

تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

۱. صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان در پرتو
مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۱

تاریخ: ۱۳۹۲/۵/۲۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شناسنامه

عنوان:

تحلیل و بررسی جایگاه و

صلاحیت‌های شورای نگهبان

۱. صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان در پرتو مذاکرات

مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

تهیه و تدوین: میثم درویش

ناظر علمی: سیدمحمدهادی راجی

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۲۱

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

فهرست مطالب

چکیده.....	۳
مقدمه.....	۴
فصل اول: مبانی فکری تشکیل شورای نگهبان.....	۶
فصل دوم: ساختار شورای نگهبان.....	۹
فصل سوم: صلاحیت‌های شورای نگهبان.....	۱۴
مبحث اول: نظارت شرعی و قانونی بر قوانین و مقررات.....	۱۴
گفتار اول: نحوه عملکرد شورای نگهبان در اعمال نظر شرعی و قانونی.....	۱۴
گفتار دوم: محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر قوانین.....	۱۹
مبحث دوم: تفسیر قانون اساسی.....	۲۴
مبحث سوم: نظارت بر انتخابات.....	۲۶
نتیجه‌گیری.....	۲۸
یادداشت‌ها.....	۳۰
منابع و مأخذ.....	۳۲

چکیده

شورای نگهبان به عنوان نماد شاخص نهادهای پاسدار شریعت اسلام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از جایگاه ارزشمند و خطیری برخوردار می‌باشد. علت و سبب پیش‌بینی شورای نگهبان در قانون اساسی را باید متأثر از نگاه و رویکرد اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نسبت به چگونگی لازم‌الاجرا شدن یک قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی دانست. به عقیده خبرگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی حقانیت و مشروعیت مصوبات مجلس هنگامی محقق می‌گردد که عالمان و فقهای شرع آن را تأیید و امضا نمایند، آنگاه آحاد ملت از نظر شرعی ملزم به تبعیت و پیروی از آن می‌شوند. از این رو در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون ساختار و صلاحیت‌های شورای نگهبان مباحثات متعددی صورت گرفته تا آنچه که مناسب و مطلوب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران باشد تبیین گردد. با نگاهی به مذاکرات صورت گرفته در مجلس مزبور، پیرامون اصول مرتبط با شورای نگهبان و کارکرد آن در می‌یابیم که اصول متقن و مستحکم قانون اساسی که به تبیین صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان پرداخته است، ما حاصل تلاش فقهای عضو مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌باشد. با امعان نظر در نطق‌ها و مذاکرات صورت گرفته در مجلس فوق این نکته استنباط می‌شود آنچه که مقصود و هدف خبرگان قانون اساسی بوده به طور قابل ملاحظه‌ای در قانون اساسی، مصوب و هویدا گردیده است.

کلیدواژه‌ها: شورای نگهبان، موازین اسلامی، نظارت بر مصوبات، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات

مقدمه

اصول متعددی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بیان صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان می‌پردازد. از جمله اصولی که می‌توان در این خصوص اشاره نمود، اصول ۹۱ تا ۹۹ می‌باشد که به طور مستقیم به این امر پرداخته است. با نگاهی به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مشاهده می‌شود، علاوه بر اصول فوق که به تبیین صلاحیت‌ها و جایگاه این نهاد ارزشمند در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد، در ضمن بررسی برخی اصول دیگر نیز به طور غیر مستقیم توسط اعضای مجلس فوق به صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان و ضرورت وجود آن اشاراتی شده است.

از بررسی مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی این نکته برداشت می‌شود که شورای نگهبان یک رکن مهم و تأثیرگذار و در عین حال یک عنصر شاخص و کلیدی در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌گردد. بدیهی است که چنین جایگاه مهمی اشتراک مساعی آحاد نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی را طلب می‌نمود. اهتمام ویژه نمایندگان آن مجلس به تبیین جایگاه والای این شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در اصول مصوب مشهود است. این مهم با نگاهی به اصول قانون اساسی و مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی قابل استنباط است. فراست فقهای مدوّن قانون اساسی موجب گردید تا با ارائه پیشنهاداتی ناب، رعایت نمودن شریعت اسلام در قوانین و مقررات تضمین گردد و در نتیجه شورای نگهبانی قوی، خلدشه ناپذیر و در عین حال دارای ضمانت اجرای لازم در تصمیمات خود برای این امر پیش‌بینی گردد.

هر چند که پیش‌نویس قانون اساسی مصوب دولت موقت به عنوان مبنای کار مورد قبول اعضای مجلس بررسی قانون اساسی واقع نشد، لکن بسیاری از اصول مصوب مجلس فوق متأثر و متشابه با پیش‌نویس مزبور می‌باشد. یکی از نکات اساسی پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت، پیش‌بینی شورای نگهبانی ضعیف و مبهم از حیث جایگاه و صلاحیت‌های آن است. فصل دهم از پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت اختصاص به شورای نگهبان داشت. از مهمترین ایرادات و ابهامات اصول پیشنهادی نواقص موجود در اصل ۱۴۴ می‌باشد که در آن صلاحیت شورای نگهبان در

بررسی قوانین (مصوبات مجلس) مقید به درخواست یکی از مراجع معروف تقلید، یا رئیس جمهور یا رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور و مشروط به نگذشتن بیش از یک ماه از تاریخ توشیح قانون شده بود. لذا پیش‌نویس مزبور به دلیل نواقص و ایرادات زیاد آن مورد موافقت واقع نگردید^(۱) (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۸۱).

یکی از ایرادات بنیادی و اساسی اصل مذکور (معروف به اصل طراز) عدم ضمانت اجرای متقن و مستحکم آن بود هیچ گاه اصل طراز در عمل اجرا نشد و تنها در دوره دوم مجلس شورای ملی هیئت مذکور در اصل دوم آن هم به صورت ناقص تشکیل شد (حاجی پور، ۱۳۸۳: ۱۰).

معایب و نقاط ضعف پیش‌نویس قانون اساسی مصوب دولت موقت و عدم اجرایی نمودن اصل طراز در رژیم حقوقی گذشته خبرگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی را بر آن داشت، تا توجه ویژه‌ای به مورد رعایت نمودن موازین اسلام در تمامی امور و شئون فردی و اجتماعی جامعه، بالاخص در قوانین و مقررات داشته باشند.

این نوشتار با نگاهی به مذاکرات صورت گرفته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون شورای نگهبان و کارکرد آن در پی آن است که آنچه مراد اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بوده را با آنچه نهایتاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسیده است، مورد ارزیابی و مقایسه قرار دهد. این نوشتار طی سه فصل به شرح زیر سامان یافته است: در فصل اول به مبانی فکری تشکیل شورای نگهبان نزد خبرگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌پردازیم. در فصل دوم ساختار و بافت هندسی شورای نگهبان و صلاحیت‌های لازم برای عضویت در شورای نگهبان، چگونگی عزل و نصب و تعداد اعضا بررسی شده و نهایتاً فصل سوم و پایانی به بررسی صلاحیت‌های شورای نگهبان در نظارت شرعی و قانونی بر قوانین و مقررات، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات اختصاص می‌یابد.

فصل اول: مبانی فکری تشکیل شورای نگهبان

اندیشه تأسیس و تشکیل نهاد شورای نگهبان به عنوان تنفیذ کننده مصوبات مجلس شورای اسلامی از آغاز تشکیل انقلاب اسلامی مطرح بود. خبرگان و نخبگان ملت در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با هوشمندی و درستی به این نکته دست یافتند که مبنای مشروعیت مصوبات مجلس تأیید عالمان و فقهای دینی می‌باشد، لذا وجود یک نهاد پاسدار شریعت امری محتوم و ضروری است. در جلسه چهارم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی آیت‌الله دستغیب ضمن اشاره به اصل طراز قانون اساسی مشروطه بر ضرورت وجود نظارت فقها و مجتهدین و وجود شورای نگهبان به این صورت تأکید کرده است: در مجلس شورای ملی باید حتماً عده‌ای از فقها و مجتهدین حضور داشته باشند، چنانکه در متمم قانون اساسی مشروطه هم شرط حضور ۵ نفر مجتهد در مجلس وجود داشت تا این قوانینی که در مجلس تنظیم می‌شود، به امضا و تأیید آنها برسد تا اسلامی باشد و واجب‌الاجرا شود. در اسلام اگر مجتهدین و فقها مصوبات مجلس قانونگذار را امضا و تأیید نکنند، قوانین لزوم اجرا ندارد. مجلس شورای ملی هر قانونی را که تصویب کند این قانون به حکم عقل اجرا شدنی نیست و لازم‌الاجرا نیست، مگر آنکه آن قانون اسلامی گردد و شورای نگهبان آن را تأیید و امضاء نمایند و ملت از آن اطاعت کنند. در مجلس شورای ملی باید حداقل ۵ نفر از فقها و مجتهدین باشند که ناظر باشند و قانون با نظر آنها تصویب شود و هیچ مصوبه‌ای تا مجتهدین امضاء نکنند، جنبه قانونی نخواهد یافت و لازم‌الاجرا نمی‌گردد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۲).

همان طور که از بیانات فوق مشهود است، مبنای تشکیل شورای نگهبان از نگاه خبرگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مشروعیت بخشی به قوانین مصوب پارلمان از حیث مطابقت با شریعت اسلام می‌باشد. این نوع نگاه به قانونگذاری متأثر از یک نگاه مکتبی و ایدئولوژیک به قانونگذاری است. وقتی مکتب اسلام به عنوان مبنا و اساس تشکیل حکومت پذیرفته شد، باید قوانین و آنچه لزوم اجرا دارد را هم سو و عدم مغایر با احکام آن تدوین نمود. در همین راستا در جلسه یازدهم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی شهید بهشتی (ره) در خصوص لزوم اسلامی بودن قوانین و مقررات بر پایه اجتهاد (مفاد بند «ب» اصل دوم قانون اساسی) می‌فرمایند «کلیه مسائل

مربوط به قانون‌گذاری‌ها، تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها، در یک نظام ایدئولوژیک یعنی در یک نظام مکتبی، نمی‌تواند دور از نظر مکتب و جهت‌گیری از آن صورت بگیرد. همه این قوانین باید در رابطه با تصمیم و نظر و جهت‌گیری خاص آن باشد تا آن قانون و آن آیین‌نامه بتواند متناسب با یک جامعه مکتبی باشد. در یک جامعه اسلامی کلیه قوانین و مقررات و تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها باید ناظر داشته باشد و باید قوانین و مقررات را با مراجعه به منابع و مأخذ اسلامی مشخص کرد و بعد از نظر روش‌های قانون اساسی آن را دنبال کرد و تکمیل کرد» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۲۶۱).

نگاهی به پیش‌نویس دولت موقت نیز کمک قابل توجهی در فهم مبنای فکری تشکیل شورای نگهبان خواهد کرد. پیش‌نویس پیشنهادی دولت موقت به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص قانون اساسی از سوی نمایندگان این مجلس پذیرفته نشد، ولی عملاً همان پیش‌نویس مبنای کار مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قرار گرفت. در نُه جلسه نخست مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که مباحثی مربوط به تحلیل کلیات نظام جمهوری اسلامی ایران در آن مطرح است، پیشنهاداتی در راستای رد یا تأیید یا تکمیل اصول پیش‌نویس مصوب شورای انقلاب در خصوص جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان مطرح گردیده است. پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت در فصل دهم خود با عنوان «شورای نگهبان قانون اساسی» از اصول ۱۴۲ تا ۱۴۸ به بیان جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان می‌پرداخت که دارای نواقص، معایب و ابهامات فراوانی بوده است. علی‌رغم آنکه پیش‌نویس پیشنهادی دولت موقت به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از مباحث اسلامی چون ولایت فقیه، امر به معروف و نهی از منکر و امثال آن عاری و خالی بود، لکن ضرورت وجود شورای نگهبان نتوانست منجر به حذف آن از پیش‌نویس دولت موقت گردد. از سویی دیگر تجربه قانون اساسی مشروطه در زمینه لحاظ نمودن شرع در قوانین، کمک و مساعدت قابل توجهی به خبرگان ملت داشت تا اصولی متقن و مستحکم در این زمینه تصویب نمایند.

در یک نگاه حداقلی، علت اساسی و مبنای اصلی تأسیس شورای نگهبان پاسداری از شریعت اسلام و در نتیجه ابتنای همه قوانین و مقررات حاکم در جامعه اسلامی به احکام و موازین اسلامی بوده است. در جلسه سی‌ام مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

آقای فوزی ضرورت وجود افرادی برای پاسداری از اسلام و شرع و اثبات ضرورت وجود شورای نگهبان و نظارت آن بر قوانین را این گونه بیان نموده است که قوانین باید با موازین اسلامی منطبق باشد و به همین دلیل ضرورت وجود شورای نگهبان اثبات می‌شود. چرا که این شورا می‌تواند از ادله شرعی، احکام اسلامی را استنباط کند و این شورای نگهبان است که بهتر می‌تواند قوانین و مقررات مصوب را با احکام اسلامی انطباق دهد. لذا تعیین علما و روحانیون برای حفظ قانون اسلام و دخالت در امورات مسلمین ضروری و موجه می‌باشد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۶۹). لکن بسیاری از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی اندیشه و تفکری و رای این بحث داشتند. آنها بر این باور بودند که شریعت اسلام نباید صرفاً یک ناظر و پایشگر باشد بلکه باید یک نقطه آغاز و منبع و مأخذی برای تدوین قوانین در جامعه اسلامی باشد. در جلسه چهارم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، آیت‌الله موسوی جزایری در توضیح عبارت «جمهوری اسلامی» بیان می‌دارند: یعنی کلیه قوانین و مقررات نظام اسلامی باید مأخوذ از اسلام باشد، اعم از این که در زمینه اجتماعی باشد یا سیاسی یا اقتصادی یا ... امام علی (ع) به مالک اشتر چنین بیان فرموده: خط مشی و نحوه اجراء قوانین نیز باید مأخوذ از اسلام باشد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۸). البته مراد و مقصود فوق به صورت ساختارمند در قانون اساسی تبیین نشده، هرچند در اصل چهارم قانون اساسی به طور ضمنی به آن اشاره شده است. ضمن اینکه حتی با پذیرش نگاه نخست (لزوم تطبیق مصوبات با شرع به جهت عدم مغایرت آنها با شرع) نیز در قانون اساسی تنها برای مصوبات مجلس الزام به ارسال برای فقهای شورای نگهبان پیش‌بینی شده و جهت سایر مقررات، قانون اساسی، نه به صورت پیشینی و نه به نحو پسینی ساختاری را برای اظهار نظر فقهای شورای نگهبان مقرر نکرده است.

فصل دوم: ساختار شورای نگهبان

مهم‌ترین مباحثی که در خصوص ساختار شورای نگهبان مطرح می‌گردد مسائلی مانند جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، بررسی صلاحیت‌های لازم برای عضویت در شورای نگهبان، چگونگی عزل و نصب و بررسی کمی و کیفی اعضای این شورا می‌باشد. پیرامون تبیین جایگاه شورای نگهبان در ساختار حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران برخی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قائل به دو رکن قانون‌گذاری (با شرایطی که در ادامه خواهد آمد) در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران بودند: رکن نخست یک مجلس مرکب از متخصصین امر و رکن دوم یک نهاد ناظر شرعی که در قالب شورای عالی مراجع سامان می‌یابد. در جلسه سوم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی آقای منیرالدین حسینی هاشمی اصول مطروحه پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت در ارتباط با نظارت شرعی بر قوانین را کافی ندانسته و وجود شورای عالی مراجع را برای بررسی مصوبات مجلس، ضروری و محتوم شمرده و پیشنهاد می‌دهند: «مجلس شورای ملی [یک] مجلس ممیزه باشد و همه از متخصصین موضوعی تشکیل بشود و شورای عالی مراجع، متخصصین حکم هستند، چون باید یک کشوری را نظم بدهند و نباید در بی‌نظمی جای پای بماند خدای نخواسته برای سوء استفاده کردن و به آیندگان ما در تاریخ لطمه و خدشه‌ای وارد شود» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۶۰). شاید در بدو امر این پیشنهاد یک پیشنهاد جامع و کامل محسوب شود، لکن با نگرشی دیگر به آن خواهیم دید که در عمل این پیشنهاد، مطلوب و کارآمد به نظر نمی‌رسد. چراکه اختلاف و تعدد آراء فقهی مراجع سبب می‌شود که نتوان یک شورای عالی مراجع برای این امر پیش‌بینی نمود. شورای عالی مراجع که مرکب است از مجتهدین عظام طراز اول هر عصر، بدون تردید برخی از آنان در آراء فقهی با یکدیگر اختلاف نظر دارند و جمع نظرات همگی آنان ناممکن است و این امر می‌تواند اثرات سوئی در سطح جامعه داشته باشد.

آنچه در پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت در خصوص کارکرد شورای نگهبان در اصل یکصد و چهل و دوم پیش‌بینی شده بود، با یک آسیب و چالش جدی درباره اظهار نظر غیر فقها و مجتهدین در تطبیق قانون با شرع مواجه بود. گام نخست در

صلاحیت شخص برای انجام یک کار تخصص وی در آن امر است. چگونه می‌توان بحث تخصصی نظارت شرعی بر قوانین را بر عهده افرادی گذارد که تخصصی در این امر نداشته باشند؟ فقهای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به درستی و فراست به این نکته پی بردند که آنچه در حیطه تخصصی دین می‌باشد، تنها در صلاحیت علما و فقهای است که صلاحیت تخصصی آنان محرز می‌باشد و نه سایر افراد، هرچند آشنایی مختصری با مباحث فقهی و شرعی داشته باشند. آیت‌الله طاهری خرم آبادی در جلسه سوم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در نقد این آسیب وارده به پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت می‌فرماید «اینکه معیار تصویب شورای نگهبان مرکب از ۵ نفر مجتهد و ۶ نفر حقوقدان است و ممکن است دو سوم آنها که ۸ نفر می‌شود، دو نفر مجتهد و ۶ نفر حقوقدان باشند. در نتیجه یک امر تخصصی یعنی تشخیص این‌که قانون با قانون اسلام تطبیق می‌کند یا نه، دو نفر مجتهد و سه نفر حقوقدان موافق باشند و رأی اکثریت متخصصین در آن رعایت نشده و باید حتماً در مسأله اختصاصی که مسأله تشخیص تطبیق قانون در اسلام است، میزان و معیار متخصصین ۵ مجتهد باشد. البته در مسائلی که مربوط به جهات دیگر است معیار همان، دو سوم خواهد بود» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۶۲ و ۶۳).

یکی از مباحث کلیدی در خصوص ساختار شورای نگهبان، چگونگی نصب و عزل اعضای آن می‌باشد. در اصل نود و یکم قانون اساسی پیش‌بینی شده که انتخاب شش نفر حقوقدان شورای نگهبان به پیشنهاد شورای عالی قضایی به تأیید مجلس شورای اسلامی می‌باشد. در ابتدای تصویب اصل نود و یکم قانون اساسی که به عنوان یکی از اصول پیش‌نویس قانون اساسی پیشنهادی دولت موقت بود یکی از نمایندگان به پیش‌بینی چنین ترکیبی برای شورای نگهبان اعتراض می‌نماید و چنین ترکیبی را متناسب با نظام‌های غربی دانسته و معتقدند انتخاب شش حقوقدان برای شورای نگهبان به عنوان یک نهاد اسلامی مناسب و مطلوب نیست (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۴۹). در تحلیل دیدگاه این نماینده باید بیان نمود، اصولی که در پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت برای شورای نگهبان تنظیم شده است و آن اصول در جلسات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به عنوان ملاک کار پس از جرح و تعدیل مورد تصویب قرار گرفته تا حدود زیادی متأثر از نظام‌های

حقوقی غربی (به طور موردی فرانسه) بوده است که در پیش‌نویس سعی شده بود تا ساختار و ترکیب شورای نگهبان را تا حدود قابل توجهی مشابه با شورای قانون اساسی فرانسه تبیین کنند. در نگاه نخست می‌توان گفت، هرچند که شاید ترکیب شورای نگهبان پیشنهادی در پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت برای آن قانون اساسی با چارچوب فکری و حقوقی خود متناسب می‌بود، لکن صلاحیت‌ها و ساختار تبیین شده برای شورای نگهبان در پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت با ماهیت اسلامی نظام جمهوری اسلامی تناسب و هم‌خوانی نداشت و آن ساختار یک شورای نگهبان اسلامی مطلوب برای جمهوری اسلامی نبود.

دکتر روحانی در ذیل اصل پیشنهادی نود و ششم قانون اساسی مطرح می‌نماید که عده حقوقدانانی که از طرف شورای عالی قضایی به مجلس شورای ملی معرفی می‌گردند تا در بین آنها شش نفر را انتخاب نمایند مشخص بشود، زیرا اگر شش نفر را معرفی نکنند و مثلاً دو نفر از آنها مورد تأیید قرار نگیرند، مجدداً باید نفرات دیگری تا تکمیل عده شش نفر به مجلس معرفی شوند که این امر از جهات مختلف خالی از اشکال نخواهد بود، ولی اگر عده مشخص باشد مثلاً دوازده نفر به مجلس معرفی بشوند تا مجلس از بین آنها شش نفر را انتخاب کند، مسأله انتخاب مطرح می‌شود و نه عدم تأیید و در نتیجه هیچگونه اشکالی پیش نخواهد آمد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۴۶).

نائب رئیس مجلس خبرگان قانون اساسی در رد پیشنهاد فوق چنین استدلال می‌فرماید که وقتی که گفته می‌شود شش نفر از حقوقدانان که بوسیله شورای عالی قضایی معرفی و توسط مجلس شورای ملی انتخاب می‌شوند، یعنی عده معینی لازم نیست که شورای عالی قضایی معرفی کند و دست شورای عالی قضایی در این زمینه باز است. به عبارت دیگر جمله فوق بدان معنا است که مسلماً باید هفت نفر، هشت نفر، ده نفر از سوی شورای عالی قضایی به مجلس معرفی گردند و آنها موظفند از بین این هفت نفر، شش نفر را انتخاب نمایند (همان). لذا خبرگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به این امر اهتمام داشتند که هر دو نهاد مجلس و قوه قضاییه در انتخاب و تأیید اعضای شورای نگهبان از یک وسعت عمل و بسط ید برخوردار باشند. در خصوص چگونگی انتخاب این اعضا نیز پیشنهادات و نظراتی ابراز گردید.

یکی از پیشنهادات قابل بحث و تأمل پیشنهاد آقای رحمانی بود که معتقد بودند که اعضای شورای نگهبان نقش موثری در تصویب قوانین در مجلس دارند و بهتر است این دوازده نفر را ملت انتخاب کنند یا شورای رهبری به مجلس شورای ملی معرفی کند. علاوه بر این پیشنهادی دیگر مطرح می‌گردد که با توجه به اینکه مبنای قانون اساسی فقه است، وجود یک یا چند نفر مجتهد در شورای نگهبان کافی می‌باشد و نیازی به حقوقدان نداریم (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۴۷ و ۹۴۸).

آیت‌الله میرابوالفضل موسوی تبریزی یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی در پاسخ به سوالات و پیشنهادات فوق بیان می‌دارد که فلسفه این اصل حفظ قانون و مقررات اسلامی و قانون اساسی است که به عهده شورای نگهبان می‌باشد. «بعد از اینکه رهبر یا شورای رهبری با آن شرایطی که برای رهبر یا شورای رهبری انتخاب شدند، دیگر احتیاجی نداریم که مجلس در منتخب آنها باز اظهار نظر بکند. مجلس، رهبر و شورای رهبری را به تمام معنا قبول کرده در مقام و منصب امامت و ولایت و نظارت بر اینکه احکام اسلام را مو به مو اجرا کند و کوچکترین تخطی نخواهد کرد، ولایت فقیه را پذیرفته است. بنابراین نیازی نیست که در مبعوث رهبری، مجلس دوباره اظهار نظر کند. ولی در خصوص انتخاب حقوقدانان، باید مجلس دخالت داشته باشد برای اینکه بدون اراده زیر نظر دیگری نرود» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۵۱).

یکی از موارد و مصادیق مهمی که در ارتباط با ساختار و بافت شورای نگهبان باید به آن اشاره کرد، بازه زمانی مقرر در اصل نود و دوم قانون اساسی برای عضویت اعضای شورای نگهبان است. مطابق این اصل مدت عضویت در شورای نگهبان شش سال می‌باشد که مطابق ساز و کار پیش‌بینی شده، هر سه سال نیمی از اعضای آن تغییر می‌یابند. علت و فلسفه چنین ساز و کاری برای عضویت در شورای نگهبان استفاده بهتر از تجارب اعضاء در اعمال صلاحیت‌های آنان می‌باشد. نائب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در توضیح مدت زمان بیان شده، چنین استدلال فرمودند که ما می‌خواهیم شورای نگهبان حالت تداومی داشته باشد که همیشه کشور و جمهوری اسلامی دارای شورای نگهبان و قانون اساسی باشد و هیچ فترتی پیش نیاید

و ضمناً حالتی داشته باشد که صاحب‌نظران جدیدی در مقطع معین بیایند و با صاحب نظران قبلی برخورد فکری داشته باشند، تا آن مهارت و حضوری که افراد در طول این مدت پیدا می‌کنند به آنهایی که بعد می‌آیند منتقل شود. این عمل سبب می‌شود که شورای نگهبان محکم و خلاق نگه داشته شود. همچنین اعضای شورای نگهبان را می‌توان مجدداً انتخاب نمود. چون که این اعضا در کارشان ماهرتر شده‌اند و اگر صلاحیت دارند باید انتخاب شوند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۷۱). یکی از مباحث مهم ساختاری دیگر که در خصوص شورای نگهبان هم در قانون اساسی و هم در صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به آن پرداخته شده، موضوع حضور اعضای شورای نگهبان در مجلس شورای اسلامی است. مطابق اصل نود و هفتم قانون اساسی «اعضای شورای نگهبان می‌توانند به منظور تسریع در کار هنگام مذاکره درباره لایحه یا طرح قانونی در مجلس حاضر شوند و مذاکرات را استماع کنند، اما وقتی طرح یا لایحه‌ای فوری در دستور کار مجلس قرار گیرد، اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۶۴). دکتر آیت یکی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی معتقد بوده‌اند که قسمت آخر این اصل ابهام دارد و معلوم نیست که شورای نگهبان باید در همان مجلس نظر خودش را بدهد یا خارج از مجلس (همان). نائب رئیس مجلس مذکور در پاسخ به ابهام مطرح شده فرمودند، اگر عبارت ذیل را همین گونه مطلق بگذاریم، بهتر است و خود شورا متناسب با شرایط و فوریت نظر خود را را اعلام می‌کند.

فصل سوم: صلاحیت‌های شورای نگهبان

همانطور که در فصل اول اشاره شد، مهمترین وظیفه و رسالت شورای نگهبان پاسداری از شریعت اسلام است که این امر به عنوان برآیند مبانی فکری تشکیل این نهاد می‌باشد. علاوه بر نظارت شرعی و قانونی بر قوانین و مقررات، مسائلی مانند تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات مطروحه در اصل نود و نهم از جمله صلاحیت‌های شورای نگهبان می‌باشد که هریک از آنها به صورت جداگانه در اینجا مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مبحث اول: نظارت شرعی و قانونی بر قوانین و مقررات

صلاحیت نظارت شرعی بر قوانین و مقررات از دو حیث قابل بررسی و تحلیل است. ابتدا باید نحوه عملکرد شورای نگهبان در اعمال نظر شرعی و قانونی را بررسی نمود. مسائلی مانند مبنای اکثریت در اتخاذ تصمیم‌گیری، نظارت پیشینی شورای نگهبان بر قوانین، محدودیت زمانی شورای نگهبان در اظهار نظر نسبت به مصوبات مجلس، از جمله مهمترین مباحثی است که در ذیل این عنوان مطرح می‌گردد. در گام دوم به بررسی محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر قوانین و مقررات (اعم از قانون اساسی، قانون عادی، مقررات، مصوبات شوراهای محلی) باید پرداخت.

گفتار اول: نحوه عملکرد شورای نگهبان در اعمال نظر شرعی و قانونی

همان‌طور که از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برداشت می‌شود، بسیاری از نمایندگان این مجلس ایرادات اساسی و بنیادی به پیش‌نویس دولت موقت پیرامون صلاحیت‌ها و کارکرد پیش‌نهادی شورای نگهبان وارد نمودند. عدم الزام و وجود تخییر در نظارت شرعی بر قوانین از مهمترین نواقص اصل یکصد و چهل و دوم پیش‌نویس قانون اساسی پیرامون طریقه عملکرد شورای نگهبان بود که فقهای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به درستی و فراست آن را دریافتند. آنچه در این پیش‌نویس پیش‌بینی گردید، با مبانی و اصول نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک نظام مکتبی هم‌خوانی نداشت. هنگامی که پذیرفته شد که حق قانونگذاری از آن خداست و اساساً تشریع قوانین به او اختصاص دارد، لزوماً باید هیأت یا نهادی، مصوبات مجلس برنامه ریز را از حیث رعایت نمودن دستورات خداوند در آن، مورد

ارزیابی و سنجش قرار دهند. پذیرش تخییر و عدم الزام موجب نقض اصل بنیادی حق تشریع خداوند می‌گردد و ممکن است قانونی تصویب گردد که در مخالفت با دستور خدا (شرع انور) باشد، حال آنکه بدون درخواست اولیه، نهاد ناظر نمی‌تواند به آن رسیدگی نموده که این خود یک تضاد آشکار است. خبرگان ملت به درستی و دقت ایراد مزبور در پیش‌نویس دولت موقت را دریافتند و در نطق‌ها و سخنان خود به ارائه تذکر در این خصوص پرداختند. آیت‌الله طاهری خرم آبادی در جلسه سوم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در انتقاد به پیش‌نویس قانون اساسی به ویژه اصل یکصد و چهل و دوم در طریقه عملکرد شورای نگهبان اظهار می‌دارند که: در مسأله قانون‌گذاری باید یک پیش‌بینی صحیح در اصول قانون اساسی برای قوانینی که در مجلس شورای اسلامی به تصویب خواهد رسید، صورت بگیرد که آن قوانین بر موازین و معیارهای اسلامی مطبق باشد. قانون اساسی به منزله روح و اصل می‌باشد و ریشه آن قوانین است. متأسفانه در این پیش‌نویس قانون اساسی (مصوب دولت موقت) در خصوص نحوه عملکرد شورای نگهبان پیش‌بینی صحیحی صورت نگرفته است. مطابق شورای نگهبانی که در این پیش‌نویس قانون اساسی پیشنهاد شده، به درخواست رئیس جمهور یا رئیس کل دیوان عالی کشور، یا یکی از مراجع تقلید، اگر قانونی برخلاف موازین اسلام در مجلس به تصویب رسید، یکی از سه فرد شورای نگهبان آن قانون را بررسی می‌کند. حال اگر رئیس جمهور و رئیس کل دیوان عالی کشور راجع به مصوبه خلاف شرع مجلس نخواهند شورای نگهبان را در جریان بگذارند یا مرجع تقلید وقت بر اثر عللی که پیش می‌آید و شرایط نامساعدی که حکمفرما خواهد بود اطلاع حاصل نکرد، قانونی برخلاف اسلام تصویب شده و شورای نگهبان از آن قانون بی‌اطلاع و یا اگر اطلاع هم دارد مأموریت رسیدگی پیدا نمی‌کند. تحقق این امر در تضاد با مبانی قانون‌گذاری ما است. بنابراین شورای نگهبان همان‌طور که از نامش پیدا است، باید نگهبان همه قوانین باشد، یعنی در قانون اساسی باید پیش‌بینی شود، که هر قانونی از مجلس می‌گذرد، باید به نظر شورای نگهبان برسد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۶۳-۶۲).

همان‌طور که از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیداست، اعضای این مجلس انتقادات فراوانی را نسبت به پیش‌نویس مصوب دولت موقت

داشتند. یکی از انتقادات اساسی آنها در زمینه صلاحیت‌های شورای نگهبان بوده است. همان طور که پیشتر اشاره نمودیم، پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت در بیان صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی به عنوان یک نهاد کارآمد و مطلوب دارای ابهامات عدیده‌ای بود که سبب ناکارآمدی عملی شورای نگهبان می‌شد. در این خصوص، در جلسات نخست مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برخی از نمایندگان با تأثیر از قانون اساسی مشروطه به نقد اصول پیشنهادی دولت موقت در خصوص صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان پرداختند. در جلسه سوم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی آیت‌الله عبدالرحمن حیدری در بیان نقد فصل دهم پیش‌نویس قانون اساسی (با عنوان شورای نگهبان قانون اساسی) می‌فرماید که: پیشنهاد شورای نگهبان به این ترتیبی که تدوین شده (مطروحه در پیش‌نویس قانون اساسی) ضررش بیشتر از نفعش می‌باشد و پیشنهاد می‌گردد به اصلی که در متمم قانون اساسی مشروطه در مورد حضور پنج نفر از علماء طراز اول در مجلس شورای ملی بوده است، اضافه شود که یکی از علماء طراز اول رئیس شورای ملی^(۲) باشد. این امر بسیار بهتر از تشکیل این شورای نگهبان است که در این پیش‌نویس آمده است. و لذا یا باید اصلی که در پیش‌نویس نوشته شده اصلاح شود و یا اصل دوم متمم قانون اساسی با اضافه کردن این مورد (یکی از علماء طراز اول، رئیس شورای ملی باشد) اصلاح گردد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۵۲).

علاوه بر نقد فوق و انتقادهای دیگر بر پیش‌نویس دولت موقت در خصوص نحوه عملکرد و کارکرد شورای نگهبان، نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیشنهاداتی را نیز در خصوص چگونگی کارکرد شورای نگهبان و تنظیم نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران ارائه نمودند. در جلسه چهارم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی آقای جلال الدین فارسی ضمن مفروض دانستن شورای نگهبان به عنوان یکی از ارکان قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد می‌دهند که در کنار مجلس فقیهان [شورای نگهبان]، مجلسی از متخصصان باید باشد که وظیفه برنامه‌ریزی تمام وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی و اداری را به عهده گیرد. بدیهی است قانونگذاری، مشروط و مقید به قرآن، سنت یا مکتب اسلام می‌باشد که مورد قبول مردم نیز است. از این‌رو قانون‌شناسی وظیفه فقیهان است که قوانین را از دو منبع شریعت - قرآن و

سنت - استنباط و در شورای فقیهان مدون و تصویب می‌کنند. این مصوبات از مجلس فقیهان به مجلس برنامه‌ریزی (یا مجلس شورای ملی) و مردم ابلاغ و تسلیم می‌شود (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۶).

اصل نود و ششم قانون اساسی به بررسی و بیان چگونگی عملکرد شورای نگهبان در اعمال نظارت شرعی و قانونی بر قوانین می‌پردازد. پیش‌نویس این اصل که صلاحیت تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس اسلامی با احکام اسلام را با اکثریت مجتهدان شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی را برعهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان بیان نموده، با سوالات و چالش‌های متعددی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی روبه رو شد. از جمله ابهامات مطروحه که در زمان تصویب این اصل از سوی آقای انوری نماینده مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح گردید، این بود که اکثریت بیان شده در این اصل بر چه ملاکی است؟ زیرا ممکن است چهار نفر از مجتهدین بگویند مغایر با احکام اسلام است و دو نفر بگویند موافق است و آن دو نفر بر این چهارنفر اعلم باشند؟ (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۶۲) نائب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در پاسخ به این ابهام می‌فرماید، آن شش نفر طوری انتخاب می‌شوند که دیگر دعوای اعلامت نداشته باشند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۶۳).

لکن همانطور که مشاهده می‌شود این پاسخ شهید بهشتی (ره) جامع و کامل به نظر نمی‌رسد و جای بحث و تأمل بیشتری دارد. سوالی که در اینجا مطرح می‌گردد آن است که چرا اکثریت را در اینجا ملاک قرار دادند، این سوال پاسخی نخواهد داشت، جز آنکه بگوئیم برای پیشبرد وظیفه پاسداری از شرع و قانون اساسی ناگزیر به این شیوه متوسل گردیدند.

یکی از اصول مهم و قابل توجه در مقام تبیین نحوه کارکرد شورای نگهبان در اعمال صلاحیت‌های خود (از جمله اعمال نظارت شرعی و قانونی) اصل نود و سوم قانون اساسی می‌باشد. اصل نود و دوم قانون اساسی تأکید فراوانی بر وجود مستمر و غیر قابل وقفه شورای نگهبان دارد، تا آنجا که اعتبار قانونی وجود مجلس شورای اسلامی را مقید به وجود شورای نگهبان دانسته است. در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی،

پیرامون این اصل در خصوص نحوه عملکرد شورای نگهبان در اعمال نظر شرعی و قانونی بر مصوبات مجلس پیشنهادی ارائه گردید. از جمله پیشنهادات ارائه شده از سوی آیت‌الله سبحانی و طاهری خرم آبادی آن بود که صدر عبارت موجود در اصل نود و سوم را با کلمه «مصوبات» مقید نماییم که این پیشنهاد مورد پذیرش نهایی واقع نشد. در ادامه پیشنهادات مطروحه از جانب نمایندگان، رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیشنهاد تخصیص اصل حاضر در خصوص اعتبارنامه نمایندگان را ارائه نمودند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۷۸-۱۰۸۴). در نهایت متنی به شرح ذیل پیشنهاد گردید که علاوه بر رفع ابهامات قبلی، رساتر و بهتر از متن پیش‌نویس قانون اساسی بود: «مصوبات مجلس شورای ملی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۸۴).

از جمله اصولی که به تبیین کارکرد و نحوه عملکرد شورای نگهبان در اعمال نظارت شرعی و قانونی بر قوانین می‌پردازد، اصل نود و چهارم می‌باشد. این اصل بیان می‌دارد «شورای نگهبان موظف است مصوبات مجلس را ظرف حداکثر ده روز از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد، چنانچه آن را مغایر ببیند باید آن را برای تجدید نظر به مجلس باز گرداند. در غیر این صورت قانون قابل اجرا است». فلسفه پیش‌بینی چنین اصلی در قانون اساسی آن بود که وقفه‌ای در امر قانونگذاری به وجود نیاید. یکی از پیشنهادات مطرح در این زمینه که توسط آیت‌الله سبحانی ارائه شد این بود که در صورت مفصل بودن لایحه یا تعطیلات و یا لزوم دقت بیشتر باید قیدی آورده شود تا این صورت‌ها از شمول این اصل خارج گردد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۵۶). نائب رئیس مجلس در پاسخ به این سوال می‌فرماید که مدت زمانی لازم ممکن است تغییر کند و در این خصوص بازه زمانی را به نحوی تعیین می‌کنیم که شورای نگهبان بتواند مصوبه را بررسی کند (همان).

آیت‌الله خزعلی نیز به متن مذکور ایرادی وارد می‌کنند که بر اساس آن در صورتی که شورای نگهبان در مهلت مقرر اظهار نظر نکند و طبق این اصل «این قانون قابل اجرا»

باشد، اگر مسامحه شده و یا مصوبه از سایر جهات خلاف اسلام باشد، نباید با قاطعیت گفت که مصوبه قابل اجرا است. شاید مصوبه در واقع بر خلاف اسلام باشد و اعضای شورای نگهبان یا مسامحه کردند و یا توجه نداشتند و در نتیجه مصوبه را خلاف شرع ندانستند. و اگر این قانون غیر اسلامی اجرا بشود، خوب نیست (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۵۷).

شهید بهشتی (ره) در پاسخ به ایراد آیت‌الله خزعلی می‌فرمایند: «اصل اولی در تصمیمات این است که تصمیم باید قابل اجرا باشد مگر مخالفتش با اسلام ثابت شود. وقتی ما نوشتیم «در غیر این صورت» معنایش این است که اگر یک چیزی را مجلس شورای ملی تصویب کرده ده روز فرصت قائلیم برای کنترل اینکه مخالف با اسلام و قانون اساسی نباشد و می‌گوییم بعد از این ده روز قابل اجراست، حالا اگر بعد از ده روز محرز شد که بر خلاف اسلام یا قانون اساسی است باید برایش راه حلی فکر کنیم اما غیر از این است که شرط اجرا قرار دهیم» (همان).

گفتار دوم: محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر قوانین

اولین، مهمترین و پایه‌ای‌ترین صلاحیت و رسالت شورای نگهبان پاسداری شرعی از اصول قانون اساسی، قوانین و مقررات می‌باشد. این مهم از جلسات آغازین مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و با تأسی از نامه بنیانگذار کبیر انقلاب امام خمینی (ره) به آن مجلس،^(۳) در تمام امور آن لحاظ گردید. ملتزم بودن مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به احکام شرع از مذاکرات صورت گرفته خصوصاً آنچه در نخستین جلسات این مجلس مطرح شده است، قابل استنباط و برداشت می‌باشد. بیش از نیمی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از مجتهدین، فقها و طلاب علوم دینی بودند که از جلسات ابتدایی این مجلس دغدغه اسلامی بودن کلیه امور بالاخص ابتدای قوانین و مقررات بر اصول و احکام شریعت اسلام را داشتند. مصداق عینی این مدعی، آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی است. خبرگان قانون اساسی علاوه بر اینکه بر نظارت شورای نگهبان بر تمامی قوانین و مقررات در جای جای مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تأکید داشتند، حتی این امر را در آیین‌نامه داخلی مجلس مزبور نیز الزامی و محتوم می‌دانستند. در جلسه دوم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون آیین‌نامه داخلی این مجلس مباحثاتی صورت می‌گیرد.

یکی از سوالات مطروحه این بود که آیا آیین‌نامه مصوب شورای انقلاب برای این مجلس لازم‌الاتباع و غیر قابل تغییر است یا آنکه نمایندگان مجلس خبرگان می‌توانند آیین‌نامه مصوب شورای انقلاب را تغییر دهند و یا به طور کلی نپذیرند و خودشان آیین‌نامه‌ای جدید تدوین کنند. آیت‌الله ربانی شیرازی در این خصوص اظهار می‌دارند که ما باید بررسی کنیم که آیا پیش‌نویس مصوب شورای انقلاب با قوانین اسلامی انطباق دارد یا ندارد؟ اگر ندارد آن را مطابق با قوانین اسلامی بسازیم (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۲۳). در مصداقی دیگر می‌توان به اظهارات آقای سید محمد کیاش در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی اشاره نمود که بیان می‌دارند: هیچ اصلی در قانونی اساسی پذیرفته نشود، مگر این‌که مستند به قرآن کریم و یا سنت پیامبر اکرم باشد... و در ذیل هر اصلی سندش ذکر شود. به علاوه در هرجای قانون اساسی که کلمه «قانون» به کار می‌رود منظور قانون خدا و احکام الهی باشد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۴۹).

لذا رعایت نمودن موازین شرعی در تدوین اصول قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و تمامی امور این مجلس به عنوان یک ضرورت از جانب نمایندگان و خبرگان این مجلس مشهود است. از این رو خبرگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در پی تصویب اصل چهارم برآمدند. این اصل که به لزوم ابتدای همه اصول قانون اساسی، همه قوانین و مقررات حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران به احکام اسلامی تأکید دارد، در جلسه سیزده مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح گردید و به بیان محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت شرعی بر قوانین و مقررات پرداخت. علاوه بر اصل چهارم، در اصل هفتاد و دوم قانون اساسی نیز به تبیین محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر قوانین از حیث قانون اساسی و شرع پرداخته شده است. با نگاهی به صورت مشروح مذاکرات در خواهیم یافت که بر اساس پیشنهادی از سوی آیت‌الله حائری یزدی قسمت دوم اصل چهارم (اطلاق و عموم) با هدف تصریح و تأکید بر بخش نخست اصل چهارم، افزوده گردید. در همین راستا در ابتدای جلسه چهاردهم نایب رئیس مجلس فوق در تشریح مفهوم اصل چهارم و محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت شرعی بر قوانین اینگونه عنوان نمود که: «مفاد این اصل این بود که هیچ اصلی از اصول قانونی جمهوری اسلامی ایران

نمی‌تواند مخالف اسلام باشد و ارزش قانونی ندارد و حتی شامل خود قانون اساسی هم می‌شود» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۳۴۵). در ادامه بررسی چگونگی اعمال محدوده این صلاحیت ایشان معتقدند برای برخی از نمایندگان مقام تشخیص دهنده عدم مغایرت قوانین با موازین اسلامی دارای ابهام است. بخش سوم و پایانی اصل به مقام تشخیص دهنده عدم مغایرت قوانین و مقررات با موازین اسلامی اشاره دارد که مورد بحث و بررسی فراوان واقع شد. ابتدا قرار شد عبارت «و تشخیص این جهت بر عهده مسئولانی است که در اصول آینده این قانون برای این منظور تعیین خواهند شد» اضافه گردد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۵۸: ۳۴۶) و در ادامه نیز پیشنهادهایی از جانب نمایندگان مطرح گردید از جمله: فقهای عادل یا جامع الشرایط، ولی فقیه، فقیه اعلم، شورای رهبری، فقهایی که در اصول بعد معین خواهد شد و شورای نگهبان. در هر یک از پیشنهادها، اشکال‌ها و ابهام‌هایی وجود داشت که در نهایت رییس مجلس پیشنهاد نهایی را برای این بخش اصل چهارم که همان فقهای شورای نگهبان بود مطرح نمود. در نهایت پیشنهاد رئیس مجلس به رأی گذاشته و تصویب شد.

در خصوص محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر قوانین از حیث قانون اساسی نیز باید گفت که در اصل هفتاد و دوم این امر به اصل نود و ششم قانون اساسی احاله گردید و مشروح مذاکرات پیرامون اصل هفتاد و دوم دربردارنده نکته مهمی نمی‌باشد، لکن اصل نود و ششم دارای نکاتی ارزشمند در خصوص محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر قوانین می‌باشد که در ابتدای همین مبحث به تفصیل به آنها اشاره شد.

یکی از نکات اساسی و مهم پیرامون محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر قوانین تفاوت ظاهری اصول قانون اساسی مربوط به این امر می‌باشد. توضیح بیشتر آنکه اصل چهارم و نود و چهارم قانون اساسی مقرر داشته است کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس و منطبق با موازین اسلامی باشد، لکن در اصل نود و یکم و نود و ششم قانون اساسی به بیان داشته که مصوبات مجلس شورای اسلامی نباید مغایر با موازین اسلامی و قانون اساسی باشد. در جلسات سیزدهم و چهاردهم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص اصل چهارم مذاکراتی صورت پذیرفت. از سویی دیگر در

جلسه سی و ششم درخصوص اصول ۹۱ و ۹۴ و ۹۶ نیز مذاکراتی صورت گرفت، لکن در هیچ یک از جلسات بحثی در خصوص انتخاب نهایی شیوه صحیح تطبیق مصوبات مجلس با شرع یا قانون اساسی (انتخاب مطابقت یا انتخاب عدم مغایرت) صورت نگرفت. هر چند که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بحثی در این زمینه مطرح نمی‌گردد لکن به موجب نظریه تفسیری مورخ ۱۳۶۰/۴/۲ بیان شده است که ملاک شورای نگهبان بررسی عدم مغایرت قوانین با شرع و قانون اساسی می‌باشد.^(۴) با توجه به عدم ارائه بحث مرتبط با این موضوع در صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از آن گذشته و بررسی آن را به مجالی دیگر می‌سپاریم.

اصل یکصد و پنجم که در فصل هفتم در ارتباط با شوراهای اسلامی مطرح شد، با ابهاماتی از سوی نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص چگونگی تشخیص مغایرت یا مطابقت تصمیمات شوراها با موازین اسلامی و نهاد ناظر بر آن مواجه گردید. آیت‌الله سید محمد خامنه‌ای پیرامون ابهامات موجود درباره این اصل فرمودند «از چیزهایی که خیلی مهم است این است که باید تشخیص و معیار مخالفتش [مخالفت تصمیمات شوراها] را همین جا تعیین کنیم، [زیرا] اگر مخالفت داشته باشد مسلم است که از اعتبار می‌افتد. اما تشخیص مخالفت از چیزهایی است که باید تعیین بفرمایید. با توجه به اینکه [برای مصوبات] مجلس، شورای نگهبان [را نهاد ناظر قرار دادیم برای مصوبات شوراها نیز باید مرجع ناظر به طور صریح در این اصل مشخص گردد]». رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در پاسخ به این پیشنهاد می‌فرماید که مرجع تشخیص امر حاضر را ما قبلاً مطابق اصل چهارم قانون اساسی فقهای شورای نگهبان تعیین نمودیم و لذا تعیین مرجع جدید بی‌معناست (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۶).

دکتر آیت در نقد پاسخ رئیس مجلس خبرگان قانون اساسی می‌گویند که تصمیمات همه شوراها را نمی‌توان به شورای نگهبان فرستاد [ما به تنهایی بیش از ۵۴ هزار روستا داریم، لذا این امر غیر ممکن است] (همان). پیشنهاداتی در این زمینه مطرح می‌گردد، از جمله فقهای محل یا دادگاه استان، که در نهایت با اصرار رئیس جلسه، پیشنهادات مزبور و تصریح این امر که تشخیص با فقهای شورای نگهبان است رد می‌گردد و همان اصل چهارم به نحو ضمنی پذیرفته می‌شود.^(۵) (مشروح مذاکرات

مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۹). و به این نکته تصریح می‌شود که شورای نگهبان باید «برای همه استان‌ها و شهرستان‌ها و بخش‌ها نماینده معین کند که مقررات را زیر نظر بگیرند» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۸).

علاوه بر مباحث فوق در خصوص نظارت شرعی بر مصوبات شوراهای اسلامی موضوع اصل یکصد و پنجم قانون اساسی، در جریان بررسی اصل یکصد و هفتم قانون اساسی نیز مذاکراتی مبنی بر لزوم ابتدای مقررات بر موازین اسلامی صورت گرفته است.^(۶) پیرامون مذاکرات صورت گرفته در خصوص این اصل، سؤال و ابهامی از سوی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بیان گردید که بر اساس آن، مفاد اصل حاضر با اصل چهارم قانون اساسی متضاد و مغایر است. ایشان معتقد بودند که در اصل چهارم تشخیص ابتدای کلیه قوانین و مقررات به موازین اسلامی بر عهده فقهای شورای نگهبان گذاشته شده، لکن در اصل یکصد و هفتم این امر به قضات دادگاه‌ها احاله گردیده است (همان: ۱۶۵۴). در پاسخ به این سؤال و ابهام، برخی از اعضاء این مجلس مانند آیت‌الله طاهری خرم آبادی، آیت‌الله منتظری و دکتر آیت به دفاع از این اصل می‌پردازند. آنها معتقدند که کلیه قوانین و مقررات باید در مرحله قانونگذاری به شورای نگهبان رفته و این شورا مطابق اصل چهارم بر آنها نظارت نماید، لکن اصل یکصد و هفتم قانون اساسی ناظر به مرحله اجرا می‌باشد که اگر آیین‌نامه یا نظامنامه‌ای بر خلاف موازین و احکام اسلامی بود و در مرحله اجرا قرار گرفت، در این مرحله قاضی موظف باشد که آن را اجرا نکند (همان: ۱۶۵۵). همچنین می‌توان گفت که به نوعی تفصیل اصل چهارم به عنوان یک اصل کلی در اصل یکصد و هفتم قانون اساسی بدین شکل آورده شده است (همان: ۱۶۵۶). علاوه بر استدلال فوق، دکتر آیت در نقد ابهام مطروحه، اصل یکصد و هفتم را مهمترین اصلی می‌داند که ضامن عدم تجاوز و تعدی ادارات و وزراء به حقوق مردم می‌باشد و بیان داشته‌اند که «در مورد مغایرت آئین نامه و بخشنامه‌ها و نظایر اینها [با قانون] ما مرجع کافی نگذاشتیم. البته در اصل چهارم فقط در مورد مغایرت با اسلام است و نه مغایرت با قوانین مجلس» (همان: ۱۶۵۶). لذا از برآیند مذاکرات صورت گرفته این امر حاصل می‌گردد که نه تنها اصل یکصد و هفتم متضاد و مغایر با اصل چهارم

نمی‌باشد، بلکه این اصل برای اصل چهارم نقش یک مکمل را ایفا می‌کند که به تشریح چگونگی نظارت شرعی و قانونی بر مقررات می‌پردازد. توضیح بیشتر آنکه نظارت قضات بر مقررات و آئین نامه‌ها مطابق اصل یکصد و هفتادم با محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر مقررات اصطکاک و تزاخمی نخواهد داشت. محدوده صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر مقررات از حیث شرعی در اصل چهارم قانون اساسی به وضوح تبیین گردیده است و در اصل یکصد و هفتادم و در مرحله اجرا این صلاحیت نظارت به قضات اعطاء گردیده است که مقررات را از حیث عدم تغایر با شرع و قانون مورد ارزیابی قرار دهند. نکته حائز اهمیت در نتیجه نهایی این ارزیابی می‌باشد که مطابق اصل یکصد و هفتادم، نتیجه آن عدم اجرای مقررات مغایر است و نه ابطال.^(۷) توضیح بیشتر آنکه به موجب اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مغایرت مقررات با شرع و قانون و در نتیجه بلااثر شدن مقررہ نزد دادرس، تنها در همان دعوا لازم‌الاتباع است و این امر نه تنها بر سایر شهروندانی که به دلیل اثر سوء آن مقررہ زیان دیده‌اند، اعمال نمی‌گردد بلکه آئین نامه مدنظر، در دیگر موارد مشابه لازم‌الاجرا است. اساساً این مقررات لازم‌الاجرا هستند و تنها ابطال آنها به موجب طرق ارائه شده در قانون اساسی مانند اصل یکصد و هفتاد و سوم می‌باشد.

مبحث دوم: تفسیر قانون اساسی

اصل نود و هشتم قانون اساسی به بیان یکی دیگر از صلاحیت‌های شورای نگهبان یعنی بیان مرجع صالح تفسیر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. در راستای تصویب این صلاحیت شورای نگهبان سؤالات و پیشنهادهایی از جانب نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ارائه گردید. آقای میرمیرادهمی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون مرجع صالح در این اصل پیشنهاد می‌دهد که تفسیر قانون اساسی بر عهده نمایندگان مجلس شورای ملی باید گذاشته شود. ایشان معتقدند وقتی تفسیر قانون عادی با مجلس شورای ملی است (اصل هفتاد و سوم که قبلاً تصویب شد) پس نمی‌توان این امر را (تفسیر قانون اساسی) را به یک هیأت محدود چند نفری سپرد که اعضای آن نسبت به مجلس شورای اسلامی کمتر است و نمی‌توان گفت که صلاحیت شورای نگهبان از بقیه اعضای مجلس شورای اسلامی بیشتر است. مسلماً چون تفسیر خود یک مصوبه است

در نتیجه به نظر شورای نگهبان هم خواهد رسید و این مشکل را برطرف خواهد نمود (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۷۰۷). یکی از نمایندگان نیز معتقد بود که باتوجه به اینکه قانون اساسی را نمایندگان ملت نوشته‌اند، باید نمایندگان ملت هم در تفسیر آن دخیل باشند و از آنجا که تمامی اعضای شورای نگهبان به نحوی انتصابی هستند، این هدف محقق نمی‌گردد. لذا باید علاوه بر اعضای شورای نگهبان، دوازده نفر هم از نمایندگان مجلس انتخاب شوند تا ۲۴ نفری قانون اساسی تفسیر شود که در نتیجه هم نظر رهبر ملحوظ شود هم نظر مردم (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۷۲۵). آیت‌الله سبحانی در پاسخ به این ابهام فرمودند ما عملاً این اصل را در اصول دیگر تصویب کرده‌ایم. حال در این اصل تصریحاً می‌باشد ولی در آنجا تلویحاً بوده است. شورای نگهبان مقامی است که تشخیص می‌دهد که آیا این مصوبه مجلس شورای اسلامی مطابق قانون اساسی یا مخالف قانون اساسی است. پس ما این امر را مفروض دانستیم که شورای نگهبان از محتوای قانون اساسی کاملاً آگاه است. مجلس شورای اسلامی واجد صلاحیت تفسیر قانون اساسی نمی‌باشند، زیرا آنها از همه طبقات خواهند بود و همه طبقات این تخصص در آنها وجود ندارد. البته ممکن است تخصص‌های دیگری دارا باشد، مثلاً در مسائل عمران و آبادی و در مسائل سیاسی و در مسائل اقتصادی تبحر کامل داشته باشند، اما قانون‌شناسی و فهم مفاد قانون به دلیل تخصصی بودن آن در اکثریت آنها بعید است که موجود باشد (همان). همچنین گفته شد که مجلس شورا در زمینه قوانین عادی صلاحیت دارد و نه در مورد قانون اساسی (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۷۲۵).

در خصوص نصاب رأی اعضای شورای نگهبان جهت تفسیر قانون اساسی قابل ذکر است که در متنی که ابتدا تهیه شده بود، نصابی در این خصوص تعیین نشده بود و گفته شد که نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان ملاک است، (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۷۰۸) ولی پس از اینکه متن مذکور به تصویب نرسید، در جلسه بعد متن فعلی اصل ۹۸ پیشنهاد شد که در آن نصاب سه چهارم اعضای شورای نگهبان برای تفسیر در نظر گرفته شده بود (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۷۲۴). برخی از نمایندگان نصاب سه چهارم را

صحیح نمی‌دانستند، چراکه وقتی تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی بر عهده اکثریت اعضای شورای نگهبان است و از طرف دیگر خود تشخیص عدم مغایرت هم نوعی تفسیر قانون اساسی محسوب می‌شود، نباید نصاب آنها باهم تفاوت داشته باشد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۷۲۵). ولی رئیس مجلس مذکور در پاسخ به این ایراد بیان داشتند که تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی با تفسیر متفاوت است (همان).

مبحث سوم: نظارت بر انتخابات

اصل نود و نهم قانون اساسی به یکی دیگر از صلاحیت‌های شورای نگهبان یعنی نظارت بر انتخابات پرداخته است. در این اصل نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای ملی و آراء عمومی و همه‌پرسی در صلاحیت شورای نگهبان قرار داده شده است. پیش‌نویس این اصل دارای ابهامات و ایرادات عدیده‌ای بود. از جمله مهمترین ایرادات مزبور در این پیش‌نویس آن بود که مرجع اجرای همه پرسی را به صورت مبهم و نارسایی شورای نگهبان قرار داده بود (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۶۵). آیت‌الله رحمانی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص ابهام موجود در ذیل این اصل بیان داشتند که «در انتهای این اصل نوشته شده برای اجرا به شورای نگهبان تسلیم می‌شود که موهم این است که شورای نگهبان در اینجا نقش قوه مجریه را ایفا می‌کند. باید صریح‌تر از این نوشته شود که معلوم باشد که می‌تواند نظارت کند و اجرا را به عهده دیگران بگذارد یا این که می‌فرمایید اینجا تخصیص خورده است و اجرا با شورای نگهبان است و ذیل این اصل ابهام دارد» (همان). نائب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در پاسخ به ابهام مطروحه می‌فرمایند مجری همه پرسی مسلماً دولت است. هدف و منظور اصل حاضر، آن است که شورای نگهبان مخیر به تأیید یا رد تقاضای رئیس جمهور می‌باشد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۶۶). پس از مباحثه طولانی در خصوص ابهامات موجود در عبارات این اصل النهایه با پیشنهاد آقای حسینی هاشمی این اصل با توجه به اهمیت آن و همچنین عدم تغایر آن با مبانی قانون اساسی به منظور تکمیل به کمیسیون ذی ربط (گروه شش) اعاده گردید. در ابتدای جلسه شصت و چهارم متنی درباره صلاحیت شورای نگهبان برای نظارت

بر انتخابات (اصل نود و نهم) ارائه می‌شود که متن پیشنهادی بدون مطرح شدن ایراد یا ابهامی عیناً تصویب گردید.

از مهمترین نکات و ایرادات وارده بر صلاحیت شورای نگهبان در بحث نظارت بر انتخابات، می‌توان به بند نهم از اصل یکصد و دهم قانون اساسی اشاره نمود. دکتر روحانی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص بند چهار اصل هفتاد و هشت پیش‌نویس (اصل یکصد و دهم) قانون اساسی معتقد بودند که این بند دارای دو اشکال عمده می‌باشد. «اشکال اول این‌که اگر گروه‌ها و دستجات متعدد موجود که دارای جمعیت کم می‌باشند هر یک یا هر چند حزب نامزدی برای ریاست‌جمهوری معرفی نمایند و صلاحیت اکثر این نامزدها از طرف شورای نگهبان مورد تأیید قرار نگیرد، وسیله‌ای خواهد شد برای ادامه تبلیغات ناروا در جهت اظهار نبودن آزادی لازم و تکیه بر انحصاری بودن مقام ریاست‌جمهوری برای عده‌ای خاص، اشکال دوم این‌که اگر احیاناً یکی از نامزدهای معرفی شده که صلاحیت او از طرف شورای نگهبان تأیید نشده است دارای طرفدارانی باشد خواهند گفت که اگر می‌گذاشتند داوطلب ما در انتخابات شرکت کند ما اکثریت آراء را به دست می‌آوریم. لذا به نظر من با توجه به نقش سازنده و پویایی که حوزه‌های علمیه و روحانیت مترقی می‌توانند برای ملت داشته باشند صلاح است که به طریقی از طرف رهبر یا شورای رهبری یک یا دو نامزد برای ریاست‌جمهوری معرفی گردد و این آزادی به سایر گروه‌ها نیز داده شود که داوطلبان خود را معرفی نمایند» هر چند که صدر پیشنهاد مزبور حاوی نکات دقیق و واقع بینانه‌ای است و دو اشکال فوق الذکر از جمله آسیب‌های مطرح پیرامون صلاحیت‌های شورای نگهبان است، لکن طریقه و روش ارائه شده برای معرفی نامزدهای ریاست‌جمهوری مطلوب و مقبول به نظر نمی‌رسد و به همین جهت مورد پذیرش نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی واقع نگردید.

نتیجه‌گیری

از بررسی مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در می‌یابیم که علاوه مذاکرات صورت گرفته پیرامون اصول ۹۱ تا ۹۹ که به طور مستقیم به تبیین جایگاه و صلاحیت شورای نگهبان می‌پردازد، در جلسات دیگری نیز پیرامون صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان مباحثاتی صورت گرفته است که همگی مؤید اهمیت و ضرورت وجودی این شورا نزد نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌باشد. اولین و مهمترین دغدغه احساس شده از جانب مجلس قانون اساسی که متأثر از بند سوم و پنجم نامه حضرت امام خمینی(ره) خطاب به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز بود، لزوم ابتدای همه قوانین و مقررات (اعم از قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و قوانین مجلس شورای ملی و...) بر موازین و احکام اسلام بوده است.

شهید بهشتی(ره) که نقش تأثیرگذاری در تصویب اصول مستحکم شورای نگهبان در قانون اساسی داشته‌اند، در جلسات متعدد مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به دفاع از این شورا و دفاع از ساختار حقوقی آن پرداخته و لزوم وجود شورای نگهبان را به دلیل اساسی بودن مبنای قانون اساسی می‌داند که مستلزم وجود چنین شورایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

با مطلوب واقع نشدن پیش‌نویس قانون اساسی مصوب دولت موقت نزد نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، خبرگان ملت اهتمام خاصی به تبیین صحیح ساختار و نهادهای اساسی به ویژه شورای نگهبان نمودند. آنچه از متن مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قابل استنباط و برداشت می‌باشد، آن است که وجود یک نهاد پاسدار و ناظر اعمال شرع بر قوانین و مقررات حاکم در نظام جمهوری اسلامی به عنوان اولویت نخست نمایندگان این مجلس مطرح و دغدغه نزدیک به دو سوم اعضای مجلس فوق به عنوان مجتهدین و طلاب علوم دینی بوده است. هر چند که عقل بشری - جز معصومین - عاری از خط و اشتباه نیست، لکن با سیری در اصول قانون اساسی و با نگاهی به مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی دیده می‌شود که این دغدغه و ضرورت به درستی تبیین گردید و در قالب یک نهاد شاخص با عنوان شورای نگهبان جامه عمل به خود پوشیده است.

در نهایت از ارزیابی و سنجش صلاحیت‌ها و جایگاه پیش‌بینی شده برای شورای نگهبان در قانون اساسی با آنچه در مذاکرات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی صورت گرفته است، می‌توان بیان داشت که با تسامحی اندک، آنچه مقصود و مراد خبرگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بوده، تا حدود زیادی در قانون اساسی منعکس شده و نظرات نمایندگان در قانون اساسی تجلی یافته است. همچنین از بررسی مقایسه‌ای بین قانون اساسی با اظهارات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی این نکته برداشت می‌شود که خبرگان توانستند علی‌رغم بدیع بودن این شورا در اصول مربوطه قانون اساسی، صلاحیت‌ها و جایگاه شورای نگهبان را به عنوان یک عنصر شاخص و کلیدی در ساختار نظام جمهوری اسلامی به درستی تبیین نمایند.

یادداشت‌ها

۱- پس از آنکه تصویب پیش‌نویس دولت موقت در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی رأی کافی را کسب ننمود، پیشنهادی از سوی حضرات آیات یزدی و مکارم مطرح گردید که متن پیش‌نویس دولت موقت به عنوان زمینه انتخاب بشود، منتها گروه‌ها بتوانند همه نوع تغییر در اصول آن بدهند. نقش این متن تنظیم باشد به طوری که معلوم باشد که همه گروه‌ها روی این مطلب کار می‌کنند و مطالب پیشنهادیشان را به شورای هماهنگی بدهند. این پیشنهاد با اکثریت قاطع تصویب شد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۸۱).

۲- قابل ذکر است که به موجب قانونی که در ۱۳۵۹/۴/۳۱ توسط خود مجلس به تصویب رسید، نام «مجلس شورای ملی» به «مجلس شورای اسلامی» تغییر یافت. در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، این تغییر در قانون اساسی راه یافت.

۳- بر اساس بند سوم از نامه حضرت امام خمینی (ره) خطاب به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ایشان عقیده دارند که تشخیص مخالفت و موافقت مصوبات مجلس خبرگان قانون اساسی با احکام اسلام، منحصرأ در صلاحیت فقهای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌باشد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۵). از این رو در جلسات پنجم و هشتم قانون اساسی پیرامون این موضوع، مباحثاتی میان نمایندگان صورت می‌گیرد و آقای منیر الدین حسینی هاشمی در خصوص پیش‌بینی اظهارنظر متخصصین برای احراز موافقت اصول تصویب شده با قوانین و اصول اسلامی پیشنهادی را به شرح ذیل ارائه فرمودند: شورایی از فقهای مجلس انتخاب شوند و اصول مصوب (گروه‌ها) پس از تصویب و قبل از این که به جلسه علنی بیاورند و به تصویب نهایی برسند، با اصل پیام امام تلفیق بشود.

این پیشنهاد پس از مذاکرات صورت گرفته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به رأی گذاشته شد که رأی لازم را کسب نمود و رد شد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۵۸: ۱۸۲).

۴- متن به خصوصی در این زمینه به عنوان تفسیر تنظیم نشده ولی صورت جلسه فوق که معنای مزبور را می‌رساند حاوی رأی تفسیری است (مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان: ۶۵).

۵- یکی از پیشنهادات مهمی که در راستای نظارت شورای نگهبان بر مصوبات شوراهای اسلامی ارائه گردید، از سوی آیت‌الله جوادی بود که فرمودند «همان‌طوری که نباید تصمیمات شوراها مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد و همان‌طوری که

تأسیس شوراها در تمام سطوح مملکت گسترش داده شد، مرجع تشخیص نیز باید در تمام سطوح کشور نماینده داشته باشد. در اینجا مرجع صلاحیت برای تشخیص انطباق تصمیمات با موازین اسلام و با قوانین کشور پیش‌بینی نشده و ارجاع همه تصمیمات به شورای نگهبان مجلس شورای ملی شده و این موضوع گذشته از آن‌که موجب تورم مرکزیت می‌شود عملاً باعث کم اثر ماندن تصمیم شوراها خواهد بود». آیت‌الله منتظری رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در پاسخ به این ایراد و پیشنهاد فرمودند که «ما بعد از این‌که ان شاء الله مجلس شورای ملی تشکیل شد و شورای نگهبان هم تشکیل شد، ما می‌رویم در حضور شورای نگهبان و می‌گوییم در این اصل نوشته شده است که تمام قوانین و مقررات مملکت هرچه باشد بایستی زیر نظر شما باشد پس شما موظفید برای همه استان‌ها و شهرستان‌ها و بخش‌ها نماینده معین کنید که مقررات را زیر نظر بگیرند» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۸).

۶- اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی اشعار می‌دارد: قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

۷- ابطال مقررات و آیین‌نامه‌ها مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد.

منابع و مأخذ

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، چاپ اول، چهار جلد.
۲. حاجی‌پور، نصرت‌الله (۱۳۸۳)، تطبیق قوانین با شرع در نظام قانون‌گذاری ایران (بررسی مقایسه‌ای موضوع در دو نظام مشروطه و جمهوری اسلامی ایران)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.
۳. مجموعه نظریات شورای نگهبان (۱۳۸۱)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir