

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

جایگاه شورای نگهبان در نظام
حقوقی جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۴۴

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۹/۰۲



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان
جایگاه شورای نگهبان در
نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

مؤلف:

میشم درویش متولی

ناظر علمی:

ابوالفضل درویشوند

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۴۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۹/۰۲

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
مبحث اول: ارتباط شورای نگهبان با دستگاه‌ها و نهادهای اساسی	
جمهوری اسلامی ایران.....	۶
۱- ارتباط شورای نگهبان با رهبری.....	۶
۲- ارتباط شورای نگهبان با مجلس شورای اسلامی.....	۷
۳- ارتباط شورای نگهبان با قوه قضائیه.....	۹
۴- ارتباط شورای نگهبان با قوه مجریه.....	۱۰
۵- ارتباط شورای نگهبان با مجلس خبرگان.....	۱۱
۶- ارتباط شورای نگهبان با مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۱۲
مبحث دوم: تحلیل جایگاه شورای نگهبان بر اساس اصول قانون	
اساسی و نظرات حقوق‌دانان.....	۱۲
بند اول: شورای نگهبان؛ رکنی از ارکان قوه مقننه.....	۱۳
بند دوم: شورای نگهبان؛ نهادی مستقل و خارج از قوای سه گانه.....	۱۵
برآیند بحث.....	۲۱
منابع.....	۲۳

چکیده

شورای نگهبان یکی از نهادها و ساختارهای اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که قانون‌گذار اساسی وظایف نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی را در صلاحیت این نهاد قرار داده است. با توجه به وظایف و صلاحیت‌های مزبور، نظرات مختلفی در خصوص جایگاه آن در ساختار حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران مطرح شده است. برخی حقوق‌دانان با توجه به فلسفه ایجاد شورای نگهبان و اهمیت خطیر نظارت بر مصوبات مجلس، شورای نگهبان را رکنی از ارکان قوه مقننه محسوب نموده‌اند. در نقطه مقابل، برخی حقوق‌دانان دیگر با توجه به صلاحیت‌های سه‌گانه شورای نگهبان، این نهاد را مستقل از قوه مقننه دانسته و معتقدند که شورای نگهبان به عنوان یک نهاد مستقل و خارج از قوای سه‌گانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد. در بررسی و تحلیل نظرات ارائه شده باید بیان نمود که با توجه به اصول قانون اساسی و از جمله اصل پنجاه و هشتم، همچنین صلاحیت خطیر نظارت بر انتخابات و تفسیر قانون اساسی توسط شورای نگهبان و سایر دلایل، شورای نگهبان منحصر در قوه مقننه نیست و باید آن را به عنوان یک نهاد مستقل و خارج از قوه مقننه دانست.

واژگان کلیدی

شورای نگهبان، قوه مقننه، نهاد فراقوه‌ای، ارکان قوه مقننه

مقدمه

شورای نگهبان از جمله نهادهای اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد که به موجب اصل ۹۱ قانون اساسی ایجاد شده و عهده‌دار وظایف و صلاحیت‌هایی است که قانون‌گذار اساسی به موجب اصول ۹۴ تا ۹۹ و همچنین اصول ۷۲، ۶۸، ۶۹، ۸۵، بند ۹ اصل ۱۱۰، ۱۱۸، و اصل ۱۷۷ برای آن مقرر نموده است. اصل ۹۱ قانون اساسی در راستای چگونگی تشکیل این شورا، مقرر می‌دارد: «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: ۱- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲- شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رییس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.» لذا ترکیب و چگونگی انتخاب اعضای این شورا در اصل مزبور مشخص شده است. همان‌طور که از متن اصل ۹۱ قانون اساسی هویداست، قانونگذار اساسی به منظور پاسداری از شریعت اسلام و قانون اساسی در حوزه تقنین، اقدام به تأسیس شورای نگهبان نمود. اما با امعان نظر در سایر اصول قانون اساسی در می‌یابیم، علاوه بر این صلاحیت، دو رسالت خطیر دیگر نیز، یعنی تفسیر قانون اساسی (اصل ۹۸) و نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی (اصل ۹۹) بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است، تا این سه وظیفه مهم در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران توسط این شورا ایفا گردد.

اعطای صلاحیت‌های سه‌گانه فوق به شورای نگهبان در قانون اساسی، بیانگر اهمیت بالا و جایگاه مهم این نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است؛ چرا که سه کارویژه مهم و اساسی بر عهده این نهاد قرار داده شده است. این صلاحیت‌های شاخص حقوقی-سیاسی سبب می‌گردد که جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران هر چه بیشتر مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر، صلاحیت‌های مهم شورای نگهبان سبب تمایز و جایگاه برتر این نهاد در ساختار حقوقی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران می‌گردد.

یکی از نکات قابل توجه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آن است که در

اصل پنجاه هفتم قانون اساسی به تبیین موضوع استقلال قوای سه‌گانه و معرفی کلی از قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران پرداخته شده است. در این اصل قوای سه‌گانه یعنی قوه مقننه، مجریه و قضائیه به عنوان سه قوه و بخش اصلی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران معرفی شده‌اند که همگی زیر نظر ولایت مطلقه فقیه، به اعمال حاکمیت مبادرت می‌ورزند. اما اصل مزبور، بیانگر تمام جزئیات ساختاری و حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران نیست. به عبارت دیگر، نباید این اصل را بیانگر تمام ارکان حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی ایران دانست، چرا که نهادهایی دیگر نظیر شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شوراهای اسلامی محلی و... وجود دارند که در ذیل این سه قوه قرار نمی‌گیرند. با توجه به مطالب فوق و با در نظر گرفتن این امر که در قانون اساسی جایگاه شورای نگهبان و نسبت آن با سایر نهادهای حکومتی به طور خاص مشخص نشده است، در این بخش به بررسی جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

در پژوهش حاضر، تلاش می‌شود تا به این سوال اصلی پاسخ داده شود که جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران کجاست؟ در ذیل پاسخ به این سوال اصلی باید به سوالات فرعی نظیر ارتباط شورای نگهبان با نهادهایی مثل مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه، قوه قضائیه و مجمع تشخیص مصلحت نظام پاسخ داده شود. در ادامه سعی می‌شود با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی موضوعات فوق مورد بررسی قرار گیرد.

با توجه به اینکه در بخش‌های پیشین این پژوهش، بررسی و تحلیل صلاحیت‌های شورای نگهبان به تفصیل صورت گرفت، در این گزارش، ابتدا ارتباط و همکاری شورای نگهبان با سایر نهادهای اساسی بر اساس صلاحیت‌های این شورا مورد بررسی قرار می‌گیرد. تبیین و تحلیل ارتباط شورای نگهبان با دستگاه‌های مذکور، ما را در شناخت جایگاه حقوقی این نهاد در نظام جمهوری اسلامی ایران یاری می‌نماید. سپس در قسمت بعد، بر اساس تحلیل ارتباطات مذکور و بر اساس مستندات قانونی مانند قانون اساسی و نظرات ارائه شده حقوقدانان در این زمینه، جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد مطالعه و تحلیل قرار خواهد گرفت.

پیش از آنکه وارد مبحث نخست شویم، ذکر این نکته ضروری است که موضوع جایگاه شورای نگهبان در ساختار حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران، در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به طور دقیق و شفاف مورد بحث واقع نشده است و اعضای مجلس فوق، شناخت صحیح و کاملی از جایگاه شورای نگهبان در ساختار حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران نداشته‌اند. تمام مذاکرات و نطق‌های ارائه شده در مجلس مزبور، بیانگر تأکید بر وجود یک نهاد ناظر بر مصوبات مجلس بوده است. سخنان ارائه شده مربوط به صلاحیت شورای نگهبان است و نه جایگاه این شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. البته معدود پیشنهاداتی ناظر به تعداد و جایگاه این نهاد توسط اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به طور غیر مستقیم مطرح شده است، لکن این پیشنهادات مبتنی بر نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع بوده^(۱) و می‌توان گفت که بحث مستقل و مذاکره صریحی در خصوص جایگاه شورای نگهبان در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح نشده است.

۱. از جمله اینکه در این مجلس بیان شده: «در مجلس شورای ملی باید حتماً عده‌ای از فقها و مجتهدین حضور داشته باشند، چنانکه در متمم قانون اساسی قانون اساسی مشروطه هم شرط حضور ۵ نفر مجتهد در مجلس وجود داشت تا این قوانینی که در مجلس تنظیم می‌شود، به امضا و تأیید آنها برسد تا اسلامی باشد و واجب‌الاجرا شود. در اسلام اگر مجتهدین و فقها مصوبات مجلس قانونگذار را امضا و تأیید نکنند، قوانین لزوم اجرا ندارد. مجلس شورای ملی هر قانونی را که تصویب کند این قانون به حکم عقل اجرا شدنی نیست و لازم‌الاجرا نیست، مگر آنکه آن قانون اسلامی گردد و شورای نگهبان آن را تأیید و امضاء نمایند و ملت از آن اطاعت کنند. در مجلس شورای ملی باید حداقل ۵ نفر از فقها و مجتهدین باشند که ناظر باشند و قانون با نظر آنها تصویب شود و هیچ مصوبه‌ای تا مجتهدین امضاء نکنند، جنبه قانونی نخواهد یافت و لازم‌الاجرا نمی‌گردد». (اداره کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۹۲) و «کلیه مسائل مربوط به قانون‌گذاری‌ها، تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها، در یک نظام ایدئولوژیک یعنی در یک نظام مکتبی، نمی‌تواند دور از نظر مکتب و جهت‌گیری از آن صورت بگیرد. همه‌ی این قوانین باید در رابطه با تصمیم و نظر و جهت‌گیری خاص آن باشد تا آن قانون و آن آیین‌نامه بتواند متناسب با یک جامعه مکتبی باشد. در یک جامعه اسلامی کلیه قوانین و مقررات و تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها باید ناظر داشته باشد و باید قوانین و مقررات را با مراجعه به منابع و مأخذ اسلامی مشخص کرد و بعد از نظر روش‌های قانون اساسی آن را دنبال کرد و تکمیل کرد.» (اداره کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۲۶۱)

مبحث اول: ارتباط شورای نگهبان با دستگاه‌ها و نهادهای اساسی جمهوری اسلامی ایران

همان طور که پیشتر اشاره نمودیم، در بخش‌های پیشین پژوهش، به تفصیل صلاحیت شورای نگهبان در امور نظارت بر انتخابات، نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و صلاحیت تفسیر قانون اساسی مورد بررسی قرار گرفت. اینک باید این صلاحیت‌ها را در ارتباط و تعامل با دستگاه‌های دیگر نظام جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار داد تا به شناختی صحیح از جایگاه شورای نگهبان دست یابیم. به عبارت دیگر، برای شناخت هر چه مناسب‌تر جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، باید ارتباط شورای نگهبان را با سایر نهادها و ساختارهای اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی و تحلیل قرار داد.

۱- ارتباط شورای نگهبان با رهبری

نصب نیمی از اعضای شورای نگهبان (شش فقیه شورای نگهبان) به صورت مستقیم از جانب رهبری خود گواه و شاهی از ارتباط نزدیک شورای نگهبان با رهبری است^(۱). موضوع عزل، نصب و قبول استعفای فقهای شورای نگهبان از جمله مسائلی است که در بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در حدود اختیارات و وظایف رهبری قرار داده شده است.^(۲) علاوه بر این موارد، مطابق ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، دستور ارائه نظر تفسیری از جانب رهبری به شورای نگهبان، از مصادیق ارتباط رهبری با شورای نگهبان می‌باشد. همچنین نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام و رعایت مصوبات شورای عالی امنیت ملی که مطابق اصل (۱۷۶) قانون اساسی به تایید رهبری رسیده است، از جمله مصادیق ارتباط شورای نگهبان با رهبری است. یکی دیگر از مصادیق قابل توجه در مورد ارتباط شورای نگهبان و رهبری، نصب رئیس مجمع مشورتی فقهی شورای

۱. به موجب اصل نود و یکم قانون اساسی، مقام رهبری، شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسایل روز را به عنوان فقهای شورای نگهبان منصوب می‌نماید.

۲. اصل مزبور مقرر می‌دارد: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۶- نصب و عزل و قبول استعفا: الف- فقهای شورای نگهبان...».

نگهبان از جانب رهبری می‌باشد.^(۱)

۲- ارتباط شورای نگهبان با مجلس شورای اسلامی

همان طور که پیشتر بیان شد، فلسفه ابتدایی ایجاد نهاد شورای نگهبان در قانون اساسی پاسداری از موازین شرع و اصول قانون اساسی در تصویب قوانین بوده که این موضوع مورد توجه و تاکید اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بوده است. اما در ادامه مباحثات این مجلس، دو صلاحیت اساسی دیگر یعنی نظارت بر انتخابات و تفسیر قانون اساسی نیز برعهده شورای نگهبان قرار گرفت. با مشاهده رویه عملی شورای نگهبان، به این نکته دست می‌یابیم که نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و اصول قانون اساسی، بیشترین وقت شورا را به خود اختصاص می‌دهد. (مهرپور، ۱۳۷۲: ۵۵) لذا اصلی ترین و بیشترین ارتباط شورای نگهبان با مجلس، از طریق بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی است. قانون گذار چگونگی این بررسی را در اصول ۹۴، ۹۵، ۹۶ و سایر اصول قانون اساسی تبیین نموده است.

شورای نگهبان علاوه بر نظارت بر مصوبات مجلس، بر اساس صلاحیت‌های مشخص شده خود ارتباطات دیگری را نیز با مجلس شورای اسلامی دارد. یکی از این ارتباطات در حوزه صلاحیت شورای نگهبان در امر نظارت بر انتخابات می‌باشد. به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی شورای نگهبان وظیفه نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی را دارا است که چگونگی انجام و جزئیات این نظارت در قوانین مختلفی مانند «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۵/۵/۹^(۲) و همچنین «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب

۱. مقام معظم رهبری طی حکمی در تاریخ ۱۳۸۰/۴/۲۰ در پی درخواست دبیر شورای نگهبان، با تشکیل مجمع مشورتی فقهی شورای نگهبان موافقت نموده و آیت الله طاهری را به ریاست این مجمع منصوب نمودند. پس از فوت ایشان نیز با موافقت مقام معظم رهبری آیت اله مومن ریاست این مجمع را برعهده دارند. (برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۴، صص ۲۵ و ۲۶)

۲. برخی مواد این قانون در سال های بعد نظیر ۱۳۷۸/۱۰/۱۳ و ۱۳۷۸/۱۱/۴ بازنگری و اصلاح شده است.

۱۳۷۸/۰۹/۰۷^(۱) می‌توان اشاره نمود.

چگونگی عضویت حقوق‌دانان شورای نگهبان و تشکیل این شورا نیز از جمله مواردی است که می‌توان از مصادیق ارتباط این دو نهاد با یکدیگر نام برد. به موجب اصل نود و یکم قانون اساسی^(۲) حقوق‌دانان شورای نگهبان از جانب رئیس قوه قضائیه به مجلس معرفی می‌شوند و مجلس نیز اعضای مذکور را با رای‌گیری برای عضویت در شورای نگهبان مشخص می‌نماید.

همچنین در خصوص امور اداری، مالی و بودجه‌ای شورای نگهبان باید به «قانون تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان» مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴^(۳)، «قانون راجع به اعتبارات بودجه‌ای شورای نگهبان» مصوب ۱۳۶۱/۱۰/۷، «قانون شمول قانون برقراری حقوق و وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسئولیت‌های خطیر نمایندگی و اصلاحیه‌های بعدی به اعضای شورای نگهبان» مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۹^(۴)، و نیز «قانون مقررات مالی شورای نگهبان» مصوب

۱. این قانون در سال‌های بعدی (۱۳۷۹/۰۸/۲۵، ۱۳۷۸/۱۰/۱۳، ۱۳۸۳/۱۲/۲۶، ۱۳۸۶/۰۱/۲۶) مورد اصلاح قرار گرفت.

۲. اصل مزبور مقرر می‌دارد: «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. شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسایل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند».

۳. لازم به ذکر است که نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ بر قانون مذکور حاکم است. این نظر تفسیری که در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید، بیان می‌دارد: «مستفاد از اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنهاست، بر عهده خود این شورا می‌باشد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۵۹)

۴. قانون مزبور مقرر می‌دارد: « ماده واحده- اعضای شورای نگهبان در مقابل حوادث و سوانح و همچنین عائله تحت تکفلشان مشمول مقررات قانون برقراری حقوق و وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسئولیت‌های خطیر نمایندگی مصوب ۱۳۶۰/۹/۲ مجلس شورای اسلامی و اصلاحیه‌های بعدی آن می‌باشند. تبصره- تعیین موارد فوت، تعیین حقوق و وظیفه و مستمری و همچنین تعیین عائله تحت تکفل قانونی عضو شورای نگهبان و سهام آن‌ها به عهده شورای محترم نگهبان می‌باشد.»

۱۳۶۲/۷/۱۰ اشاره نمود که تمامی قوانین مزبور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و شورای نگهبان بر اساس قوانین فوق، برای انجام امور اداری و مالی خود اقدام نموده است.

علاوه بر این موارد، مطابق ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان^(۱)، درخواست ارائه نظر تفسیری از جانب رئیس مجلس به شورای نگهبان و بر اساس ماده ۷ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان^(۲) اعلام استعفای حقوقدانان شورای نگهبان به رئیس مجلس، از مصادیق ارتباط شورای نگهبان با مجلس شورای اسلامی می‌باشد. همچنین تصویب و درج بودجه شورای نگهبان در قانون بودجه سالیانه، می‌تواند از مصادیق ارتباط این دونهاده باشد.

۳- ارتباط شورای نگهبان با قوه قضائیه

همان‌طور که پیشتر اشاره شد، مطابق اصل ۹۱ قانون اساسی شش حقوقدان شورای نگهبان ابتدا از جانب رئیس قوه قضائیه به مجلس معرفی می‌شوند. این سازوکار بیانگر اهمیت نقش رئیس قوه قضائیه در ارتباط با شورای نگهبان است؛ چرا که نیمی از اعضای شورای نگهبان به پیشنهاد رئیس قوه قضائیه به مجلس معرفی شده و در نهایت با رای مجلس از بین حقوقدانان معرفی شده توسط رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شوند.

همچنین مطابق ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان^(۳) که پیشتر نیز مورد اشاره قرار گرفت، درخواست ارائه نظر تفسیری از جانب رئیس قوه قضائیه به شورای

۱. ماده مزبور مقرر می‌دارد: «تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری و یا با درخواست رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضائیه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌گیرد.»

۲. ماده مزبور مقرر می‌دارد: «استعفای اعضای شورا باید کتباً به دبیر شورا اعلام شود. دبیر شورا استعفا نامه را در اولین جلسه شورا قرائت می‌کند، چنانچه ظرف یک هفته از تاریخ قرائت استعفا مسترد نشد، استعفانامه عضو فقیه به مقام معظم رهبری و استعفانامه عضو حقوقدان به رؤسای قوه قضائیه و قوه مقننه اعلام می‌گردد.»

۳. ماده مزبور مقرر می‌دارد: «تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری و یا با درخواست رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضائیه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌گیرد.»

نگهبان نیز از مصادیق ارتباط این دو نهاد می‌باشد.

همچنین بر اساس اصول ۴ و ۱۷۰ قانون اساسی^(۱) و به موجب ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵^(۲) نظارت بر مقررات دولتی از حیث عدم مغایرت با موازین شرع در صلاحیت فقه‌های شورای نگهبان قرار داده شده است. در ماده فوق مقرر شده است در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح شده باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقه‌های شورای نگهبان برای هیئت عمومی لازم‌الاتباع می‌باشد. علاوه بر این موارد، بر اساس ماده ۷ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان^(۳) اعلام استعفای حقوقدانان شورای نگهبان به رئیس قوه قضائیه نیز از مصادیق ارتباط شورای نگهبان با قوه قضائیه می‌باشد.

۴- ارتباط شورای نگهبان با قوه مجریه

همان‌طور که پیشتر اشاره نمودیم، شورای نگهبان نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان و همه‌پرسی را بر عهده دارد. نظارت شورای نگهبان بر انتخابات‌های مذکور - که در اصل ۹۹ قانون اساسی مقرر شده است- و همکاری آن با بازوی اجرایی انتخابات در قوه مجریه یعنی وزارت

۱. اصل چهارم: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقه‌های شورای نگهبان است.» اصل یکصد و هفتماد: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

۲. ماده مزبور مقرر می‌دارد: «در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقه‌های شورای نگهبان برای هیئت عمومی، لازم‌الاتباع است.»

۳. ماده مزبور مقرر می‌دارد: «استعفای اعضای شورا باید کتباً به دبیر شورا اعلام شود. دبیر شورا استعفانامه را در اولین جلسه شورا قرائت می‌کند، چنانچه ظرف یک هفته از تاریخ قرائت استعفاء مسترد نشد، استعفا نامه عضو فقیه به مقام معظم رهبری و استعفانامه عضو حقوقدان به رؤسای قوه قضائیه و قوه مقننه اعلام می‌گردد.»

کشور از جمله موارد همکاری قوه مجریه و شورای نگهبان می‌باشد. علاوه بر این مورد، درخواست تفسیر از سوی رئیس جمهور که مطابق ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان صورت می‌گیرد نیز یکی از طرق ارتباطی بین شورای نگهبان با قوه مجریه می‌باشد. همچنین در خصوص بودجه شورای نگهبان نیز باید به این نکته اشاره نمایم که به موجب تبصره ۱ ماده واحده «قانون تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان» مصوب ۳۶۰/۱۱/۴: «بودجه شورای نگهبان از طریق دولت در لایحه بودجه کل کشور منظور و به مجلس پیشنهاد خواهد شد.»

۵- ارتباط شورای نگهبان با مجلس خبرگان

قانون‌گذار اساسی در اصل ۹۹ قانون اساسی صلاحیت نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری را برعهده‌ی شورای نگهبان قرار داده است. همچنین در اصل یکصد و هشتم قانون اساسی مقرر داشته است: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهاء اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد.» مطابق قانون انتخابات خبرگان و آیین‌نامه اجرایی آن^(۱) بررسی احراز شایستگی داوطلبان برای انتخابات مجلس خبرگان با فقهای شورای نگهبان است. فلذا نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس خبرگان و تایید صلاحیت داوطلبین این مجلس توسط شورای نگهبان و فقهای آن، از مصادیق ارتباط نهاد شورای نگهبان و

۱. در خصوص چگونگی نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان باید بیان نمود که به موجب تبصره ۱ ماده ۹ «قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری» مصوب ۱۳۵۹ (اصلاحی ۱۳۶۱/۵/۱۲) نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان بر طبق قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سوم مهرماه ۱۳۵۹ مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. همچنین بر اساس ماده ۶ «آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان»، مصوب ۱۳۸۵، نظارت بر انتخابات خبرگان، بر عهده شورای نگهبان است. علاوه بر این، در ماده ۲ «قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری» مصوب ۱۳۵۹ که توسط فقهای شورای نگهبان به تصویب رسیده بود مقرر شده بود که تشخیص واجد شرایط بودن برای داوطلبین مجلس خبرگان با معرفی سه نفر از استادان معروف درس خارج حوزه های علمیه می‌باشد. این ماده در تاریخ ۲۴ و ۱۳۶۹/۴/۲۵ در اجلاس خبرگان اصلاح گردید و با تصویب مجلس خبرگان، مرجع تشخیص دارا بودن شرایط فوق فقهای شورای نگهبان قانون اساسی پیش بینی شد.

مجلس خبرگان رهبری می‌باشد.

۶- ارتباط شورای نگهبان با مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام که عامل و منشاء تاسیس و ایجاد آن اختلافات به وجود آمده بین مجلس و شورای نگهبان بوده است، در حال حاضر بر اساس اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی در صورتی که شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با شرع و یا قانون اساسی تشخیص دهد و مجلس بر نظر خود اصرار نماید، صلاحیت رسیدگی و تشخیص مصلحت را خواهد داشت.^(۱) علاوه بر آن هنگام رسیدگی به مصوبه مورد اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، فقهای شورای نگهبان در مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان عضو حقوقی حضور می‌یابند.^(۲)

مبحث دوم: تحلیل جایگاه شورای نگهبان بر اساس اصول قانون اساسی و نظرات حقوقدانان

پس از آنکه در مبحث نخست به تبیین جایگاه شورای نگهبان از حیث ارتباط با سایر نهادها اساسی پرداختیم، در مبحث دوم باید جایگاه شورای نگهبان را بر اساس سوابق و ارتباطات مذکور و همچنین به موجب مستندات قانونی مانند قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی این شورا و ... مورد بررسی و تحلیل قرار دهیم. در این قسمت به پاسخ سوال اصلی تحقیق خود یعنی جایگاه شورای نگهبان در ساختار نظام حقوقی

۱. اصل مزبور مقرر می‌دارد: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۲. ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر می‌دارد: «جلسات شورای مجمع به هنگام بحث در مصوبات مورد تعارض مجلس و شورای نگهبان (موضوع قسمت اول اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی) متشکل خواهد بود از همه اعضای مذکور در حکم مقام معظم رهبری. این جلسات با حضور دو سوم کل اعضای مجمع رسمیت می‌یابند و تصمیمات با لحاظ بین، حائز اهمیت و ملزم بودن مصلحت مورد نظر با اکثریت دو سوم اعضای حاضر معتبر است.»

جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

پیش از آنکه به بررسی و تحلیل جایگاه شورای نگهبان بر اساس مستندات قانونی مزبور بپردازیم، ابتدا اشاره‌ای خواهیم داشت به نظراتی که مسئولین و حقوق‌دانان در خصوص جایگاه شورای نگهبان در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران ارائه داده‌اند. مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۷ در پیامی که به مناسبت آغاز به کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر فرمودند، معتقدند که شورای نگهبان، بخشی از قوه مقننه می‌باشد. در بند ۹ نامه معظم له مقرر شده است: «... تعامل و تفاهم با شورای محترم نگهبان که خود، بخشی از قوهی مقننه است، البته در اولویت قرار دارد.»^(۱)

همچنین برخی از مسئولین نظیر رئیس مجلس شورای اسلامی در دوره هفتم نیز معتقدند که شورای نگهبان به عنوان جزئی از قوه مقننه محسوب می‌شود.^(۲)

با مطالعه‌ای در آثار اساتید علم حقوق در خواهیم یافت که حقوق‌دانان دو نظر در خصوص جایگاه شورای نگهبان ارائه داده‌اند. اکثر حقوق‌دانان معتقدند که شورای نگهبان جزئی از قوه مقننه است و برخی دیگر نظر بر آن دارند که شورای نگهبان نهادی مستقل و خارج از قوه مقننه می‌باشد.^(۳) در این مبحث، ابتدا نظر و استدلالات حقوق‌دانی که شورای نگهبان را جزئی از قوه مقننه می‌دانند، مورد بحث قرار می‌گیرد، سپس نظر مخالف آن یعنی استدلالات حقوق‌دانی که شورای نگهبان را یک نهاد مستقل و خارج از قوای سه گانه می‌دانند تحلیل می‌گردد.

بند اول: شورای نگهبان؛ رکنی از ارکان قوه مقننه

غالب حقوق‌دانانی که در خصوص موضوع حاضر اظهار نظر نموده اند، جایگاه شورای نگهبان را، در داخل قوه مقننه دانسته‌اند. این حقوق‌دانان بر اساس استدلال‌هایی نظیر اینکه وظیفه اصلی شورای نگهبان نظارت بر مصوبات مجلس

۱. <http://b2n.ir/48936>

۲. <http://b2n.ir/79262>

۳. علاوه بر این دو نظر، یکی از حقوق‌دانان فرض سومی را نیز مطرح نموده است که شورای نگهبان وابسته به مجلس شورای اسلامی و از ارکان مجلس شورای اسلامی است. علاوه بر اینکه وی استدلال‌ات مختلفی در جهت رد فرض مزبور ارائه داده است (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۲۸)، می‌توانیم برای رد این فرضیه از استدلال‌اتی که در رد نظریه ای که شورای نگهبان را جزء قوه مقننه می‌داند و دلایل اثبات استقلال نهاد شورای نگهبان استفاده نماییم.

است، اصول مربوط به شورای نگهبان در فصل قوه مقننه است و ... نهاد شورای نگهبان را به عنوان بخش و رکنی از قوه مقننه قلمداد نموده‌اند. (مدنی، ۱۳۷۶: ۱۸؛ هدایت نیا و کاویانی، ۱۳۸۱: ۴۵؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۸۷؛ موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۲۶-۴۲۹؛ Naini، ۲۰۰۶: ۱۹۹-۲۰۶)

در همین راستا، می‌توان به نظر وزارت امور خارجه اشاره نمود که موید همین دیدگاه می‌باشد. شورای نگهبان طی نامه شماره ۶۴۵۴ در تاریخ ۱۳۷۳/۳/۲۱ به این وزارتخانه در خصوص مشخص شدن نهادهای هم‌تراز با شورای نگهبان در سایر نظام‌های حقوقی سوالی را مطرح نمود، که وزارتخانه مزبور در نامه شماره ۶۱۲/۲۳۹۰ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱ چنین مقرر داشته است: «... چنین به نظر می‌رسد که نهاد شورای نگهبان با توجه به وظایف، جایگاه و ترکیب آن مختص نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. عمده‌ترین نهادهایی که در غالب کشورهای دنیا وظیفه انطباق قوانین عادی با قوانین بالاتر را برعهده دارند ریاست جمهوری، مجلس سنا، شورای قانون اساسی و یا دادگاه قانون اساسی می‌باشند. وجه فارق شورای نگهبان با نهادهای یاد شده آن است که قوانین عادی در جمهوری اسلامی ایران بدون تایید شورای نگهبان تصویب نمی‌گردد. لذا، آن شورای محترم بخشی از نهاد تقنینی محسوب می‌شود. با این وجود می‌توان دادگاه قانون اساسی و یا شورای قانون اساسی را در کشورهایی که دارای چنین نهادی هستند، تسامحاً هم‌تراز شورای نگهبان عنوان نمود.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۳۶۲)

استدلال‌هایی که در خصوص اثبات نظر «شورای نگهبان به عنوان بخشی از قوه مقننه محسوب می‌گردد»، ارائه می‌شود، به شرح ذیل می‌باشد:

۱- اصول مربوط به شورای نگهبان (اصل ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی) در فصل ششم قانون اساسی یعنی فصل قوه مقننه آورده شده است. بنابراین جایگاه این اصول در قانون اساسی بیانگر جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است، فلذا باید شورای نگهبان را رکنی از ارکان قوه مقننه دانست. (هاشمی، ۱۳۸۰: ۸۷)

۲- کارویژه اصلی شورای نگهبان در ارتباط با قوه مقننه و مصوبات مجلس است. به عبارت دیگر، اصلی‌ترین و مهمترین وظیفه شورای نگهبان که بیشترین وقت این شورا را به خود اختصاص می‌دهد، نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت

با شرع و قانون اساسی است. (مهرپور، ۱۳۷۲: ۵۵) فلذا این کارویژه اصلی که بیشترین وقت شورا را به خود اختصاص می‌دهد، بیانگر جایگاه این شورا است و شورای نگهبان را باید جزئی از قوه مقننه دانست. (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۳۰)

۳- صلاحیت ذاتی برخی از نهادها با ماهیت کارویژه‌ای قوه مربوطه، هم‌سان نیست که این امر به دلیل پذیرش نظام تفکیک نسبی قوا در قانون اساسی است. چنانکه دیوان محاسبات کشور هرچند واجد صلاحیت تقنینی نیست، لیکن وابسته به قوه مقننه است. فلذا شورای نگهبان نیز علیرغم داشتن صلاحیت‌های ذاتی نظارت بر انتخابات و یا تفسیر قانون اساسی، جزئی از قوه مقننه می‌باشد. به عبارت دیگر، با پذیرش تفکیک نسبی قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران، اعطای صلاحیت‌های غیرتقنینی مانند نظارت بر انتخابات و یا تفسیر قانون اساسی به شورای نگهبان، سبب خروج این نهاد از قوه مقننه نمی‌گردد. (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۳۰)

۴- شورای نگهبان، لزوماً می‌بایست در ذیل یکی از قوای سه گانه قرار گیرد، در غیر این صورت اصل ۵۷ قانون اساسی و موضوع تفکیک قوا نقض می‌گردد. (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۲۸) لذا با توجه به این نکته و اصلی ترین صلاحیت شورای نگهبان، باید این نهاد رکنی از ارکان قوه مقننه باشد.

بنابراین در مجموع می‌توان گفت که این دسته از حقوقدانان، شورای نگهبان را در کنار مجلس شورای اسلامی جزئی از ارکان قوه مقننه کشورمان می‌دانند. با امعان نظر در قانون اساسی و سایر مستندات حقوقی دیگر در می‌یابیم که نظر و استدلال‌ات فوق دارای ایراد می‌باشند و نباید شورای نگهبان را تنها جزئی از قوه مقننه دانست و می‌بایست شورای نگهبان را یک نهاد و ساختار اساسی مستقل و خارج از قوه مقننه بدانیم. برداشت و تعبیر حاضر از جایگاه شورای نگهبان صحیح نبوده و با استدلال‌هایی که در بند دوم آورده می‌شود قابل رد است.

بند دوم: شورای نگهبان؛ نهادی مستقل و خارج از قوای سه گانه

عقیده و نظری که در مقابل نظر بند نخست، از جانب برخی از حقوقدانان ارائه شده آن است که شورای نگهبان صرفاً جزء و یا رکنی از قوه مقننه نیست و این شورا بر اساس اختیارات و صلاحیت‌هایی که داراست، به عنوان یک نهاد سیاسی به ایفای بخشی از قدرت عمومی می‌پردازد. (طلائی و ابریشم کش، ۱۳۹۲: ۱۱) در همین

زمینه، برخی از حقوق‌دانان بیان نموده‌اند که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور جلوگیری از تداخل قوا و عدم توازن تعادل بین قوای حاکم و نیز برای اجتناب از مشکلاتی که در نظام‌های دیگر به وجود آمده، نهاد مستقلی پیش بینی شده که کلیت آن از اختیار هر سه قوه خارج است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۱۶۶-۱۶۹)^(۱)

همان‌طور که در سطور پیشین اشاره نمودیم، نظرات و استدلال‌های موجود در این بند، ضمن اثبات نادرستی عقیده «شورای نگهبان؛ رکنی از قوه مقننه»، مثبت نظر «شورای نگهبان به عنوان نهاد مستقل و خارج از قوه مقننه و یا قوای سه گانه» نیز می‌باشد.

۱- در بند پیشین، نخستین دلیل طرفداران عقیده «شورای نگهبان، رکنی از قوه مقننه»، استناد به جایگاه اصول مربوط به شورای نگهبان در قانون اساسی بود. در نقد این دلیل باید بیان نمود که به صرف آنکه قانونگذار اساسی، اصول مربوط به شورای نگهبان را در فصل قوه مقننه مقرر داشته است، نباید شورای نگهبان را جزئی از قوه مقننه دانست. با امعان نظر و توجه در مفاد فصل ششم قانون اساسی در می‌یابیم که این فصل از دو مبحث تشکیل شده است. مبحث اول: «مجلس شورای اسلامی» و مبحث دوم: «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» که اصول مربوط به شورای نگهبان در ذیل مبحث دوم آورده شده است. بی ارتباط بودن عنوان این مبحث برای اصول شورای نگهبان، مؤید صریح و واضحی است بر اینکه قانونگذار اساسی توجه و اهتمام لازم را در تنظیم صحیح جایگاه اصول شورای نگهبان در قانون اساسی نداشته است. لذا نمی‌توان به استناد جایگاه اصول مرتبط با شورای نگهبان، این شورا را جزئی از قوه مقننه محسوب نمود و استناد به جایگاه این اصول در قانون اساسی برای تبیین و اثبات جایگاه نهاد شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران صحیح نمی‌باشد.

۲- دلیل دوم طرفداران رویکرد قبل ناظر بر این نکته بود که اصلی‌ترین و مهمترین وظیفه شورای نگهبان که بیشترین وقت این شورا را نیز به خود اختصاص

۱- در راستای تایید همین نظر؛ نگاه کنید به مصاحبه دکتر عباسعلی کدخدایی سخنگوی وقت شورای نگهبان به آدرس پایگاه اینترنتی:

می‌دهد، «نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و اسلام» است. در نقد این دلیل، ابتدا باید این توضیح را بیان نمود که اگرچه بیشترین وقت و زمان شورای نگهبان به نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی اختصاص دارد، لیکن این نکته، اثبات کننده و دلیلی بر منحصر بودن شورای نگهبان در قوه مقننه نیست و نمی‌تواند به عنوان دلیل مورد استناد قرار گیرد. توضیح اینکه برای تبیین جایگاه هر نهادی از جمله شورای نگهبان می‌بایست به صلاحیت‌های آن نهاد و ارتباطات آن با سایر نهادها نگرست و صرف زمان بیشتر در مورد یکی از صلاحیت‌ها و صرف زمان کمتر در خصوص سایر صلاحیت‌ها نمی‌تواند در صلاحیت‌های نهاد مزبور تغییری ایجاد کرده و در اثبات جایگاه آن نهاد مورد استناد قرار گیرد.

۳- علاوه بر دلایلی که در قسمت پیشین برای رد دیدگاه اول بیان شد، باید به این نکته نیز اشاره نمود که صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی، تنها به عنوان یکی از مراحل قانونگذاری در نظام حقوقی کشورمان به حساب آمده و نمی‌تواند مبنای در نظر گرفتن شورای نگهبان به عنوان بخشی از قوه مقننه باشد. این صلاحیت شورای نگهبان، نظیر امضای معاهدات و موافقت نامه‌های بین‌المللی توسط رئیس جمهور موضوع اصل یکصد و بیست پنجم^(۱) است که به عنوان بخشی از فرآیند تصویب و شکل‌گیری یک معاهده و موافقت نامه بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به حساب می‌آید. انجام این امضا به عنوان یکی از مراحل نهایی شدن معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی سبب تغییر در جایگاه رئیس جمهور و محسوب نمودن وی به عنوان یکی از ارکان قوه مقننه نمی‌گردد. بنابراین صلاحیت نظارت تقنینی شورای نگهبان را می‌بایست بخشی از فرآیند شکل‌گیری یک قانون دانست، بدون آنکه جایگاه این شورا در ذیل قوه مقننه تعریف شود. لذا سپردن وظیفه نظارت بر مصوبات مجلس به عنوان یکی از مراحل نهایی شدن قانون را نمی‌توان دلیلی بر این موضوع دانست که شورای نگهبان یکی از ارکان قوه مقننه است.

۱- اصل مزبور مقرر می‌دارد: «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولتها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رییس جمهور یا نماینده قانونی او است.»

۴- در دلیل سوم گفته شده است که اساساً قانونگذار اساسی به دلیل پذیرش نظام تفکیک نسبی قوا در قانون اساسی، برخی از صلاحیت‌ها با ماهیت غیرتقنینی نظیر نظارت بر انتخابات را برای شورای نگهبان قائل شده است. (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۳۰) در این نظر که پیشتر اشاره شد، نویسنده معتقد است، تمامی نهادها و دستگاه‌ها (به جز رهبری)، لزوماً می‌بایست در ذیل یکی از قوای سه گانه تعریف گردند، تا اصل تفکیک قوا در اصل ۵۷ نقض نگردد.

در نقد این دلیل باید به هر سه صلاحیت شورای نگهبان یعنی نظارت بر مصوبات مجلس، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات به عنوان کارویژه‌های اصلی و هسته‌ای این نهاد نگاه نمود. این سه وظیفه اصلی و اساسی توسط یک نهاد اساسی و برتر باید به عنوان ابزار حاکمیت اعمال گردد. ذکر مصادیقی چون دیوان محاسبات و مقایسه آن‌ها با شورای نگهبان نیز قیاس مع الفارق است. چرا که صلاحیت اساسی مجلس، قانونگذاری و نظارت بر قوه مجریه است که توسط این نهاد صورت می‌گیرد و دیوان محاسبات به عنوان بازوی نظارتی مالی و مستقیماً زیر نظر مجلس (بر اساس اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی) به قوه مقننه خدمت ارائه می‌نماید. لذا این قیاس‌ها برای اینکه شورای نگهبان را جزئی از قوه مقننه بدانیم صحیح نمی‌باشد. شورای نگهبان یک نهاد مستقل است که صلاحیت‌های آن در اصول قانون اساسی مشخص شده و سه کارویژه آن یعنی نظارت بر مصوبات مجلس، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات از صلاحیت‌های اساسی این شورا است. تفکیک نسبی قوا نیز ارتباطی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان ندارد. دو صلاحیت نظارت بر انتخابات و تفسیر قانون اساسی جزء صلاحیت‌های اصلی، ذاتی و هسته‌ای شورای نگهبان است که دارای ماهیتی غیرتقنینی و خارج از قوه مقننه می‌باشد. لذا اساساً این صلاحیت‌ها (نظارت بر انتخابات و تفسیر اصول قانون اساسی) را نمی‌توان در زمره اعمال تقنینی دانست. همچنین باید به این نکته تصریح نمود که پیش فرض ارائه شده در دلیل سوم (که مدعی آن است که شورای نگهبان رکنی از قوه مقننه است) که بیان می‌دارد، کلیه دستگاه‌ها باید در ذیل یکی از قوای سه گانه تعریف گردند، پیش فرضی نادرست است که در بند بعدی مورد نقد قرار خواهد گرفت.

۵- در راستای اثبات نظر «شورای نگهبان رکنی از قوه مقننه» در دلیل چهارم بیان

شد، اعتقاد بر اینکه شورای نگهبان نهاد مستقلی است و زیر نظر هیچ یک از قوا نمی‌باشد، در مغایرت صریح با اصل تفکیک قوا و اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی می‌باشد. (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۲۸) در نقد این استدلال باید گفت اصل پنجاه و هفتم در مقام تبیین قوای سه گانه حاکم و استقلال نسبی این سه قوه از یکدیگر است و نه تشریح تمامی نهادهای اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران. علاوه بر اصل ۵۷ که به تبیین قوای حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران و تحت ولایت امر بودن این سه قوه پرداخته است، نهادهای دیگری من جمله «مجلس خبرگان رهبری»، «مجمع تشخیص مصلحت نظام»، «سازمان صدا و سیما» و ... در اصول دیگر قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند که هر کدام بر اساس صلاحیت‌های در نظر گرفته شده، اقدام به اعمال بخشی از حاکمیت می‌نمایند و زیر نظر یکی از قوای سه گانه و یا جزئی از آنها نیز به حساب نمی‌آیند. بنابراین برای شناخت ساختار کامل نظام جمهوری اسلامی ایران علاوه بر اصل پنجاه و هفتم باید به سایر اصول قانون اساسی نیز توجه داشت.

۶- علاوه بر دلایل فوق می‌توان به دلیل دیگری برای اثبات نظر اخیر استناد نمود. در اصل پنجاه و هفتم، قانون‌گذار اساسی به تبیین قوای سه گانه و موضوع استقلال قوا پرداخته است و در اصول بعدی آن یعنی اصول ۵۸^(۱) و ۵۹^(۲) طریقه‌ی اعمال قوه مقننه، در اصل ۶۰ طریقه‌ی اعمال قوه مجریه و در اصل ۶۱ طریقه‌ی اعمال قوه قضائیه را بیان نموده است. مطابق اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی و همه پرسی (مردم) است. لذا بر اساس متن واضح و صریح این دو اصل، نمی‌توان شورای نگهبان را بخشی از قوه مقننه لحاظ نمود، چرا که اعمال قوه مقننه به موجب این اصول صرفاً از طریق مجلس شورای اسلامی و همه پرسی (مردم) در نظر گرفته شده است. لذا شورای نگهبان به موجب این اصول مرجعی برای

۱- اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد».

۲- اصل پنجاه و نهم قانون اساسی: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».

اعمال قوه مقننه نبوده و رکنی از قوه مقننه به حساب نمی‌آید.

۷- به علاوه، مویداتی در نظرات شورای نگهبان در راستای دیدگاه استقلال شورای نگهبان وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به دو نظر تفسیری شورای نگهبان در این خصوص اشاره نمود. نخست، نظر تفسیری شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ در ذیل اصل ۷۶ قانون اساسی^(۱) است که بیان می‌دارد: «اصل ۷۶ قانون اساسی شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان که مافوق مجلس شورای اسلامی می‌باشند، نمی‌شود». نظر دوم، تفسیر شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان است که بیان می‌دارد: «مستفاد از اصول ۹۱، ۴ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا، متوقف بر آنها است، بر عهده خود این شورا می‌باشد». با نگاهی به این دو نظر تفسیری شورای نگهبان در می‌یابیم که نگاه و نظر این شورا به عنوان مفسر قانون اساسی نیز بیانگر آن است که شورای نگهبان یک نهاد مستقل و خارج از قوای سه گانه است و بر این اساس قانونگذاری درخصوص این نهاد و نظارت بر آن توسط مجلس شورای اسلامی مغایر این جایگاه به حساب می‌آید.

فلذا بر اساس دلایل و مویدات مزبور، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان در ذیل قوه مقننه تعریف نمی‌شود و این نهاد را باید به عنوان یکی از نهادهای اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران و مستقل از قوه مقننه نظیر مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی و ... که خارج از قوای سه گانه است، دانست که به اعمال حاکمیت در چارچوب‌های حقوقی مشخص، مبادرت می‌ورزد.^(۲)

۱- اصل مزبور مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.»

۲- با مشاهده قوانین و مقررات مختلف در می‌یابیم، در تمام مواردی که از اصطلاح «قوه مقننه» استفاده شده است، این عبارت از سوی خود مجلس و شورای نگهبان برداشت و تعبیر به «مجلس شورای اسلامی» شده است. از جمله این موارد می‌توان به شورای سرپرستی صدا و سیما در اصل ۱۷۵ قانون اساسی اشاره نمود که در تمامی مستندات قانونی مرتبط با این اصل مانند ماده ۵ اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷ و یا ماده ۲ قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۵۹ و مشروح مذاکرات شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی این

بر آیند بحث

۱. در خصوص جایگاه شورای نگهبان در ساختار حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران نزد اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به عنوان قانونگذار اساسی این نظام، بحث جدی مطرح نگردیده است. به عبارت دیگر؛ اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از بُعد کارکردی و اعمال صلاحیت به نهاد شورای نگهبان توجه ویژه ای داشته‌اند ولی اهتمام خاصی در خصوص جایگاه این شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نداشته‌اند.

۲. ارتباط شورای نگهبان با دستگاه‌ها و ساختارهای اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران مانند قوه مجریه، شوراهای عالی امنیت ملی و انقلاب فرهنگی، قوه قضائیه و موید آن است که این نهاد منحصر در قوه مقننه نمی‌باشد و به اعمال غیرتقنینی نیز مبادرت می‌ورزد.

۳. علیرغم آنکه (الف) اصول مربوط به شورای نگهبان در فصل قوه مقننه در قانون اساسی می‌باشد و (ب) رویه عملی شورای نگهبان نشان می‌دهد که بیشترین وقت شورای نگهبان به نظارت بر مصوبات مجلس اختصاص دارد، لکن این استدلالات و نظایر آن، نمی‌تواند دلیلی بر آن باشد که نهاد شورای نگهبان را جزئی از قوه مقننه بدانیم. همان طور که اشاره شد، استناد به جایگاه اصول قانون اساسی برای تبیین جایگاه شورای نگهبان به دلیل امارات موجود که نشان دهنده غفلت قانونگذار اساسی در این خصوص است صحیح نیست و همچنین صلاحیت‌های مهمی مانند صلاحیت نظارت بر انتخابات و تفسیر قانون اساسی از جمله صلاحیت‌های شورای نگهبان است که به روشنی بیانگر کارویژه‌های غیرتقنینی این شورا است. لذا بر اساس همین وظایف و صلاحیت‌ها باید بیان نمود که شورای نگهبان منحصر و جزئی از قوه مقننه نمی‌باشد و به عنوان یکی از نهادها و ساختارهای اساسی و در عین حال مستقل از قوای سه گانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

۴. به موجب اصول ۹۸ و ۹۹ قانون اساسی، صلاحیت تفسیر قانون اساسی و



مصوبه (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۶: ۳۴-۱۴۳)، همواره برداشت‌ها از لفظ «قوه مقننه»، منحصرأ همان «مجلس شورای اسلامی» بوده است.

نظارت بر انتخابات - که از جمله امور غیر تقنینی می‌باشند- بر عهده شورای نگهبان قرار دارد. همچنین اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی که بیان می‌دارد «اعمال قوه مقننه تنها از طریق مجلس صورت می‌گیرد»، نیز بیانگر آن است که اعمال قوه مقننه منحصرأ از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد و نه نهادهای دیگری مانند شورای نگهبان. صرف نظر از دلایل متعددی که در خصوص نقد نظر «شورای نگهبان، رکنی از قوه مقننه» در این نوشتار بیان نمودیم، بر اساس این دو دلیل (صلاحیت‌های شورای نگهبان و اصل ۵۸) می‌توان بیان نمود که شورای نگهبان منحصر در قوه مقننه نیست و یک نهاد مستقل محسوب می‌شود.

منابع

الف - کتب

۱. 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
۲. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تدوین کننده)، مجموعه اساسی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ دوم، ۱۳۹۱
۳. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مجد، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۷
۴. مجموعه قانون و آیین نامه و دستورالعمل اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، ۱۳۷۷
۵. مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد چهارم، انتشارات صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران (سروش)، چاپ دوم، ۱۳۷۶
۶. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تدوین کننده)، مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه ها و تذکرات، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹
۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تدوین کننده)، مشروح مذاکرات شورای نگهبان، دوره اول - سال ۱۳۵۹، چاپ اول، انتشارات دادگستر، ۱۳۸۶
۸. مهرپور، حسین، دیدگاه های جدید در مسائل حقوقی، انتشارات اطلاعات، چاپ سوم، ۱۳۸۷
۹. موسی زاده، ابراهیم، جستارهایی در حقوق عمومی، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۳
۱۰. موسی زاده، ابراهیم، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری و مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰

۱۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دادگستر، جلد دوم، چاپ پنجم، ۱۳۸۰
۱۲. هدایت‌نیا گنجی، فرج الله، کاویانی محمد هادی، بررسی فقهی-حقوقی شورای نگهبان، پژوهشکده فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۱

ب - مقالات

۱۲. طلابکی، اکبر و ابریشم کش، محمد امین، «بررسی ماهیت نظرات شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ششم،
۱۳. مهرپور، حسین، «شورای نگهبان و بررسی قوانین»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹، زمستان ۱۳۷۲
۱۴. موسوی بجنوردی، سید محمد، دانش پور، افتخار، «بررسی فقهی و حقوقی جایگاه شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی و نحوه نظارت آن بر قوانین و مقررات»، پژوهشنامه متین، شماره ۵۳، ۱۳۹۰
۱۵. موسی زاده، ابراهیم، «بررسی ماهیت شورای نگهبان، فصلنامه حکومت اسلامی»، سال سیزدهم، شماره ۱، تابستان ۱۳۸۷
16. Naini, Mandana, "Iran's Second Chamber? The Guardian Council", The Journal Of Legislative Studies, Vol.12, No.2, June 2006, Pp.198-222

ج - پایگاه اینترنتی

17. <http://b2n.ir/32827>
18. <http://ical.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