

## درآمدی بر مسأله نقض و عدم اجرای قانون اساسی

آیت الله هاشم هاشم زاده هریسی<sup>۱</sup>

### ۱- آمار اجمالی و کلی

تخلف از قانون اساسی به صورتها و اشکال مختلف می‌تواند به وقوع بپیوندد: عدم اجرا، اجرای ناقص، رکود، توقف، نیمه رکود و یا نقض که همه آنها را «تخلفات قانون اساسی» می‌نامیم. این تخلفات گاهی در کل یک اصل و گاهی در یک یا چند بند از یک اصل و گاهی در فرازی از یک اصل اتفاق می‌افتد. همچنین این تخلفات گاهی موردی است و گاهی مستمر و پیوسته، گاهی صریح و بین است و گاهی هم احتمالی و اختلافی است که بوی تخلف از آن استشمام می‌شود و در این صورت آنرا «شبهه نقض و تخلف» می‌نامیم. بادر نظر گرفتن انواع و اشکال مختلف تخلفات قانون اساسی، طبق مطالعه تطبیقی که در قانون اساسی و تطبیق آن با واقعیت‌های موجود انجام داده و موارد تخلف را شناسایی و فهرست کرده ام، می‌توان گفت، حدود ۷۴ اصل، یا بند و یا فراز از قانون اساسی مورد خدشه، تخلف یا حداقل شبهه نقض و یا تخلف قرار گرفته است.<sup>۲</sup> این آمار، بسیار بالا و قابل توجه است و قانون اساسی ما را مخدوش، بی‌اعتبار و بانوسان روبرو می‌سازد.

### ۲- تعریف عدم اجرا

نقض قانون اساسی نوعی عدم اجرا و بارزترین مصداق آن است ولی مفهوماً و تحققاً می‌توان موردی را نقض دانست که با عمل مخالف مفاد یک اصل تحقق پیدا کند. ولی عدم اجرا وضع دیگری دارد، زیرا اجرای قانون اساسی امری آنی و دفعی نیست که به مجرد تصویب و لازم الاجرا شدن، همه اصول آن کلاً و دفعتاً به طور کامل تحقق پیدا کند. اجرای قانون اساسی عبارتست از امری مرحله‌ای و تدریجی که از وضعیت موجود شروع می‌شود، به سوی وضعیت مطلوب حرکت می‌کند و به تدریج در زمان معقول به نقطه ایده آل و استاندارد می‌رسد. اگر در هر اصلی از قانون اساسی این پیشرفت معقول و حرکت تکاملی وجود داشته باشد، فاصله وضعیت موجود با وضعیت مطلوب به تدریج کمتر شود و واجدین حقوق و مزایای آن اصل نسبت به فاقدین آن افزایش تدریجی پیدا کنند، می‌توان آن را اجرای آن اصل تلقی کرد. ولی اگر این فاصله یکسان بماند و یا بیشتر شود و فاقدین نسبت به واجدین مزایای آن اصل افزایش پیدا کنند، در این صورت رکود و عدم اجرا تلقی می‌شود. با در نظر گرفتن این تعریف در اینجا این سوال پیش می‌آید که وضعیت ما در این گونه اصول که اجرای آنها تدریجی است چگونه است. آیا به تدریج در حال اجرا و پیشرفت هستیم و یا در حال رکود و عقب‌گرد؟ با طرح سوالات زیر می‌توان به پاسخ این سوال دست یافت که:

<sup>۱</sup> عضو هیات پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

<sup>۲</sup> این لیست را در دوره پنجم مجلس شورای اسلامی از کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی به عنوان مسئول آن کمیسیون طی نامه شماره ۳۹۰/۱۰۷۴۹/۴۶۳۳ مورخه ۷۹/۱/۱۶ رسماً به رییس محترم جمهوری اسلامی ارسال داشته‌اند.

- آیا طبق اصل ۲ و ۱۴ واصل ۱۵۶ قانون اساسی، قسط و عدل در جامعه ما، روز به روز گسترش پیدا می کند و یا کاهش می یابد؟
- آیا طبق اصل ۲ و بند ۱۵ اصل ۳ قانون اساسی، اخوت، تعاون، تفاهم، پیوند و همبستگی ملی و وفاق اجتماعی در جامعه ما، روز به روز محکمتر، عمیقتر و فراگیرتر می شود و یا به سوی شقاق و تشت می رود؟
- آیا طبق بند ۱ اصل ۳ قانون اساسی، محیط برای رشد فضایل اخلاقی، تقوا و معنویت روز به روز مساعدتر می شود و یا نامساعدتر؟
- آیا تامین حقوق اساسی و آزادیهای سیاسی شناخته شده در قانون اساسی طبق اصل ۳ و ۱۵۶ و اصول مختلف دیگر به طور تکاملی پیش می رود و یا محدودتر می شود؟
- آیا طبق اصل ۳ و ۴۳ قانون اساسی، فقر و محرومیت عمومی در جامعه سال به سال کاسته می شود و به سوی ریشه کردن فقر و محرومیت حرکت می کنیم و آیا رفاه و آسایش عمومی و ثروت ملی روز به روز بیشتر می گردد و یا بالعکس؟
- آیا طبق اصول حمایتی قانون اساسی واجدین مسکن، اشتغال، بیمه اجتماعی، آموزش رایگان و امکانات لازم و به طور کلی واجدین آسایش عمومی و معیشتی روز به روز بیشتر می شوند و یا فاقدین آنها؟
- آیا طبق اصل ۲ و ۲۲ و ۳۹ قانون اساسی در نظام اسلامی ما حفظ عزت، کرامت، ارزش و الای انسانی افراد جامعه و رعایت حقوق، حرمت و حیثیت آنها اعم از مخالف و موافق، حفظ و رعایت می گردد؟
- و دهها سوال دیگر! آیا در همه این موارد و موارد مشابه آن از وضعیت غیر مطلوب به سمت وضعیت مطلوب و ایده آل پیش می رویم و یا نه؟ وضعیت روز به روز بهتر می شود و یا بدتر؟ اگر پیشرفتی نیست و یا عقب گردی هست، علل و عوامل آن چیست؟ آیا علت، سیاستها است و یا عملکردها و یا هر دو؟ و آیا ساختاری است و یا اجرایی و رفتاری؟ آیا مجموعه نظام مسئول است و یا دستگاهی خاص؟ که پاسخ این سوالات در ریشه یابی آنها به تحقیقات استراتژیک و بررسیهای همه جانبه، بی طرفانه، کارشناسانه، دلسوزانه و شجاعانه ای نیازمند است. متأسفانه ما فاقد چنین تحقیقات، بررسیها، ارزیابیها و کارشناسیها هستیم؛ ولی در عین حال مشاهدات عینی و شاخصهای ظاهری می توانند مبنای داوری باشند.

### ۳- اهمیت قانون اساسی و ضرورت صیانت از آن

با در نظر گرفتن آمار فوق در مورد تخلف و یا شبهه تخلف از قانون اساسی چنین استفاده می شود که ما قانون اساسی را دست کم گرفته ایم و به اهمیت و استحکام قانون اساسی و به مضرات عدم اجرا و یا نقض آن، توجه و حساسیتی نداریم. در صورتی که مضرات نقض قانون اساسی چنان زیاد و خسارت بار است که به گفتن و بیان نمی گنجد و پایه نظام را از هم می پاشد، زیرا محور همه قوانین، مقررات و ساختار نظام و پایه حکومت اسلامی و ولایتی، سند قانونی بودن حاکمیت ولایت فقیه در سطح ملی و بین المللی و مبنای نظم اجتماعی و انسجام ملی در جامعه و نظام ما همین قانون اساسی است که اگر این پایه و مبنا آسیب ببیند و این محور شکسته شود، همه چیز بر هم می ریزد و متزلزل می گردد و مبنایی برای نظم، وحدت ملی و توافق اجتماعی باقی نمی ماند!

قانون اساسی ما، میثاق ملی، قرارداد حکومتی و توافقنامه بین حکومت و ملت است که هر دو طرف آن را پذیرفته و با رای قاطعشان آنرا امضا کرده و برپایبندی به آن، پیمان متقابل بسته اند و بیعت ملت با حکومت اسلامی و رهبری براساس آن انجام یافته است؛ یعنی:

نظام ما به یک معنا نوعی مشروطه مشروعه<sup>۳</sup> است که حکومت اسلامی در چهارچوب یک توافقنامه و قرارداد شرعی و ملی به نام قانون اساسی محدود و مشروط شده و بر اساس آن از مردم رای و بیعت گرفته شده است. نقض این قرارداد و توافقنامه از ناحیه هر کس و هر مقام و دستگاهی باشد، بدون استثنا نقض میثاق و نقض قرارداد و پیمان شکنی تلقی می شود که در اسلام زشتترین، بدترین و بزرگترین گناه و ناقض عدالت است. به همین جهت علی علیه السلام در منشور حکومتی و فرمان خود به مالک اشتر، او و در واقع همه مسئولین حکومت اسلامی را در همه اعصار و قرون از نقض پیمان و قرارداد، حتی با کفار و دشمنانشان، سخت بر حذر می دارد و با تاکید فراوان بر وفاداری و استواری در عهد و پیمان توصیه می کند و آن را از شدیدترین و فراگیرترین فرایض الهی می شمارد. او هیچ کس و حتی خود را فراتر از قراردادها و عهد نامه ها نمی شناسد، حتی در پیمان با دشمنان، می فرماید: **((وان عقدت بینک و بین عدوک عقده... فحط عهدک بالوفاء))**<sup>۴</sup> یعنی اگر بین خود و دشمن پیمان و میثاق برقرار کردی به پیمانت کاملاً وفادار و پایبند باش زیرا هیچ فریضه ای از فرایض الهی به اندازه آن مورد تاکید شدید نیست که همه اقوام، ملل و اجتماعات بشری حتی مشرکین با آرا و اختلاف نظری که دارند حرمت عهد و پیمانانشان را پاس می دارند **((فلاتخیسن بعهدک ولا تختلن عدوک...))**<sup>۵</sup> پیمانت را نشکن، نسبت به دشمنت مکر و حيله و نقض عهد روا مدار که پیمان شکنی، گستاخی در برابر حکم خدا و نشانه جهالت و شقاوت است. **((فلا ادغال ولا مدالسه ولا خداع فیه))**<sup>۶</sup> که در میثاق و عهد و پیمان هر نوع فساد، تدلیس، فریب، دغل بازی، مکر و حيله به طور کلی و بدون استثنا ممنوع و حرام است. علی امیر مؤمنان علیه السلام از پابندی به پیمان فراتر می رود و سفارش می کند که عهد و پیمان را آن چنان شفاف و عاری از ابهام بنویس که کوچکترین دغدغه ای برای نقض و تعلل در عهدها و پیمانها و توجیه کردن تخلفات نداشته باشی **«ولا تعقد عقداً یجوز فیه العلل و...»**<sup>۷</sup>.

قانون اساسی علاوه بر این که میثاق ملی است، یادگار حضرت امام و محصول زحمات و رنجهای طاقت فرسای آن بزرگوار و ثمره خون صدها هزار شهید در طول تاریخ اسلام و انقلاب اسلامی است که به دستور بنیانگذار این نظام اسلامی تهیه و تنظیم شده و به وسیله نخبگان و صاحب نظران امت، فقها و اسلام شناسان سرشناس کشور مورد بررسی و تصویب قرار گرفته، سپس با امضا و تایید آن بزرگوار مزین شده، آن گاه با رای قاطع امت اسلامی و ملت وفادار ایران و با رای مبارک آن بزرگوار و مراجع عالیقدر اسلام از تصویب نهایی گذشته و در نهایت به تنفیذ ولایت رسیده و مشروعیّت پیدا نموده است. بدین جهت حضرت امام بر اجرای دقیق قانون اساسی و حرکت بر اساس آن تاکید و حساسیت داشته اند، چنانکه طی نامه ای به نمایندگان مجلس شورای اسلامی می نویسند:

**«انشاء الله تصمیم دارم در تمام زمینه ها وضع به صورتی پیش بیاید که همه طبق قانون اساسی حرکت کنیم»**<sup>۸</sup>

از این جمله چنین استفاده می شود که حضرت امام بعد از شرایط جنگی تصمیم قاطع بر اجرای کامل قانون اساسی و منطبق شدن همه حرکات، اقدامات و تصمیمات خود وی و همه مسئولین و دستگاه های نظام با قانون اساسی داشته

<sup>۳</sup> حضرت امام خمینی (ره): حکومت اسلامی نه استبدادی است نه مطلقه بلکه مشروطه است.... ((کتاب ولایت صفحات ۵۴-۵۲))

<sup>۴</sup> نهج البلاغه سبّحی صالح، نامه ۵۳ صفحات ۴۴۳-۴۴۲

<sup>۵</sup> همان مدرک

<sup>۶</sup> همان مدرک

<sup>۷</sup> همان مدرک

<sup>۸</sup> صحیفه نور: ۲۰۳/۲۱

است، ایشان این حرکت جدید وقاطع را با کلمه «تصمیم» بیان می‌کند. به همین جهت دستور داد که مجمع تشخیص مصلحت نظام دربارنگری وارد متن قانون اساسی شود تا نهاد و تشکیلاتی خارج از سیستم قانون اساسی در نظام وجود نداشته باشد. این خود حکایت از اهمیت اجرای قانون اساسی و لزوم انطباق اداره کشور با قانون اساسی از دیدگاه حضرت امام دارد که متأسفانه عمر ایشان کفاف نکرد که این تصمیم قاطع را به مورد اجرا بگذارد و به قانون اساسی استحکام بیشتری ببخشد.

اگر ما به قانون اساسی خود پای بند نباشیم و آن را به آسانی و با هر بهانه و توجیهی نقض و یا متوقف کنیم، تکلیف قوانین عادی نیز معلوم است. قانون و قانونگذاری و فرهنگ پابندی به قانون و وفاداری به عهد و پیمان در نظام اسلامی ازین می‌رود و سنگ بنایی باقی نمی‌ماند. نقض و یا عدم اجرای این قانون و عهد نامه ملی و اسلامی با چنین شرایطی با هیچ عنوان و با هیچ بهانه و توجیهی و به وسیله هیچ کس و هیچ مقامی سزاوار نیست؛ و نقض قانون اساسی نمی‌تواند هیچ گونه توجیه شرعی و قانونی داشته باشد و اساساً استثنا بردار نیست. شرایط خاص و استثنایی هم ندرتاً پیش می‌آید: مانند موقعیتی که یک خطر جدی کشور، نظام اسلامی و یا مصالح عالی عامه را تهدید کند. فقط در چنین صورتی است که هیچ چاره و راه حلی جز توقف و یا نقض اصلی از اصول قانون اساسی وجود ندارد. در این شرایط استثنایی ولی فقیه می‌تواند آن اصل را به طور موقت و مادام المصلحه متوقف کند؛ ولی به شرط اینکه با کارشناسی دقیق و اطمینان بخش و به اصطلاح با فحص کامل در کارشناسی باشد و نظر مخالف و موافق در آن دیده شود و ضرورت آن احراز گردد. احکام ولایی نیز طبق نظر همه فقها و مخصوصاً حضرت امام فقط در همین محدوده و چهارچوب مفهوم و معنا پیدا می‌کند<sup>۹</sup> و خارج از آن جایگاه شرعی و قانونی ندارد. معمولاً چنین شرایطی نیز به طور نادر اتفاق می‌افتد. در این شرایط ویژه طبیعتاً اکثریت قاطع مردم که طرف دیگر این توافقنامه و میثاق ملی می‌باشند آن را قبول می‌کنند و در واقع نقض میثاق تلقی نمی‌شود. ولی نقض قانون اساسی به سادگی و به طور مداوم باهرانگیزه، بهانه و توجیهی و یا با نظرات شخصی و گروهی و یا با کارشناسیهای ضعیف که مخالف نظر عده زیاد دیگری از کارشناسان و صاحب نظران باشد و یا با مصلحت اندیشیهای صرف وحدسی و بدون فحص و استقصا در کارشناسی و بدون احراز علمی مصالح واقعی انجام شود و یا مصلحت مورد نظر جزئی باشد، از سوی هیچ کس دارای هیچ گونه وجهت شرعی و قانونی نیست. همچنین تفسیرها و برداشتهای تغییر گونه، نسخ گونه، مسخ گونه و غیر حقوقی و سلیقه‌ای، نقض تلقی می‌شود، قانون اساسی را بی اعتبار و فلج می‌کند و آنرا شناور و سیال می‌سازد که در این صورت نمی‌تواند مبنای نظم، محور وحدت، فصل الخطاب و حافظ شئون ولایت باشد.

#### ۴- عوامل نقض قانون اساسی و دستگاه های نقض کننده

خوشبختانه امروزه همه از قانون اساسی حرف می‌زنند و حمایت می‌کنند و بر اجرای دقیق آن تاکید و از نقض آن دیگران را بر حذر می‌دارند: مقام معظم رهبری، رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه، رئیس مجلس شورای اسلامی و همه مسئولین نظام و همه جناحها و تشکلهای سیاسی و روزنامه‌های هر دو جناح نیز اینگونه اند. ولی متأسفانه در عمل و اجرا اصول زیادی از قانون اساسی نقض می‌گردد. حال باید دید چه کسی و کدام دستگاه، ناقض قانون اساسی است؟ آیا ناقضین، مجهول یا ناشناخته اند؟ و یا طبق معمول که همه چیز را به دشمن نسبت می‌دهیم و خودمان را راحت می‌کنیم،

<sup>۹</sup> حضرت امام خمینی (ره): در صحیفه نور ۵/۱۹ - ۱۷۶/۲۰ - ۱۱۲/۲۱ و ....

در کتاب بیع چاپ اسماعیلیان: ۵۲۶/۲ - ۴۶۱/۲ - ۴۹۸/۲

قانون اساسی را نیز دشمن نقض می کند؟! پس چه کسی اصول قانون اساسی را نقض می کند یا آنرا معطل و راکد می گذارد؟ آیا جز خودمان هستیم؟

قانون اساسی ما از آرمانی ترین و در عین حال از مظلومترین قوانین اساسی روی زمین است. زیرا هم نقض می شود و هم توپ فوتبال سیاستمداران در میدان سیاست شده است. هر کس می خواهد آنرا به دروازه دیگری بفرستد، و فرافکنی کند و مسئولیت را بر گردن دیگری بیندازد و از این طریق هم خود را راحت و تبرئه کند و هم رقیب را متهم سازد و از میدان به در ببرد و هم قانون اساسی را به سادگی نقض کند و از قید و بند آن به نفع خود رهایی پیدا کند. من نمی توانم اینجا عوامل ویا افراد و دستگاه های نقض کننده و موارد آن را برشمارم و یا معرفی کنم زیرا حرف و حدیث می طلبد و جز تشدید اختلاف در جامعه فایده ای ندارد و این مسئله باید بین مقامات برجسته نظام حل شود. به طور کلی عرض می کنم که قانون اساسی را افراد ویا دستگاه های ضعیف نقض نمی کنند و نمی توانند هم نقض کنند(مگر به صورت موردی و ناشناخته)، بلکه معمولاً مراکز و دستگاه های مقتدر و غیر پاسخگو می توانند قانون اساسی را نقض کنند. ناقض قانون اساسی ضعفا نیستند که مسئول اجرای قانون اساسی بتواند با یک تذکر و یا اخطار آنها را به اجرای قانون اساسی وادار نماید بلکه اقویاً، آنها با توجیحات شرعی و قانونی می توانند آن را نقض کنند. چون هیچ کس نمی گوید من فلان اصل از اصول قانون اساسی را قبول ندارم ویا اجرای آنرا صلاح نمی دانم؛ بلکه در همان حال نقض کردن قانون اساسی، آن را عین اجرای قانون اساسی می دانند و آن را توجیه شرعی و حقوقی می کنند. مشکل ما در اینجا نهفته است.

اگر بخواهیم قانون اساسی محکم و استوار و از نقض و تعرض مصون بماند، باید حتی از موارد شبه نقض نیز اجتناب شود. یعنی آنجا که نظرات کارشناسی، مختلف است هر اقدام ویا نظر و برداشتی که عده معتابهی از کارشناسان، حقوقدانان و صاحب نظران آنرا خلاف قانون اساسی می دانند و موجب حرف و حدیث می شود، در این گونه موارد باید از اعمال نظرات و دیدگاه های خود احتیاطاً صرف نظر کنیم. حرمت و استحکام قانون اساسی را بر اقدامات، نظرات، برداشتها، تفسیرها، فهمها و خواسته های خود مقدم بداریم و قانون اساسی را دچار شبهات نقض و چالشهای حقوقی نکنیم و آن را مخدوش و بی اعتبار نسازیم. این امر عواقب وخیم و ناگواری دارد. هر کس که دلسوز این نظام و حاکمیت ولایت فقیه و سند قانونی بودن آن در سطح ملی و بین المللی(قانون اساسی) است و هر کس که توقع و انتظار حراست و صیانت از قانون اساسی از او بیشتر است و هر کسی که عمل او باید الگوی دیگران باشد، باید به این نکته بیشتر توجه کند وحتی وسواس به خرج دهد و از موارد شبهه نقض، بیشتر دوری گزیند و الّا برآوردند غلامان او درخت از بیخ.

## ۵- علل و دلایل نقض قانون اساسی

نقض قانون اساسی در کشور ما علل و عوامل مختلف ساختاری، رفتاری، دیدگاهی، سیاسی و فرهنگی دارد که به برخی از آنها اشاره می شود:

۱- تعارضات و اختلافات تند و بیش از حد جناحی که گاهی به صورت استفاده ابزاری به قانون اساسی تسری پیدا می کند و بر آن تحمیل می شود.

۲- دیدگاه ها، نظرات، ذهنیتها و جزم اندیشیهای خاصی در جامعه و نظام، حاکم و جاری است که موجب می شود گاهی نقض ویا عدم اجرای بعضی از اصول قانون اساسی، وظیفه شرعی ویا قانونی تلقی شود.

۳- تعارضات و تداخل اختیارات در درون سیستم و ساختار زیاد است. در مقام عمل و اجرا، مرز اختیارات یکدیگر را می شکند و در جامعه و اداره کشور و مخصوصاً در اجرای قانون اساسی خود را نشان می دهد و موجب نقض آن می گردد. هر کس در این نقض خود را ذیحق و دیگری را متهم می کند و یا عمل خود را نه تنها نقض قانون اساسی نمی داند بلکه آن را عین عمل به قانون اساسی و از وظایف و اختیارات قانونی خویش تلقی می کند.

۴- چنانکه قبلاً توضیح دادیم، در مقام عمل یا برداشت و تفسیر قانون اساسی، از موارد شبهه اجتناب نمی شود و هر کس به نظرات، خواسته ها، فهم و تشخیص خود اصرار و پافشاری می کند و آن را اصل، محور و مبنا قرار می دهد. این روش، خود، قانون اساسی را تضعیف و دچار نوسان می کند. چنین رفتاری اختلافات و چالشها را به قانون اساسی می کشاند و به بخشهای دیگر آن نیز تسری پیدا می کند. بسیار شایسته است در موارد اختلافی - که احتمال شبهه نقض قانون اساسی وجود دارد- از اقدامات و اعمال نظر اختلافی اجتناب ورزند، احتیاط و وسواسشان را در عمل به مصرحات قانون اساسی اعمال کنند و نه در پافشاری به نظراتشان، تا استحکام قانون اساسی حفظ شود و شبهه نقض پیش نیاید.

۵- متأسفانه قانون اساسی ما در عین اتقان و استحکام، تا حدی زمینه شناوری دارد. بعضی از اصول حساس و مهم قانون اساسی به گونه ای است که اگر با تدبیر و سعه صدر و خویشتن داری و در چهار چوب مشخص از آنها استفاده نشود و سلیقه ای و به طور موسّع و باز از آن استفاده گردد، آن را در حالت سیال و شناور قرار می دهد. اگر هر کسی یا هر دستگاهی در صورت تعارض و اختلاف در این اصول، نظرات و اختیارات خود را به طور موسّع و به نفع خود اعمال کند و به نظر و دیدگاه خاص خود اصرار ورزد و آن را بر استحکام قانون اساسی مقدم بدارد، مرز بین نقض و اجرا شکسته می شود و قانون اساسی به جای محور و فاق و فصل الخطاب بودن، عامل اختلاف می گردد. در این گونه موارد باید دستگاه های اجرا کننده این اصول نهایت احتیاط، وسواس و خویشتن داری را به خرج دهند و صیانت از قانون اساسی و استحکام آن را بر همه چیز حتی بر حقوقی که برای خود احساس می کنند مقدم بدانند. متأسفانه این چنین عمل نمی شود؛ بلکه هر کس حق ادعایی و احتمالی خود را بر حق قانون اساسی مقدم می دارد و در نتیجه موجب بروز تعارضات و اختلافات بیشتر می گردد.

۶- انباشته شدن بعضی از تخلفات و ناهنجاریها که در سالهای متمادی در سیستم اداره کشور به وجود آمده و روز به روز افزایش پیدا کرده چنان در تار و پود نظام و اکثر بخشها و قوای سه گانه، نهادها و دستگاه های مختلف در هر دو بخش اجرائیات و حاکمیت رسوخ پیدا کرده و مزمن شده است که در بعضی از موارد به نقض قانون اساسی منتهی می گردد. امروزه اصلاح آنها به سادگی امکان پذیر نیست و این امر تحولی اساسی و خانه تکانی سراسری می طلبد، مانند چند شغلیها، مسئولیتها و مدیریتهای اسمی غیر کاربردی، مراکز و دستگاه های عریض و طویل غیر ضروری و غیر قانونی و پرهزینه، تورم در سیستم نظام سیاسی کشور که پیوسته در حال زایش و گسترش و فربه شدن است و اسراف، تبذیر و هزینه های کلان غیر ضروری که در این امور و دستگاه های زاید مصرف می شود و همه آنها خلاف قانون اساسی می باشد. این ناهنجاریها، نابسامانیها، زمینه ها و بسترهای تخلف از قانون اساسی، سالهای متمادی است که در کشور و نظام ما شروع شده، نفوذ و رسوخ پیدا کرده، به تدریج مزمن و ریشه دار و سنت غیر قابل تغییر شده و به حد انباشته شدن رسیده است و حل آنها به آسانی و از یک قوه و دستگاه ساخته نیست. زیرا هم سراسر نظام را فرا گرفته است و در یک قوه و دستگاه محصور نیست و هم برخی اجزا و دستگاه های ذی نفوذ، آلوده این آفتها شده اند و هم کار عظیم و سنگینی است که برخورد با آنها به وسیله یک قوه، یک دستگاه و یا یک مسئول، در این جو پرالتهاب سیاسی

امکان ندارد. این وضعیت حرف و حدیث فراوان و آفتها و تنشهای اجتماعی و سیاسی نامطلوبی را به وجود می آورد و محدودیت و محدودیت برای مسئول اقدام کننده ایجاد می کند، به همین خاطر برخورد با این تخلفات تصمیم همگانی و حکومتی می طلبد.

۷- بعضی از اصول قانون اساسی در فضا و شرایط خاص انقلاب، کشور و جهان، و بر اساس مطالبات و مقتضیات آن روز تصویب شده اند که با شرایط امروز داخلی و بین المللی مطابقت ندارند. در برخی از موارد این اصول بیش از آنکه کاربردی باشند، آرمانی هستند؛ نه امکان انجام و اجرای این اصول با شرایط و امکانات فعلی وجود دارد و نه موثر و مفید و به مصلحت می باشد بلکه گاهی هم مضر هست، مانند بند ۱۶ اصل ۳ و فراز آخر اصل ۱۵۴ و بعضی از فرازهای اصل ۴۴ و بعضی از اصول و فرازهای مختلف دیگر که باید در بازنگری قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد.

۸- چنانکه گفته شد نقض اصولی از قانون اساسی علل و عوامل مختلفی دارد ولی عدم اجرا یا راكد و نیمه راكد ماندن بعضی از اصول علت دیگری دارد که با علت نقض متفاوت است. علت عدم اجرا و یا راكد ماندن اکثر اصول قانون اساسی این است که تاکنون بسترها و زمینه های اجرای آنها فراهم نشده است. گرچه مسئولیت اجرای هر کدام از آنها به دستگاه خاصی مربوط می شود ولی فراهم کردن بسترها و زمینه های اجرای آنها از یک قوه یا دستگاه ساخته نیست بلکه مربوط به سیاستهای کلان کل کشور و مجموعه نظام می شود. در واقع کل حکومت و مجموعه نظام در قبال این امر مسئول است تا سیاستها، برخوردها و حرکتها را طوری تنظیم کند که نتیجه آن تقویت بنیه نظام در تمام ابعاد اقتصادی و اجتماعی و سیاسی باشد و آرامش، امنیت، همبستگی و تعاون در جامعه حکومت کند تا نظام زمینه اجرای اصول قانون اساسی خود را داشته باشد. با ضعف و ناتوانی کلی نمی توان این امور را محقق نمود؛ از جمله اینکه حدود ۱۴ اصل و یا بند مربوط به حمایت از مردم و ارایه خدمات برای عموم مردم می باشد که ما آنها را اصول حمایتی و رفاه عمومی می نامیم مانند آموزش رایگان برای همه، تربیت بدنی برای همه، شغل برای همه، درمان و بهداشت برای همه، بیمه و تامین اجتماعی برای همه ...<sup>۱۰</sup> آیا با این وضع اقتصادی که در این ۲۶ سال درست کرده ایم و با این گسترده گی و پرهزینه بودن دستگاه های نظام و با این فرار مغزها و سرمایه ها و با این سیاستهای ملتهد و پرتنش داخلی و خارجی و با این منابع موجود و محدود داخلی، زمینه ای برای اجرای اصولی چنین متعالی باقی می ماند؟! اگر همه بودجه کشور را به اجرای یکی از این اصول مانند مسکن برای همه و یا شغل برای همه یا آموزش برای همه اختصاص دهیم، کفاف می دهد؟ نه هرگز!

و یا اینکه آیا با این برخوردها، کشمکشها و پرخاشگریها و با این وضع آشفته و تنگ نظریها می توان همبستگی ملی، تحکیم برادری و اخوت، تعاون عمومی بین مردم، قسط و عدل، محیط سالم برای رشد تقوا، معنویت، خودسازی و فضایل اخلاقی و امثال این مفاهیم عالی اسلامی را که در اصل ۲ و ۳ و نیز دیگر اصول قانون اساسی آمده است، تامین و اجرا نمود؟ آیا با این حد عدم پاسخگویی و شفافیت که در مجموعه نظام ما حاکم است، می توان ارزش و کرامت انسانی را که در اصل دوم به عنوان پایه های نظام معرفی شده است، در جامعه تحقق بخشید و ارزش والای انسانی را رعایت کرد؟ آیا انجام این امور مهم و اجرای این اصول اساسی از یک قوه و یا دستگاه امکان پذیر است؟! اینجاست که پای مجموعه نظام و همه مسئولین نظام درگیر این مسئولیت سنگین می شود. هر چه قدرت و اختیارات بیشتر باشد، مسئولیت سنگین تر می شود و باید به جای پرداختن به شعار، فرافکنی، نصیحت و حرفهای زیبای عاری از عمل و دست زدن به تعارضات و تشنجات داخلی و خارجی بی حاصل و مشغول کردن کشور با مسایل کاذب، خیالی و خیال پردازی

<sup>۱۰</sup> اصل سه بندهای ۳ و ۹ و ۱۲ - اصول ۲۱ و ۲۸ و ۲۹ و ۳۰ و ۳۱ - اصل ۴۳ بندهای ۱ و ۲ و ۳ و ۹

وبند پروازی، با منطق و اصول کشورداری با تکیه بر منافع ملی، به اصلاح این امور و تقویت بنیه نظام در تمام ابعاد اقتصادی واجتماعی، مادی ومعنوی پرداخت. باید زمینه های اجرای اصول حمایتی قانون اساسی و عمل به تعهداتی را که حکومت در میثاق ملی خود به مردم داده است، فراهم ساخت که از درون آن فرهنگ، عزت و اقتدار بین المللی نیز به طور طبیعی می جوشد. و آلا از این حرفها، شعارها، سیاستها، ستیزه جویها و بلند پروازها چیزی جز تعارض و تشنج بی حاصل و بلکه تحقیر کننده و ذلت بار در سطح ملی و بین المللی و از دست رفتن فرصتها برای این کشور اسلامی و علوی حاصل نخواهد شد؛ زمینه موجود برای عدم اجرای قانون اساسی و عمل نمودن به تعهدات ملی هم چنان ادامه پیدا خواهد نمود و برای ما نیز جنگ و جدل کردن و حرف و شعار دادن باقی خواهد ماند.

## ۶- عدم کفایت اختیارات رییس جمهور برای اجرای قانون اساسی

مسئولیت اجرای قانون اساسی طبق اصل ۱۱۳ بر عهده رییس جمهور است. این اصل به جا و مناسب است، زیرا هر امر مهمی مسئول مشخصی می طلبد و امری مهمتر از اجرای قانون اساسی وجود ندارد. این مسئولیت یک امر اجرایی نیز می باشد و رییس جمهور هم رییس اجرایی کشور است و هم منتخب مستقیم و نماینده عموم مردم و هم عالی ترین مقام رسمی کشور بعد از رهبری است. چنین مسئولیتی امری معمول در کشورهای مهد تفکیک قوا است، چنان که مطابق اصل ۵ قانون اساسی فرانسه - که در پیش نویس قانون اساسی ما مورد استفاده قرار گرفته است - رییس جمهور بر اجرای قانون اساسی نظارت دارد .

مراحل عمل به اصل ۱۱۳ قانون اساسی که به موجب آن رییس جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد و نیز عمل به اصل ۱۲۱ که به موجب آن رییس جمهور به عنوان پاسدار قانون اساسی و حافظ حقوق و آزادیهای مردم سوگند یاد کرده است به صورت ذیل است: طبق قانون عادی مصوب ۶۵ به نام «**قانون حدود اختیارات رییس جمهور**»، او یک هیات کارشناسی و مشورتی به عنوان ابزار کار در مجموعه نهاد ریاست جمهوری که یک نهاد قانونی است و طبق اصل ۱۲۶ که تنظیم امور استخدامی و اداری کشور به عهده اوست، تشکیل داده است که موارد نقض و یا توقف را رسیدگی و کارشناسی کنند و به رییس جمهور گزارش دهند. رییس جمهور خود شخصاً اقدام مقتضی را در اجرای قانون اساسی انجام می دهد و این هم امری طبیعی و از لوازم مسئولیت و اقدامات است و هر مسئولی می تواند هیات کارشناسی و مشورتی داشته باشد. این هیات با جمع آوری مدارک، مستندات و اطلاعات لازم و با استفاده از نظرات کارشناسان و صاحب نظران مختلف دیگر، موارد را بررسی و در صورت احراز نقض و یا توقف، آنرا با دلیل و استدلال به رییس جمهور گزارش می کنند.<sup>۱۱</sup> رییس جمهور نیز شخصاً آن را ملاحظه و بررسی می کند و در صورت احراز تخلف و نقض، به افراد و یا دستگاه نقض کننده تذکر می دهد.<sup>۱۲</sup> اگر به تذکر رییس جمهور توجه نشد، اخطار می کند<sup>۱۳</sup> و اگر باز استنکاف نماید و به نقصشان ادامه دادند، رییس جمهور دو اقدام دیگر را به ترتیب زیر انجام می دهد:

<sup>۱۱</sup> قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیتهای ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۶۵ ماده ۱۳

<sup>۱۲</sup> همان قانون ماده ۱۵

<sup>۱۳</sup> همان مدرک



یکی این که موضوع را به مجلس شورای اسلامی گزارش می کند<sup>۱۴</sup>، دوم اینکه به مرجع صالح قضایی شکایت می کند<sup>۱۵</sup>. مجلس نمی تواند جز پیگیری و اعلان عمومی از طریق تریبون مجلس، اقدام خاصی انجام دهد. مرجع قضایی نیز اگر خود ناقض باشد و یا نظر و دیدگاه دیگری داشته باشد و یا خدای نکرده نظر حمایتی و جانبداری از مسئول و یا دستگاه نقض کننده داشته باشد، طبیعتاً نتیجه حاصل نخواهد شد. در اینجا رییس جمهور چه کاری می تواند انجام دهد؟ آیا ابزار و اختیارات دیگری دارد؟ اینجا است که گفته می شود: قانون اساسی و مسئول اجرای آن، ضامن اجرا ندارد و پشتوانه اجرایی جز افکار عمومی برای او باقی نمی ماند. درباره افکار عمومی هم باید گفت اولاً شاید بدان نیز توجهی نشود و ثانياً استفاده از افکار عمومی هم مشکلات خاص خود را دارد که هم موجب تشدید اختلافات خواهد شد و هم مشکلاتی برای رییس جمهور و برای نظام ایجاد خواهد نمود. آنگاه جار و جنجال سیاسی ایجاد می شود. باید مسئولین دلسوز و چاره ساز نظام تدبیر و چاره اندیشی کنند و کشور را از این گونه بن بستها و معضلات نجات دهند. این بن بستها به عدم تناسب مسئولیتها با اختیارات برمی گردد که در کشور ما موارد آن فراوان است. آنان باید به هر شکل و تدبیر ممکن این گره ها را بکشایند و این معضلات را برطرف سازند تا کشور و نظام بتواند راه عظمت و تعالی خود را پیماید.

## ۷- پیشنهادها :

بعضی برای حل این مشکل پیشنهاد **تنظیم طرح ویا لایحه** و تصویب قانون جامع، قوی و کاملی را دارند که ضامن اجرای قانون اساسی و پشتوانه مسئول اجرا باشد. این پیشنهاد بسیار خوب و کارساز است ولی مشکل آن در اینجاست که اگر چنین طرح و لایحه ای مطرح شود به تصویب و تایید نهایی رسیدن و قانون شدن آن به طور کامل و جامع در نظام و کشور ما با مشکلات جدی روبرو است؛ چنان که چنین لایحه ای ارایه شد و نه تنها به نتیجه نرسید بلکه جو ناسالم و مشکلات جدی ایجاد نمود و جز تلخی، ناکامی و هزینه سنگین برای نظام باقی نگذاشت و در نهایت به استرداد لایحه منتهی گردید<sup>۱۶</sup>.

**پیشنهاد دوم : تشکیل شورای عالی صیانت از قانون اساسی** که با عناوین مختلف در بعضی از کشورها و نظامها متداول است. اشکال این پیشنهاد در این است که چنین مرجعی در قانون اساسی ما پیش بینی نشده است و خلاف قانون اساسی می باشد.

عده دیگری هم **دادگاه عالی قانون اساسی را پیشنهاد** می کنند. چنین دادگاه ویژه و خاصی در قانون اساسی پیش بینی نشده است و این نیز خلاف قانون اساسی است. نقض قانون اساسی به منظور اجرای قانون اساسی کار صحیحی نیست، مگر اینکه در بازنگری قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد. اگر این دادگاه به طور ویژه و خاص نباشد بلکه در بطن قوه قضاییه قرار بگیرد و یکی از شعبه های آن باشد، در این صورت نیز مشکل دیگری پیش می آید و آن اینکه حقوق اساسی و شهروندی در قوه قضاییه بیش از قوای دیگر در معرض ابتلا است. بنابراین اگر نقض کننده قانون اساسی خود قوه قضاییه باشد و یا قوه قضاییه دیدگاه خاصی در این زمینه داشته و یا نظر حمایتی و جانبدارانه از مسئول و یا دستگاه نقض کننده داشته باشد، در این صورت قاضی و مدعی علیه یکی خواهد بود و شاکی ضعیف،

<sup>۱۴</sup> همان قانون ماده ۱۶

<sup>۱۵</sup> همان قانون ماده ۱۴

<sup>۱۶</sup> لایحه اصلاح قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات رییس جمهور. ارسال لایحه به وسیله رییس جمهور به مجلس شورای اسلامی مورخه ۸۳/۷/۱ طی نامه شماره

۲۱۱۰۷ و تقاضای استرداد آن بعد از تصویب در مجلس و در شورای نگهبان در مورخه ۸۳/۱/۲۵ طی نامه شماره ۲۰۱۶

ناتوان و بی پناه خواهد ماند. معضلات و بن بستهای مختلف دیگر که در اینجا قابل طرح و توضیح نیست حلال مشکلات می‌طلبد. پس هر سه راه حل در کشور و نظام ما با مشکل جدی روبروست. راه حل اول اشکال عملی و دو راه حل بعدی اشکال قانون اساسی دارند، پس چه باید کرد؟! تنها راه باقی مانده آن است که این مشکل از طریق بازنگری در قانون اساسی حل گردد و یا با عزم ملت و حکومت، قانونی قوی و شفاف به عنوان ضامن اجرای قانون اساسی و پشتوانه مسئول اجرا تصویب گردد و اجرای آن مورد حمایت همگان قرار گیرد.

**در پایان**، بیان این نکته شایسته است که طرح این مطالب از هر نوع گرایش سیاسی و جناحی، جبهه و بغضها به دور است و انگیزه‌ای جز دلسوزی و اعلان خطر و بیان بخشی از دردها در جهت اصلاح امور ندارد. با توجه به سابقه نظارتی ام در کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی و مسئولیتهای مختلف دیگرم، به عمق مسائل، مشکلات و پرونده‌ها رفته‌ام و دردها و ناهنجاریهای زیادی در همه بخشهای اجرایی، قضایی و حاکمیتی نظام دیده و آنها را ریشه یابی کرده‌ام؛ به همین جهت خاستگاه سخن، خیرخواهانه و دردمندانه است و نه انتقاد و ملامت.