



نگهبان انقلاب

شورای نگهبان

عریضه

ویژه نامه سالروز تاسیس شورای نگهبان؛ ۱۴۰۴/۴/۲۶



اسلام نامه

ویژه نامه سالروز تاسیس شورای نگهبان؛ ۱۴۰۴/۴/۲۶

ازدین دین دارایی

صاحب امتیاز: پژوهشکده شورای نگهبان و انجمن علمی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع)

مدیران مسئول: محمد سلیمانی، محمد هاشمی

سردبیر ویژه نامه: حسام الدین دارایی

همکاران علمی: محمدرضا بخشی فاضل، زهرا ابوالحسن خوانساری، امیررضا عالمیان، محمد اصلانی، وحید حیدری، محمد مهدی همتی فقیه، مهدی خطیب دماوندی، احمد رحیمی

مدیر اجرایی ویژه نامه: علی کمالی

صفحه آرا: محمدمهدی جعفریان

ویراستاران: محمدمهدی ماله میر، علی قوجه خانلو

شماره تماس سردبیر عریضه: ۰۹۹۴۴۱۰۱۰۵۸

نشانی در فضای مجازی عریضه: @Arize_mag_isu

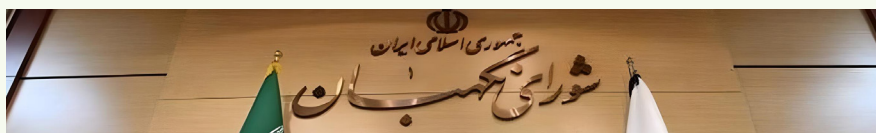
نشانی در فضای مجازی اساسنامه: @ccri_ir

آدرس: تهران، بزرگراه شهید چمران، پل مدیریت، دانشگاه امام صادق (ع)



چهل و چهار سال با شورای نگهبان؛ نگهبان جمهوریت و اسلامیت

محمد سلیمانی در چه؛ سردبیر نشریه علمی اساتذمه پژوهشکده شورای نگهبان



اساتذمه سردبیر

نقش شورای نگهبان در ارتقای کیفیت قوانین؛ وظیفه یا اختیار؟!

حسام الدین دارابی؛ سردبیر نشریه علمی عرصه انجمن علمی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق



مقایسه شورای نگهبان با شورای قانون اساسی فرانسه

علی کمالی؛ دبیر تحریریه ماهنامه اساتذمه پژوهشکده شورای نگهبان



نظارت شرعی در نظام بانکداری اسلامی از شورای نگهبان تا شورای فقهی بانک مرکزی

محمد هاشمی؛ دبیر انجمن علمی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق



بنیادهای تاریخی تشکیل شورای نگهبان در اندیشه شیخ فضل الله نوری

وحید حیدری؛ پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان



نظارت پیشینی شورای نگهبان بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و آثار و نتایج آن

احمد تقی زاده؛ پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان



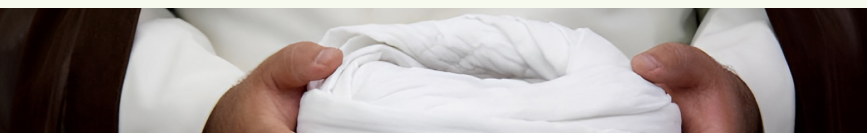
«بنیان صیانت؛ شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی ایران» تحلیل کتاب

امیررضا عالیمان؛ دانشجوی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق



اگر شورای نگهبان نبود...

محمد مهدی همتی؛ پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان



سلبهتقعی فقهی یا حکم شرعی؟ بررسی نسبت اجتهاد فردی فقهای شورای نگهبان با تصویب یا رد مصوبات مجلس

زهره ابوالحسن خواساری؛ دانشجوی حقوق دانشگاه تهران



شورای نگهبان، تکیه‌گاه امن تضمین حقوق بانوان

مهدی خطیب دماوندی؛ پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان



یادداشتی پیرامون ضرورت و جایگاه شورای نگهبان در نظام اسلامی

محمد صالح اسلانی؛ دانشجوی علوم قضایی دانشگاه علوم قضایی



احیای حقوق عامه در نظرات شورای نگهبان

احمد رحیمی؛ پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان





چهل و چهار سال با شورای نگهبان؛ نگهبان جمهوریت و اسلامیت



محمد سلیمانی در چه؛ سردبیر نشریه علمی اساننامه پژوهشکده شورای نگهبان

تولد یک نگهبان

در ۲۶ تیرماه ۱۳۵۹، شورای نگهبان به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین نهادهای نظام جمهوری اسلامی ایران رسماً آغاز به کار کرد؛ نهادی که در فلسفه وجودی‌اش، پیوندی بی‌بدیل میان جمهوریت و اسلامیت تعریف شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی، با درایت معمارانش، این شورا را ضامن عدم انحراف مصوبات و سازوکارهای سیاسی-حقوقی از دو بُعد موازین شرع اسلام و اصول قانون اساسی قرار داد؛ و این مهم‌ترین دلیل ماندگاری و اثرگذاری آن طی چهار دهه اخیر بوده است.

بازیگر نقش اول

شورای نگهبان در طول عمر خود، نه تنها ناظر بر مصوبات مجلس و روند برگزاری انتخابات بوده، بلکه در بزنگاه‌های سرنوشت‌ساز نیز نقش‌آفرینی مؤثری داشته است. در انتخابات مجلس ششم، این شورا در برابر هجمه‌ها و فشارهای سیاسی، بر التزام به قانون و جلوگیری از ورود افراد نفوذی به حاکمیت ایستادگی کرد. همچنین در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۸، علی‌رغم فضای سنگین و التهاب اجتماعی، نقش شورای نگهبان در صیانت از رأی مردم، رسیدگی به اعتراض‌ها، و تثبیت آرامش نظام سیاسی، نمونه‌ای از کارویژه‌های اساسی آن در حفظ ثبات ملی و جمهوریت نظام بود.

این نهاد در طول سالیان، میزبان چهره‌هایی از بزرگ‌ترین فقها و حقوق‌دانان کشور بوده است. آیت‌الله صافی گلپایگانی، آیت‌الله یزدی، آیت‌الله مؤمن، آیت‌الله شاهرودی و آیت‌الله جنتی از جمله فقهایی بودند که با دانش عمیق و حضور مسئولانه خود، پشتوانه‌ای قوی برای استقلال، اتقان فقهی و حکیمانه شورای نگهبان فراهم کردند. در کنار ایشان، حقوق‌دانانی همچون مرحوم دکتر حسن حبیبی، دکتر محمدرضا علیزاده، دکتر افتخار جهرمی، دکتر حسین مهرپور و سایر برجستگان حقوق عمومی، بار علمی و تحلیلی شورا را در مواجهه با مسائل پیچیده حقوقی تقویت کردند.

تحولات ساختاری و اندیشه‌ای شورای نگهبان در سال‌های اخیر، از جمله تأسیس پژوهشکده شورای نگهبان، گامی رو به جلو در بهره‌گیری نظام‌مند از پژوهش، دانش فقهی و تحلیل‌های حقوق اساسی بوده است. پژوهشکده با هدف پشتیبانی علمی از تصمیمات شورا، تلاش کرده تا ضمن تولید ادبیات حقوق اساسی اسلامی، در حوزه‌هایی چون نظرات و مذاکرات شورای نگهبان، تفسیر قانون اساسی، نظام‌های انتخاباتی، مردم‌سالاری دینی و نظام‌سازی اسلامی، دستاوردهایی در خور توجه ارائه دهد.

اکنون که وارد دهه پنجم از حیات شورای نگهبان شده‌ایم، بازخوانی تجربه‌های گذشته، گفت‌وگوی نقادانه با نخبگان حقوقی و حوزوی، و ارتقاء تعامل با جامعه علمی کشور، ضرورتی انکارناپذیر است. شورای نگهبان تنها یک نهاد نظارتی نیست؛ بلکه مرجع پاسداری از «معنا»ی نظام اسلامی و معیارهای جمهوریت و مشروعیت است. امید است در سال‌های پیش‌رو، با اتکاء به میراث گران‌سنگ گذشته و ظرفیت‌های علمی و انسانی امروز، بتواند نقش خود را در راستای تقویت قانون اساسی، گسترش شفافیت حقوقی و تضمین کارآمدی نظام ایفا کند.



سخن سردبیر

نقش شورای نگهبان در ارتقای کیفیت قوانین؛ وظیفه یا اختیار؟!



حسام الدین دارابی؛ سردبیر نشریه علمی عریضه انجمن علمی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه السلام

قانون خوب

قانون خوب در دایره حقوق بسیار پر اهمیت است این اهمیت به حدی است که یکی از مولفه های سنجش امنیت حقوقی، میزان کیفیت قانون است. (گر جی ازندریانی، علی اکبر و جلیلووند، محمدشهاب، ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی شورای نگهبان، شماره ۲۷، مجله مجلس و راهبرد، ۸۰-۵۱: ۵۲، ۱۳۹۸) این مهم مکرراً مورد تاکید مقام معظم رهبری نیز بوده است.^۱

مستند به اصل ۹۱ قانون اساسی^۲، شورای نگهبان موظف است مصوبات را از جهت مغایرت یا عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع مقدس مورد بررسی قرار دهد و در صورت احراز مغایرت، مصوبه را تأیید نکند؛ از سویی دیگر همواره نظام های قانونگذاری مدرن در پی راهواره هایی بوده اند که علاوه بر تصویب قوانین، قوانینی خوب و مکفی تصویب کنند؛ اکنون نظام حقوقی ایران که سابقه ای طولانی در امر تقنین دارد و در پی قانون خوب است چگونه از طریق شورای نگهبان میتواند کیفیت قوانین را بالا ببرد، در حالی که منطبق بر اصل ۹۱ قانون اساسی، این نهاد صرفاً حق نظارت شرعی و حراست از قانون اساسی را بر عهده دارد؟ به بیانی دیگر آیا شورای نگهبان حق نظارت بر کیفیت مصوبات را دارد؟

خوب بودن یک قانون مستلزم رعایت اصول قانونگذاری است، اصول قانونگذاری، اصولی هستند که رعایت آنها منجر به وضع قواعد حقوقی با کیفیت می شود. (راسخ، محمد و مرکز المیری، احمد، تبیین اصول تشریفاتی قانونگذاری، ۱۳۹۱: ۲۱۲) اساساً اهتمام به رعایت همین اصول اخیرالذکر است که نهادهای پیشاپارلمانی و پساپارلمانی را به وجود آورده تا با نظارت، بررسی و ارزیابی مصوبات در نیل به قانون خوب کمک شایانی کنند. (گر جی

ازندریانی، علی اکبر و جلیلووند، محمدشهاب، ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی شورای نگهبان، شماره ۲۷، مجله مجلس و راهبرد، ۸۰-۵۵: ۵۲، ۱۳۹۸)

عده ای از علمای حقوق قائلند که شورای نگهبان اساساً چنین حقی ندارد چراکه در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است و تا زمانی که شخص حقوقی یا حقیقی به موجب قانون صلاحیت در امری پیدا نکرده است، نمی تواند در راستان آن امر اقدامی کند (هداوند، مهدی، نظارت قضایی: تحلیل مفهومی و تحولات اساسی، شماره ۹، مجله حقوق اساسی: ۱۴، ۱۳۸۷) و شورای نگهبان نیز از این قاعده مستثنی نیست و در هیچ یک از اصول قانون اساسی یا مواد سایر قوانین برای نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین نصی وجود ندارد.

در تکمیل این نظر، عده ای دیگر با استناد به اصل قانونی بودن در حقوق عمومی قائلند که هرگونه اقدام، مستلزم وجود قانون توجیه گر آن است و از آنجایی که هیچ قانونی برای این صلاحیت شورای نگهبان وجود ندارد، نمی توان چنین اختیاری را برای آن در نظر گرفت. (زارعی، محمدحسین و محسن زاده، آزیتا، حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری: ۲۴-۲۳، ۱۳۹۳)

ضمناً اگر شورای نگهبان نهادی خارج از قوه مقننه تصور شود، با دخالت این نهاد در نظارت بر کیفیت قوانین، اصل تفکیک قوا نقض می شود چراکه نهادی خارجی در حدود صلاحیت ها و اختیارات قوه مقننه ورود کرده است. (گر جی ازندریانی، علی اکبر و جلیلووند، محمدشهاب، ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی شورای نگهبان، شماره ۲۷، مجله مجلس و راهبرد، ۸۰-۵۱: ۶۰، ۱۳۹۸)

اما در مقابل عده‌ای نظر بر این دارند که شورای نگهبان نه تنها اختیار نظارت بر کیفیت قوانین را دارد بلکه موظف به چنین امری است چراکه روح کلی قانون اساسی اقتضا می‌کند که شورای نگهبان بر کیفیت قوانین نیز نظارت داشته باشد، این روح کلی یا در مقدمه^۳ آن بیان شده است یا در اندیشه تدوین‌کنندگان این قانون بوده است.^۴

ضمناً اصل تالزم، بدین معنا که اگر اختیاری را مقنن به شخصی واگذار کرد، لوازم آن نیز بلا تصریح واگذار می‌شود، اقتضا می‌کند که شورای نگهبان بر قوانین نظارت کیفی هم داشته باشد چراکه لازمه نظارت اساسی و شرعی، نظارت کیفی است.

همچنین تحقق آرمان‌هایی مثل حکمرانی خوب، حفظ منفعت عمومی، تأمین حقوق و آزادی‌های مردم و در کنار آنها، رعایت مصلحت نظام اسلامی نیز در گرو وضع قوانین خوب است چراکه در نظام حقوقی ایران، همه اُمورات مبتنی بر قانون است و اگر این قانون خوب نباشد به تبع، اُموراتی قانونی نیز به خوبی اداره نمی‌شوند.

در پایان اینچنین می‌توان جمع‌بندی نمود که منطبق بر اصل قانونی بودن و اصل عدم صلاحیت، شورای نگهبان هیچ حق و صلاحیتی در رسیدگی به کیفیت قوانین ندارد لکن با توجه به روح کلی حاکم بر قانون اساسی، اصل تالزم، تحقق آرمان حکمرانی خوب، حفظ منفعت عمومی، تأمین حقوق و آزادی‌های مردم و رعایت مصلحت نظام اسلامی نظارت بر کیفیت قوانین و وظیفه‌ای بر دوش این نهاد است.

بنظر نگارنده این سطور، شورای نگهبان موظف است بر کیفیت قوانین نیز نظارت کند چراکه اقتضا اصول اخیرالذکر اینچنین است و از سوی دیگر اساساً شأن تأسیس این نهاد مقدس در اندیشه‌های مقام معظم رهبری نیز همین بوده است^۵ همچنین با توجه به رویه شورای نگهبان در سالهای اخیر و ادله مذکور، بنظر نظارت بر کیفیت قوانین و وظیفه‌ای است که این نهاد متحمل آن است.

در این ویژه‌نامه که ما حاصل اجتماع یادداشت‌های اساتید، پژوهشگران و دانشجویان حقوقی است سعی شده است تا به مسائلی از این دست که در طول تاریخ انقلاب اسلامی راجع به نهاد مقدس شورای نگهبان به وجود آمده است و پاسخ‌دهی به آنها نیز مغفول بوده است پاسخی در خور داده شود و در راستای جهاد تبیین حقوقی که از اوامر ولی معظم فقیه جامعه نیز بوده است گامی هر چند کوچک و کوتاه برداشته شده باشد.

۱. ما در همدی مسائل احتیاج داریم به قانونهای راهگشا. ۱۳۹۰/۱۲/۱۸ دیدار با اعضای مجلس خبرگان رهبری) اگر قانون، درست و بسنده و قابل اجرا باشد و از ضمانتهای اجرای آن بدرستی استفاده شود، کشور به هدفهای والای خود دست می‌یابد. ۱۳۹۹/۳/۷ پیام به مناسبت آغاز کار مجلس یازدهم)

۲. اصل ۹۱: به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها، شورایی به نام «شورای نگهبان» با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف- شش نفر از قضای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است.

ب- شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.

۳. بخشی از مقدمه قانون اساسی که بلاشک تحقق آن در گرو وضع قوانین خوب می‌باشد: «با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی تضمین گر نفی هر گونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی میباشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی، و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند. (وَيَضَعُ عَنْهُمْ إِصْرَهُمْ وَالْأَغْلَالَ الَّتِي كَانَتْ عَلَيْهِمْ)

در ایجاد نهادهای و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است بر اساس تلقی مکتبی، صالحان عهده دار حکومت و اداره مملکت می‌گردند (وَ الْأَرْضَ يَرْثُهَا عِبَادِيَ الْأَخْيَارُونَ) و قانونگذاری که مبین ضابطه‌های مدیریت اجتماعی است بر مدار قرآن و سنت، جریان مییابد بنابراین نظارت دقیق و جدی از ناحیه اسلام شناسان عادل و پرهیزکار و متعهد (فقه‌ای عادل) امری محتوم و ضروری است و چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ) تا زمینه بروز و شکوفائی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید (تَخَلَّقُوا بِأَخْلَاقِ اللَّهِ) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد.

۴. شهید بهشتی اسلامی عدل و قسط که از مستلزمات یک قانون خوب است را مبنای تقنین می‌دانند: «در مورد فراز بعدی، قسط و عدل اجتماعی و نفی کامل هرگونه ستمگری و ستمکنی، نزدیک بود که این شبهه پیش آید که جزو هدفهاست نه جزو مبانی، ولی توضیحی که می‌دهم این است که مکتب به قسط و عدل اجتماعی به عنوان یک پایه مهم نگاه می‌کند یعنی به عنوان مبنایی در کنار مبانی دیگر... (اما در قانون اساسی) خواسته ایم (در نظام جمهوری اسلامی) این بعد به عنوان یک مبنا برای نظم نظام‌های گوناگون (قرار داده شود) (بهشتی، سید محمدحسین، حکومت در اسلام، ۱۳۶۴، ۲۱۲)

۵. شورای نگهبان نقطه‌ای تضمین و تأمین برای نظام اسلامی است. (۱۳۷۴/۰۴/۱۱) بیانات در دیدار اعضای هیأت‌های نظارت شورای نگهبان)

هر سه سال یک بار، یک سوم اعضای شورای قانون اساسی تغییر می یابند. ۳ عضو شورای مزبور را رئیس جمهور، ۳ عضو را رئیس مجلس شورای ملی و ۳ عضو دیگر را رئیس مجلس سنا انتخاب می کنند که این تسهیم برگرفته از ایده برابری قواست. اگرچه این برابری با انتخاب رئیس ممکن است رنگ ببازد، رئیس شورا از میان منصوبان رئیس جمهور در میان اعضا انتخاب خواهد شد. رئیس شورای قانون اساسی در صورت تساوی آرا، رأی تعیین کننده دارد. همچنین بودجه سالیانه ذیل عنوان مأموریت «اقتدار عمومی» بر عهده دارد.

مذاکرات و تصمیمات شورا به صورت عمومی منتشر نمی شود و صرفاً آرا اعلام عمومی می شود. برای عضویت در شورا هیچ سن و مدرکی شرط نیست. همچنین مشاوران قبل از اجرای مأموریت باید در مقابل رئیس جمهور سوگند یاد کنند که به خوبی و صادقانه وظایف خود را با بی طرفی کامل در رعایت قانون اساسی و حفظ محرمانگی مذاکرات و آرا انجام دهند و از هرگونه جهت گیری سیاسی و ارائه مشورت مخل به صلاحیت شورا خودداری کنند.

اعضای شورا مشمول قاعده ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل هستند و به این ترتیب حتی رؤسای جمهور قبلی با انتصاب به سمت حکومتی، عضویتشان در شورا ملغی می شود. این ممنوعیت شامل تمامی مقامات دولتی، شورای اقتصادی، اجتماعی و محیط زیست، نمایندگی مجلس و اعضای اکثرالها نیز می شود. همچنین اعضای شورا در مدت تعهد خود نمی توانند به هیچ شغل عمومی منصوب شوند و اگر هم از سابق کارمند نهاد عمومی بوده باشند، باید تا انتهای مأموریتشان در شورا نسبت به آن شغل معلق بمانند.

صلاحیت های شورای قانون اساسی

شورای قانون اساسی در راستای تضمین اصل حاکمیت قانون اساسی و اهدافی که جمهوری پنجم در راستای برقراری دولت باثبات و استقرار صلاحیت های معین در راستای نیل به مردم سالاری کارآمد در نظر گرفته است، وظایفی را به شرح زیر بر عهده دارد:

۱. صیانت از مجموعه قانون اساسی: بر اساس اصل حاکمیت قانون اساسی، صیانت از قانون اساسی باید به صورت جامع و کامل صورت گیرد؛ به این معنا که هیچ قانونی - به مفهوم عام - نباید مغایر با مجموعه قانون اساسی باشد.

۲. صلاحیت مشورتی: شورای قانون اساسی در اجرای ماده ۱۶ قانون اساسی فرانسه، هنگامی که مورد مشورت رسمی رئیس جمهور در مورد مسائل حاد مثل اختلاف میان قوا، استقلال و تمامیت ارضی و اجرای تعهدات بین المللی قرار گرفت، باید نظر خود را اعلام دارد. این مشورت الزامی است و رئیس جمهور با وجود این مشورت تصمیم می گیرد و پیام نتیجه را به ملت اعلام می کند.

۳. تفسیر قانون اساسی: شورای قانون اساسی می تواند معانی بنیادین و اصول قانون اساسی را تفسیر کند. این تفسیرها شامل بررسی تناقضات میان قوانین و معاهدات بین المللی نیز می شود. به محض اینکه شورا تشخیص دهد که یک قانون با قانون اساسی یا معاهدات بین المللی در تضاد است، آن قانون باطل تلقی می شود.



مقایسه شورای نگهبان با شورای قانون اساسی فرانسه



علی کمالی؛ دبیر تحریریه ماهنامه اساسنامه پژوهشکده شورای نگهبان

اهمیت موضوع

نظام حقوق اساسی فرانسه و نهادهای آن به سبب الگو بودن این نظام حقوقی برای بسیاری از کشورها اهمیت داشته و دارد. چنان که نظام حقوقی ایران و بسیاری از نظام های حقوقی موضوعه، کمابیش از نظام حقوقی فرانسه و دوره های تحول اساسی آن متأثر شده اند.

علاوه بر نظام حکمرانی جمهوری در فرانسه که با قانون اساسی و نظام تفکیک قوای شکلی شناخته می شود، نهادهای متعددی هم که در راستای تضمین قانون به وجود آمده اند، اهمیت بسزایی در این مطالعات دارند. از این میان، شورای قانون اساسی در فرانسه که در تاریخ حقوق اساسی فرانسه جایگاه ویژه ای دارد، بیش از سایر نهادها اهمیت دارد. این شورا ضامن اصل حاکمیت قانون اساسی است؛ آن هم در نظامی که تمامی قوانین و مقامات اعتبار خود را از قانون اساسی موضوعه اخذ می کنند.

ساختار شورای قانون اساسی

شورای قانون اساسی فرانسه به منظور نظارت بر انتخابات و مطابقت دادن قوانین با قانون اساسی تشکیل شده و بر اساس ماده ۵۶ قانون اساسی فرانسه دارای ۹ عضو (مشاوران) است که به مدت ۹ سال تجدیدنپذیر انتخاب شده اند. هر کدام از این اعضا اگر استعفا دهند یا به هر دلیلی نتوانند وظایف محوله خود را انجام دهند، می توان عضو جدیدی را برای نه سال معرفی کرد؛ البته به این شرط که فرد مستعفی یا ناتوان کمتر از سه سال تصدی امور مربوط را بر عهده داشته باشد. در غیر این صورت، عضو جایگزین در ادامه مدت نه سال عضو قبلی منصوب خواهد شد.



نظارت شرعی در نظام بانکداری اسلامی از شورای نگهبان تا شورای فقهی بانک مرکزی



محمد هاشمی؛ دبیر انجمن علمی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه السلام

قانون و پایش اجرا

در ابتدا باید خاطر نشان کرد که، نظارت بر اجرای قوانین در منظر هر نظام حقوقی، تفاوت ماهوی با مرحله تصویب قوانین دارد. در واقع، وجود قانون و نظارت بر اجرای صحیح آن هیچ‌گونه منافاتی با یکدیگر ندارند. در بسیاری از کشورها، در کنار نهادی که بر فرایند تصویب قوانین نظارت دارد، دستگاه‌های دیگری مسئولیت دارند تا پس از تصویب، نظارت کنند که قوانین در عمل به‌درستی اجرا شوند و اهداف تعیین‌شده محقق گردند.

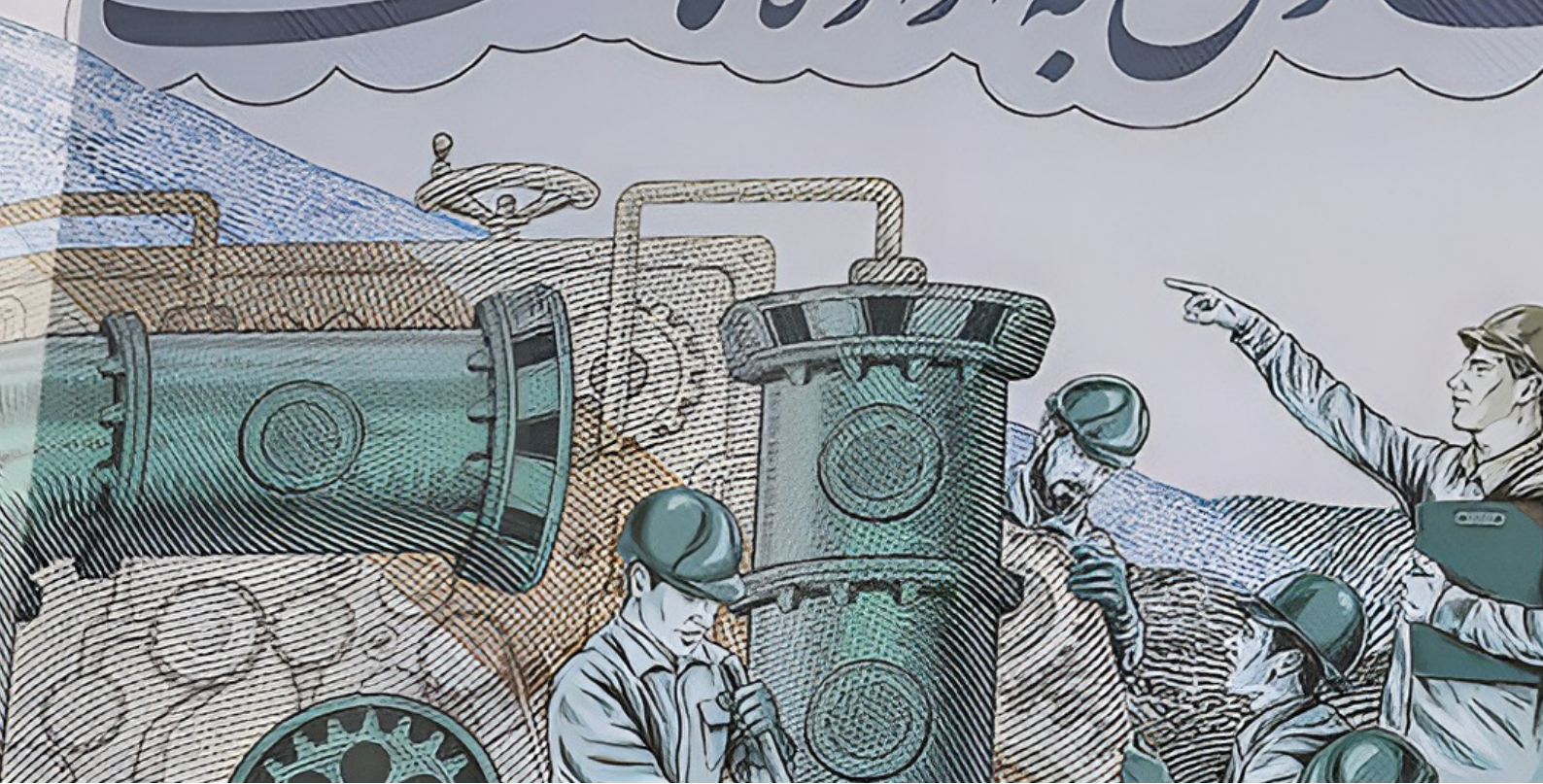
مثالی از این نوع نظارت در نظام حقوقی ایران، وجود نهادی تحت عنوان دیوان محاسبات کشور است. این دیوان، بنابر اصل ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موظف است بر اجرای بودجه سالانه کل کشور نظارت داشته باشد؛ به‌گونه‌ای که کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد.

مشروعیت مضاعف بانکی

شورای نگهبان به‌عنوان عالی‌ترین مرجع نظارت شرعی بر قوانین کشور، مستند به اصول چهارم و نودوششم قانون اساسی، مأموریت دارد تا از وضع هرگونه قانونی که مغایر با موازین شرعی باشد، جلوگیری کند. به بیان دقیق‌تر، اصل چهارم مقرر می‌دارد که «کلیه قوانین و مقررات... باید بر اساس موازین اسلامی باشد» و فقهای شورای نگهبان مکلف‌اند این موضوع را بررسی کنند. همچنین اصل ۹۶ صراحت دارد که «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان است». بدین ترتیب، هنگامی که قوانین حوزه بانکداری تصویب می‌شوند، طبق ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان تضمین می‌کند که هیچ یک از قواعد حاکم بر نظام بانکداری، با شریعت اسلامی تعارض نداشته باشد.

از این رو، می‌توان ادعا کرد که نظام بانکداری ایران یک «نظام یکپارچه اسلامی» است؛ چرا که تمامی قوانین آن پیش از تصویب، از فیلتر شرعی شورای نگهبان عبور می‌کنند و از عدم مغایرت آنها با احکام اسلامی اطمینان حاصل می‌شود. با این حال، پرسش اساسی این است که پس از تضمین عدم مغایرت قوانین با شرع، چه نیازی به «نظارت شرعی» یا همان شورای فقهی بانک مرکزی وجود دارد؟

گزارش به اراده ما



بر دستگاه بانکی ایجاد نمی‌کند، بلکه از تضییع حقوق شرعی سپرده‌گذاران و ذی‌نفعان جلوگیری می‌کند و اعتماد عمومی را به نظام بانکی تقویت می‌نماید.

شریعت و سیاست پولی

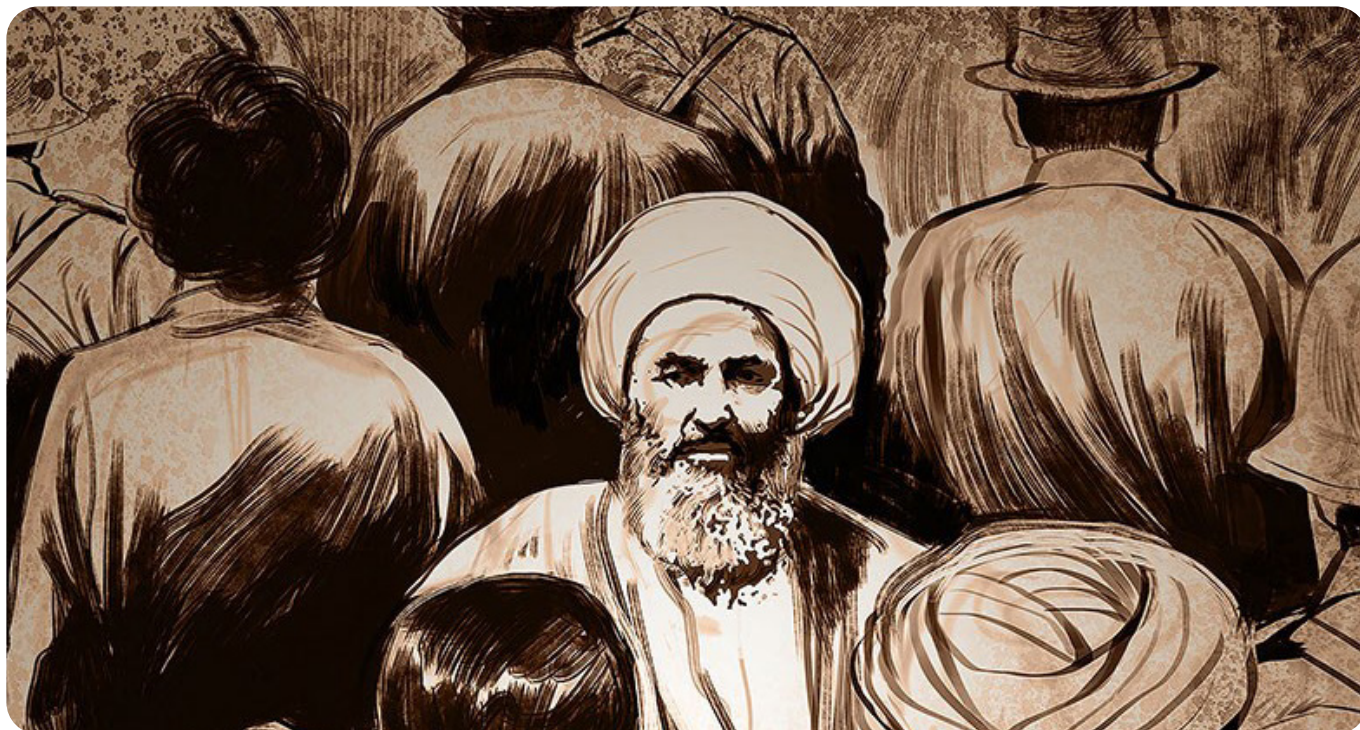
سوم، توجه به جایگاه فقه در نظام تصمیم‌سازی کلان اقتصادی نیز اهمیت دارد. بانک مرکزی به‌عنوان متولی سیاست‌های پولی و نظارت بر نظام بانکی، باید تضمین کند که کلیه عملیات بانکی با روح شریعت هماهنگ است. شورای فقهی بانک مرکزی که متشکل از فقیهان آشنا به مسائل پولی-بانکی است، می‌تواند در حوزه‌های تخصصی نظرات مشورتی ارائه دهد تا بانک مرکزی در سیاست‌گذاری‌های خود، ضمن رعایت چارچوب‌های قانونی، از نظرات فقهی دقیق بهره‌مند شود. این نقش مشورتی و تخصصی، مکمل نظارت کلی شورای نگهبان است و به‌پویایی و تطبیق بیشتر نظام بانکی با نیازهای روز کمک می‌کند. حقوق شرعی سپرده‌گذاران و ذی‌نفعان جلوگیری می‌کند و اعتماد عمومی را به نظام بانکی تقویت می‌نماید.

در نهایت، می‌توان چنین نتیجه گرفت که شورای نگهبان و شورای فقهی بانک مرکزی دو بال مکمل در فرآیند «وضع» و «اجرای» قوانین شرعی در حوزه بانکداری هستند. شورای نگهبان در مرحله قانون‌گذاری، مراقب است تا هیچ ماده قانونی مخالف شرع تصویب نشود و بدین‌سان تطابق ساختاری نظام حقوقی بانکی با شریعت تأمین می‌گردد؛ اما مرحله تحقق و پیاده‌سازی مقررات در میدان عمل، به ناظری نیاز دارد که از دانش تخصصی فقهی و بانکی برخوردار باشد و بتواند در هر مرحله، ضمن مشاوره‌های فقهی-حقوقی، از نظارت بر جزئیات عملکردی و ارائه گزارش‌های تحلیلی اطمینان حاصل کند. این هماهنگی نهادها، تضمین‌کننده استمرار نظام بانکداری اسلامی است و می‌تواند به افزایش کیفیت ضوابط بانکی و تقویت اعتماد عمومی به بانک‌ها بینجامد.

این دیوان، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. هدف دیوان محاسبات کل کشور این نیست که در مقام وضع‌کننده قانون بودجه باشد، بلکه وظیفه‌اش اطمینان از صحت اجرای آن در عرصه عمل است. در معنای مشابه، شورای فقهی بانک مرکزی نیز پس از تأیید قوانین حوزه بانکی توسط شورای نگهبان، به‌عنوان ناظر شرعی بر فرآیند اجرای قوانین و مقررات بانکی عمل می‌کند. در واقع نقش شورای فقهی بانک مرکزی در نظارت شرعی بر نظام بانکداری، مربوط به بعد از تصویب قوانین می‌باشد. در نتیجه هیچ کدام جای دیگری را نمی‌گیرد بلکه این دو مکمل یکدیگر هستند.

اجرای بی‌انحراف

دوم، باید توجه داشت که قانونگذار، در مقام تنظیم قواعد و اصول کلی، نمی‌تواند تمامی جزئیات فرایند اجرایی را پیش‌بینی کند. قانون به‌صورت کلی چارچوب‌ها و اهداف اساسی را تعیین می‌کند، اما مسئولیت اجرای دقیق و تحقق نتایج مورد نظر، به مجریان و نهادهای اجرایی سپرده می‌شود. در این مرحله تجربه‌های عملی نشان داده است که حتی قوانین کامل، دقیق و کارشناسی‌شده هم ممکن است با انحراف یا تفسیرهای گوناگون روبه‌رو شوند. این انحرافات می‌تواند از سطح تخلف جزئی تا دور زدن کامل قانون را شامل شود. بنابراین ضرورت وجود نهادهایی که بر حسن اجرای قوانین نظارت کرده و چالش‌ها را شناسایی کنند، امری بدیهی است. بر این اساس، با وجود جایگاه نظارتی شورای نگهبان در تصویب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، در عمل نیاز به نهادهای تخصصی‌تری برای نظارت بر حسن اجرای صحیح قوانین به چشم می‌خورد. در کنار دیوان محاسبات که بر بودجه و مصارف عمومی نظارت می‌کند، شورای فقهی بانک مرکزی نیز بر اجرای دقیق قوانین در عملیات بانکی نظارت می‌نماید تا خطاهای احتمالی یا تأویل‌های نامناسب فقهی پیش از آنکه به فرهنگ نهادی بانک‌ها تسری یابد، اصلاح شوند. این نظارت نه تنها بار اضافی



بنیادهای تاریخی تشکیل شورای نگهبان در اندیشه شیخ فضل‌الله نوری



وحید حیدری؛ پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان

میراث شیخ شهید

شورای نگهبان به‌مثابه پاسدار شرع و قانون اساسی، پدیده‌ای است که به لحاظ تاریخی، میتوان ریشه‌های آن را در دوران مشروطه جست. دوره مشروطه، مقطعی از تاریخ معاصر ایران است که تأثیرات عظیمی بر جامعه ایرانی گذاشته است؛ به‌گونه‌ای که مشروطه را میتوان یکی از تقسیم‌کنندگان تاریخ ایران به قبل و بعد از خود، قلمداد نمود. همراهی علمای دینی آن عصر در به‌ثمر رسیدن جنبش مشروطه، امری غیرقابل انکار است. یکی از چهره‌های مؤثر در پیشبرد جنبش مشروطه، شیخ فضل‌الله نوری است. در این یادداشت، قصد داریم تا با کنکاش مختصر در احوالات و اندیشه شیخ شهید، به بنیادهای تاریخی تشکیل شورایی از علمای هر عصر به جهت نظارت بر اسلامیت قوانین و تضمین شریعت اشاره کنیم.

شیخ فضل‌الله کجوری معروف به «نوری»، فرزند ملا عباس، در ۲ ذی‌حجه سال ۱۲۵۹ ه.ق در تهران متولد شد و پس از اتمام دروس سطح، به همراه میرزا حسین نوری معروف به محدث، عازم نجف شد تا در محضر علماء آن دیار، دروس خویش را ادامه دهد. آنجا بود که از محضر عالمانی همچون شیخ راضی بن شیخ و میرزا حبیب‌الله رشتی علم آموخت و پس از آن به حوزه‌ی درسی میرزای شیرازی رفت و در سامرا در شمار بهترین شاگردان و افراد مورد وثوق ایشان قرار گرفت؛ تا بدان جا که وی را از برترین مفسران دروس میرزای شیرازی شمرده‌اند. در حدود ۱۳۰۰ ه.ق به تهران بازگشت. همچنین در نهضت ضد استعماری و

استقلال طلبانه تنباکو در ۱۳۰۹ ه.ق، به همراه میرزای آشتیانی رهبری این حرکت را بر عهده داشت؛ به‌طوری‌که از مشوقین میرزای شیرازی در اصدار فتوای تحریم تنباکو محسوب می‌شود.

در جریان تحصن علمای تهران در حرم شاه عبدالعظیم علیه‌السلام، که به‌عنوان اعتراض بر چوب خوردن تجار قند صورت گرفت، شیخ تنها شرط حضور در میدان نبرد علیه استبداد را این‌گونه اعلام نمود: «خواهان اجرای قوانین شرع باشند». آنگاه که مجلس به دست قوای محمدعلی شاه فتح شد و سفارتخانه‌های روسیه و انگلیس بر اعاده مشروطیت فشار آوردند، شیخ فضل‌الله با دعوت علمای سراسر کشور به مخالفت با مجلس تحمیلی پرداخت. در پی این ماجرا، انگلستان طرح ترور شیخ را به دست فردی به نام کریم دوانگر ریخت که این ترور نافرجام ماند. شیخ پس از فتح تهران به دست اسعد تنکابنی و خزعلی، پیشنهاد سفارتخانه‌های روسیه، هلند و عثمانی را برای پناهندگی نپذیرفت و حاضر نشد که پس از «هفتاد سال سفیدکردن محاسن، به زیر بیرق کفر برود». پس از محاکمه ساختگی به دست ابراهیم زنجانی، به اعدام محکوم شد و در ۱۳ رجب ۱۳۲۸ ه.ق به شهادت رسید.

شیخ فضل‌الله، بنا بر شهادت تاریخ، عالمی بود که به‌خوبی از اوضاع جهان آگاه بود و از تغییراتی که پیرامون مشروطه در اروپا و حکومت عثمانی اتفاق افتاده بود، اطلاع داشت. گذشته از آن، در متن حادثه و در تهران ساکن بود و از نزدیک اوضاعی را که در حال رخ‌دادن بود، نظاره می‌کرد. در این میان، آن چیزی که برای شیخ مسلم بود، انگیزه‌هایی بود که مدعیان مشروطه بیان می‌کردند؛



؛ از حمایت و ورود مرموزانه سفارت انگلستان به قضیه تا اظهارات مجلسیان حول قانون مشروطه خواهی و نه شریعت خواهی، در کنار مباحثی که جراید آن دوران در پی شکل گیری جوّ مشروطه بیان می کردند، موجب شد که شیخ علناً با مشروطه غیر مشروعه به مخالفت برخیزد. در پاسخ به تهمت مخالفت با مجلس شورای ملی، این گونه اعلام داشت: «من آن مجلس شورا را می خواهم که عموم مسلمانان می خواهند؛ به این معنا که البته عموم مسلمانان مجلسی را می خواهند که اساسش بر اسلامیت است و برخلاف قرآن و برخلاف شریعت محمدی صلی الله علیه و آله و برخلاف مذهب مقدس جعفری علیه السلام نباشد.»

در نهایت، جدائی مسیر شیخ در همراهی با جریان عدلیه خواهی از آنجایی آغاز شد که مطالبه مشروطه از سفارت بریتانیای کبیر سر درآمد. در نتیجه، رصد اوضاع از نزدیک توسط شیخ، وی را بر آن داشت تا در پیام ها و تلگرافات خویش، علمائی که از کانون تحولات به دور بودند را بر این نکته دقیق واقف دارد. شیخ و اطرافیان این سخن را که اروپائیان و ملل فرنگ، اصولی که مشروطه آن روز بر آن مبتنی بود را سال ها پیش از اسلام گرفته اند، این گونه پاسخ می دادند: «این دین (اسلام) دنیا را به عدل و شوری گرفت؛ آیا چه اوفتاده است که امروز باید دستور عدل ما از پاریس برسد و شورای ما از انگلیس؟! این امر بیانگر این است که اولاً و بالذات، باوجود راهکار ارائه شده و دستور اسلام مبنی بر اقامه عدل که از طریق احکام شارع در متن دین هنوز پابرجاست، نوبت به اجرای نسخه بدل نمی رسد.

دیگر اینکه مبنایی که به عنوان یک فرع از اصل گرفته شده باشد، در رجوع به اصل و رویارویی با آن باید با آن متلائم و متناسب باشد؛ حال آنکه نسبت میان اسلام و فقه برخاسته از آن — که داعیه اداره زندگی را داشته — و قانون آن دوران که نماینده مشروطه در آن زمان شناخته می شده، تعارض و گاهی اوقات تناقض وجود داشت. طرفداران مشروطه — آن گونه که ادعا شده است — «در جریده نمی نوشتند که باید به قرآن عمل کنیم و قانون قرآن ماست و مجلس کعبه ما! و باید در حال احتضار پا را به سوی آن کشند...». این گونه بود که شیخ در دیداری با علما شاخصی که در متن حوادث در تهران به عنوان طبقه علما از مشروطه طرفداری می کردند، گوشزد نمود: «این مردم (مخالفان مشروعه خواهی) گیج نیستند؛ با شما راه نمی روند (در آینده). امروز چون به شما محتاج هستند (همراه شما آیند)...». احتیاج ایشان به علما برای تأیید اولیه را محور تلاش ها برای دینی جلوه دادن حرکت مشروطه خواهان غیر مشروعه می دانست؛ چنان که تاریخ بر این پیش بینی شیخ صحّه گذاشت.

امری که شیخ فضل الله نوری در مشروعه تبخشی به مجلس شورای ملی بسیار بر آن تأکید داشت، نظارت هیئتی از علما اسلام بر مصوبات مجلس شورای ملی بود که اصل راجع به علمای طراز اول هر عصر یا به اختصار همان «اصل طراز» خوانده می شد. توضیح اینکه قانون اساسی مصوب دیماه ۱۲۸۵ که با عجله و بدون دقت و در نظر گرفتن ماهیت نهضت و فقط در زمینه مسائل مجلس شورا و تبیین قوه مقننه تدوین و تصویب شده بود، جمعی از نمایندگان مجلس را همصدا با برخی سران نهضت که در خارج از مجلس بر نارسا و ناقص بودن قانون اساسی هشدار می دادند، بر آن داشت که موضوع متمم قانون اساسی را در مجلس مطرح و پس از چهارده روز از تصویب قانون اساسی، مجلس را به اقدام اساسی در این زمینه وادار کنند.

شیخ به عنوان پیشنهاد برای حل معضل خالی بودن قانون اساسی از مبانی اسلامی، تلگرافی ارائه و به تعداد زیادی تکثیر نموده و به شهرهای مهم ارسال داشت که این امر مهمترین بحران را برای قانون اساسی لائیک به وجود آورد.

اما آنچه که شیخ در این پیشنهاد بر آن تأکید می‌ورزید، ایجاد هیئتی از علماء برای نظارت بر مصوبات دارالشوری بود؛ با این مضمون که: مجلس مقدس شورای ملی... باید در هیچ عصری از اعصار مواد قانونیه آن مخالفتی با قواعد مقدسه اسلام و قوانین موضوعه حضرت خیر الانام صلی الله علیه و آله و سلم نداشته باشد و معین است که تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد اسلامی بر عهده علمای اعلام ادام الله برکات وجودهم بوده و هست. لهذا رسماً مقرر است در هر عصری از اعصار هیئتی که کمتر از پنج نفر نباشد، از مجتهدین و فقهای متدینین که مطلع از مقتضیات زمان هم باشند، به این طریق که علمای اعلام و حجج اسلام مرجع تقلید شیعه اسامی بیست نفر... معرفی به مجلس شورای ملی بنمایند.

که در ادامه پس از انتخاب شدن آن پنج نفر به اختیار مجلس، آنان مواد مطرح شده در مجلس را مورد غور و بررسی قرار بدهند تا هریک از آن‌ها را که مخالف قواعد اسلام تشخیص دادند، رد کنند که وصف قانون پیدا نکند. البته در انتهای پیشنهاد شیخ، به غیرقابل تغییر بودن این اصل ورأی علماء تا به ظهور حضرت حجت عجل الله تعالی فرجه اشاره می‌کنند. این سازوکار سرانجام با تحصن شیخ و تلاشهای بسیار، جبهه مقابل وی را به تسلیم واداشت و وجود هیئت طراز در متمم قانون اساسی مشروطه مورد قبول واقع شده و تصویب شد. بنیاد حرکت مشروطه در تقیید و تحدید قدرت مطلقه شاه توفیق و دوام چندانی نیافت؛ چه اینکه با گذر از دوران کوتاهی از تشکیل مجلس، استبداد صغیر موجب تعطیلی آن شد و نیز امیدها به تحقق هدف مذکور رو به افول گرایید. از دیگر سو، این اصل به جز مدت محدودی در همان صدر مشروطه با حضور علمایی چون شهید آیت الله سید حسن مدرس، شکل اجرایی به خود نگرفت و در طول دوران ۱۷ ساله آخر سلسله قاجار و ۵۳ سال دوران سیاه پهلوی به محاق فراموشی رفت.

پس از انقلاب اسلامی و هنگام تدوین قانون اساسی، دغدغه غالب نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تأسیس نهادی برای پاسداری از احکام شریعت بود، به نحوی که به سرنوشت اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه دچار نگردد. همین مسئله موجب شد افزون بر تصویب اصل چهارم قانون اساسی، در اصول متعدد دیگری نیز لزوم عدم مغایرت امور تقنینی در نظام جمهوری اسلامی با شرع مورد تصریح و تأکید قرار گیرد. با مذاقه در کارویژههای شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با امعان نظر به اینکه این نهاد صرفاً نظارت بر جنبه شرعی قوانین و مقررات را برعهده ندارد و افزون بر آن، تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با اصول قانون اساسی و نیز وظایف دیگری همچون نظارت بر انتخابات نیز در زمره صلاحیتهای آن است، می‌توان بر این امر اذعان داشت که اساس وجود شورایی از علماء و مجتهدین برای پاسداری از موازین شرعی، رکن رکن شورای نگهبان است که بنیاد آن در اثر تلاش شیخ فضل الله نوری بنا نهاده شده است.





فلسفه تاریخی-سیاسی تشکیل شورای نگهبان تبارشناسی یک نهاد بدیع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران



محمد رضا بخشی فاضل؛ دانشجوی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه السلام

شریعت، قانون، نگهبانی

نهاد شورای نگهبان یکی از مهم‌ترین و مناقشه برانگیزترین نهادهای حقوقی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران است که در قلب ساختار تقنینی نظام مستقر شده است. این نهاد در عین حال که وظیفه‌ی تطبیق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی را بر عهده دارد، در فرآیندهای اساسی دیگر چون نظارت بر انتخابات نیز نقش کلیدی دارد. نهاد شورای نگهبان از مؤلفه‌های بنیادین نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که در طراحی قانون اساسی ۱۳۵۸ جایگاهی منحصر به فرد یافت. منحصر به فرد بودن این نهاد ناشی از در میانه قرار گرفتن آن است چون در مرز میان شریعت و قانون، سنت و مدرنیته، فقه و حقوق ایستاده است. این نهاد، برخلاف نهادهای حقوقی صرف در نظام‌های داخلی و بین‌المللی، حامل بار سنگینی از معناهای فلسفی و تاریخی است. بسیاری از تحلیل‌های رایج به وجوه حقوقی یا کارکردهای سیاسی شورای نگهبان می‌پردازند، اما کمتر به زمینه‌های عمیق‌تری که این نهاد را پدید آورده‌اند توجه می‌شود.

شورای نگهبان به مثابه یکی از نهادهای کلیدی جمهوری اسلامی ایران، صرفاً یک ابتکار حقوقی پس از انقلاب ۱۳۵۷ نیست، بلکه محصول تعامل پیچیده‌ای میان سه ساحت تاریخی، فقه سیاسی و حقوق اساسی است. این نهاد را باید در زمینه‌ی شکست تجربه نظارت شرعی در مشروطه، احیای نظریه ولایت فقیه در عصر معاصر، و تلاش برای تلفیق فقه اسلامی با ساختار دولت

مدرن تحلیل کرد. در این مقاله با رویکردی میان‌رشته‌ای، تبار نهاد شورای نگهبان از منظر تحولات فکری، فقهی و حقوقی مورد بررسی قرار گرفته و نشان داده شده است که این نهاد، نماد بارز تلاش جمهوری اسلامی برای طراحی یک الگوی بومی از قانون‌گذاری و نظارت در چارچوب مردم‌سالاری دینی است. این نهاد در عین حال که متکی به اصول حقوق عمومی مدرن همچون تفکیک قوا، قانون‌گرایی و نظارت نهادی است، بر پایه مبانی فقه سیاسی شیعه و نظریه ولایت فقیه شکل گرفته است. پرسش این نوشتار آن است که ریشه‌های شکل‌گیری شورای نگهبان را چگونه باید فهمید؟ آیا این نهاد صرفاً یک سازوکار حقوقی است یا تجلی یک سنت نظری و تاریخی در حوزه قدرت، قانون و مشروعیت؟ با توجه به اینکه نقش تعیین‌کننده‌ای در فرآیند قانون‌گذاری و تضمین مشروعیت و اسلامیت نظام حقوقی ایفا می‌کند. در این مقاله تلاش می‌شود با رویکردی تحلیلی، زمینه‌های فلسفی، فقهی و حقوقی شکل‌گیری این نهاد در بستر تاریخ معاصر ایران تبارشناسی شود، هم‌چنین افقی نو در باب پژوهش‌های در این حوزه بگشاید. بود، اطلاع داشت. گذشته از آن، در متن حادثه و در تهران ساکن بود و از نزدیک اوضاعی را که در حال رخ دادن بود، نظاره می‌کرد. در این میان، آن چیزی که برای شیخ مسلم بود، انگیزه‌هایی بود که مدعیان مشروطه بیان می‌کردند؛

زمینه‌های تاریخی: تجربه تاریخی نظارت شرعی در مشروطه و تأثیر آن بر شکل‌گیری شورای نگهبان

اندیشه تأسیس نهادی برای نظارت فقها بر مصوبات مجالس قانون‌گذاری، پیشینه‌ای تاریخی در ایران دارد که به دوران نهضت مشروطه بازمی‌گردد. در جریان نگارش متمم قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی، میان علما و مشروطه‌خواهان درباره مرزهای شریعت و قانون اختلاف نظر جدی وجود داشت. گروهی از علما به رهبری آیت‌الله شیخ فضل‌الله نوری نگران بودند که قوانین جدید مصوب مجلس، با احکام اسلام در تعارض قرار گیرد و به تدریج باعث سکولاریزه شدن سیاست و حاکمیت گردد. در واکنش به این نگرانی، اصل دوم متمم قانون اساسی پیشنهاد شد و با حمایت علمای نجف (آخوند خراسانی، سید عبدالله مازندرانی و میرزا حسین خلیلی تهرانی) تصویب گردید.

بر اساس این اصل، مقرر شد «همیشه پنج نفر از فقهای طراز اول، منتخب علمای اعلام هر عصر» به‌عنوان اعضای یک هیئت فقهی، مصوبات مجلس را از نظر مطابقت با شرع بررسی کنند. این اصل، اگرچه به‌عنوان یک سازوکار نظارتی فقهی به تصویب رسید، اما به دلایل مختلف تاریخی و ساختاری، هرگز به مرحله‌ای اجرا نرسید. نه ساختار مشخصی برای تعیین این فقها در عمل وجود داشت، نه مجلس به اجرای این اصل پایبند ماند، و نه دولت علاقه‌ای به نهادینه شدن قدرت علما در ساختار رسمی داشت.

از سوی دیگر، با اعدام شیخ فضل‌الله نوری در سال ۱۲۸۸ و افزایش نفوذ نیروهای سکولار، کم‌کم رابطه میان نهاد روحانیت و نظام تقنینی به تیرگی گرایید. مشروطه‌خواهان عرف‌گراتر، نگران قدرت‌گیری مجدد فقه در عرصه عمومی بودند، و علما نیز از بی‌توجهی مجلس به حدود شرعی ناراضی. به این ترتیب، اصل دوم متمم تبدیل به نماد یک تجربه‌ی ناکام نظارت شرعی در تاریخ ایران شد.

در دوره پهلوی اول و دوم نیز، قانون‌گذاری تحت سیطره دولت متمرکز، عملاً از هر نوع نظارت شرعی مستقل تهی شد. قوانین مدنی، جزایی و اداری با تأثیرپذیری آشکار از مدل‌های حقوق غربی و عمدتاً فرانسه نگاشته شد، بدون آنکه نهادی نظارتی برای مطابقت آن‌ها با فقه وجود داشته باشد. بدین ترتیب، در طول نزدیک به شصت سال (۱۲۹۹-۱۳۵۷)، علما به تدریج از حوزه قانون‌گذاری کنار زده شدند و فقه سیاسی و حکومتی در حاشیه قرار گرفت.

این وضعیت در حافظه تاریخی علمای سنتی و فقهی به‌عنوان یک «انقطاع از شریعت» تلقی شد. به همین دلیل، پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بازطراحی نظام تقنینی با تأکید بر نظارت فقهی یکی از دغدغه‌های اصلی قانون‌گذاران و خبرگان قانون اساسی شد. شورای نگهبان، در واقع، پاسخی نهادسازانه به همان خلأ تاریخی تجربه مشروطه بود؛ تجربه‌ای که اگرچه با نیت اسلامی‌سازی دولت آغاز شد، ولی در عمل منجر به حذف تدریجی فقه از نظام حقوقی شد. بنابراین، می‌توان گفت شورای نگهبان، به‌ویژه با ترکیب اعضای فقیه و نقش نظارت شرعی، نوعی «احیای نهاد فراموش‌شده اصل دوم متمم» در قالبی مؤثر، ساختاریافته و دارای ضمانت اجراست.

از این منظر، شکل‌گیری شورای نگهبان نه تنها ناشی از تحولات سیاسی انقلاب اسلامی، بلکه واکنشی تاریخی به تجربه ناقص مشروطه و تجربه استیلای مطلق دولت عرفی در عصر پهلوی نیز محسوب می‌شود. اگر اصل دوم متمم صرفاً در حد یک پیش‌نویس مشروطه‌خواهانه باقی ماند، شورای نگهبان توانست با بهره‌گیری از اقتدار نهاد ولایت فقیه، بر بستر قانون اساسی جمهوری اسلامی، نظارت دینی را از آرزو به نهاد بدل کند.

اما یکی از پرسش‌های بنیادین که تجربه مشروطه در برابر ما قرار می‌دهد این است که:

آیا می‌توان نظارت فقهی را در قالب یک سازوکار حقوقی ترجمه‌پذیر ساخت، به گونه‌ای که هم به اصول اجتهاد وفادار بماند و هم با ساختار دولت مدرن سازگار شود؟

تجربه اصل دوم متمم نشان داد که بدون ضمانت اجرایی، نهاد فقهی به راحتی قابل حذف یا بی‌اثر شدن است. شکل‌گیری شورای نگهبان در جمهوری اسلامی را می‌توان تلاشی برای پاسخ مثبت به این پرسش و طراحی یک ترجمه نهادی از فقه در قالب حقوق عمومی دانست.

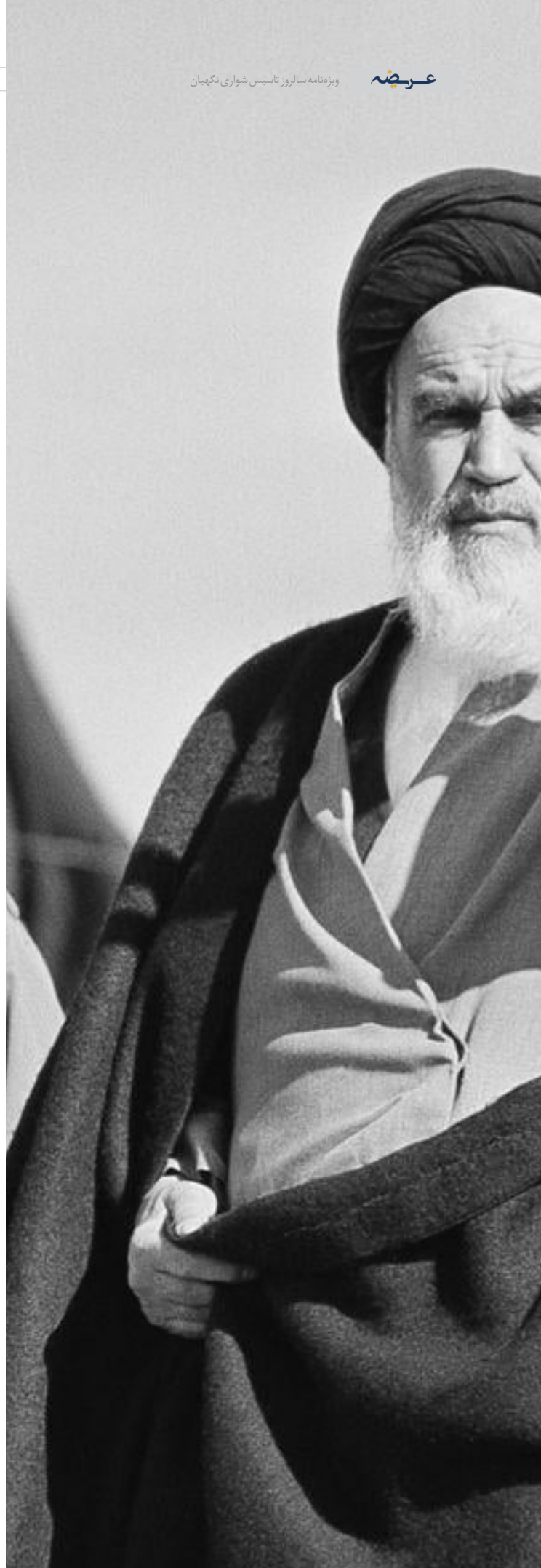
فلسفه سیاسی اسلام و فقه سیاسی: از ولایت امور حسبه و نظارت فقهی تا ولایت فقیه

در نظام فقهی-سیاسی اسلام، به‌ویژه در فقه شیعه، مشروعیت حکومت نه بر پایه رضایت عمومی یا قرارداد اجتماعی، بلکه مبتنی بر نصب عام شرعی است. بر همین مبنا، فقیه جامع‌الشرایط در عصر غیبت نایب امام معصوم محسوب می‌شود و از این جایگاه، حق و بلکه وظیفه نظارت بر حاکمیت و قانون‌گذاری را داراست.

مفهوم «حسبه» در فقه اسلامی ناظر به اموری است که شارع مقدس اجازه داده یا بر آن تأکید کرده، اما متولی خاصی برای آن تعیین نکرده است. فقها در طول قرون، براساس قاعده حسبه، ورود در مسائل اجتماعی، نظارت بر بازار، کنترل منکرات و حتی اداره برخی وجوه عمومی جامعه را از وظایف شرعی خود می‌دانستند. (ر.ک: شهید ثانی، الروضة البهیة، ج ۲، ص ۴۲۷). این حضور فعال در عرصه عمومی، در دوره صفوی تا قاجار استمرار داشت.

در عصر مشروطه، با طرح مجلس قانون‌گذاری و ورود مفاهیم جدیدی همچون قانون موضوعه، حقوق ملت و انتخابات، موقعیت فقه سنتی به چالش کشیده شد. در پاسخ، برخی از علما (همچون شیخ فضل‌الله نوری) بر لزوم نظارت فقیهان بر مصوبات مجلس تأکید کردند. این نگاه، پشتوانه نظری اصل دوم متمم قانون اساسی شد. اما همان‌طور که دیدیم، این اصل اجرایی نشد و نهاد دین در عمل از قانون‌گذاری کنار گذاشته شد.

امام خمینی در دهه ۴۰ و ۵۰ شمسی، با طرح نظریه ولایت فقیه (به‌ویژه در درس‌های نجف و کتاب حکومت اسلامی)، پروژه نوسازی فقه سیاسی شیعه را کلید زد. از منظر وی، فقیه نه تنها در امور حسبیه، بلکه در تمام شؤون حکومت، ولایت دارد، زیرا اجرای احکام اسلام در جامعه، بدون ولایت فقیه ممکن نیست. (خمینی، ولایت فقیه، ص ۵۸). ایشان با نقد تئوری سلطنت مشروطه، مدل جمهوری اسلامی را پیشنهاد کرد که در آن، فقیه در رأس حاکمیت و نهادهای وابسته به شریعت، نظارت رسمی دارند.



شورای نگهبان را تعیین کرد؟

برخی از حقوقدانان مانند دکتر عمید زنجانی نیز با اشاره به نقش فقهی فقهای شورا، آن را «ترکیب کم‌نظیر تخصص فقهی و کارکرد حقوق اساسی» توصیف کرده‌اند (عمید زنجانی، مبانی فقهی قانون اساسی، ص ۲۲۳).

تطبیق نهادی: شورای نگهبان در پرتو حقوق تطبیقی

نهادهایی نظیر شورای قانون اساسی فرانسه، دیوان قانون اساسی آلمان، دیوان عالی ایالات متحده، یا دیوان عدالت ایتالیا نیز بر تطابق قوانین با قانون اساسی نظارت دارند، اما ویژگی مشترک همه این نهادها، سکولار بودن مبنای نظارت آنهاست. در حالی که در جمهوری اسلامی، شورای نگهبان علاوه بر تطبیق مصوبات با قانون اساسی، وظیفه تطبیق با شریعت را نیز بر عهده دارد. در حقوق فرانسه، شورای قانون اساسی (Conseil Constitutionnel) تنها در موارد محدود و خاص وارد بررسی می‌شود و اختیارات آن به بررسی پیشینی محدود است؛ یعنی پیش از لازم‌الاجرا شدن قانون، بررسی می‌کند که با قانون اساسی تضاد دارد یا نه (Gicquel, ۲۰۱۶: p. ۴۲۱).

در آلمان نیز دیوان قانون اساسی فدرال (Bundesverfassungsgericht) نهادی است برای تضمین حقوق بنیادین و حفظ ساختار دموکراتیک، اما این نهاد نه معیارهای مذهبی را دخیل می‌داند و نه صلاحیت دخالت در امور اجرایی را دارد (Kommerell, ۲۰۱۲: p. ۱۹۸).

در این مقایسه، شورای نگهبان واجد دو ویژگی منحصر به فرد است: ۱. مرجعیت شرع به‌عنوان منبع دوم داور؛ ۲. حضور فقیهان به‌عنوان صاحبان قدرت تصمیم‌گیری مستقل.

برخی پژوهشگران، این ویژگی‌ها را نشانه نوعی «مشروعیت دوگانه» دانسته‌اند که نه در نظام‌های دموکراتیک غربی یافت می‌شود و نه در نظام‌های فقهی سنتی اسلامی. در واقع، شورای نگهبان یک نهاد ترکیبی است: از یک سو ساختارمند، قانون‌مدار و متصل به نهادهای رسمی حکومتی؛ از سوی دیگر متکی به مرجعیت سنت فقهی و اجتهاد. (واعظی، فقه و سیاست، ص ۲۳۴). به نظر شما خوانندگان گرامی آیا ترکیب فقیه و حقوق‌دان در شورای نگهبان، نشان از تلفیق مشروعیت‌های الهی و عرفی است یا زمینه‌ساز تراحم میان این دو منبع مشروعیت؟

شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی ایران، نهادی است که برآمده از تجربه تاریخی، پاسخ‌گو به چالش‌های نظری فقه سیاسی، و محصول تلاش برای نهادینه‌سازی شریعت در بستر قانون‌گذاری مدرن است. این شورا را نمی‌توان صرفاً با معیارهای حقوق عمومی متعارف یا نهادهای مشابه در نظام‌های تطبیقی سنجید، چرا که بنیاد مشروعیت و کارویژه‌های آن فراتر از چارچوب عرفی عمل می‌کند. ریشه‌های فلسفی این نهاد در مفهوم حسبه، ولایت فقیه، و اجتهاد ناظر به مصلحت امت نهفته است؛ مفاهیمی که به‌مرور از نقش ارشادی و احتسابی فقیه عبور کرده و در قالب حقوق اساسی تثبیت شده‌اند.

در مقایسه تطبیقی، شورای نگهبان در زمره نهادهایی است که تلفیق مشروعیت‌های الهی و عرفی را نمایندگی می‌کند. این ترکیب، ضمن آنکه نوآوری‌ای در ساختار حقوق اساسی اسلامی معاصر محسوب می‌شود، چالش‌هایی نیز به همراه دارد: از جمله تفکیک‌ناپذیری تفسیر فقهی از داور حقوقی، یا امکان تقدم داور شرعی بر اصول بنیادین حقوق ملت.

مجموع مباحث این مقاله، نشان می‌دهد که شناخت دقیق شورای نگهبان، مستلزم رویکردی چندلایه است: فهم آن بدون تحلیل فلسفه تاریخی نهادسازی

شورای نگهبان در این چارچوب مفهومی طراحی شد: نهادی که ترکیب دو عنصر اصلی نظریه سیاسی امام را تحقق بخشد: اول، «نظارت فقهی» با حضور شش فقیه؛ دوم، «کارکرد قانون‌گذاری» با همراهی حقوق‌دانان. به بیان آیت‌الله جوادی آملی، «شورای نگهبان سنگر صیانت از فقه در برابر نفوذ عرف سکولار در قانون‌گذاری» است (جوادی آملی، ولایت فقاها و عدالت، ص ۹۲). در نتیجه، فلسفه وجودی شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی را باید پاسخی به مسئله کلاسیک فقه سیاسی دانست: چگونه می‌توان شریعت را در نظام قانون‌گذاری دولت مدرن حفظ کرد؟

پرسش دیگری که می‌توان مطرح نمود این است که آیا شورای نگهبان حافظ حقوق مردم است یا حافظ مرزهای ایدئولوژیک نظام؟ و آیا می‌توان میان این دو، تعادلی پایدار برقرار کرد؟

طراحی حقوقی شورای نگهبان: تلفیق فقیه و حقوق‌دان در یک نهاد

در ادامه فرآیند نهادسازی سیاسی در جمهوری اسلامی، شورای نگهبان به‌مثابه حلقه واسط میان فقه اسلامی و ساختار قانون‌گذاری مدرن تعریف شد. بر اساس اصول ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی، این شورا مرکب از ۱۲ عضو است: ۶ فقیه که با حکم رهبر منصوب می‌شوند و ۶ حقوق‌دان که بنا به پیشنهاد رئیس قوه قضائیه و رأی مجلس شورای اسلامی برگزیده می‌شوند.

وظایف و اختیارات شورای نگهبان در سه حوزه اساسی تعریف شده است: ۱. نظارت بر تطبیق مصوبات مجلس با احکام شرعی و قانون اساسی؛ (اصل ۹۴) ۲. تفسیر قانون اساسی؛ (اصل ۹۸) ۳. نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی‌ها؛ (اصل ۹۹)

این سه کارکرد، شورای نگهبان را به نهادی بی‌مانند در حقوق اساسی معاصر تبدیل کرده است. برخلاف دادگاه‌های قانون اساسی در نظام‌های غربی، این نهاد نه تنها با معیار قانون اساسی بلکه با شریعت نیز ارزیابی می‌کند. از منظر حقوق تطبیقی، این ترکیب دوگانه (فقیه و حقوق‌دان) ابتکاری است که برای حفظ توازن میان فقه و حقوق مدرن طراحی شده است. هاشمی معتقد است این ساختار «تلفیقی از مشروعیت‌های متفاوت» است که گاه به هم افزایی، و گاه به تراحم مشروعیت‌ها منجر می‌شود (هاشمی، حقوق اساسی، ج ۲، ص ۳۷۴).

تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی، حسب اصل ۹۸، الزام‌آور و نهایی است و همین امر، برخی منتقدان را به طرح این سؤال سوق داده است که: آیا شورای نگهبان صرفاً ناظر و مفسر است یا در عمل قانون‌گذار دوم به‌شمار می‌آید؟ به‌ویژه در مواردی همچون تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی و تثبیت «نظارت استصوابی» بر انتخابات، شورای نگهبان با اتکا به صلاحیت تفسیری خود، نقش قانون‌گذار شبه‌مستقیم یافته است (مؤمن، ۱۳۷۳: ص ۲۶).

همچنین، نحوه اعمال نظارت شرعی نیز محل بحث است. طبق اصل ۹۶ قانون اساسی، فقط نظر فقهای شورای نگهبان در مورد عدم مغایرت یک مصوبه با شرع معتبر است. این تمایز میان نظر فقها و حقوق‌دانان، از یک سو انسجام نظری در بُعد فقهی را حفظ می‌کند و از سوی دیگر، ممکن است باعث کم‌اثر شدن دیدگاه‌های حقوقی گردد.

پرسشی که در پژوهش‌های دیگر باید بررسی کرد این است که چگونه می‌توان مرز روشن میان تفسیر حقوقی قانون اساسی و اجتهاد فقهی در عملکرد

در ایران، نظریه‌پردازی فقهی در باب ولایت و نظارت، و حقوق اساسی تطبیقی ناقص خواهد ماند. این نهاد را باید تبلور یک تجربه فکری تمدنی در ایران دانست؛ تلاشی برای احیای نسبت میان دین، قانون، و حاکمیت، در جهانی که مدرنیته سکولار، نظم حقوقی را از سنت‌های دینی بریده بود. در نهایت، آینده کارآمدی و مشروعیت شورای نگهبان، نه در تکرار شکل آن، بلکه در بازخوانی دائم فلسفه وجودی آن و توازن بخشی میان دو قلمرو شریعت و حقوق، بستگی دارد.

منابع و مأخذ

کتاب:

۱. جواد آملی، عبدالله، ولایت فقیه، ولایت فقه و عدالت، چاپ اول، صص ۸۷ و ۹۲، ۱۳۹۶.
۲. خمینی، روح‌الله، ولایت فقیه (حکومت اسلامی)، چاپ اول، صص ۴۵-۴۰ و ۵۸، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۳.
۳. سبحانی، جعفر، اصول الحسبه فی الفقه الإسلامی، چاپ اول، ص ۷۵، مؤسسه امام صادق، ۱۴۲۰ ق.
۴. شهید ثانی، زین الدین بن علی، الروضة البهیة فی شرح اللمعة الدمشقیة، ج ۲، ص ۴۲۷، دارالمعرفه، بی‌تا.
۵. طباطبایی، سید جواد، دیباچه‌ای بر نظریه انحطاط ایران، چاپ سوم، صص مختلف، نشر طرح نو، ۱۳۸۰.
۶. عمید زنجانی، عباسعلی، مبانی فقهی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، ص ۲۲۳، مرکز چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۷۰.
۷. واعظی، احمد، فقه و سیاست: تأملاتی در مبانی و ساختار نظام سیاسی اسلام، چاپ اول، ص ۲۳۴، بوستان کتاب قم، ۱۳۹۰.
۸. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، جلد دوم، ص ۳۷۴، سمت، ۱۳۸۶.

مقالات:

۹. مؤمن، محمد، «تحلیل حقوقی و فقهی نظارت استصوابی»، شماره ۸، فصلنامه مجلس و پژوهش، ص ۲۶، ۳۴-۲۵، ۱۳۷۳.

منابع حقوق تطبیقی (لاتین):

۱۰. Gicquel, Jean, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, ۲۶^e me édition, ۴۲۱, Montchrestien, ۲۰۱۶.
۱۱. Kommerell, Maximilian, Grundzüge des Verfassungsrechts, ۱۹۸. Auflage, p. ۳, Verlag, Mohr Siebeck, ۲۰۱۲.



نظارت پیشینی شورای نگهبان بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و آثار و نتایج آن



احمد تقی زاده؛ پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان

مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، نظارت بر عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی باید توسط نهادی صورت گیرد که به لحاظ جایگاه در سطحی قابل توجه نسبت به نهادهای دیگر قرار داشته و به لحاظ ترکیب نیز از کسانی تشکیل شود که نسبت به نظام حقوقی، قانون اساسی و قوانین عادی، احاطه علمی کافی داشته باشند.

در نظام حقوقی ایران، وظیفه احراز عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، مطابق اصول ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی، توسط شورای نگهبان انجام می‌شود. بنابراین، شورای نگهبان به عنوان نگاهبان قانون اساسی وظیفه دارد تا مصوبات مجلس شورای اسلامی را بررسی نموده و مغایرت یا عدم مغایرت این مصوبات با قانون اساسی را مورد بررسی قرار دهد.

دو احتمال در خصوص نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی به حسب زمان نظارت و نقد و بررسی آنها

با حصر عقلی، می‌توان دو نوع نظارت را به حسب زمان، برای شورای نگهبان در نظر گرفت و تصور نمود. در نظارت نوع نخست، مصوبات مجلس شورای اسلامی پس از تصویب و امضا توسط رئیس جمهور، لازم‌الاجرا شده و همزمان توسط مقام ناظر، مورد بررسی قرار می‌گیرند. این شیوه که در غالب نظام‌های حقوقی ساری و جاری است، دارای معایبی است؛ اما در نظارت نوع

سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی و لزوم نظارت در این خصوص

در یک نظام حقوقی، هنجارهای مختلفی اعم از قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات وجود دارند که ارزش و جایگاه آنها با یکدیگر مساوی نیست. با عنایت به نابرابری جایگاه هنجارهای مذکور، لازم است تا هنجارهای مادون، مطابق با هنجارهای مافوق باشند یا حداقل با آنها مغایر نباشند. دلیل این لزوم آن است که در غیر این صورت، پس از اندک زمانی، قوانین و مقرراتی وضع خواهند شد که با قانون اساسی به عنوان میثاق ملی تعارض داشته و وضعیت را به گونه‌ای دگرگون می‌کنند که نظام حقوقی برآمده از قانون اساسی تغییر پیدا نماید. دلیل دیگر برای لزوم نظارت در این زمینه، تفاوت جایگاه و شأن هنجارهای مختلف نسبت به یکدیگر است. این تفاوت اقتضا دارد تا هنجار مادون، مغایر با هنجار مافوق نباشد؛ وگرنه، ثمره و فایده‌ای بر وجود نظام سلسله مراتبی میان هنجارها وجود نخواهد داشت. به تعبیر دیگر، لازمه شأن و جایگاه برتر یک هنجار نسبت به هنجار دیگر، این است که نسبت به عدم مغایرت هنجارهای مادون با هنجارهای مافوق، نظارت صورت گیرد.

این موضوع، یعنی مطابقت یا عدم مغایرت هنجارهای مادون با هنجارهای مافوق، نیاز به مقاماتی یا نهادهایی دارد تا نسبت به هنجارهای مادون نظارت نموده و عدم انحراف آنها از هنجارهای برتر را احراز نمایند. فارغ از اینکه عدم مغایرت مقررات با قوانین عادی توسط چه مقام یا نهادی

در برخی موارد، خسارت‌ها و آسیب‌های قابل توجهی را به بار می‌آورد. در پاسخ می‌توان گفت این احتمال، با پیش‌بینی دقیقی که قانون‌گذار اساسی نموده است، به وقوع نمی‌پیوندد. توضیح اینکه مطابق اصل ۹۴ قانون اساسی، شورای نگهبان صرفاً در روز جهت اعلام نظر پیرامون مصوبات مجلس فرصت دارد و این مدت، مطابق اصل ۹۵ قانون اساسی، صرفاً تا ده روز دیگر قابل تمدید است. بنابراین، شورای نگهبان موظف است تا نهایتاً ظرف مدت زمان ۲۰ روز، نسبت به مصوبه مجلس شورای اسلامی اظهار نظر نماید و روشن است که این مدت زمان اندک، نمی‌تواند موجب بروز خلل در نظام حقوقی کشور شود.

آثار و نتایج نظارت پیشینی شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی

نظارت نوع دوم یا به تعبیر دیگر، نظارت پیشینی شورای نگهبان، آثار و نتایج قابل توجهی دارد که عبارتند از:

۱. قبل از اعلام شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، نمی‌توان عنوان «قانون» را بر این مصوبه نهاد. به بیان دیگر، مصوبه مجلس زمانی تبدیل به قانون شده و لازم‌الاجرا می‌شود که شورای نگهبان، عدم مغایرت آن را با قانون اساسی اعلام نماید. بر این اساس، اگر چنین گفته شود که قانون مصوب مجلس، جهت اظهار نظر از سوی شورای نگهبان، به این شورا ارسال شد، سخن صحیحی بیان نشده است.

۲. با توجه به اینکه تمامی مصوبات مجلس شورای اسلامی، به صورت پیشینی توسط شورای نگهبان مورد بررسی قرار می‌گیرند، فرض بر این است که هیچ یک از قوانین لازم‌الاجرا در کشور، مغایر با قانون اساسی نیستند. با توجه به این موضوع، اقامه شکایت با موضوع مغایرت یکی از قوانین با قانون اساسی و مطالبه ابطال آن قانون، امکان‌پذیر نیست و اساساً و به درستی، هیچ مرجعی برای رسیدگی به چنین شکایاتی پیش‌بینی نشده است.

۳. با توجه به نظارت پیشینی شورای نگهبان نسبت به تمامی قوانین، هیچ کس نمی‌تواند ادعا کند که یک یا چند قانون عادی، مغایر با قانون اساسی هستند. به بیان دیگر، این احتمال که یک یا چند قانون عادی مغایر با قانون اساسی باشند، از هیچ شخصی قابل پذیرش نیست؛ چرا که تمامی مصوبات مجلس، توسط عده‌ای از حقوقدانان و فقها، مورد بررسی قرار گرفته‌اند و عدم مغایرت آنها با قانون اساسی، احراز شده است.

دوم، مصوبات نهاد قانون‌گذار قبل از آنکه به مرحله اجرا در بیایند، توسط نهاد ناظر، مورد بررسی قرار می‌گیرند تا مغایر با قانون اساسی نباشند.

نظارت نوع نخست، هر چند باعث می‌شود تا مصوبات مجلس، سریعاً وارد نظام حقوقی شده و به مرحله اجرا درآیند، اما ایراد قابل توجهی دارد و آن اینکه چه بسا در واقع، مصوبه مجلس مغایر با قانون اساسی باشد و در این صورت، اجرای مفاد قانون عادی، به معنای جواز اجرای قانونی است که در رتبه هنجاری پایین‌تر از قانون اساسی قرار دارد، اما مغایر با آن است. این امر، به لحاظ عقلی و منطقی غیر قابل پذیرش است؛ زیرا وجود قانون اساسی در یک نظام حقوقی، به معنای لزوم مطابقت یا عدم مغایرت تمامی هنجارهای مادون با قانون مذکور است و حال اینکه اجرای قانونی که چه بسا مغایر با قانون اساسی باشد، به معنای نقض این الزام است که امری غیر منطقی می‌نماید. به بیان ساده‌تر، هدف از وضع قانون اساسی، عدم اجرای قواعد مادون این هنجار در نظام حقوقی است و حال اینکه اجازه اجرای مصوبات مجلس بدون نظارت از حیث انطباق یا عدم تغایر با قانون اساسی، به معنای نقض این هدف است.

ایراد قابل توجه دیگر نسبت به این شیوه از نظارت، مربوط به هزینه‌هایی است که این نظارت در پی دارد. برای توضیح می‌توان گفت اگر فرضاً پس از آنکه مدت زمانی از اجرای قانون مصوب مجلس سپری شده است، مغایرت یک یا چند ماده از آن با قانون اساسی احراز شود و نیاز به اصلاح آن قانون باشد، هزینه‌های ناشی از آن قانون که توسط شهروندان پرداخت شده است، چگونه قابل بازگشت به ایشان است؟ به بیان دیگر، هزینه‌های ناشی از اجرای قانونی که مغایر با قانون اساسی بوده است، چگونه قابل جبران خواهد بود؟

ایراد دیگر این است که اگر فرضاً قانونی لازم‌الاجرا شده و در حین اجرا، نتیجه نظارت نهاد ناظر، مغایرت کل قانون مذکور یا برخی از مفاد آن با قانون اساسی باشد، نتیجه این است که آن قانون یا برخی از مفادش، قابل اجرا نبوده و نظام حقوقی دچار خلأ قانونی خواهد شد. به بیان دیگر، به یکباره یک قانون یا برخی از مفاد آن، از نظام حقوقی حذف شده و مشکلاتی پدید خواهد آمد؛ مشکلاتی که تا زمان اصلاح قانون مذکور توسط نهاد قانون‌گذار یا وضع قانون جدید، ادامه خواهد یافت.

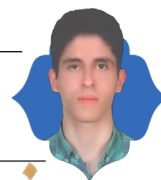
این همه در حالی است که در نظارت نوع دوم، با عنایت به اینکه مصوبه مجلس قبل از لازم‌الاجرا شدن، از جهت عدم تغایر با قانون اساسی، توسط نهاد ناظر مورد بررسی قرار می‌گیرد، بنابراین، احتمال اجرای قانونی برخلاف قانون اساسی، هیچ‌گاه محقق نخواهد شد.

علاوه بر این، با عنایت به اینکه نظارت بر انطباق یا عدم تغایر قوانین عادی با قانون اساسی، قبل از اجرایی شدن مفاد این قوانین به عمل می‌آید، طبیعتاً هزینه‌هایی که در بالا به آن اشاره شد، پدید نخواهد آمد و یافتن راهکاری برای جبران این هزینه‌ها نیز، ضرورتی پیدا نخواهد کرد.

همچنین روشن است که در صورت اعمال نظارت نوع دوم، معضل خلأ قانونی پدید نخواهد آمد؛ زیرا نظارت بر مصوبات مجلس، پیش از لازم‌الاجرا شدن آنها و ورودشان به مرحله اجرا صورت خواهد گرفت و از آنجا که تا قبل از این مرحله، مصوبات مورد اشاره، اجرا نشده‌اند، نظام حقوقی دچار خلأ قانونی نخواهد شد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مطابق با اصل ۹۶ این قانون، نظارت نسبت به مصوبات مجلس، نظارتی پیشینی است. ممکن است چنین به نظر آید که اعمال این نوع از نظارت، باعث می‌شود تا در روند اجرایی شدن برخی قوانین همانند قانون بودجه، خلل پیش آمده و اجرای مفاد این دست از قوانین به دلیل لزوم نظارت پیشینی شورای نگهبان، با تأخیر مواجه شود؛ تأخیری که





تحلیل کتاب

«بنیان صیانت؛ شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی ایران»

امیررضا عالیمان؛ دانشجوی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه السلام

کتاب «بنیان صیانت» نوشته دکتر مهدی نورایی، تلاشی ست برای بازخوانی تطور نهادی شورای نگهبان در تاریخ حقوقی ایران از مشروطه تا امروز. نگاه نویسنده هم تحلیلی ست و هم تطبیقی، و اساساً در تلاش است نشان دهد که شورای نگهبان از دل کدام ضرورت‌های تاریخی، فقهی، و حقوقی متولد شد و چگونه توانست به یکی از ارکان اصلی نظام جمهوری اسلامی بدل شود. *بستر نظری: صیانت از نظم مشروع مفهوم کلیدی‌ای که کتاب بر حول آن می‌چرخد، صیانت است. صیانت نه فقط به معنای حفظ ساختار حقوقی، بلکه در معنایی عمیق‌تر، به مثابه «پاسداری از هنجارهای برتر» در نظام فکری حاکم (یعنی شرع و قانون اساسی جمهوری اسلامی)، در واقع، شورای نگهبان در منظومه فکری کتاب، نهادی ست برای حراست از این هنجارها در برابر اراده‌های متغیر سیاسی و قانون‌گذاری. *وضعیت حقوقی پیش از انقلاب: غیاب مرجع تطبیق در دوران مشروطه، هر چند ساختارهایی چون مجلس و قانون اساسی پدید آمدند، اما مکانیزمی برای تطبیق قوانین با قانون اساسی وجود نداشت. نه دیوان عدالت اداری، نه دادگاه‌ها و نه هیچ شورای خاصی صلاحیت نظارت ساختاری بر مصوبات نداشت. نویسنده با نقل‌هایی از متفکرانی چون عبدالحمید ابوالحمد و علی وفادار نشان می‌دهد که فقدان «سلسله مراتب حقوقی اجرایی شده» باعث شد که قانون اساسی بیشتر در حد یک آرمان باقی بماند. *پس از انقلاب: از ایده تانهاد در روند تدوین قانون اساسی ۱۳۵۸، شورای نگهبان به تدریج از یک ایده به یک نهاد حقیقی بدل شد. در پیش‌نویس اولیه، نقش شورا مبهم و بیشتر مشورتی بود، اما در پیش‌نویس نهایی، وظایف مشخص شد: بررسی مغایرت مصوبات با شرع و قانون اساسی تفسیر قانون اساسی نظارت بر انتخابات دخالت در فرآیند قانون‌گذاری (رد و تأیید قوانین مجلس) ترکیب شورای نگهبان (۶ فقیه منصوب رهبری + ۶ حقوق‌دان با رأی مجلس) خود نمایانگر توازن میان مشروعیت دینی و تخصص حقوقی است. *نقش شورای نگهبان در جمهوری اسلامی: کنترل ایدئولوژیک یا نظم حقوقی؟ یکی از نکات ظریف در کتاب این است که نویسنده سعی دارد نقش شورای نگهبان را صرفاً در چارچوب حقوق عمومی کلاسیک تعریف نکند. از دیدگاه نورایی، شورا فقط یک نهاد تطبیق حقوقی نیست؛ بلکه ضامن تداوم گفتمان انقلاب اسلامی در قالب حقوقی است. این تحلیل، شورای نگهبان را در سطحی بالاتر از دادگاه‌های قانون اساسی (مثل در آلمان یا فرانسه) قرار می‌دهد. چون: فقط تطبیق نمی‌کند، بلکه راهبری ارزشی و هویتی می‌کند. از طریق تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات، جریان‌های سیاسی را نیز جهت‌دهی می‌کند. • نگاه انتقادی یا توجیهی؟ کتاب لحن انتقادی ندارد. بلکه بیشتر نگاه «تبیینی-توجیهی» دارد، مخصوصاً در جاهایی که به گستردگی صلاحیت شورا در نظارت استصوابی یا تفسیر اصل ۹۹ اشاره می‌کند. ۱. تعارض شورا با مردم‌سالاری انتخاباتی (مثلاً در رد صلاحیت‌ها) ۲. مطلق بودن صلاحیت شورا در برابر مجلس ۳. انباشت قدرت تفسیری در شورا، بدون امکان کنترل جمع‌بندی تحلیلی شورای نگهبان در نگاه کتاب «بنیان صیانت»، پاسدار نظم شرعی-حقوقی جمهوری اسلامی است. اگر در مشروطه قانون اساسی بدون پاسدار رها شده بود، در جمهوری اسلامی قانون اساسی هم صاحب پاسدار شد، هم تفسیربخش، و هم ناظر اجرا. کتاب تلاش می‌کند نشان دهد که حضور این نهاد برای دوام جمهوری اسلامی حیاتی‌ست.

پیدا شدن



شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی
دکتر مهدی نورایی





اگر شورای نگهبان نبود...

محمد مهدی همتی فقیه، پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان

قدرت منابع مختلفی دارد و تمکن مالی و اقتصادی از جمله این منابع است. قدرت اقتصادی در ساحات داخلی و بین‌المللی می‌تواند بر اراده تصمیم‌گیران این دو ساحت تأثیرگذار بوده و موجب بازتولید روزافزون منافع اقتصادی برای دارنده آن شود. این موضوع در ساحت روابط بین دولت‌ها می‌تواند استقلال اقتصادی و حاکمیت دولت‌های دارنده قدرت کمتر را مخدوش کند.

یکی از تعاریف حاکمیت، «امکان اعمال اراده‌ای فوق اراده‌های دیگر» است. بنابراین تعریف، حاکمیت به دو شعبه حاکمیت بیرونی و حاکمیت درونی تقسیم می‌شود. آنچه در این نوشتار مدنظر است، همانا حاکمیت بیرونی به معنای «نفی هرگونه تبعیت یا وابستگی در برابر دولت‌های خارجی» است. این تبعیت یا وابستگی می‌تواند در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی صورت گیرد که استقلال و اعمال حاکمیت بیرونی در حوزه اقتصادی، موضوع نوشتار حاضر است. در تعریفی جزئی‌تر، می‌توان استقلال اقتصادی را مشخصاً به معنای اتکال یک ملت به منابع مالی و نیروی کار و تولیدات داخلی خود دانست. این مؤلفه بسیار مهم، مقدمه رشد و پیشرفت اقتصادی بوده و در صورت عدم اهتمام نسبت به آن، می‌تواند دولت‌ها را به واحدهایی وابسته و در خدمت پیشرفت سایر دولت‌ها تبدیل کند.

بنابر اهمیت بسیاری که استقلال در این حوزه داشته و به‌عنوان شرط لازم (و نه کافی) استقلال در حوزه‌های دیگر همچون حوزه‌های سیاسی و فرهنگی نیز محسوب می‌شود، قانون‌گذار اساسی در اصول مختلف به این موضوع اشاره کرده است. از جمله این موارد می‌توان به قسمت «ج» بند ۶ اصل دوم، بندهای ۵ و ۱۳ اصل سوم، بند «۸» اصل چهارم و سوم، اصول هشتاد، هشتاد و یک و یکصد و پنجاه و سوم اشاره کرد. در این اصول، قانون‌گذار اساسی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم تدابیری اندیشیده که تضمین آن‌ها می‌تواند به استقلال بیشتر در حوزه‌های اقتصادی بیانجامد. شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار موازین شرع و قانون اساسی، از آغاز نقش بسزایی در تأمین و تضمین این استقلال داشته است. لذا واکاوی نقش آن در تأمین استقلال اقتصادی می‌تواند تصویری واقعی‌تر از دایره اهمیت و تأثیرگذاری این نهاد به دست دهد.

شورای نگهبان در مقاطع مختلف ضمن اعلام مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی و دولت، از قانونیت یافتن مصوباتی که زمینه‌ساز سلطه خارجی در حوزه اقتصاد بود جلوگیری کرده است. از جمله این موارد می‌توان به لایحه متمم بودجه سال ۱۳۶۹ مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۷ اشاره کرد که به‌موجب تبصره ۹ آن، به کرات مصارفی برای منابع ارزی به‌صورت مستقیم پیش‌بینی شده بود. علیرغم آنکه شورای نگهبان در آن مقطع به لحاظ شرایطی آن را مغایر تلقی نکرد، اما این گونه اظهار داشت که با صرف نظر از شرایط موجود، تنظیم بودجه ارزی را موجب تسلط اقتصادی بیگانه دانسته و تضمین استقلال اقتصادی مقتضی تنظیم بودجه ریالی است. ناگفته پیداست این هشدار برای مصوبات بعدی مجلس شورای اسلامی بود؛ مبنی بر اینکه در صورت تصویب مصوبه مشابه در آینده، ایراد اعلام مغایرت در انتظار آن مصوبات خواهد بود.

نمونه دیگر، لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ است که به‌موجب بند «د» تبصره ۱۴ آن، واردات خودرو مطلقاً و تنها در صورت ثبت سفارش مجاز شمرده شده بود. شورای نگهبان در مقابل معتقد بود با توجه به اصل سوم قانون اساسی، «دولت باید در جهت تأمین خودکفایی صنعت حرکت کند... دادن مجوز ورود خودرو در سال ۱۳۷۹ به‌گونه‌ای که در بند (د) تبصره ۱۴ آمده است، مؤثر در بازار داخلی تولید خودرو و در شرایط فعلی... با روح و جهت‌گیری‌های کلی اقتصادی موردنظر قانون اساسی مغایر است». گفتنی است همان‌طور که از نظر گذرانده شد، یکی از مؤلفه‌های اساسی استقلال اقتصادی، خودکفایی و اتکال یک ملت به نیروی اقتصادی داخلی خود است. نکته درخشان این اظهارنظر این بود که شورای نگهبان هرگونه واردات محصولات خارجی را مغایر تلقی نکرده، به وضعیت حاکم بر بازار، لزوم وجود رقابت در صنایع داخلی التفات داشته و صرفاً مصوبه را «به‌گونه‌ای که در بند (د) تبصره ۱۴ آمده» مغایر اعلام کرده است. متعاقب این اظهارنظر، مجلس شورای اسلامی مصوبه خود را به این ترتیب اصلاح کرد که واردات خودرو را تنها در صورتی مجاز می‌داند که «موجب ایجاد شرایط رقابت در بازار داخلی، صرفه‌جویی ارزی و انرژی و حفظ محیط زیست» شده و با پیشنهاد و تصویب مراجع مربوطه باشد. شورای نگهبان نیز اصلاحات اعمال شده در مصوبه را رافع ایراد خود اعلام کرد.

مثال دیگر صیانت شورای نگهبان از استقلال اقتصادی کشور، لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بنیاد اروپایی مدیریت کیفیت مصوب ۱۳۸۷ است. این مصوبه تنها مشتمل بر یک ماده واحد مبنی بر تجویز عضویت دولت در بنیاد مذکور و پرداخت عضویت به آن بود و شورا متعاقب آن سند اساسنامه این بنیاد را مطالبه کرد. یکی از مواد اساسنامه این بنیاد در تشریح موضوع این بنیاد، تأسیس آن را به‌منظور «ایجاد نوعی کیفیت پایدار در سازمان‌های اروپایی بر اساس بینشی از دنیا که در آن سازمان‌های اروپایی برتر از همه باشند» دانسته بود. شورای نگهبان با ملاحظه این ماده از اساسنامه بنیاد یادشده، عضویت در این بنیاد را به این خاطر که موجب تقویت بعضی از کشورهای معاند و همچنین تضارب به جمهوری اسلامی می‌شود، مغایر شرع و قانون اساسی اعلام کرد.

به‌عنوان نمونه آخر، ملاحظه اظهارنظر شورا راجع به لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ جالب توجه است. به‌موجب بند «ل» تبصره ۲۱ این لایحه، جذب سرمایه‌گذار خارجی در طرح‌های داخلی به‌صورت مطلق پیش‌بینی شده بود؛ بی‌آنکه ترجیحی برای سرمایه‌گذار داخلی توانمند در نظر گرفته شود. شورای نگهبان نیز این موضوع را مغایر بند ۱۳ اصل سوم و بند ۸ اصل چهارم و سوم اعلام کرد. به دنبال اعلام نظر شورای نگهبان، مجلس اما ضمن پافشاری بر نظر خود، موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داد. مجمع یادشده نیز در مصوبه نهایی خود، قید یادشده، مبنی بر ترجیح سرمایه‌گذار توانمند داخلی بر سرمایه‌گذار خارجی را در متن مصوبه تعبیه کرد.

این تنها بخشی از تلاش‌های شورای نگهبان در راستای تأمین استقلال اقتصادی و جلوگیری از سلطه بیگانه در این حوزه بود و موارد دیگری نیز وجود دارد که تشریح آن‌ها خارج از حوصله این نوشتار است. ناگفته پیداست علیرغم نقش‌آفرینی پررنگ شورای نگهبان در حوزه جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه، این دستگاه‌های اجرایی و قانون‌گذاری هستند که می‌بایست فعالانه در این حوزه نقش‌آفرینی کنند. البته این نافی صلاحیت شورای نگهبان مستند به اصل چهارم نبوده و می‌توان گفت مانعی برای نقش‌آفرینی فعال شورا در این زمینه وجود ندارد.



سلیقه‌ی فقهی یا حکم شرع؟ بررسی نسبت اجتهاد فردی فقهای شورای نگهبان با تصویب یا رد مصوبات مجلس

زهرا ابوالحسن خوانساری؛ دانشجوی حقوق دانشگاه تهران

شورای نگهبان به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای ساختار حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران، نقش سرنوشت‌ساز و مهمی در فرآیند قانون‌گذاری ایفا می‌کند. به موجب اصل چهارم قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس احکام اسلامی و شرع تنظیم شوند و این مهم، با نظارت فقهای منصوب از سوی رهبری در شورای نگهبان تحقق میابد. علی‌الظاهر، این وظیفه باید بر اساس اصول مشخص فقهی و مبانی مستند شرعی انجام گیرد اما در عمل، تفاوت‌های جدی میان نظرات فقهای شورا در ادوار مختلف، این پرسش را ایجاد کرده است که آیا این نظرات بیش از آنکه بر اصول مشترک فقهی استوار باشد، به سلیقه‌های فقهی و اجتهاد فردی فقها متکی نیست؟ به بیان دیگر، آیا آنچه تحت عنوان "نظارت شرعی" اعمال می‌شود، در واقع بازتاب‌دهنده‌ی اجتهاد فردی فقه‌هاست یا بر مبنای چارچوبی نظام‌مند و قابل ارزیابی انجام می‌گیرد؟

پاسخ به این پرسش، نه تنها جنبه‌ای نظری دارد، بلکه تأثیر مستقیمی بر فرآیند سیاست‌گذاری، حدود آزادی‌های عمومی، حقوق اساسی شهروندان، تصویب قوانین و سرنوشت اجتماعی بسیاری از موضوعات بنیادین هم‌چون حقوق زنان، نظام بانکی یا قوانین کیفری می‌گذارد. این یادداشت می‌کوشد با بررسی مفاهیم مرتبط با اجتهاد، نظارت شرعی و سلیقه فقهی، تحلیل مصادیق مشخص و بررسی پیامدهای ساختاری این رویکرد، به ارزیابی انتقادی از نقش فقهای شورای نگهبان در شکل‌دهی به نظام حقوقی ایران و قانون‌گذاری بپردازد.

نحوه عملکرد شورای نگهبان در فرایند بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با احکام شرعی

شورای نگهبان وظیفه بررسی و اعلام نظر درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی را بر اساس اصل ۹۶ قانون اساسی به عهده دارد. اصل ۹۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی با اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.» شورای نگهبان، نظریه تفسیری خود را درباره‌ی اصل ۹۶ در جلسه ۲ تیر ماه ۱۳۶۰^۱ در خصوص نحوه رأی‌گیری درباره مصوبات مجلس تصویب کرد که بر اساس آن رأی‌گیری درباره «مغایرت» مصوبات با احکام اسلام صورت می‌گیرد و در صورتی که حداقل چهار نفر از شش فقیه رأی به مغایرت دهند، مصوبه رد خواهد شد؛ در غیر این صورت، مصوبه تأیید می‌شود. همچنین نظریه تفسیری شماره‌ی ۲۴۳۷ مورخ ۱۱ دی ماه ۱۳۶۳^۲ در پاسخ به استعلام رئیس وقت مجلس شورای اسلامی نسبت به ملاک و مرجع تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرع تصویب شد. در آن استعلام، پرسش آن بود که «معیار مغایرت با احکام شرع کدام یک از این موارد است؟ ۱- اجماع فقها ۲- اجماع فقهای مسلمین ۳- فتوای مشهور ۴- نظر و اجتهاد خود اعضای شورای نگهبان» دبیر وقت شورای نگهبان، جناب آقای لطف الله صافی، در پاسخ به این استعلام گفتند: «بر اساس اصل ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی، تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهای شورای نگهبان است.» از این جهت، عملکرد شورای نگهبان در بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با احکام اسلام و قانون اساسی با نقدهای جدی روبه‌رو است.

چراکه اولاً، عدم وجود آیین‌نامه و معیارهای فقهی شفاف یکی از مهم‌ترین مشکلات این نهاد است. قانون اساسی و آیین‌نامه‌های داخلی شورا چارچوب روشنی برای نحوه اجتهاد و استدلال فقهی ارائه نمی‌کنند. این موضوع باعث شده است که معیارهای تصمیم‌گیری فقهای شورای نگهبان در حوزه شرعی تا حدی مبهم باقی‌بماند.



به رسمیت شناخته شده است. اجتهاد به مثابه یک فعالیت فردی، همواره در معرض تأثیرگذاری زمان، مکان و عوامل شخصی همچون پیش‌زمینه‌های فکری، ذوق علمی، و حتی دغدغه‌های اجتماعی و سیاسی مجتهد قرار دارد. این موضوع می‌تواند در انتخاب منابع، ترجیح قواعد یا تفسیر موضوعات عرفی، موجب تفاوت‌های چشمگیر در نتایج اجتهادی شوند. برای نمونه، دو فقیه ممکن است در یک مسئله به منابع یکسانی مراجعه کنند، اما یکی به دلیل نگاه حداکثری به فقه حکومتی، به احتیاط شدید در برابر نوگرایی برسد و دیگری با تأکید بر فقه مصلحت‌محور، به رویکردی بازتر برسد. این تفاوت، بازتابی از سلیقه فقهی آنان است.

آن‌چه محل بحث است، نه خود اجتهاد فقیه، بلکه تجلی اجتهاد فردی در تصمیمات یک نهاد حاکمیتی هم‌چون شورای نگهبان است و موضوع مهم‌تر، عدم وجود یک مبنای مشخص اجتهادی میان فقهای شورا است. فقدان وحدت مبنای اجتهادی در شورای نگهبان باعث شده است که ارزیابی شرعی مصوبات در عمل به برداشت‌های شخصی فقها واگذار شود. این برداشت‌ها گاه در انتخاب قاعده مرجح، گاه در نحوه تفسیر مفاهیم عرفی و گاه در تقدم مصلحت یا مفسده ظاهر می‌شوند. در نتیجه، عدم وجود معیار دقیق و چارچوب مشخص در ساختار تقنین، می‌تواند منجر به پیامدهایی چون بی‌ثباتی تقنینی، پیش‌بینی‌ناپذیری حقوقی و تضعیف اعتماد عمومی نسبت به تصمیمات فقهی شورای نگهبان شود. در چنین موقعیتی، اجتهاد دیگر صرفاً ابزار نظر دینی نیست. بلکه در فرآیند قانون‌گذاری، سرنوشت اجتماعی بسیاری از موضوعات مهم و بنیادین و همچنین حقوق شهروندان نقش دارد. بنابراین مستلزم این است که تابع ضوابطی شفاف، پاسخ‌گو، نظام‌مند و قابل ارزیابی باشد.

تغییر دیدگاه شورای نگهبان درباره تعزیرات؛ مصادقی از اختلاف نظر در ادوار مختلف شورای نگهبان

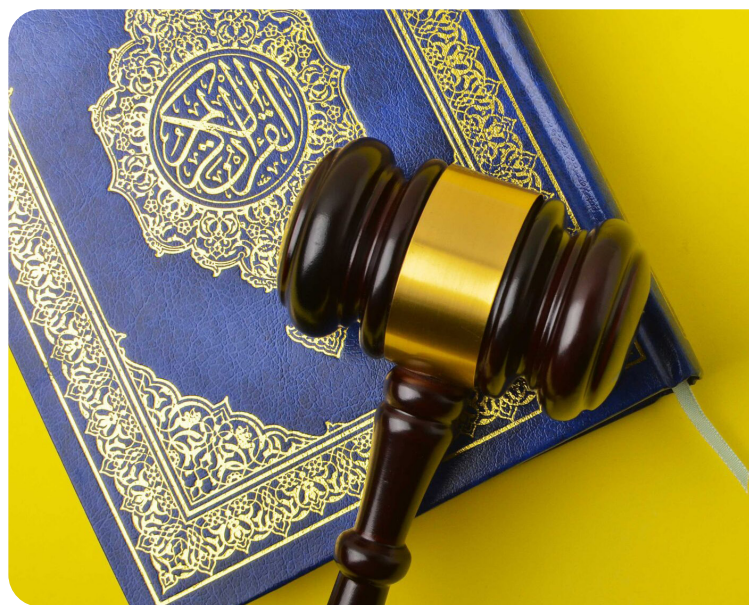
در دهه نخست پس از انقلاب اسلامی، یکی از مهم‌ترین چالش‌های قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی، اختلاف‌نظر میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بر سر نحوه تعیین مجازات‌های تعزیری بود؛ اختلافی که به‌وضوح نشان‌دهنده تأثیر اجتهادات و سلاقی فقهی فقهای شورای نگهبان بر روند تصویب قوانین است. در سال‌های ابتدایی دهه ۶۰، مجلس شورای

ثانیاً، شورای نگهبان الزامی به انتشار مستندات و دلایل فقهی تصمیمات خود ندارد. به این ترتیب، تصمیمات شورا غالباً بدون ارائه گزارش مستدل و شفاف درباره مبانی فقهی رد یا تأیید مصوبات اعلام می‌شود. این امر باعث شده که نقد و بررسی علمی و عمومی درباره اجتهادات فقها در این نهاد دشوار و حتی در مواردی غیرممکن باشد. حال آنکه به نظر می‌رسد بهتر است معیار مشخصی وجود داشته باشد تا بتوان تصمیمات فقهای شورای نگهبان را بر اساس آن ارزیابی کرد.

ثالثاً، و شاید مهم‌تر از همه این است که نظرات و تصمیمات شورای نگهبان به‌شدت تحت تأثیر ترکیب اعضای فقهای شورا قرار دارد. با توجه به جایگاه فقهای منصوب رهبری و تغییرات دوره‌ای در این ترکیب، دیدگاه‌ها و سلاقی فقهی و فردی اعضا می‌تواند به تغییرات اساسی در نتایج بررسی‌ها منجر شود. این واقعیت باعث می‌شود که یک مصوبه در دوره‌ای با مخالفت روبه‌رو گردد و در دوره‌ای دیگر تصویب شود که این خود نشان‌دهنده اثرگذاری بالای سلیقه‌های فردی است.

تعریف سلیقه فقهی و اجتهاد فردی و تاثیر آن در فرایند قانون‌گذاری

درک دقیق عملکرد فقهای شورای نگهبان در فرایند نظارت شرعی، مستلزم فهم مفاهیمی از جمله اجتهاد است. در اندیشه فقهی شیعه، اجتهاد یکی از بنیادی‌ترین ابزارهای استخراج احکام شرعی از منابع دینی تلقی می‌شود. برخی از فقهای اصولی، از جمله مرحوم آخوند خراسانی در «کفایه الاصول»، اجتهاد را به این صورت تعریف کردند: «الاجتهاد هو استفراغ الوسع فی تحصیل الحجة علی الحكم الشرعی»^۳ مراد از اجتهاد این است که مکلف، مقدماتی عقلانی را ترتیب دهد که او را به علم به تکلیفی که متوجه اوست، برساند. به بیان دیگر، اجتهاد عبارت است از صرف حداکثر توان علمی در راه دستیابی به حجت شرعی. این تلاش، مستند به قواعد علمی مشخصی است که تحت عنوان «علم اصول» شناخته می‌شود و ناظر به قواعد دلالت، تعارض، اصول عملیه و روش‌شناسی استنباط است. با این حال، اجتهاد یک امر پویا است^۴ به این معنی که هر فقیه بنا به مبانی اصولی و روش اجتهادی خود، به نتیجه خاصی می‌رسد و از این جهت، تفاوت در فتاوا امری طبیعی و حتی نشانه‌ی حیات علمی فقه تلقی می‌شود. این واقعیت در اصول عملیه فقه امامیه نیز





قانون‌گذاری می‌گذارد. اثراتی همچون:

۱. بی‌ثباتی تقنینی و ناپایداری حقوقی: وابستگی تصمیم‌گیری به اجتهاد فردی، منجر به عدم پیش‌بینی‌پذیری در نظام تقنینی کشور می‌شود. این ناپایداری می‌تواند فرآیند برنامه‌ریزی حقوقی و اجرایی کشور را مختل کرده و همچنین اعتبار نهاد قانون‌گذاری را نزد افکار عمومی کاهش دهد. قانونی که امروز به دلیل مغایرت با شرع رد می‌شود، ممکن است فردا با همان مضمون تصویب شود، نه به این دلیل که شرع تغییر کرده، بلکه چون فقیه جدیدی با نگرش متفاوت وارد شورا شده است.

۲. آسیب به رویه‌سازی قضایی و وحدت در نظام حقوقی: در نظام‌های حقوقی پیشرفته، تثبیت و انسجام در تفسیر قوانین نقش کلیدی در تضمین عدالت دارد. اما در شرایطی که شورای نگهبان بر پایه اجتهادات فردی متغیر عمل می‌کند، نه تنها وحدت رویه حقوقی آسیب می‌بیند، بلکه تفسیرهای شرعی نیز به جای استقرار، دستخوش تغییرات سلیقه‌ای می‌شوند.

نتیجه‌گیری

شورای نگهبان به‌عنوان نهاد ناظر بر عدم مغایرت مصوبات با شرع، جایگاهی منحصر‌به‌فرد در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارد. اما نظریه تفسیری اصل ۹۶ و مرور عملکرد این شورا از ابتدای انقلاب تا امروز نشان می‌دهد که نقش آن در عمل، نه بر پایه قواعد ثابت فقهی، بلکه تابع اجتهاد فردی و سلیقه فقهی فقهای حاضر در شورا بوده است. مقایسه‌ی تصمیمات شورا در ادوار مختلف، از جمله در موضوعاتی همچون تعیین مجازات‌های تعزیری، آشکار می‌سازد که ترکیب اعضا نقش تعیین‌کننده‌ای در خروجی‌های فقهی شورا ایفا می‌کند. این وابستگی به افراد، باعث شده است که معیارهای نظارت شرعی در گذر زمان نه تنها دچار تغییر، بلکه در مواردی متناقض نیز جلوه کند؛ این پدیده، سؤالاتی اساسی در باب ماهیت نظارت شرعی، جایگاه اجتهاد فردی در نظام حقوقی و امکان دستیابی به رویه‌ای پایدار و پاسخ‌گو در شورای نگهبان مطرح می‌کند. آیا شورا باید همچنان به‌مثابه مرجعی اجتهادی با قدرت انفرادی فقها باقی بماند یا نیازمند بازنگری در سازوکارهای تصمیم‌گیری، شفافیت و پاسخ‌گویی فقهی است؟

منابع و مأخذ

۱. احمدی‌راد، محمدرضا؛ ایرج، بلوردی؛ معین، طباحی، معیارهای فقهی شورای نگهبان در تطبیق و اعلام عدم مغایرت قوانین با موازین اسلامی، دوره ۷، شماره ۱، پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ص ۳۴-۱۴۰.
۲. آخوند خراسانی، محمدکاظم، کفایة الاصول، ص ۴۶۳.
۳. مطهری، مرتضی، مجموعه آثار، ج ۲۰، انتشارات صدرا، ص ۱۶۶-۲۱۴، ۱۳۷۰.
۴. امام خمینی (ره)، نامه به کمیسیون امور قضائی و حقوقی مجلس، در: مجله کانون وکلا، شماره ۱۴۸-۱۴۹، ص ۴۱ و ۴۵، ۱۳۶۴.
۵. دبیر وقت شورای نگهبان، نامه به امام خمینی (ره)، همان، ص ۴۳.
۶. فتاحی، محمد؛ کوهی، کاظم، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ص ۱۶۶-۱۶۸، ۱۳۹۸.
۷. محقق داماد، سید مصطفی، قواعد فقه (جلد چهارم، بخش جزایی)، مرکز نشر علوم اسلامی، میحش سوم: «قلمرو مجازات تعزیری (قاعده التعزیر لکل عمل محرم)»، ۱۳۹۲.

اسلامی لایحه‌ای را تصویب کرد که در آن برای برخی جرایم تعزیری، مجازات مشخص (اعم از جزای نقدی، شلاق یا حبس) تعیین شده بود. این نوع قانون‌نویسی، در نگاه قانون‌گذار، در جهت نظام‌مند کردن سیاست کیفری و جلوگیری از سلیقه‌ای شدن احکام قضات بود. اما شورای نگهبان این رویکرد را خلاف موازین شرعی اعلام کرد. استدلال فقهای شورا این بود که بر اساس قاعده‌ی مشهور فقهی «التعزیر بما یراه الحاکم»، تعیین نوع و میزان تعزیر، امری است که باید به قاضی و حاکم واگذار شود، نه اینکه در متن قانون به‌طور عددی و صریح تعیین گردد. به تعبیر دیگر، آنان اعتقاد داشتند که قانون‌گذار حق ورود به حوزه تعیین تعزیر را ندارد، چون این امر از شؤون حاکم شرع است و نه مجلس.^۵ این دیدگاه عملاً منجر به رد لایحه تعزیرات شد. این تعارض حقوقی و فقهی تا جایی پیش رفت که امام خمینی (ره) نیز وارد ماجرا شد.^۶ با این حال، فقهای سنتی‌گرای شورای نگهبان همچنان بر موضع فقهی خود پافشاری کردند. در نتیجه، بسیاری از قوانین کیفری سال‌های دهه ۶۰ و حتی اوایل دهه ۷۰، یا به‌صورت ناقص تصویب شدند یا در آن‌ها عباراتی مانند «حسب نظر قاضی» یا «حسب تشخیص مقام قضایی» جایگزین مجازات‌های مشخص گردید. برای مثال در ماده‌ی ۷ «قانون تشدید مجازات محتکران و گران‌فروشان»، ماده‌ی ۶ «قانون مجازات متخلفین از تعرفه حمل کالا و مسافر»، یا تبصره ۵ «ماده واحده الزام به تزریق واکسن ضدکزاز برای بانوان قبل از ازدواج» فقط گفته شد که مرتکب تادیب و تعزیر می‌شود بی‌آن‌که نوع و میزان تعزیر ذکر شود.

سرانجام در سال ۱۳۹۲، با تصویب قانون جدید مجازات اسلامی، قانون‌گذار تلاش کرد از این وضعیت خارج شود و شورای نگهبان نیز آن را مخالف شرع ندانست و تایید کرد. در ماده‌ی ۶۹ این قانون، مقرر شد که در مواردی که نوع یا میزان تعزیر در قانون مشخص نشده است، قاضی باید از «مجازات‌های جایگزین حبس» استفاده کند. بدین ترتیب، نوعی راه‌حل اجرایی نیز برای بن‌بست‌های پیشین پیدا شد. ماجرای تعزیرات در دهه ۶۰، یکی از نمونه‌های روشن از تأثیر ترکیب فقهی شورای نگهبان و اجتهاد فردی اعضای آن بر سرنوشت قوانین در جمهوری اسلامی ایران است؛ جایی که سلیقه فقهی نه فقط تفسیر قانون، بلکه محتوای آن را نیز دگرگون ساخت. این موضوع نشان می‌دهد اعضای شورای نگهبان و نظرات آنان، تأثیر به‌سزایی در رد یا تایید مصوبات مجلس دارد.

نقدها و پیامدهای ساختاری عدم وجود معیار دقیق و تأثیر سلیقه فقهی فقها در شورای نگهبان

بر اساس نظریه تفسیری اصل ۹۶ و بررسی عملکرد شورای نگهبان در نظارت شرعی، فرآیند بررسی عدم مغایرت مصوبات با شرع تا حد زیادی تابع اجتهاد فردی و سلیقه فقهی فقهای حاضر در شورا بوده است. این مسئله، به‌ویژه زمانی آشکارتر می‌شود که همان مصوبه یا لایحه‌ای که در یک دوره توسط شورا رد شده، در دوره‌ای دیگر بدون تغییر محتوایی، تأیید می‌شود. چنین تحولاتی، نشانه‌ی بارز تأثیرگذاری ترکیب فکری-فقهی اعضای شورا بر روند قانون‌گذاری است؛ نه صرفاً معیارهای ثابت شرعی. این موضوع اثرات نامطلوبی بر روند



شورای نگهبان، تکیه‌گاه امن تضمین حقوق بانوان



مهدی خطیب دماوندی، پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان

قانون خوب

موضوع «زنان و خانواده» یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های قانون‌گذار اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که مبتنی بر آموزه‌های دینی و سابقه فرهنگی-تاریخی، در مقدمه و اصول متعدد قانون اساسی نظیر بند ۱۴ اصل سوم، اصل ۱۰، ۲۰، ۲۱، ۳۱ و بند یک اصل ۴۳ مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. تأکید قانون اساسی مبنی بر تضمین «حقوق بانوان» در زمینه‌هایی همچون رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او، حمایت از مادران در دوران بارداری و حضانت فرزند، ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده، و نیز پیش‌بینی بیمه خاص زنان سالخورده و بی‌سرپرست، نهاد پاسدار شرع و قانون اساسی را بر آن داشته تا همواره در طول سال‌های پس از انقلاب اسلامی، موضع حمایتی از جامعه مادران و بانوان ایران زمین اتخاذ نماید.

از جمله مصادیق این مهم، می‌توان به موضع شورای نگهبان در خصوص تبصره الحاقی به ماده ۲ «طرح قانونی اصلاح مواد از قانون خدمت پزشکان و پیراپزشکان مصوب ۱۳۶۷/۱/۳۰ و الحاق موادی به آن» اشاره کرد. مطابق ماده مذکور:

«وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مجاز است محل خدمت آن عده از بانوان مشمول خدمات قانونی موضوع این قانون را که پس از تاریخ تصویب این قانون متأهل می‌گردند، در هر نقطه‌ای از کشور که نیاز باشد تعیین نماید.

با این حال، شورای نگهبان در اظهارنظر خود، مفاد ماده مزبور را به لحاظ ایجاد مشکل و دشواری در امر تشکیل خانواده و مشقت بانوان در این حوزه، مغایر با اصل ۱۰ قانون اساسی تشخیص داد.

نمونه دیگر این مسئله، موضع حمایتی اعضای شورای نگهبان در خصوص مسئله کار و اشتغال بانوان است. در این راستا، آیت‌الله هاشمی شاهرودی، عضو فقید شورای نگهبان، صراحتاً کلیات طرح «کاهش ساعت کار بانوان شاغل دارای شرایط خاص مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی» را به ضرر بانوان دانست و معتقد بود که تصویب چنین قوانینی منجر به محدود شدن فضای اشتغال زنان و همکاری آنان با بخش‌های خصوصی و غیردولتی می‌گردد.

همچنین یکی دیگر از مصادیق قابل توجه در خصوص مواضع حمایتی شورای نگهبان از قشر بانوان، مسئله عدم الزام زنان به اخذ موافقت‌نامه مکتوب از همسران خود به منظور اخذ گذرنامه و تشرّف به سفر حج می‌باشد. در این خصوص، هیأت دولت با تنظیم نامه‌ای در تاریخ ۱۳۶۲/۱۲/۹، ضمن اشاره به درخواست‌های سازمان حج و زیارت مبنی بر صدور گذرنامه برای بانوان، اعلام داشت:

«شورای محترم نگهبان - به پیوست تصویر نامه شماره ۱/۲۳۲۹۴ مورخ ۱۳۶۲/۱۰/۴ منضم به نامه شماره ۱/۲۵۷۲۲ مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲ سازمان حج و زیارت مبنی بر صدور گذرنامه جهت بانوان شوهرداری که قصد تشرّف به مکه معظمه را دارند و با ممانعت شوهر خود مواجه می‌شوند، تقدیم می‌گردد.

بانوان و خانواده استان‌ها قرار گیرد.

با این وجود، شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ بند الحاقی ۷ لایحه بودجه را به دلیل مشخص نبودن حوزه مصرف و روشن نبودن مفهوم «توان افزایی زنان» مورد ابهام قرار داد. در این خصوص، یکی از اعضای شورای نگهبان نیز در فرآیند بررسی لایحه بودجه بر همین نکته تأکید داشت و بیان نمود:

«این‌ها پول‌های سرگردانی می‌شود که دست این مجموعه‌ها است و به هر عنوانی می‌توانند آن را خرج کنند.»

افزون بر این موارد، شورای نگهبان در موارد بسیاری طرح‌ها و لوایحی را که جنبه حمایتی از قشر بانوان داشته و زمینه‌ساز رشد و تعالی مادی و معنوی آنان بوده است، مورد تأیید قرار داده است. از جمله مهم‌ترین مواضع شورا در تأیید چنین طرح‌هایی می‌توان به «طرح تخصیص سهمیه برای زنان در پذیرش دستیاری رشته‌های تخصصی پزشکی مصوب ۱۳۷۲/۷/۷» مبنی بر تکلیف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای تخصیص حداقل ۲۵٪ از سهمیه پذیرش دستیاری در رشته‌های جراحی اعصاب، اورولوژی، ارتوپدی، گوش و حلق و بینی، و در صورت وجود داوطلب، ۵۰٪ سهمیه جراحی عمومی داخلی و قلب به خانم‌های پزشک قبول‌شده در گزینش کتبی دستیاری اشاره کرد.

در انتها لازم به ذکر است که نگاه مثبت شورای نگهبان به ایفای وظایف و مسئولیت‌های اجتماعی بانوان صرفاً به بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی محدود نبوده و این موضوع در فرآیند رسیدگی به صلاحیت‌های نامزدهای انتخاباتی نیز به وضوح قابل رؤیت است. در این خصوص، تقریباً در تمامی انتخابات‌های برگزارشده در حوزه «مجلس شورای اسلامی» و «مجلس خبرگان رهبری» از ابتدای انقلاب تاکنون، نمایندگی از جامعه زنان برای شرکت در انتخابات حاضر شده و از مرحله رسیدگی به صلاحیت‌های نامزدهای انتخاباتی توسط شورای نگهبان عبور پیدا کرده‌اند. البته هرچند که این موضوع در خصوص انتخابات ریاست جمهوری فاقد نمونه عینی است، لکن موضع اعضای شورای نگهبان همواره مؤید عدم ممنوعیت قانونی برای حضور زنان در عرصه این انتخابات بوده است. حفظ ساختار اصلی متن و عدم تغییر محتوای آن

نظر به اینکه طبق بند ۳ ماده ۱۸ قانون گذرنامه، صدور گذرنامه برای بانوان مزبور منوط به مجوز کتبی شوهر می‌باشد و از طرفی انجام حج فریضه است، علی‌هذا خواهشمند است در این زمینه راهنمایی‌های لازم مبذول فرمایند.»

در پاسخ، شورای نگهبان در اظهارنظری به شماره ۱۳۵۲ مورخ ۱۳۶۳/۴/۱۹ صراحتاً عنوان داشت که اطلاق ماده ۱۸ قانون گذرنامه نسبت به بانوانی که حجة الاسلام بر ذمه دارند (یعنی حج بر آنان واجب گشته است)، با موازین شرعی مغایرت دارد.

از جمله محورهای دیگر مواضع حمایتی شورای نگهبان در حوزه بانوان، ایراد به آن دسته از مصوباتی است که نسبت به چگونگی ارائه خدمات به زنان ابهام داشته و مسیر بهره‌مندی آنان از کمک‌های دولتی را به درستی روشن نساخته است. به عنوان مثال، مجلس شورای اسلامی با تصویب ماده واحده «طرح الغای بند (ط) تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور»، بودجه خدمات حمایتی زنان سرپرست خانوار و معلولان مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور را از کمیته امداد امام خمینی (ره) کسر و به سرجمع بودجه سازمان بهزیستی کشور ردیف اعتباری «۱۳۱۵۰۰» اضافه نمود. با این حال، شورای نگهبان با بررسی مفاد این طرح، آن را از این جهت که در ردیف‌های اعتباری مربوط به کمیته امداد امام خمینی (ره) مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ عنوان «خدمات حمایتی زنان سرپرست خانوار و معلولان» وجود ندارد، واجد ابهام دانست. همچنین با توجه به اینکه آیا کسر اعتبار به معنای سلب وظیفه ارائه خدمات حمایتی توسط کمیته امداد امام خمینی (ره) به زنان سرپرست خانوار می‌باشد یا خیر، اظهارنظر خود را موکول به شفاف‌شدن این موضوع از سوی مجلس شورای اسلامی نمود. به عبارتی، شورای نگهبان به صورت سلبی بر ضرورت ارائه خدمات حمایتی به زنان سرپرست خانوار توسط کمیته امداد امام خمینی (ره) تأکید ننموده و سلب چنین وظیفه‌ای را جایز نمی‌داند.

موضوع ایراد به مبهم بودن مصوبات مجلس، به نحوی در بررسی بند الحاقی ۷ «لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور» نیز وجود داشته و شورای نگهبان نسبت به عدم تعیین تکلیف در خصوص چگونگی بهره‌مندی بانوان از امکانات مادی و معنوی واکنش نشان داده است. بر اساس این ماده:

«در راستای سیاست‌های کلی خانواده ابلاغی مقام معظم رهبری مبنی بر "تقویت نهاد خانواده و جایگاه بانوان در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی زنان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آن" و در

اجرای ماده (۱۰۱) قانون برنامه ششم توسعه افزایی زنان، پنج

و در جهت توان

صدم درصد از

اعتبارات هزینه‌ای

استان‌ها

به‌منظور تحقق

اهداف قانونی

فوق با مجوز

شورای

برنامه‌ریزی

استان در

اختیار

اداره کل

امور





یادداشتی پیرامون ضرورت و جایگاه شورای نگهبان در نظام اسلامی

محمد صالح اصلانی، دانشجوی علوم قضایی دانشگاه علوم قضایی

همین ترکیب جزئی از قوه مقننه بودن را دو چندان می‌کند. جزئی از قوه مقننه بودن را دو چندان می‌کند.

انتخاب حقوقدانان پیشنهاد شده از سوی رئیس قوه قضائیه، توسط نمایندگان ملت به مشارکت غیرمستقیم مردم در تشکیل این نهاد اشاره دارد؛ در حالی که اعضای شورای قانون اساسی فرانسه تماماً انتصابی بوده و ایشان را رئیس جمهور، رئیس مجلس ملی و رئیس مجلس سنا این کشور تعیین می‌کنند. (عمید زنجانی، ۱۳۹۱، ص. ۵۳). اعضای شورای نگهبان در ایفاء وظایف خود با یکدیگر برابرند و نظر عضوی بر عضو دیگر برتری ندارد مگر در نظارت شرعی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی که آراء اکثریت فقهای شورای نگهبان ملاک عمل است.^۳ اما رأی رئیس شورای قانون اساسی فرانسه که منصوب رئیس جمهور بوده، تعیین کننده و حائز اهمیت است. (عمید زنجانی، ۱۳۹۱، ص. ۵۳).

استقلال نهاد شورای نگهبان، تأثیر مستقیمی بر مشروعیت آن دارد؛ مشروعیت این نهاد به اعتبار و جایگاه آن کمک کرده و تمامی اشخاص خصوصی و عمومی را وادار به پیروی از تصمیمات آن می‌کند. (عارفی و دیگران، ۱۴۰۱، ص. ۴۱). هنگامی که صحبت از استقلال شورای نگهبان می‌شود، می‌توان به نحوه انتخاب اعضاء، آیین کار و اداره امور و وابستگی مالی آن توجه کرد. نحوه انتخاب اعضاء در بالا اشاره شد. مطابق نظریه تفسیری شورای نگهبان^۴، تعیین ضوابط و مقررات استخدامی، اداری و مالی شورای نگهبان را بر عهده خود شورا است. ماده دو آیین نامه داخلی شورای نگهبان^۵ هم بیان می‌کند که این شورا اختیار وضع مقررات لازم در راستای ایفاء وظایف خود را دارد. ماده سه آیین نامه مذکور^۶، برای شورای نگهبان، سازمان اداری مختص به آن را در نظر گرفته است. بر اساس ماده یک قانون مقررات مالی شورای نگهبان^۷ مصوب ۱۳۶۲، بودجه این نهاد مستقلاً در لایحه بودجه تعیین و بدون هرگونه دخل و تصرف دولت یا مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد. در راستای حفظ استقلال شورای نگهبان نیز لازم است که اعضای آن، هیچ شغل رسمی دولتی دیگری نداشته و عضو احزاب و گروه سیاسی هم نباشند. (هاشمی، ۱۳۹۹، ص. ۲۳۱ و ۲۳۱) این دو مانع، نشانه بی طرفی شورای نگهبان در رخدادهای سیاسی بویژه انتخابات است.

شاید مهم ترین وظیفه شورای نگهبان، پاسداری از قانون اساسی به عنوان مهم ترین سند جامع ساختار سیاسی و حافظ حقوق و آزادی های ملت است؛ بگونه ای که

از مهم ترین نوآوری هایی که انقلاب اسلامی با تغییر نظام سیاسی به ارمغان آورد، تأسیس نهادهای حاکمیتی و اشخاص حقوق عمومی جدید و کارآمدی بود که سابقه تشکیل آنها در ساختار سیاسی و حکومتی ایران وجود نداشت؛ مانند تأسیس شورای نگهبان!

پس از انقلاب مشروطه و به هنگام تدوین قانون اساسی، شیخ فضل الله نوری (ره) پیشنهاد داد که هیئتی از علماء و فقهای برجسته زمانه، مصوبات مجلس شورای ملی را از حیث مطابقت با مخالفت آنها با احکام اسلامی بررسی کنند تا مصوبه ای مخالف حکم شریعت، قانون نشود. علیرغم مخالفت هایی که صورت گرفت، پیشنهاد مذکور در قالب اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه در آمد؛ هرچند که این اصل در ادوار مختلف مجلس شورای ملی در دوره قاجار و پهلوی متروکه ماند. اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی با نیم نگاهی به هیئت مذکور و تتبع در قوانین اساسی کشورهای دنیا، با ابتکار عمل خود، پیشنهاد تأسیس شورای نگهبان در ساختار سیاسی جدید را دادند. الگوی صیانت از قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر الگوی کنترل سیاسی در قالب شورا بوده که الهام گرفته از شورای قانون اساسی فرانسه است. (عارفی و دیگران، ۱۴۰۱، ص. ۳۷). اما شورای نگهبان هم با هیئت علما مشروطه تفاوت دارد و هم با شورای قانون اساسی کشور فرانسه. اهمیت و ضرورت شورای نگهبان در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران به حدی است که مجلس شورای اسلامی که نماد جمهوریت نظام است، بدون این شورا اعتبار و رسمیتی ندارد.^۱ وجه تمایز شورای نگهبان از نهادهای مشابه خود در کشورهای مختلف (دادگاه قانون اساسی، شورای قانون اساسی، دیوان قانون اساسی) در وظایف مهم و ترکیب خاص اعضای آن است. در خلال مباحث به طور مختصر به مقایسه تطبیقی شورای نگهبان با شورای قانون اساسی فرانسه پرداخته خواهد شد.

ترکیب اعضای این شورا بدیع و بی بدیل است؛ به طوری که در پیشینه حقوق اساسی ایران سابقه نداشته که حقوقدانان منتخب نمایندگان ملت در کنار فقهای آگاه به مقتضیات زمانه^۲، پاسدار قانون اساسی باشند. علیرغم اینکه برخی حقوقدانان، شورای نگهبان را یکی از ارکان قوه مقننه می‌دانند (هاشمی، ۱۳۹۹، ص. ۲۳۹. و قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳، ص. ۱۲۱).



بر گرده هیچ نهاد حاکمیتی، چنین بار سنگینی گذاشته نشده است. شورای نگهبان اولین نهاد پاسدار قانون اساسی بعد از انقلاب مشروطه تاکنون است که در تاریخ حقوق اساسی ایران عرض اندام کرده است. تکلیف سنگین دیگر شورای نگهبان، انطباق قوانین با احکام موضوعه شرع مقدس اسلامی است؛ چگونه ای که شورای نگهبان ضامن استمرار شعار اسلامیت نظام جمهوری اسلامی ایران است.

نظارت شورای نگهبان بر کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی^۸، سبب می‌شود که هیچ مصوبه ای خلاف شرع یا قانون اساسی، رنگ و بوی قانون به خود نگیرد؛ که این از دقیق‌ترین و قوی‌ترین نوع ضمانت اجرا برای پاسداری از شرع و قانون اساسی است. این نظارت پیشینی شورای نگهبان با نظارت (پسینی) شورای قانون اساسی فرانسه تفاوت آشکار دارد؛ زیرا نظارت این شورا منوط به تقاضای رئیس جمهور، رئیس مجلس ملی، رئیس مجلس سنا یا ۶۰ تن از نمایندگان هریک از دو مجلس برای تطبیق مصوبات پارلمان با قانون اساسی است. (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳، ص. ۱۲۰)

از اشکالات مهم قانون اساسی مشروطه و متمم آن این بود که مرجع یا نهادهای که حق تفسیر قانون اساسی را دارد، مشخص نکرده بود. این امر مغفول، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تأسیس شورای نگهبان برطرف شد که به عنوان تنها مرجع رسمی، حق مطلق و انحصاری تفسیر قانون اساسی را دارد. در واقع شورای نگهبان قائم مقام قوه مؤسس است و در نتیجه، نظرات تفسیری آن، در حکم قانون اساسی بوده و لازم الاجرا است. (هاشمی، ۱۳۹۹، ص. ۲۵۴). به همین دلیل مفاد آنها، باید به اطلاع عموم برسد.^۹ استقلال شورای نگهبان و اعضای آن، خود مانع مهمی در ارائه تفسیر جانبدارانه از قانون اساسی است که همین بر اعتبار نظرات تفسیری آن می‌افزاید.

از دوران مشروطیت تا آستانه پیروزی انقلاب اسلامی، انتخابات مجلس شورای ملی و پس از آن مجلس سنا، مهمترین رویداد مشارکت مردم در عرصه سیاسی و اجتماعی بود. نبود نظارت واقعی و کافی بر این دو انتخابات فرمایشی، موجب ناامیدی مردم از مشارکت در عرصه سیاسی شد. در آن دوره نظارت بر انتخابات مذکور بر عهده انجمن‌های محلی و استانی نظارت بر انتخابات بود که به دعوت حکومت محل از معتمدین آنجا، از میان خود چند نفر را به عضویت انجمن مذکور انتخاب می‌کردند. در واقع این انجمن‌ها بیشتر امور اجرایی انتخابات را پیگیری می‌کردند تا نظارت بر آن. فرمانداری‌ها نیز با تحمیل اراده خود بر این انجمن‌ها، نتیجه انتخابات را به سود خود رقم می‌زدند. (سید جلال‌الدین مدنی، ۱۳۹۲). با چنین سبقه ای از انتخابات، قانون اساسی بدرستی نظارت بر انتخابات را بر عهده شورای نگهبان قرار داد.

شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر که مستقل از قوای سه گانه، نقش مؤثری در انتظام بخشی به فرآیند انتخابات و حسن اجرای آن دارد. زیرا نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، نظارتی فراگیر، قاطع و اطمینان بخش است. در حقیقت

شورای نگهبان ضامن صحت و سلامت مشارکت مردم در آینده و سرنوشت سیاسی ایشان و در یک کلام حافظ جمهوریت است. نظارت شورای نگهبان بر انتخابات‌های ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری^{۱۰}، عام^{۱۱} و استصوابی^{۱۲} است و شامل تمام فرآیند انتخابات از احراز صلاحیت نامزدها تا برگزاری انتخابات و اعلام نتیجه و رسیدگی به شکایات و تخلفات احتمالی است. شورای نگهبان در راستای نظارت بر این امور، اقدام به تعیین ناظران از طریق تشکیل هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات می‌کند. زیرا یک هیات ۱۲ نفره نمی‌تواند بر تمام کشور احاطه داشته و در تمام مدت اخذ رای، حاضر و ناظر باشد؛ تنها با این روش می‌توان از اعمال نفوذ، تقلب، خرید و فروش آرا، تغییر و تبدیل صندوق‌ها جلوگیری نمود. (سید جلال‌الدین مدنی، ۱۳۹۲). حق ابطال جزئی یا کلی انتخابات از سوی شورای نگهبان، ضمانت اجرای محکمی در این زمینه بوده و تأثیر بسزایی در کاهش تخلفات و جرائم انتخاباتی دارد.

با بررسی وظایف مهم شورای نگهبان، ضرورت حضور این نهاد در ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، بیش از پیش آشکار می‌شود. همچنین ترکیب اعضای آن، نحوه گزینش و انتخاب آنان و استقلال ایشان، به اهمیت جایگاه آن اشاره می‌کند. آنچه که بر اهمیت، ضرورت و مشروعیت شورای نگهبان می‌افزاید، استقلال آن از قوای سه گانه است. شورای نگهبان با اوصاف مذکور، علیرغم تشابه با بعضی از نهادهای صیانت کننده از قانون اساسی در سایر کشورها، الگوی جدیدی از نهاد ناظر هنجارهای اساسی برای کشورهای اسلامی است.

۱. اصل ۹۳ قانون اساسی / ۲. اصل ۹۱ قانون اساسی / ۳. اصل ۹۶ قانون اساسی / ۴. نظریه تفسیری شماره ۳۴/۲۱۹۳/۸۶/۳۰/۱۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۹ شورای نگهبان / ۵. ماده ۲ آیین نامه داخلی شورای نگهبان / ۶. ماده ۳ آیین نامه داخلی شورای نگهبان / ۷. ماده ۱ قانون مقررات مالی شورای نگهبان / ۸. اصل ۹۴ قانون اساسی / ۹. ماده ۳ آیین نامه داخلی شورای نگهبان / ۱۰. اصل ۹۹ قانون اساسی / ۱۱. ماده ۸ قانون انتخابات ریاست جمهوری / ۱۲. ماده ۱ آیین نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری / ۱۳. ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی / ۱۴. نظریه تفسیری شماره ۱۳۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۰۳/۰۱ شورای نگهبان

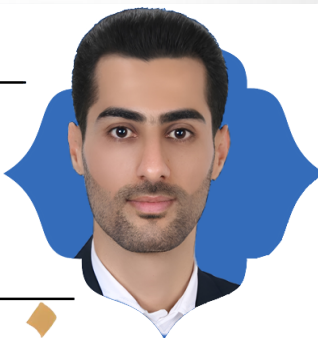
منابع و مأخذ

۱. محمد شعب عارفی و مازیار خادمی و هدی غفاری، ارزیابی استقلال اعضای شورای نگهبان با تکیه بر الگوی انتصاب اکثریت اعضای پارلمانی، سال سیزدهم، شماره ۱، فصلنامه تعالی حقوق، بهار ۱۴۰۱، ص. ۶۷-۳۴.
۲. عباسعلی عمید زنجانی، حقوق اساسی تطبیقی (حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی)، تهران، نشر میزان، چاپ دوم پاییز ۱۳۹۱، ص. ۵۲-۶۲.
۳. سید ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ دوازدهم، زمستان ۱۳۸۳، ص. ۱۲۰ و ۱۲۱.
۴. سید جلال‌الدین مدنی، انتخابات در ایران / گذشته و حال، شورای نگهبان، زمان انتشار ۱۳۹۲/۰۳/۱۸ زمان بازدید <https://www.shora-gc.ir/fa/ne.1404/04/04>
۵. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران، نشر میزان، چاپ سی ام، بهار ۱۳۹۹، ص. ۱۰۲، ۲۲۵-۲۶۸.





احیای حقوق عامه در نظرات شورای نگهبان



احمد رحیمی؛ پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان

و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را - هرچند با وضع قوانین و مقررات - سلب کند.

از آنجا که وظیفه قوه قضائیه «احیای حقوق عامه و گسترش عدالت و آزادی‌های مشروع» است، تضمین حقوق مذکور بر عهده این نهاد می‌باشد؛ اما در تحقق بایسته‌ی این وظیفه، نقش شورای نگهبان به عنوان پاسبان و مفسر قانون اساسی حائز اهمیت بسزایی است. لذا در ادامه، این وظیفه خطیر قوه قضائیه در آیین نظرات شورای نگهبان در سه مبحث زیر بررسی می‌شود:

ممنوعیت تغییر مکان رسیدگی قضایی و تعیین شرایط محدودکننده منصب قضا

حقوق متعددی در قانون اساسی و دیگر قوانین برای آحاد مردم جامعه ذکر گردیده است. «پاسداری و پشتیبانی از این حقوق بر عهده دستگاه‌های قدرت عمومی است. قوه قضائیه از طریق تعقیب، محاکمه و مجازات متجاوزین به حقوق مردم، عهده‌دار این پشتیبانی است»؛ اما ممنوعیت تضییع حقوق افراد در خلال انجام این وظیفه از اهمیت بسیاری برخوردار است که مورد توجه شورای نگهبان نیز بوده است. توضیح اینکه در لایحه اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، برخی مواد با موضوع «ارسال پرونده کیفری

مستند به اصل ۱۵۶ قانون اساسی، یکی از وظایف قوه قضائیه «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» است. این وظیفه قوه قضائیه در درون خود از سه ضلع تشکیل شده است: ۱. احیای حقوق عامه؛ ۲. گسترش عدل؛ ۳. گسترش آزادی‌های مشروع.

بند (الف) ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه شماره ۹۰۰۰/۵۳۷۹۸/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۶ قوه قضائیه، اصطلاح «احیای حقوق عامه» را چنین تعریف نموده است:

حقوق عامه: حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض (مانند افراد یک شهر، منطقه، محله یا صنف) را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت، تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود؛ از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری.

استقرار قسط و عدل نیز به معنای آن است که هر عضو جامعه بداند چون عدالت حاکم است، کسی به حقوق او تجاوز نمی‌کند یا در صورت تجاوز، بدون پیگیری و اعمال مجازات و پرداخت خسارت رها نمی‌شود. آزادی‌های مشروع نیز به درجه‌ای از اهمیت است که هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال

می‌شود؛

- ثانیاً، رسیدگی به جرائم ضرورتاً ملازمه‌ای با توقیف نامزد ندارد تا امکان فعالیت انتخاباتی نداشته باشد.

همچنین چنین حکمی مغایر بند «۷» سیاست‌های کلی انتخابات محسوب می‌شود که بر اساس آن، رسیدگی سریع و خارج از نوبت نسبت به جرایم و تخلفات انتخاباتی و هرگونه اقدام مغایر قانون، منافع ملی، وحدت ملی و امنیت ملی پیش‌بینی شده است. بنابراین، ایراد مناسب شورای نگهبان نه تنها در جهت تقویت حقوق عامه مردم است، بلکه ماده مورد نظر دارای اشکالات متعدد فوق الذکر است که عدم تصویب آن مانع بروز مشکلات آتی می‌گردد.

ممنوعیت انتقال مالکیت به دولت در صورت اعتراض به حکم

اصولاً رأیی که در مرحله بدوی رسیدگی صادر می‌گردد، قطعی نبوده و قابل اعتراض و رسیدگی مجدد است. از این رو، چون نقض یا تغییر حکم صادرشده در مرجع رسیدگی مجدد امری دور از انتظار نیست، تا قبل از اتمام مهلت تجدیدنظرخواهی یا اسقاط این حق، حکم صادره در مرحله بدوی به اجرا گذاشته نمی‌شود. این اصل منصرف به امور جزایی نبوده و در تمامی دعاوی و اختلافات (به جز موارد استثنا شده) جاری است.

مجلس در ماده ۲ لایحه حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور به نحوی قانون‌نگاری نموده بود که مفید این مفهوم بود که حتی قبل از قطعیت حکم وزارت جهاد سازندگی و در صورت اعتراض به تشخیص این وزارت ظرف مهلت مقرر، ادارات ثبت اسناد اقدام به صدور سند مالکیت به نام دولت می‌نمایند.

شورای نگهبان در نظر شماره ۳۳۰۴ مورخ ۱۳۷۱/۳/۱۰ این حکم را موجب تضییع حقوق افراد و مغایر با اصول قانون اساسی دانست. پس از ایراد شورا، مجلس نسبت به اصلاح این ماده و تبصره آن اقدام نمود. در اصلاح به عمل آمده توسط مجلس، عبارت «ادارات ثبت موظفند حسب اعلام وزارت جهاد سازندگی نسبت به صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند» به «ادارات ثبت موظفند پس از انقضای مهلت مقرر در صورت نبودن معترض، حسب اعلام وزارت جهاد سازندگی نسبت به صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند» تغییر نمود و صدور سند توسط اداره ثبت منوط به انقضای مهلت اعتراض و نبود معترض گردید. پس از انجام این اصلاحات، شورا در نظر شماره ۳۶۹۶ مورخ ۱۳۷۱/۷/۱۲ این مصوبه را تأیید نمود.

هرچند در قانون اساسی کشورمان در اصول گوناگون، حقوق متعددی برای افراد پیش‌بینی گردیده است و ضمانت اجرای تحقق این حقوق عملاً در اختیار قوه قضائیه است که متجاوزین به حقوق افراد را محاکمه و مجازات می‌نماید، لکن نقش شورای نگهبان در تحقق حقوق عامه بسیار با اهمیت است. این شورا در خلال انجام وظیفه خود مبنی بر تطبیق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، همواره می‌تواند مانع تضییع حقوق افراد از طریق قانون‌گذاری نامناسب باشد. بر همین اساس، از بررسی این نظرات شورای نگهبان مبرهن می‌گردد که شورای نگهبان «تغییر مکان رسیدگی قضایی و تعیین شرایط محدودکننده منصب قضا»، «تعویق رسیدگی به جرائم انتخاباتی» و «انتقال مالکیت به دولت در صورت اعتراض به حکم» را نپذیرفته است و این مصوبات را منافی با بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی می‌داند.

جهت ادامه رسیدگی به مرکز استان» و «شرایط محدودکننده‌ای برای تصدی مناصب قضا» از منظر تضییع حقوق عامه مورد ایراد شورای نگهبان واقع گردید. تبیین اینکه، مجلس در تبصره (۴) ماده ۳ مقرر نموده بود که رسیدگی به کلیه جرائمی که مجازات قانونی آنها قصاص نفس، قصاص عضو یا رجم است، در هر مرحله‌ای که باشند، در دادگاه کیفری استان به عمل خواهد آمد. در تبصره (۳) ماده ۱۳ نیز شرایطی را از جهت پایه قضایی و سابقه خدمت برای برخی از مقامات قضایی تعیین می‌نمود، مبنی بر اینکه رئیس کل دادگستری استان باید حداقل دارای پایه ده قضایی و رئیس دادگستری هر حوزه قضایی باید حداقل دارای پایه نه و ده سال سابقه کار قضایی باشند.

شورای نگهبان در نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۸۷۹ مورخ ۸۰/۱۰/۲ نسبت به مواد فوق الذکر ایراد نمود، مبنی بر اینکه:

- اولاً، اطلاق ارسال پرونده‌های موضوع تبصره (۴) ماده (۳) جهت ادامه رسیدگی به دادگاه کیفری استان، موجب تضییع حقوق مردم و خلاف بند (۲) اصل ۱۵۶ قانون اساسی است.

- ثانیاً، شرایط محدودکننده تعیین شده برای منصب قضا، موجب اخلاف در امر قضا و در نتیجه موجب تضییع حقوق مردم می‌گردد.

پس از ایراد شورا، مجلس نسبت به اصلاح مواد مذکور اقدام نمود. در تبصره ۴ الحاقی، حکم سابق مبنی بر «رسیدگی به کلیه جرائمی که مجازات قانونی آنها قصاص نفس یا قصاص عضو یا رجم است، در هر مرحله‌ای که باشند، در دادگاه کیفری استان به عمل خواهد آمد»، این چنین تغییر یافت: «جرائمی که تا تاریخ اجرای این قانون مستقیماً در دادگاه مطرح شده است، در همان دادگاه، بدون نیاز به کیفرخواست و رسیدگی دادسرا رسیدگی خواهد شد.» مجلس با افزودن یک قید به تبصره ۳ ماده ۱۳، ایراد این تبصره را نیز برطرف نمود؛ طبق تبصره اصلاحی: به جز موارد ضروری به تشخیص رئیس قوه قضائیه، رئیس کل دادگستری استان باید حداقل دارای ده سال سابقه کار قضایی، رئیس دادگاه تجدیدنظر حداقل هشت سال سابقه کار قضایی داشته باشد.

در نهایت، این لایحه در (مرحله چهارم) در نظر شماره ۸۱/۳۰/۱۸۰۷ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ مورد تأیید شورا قرار گرفت. بنابراین، در این نظر شورای نگهبان، تغییر مکان رسیدگی و نیز ایجاد شرایط محدودکننده منصب قضا از جمله موارد تضییع کننده حقوق عامه مردم می‌باشد.

ممنوعیت تعویق رسیدگی به جرائم انتخاباتی

مجلس در ماده ۱۰ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (جهت اصلاح ماده ۱۷ قانون) مقرر می‌نمود که به تخلفات و جرائمی که به وسیله نامزدها صورت می‌گیرد، پس از برگزاری انتخابات، در شعب رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی در مراکز استان‌ها رسیدگی می‌شود. این قسمت از ماده در نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۰۲۳ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۸ مورد ایراد شورای نگهبان واقع گردید. شورا بر این عقیده بود که تعویق رسیدگی به جرایم انتخابی به نحو مطلق، در صورتی که موجب تضییع حقوق افراد یا حقوق عمومی یا اجرای حکم ثابت الهی گردد، خلاف اصل ۱۵۶ قانون اساسی است. پس از ایراد شورا، این مصوبه برای بار دیگر به شورا ارسال نگردید.

مسئله قابل توجه در رابطه با مصوبه مجلس (که در ظاهر مبنای ایراد شورا نیز است) این است که بر اساس این تبصره، رسیدگی به تخلفات و جرائمی که به وسیله نامزدها صورت می‌گیرد، پس از برگزاری انتخابات خواهد بود؛ در حالی که:

- اولاً، اطلاق چنین امری شامل هر نوع جرمی (حتی جرائم مشهود) نیز



@Arize_mag_isu

عریضه، روایت‌گر اندیشه‌ها و تأملات نسل جوان در حوزه حقوقی

@ccri_ir

ماهنامه خبری پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان

اسلام‌نام

