

سیاست‌های کلی نظام

احمد صفائی فر

عضو هیئت علمی گروه حقوق دانشکده علوم انسانی



چکیده

مجمع تشخیص مصلحت نظام براساس اصل یکصدودوازدهم قانون اساسی وظیفه دارد در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس شورای اسلامی را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، مصوبه مزبور را براساس آیین‌نامه داخلی مجمع رسیدگی و اختلافات میان مجلس و شورای نگهبان را حل و فصل کند. از سوی دیگر، مطابق بند دوم اصل یکصدودهم قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، جزو وظایف و اختیارات رهبری شمرده شده و این درحالی است که اخیراً مجمع تشخیص مصلحت نظام آیین‌نامه‌ای تدوین کرده است که براساس آن کلیه مصوبات مجلس و مصوبات و

آیین‌نامه‌های هیئت وزیران و سایر مراجع با ملاک کلی «سیاست‌های کلی نظام» سنجیده می‌شود و در صورت مغایرت با سیاست‌های فوق، به مرجع مربوط بازگردانده می‌شود.

بنابراینچه ذکر شد، توسعه اختیارات مجمع، اصل حاکمیت قوای سه‌گانه را نقض و به وظایف و اختیارات و رکن اصلی قانونگذاری کشور - یعنی مجلس شورای اسلامی - آسیب وارد می‌کند و اصولاً با وسیع‌ترین تفسیر ممکن از اصول قانون اساسی هم نمی‌توان مجمع را واجد اختیارات نظارتی تا این حد گسترده دانست.

سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در فهرست مجموعه وظایف و اختیاراتی است که بر اساس بند یکم و دوم اصل یکصد و دهم قانون اساسی، نظارت بر آنها بر عهده رهبری نهاده شده است^(۱). و اخیراً شورای نگهبان بعضی از مصوبات مجلس شورای اسلامی را با سیاست‌های کلی نظام^(۲) مغایر دانسته و جهت اصلاح به مجلس اعاده کرده است که گروهی از نمایندگان مجلس به آن اعتراض کرده‌اند^(۳). آنچه در این نوشتار بدان خواهیم پرداخت تعریف سیاست‌های کلی نظام و نیز نحوه اعمال و نظارت بر آن، به عنوان یک تأسیس در نظام حقوقی کشور، و ارتباط آن با مجمع تشخیص نظام است.

سیاست‌های کلی نظام، عبارت از مجموعه تدابیر و سیاست‌هایی است که به موجب بند یکم اصل یکصد و دهم قانون اساسی از سوی رهبری تعیین و اعلام می‌شود. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز مطابق بند دوم اصل مزبور از اختیارات رهبری شمرده شده است.

در نحوه اعمال و اجرای سیاست‌های کلی نظام و شمول آن بر قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی و مدنی دو نظریه وجود دارد:

نظریهٔ اول: سیاست‌های کلی در چهارچوب نظام، تنظیم، و بر قوانین، مقررات و برنامه‌ها اعمال می‌شود. قلمرو اعمال این سیاست‌ها در قوای سه‌گانه و نیز در نهادهایی چون سازمان صدا و سیما، نیروهای مسلح و نهادهای عمومی و مدنی است و بدین لحاظ شورای نگهبان موظف است کلیهٔ مصوبات مجلس شورای اسلامی را علاوه بر تطبیق با قانون اساسی و موازین اسلامی موضوع اصل نود و چهارم قانون اساسی^(۴)، از حیث انطباق با سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، بررسی کند و در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با آن سیاست‌ها اظهار نظر کند. و بالطبع اصول نود و دوم، نود و چهارم، نود و پنجم، نود و ششم و نود و هفتم قانون اساسی در خصوص نظارت شورای نگهبان با عنایت به این سیاست‌ها اعمال می‌شود. و از سوی دیگر، مطابق اصل هشتاد و پنجم^(۵)، در شرایطی که مجلس تصویب دائمی اساننامهٔ سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های مجلس واگذار کند یا اجازهٔ تصویب آنها را به دولت بدهد، رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است مصوبات دولت را از حیث عدم مغایرت با قوانین و مقررات عمومی کشور بررسی کند؛ اما بر اساس این نظریه، رئیس مجلس موظف خواهد بود انطباق مصوبات دولت را با سیاست‌های کلی نظام نیز بررسی کند، و در صورت عدم انطباق با سیاست‌های کلی، مصوبات را جهت اصلاح به دولت اعاده کند. و همچنین مطابق اصل هفتادم، در صورتی که هر فرد حقیقی یا حقوقی مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی را مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوهٔ مجریه تشخیص دهد می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند و دیوان عدالت مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم به همین منظور تشکیل شده است^(۶). اما با پذیرش این نظریه، دیوان عدالت اداری و سایر دستگاه‌هایی که مرجع تطبیق مصوبات و آیین‌نامه‌ها با قوانین عادی هستند، باید انطباق مصوبات را با

سیاست‌های کلی نظام نیز بررسی کنند. و در صورت تشخیص مغایرت، به ابطال آنها حکم بدهند و بدین ترتیب کلیه قوانین مصوب مجلس و تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران و قوه قضائیه و مصوبات کمیسیون‌های موضوع اصول هشتاد و پنجم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی نهادهای عمومی و مدنی و شوراهای عالی نباید با سیاست‌های کلی مغایرت داشته باشد و به منظور تحقق این امر باید یکی از مجامعی که وظایف مشابه تری دارند مسئولیت نظارت بر این امر را برعهده گیرند.

شیوه‌های کنترل: با مطالعه نظام‌های حقوقی مختلف، کنترل قوانین را می‌توان به دو گروه تقسیم بندی کرد:

الف - کنترل قضایی: در این شیوه قوه قضائیه صلاحیت یافته است تا در جریان رسیدگی قضایی چنانچه قانونی را مغایر قانون اساسی بباید، از اجرای آن خودداری، و در موارد خاص حتی قانون مغایر را نقض کنند. این مکانیزم، قوه قضائیه را همزمان به عنوان «مجری» و «ناظر» تعیین می‌کند؛ یعنی قاضی باید ابتدا از صحت یک قانون و عدم مغایرت آن با قانون اساسی مطمئن شود، سپس حکم خود را براساس آن صادر کند. این روش را نخستین بار رئیس دیوان عالی آمریکا در سال (۱۸۰۳)، اعمال، و یکی از قوانین عالی را باطل اعلام کرد. از آن پس این امر به عنوان یک رویه در نظام آمریکا معمول شد. سپس قوه قضائیه آمریکا در قالب «دفاع از حقوق افراد» تا بدانجا پیش رفت که اقتدار قوه قانونگذاری را به نفع قوه قضائیه محدود ساخت و در حال حاضر قدرت بلامنازع کنترل قوانین در این کشور به دادگاه‌ها و دیوان عالی فدرال تعلق دارد. اکنون در کشورهای اتریش، آلمان، اسپانیا و ایتالیا نیز به همین روش عمل می‌شود.

ب - کنترل سیاسی: این شیوه که به روش فرانسوی مشهور است، قوای سه‌گانه مقننه، قضائیه و مجریه را هم سطح می‌داند و بر این باور است که تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی باید در مرجعی بالاتر از سه قوه صورت پذیرد و شورای قانون اساسی به عنوان

مرجعی برتر حقیقی قوانین را برعهده دارد و تصمیمات این شورا قابل نقض نیست و قوای سه‌گانه و نهادهای زیرمجموعه ایشان موظف به پیروی از نظریه شورای قانون اساسی هستند. (قاضی، اسفند ۱۳۶۸: ۲۱۰۵)

در نظام حقوقی ایران، وظیفه تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی به‌عهده شورای نگهبان گذاشته شده است که نیمی از اعضای آن (شش نفر) را رهبری منصوب می‌کنند و نیمی دیگر (شش نفر) را قوه قضائیه معرفی، و مجلس تأیید می‌کند؛ از این‌رو، در تصمیم‌گیری درباره مغایرت یا عدم مغایرت یک مصوبه مجلس با قانون اساسی دوازده نفر نظر می‌دهند و ملاک رأی‌گیری، اکثریت مطلق (یعنی نصف به علاوه یک) است؛ لذا در صورتی که هفت نفر از دوازده عضو به مغایرت مصوبه مجلس قانون اساسی رأی دهند، آن قانون جهت اصلاح به مجلس بازگشت داده می‌شود. از این‌رو با عنایت به اینکه شورای نگهبان برخلاف روش فرانسوی، قدرت فائده نبوده و مانند شورای قانون اساسی فرانسه، فصل‌الخطاب محسوب نمی‌شود، چنانچه اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان بروز کند، موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌شود، از این نظر می‌توان مجمع تشخیص در نظام ایران را از جهت اقتدار هم‌سطح شورای قانون اساسی فرانسه دانست.

با عنایت به مقدمه بحث مبنی بر اینکه مرجع تطبیق‌کننده باید فراتر از سه قوه باشد، بنابراین مجمع تشخیص مصلحت به‌عنوان مرجعی متشکل از اعضای مؤثر هر سه قوه، و با حضور اعضای غیرثابت مجمع که رهبر منصوب می‌کند^(۷)، می‌تواند نقش مرجعی فراتر را داشته باشد. بدین لحاظ چنانچه قرار باشد قوانین عادی با ملاک‌های کلان کشور، همانند «سیاست‌های کلی نظام» نیز تطبیق داده شود، طبیعی است که نمی‌توان مرجعی صالح‌تر از مجمع تشخیص مصلحت نظام تصور کرد. بدین طریق تشخیص مغایرت قوانین با قانون اساسی در مرحله اول با شورای نگهبان، و در صورت اختلاف با مجلس،

در نهایت با مجمع است و نیز وظیفه تطبیق مقررات و قوانین مصوب در مراجع مختلف با سیاست‌های کلی نظام، برعهده همان مجمع است.

نظریه دوم: در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سه قوه حاکم عبارت‌اند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که وظیفه کلی هریک از سه قوه در فصل پنجم قانون اساسی ذکر شده است. همچنین طی اصول مربوط، طرز عمل به این وظایف برای هریک از سه قوه، بیان، و شیوه قانونگذاری، اجرایی و نظارتی و قضایی به روشنی تبیین شده است. بنابراین، ارکان اصلی حکومت در قانون اساسی سه قوه مذکور هستند.

با در نظر داشتن این نکته و با توجه به صراحت اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی درباره علت تشکیل و وظایف اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام، چه براساس فرمان سال ۱۳۶۶ حضرت امام خمینی (ره) مبنی بر تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام و چه با ملاحظه اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی که طی اصلاحات و الحاقات مصوب ۱۳۶۸ به تصویب رسیده است، دلیل اصلی تأسیس مجمعی با عنوان «تشخیص مصلحت نظام» داور و تشخیص مصلحت نظام در مواردی است که شورای نگهبان، مصوبه مجلس را خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند. همچنین براساس اصل یکصد و دوازدهم، مجمع انجام وظایف دیگری را هم برعهده دارد که در خود قانون اساسی ذکر شده‌اند.

این وظایف در قانون اساسی به ترتیب عبارت‌اند از: بندهای یکم و هشتم اصل یکصد و دهم درباره وظایف و اختیارات رهبری، اصل یکصد و یازدهم راجع به شورای موقت رهبری و اصل یکصد و هفتاد و هفتم در خصوص بازنگری در قانون اساسی، و طبق بند یکم اصل یکصد و دهم، رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص، سیاست‌های کلی نظام را تعیین می‌کند. همچنین طبق بند یکم اصل یکصد و دهم حلّ معضلات نظام که از

طرق عادی قابل حل نیست، با مجمع تشخیص است.

مطابق اصل یکصد و یازدهم نیز، در صورت برکناری یا بیماری رهبر و تا زمان تعیین و معرفی رهبر جدید توسط مجلس خبرگان، شورایی مرکب از رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، وظایف رهبری را به عهده می‌گیرد. به عبارت دیگر، تعیین یکی از فقهای شورای نگهبان برای عضویت در شورای موقت رهبری با مجمع است. همچنین براساس اصل یکصد و یازدهم تصمیمات این شورای موقت درباره وظایف بندهای یکم، سوم، پنجم و دهم و قسمت‌های «د»، «ه» و «و» بند ششم اصل یکصد و دهم باید به تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص برسد. در اصل یکصد و هفتاد و هفتم نیز مقرر شده است که مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای بازنگری قانون اساسی را تشکیل می‌دهد که اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام در ترکیب آن قرار دارند.

دیگر وظیفه مطرح شده در اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی برای مجمع تشخیص مصلحت، مشاوره در اموری است که رهبری به آن ارجاع می‌دهد.

دلیل تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام در حقیقت به منظور برون رفت مجلس و شورای نگهبان از اختلافات و تعارضات مستمر بود. زیرا قبل از تشکیل مجمع، برای مجلس هیچ راهی جز تبعیت از نظر شورای نگهبان باقی نمی‌ماند. گرچه دست مجلس برای تشخیص مصالح و مقتضیات کشور در امر تدوین قانون باز بود، اما در جریان عمل، به دلیل اعلام مخالفت‌های مکرر شورای نگهبان با مصوبات مجلس، از جهت مخالفت آنها با شرع، و اصرار مجلس بر ضرورت این مصوبات، این دو نهاد قانونی عملاً روبروی یکدیگر قرار می‌گرفتند؛ به عبارت بهتر، «مصالح» در مقابل «موازن شرعی»

به نحو قابل توجهی خودنمایی کرد. (هاشمی، ۱۳۷۲: ج ۲، ص ۷۳۴)

نخستین تعاطی نظریات مجلس شورای نگهبان در سال ۱۳۶۰ رخ داد. رئیس مجلس وقت طی نامه‌ای به مقام رهبری در خصوص اراضی شهری با ذکر اینکه: «بعضی از قوانین مصوب مجلس به لحاظ ضرورت فقط مصالح یا رفع مفاسدی است که بر حسب احکام ثانویه به طور موقت باید اجرا شود»، از رهبری کسب تکلیف کرد و بحث تفکیک میان «احکام اولیه»^(۸) و «احکام ثانویه»^(۹) نخستین بار در نظام حقوقی ما مطرح شد.

در پاسخ مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ رهبری چنین آمده است: «آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی ایران دخالت دارد که فعل یا ترک فعل آن موجب اختلال نظام شود پس از تشخیص موضوع به وسیله اکثریت دوسوم وکلای مجلس با تصریح به موقتی بودن آن، مادام که موضوع محقق است، و پس از رفع موضوع، خودبه خود لغو می‌شود.» و پیرو آن، رهبری در فرمان ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام را تأسیس کرد که در قسمتی از آن فرمان آمده است:

... برای عنایت احتیاط در صورتی که بین مجلس و شورای نگهبان شرعاً و قانوناً توافق حاصل نشد مجمع 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 است که گاهی غفلت از آن موجب شکست اسلام عزیز می‌گردد. (اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۶۹: ۱-۳)

حاصل مذاکرات و کار شورای بازنگری قانون اساسی در خصوص اصل یکصد و دوازدهم به صورت ذیل اعلام شد:

اصل یکصد و دوازدهم: مجمع 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 ابوری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌کند. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا، تهیه و تصویب، و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.

جهت روشن‌شدن وظایف مجمع به تشریح اصل فوق می‌پردازیم:

الف - مصلحت نظام: مصلحت‌اندیشی براساس حاکمیت ملی برعهده مجلس است، از این رو «ابتکار تشخیص مصلحت» صرفاً برعهده مجلس است و شورای نگهبان در تشخیص مصلحت نقشی ندارد، بلکه با بررسی‌های خود مغایرت یا عدم مغایرت مصلحت عنوان‌شده را اعلام می‌کند. به عبارت دیگر، تشخیص «مصلحت ملی و اجتماعی» برعهده مجلس و تشخیص «موازن اسلامی و قانون اساسی» برعهده شورای نگهبان است و در مواردی که این دو با یکدیگر تعارض پیدا می‌کنند مجمع وارد عمل می‌شود و پس از بررسی موضوع متنازع‌فیه، مصوبه مجلس و یا نظر شورای نگهبان را به عنوان مصلحت نهایی تأیید می‌کند. یا آنکه نظر مستقلی را مرتبط با موضوع، تدوین، و به عنوان مصلحت نظام اعلام می‌دارد.

ب - حدود اختیارات مجمع در حلّ اختلافات شورا و مجلس: در حلّ اختلاف، صرفاً موارد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان بررسی می‌شود. در این خصوص قانون اساسی اشاره‌ای به بازگرداندن مصوبه به مجلس (نظیر آنچه در اصل «نود و چهارم» برای شورای نگهبان بیان شده)^(۱۰۰) نکرده است. بنابراین، می‌توان چنین استنباط کرد که متن مصوبه مجمع با تشخیص مصلحت، یا مبنی بر تأیید مصوبه مجلس و یا تأیید نظر شورای نگهبان است و یا آنکه نظر مستقلی از طرف مجمع برای حلّ اختلاف اعلام می‌شود. در این خصوص، تفهیم یا الحاق موادی دیگر علاوه بر موارد اختلافی، قانونگذاری تلقی می‌شود و با اختیارات مجلس شورای اسلامی تعارض پیدا می‌کند.

ج - حلّ معضلات نظام: مجمع در قانون اساسی، علاوه بر حلّ اختلاف میان مجلس و

شورای نگهبان، مأمور به حلّ معضلات نظام شده است، زیرا در بند هشتم الحاقی به اصل یکصد و نهم «حلّ معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» از وظایف رهبری شمرده شده است و در اجرای امر فوق تاکنون موضوعات متعددی به تصویب مجمع رسیده، که در حقیقت نوعی قانونگذاری بوده است.^(۱۱)

با رجوع به ظاهر قوانین مصوب مجمع، چنین به نظر می‌رسد که در صورت تصویب این قوانین در مجلس به دلیل مخالفت آنها با شرع و یا قانون اساسی، احتمالاً شورای نگهبان با آن مخالفت می‌کرد، از این رو تحت عنوان «حلّ معضلات نظام» موضوع را به مجمع ارجاع کردند تا از مخالفت‌های احتمالی شورای نگهبان در امان باشند، که اگر این طریق تکرار شود مجمع به صورت یک نهاد قانونگذاری موازی با مجلس درمی‌آید و اعتبار آن را کاهش می‌دهد که این امر را نمی‌توان موافق مصلحت نظام دانست (ماشمی، ۱۳۶۸: ج ۲، ص ۷۴۸)؛ همچنین نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها با مقام رهبری است و در صورتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام بخواهد چنین وظیفه‌ای را بر عهده گیرد باید این وظیفه از سوی رهبری به مجمع محول شود.

در قانون اساسی، وظایف خاصی برای هر یک از ارکان مذکور در آن، از جمله مجمع تشخیص پیش‌بینی شده و از این طریق علاوه بر تفکیک وظایف، تناسب قوا نیز بین ارکان رعایت شده است. بنابراین، در مقام عمل به قانون اساسی نمی‌توان به گونه‌ای عمل کرد که ساختار و تناسب پیش‌بینی شده عملاً مفهوم و مصداق خود را از دست بدهد.

به طور کلی می‌توان گفت که قوانین تبلور ارزش‌های حاکم بر جامعه و دربردارنده قواعد لازم برای اداره آن است. قانون اساسی ما، امر مهمّ تقنین را بر عهده مجلس شورای اسلامی گذارده است و در واقع مصالح عمرمی و شیوه نیل به آن را همان مصوبات مجلس بیان می‌کنند. قانون اساسی امر انطباق امور اجرایی کشور با این قوانین

را مهمل نگذارد و سازوکارهای خاصی را برای آن در نظر گرفته است.

احکام مندرج ذیل اصل یکصدوسی و هشتم دربارهٔ اختیار رئیس مجلس برای انطباق مصوبات هیئت وزیران با قوانین، و اصل یکصد و هفتاد و سوم دربارهٔ اختیار دیوان عدالت اداری دربارهٔ ابطال آیین‌نامه‌ها و مصوبات هیئت وزیران، در صورتی که آنها را مغایر با قوانین بیابد، حاکی از اهمیت لزوم هماهنگی و یکدستی کلیهٔ مقررات اجرایی با مقوله‌ای است که در قالب «قانون» از تصویب نمایندگان مردم در مجلس می‌گذرد. شرای نگهبان نیز به موجب تصریح اصل نود و یکم، تنها عهده‌دار تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با احکام اسلام و قانون اساسی است.

بنابراین، تعیین خط‌مشی کلی کشور در قالب تعیین سیاست‌های کلی و نظارت بر حسن اجرای آنها که در اصل یکصد و دهم قانون اساسی آمده است، و در جای خود امری مفید و لازم است، نباید به گونه‌ای باشد که علاوه بر آنچه در قانون اساسی در امر قانونگذاری و اجرا برای قوای حاکم بر جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است، حکم یا تکلیف تازه‌ای را ابداع کند. اگر وضع‌کنندگان قانون اساسی، مایل به تعیین وظیفهٔ انطباق مصوبات مجلس یا هیئت دولت با مصوبات مجمع تشخیص بودند، خود به این امر اقدام می‌کردند. همان‌گونه که در اصول یادشده (نود و یکم، یکصدوسی و هشتم و یکصد و هفتاد و سوم) به این مهم پرداخته است.

از مشعروحات مذاکرات اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، بر نمی‌آید که هدف از تشکیل مجمع تشخیص مصلحت، صدور مصوباتی با عنوان سیاست‌های کلی نظام و وادار کردن ارکان اصلی قوای حاکم، یعنی قوهٔ مقننه و قوهٔ مجریه به انطباق تصمیمات و مصوبات خود با آن باشد. چنانچه حکمی با چنین اهمیت لازم بود، مجلس خبرگان آن را در قانون اساسی پیش‌بینی می‌کرد.

این دیدگاه (نظریهٔ اول) بیش از آنکه تفسیر قانون اساسی و گشودن راهی برای

اجرای بخشی از آن باشد، به «تغییر» قانون اساسی و تفسیری بسیار موسع از اصول آن می‌انجامد که به هیچ وجه با نص و روح قانون اساسی سازگاری ندارد.

زیرا در این صورت، لازم است که از این پس تصمیمات مجلس که در محدوده قانون اساسی قانونگذاری علی‌الاطلاق است و همچنین مصوبات هیئت دولت در صورت وجود نظر مخالف مجمع تشخیص مصلحت تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام، فاقد

آن آثار قانونی باشد که قانون اساسی برای آنان به رسمیت شناخته است و بنابر این نظریه، نه تنها شورای نگهبان ملزم خواهد شد که مصوبات مجلس را با سیاست‌های مصوب مجمع تشخیص مصلحت بسنجد و در صورت تأمین نشدن نظر شورای نگهبان، مصوبه مجلس به مجمع تشخیص ارجاع داده شود، بلکه بار دیگر خود مجلس نیز به انطباق مصوبات دولت با آن سیاست‌های کلی بپردازد و بر این اساس بتواند تصمیم دولت را بلااثر کند. یا اینکه دیوان عدالت اداری نیز بتواند بر مبنای مغایرت جزئی از یک آیین‌نامه دولت با سیاست‌های کلی نظام آن را باطل کند. اختیار مجمع از این هم فراتر می‌رود و حتی اگر مصوبه‌ای از نظر مرجع ذی‌ربط، مغایر با سیاست‌های کلی تشخیص داده نشود، ولی خود مجمع آن را مغایر با سیاست‌های کلی مصوب خویش بداند، قادر به جلوگیری از اجرای آن خواهد بود.

یادآوری می‌شود که همه این اختیارات، در حالی برای مجمع تشخیص در نظر گرفته شده است که قانون اساسی هیچ حکمی در این باب ندارد. نظریه اول دامنه نظارت مجمع تشخیص را علاوه بر ارکان اصلی، یعنی قوای مقننه، مجریه و قضائیه و لزوم تأیید مصوبات در مجمع، به کلیه دستگاه‌ها نیز تسری داده که خود وظایف مشخص قانونی در این زمینه دارند و بر اساس سلسله‌مراتب، مصوبات آنها مستند به قوانین یا مقررات اجرایی است.

آنچه ذکر شد، تحلیل نظریه اول است و در صورت اجرایی شدن آن نظریه، از این پس

مصوبات مراجع قانونی، مانند مجلس یا دولت، در گردابی از نظارت‌ها و تطبیق‌های پی‌درپی خواهد افتاد که پایانی برای آن نمی‌توان تصور کرد. نخست مصوبات مجلس باید با سیاست‌های کلی منطبق باشد که تشخیص آن با شورای نگهبان است و مصوبات دولت نیز در اجرای قانونی که با ملاحظه همین سیاست‌های کلی به تصویب مجلس رسیده است نباید مغایر با آن سیاست‌ها باشند و این را مجلس و مجمع، تشخیص می‌دهند و ممکن است مجلس آن را مغایر نداند ولی مجمع به مغایرت آن معتقد باشد. این موضوع حتی در دیوان عدالت اداری نیز قابل طرح خواهد بود و مشخص نیست که سرانجام مصوبه مجلس یا هیئت وزیران چگونه و از چه زمانی قابلیت اجرایی خواهند یافت. اگر به عنوان مثال، دولت آیین‌نامه‌ای را از تصویب بگذراند و برای اجرا نیز ابلاغ شود و مجلس نیز به آن ایراد نگیرد، مجمع خود در صورت تشخیص مغایرت آن با سیاست‌های کلی، می‌تواند آن را برای تجدیدنظر به هیئت وزیران عودت دهد، حتی اگر این امر چند ماه پس از اجرای مصوبه دولت انجام شود. به نظر می‌رسد مشکلات اجرایی که برای کلیه دستگاه‌ها و برای عموم مردم از این طریق حاصل می‌شود و سردرگمی و بلاتکلیفی و چندگانگی ناشی از چنین حالتی، قابل اندازه‌گیری و حتی حدس و گمان نیز نباشد.

نتیجه آنکه، توسعه اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ارکان اصلی حاکمیت، یعنی قوای سه‌گانه را در بسیاری از اختیاراتی که به موجب قانون اساسی دارند، بی‌اختیار کرده است و این ارکان، محدود شده‌اند و تحت نظارت مرجعی قرار می‌گیرند که حتی با وسیع‌ترین تفسیر ممکن از قانون اساسی نمی‌توان آن را واجد اختیارات نظارتی تا این حد گسترده دانست. به گونه‌ای که رکن اصلی قانونگذاری کشور، یعنی مجلس شورای اسلامی، و نماد حق حاکمیت مردم، ملزم به تبعیت از مرجع دیگری می‌شود که جایگاه او در قانون اساسی چنین نیست.

یادداشت‌ها

۱. اصل یکصدودهم - وظایف و اختیارات رهبر:

الف - تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

ب - نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

ج - ...

۲. شایان ذکر است که در ماده ۱۸۷ قانون برنامه توسعه، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، به قوه قضائیه اجازه داده شده است نسبت به تأیید صلاحیت فارغ‌التحصیلان رشته حقوق جهت صدور مجوز تأسیس مؤسسات، و حقوق برای آنان اقدام کند. تعداد ۱۴۳ تن از نمایندگان مجلس در تاریخ ۱۳۸۰/۸/۱ با تقدیم طرح دوفوریتی اصلاح ماده ۱۸۷ پیشنهاد کردند وظیفه فوق از قوه قضائیه، سلب، و به کانون‌های وکلای دادگستری واگذار شود. طرح مزبور در جلسه علنی، مطرح، و کلیات آن تصویب شد و در جلسه بعد رسیدگی به آن ادامه یافت و همه پیشنهادهای نمایندگان رد شدند؛ لذا پیشنهاد جدیدی مبنی بر لغو ماده ۱۸۷ از قانون برنامه، مطرح، و تصویب شد (۱۳۸۰/۸/۱۶).

دبیر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۰/۹/۹ طی نامه شماره ۸۰/۲۱/۲۷۱۵ در خصوص طرح لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اعلام کرد: طرح فوق در جلسه ۱۳۸۰/۹/۸ مطرح شد و نظر شورا به این شرح اعلام می‌شود: «با توجه به بند ۶ فصل ۱ اقتصادی، سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه، لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه، مغایر با «اصل سیاست‌های کلی مذکور در اصل (۱۱۰) قانون اساسی شناخته شد.» (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی، جلسه ۱۵۹، اداره تدوین مذاکرات).

۳. اختطار قانون اساسی آقای جعفر گلپایز، نماینده ساروجبلاغ و طالقان: اختطار من ناظر به نظر

شورای محترم نگهبان در رد طرح لغو ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم است...، اولاً در اصل (۱۱۰) سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص تعیین می‌شود، مصداق‌های آن مشخص می‌شود و وقتی آنها از باب مشاوره به مقام معظم رهبری فرستادند، از طریق مقام معظم رهبری طبق اصل (۱۱۰) ابلاغ می‌شود... بنابراین با سیاست‌های کلی نظام مفایرت ندارد. سیاست‌های کلی نظام هم اعلام نشده...، این واقعاً دارد یک بدعت می‌شود که بخواهد شورای محترم نگهبان... یعنی برخلاف اصل صریح قانون اساسی است که گفته فقط باید با قانون اساسی و شرع انطباق و تطبیق بدهد. بنابراین من از همکاران عزیزم می‌خواهم که در این مورد یک مقدار با دقت عمل کنند.

رئیس مجلس: کل تذکر یا اخطار آقای گل‌باز این بود که شورای محترم نگهبان مسئولیتش در رابطه با این است که خلاف شرع و خلاف قانون اساسی نباشد، اینکه آمده گفته کل مخالفت با سیاست نظام است، اولاً سیاست نظام هنوز مشخص و معین نشده برای اینکه در خود مجمع مصلحت هم دارد بررسی می‌شود. شورای محترم نگهبان اگر نظر خاصی دارد مرحمت بفرمایند اینجا ابلاغ کنیم، چون آنها باید جواب بدهند (مشروع مذاکرات مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی، جلسه ۱۶۸).

۴. اصل نود و چهارم قانون اساسی: کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف مدت دو روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی بررسی کند و چنانچه آن را مغایر ببیند، برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.

۵. اصل هشتاد و پنجم: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند؛ ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت

آزمایشی اجرایی شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود.

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 و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر

به ترتیب مذکور در اصل نود و هشتم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۶. اصل یکصد و هفتاد و سوم: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل یکصد و دوازدهم، مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس شورای اسلامی را 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 می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود، اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌کند. مقررات مربوط به مجمع را خود اعضا، تهیه، و تصویب می‌کنند و به تأیید مقام رهبری می‌رسد.

۸. احکام واقعی اولی احکامی هستند که موضوع آنها عنوان اولی و افعال مکلفان است، مانند وجوب نماز و زکات و ادای دین، حرمت اتلاف مالی و حلیت بیع و تجارت و نظایر آنها. این احکام ربیع احکام ثانویه (مانند حرج و لاضرر) به عنوان تبدیل موضوع (نه تغییر حکم و بقای

موضوع) قابل رفع است.

۹. احکام ثانویه احکامی هستند که موضوع آنها، بعد از عجز عمل، تکلیف اولی، جزو اعمال مکلفان است. اهمّ این احکام عبارت‌اند از لاضرر، لاضرر، ضرورت، اضطرار و تعارض اهمّ و مهم.

۱۰. اصل نود و چهارم: 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 اجرا است.

۱۱. موضوعاتی که در اجرای بند ۸ اصل ۱۱۰ به تصویب مجمع رسیده است عبارت‌اند از:

- قانون نحوه وصول مطالبات بانک‌ها، مصوب ۶۸/۱۰/۵

- تعزیرات حکومتی بخش دولتی، مصوب ۶۹/۹/۲۷

- حق کسب، پیشه یا تجارت، مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۲۵

- قانون تشکیل محکمه انتظامی قضات، مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۲

- حل معضل ماده ۱۲ قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۷۰/۱۱/۳۰

کتابنامه

اداره کل قوانین و مقررات کشور. ۱۳۶۹. مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام.

قاضی، دکتر ابوالفضل. اسفند ۱۳۶۸. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. ج ۱. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

هاشمی، دکتر محمد. ۱۳۶۸ و ۱۳۷۲. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۲.