

پایه آیین نامه ثبت و اشاعه پیشنهادها، پایان نامه‌ها، و رساله‌های تحصیلات تکمیلی و صیانت از حقوق پدیدآوران در آنها (وزارت علوم، تحقیقات، فناوری به شماره ۱۹۵۹۲۹/و تاریخ ۱۳۹۵/۹/۶) از پایگاه اطلاعات علمی ایران (گنج) در پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران (ایراندک) فراهم شده و استفاده از آن با رعایت کامل حقوق پدیدآوران و تنها برای هدف‌های علمی، آموزشی، و پژوهشی و بر پایه قانون حمایت از مؤلفان، مصنفان، و هنرمندان (۱۳۴۸) و الحاقات و اصلاحات بعدی آن و سایر قوانین و مقررات مربوط شدنی است.

۱۰۶۶۲۹

۸۷۱۱۱۰۲۱۵۵
۸۷۱۱۰۵۵



دانشگاه شهید بهشتی

دانشکده حقوق

پایان نامه

جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد

در رشته حقوق عمومی

موضوع

بررسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون

استاد راهنما

جناب آقای دکتر سید محمد هاشمی

استاد مشاور

جناب آقای دکتر محمد حسین زارعی

نگارش

روح اله قلیخانی

سال

۱۳۸۵-۸۶

کتابخانه اساتید و محققان
تاسیس ۱۳۸۲

۱۳۸۷ / ۱۰ / ۲۰

۱۳۸۷

«بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ»

اللَّهُمَّ صَلِّ عَلَيَّ مُحَمَّدٍ وَآلِهِ، وَ لَا تَرْفَعْنِي فِي
النَّاسِ دَرَجَةً إِلَّا حَطَطْتَنِي عِنْدَ نَفْسِي مِثْلَهَا، وَ لَا
تُحَدِّثْ لِي عِزًّا ظَاهِرًا إِلَّا أَحَدَّثْتَ لِي ذِلَّةً بَاطِنَةً عِنْدَ
نَفْسِي بِقَدْرِهَا. (صَحِيفَةُ سَجَادِيهِ)

«بار خدایا، بر محمد و آل او درود فرست و مرا
در میان مردم به درجه و مقامی سرافراز مفرما،
مگر آنکه به همان اندازه مرا نزد خودم
خوار گردانی و ارجمندی آشکار برایم پدید
مفرما، مگر آنکه به همان اندازه پیش قسم
کوچکم سازی»

با سپاس و تقدیر فراوان از زحمات اساتید ارجمند و بزرگوارم:

من لم يشكر المخلوق لم
يشكر الخالق

از اساتید گرانمایه خود، عالیجنابان، آقایان دکتر هاشمی، دکتر مهرپور و دکتر زارعی که به ترتیب تعب
راهنمایی، مشاوره و داوری مرقومه حاضر را متقبل و در تهیه این پایان نامه نهایت لطف خود را مبذول داشته
و اینجانب را رهین لطف علمی خود قرار دادند غایت سپاس و تشکر را بعمل می آورم.

شایسته و بایسته است که حق شاگردی را بعمل آورده و از کلیه اساتید دانشکده حقوق نیز، که بضاعت
ناچیز علمی اینجانب خوشه چینی از خرمن و کنز علمی آن بزرگواران است، نهایت قدردانی و سپاس را
بعمل آورم.

"یا نور"

تقدیم به بزرگواران و بزرگ منشان عرصه زندگی:

پدر و مادر، مصادیق عینی:

"آنان که رفتند به حسین اقتدا کردند و آنان که ماندند باید به زینب اقتدا کنند"

و

همسر بی بدیل و دلسوزم، این هدیه بی نظیر خداوند در زندگی، که حضورش مرا بس تا به نهایت

موفقیت‌های ناسوتی و لاهوتی دست یازم، از او و کمکهای مشفقانه‌اش بی حد و حصر تشکر می‌نمایم.

فهرست مطالب

صفحه

| | |
|----|--|
| ۱ | مقدمه |
| ۶ | بخش اول - تاریخچه و کلیاتی در باب مجمع تشخیص مصلحت نظام |
| ۸ | فصل اول-مجمع تشخیص مصلحت نظام و ارتباط آن با سایر ارکان کشور |
| ۸ | مبحث اول - ضرورت وجودی مجمع و ترکیب غیر مردمی آن |
| ۱۱ | بند اول-نگاهی به دیگر نظامهای سیاسی و وضعیت ایران در این خصوص |
| ۱۱ | الف- دموکراسیهای معاصر |
| ۱۴ | ب- وضعیت ایران |
| ۱۹ | بند دوم- ترکیب غیر مردمی مجمع و خدشه بر دموکراسی و اصل حاکمیت قانون |
| ۲۳ | مبحث دوم - ارتباط مجمع با سایر ارکان کشور |
| ۲۴ | بند اول - ارتباط مجمع با رهبر |
| ۲۸ | بند دوم- ارتباط مجمع با قوه مقننه |
| ۳۰ | بند سوم- ارتباط مجمع با قوه مجریه |
| ۳۱ | بند چهارم- ارتباط مجمع با قوه قضائیه |
| ۳۳ | فصل دوم - وظائف و شأن مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام |
| ۳۳ | مبحث اول - نقش حل اختلافی و اصل ۱۱۲ در خصوص حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان |
| ۳۴ | بند اول - مجمع : اختیار یا عدم اختیاری قانونگذاری !? |
| ۳۶ | الف- موافقین قانونگذاری مجمع |
| ۳۷ | ب- مخالفین قانونگذاری مجمع |
| ۳۸ | بند دوم- حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان |
| ۳۹ | الف- شیوه رسیدگی و حدود دخالت مجمع در مصوبه مجمع |
| ۴۳ | ب- رابطه مصوبات مجمع با شرع و قانون اساسی |
| ۴۷ | ج - شأن و مدت اعتبار مصوبات مجمع |

| | |
|----|--|
| ۵۰ | د- ضمانت اجرای مصوبات |
| ۵۱ | مبحث دوم - نقش مشورتی مجمع و اصول ۱۱۲ و ۱۱۰ قانون اساسی |
| ۵۲ | بند اول - اصل ۱۱۰ و سیاستهای کلی نظام |
| ۵۴ | الف- تعریف و شیوه رسیدگی به سیاستهای کلی نظام |
| ۵۷ | ب- رابطه سیاستها با شرع و قانون اساسی |
| ۶۱ | ج- شأن و مدت اعتبار سیاستها |
| ۶۲ | د- ضمانت اجرای سیاستها |
| ۶۵ | ه- تاملی در سیاستهای کلی ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی |
| ۶۷ | بند دوم- اصل ۱۱۰ و حل معضلات نظام |
| ۷۰ | الف- تعریف معضل و شیوه رسیدگی |
| ۷۲ | ب- رابطه حل معضلات با شرع و قانون اساسی |
| ۷۵ | ج- شأن و مدت اعتبار معضلات |
| ۷۷ | د- ضمانت اجرای حل معضلات |
| ۷۹ | نتیجه گیری |
| ۸۱ | بخش دوم - بررسی تاثیرات مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اجرای اصل حاکمیت قانون |
| ۸۱ | فصل اول - کلیاتی در باب اصل حاکمیت قانون |
| ۸۶ | مبحث اول - مفهوم، اصول و مبانی حاکمیت قانون |
| ۸۶ | بند اول - مفهوم و اصول بر آمده از حاکمیت قانون |
| ۸۶ | الف - مفهوم حاکمیت قانون |
| ۸۹ | ب- اصول بر آمده از حاکمیت قانون |
| ۹۰ | ۱- اصول ذاتی و محوری حاکمیت قانون |
| ۹۲ | ۲- اصول تبعی حاکمیت قانون |
| ۹۳ | بند دوم - مبانی حاکمیت قانون |

| | |
|-----|--|
| ۹۳ | الف - آزادی |
| ۹۶ | ب - برابری |
| ۹۷ | ۱- برابری شکلی |
| ۹۸ | ۲- برابری ماهوی |
| ۹۹ | ج- حقوق بشر |
| ۱۰۱ | مبحث دوم - برداشتها از حاکمیت قانون |
| ۱۰۳ | بند اول - برداشت شکلی از حاکمیت قانون |
| ۱۰۶ | بند دوم - برداشت ماهوی از حاکمیت قانون |
| ۱۰۸ | مبحث سوم - ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون |
| ۱۰۸ | بند اول - ضمانت اجرای سیاسی |
| ۱۰۹ | بند دوم - ضمانت اجرای اداری |
| ۱۱۰ | الف - ضمانت اجرای درونی |
| ۱۱۰ | ب - ضمانت اجرای بیرونی |
| ۱۱۱ | بند سوم - ضمانت اجرای قضایی |
| ۱۱۲ | الف - ضمانت توسط دیوان عدالت اداری |
| ۱۱۳ | ب - ضمانت توسط محاکم عمومی دادگستری |
| ۱۱۳ | فصل دوم - قلمرو اصل حاکمیت قانون و مصوبات مجمع |
| ۱۱۵ | مبحث اول - محدودیتهای وارد بر اصل حاکمیت قانون |
| ۱۱۶ | بند اول - حالت استثنایی و محدودیتهای ضروری |
| ۱۱۷ | الف - در ایران |
| ۱۱۸ | ب - سایر دموکراسیهای معاصر |
| ۱۱۹ | بند دوم - مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام |
| ۱۲۱ | مبحث دوم - مصوبات مجمع و خدشه بر لایه های گوناگون اصل حاکمیت قانون |
| ۱۲۱ | بند اول - مصوبات مجمع و خدشه بر لایه صوری اصل حاکمیت قانون |

صفحه

- ۱۳۱ بند دوم - مصوبات مجمع و خدشه بر لایه کلی اصل حاکمیت قانون
- ۱۳۳ بند سوم - مصوبات مجمع و خدشه بر لایه ماهوی اصل حاکمیت قانون
- ۱۳۴ مبحث سوم - موانع تکوین اصل حاکمیت قانون در ایران و آینده این اصل با وجود نهاد هایی چون مجمع
- ۱۳۴ بند اول - موانع تکوین اصل حاکمیت قانون در ایران
- ۱۴۳ بند دوم - آینده اصل حاکمیت قانون در ایران با وجود مصوبات نهادهایی چون مجمع
- ۱۴۸ مبحث چهارم - راهکارهای برون رفت از محدودیتهای وارده بر اصل حاکمیت قانون بر طبق مصوبات مجمع
- ۱۵۲ بخش سوم - نتیجه گیری
- ۱۵۵ فهرست منابع و مآخذ

مقدمه

حاکمیت قانون یکی از مفاهیم پیچیده‌ای است که ریشه در اندیشه‌های سیاسی و فلسفه سیاسی در خصوص حکومت دارد. ظهور فلسفه در معنای خاص از سده ششم پیش از میلاد مسیح توسط تالس و گذشت یک قرن از این ظهور ... و حضور بزرگ‌مردانی چون افلاطون و ارسطو و پرداختن تفصیلی این فلاسفه به بحث حکومت، منشأ و سیر تاریخی - علمی حاکمیت قانون را هویدا می‌سازد. افلاطون در خصوص شهریار شدن فلاسفه و در آمیختن قدرت سیاسی و عقلی صحبت می‌کند که این تئوری نتیجه‌ای جز نقض حاکمیت قانون ندارد و ارسطو به مقوله قدرت قانون و حاکم شدن قانونی که خالی از شهوات و احساسات است، برای حکومت‌داری می‌پردازد. در سیر تاریخی اجتماعی فلسفه و اندیشه‌های سیاسی و با سپری شدن قرون وسطی در اروپا و پیدایش دولت - کشورها پس از رنسانس و انقلاب صنعتی و ظهور دولتهای مدرن، ایده حاکمیت قانون نیز در جهت مقید و محدود نمودن قدرت و اختیارات حاکمان معاند توسعه یافت، تا جایی که امروزه حاکمیت قانون به‌عنوان یک اصل، مورد امعان نظر حقوقدانان و اندیشمندان سیاسی و اقتصادی قرار گرفته است و وجه ممیز دولتهای مدرن امروزی با دوران زعامت پادشاهان، دارا بودن ماهیت حقوقی و رابطه حقوقی سازمان یافته میان دولت و مردم در دولتهای مدرن می‌باشد.

امروزه با وارد شدن اصل حاکمیت قانون در مقدمه و ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر و سایر اعلامیه‌ها و قوانین اساسی کشورها و نیز فراتر رفتن از ثغور ملی و «جزیی از نظام بین‌المللی شدن» و شناسایی دولت‌ها بر مبنای حاکمیت قانون، این اصل مبدل به ترازوی سنجش دولت‌ها به‌عنوان دولتهای دموکراتیک گردیده است و حاکمیت قانون را به‌عنوان یکی از اصول دموکراسی مطرح و عده‌ای نیز حق بر حاکمیت قانون و حق بر داشتن دولت قانون‌مدار را از زمره حقوق بشر تلقی نموده‌اند. البته دولت قانون‌مدار که در جوامع مدرن اروپایی مطرح و گسترش یافته، بدواً مبتنی بر نظرات سیاستمداران دوره رنسانس و در رأس آنها ماکیاوول بود. در اعتقاد این اندیشمندان، اندیشه سیاسی را که از زمان یونانیان زیر سلطه اخلاق و دین قرار داشته است را باید نجات داد و همچنین قرائت جان لاک از دموکراسی و طرح اصول تحمل و مدارا و تساهل تا جایی که «مدارا» را «دین رستگاری»، «دین پیرایی» یا «Reform» تلقی و بی‌طرفی و عدم

حمایت دولت از مذهب خاص و در نتیجه جدایی دین از دولت (سکولاریسم) را بیان داشته است. زیرا که دین را نه تنها علت، بلکه معلول تیره‌بختی بشر می‌دانستند. النهایه حاکمیت قانون مطرح در قوانین اساسی دولت‌های مدرن از صبغه مذهبی میرا گردید و اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز بازتاب چنین رویکردی به حکومت قانون گردید.

ایرانیان نیز قرن‌ها تجربه تلخ زیستن تحت سلطه نظام‌های اقتدآگر و استبدادی را داشته‌اند و بیش از یکصد سال است که برای تحقق دموکراسی و حاکمیت قانون مبارزه می‌کنند. طوری که انتشار رساله‌ای در باب قانون تحت عنوان «یک کلمه» از میرزا یوسف خان مستشارالدوله در سال ۱۲۴۹ه.ش آغازگر بحث‌های علمی در خصوص قانون‌خواهی بود. انقلاب و قانون اساسی مشروطه نیز مبین قانون‌خواهی و حرکت مردمی جهت نیل به محدودیت قدرت شاهان و تضمین حقوق و آزادیها در چارچوب قواعد و اصول حقوق اساسی می‌باشد، که این خواستها بنابر دلایل عدیده که خارج از بحث این رساله است محقق نگردید و سالهای بعد این آرمانها در انقلابی دیگر در سال ۱۳۵۷ مطرح شد و بار دیگر قانون‌خواهی ایرانیان با رأی دادن به قانون اساسی تبلور عینی یافت و نظریات قدیم و جدید در خصوص استبدادپذیر بودن ایرانیان را با چالش جدی مواجه ساخت و در اصول متعدد، حاکمیت قانون را مبنای حکمرانی قرار داد. اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برخلاف دولت‌های مدرن که بر مبنای سکولاریسم اداره می‌شدند، دغدغه‌ای دیگر داشته و در مقدمه و اصول اول- دوم - سوم - چهارم.... محوریت نظام را بر مبنای دین حنیف اسلام قرار داد، که این امر در متمم قانون اساسی مشروطه نیز ملحوظ گردیده بود، لیکن در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ چالشهای بزرگی بوجود آمد. یکی از این چالشها که مطمح نظر این رساله نیز است بدین شرح بود که: مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند و مطابق اصل ۷۲ این قوانین نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و طبق این اصل و اصل ۴ قانون مذکور همه قوانین باید مبتنی بر قانون اساسی و موازین اسلامی باشد و طبق اصل ۹۱ اعضای آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز شورای نگهبان پاسدار ابتنای قوانین مصوب مجلس با شرع و قانون اساسی بودند و بر اساس اصل ۹۳ نیز مجلس شورای

اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. علی‌هذا منشا معضل این بود که مرجع صالح قانون‌گذاری (مجلس) قانونی را بر حسب ضرورت و مصلحت و بر خلاف ظاهر قانون اساسی و شرع تصویب می‌کرد و شورای نگهبان قوانین مصوب را به لحاظ عدم تطابق با شرع و قانون اساسی رد می‌کرد، که در نتیجه مصلحت و ضرورت که جزء لاینفک حکمرانی محسوب می‌گردند نادیده گرفته می‌شد، لذا بر حسب این مسایل امام خمینی (ره) در مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ فرمان تشکیل مرجعی تحت عنوان مجمع تشخیص مصلحت نظام را جهت حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان صادر کردند و این مرجع در بازنگری قانون اساسی در اصول ۱۱۰ و ۱۱۲ با اختیارات بیشتری جایگاه قانونی پیدا کرد. اما متأسفانه مرجع مزبور تا به امروز در برهه‌هایی مستقیماً مبادرت و دخالت در امر قانون‌گذاری در زمینه‌های مختلف نموده و می‌نماید. این در حالی است که تنها مرجع صالح جهت قانون‌گذاری در کشور قوه مقننه است که متشکل از نماینده‌های مردم ایران می‌باشد.

مع‌الوصف، پرداختن به مقوله حاکمیت قانون و دولت قانون‌مدار و بررسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در پرتوی اصل حاکمیت قانون از جهت مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات این مجمع با اصل حاکمیت قانون و میزان متزلزل شدن اصل مزبور با وجود نهادی چون مجمع ضرورتی است که اصلی‌ترین انگیزه تدوین این رساله را سبب شده است و این سؤال اساسی در خور توجه را مطرح کرده است که: آیا مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در چارچوب اصل حاکمیت قانون قرار می‌گیرد؟ و آیا فی‌نفسه مصوبات مجمع مزبور باعث مخدوش شدن اصل حاکمیت قانون نمی‌گردد؟

پاسخ به این دو سؤال اصلی گسترده و وسیع ممکن نیست مگر پس از یافتن پاسخ پرسشهای فرعی دیگر از قبیل: اساساً حاکمیت قانون و انگاره‌های این اصل چیست؟ آیا مجمع صلاحیت قانون‌گذاری دارد؟ اگر چنین است ترکیب غیر مردمی و غیر دموکراتیک مجمع چه توجیه حقوقی می‌تواند داشته باشد؟ اگر چنان نیست پس چه عنوانی می‌توان به مصوبات مجمع اطلاق کرد؟ ضمانت اجرای مصوبات مجمع چیست؟ آیا مجمع یکی از موانع تکوین حاکمیت قانون در ایران نمی‌باشد؟ و سئوالات متعدد مرتبط دیگر از این قبیل که در این خصوص مطرح است و به آنها خواهیم پرداخت. فایده و ضرورت این رساله نیز به

چالش کشاندن مصوبات مجمع و ارایه راهکارهای علمی و مقایسه با برخی نظامها در جهت کارآمدی و نهادینه شدن حاکمیت قانون در ایران عزیز می‌باشد.

در ابتدای امر ضروری می‌دانم که یادآور شوم در جای جای این رساله مفهوم دولت قانون‌مدار در قالب اصل حاکمیت قانون مطرح گردیده و همچنین اصل حاکمیت قانون به عنوان یک سیستم نظری و یکی از مراحل تاریخ اندیشه‌های سیاسی و حقوقی مورد بررسی قرار داده شده است.

رساله حاضر یک پژوهش از نوع تحقیقات تحلیلی است که در جای‌جای آن سعی شده با به چالش کشیدن مصوبات مجمع و جایگاه این مجمع و ارایه راهکارهای علمی و مؤثر جنبه کاربردی بیشتری به آن بخشیده شود و با توجه به توضیحات فوق متداولی این تحقیق عمدتاً مطالعات وسیع کتابخانه‌ای است که حول دو محور عمده «مجمع تشخیص مصلحت نظام» و «اصل حاکمیت قانون» صورت گرفته است و نهایتاً تطبیق آن دو نیازمند تحلیل و استنتاجات دقیقی است که از خلال مطالعات پیرامون این دو محور صورت پذیرفته است.

مطالب این رساله نظر به تطبیق مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصل حاکمیت قانون در دو بخش عمده ارایه می‌شود: بخش اول آن به کلیاتی در باب مجمع تشخیص مصلحت نظام و مصوبات آن اختصاص یافته و در بخش دوم تلاش شده با توجه به یافته‌های به دست آمده از بخش اول به بررسی کلیاتی در باب اصل حاکمیت قانون پرداخته و مصوبات مجمع در مطابقت یا عدم مطابقت با اصل حاکمیت قانون مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرد. بدین منظور در بخش اول که خود مشتمل بر دو فصل و مباحث متنوع و گوناگونی در خصوص مجمع تشخیص مصلحت نظام است، هدف این است که بدون پرداختن به تاریخچه، ارکان، دلایل مخالفان و موافقان وجودی مجمع و در نتیجه ابعاد بسیار وسیع و قابل مطالعه این مجمع، صرفاً به بررسی مسائلی بپردازیم که پرداختن به آنها ما را جهت تحقق اهداف این رساله و یافتن پاسخ پرسشهایی که پیش زمینه موضوع اصلی بحث ما است یاری رساند. در این خصوص در فصل اول پس از نگاهی اجمالی به مجمع و ضرورت وجودی آن و ارتباط مجمع با سایر ارکان کشور به فصل دوم که محتوای وظایف و شأن و نحوه رسیدگی به مصوبات توسط مجمع است می‌پردازیم و پس از نتیجه‌گیری از

مباحث این بخش وارد بخش دوم این رساله می‌شویم که به ارزیابی تأثیر مصوبات مجمع بر اصل حاکمیت قانون پرداخته است، که این بخش نیز مشتمل بر دو فصل و مباحث چندی است تا مقدمات مطالعه «تطبیقی» و «تحلیلی» ما را فراهم آورد. فصل اول این بخش که مختص کلیاتی در باب اصل حاکمیت قانون است نگاهی اجمالی به مفهوم، مبانی و ضمانت‌اجراهای اصل حاکمیت قانون دارد و در فصل دوم است که حیطه اصل حاکمیت قانون و محدودیتهای وارد بر این اصل و خدشه‌های وارده بر لایه‌های گوناگون حاکمیت قانون که در نتیجه مصوبات مجمع حادث گردیده است، مورد بررسی قرار گرفته و به صورت تحلیلی موانع و آینده حاکمیت قانون در ایران مورد مذاقه قرار خواهد گرفت و در مبحث نهایی راهکارهای برون‌رفت از محدودیتهای وارده بر اصل حاکمیت قانون از مصوبات مجمع را مورد ارزیابی و چالش قرار داده و پس از ارایه یک نتیجه‌گیری کلی از تمام مباحث مطروحه به تحقیق خود خاتمه خواهیم داد. در پایان لازم به ذکر است که مطالب این رساله طوری تنظیم شده است که راهکارها و ارائه پیشنهادهایی که جنبه کاربردی بیشتری داشته باشد در لابه‌لای مباحث مطروحه ارائه شده است، لذا اشاره مجدد به جمیع آنها در صفحات مختصر نتیجه‌گیری مقدور نبوده، اما سعی شده است که به کاربردی‌ترین و اصلی‌ترین آنها مجدداً اشاره شود.

اعتراف می‌کنم که رساله حاضر دارای نقصان و کاستی‌های بی‌شماری است که هرگز ادعای جامعیت و مانعیت و تحت‌الشمول قرار دادن تمامی تدقیقات و تحقیقات در این خصوص را ندارد، اما امید است که بتواند گامی هر چند اندک در راه اعتلای جامعه علمی کشور عزیزمان به شمار آید و راه‌گشایی هر چند کوچک در مسیر تحقیقات بعدی در این خصوص باشد.

بخش اول: تاریخچه و کلیاتی در باب مجمع تشخیص مصلحت نظام

راقم سطور بر آن نیست که در بخش اول کلیاتی از قبیل ارکان و مسایل جزئی مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام را که بسیار در این خصوص در مکتوبات قلم فرسایی شده است را مطرح نماید، بلکه هدف پرداختن به ضرورت‌های وجودی مجمع و نگاهی به وظایف و مصوبات مجمع می‌باشد و هدف مبتنی است بر این مهم که؛ در پایان این بخش با آشنایی مفهومی با مصوبات و روند تصمیم‌گیری در مجمع، به پاسخ این سئوالات دست یازیم که: آیا ضرورتی جهت وجود نهادی چون مجمع در سیستم حقوقی ایران وجود دارد؟ آیا مجمع اصولاً حق قانون‌گذاری دارد؟ شأن مصوبات مجمع چیست؟ ضمانت اجرای این مصوبات کدام است؟ شایان ذکر است که، جهت رعایت ایجاز در این رساله، در کلیه موارد کلمه (مجمع) جایگزین عبارت (مجمع تشخیص مصلحت نظام) گردیده است.

بدواً مختصری از تاریخچه و نحوه شکل‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام، ذکر می‌گردد:

ترکیب و تحقق دو عنصر اسلامیت و جمهوریت در قالب قوانین اجرایی از اصلی‌ترین ویژگیهای نظام جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌آید. تحقق جمهوریت از طریق تشکیل مجلس شورای اسلامی با انتخاب مستقیم نمایندگان توسط مردم و بعنوان یکی از جلوه‌های حاکمیت ملی با وظیفه قانونگذاری و تحقق اسلامیت در قوانین از طریق تشکیل نهاد شورای نگهبان، ترکیبی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۵۸ پیش بینی شده بود. بدیهی است در فرآیند نخستین سالهای شکل‌گیری و تحقق نظامی نو با ویژگیهای یاد شده، اختلاف نظر پیرامون منطبق‌ساختن قوانین کشور با احکام شرع و قانون اساسی اجتناب‌ناپذیر نماید. از جمله مجلس شورای اسلامی با ملاحظه ضرورتها، لوایح و طرحهایی را به تصویب می‌رساند که بعضاً وضعیت جدیدی را پایه‌گذاری کرده و مطابق با شرع و قانون اساسی نبودند، شورای نگهبان نیز این قبیل مصوبات را خلاف شرع یا قانون اساسی تشخیص می‌داد و اعتقادی نیز برای مبنا قرار دادن احکام ثانویه و حکومتی، ضرورتها و مصلحتها نداشت. در چنین مواقعی شورای نگهبان به دلیل نوع و شیوه قانون‌گذاری در کشور، الزام بر اعلام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی داشت. (عودت مصوبه مجلس) تاکید مجلس شورای اسلامی بر مصوبه خود و عدم تامین نظر شورای

نگهبان شرایطی را به وجود می‌آورد که ضرورت ایجاد یک نهاد فصل‌الخطاب برای تشخیص مصلحت اجتناب‌ناپذیر نشان می‌داد. (هرچند شورای نگهبان می‌توانست با توسل به احکام ثانویه این معضل را مرتفع نماید و ضرورتی نیز بر وجود نهادی چون مجمع احساس نگردد.) ضمن این‌که در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ تشکیلات و جایگاه جداگانه‌ای برای حل اختلاف بین دو نهاد یاد شده پیش‌بینی نگردیده بود و از طرف دیگر تکرار اختلاف‌نظرها رو به تزاید بود و این موضوع عملاً باعث ورود مقام رهبری به مباحث درونی یک قوه بعنوان یک روش می‌گردید و حضور ایشان در مسیر مستقیم قانون‌گذاری را بطور محسوسی افزایش می‌داد و چنین روشی با اصول دموکراسی مبنی بر پرهیز از ورود مستقیم و گسترده در حوزه وظایف قوا تناسب نداشت (البته این مینا با حل معضلات نظام که به عهده مقام رهبری است، متفاوت است). اختلاف نظرهای مورد بحث در سالهای نخست شکل‌گیری نهادهای قانونگذاری عمدتاً در دو موضوع قانون کار و قانون اراضی شهری بیش از همه ظهور پیدا کرد و لزوم رعایت عناصر مصلحت و ضرورت روز به روز در اداره کشور هویدا گشت، سرانجام پس از مکاتباتی بین مقامات عالی‌رتبه و ذریبط وقت کشور، درخواستی در ۱۳۶۶/۱۱/۱۵ به امضاء رئیس جمهور وقت (آیت‌الله خامنه‌ای)، رئیس وقت مجلس شورای اسلامی (آیت‌الله هاشمی رفسنجانی)، رئیس وقت دیوان عالی کشور (آیت‌الله موسوی اردبیلی)، نخست وزیر وقت (آقای مهندس میرحسین موسوی) و حجه‌الاسلام سید احمد خمینی به حضرت امام خمینی (ره) برای چاره‌جویی در این باره ارایه و نظراتی در خصوص تبیین جری شدن پروسه طولانی و اعمال نظرها و بحث‌های کارشناسی در خصوص لوایح و طرحهای مطروحه در مجلس اعلام و زوند تصویب قوانین بیان گردید و هدف ارائه این نظر بود که: نهایت مساعی کارشناسی در سیکل تصویب قوانین رعایت می‌گردد. در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ امام خمینی (ره) به نامه مذکور چنین پاسخ دادند که: «گرچه به نظر اینجانب پس از طی این مراحل زیر نظر کارشناسان که در تشخیص این امور مرجع هستند، احتیاج به این مرحله نیست، لیکن برای غایت احتیاط در صورتی که بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان شرعاً و قانوناً توافق حاصل نشد مجمعی مرکب از ... تشکیل گردد. مجمع که در آغاز تاسیس، صرفاً بمنظور تشخیص مصلحت در موارد اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان تاسیس گردیده بود،

هنگامیکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ بازنگری شد پس از بحث‌های مشروح درباره جایگاه مجمع، وظایف یازده‌گانه‌ای مستند به اصول ۱۱۲، ۱۱۱، ۱۱۰ و ۱۷۷ برعهده این مجمع قرار گرفت^۱، که این مباحث به تفصیل در جای‌جای این پایان‌نامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

فصل اول - مجمع تشخیص مصلحت نظام و ارتباط آن با سایر ارکان کشور

در این فصل، با بررسی و تحلیل ضرورت وجودی مجمع و همچنین ارزیابی و انتقاد نسبت به ترکیب غیر مردمی مجمع و ارتباط مجمع با سایر ارکان حاکمیت، هدف تحصیل پاسخ این پرسش است که: آیا ضرورتی جهت وجود نهادی چون مجمع در نظام حکومتی ایران وجود دارد؟ و همچنین انتقاد و ارائه راهکار نسبت به ترکیب غیر مردمی مجمع مورد امعان نظر می‌باشد. در راستای تشحیذ اذهان در خصوص ضرورت وجودی مجمع، نگاهی اجمالی به تدابیر برخی نظام‌های سیاسی در این خصوص نیز بایسته مفروض گردیده است.

مبحث اول- ضرورت وجودی مجمع و ترکیب غیر مردمی آن

این مبحث با هدف تحلیل ضرورت وجودی مجمع و انتقاد بر ترکیب غیر مردمی آن طرح‌ریزی شده و تلاش گردیده است بدون هیچ‌گونه پیش‌داوری و صرفاً بر مبنای واقعیت موجود به بررسی این ضرورت بپردازیم.

از بدو تشکیل مجمع تا به امروز مجامع علمی و سیاستمداران بحثی را تحت عنوان ضرورت وجودی مجمع مطرح نموده‌اند و در راستای یافتن پاسخ این سؤال، موافقان و مخالفان هر کدام با استنباط و تحلیل شخصی، اثباتاً و نفیاً، نظرات خویش را ارایه داده‌اند. در این مبحث پس از بررسی نظرات موافق و مخالف ضرورت وجودی مجمع نظر شخصی راقم نیز از بطن این نظرات بیرون آمده است که بر اساس استدلال عقلی و منطقی و ملهم از دیدگاه‌های مطرح در قوانین اساسی سایر کشورها نیز می‌باشد.

۱- برگرفته از سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام.

با این توضیح که: مجمع تشخیص مصلحت نظام به لحاظ اختلاف عمیق بین شورای نگهبان به لحاظ عدم عدول از نظرات مبتنی بر احکام اولیه اسلامی در تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، با اصرار مجلس شورای اسلامی بر حفظ مصالح و ضرورت‌های نظام و دخیل شدن این اصول در تصویب قوانین بوجود آمد، لذا ضرورت وجودی مجمع در جهت حل اختلاف فی‌مابین مجلس و شورای نگهبان احساس گردید و متعاقباً دستور مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ حضرت امام خمینی (ره) مبنی بر تشکیل مجمع نیز بر اصل مذکور مبتنی گشت. همانطوری که ذکر گردید، در نامه مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۵ برخی از سران کشور که خطاب به امام خمینی (ره) نوشته شده بود، نظراتی در خصوص تبیین جری شدن پروسه طولانی و اعمال نظرها و بحث‌های کارشناسی در خصوص لوایح و طرح‌های مطروحه در مجلس اعلام و روند تصویب قوانین بیان گردیده بود و هدف ارائه این نظر بود که: نهایت مساعی کارشناسی در سیکل تصویب قوانین رعایت می‌گردد.^۱ در پاسخ به نامه مذکور امام خمینی (ره) چنین مرقوم فرمودند که: «گرچه به نظر اینجانب پس از طی این مراحل زیر نظر کارشناسان که در تشخیص این امور مرجع هستند، احتیاج به این مرحله نیست، لیکن برای غایت احتیاط در صورتی که بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان شرعاً و قانوناً توافق حاصل نشد مجمعی مرکب از...» از منظوق این پاسخ و با غور کردن در عبارات مذکور، آنچه که میرهن است توجه حضرت امام (ره) به اصالت و ارزش مجلس می‌باشد و با آشنایی ایشان از روند بحث‌های کارشناسی در مجلس، احتیاج بر وجود مجمع را رد می‌کنند و در نهایت به لحاظ رعایت غایت احتیاط دستور تشکیل مجمع در خصوص حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان را صادر می‌نمایند. بنابراین توضیح، خاستگاه تاریخی ضرورت وجودی مجمع روشن می‌گردد. به نظر می‌رسد در راستای تنویر موضوع اشاره‌ای مختصر به قوانین برخی از نظام‌های سیاسی در خصوص چگونگی حل اختلاف میان مصوبات پارلمان در مورد انطباق یا عدم انطباق این مصوبات با قانون اساسی (حل اختلاف حادثه فیمابین پارلمان با مراجع نظارت بر قانون اساسی) امری بسیار مهم جلوه نماید. با این توضیح که: قانون اساسی

۱- ر.ک به: مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، انتشارات اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۶۹ص ۳-۱

مبین ساختار کلی حقوقی - سیاسی هر کشور و معرف «سلوک و رفتار متقابل حکومت و مردم؛ تعیین کننده صلاحیتها و حدود اقتدارات زمامداران و نشان دهنده اصول و ارزشهایی است که اکثریت جامعه طالب آنند. این قانون به عنوان یک سند سیاسی و میثاق اجتماعی، علی‌الاصول، باید از برتری لازم‌الاحترامی برخوردار باشد. به همین جهت ایجاد و تاسیس آن از یک سو و حفظ و مراقبت آن از سوی دیگر باید بر عهده نهادی باشد که اصول مذکور را تدوین و از طریق نظارت، اجرای آن را تامین نماید.»^۱ لذا «برجستگی قانون اساسی نسبت به سایر قوانین، هم به لحاظ صلاحیت برتر واضح آن (قوه مؤسس) و هم به علت شیوه خاص تجدید نظر در آن»^۲ باعث شده است که «علی القاعده تمام قوانین عادی با قانون اساسی مطابقت نماید. قانونی که مغایر قانون اساسی تصویب شود باید متوقف بماند، این امر نتیجه منطقی تفوق قانون اساسی بر قانون عادی است و الا اگر در یک سطح قرار داشتند، لازم نبود عنوانی غیر از قانون عادی داشته باشد. تصویب قانون عادی ناقض قانون اساسی، قانون اساسی را در معرض تغییر قرار می‌دهد، در نتیجه ثبات کشور از این طریق تامین نمی‌شود. این اصل پذیرفته شده که قانون اساسی قانون مادر است. قانون چارچوب است و همه مقررات جاری باید منطبق با آن باشند. حال که لازم است قانون عادی با قانون اساسی تطبیق کند باید مرجعی صالح، کنترل امر تطبیق را عهده‌دار باشد و اگر قانونی خلاف قانون اساسی باشد ابطال آنرا اعلام کند و یا ترتیبی وجود داشته باشد که اساساً امکان تصویب مقررات مغایر با قانون اساسی نباشد...»^۳

با این توضیحات پُر واضح است که، باید جهت پاسداری از اصول قانون اساسی به عنوان میثاق حقوقی - سیاسی کشور و عدم تخطی از این اصول توسط قوانین مصوب پارلمان، مرجع و نهادی در بطن خود قانون اساسی ملحوظ گردد و این روش هم در کشور ایران با در نظر گرفتن «شورای نگهبان» و هم در سایر کشورهای جهان مورد قبول قرار گرفته است. اما تفاوت نظامهای حقوقی مختلف در ارزش و میزان قداست

۱- سید محمد هاشمی، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، (جلد دوم)، تهران: نشر دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۸۰، ص ۲۲۱
۲- برای مطالعه بیشتر ر.ک. به:

ابولفضل قاضی، «بایسته‌های حقوق اساسی»، تهران: نشر دادگستر، چاپ هفتم، ۱۳۸۰، صص ۴۸-۴۴

۳- سید جلال الدین مدنی، «حقوق اساسی تطبیقی»، تهران: نشر گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۷۴، ص ۵۷.

نظرات نهاد ناظر بر قانون اساسی می‌باشد. در قوانین اساسی برخی نظامها اصالت؛ در اختلاف فیمابین پارلمان و شورای ناظر بر قانون اساسی به نظرات شورای ناظر داده شده و نظر شورا قاطع اعلام گردیده است و در برخی قوانین اساسی اصلاً ضرورتی به ایجاد نهاد ناظر مستقل احساس نگردیده است. در نظام جمهوری اسلامی ایران، در اختلاف نظرات مجلس و شورای نگهبان نهادی تحت عنوان مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش ترافعی را ایفا می‌کند که این تفاوت سیستمها در بندهای ذیل به تفصیل بیان خواهد گردید.

درخصوص ترکیب و نحوه انتخاب اعضای مجمع، در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی مباحثی مطرح و در نهایت مقرر گردید که: اعضای مجمع مذکور توسط رهبری انتخاب گردد و این موضوع در اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی متجلی گردید.^۱ اما به نظر می‌رسد نحوه انتخاب اعضای مجمع، فی‌نفسه باعث مخدوش شدن دموکراسی و اصل حاکمیت قانون می‌گردد؛ که در بند «ب» این مبحث این موضوع نیز با رویکردی انتقادی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بند اول- نگاهی به دیگر نظامهای سیاسی و وضعیت ایران در این خصوص

الف- دموکراسی‌های معاصر

«در نظامهای حکومتی جهان، نهادها و سازمانها به نحوی پیش‌بینی می‌شود که بدون تداخل وظایف، همه شئون حکومت را در برگیرد و با وظایف و ساز و کارهایی که برای آنها تعیین می‌شود، کشور به نحو مطلوب اداره گردد. کشورهای که در تنظیم قانون اساسی و تدوین نظام حکومتی همه ارکان و اجزا را به درستی پیش‌بینی کرده‌اند در اجرا با مشکل کمتری مواجه شده‌اند».^۲ یکی از این پیش‌بینی‌ها لزوم وجودی نهادی جهت پاسداری از اصول قانون اساسی و تضمین عدم عدول از قانون اساسی توسط قوانین مصوب پارلمان می‌باشد.

۱- اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی: ... اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید...

۲- محمدباقر فقیه، «بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام»، تهران، نشر پیام یوسف، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۲.