

سیاست‌های کلی نظام

در گفت‌وگو با آیت‌الله عباسعلی عمید زنجانی

هادی طحان نظیف

متن زیر حاصل گفت‌وگوی منتشر نشده‌ای با آیت‌الله عباسعلی عمید زنجانی رحمت‌الله علیه - رئیس اسبق دانشگاه تهران، عضو منتخب مجلس شورای اسلامی در شورای بازنگری قانون اساسی و استاد فقه سیاسی و حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران - درباره سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران است. همان گونه که می‌دانیم نهاد «سیاست‌های کلی نظام» در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران افزوده شد. با توجه به سابقه حضور آن مرحوم در شورای بازنگری و تألیفات متعدد ایشان در حوزه حقوق اساسی، این گفت‌وگو درباره ماهیت نهاد مذکور و همچنین دلایل و ضرورت ورود شورای بازنگری به این مسأله انجام گرفته است.

باشد. همان‌طور که در اصل ۹۱ آمده است مصوبات مجلس وقتی با موازین اسلامی به تشخیص شورای نگهبان تعارض داشته باشد، توسط شورای نگهبان مردود شناخته می‌شود، بنابراین اظهار نظر شورای نگهبان در باره ی مخالفت سیاست‌های کلی نظام با قانون اساسی از حوزه اختیارات شورای نگهبان خارج شده است.

این کار نظارتی را چه مرجعی باید انجام دهد؟ ماهیت نظارتی تنها برای شورای نگهبان نیست، بلکه نهادهای مختلفی در قانون اساسی به عنوان نهاد نظارتی پیش‌بینی شده‌اند که هرکدام محدوده‌ای دارد؛ محدوده نظارت شورای نگهبان مصوبات مجلس است؛ وقتی مصوبات قوه مقننه با قانون اساسی مخالفت داشته باشد شورای نگهبان به عنوان ناظر، اظهار نظر می‌کند؛ شورای نگهبان بر انتخابات هم نظارت دارد ولی مواردی همچون نظارت بر اعمال قوه مجریه در حوزه وظایف این شورا نیست؛ چراکه در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است. بنابراین شورای نگهبان لازم نیست بر همه امور نظارت کند مگر در مواردی که تعیین شده است. البته برداشتی از اصل ۴ وجود دارد که ما در

ماهیت سیاست‌های کلی نظام که رهبر معظم انقلاب طبق بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی آن‌ها را تعیین و ابلاغ می‌کند، چیست؟ آیا در حکم قانون اساسی‌اند یا مثل قانون عادی، یا این که در احکام حکومتی مورد بحث قرار می‌گیرند؟ جایگاه آن‌ها در سلسله مراتب قانون‌گذاری ما کجاست؟ آیا شورای نگهبان می‌تواند مصوبات مجلس را با این سیاست‌ها نیز تطبیق دهد؟

سیاست‌های کلی نظام زیرمجموعه قانون اساسی است ولی نسبت به قوانین عادی تفوق دارد. به عبارت دیگر، سیاست‌های کلی نظام، قانون اساسی را نقض نمی‌کند ولی می‌تواند با قوانین عادی در تعارض باشد که در این حالت بر قوانین عادی مقدم است؛ ولی این که این سیاست‌ها بتوانند در تعارض با قانون اساسی باشند، پیش‌بینی نشده است و خواه ناخواه نمی‌تواند بر قانون اساسی تفوق داشته باشد. اما این که آیا شورای نگهبان می‌تواند بگوید سیاست‌های کلی نظام با قانون اساسی تعارض دارد، چنین جایگاهی وفق قانون اساسی برای آن معلوم نیست؛ چرا که ظاهر اصل ۹۴، قوانینی را در برمی‌گیرد که به صورت عادی تصویب شده

سیاست‌های کلی نظام زیرمجموعه قانون اساسی است ولی نسبت به قوانین عادی تفوق دارد.

اظهار نظر شورای نگهبان درباره مخالفت سیاست‌های کلی نظام با قانون اساسی از حوزه اختیارات شورای نگهبان خارج شده است.

کل برنامه‌های نظام
تحت نظارت رهبری قرار
می‌گیرد و با تعیین خطوط
کلی، رهبری در حقیقت
برنامه‌های نظام را کنترل
می‌کند. این سیاست‌ها
ماهیت نظارتی دارند، نه
ماهیت تأسیسی، و اگر نه
با فلسفه اصل ۵۷ سازگار
نمی‌شوند

نظام به مجمع تشخیص مصلحت محول می‌شود، مگر این‌که مرجع دیگری تعیین شود.

آیا منظور تان این است که مصوبات مجلس پس از تأیید شورای نگهبان، جهت اعلام نظر به مجمع ارسال شود؟

بله. البته می‌دانید که سکوت مجمع کافی و در حکم امضاست و ضرورتی ندارد که بررسی شود، چون خیلی طولانی می‌شود. الان در بعضی از مراکز دنیا این متعارف است، یعنی بعد از سؤال، جواب داده می‌شود. مثل قوانین قبل از انقلاب که وقتی از شورای نگهبان سؤال می‌شد، شورای نگهبان جواب می‌داد و اگر نه در باره هزاران قانون قبل از انقلاب شورای نگهبان چیزی نمی‌گوید. این نوعی نظارت است که در بعضی از مراکز و نهادهای قانونی فرانسه نیز وجود

گذشته آن را تقویت می‌کردیم؛ طبق اصل ۴ هر جا قانون تصویب می‌شود، در آن جا حضور فقهای شورای نگهبان لازم است و فقهای این شورا بر کلیه قوانین مراجع و مراکز قانون‌گذاری نظارت دارد. ولی از اصل ۴ چنین موضوعی معمولاً استنباط نمی‌شود؛ در اصل ۹۱، فلسفه وجودی شورای نگهبان، نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بیان شده است.

با توجه به این که بند ۲ اصل ۱۱۰ بر نظارت رهبری بر حسن اجرای این سیاست‌ها تأکید می‌کند آیا نهاد خاصی برای نظارت به وجود آمده است؟

نهادهای نظارتی در قانون اساسی بسیارند. یکی از نظارت‌های عالی، نظارت رهبری بر سه قوه است. طبق مفاد اصل ۵۷ قانون اساسی که قوای حاکمه معرفی شده‌اند، سه قوه زیر نظر ولایت مطلقه فقیه طبق قانون اساسی اعمال حاکمیت می‌کنند؛ بنابراین بر اساس اصل ۵۷ رهبر بر سه قوه نظارت دارد.

آیا رهبری خود این نظارت را انجام می‌دهد یا می‌تواند آن را تفویض کند؟

رهبر می‌تواند اختیاراتش را تفویض کند. البته ماهیت «تنظیم سیاست‌های کلی نظام»، نظارتی است، یعنی کل برنامه‌های نظام تحت نظارت رهبری قرار می‌گیرد و با تعیین خطوط کلی، رهبری در حقیقت برنامه‌های نظام را کنترل می‌کند. این سیاست‌ها ماهیت نظارتی دارند، نه ماهیت تأسیسی، و اگر نه با فلسفه اصل ۵۷ سازگار نمی‌شوند؛ این اصل عنوان می‌کند که رهبر بر سه قوه نظارت دارد. پس اصل ۱۱۰ هم که اختیارات رهبری را بیان می‌کند در حقیقت به جنبه نظارتی توجه دارد. به عبارتی بند ۱ اصل ۱۱۰ دارای جنبه نظارتی است و جنبه تأسیسی ندارد و منظور این نیست که مثلاً رهبر به عنوان تعیین خط‌مشی کلی نظام، قانون اساسی جدیدی را ارائه دهد، به عبارتی دیگر، وقتی برای نظام که مجموعه سه قوه است در چهارچوب قانون اساسی برنامه‌ریزی می‌شود، رهبر نظارت می‌کند که این برنامه‌ریزی بر اساس اصول کلی نظام باشد و نه اینکه قانون اساسی جدیدی را به عنوان خط‌مشی نظام بیاورد.

پس به نظر شما مرجع ارزیابی مغایرت یا عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام، رهبری است و رهبر باید سازوکاری برای آن طراحی کند.

اکنون که مجمع تشخیص مصلحت این کار را انجام می‌دهد. متعارف این است که هر مرجعی که قانون‌گذاری به او محول شد، تطابق هم با همان مرجع باشد. بررسی تطابق قانون مجلس با سیاست‌های کلی



هم جنبه مدیریتی ولی بازی با الفاظ که معنی ندارد؛ اگر مدیریتی هم باشد تعیین مدیر نیست، تعیین خط مشی است. خط مشی که تعیین می‌شود می‌تواند قانونی در ردیف قانون اساسی باشد یا قانونی در ردیف قانون مجلس، مثلاً این که مجلس برای وزیر تکالیفی معین می‌کند جنبه مدیریتی دارد ولی قانون است. یا وقتی که آیین نامه اجرایی تصویب می‌کنند، مدیریتی است و تکلیف مدیر را روشن می‌کند ولی قانون است؛ می‌گوییم مدیریتی است، مربوط به مدیر است، ولی از نوع قانون خط مشی است، مثل اساسنامه سپاه جنبه مدیریتی دارد ولی قانون لایتنی است مگر خود مجلس آن را تغییر دهد. خط مشی کلی نظام درست است که مربوط به مدیران است ولی قانون است. اگر این طور باشد که هر چه مربوط به مدیران باشد از قبیل توصیه تلقی شود، بنابراین قوانین مجلس نیز اعتبار خود را از دست می‌دهد.

البته ممکن است کسی بگوید مسئله تعیین خط مشی کلی نظام چیزی شبیه آیین نامه است. آن چه ما تا به حال می‌گفتیم این بود که تعیین خط مشی، جنبه نظارتی دارد، ولی ممکن است کسی بگوید منظور این است که راهکارها را مشخص کند البته نه این که راجع به قانون خاصی باشد که مثلاً برای پنجاه قانون، راهکار اجرایی مشخص کند، بلکه شبیه یک آیین نامه کلی، ولی نه یک آیین نامه برای یک قانون بلکه برای همه. البته این هم توصیه نمی‌شود ولی بالاخره در این مورد که سیاست‌ها، قانونی باشد که بعد از قانون اساسی و مافوق قانون مجلس باشد، باید بررسی کرد. شما به جای بحث نظری، باید سیاست‌های کلی نظام را بررسی کنید و ببینید که لحن آن‌ها چطوری است، آیا لحن قانون‌گذاری دارد یا نه، آیا شیوه کار و لحن راهکار دارد؟ ولی این دیدگاه چندان مطلوب و به واقعیت نزدیک نیست، زیرا بالاخره این سیاست‌ها ابزاری در دست رهبری‌اند که مسیر کشور را مخصوصاً در شرایط حساس مشخص کند. به هر حال اگر الزام آور نباشد که اصلاً در قانون اساسی نمی‌آید. همچنین بهترین تفسیر قانون، نظر قانون‌گذار است. ما در بازنگری و هنگام تصویب آن، اصلاً در ذهنمان نبود که سیاست‌ها توصیه باشد بلکه می‌گفتیم تعیین خط مشی کلی نظام، که عملی شود، به این خاطر که نظارت بر مجلس وجود داشته باشد تا مجلس هر چیزی را تصویب نکند. فرض کنید زمان جنگ است. رهبری تشخیص می‌دهد که فعلاً بودجه برای مسائل پژوهشی صرف نشود اگر مجلس بخواهد برای پژوهش بودجه اختصاص دهد، جلویش گرفته می‌شود. این الزام آور است نه توصیه‌ای.

با توجه به الزام آور بودن این سیاست‌ها، آیا

دارد؛ وقتی مجلس یا یک نهاد دیگر سؤال می‌کند آن مرجع جواب می‌دهد. اگر سؤال نباشد، روال عادی طی می‌شود یعنی اصل بر عدم مخالفت است؛ ولی وقتی شبهه ایجاد و سؤال شود، مرجع تشخیص، مجمع تشخیص مصلحت است.

از نظر برخی تعیین سیاست‌های کلی، بحثی قضایی و حقوقی نیست بلکه یک بحث مدیریتی است و در نتیجه ماهیتاً این سیاست‌ها قانونی و الزام‌آور نیستند بلکه توصیه هستند. آیا شما این دیدگاه را می‌پذیرید؟

شاید چون بندهای دیگر جنبه مدیریتی دارد، این بحث را مطرح می‌کنند ولی لزومی ندارد که در یک مجموعه اگر چند بند مدیریتی باشد آن را به بقیه نیز تسری داد. آن مدیریت‌ها هم نظارتی است، یعنی ماهیت نظارتی دارد.

البته تعیین خط مشی هم جنبه قانون‌گذاری دارد،



الان در دنیا فرامین رؤسای کشورها جزء حقوق اساسی است، یعنی در ردیف قانون اساسی است.

دادگاه ها و دیوان عدالت اداری می توانند به آن ها استناد کنند؟

این جا یک سؤال هست که آیا سیاست های کلی نظام در سلسله مراتب قوانین و مقررات در ردیف فرامین رهبری است یا نه؟ ممکن کسی بگوید بله؛ در این صورت از نظر علمی در ردیف قانون اساسی است. الان در دنیا فرامین رؤسای کشورها جزء حقوق اساسی است، یعنی در ردیف قانون اساسی است. اگر ما سیاست های کلی نظام را در ردیف و از مصادیق فرامین رهبری بدانیم، این ها در ردیف قانون اساسی قرار می گیرند؛ «در ردیف» یعنی «در حکم قانون اساسی» است و گر نه همان طور که گفتیم شورای نگهبان را شامل نمی شود.

البته در بحث فرامین رهبری که فرمودید، خود رهبری در ابلاغیه سیاست ها آن ها را ذیل قانون اساسی آورده اند، یعنی بالاتر از قانون عادی و پایین تر از قانون اساسی که شما نیز چنین نظری دارید.

بله؛ به هر حال دیوان عدالت نمی تواند مغایرت مصوبات را با سیاست های کلی بررسی نماید، چون وظیفه اش روشن است. دیوان حتی در خصوص مخالفت مصوبات با قانون اساسی باید به شورای نگهبان ارجاع دهد. فقط در خصوص قوانین عادی اختیار دارد که اگر آن ها هم احتیاج به تفسیر داشته باشند، به مجلس مراجعه می شود. بنابراین دادگاه ها اصلاً نمی توانند مغایرت قوانین با سیاست ها را بررسی نمایند. دیوان هم همین طور، ولی می تواند بررسی مغایرت با قانون اساسی را به شورای نگهبان ارجاع دهند.

آیا این سیاست ها بحث تفکیک قوا را مخدوش نمی کند؟

ما در قانون اساسی، تفکیک قوا نداریم بلکه استقلال قوا را داریم که با تفکیک قوا فرق دارد. استقلال قوا نظریه جدیدی است و به این معنی است که در آن تداخل قوا برخلاف استقلال قوا قبول شده ولی تداخلی که به استقلال قوا لطمه نزنند، مثلاً قوه مجریه لایحه تقدیم مجلس می کند و مجلس موظف است لایحه قوه مجریه را بررسی کند. اجبار قوه مقننه به بررسی لایحه دولت به این معنی است که در اینجا قوه مجریه در کار قوه مقننه دخالت دارد ولی قوه مقننه در بررسی لایحه مستقل است. پس این مهم نیست که پیشنهاد از کجا آمده است؛ از خود مجلس، یا لایحه است یا از شورای عالی استان آمده، فرقی ندارد. مهم این است که مجلس مستقل عمل کند، یعنی کسی به مجلس نمی گوید که بگو بله یا خیر. پس این جا باید دقت کنید که آنچه به استقلال قوا لطمه می زند

خلاف قانون اساسی تلقی گردد، ولی تداخل قوا را خلاف قانون اساسی ندانید. حتی در مورد قوه قضائیه، لوائح این قوه از طریق قوه مجریه به مجلس می آید و مجلس موظف است آن ها را بررسی کند. قوانینی که مجلس تصویب می کند به قوه مجریه می رود و در آن جا قوه مجریه دخالت می کند. به این نحو که این قانون چند راه اجرا دارد ولی قوه مجریه آیین نامه تعیین می کند و می گوید فقط از این طریق اجرا بشود. آیین نامه های اجرایی قانون متعددند، ولی چون قاعده اش این است که قوه مجریه در اجرا مستقل باشد باید کیفیت اجرا را خودش تعیین و آیین نامه را تهیه کند. در حالی که قبلاً این گونه بود که مجلس قانون را تصویب می کرد و آیین نامه اش را هم مجلس به قوه مجریه ابلاغ می کرد و می گفت این قانون را این گونه اجرا کن که این خلاف استقلال قوه مجریه بود. قوه مجریه باید در شیوه اجرای قانون دستش باز باشد که از میان راهکارهای متعدد، راهکار مناسب را انتخاب کند. پس قوه مجریه در اجرای قانون دخالت می کند ولی این دخالت، ناقض استقلال قوه مقننه نیست. قوه مجریه قانون را بی کم و کاست اجرا می کند.

استنباط ما از سخن شما این است که امروزه ما ناگزیر از ارتباط قوانینیم.

بله. امروزه تفکیک قوا به معنای عدم مداخله معنی ندارد و فقط یک شعار است؛ لذا می بینید در سیستم های آمریکایی و ریاستی نیز این را کنار گذاشتند، چون اصلاً عملی نیست.

آیا نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس برای تطبیق با سیاست ها را نمی توان توجیه نمود؟

قانون اساسی می گوید که قوانین نباید مخالف با موازین اسلام باشد. موازین اسلام یعنی ادله فقهی که کتاب و سنت و عقل و اجماع است، حتی می دانید که این بحث وجود دارد که آیا مخالفت با فتاوی مشهور، مخالف موازین شرعی تلقی می شود یا نه؟ که البته پاسخ منفی است. مفهوم اصل ۴ این است که شورای نگهبان باید مجتهد باشد و استناد مجتهد به فتوای مجتهد دیگر اجتهاد نیست، مگر این که به مستندات خط مشی کلی نظام استناد کنند، یعنی مستندات مجمع تشخیص مصلحت را که ولی امر هم نیست ببینند و با آن ها تطبیق دهند ولی این که تعیین خط مشی را ملاک تطبیق قرار دهند، جنبه تقلیدی دارد، نه جنبه اجتهادی؛ لذا انطباق قوانین با سیاست ها، انطباق با موازین شرعی نیست و الا اگر سیاست ها را موازین شرعی تلقی کنیم، در شورای نگهبان تشتت به وجود می آید و هر کدام ممکن است یک فتوا بدهند. بنابراین فتوا و نظر ملاک نیست، بلکه ادله ملاک است.



نهادهای نظارتی در

قانون اساسی بسیارند.

یکی از نظارت های

عالیه، نظارت رهبری بر

سه قوه است. طبق مفاد

اصل ۵۷ قانون اساسی

که قوای حاکمه معرفی

شده اند، سه قوه زیر نظر

ولایت مطلقه فقیه طبق

قانون اساسی اعمال

حاکمیت می کنند؛

بنابراین بر اساس اصل

۵۷ رهبر بر سه قوه

نظارت دارد.



ما در قانون اساسی،

تفکیک قوا نداریم بلکه

استقلال قوا را داریم

که با تفکیک قوا فرق

دارد. استقلال قوا نظریه

جدیدی است و به این

معنی است که در آن

تداخل قوا برخلاف

استقلال قوا قبول شده

ولی تداخلی که به

استقلال قوا لطمه نزند.