

## بررسی کارکردی مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی

علیرضا سایبانی<sup>۱</sup>، سید عبدالله علوی<sup>۲</sup>

### چکیده

مجمع تشخیص مصلحت نظام به منظور حل اختلاف میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۸ با فرمان رهبری ایجاد شد. از ابتدای امر تا زمان بازنگری قانون اساسی به عنوان یک تأسیس حقوقی البته بدون جایگاه قانونی تلقی می‌گردید. بدین منظور و برای قانونی شدن آن پس از فرمان بازنگری در قانون اساسی سال ۱۳۶۸ تحت عنوان مجمع تشخیص، با سه وظیفه حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان، حل معضلات نظام و مشاوره در اموری که رهبری ارجاع می‌کند، مورد شناسایی قانون اساسی قرار گرفت. بدین ترتیب در بازنگری قانون اساسی حاکمیت با نهاد نوینی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام مواجه شد. کارکردهای گوناگون این نهاد در نظام حقوقی کشورمان، آن را به یکی از اثرگذارترین نهادها تبدیل کرده است. در این میان دو سوال قابل تأمل است: مصلحت چیست؟ ماهیت حقوقی مجمع چیست؟ این مقاله درصدد شناسایی این عوامل است.

**کلمات کلیدی:** مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصلحت، شورای نگهبان، اصل ۱۱۲ قانون اساسی.

<sup>۱</sup> دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس (نویسنده مسئول)

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس

## مقدمه

نگهبان است. نظارت بر این محدودیت‌ها، برای مجلس راهی جز تبعیت باقی نمی‌گذاشت (هاشمی، ۱۳۸۵: ۷۳۴).

اما در جریان عمل، به دلیل مخالفت‌های مکرر شورای نگهبان با مصوبه‌های مجلس و اصرار مجلس بر ضرورت این مصوبه‌ها، این دو نهاد قانونی در عمل رودرروی یکدیگر قرار گرفتند. به عبارت بهتر مصالح نظام در مقابل موازین شرعی به نحو قابل توجهی خودنمایی کرد (همان). بدین ترتیب وجود این مشکلات باعث فرمان ایجاد مجمع تشخیص مصلحت نظام و شناسایی این نهاد توسط قانون اساسی در بازنگری خود شد. مبنای چنین تأسیسی بطور عمده رعایت احتیاط شرعی در حل اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی است (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۰: ۲۵۰).

## مفهوم مصلحت

در قانون اساسی تعریفی از مفهوم مصلحت نشده است، اما از آنجایی که ایران نظامی اسلامی است می‌بایست برای درک این مفهوم به مستندات اسلامی رجوع کرد. در دیدگاه اسلام، خداوند که خالق بشر است، احکام و مقررات فردی و اجتماعی را که برای زندگی اجتماعی او مقرر نموده به او ابلاغ کرده است. در هر یک از این احکام و مقررات حکمت، فلسفه و دلیلی نهفته است که مسلماً خیر و سعادت بشر را به دنبال دارد. در برخی از موارد دلایل و یا نتایج احکام برای انسان‌ها بیان گردیده که اصطلاحاً به آن فلسفه احکام می‌گویند (همان، ۲۵۲). امام خمینی (ره) حکومت و حفظ نظام اسلامی را از

بر طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، 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 می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. در این اصل سه موضوع برای مجمع پیش‌بینی شده است، که موضوع اول حل اختلاف میان مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام جزء وظایف ذاتی مجمع است و دو موضوع دوم و سوم که رهبری به آن ارجاع می‌دهد به نظر جنبه مشاوره داشته و نظر نهایی با مقام رهبری است. در این پروژه به بررسی موضوع اول، حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان خواهیم پرداخت. بر طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، در جمهوری اسلامی ایران قوای حاکم با سه عنوان قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه مورد شناسایی قرار گرفته است که هر یک وظایف خاص خویش را انجام می‌دهند. قوه مقننه در میان دیگر قوا از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. در وضع قوانین مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی حق قانونگذاری دارد. اصل ۷۱ قانون اساسی در وضع این قوانین برای مجلس شورای اسلامی دو محدودیت توسط قانون اساسی مقرر کرده است. یعنی محدودیت در امور شرعی (اصل ۴) و حدود مقرر در قانون اساسی (اصل ۷۲)، که تشخیص رعایت این محدودیت بر عهده شورای



این بوده است که مبدا مجمع قدرت قانونگذاری پیدا نماید و برخلاف نظر امام خمینی در فرمان بازنگری به صورت قدرتی در عرض قوای دیگر درآید (مشروح مذاکرات، ۳۶۸-۳۷۷). در نظر دیگری آمده است که مصوبات مجمع برعکس مصوبات مجلس دائم و ثابت نیست و نفس دوام و ثبات در مصوبات مجلس و تأیید شورای نگهبان و موقت بودن امر در مجمع بهترین دلیل بر این است که مصوبات مجمع براساس قانون ضرورت دارد (همان، ۸۳۸). با تمام بحث‌های صورت گرفته، حاصل کار شورای بازنگری در قانون اساسی اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.

### حکم تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام

بنا به نظر فقهی امام خمینی (ره) حفظ حکومت اسلامی دارای اهمیت بسیار زیادی است و از احکام اولیه اسلام به شمار می‌رود، لذا در مواقع تلاقی اجرا یک حکم اولیه یا مصالح نظام اسلامی، حفظ مصلحت نظام مقدم است. لذا در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ امام خمینی فرمان تشکیل مجمع را صادر نمودند. در این نامه آمده است، گرچه به نظر اینجانب پس از طی این مراحل زیر نظر کارشناسان که در تشخیص این امور مرجع هستند، احتیاج به این مرحله نیست، لکن 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 و حضرات: خامنه‌ای، هاشمی، اردبیلی، توسلی، موسوی خوئینی‌ها و میرحسین موسوی و وزیر مربوط برای تشخیص مصلحت نظام اساسی تشکیل

احکام اولیه اسلام می‌دانند و آنرا مقدم بر تمام احکام فرعی می‌شمارند (امام خمینی، ۱۳۷۸: ۴۵۲). لذا از آنجا که مصالح نظام و اسلام اقتضا می‌نماید بنا به همان اصول که قبلاً مورد اشاره قرار گرفت آنرا مقدم بر سایر امور می‌دانند. به همین دلیل است که مصلحت نظام را امری واقعی و قابل تشخیص معرفی کرده‌اند. در جمهوری اسلامی ایران تشخیص مصلحت بر عهده رهبری است.

### منشأ پیدایش مجمع تشخیص مصلحت نظام

قبل از بازنگری قانون اساسی، تمهید و توجیهی در خصوص تقسیم احکام و نحوه حل مشکل در مواردی که اجرا احکام اولیه عملاً مقدور نیست، ننموده بود، اما در اجرای قانون اساسی مشکلاتی پدید آمد. شورای نگهبان که بر طبق قانون اساسی وظیفه نظارت بر مصوبات مجلس را بر عهده دارد، بنا به وظیفه قانونی خود پاره‌ای از مصوبات مجلس شورای اسلامی را خلاف شرع اعلام می‌نمود و لذا طرح‌ها و لوایح مورد نظر دولت که بعضاً بر مبنای مصالح و ضروریات و واقعیات موجود در جامعه فراهم شده بود تصویب نمی‌گردید که این باعث واکنش‌هایی می‌گردید، لذا امام سعی در حل این معضلات نمود که این باعث شکل‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام گردید. به هنگام بررسی تشکیل مجمع و شناسایی آن در قانون اساسی نظرات متنوعی میان اعضای شورای بازنگری ابراز شد. در برخی از نظرها، ضمن آنکه وجود مجمع برای حل معضلات و تشخیص مصالح جامعه امیر مفیدی دانسته شده، نگرانی خاطر

با تأمل در پاسخ امام (ره) عناصر مصلحت را می‌توان بازشناخت: امور اثرگذار در حفظ نظام جمهوری اسلامی که نتیجه نبودن یا نقض کننده آنها به اختلال در نظام منتهی می‌شود. بنابراین مصوبه مجلس شورای اسلامی باید امری اثرگذار در حفظ نظام جمهوری اسلامی را در برداشته باشد که حتی با وجود مغایرت ظاهری با احکام اولیه نبودن آن موجب اختلال در نظام شود. توسل به عنصر مصلحت نظام باید با توجیه اختلال و احتمالی در نظام همراه باشد.

رویکرد دیگری نیز در مورد مصلحت در نظام حقوقی ما می‌تواند مطرح شود. این جنبه را با تأمل در دستور مجمع تشخیص مصلحت نظام به تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ می‌توان دریافت؛ گرچه به نظر پس از طی این مراحل زیر نظر کارشناسان که در تشخیص این امور مرجع هستند، احتیاج به این مرحله نیست اما برای غایت احتیاط، در صورتی که بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان شرعاً و قانوناً توافق حاصل نشود مجمعی مرکب از ... برای تشخیص مصلحت نظام اساسی تشکیل می‌شود. آنچه از این دستور استنباط می‌شود اینکه تشخیص مصلحت فرع بر اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است. به بیان دیگر ابتدا باید اختلاف میان دو نهاد پدید آید و قانونگذار نظر مرجع صیانت از قانون اساسی و قواعد شرعی را نپذیرد و سپس مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان داور براساس معیار مصلحت نظام بین آنها داوری کند. با مراجعه به مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی این استنباط نیز دیده می‌شود، زیرا اعضا موقعیت مجمع تشخیص

گردد. حضرت امام مصلحت نظام را از امور مهمی می‌داند که گاهی غفلت از آن موجب شکست اسلام می‌گردد.

## وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام

### الف) حل اختلاف

#### ۱- ماهیت حقوقی حل اختلاف

اصل آن است که تحلیل هر کارکرد منوط به بازشناسی ماهیت حقوقی آن است. از این رو برای تحلیل این نهاد پیش از هر چیز به بازشناسی کارکرد تشخیص مصلحت در اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نیازمندیم.

#### - رابطه مصلحت و حل اختلاف

ورود واژه مصلحت در نظام حقوقی ما، پاسخ ۱۹ مهرماه ۱۳۶۰ حضرت امام (ره) به نامه رئیس وقت مجلس شورای اسلامی درباره اختلاف با شورای نگهبان در مورد لایحه اراضی شهری می‌تواند عناصر مصلحت را به خوبی نمایان کند. آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی دخالت دارد که فعل یا ترک فعل آن موجب اختلال نظام می‌شود و آنچه ضرورت دارد که ترک آن یا فعل آن مستلزم فساد است و آنچه فعل یا ترک آن مستلزم حرج است، پس از تشخیص موضوع به وسیله اکثریت وکلای مجلس شورای اسلامی، با تصریح به موقت بودن آن، مادام که موضوع محقق است و پس از رفع موضوع خود به خود لغو می‌شوند، مجازند در تصویب و اجرای آن و باید تصریح شود که هر یک از متصدیان اجرا از حدود مقرر تجاوز کند، مجرم شناخته می‌شود.



شرعی دانست. باید عنوان کرد صیانت از قواعد شرعی در ابتدا توسط شورای نگهبان وجود دارد که این صیانت منبع آن همان احکام اولیه است و اصرار مجلس کار دوم صیانت از قواعد شرعی که باید گفت منبع آن احکام ثانویه و مبتنی بر مصلحت است. اما مبنای هر دو سازوکار یعنی احکام اولیه و احکام ثانویه با محوریت ولایت فقیه است، که توسط مجمع تشخیص مصلحت احکام ثانویه اعمال می‌شوند.

#### - جایگاه مجمع در حل اختلاف

در جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان دو نظریه قابل بررسی است: جایگاه نخست، مجمع تشخیص به عنوان مرجع تجدیدنظر در نظریه‌های شورای نگهبان است و در جایگاه دوم می‌توان وی را به عنوان داور مورد نظر قرار داد. مرجع تجدید نظر:

این نظریه را می‌توان این چنین بیان نمود که مجلس شورای اسلامی ذینفع در تصویب مصوبه خویش در شورای نگهبان بوده و هنگامی که شورای نگهبان از این امر امتناع می‌ورزد، مرجع اولیه می‌تواند به مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان مافوق شورای نگهبان شکایت نماید (یزدی، ۱۳۷۵: ۱۲۷). تصمیم مجمع در این زمینه قطعی است. دلیل بر این ادعا نظریه شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲ شورای نگهبان است: هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت مربوط به اختلاف نظر

مصلحت نظام را، حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در کنار مشاوره با رهبری نظام و حل معضلات تلقی می‌کردند. بنابراین باید گفت مجمع تشخیص به عنوان نماینده رهبری بین این دو نهاد داوری می‌کند.

#### - تبعات حل اختلاف

بر طبق اصول قانون اساسی وظیفه اصلی مجلس شورای اسلامی قانونگذاری است و وظیفه شورای نگهبان نظارت شرعی و قانونی بر این قانونگذاری است و می‌دانیم که صیانت از قانون اساسی در مرحله‌ای بالاتر از قانونگذاری قرار دارد. پرسش اصلی این است که آیا میان قانونگذاری مجلس و نظارت شورای نگهبان امکان بروز اختلاف وجود دارد یا خیر؟ و آیا در صورت بروز اختلاف مجلس می‌تواند بر نظر خود اصرار ورزد. قبل از بازنگری در قانون اساسی، امکان اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان توسط قوه مؤسس پیش‌بینی نشده بود، اما از صورت مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به نظر می‌رسد، شورای نگهبان مافوق قانونگذار است. از منظر ماهیت حقوقی کارکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام در طول کارکرد قانونگذاری قرار دارد، اما نمی‌توان آن را در طول کارکردی شورای نگهبان قرار داد. باید گفت کارکرد شورای نگهبان صیانت شرعی نسبت به احکام اولیه است اما برعکس کارکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام صیانت از شرع در قالب احکام ثانویه و مبتنی بر مصلحت در جامعه است. اصرار مجلس بر مصوبه خود به منزله اختلاف با شورای نگهبان نمی‌باشد، بلکه آن را می‌توان تغییرساز و کار صیانت از قواعد

شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده باشد، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.

داوری:

مجلس شورای اسلامی به عنوان مدعی و شورای نگهبان به عنوان مدعی علیه به مجمع مراجعه می‌کنند. مجمع نیز در مقام قضاوت یا داوری، با معیار تشخیص مصلحت نظام اقدام به تأیید نظر مجلس شورای اسلامی یا رد آن درباره مصلحت بودن یا نبودن می‌پردازد (احمدی، ۱۳۸۳: ۱۲۳). حق داوری مجمع تشخیص مصلحت نظام در مسائل متنازع بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان مبتنی بر آن است که قدرت تشخیص مجمع بیشتر از توان تشخیص مجلس شورای اسلامی است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۴: ۳۸۴). به نظر می‌رسد این استدلال ساده‌انگارانه راه را یکسره به خطا رفته و تشخیص مجمع را به تشخیص موضوعی صرف (از نوع کارشناسی) تقلیل داده و حال آنکه لازمه فلسفه حاکم بر کارکرد مجمع تشخیص حکم به عنوان عنصر اساسی آن است. در مبنای مشروعیت مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز دلیل دیگری برای داور بودن مجمع دانسته می‌شود با این استدلال که مبنای مشروعیت تشخیص مصلحت مجلس شورای اسلامی، حاکمیت ملی است و مصلحت‌اندیشی برخاسته از حاکمیت ملی چگونه می‌تواند توسط جمعی معدود و غیرمنتخب از سوی مردم نقض شود (همان، ۳۸۵). طرفداران این نظریه بطور عام بر محدودیت این کارکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان تأکید دارند. از

دیدگاه آنها، شأن حل کردن اختلاف توسط مجمع و مناسب حکم و موضوع اقتضا می‌کند که مجمع تنها در موارد اختلاف می‌تواند دخل و تصرف کند (شریعتی، ۱۳۸۰: ۱۴۲). عده‌ای از حقوقدانان، مجمع تشخیص مصلحت نظام را به عنوان داور ناشی از ساختار دو رکنی قوه مقننه در کشورمان می‌دانند. به عقیده آنها، اختلاف و تنش حقوقی در این مرجع دو رکنی امری قابل پیش‌بینی است، به ویژه زمانی که جایگاه دو رکن یک قوه به صورت روشن و مشخص تبیین نشده باشد و اولویت و برتری یکی بر دیگری تصریح نشده باشد (موسی زاده، ۱۳۸۸: ۸۴).

#### ب) مشورت به رهبری

در قانون اساسی برای مجمع تشخیص مصلحت نظام دو شأن مشورتی را قائل شده است که در بند اول اصل ۱۱۰ و اصل ۱۷۷ مورد اشاره قرار گرفته است.

#### ۱- مشاوره در تعیین سیاست‌های کلی نظام

تعیین سیاست‌های کلی نظام بر طبق قانون اساسی از جمله وظایف و اختیارات رهبری است. بر طبق بند اول اصل ۱۱۰، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد شناسایی قرار گرفته است.

#### ۲- مشاوره در اصلاح یا متمیم قانون اساسی

براساس اصل ۱۷۷ قانون اساسی، 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 در این اصل هیچ‌گونه ضمانت اجرای حقوقی در اجرای نظر مشورتی مجمع پیش‌بینی



کند (مشروح مذاکرات بررسی قانون اساسی، ۸۳۹).

بدین ترتیب مجمع تشخیص مصلحت مسئول حل معضلات نظام شد. در این مصوبه عبارت حل معضلات نظام بدون ذکر مصادیق، مبهم و کلی به نظر می‌رسد تا جایی که می‌توان آن را در هر موردی از اختیارات قوای سه‌گانه دخالت داد (هاشمی، ۱۳۸۵: ۵۵۲). به موجب بند ب ماده ۲۷ آئین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۶۷: در مورد معضل که از سوی مقام معظم رهبری ارجاع می‌شود، پس از طرح و توضیح مسأله وزیر یا رئیس دستگاه مربوط که معضل را مطرح کرده است توضیح خواهد داد و سپس دو موافق و دو مخالف اظهار نظر خواهند کرد و آنگاه رأی‌گیری به عمل خواهد آمد. همچنین نتایج تبادل نظرها و رأی‌نهایی مجمع به محضر مقام رهبری خواهد رسید تا برای چگونگی ابلاغ آن اقدام یا اطلاع تصمیم‌گیری شود و به مجمع اعلام گردد (بند ب ماده ۳۰).

### سایر وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام

الف) بر طبق اصل ۱۷۷ قانون اساسی، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام عضویت در شورای بازنگری قانون اساسی را به عهده دارند.

ب) در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند. تا هنگام معرفی رهبر، شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را بطور موقت به عهده می‌گیرد و

نگردیده است. اما می‌توان بیان داشت که رهبر در قبول یا رد نظر مشورتی مجمع بطور اختیاری عمل می‌نماید.

### ۳- حل معضلات نظام

حل معضلات نظام از وظایف مقام رهبری است. بر طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی: حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌گیرد. براساس اصل حاکمیت قانون، وظایف و اختیارات نهادهای زیرمجموعه حاکمیت بطور منطقی توزیع شده است، بطوری که هیچ اموری در جامعه بی‌تکلف نمی‌ماند (زارعی، ۱۳۸۳). بروز حل معضلات نظام مربوط به زمان جنگ ۸ ساله ایران و عراق به دلیل مشکلات خاص سیاسی بروز پیدا کرد که حل این معضلات از طرف مقام رهبری به روسای قوای سه‌گانه سپرده می‌شد، اما در این میان بروز مشکلاتی از جمله اختلاف سلیقه و یا عدم تفاهم موجب ناهماهنگی‌هایی می‌شد که می‌طلبید این معضلات در یک نهاد

مخصوصی مورد بررسی قرار گیرد. در سال ۱۳۶۶ و پس از بازنگری در قانون اساسی این وظیفه بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت. موضوع حل معضلات نظام در فرمان ۱۳۶۸/۰۲/۰۴ بازنگری قانون اساسی مورد توجه امام خمینی قرار گرفت.

در مشروح مذاکرات، دلیل توجیهی عمده‌ای که ارائه شد این بود که ممکن است معضلات و مشکلاتی پیش آید که راه حل قانونی برای آن وجود نداشته باشد و یا از راه قانونی نتوان آن را حل کرد و یا حل عادی آن به کندی صورت می‌گیرد. بنابراین برای خروج از این بن‌بست، مقام و مسئولی لازم است که بتواند به سرعت گره‌گشایی



مجمع هر دو هفته یکبار تشکیل می‌شود (ماده ۲۱) و ممکن است جلسه فوق‌العاده نیز تشکیل شود (ماده ۲۲).

## ۲- دبیرخانه مجمع

به منظور تنظیم کار کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های خاص و برقراری ارتباط با دستگاه‌های مسئول دولتی و نهادها و موسسات عمومی غیردولتی و استفاده کامل از فرآورده‌های کارشناسی آنها و نیز ارتباط مستمر با شوراهای مشورتی و نظارت بر کارهای اداری و کارشناسی کمیسیون‌ها و ایجاد گنجینه اطلاعات کارآمد از مطالعات و تحقیقات و گزارش‌های مهم کارشناسی مربوط به مسائل ایران و جهان و همچنین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است و پیگیری آنها و نیز ابلاغ مصوبات و تصمیم‌ها و تدوین صورت مشروح مذاکرات و دیگر امور اداری و اجرایی مجمع دبیرخانه مجمع تشکیل می‌شود (مهرپور(الف)، ۱۳۸۸: ۱۴۵). مسئولیت دبیرخانه با دبیر مجمع است که ریاست دبیرخانه را بر عهده دارد (ماده ۳۱). به موجب ماده ۳۴، دبیر مجمع برای اداره امور دبیرخانه و کمیسیون‌ها و نظارت و پیگیری تصمیمات و سیاست‌های مورد تأیید مقام رهبری و دیگر امور اداری و مالی مجمع، تشکیلات لازم را تدوین می‌کند و به تأیید ریاست مجمع می‌رساند.

## ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام مرکب از اعضای ثابت و متغیر که براساس اصل ۱۱۲ توسط مقام رهبری منصوب می‌گردند. در اولین حکم صادره توسط امام خمینی

چنانچه در این مدت یکی از آنان به هر دلیل نتواند انجام وظیفه نماید، فرد دیگری به انتخاب مجمع، با حفظ اکثریت فقها در شورا به جای وی منصوب می‌گردد. همچنین در خصوص وظایف بندهای ۱، ۲، ۳، ۵، ۱۰ و قسمت‌های (د) و (ه) و (و) بند ۶ اصل ۱۱۰، پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند.

## اداره مجمع تشخیص مصلحت نظام

### ۱- کمیسیون‌ها

مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای ۵ کمیسیون تخصصی دائمی است که هر کدام از تعدادی از اعضای مجمع تشکیل می‌شود. این کمیسیون‌ها عبارتند از:

الف) کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی؛

ب) کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی؛

ج) کمیسیون زیر بنایی و تولیدی؛

د) کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری؛

هـ) کمیسیون حقوقی و قضایی.

همچنین در مواردی که اقتضا شود کمیسیون‌های خاصی از بین اعضای مجمع و به انتخاب مجمع تشکیل خواهد شد. بر طبق ماده ۶، به استثنای رئیس مجمع، هر یک از اعضا مجمع لزوماً باید در یک کمیسیون و در صورت تمایل در دو کمیسیون عضویت داشته باشند.

هر کمیسیون دارای یک رئیس، یک نایب رئیس و یک منشی خواهد بود که منشی ممکن است از خارج مجمع نیز انتخاب شود (ماده ۷). جلسات کمیسیون‌ها حداقل دو هفته یکبار تشکیل می‌شود (ماده ۸). جلسات عادی





مصلحت نظام آن مصوبه را با در نظر گرفتن مصلحت نظام تأیید می‌کند، مصوبه رد شده توسط شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی اعلام کرده (مهرپور (ب)، ۱۳۸۰: ۶۹) و مجمع تشخیص مصلحت نظام آن مصوبه را با در نظر گرفتن مصلحت نظام تأیید می‌کند، مصوبه رد شده توسط شورای نگهبان مشروعیت می‌یابد و می‌تواند تمامی اقدامات انجام شده در اساس آن مصوبه را مشروع کند (زنجانی و موسی‌زاده ۱۳۸۶: ۳۶۰).

در مورد مصوبات مجمع ابهاماتی وجود دارد که خلاصه آن به قرار زیر است:

الف) آیا مصوبات مجمع قانونی تلقی می‌شود؟  
 ب) آیا مجمع می‌تواند پس از تصویب و ابلاغ مصوبات خود درباره آنها تجدیدنظر کند؟  
 ج) اگر ابهامی در مفهوم مصوبات مجمع وجود داشت، رفع ابهام و تفسیر مصوبه با خود مجمع است و یا مجمع دیگر؟

ه) آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند مصوبات مجمع را رد یا نقض کند؟

و) آیا مصوبات مجمع می‌تواند خارج از موازین شرعی باشد؟

باید توجه داشت تمامی این ابهامات از آن جا ناشی می‌شود که قانون در عرف حقوقی کشور تعریف مشخصی ندارد و معلوم نیست که قانون به معنای عام، امر لازم‌الاجرا است و یا مفهوم خاصی ملانند مصوبه مرجع خاص را دارد؟ شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود به شماره ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۳/۳۱ به ابهامات زیر پاسخ داده است:

مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷، ۱۴ نفر به عنوان اعضا مجمع منصوب شده‌اند. این اشخاص عبارت بودند از فقهای شورای نگهبان بطور کلی، رئیس جمهور، رئیس مجلس و رئیس شورای عالی قضایی و نخست وزیر که همگی فقط با ذکر نام مطرح گردیده‌اند و نیز وزیر مربوطه و برخی از اشخاص دیگر نیز قید شده‌اند (صرامی، ۱۳۸۰: ۶۷). پس از رحلت امام (ره) مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۲ بیست نفر را به ترتیب زیر به عنوان اعضا مجمع منصوب نمودند:

الف) فقهای شورای نگهبان؛

ب) روسای قوای سه‌گانه؛

ج) وزیر مربوطه؛

د) رئیس کمیسیون مجلس شورای اسلامی؛

ه) ۹ نفر از اشخاص با ذکر نام؛

مدت عضویت این افراد برای مدت ۳ سال بود.

همچنین مقام رهبری به تاریخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ طی حکمی ترکیب جدید مجمع را به ترتیب زیر اعلام نمودند:

الف) شخصیت‌های حقوقی عضو شامل روسای سه‌گانه، فقهای شورای نگهبان و وزیر یا رئیس دستگاه مربوطه؛

ب) شخصیت‌های حقیقی عضو که تعداد ۲۵ نفر می‌باشند.

### مجمع در شورای نگهبان

مصوبات مجمع در حدود اختیاراتی که دارد معتبر و مشروعیت‌بخش است بنابراین در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی اعلام کرده و مجمع تشخیص

### نتیجه‌گیری

مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند مستقلاً در مواد قانونی مصوب خود تجدیدنظر نماید. تفسیر مواد قانونی مصوب مجمع در محدوده تعیین مراد با مجمع است، اما اگر مجمع در مقام توسعه یا مصوبه خود باشد مستقلاً نمی‌تواند اقدام نماید (فقیه، ۱۳۸۴: ۸۳). مطابق اصل ۴ قانون اساسی، مصوبات مجمع نمی‌تواند مخالف موازین شرع باشد در مقام تعارض نسبت به اصل قانون اساسی موردنظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور، مصوبه مجمع نظام حاکم است (معاونت حقوقی ریاست جمهوری ۱۳۹۲: ۱۸۷). شورای نگهبان در اینباره نکاتی را به وضوح اعلام و رفع ابهام کرده و از آن جمله اطلاق عنوان قانون در مصوبات مجمع است که حاکی از تفسیر موسع این واژه است و نیز مجمع را به عنوان نهاد قانونگذار ابتدایی در عرض مجلس شورای اسلامی نپذیرفته است و بنابراین صلاحیت تجدیدنظر و تفسیر را برای مجمع به رسمیت شناخته است. همچنین اصل ۴ را بر مصوبات مجمع حاکم دانسته و خروج مجمع از چارچوب موازین شرعی را به هر حال ناروا شمرده و صلاحیت مجمع در نقص اصول قانون اساسی را منحصر به موارد اختلاف مجلس یا شورای نگهبان دانسته و به صراحت امکان رد، نقض، تغییر، تفسیر، نسخ و ابطال مصوبات مجمع توسط نهاد دیگر را نفی کرده است (همان، ۱۸۸).

با توجه به اصل ۱۱۲ قانون اساسی، از آنجایی که اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان قابل حل نیست وجود مجمع تشخیص مصلحت نظام، برای خروج از بن‌بست، حل معضل نظام ضروری به نظر می‌رسد. مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای صلاحیت تام برای رسیدگی به موضوع‌های اختلاف و یا همه جانبه مصوبه مورد اختلاف نیست، بلکه صلاحیت مجمع تشخیص محدود به تصمیم‌گیری در رابطه با موضوعات اختلافی است. مفاد نظریه شماره ۱۳۸۳/۳۰/۷۵۴۷ مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۱۰ شورای نگهبان نیز این صلاحیت محدود را تأیید می‌کند. به تبع این صلاحیت محدود مجمع صالح نیست تا مصوبه مجلس را جز در موارد جزئی تغییر دهد. به بیان دیگر صلاحیت گسترده مجمع در این رابطه نه تجدید نظر بلکه قانونگذاری قلمداد خواهد شد که با قانون اساسی تعارض آشکار می‌یابد. همچنین فحوی اصل ۱۱۲ قانون اساسی قوه مؤسس، عبارت؛ تشخیص مصلحت را بکار برده است و نظریه مرجع تجدیدنظر برای مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند توجیه مناسبی باشد. همچنین مطابق بند ۲ نظریه ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۰۳/۰۳ شورای نگهبان، مواد قانونی مصوب مجمع در محدوده تبیین مواد با مجمع است، در اینجا باز هم یکی دیگر از ویژگی‌های حکم دآوری به چالش کشیده می‌شود. وظیفه مجمع پس از اعلام تصمیم در مورد تشخیص مصلحت تمام نمی‌شود بلکه بازهم صلاحیت تفسیر موارد مبهم در مصوبه آن باقی می‌ماند. بدیهی است که این صلاحیت تفسیری که



نوعی صلاحیت تکمیلی مانند قانونگذار است با صلاحیت داوری تفاوت آشکار دارد.

۱۳- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۸)، «مفهوم مصلحت نظام و جایگاه قانونی آن»، **مجله حکومت اسلامی**، شماره ۴۴.

۱۴- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۵)، **حقوق اساسی**، تهران: انتشارات میزان.

۱۵- یزدی، محمد (۱۳۷۵)، **قانون اساسی برای همه**، جلد اول، تهران: انتشارات امیرکبیر.

### فهرست منابع

۱- احمدی، علی (۱۳۸۳)، **مجمع تشخیص مصلحت نظام**، جلد اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

۲- خمینی، روح‌الله (۱۳۷۸)، **صحیفه امام**، جلد ۲۰، تهران: نشر امام خمینی.

۳- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳)، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، **مجله راهبرد**، شماره ۳۴.

۴- زنجانی، عمید (۱۳۸۵)، **کلیات حقوق اساسی**، جلد اول، تهران: انتشارات مجد.

۵- شریعتی، صادق (۱۳۸۰)، **بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام**، جلد اول، قم: بوستان کتاب.

۶- صرامی، سیف‌اله (۱۳۸۰)، **احکام حکومتی و مصلحت**، تهران: مرکز تحقیقات مجمع.

۷- **صورت مشروح مذاکرات شورای قانون اساسی (۱۳۶۸)**، جلد دوم، تهران: انتشارات مجلس.

۸- فقیه، محمد باقر (۱۳۸۴)، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت کجاست؟»، **مجله راهبرد**، شماره ۳۶.

۹- **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**.

۱۰- محسنی، فرید و نجفی اسفاد، مرتضی (۱۳۸۰)، «بررسی حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران»، **مجله دیدگاه‌های حقوقی**، شماره ۲۱ و ۲۲.

۱۱- مهرپور، حسین (الف) (۱۳۸۸)، **مختصر حقوق اساسی**، جلد اول، تهران: انتشارات دادگستر.

۱۲- مهرپور، حسین (ب) (۱۳۸۰)، **مجموع آراء شورای نگهبان**، جلد دوم، تهران: نشر شورای نگهبان.



پښتو ښکته علمون انساني و مطالعات فرېښتې  
پرتال جامع علمون انساني