

تأملی دیگر بر امکان سنجی نظارت قضایی بر شورای نگهبان

محمدصادق رفیعی^۱

سیدمحمدصادق احمدی^۲

محمدشریف شاهي^۳

چکیده

از جمله مؤلفه‌هایی که به کارآمدی و اثربخشی حکومت‌ها و دستگاه‌های اداری و دولتی در دوران معاصر کمک می‌کند، فراهم‌سازی امکان نظارت‌پذیری بر آنان است. در نظام حقوقی ایران با وجود قبول اصل نظارت‌پذیری و پاسخ‌گویی در قوانین و رویه‌های حقوقی اداری، برخی دستگاه‌ها به صورت ویژه از حیطه نظارت‌پذیری مستثنی شده‌اند. به باور بسیاری از صاحب‌نظران و گواهی مستندات موجود، شورای نگهبان از جمله چنین نهادهایی است. از این رو، با رویکرد «هست‌انگار» بر این نهاد نمی‌توان نظارت کرد و تصمیم‌های شورای نگهبان از فرآیند نظارت مصون است.

این نوشتار با رویکرد «بایدانگار»، مسئله نظارت‌پذیری مالی، سیاسی، قضایی و نظارت‌پذیری این نهاد از طریق نهادهای مدنی را بررسی کرده است. مستثنی بودن نظارت را باید با ارائه دلیل و مدرک مطرح کرد و در غیر این صورت، اصل نظارت‌پذیری حاکم می‌شود. بر اساس نتایج این پژوهش، در نظارت بر اعمال شورای نگهبان باید به ماهیت و کارکردهای ویژه این نهاد توجه کرد. در حالی که برخی اعمال شورا ماهیت سیاسی دارند، اما اعمال اداری و مالی شورا در شمول اطلاق اصل نظارت‌پذیری قرار می‌گیرند.

واژگان کلیدی: شورای نگهبان، نظارت قضایی، دادگاه قانون اساسی، وظایف شورای نگهبان.

۱. دانشجو، (نویسنده مسئول)، msrafiee87r@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران، sms_ahmadi@khuir.ac.ir

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران، dr.shahi@khuir.ac.ir

مقدمه

شورای نگهبان از جمله نهادهایی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اختیارات و وظایف مشخص پیش‌بینی شده است. مهم‌ترین وظایف این شورا، بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر مغایرت داشتن با شرع و قانون اساسی و نظارت بر انتخابات است. اختیارات و اگذارشده به شورای نگهبان بسیار مهم است، به گونه‌ای که در عمل، این شورا به نهادی مقتدر و اثرگذار در حوزه تصمیم‌گیری‌های کلان کشور و جریان‌های سیاسی و اجتماعی تبدیل شده است. برای مثال، نظارت بر انتخابات بنا بر اصل ۹۹ قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است که بر این اساس، باور به حق تعیین سرنوشت افراد به عنوان یکی از بنیادی‌ترین حق‌های اخلاقی و حقوقی در حوزه حقوق مدنی و سیاسی، زمینه‌ساز طراحی نظامی نظارتی خواهد بود که جهت‌گیری آن به سمت تضمین نهادینه شده این حق و حذف موانع آشکار و نهان در مسیر اعمال این حق توسط شهروندان است.^۱

شورای نگهبان در قانون اساسی دارای جایگاهی ویژه است، به گونه‌ای که مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. اصول ۹۱ تا ۹۹ در قسمت پایانی فصل ششم قانون اساسی یعنی فصل مربوط به قوه مقننه، وظایف و اختیارات شورای نگهبان را بیان کرده است.^۲ در زمان حاضر، از یک سو با توجه به جایگاه شورای نگهبان و نوع نظارت این نهاد، گاهی شبهه‌هایی مبنی بر نفوذ و اختیارات زیاد این نهاد مطرح است و قائلان به این مسائل نتیجه می‌گیرند که علاوه بر کاهش اختیارات این نهاد باید نظارتی هم بر آن صورت گیرد. از سوی دیگر، در ادبیات حقوقی، نظارت بر نهادهای حکومتی و اعضای نهادهایی که از قدرت عمومی بهره می‌برند، به عنوان رکنی از ارکان حکومت مردم‌سالار، مهم و ضروری تلقی می‌شود.

بنا بر بعضی دیدگاه‌ها، در نظام سیاسی ایران، در اولین نگاه، برخی نهادها و ساختارهای وابسته به قدرت مانند شورای نگهبان بدون نظارت به نظر می‌رسند. شورای نگهبان با وجود وظایف و

۱. قاری سید فاطمی، سید محمد، «حق تعیین سرنوشت و مسئله نظارت بر انتخابات: نظارت تضمینی در مقابل نظارت تحدیدی»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره هفتم، شماره ۴، ۱۳۸۲، ص ۲۹.

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲: حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران: میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۹، ص ۲۲۶.

صلاحیت‌های بسیار حساس و گلوگاهی مرتبط با حق حاکمیت مردم، خود را در برابر شهروندان جامعه سیاسی، پاسخگو، مسئولیت‌پذیر و نظارت‌پذیر نمی‌داند. تحلیل دقیق نظام سیاسی ایران و تبیین ارکان و پایه‌های نظام در پی امکان‌سنجی نظارت بر این نهاد است و با تکیه بر تحلیل‌های مردم‌سالارانه می‌تواند چشم‌اندازی تازه را در دامنه نظارت بر مهم‌ترین نهاد نظارت سیاسی یعنی شورای نگهبان ارائه کند.

در یک تقسیم‌بندی کلاسیک، وظایف نهادهای حکومتی را به سیاسی، قضایی، اداری و تقنینی تقسیم کرده‌اند. هر یک از این اعمال، سازوکار نظارتی خاص خود را دارند. البته اعمال اداری در سیطره کنترل دادرسی اداری قرار دارند و به واسطه این کنترل از قانون‌سیانت می‌گردد و حاکمیت به گونه‌ای عملی و نه صرفاً در حد وضع قانون بر تمامی اعمال اداری حاکم می‌شود.^۱

در بحث نظارت بر شورای نگهبان باید بین نهاد شورای نگهبان و اعضای آن تفاوت قائل شد. در نظارت بر اعضا شکی نیست و همه در برابر قانون مساوی هستند، اما در مورد اصل نظارت بر نهاد شورای نگهبان که در واقع، نظارت بر تصمیمات و آرای آن است، دو فرض وجود دارد: فرض اول این‌که شورای نگهبان از نظارت مراجع قانونی مستثنا نباشد و تحت نظارت قرار گیرد و فرض دوم این‌که شایسته است شورای نگهبان تحت نظارت بیرونی قرار نگیرد.^۲

بنا بر یک نظر، مقصود از نظارت بر نهاد شورای نگهبان، نظارت بر نظرها و آرای این شورا است. نظارت بیرونی بر تصمیمات شورای نگهبان اولاً موجب تسلسل می‌شود؛ چون اگر بنا به نظارت باشد، بر آن نهاد ناظر نیز باید نظارتی صورت گیرد و معلوم نیست با این رویه، پایانی برای این نظارت خواهد بود یا خیر. ثانیاً نظارت بر تصمیمات شورای نگهبان، منافی استقلال این نهاد است. اگرچه هیچ نهاد دیگری در تصمیم‌گیری این نهاد دخالتی نمی‌کند، ولی ایجاد امکان نقض این تصمیمات می‌تواند منافی استقلال آن باشد.^۳

۱. واعظی، سید مجتبی و مهستی سلیمانی، «خواننده در دیوان عدالت اداری»، دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۲، ۱۳۹۵، ص ۱۲۳.

۲. قطبی، میلاد و همکاران، «نظارت بر نهاد شورای نگهبان»، فصل‌نامه فقه حکومتی، شماره ۷، ۱۳۹۸، ص ۱۳۲.

۳. قطبی، میلاد، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ص ۸۰.

یکی از پی‌آمدهای برجسته دولت قانون‌مدار که آن را از دولت پلیسی متمایز می‌کند، این است که اندیشه نظارت‌ناپذیری برخی نهادها رفته‌رفته رنگ باخته است و با گسترش حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری باید از موارد سوء استفاده از اختیارات جلوگیری کرد.^۱ پرسش اصلی این پژوهش آن است که با توجه به جایگاه و کارکردهای ویژه شورای نگهبان آیا نظارت بر اعمال اداری و مالی آن ممکن خواهد بود؟ پرسش‌هایی متنوع و متکثر درباره شورای نگهبان از آغاز انقلاب تا کنون مطرح است. بعضی از این سؤالات به ساختار و وظایف شورای نگهبان مربوط است که کم و بیش درباره آن تحقیق شده است. شورای نگهبان در نظام حقوق اساسی ایران اساساً نهادی نظارتی است و اختیارات نظارتی این نهاد، تقنینی و سیاسی است. حال با این سؤال‌ها روبه‌رو خواهیم بود که چنین نهادی با چنان قدرتی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، آیا پاسخ‌گوی اعمال و تصمیمات خود است؟ به دیگر سخن، آیا امکان نظارت بر این نهاد وجود دارد؟ تا کنون تحقیقات متعددی در مورد شورای نگهبان صورت پذیرفته، اما هیچ کدام از آن‌ها از این منظر به شورای نگهبان نپرداخته‌اند. فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که نظارت بر اعمال اداری و مالی که ماهیتی متفاوت از وظایف سیاسی شورای نگهبان دارند، مانعی ندارد.

گفتار اول. مبانی نظارت‌پذیری شورای نگهبان

بند اول. حاکمیت قانون

اگر چه تعاریف متعددی از اصل حاکمیت قانون ارائه شده است، اما به طور خلاصه می‌توان گفت که حاکمیت قانون در مقابل حکومت شخص قرار دارد. منظور از حکومت شخص این است که تمام تصمیمات و اقدامات در کشور با توجه به علایق و سلاقی یک شخص خاص یعنی حاکم انجام می‌گیرد. در واقع، می‌توان گفت حاکمیت قانون به این معناست که اولاً تمام تصمیمات و اقدامات نهادهای سیاسی باید به صورت منطقی و بر مبنای دلایل باشد و ثانیاً این دلایل باید قانونی باشند.^۲

۱. راسخ، محمد، حق و مصلحت (جلد ۲: مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش)، تهران: نی، چاپ سوم، ۱۳۹۳، ص ۲۸۵.

۲. هدایت‌نیا، فرج‌الله و محمدهادی کاویانی، بررسی فقهی، حقوقی شورای نگهبان، تهران: دانش و اندیشه معاصر، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص ۶۶.

حاکمیت قانون از شاخص‌های مهم و اساسی ایده حکمرانی مطلوب است. بدون تحقق این شاخص، حکمرانی از کارآمدی و پاسخ‌گویی بی‌بهره خواهد بود. اهمیت این شاخص تا جایی است که تمامی حاکمان اعم از خودکامه یا دموکرات به آن استناد کرده‌اند. متأسفانه گاهی این مفهوم، ابزاری شده است برای برخی حاکمان تا با توسل به آن، اعمال نامطلوب و نامشروع خود را در قالب قانون پنهان کنند و توجیهی منطقی برای آن داشته باشند.

واقعی بودن قوانین و نیز اطمینان‌یابی از اجرای قوانین از جمله مؤلفه‌های حاکمیت قانون است. برای تحقق این شاخص، وجود نظام قضایی قابل پیش‌بینی منصف در جامعه ضروری است. هر قدر در جامعه، حمایت در برابر خشونت‌ها و نیز اقدامات خودسرانه دولتی بیش‌تر باشد و حقوق مالکیت و حسن اجرای قراردادها تضمین شود، حاکمیت قانون نیز تأمین می‌شود. در کشورهای در حال گذر به دموکراسی، قوانین موجود یا نا‌عادلانه است یا به صورت تبعیض‌آمیز اجرا می‌شوند. استقلال قضایی در معنای واقعی آن وجود ندارد و نظام قضایی در خدمت منافع و مصالح حکومت یا گروه‌های خاص سیاسی قرار دارد. در چنین شرایطی، قوای سه‌گانه نیز خودسرانه و بدون توجه به دیگر قوا و بدون هماهنگی عمل می‌کنند و هیچ نظام نظارتی بین آن‌ها محقق نخواهد شد.

بند دوم. اصل شفافیت

شفافیت، یکی از مؤلفه‌های مهم حکمرانی مطلوب است که با عنصر نظارت و نظام نظارت و تعادل ارتباط مستقیم دارد. این ارتباط از جنبه‌های مختلفی قابل بررسی است. در وهله اول، شفافیت بر سهولت نظارت اثر می‌گذارد. هر چه امور مختلف حکومتی و تصمیمات و اقدامات نهادهای دولتی شفاف و در دسترس باشد، امکان نظارت بر آن بیش‌تر خواهد بود. درست است که نهادهای نظارتی دولتی می‌توانند با دسترسی کامل به اطلاعات، نظارت مؤثری را ایفا کنند، اما نباید نقش نظارت مردمی را در چرخه نظام نظارت و تعادل نادیده گرفت؛ چون ممکن است مواردی به هر دلیل اعم از عمدی یا سهوی از دید ناظران حکومتی پنهان مانده باشد. بنابراین، در این گونه موارد، چشم‌تیزبین شهروندان، این اشتباه‌ها و خطاها را به مسئولان گوشزد می‌کند و زمینه‌ساز نظارت حکومتی می‌شود. یکی از ارکان مهم شفافیت، قابلیت دسترسی عموم به اسناد دولتی و اطلاع از قوانین و مقررات و نیز قابلیت دسترسی عموم به اطلاعات مالی است. بنابراین، لازم است که در یک نظام حقوقی شفاف،

مردم از مباحثات جلسات قانون‌گذاری و نحوه تصویب قوانین و نیز نظرهای نمایندگان خود درباره مسائل مختلف آگاهی داشته باشند. علاوه بر این، قوانین به ویژه مصوبات دولتی در اسرع وقت در اختیار عموم گذاشته شود. بدین ترتیب، به سهولت می‌توان نظارت کارآمد و مؤثری بر اعمال و تصمیمات دولتی اعمال کرد.

علاوه بر این نوع ارتباط بین نظارت و شفافیت باید به نوع دیگر آن یعنی شفافیت در نظارت اشاره کرد. در واقع، خود نظارت نیز باید از شفافیت کامل برخوردار باشد. به عبارت دیگر، اصل شفافیت، یکی از اصول نظارت شایسته و کارآمد محسوب می‌شود. بنابراین، ناظران باید از ابزارها و شیوه‌های قانونی برای اعمال نظارت استفاده کنند و نیز اسناد و مدارک معتبری را به گزارش نظارتی خود ضمیمه کنند تا به این طریق، شفافیت نظارت آن‌ها نیز افزایش یابد.

گفتار دوم. بررسی ماهیت کارویژه‌های شورای نگهبان

بند اول. ماهیت تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی

دادرسی اساسی، صلاحیت نهاد برتر در نظارت بر قوانین، مقررات و تصمیمات مقامات حکومتی است که در تجاوز از حدود اختیارات مندرج در قانون اساسی یا نقض قانون اساسی توسط نهادها و قوای حکومت بررسی می‌شود. دادرسی اساسی به شیوه‌ها، روش‌ها و نهادهایی گفته می‌شود که ارزش قانون اساسی را به عنوان قانون بالادستی برای مردم سالاری در یک نظام حقوقی تضمین می‌کند و در اجرای مفاد این میثاق ملی و صیانت از ارزش‌های بنیادین یک نظام سیاسی نقش اساسی دارد.^۱

در نظارت سیاسی، نهادی متفاوت از مجلس که اعضای آن با ملاحظات سیاسی برگزیده شده‌اند یا خود مجلس بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی نظارت می‌کند. به نظر می‌رسد واگذاری امر تشخیص مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی به یک نهاد سیاسی متشکل از شخصیت‌های سیاسی فارغ از استقلال نداشتن آن‌ها در تصمیم‌گیری، نظارت حقوقی انطباق مصوبات مجلس با

۱. ناطقی، محمد و سید ابراهیم حسینی، «مبانی مشروعیت دادرسی اساسی»، اندیشه‌های حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۰۲، ۱۳۹۵، ص ۹۶.

قانون اساسی را به نظارت سیاسی و غیر حقوقی تبدیل می‌کند و قانون اساسی، فدای گرایش‌های سیاسی این نهاد می‌شود.^۱

هم‌چنین شورای نگهبان در برخی موارد به صراحت به مصوبات مجلس شورای اسلامی به دلیل انطباق نداشتن با سیاست‌های کلی نظام خدشه وارد کرده است. نظر شورای نگهبان در مورد «طرح افزایش نرخ باروری و پیش‌گیری از کاهش رشد جمعیت» با همین مبنا ارائه شده است. شورای نگهبان اشعار داشته است: «به نظر این شورا در خصوص توجه به سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری عنایت نگردیده. بنابراین، لازم است در این خصوص، اقدام مناسب گیرد».^۲

بند دوم. ماهیت تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرعی

بررسی کارکرد و نظرهای شورای نگهبان و تطبیق آن با ویژگی‌ها و مشخصات اعمال و نظرهای سیاسی بیانگر آن است که شورای نگهبان به عنوان مرجعی متشکل از متخصصان فقهی و حقوقی، متناسب با کارویژه‌های قضایی، تفسیری و کارشناسی خود به ایفای صلاحیت‌هایش می‌پردازد که بی‌شک، این کارکردهای شورای نگهبان مبتنی بر اقتضائات و ویژگی‌های خاص آن کارویژه است. بدیهی است اگر شورای نگهبان در ایفای صلاحیت‌هایش از حدود کارویژه تخصصی خود خارج شود و با هدف تفوق بر دیگر نهادها و مقامات به دنبال جلب منافع یا اغراض سیاسی خود باشد، عمل شورا از ماهیت تخصصی خود خارج می‌شود و بر خلاف اصل و قاعده، شورا به یک عمل سیاسی دست می‌زند. توضیح این‌که در همه مواردی که کارویژه اصلی شورای نگهبان، تطبیق موضوعات با قوانین و موازین حاکم بر آن‌هاست، کارویژه شورا، قضایی است و ایفای صلاحیت مبتنی بر اصول و ضوابط اعمال قضایی صورت می‌پذیرد. بنابراین، نمی‌توان نتیجه کارکرد شورا را در این موارد، حتی اگر به نتیجه یا اثری به نفع خود شورای نگهبان منجر شود، سیاسی دانست.^۳

۱. عباسی، بیژن، «دادرسی اساسی یا نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی»، مجله حقوق تطبیقی، دوره اول، شماره ۲، ۱۳۸۹، ص ۸۵.

۲. یآوری، اسدالله و محمدشهاب جلیلود، «هنجارهای مرجع شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی»، مجلس و راهبرد، سال بیست و پنجم، شماره ۹۵، ۱۳۹۷، ص ۱۴۶.

۳. طلاکی، اکبر و محمدامین ابریشمی‌راد، «بررسی ماهیت نظرات شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۶، ۱۳۹۲، ص ۱۷.

بند سوم. ماهیت تطبیق مصوبات قوه مجریه با موازین شرعی

رژیم حاکم بر اعمال اداری با وجود اشتراکات متعددی که با نظم حقوقی عادی دارد، دارای ویژگی‌هایی نیز هست و مفاهیم و نهادهای مربوط به این حوزه را بایستی بر اساس مبانی و فهم منبسط بر این نظم ویژه درک و دریافت کرد. کنترل شرعی مقررات اداری چون از سویی مبتنی بر اعتراض و طرح دعوا از سوی اشخاص و از سوی دیگر، مستلزم صدور حکم ابطال توسط دیوان عدالت اداری است، یک کنترل قضایی محسوب می‌شود و با دیگر انواع نظارت‌های شورای نگهبان تفاوت دارد. با توجه به نقش شورا در این نوع نظارت ملاحظه می‌شود که نقش فقهای شورای نگهبان صرفاً به اظهار نظر در خصوص شرعی بودن مقررات اداری محدود و دیگر جهات قضایی بر عهده دیوان عدالت اداری مستقر می‌شود. بنابراین، چون بر مبنای اصل چهارم قانون اساسی، حاکمیت قواعد شرعی بر مقررات اداری توسط شورای نگهبان تضمین شده و نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی لازم‌الاتباع است، پس شأن آن را نباید در حد کارشناس پرونده تنزل داد. با این وصف، می‌توان پذیرفت که این دعوت دارای دو دادرس است که یکی بر اساس قواعد ماهوی به قضاوت می‌پردازد و آن را دادرس ماهوی می‌توان نامید و دادرس دیگر که تضمین‌کننده قواعد شکلی است و آن را دادرس شکلی دعوا می‌توان دانست.^۱

علاوه بر امکان رفع ابهام احتمالی از نظریه، موارد متعددی را می‌توان ذکر کرد که در خصوص آن‌ها، هیئت عمومی دیوان می‌تواند در نتیجه تعامل با شورا نسبت به اثرگذاری بر نظریه شورا و تغییر و اصلاح احتمالی آن در صورت ضرورت اقدام کند. اگر شورا به هر دلیل و شکلی، حوزه کنترل شرعی را با کنترل قانونی بودن مقررات اداری خلط کرده و در عمل به صلاحیت انحصاری دیوان به عنوان قاضی قانونی بودن عمل اداری تجاوز کرده باشد، به دلایل مندرج در بند ۱، هیئت عمومی الزامی به پذیرفتن نظر شورا در موارد خارج از صلاحیت آن مرجع و اصدار حکم بر اساس آن ندارد.

بند چهارم. ماهیت نظرهای شورا در مقام نظارت بر انتخابات و تأیید صلاحیت

یکی از نکات مهم در خصوص این کارویژه شورای نگهبان، توجه به جایگاه شورای نگهبان به عنوان مقام ناظر بر انتخابات و نیز به صورت هم‌زمان، مرجع تأیید صلاحیت داوطلبان انتخابات مختلف

۱. واعظی، سید مجتبی، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مطالعات حقوقی شیراز، دوره اول، شماره ۳، ۱۳۸۸، ص ۱۳۵.

(به جز انتخابات شوراهای اسلامی) است. در حقوق ایران، این دو وظیفه بر عهده یک نهاد قرار گرفته و همین امر سبب شده است میان کارکرد شورا به عنوان مقام ناظر و نیز مرجع تأیید صلاحیت (دادرس انتخاباتی)، خلط مبحث صورت گیرد.

مطابق تفسیر ارائه شده از اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت استصوابی شورای نگهبان شامل تأیید و رد صلاحیت کاندیداها نیز می‌گردد. همین امر موجب شده است مرحله تشخیص و تعیین صلاحیت داوطلبان انتخابات از حساس‌ترین و چالش‌برانگیزترین مراحل انتخابات شود. این در حالی است که رویکرد محتوایی به نصوص قانون اساسی، ما را به این مهم می‌رساند که اصل ۹۹ قانون اساسی در خصوص مرجع تشخیص صلاحیت داوطلبان ساکت است و تفکیک میان مرحله نظارت بر انتخابات و رد یا صلاحیت داوطلبان در متن قانون اساسی قابل اشاره است. برای مثال، اصل ۱۱۰ قانون اساسی به صراحت به مرجع تعیین صلاحیت داوطلبان اشاره کرده و این، مفید این معناست که محدوده نظارتی شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۹ شامل تعیین صلاحیت‌ها نمی‌گردد.^۱

گفتار سوم. اعمال نظارت‌پذیر شورای نگهبان

بند اول. صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان

در ابتدا باید گفت که وضع مقرر یا مقررگذار از مصادیق عمل اداری است. از جنبه نظری نیز معمولاً گفته می‌شود هر یک از مقامات حکومتی که صلاحیت اداره امر عمومی را دارند، دارای صلاحیت وضع مقررند. بنابراین، وضع مقرر افزون بر وجه قاعده‌گذارانه، وجه دومی هم دارد که همانا اداری بودن آن است.^۲

اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۹۱ تا بیانگر این است که شورای نگهبان از صلاحیت‌های متعددی از جمله تطبیق مصوبات با احکام اسلام و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات برخوردار است، اما این شورا در مورد انتخابات و در راستای انجام وظیفه مقرر در اصل ۹۹ و مطابق با قوانین موجود در این زمینه به تهیه و تصویب آیین‌نامه دست زده است.

۱. علی‌نقی، امیرحسین، نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان، تهران: نی، ۱۳۸۷، ص ۱۲۵.

۲. راسخ، محمد، وضع مقرر در قوه قضاییه، چاپ نخست، تهران: دراک، ۱۳۹۴، ص ۶۹.

در نظام حقوقی ایران، وظیفه نظارت بر انتخابات بر اساس اصل ۹۹ به نهاد شورای نگهبان واگذار شده، ولی سازوکار و فرآیند این نظارت در قانون اساسی مشخص نیست. شورای نگهبان در راستای انجام این وظیفه و برای اجرایی و محقق کردن نظارت بر انتخابات، مقرراتی در قالب آیین نامه تدوین کرده که هدف از این آیین نامه‌ها، تسهیل و تشریح قوانین موضوعه است. از جمله این آیین نامه‌ها، «آیین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ با اصلاحات بعدی» است که به استناد ماده ۹ «قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰ فقهای شورای نگهبان با تصویب نهایی مقام رهبری با اصلاحات بعدی فقهای شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری» توسط فقهای شورای نگهبان بر اساس اصل ۱۰۸ تصویب شد و سپس به تصویب نهایی رهبری رسید. این آیین نامه همان گونه که از نام آن پیداست، به امور مربوط به انتخابات مجلس خبرگان رهبری پرداخته است.

همین طور آیین نامه اجرایی «نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۲۳ و ۱۳۸۵/۱/۳۰» به استناد تبصره ۱ ماده ۹ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری به تصویب نهاد شورای نگهبان رسیده که عمدتاً به وظایف هیئت مرکزی نظارت پرداخته است. آیین نامه دیگری که به تصویب شورای نگهبان رسیده، آیین نامه اجرایی «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی» با ۴۰ ماده و ۳ تبصره در تاریخ ۱۳۶۰/۴/۲۳ است. شورای نگهبان با استناد به ماده ۱۱ «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۰/۴/۱۰ مجلس شورای اسلامی»، این آیین نامه را تهیه و تصویب کرده است. همین کار، این فرضیه را تقویت می‌کند که این شورا، وضع آیین نامه در این خصوص را از صلاحیت ذاتی خود می‌داند. دلیل این که شورای نگهبان، این ماده را مغایر اصل ۱۳۸ اعلام نکرده، شاید ناشی از نظارت استصوابی است که این شورا بر انتخابات دارد؛ چون نظارت استصوابی بر انتخابات، زیر نظر مستقیم و با تصویب این شورا به عنوان نهاد ناظر انجام می‌شود. شورای نگهبان به تناسب وظایفی که قانون اساسی درباره نظارت بر انتخابات بر عهده این نهاد گذاشته و برای تحقق هدف قانون اساسی در مورد نظارت بر انتخابات و تضمین سلامت برگزاری آن و پذیرش مسئولیت صحت آن، صلاحیت وضع آیین نامه را برای خویش پذیرفته است.^۱

۱. فتاحی زرقندی، علی، شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات (تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و

شورا، این آیین‌نامه را که به استناد قانون یادشده تصویب کرده، به انتخابات مجلس شورای اسلامی هم تسری داده است. این موضوع در حالی است که «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۷/۳ کمیسیون داخلی مجلس» درباره تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون توسط شورای نگهبان ساکت است. البته ماده ۲۰ این قانون مقرر کرده است: «چون طبق قانون اساسی نظارت بر انتخابات با شورای نگهبان است، هر قانون و آیین‌نامه و هر گونه تصمیم و نظارت که معارض یا مخالف با نظارت و تصمیم شورای نگهبان باشد، اعتبار قانونی ندارد». شاید بتوان گفت شورای نگهبان بر اساس اطلاق این ماده، «آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی» را به انتخابات مجلس شورای اسلامی هم تسری داده است.

در واقع، شورای نگهبان در مقام تفسیر قانون اساسی، صلاحیت جدیدی را برای خود تعیین کرده که این تعیین صلاحیت به جای این‌که تفسیر قانون اساسی باشد، تقنین اساسی جدید است. وضع یا تغییر قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان نیست، بلکه در صلاحیت قوه مؤسس نخستین یا قوه بازنگری قانون اساسی است. پس شورای نگهبان علاوه بر نقض اصول ۷۱ و ۱۳۸ قانون اساسی که به صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی و صلاحیت مقررگذاری هیئت دولت و وزیران تصریح دارند، به تفاسیر خویش از قانون اساسی درباره صلاحیت مفسر قانون نیز پای‌بند نبوده است.^۱

علاوه بر آیین‌نامه‌های موصوف که به بیان وظایف و نحوه عملکرد هیئت مرکزی نظارت پرداخته و در واقع، تکالیفی را متوجه این هیئت کرده، در آیین‌نامه داخلی شورا یا آیین‌نامه نحوه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان، الزاماتی مقرر شده که موجب حق و تکلیف برای نهادهایی غیر از شورا است. برای مثال، ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی شورا مقامات و مراجع صالح استفسار را بیان می‌کند که تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع یا درخواست آن‌ها صورت می‌گیرد. ماده ۱۹ مقرر کرده است که «... سؤالات فقهی دیوان عدالت اداری و قضات درباره مغایرت قوانین و مقررات با شرع حسب مورد از

بررسی شبهات پیرامون آن)، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷، ص ۲۳۴.

۱. تقی‌زاده، جواد و همکاران، «امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان»، فقه و حقوق اسلامی، سال هشتم، شماره ۱۵، ۱۳۹۶، ص ۱۲۳.

طریق رئیس دیوان یا رییس قوه قضاییه به شورای نگهبان ارسال می‌شود». به این ترتیب، تکلیف ارسال سؤالات فقهی در موارد مغایرت با شرع متوجه مقامات تصریح شده است. همین طور مطابق ماده ۲۰: «نظریات تفسیری شورای نگهبان به مرجع درخواست‌کننده تفسیر و رئیس جمهور اعلام می‌گردد و برای روزنامه رسمی و رسانه‌های همگانی فرستاده می‌شود». بنابراین، روزنامه رسمی و رسانه‌های همگانی موظف به انتشار نظریات تفسیری شده‌اند.

ماده ۳ آیین‌نامه داخلی شورا مقرر کرده است: «شورای نگهبان دارای سازمان اداری می‌باشد که وظایف و اختیارات و نمودار تشکیلاتی آن به پیشنهاد دبیر شورا به تصویب شورای نگهبان می‌رسد». از طرف دیگر، «قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷/۰۸/۱۰ مجلس شورای اسلامی» مقرر داشته است: «شورای نگهبان می‌تواند به منظور انجام هر چه بهتر وظایفی که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد، تشکیلات خود را تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مرحله اجرا در آورد». طبق این قانون، ایجاد هر گونه تشکیلات توسط شورای نگهبان منوط به تصویب مجلس است و بدین ترتیب، تشکیلات تهیه شده توسط شورای نگهبان توسط مجلس قابل نظارت و تغییر است. با وجود این قانون، شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ در پاسخ به استفسار عضو حقوق دان شورای نگهبان نسبت به مرجع تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی این شورا اعلام کرده است: «مستفاد از اصول ۹۱، ۹۱، ۴ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن است، بر عهده خود این شورا می‌باشد».

تفسیر قانون اساسی، «بیان دقیق و روشن مفاد قانون در جایی است که آن قانون فاقد وضوح کافی است. در واقع، زمانی که مدلول هنجارهای مندرج در قانون به دلایلی از جمله ابهام، اجمال یا تعارض، مبهم جلوه می‌کند، تفسیر، آن هنجار را تبیین می‌کند». نظر تفسیری یادشده، تصویب مقررات و ضوابط مربوط به وظایف شورای نگهبان را به عنوان «نهادی مستقل با کار ویژه مشخص به منظور جلوگیری از تداخل قوا و ایجاد تعادل میان قوای حاکم» و هم‌چنین برای حفظ و تضمین استقلال مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی این نهاد از قوای دیگر بر عهده شورا قرار داده است تا به این ترتیب، شورای نگهبان در اعمال صلاحیت و در زمینه تأمین لوازم مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی وابسته به دیگر قوا نباشد. این استدلال در ادامه نقد خواهد شد.

از یک طرف، مبنای این نظر تفسیری را می‌توان مبتنی بر قاعده وجوب مقدمه واجب تلقی کرد؛ به این ترتیب که مقدمه ایفای صحیح تکالیف قانونی مقرر برای شورای نگهبان، برخورداری از صلاحیت تصویب ضوابط و مقررات مربوط است. از سوی دیگر، این شورا به عنوان نهادی که وظایف و مسئولیت‌هایی دارد، باید بتواند برای ایفای وظایف و مسئولیت‌هایش، آیین‌نامه نیز وضع کند. پس می‌توان قاعده مسئولیت فرع بر اختیار را مطرح و ادعا کرد که اگر نهاد و مرجعی، اختیار تصویب ضوابط و مقررات مربوط به وظایف خود را نداشته باشد، نمی‌توان آن را پاسخ‌گو دانست. به عبارت دیگر، اگر مسئولیتی متوجه نهادی باشد، مقتضای این مسئولیت، در نظر گرفتن اختیارات متناسب با آن است تا از این طریق، زمینه پاسخ‌گویی آن نهاد فراهم شود.

وضع آیین‌نامه مستقل از قانون عادی توسط شورای نگهبان در حوزه اختیارات و وظایف مقرر در قانون اساسی، مبتنی بر جایگاه ویژه نهاد پاسدار تقنینی قانون اساسی و لزوم استقلال نظام‌نامه‌ای آن توجیه می‌شود. استقلال ساختاری و کارویژه شورای نگهبان در برابر قوه مجریه، مانع از ورود آن قوه به تنظیم مقررات می‌شود. بنابراین، شورای نگهبان نه به صورت مطلق، بلکه در حدود وظایف قانونی و حفظ استقلال ساختاری خویش می‌تواند آیین‌نامه وضع کند. استدلال پیشین قابل پذیرش نیست. این آیین‌نامه‌ها باید بر مدار قانون باشند؛ یعنی لازم است منطبق با قانون باشند یا دست کم مغایرتی با قانون نداشته باشند. به عبارت دیگر، آیین‌نامه‌ها زمانی قانونی و لازم‌الاجرایند که به لحاظ ماهیتی و شکلی، شرایطی را داشته باشند و الزاماتی نیز در آن‌ها رعایت شده باشد. همان‌طور که از این نظر تفسیری هم استنباط می‌شود، اگر قانونی در مورد ایفای وظایف شورا به تصویب رسیده باشد، آن قانون حاکم بر اقدامات و تصمیمات شورا است و شورا صلاحیت قانون‌گذاری ندارد. نظارت‌پذیری این دسته از آیین‌نامه‌ها، با توجه به مرجع واضح آن در ادامه بررسی می‌شود.

بر مبنای نظر عده‌ای از حقوق‌دانان، منظور از مصوبات شورای نگهبان، تصمیمات و مصوباتی است که شورای نگهبان در انجام وظایف ذاتی در مقام نظارت و کنترل مصوبات قانونی مجلس شورای اسلامی از نظر مغایرت نداشتن با احکام شرع و قانون اساسی یا در مقام اعمال نظارت بر انتخابات و با ارائه نظریه تفسیری از اصول قانون اساسی می‌گیرد و تصویب می‌کند. به نظر می‌رسد به تصمیمات اداری، مالی و اجرایی که راجع به امور اداری و استخدامی و مالی گرفته می‌شود، چون این قبیل تصمیمات از ناحیه اعضای شورای نگهبان گرفته نمی‌شود، تصمیمات و مصوبات شورای

نگهبان اطلاق نمی‌شود و مشمول حکم مقرر در تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان نیست و قابل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان است.^۱

بند دوم. نظارت قضایی بر صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان

اصل ۱۷۰ مقرر داشته است: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسامی یا خارج از حدود اختیارت قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». بنا به این اصل، «قضات دادگاه‌ها مکلف شده‌اند از التزام به این‌گونه از مقررات خودداری نمایند؛ چرا که قضات، مرجع ابطال نیستند و ابطال در صلاحیت دیوان عدالت اداری است». اصطلاح دولت در اصل ۱۷۳ بر دولت به معنای عام و به عبارتی، نهادهای حاکمیتی عهده‌دار امر اداری دلالت دارد؛ چون هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری، در راستای حمایت از حقوق مردم در مقابل دولت به معنای اعم است. در واقع، دیوان برای احقاق حق مردم، صلاحیت رسیدگی به مقررات مصوب همه نهادهای اعم از قوه مجریه و دیگر قوا و دیگر نهادها را دارد.

برخی صاحب‌نظران به حصر مصادیق دولت به قوه مجریه معتقدند، با این استدلال که صلاحیت دیوان عدالت اداری، صلاحیت خاص است و مقنن به احصای واحدهای دولتی از قبیل وزارتخانه و شرکت‌های دولتی پرداخته است. پس مفهوم دولت در قوه مجریه ظهور دارد و دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به شکایت از دیگر قوا را ندارد. در مقام پاسخ، مخالفان استدلال کرده‌اند که هدف اصلی از تشکیل دیوان عدالت اداری، رسیدگی به دادخواهی مردم نسبت به تصمیمات و اقدامات همه تشکیلات دولتی در معنای وسیع کلمه و احقاق حقوق تضییع شده آن‌ها، موافق موازین قانونی و جلوگیری از تجاوز به حریم قانون است و خصوصیات اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق عمومی طرف شکایت نباید قلمرو و اهداف مقنن را محدود سازد. دادگاه‌های دادگستری منحصراً مرجع رسیدگی به دعاوی مدنی و کیفری هستند و فرض نبودن مرجع صالح برای رسیدگی به این امور، معقول و موافق اصول عدالت نیست. پس مسلم است که هدف قانون‌گذار از تجویز رسیدگی به تظلمات مردم از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، رفع اثر از مطلق تصمیمات و اقدامات

۱. مولاییگی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۵، ص ۱۰۹.

خلاف قانون است که جنبه تقنینی و قضایی نداشته باشد، حتی اگر این اقدامات و تصمیمات مورد اعتراض، ناشی از قوه مجریه نباشد.

علاوه بر این، گفته شده وقتی اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات دادگاه‌ها را مکلف کرده است که از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی خارج از حدود اختیارات قوه مجریه خودداری کنند، ناظر به مورد غالب است؛ یعنی اصولاً قوه مجریه تصویب‌نامه و آیین‌نامه صادر می‌کند. بنابراین، قید قوه مجریه در این اصل خصوصیتی ندارد. به علاوه تفسیر مضیق، این تالی فاسد را نیز دارد که مثلاً اگر قوه قضاییه، آیین‌نامه یا بخش‌نامه خلاف قانون صادر کند، قضات مکلفند آن‌ها را اجرا کنند.

هم‌چنین قانون‌گذار در بند سوم از ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اصلاحی ۱۴۰۲، شکایت قضات از نظر حقوق استخدامی را پذیرفته و هم‌چنین تصمیمات و آرای دادگاه‌های دادگستری را از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج کرده است. این موضوع از تسری مفهوم دولت به قوای دیگر حکایت دارد و اگر دولت به معنای قوه مجریه می‌بود، مستثنا کردن آرای محاکم، امری عبث تلقی می‌شد؛ زیرا با محدود کردن مفهوم دولت به قوه مجریه، رسیدگی به شکایت از قوه قضاییه به طور کلی منتفی شده و از صلاحیت دیوان خارج بود و مستثنا کردن بخشی از تصمیم‌های این قوه از قبیل تصمیمات و آرای قضایی دادگاه‌ها مفهومی نداشت. پس با توجه به دلالت ماده ۱۰ می‌توان استنباط کرد که مفهوم دولت از نظر مقنن، فقط ناظر به قوه مجریه نبوده و دولت به مفهوم عام به کار رفته است.

تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اصلاحی ۱۴۰۲، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان را از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است. این در حالی است که «بر اساس نظریه اعمال اجرایی در حقوق اداری، مصوبات و تصمیم‌گیری‌های اداری از قبیل آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها و تصمیمات اداری که از سوی این شورا صادر می‌شود، قابل نظارت قضایی دیوان است». آیین‌نامه‌هایی که شورای نگهبان به تصویب رسانده است، ماهیتی اداری همچون آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه دارد که برای تأمین اجرای قوانین وضع شده‌اند. به این ترتیب، مقررگذاری شورا جزء اعمال اداری و نه سیاسی محسوب می‌شود که با استناد به اصل حاکمیت قانون باید تحت نظارت قضایی دیوان قرار گیرد.

در واقع، دیوان بر حسب وظیفه اختصاصی خویش که رسیدگی به مصوبات دولت در راستای احقاق حق مردم است، اقدام می‌کند. پذیرش این نظارت با استقلال ساختاری و کارکردی شورا تنافری ندارد. بدین خاطر که دیوان عدالت اداری در اعمال صلاحیت‌های اختصاصی شورا مانند نظارت بر انتخابات یا تطبیق مصوبات با موازین اسامی و قانون اساسی اساساً مداخله‌ای ندارد. نظارت دیوان عدالت اداری، از سویی تضمینی برای قانون‌مداری شورا در وضع مقررده خواهد بود و از سوی دیگر، پذیرش این نظارت، مبین عمل به قانون و اصل ۱۷۳ است. به بیان دیگر، وقتی اعطای صلاحیت وضع آیین‌نامه برای شورای نگهبان در راستای انجام وظایف مقرر در قانون اساسی امری مطلوب ارزیابی شود، پاسخ‌گویی شورا در مقابل چنین صلاحیتی نیز مطلوب و قابل مطالبه است. همان‌طور که پیش‌بینی بازبینی قضایی بر مصوبات قوه مجریه، ناقض استقلال قوا و مسئولیت‌پذیری نهادهای اداری نیست، پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری برای نظارت بر آیین‌نامه‌های مصوب شورای نگهبان، نافی استقلال عملکرد این شورا نخواهد بود.^۱

نظارت قضایی بر مصوبات شورا به منظور تضمین رعایت قوانین برتر و رعایت حقوق و آزادی‌های عمومی صورت می‌گیرد. در نظام حقوقی ایران با پذیرش اصل نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری، صلاحیت نظارت بر مصوبات شورا را نیز دارد. این نظارت، نافی استقلال شورا نیست، بلکه لازمه تضمین قانون‌مداری و عمل به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، پذیرش چنین نظارتی است. تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان که رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای نگهبان را از شمول نظارت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است، قابل انتقاد و بر خلاف مفاد اصل ۱۷۳ قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

یکی دیگر از مراجع مستثنی‌شده از صلاحیت هیئت عمومی در رسیدگی به مصوبات و تصمیمات عام‌الشمول آن، شورای نگهبان است. در مورد این نهاد، قانون‌گذار بدون توجه و تفکیک اعمال شورای نگهبان، عموم مصوبات و تصمیمات آن را از شمول صلاحیت دیوان خارج کرده است. اعتقاد بر این است که این تصریح قانون‌گذار اساساً با منطق حقوقی در تباین است. بر اساس نظریه اعمال اجرایی در حقوق اداری، تصمیم‌گیری‌های اداری از قبیل آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات اداری که از سوی شورای نگهبان صادر می‌شود، قابل نظارت قضایی در دیوان است.

۱. نیکونهاد، حامد و شبیم اورنگی، «سنجش آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۹، ص ۲۹.

برای مثال، در ماده ۳ آیین‌نامه داخلی شورا آمده است: «شورای نگهبان دارای سازمان اداری می‌باشد که وظایف و اختیارات و نمودار تشکیلاتی آن به پیشنهاد دبیر شورا به تصویب شورای نگهبان می‌رسد.» در همین مورد، قانون تشکیلات شورای نگهبان بیان می‌کند: «شورای نگهبان می‌تواند به منظور انجام هرچه بهتر وظایفی که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد، تشکیلات خود را تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مرحله اجرا درآورد.» این قانون، ایجاد هر گونه تشکیلات را به موافقت مجلس شورای اسلامی وابسته کرده بود که در صورت تخلف از این ضابطه، ماده ۳ آیین‌نامه را به دلیل تعارض با قانون ابطال پذیر می‌کرد. شورای نگهبان این قانون را در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ بی‌اثر کرد و این صلاحیت را با صدور یک نظریه تفسیری به صلاحیت‌های خود افزود. علاوه بر آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، آیین‌نامه‌های مختلف دیگری را تحت عناوین متفاوت از تصویب گذراند که با توجه به مطالب گفته شده، در صورت خلاف قانون بودن آن‌ها بایستی دیوان را تنها مرجع ناظر بر آن‌ها دانست. در سابقه رسیدگی‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تاکنون شکایتی به صورت مستقیم از مصوبات و مقررات شورای نگهبان صورت نگرفته است. پس رویکرد دیوان را در این زمینه نمی‌توان بررسی کرد. در دیگر زمینه‌ها مثل اعتراض و شکایت از تعارض نظرهای شورای نگهبان یا اعتراض به نظر شورا بر شرعی بودن مصوبات که برای هیئت عمومی نیز لازم‌الاتباع است، هیئت عمومی به صلاحیت نداشتن خود رأی داده است.^۱

بررسی رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد ابطال آیین‌نامه‌های مصوب شورای نگهبان، موضوع دعوا در دیوان قرار نگرفته‌اند. دلیل این امر نیز تصریح قانون دیوان است که از ابتدای تأسیس تشکیلات دیوان عدالت اداری مسبوق به سابقه بوده است. با توجه به صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری به عنوان مرجع رسمی تظلمات و شکایات در اصل ۱۵۹ قانون اساسی، این پرسش قابل طرح است که آیا برای ابطال مصوبات و آیین‌نامه‌های شورای نگهبان می‌توان به دادگاه‌های عمومی مراجعه کرد؟

نگارنده با بررسی رویه قضایی در مورد شکایت از مصوبات شورای نگهبان، موردی را نیافت، اما در خصوص دیگر مراجع مستثنی شده، یک نمونه رأی از دیوان عالی کشور قابل بررسی است. دادنامه صادرشده از شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی در رسیدگی به

۱. واعظی، سید مجتبی و سید محمد حسینی، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت

نظام، مجلس خبرگان و شورای نگهبان»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۶، ۱۳۹۷، ص ۲۴۳.

شکایات از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل توجه است که با استدلال‌های بسیار متقن خود، درس‌نامه‌ای است برای علاقه‌مندان به حقوق عمومی. در به بخشی از آن آمده است: «بر خلاف قواعد حقوق خصوصی که اصل را بر اهلیت قرار داده، در قواعد حقوق خصوصی، اصل بر عدم صلاحیت نهادهای سیاسی و مقامات دولت به معنای حاکمیت است. قانون اساسی به تثبیت و تأکید قاعده تفکیک و استقلال قوای سه‌گانه و اختصاص وضع و اصلاح و تفسیر قانون عادی مطابق اصول ۵۷ و ۵۸ و ۷۱ و ۷۳ به مجلس شورای اسلامی، اطلاق قانون یا تعمیم آن به مقررات وضع‌شده توسط سایر واحدهای دولتی از جمله مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مبنای حقوقی و وجاهت قانونی ندارد. لذا این قبیل مصوبات بر فرض صلاحیت مقررات‌گذاری در ردیف تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی به شمار می‌رود و اصل ۱۵۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد: مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است.»^۱ بنابراین، در این دادنامه، دیوان عالی کشور در مقام تعیین صلاحیت، دادگاه عمومی حقوقی را صالح به رسیدگی در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی دانسته است. با وحدت ملاک از این نظر می‌توان شکایات از آیین‌نامه‌های اداری و مالی شورا را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری دانست.

یکی از مسائل قابل بررسی و تحلیل، یکی از مصوبات شورای نگهبان با عنوان «معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبّر بودن نامزدهای ریاست جمهوری»، مصوب جلسه مورخ ۱۰/۲۰/۱۰ است. مبنای تصویب این مصوبه، جزء ۵ بند ۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام رهبری است که تصریح می‌کند: «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص سیاسی، مذهبی، مدیر و مدبّر بودن نامزدهای ریاست جمهوری بر عهده شورای نگهبان قرار دارد.» این مصوبه در ۲ ماده به تعریف و مصادیق رجل سیاسی مذهبی و مدیر و مدبّر بودن و نیز شرایط و معیارهای لازم برای تشخیص رجل سیاسی و مذهبی پرداخته است. با دقت در محتوا و مفاد این مصوبه می‌توان دریافت که ماهیت سیاسی دارد و چون در راستای جهت‌دهی به یکی از بندهای سیاست‌های کلی انتخابات تصویب شده است و با عنایت به ماهیت سیاست‌های کلی که حالت سیاسی و برنامه‌ای دارند، می‌توان گفت این قسم از مصوبات از شمول نظارت قضایی خارج است.

۱. «رای برگزیده: دادنامه شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور: مفهوم قانون مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. سلسله مراتب هنجارها»، دوفصل‌نامه نقد و تحلیل آرای قضایی، دوره دوم، شماره ۳، ۱۴۰۲، ص ۳۱۹.

بند سوم. نظارت قضایی بر دادرسی انتخاباتی

در خصوص نوع نظارت شورای نگهبان و نسبت آن با رسیدگی قضایی به دعاوی انتخاباتی می‌توان دو رویکرد را تشریح کرد. در یک رویکرد، نوع نظارت استصوابی یا اطلاعی شورای نگهبان در پذیرش امکان رسیدگی قضایی به دعاوی انتخاباتی مؤثر نیست. هدف از رسیدگی قضایی، رسیدگی به دعاوی نامزدها، اشخاص و گروه‌هایی است که ممکن است از جهات مختلف با یکدیگر دعاوی انتخاباتی داشته باشند یا ممکن است علیه تصمیمات شورای نگهبان شکایتی داشته باشند. به موجب این رویکرد، قابلیت حق دادخواهی با نوع نظارت شورای نگهبان نسبتی ندارد. بنابراین، نظارت شورای نگهبان خواه اطلاعی باشد یا استصوابی، رسیدگی قضایی بر اساس حق دادخواهی امکان‌پذیر است و هر یک از شهروندان می‌توانند دعاوی انتخاباتی خود را در مرجع قضایی مطرح کنند. بنا بر این استدلال، اساساً نظارت استصوابی شورای نگهبان به معنای نظارت انحصاری این نهاد و امکان‌ناپذیری رسیدگی قضایی به دعاوی انتخاباتی و تصمیمات شورا نیست. بنابراین، در مورد نظارت استصوابی شورای نگهبان و نظر تفسیری این شورا می‌توان گفت نظارت شورای نگهبان در انتخابات، اطلاعی و تشریفاتی نیست، ولی صلاحیت تصمیم‌گیری به وسیله این نهاد به معنای آن نیست که دیگر هیچ نهادی نباید صلاحیت نظارت بر اعمال و تصمیمات شورای نگهبان را داشته باشد.^۱

رویکرد دوم که می‌توان آن را رویکرد رویه‌ای شورای نگهبان و رویکرد قوانین موضوعه دانست، آن است که نظارت استصوابی شورای نگهبان به معنای نظارت انحصاری این نهاد بر انتخابات است و در خصوص دعاوی انتخاباتی، هیچ نهادی غیر از شورا صلاحیت رسیدگی به این امور را ندارد و تصمیمات شورا در خصوص انتخابات، قطعی و غیر قابل دادخواهی در مراجع قضایی است. طبق این استدلال، طبق قانون اساسی، شورای نگهبان، ناظر انتخابات و مرجع عالی تصمیم‌گیری در رسیدگی به دعاوی انتخاباتی است. بنابراین، پذیرش مرجعی بالاتر از شورای نگهبان به عنوان مرجع نهایی به دلیل امتناع از تسلسل خواهد بود. شورای نگهبان به لحاظ ساختار حکومتی و تفکیک قوا، جزء نهادهای فراقوه‌ای است و جزء دستگاه قضایی نیست. از این رو، کارکرد شورای نگهبان در خصوص حل و فصل دعاوی انتخاباتی را باید عمل شبه قضایی دانست که اقتضات و الزامات عمل

۱. مهاجری، محمد و علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی، «امکان‌سنجی رسیدگی قضایی به دعاوی انتخاباتی در نظام حقوقی

ایران»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال چهارم، شماره ۳، ۱۴۰۰، ص ۱۱۰.

قضایی بر اساس شبه قضایی بودن بایستی بر این کارکردها نیز صدق بکند. فارغ از ماهیت عمل قضایی که ممکن است در مفهوم و تشخیص آن، اختلاف نظرهایی وجود داشته باشد، امروزه اعمال قضایی را دارای ویژگی‌های شکلی می‌دانند که تضمین‌کننده یک عمل قضایی است. از جمله این ویژگی‌ها و معیارها می‌توان به لزوم رعایت دادرسی عادلانه و وجود آیین دادرسی مکتوب، اعتبار امر مختومه، جزئی و خاص بودن، انشایی و منجز بودن اشاره کرد.^۱

نتیجه‌گیری

با شکل‌گیری حکومت قانون و جریان مشروطه‌خواهی و تجدید حیات سیاسی و حقوقی دولت در ایران، موضوع نظارت در اشکال مختلف آن قوت گرفت. در ابعاد سیاسی، قضایی و اداری برای دستگاه‌های مختلف، عمل نظارت و هم‌چنین نظارت‌پذیری در قوانین موضوعه و رویه‌های حقوقی تعریف و تدوین شد. حکومت قانون، شفافیت و پاسخ‌گویی توجیه‌گر نظارت بر هر دستگاه و سازمان اداری است. در خصوص شورای نگهبان با وجود فرض بر استثنا شدن این نهاد از حیطه نظارت، اما به دلایل عمومی که برای هر سازمان و نهادی مطرح می‌شود، ضرورت‌هایی در حیطه نظارت وجود دارد. نظارت مالی بر هر دستگاه اداری از جمله شورای نگهبان به دلیل تعلق داشتن بودجه عمومی به مردم و ممنوعیت سوء استفاده از آن ضرورت دارد. هم‌چنین نهادهای مدنی به عنوان سازمان‌های خودانگیخته باید بر جریان قدرت نظارت کنند و مقامات سیاسی و اداری را به پاسخ‌گویی وادارند. بنابراین، راهکار به نقد کشیدن اعمال و رفتارهای کارگزاران حکومتی در قانونی موضوعه باید مشخص شود. سازوکاری مناسب و شفاف در این حوزه در قوانین ایران وجود ندارد و نقدها بر این نهاد ممکن است با پاسخ‌هایی روبه‌رو شود. پس تدوین قانون موضوعه در این حوزه ضروری است.

در خصوص نظارت قضایی با توجه به ادله مورد بحث از منظر حقوقی، شورای نگهبان، نهادی است که در نظام حقوقی ایران از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در امان مانده است. فلسفه این مصونیت در مذاکرات وضع قانون و هم‌چنین با منطق حاکم بر تعهدات و تکالیف دولت

۱. موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ص ۳۶.

در عصر حاضر مبهم است. چرایی نظارت‌ناپذیری شورای نگهبان بیش‌تر با توجیه‌های سیاسی همراه بوده تا با استدلال‌های حقوقی. به نظر می‌رسد چنین دیدگاهی ناشی از رویه‌ای است که این نهاد در حیات حقوقی و سیاسی کشور در پیش گرفته است. به هر رو، از نظر مبنایی، اصل حاکمیت قانون اقتضا دارد همه نهادها و مقامات در شمول دایره قانون قرار گیرند. قانون با مؤلفه‌های عدالت و انصاف چنین الزام عمومی را در عرصه زمامداری بهینه به وجود می‌آورد. در غیر این صورت، تبعیت از هر قانونی نمی‌تواند مبین شکل‌گیری نهادهای اداری منصف و بی‌طرف در عرصه اجرای قانون باشد.

اصل تفکیک قوا نیز که ضامن جلوگیری از قدرت گرفتن یک نهاد در حکمرانی است و ممنوعیت سوء استفاده از قدرت را تجویز می‌کند، تأکید مجدد بر نظارت‌پذیر بودن شورای نگهبان است. بر اساس اصل مترقی تفکیک قوا، قدرت باید به وسیله قدرت متوقف گردد و یکی از ارکان و عناصر بنیادین در توقف قدرت، جلوگیری از انحصارگرایی و تجمع قدرت لجام‌گسیخته در دست یک نهاد است. بنابراین، با توجه به ماهیت برخی وظایف و کارویژه‌های شورای نگهبان که ذاتاً جنبه اداری و اجرایی دارند، مانند تصویب آیین‌نامه‌های اداری و مالی، نظارت قضایی بر آن‌ها نه تنها با جایگاه شورای نگهبان منافاتی ندارد، بلکه سبب تحقق هرچه بهتر اصل حاکمیت قانون خواهد شد.

اصل انتظار مشروع نیز ایجاب می‌کند که بتوان بر مصوبات و تصمیم‌های این نهاد نظارت کرد. انتظار بر حق و مشروع آن است که شورای نگهبان در پرتو پای‌بندی به اصل الزام به بیان دلایل، نظارت بر خویش را بپذیرد. با بررسی مصادیق بایدانگارانه نظارت بر شورای نگهبان می‌توان استدلال‌هایی را بر لزوم نظارت‌پذیری این دستگاه تئوریزه کرد. به هر رو، توصیه مقامات عالی‌حکومتی از جمله رهبری در ایران که بر استثنا‌ناپذیر بودن از نظارت و تخصصی شدن نظارت تأکید دارد، شاهدی بر این مدعاست. به باور نگارنده، هیچ بخشی از ارکان حکومت نمی‌تواند مصون از اعمال نظارت باشد و اعمال نظارت، اصلی است ناظر بر همه تصمیم‌ها که نتایجی نظیر شفافیت، اثربخشی، مسئولیت‌پذیری و کارآمدی خواهد داشت. وقتی دایره کلان حقوق مردم مطرح می‌شود، پاسداشت این حقوق با تضمین کرامت انسانی پیوند خورده است. به منظور حفظ کرامت و حیثیت انسان، نمی‌توان نهادهایی را ناظر بر روابط و حقوق آن‌ها و مستثنی از فرآیند نظارت‌پذیری قرار داد.

اولین پیشنهاد آن است که در قالب یک قانون عام اداری، نظارت و شیوه‌های آن تدوین گردد و سازوکارهای عام نظارتی بر همه دستگاه‌ها تشریح شود. این شیوه به ابهام‌زدایی از موضوع نظارت به صورت عمومی کمک می‌رساند و هر دستگاهی از جمله شورای نگهبان برای نظارت‌پذیری مشمول عموماً این قانون قرار خواهد گرفت.

دومین پیشنهاد آن است که تغییرهای قانون‌گذار با ذکر دلیل موارد مستثنی شده از نظارت و هم‌چنین سازمان‌های مستثنی را در قانون مشخص سازند. پس اصل را بر نظارت‌پذیری و تحت شمول بودن انواع نظارت قرار دهند و به صورت استثنایی مشخص کنند که مثلاً شورای نگهبان به چه دلیل از شمول این نوع از نظارت خارج است. هم‌چنین دستگاه‌های مستثنی از موضوع نظارت به تفکیک مشخص شوند.

سومین پیشنهاد آن است که با انجام پژوهش‌های تطبیقی، دلایل مستثنی‌پذیری از نظارت مشخص شود. برای مثال، شورای قانون اساسی فرانسه می‌تواند یکی از نهادهایی باشد که از نظر کارکرد به شورای نگهبان نزدیک است. پس نهادهای مشابه تفکیک و موارد مستثنی از نظارت با دلایل تشریح شود تا به واسطه وحدت ملاک بتوان موضع مشخصی را برای موارد مستثنی در نظر داشت.

چهارمین پیشنهاد، تشکیل کمیسیون ملی حقوق بشر است. به عنوان سابقه باید گفت نظام‌های متفاوت، روش‌های مختلفی برای کنترل قدرت نهادهای اجرایی دارند که مشتمل بر کنترل توسط مجلس، نظارت قضایی و کنترل توسط محاکم اداری است. هر یک از این سازوکارهای نظارت، معایب خاص خود را دارند. در این میان، باید رویه‌هایی ساده‌تر، در دسترس‌تر و سریع‌تر برای طرح شکایت وجود داشته باشند. در بسیاری از نظام‌های حقوقی جهان، مؤسسات پایش‌کننده‌ای تشکیل شده‌اند که به عنوان گزینه‌های هم‌تراز روش‌های یادشده عمل می‌کنند. این مؤسسات معمولاً وظیفه رسیدگی به اموری را بر عهده دارند که مناسب طرح در مجلس نیستند. نقش این سازمان‌ها و مؤسسات در ارتقای حکمرانی مطلوب و حمایت و ارتقای حقوق بشر بسیار مهم است. هدف از تشکیل این کمیسیون باید آگاهی دادن به مردم در مورد حقوق بشر باشد. این کمیسیون به حفاظت، ارتقا و اعمال این حقوق در جامعه خواهد پرداخت و اقدامات لازم را در صورت نقض آن‌ها انجام خواهد داد. طیف وسیعی از قدرت نیز به این کمیسیون اعطا می‌شود. از جمله قدرت‌ها

و وظایف این نهاد می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- ۱) تضمین رعایت حقوق بشر و آزادی‌های فردی تصریح شده در قانون اساسی توسط شهروندان، ارگان‌های دولتی، سازمان‌های سیاسی و دیگر نهادها و مقامات آن‌ها.
- ۲) تضمین تضاد نداشتن قوانین، الزام‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیم‌ها و فرمان‌های دولتی با حقوق بشر و حقوق اساسی شهروندان در قانون اساسی که این وظیفه در ایران بر عهده شورای نگهبان است.
- ۳) آگاهی دادن به عموم مردم در مورد حقوق بشر و ایجاد فضایی در جامعه که به موجب آن، افراد جامعه از حقوق خود آگاهی یابند و به موجب این آگاهی، خواستار احقاق حقوق خود و ترویج این مسئله در جامعه باشند.
- ۴) انجام تحقیقات یا شروع آن با طرح شکایت در مورد نقض حقوق بشر
- ۵) انجام توصیه‌هایی مرتبط با اصلاحات قوانین موجود، تصویب قانون‌های جدید و سیاست‌گذاری‌های مرتبط با حقوق بشر
- ۶) مشاوره در موارد مرتبط با حقوق بشر با اشخاص و مقامات حکومتی برای عموم جامعه
- ۷) گزارش دهی در مورد وضعیت حقوق بشر به نهادها و مراجع بین‌المللی
- ۸) انجام دیگر اقدام‌های ضروری برای رسیدن به اهداف یادشده

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. راسخ، محمد، حق و مصلحت (جلد ۲: مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش)، تهران: نی، چاپ سوم، ۱۳۹۳.
۲. راسخ، محمد، وضع مقرر در قوه قضاییه، چاپ نخست، تهران: دراک، ۱۳۹۴.
۳. علی‌نقی، امیرحسین، نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان، تهران: نی، ۱۳۸۷.
۴. فتاحی زعفرندی، علی، شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات (تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن)، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.
۵. قطبی، میلاد، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.
۶. موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
۷. مولاییگی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۵.
۸. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲: حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران: میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۹.
۹. هدایت‌نیا، فرج‌الله و محمدهادی کاویانی، بررسی فقهی، حقوقی شورای نگهبان، تهران: دانش و اندیشه معاصر، چاپ اول، ۱۳۹۲.

۲. مقاله

۱. تقی‌زاده، جواد و همکاران، «امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان»، فقه و حقوق اسلامی، سال هشتم، شماره ۱۵، ۱۳۹۶.
۲. طلابکی، اکبر و محمدامین ابریشمی‌راد، «بررسی ماهیت نظرات شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۶، ۱۳۹۲.
۳. عباسی، بیژن، «دادرسی اساسی یا نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی»، مجله حقوق

تطبیقی، دوره اول، شماره ۲، ۱۳۸۹.

۴. قاری سید فاطمی، سید محمد، «حق تعیین سرنوشت و مسئله نظارت بر انتخابات: نظارت تضمینی در مقابل نظارت تحدیدی»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره هفتم، شماره ۴، ۱۳۸۲.
۵. قطبی، میلاد و همکاران، «نظارت بر نهاد شورای نگهبان»، فصل‌نامه فقه حکومتی، شماره ۷، ۱۳۹۸.
۶. «رأی برگزیده: دادنامه شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور: مفهوم قانون مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. سلسله مراتب هنجارها»، دوفصل‌نامه نقد و تحلیل آرای قضایی، دوره دوم، شماره ۳، ۱۴۰۲.
۷. مهاجری، محمد و علی‌اکبر گرجی ازندیانی، «امکان سنجی رسیدگی قضایی به دعاوی انتخاباتی در نظام حقوقی ایران»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال چهارم، شماره ۳، ۱۴۰۰.
۸. ناطقی، محمد و سید ابراهیم حسینی، «مبانی مشروعیت دادرسی اساسی»، اندیشه‌های حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۲، ۱۳۹۵.
۹. نیکونهاد، حامد و شبیم اورنگی، «سنجش آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۹.
۱۰. واعظی، سید مجتبی و سید محمد حسینی، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای نگهبان»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۶، ۱۳۹۷.
۱۱. واعظی، سید مجتبی و مهستی سلیمانی، «خواننده در دیوان عدالت اداری»، دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۲، ۱۳۹۵.
۱۲. واعظی، سید مجتبی، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مطالعات حقوقی شیراز، دوره اول، شماره ۳، ۱۳۸۸.
۱۳. یآوری، اسدالله و محمدشهاب جلیوند، «هنجارهای مرجع شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی»، مجلس و راهبرد، سال بیست و پنجم، شماره ۹۵، ۱۳۹۷.

Feasibility of judicial supervision of the Guardian Council; Another reflection

MohammadSadegh Rafiei¹

Seyyed MohammadSadegh Ahmadi²

MohammadSharif Shahi³

Abstract

Among the components that contribute to the efficiency and effectiveness of governments and administrative and governmental institutions in the contemporary era is providing the possibility of monitoring them. In Iran's legal system, despite the acceptance of the principle of monitoring and accountability in administrative legal laws and procedures, some institutions are exceptionally excluded from monitoring. For example, the Guardian Council, according to many and also according to the existing documents, is one of the institutions that have been exempted from the subject of monitoring. Therefore, with this approach, it is as if this institution cannot be monitored, and among other things, the decisions of the Guardian Council are immune from the monitoring process. But with the approach, the author has explained and explained the issue and raised the issue of financial, political and monitoring of this institution through civil institutions as well as judicial monitoring of the Guardian Council. As a result, it should be said that in order to exclude the subject of supervision, the discussion must be presented by providing reasons and evidence, otherwise the principle of supervision will prevail. The results of this research show that the supervision of the actions of the Guardian Council should be taken into consideration due to the nature and special functions of this institution. While some acts of the Council are political in nature, the administrative and financial acts of the Council are included in the application of the principle of control.

Keywords: The Guardian Council, judicial supervision, the Constitutional Court, the duties of the Guardian Council

1. University Student, (Corresponding Author), msrafiee87r@gmail.com

2. Associate Professor, Department of Public Law, Isfahan (Khorasgan) Branch, Islamic Azad University, Isfahan, Iran, sms_ahmadi@khuisf.ac.ir

3. Assistant Professor, Department of Public Law, Isfahan (Khorasgan) Branch, Islamic Azad University, Isfahan, Iran, dr.shahi@khuisr.ac.ir