

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

بررسی استدلال، استناد به حکم شرعی و عدم اظهار نظر
شورای نگهبان در بررسی برخی از مصوبات مجلس

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۶۷

تاریخ: ۱۳۹۳/۱۰/۲۴



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان
بررسی استدلال، استناد به حکم شرعی و عدم اظهار نظر
شورای نگهبان در بررسی برخی از مصوبات مجلس

مؤلف:

میثم درویش متولی

ناظر علمی:

ابوالفضل درویشوند

دفتر ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۶۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
مبحث اول: عدم وجود استدلال در نظرات شورای نگهبان و عدم استناد به حکم شرعی در نظرات فقهای شورای نگهبان؛ در بررسی مصوبات مجلس.....	۴
گفتار اول: عدم وجود استدلال در نظرات شورای نگهبان و آسیب شناسی آن.....	۵
گفتار دوم: عدم استناد به حکم شرعی در نظرات فقهای شورای نگهبان؛ در بررسی مصوبات مجلس و آسیب شناسی آن.....	۱۰
مبحث دوم: سکوت و عدم اظهار نظر شورای نگهبان در بررسی برخی از مصوبات مجلس.....	۱۳
نتیجه گیری.....	۱۷
منابع.....	۱۹

چکیده

شورای نگهبان بر اساس اصول متعدد قانون اساسی، صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با موازین اسلام و قانون اساسی را داراست. این شورا مکلف است، ظرف بازه‌ی زمانی ده روز و یا در صورت استمهال بیست روز، نسبت به تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مجلس با موازین اسلام و قانون اساسی اظهارنظر نماید. رویه شورای نگهبان تاکنون بر اساس اصول قانون اساسی بوده و این شورا در غالب موارد نظر خود مبنی بر مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه را ظرف ده روز به مجلس شورای اسلامی اعلام نموده است. با نگاهی به سوابق موجود درمی‌یابیم که تصریح به استدلال‌ها و استناد به احکام شرعی مقرر در نظرات شورای نگهبان، سبب می‌گردد علاوه بر عدم اطلاع زمان در فرآیند تقنین و فهم سریع و مطلوب قانون‌گذار از نظر شورا، جامعه و حقوقدانان با اقناع بیشتری نظرات شورای نگهبان را مورد پذیرش قرار دهند. همچنین در موارد استثنائی اگر شورای نگهبان، نتواند ظرف ده روز نسبت به تکلیف خود عمل کند و در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی اظهارنظر ننماید، بر اساس ضمانت اجرای مقرر در قانون اساسی، مصوبه مزبور قابل اجرا است.

واژگان کلیدی:

شورای نگهبان، استدلال‌های شورای نگهبان، مستندات نظر شورای نگهبان، سکوت شورای نگهبان.

مقدمه

در راستای تبیین و تحلیل صلاحیت‌های شورای نگهبان، باید به بررسی عملکرد شورای نگهبان در مسائلی چون استدلال در نظرات، استناد به قانون اساسی و احکام شرعی در نظرات این شورا و همچنین چگونگی سکوت و یا اظهار نظر در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی، پردازیم. یکی از مسائلی که در این راستا همواره مورد بحث واقع شده و در معرض انتقاد از جانب اساتید و حقوق دانان بوده است، این است که این شورا دلایل خود را مبنی بر مغایر بودن مصوبه مجلس با موازین شرع و قانون اساسی در اظهار نظرهای خود منعکس نمی‌نماید. این عدم استدلال موجب می‌گردد، در برخی از موارد، مجلس شورای اسلامی در اصلاح ماده مغایر و در مقام رفع آن ایراد، نتواند دقیقاً مورد ایراد شورای نگهبان و مقصود این شورا را فهم کند و در نتیجه فرآیند تقنین طولانی شده و در نهایت بعضاً موجب اطاله امر قانون‌گذاری می‌گردد. با تتبع در سوابق موجود درمی‌یابیم، علاوه بر عدم وجود استدلال در نظرات شورا (در اظهار نظر نسبت به موارد مغایر مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی)، فقهای شورای نگهبان در بررسی شرعی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی، به صورت کلی اظهار نظر نموده و صرفاً مغایرت و یا عدم مغایرت مصوبه مجلس را با موازین شرع، بدون آنکه مورد حکم شرعی مغایر را اعلام نمایند، ابراز می‌نمایند. به عبارت دیگر، در صورت مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی با موازین شرع، فقهای شورای نگهبان، اعلام نمی‌نمایند که تضاد و مخالفت مصوبه با کدام حکم شرعی، مقصود آنان بوده و صرفاً به مغایرت کلی ماده مصوبه مورد بحث، با موازین شرع اکتفا نموده و جهت مغایرت مصوبه را با شرع اعلام نمی‌کنند. این امر همان آسیب‌های پیش‌گفته در خصوص عدم استدلال در نظرات شورای نگهبان را در پی خواهد داشت.

با نگاهی به رویه شورای نگهبان از زمان تأسیس این شورا در سال ۱۳۵۹ تاکنون درمی‌یابیم، در غالب موارد این شورا در بازه‌ی زمانی مقرر - ده روز - در اصل ۹۴ و یا حداکثر ۲۰ روز به موجب اصل ۹۵، نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی اظهار نظر نموده است؛ اما برخی موارد استثنائی وجود دارد که شورای نگهبان نسبت به آن‌ها اظهار نظر نکرده و مصوبه مجلس شورای اسلامی بر اساس ذیل اصل ۹۴ بدون اظهار نظر شورای نگهبان اجرایی گردیده است. توضیح بیشتر آنکه، به موجب ذیل اصل نود و چهارم قانون

اساسی، اگر شورای نگهبان ظرف ده روز نسبت به مغایرت و یا عدم مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی اظهارنظر ننماید، مصوبه مجلس قابل اجرا می باشد و جهت انجام سایر مراحل قانونی مانند امضاء رئیس جمهور و انتشار در روزنامه رسمی از جانب مراجع ذیصلاح به نهادهای مربوطه ارسال می گردد. با نگاهی به سوابق موجود درمی یابیم که شورای نگهبان در مواردی استثنائی نسبت به مصوبه مجلس شورای اسلامی اظهارنظر ننموده و مصوبه مجلس پس از ده روز از تاریخ وصول شورای نگهبان، لازم الاجرا گردیده است. به نظر می رسد که این عملکرد شورای نگهبان - ولو در موارد اندک و به صورت استثنائی - قابل تأمل و انتقاد است.

بر اساس مطالب فوق، این نوشتار در دو مبحث ارائه می گردد؛ در مبحث نخست به تبیین و بررسی عدم وجود استدلال در نظرات شورای نگهبان، در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی و آسیب شناسی این موضوع خواهیم پرداخت؛ در ادامه این بحث، به موضوع عدم استناد به حکم شرعی در نظرات فقهای شورای نگهبان در اظهارنظر در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی و همچنین چالش های حاصل از این امر، که با موضوع نخست چالش هایی مشابه دارد، می پردازیم. در مبحث دوم، سکوت و عدم اظهارنظر شورای نگهبان در بررسی برخی از مصوبات مجلس شورای اسلامی را مورد تحلیل و واکاوی قرار خواهیم داد.

مبحث اول: عدم وجود استدلال در نظرات شورای نگهبان و عدم استناد به

حکم شرعی در نظرات فقهای شورای نگهبان؛ در بررسی مصوبات مجلس

همان طور که پیش تر اشاره نمودیم، یکی از انتقادات اساسی و اصلی حقوق دانان به شورای نگهبان عدم وجود استدلال در نظرات و عدم مشخص نمودن حکم شرعی مورد نظر خود در مواردی است که مصوبه مجلس شورای اسلامی را مغایر با موازین شرع تشخیص می دهند. با تجربه حاصل از سه دهه قانون گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران، می توان گفت که موضوعات فوق، سبب توقف در فرآیند قانون گذاری نظام نمی گردد و مجلس در نهایت مورد ایراد را پس از چندین مرتبه اصلاح متن و اعلام نظر توسط شورای نگهبان اصلاح و برطرف می نماید. لکن به نظر می رسد که موضوع فوق، در فرآیند و مهلت زمانی برای تصویب یک قانون، تأثیر قابل توجهی داشته باشد. بر اساس مطالب بیان شده، در این مبحث ابتدا عدم وجود استدلال در نظرات شورای نگهبان و

بررسی آسیب‌های حاصل از آن را بررسی و سپس به موضوع عدم استناد به حکم شرعی در نظرات فقهای شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس خواهیم پرداخت.

گفتار اول: عدم وجود استدلال در نظرات شورای نگهبان و آسیب‌شناسی آن

به موجب اصل نود و چهارم قانون اساسی شورای نگهبان موظف است، در مدت ده روز مصوبه مجلس شورای اسلامی را از حیث عدم مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی مورد نظارت و بررسی قرار دهد. در صورتی که شورا، مصوبه مجلس را مغایر با هنجارهای برتر فوق یافت، صرفاً موارد مغایر را به مجلس شورای اسلامی اعلام نموده و مجلس نیز مواد مربوطه را مورد تجدیدنظر قرار دهد. قانون‌گذار اساسی برخلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی^۱ که رئیس مجلس را مکلف نموده تا در بررسی مطابقت دادن مقررات مصوب دولت با قانون، «دلیل تضاد و مغایرت» را برای دولت ارسال نماید؛ در اصل ۹۴ و در سایر اصول قانون اساسی تقریر و تصریحی به بیان «دلایل نظر» شورای نگهبان در اعلام موارد مغایر مصوبات مجلس با موازین شرعی و قانون اساسی نداشته است و صرف اعلام مغایرت را کافی دانسته است. به عبارت دیگر، آنچه طبق اصل ۹۴ قانون اساسی بر شورای نگهبان لازم دانسته شده این است که اگر این شورا مصوبه مجلس شورای اسلامی را مغایر قانون اساسی یا موازین شرع تشخیص داد، ظرف ده روز نظر خود را به مجلس اعلام کند تا مجلس در مصوبه خود تجدیدنظر نماید. (مهرپور، ۱۳۷۲: ۶۲) از جمله مصادیق موجود می‌توان به نظر شماره ۳۲۲۰۳/۳۰/۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲ شورای نگهبان در خصوص مغایرت «طرح الحاق یک ماده به عنوان ماده (۲۴۷) به قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفندماه ۱۳۶۶ و

۱. اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.»

اصلاحات بعدی آن» اشاره نمود که شورای نگهبان، تبصره ۶ این ماده واحده را مغایر موازین شرع دانست.^۱ (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره هشتم، ۱۳۹۲: ۴۵۰) و یا به نظر شماره ۴۵۹۰ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۴/۹/۵ در خصوص مغایرت «طرح قانونی مطبوعات» اشاره نمود که شورا مصوبه مورد نظر را مغایر با موازین شرع و برخی از اصول قانون اساسی دانست.^۲ (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره دوم، ۱۳۸۹: ۲۳۳) این مصادیق و موارد متعدد دیگر، بیانگر آن است که شورای نگهبان در قریب به اتفاق نظرات خود، در اعلام مغایرت مصوبات با موازین شرع و اصول قانون اساسی، صرفاً مغایرت مصوبه را با موازین شرعی و برخی از اصول قانون اساسی بدون ذکر دلیل و استدلال اعلام می نماید.

همان طور که مشاهده می شود، شورای نگهبان با توجه به این نکته که در قانون اساسی، الزامی به ذکر دلیل نسبت به اعلام نظراتش وجود ندارد و از آن جهت که مرجعی برای رسیدگی و بررسی صحت و سقم نظرات و دلایل پیش بینی نشده است و در نتیجه تصمیماتش قطعی و لازم الاتباع بوده، الزامی نمی بیند که دلایل نظرات خود مبنی بر خلاف شرع بودن یا خلاف قانون اساسی بودن مصوبات را به مجلس اعلام نماید. (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۲۷)

با نگاهی به سوابق موجود درمی یابیم که نمایندگان مجلس شورای اسلامی با این رویه شورای نگهبان مخالف بوده و عقیده داشته اند که شورای نگهبان باید دلایل نظر خود، مبنی بر مغایرت مصوبه را اعلام نماید. از همین رو، در ماده ۱۴۰ آیین نامه داخلی

۱. شورای نگهبان در نظریه مزبور مقرر می دارد: «اطلاق تبصره ۶ در مواردی که شاکی بدون علم و عمد بوده است، خلاف موازین شرع است». (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره هشتم، ۱۳۹۲: ۴۵۰)

۲. شورای نگهبان در نظریه مزبور مقرر می دارد: «در بند ۸ ماده ۶ اطلاق ممنوعیت توهین حتی نسبت به کسانی که از لحاظ شرعی مصونیت عرضی ندارد، به نظر فقها با موازین شرع مغایرت دارد». (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره دوم، ۱۳۸۹: ۲۳۳)

۳. با مراجعه به مستندات و سوابق تاریخی در خصوص این ماده از آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی درمی یابیم که ماده مزبور ابتدا در تاریخ ۱۳۶۱/۱/۱۷ با شماره ماده ۱۴۶ در مجلس شورای اسلامی مطرح گردید و به تصویب رسید. (<http://b2n.ir/63746>)

نظر شورای نگهبان نیز در خصوص این ماده، صرفاً یک تبیین قصد بوده و تحت عنوان ایراد مطرح نگردید. لذا مجلس شورای اسلامی نیز اصلاحی در این ماده انجام نداده و با حذف برخی از مواد دیگر این قانون، این ماده قانونی در نهایت با شماره ۱۴۲ به تصویب رسید.

مجلس مصوب سال ۱۳۶۲ مقرر داشته‌اند که «...شورای نگهبان در صورت رد مصوبات مجلس، موظف است دلایل رد را صریحاً به مجلس گزارش نماید».^۱ در سوابق اظهارنظرهای شورای نگهبان در ارتباط با این ماده آورده شده است که اگر مراد از «ذکر دلیل رد» این باشد که شورای نگهبان در نامه خود «جهت رد» را ذکر نماید، مغایر قانون اساسی نمی‌باشد». (مجموعه نظرات شورای نگهبان-دور اول، ۱۳۸۶: ۵۴۹) به نظر می‌رسد که این نظر شورا نگهبان دارای ابهام است و مقصود این شورا از «جهت رد» با جملات مزبور، مشخص نمی‌باشد.

بدون تردید، عدم ابراز دلایل مغایرت مصوبه با شرع و قانون اساسی در نظام حقوقی ما تأثیرگذار خواهد بود. این تأثیر به صورت برجسته در سرعت فرآیند و عدم اطاله زمان در امر تقنین جلوه می‌نماید.^۲ علاوه بر مزیت عدم اطاله فرآیند قانون‌گذاری در کشور، می‌توان گفت که تبیین نظرات شورای نگهبان با استدلال، موجب می‌شود تا این نظرات به نحو مطلوب‌تر در جامعه مورد درک و فهم واقع گردیده و در نتیجه، این امر نشان‌دهنده استحکام و اعتبار نظرات شورای نگهبان گردد. همچنین با وحدت ملاک از مستند و مستدل بودن آراء محاکم و دادگاه‌ها^۳ می‌توان بیان داشت، همان‌طور که محاکم و دادگاه‌ها مکلف‌اند احکام خود را

۱. حکم موجود در ماده ۱۴۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۲، در حال حاضر در ماده ۲۰۰ این قانون تقریر شده است. به موجب ماده ۲۰۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۹): «مصوبات مجلس تا زمان اعلام نظر نهائی شورای نگهبان از دستور خارج نمی‌شود. شورای نگهبان، در صورتی که رد مصوبات مجلس، موظف است علت رد را صریحاً به مجلس گزارش نماید تا بلافاصله تکثیر و توزیع شود».

۲. در راستای تسریع و فهم بهتر نمایندگان از ایرادات شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس، در ماده ۲۰۱ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر شده است که یکی از اعضای شورای نگهبان پس از اعلام ایراد در کمیسیون‌های مجلس حاضر می‌شود و ایراد شورای نگهبان را برای نمایندگان تشریح می‌نماید. این ماده بیان می‌نماید: «مصوبات عادی و یک‌فوریتی مجلس که از طرف شورای نگهبان رد شده به کمیسیون مربوطه ارسال می‌شود و با اعلام وقت قبلی با حضور نماینده شورای نگهبان، موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می‌گیرد. در صورت عدم حضور نماینده شورای نگهبان در موعد اعلام شده، کمیسیون با ملحوظ نمودن نظر شورای نگهبان کار خود را انجام می‌دهد».

۳. اصل یکصد و شصت و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است».

مستدل و مستند بیان نمایند، مناسب است شورای نگهبان نیز در اظهار نظر و داوری های خود نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی، مستند و مستدل ابراز نظر و عقیده نماید. باید توجه داشت که حقوقدانان در خصوص ماهیت نظرات شورای نگهبان اختلاف نظر دارند. برخی آن را یک عمل قضایی از جانب یک نهاد سیاسی می دانند و برخی دیگر نظرات شورای نگهبان را با ماهیت غیر قضایی یا سیاسی تبیین می نمایند. به عقیده نگارنده؛ نظر اول صحیح بوده و باید ماهیت کار ویژه شورای نگهبان در خصوص نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با موازین اسلام و قانون اساسی را یک عمل قضایی از جانب یک نهاد سیاسی دانست، چراکه عنصر لازم برای قضایی دانستن یک عمل، تطبیق حکم بر موضوع می باشد و از آنجایی که شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین اسلام و قانون اساسی از حیث عدم مغایرت؛ به دنبال تطبیق موضوع با حکم می باشد، باید ماهیت نظرات این شورا را در این زمینه قضایی دانست. (برای مطالعه بیشتر در این زمینه: ابریشم کش، ۱۳۹۲: ۹-۲۳، ۲۲)

البته شورای نگهبان نیز، به تدریج گرایش به بیان نظریه خود، توأم با استدلال پیدا کرده و مخصوصاً در رابطه با قانون اساسی سعی می نماید، دلایل نظر خود را نسبتاً به نحوی مطلوب بیان نماید. (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۲۷-۲۲۸) بدون شک، تلاش هر چه بیشتر شورای نگهبان در این راستا، موجب تثبیت محاسن مزبور خواهد شد. از جمله مواردی که شورای نگهبان به تبیین و تحلیل استدلال خود نسبت به مغایرت یک مصوبه با اصول قانون اساسی پرداخته است، می توان به نظر شورای نگهبان در موارد زیر اشاره نمود. به طور مثال شورای نگهبان در نامه شماره ۸۰/۲۱/۱۳۲۷ در اظهار نظر نسبت به «لایحه موافقت نامه اجتناب از اخذ مالیات مضاعف در مورد مالیات بر درآمد و سرمایه بین المللی دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت قطر» در تاریخ ۱۳۸۰/۰۲/۲۶ استدلال نموده است که: «بند ۳ ماده ۱۱ از این نظر که اخذ درآمد ناشی از اوراق قرضه یا سهام قرضه را تجویز نموده است و به حسب اطلاق شامل ربای مأخوذ از قرض نیز می شود،

خلاف شرع شناخته شد»^۱. همچنین در خصوص تبصره ۲ ماده ۳۵ لایحه مزبور ۲ مقرر داشته است که «در مواردی که به تشخیص قاضی ذی ربط کشف جرم، تعقیب، دستگیری متهم و مجازات مرتکب و ... متوقف به اعلام نام وی باشد، مغایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد». (قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان، ۳۵: ۱۳۹۲).^۳ نظر شرعی فقهای شورای نگهبان در خصوص «لایحه حمایت از کودکان و نوجوانان بی سرپرست و بد سرپرست» در همین راستا مورد توجه قرار می گیرد. شورای نگهبان در نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۷۸۴۰ در خصوص لایحه مزبور بیان نمود است که «تبصره ۲ ماده ۸ این لایحه در اولویت دادن جد مادری بر سایر اقارب در طبقه دوم، خلاف فتوای حضرت امام (ره) می باشد. (به مسئله ۱۷ القول فی احکام الولاده و ما يلحق بها تحرير الوسیله مراجعه شود).» (<http://b2n.ir/86267>)

لذا این نظرات مؤید آن است که شورای نگهبان به تدریج تلاش می نماید که نظرات خود را مستدل و مستند بیان نماید تا مزایای پیش گفته در خصوص استناد و استدلال در نظرات؛ محقق گردد.

همچنین با نگاهی تطبیقی به سایر نهادهای مشابه شورای نگهبان؛ درمی یابیم که این نهادها در بیان و اعلام موارد مغایر با قانون اساسی، از استدلالات و مستندات قابل توجهی در تبیین موارد مغایر بهره می برند. به طور مثال می توان به رویه شورای قانون اساسی فرانسه اشاره نمود. با نگاهی به رویه این شورا درمی یابیم که در بررسی قوانین مجلس

۱. نظریه مزبور عیناً در خصوص «لایحه موافقت نامه اجتناب از اخذ مالیات مضاعف در مورد مالیات بر درآمد و سرمایه بین المللی دولت جمهوری اسلامی ایران و شورای فدارل سوئیس» به شماره نامه ۸۲/۳۰/۳۸۷۰ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۱۸ و همچنین «لایحه موافقت نامه اجتناب از اخذ مالیات مضاعف در مورد مالیات بر درآمد و سرمایه بین المللی دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت اوکراین» به شماره نامه ۸۰/۲۱/۱۲۶۱ مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۱۶ اعلام گردیده است.

۲. این ماده بیان می داشت که اعلان مشخصات متهم قبل از قطعیت یافتن حکمه وسیله مقامات قضایی و انتظامی موجهی محکومیت به مجازات مفتری خواهد بود.

۳. همچنین می توان به نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۲۵۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۰۶/۲۲ شورای نگهبان در خصوص «لایحه موافقت نامه استرداد مجرمان بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ارمنستان» اشاره نمود که استدلال نموده است: «اطلاق ماده ۹ از این جهت که کشور طرف مقابل می تواند بدون موافقت دولت ایران، متهم را طبق قوانین خود تحت تعقیب قرار دهد، خلاف موازین شرع شناخته شد.» (<http://b2n.ir/83228>)

با قانون اساسی، به تفصیل استدلالاتی در جهت مغایر بودن یا مغایرت نداشتن با قانون اساسی بیان شده است. در همین زمینه می توان به نظر شورای قانون اساسی در خصوص «قانون منع کشت اقسام ذرت ژنتیکی اصلاح شده» در تاریخ ۲۸ می سال ۲۰۱۴ اشاره نمود.^۱ همچنین می توان به تصمیم شورای قانون اساسی فرانسه در خصوص «قانون مربوط به بخش انرژی» در تاریخ ۳۰ November سال ۲۰۰۶ اشاره نمود که نظر این شورا به تفصیل با استدلالات کامل و تام اعلام شده است.^۲

گفتار دوم: عدم استناد به حکم شرعی در نظرات فقهای شورای نگهبان؛ در بررسی مصوبات مجلس و آسیب شناسی آن

همان طور که پیش تر اشاره نمودیم، فقهای شورای نگهبان در اظهار نظر شرعی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی به صورت کلی نظر به مغایر بودن یا نبودن مصوبه مجلس با موازین شرع می دهند. این ابراز نظر به این شکل است که اگر مصوبه ای از نظر فقهای شورای نگهبان مغایر با موازین شرع تشخیص داده شود، حکم و قاعده فقهی مغایر با مصوبه به صورت مشخص اعلام نمی گردد و شورای نگهبان به صورت کلی حکم به مغایرت مصوبه با موازین شرع می دهد. اطلاق حکم «مغایرت مصوبه با موازین شرع» از جانب شورای نگهبان موجب می گردد تا مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل ۹۴ مکلف به اصلاح مصوبه و رفع هرگونه ایراد شرعی که به نظر می رسد - ولو آنکه مجلس منظور شورا را فهم نکند، باشد. از جمله مصادیق متعدد، می توان به نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۱۱۰ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۳ شورای نگهبان در خصوص «مغایرت لایحه تشکیل حساب پس انداز کارکنان دولت با موازین شرع» اشاره نمود. فقهای شورای نگهبان ماده ۵ این لایحه را از حیث اینکه بعضی از وراث شرعی را از سهم پرداخت شده توسط کارمند و سود متعلقه به آن محروم می نماید، خلاف موازین شرع دانستند.^۳ (مجموعه

۱. <http://b2n.ir/55797>

۲. <http://b2n.ir/64864>

۳. ماده ۵ این لایحه مقرر می داشت: «در صورت فوت مستخدم، موجودی حساب پس انداز سهم او و سهم دولت یا شرکت دولتی موضوع بندهای (الف) و (ب) ماده ۱ اعم از اصل وجوه و سود حاصل از آنها بین وراث قانونی مستخدم متوفی، موضوع ماده (۸۶) قانون استخدام کشوری تقسیم و پرداخت خواهد شد.» پس از ایراد شورای نگهبان به این ماده، مجلس شورای اسلامی ماده مزبور را به شرح ذیل

نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره پنجم، ۱۳۸۵: ۲۱۶-۲۱۷) همچنین می‌توان به نظر شماره ۸۸/۳۰/۳۲۲۵۲ مورخ ۱۳۸۸/۲/۶ شورای نگهبان در خصوص «مغایرت طرح نظام جامع دام‌پروری کشور با موازین شرع و قانون اساسی» اشاره نمود که شورای نگهبان مصوبات مزبور را به صورت کلی، مخالف موازین شرع تشخیص داد و مجلس نیز مکلف به اصلاح این مصوبات گردید. در این طرح، شورای نگهبان اطلاق الزام برای تأمین خسارت وارده از سوی اشخاص بر اساس نرخ کارشناسی روز را نسبت به مواردی که قیمی است، در تبصره ۱ ماده ۶ خلاف موازین شرع دانست.^۱ (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره هشتم، ۱۳۹۲: ۱۵۷-۱۵۸)

بر اساس ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ اگر یک مقرر دولتی به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح گردد، این دیوان موظف است مصوبه را جهت

اصلاح نمود: «در صورت فوت مستخدم، موجودی حساب پس‌انداز سهم او اعم از اصل وجوه و سود حاصل از آنها بین وراث شرعی او و موجودی حساب پس‌انداز سهم دولت یا شرکت دولتی اعم از اصل و سود حاصل از آن بین وراث قانونی مستخدم متوفی موضوع ماده (۸۶) قانون استخدام کشوری تقسیم و پرداخت خواهد شد.» و در نهایت با این اصلاح، مصوبه در تاریخ ۱۳۷۶/۱۲/۶ طی نامه شماره ۷۶/۲۱/۲۴۱۴ به تایید نهایی شورای نگهبان رسید.

۱. تبصره ۱ ماده ۶ این طرح مقرر می‌داشت: «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی موظفند حریم سرمایه‌گذاری‌های مجاز انجام شده در امور دام موضوع این قانون را رعایت نمایند. در غیر این صورت، ضمن ایجاد مسئولیت مدنی برای شخص متخلف و الزام برای تأمین خسارات وارده از سوی وی بر اساس نرخ کارشناسی روز، دستگاه قضایی و انتظامی موظفند مستحقات غیرمجاز را قلع و قمع نموده و برای رفع تجاوز از حریم سرمایه‌گذاری‌های موصوف اقدام نماید». پس از ایراد شورای نگهبان به این ماده، مجلس شورای اسلامی ماده مزبور را به شرح ذیل اصلاح نمود: «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی موظفند حریم سرمایه‌گذاری‌های مجاز انجام شده در امور دام موضوع این قانون را رعایت نمایند. در غیر این صورت، ضمن ایجاد مسئولیت مدنی برای شخص متخلف و الزام برای تأمین خسارات وارده از سوی وی بر اساس جبران مثل حسب مورد یا پرداخت خسارات وارده بر اساس نرخ کارشناسی روز، دستگاه قضایی موظف است مستحقات غیرمجاز را با استفاده از ضابطین خود قلع و قمع نموده و برای رفع تجاوز از حریم سرمایه‌گذاری‌های موصوف اقدام نماید». در نهایت با این اصلاح، مصوبه در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۲۱ طی نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۵۳۳۴ به تایید نهایی شورای نگهبان رسید.

تشخیص موارد مغایر با موازین شرع به شورای نگهبان ارسال نماید. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی در این زمینه، لازم‌الاتباع می‌باشد.^۱ رویه شورای نگهبان در خصوص عدم استدلال و عدم استناد به حکم و قاعده فقهی مشخص در مورد مصوباتی از مجلس که مغایر با موازین شرع است، در مورد مقررات دولتی استعلام شده توسط دیوان عدالت اداری نیز صادق است. توضیح بیشتر آنکه، شورای نگهبان در اظهارنظرهای خود نسبت به مقررات مغایر با موازین شرع، به صرف اعلام کلی مغایرت با موازین شرع اکتفا نموده است. به طور مثال، می‌توان به نظر شماره ۸۷۸ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱۸ شورای نگهبان در خصوص «مغایرت اطلاق تبصره ۳ ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب هیئت‌وزیران با موازین شرع»^۲ و نظر شماره ۲۹۰۶ مورخ ۱۳۶۴/۱/۲۲ در خصوص «مغایرت اطلاق ماده ۸ آیین‌نامه لایحه قانونی مربوط به تعیین مدیر یا مدیران موقت مصوب وزارت صنایع و معادن با موازین شرع» اشاره نمود.^۳ (مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۴: ۲۹ و ۳۰۸)

با نگاهی به سوابق قانون‌گذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران درمی‌یابیم، عدم استناد به حکم شرعی در نظرات فقهای شورای نگهبان، موجبات تعطیلی یا وقفه در امر قانون‌گذاری نمی‌گردد و مجلس بدون آنکه حکم شرعی موردنظر شورای نگهبان را به طور دقیق مطلع گردد، می‌تواند در رفع ایراد شرعی مبادرت به اصلاح مصوبه نماید، کما اینکه از زمان تأسیس شورای نگهبان تاکنون،

۱. ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ 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 فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی، لازم‌الاتباع است.»
۲. نظر مزبور مقرر می‌دارد: «البته اطلاق تبصره ۳ ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه نیز بهمان شرحی که در نامه ۱۰۸ مورخ ۱۳۷۴/۴/۲۸ این شورا ذکر شده است خلاف شرع است؛ اما با توجه به اصلاحی که در ماده فوق‌الذکر و تبصره آن به عمل می‌آید، قهراً اشکال تبصره ۳ نیز برطرف خواهد شد و از این جهت فقهای شورا در نامه مذکور اظهارنظر صریحی درباره آن ننموده‌اند.» (مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۴: ۳۰۸)
۳. نظر مزبور مقرر می‌دارد: «در صورتی که قرارداد قبلی به طور مشروع منعقد شده باشد، اطلاق ماده ۸ آیین‌نامه نسبت به استرداد حقوقی که طبق قرارداد دریافت کرده، شرعی نمی‌باشد.» (مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۴: ۲۹)

بر همین اساس عمل شده و فرآیند تقنین متوقف نگردیده است. باید به این نکته توجه نمود استناد به حکم و قاعده شرعی در اظهار نظر نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی که مغایر با موازین و احکام شرع می باشد موجب می شود تا مجلس مقصود و منظور دقیق فقهای شورای نگهبان را دریابد و در اصلاح موارد مغایر، علاوه بر فهم دقیق، موجبات تسریع در اصلاح مصوبه نیز فراهم می گردد. همچنین این امر موجب می گردد که حقوقدانان و پژوهشگران با مبانی تشخیص، استناد و استدلال های شورای نگهبان آشنا شده و موجبات اقناع بیشتر آحاد مردم را نسبت به نظرات شورای نگهبان و فقهای آن فراهم می نماید.

مبحث دوم: سکوت و عدم اظهار نظر شورای نگهبان در بررسی برخی از مصوبات مجلس

بر اساس اصل نود و چهارم قانون اساسی، شورای نگهبان مکلف است ظرف ده روز نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با موازین شرع و اصول قانون اساسی اظهار نظر نماید. رویه عملی شورای نگهبان نیز تاکنون بر اساس همین اصل قانون اساسی بوده و این شورا در غالب موارد نظر خود را ظرف ده روز و در صورت استمهال بیست روز، به مجلس شورای اسلامی در خصوص مغایر بودن یا مغایر نبودن مصوبه با شرع و قانون اساسی به مجلس اعلام نموده است.^۱ اما با نگاهی به سوابق موجود درمی یابیم که در رویه شورا، مصادیقی موجود است که گاهی شورا نسبت به مصوبات مجلس اظهار نظر ننموده است و مصوبه بدون اظهار نظر شورای نگهبان جامه قانون به تن کرده است.^۲ در این مبحث تلاش می کنیم تا سکوت شورای نگهبان را در این ارتباط بیشتر

۱. البته شورای نگهبان در نظارت شرعی بر مصوبات مجلس قائل به بازه زمانی ده روزه یا بیست روزه مقرر در اصول نود و چهارم و نود و پنجم نیست و معتقد است که می توان پس از این مهلت نیز هرگاه مغایرت قانونی را تشخیص دهد، در قالب نظارت پسینی به اعلام مغایرت آن مبادرت ورزد. ماده ۱۹ آیین نامه داخلی شورای نگهبان و تبصره ۲ ماده ۲۰۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و رویه شورای نگهبان موید این نظر می باشد.

۲. الزام شورای نگهبان در اصل نود و چهارم قانون اساسی؛ به اظهار نظر ظرف ده روز نسبت به مصوبه مجلس شورای اسلامی ناشی از اهمیتی است که قانون گذار اساسی برای مصوبات مجلس شورای اسلامی به عنوان تصمیمات نمایندگان مردم در حل مشکلات کشور قائل است. البته قانون اساسی با پیش بینی تمدید مهلت مزبور در مواردی که احیاناً شورای نگهبان با تراکم کار و ضیق وقت روبه روست، اصل ۹۵

مورد بررسی قرار داده و آسیب‌ها و چالش‌های احتمالی آن را تحلیل نماییم. در گام نخست از بررسی این رویه، باید حکمی که در ذیل اصول ۹۴ قانون اساسی^۱ تقریر شده است را بررسی نماییم. ذیل اصل مزبور بیان داشته که اگر شورای نگهبان ظرف ده روز نسبت به مصوبه مجلس، اظهار نظر ننماید، مصوبه مورد نظر قابل اجراست. این حکم در راستای ضمانت اجرای عدم اعلام نظر شورای نگهبان در بازه‌ی زمانی مقرر شده می‌باشد و نباید این امر را ناشی از اختیار شورای نگهبان در اظهار نظر در خصوص تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی دانست. به عبارت دیگر، بر اساس مفاد صریح اصل ۹۴ و سیاق این اصل، شورای نگهبان «موظف است»، نسبت به مصوبه مجلس ظرف ده روز اظهار نظر نماید و حکمی که در ذیل این اصل تقریر شده، از جهت ضمانت اجرای عدم ابراز نظر شورای نگهبان است و نه از جهت تخییر این شورا به اظهار نظر در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی.

با مراجعه به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در می‌یابیم که قانون‌گذار اساسی نیز به علت اینکه بر اثر مفصل بودن مصوبه، تعطیلات و ... ممکن است شورای نگهبان در این بازه‌ی زمانی اظهار نظر نکند و از سوی دیگر به دلیل عدم اظهار نظر شورا وقفه‌ای در امر قانون‌گذاری ایجاد نشود و امور کشور معطل نماند، چنین بازه‌ای را برای اظهار نظر شورای نگهبان مقرر نموده است و این شورا را مکلف به اظهار نظر در ظرف ده روز نموده است. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۵۶-۹۵۷).^۲

را پیش بینی نموده است. (جعفری ندوشن، ۱۳۸۵: ۶۰)

۱. اصل نود و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و ینانیه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

۲. شهید بهشتی (ره) در دفاع از مهلت زمانی پیش‌بینی شده در این اصل می‌فرمایند: «اینجا یک نقطه نظری رعایت شده و آن این است که این عده موظف باشند در ظرف ده روز نظر خود را اعلام کنند. اگر در طی ده روز نظر خود را اعلام نکردند، ما تعطیل نکنیم مسائل قانونی را و مسؤولیت بر عهده این عده خواهد بود، این است که عبارت این‌طور نوشته شد «در غیر این صورت» یعنی اگر اینها مغایر

لذا آن دسته از مصوباتی که شورای نگهبان برخلاف تکلیف خود در اصل ۹۴ قانون اساسی در خصوص آنان اظهار عقیده ننماید، جهت انجام سایر مراحل قانونی به مراجع ذی ربط از سوی نهادهای صالح ارسال می گردد. از جمله مصادیقی که شورای نگهبان در مهلت قانونی نسبت به آن ها اظهار نظر ننموده و آن مصوبه پس از ده روز و بدون اظهار نظر شورای نگهبان، لباس قانون به تن نموده است می توان به قانون «الحاق ایران به کنوانسیون بین المللی اینمارسات» مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۹، قانون «اصلاح پاره ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده ها و سایر کارکنان» مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۷، قانون «تمدید مهلت تأدیه بدهی کشاورزان بابت قوانین مربوط به اصلاحات ارضی» مصوب ۱۳۷۱/۵/۲۵، «قانون الزام بانک ها به پرداخت تسهیلات به وراثت جانبازان و آزادگان متوفی» مصوب ۱۳۸۰/۰۱/۲۲، «قانون موافقت نامه همکاری های فرهنگی، علمی و آموزشی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری مقدونیه» مصوب ۱۳۸۰/۰۴/۱۹، «قانون پذیرش اصلاحیه کنوانسیون حقوق کودک» مصوب ۱۳۸۰/۰۴/۱۹، «قانون حمایت از بازسازی و نوسازی صنایع نساجی کشور» مصوب ۱۳۸۰/۰۷/۰۳ و «قانون مالیات های مستقیم» مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ اشاره نمود.

علت و سبب سکوت و عدم اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی می تواند در قالب دو فرض مطرح گردد: فرض نخست آن است که این شورا به دلیل حجم کاری ناشی از مسائلی چون انتخابات، مواد زیاد مصوبه و ...، فرصت مناسب برای اظهار نظر نمی یابد و مهلت های مقرر در اصول ۹۴ و ۹۵ برای اظهار نظر شورای نگهبان کافی نیست؛ در نتیجه این شورا نمی تواند در این بازه ی زمانی اظهار نظر

ببینند باید بفرستند، اگر نفرستادند به این معنی است که مغایر ندیده اند». (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۵۶) همچنین در توضیح مجددی در این خصوص می فرمایند: «ما می خواهیم شورای نگهبان اگر در طی ده روز مسامحه ای کرد و قانونی را بر نگردانید مسائل معطل نماند؛ بنابراین خواستیم یک اجبار و الزام عملی داشته باشد شورای نگهبان بداند پس از ده روز هرگونه خلافی باشد به عهده اوست و مقید باشد در طی ده روز نظر مخالفش را بدهد و اگر نظر مخالفش را نداد خود به خود معلوم می شود که قانون قابل اجرا است.» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۵۷)

نماید. فرض دوم آن است که اکثریت اعضای شورا در خصوص مغایر بودن مصوبه به رأی نمی‌رسند. توضیح بیشتر آنکه، هرچند که در این شورا مانند بسیاری از نهادهای جمعی دیگر، ملاک تصمیم‌گیری نظر اکثریت است، لکن اعضا در اتخاذ تصمیم، مباحثات و استدلالاتی در خصوص صحت نظر خود در جلسات مطرح می‌نمایند. گاهی این نظرات و استدالات موجب می‌شود که امکان اتخاذ تصمیم نهایی مبنی بر مغایر بودن به صورت مطلق میسر نگردد. لذا بر اساس این فرض، مجموع اعضای شورای نگهبان به نظر واحد در خصوص مغایر بودن مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی دست نمی‌یابند و این به رأی نرسیدن و عدم اظهارنظر، موجبات اعمال ذیل اصل نود و چهارم قانون اساسی را فراهم می‌نماید.

با نگاهی به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی درمی‌یابیم که فرض نخست (برخلاف فرض دوم)، موردتوجه قانون‌گذار اساسی بوده است و این دغدغه در مجلس مزبور موردتوجه قرار گرفته است. همان‌طور که در سطور مزبور اشاره نمودیم، برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی عنوان داشتند که ممکن است بر اثر مطول بودن مصوبه یا حجم زیاد مصوبه، شورای نگهبان ظرف ده روز فرصت کافی برای اظهارنظر در خصوص تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی نیابد و مصوبه نیز مغایر با شرع بود، چگونه می‌توان در نظامی که مکتبی و برخاسته از اسلام است، آن را اجرا نمود. نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز در پاسخ به این سؤالات، پیش‌بینی اصلی دیگر را، برای رفع این ایراد مطرح نمود. لکن در ادامه کار، این امر مغفول ماند و متأسفانه هیچ اصلی در این ارتباط پیش‌بینی نگردید. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۵۶-۹۵۹)

در مجموع، می‌توانیم از این بحث چنین نتیجه‌گیری کنیم که شورای نگهبان بر اساس سیاق اصل ۹۴ قانون اساسی؛ موظف است، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی را ظرف ده روز از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی موردبررسی قرار دهد و اگر سکوت نماید، برخلاف وظیفه ذاتی و اصلی این شورا عمل نموده است. در این صورت قانون‌گذار اساسی به موجب ذیل اصل ۹۴ مصوبات مزبور را بدون اظهارنظر شورای نگهبان قابل اجرا دانسته است.

نتیجه گیری

۱. شورای نگهبان به موجب اصول متعدد قانون اساسی و از جمله اصل نود و چهارم، مکلف گردیده تا صرفاً مورد یا موارد مغایر با موازین شرع و قانون اساسی را در مصوبات مجلس شورای اسلامی تشخیص دهد و قانون گذار اساسی حکمی در خصوص بیان دلایل و استدلالات شورای نگهبان در موارد مغایر نداشته است. بر همین اساس شورای نگهبان نیز تاکنون در تشخیص مصوبات مجلس که با موازین شرع و قانون اساسی مغایر می باشند، در اکثر موارد به صرف اعلام مواد مغایر با موازین شرع و اصول قانون اساسی اکتفا نموده و غالباً در نظرات این شورا، دلایل و استدلال تشخیص مغایرت موجود نمی باشد. همچنین فقهای شورای نگهبان در عمده موارد، به صرف مغایر بودن با نبودن یک مصوبه با موازین شرع اکتفا می نمایند و در موارد مغایر به بیان حکم و قاعده شرعی که مدنظرشان بوده و بر اساس آن، مصوبه مجلس را مغایر با شرع دانسته اند، نمی پردازند و اکثراً به بیان کلی مغایرت با موازین شرع اکتفا می کنند. هر چند موارد فوق مغایر و متضاد با قانون اساسی نمی باشد و همچنین موجب وقفه و تعطیلی فرآیند قانون گذاری نمی گردد، لکن امور فوق موجب این نقصان است که مجلس دلایل، استدلال ها و مقصود شورای نگهبان، در این مسائل را به صورت واضح و صریح متوجه نمی شود و همین امر سبب اطاله زمان، عدم تسریع در امر تقنین و دشواری در اصلاح مصوبه می شود. همچنین لازم به ذکر است که رفع آسیب های فوق موجب می شود که حقوق دانان، پژوهشگران و به طور کلی جامعه علمی کشور مبانی نظرات شورای نگهبان را به نحو مطلوب و شایسته درک نمایند و در آثار علمی خود به تحلیل صحیح نظرات این شورا بپردازند.

۲. شورای نگهبان بر اساس اصل نود و چهارم قانون اساسی مکلف است نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث اینکه مغایر یا عدم مغایر با موازین اسلام و قانون اساسی می باشند، در بازه ی زمانی ده روزه اظهار نظر نماید. سکوت و عدم اظهار نظر شورا برخلاف صلاحیت و تکلیفی است که در اصول قانون اساسی برای این شورا در نظر گرفته شده است. سکوت استثنائی و موردی

این شورا هرچند که موجب توقف و یا تعطیلی فرآیند تقنین نمی گردد و مصوبات مورد بحث، به موجب ذیل اصل نود و چهار پس از مهلت های قانونی، قابل اجرا می باشند، لیکن این امر یک ضمانت اجرا برای عدم اظهار نظر شورا نسبت به مصوبات مجلس در ظرف ده روز است. الزام شورای نگهبان به اظهار نظر در خصوص مصوبات مجلس، در اصول متعدد قانون اساسی ناشی از مکتب و ایدئولوژی می باشد که نظام جمهوری اسلامی ایران بر اساس آن پی ریزی و مستقر شده است. این نظام بر اساس مکتب اسلام، طراحی شده است و لذا هیچ قاعده و مقرراتی نباید مغایر و متضاد با عالی ترین هنجارهای آن یعنی احکام شرع و قانون اساسی که مبتنی بر آن مکتب وضع شده است، باشد. لذا این موارد استثنائی نیز که بر اساس عدم فرصت کافی یا به رأی نرسیدن شورا، در خصوص آنها اظهار نظر نمی شود، می بایست مرتفع شده و حسب مورد با پیش بینی طرق مناسب، مغایرت یا عدم مغایرت آنها با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داده شده و اعلام گردد.

منابع

۱. ابریشم کش، محمد امین، «الزامات حاکم بر نظرات شورای نگهبان- بررسی ماهیت نظرات شورای نگهبان»، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲، ۱۳۹۲، ۲۰۷۸.
۲. 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، ۱۳۶۴.
۳. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تدوین کننده)، مجموعه اساسی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۴. جعفری ندوشن، علی اکبر، بررسی تطبیقی کار ویژه های شورای نگهبان در ایران-فرانسه و آمریکا، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۵. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان، تهیه و تنظیم: فهیم مصطفی زاده، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲.
۶. مجموعه نظرات شورای نگهبان - دور اول، تدوین: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۷. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره دوم، تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ناشر: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۸. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره پنجم، تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ناشر: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۹. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره هشتم، تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ناشر: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۱۰. مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری، تدوین: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۱. مهرپور، حسین، «شورای نگهبان و بررسی قوانین»، مجله حقوقی دادگستری، شماره نهم، ۱۳۷۲.
۱۲. مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دادگستر، ۱۳۸۷.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نگهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
را ایفا 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)



بزهشکده شورای نگهبان

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