



## فهرست اجمالی

فهرست تفصیلی .....	ج
پیشگفتار .....	۱
مقدمه .....	۳
شرح بند (۱) اصل یکصد و دهم قانون اساسی (دکتر هادی طحان نظیف)	۷
شرح بند (۱۰) اصل یکصد و دهم قانون اساسی (دکتر ابوالفضل درویشوند)	۴۷
شرح اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی (علی فتاحی زفرقندی)	۸۳





## فهرست تفصیله

پیشگفتار	۱
مقدمه	۳
شرح بند (۱) اصل یکصد و دهم قانون اساسی (دکتر هادی طحان نظیف)	۷
چکیده	۹
مقدمه	۱۰
۱. پیشینه و سابقه‌ی تاریخی سیاست‌های کلی نظام	۱۱
۲. مفهوم‌شناسی سیاست‌های کلی نظام	۱۵
۱-۲. مفهوم سیاستگذاری به معنای عام	۱۵
۲-۲. مفهوم سیاستگذاری به معنای خاص	۲۰
۳. ماهیت سیاست‌های کلی نظام؛ مولوی یا ارشادی	۲۵
۱-۳. منشأ الزام از جهت شرعی	۲۹
۱-۳.۱. سیاست‌های کلی نظام و احکام حکومتی در معنای عام	۲۹
۱-۳.۲. سیاست‌های کلی نظام و احکام حکومتی در معنای خاص	۳۲
۲-۳. منشأ الزام به لحاظ حقوقی	۳۴
۴. جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام	۳۷
نتیجه‌گیری	۴۱
منابع و مأخذ	۴۳

## شرح بند (۱۰) اصل یکصد و دهم قانون اساسی (دکتر ابوالفضل درویشوند) ۴۷

- چکیده ..... ۴۹
- مقدمه ..... ۵۰
۱. پیشینه ..... ۵۱
۲. مسئولیت رئیس جمهور در برخی کشورها ..... ۵۶
۳. تحلیل موضوع ..... ۶۰
- ۱-۳. رسیدگی به تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی توسط دیوان عالی کشور ..... ۶۲
- ۲-۳. رسیدگی به موضوع عدم کفایت رئیس جمهور در مجلس شورای اسلامی ..... ۷۴
- نتیجه گیری ..... ۷۸
- منابع و مأخذ ..... ۸۰

## شرح اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی (علی فتاحی زفرقندی) ۸۳

- چکیده ..... ۸۵
- مقدمه ..... ۸۷
۱. سیر تاریخی تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۸۸
۲. وظایف مجمع تشخیص مصلحت ..... ۹۸
- ۱-۲. تشخیص مصلحت ..... ۹۸
- ۱-۲-۱. روند ورود مجمع به جریان قانونگذاری ..... ۹۹
- ۱-۲-۲. چارچوب مفهومی مصلحت ..... ۱۰۰
- الف: مفهوم لغوی ..... ۱۰۱
- ب: مفهوم اصطلاحی ..... ۱۰۱
- ج: جایگاه مصلحت در فقه شیعه ..... ۱۰۳

۱. مصلحت در حوزه‌ی احکام فردی ..... ۱۰۴
۲. مصلحت در احکام حکومتی ..... ۱۰۵
- د: ماهیت حکم ناشی از مصلحت ..... ۱۰۸
  ۱. مفهوم احکام و اقسام آن ..... ۱۰۸
  ۲. حکم ناشی از مصلحت حکمی حکومتی ..... ۱۱۰
- ه: ضوابط مصالح حکومتی ..... ۱۱۲
  ۱. معیار تشخیص مصلحت بر مبنای عناوین ثانویه ..... ۱۱۳
    - ۱-۱. تقدیم اهم بر مهم ..... ۱۱۴
    - ۲-۱. حفظ نظام ..... ۱۱۵
  ۲. معیار تشخیص مصلحت در اجرای احکام شرع ..... ۱۱۷
  - ۳-۱-۲. تشخیص مصلحت در اصل ۱۱۲ ..... ۱۱۷
- الف: ترتیب ورود و رسیدگی مجمع تشخیص مصلحت به مصوبات ..... ۱۱۸
- ب: اختیارات مجمع در رسیدگی به مصوبات ..... ۱۲۱
- ج: حدود و ثغور مصوبات مجمع ..... ۱۲۵
  ۱. هر امری که ذیل شاخص‌ها و اصول حاکم بر مصلحت نمی‌گنجد ..... ۱۲۵
  ۲. اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران ..... ۱۲۶
  ۳. قانونگذاری ابتدایی ..... ۱۲۶
  ۴. تصویب موارد خلاف شرع ..... ۱۲۷
  ۵. تصویب موارد خلاف قانون اساسی ..... ۱۲۹
  ۶. تصویب قواعدی که خصوصیت موقتی ندارد و دائمی است ..... ۱۳۵
  ۷. موضوعاتی که دادرسی اساسی آن را از صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام خارج می‌داند ..... ۱۳۵
- د: ماهیت و جایگاه مصوبات ..... ۱۳۶
  ۱. ماهیت فقهی مصوبات مجمع ..... ۱۳۷
  ۲. جایگاه مصوبات مجمع ..... ۱۳۸
- و: مرجع تفسیر و نسخ مصوبات ..... ۱۳۹
- ز: راهکارهای حقوقی اصلاح در روند تشخیص مصلحت نظام ..... ۱۴۱
  ۱. اصلاح عملکرد شورای نگهبان ..... ۱۴۱

۲. اصلاح عملکرد مجلس شورای اسلامی ..... ۱۴۳
۳. پیشنهاد اصلاحی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۱۴۳
- ۲-۲. مشاوره به رهبری در امور ارجاعی ..... ۱۴۵
- ۲-۲.۱. مفهوم و لزوم مشورت ..... ۱۴۵
- ۲-۲.۲. نحوه مشاوره به رهبری ..... ۱۴۶
- ۲-۳. سایر وظایف مقرر در قانون اساسی ..... ۱۴۹
- الف: وظایف مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصرح در  
سایر اصول ..... ۱۴۹
- ب: سایر وظایف محول شده به مجمع تشخیص مصلحت نظام ... ۱۵۰
۳. نحوه تشکیل و ترکیب اعضای مجمع تشخیص مصلحت ..... ۱۵۰
- ۳-۱. تشکیل مجمع ..... ۱۵۱
- ۳-۲. ترکیب اعضای مجمع ..... ۱۵۱
۴. مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۱۵۳
- جمع بندی و نتیجه گیری ..... ۱۵۴
- منابع و مأخذ ..... ۱۵۹

## پیشگفتار

اهمیت و جایگاه شورای نگهبان بر کسی پوشیده نیست و بیان تأکیدات مصرح در قانون اساسی، بیانات امام خمینی علیه السلام و مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) در خصوص اهمیت و جایگاه این نهاد در این مجال اندک نمی‌گنجد.

«پژوهشکده‌ی شورای نگهبان» به‌عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه‌بر ارائه‌ی نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، به مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌پردازد. پژوهشکده، در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه‌ی علمی و مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان و همچنین نیازهای پژوهشی شورای نگهبان را شناسایی کرده و به‌ترتیب اولویت در دستور کار قرار داد که ثمرات آن در قالب مقالات علمی - پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی و کتاب‌های مختلف به جامعه‌ی علمی و شورای نگهبان تقدیم شده است. کتاب حاضر نیز یکی از ثمرات فعالیت‌های علمی پژوهشکده‌ی شورای نگهبان است که اکنون در منظر جامعه‌ی علمی قرار می‌گیرد.

شایسته است که در اینجا از زحمات استاد گرانقدر آقای دکتر عباسعلی کدخدایی و تمامی پژوهشگرانی که تألیف مقالات این مجموعه را برعهده داشتند، صمیمانه تشکر کرده و از خداوند منان برای آنها توفیق روزافزون طلب کنیم. به یقین اگر همکاری نامبردگان و همچنین کوشش عوامل اجرایی از جمله مسئول انتشارات، ویراستار، صفحه‌آرا و همه‌ی عزیزانی که در آماده‌سازی این کتاب سهم داشتند نبود، امروز شاهد به ثمر نشستن این تلاش علمی نبودیم.

در انتها با عنایت به مصون نبودن محصولات بشری از جمله این تلاش علمی از خطا و اشکال، از همه‌ی صاحب‌نظران و اندیشمندان تقاضا می‌کنیم از ارائه‌ی نظرات صائب خویش در راستای ارتقای کیفیت این اثر و سایر فعالیت‌های پژوهشکده دریغ نورزند.

و من الله التوفیق و علیه التکلان

پژوهشکده شورای نگهبان

بهار ۱۳۹۶



سری به سینه خود تا صفا توانی یافت  
خلاف خواهش خود تا خدا توانی یافت  
در حقایق و گنجینه ادب قفل است  
کلید فتح به کنج فنا توانی یافت  
به هوش باش که با عقل و حکمت محدود  
کمال مطلق گیتی کجا توانی یافت  
جمال معرفت از خواب جهل بیداریست  
بعجوی جوهر خود تا جلا توانی یافت  
شهریار

## مقدمه

امروزه وجود قانون اساسی یکی از ملزومات حکومت محسوب می‌شود. قانون اساسی هر کشور بیانگر آمال و اهداف ملت، چارچوب‌ها و ضوابط کلی مدنظر و ساختارهای اساسی حکومت آن کشور است. در ایران نیز اولین قانون اساسی پس از نهضت مشروطه به تصویب رسید و بعد از مدت کوتاهی متمم قانون اساسی نیز تهیه شد که این دو، تا پیروزی انقلاب اسلامی معتبر بودند.

حضرت امام خمینی علیه السلام، رهبر انقلاب اسلامی، از پیش از پیروزی انقلاب به فکر تهیه قانون اساسی بودند و فرمان تهیهی پیش‌نویس قانون اساسی را به برخی از صاحب‌نظران دادند. این پیش‌نویس پس از فراز و فرودها و با تغییراتی، به مجلسی مرکب از منتخبان مردم با نام «مجلس بررسی نهایی قانون اساسی» ارائه و با اصلاحات و الحاقات و تغییرات متعددی تصویب شد و به عنوان «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب مردم و تأیید امام خمینی علیه السلام رسید. اولین قانون اساسی پس از انقلاب اسلامی با گذشت ده سال از اجرا، بنا به دستور امام خمینی علیه السلام بازنگری شد و با رأی مثبت مردم و تأیید رهبر معظم انقلاب، تاکنون مُجراست.

به تصریح نخستین عبارت مقدمه‌ی قانون اساسی، «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه‌ی ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد». در اصول متعدد قانون اساسی نیز تأثیر اصول و موازین اسلامی کاملاً آشکار است. البته این بدان معنا نیست که در تدوین این قانون، از تجربیات بشری بهره‌ای برده نشده، بلکه بنا، بر استفاده از آورده‌های نقلی و عقلی در کنار هم و مزج آنها بوده است. از این رو در تبیین این قانون ضروری است به مبانی عقلی و نقلی اصول قانون اساسی نیز توجه کرد، امری که در تبیین اصول قانون اساسی کمتر مدنظر قرار می‌گیرد. بی‌توجهی به مبانی انقلاب اسلامی در تبیین و تشریح اصول قانون اساسی برآمده از دل انقلاب، موجب تفاسیری مغایر با متن و روح آن می‌شود.

با توجه به گذشت قریب به چهار دهه از اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد رویه‌هایی در این خصوص از سوی مجریان از جمله قوای سه‌گانه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ...، توجه به این رویه‌ها و تحلیل آنها می‌تواند در تبیین اصول قانون اساسی و تفسیر این قانون مؤثر باشد. همچنین با توجه به جایگاه شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی و نیز نظارت بر مصوبات مجلس از جهت عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی، نظرات این شورا در این میان از جایگاه والایی برخوردار است. به علاوه، توجه به سابقه‌ی تصویب اصول قانون اساسی و پیشینه‌ی آن موضوع در دوران پیش از انقلاب نیز می‌تواند در فهم مراد مقنن اساسی و چرایی ورود آن موضوع به قانون اساسی راهگشا باشد. در کنار ابعاد مذکور، توجه به مطالعات تطبیقی نیز همواره در شناخت نقاط قوت و ضعف قوانین نقش‌آفرین

بوده است و در مطالعات حقوق اساسی نیز از این نقش کاسته نمی‌شود. هرچند تاکنون کتب و مقالات متعددی در خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نگاشته شده که در جای خود نیز شایسته‌ی تقدیر و قابل استفاده است، ولی جای خالی شرحی جامع و همه‌جانبه در خصوص هریک از اصول قانون اساسی که ابعاد فوق را در نظر داشته باشد، به شدت احساس می‌شود. نزدیک به ده سال قبل تصمیم گرفته شد تا شرحی هرچند مختصر بر اصول قانون اساسی تهیه و به علاقمندان مباحث حقوق اساسی تقدیم گردد. از این رو جمعی از پژوهشگران حوزه حقوق عمومی، زیر نظر اینجانب گرد هم آمده و با هدف نگارش شرحی جامع بر هریک از اصول قانون اساسی شروع به کار کردند.

در این کار، هریک از پژوهشگران، نگارش شرح یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی را بسته به مطالعات تخصصی خود بر عهده گرفته و پس از نگارش متن، سایرین به صورت مکتوب در مورد آن اظهار نظر کرده و در نهایت در جلسه‌ای با حضور اینجانب، نظرات پیرامون متن نگاشته شده جمع‌بندی شده و سپس نویسنده با توجه به مباحث مطروحه، متن را اصلاح و نهایی کرده است.

این مجموعه وجوه تمایز متعددی نسبت به کارهایی که تاکنون در این عرصه انجام شده است، دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: توجه به مبانی انقلاب اسلامی و موازین اسلامی در تبیین اصول قانون اساسی؛ نگاه به سابقه‌ی موضوعات مطرح در هر اصل قانون اساسی در قانون اساسی مشروطه، مشروح مذاکرات قانون اساسی و همچنین قوانین و مقرراتی که در خصوص آن موضوع، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسیده است؛ توجه به نظرات مختلف شورای نگهبان در مورد هر اصل قانون اساسی اعم از نظرات تفسیری و سایر نظرات شورا؛ در نظر داشتن ارتباط

اصول مختلف قانون اساسی با یکدیگر؛ توجه به مطالعات تطبیقی و در نهایت و حسب مورد، آسیب‌شناسی نظری و عملی اصل مورد بحث.

با توجه به اینکه از ابتدای شروع این کار، هریک از پژوهشگران بسته به پیشینه‌ی مطالعاتی خویش، شرح یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی را برعهده گرفت، ترتیب مقالات آماده‌شده با ترتیب اصول قانون اساسی مشابه نیست. از این رو تصمیم بر آن شد که مقالات آماده‌شده، با توجه به فصول قانون اساسی، در کنار هم قرار گرفته و مجلدات این مجموعه را تشکیل دهد. آنچه در برابر خوانندگان گرامی قرار دارد، دومین جلد از این مجموعه است که در بردارنده‌ی سه مقاله در شرح بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی (آقای دکتر هادی طحان نظیف پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان و استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه السلام) و بند (۱۰) اصل ۱۱۰ قانون اساسی (آقای دکتر ابوالفضل درویشوند پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان) و اصل ۱۱۲ قانون اساسی (آقای علی فتاحی زفرقندی پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان) می‌باشد. امیدوارم که مجلدات بعدی این مجموعه نیز به‌زودی برای انتشار آماده شده و به جامعه علمی کشور عرضه شود.

در اینجا از تمام کسانی که در تهیه‌ی این مجموعه و پیشبرد آن به هر نحو مؤثر بودند، تشکر کرده و توفیقات روزافزون ایشان را از خداوند متعال خواهانم.

**دکتر عباسعلی کدخدایی**  
**استاد دانشگاه تهران**