

# مجمع تشخیص مصلحت نظام

## و جایگاه حقوقی آن

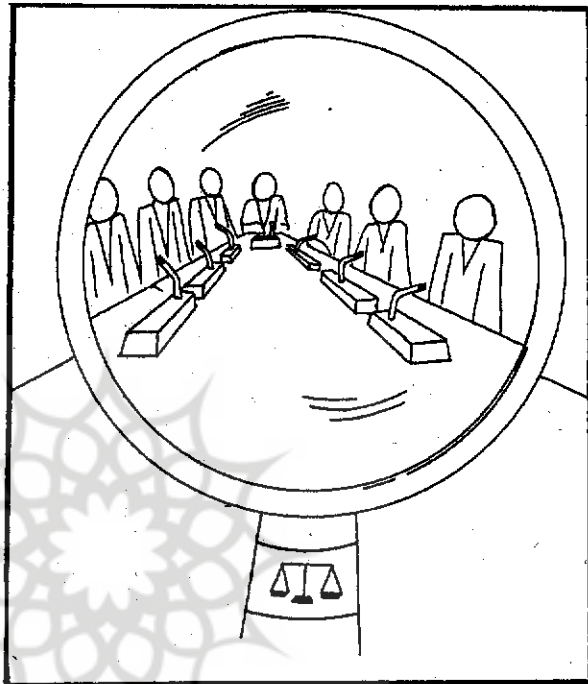
■ سعید توکلی کرمانی (مدرس دانشگاه آزاد اسلامی)

(قسمت پایانی)

تصویب قانون مغایر را دارد.<sup>(۲)</sup>

### ب) حل معضلات نظام:

به رغم آنکه قانون اساسی (۱۳۵۸)، وظایف و اختیارات زمامداری را در بخشهای مختلف به نحو منطقی میان نهادهای سیاسی توزیع نموده بود، اما بروز حوادث و رویدادهای مهم نظیر جنگ هشت ساله عراق علیه ایران و برخی رخدادهای دیگر در عمل، عدم کارایی آن نوع سیستم پیش‌بینی شده را برای حل مشکلات خاص سیاسی به اثبات رساند؛ تا اینکه حضرت امام (ره) با تشکیل نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام، حل معضلات نظام را به آن مجمع سپردند که منجر به وضع برخی قوانین از سوی آن نهاد گردید. همین موضوع سبب شد که در بازنگری قانون اساسی، ضمن تعیین جایگاه حقوقی نهاد مجمع تشخیص مصلحت، اختیار حل معضلات نظام به آن اعطا شود و بدین ترتیب علاوه بر وظیفه حل اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان (به عنوان یکی از معضلات نظام) طبق بند هشتم از اصل یکصد و دهم ق.ا؛ «حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ قابل حل شناخته شده است. البته عبارت «حل معضلات نظام» که بدون ذکر مصادیق آن آمده، مبهم و کلی به نظر



### جایگاه و منزلت مصوبات مجمع:

مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات دیگر حاکم می‌باشد و مراجع قانونگذاری نیز جز در مورد مصوبات اختلافی فی‌مابین مجلس و شورای نگهبان، حق رد، ابطال و نقض آن را ندارد، باید مرتبت بالاتری از قوانین عادی را برای مصوبات آن قائل شویم؛ بویژه آنکه نظر تفسیری شورای نگهبان در این خصوص می‌تواند مؤید این قول باشد: «در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و

مجمع تشخیص مصلحت نظام که به عنوان قائم مقام و نماینده رهبری در امور مربوط عمل می‌کند، از نظر مقام سیاسی در مرتبت برتری نسبت به سایر نهادهای سیاسی قرار دارد اما با این حال، به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران مصوبات مجمع که در اجرای اصل یکصد و دوازدهم ق.ا، براساس اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان وضع می‌گردد در مجموعه قوانین عادی ظاهر می‌شوند. ترتیبی که در سلسله مراتب قوانین نمی‌توان ردیف خاصی را بالاتر از قانون عادی برای آن در نظر گرفت.<sup>(۱)</sup> ولی چون مصوبات مجمع

می‌رسد تا جایی که می‌توان آن را در هر موردی از اختیارات قوای سه‌گانه و سایر نهادهای دیگر دخالت داد. از سوی دیگر، عبارت «از طرق عادی قابل حل نیست» راه را برای هرگونه گریز از نظام مقرر در قانون اساسی را باز می‌گذارد.<sup>(۳)</sup> در اجرای بند هشتم از اصل یکصد و دهم «ق.ا»، موضوعات متعددی با ارجاع مقام رهبری به تصویب مجمع رسیده که از موارد مهم آن، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- قانون نحوه وصول مطالبات بانکها (مصوب ۶۸/۱۰/۵).

- حق کسب، پیشه یا تجارت (مصوب ۶۹/۱۰/۲۵).

- قانون تشکیل محکمه انتظامی قضات (مصوب ۷۰/۸/۲۳).

- حل معضل ماده (۱۲) قانون زمین شهری (مصوب ۷۰/۱۱/۳۰).

- قانون تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها (مصوب ۷۰/۱۲/۱۵).

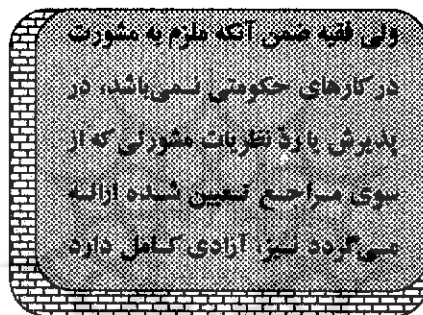
- قانون تعیین حدود صلاحیت دادسراها و دادگاههای نظامی کشور (مصوب ۷۳/۵/۶).

- قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز (مصوب ۷۴/۲/۱۲).

البته قبل از بازنگری قانون اساسی نیز، مواردی با عنوان حل معضل به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار گردید که حل مشکل اراضی سایر (مصوب ۶۷/۵/۲۵)، نظارت بر فعالیت طرح تعزیرات حکومتی مصوب ۶۷/۶/۲۹ و قانون مبارزه با مواد مخدر (مصوب ۶۷/۸/۳)، از این قبیل موارد می‌باشد.

برخی از مؤلفان حقوقی معتقدند،

مجمع تشخیص مصلحت نظام بعضاً در مواردی با تمسک به بند هشتم از اصل یکصد و دهم «ق.ا»، دست به کار قانونگذاری زده است که قاعداً دلیل موجهی برای ترک طریق عادی قانونگذاری (مجلس شورای اسلامی، به اضافه شورای نگهبان) دیده نمی‌شود و نمی‌توان آن را از مصادیق معضل نظام که از طریق عادی قابل حل نبوده به حساب آورد.<sup>(۴)</sup> از طرفی دیگر، طریق مذکور اگرچه در واقع به منظور حل معضلات نظام است اما این نگرانی را همواره در اذهان



ایجاد می‌کند که مجمع تشخیص مصلحت با تمسکهای مکرر دستگاههای اجرایی، بتدریج به صورت یک نهاد قانونگذاری درآید و عرصه را بر مجلس شورای اسلامی که متشکل از نمایندگان و عصاره فضائل ملت است، تنگ نماید و اعتبار سیاسی آن را کاهش دهد.<sup>(۵)</sup> اما در رد این عقیده باید گفت، مرجع تشخیص معضل (مقام رهبری) قطعاً با توجه به احاطه کامل و آگاهی دقیق از مصالح و مفاسد و مقتضیات نظام برای تسریع در انجام کارها و جلوگیری از تقویت مصالح و رفع مفاسد به موجب بند هشتم از اصل یکصد و دهم «ق.ا»، به انجام این امر مهم به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام دست می‌یازد. به همین جهت این قبیل مصوبات مجمع از

سوی هیچ یک از مراجع قانونگذاری قابل رد، نقض و ابطال نمی‌باشد و مجلس تنها در صورتی که پس از گذشت زمان، متوجه تغییر مصلحت گردد با استعلام از مقام معظم رهبری و عدم مخالفت معظم‌له می‌تواند موضوع را در دستور کار خود قرار دهد و مجمع نیز بای تجدید نظر و یا تغییر این قبیل مصوبات باید نظر موافق رهبری را جلب نماید. نظریه تفسیری شماره (۵۳۱۸) مورخ ۷۲/۷/۲۴، شورای نگهبان در این خصوص اشعار می‌دارد:

«هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد... و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد؛ در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له، موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»<sup>(۶)</sup>

نکته دیگر آنکه، این قبیل مصوبات با تأیید مقام معظم رهبری لازم‌الاجرا می‌گردد و نیاز به تشریفات دیگری ندارد (همانند دستور مقام رهبری در تأیید قانون نحوه وصول مطالبات بانکها) لیکن مصوباتی که در اجرای اصل یکصد و دوازدهم به منظور رفع اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان از سوی جمع اتخاذ می‌شود، با طی مراحل عادی ابلاغ و تشریفات مربوطه لازم‌الاجرا می‌گردد.

**ج) مشاوره با مقام رهبری به عنوان هیأت مستشاری عالی رهبری:**

به موجب قسمتی از اصل یکصد و دوازدهم «ق.ا»، مجمع تشخیص مصلحت، مشاوره در اموری را که رهبری

به آن ارجاع می‌دهد بر عهده دارد و بر این اساس اعضای آن، که از مقامات و مسؤولین عالی رتبه کشور می‌باشند به عنوان نهاد مشاور، مقام رهبری را یاری می‌دهند؛ از جمله موارد مشاوره که قانون اساسی نیز به آن تصریح نموده عبارتند از: - بند یکم از اصل یک‌صد و ده: «استعین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام...».

۲- اصل یک‌صد و هفتاد و هفت: «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 مشاوره رهبری با مجمع تشخیص مصلحت، محدود به موارد فوق‌الذکر نبوده و مجمع موظف است در سایر مواردی که از سوی مقام رهبری ارجاع می‌شود، نظریه مشورتی ارائه نماید، جایگاه مشورت در نظام حقوقی اسلام از دیرباز و صدر اسلام پذیرفته شده و قرآن کریم بر آن صحه و تأکید گذارده است: «وَأَقْرَبُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ»<sup>(۷)</sup> و «شَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ»<sup>(۸)</sup>، لازم به توضیح است که، ولی فقیه ضمن آنکه ملزم به مشورت در کارهای حکومتی نمی‌باشد، در پذیرش یا رد نظریات مشورتی که از سوی مراجع تعیین شده ارائه می‌گردد نیز، آزادی کامل دارد اما با توجه به نقش ارزنده و مؤثر مشورت در بهره‌گیری از عقول دیگران برای تأمین مصالح اسلام و انقلاب اسلامی و به دور ماندن از هرج و مرج؛ قانون اساسی در اصل هفتم خود، به این موضوع

مهم (مشورت) تأکید فراوان نموده است و مجمع تشخیص مصلحت را به عنوان بازوی مشورتی مقام رهبری، ضمن اصل یک‌صد و دوازدهم تعیین کرده تا آن مجمع با ارائه نظریات مشورتی، آن مقام را در ایفای وظایف مهم رهبری، یاری و معاضدت نماید.

مقام معظم رهبری در اولین جلسه مجمع پس از ترکیب جدید که در حضور ایشان تشکیل شد، در این خصوص چنین فرمودند:

از آنجا که مجمع به عنوان بازوی رهبری، ضمن ارائه نظریات مشورتی با آن مقام به وضع احکام حکومتی می‌پردازد، نمی‌توان آن را حلقه‌ای از نهاد رهبری قلمداد نمود و برای گرفتن آن در اصل مشورت قانون اساسی، تحت عنوان رهبری یا شورای رهبری، نبود سیاست‌گر همین مسئله می‌باشد.

«سیاست‌گذاری» مسأله بسیار مهمی است که انسجام دستگاههای نظام و حاکم شدن یک سیاست واحد بر کشور از جمله فواید آن محسوب می‌شود. هدف از تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام با ترکیب جدید آن، این است که بتواند مقام مستشار عالی و کارآمد رهبری، سیاستها را گردآوری و منظم کند و این مجمع دستگاه قانونگذاری نیست. مجمع تشخیص مصلحت نظام، در واقع یک چشم‌بینا و مغزی متفکر و مجموعه‌ای انباشته از تجربه و آگاهی است که قصد دارد اوضاع کشور را به طور دایم زیر نظر داشته باشد،

وضع کنونی، کمبودها و امکانات را بسنجد و گامهای بلند مدت سیاستهای آینده را در مقام مستشار عالی رهبری معین کند. این مجمع می‌تواند مشاورت را در حد طرح و پیشنهاد مسائل و موضوعات مختلف نیز انجام دهد و همه امور پس از ابلاغ رهبری در این مجمع بررسی و سیاست‌گذاری خواهد شد.<sup>(۹)</sup>

ریاست محترم مجمع آقای هاشمی رفسنجانی در مصاحبه‌ای با خبرنگاران داخلی و خارجی فرمودند: «قانون اساسی می‌گوید که رهبر، نخست، سیاستها را با مجمع تشخیص مصلحت به مشورت می‌گذارد و بعداً اعلام می‌کند، که این تا به حال عمل نشده و جدیداً ایشان تصمیم گرفته‌اند که چنین روندی اعمال شود.»<sup>(۱۰)</sup>

**د) پیگیری سیاستهای اتخاذ شده از سوی مجمع:**

مقام معظم رهبری در حکم اخیر خود وظیفه دیگری بر عهده مجمع گذاردند و آن پیگیری سیاستها و تصمیماتی است که از سوی مجمع به عنوان سیاستهای کلان نظام اتخاذ می‌شود. مقام معظم رهبری در این خصوص می‌فرمایند: «یکی از کارهای مورد توقع رهبری از این مجمع، برنامه ریزی در جهت پیگیری و مطالبه تحقق سیاستهاست که در این زمینه، دبیرخانه این مجمع نقش مهمی را عهده دار خواهد بود.»<sup>(۱۱)</sup>

ها) سایر وظایف و اختیارات اتفاقی: وظایف و اختیارات اتفاقی مجمع تشخیص مصلحت نظام را به استناد قانون اساسی، به شرح ذیل می‌توان برشمرد:

۱- تعیین یکی از فقهای شورای نگهبان برای عضویت در شورای موقت رهبری

(اصل ۱۱۱).

۲- تأیید و تصویب برخی تصمیمات که از سوی شورای موقت رهبری اتخاذ می‌گردد. (ذیل اصل ۱۱۱)  
۳- بازنگری در قانون اساسی با عضویت و شرکت اعضای ثابت مجمع در شورای بازنگری (اصل ۱۷۷).

آن مقام توجه داشته و به آن مقام در جلوگیری از دخالت عناصر نامطلوب در تشکیلات مذکور مساعدت نماید.»  
**فهرست برخی از مصوبات مجمع:**  
در پایان به عنوان حسن ختام برای نشان دادن حجم فعالیت‌های مجمع تشخیص مصلحت و نقش مؤثری که در

- آیین نامه اجرایی قانون واگذاری زمینهای بایر و دایر، (۶۹/۱۲/۲۷).  
- طرح انتخاب وکیل توسط اصحاب دعوی، (۷۰/۷/۱۵).  
- لایحه مجازات اسلامی، (۷۰/۹/۳۰).  
- نحوه کاهش و حذف تدریجی استعمال دخانیات، (۷۱/۴/۲۵).

۴- در صورت فوت یا عجز رهبری یا عزل رهبر، شورای موقت رهبری در خصوص وظایف بندهای (۱ و ۳ و ۵ و ۱۰) و قسمتهای (د) و (ه) بند ششم از اصل یکصد و دهم، پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند (اصل ۱۱۱).  
**مرجع نظارت بر نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام:**

اصل مصوبات نظام بر اساس انجام وظایف قانونی خود داشته، فهرست وار به برخی از مصوبات آن اشاره می‌کنیم:  
**الف) - مصوبات قبل از بازنگری قانون اساسی:**  
۱۶- قانون اراضی شهری (مصوب ۶۷/۱/۱۶).  
- قانون وظایف و اختیارات دادگستری (مصوب ۶۷/۳/۳).  
- قانون مبارزه با مواد مخدر، (مصوب ۶۷/۸/۳) و قانون اصلاح ماده (۳۵) قانون مبارزه با مواد مخدر (مصوب ۶۷/۹/۲۲)، و اصلاح مجدد آن در تاریخ (۶۸/۵/۱۰).  
- محتوای خروج گذرنامه داران کمتر از ۱۸ سال سن (مصوب ۶۷/۷/۱۲).  
- قانون تشدید مجازات جاعلین اسکناس و واردکنندگان و مصرف‌کنندگان اسکناس معجول، (مصوب ۶۸/۱/۲۹).  
- قانون تعزیرات حکومتی بخش غیر دولتی، (مصوب ۶۸/۱/۲۲).

- قانون تعیین تکلیف اراضی دولت و نهادها، (۷۰/۱۲/۱۵).  
- قانون اصلاح مقررات مربوط به طلاق، (۷۱/۱۲/۲۱).  
- قانون رسیدگی به دعای مطروحه راجع به احوال شخصیه و تعلیمات دینی اشرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی، (۷۲/۴/۳).  
- تفسیر تبصره‌های (۳ و ۶) قانون اصلاح مقررات مربوط به طلاق، (۷۳/۶/۳۳).  
- قانون اصلاح ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع و الحاق چند تبصره به آن، (مصوب ۷۳/۷/۷ و...)

از آنجا که مجمع به عنوان بازوی رهبری، ضمن ارائه نظریات مشورتی با آن مقام به وضع احکام حکومتی می‌پردازد، نمی‌توان آن را جدای از نهاد رهبری قلمداد نمود و قرار گرفتن آن در فصل ششم قانون اساسی، تحت عنوان از رهبر یا شورای رهبری، خود بیانگر همین مسأله می‌باشد. بر همین اساس، مجلس خبرگان با مکانیزم هیأت تحقیق که در ماده هجدهم آیین‌نامه داخلی آن آمده است، ضمن نظارت بر اعمال مقام رهبری، وظیفه کنترل فعالیت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام را به عنوان یک نهاد وابسته به مقام رهبری نیز بر عهده دارد تا مبادا آن نهاد عرصه را بر سایر نهادها تنگ نموده و زمینه بروز ناهماهنگی و خدای ناکرده سوء استفاده را فراهم نماید.  
ماده (۱۸) مزبور مقرر می‌دارد:  
«هیأت تحقیق موظف است با هماهنگی مقام رهبری به تشکیلات اداری

۱۰- روزنامه ایران، ش ۶۶۶، مورخ ۶۶/۳/۵-  
روزنامه اطلاعات، ش ۲۱۰۵۹، مورخ ۶۶/۳/۵.  
۱۱- روزنامه کیهان، ش ۱۵۹۰۱، مورخ ۷۶/۱/۲۰.

**پی نوشتها:**  
۱- دکتر سید محمد هاشمی، همان منبع، ص ۶۵۵.  
۲- نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸، مورخ ۷۲/۷/۲۴، شورای نگهبان.  
۳- دکتر سید محمد هاشمی، همان منبع، ص ۶۵۷.  
۴- دکتر حسین مهرپور، همان منبع، ص ۷۰.  
۵- دکتر سید محمد هاشمی، همان منبع، ص ۶۵۹.  
۶- مجموعه قوانین و مقررات سال ۱۳۷۲، انتشارات وزارت دادگستری، ص ۴۸۰.  
۷- سوره مبارکه شورا (آیه ۳۸).  
۸- سوره مبارکه آل عمران (آیه ۱۵۹).  
۹- روزنامه کیهان، ش ۱۵۹۰۱، مورخ ۷۶/۱/۲۰.  
۱۰- روزنامه ایران، ش ۶۶۶، مورخ ۶۶/۳/۵-  
روزنامه اطلاعات، ش ۲۱۰۵۹، مورخ ۶۶/۳/۵.  
۱۱- روزنامه کیهان، ش ۱۵۹۰۱، مورخ ۷۶/۱/۲۰.