

جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در ساختار حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران

جواد نوری^۱، سارا تقی زاده^۲

^۱ دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ایران.

^۲ دانشجوی کارشناسی حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ایران.

چکیده

جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در ساختار و سیاست‌گذاری حقوقی جمهوری اسلامی ایران، در دو بخش ترسیم شده است. بخش اول به چگونگی تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام پرداخته و سپس در بخش دوم به جایگاه و نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام در ساختار و سیاست‌گذاری حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌منظور حل اختلاف میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۸ به فرمان امام خمینی (ره) ایجاد شد. از ابتدای امر تا زمان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، به‌عنوان یک نهاد تاسیسی 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 مصلحت نظام، با سه وظیفه اصلی حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان، حل معضلات نظام و مشاوره در اموری که رهبری ارجاع می‌کند مشغول به فعالیت شد و مورد شناسایی قانون اساسی قرار گرفت. بدین ترتیب در بازنگری قانون اساسی حاکمیت، با نهاد نوینی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام مواجه شد. مسئله مورد مطالعه این پژوهش تعیین جایگاه این نهاد حاکمیتی در ساختار و سیاست‌گذاری حقوقی و قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران است. هدف از این پژوهش مشخص کردن جایگاه این نهاد به‌عنوان نهاد حاکمیتی حل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است. لذا برای رسیدن به این هدف از روش توصیفی - تحلیلی استفاده شده است که نتایج حاصله این پژوهش نشان دهنده نقش مثبت و جایگاه قانونی مجمع تشخیص مصلحت نظام را به‌منظور جلوگیری از بن‌بست در سیاست‌گذاری حقوقی و قانونگذاری ناشی از اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان ضروری می‌داند.

واژگان کلیدی: حاکمیت، مصلحت، قانونگذاری، جمهوری اسلامی ایران.

مقدمه

یکی از مهمترین نهادهای حاکمیتی که در راستای مصلحت مردم و برقراری نظم عمومی و تامین منفعت عمومی در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده، مجمع تشخیص مصلحت نظام نام دارد. به استناد اصل ۱۱۲ قانون اساسی، در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی از سوی شورای نگهبان مخالف موازین شرع و یا قانون اساسی تشخیص داده شود و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تامین نکند مصوبه مذکور جهت بررسی از سوی مجمع تشخیص مصلحت مورد بررسی قرار می‌گیرد، همچنین مشاوره در اموری که رهبری در موارد خاص به آنها ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در قانون ذکر شده است بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار دارد. در تشریح اصل ۱۱۲ قانون اساسی، سه موضوع برای مجمع پیش‌بینی شده است که موضوع اول، حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان جزء وظایف ذاتی مجمع است و موضوع دوم و سوم که رهبری به آن ارجاع می‌دهند به نظر جنبه مشاوره داشته و نظر نهایی با مقام رهبری است. در این پژوهش در بخش اول، به چگونگی تاسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام پرداخت می‌شود و در بخش دوم به جایگاه و نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام در سیاست‌گذاری حقوقی و حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان تجزیه و تحلیل می‌شود. از طرفی بموجب اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوای حاکمه در جمهوری اسلامی ایران شامل: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه است که هر یک وظایف قانونی خویش را انجام می‌دهند. قوه مقننه در میان سایر قوا از جایگاه ویژه‌ای در سیاست‌گذاری حقوقی برخوردار است و به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی حق قانونگذاری دارد. همچنین به موجب اصل ۵۸ قانون اساسی، در وضع قوانین برای مجلس شورای اسلامی دو محدودیت مقرر شده است یعنی محدودیت در امور شرعی (اصل ۴) و حدود مقرر در قانون اساسی که تشخیص رعایت این محدودیت بر عهده شورای نگهبان است. نظارت بر این محدودیت‌ها، برای مجلس راهی جز تبعیت باقی نمی‌گذارد؛ اما در جریان عمل سیاست‌گذاری حقوقی، به دلیل مخالفت‌های مکرر شورای نگهبان با مصوبه‌های مجلس و اصرار مجلس بر ضرورت این مصوبه‌ها، این دو نهاد قانونی در عمل رو در روی یکدیگر قرار گرفتند؛ به عبارت دیگر گاه مصالح نظام در مقابل موازین شرعی قرار می‌گیرد. بدین ترتیب وجود این مشکلات باعث شد تا مجمع تشخیص مصلحت نظام و شناسایی این نهاد توسط قانون اساسی در بازنگری سال ۱۳۶۸ بوجود آمد. مبنای چنین تاسیسی بطور عمده رعایت احتیاط شرعی در حل اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی است؛ یعنی به نوعی مجمع تشخیص مصلحت نظام، در موارد بروز اختلاف در سیاست‌گذاری حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان مصلح و در جایگاه حل اختلاف بین شورای نگهبان و شورای اسلامی قرار گرفته است تا در موارد اختلاف، ساختار قانونگذاری را از بن بست حقوقی نجات دهد.

فصل اول: مفاهیم نظری**گفتار اول: حاکمیت**

مفهوم حاکمیت در آغاز پیدایش، جوهره سیاسی داشت و مدت‌ها بعد از آن تعبیر حقوقی شد. لکن مفهوم حاکمیت با کلیه ابعاد آن، متعلق به دوره ای است که در اثر تحول اجتماعی جوامع، نظام فئودالیت، فرو می‌پاشد و قدرت فئودال از شکل پراکنده و پخش شده آن در شبکه پیچیده‌ای از روابط سیاسی، به سوی تمرکز و تجلی در حکومت مرکزی حرکت می‌کند. ابن خلدون حاکمیت کامل (مجد) را چنین تعریف می‌کند: (و لا تكون فوق یده یداً قاهره) یعنی قدرت قاهره‌ای بالاتر از قدرت او نباشد. ژان بدن، حاکمیت را اقتدار مطلق و مداوم دولت-کشور می‌داند. حقوقدانان آلمانی به ویژه آن به صورت صلاحیت، صلاحیت‌ها تعریف کرده است. درواقع حاکمیت عبارت است از قدرت برتر و فرماندهی یا امکان اعمال اراده فوق اراده‌های دیگر که بر دو قسم حاکمیت بیرونی و حاکمیت درونی تقسیم‌بندی می‌شود. (شریعتی، محمد صادق بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۸۹)

بند اول: حاکمیت بیرونی

حاکمیت بیرونی، در روابط بین دولت‌ها چهره می‌نماید. وجود حاکمیت بیرونی مستلزم نفی هرگونه تبعیت یا وابستگی در برابر دولت‌های خارجی است. دولت - کشور، دارای حاکمیت بیرونی است که در روابط متقابل خود سطح بین‌الملل با دولت - کشورهای دیگر کاملاً برابر است و به‌عنوان شخصیت حقوقی مستقل و برابر با دولت‌های دیگر مقابله می‌کند. (هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۴)

بند دوم: حاکمیت درونی

حاکمیت درونی، عبارت از حاکمیت دولت بر مردم است و حاکمیت بیرونی عدم وابستگی به غیر را شامل می‌شود. در واقع حاکمیت درونی به آن معناست که در برابر اعضای جماعت اعم از فرد و گروه و طبقه یا تقسیمات سرزمینی نظیر شهر و شهرستان و استان و ایالت و کانتون دارای قدرت برتر است. آخرین کلام از آن اوست و اراده او بر تمام اراده‌های جزئی غلبه دارد. (همان)

گفتار دوم: مصلحت

مصلحت در لغت به معنای سود است و در برابر مفسده به کار برده می‌شود، لسان العرب می‌نویسد: «بهبود بخشیدن و مصلحت به معنای شایستگی است» (ابن منظور، لسان العرب، ۱۲۹۰) مصالح، جمع مصلحت به معنای نیک‌ها است؛ یعنی، آنچه موجب آسایش و سود باشد، مصالح معاش و معاد و به معنی چیزهایی است که خیر و مصلحت دنیا و آخرت با آن توأم است، مصلحت عبارت است از آنچه که با مقاصد انسان در امور دنیوی یا اخروی و یا هر دو، موافق بوده و نتیجه آن به دست آوردن منفعت یا دفع ضرر می‌باشد، مصلحت در اصطلاح علمای دین اسلام، شامل منافعی می‌شود که شارع حکیم برای بندگان لحاظ نموده، این منافع به ترتیب عبارتند از: حفظ دین، جان، عقل، نسل و اموال، منفعت نیز شامل لذت یا وسیله آن و برطرف کردن یا وسیله رفع آن است، امام محمد غزالی در این‌باره می‌نویسد: «مصلحت به معنای جلب منفعت و دفع ضرر... بوده و مراد ما از مصلحت، تأمین مقصود و هدف شرع است و مقصود شرع نسبت به خلق پنج امر حفظ دین، جان، نسل و اموال می‌باشد. پس آنچه در جهت حفظ این اصول پنجگانه باشد، مصلحت و آنچه موجب تفویت آنها باشد، مفسده نامیده می‌شود» (غزالی، امام محمد، المستصفی، ۱۲۸۵) مرحوم شهید بهشتی در معنای مصلحت می‌گوید: «مصلحت کلمه‌ای است کلی و دارای معنایی بسیار وسیع...» به این ترتیب مصلحت حکومت نیز انواع گوناگون دارد. عالیت‌ترین حکومت از این نوع، آن است که اساس آن مراعات مصالح مادی و معنوی، اخلاقی و دینی، برای همه افراد، همه طبقات، همه ملت‌ها و همه نژادها در همه نسل‌ها و زمان‌ها باشد. (شهید بهشتی، سرور آزادگان، ۱۳۵۸)

گفتار سوم: قانونگذاری

در مورد قانون به‌عنوان یک منبع مهم قواعد حقوقی تعاریف و تقسیم بندی‌های مختلفی به عمل آمده است. اکنون به تناسب بحث، تقسیم بندی‌های مربوط به معنا و مفهوم قانون ارائه می‌گردد.

بند اول: مفهوم صوری و ماهوی قانون

قانون در معنای گسترده خود، مفهومی معادل قاعده حقوقی است و باید اوصاف آن را دارا باشد ولی در معنای دقیق و خاص باید مفهومی صوری و ماهوی آن را هم باز شناخت. قانون در معنای صوری، اعتبار خود را از صورت و تشریفات وضع آن می‌گیرد و در تعریف آن می‌توان گفت: حکمی است که از طرف مقام صالح دولت برای قانونگذاری و بر طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی وضع شده است، مقام صالح برای قانونگذاری نیز بر عهده قانون اساسی است که در بند مستقلی به آن خواهیم

پرداخت. البته روشن است که در این تعریف و تعاریف بعدی، از دولت معنای عام آن - یعنی مجموع قوای سه گانه اراده شده است. قانون به معنای ماهوی، صورتی از قاعده حقوقی است که بوسیله مقام صالح دولتی و به منظور اجرای قوه قانونگذاری یا اجرایی نوشته می‌شود. در این معنا، چون قانون صورتی مکتوب از قاعده حقوقی است، باید عام و مجرد از خصوصیت‌های فردی، اما دائمی و الزام‌آور باشد. در منابع حقوق، هنگامی که سخن از قانون می‌شود، مقصود معنای ماهوی آن است؛ چرا که کلیه مقررات الزام‌آور کلی، دارای ضمانت اجرا و الزام‌آور را شامل می‌شود و مقررات فردی و خاص را از شمول، خارج می‌سازد. (کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ۱۳۴۷)

بند دوم: معنای عام و خاص قانون

به طور کلی قانون در معنای عام، در برابر عرف به کار می‌رود و مقصود، تمامی مقرراتی است که از طرف یکی از سازمان‌های صالح دولت وضع شده است، خواه این سازمان، قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد. پس در این معنای عام، قانون شامل تمام مصوبات مجلس و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری نیز می‌شود، در اصطلاح حقوق اساسی، قانون در معنای خاص، به قواعدی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون در معنای صوری، یا به اعتبار خود از صورت و تشریفات وضع می‌گیرد و در تعریف کلی می‌توان گفت: حکمی است که از طرف مقام صالح دولت برای قانونگذاری و بر طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی وضع شده است، قانون به معنای ماهوی، صورتی از قاعده حقوقی است که بوسیله مقام صالح دولتی و به منظور اجرای قوه قانونگذاری یا اجرایی نوشته می‌شود. در این معنا، چون قانون صورتی مکتوب از قاعده حقوقی است، باید عام و مجرد از خصوصیت‌های فردی، اما دائمی و الزام‌آور باشد. (کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ۱۳۴۷) در منابع حقوق، هنگامی که سخن از قانون می‌شود، مقصود معنای ماهوی آن است؛ چرا که کلیه مقررات الزام‌آور کلی، دارای ضمانت اجرا و الزام‌آور را شامل می‌شود و مقررات فردی و خاص را از شمول آن، خارج می‌سازد. در یک کلام قانون باید بصورت استاندارد واحد در قلمرو سرزمینی بر کلیه شهروندان بطور یکسان اعمال شود. قانون بوسیله مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد. (شریعتی، محمد صادق بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۹)

بند سوم: فرآیند قانونگذاری در ایران

منظور از فرایند قانونگذاری، مراحل است که مطابق قوانین و مقررات مربوط مانند آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، یک طرح یا یک لایحه باید طی کند تا پس از انجام آن مراحل و تشریفات متعدد، تبدیل به قانون شده و به آن عنوان شناخته شود. به طور کلی مراحل و فرایند قانونگذاری از نقطه شروع تا زمانی که به عنوان یک قانون لازم‌الاجرا در می‌آید که در پنج مرحله خلاصه می‌شود، این مراحل به شرح زیر است:

الف- پیشنهاد قانون: که در قالب طرح نمایندگان مجلس یا لایحه دولت و یا بصورت طرح قانونی شورای عالی استان‌ها می‌باشد.

ب- بررسی و تصویب قانون: که ممکن است به صورت عادی دو شوری یا فوری یک شوری، دو یا سه فوریتی باشد.

ج- نظارت بر مصوبات مجلس: اسلامی بودن رژیم سیاسی در ایران از یک سو و لزوم مراعات اصل سلسله مراتب قوانین از سوی دیگر ایجاب می‌کند: اولاً کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلام باشد؛ و ثانیاً قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی مغایرت نداشته باشد. بدین منظور قانونگذار اساسی، در اصول متعدد قانون اساسی وظیفه پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی و نظارت بر مصوبات مجلس از جهت انطباق آن با شرع و قانون اساسی را بر عهده شورای نگهبان گذاشته است. (کاظم زاده نظری، فرشته، بررسی حقوقی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، ۱۴۰۱)

د- امضای رئیس جمهور و ابلاغ برای اجرا.

و- انتشار قانون توسط روزنامه رسمی. ماده ۸ قانون مدنی مقرر می‌دارد: انتشار قوانین باید در روزنامه رسمی بعمل آید. مهلت انتشار توسط روزنامه رسمی، همچنان که در ماده یک قانون مدنی و تبصره آن ذکر شده است از تاریخ امضای رئیس جمهور ۷۲ ساعت می‌باشد و به موجب ماده ۷ این قانون قوانین پس از انتشار، در سراسر کشور لازم اجرا است؛ مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای اجرا مقرر شده باشد. بدیهی است پس از گذشت این مدت، قانون، هم از سوی دستگاه‌های اجرایی لازم

الاجرا شده، هم در محاکم قابل استناد می‌باشد و هم ادعای جهل به آن مسموع نخواهد بود. (فراهانی، محمدصادق، سیاست های کلی قانون گذاری، ۱۴۰۱)

فصل دوم: ضرورت تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام از نهادهای اصلی نظام جمهوری اسلامی ایران است که مهم‌ترین مسئولیتش، حل اختلاف میان مجلس شورای اسلام و شورای نگهبان است. تعداد اعضای این مجمع ۴۶ نفر ثابت و ۱ نفر مهمان متناسب با موضوع جلسه است که اعضای ثابت هر ۵ سال یکبار و با حکم رهبر جمهوری اسلامی انتخاب می‌شوند.

بند اول: قبل از بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸

دوره نخست شکل‌گیری مجمع سال ۱۳۶۶ ه.ش. تا سال ۱۳۶۸ ه.ش. است که با فرمان حضرت امام خمینی (ره) آغاز گردید. در این دوره می‌توان از وجود جنگ تحمیلی و شرایط خاص سیاسی و اجرایی کشور یاد کرد. که ترکیب اعضای آن بدین شرح می‌باشد: آقایان آیت‌الله خامنه‌ای (رئیس جمهور وقت) - هاشمی رفسنجانی (رئیس مجلس وقت) - موسوی اردبیلی (رئیس شورای عالی قضائی) - توسلی - موسوی خوئینی‌ها - میر حسین موسوی (نخست وزیر وقت) و حجت الاسلام سید احمد خمینی فرزند حضرت امام (ره) برای ارائه گزارش جلسات به حضرت امام (ره) تشکیل گردید. یکی از موارد بحث انگیز در بازنگری قانون اساسی بحث «حق انحلال مجلس برای مقام رهبری» بود که حساسیت‌های زیادی را ایجاد کرده بود. در پی ایجاد این حساسیت‌ها، مقام معظم رهبری در نامه ای به آیت الله مشکینی ریاست شورای بازنگری قانون اساسی چنین فرمودند «از آنجا که طرح مسأله «حق انحلال مجلس برای مقام رهبری» از سوی جمع کثیری از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و غیر آن مورد حساسیت و اعتراض قرار گرفته است، شایسته است که موضوع یاد شده از دستور کار شورای بازنگری حذف شود تا موجبی برای اختلاف نظر میان برادران در این جو صفا و صمیمیت به وجود نیاید» (کاظم زاده نظری، فرشته، بررسی حقوقی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، ۱۴۰۱)

بند دوم: پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸

دوره دوم مجمع در پایان جنگ تحمیلی در سال ۱۳۶۸ پس از بازنگری قانون اساسی در این قانون با وظایف احصاء شده در بندها و اصول ۱۱۰، ۱۱۱، ۱۱۲ و ۱۷۷ شکل گرفت. ترکیب اعضای مجمع طی دوره دوم بر اساس حکم مورخ ۶۸/۷/۱۲ مقام معظم رهبری، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای بدین شرح می‌باشد: فقهای شورای نگهبان (۶ نفر) روسای سه قوه (قوای مجریه - مقننه و قضائیه) وزیر مربوط (وزیری که موضوع مورد بحث مجمع مربوط به وی می‌شود) رئیس کمیسیون مربوط در مجلس شورای اسلامی (در صورتی که موضوع بحث در مجمع مربوط به وی شود) (شریعتی، محمد صادق بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۸۹) پس از گذشت یک دهه از تصویب قانون اساسی دقیقاً در سال ۱۳۶۸ مسأله اصلاح قانون اساسی کلید خورد که در اثر آن موارد ذیل بازنگری شدند:

- ۱- در تمامی اصول و سرفصل‌ها و مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی تغییر یافت.
- ۲- شورای رهبری و شرط مرجعیت برای رهبری از اصول مربوط حذف و زیر عنوان ولایت مطلقه فقیه بر وظایف و اختیارات رهبری در برخی موارد افزوده شد.
- ۳- جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظام سیاسی کشور به عنوان حل و فصل کننده اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان و... تثبیت شد.
- ۴- مقام نخست وزیری حذف و ریاست هیئت وزیران بر عهده رئیس‌جمهور گذاشته شد.
- ۵- ریاست قوه قضائیه از شکل شورایی به ریاستی تغییر کرد و بالاترین مقام قضایی که در قانون اساسی پیشین، شورای عالی قضایی بود به رئیس قوه قضائیه که او را رهبر منصوب می‌کند، تبدیل شد.

- ۶- رسانه‌های گروهی به «صدا و سیما» تغییر کرد و مدیریت شورایی آن به مدیریت متمرکز تبدیل شد و نصب و عزل ریاست آن به رهبری واگذار شد.
- ۷- اصلی با عنوان «شورای عالی امنیت ملی» به قانون اساسی اضافه شد.
- ۸- اصل دیگری با عنوان «بازنگری در قانون اساسی» به قانون اساسی افزوده شد (منصوریان، مصطفی، شرح قانون اساسی، ۱۳۹۷)

فصل سوم: ساختار مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادی بالادستی در نظام جمهوری اسلامی ایران است که برای حل اختلافات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و همچنین تدوین سیاست‌های کلی نظام تأسیس شد. این مجمع نخستین بار در ۱۳۶۶ به دستور امام خمینی (ره) و صرفاً برای حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان تأسیس شد. در اصلاحیه قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ش این مجمع شکل قانونی پیدا کرد و دو مورد نیز به وظایف آن افزوده شد: حل معضلاتی که از راه‌های عادی قابل حل نیستند، ارائه مشورت به رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام. مجمع تشخیص مصلحت وظایف و اختیارات مقطعی دیگری نیز دارد که مهم‌ترین آن دخالت در تعیین اعضای شورای موقت رهبری است. مجمع تشخیص مصلحت را به منزله قائم مقام یا بازوی رهبری و از مهم‌ترین نهادهای سیاسی شمرده‌اند. اعضای مجمع تشخیص را رهبر جمهوری اسلامی تعیین می‌کند. این اعضا معمولاً متشکل از دو گروه حقوقی و حقیقی هستند. اعضای حقوقی عبارتند از: رؤسای سه قوه، فقهای شورای نگهبان، وزیر یا رئیس دستگاه مرتبط با موضوع مورد بحث و رئیس کمیسیون مربوط به موضوع بحث از مجلس شورای اسلامی. اعضای حقیقی این مجمع در دوره‌های مختلف تغییر کرده است. مجمع تشخیص مصلحت که با فرمان رهبری ایجاد شده بود از ابتدای امر تا زمان بازنگری قانون اساسی، به‌عنوان یک تأسیس سیاسی و بدون جایگاه قانونی تلقی می‌شد. بدین‌خاطر، برای قانونی ساختن آن در فرمان بازنگری ۴/۲/۱۳۶۸ تحت عنوان «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نظام و مشاوره با رهبری به‌صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد» در ردیف ششم مسائل مورد بحث شورای مذکور قرار گرفت. به هنگام بررسی موضوع در این شورا، نظرات متنوعی ابراز شده است. (منصوریان، مصطفی، شرح قانون اساسی، ۱۳۹۷) در یک نظر مخالف آمده است که وقتی فقهای شورای نگهبان به حکم اصل نود و یکم آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز باشند، به هنگام رسیدگی می‌توانند نظر شرعی خود را بر اساس مقتضیات و مصالح بدهند. در این‌صورت مجمع تشخیص مصلحت برای حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان امری بی‌اثر می‌باشد و وجود آن غیر ضروری است؛ اما در برخی از نظرها، ضمن آنکه وجود مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات و تشخیص مصالح جامعه امر مفیدی دانسته شده، نگرانی خاطر این بوده است که مبدا مجمع قدرت قانونگذاری پیدا نماید و برخلاف نظر امام خمینی (ره) در فرمان بازنگری به صورت قدرتی در عرض قوای دیگر درآید. همچنین در نظر دیگری آمده است که مصوبات مجمع برعکس مصوبات مجلس دائم و ثابت نیست و نفس دوام و ثبات در مصوبات مجلس و تایید شورای نگهبان و موقت بودن امر در مجمع بهترین دلیل بر این است که مصوبات مجمع بر اساس قانون ضرورت است. در بیان شأن وجود مجمع گفته شده است که، مصلحت‌اندیشی کار مجلس است، بدون آنکه به خصوصیات شرعی آن توجهی داشته باشد. در صورتی که شورای نگهبان مصوبات واجد مصلحت‌اندیشی را (که امری ضروری است) 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. (نظرپور، مهدی، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه پیام نور، چاپ اول، ۱۳۹۱) ساختار مجمع تشخیص مصلحت نظام متشکل از شورای مجمع (که اعضای منصوب رهبری هستند)، کمیسیون‌های دایمی، کمیسیون‌های خاص و دبیرخانه می‌باشد. دبیر مجمع که به پیشنهاد رئیس مجمع و با موافقت رهبری تعیین می‌شود، می‌تواند در موارد لازم، کمیته‌ها یا کمیسیون‌هایی با حضور کارشناسان تشکیل دهد. کمیسیون‌های تخصصی دائمی مجمع عبارتند از: کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی، کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی،

کمیسیون زیربنایی و تولیدی، کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری و کمیسیون حقوقی و قضایی. (گرچی، ابوالقاسم، مقالات حقوقی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹)

فصل چهارم: مجمع تشخیص مصلحت نظام

علت اولیه و اصلی تأسیس مجمع، حل اختلافات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان دانسته شده است. امام خمینی (ره) بنیانگذار نظام جمهوری اسلامی ایران، در پی درخواست و پیشنهاد گروهی از مسئولان نظام جمهوری اسلامی ایران، در ۱۷ بهمن سال ۱۳۶۶ با صدور فرمانی این مجمع را به منظور تشخیص مصلحت نظام اسلامی در موارد اختلافی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان تأسیس کرد. (محمدی، اکرمی، سمیه، مریم، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام از منظر مصلحت و دوام ۱۳۹۳) علت تشکیل این مجمع، مربوط به پاسخ امام خمینی (ره) به سؤال رئیس مجلس وقت درباره اراضی شهری در سال ۱۳۶۰ می‌گردد. رئیس مجلس آن زمان در پی ظهور اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان درباره اراضی شهری، طی نامه‌ای از امام خمینی (ره)، رهبر وقت انقلاب اسلامی، درخواست کرد راه حلی برای اختلافات ارائه دهد. امام خمینی (ره)، با صدور حکم حکومتی در ۱۹ مهر سال ۱۳۶۰ به مجلس اجازه داد تا موارد ضروری را با رأی اکثریت نمایندگان مجلس و با قید موقتی بودن و بدون ارجاع به شورای نگهبان، به تصویب برسانند با وجود تفویض اختیار تصویب قوانین ضروری به مجلس با رأی دو سوم نمایندگان، اختلافات میان مجلس و شورا پایان نیافت و در سال‌های بعد در مسائل مهم‌تر نیز پیش آمد. این مسئله به همراه اظهارات امام خمینی (ره) درباره احکام حکومتی و تقدم مصلحت اسلام و نظام و جامعه، سران کشور را بر آن داشت تا طی نامه‌ای راه حل نهایی را خواستار شوند. مبنای فقهی تشکیل مجمع تشخیص از نظر برخی پژوهشگران توجه به احکام حکومتی و ثانویه است و صدور حکم حکومتی را هدف از ایجاد آن شمرده‌اند؛ و از نظر بعضی دیگر، وجود مجمع تشخیص مصلحت برای پاسخگویی به مسائل مستحدثه در جامعه اسلامی و اداره بهتر و کارآمدتر نظام، ضروری شمرده شده است. (کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ۱۳۴۷) برخی دیگر مبنای فقهی مبنی بر تأسیس مجمع تشخیص مصلحت را اندیشه امام خمینی (ره) مبنی بر ضرورت عقلی حفظ دین و نظام اسلامی دانسته‌اند که در صورت تراحم حفظ دین و نظام اسلامی با احکام دیگر (ناسازگاری در مقام عمل) به عنوان حکم مهم‌تر باید اجرا شود. همچنین مشاوره به رهبری با تأکید بر تعیین سیاست‌های کلی نظام، به موجب قسمتی از اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام ... مشاوره در اموری را که رهبری به آن ارجاع می‌دهد برعهده دارد بنابراین، مجمع مذکور که اکثر اعضای آن را مقامات و مسؤولان عالی‌مقام تشکیل می‌دهند به عنوان مشاور، مقام رهبری را یاری می‌نماید. از جمله موارد مشاوره که قانون و ابتکار پیشنهاد اصلاح و یا متمیم قانون اساسی به شورای بازنگری قانون اساسی می‌باشد. موضوع تعیین سیاست‌های کلی نظام در فصل رهبری به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است. (گرچی، ابوالقاسم، مقالات حقوقی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹) در این خصوص، سیاق عبارت قانون اساسی چنان است که تعیین کننده اصلی سیاست‌های کلی نظام مقام رهبری می‌باشد و مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان هیات مستشاری عمل می‌کند؛ اما در عمل این مجمع است که با بهره‌گیری از آخرین فرآورده‌های کارشناسی دستگاه‌های مسؤول دولتی ابتکار تعیین سیاست‌ها را برعهده می‌گیرد (حکم مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ مقام رهبری در تعیین اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام). تأسیس کمیسیون‌های تخصصی و خاص برای بهره‌گیری از امکانات و کارشناسی و استفاده از تحقیقات کاربردی در آیین‌نامه داخلی مجمع خود می‌تواند نشانه‌ای از قصد اشتغال جدی این نهاد در امر سیاست‌گذاری‌های کلان و اساسی کشور باشد (هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۴) در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۸ وظیفه برای این مجمع در نظر گرفته شده است. ۴ وظیفه عمومی و مستمر و ۴ وظیفه در موقعیت‌ها و شرایط خاص و مقطعی.

الف - چهار وظیفه عمومی مجمع عبارت است از:

۱- تشخیص مصلحت میان نظرات مجلس و شورای نگهبان،

- ۲- تهیه و پیش نویس سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی در اجرای بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی،
- ۳- حل معضلات نظام با ارجاع از سوی مقام رهبری،
- ۴- اعلام نظر در مورد استفساریه‌های مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام. (نظریه‌پور، مهدی، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه پیام نور، چاپ اول، ۱۳۹۱ش).

ب- چهار وظیفه مقطعی:

- ۱- مشاوره در اموری که رهبر ایران در اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع ارجاع می‌کند،
- ۲- در صورت فوت یا استعفا مقام رهبری یا عزل توسط مجلس خبرگان رهبری، تشکیل یک شورای ۳ نفره جهت رسیدگی امور تحت اختیار رهبر،
- ۳- تصویب مصوبات شورای رهبری ایران در صورت عزل، استعفا یا فوت رهبر وقت. (در زمان وجود رهبر، این بررسی بر عهده شخص وی است)،
- ۴- مشارکت در شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بر اساس اصل ۱۷۷ قانون اساسی،

سراغاز تأسیس مجمع تشخیص از طرف رئیس مجلس وقت، حاکی از نیازی است که برای برداشتن برخی موانع بر سر راه قانونگذاری توسط خود مجلس در جهت مصالح عمومی کشور (جدای از حوزه تقنین و قانونگذاری که کار ویژه مجلس است) احساس گردیده است. وجود جایگاه مجمع به عنوان تجربه جدید بدست آمده ناشی از وجود یک خلاء و ضرورت نقش تکمیل کننده در ساختار حاکمیت کشور را است که در قانون اساسی اولیه دیده نشده بوده است. (گرچی، ابوالقاسم، مقالات حقوقی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹) درنامه ریاست وقت مجلس با یادآوری و طرح احکام ثانویه به موضوع اختیارات ولی فقیه در نظام سیاسی کشور اشاره شده که جزئی از اختیارات ولی فقیه به عنوان رهبر در سیستم حکومت اسلامی اعمال آن ضروری است. ادامه این بحث در دهه اول انقلاب و نهایتاً نامه سران سه قوه به حضرت امام و مسائل اشاره شده در آن بیانگر توجه به ضروریات مستحدثه‌ای بوده که هر سه قوه کشور طی یک دهه قانونگذاری و اجرا عملاً با آن مواجه بوده‌اند در امتداد این فرایند که توسط هر سه قوه پی‌گیری می‌شد، ابتدا در صدور دستور ولی فقیه برای تأسیس مجمع و سپس پیش‌بینی تشکیل آن در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ طی اصول قانون اساسی نشان‌دهنده هوشمندی و قانونمندی حضرت امام (ره) است. باتوجه به خلاهایی که در این سالها متوجه هر سه حوزه قانونگذاری، قوه اجرایی و قضایی بوده، مسوولیت چاره‌جویی و رفع اساسی مشکلات در ساختار مجمع تعریف و تثبیت گردیده تا ضمن حل معضلات نظام، بن بست در کلان مسایل آینده کشور وجود نداشته باشد. (شریعتی، محمد صادق بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۹) حضور سران هر سه قوه و سایر اعضای اصلی در میان نخبگان، اساتید، مدیران و شخصیت‌های با سابقه کشور (حدود ۴۶ نفر) بر شمولیت آن افزوده و جایگاه قانونی و سیاسی مجمع را نهادینه و مستحکم نموده است همچنین به نظر می‌رسد بهترین جایگاه برای مشورت رهبری انقلاب و تدوین سیاست‌های کلی نظام و کار واگذاری سایر موارد مرتبط با اختیارات رهبری جایگاه مجمع است که در این سالها اثربخشی بعضی از نتایج و دستاوردهای آن قابل ارزیابی و راستی آزمایی است. به تایید بسیاری از اندیشمندان و حقوقدانان در داخل و خارج کشور، مجمع علاوه بر جایگاه مشاورت رهبری در حل معضلات، بن بست شکنی مسایل، رفع اختلافات مجلس و شورای نگهبان به صورتی ضروری و قطعی وارد عمل گردیده است. در بررسی وظایف موظفی مجمع طی اصول چهارگانه قانون اساسی، وظایف محوله هشت گانه عمومی و مستمری به مجمع واگذار شده که از شئون رهبری نظام بوده و بعضاً از امورات مهم و اساسی است که انجام آن منحصر در این حوزه قرار دارد. (هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۴)

نتیجه گیری

مجمع تشخیص مصلحت نظام، یکی از نهادهای اصلی نظام جمهوری اسلامی ایران است. مهم‌ترین وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام، حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی در اوایل انقلاب اسلامی و در پی بروز اختلافاتی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان برای تصویب مصوبات مجلس و لزوم تطابق آنها با شرع اسلام، طی نامه‌ی درخواستی، در بهمن ماه ۱۳۶۲ از امام خمینی (ره) درخواست شد که راه حلی ارائه دهد. امام در تاریخ ۱۷ بهمن ۱۳۶۶ هجری شمسی با صدور فرمانی، مجمع تشخیص مصلحت نظام را برای رسیدگی به این قبیل امور تاسیس کردند. مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت نظام در مواردی که بین مجلس و شورای نگهبان بر سر «ضرورت مصلحت نظام» در این صورت، مجمع، پس از بررسی و تشخیص مصلحت، به اظهارنظر می‌پردازد. در حل اختلاف، به نظر می‌رسد که صرفاً مواد اختلافی و سایر موادی که احیاناً در ارتباط با مواد اختلافی هستند باید مورد بررسی قرار گیرد. در این خصوص قانون اساسی اشاره‌ای به بازگرداندن مصوبه به مجلس (نظیر آنچه که در اصل نود و چهارم برای شورای نگهبان بیان شده) ننموده است؛ بنابراین، می‌توان چنین استنباط نمود که متن مصوبه مجمع، با تشخیص مصلحت، یا مبنی بر تایید مصوبه مجلس و یا تایید نظر شورا است و یا آنکه نظر مستقلی از طرف مجمع برای حل اختلاف اعلام می‌شود؛ بنابراین، مجمع تشخیص مصلحت نظام، در موارد بروز اختلاف در سیاست‌گذاری حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان مصلح و در جایگاه حل اختلاف بین شورای نگهبان و شورای اسلامی قرار گرفته است تا در موارد اختلاف، ساختار قانونگذاری را از بن بست حقوقی نجات دهد.

منابع

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
- ۲- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، حاکمیت و نهادهای سیاسی، ۱۳۴۷
- ۳- نظریور، مهدی، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه پیام نور، چاپ اول، ۱۳۹۱ ش.
- ۴- حمیدیان، حسن، کنترل قوه مقننه در ایران و آمریکا، انتشارات حقوق، ۱۳۸۵،
- ۵- امیدی، مهدی، چالش‌های سکولاریستی و حیطه عمل حکومت اسلامی، انتشارات افتاب، ۱۳۶۸،
- ۶- رحمانی، محمد، مبانی فقهی و اصولی مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشارات حقوق، ۱۳۸۷،
- ۷- علیدوست، فقه و مصلحت، ۱۳۸۸ ش، ص ۷۵۵،
- ۸- عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، تهران، امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۸۴،
- ۹- گرجی، ابوالقاسم، مقالات حقوقی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹،
- ۱۰- امام خمینی، سید روح‌الله، صحیفه امام، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، چاپ پنجم، ۱۳۸۹،
- ۱۱- صالح‌پور، جهانگیر، فرایند عرفی شدن فقه شیعه، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۹۰،
- ۱۲- مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام، ص ۳-۴،
- ۱۳- آیین‌نامه داخلی جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۶/۸/۳،
- ۱۴- ساختار مجمع تشخیص مصلحت نظام، پایگاه اطلاع‌رسانی مصلحت، ۱۳۹۸،
- ۱۵- مجیدی، محمدرضا، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
- ۱۶- ارسطا، محمدجواد، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، بوستان کتاب، چاپ دوم، ۱۳۸۹،
- ۱۷- ملک‌افضلی اردکانی، محسن، مختصر حقوق اساسی و آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم، دفتر نشر معارف، چاپ اول، ۱۳۹۱،
- ۱۸- هاشمی، سید محمد، ساختار و وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام، پایگاه اطلاع‌رسانی حوزه، ۱۳۶۵،

- ۱۹- عاشقی، منصوره، «معرفی کتاب تشخیص مصلحت نظام از دیدگاه فقهی و حقوقی»، پایگاه تخصصی فقه حکومتی و سائل، ۱۳۷۸،
- ۲۰- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری (یاد شده)، ج ۲، ص ۸۳۷،
- ۲۱- کریمی، سمیه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام از منظر مصلحت و دوام، ۱۳۸۹،
- ۲۲- شریعتی، محمد صادق بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۸۹،
- ۲۳- گرکانی، هادی عظیمی جایگاه فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشارات بهار، ۱۳۸۹،

The Position of the Expediency Discernment Council in the Governance Structure of the Islamic Republic of Iran

Javad Nouri¹, Sara Taghizadeh²

1- PhD in Public Law, Islamic Azad University, Mashhad Branch, Iran.

2 -Law student, Islamic Azad University, Mashhad Branch, Iran

Abstract

The position of the Expediency Discernment Council in the legal structure and policymaking of the Islamic Republic of Iran is outlined in two parts. The first part deals with the formation of the Expediency Discernment Council, and then the second part deals with the position and role of the Expediency Discernment Council in the legal structure and policymaking of the Islamic Republic of Iran. The Expediency Discernment Council was established in 1989 by the decree of Imam Khomeini (RA) in order to resolve the dispute between the Guardian Council and the Islamic Consultative Assembly. From the beginning until the revision of the constitution in 1989, it was considered as a legally established institution, of course without legal status. For this purpose and to legalize it, after the decree revising the constitution in 1989, it began to operate under the title of the Expediency Discernment Council with three main tasks: resolving the dispute between the Assembly and the Guardian Council, resolving the problems of the system, and advising on matters referred by the Leader, and was recognized by the constitution. Thus, in the revision of the constitution of the government, a new institution called the Expediency Discernment Council was encountered. The issue studied in this research is to determine the position of this governing institution in the structure and legal and legislative policymaking of the Islamic Republic of Iran. The purpose of this research is to determine the position of this institution as a governing institution to resolve the dispute between the Islamic Consultative Assembly and the Guardian Council. Therefore, a descriptive-analytical method has been used to achieve this goal, and the results of this research indicate the positive role and legal position of the Expediency Discernment Council in order to prevent the deadlock in legal and legislative policymaking resulting from the dispute between the Islamic Consultative Assembly and the Guardian Council.

Keywords: Sovereignty, expediency, legislation, Islamic Republic of
