

تأملی بر حدود صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی

سید محمدهادی راجی^۱، محمدامین ابریشمی راد^{۲*}

چکیده

مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۶۶ با حکم امام خمینی (ره) تشکیل و در جریان بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در این سند وارد شد. با تشکیل این نهاد، تشخیص مصلحت نظام در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با موازین شرع یا قانون اساسی بداند و مجلس بر نیاز به تأیید آن مصوبه اصرار کند، در صلاحیت مجمع قرار گرفت. با شکل گیری سازوکار تشخیص مصلحت توسط مجمع، یکی از سؤالاتی که همواره مطرح بوده، حدود صلاحیت مجمع در ایفای این نقش است. این مقاله در پی پاسخ به این پرسش برآمد که آیا مجمع می تواند هر مصوبه ای را که شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی دانست - حتی اگر به صراحت مغایر با قانون اساسی باشد - تأیید کند یا خیر. نویسندگان پس از انجام پژوهشی توصیفی - تحلیلی و با اتنا بر اصول قانون اساسی و موازین حقوق اساسی، به پاسخ منفی به پرسش مذکور دست یافتند. نتیجه آنکه، مجمع صلاحیت تأیید مصوبات صریحاً مغایر با قانون اساسی را ندارد.

کلیدواژگان

شورای نگهبان، قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، مصلحت.

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

Email: raji@isu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده

Email: abrishami.law@gmail.com

مسئول).

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۱۰

مقدمه

در نظام‌های دارای سیستم حقوقی نوشته، نظارت بر مصوبات مجالس قانونگذاری، طریقی برای صیانت از هنجارهای برتر در سلسله‌مراتب قوانین است. در این نظام‌ها، حفظ انتظام ساختار سیاسی کشور، شیوه تفکیک قوا و حقوق و آزادی‌های شهروندان، وابسته به حراست از این هنجارهاست که معمولاً قوانین اساسی‌اند. این عوامل سبب پیدایش مراجع و نهادهایی به‌منظور تطبیق مصوبات مجالس قانونگذاری با هنجارهای برتر شدند تا از این طریق، در فرایند قانونگذاری علاوه بر صیانت از حقوق شهروندان، شکل و مدل حکومت‌ها دچار استحاله و تغییر نشود. در این سازوکار، تنها روش اصلاح شکل و کارکرد حکومت، بازنگری در هنجار برتر است و استفاده از روش‌های تفسیری مختلف توسط نهادهای ناظر، تنها می‌تواند برداشت از این هنجارها را تعدیل و روزآمد کند و از این طریق در چارچوب نظم موجود، کارآمدی آن نظام را تأمین کند.

بر مبنای این مقدمات، در جریان تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونگذار اساسی شورای نگهبان را مسئول صیانت از موازین شرع و قانون اساسی (به‌عنوان دو هنجار برتر نظام جمهوری اسلامی ایران) معرفی کرد و در اصول متعدد قانون اساسی بر لزوم نظارت این شورا بر کلیه مصوبات مجلس تأکید ورزید تا مصوبات مجلس مغایر با قانون اساسی و موازین شرع نباشد.

در دهه اول انقلاب، روند پیش‌بینی‌شده برای نظارت بر قانونگذاری مجلس، اختلافاتی را بین مجلس و شورای نگهبان ایجاد کرد. مهم‌ترین عامل این اختلافات آن بود که به عقیده نمایندگان مجلس، نحوه تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع، در عمل نمی‌توانست برخی از مشکلات نظام را مبتنی بر احکام اولیه اسلام حل‌وفصل کند (ارسطا، ۱۳۸۹ الف: ۱۹). از این‌رو نمایندگان مجلس خواستار آن بودند که فقهای شورای نگهبان در اظهارنظرهای خود به ضرورت‌ها و مصالح جامعه توجه کنند. عدم رفع این اختلافات سبب شد تا با حکم امام خمینی (ره) اولین سازوکار تشخیص مصلحت پیش‌بینی شود و در نهایت با بازنگری در قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام^۱ در میان مراجع رسمی کشور به رسمیت شناخته شد.

شناسایی مجمع به‌عنوان مرجع رسمی تشخیص مصلحت (در مواردی که مجلس به استناد مصلحت نظام، ایراد شورای نگهبان بر مصوبات خود را رفع نمی‌کند)، سبب شد تا برداشت متداول از کارکرد این مجمع، این نهاد را در مسیر ایفای صلاحیتش مقید به هیچ‌گونه محدودیتی -به‌غیر از مصالح نظام- نداند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۴؛ فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۳: ۳۱).

۱. به‌منظور رعایت اختصار، در ادامه هر کجا عنوان «مجمع» به‌تنهایی به‌کار رفته، منظور «مجمع تشخیص مصلحت نظام» است.

نتیجه چنین برداشتی آن است که مجمع می‌تواند در مقام ایفای صلاحیت خود، بدون توجه به هنجارهای برتر حاکم بر نظام سیاسی کشور، برخلاف قانون اساسی تصمیم بگیرد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۶۷۴؛ ارسطا، ۱۳۸۹ [الف]: ۴۴) یا مغایر با موازین شرع اقدام به تشخیص مصلحت کند. البته با توجه به اطلاق و عموم اصل ۴ قانون اساسی نسبت به اصل ۱۱۲ قانون اساسی و همچنین صراحت نظر تفسیری شماره ۴۸۷۲ مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۰ شورای نگهبان^۱، این صلاحیت مطلق مجمع، در موارد مغایر با موازین شرع به «تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه» مفید شد و از این طریق بر تشخیص مصلحت در چارچوب موازین شرع تأکید شد. اما در موارد مغایر با قانون اساسی تاکنون ضوابط و محدودیت‌های دقیقی برای مجمع پیش‌بینی نشده و با اعتقاد به اینکه مجمع می‌تواند به‌منظور تأمین مصلحت نظام، هر مصوبه مغایر با قانون اساسی را تأیید کند، اصلاح موردی قانون اساسی و تضعیف ساختارهای اساسی و فرایندهای مقرر در قانون اساسی انتظار می‌رود.

بنابر مطالب مذکور، درک صحیح جایگاه و نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام و تبیین حدود صلاحیت این مرجع در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی، موضوعی است که یافتن آن رسالت اصلی این پژوهش است. از این رو تلاش خواهد شد تا در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی به این پرسش پاسخ داده شود که آیا مجلس می‌تواند در تمام موارد، مصوبه‌ای را که شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی دانسته به مجمع ارجاع دهد؟ این پرسش را می‌توان با نگاهی دیگر نیز مطرح کرد: آیا مجمع می‌تواند هر مصوبه‌ای را که توسط شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی شناخته شده و با اصرار مجلس برای مجمع ارسال شده است به استناد مصلحت تأیید کند؟ در صورتی که صلاحیت مجمع در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی را مطلق ندانیم، چگونه می‌توان اعمال صلاحیت مجمع را در چارچوب خاصی محدود کرد؟

فرضیه نویسندگان این است که هدف از تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، امکان تجویز تأیید تمامی مصوبات مغایر با قانون اساسی نیست و همچون موازین شرع، تشخیص مصلحت در مواردی که شورای نگهبان مصوبه‌ای را مغایر با قانون اساسی تشخیص می‌دهد، باید با رعایت اصول و ضوابط خاصی باشد.

به‌منظور اثبات فرضیه مذکور، پس از بیان مختصر پیشینه تشکیل مجمع (بند ۱)، در ادامه نسبت سازوکار تشخیص مصلحت با سایر سازوکارهای مقرر در قانون اساسی بررسی خواهد شد

۱. «منظور از «خلاف موازین شرع» آن است که نه با احکام اولیه شرع سازگار باشد و نه با احکام عناوین ثانویه و در این زمینه صدر اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت تنها اجازه تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه را داده است.»

شایان ذکر است که برای مشاهده تمام نظرهای تفسیری و مشورتی شورای نگهبان که در این مقاله بدان‌ها استناد شده می‌توانید به تارنمای ذیل مراجعه فرمایید: nazarat.shora-rc.ir

(بند ۲). سپس تلاش می‌شود تا امکان ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت اثبات شود (بند ۳). در نهایت نیز ادله حقوقی و قانونی مبنی بر اثبات محدود بودن سازوکار تشخیص مصلحت به چارچوب قانون اساسی بیان خواهد شد (بند ۴).

پیشینه تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام

به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تا زمان تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان مرجع نهایی تشخیص مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی محسوب می‌شد و مرجع خاصی برای بازنگری در نظرهای شورای نگهبان وجود نداشت. در این شرایط، بی‌توجهی فقهای این شورا به اقتضائات و ضرورت‌های روز در استناد به موازین شرع سبب بروز اختلافاتی میان مجلس و شورای نگهبان و پافشاری مجلس به استناد ضرورت، نیاز یا مصلحت جامعه، بر برخی از مصوبات خود شده بود. اما باز هم شورای نگهبان، در قالب قواعد و موازین شناخته‌شده فقهی، این موارد را مغایر با شرع اعلام می‌کرد (ارسطا، ۱۳۸۹ [ب: ۲۹۴]).

بروز اولیه این اختلاف در روند تصویب طرح اراضی شهری (مصوب ۱۳۶۰) علنی شد. در این مورد ایراد اصلی شورای نگهبان این بود که مواد مربوط به تملک دولت بر کلیه زمین‌های بایر با برخی از ادله شرعی^۱ مغایرت دارد. این در حالی بود که نمایندگان مجلس، موضوع این مصوبه را به استناد «ضرورت»، از مصادیق عناوین ثانویه می‌دانستند و از این نظر خواهان نادیده گرفتن احکام اولیه و در نظر گرفتن اقتضائات زمان در تطبیق این مصوبه بودند.

در چنین شرایطی رئیس مجلس موضوع را طی نامه‌ای با حضرت امام خمینی (ره) در میان گذاشتند و علاوه بر تصریح به قانونگذاری مجلس بر مبنای ضرورت و در چارچوب احکام ثانویه اسلام، از ایشان تقاضا کردند تا با استفاده از اختیارات ناشی از ولایت، مجلس را در تصویب این قوانین مساعدت و ارشاد کنند (ر.ک. نامه رئیس مجلس وقت به امام خمینی (ره) مندرج در: خمینی، ۱۳۷۸، ج ۱۵: ۲۹۷). امام خمینی (ره) نیز در پاسخ به این تقاضا مرقوم فرمودند که هر فعل یا ترک فعلی که در حفظ نظام جمهوری اسلامی دخالت دارد یا موجب اختلال در امور نظام می‌شود یا مستلزم رفع ضرر و حرج است، پس از تصویب اکثریت اعضای مجلس و با تصریح به موقتی بودن آن لازم الاجراست و پس از رفع موضوع، حکم قانونی آن خودبه‌خود لغو می‌شود (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۱۵: ۲۹۷). پس از مدتی نیز، ایشان قید موافقت دوسوم نمایندگان مجلس با مصوبه موضوع ضرورت را لازم دانستند (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۱۷: ۳۲۱).

پس از طرح اراضی شهری، دومین موضع نزاع و اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان،

۱. مانند آیه «لاتأکلوا اموالکم بینکم بالباطل الا ان تکون تجاره عن تراض» و حدیث شریف «لا یحل مال امرء مسلم الا عن طیب نفسه» و قاعده فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم».

تفاوت دیدگاه این دو نهاد در خصوص قانون کار و مواجهه شورا با قوانین تنظیم‌کننده روابط میان کارفرمایان و کارگران و حدود اختیارات دولت اسلامی جهت دخالت در این‌گونه روابط بود. مهم‌ترین ویژگی این قانون که شورای نگهبان آن را مغایر با موازین شرع می‌دانست، این بود که این قانون اراده کارفرمایان را محدود می‌کرد، حال آنکه مجلس چنین محدودیت‌هایی را به مصلحت جامعه می‌دانست. این اختلاف به دو استفتا از محضر امام خمینی (ره) منجر شد که حضرت امام در پاسخ به آنها بیان فرمودند که دولت می‌تواند چه در حال و چه در آینده شروطی الزامی را مقرر کند و علاوه بر آن حکومت اسلامی بدون شرط یا با شرط الزامی حق اجرای امور مربوطه را داراست (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۰: ۴۳۰ و ۴۳۵-۴۳۴).^۱

همچنان که از این دو مورد مشخص است، مبنای اصلی اختلافات مجلس و شورای نگهبان ناظر به رویکرد فقهی فقهای وقت شورای نگهبان بوده که بدون توجه به اقتضات حکومتداری در زمان حاضر، تنها احکام اولیه اسلام را مدنظر قرار می‌دادند. به همین دلیل برخی موازین شرع را علت اصلی تشکیل مجمع معرفی کرده‌اند (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۵: ۴۷۶-۴۷۷).

اختلافات یادشده سبب پیدایش دو اصطلاح «ضرورت» و «مصلحت» در ادبیات حاکم بر نظام قانونگذاری کشور شد (مهرپور، ۱۳۷۱: ۱۵). در مورد اخیر بحث‌های متعددی صورت پذیرفت. با وجود تفاوت مابین مفهوم دو اصطلاح ذکرشده، تأکید بر استعمال اصطلاح اخیر از این نظر می‌تواند تأیید شود که از نظر فقها «هر امر ضروری، مصلحت است، اما هر امر دارای مصلحت، الزاماً ضروری نیست» (جوادی آملی، ۱۳۹۱: ۴۶۵). از این‌رو استفاده از عبارت «مصلحت» می‌تواند هر دو مفهوم «ضرورت» و «مصلحت» را شامل شود. مطابق این اصطلاح، علاوه بر ادله‌ای مانند ضرورت، عسر و حرج و اضطرار، حدود اختیارات حکومت در چارچوب نوینی تحت عنوان «مصلحت» تعریف شد (ارسطا، ۱۳۸۹ [ب]: ۳۰۴).

در آن مقطع زمانی، با توجه به اینکه ضوابط تشخیص مصلحت تا آن زمان به خوبی مشخص نبود و از طرفی فقها، تشخیص مصالح را اساساً از صلاحیت‌های ولی فقیه می‌دانستند، به درخواست برخی مقامات سیاسی وقت، امام خمینی (ره) دستور تشکیل نهادی را صادر فرمودند تا در صورت عدم توافق مجلس و شورای نگهبان از لحاظ شرعی و قانونی، مصلحت نظام اسلامی را این نهاد تشخیص دهد (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۰: ۴۶۵-۴۶۴).^۲

۱. پاسخ به استفتای اول: «چه گذشته و چه حال، دولت می‌تواند شروط الزامی را مقرر نماید».

پاسخ به استفتای دوم: «دولت می‌تواند در تمام مواردی که مردم استفاده از امکانات و خدمات دولتی می‌کنند ... قیمت مورد استفاده را از آنان بگیرد و این جاری است در جمیع موارد که تحت سلطه حکومت است ... بلکه در انفال که در زمان حکومت اسلامی، امرش با حکومت است، می‌تواند بدون شرط یا با شرط الزامی این امر را اجرا کند».

۲. «... گرچه به نظر اینجانب پس از طی این مراحل زیر نظر کارشناسان، که در تشخیص این امور مرجع هستند، احتیاج

نسبت سازوکار تشخیص مصلحت با سایر سازوکارهای مقرر در قانون

اساسی

در لغت «مصلحت» را در مقابل «مفسده» و به معنای صلاح، صواب و شایستگی (دهخدا، ۱۳۸۵: ۲۷۳۵) یا آنچه موجب خیر و صلاح، نفع و آسایش انسان باشد (عمید، ۱۳۶۲: ۱۱۰۱) دانسته‌اند. در اصطلاح فقها نیز، مصلحت عبارت از آن چیزی است که بر یک فعل ترتب می‌یابد و سود و صلاح را در پی می‌آورد (خوئی، ۱۴۲۶ق، ج ۱: ۵۳۶). برخی نیز «مصلحت» را معادل «مفید بودن» دانسته‌اند (جوادی آملی، ۱۳۹۱: ۴۶۵). از تعاریف مذکور این نکته به دست می‌آید که تحقق مصلحت متوقف بر هیچ حد و مرزی نیست و هر آنچه منافع جامعه و کشور را در پی داشته باشد، به‌عنوان مصلحت به‌رسمیت شناخته می‌شود. مبتنی بر این برداشت از مفهوم مصلحت، همچنان که در مقدمه اشاره شد، برخی صلاحیت مجمع در تشخیص مصلحت نظام را مقید به هیچ محدودیتی - به‌غیر از مصالح نظام - نمی‌دانند.

در کنار نکته اخیر باید به این موضوع توجه داشت که علاوه بر سازوکار تشخیص مصلحت، سازوکارهای دیگری نیز در قانون اساسی وجود دارند که توجه به آنها، به‌منظور تبیین دقیق حدود صلاحیت مجمع در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی لازم است. یکی از مهم‌ترین سازوکارهای مرتبط با صلاحیت مجمع، سازوکار صیانت از قانون اساسی توسط شورای نگهبان است. در این خصوص شایان ذکر است که انتظام امور هر جامعه منوط به تشکیل نظام سیاسی است که یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های آن وجود هنجار برتر در رأس آن است. وجود هنجار برتر سبب می‌شود که همه اراده‌های حاکم در نظام، محدود به حدود مقرر در هنجار برتر باشند و از این طریق از هرج و مرج، استبداد و خودکامگی جلوگیری شود. بر این اساس، در نظام جمهوری اسلامی ایران همانند غالب نظام‌های سیاسی حاکم در جهان، قانون اساسی عنصر اصلی تضمین جمهوریت نظام قلمداد شده است. قانون اساسی در درون خود شکل نظام حکومتی، ساختار و سازماندهی قوای سه‌گانه، روابط قوای سه‌گانه، حدود و ثغور قدرت حاکم و حقوق و آزادی‌های فردی را مشخص کرده است (پروین، ۱۳۹۲: ۳۷). از این رو به‌منظور حفظ و

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 ... برای تشخیص مصلحت نظام اسلامی تشکیل گردد؛ و در صورت لزوم از کارشناسان دیگری هم دعوت به‌عمل آید و پس از مشورت‌های لازم، رأی اکثریت اعضای حاضر این مجمع مورد عمل قرار گیرد. ... حضرات آقایان توجه داشته باشند که مصلحت نظام از امور مهمه‌ای است که گاهی غفلت از آن موجب شکست اسلام عزیز می‌گردد. ... مصلحت نظام و مردم از امور مهمه‌ای است که مقاومت در مقابل آن ممکن است اسلام پابرهنگان زمین را در زمان‌های دور و نزدیک زیر سؤال برد، و اسلام آمریکایی مستکبرین و متکبرین را ... پیروز گرداند. ...»

حراست از این هنجار، قانونگذار اساسی شورای نگهبان را مسئول صیانت از آن کرد. علاوه بر سازوکار اخیر، به موجب اصل ۱۷۷ قانون اساسی امکان بازنگری در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. بنابراین، اگر قانون اساسی نتواند نیازها و مصالح جامعه را تأمین کند، از طریق این سازوکار اصلاح آن ممکن شده است.

با تطبیق سازوکار تشخیص مصلحت با سازوکارهای مرتبط، این نکته به دست می‌آید که تعاریف مطرح‌شده از مفهوم «مصلحت» و سازوکار پیش‌بینی‌شده جهت صیانت از قانون اساسی، تحقق همزمان هر دو هدف مذکور (تأمین مصلحت نظام توسط مجمع و صیانت از هنجارهای برتر نظام توسط شورای نگهبان) را در ظاهر غیرممکن می‌نماید؛ چراکه به‌منظور تأمین مصالح نظام ممکن است به‌صورت موردی نیاز باشد تا از صیانت از هنجارهای برتر نظام چشم پوشید و در صورتی که صیانت از هنجارهای برتر نظام را مقدم بر تأمین مصالح نظام بدانیم، ممکن است تأمین برخی مصالح نظام که با هنجارهای برتر نظام در تعارض‌اند، غیرممکن شوند. از طرف دیگر، پذیرش صلاحیت مطلق مجمع در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی در عمل پیش‌بینی سازوکار اصلاح قانون اساسی را بی‌فایده می‌کند، چراکه تا زمانی که بتوان به‌راحتی قانون اساسی را به‌صورت موردی اصلاح کرد، نیازی به طی تشریفات مقرر در اصل ۱۷۷ قانون اساسی نیست.

به‌منظور حل تعارضات و ابهامات مطروحه در ادامه به طرح و تحلیل فروض مختلف در خصوص حدود صلاحیت مجمع می‌پردازیم و تلاش می‌کنیم تا تفسیری جامع از قانون اساسی ارائه دهیم. با عطف توجه به مقدمه فوق، دو فرض ذیل را می‌توان به‌منظور جمع سازوکار تشخیص مصلحت نظام با سایر سازوکارهای ذکرشده مطرح کرد:

فرض اول) از طریق سازوکار تشخیص مصلحت تنها آن دسته از مصالح نظام قابل تأمین است که در چارچوب هنجار برتر جای می‌گیرند و هر گونه تلاش برای تأمین مصالح مغایر با هنجارهای برتر امری نفی‌شده خواهد بود.

فرض دوم) صیانت از قانون اساسی اصل محسوب می‌شود و به‌صورت استثنایی، در صورتی که مصلحت نظام اقتضا کند، نیازی به رعایت آنها نیست و قانونگذار اساسی امکان نقض موردی قانون اساسی را ممکن دانسته است.

در مقام تحلیل دو فرض مذکور باید به این نکته توجه کرد که ایراد فرض اول این است که با توجه به مفهوم واژه «مصلحت»، به‌نظر می‌رسد که پیش‌بینی این سازوکار طریقی است تا در موارد خاص بتوان به‌منظور نائل آمدن به مصالحی مهم‌تر، از محدودیت هنجارهای برتر خلاصی یافت. ولی حال که قانونگذار اساسی در اصل ۱۱۲ قانون اساسی سازوکار تشخیص مصلحت را پیش‌بینی کرده و اشاره‌ای به حدود صلاحیت مجمع نکرده است، اثبات محدود بودن تشخیص مصلحت در چارچوب هر یک از هنجارهای برتر نظام، با توجه به عدم تصریح قانون اساسی بر این محدودیت با

چالشی جدی مواجه است. اما فرض دوم نیز خالی از ایراد نیست، چراکه در صورتی که معتقد به این موضوع باشیم که پیش‌بینی سازوکار تشخیص مصلحت ابزاری برای گریز از تنگنای هنجاری است تا به صورت استثنایی مصالح حکومت، حتی با نقض هنجارهای برتر تأمین شود، علاوه بر اینکه دیگر نمی‌توان با قاطعیت این سازوکار را به‌عنوان یک استثنا بر اصل صیانت از هنجارهای برتر قلمداد کرد و ممکن است اعمال این صلاحیت به صورت یک اصل معمول و متداول شود؛^۱ همچنان‌که اشاره شد، اولاً پذیرش چنین فرضی با هدف و مبنای تشکیل نظام سیاسی که به دنبال انتظام امور جامعه بر پایه هنجارهای برتر بوده و بر این اساس صیانت از آن هنجارها را لازم شمرده، منافات دارد. بنابراین در این حالت هیچ‌یک از سازوکارهای قانون اساسی و حتی حقوق ملت مصون از تعرض نخواهند بود؛ ثانیاً پذیرش صلاحیت مطلق مجمع در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی در عمل پیش‌بینی سازوکار اصلاح قانون اساسی را بی‌فایده می‌کند.

فارغ از ایرادات هر یک از فروض ذکرشده، در تحلیل این موضوع باید به این نکته توجه داشت که تعارض ظاهری ذکرشده بین دو سازوکار تشخیص مصلحت و صیانت از هنجار برتر، تعارض بین یک اصل (صیانت از هنجار برتر) و یک استثنا (تشخیص مصلحت نظام) است و در مقام جمع این دو گزاره نباید جای اصل و استثنا عوض شود. توضیح آنکه، هر گاه شورای نگهبان مصوبه‌ای را مغایر با قانون اساسی تشخیص دهد و مجلس بر ضرورت تصویب آن مصوبه اصرار ورزد، سازوکار تشخیص مصلحت توسط مجمع، یک سازوکار استثنایی و برخلاف اصل لزوم صیانت از قانون اساسی است. از این رو باید تلاش کرد تا با عطف توجه به اصل مورد اشاره، تا حد امکان از قانون اساسی صیانت و از نقض مکرر آن جلوگیری شود. در مقابل، با توجه به استثنایی بودن صلاحیت مجمع در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی، باید صلاحیت مجمع در این موارد را تفسیر مضیق کرد. بنابراین، با عطف توجه به اشکالات و مضرات نظری و عملی فرض دوم و همچنین استدلال اخیر، در ادامه تلاش خواهد شد تا محدود بودن صلاحیت مجمع به چارچوب قانون اساسی (فرض اول) اثبات شود. اما همچنان‌که در مقام بیان ایرادات فرض اول بیان شد، اثبات محدود بودن صلاحیت مجمع به چارچوب قانون اساسی نیازمند اثبات دو موضوع ذیل است:

اولاً امکان ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت، با توجه به تعاریف ارائه‌شده از مفهوم واژه «مصلحت» اثبات شود؛ ثانیاً ادله‌ای که حاکی از مقید بودن این سازوکار به چارچوب قانون اساسی است، بیان شود.

۱. برای نمونه در برهه زمانی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۱، ارسال مصوباتی که به استناد نظر شورای نگهبان مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته می‌شدند، به مجمع تشخیص مصلحت نظام متداول شده بود و مصوبات متعددی بدون تأمین بار مالی ناشی از آنها تصویب شدند. البته این روند با تصویب نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان متوقف شد.

با اثبات دو مقدمه مذکور، می‌توان ادعا کرد که صلاحیت مجمع در مواردی که شورای نگهبان مصوبه‌ای را مغایر با قانون اساسی اعلام می‌کند و مجلس بر مصوبه خود اصرار می‌ورزد، مطلق نبوده و مقید به اصول و ضوابط خاصی است. بنابراین در ادامه به بررسی و اثبات دو موضوع مذکور پرداخته خواهد شد.

اثبات امکان ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت

اثبات این مطلب که سازوکار تشخیص مصلحت را می‌توان ضابطه‌مند کرد، از دو طریق عملی و نظری ممکن است. از جنبه عملی باید به این نکته اشاره کرد که در مواردی شورای نگهبان به‌عنوان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی^۱ بر ضابطه‌مند بودن سازوکار تشخیص مصلحت نظام توسط مجمع تأکید می‌کند و در این موارد یا مجمع در تشخیص مصلحت مقید به ضوابط خاصی می‌شود، یا اساساً امکان طرح موضوع در مجمع -از این نظر که مجلس نمی‌تواند در این موارد بر مصوبه خود اصرار ورزد- وجود ندارد. برای نمونه، با توجه به نظر تفسیری شماره ۴۸۷۲ مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۰ شورای نگهبان، صلاحیت مجمع جهت تشخیص مصلحت نظام تنها به معنای اجازه تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه دانسته شده است و مطابق بند ۴ نظر تفسیری شماره ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۳/۳، مصوبات مجمع نمی‌تواند خلاف موازین شرع باشد. همان‌طور که از نظرهای تفسیری اخیر به‌دست می‌آید، صلاحیت مجمع در مواردی که شورای نگهبان مصوبه‌ای را مغایر با شرع دانسته، مطلق نبوده و شورای نگهبان این صلاحیت را مقید به اصول و ضوابط خاصی دانسته است.

بند ۲ نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان^۲ نیز یکی دیگر از مصادیقی است که امکان ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت را اثبات می‌کند. براساس این نظر، با استناد به صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند مصوباتی را که طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه جدید در آنها پیش‌بینی نشده است، به مجمع ارجاع دهد. پیش از این نظر نیز نظر مشورتی شماره ۱۴۳۳ مورخ ۱۳۶۷/۷/۵ شورای نگهبان «تعیین طریق جبران کاهش یا تأمین هزینه برای قابلیت یافتن طرح در مجلس شورای اسلامی» را ضروری دانسته بود.

نمونه‌های ذکر شده مؤید آن‌اند که برخلاف تعاریف مطرح‌شده از واژه «مصلحت» که تأمین آن را مقید به هیچ قیدی به‌جز مصالح نظام نمی‌دانند، سازوکار تشخیص مصلحت در نظام

۱. اصل ۹۸ قانون اساسی.

۲. «با توجه به اینکه اصل طرح یا پیشنهاد به صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده، بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد.»

جمهوری اسلامی ایران در عمل مقید به اصول و ضوابط خاصی است که از هنجارهای حاکم بر این نظام (موازن شرع و قانون اساسی) به دست آمده‌اند.

از جنبه نظری نیز باید به این نکته توجه داشت که اساساً پیش‌بینی مجمع و صلاحیت‌های آن یک مقوله درون قانون اساسی است و از این نظر باید تلاش کرد تا برداشتها از این نهاد و صلاحیت‌های آن را در حدود قانون اساسی و با عطف توجه به سایر سازوکارها و اصول آن تبیین کرد. بنابراین نگاه به سازوکار تشخیص مصلحت باید به‌عنوان جزئی از یک کل باشد و اگر براساس اصول دیگر قانون اساسی یا اصول کلی حقوقی اثبات شود که ضوابط و محدودیت‌هایی بر این سازوکار حاکم است، نمی‌توان به استناد مفهوم مصلحت آن قید را نسبت به صلاحیت مجمع ناکارآمد و منصرف دانست.

با اثبات امکان ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت، در ادامه لازم است تا ادله‌ای را که مؤید محدود بودن صلاحیت مجمع به رعایت چارچوب قانون اساسی است، تبیین کنیم.

اثبات محدود بودن سازوکار تشخیص مصلحت به چارچوب قانون

اساسی

به‌منظور اثبات محدود بودن سازوکار تشخیص مصلحت به چارچوب قانون اساسی، در ادامه ادله اثبات‌کننده این موضوع در دو قسمت بررسی می‌شود. بر این اساس، در قسمت اول ادله مبتنی بر اصول حقوقی و در قسمت دوم ادله مبتنی بر اصول قانون اساسی بررسی و تحلیل خواهد شد.

۱. ادله مبتنی بر اصول حقوقی

قانون اساسی به‌عنوان یک سند قانونی، انتظام‌بخش کلیه امور و شئون کشور و تعیین‌کننده روابط متعادل زمامداران و فرمان‌برداران جامعه است (هاشمی، ۱۳۶۹: ۱۵۳). این سند حقوقی، اولین وسیله‌ای است که چهره قانونی کشورها را معرفی می‌کند (مدنی، ۱۳۹۰: ۲۳). از این رو ثبات نظام سیاسی وابسته به ثبات و استحکام قانون اساسی هر کشور است؛ و تغییر و تحول مدام و پیاپی آن، نظم و انسجام درونی حکومت‌ها را از بین می‌برد و موجب اختلال در امور کشور می‌شود. بنابراین، تا زمان استقرار قانون اساسی، صیانت از آن لازم است و تغییر و اصلاح آن باید با رعایت شرایط و تشریفات ویژه‌ای صورت بگیرد تا انتظام امور مختل نشود و ناامنی دائمی در نهادهای سیاسی کشور بروز و ظهور نکند. چراکه قانونی که همواره مستعد تغییر و در هر زمان ملعبه دست زمامداران باشد، نمی‌تواند یک قانون اساسی و بنیادی باشد (هاشمی، ۱۳۶۹: ۱۶۲).

از سوی دیگر، از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های قوانین موضوعه این است که اصول و مواد قانونی بر پایه ویژگی‌هایی همچون «پاسخگویی به نیازهای عمومی»، «انعکاس نظرهای اکثریت»، «تأمین منفعت عمومی»، «انطباق با اخلاق»، «معطوف بودن به عدالت»، «قابلیت اجرا داشتن» و ... (راسخ، ۱۳۹۲: ۹۹ - ۸۹) وضع می‌شوند. بنابراین، در مرحله وضع قانون مصالح ذکرشده موردنظر قانونگذار قرار می‌گیرد و در صورتی که مصلحت جامعه تغییر کند، قانونگذار اقدام به اصلاح قانون موجود خواهد کرد. به عبارتی، قوانین موضوعه الزاماتی ثابت تلقی می‌شوند که توسط مرجع صلاحیت‌دار تعیین شده‌اند و اوصافی همچون «دوام» موجب شده تا اجرای قانون، مقید به دوره زمانی خاصی نباشد (دانش‌پژوه، ۱۳۹۱: ۱۱۲). با این مقدمه می‌توان ادعا کرد که علی‌الاصول تا زمانی که حکم قانون توسط قانونگذار اصلاح نشود، به استناد مصلحت نمی‌توان حکم قانون را نقض کرد، بلکه در صورت اقتضا تنها می‌توان در آن قانون تجدیدنظر کرد.

مبنتی بر دلایل ذکرشده، در همه کشورهای که دارای قانون اساسی انعطاف‌ناپذیرند (مانند ایران)، نهاد خاصی برای صیانت از قانون اساسی پیش‌بینی شده است. این نهادها از طریق تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی جلوی تعرض به این هنجار برتر را می‌گیرند و از این طریق، از خدشه وارد شدن به اعتبار قانون اساسی جلوگیری می‌کنند. از طرفی، در این گونه نظام‌ها، طریق اصلاح قانون اساسی مشخص است و با رعایت تشریفات قانونی، امکان بازنگری در قانون اساسی وجود دارد. بنابراین، اگر در نظام جمهوری اسلامی ایران مجمع در تشخیص مصلحت، هیچ‌گونه الزامی برای رعایت قانون اساسی نداشته باشد، علاوه بر اینکه فرایند بازنگری در قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷) را مبهم و بلااستفاده می‌کند و با مبنای تدوین قانون اساسی و صیانت از آن در تعارض است، پس از گذشت مدت زمانی، هیچ تناسبی میان قدرت سیاسی مستقر و قانون اساسی مدون در آن جامعه وجود نخواهد داشت و در این شرایط قانون اساسی نمی‌تواند تجلی‌گر شکل کلی نظام باشد و جلوی تعارضات موجود در قدرت و قوا را بگیرد.

نکته مهم در خصوص سازوکار بازنگری در قانون اساسی این است که اساساً امکان بازنگری در قانون اساسی نیز مطلق نیست و باید آن را مقید به محدودیت‌هایی دانست.^۱ برای نمونه، با اصلاح قانون اساسی نمی‌توان ارکان اساسی یک نظام حقوقی همچون شکل حکومت، ارزش‌های حاکم بر جامعه، وحدت و تمامیت ارضی کشور را تغییر داد، چراکه این عمل، بازنگری در قانون اساسی به‌شمار نمی‌رود و ایجاد قانون اساسی جدید است (غمامی و منصوریان، ۱۳۹۴: ۱۱۴). در برخی از قوانین اساسی نیز موضوعاتی غیرقابل بازنگری دانسته شده‌اند. برای نمونه، به موجب منطوق اصل ۱۷۷ قانون اساسی ایران محدودیت‌هایی برای بازنگری در قانون اساسی

۱. به‌منظور مشاهده این نوع محدودیت‌ها، رک: غمامی و منصوریان، ۱۳۹۴: ۱۲۸-۱۱۱.

پیش‌بینی شده است. بنابراین، در صورتی که صلاحیت مجمع در تشخیص مصلحت را مطلق بدانیم، مجمع می‌تواند در مواردی که حتی شورای بازنگری در قانون اساسی نمی‌تواند اقدام به اصلاح و بازنگری قانون اساسی کند، به صورت موردی اقدام به نقض قانون اساسی کند که تصور چنین منظوری برای قانونگذار اساسی به دور از منطق است.

۲. ادله مبتنی بر اصول قانون اساسی

علاوه بر اصول و موازین حقوقی ذکر شده، با بررسی اصول قانون اساسی می‌توان نتیجه گرفت که صلاحیت مجمع در تشخیص مصلحت -در مواردی که شورای نگهبان مصوبه‌ای را مغایر با قانون اساسی می‌داند و مجلس بر تصویب آن اصرار می‌کند- بی‌ضابطه نبوده و مقید به چارچوب قانون اساسی است. مهم‌ترین مؤید این نظر آن است که به صراحت اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری مجلس مقید به «حدود مقرر در قانون اساسی» دانسته شده است. از طرفی، به موجب اصل ۷۲ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند قوانینی مغایر با قانون اساسی وضع کند. همان‌طور که از منطوق این دو اصل مشخص است، صلاحیت قانونگذاری مجلس صلاحیت مطلق و بدون چارچوب نیست و باید این صلاحیت را مقید به حدود مقرر در قانون اساسی تفسیر کرد. بنابراین مجلس به منظور تأمین نیازهای جامعه و مصالح مردم تنها می‌تواند در چارچوب قانون اساسی و موازین شرع اقدام به قانونگذاری کند. به عبارتی، در حوزه‌هایی که مجلس در آن موارد صلاحیت قانونگذاری ندارد یا موضوع طرح یا لایحه پیشنهادی با چارچوب و حدود مقرر در قانون اساسی تطابق ندارد، علی‌الاصول امکان بررسی و تصویب این موارد در مجلس وجود ندارد و اگر هم تصویب و توسط شورای نگهبان مغایر اعلام شوند، مجلس نمی‌تواند با اصرار بر آنها، این مصوبات را به منظور تأیید به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند.

نمونه بارز و پذیرفته‌شده چنین محدودیتی را می‌توان در صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی مشاهده کرد. به موجب این اصل، طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحات نمایندگان در خصوص لوایح قانونی که به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، بدون تأمین بار مالی آن «قابل طرح در مجلس» نیست. در این خصوص همچنان‌که اشاره شد، نظرهای مشورتی و تفسیری شورای نگهبان مبتنی بر صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی علاوه بر اینکه طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان در این موارد را قابل طرح در مجلس نمی‌دانند، ارجاع این قبیل مصوبات به مجمع را نیز غیرممکن دانسته‌اند.

با پذیرش ملاک مدنظر شورای نگهبان در ارائه نظرهای مشورتی و تفسیری مذکور می‌توان گفت همچنان‌که محدودیت مقرر در اصل ۷۵ قانون اساسی اجازه طرح مصوبات در مجلس را نداده و شورای نگهبان به استناد این منع، ارجاع این قبیل مصوبات به مجمع را غیرممکن

دانسته است، صراحت اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی طرح و تصویب مصوباتی را که صراحتاً خارج از حدود مقرر در قانون اساسی‌اند و به تعبیری با مصرحات قانون اساسی مغایرت دارند، نفی کرده است و در نتیجه در این موارد نیز نمی‌توان این قبیل مصوبات را به مجمع ارجاع داد. با پذیرش نظر مذکور، ممکن است این شبهه ایجاد شود که اگر مجلس صلاحیت تصویب مصوبات مغایر با قانون اساسی را ندارد، پس چگونه ارجاع مصوبه مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان به مجمع مصداق پیدا می‌کند؟ و آیا چنین برداشتی سبب بی‌توجهی به مبنای تشکیل مجمع نیست؟

به‌منظور تبیین این موضوع باید گفت که با توجه به صلاحیت مجلس جهت قانونگذاری «در عموم مسائل»^۱ و از طرفی، محدود بودن اصول قانون اساسی، بیشتر مصوبات مجلس مربوط به حوزه‌های سکوت و عدم صراحت قانون اساسی است. از سوی دیگر، با اینکه اصول قانون اساسی باید واضح، روشن، قاطع و بدون ابهام باشند، تا راه تفسیر و تعبیر و نتیجه‌گیری دوبه‌دو در خصوص آنها بسته شود (مدنی، ۱۳۹۰: ۴۰)، اما همواره قوانین اساسی از این ابهام‌ها مصون نبوده‌اند و حتی در مواردی «تنظیم‌کنندگان قانون اساسی عمداً و به‌علت شرایط خاص زمان بعضی نکات را به کنایه برگزار کرده‌اند یا مجمل گذاشته‌اند» (مدنی، ۱۳۹۰: ۴۰). این عوامل سبب شده است که همواره در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی برداشتهای متفاوت و بعضاً متعارض از قانون اساسی مطرح باشد. از این‌رو اصرار مجلس بر مصوبه خود و ارجاع آن به مجمع تنها زمانی ممکن است که مجلس براساس برداشت خود از قانون اساسی اقدام به تصویب مصوبه در چارچوب قانون اساسی کند و شورای نگهبان بر طبق برداشت خود از قانون اساسی، مصوبه مجلس را مغایر با قانون اساسی اعلام کند. در این موارد، اگر مجلس نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و بر مصوبه خود اصرار ورزد، مجمع بر مبنای مصالح نظام نظر مجلس یا شورای نگهبان را تأیید خواهد کرد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، براساس تفسیر مذکور از حدود صلاحیت مجلس و مجمع، هم قانونگذاری مجلس در حدود مقرر در قانون اساسی است و هم مجال بروز اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس جهت تشخیص مصلحت ایجاد می‌شود.

مؤید نظر مذکور را می‌توان از عبارات مصرح در اصول ۹۴ و ۱۱۲ قانون اساسی نیز دریافت. در این اصول نظارت شورای نگهبان به‌گونه‌ای بیان شده که گویا قانونگذار اساسی با عطف توجه به مقید بودن صلاحیت قانونگذاری مجلس به حدود مقرر در قانون اساسی، موضوع نظارت شورای نگهبان و صلاحیت مجمع را مطرح کرده است. در این خصوص اصل ۹۴ قانون اساسی مقرر داشته است «چنانچه [شورای نگهبان] آن را مغایر ببیند»، آن مصوبه را برای تجدیدنظر به

۱. مقرر در اصل ۷۱ قانون اساسی.

مجلس بازمی‌گرداند. همچنین اصل ۱۱۲ قانون اساسی صلاحیت مجمع را مربوط به مواردی دانسته است که: «مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند». این عبارات گویای آن‌اند که موضوع اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، موضوعاتی غیرمصرح و غیربدیهی‌اند که علاوه بر برداشت شورای نگهبان از قانون اساسی، برداشت یا برداشت‌های دیگری نیز در آن خصوص قابل فرض‌اند. از این‌رو در این موارد اگر مجلس شورای اسلامی اعتقاد داشته باشد که مصوبه‌اش در چارچوب قانون اساسی و به مصلحت جامعه است، می‌تواند مصوبه مورد ایراد شورای نگهبان را برای تعیین تکلیف به مجمع ارجاع دهد.

بر مبنای نظر مذکور، از جمله مهم‌ترین موضوعاتی که از صلاحیت قانونگذاری مجلس مستثناست و در نتیجه مجمع نیز صلاحیتی در آن حوزه‌ها ندارد، می‌توان به تغییر و اصلاح ساختارها و فرایندهای مقرر در قانون اساسی، از بین بردن انتظام قوا و مراجع مقرر در قانون اساسی و تداخل ایجاد کردن در صلاحیت قوا از طریق سلب صلاحیت مصرح یا اعطای صلاحیت غیرمصرح و ...، سلب حقوق مصرح ملت، اصلاح مدت‌های مصرح در قانون اساسی (مانند مدت دوره نمایندگی مجلس یا ریاست جمهوری)، نقض شرایط و ویژگی‌های مصرح در قانون اساسی و موارد مشابه دیگر اشاره کرد. در مقابل، بر مبنای نظر مزبور، مواردی همچون تعیین تکلیف در موارد غیرمصرح و سکوت قانون اساسی، تشخیص مصلحت نظام در مواردی که شورای نگهبان از یک اصل قانون اساسی حصر در شرایط یا مصادیق را برداشت می‌کند و مجلس بر تمثیلی بودن آنها اصرار دارد، حل تعارضات و ابهامات اصول متعدد قانون اساسی و ... در زمره موضوعاتی هستند که در صورت بروز اختلاف در تفسیر آنها، تعیین تکلیف در خصوص آنها در صلاحیت مجمع قرار می‌گیرد.

نکته دیگری که از مطالب فوق به‌دست می‌آید این است که با توجه به رویه موجود، در مواردی که در خصوص اصول قانون اساسی برداشت خاصی در قالب تفسیر قانون اساسی توسط شورای نگهبان مطرح شده باشد (موضوع اصل ۹۸ قانون اساسی)، امکان استناد مجلس و مجمع به تفسیر مغایر تفسیر رسمی وجود ندارد، همچنان‌که خود شورای نگهبان نیز تا زمانی که تفسیر رسمی وجود دارد، نمی‌تواند برخلاف آن نظر دهد. بنابراین، علاوه بر صراحت اصول قانون اساسی که صلاحیت مجمع جهت تشخیص مصلحت را محدود می‌کند، نظرهای تفسیری شورای نگهبان نیز این صلاحیت را محدود خواهد کرد.

از آنچه در این قسمت گفته شد این نتیجه به‌دست آمد که با توجه به مقید بودن صلاحیت قانونگذاری مجلس به حدود مقرر در قانون اساسی، مجلس صلاحیت ندارد تا مصوباتی را که به روشنی مغایر با مصرحات و بدیهیات قانون اساسی است به تصویب برساند؛ و در صورتی که شورای نگهبان این موارد را مغایر با قانون اساسی تشخیص دهد، اختلاف شورای نگهبان و مجلس بر سر برداشت از قانون اساسی نیست که امکان ارسال مصوبه مزبور به مجمع وجود

داشته باشد. بلکه تنها در مواردی که بین مجلس و شورای نگهبان در برداشت و تفسیر ضمنی از قانون اساسی اختلاف نظر وجود داشته باشد، مجلس می‌تواند با لحاظ مصالح نظام آن مصوبه را به مجمع ارجاع دهد تا بر اساس مصالح جامعه، مجمع یکی از برداشت‌های موجود از قانون اساسی را که به مصلحت می‌داند ترجیح دهد.

نتیجه‌گیری

تبیین حدود صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی مستلزم بررسی نسبت سازوکار تشخیص مصلحت با سایر سازوکارهای مرتبط در قانون اساسی است. در این زمینه، با عطف توجه به مبنا و هدف قانونگذار اساسی از پیش‌بینی شورای نگهبان جهت صیانت از قانون اساسی و همچنین تعیین طریق اصلاح قانون اساسی براساس فرایند مقرر در اصل ۱۷۷، این ادعا قوت می‌گیرد که هدف از تشکیل مجمع، ایجاد ابزاری برای نقض اصول قانون اساسی نبوده است.

به‌منظور اثبات فرضیه مذکور در گام اول تلاش شد تا امکان ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت اثبات شود، چراکه با توجه به مفهوم واژه «مصلحت» که علی‌الاصول مقید به هیچ قید و ضابطه‌ای به‌غیر از مصالح نظام نیست، به‌نظر می‌رسد که ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت با هدف قانونگذار اساسی از ایجاد نهادی برای تأمین هر گونه مصالح نظام در تعارض است. بنابراین با بهره‌گیری از ادله عملی (نمونه‌های عملی پذیرش قید و ضابطه بر صلاحیت مجمع) و نظری (استفاده از ادله حقوقی جهت اثبات امکان ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت)، امکان ضابطه‌مند کردن سازوکار تشخیص مصلحت اثبات شد.

با اثبات نکته اخیر، در گام دوم ادله‌ای که حاکی از مقید بودن سازوکار تشخیص مصلحت به چارچوب قانون اساسی‌اند بررسی و تلاش شد تا حدود صلاحیت مجمع در این موارد مشخص شود. در این زمینه، بر مبنای اصول و موازین حقوق اساسی و با تحلیل نسبت سازوکار تشخیص مصلحت با سازوکارهای دیگری همچون صیانت از قانون اساسی و بازنگری در قانون اساسی، مقید بودن صلاحیت مجمع به چارچوب قانون اساسی اثبات شد. همچنین با استناد به صراحت اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی که صلاحیت قانونگذاری مجلس را مقید به حدود مقرر در قانون اساسی کرده، و همچنین اصول ۹۴ و ۱۱۲ قانون اساسی که تلویحاً مجال بروز اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان را تنها برداشت متفاوت از قانون اساسی دانسته است، این مطلب اثبات شد که مجلس صلاحیت ندارد تا مصوباتی را که به‌روشنی مغایر با مصرحات و بدیهیات قانون اساسی است، تصویب کند؛ و در صورتی که شورای نگهبان این موارد را مغایر با قانون اساسی تشخیص دهد، امکان ارسال این مصوبات به مجمع وجود ندارد. البته تحلیل مذکور

زمانی می‌تواند فایده و بروز عملی بیابد که با ابزارهای حقوقی بتوان از ارسال مصوبات مغایر با مصرحات و بدیهیات قانون اساسی به مجمع جلوگیری کرد و از طرفی، مجمع را در تأیید این قبیل مصوبات محدود کرد. در این خصوص به نظر می‌رسد شورای نگهبان می‌تواند با ارائه نظر تفسیری، مشابه آنچه در خصوص اصل ۷۵ قانون اساسی صادر کرد، بر محدود بودن صلاحیت قانونگذاری مجلس به چارچوب قانون اساسی و همچنین عدم امکان ارسال مصوباتی که با مصرحات و بدیهیات قانون اساسی مغایرت دارند، تأکید کند و از این طریق گامی دیگر برای تبیین هرچه بیشتر صلاحیت مجمع و سامان دادن به سازوکار تشخیص مصلحت بردارد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۹ [الف]). *تشخیص مصلحت نظام از دیدگاه فقهی-حقوقی*، تهران: کانون اندیشه جوان، چ دوم.
۲. ----- (۱۳۸۹ [ب]). *نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران*، چ دوم، قم: مؤسسه بوستان کتاب.
۳. پروین، خیراله (۱۳۹۲). *الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی*، چ اول، تهران: میزان.
۴. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۹۱). *ولایت فقیه: ولایت، فقهت و عدالت*، قم: اسراء، چ چهاردهم.
۵. خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۸). *صحیفه امام*، ج ۱۵، ۱۷ و ۲۰، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۶. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۹۱). *شناسه حقوق (دانش حقوق، قاعده حقوقی و رابطه حقوق با عدالت، اخلاق و دین)*، چ اول، تهران: جنگل.
۷. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵). *فرهنگ متوسط دهخدا*، چ اول، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۸. راسخ، محمد (۱۳۹۲). *حق و مصلحت*، چ اول، تهران: نشر نی.
۹. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵). *حقوق اساسی ایران*، چ اول، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۱۰. عمید، حسن (۱۳۶۲). *فرهنگ فارسی عمید*، چ بیست‌ودوم، تهران: ابن سینا.
۱۱. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۹۰). *کلیات حقوق اساسی*، چ بیست‌وسوم، تهران: پایدار.
۱۲. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰). *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، چ اول، تهران: جنگل.
۱۳. هاشمی رفسنجانی، اکبر (مصاحبه‌شونده) (۱۳۸۵). «گفتگو با آیت‌الله اکبر هاشمی

رفسنجانی»، مصاحبه قابل مشاهده در: (شفیعی سروسستانی، ابراهیم، قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی: آسیب‌ها و بایسته‌ها (سلسله گفتگو)، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، چ اول).

ب) مقالات

۱۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، نشریه راهبرد، ش ۳۴، ص ۳۲۰ - ۳۳۳، ص ۳۲۴.
۱۵. غمامی، سید محمد مهدی؛ منصوریان، مصطفی (۱۳۹۴)، «تضمین محدودیت‌های اصلاح قانون اساسی با تأمل بر آموزه محدودیت‌های ضمنی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۱، ص ۱۱۱-۱۲۸.
۱۶. مهرپور، حسین (۱۳۷۱)، «مجمع تشخیص مصلحت نظام و جایگاه قانونی آن»، تحقیقات حقوقی، ش ۱۰، ص ۵۶ - ۷.
۱۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹). «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه تحقیقات حقوقی، ش ۸، ص ۲۲۸ - ۱۵۱.

ج) گزارش پژوهشی

۱۸. فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۸۳). گزارش پژوهشی «شرح مبسوط قانون اساسی (شرح اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی)»، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۵۱، مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۹.

۲. عربی

۱۹. خوئی، سید ابوالقاسم (۱۴۲۶ق). *دراسات فی علم الاصول*، ج ۱، قم: مؤسسه دایره‌المعارف الفقه الاسلامی.