

نقدی بر مقاله «نظام قانون گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»

## جایگاه مجمع تشخیص مصلحت

### کجاست؟

مهندس محمدباقر فقیه

#### درآمد

۱۳۶۶/۱۷۱۷ از سوی حضرت امام و بر اساس

اختیارات ولی فقیه به منظور حل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به وجود آمد و سپس با ارجاع برخی معضلات به آن مجمع جهت بررسی راه حلها و وظایفش گسترده تر شد تا در سال ۱۳۶۸ که در بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی، با توجه به اهمیت وظایف و ظرفیتهای آن در متن قانون اساسی قرار گرفت.

تفاوت وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام در قبل از ورود به قانون اساسی و پس از آن به روشنی گویای جایگاه متفاوت آن نسبت به بدو تشکیل است بنابراین در بررسی عملکرد مجمع نباید نسبت به این تفاوتها غفلت نمود.

در مقاله حاضر کوشیده ام نوشتار جناب آقای دکتر زارعی که در نشریه راهبرد، شماره ۳۴ انتشار یافته است، به نقد در آورم. آقای دکتر زارعی در مقاله خود تحت عنوان «نظام قانون گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت» به مطالبی پرداخته اند که نقد و ارزیابی آنها می تواند برای خوانندگان فهیم راهبرد، مفید و مؤثر باشد؛ ان شاء الله. نویسنده این سطور ضمن احترام به پژوهشگران ارجمند، امیدوار است از نقدهای متقابل و نظرات ارزنده ایشان، بهره مند گردد.

#### ارزیابی

مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ

برخی انتقادهای به عملکرد فعلی مجمع مربوط به محدودیت اختیارات قبل از بازنگری است و غفلتاً به دوران پس از بازنگری تعمیم داده می‌شود. از جمله ورود مجمع به حیثه‌ی قانون‌گذاری که در مقاله‌ی مذکور نیز به آن اشاره شده است این مجمع در قبل از ورود به قانون اساسی وظیفه‌ی اصلی‌اش حل اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بوده و به همین دلیل شکل گرفته ولی چون برخی معضلات و مشکلاتی نیز به آن ارجاع می‌شده است موجب سوء تفاهمهایی گردیده که به عنوان نمونه می‌توان به نامه‌ی برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به حضرت امام در اعتراض به قانون‌گذاری توسط مجمع و خروج از وظیفه اصلی که حل اختلاف بوده اشاره نمود و دقیقاً به دلیل آن شرح وظایف، این اعتراضات مورد قبول حضرت امام قرار گرفت.

البته این موضوع را نمی‌توان مخالفت حضرت امام با ورود مجمع به موضوعات لاینحل دیگر علاوه بر اختلاف شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی دانست بلکه امام معتقد به قانونی نمودن وظایف مجمع بودند که این مهم حدود یک سال بعد در فرمان بازنگری قانون اساسی محقق گردید.

و بدین ترتیب مجمع تشخیص مصلحت نظام با جایگاه حقوقی هیئت مستشاری رهبر انقلاب که ضمناً در مواقع فوق‌العاده نیز دارای وظایفی است در ساختار نظام جمهوری اسلامی

با به عرصه‌ی وجود گذاشت. وظایف مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام طبق اصول ۱۱۰، ۱۱۲ و ۱۷۷ قانون اساسی عبارتند از: تعیین سیاستهای کلی نظام؛ حل معضلات؛ اموری که رهبری ارجاع می‌دهد؛ بازنگری یا تمیم قانون اساسی و نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام (حسب تفویض مقام معظم رهبری).

وظایف ذاتی که مجمع اختیار تصمیم‌گیری دارد و جزء موارد فوق‌العاده می‌باشد و حسب ضرورت موضوعیت پیدا می‌کنند. برابر اصول ۱۱۱، ۱۱۲ و ۱۷۷ عبارتند از: تشخیص مصلحت در موارد اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی - عضویت در شورای بازنگری قانون اساسی و ایفاء نقش در شورای موقت رهبری. جایگاه قانونی مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی جمهوری اسلامی به وضوح روشن است و ابهامی در آن وجود ندارد یعنی مشاور رهبری و ایفاء نقش در شرایط ویژه.

بدیهی است مجمع در مواردی که مشاوره می‌دهد در خصوص مشاوره‌ی خود پاسخگو بوده و مواردی که تصمیم‌گیری می‌کند در مورد تصمیم خود پاسخگو می‌باشد.

در بررسی عملکرد مجمع باید به موقعیت قانونی مجمع توجه داشت نمی‌توان ارائه مشورت در خصوص حل معضلات را ورود به حوزه‌ی قانون‌گذاری توسط مجمع تلقی نمود.

گذارده‌اند وظیفه‌ی مجمع در محدوده‌ی ساز و کار اجرای نظارت است و خود تصمیم‌گیر نیست بلکه نتیجه‌ی نظارت را به رهبر انقلاب گزارش می‌نماید.

بنابراین بر اساس آنچه که گفته شد مجمع در مورد سیاستهای کلان و معضلات برابر قانون عمل می‌کند و مشاوره می‌دهد و خارج از حیطه‌ی وظایف خود عمل نمی‌کند و تصمیم در مورد سیاستهای کلان و معضلات نظام به عهده‌ی رهبر انقلاب است.

در مورد ماهیت حقوقی مصوبات مجمع که در حوزه تصمیم‌گیری مجمع تا کنون صرفاً در حل اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان موضوعیت داشته است؛ باید به اصل ۱۱۲ قانون اساسی اشاره نمود. بر اساس این اصل 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؛ مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصلحت را تشخیص می‌دهد که این عبارت به روشنی وظیفه‌ی مجمع را فراتر از داوری و حکمیت تعریف کرده زیرا تشخیص مصلحت نمی‌تواند محدود و مقید باشد و ممکن است فراتر از موارد اختلافی باشد تا بتواند به طور قاطع اختلاف را حل کند. چنانچه تصمیم مجمع را محدود به داوری در محدوده‌ی اختلاف بدانیم آن‌گاه تشخیص مصلحت معنا

برخی معتقدند گرچه به لحاظ قانون، مجمع مشاور رهبری است اما رهبر انقلاب تعیین سیاستهای کلی نظام و حل معضلات را به مجمع تفویض نموده‌اند و مجمع در این خصوص از وظایف خود گسترده‌تر عمل کرده است و حال آنکه این موضوع واقعیت ندارد و هیچ یک از وظایف فوق از سوی رهبر انقلاب به مجمع تفویض نگردیده است. چنان که بر اساس فرمان مورخ ۷۵/۱۲/۲۷ مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام «برابر رهنمود قانون اساسی، این مجمع در تعیین سیاستهای کلی نظام و نیز حل معضلات عمده‌ی کشور و رسیدگی به امور مهمی که رهبری به آن ارجاع می‌کند نقش مشاور کارآمد و مورد اعتماد رهبر را ایفا می‌کند».

و مطابق ماده ۲۶ آیین‌نامه داخلی مجمع که طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، قانون اداره مجمع تشخیص مصلحت نظام محسوب می‌شود «در خصوص معضلات نظام و سایر اموری که از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارجاع می‌شود و یا تعیین سیاستهای کلی نظام نتیجه‌ی بحث و بررسی به صورت گزارش کامل به استحضار معظم له می‌رسد و پس از تأیید و بر اساس تدبیر معظم له به مراجع مسئول ذی‌ربط ابلاغ خواهد شد».

حتی در بحث نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی که رهبر انقلاب برابر ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی آن را به عهده‌ی مجمع

پیدا نخواهد کرد و دور تسلسل و باطلی را موجب می‌شود و از طرفی چون مصوبات مجمع تابع طرح موضوع در مجلس شورای اسلامی و الزاماً وجود اختلاف در مرحله‌ی تصمیم‌گیری درون مجلس است و طبعاً این مصوبه که منجر به رفع اختلاف می‌شود موقتی بوده و تا زمان معینی که مصلحت باقی است اعتبار دارد، لذا مصوبه‌ی مجمع را نمی‌توان به منزله‌ی جایگزینی مجلس در امر قانون‌گذاری تلقی نمود و لذا عدم‌وجاهت دخالت مجمع در امر قانون‌گذاری موضوعیت نخواهد داشت.

همچنان که طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان در تاریخ ۲۲/۷/۲۱ (در صورتی که مصوبه‌ی مجمع مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی باشد مجلس پس از گذشت زمان که به تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام معظم رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد).

حاکمیت مصوبات مجمع نسبت به شرع و اصول قانون اساسی نیز بحث دیگری است که برخی به آن ایراد گرفته‌اند. آنچه که مطابق قانون اساسی مشخص است مصوبه‌ی مجمع محدود به موارد اختلافی شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی است و سایر موضوعات از جمله تعیین سیاستها و غیره را شامل نمی‌شود و تفسیر شورای نگهبان مبنی بر اینکه مطابق اصل چهارم قانون اساسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند خلاف موازین شرع (منظور احکام اولیه و ثانویه است) باشد و در مقام تعارض نسبت به اصل قانون اساسی مورد نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور، مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام حاکم است» صرفاً در محدوده‌ی مصوبه مجمع یعنی این موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان موضوعیت دارد لذا این تفسیر با مبانی حقوقی سازگاری نداشته و در محدوده‌ی شرع و قانون اساسی تعریف شده است.

زیرا تصمیمات مجمع در عین اینکه ممکن است مخالف احکام اولیه اسلام و اصول مورد نظر شورای نگهبان از قانون اساسی باشد که لازمه‌ی تشخیص مصلحت و حل اختلاف همین است اما در اصل با موازین شرع مقدس و قانون اساسی مغایرتی ندارد چرا که در مورد موازین شرعی، اسلام خود احکام ثانویه را تعریف و اجازه‌ی تشخیص مصلحت در محدوده‌ی آن را داده است و در موارد قانون اساسی نیز مطابق اصل ۱۱۲، خود اجازه‌ی تشخیص مصلحت در موارد اختلافی و مغایر با اصول قانون اساسی را به مجمع صادر کرده است. بنابراین با توجه به اینکه تشخیص

مصلحت در موارد اختلافی با مجوز قانون اساسی و شرع مقدس اسلام به مجمع محول شده لذا تصمیم مجمع مغایر شرع و قانون اساسی نیست گرچه و ظاهر اصول قانون اساسی با احکام اولیه در تضاد باشد.

در خصوص ماهیت حقوقی سیاستهای کلی نظام که در قانون اساسی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۸ تحت عنوان یک اصل وجود نداشت (گرچه به طور اصولی تعیین سیاستهای کلی از وظایف و اختیارات رهبر انقلاب بوده است که البته و در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ در اصل ۱۱۰ به عنوان اختیارات رهبری تصریح شده) لازم است به موارد ذیل اشاره شود.

سیاستهای کلی نظام، جهت گیریها و خط مشیهای نظام در راه رسیدن به اهداف و آرمانهای مورد نظر قانون اساسی است که به قوای اجرائی و تقنینی در ادوار مختلف کمک می کند تا ضمن اعمال سلیقه ها و برنامه های دولتها و مجالس مختلف جهت گیریها به سمت اهداف مشترک که همان قانون اساسی است حفظ شود و از بی رویگی و بی نظمی و تزاخم برنامه ها جلوگیری شود. بدیهی است چنین راهبردی در اختیار بالاترین مقام کشور باشد و به همین دلیل در اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاستهای کلی نظام به عهده ی رهبر انقلاب گذارده شده است که پس از مشورت با مجمع تشخیص نظام ابلاغ می شود. نکته ی مهم این

است که به دلیل جامع و مانع بودن قانون اساسی، همه ی دستگاههای کشور تحت مدیریت رهبر انقلاب در تدوین سیاستها، حضور فعال دارند. مجمع تشخیص مصلحت بر اساس مواد ۴ و ۱۵ آیین نامه داخلی خود موظف است به استفاده از فرآورده های کارشناسی دستگاههای مسئول دولتی و استفاده از تحقیقات کاربردی توسعه ای و بنیادی مؤسسات پژوهشی کشور و در ماده ی ۳۱ آیین نامه داخلی مجمع تصریح شده است که دبیرخانه مجمع موظف به «برقراری ارتباط با دستگاههای مسئول دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و استفاده ی کامل از فرآورده های کارشناسی آنها و نیز ارتباط مستمر با شوراهای مشورتی» می باشد.

بدین ترتیب علاوه بر حضور فعالانه ی کارشناسان همه دستگاهها اعم از قوای مجریه و مقننه در تدوین سیاستهای کلی نظام رؤسای قوای سه گانه، رئیس دستگاه یا وزیر مربوطه و رئیس کمیسیون مربوطه مجلس شورای اسلامی، عضو ثابت مجمع تشخیص مصلحت می باشند. به علاوه اکثریت قاطع اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام متشکل از منتخبین مردم در مجلس شورای اسلامی یا مجلس خبرگان رهبری و یاریاست جمهوری و امثال آن در ادوار مختلف می باشند. علاوه بر آن نخبگان و صاحب نظران مجامع علمی، دانشگاهی و حوزوی در کمیسیونهای اصلی و فرعی (دبیرخانه) در مورد موضوعات مورد بحث

حضور فعال دارند.

### فرانسه

این نوع ساز و کار مناسب‌ترین نوع تقسیم وظایف در مدیریت کشور بوده چرا که ضمن جلوگیری از تشتت و پراکندگی در رأس مدیریت کشور و تأکید بر رهبری واحد از حضور کلیه

دستگاهها نیز بهره‌مند می‌باشد. و با سایر اصول قانون اساسی نیز سازگاری و هماهنگی دارد.

در اصل ۵۷ قانون اساسی، ارکان اداره‌ی کشور عبارتند از: قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضائیه که زیر نظر ولی فقیه انجام وظیفه می‌کنند و در واقع قوای سه‌گانه ابزار مدیریتی رهبری هستند و طبق تقسیم کار صورت گرفته در قانون اساسی هر یک وظایفی را عهده دارند.

در اینجا مناسب است اختیارات کشورهای مدعی دمکراسی مثل آمریکا و فرانسه در قانون اساسی آن کشورها اشاره شود که نه تنها انحصاری است بلکه ملزم به مشورت نیز نمی‌باشند و سایر قوا ملزم به اطاعت می‌باشند.

### آمریکا

رئیس‌جمهوری آمریکا در زمینه قانون‌گذاری دارای سه‌گونه اثر قاطع است... ثانیاً با پیام سالانه‌ی خود به کنگره خط مشی تصمیمات مجالس قانون‌گذاری را رسم می‌کند و قاعدتاً کنگره با قبول رهبری رئیس‌جمهوری و اذعان به اینکه وی بهتر از هر مقام دیگر اولویتها را تشخیص می‌دهد در چارچوب ترسیم شده از سوی وی گام برمی‌دارند...

ارتباط رئیس‌جمهور با دو مجلس و پارلمان با پیامهایی خواهد بود که موجبات خوانده شدن آنها را خود فراهم ساخته و درباره‌ی آن نمی‌توان مباحثه کرد.

نکته دیگری که مورد توجه است و در مورد آن بحث شده است تعارض بین سیاستهای کلی نظام و اصل چهارم قانون اساسی است در این باره باید گفت با توجه به اصول ۵، ۵۷ و ۱۰۷ و مقدمه‌ی قانون اساسی ولایت فقیه ضامن عدم انحراف سازمانهای مختلف از وظایف اصیل اسلامی معرفی شده و رهبر انقلاب، ولایت امر و مسئولیتهای ناشی از آن را (از جمله شرعی بودن مقررات و عدم مغایرت آن با قانون اساسی) عهده دار است و قوای سه‌گانه زیر نظر ایشان اداره می‌شوند بنابراین وظیفه‌ی انطباق قوانین با شرع و قانون اساسی، اساساً به عهده‌ی رهبری است و شورای نگهبان هم با حکم رهبری شکل می‌گیرد تا اصل چهارم قانون اساسی اجرا شود در چنین حالتی مصوبه‌ی رهبر انقلاب در مورد سیاستهای کلی و در سایر موارد هیچ‌گونه تعارضی با اصل چهارم و نود و یکم و سایر اصول نداشته و انطباق آن با شرع و قانون اساسی محرز بوده و براساس همین قانون اساسی هیچ‌گونه ابهامی در آن وجود ندارد. از سوی دیگر سیاستهای کلی به معنی راهبردها و خط مشی حرکت نظام به سوی اهداف مندرج در قانون اساسی است که طبعاً نمی‌تواند مغایر

با اصل خودش یعنی قانون اساسی باشد چرا که نقض غرض خواهد شد همچنان که رهبر معظم انقلاب در تاریخ ۸۷/۱۷ خطاب به اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام فرمودند: (مبنای سیاستهای کلی نظام، قانون اساسی و مجاری دین و همان چیزهایی است که از قانون اساسی استفاده می‌شود).

در مورد معضلات نیز مسئله به همین شکل است حل معضلات نظام به طور ماهوی از وظایف رئیس کشور است و از جایگاه حقوقی محکمی برخوردار است چه در قانون تصریح شده یا نشده باشد.

در کشور فرانسه مطابق ماده‌ی ۱۶ قانون اساسی (در هر موقع که نهادهای جمهوری، استقلال ملت، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی در معرض تهدید شدید و فوری قرار گیرد و هر گاه اجرای عادی وظایف مراجع عمومی در قانون اساسی منقطع گردد، رئیس جمهور پس از مشورت رسمی با نخست وزیر، رؤسای هر دو مجلس و شورای قانون اساسی هر اقدامی که در آن شرایط مقتضی باشد به عمل خواهد آورد).

در سایر نظامهای حقوقی جهان نیز وضع به همین شکل است در صورتی که در انجام وظایف قانونی ارکان کشور اختلاف ایجاد شود و براساس رویه‌ی معمول و وفق مقررات جاری کشور مشکل رفع نشده و موجب بن بست گردد قاعدتاً باید بالاترین مقام کشور بتواند تصمیمی

قاطع و نافذ برای جلوگیری از هرگونه خسارت جبران‌ناپذیر بگیرد. این قاعده اصولی در اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی لحاظ شده و حل معضلات با رعایت مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام به عهده‌ی رهبر انقلاب گذارده شده است.

در پایان ذکر این نکته ضروری است که اصولاً در نظر گرفتن مصلحت در امر کشورداری منحصر به جمهوری اسلامی نیست بلکه موضوعی است که در مفهوم حاکمیت نهفته بوده و در نظامهای حقوقی جهان مجری است به نحوی که حکومتها همواره بنا بر مصالح عمومی تصمیم می‌گیرند و حتی اقداماتی در تعارض با حقوق خصوصی هم انجام می‌دهند و برای خروج از بن بستها و حل مشکلات غیرمترقبه اختیاراتی را در قانون اساسی به رئیس کشور واگذار می‌نمایند و این امری پذیرفته‌است گرچه ماهیت مصلحت‌اندیشی در جمهوری اسلامی به دلیل حاکمیت اسلام با سایر کشورها متفاوت خواهد بود.

#### منابع

۱. بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲. زارعی «نظام قانون‌گذاری ایران»، راهبرد، شماره ۳۴.
۳. فرمان مورخ ۱۳۷۹/۱۷/۳۰ رهبر انقلاب.
۴. راهبرد، شماره ۳۴، صفحه ۳۲۹.