



شورای نگهبان از سه منظر

حجت الاسلام محمد علمداری فر

آنچه باید درباره شورای نگهبان بدانیم

قانون اساسی، امام (ره) و رهبری

قانون اساسی وظایف بسیار مهم، حساس و مسئولیت‌های سنگینی را بر عهده شورای نگهبان گذاشته است. مهم‌ترین رسالت شورای نگهبان به عنوان یک نهاد رسمی، پاسداری و صیانت از جامعیت نظام یعنی پاسداری از اسلامیت و جمهوریت است. در اصل نودویکم قانون اساسی تصریح دارد: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان تشکیل می‌شود.» برای شناخت بهتر و دقیق‌تر جایگاه شورای نگهبان می‌توان از چند منظر آن را مورد بررسی و کنکاش قرار داد.

قانون اساسی

قانون اساسی راهکارهای عملی شدن وظایف شورای نگهبان در اصل چهارم و همچنین اصول ۹۱ تا ۹۹ را با صراحت و با اختیارات قانونی بیان می‌کند. ابتدا در یک اصل کلی، اصل چهارم با اشاره به حراست از احکام اسلام آمده است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و

سیاسی و غیره 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 می‌باشد.»

در اصل ۹۱ و ۹۲ نحوه تشکیل شورا و مصرف آن و همچنین نحوه انتخاب اعضا و مدت زمان آن مشخص شده، اما در اصول بعدی سه وظیفه مهم و بنیادین بر عهده شورای نگهبان گذاشته شده است. - اعتبار قانونی یافتن مصوبات مجلس شورای اسلامی، چون مصوبات مجلس جز در دو مورد (تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان شورای نگهبان) بدون تایید شورای نگهبان اعتبار ندارد.

- تفسیر قانون اساسی با تصویب سه چهارم اعضا - نظارت بر انتخاب مجلس شورای اسلامی، خبرگان رهبری، ریاست جمهوری و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی بر عهده این شورا است.

در مورد بند اول، چالش چندانی در عملکرد شورا تاکنون ایجاد نشده است. ولی در بحث تفسیر قانون اساسی و نظارت در انتخابات تحت عنوان نظارت استصوابی،



همیشه شورا با انتقادات و جبهه گیری و حتی تهمت های تندى مواجهه بوده است. برای روشن تر شدن این بحث سابقه حقوقی آن نیاز به توضیح دارد تا فرایند تصویب قانون و تفسیر آن بیشتر آشکار شود.

طبق اصل ۹۹ قانون اساسی نظارت بر همه انتخابات بر عهده شورای نگهبان گذاشته شده است. در مهر ماه سال ۱۳۵۹ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب کمیسیون امور داخلی مجلس شورای اسلامی رسید که مدت اجرای آزمایشی آن شش ماه بود که در تاریخ ۶۱/۳/۵ مجلس شورای اسلامی طبق مصوبه ای اجرای آزمایشی آن را به مدت چهار سال تمدید کرد.^۱

قانون انتخابات در سال ۱۳۶۲ در ۸۹ ماده و تبصره در ۱۰ فصل تنظیم شد. در ماده سوم درباره نظارت شورای نگهبان تصریح داشت که «نظارت بر انتخابات مجلس بر عهده شورای نگهبان می باشد. این نظارت عام و در تمام مراحل و کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است. همچنین در ماده ۹۸ آمده از تاریخ تصویب این قانون، کلیه قوانین قبلی لغوی گردد.

در طول چند سال اجرای قانون انتخابات، چند بار قانون انتخابات تغییر یافت اما ماده سوم آن به همان شکل باقی ماند. در آستانه انتخابات مجلس چهارم نظارت شورای نگهبان مجدداً مورد بحث اشخاص سیاسی و رسانه ها قرار گرفت. در همین اثنا شورای نگهبان نوع نظارت خود را به نظارت استصوابی تفسیر کرد. مجلس چهارم در طرح اصلاح قانون انتخابات در سال ۱۳۷۴ در ماده سوم کلمه «استصوابی» را اضافه نمود.^۲ هنگام انتخابات مجلس پنجم و ریاست جمهوری هفتم هیچ گونه صحبت جدی علیه نظارت استصوابی در بیان سیاستمدان نبود.

جنجال علیه شورای نگهبان با نامه سرگشاده شورای مرکزی جبهه ملی در تهران که در نشریه نیمروز در مورخه ۷۶/۱۲/۱ به چاپ رسید، شروع شد. در این نامه از رئیس جمهور خواسته بودند که نظارت شورای نگهبان به عنوان نقض حاکمیت مردم و حق وتوی شورای نگهبان است و از رئیس جمهور خواسته بودند این قانون را مورد بازنگری قرار دهند. به همین منظور در زمان وزارت کشوری عبدالله نوری، لایحه ای به مجلس ارائه شد که قید نظارت استصوابی از ماده سوم قانون انتخابات حذف گردیده بود. اما همزمان با رسیدگی به لایحه، دولت خودش را برای انتخابات شوراها آماده کرد، اختلاف در انتخابات شوراها و نحوه نظارت آن بالا گرفت و در نهایت منجر به تشکیل «هیات سومی» برای نظارت در انتخابات شوراها در دور اول صورت پذیرفت.

غیر از شوراها، نظارت شورای نگهبان در انتخاب های بعدی کماکان به صورت نظارت استصوابی در حال انجام است.

جایگاه شورای نگهبان در اندیشه امام (ره)

شکل گیری نهاد شورای نگهبان یکی از خواسته های قلبی امام (ره) بوده است که بعد از انقلاب جزء اصول لاینفک قانون اساسی جمهوری اسلامی قرار گرفت. امام خمینی (ره) با عبرت گیری از تحولات انقلاب مشروطیت به نقش و جایگاه شورای نگهبان توجه نموده و وجود آن را همیشه از مسائل مهم و لازم کشور برمی شمردند، ایشان در بیان اهمیت و جایگاه شورای نگهبان می فرمایند: «اگر شما ملت ما، این طایفه را (شورای نگهبان) حفظ نکنید بدانید که سرنوشت شما سرنوشت زمان مشروطه خواهد شد که روحانیون این کار را (انقلاب مشروطه) درست و دست استبداد را کوتاه کردند لکن دوباره به واسطه این که ملت مجتمع نبود و با روحانیت آن طور سازش و اطاعت محکم نداشت... استبداد به تمام معنای خودش به تمام کلمه خودش بر ما حکومت می کرد، چه در زمان قاجار که من یادم هست و چه بعد از او»^۳

امام بعد از ضرورت شکل گیری شورای نگهبان به جایگاه این نهاد پرداخته اند و شورای نگهبان را حافظ احکام مقدس اسلام و قانون اساسی می دانند و تطابق قوانین با احکام ثانویه و اولیه را بر عهده شورا نهاده و می فرمایند: «شورای نگهبان در نظارت بر قوانینی که می گذرد چه مربوط به مسائلی باشد که تماس با احکام اولیه شرعی دارد یا احکام ثانویه، با مراعات همه جوانب نظر دهند»^۴

امام با طرح این کار ویژه در واقع فیلتری را مهیا نمود که ناخالصی های قوانین را پالایش کند چرا که نسبت به کار ویژه مهم شورای نگهبان در رابطه با مصوبات مجلس می فرمایند: «در مجلس ان شاء الله مسائلی برخلاف اسلام و برخلاف مصالح نخواهد گذشت و اگر اشتباهی در مجلس واقع بشود، شورای محترم نگهبان در این باره با کمال قدرت و استقلال عمل کرده...»^۵

امام با توجه به نقش خطیر و حساس نظارتی شورا بر مصوبات مجلس معتقدند: «... باید قوانینی را بررسی کنید که صد درصد اسلامی باشد»^۶

امام با معیار قرارداد حق، اسلام و قرآن در بعد نظارتی شورای نگهبان تاکید می کنند: «آنچه باید در نظر گرفته شود خدا است نه مردم، اگر صد میلیون آدم، اگر تمامی مردم دنیا یک طرف بودند و شما دیدید که همه آنان حرفی می زنند که برخلاف اصول قرآن است بایستید و حرف خدا را بنیزید ولو این که تمام آنها بر شما بشورند. انبیا همین طور عمل می کردند».

بیان نظرات و ایده های امام در بیان جایگاه شورای نگهبان در اینجا به تمامه میسر نیست، لذا در یک جمع بندی^۷ از چندین سخنرانی امام اینگونه مستفاد می شود:

- عمل شورای نگهبان حفظ نظام است.
- شورای نگهبان نباید تحت ملاحظه اشخاص و یا گروه های انحرافی قرار گیرد.



- شورا نباید تحت تاثیر قدرت‌ها واقع شود.
- با دخالت دادن نقش زمان و مکان در اجتهاد، برای مصلحت نظام تصمیم‌گیری نماید.
در پایان این بخش لازم به ذکر است که امام با عنایت به اینکه شورای نگهبان وظیفه جلوگیری از انحراف قوانین از دستورات مبین اسلام را دارد و ابعاد نظارتی خود را بدون ملاحظه اشخاص و گروه‌ها انجام می‌دهد، پیش‌بینی می‌کنند که ممکن است اعضای شورای نگهبان مورد تهمت و بی‌مهری قرار گیرند، به همین جهت در جمع‌آوری اعضای این شورا می‌فرمایند: «شما توقع نداشته باشید که مورد اهانت واقع نشوید، همه می‌دانند تا کسی کاری انجام ندهد، کسی به او توهین نمی‌کند. توهین برای کسانی است که می‌خواهند زنده باشند، هیچ‌کدام از ما نباید انتظار تعریف داشته باشیم. باید به حکم خدا عمل کنیم...»^۸

جایگاه شورای نگهبان در کلام و بیان مقام معظم رهبری

مقام معظم رهبری، همچون امام راحل نقش و جایگاه شورای نگهبان را مهم و بنیادی دانسته و دیدگاه‌های حمایتی خویش را در مناسبت‌های مختلف بیان نموده و به نوعی از رفتار، عملکرد و نظارت این شورا احساس رضایت نموده‌اند. معظم له در دیدار اعضای شورای نگهبان وقت می‌فرمایند: «امام شورای نگهبان را بسیار بزرگ می‌دانستند... من هم آن شاء الله همان خط و راه را خواهم رفت» در ادامه به جایگاه شورای نگهبان اشاره می‌کنند «شورای نگهبان، عماد ملت، دین و مایه اطمینان و سکینه قلب مومنین است و در حقیقت نبض نظام اسلامی به شمار می‌رود. وقتی شورای نگهبان مثل دوره‌های گذشته آن، قوی و قاطع و دقیق باشد، موجب آرامش کسانی می‌شود که دلشان برای اسلام می‌تپد و آرزویشان تحقق اهداف اسلامی و شریعت حقه نبویه است. شورای نگهبان مطمئن‌ترین دستگاه و ارگانی است که انقلاب به نظام کشور بخشیده است. ما برای اینکه به طور کلی از سلامت نظام مطمئن باشیم، مهم‌ترین، رساترین، فعال‌ترین و موثرترین مجموعه ما همین شورای نگهبان است...»

بیانات مقام معظم رهبری در این دیدار به قدری صریح و روشن است که عملکرد شورا را کاملاً تایید می‌نماید و کسانی که در این موقعیت اوج اقتدار معنوی و قانونی شورا عملکرد آن را نپسندند به رضاخان تشبیه می‌نمایند که در حذف علمای طراز اول اقداماتی انجام داد.

مقام معظم رهبری در فرازی دیگر از سخنانش عملکرد نظارتی این شورا درباره انتخابات مجلس می‌فرمایند: «کار نظارت بر انتخابات، کار بسیار با اهمیتی است،

زیرا که سلامت انتخابات، سلامت مجلس را و سلامت مجلس، سلامت قوانین را در کشور به دنبال دارد.^۹
در مجموع مقام معظم رهبری، شورای نگهبان را گلوگاه مهمی برای حفظ قانون اساسی می‌دانند و از منظر ایشان شورای نگهبان حساس‌ترین دستگاه قانونی جمهوری اسلامی در مجموعه سازمان قانونی کشور است، زیرا هدایت صحیح جامعه و حفظ مسیر کلی اجرا و قانون‌گذاری از انحراف، نظارت دقیق بر عهده این شورا می‌باشد.

در پایان باید گفت در تمام کشورهای جهان و نزد تمام عقلا عالم، برای تصدی مسئولیت‌های مهم، شرایط ویژه در نظر گرفته می‌شود، تا هم وظایف محوله به فرد مورد نظر، به درستی انجام پذیرد و هم حقوق و مصالح شهروندان در اثر بی‌کفایتی منتخبین ضایع نگردد. امروزه حتی در دموکراتیک‌ترین نظام‌های دنیا شرایط ویژه‌ای برای انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌ها وجود دارد حتی در برخی از کشورها سخت‌گیری‌های بسیار زیادی وجود دارد که کمتر، افراد اعلام آمادگی در رقابت‌های انتخابی را پیدا می‌کنند. پس نظارت بر انتخابات و مصوبات قانونی تنها منحصر به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیست، بلکه در تمام نظام‌های دموکراتیک به نوعی، نظارت وجود دارد.



امام بعد از ضرورت شکل‌گیری شورای نگهبان به جایگاه این نهاد پرداخته‌اند و شورای نگهبان را حافظ احکام مقدس اسلام و قانون اساسی می‌دانند و تطابق قوانین با احکام ثانویه و اولیه را برعهده شورا نهاده و می‌فرمایند: «شورای نگهبان در نظارت بر قوانینی که می‌گذرد چه مربوط به مسائلی باشد که تماس با احکام اولیه شرعی دارد یا احکام ثانویه، با مراعات همه جوانب نظر دهند.»

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد ۲، انتشارات کیهان، ص ۴۸۰.
- ۲- معاونت امور حقوقی مجلس، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مهر ۱۳۷۴، ص ۲۰-۱.
- ۳- صحیفه نور، ج ۱۵، ص ۲۲۲.
- ۴- صحیفه نور، ج ۱۵، ص ۲۳۲.
- ۵- صحیفه نور، ج ۱۸، ص ۲۶۴.
- ۶- صحیفه نور، ج ۱۲، ص ۲۵۸.
- ۷- صحیفه نور، ج ۱۲، ص ۲۵۸.
- ۸- صحیفه نور، ج ۱۷، ص ۲۵۷.
- ۹- بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۱/۸/۳).

۳۲

ماهنامه فرهنگی/سیاسی آفتاب ولایت
دوره اول ■ شماره دوم ■ بهمن ماه ۱۳۹۰

