



معاونت پژوهش‌های
بنیادین

مجلس

نشست علمی

نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری؛ امکان‌سنجی، قلمرو و محدوده

■ شماره مسلسل: ۱۴۰۱۱

■ تاریخ: ۱۴۰۱/۱۲/۲۳



شناسنامه

عنوان:

نظرات شاخص شورای نگهبان

نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری؛

امکان‌سنجی، قلمرو و محدوده

(اظهارنظر شماره ۹۳۲۶ مورخ ۱۳۶۲/۵/۱۲ شورای نگهبان پیرامون استعلام

رئیس‌جمهور وقت با موضوع درخواست بررسی مطابقت مصوبه مجلس

خبرگان با قانون اساسی)

تحقیق و تنظیم:

مهدی خطیب دماوندی

ناظران علمی:

دکتر حامد نیکونهاد

کمال کدخدامرادی

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۱۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۲/۲۳

پژوهشکده شورای نگهبان



پیشگفتار

صیانت از شریعت مقدس اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رسالت مقدسی است که زمینه گسترش و تحقق کامل عدالت در نظام جمهوری اسلامی ایران را فراهم می‌آورد و سرمایه اجتماعی نظام را بیش از پیش مستحکم می‌سازد. شورای نگهبان نهادی اساسی است که در جهت صیانت از این دو هنجار برتر، صلاحیت‌هایی چون نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات و نظارت شرعی بر قوانین و مقررات را بر عهده دارد. عمده این کارویژه‌ها در نظرات این شورا اعم از نظرات تفسیری (موضوع اصل ۹۸ قانون اساسی)، نظرات تطبیقی (تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی)، نظرات مشورتی (نظراتی که نصاب لازم تفسیر را کسب نمی‌کنند) و نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان (موضوع اصل ۴ قانون اساسی) منعکس می‌شود.

اهمیت تتبع و انعکاس در این نظرات بر کسی پوشیده نیست؛ چه آنکه شورای نگهبان، هنگامی که در قامت مفسر رسمی قانون اساسی ظاهر می‌شود، با ارائه تفسیری لازم‌الاتباع از اصول قانون اساسی، اجرای مفاد این قانون را ممکن می‌سازد؛ یا هنگامی که به تطبیق مصوبات مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی می‌پردازد، نقش صیانت‌گرایانه خویش را از اصول قانون اساسی ایفا می‌کند و یا هنگامی که در مقام اعمال نظارت شرعی بر می‌آید، مبنای دینی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شرعی بودن کلیه قوانین و مقررات را تضمین و عینیت می‌بخشد. بر همین اساس و باتوجه به تأثیرات انکارناپذیر این نظرات بر کلیت نظام حقوق اساسی کشور، مطالعه و تحلیل ابعاد گوناگون آن‌ها حائز اهمیت می‌باشد.

در همین راستا، پژوهشکده شورای نگهبان به عنوان بازوی پژوهشی این شورا، طرح پژوهشی «بازخوانی تحلیلی نظرات شاخص شورای نگهبان» را با هدف تحلیل مبانی، آثار و نقاط قوت و ضعف نظرات شاخص و نیز کشف ظرفیت‌های شورای نگهبان در تحول و تکامل نظام حقوقی و آسیب‌شناسی مسائل مهم و تأثیرگذار آن

از خلال بازخوانی این نظرات، در قالب سلسله نشست‌هایی طراحی نمود که دستاوردهای آن هم‌اکنون پیش روی اندیشمندان و پژوهشگران قرار دارد.

منظور از «نظرات شاخص» در این طرح، آن دسته از نظراتی است که تأثیری ویژه بر نظام حقوقی نهاده‌اند، به نحوی که یا تحولی بنیادین در نظام حقوقی را رقم زده‌اند، یا شکل‌گیری رویه‌ای نوین را سبب شده‌اند و یا رویکردی خلاف رویکردهای مشهور را در پیش گرفته‌اند.

روش اجرای طرح نیز بدین صورت است که نظری شاخص در دستور کار هر نشست قرار می‌گیرد و هریک از پژوهشگران براساس سند پشتیبان تهیه‌شده از سوی دبیر جلسه، پیشاپیش به مطالعه سند و موضوعات مرتبط با دستور جلسه می‌پردازند و در حین برگزاری نشست، نتایج مطالعات خود را با سایر پژوهشگران به بحث و اشتراک می‌نهند. گزارش پیش‌رو، روایت نکات مطرح شده در جلسات است که توسط دبیر هر جلسه به رشته تحریر درآمده است.

ذکر این نکته ضروری است که این اثر نیز همچون سایر آثار بشری، خالی از نقصان و اشتباه نبوده و از تمامی صاحب‌نظران عرصه حقوق عمومی دعوت می‌شود تا با بیان کاستی‌های موجود در این اثر، موجبات رشد و ارتقای آن در چاپ‌های بعدی را فراهم آورند.

لازم به ذکر است که این گزارش، نظرات اعضای حاضر در جلسه بوده و بیانگر نظر پژوهشکده شورای نگهبان نمی‌باشد.

پژوهشکده شورای نگهبان

اسفندماه ۱۴۰۱

شناسنامه نشست

نشست بررسی و تحلیل نظر شماره ۹۳۲۶ مورخ ۱۳۶۲/۵/۱۲ شورای نگهبان پیرامون استعلام رئیس‌جمهور وقت با موضوع درخواست بررسی مطابقت مصوبه مجلس خبرگان با قانون اساسی با حضور پژوهشگران پژوهشکده شورای نگهبان به شرح ذیل (به ترتیب حروف الفبا) در تاریخ یکشنبه ۲۱ فروردین ماه ۱۴۰۱ برگزار شد.

آقایان:

مهدی ابراهیمی، علی آریان نژاد، حسین امینی پزوه، دکتر محمدحسن باقری، دکتر احمد تقی‌زاده، علیرضا جعفرزاده بهاء‌آبادی، سیدحسن حیدری، وحید حیدری، مهدی خطیب دماوندی، محمد خزائی، محمدجواد شفق، محمدصادق فراهانی، حمید فعلی، دکتر مصطفی مسعودیان، دکتر حامد نیکونهاد.

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۲
چکیده.....	۶
۱. امکان‌سنجی اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری.....	۱۱
۱-۱. تبیین استدلال عدم وجاهت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری.....	۱۱
۱-۲. تبیین استدلال وجاهت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری.....	۱۶
۲. امکان‌سنجی اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری.....	۲۱
۱-۲. تبیین استدلال وجاهت نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری.....	۲۱
۲-۲. تبیین استدلال عدم وجاهت نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری.....	۲۵
۳. سایر راهکارهای اعمال نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری..	۲۹
جمع‌بندی.....	۳۲
منابع برای مطالعه بیشتر.....	۳۵

چکیده

اصل ۱۰۸ قانون اساسی، مجلس خبرگان رهبری را واجد صلاحیت قانونگذاری در حوزه انتخابات و مقررده گذاری در سایر امور مربوطه دانسته است. شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ در پاسخ به استعلام رییس جمهور وقت مبنی بر تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مجلس خبرگان با قانون اساسی، خود را فاقد صلاحیت رسیدگی به این موضوع دانسته و صراحتاً اعلام داشته است که تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با شورای نگهبان نیست. این درحالی است که مغایرت این مصوبات با اصول قانون اساسی محتمل دانسته شده و استعلام رئیس جمهور وقت بهترین دلیل بر این مدعی است. از سوی دیگر، با اصلاح و بازنگری در آیین نامه داخلی مجلس خبرگان پس از سال های اولیه تشکیل این مجلس، ماده ۸۱ آیین نامه مذکور تشخیص مغایرت مصوبات این مجلس با قانون اساسی را برعهده خبرگان ملت قرار داده است. افزون بر این، اصل ۴ قانون اساسی ضمن تأکید بر ایتناى همه قوانین و مقررات کشور با موازین اسلامی، تشخیص این امر را در صلاحیت فقهای شورای نگهبان قرار داده است لکن اطلاق این موضوع در خصوص مجلس خبرگان که خود متشکل از فقهاء و مجتهدان صاحب نظر در فقه و علوم دینی می باشند محل اختلاف است. بنابراین، گزارش حاضر به بررسی امکان اعمال نظارت شرعی و اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان پرداخته و ادله موافقان و مخالفان آن را تبیین نموده است. در این راستا، از جمله مهم ترین چالش های پیش روی این موضوع می توان به فقدان تضمینات کافی جهت منطبق بودن مصوبات مجلس خبرگان با موازین شرعی و قانون اساسی، تکثر نهادهای پاسداری از شرع و قانون اساسی و ایجاد زمینه های مداخله مجلس خبرگان در صلاحیت سایر قوا اشاره نمود. برآورد حاضر از نکات ارائه شده حاکی از آن است که در حال حاضر، اعمال نظارت شرعی بر مصوبات مجلس خبرگان از مجرای اصل ۴ قانون اساسی امکان پذیر است لکن در خصوص اعمال نظارت اساسی هیچ گونه تکلیفی بر عهده شورای نگهبان قرار نگرفته و نظام قانونگذاری دارای خلأ تقنینی در این حوزه می باشد.

واژگان کلیدی

شورای نگهبان، صلاحیت قانونگذاری، صلاحیت مقررده گذاری، مجلس خبرگان رهبری، نظارت اساسی، نظارت شرعی.

مقدمه

یکی از مهم‌ترین ابداعات انقلاب اسلامی را می‌توان پیش‌بینی نهادی تحت عنوان مجلس خبرگان رهبری دانست که مسئولیت شناسایی و انتخاب فقیه جامع‌الشرايط برای رهبری نظام جمهوری اسلامی ایران برعهده دارد. اهمیت نهاد کلیدی مجلس خبرگان رهبری، قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران را بر آن داشت تا در اصول متعددی^۱ به تبیین جایگاه و صلاحیت‌های مجلس خبرگان رهبری پردازد و مختصری از نحوه تشکیل و شرح وظایف آن را روشن نماید. یکی از مهم‌ترین این اصول، اصل ۱۰۸ قانون اساسی است که آن را واجد صلاحیت قانونگذاری و مقررگذاری دانسته است. مطابق این اصل، ابتکار عمل اعضای مجلس خبرگان رهبری پیرامون تدوین قانون انتخابات و مقررات مربوط به عملکرد خود، بیانگر صلاحیت قانونگذاری و قاعده‌گذاری مجلس خبرگان در امور تخصصی مربوط به خود بوده و این موضوع مورد توجه قانونگذار اساسی قرار گرفته است. بر این بنیاد، شناسایی اختیار «قانون‌گذاری» و «مقررگذاری» برای مجلس خبرگان رهبری ناخودآگاه بر ضرورت پاسداری از احکام اسلامی و صیانت از قانون اساسی در برابر قانون و سایر مصوبات مجلس خبرگان نیز دلالت می‌ورزد؛ چرا که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.^۲ همچنین مطابق اصول ۹۴ و ۹۶، شورای نگهبان وظیفه صیانت از قانون اساسی در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی را برعهده دارد.^۳ این نوع نظارت که اصطلاحاً به آن «نظارت اساسی» نیز گفته می‌شود، شامل تمام مصوباتی است که عنوان قانون دارند و یا درحکم

۱. اصول ۵، ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۱۱ ق.ا.

۲. اصل ۴ ق.ا.

۳. اصل ۹۶ ق.ا: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است».

قانون هستند.^۱ با این حال، پس از تشکیل نخستین دوره مجلس خبرگان رهبری در سال ۱۳۶۲، حضرت آیت‌الله سیدعلی خامنه‌ای که همزمان دارای سمت ریاست جمهوری و نمایندگی مجلس خبرگان رهبری بودند، طی نامه‌ای به شماره ۱/۷۳۴۶ مورخ ۱۳۶۲/۵/۵ درخواستی را مبنی بر انطباق مفاد یکی از مصوبات مجلس خبرگان با اصول قانون اساسی تهیه کرده و برای رسیدگی به شورای نگهبان تقدیم نمودند. ایشان در متن استعلام درخواستی از شورای نگهبان تصریح داشتند: «خواهشمند است نظر آن شورا نسبت به موافقت یا مخالفت ماده ۱۸ از مصوبه مجلس خبرگان با قانون اساسی را اعلام فرمایند».^۲ پس از آن شورای نگهبان نیز طی نامه دیگری به شماره ۹۳۲۶ مورخ ۱۳۶۲/۵/۱۲ پاسخ استعلام صورت گرفته را با استناد به اصل ۱۱۱ قانون اساسی بدین شرح مورد بررسی قرار داد: «تشخیص مغایرت و عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با شورای نگهبان نیست ولی علی‌الاصول که همه نهادها رعایت قانون اساسی را می‌نمایند ماده ۱۸ مصوبه مجلس خبرگان به اصل ۱۱۱ قانون اساسی ارتباط ندارد و مصوبات مجلس خبرگان خارج از محدوده این اصل و اصول دیگر قانون اساسی اعتبار قانونی ندارد».^۳ مطابق نظر ارائه شده، شورای نگهبان صراحتاً خود را فاقد صلاحیت رسیدگی به مصوبات

۱. برخی از مفهوم «نظارت اساسی» تحت عنوان «نظارت تقنینی» نیز یاد می‌کنند و معتقدند نظارت تقنینی یک بازبینی محتوایی است که از سوی مقامات تعیین شده در قانون اساسی و براساس موازین مقرر در همین قانون اعمال می‌شود (راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات دراک، چ ۶، ۱۳۹۸، ص ۳۸).

۲. علی‌رغم جستجوهای صورت گرفته در خصوص اسناد، مدارک و مکاتبات شورای نگهبان با نهادها و اشخاص حقوقی و حقیقی، امکان دسترسی به مفاد ماده ۱۸ مذکور در مصوبه مجلس خبرگان رهبری برای نگارنده این گزارش فراهم نشد. با این حال، با توجه به متن نظر شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رئیس‌جمهور وقت و مستند نمودن نظر خود به اصل ۱۱۱ قانون اساسی، به نظر می‌رسد که «استعلام» صورت گرفته در ارتباط با موضوع این اصل و مسئله فوت، کناره‌گیری یا عزل مقام رهبری بوده است. به هر ترتیب، گرچه در اختیار داشتن ماده ۱۸ مذکور به جامعیت بحث این گزارش می‌افزود لکن محتوای آن چندان موضوعیت نداشته و خللی در تحلیل و بررسی استدلال‌های پیش‌رو ایجاد نخواهد کرد.

۳. متن استعلام رئیس‌جمهور وقت و اظهار نظر شورای نگهبان قابل دسترسی در:

مجلس خبرگان رهبری از حیث تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت آن‌ها با قانون اساسی می‌داند. البته، این حکم به صورت مطلق بیان شده و دامنه آن از حیث تطبیق مصوبات مجلس خبرگان با اصول قانون اساسی می‌تواند محل اختلاف قرار گیرد؛ لکن به هر ترتیب، به نظر می‌رسد که مبنای نظر شورای نگهبان سکوت قانونگذار اساسی در خصوص امکان یا عدم امکان نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان از حیث تشخیص مغایرت با اصول قانون اساسی بوده و براساس اصول متعددی همچون ۸۵، ۹۴ یا ۹۶، اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان صرفاً به مصوبات مجلس یا اساسنامه‌های مربوط به مؤسسات و مجموعه‌های دولت محدود شده و دامنه بیشتری از آن را دربرنمی‌گیرد. از سوی دیگر، اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان (موضوع اصل ۴ قانون اساسی) بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری نیز که خود متشکل از فقها و مجتهدان صاحب‌نظر مسائل فقهی می‌باشند همواره محل اختلاف بوده و نظرات متعددی نسبت به نظارت‌پذیری شرعی مجلس خبرگان ارائه شده است.^۱ همچنین، اظهارنظر شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ منجر به آن شده

۱. از جمله موافقان اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان می‌توان به آیت‌الله جوادی آملی اشاره داشت که صراحتاً در این خصوص معتقدند: «عنوان کلیه قوانین در اصل ۴ قانون اساسی شامل قوانین مجلس خبرگان هم می‌شود، چنانچه که شامل قوانین قانون اساسی و قوانین مجلس شورا و مصوبات مجمع تشخیص خواهد شد. این اصل مبدأ و معاد همه اصول است» (جوادی آملی، عبدالله، «جایگاه فقهی - حقوقی مجلس خبرگان در گفتگو با آیت الله جوادی آملی»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۲، ۱۳۷۷، ص ۴۰). از سوی دیگر، افرادی نظیر آیت‌الله استادی مخالف اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان هستند و بر این باورند که: «در جمهوری اسلامی تمام نهادها، نهادهای مافوق خودشان دارند، یعنی ما اگر مجلس شورای اسلامی داریم شورای نگهبان را هم داریم که می‌تواند بگوید مصوبه مجلس برخلاف اسلامی و قانون اساسی هست یا نه ... بنابراین - ظاهراً - فقط مجلس خبرگان است که نهادهای مافوقش وجود ندارد ... به نظر من مجلس خبرگان در جریات نظام نسبت به همه برتری دارد لذا لزومی ندارد که مصوبات آن توسط شورای نگهبان بررسی شود؛ یعنی به یک معنا از شورای نگهبان هم بالاتر است. چون که در شورای نگهبان شش فقیه عضو هستند، درحالی که در مجلس خبرگان هشتاد فقیه حضور دارند که حتی از اعضای شورای نگهبان هم در بین آن‌ها هستند، پس این فرض خیلی نادر است که در مجلسی با این وزن چیزی تصویب شود که خلاف شرع باشد. با این وصف حتی این هم پیش‌بینی شده که اگر مصوبه‌ای خلاف قانون اساسی باشد، چند نفر از اعضای

که مجلس خبرگان در سال‌های بعد، موضوع رعایت قانون اساسی را در چارچوب ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی خود پیش‌بینی کند و خبرگان موضوع این قانون را به عنوان مرجع تشخیص‌دهنده مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با اصول قانون اساسی پیش‌بینی نماید.^۱

افزون بر موارد فوق، به نظر می‌رسد که موضوع سؤال این گزارش، امکان-سنجی اعمال نظارت شورای نگهبان صرفاً ناظر به صلاحیت «قانونگذاری» و «مقرره‌گذاری» مجلس خبرگان رهبری بوده و این موضوع در خصوص «تصمیمات سیاسی» مجلس خبرگان صادق نمی‌باشد. در این راستا، قانونگذار اساسی نیز در اصول متعددی قائل به اعمال نظارت شرعی و اساسی برای شورای نگهبان شده و تصریحی برای نظارت بر تصمیمات سیاسی مراجع قانونگذار نداشته است.

اکنون با توجه به صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در اصل ۱۰۸ قانون اساسی و اظهارنظر شورای نگهبان مبنی بر عدم صلاحیت در رسیدگی و نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری، پرسش‌های این گزارش به شرح ذیل می‌باشند:

- با توجه به وظایف و حدود صلاحیت‌های مجلس خبرگان در قانون اساسی، اساساً آیا می‌توان فرض مغایرت مصوبات این مجلس با موازین شرعی و اصول قانون اساسی را قابل تصور دانست؟

- در صورت ادعای غیرشرعی بودن یا مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با اصول مندرج در قانون اساسی، کدام نهاد صلاحیت رسیدگی و نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری را برعهده دارد؟

خبرگان بعد از توجه باید دوباره آن را بررسی نمایند. البته کسی از حرف من این برداشت را نکند که مجلس خبرگان می‌خواهد کار شورای نگهبان را انجام دهد؛ چون هر کس باید کار خودش را بکند». (استادی، رضا، «مجلس خبرگان و مشروعیت نظام در گفتگو با آیت‌الله استادی»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۴۰، ۱۳۸۵، صص ۷۳-۷۴).

۱. ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۸۰/۶/۱۴: «مصوبات مجلس خبرگان نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد و در صورت ادعای مغایرت مرجع تشخیص مجلس خبرگان است».

-عدم صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان منجر به ایجاد چه چالش‌هایی در نظام حقوقی کشور خواهد شد؟
بدین ترتیب، این گزارش ضمن بیان نظرات اعضاء و ادله موافقان و مخالفان حاضرین در جلسه مبنی بر «امکان‌سنجی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری»، به تبیین جوانب موضوع و ارائه تحلیل حقوقی مناسب جهت پاسخ به پرسش‌های این گزارش پرداخته است.

۱. امکان‌سنجی اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری

در این بحث، ابتدا ادله مخالفان اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان ارائه شده و سپس در بند دوم با طرح ادله موافقان اعمال نظارت شرعی، بدان پاسخ داده شده است.

۱-۱. تبیین استدلال عدم وجاهت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری

۱. علی‌رغم اطلاق و عمومیت اصل ۴ قانون اساسی مبنی بر ابتناء کلیه قوانین و مقررات کشور بر موازین شرعی و نیز صلاحیت انحصاری فقهای شورای نگهبان در تشخیص موارد مغایرت، اعمال این موضوع در خصوص نهادهای که خود متشکل از فقها و مجتهدان صاحب‌نظر علوم دینی هستند چندان صحیح و قابل توجیه به نظر نمی‌رسد. بنا به تعبیری، اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان ثبوتاً و با استفاده از منطوق اصل ۴ قانون اساسی امکان‌پذیر است لکن اثباتاً به دلیل ترکیب اعضای مجلس خبرگان محل اختلاف می‌باشد.

۲. اصولاً مفاد سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در خصوص مجلس خبرگان صادق نمی‌باشد^۱ و اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان با استناد به بند ۲ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بر خلاف

۱. احکام برخی از بندهای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری همچون بند ۹، برای تمام دستگاه‌ها و نهادهای مقررگذار لازم‌الاجرا می‌باشند.

اصول و قواعد حقوقی است؛^۱ چراکه سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام رهبری است و ایشان نمی‌توانند برای نهاد ناظر خود یعنی مجلس خبرگان تعیین و تکلیف نموده و در خصوص آن تصمیم‌گیری نمایند.^۲ البته، این موضوع نافی ریل‌گذاری سیاست‌های کلی نظام در خصوص کلان مسائل اقتصادی، امنیتی، فرهنگی، اجتماعی و امثالهم نمی‌باشد و همه دستگاه‌ها موظف‌اند تا مطابق خط - مشی‌گذاری مقام معظم رهبری عمل نمایند.

۳. مطابق صدر اظهارنظر شورای نگهبان: «تشخیص مغایرت و عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با شورای نگهبان نیست ...»، بر همین اساس می‌توان ادعا نمود که حکم نخست نظر شورای نگهبان به صورت مطلق بیان شده و عمومیت دارد و به همین دلیل، به طور همزمان شامل عدم صلاحیت در اعمال نظارت شرعی و قانونی شورای نگهبان می‌گردد. بنا به تعبیری، از آنجایی که

۱. بند ۲ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری: «ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی».

۲. این موضوع در خصوص سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی ۱۳۹۵/۷/۲۴ مقام معظم رهبری نیز قابل تعمیم است و بندهای ۱۱ (نظارت شورای نگهبان بر فرآیندها، ابعاد و مراحل انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری از جمله تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان، رسیدگی به شکایات و تأیید یا ابطال انتخابات به منظور تأمین سلامت انتخابات، جلب مشارکت حداکثری و تأمین حقوق داوطلبان و رأی‌دهندگان با ... و ۱۷ (اجرای انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان رهبری و شوراهای اسلامی شهر و روستا توسط وزارت کشور و زیرنظر هیأت اجرایی مرکزی انتخابات به ریاست وزیر کشور، که ترکیب این هیأت و وظایف آن و همچنین ترکیب و وظایف هیأت‌های اجرایی استانی و شهرستانی را قانون مشخص می‌کند) سیاست‌های مذکور، نسبت به کیفیت انتخابات مجلس خبرگان تعیین و تکلیف نموده است؛ درحالی که مطابق اصل ۱۰۸ قانون اساسی و آراء و نظرات متعدد شورای نگهبان (برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص «طرح لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین ردصلاحیت‌شده در انتخابات مختلف» به شماره ۷۸/۲۱/۵۱۷۳ مورخ ۱۳۷۸/۰۵/۲۸، «طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» به شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۴ و «طرح ممنوعیت انتقال آراء صندوق‌های انتخاباتی قبل از شمارش در محل شعب و اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» به شماره ۸۶/۳۰/۲۵۰۵۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۸) هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص کیفیت و چگونگی انتخابات مجلس خبرگان بر عهده خبرگان ملت قرار داده شده است.

بخش نخست نظر شورای نگهبان به صورت مطلق بیان شده و فاقد هرگونه اماره‌ای دال بر تفکیک نظارت شرعی از نظارت قانونی می‌باشد، شورای نگهبان در یک حکم کلی هرگونه صلاحیت نظارتی خود را نسبت مصوبات مجلس خبرگان سلب نموده و مسئولیتی در قبال آنان عهده‌دار نشده است. البته در مقابل باید بیان نمود که برداشت اطلاق عدم صلاحیت از نظر شورای نگهبان که در مقام پاسخ به امکان نظارت از حیث قانون اساسی است فاقد وجهت حقوقی به نظر می‌رسد.

۴. در حال حاضر مطابق آخرین نسخه قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، انتخاب شوندگان می‌بایست علاوه بر شرایط عمومی عضویت در مجلس خبرگان دارای درجه اجتهاد بوده و قدرت استنباط بعض مسائل فقهی را داشته باشند و ولی فقیه واجد شرایط رهبری را تشخیص دهند.^۱ بدین ترتیب با توجه به ترکیب اعضای مجلس خبرگان و احراز شرایط مذکور در نمایندگان آن، اساساً امکان عضویت افراد فاقد درجه اجتهاد در مجلس خبرگان رهبری منتفی به نظر می‌رسد. همچنین، مطابق اصل ۱۰۷ قانون اساسی: «...خبرگان رهبری درباره همه فقه‌های واجد شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم بررسی و مشورت می‌کنند. هرگاه یکی از آنان را اعلم به احکام و موضوعات فقهی یا مسائل سیاسی و اجتماعی یا دارای مقبولیت عامه یا واجد برجستگی خاص در یکی از صفات مذکور در اصل یکصد و نهم تشخیص دهند او را به عنوان رهبر انتخاب و معرفی می‌نمایند...» آن چه که پیداست، خبرگان مذکور در اصل ۱۰۷ می‌بایست عنصر فقاها و اعلم بودن به احکام و موضوعات فقهی را در میان واجدان شرایط رهبری ملاک عمل قرار دهند. طبیعتاً اگر اعضای مجلس خبرگان خود دارای سواد فقهی نباشند، قادر نیستند تا ملاک فقاها و اعلم بودن را به درستی تشخیص دهند و آن را شناسایی نمایند. افزون بر این، وفق بند اول اصل ۱۰۹

۱. مصوب هشتمین اجلاس رسمی مجلس خبرگان رهبری در دوره پنجم مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۴.

قانون اساسی یکی از شرایط و صفات رهبری صلاحیت علمی لازم برای افتاء در ابواب مختلف فقه بیان شده است. بنابراین مرجع تشخیص، انتخاب و معرفی مقام رهبری در جمهوری اسلامی می‌بایست به دست جمعی از فقهاء و مجتهدانی که طبق قانون اساسی مجلس خبرگان رهبری نامیده می‌شوند صورت پذیرد. با توجه به موارد استدلالی فوق، می‌توان دریافت که مجلس خبرگان رهبری خود مجموعه‌ای از مجتهدانی است که وظیفه خطیر انتخاب و نظارت بر رهبری را برعهده دارند. با اتکاء به این استدلال، به نظر می‌رسد که اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری چندان منطقی نیست، چراکه خبرگان مذکور خود قادر به رعایت موازین شرعی و احکام اسلامی در تدوین آراء و مصوبات خواهند بود و دلیلی برای نظارت شرعی توسط نهادی دیگر وجود ندارد. البته در مقابل با این استدلال بیان شده است که بر اساس اطلاق اصل ۴ قانون اساسی تفسیر تطبیقی از موازین اسلامی بر عهده فقهای شورای نگهبان بوده و مقید نمودن این صلاحیت به استناد مجتهد بودن اعضای خبرگان فاقد وجهت به نظر می‌رسد.

۵. در برخی از ادوار مجلس خبرگان رهبری، برخی از فقهای شورای نگهبان ضمن حضور در انتخابات به عنوان نمایندگان مردم در این مجلس برگزیده شده و به ایفای وظایف مربوطه به نمایندگی می‌پرداختند.^۱ از همین رو، می‌توان مدعی شد که اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان، به صورت غیررسمی از طریق فقهای عضو مجلس خبرگان اعمال می‌گردد و آنان می‌توانند به نمایندگی از سایر فقهای غیرعضو شورای نگهبان، در صورت مشاهده مصوبات مغایر با موازین شرعی نسبت به تجدیدنظر یا اصلاح در آن تذکرات لازم را مطرح

۱. برای مثال می‌توان به عضویت برخی از فقهای شورای نگهبان در مجلس خبرگان رهبری نظیر حضرت آیت الله احمد جنتی، آیت الله مدرسی یزدی، آیت الله سیداحمد خاتمی، مرحوم آیت الله محمد یزدی، مرحوم آیت الله سیدمحمود هاشمی شاهرودی و یا مرحوم آیت الله محمد مومن اشاره کرد که ضمن حضور در میان فقهای شورای نگهبان، در ادوار مختلف مجلس خبرگان رهبری نیز حضور داشته و به ایفای وظایف مربوط به نمایندگی خبرگان می‌پرداختند.

نمایند. در این فرضیه، مصوبات مجلس خبرگان رهبری ماحصل هم‌فکری و هم‌اندیشی تمامی اعضای مجلس اعم از فقهای شورای نگهبان و سایر فقها است. گرچه، می‌توان در ارائه این نظر میان مصوباتی که فقهای مشترک در شورای نگهبان و مجلس خبرگان با آن موافق یا مخالف هستند قائل به تفکیک شد، اما آنچه که مورد ادعا است، نظارت غیرمستقیم فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری است که به صورت غیررسمی اعمال می‌شود. البته، شاید نتوان ارائه این استدلال را به همه دوره‌های مجلس خبرگان تعمیم داد، اما می‌توان از آن به عنوان اماره‌ای جهت عدم نیاز به نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان یاد کرد. البته غیر دقیق بودن استدلال بیان شده واضح است چرا که الزامی به عضویت اعضای شورای نگهبان در خبرگان رهبری نیست و ثانیاً این امکان وجود دارد که همه فقهای شورای نگهبان که عضو مجلس خبرگان رهبری هستند مصوبه را مغایر بدانند اما نظر آن‌ها به تصویب نرسد.

۶. تخصیص اصل ۴ قانون اساسی در نظارت بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام را می‌توان یکی از مصادیق استثنائی عدم حکومت این اصل بر سایر اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۰۸ دانست. بنا به توضیح بیشتر، بدیهی است که قانونگذار اساسی در تدوین قانون اساسی سال ۱۳۵۸ فقهای شورای نگهبان را برای تأمین احکام و موازین اسلامی بر قوانین و مقررات کافی دانسته لکن به مرور زمان و با بروز اختلاف نظر میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، نهاد جدیدی تحت عنوان مجمع تشخیص مصلحت نظام را پیش‌بینی نموده است. بنابراین، تشخیص حکومت موازین اسلامی بر قوانین و آیین‌نامه‌های کشور در محدوده احکام ثانویه و احکام ولایی (حکومتی) بر عهده مجمع تشخیص مصلحت قرار گرفته است و این امر، به معنای تخصیص ذیل اصل چهارم قانون اساسی و در نتیجه، محدود کردن صلاحیت فقیهان شورای نگهبان

می‌باشد.^۱ از طرفی چنانچه تفسیر مضیقی از حکومت اصل ۴ قانون اساسی بر اصل ۱۱۲ ارائه کنیم، بدین معنا که اگر مصوباتی که برای حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به مجمع تشخیص فرستاده می‌شوند، پس از تصمیم‌گیری در مجمع مجدداً برای فقهای شورای نگهبان ارسال شوند، طبعاً دچار یک دور یا تسلسل در نظم حقوقی خواهیم شد. تفسیر ارائه شده، کاملاً مغایر فلسفه وجودی تشکیل نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان نهاد حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان می‌باشد. بنابراین، اعمال نظارت شرعی بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۲) منصرف از اصل ۴ قانون اساسی است و بر همین اساس، می‌توان تخصیص اعمال نظارت شرعی را به اصل ۱۰۸ قانون اساسی نیز تعمیم داد. هرچند که در مقابل این رویکرد باید بیان نمود که قیاس مجمع تشخیص مصلحت نظام و خبرگان رهبری مع‌الفارق می‌باشد.

۱-۲. تبیین استدلال و جاهت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری

۱. مهم‌ترین و اصلی‌ترین دلیل اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری را می‌توان ابتناء به اصل ۴ قانون اساسی و اصل وحدت نهاد ناظر شرعی دانست. مطابق این اصل: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، 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 فقهای شورای نگهبان است». بر این بنیاد، از آنجایی که اصل ۱۰۸ قانون اساسی مجلس خبرگان را واجد صلاحیت «قانونگذاری» و «مقرره‌گذاری» دانسته و ایضاً اصل ۴ حاکم بر کلیه اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۰۸ می‌باشد، فقهای شورای نگهبان

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: ارسطا، محمدجواد، «گستره نظارت شرعی شورای نگهبان در اصل چهارم قانون اساسی»، مجله حقوق اسلامی، شماره ۵۵، ۱۳۹۶، ص ۸۱.

می‌توانند در صورت مشاهده مصوبه مغایر با موازین شرعی نسبت به بررسی و ابطال آن اقدام نمایند. موضوع اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بدون استثناء در خصوص قوای سه‌گانه و سایر نهادهای تصمیم‌گیر کشور صادق است. ۲. وحدت نهاد ناظر شرعی مانع از بروز اختلاف در تشخیص مبنا و موضوع‌شناسی در حوزه قانونگذاری و مقررگذاری خواهد شد و از تشتت آراء شرعی جلوگیری به عمل خواهد آمد. این موضوع صرفاً ناظر به مصوبات مجلس خبرگان رهبری نیست و در خصوص نظارت شرعی بر سایر قوانین و مقررات کشور نیز حاکم می‌باشد؛ به طوری که قانون اساسی علی‌رغم کثرت علماء، مجتهدان و فقهای حاضر در هر مقطع زمانی و تأکید بر نقش اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط براساس کتاب و سنت معصومین (س) به عنوان یکی از راه‌های دستیابی به اهداف جمهوری اسلامی ایران، وظیفه پاسداری از موازین شرعی را برعهده گروهی مشخصی از فقها دانسته که به تشخیص مقام رهبری انتخاب می‌شوند و بر شرعی بودن قوانین و مقررات کشور مبادرت می‌ورزند. بدیهی است که در صورت فقدان نهاد ناظر شرعی واحد، قوانین و مقررات کشور با رویکردهای متشتت و متکثری از حیث عدم مغایرت با موازین اسلامی به تصویب رسیده و گاه ممکن است یکدیگر را نقض نمایند. بنابراین، کثرت مراجع اعمال‌کننده نظارت شرعی منجر به پراکندگی، چندگانگی، تزاخم و تناقض میان قوانین و مقررات کشور به لحاظ تشتت و تکثر در آراء و نظرات فقهی خواهد شد.

۳. اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان عمل به تکالیف مصرح در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۹ مقام معظم رهبری است. به موجب بند ۲ سیاست‌های مذکور می‌بایست اقدامات لازم جهت ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای

تضمین اصل چهارم قانون اساسی صورت پذیرد. بر این اساس، مصوبات مجلس خبرگان رهبری نیز در زمره «قوانین» و «مقررات» بند ۲ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری قرار گرفته و فقهای شورای نگهبان موظف‌اند تا در راستای تضمین اصل ۴ قانون اساسی و عمل به تکلیف سیاست‌های کلی نظام، نسبت به ابطال هرگونه مصوبه مغایر موازین شرعی اقدام نمایند.

۴. در حال حاضر مکانیسم فعال و روشنی جهت اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان پیش‌بینی نشده و می‌توان با تشکیل مراکزی نظیر «رصدخانه» شورای نگهبان، بستر لازم جهت شناسایی، دریافت و ارزیابی کلیه قوانین و مقررات را ایجاد کرد و نسبت به بررسی غیرشرعی بودن آنان اقدام نمود. طبیعتاً مصوبات مجلس خبرگان نیز مشمول این سازوکار خواهند بود و فقهای شورای نگهبان می‌توانند در صورت غیرشرعی بودن مصوبات مجلس خبرگان نسبت به ابطال آن عمل نمایند.

۵. برخی اطلاق و عمومیت اظهارنظر شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ را شامل اعمال نظارت شرعی هم می‌دانند و معتقدند شورای نگهبان در این نظر علاوه بر اعمال نظارت اساسی، صلاحیت نظارت شرعی خود را نیز تحت‌الشعاع قرار داده است؛ درحالی که این دیدگاه از جوانب مختلفی قابل بحث بوده و محل ایراد می‌باشد. اولاً، پاسخ شورای نگهبان متناسب با استعلام صورت گرفته از سوی رئیس‌جمهور مبنی بر تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مجلس خبرگان با «قانون اساسی» ارائه شده و اساساً حرفی از نظارت شرعی شورای نگهبان به میان نیامده است. بنابراین می‌بایست پاسخ شورای نگهبان را در چارچوب استعلام صورت گرفته مورد ارزیابی قرار داد و امکان توسعه مفهومی از نظر شورای نگهبان وجود ندارد. ثانیاً، ادبیات‌پردازی شورای نگهبان در پاسخ به استعلام مذکور مبتنی بر اصل ۹۶ قانون اساسی^۱ صورت گرفته و سلب صلاحیت

۱. اصل ۹۶ قانون اساسی: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با

مذکور از کلیت «شورای نگهبان» دانسته شده و نه از «فقه‌های شورای نگهبان». این درحالی است که مطابق اصل ۹۶ قانون اساسی، تشخیص مغایرت قوانین کشور با موازین شرعی صرفاً برعهده «فقه‌های شورای نگهبان» دانسته شده و تشخیص مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی برعهده همه اعضای شورای نگهبان قرار گرفته است. افزون بر این، وفق اصل ۴ قانون اساسی تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت قوانین و مقررات کشور با موازین اسلامی برعهده فقه‌های شورای نگهبان می‌باشد و قانون اساسی عامداً با تفکیک میان «فقه‌های شورا نگهبان» و «اعضای شورای نگهبان» در اصول ۴ و ۹۶، مراجع صیانت از شرع و قانون اساسی را به طور مجزا پیش‌بینی نموده است. بنابراین با توجه به منطوق اظهارنظر مذکور، سلب صلاحیت از شورای نگهبان صورت گرفته و نه از فقه‌های شورای نگهبان و به همین دلیل، صرفاً تشخیص مغایرت مصوبه مجلس خبرگان با اصول قانون اساسی مراد شورای نگهبان بوده است. ثالثاً، علی‌رغم اطلاق عبارت‌پردازی صورت گرفته در بخش نخست اظهارنظر، شورای نگهبان در ادامه پاسخ خود اقدام به تبیین نظر مذکور نموده و قسمت اول و دوم عبارت را به یکدیگر معطوف کرده است. در این راستا، عبارت «... ولی علی‌الاصول که همه نهادها رعایت قانون اساسی را می‌نمایند...» شرحی بر حکم نخست شورای نگهبان بوده و عدم صلاحیت تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان را معطوف به قانون اساسی نموده است. بنابراین، با توجه به نکات فوق به نظر می‌رسد که استناد مخالفان نظارت شرعی به اظهارنظر شماره ۹۳۲۶ شورای نگهبان فاقد وجوه منطقی است و نمی‌توان با برداشت موسع از اطلاق پاسخ شورای نگهبان مانعی برای اعمال نظارت شرعی اصل ۴ متصور شد.

۶. به نظر می‌رسد که عضویت همزمان برخی از فقهای شورای نگهبان در مجلس خبرگان رهبری تأمین‌کننده مراد اصل ۴ قانون اساسی مبنی بر ضرورت اعمال نظارت شرعی توسط «همه فقهای شورای نگهبان» نیست و نمی‌توان از این راهکار جهت پیشگیری از تصویب قوانین یا مقررات مغایر با موازین شرعی بهره‌مند شد. بنا به توضیح بیشتر، ممکن است که هیچ یک از فقهای شورای نگهبان قصدی برای عضویت در مجلس خبرگان نداشته و یا واجد آراء کافی جهت راهیابی به مجلس مذکور نشود؛ همچنین، حضور برخی از فقهای شورای نگهبان در مجلس خبرگان رهبری به نمایندگی از فقهای غیرعضو در این مجلس فاقد مبنای حقوقی است و اساساً در صورت اختلاف نظر میان فقهای عضو در مجلس خبرگان و فقهای غیرعضو، نمی‌توان قائل به وحدت ملاک شد. افزون بر این، صلاحیت مقرر در اصل ۴ قانون اساسی مبنی بر اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان قائم به شخص بوده و قابل واگذاری به دیگری نیست؛ لذا تشخیص موارد مغایرت با همه فقهای شورای نگهبان می‌باشد و نظارت برخی از فقهای عضو در مجلس خبرگان تأمین‌کننده نظر اعضای غیرعضو نخواهد بود.

۷. با توجه به امکان بروز اختلاف در فتاوی اعضای مجلس خبرگان و فقهای شورای نگهبان، منطقی است که باید سازوکار واحدی برای تشخیص شرعی بودن قوانین و مقررات تعیین شود و ملاک عمل قرار گیرد. پذیرش این استدلال که اصطلاحاً از آن تحت عنوان «فتوای معیار» نیز یاد می‌شود،^۱ انهایه منجر به تبعیت مجلس خبرگان از نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان به عنوان «فتوای معیار» در مصوبات مربوط به خود خواهد شد.^۱ همچنین شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رئیس وقت مجلس شورای اسلامی، در نامه‌ای به شماره ۲۴۳۷ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۱ با استناد به اصول ۴، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی صراحتاً پاسخ داده است: «تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی بطور نظر

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: ارسطا، محمدجواد، «فتوای معیار در قانونگذاری»، دوفصلنامه فقه حکومتی، شماره ۷، ۱۳۹۸.

فتوایی با فقهاء شورای نگهبان است». ارائه این اظهارنظر کاملاً مؤید آن است که در نظام جمهوری اسلامی، فتاوی فقهای شورای نگهبان معیار است و این صلاحیت از جانب ولی فقیه به فقهای شورای نگهبان تفویض گردیده است. بنابراین با فرض معیار بودن فتاوی ولی فقیه و تفویض آن به فقهای شورای نگهبان، اعمال نظارت شرعی از سوی فقهای مذکور در اصل ۴ قانون اساسی بر مصوبات مجلس خبرگان کاملاً توجیه‌پذیر به نظر می‌رسد.

۲. امکان‌سنجی اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری

در این مبحث، ابتدا ادله موافقان اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان ارائه شده و در بند دوم نیز ادله مخالفان اعمال نظارت اساسی بر این مصوبات مورد بررسی قرار گرفته است.

۲-۱. تبیین استدلال و جاهت نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری

۱. قانون اساسی به عنوان بالاترین منبع سلسله هنجارهای حقوقی همواره می‌بایست مورد تکریم و احترام قرار گرفته و ضمن کاربست در قوانین و ساختارهای جاری کشور، از هرگونه نقضی به وسیله قوانین و مقررات مادون خود مصون بماند. شورای نگهبان نیز ضامن پاسداری و صیانت از بالاترین سند حقوقی کشور بوده و موظف است تا در صورت مشاهده موارد نقض قانون اساسی، نسبت به اعلام مغایرت مصوبه مربوطه اقدام نماید. البته مطابق اصول متعدد قانون اساسی، اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان صرفاً ناظر به مصوبات مجلس شورای اسلامی بوده و نسبت به تشخیص سایر قوانین و مقررات مغایر با قانون اساسی از جمله مصوبات مجلس خبرگان سازوکاری لحاظ نشده است. بنابراین، به نظر می‌رسد که اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان به صورت فعال در همه حوزه‌ها و اعمال نظارت اساسی به صورت فعالانه صرفاً در موضوع مصوبات مجلس شورای اسلامی مورد توجه قانونگذار اساسی قرار گرفته است.

۲. اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان از طریق اصل ۴ قانون اساسی و موضوع اعمال نظارت شرعی میسر و امکان‌پذیر است؛ زیرا هر امری که مغایر با مبانی و موازین اسلامی باشد طبیعتاً مغایر با قانون اساسی نیز خواهد بود و می‌توان با خوانشی موسع از موازین اسلامی، آن را شامل قانون اساسی دانست. بر این بنیاد، قوانین مصوب در نظام جمهوری اسلامی نوعی از موازین شرعی بوده و تخطی از آن‌ها برای هیچ کسی جایز نمی‌باشد.^۱ طبیعتاً این قاعده در خصوص مصوبات مجلس خبرگان نیز صادق است و می‌توان با استناد به همین نظر، صلاحیت تقنینی شورای نگهبان از مجرای اصل ۴ قانون اساسی را قابل اجرا دانست. البته، این استدلال منتقدان جدی نیز دارد که اساساً مخالف هرگونه همسان‌انگاری شرع و قانون اساسی می‌باشند. افزون بر این، با توجه به اینکه قانونگذار اساسی در مقام تفکیک نظارت شرعی از نظارت اساسی برآمده و مقام تشخیص‌دهنده آن را از یکدیگر متمایز ساخته است، به نظر می‌رسد که استدلال فوق صحیح نبوده و اعمال نظارت اساسی از مجرای اصل ۴ قانون اساسی امکان‌پذیر نمی‌باشد.

۳. یکی از مهم‌ترین بسترهای اعمال نظارت اساسی، استفاده از ظرفیت اصل ۹۸ مبنی بر صلاحیت شورای نگهبان در تفسیر اصول قانون اساسی است. مطابق اصل ۹۸ قانون اساسی که صراحتاً مقرر داشته: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود» و ایضاً تذکر ارشادی به شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر اینکه: «مطابق اصل نود و هشت قانون اساسی تفسیر هر یک از اصول آن، انحصاراً برعهده شورای نگهبان است و هیچ مرجع دیگری حق تفسیر هیچ یک از اصول قانون اساسی را ندارد»^۲

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: موسی‌زاده، ابراهیم، «تحلیل فرجام شناختی از اصل چهارم قانون اساسی»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰، شماره ۲، ۱۳۸۹، ص ۳۴۰.

۲. تذکر شورای نگهبان به شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص مرجع تفسیر قانون اساسی به شماره

۷۹/۲۱/۸۹۲ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳ قابل دسترسی در: <https://slink.shora-gc.ir/mLEh0>

می‌توان قائل به این شد که اولاً تنها مرجع صیانت از قانون اساسی نهاد شورای نگهبان بوده و ثانیاً درون‌مایه عمل تفسیر واجد جنبه نظارتی نیز می‌باشد. بنابراین، شورای نگهبان می‌تواند با استفاده از صلاحیت تفسیری خود مانع از تصویب و اجرایی شدن قوانین و مقررات مغایر با قانون اساسی در مجلس خبرگان شود. در این مسیر، چنانچه مجلس خبرگان اقدام به وضع مصوبه‌ای خلاف قانون اساسی نماید، شورای نگهبان با تفسیر اصول مربوطه و اشاره به تخطی مجلس خبرگان نسبت به موضوع، مانع از اجرایی‌شدن آن در عرصه اجرایی و تصمیم‌گیری کشور می‌گردد.

۴. در بحث اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان می‌بایست میان شئون «تفسیری» و «تطبیقی» قائل به تفکیک شد. در فرض نخست، اعمال نظارت اساسی نسبت به آن دسته از مصوبات مجلس خبرگان که در محدوده صلاحیت‌ها و مأموریت‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی نظیر شناسایی، نظارت و عزل مقام رهبری وضع شده امکان‌پذیر نیست و ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی این مجلس مبنی بر مرجع تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات خبرگان با قانون اساسی صرفاً در همین محدوده واجد اعتبار می‌باشد. اما فرض دوم ناظر به زمانی است که مجلس خبرگان فراتر از محدوده صلاحیت‌ها و اختیارات مصرح در قانون اساسی اقدام به قانونگذاری یا مقررگذاری می‌نماید. در این حالت، با توجه به اینکه محتوای این مصوبه مغایر با قانون اساسی است و شورای نگهبان نیز در اظهارنظر خود مصوبات خارج از محدوده اصول قانون اساسی را فاقد اعتبار قانونی دانسته است، می‌توان قائل به اعمال نظارت اساسی برای شورای نگهبان شد لکن این نظارت مبتنی بر شأن تطبیقی نبوده بلکه شورای نگهبان می‌تواند با استفاده از شأن تفسیری خود، مواردی که اساساً خارج از صلاحیت‌های مجلس خبرگان است را شناسایی و آن را اعلام نماید. البته، این اقدام به شکل ضعیف‌تر و در قالب تذکر ارشادی توسط شورای نگهبان نسبت به استعلام

صورت گرفته از سوی رئیس‌جمهور وقت اعمال گردیده و ماده ۱۸ مصوبه مجلس خبرگان رهبری خارج از محدوده صلاحیت‌های مجلس مندرج در اصل ۱۱۱ دانسته شده است.

۵. همانطور که از ظاهر اصل ۱۰۸ قانون اساسی پیداست، هرگونه تجدیدنظر و تصمیم‌گیری در خصوص قانون مربوط به تعداد، شرایط و کیفیت انتخاب اعضای مجلس خبرگان پس از اولین دوره برعهده خود خبرگان ملت قرار داده شده است؛ بر همین اساس ممکن است که با تغییر قانون انتخابات مجلس خبرگان، مدت زمان دوره نمایندگی به سال‌های بیشتری افزایش پیدا کند. البته، این موضوع نافی حکمت قانونگذار اساسی جهت اعتماد و واگذاری نحوه اعمال وظایف نمایندگی به خود مجلس خبرگان نیست لکن نباید احتمال پیش‌آمد این موضوع را خارج از تصور دانست. افزون بر این، مطابق ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۸۰/۶/۱۴: «مصوبات مجلس خبرگان نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد و در صورت ادعای مغایرت مرجع تشخیص مجلس خبرگان است»؛ بر این اساس، مراجع واضع و نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان دانسته شده و می‌تواند احتمال تغییرات گسترده در قانون انتخابات مجلس خبرگان و تعارض با قانون اساسی را دوچندان نماید. از همین رو، اعمال نظارت اساسی بر مصوبات مجلس خبرگان را می‌توان به عنوان مانعی جهت جلوگیری از بروز این مهم به‌شمار آورد. البته با توجه به وظایف و صلاحیت‌های مجلس خبرگان و نیز ترکیب فقهی اعضای آن، به نظر می‌رسد که وجود مصادیق متعددی از تعارض منافع چندان قابل تصور نیست لکن پیشگیری حداکثری از بروز چنین تعارضاتی با استفاده از ابزار نظارت اساسی شورای نگهبان، می‌تواند موجب حفظ سلامت و کارآمدی ساختارهای قدرت در نظام جمهوری اسلامی شود.

۶. برخلاف ترکیب فقهی اعضای مجلس خبرگان که تأمین‌کننده نظارت درونی بر مصوبات این مجلس از لحاظ رعایت موازین شرعی بوده و موجب عدم

نیازمندی به اعمال نظارت بیرونی از سوی فقهای شورای نگهبان می‌باشد، فقدان متخصصان و کارشناسان حقوقی در این مجلس نیز ضرورت نظارت شورای نگهبان برای تشخیص مغایرت مصوبات با قانون اساسی را چندین برابر می‌نماید. بر این بنیاد، تشخیص مغایرت قوانین و مقررات عادی با قانون اساسی اصولاً نیازمند دانش حقوقی است که این صلاحیت به طور کلی در نظام حقوقی ایران برعهده شورای نگهبان قرار داده شده؛ لذا حضور فقهای مجلس خبرگان هرچند برای پیشگیری از تصویب قانون یا مقررات مغایر با قانون اساسی لازم است لکن به تنهایی تأمین‌کننده کارویژه نهاد پاسدار قانون اساسی نبوده و اعطای این صلاحیت بر عهده خود خبرگان ملت، ضرورت اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان را تشدید می‌نماید. در مقابل این رویکرد باید بیان نمود که در حکومت اسلامی با وجود در نظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های معنوی که بیانگر نظارت درونی نسبت به مقامات حکومتی است وجود نظارت بیرونی امری ضروری و لازم تلقی می‌شود و لذا برای رهبری که به‌عنوان عالی‌ترین مقام سیاسی کشور ویژگی‌های والای معنوی و نظارت درونی در نظر گرفته شده است و حتی رهبری در صورت از دست دادن شرایط خود به خود عزل می‌گردد وجود نهاد ناظر بر شرایط امری ضروری تلقی شده است. علاوه بر این عدم حضور حقوقدانان در مجلس خبرگان رهبری الزاماً موجب نقض احتمالی اصول قانون اساسی نمی‌باشد و طبیعتاً خود اعضای مجلس مذکور آنچنان که باید مفاد قانون اساسی را در مصوبات خود رعایت می‌نمایند لکن در صورت بروز موارد احتمالی، استفاده از ظرفیت نظارت اساسی شورای نگهبان می‌تواند مانع از تصویب این قوانین و مقررات بسیار نادر باشد.

۲-۲. تبیین استدلال عدم وجاهت نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری

۱. از جمله محورهای عدم نیاز به اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات خبرگان می‌توان به شأن، جایگاه، وظایف و صلاحیت‌های مجلس خبرگان

رهبری اشاره داشت؛ چرا که اولاً قانونگذار اساسی با در نظر گرفتن معیارهایی نظیر شورایی بودن مجلس خبرگان یا احراز عنصر فقاقت در اعضا، به صورت پیشینی از انحراف مجلس مذکور پیشگیری نموده است. ثانیاً اصل ۱۰۷ قانون اساسی نمایندگان مجلس خبرگان را صرفاً یک فقیه عادی ندانسته بلکه خود آنان را واجد احراز شرایط رهبری^۱ نظیر صلاحیت علمی لازم برای افتاء در ابواب مختلف فقه و نیز عدالت و تقوای لازم برای رهبری امت اسلام می‌داند. به بیان دیگر، یکی از مخاطبان اصول ۱۰۷ و ۱۰۹ قانون اساسی خود نمایندگان مجلس خبرگان هستند که با تشخیص و صلاحدید سایر نمایندگان و با رعایت احکام مندرج در اصل ۱۱۱، می‌توانند به عنوان مقام رهبری برگزیده شوند. بنابراین، عدم تصویب قوانین و مقررات خلاف قانون اساسی در مجلس خبرگان مفروض بوده و ضرورتی برای اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان وجود ندارد.

۲. همانطور که نخستین قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان (موضوع صدر اصل ۱۰۸) بدون حضور هیچ حقوقدانی صرفاً با حضور فقهای شورای نگهبان به تصویب رسید و مورد هیچ‌گونه نظارت اساسی از سوی شورای نگهبان واقع نشد، سایر قوانین و مقررات مصوب این مجلس نیز نیازمند اعمال نظارت پیشینی یا پسینی از سوی شورای نگهبان نبوده و نظارت درونی مجلس خبرگان برای جلوگیری از موارد مغایر با قانون اساسی کافی به نظر می‌رسد. به بیان دیگر، تشخیص قوانین و مقررات مغایر با قانون اساسی منحصر در شورای نگهبان نیست و فقهاء به تنهایی می‌توانند از بروز تصویب قوانین و مقررات مغایر با قانون اساسی جلوگیری نمایند.

۳. از آنجایی که در عرصه حقوق عمومی اصل بر «عدم صلاحیت» است و قانون اساسی اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان را محدود به مصوبات مجلس

۱. اصل ۱۰۹ قانون اساسی: «شرایط و صفات رهبر: ...».

شورای اسلامی دانسته، لذا سکوت قانونگذار اساسی در خصوص مصوبات مجلس خبرگان رهبری به معنای عدم صلاحیت شورای نگهبان در اعمال این نظارت تلقی می‌شود. مضاف بر این، پیش‌بینی اصل ۴ قانون اساسی فرضیه اصل عدم صلاحیت شورای نگهبان را تشدید نموده و نظارت‌پذیری مجلس خبرگان را صرفاً به موارد شرعی محدود می‌سازد؛ چراکه قانون اساسی در خصوص اعمال نظارت مطلق شورای نگهبان پیرامون موازین شرعی، اقدام به اساسی‌سازی اصل ۴ نموده لکن این موضوع در مورد صیانت از اصول قانون اساسی مسکوت باقی مانده و تصریحی نسبت به آن صورت نگرفته است. بدین ترتیب، چنانچه اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس خبرگان رهبری مراد قانون اساسی بود، می‌بایست توسط اعضای مجلس بررسی نهایی مورد پیش‌بینی و اساسی‌سازی قرار می‌گرفت و همانند اصل ۴ حکم به اطلاق و عمومیت این نظارت داده می‌شد؛ لکن به دلیل محدود بودن نظارت اساسی شورای نگهبان به مصوبات مجلس شورای اسلامی، اصل بر عدم صلاحیت شورای نگهبان در توسعه اعمال این نظارت به ویژه در خصوص مصوبات مجلس خبرگان رهبری است.

۴. مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۶ قانون اساسی به شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷: «اصل ۷۶ قانون اساسی شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان که مافوق مجلس شورای اسلامی می‌باشند نمی‌شود». با توجه به این نظر تفسیری می‌توان مجلس خبرگان رهبری را همانند شورای نگهبان به عنوان یکی از نهادهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دانست. از همین‌رو، با توجه به شأن بالای مجلس خبرگان و نیز عدم تصریح قانون اساسی به صلاحیت شورای نگهبان در اعمال نظارت اساسی بر مصوبات این مجلس، موضوع این نظارت اصولاً متفی بوده و هیچ سازوکار بیرونی برای اعمال نظارت اساسی وجود ندارد. افزون بر این، وفق تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب

۱۳۹۲/۳/۲۵، رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری خارج شده و عملاً امکان شکایت از مصوبات مجلس خبرگان در دیوان نیز منتفی اعلام شده است. با توجه به اطلاعات فوق به نظر می‌رسد که نه تنها شورای نگهبان صلاحیتی برای نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان ندارد، بلکه امکان شکایت از مصوبات در دیوان عدالت اداری نیز میسر نمی‌باشد.

۵. عدم موضع‌گیری و سکوت شورای نگهبان نسبت به تصویب ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری را می‌توان یکی از دلایل اثبات عدم صلاحیت نظارت اساسی شورای نگهبان دانست. با توجه به آخرین نسخه قابل دسترس از آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان در سال ۱۳۸۰، صلاحیت تشخیص مغایرت مصوبات این مجلس برعهده خود خبرگان ملت نهاده شده و پس از آن نیز مصوبه مذکور مورد ایراد شورای نگهبان چه از جهت اعمال نظارت شرعی و چه از جهت ارائه نظرات تفسیری یا مشورتی قرار نگرفته است. بنابراین، شاید بتوان سکوت شورای نگهبان نسبت به ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان را دلالتی بر رضایت نهاد پاسدار قانون اساسی از این موضوع برشمرد؛ هرچند که این دلیل قطعی نبوده و قابل مناقشه نیز می‌باشد چرا که اساساً شورای نگهبان در مقام بررسی موضوع از حیث مغایرت با شرع و قانون اساسی نبوده است تا بتوان از سکوت آن برداشت حکم نمود. به عنوان مثال، سکوت شورای نگهبان در خصوص بسیاری از قوانین مصوب قبل از انقلاب اسلامی لزوماً به معنای تأیید شورای نگهبان از آن قوانین نیست. به عبارت دیگر، سکوت شورای نگهبان در خصوص قوانین و مقررات لزوماً به معنای رضایت و موافقت با آن مصوبات نیست.

۳. سایر راهکارهای اعمال نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری

۱. با استناد به اظهارنظر شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ و سکوت قانون اساسی مبنی بر امکان نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری، می‌توان اعمال نظارت اساسی را برعهده مردم، احزاب و گروه‌های سیاسی قرار داد و در صورت مغایرت موادی از مصوبات مجلس خبرگان با اصول قانون اساسی، اعمال فشار افکار عمومی زمینه تجدیدنظر و بازنگری در قانون یا مقرر مذكور را فراهم آورد. همچنین برای تحقق این آرمان می‌توان به تغییر مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان امید داشت؛ به طوری که مردم و سایر گروه‌های سیاسی یا دینی قادر باشند تا با مراجعه به کمیسیون یا مرکزی ذیل مجلس خبرگان، نسبت به مفاد مصوبات مجلس خبرگان طرح اشکال کنند و مجلس نیز مکانیزمی برای رسیدگی به این شکایات پیش‌بینی نماید.

۲. اگرچه اعمال نظارت اساسی توسط مردم زمینه‌ساز مشارکت عمومی می‌گردد لکن این ایده از جهات متعددی واجد اشکال بوده و امکان‌پذیر بودن آن را دشوار می‌سازد؛ چراکه اولاً همه مردم دارای سواد حقوقی نیستند و از دانش کافی جهت تشخیص مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با قانون اساسی برخوردار نمی‌باشند. ثانیاً، در شرایط کنونی بستری برای اخذ قانونی نظرات مردم و صحت‌سنجی آن‌ها وجود ندارد. به عنوان مثال، نظر مردم کدام یک از شهرها و استان‌ها تأمین‌کننده «افکار عمومی» است و یا اینکه اساساً نصاب لازم برای مردمی دانستن این نظارت به چه میزانی است؟ افزون بر این موارد، اعمال نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان نیازمند شفافیت و در دسترس قرارگرفتن قوانین و مقررات در اختیار افکار عمومی است حال آنکه در حال حاضر مصوبات مجلس خبرگان محرمانه بوده و اساساً مقدمات اعمال نظارت را فراهم نمی‌سازد. بنابراین، در شرایط کنونی اعمال نظارت اساسی توسط مردم متغی به نظر می‌رسد لکن این موضوع نافی وظیفه شرعی و قانونی آنان در خصوص «امر

به معروف و نهی از منکر» نبوده و می‌توانند در صورت ملاحظه مصادیق مشهود مغایرت، نسبت به مجلس خبرگان تذکرات لازم را اعلام نمایند.

۳. با توجه به اینکه عده‌ای اعمال نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان را منتفی دانسته یا سازوکارهای حقوقی موجود را برای نظارت بر آن‌ها ناکافی می‌دانند، می‌توان با استناد به ظرفیت بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام»، مانع از نقض صریح موازین شرعی و اصول قانون اساسی شد. با توجه به اطلاق و عمومیت بند ۸ اصل ۱۱۰، شاید در ابتدا ارائه چنین دیدگاهی رافع مشکلات احتمالی بوده و منجر به پیشگیری از تصویب قوانین و مقررات مغایر با شرع و قانون اساسی گردد، لکن اعمال چنین نظارتی می‌تواند زمینه‌ساز برهم خوردن رابطه میان نهاد رهبری و قوه ناظر بر استمرار شرایط وی یعنی «مجلس خبرگان رهبری» باشد. به نوعی در مقابل ایده مذکور، برخی نیز معتقدند که مجلس خبرگان نهاد مافوق مقام رهبری است و به همین جهت امکان تصمیم‌گیری نهاد «تحت نظارت» بر نهاد «ناظر» خلاف قواعد حقوقی محسوب می‌شود.

۴. با توجه به اینکه مشروعیت همه ارکان نظام جمهوری اسلامی به ویژه مجلس خبرگان متکی بر مقام رهبری است، لذا از لحاظ شرعی تشخیص و رفع معضل از جانب فردی که صاحب مقام ولایت است بلاشکال به نظر می‌رسد.^۱ بدین ترتیب، چنانچه مصوبات مجلس خبرگان خارج از چارچوب شرع و قانون اساسی وضع شده و منجر به ایجاد معضلی در کشور شود، مقام رهبری می‌تواند با اتکاء به شأن ولایت نسبت به اصلاح یا الغای مصوبه مذکور از طریق سازوکار پیش‌بینی شده در بند ۸ اصل ۱۱۰ اقدام نماید.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: جوان آراسته، حسین، *گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران*، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چ ۱، ۱۳۸۸، ص ۲۳۵.

۵. صلاحیت مقام رهبری در خصوص اعمال نظارت شرعی و تقنینی بر مصوبات مجلس خبرگان مطلق نیست و می‌بایست برای استفاده از ظرفیت بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر حل معضلات نظام قائل به تفکیک شد؛ به نحوی که مصوبات مربوط به تعیین، عزل یا نظارت بر مقام رهبری مشمول بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نبوده و مقام رهبری نمی‌تواند در تصمیمات مربوط به خود اعمال اقتدار نماید. در غیر این حالت، چنانچه مصوبات مجلس خبرگان مغایر با موازین شرعی و اصول قانون اساسی بوده و موجب تداخل بین وظایف سایر قوا شود یا اختلالی در نظام حقوقی کشور به وجود آورد، مقام رهبری می‌تواند نسبت به اعمال صلاحیت‌های مصرح در اصل ۱۱۰ تمهیدات لازم را فراهم آورد. پذیرش این دیدگاه به برقراری نظم و تعادل میان قوا نیز کمک می‌کند و مانع از توسعه صلاحیت‌های غیرقانونی، اقتدارگرایی غیرمشروع و برهم خوردن انسجام قانون اساسی می‌گردد. به نوعی، در فرضی که اولاً مجلس خبرگان اقدام به فعالیت‌های قضایی یا اجرایی نموده و یا با قانونگذاری موجب ایجاد تکلیف برای سایر دستگاه‌های حاکمیتی شود و ثانیاً شورای نگهبان صلاحیتی برای نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان نداشته باشد، هیچ مرجعی به جز مقام رهبری قادر به حل چنین معضلی نخواهد بود. با این حال، این صلاحیت در خصوص مسائلی که مقام رهبری در آن ذی‌نفع می‌باشند اعمال نمی‌گردد و ایشان نمی‌توانند رأی و نظر مجلس خبرگان را به بهانه وقوع معضلات سیاسی یا امنیتی تغییر دهند. به عنوان مثال، مقام رهبری نمی‌تواند نظر مجلس خبرگان را مبنی بر عزل خود جزو مصادیق بند ۸ اصل ۱۱۰ به حساب آورده و نسبت به ابطال آن اقدام نماید.

۶. فارغ از اینکه آیا می‌توان مصوبات مجلس خبرگان را مشمول بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به حساب آورد یا نه، مقام رهبری می‌تواند با اتکاء بر روایات و مستندات دینی همچون «امر به معروف و نهی از منکر»، در صورت تصویب

قوانین یا مقررات مغایر با شرع و قانون اساسی مجلس خبرگان را ارشاد نموده و مانع از تصویب چنین هنجارهایی شود. البته، استفاده از این روش عموماً فاقد ضمانت اجراهای حقوقی است لکن زمینه نظارت و همراهی توأمان مردم را فراهم ساخته و یا موجب قضاوت عملکرد مجلس خبرگان در افکار عمومی خواهد شد.

جمع‌بندی

با توجه به مجموع نکات ارائه شده در این گزارش می‌توان مدعی شد که تاکنون، هیچ نظر واحدی در خصوص مرجع تشخیص نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان از حیث انطباق با موازین شرع و اصول قانون اساسی پیش‌بینی نشده و علی‌رغم سلب صلاحیت نمودن شورای نگهبان از خود، مسئله اعمال نظارت شرعی و تقنینی بر مصوبات این مجلس همواره محل اختلاف می‌باشد. از لحاظ رویه عملی، مصوبات مجلس خبرگان مورد نظارت پیشینی شورای نگهبان قرار نمی‌گیرند و از لحاظ پسینی نیز با استناد به اظهارنظر شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲، امکان نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان از حیث انطباق با قانون اساسی منتفی دانسته شده است. افزون بر این، بسیاری معتقدند که اعمال اصل ۴ قانون اساسی منصرف از مصوبات مجلس خبرگان بوده و به دلیل ترکیب خاص اعضای مجلس خبرگان و احراز عنصر فقاہت در اعضای آن، اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس مذکور عملاً امکان‌پذیر نمی‌باشد. همچنین، از زمان تشکیل مجلس خبرگان تاکنون ادعایی در خصوص غیرشرعی بودن مصوبات مجلس خبرگان ارائه نشده لکن این موضوع در خصوص مغایرت با اصول قانون اساسی مسبوق به سابقه بوده و استعلام رئیس-جمهور وقت در سال ۱۳۶۲ حاکی از محتمل بودن مغایرت مصوبات این مجلس با قانون اساسی می‌باشد. در این راستا، با توجه مجموع به نکات ارائه شده در گزارش، اولاً اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان از مجرای اصل ۴ قانون

اساسی قابل اجراست و فقهای مذکور در این اصل می‌توانند در صورت غیرشرعی بودن مصوبه مذکور نسبت به الغای آن اقدام نمایند. البته، بنا به دلایل ارائه شده نظیر ترکیب خاص اعضای مجلس خبرگان، عضویت فقهای شورای نگهبان در این مجلس، تخصیص استثنایی اصل ۴ توسط اصل ۱۱۲ و نیز استناد به اطلاق اظهارنظر شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲، برخی ضرورتی برای اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان قائل نبوده و تشخیص شرعی یا غیرشرعی بودن مصوبات مجلس خبرگان را برعهده اعضای آن نهاده‌اند. البته، ایرادات متعددی به استدلال این دسته از مخالفان نظارت شرعی شورای نگهبان وارد است لکن شأنیت بالای اعضای مجلس خبرگان موجب شده که تاکنون شورای نگهبان هیچ‌گونه نظارت پیشینی یا پسینی در قبال مصوبات این مجلس نداشته باشد و تشخیص فقهای عضو مجلس خبرگان را برای شرعی بودن مصوبات کافی بدانند.

ثانیاً، علی‌رغم ضرورت اعمال نظارت اساسی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری هیچ‌گونه ظرفیت قانونی در این خصوص پیش‌بینی نشده و شورای نگهبان نیز با اتکاء به سکوت قانون اساسی و برداشت از اصل ۹۶ قانون اساسی، اعمال نظارت اساسی خود را صرفاً در قبال مصوبات مجلس شورای اسلامی مجری می‌داند. این درحالی است که احتمال بروز مصوبات مغایر با قانون اساسی در مصوبات مجلس خبرگان همانند بروز مصوبات غیرشرعی می‌باشد؛ کماینکه در سال ۱۳۶۲ احتمال چنین فرضی وجود داشت و رئیس‌جمهور وقت برای جلوگیری از تصویب قوانین و مقررات مغایر با قانون اساسی، بروز چنین پیش‌آمدی را از شورای نگهبان استعلام نمود. البته شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رییس‌جمهور وقت، ارشاداً همه دستگاه‌ها و نهادهای سیاسی کشور اعم از مجلس خبرگان رهبری را موظف به رعایت اصول قانون اساسی دانسته و اگرچه برای خود صلاحیتی جهت نظارت بر مصوبات این

مجلس قائل نشده است، لکن این موضوع را به معنای مجوزی برای تخطی مجلس خبرگان از اصول قانون اساسی نمی‌داند.

به هر ترتیب، به نظر می‌رسد که رفع این موضوع نیازمند بازنگری در قانون اساسی و پیش‌بینی صلاحیت مطلق نظارت اساسی برای شورای نگهبان نسبت به همه قوانین و مقررات کشور باشد، درست مشابه آنچه که در اصل ۴ قانون اساسی برای تضمین عالی‌ترین هنجار نظام حقوق اساسی ایران یعنی شرع پیش‌بینی شده است.

در پایان، ماحصل نکات ارائه شده در این گزارش را می‌توان زمینه‌ساز پژوهش‌های بعدی در حوزه تبیین ماهیت، ساختار و صلاحیت‌های مجلس خبرگان رهبری در نسبت با شورای نگهبان و سایر نهادهای حاکمیتی دانست که از جمله مهم‌ترین این موضوعات می‌توان به بررسی ماهیت و اعتبار مصوبات مجلس خبرگان، پیش‌بینی سازوکار مطلوب نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس خبرگان، بررسی نسبت مصوبات مجلس شورای اسلامی با مصوبات مجلس خبرگان، امکان‌سنجی نظارت مقام رهبری بر مصوبات مجلس خبرگان با تأکید بر ظرفیت بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، پیش‌بینی الگوی مطلوب دادرسی اساسی بر مصوبات مجلس خبرگان و تبیین مفهوم «فتوای معیار» و نسبت‌سنجی آن با مصوبات مجلس خبرگان رهبری اشاره داشت.

منابع برای مطالعه بیشتر

الف) کتب

۱. ارسطا، محمدجواد، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات بوستان کتاب، ۱۳۸۹.
۲. حبیب‌نژاد، سیداحمد، مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان، چ ۳، ۱۳۸۷.

ب) مقالات

۱. ارسطا، محمدجواد، «فتوای معیار در قانونگذاری»، دوفصلنامه فقه حکومتی، شماره ۷، ۱۳۹۸.
۲. ارسطا، محمدجواد، «گستره نظارت شرعی شورای نگهبان در اصل چهارم قانون اساسی»، مجله حقوق اسلامی، شماره ۵۵، ۱۳۹۶.
۳. استادی، رضا، «مجلس خبرگان و مشروعیت نظام در گفتگو با آیت‌الله استادی»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۴۰، ۱۳۸۵.
۴. جنتی، احمد، «شرایط، وظایف و اختیارات خبرگان ملت در گفتگو با آیت‌الله جنتی»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۳، ۱۳۸۵.
۵. جوادی آملی، عبدالله، «جایگاه فقهی - حقوقی مجلس خبرگان در گفتگو با آیت‌الله جوادی آملی»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۲، ۱۳۷۷.
۶. درویشوند، ابوالفضل و راجی، سید محمدهادی، «تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۶۱، ۱۳۹۰.
۷. شیرزاد، امید، «مرجع تشخیص اساسی بودن مصوبات مجلس خبرگان رهبری»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۶، ۱۴۰۰.

۸. قمی، محسن، «جایگاه و اهمیت مجلس خبرگان رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله پژوهش‌های انقلاب اسلامی، شماره ۸، ۱۳۹۳.
۹. کاویانی، کورش، «اصل نود و چهارم و قوانین مغایر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۷، ۱۳۸۱.
۱۰. ملک افضلی، محسن، «جایگاه حقوقی و نقش مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۴۰، ۱۳۸۵.
۱۱. منصوریان، ناصرعلی و ملازاده، علی، «سازوکارهای ناظر بر صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله فقه و حقوق اسلامی، شماره ۱۱.
۱۲. موسی‌زاده، ابراهیم، «تحلیل فرجام شناختی از اصل چهارم قانون اساسی»، مجله حقوق، شماره ۲، ۱۳۸۹.
۱۳. هاشمی رفسنجانی، اکبر، «مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی در گفتگو با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۴۰، ۱۳۸۵.
۱۴. یزدی، محمد، «مجلس خبرگان و چگونگی نظارت بر رهبری در گفتگو با آیت‌الله یزدی»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۴۱، ۱۳۸۵.

ج) گزارش‌های پژوهشی

۱. کعبی، عباس، «گزارش پژوهشی تحلیل مبانی اصل چهارم قانون اساسی»، دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۱۱، ۱۳۹۳.



امام خمینے (ره)

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت وظایف اسلامی و ملی خود را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.



تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان