

فصلنامه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل

سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

صفحات: ۴۷-۷۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۱۸؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۸/۰۹/۲۲



ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران

محمد حسینی^۱، داود قاسمی^{۲*}

چکیده

قانون اساسی میثاق میان ملت و دولت و تبیین کننده نهادها و مناسبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جامعه و حقوق و آزادی‌های اساسی ملت و ترسیم‌کننده چارچوب نظام حکومتی است. قانون اساسی ممکن است از یک سو با تصویب قوانین عادی یا دستورات و مقررات لازم الاجرای دولتی و از سوی دیگر با نقض عملی مقررات آن یا کوتاهی در فراهم کردن زمینه‌های اجرایی آن، مورد تعدی قرار گیرد. همین امر بحث نظارت بر قانون اساسی را به یک موضوع مهم مبدل ساخته است. سؤال اساسی که در این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد به بحث حقوق ملت در قانون اساسی و ساز و کارهای نظارت بر این حقوق مربوط می‌شود. یافته‌های تحقیق حاکیست برابری، امنیت و آزادی مهمترین حقوق مردم در فصل سوم قانون اساسی است که شورای نگهبان وظیفه نظارت بر این حقوق در حوزه تقنینی را بر عهده دارد و رئیس جمهوری و مجلس شورای اسلامی مسئول نظارت بر اجرای حقوق مردم در قانون اساسی است و دیوان عدالت اداری به تخلفات ناشی از نقض حقوق ملت رسیدگی می‌کند. در این تحقیق که به روش تحلیلی-توصیفی صورت گرفته این نتیجه قابل بیان است که در کل ساز و کار نظارت بر نقض حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی علی‌رغم اینکه حوزه‌های تقنینی (نظارت بر قانونگذاری) و اجرایی (جلوگیری از نقض حقوق مصوب) را شامل می‌شود اما آنگونه که باید جوابگو و کارآمد نبوده است. به نظر می‌رسد تعدد مراجع نظارت بر حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی سبب ناهماهنگی و عدم انسجام و لذا ناکارآمدی نهادهای نظارتی شده است.

واژگان کلیدی: حقوق ملت، نقض قانون اساسی، شورای نگهبان، رئیس جمهور، قوه مقننه، دیوان عدالت اداری، نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، گروه علمی حقوق، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران.

** استادیار، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، گروه علمی حقوق، دانشگاه غیر دولتی- غیر انتفاعی شمال، آمل، ایران
نویسنده مسئول ایمیل: d.ghasemi@shomal.ac.ir

۱- مقدمه و طرح مسأله

حقوق ملت از مباحث محوری نظام‌های مختلف سیاسی است که در قانون‌های اساسی عموم کشورها بر آن تأکید می‌شود. قانون اساسی میثاق میان ملت و دولت و بیان‌گر نهادها و مناسبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جامعه و حقوق و آزادی‌های اساسی ملت و ترسیم‌کننده چارچوب نظام حکومتی است.

فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تحت عنوان «حقوق ملت» طی ۲۴ اصل (اصول ۱۹ تا ۴۲) بر این حقوق تأکید ورزیده است. طبیعتاً نظام حکومتی که بر مبنای قانون اساسی پذیرفته شده از سوی ملت تشکیل می‌شود باید در جهت حفظ و حراست از قانون اساسی و اجرای مقررات آن همت گمارد. قانون اساسی ممکن است از یک سو با تصویب قوانین عادی یا دستورات و مقررات لازم‌الاجرای دولتی و از سوی دیگر با نقض عملی مقررات آن یا کوتاهی در فراهم کردن زمینه‌های اجرایی آن، مورد تجاوز قرار گیرد. در متن قانون اساسی بسیاری از کشورها، تمهیداتی در هر دو زمینه مزبور اندیشیده شده و راه کارهایی طراحی شده است.

ساز و کارهای صیانت از حقوق ملت یکی از مهم‌ترین مباحث حقوق اساسی است. در حقوق اساسی تاکنون دو مدل عمده «صیانت از قانون اساسی» شناخته شده است. مدل آمریکایی با سپردن این نقش به دادگاه‌های عادی از مدل اروپایی که برای ایفای این وظیفه نهادهای مخصوصی را ایجاد نموده است، متمایز می‌گردد.

سوالات اساسی که در این تحقیق مطرح می‌شود این است که؛ سازوکارهای نظارت بر نقض حقوق ملت در قانون اساسی ایران چیست؟ و اینکه ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران تا چه میزان کارآمد بوده است؟ علاوه بر این چه مرجعی صلاحیت رسیدگی به عامل نقض قانون اساسی را دارد؟ و اینکه تعدد ساختارهای نظارتی چه نتایجی را در بر داشته و آیا کارآمد بود است؟ همچنین ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی چه تأثیری می‌تواند در صیانت از حقوق مصرح ملت در قانون اساسی، داشته باشد؟

تحقیق حاضر درصدد بررسی و پاسخگویی به سوالات فوق است. در همین راستا ابتدا حقوق ملت در فصل سوم قانون اساسی تبیین شده و سپس روش‌های نظارت بر قانون اساسی بیان شده است. در ادامه سازوکارهای نظارت بر قانون اساسی بررسی شده است. در این قسمت وظایف شورای نگهبان به عنوان رکن نظارت تقنینی قانون اساسی و رئیس‌جمهور به عنوان مجری قانون اساسی و ناظر بر اجرای قانون اساسی

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران.....۴۹

در عرصه اجرایی، قوه مقننه به عنوان ناظر بر اجرای بخش هایی از حقوق ملت و دیوان عدالت اداری به عنوان عنصر رسیدگی به تخلفات و نقض حقوق ملت در قانون اساسی، نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی به عنوان پیشنهادی مطابق با موازین بین المللی جهت ارتقاء نظارت بر نقض حقوق ملت، بررسی شده است.

۲- حقوق ملت در قانون اساسی ایران

۲-۱- مساوات در قانون اساسی

در جایجای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از آرمانها و ارزشهای مساوات و برابری حمایت شده است. به کار رفتن کلماتی مانند «همه افراد ملت»، «هر فرد و خانواده ایرانی»، «همه مردم ایران» و نظایر آن، در اصول مختلف قانون اساسی بیان کننده این واقعیت است. البته دو اصل نوزدهم و بیستم صراحت بیشتری در تأیید این قضیه دارند.

البته بجز این دو اصل، اصول دیگری از قانون اساسی مانند اصل ۳ در بندهای ۳، ۸، ۹، ۱۴ و ۱۵ همه حکایت از حمایت بی چون و چرا از آرمانها و ارزشهای مساوات و برابری در قلمروهای اقوام و قبایل، دین و مذهب، جنسیت، حقوق، تکالیف، اجرای قانون و ... در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارند. (آشوری و همکاران، ۱۳۸۳: ۲۲۰)

همچنین سیستم حقوقی طراحی شده در قانون اساسی به گونه ای است که محور تمامی حرکات اقتصادی از اصل عدالت بهره می گیرد. (خداپرست، ۱۳۸۰: ۸۳)

۲-۲- امنیت

قانون اساسی در اصل ۲۲ خود تضمین حیثیت و آبروی افراد را مدنظر قرار داده است. همچنین، قانون اساسی در اصول متعددی به حق حیات اشاره نموده و آن را مورد تأیید قرار می دهد. از جمله بند ششم اصل دوم که «کرامت و ارزش والای انسان» را از پایه های ایمانی نظام عنوان می کند، کرامتی که الزاماً از طریق احترام به حیات انسانها و همچنین مقدمه چینی به قصد ایجاد یک زندگی سالم و بدون فقر مادی و جهل فکری برای عموم افراد جامعه، حاصل می شود. علاوه بر این، اصل ۲۲ صریحاً اعلام می دارد که جان اشخاص در برابر هرگونه تعرض مصون است، مگر به حکم قانون. اصل مذکور، سلب حیات آدمی را ممنوع می سازد و برای زندگی افراد

۵۰. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

حرمت و احترام قائل شده و بدان بها می‌دهد، جز در مواردی که فرد مجرم، عامل چنان عملی گردد که به موجب قانون جزا، مستحق اعدام و مرگ باشد. همچنین در قانون اساسی امنیت مسکن افراد، به عنوان یکی از حقوق مهم شهروندی شناخته می‌شود که نه تنها اشخاص خصوصی و عمومی حق تعرض به آن را ندارند، بلکه با استناد به اصل ۳۱ و بند ۱ اصل ۴۳، تأمین مسکن برای مردمان از جمله تکالیف اجتماعی دولت محسوب می‌شود. بدین معنا و به موجب اصل ۲۲، مسکن از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون حکومت اسلامی ورود به حریم اشخاص را تجویز کند. در اصل ۳۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانونی بودن مجازات‌ها مورد توجه قرار گرفته است و در اصل ۳۶ نیز آمده است: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد».

اصل ۳۴ قانون اساسی نیز به حق دادخواهی تأکید دارد. بر اساس این اصل، دولت موظف است تا دادگاه‌های صالح را بر اساس موازین اسلامی ایجاد کند تا امکان عملی مراجعه به آنها فراهم آید. این حق مردم است که با بهره‌مندی از دادگاه‌های صالح و قضات شایسته هیچ‌گونه نگرانی و دغدغه‌ای از تعرضات غیرقانونی نداشته باشند. همچنین اصل ۲۵ قانون اساسی به مصونیت مکاتبات، مخابرات و اسرار شخصی اشعار می‌دارد.

۲-۳- آزادی

قانون اساسی جمهوری اسلامی دولت را موظف به تأمین آزادی‌های مشروع و قانونی ملت ایران می‌کند. در بند هفتم از اصل سوم آمده است: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است... همه امکانات خود را برای تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون به کاربرد». اصل نهم نیز، آزادی را یکی از محورهای اصلی نظام سیاسی کشور دانسته که به صورت‌های گوناگونی متظاهر می‌شود و در فصل سوم، آزادی افراد را تا آن حد که به حقوق و آزادی دیگران، نظم عمومی و مبانی اسلامی ضرر نرساند، وسیعاً مورد تأکید قرار می‌دهد.

علاوه بر این، اشتغال هر فرد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از سه جهت مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است:

اول؛ آزادی انتخاب نوع و کیفیت شغل است که بر اساس صدر اصل ۲۸ قانون اساسی افراد هر شغلی را که مایلند، می‌توانند انتخاب کنند؛ مشروط بر اینکه مغایر با دستورات اسلام و مصالح عمومی نباشد؛

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران.....۵۱

دوم؛ حق داشتن شغل مناسب، متناسب با استعداد و توانایی اشخاص است که به موجب ذیل اصل ۲۸ قانون اساسی، این امر به عنوان یک حق مسلم هر فرد ایرانی بر عهده دولت گذاشته شده است.

سوم؛ تضمین امنیت شغلی افراد است که در اصل ۲۲ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است.

همچنین، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۳۰، دولت را موظف می‌دارد تا وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد. علاوه بر این، قانون اساسی ایران در اصل ۲۳ خود آزادی عقیده را یکی از حقوق اساسی ملت بر شمرده است.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در قانون اساسی به موضوع «آزادی عقیده و بیان» به مثابه یکی از حقوق مهم ملت توجه شده که دامنه آن به نشریات و مطبوعات نیز تسری می‌یابد. پس از پذیرفتن آزادی عقیده و بیان، طبیعتاً موضوع استفاده از وسایل مورد نیاز جهت تبلیغ مطرح می‌شود. مطبوعات به عنوان مبلغ عقاید و مواضع فکری و سیاسی گوناگون، در جایگاه رفیعی قرار دارند. در اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده را آزاد می‌داند مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. همچنین اصل ۳۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

«هیچ کس را نمی‌توان از محل اقامت خود تبعید کرد یا از اقامت در محل مورد علاقه‌اش ممنوع یا به اقامت در محلی مجبور ساخت، مگر در مواردی که قانون مقرر می‌دارد».

۳- سازوکار نظارت بر حقوق ملت در ایران

۳-۱- نظارت تقنینی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازوکار صیانت تقنینی را در تمام مراحل شکل‌گیری یک قانون، به نحوی از انحاء مد نظر قرار داده است که مقامات مسئول و مراجع ذیربط در تمام مراحل باید اهتمام بسیار داشته باشند تا برخلاف قانون اساسی

۵۲. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

گامی برداشته نشود. قانون‌گذار اساسی برای اینکه این تدابیر و سازو کارهای پیش‌بینی شده ضمانت اجرای لازم و کافی را داشته باشد، در راس سازوکارهای یاد شده شورای نگهبان قانون اساسی را قرار داده است که باید کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی بدون استثنا، برای بررسی و کنترل از نظر مغایرت نداشتن با شرع و قانون اساسی به آن مرجع فرستاده شود. (موسی زاده، ۱۳۸۸: ۵۴-۵۵) در اینجا ابتدا به شورای نگهبان و سپس به بررسی دیگر مراجع و مقامات مسئول خواهیم پرداخت.

مرجع اصلی و تخصصی صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان است. قانون اساسی در فصل ششم که درباره قوه مقننه است، اصول ۹۱ تا ۹۹ را به این موضوع اختصاص داده است. مهم‌ترین وظیفه شورای نگهبان، بررسی مصوبات مجلس از نظر عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی است. شورای نگهبان در راستای انجام دادن وظایف محول دو نوع جلسه دارد: یکی جلسات عادی که در هفته سه روز تشکیل می‌شود و دیگری جلسات فوق‌العاده بر طبق آیین‌نامه مربوط. (هاشمی، ۱۳۹۱: ۲۳۵)

آنچه در رسیدگی‌ها ملاک است، عدم مغایرت است؛ یعنی اگر ۶ نفر از اعضا به مغایرت رأی دادند و ۶ نفر دیگر به عدم مغایرت رأی دادند، نتیجه این است که ۷ نفر به عدم مغایرت رأی نداده‌اند، لذا مغایر شناخته نمی‌شود. اگر اکثریت به عدم مغایرت با قانون اساسی یا عدم مغایرت با شرع رأی دادند، مصوبه مجلس تأیید شده است و به مجلس اعلام می‌گردد و مجلس نیز برای اجرا به دولت ابلاغ می‌کند. ولی اگر رأی به مغایرت داده شد، این رأی همراه با استدلال‌ها به صورت موجز به مجلس اعلام می‌شود تا مجلس بتواند با توجه به دلایل به اصلاح مصوبه مبادرت کند و مجدداً به شورا برگردد.

آخرین مطلب در باب رسیدگی این است که برخلاف بعضی کشورها که رسیدگی و بررسی مطابقت یا عدم مطابقت به درخواست برخی مقامات یا درخواست افراد یا ایراد اصحاب دعوی و محدود به قوانین و مصوبات خاص موکول است، شورای نگهبان به تمامی قوانین مصوب بدون استثنا و بدون نیاز به درخواست هیچ فرد و مقامی به رسیدگی می‌پردازد. هر مصوبه‌ای که در مجلس به تصویب رسید قبل از اینکه برای امضاء به رئیس جمهور ابلاغ شود، باید به شورای نگهبان فرستاده شود. اصل ۹۴ قانون اساسی به همین مطالب اشاره می‌کند.

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران.....۵۳

مصوبات مجلس در شورای نگهبان با یکی از حالات ذیل روبه‌رو می‌شود:
الف) تأیید مصوبه: در صورتی که شورای نگهبان هیچ قسمت از مصوبه را با قانون اساسی و شرع مغایر نداند و مصوبه را با آن دو منطبق تشخیص دهد، تأیید آن را به مجلس اعلام می‌کند و این کاملترین شکلی است که مصوبه دارد و به دنبال آن، مصوبه از دستور خارج، و برای امضای رئیس جمهور و دستور اجرا، ارسال می‌شود.
ب) سکوت در مقابل مصوبه: در صورتی که شورای نگهبان پس از گذشت مدت- های قانونی درباره مصوبه اظهار نظر نکند با استنباط از اصل ۹۴ قانون اساسی، این سکوت، تأیید تلقی می‌شود. (مفهوم مخالف اصل ۹۴)

ج) تشخیص مغایرت مصوبه: ممکن است شورای نگهبان، تمام یا بخشی از مصوبه را با قانون اساسی مغایر تشخیص دهد. در صورت اول، مصوبه را رد و در صورت دوم موارد مغایر را قید می‌کند؛ در هر صورت باید دلیل یا دلایل تصمیم خود را اعلام کند. (مدنی، ۱۳۷۳: ۲۲۸)

نظارت شورای نگهبان بر قانون اساسی، نظارتی مطلق و شامل تمام مصوبات مجلس است و به عنوان یک مرحله از قانون‌گذاری تلقی می‌شود؛ به این معنی که تمام مصوبات مجلس به صورت منظم باید از کانال این شورا بگذرد. بر نظارت شورای نگهبان به صورت یک حق و تکلیف نگریسته شده است؛ به طوری که شورای نگهبان حق ندارد به بهانه اعمال نظارت خویش سیر قانون‌گذاری را با بن‌بست روبرو سازد. این مسئله در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی دقیقاً منعکس شده است. در صورت رعایت نکردن ظرف زمانی ده روز و درخواست نکردن استمهال وقت که در اصول ۹۴ و ۹۵ مطرح شده است، ممکن است مصوبه مجلس به قانون تبدیل شود و قانونی برخلاف قانون اساسی یا شرع امکان اجرایی شدن پیدا کند. در چنین مواردی موضوع مسئولیت شورای نگهبان مطرح می‌شود، چون در واقع شورای نگهبان به وظیفه قانونی خود در موعد مقرر عمل نکرده است. (هدایت نیا و کاویانی، ۱۳۸۰: ۱۴۲-۱۴۳) البته مطابق عملکرد و رویه‌ای که شورای نگهبان در چنین مواقعی در پیش گرفته، عملاً از وضع و اجرای قانون خلاف شرع و قانون اساسی پیشگیری شده است.

اصل ۹۶ قانون اساسی به نوعی اعتبار و جایگاه ویژه‌ای برای فقهای شورای نگهبان قائل شده و این امر بر اساس این فرض صورت گرفته است که فقهای شورای نگهبان ضمن آنکه به عنوان فقیه و کارشناس، نظارت شرعی بر مصوبات مجلس را برعهده

۵۴. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

دارند، به لحاظ نظارت قانونی نیز در سطح حقوقدانان شورا هستند. در نتیجه، صیانت تقنینی از قانون اساسی با پشتوانه دوازده نفر عضو شورا صورت می‌گیرد.

یکی دیگر از مسائل مهم که در خصوص صیانت تقنینی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، این است که با آنکه مطابق اصول یاد شده، وظیفه اصلی نگاهبانی گذاشته شده، اما ورود شورای نگهبان به امر نگاهبانی از قانون اساسی در گرو تصویب قانون از سوی قوه مقننه و یا ارجاع تصویب‌نامه و آئین‌نامه قوه مجریه از جانب دیوان عدالت اداری به آن شورا است. اگر اجرای برخی از اصول قانون اساسی نیز متضمن تصویب قانون از سوی قوه مقننه باشد و قوه مقننه هم به هر دلیلی از تصویب قانون مورد نظر خودداری کند، در چنین شرایطی شورای نگهبان در عمل قادر به نگاهبانی از قانون اساسی نیست و اصولاً در این وضعیت اختیارات قانونی و صلاحیت ورود ندارد و شورا در نمونه‌های بسیاری این امر را تایید کرده و از ورود به ارجاعاتی که مسبوق به تصویب قانون از سوی قوه مقننه نبوده، خودداری کرده است. به این ترتیب، به نظر می‌رسد که شورای نگهبان نمی‌تواند از حیث تعلل و تاخیر مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین مبتنی بر تکلیف، متعرض قوه مقننه شود و مجلس را به ایفای تکلیف وا دارد. (شریف، بیتا: ۱۲۵-۱۲۶)

از وظایف دیگر شورای نگهبان، تفسیر قانون اساسی است که می‌تواند گامی موثر در راستای حمایت و صیانت تقنینی از قانون اساسی باشد. طبیعت قانون اساسی ایجاب می‌کند که کلیات را اعلام کند و وارد جزئیات نشود و امور جزئی را به قوانین عادی واگذار و قوانین عادی نیز باید با قانون اساسی تطبیق داده شوند. بنابراین با در نظر گرفتن این ضرورت‌ها، اهمیت تفسیر در حد بالایی قرار می‌گیرد. از طرف دیگر، راه تفسیر نباید چنان باز و مجاز باشد که همان معنای تغییر از تفسیر، دامنگیر جامعه شود. (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۳۳۲) اصل ۹۸ قانون اساسی این امر مهم را به عهده شورای نگهبان گذاشته و چنین مقرر کرده است: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود». مهم‌ترین وظیفه شورای نگهبان در صیانت از قانون اساسی مصون نگه داشتن آن از هر گونه تفسیر و تغییر انحرافی است. به این ترتیب، شورای نگهبان در مقام تفسیر قانون اساسی باید به اصول بنیادی و جهت‌گیری‌های کلی و روح قانون اساسی توجه کند و تفسیر خود را بر این اساس ارائه دهد. شورای نگهبان تاکنون بنا به ضرورت و نیاز دستگاه‌های کشور در خصوص برخی از اصول قانون اساسی تفسیرهایی ارائه داده است. البته در زمینه‌هایی هم که با موضوع

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران.....۵۵

بحث ما کاملاً ارتباط دارد، شورا به نحوی مطلوبی عمل نکرده است. برای نمونه شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ در پی استعلامی که رئیس جمهور وقت در خصوص موافقت یا مخالفت ماده ۱۸ مصوبه مجلس خبرگان با قانون اساسی انجام داد، به این صورت اعلام نظر کرد که «تشخیص مغایرت و عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان (مجلس انتخاب کننده و ناظر بر عملکرد نهاد رهبری در ایران) با شورای نگهبان نیست... و مصوبات مجلس خبرگان خارج از محدوده اصول قانون اساسی اعتبار ندارد». (مجموعه قانون اساسی ایران، ۱۳۶۸: ۱۵۳-۱۵۴) البته شاید بتوانیم در این خصوص مصوبات دیگر نهادها مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، برخی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام (سیاست‌های کلی و حل معضلات نظام) و شورای عالی امنیت ملی را نیز بیفزاییم که ضرورت مطابقت مصوبات آنها با قانون اساسی همیشه احساس می‌شود اما نهاد متولی این کار مانند مورد قبلی تا کنون مشخص نشده است. بنابراین، آنچه که در اینجا مهم است و تفسیر شورای نگهبان هم آن را تایید می‌کند این است که بخشی از قوانین و مقررات لازم الاجرای کشور از محدوده کنترل و نظارت مرجع صیانتی خارج شده‌اند و آنچنان که باید از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صیانت تقنینی کامل و فراگیر به عمل نمی‌آید، شاید بهتر است علت محدودیت اختیارات قانونی مرجع صیانتی را در خود قوانین بجوئیم.

اما همان طوری که در آغاز این بحث مطرح شد، صیانت از قانون اساسی به مجموعه نهادها و سازو کارهایی اطلاق می‌شود که به وسیله آنها بدون هیچ محدودیت برتری قانون اساسی بر همه قوانین دیگر تضمین می‌شود. (هامون و واینر، ۱۳۸۳: ۸۱) به این دلیل این نیاز احساس می‌شود تا شورای نگهبان که به عنوان نهاد متولی صیانت کننده تقنینی قانون اساسی ما شناخته شده است بایستی و در مقام ایفای وظایف خود با رجوع مکرر و ارزیابی صحیح و حتی با تفاسیر دقیق و جدیدی از اصول قانون اساسی، سازوکارهایی را ارائه کند تا تمام قوانین و مقررات لازم الاجرای کشور مطابق قانون اساسی تصویب، و برتری قانون اساسی به ویژه در صیانت از حقوق ملت برای همیشه حفظ شود.

۳-۲- نظارت بر اجرا

در یک نگاه کلی، شاهد آنیم که صلاحیت نظارت بر اجرای قانون اساسی به عنوان وظیفه‌ای گسترده بر دوش تمامی ارکان حکومت و حتی بر دوش مردم نهاده شده است.

۵۶. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران، زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول قانون اساسی اعمال می‌گردند.

از این رو، مقام رهبری به‌عنوان فقیه عادل، دارای صلاحیت نظارت بر قوای سه‌گانه بوده و نسبت به اجرای قوانین، فرمان داده و متصدیان امور را از تخلفات و کجروی‌ها منع می‌کند. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۸۶)

قوة قضائیه نیز به انحاء مختلفه، جهت نظارت بر اجرای قانون اساسی، گام برمی‌دارد. به موجب بند سوم اصل (۱۵۶) قانون اساسی از جمله وظایف این قوه، «نظارت بر حسن اجرای قوانین» است که در این راستا، «دیوان عالی کشور» عهده‌دار اجرای صحیح قوانین در محاکم است. «دیوان عدالت اداری» نیز با رسیدگی به شکایات مردم نسبت به مأمورین و یا آیین‌نامه‌های دولتی و تطبیق عملکرد و تصمیمات آنها با قوانین موجود، موارد خلاف قانون را نقض می‌نماید و یا «سازمان بازرسی کل کشور» که مسؤول نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اداری است نیز چنین وظیفه‌ای را برعهده دارد. چنانچه از اطلاق واژه «قوانین» در اصول فوق، به‌دست می‌آید، کلیه نهادهای مذکور هر کدام به نحوی وظیفه «نظارت بر اجرای قانون اساسی» را برعهده دارند.

باید افزود که این مهم، تنها در صلاحیت دستگاه‌های حکومتی، محدود نمی‌شود؛ بلکه به موجب اصل (۸) قانون اساسی «در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم، نسبت به یکدیگر؛ دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت» و می‌دانیم که از جمله مصادیق «معروف»، همان اصول قانون اساسی است که مفاد آن از شرع و مذهب، منبعث می‌گردد.

در جمع‌بندی نکات فوق می‌توان گفت که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت و وظیفه «نظارت بر اجرای قانون اساسی» وظیفه‌ای مختص به یک مقام یانهاد نبوده؛ بلکه وظیفه‌ای عام و با قلمرویی گسترده است که بالاترین مقام کشور و حتی مردم عادی را نیز در بر خواهد گرفت.

۱-۲-۳- رئیس جمهور

پس از بررسی کلیات در ادامه، جهت تحلیل «محدوده مسؤلیت رئیس جمهور جهت اجرای قانون اساسی» این موضوع را از دو منظر، بررسی خواهیم نمود: ابتدا

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران..... ۵۷

«مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور نسبت به قوای سه‌گانه» و سپس «مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط این مقام نسبت به قوه مجریه».

اصل (۱۱۳) قانون اساسی از مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران یاد کرده است. مسئولیت اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن توسط رئیس جمهور، نه تنها در اصل (۱۱۳) بلکه در متن سوگندی که این مقام در پیشگاه قرآن کریم و به موجب اصل (۱۲۱) قانون اساسی، یاد می‌نماید نیز متجلی است. بنابراین، باید پاسداری از قانون اساسی را به دو جنبه تقنینی و اجرایی تفکیک نمود: «پاسداری تقنینی» که برعهده شورای نگهبان بوده و از طریق نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در مطابقت آنها با شرع و قانون اساسی، ظهور می‌کند (اصل ۹۱ قانون اساسی) و «پاسداری اجرایی از قانون اساسی» که از جمله مقامات ذیصلاح در این مورد، رئیس‌جمهور بوده و هر دو اصل (۱۱۳) و (۱۲۱)، ناظر بر این نوع از پاسداری است.

از نظر محتوایی، چنانچه اشاره شد، اگر مسئولیت مندرج در این اصل را شامل کلیه قوا و مطلق بدانیم، باید به طریق اولی، این مسئولیت، شامل قسمت دیگر قوه مجریه که تحت ریاست رئیس‌جمهور نمی‌باشد نیز بشود؛ حال آنکه این امر با توجه به توضیحات فوق، با اصول متعدد قانون اساسی، مغایر است.

از لحاظ ادبی نیز باید گفت ما در این اصل، شاهد عطف دو عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» و «ریاست قوه مجریه» هستیم؛ زیرا اگر بگوییم عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» به کل عبارت «ریاست قوه مجریه» را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود عطف شده است، آنگاه با فرض حذف عبارت معطوف؛ یعنی عبارت اخیر، عبارت معطوف به؛ یعنی مسئولیت اجرای قانون اساسی، بدون حرف «را»، فاقد صحت ادبی خواهد بود. آنگاه با قبول اینکه عبارت «ریاست قوه مجریه» به عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» عطف شده است، عبارت «جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود»، استثنائی بر عبارت اول نیز خواهد بود و مفهوم آن این است که چون در قوه مجریه، بخشی از امور مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود و بخشی دیگر به رئیس‌جمهور، بنا بر این، در قسمتی که ریاست آن برعهده رئیس‌جمهور است، در همان قسمت نیز مسئولیت اجرای قانون اساسی را نیز برعهده دارد؛ همانطور که رؤسای سایر قوا نیز مسئول اجرای قانون اساسی در قوه مربوط به خود هستند.

۵۸. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

از نظر ساختار قانون اساسی نیز باید گفت اصل (۱۱۳) در فصل نهم قانون، تحت عنوان «قوه مجریه» قرار گرفته و از این رو در مقام بیان «محدوده ریاست رئیس جمهور در قوه مجریه» است، لذا مفهوم مسؤلیت نیز صرفاً در همان دامنه، قابل تعریف است. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۳۱۸) با این حال می‌توان به رونمایی از منشور حقوق شهروندی در آذرماه ۱۳۹۵ به عنوان یکی از اقدامات مهم رئیس جمهوری در حمایت از حقوق ملت اشاره کرد. رئیس‌جمهور و دولت در راستای اجرای قانون اساسی و پاسداری، حمایت و پشتیبانی از آزادی، حرمت اشخاص و حقوق ملت، منشور حقوق شهروندی (<http://dolat.ir/detail/286714>) را تدوین و ابلاغ نمود.

۳-۲-۲- قوه مقننه

نمایندگان مجلس در دو مرحله از مراحل قانون‌گذاری، نقش موثر و سازنده‌ای دارند و از مسیر این دو نقش است که موضوع صیانت آنها از قانون اساسی مطرح می‌شود؛ نخست؛ آنکه نمایندگان مجلس می‌توانند مقررات پیشنهادی خود را با عنوان «طرح»، به مجلس پیشنهاد بدهند. اینکه محتوای طرح چه قواعد و ضوابطی را مقرر می‌دارد و بیان‌کننده چه احکامی است، به تشخیص و دیدگاه نمایندگان پیشنهاد دهنده بستگی دارد. پس نمایندگان در این مرحله می‌توانند در مقام صیانت از قانون اساسی برآیند و در تنظیم طرح پیشنهادی و تعیین مفاد و محتوای آن دقت لازم را مبذول دارند تا موضوعی برخلاف قانون اساسی در طرح پیشنهادی نگنجد. همچنین در مواردی که اجرای برخی از اصول قانون اساسی نیازمند تصویب قوانین خاصی است. (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۲۹۳) گاهی دیده می‌شود دولت یا قوه قضائیه در خصوص آنان لوایح قانون و قضایی لازم تهیه نمی‌کند و به مجلس ارائه نمی‌دهد و این رویه در عمل به توقف اجرای قانون اساسی منجر می‌شود. در این موارد تکلیف و مسؤلیت نمایندگان دو چندان می‌شود، زیرا آنها باید با ارائه طرح‌های لازم زمینه اجرای قانون اساسی را فراهم کنند. در اینجا به یک نمونه آن اشاره می‌شود.

طبق اصل ۱۶۸ قانون اساسی، رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیئت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد. این اصل قانون اساسی در زمینه جرائم سیاسی تا اردیبهشت سال ۹۵ بلااجرا مانده بود و علت آن هم تصویب نکردن قانونی که شرایط و موازین جرم سیاسی را تعریف و تبیین نماید بود. این اصل قانون اساسی با تصویب قانون جرم سیاسی در مجلس در زمینه تقنینی عملی شد. این

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران.....۵۹

اقدام مهم مجلس شورای اسلامی را باید در رستای دفاع از حقوق مردم در قانون اساسی ارزیابی کرد.

علاوه بر این، اشاره شد که برابری همه شهروندان در قانون اساسی مورد پذیرش قرار گرفته است. اقدام مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون حمایت از معلولان را می‌توان در راستای اجرای اصل برابری همه شهروندان ارزیابی کرد. مجلس شورای اسلامی قانون جامع حمایت از حقوق معلولان (http://rc.majlis.ir/fa/law/show/۹۴۰۴۴) را در سال ۱۳۸۳ به تصویب رساند. بر اساس این قانون (ماده ۱ قانون جامع حمایت از حقوق معلولان)، دولت موظف است زمینه‌های لازم را برای تأمین حقوق معلولان، فراهم و حمایت‌های لازم را از آنها به عمل آورد.

همچنین به وضع قانون برابری دیه زن و مرد توسط مجلس می‌توان اشاره کرد. نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه، به برابر شدن دیه و زن و مرد رأی دادند. نمایندگان برابر قانون (ماده ۱۰ قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه) مورد اشاره، بیمه‌گر را مکلف کردند در ایفای تعهدات مندرج در این قانون خسارت وارده به زیان‌دیدگان را بدون لحاظ جنسیت و دین تا سقف تعهدات بیمه‌نامه پرداخت کند. مراجع قضایی موظفند در انشای حکم پرداخت دیه مبلغ مازاد بر دیه موضوع این ماده را به عنوان بیمه حوادث درج کنند. این اقدام را می‌توان در راستای اجرای اصل بیستم قانون اساسی ارزیابی کرد که بر برابری زن و مرد تأکید دارد.

دوم؛ آنکه وقتی طرح‌ها و لوایح پیشنهادی دولت و نمایندگان در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. به موجب آیین‌نامه داخلی، موضوع در کمیسیون‌های تخصصی مجلس مورد بررسی دقیق کارشناسی نمایندگان قرار می‌گیرد. در این هنگام نمایندگان فرصت دارند تا با ارائه پیشنهادهای لازم در طی مذاکرات و همچنین در مقام موافقت یا مخالفت با طرح‌ها و لوایح به ایفای نقش اصلی خود در این زمینه بپردازند؛ یعنی همواره باید بر رعایت و صیانت از اصول و قواعد قانون اساسی توجه داشته باشند. مبنای قانونی این تکلیف نمایندگان در قانون اساسی به دو صورت آمده است.

اصل ۷۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد که: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» و اصل ۷۲ نیز مقرر می‌دارد:

۶۰. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

«مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد...».

ملاحظه می‌شود که در دو اصل پیش گفته، خطاب قانون اساسی دایر بر وضع نکردن قوانین مغایر قانون اساسی، متوجه مجلس شورای اسلامی بوده است، بنابراین نمایندگان مجلس به حکم منع یاد شده وظیفه دارند تا از وضع قوانین مغایر بپرهیزند. دومین مبنای قانونی تکلیف نمایندگان به صیانت از قانون اساسی را می‌توان در متن سوگند جستجو کرد. نمایندگان به موجب این سوگند، متعهد می‌شوند که پاسدار حریم اسلام و نگهبان دستاوردهای انقلاب باشند و از قانون اساسی دفاع کنند.

ماده ۱۹۶ آیین‌نامه داخلی مجلس، این تکلیف و تعهد نمایندگان را به نحو شفاف و صحیح‌تری بیان کرده است: «اخطار راجع به منافی بودن طرح‌ها و لوایح و سایر موضوعات مورد بحث در مجلس با قانون اساسی یا آیین‌نامه داخلی مجلس مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می‌کند. این اخطار باید قبل از رأی‌گیری و با استناد به اصل مربوطه حداکثر ظرف سه دقیقه به عمل آید...».

عبارات و ترتیبات قانونی یاد شده، نمایندگان مجلس را در معرض تکلیف و مسئولیت سنگینی قرار داده است. آنها مکلفند دقت و حساسیت لازم را به کار گیرند تا امری بر خلاف قانون اساسی در مجلس اجرا نشود.

۳-۲-۳- دیوان عدالت اداری

در حالی که در بعضی از کشورها کنترل مصوبات دو قوه مقننه و مجریه به عهده یک نهاد گذاشته شده است، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همچون کشور فرانسه کنترل مصوبات هر یک از دو قوه یاد شده به ارگان‌های متفاوت واگذار شده است. از یک طرف، دیوان عدالت اداری به کنترل و مطابقت آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و دیگر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از نظر مخالفت با مدلول آنها با قانون عادی (قانون اساسی) یا خروج از صلاحیت و اختیارات مرجع مربوط می‌پردازد. از سوی دیگر، شورای نگهبان نیز بررسی مطابقت قوانین عادی با احکام اسلام و قانون اساسی را بر عهده دارد. (مهرپور، ۱۳۸۱: ۲۰-۲۱)

یکی از برجسته‌ترین کارهای ذاتی دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳، نظارت بر حسن اجرای قوانین در سازمان‌های اداری است. دیوان در مقام ایفای وظایف و صلاحیت‌های قانونی خود وقتی در مقام رسیدگی به شکایات مختلف مردم نسبت به هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی قرار می‌گیرد، به طور

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران..... ۶۱

طبیعی قوانین حاکم و به خصوص قانون اساسی را در دستور کار خود قرار می دهد و چه بسا به دلیل مغایرت اقدامات و تصمیمات یا آیین نامه های دولتی با قوانین عادی و قانون اساسی، درصدد الغاء یا ابطال آنها بر می آید. این موضوع روشن تر از پیش در مواد ۸۰ (بند ت) و ۸۶ قانون دیوان عدالت اداری بیان شده است. همچنین این قانون برخلاف قانون پیشین، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را از شمول قانون یاد شده خارج ندانسته و از این بابت درصدد جبران کوتاهی قبلی قانون گذار بر آمده و در حذف محدودیت های قانونی حاکم بر صیانت تقنینی و قانون اساسی گام برداشته است که اقدام مثبتی به شمار می آید. هر چند باز هم به موجب تبصره ماده ۱۲ قانون، رسیدگی به آیین نامه ها، بخشنامه ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی و غیره، از شمول این ماده و قانون خارج شده که به سهم خود تاثیر ناخوشایندی بر حوزه نظارتی و صیانت تقنینی دیوان گذاشته و محدودیتی را تحمیل کرده است. در هر صورت دیوان عدالت اداری در مقام نظارت بر حسن اجرای مقررات اداری نقشی را ایفا می کند که دیوان عالی کشور نسبت به آرای صادره از محاکم دادگستری انجام می دهد که در نوبه خود نقش مهمی در راستای صیانت و ضمانت اجرای قانون اساسی دارد.

بر اساس اصل بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «همه افراد اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند...» همچنین بند چهاردهم اصل سوم قانون اساسی بر «تساوی عموم در برابر قانون» تصریح دارد. مهم ترین موارد این اصل عبارتند از: اصل برابری در ورود به استخدام دولتی، برابری میان کاندیداهای اخذ رتبه های دانشگاهی، اصل برابری میان داوطلبان کنکور و برابری جنسیتی. (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۴۱) دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعددی حساسیت خود را نسبت به اصل برابری و ممنوعیت اعمال رفتار تبعیض آمیز نشان داده است. به عنوان مثال در دعاوی زیر هیأت عمومی دیوان به صراحت اعمال تبعیض در ارزیابی مدارک دانشگاهی را مورد نکوهش قرار داده است:

الف) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه ای (دادنامه ی شماره ی ۱۷۲ به تاریخ ۱۳۸۶ / ۳ / ۲۰، موضوع پرونده ی کلاسه ی ۸۳ / ۴۸۹)، مصوبه سازمان تأمین اجتماعی (مصوبه ی شماره ی ۳۱۵۴۳ / ۱۱۰۰ / ۲۵ / ۲ / ۱۳۸۱ سازمان تأمین اجتماعی) را که متضمن نوعی تبعیض در ارزیابی مدارک دانشگاهی بود را به علت مغایرت با قانون و بند نهم اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در

۶۲. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

باب لزوم رفع تبعیض ناروا و مستنداً به ماده‌ی ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، ابطال نمود.

ب) برخی از آراء دیوان عدالت اداری به صورت غیرمستقیم بر اصل برابری در رفتار صحه گذارده است؛ از این جمله یکی از دادنامه‌های صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه‌ی شماره‌ی ۲۹۲، ۲۹۳ به تاریخ ۱۳۸۶/۴/۳۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) در خصوص ابطال برخی دستورالعمل‌های شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، (دستورالعمل‌های شماره‌ی ۱۵۶۶ /ب‌طهم مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۹ و ۱۰۲۸ /ب‌طهم مورخ ۱۳۸۳/۸/۱۶) در امر تشخیص اعتبار و ارزشیابی مدارک دانشگاهی دانشگاه پیام نور می باشد و به این علت که خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی در وضع مقررات دولتی محسوب شده و مخالف اصل برابری می باشد. مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند یک ماده‌ی ۱۹ و ماده‌ی ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال شدند.

رویه‌های فوق نمونه‌هایی امیدوارکننده از جهت‌گیری مثبت دادرسی اداری در پاسداری از اصل برابری و مبارزه با رفتارهای تبعیض آمیز است؛ این امید وجود دارد که با اعمال تحولات ساختاری و شکلی بنیادین در دیوان عدالت اداری، این رویکرد به یک سیاست رویه‌ای منسجم، با ثبات و فراگیر تبدیل شود.

۴- مبانی حقوق ملت در نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی

با توجه به لزوم نهادی سازی برای ایجاد، حفظ و گسترش فرهنگ حقوق شهروندی، نهادهای ملی حمایت و ترویج حقوق بشر (National institutions for the promotion and protection of human rights) طی نزدیک به دو دهه گذشته مورد توجه سازمان ملل و اکثر دولتها قرار گرفته اند و بر اساس «اصول پاریس» (مصوب طی قطعنامه شماره ۴۸/۱۳۴ مجمع عمومی سازمان ملل مورخ ۲۰ دسامبر ۱۹۹۳) به عنوان روش و ساختاری نوین در حمایت و ترویج حقوق بشر و حقوق شهروندی فعالیت می نمایند. این نهادها که با مشارکت مردم، سازمانهای غیردولتی فعال حقوق شهروندی و دولت طبق قانون تشکیل شده و انجام وظیفه می کنند با انجام وظایف حمایتی، آموزشی و ترویجی نقش مهمی در پیشبرد حقوق شهروندی در کشورها دارند. (مقامی، ۱۳۹۲: ۳۷)

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران.....۶۳

بدین ترتیب نهاد ملی عبارت از نهادی است که دولتها بر مبنای قانون اساسی و یا در اجرای قوانین عادی مطابق قطعنامه «اصول پاریس» مبادرت به تاسیس آن می‌نمایند تا بدین وسیله با سازوکارهای کاملاً مشخص، زمینه ارتقاء حقوق بشر و شهروندی و حمایت از آن فراهم آید. (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۴۴)

حقوق شهروندی مجموعه حقوقی برای اتباع کشور در رابطه با مؤسسات و کارکردهای عمومی است. این عبارت مفهوم نسبتاً وسیعی را در بر می‌گیرد که شامل حقوق سیاسی و غیر سیاسی است، از همینرو می‌توان گفت که حقوق شهروندی شامل هر سه نسل حقوق بشر است که در سطح دکترین مطرح شده‌اند. (شهریاری، ۱۳۹۶: ۱۱۴)

مبانی حقوق ملت در نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی را که مقرر است طی لایحه‌ای از سوی دولت به مجلس ارائه شود. می‌توان شامل؛ ارتقای احترام و نظارت بر رعایت حقوق بشر و شهروندی با استفاده از تدابیر و سازوکارهای لازم، آموزش، پژوهش و ترویج حقوق بشر و شهروندی، تقویت و هماهنگ کردن تلاش‌ها و ابتکارات ملی در حمایت از حقوق بشر و شهروندی و ارتقای تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی در حوزه حقوق بشر و شهروند دانست.

حمایت از حقوق بشر یا شهروندی مستلزم دو اقدام مجزا است: گام نخست، شناسایی حقوق بشر و شهروندی یا هنجارسازی و گام دوم که مکمل گام نخست است اعمال و اجرا و نظارت بر رعایت هنجارها و ایجاد ساز و کار نظارتی است. نبود یا ضعف هر کدام از اینها بر دیگری اثر می‌گذارد. صرف شناسایی هنجارها بدون وجود ساز و کارهایی که اعمال و اجرای آنها را محقق کند منجر بدان میشود که روی کاغذ و حقوق بشر و شهروندی صرفاً در حد شعار و خواسته باقی بماند. (انصاری، ۱۳۹۶: ۱۶)

تجربه بشری هم نشان می‌دهد که در سطح بین‌المللی و نیز در کشورهای متعددی که نهادهای حمایت از حقوق بشر دارند غالباً ابتدا هنجارها شناسایی و مدون شده‌اند و سپس، نهاد ناظر طراحی و ایجاد شده است. در غیر این صورت، یعنی در نبود هر کدام از این دو عنصر، سخن گفتن از وجود نظام حمایت از حقوق بشر و شهروندی، بی‌معنا خواهد بود.

در کشور ما، تاکنون در مورد عنصر نخست (هنجارها) اقدامات بسیاری صورت گرفته است و می‌توان گفت به حد کفایت، هنجارهای حقوق بشری و شهروندی در نظام حقوقی ایران شناسایی و تدوین شده است اما در خصوص عنصر دوم (ساز و

۶۴. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

کارهای اعمال و اجرا و نظارت) تاکنون سازو کار مشخص و کارآمدی در کشور ما ایجاد نشده است. نهادهای مختلفی چه در داخل قوای حاکم و چه در جامعه مدنی حقوق با موضوع، اهداف و عناوین عمدتاً بشری ایجاد شده است. ستاد حقوق بشر قوه قضائیه، هیأت مرکزی نظارت بر حفظ حقوق شهروندی (قوه قضائیه)، دیوان عدالت اداری، ستاد صیانت از حقوق شهروندی و حریم امنیت عمومی (وزارت کشور)، دستیار ویژه رئیس جمهوری در امور حقوق شهروندی، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی رئیس جمهوری، معاونت حقوق بشر و امور بین‌الملل وزارت دادگستری، اداره کل حقوق بشر وزارت امور خارجه، امور اخاق اداری و صیانت از حقوق مردم (سازمان اداری استخدامی کشور)، کمیسیون حقوق بشر اسلامی و نهادهای آموزشی و ترویجی نظیر کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو در دانشگاه شهید بهشتی از جمله نهادهایی هستند که در موضوع حقوق بشر یا شهروندی فعالیت می‌کنند.

آیا وجود این نهادها، که هر کدام با سلیقه خاص در امر حمایت از حقوق بشر و شهروندی فعالیت می‌کنند به منزله کفایت وجود ساز و کارهای نظارتی حقوق بشر و شهروندی در ایران است؟ پاسخ منفی است. در حوزه حقوق بشر، قطعاً رئیس ستاد حقوق بشر قوه قضائیه تاکنون بارها بر نبود نهاد ملی حقوق بشر در نشست‌های ارزیابی دوره‌ای شورای حقوق بشر اذعان کرده و التزام دولت جمهوری اسلامی به ایجاد چنین نهادی را اعلام کرده‌اند. با این همه باید گفت، هنوز عنصر دوم و مکمل حمایت از حقوق بشر و شهروندی در کشور ما وجود ندارد.

در حالی که بدون وجود چنین نهادی که البته باید بر اساس معیارهای خاصی تشکیل شودنه حقوق بشر و نه حقوق شهروندی نمی‌تواند در عالم واقع محقق شود. علاوه بر خلا نهادی موجود، وجود نهادهای مختلفی که با موازی کاری، پراکنده کاری و بدون برنامه در حوزه حقوق بشر یا شهروندی فعالیت می‌کنند و تاکنون نیز دستاورد ملموسی در پیشبرد حقوق بشر یا حقوق شهروندی نداشته‌اند ایجاد می‌کند که ظرفیت‌های موجود، حسب مورد، تجمیع، تقویت، همگرا و هم‌افزا شوند تا از اتلاف منابع و امکانات کشور پیشگیری شود. ایجاد نهاد ملی تدبیری است برای تحقق این هدف.

در این رابطه، مطابق پیش‌نویس لایحه ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون مشاوره و نظارت» پیش‌بینی نموده که می‌تواند رأساً

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران.....۶۵

یا به درخواست دستگاههای اجرایی در خصوص طرح ها و لوایح قانونی و یا قضایی به مراجع ذیربط مشاوره دهد. (ماده ۲۴ پیش نویس اولیه لایحه ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی مورخ ۹۵/۱۲/۱۴ معاونت حقوقی ریاست جمهوری) این کمیسیون در خصوص نحوه تهیه و ارائه گزارش های مرتبط با تعهدات بین المللی حقوق بشری ایران به مراجع ذیربط، نظرات مشورتی خود را با هماهنگی کمیسیون امور بین الملل، در اختیار مراجع قانونی مربوط قرار خواهد داد. (ماده ۲۵ پیش نویس اولیه لایحه ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی)

کمیسیون مشاوره و نظارت به موجب آیین نامه ای که به پیشنهاد دبیر نهاد ملی در شورای عالی تصویب می شود گزارش های ادواری یا موردی از دستگاههای ذیربط مطالبه خواهد کرد (ماده ۲۸ پیش نویس اولیه لایحه ایجاد نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی) و موظف است بر عملکرد کلیه دستگاههای اجرایی و مؤسسات خصوصی در موضوعات مرتبط با حقوق بشر و شهروندی نظارت نموده و در خصوص رعایت این حقوق از سوی آنها، تحقیق نماید. در صورتی که کمیسیون مشاوره و نظارت در اجرای ماده فوق قواعد، مقررات یا رویه ها یا اقدامات مغایر با حقوق بشر و شهروندی شناسایی کند موظف است اقدامات لازم زیر را به عمل آورد.

بنابراین، حقوق بشر یا شهروندی را نباید با حقوق مدنی یا تجارت و... خلط کرد. اکنون پرسش این است که چه شخصی باید قاضی دعوای بین دولت و شهروندان باشد؟ خود دولت؟ پاسخ قطعاً منفی است چرا که از اصول عدالت طبیعی این است که هیچ شخصی نمی تواند قاضی دعوای خودش باشد. در نتیجه، به نهاد ثالثی غیر از قوه قضائیه نیاز است که بین دولت و مدعی نقض حقوق بشر یا شهروند قضاوت کند، زیرا قوه قضائیه، صرف نظر از میزان استقلالش، در نهایت امر جزئی از دولت است. به همین جهت، مستقل بودن و قابل اعتماد بودن نهادهای ملی حقوق بشر و شهروندی از اهمیت حیاتی برخوردار است. (انصاری، ۱۳۹۶: ۱۶)

این نهادها مشکلی از مشکلات حاکمیت را حل می کنند اما با قواعد خاص. به تظلمات اشخاصی رسیدگی می کنند که با مجاری عادی به حقتشان نرسیده و از همه جا قطع امید کرده اند. نهادهای ملی حقوق بشر و شهروندی که در کشورهای مختلف جهان ایجاد شده اند دقیقاً این نقش را ایفا می کنند. البته این تنها کارویژه آنها نیست ولی یکی از مهم ترین کارویژه های آنها است. البته این کارویژه، یک دولت غیرپاسخگو را نگران می کند و حتی ممکن است قوه قضائیه را نیز نگران سازد که چگونه ممکن است

۶۶. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

نهادی غیرقضایی از عملکرد این قوه پرسش کند؟ در حقیقت تفاوت اصلی نهادهای ملی حقوق بشر که در اصول پاریس تعریف شده‌اند با امبودمن‌های سنتی همین تکثرگرایی در ترکیب آنهاست که باید گروه‌ها و نیروهای موثر اجتماعی در آن حاضر باشند. (Morten, ۲۰۰۳: پ۸)

اگرچه استقلال مفهومی نسبی است ولی این حقیقت محض که یک نهاد ملی، استقلال عمل خاصی را اقتضا می‌کند، سبب تمایز و برجستگی آن نهاد از نهادهای دولتی می‌شود. به عبارت دیگر استقلال برای یک نهاد ملی به معنای عدم رابطه مطلق با حکومت نیست. (غائبی، ۱۳۸۷: ۴۷)

ایجاد این نهاد به موجب مصوبات مادون قانون، وجود و ادامه حیات آن را در معرض تأثیرپذیری جدی از اوضاع و احوال قرار داده، احساس الزام دستگاه‌های حکومتی نسبت به همکاری با این نهاد را کاهش می‌دهد و تبعیت اشخاص از دستورات آن را متزلزل می‌کند. در حال حاضر، نهادهای موجود در کشور که در حوزه حمایت از حقوق بشر و شهروندی فعال هستند، هیچکدام این وصف را (ایجاد شدن به موجب قانون) ندارند و همه بر اساس مصوباتی غیر از قانون ایجاد شده‌اند. یکی از ویژگی‌های این نهادها آن است که هیچکدام حکومتی یا دولتی نیستند. در نتیجه، شخصیت حقوقی و ترکیب اعضا و بودجه و منابع مالی آنها نباید منجر به وابستگی این نهاد به حکومت یا یکی از قوای کشور شود. با ایجاد چنین نهادی، سایر نهادهای موجود در دستگاه‌های حکومتی لزوماً تعطیل نمی‌شوند اما اصلاح می‌شوند. برای مثال، ایجاد این نهاد به منزله تعطیلی ستاد حقوق بشر قوه قضائیه نیست این ستاد یک نهاد حاکمیتی است و چه بسا در جلسات و تصمیم‌سازی‌های نهاد ملی نیز مشارکت خواهد داشت اما هیچ نهاد ملی نمی‌تواند ذیل ستاد حقوق بشر یا در سایه آن یا وابسته به قوه قضائیه یا مجریه، ایجاد شده و فعالیت کند. (انصاری، ۱۳۹۶: ۱۶) در غیر این صورت، باید گفت که صرفاً نهادی به نهادهای موجود اضافه شده و اتفاق خاصی رخ نداده است.

نتیجه گیری

در فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از ارزش‌های مساوات، برابری، آزادی و امنیت حمایت شده است. بر اساس قانون اساسی همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلامی برخوردارند. امنیت دومین مقوله‌ای است که برای تضمین و تأمین حقوق افراد در قانون اساسی، مورد حمایت قانون‌گذار قرار گرفته است. لازمه بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌های مشروع، مصونیت آنها از تعرض و دور ماندن از مخاطرات و تعدیات است. بنابراین لزوم و ضرورت امنیت در جامعه، از حقوق طبیعی بشر به شمار می‌رود. علاوه بر مساوات و امنیت، توجه به آزادی‌های اساسی افراد برخی از اصول فصل سوم قانون اساسی را تشکیل می‌دهد. فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انواع آزادی‌های اساسی مردم که شامل آزادی اشتغال (اصل ۲۸)، آزادی عقیده (اصل ۲۳)، آزادی بیان (اصل ۲۴)، آزادی اجتماع عمومی یا موقت (اصل ۲۷) و یا آزادی اجتماعات دائمی یا آزادی مجامع و انجمن (اصل ۲۶)، آزادی تعلیم و تربیت (اصل ۳۰)، آزادی انتخاب محل اقامت (اصل ۳۳)، آزادی انتخاب تابعیت (اصول ۴۱ و ۴۲)، می‌شود را مورد حمایت و توجه قرار داده و تنها در حد ضرورت، برای حفظ آزادی دیگران، مصالح عمومی و ارزش‌های اسلامی آنها را محدود و مقید کرده است.

از مجموع آنچه بیان شد، می‌توان دریافت که هر یک از مقوله‌های مساوات، امنیت و آزادی به نحوی که معطوف به ارزش‌های اسلامی باشد، مجموع حقوق ملت را در قانون اساسی تشکیل می‌دهند و اما تحقق حقوق ملت از طریق قانون‌گذاری مستلزم طی فرآیندهای خاص قانونی است.

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران وظیفه اول نظارت بر حقوق ملت در قانون اساسی به عهده نهاد خاص و مستقلی به نام شورای نگهبان گذاشته شده است. بر اساس قانون اساسی مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر بر عهده شورای نگهبان است. قانون اساسی مجلس را مکلف به ارسال مصوبات خود به شورای نگهبان می‌کند تا شورا از نظر انطباق بر موازین شرع و قانون اساسی، آنها را بررسی کرده و اظهار نظر نماید. اما وظیفه دوم یعنی مراقب در اجرای اصول

۶۸. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸

قانون اساسی و معطل و متروک نماندن آنها و عدم نقض عملی آنها، بر عهده رییس‌جمهور گذاشته شده است. البته برای اجرای اصول قانون اساسی، تمهیداتی لازم است صورت گیرد. هر سه قوه حاکم یعنی مجریه، قضاییه و مقننه موظف به انجام اقداماتی هستند تا اجرای قانون اساسی میسر شود. اجرای بسیاری از اصول قانون اساسی موکول به تصویب قوانین عادی و آیین‌نامه‌های اجرایی است که باید با هماهنگی قوه مجریه و قضاییه از نظر تهیه لوایح و مقننه از لحاظ تقنین و تصویب لوایح و طرح‌ها صورت گیرد. جلوگیری از تجاوز به اصول قانون اساسی و نقض آنها نیز عمدتاً با حسن انجام وظیفه قوه قضاییه مخصوصاً در رسیدگی به تخلفات و سوء استفاده‌ها و فعالیت‌های بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری و اقدامات نظارتی مجلس شورای اسلامی از طریق سؤال و استیضاح وزیران و یا رسیدگی به شکایات و یا تحقیق و تفحص طبق اصل باید تأمین شود.

در پایان بررسی‌های صورت گرفته باید گفت در کل ساز و کار نظارت بر نقض حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران علی‌رغم اینکه حوزه‌های تقنینی (نظارت بر قانون‌گذاری) و اجرایی (جلوگیری از نقض حقوق مصوب) را شامل می‌شود اما آنگونه که باید پاسخگو و کارآمد نبوده است. به نظر می‌رسد تعدد مراجع نظارت بر حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی سبب ناهماهنگی و عدم انسجام و لذا ناکارآمدی نهادهای نظارتی شده است. در جهت بهبود و رفع نابسامانی مذکور راهکارهایی مانند افزایش آگاهی‌های عمومی در زمینه حقوق مردم منجر به ایجاد مطالبه‌گری و درخواست تحقق آنها از سوی قدرت عمومی جامعه شده و در نتیجه ضمن پاسخگو نمودن حکومت می‌تواند زمینه اجرا و تضمین آنها از سوی دولت را فراهم آورد. همچنین ایجاد و اصلاح ساختارها مطابق با تجربیات و موازین بین‌المللی در این خصوص راه‌گشا خواهد بود ایجاد ساختارهایی همچون نهاد ملی حقوق بشر و شهروندی با ویژگی‌های معطوف به آن می‌توانند فرایند مذکور را تسریع و تضمین نمایند.

ساز و کار نظارت بر نقض اصول مربوط به حقوق ملت در ساختار حقوق اساسی ایران.....۶۹

منابع

الف: منابع فارسی

- آشوری، محمد و همکاران (۱۳۸۳). حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، تهران: دانشگاه تهران.
- انصاری، باقر (۱۳۹۶). «ضرورت تأسیس نهادی برای پیگیری حقوق بشر و شهروندی»، روزنامه ایران قضایی، سال ۲۳، شماره ۶۵۴۱.
- خداپرست، مهدی (۱۳۸۰). حقوق اقتصادی در قانون اساسی (رویکرد سیستمی)، مجله دانش و توسعه، شماره: ۱۳: ۶۱-۸۵.
- شریف، محمد (بی تا). «نهادهای ناظر بر اجرای به موقع اصول قانون اساسی»، مجموعه مقالات هفته پژوهش، ۱۲۰-۱۳۱.
- شهریاری، اکبر (۱۳۹۶). «ابهامات و موانع حقوق شهروندی»، فصل نامه قانون- یار، دوره چهارم: ۱۰۹-۱۳۰.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵). حقوق اساسی ایران، تهران: دانشگاه تهران.
- غائبی، محمدرضا (۱۳۸۷). نهادهای ملی حقوق بشر، تهران: مرکز انتشارات وزارت امور خارجه.
- قاسم زاده (۱۳۳۴). حقوق اساسی، چاپ ششم، تهران: دانشگاه تهران.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). فلسفه حقوق، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳). «اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی»، فصلنامه مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۶: ۳۲۹-۳۳۹.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸). در تکاپوی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: جنگل جاودانه.
- مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر قانون اساسی با اصلاحات سال ۱۳۶۸ (۱۳۶۸). نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان، چاپ ششم، تهران: معاونت پژوهش، تدوین و تنفیج قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۷۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: همراه.

۷۰. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۹۸
- مقامی، امیر (۱۳۹۲). «نهاد ملی حقوق شهروندی»، فصل‌نامه تخصصی اندیشمندان حقوق، شماره ۶: ۳۷-۷۲.
- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۸). «ضمانت اجرای مغفول در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، آموزه‌های حقوقی دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره ۱۲: ۵۵.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۱). مجموعه نظریات شورای نگهبان، نظریات تفسیری و مشورتی، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۴). وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی (مجموعه مکاتبات و نظریات حقوقی هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی)، چاپ اول، تهران: ثالث.
- نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ چهارم، تهران: الهدی.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۹۱). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: میزان.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، چاپ اول، تهران: میزان.
- هامون، فرانسیس و وانیر، سلین (۱۳۸۳). «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده امریکا»، نشریه حقوق اساسی، ترجمه محمد جلالی، سال دوم، شماره ۲: ۸۱.
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۸۹). اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: خرسندی.
- هدایت نیا، فرج‌الله و کاویانی، محمد هادی (۱۳۸۰). بررسی فقهی و حقوقی شورای نگهبان، چاپ اول، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه. استوار

ب: منابع انگلیسی

-Morten, K.(۲۰۰۳) **National Human Rights Institutions Implementing Human Rights**, Danish Institute for Human Rights , Denmark: Martinus Nijhoff Publishers.