

مجمع تشخیص مصلحت نظام و جایگاه حقوقی آن

□ سعید توکلی کرمانی

(قسمت اول)

سابقه تاریخی، تا قبل از بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸، در هیچ یک از اصول این قانون ذکری از این نهاد نشده بود زیرا تفکر غالب در زمان تنظیم قانون اساسی به گونه ای بود که تدوین کنندگان آن باور داشتند هر چه مصلحت نظام و مردم باشد در احکام اسلامی پیش بینی گردیده است. بنابراین، آنان سیستم قانونگذاری را برای رفع مشکلات و حفظ نظام به همراه اعمال حاکمیت شورای نگهبان به منظور انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی، کافی می دانستند و اما به رغم پیش بینی نهادهای قانونگذاری و تعیین کیفیت ارتباط آنها با یکدیگر در برخی مواقع به دلیل عدم تأمین نظر شورای نگهبان از سوی مجلس شورای اسلامی و تأکید و اصرار آن به ضرورتها، نیازها و حفظ مصالح جامعه، جریان قانونگذاری را از مسیر عادی خارج می ساخت و عملاً با عدم تأیید مصوبات از سوی شورای نگهبان، از نقش مؤثر و کارساز و بعضاً فوری آنها در رفع نیازها و احتیاجات و معضلات پیش آمده جلوگیری به عمل می آمد. تجربه ده ساله نظام، ضرورت تأسیس مجمع تشخیص مصلحت را در ساختار نهادهای

سیاسی فراهم ساخت. فقدان چنین نهادی در مراحل سیاستگذاری، قانونگذاری و تصمیم گیریها، سبب بروز مشکلاتی در انجام بموقع اموری گردید. توضیح اینکه، اشکالات ناشی از عدم مدیریت متمرکز و پراکندگی و تشتت امور، ضمن عدم تدقیق در تعیین حدود و قلمرو وظایف و مسؤولیتها باعث گردید تا امور کشور به نحو مطلوب به سامان نرسیده و در پیشرفت کارها رکود و وقفه حاصل شود. بر این اساس بتدریج اندیشه بازنگری قانون اساسی در محافل حقوقی و سیاسی جامعه قوت گرفت تا اینکه نامه ای مورخ ۶۶/۱۱/۱۴ از طرف مسؤولین و مقامات حکومتی وقت از رؤسای قوای سه گانه و نخست وزیر، برای حضرت امام (ره) فرستاده شد، معظم له فرمان مورخ ۶۶/۱۱/۲۷ را برای تأسیس «مجمع تشخیص مصلحت نظام» صادر کردند. در قسمتی از این فرمان آمده است:

«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 (رؤسای قوای سه گانه + نخست وزیر) و وزیر مربوطه برای تشخیص مصلحت نظام

اسلامی، تشکیل گردد. و در صورت لزوم از کارشناسان دیگر هم دعوت به عمل آید و پس از مشورتهای لازم رأی اکثریت اعضای حاضر این مجمع مورد عمل قرار گیرد... مصلحت نظام امور مهمه ای است که گاهی غفلت از آن موجب شکست اسلام عزیزی می گردد...» (۱)

از آنجا که این نهاد، جایگاه حقوقی مدون و خاصی در قانون اساسی نداشت، بدین جهت در بهار سال ۱۳۶۸، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و شورای عالی قضایی طی نامه های جداگانه ای از محضر بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران، حضرت امام خمینی (ره)، درخواست ارائه طریق برای تجدید نظر در قانون اساسی را نمودند. حضرت امام نیز در تاریخ چهارم اردیبهشت ۱۳۶۸، طی حکمی به رئیس جمهور وقت ضمن دستور تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی، در خصوص شیوه و نحوه بازنگری رهنمودهای لازم را صادر کردند که یکی از موضوعات مورد بحث در بازنگری براساس فرمان حضرت امام، مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظامی و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرصه قوای دیگر نباشد بود. (۲)

بر این اساس، در اصلاحیه قانون اساسی، ضرورت تأسیس این نهاد مورد توجه قرار گرفت و بدین ترتیب یکی از نقایص و کاستیهای آن مرتفع گردید و حال کار شورای بازنگری در این خصوص به دنبال انجام بحث و بررسیهای بسیار، اصل یکصد و دوازدهم از ق.ا.می باشد که چنین مقرر کرده است:

«مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین 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 می دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

باید بیفزائیم که با توجه به اهمیت و حساسیت همسویی و هماهنگی بین ارکان تشکیل دهنده نظام یعنی قوای مقننه، مجریه، قضائیه و کلیه نیروهای مسلح و دفاعی کشور، کار مهم انسجام کلیت نظام، تنظیم و نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی و نظارت بر رفتار و کارکردهای آنها مطابق قانون اساسی، به مقام رهبری محول گردید و در این راستا، مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش بینی شد (بندهای اول و دوم از اصل ۱۱۰) تا ضمن ارائه خدمات مشورتی به مقام رهبری جهت اتخاذ سیاستهای کلی نظام و رفع اختلاف نظر مجلس شورای اسلامی با شورای نگهبان و حل معضلات نظام به هدایت و هماهنگی

کارکرد نهادهای سیاسی پردازد و به عنوان بازوی قوی رهبری، آن مقام را در هدایت نظام جمهوری اسلامی ایران، مشاور و همیار باشد.

۱- تشکیلات و اداره امور مجمع:

پس از تأیید مصوبات شورای بازنگری از سوی ولی فقیه و تصویب آن در همه پرسسی مورخ ۶۸/۷/۱۲ حضرت آیه... خامنه ای، رهبر معظم انقلاب اسلامی، طی نامه ای خطاب به رئیس



جمهور، اعضای مجمع را تعیین و دستور تشکیل را صادر کردند. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام معظم رهبری، با استناد به ذیل اصل یکصد و دوازدهم ق.ا.تعیین می نمایند. به موجب این فرمان، ترکیب اعضای مجمع را به شرح زیر می توان تفکیک نمود:

۱. رؤسای قوای سه گانه.

۲. فقهای شورای نگهبان.

۳. وزیر مربوطه (عضو متغیر).

۴. رئیس کمیسیون مربوطه مجلس

شورای اسلامی (عضو متغیر).

۵. نه نفر از صاحب نظران مسائل فقهی و

سیاسی (نمایندگان رهبری).

لازم به ذکر است مقام معظم رهبری

طی حکمی در تاریخ ۷۵/۱۲/۲۷ ترکیب

جدیدی برای اعضای مجمع تشخیص

مصلحت تعیین نموده و تعداد اشخاص حقیقی عضو را از ۹ نفر به ۲۶ نفر افزایش دادند. به موجب این حکم، ترکیب تازه مجمع بدین صورت اعلام گردید: (۳)

۱. شخصیت های حقوقی عضو عبارتند از:

الف) رؤسای محترم سه قوه.

ب) فقهای عالی مقام شورای محترم نگهبان.

ج) وزیر یا رئیس دستگاهی که موضوع مورد بحث در مجمع، مربوط به آن دستگاه است.

د) رئیس کمیسیون مناسب با موضوع مورد بحث از مجلس شورای اسلامی.

۲. شخصیت های حقیقی عضو. (مشمول بر ۲۶ نفر از برجستگان و صاحب نظران مسائل فقهی، سیاسی به عنوان نمایندگان منصوب مقام معظم رهبری).

اعضای مزبور به موجب حکم مقام معظم رهبری، برای یک دوره پنج ساله انتخاب شده اند. لازم به توضیح است که آخرین اعضای حقیقی مجمع تشخیص مصلحت که در تاریخ ۷۳/۸/۲۳ توسط مقام معظم رهبری انتخاب شدند، همگی در ترکیب جدید ابقاء شده اند.

نحوه اداره امور مجمع:

با امعان نظریه اصل یکصد و دوازدهم ق.ا. مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت با عنوان آیین نامه داخلی مجمع در تاریخ ۶۸/۷/۲۲ توسط اعضاء تهیه و در تاریخ ۶۸/۷/۲۱ از سوی مقام معظم رهبری تنفیذ گردید. در این آیین نامه در خصوص اداره و نحوه کار مجمع تمهیداتی به قرار ذیل پیش بینی گردیده است: (۴)

«جلسات مجمع حداقل ماهی یک بار در محل مجمع تشکیل می شود و علاوه بر آن، با تصویب و تعیین وقت در جلسات عادی یا به پیشنهاد مجمع یا ۷ نفر از اعضای

مجمع جلسات فوق العاده قابل تشکیل می باشد.

مجمع دارای یک رئیس و همچنین دو نایب رئیس و دو منشی می باشد.

کارهای اداری مجمع به وسیله یک دبیرخانه مستقل انجام می شود. مقام رهبری جدیداً خواستار تشکیل دبیرخانه ای فعال و پر محتوا برای آماده سازی مواد قابل طرح در جلسات و ترتیب امور شده اند و تصریح فرموده اند که رئیس دبیرخانه از اعضای مجمع و به عنوان رابط مجمع با ایشان، در موارد ضروری باشد.

جلسات مجمع با حضور یازده نفر از اعضا رسمیت می یابد و مصوبات آن در موارد اختلاف نظر مجلس شورای اسلامی با شورای نگهبان با رأی اکثریت مطلق حضار و در مورد حل معضلات با حداقل نه رأی اعضا، قابل اعتبار می باشد. جز در موارد فوق، ملاک مجمع در

تصمیم گیریها، اکثریت نسبی آراست. البته طبق تبصره ماده هفتم از آیین نامه مزبور، در صورتی که اعضای منصوب مقام رهبری از تعداد موجود، کمتر یا بیشتر شود، نصاب لازم برای رسمیت جلسات با تصویب مجمع تغییر خواهد یافت. مقام معظم رهبری در حکم مورخ ۷۵/۱۲/۲۷ خویش نصاب دیگری را برای جلسات مجمع تعیین نمودند. بدین ترتیب که جلسات در هنگام بحث در مصوبات مورد تعارض مجلس و شورای نگهبان متشکل از همه اعضای فوق الذکر و دیگر جلسات متشکل از اعضای حقیقی با اضافه ردیف الف و ج و د از بند ۱، خواهد بود. (۵)

موضوعات مهم و فوری با پیشنهاد و تصویب اکثریت اعضا در جلسه قابل طرح و بررسی می باشد.

مجمع می تواند با پیشنهاد یکی از اعضا

و تصویب جلسه از کارشناسان و متخصصان ذی ربط دعوت به عمل آورد.

اصلاح آیین نامه مجمع با پیشنهاد ۵ نفر و تصویب اکثریت اعضا صورت می گیرد.

البته لازم به ذکر است که مقام رهبری، مجمع را به تهیه و تدوین آیین نامه جامعی که مشتمل بر چگونگی تشکیل جلسات و طرح و تصویب موضوعات و دیگر جزئیات باشد، موظف کرده اند که در نهایت



برای لازم الاجرا شدن، باید به تأیید و تفیذ ایشان برسد.

۲. صلاحیتها و اختیارات مجمع:

با توجه به اصول مربوط به این نهاد در قانون اساسی صلاحیتها و اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام را می توان به شرح ذیل تبیین کرد:

الف) حل اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان:

علت اساسی و اولیه تأسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، حل اختلاف نظرهای موجود میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس بود. مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از جلوه های بارز حاکمیت ملی در کشور ما که از نمایندگان منتخب ملت (اصل ۶۲ ق ۱۰) تشکیل می گردد، با بررسیهای کارشناسانه خود،

آنچه را که موجب خیر و صلاح جامعه می داند از طریق وضع قانون در حدود مقرر در قانون اساسی (اصل هفتاد و یک) مصلحت اندیشی می کند. اما این مقررات به لحاظ حاکمیت اسلام بر کلیه قوانین (اصل ۴) باید در چهارچوب موازین اسلام و اصول قانون اساسی باشد و بر همین اساس، شورای نگهبان به عنوان پاسدار احکام اسلام و قانون اساسی، به بررسی عدم مغایرت آنها با موازین شرع و قانون اساسی می پردازد. (اصول ۷۲ و ۹۱).

در صورتی که مصوبه مجلس مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگیرد و مجلس وجود آن را بر اساس ضرورتها و مصالح جامعه ضروری تشخیص دهد و بر نظرات خود پافشاری نماید، میان ضرورت نظام و مصالح ملی کشور با احکام اسلام و قانون اساسی، بنوعی تقابل و تعارض حادث می شود که در

واقع منجر به یک بن بست سیاسی در جامع خواهد شد. بدین ترتیب در رویارویی مصلحت جامعه و نظام با مصلحت حفظ اصول قانون اساسی و موازین شرع، مصلحت نظام به عنوان مصلحت اهم، باید مورد شناسایی و مناظر اعتبار قرار گیرد که برای انجام این مهم باید یک مرجع قانونی تعیین شود و بر همین اساس، نهادی تحت عنوان «مجمع تشخیص مصلحت نظام» در قانون اساسی پیش بینی گردید تا در این قبیل موارد با بررسیهای دقیق و همه جانبه و با در نظر گرفتن مصلحت نظام، مصوبه مجلس و یا نظر شورای نگهبان را مورد تأیید نهایی قرار دهد و یا اینکه حتی در برخی موارد نظر مستقلی را در موضوع متنازع فیه تهیه و به عنوان مصلحت عالی نظام اسلامی اعلام کند.

چنانچه اقدام مجمع در تأیید نظر

شورای نگهبان باشد، در این صورت اجرای موازین اسلام یا قانون اساسی در آن مورد عین مصلحت نظام خواهد بود و در غیر این صورت (تأیید نظر مجلس و یا اتخاذ نظر دیگری) بر اساس دلایل و مستمسکات ذیل تصمیم گیری می نماید:

۱. به استناد عناوین و احکام ثانویه و قواعد معتبر فقهی نظیر ضرورت (الضرورات تبيح المحظورات)، لا ضرر (لا ضرر ولا ضرار فی الاسلام)، عسر و حرج (لا عسر ولا حرج فی الدین)، تعارض اهم و مهم و نظایر آن احکام اولیه به طور موقت متوقف، و یا به صورت دایم مرتفع می شود. قابل ذکر است که برداشته شدن احکام اولیه به وسیله احکام ثانویه به عنوان تبدیل موضوع است نه تغییر حکم به ابقای موضوع. (۶)

۲. با تشخیص مصالح عمومی برای حفظ اصل نظام، بقای کشور، سلام جامعه، تنظیم امور و نظایر آن احکام حکمتی بر سایر احکام فردی و اجتماعی بر مبنای مصلحت اهم مقرر و لازم الاجرا می گردد. (۷)

نکته دیگر آنکه برخی از نویسندگان حقوقی معتقدند، مجمع حق وارد شدن در موارد غیر اختلافی و اصلاح و یا الحاق مواد جدید به مصوبه متنازع فیه را ندارد زیرا صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت به عنوان یک نهاد استثنائی منحصر است به آنچه که در نص قانون اساسی آمده است. (۸) متمم و یا الحاق موادی دیگر اضافه بر حل اختلاف، قانونگذاری (که از اختیارات خاص مجلس شورای اسلام می باشد)، تلقی شده و خارج از اختیارات مجمع به نظر می رسد. (۹)

شورای نگهبان در نظر تفسیری خود در این خصوص چنین اعلام داشته است:

«مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی تواند مستقلاً در مواد قانونی مصوبه خود تجدید نظر کند و در مقام توسعه و تضییق مصوبه خود... مستقلاً نمی تواند اقدام کند. (۱۰)

توضیح اینکه، با توجه به اختلاف نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به نظر می رسد که مجلس به عنوان مدعی و شورای نگهبان به عنوان مدعی علیه، در پیشگاه مجمع قرار می گیرند و آن نهاد نیز در مقام قضاوت و یا داوری در تشخیص مصلحت نظام، اقدام به تأیید مصوبه مجلس



یا نظر شورای نگهبان می نماید و شق ثالثی در این خصوص متصور نمی باشد. اما رویه عملی مجمع خلاف این نظر می باشد زیرا مجمع گاهی اوقات در مواردی که مورد اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان نیست وارد رسیدگی و یا حذف، اصلاح و یا الحاق، تغییراتی را در متن مصوبه به وجود می آورد. چنانچه در خصوص قانون کار مصوب ۱۳۶۹ از این شیوه استفاده شده است؛ به نحوی که رئیس جمهور در ابلاغ قانون کار مصوب مجمع به وزارت دادگستری و وزارت کار و امور اجتماعی مرقوم داشتند: «قانون کار که در تاریخ ۶/۷/۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و موادی از آن مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان قرار گرفته و در جلسات

متعدد مجمع تشخیص مصلحت نظام بررسی و با اصلاح و متمم مواد دیگر مشتمل بر ۲۰۳ ماده و ۱۲۱ تبصره به جهت اجرا ابلاغ می گردد».

بر این اساس، مجمع تشخیص مصلحت نظام به استناد اصل یکصد و دوازدهم از ق.ا.، برای تحقق مصالح نظام و اهداف مقرر در قانون اساسی به اصلاح، متمم و الحاق مواد خارج از موارد اختلاف نظر میان مجلس و شورای نگهبان می پردازد. اگر چه این برداشت همان طور که بیان داشتیم از سوی بعضی از نویسندگان مورد انتقاد واقع شده است.

(ادامه دارد)

پی نوشتها:

- ۱- مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشارات اداره کل قوانین و مقررات کشور، چاپ ۱۳۶۹، ص ۳ و ۴.
- ۲- روزنامه جمهوری اسلامی، ش ۲۸۷۳، مورخ ۶۸/۷/۵.
- ۳- روزنامه کیهان، مورخ ۷۵/۱۲/۲۸، برابر با ۸ ذی قعدة ۱۴۱۷ ق.
- ۴- مجموعه مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشارات دبیرخانه مجمع، چاپ اول، سال ۱۳۷۰.
- ۵- روزنامه کیهان، مورخ ۷۵/۱۲/۲۸.
- ۶- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ج ۲، ص ۱۵۵۶.
- ۷- دکتر سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۶۵۳.
- ۸- دکتر حسین مهرپور، دیدگاههای جدید در مسائل حقوقی، ص ۷۶.
- ۹- دکتر سید محمد هاشمی، همان منبع، ص ۶۵۵.
- ۱۰- نظر تفسیری شماه ۴۵۷۵، مورخ ۷۴/۲/۳، شورای نگهبان