

مجمع تشخیص مصلحت حق قانون گذاری مستقل ندارد

گفتگو با دکتر ناصر کاتوزیان

قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آن ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود... بنابراین، جای هیچ شبهه‌ای نیست که مجمع، مرکز مصلحت‌گرایی نظام و دخالت دادن آن در امر قانون‌گذاری و سایر مطالب ارجاع شده به مجمع است.

■ ابتدا قزار این بود که مصوبات مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان در صورت تصویب آن‌ها با آرای ۲۳ نمایندگان، تحت عنوان احکام ثانویه جنبه قانونی پیدا کند که این طرح با بن بست مواجه شد، دلیل مخالفان این روش هم عدم تکافوی ادله برای اثبات ثانویه بودن یک حکم بود که بند ج اصلاحات ارضی و تقسیم زمین‌های کشاورزی نمونه‌ای از آن بود. پس از این بن بست، به مصلحت نظام روی آورده شد. این پرسش پیش می‌آید که مصلحت نظام چه تفاوت ماهوی با احکام ثانویه دارد؟ و آیا در تشخیص مصلحت، تکافوی ادله نیاز نیست؟ چرا که ظاهراً در روی آوردن به احکام ثانویه نیز با رعایت مصلحت از حکم اولیه عدول می‌شود؛ مانند کسی که برای نجات از هلاکت، مجاز به تناول گوشت مردار می‌شود.

□ پرسش شما بیشتر چهره فقهی دارد تا حقوقی. از نظر حقوقی، همین که مجمع درباره اختلاف مجلس و شورای نگهبان داوری کند، این

■ در نامه امام به سران سه قوه مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ این گونه مطرح می‌شود که ضرورت تشکیل مجمع تشخیص مصلحت برای حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان است. با این حال در همین نامه امام می‌گوید: «اعضای این شورا باید قبل از این گیرها مصلحت نظام را در نظر بگیرند» که می‌تواند به این معنا باشد امام مایل بوده‌اند تحولی در اندیشه بافت شورای نگهبان به وجود آید تا مصلحت نظام در خود شورای نگهبان در نظر گرفته شود و کار به تشکیل نهادی به اسم مجمع تشخیص مصلحت نکشد. در حالی که شیخ محمد یزدی در شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸ می‌گوید: «شورای نگهبان حق مصلحت‌اندیشی ندارد» (ص ۸۳۸ صورت مشروح شورای بازنگری ج ۲). آیا با توجه به ویژگی‌های قانون اساسی، شورای نگهبان ماهیتاً می‌تواند محل تشخیص مصلحت نیز باشد؛ به گونه‌ای که در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع، عنصر مصلحت لحاظ گردد یا خیر؟

□ قطع نظر از بحث‌های تاریخی که استنباط شما را تأیید می‌کند، پاسخ این پرسش را به روشنی در اصل ۱۱۲ قانون اساسی و عنوان «مجمع تشخیص مصلحت نظام» می‌توان مشاهده کرد. در این اصل می‌خوانیم: «مجمع تشخیص مصلحت نظام، برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا

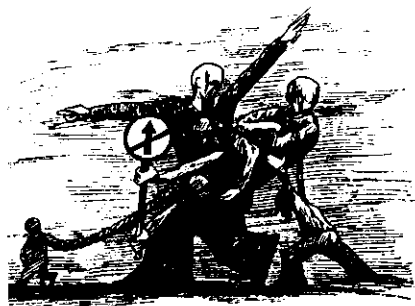
نظر به وسیله مجلس شورای نگهبان اسلامی (در صورت نیاز) به قانون تبدیل می‌شود و باید برای امضاء و اجرا به رئیس جمهور ابلاغ شود؛ خواه آن را حکم اولیه تلقی کنیم یا ثانویه. ولی از دیدگاه فقهی، تفاوت میان احکام اولیه - که نظر و حکم مستقیم و عام شارع است - با احکام ثانوی - که برای پرهیز از ضرر و حرج یا رعایت مصلحتی، استنباط می‌شود - وجود دارد و در هر حال، این تفاوت در التزام مکلفان به رعایت حکم و اجرای قانون اثر ندارد.

■ **ضرورت اصلی تشکیل مجمع تشخیص مصلحت بر اساس نامه امام در سال ۶۶.** حل اختلاف مجلس شورا و شورای نگهبان بوده است و حتی در مشروح مذاکرات شورای بازنگری سال ۶۸ چنین ضرورتی در اولویت بحث‌های موجود در آن شورا است. با این حال در بازنگری سال ۶۸ شرح وظایف مجمع تشخیص مصلحت از این ضرورت اصلی فراتر می‌رود، به گونه‌ای که در اصل ۱۱۲ سمت مشاور رهبری را پیدا می‌کند. در اصل ۱۱۰، بعد از فوت یا عزل رهبر، یکی از فقهای شورای نگهبان را برای شرکت در شورای موقت رهبری معرفی می‌کند و... گسترده شدن دامنه وظایف و اختیارات مجمع تشخیص مصلحت چه رابطه‌ای می‌تواند با افزوده شدن اختیارات رهبری در قانون اساسی سال ۶۸ داشته باشد؟ و آیا می‌تواند در راستای اعمال ولایت مطلقه فقیه در اصل ۵۷ قانون اساسی قلمداد شود؟

□ بر طبق اصل ۵۸ قانون اساسی: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است...» و چون قانون‌گذار در مقام حاکمیت ملت و انشعاب آن به سه قوه بوده است، اطلاق حکم، افاده عموم می‌کند؛ یعنی مجلس شورای اسلامی مرجع منحصر قانون‌گذاری است؛ جز در مسایل بسیار مهم اقتصادی و سیاسی و اجتماعی که ممکن است از راه همه‌پرسی صورت پذیرد. بنابراین، در هیچ حالتی مجمع تشخیص مصلحت، حق قانون‌گذاری مستقل ندارد. به بیان دیگر، مجمع، داور حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان و مشاور رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی است، نه مرجع قانون‌گذاری در برابر مجلس، و نباید آن را مجلس سنا در نظام جمهوری اسلامی به شمار آورد.

مجمع، داور حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان و مشاور رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی است نه مرجع قانون‌گذاری در برابر مجلس، و نباید آن را مجلس سنا در نظام جمهوری اسلامی به شمار آورد.

«مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد»، هیچ مؤسسه‌ای خارج از «امور کشورداری» نیست. وانگهی، حق نظارت مجلس بر تمام شئون کشوری از لوازم حق حاکمیت ملی و از اصول مسلم حکومت‌های پارلمانی است.



■ در اصل ۷۶ قانون اساسی آمده است

که مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام کشور را دارد، استثنایی هم برای آن قید نکرده است؛ در حالی که مصوبه اخیر مجمع تشخیص مصلحت، نهادهای تحت نظارت رهبری را از دایره شمول این ماده از قانون اساسی بیرون برد و در واقع حق قانونی مجلس را نادیده گرفت. پرسش نخست این است که آیا مجمع تشخیص مصلحت می‌تواند از زاویه مصلحت نظام، مواد قانون اساسی را تعطیل کند؟ پرسش دوم این است که مقام رهبری از این مصوبه ابراز نارضایتی کردند (آن طور که در جراید منعکس شد) و پیشنهاد این مصوبه نیز از سوی رهبری نبوده است؛ مجمع چگونه رأساً این موضوع را تصویب کرده است؟ چنین اختیاری از کدام اصل قانون اساسی قابل استنتاج است؟ آقای هاشمی در دفاع از این مصوبه گفتند: «لزومی ندارد که در این قضایا نظر رهبری حتماً لحاظ شود» (قریب به این مضمون) و در مذاکرات بازنگری سال ۶۸ گفته بودند: «نظری که مجمع تشخیص مصلحت می‌دهد، بدون تأیید رهبری نیز می‌تواند لازم‌الاجرا باشد» (مشروح مذاکرات ج ۲ ص ۸۵۰)، آیا از اصل ۱۱۲ قانون اساسی چنین لایحه‌ای قابل استنتاج است؟

□ پاسخ شما در اصل ۱۷۶ قانون اساسی آمده است: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». هیچ مؤسسه‌ای خارج از «امور کشورداری» نیست. وانگهی، حق نظارت مجلس بر تمام شئون کشوری از لوازم حق حاکمیت ملی و از اصول مسلم حکومت‌های پارلمانی است. وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام هیچ ربطی به بازنگری قانون اساسی یا تعطیل آن ندارد. آن چه در این مجمع گفته می‌شود در واقع تفسیر راجح از قانون اساسی است.

رسیدگی به موارد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان به حکم اصل ۱۱۲ باید در مجمع انجام پذیرد و نیازی به ارجاح خاص مقام رهبری ندارد. همچنین، نظری که مجمع تشخیص مصلحت در این باره می‌دهد، نیاز به تنفیذ ندارد.