

## جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانون گذاری



محسن ملک افضلی \*



پیش‌بینی نظام قانون‌گذاری در قوانین اساسی در راستای احصای انحصاری مراجع شایسته قانون‌گذاری است. دولت قانون‌مدار، دولتی است که رابطه تنگاتنگ با حقوق پیدا می‌کند؛ تا آنجا که «دولت و قانون» همچون زوجی جدانشدنی نمودار می‌شوند. در دولت قانون‌مند، نظام قانون‌گذاری یعنی مجموعه ارگان‌ها، مقامات و تشکیلات صالح برای قانون‌گذاری که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده‌اند و هر نهادی در محدوده مجاز قانونی، دست به وضع قانون زده و از تجاوز به وظایف دیگر نهادها باز می‌ایستد، در غیر این صورت نباید انتظاری جز هرج و مرج و بی‌نظمی و سرگردانی مردم داشت. این مقاله فرایند قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران را ترسیم نموده و در بخش اول به ذکر مفهوم قانون، مراجع صلاحیت دار وضع قانون و فرایند قانون‌گذاری و در بخش دوم به جایگاه و نقش مجمع تشخیص در فرایند قانون گذاری پرداخته است.



از دیدگاه حقوقی، آنگاه دولت انتظام می‌یابد و مصالح جمعی ملت تأمین و حقوق فردی و اجتماعی آنان تضمین می‌شود که «قانون» محور امور قرار گیرد و دولت بر مدار آن بچرخد. دولت قانون‌مدار، دولتی است که رابطه تنگاتنگ با حقوق پیدا می‌کند؛ تا آنجا که «دولت» و «قانون» همچون زوجی جدانشدنی نمودار می‌شوند. در این دولت، در سایه حقوق و قانون، عدالت پایه عرصه وجود می‌گذارد و فراگیر می‌شود. قانون به اندازه‌ای اهمیت دارد که می‌توان گفت: قانون، علت تامه پیدایش حکومت است، به گفته ارسطو:

«آنجا که قانون معتبر نباشد، نشانی از حکومت نیست، چون در هر حکومتی باید قانون بر کارها حاکم باشد.»<sup>۱</sup>

در دولت قانون‌مند، نظام قانون‌گذاری یعنی مجموعه ارگان‌ها، مقامات و تشکیلات صالح برای قانون‌گذاری که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده و با شایستگی به ایفای وظیفه می‌پردازند؛ هر نهادی در محدوده مجاز قانونی، دست به وضع قانون زده و از تجاوز به وظایف دیگر نهادها باز می‌ایستد.

پیش‌بینی نظام قانون‌گذاری در قوانین اساسی، در راستای احصای انحصاری مراجع شایسته قانون‌گذاری است و آنگاه که این نظام مورد خدشه قرار گیرد و خارج از آنچه در قانون اساسی آمده است، دستگاه‌های دیگری در این امر خطیر و سرنوشت‌ساز مداخله کرده و دست به وضع قانون بزنند نباید انتظاری جز هرج و مرج، بی‌نظمی، قانون‌گریزی و سرگردانی مردم داشت.

البته هرچه مراجع قانون‌گذار محدودتر و بسیط‌تر باشند، فرایند قانون‌گذاری نیز شفاف‌تر و ساده‌تر شده و از تصویب قوانین موازی، معارض و متضاد پیش‌گیری می‌شود و به عکس هرچه تعداد این نهادها بیشتر باشد احتمال تصویب این‌گونه قوانین بیشتر است که نتیجه آن چیزی جز سردرگمی مجریان امور، مردم و محاکم نخواهد بود.

این مقاله در صدد است پس از تبیین مفهوم قانون، فرایند قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران را به اختصار ترسیم نموده، آنگاه به این چند پرسش پاسخ گوید که:

اولاً: نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانون‌گذاری چیست؟

ثانیاً: آیا این مجمع، می‌تواند قانون وضع کند؟

توضیح آن‌که: از زمان تشکیل این نهاد حقوقی و در پی اقدامات به عمل آمده از سوی آن، این پرسش‌ها همواره موضوع بحث و بررسی مراکز علمی - حقوقی و حقوق دانان قرار گرفته و نظریات گوناگونی ابراز شده است.

## ◀ گفتار نخست: مفهوم قانون و فرایند تصویب آن

### بند نخست: مفهوم قانون

در مورد قانون، به عنوان یک منبع مهم قواعد حقوقی، تعاریف و تقسیم‌بندی‌های مختلفی به عمل آمده است.<sup>۱</sup> اکنون به تناسب بحث، تقسیم‌بندی‌های مربوط به معنا و مفهوم قانون ارائه می‌گردد:

### الف) مفهوم صوری و ماهوی قانون

قانون در معنای گسترده خود، مفهومی معادل قاعده حقوقی است و باید اوصاف آن را دارا باشد؛ ولی در معنای دقیق و خاص، باید مفهوم صوری و ماهوی آن را از هم باز شناخت.

#### ۱. معنای صوری

قانون بدین معنا، اعتبار خود را از صورت و تشریفات وضع آن می‌گیرد و در تعریف آن می‌توان گفت:

«حکمی است که از طرف مقام صالح دولت برای قانون‌گذاری و بر طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی وضع شده است.»<sup>۲</sup>

تعیین مقام صالح برای قانون‌گذاری نیز بر عهده قانون اساسی است که در بند مستقلی به آن خواهیم پرداخت. البته روشن است که در این تعریف و تعاریف بعدی، از «دولت» معنای عام آن - یعنی مجموع قوای سه‌گانه اراده شده است.

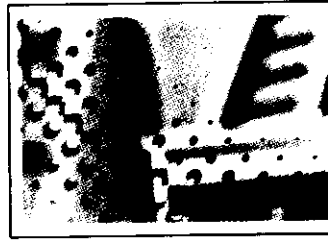
#### ۲. معنای ماهوی

قانون به معنای ماهوی «صورتی از قاعده حقوقی است که به وسیله مقام صالح دولتی و به منظور اجرای قوه قانون‌گذاری یا اجرایی نوشته می‌شود.» در این معنا، چون قانون صورتی

۱. ر.ک. به: راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، ۱۳۸۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۴۷-۵۷

۲. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، ج ۲، ۱۳۸۵، شرکت سهامی انتشار، ص ۶۸





مکتوب از قاعده حقوقی است، باید عام و مجرد از خصوصیت‌های فردی، اما دائمی و الزام‌آور باشد.<sup>۱</sup>

در منابع حقوق، هنگامی که سخن از «قانون» می‌شود، مقصود معنای ماهوی آن است؛ چرا که کلیه مقررات الزام‌آور کلی، دارای ضمانت اجرا و الزام‌آور را شامل می‌شود و مقررات فردی و خاص را از شمول، خارج می‌سازد.

## ب) معنای عام و خاص قانون

### ۱. معنای عام قانون

مفهوم ماهوی قانون که بیان شد و معنای عام آن به یکدیگر شبیه هستند. به طور کلی قانون در این معنا، در برابر عرف به کار می‌رود و «مقصود، تمامی مقرراتی است که از طرف یکی از سازمان‌های صالح دولت وضع شده است، خواه این سازمان، قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد. پس در این معنای عام، قانون شامل تمام مصوبات مجلس و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری نیز می‌شود.»<sup>۲</sup>

گفتنی است برخی از مصوبات مجمع، نظیر «حل معضلات نظام» (بند ۱۸ ص ۱۱۰) و «تعیین سیاست‌های کلی نظام» (بند ۱۱ ص ۱۱۰) تحت این مفهوم یعنی معنای عام قانون قرار می‌گیرند که بعداً به آن‌ها خواهیم پرداخت.

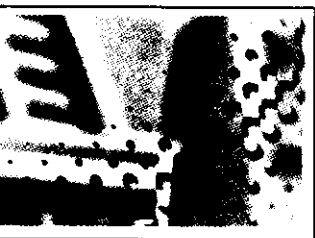
### ۲. معنای خاص قانون

در اصطلاح حقوق اساسی ما، قانون به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی به وسیله مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد.<sup>۳</sup> در این معنا،

۱. همان، ص ۶۹

۲. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ۱۳۸۱، شرکت سهامی انتشار، ص ۱۲۰

۳. همان. در موارد دیگری نیز قانون اساسی لفظ قانون را در خصوص مصوبات برخی از نهادها به کار برده است؛ مانند اصل ۱۰۸ قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان که در اولین دوره توسط فقهای اولین شورای نگهبان و سپس توسط خود مجلس خبرگان به تصویب می‌رسد که استعمال لفظ قانون با توجه به معنای خاص آن در خصوص مصوبات مجلس خبرگان یا هر نهاد دیگری مثل شورای عالی انقلاب فرهنگی از روی تسامح است.



قانون مفهوم ویژه‌ای دارد که با تصمیمات و مصوبات قوه مجریه و سایر مقامات و مراجع صالح برای وضع مقررات متفاوت است و نباید آن‌ها را به جای هم استعمال کرد.

در اینجا لازم است به این نکته پردازیم که منظور ما از «قانون» در این مقاله، قانون به مفهوم صوری و معنای خاص آن است. با این توضیح که اصولاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، محلی برای مجمع تشخیص مصلحت نظام، نسبت به وضع قانون به معنای عام؛ یعنی قوانین و مقررات مصوب از سوی سایر مراجع صلاحیت‌دار، پیش‌بینی نشده است.

### ◀ بند دوم: مراجع صلاحیت‌دار وضع قانون

در این بند، صرف‌نظر از مباحث فلسفی که در این بحث وجود دارد<sup>۱</sup>، به اجمال اشاره می‌شود که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تشریح (قانون‌گذاری) را ابتدا به خدای یکتا اختصاص داده<sup>۲</sup> و در ثانی وحی الهی را عاملی برای بیان قوانین بر شمرده است<sup>۳</sup> و در مرحله سوم در ادامه تشریح و حاکمیت الهی، حاکمیت انسانی را پذیرفته و قوای سه‌گانه را ناشی از حق حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی او دانسته است.<sup>۴</sup> این قانون، اداره امور کشور در جمهوری اسلامی ایران را با اتکا به آرای عمومی می‌داند.<sup>۵</sup> بر این مبنا منشأ کلیه قوا و امور و شؤون کشور باید به طور مستقیم یا غیر مستقیم، بر اساس رأی و نظر مردم باشد؛ از جمله «قوه مقننه جمهوری اسلامی، نهادی است که ریشه در آرای عمومی دارد و بر طبق ضوابط اساسی مدوّن، سهم قابل توجهی از حاکمیت در نظام سیاسی کشور را اعمال می‌نماید. قوه مقننه، حق خدادادی مردم و مظهر اراده عام ملت است، که در آن، سرنوشت اجتماعی و سیاسی مردم رقم می‌خورد و برنامه زندگی آنان پس از برخورد

۱. برای مطالعه بیشتر، ر.ک.به: راسخ، محمد، پیشین، صص ۱۴۵-۱۲۷

۲. اصل دوم، بند ۱

۳. اصل دوم، بند ۲

۴. اصل ۵۶

۵. اصل ۶



اندیشه‌ها، کاوش‌ها و مذاکره، تبادل افکار و بالأخره کسب اکثریت آرا به صورت مجموعه‌ای مدوّن در مجاری اجرا قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup>

مطابق قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از سوی مردم به دو گونه پیش‌بینی شده است؛ ۱. غیرمستقیم و از طریق مجلس شورای اسلامی ۲. از راه مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی.

### الف) مجلس شورای اسلامی

به موجب اصل ۵۸ قانون اساسی:

«اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید، برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.»

در ادامه این گفتار، به مراحل و چگونگی قانون‌گذاری از سوی مجلس خواهیم پرداخت.

### ب) همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم

اصل ۵۹ قانون اساسی در این مورد مقرر کرده است:

«در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

به موجب این اصل، ممکن است قانون‌گذاری با مشارکت مجلس و مردم اعمال شود که به منظور اجرای آن «قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران» در ۱۳۶۸/۴/۴ به تصویب رسیده است. لیکن تاکنون موردی برای اجرای آن؛ یعنی استفسار عمومی، ضرورت نیافته است که این امر ممکن است به دو دلیل باشد؛ اول این‌که، مسأله «بسیار مهم» که ضرورت مراجعه به آرای عمومی را احراز کند، تحقق نیافته است و دوم آن‌که با وجود مجلس دائمی و صلاحیت عام<sup>۲</sup> آن در قانون‌گذاری، نیازی به برگزاری همه‌پرسی نبوده است.

خاطر نشان می‌سازد به موجب ماده ۳۶ این قانون، رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از

۱. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ۱۳۷۵، مجتمع آموزش عالی قم، ص ۱۰۳

۲. قانون اساسی، اصل ۷۱

نمایندگان مجلس می‌توانند پیشنهاد همه‌پرسی دهند که در هر صورت پس از تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس، به اجرا گذاشته خواهد شد. نکته شایان توجه دیگر آن است که مردم در تنظیم و تدوین متن مواد یا ماده قانون نقشی ندارند و اظهار نظر آن‌ها محدود به رأی «آری» یا «نه» است. که البته این امر کاملاً منطقی و قابل توجیه می‌باشد؛ چه این‌که اعمال نظر میلیون‌ها نفر در متن یک قانون عملاً غیرممکن است.

به هر ترتیب این شیوه قانون‌گذاری از موضوع بحث این مقاله خارج است. در زیر، سایر نهادهایی که به موجب قانون اساسی می‌توانند اقدام به وضع قانون به معنای عام نمایند معرفی می‌شود:

### ج) سایر مراجع و نهادهای قانون‌گذاری (به معنای عام)

همچنان‌که گفته شد، منظور ما از «قانون» قانون به معنای خاص آن می‌باشد؛ یعنی مقرراتی که با طی تشریفات قانونی به تصویب قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) می‌رسد و سایر انواع مقررات، از موضوع بحث خارج است و مجمع تشخیص مصلحت نظام در تصویب آن‌ها نیز نقشی ایفا نمی‌کند. لیکن برای کامل نمودن بحث، سایر مراجع و نهادهایی را که به نوعی با مجوز قانون اساسی قانون‌گذاری می‌کنند، نام می‌بریم؛ با این مقدمه که قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون‌گذاری را از شؤون انحصاری مجلس قرار داده و صریحاً در اصل ۸۵ مقرر نموده است:

«...مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند...»

در عین حال به دلایل گوناگونی، در همین اصل به برخی نهادهای دیگر، اختیار وضع مقررات داده شده است. اهم این دلایل عبارت است از:  
دلایل فنی و تخصصی، دلایل سیاسی، لزوم اجرای آزمایشی قانون قبل از تصویب نهایی آن و لزوم تسریع در تصویب قانون.

بر این مبنا این نهادها را می‌توان به شرح زیر نام برد:

#### ۱. کمیسیون‌های داخلی مجلس

در ادامه اصل ۸۵ آمده است:

«... در موارد ضروری [مجلس] می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با



رعایت اصل هفتاد و دوم<sup>۱</sup> به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس است. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند.»

**۲. دولت (شامل هیأت وزیران، هریک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر)**  
قانون اساسی در اصول ۸۵ و ۱۳۸، به دولت، هیأت وزیران، هریک از وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، اجازه تصویب اساس نامه‌ها و آیین نامه‌ها را داده است.  
**۳. شوراها**

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهایی پیش‌بینی شده است که هریک به موجب قانون می‌توانند مصوباتی داشته باشند. این مصوبات نیز در بدنه مقررات و قوانین کشور، از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند و استثنایی بر اصل صلاحیت انحصاری مجلس در امر قانون‌گذاری محسوب می‌شود.  
این شوراها عبارتند از:

### ۱- ۳ شوراها، اسلامی شهر و روستا

موضوع اصل یکصد و یکصد و ششم قانون اساسی، حدود، وظایف و اختیارات این شوراها به موجب قانون مربوط، تعیین شده و کلیه مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها، ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند.<sup>۲</sup> قانون اساسی در زمینه شرعی و قانونی بودن تصمیمات شوراها مقرر کرده است:

«تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.»<sup>۳</sup>

۱. اصل هفتاد و دوم: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

۲. قانون اساسی، اصل یکصد و سوم.

۳. همان، اصل یکصد و پنجم.



## ۲-۳. شورای عالی امنیت ملی

این شورا نیز از طریق «تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری»<sup>۱</sup> در وضع قوانین و مقررات خاصی شرکت می‌جوید. «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.»<sup>۲</sup>

در پایان این بند خاطر نشان می‌سازد، علاوه بر نهادهای قانونی که از آن‌ها سخن به میان آمد، در قوه مجریه شوراهای متعدد دیگری با عنوان «شورای عالی» که نوعاً به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل شده است، دست به وضع مقررات می‌زنند و این توقع وجود دارد که مصوبات آن‌ها همانند قانون لازم‌الاجرا باشد. در حالی که به نظر می‌رسد اولاً: تعدد و تکرار این‌گونه مراجع موجب آشفتگی نظام قانون‌گذاری در کشور شده است. ثانیاً: هیچ مکانیزم خاص نظارتی بر تصویب مصوبات آن‌ها وجود ندارد و ثالثاً: ممکن است در مواردی برخلاف نظر قانون‌گذار یا جلوتر از او موادی مورد تصویب قرار گیرد.

لذا شایسته است نسبت به ساماندهی این شوراها اقدام شود و مکانیزم مشخصی برای نظارت بر مصوبات آن‌ها از حیث عدم مغایرت با شرع و قوانین کشور پیش‌بینی گردد. البته وضعیت شورای عالی انقلاب فرهنگی که با فرمان ولی‌فقیه تشکیل شده و مصوبات آن در حکم قانون است و وضعیت شوراهایی که به موجب قانون عادی تشکیل شده‌اند از سایر شوراهایی که بدون حکم قانونی تشکیل می‌شوند متفاوت است. به هر ترتیب پرداختن به این موضوع مجال وسیعی را می‌طلبد که از حوصله این مقاله و موضوع آن خارج است.

### ◁ بند سوم: فرایند قانون‌گذاری

«منظور از فرایند قانون‌گذاری، مراحل است که مطابق قوانین و مقررات مربوط، مانند آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، یک طرح یا یک لایحه باید طی کند تا پس از انجام آن مراحل و تشریفات متعدد، تبدیل به قانون شده و به آن عنوان شناخته شود.»<sup>۳</sup>

در این مقاله سعی بر آن است تا به اختصار این مراحل را احصا نموده، زمینه را برای

۱. همان، اصل ۱۷۶ بند ۱

۲. همان، ذیل اصل ۱۷۶

۳. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجلس قانون‌گذاری، ۱۳۸۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،



پرداختن به موضوع اصلی مقاله یعنی نقش و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانون‌گذاری فراهم نماییم.<sup>۱</sup>

به‌طور کلی مراحل و فرایند قانون‌گذاری از نقطه شروع تا زمانی که به عنوان یک قانون لازم‌الاجرا در می‌آید، در پنج مرحله خلاصه می‌شود؛ این مراحل به شرح زیر است:  
مرحله یکم: پیشنهاد قانون در قالب طرح نمایندگان مجلس یا لایحه دولت<sup>۲</sup> و یا طرح قانونی شورای عالی استان‌ها.<sup>۳</sup>

مرحله دوم: بررسی و تصویب قانون که ممکن است به صورت عادی (دو شوری) یا فوری (یک شوری، دو یا سه فوریتی باشد).

### ◀ مرحله سوم: نظارت بر مصوبات مجلس

نظر به اینکه در این مرحله از فرایند قانون‌گذاری، نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز پدیدار می‌شود، ضرورت دارد با تفصیل بیشتری این مرحله را بررسی کنیم، بدین ترتیب که:

اسلامی بودن رژیم سیاسی در ایران از یک سو و لزوم مراعات اصل سلسله مراتب قوانین از سوی دیگر ایجاب می‌کند: **اولاً:** کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلام باشد.<sup>۴</sup> **ثانیاً:** قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی مغایرت نداشته باشد.<sup>۵</sup> بدین منظور قانون‌گذار اساسی، در اصول متعدد قانون اساسی وظیفه پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی و نظارت بر مصوبات مجلس از جهت انطباق آن‌ها با شرع و قانون اساسی را بر عهده شورای نگهبان گذاشته است.<sup>۶</sup>

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد مراحل قانون‌گذاری ر.ک. به: کاتوزیان، فلسفه حقوق، ج ۲، ص ۱۰۰؛ کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، ص ۱۳۱ تا ۱۳۵؛ هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۱۶۶ تا ۱۸۷. طبق ماده ۱۶۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، یک فوریت: نیاز فوری جامعه و اولویت طرح و یا لایحه مورد نظر نسبت به سایر موارد مطروح و دو فوریت: ضرورت در جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت و سه فوریت: حالت کاملاً اضطراری و حیاتی برای مقابله سریع با خسارت حتمی است.

۲. قانون اساسی، اصل ۷۴

۳. همان، اصل ۱۰۲

۴. همان، اصول ۴ و ۷۲

۵. همان، اصل ۷۲

۶. همان، اصول ۴، ۷۱، ۹۱، ۹۴ و ۹۶

مطابق اصل ۹۴ قانون اساسی:

«کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول، از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت، مصوبه قابل اجراست.»

در صورتی که شورا این مدت را کافی نداند، می تواند حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل از مجلس خواستار تمدید وقت شود.<sup>۱</sup>

در اصل ۹۶ قانون اساسی با پذیرش تخصص محوری، نوعی تفکیک وظایف بین ترکیب دوگانه اعضای شورای نگهبان مشاهده می شود؛ مطابق این اصل:

«تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»

در خصوص این اصل ذکر چند نکته ضرورت دارد:

نکته نخست: براساس صورت جلسه مورخ ۱۳۶۰/۴/۲ شورای نگهبان «باید رأی گیری به مغایرت مصوبه [مجلس] با قانون اساسی به عمل آید و در صورتی که اکثریت اعضا رأی دادند [که] مصوبه با قانون اساسی مغایر است، مصوبه جهت تجدیدنظر به مجلس شورای اسلامی داده می شود.»<sup>۲</sup>

نکته دوم: برابر تفسیر دیگری که شورای نگهبان از این اصل (۹۶) به عمل آورده است «تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهای شورای

۱. همان، اصل ۹۵

۲. مجموعه نظریات شورای نگهبان، ص ۶۴، نظر دیگر این بود که رأی گیری باید بر عدم مغایرت (انطباق) به عمل آید.

بدیهی است که نظریه دوم با منطوق اصول ۹۱ و ۹۶ سازگارتر است، اما تفسیر به عمل آمده نیز با اصول ۷۲ و ۹۴ که در مقام بیان نوع و وظیفه شورای نگهبان است تناسب دارد، لذا این نظر مقدم داشته شده و به عنوان تفسیر به تصویب رسیده است.



نگهبان است.»<sup>۱</sup> لذا ملاک تصمصیم‌گیری فقه‌های شورای نگهبان به جای آن‌که، اجماع مسلمانان یا فقها، فتوای مشهور یا غیر مشهور باشد، نظر اجتهادی خود آن‌ها است. به عبارت دیگر، فقها در اینجا در مقام افتا قرار می‌گیرند. نکته سوم: مصوبات مجلس تا زمان اعلام نظر نهایی شورای نگهبان از دستور خارج نمی‌شود.<sup>۲</sup> این امر به این معنا است که گویا تا زمان اعلام نظر نهایی شورا، مجلس می‌تواند مصوبه ارسال شده به شورا را مورد اصلاح قرار دهد. برداشت دیگر این است که تا اعلام نظر نهایی شورای نگهبان، «مصوبه» مجلس هنوز عنوان «قانون» پیدا نکرده است.

و نکته آخر آن‌که، پس از ایراد شورای نگهبان به مصوبه مجلس، مصوبه به ضمیمه ایرادات وارد شده به کمیسیون مربوط ارجاع شده و کمیسیون با حضور نماینده شورا یا در غیاب وی موارد را بررسی می‌نماید.<sup>۳</sup> پس از بررسی گزارش کمیسیون در مجلس که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و پس از رأی‌گیری مجدد در مجلس نسبت به آن، مصوبه بار دیگر به شورای نگهبان ارسال می‌شود، اگر این مصوبه هنوز وافی به نظریات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد، در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌کند.<sup>۴</sup> «علوم انسانی و مطالعات فرهنگی»

همچنان‌که ملاحظه می‌شود مفاد ماده ۱۸۷ آیین‌نامه داخلی مجلس در جهت اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی، چگونگی ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام را به جریان حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان، بیان می‌کند. این امر در گفتار بعدی مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

مرحله چهارم: امضای رئیس جمهور و ابلاغ برای اجرا.<sup>۵</sup>

۱. همان، ص ۱۵۰.

۲. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ماده ۱۸۶.

۳. همان.

۴. همان، ماده ۱۸۷.

۵. قانون اساسی، اصل ۱۲۳ و ماده ۱ قانون مدنی.



مرحله پنجم: انتشار قانون توسط روزنامه رسمی.<sup>۱</sup>

ماده ۳ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «انتشار قوانین باید در روزنامه رسمی به عمل آید.» مهلت انتشار توسط روزنامه رسمی، همچنان‌که در ماده یک قانون مدنی و تبصره آن ذکر شده است از تاریخ امضای رئیس جمهور ۷۲ ساعت می‌باشد و به موجب ماده ۲ این قانون «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار، در سراسر کشور لازم‌الاجراست؛ مگر آن‌که در خود قانون ترتیب خاصی برای اجرا مقرر شده باشد.» بدیهی است پس از گذشت این مدت، قانون، هم از سوی دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا شده، هم در محاکم قابل استناد می‌باشد و هم ادعای جهل به آن مسموع نخواهد بود.

## ◀ گفتار دوم: مجمع تشخیص مصلحت نظام، جایگاه و نقش آن

### در قانون‌گذاری

#### طرح بحث

همچنان‌که پیش‌تر گذشت، برتری مطلق احکام و موازین شرع مقدس اسلام، بر کلیه قوانین و مقررات کشور جمهوری اسلامی ایران، حتی قانون اساسی، از یک سو و لزوم رعایت اصل سلسله مراتب قوانین و تفوق قانون اساسی نسبت به سایر قوانین و عدم نقض آن به وسیله قوانین و مقررات، از سوی دیگر، ایجاب می‌کند به نحو مقتضی از این دو رکن بلند مرتبه یعنی شرع مقدس و قانون اساسی پاسداری شود. برای این منظور شورای نگهبان در بدنه قوه مقننه گنجانده شده است تا با کنترل و نظارت بر مصوبات مجلس از تصویب قوانین مغایر، پیشگیری نماید.<sup>۲</sup>

اما هر از چندگاه وظیفه نمایندگی نمایندگان مجلس که حق وضع قانون در همه مسائل کشور را دارند، ایجاب می‌کند تا به خاطر مصالحی از خط قرمز شرع و قانون اساسی عبور کنند و قانونی مغایر تصویب نمایند. با فرض این‌که

۱. ماده ۳ قانون مدنی.

۲. به این شیوه، روش کنترل سیاسی گفته می‌شود و روش دیگر کنترل قضائی است که از موضوع بحث ما خارج است. ر.ک. به: قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و

نهادهای سیاسی، ۱۳۷۲، دانشگاه تهران، صص ۱۰۹-۱۰۷



در شرع پذیرفته شده است با عروض عناوین ثانویه همچون ضرورت و اضطرار و مصلحت می توان از احکام اولیه شرع، موقتاً دست برداشت و احکام ثانویه یا احکام حکومتی که صبغه موقتی دارند تشریح کرد؛ اینجا است که تضارب آراء بین «مصلحت‌اندیشی» مجلس و «شرع‌اندیشی» شورای نگهبان، به وقوع می‌پیوندد و ممکن است بن‌بست قانون‌گذاری ایجاد شود.

در کشورهای دیگر نیز ممکن است بین قوه مقننه و قوه مجریه یا نهاد ناظر این معضل ایجاد شود که در حقوق اساسی آن‌ها، راه‌هایی برای گریز از این بن‌بست پیشنهاد شده است؛ مانند عودت قانون مصوب کنگره یا سنا در آمریکا، از سوی رئیس‌جمهور به انضمام «پیغام و تو» یا «انحلال پارلمان» در انگلستان و یا اجرای قانون عالی از سوی قضات در فرانسه.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تا قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، هیچ راه قانونی برون‌رفت از این بن‌بست پیش‌بینی نشده بود؛ جز آن‌که دو سال پیش از بازنگری به فرمان امام خمینی علیه السلام، مجمع تشخیص مصلحت نظام، بدین منظور تشکیل گردید و در بازنگری سال ۱۳۶۸ در قالب اصل ۱۱۲، نهادینه شد. در ادامه این گفتار، ابتدا به طور گذرا به پیشینه و ضرورت تأسیس این مجمع اشاره کرده، آن‌گاه به بررسی پرسش‌های آغاز این نوشتار و یافتن پاسخ برای آن‌ها خواهیم پرداخت.

### ◀ بند یکم: سابقه تأسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام

پس از گذشت حدود یک سال از افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی، به تدریج اختلافات و تعارض‌های نامطلوب میان مجلس و شورای نگهبان بروز کرد؛ به‌ویژه در دو مورد: یکی، قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۵/۲۹ و دیگری، لایحه قانون کار. تا آن‌که در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۵ رئیس مجلس طی نامه‌ای به امام خمینی علیه السلام اعلام کرد:

«قسمتی از قوانین که در مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد، به لحاظ حفظ مصالح و دفع مفاسد، که حسب احکام ثانویه باید به‌طور موقت اجرا شود و در واقع مربوط به احکام اسلام است که شارع مقدس راضی به ترک آن‌ها نمی‌باشد. درباره این‌گونه قوانین به اعمال ولایت و تنفیذ مقام رهبری احتیاج پیدا می‌شود؛ تقاضا دارد مجلس شورای اسلامی را در این موضوع ارشاد فرماید.»



حضرت امام در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ در پاسخ، ملاک «رأی اکثریت» با حفظ «موقتی بودن» را برای تصویب این‌گونه قوانین که در حفظ جمهوری اسلامی دخالت دارد، اجازه دادند و در ۱۳۶۱/۱۱/۲۲ تشخیص دو سوم نمایندگان مجلس را حجت شرعی دانستند. در عین حال شورای نگهبان از نظر اولیه خود دست برداشت و به ویژه قانون کار را که نیاز و ضرورت فوری جامعه بود در سال ۱۳۶۱ مغایر موازین شرع دانست و سرانجام در واکنش به عملکرد مجلس در تاریخ ۱۳۶۴/۴/۴ طی نامه‌ای خطاب به امام علیه السلام نوشت:

«اگر شورای نگهبان در مورد ضرورت‌ها حق اظهار نظر نداشته باشد، از چه راهی خطر تصویب ضرورت‌های غیر واقعی دفع خواهد شد؟»

علاوه بر این، شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۶/۹/۲۶ به فتوای امام در مورد اجازه تصویب قانون کار، اشکال می‌گیرد. در همین ایام؛ یعنی در تاریخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۱ رئیس جمهور وقت حضرت آیه الله خامنه‌ای، در خطبه‌های نماز جمعه تهران به تبیین نظر امام علیه السلام در این زمینه پرداختند و در نامه‌ای به محضر امام، نظر تفصیلی ایشان را جویا شدند؛ معظم له، در تاریخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۶ در پاسخ، حکومت را شعبه‌ای از ولایت مطلقه رسول الله صلی الله علیه و آله دانسته و از آن به عنوان یکی از احکام اولیه اسلام و مقدم بر تمام احکام فرعی، حتی نماز، روزه و حج یاد کردند. و آنچه گفته شده یا گفته می‌شود را ناشی از عدم شناخت ولایت مطلقه الهی دانستند و امثال آنچه راکه به تصویب مجلس می‌رسد از اختیارات این حکومت بر شمردند. این قضایا باعث شد تارفته رفته عناوین «ضرورت و مصلحت» وارد ادبیات حقوقی و سیاسی کشور شود و به این وسیله بسیاری از بن‌بست‌ها شکافته و مشکلات قانون‌گذاری برطرف شود. تنها چیزی که باقی ماند شیوه اجرای حق حاکم اسلامی برای تشخیص مصلحت و ضرورت بود. تا این‌که در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۵ رؤسای قوای سه‌گانه، نخست وزیر و مرحوم حاج احمد آقا، طی نامه‌ای به حضرت امام علیه السلام با اشاره به فرایند قانون‌گذاری در کشور اعلام کردند:

«در مواردی که مجلس و شورای نگهبان، به توافق نمی‌رسند، نیاز به دخالت ولی فقیه و تشخیص موضوع حکم حکومتی پیش می‌آید. اطلاع یافته‌ایم که جنابعالی در صدد تعیین مرجعی هستید که در صورت حل‌نشدن اختلاف مجلس و شورای نگهبان، با تشخیص مصلحت نظام و جامعه، حکم حکومتی



مقاله

دانشگاه مجمع تشخیص مصلحت در فرایند قانون‌گذاری



رایبان نمایند. در صورتی که در این خصوص به تصمیم رسیده باشید با توجه به این که هم‌اکنون موارد متعددی از مسائل مهم جامعه بلا تکلیف مانده است سرعت عمل مطلوب می‌باشد.»

حضرت امام طی نامه مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ در پاسخ اعلام فرمودند:

«برای غایت احتیاط در صورتی که بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان شرعاً و قانوناً توافقی حاصل نشد، مجمعی ... برای تشخیص مصلحت نظام اسلامی تشکیل گردد.»<sup>۱</sup>

بدین ترتیب «مجمع تشخیص مصلحت نظام» با حکم ولی فقیه تأسیس و مشروعیت یافت. علی‌رغم نقش مثبت این مجمع در رفع تعارض‌های دو نهاد سیاسی مجلس و شورای نگهبان و برطرف شدن مناقشات موجود، قانونی نبودن مصطلح مجمع، موجب دستاویز قرار دادن آن برای وارد ساختن ایرادات و اشکالاتی شد. لذا با تدبیر هوشمندانه امام مبنی بر بازنگری قانون اساسی، موضوع نهادینه‌سازی این نهاد در دستور کار شورای بازنگری قانون اساسی قرار گرفت.

حضرت امام در تاریخ ۱۳۶۸/۲/۴، طی حکمی در مورد بازنگری در قانون اساسی «مجمع تشخیص مصلحت را برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد» به عنوان یکی از محورهای ضروری برای بحث و بررسی شورای بازنگری مورد تأکید قرار دادند و سرانجام این مجمع در قالب اصل ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بازنگری سال ۱۳۶۸ نهادینه شد.<sup>۲</sup> به موجب این اصل:

«مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بدانند 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

۱- صحیفه نور، ج ۲۰، ص ۱۷۶

۲. برای ملاحظه مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در مورد اصل ۱۱۲ ر.ک. به: مذاکرات جلسات ۲۲، ۳۷، ۳۸ و ۴۰ این شورا.



سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

## ◁ بند دوم: کارکردهای مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمینه قانون‌گذاری به

### معنای عام

در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، کارکردهای گوناگونی برای مجمع، پیشنهاد شده است.<sup>۱</sup> اما در مجموع اصولی چند از قانون اساسی وظایف متعددی برای این مجمع در نظر گرفته شده است که می‌توان آن‌ها را به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

### الف) وظایف مستقل مجمع تشخیص مصلحت نظام

۱- حل اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۱۲ قانون اساسی).

۲- عضویت اعضای ثابت مجمع در شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷ قانون

اساسی).

۳- تعیین یکی از اعضای شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱ قانون اساسی).

۴- انتخاب فرد دیگری به جای عضو شورای موقت رهبری که نتواند انجام وظیفه کند

(اصل ۱۱۱ قانون اساسی).

۱. وظایف مجمع در اصل جداگانه‌ای احصا شده بود. این وظایف به گزارش منبر کمیسیون مربوط (آیه‌الله مؤمن) عبارت بودند از:

- تشخیص مصلحت نظام در موارد احکام حکومتی، در صورتی که پس از طی مراحل قانونی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان توافقی حاصل شد.

- حل معضلات نظام در مواردی که مقام رهبری ارجاع می‌دهد.

- ارائه نظرات مشورتی به رهبر درباره مسائل مربوط به وظایف و اختیارات رهبری.

- انجام وظایف دیگری که با توجه به اصل صد و ده و یازده مکرر بر عهده آنان قرار دارد.

طبق اظهارات منبر کمیسیون، بندهای ۱ تا ۳ برگرفته از فرمان امام علیه السلام در مورد تشکیل مجمع می‌باشد.

همچنین در ماده یک آیین‌نامه داخلی مجمع به وظایف زیر اشاره شده است:

«تشخیص مصلحت در موارد تعارض میان مصوبه مجلس و نظر شورای نگهبان، تعیین سیاست‌های کلی نظام، حل معضلات کشور و نیز موارد مهمی که رهبری به آن ارجاع می‌کند، به عنوان هیأت مستشاری عالی

رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران.»



مقاله

جایگاه مجمع تشخیص مصلحت در فرآیند قانون‌گذاری



۵- تجویز اعمال برخی محدودیت‌های وظایف شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱ قانون اساسی).

### ب) وظایف مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام

۱- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست. (بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).

۲- تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).

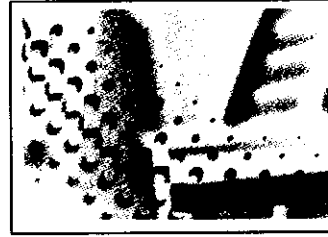
۳- بررسی و مشورت در اموری که رهبری ارجاع می‌دهد (اصل ۱۱۲ قانون اساسی).

۴- ارائه نظر مشورتی به رهبری در مورد بازنگری در قانون اساسی (اصل ۱۷۷ قانون اساسی).

### ج) وظیفه نظارتی مجمع

که عبارت است از نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰)، که این وظیفه از سوی مقام معظم رهبری به مجمع تفویض شده است.

از مجموع وظایف فوق، موارد ۱، ۲ و ۳ از بند (الف) و موارد ۱ و ۲ از بند (ب)، نوعی قانون‌گذاری به معنای عام (مذکور در بند نخست گفتار نخست) محسوب می‌گردد؛ یعنی در حقیقت آنچه مجمع به عنوان یک مقام صالح در راستای این وظایف تصویب می‌کند، تخصصاً از موضوع مقاله خارج است و اگر هم بر آن اطلاق قانون می‌شود، تسامحی بیش نیست؛ چراکه محور سخن در این مقاله، قانون‌گذاری به معنای خاص است؛ یعنی قانونی که با طی تشریفات پیش‌بینی شده در قانون اساسی به تصویب قوه مقننه می‌رسد. در ادامه به نقش مجمع در قانون‌گذاری به معنای خاص پرداخته می‌شود؛ با تأکید بر این‌که در جمهوری اسلامی ایران هیچ مرجعی جز مجلس شورای اسلامی حق قانون‌گذاری به این معنا را ندارد و اصولاً به جز موارد مصرح در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار تصویب پاره‌ای از مقررات را به هیچ مرجع دیگری واگذار نماید.



## ◀ بند سوم: نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون‌گذاری به معنای خاص

همانگونه که پیشتر اشاره شد، یکی از مباحثی که همواره پس از تأسیس مجمع، محافل حقوقی و سیاسی با آن مواجه بوده و کانون تضارب آراء قرار گرفته، این است که این نهاد عالی مشورتی رهبر، چه نقشی در فرایند قانون‌گذاری دارد؟ و به عبارت دیگر، آیا اصولاً مجمع تشخیص مصلحت نظام حق قانون‌گذاری مستقل را دارد یا خیر؟ و در صورت منفی بودن پاسخ، مجمع چه نقشی در فرایند قانون‌گذاری ایفا می‌کند.

اکنون این دو سؤال را به‌طور جداگانه به بررسی می‌گذاریم:

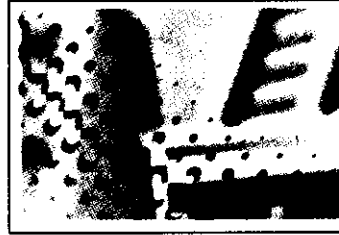
### الف) آیا مجمع حق قانون‌گذاری مستقل را دارد؟

با استناد به دلایل زیر می‌توان با قاطعیت به این پرسش پاسخ منفی داد.  
**اولاً:** از لحاظ قانونی، در هیچ یک از اصول قانون اساسی، نشانی از این که مجمع چنین مجوزی داشته باشد به چشم نمی‌خورد. به این ترتیب چنانچه برخلاف قانون اساسی، مجمع دست به چنین اقدامی بزند، اصولاً عملش خلاف قانون بوده و فاقد اعتبار است.

**ثانیاً:** از لحاظ منشأ تأسیس، در ردیف ششم حکم مورخ ۱۳۶۸/۲/۴ امام خمینی علیه السلام مبنی بر بازنگری قانون اساسی، به عنوان یکی از مسائل مورد بحث شورای بازنگری آمده است: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نظام و مشاوره با رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد...» ملاحظه می‌گردد، در این دستور که بعد از حدود یک سال و سه ماه از تأسیس مجمع صادر شده است، امام به مهم‌ترین وظایف مجمع تصریح کرده، بی‌آنکه اشاره‌ای به اختیار قانون‌گذاری کرده باشد. علاوه بر این که دغدغه ایشان این بوده است که نباید مجمع در عرض قوای دیگر قرار گیرد تا شائبه قوه چهارم بودن، ایجاد ننماید و طبعاً اگر قرار بود در ردیف سایر قوا مطرح شود، می‌بایست بیشتر از سایر قوا پهلوی به پهلوی قوه مقننه می‌زد و در قانون‌گذاری مداخله می‌کرد. اما این موارد مورد نفی صریح بنیان‌گذار مجمع قرار گرفت. دلیل زیر (دلیل سوم) این برداشت از مستند دلیل دوم را تقویت می‌کند.

مجمع زمانی  
می‌تواند دست  
به حل معضل  
بزند که «از  
طریق عادی» که  
بدیهی‌ترین راه  
قانون‌گذاری  
مجلس است،  
قابل حل نباشد.





**ثالثاً:** از لحاظ رویه عملی امام خمینی علیه السلام در برخورد با مصوبات مجمع؛ به این بیان که بعد از تأسیس، مجمع بدو اِبادرت به تصویب قوانین می‌کرد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از قانون مبارزه با مواد مخدر (مصوب ۱۳۶۷/۸/۳) و برخی مصوبات قانونی دیگر. اما بعداً امام در تاریخ ۱۳۶۷/۱۰/۸ طی نامه‌ای، حق قانون‌گذاری بدوی را از آن سلب نمودند؛ در این نامه آمده است:

«... از آنجا که وضعیت جنگ به صورتی درآمده است که هیچ مسأله‌ای چنان فوریتی ندارد که بدون طرح در مجلس و نظارت شورای نگهبان، مستقیماً در آن مجمع طرح گردد، لازم دیدم نکاتی را متذکر شوم: ۱. آنچه تاکنون در مجمع تصویب شده است، مادام‌المصلحة 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 آیین‌نامه مصوب آن مجمع مطرح شده بود، عمل گردد.»<sup>۱</sup>

با این حال مجمع در موارد متعدد دیگر، با تمسک به بند ۸ اصل ۱۱۰<sup>۲</sup> و با کسب مجوز از مقام معظم رهبری، اقدام به قانون‌گذاری بدوی کرده است؛ یعنی «به جای طی طریق طولانی قانون‌گذاری طریق سریع‌الاجابة بند ۸ اصل ۱۱۰ مورد استفاده قرار گرفته است.»<sup>۳</sup>

اگرچه این رویه، به ظاهر به صورت «حل معضله» درآمده و اشکال اساسی قانون‌گذاری بدوی توسط مجمع را تا حدی مرتفع می‌سازد؛ لکن در

۱. صفحه نور، ج ۲۱، ص ۶۱

۲. یکی از وظایف رهبری حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۳. هاشمی، سیدمحمد، پیشین، ص ۶۵

حقیقت باید گفت طبق نص بند ۸ اصل ۱۱۰ زمانی مجمع می تواند دست به حل معضل بزند که «از طرق عادی» که بدیهی ترین راه قانون گذاری مجلس است، قابل حل نباشد. در حالی که به نظر می رسد اکثر مصوبات مجمع که تحت این پوشش می باشد، راه حل عادی داشته است. وانگهی «طریق مذکور، اگر در واقع به منظور حل معضلات نظام است، اما این نگرانی را همواره در اذهان ایجاد می کند که مجمع تشخیص مصلحت، با تمسک های مکرر دستگاه های اجرایی، به تدریج به صورت یک نهاد قانون گذاری در آید و عرصه را بر مجلس شورای اسلامی، تنگ نماید و اعتبار سیاسی آن را کاهش دهد.»<sup>۱</sup>

**رابعا:** با مراجعه به مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، این نتیجه به دست می آید که در این شورا یکی از دغدغه های موجود در زمینه مجمع این بوده است که مبادا مجمع قدرت قانون گذاری پیدا کند و برخلاف نظر امام، به صورت قدرتی در عرض قوای دیگر در آید.<sup>۲</sup>

تا اینجا روشن شد که مجمع تشخیص مصلحت نظام از اختیار قانون گذاری برخوردار نیست و هر آنچه در او ان تاسیس به شکل قانون تصویب نموده است، با حکم حضرت امام نافذ شده و قدرت اجرایی یافته و از آن پس مجمع از قانون گذاری به آن شکل باز داشته شده است. اما یک مورد دیگر از اقدامات مجمع نیز سؤال برانگیز شده و این شبهه را به وجود آورده است که همچنان، مجمع خارج از اختیارات خود قانون گذاری می کند.<sup>۳</sup> توضیح آن که گاهی در مقام حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان بر سر یک یا چند ماده از یک قانون، مجمع اقدام به متمیم، اصلاح و تغییر یا حذف مواد دیگر می نماید.

لذا این پرسش یا شبهه پیش می آید که آیا این اقدام مجمع جنبه قانون گذاری دارد یا خیر؟ به عبارت دیگر، آیا مجمع حق دارد، در مواردی غیر از مواد قانونی مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان مداخله نماید و یا چنین حقی ندارد؟

۱. همان، ص ۶۹

۲. اسدالله بیات: «ما اعتقادمان بر این است که مجمع تشخیص مصلحت، قانون گذاری نمی کند .... امام می گوید در عرض قوای دیگر نباید باشد، قانون گذاری نمی تواند داشته باشند»، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۲ صص ۸۴۲-۸۴۰

محمد دانش زاده (مؤمن): «قانون مبارزه با مواد مخدر به آن ترتیبی که ابلاغ و به اجرا گذاشته شد، این را مجمع تشخیص مصلحت تصویب کرد. با این که جزء اختیارات نیست و مطالب دیگری را هم مجمع تصویب کرد.»، همان، ص ۸۵۶

۳. هاشمی، سید محمد، همان، ص ۶۵۵



ماده ۲۸ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، (مصوب ۱۳۷۶/۸/۳ مجمع و مؤید ۱۳۷۶/۹/۵ مقام معظم رهبری) در پاسخ به این پرسش مقرر کرده است:

«در موارد تعارض میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی، که منجر به اصلاح ماده یا مواد مورد اختلاف باشد، مجمع این اصلاحات را در حد ضرورت اعمال خواهد کرد.»

به نظر می‌رسد در ماده ۲۹ این آیین‌نامه نیز مفاد ماده فوق، تکرار شده است؛ جز این که اخذ موافقت مقام معظم رهبری برای چنین اصلاحی لازم شمرده شده است.<sup>۱</sup> همچنین در ذیل ماده ۱۸۷ آیین‌نامه داخلی مجلس در مورد فرایند گردش کار بین مجلس، شورای نگهبان و مجمع آمده است: «مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهار نظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس مجلس اعلام نماید.» بدیهی است که حکم مواد یاد شده منطقیاً صحیح بوده و اقدام مجمع در این راستا از لحاظ حقوقی، قانون‌گذاری تلقی نمی‌شود؛ چرا که اگر چه موضوع بررسی مجمع، تشخیص مصلحت و حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان می‌باشد اما نظر نهایی مجمع در این خصوص از سه فرض خارج نیست؛ یا مصوبه مجمع، نظر مجلس را تأیید می‌کند، یا نظر شورای نگهبان را و یا نظر ثالثی به عنوان مصلحت ارائه می‌کند.

در فرض اول، تصور تغییر در مواد قانون دور از ذهن است، اما در فرض دوم و سوم، طبیعی است که ماده یا مواد مورد اختلاف دچار اصلاح، تغییر یا تمیم شود که این امر هم اشکالی را به ذهن متبادر نمی‌سازد؛ چه این که مجمع، صلاحیت تشخیص مصلحت را دارد و الزامی بر تأیید نظر مجلس و شورای نگهبان ندارد؛ بلکه ممکن است مصلحتی غیر از آنچه که مجلس به آن دست یافته ببیند. اما چنانچه در دو فرض اخیر، به منظور حفظ انسجام مواد قانون و تناسب آن‌ها، اصلاح مواد دیگری غیر از ماده یا مواد مورد اختلاف، ضرورت پیدا کند، پذیرفتنی است که مجمع چنین حقی را داشته باشد؛ چرا که **اولاً** در قانون (اعم از قانون اساسی یا آیین‌نامه‌های داخلی مجلس و مجمع) پیش‌بینی نشده است که پس از تشخیص

۱. ماده ۲۹: «در هنگام رسیدگی به مسائل مربوط به تشخیص مصلحت و در مواردی که اعضای مجمع رأی دادن به موضوع مورد اختلاف را مشروط به اصلاح بخشی دیگر از مواد مصوبه نمایند که در آن بخش مواجه با مخالفت شورای نگهبان نبوده است، مجمع موضوع را به استحضار مقام معظم رهبری می‌رساند و در صورت موافقت معظم له، نسبت به بررسی بخش مورد نظر اقدام خواهد شد.»

مجمع تشخیص  
مصلحت الزامی  
بر تأیید نظر  
مجلس و  
شورای نگهبان  
ندارد؛ بلکه  
ممکن است به  
مصلحتی غیر  
از آنچه که  
مجلس به آن  
دست یافته،  
ببندیشد.

مصلحت مجدداً قانون جهت بازنگری سایر مواد مرتبط، به مجلس عودت شود. **ثانیاً:** از نظر منطقی و وقتی مصلحتی به تشخیص مجمع رسید، اصلاح تمام مواد مربوط به آن در راستای همان مصلحت، تشخیص داده می‌شود. به عبارت دیگر، مجمع در مقام تشخیص مصلحت، قانون را به عنوان یک مجموعه واحد می‌نگرد نه به صورت جزء؛ همچنان که اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز اشعار می‌دارد: «در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بدانند...» روشن است که وقتی گفته می‌شود «مصوبه مجلس» منظور تمام قانون به صورت کلی است. تأمل در این خصوص خالی از فایده نیست.

### ب) جایگاه مجمع در فرایند قانون‌گذاری

پس از تبیین معانی قانون و معنای مورد نظر ما در این مقاله و مراحل قانون‌گذاری و بحث در مورد حق قانون‌گذاری مجمع تشخیص مصلحت نظام، اکنون جای آن است که به بررسی چگونگی کارکرد تشخیص این مجمع در مقام حل اختلاف شورای نگهبان و مجلس بپردازیم؛ با یادآوری این نکته که صرفاً کارکرد مورد اشاره یعنی حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان یکی از مسائل مطرح در مرحله سوم قانون‌گذاری یعنی مرحله نظارت بر مصوبات مجلس از سوی شورای نگهبان می‌باشد و مجمع در سایر مراحل قانون‌گذاری، محلی ندارد. در این خصوص آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup> و مجمع تشخیص مصلحت نظام<sup>۲</sup> فرایند آتی را ترسیم کرده است:

۱. ماده ۱۸۷ آیین‌نامه داخلی مجلس: «پس از بررسی گزارش کمیسیون [در مورد رسیدگی به ایراد شورای نگهبان] که در آن نظر شورای نگهبان لحاظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود، اگر این مصوبه هنوز وافی به نظریات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد، در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام، همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد...»

۲. ماده ۲۵ آیین‌نامه داخلی مجمع: «موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت پس از طی مراحل زیر قابل طرح در مجمع‌اند: مصوبه مجلس شورای اسلامی برای اظهار نظر به شورای نگهبان فرستاده می‌شود، شورای نگهبان چنانچه آن را خلاف موازین شرع یا



با تأمل در مواد مربوط به آیین‌نامه‌های گفته شده، روشن می‌شود که میان دو ماده ذکر شده، که مفاد آن یکی است، تفاوتی اساسی وجود دارد و آن این‌که در ماده ۱۸۷ آیین‌نامه داخلی مجلس، آمد و شد گهواره‌ای میان مجلس و شورای نگهبان طی دو مرحله صورت می‌گیرد. در حالی که طبق ماده ۲۵ آیین‌نامه مجمع، این رفت و برگشت یک مرحله‌ای است. با آن‌که در عمل و رویه، مجلس، مطابق آیین‌نامه خود عمل می‌کند؛ اما به هر حال ضرورت دارد این دو آیین‌نامه با یکدیگر هماهنگ شوند.

### ج) مراجع ارجاع دهنده مصوبه مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام

پرسش یا نکته‌ای که در زمینه این بحث باقی می‌ماند این است که مرجع ارسال‌کننده مصوبه مجلس به مجمع چه کسی است؟ در پاسخ می‌گوییم: هر چند اصل ۱۱۲ قانون اساسی این مرجع را معین نکرده است، اما در مواد گفته شده فوق در آیین‌نامه‌های مجمع و مجلس این مراجع نام برده شده‌اند که عبارتند از:

۱. رئیس مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup>؛ البته هر چند در آیین‌نامه مجمع به جای آن‌که رئیس مجلس را مرجع ارسال‌کننده معرفی کند، گفته است «مجلس شورای اسلامی» اما در حقیقت مکاتبه با مجمع برعهده بالاترین مقام مجلس یعنی رئیس مجلس شورای اسلامی است.

۲. رئیس جمهور<sup>۲</sup>؛ مطابق آیین‌نامه داخلی مجمع «رئیس جمهور نیز می‌تواند رسیدگی مصوبه را از مجمع بخواهد». در این صورت در حقیقت مجمع صلاحیت «ترافعی» نیز پیدا می‌کند. به این معنا که هرگاه لایحه دولت که تأمین‌کننده مصلحت کشور است در دستور کار مجلس بود و پس از تصویب مجلس مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت، رئیس جمهور حق دارد حل این اختلاف را از مجمع بخواهد. البته بدیهی است که این تدبیر، بسیار بجا و ارزنده است؛ چرا که گاهی تصویب لایحه پیشنهادی دولت از آنچنان اهمیت، ضرورت و تعجیلی برخوردار است که تأخیر در تصویب آن به خاطر رفت و برگشت‌های بین مجلس و



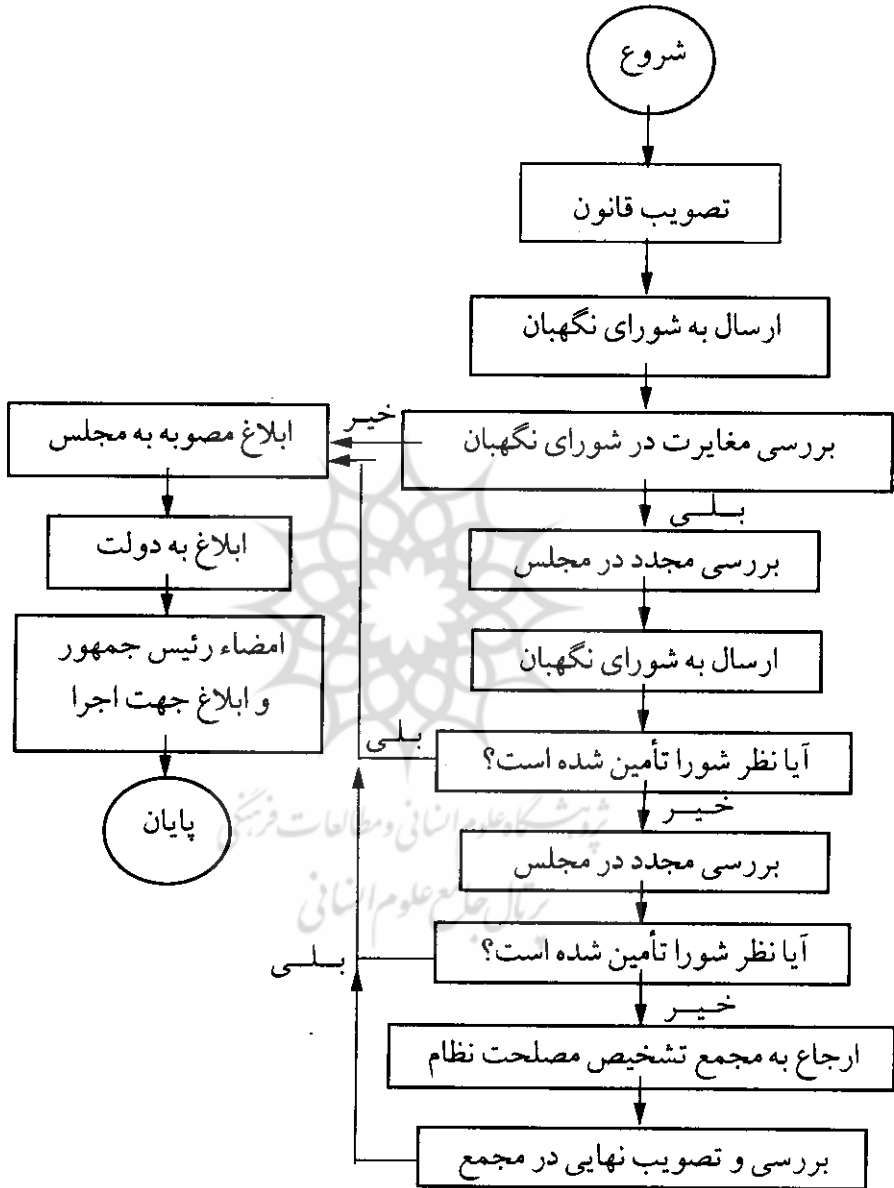
→  
قانون اساسی تشخیص دهد، نظر خود را به مجلس شورای اسلامی اعلام می‌نماید. چنانچه مجلس شورای اسلامی بر نظر خود باقی بود و با اعلام رأی، ضمن در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکرد و در نتیجه تعارض پیش آمد؛ مصوبه از طرف مجلس شورای اسلامی برای مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود.»

۱. ماده ۱۸۷ آیین‌نامه داخلی مجلس.

۲. ماده ۲۵ آیین‌نامه داخلی مجمع.



## جایگاه مجمع در فرآیند قانونگذاری



شورای نگهبان، موجب فوت مصلحت می شود؛ لذا این راه به عنوان یک راه میان‌بُر در نظر گرفته شده است که طبق آن رئیس جمهور نزد مجمع درخواست رسیدگی خواهد کرد. هر چند این احتمال وجود دارد که این امر نوعی مداخله قوه مجریه در قوه مقننه به شمار آید و اصل تفکیک قوا را مخدوش کند. علاوه بر این، عبارت ماده ۲۵ آیین‌نامه داخلی مجمع در این خصوص بسیار کلی و مبهم است و باید روشن شود که **اولاً**: رئیس جمهور چه زمانی می تواند از مجمع رسیدگی مصوبه را بخواهد؟ **ثانیاً**: این ترافع رئیس جمهور آیا شامل طرح‌های قانونی نیز می باشد یا خیر؟ و **ثالثاً**: آیا دیدن این اختیار برای رئیس جمهور مغایر با تفسیر مضیق از اصل ۱۱۲ قانون اساسی نمی باشد؟

۳. رئیس مجمع: طبق آیین‌نامه داخلی مجمع<sup>۱</sup>، «رئیس مجمع هم در مواردی که لازم بداند مصوبه مورد تعارض را در دستور مجمع قرار می دهد.» در این خصوص نیز ابهامات و سؤالات گفته شده فوق باقی است. لذا ضرورت دارد به همه آن‌ها در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس پاسخ داده شود.

#### د) موقعیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظام قانون‌گذاری

«نظام قانون‌گذاری به مجموعه‌ای از ارگان‌ها، نهادها، تشکیلات، مقامات و فرایندهایی گفته می شود که در تدوین و تنظیم قانون و مقررات رسمی کشور به نحوی از انحا دخالت داشته و قانون اساسی کشور آن را به رسمیت شناخته باشد.»<sup>۲</sup>

همچنان‌که گفته شد، نظر حضرت امام بر این بوده است که مجمع در عرض قوای دیگر قرار نگیرد، لذا این که بگوئیم مجمع هم‌سنگ قوای دیگر است، پذیرفته نیست. همچنین به طریق اولی نمی توانیم بپذیریم که در مرتبه‌ای بالاتر از قوای دیگر باشد. پس در اینجا این پرسش پیش می آید که مجمع در نظام قانون‌گذاری و در هرم سلسله مراتب دستگاه‌های قانون‌گذاری چه موقعیتی دارد؟<sup>۳</sup> توضیح آن‌که همچنان‌که میان قوانین و

۱. همان.

۲. زارعی، محمد حسین، پیشین، ص ۱۹.

۳. برای مطالعه ر.ک به: شریعتی، محمد صادق، بررسی فقهی - حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۰، بوستان کتاب، ص ۱۶۴.

مقررات کشور سلسله مراتب وجود دارد، بین واضعان آنها نیز سلسله مراتب ایجاد می‌شود که در رأس این هرم سلسله مراتبی، مجلس مؤسس یا قانون‌گذار اساسی و در مرتبه پایین‌تر قوه مقننه و در قاعده هرم، قوه مجریه (اعم از هیأت وزیران، وزرا و مقامات محلی) قرار دارد. از مجموع مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی چنین بر می‌آید که قصد قانون‌گذار اساسی این نبوده است که مجمع در درون این سلسله مراتب قرار گیرد، بلکه در جایگاه «هیأت مستشار عالی رهبری»<sup>۱</sup> قرار می‌گیرد و در این مقام است که به عنوان «حکّم» به حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان می‌پردازد.

نتیجه آن‌که اصولاً مجمع در بدنه قوه مقننه قرار ندارد، بلکه در مجموعه دستگاه‌های نهاد عالی مرتبه رهبری نظام، جای داشته و وظایفی فرا قوه‌ای به آن سپرده شده است.

#### ◀ خاتمه و نتیجه‌گیری

از مجموع مباحث مطرح شده در این مقاله، نتایج زیر به دست می‌آید:

۱- مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون‌گذاری به معنای عام در قالب حل معضلات نظام و تعیین سیاست‌های کلی نظام ایفای نقش نموده و در قانون‌گذاری به معنای خاص در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان دارای نقش و جایگاه قانونی می‌باشد.

۲- اصولاً مجمع، حق قانون‌گذاری مستقل را ندارد و تنها می‌تواند موارد اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان را بررسی کرده و نسبت به سایر موارد مربوط در متن قانون نیز می‌تواند حذف، تمیم یا اصلاح اعمال نماید.

۳- در خصوص فرایند سه جانبه مجلس، شورای نگهبان و مجمع در قانون‌گذاری، بین آیین‌نامه‌های داخلی مجلس و مجمع، اختلاف وجود دارد. هر چند در عمل، آیین‌نامه داخلی مجلس مبنای قرار گرفته است.

۴- موقعیت مجمع در نظام قانون‌گذاری، خارج از تشکیلات تقنینی کشور بوده و این مجمع در نهاد رهبری به عنوان مستشار عالی قرار می‌گیرد و به عنوان حکّم به حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان مبادرت می‌ورزد.

۱. مقام معظم رهبری در حکم مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ در مورد اعضا و ساختار مجمع.



و ختم سخن آن‌که: علاوه بر آنچه در این مقاله گذشت، مسائل متعدد دیگری نیز وجود دارد که شایسته است در مقالات مستقلی به آن‌ها پرداخته شود؛ از این قبیل است: ماهیت مصوبات مجمع در حل معضلات و حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان؛ اعتبار مصوبات مجمع؛ بررسی و نقد عملکرد مصوبات مجمع؛ معنا و مفهوم مصلحت، معضل و سیاست و مباحثی دیگر از این دست.

