



اصل چهارم، نگهبان «قانون اساسی»

مردم ایران زمانی که در سال ۵۸، به نظام جمهوری اسلامی رأی دادند، قطعا هر نظامی دارای ارکان و سازکار خاص خود است که برای این ارکان وظایف و ارتباط با سایر نهادها تعریف شده است. نظام جمهوری اسلامی یک هویت بسیط است که دارای دو جز جمهوریت و اسلامیت است و این اجزا قابل تفکیک نیستند، به گونه‌ای این نظام مقدس با یک هویت بسیط دیده می‌شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی برای صیانت از این هویت نهادی به نام شورای نگهبان تعریف شده است. شورای نگهبان هر جا که از قوانین اسلامی دفاع می‌کند، از رأی جمهور هم دفاع می‌کند. لکن، بعضی‌ها به نحوی با این مرکب برخورد می‌کنند که انگار مردم ما در دوازده فروردین، دو برگ رأی به صندوق انداخته‌اند: یکی در تأیید اسلامیت و دیگر در تأیید جمهوریت! و بعضی‌ها از رأی «آری» خود به اسلامیت نظام دست شسته‌اند؛ اما هنوز رأی مثبت دیگرشان به

قوت خود باقی است! در حالی که چنین اتفاقی نیفتاده است و مردم ما هنوز هم بر دین خود باقی هستند و ترک طریق نکرده‌اند. شورای نگهبان همیشه حافظ جمهوریت و اسلامیت در نظام جمهوری اسلامی ایران بوده است. در ادامه به تبیین ویژگی‌ها، جایگاه و وظایف این نهاد مقدس می‌پردازیم.

تأسیس شورای نگهبان و جرایب آن

نظام کشور ایران، قبل از شکل‌یافتن قانون اساسی، مستقر شد و از طریق همه‌پرسی به تصویب نهایی مردم رسید. از آن‌جا که قانون اساسی، بعد از استقرار جمهوری اسلامی تدوین می‌شد، مشخص بود که باید برای یک نظام اسلامی، قانون نوشت و نظام باید از نظر محتوای حقوقی با موازین اسلامی منطبق باشد. یکی از سوالات مهم و اساسی در این برهه، این بود که ویژگی یک سیستم اسلامی



چیست؟ بی‌شک از عمده‌ترین مسائل یک حکومت، محتوای آن می‌باشد. این محتوا همان قوانین است که بر اساس آن کشور اداره می‌شود. قانون اساسی هر کشوری سند حقوقی آن کشور برای اداره جامعه است که بایستی چارچوب‌هایی را براساس ارزش‌ها باورهای پذیرفته‌شده و حاکم بر آن جامعه در آن قانون تعریف شود. از این‌رو قوانین یک نظام اسلامی نمی‌تواند اسلامی نباشد. لذا چارچوب‌هایی که در قانون اساسی نظام اسلامی مشخص می‌شود، نباید در تعارض با ارزش‌ها و باورهای دین اسلام باشد. از طرف دیگر خود قانون اساسی از نظر حفظ موازن شرعی و اسلامیت آن، بایستی تضمین شود. از همین‌رو قانون‌گذاران مؤسس جمهوری اسلامی، با داشتن تجربه روشن دوران مشروطه و بلایی که در طول تاریخ بر سر متمم قانون اساسی مشروطه آمد، وارد میدان شدند.

بسیاری از کشورها دارای «شورای قانون اساسی» یا «دادگاه قانون اساسی» هستند که به‌وسیله آن، سیستم قانون‌گذاری خود را کنترل می‌کنند. دغدغه آنان این است که از چارچوب قانون اساسی خود خارج نشوند. از نظر حقوقی روشن است که قانون اساسی در هر سیستمی، قانون برتر محسوب می‌شود و قوانین عادی، فرع بر آن هستند و نباید اجازه داد که قوانین پایین‌تر، ناقض قانون بالاتر گردند. در منابع مدون نیز هرگز نباید یک قانون عادی، با قانون اساسی مخالفت کند و برای جلوگیری از این امر نیاز به یک نظام کنترلی است. این سازوکار را در دیگر قوانین نیز پیش‌بینی کرده‌اند.

از آن‌جا که دیگر کشورها نوعا دارای نظام‌های لائیک و سکولار هستند، از قانون اساسی در برابر دین‌زدگی و گرایش به سوی دین، صیانت می‌کند! به‌هر حال همه کشورها از قانون اساسی خود به عنوان یک نظام حقوقی و قانون برتر، پاسداری می‌کنند. نهاد مزبور در مقام حفاظت از قانون اساسی، دارای نهادهای تابعه و شبیه به هم هستند که مصوباتی را که ناقض قانون اساسی باشد، به رسمیت نمی‌شناسند. نهایت این است که بخشی از این نهادها بعد از تصویب، این قوانین را ابطال می‌کنند و به صورت دادگاهی عمل می‌نمایند.

در کشور ایتالیا، دادگاه‌های قانون اساسی رسمیت دارد. در آمریکا «دیوان کشور» این نقش را ایفا می‌کند. در ژاپن و آلمان نیز برای این منظور دادگاه وجود دارد و در فرانسه، شورای قانون اساسی این مهم را ایفا می‌کند. امر نظارت بر انتخابات‌ها نیز بر عهده همین شوراهاست.

کشورهای اسلامی نیز مشابه همین رفتار را دارند. برای مثال، الجزایر کشور مسلمانی است که نسبت به دین بی‌تفاوت نیست. در اصل ۱۷۱ قانون اساسی این کشور، یک «شورای عالی اسلامی» پیش‌بینی کرده‌اند که با هدف تشویق، رشد و توسعه اجتهاد، ایجاد شده است. این شورا در خصوص احکام مذهبی و مسائلی که به آن احاله می‌شود، اظهار نظر می‌کند. شورای مزبور تحت نظر و ریاست رئیس جمهور اداره می‌شود و شامل پانزده عضو از شخصیت‌های ذی‌صلاح عالی و ملی

در علوم مختلف است.

ترکیب این شوراها در تمام دنیا به نحوی است که شامل حقوق‌دان، قاضی و وکیل می‌شود. آن‌چه بین تمام این شوراها مشترک است، رویکرد کلی آن‌ها در صیانت از قانون اساسی و ابطال قوانینی است که خلاف قانون اساسی تقنین شود. فقط تفاوت میان آن‌ها، تنها در تعداد اعضای مزبور و کیفیت انتخاب و امتزاج آن‌ها است.

در کشور ما هنگام تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی، نیز سیستم شورایی به نام «شورای قانون اساسی» و همچنین «دادگاه قانون اساسی» وجود داشت. به‌منظور حفاظت از قانون اساسی - به عنوان قانون برتر - و حفاظت از احکام شریعت - به عنوان اصل مشروعیت نظام قانون‌گذاری، قانون‌گذاران قانون اساسی کشور، آن دو را با هم تلفیق کردند. بر همین اساس شورای نگهبان تأسیس و اصول متعددی از قانون اساسی به این شورا اختصاص یافت.

در پیش‌نویس قانون اساسی که در زمان دولت موقت تنظیم شد، شورای نگهبان پیش‌بینی شده بود؛ اما آن شورا با آن‌چه امروزه شاهد و بدان مفتخریم، متفاوت بود.

تفاوت‌های شورای نگهبان پیش‌نویس با شورای نگهبان فعلی

در پیش‌نویس قانون اساسی شورای به‌عنوان صیانت از قانون اساسی تحت عنوان شورای نگهبان پیش‌بینی شده بود. اما در بازبینی قانون اساسی تغییراتی صورت گرفت. این تغییرات موجب تفاوت‌هایی شد که آن‌ها عبارتند از:

- کم‌رنگ بودن نظارت شرعی: در شورای قانون اساسی، بخش شریعت شورای نگهبان پیش‌نویس کم‌رنگ بود؛ به عنوان نمونه، اعضای شورا، پنج تن از فقها در کنار شش نفر حقوق‌دان در نظر گرفته شده بود.

- عدم تأثیر در رسمیت یافتن قوانین: تفاوت بعدی این بود که شورای نگهبان، نقشی شبیه دادگاه داشت؛ یعنی در رسمیت قوانین، نقشی نداشت؛ بلکه قوانینی که از مجلس می‌گذشت، بعد از تطبیق و امضای رئیس جمهور رسمیت پیدا می‌کرد. در واقع، نقش شورای نگهبان، «ابطالی» بود؛ بدین معنا که بعد از رسمیت یافتن قوانین و قابل اجرا شدن آن، اگر کسی مدعی می‌شد که یکی از این مواد قانونی، خلاف قانون اساسی یا خلاف شرع است، شورای نگهبان، حق بررسی و ابطال داشت.

- محدودیت زمانی در اظهار نظر: شورای نگهبان پیش‌نویس اگر در ظرف مدت معینی بعد از تصویب این قانون، اگر درخصوص خلاف شرع بودن این قانون، اظهار نظر نمی‌کرد، دیگر آن قانون قابل اعتراض نبود!

- اعطای نقش نظارتی به شورای نگهبان: از آن‌جا که همچنان زمینه برای تدوین قوانین خلاف شرع و تصویب و اجرای آن فراهم بود، دلسوزان نظام احساس کردند که باید

مسئولیت دیگر شورای نگهبان فعلی، انطباق قوانین با شرع مقدس است. تشخیص این امر البته تنها بر عهده فقهای شورای نگهبان است و همه اعضا را شامل نمی‌شود. این امر محدوده زمانی ندارد و حتی شورای نگهبان می‌تواند در خصوص مصوبات گذشته نیز اعمال نظر کند و موارد خلاف شرع را ابطال نماید و مجلس نیز موظف به تصحیح این موارد است.

وظایف شورای نگهبان در قانون اساسی

در حوزه نظارت و کنترل قوانین، وظایف دیگری نیز در قانون اساسی برای شورای نگهبان پیش‌بینی شده است که برای پرهیز از اطاله به همین مقدار اکتفا می‌کنیم.

اول: اصل ۴ قانون اساسی می‌گوید: تشخیص مغایرت و عدم انطباق کل قوانین با شرع و حتی اطلاعات و عموماً قانون اساسی به عهده فقهای شورای نگهبان است.

دوم: وظیفه نظارت بر مصوبات مجلس از جهت مطابق با قانون اساسی و شرع مقدس؛ که شورای نگهبان ظرف ده روز باید اظهار نظر یا استمهال نماید.

سوم: اصل ۹۹ و وظیفه نظارت بر انتخابات و نیز اصل ۱۱۰ که تعیین صلاحیت رئیس جمهور و نامزدهای ریاست جمهوری بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است.

چهارم: همچنین وظیفه قانون‌گذاری در مورد شرایط مجلس خبرگان و نیز مسائل مربوط به شورای رهبری بر عهده شورای نگهبان است. با توجه به این جایگاه برای شورای نگهبان، آن شورای علاوه بر دبیرخانه معاونت اجرایی انتخابات و ادارات - که زیر مجموعه‌های شورا است - از نظر سازمان اداری نیز واجد مرکز تحقیقاتی است که کارهای پژوهشی انجام می‌دهد. همچنان که گذشت، علاوه بر «مجمع مشورتی فقهی» و «مجمع مشورتی عمومی»، شوار دارای دفاتر نظارت و بازرسی در استان‌ها و دفاتر زیر مجموعه‌های آن در شهرستان‌ها است.

نتیجه

در نظام جمهوری اسلامی، شورای نگهبان دارای یک جایگاه نظارتی و کنترلی بر صحت اجرای قوانین است. همچنین مسئول انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و موازین شرع مقدس اسلام می‌باشد.

تدبیر تازه‌ای بیندیشند، لذا پیشنهاد شد که نظر شورا در طول مراحل تصویب قوانین قرار گیرد؛ یعنی بدون نظر و تأیید این شورا هیچ قانونی رسمیت حقوقی پیدا نکند. با این وصف، شورای نگهبان، نقش نظارتی می‌یافت و نه دادگاهی و این نکته مهمی بود.

- تأیید مجلس شورا به شورای نگهبان: اعتبار مجلس شورای اسلامی به وجود شورای نگهبان است؛ یعنی هیچگاه مجلس، بدون شورای نگهبان رسمیت ندارد و اعتباری برای قوانین آن نیست. البته این امر در دوره نخست، دچار یک دور باطل می‌شد، چراکه اعضای حقوقدان شورای نگهبان بایستی توسط مجلس تعیین می‌شدند و از طرفی اعضای شورا بایستی اعتبار مجلس را تأیید می‌کرد. برای پرهیز از این دور باطل، به مجلس اجازه داده شد به حقوق‌دانان رای بدهد، و سپس کار خود را آغاز کند و وارد مقوله قانون‌گذاری شود.

- تفسیر قانون: تفاسیر بی‌قاعده و خلاف اصول، آفتی است که باعث تحریف و از بین رفتن یک نظام حقوقی می‌شود. با توجه به تجربه گذشته، قوانین مصوبه در طول زمان با اهرم تفاسیر مختلف، تغییر هویت می‌داد و استحاله می‌شد. همچنان که این قاعده در خصوص شریعت هم جاری است و گاه مبتلا به «تفسیر به رأی» می‌شد. برای جلوگیری از چنین وضعیتی، تفسیر قانون اساسی را نیز به شورای نگهبان محول کردند؛ بدین ترتیب که اگر سه چهارم اعضای شورا، بر یک تفسیر توافق کنند، آن تفسیر اعتبار رسمی می‌یابد تا باب تفسیرهای خلاف شریعت از قانون اساسی باب نشود و حتی از اطلاعات قانون اساسی، استفاده‌های وسیع نشود و تفسیری خلاف شرع از آن استنباط نگردد.

- برتری احکام شرع: تعارض قوانین شرعی با قانون اساسی نیز در قانون اساسی پیش‌نویس موجود و مسکوت مانده و راه‌حلی برای آن‌ها ارائه نشده بود. در این زمینه اصل برتری احکام شرع نسبت به قانون اساسی تصویب گردید. در این اصل، قوانین شرع بر قوانین عادی حاکم است و قوانین مصوب در مجلس، باید با شرع انطباق داشته و با آن مغایرت نداشته باشد. با این وصف، شرع بر اطلاعات و عموماً قانون اساسی حکومت دارد.

- فقهای شورای نگهبان معیار تشخیص:



بسیاری از کشورها دارای «شورای قانون اساسی» یا «دادگاه قانون اساسی» هستند که به وسیله آن، سیستم قانون‌گذاری خود را کنترل می‌کنند. دغدغه آنان این است که از چارچوب قانون اساسی خود خارج نشوند. از نظر حقوقی روشن است که قانون اساسی در هر سیستمی، قانون برتر محسوب می‌شود و قوانین عادی، فرع بر آن هستند و نباید اجازه داد که قوانین پایین‌تر، ناقض قانون بالاتر گردند.