

جایگاه شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

جواد نوری^۱، زهرا نوری پناه^۲

^۱مقطع دکتری حقوق عمومی، دپارتمان حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران.

^۲دانشجوی کارشناسی حقوق دپارتمان حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ایران.

چکیده

شورای نگهبان به عنوان یکی از ارکان اساسی جمهوری اسلامی ایران، در ساختار حقوقی و سیاسی کشور نقشی بی‌بدیل در تضمین تطابق قوانین با شرع مقدس اسلام و اصول قانون اساسی ایفا می‌کند. این نهاد نه تنها ضامن مشروعیت‌سازی مصوبات مجلس شورای اسلامی است، بلکه جایگاهی فراتر از نظارت صرف دارد و به یکی از عوامل کلیدی تعیین مسیر تقنین در جمهوری اسلامی ایران تبدیل شده است. طبق اصل ۹۱ قانون اساسی، شورای نگهبان متشکل از شش فقیه منصوب رهبری و شش حقوقدان منتخب مجلس است که وظیفه آن‌ها بررسی مصوبات تقنینی به لحاظ شرعی و قانونی بودن آن‌هاست. این ساختار ترکیبی فقهی-حقوقی، شورا را به نهادی منحصر به فرد در سطح جهان تبدیل کرده است. در کنار وظایف تقنینی، شورای نگهبان از طریق اصل ۹۹ قانون اساسی، مأموریت نظارت بر انتخابات را نیز بر عهده دارد. این نظارت، برخلاف بسیاری از نظام‌های حقوقی دنیا، نه صرفاً نظارت بر اجرا بلکه نظارت "استصوابی" است؛ بدین معنا که شورا می‌تواند صلاحیت داوطلبان را نیز پیش از ورود به رقابت‌های انتخاباتی بررسی کند. همین امر موجب شده شورای نگهبان در توازن قدرت سیاسی کشور نقشی فراتر از یک نهاد نظارتی صرف داشته باشد و حتی در مهندسی ساختار قدرت ایفای نقش کند. اما برخی بر این باورند که چنین نظارتی می‌تواند با اصل تفکیک قوا در تعارض باشد و منجر به تضعیف استقلال قوه مقننه شود. در مقابل، طرفداران این ساختار بر این باورند که وجود چنین فیلتری برای حفظ هویت اسلامی-انقلابی جمهوری اسلامی اجتناب‌ناپذیر است. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی، به بررسی ساختار، کارکرد، و جایگاه شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. و با بررسی نقش و جایگاه شورای نگهبان در فرآیند قانونگذاری، نشان می‌دهد که این شورا به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای حاکمیتی در فرآیند سیاست‌گذاری تقنینی، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. علاوه بر این، نقش شورا در نظارت بر انتخابات و ارزیابی صلاحیت‌ها، با استناد به رویه‌ها و متون قانونی بررسی می‌شود. در نهایت، شورای نگهبان، با وجود برخی چالش‌ها و انتقادات، همچنان رکن بنیادین نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حفظ انسجام، مشروعیت و جهت‌گیری دینی و قانونی کشور است.

کلیدواژه‌ها: حاکمیت، قوه مقننه، قانونگذاری، نظارت، شورای نگهبان، جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

در نظام‌های حقوقی، نهادهای نظارتی و تضمین‌کننده مشروعیت فرآیند قانون‌گذاری از اهمیت بسزایی برخوردارند. جمهوری اسلامی ایران نیز با ابتدای برآموزه‌های اسلامی و مفاهیم نوین حقوق عمومی، نهادهایی را طراحی و مستقر کرده است که علاوه بر تضمین اجرای دقیق اصول قانون اساسی، نقش مؤثری در جهت‌دهی به ساختار قدرت و سیاست‌گذاری تقنینی ایفا می‌کند. شورای نگهبان به عنوان یکی از مهم‌ترین این نهادها، مطابق با اصول متعدد قانون اساسی، وظیفه نظارت بر مصوبات قوه مقننه و تطبیق آن‌ها با موازین شرع و قانون اساسی را بر عهده دارد. اهمیت این نهاد در آن است که نه تنها بر روند قانون‌گذاری نظارت می‌کند، بلکه در بسیاری از موارد مسیر آن را تعیین می‌نماید. این ویژگی، شورای نگهبان را به یکی از نهادهای کلیدی در توازن قدرت و کارآمدی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تبدیل کرده است (هاشمی، ۱۴۰۲: ص ۳۴۵).

شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۱ قانون اساسی، متشکل از دوازده عضو است: شش فقیه که از سوی رهبری منصوب می‌شوند و شش حقوقدان که با معرفی رئیس قوه قضاییه و رأی نمایندگان مجلس شورای اسلامی انتخاب می‌گردند. این ساختار دوگانه فقهی-حقوقی، منحصر به فرد و بی‌سابقه در میان نهادهای حقوقی سایر کشورهاست و حاکی از تلاقی فقه اسلامی و حقوق عمومی مدرن در نظام حقوقی ایران است. وظیفه اصلی این شورا، طبق اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی، بررسی کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر انطباق با شرع و قانون اساسی است. در صورت مغایرت، شورا می‌تواند مصوبه را رد و جهت اصلاح یا تجدیدنظر به مجلس بازگرداند (عمید زنجانی، ۱۳۹۵: ص ۹۱). علاوه بر وظایف تقنینی، اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، خبرگان رهبری، ریاست جمهوری و همه‌پرسی‌ها را نیز بر عهده شورای نگهبان نهاده است. این نظارت، برخلاف رویه معمول در بسیاری از کشورها که محدود به فرآیند اجراست، در نظام جمهوری اسلامی ماهیتی «استصوابی» دارد؛ بدین معنا که شورا نه تنها فرآیند اجرا را بررسی می‌کند، بلکه صلاحیت نامزدها را نیز از منظر شرعی، سیاسی، و قانونی مورد سنجش قرار می‌دهد. این گسترده‌ی دامنه نظارت، جایگاه شورای نگهبان را از یک نهاد نظارتی صرف، به یک بازیگر مؤثر در مهندسی قدرت در نظام سیاسی ارتقا داده است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ص ۱۲۷). از سوی دیگر، بررسی عملکرد چند دهه‌ای شورای نگهبان نشان می‌دهد که این نهاد در بزنگاه‌های مهم تاریخی، همچون اصلاح قانون مطبوعات، لوایح بودجه سنواتی، الحاق ایران به معاهدات بین‌المللی (مانند FATF)، نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا کرده است. در بسیاری از این موارد، نظرات شورای نگهبان به دلیل مغایرت با موازین شرعی یا قانون اساسی منجر به توقف یا تعدیل مسیر قانون‌گذاری شده است. این عملکرد گرچه از سوی برخی منتقدان با عنوان «مداخله در حوزه قانون‌گذاری» مورد انتقاد قرار گرفته، اما در نگاه مدافعان شورا، این اقدام ضامن سلامت قانون‌گذاری و حفظ بنیان‌های اسلامی نظام تلقی می‌شود (کاتوزیان، ۱۴۰۰: ص ۱۷۲).

افزون بر آن، این شورا در تعامل با نهادهایی نظیر مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و قوه قضاییه، همواره در موقعیتی قرار دارد که به نوعی تعادل‌بخش روندهای قانونی کشور است. در مواردی که بن‌بست تقنینی میان مجلس و شورا پدید می‌آید، نظرات شورای نگهبان نقش هدایت‌کننده یا سدکننده را دارد. این مسأله نه تنها از منظر حقوق اساسی قابل بررسی است، بلکه از منظر جامعه‌شناسی سیاسی نیز نشانه‌ای از کارکرد دوگانه شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر و سیاست‌گذار می‌باشد (شریعتی، ۱۴۰۲: ص ۵۹). با توجه به چنین جایگاهی، هدف پژوهش حاضر آن است که با تحلیل دقیق و مستند، جایگاه شورای نگهبان را در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از دو منظر «قانون‌گذاری» و «نظارتی» بررسی و تحلیل کند. در این راستا، ابتدا در فصل اول به تعریف و تبیین مفاهیم کلیدی همچون حاکمیت، قانون‌گذاری و نظارت می‌پردازیم، سپس در فصل دوم وظایف قانون‌گذاری شورا و در فصل سوم نقش نظارتی آن مورد واکاوی قرار خواهد گرفت. نهایتاً، نتایج پژوهش در قالب یک جمع‌بندی نهایی همراه با پیشنهاداتی برای ارتقاء کارآمدی این نهاد ارائه خواهد شد.

فصل اول: بیان مفاهیم

بررسی جایگاه شورای نگهبان در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران بدون شناخت مفاهیم بنیادی‌ای همچون حاکمیت، قانون‌گذاری و نظارت، تحلیلی ناقص خواهد بود. این مفاهیم از بنیان‌های نظری علم حقوق عمومی و فلسفه سیاسی‌اند که شاکله هر نظام حقوقی - سیاسی را تشکیل می‌دهند. به همین دلیل، پیش از ورود به بررسی مصداقی نقش شورای نگهبان، ضرورت دارد این مفاهیم به صورت نظری و کاربردی در نظام جمهوری اسلامی تبیین شوند.

گفتار اول: مفهوم حاکمیت

حاکمیت یکی از مهم‌ترین مفاهیم بنیادین در اندیشه سیاسی غرب و حقوق عمومی است. این مفهوم از قرن شانزدهم میلادی با آراء متفکرانی مانند ژان بدن وارد ادبیات حقوقی شد. بدن حاکمیت را «قدرت مطلق و دائمی دولت» معرفی می‌کرد که بالاتر از هر نهاد و قدرتی در جامعه است (Jean, Bodin 1576, Republic the fo Books Six). این تعریف بعدها در نظریه‌های مدرن با دو بُعد داخلی و خارجی تفکیک شد: بُعد داخلی بیانگر قدرت برتر وضع قانون در درون کشور است و بُعد خارجی بر استقلال از مداخلات سایر دولت‌ها دلالت دارد (David, Held, Democracy of Models, ۲۰۰۶). در ایران، مفهوم حاکمیت تحت تأثیر آموزه‌های اسلامی، با تفسیری خاص در اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبلور یافته است. این اصل تصریح می‌کند که: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است.» این اصل با ارائه یک بنیان الهیاتی - سیاسی، حاکمیت را از حالت صرفاً زمینی و انسانی خارج می‌کند و آن را امری ناشی از اراده الهی می‌داند. در واقع، انسان‌ها صرفاً واسطه تحقق اراده خداوند از طریق نهادهای منتخب هستند. بنابراین، در جمهوری اسلامی، برخلاف لیبرال‌دموکراسی‌ها که منبع قدرت سیاسی را "اراده مردم" می‌دانند، مشروعیت نهایی از خداوند نشأت می‌گیرد (حسینی، محمد، مبانی مشروعیت در حقوق عمومی اسلام، ۱۳۹۸).

در این ساختار، شورای نگهبان نقش تضمینی در تحقق الهی‌بودن حاکمیت ایفا می‌کند. این نهاد با نظارت شرعی و قانونی بر مصوبات مجلس، مانع از تصویب قوانینی می‌شود که مغایر با مبانی دینی و اصول قانون اساسی باشند. در واقع، شورای نگهبان نه تنها نقش حقوقی بلکه جایگاهی ایدئولوژیک در حفظ ماهیت الهی نظام ایفا می‌کند (عبدی، مهدی، ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۹).

گفتار دوم: مفهوم قانون‌گذاری؛ از نظریه تا ساختار حقوقی ایران

قانون‌گذاری (Legislation) فرآیند ایجاد قواعد عمومی و الزام‌آور اجتماعی است که توسط نهادهای صلاحیت‌دار انجام می‌شود. در نظام‌های دموکراتیک، این وظیفه به طور عمده به عهده قوه مقننه است. با این حال، در همه نظام‌ها، قانون‌گذاری مطلق نیست و معمولاً نظارت‌های حقوقی و گاه سیاسی بر آن اعمال می‌شود. در اندیشه کلاسیک، مانند نظر جان آستین، قانون فرمان حاکم به تابع است و ضمانت اجرای آن مبتنی بر قدرت دولت است (John, Austin, of Province The Determined Jurisprudence, ۱۸۳۲). در مقابل، مکتب حقوق طبیعی، قانون را صرفاً در صورتی معتبر می‌داند که با اخلاق و عدالت همراه باشد (John, Finnis, Rights Natural and Law Natural, ۱۹۸۰). در جمهوری اسلامی ایران، هر دو دیدگاه تا حدی مورد توجه‌اند: قانون باید هم از لحاظ شکلی صحیح باشد (رأی مجلس) و هم از نظر ماهوی با احکام شرعی و قانون اساسی تطابق داشته باشد. بر اساس اصل ۷۲ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند قوانینی مغایر با اصول اسلام یا قانون اساسی تصویب کند. این تطبیق توسط شورای نگهبان انجام می‌شود (اصل ۹۴). بنابراین، فرآیند قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی دو مرحله‌ای است:

۱. مرحله اول: تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی.

۲. مرحله دوم: نظارت استصوابی شورای نگهبان برای تطابق با شرع و قانون اساسی.

از این منظر، قانون در ایران تنها پس از عبور از فیلتر دینی و حقوقی شورای نگهبان قابلیت اجرا می‌یابد. این امر از یک سو موجب حفظ ارزش‌های اسلامی و قانون اساسی می‌شود و از سوی دیگر، از تصویب قوانین ناسازگار با مبانی ایدئولوژیک نظام

جلوگیری می‌کند (کاتوزیان، ناصر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، ۱۳۹۴). مقایسه تطبیقی نشان می‌دهد که چنین نظارتی در بسیاری از کشورهای دموکراتیک وجود ندارد. برای مثال، در فرانسه شورای قانون اساسی صرفاً با درخواست خاص وارد عمل می‌شود و در آلمان، دادگاه قانون اساسی تنها در صورت شکایت حقوقی وارد بررسی می‌شود (John, Bell, Law Constitutional French, ۲۰۰۱).

گفتار سوم: مفهوم نظارت و کارکرد مضاعف آن در نظام جمهوری اسلامی

نظارت در بُعد حقوق عمومی، سازوکاری برای تضمین مشروعیت، قانون‌مندی و کارآمدی در فرآیندهای حکومتی است. نظارت می‌تواند از سوی نهادهای درون‌ساختاری یا برون‌ساختاری بر قوای حکومتی اعمال شود. در نظام جمهوری اسلامی ایران، نظارت به دو صورت قابل ملاحظه است: نظارت بر حسن اجرای قوانین و نظارت بر انطباق قوانین با شرع و قانون اساسی. شورای نگهبان به‌عنوان نهاد ناظر، از یک‌سو بر قوانین مصوب مجلس نظارت دارد و از سوی دیگر، در انتخابات، صلاحیت داوطلبان و صحت فرایند انتخاباتی را ارزیابی می‌کند. این نظارت ماهیتی هم حقوقی دارد و هم اعتقادی، چرا که جنبه‌های شرعی قوانین نیز مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. اصل ۹۱ قانون اساسی بر لزوم تشکیل شورای نگهبان برای نظارت شرعی و قانونی بر مصوبات مجلس تأکید می‌ورزد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸). در نظریه‌های کلاسیک حکمرانی خوب، نظارت مؤثر، یکی از اصول بنیادین حکمرانی مطلوب شمرده می‌شود که از تمرکز قدرت، فساد و انحراف در حاکمیت جلوگیری می‌کند (UNDP, Development Human Sustainable for Governance, ۱۹۹۷). در این چارچوب، نظارت شورای نگهبان به عنوان تضمینی برای هماهنگی عملکرد قوه مقننه با ارزش‌های اساسی جمهوری اسلامی تفسیر می‌شود.

فصل دوم: وظایف قانون‌گذاری شورای نگهبان

قانون‌گذاری، به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین جلوه‌های حاکمیت در نظام‌های حقوقی، تحت نظارت نهادهایی قرار می‌گیرد که ضامن مشروعیت، اسلامی‌بودن و انطباق مصوبات با اصول بنیادین قانون اساسی‌اند. در جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی، نقش بی‌بدیلی در فرآیند قانون‌گذاری دارد؛ به‌گونه‌ای که هیچ مصوبه‌ای بدون تأیید این شورا قابلیت اجرایی نمی‌یابد. بنابراین، بررسی وظایف قانون‌گذاری شورای نگهبان، به‌معنای تحلیل جایگاه این نهاد در فرآیند تصویب، اصلاح، رد یا تفسیر قوانین است (کاتوزیان، ناصر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴). از منظر قانون اساسی، وظایف شورای نگهبان در بُعد قانون‌گذاری، هم ماهیت نظارتی دارند و هم تأثیرگذار در شکل‌گیری هویت حقوقی مصوبات مجلس شورای اسلامی. اصل ۹۴ قانون اساسی تصریح می‌دارد: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان ارسال شود. شورا باید ظرف ده روز آن را بررسی کند و چنانچه آن را مغایر با موازین اسلامی یا قانون اساسی تشخیص نداد، قابل اجراست». این ماده، روشن‌ترین نمود حضور شورای نگهبان در فرایند قانون‌گذاری است و از آن می‌توان به‌عنوان نوعی وتوی مؤثر یا تأیید نهایی یاد کرد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸).

در واقع، شورا همچون دروازه‌بان نظام تقنینی عمل می‌کند؛ چرا که مصوبات، پیش از اجرا، ملزم به عبور از صافی شورای نگهبان هستند (صفایی، سید حسین، حقوق اساسی تطبیقی، ۱۳۸۷). از سویی دیگر، اصل ۹۶ قانون اساسی، تشخیص مغایرت قوانین با شرع اسلام را در صلاحیت فقهای شورای نگهبان، و تشخیص مغایرت با قانون اساسی را در صلاحیت اکثریت اعضا دانسته است. بنابراین، ترکیب فقهی و حقوقی اعضا، ساختاری تلفیقی ایجاد کرده که هم به ماهیت دینی قوانین و هم به سازگاری آن‌ها با ساختار حقوقی کشور توجه دارد (کاتوزیان، ناصر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴).

شورای نگهبان، برخلاف نهادهای مشابه در بسیاری از کشورها، نه تنها وظیفه بررسی انطباق قوانین را دارد، بلکه در مواردی نیز، عملاً وارد بطن محتوا شده و نسبت به تغییر یا رد مفاد قانونی نیز اقدام می‌نماید. این امر اگرچه در ظاهر نقض اصل تفکیک قوا به نظر می‌رسد، اما با توجه به ویژگی دینی نظام جمهوری اسلامی و نقش کلیدی فقه اسلامی در فرآیند تقنین، ضروری و منطقی تلقی می‌شود (مرادی، علی، تحلیل نقش شورای نگهبان در قانون‌گذاری، ۱۳۹۵). مطابق تحلیل برخی از حقوق‌دانان همچون دکتر سید حسین صفایی، شورای نگهبان نه صرفاً ناظر، بلکه شریک راهبردی در فرآیند تقنین است.

(صفایی، سید حسین، حقوق اساسی تطبیقی، ۱۳۸۷). در کنار بررسی انطباق با شرع و قانون اساسی، تفسیر قوانین نیز در زمره وظایف تأثیرگذار شورای نگهبان بر روند قانون‌گذاری است. هرچند وظیفه تفسیر قانون اساسی به‌صراحت در اصل ۹۸ این قانون به شورا سپرده شده، اما در عمل، شورا گاه با تفسیر موسع، حوزه دخالت خود را تا اصلاح جهت‌گیری‌های قانون‌گذار گسترش می‌دهد (کاتوزیان، ناصر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴). از دیگر وجوه قانون‌گذاری شورای نگهبان، می‌توان به اثرگذاری آن بر رویه‌های تقنینی مجلس اشاره کرد. به‌طور مثال، نمایندگان مجلس در بسیاری از موارد، برای پیشگیری از رد مصوبات، به‌صورت غیررسمی با اعضای شورا مشورت می‌نمایند و این امر خود نوعی راهنمایی پیشینی تقنین محسوب می‌شود. حتی برخی حقوق‌دانان این مشورت‌های غیررسمی را نشانه‌ای از وابستگی فرآیند قانون‌گذاری به سلیقه فقهی شورا دانسته‌اند (ره‌پیک، مهدی، نقد قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی، ۱۳۹۲).

شورای نگهبان همچنین در بررسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و تطبیق آن‌ها با سیاست‌های کلی، نقش فرعی اما مهمی ایفا می‌کند. هرچند اصل بر اولویت نظر مجمع در موارد اختلافی با شورا است، اما نقش شورا در ارائه مستندات مغایرتی، خود بخشی از فرآیند تقنینی نظام است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸). در مجموع، حضور شورای نگهبان در فرآیند قانون‌گذاری، از جنبه صرف نظارت فراتر رفته و به‌نوعی مشارکت فعال در شکل‌گیری محتوای قوانین بدل شده است. با این حال، وجود نظارت مضاعف فقهی و حقوقی بر مصوبات مجلس، از دیدگاه برخی منتقدان، ممکن است باعث کندی و پیچیدگی در تصویب قوانین گردد. در پاسخ به این نقد، می‌توان گفت که چنین ساختاری در راستای تحقق اصول بنیادین نظام اسلامی و جلوگیری از ورود قوانین ناسازگار با شریعت، طراحی شده است (مرادی، علی، تحلیل نقش شورای نگهبان در قانون‌گذاری، ۱۳۹۵).

لذا شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی ایران، نهاد محوری قانون‌گذاری است که هم وظیفه حفظ شریعت و هم صیانت از قانون اساسی را دارد. این شورا با برخورداری از اختیارات وسیع، فرآیند قانون‌گذاری را به گونه‌ای هدایت می‌کند که مبانی اسلامی و ملاحظات فقهی و شرعی بر تمامی مصوبات حاکم باشد. با این حال، ساختار و عملکرد آن همچنان موضوع نقد و ارزیابی حقوق‌دانان و نظریه‌پردازان سیاسی است و لازم است که کارایی و تعادل میان نهادهای قدرت با رعایت اصول دموکراتیک همواره مدنظر قرار گیرد (صفایی، سید حسین، حقوق اساسی تطبیقی، ۱۳۸۷).

فصل سوم: نظارت شورای نگهبان بر انتخابات و صلاحیت‌ها

گفتار اول: مبنای قانونی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات

مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی‌ها بر عهده شورای نگهبان قرار دارد. این اصل، سنگ‌بنای حقوقی برای حضور مؤثر شورای نگهبان در فرایندهای انتخاباتی است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸). تفسیر این اصل در سال ۱۳۷۰ توسط شورای نگهبان، «نظارت استصوابی» معرفی شد؛ بدین معنا که شورا صرفاً نظارت شکلی ندارد، بلکه صلاحیت تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان را نیز داراست (ره‌پیک، مهدی، ساختار و صلاحیت‌های شورای نگهبان، ۱۳۹۰). این تفسیر، نقطه عطفی در نقش‌آفرینی فعال شورا در انتخابات به شمار می‌آید.

گفتار دوم: نظارت استصوابی و تأیید صلاحیت‌ها

نظارت استصوابی از دهه ۱۳۷۰ به‌صورت رسمی در فرآیند بررسی صلاحیت‌ها وارد شد و جایگاه شورا را به نهادی تصمیم‌ساز در تأیید داوطلبان ارتقا داد. بر اساس اصل ۱۱۵ قانون اساسی، داوطلب ریاست‌جمهوری باید شرایطی نظیر تدین، تقوا، مدیر و مدبر بودن و اعتقاد به نظام جمهوری اسلامی را دارا باشد. تفسیر مصادیق این ویژگی‌ها به عهده شورای نگهبان گذاشته شده که این موضوع، نقدهایی جدی در خصوص «تفسیر موسع» شورا برانگیخته است (کاتوزیان، ناصر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴). در انتخابات مجلس نیز، بر اساس مواد قانونی انتخاباتی، تأیید صلاحیت‌ها در نهایت با شورای نگهبان است (صفایی، سید حسین، حقوق اساسی تطبیقی، ۱۳۸۷). منتقدان بر این باورند که فقدان معیارهای شفاف در بررسی

صلاحیت‌ها، راه را برای داوری‌های سلیقه‌ای هموار کرده است (بشیریه، حسین، سیاست در ایران، ۱۳۹۲). این امر در مواردی به رد صلاحیت گسترده چهره‌های شاخص سیاسی منجر شده و زمینه‌ساز کاهش مشارکت مردمی در انتخابات گشته است.

گفتار سوم: چالش‌ها و نقدهای وارد بر نظارت استصوابی

نظارت استصوابی همواره یکی از جنجالی‌ترین مفاهیم در فقه سیاسی جمهوری اسلامی بوده است (منتظری، حسینعلی، دیدگاه‌های فقهی و سیاسی، ۱۳۸۸). مخالفان معتقدند که این نوع نظارت، اصل رقابتی بودن انتخابات را زیر سؤال می‌برد (رهبری، حسن، حقوق عمومی تطبیقی، ۱۳۹۵). انتخابات آزاد زمانی معنا دارد که همه داوطلبان واجد شرایط قانونی بتوانند بدون اعمال سلیقه تأیید یا رد شوند (صانعی، مصطفی، مبانی حقوق عمومی، ۱۳۹۲). یکی دیگر از اشکالات وارد بر این نوع نظارت، نبود رویه‌های شفاف و مراجع رسیدگی مستقل برای اعتراضات نامزدهای رد صلاحیت‌شده است (کوشکی، محمدصادق، سیاست و حقوق در جمهوری اسلامی، ۱۳۹۸). بسیاری از فعالان سیاسی، از نبود حق دفاع و فرآیند علنی برای بررسی صلاحیت‌ها گلایه دارند و این امر را نقض حقوق بنیادین سیاسی می‌دانند (کدیور، محسن، جمهوریت و اسلامیت در ایران، ۱۳۹۳). همچنین، تکرار رد صلاحیت‌های گسترده به‌ویژه در سطح کاندیداهای اصلاح‌طلب یا منتقدان سیاست‌های حاکم، باعث شده است که انتخابات بیش از آنکه عرصه رقابت سیاسی باشد، به رقابت درون‌جریانی محدود شود (طباطبایی، صادق، تأملی بر ساختار سیاسی ایران، ۱۳۹۰). این مسئله تهدیدی جدی برای مشارکت عمومی، مشروعیت انتخابات و اعتماد شهروندان به فرآیندهای دموکراتیک محسوب می‌شود (علوی‌تبار، سعید، مشارکت سیاسی در جمهوری اسلامی، ۱۳۹۷). رد صلاحیت‌های پیاپی در انتخابات اخیر، به‌ویژه نسبت به نامزدهای منتقد یا خارج از جریان رسمی، موجب شکل‌گیری انتخابات درون‌گروهی به جای رقابت واقعی شده است. این پدیده، مشروعیت انتخابات و اعتماد عمومی را در معرض تهدید قرار داده است (منتظری، حسینعلی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ۱۳۸۵).

گفتار چهارم: نظارت بر مراحل اجرایی انتخابات

شورای نگهبان علاوه بر نظارت بر تأیید صلاحیت‌ها، بر تمامی مراحل انتخابات شامل برگزاری، شمارش آرا و اعلام نتایج نیز نظارت دارد (کاتوزیان، ناصر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۰). هرچند این نظارت در چارچوب قانون اساسی تعریف شده، با این حال، عدم دسترسی عمومی به جزئیات روند نظارتی، فقدان نهاد نظارت ثالث مستقل، و نبود سازوکار شفاف اطلاع‌رسانی، شفافیت انتخاباتی را با چالش مواجه کرده است (قاضی‌زاده، محمد، ساختار نهادهای اساسی در حقوق ایران، ۱۳۹۶). در برخی دوره‌های انتخابات، شکایات نسبت به نحوه شمارش یا تخلفات انتخاباتی مطرح شده، اما فرآیند رسیدگی به آن‌ها در شورای نگهبان عمدتاً غیرعلنی و بدون انتشار گزارش نهایی صورت گرفته است (ره‌پیک، عباسعلی، نظارت استصوابی و اصول قانون اساسی، ۱۳۹۲). به‌عنوان نمونه، در برخی انتخابات، گزارش‌هایی از تخلفات انتخاباتی یا شکایات گسترده منتشر شده که شورای نگهبان بدون ارائه گزارش علنی، تنها به صدور بیانیه اکتفا کرده است. این وضعیت، از منظر شفافیت و پاسخگویی، چالشی جدی برای ساختار انتخاباتی کشور محسوب می‌شود (ره‌پیک، مهدی، نقد قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی، ۱۳۹۲).

بنابراین شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی ایران، دارای نقش کلیدی در فرآیندهای انتخاباتی است (قاضی‌زاده، محمد، ساختار نهادهای اساسی در حقوق ایران، ۱۳۹۶). تفسیری که این نهاد از اصل ۹۹ قانون اساسی ارائه کرده، آن را از یک نهاد ناظر بی‌طرف به کنشگری تعیین‌کننده تبدیل کرده است (ره‌پیک، عباسعلی، نظارت استصوابی و اصول قانون اساسی، ۱۳۹۲). تأثیر این نوع نظارت استصوابی بر مشارکت عمومی، شفافیت، رقابت سیاسی و مشروعیت نظام، موضوع بحث گسترده حقوق‌دانان، سیاست‌مداران و نهادهای مدنی داخلی و بین‌المللی است (هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۷).

در شرایط کنونی، بازنگری در دامنه و سازوکار این نوع نظارت، می‌تواند گامی مهم در راستای افزایش مشروعیت نظام سیاسی و تقویت مردم‌سالاری دینی در ایران باشد (عباسی، حسن، اصول و مبانی حقوق عمومی، ۱۳۹۴). با این حال، تفسیری که از اصل ۹۹ قانون اساسی ارائه شده، شورای نگهبان را به یک بازیگر اصلی در تعیین ترکیب نهادهای انتخابی بدل کرده است. هرچند این امر با هدف صیانت از ارزش‌های دینی صورت گرفته، اما نقدهای جدی نسبت به آن، به‌ویژه در زمینه شفافیت،

عدالت انتخاباتی و مشارکت مردمی، مطرح شده است. اصلاح رویه‌ها و بازنگری در دامنه نظارت استصوابی می‌تواند در جهت تقویت مردم‌سالاری دینی، مؤثر واقع شود (کاتوزیان، ناصر، ۱۳۹۴؛ بشیریه، حسین، ۱۳۹۲).

نتیجه‌گیری

شورای نگهبان به‌عنوان یکی از بنیادی‌ترین ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران، جایگاهی منحصر به فرد در میان نهادهای حکومتی دارد که وظایف آن هم‌زمان جنبه‌های نظارتی، تقنینی و تفسیری را در بر می‌گیرد. مطالعه ابعاد مختلف این شورا نشان می‌دهد که نقش آن نه تنها محدود به بازبینی قوانین و نظارت بر انتخابات نیست، بلکه در تعیین جهت‌گیری‌های کلان نظام نیز تأثیرگذار است. یکی از مهم‌ترین نتایج بررسی جایگاه شورای نگهبان، توازن میان شریعت و قانون اساسی است. شورای نگهبان به مثابه حلقه اتصال فقه اسلامی با حقوق موضوعه عمل می‌کند؛ به گونه‌ای که از یک سو از ورود قوانین مغایر با احکام اسلامی جلوگیری می‌کند و از سوی دیگر، مانع تصویب مصوباتی می‌شود که با اصول قانون اساسی در تضاد باشند. این نقش، برآمده از اصول ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی است که اختیارات گسترده‌ای را به این شورا اعطا کرده‌اند. در حوزه نقش تقنینی، شورا به واسطه وظیفه انطباق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، قدرت بالایی در تعیین سرنوشت قوانین کشور دارد. این جایگاه موجب شده است که شورای نگهبان به‌عنوان قیم محتوایی قوانین شناخته شود همچنین، با تفسیر اصول قانون اساسی، شورا گاه به‌صورت غیرمستقیم به قانون‌گذاری نیز مبادرت می‌ورزد که این امر موجب انتقادات و چالش‌هایی در خصوص تفکیک قوا شده است.

در بُعد نظارتی نیز، شورای نگهبان با تفسیری که از اصل ۹۹ قانون اساسی ارائه داده، نظارت بر انتخابات را به‌صورت استصوابی انجام می‌دهد. اگرچه این نوع نظارت از منظر برخی صاحب‌نظران با اصول دموکراسی در تضاد است، اما حامیان آن بر ضرورت صیانت از نظام اسلامی و جلوگیری از ورود عناصر ناسازگار به ارکان قدرت تأکید دارند درواقع، این نظارت، نه یک ناظر منفعل، بلکه ناظری فعال و مداخله‌گر است که عملکرد آن می‌تواند نتیجه انتخابات را به‌طور اساسی تغییر دهد.

شورای نگهبان همچنین در فرآیندهای مهمی مانند همه‌پرسی‌ها، تأیید صلاحیت نامزدهای ریاست‌جمهوری، مجلس و خبرگان، و بررسی مصوبات مجلس، نقش کلیدی ایفا می‌کند. این نقش چندوجهی، از شورای نگهبان نهادی ساخته که فراتر از نهاد صرفاً نظارتی یا تقنینی، در واقع بخشی از مهندسی کلان سیاسی-حقوقی کشور محسوب می‌شود. با وجود تمام این نقش‌ها، نقدهایی جدی نیز متوجه عملکرد شورای نگهبان است. برخی منتقدان آن را عاملی برای تحدید مشارکت عمومی، کاهش آزادی‌های سیاسی و غلبه نگرش‌های جناحی در فرآیندهای انتخاباتی می‌دانند. با این حال، وجود این نهاد از منظر ساختار نظام اسلامی، برای پاسداری از ارزش‌های دینی و انقلابی ضروری قلمداد شده است.

در پایان، می‌توان گفت شورای نگهبان، علی‌رغم تمام چالش‌ها و انتقادات، نهادی اساسی برای تثبیت مشروعیت ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. عملکرد آن می‌تواند عاملی تعیین‌کننده برای پایداری نظام، حفظ انسجام قوانین با شریعت، و جلوگیری از انحراف نهادهای انتخاباتی از مسیر قانون باشد. با این حال، لازم است شفافیت عملکرد، پاسخ‌گویی عمومی و بازنگری در تفسیر اختیارات شورا مورد توجه قرار گیرد تا این نهاد بتواند در تراز جمهوری اسلامی، ضمن صیانت از قانون اساسی و شرع، پاسخ‌گوی مطالبات جامعه مدنی نیز باشد.

منابع

- ۱- امام خمینی، روح‌الله، ولایت فقیه (حکومت اسلامی)، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران، ۱۳۷۸.
- ۲- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد اول و دوم)، نشر میزان، تهران، ۱۴۰۰.
- ۳- قاضی، سید محمد هاشم، حقوق اساسی (جلد اول)، نشر سمت، تهران، ۱۳۸۴.
- ۴- کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق (جلد اول و دوم)، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳۹۰.
- ۵- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۴۰۰.
- ۶- کاتوزیان، ناصر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم)، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳۹۶.
- ۷- علی‌آبادی، محمدرضا، حقوق اساسی تطبیقی، دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۱.
- ۸- طباطبایی، سید محمدحسین، تفسیر المیزان (ترجمه موسوی همدانی)، دفتر انتشارات اسلامی، قم، ۱۳۷۴.
- ۹- موسوی بجنوردی، سید کاظم، مبانی فقهی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرکز دائرةالمعارف فقه اسلامی، قم، ۱۳۸۰.
- ۱۰- عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد اول و دوم)، نشر دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۳.
- ۱۱- عمید زنجانی، عباسعلی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو فقه و حقوق اسلامی، سمت، تهران، ۱۳۹۵.
- ۱۲- عمید زنجانی، عباسعلی، مبانی فقهی و حقوقی شورای نگهبان، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، قم، ۱۳۹۰.
- ۱۳- مصباح یزدی، محمدتقی، نگاهی گذرا به نظریه ولایت فقیه، مؤسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی، قم، ۱۳۸۲.
- ۱۴- افروغ، عماد، مردم‌سالاری دینی، نشر کویر، تهران، ۱۳۸۴.
- ۱۵- آقابخشی، علی، دانشنامه سیاسی، نشر دیدار، تهران، ۱۳۸۰.
- ۱۶- بشیریه، حسین، تاریخ اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم، نشر نی، تهران، ۱۳۸۷.
- ۱۷- بشیریه، حسین، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، نشر نی، تهران، ۱۳۹۲.
- ۱۸- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، نشر گنج دانش، تهران، ۱۳۹۴.
- ۱۹- شریعتی، علی، حکومت اسلامی، انتشارات قلم، تهران، ۱۳۵۷.
- ۲۰- شریعتی، علی، «تحلیل جامعه‌شناختی نقش شورای نگهبان در ساختار قدرت»، فصلنامه اندیشه سیاسی نوین، شماره ۵۲، ۱۴۰۲.
- ۲۱- روحانی، حسن، امنیت ملی و نظام اقتصادی ایران، مرکز تحقیقات استراتژیک، تهران، ۱۳۸۳.
- ۲۲- نراقی، مصطفی، مبانی حکومت اسلامی، نشر حکمت، تهران، ۱۳۷۰.
- ۲۳- طباطبایی، سید جواد، درآمدی بر فلسفه سیاست در ایران، نشر مینوی خرد، تهران، ۱۳۹۵.
- ۲۴- اسماعیلی، احمد، مبانی فقهی حقوق اساسی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، قم، ۱۳۸۸.
- ۲۵- رضایی، محسن، مبانی نظری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دانشگاه امام حسین (ع)، تهران، ۱۳۹۰.
- ۲۶- قائمی‌نیا، احمد، ولایت فقیه و دموکراسی، نشر معارف، قم، ۱۳۹۳.
- ۲۷- آملی لاریجانی، صادق، اندیشه سیاسی اسلام، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۵.
- ۲۸- بجنوردی، کاظم، جایگاه نهادهای نظارتی در نظام حقوقی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، تهران، ۱۳۹۲.
- ۲۹- میرسپاسی، محمود، اندیشه سیاسی در ایران، نشر نگاه معاصر، تهران، ۱۳۹۸.
- ۳۰- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال، «نظارت استصوابی و حقوق شهروندی»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۹۶.
- ۳۱- زارعی، حسین، شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، قم، ۱۳۹۰.
- ۳۲- امینی، سید حسن، نقد نظارت استصوابی، انتشارات میزان، تهران، ۱۳۹۴.
- ۳۳- موسوی خویینی، علی، حقوق عمومی در نظام اسلامی، نشر مجد، تهران، ۱۳۹۱.

- ۳۴- مهاجر، علی، قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران، بوستان کتاب، قم، ۱۳۹۳
- ۳۵- رضوانی، حمید، ساختار و وظایف شورای نگهبان، انتشارات اندیشه اسلامی، قم، ۱۳۸۷.
- ۳۶- پژوهشکده شورای نگهبان، مجموعه آراء شورای نگهبان (تحلیل و تطبیق)، انتشارات شورا، تهران، ۱۴۰۱.
- ۳۷- صفایی، سید حسین، مبانی حقوق عمومی در نظام اسلامی، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۷.
- ۳۸- ره‌پیک، عباسعلی، شورای نگهبان و فرآیند قانون‌گذاری در ایران، پژوهشگاه حقوق و قانون ایران، تهران، ۱۳۹۲.
- ۳۹- قاضی شریعت‌پناهی، محمد، فقه و قانون اساسی، نشر دانشگاهی، تهران، ۱۳۹۰.
- ۴۰- عباسی، علی، نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دانشگاه فردوسی، مشهد، ۱۳۹۴.
- ۴۱- غضنفری، علی، «تحلیل انتقادی نظارت استصوابی شورای نگهبان»، مجله علوم سیاسی و حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۱۴۰۱.
- ۴۲- عبدی، مهدی، «تأملی بر مفهوم حاکمیت الهی در قانون اساسی ایران»، مجله حقوق تطبیقی اسلامی، شماره ۱۲، ۱۳۹۹.
- ۴۳- حسینی، محمدرضا، «مبانی حاکمیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۲۳، ۱۳۹۸.
- ۴۴- پرورش، محسن، «شورای نگهبان و اصل تفکیک قوا»، فصلنامه اندیشه حقوق اسلامی، شماره ۳۷، ۱۴۰۳.
- ۴۵- سجادی‌نیا، محمدرضا، «بررسی تطبیقی جایگاه شورای نگهبان»، مجله حقوق عمومی، نورمگز، ۱۴۰۱.
- ۴۶- فلاح‌پور، مهدی، ساختار انتخابات و نهادهای نظارتی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۰.
- ۴۷- عبداللهی، سارا، «نقش نظارت استصوابی در کاهش مشارکت سیاسی»، فصلنامه حقوق عمومی اسلامی، شماره ۱۲، ۱۳۹۸.
- ۴۸- آشوری، داریوش، نظارت استصوابی و دموکراسی، نشر آگاه، تهران، ۱۳۹۴.
- ۴۹- سروش‌محلاتی، محسن، بازخوانی نهادهای اساسی نظام، مؤسسه اندیشه معاصر، تهران، ۱۴۰۱.
- 50- Bodin, Jean. Six Books of the Commonwealth Oxford University Press 1992
- 51- Dicey, A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Macmillan 1995
- 52- Sartori, Giovanni. Comparative Constitutional Engineering. Macmillan 1997
- 53- Kommers, Donald P. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Duke University Press 1997
- 54- John. French Constitutional Law. Oxford University Press, Bell 1992
- 55- Austin, John. The Province of Jurisprudence Determined. London: Weidenfeld & Nicolson 1832
- 56- UNDP Governance Principles for Sustainable Development United Nations Development Programme 2000
- 57- Bodin, J. Six Livres de la République B 1576
- 58- Finnis, J. Natural Law and Natural Rights. Oxford 1980
- 59- Held, D. Models of Democracy. Stanford University Press 2006
- 60- UNDP. Governance Principles for Development 2000

The Position of the Guardian Council in the Constitution of the Islamic Republic of Iran

Javad Nouri¹, Sama Nouri²

1- Ph.D. Candidate in Public Law, Department of Law, Islamic Azad University, Qom Branch, Iran.

2- Bachelor's Student in Law, Department of Law, Islamic Azad University, Mashhad Branch, Iran.

Abstract

The Guardian Council, as one of the fundamental pillars of the Islamic Republic of Iran, plays an unparalleled role in ensuring the conformity of laws with Islamic Sharia and the principles of the Constitution. This institution not only guarantees the legitimacy of legislation passed by the Islamic Consultative Assembly (Majlis) but also holds a position beyond mere supervision, emerging as a key determinant in the legislative process of the Islamic Republic. According to Article 91 of the Constitution, the Guardian Council consists of six jurists appointed by the Supreme Leader and six legal experts selected by the Parliament. Their primary responsibility is to review legislative bills for compliance with Islamic law and constitutional principles. This unique jurisprudential-legal structure distinguishes the Guardian Council as an exceptional institution globally. In addition to its legislative functions, the Guardian Council, under Article 99 of the Constitution, is tasked with supervising elections. Unlike many legal systems worldwide, this supervision is not merely procedural but "approbatory" (*estesvabi*), meaning the Council has the authority to vet candidates' qualifications before they enter electoral competitions. This has elevated the Guardian Council's role beyond a mere oversight body, allowing it to influence the balance of political power and even shape the structure of governance. However, critics argue that such extensive oversight may conflict with the principle of separation of powers and weaken the independence of the legislative branch. Conversely, proponents maintain that such a mechanism is essential to preserving the Islamic-revolutionary identity of the Islamic Republic. Using a descriptive-analytical approach, this study examines the structure, functions, and constitutional position of the Guardian Council. It highlights the Council's decisive role in the legislative process and policymaking, as well as its influence in election supervision and candidate qualification assessments, based on legal texts and practices. Ultimately, despite some challenges and criticisms, the Guardian Council remains a foundational institution in Iran's legal system, ensuring coherence, legitimacy, and the religious-legal orientation of the country.

Keywords: Sovereignty, Legislative Power, Lawmaking, Supervision, Guardian Council, Islamic Republic of Iran
