



ساختار نظارتی شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی ایران

حمزه محمدی

استادیار، گروه آموزشی حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، بوئین زهرا، ایران.

حمیده عبدی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی، تهران، ایران.

مریم آمدی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی، تهران، ایران.

چکیده

نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است دانسته اند. به عبارتی نظارت نوعی مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای جایگاه ویژه‌ای است، به گونه‌ای که مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. شورای نگهبان مظهر پاسداری از قانون اساسی و موازین شرعی است. از این جهت دارای ساختار اسلامی و مردمی است. اهداف پژوهش آشنایی هرچه بیشتر با ساختار نظارتی شورای نگهبان در جهت بالا بردن قوانین مطابق با شرع و قانون اساسی است. در یافته‌های موجود در خصوص قوانین و مقررات موجود در شورای نگهبان امار به دست آمده نشان می‌دهد که شورا نقش مهمی در کنترل تفسیر ارزش‌های اسلامی در قوانین ایران دارد. در نتایج یافت شده مشاهده می‌شود که با اجرای صحیح قوانین مطابق با نظرات شورای نگهبان و همچنین اجرای صحیح قوانین توسط مسئول و کارگزاران شورا می‌توان به هدف غایی که همان اجرای صحیح قوانین مطابق با شرع و قانون اساسی است، دست یافت.

واژگان کلیدی: ساختار، نظارت، شورای نگهبان

بیان مسئله

شورا در لغت به معنای «رایزنی و مشورت کردن است». مهم‌ترین رسالت شورای نگهبان در قانون اساسی، پاسداری از دو هنجار برتر نظام جمهوری اسلامی ایران، یعنی شرع و قانون اساسی می‌باشد. در مفهوم اصطلاحی و حقوقی، تعاریف متعددی از «نظارت» بیان شده است. برخی، نظارت را مجموعه عملیاتی دانسته‌اند که بر اساس آن، میزان انطباق عملکرد با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از نتایج تطابق با اهداف تعیین شده اطمینان حاصل کنند.

اهمیت موضوع

در این تحقیق ابتدا به بررسی مفهوم ساختار نظارت و سپس به بررسی مفهوم شورای نگهبان و در انتها به بررسی وظایف و اختیارات شورای نگهبان پرداخته شده است و سعی بر آن شده که در وضع قوانین وضع شده منطق. بودن با شرع و قانون اساسی را مد نظر قرار داده و در نهایت تاثیراتی را که اجرای صحیح قوانین در جهت بهبود منافع جامعه با خود به همراه دارد را مورد بررسی قرار دهیم.

ادبیات و پیشینه

1- کعبی، عباس (۱۳۸۴). ضمانت اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز انتشارات موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، چاپ اول.

وظیفه صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تلویحاً یا تصریحاً بر عهده رهبری، رئیس جمهوری و مجلس شورای اسلامی و قوه قضاییه نیز محول شده است.

۲- مهرپور، حسین (۱۳۸۰). رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران: انتشارات اطلاعات، چاپ اول.
به موجب قانون اساسی در سال ۱۳۵۹، نهاد اصلی برای نظارت بر کار قوه مقننه به نام شورای نگهبان پدید آمده که ابتکار مجلس خبرگان قانون اساسی و متناسب با اوضاع و احوال و فرهنگ انقلابی ایران بوده است. در این تاسیس اگرچه تا حدی مشی قانون اساسی فرانسه مورد نظر بوده است، اما این نهاد با نهادهای نظارتی موجود در کشورهای دیگر تفاوت‌های اساسی دارد.

3- آجرلو، اسماعیل (۱۳۹۲). دادرسی اساسی تطبیقی، دفتر مطالعات تطبیقی مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
مسئله مبانی مشروعیت نهاد دادرسی اساسی به عنوان پاسدار قانون اساسی طی سال‌های اخیر مورد توجه حقوقدانان مختلف قرار گرفته و اصولاً دو مبنای «توجیه با توسل به برتری قانون اساسی» و «توجیه بر مبنای دموکراسی» چکیده تمام این نظرهایست. اما در همین نظرها تاکید شده است که مشروعیت صیانت از قانون اساسی به سازگاری با ساختار آن نظام حقوقی بستگی دارد که از طریق عدم ورود مرجع صیانت به مفاد و ماهیت قوانین و از طرفی نوع سازوکارهای مورد استفاده آن حاصل می‌شود.

اهداف تحقیق

1- تبیین مفهوم ساختار نظارتی.

2- تبیین مفهوم شورای نگهبان

فرضیه‌های تحقیق



فرضیه اصلی - آشنایی با ساختار و اختیارات شورای نگهبان باعث اجرای قوانین منطبق شرع و قانون اساسی می‌شود.
فرضیه فرعی - حمایت از شورای نگهبان باعث احقاق قوانین در کشور منطبق با شرع در جامعه می‌گردد.

2- روش تحقیق

روش تحقیق توصیفی- تحلیلی می‌باشد.

3- یافته‌ها

شورای نگهبان نهاد مبتنی بر الگوی نظارت توسط یک نهاد سیاسی مستقل و متمرکز به شمار می‌آید. قرار نگرفتن این نهاد در ذیل قوه قضاییه و عنوان نهاد سیاسی مستقل منتسب به این شورا سبب شده که برخی وصف سیاسی را به اشتباه بر ماهیت شورای نگهبان منطبق کنند. نظارت یعنی مجموعه عملیاتی که بر اساس آن، میزان انطباق عملکرد با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از نتایج تطابق با اهداف تعیین شده اطمینان حاصل کنند.

4- مفهوم نظارت

نظارت گرچه در ظاهر کلمه‌ای ساده به نظر می‌رسد، اما دارای مفهوم پیچیده‌ای است. (نظارت) در اصل یک واژه عربی است که از ریشه (نظر) و به معنای نگاه توأم با تأمل و اعتبار آمده است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹)

همچنین نظارت به معنای نگرستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و نیز به معنای چشم بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبیر، خیال، وهم و اعتراض آورده و همچنین آن را به معنای نظر کردن و نگرستن به چیز، مراقبت و در تحت نظر و دیده بانی داشتن کاری، نگرانی، دیده بانی به سوی چیزی و مباشرت معنا کرده‌اند. (دهخدا، ۱۳۸۵)

در مفهوم اصطلاحی و حقوقی، تعاریف متعددی از «نظارت» بیان شده است. برخی، نظارت را مجموعه عملیاتی دانسته‌اند که بر اساس آن، میزان انطباق عملکرد با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از نتایج تطابق با اهداف تعیین شده اطمینان حاصل کنند. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱) برخی دیگر، نظارت را به عمل ناظر تعریف کرده‌اند. از دیدگاه ایشان، ناظر به کسی گفته می‌شود که به عمل یا اعمالی توجه می‌کند و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی می‌سنجد که معهود است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶)

نظارت در حقوق اساسی نیز بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آنها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است. (قاضی، ۱۳۸۳)

نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است دانسته‌اند. به عبارتی نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. (ایزدهی، ۱۳۹۱)

5- پیشینه تاریخی شورای نگهبان



در نظام جمهوری اسلامی نیز از آنجا که قانون اساسی، قانون مادر محسوب می‌گردد، باید ضمانت اجرا داشته باشد تا نقض یا عدم اجرای آن غیر ممکن شود. این امر وجه نیاز به نهاد حفظ قانون اساسی را به دنبال خواهد داشت. از همین رو به لحاظ تاریخی، نخستین بار سابقه این مساله را می‌توان در شکل‌گیری انقلاب مشروطه جستجو کرد، که توسط بزرگانی چون شهید شیخ فضل الله نوری، با پیشنهاد اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطیت که بر اساس آن مسئولیت اظهار نظر در برابر ماهیت شرعی مصوبات قوه مجریه بر عهده مجتهدین طراز اول قرار داده شد و به عنوان «اصل طراز» شهرت یافت. (هاشمی، ۱۳۸۱) که البته به جز در چند دوره اولیه مجلس ملی عملکرد ظاهر و آشکاری از آن نمی‌بینیم. بعدها به موجب قانون اساسی در سال ۱۳۵۹، نهاد اصلی برای نظارت بر کار قوه مقننه به نام شورای نگهبان پدید آمده که ابتکار مجلس خبرگان قانون اساسی و متناسب با اوضاع و احوال و فرهنگ انقلابی ایران بوده است. در این تاسیس اگرچه تا حدی مشی قانون اساسی فرانسه مورد نظر بوده است، اما این نهاد با نهادهای نظارتی موجود در کشورهای دیگر تفاوت‌های اساسی دارد. (مهرپور، ۱۳۸۰) گذشته از این امر، وظیفه صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تلویحاً یا تصریحاً بر عهده رهبری^۱، رئیس جمهور^۲ و مجلس شورای اسلامی^۳ و قوه قضاییه^۴ نیز محول شده است. (کعبی، ۱۳۸۴)

6- مفهوم جمهوریت نظام جمهوری اسلامی ایران

جمهوری که در تقسیم بندی ارسطو از انواع حکومت‌ها، صورت خالص حکومت‌ها، صورت خالص حکومت همه مردم است. از قرن هفدهم معنی کشور بدون پادشاه دارد و برخی تعاریف اصرار دارند که تنها کشورهایی را که دارای مقررات انتخاب (مستقیم یا غیر مستقیم) رئیس دولت هستند، می‌توان به درستی جمهوری خواند. بنا به تعریفی دیگر، جمهوری شکلی از حکومت است که در آن دولت به وسیله نمایندگان که منتخب مردم هستند اداره می‌شود.

این اصطلاح اساساً در خصوص حکومتی به کار می‌رود که در آن رهبر طبق قانون اساسی تعیین می‌شود و در برابر حکومت‌هایی است که در آنها رهبری موروثی است. همچنین طبق تعریف دیگری، مراد از حکومت جمهوری، حکومتی است که در آن جانشینی رئیس کشور ارثی نیست و عالی‌ترین مقام رسمی کشور، به طور مستقیم یا غیر مستقیم منتخب مردم است. تعاریف مزبور بر حکومت جمهوری به معنای حکومتی که در آن مردم در انتخاب مقامات سیاسی نقش دارند دلالت دارد. به علاوه جمهوری که نوعی از دموکراسی است و اغلب درجاتی از دموکراسی را نیز در بر دارد از زمان انقلاب آمریکا و فرانسه جمهوری معنای حکومت قانونی را یافت که در آن حقوق مدنی و آزادی‌های فردی وجود داشته باشد. باید خاطرنشان ساخت که از دیدگاه امام خمینی جمهوری ناظر بر همان معنای رایج آن بوده است. ایشان در پاسخ به خبرنگاری در خصوص جمهوری مورد نظر خود می‌فرماید: «ما خواهان استقرار یک جمهوری اسلامی هستیم و آن حکومتی است متکی به آرای عمومی» امام خمینی همچنین در تبیین حکومت جمهوری اسلامی می‌فرماید: اما جمهوری به همان معنایی است که همه جا جمهوری است لیکن این جمهوری به یک قانون اساسی متکی است که قانون اسلام است. اینکه ما جمهوری اسلامی می‌گوییم برای این است که هم شرایط منتخب و هم احکامی که در ایران جاری می‌شود این‌ها بر اسلام متکی است، لیکن انتخاب با ملت است و طرز جمهوری هم همان جمهوری است که همه جا هست» (درویش زاده، ۱۳۹۶)

۱- اصل ۵۷، ۱۰۹ و ۱۱۰ و ۱۱۱ ق.ا.

۲- اصل ۱۱۳، ۱۲۱ و ۱۲۲ قانون اساسی

۳- اصل ۱۲۲، ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی

۴- اصل ۱۵۶ قانون اساسی



7- مفهوم و جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی- سیاسی ایران

شورای نگهبان نهاد مبتنی بر الگوی نظارت توسط یک نهاد سیاسی مستقل و متمرکز به شمار می آید. قرار نگرفتن این نهاد در ذیل قوه قضاییه و عنوان نهاد سیاسی مستقل منتسب به این شورا سبب شده که برخی وصف سیاسی را به اشتباه بر ماهیت شورای نگهبان منطبق کنند. (آگاه، ۱۳۸۹) مهمترین رسالت شورای نگهبان در قانون اساسی، پاسداری از دو هنجار برتر نظام جمهوری اسلامی ایران، یعنی شرع و قانون اساسی است. (فلاحزاده و درویش متولی، ۱۳۹۲) شورا در لغت به معنای «رایزنی و مشورت کردن است». شورا در اصطلاح عبارت است از اجتماع عده‌ای از مردم آگاه و مطلع از موضوع و کاملاً مورد وثوق، برای به دست آوردن حقیقت درباره موضوعی که برای مشورت مطرح شده است. لیکن شورا به عنوان یک نهاد، مجموعه و هیئتی است که عمل مشورت دادن را انجام می‌دهد و اصولاً با هدف مشورت دادن، دور هم جمع می‌شوند. نکته حائز اهمیت این می‌باشد که شورای نگهبان شورایی است که به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی شکل گرفته است. (کدخدایی و همکاران، ۱۳۹۷) شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای جایگاه ویژه‌ای است، به گونه‌ای که مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. اصول ۹۱ تا ۹۹ در قسمت پایانی فصل ششم قانون اساسی، یعنی فصل مربوط به قوه مقننه، وظایف و اختیارات شورای نگهبان را بیان کرده‌اند. به علاوه برخی از وظایف این شورا در اصول و فصول دیگر تاکید شده‌اند. مهمترین کار ویژه‌ی شورای نگهبان نظارت شرعی و اساسی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی مطابق اصل ۹۱ و نظارت بر رای گیری‌های ملی مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی است. (تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۶) در نظام حقوقی سیاسی ایران، شورای نگهبان، به دلیل جایگاه و کارکردهایی که دارد مقوله قابل مطالعه است. رد پای چنین نهادی را می‌توان در اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه به نام «اصل طراز» یافت و با وقوع انقلاب اسلامی و پایه گذاری نظام جمهوری اسلامی ایران «اسلامی بودن» به عنوان جوهره این نظام وارد ساختارهای نظام سیاسی و حکومتی گردید. بر همین اساس در امر قانونگذاری، نظارت بر مصوبات مجلس، از حیث عدم مغایرت با مبانی اسلام با حساسیت فراوانی مورد توجه قرار گرفت. همچنین صیانت از قانون اساسی نیز امر بسیار پر اهمیتی احساس می‌شد. به این ترتیب صیانت از شرع و قانون اساسی، فلسفه پایه گذاری شورای نگهبان قلمداد شد و علاوه بر آن، امر خطیر نظارت بر انتخابات و همه پرسی‌ها نیز بر عهده این نهاد قرار گرفت. (موسوی بجنوردی و دانش‌پور، ۱۳۹۰)

8- ساختار شورای نگهبان و شرایط اعضای آن

شورای نگهبان مظهر پاسداری از قانون اساسی و موازین شرعی است. از این جهت دارای ساختار اسلامی و مردمی است. ترکیب اعضا: اعضای شورای نگهبان متشکل از فقها و حقوقدانان می‌باشد. اصل نود و یکم در این ارتباط عنوان می‌دارد: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

- ۱- شش نفر از فقه‌های عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز (انتخاب این عده با مقام معظم رهبری است). ۲- شش نفر حقوقدان (حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس معرفی شده باشند).
- حقوقدانان شورای نگهبان به منظور تضمین جمهوریت نظام و به نمایندگی از طرف ملت توسط مجلس انتخاب می‌شوند که علت معرفی آنها از سوی قوه قضاییه این می‌باشد که وی با داشتن بالاترین سمت قضایی کشور پس از ولی فقیه، آگاه به توانایی‌های حقوقی در میان حقوقدانان است.



فعالیت شورای نگهبان بسیار تخصصی و فنی است لذا همیشه شورای نگهبان باید دارای ترکیبی از اعضای با تجربه باشد. شورای نگهبان همیشه باید به طور فعال و مستمر انجام وظیفه کند زیرا نسبت به مصوبات مجلس (۱۰ روز با تجویز ۱۰ روز دیگر) بیشتر مهلت اظهار نظر ندارند.

به موجب ماده ۲۴ آیین نامه داخلی شورای نگهبان انتخاب دبیر و قائم مقام و سخنگو با اکثریت مطلق و رای مخفی است و بر اساس ماده ۲۳ عضویت آنها برای یک سال می‌باشد و انتخاب مجدد بلامانع است. جلسات شورا با ریاست دبیر شورا و با حضور سه چهارم اعضا رسمیت می‌یابد. بر اساس اصل نود و دوم اعضای شورای نگهبان برای مدت ۶ سال انتخاب می‌شوند ولی در نخستین دوره پس از گذشتن ۳ سال، نیمی از اعضای هر گروه به قید قرعه تغییر می‌یابند و اعضای تازه‌ای به جای آنها انتخاب می‌شود. (خسروی، ۱۳۹۸)

۹- وظایف و اختیارات شورای نگهبان

بر اساس اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی و رعایت اصل حاکمیت قانون، وظایف عمده و اصلی شورای نگهبان در قانون اساسی، برخی قوانین عادی و آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان مقرر شده است که عبارتند از:

الف- حضور در مجلس: با توجه به اینکه «سمت نمایندگی قائم به شخص است»^۵ و قابل انتقال به غیر نیست، ایجاب می‌کند که هنگام انجام وظایف نمایندگی صرفاً نمایندگان حضور داشته باشند، اما با توجه به ماهیت اداره امور عمومی، پیوند تنگاتنگ مسائل عمومی با یکدیگر و امر تفکیک نسبی قوا و پیوند عمیق روابط قوای حاکم با یکدیگر و همچنین شورای نگهبان به عنوان رکن دوم قوه مقننه که بدون آن مجلس اعتباری ندارد، اعضای شورای نگهبان می‌توانند بنا به جهاتی در مجلس حضور یابند و بخشی از وظایف و اختیارات خود را انجام دهند.

ب- نظارت شرعی بر قوانین گذشته: اسلامیت نظام ایجاب می‌کند تا کلیه قوانین و مقررات مطابق با موازین شرع و احکام الهی باشند و در این ارتباط تفاوتی بین قوانین گذشته، موجود و آینده نخواهد داشت. نتیجه منطقی این نظر این است که قوانینی که در رژیم سابق نیز وضع شده است چنانچه با موازین شرع سازگار نباشند، نباید به اجرا درآیند؛ زیرا در اصل چهارم عبارت «کلیه قوانین و مقررات» ذکر شده است و این عبارت ناظر بر قوانین گذشته و موجود و حتی آینده خواهد بود.

ج- نظارت شرعی بر قانون اساسی بر مصوبات مجلس: به منظور پاسداری از احکام و موازین اسلامی و اصول قانون اساسی، شورای نگهبان در مقام نهاد کنترل کننده و نگهبان قانون اساسی مطابق اصل ۹۴ بر کلیه مصوبات مجلس نظارت دارد. لذا «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است»

د- نظارت شرعی بر مصوبات قوه مجریه: برای کنترل قوه مجریه و رعایت اصل حاکمیت قانون و برتری احکام و موازین شرعی به کلیه اقدامات و تصمیمات مقامات و نهادهای حقوقی به اعتبار ماهیت اسلامی بودن نظام، ایجاب می‌کند تا کلیه مصوبات قوه مجریه با موازین شرع تطبیق داده شود؛ چون حکم عام اصل چهارم با عبارت «کلیه قوانین و مقررات» شامل مصوبات قوه مجریه نیز می‌گردد.

ه- تفسیر قانون اساسی: قانون اساسی به عنوان برترین قانون در نظام سلسله مراتب قوانین، به نوعی افق روشنی را برای عملکرد مقامات و نهادهای حقوقی در فرایند تصمیم‌گیری‌هایشان فراهم می‌آورد. ایفای چنین نقشی توسط قانون اساسی مستلزم انطباق با مقتضیات جدید

^۵-اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی



و مطالبات عمومی است. چه بسا که اصولی از قانون اساسی در مرحله اجرا چندان برای مجریان روشن و واضح نباشد و برداشت‌های متعددی از آن شود که به نقض مراد و منظور قانونگذار و روح قانون اساسی منجر می‌گردد. از طرفی تفسیر اصولی از قانون اساسی که با شرایط موجود چندان سازگار نیست، مستلزم فرایند بسیار طولانی و چه بسا منشأ تحولات عظیم سیاسی گردد، اما با توسل به این امر، می‌توان حتی بدون تغییر ظاهر اصول، نیازها و مطالبات مورد نظر را تامین کرد.

و- نظارت بر انتخابات: اصل ۹۹ قانون اساسی امر نظارت بر کل انتخابات‌ها در کشور به جز شوراهای اسلامی را به عهده شورای نگهبان واگذار نموده است، لذا «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی را بر عهده دارد».

نظارت بر انتخابات عبارت است از «رویه‌ای برای جمع آوری اطلاعات مرتبط با فرایند انتخابات به طور سیستم وار و تهیه گزارش و ارزیابی مدیریت اجرایی انتخابات بر اساس اطلاعات جمع آوری شده توسط ناظران بدون دخالت در خود فرایند انتخابات» نظارت هم می‌تواند جنبه بازدارندگی و هم جنبه تعقیبی داشته باشد. (خسروی، ۱۳۹۸)

10- مبانی توجیهی نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین

مسئله مبانی مشروعیت نهاد دادرسی اساسی به عنوان پاسدار قانون اساسی طی سال‌های اخیر مورد توجه حقوقدانان مختلف قرار گرفته و اصولاً دو مبنای «توجیه با توسل به برتری قانون اساسی» و «توجیه بر مبنای دموکراسی» چکیده تمام این نظرهایست. اما در همین نظرها تاکید شده است که مشروعیت صیانت از قانون اساسی به سازگاری با ساختار آن نظام حقوقی بستگی دارد که از طریق عدم ورود مرجع صیانت به مفاد و ماهیت قوانین و از طرفی نوع سازوکارهای مورد استفاده آن حاصل می‌شود. (آجرلو، ۱۳۹۲) در زیر به سه مورد از این مبانی اشاره شده است.

۱- روح حاکم بر قانون اساسی: از یک منظر می‌توان روح حاکم بر قانون اساسی را مبنایی برای توجیه نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین تلقی کرد. بر این اساس نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین اصولاً عدول از تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی محسوب نمی‌شود، به عبارت دیگر، در این حالت اصولاً شورای نگهبان به جای تطبیق قوانین عادی با اصول خاص و مشخصی از قانون اساسی، این قوانین را از منظر روح حاکم بر قانون اساسی و مبانی کلی آن مورد نقد قرار می‌دهد. بنابراین، تصویب قانون بی‌کیفیت و فاقد ویژگی‌هایی مانند هنجاریت، شفافیت، ثبات و... در حقیقت عدول از روح کلی حاکم بر اصول قانون اساسی است که این روح کلی یا در مقدمه قانون اساسی، تصریح شده یا به عنوان پیش فرض در مبانی اندیشه تدوین کنندگان نخستین قانون اساسی لحاظ شده است که قابل برداشت از روح کلی اصول دغدغه‌های مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی است. توجه به مفاهیمی مانند «کرامت انسان»، «آزادی» و «مسئولیت» در قانون گذاری در نظرهای اعضای مجلس فوق برجسته است. (گرچی ازندریانی و جلیوند، ۱۳۹۶)

۲- پاسداری از موازین شرعی: قانونگذاری با کیفیت و مطلوب مورد توجه اندیشمندان و فقهای بزرگ اسلامی قرار گرفته است؛ به شکلی که ایجاد قوانین با کیفیت را بخشی از وظایف حکومت اسلامی برشمرده و عمل به این قوانین را همانند عمل به وظایف شرعی دانستند. برای مثال، علامه میرزا محمد حسین نایینی در این زمینه معتقد است که قانون باید از یک سو حدود تسلط و تکالیف حاکم و سوی دیگر حقوق و آزادی افراد ملت را مطابق موازین شریعت معین سازد. به نحوی که نقض این مقررات و قوانین در حکم خیانت در امانت شمرده شود. در خصوص نظارت عقل نیز باید هیاتی مرکب از خردمندان و دانایان کشور و خیرخواهان ملت و آگاه به حقوق و سیاست و مقتضیات



و شرایط حاکم بر سیاست عصر، تشکیل شود. از این رو نایب‌نویس در توصیف قانونگذاری ایده‌آل و با کیفیت، معتقد به اصول آزادی، برابری و نظارت نمایندگان عامه ملت بر کار هیات حاکمه است. او پس از برشمردن مشکلات و معضلات قانونگذاری اس‌تبدادی، دو گام اساسی را برای برقراری حکومت سالم و قانونگذاری مطلوب لازم می‌داند. ۱- ایجاد مجلس شورای ملی و ۲- نگارش یک قانون خوب. (نایب‌نویس، ۱۳۸۲) آیت الله سید محمود طالقانی نیز به رابطه موازین اسلامی و قانونگذاری خوب و با کیفیت معتقد بود و تأکید می‌کرد که اسلامیت، مبین رسمیت مذهب در قانونگذاری ایده‌آل است. (طالقانی، ۱۳۶۱)

امام خمینی (ره) نیز معتقد بود که از ضروری‌ترین مسائل برای یک کشور قانونگذاری است. ایشان تأکید می‌کرد که در کشوری که قانون حکومت نکند، نمی‌توان آن را کشور اسلامی نامید و کسانی که با قانون مخالف اند، با اسلام مخالف اند. (قادر، ۱۳۸۷)

۳- تأمین حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد: دفاع از حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد از اصول مهمی است که در اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنوان «تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون» در ذیل وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران قرار داده شده است. این وظیفه در بخش قانونگذاری یقیناً از وظایف مجلس شورای اسلامی بوده و از آنجا که شورای نگهبان نیز وظیفه نظارت بر مصوبات مجلس را دارد، با کمک و تلاش در جهت تدوین قوانینی با کیفیت مطلوب، حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد را در فرایند قانونگذاری تأمین می‌کند. در حقوق فرانسه نیز قوانینی که محدود کننده حقوق، آزادی‌ها و ضمانت‌هاست، باید دارای صفتی عام و مجرد باشد تا اینکه تأثیرات منفی در بر نداشته باشد؛ این امر به صورت کلی از وظایف نهاد دادرسی اساسی است. (شکر، ۱۳۸۷) از همین منظر برخی حقوقدانان معتقدند که پاسداشت حقوق شهروندان می‌تواند بیشترین حجم مشروعیت را برای دادگاه‌های قانون اساسی ایجاد کند. (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۴)

11- نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان

در بررسی رویه عملی شورای نگهبان مشخص می‌شود که این شورا مصوبات مجلس شورای اسلامی را به دفعات از منظر کیفی مورد نظارت قرار داده و اتفاقاً ویژگی‌های مختلف کیفی قانون مانند هنجاریت، شفافیت، ثبات، تحقق‌پذیری، عادلانه بودن، و انسجام را مد نظر قرار داده است. از سوی دیگر، رویه شورای نگهبان نظارت بر «شفافیت» حکمی و موضوعی قوانین است اما در برخی موارد، بیشتر بر شفافیت موضوعی توجه می‌کند و از کنار شفافیت حکمی برخی از مصوبات بی‌تفاوت می‌گذرد.

مسئله سوم آن است که شورای نگهبان نظارت بر «ثبات» قوانین را نیز از نظر دور نداشته و در اعمال این نوع نظارت، بیشتر دغدغه تحقق نظام صحیح اداری در کشور را داشته است. چهارمین نکته آن است که شورای نگهبان بر «تحقق‌پذیری و قابلیت اجرای قانون» نیز نظارت دارد و این امر در خصوص قوانینی که خود شورای نگهبان مجری قانون است (مانند قوانین انتخابات) نمود بیشتری دارد. به عنوان پنجمین نکته اشاره می‌شود که از مدخل نظارت‌های اساسی و خصوصاً شرعی شورای نگهبان می‌توان برخی از رگه‌های توجه به «عادلانه بودن» قوانین را پیدا کرد.

نکته ششم آن است که شورای نگهبان نظارتی همه جانبه و کامل بر «انسجام» درونی و بیرونی قوانین دارد. به این معنا که هم مسئله هماهنگی و انسجام در مواد و تبصره‌های مختلف یک قانون را مد نظر قرار می‌دهد و هم هماهنگی این قانون را با دیگر هنجارهای موجود در نظام حقوقی لحاظ می‌کند. (فلاح زاده و درویش متولی، ۱۳۹۲: ۱۰۳)

13- نتیجه گیری

نظارت به معنای نگریستن در چیزی با تامل، چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و نیز به معنای چشم بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تامل، تدبیر، خیال، وهم و اعتراض آورده و همچنین آن را به معنای نظر کردن و نگریستن به چیز، مراقبت و در تحت نظر و دیده بانی داشتن کاری، نگرانی، دیده بانی به سوی چیزی و مباشرت معنا کرده‌اند.



برخی دیگر، نظارت را به عمل ناظر تعریف کرده اند. از دیدگاه ایشان، ناظر به کسی گفته می شود که به عمل یا اعمالی توجه می کند و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی می سنجد که معهود است. در نظام جمهوری اسلامی نیز از آنجا که قانون اساسی، قانون مادر محسوب می گردد، باید ضمانت اجرا داشته باشد تا نقض یا عدم اجرای آن غیر ممکن شود. این امر وجه نیاز به نهاد حفظ قانون اساسی را به دنبال خواهد داشت. از همین رو به لحاظ تاریخی، نخستین بار سابقه این مساله را می توان در شکل گیری انقلاب مشروطه جستجو کرد، که توسط بزرگانی چون شهید شیخ فضل الله نوری، با پیشنهاد اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطیت که بر اساس آن مسئولیت اظهار نظر در برابر ماهیت شرعی مصوبات قوه مجریه بر عهده مجتهدین طراز اول قرار داده شد و به عنوان «اصل طراز» شهرت یافت جمهوری که در تقسیم بندی ارسطو از انواع حکومت ها، صورت خالص حکومت ها، صورت خالص حکومت همه مردم است. از قرن هفدهم معنی کشور بدون پادشاه دارد و برخی تعاریف اصرار دارند که تنها کشورهایی را که دارای مقررات انتخاب (مستقیم یا غیر مستقیم) رئیس دولت هستند، می توان به درستی جمهوری خواند. بنا به تعریفی دیگر، جمهوری شکلی از حکومت است که در آن دولت به وسیله نمایندگانی که منتخب مردم هستند اداره می شود. شورا در اصطلاح عبارت است از اجتماع عده ای از مردم آگاه و مطلع از موضوع و کاملاً مورد وثوق، برای به دست آوردن حقیقت درباره موضوعی که برای مشورت مطرح شده است. در نظام حقوقی سیاسی ایران، شورای نگهبان، به دلیل جایگاه و کارکردهایی که دارد مقوله قابل مطالعه است. رد پای چنین نهادی را می توان در اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه به نام «اصل طراز» یافت و با وقوع انقلاب اسلامی و پایه گذاری نظام جمهوری اسلامی ایران «اسلامی بودن» به عنوان جوهره این نظام وارد ساختارهای نظام سیاسی و حکومتی گردید. بر همین اساس در امر قانونگذاری، نظارت بر مصوبات مجلس، از حیث عدم مغایرت با مبانی اسلام با حساسیت فراوانی مورد توجه قرار گرفت. همچنین صیانت از قانون اساسی نیز امر بسیار پر اهمیتی احساس می شد. به این ترتیب صیانت از شرع و قانون اساسی، فلسفه پایه گذاری شورای نگهبان قلمداد شد و علاوه بر آن، امر خطیر نظارت بر انتخابات و همه پرسی ها نیز بر عهده این نهاد قرار گرفت. از یافته های این تحقیق می توان به این موارد اشاره نمود که با اجرای صحیح قوانین مطابق با شرع و قانون اساسی است، دست یافت.

پیشنهادهای مطرح شده در راستای ساختار نظارتی شورای نگهبان عبارتند از:

- 1- آشنایی بیشتر اعضا شورا با اختیارات و وظایف خود منجر تطبیق هرچه بیشتر قوانین وضع شده با اصول و قوانین شرعی می گردد.
- 2- ضروری است در برنامه ریزی های آینده از طریق رسانه ها تلاش بر آن شود تا مردم با قوانین و اختیارات شورای نگهبان آشنا شوند که همگی منجر به همکاری مردم با مسئولین این سازمان می شود.
- 3- پیشنهاد می گردد که در ترکیب اعضای حقوقی شورای نگهبان حقوقدان جوان و نخبه نیز مورد استفاده قرار گیرد.

فهرست منابع

الف - کتاب ها

- 1- آجرلو، اسماعیل ، 1392، دادرسی اساسی تطبیقی، دفتر مطالعات تطبیقی مرکز تحقیقات شورای نگهبان
- 2- آگاه، وحید، 1389، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تهران، چاپ اول، انتشارات جنگل
- 3- اخوان کاظمی، بهرام، 1391، نظارت در نظام اسلامی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی



- 4-ایزدهی، سید سجاد، ۱۳۹۱، مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی (ره)، عروج
- 5-جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۷۶، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش
- 6-خسروی، حسن، ۱۳۹۸، حقوق اساسی ۲، تهران، دانشگاه پیام نور
- 7-دهخدا، علی اکبر، ۱۳۳۹، لغت نامه دهخدا، جلد ۴۱، دانشگاه تهران
- 8-طالقانی، سید محمود، ۱۳۶۱، وحدت آزادی، تهران، شرکت سهامی انتشار
- 9-عمید زنجانی، عباسعلی، موسی زاده ابراهیم، ۱۳۸۹، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- 10-قادری، سید علی، ۱۳۸۷، امام خمینی ره در پرتو حوزه ی معرفت سیاسی، تهران، نشر زمستان
- 11-قاضی، سید ابوالفضل، 1375، بایسته های حقوق اساسی، میزان
- 12-کعبی، عباس، ۱۳۸۴، ضمانت اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، چاپ اول، مرکز انتشارات موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی
- 13-مهرپور، حسین، 1380، رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران، چاپ اول، انتشارات اطلاعات
- 14-نایینی، محمد حسین، 1382، تنبیه الامه و تنزیه المله، محقق جواد ورعی، قم، بوستان کتاب
- 15-هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۱، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ ششم

ب - مقالات

- 1-تقی زاده، جواد و نجابت خواه، مرتضی و ذاکر عباسی، میثاق، امکان سنجی صلاحیت مقررات گذاری شورای نگهبان، نشریه علمی پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال هشتم، شماره پانزدهم، ۱۳۹۶، ۲
- 2-جلیلوند، محمد شهاب و گرجی ازندریانی، علی اکبر، ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی شورای نگهبان، راهبرد مجلس سال بیست و هفتم، شماره ۱۰۳، ۱۳۹۸، ۷۵-۷۲
- 3-درویش زاده، اصغر، شورای نگهبان نهاد نظارتی در سیاست گذاری حقوقی جمهوری اسلامی ایران (با توجه به دو موضوع ساختاری جمهوری و اسلامیت)، کنفرانس پژوهش های نوین ایران و جهان در مدیریت، اقتصاد، حسابداری و علوم انسانی، دوره اول، ۱۳۹۶، ۳
- 4-شکر، زهیر، دادرسی قانون اساسی (دادرسی اساسی، آزادی ها و حقوق عمومی یا اساسی) ترجمه ی خیرالله پروین، دو فصلنامه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره نه، ۱۳۸۷، ۱۰۸
- 5-فلاح زاده، علی محمد و درویش متولی، میثم، نظارت شورای نگهبان بر قوانین مصوب پیش از انقلاب و شورای انقلاب، فصلنامه دانش حقوق عمومی سال دوم، شماره پنج، ۱۳۹۲، ۱۰۳
- 6-کدخدایی، عباسعلی و امینی، سید جواد و ره پیک، سیامک و کعبی، آیت الله عباس و میرشمسی، محمدرضا، الگوی راهبردی اداره امور شورای نگهبان بر اساس گفتمان امامین انقلاب اسلامی، فصلنامه علمی مطالعات بین رشته ای دانش راهبردی، سال دهم، شماره سی و هشت، ۱۳۹۷، ۳۳۸
- 7-گرجی ازندریانی، علی اکبر و جلیلوند، محمد شهاب، نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سوال ششم، شماره هجدهم، ۱۳۹۶، ۶-۹
- 8-موسوی بجنوردی، سید محمد و دانش پور، افتخار، بررسی فقهی-حقوقی جایگاه شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی ایران و نحوه نظارت آن بر قوانین و مقررات، پژوهشنامه متین، شماره ۵۳، ۱۳۹۰، ۵۲

ج - روزنامه ها

۱- گرجی ازندیانی، علی اکبر، امنیت غذایی چگونه شکل می گیرد؟، روزنامه ایران، تاریخ ۶/۱۲/۱۳۹۴

The supervisory structure of the Guardian Council in the system of the Islamic Republic of Iran

Hamzeh Mohammadi

. Assistant Professor, Faculty of Law, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, BuinZahra, Iran.

Hamideh Abdi

Doctoral student of public law, Central Tehran Islamic Azad University, Tehran, Iran

Maryam amadi

Doctoral student of public law, Central Tehran Islamic Azad University, Tehran, Iran

Abstract

Monitoring is considered to be a kind of awareness and knowledge of what is happening. In other words, monitoring is an implicit comparison between what is and what should be in order to achieve the desired goal. The Guardian Council has a special position in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, in such a way that according to Article 93 of the Constitution of the Islamic Parliament, without the existence of the Guardian Council, it has no legal validity. The Guardian Council is a manifestation of safeguarding the Constitution and Sharia standards. For this reason, it has an Islamic and popular structure. The goals of the research are to get to know more about the supervisory structure of the Guardian Council in order to raise the laws in accordance with Sharia and the Constitution. The findings obtained regarding the laws and regulations in the Guardian Council of Amar show that the council plays an important role in controlling the interpretation of Islamic values in Iran's laws. In the results found, it can be seen that with the correct implementation of the laws in accordance with the opinions of the Guardian Council, as well as the correct implementation of the laws by the officials and agents of the council, the ultimate goal can be achieved, which is the correct implementation of the laws in accordance with the Sharia and the Constitution.

Keywords: structure, supervision, Guardian Council