

مجمع تشخیص مصلحت نظام؛

زمینه‌های پیدایش، منازعات گفتمانی و قانونمندی

احمد دوست‌محمدی*

استادیار گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

محمد مهدی باباپور

استادیار گروه معارف اسلامی دانشکده الهیات و ادیان دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۲۴ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۲/۲۲)

چکیده:

با وجود پیش‌بینی نهادها و سازمان‌های گوناگون زمامداری، براساس نظام تفکیک قوا با نظارت رهبری و تعیین حقوق و وظایف هر یک در قانون اساسی ۱۳۵۸، تجربه چندین ساله نشان داد که انجام وظیفه و اتخاذ تصمیم در برخی از امور با رعایت کامل قانون به راحتی قابل اعمال نیست. در این مدت، بن‌بست‌ها و تنش‌هایی در کشور به وجود آمد که حل و فصل و رفع آن برای تثبیت اصل نظام ضروری می‌نمود. «مجمع تشخیص مصلحت نظام» نهادی است که پس از پاره‌ای چاره‌جویی‌های موردی با ابتکار و به موجب فرمان ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ امام خمینی (ره) تأسیس شد و در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ جایگاه قانونی یافت. در این مقاله، بسترهای پیدایش منازعات گفتمانی در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در جهت تثبیت و قانونمندی این اصل مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی:

مصلحت، گفتمان، ضرورت، احکام حکومتی، ولایت فقیه

مقدمه

گرچه با وجود رهبری در نظام جمهوری اسلامی، تدوین‌کنندگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ تشکیلاتی جداگانه برای حل اختلاف بین دو رکن قوه مقننه (مجلس و شورای نگهبان) تعریف نکرده بودند؛ ولی استمرار اختلاف‌ها که از حالت معمول خارج و به روندی مکرر تبدیل شده بود عملاً باعث ورود رهبری به مباحث درونی قوه مقننه به عنوان یک روش شد و حضور ایشان را در مسیر قانون‌گذاری به طور محسوس افزایش داد. روشن بود که چنین روشی با دیدگاه بنیانگذار جمهوری اسلامی مبنی بر پرهیز از ورود مستقیم و گسترده در حوزه وظایف قوای سه‌گانه تناسب نداشت و به لحاظ ساختاری نیز مناسب نبود.

امام خمینی برای حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان ابتدا مجلس را به «نظرخواهی از کارشناسان با مراعات احکام اسلام» و «مشورت با شورای نگهبان قبل از تصویب قوانین» و شورای نگهبان را به «در نظر گرفتن احکام ثانویه و ضرورت‌ها در انطباق مصوبات» توصیه کرد. اما علی‌رغم تدابیر فوق اختلاف‌ها همچنان باقی ماند و ضرورت ایجاد تشکیلاتی برای اجرایی کردن دیدگاه‌های رهبر انقلاب در مسائل گوناگون از جمله حل معضلات نظام کاملاً احساس می‌شد.

مجمع تشخیص مصلحت نظام، نهادی است که پس از پاره‌ای چاره‌جویی‌ها، با ابتکار و به موجب فرمان ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ امام خمینی (ره) تأسیس شد و در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ قوت قانونی یافت. در این مقاله، ابتدا بسترهای تاریخی و زمینه‌های شکل‌گیری مجمع تشخیص بررسی می‌شود و سپس به منازعات گفتمان‌های فقهی - سیاسی که در شورای بازنگری قانون اساسی مطرح شده پرداخته و در پایان به وظایف عمده آن اشاره خواهد شد.

بسترهای شکل‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام

ضرورت تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام از اختلاف بین دو نهاد مهم مملکتی یعنی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان ناشی می‌شد؛ اختلافی که از بستری قانونی برخاسته و کشور را با مشکلات متعدد مواجه کرده بود.

قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ صلاحیت عام تدوین تمامی قوانین مورد نیاز جامعه را در انحصار مجلس شورای اسلامی قرار داده بود. از طرف دیگر، تمامی قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد. بنابراین، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر بر عهده شورای نگهبان است.

به منظور تحقق و تضمین حاکمیت معیارهای شرع و قانون اساسی تمامی مصوبات مجلس

شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان نیز موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق با موازین اسلامی و قانونی اساسی بررسی و اظهار نظر نماید و چنانچه آنها را مغایر با قانون اساسی و شرع تشخیص دهد باید برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند؛ در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست.

به هنگام تدوین قانون اساسی، حاکمیت شرع و قانون اساسی بر مصوبات مجلس بدون تصور کمترین اشکال پیش‌بینی شده بود و در رابطه طولی مجلس و شورای نگهبان برای مجلس راهی جز تبعیت از نظر شورای نگهبان باقی نمی‌ماند.

اما در جریان عمل، به خاطر اعلام مخالفت‌های مکرر شورای نگهبان با مصوبات مجلس به دلیل مغایرت با شرع و قانون اساسی و اصرار مجلس بر ضرورت مصوبات خود با در نظر گرفتن مصالح و مقتضیات کشور؛ دو نهاد قانونی عملاً رو در روی یکدیگر قرار گرفتند. به عبارت دیگر، «مصالح نظام» در مقابل «موازین شرعی» به گونه ای فزاینده آشکار گردید.

اختلاف نظرها بین مجلس و شورای نگهبان پیدا شد. دولت و مجلس، لوایح و طرح‌هایی را تهیه و تصویب می‌کردند که گاه جنبه بنیادی داشت و نظمی جدید را پایه گذاری می‌کرد؛ ولی شورای نگهبان در قالب قواعد و موازین شناخته شده فقهی آنها را مخالفت با شرع و مغایر با قانون اساسی اعلام می‌کرد (عمید زنجانی، ۱۳۶۹، ص ۶۶۷).

این اختلاف نظرها، گاهی ریشه در تراحم احکام اولیه و ثانویه و گاهی در تراحم احکام حکومتی و احکام اولیه داشت (مهرپور، ۱۳۷۴، ص ۴۸).

چالش‌های دو نهاد مهم مملکتی درباره قانون تحدید مالکیت ارضی، قانون کار و حدود اختیارات دولت بستر را برای تشکیل «مجمع تشخیص مصلحت نظام» فراهم آورد.

۱- قانون تحدید مالکیت ارضی

سرآغاز اصلی مناقشات مجلس، دولت و شورای نگهبان، لایحه اصلاحات ارضی و بند «ج» بود که در سال ۱۳۶۰ آشکار شد.

این لایحه به منظور حل معضل «زمین» مطرح شد که در بسیاری از مناطق کشور مشکلاتی را برای انقلاب به وجود آورده بود. به منظور حل این مسایل در فروردین ۱۳۵۸ بنابر پیشنهاد دولت موقت قانون «جلوگیری از تصرف عدوانی اراضی کشاورزی» به تصویب شورای انقلاب رسید و در شهریور ۱۳۵۸ قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی مزروعی از تصویب شورا گذشت؛ اما چون قانون مزبور عمدتاً جهت تثبیت مالکیت و واگذاری اراضی موات تنظیم شده بود، جواب‌گوی مساله زمین نشد (میلانی، ۱۳۷۶، ص ۱۷۲). در نتیجه، در فروردین ۱۳۵۹ قانون دیگری در زمینه واگذاری اراضی مزروعی به تصویب شورای انقلاب رسید. در این لایحه

زمین‌ها به چهار دسته (الف، ب، ج، د) تقسیم‌بندی شده بود که شامل زمین‌های موات، مصادره شده، دایر و بایر می‌شد. بر اساس لایحه مزبور، مسوولیت اجرای این قانون به عهده ستاد مرکزی و هیات هفت نفره محول شد. لکن به علت مخالفت‌ها و فشار مخالفان و وقوع جنگ اجرای بندهای «ج» و «د» آن متوقف و اجرای مجدد این قانون منوط به تصویب قانون جدید توسط مجلس گردید. این قانون در واقع نتیجه بررسی طرحی بود که سه تن از فقها (آیت الله مشکینی، آیت‌الله منتظری و آیت‌الله بهشتی) با حمایت امام خمینی (ره) تدوین کرده بودند و در شورای انقلاب نیز به تصویب رسید.

اصل و اساس این قانون بر «نظریه مالکیت مشروع و محدود» مبتنی بود که اعتقاد به محدودیت اراضی مالکین داشتند (بیگی نسوان، ۱۳۸۷، ص ۶۴). مخالفین طرح، ضمن استدلال به مبانی فقهی «عدم محدودیت مالکیت» و حرام بودن واداشتن اجباری افراد برای چشم پوشی از مالکیت خود، معتقد بودند این قانون موجب آشوب در بسیاری از مناطق روستایی و کاهش تولیدات کشاورزی خواهد شد (بیگی نسوان، ۱۳۸۷، ص ۶۴).

بر این اساس، با وجود تاکید امام، اجرای بند «ج» و «د» متوقف شد تا مجلس به آن رسیدگی نماید مجلس در اسفند ۱۳۶۰ کلیات طرح قانون واگذاری و احیای اراضی مزروعی را از تصویب گذراند. اما این قانون مورد تایید شورای نگهبان قرار نگرفت و مفاد بند «ج» و «د» مغایر با روح اسلام تشخیص داده شد.

مجلس شورای اسلامی هم به دنبال آن بود تا توجیهی شرعی برای آن مصوبه بیابد و مجوزی برای تصویب قانون مزبور تحت عنوان احکام ثانویه و مصلحت پیدا کند.

نامه ۶۰/۷/۵ حجت الاسلام هاشمی رفسنجانی، رئیس وقت مجلس شورای اسلامی به امام خمینی (ره) با این هدف نگاشته شده و در قسمتی از آن آمده بود:

«قسمتی از قوانین که در مجلس به تصویب می‌رسد به لحاظ تنظیمات کلی امور و ضرورت حفظ مصالح یا دفع مفاسدی که بر حسب احکام ثانویه به طور موقت باید اجرا شود و در واقع مربوط به اجرای احکام و سیاست‌های اسلام، و جهاتی است که شارع مقدس راضی به ترک آنها نمی‌باشد» (مهرپور، ۱۳۷۴، ص ۴۸).

امام خمینی (ره) در تاریخ ۶۰/۷/۱۹ چنین پاسخ دادند:

"آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی دخالت دارد که فعل یا ترک 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 می‌شود، مجازند در تصویب و اجرای آن، و باید تصریح شود که هر یک از

متصدیان اجرا از حدود مقرر تجاوز نمود مجرم شناخته می‌شود...» (امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ص ۲۹۷). این اجازه که در آن، امام برخی اختیارات ولی فقیه را به نمایندگان منتخب مردم تفویض کردند، موجب واکنش‌هایی در میان برخی از فقها از جمله آیت الله گلپایگانی شد. ایشان ضمن تاکید بر اینکه احکام اولیه توانایی حل مشکلات اقتصادی را دارند نسبت به تفویض اختیار از سوی امام خمینی (ره) به مجلس اظهار نگرانی کردند (صحیفه امام، ۱۳۶۰، ص ۳۱۱).

امام خمینی (ره) در ۱۳۶۱/۱۱/۲۲ خطاب به مجلس شورای اسلامی خواستار استفاده از کارشناسان معتمد و متدین در تشخیص موضوعات برای احکام ثانویه شد و اعلام کرد:

«با تشخیص $\frac{۲}{۳}$ مجلس شورای اسلامی که مجتمعی از علمای اعلام و مجتهدان و متفکران و متعهدان به اسلام هستند، در موضوعات عرضه که تشخیص آن با عرف است، با مشورت از کارشناسان، حجت شرعی است که مخالفت با آن بدون حجت قویترین خلاف طریقه عقلاست» (امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ص ۳۲۱).

اعضای شورای نگهبان علی‌رغم مخالفت باطنی با سکوت در مقابل چنین مصوبه‌هایی، زمینه قانونی اجرای نهایی آن را مطابق با اصل نود و چهارم قانون اساسی فراهم می‌آورد.

۲- قانون کار

پس از پیروزی انقلاب اسلامی تدوین مقررات جدید کار ضروری می‌نمود. از این رو در سال ۱۳۵۸ تلاش‌هایی برای تنظیم و پیش نویس قانون کار آغاز شد و سرانجام در سال ۱۳۶۱ نخستین پیش نویس قانون کار از سوی وزیر وقت کار و امور اجتماعی انتشار یافت که چالش‌های مختلف فکری بین گروه‌های اسلام‌گرا و گفتمان‌های فقهی - سیاسی را در مجلس، دولت و شورای نگهبان برانگیخت.

این اختلافات باعث شد که پیش نویس لایحه در هیات دولت به تصویب نرسد و بار دیگر هیاتی مامور تهیه پیش نویس دیگر برای قانون کار شد. این هیات پس از یک سال بحث و بررسی، پیش نویسی جدید تهیه کرد که در بهمن ماه ۱۳۶۲ در منتشر شد.

پیش نویس مزبور در اردیبهشت ۱۳۶۴ برای تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و پس از دو سال بررسی در کمیسیون‌های تخصصی مجلس، سرانجام در آبان ۶۶ به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسید و برای اظهار نظر به شورای نگهبان فرستاده شد.

اما شورای نگهبان ماده نخست مصوبه مجلس را رد کرد که در آن همه کارفرمایان، کارگران، کارگاه‌ها، موسسات تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی که به هر نحو از امکانات دولتی مثل ارز، انرژی، مواد اولیه و اعتبارات بانکی استفاده می‌کردند، مکلف به تبعیت از مقررات قانون کار شده بودند.

این شورا اکثر مواد این مصوبه را از آن جهت که برای کارفرمایان تعهدات و الزاماتی خارج از قرار داد منعقد شده بین او و کارگر ایجاد می‌کند، خلاف شرع دانسته و خواستار اصلاح آنها گردید (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۶۹، ص ۱۰۹۴).

این بار منازعه فقهای شورای نگهبان و مجلس ریشه در احکام ثانویه نداشت بلکه تراحم قوانین حکومتی با احکام اولیه و در نتیجه حل معضلات نظام به شکل جدید مطرح شد. در همان ایامی که لایحه کار در شورای نگهبان مورد بررسی قرار می‌گرفت وزیر وقت کار طی نامه‌ای از امام خمینی (ره) استفسار کرد:

«آیا می‌توان برای واحدهایی که از امکانات و خدمات دولتی و عمومی، مانند آب، برق، تلفن، سوخت، ارز، مواد اولیه، بندر، جاده، اسکله، سیستم اداری، سیستم بانکی و غیره به نحوی از انحاء استفاده می‌نماید، اعم از اینکه این استفاده از گذشته بوده و استمرار داشته باشد و یا به تازگی به عمل درآید، در ازای این استفاده شروط الزامی را مقرر نمود» (مهرپور، ۱۳۷۱، ص ۵۶)؟

امام خمینی (ره) در پاسخ کوتاه خود در تاریخ ۶۶/۹/۱۶ چنین اظهار نظر کردند: «در هر دو صورت چه در گذشته و چه حال، دولت می‌تواند شروط الزامی را مقرر نماید» (مهرپور، ۱۳۷۱، ص ۵۶).

اما فتوای امام خمینی نتوانست تغییری در نظر شورای نگهبان به وجود آورد و حتی زمانی که حضرت امام در پاسخ به نامه دبیر وقت شورای نگهبان بار دیگر بر نظر پیشین خود تاکید ورزیدند در نظر شورای مزبور تغییر به وجود نیامد و این شورا همچنان بر نظر خود که مبنی بر خصوصی بودن روابط کار و در نتیجه عدم جواز مداخله دولت در این روابط بود، پافشاری کرد (امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ص ۴۳۵).

۳- حدود اختیارات دولت

فتاوی امام در مباحث مزبور به مباحث گسترده درباره میزان و حدود اختیارات دولت از سوی گروه‌های مختلف سیاسی از مجلس و خارج از مجلس منجر شد که از نظر تئوریک بسیار با اهمیت بود و زمینه را برای طرح مسایلی دیگر همچون اختیارات مطلقه دولت در تعیین مصالح اجتماعی فراهم آورد.

در این باره، به دنبال فتوای امام، دبیر شورای نگهبان تعریضاً نامه‌ای به شرح زیر خطاب به امام نوشت که در آن آمده بود:

«از فتوای صادره از ناحیه حضرتعالی که دولت می‌تواند در ازای استفاده از خدمات و امکانات دولتی... هر گونه نظام اجتماعی، اقتصادی، کار، عائله، بازرگانی، امور شهری،

کشاورزی و غیره را با استفاده از این اختیار جایگزین نظامات اصلیه و مستقیم اسلام قرار دهد و خدمات و امکاناتی را که منحصر به او شده است و مردم در استفاده از آنها مضطر یا شبه مضطر می‌باشند وسیله اعمال سیاست‌های عام و کلی بنماید و افعال و تروک مباحه شرعیه را تحریم یا الزام نماید. بدیهی است در امکاناتی که در انحصار دولت نیست و دولت مانند یک طرف عادی عمل می‌کند و یا مربوط به مقرر کردن نظام عام در مسایل عامه نیست و یا مربوط به نظام استفاده از خود آن خدمت است جواز این شرط مشروع و غیر قابل تردید است. اما در امور عامه و خدماتی که به دولت منحصر شده است به عنوان شرط مقرر داشتن نظامات مختلف که قابل شمول نسبت به تمام موارد و اقشار و اصناف و اشخاص است موجب این نگرانی شده است که نظامات اسلام از مزارعه، اجاره، تجارت، عائله و سایر روابط به تدریج عملاً منع و در خطر تعویض و تغییر قرار بگیرد و خلاصه استظهار این اشخاص که می‌خواهند در برقرار کردن هر گونه نظام اجتماعی و اقتصادی، این فتوی را مستمسک قرار دهند به نظر آنها باب عرضه هر نظام را مفتوح نموده است. بدیهی است همانطوری که در همه موارد نظر مبارک راهگشای عمومی بوده، در این مورد نیز رافع اشتباه خواهد شد» (روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۳۶۶، ص ۳).

امام در پاسخ دبیر شورای نگهبان نوشتند:

«دولت می‌تواند در تمام مواردی که مردم استفاده از امکانات و خدمات دولتی می‌کنند با شروط اسلامی و حتی بدون شرط، قیمت مورد استفاده را از آنان بگیرد و این جاری است در جمیع مواردی که تحت سلطه حکومت است و اختصاص به مواردی که در نامه وزیر کار ذکر شده است، ندارد. بلکه در «انفال» که در زمان حکومت اسلامی امرش با حکومت است، می‌توان بدون شرط الزامی این امر را اجرا کند و حضرات آقایان محترم به شایعاتی که از طرف استفاده جویان بی بند و بار یا مخالفان با نظام جمهوری اسلامی پخش می‌شود، اعتنایی نکنند که شایعات در هر امری ممکن است» (امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ص ۴۱).

به دنبال این پرسش‌ها و پاسخ‌ها که مطرح شد، امام جمعه تهران (مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای) در خطبه‌های نماز جمعه تهران به همین بحث اشاره کردند و تحلیلی از نظر امام را ارائه دادند مبنی بر اینکه:

«امام که فرمودند دولت می‌تواند شرط الزامی را بر دوش کارفرما بگذارد، این هر شرطی نیست آن شرطی است که در چارچوب احکام پذیرفته شده اسلام است و نه فراتر از آن» (امام خمینی، ۱۳۷۸، ص ۴۶۳).

امام در نامه‌ای ضمن نقد این نظریه، اختیارات مطلقه حکومت اسلامی که در واقع تاکیدی بر مبسوط الید بودن حکومت در راستای مصالح عمومی بود، اشاره کردند که به دلیل اهمیتش

همه نامه را ذکر می‌شود:

«تعبیر به آنکه اینجانب گفته‌ام حکومت در چارچوب احکام الهی دارای اختیار است به کلی بر خلاف گفته‌های اینجانب بود. اگر اختیارات حکومت در چارچوب احکام فرعی الهیه است، باید عرض حکومت الهی و ولایت مطلقه مفوضه به نبی اسلام (ص) یک پدیده بی معنا و محتوا باشد. باید عرض کنم حکومت که شعبه‌ای از ولایت مطلقه رسول الله (ص) است، یکی از احکام اولیه است؛ و مقدم بر تمام احکام فرعی، حتی نماز و روزه و حج است. حاکم می‌تواند مسجد یا منزلی را که در مسیر خیابان است خراب کند و پول منزل را به صاحبش رد کند. حاکم می‌تواند مساجد را در موقع لزوم تعطیل کند، و مسجدی را که ضرر باشد، در صورتی که رفع بدون تخریب نشود، خراب کند. حکومت می‌تواند قراردادهای شرعی را که خود با مردم بسته است، در موقعی که آن قرارداد مخالف مصالح کشور و اسلام باشد، یکجانبه لغو کند و می‌تواند هر امری را چه عبادی و یا غیر عبادی است که جریان آن مخالفت مصالح اسلام است، از آن مادامی که چنین است جلوگیری کند.

حکومت می‌تواند از حج، که از فرایض مهم الهی است، در مواقعی که مخالف صلاح کشور اسلامی است موقتاً جلوگیری کند، آنچه گفته شده است تا کنون، و یا گفته می‌شود که شایع است، مزارعه و مضاربه و امثال آنها را با آن اختیارات از بین خواهد رفت، صریحاً عرض می‌کنم که فرضاً چنین باشد، این از اختیارات حکومت است و بالاتر از آن هم مسایلی است، که مزاحمت نمی‌کنم».

نامه فوق یکی از نقاط عطف در تاریخ جمهوری اسلامی است که به همراه مباحث فکری مزبور (بین رهبر انقلاب با شورای نگهبان و دیگر شخصیت‌های سیاسی انقلاب) مجموعه‌ای ارزشمند را تشکیل می‌دهند و پیامدهای نظری بسیار مهم را در سال‌های بعد به دنبال داشت. این مباحث محورهای فکری مهم بود که صف‌بندی نیروهای سیاسی در حول مخالفت و موافقت با آنها شکل جدید به خود گرفت که به خوبی این صف‌بندی‌ها در مجلس مشهود بود و همچنین همین دیدگاه امام مبنای تصویب تشکیل مجمع تشخیص مصحلت در بازنگری قانون اساسی قرار گرفت.

سرانجام این قضیه به نامه‌ای ختم شد که در بهمن ماه ۶۶ از سوی آقایان موسوی اردبیلی، سیدعلی خامنه‌ای، احمد خمینی، میر حسین موسوی و اکبر هاشمی رفسنجانی به امام خمینی نوشته و در آن از ایشان خواسته شد ضمن ایجاد مرجع یا مجمعی، در اختلاف مجلس و شورای نگهبان حکم حکومتی را بیان کند. متن نامه چنین است:

«در سایه اظهارات اخیر آن وجود مبارک، از لحاظ نظری مشکلاتی که در راه قانونگذاری و اداره جامعه اسلامی به چشم می‌خورد بر طرف شده، و همان گونه که انتظار می‌رفت این

راهنمایی‌ها مورد اتفاق نظر صاحب‌نظران قرار گرفت. مسأله‌ای که باقی مانده شیوه اجرایی اعمال حق حاکم اسلامی در موارد احکام حکومتی است. در حال حاضر لوایح قانونی ابتدا در وزارتخانه‌های مربوط، و سپس در کمیسیون مربوط در دولت، و سپس در جلسات هیات دولت مورد شور قرار می‌گیرد و پس از تصویب در مجلس، معمولاً دو شور در کمیسیون‌های تخصصی دارد، که با حضور کارشناسان دولت و بررسی نظرات متخصصان که معمولاً پس از اعلام و انتشار به کمیسیون‌ها می‌رسد انجام می‌شود و معمولاً یک لایحه در چند کمیسیون به تناسب مطالب، مورد بررسی قرار می‌گیرد. دو شور هم جلسه علنی دارد، که همه نمایندگان و وزرا یا معاونان و وزارتخانه‌های مربوط در آن شرکت می‌کنند، و به تناسب تخصص‌ها اظهار نظر می‌کنند و پیشنهاد اصلاحی می‌دهند و اگر کار به صورت طرح شروع شود، گرچه ابتدا کارشناسی دولت را همراه ندارد، ولی در کمیسیون‌ها و جلسه عمومی، همانند لوایح، کارشناسان مربوط نظر خود را مطرح می‌کنند. پس از تصویب نهایی، شورای نگهبان هم نظرات خود را در قالب احکام شرعی یا قانون اساسی اعلام می‌دارد. که در مواردی مجلس نظر آن‌ها را تأمین می‌نماید و در مواردی از نظر مجلس قابل تأمین نیست، که در این صورت مجلس و شورای نگهبان نمی‌توانند توافق کنند. همین جاست که نیاز به دخالت ولی فقیه و تشخیص موضوع حکم حکومتی پیش می‌آید. گرچه موارد فراوانی از این نمونه‌ها در حقیقت اختلاف ناشی از نظرات کارشناسان است که موضوع احکام اسلام یا کلیات قوانین اساسی را خلق می‌کند. اطلاع یافته‌ایم که جنابعالی در صدد تعیین مرجعی هستید که در صورت حل نشدن اختلاف مجلس و شورای نگهبان، از نظر شرع مقدس یا قانون اساسی یا تشخیص مصلحت نظام و جامعه حکم حکومتی را بیان نماید. در صورتی که در این خصوص به تصمیم رسیده باشید با توجه به اینکه هم اکنون موارد متعددی از مسایل مهم جامعه بلا تکلیف مانده، سرعت عمل مطلوب است» (امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ص ۱۵۵).

امام خمینی (ره) نیز در تاریخ ۶۶/۱۱/۱۷ پاسخی مرقوم فرمودند و دستور تشکیل مجمع تشخیص مصلحت را صادر کردند که متن فرمان چنین 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 نگهبان و حضرات حجج الاسلام: خامنه‌ای، هاشمی، اردبیلی، توسلی، موسوی خوئینی‌ها، و جناب آقای میر حسین موسوی و وزیر مربوط، بررسی تشخیص مصلحت نظام اسلامی تشکیل گردد؛ و در صورت لزوم... رای اکثریت اعضای حاضر این مجمع مورد عمل قرار گیرد. احمد در این مجمع شرکت می‌نماید تا گزارش این جلسات به اینجانب سریعتر

برسد. حضرات آقایان توجه داشته باشند که مصحلت نظام از امور مهمی است که گاهی غفلت از آن موجب شکست اسلام عزیز می‌گردد. امروز جهان اسلام نظام جمهوری اسلامی ایران را تابلوی تمام نمای حل معضلات خویش می‌دانند. مصحلت نظام و مردم از امور مهمی است که مقاومت در مقابل آن ممکن است که با اسلام پابرهنگان زمین را در زمان‌های دور و نزدیک زیر سؤال برد و اسلام آمریکایی مستکبرین و متکبرین را با پشتوانه میلیاردها دلار توسط ایادی داخل و خارج آنان پیروز گرداند. از خداوند متعال می‌خواهم تا در این مرحله حساس آقایان را کمک فرماید» (امام خمینی(ره)، ۱۳۷۸، ص ۲۱۷).

در تاریخ ۱۳۶۷/۶/۸، امام حدود اختیارات مجمع را در بازسازی پس از جنگ تعیین کردند و در ۶۷/۶/۱۳، حق تعزیرات حکومتی را به واسطه پایان یافتن جنگ از مجمع گرفتند. سپس جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی که در حدود ۹۷ بودند نامه‌ای به امام نوشتند و در آن بر نکاتی تأکید کردند:

۱- وجود ابهام در خصوص کیفیت کار مجمع؛ ۲- روال کار مجمع و حدود کیفیت صلاحیت آن در رفع اختلاف مجلس شورای نگهبان؛ ۳- تقدیم لایحه قانونی به این مجمع خالی از هرگونه تشریفات لایحه در دولت و مجلس؛ ۴- هر شخص و مقامی حتی غیرمسئول می‌تواند با پیشنهاد به مجمع برای کشور قانون جدیدی ایجاد کند متناقض با قبلی؛ ۵- پدید آمدن مراکز متعدد و موازی قدرت در کشور؛ ۷- مشکل آفرینی و موجب تزلزل نظام سیاسی کشور» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۸۳۶).

امام در پاسخ خود در ۶۷/۹/۷ مرقوم کردند:

«آنچه در این سال‌ها انجام گرفته است، در ارتباط با جنگ بوده است. مصحلت نظام و اسلام اقتضاء می‌کرد تا گره‌های کور قانونی سریعاً به نفع مردم و اسلام باز گردد». ایشان در هشتم دی ماه ۱۳۶۷ هم طی نامه‌ای به اعضای مجمع چند نکته را متذکر می‌شوند:

۱. از آنجا که وضعیت جنگ به صورتی درآمد است که هیچ مساله‌ای آن چنان فوریتی ندارد که بدون طرح در مجلس و نظارت شورای محترم نگهبان مستقیماً در آن مجمع طرح گردد؛

۲. آنچه تا کنون در مجمع تصویب شده مادام المصلحه به قوت خود باقی است؛

۳. آنچه در دست تصویب است اختیار آن در صلاحدید خود مجمع است؛

۴. از این پس فقط در موارد اختلاف مجلس و شورای نگهبان، مجمع عمل کند؛

۵. تذکر پدران به اعضای شورای نگهبان که نقش زمان و مکان را در نظر بگیرد و

بحث‌های طلبگی را که تئوری است کنار بگذارید، تا اسلام در پیچ و خم‌های اقتصادی و نظام

اجتماعی و سیاسی متهم به عدم قدرت اداره جهان نگردد (پیشین، ص ۸۳۷).
در نهایت مجمع تشخیص مصلحت نظام در شورای بازنگری قانون اساسی ۶۸ با توسعه اختیارات جزو یکی از اصول قانون اساسی قرار گرفت، گر چه گفتمان های فقهی - سیاسی در این شورا منازعات سخت گفتمانی و رقابت جدی داشتند که به آنها می پردازیم.

مجمع تشخیص مصلحت نظام و منازعات فقهی - سیاسی در شورای بازنگری

مجمع تشخیص مصلحت نظام که با فرمان رهبری ایجاد شده بود از ابتدای امر تا زمان بازنگری قانون اساسی، به عنوان یک تاسیس سیاسی و بدون جایگاه قانونی تلقی می شد. بدین خاطر برای قانونی ساختن آن در فرمان بازنگری ۶۸/۲/۴ امام خمینی، تحت عنوان «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نظام و مشاوره با رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد» در ردیف ششم مسایل مورد بحث شورای مزبور قرار گرفت و در جلسه های بیست و دوم، سی و هفتم، سی و هشتم و چهلم مذاکرات شورا، جایگاه قانونی مجمع به تصویب نهایی رسید و به صورت اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی تجلی یافت.

ضرورت مجمع تشخیص مصلحت نظام

به هنگام بررسی موضوع در شورا، نظراتی متنوع ابراز شد که بیانگر منازعات گفتمان های فقهی - سیاسی بود که به آنها اشاره می شود:

۱- آیت الله امامی کاشانی در خصوص ضرورت مجمع تشخیص مصلحت نظام نظر دادند که با توجه به یک سطر عبارتی که حضرت امام در وصیت نامه مرقوم فرمودند اصلاً شان نزول مجمع تشخیص مصلحت نظام را دیگر بی فایده می بینم. و آن عبارت این است که شورای نگهبان در امور ضرورات کشور با توجه به احکام ثانویه و ولایت فقیه آن وظایف خودش را انجام بدهد. شورای نگهبان آگاه به مقتضیات زمان هستند و می توانند در احکام حکومتی و احکام ثانویه نظر بدهند. با این قانون اساسی و با این اختیاراتی که در وصیت نامه امام ملاحظه می کنیم مجمع تشخیص مصلحت نظام را برای اختلافات بین مجلس و شورای نگهبان بنده بی اثر می بینم این است که من با مجمع تشخیص مصلحت نظام کلاً مخالفم. مگر اینکه بگوییم حضرت امام فرموده اند راجع به غیر از این معضلات است و مشاوره در اموری است که بایستی با رهبری داشته باشد (پیشین، ص ۸۴۱).

۲- سخنان آیت الله یزدی در نقد سخنان آیت الله کاشانی این بود که ایشان در حقیقت مخالف با اصل وجود مجمع تشخیص مصلحت نظام بود. که این درست نیست ما از این مرحله گذشتیم که باید این مجمع بنا بر فرمایش امام در قانون اساسی بیاید حال وظایفش

چيست؟ بايد بحث شود. ثانياً ايشان اصرار دارند که همان کاری که به عهده مجمع است به عهده شورای نگهبان است که چنین نیست. شورای نگهبان وظیفه دارد مصوبات مجلس را در دایره شرع بررسی کند حال در قالب احکام اولیه یا ثانویه که هر دوی آنها شرع است اما حق مصلحت اندیشی ندارد. مصلحت اندیشی یعنی صرف نظر از قوانین اساسی صرفنظر از ضوابط شرعی. پس اصل وجود مفروغ عنه است گذشته از اینکه در دستور حضرت امام آن ۸ مورد آمده است یکی از آنها این مساله است که ايشان فرموده‌اند موضع قانونی‌اش را مشخص کنید. اشاره‌ای هم فرموده‌اند که این موضع قانونی‌اش تقریباً به عنوان بازوی مشورتی برای رهبری می‌تواند باشد. نویسنده جمله وصیتنامه و نویسنده دستور تعیین تکلیف مجمع تشخیص هر دو یکی هستند و ايشان می‌دانستند ولو نمی‌دانستیم پس اشکال وارد نیست (پیشین، ص ۸۵۳).

۳- آیت الله بیات ضمن موافقت با اصل وجود مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات و تشخیص مصالح جامعه، نگران این بودند که مبدا مجمع قدرت قانونگذاری پیدا کند و این بر خلاف نظر امام خمینی (ره) در فرمان بازنگری به صورت قدرتی در عرض قوای دیگر درآید، و در این جا دو سه تا کار بر عهده تشخیص مصلحت داده شده است که در عرض قوای دیگر است. بنده با این مخالفم. امام می‌گوید در عرض قوای دیگر نباید باشد. قانونگذاری نمی‌تواند داشته باشد. آن عبارت امام با این اصلی که تهیه شده تامین نمی‌شود (پیشین، ص ۸۵۴).

۴- آیت‌الله مومن در بیان شان وجود مجمع تشخیص مصلحت نظام گفته که مصلحت‌اندیشی کار مجلس است. وظیفه شورای نگهبان مصلحت‌اندیشی نیست. فلذا وقتی شورای نگهبان مصوبات واجد مصلحت اندیش را خلاف شرع تشخیص داد، اختلاف بین شورا و مجلس راساً قابل حل نیست. در این صورت برای خروج از بن بست و رفع محذور شرعی وجود مجمع برای حل معضل نظام ضروری است (مدنی، ۱۳۶۹، ص ۲۶۲).

در باب وجود مجمع تشخیص مصلحت نظام از یک طرف نظرات شدیداً مخالفی وجود دارد که «چطور مجلس، مصلحت را نفهمیده، شورای نگهبان متوجه نباشد و چند نفر که احتمالاً جمع قلیلی از همین نفرات هستند، مصلحت نظام را تشخیص بدهند. قرار گرفتن مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی یعنی از طریق قانون اساسی در جهت خلاف استقرار قانون قدم گذاشتن، یعنی اصول را نادیده گرفتن، یعنی مصالح و منافع کشور را به عهده مراکز مبهم گذاشتن، یعنی اجرای قوانین را معلق پنداشتن» (جعفری، ۱۳۷۲، ص ۵).

از طرف دیگر، عده ای مجمع تشخیص مصلحت نظام را مجلس شیخوخت نهایی رفع اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان می‌دانند (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۶۹، ص ۱۵۵۶). مجلس شورای اسلامی در این نظر مدعی است و شورای نگهبان مدعی

علیه و مجمع، قاضی یا داور است و نتیجه کار دو چیز است: ۱- تایید مصوبه مجلس شورای اسلامی؛ ۲- تایید نظر شورای نگهبان و شق ثالثی وجود ندارد.

در حقیقت، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام یک بازوری مشورتی برای مقام رهبری است که در صورت تعارض حق حاکمیت ملی در امر قانونگذاری و حق حاکمیت شریعت و یا قانون اساسی به تشخیص شورای نگهبان، رهبر می‌تواند به کمک این نهاد معضل نظام را حل و آن را از بن بست نجات دهد و حرف آخر را بزند. مجمع تشخیص مصلحت نظام حق تقنین ندارد چون: ۱- کارش «تشخیص مصلحت است» نه تقنین؛ ۲- طبق اصل ۵۸، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است؛ ۳- طبق اصل ۵۹، در مسایل مهم نیز می‌توان از همه پرسى تقنینی استفاده نمود؛ ۴- طبق اصل ۱۲۳، رییس جمهور موظف است مصوبات موضوع دو اصل ۵۸ و ۵۹ را امضا کند؛ ۵- امام خمینی (ره) هم در حکمشان برای بازنگری در قانون اساسی مرقوم کرده بودند به صورت قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد؛ ۶- نیز به فرموده امام اختیار قانونگذاری مجمع تنها به خاطر شرایط جنگی بود.

به هر حال همانطور که تاسیس شورای نگهبان بدین منظور بود که مبدا مجلس در تصویب قوانین به موازین شرع و قانون اساسی بی توجه باشد و آنها را نادیده بگیرد، تاسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز بدین منظور بوده که مبدا اصرار شورای نگهبان بر استنباط خود از موازین شرع و قانون اساسی، موجب بی توجهی به مصالح نظام اسلامی شود و گردش چرخ نظام حکومت را کند یا متوقف سازد. در واقع، کار مجمع تشخیص مصلحت نظام همان کار شورای نگهبان است. زیرا مجمع مزبور نیز نمی‌تواند بر قوانین خلاف شرع صحه بگذارد. در نهایت فرض بر این است که با دیدی بازتر به مسایل نگاه می‌کند و ضرورت‌های جامعه و مصالح و ملاحظات را در نظر می‌گیرد. بنابراین، اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختصاص به مجمع تشخیص مصلحت نظام گرفت. طبق آن اعضای ثابت و متغیر آن را رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع بوسیله خود اعضا تهیه، تصویب و به تایید مقام رهبری می‌رسد.

وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام

بر اساس مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی که با الهام از سخنان امام خمینی انجام شد، وظایف و اختیاراتی به شرح ذیل برای مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظر گرفته شده است.

۱- حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان

علت اولیه و اصلی تاسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، موضوع حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان است. همچنانکه اصل یکصد و دوازدهم بیان می‌دارد. همانطوری که قبلاً اشاره شد کار کارشناسی و مصلحت اندیشی بر اساس حاکمیت ملی بر عهده مجلس شورای اسلامی است، اما این امر با توجه به حاکمیت اسلام بر کلیه امور و شئون و سندیت قانون اساسی، لزوماً باید مقید به رعایت موازین اسلامی و اصول قانون اساسی است. بدین ترتیب که شورای نگهبان برای پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس با آنها اعمال نظارت می‌کند. در این صورت، اگر مصوبه مجلس مورد تایید شورای نگهبان قرار گیرد آن مصوبه به عنوان «مصلحت ملی و اجتماعی» امر به اجرا می‌شود. اما اگر مصوبه‌ای مورد تایید شورای نگهبان قرار نگیرد در این صورت خیر و صلاح جامعه در مقابل احکام اسلام و قانون اساسی قرار می‌گیرد.

به عبارت دیگر، مصلحت ملی و اجتماعی با موازین اسلامی یا قانون اساسی مانعاً الجمع می‌شوند که منجر به بن بست سیاسی خواهد شد. این معضل و بن بست ممکن است آن جامعیت و حاکمیت نظام را متزلزل و با خطر مواجه کند که نمی‌تواند به مصلحت باشد. در رویارویی «مصلحت اجتماعی» به ادعای مجلس با موازین شرعی» به نظر شورای نگهبان، این «مصلحت نظام» است که به عنوان مصلحت اهم باید شناسایی شود و به اجرا درآید. این امر نیاز به مرجع قانونی دارد که قانون اساسی آن را تحت عنوان «مجمع تشخیص مصلحت نظام» بیان کرده است.

چنانچه عمل حقوقی مجمع تشخیص مصلحت در تایید نظر شورای نگهبان باشد در این صورت، اجرای موازین شرعی و یا قانون اساسی در آن خصوص عین مصلحت نظام خواهد بود. اما اگر نظر مجمع، به هر دلیل، عدم تایید و یا رد نظر شورا باشد در آن صورت بر اساس یکی از دلایل ذیل اتخاذ تصمیم می‌نماید:

۱- با اتکا به عناوین و احکام ثانویه نظیر ضرورت، لاضرر، عسر و حرج، تعارض اهم و مهم و نظایر آن احکام لازم الاجرای اولیه برداشته می‌شود. البته برداشته شدن احکام اولیه به وسیله احکام ثانویه به عنوان تبدیل موضوع است نه تغییر حکم با بقا موضوع.

۲- با تشخیص مصالح عمومی، برای حفظ اصل نظام، بقای کشور، سلامت جامعه، تنظیم امور و نظایر آن احکام حکومتی بر سایر احکام فردی و اجتماعی بر مبنای مصلحت اهم مقرر و لازم الاجرا می‌گردد (مه‌پور، ۱۳۷۱، ص ۳۸).

حال آیا مجمع می‌تواند در صورت عدم تصویب رای مجلس یا شورای نگهبان خود نظر مستقلی بدهد؟ دو نظر وجود دارد:

الف: مجمع می‌تواند در صورت عدم تصویب رای شورای نگهبان یا مجلس، با ایراد اصلاح جزئی آن را تصویب می‌کند (هاشمی، ۱۳۷۵، ص ۷).

ب: نظر مجمع می‌تواند محتوای اصلاح و یا تغییر مفاد برخی از مواد باشد، اما متمیم و یا الحاق موادی دیگر، قانونگذاری تلقی می‌شود که خارج از اختیارات مجمع به نظر می‌رسد (ساسان‌نژاد، ۱۳۷۶، ص ۴۶).

۲- حل معضلات نظام

یکی از وظایف و اختیارات بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی عبارت است از «حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام». همانگونه که پیشتر گفته شد قبل از اصلاحات به عمل آمده در شورای بازنگری قانون اساسی، دلیل پیدایش مجمع حل مشکل در مواقع اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان بود اما عملاً در پاره‌ای از موارد، برخی معضلات نظام نیز مستقیماً از این طریق حل شد، یعنی بدون سپری شدن مسیر قانونگذاری در مجلس، مستقیماً از طریق مجمع اقدام شد.

در بازنگری قانون اساسی، حل معضلات نظام به عنوان یکی از وظایف مجمع تعیین شد؛ البته این موضوع در فرمان امام خمینی (ره) برای بازنگری قانون اساسی نیز تصریح شده است. در شورای بازنگری تلاش شد بن بست‌های اجرایی که ممکن است در موارد اضطرار یا فوری، مشکلی را برای نظام فراهم آورده با تشخیص رهبری از طریق این مجمع حل شود. لذا وظیفه مزبور برای مجمع تا آنجا قابل تحقق است که ضرورت و فوریت اقتضا نماید و اقدام از طریق عادی میسر، یا به مصلحت امر نباشد و الا در حال طبیعی باید از مجاری متعارف قانونی اقدام شود.

تجربه عملی حاکی از آن است که در موارد متعدد بدون وقوع اختلاف فی‌مابین مجلس و شورای نگهبان قوانین از طریق مجمع به تصویب رسیده است (صورت مشروح مذاکرات بازنگری، ۱۳۶۹، ص ۸۴۲).

ولی در این مورد باید توجه کرد که این روش صرفاً با تشخیص رهبری و در مواقع ضرورت و تنگناهای اجرایی نظام می‌باشد و الا در این حالت مجمع، خود نهادی مستقل در قانونگذاری و در کنار مجلس شورای اسلامی و به موازات آن به شمار خواهد آمد که این خود کاملاً مخالف و مغایر فلسفه وجود مجمع و دستور رهبر کبیر انقلاب اسلامی است. این موضوع مورد اتفاق اعضای شورای بازنگری قانون اساسی بوده است که مجمع در عرض قوای دیگر نبوده و قانونگذاری نمی‌کند.

اهمیت موضوع مزبور پیش از این تاریخ نیز مورد توجه مجلس شورای اسلامی و نهایتاً

رهبر انقلاب قرار گرفته و اظهار شده که ضرورت های زمان جنگ موجب عدول از طریق عادی بوده است.

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 سه گانه دخالت داد. به هر حال، تصمیمات مجمع در مقام «حل معضلات نظام» پس از ابلاغ، قطعی و لازم الاجرا است و بنا به نظر تفسیری شورای نگهبان «هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد، ابطال، نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد» (نظر تفسیری شورای نگهبان، ۱۳۷۲، ص ۲۵۰). ماهیت حقوقی مصوبات مجمع که به دنبال وقوع اختلاف فیما بین مجلس و شورای نگهبان در مجمع طرح می‌شود بر مبنای احکام ثانویه است. اما مواردی که رهبری برای حل معضل نظام موضوعی را به مجمع ارجاع می‌دهد در واقع معنای تفویض اختیار برای اعمال ولایت یا همان «احکام حکومتی» را به دنبال دارد.

۳- سایر وظایف و اختیارات

الف: مشاوره با رهبری

به موجب قسمتی از اصل یکصد و دوازدهم «مجمع تشخیص مصلحت نظام مشاوره در اموری را که رهبری به آن ارجاع می‌دهد» برعهده دارد. بنابراین، مجمع مزبور که اکثر اعضای آن را مقامات و مسوولین عالی مقام تشکیل می‌دهند به عنوان مشاور، مقام رهبری را یاری می‌نمایند. از جمله موارد مشاوره که قانون به آن تصریح کرده بدین شرح است:

۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۰)؛

۲. مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح و یا متمم قانون اساسی را به شورای بازنگری... پیشنهاد می‌نماید (اصل ۱۷۷).

ب: وظایف اتفافی

۱. نقش مجمع در تعیین فقیه شورای نگهبان در شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱)؛
۲. نقش مجمع در تصویب وظایف شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱)؛
۳. عضویت اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام در شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷).

نتیجه

تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام برخاسته از مفاهیم مختص نظام اسلامی ایران است، و سابقه‌ای به مفهوم جامع آن در سایر نظام‌های حقوقی ندارد. حتی در قانون اساسی ۱۳۵۸ ایران نیز پیش‌بینی نشده بود. ولی بدنبال چند سال تجربه عملی حکومت اسلامی «مجمع» ایجاد و پس از آن در اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ رسماً در قانون گنجانده شد. بطور کلی، صرف‌نظر از جزئیات و وظایف گوناگون آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام بر مبنای تشخیص ضرورت و مصلحت تصمیم‌گیری می‌نماید. البته نباید از خاطر برد که مبنای چنین تأسیسی آن چنان که امام خمینی (ره) مقرر داشته‌اند عموماً رعایت احتیاطات شرعی بوده است. چنانکه گذشت و الاً بدیهی است که «تشخیص مصلحت» در مفهوم حاکمیت نهفته است. در نظام‌های حقوقی جهان، حکومت بنا به مصلحت عامه و منافع عمومی تصمیم‌گیری می‌نماید و با همین استدلال است که به خود اجازه می‌دهد تا اقداماتی را انجام دهد که بعضاً در تعارض با حقوق خصوصی است.

بنابراین، دولت یا حکومت بنا بر مصلحت می‌تواند اقداماتی را در قلمرو سرزمینی خود انجام دهد که مبنای آن مصلحت است. معمولاً در نظام‌های مختلف این امر بوسیله قوه مقننه انجام می‌پذیرد. از آنجائیکه در نظام جمهوری اسلامی ایران حکومت مبتنی بر مکتب اسلام است، لذا مصلحت‌اندیشی قبل از آنکه متوجه دیگر مسائل و امور شود، معطوف به اصول و ضوابط و احتیاطات شرعی خواهد بود.

از این روی، گرچه در این نظام ولایت فقیه بعنوان بارزترین نشانه هویت اسلامی پذیرفته شده و تأمین‌کننده قوی‌ترین تضمین این هویت به حساب می‌آید، مع‌الوصف به اقتضای اصول و مفاهیم حقوقی و قواعد عمومی تشکیل حکومت و استمرار حاکمیت در مجرای قانون تأسیس چنین مجمعی برای پاسخ به مصالح نظام به معنای خاص کلمه پیش‌بینی شده است. لازم به ذکر است که کار مجمع، قانونگذاری نیست بلکه در موارد اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، صرفاً بر اساس مصلحت نظام و مقتضیات زمان، از بین دو نظر مخالف، یکی را انتخاب و اعلام می‌کند.

منابع و ماخذ:

۱. بیگی نسوان، حسین، (۱۳۸۷) اصلاحات اراضی در جمهوری اسلامی، فصلنامه ۱۵ خرداد، ش ۲۵.
۲. جعفری، محمد، (۱۳۷۲)، جایگاه قانونگذاری مجمع تشخیص مصلحت نظام، روزنامه سلام، ۱۳۷۲/۳/۱۲، ص ۵.
۳. جمهوری اسلامی، ۱۳۶۹/۱۰/۱۲، ص ۳.
۴. ساسان نژاد، امیر هوشنگ، (۱۳۷۶)، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشارات فردوس.
۵. صحیفه امام (ره)، (۱۳۷۸)، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ج ۱۵.
۶. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، (۱۳۶۹)، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، اداره تبلیغات و انتشارات، ج ۲.
۷. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۶۹)، حقوق اساسی ایران، تهران، سروش.
۸. مجموعه نظریات شورای نگهبان، (۱۳۶۹)، تهران، انتشارات اداره کل قوانین و مقررات کشور، ج ۲.
۹. مدنی، جلال‌الدین، (۱۳۶۴)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، سروش، چاپ دوم.
۱۰. مهرپور، حسین، (۱۳۷۱)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران، مؤسسه کیهان، ج ۳.
۱۱. مهرپور حسین، (۱۳۷۴)، دیدگاه‌های جدید مسایل حقوقی، تهران، اطلاعات، چاپ دوم.
۱۲. مهرپور، حسین، (۱۳۷۱)، مجمع تشخیص مصلحت نظام و جایگاه قانونی آن، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، مجله تحقیقات و حقوقی، شماره ۱۰.
۱۳. میلانی، علی، (۱۳۷۶)، «کشاوری ایران»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ش ۱۴۱-۱۴۲.
۱۴. نظر تفسیری ۵۲۱۸-۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان.
۱۵. هاشمی، محمد، (۱۳۷۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، قم، مجتمع آموزش عالی قم، چاپ دوم، ج ۲.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:

- «انقلاب اسلامی، تجدید حیات اسلام و نظریه برخورد تمدن‌ها»، سال ۸۰، شماره ۵۴؛ «ساکنان و صاحبان اولیه و اصلی سرزمین فلسطین»، سال ۸۲، شماره ۶۱؛ «ریشه های ایدئولوژیکی و تاریخی شکست طرح‌های صلح خاورمیانه» سال ۸۶، شماره ۱؛ «زمینه های گفتمانی عروج بنیادگرایی اسلامی در جهان عرب»، سال ۸۷، شماره ۳، «درآمدی بر زمینه های پیدایش و مبانی عقیدتی مسیحیت صهیونیستی»، سال ۸۸، شماره ۱؛ «بررسی ریشه های خشونت در الجزایر دهه ۹۰»، سال ۸۸، شماره ۳.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی