

تحلیل موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان

ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام از نگاه آماری

از شکل‌گیری مجمع تا سال ۱۳۹۸

علی احمدی^{۹۹}

جلال‌الدین مشهدی^{۱۰۰}

چکیده

این مقاله برگرفته از پژوهش صورت پذیرفته در کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع است.

بررسی آمار کمی و محتوایی موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان که تا ابتدای سال ۱۳۹۸ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع گردیده (۱۹۳ مورد) روشن می‌سازد بیشترین فراوانی در مغایرت با موازین شرع در «۷۶» مورد (۳۹٪) و مغایرت مصوبه با قانون اساسی در «۶۸» مورد (۳۵٪) و در «۴۳» مورد (۲۳٪) مغایرت با شرع و قانون اساسی بوده است و در «۶» مورد (۳٪) نیز به دلیل نقص اسناد، موضوع قابل تشخیص نبود.

همچنین بیشترین فراوانی مغایر با قانون اساسی، مربوط به اصل «۷۵» با «۶۱» مرتبه و بیشترین فراوانی در مغایرت با شرع، مربوط به الحاق ایران به کنوانسیون‌ها و قراردادهای دوجانبه قضائی از قبیل معاضدت‌ها و یا انتقال مجرمان می‌باشد.

واژگان کلیدی: موارد اختلافی، قانون اساسی، موازین شرعی، مجمع تشخیص مصلحت نظام،

مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان

۹۹- رئیس کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام
۱۰۰- سرپرست کمیته تخصصی پژوهش و مستندسازی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

مقدمه

با تشکیل مجلس و شورای نگهبان و فعال شدن این دو نهاد، جریان قانون‌گذاری کشور با مشکلاتی مواجه شد؛ مجلس بنا به نیازهای قانونی کشور به منظور حل مشکلات، قوانینی را تصویب می‌کرد و شورای نگهبان در مقام انجام وظایف قانونی خویش، مصوبات را مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص، مصوبه را به مجلس عودت می‌داد. مجلس به هنگام بررسی مجدد مصوبه، به استناد «ضرورت» یا «مصلحت»، بر مصوبه خود اصرار می‌ورزید و تسلیم نظرات شورای نگهبان نمی‌شد. از این رو به لحاظ ساختاری و روند پیش‌بینی شده در قانون اساسی، بن‌بستی پدید آمد که برای برون‌رفت از آن هیچ راه‌حلی در قانون اساسی پیش‌بینی نشده بود. اگرچه بروز چنین وضعیتی، استثنایی و غیرمعمول و حتی نادر بود؛ اما به لحاظ اهمیت، غیر قابل اغماض بود.

در آغاز کار و بروز بن‌بست مزبور در خصوص قوانین اراضی شهری و قانون کار، امام‌خمینی (ره)، به عنوان ولی فقیه و به استناد اختیارات ناشی از این مقام، به حل این مشکل پرداختند؛ ولی احساس شد که باید تدبیری اندیشید. در بدو امر و به دنبال نامه سران نظام در سال ۱۳۶۶، امام‌خمینی (ره) در بهمن ماه ۱۳۶۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام را پایه‌ریزی کرد. با طرح موضوع بازنگری در قانون اساسی، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی گنجانده شد و بدین ترتیب، به یک نهاد قانونی و همیشگی تبدیل گردید.

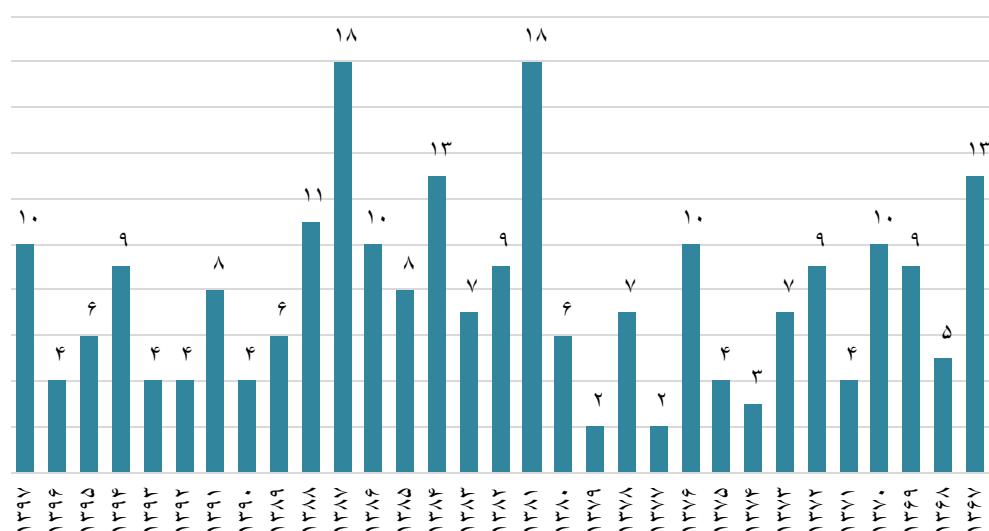
در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اصل «۱۱۲» به قانون اساسی ملحق گردید، مطابق این اصل، مجمع تشخیص مصلحت نظام برای مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر مواردی که در قانون اساسی ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌گردد.

اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام معظم رهبری تعیین می‌نمایند. مجمع تشخیص مصلحت نظام تا کنون هفت دوره را پشت سر گذاشته و در دوره هشتم آن مشغول به فعالیت می‌باشد.

بررسی فعالیت‌های مجمع در زمینه حل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، می‌تواند نتایج ملموسی را در اصلاح روند قانون‌گذاری در کشور به همراه داشته باشد.

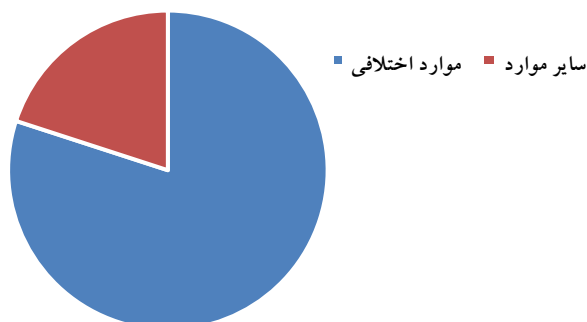
۱- موارد اختلافی که به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده است.

با عنایت به بررسی اسناد و مدارک موجود تا پایان سال ۱۳۹۷ تعداد «۲۴۰» مورد قانون، استفساریه و معضل توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد رسیدگی قرار گرفته است، از این تعداد «۱۹۳» مورد موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان و «۴۷» مورد استفساریه، معضل و... بوده است؛ موارد ارجاعی به مجمع احصاء و مورد بررسی قرار گرفت. فراوانی موضوعات در هر سال مشخص شده است. به این ترتیب در طول «۳۱» سال فعالیت مجمع تا پایان سال ۱۳۹۷ به طور متوسط به ازای هر سال فعالیت، هشت لایحه یا طرح اختلافی، استفساریه و یا موضوعات ارجاعی دیگر در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی قرار گرفته است. (نمودار ۱)



نمودار ۱: نمودار فراوانی موارد ارجاعی به مجمع بر اساس سال

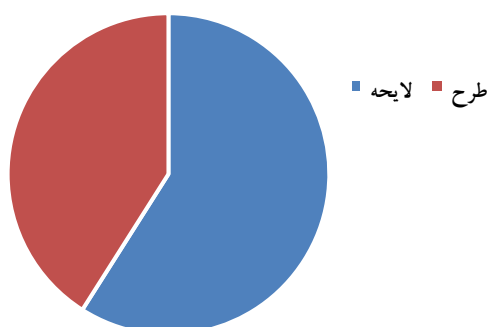
- ۱-۱- سال های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۷ با «۱۸» موضوع ارجاعی و مصوبه مجمع دارای بیشترین و سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۹ با «۲» موضوع کمترین جایگاه را در میان سال های فعالیت مجمع دارا می باشند.
- ۱-۲- از مجموع «۲۴۰» عنوان موضوعات ارجاعی به مجمع موارد اختلافی با «۱۹۳» مورد دارای سهم «۸۰٪» و سایر موارد با «۴۷» مورد دارای سهم «۲۰٪» می باشند. (نمودار ۲)



نمودار ۲: مقایسه موارد اختلافی و سایر موارد بررسی شده به کل موضوعات ارجاعی به مجمع

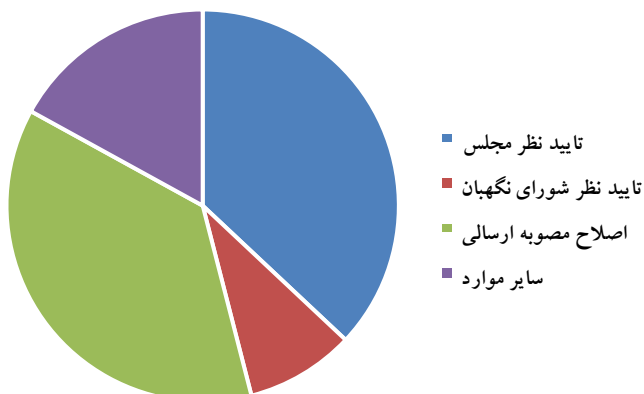
۲- تفکیک موارد ارجاعی و نحوه حل اختلاف

۲-۱- از مجموع «۱۹۳» موضوع اختلافی ارجاعی به مجمع «۱۱۴» مورد لایحه (۵۹٪) و «۷۹» مورد طرح تصویب شده در مجلس شورای اسلامی (۴۱٪) بوده‌اند. (نمودار ۳)



نمودار ۳: نسبت لوایح و طرح‌ها که در قالب موارد اختلافی به مجمع ارجاع گردیده است.

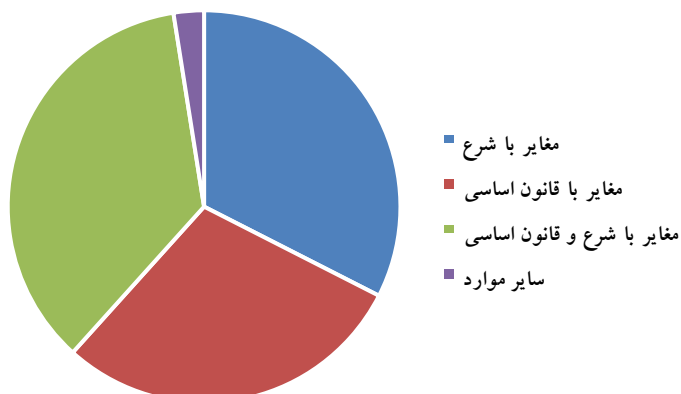
۲-۲- از مجموع «۱۹۳» مورد اختلافی، مجمع تشخیص مصلحت نظام در «۱۷» مورد نظر شورای نگهبان (۹٪)، در «۷۱» مورد نظر مجلس شورای اسلامی (۳۷٪) را تأیید نموده است؛ همچنین در «۷۲» مورد (۳۷٪) با تأیید نظر مصلحتی مجلس شورای اسلامی نسبت به اصلاح موضوع اختلافی پرداخته است. در «۳۳» مورد (۱۷٪) نیز یا تصمیمی اتخاذ نکرده یا نسبت به عودت موضوع اقدام نموده و یا سند مصوبه مجمع در دسترس نمی‌باشد. (نمودار ۴)



نمودار ۴: مصوبات مجمع از حیث تأیید نظر شورای نگهبان، مصوبه مجلس، اصلاح و یا سایر موارد

۳- مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی

از مجموع «۱۹۳» مورد اختلافی، نظر شورای نگهبان در «۷۶» مورد (۳۹٪) صرفاً مغایرت مصوبه با شرع و در «۶۸» مورد (۳۵٪) صرفاً مغایرت مصوبه با قانون اساسی و در «۴۳» مورد (۲۳٪) مغایرت با شرع و قانون اساسی بوده است. در «۶» مورد (۳٪) نیز به دلیل نقص اسناد موضوع قابل تشخیص نیست. (نمودار ۵)



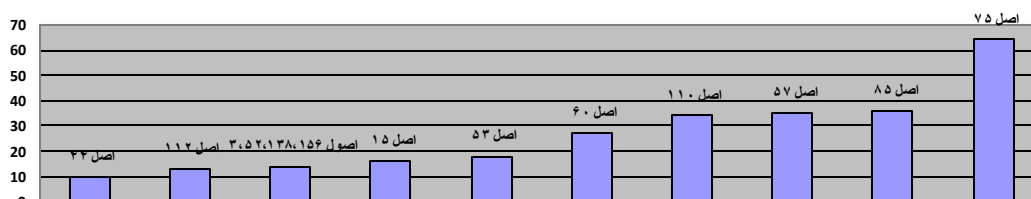
نمودار ۵: ایرادات شورای نگهبان بر اساس مغایرت با شرع یا قانون اساسی و یا هر دو

۳-۱- در «۶۸» مورد، مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، فراوانی مغایرت این مصوبات با هر یک از اصول قانون اساسی که از سوی شورای نگهبان اعلام شده است، نیز قابل توجه است. (جدول ۱)

جدول ۱: فراوانی مغایرت مصوبات مجلس با اصول قانون اساسی از نظر شورای نگهبان

تعداد دفعات اشاره شده در نامه‌های شورای نگهبان	اصل قانون اساسی
یک مرتبه	۹۰، ۸۷، ۸۳، ۸۰، ۷۳، ۷۲، ۶۷، ۶۳، ۶۲، ۶۱، ۵۰، ۴۸، ۴۵، ۴۰، ۳۰، ۲۱، ۱۹، ۱۲، ۱۰، ۱۷۶ و ۱۶۸، ۱۶۰، ۱۵۲، ۱۴۲، ۱۴۱، ۱۴۰، ۱۳۲، ۱۲۶، ۱۱۴، ۱۰۸، ۱۰۵، ۹۵، ۹۱
دو مرتبه	۱۷۴ و ۱۶۵، ۱۶۱، ۱۵۳، ۱۳۵، ۱۱۵، ۷۷، ۷۶، ۵۸، ۵۴، ۵۱، ۴۳، ۳۴، ۲۸، ۲۰، ۴، ۲
سه مرتبه	۱۷۴ و ۱۵۹، ۸۲، ۸۱، ۵۵، ۴۷، ۲۶
چهار مرتبه	۱۷۵ و ۹۴
پنج مرتبه	۱۳۹ و ۷۴
شش مرتبه	۱۵۷
هفت مرتبه	۱۵۸ و ۱۰۰، ۹۹
هشت مرتبه	۱۷۳ و ۱۳۷
ده مرتبه	۴۴
سیزده مرتبه	۱۱۲
چهارده مرتبه	۱۵۶ و ۱۳۸، ۵۲، ۳
شانزده مرتبه	۱۵
هجده مرتبه	۵۳
بیست و هفت مرتبه	۶۰
سی و چهار مرتبه	۱۱۰
سی و پنج مرتبه	۵۷
سی و شش مرتبه	۸۵
شصت و چهار مرتبه	۷۵

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، بیشترین مغایرت مصوبات مجلس با اصول قانون اساسی مربوط به اصل «۷۵» است که شورای نگهبان شصت و چهار بار مغایرت مصوبات مجلس با این اصل را اعلام نموده است. دلیل بالا بودن مغایرت با این اصل، به سبب منابع مشخص شدن طریقی برای جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید، از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در طرح و پیشنهادها و اصلاحات آنها در قانون بوده است. (نمودار ۶) (جدول ۲)



نمودار ۶: مقایسه اصول قانون اساسی که بیش از ده بار شورای نگهبان مغایرت مصوبات مجلس با آنها اعلام نموده است.

جدول ۲: اصول قانون اساسی که بیش از ده بار مصوبات مجلس با آن‌ها مغایرت داشته است.

اصل قانون اساسی	تعداد دفعات مغایرت	ردیف
<p><u>اصل چهل و چهارم:</u> نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل: کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانک‌داری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌ها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.</p>	۱۰	۱
<p><u>اصل یکصد و دوازدهم:</u> مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود.</p> <p>اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید. اصل سابق: اصل یکصد و دوازدهم: رهبر یا اعضای شورای رهبری در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی هستند.</p>	۱۳	۲

اصل قانون اساسی	تعداد دفعات مغایرت	ردیف
<p><u>*اصل سوم:</u> دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:</p> <p>۱- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.</p> <p>۲- بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر</p> <p>۳- آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی.</p> <p>۴- تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان.</p> <p>۵- طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب.</p> <p>۶- محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی.</p> <p>۷- تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون.</p> <p>۸- مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.</p> <p>۹- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.</p> <p>۱۰- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.</p> <p>۱۱- تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور.</p> <p>۱۲- پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.</p> <p>۱۳- تأمین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند این‌ها.</p> <p>۱۴- تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.</p> <p>۱۵- توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم.</p> <p>۱۶- تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان.</p>	۱۴	۳

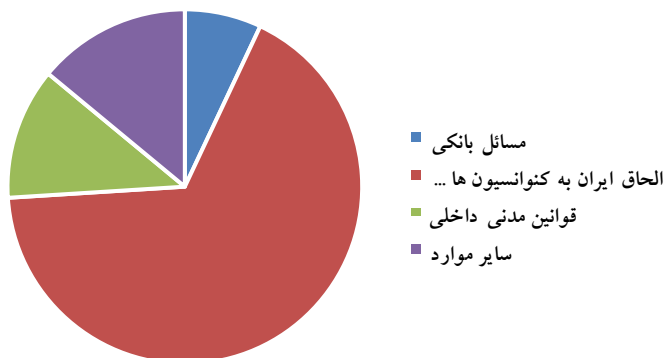
اصل قانون اساسی	تعداد دفعات مغایرت	ردیف
<p>*اصل پنجاه و دوم: بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.</p> <p>*اصل یکصد و سی و هشتم: علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمورتدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های مشترک از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آن ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.</p> <p>اصل یکصد و پنجاه و ششم: قوه قضائیه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار وظایف زیر است:</p> <p>۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه، که قانون معین می کند.</p> <p>۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع.</p> <p>۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.</p> <p>۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.</p> <p>۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.</p>	۱۴	۳

اصل قانون اساسی	تعداد دفعات مغایرت	ردیف
<p>اصل پانزدهم: زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد ولی استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آن‌ها در مدارس، در کنار زبان فارسی آزاد است.</p>	۱۶	۴
<p>اصل پنجاه و سوم: کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.</p>	۱۸	۵
<p>اصل شصتم: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراء است. اصل سابق: اصل شصتم: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و نخست وزیر و وزراء است.</p>	۲۷	۶
<p>اصل یکصد و دهم: وظایف و اختیارات رهبر:</p> <p>۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.</p> <p>۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.</p> <p>۳- فرمان همه‌پرسی.</p> <p>۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح.</p> <p>۵- اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروها.</p> <p>۶- نصب و عزل و قبول استعفای: الف - فقهای شورای نگهبان؛ ب- عالی‌ترین مقام قوه قضائیه؛ ج - رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران؛ د- رئیس ستاد مشترک؛ ه- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و - فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.</p> <p>۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه.</p> <p>۸- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.</p> <p>۹- امضا حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم. صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد.</p> <p>۱۰- عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل هشتاد و نهم.</p> <p>۱۱- عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه. رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.</p>	۳۴	۷

ردیف	تعداد دفعات مغایرت	اصل قانون اساسی
۸	۳۵	اصل پنجاه و هفتم: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند. اصل سابق: اصل پنجاه و هفتم: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت، بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهور برقرار می گردد.
۹	۳۶	اصل هشتاد و پنجم: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.
۱۰	۶۴	اصل هفتاد و پنجم: طرح های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

۳-۲- مغایرت مصوبات با موازین شرع

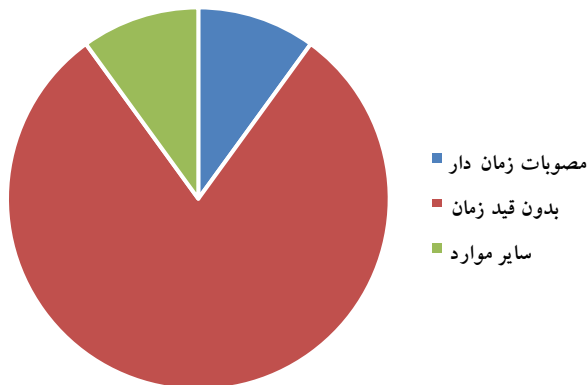
از مجموع «۷۶» مورد اختلافی که تنها مغایر با شرع تشخیص داده شده اند، «۵» مورد (۷٪) مربوط به مسائل بانکی و پولی، «۵۱» مورد (۶۷٪) مربوط به الحاق ایران به کنوانسیون ها و قراردادهای دوجانبه قضائی از قبیل معاضدت ها یا انتقال مجرمان و...، «۹» مورد (۱۲٪) مربوط به مسائل حقوقی و قوانین مدنی داخلی و «۱۱» مورد (۱۴٪) مربوط به سایر موارد می باشد. (نمودار ۷)



نمودار ۷: مقایسه موضوعی موارد اختلافی که صرفاً مغایر با شرع شناخته شده‌اند.

۴- قید زمان در مصوبات

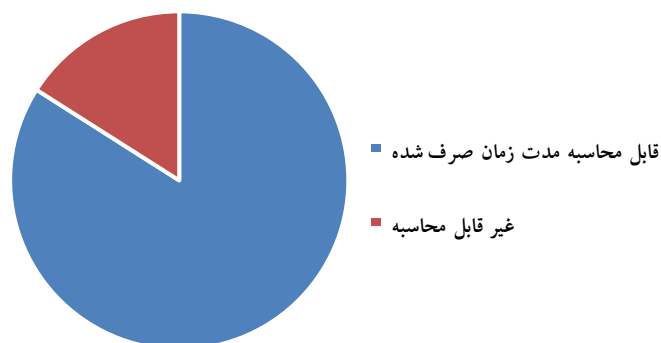
از مجموع «۱۹۳» مورد اختلافی ارجاعی به مجمع «۲۰» مورد دارای زمان می‌باشند که از این تعداد «۸» مورد (۴٪) لایحه بودجه سالانه کشور، «۶» مورد (۳٪) برنامه پنج‌ساله بوده است و «۶» مورد (۳٪) نیز با مصوبه مجمع تقید یافته است. «۱۵۳» مورد (۸۰٪) از این مصوبات بدون قید زمان و «۲۰» مورد (۱۰٪) از مواردی بوده است که یا مجمع مصوبه‌ای نداشته یا به دلیل نقص اسناد امکان تشخیص زمان‌دار بودن وجود نداشته است. (نمودار ۸)



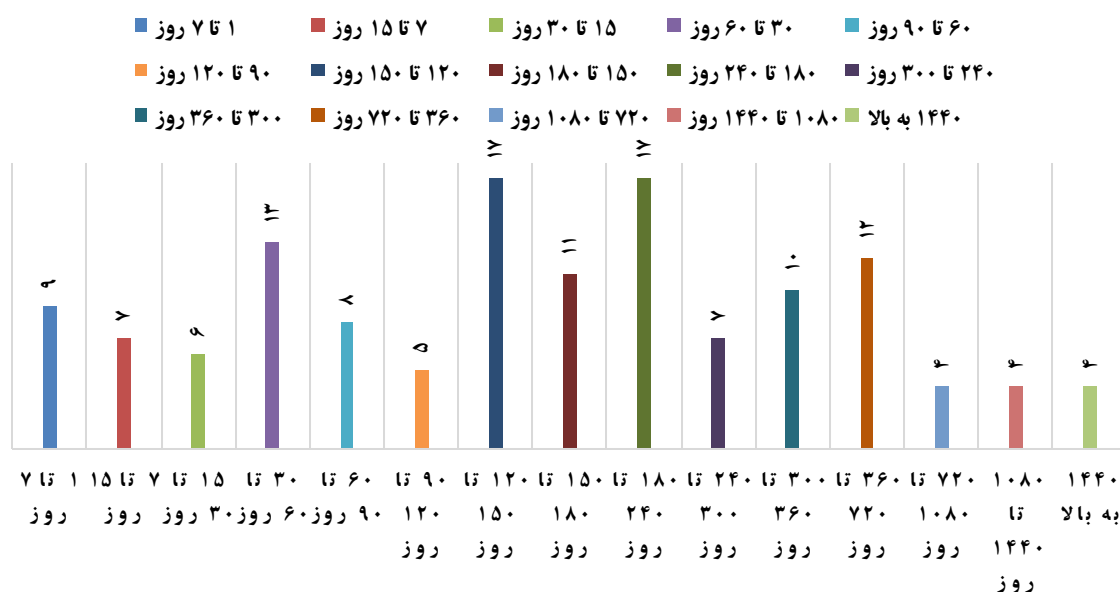
نمودار ۸: موارد اختلافی از حیث زمان‌دار بودن مصوبه مجمع

۵- مدت زمان رسیدگی مجمع

از مجموع «۱۹۳» مورد اختلافی، «۳۰» مورد (۱۶٪) قابل تشخیص جهت طول بازه زمانی بررسی موضوع در مجمع نمی‌باشند که در «۸» مورد مصوبه مجمع وجود دارد، اما زمان ارجاع و تصویب موضوع مستنداً موجود نیست و «۱۶۳» مورد (۸۴٪) دارای مدت زمان مشخص جهت تصویب است. (نمودار ۹)



نمودار ۹: مقایسه مدت زمان صرف شده جهت بررسی موارد اختلافی ارجاعی به مجمع

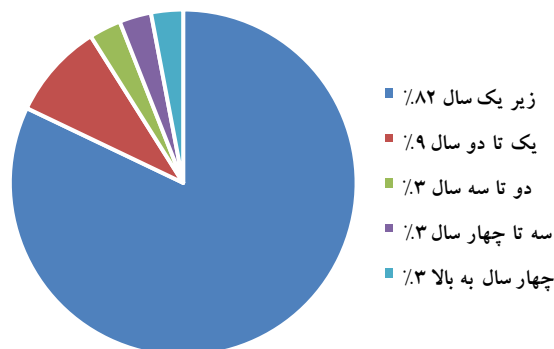


نمودار ۱۰: فراوانی موضوعات اختلافی بر اساس روز (تا ابتدای سال ۱۳۹۳)

که در فواصل معین زمانی در مجمع مورد بررسی قرار گرفته اند.

۵-۱- از مجموع «۱۳۴» مورد دارای زمان تصویب، «۹» مورد (۶,۷٪) در کمتر از «۷» روز، «۷» مورد (۵,۲٪) بین «۷» تا «۱۵» روز، «۶» مورد (۴,۵٪) بین «۱۵» تا «۳۰» روز، «۱۳» مورد (۹,۷٪) بین «۳۰» تا «۶۰» روز، «۸» مورد (۶٪) بین «۶۰» تا «۹۰» روز، «۵» مورد (۳,۷٪) بین «۹۰» تا «۱۲۰» روز، «۱۷» مورد (۱۲,۷٪) بین «۱۲۰» تا «۱۵۰» روز، «۱۱» مورد (۸,۲٪) بین «۱۵۰» تا «۱۸۰» روز، «۱۷» مورد (۱۲,۷٪) بین «۱۸۰» تا «۲۴۰» روز، «۷» مورد (۵,۲٪) بین «۲۴۰» تا «۳۰۰» روز، «۱۰» مورد (۷,۴٪) بین «۳۰۰» تا «۳۶۰» روز، «۱۲» مورد (۹٪) بین «۳۶۰» تا «۷۲۰» روز، «۴» مورد (۳٪) بین «۷۲۰» تا «۱۰۸۰» روز، «۴» مورد (۳٪) بین «۱۰۸۰» تا «۱۴۴۰» روز، «۴» مورد (۳٪) بالاتر از «۱۴۴۰» روز. (نمودار ۱۰)

۵-۲- از مجموع «۱۳۴» مورد اختلافی دارای زمان مشخص تصویب (تا ابتدای سال ۹۳)، «۱۱۰» مورد (۸۲٪) در بازه زمانی زیر یک سال، «۱۲» مورد (۹٪) در بازه زمانی یک تا دو سال، «۴» مورد (۳٪) در بازه زمانی دو تا سه سال، «۴» مورد (۳٪) در بازه زمانی سه تا چهار سال و «۴» مورد (۳٪) در بازه زمانی بالاتر از چهار سال به تصویب رسیده‌اند. (نمودار ۱۱)



نمودار ۱۱: فراوانی موارد اختلافی (تا ابتدای سال ۱۳۹۳) که در بازه زمانی سالانه در مجمع مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند.

جمع‌بندی

از مجموع «۱۹۳» موضوع اختلافی ارجاعی به مجمع:

۱- تعداد «۱۱۴» مورد (۵۹٪) لایحه و تعداد «۷۹» مورد (۴۱٪) طرح تصویب شده در مجلس شورای اسلامی بوده‌اند.

۲- نظر شورای نگهبان در «۷۶» مورد (۳۹٪) صرفاً مغایرت مصوبه با شرع و در «۶۸» مورد (۳۵٪) صرفاً مغایرت مصوبه با قانون اساسی و در «۴۳» مورد (۲۳٪) مغایرت با شرع و قانون اساسی بوده است. در «۶» مورد (۳٪) نیز به دلیل نقص اسناد موضوع قابل تشخیص نیست.

۳- سیزده اصل از قانون اساسی بیش از ده بار مورد استناد شورای نگهبان قرار گرفته است که در این میان اصل «۷۵» قانون اساسی با «۶۴» مرتبه تکرار بیشترین فراوانی را داشته است.

۴- از مجموع «۷۶» مورد اختلافی که تنها مغایر با شرع تشخیص داده شده‌اند، «۵» مورد (۷٪) مربوط به مسائل بانکی و پولی، «۵۱» مورد (۶۷٪) مربوط به الحاق ایران به کنوانسیون‌ها و قراردادهای دوجانبه قضائی از قبیل معاضدت‌ها یا انتقال مجرمان و ...، «۹» مورد (۱۲٪) مربوط به مسائل حقوقی و قوانین مدنی داخلی و «۱۱» مورد (۱۴٪) مربوط به سایر موارد می‌باشد.

۵- از «۱۹۳» موضوع اختلافی «۲۰» مورد دارای قید زمان و «۱۵۳» مورد بدون قید زمان و «۲۰» مورد نیز غیر قابل تشخیص می‌باشد.

۶- از حیث مدت زمان رسیدگی مجمع، کوتاه‌ترین زمان تصویب یک روز و متعلق به لایحه الحاق شش تبصره به ماده «۱» قانون اصلاح ماده «۶۰» و جدول شماره «۲» قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور بوده است که در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ به مجمع ارسال و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۶ به تصویب رسیده است و طولانی‌ترین زمان بررسی با ۲۷۴۵ روز (۷ سال و ۶ ماه و ۱۰ روز) مربوط به لایحه الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی جهت مبارزه با تروریسم بین‌المللی است که در تاریخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ به مجمع ارجاع و در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۷ به تصویب رسیده است. در «۱۱۰» مورد (۸۲٪) در زمان رسیدگی کمتر از یک سال، «۱۲» مورد (۹٪) تا دو سال، «۴» مورد (۳٪) دو تا سه سال، «۴» مورد (۳٪) سه تا چهار سال و «۴» مورد (۳٪) بالاتر از (۴) سال رسیدگی آن‌ها طول کشیده است.

یافته‌ها و پیشنهادات

۱- بررسی‌ها نشان می‌دهد که اغلب مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام فاقد قید زمانی است. با توجه به تأکید مقام معظم رهبری در پیوست احکام اعضاء مجمع در دوره ششم و تبصره «۲» ماده «۲۵» آئین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مدت زمان برای مصوبات می‌بایست تعیین گردد. بر این اساس مصوبات مجمع حسب مورد می‌بایست زمان‌دار بوده و نسبت به مصوبات گذشته از حیث قید زمان نیز می‌بایست تعیین تکلیف گردد. تعیین مدت برای مصوبات موضوع مصلحت از طریق تعیین زمان از سوی مجلس شورای اسلامی و نهایتاً تعیین مدت برای مصوبات اختلافی از سوی خود مجمع تشخیص مصلحت نظام امکان‌پذیر است.

۲- با توجه به نتایج بررسی‌ها، مهلت زمان بررسی موارد اختلافی ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام از تنوع زیادی برخوردار بوده است. لذا شایسته است تبصره «۲» ماده «۲۵» مکرراًئین‌نامه داخلی مجمع که حداکثر زمان برای بررسی موارد اختلافی را یکسال تعیین کرده است، رعایت گردد.

۳- نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که: مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص پیوستن دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون‌های بین‌المللی و قراردادهای قضائی دو جانبه ایران با کشورهای دیگر بیشترین فراوانی را دارند و مهم‌تر این‌که عیناً در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده‌اند. لذا پیشنهاد می‌گردد شورای محترم نگهبان سازوکاری در مجموعه خود ایجاد نماید تا از ارجاع این‌گونه موارد به مجمع و اطلاع رسیدگی در این‌گونه موارد جلوگیری شود.

۴- بررسی‌ها نشان می‌دهد که: مصوبات مجلس شورای اسلامی که طرح‌ها، پیشنهادات و اصلاح لوایح توسط نمایندگان که در آن‌ها طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین منابع برای هزینه جدید رعایت شده است در مغایرت با اصل «۷۵» قانون اساسی بیشترین فراوانی را به خود اختصاص داده است. با عنایت به این‌که مطابق اصل «۷۵» قانون اساسی، «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد»، چنین استنباط می‌شود که مغایرت این مصوبات با اصل «۷۵» قانون اساسی از حیث معیوب بودن فرآیند تصویب است؛ موارد این‌گونه که مطابق اصل «۷۵» قابل طرح در مجلس نبوده‌اند، در حقیقت به سبب معیوب بودن فرآیند تصویب قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشند.