

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

تفسیر قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۸۴

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۵/۱۳



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان
تفسیر قانون اساسی

مؤلف:

میشم درویش متولی

ناظر علمی:

ابوالفضل درویشوند

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۸۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۵/۱۳

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
۱- نهاد صالح تفسیر قانون اساسی در قانون اساسی مشروطه.....	۶
۲- تفسیر قانون اساسی در پرتو مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی.....	۷
۳- نسبت اعتبار تفسیر قانون اساسی با اصول قانون اساسی و رعایت الزامات تفسیر از جانب نهاد مفسر.....	۱۰
۴- ماهیت و آثار نظرات غیرتفسیری شورای نگهبان.....	۱۳
۵- بررسی رویه شورای نگهبان در خصوص نظرات تفسیری.....	۱۹
ثمره‌ی بحث.....	۲۷
منابع.....	۲۹

چکیده

به موجب اصل نود و هشتم قانون اساسی، «تفسیر اصول قانون اساسی» یکی از صلاحیت‌های شورای نگهبان می‌باشد. شورای نگهبان مرجع انحصاری در تفسیر قانونی از اصول قانون اساسی است که اعتبار نظرات تفسیری آن همانند قانون اساسی است. شورای نگهبان در راستای عمل به این صلاحیت و بر اساس اصول علم تفسیر، باید در تفسیر اصول قانون اساسی، چارچوب منطقی و بایسته‌های تفسیر را رعایت نموده و از اصلاح یا تغییر در اصول قانون اساسی خودداری نماید. شورای نگهبان از بدو تاسیس تاکنون، اقدام به صدور نظریات تفسیری فراوانی بر اساس اصل نود و هشتم قانون اساسی نموده است. همچنین نظرات متعددی را نیز با عنوان نظر مشورتی، تذکر و ارشاد به دستگاه‌های اجرایی در خصوص اصول قانون اساسی صادر کرده است که نظرات اخیر از الزامات قانونی نظرات تفسیری برخوردار نمی‌باشند. در خصوص رویکرد یا در نظر گرفتن روشی خاص در تفسیر اصول قانون اساسی از جانب شورای نگهبان، نیز باید بیان نمود که رویه این شورا موید آن است که شورای نگهبان بر اساس قصد قانونگذار اساسی و مدلول واژگان به کار رفته در اصول قانون اساسی، به ارائه نظرات تفسیری مبادرت می‌ورزد.

واژگان کلیدی:

تفسیر اصول قانون اساسی، صلاحیت‌های شورای نگهبان، رویکرد تفسیری، نظرات مشورتی و غیر تفسیری شورای نگهبان، اعتبار نظرات تفسیری، استناد به نظرات تفسیری

مقدمه

قانون‌گذار اساسی، مرجع رسمی تفسیر اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را شورای نگهبان معرفی نموده است. بر اساس اصل نود و هشتم قانون اساسی: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.» این شورا از بدو تأسیس (سال ۱۳۵۹) تا کنون (۱۳۹۳) با توجه به نیازها و شرایط، اقدام به ارائه نظریات تفسیری متعددی نموده است.^(۱) شورای نگهبان در بیش از سه دهه فعالیت خود، همواره تلاش نموده که بر اساس ضرورت‌ها و نیازهای موجود اقدام به ارائه نظرات تفسیری نماید. حقوق‌دانان انتقاداتی در خصوص تشخیص برخی ضرورت‌های تفسیر و یا مفاد برخی از نظرات تفسیری شورای نگهبان مطرح نموده‌اند.

در نوشتار حاضر در پی بررسی و واکاوی این نکته می‌باشیم که صلاحیت شورای نگهبان به عنوان نهاد مفسر اصول قانون اساسی در قوانین و مقررات موجود و همچنین رویه این شورا چگونه توصیف می‌گردد.

پیش از بررسی پیشینه موضوع و واکاوی بحث تفسیر اصول قانون اساسی (موضوع اصل ۹۸ قانون اساسی) به عنوان یکی از صلاحیت‌های شورای نگهبان، ابتدا باید از واژه «تفسیر» فهم صحیحی داشته باشیم. لغت‌شناسان تفسیر را ظهور، کشف، هویدا کردن و شرح دادن، معنا نموده‌اند. (دهخدا، ۱۳۸۵: ۷۵۹؛ معین، ۱۳۸۷: ۱۱۱۳) در تعریف اصطلاحی «تفسیر» نیز حقوق‌دانان نظرات تقریباً هم‌سانی را ابراز نموده‌اند. آنها تفسیر را به معنای بیان و کشف مقصود گوینده و یا قانونگذار تعریف نموده‌اند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۱۳۶۵) در تعریف دیگری نیز، تفسیر را عملی دانسته‌اند که بر اساس آن ابهام یا تناقض موجود در یک قاعده حقوقی (عادی یا اساسی) رفع می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۲۰۶)

تفسیر به اعتبار مرجع تفسیر کننده به سه نوع: ۱- تفسیر قانونی، ۲- تفسیر قضایی و اجرایی و ۳- تفسیر شخصی یا حقوقی یا علمی، تقسیم می‌شود. (هدایت نیا و کویانی، ۱۳۸۰: ۱۵۰-۱۵۲؛ کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۲۰۷؛ مدنی، ۱۳۷۶: ۸۲-۸۴) در توضیح

۱. برای آشنایی بیشتر با نظرات تفسیری شورای نگهبان؛ رجوع کنید به: «مجموعه نظریات شورای نگهبان؛ تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۸۸، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ دوم، ۱۳۸۹»

این تقسیم بندی آورده شده است که تفسیر شخصی یا حقوقی یا علمی توسط علمای فن و در کتاب و کلاس درس انجام می گیرد و هیچ الزامی ندارد؛ تفسیر قضایی و اجرایی که توسط قاضی یا مجری قانون در مقام اجرا رخ می دهد و قابل تسری به سایر موارد نیست؛ تفسیر قانونی که توسط مقنن یا مقام ذیصلاح انجام می شود و شأن قانون اصلی را دارد و همانند همان قانون، لازم الاتباع است. (هدایت نیا و کاویانی، ۱۳۸۰: ۱۵۱-۱۵۲)

توضیح بیشتر در خصوص اقسام تفسیر آنکه، تفسیر شخصی یا حقوقی از جانب اندیشمندان و اساتید علم حقوق صورت می گیرد و اساساً فاقد ضمانت اجرایی است. (هدایت نیا و کاویانی، ۱۳۸۰: ۱۵۲) اما در مورد تفسیر قضایی و اجرایی که از جانب دادرس و یا مجری قانون صورت می گیرد باید تأمل بیشتری از حیث دارا بودن آثار و ضمانت اجرا نمود. در تعریف تفسیر اجرایی و یا قضایی آورده شده است که هر مجری قانون ناگزیر است که ابتدا قانون را فهم و تفسیر کند تا بتواند آن را اجرا کند. به بیان دیگر، هرکس که وظیفه اجرای یک قانون را دارد، وظیفه تفسیر آن را نیز دارد. (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۳۳۱) کما اینکه اصل ۷۳ قانون اساسی به دادرسان^(۱) صلاحیت تفسیر و برداشت از قانون عادی را اعطا نموده است. لذا نمی توان گفت که شورای نگهبان تنها مفسر قانون اساسی است. لذا از اصل ۹۸ قانون اساسی که مقرر می دارد: «تفسیر قانون اساسی با شورای نگهبان است» افاده حصر نمی شود. یعنی نباید چنین پنداشت که شورای نگهبان تنها مقامی است که حق تفسیر قانون اساسی را دارد. اگر در دادگاهی به قانون اساسی استناد شود و صاحب حقی به استناد این قانون حق خود را مطالبه کند، دادگاه هم حق تفسیر قانون اساسی را دارد، چرا که تا قانون را معنی نکند، قادر به اجرای آن در دعوا و تمیز حق نیست و ضرورتی ندارد که تفسیر قانون اساسی را از شورای نگهبان بخواهد. رئیس جمهور هم که مسئول اجرای قانون اساسی است، حق تفسیر قانون اساسی را در چارچوب وظایف و صلاحیت های خود دارد. یک شهروند عادی نیز که باید از قانون اساسی اطاعت کند، باید قانون اساسی را ابتدا پیش خود معنی کند تا بتواند آن را رعایت کند. هر کس که مأمور اجرای قانون است،

۱. و به نحو صحیح تر کلیه مجریان قانون عادی

حق تفسیر آن را دارد و این امر منحصرأ برعهده شورای نگهبان نمی‌باشد. (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۳۳۱)

تفسیری که در نوشتار حاضر مورد بحث می‌باشد، تفسیر قانونی است که به اعتبار مرجع آن یعنی شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. تفسیر قانونی، تفسیری است که مقام صلاحیت‌دار (مانند قوه مقننه) به اعتبار صلاحیتش، از یک قانون به عمل می‌آورد. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۱۳۷۰) شورای نگهبان به موجب اصل ۹۸ قانون اساسی صلاحیت تفسیر قانونی از اصول قانون اساسی را بر عهده دارد. در راستای تبیین مناسب بحث، ابتدا باید اشاره‌ای کوتاه به سابقه این موضوع نمود و همچنین مفهوم تفسیر و اعتبار سنجی میان تفسیر قانون اساسی با اصل قانون اساسی را مورد بررسی قرار داد. سپس بر اساس نتایج حاصل از بررسی سابقه، مفهوم شناسی و اعتبار سنجی موضوع تفسیر قانون اساسی، به بررسی و تحلیل عملکرد شورای نگهبان در این زمینه پرداخت.

روشن شدن سابقه موضوع و مفهوم شناسی تفسیر قانون اساسی از این جهت دارای اهمیت است که برای شناخت صحیح از صلاحیت تفسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی، در گام نخست باید ادبیات حقوقی پیشین تبیین و مفهوم تفسیر مشخص گردد. در همین راستا سوالاتی مطرح می‌گردد؛ از جمله اینکه تف سیر چیست و تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی باید چه شرایط را دارا باشد، تا به عنوان یک نظر تفسیری محسوب گردد؟ چه شاخص، معیار و ملاک‌هایی برای تفکیک بین نظرات تفسیری، مشورتی، تذکرها و ارشادهای ابرازی شورای نگهبان وجود دارد؟ آیا نظراتی که شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل نود و چهارم قانون اساسی اعلام می‌کند، می‌تواند به نوعی قانون اساسی را تفسیر نماید و برداشت شورای نگهبان را از یک اصل قانون اساسی اعلام نماید؟ در این پژوهش تلاش می‌شود که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی سوالات مذکور را مورد بررسی قرار داده و نقش و کارکرد شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی مورد تحلیل قرار گیرد.

از همین رو، در گام نخست نوشتار حاضر، ابتدا اشاره‌ای مختصر به موضوع تفسیر در قانون اساسی مشروطه خواهیم داشت و سپس به تبیین و تحلیل مذاکرات صورت گرفته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ در راستای تصویب اصل ۹۸ خواهیم پرداخت. در گام دوم، مفهوم «تفسیر قانون اساسی» را واکاوی می‌نماییم و پس از شناسایی این مفهوم اعتبار و

نسبت نظرات تفسیری شورای نگهبان از قانون اساسی را با اصول این قانون مورد بررسی قرار می‌دهیم. در قسمت پایانی این گزارش به بررسی نظرات غیر تفسیری شورای نگهبان و همچنین آثار و اعتبار این نظرات خواهیم داد. در گام پایانی نیز رویه شورای نگهبان از بدو تاسیس تا کنون در خصوص نظرات تفسیری و غیر تفسیری را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱- نهاد صالح تفسیر قانون اساسی در قانون اساسی مشروطه

تفسیر قانون اساسی از جمله اموری است که ابتدا در قانون اساسی مشروطه سال ۱۲۸۵ هجری شمسی مغفول مانده بود. اما یک سال بعد، موضوع تفسیر در اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه پیش بینی گردید. به موجب اصل مزبور: «... قوه مقننه که مخصوص است بوضع و تهذیب قوانین و این قوه ناشی میشود از اعلیحضرت شاهنشاهی و مجلس شورای ملی و مجلس سنا و هریک از این سه منشاء حق انشاء قانون را دارد ولی استقرار آن موقوف است بعدم مخالفت با موازین شرعیه و تصویب مجلسین و توشیح بصفحه همایونی لکن وضع و تصویب قوانین راجعه بدخل و خرج مملکت از مختصات مجلس شورای ملی است. شرح و تفسیر قوانین از وظایف مختصه مجلس شورای ملی است.»

این اصل به صورت مطلق تفسیر قوانین را بر عهده مجلس شورای ملی قرار داده بود. به عبارت دیگر کلمه «قوانین» در اصل بیست و هفتم قانون اساسی مشروطه در اصل مزبور به نحو مطلق ذکر شده و قیدی در خصوص ناظر بودن حکم اصل به قوانین عادی یا قانون اساسی وجود نداشت. همچنین در اصلی که بعدها توسط مجلس موسسان به قانون اساسی مشروطه ملحق گردید؛ در خصوص تغییر و تجدیدنظر در قانون اساسی حکمی مقرر شد و این امور در صلاحیت مجلس موسسان قرار گرفت؛ لکن ذکری از تفسیر در این اصل نشده است.^(۱) هرچند که در اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه به صراحت، صلاحیت تفسیر قانون اساسی برای

۱. اصل الحاقی مقرر می‌داشت: «در هر موقعی که مجلس شورای ملی و مجلس سنا هریک جداگانه خواه مستقلاً خواه نظر پیشنهاد دولت لزوم تجدیدنظر در یک یا چند اصل معین از قانون اساسی یا متمم آنرا به اکثریت دوثلث کلیه اعضاء خود تصویب نمایند و اعلیحضرت همایون شاهنشاهی نیز نظر مجلسین را تایید فرمایند فرمان همایونی برای تشکیل مجلس موسسان و انتخابات اعضاء آن صادر می‌شود.»

مجلس شورای ملی پیش بینی نشده بود، لکن این نهاد، اقدام به تفسیر قانون اساسی نمود. رویه قانونگذاری در قانون اساسی مشروطه نیز بیانگر آن است که هر موقع تفسیر قانون اساسی ضرورت یافته، مجلس شورای ملی برای رفع اجمال و... بر اساس اصل بیست و هفتم قانون اساسی اقدام به تفسیر قانون اساسی نموده است. (زرنگ، ۱۳۸۴: ۱۲۶-۱۴۳)

همان طور که اشاره شد، علی رغم اینکه در اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه، تصریحی به اعطای صلاحیت تفسیر قانون اساسی به مجلس شورای ملی وجود نداشت، لکن مجلس شورای اسلامی بر اساس اطلاق اصل بیست و هفتم قانون اساسی مشروطه اقدام به تفسیر قانون اساسی نمود و موضوع تفسیر قوانین اعم از عادی یا اساسی در آیین نامه داخلی این مجلس نیز مورد تأکید قرار گرفته بود. ماده ۲۰۲ آیین نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۶ اسفند ۱۳۴۳ مقرر می داشت: «جریان شرح و تفسیر قوانین که به موجب قانون اساسی از مختصات مجلس شورای ملی است، مانند وضع قوانین بوده و منحصرأ با خود مجلس شورای ملی می باشد».^(۱) لازم به ذکر است که این موضوع نخستین بار در ماده ۲۱۹ مصوبه ای با عنوان «تصمیم قانونی دائر به اجرای موقت آیین نامه مصوب کمیسیون اصلاح آیین نامه داخلی» پیش بینی گردید.^(۲) بر اساس همین صلاحیت انحصاری بود که مجلس شورای ملی، چهار مرتبه اقدام به تفسیر قانون اساسی مشروطه نمود.^(۳)

۲- تفسیر قانون اساسی در پرتو مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

ذکر این نکته ضروری است که در خصوص مشخص نمودن مرجع تفسیر قانون اساسی در جلسات متعدد مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بحث های متعدد و پراکنده ای در ذیل تصویب برخی از اصول انجام گرفته است. مانند پیشنهاد یکی از

1. <http://b2n.ir/93965>

۲. ماده مذکور مقرر می داشت: «جریان تفسیر قوانین مانند جریان وضع قوانین خواهد بود».
<http://b2n.ir/45255>

۳. برای مطالعه بیشتر در این زمینه؛ رجوع کنید به: (زرنگ، محمد، سرگذشت قانون اساسی در سه کشور ایران، فرانسه و آمریکا، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴)

نمایندگان مجلس مذکور که در هنگام تصویب اصل چهارم قانون اساسی بیان می‌نماید که بند زیر به تصویب برسد: «تفسیر اصول قانون اساسی بر عهده شورای فقیهان و اسلام شناسان است که در اصول آینده کیفیت و اختیارات و وظایف آن مشخص می‌شود» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۳۵۴) و یا پیشنهادات دیگری که در راستای تصویب اصول دیگر در خصوص تفسیر قانون اساسی مطرح گردیده است. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۳۴۸، ۳۵۶، ۴۳۵، ۶۲۱) لکن بحث جامع و اصلی در خصوص تفسیر قانون اساسی و مشخص نمودن مرجع صالح آن ذیل اصل نود و هشتم صورت گرفته است.

اصل نود و هشتم تحت عنوان اصل شماره ۸۳/۱ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مورد بحث و تصویب قرار گرفت. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۳) در پیش نویس ابتدایی این اصل مقرر گردیده بود که «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است».

این متن در جلسه شصت و دوم با انتقاداتی رو به رو گردید و پیشنهاداتی نیز در همین زمینه مطرح شد و در نهایت در جلسه شصت و سوم و به شکل کنونی به تصویب رسید. از جمله انتقادات و پیشنهاداتی که چند تن از اعضا نسبت به اصل حاضر مطرح نموده بودند، این بود که نباید شورای نگهبان صلاحیت تفسیر را بر عهده گیرد و نهادهایی دیگر مانند مجلس شورای اسلامی یا شورای نگهبان با تایید شورای عالی قضایی، صلاحیت تفسیر قانون اساسی را بر عهده داشته باشند.^(۱) (اداره

۱. دلایلی که برخی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص اعطای صلاحیت تفسیر قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی داشتند، بر این نکته استوار بود که اساساً صلاحیت تفسیر قانون عادی با مجلس شورای اسلامی است و کلیه مصوبات مجلس (به طور ویژه تفسیر قانون عادی) باید برای شورای نگهبان جهت تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت با قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردد. لذا مناسب است، صلاحیت تفسیر قانون اساسی را همانند قانون عادی به متخبین مردم یعنی مجلس واگذار کنیم و پس از تفسیر مجلس، شورای نگهبان همانند تفسیر قوانین عادی بر آن نظارت نماید. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۰۷) این پیشنهاد علی‌رغم آنکه به نظر می‌رسد، محل بحث و مذاقه بیشتری بوده، بدون آنکه بحث خاصی در زمینه صورت گیرد، رد شده و مقبول اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی واقع نمی‌شود.

کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۰۶ و ۱۷۲۴) نائب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در پاسخ به نظرات فوق بیان می‌نماید که تفسیر قانون عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است که این موضوع نیز پیشتر در اصل ۶۰ (۷۳) به تصویب رسید و موضوع تفسیر قانون اساسی متمایز از تفسیر قانون عادی است. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۰۶)

همچنین این بحث نیز بیان گردید که موضوع تفسیر قانون اساسی پیش‌تر به نحو ضمنی در اصول دیگر مطرح شد و این صلاحیت به شورای نگهبان داده شده است. بر اساس اصول مصوب پیشین، شورای نگهبان صلاحیت بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس را با قانون اساسی داراست (اصل ۹۱ و ۹۴ قانون اساسی)، لذا این صلاحیت و موقعیت به شورای نگهبان اعطاء شده که نسبت به محتوای قانون اساسی، اجمال، اطلاق و تقیید قانون اساسی کاملاً آگاه باشد. به عبارت دیگر تشخیص تضاد و مغایرت یک مصوبه مجلس (قانون عادی) با قانون اساسی خود نوعی تفسیر از قانون اساسی است که در اصول مصوب پیشین در صلاحیت شورای نگهبان قرار داده شده است.^(۱) بر همین اساس پیشتر به این نهاد (شورای نگهبان)، تلویحاً صلاحیت برداشت و تفسیر قانون اساسی نیز اعطا گردیده است، لذا مناسب است که به طور صریح این امر را در صلاحیت متخصص‌ترین و متبحرترین نهاد در این حوزه یعنی شورای نگهبان قرار دهیم. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۰۷، ۱۷۰۸ و ۱۷۲۵) در نهایت امر، با مذاکرات و مدافعات صورت گرفته در خصوص اعطای صلاحیت تفسیر قانون اساسی به شورای نگهبان، اصل نود و هشتم قانون اساسی به شکل کنونی مورد تصویب قرار گرفت. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۲۶)

۱. ضروری است به این نکته اشاره نماییم که برخی از نمایندگان، یکسان دانستن تفسیر قانون اساسی با تشخیص شورای نگهبان در مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی را صحیح نمی‌دانستند. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۲۵)

۳- نسبت اعتبار تفسیر قانون اساسی با اصول قانون اساسی و رعایت الزامات تفسیر از جانب نهاد مفسر

همان طور که پیشتر اشاره شد، بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی صلاحیت تفسیر قانونی (و نه سایر اقسام مختلف تفسیر نظیر تفسیر قضایی) از اصول قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است. این اصل به تبیین و تعیین مرجع تفسیر قانونی اصول قانون اساسی می‌پردازد و مرجع مشخص شده در این اصل (یعنی شورای نگهبان) را باید مطابق مفاد اصل «مرجع واحد تفسیر قانونی از اصول قانون اساسی» بدانیم. به عبارت دیگر باید بر اساس اصل نود و هشتم، شورای نگهبان را تنها مرجع تفسیر قانونی اصول قانون اساسی بدانیم و هیچ نهاد دیگری دارای صلاحیت تفسیر قانونی از اصول قانون اساسی نمی‌باشد. تفسیر سایر اشخاص در مقام اجرا، قضا و ... نیز باید در چارچوب قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان از اصول قانون اساسی باشد. لذا این نظر قابل نقد و ایراد است که مقام مجری یا قضایی، تفسیر و برداشتی مغایر با تفسیر ارائه شده شورای نگهبان از اصول قانون اساسی داشته باشد، یا آنکه بدون توجه به نظرات تفسیری شورای نگهبان اقدام به تفسیر اصول قانون اساسی نماید.

در خصوص اثر و ضمانت اجرای نظرات تفسیری شورای نگهبان از اصول قانون اساسی در سلسله مراتب قواعد حقوقی، حقوق دانان معتقدند که تفسیر اصول قانون اساسی همانند خود قانون اساسی لازم الاجراست. (هدایت نیا و کاویانی، ۱۳۸۱: ۱۵۹، ۱۵۰؛ یزدی، ۱۳۷۵: ۵۱۰؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۲۵۱؛ مدنی، ۱۳۷۶: ۶۸؛ پروین و اصلانی، ۱۳۹۱: ۲۴۵؛ دانش پژوه، ۱۳۹۱: ۱۸۰) لذا باید از حیث اعتبار و ضمانت اجرا، تفسیر اصول قانون اساسی را با اصول قانون اساسی هم‌سان دانست^(۱).

۱. توضیح این نکته ضروری است که بین اصول قانون اساسی و تفسیر اصول قانون اساسی از جهاتی تفاوت وجود دارد و این دو را نباید یکی فرض نمود. یکی از تفاوت‌های قانون اساسی و تفسیر قانون اساسی در مرجع صدور آن دو می‌باشد. قانون اساسی از جانب مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و با حکم رهبری و تأیید مردم مستقر گردید، لکن تفسیر قانون اساسی بر اساس اصل ۹۸ برعهده شورای نگهبان می‌باشد. اینکه برخی، تفسیر را با اصل قاعده یکسان دانسته اند، محل بررسی و تأمل است. درخصوص قواعدی که واضع قاعده با مفسر آن یکی است (همانند مصوبات مجلس)، یکسان دانستن تفسیر با مصوبه صحیح به نظر می‌رسد، اما در خصوص مواردی که از جهاتی، اصل قاعده با تفسیر آن تفاوت‌هایی دارد (مانند تفسیر قانون اساسی از جهت مرجع صدور)

یکی از موضوعات و مسائل قابل توجه در این زمینه، بررسی نسبت «نظرات تفسیری شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی» با «نظرات شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی در مورد مصوبات مجلس از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی» است.^(۱) واضح و مشخص است که نظرات شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی، نظر تفسیری نیست. نظرات شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۴ از حیث نظارتی است و این نظرات در مقام تایید یا رد مصوبات مجلس است، در حالی که نظرات تفسیری شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۸ تبیین مقصود قانونگذار اساسی از اصول قانون اساسی است که شرایط و سازوکار خاص خود را داراست. از جمله تفاوت‌های نظرات تفسیری و نظرات نظارتی اصل ۹۴ شورای نگهبان می‌توان به نصاب رای گیری اشاره نمود. برای اعلام یک نظر تفسیری، بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی و ماده ۱۵ آیین نامه داخلی شورای نگهبان نیاز به رای موافق سه چهارم کل اعضا است، در حالی که برای اخذ نظر نهایی شورای نگهبان در اصل ۹۴ بر اساس مواد ۱۳ و ۱۴ آیین نامه داخلی شورای نگهبان نیاز به اکثریت مطلق اعضا (رای موافق هفت نفر از کل اعضا در خصوص مغایرت با قانون اساسی و رای موافق چهار نفر از فقها در خصوص مغایرت با موازین شرع) لازم می‌باشد. همچنین به موجب ماده ۱۸ آیین نامه داخلی شورای نگهبان تنها مقام معظم رهبری، روسای قوای سه گانه و اعضای شورای نگهبان صلاحیت در خواست نظر تفسیری را از این شورا دارند.

لذا این دو نظر علی رغم آنکه از مرجعی واحد (یعنی شورای نگهبان) ابراز می‌گردد، لکن دارای ماهیت (یکی دارای ماهیتی نظارتی و دیگری دارای ماهیت



نمی‌توان اصل قاعده با تفسیر آن را از تمامی جهات یکسان دانست. توضیح بیشتر این موضوع، از حوزه این نوشتار خروج موضوعی دارد؛ لکن اجمالاً باید بیان نمود که تفسیر قانون اساسی با خود قانون اساسی تنها از جهت اثر و ضمانت اجرا یکسان است و در تمامی موارد نمی‌توان آن دو را هم سان و یکی فرض نمود.

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه: رجوع کنید به «نظرات شورای نگهبان بر مصوبات مجلس بر اساس اسناد بالادستی»، میثم درویش متولی، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل

تفسیری) و اثری متفاوت می‌باشند.

اما علی‌رغم نکات فوق، باید توجه داشت که مفاد برخی از نظرات شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۴ در خصوص مصوبات مجلس، موید و بیانگر نظر کلی شورای نگهبان نسبت به یک مسئله است و این نظرات علی‌رغم آنکه دارای اثر و اعتبار نظرات تفسیری نیست، لکن موید دیدگاه تفسیری شورای نگهبان نسبت به موضوعات و مسائل حقوقی است. به عنوان شاهد مثال می‌توان به نظر شورای نگهبان در خصوص نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا اشاره نمود. موضوع نظارت بر انتخابات از جانب شورای نگهبان در اصل ۹۹ قانون اساسی مقرر شده است. این اصل نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان را بر عهده شورای نگهبان قرار داده است، لکن در خصوص نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا حکمی مقرر نداشته است. در همین راستا، مجلس شورای اسلامی در ۳۱ اردیبهشت سال ۱۳۷۴ «لایحه قانونی تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، را به تصویب رساند که بر اساس ماده ۵۳ آن نظارت بر انتخابات شوراها بر عهده شورای نگهبان قرار داده شد.^(۱) این مصوبه با ایراد شورای نگهبان مواجه شد و در نهایت مجلس این ماده را از قانون حذف نمود (ماده ۵۳) و نظارت بر انتخابات شوراهای محلی را به مواد ۷۳ و ۷۴ قانون اصلاح لایحه تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ ارجاع داد.^(۲) -^(۳) هر چند که شورای نگهبان تا کنون در این زمینه

۱. روزنامه رسمی؛ شماره ۱۴۶۳۹؛ جلسه ۳۳۲ دوره چهارم مجلس شورای اسلامی؛ صفحه ۲۳

۲. ماده ۷۳ قانون مزبور مقرر می‌دارد: «به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای هیأت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی و دو نفر از اعضای کمیسیون اصل ۹۰ به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد.» تبصره - در صورتی که به تعداد لازم کمیسیونهای مذکور داوطلب نباشد مجلس از میان سایر نمایندگان داوطلب ۵ نفر را انتخاب می‌نماید.

ماده ۷۴ قانون مزبور مقرر می‌دارد: «به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری در هر استان هیأت عالی نظارت استان مرکب از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیأت مرکزی نظارت تشکیل می‌گردد.»

۳. روزنامه رسمی؛ شماره ۱۴۹۲۷؛ جلسه ۴۲۳ دوره چهارم مجلس شورای اسلامی؛ صفحه ۳۱

نظر تفسیری ارائه نداده است، لکن بر اساس نظر مذکور در می‌یابیم که شورای نگهبان، اصل ۹۹ قانون اساسی را حصری استنباط نموده و خود را صالح در نظارت بر انتخابات شوراهای محلی نمی‌داند. لذا می‌توان این قسم از نظرات شورای نگهبان را علی‌رغم اینکه نظر تفسیری نیستند و شرایط نظر تفسیری همانند نصاب و ... را ندارند، مویدی از برداشت و نظر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی دانست.

در خصوص تفسیر قانون اساسی در سایر نظام‌های حقوقی نیز باید به این نکته اشاره نماییم که این موضوع در هر نظامی بر حسب نوع آن (رومی ژرمنی / کامن‌لا- متمرکز/ غیر متمرکز و) متفاوت است. لذا نمی‌توان یک الگوی واحد را برای تفسیر قانون اساسی در کشورهای مختلف در نظر داشت و تبیین نمود. به طور مثال در کشور فرانسه، صلاحیت تفسیر قانون اساسی در صلاحیت شورای قانون اساسی می‌باشد. هنگامی که از شورای قانون اساسی فرانسه درخواست ارائه نظر تفسیری در خصوص اصول قانون اساسی می‌گردد، این نهاد سه ماه فرصت دارد تا نظر خود را اعلام نماید. در طول این مدت احزاب و طرف‌های مسئله می‌توانند نظرات خود را در خصوص مسئله بیان نمایند. (غمامی، ۱۳۹۳: ۸۳) همچنین می‌توان به دادگاه قانون اساسی اتریش نیز اشاره نمود که در تفسیر قانون اساسی این کشور در جریان رسیدگی به دعاوی به شیوه پیشینی و یا پسینی اقدام به تفسیر اصول قانون اساسی می‌نماید. (آجرلو، ۱۳۸۳: ۱۴۹) همچنین در کشور عراق، صلاحیت تفسیر قانون اساسی این کشور به موجب بند ۲ اصل ۹۳ قانون اساسی این کشور به دادگاه عالی فدرال اعطا شده است^(۱). برای مثال می‌توان به به نظر مورخ ۲۰۰۶/۳/۵ دیوان عالی فدرال در پاسخ به سوال شورای عالی قضات اشاره نمود که دیوان عالی مبادرت به تفسیر قانون اساسی نمود. (ناصر طاهر المحنه ۲۰۰۸: ۱۲۴)

۴- ماهیت و آثار نظرات غیر تفسیری شورای نگهبان

همان‌طور که پیشتر اشاره نمودیم، شورای نگهبان از بدو تاسیس در سال ۱۳۵۹ تا کنون اقدام به صدور نظریات تفسیری متعددی نموده است و همچنین با امعان نظر در نظرات اعلام شده، خواهیم دید که این شورا در خصوص اصول قانون اساسی اقدام به

ارائه تذکر، ارشاد، نظر مشورتی و... نیز نموده است.^(۱) نظرات تفسیری علاوه بر داشتن ضمانت اجرایی مشخص، دارای شرایط لازم و خاصی می‌باشد که بیشتر مورد اشاره قرار گرفت. این نظرات با برخورداری از شرایط لازم و کافی نظیر صلاحیت مرجع در خواست کننده، رعایت نصاب لازم و ... صادر می‌شود. اما در کنار این نظرات تفسیری، برخی از نظرات از جانب شورای نگهبان ابراز گردیده است که دارای اعتبار نظرات تفسیری نیستند. توضیح بیشتر آنکه تاکنون نظرات متعددی از شورای نگهبان اعلام شده است که نه نظر تفسیری هستند و نه نظر شورا بر مبنای اصل ۹۴ قانون اساسی. این نظرات در پاسخ به نامه‌های مقامات رسمی کشور ارائه شده و یا آنکه به دلیل نداشتن نصاب سه چهارم در قالب نظرات مشورتی ارائه گردیده است. سوال و نکته ای که در این قسمت وجود دارد آن است که مستند قانونی و اثر حقوقی این نظرات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چگونه تبیین و تحلیل می‌گردد.

پیش از آنکه به بررسی و تحلیل پاسخ سوال فوق اشاره شود، ابتدا باید به این پرسش، پاسخ داد که «نظرات ارائه شده از جانب شورای نگهبان» که در قالب نظرات تفسیری مورد توجه حقوق دانان قرار گرفته است و همچنین در کتب معتبری به چاپ رسیده است، آیا این نظرات که تفسیری دانسته شده‌اند، همگی دارای شرایط لازم برای نظر تفسیری بوده‌اند و یا آنکه در تفسیری بودن برخی از نظرات باید تأمل نمود.

توضیح بیشتر آنکه، شورای نگهبان در نظریات تفسیری که در کتب مزبور به چاپ رسیده است، یک انشای واحد و یک رویه یکسان اخذ ننموده است و در ارائه نظرات خود با ادبیاتی مختلف به ارائه دیدگاه خود پرداخته است. با مطالعه نظرات ارائه شده در این زمینه در می‌یابیم که بسیاری از نظرات تفسیری موجود در این کتاب‌ها دارای شرایط شکلی تفسیر بوده و در خود نظر تفسیری به «تفسیری» بودن آن تصریح شده است و نظرات مزبور در خصوص اصلی از قانون اساسی بوده و رای اکثریت سه چهارم اعضای شورا را دارد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۴۳)^(۲). اما در

۱. نگاه کنید به: مجموعه نظرات شورای نگهبان، ۱۳۸۱

۲. نظر تفسیری مزبور به شماره ۸۲/۳۰/۳۹۵۲ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۵ مقرر می‌دارد: «عطف به نامه شماره ۵۱/۱۴۶۳۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۵ درخصوص شمول اصل ۵۵ قانون اساسی و صلاحیت دیوان محاسبات نسبت به رسیدگی و حسابرسی کلیه امور مالیاتی و حساب‌های خارج از بودجه تخصیصی

برخی از این نظرات، به تفسیری بودن آنها تصریح نشده است و مفاد نظرات نیز موید آن است که این نظرات، نظر تفسیری نیستند. به طور مثال در برخی از نظرات شورای نگهبان، نظر اکثر اعضا (بدون آنکه مشخص باشد که این اکثریت، اکثریت نسبی است و یا سه چهارم) در خصوص موضوع مورد پرسش (که لزوماً در خصوص اصل قانون اساسی نیست) بیان شده است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۵۸)^(۱) و یا آنکه در برخی از نظرات تفسیری موجود در کتب فوق، مفاد نظر بیان شده، تفسیری از اصل قانون اساسی نبوده و صرفاً به بیان نظر شورای نگهبان در خصوص آن موضوع پرداخته شده است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۳۵)^(۲)

در همین خصوص باید به نظر شماره ۱۱۵۸ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۶ در خصوص اصل ۹۸ قانون اساسی توجه ویژه‌ای نمود. شورای نگهبان در نظر فوق و در پاسخ به این سوال که کدام یک از نظرات این شورا تفسیری است و کدام یک مشورتی و دارای جنبه تذکر است،^(۳) مقرر می‌دارد: «... اصولاً نظریاتی که در ارتباط با قانون اساسی از سوی شورای نگهبان ابراز شده، در صورتی که تصریح نشده باشد که مشورتی است، طبق اصل ۹۸ قانون اساسی اعلام شده و تفسیری است.» (مجموعه

→

منجمله حساب هدایا و کمکهای مردمی، به اطلاع می‌رساند، اصل مذکور در جلسه مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان مطرح و منجر به نظرتفسیری به شرح زیر شده است: اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۴۳)

۱. نظریه مذکور به شماره ۶۰/۳۵۲۵ مورخ ۱۳۶۰/۶/۲۶ مقرر می‌دارد: «عطف به نامه شماره ۶۰/۳۵۲۵ مورخ ۱۳۶۰/۶/۲۶، موضوع در جلسه رسمی شورای نگهبان مطرح شد. نظر اکثریت اعضای شورا به این شرح اعلام می‌شود: در صورتی که از سوی مسئولین قانونی تشخیص صلاحیت داوطلبان نمایندگی در حدود موانع مذکور در ماده (۱۰) قانون انتخابات پرستی شود، مرکز اسناد می‌تواند در خصوص نفی یا اثبات هر یک از موانع مذکور بدون شرح و تفصیل پاسخ دهد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۵۸)

۲. نظریه مذکور به شماره ۱۷۲۳-ر-۲۴ مورخ ۱۳۶۰/۲/۳ مقرر می‌دارد: «موضوع در شورای نگهبان مطرح شد، نظر شورا بدین شرح اعلام می‌گردد: در هر دو موردی که سؤال شده با توجه به قیودی که در نامه مرقوم شده، مغایر با قانون اساسی شناخته نشد.»

۳. لازم به ذکر است که مقصود از واژه «تذکر» در اینجا به تذکر به معنای لغوی است و شامل تذکر به معنای حقوقی (مانند آنچه که نمایندگان مجلس بر اساس آیین نامه داخلی مجلس به وزرا می‌دهند)، نیست.

نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۱۶۷)

با این حال ذکر این نکته در خصوص نظر فوق ضروری است که تفسیری بودن نظر مذکور محل تامل و نقد است. به عبارت دیگر، این نظر را نباید نظر تفسیری دانست، چرا که این نظر به وسیله قائم مقام دبیر شورای نگهبان امضاء گردیده است و در پاسخ به رئیس اداره حقوقی وزارت دادگستری (شخص فاقد صلاحیت بر اساس ماده ۱۳ آیین نامه داخلی شورای نگهبان مصوب سال ۱۳۶۲ برای طرح سوال در خصوص نظر تفسیری^(۱)) بوده و همچنین برخلاف روال جاری و سابق نظرات شورای نگهبان اشاره به طرح موضوع در جلسه شورا و نصاب به دست آمده نشده است^(۲).

۱. با توجه به اینکه سوال مذکور و پاسخ به آن در سال ۱۳۶۹ بوده است، لذا در بررسی این نظر باید به آیین نامه حاکم در آن زمان، یعنی آیین نامه مصوب سال ۱۳۶۲ استناد نمود و آیین نامه مذکور، مورد بررسی قرار گیرد و نه آیین نامه فعلی حاکم که مصوب سال ۱۳۷۹ می باشد.
۲. در پاسخ به اشکال فوق می توان بیان نمود که اولاً تمامی نظرات تفسیری شورای نگهبان به امضاء قائم مقام و یا دبیر این شورا رسیده است و قانون اساسی و آیین نامه داخلی شورای نگهبان هیچ منعی در این زمینه مقرر نداشته است، لذا ایراد اول وارد نیست. در خصوص عدم صلاحیت مقام پرسش کننده از شورای نگهبان نیز باید بیان نمود که ماده ۱۳ آیین نامه داخلی شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ مقرر می دارد: «شورای نگهبان در برابر سوالاتی که در مورد تفسیر اصلی از اصول قانون اساسی ... می شود در صورتی ملزم به جواب است که سوال کننده هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی یا شورای عالی قضایی یا هیئت دولت و یا رئیس جمهور باشد.» همانطور که از مفاد این ماده مشخص است، ماده مذکور بیانگر حصری در خصوص مقام درخواست کننده نظریه تفسیری از شورای نگهبان نبوده است و صرفاً به تبیین مقاماتی می پردازد که شورای نگهبان الزام و اجبار دارد که پاسخ به سوالات آنها در خصوص تفسیر اصول قانون اساسی را ارائه دهد. قرینه این امر نیز آن است که بسیاری از نظرات تفسیری قبل از سال ۱۳۷۹ در پاسخ به سوالات مقاماتی غیر از مقامات صالح مشخص شده در ماده ۱۳ آیین نامه داخلی شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ اعلام شده اند. لذا ایراد دوم نیز در خصوص عدم صلاحیت مقام پرسش کننده مورد قبول نیست. اما در خصوص مشخص نبودن نصاب لازم برای تفسیری بودن این نظریه، کماکان این تردید وجود دارد و مستندی برای رد این دلیل یافت نشده است. توضیح بیشتر آنکه، در قریب به اتفاق متون نظرات تفسیری، به رای اکثریت و یا به تفسیری بودن تصریح شده است، لکن در این نظر هیچ قرینه ای دال بر این مطلب وجود ندارد. در نتیجه ایراد سوم را می توان در خصوص تشکیک در تفسیری بودن نظر مذکور وارد دانست. از برآیند استدلال های پیش گفته، می توان بیان نمود که نمی توان در خصوص تفسیری یا غیر تفسیری بودن این نظر، اظهار عقیده ای صریح و قاطع اتخاذ نمود و از هر دو بُعد با استدلال هایی که بیان شد، محل نقد و تامل جدی است.

در همین راستا باید بیان نمود که بسیاری از نظرات تفسیری ارائه شده از جانب شورای نگهبان از بدو تاسیس تاکنون مشخص و واضح نیست که کدام یک شرایط لازم، نظیر نصاب سه چهارم رای موافق را داشته‌اند و کدامیک فاقد این ضوابط هستند. از همین رو این نقد به شورای نگهبان وارد است که باید با توجه به اهمیت و ضمانت اجرای مهم تفسیر قانون اساسی، در ارائه نظریات تفسیری دقت و اهتمام لازم را بنماید و نظرات ارائه شده در زمینه تفسیر اصول قانون اساسی را با ذکر تمامی جزئیات، دلایل و شرایط لازم منتشر نماید، تا پژوهشگران و مجریان قانون، بتوانند به تفسیری یا مشورتی بودن نظریات ابرازی این شورا به روشنی و سهولت دست یابند.

در همین جا باید متذکر این نکته شد که در حال حاضر، نظر مشورتی شورای نگهبان و مشورت خواهی از شورای نگهبان هم محدود و منوط به پنج مقام مشخص در ماده ۱۸ آیین نامه داخلی شورای نگهبان (رهبری، روسای قوای سه گانه، یکی از اعضای شورای نگهبان) در خصوص نظرات تفسیری است و اعلام نظر مشورتی نیز به تشخیص خود شورای نگهبان است و تنها تفاوت شکلی نظرات تفسیری با نظرات مشورتی شورای نگهبان در کسب نصاب لازم است که همین شرط سبب تمایز اثر نظرات مشورتی با نظرات تفسیری می‌گردد. (تفاوت از حیث نصاب و لازم الاجرا بودن)

در خصوص اعتبار نظرات مشورتی و تذکرات شورای نگهبان، باید بیان نمود که اعتبار این نظرات در قانون اساسی و در آیین نامه داخلی شورای نگهبان به صورت رسمی، مشخص و تبیین نشده است و اساساً این موارد منبعث و برخاسته از رویه شورای نگهبان است.

لازم به ذکر است که در آیین نامه داخلی اولیه شورای نگهبان مورخ ۱۳۵۹/۷/۱۵ اساساً به موضوع نظرات تفسیری و مشورتی اشاره ای نشده بود. در آیین نامه داخلی بعدی شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۲/۵/۱۷ در خصوص نظرات تفسیری و نظرات مشورتی، موادی در این آیین نامه پیش بینی گردید. اما در آیین نامه داخلی سال ۱۳۷۹/۴/۲۲ که در حال حاضر بر اساس آن عمل می‌شود، مقرر شده که در خصوص نظرات مشورتی وجود ندارد و تنها برخی از مواد مانند ماده ۱۸ به موضوع تفسیر اشاره دارد. در همین راستا می‌توان به مواد ۱۵ و ۱۶ آیین نامه داخلی شورای نگهبان

در سال ۱۳۶۲ اشاره نمود. ماده ۱۵ مقرر می‌داشت: «در موارد شبهات مصاداقیه تفسیر، تشخیص اینکه مورد سوال از مصادیق تفسیر است با اکثریت اعضای شورا است و در صورتی که اکثریت شورا مورد را مبهم و محتاج تفسیر نداند اقدام به تفسیر نخواهد شد، ولی اظهار نظر مشورتی بلامانع است. ماده ۱۶ نیز بیان می‌نمود: «در مورد سوالات مشورتی در صورتی که به صورت کتبی و از ناحیه‌ی یکی از مقامات مذکور در ماده ۱۳ باشد اقدام به جواب خواهد شد. تبصره- اقدام به پاسخ سوالات مشورتی نهادها و وزارتخانه‌ها و دیگر مقامات، بسته به تصمیم شورا است.»

شورای نگهبان به عنوان یکی از نهادهای اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران و به عنوان نهاد پاسدار تقنینی از شرع و قانون اساسی بر اساس مقتضیات موجود در بسیاری از موارد اقدام به تذکر و ارشاد نموده است. نظرات مشورتی نیز همان طور که از نام آن مشخص است، (با توجه به اینکه نصاب لازم را برای نظر تفسیری کسب ننموده است) صرفاً به عنوان هادی دستگاه‌های اجرایی می‌باشد و این دستگاه‌ها الزامی به تبعیت از این نظرات ندارند. به عبارت دیگر این نظرات فاقد اعتبار نظرات تفسیری شورای نگهبان هستند. (دانش پژوه، ۱۳۹۱: ۱۸۰) به طور مثال می‌توان به نظر مشورتی شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ شورای نگهبان در خصوص اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی اشاره نمود که مقرر می‌دارد: «عطف به نامه شماره ۱۴۰۶- ب کمیسیون برنامه و بودجه، پس از بحث و بررسی نظر مشورتی اکثریت بر این است که اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۷۱)

با توجه به فقدان مستند قانونی برای اعتبار این دسته از نظرات، در مجموع می‌توان بیان داشت که تذکرات قانونی و ارشادی، نظرات مشورتی، استفساریه‌هایی که به هر دلیل منتج به نظر تفسیری نگردیده است (مانند سوال از موارد تفسیری نبوده بلکه به قوانین عادی مرتبط بوده است، مرجع تفسیر کننده صلاحیت درخواست نظر تفسیری را نداشته است و...) و سایر مواردی که شورای نگهبان از جهت معاضدت و یا راهنمایی به دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری و اجرایی اعلام و اظهار نظر نموده است، جنبه ارشادی داشته و اجبار قانونی یا الزام حقوقی در تبعیت از این نظرات برای اشخاص حقیقی، دستگاه‌ها و سازمان‌های مجری وجود ندارد. همچنین می‌توان گفت

که این نظرات می‌تواند، صرفاً مویدی برای نظر احتمالی شورای نگهبان در خصوص موضوع محل بحث باشد.

به طور مثال می‌توان به استفساریه (نظر غیر تفسیری و ارشادی) از شورای نگهبان در سال ۱۳۷۷ اشاره نمود که این شورا ضمن پاسخ به سوال در خصوص «مغایرت یا عدم مغایرت قانون استقلال کارشناسان رسمی دادگستری مصوب شورای انقلاب با قانون اساسی» در نامه شماره ۷۷/۲۱/۳۹۰۱ مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۸ مقرر نمود که «ممکن است موادی از این قانون خلاف قانون اساسی باشد، لکن اظهار نظر در مورد خلاف قانون اساسی بودن قوانین گذشته از صلاحیت شورای نگهبان خارج است». (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۴۴۲)

هرچند که این نظر شورای نگهبان در پاسخ به سؤال مدیرکل قضایی وقت قوه قضاییه و در مقام جواب به یک سؤال بوده و نمی‌تواند یک نظر تفسیری محسوب شود، - چرا که نظر تفسیری شورای نگهبان تابع تشریفات خاص (مانند آراء موافق سه چهارم اعضاء و) و اثر «در حکم قانون اساسی بودن» را داراست - لکن نظریه فوق می‌تواند به عنوان قرینه‌ای مبنی بر پذیرفتن عدم صلاحیت شورای نگهبان در نظارت پسینی بر قوانین از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی، از جانب این نهاد تلقی گردد. با امعان نظر در رویه شورای نگهبان درمی‌یابیم، که رویه شورا هم سو با نظر مزبور است.

۵- بررسی رویه شورای نگهبان در خصوص نظرات تفسیری

پس از آنکه به تبیین، تحلیل و بررسی مفهوم تفسیر قانون اساسی و اعتبار آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداختیم، اینک باید رویه و عملکرد نهاد مفسر قانون اساسی یعنی شورای نگهبان را مورد بررسی قرار دهیم.

در خصوص اثر و جایگاه نظرات تفسیری، در سطور پیشین به تفصیل مطالبی بیان شد، اما نکته قابل توجه در خصوص نظرات تفسیری شورای نگهبان از اصول قانون اساسی آن است که شورای نگهبان در موارد متعدد در رویه خود به این تفاسیر استناد نموده است. با توجه به اینکه تفسیر اصول قانون اساسی همانند اصول قانونی دارای ارزش و اعتبار است، شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس، بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی و در تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی در

مواردی به تفاسیر ارائه شده از اصول قانون اساسی استناد نموده است. به عبارت دیگر، شورای نگهبان همان طور که در نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی در نظرات خود به اصول قانون اساسی استناد می نماید، به همان شکل در صورتی که مصوبه مجلس مغایر با نظر تفسیری ارائه شده باشد، به نظرات تفسیری ارائه شده، استناد می کند. به طور مثال می توان به نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۲۰۹۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۲/۸/۵ در خصوص «طرح استفساریه تبصره ماده ۷۷ قانون تامین اجتماعی»^(۱) و همچنین به نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۷۴۸۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۵ در خصوص «طرح دو فوریتی استفساریه تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»^(۲) و یا نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۹۴ مورخ ۱۳۹۰/۹/۲ شورای نگهبان در خصوص «طرح استفساریه تبصره (۳) مواد (۷۱) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶»^(۳) اشاره نمود که شورای نگهبان هر سه طرح اخیر را بر اساس نظر تفسیری شماره ۱۳۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ در خصوص اصل ۷۳ قانون اساسی، مغایر این نظر تفسیری و در نتیجه مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی دانسته است. همچنین می توان به نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۱۶۹۴ مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۶ شورای نگهبان در خصوص «طرح دو فوریتی تعیین تکلیف تامین اجتماعی اشخاصی که ده سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده اند»^(۴) اشاره نمود که این شورا تبصره ۲ این ماده

۱. نظر مزبور مقرر می دارد: «با توجه به نظر تفسیری شماره ۱۳۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، طرح فوق الذکر تفسیر نیست، بلکه قانونگذاری است. لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.»

<http://b2n.ir/22787>

۲. نظر مزبور مقرر می دارد: «با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، طرح فوق الذکر تفسیر نیست، بلکه قانونگذاری است. لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.»

<http://b2n.ir/27552>

۳. نظر مزبور مقرر می دارد: «با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، طرح فوق الذکر تفسیر نیست، بلکه قانونگذاری است. لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.»

<http://b2n.ir/77749>

۴. نظر مزبور مقرر می دارد: «در خصوص تبصره ۲ ماده واحده، نظر به اینکه تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ قانون تامین اجتماعی در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ به تصویب مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام

واحد را مغایر با نظر تفسیری ذیل اصل ۱۱۲ قانون اساسی اعلام نموده است. همچنین شورای نگهبان در پاسخ به نامه‌ها و استعلامات اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) از این شورا در موارد متعدد به نظرات تفسیری خود استناد نموده است. از جمله این موارد می‌توان به نامه شماره ۹۵۴۶/۳۰/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۷ شورای نگهبان در پاسخ به نامه رئیس دیوان عدالت اداری اشاره نمود. شورای نگهبان در نامه مزبور مقرر می‌دارد: «اجرای مصوبه ابطال شده [بر اساس اصل ۱۳۸] در مواردی که به مرحله اجراء در نیامده و نیز تصویب مصوبه‌ای به همان مضمون و یا مبتنی بر همان ملاکی که موجب ابطال مصوبه شده است، مانند عدم وجود مجوز قانونی بدون اخذ مجوز جدید، بر خلاف نظریه تفسیری شورای نگهبان [به شماره ۱۲۷۹/۲۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸] است.^(۱)»

اما در خصوص نظرات مشورتی^(۲) با توجه به اینکه این نظرات از وصف لازم الاجرا برخوردار نبوده و صرفاً جنبه مشورتی دارند (هدایت نیا و کاویانی، ۱۳۸۰: ۱۶۰)، شاهد مثال دقیق و مستندی را نمی‌توان در این زمینه یافت؛ هر چند می‌توان به صورت تقریبی (و نه حتمی و قطعی) بیان نمود که شورای نگهبان بر اساس همان مویذات پیش گفته، بر اساس نظرات مشورتی که پیشتر اعلام نموده است، نسبت به مصوبات مجلس، اعمال نظر می‌نماید.

در همین خصوص باید به این نکته اشاره نماییم که شورای نگهبان علاوه بر نظرات تفسیری و مشورتی، نظرات دیگری را در پاسخ به سوالات و استعلامات اشخاص حقیقی و حقوقی بیان نموده است که جایگاه آنان تاکنون تبیین نشده است.



رسید، لغو آن با توجه به نظریه تفسیری این شورا خلاف اصل ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد.»

<http://b2n.ir/56652>

۱. نظریه تفسیری مزبور که پیشتر در خصوص اصل ۱۷۰ قانون اساسی منتشر شده، مقرر می‌دارد: «نسبت به ابطال آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها اصل یکصد و هفتادم به خودی خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد، لکن چون ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهاء شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد، فلذا ابطال از زمان تصویب آنها خواهد بود.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۲۶)

۲. و همچنین تذکرات و نظرات ارشادی اعلام شده

بررسی تفصیلی پاسخ شورای نگهبان به نامه‌های مذکور از نوشتار مزبور خروج موضوعی دارد، لکن باید به این نکته اشاره نمود که این نظرات را می‌توان به لحاظ اعتبار همانند نظرات مشورتی شورای نگهبان دانست. توضیح مختصر آنکه، در آیین نامه فعلی شورای نگهبان (مصوب سال ۱۳۷۹) در خصوص پاسخ به سوالات و استعلامات اشخاص از شورای نگهبان حکمی مقرر نشده است، لکن در آیین نامه پیشین شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ و در تبصره ماده ۱۳ آن، اقدام به پاسخ سوالات مشورتی نهادها و وزارتخانه‌ها و دیگر مقامات را بسته به تصمیم شورا در نظر گرفته شده بود که به نظر می‌رسد این تبصره زمینه ایجاد چنین پرسش‌هایی را ایجاد نموده بود. از جمله سوالات و استعلامات اشخاص حقیقی و حقوقی از شورای نگهبان می‌توان به نامه شماره ۳۰۶۴ مورخ ۱۳۹۰/۷/۹ رئیس سازمان نظام روانشناسی و مشاوره کشور به شورای نگهبان اشاره نمود که شورای نگهبان نیز طی نامه شماره ۴۸۷۵۷/۳۰/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۹/۷ پاسخ نامه مزبور را ارائه نمود^(۱).

نکته پایانی در خصوص بحث حاضر، آن است که حدود و صغور عملکرد شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی چگونه تبیین می‌گردد و شورای نگهبان از چه روش، رویکرد و مکتبی برای تفسیر قانون اساسی استفاده می‌نماید.

در مورد دامنه، حدود و صغور تفسیر اصول قانون اساسی نیز، باید به این نکته توجه داشت که اساس تفسیر بر استخراج قصد و اراده قانونگذار استوار است و از این رو، تفسیر رسالت و حتی کارکردی فراتر از تشریح یک قاعده مبهم یا توضیح مقصود مقنن از یک قاعده یا مفهوم حقوقی مندرج در آن نداشته و نمی‌تواند وسیله‌ای برای تغییر (مفادی) آن قاعده یعنی بازنگری باشد. تفسیر بیش از آن که در جستجوی تغییر آفرینی و خلق نهادی جدید باشد، باید در صدد احراز و شناسایی آن چه مقصود نظر

۱. شورای نگهبان در نامه مزبور مقرر داشته است: «احتراماً بازگشت به نامه شماره ۳۰۶۴ مورخ ۹۰/۷/۹ آن سازمان خطاب به حضرت آیت الله جنتی دبیر محترم شورای نگهبان در خصوص دخالت بعضی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در امور مربوط به روانشناسی و مشاوره به اطلاع می‌رساند: با توجه به اینکه مطابق اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌باشد و قانون نظام روانشناسی و مشاوره نیز از جمله قوانین عادی می‌باشد؛ لذا در صورت نیاز به تفسیر این قانون، مراتب می‌بایست از طریق مجلس محترم شورای اسلامی اقدام گردد و چنانچه خلاء قانونی وجود دارد با تهیه لایحه و یا طرح باید رفع مشکل گردد.»

قانونگذار بوده برآید.^(۱) از این منظر، تفسیر نمی‌تواند یک اصل قانون اساسی را حذف نماید. تفسیر نمی‌تواند به خلق اصل جدیدی در متن مکتوب قانون اساسی منتهی شود. البته تفسیر می‌تواند نتایج تفسیرهای قبلی را نیز تغییر دهد و حتی حذف کند. (تیلا، ۱۳۸۴: ۵۹-۶۳)

اما نظر شورای نگهبان در خصوص تغییر، توسعه و یا تضییق مرجع مفسر در تفسیر قواعد قانونی قابل توجه و بررسی است. شورای نگهبان به صراحت در نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ در خصوص اصل هفتاد و سوم قانون اساسی^(۲) و تصویب قوانین عادی مقرر می‌دارد: «... تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود». اما این شورا بر خلاف نظر فوق در سال ۱۳۷۶ در نظریه و تذکر دیگری (به موجب اصل ۹۴ و نه نظر تفسیری) در تاریخ ۱۳۶۲/۷/۲۷ در خصوص «طرح قانونی راجع به تفسیر اصل یا اصولی از قانون اساسی»، مقرر نموده است که: «در مواردی که تفسیر الغاء خصوصیت و یا توسعه و تضییق موضوع مذکور در اصلی از اصول قانون اساسی باشد، در صورتی که احتیاج مبرم کشور به تفسیر احساس شود و شورای نگهبان این احتیاج را تشخیص دهد، اصل مورد نظر را تفسیر خواهد

۱. با این حال ممکن است این فرض مطرح گردد که کارکرد تفسیر می‌تواند به بازنگری و تغییر در قانون اساسی منتهی شود. توضیح بیشتر آنکه، هرچند تفسیر حتی اگر به استنتاج‌هایی متفاوت از ظاهر قانون اساسی یا تعبیر عوامانه از آن بی‌انجامد، مفهوم واقعی و خاص تغییر و بازنگری را ندارد، اما این به معنای سلب امکان تغییر از طریق تفسیر نیست. دادگاه قانون اساسی، شورای قانون اساسی و مراجع دیگر صالح در تفسیر قانون اساسی در نظام‌ها و سیستم‌های مختلف حقوقی، با اعمال صلاحیت‌های خود ممکن است تغییراتی در معانی و مفاهیم و واژگان کلیدی آن اصول ایجاد کنند. این امر به ویژه در مورد انطباق قانون اساسی با تحولات جدید یا تعمیم حاکمیت قانون اساسی موجود بر تحولات و مسائل روز، مصداق می‌یابد. تفسیر صرفاً به احراز قصد قانون‌گذار محدود نمی‌شود، بلکه «حفظ تمامیت قانون اساسی»، «واقع‌گرایی عقلانی»، «اثربخش‌نگری» و نظایر آن جملگی ملاحظات اصولی حاکم بر تفسیر هر اصل قانون اساسی هستند. (برای مطالعه بیشتر در این زمینه و دیدن نظرات مخالف رجوع کنید به تیلا، پروانه، تحلیل چارچوب نظری بازنگری در قانون اساسی، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره پنجم، ۱۳۸۴، ۵۹-۶۳)

۲. این اصل مقرر می‌دارد: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادستان، در مقام تمیز حق، از قوانین می‌کند نیست».

نمود.^(۱) لذا شاهد آن هستیم که از یک سو شورای نگهبان در تفسیر قانون عادی، تضییق یا توسعه قانون از طریق تفسیر را نمی‌پذیرد و چنین امری را در خصوص قانون عادی تفسیر تلقی نمی‌کند، ولی در خصوص صلاحیت خود در تفسیر قانون اساسی بر اساس مصالح کشور، چنین صلاحیتی را برای نهاد مفسر قائل است.

شاید این فرض مطرح گردد که قانون اساسی را مجلس بررسی نهایی قانون اساسی وضع نموده و وجود این مجلس با توجه به ماهیت آن، استمرار نداشته است، لذا با توجه به عدم استمرار وجود قانونگذار اساسی، شورای نگهبان به طور مستقیم جایگزین این نهاد گردد و بر اساس مصالح جامعه، در مقام مفسر قانون اساسی، مصالح مقتضی را که خود تشخیص می‌دهد، در تفسیر قانون اساسی اعمال نماید و اقدام به تفسیر قانون اساسی نماید. لکن برداشت شورای نگهبان در خصوص تفسیر قانون عادی این بوده است که با توجه به استمرار وجود مجلس، تغییر، توسعه و تضییق در تفسیر پذیرفته نیست و خود مرجع واضع (یعنی مجلس شورای اسلامی) با حضور خود می‌تواند از طریق قانون گذاری جدید، مصالح مقتضی را تامین نماید.

اما به نظر می‌رسد این فرض که در توجیه تشتت نظر شورای نگهبان در خصوص دامنه تفسیر ارائه شده است، قابل نقد و رد باشد. همان طور که درخصوص معنا و مفهوم تفسیر در سطور فوق بیان شد، تفسیر به معنای ظهور و کشف مراد مقنن می‌باشد و اساس تفسیر بر استنباط و استخراج قصد و اراده قانونگذار است. لذا نمی‌توان از تفسیر کارکردی فراتر از تشریح مقصود مقنن داشت و قاعده حقوقی مزبور را تغییر یا توسعه داده و یا مضیق نمود. در مجموع باید بیان نمود که نظر تفسیری سال

۱. ماده واحده: در اجرای اصل نود و هشتم قانون اساسی هرکدام از نمایندگان حق دارد از طریق رئیس مجلس، تقاضای تفسیر هر یک از اصول قانون اساسی را بنماید. رئیس مجلس پس از اعلام وصول این تقاضا در اولین جلسه علنی بلافاصله آن را به شورای نگهبان منعکس می‌نماید. شورای نگهبان حداکثر ظرف مدت یک ماه تفسیر اصل یا اصول مزبور را رسماً به مجلس اعلام می‌نماید. متن پاسخ بلافاصله طبع و توزیع و بدون مذاکره در اولین جلسه علنی توسط رئیس یا یکی از منشی‌ها قرائت می‌گردد. تبصره: شورای نگهبان رونوشتی از تفسیر اصول قانون اساسی را که بنا به درخواست قوه مجریه و قوه قضاییه به عمل می‌آید به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌دارد. رئیس مجلس پس از دریافت تفسیر به ترتیبی که در ماده فوق بیان شد، آن را در اختیار مجلس خواهد گذاشت. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۴۵۹)

۱۳۷۶ شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۳ قانون اساسی با اصول و بایسته‌های تفسیر مطابقت دارد، لکن نظر و تذکر سال ۱۳۶۲ شورای نگهبان محل تأمل و نقد جدی است که با اصول و چارچوب عمل حقوقی تفسیر هم خوانی ندارد.^(۱)

در همین راستا و در خصوص موضوع رویکرد تفسیری شورای نگهبان نیز باید بیان نماییم که در علم تفسیر از مکاتب، ابزارها و روش‌های مختلفی چون روش تفسیر آزاد، تفسیر تاریخی و قصد گرا، تفسیر لفظی و متن گرا، تفسیر غایت گرا و ... و رویکردی تفسیری منشاگرا و رویکرد تفسیری غیر منشا گرا استفاده می‌شود.^(۲) لکن در قانون اساسی و در نظرات و رویه شورای نگهبان به صراحت، تبعیت از مکتب یا روش خاصی در تفسیر اصول قانون اساسی مشخص نشده است. بر همین اساس، برخی از حقوق‌دانان معتقدند با توجه به اینکه قانون اساسی رویکرد و شیوه خاصی را برای تفسیر اصول قانون اساسی معین نکرده است، لذا شورای نگهبان در تفسیر اصول قانون اساسی محدود به روش خاصی نیست. این شورا از هر طریق و روشی باید، راهی را انتخاب کند که منتج به تقویت نظام اسلامی شود. (مدنی، ۱۳۷۶: ۸۴-۸۵)

در خصوص رویکرد تفسیری شورای نگهبان و اینکه آیا رویکرد این شورا منشا گراست یا غیر منشاگرا، نظرات مختلفی وجود دارد. (اصغری، ۱۳۹۲: ۴۵-۸۷)^(۳) با

۱. برای دیدن نظر مخالف رجوع کنید به مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی جمهوری اسلامی

ایران، جلد چهارم، انتشارات صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۶: ۷۹-۸۲

۲. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: دیلمی، احمد، بایسته‌های تفسیر قوانین؛ با تأکید بر قوانین اساسی و مدنی، انتشارات دانشگاه قم، چاپ اول، ۱۳۸۲

۳. شورای نگهبان در نظرات خود رویه واحدی را در نظر نداشته است و در تفسیر برخی از اصول قانون اساسی مانند اصل یکصد و دوازدهم رویکردی منشا گرا داشته است و در تفسیر برخی دیگر از اصول قانون اساسی مانند اصل هشتاد و ششم رویکردی غیر منشا گرا در تفسیر قانون اساسی داشته است. توضیح بیشتر آنکه شورای نگهبان در تفسیر صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در ذیل اصل یکصد و دوازدهم تلاش کرده است، با استفاده از متن قانون اساسی و نیز مراد مقنن، صلاحیت‌های مجمع را در خصوص قانون گذاری با رویکردی منشاگرا تفسیر نماید و جایگاه آن را به نحوی تبیین کند تا سایر نهادهای موجود در تقابل نباشد. (اصغری، ۱۳۹۲: ۵۲) در نقطه مقابل این شورا در تفسیر اصل هشتاد و ششم و در یک رویکرد غیر منشاگرا کوشش نموده است تا علاوه بر اهداف قانونگذار اساسی، به موازین و اصول شرعی نوجه داشته باشد و اصل هشتاد و ششم را تفسیر نماید. (اصغری، ۱۳۹۲: ۸۶) برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: اصغری،

این حال حقوق‌دانان متعددی، نظرات تفسیری ارائه شده از جانب شورای نگهبان را از حیث اینکه از چه مکتب یا روشی متأثر است و از چه رویکرد تفسیری (منشاگرا یا غیر منشاگرا) اتخاذ شده است، مورد بررسی قرار داده‌اند. برخی از آنان معتقدند، رویه شورای نگهبان موید آن است که این شورا در تفسیر اصول قانون اساسی از روش تفسیر قصدگرا استفاده می‌نماید.^(۱) توضیح بیشتر آنکه، از منظر شورای نگهبان تفسیر باید محدود و مبتنی بر قصد قانونگذار باشد و صرفاً رفع ابهام نماید. (مزارعی، ۱۳۹۳: ۱۶۴) برخی دیگر از حقوق‌دانان معتقدند که شورای نگهبان علاوه بر قصد قانونگذار به مفهوم الفاظ قانون اساسی نیز توجهی ویژه دارد. آنها معتقدند شورای نگهبان در تفاسیر اصول قانون اساسی، بر اساس آموزه‌های اصول فقهی، بیشترین توجه را به «قصد قانونگذار اساسی» و «لفظ و مدلول عبارات» معطوف نموده است. (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۵۲) بررسی مشروح مذاکرات اعضای شورای نگهبان نیز نشان می‌دهد که در برداشت و تفسیر اصول قانون اساسی نظر اعضای شورای نگهبان غالباً معطوف به معنا و مفهوم الفاظ به کار رفته در قانون اساسی است.^(۲) با امعان نظر و توجه در نظرات تفسیری ارائه شده از سوی شورای نگهبان، در می‌یابیم که نظر اخیر صحیح و درست بوده و شورای نگهبان در نظرات تفسیری ارائه شده هم به مقصود قانونگذار اساسی و هم به سیاق الفاظ به کار رفته در اصول قانون اساسی توجه داشته است.



محمدرضا، بررسی و نقد آراء تفسیری شورای نگهبان در پرتو مکاتب تفسیری، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۲

۱. حقوق‌دانان قصد گرایی را مجموعه‌ای از ایده‌ها و نظریه‌ها دانسته‌اند که از قصد قانونگذار بر اساس مشروح مذاکرات قانون اساسی، رویه‌های تاریخی و سیاسی زمان تصویب استخراج می‌شود. (مزارعی، ۱۳۹۳: ۱۶۲)

۲. برای نمونه می‌توان به فرمایشات آیت الله صافی گلپایگانی اشاره نمود که بیان داشتند که ما بیشتر باید به روی همین الفاظی که در قانون اساسی آمده است استناد کنیم و مفهوم عرفی این واژگان را فهم کنیم و بر اساس آن نظر خود را بیان کنیم. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان- مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۵۹-، ۱۳۸۶: ۶۰) یا می‌توان به صحبت‌های آقای ربانی شیرازی در خصوص «استفسار نخست وزیر و طرح قانونی سرپرستی وزارتخانه‌های فاقد وزیر» در سال ۱۳۵۹ اشاره نمود که ایشان تاکید به مفاد و الفاظ قانون اساسی دارند و معتقدند باید بر اساس و طبق اصل قانونی مد نظر، صحبت نمود و ارائه نظر کرد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان- مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۵۹-، ۱۳۸۶: ۱۶۸)

ثمره‌ی بحث

۱. تفسیر به معنای کشف و ظهور مقصود گوینده و واضع می‌باشد که دارای اقسام مختلفی است. قانون‌گذار اساسی در اصل نود و هشتم، صلاحیت تفسیر قانونی از اصول قانون اساسی را بر عهده شورای نگهبان قرار داده است. اثر و ضمانت اجرای تفسیر اصول قانون اساسی هم سنگ با خود قانون اساسی می‌باشد و در همین راستا کلیه نهادها، سازمان‌ها و اشخاص مکلف به تبعیت از تفسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی هستند. نظرات تفسیری شورای نگهبان شرایط خاص و الزامات مشخصی برای صدور داراست. صلاحیت مرجع درخواست‌کننده تفسیر، نصاب لازم سه چهارم کل اعضا برای تفسیر، از جمله این شرایط و لوازم می‌باشد.

۲. شورای نگهبان علاوه بر نظرات تفسیری، اقدام به صدور و اعلام نظرات مشورتی، تذکرات و ارشاداتی در خصوص اصول قانون اساسی به نهادها و اشخاص نموده است. هر چند که نظرات غیر تفسیری شورای نگهبان محمل و جایگاهی در قانون اساسی و آیین نامه فعلی شورای نگهبان ندارند و دارای جنبه الزام آور نمی‌باشند، اما می‌توانند مویدی برای نظراتی آتی شورای نگهبان در خصوص مسئله مربوط باشند. هر چند که مجددا تاکید می‌شود که این نظرات فاقد وجه الزام آور بوده و شرایط نظرات تفسیری را دار نمی‌باشند، لکن این نظرات می‌توانند مقدمه‌ای برای نظرات تفسیری شورای نگهبان لحاظ گردند. توضیح بیشتر آنکه، شورای نگهبان می‌تواند از طریق این نظرات غیر تفسیری و پیش از آنکه این نظرات شکل لازم الاجرا به خود گیرد، نظرات خود را در گذر اندیشه حقوق دانان، مورد تامل و تحلیل قرار دهد، تا به نظری جامع دست یابد. پس از ارزیابی نظرات حقوق دانان و بررسی ابعاد عملی این نظریه، شورای نگهبان بر اساس آیین نامه داخلی خود و با شرایط لازم، در این زمینه اقدام به صدور نظریه تفسیری نماید.

۳. شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی، در موارد متعددی به تفسیر خود از اصول قانون اساسی استناد نموده و مصوبات مجلس را مغایر با آنان دانسته است. این امر ضمن آنکه بیانگر اثر و

جایگاه بالادستی نظریات تفسیری می‌باشد، موید تفاوت اساسی نظرات تفسیری شورای نگهبان از اصول قانون اساسی با نظرات نظارتی شورای نگهبان بر اساس اصل نود و چهارم قانون اساسی است. البته باید توجه داشت هر چند که نظرات تفسیری از حیث اثر هم‌سان با اصول قانون اساسی است و می‌تواند در نظارت بر مصوبات مجلس از جانب شورای نگهبان مورد استناد قرار گیرد، اما موارد قابل توجهی از نظرات نظارتی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با اصول قانون اساسی وجود دارد که بیانگر نظر کلی شورای نگهبان در خصوص آن مسئله می‌باشد. لذا باید در برخی از موارد به نظرات نظارتی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، بیش از پیش توجه داشت.

۴. در خصوص دامنه و حدود تفسیر اصول قانون اساسی نیز این نتیجه روشن شد که شورای نگهبان باید بر اساس اصول و بایسته‌های علم تفسیر، مبادرت به تفسیر قانون اساسی کند و نباید تفسیر شورای نگهبان منتج به تغییر یا اصلاح قانون اساسی گردد؛ چرا که اعمال حقوقی تغییر، اصلاح و ... مشمول لفظ تفسیر نمی‌باشد. رویه شورای نگهبان موید آن است که این نهاد بر اساس کشف قصد قانون‌گذار اساسی و معنای الفاظ به کار رفته در متن اصول، اقدام به عمل تفسیر می‌نماید.

منابع

۱. آجلو، اسماعیل، «دادرسی اساسی در اتریش» از کتاب دادرسی اساسی تطبیقی، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۳
۲. آقای طوق، مسلم، «بررسی رویکرد تفسیری شورای نگهبان در پرتو هرمنوتیک فلسفی گادامر»، مجله حقوق اسلامی، سال هشتم، شماره اول، ۱۳۸۶
۳. آقای طوق، مسلم و شمس، عرفان و فریادی، مسعود و مشهدی، علی، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۸۹
۴. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، چهار جلد، ۱۳۶۴
۵. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تدوین کننده)، مجموعه اساسی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ دوم، ۱۳۹۱
۶. اصغری، محمدرضا، بررسی و نقد آراء تفسیری شورای نگهبان در پرتو مکاتب تفسیری، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۲
۷. پروین، خیرالله و اصلانی، فیروز، اصول و مبانی حقوق اساسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۹۱
۸. تیلا، پروانه، «تحلیل چارچوب نظری بازنگری در قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره پنجم، ۱۳۸۴
۹. جعفری لنگرودی محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ هجدهم، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۷
۱۰. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۸۶
۱۱. دانش پژوه، مصطفی، حقوق شناسی عمومی - منابع حقوق، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۱

۱۲. درویش متولی، میثم، «نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس اسناد بالادستی»، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۵۰
۱۳. دهخدا، علی اکبر، فرهنگ متوسط دهخدا، زیر نظر دکتر سید جعفر شهیدی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، جلد اول، ۱۳۸۵
۱۴. دیلمی، احمد، بایسته‌های تفسیر قوانین؛ با تأکید بر قوانین اساسی و مدنی، انتشارات دانشگاه قم، چاپ اول، ۱۳۸۲
۱۵. زرنگ، محمد، سرگذشت قانون اساسی در سه کشور ایران، فرانسه و آمریکا، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴
۱۶. فلاح زاده، علی محمد و درویش متولی، میثم، «نظارت شورای نگهبان بر قوانین مصوب پیش از انقلاب و شورای انقلاب»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره پنجم، ۱۳۹۲
۱۷. غمامی، سید محمد مهدی، «دادرسی اساسی در فرانسه» از کتاب دادرسی اساسی تطبیقی، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۳
۱۸. کاتوزیان، امیرناصر، «اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره سوم، ۱۳۸۳
۱۹. کاتوزیان، امیرناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، چاپ هشتاد و نهم، ۱۳۹۲
۲۰. مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد چهارم، انتشارات صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۶
۲۱. مشروح مذاکرات شورای نگهبان، تهیه و تدوین: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، دوره اول- سال ۱۳۵۹، انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۶
۲۲. مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، تهیه و تدوین: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱
۲۳. مزارعی، غلامحسین، مقاله « قصد گرایی در تفسیر قانون اساسی » از کتاب: در تکاپوی حقوق عمومی، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۳

۲۴. معین، محمد، فرهنگ فارسی دکتر محمد معین، چاپ بیست و ششم، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۷
۲۵. ناصر طاهر المحنه، حسن، الرقابة على دستورية القوانين، الماجستير فى القانون العام، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة، فى الدنمارك، ۲۰۰۸
۲۶. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دادگستر، جلد دوم، چاپ پنجم، ۱۳۸۷
۲۷. هدایت‌نیا گنجی، فرج الله و کاویانی محمد هادی، بررسی فقهی-حقوقی شورای نگهبان، پژوهشکده فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۰
۲۸. یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، انتشارات امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۷۵
29. <http://rc.majlis.ir>

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir