

## بایدها و نبایدها در قانون اساسی

- گفت‌وگو با استاد عمید زنجانی
- تهیه و تنظیم: غلام‌نبی گلستانی

### اشاره

واژه «قانون»، معرب‌کلمه یونانی «kanon» است که معانی مختلفی چون روش، قاعده، ترتیب، رسم، دستور و اصل هر چیز برای آن ذکر شده است و در اصطلاح، مجموعه‌ای از بایدها و نبایدها، حقها و تکلیفها و ضابطه‌ای کلی است که حیطة عملی و کاربردی همه افراد جامعه از آن شناخته شود. قانون، گاه به گروه و صنفی خاص از مردم یک کشور اختصاص دارد؛ مانند قانون کار، قانون تجارت و... و گاه با قطع نظر از شغل، حرفه و موقعیت، بدون استثنا، تمامی افراد کشور را دربرمی‌گیرد که در اصطلاح از آن به قانون اساسی «*constitution allaw*» یاد می‌شود. از این جهت، مهمترین ممیّزه قانون اساسی، شمول آن به تمامی افراد جامعه است و مسائلی در آن مطرح می‌شود که مربوط به ماهیت مشترک همه افراد اجتماع می‌گردد.

پس قانون اساسی، سند تضمین‌کننده حقوق و آزادیهای انسانهاست که از یک طرف باید تعیین کند چه دستگاهی عهده‌دار اجرای حقوق مردم است و از سوی مشخص کند دولت به عنوان مجری قانون، به چه شکلی پدید آید و مملکت را اداره کند تا به حقوق و آزادیهای مردم لطمه‌ای وارد نیاید. به عبارت روشنتر، قانون اساسی عهده‌دار تأمین دو چیز است: یکی حقوق و آزادیهای اساسی افراد کشور و دیگری تعیین اساس و پایه‌های حکومت و دولت و نحوه اداره کشور.

تردیدی نیست که ثمره انقلابها در نظامهای سیاسی - مردمی با تنظیم عاقلانه و همزیستی آشتی جویانه بین آزادیهای فرد و قدرت دولت است که در نظام حقوقی، از آن به قانون اساسی تعبیر می‌شود. مهمترین دستاورد خورشید پرفروغ انقلاب اسلامی که سند آزادی و استقلال امت خداجو را در بهینه حاکمیت اسلام به ارمغان آورد و اصول بنیادین حکومت اسلامی را تبیین کرد و اساس حقوق همه افراد را مشخص ساخت و زمینه‌های عملی مناسب جهت حاکمیت اسلام را در همه شؤون به وجود آورد، قانون اساسی است که در عین بهره‌گیری از عبارات جدید حقوقی در آن، با تازه‌ترین قوانین اساسی جهان برابری می‌کند و محتوای آن نیز به تشخیص برجسته‌ترین علمای اسلام‌شناس از احکام الهی ریشه می‌گیرد.

حقوق اساسی، خاص جوامع جمهوری و مردم‌سالار است؛ چون در عین آن که درباره روابط حکومت و افراد بحث می‌کند، قدرت حکومت و مهار آن را در یک رابطه متعادل حقوقی نیز مد نظر قرار می‌دهد و حکومت را از هرگونه موضع‌گیری استکباری بازمی‌دارد و امانت قدرت را صرفاً به قصد خدمت عمومی به کار می‌گیرد. چنان که اشاره کردیم، قانون اساسی هر کشوری از عقیده و ارزشهای خاص آن جامعه الهام می‌گیرد؛ چون واژگان و کلمات، نزد هر ملتی مفهوم خاص خود را دارد؛ مثلاً عدالت اقتصادی یا دموکراسی در مفهوم مارکسیستی، یک مفهوم دارد و در نظام سرمایه‌داری، مفهومی دیگر. کسانی که عهده‌دار تدوین قانون اساسی هستند، باید آگاهی و شناخت لازم را نیز دارا باشند. در همین راستا حتی چند از متخصصان حقوق دان، جامعه‌شناس، اقتصاددان و فقیه که همگی اسلام‌شناس نیز بودند، در شعاع اعتقادات و باورهای مردم، معارف اصیل اسلامی را در قالب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تنظیم کردند و ضمن پایبندی به دو مقوله لاینفک آن؛ یعنی «ساختار حکومت» و «حقوق مردم»، پاسداری از مسائل اساسی و بنیادی و مناسباتهای مذهبی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را نیز در آن پیش‌بینی کردند.

گذشت بیش از دو دهه از تصویب اولیه قانون اساسی و یک دهه از بازنگری آن و طرح مباحث عدیده‌ای که اخیراً در رسانه‌های گروهی و محافل علمی در باب قانون اساسی صورت گرفته و شبهات و اشکالات طرح شده، ما را بر آن داشت تا با استاد گرانمایه، حضرت آیه‌الله عمید زنجانی که از افراد فعال و مؤثر در بازنگری قانون اساسی بوده‌اند، مسائلی را در راستای تبیین مفهومی، جایگاه، ساختار و چالشهای قانون اساسی مطرح نماییم که معظم‌له با حوصله تمام و ژرف‌کاوی خاص، بدانها پاسخ دادند.

: اولین سؤالی که مطرح می‌شود، درباره خود قانون اساسی، جایگاه و چالشهایی است که هم‌اکنون با آن روبه‌روست. نخست بفرمایید که تعریف شما از قانون اساسی و تفاوت آن با دیگر قوانین چیست؟

**استاد عمید زنجانی:** هم اصطلاح و هم محتوای قانون اساسی، سابقه طولانی ندارد و از مسائل جدیدی است که در چند قرن اخیر متداول شده است. از آنچه تحت عنوان قانون اساسی آتن بود که بگذریم، ظاهراً قدیمی‌ترین قانون اساسی، قانون اساسی آمریکا است که به دنبال جنگهای داخلی بین دولتها که بعدها به صورت بخشی از ایالتهای آمریکا درآمدند، دست به تدوین قانون اساسی زدند. همچنین قانون اساسی به صورت غیر مدون، در انگلستان سابقه دارد، اما به مفهوم اصطلاحی هرگز مدون نگردیده است.

منظور از قانون اساسی، همان طور که از اسمش پیداست، قانون مادر است که تمامی قوانین کشور در داخل و چارچوب آن، قابل اجرا باشد. در تعریف قانون اساسی، گفته می‌شود: مجموعه قواعدی کلی است که تعیین‌کننده وظایف دولت و ملت و اختیارات اساسی دولت و حقوق و آزادیهای ملت است و همچنین تنظیم‌کننده روابط مابین نهادهای داخل حکومت و تنظیم‌کننده روابط حقوق ملت و دولت می‌باشد.

مجموعه این قواعد که همان قانون اساسی است، باید کلی، صریح، بدون تناقض و قابل اجرا باشد و نیز باید دارای شروط اختصاصی دیگری هم باشد که شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی یک کشور آن را ایجاب می‌کند.

: با توجه به این که حضرت عالی در بازنگری قانون اساسی، نقش فعالی داشتید، آیا در قانون اساسی ما آن سازوکارهایی که بتواند عامل اجرای صحیح قوانین باشد، وجود دارد؟

**استاد عمید زنجانی:** یکی از خصوصیات قانون عادی، این است که خود، شیوه‌های اجرای قانون اساسی را مشخص می‌کند. هر قانون عادی، در حقیقت، تفصیل یک یا چند اصل قانون اساسی است که باید تفریعی بر جزئیات قانون اساسی باشد و عمدتاً

باید راهکارهای قانون اساسی را مشخص کند. لذا در اکثر قوانین عادی که متکی به اصل یا اصولی از قانون اساسی است، همان متن قانون اساسی نیز با توضیحاتی در قانون عادی آورده می‌شود. بنابراین، قوانین عادی، شامل دو قسمت است: نخست، تفریع و بیان جزئیات و موارد مختلف اصول قانون اساسی و دوم، راهکارها و روشهای اجرایی قانون اساسی که به دنبال آن، ضمانت اجرای قانون عادی نیز خواهناخواه بیان می‌شود.

البته ضمانت اجرای قوانین عادی، بخشی از اختیارات قوه قضائیه است و به تخلفات از قوانین عادی رسیدگی می‌کند، اما درباره قانون اساسی، دو نوع قانون وجود دارد که برخی دارای نهاد تضمین اجرا و برخی فاقد ضمانت اجراست و برخی معتقدند قانون اساسی نمی‌تواند ضمانت اجرا داشته باشد؛ چرا که با یک کودتا، زیر پا گذاشته می‌شود یا با قیام عمومی مردم که اصطلاحاً «انقلاب» به آن گفته می‌شود، خودبه‌خود معلق می‌شود. بنابراین، نمی‌توان انتظار داشت که قانون اساسی، ضمانت اجرا داشته باشد.

البته این که اجرای قانون اساسی به عهده یک نهاد گذاشته می‌شود، به این معنی نیست که این نهاد، ضمانت اجرای قانون اساسی است، بلکه به معنای آن است که به نحوی، بر اجرای قانون اساسی نظارت شود. پس مسأله راهکارهای اجرایی اصول قانون اساسی، باید عمدتاً در قوانین عادی دیده شود.



: در اوایل انقلاب شاهد بودیم که بعد از گذشت ده سال تجربه عینی و عملی، رهبری انقلاب به این نتیجه رسیدند که نیاز به تغییرات و تحولاتی در قانون اساسی است و لذا ایشان افرادی را مأمور بازنگری قانون اساسی کردند و از آن جمله، پنج نفر از نمایندگان مجلس سوم بودند و شما هم یکی از آن پنج نفر بودید. حال، سخن در این است که بعد از گذشت بیش از ده سال دیگر، آیا چنین نیازی احساس نمی‌شود که دوباره قانون اساسی مورد بازنگری قرار بگیرد؟ مخصوصاً که بعضی می‌گویند: خود امام هم در بدو ورودشان به بهشت زهرا گفتند: گذشتگان حق نداشتند برای ما قانون اساسی تدوین کنند. این نسل هم مدعی است که ما نسلی

هستیم که در آن زمان حضور نداشتیم و حالا خواهان آن هستیم که یک قانون اساسی بر اساس خواسته‌ها و برنامه‌هایی که داریم، تنظیم کنیم. در این باره توضیح بفرمایید.

**استاد عمید زنجانی:** سؤال شما شامل دو بخش است؛ یعنی در حقیقت، دو سؤال است: یکی این که با تجربه ده سال اول که به تکمیل و اصلاح قانون اساسی انجامید، باز نیاز به بازنگری مجدد هست یا نه؟ مسأله دوم آن که آیا خواسته نسل جوان امروز از نظر حقوقی قابل قبول است یا خیر؟

اما سؤال نخست؛ تجربه ده سال آغازین، کاملاً با تجربه پس از آن، متفاوت است؛ چرا که قانون اساسی‌ای که اجرا نشده، هنوز عیوبش مشخص نیست. آنچه را که مجلس خبرگان قانون اساسی می‌توانست پیش‌بینی کند، بیشتر، جنبه‌های نظری مسأله و آفتها و تجربیاتی بود که در رژیم گذشته حاکم بود. مسائل نظری از یک سو و آفتهای گذشته از سوی دیگر، زمینه‌ساز این مسأله بود که یک بار تجربه بشود و در آن ده سال، به مسائلی برخورد کردیم که نقص بعضی از مبانی نظری را نشان می‌داد و همچنین درباره تجربیات گذشته هم نشان می‌داد که چون شرایط تغییر یافته، خیلی نمی‌شود پایبند شرایط گذشته بود و عکس‌العملی برخورد کرد. شاید یک سوم قانون اساسی، عکس‌العملی بود و به خاطر مشکلاتی که کشور و مردم از رژیم گذشته دیده بودند و احساس شده بود، به صورت عکس‌العملی در قانون اساسی آمده بود تا آن شرایط تکرار نشود. ولی در عمل، معلوم شد که وقتی شرایط متغیر شده، آن مشکلات قابل عود نیست؛ بنابراین، آن پیش‌بینیها و عکس‌العملها خیلی ضرورت نداشت. پس می‌شود گفت: ده سال نخست، دوره تجربه قانون اساسی بود و می‌توانست نشان دهد که پیش‌بینیهای نظری و تجربی، در عمل، چگونه جواب می‌دهد.

به دلیل همان نارساییها بود که امام محوره‌های تجدید نظر را در هشت بند مشخص کرده بودند. در بازنگری قانون اساسی، غیر از این هشت مورد، به مواردی برخورد شد که لازم بود اصلاح شود. شاید کلمه اصلاح هم دقیق نباشد، لازم بود تکمیل شود؛ مثلاً در قانون اساسی، اسمی از دادستان کل برده شده و شرایط آن هم معلوم شده است، اما هیچ وظایفی برای دادستان کل در قانون اساسی پیش‌بینی نشده که در

بازنگری، یکی از پیشنهادها این بود که بعضی از وظایف جامانده قوه قضائیه که مسؤول مشخصی ندارد، به تناسب وظیفه دادستانی کل، بر عهده این نهاد قضایی گذاشته شود که شورای بازنگری، مقاومت کرد. دلیلشان هم این بود که دست زدن به قانون اساسی و حتی تغییر یک کلمه در آن می‌تواند تحولات پیچیده و حوادث غیر منتظره و مشکلات فراوانی را در زمینه‌های مختلف ایجاد کند و باید به همان هشت محور ضروری اکتفا نمود.

تغییر قانون اساسی باید بسیار بسیار محتاطانه باشد و این رویه‌ای است که در دنیا عمل می‌شود؛ مثلاً با وجود این که دویست و اندی سال از عمر قانون اساسی آمریکا می‌گذرد، هنوز شاکله قانون اساسی را تغییر نداده‌اند. شاید بیش از سی بار قانون اساسی آمریکا اصلاح شده، اما شاکله آن تغییر نکرده است. لذا الآن قانون اساسی آمریکا اصلاً با قوانین اساسی جدید و مدرن همخوانی ندارد؛ به یک دفترچه قانون بیشتر شباهت دارد تا یک قانون اساسی مدون فصل‌بندی شده و مرتب که مطالبش ترتیب منطقی داشته باشد. دلیلش این است که دست زدن به تغییرات قانون اساسی، حتی به صورت جابه‌جایی جملات و یا حتی جابه‌جایی کلمات، می‌تواند نقش بسیار زیادی در دگرگون کردن شرایط اجتماعی داشته باشد.

بنابراین، با توجه به این دو نکته که در دهه نخست بعد از پیروزی انقلاب - که هنوز قانون اساسی جدیدی تجربه نشده بود - و از آن طرف هم که می‌بایست در اصلاحات قانون اساسی، کمال دقت به کار برود، امام این دو نکته را با هم جمع کردند و محورهای اصلاحات قانون اساسی را مشخص کردند و شورای بازنگری هم از این هشت مورد، به هیچ وجه تعدی نکرد.

اما بعد از این دهه، پس از اصلاحات لازم، قانون اساسی نسبت به شرایط جدید، جواب داده است و نمی‌شود گفت: چون در ده سال نخست، تجدید نظر شد، پس در چهارده سال بعد نیز باید تجدید نظر شود. این قیاس مع‌الفارق است. نواقص قانون اساسی رفع شده است. حتی برخی از نواقصی که در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به دستور امام اصلاح شد، مشکلات اساسی نبود، بلکه فقط احتیاط بود؛ برای این که کشور احیاناً دچار بحران نشود.

با توجه به شرایط ده سال نخست، نگرانی این بود که بعضی از این نقطه ضعفها بحران ایجاد کند؛ مثلاً اگر شرط مرجعیت رهبری در اصل ۱۰۷ تغییر نمی‌کرد، معلوم نبود بعد از امام، مسأله رهبری چگونه خواهد شد و به احتمال زیاد، کشور دچار بحران رهبری می‌شد. آنهایی که در زمان امام، مرجع بالفعل بودند، چهار نفر بیشتر نبودند که هر چهار نفر سنین بالای نود داشتند و برای رهبری آمادگی نداشتند. امام تا لحظه آخر، مدیریشان را بر کشور داشتند، اما آنان نه پذیرا بودند (این چهار نفر) و نه امکان ارجاع رهبری به آنها وجود داشت؛ بنابراین، کشور در معرض یک بحران شدید قرار می‌گرفت و طبق قانون اساسی، کشور بدون رهبر، مشروعیت ندارد.

مورد دیگر درباره رابطه نخست‌وزیر با رئیس جمهور و تقسیم مسؤلیتهای اجرایی بین دو نهاد ریاست جمهوری و نخست‌وزیری بود که ممکن بود تنش‌زا شود؛ هرچند که در زمان حیات امام، قابل حل بود؛ چرا که اگر مشکلاتی بین نخست‌وزیری آن زمان و رئیس جمهور وقت به وجود می‌آمد. بالاخره امام را هر دو، مرجع حل و فصل می‌دانستند و یک بار هم که شده، نزد امام می‌رفتند و مشکل حل می‌شد؛ یعنی بن‌بستی برای نظام به وجود نمی‌آمد. اما برای آن که مبادا در آینده، شرایطی پیش آید و احیاناً تعارض بین نخست‌وزیر و رئیس جمهور، به بحران کشیده شود، امام این نقطه ضعفها را برای اصلاح انتخاب کردند. شما اگر آن هشت محور را مورد بررسی قرار بدهید، معلوم می‌شود که امام برای پیشگیری از تنشهای آینده، در اصلاح آنها چگونه اندیشید؟ و در زمان حیات ایشان، آن مسائل، مشکل‌ساز نبود؛ لکن احتمالاً بعد از امام می‌توانست بحران‌زا شود و هیچ کس پیش‌بینی نمی‌کرد که بعد از امام، رهبری چگونه خواهد بود.

الآن مشکل و ابهامی در نهادها وجود ندارد. قانون اساسی، تمام وظایف را تعیین کرده است؛ وظایف رهبری، وظایف رئیس جمهور، وظایف قوه قضائیه و... هیچ ابهامی در مسائل قانون اساسی نیست. تازه اگر هم ابهامی باشد، برای کسی که ملتزم به قانون اساسی است، تفسیر قانون اساسی هم مرجعش معلوم است و اگر ابهامی در اصول قانون اساسی باشد، در اطلاق و تقیید یا عموم و تخصیص قانون اساسی

تردیدی باشد، مرجع و مفسر تعیین شده است.

بنابراین، قانون اساسی از نظر مبانی نظری، استحکام فقهی، سیاسی و حقوقی کامل دارد و تجربه هم نشان داده که عیوب، مرتفع شده است. الآن هم نه حدود اختیارات قوانامشخص است و نه مسأله و ابهامی در تفسیر قانون اساسی وجود دارد.

اما بخش دوم سؤال: البته این مطلب را امام در سخنرانی بهشت زهرا، چند ساعت بعد از ورود به ایران صریحاً فرمودند، اما خوب است کسانی که از این جمله امام می‌خواهند نتیجه‌گیری بکنند که پس نسل سوم انقلاب هم چون نبوده‌اند، مشمول فرمایش امام می‌شوند، به این نکته توجه داشته باشند که سخن امام، ناظر به نامشروع بودن قانون اساسی مشروطه بود. اصلاً قانون اساسی مشروطه را مردم انتخاب نکردند، مردم تأیید نکردند، تصویب نکردند. شیوه تصویب قانون اساسی در دنیا، شیوه‌ای شناخته شده است. حدوداً شش شیوه برای تدوین و تصویب قانون اساسی وجود دارد که جمهوری اسلامی، یک شیوه جدید را بدانها اضافه کرد که شیوه خبرگان و همه‌پرسی است. در تصویب قانون اساسی مشروطه، از هیچ یک از این شش شیوه استفاده نشد و به عکس، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر فراندوم که یکی از آن شش شیوه است، در تدوین، از شیوه جدیدی به نام «خبرگان» هم استفاده شد و در حقیقت به یک شیوه اکتفا نشد؛ و از شیوه‌ای متقنتر و برتر استفاده گردید.

تصویب قانون اساسی مشروطه، به شیوه ضعیف بود و از هیچ کدام از این شش شیوه استفاده نشد. تنها توسط مجلس شورای ملی تصویب شد. ضمن این که تصویب قانون اساسی مشروطه تحت شرایط فشار جناح خاص بود. وقتی مسأله قانون اساسی در مجلس اول مطرح شد، بسیاری از مجلسیان با معنای قانون اساسی بیگانه بودند؛ یعنی تعریف دقیقی از قانون اساسی نداشتند و با کیفیت تدوین قانون اساسی آشنا نبودند. خواه‌ناخواه، کمیسیونی تشکیل شد از کسانی که خارج رفته بودند؛ به تصور این که هر کس خارج رفته، مطالب جدید و شیوه‌های مدرن قانون‌نویسی را می‌داند و تدوین قانون اساسی به عهده این کمیسیون گذاشته شد. مشخصات و گرایشهای اعضای این کمیسیون هم در تاریخ، روشن است. بعد از مدتی، این کمیسیون، متن اول



قانون اساسی را تصویب کرد. متن اول قانون اساسی مشروطه، ۵۱ ماده داشت و وظایف مجلس را بیان می‌کرد؛ آن هم در حد آیین‌نامه داخلی مجلس که مجلس چطور تشکیل می‌شود، نمایندگان چطور صحبت می‌کنند، چطور مذاکرات انجام می‌گیرد، هیأت رئیسه چگونه تعیین می‌شود و...؟!

برای فهم صحیح فرمایش امام، باید به شیوه تدوین قانون اساسی توجه کرد؛ تدوین قانون اساسی مشروطه به مجلس واگذار شد که خلاف متعارف بود، مجلس هم آن را به کمیسیونی واگذار کرد که فرق بین قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس را نمی‌دانست و بعد که به مجلس عرضه شد، مجلس نخست متوجه شد که متن مصوب نمی‌تواند قانون اساسی باشد؛ چرا که مهمترین مسأله قانون اساسی، حقوق ملت است و در این قانون اساسی نیامده است. مهمترین مسأله مشروطه، محدود کردن اختیارات شاه بود که در این قانون نیامده بود. وقتی دیدند دو مسأله اساسی انقلاب مشروطه در این متن نیامده، نپذیرفتند. مرحوم شیخ فضل‌الله نوری از بیرون مجلس و تعدادی از درون مجلس اول، فشار آوردند و کمیسیون مجبور شد متمم قانون اساسی را تصویب کند. مقداری اختیارات شاه محدود شد و یک سلسله حقوقی برای ملت به رسمیت شناخته شد که این صد و اندی اصل متمم، بعلاوه آن پنجاه و یک اصل متن اول، مجموعاً شد قانون اساسی مشروطه با تصویب مجلس. این که امام می‌فرماید: ما تصویب نکردیم، نه این که ما نبودیم، امام فرمود: «ملت، قانون اساسی مشروطیت را تصویب نکرده است».

آیا مجلس به نمایندگی از ملت نمی‌تواند قانون اساسی را تصویب کند؟

**استاد عمید زنجانی:** نمایندگی از مردم برای قانون اساسی نبود. پارلمانهای دنیا برای تصویب قانون اساسی تشکیل نمی‌شود. حداقل شیوه متعارف در دنیا برای تدوین و تصویب قانون اساسی، مؤسسان است؛ یعنی می‌بایست آنها یک انتخابات جدید انجام می‌دادند و این نمایندگان جدید را با نمایندگان مجلس، در مجلسی گرد هم می‌آوردند و می‌شد اصطلاحاً مؤسسان. سپس توسط مؤسسان، مسأله، حل و فصل می‌شد؛ کما این که پیشنهاد نخست خود امام هم این بود که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

را مؤسسان تدوین کنند، ولی بعد راه حلی بهتر از مؤسسان انتخاب شد که عبارت بود از تدوین خبرگان و تصویب ملت.

بنابراین، حرف امام اصلاً قابل انطباق با نسل جدید انقلاب نیست. وقتی ملت تصویب می‌کند، آیندگان ملت هم به مجرد این که شناسنامه می‌گیرند و تابعیت این کشور را قبول می‌کنند، قانون اساسی و سایر قوانین را پذیرفته‌اند؛ «التزام به شیء، التزام به لوازم آن است». در همه کشورهای هم‌همین‌طور است. قانون اساسی فرانسه که جمهوری پنجم است، سالها پیش و دهه‌ها قبل تصویب شده و نسل جدید فرانسه اصلاً در آن زمانی که قانون اساسی اصلاح شد (قانون اساسی جمهوری پنجم) وجود نداشتند، ولی هیچ کس در دنیا چنین ادعایی نمی‌کند که چون در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی نبودیم، پس الآن حق اعتراض داریم. ملت آمریکا هم بعد از دوست سال، چنین حرفی را نمی‌زند. هیچ کجای دنیا چنین رسمی نیست. منظور امام این بود که ملت قانون اساسی مشروطه را تصویب نکرده، «ما نبودیم» یعنی «ملت نبود».

بنابراین، اولاً، قانون اساسی مشروطه را مجلس تصویب کرد، نه ملت. ثانیاً، با فشار سیاسی و اعمال نفوذ، این کار انجام شده. ثالثاً، اصلاً محتوای قانون اساسی، ترجمه قانون اساسی بالکان، فرانسه و... بود و برای آشنایان با مسائل حقوقی معلوم بود که قانون اساسی مشروطه، اشکالات بسیاری دارد و تنها اصلاحات دوران پهلوی، مربوط به وضعیت سلطنت بود.

بنابراین، قانون اساسی مشروطه از هر جهتی در نظر گرفته شود، قابل قیاس با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیست که تا به حال، در خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سه بار رفراندوم شده: یک بار برای اصل جمهوری اسلامی، یک بار برای قانون اساسی ۱۳۵۸ و یک بار برای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸. قانون اساسی که سه بار برای آن رفراندوم شده، نسل صدمش هم نمی‌تواند اعتراض کند، چه رسد به نسل سومش؛ مگر به ترتیبی که در اصل ۱۱۷ پیش‌بینی شده است.

: در تکمیل بخش نخست سؤال، شما فرمودید بحرانی نیست یا زمینه‌های

ایجاد بحران نیست؛ مثلاً بحث ریاست جمهوری را در نظر بگیرید. آیا

گذشت چهار دوره از ریاست جمهوری و مشخص شدن نظیر همان مشکلاتی که دربارهٔ مسألهٔ نخست‌وزیری مطرح بود، اقتضا نمی‌کند که تغییری در قانون اساسی ایجاد شود؟ گذشته از این، بعضی نسبت به قانون اساسی، مسائلی دارند و گاهی هم مطرح می‌کنند و یا خود ریاست جمهوری هیأتی مشخص می‌کند تا بررسی کنند که آیا قانون اساسی اجرا می‌شود یا نمی‌شود؟ آیا اینها نشان نمی‌دهد که هنوز هم زمینه‌های بحران هست؟

**استاد عمید زنجانی:** اینها هیچ کدام بحران‌زا نیستند. این که رئیس جمهور نمی‌تواند به تمام اختیاراتی که قانون اساسی به او تفویض کرده، عمل کند، مربوط به شخص است، نه قانون. این که رئیس جمهور، گروههای معارض دارد و گروههای معارض، قدم به قدم ایجاد وقفه می‌کنند، اصلاً ربطی به قانون اساسی ندارد. شما صد بار اگر قانون اساسی را تغییر بدهید، این مشکلات سیاسی، همواره سر راه وجود دارد. این هم که بعضی به قانون اساسی اشکال می‌کنند، بحران تلقی نمی‌شود. یکبار نمی‌شود نقطه نظرات یک یا چند نفر در قانون اساسی اعمال شود. قانون اساسی، دفترچه یادداشت نیست که هر روز، هر شخصی بتواند آن را اصلاح کند. نقطه نظرات، یک جا متمرکز می‌شود و قانون اساسی هم تجدیدنظر را پیش‌بینی کرده است. وقتی شرایط تجدیدنظر به وجود آمد، همهٔ آن نظرات، یک جا مطرح می‌شود. خلاصه این که مشکلات اجرایی نمی‌تواند معیّر قانون اساسی باشد یا زمینه‌ساز بحران شود. این، بحران نیست. بحران آن بود که اگر قانون اساسی اصلاح نمی‌شد، یکبار کشور بدون رهبر و فاقد مشروعیت می‌شد یا تعارض بین رئیس جمهور و نخست‌وزیر، کشور را به هرج و مرج می‌کشاند و این شرایط غیر عادی، می‌توانست کشور را تا مرحلهٔ سقوط بکشاند؛ اینها بحران است.

بیشتر مشکلاتی که در خصوص قانون اساسی مطرح می‌شود، راه حل سیاسی دارد، منتها راه‌های سیاسی، کیاست می‌طلبد، تدبیر، حوصله و ظرفیت می‌خواهد. کدام کشور است که سیاست در آن، جاده مستقیم باشد و مانعی نداشته باشد؟ تمام مجریان و مسؤولان در همه جای دنیا یک سری موانع مختلف سر راه دارند که گاه با

گفت وگو، گاه با امتیاز دادن و امتیاز گرفتن و... بالاخره با شیوه‌های سیاسی مشکلاتشان را حل می‌کنند.

اما در خصوص این که آقای رئیس جمهور، هیأتی را برای بررسی اصول معطل مانده و به تعبیر خودشان، «اجرا نشده» یا اصولی که در اجرا مشکل دارند، تعیین کرده، به نظر بنده، این هیأت، غیرقانونی و خلاف قانون اساسی است. در قانون اساسی، چنین چیزی پیش‌بینی نشده. درست است که قانون اساسی نفی هم نکرده، ولی در قانون اساسی، سکوت به معنای نفی است. چیزی می‌تواند قانونی باشد که در قانون اساسی، پیش‌بینی شده باشد؛ ولو به صورت کلی. چیزی که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده، نمی‌تواند مشروعیت داشته باشد.

البته به صورت یک جمعیت مشاور، هیچ اشکالی ندارد. هر مسؤولی می‌تواند تعدادی مشاور برای خود پیش‌بینی کند، اما اگر نهادی تشکیل شود و ادعای وظایف و اختیارات قانونی داشته باشد، چنین چیزی پیش‌بینی نشده و این نهاد یا نهادهای مشابه این، نمی‌تواند تصمیماتش قانونی باشد؛ البته می‌توانند به رئیس جمهور بگویند: فلان اصل اجرا نمی‌شود و آقای رئیس جمهور هم تصمیم بگیرند که چه کاری می‌شود انجام داد، اما این که تصمیمات این نهاد و این هیأت، بتواند تصمیمات قانونی باشد، چنین چیزی در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است و اضافه کنم که چنین کاری در شرایط فعلی می‌تواند تنش‌زا باشد، ولی ما با لحن حقوقی صحبت می‌کنیم و اصلاً وارد مسائل سیاسی نمی‌شویم؛ یعنی اگر توسط هر جناحی، این کار صورت می‌گرفت، نه تنها غیر قانونی بود، که مصلحت هم نبود.

خوشبختانه این مشکل، حل شده است؛ به خاطر این که هیأت اعلام نظر رسمی نمی‌کند و در جایی هم به نظر این هیأت، ترتیب اثر داده نمی‌شود و به عنوان یک نظر قانونی تلقی نمی‌شود؛ نظرات به صورت پیشنهاد، به رئیس جمهور منتقل می‌شود و رئیس جمهور حق دارد از نظرهای مشورتی آنها نتیجه‌هایی بگیرد، می‌تواند به مردم اعلام کند یا این که در شیوه‌های اجرایی، آنها را مد نظر داشته باشد و در حدود اختیارات خودش، به این نظرات ترتیب اثر بدهد، ولی خارج از اختیارات رئیس جمهوری، نظرات این هیأت نمی‌تواند به عنوان نظر رسمی یا به عنوان یک نظر معتبر

و لازم الاجرا تلقی شود.

بنابراین، مشکلات قانون اساسی برای تمام کشورها وجود دارد. مشکلات قانون اساسی، تا به حد بحران نرسیده باشد، هیچ کشوری ریسک نمی‌کند و دست به اصلاح قانون اساسی که عواقب غیر قابل پیش‌بینی دارد، نمی‌زند.

ضمن این که تا آن جا که اصول قانون اساسی به مسائل اجرایی مربوط است، خیلی از موارد، در خود قانون اساسی پیش‌بینی شده است که به مجلس ارجاع شود؛ در قانون اساسی، چند بار به قانون ارجاع داده شده است؛ یعنی قانون اساسی به صراحت عبارت «قانون تعیین می‌کند» را به کار برده است؛ یعنی قانون عادی و مصوبه مجلس. آن جایی هم که قانون اساسی ساکت نیست، بلکه اطلاق و عموم دارد یا اجمال دارد یا احتیاج به شرح دارد، در حدودی که رعایت نقطه نظرات شورای نگهبان بشود، مجلس می‌تواند قانون‌گذاری کند.

: حال، این سؤال پیش می‌آید که آیا در قانون اساسی، مرجعی برای رسیدگی به تخلفات ریاست جمهوری از قانون اساسی مشخص شده است؟

**استاد عمید زنجانی:** کاملاً روشن است؛ سه نهاد برای نظارت بر ریاست جمهوری در قانون اساسی پیش‌بینی شده است: یکی خود ملت است؛ رئیس جمهور در مقابل ملت، مسئول است، منتها شیوه اجرایی آن این است که بار دیگر به او رأی نمی‌دهند. دوم، در برابر رهبری مسئول است و رهبری می‌تواند او را عزل کند. سوم، در برابر مجلس مسئول است و مجلس می‌تواند از او سؤال یا او را استیضاح کند. علاوه بر اینها، اگر از نوع جرایم باشد، قوه قضائیه نیز می‌تواند پی‌گیری کند؛ لذا عزل رهبر، مشروط به یکی از این دو شرط شده که رهبر در صورتی می‌تواند رئیس جمهور را عزل کند که یا مجلس رأی به عدم کفایت رئیس جمهور بدهد و یا قوه قضائیه به مجرمیت او رأی داده باشد.

: آیا با استقلال قوا تناقض پیدا نمی‌کند؟

استاد عمید زنجانی: قوه قضائیه کار خودش را انجام می‌دهد. دخالت، در صورتی است که قوه قضائیه بیاورد در مسائل اجرایی دخالت کند. رسیدگی به تخلفات، وظیفه قوه قضائیه است؛ عیناً مثل مجلس که وقتی قانون قوه قضائیه را تصویب می‌کند، آیا در قوه قضائیه دخالت می‌کند؟ این را نمی‌گویند دخالت؛ قانون‌گذاری، وظیفه مجلس است؛ هرچند که قانون‌گذاری، مربوط به قوه قضائیه یا قوه مجریه و یا مربوط به هر کدام از نهادهای موازی و غیر موازی باشد.

اما اگر مجلس رأی دادگاه را نقض نماید و یا جلو اجرای حکم قضایی را بگیرد و یا الزام کند که دادگاه باید رأی را چنین صادر کند! این نوع دخالتها با استقلال قوا منافات دارد.

پس اگر هر قوه‌ای، ماهیتاً وظیفه خودش را انجام دهد، ولو در رابطه با قوه دیگر باشد، این را تداخل و دخالت نمی‌گویند و مضر به استقلال قوا نیست.

در برخی کشورها وقتی رئیس جمهور را می‌خواهند محاکمه کنند، بین کنگره و دیوان عالی کشور ادغام می‌شود و رئیس دیوان عالی کشور به عنوان رئیس کنگره انتخاب می‌شود و با تلفیقی از قوه مقننه و قوه قضائیه، رئیس جمهور را محاکمه می‌کنند و یک بار هم اتفاق افتاده که رئیس جمهور آمریکا (نیکسون) را عزل کرده‌اند. رئیس جمهور هم مثل افراد دیگر، در جرایم عادی، محاکمه می‌شود. البته نمی‌توان در امور اجرایی رئیس جمهور و در حدود وظایف و اختیاراتی که دارد، دخالت کرد، اما در برابر قوه قضائیه مسئول است و به جرایم عادی او در قوه قضائیه رسیدگی می‌شود.

این جا نقش رهبری، کاملاً بارز است؛ یعنی هر کسی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار دهد، به این نکته می‌رسد که در این قانون اساسی، پیش‌بینی شده که در بن‌بستهای نظام، حرف یک نفر، حرف آخر باشد و غیر از این هم امکان‌پذیر نیست. تنشهای سیاسی، اجتناب‌ناپذیر است، برخورد مسائل و سیاستها اجتناب‌ناپذیر است و در چنین مواردی، اگر مشکلات در حد معضل نظام است به جای این که بنشینیم به فکر تغییر قانون اساسی باشیم، باید به این راه حلی که در خود قانون اساسی آمده عمل کنیم.

در زمان امام راحل علیه السلام، وقتی وزرا با هم اختلاف نظر داشتند، می‌رفتند خدمت ایشان و امام با یک جمله که می‌فرمود و نصیحت می‌کرد، همه می‌آمدند دست در دست هم می‌نهادند و کارشان را انجام می‌دادند. کاش روزی برسد که بتوان مسائلی را که در زمان جنگ، بین نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور حل و فصل می‌شد، مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد و از این رویه سیاسی استفاده شود.

اگر در شرایط آن روزها دقت شود، می‌بینید که چگونه مسؤولان دلسوز مملکت، بحرانها را از سر می‌گذرانند، با یک تذکر امام، همه چیز آرام می‌شد و رئیس‌جمهور از تمام اختیاراتش ایثارگرانه، چشم‌پوشی می‌کرد؛ چون هیچ کسی به فکر قدرت نبود، همه به فکر تمشیت امور مملکت بودند؛ آخرش هم اگر دیدها با هم متفاوت بود، دید رهبری بود که مسائل را حل و فصل می‌کرد. این به معنای دیکتاتوری نیست، به معنای این نیست که تمام امور مملکت به یک نفر تفویض شود! هر کسی وظیفه خودش را انجام می‌دهد، اما در شرایط استثنایی که پیش می‌آید، آن جاست که حل و فصل امور به وسیله رهبری است.

تعیین خط مشی کلی نظام به عهده رهبری است و حل و فصل مسائل معضل و بحران‌زا هم باید با رهنمودهای مخلصانه رهبری باشد. حتی در برخورد احزاب هم باید چنین باشد. در قانون اساسی در مواردی که برخورد سیاسی احزاب، به منافع ملی کشور لطمه می‌زند، ترخیصی دیده نمی‌شود؛ روال کار عادی احزاب در قانون اساسی تعیین شده، اما در شرایط استثنایی، رهنمودهای رهبری می‌تواند بهترین راه خروج از بن‌بست و مشکلات سیاسی احزاب باشد.

مسأله حکمیت در اسلام، یکی از شیوه‌هایی است که حرف آخر را می‌توان از آن طریق به دست آورد. حکمیت، نه تنها در مسائل قضایی، که در مسائل سیاسی هم هست و حکمیت در سطح بین‌المللی هم پیش‌بینی شده است. درست است که امیرالمؤمنین علیه السلام جریان حکمیت صفین را نخست نپذیرفت، اما شرایط امیرالمؤمنین علیه السلام، شرایط امام معصوم است که حکمیت‌بردار نیست، لکن سرانجام پذیرفتند. و این می‌تواند سستی باشد که در اختلافات بین احزاب که ممکن است کشور را به بن‌بست بکشانند، حکمی بهتر از حکم رهبری نباشد که حرفش قول

فصل است و بالاخره جناحها و احزاب مختلف، حرف رهبری را به جان خریدار باشند.

بنابراین، در این موارد، قانون اساسی پیش‌بینیهای لازم را انجام داده و نیازی به آن نیست که به خاطر توهم بحران، مسأله تجدید نظر در قانون اساسی را مطرح کنیم. این اصل نباید فراموش شود که اگر یک کلمه از قانون اساسی تغییر کند، باید مقدمات زیادی را تمهید کرد و مؤخره‌های فراوان دارد و باید تغییرات زیادی در قوانین عادی ایجاد کرد، باید این تغییرات به گونه‌ای باشد که اصول دیگر قانون اساسی را زیر سؤال نبرد، باید مشکلات جدیدی ایجاد نکند. تمام این ریزه‌کاریها در تجدیدنظر در قانون اساسی هم باید ملاحظه شود. اگر شرایط کشور، غیر عادی است، پس باید در خصوص تغییرات قانون اساسی، احتیاط بیشتری روا داشت.

: سؤال دیگری که مطرح می‌شود، این است که برخی بحث مراجعه به آرای عمومی را طرح می‌کنند؛ مثلاً می‌گویند: اگر فلان موضوع را نپذیرید، به آرای عمومی می‌گذاریم! طبق اصل ۵۹ قانون اساسی هم اگر دوسوم مجلس راجع به موضوعی تصمیم بگیرند آن را به آرای عمومی بگذارند، می‌توان چنین کرد. توضیح بفرمایید که جایگاه این اصل، کجاست و دیگر این که آیا در شرایط کنونی جامعه ما چنین مسائلی هست که قابل حل نباشد و نیاز باشد به آرای عمومی مراجعه شود؟

**استاد عمید زنجانی:** اصل ۵۹، صریح در این مسأله است و از نظر اجرایی، کاملاً ممکن است؛ و مسأله ارجاع به همه‌پرسی، نیز در آن اصل تعریف شده است: «مسائل بسیار مهم سیاسی، اقتصادی و اجتماعی». یعنی دو شرط ضمنی دیگر در اصل ۵۹ پیش‌بینی شده است: یکی این که خود قانون اساسی جوابگو نباشد؛ یعنی مشکل به نحوی باشد که قانون اساسی نتواند آن را حل کند و دوم این که بسیار مهم باشد. ممکن است مسأله‌ای مهم باشد و قانون اساسی هم نتواند آن را حل کند، اما مسأله‌ای نباشد که تنش در جامعه ایجاد کند.

: آیا تشخیص این مسأله به عهده مجلس است؟



استاد عمید زنجانی: در مسائل بسیار مهم، مسؤلیت تشخیص عنوان: «بسیار مهم» تنها با مجلس نیست، رئیس جمهور هم می‌تواند آن را پیشنهاد کند. بازنگری در قانون اساسی هم طبق اصل ۱۷۷، احتیاج به امضای رهبری دارد. درباره آرای عمومی، قابل بحث است، ممکن است کسی ادعا کند: آن قیدی که در اصل ۱۷۷ درباره تجدیدنظر در قانون اساسی هست، مربوط به آرای عمومی نیست، اما مشابه این مطلب را در قانون اساسی داریم (البته من تحلیل حقوقی می‌کنم و نظر نهایی را باید شورای نگهبان بدهد). در اصل ۹۱، گرچه صراحتاً گفته شده است: فلسفه وجودی شورای نگهبان، اظهارنظر درباره مصوبات مجلس است، اما اصل چهارم قانون اساسی، مطلق است. بنا بر اصل چهارم، کلیه قوانین و مقررات کشور باید منطبق با موازین شرع باشد و تشخیص آن با شورای نگهبان است. در اصل ۹۱، فلسفه وجودی شورای نگهبان چنین اعلام شده که مصوبات مجلس را تأیید یا رد کند. برخی به استناد اصول بعدی استنباط کرده‌اند که در غیر مصوبات مجلس، احتیاج به شورای نگهبان نیست، ولی بعضی به اطلاق اصل چهارم تمسک می‌کنند که از نظر حقوقی، اصل چهارم، مطلق است و شامل غیر مصوبات مجلس نیز می‌شود.

در این جا توضیح این نکته لازم است که واژه «قانون» در قانون اساسی تعریف نشده است؛ بنابراین، قانون یعنی لازم‌الاجرا، نه مصوبه مجلس. این اشتباه بزرگی است که قانون را به معنای مصوبه مجلس بدانیم. در کشورهایی مانند فرانسه، قانون تعریف شده و به معنای مصوبه پارلمان است، ولی در کشور ما در هیچ متن رسمی، چنین تعریفی از قانون نشده است. بنابراین، قانون یعنی مقررات لازم‌الاجرا و شورای نگهبان باید در تمام مقررات لازم‌الاجرای کشور بتواند به لحاظ شرع و قانون اساسی نظر بدهد.

قبلاً اشاره کردیم که این یک تحلیل حقوقی است و همان‌طور که در مسأله اصل چهارم می‌گوییم می‌تواند شامل همه قوانین باشد، در این جا نیز می‌توانیم این احتمال را از قانون اساسی داشته باشیم که همه‌پرسی مانند بازنگری، نیاز به تأیید رهبری دارد و این تأیید از طریق شورای نگهبان، بر اساس اصل چهارم انجام می‌پذیرد. یعنی اگر قانونی را به رأی عمومی هم بگذارند، می‌توان به اطلاق اصل چهارم

استناد کرد که باز هم تأیید شورای نگهبان مورد نیاز است.

: این که عملاً چیز لغوی خواهد بود؛ از یک طرف می‌فرمایید دوسوم نمایندگان، چنین حقی دارند و باز در نهایت، شورای نگهبان می‌تواند جلوی آن را بگیرد!

**استاد عمید زنجانی:** البته این جا یک نکته هست که ممکن است بعضی به آن استناد کنند؛ در زمان امام، ایشان تشخیص بعضی از مسائل ضروری را به عهده مجلس گذاشتند و فرمودند: اگر مجلس با اکثریت قاطع تصویب کند، احتیاجی به نظر شورای نگهبان ندارد؛ چون حکم ثانوی و در مقام ضرورت است و از اختیارات رهبری می‌باشد و تشخیص عناوین و احکام ثانوی، با مجتهد و ولی امر است. از نظر مبنای نظری و فقهی، فرد عادی نمی‌تواند احکام ثانوی را استنباط و احراز کند و تطبیق قواعدی که احکام ثانوی ساز است، شأن فقیه است. حال اگر رهبری چنین تفویضی را صلاح بدانند، مسلماً تشخیص مجلس به مثابه حکم ثانوی می‌شود که از حوزه اختیارات شورای نگهبان خارج است. لکن این تفویض در دور دوم رهبری تجدید نشده است.



: آیا همین که رهبری نفی نکند، به معنای جواز ادامه آن نیست؟

**استاد عمید زنجانی:** خیر، احتیاج به تفویض اختیار مجدد دارد.

: بحث از قانون اساسی بود و این که تمام جوانب قضیه در نظر گرفته شد؛ اما به بعضی از اصول قانون اساسی برخورد می‌کنیم که به صورت مانعی برای خود قانون اساسی درآمده است؛ مثلاً همین مسئله شورا، وقتی در زمان آقای هاشمی مطرح شد، با این توجیه که منجر به اختلاف و به هم ریختگی خواهد شد، آن را نپذیرفتند که نمونه‌اش را در شورای شهر تهران دیدیم، یا همین مسئله تحصیل رایگان که الان مدارس غیر انتفاعی با اصل تحصیل رایگان نمی‌سازد. در این گونه موارد که خود این قانون، مانع قهری برای خودش است، آیا این نمی‌تواند نیاز به بازنگری را

### تشدید کند؟

**استاد عمید زنجانی:** اگر اصولی اجرا نمی‌شود، باید دید که چرا اجرا نمی‌شود. فرق است بین این که امکان اجرا باشد و مجریان مقصر باشند یا این که اصلاً امکان اجرای قانون وجود نداشته باشد؛ یعنی شرایط و زمینه‌هایش آماده نباشد. الآن همه را با یک چشم مورد قضاوت قرار می‌دهند و می‌گویند: تعدادی از اصول یا اجرا نمی‌شود یا کامل اجرا نمی‌شود. اما حق، این است که باید بین این اصول، فرق قائل شویم و آنها را به دو دسته تقسیم کنیم: اصولی که امکان اجرا دارد و مانعی هم نیست، بلکه تقصیر مسئولان در اجراست و اصولی که اصلاً زمینه اجرای آنها فراهم نیست و ممکن است زیان اجرای آنها برای منافع ملی، بیشتر از مصلحتش باشد. این دو را باید تفکیک کرد. حکم قصور و تقصیر، به لحاظ فقهی و حقوقی، با یکدیگر متفاوت است. مسئولیت سیاسی، در جایی است که تقصیر باشد، سوء نیت باشد، اما در جایی که قصور هست، زمینه وجود ندارد، مسئولیت سیاسی هم معنی ندارد.

نکته دوم این است که برای آن، راه حل هست؛ هم شورای نگهبان داریم، هم مجمع تشخیص مصلحت. بسیاری از قوانین، وقتی به مجمع تشخیص مصلحت می‌رود، بر خلاف مصلحت تشخیص داده می‌شود، خواه‌ناخواه عذر قانونی وجود دارد؛ منتها بعضی نمی‌خواهند این مجاری قانونی طی شود. ولی چه اشکالی دارد اصولی که احتمال داده می‌شود اجرا نشود، مسیر قانونی خودش را طی کند، و اگر مصلحت نیست، در نهادی که مسئول آن است، متوقف شود.

درباره شوراها به نظر می‌رسد که تعطیل ماندن فصل پنجم قانون اساسی که مربوط به شوراهاست، صرفاً به خاطر فراهم نبودن زمینه کافی نباشد، بلکه قانونش هم ناقص بود. لذا بعد از این که قانون تکمیل شد، بلافاصله به اجرا گذاشته شد. الآن هم مشکلی که هست، به نظر می‌رسد باز مشکل قانونی است؛ چرا که عملاً نشان داده شد وقتی کسی کاندیدای شورای شهر می‌شود، جایگاه و وظایفش در شورای شهر چارچوب ندارد.

اما مشکلات جناح‌بندیهای سیاسی؛ بالاخره در کشور ما این یک واقعیت است و ای کاش که نبود. یک بار امتحان کردیم و تعارض جناحها را در آغاز انقلاب دیدیم که

مملکت را به خشونت و آتش کشیدند. در جناح‌بندیهای آغاز انقلاب، هر چهار نفر که جمع می‌شدند، اعلام موجودیت می‌کردند و یک حزب یا یک سازمان تشکیل می‌شد؛ هم با خود نمی‌ساختند، هم با مردم.

احزاب دو مسؤولیت عمده دارند: «کاندید کردن افراد صالحتر» و «ارائه برنامه‌های بهتر». ولی آیا می‌توان یک سازمان سیاسی را نشان داد که این دو مسأله را مد نظر قرار داده باشد؟

احزاب می‌توانند با ارائه چهره‌های خوب، اعتماد مردم را جلب کنند، با ارائه برنامه‌های خوب، اعتماد مردم را به خود معطوف دارند. در این صورت، قدرت دست هر کسی باشد، در خدمت قانون خواهد بود، ولی وقتی هدف تشکیل احزاب، تصاحب قدرت باشد، خواه‌ناخواه تعارضاتی که اصلاً با ماهیت و مفهوم اسلام سازگار نیست، پیش خواهد آمد.

در هر حال، من فکر می‌کنم این مشکلات، مشکلاتی نیست که مربوط به قانون اساسی باشد؛ فرض بفرمایید اگر شورای شهر را هم تشکیل ندهند، چون امور شهرداری، مربوط به وزارت کشور است، مشکلات دیگری به وجود خواهد آمد. مگر زمانی که شهرداریها از طریق وزارت کشور تعیین می‌شدند، مشکلی نبود؟

در این جا باید به این نکته اشاره کنم که درست است ۷۰ سال قانون اساسی مشروطه داشتیم، ولی همه می‌دانیم که شاه همه‌کاره بود و قانون اساسی اجرا نمی‌شد. حال که ۲۳ سال است کشورمان قانون اساسی دارد و به آن عمل می‌شود، بالاخره باید تجربیاتمان را در اجرای قانون اساسی تکمیل کنیم و قانونمند باشیم؛ آن وقت ببینیم آیا راهکار، تنها تغییر قانون اساسی است یا قانونمند بودن. متأسفانه هر کس هم که شعار قانونمند بودن می‌دهد، در عمل، خود نمی‌تواند در چارچوب قانون باشد؛ لذا به نظر می‌رسد که این تنشها، تنشهای موسمی است و نیز به مثابه تصمیم‌گیری در حال غضب و بحران، که خیلی دشوار و خطرناک است. شما می‌بینید که قانون اساسی آنقدر دقیق تدوین شده که می‌گوید در شرایط بحرانی، تجدیدنظر در قانون اساسی ممنوع است؛ مثلاً وقتی مشکلی برای رئیس‌جمهور پیش می‌آید و شورای ریاست جمهوری تشکیل می‌شود، کشور، یکی از ارکانش را از دست داده و نمی‌تواند بحران و ضربه را

تحمل کند. معلوم است که تجدیدنظر در قانون اساسی در این وضعیت، تنش ایجاد می‌کند. بنابراین، بهتر آن است که تمام تقصیرها را به گردن قانون نیندازیم و قدری هم دنبال راه‌های اجرایی باشیم.

نکته‌ای که حضرت عالی سؤال نکردید و من اضافه می‌کنم، آن است که صراحت قانون اساسی بر این که رئیس جمهور مجری قانون اساسی است، برای چیست؟ بالاخره اگر انحصار در مسأله نباشد، این جمله، لغو خواهد بود، حتماً قانون‌گذار یک نظر انحصاری داشته؛ یعنی قوه قضائیه مجری قانون اساسی نیست، قوه مقننه هم مجری قانون اساسی نیست، رئیس جمهور مجری قانون اساسی است. تحلیل از این اصل این است که عمده‌ترین تخلف ممکن در یک کشور، شاید توسط قوه مجریه باشد؛ چرا که وقتی قوه مجریه را با دو قوه مقننه و قضائیه مقایسه کنید، از نظر بدنه قدرت، تمام قوه قضائیه یک جزئی از قوه مجریه محسوب می‌شود. تمام تشکیلات دادگستریها در سراسر کشور از نظر بدنه، چند صدم قوه مجریه است، تمام تشکیلات قوه مقننه، چند صدم بدنه قدرتی قوه مجریه است. در تمام دنیا، قدرت به صورت کلان در دست قوه مجریه است. بنابراین، این مسؤلیت به عهده خود رئیس قوه مجریه گذاشته شده است تا جلوی تخلفات گرفته شود؛ یعنی همین‌طور که قانون اساسی گفته، مسؤلیت اجرایی قوانین به عهده رئیس جمهور است، مسؤلیت قانون اساسی یعنی هشتاد درصد قانون اساسی به عهده قوه مجریه است؛ یعنی خواسته جلوی تخلفات را بگیرد، و الا تخلفات مجلس و تخلفات قوه قضائیه در قبال تخلفات قوه مجریه، بسیار بسیار ناچیز است. من این‌طور می‌فهمم که قانون اساسی گفته است اگر قوه مجریه سالم باشد، مملکت سالم است؛ یعنی چیزی که به مملکت لطمه می‌زند و قانون اساسی را فلج می‌کند، قوه مجریه است. پس رئیس قوه مجریه، همین‌طور که مجری قوانین عادی است، مجری هشتاد درصد قانون اساسی هم هست. لذا این شیوه اجرایی نمی‌خواهد؛ بی‌جهت نیست که تا حالا هم روی زمینه‌های شیوه اجرایی و ضمانت اجرایی اصل ۱۱۳ بحثی نشده؛ چون ضمانت اجرایی آن در دست خود رئیس جمهور است.

اگر گفته می‌شود «قانون اساسی ضمانت اجرایی ندارد»، باید گفت که ضمانت

اجرائی بجز رئیس جمهور ندارد؛ اصلاً وقتی قانون اساسی، مسؤولیت اجرا را به رئیس جمهوری سپرده، در حقیقت، دست کسی که قدرت در دست اوست سپرده است.

: اگر آمار قوانینی را که مجلس تصویب کرده و به تشخیص شورای نگهبان، مخالف قانون اساسی بوده در نظر بگیریم، شاید حدود پنجاه اصل قانون اساسی، صدوپنجاه بار توسط قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) نقض شده و شاید هیچ وقت رئیس جمهور به خودش اجازه ندهد که به قوه مقننه تذکر بدهد؛ نظر شما در این باره چیست؟

**استاد عمید زنجانی:** نمی توان از این برخوردار اشکال گرفت. اگر منصفانه عمل کنیم، باید بگوییم چون بحث شرعی مطرح نیست، ممکن است تشخیص مجلس این باشد که مصوبه او مخالف قانون اساسی نیست؛ اصلاً مجلس موظف نیست قانون اساسی را تشخیص دهد. درباره شرع، قانون اساسی صراحت دارد که مجلس نمی تواند خلاف شرع را تصویب کند، ولی هیچ نصی در قانون اساسی نداریم که مجلس را از مخالفت قانون اساسی نهی کرده باشد. بنابراین، مخالفت و موافقت قانون اساسی، مسأله ای نظری است. مجلس می گوید من مخالف قانون اساسی تشخیص ندادم؛ این شورای نگهبان است که باید فصل الخطاب باشد. بنابراین، واقعاً این اشکالی به مجلس نیست. بارها خود من هم که در مجلس بودم، اتفاق می افتاد که تذکر خلاف قانون اساسی می دادیم، ولی مجلس گاه قانع نمی شد.



: یکی از مسائلی که گاهی مطرح می شود، بحث رفراندوم نسبت به اصل نظام است؛ نظر شما چیست؟

**استاد عمید زنجانی:** چنین چیزی اصلاً امکان ندارد. وقتی سه بار رفراندوم شده، اصلاً نمی تواند مشروعیت خودش را به رأی بگذارد. برای روشن شدن مطلب باید به این نکته اشاره کنم که قوانین اساسی به دو دسته تقسیم می شود: قوانین اساسی «جامد» و «سیال». قانون اساسی جامد، آن است که تجدیدنظر در آن پیش بینی نمی شود، منطقتش هم همین است که یک قانون، نقض خودش را پیش بینی نمی کند.

طبیعت قانون، دوام است، بنابراین، هیچ قانونی نمی‌آید بگوید قبولم دارید یا قبولم ندارید؟ مثل شرط مخالف با مقتضای عقد است. ذات قانون، استمرار را می‌طلبد؛ بنابراین، پیش‌بینی نقض قانون، اصلاً پیش‌بینی منطقی نیست. لذا خیلی از قوانین اساسی دنیا جامد است. قانون اساسی ۱۳۵۸ ما هم نیمه‌جامد بود، نه جامد؛ یعنی صراحتاً تجدیدنظر در قانون اساسی پیش‌بینی نشده بود، ولی به طور غیر مستقیم ذکر شده بود که در شرایط بحرانی، تجدیدنظر در قانون اساسی ممنوع است، منتها صراحتاً نگفته بودند. یعنی بین نظریه جمود قانون اساسی و سیال بودن آن، جمع شده بود. ولی در قانون اساسی ۱۳۶۸ صراحتاً به صورت قانون سیال درآمد و اصل ۱۷۷ به آن اضافه شد که رسماً تجدیدنظر در قانون اساسی به صورت یک نهاد، پیش‌بینی شد. حتی اعضا، شیوه‌ها و مسائلش هم روشن گردید.

بنابراین، حتی در اصل تغییر قانون هم مشکل حقوقی وجود دارد و آنهایی که قائل به نظریه قانون اساسی جامد هستند، می‌گویند این مثل شرط مخالف مقتضای ذات عقد است؛ یعنی در حقیقت، تجدیدنظر، با دوام قانون سازگار نیست؛ تا چه رسد به اصل نظام؛ یعنی آن نظامی که قانون در بطن آن قرار گرفته است. مثل این است که کودتا را تجویز کنند. این که اصلاً امکان ندارد! بنابراین، اصل نظام جمهوری اسلامی، هیچ‌گاه به فراندوم گذاشته نخواهد شد. افزون بر این، در اصل ۱۷۷، اصولی از قانون اساسی از تجدیدنظر استثناء شده است؛ اصولی که در واقع، ارکان نظام تلقی می‌شود و این ارکان قابل تجدیدنظر نیست؛ مثل مسأله رهبری، مسأله اسلامیت نظام، جمهوری بودن نظام و اصول دیگری که در اصل ۱۷۷ پیش‌بینی شده است.

در پایان، لازم به تذکر می‌بینم که در مناقشات سیاسی و درگیریهای جناحی و در چالشهای متعارف، پای قانون اساسی را به میان آوردن، در حقیقت به معنای پشت کردن به میثاق ملی و ضربه زدن به وحدت و منافع ملی محسوب می‌شود که باید از آن اجتناب ورزید.