



پژوهشکده شورای نگهبان

عنوان

نگاهی به عملکرد شورای نگهبان

به ضمیمه جدول اسامی اعضای شورای نگهبان از ابتدا تاکنون

شماره مسلسل: ۱۳۹۳-۱۹۴،۲

تاریخ: ۱۳۹۴/۴/۲۰



شناسنامه

عنوان:

**نگاهی به عملکرد شورای نگهبان
به ضمیمه جدول اسامی اعضای شورای نگهبان از ابتدا تاکنون**

تألیف:

سید محمد حسین بیغمبری

نظارت و بازبینی:

سید محمد هادی راجی

معاونت پژوهشی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۹۴،۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۴/۲۰

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

مقدمه.....	۴
بخش اول: عملکرد شورای نگهبان در اظهار نظر بر اساس قانون اساسی و شرع.....	۵
فصل اول: انواع اظهار نظرهای شورای نگهبان بر اساس شرع و قانون اساسی.....	۶
۱. تطبیق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی.....	۶
۱-۱. گستره کمی فعالیت شورای نگهبان در تطبیق مصوبات.....	۶
۱-۲. نحوه تطبیق مصوبات.....	۷
۲. تطبیق اساسنامه‌های مصوب هیأت وزیران با قانون اساسی و شرع.....	۱۰
۳. اظهار نظر در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری.....	۱۰
۴. ارائه نظرات تفسیری.....	۱۱
۵. ارائه نظرات مشورتی.....	۱۲
۶. ارائه نظرات حقوقی.....	۱۲
۷. تذکرات به دستگاه‌های اجرایی.....	۱۳
فصل دوم: آثار عملکرد شورای نگهبان در اظهار نظر بر اساس شرع و قانون اساسی.....	۱۴
۱. صیانت از موازین اسلام و احکام شرعی.....	۱۴
۲. ترسیم و تثبیت نظام حقوق اساسی کشور.....	۲۰
۱-۲. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های رهبری.....	۲۰
۱-۱-۲. تبیین صلاحیت انحصاری رهبری در سیاست‌گذاری.....	۲۰
۲-۱-۲. تبیین فرماندهی کل نیروهای مسلح.....	۲۱
۳-۱-۲. تبیین صلاحیت انحصاری رهبری در حل معضلات نظام.....	۲۴
۴-۱-۲. تبیین جایگاه ولایت فقیه نسبت به قوه مقننه.....	۲۴
۲-۲. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان.....	۲۵
۱-۲-۲. صلاحیت استصوابی و عام شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات... ..	۲۶
۲-۲-۲. تبیین صلاحیت انحصاری تفسیر قانون اساسی.....	۲۸
۳-۲-۲. تبیین صلاحیت تشخیص مغایرت قوانین با شرع.....	۲۹
۳-۲. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های قوه مجریه.....	۳۱

- ۳-۲-۱. تبیین حدود اختیارات قوه مجریه در رابطه با سایر قوا..... ۳۱
- ۳-۲-۲. تبیین حدود اختیارات قوه مجریه در تصویب اساسنامه‌ها..... ۳۵
- ۳-۳-۲. تبیین حدود اختیارات قوه مجریه در تأسیس و فعالیت نهادهای انقلابی..... ۳۸
- ۴-۲. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های قوه قضائیه..... ۳۹
- ۲-۴-۱. ترسیم حدود قوانین ماهوی..... ۳۹
- ۲-۴-۲. ترسیم تشکیلات محاکم قضائی..... ۴۰
- ۲-۴-۳. ترسیم صلاحیت قوه قضائیه در پیشنهاد لوایح قضائی..... ۴۲
- ۵-۲. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های قوه مقننه..... ۴۳
- ۲-۵-۱. تبیین صلاحیت انحصاری تقنین برای مجلس شورای اسلامی..... ۴۳
- ۲-۵-۲. تبیین صلاحیت حق تحقیق و تفحص برای مجلس شورای اسلامی..... ۴۵
- ۲-۵-۳. تبیین معنای مصونیت پارلمانی..... ۴۶
- ۲-۵-۴. تبیین صلاحیت مجلس در قراردادهای بین‌المللی..... ۴۷
- ۲-۵-۵. تبیین صلاحیت مجلس در تصویب بودجه و تصویب طرح‌های دارای بار مالی..... ۴۸
- ۲-۵-۶. تبیین صلاحیت مجلس در تفسیر قوانین عادی..... ۴۹
- ۲-۶. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام..... ۵۰
- ۲-۶-۱. جایگاه حقوقی مصوبات مجمع..... ۵۱
- ۲-۶-۲. تفسیر مصوبات مجمع..... ۵۲
- ۲-۶-۳. تبیین نسبت مصلحت و موازین شرع..... ۵۳
- ۲-۷. صیانت از حقوق ملت..... ۵۳
- بخش دوم: عملکرد شورای نگهبان در انتخابات..... ۵۷**
- فصل اول: مقدمات فرایند انتخابات..... ۵۸**
۱. تعیین طرح تعرفه‌های (برگ‌های) رأی‌گیری و تأیید نهایی آنها..... ۵۹
۲. چاپ تعرفه‌های رأی..... ۵۹
۳. تعیین میزان تعرفه‌های مورد نیاز..... ۵۹
۴. توزیع تعرفه‌های رأی..... ۶۰
- فصل دوم: نظارت بر فرایند انتخابات..... ۶۰**
۱. تشکیلات شورای نگهبان جهت نظارت بر انتخابات..... ۶۰
- ۱-۱. دفاتر استانی..... ۶۰
- ۲-۱. شبکه کشوری ناظران..... ۶۱

- ۱-۲-۱. تعداد ناظران:..... ۶۲
- ۱-۲-۲. آموزش ناظران..... ۶۳
- ۱-۲-۳. چاپ و طراحی کارت و مهر برای ناظران..... ۶۳
۲. اقدامات شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات..... ۶۳
- ۱-۲. نظارت بر هیأت‌های اجرایی..... ۶۴
- ۱-۱-۲. در انتخابات ریاست جمهوری..... ۶۴
- ۲-۱-۲. در انتخابات مجلس..... ۶۶
- ۳-۱-۲. در انتخابات خبرگان..... ۶۷
- ۲-۲. نظارت بر احراز صلاحیت‌ها..... ۶۸
- ۱-۲-۲. در انتخابات مجلس..... ۶۹
- ۲-۲-۲. در انتخابات ریاست جمهوری..... ۷۱
- ۳-۲-۲. در انتخابات خبرگان رهبری..... ۷۲
- ۳-۲. نظارت بر اخذ، شمارش و تجمیع آراء..... ۷۳
- ۱-۳-۲. دقت در آمار و ارقام اعلام شده..... ۷۵
- ۲-۳-۲. صندوق‌های تک رأی (صندوق‌هایی با آراء متعلق به فقط یک کاندیدا). ۷۶
- ۳-۳-۲. مشارکت بالای صدرصد..... ۷۷
- بخش سوم: عملکرد مجموعه‌های پژوهشی و کارشناسی شورای نگهبان..... ۷۸
- فصل اول: پژوهشکده شورای نگهبان..... ۷۸
۱. فعالیت‌های پژوهشکده شورای نگهبان..... ۷۸
۲. فصلنامه علمی-پژوهشی دانش حقوق عمومی..... ۸۰
- فصل دوم: مجمع مشورتی فقهی..... ۸۰
- جمع‌بندی..... ۸۲
- پیوست شماره (۱): اسامی اعضای شورای نگهبان، از ابتدا تاکنون..... ۸۳
- پیوست شماره (۲): هیأت رئیسه‌ی شورای نگهبان..... ۹۴
- فهرست منابع..... ۹۶

مقدمه

امروزه در بحث نظام‌های حقوقی و مدیریت آن، نظارت یک عنصر مهم و اساسی محسوب می‌گردد. به هر میزان که سطح مدیریت در یک ساختار، کلان‌تر می‌گردد، موضوع نظارت نیز اهمیت بیشتری می‌یابد و نظارت قوی‌تر و وسیع‌تر متناسب با مدیریت مطرح می‌گردد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز نظارت در بخش‌های مختلف نظام حقوقی قابل مشاهده است. نظارت بر رهبری، نظارت بر قوای سه‌گانه و نظارت قوه قضائیه و مقننه بر قوه مجریه از نمونه‌های این نظارت هستند.

قانون اساسی، به عنوان بالاترین سند جهت تضمین جمهوریت و اسلامیت نظام حقوقی، نظارت بر اجرایی شدن احکام اسلامی و قانون اساسی را در امور مختلف مدنظر داشته و جهت پاسداری از این اصول و احکام اسلامی به تأسیس و ترسیم نهادی به نام شورای نگهبان پرداخته است. با گذشت بیش از ۳۰ سال از آغاز به کار این نهاد و با توجه به ساختار و وظایف مختلفی که در قانون اساسی برای این شورا پیش‌بینی شده است، می‌توان عملکرد آن را در ابعاد مختلف مورد بازخوانی قرار داد. بر همین اساس هدف اصلی از این نوشتار نشان‌دادن ابعاد کمی و کیفی عملکرد شورای نگهبان در زمینه‌های مختلف می‌باشد. لذا در بخش اول به عملکرد شورای نگهبان در اظهار نظر بر اساس قانون اساسی و شرع پرداخته و ذیل آن ابتدا به انواع و زمینه‌های اظهار نظر شورا و سپس به ابعاد تأثیر این اقدام شورا بر صیانت از موازین اسلام و تثبیت نظام حقوق اساسی کشور پرداخته می‌شود.

در بخش دوم این نوشتار امر مهم انتخابات و نقش نظارتی شورای نگهبان بر آن بررسی می‌شود. در بخش انتهایی نیز نگاهی به عملکرد دستگاه‌های پژوهشی و کارشناسی شورای نگهبان خواهیم داشت.

لازم به ذکر است که هریک از بخش‌های این نوشتار می‌تواند موضوع چندین مجلد قرار گیرد، ولی از آنجایی که هدف از این نوشتار نشان‌دادن گستره و اهمیت وظایف شورای نگهبان بوده است، لذا ذیل هر قسمت به بررسی توصیفی و ذکر مصادیقی چند از عملکرد شورای نگهبان پرداخته شده است.

جهت آشنایی بیشتر با شورای نگهبان و اعضای آن، در انتهای این نوشتار، اسامی اعضای شورای نگهبان از ابتدای تشکیل این نهاد تا کنون آورده شده است (پیوست شماره ۱). همچنین اسامی دبیر، قائم‌مقام و سخنگوی شورای نگهبان از ابتدای تشکیل شورا تا تیرماه سال ۱۳۹۴ گردآوری شده است (پیوست شماره ۲).

بخش اول: عملکرد شورای نگهبان در اظهار نظر بر اساس قانون اساسی و شرع

با آغاز جنبش مشروطیت و عدالت‌خواهی، یکی از اصلی‌ترین مطالبات مردم ایجاد روابط بین حاکمان و مردم بر اساس عدالت و قانون بود. در این میان بسیاری از مبلغان دینی (روحانیت) نیز نیل به برخی از اهداف اسلام را از طریق مشروطه‌خواهی قابل وصول می‌دانستند.^(۱) لذا در کنار آحاد مردم و با متحد کردن آنان در موفقیت این جنبش نقش به‌سزایی ایفا نمودند. هرچند عوامل مختلف داخلی و خارجی باعث گردید تا این جنبش به همه اهداف خود دست نیابد و نهایتاً با انحراف آن موجب سربرآوردن نظام دیکتاتوری پهلوی گردید، ولی یکی از نتایج مشخص این جنبش تدوین قانون اساسی و قرار گرفتن اصل طراز (لزوم حضور چند فقیه در مصوبات مجلس و نظارت ایشان بر مصوبات) بود. با گذشت زمان انحرافات سیاسی و اسلام‌ستیزی پهلوی اوج گرفت و بروز برخی اختلافات بین خواص سیاسی و دینی، به آن دامن زد و نهایتاً مقدمات یک انقلاب سیاسی - عقیدتی مهیا گردید. لذا در بهمن ۱۳۵۷ انقلاب اسلامی با رهبری امام خمینی که مسلط بر مبانی اسلامی و جریانات سیاسی بودند به وقوع پیوست؛ انقلابی که هدف اصلی خود را آرمان فروخورده «استقلال، آزادی و جمهوری اسلامی» قرار داد و نهایتاً چکیده این تجربه تاریخی را در سندی مکتوب به نام «قانون اساسی» نهاد و بر اساس دو رکن جمهوریت و اسلام بنای نظام حقوقی را استوار نمود.

در این نظام حقوقی، شورای نگهبان نقشی اساسی و به‌سزا دارد: از طرفی با تطبیق مصوبات مختلف با موازین شرع و قانون اساسی، مانع تعدی به اصول شرع، ساختار نظام و حقوق مردم در قالب قوانین و مقررات می‌گردد و از طرفی با صیانت از آراء مردم در انتخابات، نقش تعیین‌کننده مشارکت مردم در اداره امور مهم سیاسی را تضمین می‌نماید. لذا ابتدا به انواع اظهارنظرهای شورای نگهبان و سپس به آثار این نظرات بر نظام حقوق اساسی کشور خواهیم پرداخت:

۱. به عنوان نمونه علامه محمدحسین نائینی غروی در تنبیه الامه و تنزیه المله می‌نویسد: آزادی و برابری که در رژیم مشروطه مورد توجه است، از هدف‌های اصلی پیامبران به شمار می‌رفته، پیامبر ما هرگز فراموش نکرد که همه مردم آزاد و برابر هستند. رهبران مذهب شیعه می‌خواستند مسلمانان را از بردگی نجات داده، حقوق از دست رفته‌شان را باز گردانند. (نائینی، ۱۳۸۱: ۶۱) برای مطالعه بیشتر رک: حائری، عبدالهادی، تشیع و مشروطیت در ایران و نقش ایرانیان مقیم عراق، چاپ سوم، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۱.

فصل اول: انواع اظهار نظرهای شورای نگهبان بر اساس شرع و قانون اساسی

شورای نگهبان به عنوان نهادی که از احکام اسلامی و قانون اساسی حراست می‌کند، به شیوه‌های مختلف در خصوص انطباق مقررات با موازین شرع و قانون اساسی و نیز تبیین موازین شرعی و قانون اساسی اظهار نظر می‌کند. در ادامه به ذکر این شیوه‌ها می‌پردازیم:

۱. تطبیق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی

کارویژه اول شورا یعنی تطبیق همه مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی، در اصل ۹۴ قانون اساسی بیان شده است. در ادامه گستره کمی عملکرد شورای نگهبان در این خصوص بیان شده و سپس به نحوه کار شورا در این موضوع اشاره می‌شود.

۱-۱. گستره کمی فعالیت شورای نگهبان در تطبیق مصوبات

با توجه به اطلاق اصل ۹۴ قانون اساسی هرآنچه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد باید توسط شورای نگهبان از لحاظ انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرد. این اطلاق، مصوبات دائمی، مصوبات آزمایشی، مصوبات مربوط به بودجه، عهدنامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و... را دربرمی‌گیرد. لذا حجم عظیمی از مصوبات مجلس باید به وسیله شورای نگهبان بررسی شود. از لحاظ کمی مجلس شورای اسلامی ایران در طی ۹ دوره قانون‌گذاری خود تا تیرماه ۱۳۹۴ سه هزار و سی و چهار (۳۰۳۴) مورد مصوبه داشته است که همه آنها مورد بررسی شورای نگهبان قرار گرفته است. از میان این مصوبات تعداد بسیار زیادی از آنها بعد از اصلاحات مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته‌اند و تعدادی نیز به خاطر عدم مطابقت با موازین شرع یا قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان نرسیده است. تفصیل این تعداد مصوبه و مواردی که مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته‌اند به تفکیک دوره‌های مجلس بدین شرح می‌باشد:

دوره مجلس	تاریخ اولین نظر شورا در مورد مصوبه	تاریخ آخرین نظر شورا در مورد مصوبه	تعداد مصوبات مجلس	تعداد مصوبات تأیید شده نهایی
اول	۵۹/۴/۳۱	۶۳/۳/۵	۴۱۰	۳۵۷
دوم	۶۳/۴/۱۴	۶۷/۳/۱۸	۳۳۶	۲۸۴
سوم	۶۷/۴/۲	۷۱/۳/۲۵	۲۶۵	۲۲۶
چهارم	۷۱/۳/۲۷	۷۵/۳/۲۳	۳۵۷	۳۲۱

۳۲۶	۳۷۱	۷۹/۳/۴	۷۵/۵/۸	پنجم
۳۳۷	۴۴۴	۸۳/۳/۶	۷۹/۴/۹	ششم
۳۰۰	۳۶۴	۸۷/۳/۲۲	۸۳/۴/۲۹	هفتم
۳۰۱	۳۵۵	۹۱/۴/۷	۸۷/۴/۱۲	هشتم
۱۰۷	۱۳۲	۹۴/۴/۱۳	۹۱/۴/۱۷	نهم

۲-۱. نحوه تطبیق مصوبات

طبق اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی، شورای نگهبان مهلت زمان معینی را برای اعلام عدم مغایرت مصوبات مجلس در اختیار دارد: مهلت زمان ده روزه که با استمهال می‌تواند به ۲۰ روز افزایش پیدا نماید. بسیاری از قوانین دارای متونی با مواد بسیار زیاد هستند. خصوصاً قوانینی مانند قوانین مجازات، آئین‌های دادرسی، قوانین برنامه پنجساله و بودجه‌های سنواتی که از حجم بسیار زیادی (برخی تا بیش از ۵۰۰ ماده) برخوردار هستند. لذا لازم است تا شورای نگهبان در تعامل نزدیک خود با مجلس این مصوبات را هم‌زمان با تصویب در مجلس، در جلسات متعدد بررسی نماید تا بعد از تصویب در صحن علنی مجلس بتواند در مهلت مقرر نظر خود را در تطبیق مصوبات با قانون اساسی و شرع بدهد. در اینجا به عنوان نمونه روند و تعداد جلساتی که شورای نگهبان برای بررسی قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲) انجام داده است را بیان می‌نماییم:

لایحه مجازات اسلامی یکی از مهمترین مصوبات مجلس هشتم بود که در تاریخ ۱۳۸۸/۹/۲۵ به تصویب اولیه مجلس شورای اسلامی رسید. مصوبه اولیه مجلس شامل ۷۳۷ ماده و ۲۰۴ تبصره در هشت فصل بود. ناگفته پیداست که بررسی این تعداد از مواد و تبصره‌ها و تطبیق آن با قانون اساسی و شرع کاری بسیار سخت و زمان‌بر بوده است و قطعاً در مدت زمان ده یا بیست روزه نمی‌توان به همه آنها رسیدگی نمود. لذا شورای نگهبان در جلسات متعددی به بررسی این مصوبه پرداخت و ۲۴۵ مورد مغایرت با قانون اساسی و شرع بر این مصوبه وارد دانست. جهت برطرف شدن این تعداد ایراد، ۷ مرتبه تبادل مصوبات بین شورای نگهبان و مجلس صورت پذیرفت و نهایتاً در ۹۰/۱۰/۲۸ سری اول ایرادات وارد بر این لایحه اصلاح گردید. با وجود اظهار نظر نهایی شورای نگهبان و تأیید لایحه مجازات اسلامی در تاریخ مذکور، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در

جهت تنقیح و آماده‌سازی نهایی این لایحه برای ابلاغ، آن را اصلاح و ویراستاری نمود که این امر موجب ابهامات و مغایرت‌هایی شد و در نتیجه، شورای نگهبان از ابلاغ آن جهت لازم‌الاجرا شدن جلوگیری نمود، چراکه این ویراستاری موجب تغییر در محتوا و ماهیت برخی از مواد قانون شده بود. شورای نگهبان با توجه به اینکه تغییرات صورت گرفته بعضاً مغایر با شرع بود، بررسی مجدد آن را لازم دانست و بررسی مصوبه در دستور کار شورای نگهبان قرار گرفت. سری جدید بررسی شورا، ۵ جلسه دیگر از شورا را به خود اختصاص داد که در این سری از بررسی لایحه ۵۹ مورد مغایرت با قانون اساسی و شرع در مصوبه تشخیص داده شد. نهایتاً با برطرف شدن این ایرادات، لایحه مجازات اسلامی در تاریخ ۹۲/۲/۱۱ شکل قانونی به خود گرفت. شورا در این مدت ۴ مرتبه استمهال کرد و ۹ جلسه مشترک با کمیسیون‌های مختلف مجلس ترتیب داد.

نکته دیگر آنکه شورای نگهبان سعی می‌کند تا جهت دقت بیشتر و افزایش غنای جلسات خود، از نظرات فقهی - حقوقی کارشناسان خارج از نهاد شورای نگهبان بهره‌مند گردد و لذا با ارسال مصوبه به نهادهای مشورتی مانند پژوهشکده شورای نگهبان در شهر تهران و مجمع مشورتی فقهی در شهر قم، نظر این دو نهاد کارشناسی را در رابطه با مصوبه مجلس جویا می‌گردد. دو نهاد مذکور با توجه به در اختیار داشتن کارشناسان فقهی و حقوقی ظرفیت مناسبی برای شورای نگهبان جهت دقت در بررسی‌های خود ایجاد نموده‌اند. این دو نهاد در بخش سوم این نوشتار بیشتر مورد بررسی قرار خواهند گرفت. اعضای شورای نگهبان بعد از دریافت نظرات کارشناسی به بررسی مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع می‌پردازند. براساس اصل ۹۶ قانون اساسی: 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 اعضاء شورای نگهبان است.

برای اجرایی شدن اصل مذکور اعضای شورای نگهبان در جلسات خود اقدام به رأی‌گیری از اعضا می‌نمایند و رأی اکثریت فقها به عنوان نظر نهایی شورای نگهبان در تطبیق مصوبات با شرع و نظر اکثریت همه اعضا (فقها و حقوق‌دانان) به عنوان نظر شورا در تطبیق مصوبات با قانون اساسی محسوب می‌شود.

لازم به ذکر است طبق نظر تفسیری شورای نگهبان^(۱) در رأی گیری «مغایرت» به رأی گذاشته می شود و نه «عدم مغایرت»: تفاوت این دو نحوه رأی گیری در شرایطی که آراء اعضا متساوی است نمایان می شود: اگر مغایرت به رأی گذاشته شود در صورت رأی متساوی اعضا، چون رأی اکثریت بر مغایرت حاصل نشده است مصوبه تأیید شده محسوب می شود و به مجلس ارجاع نمی گردد.

نکته دیگر آنکه اعضای شورای نگهبان در برخی موارد مهم و اساسی جهت جلوگیری از تصویب موارد مغایر با قانون اساسی و شرع و اجتناب از تبادل مکرر مصوبه بین مجلس و شورا و ایجاد تأخیر در روند قانون گذاری، جلسات متعددی را قبل از تصویب نهایی در صحن علنی مجلس با کمیسیون های مرتبط برگزار می نمایند. به عنوان نمونه در لایحه آئین دادرسی کیفری، شورا جلسات متعددی را با کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس برگزار نمود. روند تصویب لایحه فوق و رسیدگی به آن بدین شرح است:

این مصوبه مهم و تعیین کننده در ۹۰/۱۱/۱۹ در ۷۰۰ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و جهت تطبیق با قانون اساسی و شرع به شورای نگهبان فرستاده شد. در اولین بررسی که شورای نگهبان انجام داد، این شورا ۶۳ ایراد مبتنی بر موازین شرع و قانون اساسی بر این مصوبه وارد دانست. هرچند قبل از تصویب رسمی این مصوبه توسط مجلس، اعضای شورای نگهبان جلسات متعددی (بیش از ۱۰ جلسه) با اعضای کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس برگزار نمودند تا مانع تصویب موارد مغایر با قانون اساسی و شرع شوند، ولی عملاً مصوبه مجلس با ایرادات شرعی و قانون اساسی مواجه شد. نهایتاً این لایحه با گذشت بیش از دو سال از تصویب اولیه آن و بعد از ۶ مرحله

۱. در جلسه مورخ ۱۳۶۰/۴/۲ که با حضور ۱۲ نفر اعضا تشکیل شد در مورد نحوه رأی گیری در مورد مصوبات مجلس از لحاظ انطباق با قانون اساسی بحث و بررسی مفصل به عمل آمد. برخی معتقد بودند «باید رأی گیری به عدم مغایرت به عمل آید و چنانچه اکثریت اعضای شورای نگهبان رأی به عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی دادند مصوبه قابل اجراء است.»
جمعی دیگر معتقد بودند «باید رأی گیری به مغایرت مصوبه با قانون اساسی به عمل آید. و در صورتی که اکثریت اعضا رأی دادند مصوبه با قانون اساسی مغایر است مصوبه جهت تجدید نظر به مجلس شورای اسلامی داده می شود.»

در این خصوص رأی گیری به عمل آمد ۹ نفر با برداشت و تفسیر دوم یعنی اینکه رأی گیری به عنوان مغایرت با قانون اساسی به عمل آید رأی دادند و سه نفر آقایان ... به تفسیر اول رأی دادند و در نتیجه تفسیر دوم تصویب شد. (مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۷، جلد سوم، صص ۶۰ و ۶۱)

بررسی در شورای نگهبان، در آخرین روزهای سال و در تاریخ ۹۲/۱۲/۲۶ با اصلاحاتی که مجلس انجام داد تأیید شورا را کسب و وجهه قانونی پیدا نمود. شورای نگهبان در بررسی این تعداد از مواد قانونی (۷۰۰ ماده) که بیشتر آنها دارای مباحث پیچیده فقهی و حقوقی است، همانند سایر موارد، از مشورت نهادهای کارشناسی و پژوهشی خود به نحو قابل ملاحظه‌ای استفاده کرد.

۲. تطبیق اساسنامه‌های مصوب هیأت وزیران با قانون اساسی و شرع

شورای نگهبان در راستای انجام نظارت قانون اساسی و شرعی، بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که تصویب آن به دولت واگذار شده است را نیز بررسی می‌نماید، همانند نظارتی که بر مصوبات مجلس انجام می‌دهد.^(۱) در همین راستا تا تیرماه ۱۳۹۴، ۴۴۵ اساسنامه توسط شورای نگهبان از لحاظ تطبیق با قانون اساسی و شرع مورد بررسی قرار گرفته که برخی از آنها اساسنامه اولیه و بعضی نیز اصلاحیه اساسنامه سابق بوده است.

۳. اظهار نظر در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری

اصل چهارم قانون اساسی لازم دانسته است که کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی باشد. عبارت «قوانین و مقررات» در این اصل، صرفاً مصوبات مجلس را شامل نمی‌شود، بلکه مقررات مصوب قوه مجریه که معمولاً در قالب آیین‌نامه و بخشنامه و ... صادر می‌شود را نیز دربرمی‌گیرد. لذا قانون اساسی در اصل یکصد و هفتاد، ابطال مقررات مغایر با شرع، را به دیوان عدالت اداری سپرده است. لکن باید توجه داشت که «ابطال»

۱. اصل ۸۵ قانون اساسی: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجراء می‌شود و تصویب نهائی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذریعت واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور دراصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

مقررات مغایر با شرع، با «تشخیص» مقررات مغایر با شرع متفاوت است. به همین دلیل، ماده ۴۱ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) مقرر داشته است که دیوان در مورد مغایرت یا عدم مغایرت مقررات دولتی با احکام شرعی، باید از فقهای شورای نگهبان استعلام نماید. بنابراین، تشخیص مغایرت با شرع بر عهده فقهای شورای نگهبان و ابطال چنین مقرراتی با دیوان عدالت اداری است.

در همین راستا فقهای شورای نگهبان از زمان تشکیل دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۱ تا تیرماه ۱۳۹۴ به بیش از ۶۰۰ مورد از استعلامات دیوان عدالت اداری پاسخ داده‌اند. در پاسخ به استعلام‌های دیوان عدالت اداری طیف گسترده‌ای از دستگاه‌ها و نهادها دیده می‌شوند که فقهای شورا نسبت به مصوبات آنها اعلام مغایرت با شرع نموده‌اند. گستره دستگاه‌هایی که فقهای شورا مغایرت برخی مصوبات آنها را با شرع اعلام نموده‌اند نشان‌دهنده یکی از تضمینات عملی برای شرعی بودن مصوبات دستگاه‌های دولتی می‌باشد. برخی از نهادها که فقهای شورا مغایرت بعضی از مصوبات آنها را با شرع اعلام نموده‌اند از این قرار می‌باشد: شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت وزیران، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان اوقاف و امور خیریه، وزارتخانه‌های مختلف، هیأت عمومی شورای عالی مالیاتی، شهرداری تهران، شورای عالی شهرسازی و معماری^(۱) و ... که به نمونه‌هایی از این موارد در فصل بعد اشاره خواهد شد.

۴. ارائه نظرات تفسیری

باتوجه به اینکه اختصار و بیان کلیات از مشخصات قوانین اساسی کشورها می‌باشد، وجود ابهام و اجمال در اصول آن امری اجتناب‌ناپذیر است و کشورها ناچار به تفسیر قوانین اساسی خود می‌باشند. در نظام‌های حقوقی، تفسیر قانون اساسی همانند خود قانون اساسی از اهمیت بالایی برخوردار است و مراجعی عالی صلاحیت این امر را دارا می‌باشند، چراکه فهم و درک مبانی و اهداف یک سند بالادستی حقوقی نیاز به تعمق و تأمل فراوان دارد و نهاد مفسر باید با ابعاد مختلف اصل آشنایی کامل داشته باشد.

از همین روی اصل ۹۸ قانون اساسی مقرر داشته است که تفسیر قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان است. ترکیب اعضا و جایگاه این نهاد باعث شده است تا اعضای

۱. ر.ک. مجموعه نظریات شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، نشر دادگستر، ۱۳۸۴.

این شورا هم به منابع فقهی (که مبنای اصول قانونی اساسی است) تسلط داشته باشند و هم به ابعاد حقوقی-سیاسی اصول و نتایج حاصل از تفسیر واقف باشند. شورای نگهبان برای ارائه نظرات تفسیری بعد از مشخص شدن ابعاد مختلف موضوع، اقدام به رأی گیری می نماید. در صورتی که سه چهارم از کل اعضای شورا (فقا و حقوقدانان) با نظر ارائه شده موافق باشند، نظر مطرح شده به عنوان نظر تفسیری شورای نگهبان اعلام می گردد. چنین صلاحیتی سبب می شود که بتوان گفت این شورا با اختیار فوق العاده مهم خود در رأس صحنه سیاسی-حقوقی کشور قرار گرفته است و از این جهت قوای کشور را تحت تأثیر نظرات حقوقی و شرعی خود قرار بدهد.

شورای نگهبان تا تیرماه ۱۳۹۴، ۱۲۲ نظر تفسیری ارائه کرده است که به نمونه هایی از این موارد در فصل بعد اشاره خواهد شد.

۵. ارائه نظرات مشورتی

همانطور که در قبل نیز اشاره شد در استفساریه هایی که از شورای نگهبان صورت می گیرد اگر نصاب موافقت سه چهارم اعضا (۹ نفر) در تفسیر اصول حاصل شود این نظر به عنوان نظر تفسیری شورای نگهبان محسوب می گردد. اما در صورتی که نصاب مذکور حاصل نگردد، نظر اکثریت به عنوان نظر مشورتی شورا اعلام می شود. این نظرات برای نهادهای استفسارکننده و سایر دستگاهها ارزش مشورتی و ارشادی دارد. مهمترین محور این نظرات نحوه تعامل قوه مجریه با قوه مقننه و مشکلاتی بوده است که این دو قوه در مقام اجرای اختیارات و تکالیف خود با آنها روبرو بوده اند که به نمونه هایی از این موارد در فصل بعد اشاره خواهد شد.

۶. ارائه نظرات حقوقی

در پاسخ به سؤالها و استفساریه هایی که اشخاص حقوقی و حقیقی از شورای نگهبان داشته اند، بعضاً شورای نگهبان نظر تفسیری یا مشورتی نداده است، بلکه با ملاحظه موضوع و قانون مربوط نظر حقوقی خود را داده است. مثلاً شورا به ابهاماتی که برای اشخاص و دستگاهها در خصوص برخی مصوبات و قوانین شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی وجود داشته پاسخ داده است. با توجه به اهمیت این نظرات، به نمونه هایی از نظرهای حقوقی شورای نگهبان که در پاسخ به نهادهای مختلف، بیان شده است در فصل بعد اشاره خواهد شد.

۷. تذکرات به دستگاه‌های اجرایی

تبيين و تحليل دقيق و هدفمند و در عين حال پويای قانون اساسی می‌تواند از بروز مشکلات مستحدث در طول زمان و ایجاد اختلافات بين قوا و بروز معضلات، با حفظ هدف و روح قانون اساسی جلوگیری نماید. شورای نگهبان در مقام تحليل و تبیین قانون اساسی علاوه بر نظرات تفسیری، مشورتی، حقوقی نسبت به اجرایی شدن اصول قانون اساسی نیز تذکراتی را به برخی از مسئولان داده است که نشان‌دهنده اهتمام شورای نگهبان به عملیاتی شدن اصول قانونی اساسی می‌باشد. شورای نگهبان به صورت متعدد و با توجه به وظایف خود، مکاتباتی با مقامات عالی کشور نموده و آنچه را به زعم همه یا برخی از اعضای شورا برخلاف قانون اساسی در جریان بوده است و یا مناسب دیده‌اند که در روند اداره امور کشور مورد توجه قرار بگیرد، به متصدیان تذکر داده‌اند. موضوع این تذکرات امور مختلف از جمله انتخابات است که به نوعی به وظایف شورا مرتبط بوده است. شورای نگهبان در راستای اهداف مذکور ۱۹ تذکر به نهادهای مختلف داده است که در راستای دفاع از قانون اساسی و شرع ارزیابی می‌گردد که به نمونه‌هایی از این موارد در فصل بعد اشاره خواهد شد.

فصل دوم: آثار عملکرد شورای نگهبان در اظهار نظر بر اساس شرع و قانون اساسی

شورای نگهبان با اظهار نظرهایی که بر اساس موازین شرعی و قانون اساسی انجام داده است، نقشی به سزا در ترسیم نظام حقوقی کشور ایفا می‌نماید. عملکرد شورا در این فرایند از وقوع بسیاری از مشکلات حقوقی پیشگیری نموده و به حل بسیاری از معضلات حقوقی کمک کرده است. بررسی عملکرد شورا نشان می‌دهد که شورای نگهبان متناسب با شرایط سیاسی - حقوقی کشور تاکنون به نحو شایسته‌ای از عهده این وظیفه خطیر برآمده است. پیش‌گیری از تعدی به موازین و احکام شرعی در کنار تبیین جایگاه نهادهای مختلف حقوقی کشور و صیانت از حقوق ملت واقعیتی است که برخی از مصادیق آن در این قسمت بررسی می‌گردد.

۱. صیانت از موازین اسلام و احکام شرعی

دین مبین اسلام بیش از چهارده قرن است که در ایران ظهور پیدا کرده و در تاروپود سیاسی، اجتماعی و حقوقی این کشور قابل مشاهده است. در قانون اساسی ایران نیز به تبع این واقعیت، ابتناء شاکله کلی نظام و قوانین و مقررات آن بر اساس موازین اسلامی و احکام شرعی بوده و در اصول مختلف قانون اساسی خصوصاً اصل چهارم، جایگاه موازین اسلام و احکام شرعی به خوبی مشخص است. تشخیص حدود و ثغور احکام و موازین اسلامی و تطبیق قوانین و مقررات با آنها برعهده فقهای شورای نگهبان قرار گرفته است. شورای نگهبان نیز در انجام این امر، در موارد متعدد به حکم احکام شرعی و موازین اسلامی از اجرایی شدن مصوبات مجلس یا دیگر نهادها به خاطر عدم تطبیق با موازین اسلام یا تعارض با احکام شرعی جلوگیری به عمل آورده که منجر به اصلاح یا ابطال آنها گردیده است. ذکر تمام این موارد، نیازمند هزاران صفحه است^(۱)، در اینجا صرفاً به ذکر چند مورد اکتفا می‌شود:

الف. لایحه الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض

علیه زنان (مصوب ۸۲/۵/۱): این لایحه با ایراد شورا مبتنی بر مغایرت با قانون اساسی و شرع مواجه شد. شورا نسبت به این کنوانسیون قاطعانه موضع‌گیری نمود و با اشاره

۱. نظراتی که شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس ارائه نموده و در آنها مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات با شرع و قانون اساسی را متذکر شده است، پیش از این در ۸ مجلد و به تفکیک ادوار هشتگانه مجلس، توسط پژوهشکده شورای نگهبان منتشر شده است.

به این نکته که این کنوانسیون مغایرت‌های بسیاری با احکام صریح اسلامی دارد، نسبت به بیان اصولی که این کنوانسیون با آنها در تعارض است اقدام نمود. شورای نگهبان در نظر خود چند نکته را مد نظر قرار داده است. اول آنکه حق شرط (reservation) که در ماده ابتدایی این مصوبه بیان شده است با ماده ۲۸ این کنوانسیون که بیان کرده حق شرط‌هایی که با هدف این کنوانسیون مطابق نباشد پذیرفته نخواهد شد، در تعارض است. لذا از نظر شورا، شرطی که مجلس در ابتدای مصوبه در نظر گرفته است، از نگاه حقوق بین‌الملل پذیرفته نیست و منجر به این خواهد شد که جمهوری اسلامی ایران مجبور به اجرای مفاد آن گردد. دوم: در این شرط که «ایران مفاد کنوانسیون را در مواردی که با شرع مقدس مغایرت نداشته باشد قابل اجرا می‌داند»، مرجع تشخیص مغایرت معلوم نشده است لذا نحوه عملیاتی شدن اجرای این شرط مشخص نیست و بلافاصله خواهد بود. نهایتاً شورا چنین استدلال کرد که تجویز الحاق به کنوانسیون با توجه به عدم امکان اعمال حق شرط، تجویز عمل بر خلاف ضروریات اسلام ... است، چرا که این کنوانسیون نه تنها هر نوع محرومیت بلکه هر نوع محدودیت را در بین حقوق زن و مردم ناروا محسوب می‌نماید. حال آنکه طبق نظام سیستمی احکام در اسلام، برای زنان و مردان بر اساس خلقت و استعدادها و مسئولیت‌های اجتماعی، تکالیف و حقوق متفاوتی در نظر گرفته شده است. لذا پذیرفتن این کنوانسیون مخالف جهان‌بینی و احکام اسلامی می‌باشد. مواردی مانند تساوی در مسائل مرتبط با ازدواج و طلاق، پذیرفتن تابعیت و ... نیز در این کنوانسیون وجود داشت که با بسیاری از احکام (همچون احکام ارث، ازدواج، دیه و ...) و قوانین مرتبط با حقوق مدنی و سیاسی تعارض داشت و لذا پیوستن به این کنوانسیون اختلالات فراوان در نظام قوانین عادی نیز به وجود می‌آورد. لذا شورای نگهبان با استناد به اصول ۲، ۳، ۴، ۱۰، ۲۰، ۲۱، ۷۲، ۱۱۵ و ۱۵۳ تجویز الحاق به این کنوانسیون را در مغایرت توأمان با شرع و قانون اساسی اعلام نمود و با قاطعیت نسبت به رد این لایحه اقدام نمود.

ب. لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی (مصوب ۹۲/۱۰/۳۰): شورای نگهبان با استناد به اینکه برخی احکام شرعی در این مصوبه لحاظ نشده نسبت به اعلام مغایرت آن با شرع اقدام نمود. ۲۷ ایراد شورا به این مصوبه عموماً در مواردی بود که اطلاعات بیان شده موجد موارد و شرایطی می‌گردید که مخالف با موازین شرع بود. از جمله مواردی که در این لایحه مخالفت صریح با احکام شرعی داشت، مجاز دانستن فروش

منزل محکوم علیه بود. حال آنکه در احکام قطعی شرعی فروش منزل مسکونی مدیون به دلیل احتساب آن از مستثنیات دین، منع شده است. با توجه به وجود تعداد کثیری از موارد این چنینی، در تاریخ ۹۲/۱۱/۲۴ شورای نگهبان مغایرت مصوبه را با شرع اعلام نمود هرچند قریب به اتفاق ایرادات این مصوبه توسط مجلس برطرف گردیده ولی با توجه به برطرف نشدن ایراد شورا در ماده ۳ و اصرار مجلس بر آن، طبق مصوبه مجلس در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۱ این ماده از مصوبه، برای مجمع ارسال خواهد شد.

ج. لایحه تعیین تکلیف اموال فراریان از کشور (مصوب ۶۱/۱۰/۲۱): با توجه به

فضای ضد شاهنشاهی که نسبت به بقایای رژیم پهلوی و خیانت‌های منسوبین به آنان وجود داشت، مجلس اقدام به تصویب لایحه‌ای نمود که در آن به افرادی که از کشور فراری هستند دوماه مهلت داده شد تا شخصاً به دادرسی انقلاب مراجعه نمایند و نسبت به تعیین تکلیف اموال خود در ایران اقدام نمایند. همچنین در این مصوبه به دادستان اجازه داده می‌شد بعد از گذشت زمان فوق، اموال آنها را به فروش رسانده یا اجاره دهد. شورای نگهبان با این استدلال که صرف متواری بودن و اقامت در خارج کشور موجب شرعی محکومیت به احکام مذکور (توقیف و فروش اموال آنها در صورت عدم معرفی خود به دادستان کل انقلاب) نیست، به اتفاق آراء فقهای شورا، این مصوبه را مخالف با موازین شرع شناخت. همچنین اکثریت اعضا مخالفت این مصوبه را با اصل ۲۰ قانون اساسی^(۱) اعلام نمودند. این اقدام شورا در فضای ابتدای انقلاب و معیار قرار دادن مرّ قانون و شرع بسیار قابل توجه است.

د. لایحه قانونی زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶/۲/۸): در زمان تصویب این مصوبه،

دولت جهت وصول به اهداف خود برای تأمین مسکن برای اقشار مختلف مردم و همچنین تجهیز شهرداری‌ها، احتیاج به در اختیار داشتن زمین‌های فراوان داشت و لذا در قالب لایحه‌ای تصویب این مصوبه را به مجلس پیشنهاد کرد و مجلس نیز آن را به تصویب رساند. شورای نگهبان در حمایت از مالکیت خصوصی و اصول مختلف قانون اساسی با آن مخالفت کرد. شورای نگهبان در آن زمان علی‌رغم اینکه فضای دولتی‌سازی امکانات غالب بود، با استناد به اصول مختلف قانون اساسی به این مصوبه ایراد وارد نمود. همچنین یکی از موضوعات اساسی و مهم که در قالب ماده ۹ مصوبه گنجانده

۱. اصل بیستم قانون اساسی: همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

شده بود، دستور امام خمینی^(ره) بود که بنا به «اضطرار و در صورت عدم تکافوی زمین‌های دولتی و موات برای خدمات عمومی» اجازه داده شده بود تا زمین‌های بائر و دائری هم که در مالکیت مردم است با پرداخت قیمت آن تصاحب شود. ولی شورای نگهبان راجع به این ماده با استدلال‌های زیر استناد به دستور حضرت امام در مصوبه اولیه مجلس را غیر صحیح اعلام نمود: اولاً در دستور امام تصاحب زمین‌های دایر در تملک افراد بعد از عدم تکافوی اموال دولتی و موات و بنا به ضرورت، جایز دانسته شده است؛ ثانیاً مرجع تشخیص این اضطرار مجلس است و نه شورای نگهبان که در این مصوبه (ماده ۹) قرار داده شده است. شورای نگهبان همچنین ایرادات دیگری را بر این مصوبه وارد دانست، از جمله: وصول عوارض از زمین‌های دائر و بائر و عدم واریز آن به خزانه، تملک زمین‌های وقفی، جرم‌انگاری و عطف بماسبق کردن آنها در برخی موارد تنظیم اسناد، قطعی و غیر قابل تجدیدنظر دانستن حکم کمیسیون بررسی وضعیت دائر یا بائر بودن زمین‌ها و ... این موارد نهایتاً باعث شد تا شورای نگهبان ایرادات فراوان به این مصوبه وارد دانسته و لذا آن را برای اصلاح به مجلس ارجاع نمود. اصلاح این موارد ۴ ماه به طول انجامید و نهایتاً با تأمین نظر شورا مورد تأیید قرار گرفت.

هـ. بررسی برخی قوانین قبل از انقلاب: با توجه به اهمیت و جایگاه احکام اسلام در نظام حقوق اساسی ایران و تصریحی که اصل چهارم قانون اساسی بر لزوم منطبق بودن کلیه قوانین و مقررات با موازین اسلامی دارد، قوانین قبل از انقلاب اسلامی که در حال حاضر اجرا می‌شود نیز نباید در تعارض با احکام اسلامی باشد. لذا شورای نگهبان در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی در پاسخ به مراجع قضائی و دیگر نهادها، نسبت به بررسی قوانین قبل از انقلاب اسلامی و ابطال مواردی که مغایر با احکام شرع تشخیص داده، اقدام نموده است که به چند نمونه از آن اشاره می‌گردد:

شورای نگهبان در پاسخ به شورای عالی قضائی که در آن زمان (۶۰/۱۱/۱۵) در رأس قوه قضائیه بود، نسبت به ابطال برخی از مواد قانون مجازات عمومی (مصوب ۱۳۰۴) اقدام نمود. مشخصاً مواد ۱۷۲، ۱۷۳، ۱۷۴، ۱۷۵، ۱۷۷، ۱۸۰ تا ۱۸۳ و ماده ۲۰۷ و ۲۱۱ این قانون که راجع به قتل عمد و غیر عمد و مشارکت در قتل بود، به خاطر مغایرت با شرع توسط فقهای شورای نگهبان ابطال گردید.

همچنین مواد مربوط به مرور زمان در قانون مجازات عمومی و قانون مدنی در تاریخ ۶۱/۶/۱ توسط فقهای شورای نگهبان خلاف شرع تشخیص داده شد. فقهای شورای

نگهبان این مواد (مواد ۴۹ تا ۵۴ قانون مجازات عمومی) را خلاف شرع تشخیص دادند. این مواد موقوفی تعقیب و موقوفی اجرای حکم قطعی کیفری به لحاظ شمول مرور زمان را شامل می‌شد.

و. در پاسخ به استعلام‌های دیوان عدالت اداری: علاوه بر موارد مذکور، شورای نگهبان در موارد مختلف در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری نیز به صیانت از موازین اسلام و احکام شرعی اهتمام داشته است که به دو نمونه از آنها اشاره می‌گردد. نمونه اول اظهار نظر شورای نگهبان راجع به مواد مربوط به اراضی موات در آیین‌نامه اجرایی قانون لغو مالکیت اراضی شهری (مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۲ هیأت وزیران) است که چنین بیان داشته: «نظر شورای نگهبان در مورد آیین‌نامه قانونی اراضی شهری مربوط به تعریفی است که از اراضی موات شده که در نهایت شامل اراضی بایر مسبوق به احیا و اراضی زراعی و زیر ساختمان می‌شود و از این جهت مواد مربوط به این اراضی مغایر شرع می‌باشد.»^(۱)

شورای نگهبان در این نظر با ملاک قرار دادن تعریف منابع فقهی از اراضی موات به مصوبه هیأت وزیران ایراد وارد می‌داند، چرا که ماده ۲ آیین‌نامه مذکور معیارهایی را برای «عمران و آبادی قابل قبول» در نظر گرفته بود که در منابع فقهی مدنظر قرار نگرفته است.^(۲)

نمونه دوم اظهار نظر شورای نگهبان راجع به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد دانشگاه فاطمیه قم است. مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی چنین بیان داشته بود: «پس از تسویه امور مالی دانشگاه در صورتی که امکانات و یا دارائی‌ها باقی بماند تماماً در اختیار دولت (وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی) قرار می‌گیرد تا به هر

۱. شماره: ۹۷۷۲ تاریخ: ۱۳۶۲/۸/۳

۲. ماده ۲ - زمین موات از نظر این قانون زمینی است که معطل مانده و عمران و آبادی در آن به عمل نیامده باشد. عمران و آبادی قابل قبول به شرح زیر است.

۱-۲- زمین قبلاً به صورت خانه بوده و در سند مالکیت قید شده باشد.

۲-۲- هر گاه در زمین قبلاً ساختمانی بوده و بعداً خراب شده و فعلاً بقایای آن مشهود باشد و در این صورت معادل ۴ برابر مساحت زیربنای ساختمان مخروبه، احیاء شده محسوب می‌گردد.

۲-۳- ...

نحو صلاح بداند اقدام کند.»^(۱) بعد از این مصوبه، هیأت مؤسس دانشگاه فاطمیه، اصلاح اساسنامه را به شورای عالی انقلاب فرهنگی پیشنهاد داد. شورای مذکور نیز در بررسی این پیشنهاد چنین نظر داد که: «در خصوص ماده ۲۹ پیشنهاد هیأت مؤسس مبنی بر واگذاری تصمیم‌گیری در خصوص اموال و دارایی دانشگاه بعد از اعلام انحلال به هیأت مؤسسه، به تصویب نرسید و مقرر شد اموال و دارایی دانشگاه بعد از اعلام ختم تسویه بر اساس مصوبه جلسه ۳۵۵ مورخ ۷۴/۵/۳ شورای عالی در اختیار دولت (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) قرار گیرد تا به هر نحو صلاح بداند اقدام کند.»^(۲)

دانشگاه فاطمیه ابطال مصوبه فوق را با استناد به مغایرت مصوبه با شرع از دیوان عدالت اداری خواستار شد. دیوان نیز با استعلام از شورای نگهبان نظر این نهاد را راجع به مغایرت مصوبه با شرع خواستار شد. شورای نگهبان، مصوبه شورای انقلاب فرهنگی را با شرع مغایر اعلام نمود و چنین بیان داشت که: «همانگونه که در نامه ۷۱۰۸/۳۰/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۰ اعلام شد تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی - به عنوان تبصره ماده (۱۳) اساسنامه و یا غیر آن - که اموال و امکانات دانشگاه تماماً در اختیار دولت قرار گیرد خلاف شرع می‌باشد و اکنون نیز بر آن تأکید می‌شود. البته باید این اموال و امکانات در مصارفی که شرعاً جائز است به مصرف برسد.»^(۳)

در واقع از آنجایی که اساسنامه دانشگاه فاطمیه قم، هرگونه تغییر یا اصلاح اساسنامه را الزاماً باید به پیشنهاد هیأت مؤسس و تأیید شورای گسترش علوم پزشکی و تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌دانست، بنابراین ارجاع اختیار تصمیم‌گیری راجع به اموال باقی‌مانده دانشگاه به دولت بدون جلب رضایت و توافق صاحبان حقوق و مالکان اموال دانشگاه خلاف اصول شرعی و مخالف با قاعده تسلیط و لاضرر محسوب می‌گردید. لذا شورای نگهبان با توجه به مصوبه مذکور که به نوعی تصرف در مال غیر محسوب می‌گردید، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی را مغایر با شرع اعلام نمود. مواردی از این قبیل مصوبات که شورای نگهبان مغایرت آن را با شرع اعلام نموده است در سوابق شورا به وفور قابل مشاهده است که نشان دهنده اهمیت و تأثیر نظرات شورای نگهبان در تعامل با دیوان عدالت اداری می‌باشد.

۱. مصوبه ۳۵۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۷۴/۴/۳

۲. مصوب ۴۷۴ جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۳. نظر شماره ۷۸۵۲/۳۰/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۴/۱۱

۲. ترسیم و تثبیت نظام حقوق اساسی کشور

صلاحیت شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس و لزوم متابعت مجلس از نظرات شورای نگهبان، این نهاد را به نهادی تبدیل کرده که نظرات و برداشت‌های او از قانون اساسی، تأثیر انکارناپذیری در ساخت نظام حقوق اساسی کشور دارد و نظرات شورا در این روند تأثیر زیادی بر شناخت تفسیر رسمی از اصول قانون اساسی می‌گذارد. نظراتی که شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس ارائه کرده و ماده‌ای از مصوبات مجلس را مغایر قانون اساسی اعلام کرده یا نکرده است، با توجه به توضیحات فوق، می‌تواند الهام‌بخش مسئولان و محققان باشد. از این رو تک‌تک مواد قوانین و نیز هریک از نظرات شورای نگهبان می‌تواند با این نگاه مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد و تأثیر آن در این امر بررسی گردد. همچنین اصول مختلف قانون اساسی و نظراتی که شورای نگهبان در خصوص آنها ارائه نموده، می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد، ولی چنین تحلیل و بررسی‌هایی از مجال این نوشتار خارج است و در اینجا صرفاً به چند سرفصل در این خصوص اشاره می‌شود.

۲-۱. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های رهبری

اصول ابتدایی قانون اساسی از اهمیت بالایی برخوردار است، چرا که مبانی و اهداف نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در اصول ابتدایی قانون اساسی بیشتر قابل مشاهده است. با بررسی این اصول به یقین می‌توان ادعان نمود که مبنای نظام جمهوری اسلامی ایران بر پایه امامت و رهبری ولایت فقیه استوار گردیده که ریشه در منابع اصیل اسلامی دارد. ترسیم دقیق جایگاه رهبری و دستگاه‌های منسوب به آن در بررسی مصوبات قوه مقننه یکی از نتایج عملکرد شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع است. نظرات شورا در خصوص مصوبات مختلف مجلس در این خصوص قابل بررسی است که از آن میان به برخی اشاره می‌شود:

۲-۱-۱. تبیین صلاحیت انحصاری رهبری در سیاست‌گذاری

در نظرات شورای نگهبان یکی از مواردی که در خصوص سیاست‌های کلی نظام مورد توجه قرار گرفته است انحصار سیاست‌گذاری کلان کشور در صلاحیت مقام رهبری و عدم امکان سیاست‌گذاری توسط سایر مراجع و مقامات می‌باشد. شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

ایران بر این نکته تأکید دارد: «اتفاق بند الف ماده ۲۶^(۱) در مورد «سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان» چون بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاست‌های کلان را برعهده مقام معظم رهبری قرار داده است و نیز سیاست‌های برنامه چهارم نیز به وسیله معظم‌له تصویب و ابلاغ گردیده که با این اتفاق نقض شده است مغایر بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.»^(۲)

از سوی دیگر شورای نگهبان در نظرات خود به کرات مصوبات مجلس شورای اسلامی را به دلیل مغایرت آنها با سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری مورد ایراد قرار داده و از این جهت مصوبات مجلس را مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام کرده است. به عنوان نمونه در بررسی برنامه سوم توسعه چنین بیان داشته که: «در خصوص طرح اصلاح ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اتفاق تبصره ۱^(۳) را که به کمیسیون‌های مذکور اجازه می‌دهد تا تعداد مشاوران مورد پذیرش را محدود کنند و این مطلب با بند ۶ فصل ۱ اقتصادی سیاست‌ها و رهنمودهای برنامه سوم که از طرف مقام معظم رهبری تعیین شده است مخالف است، این تبصره را مغایر با بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی و خلاف شرع تشخیص داد.»^(۴)

۲-۱-۲. تبیین فرماندهی کل نیروهای مسلح

فرماندهی کل نیروهای مسلح را باید به عنوان مهمترین صلاحیت مقام رهبری در

۱. ماده ۲۶- الف - سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان در امور مربوط به اکتشاف، استخراج و تولید نفت و گاز، پالایش، انتقال و توزیع برق با دولت است. دولت موظف است حداقل ده درصد (۱۰٪) از ظرفیت انجام فعالیت مربوط به بهره‌برداری از میادین نفت و گاز، پالایش، پخش و حمل و نقل مواد نفتی و گازی و همچنین تولید و توزیع برق را به نحوی که موجب انحصار در بخش غیردولتی نشود و استمرار ارائه خدمات تضمین گردد، به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی واگذار نماید. ...

۲. نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳

۳. تبصره ۱- تعداد مشاوران حقوقی موضوع این قانون در تهران توسط کمیسیونی مرکب از رئیس کانون وکلاء مرکز، یکی از معاونین قوه قضائیه به انتخاب رئیس قوه قضائیه و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا نماینده تام‌الاختیار وی و در سایر استان‌ها کمیسیونی مرکب از رئیس کانون وکلاء مرکز استان، یکی از قضات دادگاه تجدید نظر به انتخاب رئیس قوه قضائیه و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تعیین خواهد شد.

۴. نظر شماره ۸۱/۳۰/۴۹۴ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۸

امور اجرایی و نظامی کشور به شمار آورد. این صلاحیت در حوزه‌های مختلف قابل مشاهده و ارزیابی می‌باشد. چنانکه در همه عرصه‌های سیاستگذاری، نظارت، صدور فرامین و انتصاب مقامات نظامی اقتدار مقام رهبری بر این امور قابل توجه می‌باشد.

بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی با شناسایی مقام رهبری به عنوان فرماندهی کل نیروهای مسلح در واقع بر ولایت ولی فقیه بر امور انتظامی، دفاعی و امنیتی تأکید کرده است. تأکید شورای نگهبان بر این صلاحیت را می‌توان در نظرات این شورا در خصوص طرح قانونی ارتش جمهوری اسلامی ایران به روشنی مشاهده کرد. در این نظر بر این مطلب تأکید شده است که صلاحیت مقرر در بند ۴ اصل ۱۱۰ از جمله اموری است که شرعاً در قلمرو ولایت ولی فقیه می‌باشد و در حقیقت حتی اگر قانون اساسی بر این امر تصریح نمی‌کرد، به موجب مبانی شرعی این صلاحیت در دامنه اقتدارات ولی فقیه مفروض بود.^(۱)

همچنین شورا در بررسی لایحه یک فوریتی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) بر این مطلب تصریح دارد: «همه مواد و تبصره‌های مواد این مصوبه^(۲) ... که اختیارات ناشی از فرماندهی معظم کل قوا را از نیروهای مسلح بدون اذن معظم‌له سلب کرده است خلاف موازین شرع و مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.»^(۳)

از بررسی نظرات شورای نگهبان این مطلب به روشنی فهمیده می‌شود که صرفاً با تصریح ایشان امکان تفویض این امور به دیگران توسط مجلس وجود دارد. به همین دلیل شورای نگهبان در نظر خود در خصوص لایحه استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اینگونه بیان داشته است: «ماده ۲۱۲ از این جهت که موکول به اذن فرماندهی کل قوا نشده است مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.»^(۴) یا «با توجه به اینکه

۱. نظر شماره ۸۵۷۷ مورخ ۱۳۶۶/۴/۱۵

۲. برای اطلاع از متن کامل مواد مورد ایراد رک: مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال چهارم، صص ۱۳۷-۱۲۲).

۳. نظر شماره ۸۲۳۰/۶۲۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴

۴. ماده ۲۱۲- نیروی انتظامی به منظور بهره‌گیری از تجارب و خدمات بازنشستگان نیرو و افراد مجرب و تحصیل کرده جامعه، برخی از وظایف خدماتی خود را به مؤسسات کارآگاهی خصوصی و بنگاه‌های خدمات حفاظتی و غیره و سایر اشخاص حقوقی واگذار و بر اجرای آنها نظارت می‌نماید.

اختیارات مصرح در مواد مختلف ... از اختیارات خاص فرماندهی کل قوا است، واگذاری این اختیارات به وزیر کشور و یا معاون او و یا هیأت وزیران بدون اذن معظم له، مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می باشد.»^(۱)

همچنین شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی (مصوب ۱۳۸۰) چنین بیان داشته است: «چون حفظ امنیت از وظایف حاکمیتی است و از طرفی مستلزم تشکیل نیروی مسلح است، [اعمال این ماده] مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.»^(۲)

از سویی انحصار صلاحیتها در مقام رهبری اقتضای این امر را دارد که هرگونه موافقتنامه در این حوزه با تأیید ایشان صورت پذیرد. شورای نگهبان در نظر خود پیرامون لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون منع گسترش، تولید، انباشت و به کارگیری سلاحهای شیمیایی و انهدام آنها (مصوب ۱۳۷۶) بیان می نماید که از این جهت که الحاق به کنوانسیون و خروج از آن باید با موافقت مقام معظم فرماندهی کل قوا باشد مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام می شود.^(۳)

نکته دیگر آنکه طبق نظر شورای نگهبان، مقام رهبری در ایفای صلاحیتهای خود در حوزه نیروهای مسلح، نیازمند تأیید یا تصویب هیچ مقام یا مرجعی نمی باشد و در این موارد نمی توان صلاحیت او را مشروط یا مقید به قیودی کرد. شورای نگهبان در بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۱ اینگونه بیان کرد: «بند «ص» تبصره ۱۱ چون اجازه فروش اقلام اسقاطی فرسوده و مازاد نیروی انتظامی را منوط به اجازه وزارت کشور نموده است که با بند (۶) آیین نامه شماره ۱۴۰۹/۲۵/۱/۷ مورخ ۱۳۷۳/۸/۱۴ که در تاریخ ۱۳۷۳/۸/۴ به تصویب فرمانده معظم کل قوا رسیده است، مغایرت دارد. ... در نتیجه بند «ص» تبصره (۱۱) خلاف موازین شرع و مغایر بند (۴) اصل (۱۱۰) قانون اساسی شناخته شد.»^(۴)

تبصره - آیین نامه اجرایی این ماده مشتمل بر وظایف قابل واگذاری و نیز چگونگی و مرجع تأیید صلاحیت مؤسسات و اشخاص یاد شده توسط نیروی انتظامی با همکاری وزارت کشور تهیه و از طریق ستاد کل به تصویب فرماندهی کل قوا خواهد رسید.

۱. نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۴

۲. نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳

۳. نظر شماره ۷۶/۲۱/۹۰۶ مورخ ۱۳۷۶/۴/۱۱

۴. نظر شماره ۸۰/۲۱/۳۴۳۴ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۹

با بررسی آنچه بیان گردید می‌توان نتیجه گرفت شورای نگهبان در نظرات خود صلاحیت مقام رهبری در فرماندهی کل نیروهای مسلح را در معنای مطلق مورد پذیرش قرار داده است و کلیه امور مرتبط با فرماندهی کل نیروهای مسلح را متمرکز در ایشان می‌داند.

۲-۱-۳. تبیین صلاحیت انحصاری رهبری در حل معضلات نظام

بروز بسیاری از مشکلات غیر قابل پیش‌بینی در سالهای اولیه انقلاب و ایفای نقش مؤثر ولی فقیه جهت حل این مشکلات سبب شد که در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، علی‌رغم تصریح به «ولایت مطلقه فقیه» در اصل ۵۷ قانون اساسی، بندی به اصل ۱۱۰ قانون اساسی اضافه شود و به موجب آن صراحتاً برای ولی فقیه صلاحیت حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش‌بینی شود.

آنچه از بررسی نظرات شورای نگهبان در خصوص این صلاحیت مقام رهبری یافت می‌شود ویژگی غیرقابل تجدیدنظر بودن این قبیل نظرات می‌باشد. بدین معنی که علاوه بر انحصار صلاحیت صدور این نوع مصوبات در مقام رهبری و از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، اصلاح و یا لغو اثر از این مصوبات نیز تنها با اذن ایشان صورت خواهد پذیرفت. شورای نگهبان در این خصوص بیان می‌دارد:

«هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد. اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدبّه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»^(۱)

۲-۱-۴. تبیین جایگاه ولایت فقیه نسبت به قوه مقننه

در شرایط سیاسی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴، یکی از محورهای اصلی که برای تضعیف ساختار نظام در نظر گرفته شده بود، ورود به عرصه مطبوعات و اقدام از خلال آن بود. طرح موارد خلاف احکام شرعی، انتشار اخبار تشویش‌کننده اذهان عمومی و برهم

زدن امنیت عمومی کشور از جمله اقداماتی بود که در آن سال‌ها بیشتر از طریق مطبوعات انجام می‌پذیرفت. لذا در آن زمان قوه قضائیه نسبت به برخورد بر طبق قانون مطبوعات اقدام می‌نمود و عملاً مانع گسترش فعالیت‌های مخرب برخی مطبوعات می‌گردید. لذا برخی از نمایندگان مجلس ششم طرحی را مطرح نمودند که در آن این اقدامات قوه قضائیه در مورد مطبوعات محدود می‌گردید و در صورت تصویب نهایی آن، اقدامات فوری و لازم قوه قضائیه را منوط به حکم قطعی دادگاه که روندی طولانی دارد می‌نمود. در این شرایط و در تاریخ ۷۹/۵/۱۵ مقام معظم رهبری، مرقومه‌ای به رییس مجلس وقت با این مضمون ارسال نمودند که: «مطبوعات کشور سازنده افکار عمومی و جهت دهنده به همت و اراده مردمند. اگر دشمنان اسلام و انقلاب و نظام اسلامی مطبوعات را در دست بگیرند یا در آن نفوذ کنند خطر بزرگی امنیت و وحدت و ایمان مردم را تهدید خواهد کرد و اینجانب سکوت خود و دیگر مسئولین را در این امر حیاتی جایز نمی‌دانم. قانون کنونی تا حدودی توانسته است مانع این آفت بزرگ گردد و تغییر آن به امثال آنچه در کمیسیون مجلس پیش‌بینی شده، مشروع و به مصلحت نظام و کشور نیست.» لذا رئیس مجلس وقت نسبت به خارج کردن این طرح از دستور کار اقدام نمود. ولی این طرح بعد از ۳ سال در صحن علنی مجلس مطرح گردید و در تاریخ ۸۲/۸/۴ مورد تصویب قرار گرفت و به شورای نگهبان ارسال گردید. شورا این طرح را به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی و به استناد مرقومه مقام معظم رهبری در ۷۹/۵/۱۶ مغایر با شرع و قانون اساسی تشخیص و به مجلس شورای اسلامی ارجاع داد. با توجه به اتمام مجلس ششم در سال بعد، کمیسیون اجتماعی مجلس هفتم این طرح را از دستورکار خارج نمود.

۲-۲. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

شورای نگهبان، برای وصول به اهداف تعیین شده در قانون اساسی هیچ معیاری جز موازین و احکام شرعی و قانون اساسی برای خود قائل نیست. در این میان مصوباتی که به نحوی از انحاء در حیطه مسئولیت‌ها و اختیارات شورا ورود نموده‌اند نیز مورد بررسی خود شورای نگهبان قرار گرفته است. نظراتی که شورای نگهبان در این موارد صادر کرده و نیز برخی از نظریات تفسیری شورای نگهبان می‌تواند نگاه شورای نگهبان به جایگاه خویش را روشن نماید. در ادامه به بررسی برخی از محورهای مربوط به جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان خواهیم پرداخت.

۲-۲-۱. صلاحیت استصوابی و عام شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات

در نظام انتخابات جمهوری اسلامی ایران، اجرای انتخابات به عهده قوه مجریه قرار داده شده است و از طرفی از آنجا که ریاست قوه مجریه با آراء مردم جابجا می‌گردد، لذا ضروری است تا نظارت بر امر مهم انتخابات توسط نهادی صورت گیرد که تغییر و تحولات سیاسی و انتقال قوه مجریه در آن تأثیری نداشته باشد. قانون اساسی ایران با درک این ضرورت نظارت بر انتخابات را بر عهده شورای نگهبان قرار داده است. شورای نگهبان نیز در نظرات خود و ترسیم نظام حقوق انتخاباتی این تفکیک و استقلال را در امر اجرا و نظارت انتخابات در نظر داشته است که در ذیل به بررسی برخی موارد آن می‌پردازیم:

الف- نظر تفسیری ذیل اصل ۹۹: شورای نگهبان در تفسیر خود یکی از اهداف مهم قانون اساسی را که صیانت از آراء مردم است در نظر قرار داده است. لذا در تفسیر خود از اصل ۹۹ قانون اساسی، به صراحت چنین بیان شده است که: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود.»^(۱) این نظر با توجه به اهمیت انتخابات و حفاظت از رأی مردم نقش به‌سزایی را ایفا کرده است.

ب- لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۱): در این لایحه که در سومین سال از دوره ششم مجلس شورای اسلامی تصویب گردید، اصلاح موادی از قانون انتخابات مورد توجه قرار گرفته بود. حذف برخی از شرایط مقرر برای داوطلبان نمایندگی مجلس و همچنین تغییراتی در روند تشخیص صلاحیت‌ها و اجرای انتخابات محورهای این لایحه بودند. این مصوبه بعد از تصویب به شورای نگهبان ارسال گردید و شورا ایرادات فراوانی از حیث شرع و قانون اساسی بر آن وارد دانست:^(۲) از نظر شورای نگهبان، این مصوبه در موارد متعدد، اختیارات شورای نگهبان را در نظارت بر انتخابات محدود یا نقض کرده بود و در مخالفت با اصل ۹۹ قانون اساسی و نظر تفسیری شورا قرار داشت.

طبق نظر شورا محور دوم ایرادات این مصوبه، افزایش اختیارات قوه مجریه (به طور مشخص رئیس‌جمهور و وزیر کشور) در امر نظارت بر انتخابات بود که با اصل مذکور و نظر تفسیری و نظام حقوق انتخابات تعارض داشت.

۱. نظر شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱

۲. نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱

همچنین در مورد شرایط نمایندگان نیز شرایط ذیل برای احراز صلاحیت‌ها حذف گردیده بود: شرط التزام عملی به اسلام و اعتقاد به ولایت مطلقه فقیه، حذف عبارت «کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر داشته‌اند»، حذف کلمه «هواداران» از عبارت «احزاب و سازمان‌ها و گروه‌های ضد انقلاب و هواداران آن». همچنین طبق دیگر بندهای این مصوبه، در فرم‌های ثبت‌نام نمایندگی مجلس ذکر اعتقاد به قانون اساسی را جهت احراز صلاحیت کافی دانسته و اصل را بر برائت قرار داده بود، در حالی که شرعاً و قانوناً شورای نگهبان در احراز صلاحیت داوطلبان نمی‌تواند به اصل برائت استناد نماید، چراکه شرایط مذکور در قانون اساسی باید برای شورای نگهبان احراز گردد. لذا شورای نگهبان ۳۵ مورد از مواد این لایحه را صریحاً در تعارض با اصول متعدد قانون اساسی (خصوصاً اصول ۵۷، ۶۷ و ۹۹ و بند ۱ اصل ۳) دانست. با توجه به شرایط سیاسی در زمان تصویب این مصوبه، شورای نگهبان با اقدام قاطع خود در ملاک قرار دادن قانون اساسی و شرع مانع از این گردید که مجلس شورای اسلامی و دولت منحرف شوند، چراکه مفاد این مصوبه نشان می‌داد که در صورت تصویب و اجرایی شدن آن، با توجه به محدود شدن حیطه نظارت شورای نگهبان در احراز صلاحیت‌ها و اجرای انتخابات، این امکان بوجود می‌آمد که افرادی در رأس امور و در مجلس قرار بگیرند که فاقد اعتقاد لازم به مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران باشند. نهایتاً با توجه به برطرف نشدن ایرادات فراوان این لایحه، رسیدگی به آن از دستور کار مجلس خارج گردید.

ج - لایحه همه‌پرسی (مصوب ۱۳۶۸): نمونه دیگر در زمینه نظارت بر انتخابات لایحه همه‌پرسی می‌باشد که مورد تصویب اولیه مجلس قرار گرفت. این مصوبه به دلیل اطلاقی که در مورد نظارت وزارت کشور به حسن جریان امور انتخابات (در ماده ۱۱) وجود داشت، به استناد اصل ۹۹ مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. در این نظر شورای نگهبان به قانون انتخابات مجلس و ریاست جمهوری (مصوب ۱۳۶۴) هم اشاره داشت که: «در قانون انتخابات مجلس و ریاست جمهوری نیز مفاد این ماده وجود داشت و شورای نگهبان با این برداشت که وزارت کشور در رابطه با وظایف اجرایی خود و مأمورین خود بازرسین و ناظران می‌گمارد، آنها را مغایر با اصل ۹۹ قانون اساسی اعلام نکرد ولی در انتخابات دوره سوم مجلس شورای اسلامی مشخص شد که برداشت مسئولین اجرایی انتخابات در وزارت کشور از مواد مزبور این است که می‌تواند با تشکیل

هیأت‌های بازرسی و نظارت حتی بر ناظران شورای نگهبان نیز اعمال نظارت نماید که این امر خلاف قانون اساسی است. بنابراین ماده مذکور باید مقید شود که بازرسی وزارت کشور هیچ‌گونه دخالتی در امر نظارت شورای نگهبان ندارند.^(۱)

شورای نگهبان با ارائه این توضیح تأکید می‌کند که نظارت شورای نگهبان بر همه مراحل اجرای انتخابات باید به صورت مستقل از نهاد مجری انتخابات صورت گیرد. این نظر تأثیر به‌سزایی در ترسیم نظام حقوقی انتخابات در ایران و اهمیت استقلال موضوع نظارت از اجرا داشته و دارد.

د- تذکر به رئیس جمهور در زمینه انتخابات: رئیس جمهور وقت (سال ۱۳۷۵) در حکمی رئیس سازمان بازرسی کل کشور را جهت بازرسی در انتخابات میان‌دوره‌ای مجلس منصوب کرده و رونوشت این حکم را به شورای نگهبان ارسال نمود. شورای نگهبان در تذکر خود به رئیس جمهور وقت چنین بیان داشت که: «از نظر این شورا حکم مذکور با قانون اساسی و قوانین عادی سازگاری ندارد، زیرا قانون اساسی برای تضمین سلامت انتخابات، نظارت شورای نگهبان را پیش‌بینی کرده، بر حسب نظر تفسیری شورا این نظارت هم استصوابی است، قانون عادی هم برای رسیدگی به کار مجریان بازرسی وزارت کشور را پیش‌بینی کرده، با این وضع محلی برای بازرس دیگری در قانون وجود ندارد. وزارت کشور هم تحت نظر ریاست جمهوری است که وظایف قانونی خود را در حوزه کار آن وزارت از طریق وزیر کشور اعمال می‌نماید. لذا در انتظار هست در حکم مذکور تجدید نظر فرمائید.»^(۲) شورای نگهبان در این تذکر به این موضوع اشاره داشته است که نظارت بر انتخابات به موجب قانون اساسی و قوانین عادی برعهده شورای نگهبان می‌باشد. لذا از نظر شورا این حکم به استناد قانون اساسی، نظریه تفسیری شورای نگهبان و قوانین عادی با ایراد مواجه می‌باشد.

۲-۲-۲. تبیین صلاحیت انحصاری تفسیر قانون اساسی

در ذیل به بررسی نظر شورای نگهبان راجع به این صلاحیت می‌پردازیم:
 طرح تفسیر اصل یا اصولی از قانونی اساسی (مصوب ۱۳۶۲): شورای نگهبان در موارد مختلف نسبت به تبیین و تصریح صلاحیت شورا در تفسیر قانون اساسی تأکید داشته است. رویه شورا در سال‌های ابتدای پیروزی انقلاب بر این بوده است که به

۱. نظر شماره ۳۴۱ مورخ ۱۳۶۸/۳/۲۸

۲. شماره: ۷۵/۲۱/۱۴۰۷ تاریخ: ۱۳۷۵/۱۱/۱۶

سؤال‌های نهادهای مختلف در مورد قوانین مختلف و خصوصاً قانون اساسی به صورت مستقیم پاسخ دهد. لذا در تاریخ ۱۳۶۲/۷/۱۷ طرح قانونی راجع به «تفسیر اصل یا اصولی از قانون اساسی» به تصویب مجلس رسید که در آن مقرر گردیده بود: «... هر کدام از نمایندگان حق دارد از طریق رئیس مجلس تقاضای تفسیر هر یک از اصول قانون اساسی را بنماید. رئیس مجلس پس از اعلام وصول این تقاضا در اولین جلسه علنی بلافاصله آن را به شورای نگهبان منعکس می‌نماید. شورای نگهبان حداکثر ظرف مدت یک ماه تفسیر اصل یا اصول مزبور را رسماً به مجلس اعلام می‌نماید.»

شورای نگهبان در نظر خود تفسیر اصول قانون اساسی را امری مهم دانسته است که نباید دستخوش تغییرات غیر ضرور و مقطعی گردد. لذا ذیل طرح مذکور لازمه صدور تفسیر را وقوع بن بست عملی دانسته و چنین بیان داشت که «مستفاد از اصل ۹۸ قانون اساسی این است که در موارد اختلاف نظر در مفاد قانون اساسی چنانچه در اثر اختلاف نظر در مفاد اصلی از اصول برای مقامات و اشخاصی که در ارتباط با آن می‌باشند بن بست عملی ایجاد شده باشد، به طوری که رفع بن بست متوقف بر کسب نظر مستقیم از شورای نگهبان باشد شورای نگهبان در صورت تشخیص اجمال اصل، آن را تفسیر می‌نماید.»

بعد از نظریه مذکور شورای نگهبان صرفاً در مواردی که بن بست عملی وجود داشته باشد اقدام به صدور نظر تفسیری می‌نماید. همچنین مقام تشخیص بن بست مذکور مقامات معدودی می‌باشند که در آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان بیان شده است. بر این اساس، تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری، رؤسای قوای سه‌گانه یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌پذیرد.^(۱)

۲-۲-۳. تبیین صلاحیت تشخیص مغایرت قوانین با شرع

یکی از مهمترین اصول قانون اساسی در تضمین انطباق قوانین و مقررات با شرع، اصل ۴ می‌باشد. تشخیص عدم مغایرت قوانین و مقررات با احکام اسلام و انطباق با موازین اسلامی امری تخصصی است که قانون اساسی آن را برعهده شورای نگهبان قرار داده است. لذا شورای نگهبان در ارائه نظریات این امر را تبیین نموده است که در ذیل به چند مورد از آنها اشاره می‌کنیم:

الف- پاسخ به شورای عالی قضائی (۱۳۶۰): با توجه به اینکه قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، تا آن زمان، قوانین مصوب قبل از انقلاب اجرا می‌گردید. لذا شورای عالی قضائی در نامه‌ای وجود قوانین و مقررات خلاف احکام شرع را در نظام حقوقی کشور به شورای نگهبان اعلام نمود و نظر شورا را راجع به این پیشنهاد جویا شد که: «همه قوانین و تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های خلاف اسلام منسوخ و محاکم موظفند طبق اصل یکصد و شصت و هفتم بر طبق موازین اسلام رأی دهند و این موازین به وسیله شورای عالی قضائی طبق فتوای امام استخراج و به دادرها و دادگاه‌های انقلاب و دادرها و دادگاه‌های دیگر ابلاغ گردد و به این ترتیب تا تصویب لوایح قانونی در مجلس شورای اسلامی جلوی اجرای احکام خلاف اسلام گرفته شود.»^(۱)

شورای نگهبان نیز در نظر خود ضرورت اجرا شدن احکام اسلامی و جلوگیری از اجرای مقررات غیراسلامی را مورد تأکید قرار داده است ولی تشخیص مطابقت این قوانین با موازین اسلام را صرفاً در صلاحیت فقهای شورای نگهبان دانسته و چنین بیان داشته است که: «مستفاد از اصل چهارم قانون اساسی این است که به‌طور اطلاق کلیه قوانین و مقررات در تمام زمینه‌ها باید مطابق موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر به عهده فقهای شورای نگهبان است. بنابراین قوانین و مقرراتی را که در مراجع قضائی اجراء می‌گردد و شورای عالی قضائی آنها را مخالف موازین اسلامی می‌داند، جهت بررسی و تشخیص مطابقت یا مخالفت با موازین اسلامی برای فقهاء شورای نگهبان ارسال دارید.»^(۲)

ب- آئین‌نامه داخلی مجلس (مصوب ۱۳۷۸): در مقام دادرسی اساسی، شورای نگهبان مصوباتی که صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص مغایرت مصوبات با شرع محدود نموده است را نیز مورد ایراد قرار داده است. به عنوان نمونه در تبصره ۲ ماده ۱۸۶ طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی چنین آمده بود: «شورای نگهبان نمی‌تواند پس از رفع ایراد در نوبت اول، مجدداً موارد دیگری را مغایر اعلام نماید.» شورای نگهبان در این رابطه چنین نظر داد که «اطلاق تبصره ۲ ماده ۱۸۶ چون شامل اظهارنظر جدید

۱. شماره: ۱۹۸۳ تاریخ: ۱۳۶۰/۲/۸

۲. نظر شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۸

در موارد فقهی هم می‌گردد، خلاف اصل ۴ قانون اساسی شناخته شد.^(۱) بنابراین شورای نگهبان در زمینه عدم مغایرت مصوبات با شرع و صلاحیت فقهای شورای نگهبان در این زمینه قائل به اطلاق این اختیار می‌باشد.

۲-۳. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های قوه مجریه

شورای نگهبان در راستای انجام وظیفه تطبیق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی و تفسیر اصول آن، نقش مهمی در تبیین وظایف قوه مجریه و جلوگیری از تداخل قوا به عمل آورده است که در ذیل به بررسی برخی نمونه‌های آن می‌پردازیم:

۲-۳-۱. تبیین حدود اختیارات قوه مجریه در رابطه با سایر قوا

شورای نگهبان در ترسیم حدود اختیارات و مسئولیت‌های قوه مجریه نقش مؤثری ایفا نموده است. در بسیاری از نظام‌های حقوقی ریاست قوه مجریه با ریاست دولت متفاوت است و در برخی دیگر شاهد چنین امری نمی‌باشیم. در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز بعد از تصویب قانون اساسی در سال ۵۸، که برگرفته از نظام حقوقی فرانسه طراحی شده بود، ریاست دولت برعهده رئیس جمهور قرار گرفت. با توجه به اینکه در سال‌های ابتدایی انقلاب حدود اختیارات قوه مجریه و نهادهای ذیل آن و روابط حقوقی برخی نهادها با یکدیگر هنوز به خوبی مشخص نگردیده بود، گاه باعث ایجاد مشکلاتی می‌گردید. شورای نگهبان در نظراتی که مبتنی بر قانون اساسی ارائه کرده، در صدد تبیین حدود اختیارات قوا بوده است که به چند مورد از آنها اشاره می‌نماییم:

الف- تفسیر اصل ۱۱۳ قانون اساسی: بعد از تجربه ناموفق اولین رئیس جمهور و اختلافاتی که در تعیین نخست‌وزیر پدیدار شد و پس از طی شدن دو دوره کامل ریاست جمهوری، بروز برخی اختلافات بین رئیس جمهور و نخست‌وزیر بعضی مشکلات را گریبان‌گیر قوه مجریه نمود. لذا در بازنگری قانون اساسی پست نخست‌وزیری حذف شد و اصل ۱۱۳ به شکل کنونی تغییر پیدا کرد و عبارت «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» از مسئولیت‌های رئیس جمهور حذف گردید. بعد از این تغییر، باقی ماندن عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» در این اصل باعث گردید تا در تعریف حیطه مسئولیت‌های رئیس جمهور نظریات متفاوتی مطرح گردد. شورای نگهبان دو مرتبه قبل از بازنگری و دو مرتبه بعد از بازنگری در ذیل این اصل نظر تفسیری ارائه نمود.

طبق آخرین نظر شورای نگهبان «مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است.»^(۱) به نظر می‌رسد که این نظر جهت جلوگیری از خدشه به استقلال و تفکیک قوا و پیش‌گیری از اختلال در تکالیف قوا بیان شده و لذا از نگاه شورای نگهبان، رئیس جمهور در مواردی که قانون اساسی تکالیفی را برای نهاد یا قوه دیگری مشخص کرده است مسئولیتی راجع به تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایف آن نهاد ندارد.

همچنین طبق نظر شورای نگهبان، رئیس جمهور در مواردی که اصلی از اصول قانون اساسی معطل مانده باشد و یا اینکه برای اجرای آن در قانون اساسی متصدی خاص در نظر گرفته نشده باشد (مانند اصل ۸)، مسئولیت دارد: «اصل ۱۱۳ هیچگونه ربطی به اجراء یا عدم اجرای قوانین عادی ندارد، تنها مربوط به این است که اصلی از قانون اساسی به کلی زمین مانده باشد مثل اصل هشتم درباره امر به معروف و نهی از منکر که هیچکس در این فریضه بی‌بدیل احساس وظیفه نمی‌کند یا در اثنای اجراء متوقف شده باشد.»^(۲)

ب- طرح تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (مصوب ۱۳۹۲): با توجه به اینکه دولت نهم با تجزیه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مسئولیت‌های این سازمان را به دو معاونت ذیل نهاد ریاست جمهوری منتقل نموده بود، لذا مجلس شورای اسلامی اقدام به تصویب طرح مذکور جهت احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نمود. از آنجاکه این طرح، رئیس جمهور را ملزم به اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور از طریق یک سازمان (یک شخصیت حقوقی) کرده بود، شورای نگهبان آن را مغایر با اصل ۱۲۶ اعلام نمود. همچنین از آنجاکه این مصوبه باعث حذف دو

۱. نظر شماره ۴۷۱۴۲/۳۰/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲. البته پیش از این نیز شورای نگهبان مشابه این عبارت را در جریان بررسی «لایحه اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ تحت عنوان «مسئولیت‌های رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی» در جزء «د» بند «۱» نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷ اعلام کرده است.

۲. نظر شماره ۷۷/۲۱/۳۹۸۱ تاریخ ۱۳۷۷/۱۰/۳

معاونت رئیس جمهور می‌گردید، شورای نگهبان با استناد به اصل ۱۲۴ قانون اساسی این مصوبه را مغایر با قانون اساسی تشخیص داد و مصوبه به مجلس ارجاع گردید و تاکنون مجلس آن را اصلاح نکرده است.

ج- طرح دوفوریتی تعیین وضعیت شوراهای عالی (مصوب ۸۶/۱۰/۱۶): مورد دیگر از تبیین استقلال قوه مجریه در نظرات شورای نگهبان در بررسی طرح دوفوریتی تعیین وضعیت شوراهای عالی قابل مشاهده است. شورای نگهبان با استناد به اصول ۶۰، ۷۴، ۷۵، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی با این طرح به علت نقض استقلال قوا مخالفت نموده است. با توجه به اینکه این طرح مصوبات شورای عالی اداری را ملغی‌الاثربوده بود، عملاً باعث خدشه در اختیار رئیس جمهور در اعمال قوه مجریه از طریق این شورا می‌گردید. لذا شورای نگهبان تصویب این طرح را دخالت در صلاحیت قوه مجریه در استفاده از اختیارات خود دانست. همچنین این طرح در برخی موارد، اختیار تصویب آئین‌نامه را به برخی شوراهای عالی اعطا کرده بود که از نگاه شورا مخالف اصول ۸۵ و ۱۳۵ دانسته شد. در تبصره این ماده واحده نیز مجلس، دولت را مکلف نموده بود تا لایحه راجع به صلاحیت و وظایف شوراهای عالی مذکور در این مصوبه را به مجلس ارائه نماید. شورای نگهبان با استناد به اصل ۷۴ قانون اساسی این تبصره را به دلیل دخالت در اختیارات دولت مغایر با اصل مذکور دانست و مجلس شورای اسلامی نیز با این نظر شورا نسبت به حذف این تبصره اقدام نمود. البته مجلس با تصویب مجدد ابقاء همه شوراهای عالی (مذکور در این طرح) باعث ارجاع این مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت گردید. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نظر مجلس شورای اسلامی را در مورد ابقاء شوراهای عالی مطابق با مصلحت دانست و لذا با تصویب آن به این طرح قانونیت بخشید.

د- طرح تشکیل شورای عالی صنایع (مصوب ۱۳۶۱/۸/۹): شورای نگهبان با این توضیح که اختیاراتی که برای شورای عالی صنایع در نظر گرفته شده است ماهیت آئین‌نامه‌ای دارد که در صلاحیت دولت می‌باشد، ماده ۲ این مصوبه را مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی تشخیص داد.

ه- برنامه پنج‌ساله سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۸): شورای نگهبان در نظر گرفتن صلاحیت صدور آئین‌نامه برای شوراهای عالی (شورای عالی مصرف، شورای عالی اداری و شورای عالی کشاورزی) را در تعارض با اصل ۱۳۸ دانسته و لذا چندین تبصره

از ماده ۲۰ برنامه پنج‌ساله سوم توسعه را مغایر با قانون اساسی اعلام نمود.

و- طرح دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (مصوب ۱۳۸۴/۴/۸): شورای نگهبان با این استدلال که مواد ۱ و ۵ این طرح، تهیه آئین‌نامه مربوط به شرکت حمل و نقل ریلی را منوط به تأیید شرکت مزبور دانسته و اختیار تصویب و تهیه آئین‌نامه را از وزیر مربوطه در این زمینه سلب نموده است، با استناد به اصل ۱۳۸ این مواد را مغایر با قانون اساسی اعلام نمود.

ز- لایحه اصلاح موادی از قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۹):

شورای نگهبان به استناد اصل ۱۱۳، ماده ۱ این لایحه را با ایراد مواجه دانست و تشکیل هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی را مخالف با این اصل دانسته است: «چون ظاهر ماده ۱^(۱)، استقلال هیأت مذکور در مقام عمل است، لذا اصل تشکیل چنین هیأتی خلاف اصل ۱۱۳ قانون اساسی شناخته شد.»^(۲)

همچنین شورای نگهبان معتبر دانستن تشخیص رئیس جمهور از اصول قانون اساسی را در موارد اختلافی خلاف اصل ۹۸ دانسته است: «عموم و اطلاق ماده «۲» و تبصره «۱»^(۳) آن و ماده «۳» موجب معتبر دانستن برداشت رئیس جمهور از قانون اساسی در موارد اختلاف است، لذا از این جهت مغایر اصل ۹۸ قانون اساسی شناخته شد.»^(۴)

تبصره ۱ ماده ۲ لایحه مذکور همچنین باعث تداخل وظایف بین قوه قضائیه و مجریه نیز می‌شود: «تبصره یک ماده دو چون مستفاد از اصول قانون اساسی این است که رسیدگی قضایی در تمام مراحل از ابتدا تا قطعیت حکم به عهده قوه قضائیه و محاکم

۱. ماده ۱- متن زیر و تبصره ذیل آن به انتهای ماده (۱۳) اضافه می‌شود:

رئیس جمهور می‌تواند وظایف مربوط به نظارت، کسب اطلاعات، بازرسی، پیگیری و بررسی را از طریق هیأتی متشکل از افراد صاحب نظر در امور حقوقی و اجرایی به نام هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انجام دهد....

۲. نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷

۳. تبصره ۱- رئیس جمهور اگر رأی قضایی را مغایر قانون اساسی تشخیص دهد نقض رأی مذکور را از دیوان عالی کشور درخواست می‌نماید. این درخواست موجب توقف اجرا و آثار و تبعات رأی تا پایان رسیدگی می‌شود.

۴. نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷

دادگستری می‌باشد ورود رئیس‌جمهور در پرونده‌های قضایی و احکام صادره از این جهت مغایر اصول ۳۶، ۱۵۶، ۱۵۹ قانون اساسی شناخته شد و الزام قوه قضائیه و محاکم و قضات به رسیدگی، به صرف درخواست رئیس‌جمهور دخالت در امر قضاء و موجب اختلال در وظایف و اختیاراتی است که به نص قانون اساسی بر عهده این قوه نهاده شده است از این جهت نیز مغایر اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.^(۱)

ح- طرح اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳) شورای نگهبان با استناد به اصل ۱۱۳، ماده ۳ این طرح را مغایر قانون اساسی دانسته و چنین بیان داشته است که: «تعیین سه نفر از اعضای هیأت دولت توسط رئیس‌جمهوری در شورای نظارت بر صدا و سیما و قرار دادن وظیفه نظارت بر صدا و سیما بر عهده این شورا، خارج از وظایف و اختیارات رئیس‌جمهوری می‌باشد.»^(۲)

با بررسی موارد مذکور و سایر موارد مشابه مشخص می‌گردد که شورای نگهبان با بیان نظرات فوق در مقام مفسر و دادرس اساسی گام مهمی در تبیین حدود اختیارات و صلاحیت‌های ریاست جمهوری و نیز جایگاه قوه مجریه بر اساس قانون اساسی برداشته است.

۲-۳-۲. تبیین حدود اختیارات قوه مجریه در تصویب اساسنامه‌ها

اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی را قابل تفویض به دولت دانسته است ولی این موارد باید مورد نظارت شورای نگهبان قرار گیرد. در همین راستا شورای نگهبان در بررسی اساسنامه‌های مصوب هیأت وزیران به عدم تخطی دولت از حدود اختیارات و تکالیف خود اهتمام داشته است که در ذیل به بررسی سه نمونه از این موارد خواهیم پرداخت:

الف- اساسنامه‌های نمونه (تیپ) شرکت‌های عمران شهر جدید (مصوب ۹۲/۳/۲۶): هیأت وزیران در دولت دهم به استناد ماده ۱۱ قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶) اقدام به تصویب اساسنامه نمونه شرکت‌های عمران شهر جدید نمود. در این اساسنامه موضوعات مختلفی مطرح شده است که مهمترین آن بحث وظایف و اختیارات این نوع شرکت‌ها می‌باشد. در این اساسنامه وظایف و اختیاراتی از جمله: حفظ حقوق و اعمال مالکیت دولت، اجرای ضوابط و استانداردهای احداث و ایجاد تأسیسات در شهر جدید، فروش، اجاره و صلح اراضی و املاک، وصول عوارض و بهای خدمات شهری و ...

۱. نظر شماره ۸۲۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷

۲. نظر شماره ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷

برای این شرکت‌ها در نظر گرفته شده است.

شورای نگهبان در بررسی این اساسنامه نظر خود را بدین مضمون بیان داشت که: «نظر به اینکه مضمون اساسنامه هیأت محترم وزیران اساسنامه نمونه است قابل طرح در شورا نیست، بلکه باید بدو اساسنامه مربوط به شرکت و یا سازمان معینی در هیأت وزیران تصویب، سپس جهت اظهارنظر به این شورا ارسال شود.»^(۱)

هرچند اصل ۸۵ قانون اساسی اختیار تصویب دائمی برخی از اساسنامه‌ها را به دولت قابل تفویض دانسته است اما از آنجایی که اساسنامه ارسالی به شورا مربوط به شرکت خاصی نبوده و تنها یک اساسنامه تپ بود، لذا شورای نگهبان از بررسی محتوایی این اساسنامه خودداری نمود.

ب- اصلاح اساسنامه شرکت مادر تخصصی توانیر (۹۲/۱۲/۲۷): صلاحیت و تکلیف شورای نگهبان در بررسی اساسنامه‌های شرکت‌ها و مؤسسات دولتی محدود به تصویب اساسنامه‌های جدید نیست، بلکه «اصلاح» اساسنامه‌ها نیز باید به تأیید شورای نگهبان برسد. البته دولت صرفاً صلاحیت اصلاح اساسنامه‌هایی را دارد که اصل آنها را خود به تصویب رسانده باشد و در صورتی که اصل اساسنامه مصوبه مجلس باشد، دولت صلاحیت اصلاح آن را ندارد. لذا شورای نگهبان در بررسی اصلاحیه اساسنامه شرکت مادر تخصصی توانیر چنین نظر داده است که «استناد به ماده واحده قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۷۷، در خصوص این مورد موجه نمی‌باشد، زیرا اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)، مصوبه مجلس است و تصویب اساسنامه آن مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی به دولت واگذار نگردیده است، بنابراین مصوبه از شمول ماده واحده مرقوم خارج است، اصلاح آن توسط دولت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.»^(۲)

ج- اساسنامه سازمان هدفمندی یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۶ هیأت وزیران): موضوع هدفمندی یارانه‌ها در بسیاری از زمینه‌ها تأثیرگذار بوده است. یکی از این ابعاد موضوع بسترهای قانونی اجرای این قانون بود که بعد از بررسی‌های کارشناسی نهایتاً تصمیم بر آن شد که سازمان هدفمندی یارانه‌ها تشکیل شود و امور اجرایی

۱. نظر ۹۲/۳۰/۵۱۵۱۱ مورخ ۹۲/۵/۲۳

۲. نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۱۵۱۰ مورخ ۹۳/۴/۲۴

هدفمندی سازی یارانه‌ها از این طریق پیگیری گردد. با توجه به اینکه مجلس تصویب اساسنامه این سازمان را به دولت واگذار نموده بود، لذا اساسنامه مصوب هیأت وزیران جهت بررسی عدم مغایرت مفاد آن با موازین شرع و قانون اساسی، به شورای نگهبان ارسال شد.

شورای نگهبان در بررسی این اساسنامه ۵ ایراد را بر آن وارد دانست که سه مورد از اهم آنها به شرح زیر است:

اول آنکه در ماده ۲ اساسنامه، منابع سازمان هدفمندی سازی یارانه‌ها در مواد ۷، ۸ و ۱۱ قانون هدفمندی کردن یارانه‌ها منظور شده بود و این منابع با تصویب «مجمع عمومی» سازمان هدفمندی سازی یارانه‌ها قابل افزایش دانسته شده بود. شورای نگهبان راجع به این ماده چنین نظر داد که افزایش منابع در ماده ۲ از این جهت که مشخص نیست آیا به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد یا خیر، ابهام داشته و مغایر با اصل ۸۵ محسوب می‌گردد.^(۱)

موضوع دوم ایراد شورا در اساسنامه مذکور، مرتبط با تبصره ماده ۹ این اساسنامه بود.^(۲) شورای نگهبان با استناد به اصل ۱۴۱ قانون اساسی، این تبصره را مواجه با ایراد دانست، چرا که این مصوبه صراحتاً مدیر عامل را از اعضای هیأت دولت قرار داده بود، حال آنکه اصل مذکور تصدی بیش از یک شغل را برای کارمندان دولت ممنوع دانسته است.

موضوع سوم مربوط به بند ۳ ماده ۱۶ این اساسنامه بود. در این بند موضوعاتی مانند بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد صلح و سازش، رد دعاوی و ارجاع به داوری، تعیین داور و استرداد دعوا برای طی مراحل قانونی، مورد اشاره قرار گرفته بود. شورای نگهبان از این جهت که در این بند مشخص نشده بود که ارجاع به داوری مطابق با اصل ۱۳۹ (یعنی با تصویب هیأت وزیران و اطلاع مجلس) خواهد بود یا خیر، به این مصوبه ایراد مبتنی بر قانون اساسی وارد دانست.^(۳) با توجه به ایرادهای مذکور هیأت وزیران نسبت به اصلاح اساسنامه سازمان هدفمندی سازی یارانه‌ها اقدام نمود.

۱. نظر شماره ۳۷۹۹۳/۸۹/۳۰ مورخ ۱۳۸۹/۱/۳۱

۲. این تبصره مقرر می‌داشت: مدیر عامل با طی مراحل می‌تواند از اعضای هیأت دولت و مجمع عمومی سازمان و همزمان رئیس هیأت مدیره نیز باشد.

۳. نظر شماره ۳۷۹۹۳/۸۹/۳۰ مورخ ۱۳۸۹/۱/۳۱

۲-۳-۳. تبیین حدود اختیارات قوه مجریه در تأسیس و فعالیت نهادهای انقلابی

شورای نگهبان در تذکری به رئیس جمهور وقت در سال ۱۳۶۰ چنین بیان می‌دارد که: «در ارتباط با قوه مجریه و امور اجرایی غیر از وزارتخانه‌ها و نهادهای مذکور در قانون اساسی، سازمان‌ها و نهادهایی که قبل از انقلاب وجود داشته یا بعد از انقلاب به وجود آمده باشند، در صورتی که از بودجه دولت استفاده می‌نمایند یا اموال عمومی را که از ید غاصبان استفاذه شده در اختیار دارند، باید یا حذف شوند و یا در صورت لزوم ادامه کار آنها یا به وزارتخانه‌ای که مناسب باشد ضمیمه شود و یا اگر ضرورت دارد وزارتخانه‌ای برای آنها تأسیس گردد که به هر صورت داخل در دولت و قوه مجریه و تشکل وزارتخانه مستقل یا اداره وزارتخانه تحت ریاست رئیس جمهوری اسلامی باشند. در حال حاضر بسیاری از نارسایی‌ها و بلکه نگرانی‌ها و نارضایتی‌ها از عدم تمرکز نهادهای بعد از انقلاب در قانون اساسی و استقلال آنها از دولت و تشکیل ستادها و هیأت‌های اجرایی به صورت غیر قانونی است، ... از جنابعالی انتظار این است که ترتیبی داده شود که کلیه سازمانها و نهادها و شوراهای و انجمن‌ها با قانون اساسی تطبیق یابند تا همه سازمانها در حد واحد تحت نظر وزراء مسئول قرار گرفته و امکان نظارت مجلس بر همه امور فراهم شود و هم برای دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور نیز طبق اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ امکان رسیدگی به تظلمات در همه موارد و نظارت بر حسن جریان امور و اجراء صحیح قوانین فراهم باشد و حدود مداخلات و مسئولیت‌ها مشخص شود و ضمناً از این تاریخ به بعد هم از تأسیس سازمان‌ها و هیأت‌ها و شوراهای در خارج از محدوده قانون اساسی و بدون مجوز قانونی جلوگیری به عمل آید. یقیناً با توجه به این نکات، بسیاری از مشکلات مهم و نارضایتی‌ها مرتفع شده و کشور در مسیر ثبات و قانونی شدن جریان‌ها گام‌های بیشتر و بلندتر برخواهد داشت.^(۱)

۱. لازم به ذکر است که ریاست محترم جمهوری وقت طی نامه‌ای به شماره ۱۰۰۹/م مورخ ۱۳۶۰/۹/۲۳ خطاب به آیت‌الله آقای شیخ لطف‌الله صافی (دبیر محترم وقت شورای نگهبان) چنین مرقوم نمودند: «نامه جنابعالی و حضرات حجج و آیات آقایان ربانی شیرازی، خزعلی، رضوانی و جناب آقای آراد و جناب آقای مهدی هادوی درباره سرنوشت نهادها و سازمان‌های مستقل یا وابسته به نخست وزیر و وزارت مشاورت، و اظهارنظر در نحوه عمل منطبق با قانون اساسی نسبت به این دستگاه‌ها، ملاحظه شد.

با سپاس از راهنمایی و تذکر آن ذوات محترم، نامه مزبور عیناً جهت بررسی و اظهارنظر به مشاوران و مسئولان ارائه شد.»

شورای نگهبان با این تذکر سعی نموده است تا فضای مدیریت اقتضایی که در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی رواج یافته بود به قالب‌های قانونی رهنمون گردد تا از ساختارهای قانونی مذکور در قانون اساسی تعدی نشود. شورا در تذکر خود به اصل ۶۰، ۸۸ و ۱۳۴ قانون اساسی نیز استناد نموده است.

۲-۴. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های قوه قضائیه

فصل یازدهم قانون اساسی به بررسی وظایف و اختیارات این قوه پرداخته است. تحقق عدالت به عنوان یکی از آرمان‌های نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، یکی از اصلی‌ترین وظایفی است که برای این قوه در نظر گرفته شده است. همچنین قضاوت بر اساس احکام شرعی یکی از محورهای، مطالبات و اهداف اساسی انقلاب اسلامی بوده است. لذا لازم بوده تا علاوه بر ترسیم جایگاه و اختیارات این قوه، نسبت به تثبیت احکام شرعی در قوانین جزائی و مدنی اسلامی نیز اقدام مناسب صورت پذیرد. در همین راستا شورای نگهبان در بیان نظرات خود در موارد متعددی به جایگاه مهم و خطیر قوه قضائیه و ضرورت توجه به احکام اسلامی توجه داشته است که در ذیل به بررسی برخی از این موارد در دو قسمت قوانین ماهوی و شکلی می‌پردازیم:

۲-۴-۱. ترسیم حدود قوانین ماهوی

تثبیت و اجرایی شدن احکام شرعی که در قالب قوانین ماهوی جزائی و مدنی منعکس شده، یکی از اهداف و مسئولیت‌های اصلی قوه قضائیه می‌باشد. این قوانین که مهم‌ترین مستمسک و محمل قانونی قوه قضائیه برای تنظیم روابط بین مردم محسوب می‌شود در زمینه‌های مختلف تصویب شده است. از آنجاکه طبق اصل ۳۶ قانون اساسی هرگونه مجازات باید بر طبق قانون صورت پذیرد، قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۰) یکی از اصلی‌ترین قوانین در اجرای احکام اسلامی محسوب می‌گردد و شورای نگهبان نسبت به بررسی این قانون دقت موشکافانه‌ای داشته است.

شورای نگهبان در بررسی این مصوبه مشخصاً مواردی از شرایط حدود و قصاص و دیات را مورد ایراد قرار داد که متن مصوبه با احکام شرعی تعارض داشت. همچنین در بحث قضای اسلامی و نحوه اثبات جرائم نیز در این مصوبه مواردی لحاظ شده بود که خلاف فتاوی‌اش مشهور بود. از آنجا که در مورد برخی از احکام فرعی، اختلافاتی در فتاوی‌اش مجتهدین وجود دارد، لذا جهت تطبیق مصوبه مجلس با این فتاوا لازم بود تا معیار و ملاک واحدی در نظر گرفته شود و لذا فقهای شورای نگهبان معیار خود را در

این موارد کتاب تحریرالوسیله امام قرار دادند. این اقدام شورا از آن جهت مهم محسوب می‌شود که فقهای شورای نگهبان خود دارای ملکه اجتهاد می‌باشند، ولی از آنجا که در بسیاری از مسائل فقهی، نظر فقیه حاکم باید به اجرا درآید، لذا فقهای محترم شورای نگهبان در بررسی فقهی قانون مجازات اسلامی، نظر امام خمینی (ره) را مد نظر قرار دادند. این قانون تا سال ۱۳۹۲ که قانون جدید مجازات اسلامی تصویب شد، تغییر عمده‌ای نیافت و فقط برخی از مواد و ابواب آن اصلاح شده و یا به آن اضافه گردید. شورای نگهبان در امر قانونی کردن احکام شرعی در این قانون به صورت مشهودی فعال بود.

۲-۴-۲. ترسیم تشکیلات محاکم قضائی

الف- لایحه تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۷۳/۲/۱۵: پس از تصویب این لایحه، شورای نگهبان در بررسی خود، اکثر مواد این قانون را مطابق با قانون اساسی و شرع دانست ولی به این مصوبه ایراداتی را نیز وارد کرد. از جمله اینکه «تعیین حدود صلاحیت‌های دادگاه‌های عمومی و انقلاب نباید با نظر رئیس قوه قضائیه باشد» بلکه این امر منوط به حکم قانون است و لذا به استناد اصل ۱۵۹ مغایرت بندهایی از این مصوبه را با قانون اساسی اعلام نمود. همچنین در این مصوبه در مورد استنکاف قاضی مجتهد جامع‌الشرایط در اعمال نکردن قانون مصوب، محدودیت‌هایی ایجاد شده بود که مغایر با موازین شرع شناخته شد. شورای نگهبان ۱۰ ایراد مبتنی بر موازین شرع و قانون اساسی را بر این مصوبه وارد دانست. نهایتاً بعد از برطرف شدن این ایرادات در ۱۳۷۳/۴/۲۲ این مصوبه با ۳۸ ماده و ۲۰ تبصره مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت. این مصوبه نقشی مهم در تثبیت و ترسیم جایگاه دادگاه‌های عمومی و انقلاب داشته است.

ب- قانون دیوان عدالت اداری: یکی از اصول مهم در قانون اساسی که با هدف جلوگیری از تعدیات احتمالی مقامات دولتی خصوصاً قوه مجریه به حقوق مردم وضع گردیده است اصل ۱۷۳ می‌باشد. این اصل با طراحی نهادی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأثیر مهمی در رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها داشته

است. شورای نگهبان نیز در نظرات تفسیری و نیز در زمان بررسی مصوبات مجلس در این خصوص، نظرات خود را در خصوص جایگاه و حیطة صلاحیت‌های این نهاد اعلام کرده است. قانون مربوط به دیوان عدالت اداری سه مرتبه در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ به تصویب مجلس رسیده و البته گاه مجلس اصلاحاتی را نیز در این قوانین انجام داده است. در اکثر موارد، شورای نگهبان ایراداتی را بر مصوبه مجلس وارد دانسته که عمدتاً توسط مجلس مرتفع شده و در برخی از موارد، مجلس رفع ایراد را به مصلحت ندانسته و لذا آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده است.

شورای نگهبان در بررسی‌های خود نسبت به این مصوبات، بر چند محور از جمله موارد زیر تأکید داشته است:

اول: موضوع صلاحیت دیوان از حدودی که اصل ۱۷۳ بیان داشته است تجاوز ننماید؛ در همین راستا مشخصاً مواد ۱۰ و ۱۵ مصوبه مجلس^(۱) را مورد ایراد قرار داد که در آنها شکایت از تصمیمات و مصوبات مؤسسات عمومی غیردولتی نیز مشمول صلاحیت رسیدگی دیوان قرار گرفته بود.

دومین موضوع اینکه، منظور از واژه «دولت» ذیل اصل ۱۷۰ صرفاً قوه مجریه می‌باشد و قوای دیگر را شامل نمی‌شود. به همین علت شورای نگهبان به ماده ۲۰ مصوبه مجلس که رسیدگی به شکایت از تصویب‌نامه، آئین‌نامه و تصمیمات اداری قوای سه‌گانه را مشمول صلاحیت‌های دیوان برای رسیدگی می‌دانست مغایر با قانون اساسی^(۲) و تفسیر شورای نگهبان^(۳) ذیل اصل ۱۷۰ اعلام نمود.

سومین مورد نیز ایرادات ناشی از لزوم اتباع همه مراجع قضایی از آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بود که اطلاق آن^(۴) مورد ایراد شورا قرار گرفت.

ج- طرح هیئت منصفه (مصوب ۸۰/۱۰/۳): در برخی از نظام‌های حقوقی جهت عادلانه‌تر شدن احکام دادگاه‌ها و جاری شدن قوانین مکتوب متناسب با واقعیات

۱. مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۹/۲۷ مجلس شورای اسلامی

۲. اصل ۱۷۳ قانون اساسی

۳. نظر تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل ۱۷۰ به شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ چنین بیان می‌دارد:

«با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل قوه مجریه است.»

۴. ماده ۴۴ مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۹/۲۷ مجلس شورای اسلامی

ملموس، هیأت‌های منصفه که از افراد غیرقضائی تشکیل شده‌اند، در کنار دادگاه‌ها پیش‌بینی می‌شود. در همین راستا طرح هیأت منصفه به تصویب اولیه مجلس رسید. شورای نگهبان در اولین بررسی خود ۱۱ ایراد مبتنی بر قانون اساسی و شرع به این ایراد وارد دانست. از جمله این که هیأت‌های منصفه یک نهاد در دستگاه قضاء محسوب می‌گردند و لذا اجازه شرکت افرادی از قوه مجریه یا مقننه در این هیأت‌ها ناقض استقلال قوا و اصل ۵۷ محسوب می‌گردد. همچنین از نظر شورا محدود کردن زمان برگزاری دادگاه به تشکیل هیأت‌های منصفه منجر به اختلال در امر قضا می‌گردد. به علاوه الزام دادگاه به صدور حکم برائت در صورت مجرم شناخته نشدن متهم از نگاه هیأت منصفه، در مغایرت با احکام شرع بوده است.^(۱)

ایرادات فراوان منجر به ۸ نوبت رفت‌وآمد مصوبه بین شورای نگهبان و مجلس گردید و برطرف شدن این ایرادات ۳ سال به طول انجامید. نهایتاً با اصلاحاتی که در مصوبه مجلس صورت گرفت، این مصوبه در بررسی شورای نگهبان در تاریخ ۸۳/۱/۱۷ عدم مغایر با قانون اساسی و شرع تشخیص داده شد. واقعیت این است که با توجه به اینکه این طرح از نظام‌های حقوقی دیگر گرفته‌برداری شده بود، با مبانی فقهی در خصوص قضاوت سازگار نبود و همین امر باعث طولانی شدن فرایند تصویب آن گردید.

۲-۴-۳. ترسیم صلاحیت قوه قضائیه در پیشنهاد لوایح قضائی

اصل ۱۵۶ قانون اساسی، رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم را برعهده قوه قضائیه قرار داده است. رئیس وقت قوه قضائیه در سؤال از شورای نگهبان چنین بیان داشت که «آیا هیأت دولت می‌تواند مستقلاً لایحه قضائی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال نماید یا خیر؟» و «آیا هیأت دولت می‌تواند در لایحه قضائی که توسط قوه قضائیه آماده شده است تغییر محتوایی (به نحو حذف و یا اضافه کردن موادی و یا تغییر مفاد ماده) انجام داده و سپس آن را به مجلس شورا ارسال نماید یا خیر؟»^(۲)

شورا در نظر تفسیری خود اختیار ارائه لوایح قضائی را با توجه به قانون اساسی صرفاً

۱. برگرفته از نظر شماره ۸۱/۳۰/۴۳۹ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۴

۲. تاریخ ۱۳۷۹/۷/۱۷

در حوزه اختیارات قوه قضائیه دانسته و چنین بیان داشته است که: «هیأت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضائی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال نماید» و «لوايح قضائی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضائی در این گونه لوايح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد.»^(۱)

بنابراین شورای نگهبان با توجه به اهمیت قوانین ماهوی مرتبط با حوزه قضائی و اینکه این قوانین باید با دقت فراوان کارشناسی و ناظر به نیازهای این حوزه پیشنهاد گردد، همچنین با توجه به بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، صلاحیت پیشنهاد لوايح قضائی و تغییر در آنها را در حیطه انحصاری قوه قضائیه ترسیم نموده است.

۲-۵. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های قوه مقننه

فصل ششم قانون اساسی به بیان وظایف و جایگاه قوه مقننه پرداخته است. این قوه به عنوان مهمترین رکن تصمیم‌گیری در قوای سه‌گانه محسوب می‌گردد. قانون‌گذاری در عموم مسائل و حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و حق اظهار نظر در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اختیارات گسترده‌ای است که قانون اساسی به این قوه داده است. لذا دفاع از این اختیارات و تشخیص حدود و ثغور آن وظیفه‌ای است که شورای نگهبان در بررسی مصوبات آن مد نظر خود قرار داده است که در ذیل به بررسی برخی موارد آن خواهیم پرداخت:

۲-۵-۱. تبیین صلاحیت انحصاری تقنین برای مجلس شورای اسلامی

شورای نگهبان بارها به استناد اصول ۵۸ و ۸۵ قانون اساسی، صلاحیت تقنین را در انحصار مجلس دانسته و امکان تفویض آن را نیز منحصر در موارد مذکور در اصل ۸۵ اعلام کرده است. برخی از این موارد به قرار زیر است:

الف- لایحه دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰): در این لایحه تعیین تخلفات رؤسا و اعضای عالی‌البدل و مشاوران دیوان به آئین‌نامه مصوب شورای عالی قضائی محول شده بود. شورای نگهبان با این استدلال که تعیین تخلفات نیاز به قانون دارد، این مصوبه را مغایر با اصل ۸۵ قانون دانست. همچنین در این مصوبه به شورای عالی قضائی

امکان تغییر در آئین دادرسی مدنی در مورد ابلاغ احکام داده شده بود که مغایر اصل مذکور قلمداد گردید.^(۱)

ب- طرح تأسیس وزارت اطلاعات (مصوب ۶۱/۲/۲۷): ماده ۵ و تبصره این مصوبه، صدور مجوز را برای انجام مواردی که نیاز به اجازه حاکم شرع دارد، در اختیار قاضی شرع دانسته بود.^(۲) طبق نظر شورای نگهبان «چون مواردی که در ماده ۵ و تبصره آن موکول به اذن حاکم شرع شده است، مواردی است که با حقوق افراد و حرمت حیثیات آنها ارتباط دارد و این موارد به طور تفصیل در قانون معلوم نشده است و احاله آن به مقامات قضایی و اجرایی قانونگذاری است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است.^(۳)

ج- لایحه تأسیس شرکت سهامی خاص تأمین ماشین آلات (مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۷): شورای نگهبان در تأسیس مؤسسات و شرکت‌ها نیز دقت نظر داشته است تا اختیار قانون‌گذاری ولو اندک و در مورد افراد محدود به غیر از قوه مقننه واگذار نشود. به عنوان نمونه شورای نگهبان در بررسی لایحه تأسیس شرکت سهامی خاص تأمین ماشین آلات چنین استدلال نموده که «تفویض اختیار در تصویب اساسنامه مذکور در تبصره ۲ ماده واحده^(۴) به هیأت وزیران خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.^(۵)

د- لایحه برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹): شورای نگهبان در برنامه‌های توسعه نیز که به موضوع صلاحیت تقنین توجه داشته است. لایحه برنامه سوم توسعه در اولین مرحله از تصویب مجلس، از این جهت مورد ایراد شورای نگهبان واقع شد که تصویب تعاریف، نحوه فعالیت و اعمال نظارت و نیز ضوابط مربوط به تأمین و ترتیب انحلال و

۱. برگرفته از نظر شماره ۴۰۴۰ مورخ ۱۳۶۰/۹/۱۷

۲. ماده ۵. برای صدور اجازه در اموری که انجام آن موکول به اذن حاکم شرع است شورای عالی قضایی برای هر مرکز اطلاعاتی قاضی شرع تعیین می‌کند.

تبصره - تعیین امور مذکور در ماده فوق به عهده شورای عالی قضایی است.

۳. نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲

۴. تبصره ۲- اساسنامه و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و استخدامی شرکت بنا به پیشنهاد وزارت راه و ترابری و تأیید مجمع عمومی شرکت به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. اساسنامه و آیین‌نامه استخدامی قبل از تصویب هیأت وزیران باید به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور نیز برسد.

۵. نظر شماره ۱۴۹۳ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۵- البته باید توجه داشت که این نظر مربوط به قبل از بازنگری در قانون اساسی است و اصل ۸۵ پس از بازنگری، اجازه تفویض تصویب اساسنامه‌ها به دولت را می‌دهد.

ورشکستگی مؤسسات و سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی را به آئین‌نامه محول نموده بود و لذا مغایر با اصل ۸۵ قرار گرفت.^(۱) این ایرادات شورا توسط مجلس برطرف گردید و نهایتاً بعد از تأیید مصوبه توسط شورای نگهبان جهت اجرا در ۷۹/۱/۲۸ به رئیس جمهور ابلاغ گردید.

ه- طرح الحاق دو تبصره به ماده (۱) و چهار تبصره به ماده (۶) قانون برقراری حقوق وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس شورای اسلامی و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسئولیت‌های خطیر نمایندگی (مصوب ۸۱/۵/۹): شورای نگهبان در همه بررسی‌های قانونی خود به این نکته توجه داشته است که تصویب آئین‌نامه اجرایی و قانون به ترتیب در اختیار هیأت وزیران و مجلس است و نهادی دیگر حق ورود به این حیطه را ندارد. تفویض این اختیار نیز فقط در مورد اساسنامه شرکت‌ها و تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها مجاز است. لذا در این طرح شورای نگهبان به این نکته اشاره داشته است که: «تصویب آیین‌نامه اجرایی ... بدون قید مدت آزمایشی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی واگذار شده است. چنانچه منظور از آن «آیین‌نامه» باشد تصویب آن با هیأت وزیران است و اگر منظور «قانون دائمی» است تصویب آن با مجلس شورای اسلامی است و در موارد ضروری مجلس می‌تواند وضع بعضی قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. لذا این تبصره^(۲) مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.»^(۳)

۲-۵-۲. تبیین صلاحیت حق تحقیق و تفحص برای مجلس شورای اسلامی

شورای نگهبان در راستای ترسیم دقیق حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی، در بررسی‌های قانونی خود به این نکته توجه داشته است که این حق مختص به مجلس

۱. برگرفته از نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰

۲. تبصره ۳ ماده ۲- آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت یک ماه توسط کمیسیون پنج نفری موضوع ماده (۴) قانون برقراری حقوق وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس شورای اسلامی و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسئولیت‌های خطیر نمایندگان مصوب ۱۳۶۵/۴/۱۹ تهیه و به تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

۳. نظر شماره ۸۱/۳۰/۱۳۹۶ مورخ ۱۳۸۱/۶/۲

می‌باشد و نه تک‌تک نمایندگان. لذا در نظر تفسیری خود به صراحت چنین بیان داشته است که: «حق مذکور در اصل ۷۶ در حقوق مجلس شورای اسلامی است و نمایندگان این حق را ندارند»^(۱) علاوه بر نظر تفسیری مذکور شورای نگهبان در بررسی آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۶۱/۱/۱۹) نیز چنین بیان داشت که: «ماده ۱۵۰ اجازه می‌دهد هر نماینده از هریک از مسئولان اجرایی و قضائی توضیح بخواهد و مآلاً حق بازرسی و مشاهده اسناد و ... به او داده شده است، با توجه به اینکه طبق اصل ۷۶ «مجلس» حق تحقیق و تفحص دارد و نه هر نماینده و اصل ۸۸ حق «اظهار نظر» در همه مسائل را به هر نماینده داده است نه تحقیق و تفحص را، لذا این ماده با قانون اساسی مغایرت دارد.»^(۲)

همچنین شورای نگهبان در پاسخ به «کمیسیون اصل ۸۸ و ۹۰» مجلس چهارم شورای اسلامی در رابطه با حدود اختیارات مجلس در اصل ۸۸ برای سؤال از رئیس جمهور یا وزرا نظر شورای نگهبان را جویا شد. شورا نیز در پاسخ به این سؤال و در قالب نظر مشورتی خود چنین بیان داشت که: «مجلس شورای اسلامی می‌تواند از رئیس جمهور و یا وزرا صرفاً در خصوص وظایفی که قانوناً بر عهده دارند و به دیگری تفویض کرده‌اند سؤال کند. البته اگر مجلس مستقیماً کاری را به عهده غیر رئیس جمهور و وزیر بگذارد، حق سؤال در این مورد را از رئیس جمهور یا وزیر ندارد، کما اینکه حق سؤال از مسئول مزبور را نیز ندارد، اگرچه حق تحقیق و تفحص در همه امور کشور و در صورت لزوم درخواست رسیدگی از قوه قضائیه را دارد.»^(۳)

هرچند نظرات مشورتی شورای نگهبان ضمانت اجرا و الزام نظر تفسیری را ندارند، ولی نظرات بیان شده به خوبی حاکی از این است که شورای نگهبان در نظرات مشورتی خود نیز در ترسیم روابط حقوقی دقت لازم را داشته و سعی در تعریف حدود اختیارات قوا منطبق با قانون اساسی داشته است.

۲-۵-۳. تبیین معنای مصونیت پارلمانی

مصونیت ناشی از عضویت در پارلمان موضوع مهمی است که در حقوق اساسی مطرح می‌گردد و در قانون اساسی ایران نیز مورد اشاره قرار گرفته است. مصونیت نمایندگان

۱. نظر شماره ۲۸۱۳ مورخ ۱۳۶۰/۴/۳ و نظر شماره ۲۴۳۹ مورخ ۱۳۶۱/۱/۱۷

۲. نظر شماره ۴۵۱۳ مورخ ۱۳۶۱/۲/۲

۳. شماره: ۵۴۷۷ تاریخ: ۱۳۷۲/۸/۲۳

ملت در مجلس شورای اسلامی و در مقام انجام وظیفه نمایندگی از مواردی بوده است که شورای نگهبان با نظر تفسیری خود ذیل اصل ۸۶ قانون اساسی به مشخص شدن ابعاد آن کمک نموده است. شورا در تفسیر اصل ۸۶ چنین نظر داده است که: «اصل هشتاد و ششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهار نظر در جهت ایفای وظائف نمایندگی، در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج می‌باشد و این آزادی منافی مسئولیت مرتکب جرم نمی‌باشد.»^(۱)

۲-۵-۴. تبیین صلاحیت مجلس در قراردادهای بین‌المللی

نظرات تفسیری شورای نگهبان نشان داده است که شورای نگهبان به تبع قانون اساسی، در خارج از مرزها و در قراردادهای فرامرزی نیز به دنبال احقاق حقوق ملت بوده و برای نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی ارزش فراوانی قائل شده است. طبق نظرات تفسیری شورای نگهبان راجع به اصل ۷۷ و ۱۲۵ خصوصاً نظر تفسیری مورخ ۶۲/۹/۸ ذیل اصل ۷۷، «یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است و بایستی ضوابط مذکور در قانون اساسی نسبت به آن رعایت شود».^(۲) ایجاد کردن ملاک و مناط برای تشخیص ضرورت یا عدم ضرورت تصویب مجلس شورای اسلامی از مهمترین نتایج این نظر تفسیری بوده است. همچنین شورای نگهبان در نظر تفسیری خود ذیل اصل ۷۷ بیان داشته است: «اصل ۷۷ قانون اساسی با توجه به اصل ۱۲۵ از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های خارجی دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشند منعقد می‌گردد منصرف است و موارد خاص اینگونه قراردادها در صورتی که ضوابط کلی آن به موجب قانون عادی تعیین شده باشد نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد».^(۳)

علاوه بر نظرات تفسیری مذکور، رئیس مجلس وقت در سال ۱۳۶۳ از شورای نگهبان درباره امکان ارجاع به داوری در قراردادهای بین‌المللی چنین می‌پرسند که: «در مورد داوری که برای قراردادها به خاطر احتمال بروز اختلاف در مفاد مصادیق قراردادها ضروری است، لازم به توجه است که اکثریت دولتهای طرف قراردادهای ما حاضر نیستند

۱. نظریه تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۳۰۳۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰

۲. نظریه شماره ۹۹۹۳ تاریخ ۱۳۶۲/۹/۸

۳. نظریه شماره ۲۰۰۹ تاریخ ۱۳۶۳/۸/۱۶

مورد اختلاف با قضاوت اسلامی یا منحصرأ با داوری مسلمانان حل شود. بنابراین در حال حاضر ما باید از انعقاد قرارداد خودداری کنیم که قابل تحمل نیست و یا به داوری‌های غربی رفع اختلافات احتمالی رضایت دهیم. با توجه به مطالب بالا و نظریه شریف حضرت امام امت مبنی بر لزوم داشتن روابط با دولتهای دیگر در این خصوص اظهار نظر فرمایند.» شورای نگهبان در پاسخ به این سؤال چنین بیان می‌دارد که: «با توجه به ضرورتی که در مورد قراردادها مرقوم داشته‌اید و با توجه به اینکه مسئولین در عقد قراردادها مهم‌امکن ضوابط و مبانی اسلامی را رعایت می‌نمایند و مخصوصاً با توجه به نظر شریف حضرت امام «مدظله» قرارداد موضوع نامه شماره ۹۲۵/ق مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۲۶ مجلس شورای اسلامی از سوی فقهای شورای نگهبان نیز تأیید می‌شود».^(۱)

اشاره شورای نگهبان به موضوع ضرورت در برخی اقدامات در روابط بین‌الملل از اهمیت زیادی برخوردار است، چراکه ارتباط با کشورها که هریک دارای نظام حقوقی مبتنی بر قواعد و مبانی خاص خود می‌باشند ایجاب می‌کند که در روابط بین‌الملل، میزانی از انعطاف برای حل مشکلات قانونی در نظام حقوقی دیده شود که شورای نگهبان در این نظر به این ضرورت توجه داشته است.

۲-۵-۵. تبیین صلاحیت مجلس در تصویب بودجه و تصویب طرح‌های دارای بار مالی

یکی از ابعاد مهم در مقوله تفکیک و استقلال قوا، موضوع استقلال مالی و نحوه اعمال مسئولیت‌هایی است که برعهده ریاست جمهوری قرار داده شده است و در این میان بودجه از اهمیت بالایی برخوردار است، چراکه یکی از اصلی‌ترین ابزارهای دولت جهت پیش‌برد اهداف خود، تنظیم و اجرای بودجه است و یکی از مهمترین ابزارهای مدیریت بخش عمومی کشور که هم حقوق مردم در آن باید تأمین شود و هم حقوق دولت، بودجه است. لایحه بودجه تا توسط مجلس شورای اسلامی تصویب نگردد قابلیت اجرا نخواهد داشت. در همین راستا شورای نگهبان با تفاسیر خود از اصول مختلف خصوصاً اصل ۵۲ به موضوع بودجه توجه داشته و سعی نموده تا با تبیین حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه و طرح‌هایی که دارای جنبه مالی هستند، به ترسیم روابط این دو قوه کمک نماید. شورا در نظر تفسیری خود ذیل این اصل ارائه لایحه بودجه را از اختیارات دولت دانسته و صلاحیت مجلس در اصلاح بودجه را در حدی دانسته است که

این تغییرات در ساختار کلی بودجه تأثیر نداشته باشد و لذا در نظرات تفسیری خود چنین بیان داشته است که اولاً «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه - می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد»^(۱) و ثانیاً در نظر دیگری بیان داشته است که «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی امکان‌پذیر نیست»^(۲) و «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی است.»^(۳)

علاوه بر موضوع بودجه، شورای نگهبان در زمینه دیگر امور مالی از جمله بار مالی طرح‌های مجلس، بر رعایت شدن نص قانون اساسی تأکید داشته است. به عنوان نمونه رئیس مجلس وقت در سال ۱۳۶۵ نظر شورای نگهبان را در رابطه با اصل ۷۵ جویا می‌شود که: «با توجه به اصل ۷۵ قانون اساسی که حق نمایندگان در پیشنهاد و طرح‌ها را که بار مالی دارند مشروط به تأمین بار مالی آن نموده است، مواردی پیش می‌آید که دولت یا نخست وزیر در نامه جداگانه موافقت خود را با پیشنهاد نمایندگان اعلام می‌دارد، بدون اینکه منبع تأمین بار مالی مشخص شود (نمونه لایحه نهادهای انقلاب). لطفاً نظر خود را درباره این گونه موارد بیان فرمائید.» پاسخ شورای نگهبان چنین بوده است: «تعیین طریق جبران کاهش یا تأمین هزینه برای قابلیت طرح در مجلس شورای اسلامی لازم است.»^(۴) در این نظریه نیز اکثریت اعضای شورای نگهبان بر رعایت نص قانون اساسی نظر داشته‌اند.

۲-۵-۶. تبیین صلاحیت مجلس در تفسیر قوانین عادی

با توجه به اهمیت موضوع تفسیر قوانین، شورای نگهبان مطابق با قانون اساسی، نسبت به تفکیک بین صلاحیت خود در تفسیر قانون اساسی و صلاحیت مجلس در تفسیر قوانین عادی، دقت نظر داشته است. به عنوان نمونه دبیر شورای انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۴ در قالب سؤال، بعد از اشاره به جایگاه شورای انقلاب فرهنگی و تأسیس آن به دستور امام خمینی چنین بیان می‌دارد که: «هیأت محترم وزیران وقت، شورای عالی

۱. نظریه شماره ۲۸۷ تاریخ ۱۳۷۴/۳/۱۷

۲. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ تاریخ ۱۳۷۸/۵/۲۴

۳. نظریه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱

۴. شماره: ۱۴۳۳ تاریخ: ۱۳۶۷/۷/۵

انقلاب فرهنگی را به عنوان یکی از نهادهای انقلاب اسلامی احصا نموده و مشمول معافیت قرار داده است. همچنین معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور نیز در خصوص استعلام وضعیت حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و شمول یا عدم شمول قانون محاسبات عمومی این شورا را نهاد انقلابی اعلام کرد و اجرای قانون محاسبات عمومی را در خصوص آن الزامی ندانست. در حالی که وزارت امور اقتصادی و دارایی، این شورا را مشمول قانون محاسبات عمومی می‌داند. با توجه به این مطالب:

الف - با توجه به اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی جزء فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مورخ ۷۳/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی نیست، آیا از جمله نهادهای انقلاب اسلامی محسوب می‌شود یا خیر؟

ب - آیا مراجع قانونگذاری و از آن جمله مجلس شورای اسلامی و هیأت محترم وزیران حق وضع قانون نسبت به آن را دارند و آیا این شورا مشمول قانون محاسبات عمومی می‌باشد یا خیر؟

شورای نگهبان نیز در پاسخ چنین نظر می‌دهد که «موضوع به تفسیر قانون عادی مربوط می‌شود و از طریق اصل هفتاد و سوم قانون اساسی قابل اقدام است، در صورت مصلحت از آن طریق اقدام فرمائید.»^(۱)

شورای نگهبان در نظر خود موضوع تطبیق مصادیق با قوانین و تفسیر قوانین عادی را در صلاحیت خویش ندانسته و لذا در این حیطة ورود نکرده است. بنابراین می‌توان گفت شورای نگهبان در نظریات حقوقی خود نیز صلاحیت‌ها و جایگاه خود و دیگر نهادها را منطبق با قانون اساسی در نظر داشته است.

۲-۶. تبیین جایگاه و صلاحیت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان یک نهاد جدید در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ وارد قانون اساسی شد. این مجمع جهت تشخیص مصلحت در موارد مغایرت مصوبه مجلس با قانون اساسی و شرع و اصرار مجلس بر مصوبه خود به استناد وجود مصلحت، بوجود آمد. فارغ از موضوعات و مطالبی که در رابطه با این نهاد وجود دارد، شورای نگهبان در نظرات خود سعی نموده است منطبق با نظام حقوق اساسی کشور برگرفته از قانون اساسی، جایگاه و صلاحیت‌های مجمع را ترسیم نماید. در ذیل

به بررسی برخی از نظرات شورای نگهبان در رابطه با جایگاه این نهاد می‌پردازیم:

۲-۶-۱. جایگاه حقوقی مصوبات مجمع

الف- نظرات تفسیری پیرامون اصل ۱۱۲: اصل ۱۱۲ قانون اساسی چنین بیان داشته است که: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند تشکیل می‌شود.» بررسی سابقه تشکیل این نهاد نیز نشان می‌دهد کارکرد اصلی این نهاد حل بن‌بست‌های امر تقنین بوده و جهت تطبیق نیازهای متغیر نظام حقوقی با اصول و ثوابت شرع و قانون اساسی می‌باشد. شورای نگهبان نیز در نظریات خود این جایگاه را ترسیم نموده است. شورا در نظر تفسیری خود در رابطه با جایگاه این نهاد چنین می‌گوید: «مستفاد از اصل ۱۱۲ قانون اساسی اینست که مجمع تشخیص مصلحت نظام حق تشخیص مصلحت در مصوبه‌ای از مجلس شورای اسلامی را دارد که شورای نگهبان در مورد آن اعلام نظر نموده باشد و تمام یا قسمتی از آن را خلاف شرع یا مغایر قانون اساسی بداند. هرگاه شورای نگهبان قسمتی از مصوبه‌ای را مبهم دانسته و از مجلس شورای اسلامی خواستار بیان مراد خود از آن قسمت شده باشد تا پس از آن اعلام نظر کند، قبل از تبیین مراد و اعلام نظر شورای نگهبان درباره آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام حق بررسی و اعلام تشخیص مصلحت در موارد خلاف را ندارد.»^(۱)

از طرف دیگر شورای نگهبان جهت استحکام مصوبات مجمع به این موضوع اشاره داشته است که هیچ نهادی نمی‌تواند خلاف مصوبات مجمع را تصویب نماید و مجلس شورای اسلامی صرفاً در صورت تغییر مصلحت چنین حقی خواهد داشت. طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان: «هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.»^(۲)

ب- طرح نظام صنفی کشور (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴): شورای نگهبان در مقام دادرسی اساسی نیز به استحکام مصوبات مجمع توجه داشته است. به عنوان نمونه در

۱. نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۵۴۷ تاریخ ۱۳۸۳/۳/۱۶ شورای نگهبان

۲. نظر شماره ۵۳۱۸ تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان

خصوص طرح مذکور با استناد به اصل ۱۱۲ چنین نظر داده است که: «ماده (۷۳) که مصوبات لازم‌الاجرای مجمع تشخیص مصلحت را لغو می‌کند مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد.»^(۱) شورا در این نظر و در پی نظریه تفسیری فوق، لغو مصوبات مجمع توسط مجلس را جایز ندانسته است.

۲-۶-۲. تفسیر مصوبات مجمع

وجه دیگری از صلاحیت‌های مجمع در امر تقنین، تصریح به صلاحیت این نهاد در تفسیر مصوبات خود می‌باشد. شورای نگهبان هم در نظرات تفسیری خود به این صلاحیت تصریح کرده و هم در نظرات خود در مقام دادرسی اساسی.

شورای نگهبان در نظریه تفسیری ذیل اصل ۱۱۲ قانون اساسی به این قاعده حقوقی توجه داشته است که تفسیر قانون با مرجع تصویب‌کننده است. لذا در نظر تفسیری خود ذیل این اصل چنین بیان داشته است که «تفسیر مواد قانونی مصوب مجمع در محدوده تبیین مراد با مجمع است. اما اگر مجمع در مقام توسعه و تضییق مصوبه خود باشد مستقلاً نمی‌تواند اقدام نماید.»^(۲)

شورای نگهبان در مقام دادرسی اساسی نیز به این صلاحیت تأکید داشته است. شورا در خصوص استفساریه مجلس^(۳) چنین بیان داشته است:

«نظر به اینکه ماده واحده استفساریه، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد و براساس نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۳/۳، تفسیر مصوبات آن مجمع برعهده خود مجمع است، لذا مصوبه مذکور مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی تشخیص داده شد.»^(۴)

۱. ماده ۷۳- از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، رسیدگی به تخلفات افراد صنفی و تعیین جریمه‌های آنها تنها به موجب احکام این قانون صورت خواهد پذیرفت. قوانین و مقررات مغایر با این قانون از جمله مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعزیرات حکومتی مربوط به اصناف و واحدهای صنفی موضوع این قانون لغو می‌گردد.

۲. نظریه شماره ۴۵۷۵ تاریخ ۱۳۷۲/۳/۳ شورای نگهبان

۳. استفساریه جزء (۳) بند (ب) ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱

۴. متن طرح - موضوع استفساریه:

ماده واحده - آیا عبارت «از تاریخ تصویب این قانون هر سال یک سال افزایش خواهد یافت» به بیمه‌شدگانی که

۲-۶-۳. تبیین نسبت مصلحت و موازین شرع

تبیین معنای دقیق «مصلحت» نیازمند بحثی تفصیلی است، اما شورای نگهبان در پی استفساریه رئیس مجمع در خصوص حدود صلاحیت‌های مجمع، پاسخی داده است که معنای «مصلحت» را از نظر این شورا روشن می‌کند. شورای نگهبان در نظر تفسیری خود چنین آورده است: «مطابق اصل چهارم قانون اساسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند خلاف موازین شرع باشد.»^(۱)

رئیس مجمع تشخیص بعد از این نظریه، ظاهر این نظر را مخالف با متن اصل ۱۱۲ قانون اساسی دانسته و مجدداً چنین پرسش نموده است: «خواهشمند است اعلام فرمائید، منظور آن شورای محترم از عبارت «خلاف موازین شرع» در بند سوم تفسیری فوق‌الذکر چیست؟ با عنایت به اینکه بر اساس صدر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، شأن مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین تکلیف در همین موارد است.»

شورای نگهبان نیز در پاسخ به صورت مختصر حدود شرع را در بررسی‌های مجمع تعیین و منظور از شرع را چنین بیان کرده است: «منظور از «خلاف موازین شرع» آن است که نه با احکام اولیه شرع سازگار باشد و نه با احکام عناوین ثانویه و در این رابطه صدر اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت تنها اجازه تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه را داده است.»^(۲)

بر این اساس می‌توان گفت که شورای نگهبان «مصلحت» را شامل مواردی می‌داند که می‌تواند حکم ثانویه را اثبات نماید و چیزی فراتر از احکام ثانویه در ذیل «مصلحت» قرار نمی‌گیرد.

۲-۷. صیانت از حقوق ملت

یکی از فصول مهم قانون اساسی که شورای نگهبان، در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی مورد توجه خود قرار داده است، فصل حقوق ملت می‌باشد. این شورا در بسیاری

تا قبل از تاریخ تصویب این قانون با تأمین اجتماعی قرارداد داشته‌اند تسری دارد یا این که شامل کسانی است که از تاریخ تصویب این قانون شروع به انعقاد قرارداد با سازمان تأمین اجتماعی می‌نمایند؟ نظر مجلس: از آنجا که حکم قانون عطف به ماسبق نمی‌شود برقراری مستمری بازنشستگی کسانی که تا قبل از لازم‌الاجراء شدن این قانون با تأمین اجتماعی قرارداد داشته‌اند مشمول مقررات قانون زمان انعقاد قرارداد بوده و مشمول مقررات بند (۳) قسمت (ب) این قانون نمی‌شود.

۱. نظریه شماره ۴۵۷۵ تاریخ ۱۳۷۲/۳/۱۳ شورای نگهبان

۲. نظریه شماره ۴۸۷۲ مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۰

موارد، با استناد به اصول این فصل باعث گردیده است تا جایگاه این فصل در بین مصلحت‌سنجی‌های حکومتی و اقتضائات حکمرانی نادیده انگاشته نشود. شورا در بسیاری از مصوبات مجلس با استناد به اصول همین فصل، آنها را مغایر با قانون اساسی اعلام نموده و موارد بسیاری را جهت اصلاح به مجلس بازگردانده است. لازم به ذکر است که بسیاری از مواردی که ذیل فصل حقوق ملت در قانون اساسی گنجانده شده‌اند، از لحاظ مفهومی و یا مصداقی با دیگر اصول قانون اساسی و یا موازین شرعی هم‌پوشانی دارند، لذا در بسیاری از موارد شورای نگهبان با استناد به موازین شرعی یا اصول دیگر قانون اساسی در واقع از حقوق ملت دفاع کرده است. مواردی از قبیل منع اضرار به غیر (اصل ۴۰ در فصل حقوق ملت) که از اصول مسلم شرعی است و یا حقوق قضائی (اصول ۳۲، ۳۴، ۳۶ و ۳۸) در بسیاری موارد به استناد اصول فصل قوه قضائیه مورد حمایت قرار گرفته‌اند، این گونه‌اند. حال آنکه موضوعات این اصول قطعاً جزء حقوق شهروندی و حقوق ملت محسوب می‌شوند. بنابراین برای مشاهده نظر شورا نسبت به حقوق ملت نباید صرفاً به نظرات این شورا ذیل فصل سوم مراجعه نمود، هرچند شورای نگهبان به اصول فصل حقوق ملت نیز مستقیماً و مکرراً استناد کرده است که به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

الف- طرح قانونی روابط موجر و مستأجر (مصوب ۱۳۶۱/۱۰/۲۰): با توجه به

اینکه این مصوبه به مواردی از موضوعات فقهی مانند حق فسخ و شرط فسخ و ... ورود کرده بود، شورای نگهبان ۱۰ ایراد به این مصوبه وارد دانست. دو موضوع مهم که در مصوبه اول مجلس مورد توجه شورا قرار گرفت، بحث میزان اجاره‌بها بود که توسط دولت تعیین می‌گردید و دوم اینکه این قانون در برخی موارد در صورتی که مالک از اجاره دادن مال اجاره‌ای خود استنکاف می‌ورزید، اجازه می‌داد تا هیئتی خاص (مرکب از نماینده دادستان و نماینده اداره مسکن و فرماندار) مستغلات را به اجاره دهد. شورای نگهبان چنین ترتیبی را خلاف اصل تراضی (که از شروط اساسی مالکیت و قراردادهای خصوصی است) دانست. همچنین با توجه به اینکه در مصوبه مجلس به موضوع «ضرورت و مشکلات مسکن در شهرها» استناد شده بود، شورا تشخیص ضرورت را با توجه به رهنمود امام خمینی (ره)، نیازمند تصویب دو سوم مجلس دانست.^(۱) لازم به ذکر است که در آن زمان مجمع تشخیص مصلحت نظام بوجود نیامده بود و تشخیص ضرورت به دستور امام خمینی (ره) با تصویب دو سوم اعضای مجلس انجام می‌گرفت.

نهایتاً مجلس دو ایراد شرعی مدنظر شورای نگهبان را به استناد ضرورت رفع نکرد و لذا با توجه به تصویب دوسوم نمایندگان مجلس در ۱۳۶۱/۱۰/۲۰، شورای نگهبان با استناد به وجود ضرورتی که از رأی دوسوم نمایندگان کشف نمود، با این مصوبه موافقت نمود.

ب- «طرح واگذاری زمینهای بایر و دایر (مصوب ۱۳۶۵/۸/۸) و آئین نامه آن: این طرح برای مبارزه با ملاکان بزرگ که زمینهای خود را در اختیار کشاورزان قرار داده بودند وضع گردید و در آن زمینهای تحت کشت به کشاورزان بی بضاعت واگذار می گردید. ولی از آنجاکه این واگذاریها بدون رضایت مالکان بوده است مورد مخالفت شورای نگهبان قرار گرفت. البته از آنجا که به دستور امام، تصویب دوسوم از نمایندگان مجلس، وجود ضرورت و تبدیل احکام اولیه به ثانویه را اثبات می نمود، لذا شورای نگهبان با استناد به وجود ضرورتی که از رأی دوسوم نمایندگان کشف نموده بود با این مصوبه موافقت نمود.^(۱)

آئین نامه این قانون هیئت های هفت نفره ای را به وجود آورده بود که با صدور حکم نسبت به انتقال قسطی این زمینها به کشاورزان حکم صادر می نمود. با توجه به اینکه این احکام بعضاً بدون رضایت مالکان زمین بود، لذا صاحبان زمین جهت ابطال حکم این هیأتها به دیوان عدالت اداری مراجعه نموده و آرائی را مبنی بر نقض احکام صادره هیأت های هفت نفره دریافت کرده بودند. لذا «طرح دوفوریتی غیرقابل تجدیدنظر بودن احکام صادره هیأت های هفت نفره در مورد اراضی کشت موقت در مراجع قضائی» با قید دو فوریت در ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مهمترین ایراد این طرح که شورا به آن وارد می دانست غیر قابل تجدیدنظر بودن احکام و تصمیماتی بود که از جانب یک مرجع غیر قضائی (هیئت هفت نفره اجرایی) در زمینه مالکیت زمینهای کشاورزی صادر می شد. بر اساس این طرح، آراء هیئت های هفت نفره در مراجع قضائی و دیوان عدالت اداری نیز قابل شکایت نبود. این امر می توانست منجر به خدشه وارد شدن به مالکیت خصوصی و اصل احترام به آن گردد. به همین علت شورای نگهبان با استناد به اصول ۳۴، ۵۷، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ با این طرح مخالفت نمود^(۲) و با رد این طرح عملاً در تثبیت و دفاع از حقوق خصوصی افراد در مقابل دولت دفاع نمود.

ج- طرح منع شکنجه (مصوب ۸۱/۲/۱۸): این طرح برای اولین بار در مجلس ششم شورای اسلامی تصویب شد. طرح منع شکنجه، با ۹ ایراد شورا به خاطر عدم

۱. نظر شماره ۶۹۴۹ مورخ ۱۳۶۵/۸/۸

۲. نظر شماره ۴۱۳۹ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۳۰

تعریف جامع و مانع از موارد شکنجه و موارد در حکم شکنجه و همچنین دیگر ایرادات آن، مغایر با موازین شرعی و قانون اساسی شناخته شد. لازم به ذکر است شورای نگهبان در ابتدای نظر خود درباره این طرح به اصل ۳۸ قانون اساسی و قوانین عادی مختلف و مبانی شرعی ناظر به ممنوعیت و حرمت شکنجه تصریح و تأکید کرده است. لیکن به نظر شورا^(۱)، ابعاد و اهمیت منع شکنجه در این مصوبه به صورت کامل گنجانده نشده بود و لذا این طرح با مخالفت شورا مواجه گردید. نهایتاً به خاطر برطرف نشدن ایرادات وارد بر طرح، خصوصاً در مورد شورای نظارت بر رفتار زندانیان (ماده ۶ مصوبه) که مغایر با اصل ۵۷ و ۱۵۶ بود، این طرح به سرانجام نرسید.

د- آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری (مصوب)

در فصل سوم قانون اساسی یکی از حقوق مهمی که برای ملت در نظر گرفته شده است حق داشتن وکیل می‌باشد. شورای نگهبان نیز به استناد اصل ۳۵ که متضمن حق مذکور است، برخی مصوبات مجلس را مغایر قانون اساسی اعلام کرده است. از جمله در بررسی لایحه آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری که در آن به استناد اصل مذکور با ماده ۱۸۳ این مصوبه مخالفت نمود. شورا چنین بیان داشت که این ماده متهم را در مواردی از داشتن وکیل محروم می‌کند و لذا مغایر قانون اساسی است. البته در این لایحه شورای نگهبان در مجموع ۶۱ ایراد به این لایحه وارد دانست که اکثر آنها به حقوق قضائی مربوط می‌گردد.^(۲)

ه- لایحه تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها (مصوب ۱۳۷۳/۹/۳):

شورای نگهبان به استناد اصل ۳۰ قانون اساسی با برخی مصوبات مجلس مخالفت نموده است. در این رابطه شورای نگهبان ذیل لایحه مذکور چنین بیان داشته است که اطلاق بندهای ۲ و ۱۲ ماده ۸ از این جهت که احیاناً موجب الزام مردم به پرداخت وجوهی به مدارس خواهد شد مغایر اصل سی‌ام می‌باشد.^(۳) این دو تبصره اجازه برنامه‌ریزی و اقدام جهت تأمین امکانات لازم از طریق خودیاری اهالی را به شوراهای آموزش و پرورش اعطا کرده بود که مدلول آن می‌توانست الزام مردم به پرداخت هزینه به مدارس باشد و لذا مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت.

۱. نظر شماره ۸۱/۳۰/۶۶۲ مورخ ۱۳۸۱/۳/۱۶

۲. نظر شماره ۷۸/۲۱/۴۶۰۱ مورخ ۱۳۷۸/۲/۱۸

۳. نظر شماره ۵۵۹۸ مورخ ۱۳۷۲/۹/۱۱

بخش دوم: عملکرد شورای نگهبان در انتخابات

انتخابات عرصه حضور مردم در اداره جامعه است. امام خمینی (ره) به عنوان معمار انقلاب اسلامی، بر برگزاری انتخابات و حضور مردم در آن تأکید ویژه‌ای داشتند. بر همین اساس به امر ایشان، در مدت زمان اندکی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، همه‌پرسی جمهوری اسلامی ایران برگزار شد و بعد از آن نیز تا به امروز ده‌ها انتخابات و همه‌پرسی برای امور مختلف در کشور برگزار شده است. بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد». از این رو از تاریخ تأسیس شورای نگهبان تاکنون، انتخابات‌هایی که در اصل مذکور برشمرده شده^(۱) با نظارت شورای نگهبان برگزار شده است.

تعداد انتخابات‌هایی که بعد از انقلاب اسلامی صورت پذیرفته است و میزان مشارکت مردم در آنها، می‌تواند نشان‌دهنده اطمینانی باشد که ملت ایران به تأثیرگذار بودن رأی خود دارند. این اطمینان با توجه به عوامل مختلفی است که یکی از اصلی‌ترین آنها عملکرد شورای نگهبان (پس از تشکیل این نهاد) در صیانت از آراء مردم در مقوله انتخابات می‌باشد.

بررسی تعداد انتخابات‌هایی که به صورت سراسری و میان‌دوره‌ای (حوزه‌ای) برگزار گردیده است حجم فعالیت شورای نگهبان در این مقوله را به خوبی نشان می‌دهد. تاریخ سیاسی - حقوقی کشورمان تعداد انتخابات‌های برگزار شده بعد از انقلاب اسلامی را چنین بیان می‌کند:

- همه‌پرسی جمهوری اسلامی ایران: ۱ مورد
- انتخابات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، همه‌پرسی تأیید قانون اساسی و بازنگری در قانون اساسی: ۳ مورد
- انتخابات سراسری مجلس و ریاست‌جمهوری و خبرگان رهبری: ۳۶ مورد

۱. علاوه بر انتخابات‌هایی که در اصل ۹۹ قانون اساسی برشمرده شده، انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز در جمهوری اسلامی برگزار می‌شود که با توجه به عدم ذکر آن در اصل ۹۹، نظارت بر آن برعهده شورای نگهبان نبوده و بر اساس قوانین عادی، مجلس شورای اسلامی نظارت بر آن را عهده‌دار است.

- انتخابات میان دوره‌ای مجلس و ریاست جمهوری و خبرگان رهبری: ۳۲ مورد
از میان انتخابات‌ها و همه‌پرسی‌های فوق، صرفاً چند مورد، قبل از تشکیل شورای نگهبان بوده و لذا با نظارت این شورا انجام نشده ولی شورای نگهبان بر سایر موارد نظارت داشته است.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اجرای همه انتخابات‌ها و همه‌پرسی توسط قوه مجریه (دولت) صورت می‌پذیرد و نظارت بر این اجرا لزوماً باید توسط یک نهاد مستقل از نهادهایی که انتخابات برای مشخص شدن متصدی این نهادها (مجلس، دولت، خبرگان رهبری) انجام می‌شود، صورت پذیرد، لذا شورای نگهبان به عنوان ناظر بر اجرای این انتخابات‌ها تعیین شده است (اصل ۹۹ قانون اساسی). همچنین قوانین متعددی که به انتخابات مربوط است، خصوصاً قانون انتخابات ریاست جمهوری، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران و قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، موضوع نظارت شورای نگهبان بر انتخابات را مورد توجه قرار داده‌اند و ملاک عمل شورای نگهبان نیز همین قوانین می‌باشد.^(۱) علاوه بر این، نظارت شورای نگهبان در مقام اجرا و عمل ابعاد دیگری را در برمی‌گیرد که ممکن است به صورت جزئی در قوانین مشاهده نشود اما نیاز به بررسی دارد. لذا در ادامه و ذیل دو فصل به بررسی اهم ابعاد نظارتی شورای نگهبان بر انتخابات می‌پردازیم. در فصل نخست به اقدامات نظارتی شورای نگهبان قبل از فرایند انتخابات می‌پردازیم و در فصل دوم اقداماتی که شورای نگهبان جهت نظارت بر فرایند انتخابات انجام می‌دهد، مورد بررسی قرار می‌گیرد:

فصل اول: مقدمات فرایند انتخابات

مشارکت مردم در انتخابات و صیانت از صحت آن از ابعاد مختلف قابل بررسی است و معمولاً فعالیت‌هایی که در ایام ثبت نام داوطلبان و برگزاری انتخابات و شمارش آراء انجام می‌شود، مورد توجه است. لیکن واقعیت آن است که برای برگزاری انتخابات باید مقدماتی مهیا گردد که در تهیه این مقدمات نظارت شورای نگهبان نیز باید وجود داشته باشد. برخی از این مقدمات از این قرار می‌باشد:

۱. جهت مشاهده قوانین مختلف مرتبط با انتخابات با آخرین اصلاحات ر.ک.

۱. تعیین طرح تعرفه‌های (برگ‌های) رأی‌گیری و تأیید نهایی آنها

برگه‌های رأی که شرکت‌کنندگان در انتخابات بر روی آن آراء خود را می‌نویسند و در امور اجرای انتخابات به عنوان «تعرفه» شناخته می‌شوند، یکی از اسناد مهم انتخاباتی می‌باشد. لذا در تکثیر و تولید این برگه‌ها مراحل و مسائل بسیار زیادی مطرح است که تأیید نهایی طراحی و چاپ آنها یکی از این مسائل می‌باشد.

در اولین اقدام مرتبط با طراحی و چاپ تعرفه‌های رأی، کارشناسان شورای نگهبان در فرایند انتخاب، اصلاح و تأیید نمونه تعرفه‌های ارسالی از سوی وزارت کشور به شورای نگهبان وارد عمل می‌شوند. در طراحی تعرفه‌های رأی، عوامل امنیتی، محل‌های مخصوص شماره سریال تعرفه‌ها، محل مهر عوامل اجرایی، محل مهر ناظران شورای نگهبان و عوامل بسیار دیگری لحاظ می‌گردد.

جهت بالارفتن امنیت این تعرفه‌ها و عدم ورود تعرفه‌های تقلبی احتمالی به صندوق‌های رأی، شماره سریال‌هایی که برای هر استان در نظر گرفته می‌شود اعداد خاصی است که عوامل ناظر شورای نگهبان می‌توانند هنگام شمارش آراء یا بازشماری احتمالی با بررسی این شماره‌ها برگه‌های رأی اصلی را تشخیص دهند.

۲. چاپ تعرفه‌های رأی

در این مرحله ناظران شورای نگهبان که از نیروهای جوان، معتمد و متخصص در امر چاپ می‌باشند، به وزارت کشور معرفی می‌شوند تا در محل چاپخانه حضور یابند. ناظران شورا به همراه عوامل وزارت کشور در کلیه مراحل چاپ تعرفه حضور دارند و حتی بر ورود و خروج کارکنان چاپخانه نیز نظارت می‌نمایند. این نظارت به نحوی است که هیچ ساعتی کار چاپ برگه‌های رأی بدون حضور ناظران شورای نگهبان انجام نمی‌شود. لذا ناظران شورای نگهبان از اولین اقدامات چاپ تا ذخیره تعرفه‌های چاپ شده در مخزن، در محل چاپخانه حضور دارند.

۳. تعیین میزان تعرفه‌های مورد نیاز

قبل از انتخابات و به منظور هماهنگی بیشتر، جلسات مشترکی بین وزارت کشور و شورای نگهبان برگزار می‌گردد. در این جلسات آخرین تغییرات مربوط به تقسیمات کشوری و آمار افراد شهرها و استان‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. از آنجاکه تعداد تعرفه‌های رأیی که برای هر استان و شهرستان مورد نیاز است بر اساس این آمار مشخص

می‌شود، این آمار مهم ارزیابی می‌گردد. لذا این جلسات هماهنگی و دریافت آخرین آمار و تغییرات برای پیش‌بینی تعداد تعرفه‌های مورد نیاز ضروری است.

۴. توزیع تعرفه‌های رأی

جهت ارتقاء امنیت برگه‌های رأی، چاپ تعرفه‌ها در پایتخت و در یک چاپخانه صورت می‌گیرد. ناظران شورای نگهبان در کلیه مراحل توزیع اعم از: تحویل درب مخزن و پلمپ خودروهای حمل تعرفه‌ها، بازکردن خودروهای حمل تعرفه در استان‌ها، توزیع در ستادهای اجرایی و محل صندوق‌های رأی و ... نیز حضور دارند.

فصل دوم: نظارت بر فرایند انتخابات

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، انتخابات به عنوان رکن استمرار مردم‌سالاری دینی از اهمیت زیادی برخوردار است. به همین جهت قانون اساسی و قوانین عادی در جهت صیانت از انتخابات تکالیف بسیار مهمی بر عهده شورای نگهبان داده است. نظارت بر انتخابات به نحوی که در قوانین مشخص شده است، نیاز به تشکیلات و اقدامات گسترده‌ای دارد که در ذیل به آنها خواهیم پرداخت: ابتدا تشکیلات شورای نگهبان در این زمینه بررسی خواهد شد و سپس اقدامات شورای نگهبان مورد اشاره قرار خواهد گرفت:

۱. تشکیلات شورای نگهبان جهت نظارت بر انتخابات

انجام وظایف متعددی که قوانین انتخاباتی بر عهده شورای نگهبان قرار داده است، نیازمند وجود تشکیلاتی در سراسر کشور می‌باشد. به همین علت شورای نگهبان توسط بازوهای اجرایی خود در استان‌ها که با عنوان «دفاتر استانی» فعالیت می‌نمایند، تا کنون اقدام به تشکیل و مدیریت شبکه ناظران در سطح کشور نموده است. در ذیل ابتدا توضیح مختصری راجع به دفاتر استانی ارائه شده و سپس شبکه کشوری ناظران بررسی می‌شود:

۱-۱. دفاتر استانی

همانطور که اشاره شد، قسمت زیادی از حجم فعالیت‌های شورای نگهبان در سراسر کشور به انتخابات مربوط می‌شود. با توجه به اینکه شورای نگهبان دائماً نیازمند فعالیت در این حوزه در سراسر کشور می‌باشد، لذا اقدام به تأسیس دفاتر استانی در سراسر کشور نموده است. این دفاتر در زمینه‌های مختلف نسبت به رفع نیازهای شورای نگهبان در

استان‌ها فعالیت می‌نمایند.

وجود این دفاتر در تثبیت و تقویت شبکه ناظران کشوری نقشی به سزا ایفا می‌نماید. البته با توجه به تصورات اشتباهی که در مورد نظارت شورای نگهبان بر انتخابات در بین برخی وجود داشته است، در برخی زمان‌ها با این دفاتر مخالفت‌هایی صورت گرفت. از جمله وزیر کشور وقت دولت هشتم بر اساس مصوبه شورای عالی اداری اقدام به صدور بخشنامه‌ای نموده بود که در آن نه تنها از همکاری با دفاتر استانی نهی شده بود، بلکه به نوعی آنها را غیرقانونی قلمداد کرده بود. لذا شورای نگهبان در همان سال ابطال بخشنامه‌هایی که استانداران بر اساس آن و به درخواست وزیر کشور صادر نموده بودند را خواستار شد. شورای نگهبان در شکواییه خود به اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصل ۹۹ استناد نمود و بیان داشت که لازمه و مقدمه اینکه شورای نگهبان بتواند بر امور مختلف انتخابات نظارت نماید، وجود دفاتر استانی می‌باشد. به همین علت دیوان عدالت اداری نیز ابلاغیه وزارت کشور و بخشنامه‌های مرتبط با آن را ابطال نمود.

در حال حاضر علاوه بر دفاتر استانی که در هر استان وجود دارد (۳۱ استان) در شهرستان‌ها نیز دفاتر شورای نگهبان گسترده شده‌اند (بیش از ۴۰۰ دفتر در شهرستان) که ساماندهی شبکه‌های تحقیق و اطلاع‌رسانی و شبکه ناظران را برعهده دارند.

۱-۲. شبکه کشوری ناظران

شورای نگهبان در نظارت خود بر صندوق‌های رأی برای همه صندوق‌های رأی ناظرانی را تعیین می‌نماید. ماده ۶ قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری تلویحاً به این ناظران اشاره کرده است. طبق این ماده «هیأت مرکزی نظارت یا ناظرین که در سراسر کشور بر کیفیت انتخابات نظارت کامل دارند، در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی را مشاهده کنند کتباً تذکر خواهند داد.» همچنین طبق ماده ۱ الحاقی قانون نظارت شورا بر انتخابات مجلس: «شورای نگهبان می‌تواند در هریک از شعب اخذ رأی حسب تشخیص هیأت نظارت مرکز حوزه انتخابیه، به تعداد مورد نیاز نماینده تعیین نماید.» شورای نگهبان از دو طریق ناظران خود را انتخاب می‌نماید:

اول؛ استفاده از کارکنان دستگاه‌ها و نهادهای مختلف: «در جهت اعمال نظارت بر انتخابات، کلیه نهادها و ارگانهای فوق‌الذکر موظفند حسب درخواست شورای نگهبان و هیأت‌های منصوب از جانب آن، کارکنان خود را در اختیار آنان قرار دهند و همچنین

وزارت کشور، استانداران، فرمانداران و بخشداران موظفند امکانات لازم را در اختیار آنان قرار دهند.» (تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی) لذا این اختیار برای شورا وجود دارد که از کارکنان دستگاه‌های دولتی جهت ایجاد شبکه نظارت استفاده نماید.

دوم؛ جذب افراد معتمد: شورای نگهبان جهت تکمیل و حفظ استقلال ناظران خود اقدام به جذب افرادی غیر از کارکنان و کارمندان دولتی در شبکه نظارتی خود می‌نماید. با توجه به اینکه دفاتر استانی شورای نگهبان متشکل از افراد بومی می‌باشد، این دفاتر در طی زمان نسبت به شناسایی افراد معتمد در هر محل و جذب آنها برای همکاری اقدام می‌نماید.

شبکه تشکیل شده از ناظران شورای نگهبان در زمان اجرای انتخابات تأثیر مهمی در جلوگیری از بروز تخلفات احتمالی دارند. این شبکه طی سالیان طولانی و از افرادی مختلف تشکیل شده است که ترکیبی از افراد دارای مشاغل دولتی و غیردولتی می‌باشد. با توجه به اینکه شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی هر استان و شهرستان با یکدیگر تفاوت دارد، لذا افراد از زنان و مردان، سنین متفاوت، مشاغل و سطوح تحصیلات مختلف در شبکه ناظران حضور دارند که توسط دفاتر استانی شورای نگهبان مدیریت می‌شوند. در ادامه توضیحات بیشتری در خصوص ناظران بیان می‌گردد:

۱-۲-۱. تعداد ناظران:

از لحاظ کمی، تعداد افرادی که در انتخابات اخیر ریاست جمهوری (انتخابات یازدهم) در شبکه ناظران با شورای نگهبان همکاری نموده‌اند ۱۸۳,۰۰۰ نفر در کل کشور می‌باشد. از این تعداد بیش از نیمی از آنها دارای تحصیلات دانشگاهی و یا حوزوی می‌باشند. (۶۲ هزار نفر دارای مدرک کارشناسی، ۷ هزار نفر دارای مدرک کارشناسی ارشد، ۶ هزار نفر دارای مدرک حوزوی و ۳۰۰ نفر دارای مدرک دکتری). مهمترین وظیفه‌ای که شبکه ناظران مذکور برعهده دارند حفاظت از صندوق‌های رأی و آراء مردم می‌باشد که در روز انتخابات و ایام بعد از آن شمارش می‌شود. «ناظرین که در سراسر کشور بر کیفیت انتخابات نظارت کامل دارند، در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی را مشاهده کنند کتباً تذکر خواهند داد. فرمانداران و بخشداران موظفند بلافاصله بر اساس قوانین مربوطه نسبت به رفع اشکالات مطروحه اقدام نمایند و چنانچه مسئولین وزارت

کشور نظرات آنان را ملحوظ ندارند ناظرین مراتب را به هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان گزارش خواهند کرد.» (ماده ۶ قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری) در آخرین انتخابات ریاست جمهوری تعداد صندوق‌هایی که جهت جمع‌آوری آراء استفاده گردید ۵۸,۹۰۰ صندوق بود. حفاظت از این تعداد صندوق رأی‌نشانگر وجود توان بالایی در شبکه نظارت شورای نگهبان است.

۱-۲-۲. آموزش ناظران

دفاتر استانی شورای نگهبان جهت حفظ آمادگی ناظران خود و تسلط بر قوانین و مقررات، استمرار آموزش نیروهای خود را در دستور کار قرار می‌دهد و همه دفاتر استانی چند ماه قبل از انتخابات ملزم به برگزاری دوره‌های آموزشی برای نیروهای خود بر طبق جدیدترین قوانین و مقررات می‌باشند. همچنین برگزاری آموزش‌های فصلی ناظران در همه ایام سال برگزار می‌گردد. شرکت ناظران حداقل در دو دوره از این آموزش‌ها قبل از انتخابات الزامی است. عدم شرکت در این آموزش‌ها منجر به کاهش سطح و مسئولیت و نهایت حذف ناظران از دایره ناظران می‌باشد.

۱-۲-۳. چاپ و طراحی کارت و مهر برای ناظران

شورای نگهبان برای همه ناظران خود بر طبق اطلاعاتی که در سیستم مرکزی خود از ناظران به دست آورده است نسبت به صدور کارت اقدام می‌کند تا در روز رأی‌گیری امکان شناسایی این افراد وجود داشته باشد. همچنین طبق قانون در روز رأی‌گیری «برگ رأی باید به مهر هیأت نظارت نیز ممهور باشد و آرای بدون مهر مزبور جزء آراء باطله محسوب خواهد شد و جزء آراء مأخوذه نخواهد بود.» لذا مهر ناظران شورای نگهبان جهت عدم امکان جعل، دارای سریال‌هایی می‌باشد که در ستاد مرکزی انتخابات شورای نگهبان تعریف شده و در صورتی که برگه‌های رأی در شمارش یا بازنگری ممهور به این مهرها با شماره خاص خود نباشند برای ناظران شورا محرز خواهد شد که این رأی ذیل نظر ناظران شورای نگهبان به صندوق وارد نشده و لذا فاقد اعتبار خواهد بود.

۲. اقدامات شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات

جهت اجرایی شدن نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، قوانین مختلف انتخاباتی، وظایف و اختیارات مختلفی را برای شورا در نظر گرفته است. برخی از مهمترین این

وظایف از این قرار می‌باشد:

۲-۱. نظارت بر هیأت‌های اجرایی

طبق ماده ۳۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری: «وزارت کشور مجری برگزاری انتخابات ریاست جمهوری است و زیر نظر هیأت اجرائی مرکزی انتخابات اقدام می‌نماید». در انتخابات مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان نیز اجرای انتخابات بر عهده وزارت کشور می‌باشد. نظارت بر این انتخابات‌ها تفاوت‌هایی دارد و لذا در ذیل به صورت جداگانه، به بررسی هریک از آنها می‌پردازیم:

۲-۱-۱. در انتخابات ریاست جمهوری

همانطور که بیان شد اجرای انتخابات بر عهده وزارت کشور است که از طریق هیأت‌های اجرایی برگزار می‌گردد. بخشی از نظارت بر اجرای انتخابات، توسط هیأت مرکزی نظارت صورت می‌گیرد که تعداد اعضای آن ۵ نفر می‌باشند و به‌وسیله شورای نگهبان انتخاب می‌گردند. حداقل یک نفر از اعضای شورای نگهبان نیز در این هیأت عضویت دارد. ماده ۴ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری چنین بیان می‌دارد: هیأت مرکزی نظارت، بر کلیه مراحل انتخابات و جریانهای انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور و هیأت‌های اجرائی که در انتخابات مؤثر است و آنچه مربوط به صحت انتخابات می‌شود نظارت خواهد کرد.

هیأت‌های اجرایی در سه سطح مجری انتخابات هستند: وزارت کشور (زیر نظارت هیأت اجرایی مرکزی)، هیأت‌های اجرایی شهرستان و هیأت‌های اجرایی بخش. نظارت بر این هیأت‌ها در هر سه سطح به دو صورت انجام می‌پذیرد:

اول؛ در مرحله انتخاب اعضای هیأت‌ها: هیأت اجرایی مرکزی ترکیبی از اشخاص حقوقی (وزیر کشور (به عنوان رئیس هیأت)، یکی از اعضای هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی با انتخاب مجلس (بدون حق رأی)، دادستان کل کشور، وزیر اطلاعات) و اشخاص حقیقی هستند. برای انتخاب اعضای حقیقی این هیأت، ۳۰ نفر به عنوان معتمد از طرف وزارت کشور به هیأت مرکزی نظارت معرفی می‌شوند و پس از تأیید آنان توسط هیأت مرکزی نظارت، این افراد با برگزاری جلسه‌ای، از بین خود هفت نفر را انتخاب می‌نمایند که همان اعضای حقیقی هیأت اجرایی مرکزی هستند.

در سطح شهرستان نیز، فرماندار بعد از دریافت دستور وزیر کشور برای اجرای

انتخابات، هیأت اجرایی شهرستان را به ریاست خود و عضویت رئیس ثبت احوال، رئیس یا نماینده دادگستری و دادستان که دارای پایه قضائی می‌باشند و نه نفر از معتمدین، تشکیل می‌دهد. انتخاب معتمدین با حضور اعضای هیأت نظارت شهرستان صورت می‌پذیرد. سی نفر از افرادی که هیأت نظارت آنها را تأیید کرده است از بین خود نه نفر معتمد را انتخاب می‌کنند.

بخشدار نیز با دریافت دستور فرماندار، اقدام به تشکیل هیأت اجرایی بخش می‌نماید. تعداد اعضای هیأت‌های اجرایی شهرستان و بخش و کیفیت و مهلت تشکیل آنها یکسان است. (تبصره ۱ ماده ۳۹ قانون انتخابات ریاست جمهوری) بنابراین نظارت بر انتخاب هیأت‌های اجرایی برعهده هیأت‌های نظارت می‌باشد.

دوم؛ در مرحله اجرای انتخابات: نظارت هیأت مرکزی نظارت بر اجرای انتخابات عام و در تمام مراحل و در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است (ماده ۸ قانون انتخابات ریاست جمهوری). هیأت مرکزی نظارت یا ناظران که در سراسر کشور بر کیفیت انتخابات نظارت کامل دارند، در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی را مشاهده کنند کتباً تذکر خواهند داد. فرمانداران و بخشداران موظفند بلافاصله بر اساس قوانین مربوطه نسبت به رفع اشکالات مطروحه اقدام نمایند و چنانچه مسئولان وزارت کشور نظرات آنان را ملحوظ ندارند ناظران مراتب را به هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان گزارش خواهند کرد (ماده ۶ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری). همچنین هیأت‌های اجرائی موظفند یک نسخه از صورت جلسه اقدامات خود را به ناظر یا ناظران تسلیم نمایند. در مواردی که امضای هیأت‌های اجرائی در قانون انتخابات پیش‌بینی شده است امضای ناظر یا ناظران نیز لازم است (ماده ۱۱ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری). مدیریت اجرای انتخابات در سطح شهرستان توسط فرماندار صورت می‌پذیرد. «فرماندار موظف است سه نسخه از آگهی‌های منتشره در سطح شهرستان را به وزارت کشور ارسال دارد. یک نسخه از این آگهی‌ها به وسیله وزارت کشور برای هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات فرستاده می‌شود.» (ماده ۴۶ قانون انتخابات ریاست جمهوری) بنابراین هیأت‌های نظارت مرکزی و شهرستان بر کلیه امور اجرایی نیز نظارت می‌نمایند.

بخشدار و هیأت‌های اجرایی موظفند نظرات هیأت‌های نظارت را اعمال نمایند و

اشکالات مطروحه را برطرف نمایند و بر اساس قانون «چنانچه مسئولین وزارت کشور نظرات آنان را ملحوظ ندارند ناظرین مراتب را به هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان گزارش خواهند کرد» (ماده ۶ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری).

همانطور که مشاهده شد نظارت بر هیأت‌های اجرایی بر عهده هیأت‌های نظارت و ناظران شورای نگهبان می‌باشد. طبق آخرین آمار وزارت کشور، نزدیک به ۴۲۰ شهرستان در کشور وجود دارد که شعب انتخاباتی در آنها پراکنده شده‌اند. از لحاظ کمی تعداد افرادی که در هیأت‌های اجرایی در انتخابات یازدهم ریاست جمهوری عضویت داشته‌اند، بالغ بر ۴۰۰,۰۰۰ نفر می‌باشد که نظارت بر عملکرد این افراد بر عهده هیأت‌های نظارت شورای نگهبان می‌باشد.

۲-۱-۲. در انتخابات مجلس

هیأت مرکزی نظارت منصوب شورای نگهبان، بر کلیه مراحل و جریان‌های انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور در امر انتخابات و هیأت‌های اجرایی و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و حسن جریان انتخابات نظارت خواهد کرد. (ماده ۳ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی)

از لحاظ کیفی نظارت شورای نگهبان از طریق گزارش‌های وزارت کشور و بازرسی‌های آن، اعزام بازرسان مستقل و گزارش ناظران شورا صورت می‌پذیرد. از لحاظ شبکه نظارت تفاوتی بین انتخابات ریاست جمهوری و مجلس نیست و ساختار شبکه ناظران و اعضای آن در هر دو انتخابات مجلس و ریاست جمهوری یکسان می‌باشد.

از لحاظ سطوح نظارت نیز، هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات در هر استان هیأتی مرکب از پنج نفر را تعیین می‌نماید. نظرات این هیأت در همه موارد مربوط به انتخابات قطعیت دارد، به جز ابطال یا توقف کل انتخابات یک حوزه انتخابیه و ابطال یا توقف انتخابات شعبی که در سرنوشت انتخابات تأثیر تعیین‌کننده دارد.

هیأت نظارت استان نیز باید با موافقت هیأت مرکزی، برای هر حوزه انتخابیه هیأتی مرکب از سه نفر را جهت نظارت بر انتخابات حوزه مربوطه تعیین می‌نماید. تفاوت اصلی در نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی و

ریاست جمهوری مربوط به احراز صلاحیت‌ها می‌باشد که در قسمت مربوط به احراز صلاحیت‌ها به آن خواهیم پرداخت.

۲-۱-۳. در انتخابات خبرگان

اصل ۹۹ قانون اساسی تفاوتی در نظارت شورای نگهبان بر انتخابات‌های سه‌گانه ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان قائل نشده است. در قوانین عادی نیز در روند نظارت بر اجرای انتخابات تفاوت خاصی بین انتخابات مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان وجود ندارد. این واقعیت در قوانین عادی مرتبط با انتخابات به صراحت بیان شده است: «نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان بر طبق قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سوم مهرماه ۱۳۵۹ کمیسیون امور داخلی مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود.» (تبصره ۱ ماده ۹ قانون انتخابات خبرگان رهبری) علاوه بر اصل ۹۹ قانون اساسی و ماده ۹ قانون انتخابات خبرگان رهبری، آئین‌نامه‌های اجرایی نیز به صراحت نظارت بر انتخابات خبرگان را برعهده شورای نگهبان قرار داده است. طبق ماده ۶ آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات خبرگان، مسئولیت نظارت بر انتخابات خبرگان، برعهده شورای نگهبان است.

طبق ماده ۱۵ آئین‌نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، در تمام مدتی که انتخابات برگزار می‌شود هیأت مرکزی نظارت در تمام کشور و هیأت‌های ۵ نفره استان‌ها و هیأت‌های سه نفره حوزه‌های فرعی بر کیفیت انتخابات نظارت کامل دارند و در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی مشاهده کنند حسب مورد به فرمانداران و بخشداران اعلام و هیأت‌های اجرایی موظفند بنا به نظر هیأت‌های مذکور طبق قانون انتخابات نسبت به رفع نواقص اقدام نمایند.

بنابراین مستندات کافی برای نظارت شورا بر این انتخابات وجود دارد و در کلیات روند نظارت بین انتخابات مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری تفاوتی وجود ندارد.

همانطور که در بخش انتخابات مجلس شورای اسلامی و ریاست‌جمهوری نیز بیان شد امور اجرایی انتخابات از طریق هیأت‌های اجرایی انجام می‌شود. در انتخابات خبرگان این هیأت‌ها از مقامات اداری (۳ نفر شامل فرماندار، رئیس اداره ثبت احوال و دادستان) و معتمدین (۸ نفر) ترکیب یافته است که معتمدین باید به تأیید هیأت‌های نظارت برسند.

در این زمینه قانون چنین بیان داشته است که: «اعضای اداری هیأت اجرایی مرکز استان به منظور انتخاب معتمدین اصلی و علی‌البدل هیأت اجرایی، تشکیل جلسه داده و ۳۰ نفر از روحانیون و معتمدین اقشار مختلف مردم حوزه انتخابیه را ... انتخاب و مراتب را طی صورتجلسه‌ای برای تأیید به هیأت نظارت استان ارسال می‌کنند.» (ماده ۲۹ آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان)

بعد از تأیید این افراد توسط هیأت‌های نظارت این افراد از بین خود ۸ نفر را به عنوان معتمدین هیأت‌های اجرایی با حضور اعضای هیأت نظارت استانی انتخاب می‌نمایند. بنابراین در انتخاب معتمدین استانی در انتخابات خبرگان نیز هیأت‌های نظارت شورا، نظارت دارند.

نحوه رسیدگی به شکایت انتخاباتی در انتخابات مجلس خبرگان را چنین پیش‌بینی شده است: «کسانی که از نحوه برگزاری انتخابات شکایت داشته باشند، می‌توانند ظرف یک هفته از تاریخ اخذ رأی شکایت خود را به دبیرخانه شورای نگهبان تسلیم دارند.» (ماده ۶۹ آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان) «شورای نگهبان حداکثر ظرف یک هفته پس از دریافت صورتجلسه رسیدگی به شکایات نتیجه انتخابات خبرگان از هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات، نظر قطعی خود را نسبت به انتخابات انجام شده آن استان به وسیله هیأت نظارت مرکزی به وزارت کشور اعلام خواهد داشت.» (ماده ۷۰ آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان) بنابراین رسیدگی به شکایت از روند انتخابات مجلس خبرگان نیز از جمله تکالیف و وظایف شورای نگهبان می‌باشد.

علاوه بر نظارت شورای نگهبان بر روند برگزاری انتخابات، شورای نگهبان در امر احراز صلاحیت‌های داوطلبان انتخاباتی (مجلس، ریاست جمهوری و خبرگان) نیز تکالیفی بر عهده دارد که در ادامه به آن خواهیم پرداخت:

۲-۲. نظارت بر احراز صلاحیت‌ها

هرچند تشخیص صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان با شورای نگهبان می‌باشد، ولی روند احراز صلاحیت در انتخابات مجلس شورای اسلامی با انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان بسیار متفاوت است که در ذیل به تفکیک بررسی خواهد شد:

۲-۲-۱. در انتخابات مجلس

هر حوزه انتخابیه از یک یا چند شهرستان تشکیل شده که مجلس شورای اسلامی بر اساس عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی آنها را تعیین کرده است. بر اساس آخرین تقسیم‌بندی ۲۰۷ حوزه انتخابیه در کشور وجود دارد. شورای نگهبان به تنهایی قادر به نظارت بر همه این موارد نیست و لذا نیاز به یک شبکه نظارتی دارد. طبق قانون این شبکه نظارتی از چهار سطح تشکیل شده: ۱- هیأت نظارت مرکزی (۵ نفر منتخب شورای نگهبان که یکی از آنها ضرورتاً عضو شورای نگهبان می‌باشد) ۲- هیأت نظارت استان (۵ نفر منصوب هیأت نظارت مرکزی) ۳- هیأت نظارت شهرستان (۳ نفر منصوب هیأت نظارت استان) ۴- ناظران حوزه‌های فرعی (مواد ۱، ۵ و ۶ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی).

ثبت نام از داوطلبان در فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها صورت می‌پذیرد و اسامی و مشخصات داوطلبان به وزارت کشور ارسال می‌گردد. طبق مواد ۴۵ تا ۵۵ قانون انتخابات مجلس، بررسی صلاحیت‌ها توسط هیأت‌های اجرایی صورت می‌پذیرد و شورای نگهبان بر این روند نظارت می‌نماید. بعد از اعلام نتایج بررسی هیأت‌های اجرایی طبق قانون «کسانی که صلاحیت آنان مورد تأیید قرار نگرفته حق دارند ظرف چهار روز از تاریخ ابلاغ به داوطلب، شکایت خود را مستنداً به هیأت نظارت استان اعلام نمایند» (تبصره ماده ۵۱ قانون انتخابات مجلس).

در صورتی که هیأت نظارت استانی نظر به رد صلاحیت داوطلب داشته باشد نظر هیأت نظارت مرکزی را نیز کسب می‌نماید. (ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس) در راستای اجرای مواد قانونی مذکور هیأت‌های نظارت مرکزی و استانی صرفاً قانون و نه تعلقات حزبی و گروهی را ملاک قرار می‌دهند. به عنوان نمونه در انتخابات مجلس نهم، هیأت نظارت مرکزی نسبت به تأیید صلاحیت ۳۰۷ نفر از افرادی که توسط هیأت‌های اجرایی رد صلاحیت شده بودند اقدام نمود.

همانطور که اشاره شد هیأت‌های نظارت استانی در اعلام نظر خود نسبت به روند بررسی صلاحیت‌ها، نظر هیأت نظارت مرکزی را نسبت به اعلام رد یا تأیید صلاحیت داوطلبان نیز کسب می‌نمایند و بعد از نهایی شدن نظر هیأت‌های نظارت، به فرمانداری جهت ابلاغ به داوطلبان اعلام می‌نمایند.

علاوه بر هیأت نظارت مرکزی، امکان شکایت به خود شورای نگهبان نیز در رابطه با رد صلاحیت‌ها وجود دارد: در صورتی که نظر هیأت مرکزی نظارت مبنی بر رد

صلاحیت داوطلبانی باشد که صلاحیت آنان مورد تأیید هیأت اجرائی مرکز حوزه انتخابیه قرار گرفته است، داوطلبان می توانند اعتراض خود را به شورای نگهبان تسلیم نمایند.» (تبصره ۳ ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس) و شورای نگهبان به این شکایت رسیدگی می نماید. به عنوان نمونه در انتخابات نهم مجلس شورای اسلامی از ۲۰۸۵ نفر که به شورای نگهبان به خاطر رد صلاحیت توسط هیأت مرکزی نظارت، شکایت کرده بودند، ۹۰۵ نفر مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفتند.

لازم به ذکر است که با توجه به جایگاه و اهمیت مجلس در نظام حقوقی، ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شریطی را برای انتخاب شوندها در نظر گرفته است که داوطلبان نمایندگی باید واجد این شرایط باشند و شورای نگهبان موظف است که این شرایط را راجع به افراد احراز نماید. لذا شورای نگهبان، در این مقام استناد به اصل برائت را صحیح نمی داند، بلکه با توجه به متن قوانین مربوطه که شریطی را برای نامزدها در نظر گرفته، معتقد است که شرایط مذکور باید به استناد مدارک و اسناد و شواهد برای شورای نگهبان یا هیأت های نظارت منصوب شورا احراز و اثبات شود. گذر زمان نشان داده است که در انتخابات ادوار مختلف، بسیاری از افرادی که توسط هیأت های نظارت یا شورای نگهبان رد صلاحیت گردیده اند، خلاف مصلحت و منافع ملی گام برمی دارند و اقدامات بعدی آنان مهر تأییدی بر عملکرد شورای نگهبان بوده است. اقدام برخی از نمایندگان مجلس ششم شورای اسلامی که برای دوره های بعد توسط شورای نگهبان رد صلاحیت شدند، به ارتکاب مواردی از قبیل پناهندگی به کشورهای غربی، تبلیغ علیه نظام و علنی کردن عدم اعتقاد خود به مبانی جمهوری اسلامی در بیرون از مرزها، نمونه هایی از این موارد بوده است. همچنین رد صلاحیت بعضی از اشخاص وابسته به گروه های مارکسیستی و سلطنت طلب در دوره های اولیه مجلس که با گذر زمان، ارتباط آنها با کشورهای خارجی روشن شد از مصادیق بارز نظارت مؤثر شورای نگهبان بوده است.

همانطور که بیان گردید نظارت بر تأیید یا رد صلاحیت ها هم در خود شورای نگهبان و هم در هیأت های نظارت استانی و مرکزی صورت می پذیرد و نهادهای مذکور در مهلت های مقرر نسبت به تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان اعلام نظر می نمایند. بررسی و نگهداری اسناد ثبت نام و احراز صلاحیت ها حجم بسیار زیادی از امور شورای نگهبان را به خود اختصاص می دهد. این عملکرد نشان دهنده وجود شبکه دقیق و بزرگی از جریان اسناد و مدارک در سطح استان ها و مرکز می باشد. برای درک حجم این قسمت از فعالیت شورای نگهبان، دقت

در آمار آخرین انتخابات مجلس شورای اسلامی (دوره نهم) بسیار قابل توجه است. در این دوره ۵۳۸۲ داوطلب در فرمانداری‌ها ثبت‌نام نمودند. طبق قانون، لازم است تا از مراجع چهارگانه (قوه قضائیه، وزارت اطلاعات، ثبت احوال و اداره تشخیص هویت نیروی انتظامی) راجع به این افراد استعلام صورت پذیرد. همچنین با توجه به سابقه این افراد (مانند عضویت در نهادهای نظامی، قضاوت و ...) از این نهادها نیز استعلام صورت می‌پذیرد و هریک از این مراجع نسبت به داوطلبان نظر خود را به صورت مکتوب ابراز می‌دارد. البته در کنار استعلام مذکور، شورای نگهبان از طریق شبکه محققین کشوری خود نیز رأساً نسبت به تحقیق راجع به این افراد اقدام می‌نماید. در نتیجه این تحقیقات و استعلام‌های مذکور، حداقل ۴۰ برگ اطلاعات راجع به هر فرد در پرونده وی جمع‌آوری می‌شود. با توجه به تعداد افراد ثبت‌نام کننده در انتخابات مذکور (۵۳۸۲ نفر)، حداقل ۲۱۰ هزار برگه اطلاعات مختلف در انتخابات اخیر مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و ساماندهی قرار گرفته است. توجه به اینکه برای ساماندهی این حجم از اطلاعات نهایتاً از نظر قانونی ۷۰ روز کاری زمان وجود دارد، فشرده‌گی کار شورای نگهبان در این امر را اثبات می‌کند.

بایگانی این اطلاعات نیز باید برای همه کاندیداها صورت پذیرد. از این‌رو در حال حاضر در مرکز اسناد شورای نگهبان نزدیک به ۳۴,۰۰۰ پرونده تحریری از داوطلبان و نمایندگان مجلس وجود دارد که حجم برخی از این پرونده‌ها بعضاً به ۸ جلد (۴ هزار برگ) می‌رسد. لازم به ذکر است شورای نگهبان جهت رسیدگی بهتر و دقیقتر به صلاحیت داوطلبان، در ایام غیر از انتخابات نیز نسبت به به‌روزرسانی اطلاعات نمایندگان، فعالان سیاسی و داوطلبان نمایندگی مجلس اقدام می‌نماید.

وجود شبکه رایانه‌ای برخط شورای نگهبان که از سال ۱۳۸۶ ذیل طرح ساماندهی و پایش اسناد، ایجاد شده است، بر دقت، سرعت و شفافیت عملکرد شبکه تحقیقات شورای نگهبان تأثیر به‌سزایی گذاشته است. این شبکه الکترونیک از سال ۱۳۸۹ در همه دفاتر استانی به صورت کامل مستقر شده است.

۲-۲-۲. در انتخابات ریاست جمهوری

بنابر اهمیت جایگاه ریاست قوه مجریه، قانون اساسی نسبت به بیان شرایط و نحوه احراز تصدی این جایگاه مسکوت نیست. اصل ۱۱۵ قانون اساسی و ماده ۳۵ قانون انتخابات ریاست جمهوری شرایط تصدی این سمت را بیان داشته‌اند. قانون اساسی، احراز این شرایط را در صلاحیت شورای نگهبان بیان کرده است: «صلاحیت داوطلبان ریاست

جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان برسد.» (بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) لذا شورای نگهبان در احراز صلاحیت داوطلبان شرکت در انتخابات ریاست جمهوری، رأساً اقدام می‌نماید.

تعداد افرادی که در انتخابات یازدهم ریاست جمهوری به عنوان نامزد انتخابات ثبت‌نام نمودند ۶۸۰ نفر بود. با توجه به اینکه قانون اساسی ملاک‌هایی کیفی برای تصدی سمت ریاست جمهوری قرار داده است که در ابتدای ثبت‌نام قابل احراز نیستند، لذا محدودیتی در ثبت‌نام ابتدایی از افراد مختلف وجود ندارد. ثبت‌نام در انتخابات ریاست جمهوری در وزارت کشور صورت می‌پذیرد و نماینده شورای نگهبان در وزارت کشور حضور یافته و بر صحت جریان ثبت‌نام نظارت می‌نماید.

بعد از پایان زمان ثبت‌نام، بحث تشخیص صلاحیت مطرح می‌گردد. با توجه به اینکه شرایط مقرر برای کاندیداهای ریاست جمهوری در اصل ۱۱۵^(۱)، شرایطی است که هرکسی واجد آن نیست، لذا درصد بسیار زیادی از ثبت‌نام کنندگان فاقد این شرایط هستند و این ویژگی‌ها در مورد آنان احراز نمی‌گردد. به عنوان نمونه، جهت آشنایی با شرایط افرادی که در انتخابات ریاست جمهوری یازدهم ثبت‌نام کرده‌اند قابل ذکر است که از این افراد، ۲۲۰ نفر مدرک تحصیلی پایین‌تر از فوق‌دیپلم داشته‌اند.

۲-۲-۳. در انتخابات خبرگان رهبری

در زمینه انتخابات خبرگان رهبری لازم به ذکر است که با توجه به تصریح قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقها اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.» بر همین اساس انتخابات و نظارت بر آن، طبق «قانون انتخابات خبرگان»^(۲) و «آیین‌نامه اجرایی

۱. رییس‌جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی که واجد شرایط زیر باشند انتخاب گردد:

ایرانی‌الاصول، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوا، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور.

۲. این قانون در بیست و یک ماده و شش تبصره، در جلسه مورخه ۱۳۵۹/۷/۱۰ فقهای شورای نگهبان به تصویب رسید و در ۱۳۶۱/۵/۱۲ مورد اصلاح قرار گرفت.

انتخابات مجلس خبرگان»^(۱) و «آئین‌نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان»^(۲) صورت می‌پذیرد.

با آغاز انتخابات، داوطلبان نمایندگی مجلس خبرگان جهت ثبت‌نام در انتخابات به فرمانداری‌ها مراجعه می‌نمایند و بعد از ثبت‌نام در فرمانداری‌های یا وزارت کشور، مدارک آنها به هیأت مرکزی نظارت و از آنجا به شورای نگهبان ارسال می‌گردد. شورای نگهبان ظرف مدت ۳۰ روز نسبت به بررسی صلاحیت داوطلبان اقدام می‌نماید. (ماده ۱۶ آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات خبرگان)

نتایج بررسی صلاحیت‌ها توسط وزارت کشور و از طریق فرمانداری‌ها به اطلاع داوطلبان رسانده می‌شود. افرادی که صلاحیت آنها مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگرفته است ظرف ۳ روز از فقهای شورای نگهبان تقاضای رسیدگی مجدد می‌نمایند. این تقاضا توسط فقهای شورای نگهبان ظرف مدت ۱۰ روز مورد رسیدگی مجدد قرار می‌گیرد. ۱ روز بعد از اتمام فرصت تجدید نظر، وزارت کشور اسامی کلیه داوطلبان تأیید شده توسط شورای نگهبان را از طریق صداوسیما و روزنامه‌های کثیرالانتشار به اطلاع عموم می‌رساند. (ماده ۱۶ آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات خبرگان) و بدین ترتیب احراز صلاحیت داوطلبان خبرگان رهبری توسط شورای نگهبان به اتمام می‌رسد.

۲-۳. نظارت بر اخذ، شمارش و تجمیع آراء

بررسی‌هایی که ناظران شورای نگهبان در جریان انتخابات بر روند اجرایی انتخابات می‌نمایند، در قالب گزارش به شورای نگهبان منعکس می‌شود. این گزارش‌ها ممکن است حاوی انعکاس تخلفاتی باشد که در حین اخذ رأی صورت می‌گیرد. طبق ماده ۶ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری «ناظرین که در سراسر کشور بر کیفیت انتخابات نظارت کامل دارند، در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی را مشاهده کنند کتباً تذکر خواهند داد. فرمانداران و بخشداران موظفند بلافاصله بر اساس قوانین مربوطه نسبت به رفع اشکالات مطروحه اقدام نمایند و چنانچه مسئولین وزارت کشور نظرات آنان را ملحوظ ندارند ناظرین مراتب را به هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان گزارش خواهند کرد.»

۱. این آئین‌نامه که مشتمل بر ۱۱۶ ماده و ۱۸ تبصره است، در جلسه مورخ ۱۳۶۱/۷/۱۸ به تصویب شورای نگهبان رسید. این آئین‌نامه در ۱۳۸۵/۳/۳۰ مورد اصلاح قرار گرفته است.

۲. این آئین‌نامه مشتمل بر ۲۶ ماده و ۸ تبصره در تاریخ ۱۳۸۵/۱/۳۱ به تصویب شورای نگهبان رسید.

گزارش‌هایی که به هیأت نظارت مرکزی و نهایتاً شورای نگهبان اصل می‌گردد با توجه به موضوع، تعداد و صحت و سقم آنها ممکن است به ابطال یک صندوق، حوزه یا آراء نامزد متخلف منجر گردد.

با توجه به اهمیت آراء مردم در نگاه شورای نگهبان، در زمینه ابطال آراء صندوق‌های رأی، سعی بر این است که حتی‌المقدور از این موضوع جلوگیری به عمل آید. ولی اگر مستندات بدست آید و یا ناظران شورای نگهبان گزارش‌هایی مبنی بر وقوع تخلف به هیأت نظارت مرکزی واصل دارند، شورای نگهبان نسبت به ارسال نماینده به حوزه مورد نظر اقدام خواهد کرد و مطابق قانون اگر مستندات کافی بر وقوع تخلف گسترده به دست آید به یکی از طرق ذیل عمل خواهد کرد:

ابطال انتخابات حوزه انتخابیه: در صورتی که شورای نگهبان به این نتیجه برسد که روند رأی‌گیری در یک حوزه انتخابیه مخدوش بوده و تخلفات به قدری گسترده بوده است که نمی‌توان به صحت نتایج آراء مطمئن بود، نسبت به اعلام ابطال انتخابات در آن حوزه اقدام خواهد نمود. گزارش ناظران شورا، گزارش مأموران انتظامی و امنیتی از وقوع تخلفات گسترده و خرید و فروش گسترده رأی توسط همه کاندیداهای شرکت کننده و ... مواردی است که شورا را به این نتیجه می‌رساند که انتخابات یک حوزه انتخابیه باید باطل اعلام گردد. در انتخابات اخیر (دوره نهم) مجلس شورای اسلامی، انتخابات در ۴ حوزه انتخابیه (سیروان، تنکابن، تویسرکان و دماوند و فیروزکوه به ترتیب در استان‌های ایلام، مازندران، همدان و تهران) باطل اعلام گردید. ابطال حوزه انتخابیه فقط توسط خود شورای نگهبان صورت می‌پذیرد و نه هیأت‌های نظارت استان یا شهرستان.

ابطال آراء یک کاندیدا: اگر در گزارش ناظران شورای نگهبان اخباری مبنی بر تخلفات گسترده یک کاندیدا مطرح باشد و دیگر اسناد و شواهد نیز از وقوع تخلفات توسط یک کاندیدا در حوزه انتخابیه خبر دهد، شورای نگهبان نسبت به اعلام ابطال آراء کاندیدای متخلف اقدام خواهد نمود. در این نوع از ابطال، در واقع شورای نگهبان به خاطر وقوع تخلفات گسترده توسط یک کاندیدا، صلاحیت وی را مخدوش دانسته و لذا به ابطال آراء آن فرد اقدام می‌نماید. اقدامات شورای نگهبان در این زمینه در بسیاری از موارد باعث گردیده است تا کاندیداها بعد از تأیید صلاحیت، خود را از هرگونه نظارت آزاد ندیده و اقدام به قانون‌شکنی نمایند.

ابطال آراء یک صندوق: اگر طبق گزارش ناظران یا شکایت یکی از داوطلبان

نسبت به صحت آراء در یک یا چند صندوق، شبهه ایجاد گردد، هیأت‌های نظارت نسبت به بازشماری آراء آن صندوق‌ها اقدام خواهند نمود. در صورت مشاهده مواردی مانند مهور نبودن برگه‌های رأی به مهر ناظران، وجود آراء با دست‌خط یکسان و ... احتمال ابطال آراء یک صندوق بالا خواهد رفت. ابطال آراء یک صندوق زمانی مهم محسوب می‌گردد که باعث تغییر در نتیجه انتخابات گردد. در این موارد با توجه به اهمیت ابطال صندوق، ابطال فقط بر اساس دستور شورای نگهبان صورت خواهد پذیرفت.

بعد از اتمام زمان رأی‌گیری، بازکردن صندوق‌های رأی و شمارش آراء آغاز می‌گردد. اهمیت نظارت ناظران شورای نگهبان در این مرحله به حدی است که اگر ناظران شورای نگهبان هنگام شمارش آراء حضور نداشته باشند و نتایج شمارش را در فرم‌های مخصوص شمارش تأیید ننمایند، نتایج معتبر نخواهد بود. تجمیع آراء نیز بر اساس همین فرم‌ها در هیأت نظارت استانی و مرکزی انجام می‌گیرد. هرچند اعلام نتایج انتخابات بر عهده وزارت کشور است ولی وزارت کشور قبل از اعلام نتایج، جهت تأیید انتخابات توسط شورای نگهبان، آمار خود را به تفکیک حوزه‌های انتخابات (در انتخابات مجلس) و به تفکیک شهرستان (در ریاست جمهوری) به شورای نگهبان اعلام می‌نماید و در صورتی که این آمار منطبق بر آمار هیأت‌های نظارت شورای نگهبان باشد اعلام می‌گردد. در موضوع شمارش آراء نکات زیر قابل توجه است:

۲-۳-۱. دقت در آمار و ارقام اعلام شده

شمارش آراء از صندوق‌های رأی شروع شده و سپس در سطوح مختلف (منطقه، شهرستان، استان و کشور) تجمیع می‌گردد. با توجه به وجود عوامل انسانی در این بین و شمارش دستی آراء صندوق‌ها، احتمال خطای اندک همیشه وجود دارد، به نحوی که حتی در شمارش آراء یک صندوق نیز بعضاً با وجود ناظران شورای نگهبان و عوامل اجرایی و نماینده کاندیدا و ... دو یا چند بار شمارش صورت می‌پذیرد تا تعداد قطعی مشخص گردد. ولی خطا در تجمیع بین ارقام و اعداد بسیار به ندرت صورت می‌پذیرد. در انتخابات سال ۸۸ که عوامل مختلف سیاسی داخلی و خارجی صحت انتخابات را هدف گرفته بودند، شورای نگهبان با اطمینانی که از آراء اعلام شده توسط وزارت کشور داشت، با اعلام آراء به تفکیک صندوق‌های رأی موافقت نمود که این امر نقش بسیار اساسی و مهمی در اطمینان خاطر مردم و کاندیداها از صحت شمارش آراء در آن شرایط ایفا نمود. همچنین بعد از اتمام مهلت زمان بررسی صحت انتخابات توسط شورای

نگهبان، به درخواست برخی از کاندیداها ۱۰ درصد صندوق‌های رأی بازشماری شد که با توجه به دقتی که عوامل نظارتی شورای نگهبان بر صندوق‌های رأی اعمال نموده بودند، کاندیداهاى معترض متوجه این واقعیت گردیدند که در نتایج اعلام شده هیچ خللی وارد نیست. لذا در آن برهه حساس معترضان غیرمغرض، با این عملکرد شورا، به پوچ بودن تبلیغات علیه صحت انتخابات پی‌بردند.

در شمارش آراء، علاوه بر نمایندگان وزارت کشور و ناظران شورای نگهبان، نماینده کاندیداها نیز می‌توانند بر شمارش آراء نظارت نمایند. طبق ماده ۵۵ قانون انتخابات مجلس «هریک از نامزدها به تنهایی یا چند نامزد مشترکاً می‌توانند برای شعب اخذ رأی یک نفر نماینده به هیأت نظارت حوزه انتخابیه معرفی نمایند.»

لذا در انتخابات مجلس، هیأت‌های نظارت برای نماینده کاندیداها، کارت صادر می‌نماید تا در کنار صندوق‌های رأی حضور داشته باشند. در انتخابات مجلس نهم ۱۷,۳۴۴ نفر به عنوان نماینده کاندیداها در کنار صندوق‌های رأی حضور داشته و بر روند انتخابات نظارت داشته‌اند که صدور کارت برای این افراد توسط شورای نگهبان صورت پذیرفته است. همچنین در انتخابات دهم ریاست جمهوری بیش از ۴۰ هزار نفر از نمایندگان کاندیداهاى ریاست جمهوری بر رأی‌گیری در شعب اخذ رأی نظارت داشتند و عملکرد ناظران شورای نگهبان و مجریان انتخابات را مشاهده نموده‌اند.

ممکن است در برخی از موارد کمیت یا کیفیت آراء یک یا چند شعبه یا حوزه انتخابیه سؤالاتی ایجاد نماید که به دو نمونه از این حالات اشاره می‌شود:

۲-۳-۲. صندوق‌های تک رأی (صندوق‌هایی با آراء متعلق به فقط یک کاندیدا)

نتایج شمارش آراء در برخی از صندوق‌ها (خصوصاً در انتخابات ریاست جمهوری) به نحوی است که به نتایج شمارش آراء در آن صندوق در اصطلاح «تک‌رأی» می‌گویند. بدین معنا که صرفاً یک کاندیدا رأی آورده است و سایر کاندیداها هیچ رأیی نیاورده‌اند. لازم به ذکر است که اولاً تعداد این صندوق‌ها بسیار اندک است و مجموع آنها در نتیجه کلی انتخابات بلااثر است. ثانیاً: چنین حالتی به خاطر معیار و ملاک رأی‌دهی در برخی مناطق است که همه رأی‌دهندگان به یک صورت و بر اساس نظر متنفذین روستا یا ده (رئیس قوم یا بزرگ قوم و ...) رأی می‌دهند. این امر در این مناطق غیرقابل اجتناب و امری جاری و عادی است. ثالثاً صندوق‌های تک‌رأی در مورد کاندیداهاى مختلف (و نه یک کاندیدا) وجود داشته و صرفاً برای یک کاندیدا و با جهت‌گیری سیاسی خاص این اتفاق نمی‌افتد. شورای نگهبان

در انتخابات‌های اخیر، علت و تعداد صندوق‌های تک رأی را مورد بررسی دقیقتر ناظران خود قرار داده است. در انتخابات اخیر ریاست جمهوری (یازدهم) صندوق‌های تک‌رأی در ۱۷ شهرستان و در ۹۷ شعبه بوده است. البته با توجه به میزان اندک آراء صندوق‌های تک‌رأی، آرای این صندوق‌ها نوعاً در نتایج انتخابات خصوصاً در انتخابات ریاست جمهوری تأثیر زیادی ندارند، به نحوی که در انتخابات مذکور مجموع آراء صندوق‌های تک‌رأی ۱۰,۰۴۵ عدد رأی بوده است. لذا صرف وجود صندوق‌های تک‌رأی به هیچ عنوان نمی‌تواند دلیلی بر وقوع تخلف در رأی‌گیری بوده باشد.

۲-۳-۳. مشارکت بالای صددرد

آراء مشارکت بالای صددرد یکی از شبهاتی است که برخی آن را دلیلی بر مخدوش بودن نظارت شورای نگهبان بر شمارش آراء دانسته‌اند. در این رابطه لازم به توضیح است که: آمار واجدین شرایط در هر حوزه انتخاباتی و کل کشور توسط سازمان ثبت احوال اعلام می‌شود. آماري که این سازمان ارائه می‌دهد آمار ساکنان ثابت در هر منطقه است که محل زندگی، اشتغال و احتمالاً تولد آنان در آن منطقه ثبت شده است. لذا این آمار گاه با تعداد افرادی که در آن منطقه حضور واقعی دارند متفاوت است. برخی مناطق به خاطر عوامل مقطعی، دارای آمار لحظه‌ای هستند و نه آمار ثابت ساکنان. عوامل موقت مانند مهاجرت‌های شغلی و کارگری، مهاجرت‌های گردش‌گری، مهاجرت‌های علمی (دانشجو بودن)، مهاجرت‌های فصلی و ... آمار این مناطق را غیرثابت و لحظه‌ای قرار می‌دهد. لذا آماري که می‌تواند معیار و ملاک ارزیابی صحت نظارت شورای نگهبان قرار گیرد، تطبیق آمار همه افراد شرکت‌کننده در انتخابات (اعلام شده توسط عوامل نظارتی شورای نگهبان) با آمار ثبت احوال نسبت به همه افراد واجد شرایط می‌باشد. به عنوان نمونه، در انتخابات دوره یازدهم ریاست جمهوری در ۳۴ شهرستان آمار رأی‌دهندگان بیش از صد درصد بود. مجموع این شهرستان‌ها نزدیک به یک میلیون و ۵۳۸ هزار نفر جمعیت دارند در حالی که ۱ میلیون و ۹۳۴ هزار نفر در آنجا رأی داده بودند که در بسیاری از آنها در همه ادوار انتخابات بیش از صد درصد مشارکت ثبت شده است.

با توجه به نکاتی که در مورد شورای نگهبان، هیأت‌های نظارت، هیأت‌های اجرایی، روند رأی‌گیری و حضور نمایندگان کاندیداها در شعب اخذ رأی بیان شد، مشخص می‌گردد که عملاً امکان تقلب و تخلفی که بتواند نتیجه رأی‌گیری را اندکی تغییر دهد در نظام انتخابات جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد.

بخش سوم: عملکرد مجموعه‌های پژوهشی و کارشناسی شورای نگهبان

با توجه به وظایف گسترده علمی - اجرایی که برای شورای نگهبان بر شمرده شد، لازم است تا شورا تشکیلات گسترده و منسجمی را در زمینه‌های مختلف برای خود مهیا نموده باشد. در همین رابطه علاوه بر تشکیلاتی که به عنوان بدنه اجرایی شورای نگهبان در مرکز وجود دارد و امور اداری شورا (مانند نامه‌نگاری‌ها، آرشیو و برگزاری جلسات و ...) را انجام می‌دهد، برخی مجموعه‌های دیگر نیز در انجام وظایف شورا یاری‌رسان این نهاد هستند. در این زمینه می‌توان به پژوهشکده شورای نگهبان و مجمع فقهی - مشورتی قم و دفاتر استانی، اشاره نمود که در ذیل به بررسی اجمالی آنها می‌پردازیم:

فصل اول: پژوهشکده شورای نگهبان

در سال ۱۳۷۶ به منظور پشتیبانی علمی و کارشناسی و ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان «مرکز تحقیقات شورای نگهبان» توسط این شورا ایجاد شد و با بهره‌گیری از اساتید و دانشجویان نخبه در گرایش‌های مختلف حقوقی شروع به فعالیت نمود. این مرکز در طول سال‌هایی که از تأسیس آن گذشته است با افزایش توان و تعداد پژوهشگران و کارشناسان حقوقی، حیطه‌های فعالیت خود را گسترش داده و به نحو تخصصی در موضوعات نظری و بنیادین حقوق عمومی وارد عرصه فعالیت علمی - پژوهشی شده است. از همین رو «مرکز تحقیقات شورای نگهبان» در ابتدای تابستان سال ۱۳۹۲ با کسب موافقت اصولی از وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به پژوهشکده تغییر وضعیت داد و هم اکنون فعالیت‌های خود را در این قالب علمی و تحت عنوان «پژوهشکده شورای نگهبان» ادامه می‌دهد.

۱. فعالیت‌های پژوهشکده شورای نگهبان

پژوهشکده شورای نگهبان به عنوان بازوی علمی - تحقیقاتی این شورا به نحو تخصصی در زمینه‌های زیر به فعالیت می‌پردازد:

- بررسی مصوبات مجلس و اساسنامه‌های مصوب دولت و ارائه نظر مشورتی مستدل و مستند به شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت آن‌ها با قانون اساسی؛ در این راستا، از زمان ارائه طرح یا لایحه به مجلس، جمع‌آوری مدارک و مستندات و پیگیری روند تصویب در مجلس شورای اسلامی در پژوهشکده

انجام می‌گیرد تا بتوان در زمان مقرر و با اتقان کافی، نظر مشورتی را به شورای نگهبان ارائه نمود. اساسنامه‌های مصوب دولت نیز که طبق اصل ۸۵ قانون اساسی برای بررسی به شورای نگهبان ارسال می‌شود، در اختیار پژوهشکده قرار می‌گیرد و پس از بررسی در پژوهشکده، نظر مشورتی پژوهشکده در خصوص آنها به شورای نگهبان اعلام می‌شود.

- اعلام نظر در مورد استعلامات دیوان عدالت اداری از فقهای شورای نگهبان؛ هرچند استعلامات دیوان عدالت اداری از فقهای شورای نگهبان صورت می‌گیرد و جنبه فقهی دارد، ولی لازم است پرونده از حیث حقوقی نیز بررسی شده و موضوع آن به صورت منقح تبیین گردد تا در نتیجه، فقهای شورای نگهبان بتوانند نظری متقن‌تر در خصوص آن موضوع ارائه نمایند. به بیان دیگر، پژوهشکده در این موارد از حیث موضوع‌شناسی به فقهای شورای نگهبان مشورت می‌دهد.

- انتشار نظرات شورای نگهبان به همراه مستندات آنها؛ انتشار نظراتی که شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس اعلام می‌دارد و نیز نظرات تفسیری این شورا، در قالب کتاب و پایگاه اینترنتی پژوهشکده صورت می‌گیرد.

- آماده‌سازی و مستندسازی مشروح مذاکرات شورای نگهبان و انتشار آنها.

- استخراج استدلال‌های شورای نگهبان در ارائه نظرات در خصوص مصوبات مجلس و نیز نظرات تفسیری شورای نگهبان از مشروح مذاکرات شورای نگهبان و انتشار آنها به صورت کتاب و در پایگاه اینترنتی پژوهشکده.

- انجام مطالعات در حوزه‌های مربوط به وظایف شورای نگهبان خصوصاً حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با هدف کسب آمادگی جهت ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس و نیز استفساریه‌های واصله در خصوص تفسیر اصول قانون اساسی و همچنین با هدف شناخت خلأهای قانون اساسی و ارائه پیشنهاد متناسب برای رفع آنها.

تاکنون برخی موارد مذکور در قالب بیش از ۳۰ کتاب به چاپ رسیده است. همچنین گزارش‌های پژوهشی این پژوهشکده در قالب بیش از ۱۰۳ گزارش پژوهشی در موضوعات مختلف حقوق اساسی، خصوصاً مبانی فقهی - حقوقی قانون اساسی منتشر شده است.

۲. فصلنامه علمی- پژوهشی دانش حقوق عمومی

«فصلنامه دانش حقوق عمومی» که پیش از این ۴ شماره از آن با نام «بررسی‌های حقوق عمومی» منتشر شده است، از پاییز ۱۳۹۱ به نحو منسجم شروع به فعالیت نموده و به انتشار دیدگاه‌های معتبر و نوین در زمینه حقوق عمومی می‌پردازد. این فصلنامه با پیگیری و استمرار فعالیت‌های علمی در قالب مقالات علمی پژوهشی در طی زمان و با گذراندن مراحل مورد نیاز وزارت علوم، تحقیقات و فناوری موفق به اخذ رتبه علمی- پژوهشی از این وزارتخانه شده است. این فصلنامه حلقه وصلی است بین پژوهشکده شورای نگهبان و اساتید و پژوهشگران رشته حقوق جهت حفظ پویایی و به‌روز رسانی نظرات علمی این پژوهشکده. وبگاه فصلنامه mag.shora-rc.ir می‌باشد.

فصل دوم: مجمع مشورتی فقهی

لازمه نظارت فقهی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس و دیگر نهادها، استفاده از نظر فقها می‌باشد. هرچند که فقهای شورای نگهبان، در ابواب مختلف فقه دارای ملکه اجتهاد می‌باشند، ولی جهت افزایش غنای نظریات شورا از نظر دیگر فقها نیز بهره‌مند می‌گردد. در سال ۱۳۸۰ آیت‌الله جنتی دبیر شورای نگهبان در نامه‌ای به حضرت آیت‌الله خامنه‌ای با اشاره به نیاز میرم شورای نگهبان برای استفاده از نظرات فضیلا برجسته حوزه علمیه قم در امور فقهی و ارتباط آنان با شورا، پیشنهاد تشکیل مجمع مشورتی شورای نگهبان در امور فقهی را ارائه کردند. مقام معظم رهبری با این پیشنهاد موافقت نمودند و جناب آقای سید حسن طاهری خرم‌آبادی را در تیرماه همان سال به ریاست این مجمع منصوب نمودند. بعد از تشکیل این مجمع، اعضای آن به صورت مستمر اقدام به تشکیل جلسات هفتگی می‌نمایند. در این جلسات فقهای عضو مجمع مشورتی، از طریق دبیرخانه شورای نگهبان از مصوبات مجلس مطلع می‌گردند و به بحث پیرامون ابعاد فقهی مصوبات می‌پردازند. بعد از جمع‌بندی نظرات مختلف، نتیجه این نظرات به شورای نگهبان ارسال گردیده و در جلسات شورای نگهبان مطرح می‌شود. نظرات این مجمع در افزایش غنای نظرات شورای نگهبان تأثیر به‌سزایی داشته و دارد.

مجمع مشورتی فقهی علاوه بر ارائه نظر مشورتی پیرامون مصوبات مجلس، در زمینه استعلام‌های دیوان عدالت اداری نیز به شورای نگهبان ارائه نظر می‌نمایند. پرونده‌های مطرح شده در دیوان عدالت اداری از طریق شورای نگهبان به این مجمع ارسال و ابعاد فقهی این پرونده‌ها بررسی می‌گردد. این مجمع نظرات فقهی خود را پیرامون موضوع

مذکور به شورا ارسال می‌دارد و نهایتاً این شورای نگهبان است که نظر نهایی را در مورد پرونده‌های مطرح در دیوان عدالت اداری به دیوان ارسال می‌نماید.

همانطور که قبلاً نیز بیان شد علاوه بر مصوبات مجلس و استعلام‌های دیوان عدالت اداری، شورای نگهبان نسبت به بررسی اساسنامه‌های دولت نیز از لحاظ تطابق با قانون اساسی و شرع اقدام می‌نماید. لذا در مورد اساسنامه‌های مصوب دولت، شورای نگهبان از مجمع فقهی - مشورتی قم نظرخواهی می‌نمایند و این مجمع در جلسات خود به بررسی اساسنامه‌ها از لحاظ تطابق با شرع می‌پردازد.

با توجه به اطلاقی که اصل ۴ قانون اساسی وجود دارد، کلیه قوانین و مقررات باید با موازین شرعی مطابق باشد و در این میان تفاوتی بین مصوبات قبل از انقلاب اسلامی و بعد از انقلاب اسلامی وجود ندارد. لذا شورای نگهبان در اقدامی فعالانه از ابتدای تیرماه سال ۹۲ نسبت به بررسی قوانین موجود که تاریخ تصویب آنها قبل از سال ۵۷ بوده نیز اقدام نموده است. در این روند شورای نگهبان از نظرات فقهی مجمع مشورتی قم استفاده بسیاری می‌کند. این دوره از ابتدای تیرماه سال ۹۲ شروع شده و کماکان ادامه دارد.

در حال حاضر با نظر معظم رهبری آیت‌الله مؤمن مدیریت این جلسات را برعهده دارند. از ابتدای تأسیس این مجمع تاکنون تعداد جلساتی که مجمع فقهی مشورتی قم به بررسی مصوبات گوناگون پرداخته است ۷۱۵ مورد بوده که تفصیل مصوبات بررسی شده به قرار ذیل می‌باشد:

تعداد جلسات برگزار شده از اولین جلسه مجمع (۱۳۸۰/۵/۶) تا تاریخ (۹۲/۴/۱)	۷۱۵ جلسه
تعداد مصوبات رسیدگی شده	۸۰۸ مصوبه
تعداد لایحه‌های بررسی شده	۱۸۴ لایحه
تعداد طرح‌های بررسی شده	۱۸۳ طرح
تعداد قوانین مصوب قبل از انقلاب بررسی شده	۸ مورد
اساسنامه و اصلاحیه‌های بررسی شده	۵۶ مورد
سؤال و نامه‌های متفرقه واصله از شورای نگهبان	۲۸ مورد
استعلام‌های دیوان عدالت اداری	۳۴۰ پرونده

جمع بندی

هر نظام حقوقی با توجه به زمینه‌ها و اهداف و برنامه‌های خود، تدابیری اندیشیده است تا بتواند به آرمان‌های مطلوب خود دست پیدا نماید. جمهوری اسلامی ایران نیز با بهره‌گیری از تجربه تاریخی خود سندی مکتوب به نام قانون اساسی را تدوین نموده است و در آن اهداف و آرمان‌های خود را در زمینه‌های گوناگون بیان کرده است. در این سند مکتوب، نهاد شورای نگهبان به عنوان ضمانت جمهوری و اسلامیت این نظام حقوقی در نظر گرفته شده است. نظامی که در آن سعی شده روابط مردم با یکدیگر، مردم با حاکمان و حاکمان با یکدیگر بر اساس مبانی و منابع اسلامی ساخته و پرداخته گردد. تضمین اجرایی شدن اهداف این ساختار، سازگار متناسب با این اهداف را ایجاب می‌نماید که در ترکیب فقهی-حقوقی شورای نگهبان و نحوه انتصاب اعضای آن مشخص می‌باشد. بررسی سرگذشت ۳۳ سال حیات طویه این نهاد در زمینه‌های گوناگون نشان از این واقعیت دارد که این نهاد، توانسته است به قسمت عظیمی از آنچه برای آن در قانون اساسی در نظر گرفته شده است دست پیدا نماید.

تحلیل عمیق و دقیق عملکرد این نهاد قطعاً از چندین مجلد فراتر خواهد رفت و لیکن در این گزارش به نحو توصیفی و مختصر به بررسی ابعاد مختلف اقدامات صورت گرفته پرداختیم: نظارت قانونی و شرعی بر حجم عظیم مصوبات قوه مقننه (۳۰۳۴ مصوبه) در کنار مسئولیت مهم نظارت بر انتخابات (برگزاری بیش از ۹۰ انتخابات) و در عین حال بررسی دیگر مصوبات نهادهای دیگر (بیش از ۳۰۰ مصوبه) از لحاظ انطباق با شرع انور، کارنامه‌های درخشان را برای این نهاد رقم زده است. ارقام کمی عملکرد شورای نگهبان که در این گزارش بررسی گردید در کنار عملکرد حقوقی-سیاسی آن، ترکیبی از علم و عمل را برای این نهاد به وجود آورده است.

پیوست شماره (۱): اسامی اعضای شورای نگهبان، از ابتدا تا کنون

طبق اصل ۹۱ قانون اساسی «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 می شود: ۱- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲- شش نفر حقوقدان، در رشته های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که بوسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می شوند و با رأی مجلس انتخاب می گردند.» همچنین بر اساس اصل ۹۲ قانون اساسی «اعضای شورای نگهبان برای مدت شش سال انتخاب می شوند، ولی در نخستین دوره پس از گذشتن سه سال، نیمی از اعضای هر گروه به قید قرعه تغییر می یابند و اعضای تازه ای به جای آنها انتخاب می شوند.» بر این اساس، بعد از تشکیل نخستین دوره شورای نگهبان در ۲۶ تیرماه سال ۱۳۵۹، نیمی از اعضای شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ تغییر یافتند. بنابراین هر چند عضویت همه اعضا ۶ ساله می باشد، اما نیمی از ترکیب شورای نگهبان (سه فقیه و سه حقوقدان) هر سه سال یکبار تغییر می نمایند. با توجه به فرایند مذکور، جهت مشخص شدن دقیق مدت و تاریخ عضویت اعضا، باید دو مبدأ را در نظر گرفت. عضویت گروه اول از ۱۳۵۹/۴/۲۶ آغاز شده و در ادوار ۶ ساله ادامه یافته است. عضویت اعضای گروه دوم از ۱۳۵۹/۴/۲۶ شروع شده و پس از گذشتن سه سال در ۱۳۶۲/۴/۲۶ خاتمه یافته است و اعضای جدیدی به جای ایشان به عضویت شورا درآمده اند که در ادوار ۶ ساله تغییر می کنند. قابل ذکر است که بر اساس اصل ۹۲ قانون اساسی، اعضای که عضویت آنها در سال ۱۳۶۲ به پایان می رسید (سه فقیه و سه حقوقدان) و در نتیجه در گروه دوم قرار می گرفتند، به قید قرعه مشخص شدند. با توجه به توضیحات فوق، همانطور که در جدول زیر مشاهده می شود، دوره عضویت اعضای گروه نخست، در سال های ۱۳۵۹، ۱۳۶۵، ۱۳۷۱، ۱۳۷۷، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۹ آغاز شده و دوره اخیر آن تا ۱۳۹۵ ادامه دارد. ولی دوره اعضای گروه دوم در سال های ۱۳۵۹، ۱۳۶۲، ۱۳۶۸، ۱۳۷۴، ۱۳۸۰، ۱۳۸۶ و ۱۳۹۲ شروع شده و دوره اخیر آن تا سال ۱۳۹۸ ادامه خواهد داشت.

در جدول زیر با توجه به دو گروه مذکور، اسامی اعضای شورای نگهبان با تفکیک میان فقها و حقوقدانان، ذکر شده و تغییراتی که أحياناً در هر دوره به دلایلی از قبیل فوت، استعفا یا انتصاب به سایر مقامات، در اعضا رخ داده، نیز بیان شده است.

گروه دوم		گروه اول			
توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت	توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت
<p>* آیت‌الله رضوانی، ربانی شیرازی و صانعی در اسفند سال ۱۳۵۸ توسط امام خمینی (ره) به عضویت شورای نگهبان منصوب شدند.</p> <p>** آیت‌الله ربانی شیرازی در فروردین سال ۱۳۶۰ از سوی گروهک فرقه‌ای، ترویج شد که این امر منجر به شهادت ایشان نشد.</p> <p>وی در ۲۱ بهمن سال ۱۳۶۰ در تصادفی مشکوک به دوازدهم باقی ماند. آیت‌الله مهدوی‌کی‌کی که تا بهمن سال ۱۳۵۹ عضو شورا بودند، با حکم امام خمینی (ره) در ۲۱ اسفند سال ۱۳۶۰ جانشین ایشان در شورای نگهبان شدند.</p> <p>** آیت‌الله صانعی در ۱۹ دی‌ماه سال ۱۳۶۱ استعفا دادند و در ۲۸ دی‌ماه، آیت‌الله ربانی املشی توسط امام خمینی (ره) به عضویت شورا منصوب شدند.</p> <p>لازم به ذکر است که با توجه به اصل ۹۲ قانون اساسی مبنی بر اتمام عضویت ۳ قبیله پس از گذشت سه‌سال از تشکیل شورای نگهبان، در سال ۱۳۶۲ فرقه‌گشی انجام شد و عضویت آیت‌الله رضوانی، مهدوی‌کی‌کی و ربانی املشی در مهدوی‌کی‌کی و ربانی املشی در ۱۳۶۲/۴/۲۵ به پایان رسید.</p>	<p>۱- آیت‌الله غلامرضا رضوانی*</p> <p>۲- آیت‌الله عبدالرحیم ربانی شیرازی، آیت‌الله محمدحسین ممدوی‌کی‌کی*</p> <p>۳- آیت‌الله یوسف صانعی، آیت‌الله محمدحسین ممدوی‌کی‌کی*</p> <p>۴- آیت‌الله یوسف صانعی، آیت‌الله محمدحسین ممدوی‌کی‌کی*</p>	<p>۱۳۵۹/۴/۲۶ - ۱۳۶۲/۴/۲۵</p>	<p>آیت‌الله جنتی، صانعی کلپاقلی و مهدوی‌کی‌کی در اسفند سال ۱۳۵۸ توسط امام خمینی (ره) به عضویت شورا منصوب شدند.</p> <p>آیت‌الله مهدوی‌کی‌کی در شهریور سال ۱۳۵۹ به عنوان وزیر کشور در کابینه شهید رجایی از مجلس رئی اعتماد گرفتند ولی همزمان عضو شورا نیز بودند. تا اینکه در ۱۷ بهمن ۱۳۵۹ آیت‌الله خراسانی توسط امام خمینی (ره) به عضویت شورای نگهبان منصوب شدند. قابل ذکر است که بعداً و در یک رحلت آیت‌الله ربانی شیرازی، امام خمینی (ره) در ۲۱ اسفند سال ۱۳۶۰، مجدداً آیت‌الله مهدوی‌کی‌کی را به عضویت شورا نصب کردند.</p>	<p>۱- آیت‌الله احمد جنتی</p> <p>۲- آیت‌الله لطف‌الله صانعی کلپاقلی</p> <p>۳- آیت‌الله محمدحسین ممدوی‌کی‌کی، آیت‌الله ابوالقاسم خراسانی</p>	<p>۱۳۵۹/۴/۲۶ - ۱۳۶۵/۴/۲۵</p>

<p>ر.گ. توضیح جدول سمت راست. لازم به ذکر است که با توجه به اصل ۹۲ قانون اساسی مبنی بر اتمام عضویت ۳ حقوقدان پس از گذشت سه سال از تشکیل شورای نگهبان، در سال ۱۳۶۲ فرعه‌شنی انجام شد و عضویت آقایان مهدی هادوی، محسن هادوی و گودرز افشار جهرمی در محسن هادوی/۲/۶۲/۲۵ به پایان رسید.</p>	<p>حقوقدانان: ۱- آقای مهدی هادوی ۲- آقای محسن هادوی ۳- آقای گودرز افشار جهرمی</p>		<p>شورای عالی قضایی ۱۲ نفر را به شرح زیر به مجلس معرفی کرد. در جلسه ۴۶ تیرماه سال ۱۳۵۹ رای گیری در مجلس انجام شد و از ۱۸۵ رای، نتایج به شرح زیر اعلام شد: حسین مهرپور ۱۷۹ رای، محسن هادوی ۱۷۲ رای، مهدی هادوی ۱۵۱ رای، گودرز افشار جهرمی (تعداد رای در مجلس اعلام نشده)، علی آزاد ۱۲۰ رای، محمد صالحی ۷۶ رای، سید جلال‌الدین مدنی کرمانی ۷۴ رای، سید حسن مرتضوی ۴۷ رای، سید هاشم طباطبائی ۳۸ رای، محمد جعفر جعفری لنگرودی ۱۵ رای (البته وی پیش از رای گیری انصراف خود را به مجلس اعلام کرده بود)، حسین حاجتی ۱۰ رای و محمود فیضی ۴ رای.</p> <p>با توجه به اینکه حد تصاحب برای انتخاب حقوقدان شورای نگهبان در آن زمان اکثریت مطلق حاضران بود، ۵ نفر رای لازم را کسب کردند و برای انتخاب نفر ششم در همان روز رای گیری مجدد از افراد باقی مانده انجام شد. از ۱۸۲ رای مانده، آقای صالحی ۱۳۲ رای، آقای مدنی ۲۷ رای، آقای مرتضوی ۷ رای، آقای جعفری لنگرودی یک رای کسب کردند و در نتیجه، آقای صالحی به عنوان نفر ششم انتخاب شدند.</p>	<p>حقوقدانان: ۱- آقای حسن مهرپور ۲- آقای علی آزاد ۳- آقای محمد صالحی</p>	
---	---	--	--	--	--

گروه دوم		گروه اول			
توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت	توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت
آیت‌الله محمدی گلپایگانی، امامی کاشانی و مؤمن قمی در تیرماه سال ۱۳۶۲ توسط امام خمینی (ره) به عضویت شورای نگهبان منصوب شدند.	فقیها: ۱- آیت‌الله محمد محمدی گلپایگانی ۲- آیت‌الله امامی کاشانی ۳- آیت‌الله مؤمن قمی	۱۳۶۲/۲/۲۶- ۱۳۶۸/۲/۲۵	آیت‌الله جنتی، صافی گلپایگانی و خروئی خرداده سال ۱۳۶۵ مجدداً توسط امام خمینی (ره) به عضویت در شورای نگهبان منصوب شدند. * آیت‌الله صافی گلپایگانی در سال ۱۳۶۷ استعفا دادند و در ۴ تیرماه سال ۱۳۶۷ آیت‌الله یزدی به جلی ایشان توسط امام خمینی (ره) منصوب شدند. در ۲۴ مرداد ۱۳۶۸ مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای، آیت‌الله یزدی را به ریاست فوه قضاییه منصوب کردند و آیت‌الله رضوانی را به عنوان جایگزین آیت‌الله یزدی در شورای نگهبان برگزیدند.	فقیها: ۱- آیت‌الله جنتی * ۲- آیت‌الله لطف‌الله صافی گلپایگانی، آیت‌الله محمد یزدی، آیت‌الله غلامرضا رضوانی * ۳- آیت‌الله ابوالقاسم خروئی	۱۳۶۵/۴/۲۶- ۱۳۷۱/۴/۲۵
شورای عالی قضایی ۹ تیر را به مجلس معرفی کرد که در رأی گیری ۳۰ تیرماه سال ۱۳۶۲ نتایج زیر به دست آمد: خسرو یزدی ۱۳۷ رأی، حسن قاضی ۱۰۶ رأی، سید جلال‌الدین مدنی کرمانی ۷۳ رأی، غلامحسین صادقی قاضی ۵۷ رأی، قاسم پروند ۳۰ رأی، محمود فقیهی ۲۶ رأی، محمدمهدی خاکپور ۲۲ رأی، حسین دادگر ۹ رأی و یوسف ایزدیان (تعداد رأی اعلام نشد)	حقوقدانان: ۱- آقای خسرو یزدی ۲- آقای حسن قاضی ۳- آقای سید جلال‌الدین مدنی کرمانی		شورای عالی قضایی ۸ تیر را به مجلس معرفی کرد که در رأی گیری ۲۲ تیر سال ۱۳۶۵ از مجموع ۲۱۲ رأی، نتایج زیر به دست آمد: حسن مهرپور ۲۰ رأی، گودرز افشار جهرمی ۱۹ رأی، محمدرضا علیرزاهه ۹ رأی، محمدعلی هادی ۵ رأی، محمود فقیهی ۹ رأی، حسین دادگر ۷ رأی و فتح‌الله باوری ۴ رأی. آقای سید محمد امیری نیز پیش از رأی گیری، انصراف خود را به مجلس اعلام کرد.	حقوقدانان: ۱- آقای حسن مهرپور ۲- آقای گودرز افشار جهرمی ۳- آقای محمدرضا علیرزاهه	

گروه دوم		گروه اول			
توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت	توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت
<p>* آیت الله محمدی گیلانی، امامی کاشانی و مؤمن قمی در تیرماه سال ۱۳۶۸ توسط مقام معظم رهبری آیت الله خامنه‌ای مجدداً منصوب شدند.</p> <p>** آیت الله محمدی گیلانی با توجه به قبول سمت در فوره قضائیه در اسفند ۱۳۷۳ از عضویت شورای نگهبان استعفا دادند و آیت الله هاشمی شاهرودی توسط مقام معظم رهبری آیت الله خامنه‌ای در همان ماه به جای ایشان منصوب شدند.</p>	<p>فقها:</p> <p>۱- آیت الله محمد گیلانی، محمدی</p> <p>آیت الله سید محمود هاشمی شاهرودی</p> <p>**:</p> <p>۲- آیت الله محمد امامی کاشانی</p> <p>۳- آیت الله محمد مؤمن قمی</p>	<p>۱۳۶۸/۴/۲۶ - ۱۳۷۴/۲/۲۵</p>	<p>آیت الله جنتی، رضوانی و خزعلی در تیرماه سال ۱۳۷۱ توسط مقام معظم رهبری آیت الله خامنه‌ای مجدداً منصوب شدند.</p>	<p>فقها:</p> <p>۱- آیت الله احمد جنتی</p> <p>۲- آیت الله غلامرضا رضوانی</p> <p>۳- آیت الله ابوالقاسم خزعلی</p>	<p>۱۳۷۱/۴/۲۶ - ۱۳۷۷/۴/۲۵</p>
<p>شورای عالی قضایی ۶ تیر را به مجلس معرفی کرد که در رای گیری ۲۵ تیر سال ۱۳۶۸ از مجموع ۱۸۶ رای، نتایج زیر کسب شد: حسن حبیبی ۱۸۶ رای، احمد علیزاده ۱۱۴ رای و حسن فاضلی ۱۱۲ رای و تعداد آرای آقایان حسین شایگان، محمود قهیبی و حسین دهاگرد در مجلس اعلام نشد.</p>	<p>حقوقدانان:</p> <p>۱- آقای حسن حبیبی</p> <p>۲- آقای احمد علیزاده</p> <p>۳- آقای حسن فاضلی</p>	<p>۱۳۶۸/۴/۲۶ - ۱۳۷۴/۲/۲۵</p>	<p>رئیس فوره قضائیه ۶ تیر را به مجلس معرفی کرد که در رای گیری جلسه ۳ تیر سال ۱۳۷۱ از مجموع ۲۰۹ رای نتایج زیر حاصل شد: محمدرضا علیزاده ۱۶۳ رای، خسرو بیژنی ۱۰۶ رای، محمدرضا عباسی فرد ۱۰۵ رای و تعداد آرای آقایان علی آزاد، جلال‌الدین مدنی کرمانی و محمود قهیبی در مجلس اعلام نشد.</p>	<p>حقوقدانان:</p> <p>۱- آقای محمدرضا علیزاده</p> <p>۲- آقای خسرو بیژنی</p> <p>۳- جلال‌الدین مدنی کرمانی</p> <p>محمدرضا عباسی فرد</p>	<p>۱۳۷۱/۴/۲۶ - ۱۳۷۷/۴/۲۵</p>

گروه دوم		گروه اول			
توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت	توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت
<p>* آیت‌الله هاشمی شاهرودی، امامی کاشانی و مؤمن قمی در تیرماه سال ۱۳۷۴ توسط مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای مجدداً منصوب شدند.</p> <p>* مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای در سال ۱۳۷۸ آیت‌الله هاشمی شاهرودی را به ریاست قوه قضائیه و آیت‌الله یزدی را به عنوان جایگزین ایشان در شورای نگهبان منصوب کردند.</p> <p>* آیت‌الله امامی کاشانی در مرداد سال ۱۳۷۸ استعفا دادند و آیت‌الله استادی توسط مقام معظم رهبری به عضویت شورا منصوب شدند.</p>	<p>فقها:</p> <p>۱- آیت‌الله سید محمود هاشمی شاهرودی، آیت‌الله محمد یزدی</p> <p>**</p> <p>۲- آیت‌الله محمد امامی کاشانی، آیت‌الله رضا استادی**</p> <p>۳- آیت‌الله مؤمن قمی**</p>	<p>۱۳۷۴/۴/۲۶- ۱۳۸۰/۴/۲۵</p>	<p>* آیت‌الله جنتی، رضوانی و خزعلی در تیرماه سال ۱۳۷۷ توسط مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای مجدداً منصوب شدند.</p> <p>* آیت‌الله خزعلی در مرداد سال ۱۳۷۸ از عضویت در شورای نگهبان استعفا دادند و به جای ایشان آیت‌الله طاهری خرم‌آبادی، توسط مقام معظم رهبری به عضویت شورا در آمدند. ایشان نیز در سال ۱۳۸۰ استعفا دادند و مقام معظم رهبری، آیت‌الله قدیری را به جای ایشان نصب کردند.</p>	<p>فقها:</p> <p>۱- آیت‌الله احمد جنتی</p> <p>**</p> <p>۲- آیت‌الله غلامرضا رضوانی</p> <p>۳- آیت‌الله ابوالقاسم خزعلی، آیت‌الله سید حسن طاهری خرم‌آبادی، آیت‌الله محمدحسن قدیری**</p>	<p>۱۳۷۷/۴/۲۶- ۱۳۸۳/۴/۲۵</p>

<p>* م‌نیر توسط رئیس قوه قضائیه به مجلس معرفی شدند که در رأی‌گیری ۲۱ تیرماه سال ۱۳۷۴ از مجموع ۲۰۲ رأی، نتایج به شرح زیر اعلام شد: احمد علیزاده ۱۹۰ رأی، حسن حبیبی ۱۶۸ رأی، سید رضا زواره‌ای ۱۱۳ رأی، گودرز انصاری ۶۳ رأی، حسن مهرپور ۵۹ رأی و حسن فخری ۳۸ رأی.</p> <p>** آقای زواره‌ای در آستان سال ۱۳۷۵ به دلیل کاندیدانگیزی در انتخابات ریاست جمهوری استعفا دادند. دو نفر توسط رئیس قوه قضائیه به مجلس معرفی شدند که یک نفر از آنان قبل از رأی‌گیری در مجلس انصراف داد (آقای اسماعیل فردوسیوزا) و آقای علی آزاد در ۳ تیرماه ۱۳۷۶ با کسب ۱۷۰ رأی از مجموع ۲۰۹ رأی به عنوان جایگزین ایشان انتخاب شدند.</p>	<p>حقوق‌افان: ۱- آقای احمد علیزاده** ۲- آقای حسن حبیبی ۳- آقای سید رضا زواره‌ای، آقای علی آزاد**</p>		<p>رئیس قوه قضائیه ۸ نفر را به مجلس معرفی کرد که در رأی‌گیری روز ۱۷ تیر سال ۱۳۷۷ از مجموع ۲۰۴ رأی، نتایج زیر حاصل شد:</p> <p>محمدرضا علیزاده ۱۸۶ رأی، محمدرضا عباسی فرد ۱۸۵ رأی، سید رضا زواره‌ای ۱۱۳ رأی، حسن فخری ۶۵ رأی و عزت‌الله یوسفیان ۵۷ رأی و تعداد آرای آقایان نسیمی یوسادگوهی، احمد میرزایی و مهرپور در مجلس اعلام نشد.</p> <p>* آقای عباسی فرد در مرداد سال ۱۳۸۲ جهت کاندیدانگیزی برای مجلس هفتم استعفا دادند. بعد از استعفا، آقای عباسی فرد، رئیس قوه قضائیه دوازدهم و هر دفته دو نفر را به مجلس معرفی کرده ولی مجلس به هیچ‌کدام رأی نداد:</p> <p>در ۲۱ آبان‌ماه سال ۱۳۸۲ از مجموع ۱۹۹ رأی، نتایج زیر به‌دست آمدند: سید فضل‌الله موسوی ۹۰ رأی، غلامحسین الهام ۴ رأی، آراء سفید (۸۳) رأی و (۲۲) برگ رأی هم آراء سفید.</p> <p>در ۳ دی‌ماه سال ۱۳۸۲ از مجموع ۱۸۴ رأی، نتایج زیر حاصل شد: محمدهادی صادقی ۷۶ رأی، فیروز اصلاحی ۵ رأی و آراء سفید و مشرفه ۱۰۳ رأی. قابل ذکر است که آقای سید فضل‌الله موسوی نیز در این دفته مجدداً به مجلس معرفی شده بود، ولی با توجه به اینکه ایشان قبلاً هم معرفی شده و انتخاب نشده‌اند، هیات رئیسه مجلس نام ایشان را اعلام و موصل نکرد.</p>	<p>حقوق‌افان: ۱- آقای محمدرضا علیزاده** ۲- محمداسلام آقای محمدرضا عباسی فرد** ۳- آقای سید رضا زواره‌ای</p>	
--	---	--	--	---	--

گروه دوم				
تاریخ ابتدا و انتهای عضویت	اسامی اعضا	توضیحات	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت	اسامی اعضا
۱۳۸۹/۴/۲۵ - ۱۳۸۷/۴/۲۶	۱- آیت‌الله جنتی ۲- آیت‌الله رضوانی ۳- آیت‌الله مدرس یزدی	مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای در تیرماه سال ۱۳۸۳ تیرماه سال ۱۳۸۳ آیت‌الله جنتی و رضوانی را مجدداً و آیت‌الله مدرس یزدی را برای اولین بار به عضویت در شورا منصوب کردند.	۱۳۸۰/۴/۲۶ - ۱۳۸۰/۴/۲۵ ۱۳۸۶/۴/۲۵	۱- آیت‌الله فقیها: ۱- آیت‌الله یزدی ۲- آیت‌الله لاریجانی ۳- آیت‌الله مؤمن قمی
۱۳۸۹/۴/۲۵ - ۱۳۸۷/۴/۲۶	۱- آیت‌الله جنتی ۲- آیت‌الله رضوانی ۳- آیت‌الله مدرس یزدی	مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای در تیرماه سال ۱۳۸۳ تیرماه سال ۱۳۸۳ آیت‌الله جنتی و رضوانی را مجدداً و آیت‌الله مدرس یزدی را برای اولین بار به عضویت در شورا منصوب کردند.	۱۳۸۰/۴/۲۶ - ۱۳۸۰/۴/۲۵ ۱۳۸۶/۴/۲۵	۱- آیت‌الله فقیها: ۱- آیت‌الله جنتی ۲- آیت‌الله رضوانی ۳- آیت‌الله مدرس یزدی

<p>رئیس قوه قضائیه ۳ نفر را به مجلس معرفی کرد که در رأی گیری صبح روز ۱۳ مرداد سال ۱۳۸۰ از مجموع ۳۳۸ رأی، نتایج زیر حاصل شد:</p> <p>ابراهیم عزیز ۱۵۰ رأی، عباس کریمی ۱۰۴ رأی، حسین میر محمد صادقی ۶۷ رأی، محسن اسماعیلی ۳۱ رأی، غلامحسین الهام ۲۶ رأی و عیاسلی کدخدایی ۱۶ رأی.</p> <p>با توجه به نتایج آگرت مطلق آراء صرفاً یک نفر (آقای عزیز) موفق به کسب این نتایج شد. رئیس قوه قضائیه دو نفر دیگر (آقایان سید فضل الله موسوی و ابوالفضل المولتان) را هم به مجلس معرفی کرد و در جلسه عصر همان روز در میان ۷ نفر (۵ نفر از فهرست اولیه و دو نفر که جدیداً به مجلس معرفی شدند) رأی گیری صورت گرفت ولی نتایجی آن اعلام نشد. از رئیس قوه قضائیه خواسته شد مجدداً اشخاصی را معرفی کند و وی ۴ نفر را به مجلس معرفی کرد و در رأی گیری اعلام شده، از مجموع ۳۲۵ رأی نتایج زیر به دست آمد:</p> <p>عیاسلی کدخدایی ۵۴ رأی، ابوالفضل المولتان ۵۰ رأی، محسن اسماعیلی ۴۵ رأی، سید فضل الله موسوی ۱۴ رأی و آراء سفید ۱۳ رأی.</p> <p>با توجه به نتیجه حاصله، هیچ یک از معرفی شدگان قوه قضائیه حائز اکثریت مطلق آراء نمایندگان نشدند و لذا انتخاب در حقوقدان بلا تکلیف باقی ماند. از این رو این موضوع (عدم توافق مجلس) با قوه قضائیه بر زمینه انتخاب حقوقدان منتهی به اتمام انجام شد تا مجمع نظر شورشی خود را به مقام معظم رهبری ارائه دهد. مجمع در ۱۳۸۰/۴/۱۵ تشکیل جلسه داد و ده پیشنهاد را به رهبری ارائه کرد. مقام معظم رهبری نیز در همان روز بر اساس پیشنهادها مجمع نظر خود را ابلاغ نمودند. بر این اساس مقر شد تا زمان بررسی مجدد و اصلاح آیین نامه مربوط به انتخاب حقوقدان شورای نگهبان^(۱) در اولین جلسه مجلس شورای اسلامی در مورد اشخاصی که توسط رئیس قوه قضائیه به مجلس معرفی می شوند، رأی گیری شده و در صورت عدم حصول اکثریت مطلق، مجدداً رأی گیری شود و این بار اکثریت نسبی برای انتخاب حقوقدان مقرر گردید. رئیس قوه قضائیه همان چهار نفر سابق را مجدداً به مجلس معرفی کرد و در رأی گیری ۱۶ مرداد سال ۱۳۸۰ از مجموع ۳۲۱ رأی، نتایج زیر حاصل شد: عیاسلی کدخدایی ۶۴ رأی، محسن اسماعیلی ۶۱ رأی، ابوالفضل المولتان ۱۷ رأی، سید فضل الله موسوی ۱۱ رأی و ۱۶۶ رأی سفید.</p> <p>با توجه به نتیجه رأی گیری و عدم حصول اکثریت مطلق آراء در این مرحله، مجدداً رأی گیری انجام شد تا حائزین اکثریت نسبی به عنوان حقوقدان شورای نگهبان مشخص شوند. از مجموع ۳۲۳ رأی، نتایج زیر به دست آمد: عیاسلی کدخدایی ۶۷ رأی، محسن اسماعیلی ۶۲ رأی، ابوالفضل المولتان ۱۳ رأی، سید فضل الله موسوی ۴ رأی و آراء سفید ۱۶۲ رأی.</p>	<p>حقوقدانان:</p> <p>۱- آقای ابراهیم عزیز</p> <p>۲- آقای عیاسلی</p> <p>کدخدایی</p> <p>۳- آقای محسن اسماعیلی</p>		<p>رئیس قوه قضائیه ۵ نفر را به مجلس معرفی کرد که در رأی گیری روز ۷ تیر ماه سال ۱۳۸۳ از مجموع ۳۵۸ رأی، نتایج زیر به دست آمد:</p> <p>محمد رضا غلامحسین الهام ۱۹۵ رأی، غلامحسین الهام ۱۷۴ رأی، عیاس کعبی ۱۶۹ رأی، فیروز اصلانی ۷۷ رأی و جمال کریمی راه ۷۴ رأی.</p>	<p>حقوقدانان:</p> <p>۱- آقای محمد رضا غلامحسین الهام</p> <p>۲- آقای عیاس کعبی</p>	
--	---	--	---	---	--

۱- ماده ۱۲۱ آیین نامه مجلس شورای اسلامی که در زمینه نتایج رأی گیری در مجلس می باشد، در تاریخ ۹/۶/۱۳۸۷ اصلاح گردید و نتایج رأی انتخاب حقوقدان شورای نگهبان «اکثریت نسبی» در نظر گرفته شد.

گروه دوم		گروه اول	
توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت
<p>* آیت‌الله یزدی، لاریجانی و مؤمن قمی در تیرماه سال ۱۳۸۶ توسط مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای مجدداً منصوب شدند.</p> <p>** مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای در مرداد سال ۱۳۸۸ آیت‌الله لاریجانی را به ریاست قوه قضائیه و آیت‌الله هاشمی شاهرودی را به عنوان جایگزین ایشان در شورای نگهبان منصوب کردند.</p>	<p>فقه‌ها:</p> <p>۱- آیت‌الله محمد یزدی *</p> <p>۲- آیت‌الله صادق لاریجانی، آیت‌الله هاشمی شاهرودی **</p> <p>۳- آیت‌الله مؤمن قمی</p>	<p>۱۳۸۶/۴/۲۶ - ۱۳۹۲/۴/۲۵</p>	<p>۱۳۸۹/۴/۲۶ - ۱۳۹۵/۴/۲۵</p>
<p>رئیس قوه قضائیه م‌نیر را به مجلس معرفی کرد که در رأی‌گیری ۳۱ تیرماه سال ۱۳۸۶ از مجموع ۳۴۹ رأی، نتایج زیر حاصل شد: محسن اسماعیلی ۱۵۹ رأی، حسینی‌امیری ۱۵۰ رأی، ابراهیم عزیز ۱۳۴ رأی، عباسعلی کدخدایی ۱۱۸ رأی، علی رازانی ۱۰۷ رأی و سید محمدصادق موسوی ۵۴ رأی.</p> <p>با توجه به نتیجه رأی‌گیری، دو نفر (آقایان اسماعیلی و امیری) اکثریت مطلق آراء را کسب کردند و م‌نیر، رئیس قوه قضائیه مجدداً اشخاصی را به مجلس معرفی کرد. رئیس قوه قضائیه نیز همان چهار نفر باقی‌مانده را برای بار دوم به مجلس معرفی کرد که در رأی‌گیری ۱۶ مردادماه سال ۱۳۸۶ از مجموع ۳۲۶ رأی، نتایج زیر به دست آمد: ابراهیم عزیز ۱۴۴ رأی، علی رازانی ۶۹ رأی، عباسعلی کدخدایی ۱۳ رأی، سید محمدصادق موسوی ۸ رأی و ۲ رأی سفید. *</p> <p>* آقای ابراهیم عزیز در می‌ماه سال ۱۳۸۸ به عنوان معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهوری منصوب شد لذا از شورای نگهبان استعفا داد. رئیس قوه قضائیه دو نفر را به مجلس معرفی کرد که در رأی‌گیری ۱۹ آبان سال ۱۳۸۸ از میان مجموع ۲۲۴ رأی، نتایج زیر حاصل شد: عباسعلی کدخدایی ۱۶۱ رأی، احمد یحیی حسب‌آبادی ۶۵ رأی و آقای باطله و مستح ۱۸ رأی.</p>	<p>حقوق‌دانان:</p> <p>۱- آقای محسن اسماعیلی</p> <p>۲- آقای حسینی‌امیری</p> <p>۳- آقای ابراهیم عزیز، آقای عباسعلی کدخدایی *</p>	<p>رئیس قوه قضائیه ۵ نفر را به مجلس معرفی کرد که در رأی‌گیری روز ۲۷ تیرماه ۱۳۸۹ از مجموع ۲۲۸ رأی، نتایج زیر به دست آمد: محمدرضا علیزاده ۲۰۷ رأی، محمد سلیمی ۱۶۲ رأی، سیامک رهیگ ۱۱۴ رأی، محمدهادی صادقی ۸۲ رأی و احمد یحیی حسب‌آبادی ۳۵ رأی.</p>	<p>حقوق‌دانان:</p> <p>۱- آقای محمدرضا علیزاده</p> <p>۲- آقای محمد سلیمی</p> <p>۳- آقای سیامک رهیگ</p>

گروه دوم		گروه اول			
توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت	توضیحات	اسامی اعضا	تاریخ ابتدا و انتهای عضویت
آیت الله بزدی، هاشمی شاهرودی و مؤمن قسی در تیرماه سال ۱۳۹۲ توسط مقام معظم رهبری آیت‌الله خامنه‌ای مجدداً ممنوب شدند.	فقها: ۱- آیت‌الله محمد بزدی ۲- آیت‌الله سید محمود هاشمی شاهرودی ۳- آیت‌الله محمد مؤمن قسی	۱۳۹۲/۴/۲۶- ۱۳۹۸/۴/۲۵			
رئیس قوه قضائیه ۴ نفر ربه مجلس معرفی کرد که در رأی گیری ۲۳ تیرماه سال ۱۳۹۲ از مجموع ۲۶۰ رأی، نتایج زیر حاصل شد: محسن اسماعیلی ۲۳۷ رأی، سام سوادکوهی ۱۴۷ رأی، نجات‌الله ابراهیمیان ۱۳۰ رأی و عباسعلی کدخدایی ۱۲۹ رأی.	حقوقدانان آقایی: ۱- آقای محسن اسماعیلی ۲- آقای سام سوادکوهی ۳- آقای نجات‌الله ابراهیمیان				

پیوست شماره (۲): هیأت رئیسه‌ی شورای نگهبان

بر اساس ماده ۲۳ آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان - مصوب ۱۳۷۹ شورای نگهبان - «شورای نگهبان دارای یک دبیر و یک قائم‌مقام از اعضاء شورای نگهبان و یک سخنگو (از اعضاء و یا خارج از اعضاء) خواهد بود که برای مدت یکسال انتخاب می‌گردند.» طبق ماده ۲۴ این آئین‌نامه «انتخاب دبیر و قائم‌مقام و سخنگو با اکثریت مطلق و رأی مخفی است و اگر بار اول اکثریت مطلق حاصل نگردد بین دو نفر که حائز اکثریت بوده‌اند، انتخابات تجدید می‌شود و این بار اکثریت نسبی کافی است و در صورت تساوی آراء بیش از دو نفر در دور اول، دو نفر با قرعه برای بار دوم انتخاب می‌شوند و در صورت تساوی آراء در این دور قرعه حاکم خواهد بود.» در آئین‌نامه‌ی سابق شورا که در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسیده بود نیز مقررات مشابهی وجود داشت. البته در آن آئین‌نامه لزوم انتخاب تمامی سمت‌های فوق از میان اعضاء شورای نگهبان تصریح شده بود و حال آنکه طبق آئین‌نامه فعلی می‌توان سخنگو را از خارج از اعضاء شورای نگهبان نیز برگزید.

بر این اساس از ابتدای تشکیل شورای نگهبان تا کنون، هر سال دبیر و قائم‌مقام دبیر شورا با رأی اعضاء شورا انتخاب شده‌اند و هرچند الزامی قانونی وجود نداشته، ولی عملاً یکی از فقها به عنوان دبیر و یکی از حقوقدانان به عنوان قائم‌مقام دبیر شورا برگزیده شده است. در خصوص سخنگوی شورای نگهبان نیز قابل ذکر است که شورای نگهبان پیش از سال ۱۳۸۰ سخنگوی رسمی نداشت و صرفاً در ایام نزدیک به انتخابات، معمولاً هیئت مرکزی نظارت، یک نفر را برای ارائه اطلاعات و اعلام موضع شورای نگهبان معرفی می‌کرد، ولی با این حال فرد مذکور کارکرد سخنگوی شورای نگهبان به معنای کنونی را نداشت. اولین سخنگوی شورا در سال ۱۳۸۰ تعیین شد.

نکته آخر اینکه انتخاب دبیر، قائم‌مقام و سخنگوی شورا همه‌ساله در جلسه‌ای که نزدیک به سالگرد تأسیس شورای نگهبان (۲۶ تیرماه) باشد، انجام می‌شود و البته گاه بنابه اتفاقاتی این امر به تأخیر افتاده است.

در جدول زیر اسامی دبیر، قائم‌مقام دبیر و سخنگوی شورای نگهبان از ابتدای تشکیل

شورا تاکنون قابل ملاحظه است:

توضیحات	سمت و نام‌نام خانوادگی	دوره فعالیت
دبیر		
دبیر موقت	آیت‌الله محمدرضا مهدوی کنی	از ۱۳۵۹/۴/۳۱ تا آبان ۱۳۵۹
	آیت‌الله لطف‌الله صافی گلپایگانی	آذرماه ۱۳۵۹ تا تیرماه ۱۳۶۷
	آیت‌الله محمد محمدی گیلانی	تیرماه ۱۳۶۷ تا تیرماه ۱۳۷۱
	آیت‌الله احمد جنتی	تیرماه ۱۳۷۱ تا تیرماه ۱۳۹۴
قائم مقام		
	آقای حسین مهرپور	۱۳۵۹ تا تیرماه ۱۳۶۱
	آقای محسن هادوی	تیرماه ۱۳۶۱ تا تیرماه ۱۳۶۳
	آقای حسین مهرپور	تیرماه ۱۳۶۳ تا تیرماه ۱۳۶۶
	آقای خسرو بیژنی	تیرماه ۱۳۶۶ تا تیرماه ۱۳۶۸
	آقای حسین مهرپور	تیرماه ۱۳۶۸ تا تیرماه ۱۳۷۲
	آقای محمدرضا علیزاده	تیرماه ۱۳۷۲ تا تیرماه ۱۳۸۰
	آقای سیدرضا زواره‌ای	تیرماه ۱۳۸۰ تا تیرماه ۱۳۸۳
	آقای عباسعلی کدخدایی	تیرماه ۱۳۸۳ تا تیرماه ۱۳۸۶
	آقای محمدرضا علیزاده	تیرماه ۱۳۸۶ تا تیرماه ۱۳۹۴
سخنگو		
شورا در این مدت سخنگو نداشت.	-	۱۳۵۹ تا ۱۳۸۰
	آقای ابراهیم عزیزی	۱۳۸۰ تا تیرماه ۱۳۸۲
	آقای غلامحسین الهام	تیرماه ۱۳۸۲ تا تیرماه ۱۳۸۴
آقای کدخدایی در فاصله تیرماه سال ۱۳۸۶ تا آبان سال ۱۳۸۸ عضو شورای نگهبان نبودند، اما به عنوان سخنگوی شورای نگهبان مشغول به فعالیت بودند. این امر با توجه به ماده ۲۳ آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان مجاز شمرده شده است.	آقای عباسعلی کدخدایی	آبان ۱۳۸۴ تا تیر ۱۳۹۲
شورا در این مدت سخنگو نداشت.	-	تیرماه ۱۳۹۲ تا تیرماه ۱۳۹۳
	آقای نجات‌الله ابراهیمیان	تیرماه ۱۳۹۳ تا تیرماه ۱۳۹۴

فهرست منابع**الف - کتب**

۱. حائری، عبدالهادی، تشیع و مشروطیت در ایران و نقش ایرانیان مقیم عراق، چاپ سوم، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۱.
۲. موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، دادرسی اساسی، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹.
۳. مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد سوم، نشر دادگستر، ۱۳۸۷.
۴. نائینی، محمد حسین، تنبیه الامه و تنزیه المله، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۸۱.
۵. مجموعه نظریات شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، نشر دادگستر، ۱۳۸۴.
۶. مجموعه‌های نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹.

ب - قوانین

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ و اصلاحات بعدی.
۳. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ و اصلاحات بعدی.
۴. قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰ و اصلاحات ۱۳۶۱/۵/۱۲.
۵. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴/۴/۴.
۶. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۵/۹.
۷. آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ و اصلاحات ۱۳۸۵/۳/۳۰.
۸. آئین‌نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری ۱۳۸۵/۱/۳۱.

ج - سایت‌ها

۱. سایت شورای نگهبان: <http://www.shora-gc.ir>
۲. سایت پژوهشکده شورای نگهبان: <http://www.shora-rc.ir>
۳. سایت فصلنامه دانش حقوق عمومی: mag.shora-rc.ir

د - مصاحبه‌ها

۱. مصاحبه با مدیران و کارشناسان اداره کل انتخابات شورای نگهبان و...

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را با نفوذ و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطروحه قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir