

بررسی حقوقی "مجمع تشخیص مصلحت نظام" و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران فرید محسنی - دکتر مرتضی نجفی اسفاد*

مجمع تشخیص مصلحت نظام از نهادهای حکومتی خاص در جمهوری اسلامی ایران است که وظایف متنوعی را بر عهده دارد و هر چند وجه تسمیه و دلیل پیدایش آن مشخصاً مرتبط با قوه مقننه می‌باشد ولی در عین حال دارای پاره‌ای وظایف و اختیارات غیر تقنینی است.

به لحاظ ساختار ویژه نظام جمهوری اسلامی ایران، بررسی حقوقی جایگاه و دامنه وظایف و اختیارات مجمع تشخیص مصلحت اهمیت بسیار زیادی دارد. بویژه آنکه مجمع مذکور عملاً طریقه‌ای برای قانونگذاری تلقی گردیده است. در این مقاله ابتدائاً مفهوم «مصلحت» و شیوه تشخیص آن بررسی گردیده سپس ضمن بیان سیر تاریخی تکوین مجمع تشخیص مصلحت نظام در ایران مطرح شده است. پس از آن شرح وظایف و اختیارات و میزان استقلال مجمع مذکور بعنوان یکی از نهادهای حکومتی خاص نظام ج.ا.ا. بویژه در امر قانونگذاری و نیز جایگاه آن در قانون اساسی، از لحاظ حقوقی بررسی و تحلیل گردیده است.

مبحث اول - مفهوم کلی مجمع تشخیص مصلحت نظام:

بند ۱ - کلیات:

این تأسیس کاملاً برخاسته از مفاهیم مختص نظام اسلامی ایران است و سابقه‌ای به مفهوم جامع آن در سایر نظامهای حقوقی ندارد. حتی در قانون اساسی ۱۳۵۸ ایران نیز پیش‌بینی نشده بود ولی بدنبال چندین سال تجربه عملی حکومت اسلامی، "مجمع" ایجاد گردید و پس از آن در اصلاحات بعمل آمده در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ رسماً در این قانون مطرح شد. بطور کلی، صرف‌نظر از جزئیات و وظایف گوناگون آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام مرجعی است که، در مواقع بروز اختلاف نظر فی‌مابین مجلس و شورای

نگهبان در خصوص تصویب قانونی که شورای نگهبان آنرا خلاف شرع و یا قانون اساسی می‌داند، با تشخیص ضرورت و مصلحت تصمیم‌گیری می‌نماید.

البته نباید از خاطر برد که مبنای چنین تأسیسی آنچنان که امام خمینی (ره) (مؤسس مجمع تشخیص مصلحت نظام) مقرر داشته‌اند عمدتاً رعایت احتیاطات شرعی بوده است^(۱) و الا بدیهی است که "تشخیص مصلحت" در مفهوم حاکمیت نهفته است. در نظامهای حقوقی جهان، "حکومت" بنا به مصلحت عامه و منافع عمومی تصمیم‌گیری می‌نماید و با همین استدلال است که به خود اجازه می‌دهد تا اقداماتی را که بعضاً در تضاد با حقوق خصوصی است انجام دهد. از جمله آن مصادره، ملی کردن اموال اتباع داخلی و حتی اتباع خارجی است که در حقوق بین‌الملل قویاً بعنوان آثار حاکمیت مورد شناسایی قرار گرفته است و اگر بحثی در این زمینه صورت می‌گیرد، نه در جهت نفی و اثبات حق و اختیار دولت بلکه در خصوص چگونگی و یا نحوه پرداخت غرامت می‌باشد. بنابراین دولت یا حکومت بنا به مصلحت می‌تواند اقداماتی را در قلمرو سرزمینی خود انجام دهد که مبنای آن "مصلحت" است. معمولاً در نظامهای مختلف این امر توسط قوه مقننه صورت می‌پذیرد.

از آنجائیکه در نظام جمهوری اسلامی ایران حکومت مبتنی بر مکتب اسلام است، لذا "مصلحت اندیشی" قبل از آنکه متوجه دیگر مسائل و امور گردد، معطوف به اصول و ضوابط و احتیاجات شرعی خواهد بود از این روی، گرچه در این نظام ولایت فقیه بعنوان بارزترین نشانه هویت اسلامی پذیرفته شده و تأمین‌کننده قویترین تضمین این هویت بحساب می‌آید، مع الوصف به اقتضای اصول و مفاهیم حقوقی و قواعد عمومی تشکیل حکومت و استمرار حاکمیت، تأسیس و تشکیل چنین مجمعی برای پاسخ به مصالح نظام به معنای خاص کلمه پیش‌بینی شده است.

حال سوال مهمی که در این رابطه مطرح می‌باشد مفهوم «مصلحت» است؟ و باید دید

۱- در مرقومه ایشان که بر اساس آن مجمع ایجاد گردیده آمده است: «... گرچه به نظر اینجانب پس از طی این مراحل ... احتیاج به این مرحله نیست، لکن برای رعایت احتیاط ... مجمعی ... برای تشخیص مصلحت نظام اسلامی تشکیل گردد...» - ر.ک: صحیفه امام (ره) - جلد ۲۰ - ص ۴۵۲.

ملاک آن کدام است؟ آیا حکومت می‌تواند به استناد «مصلحت» و بنا به تشخیص خود اقدام به هر امری کند و یا به استناد «مصلحت»، مغایر با امور و تصمیمات سابق تصمیم‌گیری نماید و به راحتی تغییر نظر دهد؟

در این مباحث بدنبال بیان مفاهیم کلی و یا دیدگاه‌های موجود در نظام‌های حقوقی مختلف جهان نیستیم. زیرا محدوده بحث حقوق اساسی ایران می‌باشد. البته به لحاظ ابتناء قوانین ایران بر احکام و ضوابط اسلامی ضروری است در این بررسی عناوین با توجه به مفاهیم آنها در حقوق اسلامی مورد توجه قرار گیرد.

برای پاسخ به سوالات فوق لازم است پاره‌ای مطالب به عنوان مقدمه مطرح گردد و ابتدائاً نحوه صدور حکم و فتوا و تفاوت‌های آنها و شیوه استنباط یک حکم در ضوابط اسلامی مورد بررسی قرار گیرد و روشن شود یک فقیه در مقابل ادله متعدد و وجود اصول استنباط چگونه استنتاج نموده و اقدام به صدور فتوا و حکم می‌نماید. و یا مشخص گردد که هنگام تعارض ادله، استنباط او به چه نحوی حاصل خواهد شد؟ در مطالب این بررسی اجمالاً پاره‌ای از این موارد مطالعه خواهد شد ولی در ابتداء برای روشن شدن کلیت بحث لازم است تا مفهوم کلی «مصلحت» مورد توجه قرار گیرد.

بند ۲ - مفهوم مصلحت:

به طور کلی اصطلاح مصلحت نظام و معیار و ضوابط و محدوده آن در قانون اساسی و سایر قوانین عادی تعریف و تحدید حدود نگردیده است و همانگونه که قبلاً اشاره شد در حقوق، به ویژه حقوق اداری اصطلاح «مصلحت عموم» و «منافع عامه» بسیار بکار رفته است. از این روی مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلف به هنگام تقنین عمدتاً در صدد کشف مصالح بوده و تلاش می‌کنند تا تصمیم‌گیری خود را بر مبنای آن به عمل آورند. در ایران نیز با امعان نظر به مفهوم حاکمیت و مبنای مشروعیت در نظام اسلامی می‌توان به مفهوم مصلحت نظام در حقوق اسلامی دست یافت. در این راستا توجه به مقدمات زیر در استنباط موضوع مساعدت می‌نماید:

۱. در دیدگاه اسلام، خداوند که خالق بشر است، احکام و مقررات فردی و اجتماعی را که برای زندگی اجتماعی او مقرر نموده به او ابلاغ کرده است. در هر یک از این احکام و

مقررات حکمت و فلسفه و دلیلی نهفته است که مسلماً خیر و سعادت بشر را به دنبال دارد. در برخی از موارد دلائل و یا نتایج احکام برای انسانها بیان گردیده که اصطلاحاً به آن «فلسفه احکام» می‌گویند.

۲. در بسیاری از موارد گرچه حکم الهی بدون ذکر دلائل و یا حکمت اصلی بیان گردیده ولی در عین حال مورد قبول و اطاعت فرد مسلمان است. این به دلیل آن است که وی در فروع خود را ملزم به اطاعت می‌داند و قبلاً اصول را با استدلال پذیرفته است.

۳. راز اطاعت از احکام در مفهوم «عبودیت» نهفته است. به این توضیح که: انسان پس از آنکه توحید را با استدلال پذیرفت و باور داشت که خداوند خالق همه چیز است، مبدأ وجود، اصول دین و مذهب را نیز می‌پذیرد. از آنجائیکه پذیرش این اصول با عقل و استدلال همراه است، لذا پس از آن بر مبنای عقل خود سر تسلیم و اطاعت به درگاه خداوند فرود آورده و به احکام و قوانین و مقررات الهی عمل می‌کند. و این امر خودبرگرفته از مفهوم اسلام است زیرا اسلام یعنی «تسلیم» در برابر امر خداوند خالق. با توجه به این یقین عقلی و اطمینان به آنکه راه خیر و سعادت در اطاعت از فرمان خداست و او بهترین قانونگذار می‌باشد، در فروع دین و احکام، اطاعت محض و عبودیت است که تحقق می‌یابد. حتی در مواردیکه یک مسلمان فلسفه حکم و دلیل آنرا نیز نداند صرفاً به لحاظ آنکه از جانب خداوند است به آن عمل می‌کند. و اینجاست که عبودیت رمز و راز این امر شمرده می‌شود.

۴. اسلام آخرین و کاملترین دین است و احکام آن جاودانه می‌باشد. لذا دارای اصول و قواعدی است که بر مبنای آن در بستر زمان و مکان با ملاحظه شرائط، وظیفه شخص مسلمان را تعیین می‌نماید. به عبارت دیگر حتی اگر به لحاظ شرائط خاصی که برای شخص معین پیش می‌آید، امکان انجام فرائض مطابق آنچه ابتدائاً تکلیف گردیده فراهم نشود، قواعدی برای رفع تعارض پیش‌بینی گردیده است. نظیر اهم و مهم یا لاضرر و یا عسر و حرج و ... مثلاً؛ حکم اولیه به او می‌گوید خوردن گوشت مردار حرام است ولی به دنبال آن در شرایط اضطراری که به دلیل گرسنگی شدید در شرائط خاص خوف جان وجود دارد، خوردن آن جایز می‌گردد.

۵- امام خمینی (ره) حکومت و حفظ نظام اسلامی را از «احکام اولیه» اسلام می‌داند

و آنرا مقدم بر تمام احکام فرعی می‌شمارند^(۱) و لذا آنجا که مصالح نظام و اسلام اقتضاء نماید بنا به همان اصول که قبلاً مورد اشاره قرار گرفت آنرا مقدم بر سایر امور می‌دانند. به همین دلیل است که "مصلحت نظام" را امری واقعی و قابل تشخیص معرفی کرده‌اند. مثلاً وفای به عهد و لزوم عقود امری پذیرفته شده است ولی هنگامی که مصالح نظام اقتضا نماید، (با حفظ ضوابط و لوازم آن) می‌توان آنرا بطور یک‌جانبه لغو نمود. تملک اراضی در مواقع ضروری (مثل خیابان کشی)، نظام وظیفه اجباری و ... نمونه‌های دیگر از این دست می‌باشند. اما مقطع و شرائط زمانی در تشخیص این موارد نباید فراموش گردد، مثلاً خرید اجناس خارجی^(۲) و یا نوشابه غیرالکلی^(۳) فی‌نفسه جایز و بلا ایراد است ولی ممکن است در مقطع زمانی خاصی وسیله‌ای برای تسلط اجانب بر مسلمانان و یا کمک به فرقه‌های ضاله محسوب گردد لذا به جهت قاعده دیگری که اولویت دارد، همین امور جائز و مباح با تشخیص ولی فقیه تحریم می‌گردد.

البته مشروعیت مجموعه این موارد در یک نظام هنگامی است که خود نظام دارای مشروعیت لازم باشد. و در دیدگاه مکتب اسلام، مشروعیت حکومت در اتصال و ابتناء آن بر "توحید" و حاکمیت الهی است.

۶. در نظام جمهوری اسلامی ایران تشخیص "مصلحت نظام" در اصل بر عهده ولی فقیه است. در قانون اساسی ۱۳۵۸ نیز نهاد مستقلی برای تشخیص آن پیش‌بینی نگردیده بود ولی در اصلاحات بعمل آمده در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نهادی حکومتی برای این منظور در قانون اساسی ایجاد گردید. که متشکل از کارشناسان جامعه و حکومت و شرع می‌باشد.

۱- ر.ک: صحیفه امام(ره) - جلد ۲۰ - صفحه ۴۵۲.

۲- جمعی از علماء منجمله آیت‌ا... آخوند خراسانی، آیت‌ا... سید محمد کاظم طباطبائی، آیت‌ا... سید اسماعیل صدر و... در مقطعی اقدام به تحریم اجناس و لباسهای خارجی می‌نمایند. ر.ک: ملاکات احکام و احکام حکومتی - صفحه ۳۰۰
۳- پیش از انقلاب اسلامی برخی نوشابه‌های غیرالکلی نظیر پپسی کولا به جهت تعلق کارخانه آن به ثابت پاسال (سرمایه دار بهایی) تحریم شده بود که پس از پیروزی انقلاب رفع گردید. ر.ک: صحیفه امام (ره) - جلد ۸ - صفحه ۲۴۱.

بند ۳- انواع احکام در اسلام: (۱)

خداوند برای زندگی فردی و اجتماعی انسان مجموعه دستورات و احکامی را مقرر نموده است.

الف) تقسیم‌بندی احکام:

براساس یک تقسیم‌بندی احکام در اسلام بر سه قسمند:

۱. اولیه ۲. ثانویه ۳. حکومتی

۱- الف) احکام اولیه:

احکامی هستند که بر اساس مصالح و مفاسد ذاتی موضوعات از طرف شارع متعال وضع گردیده است. و چنانچه مصلحتی در انجام آن باشد، "واجب" و چنانچه مفسده‌ای در آن نهفته باشد، "حرام" خواهد بود. نظیر وجوب نماز، زکات، حج و نیز حرمت قتل و دروغ و ... در این احکام حالات ویژه و استثنائی مدنظر نیست و در حالت طبیعی جریان دارد.

۲- الف) احکام ثانویه:

احکامی هستند که بدنبال اوضاع خاص و استثنائی که برای مکلف پدید می‌آید، به سبب ناتوانی وی از انجام حکم اولی، بدلیل اضطرار، اکراه، حرج، ضرر، مرض، تعارض اهم و مهم و ... باید بطریق دیگری عمل نماید. نظیر جواز خوردن مردار در شرائط اضطراری (علیرغم حرمت آن در حالت طبیعی).

۳- الف) احکام حکومتی:

احکام و ضوابطی هستند که ولی فقیه با توجه به مصلحت جامعه و برای حفظ نظام حکومتی مقرر می‌نماید.

۱- برای مطالعه بیشتر و کاملتر در این موارد - ر.ک: آیتا... مشکینی، اصطلاحات الاصول و ملاکات احکام و احکام حکومتی، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره) - ۱۳۷۴ و دکتر ابرالفاسم گرجی. مقالات حقوقی - انتشارات دانشگاه تهران - ۱۳۶۹. و کتب اصول فقه و فقهی منجمله مباحث امر به معروف

ب) فرق حکم و فتوا:

"فتوا" اخبار (خبر دادن) از حکم کلی بدون انطباق بر جزئیات خارجی می باشد که فقیه با استناد به ادله (کتاب، سنت، اجماع و عقل) انجام می دهد، نظیر: نجس بودن خون. "حکم" عبارت است از تطبیق حکم کلی بر جزئی در موضوعات خارجی و انشاء حکم شرعی جزئی. مثل حکمی که قاضی صادر می کند مبنی بر تعلق مال معین به شخص خاص و یا وجوب رفتن به جبهه و نظائر آن.

برای حکم و فتوا تفاوت‌های گوناگونی ذکر شده^(۱) منجمله:

۱- فتوا از مقوله اخبار است ولی حکم از مقوله انشاء.

۲- فتوا در محدوده مقلدین یک فقیه اجرا می گردد ولی حکم در خصوص سایرین نیز تسری دارد.

۳- فتاوی مراجع مختلف ممکن است بدلیل استنباطات مختلف آنها از ادله متفاوت و متناقض باشد ولی در حکم چنین نیست.

ج) نمونه‌هایی از احکام حکومتی توسط فقهاء:

موارد مختلفی از احکام حکومتی در کلام ائمه (ع) نقل گردیده که در این خصوص به منابع مفصل‌تر می توان رجوع نمود.^(۲) ولی ذیلاً به برخی موارد احکام حکومتی فقهاء که در تاریخ ذکر گردیده اشاره می گردد:^(۳)

۱- حکم بر لزوم حمایت از مشروطیت توسط برخی از فقهاء منجمله آیات عظام: آخوند خراسانی، خلیلی و مازندرانی.

۲- تحریم پارچه و لباسهای خارجی توسط آیت... سید محمد کاظم یزدی.

۳- حکم جهاد علیه ایتالیا و روسیه و انگلیس توسط آیت... سید محمد کاظم یزدی.

۴- حکم مبارزه با کشف حجاب توسط آیت... حاج آقا حسینی قمی.

۱- لازم به توضیح است که در این خصوص بویژه دامنه آن نظرات فقهی مختلفی وجود دارد و برای مطالعه بیشتر، ر.ک: ملاکات احکام و احکام حکومتی - مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره) - ۱۳۷۴ - صفحات ۱۰۹ و ۴۵۳.

۲- ر.ک: همان منبع صفحه ۲۹۴.

۳- ر.ک: همان منبع صفحه ۲۹۸.

- ۵- حکم به ملی شدن صنعت نفت توسط آیت‌ا... سید محمد تقی خوانساری.
- ۶- حکم بر کفر حزب کمونیسم توسط آیت‌ا... حکیم.
- ۷- حکم تحریم استعمال توتون و تنباکو توسط مرحوم آیت‌ا... میرزای شیرازی.

د) نمونه‌هایی از احکام حکومتی توسط امام خمینی (ره):

موارد احکام حکومتی امام خمینی (ره) بسیار زیاد است که بعنوان یادآوری صرفاً به چند نمونه اشاره می‌گردد:

- ۱- دستور مبنی بر حضور مردم و عدم اعتنا به حکومت نظامی در تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۱^(۱).
- ۲- حکم تشکیل شورای انقلاب (در تاریخ ۱۳۵۷/۱۰/۲۲).
- ۳- حکم نخست وزیری آقای مهندس مهدی بازرگان (به تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۱۵).
- ۴- حکم به مصادره اموال سلسله پهلوی (مورخه ۱۳۵۷/۱۲/۹).
- ۵- حکم مبنی بر تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ۶- موارد متعدد که بعنوان اختیارات ولی فقیه در نامه مورخه ۱۳۶۶/۱۰/۱۶ ایشان مذکور است و قبلاً به آن اشاره گردیده است.^(۲)

بند ۴ - تشخیص مصلحت در نظام ایران :

الف) منشأ پیدایش :

قانون اساسی سال ۱۳۵۸ چنین تمهید و توجهی در خصوص تقسیم احکام و نحوه حل مشکل در مواردی که اجراء احکام اولیه عملاً مقدور نیست ننموده بود. لذا در اجراء قانون اساسی مشکلاتی پدید آمد. بدین صورت که شورای نگهبان بنا به وظیفه قانونی خود پاره‌ای از مصوبات مجلس شورای اسلامی (که با احکام اولیه در تعارض بود) را خلاف

۱- رژیم پهلوی در آخرین روزهای قبل از انقلاب بدنبال حمله لشکرگارد به نیروی هوایی (که با امام خمینی (ره) بیعت نموده بودند)، اعلام حکومت نظامی گردید که امام (ره) متقابلاً با انتشار اعلامیه‌ای آنرا خلاف شرع دانسته امر نمودند که مردم به آن اعتنا ننمایند و در صحنه حضور داشته باشند. ر.ک: صحیفه امام (ره) - ج ۶ - ص ۱۲۱.

۲- ر.ک: صحیفه امام (ره) - جلد ۲۰ - صفحه ۴۵۲.

بررسی حقوقی "مجمع تشخیص مصلحت نظام" و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران ۹۵

شرع اعلام می نمود، و لذا طرحها و لوایح مورد نظر دولت که بعضاً بر مبنای مصالح و ضروریات و واقعیات موجود در جامعه فراهم شده بود تصویب نمی گردید. گاهی از اوقات این مشکل حقوقی و مخالفت‌های شرعی توسط اشخاص مختلف با دید سیاسی نیز تعبیر و تحلیل می شد. امام خمینی (ره) بعنوان رهبری انقلاب (که طبق اصل پنجاه و هفتم قوای سه گانه نیز زیر نظر ایشان قرار داشتند) در محدوده نهادهای سیاسی نظام سعی در حل این مشکلات نمودند. بدلیل اهمیت سیر تحول و چگونگی پیدایش مجمع و استنباط صحیح سبب آن در نظر امام خمینی (ره) لازم است تا بیانات ایشان در مقاطع مختلف را ذیلاً مورد توجه قرار دهیم.

ب) "تشخیص مصلحت" در بیانات امام خمینی (ره) :

۱. امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ در جواب نامه رئیس مجلس شورای اسلامی در خصوص اعمال ولایت و تنفیذ مقام رهبری در مورد احکام ثانویه می نویسند:

« آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی دخالت دارد که فعل یا ترک آن موجب اختلال نظام می شود و آنچه ضرورت دارد که ترک آن یا فعل آن مستلزم فسادات و آنچه فعل یا ترک آن مستلزم حرج است پس از تشخیص موضوع به وسیله اکثریت وکلای مجلس شورای اسلامی، با تصریح به موقت بودن ... مجازند در تصویب و اجرای آن ... »^(۱)

۲. در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۲۵ در پاسخ آیت الله گلپایگانی در خصوص اعمال احکام ثانویه در مورد اراضی می نویسند:

«... اموری که در حفظ نظام اسلامی (دخیل) است، یا ضرورت دارد، که ترک یا فعل آن فساد انگیز است، نمی شود به خواست عده‌ای طرفدار زمینخواران به همان سوال بماند. جنابعالی مطمئن باشید که خطر در این طرف بسیار است و در آن طرف خطری نیست بلکه به حکم ثانوی شرع محدودیت‌هایی صورت می گیرد، که با ترک آن خطرهای عظیمی در کار است ... »^(۲)

۱- صحیفه امام - موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره) - جلد ۱۵ - سال ۱۳۷۸ - صفحه ۲۹۷.

۲- همان منبع - صفحه ۳۱۱.

۳. در تاریخ ۱۳۶۰/۹/۴ می‌فرمایند:

«... مجلسیان در تصویب لوایحی که از ارگانها به آنها می‌رسد با تحقیق و تدقیق و مراعات موازن اسلامی تسریع نمایند و مواردی که احتیاج به تشخیص متخصصین دارد از آنان دعوت و مشورت و نظرخواهی نمایند و شورای نگهبان در نظارت بر قوانینی که می‌گذرد، چه مربوط به مسائلی باشد که تماس با احکام اولیه شرعی دارد یا احکام ثانویه، با مراعات همه جوانب نظر دهند...»^(۱)

۴. در تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۴ خطاب به نمایندگان مجلس شورای اسلامی اظهار می‌نمایند:

«... احکام ثانویه برای همین معناست که گاهی یک مسائلی در جامعه‌ها پیش می‌آید که باید یک احکام ثانویه‌ای در کار باشد، آن هم احکام الهی است، متها احکام ثانویه الهی است...»^(۲)

و در ادامه: «... و این حیثیت حفظ می‌شود به اینکه به مراسم عمل بشود، اعم از احکام اولیه و چنانچه نشد و تشخیص داده شد به اینکه الآن مصلحت در حکم ثانوی است، احکام ثانویه و اما این هم باید روی تشخیص صحیح باشد... شما باید یک کاری بکنید که اضطراری را قبول کند، شورای نگهبان قبول کند، مجلس لااقل دو ثلث‌اش رأی بدهد به اینکه این امر اضطراری است، مشورت کنند با اشخاص مطلع... بلکه گاهی وقتها با بعض افراد شورای نگهبان مشورت کنید و بعد از اینکه مشورت شد و این امور آن طور شد، دیگر نه شورای نگهبان رد می‌کند و نه مردم ناراضی می‌شوند...»^(۳)

۵. در تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۲۲ ضمن سخنرانی می‌فرمایند:

«...مجلس محترم شورای اسلامی که در رأس همه نهادهاست،... خوب است در موارد لزوم از دوستان متعهد و صاحب‌نظر خود در کمیسیونها دعوت

۱- همان منبع - صفحه ۳۸۷.

۲- همان منبع - جلد ۱۷ - صفحه ۲۴۹.

۳- همان منبع - صفحه ۲۵۴.

کنند که با برخورد نظرها و افکار، کارها سریعتر و محکمتر انجام گیرد. و از کارشناسان متعهد و متدین در تشخیص موضوعات برای احکام ثانویه اسلام نظرخواهی شود... و این نکته نیز لازم است تذکر داده شود که رد احکام ثانویه پس از تشخیص موضوع به وسیله عرف کارشناس، با رد احکام اولیه فرقی ندارد، چون هر دو احکام الله می باشند. و نیز احکام ثانویه ربطی به اعمال ولایت فقیه ندارد و پس از رأی مجلس و انفاذ شورای نگهبان، هیچ مقامی حق رد آن را ندارد و دولت در اجرای آن باید بدون هیچ ملاحظه‌ای اقدام کند. و با تشخیص دو سوم مجلس شورای اسلامی که مجتمعی از علمای اعلام و مجتهدان و متفکران و متعهدان به اسلام هستند، در موضوعات عرفیه که تشخیص آن با عرف است، با مشورت از کارشناسان، حجت شرعی است که مخالفت با آن بدون حجت قویتر خلاف طریقه عقلاست. چنانچه تغییر احکام اولیه، با شک در موضوع و عدم احراز آن با طریقه عقلاء مخالف است...»^(۱)

۶. در تاریخ ۱۳۶۲/۹/۲۰ خطاب به فقها و حقوقدانان شورای نگهبان:

«... شورای نگهبان بدون ملاحظه از هیچ کس فقط و فقط خدا را در نظر بگیرند. احکام اولیه باید جاری شود و آن روز هم که اضطراری پیش آمد، احکام ثانویه که آن هم حکم خداست را باید جاری نمایند...»^(۲)

۷. در تاریخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۶ طی نامه‌ای خطاب به رئیس جمهوری وقت می نویسند:

«... حکومت، که شعبه‌ای از ولایت مطلقه رسول الله - صلی الله علیه و آله و سلم - است، یکی از احکام اولیه اسلام است و مقدم بر تمام احکام فرعیه... حکومت می تواند قراردادهای شرعی را که خود با مردم بسته است، در موقعی که آن قرارداد مخالف مصالح کشور و اسلام باشد، یکجانبه لغو کند. و می تواند هر امری را، چه عبادی و یا غیرعبادی است که جریان آن مخالف

۱. همان منبع - صفحه ۳۲۱.

۲. همان منبع - جلد ۱۸ - صفحه ۲۴۲.

مصلح اسلام است، از آن مادامی که چنین است جلوگیری کند...»^(۱)

۸. در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ در پاسخ به نامه مشترک چندتن از مسئولین در خصوص تشخیص مصلحت نظام مرقوم نموده‌اند:

«گرچه به نظر اینجانب پس از طی این مراحل زیر نظر کارشناسان، که در تشخیص این امور مرجع هستند، احتیاج به این مرحله نیست، لکن برای غایت احتیاط، در صورتی که بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان شرعاً و قانوناً توافق حاصل نشد، مجمعی مرکب از ... برای تشخیص مصلحت نظام اسلامی تشکیل گردد...»^(۲)

۹. در تاریخ ۶۶/۱۱/۳۰ در پاسخ نامه وزیر کشور که در خصوص یکی از گروه‌های سیاسی برای شرکت در انتخابات استفسار نموده می‌نویسند:

«... از این جهت، گفتارها و نوشتارهای آنها که منتشر کرده‌اند مستلزم آن است که دستورات حضرت مولی الموحدین امیرالمومنین را در نصب ولایت و اجرای تعزیرات حکومتی که گاهی برخلاف احکام اولیه و ثانویه اسلام است، برخلاف اسلام دانسته و آن بزرگواری را - نمود باللّه - تخطئه، بلکه مرتد بدانند! و یا آنکه همه این امور را از وحی الهی بدانند که آن هم برخلاف ضرورت اسلام است...»

۱۰. در نامه ۱۳۶۷/۱۰/۸ آمده است:

«... تذکری پدرا نه به اعضای عزیز شورای نگهبان می‌دهم که خودشان قبل از این گیرها، مصلحت نظام را در نظر بگیرند، چرا که یکی از مسائل بسیار مهم در دنیای پر آشوب کنونی نقش زمان و مکان در اجتهاد و نوع تصمیم‌گیریها است...»^(۳)

۱۱. در وصیتنامه^(۴) تاریخی امام خمینی (ره) آمده است:

۱- همان منبع - جلد ۲۰ - صفحه ۴۵۲.

۲- همان منبع - صفحه ۲۶۴.

۳- همان منبع - جلد ۲۱ - صفحه ۲۱۷.

۴- وصیتنامه امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۲۶ نگارش و در تاریخ ۱۳۶۶/۹/۱۹ مورد بازبینی قرار گرفته است ولی در زمان حیات ایشان مهر و موم شده بود و در تاریخ ۱۳۶۸/۳/۱۵ پس از رحلت ایشان قرائت گردید.

«... و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسلهای آینده، که با کمال دقت و قدرت و وظائف اسلامی و ملی خود را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند و با ملاحظه ضرورت کشور که گاهی با احکام ثانویه و گاهی به ولایت فقیه باید اجرا شود توجه نمایند...»^(۱)

ج) نتیجه‌گیری از نظرات امام خمینی (ره) در مورد احکام و تشخیص مصلحت: بر اساس آنچه از امام خمینی (ره) در مورد احکام و روش تشخیص مصلحت بیان گردید، میتوان نتایج زیر را استنباط نمود:

۱. احکام بطور کلی بر سه قسم است: اولیه، ثانویه، حکومتی (ولایی).
۲. تشخیص احکام ثانویه از موارد کارشناسی است و تشخیص آن با کارشناس است که در امر قانونگذاری با تصویب مجلس و تنفیذ شورای نگهبان معتبر می‌گردد.
۳. برای اعمال حکم ثانویه و تشخیص ضرورت یک امر، لازم است حداقل دو سوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی اتفاق نظر داشته باشند.^(۲)
۴. احکام اولیه و ثانویه (در جای خودش) دارای اهمیت و وجوب یکسانی می‌باشند و نباید از آن تمرد نمود.
۵. احکام ثانویه ربطی به اعمال ولایت فقیه ندارد و با رأی مجلس و تنفیذ شورای نگهبان اعتبار می‌یابد.
۶. احکام حکومتی از احکام اولیه اسلام است و مصالح نظام و اسلام مقدم بر سایر احکام فرعیه است. و این امور از اختیارات ولی فقیه است.
۷. تشخیص مطابقت مصوبات مجلس با شرع توسط شورای نگهبان منحصر به احکام اولیه نمی‌باشد بلکه احکام ثانویه و حتی حکومتی را نیز شامل می‌گردد.
۸. شورای نگهبان با در نظر گرفتن نقش زمان و مکان در اجتهاد خود می‌تواند مصلحت نظام را تشخیص دهد و رفع مشکل صورت پذیرد.

۱- همان منبع - جلد ۲۱ - صفحه ۴۲۱.

۲- بنظر می‌رسد عدد "حداقل دو سوم" بنحوی تشخیص عرفی برای احراز ضرورت در یک امر اجتماعی باشد.

د) حکم تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام:

با وجود روش انتخابی توسط امام خمینی (ره) برای تشخیص مصلحت نظام قبل از تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷، برخی مسئولین اجرائی حکومت، مشکل را همچنان باقی دانستند لذا طی نامه مشترکی با این استدلال که موارد متعددی از مسائل مهم جامعه بلا تکلیف مانده، درخواست نمودند که حل اختلاف شورای نگهبان و مجلس در مواردیکه توافق حاصل نمی‌گردد، با دخالت ولی فقیه و اعمال حکم حکومتی صورت پذیرد.

بنابه نظر فقهی امام خمینی (ره) حفظ حکومت اسلامی دارای اهمیت بسیار زیادی است و از احکام اولیه اسلام بشمار می‌رود، لذا در مواقع تلاقی اجراء یک حکم اولیه با مصالح نظام اسلامی، حفظ و مصلحت نظام مقدم است. از طرفی لازم به توضیح است که این وقایع در شرایط بسیار دشوار جنگ و مسائل سیاسی مختلف رخ داده است که در آن مقطع تلاش رهبری و مسئولین مربوطه اداره مطلوب دفاع و حفظ کشور و رفع مشکلات عمومی بوده است.

لذا در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ امام خمینی (ره) در پاسخ به درخواست مذکور، فرمان تشکیل "مجمع تشخیص مصلحت نظام" را صادر نمودند. بدلیل اهمیت و روشن شدن جوانب موضوع متن نامه را عیناً نقل می‌نمائیم:

«بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گرچه به نظر اینجانب پس از طی این مراحل زیر نظر کارشناسان، که در تشخیص این امور مرجع هستند، احتیاج به این مرحله نیست، لکن برای غایت احتیاط، در صورتی که بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان شرعاً و قانوناً توافق حاصل نشد، مجمعی مرکب از فقهای محترم شورای نگهبان و حضرات حجج اسلام: خامنه‌ای، هاشمی، اردبیلی، توسلی، موسوی خوئینی‌ها، و جناب آقای میر حسین موسوی، و وزیر مربوط، برای تشخیص مصلحت نظام اسلامی تشکیل گردد، و در صورت لزوم از کارشناسان دیگری هم دعوت به عمل آید و پس از مشورتهای لازم، رأی

اکثریت اعضای حاضر این مجمع مورد عمل قرار گیرد. احمد^(۱) در این مجمع شرکت می نماید تا گزارش جلسات به اینجانب سریعتر برسد. حضرات آقایان توجه داشته باشند که مصلحت نظام از امور مهمه‌ای است که گاهی غفلت از آن موجب شکست اسلام عزیز می گردد. امروز جهان اسلام نظام جمهوری اسلامی ایران را تابلوی تمام نمای حل معضلات خویش می دانند. مصلحت نظام و مردم از امور مهمه‌ای است که مقاومت در مقابل آن ممکن است پابرهنگان زمین را در زمانهای دور و نزدیک زیر سوال برد، و اسلام آمریکایی مستکبرین و متکبرین را با پشتوانه میلیاردها دلار توسط یادی داخل و خارج آنان پیروز گرداند. از خدای متعال می خواهم تا در این مرحله حساس آقایان را کمک فرماید.

به تاریخ ۱۷ بهمن ۱۳۶۶

روح الله الموسوی الخمینی

پس از آن در اصلاحات بعمل آمده در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی مطرح و جایگاه خاصی را به خود اختصاص داد که در خصوص تشکیلات و شرح وظائف آن بحث خواهیم کرد که حل اختلاف شورای نگهبان و مجلس در مواردیکه توافق حاصل نمی گردد، با دخالت ولی فقیه و اعمال حکم حکومتی صورت پذیرد.^(۲)

۱. آقای سید احمد خمینی

۲- متن نامه برخی مسئولین خطاب به امام خمینی (ره) بدین شرح است:

«بسمه تعالی»

محضر مقدس رهبر عظیم‌الشان، حضرت آیت‌الله العظمی امام خمینی - دامت برکات و جوده الشریف در سایه اظهارات اخیر آن وجود مبارک، از لحاظ نظری مشکلاتی که در راه قانونگذاری و اداره جامعه اسلامی به چشم می خورد برطرف شده، و همان گونه که انتظار می رفت این راهنماییها مورد اتفاق نظر صاحب نظران قرار گرفت. مسئله‌ای که باقی مانده شیوه اجرایی اعمال حق حاکم اسلامی در موارد احکام حکومتی است. در حال حاضر لوایح قانونی ابتدا در وزارتخانه‌های مربوط، و سپس در کمیسیون مربوط در دولت، و سپس در جلسه هیأت دولت مورد شور قرار می گیرد. و پس از تصویب در مجلس، معمولاً دو شور در کمیسیونهای تخصصی دارد، که با حضور کارشناسان دولت و بررسی نظرات متخصصان، که معمولاً پس از اعلام و انتشار به کمیسیونها می رسد، انجام می شود. و معمولاً یک لایحه در چند کمیسیون، به تناسب مطالب، مورد بررسی قرار می گیرد. و دو شور هم در جلسه علنی دارد، که همه نمایندگان و وزرا یا معاونان وزارتخانه‌های مربوط در آن شرکت می کنند و به تناسب تخصصها اظهار نظر می کنند و

مبحث دوم - وظائف و اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام:

بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی:

« مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظائفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود...»

بنابراین وظائف این مجمع عبارتند از:

بند ۱ - تشخیص مصلحت:

مجلس شورای اسلامی بنا به ضروریات و مصالح اجتماعی طرحها و لوایح پیشنهادی را پس از طی تشریفات لازم به تصویب می‌رساند. شورای نگهبان نیز مرجعی تخصصی است که صرفاً تطابق مصوبه مجلس با احکام شرع و قانون اساسی را تشخیص می‌دهد و اینکه آیا ضروریات اجتماع در وضعیتی قرار دارد که از حکم اولیه و ثانویه رجوع شود و یا حکم حکومتی اعمال گردد، امری است که تشخیص آن در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت

پیشنهاد اصلاحی می‌دهند. و اگر کار به صورت طرح شروع شود گرچه ابتدا کارشناسی دولت را همراه ندارد، ولی در کمیسیونها و جلسه عمومی، همانند لوایح، کارشناسان مربوط نظرات خود را مطرح می‌کنند. پس از تصویب نهایی، شورای نگهبان هم نظرات خود را در قالب احکام شرعی یا قانون اساسی اعلام می‌دارد. که در مواردی مجلس نظر آنها را تأمین می‌نماید. و در مواردی از نظر مجلس قابل تأمین نیست، که در این صورت مجلس و شورای نگهبان نمی‌توانند توافق کنند. و همین جاست که نیاز به دخالت ولایت فقیه و تشخیص موضوع حکم حکومتی پیش می‌آید. گرچه موارد فراوانی از این نمونه‌ها در حقیقت اختلاف ناشی از نظرات کارشناسان است که موضوع احکام اسلام یا کلیات قوانین اساسی را خلق می‌کند. اطلاع یافته‌ایم که جنابعالی در صدد تعیین مرجعی هستید که در صورت حل نشدن اختلاف مجلس و شورای نگهبان، از نظر شرع مقدس یا قانون اساسی با تشخیص مصلحت نظام و جامعه حکم حکومتی را بیان نماید. در صورتی که در این خصوص به تصمیم رسیده باشید، با توجه به اینکه هم اکنون موارد متعددی از مسائل مهم جامعه پلانکلیف مانده، سرعت عمل مطلوب است.

عبدالکریم موسوی - سید علی خامنه‌ای - احمد خمینی - میر حسین موسوی - آکیو هاشمی رفسنجانی».

بنا به نظر فقهی امام خمینی(ره) حفظ حکومت اسلامی دارای اهمیت بسیار زیادی است و از احکام اولیه اسلام به شمار می‌رود، لذا در مواقع تلافی اجراء یک حکم اولیه با مصالح نظام اسلامی، حفظ و مصلحت نظام مقدم است. از طرفی لازم به توضیح است که این وقایع در شرایط بسیار دشوار جنگ و مسائل سیاسی مختلف رخ داده است که در آن مقطع تلاش رهبری و مسئولین مربوطه اداره مطلوب دفاع و حفظ کشور و رفع مشکلات عمومی بوده است.

بررسی حقوقی "مجمع تشخیص مصلحت نظام" و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران ۱۰۳

نظام قرار گرفته است. هر چند مجلس شورای اسلامی نیز در واقع وظیفه تشخیص مصلحت جامعه و تصویب مسائل برخاسته از مصالح اجتماعی نظام و ضروریات جامعه را بر عهده دارد ولی بلحاظ آنکه زیربنای نظام اسلامی احکام اسلامی است لذا در تشخیص مصلحت برای استفاده از حکم ثانویه و یا حکم حکومتی لوازم دیگری ضروری است.

عدول از حکمی به حکم دیگر در احکام اسلام نیاز به تشخیص تحقق ضرورت، عسر و حرج و تعارض اهم و مهم و غیره دارد که قبلاً مورد بحث قرار گرفت. در ابتدا تشخیص این امر بنا به نظر امام خمینی (ره) (در محدوده حکومت اسلامی که زیر نظر ولایت اسلامی قرار دارد) بر عهده مجلس همراه با تنفیذ شورای نگهبان بوده است ولی در نهایت بلحاظ رعایت احتیاط مجمعی متشکل از کارشناسان اجتماعی، سیاسی و شرعی مأمور این امر گردیدند و نهایتاً بصورت نهادی حکومتی در قانون اساسی جای گرفت. در خصوص این وظیفه مجمع نکات زیر قابل توجه می باشد:

الف) موقتی بودن احکام ثانویه:

بر اساس ضوابط اسلامی، استفاده از احکام ثانویه موقت و تا رفع تنگناهای مربوطه می باشد. یعنی اصل بر اجرای احکام اولیه است و اجراء احکام ثانویه بطور موقت و تا زمانی که عسر و حرج یا ضرورت‌های دیگر ایجاب نماید جایز است. لذا در تصویب اینگونه مقررات لازم است موضوع مذکور قید شود و یا زمان محدودی برای آن تعیین گردد و اعتبار آن پس از انقضاء مدت منوط به بررسی و تنفیذ مجدد آن گردد.

ب) ماهیت حقوقی و دامنه اختیارات مجمع:

بر اساس اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، مجمع، مصلحت امر را در مواقع اختلاف مجلس و شورای نگهبان در خصوص مصوبه خاص تشخیص می دهد. البته وظیفه مجمع منتهی به این مطلب نیست و ممکن است ارجاع موضوع بعنوان معضل نظام و بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰ توسط رهبری صورت گرفته باشد، مسلماً ماهیت حقوقی اینگونه موارد متفاوت می باشد ولی در اینجا صرفاً در خصوص مواردیکه بدنبال اختلاف مجلس و شورای نگهبان در مجمع طرح گردیده بحث می نمایم.

در مورد ماهیت حقوقی عمل مجمع در اینگونه موارد دو نظر متصور است:

۱) مجمع در موضوع حکمیت، حل اختلاف می‌نماید و با تشخیص مصلحت رفع نزاع نموده حکم صادر می‌کند که این حکم دارای اعتبار و لازم‌الاجراء است.

۲) مجمع در قبال اصرار مجلس مبنی بر مصلحت دانستن یک مصوبه، این موضوع را تنفیذ می‌کند و مرجع نهائی تشخیص مصلحت محسوب می‌گردد.

بنظر می‌رسد نظریه دوم صحیح‌تر می‌باشد. زیرا در واقع اختلاف مجلس و شورای نگهبان در تشخیص مصلحت نیست که آنگاه معتقد باشیم مجمع بین این دو در خصوص "مصلحت بودن یا نبودن" قضاوت می‌نماید. چرا که اساساً شورای نگهبان وظیفه‌ای در قبال تشخیص مصلحت ندارد. بلکه او صرفاً تطابق با شرع و قانون اساسی را تشخیص می‌دهد و قانونگذار تشخیص مصلحت را در چنین مواردی در صلاحیت مجلس ندانسته و مرجع دیگری را برای تنفیذ این امر شناخته است. در حقیقت ماهیت امر بیش از آنکه جنبه حل اختلاف داشته باشد جنبه حل مشکل نظام را دارد.

آثار این بحث در برابر مشکلات زیر آشکار می‌شود:

۱ - در صورت اختلاف مجلس و شورای نگهبان در خصوص یک مصوبه آیا مجمع موظف است در محدوده مصوبه مورد اختلاف صرفاً تنفیذ و یا رد نماید و یا آنکه می‌تواند با تغییر مواد و یا اصلاح مفاد آن، مصوبه را تنفیذ و یا تصویب نماید؟

چنانچه قائل شویم مجمع دارای اختیار تغییر و اصلاح مواد مصوبه مجلس می‌باشد، این ایراد مطرح می‌گردد که در اینصورت بنحوی قانونگذاری توسط مجمع رخ داده که این امر از وظائف مجلس شورای اسلامی است. ولی از طرفی باید پذیرفت که مجمع برای رفع مشکل و راهگشائی ایجاد گردیده است. لذا با توجه به دلیل پدیداری مجمع بنظر می‌رسد برای گریز از پیچ و خم‌های بیشتر قانونی، و با فرض آنکه مجمع، نهادی پذیرفته شده در قانون اساسی است، باید گفت: اختیار مجمع برای اصلاح موادی از یک مصوبه که اصل و یا برخی از موارد آن مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان بوده بلاایراد است.

۲ - آیا مجمع می‌تواند پس از تصویب و ابلاغ مصوبات خود درباره آنها تجدید نظر نماید؟ بنابر نظر شورای نگهبان، مجمع نمی‌تواند مستقلاً در مواد قانونی مصوبه خود تجدید نظر

بررسی حقوقی "مجمع تشخیص مصلحت نظام" و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران ۱۰۵

کند،^(۱) ولی بنظر می‌رسد لازم است مجمع با ذکر موقتی بودن و یا تعیین محدوده زمانی برای اعتبار یک مصوبه، آنرا محدود کند تا پس از انقضاء مدت در صورت ضرورت و پس از طی مراحل لازم مجدداً در خصوص اعتبار آن تصمیم‌گیری شود.

۳- تفسیر مصوبات مجمع با کیست؟

طبق نظر شورای نگهبان:

«تفسیر مواد قانونی مصوب مجمع در محدوده تبیین مواد با مجمع است. اما اگر مجمع در مقام توسعه و تزییق مصوبه خود باشد مستقلاً نمی‌تواند اقدام نماید.»^(۲)

۴- آیا مجلس شورای اسلامی و سایر مراکزی که حق تعیین ضوابط و مقررات را دارند می‌توانند مصوبات مجمع را رد و نقض و یا فسخ و ابطال کنند؟
نظر شورای نگهبان در اینخصوص چنین است:

«هیچیک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت و نظام را ندارند اما در صورتی که مصوبه تشخیص مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود، مجلس پس از گذشت زمان معتد به که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع بعنوان معضل از طرف مقام رهبری به مجمع ارسال شده باشد، در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»^(۳)

۱- نظریه شماره ۱/۱۶۴۶ مورخه ۷۲/۲/۱۸ - مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام - امیر هوشنگ ساسان‌نژاد -

انتشارات فردوسی - ۱۳۷۶ - صفحه ۲۷۹.

۲- همان منبع - صفحه ۲۸۰.

۳- نظریه ۵۳۱۸ مورخه ۱۳۷۲/۷/۲۴ - همان منبع - صفحه ۲۸۱.

بند ۲ - ارائه مشورت به رهبری:

مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای شأن مشورتی برای رهبری نیز می‌باشد. در قانون اساسی به این امر تصریح گردیده است:

الف) مشاوره در تعیین سیاست‌های کلی نظام:

از جمله وظائف و اختیارات رهبری تعیین سیاست‌های کلی نظام است و بر طبق بند یک اصل یکصد و دهم قانون اساسی مجمع در اینخصوص به رهبری مشورت ارائه می‌نماید.

ب) مشاوره در اصلاح و یا متمیم قانون اساسی:

در صورت ضرورت بازنگری در قانون اساسی، این امر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌پذیرد.

بر اساس اصل ۱۷۷ قانون اساسی:

«... مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی

خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای

بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می‌نماید...»

البته در خصوص اینکه آیا مشورت با مجمع از جمله وظائف رهبری است و یا اختیارات ایشان، باید گفت چنانچه آترا صرفاً امری اختیاری بدانیم، ذکر آن چندان ضرورتی نداشت زیرا در هر حال با هر نهاد دیگری نیز امکان مشورت وجود دارد و ذکر یکی از نهادهای حکومتی چندان مفید فایده نبود که قانون در مقام بیان آن را تبیین نماید.

در عین حال هر چند هیچگونه ضمانت اجرای حقوقی برای اجراء نظر مشورتی مجمع پیشینی نگردیده و رهبر می‌تواند، در قبول و یا رد نظر مشورتی ارائه شده توسط مجمع، بطور اختیاری عمل نماید ولی مع الوصف به نظر می‌رسد که این امر بیشتر دارای ضمانت اجرای سیاسی باشد.

بند ۳ - حل معضلات نظام:

الف) مفهوم کلی:

یکی از وظائف و اختیارات رهبری بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی عبارت است از:

« ۸ - حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.»

همانگونه که پیشتر گفته شد قبل از اصلاحات بعمل آمده در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و در بدو امر، دلیل پدیداری "مجمع" حل مشکل در مواقع اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان بوده اما عملاً در پاره‌ای موارد، برخی معضلات نظام نیز مستقیماً از این طریق حل گردیده است. یعنی بدون سپری شدن مسیر قانونگذاری در مجلس، مستقیماً از طریق مجمع اقدام شده است.

در اصلاحات قانون اساسی "حل معضلات نظام" بعنوان یکی از معضلات مجمع تعیین گردیده است. و در اصل ۱۱۰ بشرح فوق‌الذکر مطرح شده است.^(۱) البته این موضوع در دستور بازنگری در قانون اساسی توسط امام خمینی (ره) نیز تصریح شده است.

در اصل مذکور تلاش گردیده بن بست‌های اجرائی که ممکن است در موارد اضطراری و یا فوری، مشکلی را برای نظام فراهم آورد، با تشخیص رهبری از طریق این مجمع حل گردد. لذا وظیفه مذکور برای مجمع آنجائی قابل تحقق است که ضرورت و فوریت اقتضا نماید و اقدام از طریق عادی میسر یا به مصلحت امر نباشد. و الا در حال طبیعی باید از مجاری متعارف قانونی اقدام گردد.

تجربه عملی حاکی از آن است که در موارد متعددی بدون وقوع اختلاف فی‌مابین مجلس و شورای نگهبان، قوانین از طریق مجمع به تصویب رسیده است.^(۲)

ولی در این مورد باید توجه نمود که این روش صرفاً با تشخیص رهبر و در مواقع ضرورت و تنگنایهای اجرائی نظامی می‌باشد. و الا در این حالت مجمع، خود نهادی مستقل در قانونگذاری و در کنار مجلس شورای اسلامی و به موازات آن بشمار خواهد آمد که این خود کاملاً مخالف و مغایر فلسفه وجودی مجمع و دستور رهبر کبیر انقلاب اسلامی می‌باشد. در متن دستور امام خمینی (ره) در خصوص بازنگری قانون اساسی توجه ایشان به این امر

۱- صحیفه امام - جلد ۲۱ - صفحه ۳۶۳.

۲- برای نمونه ر.ک: امیر هوشنگ ساسان‌نژاد - مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام - انتشارات فردوسی - ۱۳۷۶ - صفحه ۴۶ تا ۴۸. ماده واحده راجع به نظارت و فعالیتهای طرح تعزیرات حکومتی (۶۷/۶/۲۹) و ماده واحده حل مشکلات اراضی بایر (۶۷/۵/۲۵). همچنین ر.ک: دکتر سید جلال‌الدین مدنی - همان منبع - صفحه ۲۶۱ و ۲۶۸.

تصریحاً مشخص است: (۱)

«... محدوده مسائل مورد بحث: ... ۶ - مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد...»

بنابراین ملاحظه می‌گردد که در پایه‌گذاری این نهاد هیچگاه قصد تأسیس قدرتی در عرض قوای دیگر منجمله قوه مقننه وجود نداشته است.

در واقع مسلم است که اصول مختلف قانون اساسی ایجاب می‌نماید تقنین از طریق مجلس شورای اسلامی صورت پذیرد و وجود مرجعی دیگر در موازات مجلس تبعات خاص خود را بدنبال خواهد داشت. بویژه آنکه فرض وجود مجمع "مواقع ضرورت" و "حل مشکلات" بوده است لذا تممیم آن بعنوان مرجع قانونگذاری فلسفه وجود مجلس را متزلزل می‌سازد.

اهمیت موضوع مذکور پیش از این تاریخ نیز مورد توجه مجلس شورای اسلامی و نهایتاً رهبر انقلاب قرار گرفته است و اظهار گردیده که ضرورت‌های زمانی (جنگ) موجب عدول از طریق عادی بوده است.

در نامه مورخه ۱۳۶۷/۱۰/۸ امام خمینی (ره) خطاب به مجمع تشخیص مصلحت نظام در این خصوص آمده است: (۲)

۱. صحیفه امام - جلد ۲۱ - صفحه ۳۶۳.

۲. به دلیل اهمیت محتوای نامه نمایندگان مجلس شورای اسلامی و پاسخ امام خمینی (ره) بتاريخ ۱۳۶۷/۹/۱۷ هر دو متن عیناً نقل می‌گردد:

«بسمه تعالی»

محضر مبارک رهبر عظیم‌الشان انقلاب اسلامی، حضرت آیت‌الله العظمی امام خمینی - مدظله العالی با تقدیم درود و سلام و آرزوی طول عمر و صحت و سلامت کامل برای رهبر بزرگوار، و پیروزی اسلامی و مسلمین، و با اعتذار از تصدیح، مدتی است برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص کیفیت کار شورای محترم تشخیص مصلحت ابهامهایی وجود دارد که ضمن طرح آن خواستار رهنمود حضرت مستطاب عالی می‌باشیم. در ابتدای تشکیل هیأت مذکور، مسیر کار چنین ترسیم شده بود که مصوبه مجلس پس از اظهار نظر منفی شورای نگهبان، برای اصلاح به مجلس برگردد، مجلس پس از نظر مجدد آنرا به شورای نگهبان برگرداند. آنگاه، چنانچه لازم تشخیص داده شد برای اصلاح نهائی به شورای تشخیص مصلحت ارجاع گردد. ولی هم اکنون بعضاً این شورا قانونگذاری نیز می‌نماید. و مهتر اینکه تقدیم لوایح قانونی به بین شورا خالی از جمیع مقدمات مقرراتی است که یک لایحه قانونی از طریق متعارف دارد: طرح لایحه در هیأت دولت، و تصویب آن توسط آنان، و امضای نخست

«... از آنجا که وضعیت جنگ به صورتی درآمده است که هیچ مسئله‌ای آنچنان فوریت ندارد که بدون طرح در مجلس و نظارت شورای محترم نگهبان مستقیماً در آن مجمع طرح گردد، لازم دیدم نکاتی را متذکر شوم:

۱ - آنچه تا کنون در مجمع تصویب شده است مادام الصحه، به قوت خود باقی است.

۲ - آنچه در دست تصویب است اختیار آن با خود مجمع است که در صورت صلاحدید تصویب می‌نماید.

۳ - پس از آن، تنها در مواقعی که بین مجلس و شورای نگهبان اختلاف است، به همان صورتی که در آیین نامه مصوب آن مجمع طرح شده بود عمل گردد...

تذکری پدران به اعضای عزیز شورای نگهبان می‌دهم که خودشان قبل از این‌گیرها، مصلحت نظام را در نظر بگیرند، چرا که یکی از مسائل بسیار مهم در دنیای پر آشوب کنونی نقش زمان و مکان در اجتهاد و نوع تصمیم‌گیرها است...»^(۱)

در هر حال همانگونه که اشاره گردید بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰ از جمله اختیارات رهبری

وزیر و وزرای مربوطه، و تقدیم آن به مجلس، و بحث در کمیونها در جلسه علنی در دو شورا، طبیعی است که با روند هر کس، حتی مقامات غیر مسئول، می‌تواند با تقدیم پیشنهادی به شورای تشخیص مصلحت برای کشور قانون جدیدی ایجاد کند، و حتی قوانین مصوبه کشور را نقض نماید. و این می‌تواند علاوه بر بی‌خاصیت شدن مجلس، تناقضهای فراوان در قوانین کشور نیز ایجاد نماید. و بالجمله، وجود مراکز متعدد و موازی قانونگذاری در کشور به نوبه خود مسئله‌ای مشکل آفرین و موجب تزلزل نظام سیاسی کشور می‌باشد. لذا بسیار باعث امتنان خواهد بود که نمایندگان مجلس شورای اسلامی را، به تبعیت از مقام معظم رهبری مفتخر و مباهی‌اند، ارشاد فرمایید.»

«بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

با سلام. مطلبی که نوشته‌اید کاملاً درست است. ان شاء الله تصمیم دارم در تمام زمینه‌ها و وضع به صورتی درآید که همه طبق قانون اساسی حرکت کنیم. آنچه در این سالها انجام گرفته است در ارتباط با جنگ بوده است. مصلحت نظام و اسلام اقتضا می‌کند تا گره‌های کور قانونی سریعاً به نفع مردم و اسلام بازگردد. از تذکرات همه شما سپاسگزارم و به همه شما دعا می‌کنم.

صحیفه امام - جلد ۲۱ - صفحه ۲۰۲ و ۲۰۳.

۲- ر.ک: صحیفه امام - جلد ۲۱ - صفحه ۲۱۷.

آنست که برای حل معضلات نظام (که از طرق عادی قابل حل نباشد) از طریق این مجمع اقدام نماید. لذا بنظر می‌رسد تشخیص "معضل بودن" و یا "از طریق عادی قابل حل نبودن" امر نیز با رهبری است.

ب) ماهیت حقوقی مصوبات مربوط به حل معضلات نظام:

قبلاً در خصوص ماهیت حقوقی مصوبات مجمع که بدنبال وقوع اختلاف فی‌مابین مجلس و شورای نگهبان در مجمع طرح می‌گردد بحث نمودیم. از آنچه بیان شد چنین استنباط می‌گردد که مجمع در اینگونه موارد بر مبنای احکام ثانویه تصمیم‌گیری می‌نماید. ولی بنظر می‌رسد ماهیت حقوقی مواردی که رهبری بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بعنوان معضل نظام که از طریق عادی قابل حل نیست به مجمع ارجاع می‌دهد، بنحو مستقل مورد مطالعه و مذاقه حقوقی قرار گیرد.

شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجمع چنین نظر داده است:

«... مطابق اصل چهارم قانون اساسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند خلاف موازین شرع باشد و در مقام تعارض نسبت به اصل قانون اساسی همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام حاکم است...»^(۱)

بدنبال این نظر در خصوص مفهوم عبارت «خلاف موازین شرع» بودن از شورای نگهبان استفسار گردید. این شورا در پاسخ چنین اعلام نمود:

«منظور از "خلاف موازین شرع" آن است که نه با احکام اولیه شرع سازگار باشد و نه با احکام عناوین ثانویه و در این رابطه اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت تنها اجازه تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه را داده است.»^(۲)

با توجه به آنکه مجمع بدنبال ارجاع موارد بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰ از جانب رهبری، می‌تواند تصمیم‌گیری و اموری را تصویب نماید، و احیاناً موضوع مربوط به احکام حکومتی باشد، لذا بنظر می‌رسد سوال و جواب فوق‌الذکر فقط مربوط به مواردی است که موضوع بدنبال وقوع اختلاف فی‌مابین مجلس و شورای نگهبان به مجمع ارجاع گردیده است

۱- نظریه شماره ۴۵۷۵، مورخه ۱۳۷۲/۳/۳ - مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام - همان منبع - صفحه ۲۸۰.

۲- نظریه شماره ۴۸۷۲، مورخه ۷۲/۴/۲۰ - همان منبع.

و در غیر اینصورت مواردیکه رهبری برای حل معضل موضوعی را به مجمع ارجاع می نماید، در واقع معنای تفویض اختیار برای اعمال ولایت یا همان "احکام حکومتی" را بدنبال دارد.

مبحث سوم - ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام:

بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی:

«اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می نماید...»

قانونگذار بدون ورود به تعیین اعضاء ثابت و متغیر این امر را به عهده مقام رهبری گذارده است. سابقه تاریخی اعضاء مجمع به شرح زیر بوده است:

۱ - در اولین حکم صادره توسط رهبر انقلاب(ره) در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ چهارده نفر به عنوان اعضاء مجمع منصوب شده اند. این اشخاص عبارت بودند از: فقهای شورای نگهبان بطور کلی و بدون ذکر نام، رئیس جمهور، رئیس مجلس و رئیس شورای عالی قضائی و نخست وزیر که همگی فقط با ذکر نام مطرح گردیده اند و نیز وزیر مربوطه و برخی از اشخاص دیگر نیز قید شده اند.

۲ - در تاریخ ۱۳۶۸/۷/۱۲ و پس از رحلت امام خمینی (ره)، مقام رهبری بیست نفر را به شرح زیر بعنوان اعضاء مجمع منصوب نمودند:

۱ - فقهاء شورای نگهبان. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۲ - روسای سه قوه.

رتال جامع علوم انسانی

۳ - وزیر مربوط.

۴ - رئیس کمیسیون مجلس شورای اسلامی.

۵ - نه نفر از اشخاص با ذکر نام.

این افراد برای مدت سه سال منصوب گردیده اند.

۳ - در تاریخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ مقام رهبری طی حکمی ترکیب جدید مجمع مشتمل بر سی و پنج نفر را بشرح زیر اعلام نمودند:

۱. شخصیت‌های حقوقی عضو: الف) روسای سه قوه. ب) فقهای شورای نگهبان. ج) وزیر بنا

رئیس دستگاه مربوطه.

۲. شخصیت‌های حقیقی عضو که تعداد ۲۵ نفر می‌باشند.

مبحث چهارم: نتیجه گیری

از آنچه بیان گردید می‌توان موارد زیر را استنتاج نمود:

۱ - بطور کلی تشخیص و تصمیم‌گیری در خصوص مصلحت جامعه امری است در صلاحیت حکومت که این وظیفه و اختیار از حاکمیت نشأت می‌گیرد. و در احراز آن باید "مصلحت عموم" و "منافع عامه" مد نظر قرار گیرد.

۲ - در نظام‌های حقوقی مختلف معمولاً مجلس قانونگذاری مرجع تشخیص مصلحت می‌باشد.

۳ - بنا به نظر امام خمینی (ره) حکومت از احکام اولیه اسلام است و "مصلح نظام" بر هر امری مقدم است.

۴ - قانون اساسی ایران (مصوب ۱۳۵۸) مرجع معینی برای این امر تعیین نکرده بود و عملاً قبل از اصلاحات قانون مذکور در سال ۱۳۶۸ بنا به دستور رهبر کبیر انقلاب مجمعی بدین منظور ایجاد گردید و سپس در اصلاحات بعمل آمده در قانون اساسی بعنوان یکی از نهادهای حکومتی ذکر شد. مجمع مذکور دارای اختیارات متنوعی است که بخشی از آن به امور تقنینی مرتبط است.

۵ - آنگونه که از دستور تجدید نظر در قانون اساسی و سایر موارد استنباط می‌گردد، غرض از تأسیس مجمع مذکور، ایجاد نهادی در عرض قوه مقننه نبوده است.

۶ - دو وظیفه عمده مجمع در امور تقنینی عبارت است از:

الف) تشخیص مصلحت هنگام اختلاف نظر بین مجلس و شورای نگهبان. (اصل ۱۱۲ قانون اساسی)

ب) حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست پس از ارجاع مقام رهبری. (بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)

لذا اقدامات مجمع در امور تقنینی محصور به یکی از این دو طریق است. که خود مبتنی بر ضرورت و مصلحت می‌باشد.

۷- اصل بر آن است که مرجع قانونگذاری همان مجلس شورای اسلامی است^(۱) و اختیارات مجمع در امر قانونگذاری بعنوان استثناء، و بدلیل ضرورت و مصلحت تحقق می‌یابد. به همین دلیل باید به قدر متیقن اکتفا نمود.

۸- بدلیل ابتناء مصوبات مجمع بر امور اضطراری، علی‌الاصول مصوبات آن در محدوده زمانی خاص که اضطرار و مصلحت خاصی باقی است دارای اعتبار می‌باشد. لذا لازم است در اینگونه مصوبات مدت محدودی تعیین و در صورت لزوم مجدداً تمدید گردد.





پروشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی