

شورای نگهبان چند نفر است؟ وظایف آن چیست؟

الف) فلسفه وجودی شورای نگهبان:

دلایلی که به خاطر آن، تدوین کنندگان قانون اساسی نهادی این چنینی را پی ریزی کرده اند عبارت از موارد ذیل می باشد:

۱. اسلامی بودن قوانین: براساس اصل یکم قانون اساسی نظام سیاسی حاکم بر ایران، اسلامی است و بدیهی ترین چیز برای اسلامی بودن و اسلامی کردن یک نظام سیاسی، قوانین و مقررات موضوعه در آن نظام است. به این منظور اصل چهارم قانون اساسی برای مطابقت قوانین و مقررات با موازین شرعی نهادی به نام شورای نگهبان را پیش بینی کرده است. وجود این نهاد از چند جهت مورد لزوم است؛

یکی آن که، فقها در مسائل مختلف بنابر استنباط شخصی خودشان اختلاف نظر دارند، به نحوی که تبعیت از همه آنها در مسائل فقهی موجب هرج و مرج و اختلال نظام میشود. از طرفی تشخیص اسلامی بودن قوانین مشخصاً و انحصاراً به عهده عالمان فقه میباشد.

بنابراین لازم است، نهادی پیش بینی شود تا بنابر رویه ای خاص و مشخص به این مهم رسیدگی کند و نظریه او قول فصل و سخن آخر باشد.

دیگر آنکه، چون بنابر پیش بینی قانون اساسی کلیه مصوبات مجلس باید به تأیید شرعی و قانونی این نهاد برسد و این طور نیست که (مانند شورای قانون اساسی فرانسه) فقط برخی از مصوبات خاص پارلمان به تأیید آن شورا برسد، بنابراین جمعی متشکل و آماده و صلاحیتدار مورد لزوم است، تا به این ترتیب حجم عظیمی از مصوبات که دائماً در مجلس به تصویب می رسد، مورد رسیدگی قرار گرفته و مغایرت یا عدم مغایرت آنها را با شرع و قانون اساسی اعلام کند.

۲. حاکمیت ولایت فقیه: نظر به حاکمیت نظام ولایتی بر جمهوری اسلامی ایران و این که مشروعیت دینی و فقهی نظام جمهوری اسلامی برآمده از مقام ولایت فقیه است، از این رو لازم است این اصل در تمام اندام ها و قوای حکومتی جریان یابد. ما جریان این امر را در قوه مجریه به لحاظ مسأله تنفیذ حکم ریاست جمهوری ۱ و در قوه قضاییه به صورت نصب مقام اصلی آن، یعنی ریاست قوه قضاییه ۲ می بینیم، اما در مجلس شورای اسلامی، با توجه به این که همه اعضای آن، منتخب ملت هستند و نیز بنابراین است که این ساختار با ویژگی منتخب

بودن به قوت خودش باقی بماند، چنین چیزی را نمی بینیم. لذا معقولترین مسیری که برای جریان مشروعیت دینی در قوه قانونگذاری به نظر می‌رسد، نظارت نهادی است منسجم که حداقل عده ای از اعضای آن، مستقیماً منصوب رهبری باشند. به این ترتیب رهبری با نصب شش فقیه واجد شرایط از طریق شورای نگهبان نظارت عالی خود را بر مصوبات مجلس اعمال می‌کند.^۳

۳. حراست از قانون اساسی: قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی که در آن هندسه حکومتی ترسیم شده است باید به عنوان قانون مادر و اصلی مورد اجرا قرار گیرد. کاملترین نحوه اجرای قانون اساسی به خصوص در بخش مربوط به حاکمیت قوای حکومتی عمل به موازین آن توسط خود نهادهای حکومتی است، به این معنا که باید همه اعمال نهادهای حکومتی منطبق بر آن باشد، از مهم‌ترین بخشهای قوای حاکمیت قوه قانونگذاری است که بر این مبنا باید منطبق و مطابق با قانون اساسی باشد. به همین دلیل در تمام نظامهای سیاسی بخشهایی از حکومت برای اجرا و انطباق اعمال حکومتی بر قانون اساسی پیش‌بینی شده است. در جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان وظیفه اجرا و نظارت بر اجرای قانون اساسی را در بخش تقنین به عهده دارد.

شورای نگهبان وظایف دیگری نیز بر عهده دارد، لکن فلسفه وجودی آن همان است که بدان اشاره شد. بنابراین علت اصلی تشکیل شورای نگهبان در سه خصیصه "اسلامیت"، "ولایت فقیه" و "حراست از قانون اساسی" نهفته است و ظایفی چون نظارت بر انتخابات و تفسیر قانون اساسی در درجه بعدی قرار دارند.^۴

به هر حال می‌توان گفت: حاکمیت احکام، فرامین و دستورات شریعت مقدس اسلام بر جمیع مقررات و قوانین کشور از مهمترین و خدشه‌ناپذیرترین اصول نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. بعلاوه قانون اساسی که به عنوان میثاق جامعه اسلامی ایران و محور اتحاد و یکپارچگی و اساس تشکیلات و حکومت محسوب می‌شود و اکثریت قاطع ملت ایران آن را پذیرفته‌اند نیز باید به عنوان شاخص اصلی قوانین و میزان و محک سنجش قوانین و مصوبات مجلس مقننه باشد و هیچکس و هیچ مقامی حق تخطی و انحراف از اصول آن را نداشته باشد.

بر همین اساس برای جلوگیری از هرگونه انحراف و تخلف از احکام شریعت اسلام و اصول قانون اساسی وجود مرجعی صلاحیتدار کاملاً منطقی و معقول می‌باشد.^۵

برای تأمین این مهم، قانون اساسی در اصل ۹۱ میگوید: "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 مندرج در همین اصل) تشکیل میشود..."

(ب) ترکیب و کیفیت انتخاب اعضای شورای نگهبان:

اعضای شورای نگهبان از دو گروه متمایز تشکیل شده که بعضاً دارای اختیارات و صلاحیتهای جداگانه ای میباشند. این دو گروه عبارتند از: ۱. فقهای شورای نگهبان ۲. حقوقدانان شورای نگهبان

فقهای شورای نگهبان، مرکب از ۶ نفر از فقها که ضمن دارا بودن صفت عدالت باید آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز نیز باشند، مستقیماً از جانب شخص رهبر (ولی فقیه) انتخاب و در این سمت منصوب می گردند. بنابراین با توجه به شرایط و نحوه انتصاب آنها (طبق بند اصل ۹۱) تردید در صلاحیت آنها روا نیست.

گروه دوم از اعضای شورای نگهبان یعنی ۶ نفر از حقوقدانان برجسته ای که در یکی از رشته های حقوقی تبحر داشته باشند، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس معرفی شده و توسط نمایندگان مجلس انتخاب می شوند بخش دیگر این نهاد را تشکیل داده و این مجموعه برای مدت ۶ سال انتخاب میشوند که تنها در اولین دوره پس از گذشت سه سال نیمی از هر دو گروه به قید قرعه بر کنار شده و اعضای جدید به جای آنها منصوب میگردند که این امر با توجه به اینکه دوره نمایندگی مجلس ۴ سال می باشد از آن جهت مفید است که در هیچ زمانی با فرض وجود مجلس فاقد شورای نگهبان نخواهیم بود هر دوره که نیمی از اعضای شورای نگهبان عوض می شوند، سبب می شود که نیم باقیمانده تجارب و اندوخته های گذشته خود را به اعضای جدید منتقل نموده و این امر در کیفیت رسیدگی به طرحها و لوایح قطعاً مفید و مؤثر خواهد بود.

ضمناً طبق آیین نامه داخلی شورای نگهبان، هر یک از اعضاء در صورتی که بخواهند از سمت خود استعفا دهند باید ضمن انجام مراحل که آیین نامه مزبور مقرر کرده است، نهایتاً استعفانامه خود را از طریق دبیر شورای نگهبان به رهبر و استعفاءنامه اعضای حقوقدان شورای نگهبان از طریق دبیر شورا به رئیس قوه قضاییه و نیز به مجلس شورای اسلامی تسلیم گردد. ۶.

ج) وظایف و صلاحیتهای شورای نگهبان:

وظایف و صلاحیتهای شورای نگهبان دو نوع است، نوع اول که مختص فقهای شورای نگهبان میباشد و نوع دوم که از وظایف جمع ۱۲ نفره اعضای شورای نگهبان است.

۱. وظایف خاص فقهای شورای نگهبان:

- ۱) به موجب اصول ۴، ۷۲، ۹۱، ۹۶ قانون اساسی پاسداری از احکام اسلام و تطبیق قوانین عادی با شرع مقدس اسلام به عهده فقهای شورای نگهبان میباشد که با توجه به اصل ۹۶ تشخیص و عدم مغایرت مصوبات مجلس با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان می باشد .
- ۲) تشخیص و مغایرت و یا عدم مغایرت تصویبنامه ها و آییننامه های دولتی که به دیوان عدالت اداری ارجاع داده می شوند (به موجب اصل ۱۷۰) نهایتاً به شورای نگهبان میباشد که براساس ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویبنامه ها یا آیین نامه های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردد، شکایت را به شورای نگهبان ارجاع داده و در صورتی که شورای نگهبان طبق اصل ۴ قانون اساسی خلاف شرع بودن آن را تشخیص دهد، دیوان حکم ابطال آن را صادر مینماید.
- ۳) تهیه و تصویب قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان که برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای شورای نگهبان انجام شود و با اکثریت آرا تصویب و نهایتاً به تصویب رهبر انقلاب برسد. (اصل ۱۰۸)
- ۴) در صورت فوت یا کناره گیری یا عزل رهبر، خبرگان، موظفند، در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام کنند و تا هنگام معرفی رهبر، شورای مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را به طور موقت به عهده میگیرد و چنانچه در این مدت یکی از آنان به هر دلیلی نتواند انجام وظیفه نماید، فرد دیگری به انتخاب مجمع با حفظ اکثریت فقها در شورا به جای وی منصوب می گردد. (اصل ۱۱۱)

۲. وظایف و صلاحیت های نهاد شورای نگهبان

- ۱) تشخیص مطابقت و عدم انطباق قوانین عادی و مصوبات موقتی و آزمایشی مندرج در اصل ۸۵ با قانون اساسی و نهایتاً پاسداری از اصول قانون اساسی با شورای نگهبان می باشد. (اصل ۸۵، ۹۱، ۹۴، ۹۶)
- ۲) تفسیر قانون اساسی برعهده شورای نگهبان است و فقط با تصویب سه چهارم مجموع اعضای شورای نگهبان انجام میشود. (طبق اصل ۹۸)
- ۳) تأیید صلاحیت کاندیداهای ریاست جمهوری از حیث واجد بودن شرایط قانونی. (طبق بند ۹ اصل ۱۱۰)
- ۴) حضور اختیاری در جلسات مجلس شورای اسلامی هنگام مذاکره درباره لوایح و طرحهایی که در دستور کار مجلس قرار دارند. (اصل ۹۷)
- ۵) حضور الزامی در مجلس "هنگامی که طرح با لایحه فوری در دستور کار مجلس قرار دارد. (اصل ۹۷)
- ۶) حضور الزامی اعضای شورای نگهبان در جلسات غیرعلنی مجلس که مسائل بسیار مهم و امنیتی در دستور کار مجلس بوده و ضمناً جلسه مزبور اولاً در شرایط اضطراری و برای رعایت مصالح امنیتی به طور غیرعلنی تشکیل شده باشد و ثانیاً به تقاضای رئیس جمهور یا یکی از وزراء و یا ده نفر از نمایندگان تشکیل شده باشد. که در چنین فرضی حضور اعضای شورای نگهبان الزامی است و مصوبات مجلس هم با فرض حضور و تأیید شورای نگهبان و تصویب سه چهارم کل نمایندگان معتبر می باشد. (اصل ۶۹)
- ۷) حضور الزامی در مراسم تحلیف رئیس جمهور که با حضور رئیس قوه قضاییه و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در محل مجلس برگزار میشود. لذا براساس اصل ۱۲۱ بدون حضور شورای نگهبان مراسم تحلیف انجام نخواهد شد و البته بدیهی است که این امر برای اعضای شورای نگهبان اختیاری نیست بلکه اجباری و لازم است.
- ۸) عضویت اعضای شورای نگهبان در شورای بازنگری قانون اساسی که طبق اصل ۱۷۷ تشکیل میگردد از دیگر صلاحیت هایی است که براساس قانون برای اعضای شورای نگهبان پیش بینی شده است.
- ۹) یکی از مهم ترین اختیارات شورای نگهبان نظارت بر انتخابات است که در ایران برگزار می گردد. به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی 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. ۸.

معرفی منابع جهت مطالعه بیشتر:

- ۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۲) دکتر قاسم شعبانی، حقوق اساسی، (تهران: اطلاعات، ۱۳۸۱)
- ۳) فرج اله هدایت نیا و محمد هادی کاویانی، بررسی فقهی — حقوقی شورای نگهبان (قم: فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰)

پاورقی ها:

۱. اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بند نهم.
۲. اصل یکصد و دهم قانون اساسی، بند ششم.
۳. امام خمینی (ره) در این باره چنین میفرماید: "واضح است که حکومت به جمیع شؤون آن و ارگان هایی که دارد تا از قبل شرع مقدس و خداوند تبارک و تعالی شرعیت پیدا نکند، اکثر کارهای مربوط به قوه مقننه و قضائیه و اجرایی بدون مجوز شرعی خواهد بود و دست ارگانها که باید به واسطه شرعیت آنها باز باشد، بسته میشود و اگر بدون شرعیت الهی کارها را انجام دهند، دولت به جمیع شؤونه طاغوتی و محرم خواهد بود. امام خمینی، صحیفه نور، ج ۱۷ ص ۱۰۳.
۴. ر.ک: فرج الله هدایت نیا و محمد هادی کاویانی، بررسی فقهی — حقوقی شورای نگهبان، (قم: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰) ص ۶۶-۶۸.
۵. دکتر قاسم شعبانی، حقوق اساسی، (تهران: اطلاعات، ۱۳۸۱، چاپ یازدهم) ص ۱۷۲.
۶. همان، ص ۱۷۳-۱۷۴.
۷. همان، ص ۱۷۴.
۸. همان، ص ۱۷۵-۱۷۶.

مرکز مطالعات و پاسخگویی به شبهات حوزه‌های علمیه