

تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

۴. نظارت بر شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۱۰

تاریخ: ۱۳۹۳/۲/۲۷



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان
۴. نظارت بر شورای نگهبان

مؤلف:

میلاد قطبی

ناظر علمی:

سید محمدهادی راجی

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۱۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۲/۲۷

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۳
۱. لزوم یا عدم لزوم نظارت بر شورا و اعضای آن	۵
۲. نظارت بر نهادهای مشابه شورای نگهبان در سایر نظام‌ها	۷
۱-۲. ایالات متحده آمریکا	۷
۲-۲. فرانسه	۹
۲-۳. لبنان	۱۱
۳. نظارت بر نهاد شورای نگهبان	۱۳
۴. نظارت بر اعضا	۱۴
۴-۱. نظارت بر فقهای شورای نگهبان	۱۴
۴-۱-۱. نظارت درونی	۱۴
۴-۱-۲. نظارت بیرونی	۱۶
۴-۲. نظارت بر اعضای حقوقدان	۱۷
نتیجه گیری و پیشنهادات	۲۰
منابع	۲۳

چکیده

غالب نظام‌های حقوقی دنیا در راستای پاسداری و حفاظت از قانون اساسی و عدم نقض آن به وسیله قوانین عادی، نهادی با کارویژه مذکور ایجاد کرده‌اند. این نهادها در نظام‌های حقوقی مختلف متشکل از قضات یا غیر قضات است و عموماً وظایف مهم دیگری از جمله تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات را نیز بر عهده دارند. با توجه به وظایف خطیر این نهادها لازم است استقلال این نهادها حفظ شود و تصمیم آنها فصل الخطاب باشد. شورای نگهبان، نهاد پیش‌بینی شده برای وظایف مذکور در نظام جمهوری اسلامی ایران است که نظارت بر این نهاد و تصمیمات آن صرفاً توسط خود این شورا عملی می‌شود. در قانون اساسی به نظارت درونی (خود کترلی) و نظارت بیرونی (عزل و قبول استعفا) برای اعضای فقیه شورا، توجه شده، اما در مورد اعضای حقوقدان چنین نظارت‌هایی پیش‌بینی نشده است. ضمناً مراجع صالح برای رسیدگی به جرایم اعضای شورای نگهبان در قوانین مشخص شده است.

کلید واژه‌ها:

شورای نگهبان، فقهای شورای نگهبان، اعضای حقوقدان، نظارت درونی، نظارت بیرونی.

مقدمه

شورای نگهبان از نهادهای اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران است که صلاحیت‌های مهمی برعهده دارد. این نهاد بعضاً با پسوند «قانون اساسی» خطاب می‌شود^(۱)، اما این شورا صرفاً نگهبان قانون اساسی نیست بلکه ضامن اسلامی بودن نظام نیز هست. همچنین نظارت بر انتخابات و تفسیر قانون اساسی هم برعهده این نهاد است. از طرف دیگر شورای نگهبان نهادهای فراقوه‌ای و مستقل است و ذیل هیچ یک از قوای سه گانه نمی‌گنجد. لازم به ذکر است که اگر چه اصول مربوط به شورای نگهبان در فصل قوه مقننه ذکر شده اما به چند دلیل می‌توان گفت شورای نگهبان ذیل قوه مقننه تعریف نمی‌شود. اول: در پیش نویس قانون اساسی، شورای نگهبان در فصلی مجزا بوده و در مجلس بررسی نهایی جدا می‌شود، ضمن اینکه هم اکنون نیز اصول مربوط به شورا بعد از اختیارات مجلس آمده که تناسبی با شورای نگهبان ندارد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت این پیوستگی به اشتباه رخ داده است. دوم: طبق اصل ۹۳ قانون اساسی مصوبات قوه مقننه بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد و این بالاتر بودن جایگاه شورا را نسبت به مجلس شورای اسلامی می‌رساند. سوم: در اصل ۵۸ قانون اساسی آمده است که اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است و مطلبی در مورد شورای نگهبان بیان نشده است ضمن اینکه اساساً سایر وظایف شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات و تایید صلاحیت نامزدهای انتخاباتی، ارتباطی به قوه مقننه ندارد و آنها را از یکدیگر جدا می‌کند. البته برخی از اساتید حقوق، نظری بر خلاف این مطلب دارند و شورای نگهبان را جزئی از قوه مقننه کشور می‌دانند. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۱۴۴)

در زمان حاضر با توجه به جایگاه شورای نگهبان و نوع نظارت این نهاد، شبهاتی مبنی بر نفوذ زیاد این نهاد و اینکه اختیارات قابل توجهی دارد مطرح شده و قائلین به این مسائل نتیجه می‌گیرند که باید علاوه بر کاهش اختیارات این نهاد، نظارتی هم بر آن انجام شود. و از سویی در ادبیات حقوقی، نظارت بر نهادهای حکومتی و اعضای نهادهایی که از قدرت عمومی بهره می‌برند مهم تلقی می‌شود. حال باید دید که آیا اساساً

۱. این پسوند در قانون اساسی قبل از بازنگری سال ۵۸ در اصل ۱۲۱ وجود داشت که در بازنگری حذف گردید.

مطالب فوق صحیح است و نهادهی مانند شورای نگهبان باید تحت نظارت باشد یا خیر. در سایر نظام‌های حقوقی دنیا نیز عموماً نهادهایی برای حفاظت از قانون اساسی وجود دارد که معمولاً وظایفی مشابه با نهاد شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی ایران دارند. برای تبیین هر چه بهتر موضوع در پژوهش حاضر، مسئله را به صورت تطبیقی در کشورهای فرانسه، آمریکا و لبنان مورد کنکاش قرار داده‌ایم. انتخاب سه کشور فوق به عنوان نمونه مطالعاتی به این دلیل است که: کشور فرانسه دارای نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی بوده و به نوعی سمبل این نظام است و از پراسبقه ترین کشورهایی است که نهاد غیر قضائی را برای حفاظت از قانون اساسی و نظارت بر انتخابات تشکیل داده است. همچنین نظام حقوقی آمریکا نیز سمبل نظام ریاستی و از نظام‌های مطرح دنیای کنونی است و در زمینه حفاظت از قانون اساسی در مقابل قوانین عادی، سیستم نظارت قضائی را پذیرفته و این کار را به دادگاه‌های خود سپرده است. غالباً سایر کشورهای دنیا نیز با ایجاد تغییراتی در نحوه تشکیلات، اعضای تشکیل دهنده و حدود اختیارات، یکی از این دو سیستم را پذیرفته‌اند. نظام حقوقی لبنان را نیز به عنوان نمونه‌ای از کشورهای عربی انتخاب کرده‌ایم که از نظام فرانسه الگو برداری کرده و البته وجوه تمایزی هم با این کشور دارد. قابل ذکر است که در این نوشتار صرفاً بحث نظارت بر نهادهای مذکور (نهادهای مشابه شورای نگهبان)، مورد دقت قرار خواهد گرفت تا مشخص شود که رویکرد سایر نظام‌های حقوقی دنیا در این باره چگونه است.

سؤال اصلی تحقیق، این است که آیا اساساً نظارت بر شورای نگهبان به عنوان یک نهاد فراقوه‌ای و با توجه به وظایفی که دارد صحیح است یا خیر؟

هدف این نوشتار نیز تبیین موضوع نظارت بر شورای نگهبان و بررسی وضعیت کنونی حاکم بر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران راجع به این موضوع است و آن را در سایر نظام‌های حقوقی نیز پی‌جویی خواهیم کرد.

در نوشتار حاضر در بخش اول به لزوم یا عدم لزوم نظارت بر اعضا و نهاد شورای نگهبان خواهیم پرداخت و در دو بخش بعدی، به توضیح نظارت بر نهادهای مشابه در سایر نظام‌ها و تبیین وضعیت موجود نظارت بر نهاد و اعضای شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت.

قابل ذکر است در پژوهش پیش رو، مفهوم نظارت قدری موسع در نظر گرفته شده است و موضوعاتی همچون داشتن شرایط خاص برای عضویت در نهاد شورای نگهبان، انتصاب اعضا، قبول استعفا و عزل آنها را نیز ذیل موضوع نظارت آورده‌ایم. ضمناً در اینجا بین اعضای نهاد شورای نگهبان و خود نهاد قائل به تفاوت شده‌ایم، چرا که تصمیمات و آراء شورا منتسب به نهاد است و نه تک تک اعضای آن، بنابراین بحث نظارت بر تصمیمات شامل تغییر و نسخ هم ذیل عنوان نظارت بر نهاد شورای نگهبان مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۱. لزوم یا عدم لزوم نظارت بر شورا و اعضای آن

همانطور که گفته شد در بحث نظارت بر شورای نگهبان باید بین نهاد شورای نگهبان و اعضای آن تفاوت قائل شد. در نظارت بر اعضا هیچ شکی نیست و به هر حال همه در برابر قانون مساوی هستند و حتی اعضای شورای نگهبان نیز باید مورد نظارت قرار گیرند و در صورت بروز تخلف به تخلفات آنها رسیدگی شود. در بخش‌های آینده به تفصیل نظارت بر اعضای شورای نگهبان را مورد بحث قرار خواهیم داد. لیکن در مورد اصل نظارت بر نهاد شورای نگهبان که در واقع نظارت بر تصمیمات و آراء آن است، دو فرض وجود دارد: اول اینکه نهاد شورای نگهبان از نظارت مراجع قانونی مستثنا نباشد و تحت نظارت قرار گیرد و به عنوان مثال یک مرجع بالاتر بتواند تصمیم شورا راجع به رد صلاحیت یک فرد در انتخابات را نقض کند و فرض دوم اینکه شایسته است که شورای نگهبان تحت نظارت بیرونی قرار نگیرد.

نظر مورد پذیرش نگارنده فرض دوم است که با ذکر دلایلی آن را اثبات می‌کنیم که در ضمن این دلایل، بطلان فرض اول نیز آشکار می‌شود.

شورای نگهبان از نهادهای عالی نظام جمهوری اسلامی ایران است که وظایفی مهم و کلیدی بر عهده آن گذاشته شده است. اعلام مغایرت و عدم مغایرت قوانین با شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و همچنین نظارت بر انتخابات و اعلام نظر نهایی در مورد صلاحیت نامزدهای انتخاباتی از این وظایف مهم است. همچنین به لحاظ جایگاه، می‌توان گفت که شورای نگهبان یک نهاد فراقوه‌ای است، چرا که اولاً صلاحیت‌هایی فراتر از صلاحیت‌های قوای سه گانه رابر عهده دارد و ثانیاً ذیل هیچ یک از قوا تعریف نمی‌شود و به نوعی مستقل است، هر چند برخی از اساتید حقوق

اساسی شورای نگهبان را ذیل قوه مقننه تقسیم بندی می‌کنند. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۱۴۴) اما با استناد به اصل نود و سوم^(۱) که اعتبار مجلس شورای اسلامی را منوط به وجود شورای نگهبان می‌کند می‌توان استقلال و فراقوه‌ای بودن شورای نگهبان را اثبات کرد.

بنابر آنچه که از وظایف شورای نگهبان تبیین شد می‌توان چنین نتیجه گرفت که ضروری است آراء شورای نگهبان نهایی و قطعی باشد و به عنوان مثال اگر قرار باشد نتیجه انتخابات نقض شود موجبات هرج و مرج را فراهم می‌کند، بنابراین نظارت بر نهادهای که باید آرای نهایی و قطعی داشته باشد موجب اختلال خواهد شد. البته ساز و کار ترکیب اعضا و شرایط مقرر برای عضویت آنها در شورای نگهبان امکان خطا را در این نهاد حداقلی کرده است. ضمن اینکه خود شورای نگهبان می‌تواند ناظر خود باشد و آراء خود را با وجود شرایط تغییر داده یا نسخ کند. در ادامه نوشتار جزئیات استدلال مذکور خواهد آمد.

با دقت در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز می‌توان به این نتیجه رسید که دلیل عمده محول کردن برخی امور خطیر به شورای نگهبان، استقلال این نهاد از قوای سه گانه و سایر نهادهای سیاسی کشور بوده است. برای نمونه راجع به وظیفه نظارتی شورای نگهبان بر انتخاب رئیس جمهور و آراء عمومی این چنین بیان شده است: «در این موارد خواسته شده که نظارت بر این قسمت صرفاً در اختیار دولت یا رئیس جمهوری قبلی نباشد بلکه یک مقام مقننه‌ای یعنی یک مقامی که دور از مسائل اجرایی و دور از حب و بغض‌هایی است که در اجرا پیدا می‌شود، او هم بر این قسمت نظارت کند. برای این‌که این مقام مشخص بشود در مطالعات قبلی به این نتیجه رسیدیم که مناسب‌ترین آن همین شورای نگهبان است. البته حالا که مسأله رهبر و شورای رهبری مطرح می‌شود ممکن است به نظر برسد خوب است که از وظایف او باشد، ولی به نظر ما همین حالا هم بهتر این است که این کار از دایره کار رهبر و وظایف رهبری کنار باشد. مسأله تنها نظارت است برای این‌که در هر زمان رهبر و شورای رهبری خوب است که از کارهایی که می‌شود به عهده دیگران گذاشت، فارغ

۱. اصل ۹۳- مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان.

باشند و واقعاً تنها مسؤولیت کارهایی را داشته باشند که جز از آنها نمی‌توان انتظار داشت.» (بهشتی: مشروح مذاکرات ...، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۶۵) همچنین گفته شده: «مراجعه به آراء عمومی را به عهده شورای نگهبان گذاشته و به جا هم هست، اما یکی از اشکالات ما همیشه انتخابات خود مجلس بوده است که زیر نظر قوه مجریه بوده و مداخله می‌کرده است. من معتقدم یا آن هم زیر نظر شورای نگهبان یا دیوان عالی کشور باشد یا مرجع دیگری که قوه مجریه نباشد و تکلیف آن را همین جا بتوانیم تعیین کنیم.» (آیت: مشروح مذاکرات ...، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۶۷) بنابراین استقلال شورای نگهبان و عدم دخالت سایر نهادها در صلاحیت‌های محوله به شورا، برای قانونگذار اساسی مهم بوده است. با توجه به مطالب فوق اساساً نظارت بیرونی به معنای خاص (نظارت توسط یک نهاد بیرونی) بر چنین نهادی صحیح به نظر نمی‌رسد. قابل ذکر است اصرار به استقلال نهاد شورای نگهبان و عدم نظارت بیرونی بر آن به دلیل صلاحیت‌های مهم این نهاد است و گرنه نظارت بر یک دستگاه لزوماً استقلال یک نهاد را نفی نکرده و امری مثبت ارزیابی می‌شود.

شورای قانون اساسی در کشور فرانسه و دادگاه‌های قانون اساسی در بسیاری از کشورهای دنیا از جمله آمریکا، ایتالیا، اتریش و ... همگی مراجع قانونی شبیه به شورای نگهبان در ایران هستند که برای صیانت از قانون اساسی کشور و جلوگیری از نقض آن به واسطه قانونگذار عادی و صلاحیت‌های دیگری همچون تفسیر اصول قانون اساسی و نظارت بر انتخابات تشکیل شده‌اند. البته تفاوت‌هایی در ساختار و صلاحیت این نهادها وجود دارد. این نهادها نیز عموماً نهادهایی فراقوه‌ای می‌باشند و آراء آنها نهایی است.

در ادامه با بررسی سه نظام حقوقی آمریکا، فرانسه و لبنان مسئله را در نهادهای مشابه این کشورها پی‌جویی خواهیم کرد.

۲. نظارت بر نهادهای مشابه شورای نگهبان در سایر نظام‌ها

۲-۱. ایالات متحده آمریکا

صیانت از قانون اساسی در نظام حقوقی آمریکا بر پایه نظارت قضائی است و دیوان عالی فدرال این وظیفه را بر عهده دارد. در آمریکا دستگاه قضائی علاوه بر وظایف

مقرر در قانون اساسی که اعم از رسیدگی به جرایم و اعمال مجازات و ... است،^(۱) در شرایطی، قوانین مصوب پارلمان را نیز کنترل و در صورت احراز مغایرت آنها با قانون اساسی، قوانین عادی را ابطال می نماید. در راس دادگاه های فدرال، دیوان عالی قرار دارد که از اختیارات وسیعی برخوردار است. اعضای این دیوان ۹ نفر هستند که شامل یک رئیس و هشت قاضی است که همگی منصوب رئیس جمهور و به صورت مادام العمر مشغول فعالیت هستند. البته رویه غالب این است که این اعضا از دو حزب مهم کشور انتخاب می شوند و نکته قابل توجه اینکه رئیس جمهور یا کنگره هرگز حق دخالت یا لغو حکم قضات مزبور را ندارند. در مواردی هم که دادگاه پایین تر حکمی صادر کند که مربوط به یک ایالت فدرال یا یک معاهده ای خلاف قانون اساسی است، یا هنگامی که یک دادگاه استیناف حکم می دهد که مقرراتی بر خلاف قانون اساسی وضع شده است، چنانچه این احکام مورد اعتراض یکی از طرفین دعوی باشد، مجدداً در دیوان عالی مطرح می شوند. (جعفری ندوشن، ۱۳۸۵: ۷۷ و ۷۸)

البته آرای که توسط دادگاه های پایین تر داده می شود و قوانین عادی را مغایر با قانون اساسی اعلام می کند صرفاً در همان پرونده خاص و در مورد طرفین همان دعوا مسموع است. به بیان دیگر، ثمره حکم صادره، عدم امکان استناد به آن قانون در دعوای مطروحه است (جعفری ندوشن، ۱۳۸۵: ۸۱) و مرجع اصلی تفسیر قانون اساسی که برای همه لازم الاتباع می باشد، همان دیوان عالی است. همانطور که گفته

۱. بخش دوم از اصل سوم قانون اساسی آمریکا: «حیطه عمل قوه قضاییه ایالات متحده موارد ذیل را شامل می شود:

- کلیه دعوای، براساس قانون و انصاف ناشی از قانون اساسی، سایر قوانین ایالات متحده و معاهداتی که به موجب قوانین منعقد شده یا خواهند شد؛
- کلیه دعوای مربوط به سفیران، کنسولها و دیگر مقامات بلند پایه دولتی؛
- دعوای دریایی و دریانوردی؛
- اختلافاتی که در آنها ایالات متحده یکی از طرفهای دعوی باشد؛
- اختلاف بین دو یا چند ایالت؛
- بین یک ایالت و شهروندان ایالت دیگر؛
- بین شهروندان ایالتهای مختلف؛
- بین شهروندان یک ایالت که مدعی اراضی واگذار شده ایالت های مختلف دیگر هستند، بین یک ایالت یا شهروندان آن با کشورها، شهروندان یا اتباع خارجی».

شد، قضات دیوان منصوب رئیس جمهور هستند، اما در مورد مرجع صالح برای عزل این قضات مطلبی در قانون اساسی آمریکا نیامده و طبق اصل استقلال قضات، کسی حق دخالت در آراء آنها و همچنین عزل قضات را ندارد و فقط در بخش اول از اصل سوم قانون اساسی آمریکا چنین آمده که: «قوه قضاییه ایالات متحده به دیوان عالی و دادگاه‌های تالی که کنگره می‌تواند در هر زمانی تعیین نماید و تشکیل دهد و اگذار می‌گردد. قضات دیوان عالی و دادگاه‌های تالی تا زمانی که حسن رفتار داشته باشند در مقام خود باقی مانده و حقوق خود را در زمان‌های معین در ازای خدمتشان دریافت می‌کنند.» در سایر قوانین آمریکا معیار «حسن رفتار» تبیین نشده و صرفاً از کار افتادگی، استعفا و فوت را عواملی برای جایگزین نمودن قاضی بعدی معرفی کرده است. ضمن اینکه اگر قضات دیوان عالی تخلف یا جرمی انجام دهند، می‌توان آنها را استیضاح کرد. روند استیضاح قضات دادگاه‌های فدرال همانند فرآیند استیضاح رئیس جمهور و یا دیگر مقامات دولت فدرال است که ابتدا نیاز به موافقت مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا دارد و سپس مجلس سنای ایالات متحده آمریکا دادگاهی را برای رسیدگی به اتهامات وارده تشکیل می‌دهد.^(۱) (Prakash, D. smith, 2006: 1)

بنابراین همانطور که ملاحظه می‌شود اعضای دیوان عالی فدرال تنها از طریق استیضاح مورد نظارت قرار می‌گیرند، لیکن تصمیمات و آراء این نهاد قطعی و لازم الاجرا بوده و مورد نظارت توسط مرجع دیگری قرار نمی‌گیرد.

۲-۲. فرانسه

شورای قانون اساسی در کشور فرانسه به موجب قانون اساسی جمهوری پنجم تشکیل شده است. اعضای این شورا ۹ نفر هستند که رئیس جمهور، رئیس مجلس سنا و رئیس مجلس ملی هر کدام سه نفر از اعضا را مشخص می‌کنند. اشخاص تعیین شده برای مدت ۹ سال انتخاب گردیده و انتخاب مجدد آنها جایز نیست. علاوه بر ۹ عضو

۱. در تاریخ قضایی ایالات متحده، تنها یک بار یک قاضی دیوان عالی فدرال ایالات متحده آمریکا به نام ساموئل چیس در سال ۱۸۰۵ توسط سنا محاکمه شد که با حکم براءت سناتورها از خطر برکناری نجات یافت. به عبارت دیگر تمام ۱۰۹ قاضی دیوان عالی ایالات متحده از سال ۱۷۸۹ تاکنون یا در اثر مرگ و یا بدلیل بازنشستگی جای خود را به دیگری داده‌اند.

مذکور، رؤسای جمهور قبلی کشور در طول مدت عمر خود عضو شورای قانون اساسی خواهند بود. رئیس شورای قانون اساسی توسط رئیس جمهور انتخاب می گردد و در صورت تساوی آراء اعضا، وی دارای رأی تعیین کننده می باشد. (ماده ۵۶ قانون اساسی فرانسه) قانون اساسی فرانسه، متعرض بحث عزل اعضای شورا نشده و در واقع در حقوق فرانسه در طول مدت عضویت اعضا، برای تأمین استقلال آنان، هیچ نهادی حتی نهادی که آنان را به عضویت در شورا منصوب کرده است، نمی تواند آنان را عزل کند. تنها در سه مورد ذیل، شورای قانون اساسی می تواند اعضایش را مستعفی تلقی کند: ۱. از دست دادن اهلیت استیفا از حقوق مدنی؛ ۲. از دست دادن اهلیت استیفا از حقوق سیاسی؛ ۳. از دست دادن توانایی های جسمانی برای ایفای خدمت مربوطه. البته تاکنون هیچ عضوی از راه های فوق مستعفی محسوب نشده است. (فرشتیان، ۱۳۸۲: ۱۱۸) که می توان این موارد را به نوعی نظارت بر اعضا تلقی کرد. قابل ذکر است که طبق ماده ۵۷ قانون اساسی «تصدی مقام وزارت و عضویت پارلمان برای اعضاء شورای قانون اساسی ممنوع می باشد. سایر ممنوعیت ها به موجب قانون خاص تعیین می گردد».

راجع به نظارت بر تصمیمات و آراء شورا نیز در ماده ۶۲ قانون اساسی فرانسه آمده که: «تصمیمات شورای قانون اساسی قابل تجدید نظر نیستند و برای قوای حاکمه، متصدیان اداری و قضایی لازم الرعایه می باشند.» اداره امور شورای قانون اساسی و مهلت رسیدگی به اختلافات (اعتراض نسبت به مغایرت قانون عادی با قانون اساسی) از طریق قانون خاص صورت می گیرد، چنانکه در ماده ۶۳ قانون اساسی فرانسه به آن اشاره شده است: «نحوه اداره امور شورای قانون اساسی، روش رسیدگی و محدوده زمانی رسیدگی به اختلافات را قانون معین می نماید».

قابل ذکر است که اکثر سیستم های حقوقی جهان پیش بینی کرده اند که اعضای شورای قانون اساسی بایستی از حقوقدانان انتخاب شود. ولی در فرانسه اعضا می توانند حقوقدان باشند و یا از میان دولتمردان و رهبران احزاب سیاسی انتخاب شوند. حقوقدانان معاصر فرانسه در سال های اخیر تلاش کرده اند جهت ایجاد توازن میان حقوقدانان و سیاستمداران عضو شورا، راهکارهای قانونی تدارک ببینند، ولی ساختار سیاسی کهنه فرانسه این تلاش ها را ناکام گذشته است و حتی حقوقدانانی که منصوب

می‌شوند، دلیل عمده انتصاب آنان، گرایش‌های سیاسی ایشان می‌باشد و دولتمرد بودن آنان بر حقوقدان بودنشان برتری دارد. (فرشتیان، ۱۳۸۲: ۱۱۶ و ۱۱۷) همانطور که ملاحظه می‌شود تمام اعضای شورای قانون اساسی فرانسه نیز انتصابی هستند و کسی قدرت عزل آنها را ندارد و نظارت به معنای خاص آن و از بیرون، بر آنها وجود ندارد. تصمیمات این شورا نیز قطعی و لازم الاجرا است و قابل نظارت توسط نهاد دیگری نمی‌باشد.

۳-۲. لبنان

نظام حقوقی لبنان در ابتدا وظیفه پاسداری از قانون اساسی را به رئیس جمهور داده بود. اما بعد از اصلاحاتی که در قانون اساسی لبنان صورت گرفت، این وظیفه به همراه تفسیر قانون اساسی، رسیدگی به انتخابات مجلس و ... بر عهده شورای قانون اساسی لبنان گذاشته شد. این شورا در سال ۱۹۹۳ تشکیل شد.

شورای مذکور ۱۰ عضو دارد که نیمی از آنها توسط مجلس نمایندگان و نیمی دیگر توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود. (ماده ۲ آیین نامه داخلی شورای قانون اساسی^(۱)) هشت عضو از میان قضات شاغل و یا قضات افتخاری که در دادگاه‌های قضایی، اداری یا مالی ۲۵ سال قضاوت کرده‌اند و یا از میان اساتید تحصیلات عالی که در حوزه‌ای از حوزه‌های تقنینی (حوزه‌هایی که در آنها قانون وضع شده است) حداقل ۲۵ سال فعالیت کرده‌اند یا از بین وکلایی که حداقل ۲۵ سال به امر وکالت مشغول بوده‌اند انتخاب می‌شوند و دو عضو هم از میان دارندگان مدرک دکتری در علوم سیاسی و حقوق انتخاب می‌شوند. (ماده ۳ اصلاحی قانون شماره ۳۰ مورخ ۲۰۰۶/۶/۱۲) لازم به ذکر است که تمامی تصمیمات شورا بر اساس ماده ۵۱ آیین نامه داخلی شورای قانون اساسی قطعی و غیر قابل تجدید نظر (توسط هر مرجع عادی و غیر عادی) است و بر اساس ماده ۵۲، تصمیمات شورا اعتبار امر مختومه داشته و برای تمامی قوا و مراجع قضایی و اداری لازم‌الاتباع بوده و در روزنامه رسمی منتشر می‌گردند.

(<http://b2n.ir/elections.gov.lb>)

۱. يتألف المجلس الدستوري من عشرة أعضاء، يعين نصفهم مجلس النواب و النصف الآخر مجلس

الوزراء، على النحو المبين في المادة الثانية من القانون الرقم ۹۳/۲۵۰، المعدلة بالقانون الرقم ۹۹/۱۵۰.

(<http://b2n.ir/elections.gov>)

در مورد نظارت بر اعضای شورا و حقوق و تکالیف آنها ماده ۹ آیین نامه داخلی چنین مقرر کرده است که جمع میان عضویت در شورا و ریاست یا عضویت در مجلس نمایندگان یا هیئت وزیران یا مؤسسات عمومی و خصوصی چه در قبال حق الزحمه و چه به صورت افتخاری ممنوع است، مگر تدریس در دانشگاه و مشارکت در همایش‌ها و فعالیت‌های علمی، بعد از موافقت کتبی شورای قانون اساسی. همچنین همین ماده اعضا را از هرگونه رفتار و گفتار خلاف شأن و اعتبار شورا بر حذر داشته و آنها را ملزم به حفظ اسرار مذاکرات کرده است. در مورد رسیدگی به جرایم آنها نیز آمده است «در غیر از جرائم مشهود، طرح دعای کیفری علیه عضو شورای قانون اساسی یا اجرای هرگونه مجازات صادره یا دستگیری وی در مدت عضویت امکان‌پذیر نمی‌باشد، مگر با حکم هیئت عمومی». ماده ۱۰ نیز فرآیند خروج از مصونیت را بیان کرده است.

«وزیر دادگستری پیگرد قانونی [عضو شورای قانون اساسی] را از دادستان کل دیوان عالی کشور درخواست می‌کند و نوع جرم، زمان و مکان جرم و خلاصه ادله وجهی تعقیب یا اجرای مجازات مقتضی را به درخواست خود ضمیمه می‌کند.» (غمامی، ۱۳۹۲: ۸ و ۱۱)

بنا بر آنچه از نهادهای پاسدار قانون اساسی در سه کشور مذکور گذشت می‌توان گفت که ایجاد نهاد نظارتی خاص برای اشراف بر تصمیمات آنها، موضوعی است که مورد پذیرش قوانین کشورها قرار نگرفته است. بلکه آنچه در کشورهای مختلف مورد مطالعه پذیرفته شده، این است که تصمیمات این نهادها از سایر قوا متأثر نبوده و علاوه بر این، قطعی و لازم‌الاجرا تلقی شده و فصل‌الخطاب می‌باشد. البته موارد راجع به عزل، پذیرش استعفا و پیگیری جرایم اعضای این نهادها، کمابیش مورد توجه قرار گرفته و معمولاً در قوانین اساسی یا عادی مشخص شده است.

حال که راجع به اصل مسئله نظارت بر نهادهای پاسدار قانون اساسی و اعضای آنها توضیحاتی داده شد و رویکردهای سایر کشورها نیز مشخص شد، می‌توان با پیش‌زمینه مناسب و با دیدی مقایسه‌ای به بررسی وضعیت موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران درخصوص نظارت بر نهاد شورای نگهبان و اعضای آن پرداخت.

۳. نظارت بر نهاد شورای نگهبان

مقصود از نظارت بر نهاد شورای نگهبان، نظارت بر نظرات و آراء این شورا است. با توجه به مطالبی که گذشت می‌توان گفت که نظارت بیرونی بر تصمیمات شورای نگهبان اولاً موجب تسلسل می‌شود، چرا که اگر بنا به نظارت باشد، بر آن نهاد ناظر نیز باید نظارتی صورت گیرد و معلوم نیست با این رویه پایانی برای زنجیره نظارت خواهد بود یا خیر؟ ثانیاً نظارت بر تصمیمات شورای نگهبان منافی استقلال این نهاد است. اگرچه هیچ نهاد دیگری در تصمیم‌گیری این نهاد دخالتی نمی‌کند، لکن ایجاد امکان نقض این تصمیمات می‌تواند منافی استقلال آن باشد. ضمن اینکه در نهادهای مشابه در سایر نظام‌ها نیز چنین نظارتی وجود ندارد و این نهادها، معمولاً نهادهای فرادستی هستند که تصمیمات آنها نهایی و فصل الخطاب است.

تنها موردی که می‌تواند به تغییر، نقض و نسخ تصمیمات شورای نگهبان بیانجامد تصمیم خود شورا بر این مسئله است. شورای نگهبان می‌تواند رأساً نظر سابق خود را در زمینه مخالفت قوانین با شرع و قانون اساسی و همچنین آراء تفسیری و مشورتی، ضمن آراء جدید نسخ کند و یا رسماً رأی قبلی را لغو کند. البته چون خود شورای نگهبان نهاد صالح برای تفسیر اصول قانون اساسی و ارائه نظر در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی است، قطعاً صلاحیت چنین کاری را خواهد داشت و تردیدی در آن نیست، لیکن باید شرایط ایجاد این تغییرات از حیث رسمیت جلسات و حضور اعضا رعایت شود.^(۱)

در زمینه تصمیمات شورای نگهبان راجع به تأیید یا عدم تأیید صلاحیت داوطلبان انتخابات باید گفت که راجع به این موضوع، امکان تجدیدنظر از تصمیمات شورای نگهبان در قوانین موجود لحاظ نشده و آراء شورا قطعی و لازم الاجرا دانسته شده است، چراکه کارویژه شورای نگهبان به عنوان نهاد عالی ناظر بر انتخابات به گونه ای است که می‌بایست تصمیمات آن قطعی و نهایی تلقی شده و مورد بازنگری توسط نهاد دیگری قرار نگیرد، چنانکه در سایر نظام های انتخاباتی نیز چنین حالتی درخصوص نهاد عالی ناظر بر انتخابات قابل مشاهده است.

۱. برای رسمیت آراء شورای نگهبان راجع به تفسیر اصول قانون اساسی لازم است که سه چهارم اعضا حضور داشته باشند و برای اعلام مغایرت قوانین و مقررات با شرع حضور اکثریت فقها الزامی است.

در زمینه نظارت بر نهاد شورای نگهبان می‌توان نوعی نظارت، مبتنی بر نظارت همگانی را هم تصور کرد. پیش‌نیاز این نوع نظارت، انتشار مشروح مذاکرات شورای نگهبان است که برخی از اعضای شورای نگهبان پیشنهاد آن را مطرح کرده‌اند و معتقدند که مشروح مذاکرات شورای نگهبان باید منتشر شود، مشروط بر اینکه مواردی که راجع به امنیت ملی و نظم عمومی است یا حریم و حقوق خصوصی افراد را مخدوش می‌سازد، حذف شود. (اسماعیلی، مذاکرات همه نهادها ...، ۱۳۹۲)

۴. نظارت بر اعضا

از آنجا که تصمیمات صادره از شورای نگهبان منتسب به نهاد شورا است و نه اعضای تشکیل دهنده آن، بنابراین در اینجا مقصود ما از «نظارت بر اعضای شورا» ناظر به نظارت بر شخص اعضا است که منتهی به پیگیری جرایم و تخلفات اداری و احیاناً عزل آنها می‌گردد و همچنین نظارت درونی که همان خود کنترلی است و در اثر پرهیزکاری حاصل شده و ناظر به شرایطی همچون تقوا، عدالت و .. است که عضویت در بسیاری از مناصب حکومتی نیز مشروط به آنها شده است. بنابراین در اینجا نظرات اعضا راجع به تصمیمات شورا محل بحث نیست، مگر اینکه اظهار نظری توسط آنها صورت گیرد که عنوان مجرمانه داشته باشد. در ادامه وضعیت موضوعات مذکور را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بررسی می‌کنیم تا مشخص شود کدامیک از این موارد به رسمیت شناخته شده‌اند. در اینجا با توجه به تمایز وضعیت فقها و حقوقدانان، نظارت بر هریک را به صورت جداگانه بررسی می‌کنیم.

۴-۱. نظارت بر فقهای شورای نگهبان

فقهای شورای نگهبان با توجه به بند اول اصل ۹۱ قانون اساسی «شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز» هستند که انتخاب آنها با مقام رهبری است. بند ششم از اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز بیان کرده است که «نصب و عزل و عزل قبول استعفای فقهای شورای نگهبان» از وظایف مقام رهبری است. بنابراین هم نظارت درونی و هم موضوع عزل و قبول استعفا در مورد فقهای شورای نگهبان مصداق دارد که به آنها می‌پردازیم:

۴-۱-۱. نظارت درونی

منظور از نظارت درونی این است که قوه‌ای در درون شخص وجود داشته باشد که

مانع از انجام اعمال نادرست توسط او بشود^(۱) و با خود کنترلی اشخاص، از طریق داشتن ملکه تقوا و پرهیزکاری حاصل می‌شود. داشتن تقوا از آن جهت می‌تواند به نظارت درونی منجر شود که انسان خود را تحت نظارت دائمی خداوند دیده و به این جهت اعمال خود را کنترل و مراقبت می‌کند. خداوند سبحان در قرآن کریم بارها و در آیات متعدد، مسئله نظارت بر اعمال بندگان را مطرح می‌کند و خود را شاهد و ناظر بر کارهای بندگان معرفی می‌نماید. مثلاً در آیه ۱۹۶ سوره مبارکه توبه^(۲)، خطاب به پیامبر گرامی اسلام (ص) می‌فرماید: «و ای پیامبر بگو [هر کاری می‌خواهید] بکنید که به زودی خدا و پیامبرش و مؤمنان در کردار شما خواهند نگرست و به زودی به سوی کسی بازمی‌گردید که پنهان و آشکار را می‌داند و شما را از آنچه انجام می‌دادید، آگاه خواهد کرد». همچنین در مورد رعایت تقوا و عدالت احادیث زیادی موجود است. امام سجاد (ع) در این زمینه فرمودند: «ای فرزند آدم، تو همواره در مسیر خیر قرار داری مادامی که موعظه کننده‌ای از درون داشته باشی». (شیخ مفید، ۱۴۰۳: ۱۱۱) بنابراین اینکه انسان خود را دائماً در محضر خداوند ببیند و از ظلم کردن و انجام گناه بپرهیزد، نوعی نظارت بر خود است و کسی که دارای ملکه تقوا و عدالت باشد، در واقع این نوع نظارت را در عمل، اعمال کرده است.

قابل ذکر است که نظارت درونی از ممیزات سیستم نظارتی نظام اسلامی در مقایسه با نظام‌های غیر اسلامی است. در سایر نظام‌ها صرفاً بر نظارت از بیرون اکتفا می‌شود. در اندیشه اسلامی فقهات و عدالت از شروط بسیار مهمی است که بسیاری از مناصب به داشتن آنها مشروط شده است. (اسماعیلی، نظارت همگانی در نظام مردم سالاری دینی، ۱۳۸۹) و می‌توان ادعا کرد که اشخاص بی تقوا و مشهور به فسق و گناه در پست‌های نظام اسلامی اعم از پست‌های کلیدی و یا کم‌اهمیت‌تر هیچ جایگاهی ندارند.

۱. مقام معظم رهبری در این باب می‌فرماید: «نظارت درونی و احساس حضور در محضر حق، مانع از تخلف انسان‌ها می‌شود، اما این عامل در همه انسان‌ها به قدر کافی وجود ندارد. بنابراین، نظارت بیرونی از اهم مسائل تمامی جوامع بشری است.» (از سخنان رهبر انقلاب، حضرت آیت الله خامنه‌ای در تاریخ ۶ اسفند ۱۳۷۵)

۲. وَ قُلْ اَعْمَلُوا فِیْ سَبِیْلِ اللّٰهِ عَمَلَكُمْ وَ رِسُوْلُهُ وَ الْمُؤْمِنُوْنَ وَ سَتَرْدُوْنَ اِلٰی عَالَمِ الْغِیْبِ وَ الشَّهَادَةُ فِیْئَتُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُوْنَ.

قانون گذار اساسی در خصوص اعضای فقیه برخی از شروط نظارت درونی (عدالت) را لحاظ کرده است، اما در مورد اعضای حقوقدان صرفاً شرط مسلمان بودن لحاظ شده و به تقوا و عدالت تصریح نشده است. البته این امر مانع از آن نیست که رئیس قوه قضائیه در مقام انتخاب اولیه حقوقدانان و معرفی آنان به مجلس، و مجلس شورای اسلامی در مقام رأی دادن به حقوقدانان، به مراتب تقوا و عدالت ایشان توجه کنند. بنابراین با عنایت به مطالب فوق می‌توان گفت که لزوم وجود شرط عدالت برای عضویت فقها در شورای نگهبان، موجبی برای نظارت درونی ایشان بر خویش است، امری که در سایر نظام‌ها بدین شکل وجود ندارد.

۲-۱-۴. نظارت بیرونی

همانطور که در مقدمه بحث نیز بیان شد، مقصود ما از نظارت معنای موسع آن است و در نظارت بیرونی، هر نهاد و مقامی که خارج از نهاد شورای نگهبان بر اعضا و تصمیمات شورا نظارت کند، مشمول این موضوع خواهد شد.

در مورد نظارت بیرونی بر فقهای شورای نگهبان، باید گفت اشخاصی که نصب و عزل آنها بدون هیچ قید و شرطی در اختیار مقام بالاتر قرار دارد، در واقع تحت نظارت او هستند، چرا که هر زمان، مقام ارشد مصلحت بداند می‌تواند آنها را عزل کند و اساساً واژه «عزل»^(۱) نیز این معنا را می‌رساند که شخص مورد نظارت قرار دارد و در اثر اشتباه، تخلف و ... کنار گذاشته می‌شود.

در بند «۶» اصل ۱۱۰ قانون اساسی انتخاب و عزل فقهای شورای نگهبان از وظایف رهبری شناخته شده است. بنابراین فقهای شورای نگهبان به تشخیص رهبری قابلیت عزل دارند و همچنین رهبری می‌تواند در دوره‌های بعد آنها را برای این سمت انتخاب نکند. همچنین اگر این فقها قصد استعفا داشته باشند، تحقق آن منوط به پذیرش مقام رهبری است. این در حالی است که در نظام‌های فرانسه و آمریکا که مورد بررسی قرار گرفت، عزل اعضا توسط هیچ مقامی در حالت عادی ممکن نیست. قابل ذکر است که تاکنون هیچ یک از فقهای شورای نگهبان توسط رهبری عزل نشده است. ضمن اینکه اگرچه قدرت عزل برای رهبری بدون قید و شرط است، اما با توجه به لزوم وجود

۱. عزل به معنای کنار گذاشتن، اخراج کردن و برکنار کردن آمده است. (ر.ک. به لغت نامه دهخدا و فرهنگ معین، ذیل واژه «عزل»)

شرط عدالت برای رهبری، عزل فقیه شورای نگهبان بدون دلیل موجه، بعید به نظر می‌رسد.

در مورد جرایم احتمالی فقهای شورای نگهبان نیز باید گفت که چنانچه این فقها روحانی باشند، رسیدگی به جرایم آنها در صلاحیت دادگاه ویژه روحانیت است.^(۱) اما اگر در فرضی شخص فقیه و غیر ملبس عضو این شورا شود همانند اعضای حقوقدان در دادگاه کیفری استان تهران به جرایم آنها رسیدگی می‌شود.^(۲)

۲-۴. نظارت بر اعضای حقوقدان

همانطور که گفته شد در مورد نظارت درونی بر اعضای حقوقدان شورای نگهبان، قانون اساسی ساکت بوده و تصریحی به لزوم وجود عدالت در حقوقدانان شورای نگهبان نشده است. تنها شرط ملحوظ در قانون اساسی برای عضویت حقوقدانان «مسلمان بودن» است. البته شایسته بود که شروط دیگری از جمله عدالت هم ذکر می‌شد چرا که اعضای فقیه و حقوقدان شورا به جزء نظارت شرعی که از وظایف مختص فقهاست در سایر وظایف همسان هستند.

در مورد نظارت بیرونی بر اعضای حقوقدان شورای نگهبان نیز (همانند نظارت

۱. ماده ۱۳ آئین نامه دادرها و دادگاههای ویژه روحانیت: دادرها و دادگاههای ویژه روحانیت در موارد ذیل صالح به رسیدگی می‌باشند:

الف - کلیه جرائم روحانیون

ب - کلیه اعمال خلاف شأن روحانیون و....

تبصره ۳- کلیه اتهامات اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، وزراء و معاونین آنها، معاونان و مشاوران رؤسای سه قوه، سفرا، دادستان و رئیس دیوان محاسبات، دارندگان پایه قضائی، استانداران و فرمانداران و جرائم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر، و مدیران کل اطلاعات استانها که به لحاظ روحانی بودن نامبردگان فوق پرونده آنان در دادرها و دادگاه ویژه روحانیت مطرح می‌گردد و نیز کلیه اتهامات نمایندگان مجلس خبرگان رهبری و ائمه جمعه در دادرها و دادگاه ویژه روحانیت تهران رسیدگی خواهد شد.

۲. ماده ۴ قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب ۱۳۸۱/۷/۲۸: «رسیدگی به کلیه اتهامات اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، وزراء و معاونین آنها، معاونان و مشاوران رؤسای سه قوه، سفرا، دادستان و رئیس دیوان محاسبات، دارندگان پایه قضائی، استانداران، فرمانداران و جرائم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر و مدیران کل اطلاعات استانها در صلاحیت دادگاه کیفری استان تهران می‌باشد به استثناء مواردی که در صلاحیت سایر مراجع قضائی است.»

درونی) قانون اساسی ساکت است و در واقع عزل و قبول استعفا در مورد آنها لحاظ نشده است و می‌توان گفت هم اکنون کسی قدرت عزل و قبول استعفای آنها را ندارد. در ارتباط با نظارت بر حقوقدانان شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در اصلاح آیین نامه داخلی مجلس، ماده الحاقیه‌ای^(۱) ذیل ماده ۲ اصلاحیه به همراه دو تبصره (تبصره ۴ و ۵)^(۲) برای ماده ۲۵ آیین نامه داخلی اضافه کردند که بر اساس آنها اولاً همه کسانی که توسط مجلس شورای اسلامی برای سمت‌های مختلف انتخاب می‌شوند (از جمله حقوقدانان شورای نگهبان)، می‌توان مطابق ماده ۲۶ فعلی آیین نامه، به اعتراضات علیه آنها رسیدگی کرد. این امر در هیأت رسیدگی به اعتراضات (مركب از رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و اعضای کمیسیون تدوین آیین‌نامه) انجام می‌شود. ثانیاً رئیس قوه قضائیه می‌بایست یکماه قبل از پایان دوره عضویت اعضای حقوقدان، به تعداد دو برابر حقوقدان، به مجلس معرفی کند. این افراد باید دارای مدرک کارشناسی ارشد و بالاتر باشند. ثالثاً موضوع امکان عزل اعضای حقوقدان در تبصره دوم ماده الحاقی مفروض گرفته شده بود. رابعاً قبول استعفای اعضای حقوقدان برعهده رئیس قوه قضائیه گذاشته شده بود. شورای نگهبان تمام موارد فوق را به استناد اصول ۹۱ و ۹۲ مغایر با قانون اساسی اعلام کرد.^(۳) در خصوص مغایرت این اصلاحیه با

۱. ماده الحاقی - رئیس قوه قضائیه حداقل یک ماه قبل از پایان دوره عضویت حقوقدانان شورای نگهبان، به تعداد حداقل دو برابر حقوقدان به مجلس معرفی می‌نماید. حقوقدانان باید دارای مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر در رشته‌های مختلف حقوقی باشند.

تبصره ۱- حضور در هر دوره شورای نگهبان، معادل یک مقطع تحصیلی تنها برای عضویت در شورای نگهبان محسوب می‌شود.

تبصره ۲- در صورت استعفاء، فوت یا عزل هر کدام از اعضاء حقوقدان شورای نگهبان، رئیس قوه قضائیه برای باقیمانده دوره عضویت طبق این ماده اقدام می‌نماید.

تبصره ۳- قبول درخواست استعفاء حقوقدان و موافقت یا مخالفت با آن، با رئیس قوه قضائیه است

۲. تبصره ۴- نحوه رسیدگی به اعتراض در مورد ایفاء وظایف رئیس کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی و نیز رئیس و دادستان دیوان محاسبات و سایر افرادی که با رأی مجلس انتخاب می‌شوند ولی در این آیین‌نامه برای رسیدگی به اعتراض در مورد ایفاء وظایف آنان روشی مشخص نشده است طبق این ماده است.

تبصره ۵- چنانچه ده نفر از نمایندگان به عملکرد هر یک از نمایندگان منتخب مجلس در هیأتها، مجامع و شوراها، غیراستانی و غیرشهروستانی معترض باشند، طبق این ماده به عملکرد آنان رسیدگی می‌شود.

۳. برای دیدن این نظر شورا به این آدرس مراجعه کنید:

اصول قانون اساسی چند نکته قابل ذکر است:

۱- صلاحیت‌های قوای سه‌گانه و از جمله مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی صراحتاً بیان شده و در واقع اصل بر آن است که اگر قانونگذار اساسی صلاحیتی فراتر را برای قوه‌ای مد نظر داشت، آن را در اصول قانون اساسی تصریح می‌کرد. بنابراین مطابق اصل ۸۹ قانون اساسی حق نمایندگان برای سؤال و استیضاح صرفاً در مورد وزراء و رئیس‌جمهور به رسمیت شناخته شده است و این حق در مورد سایرین برای نمایندگان وجود ندارد، هرچند که توسط نمایندگان انتخاب شده باشند و از مجلس شورای اسلامی اخذ رأی نموده باشند. از طرف دیگر استناد به حق تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور برای مجلس شورای اسلامی (اصل ۷۶) با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ که این شورا را از شمول این صلاحیت مجلس مستثنا کرده است^(۱) قابل قبول نخواهد بود.

۲- قانون اساسی راجع به عزل و استعفای اعضای حقوقدان شورای نگهبان نیز ساکت است. بنابراین تصمیم‌گیری در این مورد خارج از اختیارات مجلس است و ایراد اصل ۹۱ و ۸۹ قانون اساسی وارد خواهد بود.

۳- به طور کلی فارغ از استنادات فوق، نظارت مجلس بر شورای نگهبان، با استقلال این شورا و عملکرد صحیح آن منافات دارد. چرا که از طرفی تأیید صلاحیت نمایندگان مجلس بر عهده شورای نگهبان است و از طرف دیگر، نظارت بر مصوبات مجلس نیز توسط شورای نگهبان انجام می‌گیرد. حال، اگر در این شرایط مجلس ناظر بر اعمال اعضای شورای نگهبان باشد، استقلال شورا زیر سؤال خواهد رفت و ممکن است در عملکرد شورای نگهبان نیز اثرگذار باشد. درحقیقت شورای نگهبان ناظر بر مجلس (هم مصوبات و هم انتخابات آن) است. لذا مجلس نمی‌تواند و نمی‌بایست بر ناظر خود نقش نظارتی داشته باشد چراکه در این صورت نظارت شورا را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/720399

۱. برای دیدن این رای تفسیری به این آدرس مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/shora-gc.ir>

با توجه به مطالبی که گذشت هم اکنون راجع به موضوع نظارت بیرونی بر اعضای حقوقدان شورای نگهبان دو مسئله قابل طرح است:

اول؛ بحث استعفای این اعضاست که در ماده ۷ آیین نامه داخلی شورای نگهبان منعکس شده است. طبق این ماده استعفای حقوقدانان شورا به رؤسای قوه قضائیه و مقننه اعلام خواهد شد و لذا پذیرش استعفای آنان برعهده رئیس قوه قضائیه و رئیس مجلس نیست بلکه این امر جنبه اطلاعی دارد و شرط تحقق استعفا نمی‌باشد. برای اساس می‌توان گفت که استعفای اعضای حقوقدان به پذیرش دیگری منوط نشده است.^(۱)

مسئله دوم نیز راجع به حق انتخاب رئیس قوه قضائیه است که به نحوی می‌تواند نظارت بر این اعضا باشد و در واقع رئیس قوه می‌تواند عملکرد اعضای حقوقدان در دوره‌ای که در شورا عضویت داشته‌اند، را ارزیابی کرده و بنا به تشخیصی که از این عملکرد دارد، عضوی را برای دوره بعد به مجلس معرفی نکند و البته رئیس قوه قضائیه حق عزل اعضای حقوقدان را ندارد.

ماده ۸ آیین نامه داخلی شورا نیز ناظر به اطلاع رئیس قوه قضائیه و البته مقام رهبری از اعضای شورای نگهبان و ارزیابی عملکرد آنهاست: «گزارش فعالیت هر یک از اعضا و چگونگی شرکت آنها در این فعالیت‌ها از لحاظ غیبت، تأخیر و تعطیل در جلسات اصلی شورا و مجلس و نیز کمیسیون‌های آن در پایان هر دوره پس از اطلاع اعضای شورا حسب مورد به استحضار مقام معظم رهبری و رئیس قوه قضائیه می‌رسد. هر شش ماه یکبار نیز گزارش فعالیت اعضا و غیبت و تأخیر ورود و تعجیل در خروج آنان در جلسه شورای نگهبان مطرح می‌شود.» لازم به ذکر است که در مورد تخلفات اداری اعضای شورای نگهبان در قوانین موجود مطلبی طرح نشده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

برای شورای نگهبان وظایف مهمی در قانون اساسی شمرده شده که بررسی مصوبات

۱. ماده ۷ آیین نامه داخلی شورای نگهبان: استعفای اعضای شورا باید کتباً به دبیر شورا اعلام شود. دبیر شورا استعفاءنامه را در اولین جلسه شورا قرائت می‌کند. چنانچه ظرف یک هفته از تاریخ قرائت استعفاء مسترد نشد، استعفاءنامه عضو فقیه به مقام معظم رهبری و استعفاءنامه عضو حقوقدان به رؤسای قوه قضائیه و قوه مقننه اعلام می‌گردد.

مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نیز نظارت بر انتخابات اهم آنهاست. لذا باید گفت که داشتن استقلال و قاطعیت در آراء و تصمیمات، لازمه عملکرد کارآمد این نهاد است. در بحث نظارت حقوقی نیز لازم است یک نهاد به عنوان زنجیره پایانی عمل کند. از این رو اگر قرار باشد نهاد دیگری نیز بر شورای نگهبان نظارت کند، با این مبنا، می‌توان نهاد ناظر دیگری نیز برای آن نهاد تصور کرد، که این مسئله به تسلسل می‌انجامد. ضمن اینکه اگر شورای نگهبان از بیرون تحت تأثیر و فشار باشد قطعاً نمی‌تواند به وظایف خطیر خود به خوبی عمل کند.

راجع به نهاد شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران باید گفت که تصمیمات و آراء شورای نگهبان صرفاً توسط خود این نهاد قابل تغییر و یا نسخ است و نهاد دیگری صلاحیت دخالت در تصمیمات شورا و نظارت بر آنها را ندارد. البته این اختیار به واسطه حکم حکومتی برای ولی فقیه ثابت است.

در مورد نظارت بر اعضای شورای نگهبان نیز باید گفت که نظارت بیرونی در مورد فقهای شورای نگهبان شامل عزل و پذیرش استعفای آنها در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده و در زمره صلاحیت‌های رهبری است. در مورد نظارت درونی نیز به لزوم وجود عدالت برای عضویت فقها تأکید شده است که می‌تواند نشانگر توجه به نظارت درونی برای ایشان باشد. قانون اساسی در خصوص نظارت بر اعضای حقوقدان شورای نگهبان ساکت است و لذا کسی صلاحیت نظارت و نیز حق عزل آنان را ندارد. طبق آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان استعفای حقوقدانان شورا به دبیر شورا داده می‌شود و او نیز آن را به رؤسای قوه قضائیه و مقننه اعلام می‌کند. تحقق این استعفا منوط به پذیرش مراجع مزبور نیست. قابل ذکر است که قوانین موجود متعرض موضوع تخلفات اداری اعضای شورای نگهبان نشده است.

مسئله نظارت بر نهادهای مشابه شورای نگهبان در سایر نظام‌ها نیز تقریباً از چنین وضعیتی برخوردار بوده و تصمیمات و آراء این نهادها قطعی و غیر قابل نقض بوده و توسط نهاد دیگری نظارت نمی‌شوند. لیکن در برخی کشورها اعضای نهادهای مزبور در شرایطی قابل عزل هستند، که چنین سازوکاری درخصوص حقوقدانان شورای نگهبان پیش بینی نشده است، هرچند رسیدگی به جرایم آنها مانند سایر کشورها در

قوانین لحاظ شده است.

نظارت بر عملکرد اعضای نهادهای عالی حکومتی یکی از مسائل نظام های حقوقی است که با توجه به جایگاه نهادهای مزبور و نقش اعضای آنها معمولاً با چالش هایی مواجه می گردد. به عنوان مثال نظارت بر نمایندگان پارلمان در سایر نظام های حقوقی چنین وضعیتی را دارد، چراکه نمایندگان مجلس منتخب مردم هستند و در نظام حقوقی کشور در جایگاه برتری نسبت به سایر نهادها قرار دارند. لذا به طور معمول چنین نهادهای نظارت درون سازمانی و خودکنترلی را در دستور کار خود گذاشته و سازوکارهایی برای نظارت درونی در خود آن نهاد ایجاد می کنند که تحت عنوان «قواعد رفتاری»^(۱) شناخته می شوند. سازوکاری که می تواند در نهادهای عالی حکومتی از جمله شورای نگهبان مورد عمل قرار گیرد.

منابع

کتاب

۱. ابن فارس، ابی الحسن احمد (۱۴۰۴)، معجم مقاییس اللغة، انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی، قم
۲. بهجت، فومنی، محمد تقی (۱۴۲۶)، جامع المسائل، ۵ جلد، دفتر معظم له، قم
۳. پاینده، ابوالقاسم (۱۳۶۴)، ترجمه نهج الفصاحه، انتشارات جاویدان، تهران
۴. جعفری ندوشن، علی اکبر (۱۳۸۵)، بررسی تطبیقی کارویژه های شورای نگهبان در ایران، فرانسه و آمریکا، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران
۵. حر عاملی، شیخ محمد بن حسن (۱۴۰۳)، وسائل الشیعه، تحقیق عبدالرحیم ربانی شیرازی، جلد پنجم، دار احیاء التراث العربی، بیروت
۶. حرانی، علی بن شعبه (۱۳۸۲)، تحف العقول، ترجمه حسن زاده، انتشارات آل علی (ع)، قم
۷. عاملی (شهید ثانی)، زین الدین بن علی (۱۴۲۱)، رسائل، مصحح: رضا مختاری و حسین شفیعی، انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه، قم
۸. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱)، فقه سیاسی، جلد ۱، انتشارات امیر کبیر، تهران
۹. کلینی، ابوجعفر محمد بن یعقوب (۱۴۰۷)، الکافی، ۸ جلد، دارالکتب الإسلامیة، تهران
۱۰. مفید، محمد بن نعمان (۱۴۰۳)، امالی، تحقیق حسین استاد ولی و علی اکبر غفاری، موسسه نشر اسلامی، قم
۱۱. موسوی خمینی، سید روح الله (۱۳۸۱)، صحیفه امام، جلد ۲۱، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، تهران
۱۲. موسی زاده، رضا (۱۳۸۹)، حقوق اداری ۱ و ۲، نشر میزان، تهران
۱۳. نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات الهدی، تهران

اسناد

۱۴. قانون اساسی آمریکا (۱۳۹۰)، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره امور توافقات بین المللی، تهران
۱۵. قانون اساسی فرانسه (۱۳۹۰)، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره امور توافقات بین المللی، تهران
۱۶. مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)، ج ۲، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران

مقالات

۱۷. اسماعیلی، محسن، مذاکرات همه نهادهای حاکمیتی باید علنی باشد، قابل دسترسی در آدرس زیر:
<http://www.mohsenesmaeili.com/NSite/FullStory/Print/?Id=۳۲۳>
۱۸. اسماعیلی، محسن، نظارت همگانی در نظام مردم سالاری دینی، قابل دسترسی در آدرس زیر:
<http://www.mohsenesmaeili.com/NSite/FullStory/Print/?Id=۱۶۱>
۱۹. غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۲)، دادرسی اساسی در لبنان، گزارش پژوهشی مرکز تحقیقات شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۸۸
۲۰. فرشتیان، حسن (۱۳۸۲)، نگاهی به شورای قانون اساسی فرانسه و شورای نگهبان ایران، مجله حکومت اسلامی، شماره پیاپی ۳۰

ساینها

21. <http://www.khamenei.ir>
22. <http://www.mohsenesmaeili.com>
23. <http://rc.majlis.ir>
24. <http://www.shora-gc.ir>
25. <http://www.elections.gov.lb>

لاتین

26. Saikrishna Prakash and Steven D. Smith, Removing Federal Judges Without Impeachment Tuesday, ۱۷October۲۰۰۶, Available at:
<http://www.yalelawjournal.org/the-yale-law-journal-pocket-part/constitutional-law/removing-federal-judges-without-impeachment/>

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

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