



دوره چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۴۰۲

دامنه صلاحیت قوه قضائیه در نظارت بر حسن اجرای قوانین در جمهوری اسلامی ایران

عمار قدسی*، محمد قدسی^۲

۱. کارشناسی رشد، حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲. دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

چکیده

نظارت بر حسن اجرای قوانین مد نظر اصل ۱۵۶ قانون اساسی نظارتی عام و فراگیر است؛ به این معنی که هم باید نسبت به انواع قوانین اعم از اساسی و عادی و سایر مقررات اعمال گردد و هم بر تمامی اجزای مجموعه نظام سیاسی که به هر نحو مجری قانون محسوب می‌شوند، بار شود. بنابراین قانون اساسی نیز همچون سایر قوانین نیازمند ضمانت‌اجرایی است تا حسن اجرای آن را تضمین نماید که باتوجه به ماهیت و ظرفیت‌های قوه قضائیه این ضمانت‌اجرا در صلاحیت این قوه قرار دارد که تنها مرز بازدارنده آن، اصل تفکیک قوا است، همچنانکه در راستای این نظارت قوانینی وجود دارد که به‌طور ویژه این نظارت را از قوه قضائیه مطالبه کرده‌اند که ریشه این تکلیف همان عمومیت و فراگیری نظارتی است که اصل ۱۵۶ باتوجه ویژگی‌های این قوه بر آن تحمیل نموده است.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۴۳-۵۶

اطلاعات نویسنده مسؤول

کد ارکید:

تلفن:

ایمیل: azadghodsi.ag@gmail.com

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۲/۳۱

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۲/۰۴/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۲۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۷/۰۱

واژگان کلیدی:

نظارت، حسن اجرای قوانین، ضمانت اجرا، قانون اساسی، قانون عادی، قوه قضائیه.



مقدمه

براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نظارت قوه قضائیه معطوف به حسن اجرای قوانین و برای تحقق هدف ایجاد قانون است، یعنی باید بر اعمال کارگزاران و مجریان در انطباق با قوانین به‌گونه‌ای که اهداف قانون‌گذار محقق گردد، نظارت شود. از آنجا که حدود واژه «قوانین» در اصل مذکور مشخص نیست لازم است تا برای تحقق این نظارت در وهله اول نوع قوانین و دامنه‌ای از آنکه مقصود قانون‌گذار اساسی بوده است، روشن شود. بنابراین سؤال اصلی این پژوهش تعیین حدود نظارت بر حسن اجرای قوانین از حیث نوع قانون توسط قوه قضائیه است.

اهمیت این موضوعی زمانی رخ می‌نماید که اولاً روشن نیست آیا بر حسن اجرای تمامی اصول قانون اساسی نظارت و ضمانت‌اجرایی وجود دارد؟ ثانیاً در بحث نظارت بر حسن اجرای قوانین عادی و سایر مقررات صرف نظارت سازمان بازرسی یا احتمالاً دیوان عدالت اداری کافی است؟

فرض پژوهش این است که در صلاحیت نظارت بر حسن اجرای قوانین از حیث نوع قانون دو نظارت عام و خاص متصور است. نظارت خاص نظارت بر اجرای قوانینی است که این صلاحیت در خود آن قوانین بر قوه قضائیه تکلیف شده است و نظارت عام نظارتی است که براساس قانون اساسی برعهده این قوه نهاده شده است و ناظر بر اجرای تمامی قوانین اعم از قانون اساسی و قوانین عادی است، لذا بر هر دستگاه یا نهادی که اجرای قانون را برعهده دارد، اعمال می‌شود، مگر آنکه قانون صراحتاً این نظارت را از جانب قوه قضائیه منع کرده یا آن قوانین جزء مقررات داخلی آن دستگاه یا نهاد باشد که ناظر بر اصل تفکیک قوا است.

چون در بررسی کتب، رسالات، پایان‌نامه‌ها و مقالات موجود در حوزه حقوق اساسی، حقوق اداری و حتی حقوق مالی به‌صورت مستقیم در تبیین حدود این نظارت سخنی دیده نشد، لذا در این تحقیق ابتدا به اثبات نظارت عام قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین و نتایجی که بار می‌نشانند، پرداخته و سپس دامنه این نظارت را از حیث نوع قوانین و نفوذ آن بررسی می‌کنیم. نوع تحقیق پیش رو کاربردی و توسعه‌ای و روش آن توصیفی - تحلیلی می‌باشد.

۱. نظارت عام قوه قضائیه بر حسن اجرای قانون اساسی

قانون اساسی نشأت‌گرفته از آرمان‌ها و اهداف جامعه سیاسی در زمان تأسیس است که در آن تجدیدنظرپذیری در اصول اعتقادی غیرممکن و در سایر اصول محدود و مشروط است و در رأس هرم قوانین قرار دارد، پس لازم است قواعد فروتر، محتوای قواعد برتر را رعایت نموده و تمامی قوانین به‌وسیله قانون اساسی مورد ارزیابی قرار گیرد.

اگرچه «پشتیبان اولیه و عمده قانون اساسی، افکار عمومی و اراده عام است و هواداری مردم از موازین قانون اساسی، عمده‌ترین وسیله کنترلی است که به‌عنوان نیروی بازدارنده از هرگونه تخطی و تجاوز به حقوق مندرج در قانون اساسی، به‌طور بالقوه جلوگیری به‌عمل می‌آورد تا آنجا که در برخی از قوانین اساسی به مردم حق داده شده است که برای حفظ حقوق خود و دفع تجاوز از آن به مقاومت، شورش، دفاع از حقوق خود با قوه قهریه، توسل جویند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۰۶). بنابراین برای حسن جریان امور و تحقق اهداف جامعه سیاسی و حفظ کشور از تهدیدها و آثار موارد ذکرشده امر نظارت بر اجرای آن ضروری است.

نظر به اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور کلی دو نظارت بر قانون اساسی منظور گردیده است که هیچ‌کدام از آن دو به‌صورت مستقیم نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی محسوب نمی‌شود. اولی نظارت شورای نگهبان بر قوانین از جهت انطباق آن‌ها با قانون اساسی و دیگری نیز مربوط به انطباق تصمیمات قوه مجریه با قانون اساسی یا «نظارت قضایی» است، اگرچه انطباق قوانین با قانون اساسی تلاشی برای حسن اجرای قانون اساسی و گونه‌ای از نظارت بر حسن اجرای آن است، اما نظارت بر حسن اجرای تمامی اصول قانون اساسی محسوب نمی‌شود.

حاکمیت نظارت شورای نگهبان بر قانون اساسی صرفاً مربوط به قبل از تصویب قوانین است تا مصوبات مجلس شورای اسلامی مغایر قانون اساسی (و شریعت) نباشند که نشان از محدودیت و تک‌وجهی بودن این نظارت در قیاس با فراگیری نظارت بر حسن اجرای اصول قانون اساسی دارد. در همین راستا طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی در بحث «نظارت قضایی»، «نظام کنترل قضایی قوانین در رابطه با قانون اساسی، در مجموع چنین است که به قوه قضائیه حق داده شده که در

باتوجه به اینکه واژه «قوانین» ذکر شده در بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی عام و مطلق است و هیچ حد و قیدی در آن به چشم نمی‌خورد و در صورت تردید در عموم و اطلاق آن، طبق اصول لفظی أصالت العموم و أصالت الاطلاق (مشکینی، ۱۴۰۶: ۳۳)، این قوانین بر همه قوانین بی‌قید و شرط حمل می‌شود، بنابراین نظارت بر حسن اجرای قوانین، همه قوانین از جمله قانون اساسی را نیز دربر می‌گیرد. براساس این اصول اگر لفظ عامی وجود داشته باشد و معلوم نباشد که منظور متکلم از این لفظ عام تمام افراد است یا برخی از آنها، به أصالت العموم تمسک بسته و اصل را بر تمام افراد و مصادیق عام آن می‌گیریم و نه برخی از آنها و اگر لفظی وجود داشته باشد که این لفظ مطلق باشد و ما شک کنیم که آیا این لفظ بعداً در جای دیگری مقید شده است یا خیر، مطابق أصالت الاطلاق اصل بر این است که مقید نشده و تمام افراد و مصادیقش را دربر دارد.

بنابراین «قوه قضائیه مکلف است همه تضمین‌هایی که برای حفظ [و اجرای] قانون اساسی پیش‌بینی شده است را قدرت بخشیده، رعایت کند و بدان احترام بگذارد» (مدنی، ۱۳۶۹: ۷۸)، لذا قوه قضائیه علاوه بر آنکه موظف است نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی را به صورت دقیق اجرا نماید، بلکه این نظارت بر همه اصول قانون اساسی و محتوای آن بار می‌شود.

۱-۱- ضمانت اجرای مسؤولیت اجرای قانون اساسی

براساس اصل حاکمیت قانون تمامی فعالیت‌های جامعه و ارکان نظام سیاسی اعم از قانون‌گذاری، اجرایی، اداری و قضایی باید تابع قانون باشد، بنابراین صرف قراردادن قانون اساسی در رأس هرم قوانین کشور به معنی قانونمندی شدن جامعه سیاسی نیست، بلکه «مرحله اساسی، ضمانت اجرا و مکانیسمی است که بتواند اجرای آن را از طرف قوای حاکم تأمین و تضمین نماید و در برابر نقض آن عکس‌العمل حقوقی نشان دهد» (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۳۳۲).

«ضمانت اجرا مرز میان قانون و سایر قواعد اجتماعی را روشن می‌کند، قاعده قانونی قاعده‌ای است که دارای ضمانت اجرا باشد، خواه عام باشد و اساسی و خواه مربوط به موارد خاص و عادی باشد» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۲۸۴۶)، لذا «قانون اساسی باید در درون خود تضمیناتی را ببیند که دیگر کسی

هنگام رسیدگی قضایی اگر قانونی را خلاف قانون اساسی یافتند، بتوانند از اجرای آن خودداری کنند و با شرایطی چند آن را ملغی و غیرقابل اجرا اعلام دارند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۰۷). بر این اساس قاضی که خود مجری قانون است، ناظر مطابقت قوانین و مقررات با قانون اساسی نیز هست.

اگرچه به صورت صریح در اصل مذکور مغایرت و مخالفت مصوبات قوه مجریه با قانون اساسی برای عدم اجرا توسط قاضی مطرح نگردیده است، اما مستفاد از اصول ۷۲، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی که براساس آنها هیچ قانون و مصوبه‌ای نمی‌تواند برخلاف احکام اسلام یا قانون اساسی باشد، ضروری است تا قضات از اجرای مصوبات خلاف قانون اساسی نیز خودداری نمایند که نوعی نظارت بر قانون اساسی محسوب می‌شود. از طرفی چون حدود اختیارات و صلاحیت‌های اجزای دولت (در معنای عام) در قانون اساسی بیان گردیده، بنابراین مصوبات خارج از اختیارات قوه مجریه نیز در مخالفت با قانون اساسی بوده و حکم اصل ۱۷۰ قانون اساسی بر آن جاری است، لذا منظور از «مخالفت با قوانین» در این اصل، معنای عام قانون، متشکل از قانون اساسی و قوانین عادی است.

در «نظارت قضایی» نیز طبق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳، دیوان عدالت اداری می‌تواند مقرراتی را که قوه مجریه در راستای اصل ۱۳۸ قانون اساسی، اما مغایر با متن و روح قوانین تصویب می‌کند، باطل نماید. بنابراین دیوان عدالت اداری وظیفه دارد اگر شکایتی مبنی بر مخالفت تصویب‌نامه یا آیین‌نامه‌های دولتی با قوانین که عام‌بودن آن بیان شد، آن تصویب‌نامه یا آیین‌نامه را ابطال نماید و در صورت مغایرت آنها با مقررات اسلامی، شکایت را به شورای نگهبان ارجاع نماید؛ در صورتی که شورای نگهبان براساس اصل ۴ قانون اساسی خلاف شرع بودن آن را تشخیص داد، دیوان برای آن حکم ابطال صادر می‌نماید. این تشخیص و نظارت شورای نگهبان از معبر «نظارت قضایی» قوه قضائیه تحقق می‌یابد.

با تحلیل دو نظارت فوق بر قانون اساسی که توضیحات آن آمد، روشن می‌شود که هیچ‌کدام از دو نوع نظارت مذکور نظارتی مناسب بر حسن اجرای اصول قانون اساسی نمی‌باشد، لذا لازم است چگونگی این نظارت را در قانون اساسی جستجو نمود.

یارای تجاوز به آن اصول را نداشته باشد» (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۲۳).

در تحلیل ضمانت اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به موجب اصل ۷۲ قانون اساسی، شورای نگهبان مسؤولیت تضمین قانون اساسی در مقابل اقدامات مجلس شورای اسلامی را دارد. سؤال این است که در مقابل تجاوزات احتمالی سایر ارکان حکومت چه تضمین‌هایی برای قانون اساسی پیش‌بینی شده است؟ همچنین نظارت شورای نگهبان ناظر به پیش از تصویب قوانین است، حال اگر قوانین بعد از تصویب با تأیید شورای نگهبان، در مرحله اجرا، آثار و نتایجی مغایر با قانون اساسی داشته باشند، تکلیف چیست؟

گروهی معتقدند که براساس مقدمه قانون اساسی و اصول ۵ و ۵۷، در نظام حقوقی ما رهبری به‌عنوان نهادی برتر ضامن قانون اساسی و عدم انحراف از آن می‌باشد. «وقتی می‌گوییم رهبری بر سه قوه نظارت دارد یا رهبری وظیفه هماهنگی بین قوا را دارد، به‌طور غیرمستقیم، یعنی وظایف دادگاه یا شورای عالی قانون اساسی برعهده رهبر است، پس در این زمینه احساس خلأ نشده، لذا در قانون اساسی ما دادگاه عالی یا مشابه آن پیش‌بینی نگردیده است» (عمیدزنجانی و همکاران، ۱۳۸۰: ۱۶).

اگرچه احتمال نقض قانون اساسی توسط رهبری وجود دارد، اما باتوجه به آنکه براساس اصل ۵۷، قوا زیر نظر او و در چارچوب قانون اساسی موظف به انجام تکالیف خود هستند و براساس لغت‌نامه دهخدا و فرهنگ معین از واژه «زیر نظر» جز امر «نظارت» به معنی «تحت مراقبت و نگهداری» بر نمی‌آید، پس تخلف رهبری از قانون اساسی نافی صلاحیت نظارتی او بر اجرای قانون اساسی نیست. همچنانکه قانون اساسی در اصل ۱۴۲، رییس قوه قضائیه که منصوب رهبری است را مأمور رسیدگی به داری‌های رهبری کرده است تا خلاف حق افزایش نیافته باشد، یعنی قانون اساسی نیز امکان تخلف رهبری را پذیرفته و برای آن ناظری در نظر گرفته است، حتی اگر ناظر منصوب خود او باشد. مضاف بر اینکه براساس اصل ۱۰۷ قانون اساسی، رهبری در برابر قانون با آحاد ملت برابر است و مسؤولیت‌های ناشی از ولایت امر بودن را برعهده دارد، لذا در صورت نقض قانون اساسی و یا فقدان شرایط لازم رهبری و عدم انجام تکالیفی که قانون اساسی برای او در نظر

گرفته است، طبق اصل ۱۱۱ قانون اساسی توسط مجلس خبرگان عزل خواهد شد.

نتیجتاً در این ضمانت اجرا چون براساس اصل ۱۵۷ رییس قوه قضائیه توسط رهبری منصوب می‌شود، لذا نماینده او در قوه قضائیه تلقی شده و از آنجاکه یکی از وظایف رییس قوه قضائیه ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسؤولیت‌های اصل ۱۵۶ است، بنابراین برای او صلاحیت ایجاد تشکیلات لازم برای نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی نیز متصور است.

گروهی دیگر، اما رییس جمهور را به‌عنوان ضمانت اجرای قانون اساسی معرفی کرده‌اند. بر این اساس «در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مراقبت در اجرای اصول قانون اساسی و معطل و متروک‌نماندن آن‌ها و عدم نقض عملی آن‌ها، برعهده رییس جمهور گذاشته شده است» (مهرپور و همکاران، ۱۳۸۰: ۲۰) و «مسئول اجرای قانون اساسی در قوه قضائیه، قوه مقننه، قوه مجریه، صدا و سیما، نهادهای تابع رهبری و ...، رییس جمهور است» (هاشمی و همکاران، ۱۳۸۰: ۵۰)، لذا «قانون اساسی برای پاسداری از این قانون، از نظر تقنینی و اجرایی قائل به تفکیک شده است: پاسداری تقنینی برعهده شورای نگهبان است که از طریق نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی اقدام می‌نماید [و] پاسداری اجرایی، تحت عنوان «مسئولیت اجرای قانون اساسی» برعهده رییس جمهور قرار گرفته است» (هاشمی، ۱۳۸۰: ۲۸۴).

در این زمینه «قانون اساسی در مورد وظایف و اختیارات ناشی از مسؤولیت اجرای قانون اساسی که نخستین مسؤولیت مقرر در اصل ۱۱۳ برای رییس جمهور است، توضیحی نداده است» (عمیدزنجانی، ۱۳۸۶: ۱۲۵)، اما فصل دوم قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسؤولیت‌های ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵/۰۹/۰۴ مجلس شورای اسلامی از مواد ۱۳ تا ۱۶ تحت عنوان مسؤولیت رییس جمهور در اجرای قانون اساسی مواردی را بیان نموده است.

در قانون مذکور به صراحت اجرای قانون اساسی توسط رییس جمهور به وجود ابزاری چون نظارت، کسب اطلاع و بازرسی منوط گردیده است. همچنین اقدام مقتضی رییس جمهور در صورت توقف یا اجرای هر اصلی از اصول قانون اساسی وظیفه

و تفسیری را باقی نگذاشته باشد. براین اساس باتوجه به اصل ۱۵۶ قانون اساسی و عموم و اطلاق قوانین مدنظر در آن، این ضمانت اجرا با قوه قضائیه است که براساس اصل ۱۵۷ قانون اساسی، رییس قوه قضائیه تکلیف دارد به تناسب مسؤولیت‌های اصل ۱۵۶ در صورت لزوم تشکیلات لازم را برای اعمال نظارت بر حسن اجرای قوانین، اعم از قانون اساسی و قوانین عادی را مهیا نماید.

۱-۲- نظارت عام بر حسن اجرای قوانین نسبت به مجموعه

نظام سیاسی

به‌طور کلی برای نظارت بر حسن اجرای قوانین چهار وجه می‌توان در نظر گرفت: «اولاً تأمین این هدف که دستگاه سیاسی در چارچوب قانون و مقررات تعیین شده انجام وظیفه کنند؛ ثانیاً اختیار تشخیص دستگاه سیاسی و مجریان این دستگاه‌ها با اختیارات و وظایف قانونی آن‌ها منطبق باشد؛ ثالثاً اختیار و قدرت قانونی اعطاشده به دستگاه‌ها و کارگزاران در جهت منافع عمومی باشد و نهایتاً از سوءاستفاده از اختیار و قدرت قانونی جلوگیری به‌عمل آید و در صورت وارد شدن خسارت به مردم، خسارت فرد زیان‌دیده به‌خاطر اعمال نادرست جبران شود» (اسدالهی، ۱۳۸۶: ۷).

در نظام جمهوری اسلامی نهادهای متعددی در قانون اساسی برای نظارت بر هریک از قوای سه‌گانه و رهبری پیش‌بینی شده است. نظارت مجلس خبرگان بر عملکرد رهبری، نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه، نظارت عامه مردم بر هیأت حاکمه، نظارت رییس جمهور در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، نظارت قوه قضائیه از طریق قضات دادگاه‌ها، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور، هیأت مرکزی نظارت بر حقوق شهروندی بر حسن اجرای جریان امور و اجرای صحیح قوانین، نظارت بر صدا و سیما و همچنین نظارت مجلس شورای اسلامی با استفاده از ابزاری نظیر تذکر، سؤال و استیضاح کمیسیون اصل ۹۰ و دیوان محاسبات در اجرای اصل ۵۵ قانون اساسی، از این دست هستند.

با وجود تمامی این نظارت‌ها، قانون اساسی براساس اصل ۱۵۶، نظارت بر حسن اجرای کلیه قوانین اعم از اساسی و عادی را برعهده قوه قضائیه نهاده است تا به‌این‌وسیله، یک نهاد ناظر به‌صورت ویژه، اجرای قوانین توسط تمامی مجموعه نظام

او شمرده شده است، اگرچه نظر به اصل تفکیک قوا، قانون اساسی وظایفی را به‌صورت مشخص برای تک‌تک نهادهای سیاسی منظور داشته است، اما به‌منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، حق اخطار و تذکر را برای رییس جمهور قائل شده است که این امر جز با نظارت ممکن نیست. باین‌وجود شورای نگهبان در اظهارنظر تفسیری^۱ در خصوص اصل ۱۱۳ علیرغم بیان دیدگاه‌های متفاوت، مسؤولیت اجرای قانون اساسی را امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی شمرده است و بیان می‌دارد که «مسؤولیت رییس جمهور در اصل ۱۱۳، شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی، تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال، اختیارات و وظایفی را به‌عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است.»

مع‌الوصف براساس نظر شورای نگهبان رییس جمهور تنها در مسائل مربوط به قوه مجریه حق اجرای قانون اساسی را دارا است و اجرای قانون اساسی که وظیفه تمامی مجموعه نظام سیاسی است با نظارت بر اجرای قانون اساسی که نظارت بر اعمال همان ارکان و نهادهای سیاسی است، متفاوت است. مضاف بر اینکه اگر «رییس جمهوری علاوه بر مسؤولیت اجرای قانون اساسی، مسؤولیت نظارت بر آن را هم برعهده داشته باشد، این امر فی‌نفسه ضمانت اجرای قانون اساسی تلقی نمی‌شود، چراکه همیشه مقام ناظر با مرجع تضمین یکی نیست. در قوانین عادی هم در کنار مقام ناظر، مرجع ضمانت اجرا نیز وجود دارد. به‌عنوان مثال سازمان بازرسی کل کشور مسؤول نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری می‌باشد، اما ضمانت اجرای قوانین و یا مرجع تضمین آن‌ها، مراجع قضایی و دیوان عدالت اداری می‌باشد نه سازمان بازرسی کل کشور» (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۳۴۴).

در نهایت چون اجرای قانون اساسی برعهده کلیه مجموعه نظام سیاسی است، به‌عنوان ضمانت اجرای قانون اساسی، رکنی لازم است که قانون اساسی صراحتاً نظارت بر اجرای صحیح اصول خود را به آن تکلیف کرده باشد و جای شک، تردید و اما و اگر

^۱ - استفساریه عضو حقوقدان شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۱۳ قانون اساسی: تاریخ استفساریه: ۱۳۹۱/۰۳/۱۷ تاریخ بررسی در شورای نگهبان.

اساسی درست اجرا نشود و یا اجرای آن مغفول ماند، اقدام قوه قضائیه در راستای وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین قابل توجیه است.

از جمله سؤالات مطرح آن است که اگر قاضی در برابر دو متن متعارض قانون اساسی و قانون عادی قرار گیرد، باتوجه به اینکه حکومت با قانون برتر است، کدام قانون را باید اجرا کند؟ آیا فرآیند تطبیقی شورای نگهبان، صلاحیت قاضی را در تمیز قانون حاکم نفی می‌کند؟ اگر شورای نگهبان با انقضای مهلت ده یا بیست‌روزه خود در اصل ۹۵ مجال تطبیق را نیافته باشد و مصوبه‌ای مغایر با قانون اساسی، سیر نهایی را بیماید و ابلاغ شود، آیا قاضی اجازه دارد قانون اساسی را بر قانون عادی ترجیح دهد و در مقام تفسیر قضایی، مفاد قانون عادی را بر معنایی بگیرد که منطبق یا نزدیک با قانون اساسی باشد؟ «باتوجه به اصل ۷۳ که راه تفسیر قوانین عادی را در مقام تمیز حق برای قاضی باز گذاشته است و از آنجاکه مخالفت قوه مقننه با قانون اساسی، به صورت استثنایی برخلاف اصل، ممکن است ظاهر شود، دادرس می‌تواند و باید مفاد قانون عادی را بر معنایی حمل کند که نزدیک‌تر به قانون اساسی باشد. اما به‌رحال نمی‌تواند تا بدان حد پیش رود که امر تطبیق قانون عادی با قانون اساسی در کار او جلوه کند» (مدنی، ۱۳۶۹: ۸۰).

بنابراین قوه قضائیه در مقام اجرای وظایفش مکلف به نظارت بر اجرای قانون اساسی در اعمال قوه مقننه با حفظ احترام همه‌جانبه به استقلال آن قوه و عدم دخالت در امر قانون‌گذاری و تطبیق مصوبات با احکام اسلامی و قانون اساسی که وظیفه شورای نگهبان است، می‌باشد و چون قانون اساسی نظارت بر اجرای خود را برعهده قوه قضائیه گذاشته است و همه قوانین باید همسو با قانون اساسی باشند، لذا نظارت بر قوانین عادی معنادار می‌شود.

همچنین از سؤالات مطرح آن است که در مقام نظارت بر حسن اجرای قوانین توسط قوه قضائیه در حوزه وظایف قوه مقننه، حدود این نظارت چگونه خواهد بود؟ مثلاً اگر قانونی برخلاف روندی که آیین‌نامه داخلی مجلس مشخص کرده است، تصویب شود یا مجرای مورد تأیید قانون اساسی را طی نکند، قوه قضائیه مکلف به اجرای آن هست یا این قوه در حیطه وظیفه نظارتی خود می‌تواند از اجرای آن قانون توسط

سیاسی را که ذیل حدود صلاحیتی که قانون به آن‌ها بخشیده است، به انجام وظایفشان می‌پردازند، تحت نظارت داشته باشد تا اولاً اهداف قوانین محقق شود؛ ثانیاً هیچ دستگاهی از اجرای وظایف خود مبتنی بر قوانین کوتاهی نکرده و بدین‌وسیله از فساد و عقب‌ماندگی ناشی از عدم مسؤولیت‌پذیری و پاسخگویی جلوگیری به عمل آید.

در این زمینه برخی از ارکان قوه قضائیه تکلیف به نظارتی درونی بر حسن اجرای قوانین در داخل قوه قضائیه و برخی دیگر نظارتی بیرونی مربوط به اعمال قوه مجریه است. با این وجود علاوه بر اینکه این قوه نسبت به تحقق هدف و اجرای اصل ۱۵۶ قانون اساسی برای نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی و سایر قوانین در تمامی مجموعه نظام سیاسی علیرغم اختیارات بسیار، دچار غفلت و کم‌کاری است، بلکه در نظارت خود بر حسن اجرای قوانین در قوه مجریه نیز کمال این منظور را محقق نکرده است و فارغ از اعمال اداری، بسیاری از اعمال سیاسی و اجرایی نیز در سایه تخلف از قانون یا ترک فعل مغفول مانده است.

۲- نظارت بر حسن اجرای قوانین عادی و سایر مقررات

نظر به صراحت بند سوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی در صلاحیت نظارت بر حسن اجرای قوانین عادی توسط قوه قضائیه محل بحثی وجود ندارد. بنابراین در این بخش دامنه و نفوذ این نظارت و پاسخ به سؤالات و ابهاماتی نظیر رابطه این نظارت با اعمال و تکالیف قوه مقننه و چگونگی تصویب قانون در فرآیند تطبیقی از جانب شورای نگهبان مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

قوه مقننه باید در چارچوب شریعت و قانون اساسی به قانون‌گذاری بپردازد. تشخیص این مطابقت با شورای نگهبان است و مادامی که مهر تأیید این شورا بر مصوبات مجلس شورای اسلامی ننشیند، این مصوبات لباس قانون نخواهند پوشید.

اما «قوه قضائیه از چند جهت به اعتبار و قدرت‌بخشیدن به قوانین عادی می‌پردازد» (مدنی، ۱۳۶۹: ۷۹). برخلاف شورای نگهبان که ناظر بر تصویب قوانین است، قوه قضائیه هم مجری قانون و هم ناظر بر اجرای قانون است و نظر به فراگیری نظارت این قوه بر حسن اجرای قوانین، تا مرز احترام به اصل تفکیک قوا، در مواردی که توسط قوه مقننه قانون

بنابراین نظر به عام‌بودن نظارت بر حسن اجرای قوانین توسط قوه قضائیه در نظارت بر حسن اجرای قوانین عادی، قوه قضائیه مکلف است تا به سیاق نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی، بر تمام مجریان قوانین در هر نهادی که باشند، نظارت کرده و اجرای صحیح قانون را از آن مجریان مطالبه نماید و در صورت استتکاف و یا مغایرت با قانون برخورد لازم را اعمال نماید و تنها حد یقف این نظارت مرزهایی است که اصل تفکیک قوا قائل شده است.

۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین براساس قوانین خاص

فارغ از آنکه نظارت بر حسن اجرای قوانین براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی برعهده قوه قضائیه گذاشته شده است، در مواردی در قانون اساسی یا در قوانین عادی به‌صورت مستقیم امر نظارت بر اجرای آن قانون وظیفه‌ای خاص برعهده این قوه قرار گرفته است که حاصل آن نظارت بر حسن اجرای قوانین دیگر است.

۳-۱- نظارت طبق قوانین خاص در قانون اساسی

به‌طور کلی اجرای قانون تضمین‌کننده منافع عمومی است و مهم‌ترین علت فرار از قانون و قانون‌شکنی منفعت‌خواهی و عبور از نفع عمومی است. به‌کارگیری قدرت سیاسی برای دستیابی به ثروت، ملموس‌ترین نقض قانونی است که مکرر دیده شده است. «فلسفه وجودی قدرت سیاسی و دولت خدمت عمومی، دفاع از منافع همگانی و تأمین رفاه مردم است... و حاکمان و صاحبان قدرت، خدمتگزاران مردمند. از این رو اگر نظارتی بر قدرت سیاسی نباشد، بیشتر از آنکه تأمین‌کننده منافع عمومی باشد، در جهت تأمین منافع فردی قرار می‌گیرد» (قدسی، ۱۳۹۹: ۲۲)، تا آنجاکه «به‌هراندازه که برخی درگیر سیاست می‌شوند، انگیزه اصلی آن‌ها تأمین منافع شخصی می‌گردد. آن‌ها می‌کوشند با استفاده از دولت منافع بیشتری برای خود به‌دست آورند» (آلتن، ۱۳۸۶: ۱۸۲).

طبق اصل ۱۴۲ قانون اساسی، باید قبل و بعد از خدمت‌داری‌های مقامات عالی کشور و بستگان درجه یک آن‌ها به‌وسیله رییس قوه قضائیه رسیدگی شود تا افزایشی خلاف حق نیافته باشد. در مورخ ۱۳۸۳/۰۸/۲۳ دستورالعمل اجرایی این اصل توسط رییس قوه قضائیه که مسؤل رسیدگی به داری‌های صاحبان قدرت است، صادر شد. براساس ماده ۱ این دستورالعمل، لازم است دفتری با عنوان دفتر اصل ۱۴۲ قانون

قوه مجریه جلوگیری نماید؟ اساساً آیا قوه قضائیه می‌تواند بر اجرای آیین‌نامه داخلی مجلس نیز نظارت کند؟

باید توجه داشت که عمده وظیفه قوه مقننه قانون‌گذاری است و هرگونه قاعده، مقررات یا آیین‌نامه درون این قوه در راستای تحقق این مهم ایجاد شده است. بنابراین برای یافتن پاسخ سؤالات فوق باید دید که آیا خروجی آنچه از مجموع قواعد و ضوابط تحت قالب آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برمی‌خیزد، همان قانون است یا خیر؟ یعنی حتی اگر ایراداتی در ترتیب آیین‌نامه داخلی مجلس یا حتی روند شورای نگهبان وجود داشته باشد، اما براساس قانون عادی تصویب و ابلاغ شده آسیبی وارد نکند، آن را از حیثه قانون خارج نمی‌سازد. «برای مثال، هر لایحه یا طرحی، پیش از ارسال به کمیسیون مربوطه، باید وصول آن در جلسه علنی اعلام شود. اگر هیأت ریسه این قسمت از آیین‌نامه داخلی را رعایت نکند و طرحی بدون اعلام وصول، مراحل تصویب را طی کند؛ اگر طرحی برخلاف آیین‌نامه داخلی، به جای دو شور، در یک شور تصویب شود، این‌ها از مواردی نیست که مصوبه را از عنوان قانون خارج سازد. قاضی نمی‌تواند چنین اشکال‌هایی را مستمسک قرار دهد و از اجرای قانون سر باز زند» (مدنی، ۱۳۶۹: ۸۱). بنابراین به طریق اولی سایر ارکان قوه قضائیه نیز حق چنین نظارتی را بر قوه مقننه ندارند.

در راستای عمومیت نظارت قوه قضائیه بر قوانین و مقررات همچنین در نظام سلسله مراتب قوانین و براساس اصول ۱۳۸ و ۱۷۰ قانون اساسی، مقرراتی که قوه مجریه در حدود صلاحیت خود وضع می‌کند، اگر با هیچ‌کدام از احکام اسلامی، قانون اساسی و قوانین عادی در تعارض نباشد، «در حکم قانون‌اند، در غیراین‌صورت مراجع قضایی حق دارند و باید از اجرای آن خودداری کنند» (مدنی، ۱۳۶۹: ۸۳). بدیهی است که این تکلیف به عدم اجرا و درخواست ابطال، ناظر بر اطلاع و نظارت است.

همچنین براساس اصل ۱۶۱ قانون اساسی، «برای وحدت رویه قضایی به برخی از آراء دیوان عالی کشور اعتبار مطلق» (مدنی، ۱۳۶۹: ۸۴) داده شده است که «چون معمولاً بعد از ایجاد وحدت رویه، بعید است دیوان عالی مجدداً متوجه اشکال‌های آن شود و درصدد تغییر برآید» (مدنی، ۱۳۶۹: ۸۵) در نظارتی درونی در قوه قضائیه لازم است که بر آن‌ها نظارت به‌عمل آید.

همچنین در اصل دیگر از قانون اساسی امری تکلیف می‌شود که لازمه اجرای آن نظارت است. اصل ۴۹ غالباً اعمالی که نتیجه آن‌ها فساد مالی و دارایی‌های نامشروع می‌باشد را برشمرده و «دولت به مفهوم عام را موظف نموده است که با آن‌ها مقابله کند» (قدسی، ۱۳۹۹: ۸۶). رشوه، اختلاس، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از پیمانکاری‌ها و معاملات دولتی، همگی از جرایمی هستند که ارتکاب آن‌ها به‌طور مستقیم به‌واسطه قدرت اعطایی به جایگاهی است که قانون به افراد بخشیده و از این‌رو اصل ۴۹ از جمله اصولی است که به‌طور مشخص به شیوه‌های عبور از قانون با سوءاستفاده از مناصب قدرت اشاره دارد، لذا اجرای این اصل نظارتی مستمر را می‌طلبد.

با دقت در اصل مذکور و توجه به عباراتی چون «... موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند...» یا «... این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی... اجرا شود» روشن است راهکار حقوقی این اصل راهکاری تعقیبی و قضایی است، زیرا تعقیب، تحقیق و رسیدگی، اثبات، صدور حکم و اجرای آن در حیطه وظایف و اختیارات قوه قضائیه است. بر این اساس قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۳/۰۵/۱۷ مجلس شورای اسلامی، در ماده سوم خود، قوه قضائیه را موظف کرده است تا برای اجرای اصل مذکور در هر کجا که لازم باشد، به تأسیس شعبی از دادگاه انقلاب بپردازد تا به‌این‌وسیله به دعوی مطروحه در این اصل رسیدگی نماید. علاوه‌براین ماده چهارم این قانون در اجرای ماده ۳، تمامی نهادها و دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه و وابسته به آن و نیز شهرداری‌ها را موظف کرده است تا سوابق کلیه مقامات سیاسی و دولتی، کشوری و استانی از وزرا تا ذیحسابان وزارتخانه‌ها و مدیران سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، همچنین از شهرداران تا طرفین قراردادهای پیمانکاران در معاملات دولتی را بررسی و هر کجا که با موارد مشمول اصل ۴۹ مواجه شدند، از طریق شکایت، دادخواست یا گزارش در محاکم قضایی صالحه مطرح نمایند.

باوجود آنکه مقصود این اصل و قانون نحوه اجرای آن به‌صورت مشخص سوءاستفاده از قدرت و فساد ناشی از رابطه قدرت سیاسی و ثروت می‌باشد ولی آنچه در عمل از این اصل و قانون نحوه اجرای آن، تحقق یافته بیشتر رسیدگی به فساد صاحب‌منصبان وابسته به حکومت پهلوی است، چنانکه ماده

اساسی زیر نظر رییس قوه تشکیل گردد تا اقدامات لازم را برای اجرای آن اصل مبذول دارد. ماده ۱۳ این دستورالعمل در ارتباط با روش کار و عملکرد این دفتر ضمن اطلاع‌رسانی به موقع، استفاده مناسب از رسانه‌ها و افکار عمومی را تجویز نموده، اما چگونگی این استفاده را بیان نکرده است. همچنین استفاده از سازوکارهای پیشگیرانه به‌منظور جلوگیری از افزایش ناهق دارایی مقامات را تکلیف نموده، اما چگونگی این سازوکارها را مشخص نکرده است. با این حال تاکنون خبر و نامی از این دفتر در رسانه‌ها دیده یا شنیده نشده است، چه رسد به اقدامات لازم در استفاده مناسب از رسانه‌ها و افکار عمومی و ایجاد سازوکاری پیشگیرانه درخصوص از بین بردن زمینه‌های تحصیل و افزایش ناهق دارایی مسؤولان مربوطه.

نکته قابل تأمل در اصل مذکور بحث نظارت بر دارایی مقام رهبری است که امری غیرمعقول می‌نماید، زیرا «رییس قوه قضائیه نماینده رهبری و منصوب از جانب او می‌باشد، چگونه می‌شود رییس خود را مورد رسیدگی قرار دهد و با او در صورت لزوم برخورد کند؟ علاوه‌براین باوجود نظارت خبرگان رهبری طبق اصل ۱۱۱ قانون اساسی به‌ویژه کمیسیون تحقیق این اصل بر امور رهبر که شامل دارایی‌های او نیز می‌شود، دیگر نیازی به اقدام بی‌اثر و شاید ناممکن رییس قوه قضائیه نخواهد بود» (قدسی، ۱۳۹۹: ۸۵).

از آنجا که قوه قضائیه مستقل و رییس آن منصوب و نماینده رهبری است و غیر از رهبری، در مقابل هیچ نهادی مسؤولیت نداشته و پاسخگو نیست، تعلل در اجرای این اصل لطمه قابل توجهی به نظارت بر حسن اجرای قوانین محسوب می‌شود، زیرا در صورتی که قانون عادلانه بوده و خود قانون فسادزا نباشد، از اجرای صحیح قوانین امکان سوءاستفاده و منفعت‌طلبی و در نتیجه تحصیل و افزایش دارایی ناهق، صرف قرارگرفتن در جایگاهی که به‌واسطه قانون و برای اجرای قانون به افراد قدرت بخشیده، بر نمی‌خیزد. بنابراین اجرای اصل ۱۴۲، نظارتی است بر حسن اجرای قوانین تا از قدرت سوءاستفاده نشود و قدرت زمینه بروز بی‌عدالتی را فراهم نکند، همچنانکه اجرای این اصل عمل به مَرّ قوانین از جانب مسؤولین و بستن راه‌های فساد را منجر می‌شود که خود موجبی است بر اجرای صحیح سایر قوانین.

فسادی را به دادگاه صالحه گزارش دهند و تا مرحله صدور و اجرای حکم، آن را پیگیری نمایند» (قدسی، ۱۳۹۹: ۸۸).

به‌عنوان یکی دیگر از قوانین خاص، اصل ۱۷۴ قانون اساسی نیز وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را به‌صراحت برعهده قوه قضائیه گذاشته است. براین‌اساس در راستای حق نظارت قوه قضائیه در اصل ۱۵۶ قانون اساسی و به‌منظور حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین به‌صورت ویژه در دستگاه‌های اداری سازمانی تحت عنوان «سازمان بازرسی کل کشور» تشکیل شده است که زیر نظر رییس قوه قضائیه و براساس قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ و الحاقات بعدی عمل می‌نماید. انحصار نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری وجه‌تمایز نظارت این سازمان با نظارت عام قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین است.

همچنین طبق اصل ۱۷۵ قانون اساسی به‌منظور نظارت بر صدا و سیما، شورایی متشکل از نمایندگان سه قوه بر کار صدا و سیما نظارت می‌کند که چون این نظارت شورایی است، نظارت بر حسن اجرای قوانین در صدا و سیما توسط قوه قضائیه به‌واسطه قانون خاص محسوب نمی‌شود.

۳-۲- نظارت طبق قوانین خاص در قوانین عادی

با پیروی از اصل ۱۴۲ قانون اساسی و فلسفه وجودی آنکه قبلاً مطرح گردید، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۷ با اصلاحات کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۰۲ تصویب و ابلاغ گردیده است. براساس این قانون علاوه‌بر آنکه مقامات سیاسی موظفند تا صورت دارایی‌های خود، همسر و فرزندان‌شان را به قوه قضائیه اعلام نمایند، بلکه طبق ماده ۲ این قانون اساساً این اعلام از ملزومات ورود به عرصه قدرت سیاسی است و عدم اعلام آن به معنی عدم اجازه قرارگرفتن در مقام سیاسی موردنظر است.

طبق مواد ۱ و ۳ این قانون تمامی مقامات و کارگزاران سیاسی و حتی رییس قوه قضائیه و قائم مقام مقامات مذکور، موظف به اعلام صورت دارایی‌های خود هستند.

اگرچه براساس ماده ۶ این قانون قوه قضائیه موظف بوده است تا حداکثر ظرف ۶ ماه از زمان لازم‌الاجراشدن این قانون

پنجم قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی که به‌اندازه یک‌چهارم کل قانون می‌باشد صرفاً درباره وظیفه دادستان نسبت به رسیدگی به دارایی‌های مقامات و صاحب منصبان قبل از انقلاب می‌باشد، درحالی‌که شایسته بود با توجه به فساد ناشی از رابطه قدرت و ثروت که اکنون در جامعه نمودار است، سمت و سوی قانون مذکور و تلاش دادستان و دادگاه‌های رسیدگی‌کننده به این نوع از فساد متوجه رسیدگی به سوءاستفاده‌های پی‌درپی که اکنون از قدرت سیاسی می‌شود، می‌شد. به‌ویژه آنکه رسیدگی به سوءاستفاده مقامات سیاسی سابق دیگر محلی از اعراب ندارد. بدیهی‌است اجرای صحیح اصل ۴۹ علاوه‌بر آنکه سوءاستفاده‌کنندگان از قدرت را تعقیب و محاکمه می‌کند، بلکه سدی خواهد بود در برابر تجاوز به منافع عمومی و غارت بیت‌المال و ترمزی است برای کسانی که چنین قصدی دارند.

بنابراین در اجرای این اصل قوه قضائیه علاوه‌بر آنکه بخش عمده‌ای از اجرای این اصل را برعهده دارد، بلکه باید با نظارت بر اجرای صحیح این قانون با اختیاراتی که در دستگاه‌های اداری کشور به‌منظور حسن اجرای قوانین دارد، بر قسمتی که وظیفه بررسی سوابق و اعلام آن توسط نهادها و دستگاه‌های اجرایی شمارش شده در قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی به محاکم قوه قضائیه است، نظارت مناسب، دقیق، مستمر و پیگیری فعال داشته باشد.

البته قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی در مقام عمل کاستی‌هایی دارد که لازم است برای تحقق اهداف اصل ۴۹ اصلاح شود. از جمله این کاستی‌ها مشخص‌نبودن مسؤول اعلام و ارائه شکایت، دادخواست یا گزارش به محاکم قضائی از پرونده‌های سوءاستفاده مقامات نهادهای شمرده شده در ماده ۴ این قانون است. به‌عنوان مثال، مشخص نیست اگر وزیری خود عامل فساد و سوءاستفاده‌ای باشد، کدام مرجع در درون وزارتخانه وظیفه شکایت یا اعلام گزارش به دادگاه را دارد؟ «شایسته است برای مواجهه قضایی مناسب با فساد ناشی از رابطه قدرت و ثروت و برخورد مؤثر با سوءاستفاده مقامات مندرج در این ماده، اداره نهاد یا واحد مشخصی که خود تحت نظر مقامات مذکور در این ماده نباشند، تعیین شوند تا وظیفه مندرج در این ماده را به‌بهترین‌وجه انجام دهند و هرگونه

جمهوری اسلامی ایران، با تمامی مراجع و ارکان قوه قضائیه است که موظفند اگر در حین بازرسی با مواردی از افزایش من غیر حق دارایی مواجه شدند، به اداره کل اعلام نمایند، اما براساس ماده ۱۷ مسؤل تشخیص افزایش برخلاف حق، رییس قوه قضائیه است که می‌تواند آن را انتشار عمومی دهد.

ضمانت اجرای این قانون برای مشمولان ماده ۱ آن، براساس ماده ۱۱۵ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای عدم اعلام اموال یا کتمان آن یا گزارش ناقص آن، جرم و مستوجب مجازات تعزیری درجه (محرومیت از حقوق اجتماعی) است، لذا طبق ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤلان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران اداره کل موظف است مراتب را جهت تعقیب کیفری به دادستان تهران اعلام نماید. همچنین طبق ماده ۲۰ آیین‌نامه، ضمانت اجرای قانون مذکور در صورت عدم اقدام افراد مشمول ماده ۳ قانون در ارائه اطلاعات مربوطه، اداره کل از طریق دستگاه‌های مربوط موضوع را پیگیری خواهد کرد و در صورتی که علیرغم پیگیری اداره کل، اشخاص مذکور به وظایف و تکالیف موضوع قانون و آیین‌نامه عمل نکنند، اداره کل، موضوع را جهت اقدام مقتضی حسب مورد به مراجع ذیصلاح اعلام می‌کند.

اعلام حقوق و مزایای دریافتی کارگزاران سیاسی و مقامات اجرایی علاوه بر آنکه موجبات شفافیت امور مالی خادمین ملت می‌شود و از این جهت نیت اصحاب قدرت از حضور در مناصب سیاسی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی و ارکان نظام سیاسی مشخص می‌شود، بلکه سبب می‌شود تا اگر این کارگزاران در مظان اتهام سوءاستفاده از قدرت در جهت تأمین منافع فردی باشند، منشأ دارایی آن‌ها به آسانی قابل شناسایی باشد.

برای تحقق این مهم ماده ۲۹ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مصوب ۱۶/۰۱/۱۳۹۶، دولت را موظف می‌سازد تا با راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا در جهت شفافیت امور مالی کارگزاران سیاسی و مقامات و مدیران دستگاه‌های اجرایی و صاحبان قدرت اقدام نماید، به طوری که برای نهادهای نظارتی و مردم در دسترس باشد. اجرای دقیق و به هنگام این ماده در جلوگیری از فساد به واسطه قرارگرفتن در مناصب قدرت بسیار مؤثر است، بنابراین نظارتی فعال را می‌طلبد. براساس تبصره

آیین‌نامه اجرایی آن را بعد از تأیید رییس قوه قضائیه ابلاغ کند، اما سرانجام این آیین‌نامه در تاریخ ۲۰/۰۳/۱۳۹۸ از سوی این قوه ابلاغ گردید که نمونه این تأخیرها خود مانعی بر حسن اجرای قوانین است. براساس ماده ۲ این آیین‌نامه به منظور انجام وظایف موضوع قانون و آیین‌نامه آن، اداره کل ثبت دارایی مقامات مسؤل با نظر رییس قوه قضائیه در حوزه ریاست قوه قضائیه تشکیل می‌شود. براساس ماده ۳، مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضائیه با همکاری اداره کل موظف است سامانه‌ای را راه‌اندازی نماید که مقامات و کارگزاران مذکور در قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤلان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، اطلاعات مربوط به دارایی خود و خانواده‌شان را در آن ثبت نمایند. طبق ماده ۱۱ مقامات مسؤل موظفند بلافاصله پس از انتخاب یا انتصاب، فرم تعهدنامه را تأیید کنند و شروع به کار اشخاص فوق منوط به تأیید تعهدنامه (موضوع ماده ۲ قانون) است. از نقاط ضعف این آیین‌نامه عدم تعیین مهلت اعلام برای صورت دارایی مقامات در سامانه است، هرچند در مواد ۶ و ۷ برای اعلام صورت دارایی خانواده مقامات موضوع ماده ۱ و ۳ قانون مهلت‌هایی تعیین شده است.

براساس ماده ۱۳، هیأتی مرکب از سه نفر از قضات عالی‌رتبه به منظور بررسی دارایی‌های مشمولان ماده ۱ قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤلان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران توسط رییس قوه قضائیه تعیین می‌شود. «پس از ارجاع رییس قوه قضائیه، هیأت بررسی با ملاحظه اسناد و مدارک دریافتی و با اطلاعات حاصله، چنانچه درخصوص میزان دارایی اعلام‌شده و افزایش آن در طول دوره مسؤلیت تشکیک نماید، از افراد مشمول ماده ۱ قانون می‌خواهد طرق تحصیل و نحوه افزایش دارایی را کتباً ظرف مدت یک ماه اعلام نمایند.»^۱ این هیأت علاوه بر آنکه اختیار دارد تا در صورت لزوم از دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی درخصوص اموال و دارایی‌های ماده ۱ قانون استعلام کند، بلکه مراجع مذکور موظف به همکاری با این هیأت می‌باشند.

با بررسی ماده ۱۶ روشن است که وظیفه نظارت بر حسن اجرای قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤلان و کارگزاران

^۱ - ماده ۱۴ قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤلان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران.

در کنار نظارت فوق براساس بند ۱۳ ماده واحده قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، نظارت بر بازداشتگاه‌های نیروهای ضابط یا دستگاه‌هایی که به موجب قوانین خاص وظایف آنان را انجام می‌دهند و به نحوه رفتار مأموران و متصدیان مربوطه با متهمان توسط محاکم و دادسراها اشاره شده است. «اگرچه در این نوع نظارت، نهادی مستقل تعیین نشده است و به طور کلی نظارت بر بازداشتگاه‌های نیروهای ضابط مانند بازداشتگاه‌های که در کلانتری‌ها وجود دارد و متهم در برخی جرایم تا قبل از حضور در نزد مقام قضایی در آنجا نگهداری می‌شود را به عنوان وظیفه‌ای برای محاکم و دادسراها مقرر نموده است و از آن جهت که وضع این گونه مقررات بیانگر احتمال تعرض به حقوق شهروندی در این نوع بازداشتگاه‌ها می‌باشد و یا سابقه این گونه تعرضات منجر به وضع چنین مقرراتی شده است که نظارت محاکم و دادسراها را ایجاب کند، به‌رحال به عنوان مقرراتی که نظارت بر حقوق شهروندی خصوصاً حقوق شهروندی متهم برای مصون ماندن از هرگونه تعرض اعم از شکنجه، توهین، ایداً، تحقیر و ... را تأکید نموده است، حائز اهمیت است» (رستمی، ۱۳۹۰: ۴).

در بند ۱۵، دو نظارت اصلاحی و تشویقی در نظر گرفته شده است که به منظور اجرای آن، دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی در ۱۹ ماده و ۵ تبصره به همراه سه پرسشنامه در تاریخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۳ به تصویب رییس قوه قضائیه وقت رسید و برای اجرا به مراجع ذیربط ابلاغ شد. براین اساس «برای حسن اجرای قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی هیأت مرکزی موضوع بند ۱۵ این قانون مرکب از اعضای شورای معاونان قوه قضائیه تشکیل می‌شود که رییس قوه قضائیه ریاست هیأت مرکزی را برعهده دارد.»^۱

«نظارت اصلاحی» به عنوان یکی از مشخصه‌های نهادهای نظارتی براساس بند «ب» ماده ۲ این دستورالعمل به عنوان یکی از وظایف هیأت نظارت مرکزی و در بند «ج» ماده ۸ خود در خصوص وظایف و وظیفه هیأت‌های نظارتی و بازرسی استانی با عبارت «ارائه پیشنهاد ... اصلاح روش‌ها» به عنوان وظیفه

یک همین ماده برای نظارت بر حسن اجرای این قانون دو دستگاه نظارتی قوه مقننه و قوه قضائیه، یعنی دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی مأمور شده‌اند که «اگر این دو دستگاه نظارتی وظیفه خود را در این باره به درستی انجام دهند، دیگر جامعه شاهد این فساد ویرانگر نخواهد بود و دیگر ماجرای فیش‌های نجومی تکرار نخواهد شد» (قدسی، ۱۳۹۹: ۱۴۰). در این راستا براساس تبصره دوم این ماده حسابرسان و بازرسان قانونی، از جمله سازمان حسابرسی وظیفه دارد تا جهت پیگیری دو نهاد نظارتی موارد مندرج در این ماده را کنترل و در صورت تخلف گزارش نمایند.

اما در نظارت درونی بر حسن اجرای قوانین برای آنکه حقوق و آزادی‌های شهروندان در فرآیند دادرسی کیفری حفظ شود، علاوه بر قوانین و مقررات دقیق و کارشناسی شده، وجود نهادهای نظارتی درون قوه قضائیه که دارای ویژگی قضایی باشند ضروری است. در بخش نظارت درونی قوه قضائیه دو نهاد دادگاه انتظامی قضات با هدف کنترل نحوه عملکرد شخصی مقامات قضایی و نهاد دیوان عالی کشور با هدف نظارت بر اجرای قوانین در محاکم دادگستری وجود دارد. علاوه بر این دو نهاد که در حیطه وظایف و مسؤلیت‌ها عمل می‌کنند نهادهای دیگری از جمله نهاد نظارت بر حقوق شهروندی وجود دارند که در چارچوب وظایف و اختیارات هیأت عالی نظارت بر تخلفات اداری تعیین شده اقدام نظارتی انجام می‌دهند (رستمی، ۱۳۹۰: ۹).

در همین زمینه براساس ماده واحده قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ تکلیف و رد پای نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین مشهود است. براساس بند ۱۵ این قانون، رییس قوه قضائیه موظف به تشکیل هیأتی به عنوان نهاد نظارتی ویژه حفظ حقوق شهروندی به منظور نظارت بر حسن اجرای آن شده است که مبین ساختاری برای نظارت درونی قوه قضائیه می‌باشد و کلیه دستگاه‌های مرتبط با قانون موظف به همکاری لازم با این هیأت هستند. هیأت مذکور در صورت مشاهده تخلف باید در کنار تلاش برای اصلاح روش‌ها و انطباق آن‌ها با مقررات، با متخلفان از طریق مراجع صالح برخورد کرده و نتیجه را به رییس قوه گزارش دهد.

^۱ - ماده یک دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی.

اجرای قوانین خاص فوق‌الذکر به‌وسیله قوه قضائیه از دو جهت نقشی مؤثر در نظارت بر حسن اجرای قوانین می‌تواند داشته باشد، زیرا از یک‌سو اگر قوه قضائیه به درستی این قوانین را اجرا نماید، صلاحیت خود در نظارت بر حسن اجرای قوانین را اثبات نموده است، چون نظارت به معنی واقعی آن برابر با امر به معروف و نهی از منکر است و کسی شایستگی این وظیفه را دارد که عامل به آن باشد که رطب خورده را منع رطب نشاید و آنکه خود به قانون عمل نمی‌کند، نمی‌تواند خواهان اجرای قانون باشد؛ بنابراین اجرای مناسب و دقیق این قوانین با الگوشدن دستگاه ناظر در عمل به قانون، خود نقشی اثرگذار در نظارت بر حسن اجرای قوانین خواهد داشت. ازسوی دیگر اجرای درست و دقیق این قوانین، باتوجه به اینکه عامل اساسی که موجب نقض قوانین می‌شود، منافع مالی و سود شخصی یا گروهی است، موجب می‌شود جلو سوءاستفاده از مقام و موقعیت سیاسی گرفته شود و نقشی مؤثر در حسن اجرای قوانین ایفا کند.

ملاحظات اخلاقی: ملاحظات اخلاقی مربوط به نگارش متن و نیز ارجاع به منابع رعایت گردید.

تقدیر و تشکر: از تمام کسانی که ما را در تهیه این مقاله یاری رسانده‌اند، کمال تشکر را داریم.

سهم نویسندگان: نگارش این مقاله براساس اصول نگارش مقالات حقوقی در تمامی مراحل تهیه پلان، جمع‌آوری منابع و نگارش توسط نویسندگان صورت گرفته است.

تضاد منافع: این پژوهش فاقد هرگونه تضاد منافع است.

منابع و مأخذ

- اسدالهی، غلامرضا (۱۳۸۶). *نظارت قضایی بر اعمال دولت در حقوق ایران*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی دکتر ولی‌الله انصاری، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.

- آلتمن، آندرو (۱۳۸۶). *درآمدی بر فلسفه حقوق*. ترجمه بهروز جندق، چاپ اول، قم: مرکز انتشارات موسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی.

گروه‌های نظارت و بازرسی بیان شده است. همچنین در «نظارتی تشویقی» براساس بند ۱۳ ماده واحده قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی ذکر عبارت «... مجریان صحیح مقررات را مورد تقدیر و تشویق قرار دهند...» که در بند «و» ماده ۲ و بند «ج» ماده ۸ دستورالعمل اجرایی نیز به‌عنوان یکی از وظایف هیأت نظارت مرکزی و هیأت‌های نظارت و بازرسی استان مطرح می‌باشد، بیان گردیده است.

براساس مواد ۹ و ۱۰ دستورالعمل فوق «گروه‌های نظارت و بازرسی با حضور در محل مأموریت و ملاحظه پرونده‌ها، دفاتر و پیشینه‌های قضایی و اداری، بازدید از بازداشتگاه‌ها و زندان‌ها و مصاحبه با افراد و بررسی اقدام‌هایی که به‌منزله ضابط قوه قضائیه انجام می‌شود، چگونگی حفظ و رعایت حقوق شهروندی را بررسی کرده و گزارش لازم را طبق مفاد این دستورالعمل تهیه می‌کنند.» همچنین به این گروه‌ها اجازه داده شده است تا «با کلیه افراد بازداشت‌شده و زندانی و سایر افرادی که لازم بدانند، ملاقات و مصاحبه کرده و از پرونده‌ها، دفاتر و تمامی پیشینه‌های قضایی و اداری مربوط به موضوع رونوشت و تصویر تهیه کنند.» بنابراین براساس این موارد لزوم نظارتی عینی و ملموس براساس واقعیات و آنچه رخ می‌دهد و از زبان کسانی که به‌صورت مستقیم موضوع این قانون هستند، مشهود و اساساً یکی از ارکان نظارت محسوب می‌شود.

قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی نظارتی درونی و ضروری است، اما در مقام عمل براساس بند «ح» ماده ۲ دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون هیأت نظارت مرکزی موظف به گزارش به مردم از روند اجرای قانون است.

نتیجه‌گیری

در راستای صلاحیت نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین از حیث نوع قانون دو نظارت عام و خاص متصور است. نظارت عام نظارتی است که علاوه‌بر قوانین عادی و مقررات، قانون اساسی را نیز شامل شده و ازهمین‌رو تمامی اجزای مجموعه سیاسی را دربر می‌گیرد، لذا لازم است تا دستگاه قضا باتوجه به عمومیت و فراگیری از تمامی ظرفیت‌های موجود خود بهره برده یا متناسب با آن ابزار و امکانات فراهم نماید، اما نظارت خاص معطوف به قوانین خاصی است که باتوجه به ماهیت این قوه امر اجرای نظارت را برعهده آن گذاشته است.

- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱). *مبسوط در ترمینولوژی حقوقی*. جلد چهارم، چاپ دوم، تهران: انتشارات گنج دانش.
- رستمی، جعفر (۱۳۹۰). «چگونگی اعمال نظارت قضایی بر حقوق شهروندی با تأکید بر قانون حقوق شهروندی ۱۳۸۳». *همایش ملی نظارت قضایی و حقوق شهروندی در نظام جمهوری اسلامی ایران*.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶). *کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات مجد
- عمیدزنجانی، عباسعلی، مهرپور، حسین و هاشمی، محمد (۱۳۸۰). «قانون اساسی؛ مسؤولیت اجرا و تفکیک قوا». *مجله حکومت اسلامی*، ۲۰.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۶۸). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- قدسی، محمد (۱۳۹۹). *راهکارهای حقوقی جلوگیری از فساد ناشی از رابطه قدرت و ثروت*. رساله دکتری به راهنمایی دکتر فیروز اصلانی، تهران: دانشگاه تهران.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). *مبانی حقوق عمومی*. چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۶۹). *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*. جلد ششم، تهران: سروش.
- مشکینی، علی (۱۴۰۶ ق). *تحریرالمعالم*. چاپ چهارم، دفتر نشر الهادی.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳). *جستارهایی در حقوق عمومی*. تهران: انتشارات خرسندی.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۰). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. جلد دوم، چاپ پنجم، تهران: نشر دادگستر.



The Jurisdiction of the Judiciary in Monitoring the Good Implementation of Laws in the Islamic Republic of Iran

Ammar Ghodsi*¹, Mohammad Ghodsi²

1. M.A, Public law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

2. Ph.D, Public law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 43-56

Corresponding Author's Info

ORCID: 0000-0000-0000-0000

TELL: 000000000000

Email: azadghodsi.ag@gmail.com

Article history:

Received: 21 May 2023

Revised: 05 Jul 2023

Accepted: 12 Aug 2023

Published online: 23 Sep 2023

Keywords:

Supervision, Good
Implementation of Laws,
Guarantee of Implementation,
Constitution, Normal Law,
Judiciary.

ABSTRACT

Supervision of the good implementation of laws is based on Article 156 of the Constitution, a general and inclusive supervision. This means that it should be applied to all types of laws, both basic and ordinary and other regulations and it should be imposed on all the components of the political system that are in any way law enforcers. Therefore, the constitution, like other laws, needs an executive guarantee to ensure its good implementation that according to the nature and capacities of the judiciary, this guarantee is within the authority of this authority, the only limit of which is the principle of separation of powers, As in line with this supervision, there are laws that have specifically demanded this supervision from the judiciary and the root of this task is the generality and universality of supervision that Article 156 has imposed on it due to the characteristics of this branch.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2023 The Authors.

How to Cite This Article: Ghodsi, A & Ghodsi, M (2023). "The Jurisdiction of the Judiciary in Monitoring the Good Implementation of Laws in the Islamic Republic of Iran". *Journal of Contemporary Legal Thought*, 4(3): 43-56.