



ثبات و تغییر در شورای نگهبان در مذاکرات قانون اساسی

حجت الاسلام محسن قنبریان - استاد مهمان

۱. اصل بر تعویض اعضا

ظهور دو کلمه «تغییر» و «اعضای تازه» مفید تبدیل اعضاست نه تمدید؛ ابقاء اعضا سابق لغتاً و عرفاً و اصطلاحاً نه «تغییر» است نه «اعضای تازه»!

شهید بهشتی، نایب رییس و اداره کننده جلسه در این اصل در مجلس خبرگان قانون اساسی ذیل این اصل به حکمت آن اشاره دارد: «ما می خواهیم شورای نگهبان، حالت تداومی داشته باشد که همیشه جمهوری اسلامی، دارای شورای نگهبان باشد و هیچ فترتی پیش نیاید و ضمناً حالتی داشته باشد که صاحب نظران جدیدی در مقطع معین بایند و با صاحب نظران قبلی برخورد فکری داشته باشند تا آن مهارت و حضوری که افراد در طول اقدام پیدا می کنند به آنهایی که بعداً می آیند منتقل شود. منظور این

پس چرا در تمام ادوار بعد چنین تغییری در اعضا نیست و عمدتاً با ابقاء مواجهه بوده ایم؟!

تفسیر سایت پژوهشکده شورای نگهبان از این اصل چنین است:

«براساس اصل ۹۲ قانون اساسی، اعضای شورای نگهبان برای مدت ۶ سال انتخاب می شوند. براساس این اصل در نخستین دوره پس از گذشت سه سال، نیمی از اعضا هر گروه [فقها و حقوق دانان] به قید قرعه «تغییر» می یابند و «اعضای تازه ای» به جای آنها انتخاب می شوند. روند تغییر اعضا باتوجه به عضویت سه ساله نصف اعضا در اولین دوره، به گونه ای است که هر سه سال، نیمی از اعضا فقیه و حقوق دان شورا «تغییر» می کنند به این ترتیب «اعضای جدید» از توان و تجربه شش عضو سابق شورا استفاده خواهند کرد.»

مقدمه

درباره اعضای شورای نگهبان، سزاوار است به اصل ۹۲ قانون اساسی و مشروح مذاکرات ذیل آن توجه شود. در اصل آمده: «اعضای شورای نگهبان برای مدت شش سال انتخاب می شوند ولی در نخستین دوره پس از گذشت سه سال، نیمی از اعضای هر گروه به قید قرعه تغییر می یابند و اعضای تازه ای به جای آنها انتخاب می شوند.»

سوالی که رخ می نماید این است که چرا پس از گذشت سه سال در نخستین دوره، نیمی از فقهاء و نیمی از حقوق دان های شورای نگهبان - با قید قرعه برای تعیین آن سه نفر - تعویض شود؟

اگر این تغییر، دارای مصلحتی است که در نخستین دوره قبل از اتمام ۶ سال، نیمی از هر گروه با قید قرعه تعویض می شوند؛

است که فقط در نوبت اول، نیمی از آنها پس از گذشتن سه سال اول اجباراً به قید قرعه خارج شوند یعنی مدت کارشان سه سال باشد و شش نفر جدید برای مدت شش سال بیایند. نتیجه آن که در هر سه سال، شش نفر از آنها که مدت کارشان شش سال است و تمام شده، تجدید انتخاب می‌شوند و افراد جدید می‌شوند و افراد جدید با آن شش نفر قبلی که سه سال سابقه کار دارند، همکاری کنند و آن تجربه و مهارت و حضوری را که آنها پیدا کرده‌اند با افکار تازه وارد این تلاقی کنند و این شورا هم محکم و هم خلاق می‌ماند.» (حسینی بهشتی، ۱۳۶۴: ج ۲، ۹۷۱)

در مذاکرات حتی کسانی که مخالف مدت معلوم کردن برای منصوبین ولی فقیه در شورای نگهبان بودند و آن را محدود کردن اختیارات ولی فقیه می‌دیدند سخنان این بود که اگر ولی فقیه خواست زودتر از شش سال هم بتواند تعویض کند. (همان: ۹۷۲) در این رویکرد کلمه «در نخستین دوره» در اصل ۹۲ برای «قید قرعه» است نه برای «تغییر» و «اعضای تازه»؛ که فقط نخستین دوره تغییر باشد و ادوار دیگر تمدید؛ و الا لغویت این اصل پدید می‌آید؛ چرا سر سه سال اول تغییر اما در سی، چهل سال بعد تمدید؟!

۲. امکان تمدید و ابقاء

رویه عملی انتخاب اعضای شورای نگهبان (به‌خصوص در گروه فقهاء) از اول تشکیل، تا کنون عمدتاً بر ابقاء بوده تا تعویض! فقط به فوت یا استعفاء نو شده‌اند. سه فقیه به ریاست قوه قضائیه رفته و دوباره برگشته‌اند.

آیا ابقاء و تمدید عضویت شورا خلاف قانون است؟!

این نیز خلاف قانون نیست؛ چون در قانون اساسی فقط ریاست جمهوری تصریح شده که بیش از دو دوره نباشد و درباره شورای

نگهبان مثل مجلس ساکت است پس ابقاء و تمدید، خلاف قانون تلقی نشده است.

شهید بهشتی در پاسخ به این سوال می‌گوید: «البته انتخاب مجدد اعضاء نیز که مهارت پیدا کرده‌اند بلامانع است؛ چون این کار اجرایی نیست که مثلاً مثل رئیس جمهور گفته شود: فقط دو دوره می‌تواند انتخاب شود؛ ولی نمایندگان مجلس اگر چهار دوره هم انتخاب شوند، مانعی ندارد چون کار اجرایی نیست.»

در مجلس قانون اساسی نیز مسئله دوباره تمدید شدن، مورد سؤال واقع شده و شهید بهشتی در پاسخ گفته است: «بلی چون این اعضاء درکارشان ماهرتر شده‌اند و اگر صلاحیت دارند باید انتخاب شوند و انتخاب آنها مثل نمایندگان مجلس است چون برای نمایندگان مجلس را که نگفتم حق انتخاب مجدد ندارند بنابراین اعضای شورای نگهبان هم مجدداً می‌توانند انتخاب شوند.» (همان: ۹۷۲-۹۷۱)

قرینه دیگر جواز، این که در پیش‌نویس اولیه قانون اساسی برای این اصل چنین بوده است: «این اشخاص برای مدت ده سال انتخاب می‌شوند ولی در نخستین دوره پس از پنج سال از هر گروه دو نفر به قید قرعه تغییر می‌یابند و انتخاب مجدد اعضاء ممکن نیست.»

عبارت «انتخاب مجدد اعضاء ممکن نیست» در مذاکرات نهایی مجلس خبرگان قانون اساسی از متن قانون حذف شد.

جمع‌بندی

به نظر می‌رسد تحفظ بر عبارت و الفاظ اصل ۹۲، به‌علاوه حکمت بیان شده برای این اصل در مشروح مذاکرات چنین به‌دست می‌آید که ولو تمدید حکم و ابقاء اعضاء جایز است اما اصل بر تعویض و تغییر و آمدن اعضای تازه است؛ و لاقلاً باید بین ابقاء و افراد تازه تناسبی باشد.

حکمت این اصل:

چنانچه در بیان نائب رئیس در مذاکرات دیدیم؛ این تغییر و تعویض دائمی اما تدریجی برکات زیادی دارد.

از تلاقی آن «افکار تازه واردین» و «مهارت سابقین»، «خلاقیت» و «استحکام» شورا برای «نگهبانی بهتر» از «اسلامیت» و «جمهوریت» نظام قصد شده بود.

مثلاً در ظرف سی سال، ۶ برنامه پنج‌ساله توسعه کشور تصویب می‌شود که چهره کشور و جهت انقلاب را کاملاً تحت‌تأثیر قرار می‌دهد. با نگاه پسینی می‌بینیم اصول مشترکی بر این برنامه‌نویسی‌ها حاکم بوده است. اجتهادی متفاوت از اعضای ثابت ۲۰ ساله و ۳۰ ساله مصونیت بیشتری را برای حفظ اسلامیت و مسیر انقلاب تأمین می‌کند؟

نمونه دیگر: به‌حسب پژوهشی موردی در دو فصلنامه دانش حقوق عمومی متعلق به پژوهشکده شورای نگهبان درباره رویکرد فقهای شورای نگهبان در زمینه رویارویی مالکیت خصوصی و منفعت عمومی، شاهد تحولی در رویکرد فقهاء در ادوار هستیم به‌گونه‌ای که مالکیت خصوصی و سلطه مالکانه به‌نفع مصلحت عمومی تعدیل شده است. (ر.ک، ویژه، امجدیان، ۱۳۹۴: ۴۶-۲۳) تغییر قهری اعضاء (با فوت یا استعفاء) در کنار برخی حوادث (مثل وروده‌های امام خمینی در مسائل مربوط به زمین و کار، به نفع محرومان و مستضعفان)، این رویکرد را تغییر داده است. حتی می‌توان گفت با پیدایش پژوهشکده برای شورای نگهبان و ثبت استدلال‌ها و الزام بررسی‌ها به کارهای کارشناسی این مرکز، عملاً مهارت و ثبات یاد شده در مذاکرات، انباشت می‌شود ولی افکار و اجتهادهای تازه، جدی‌تر دیده می‌شود.

برای بررسی اثر تغییر و تعویض اعضاء بر نگهبانی بهتر از جمهوریت باید به چند نکته درباره نظارت شورای نگهبان بر تأیید و رد



صلاحیت‌ها توجه کرد:

۱. لفظ «نظارت استصوابی» در قانون اساسی نیامده است اما نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۹۹ چنین بوده است. (نظریه تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۰۴/۰۱)

۲. در متن قانون اساسی فقط به تایید و رد صلاحیت کاندیدهای ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان تصریح شده است. (بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) لکن در قوانین عادی چنین نظارتی بر صلاحیت‌های نمایندگان خبرگان و مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان تصریح شده است. (مانند قانون انتخابات خبرگان و آیین‌نامه آن و قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی)

۳. بر اساس آن نظریه تفسیری شورای نگهبان - که به مثابه قانون است - اجازه تغییر در نحوه نظارت شورای نگهبان در قوانین عادی داده نمی‌شود.

برای نمونه مصوبه اصلاحی ۱۳۸۲/۰۴/۲۹ مجلس، بر ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷) حاوی حذف قید استصوابی بود که شورای نگهبان به‌خاطر مغایرت با نظریه تفسیری‌اش از اصل ۹۹ آن را نپذیرفت.

برآیند این سه نکته این می‌شود که هیچ راه قانونی (قانون عادی، نه بازنگری

قانون اساسی) برای تغییر در این «نظارت

استصوابی، عام و در تمام مراحل» نیست. حال اگر اعضای شورای نگهبان نیز دهه‌های متمادی ثابت باشند، عادتاً براساس تطبیق و استنباط جمعی ثابت و محدود، سفره انتخاب مردم شکل می‌گیرد. اهمیت این نکته وقتی بیشتر نمایان می‌شود که ببینیم در مشروح مذاکرات، ذیل اصل ۹۹ اساساً سپردن نظارت به شورای نگهبان، بدین صورت تبیین شد: «نظارت بر این قسمت [بر انتخابات] صرفاً در اختیار دولت یا رئیس‌جمهور قبلی نباشد. بلکه یک مقام مقننه‌ای یعنی مقامی که دور از مسائل اجرایی و دور از حب و بغض‌هایی است که در اجرا پیدا می‌شود، او هم بر این قسمت نظارت کند» که بیان شد: «در مطالعات قبلی به این نتیجه رسیدیم که مناسب‌ترین آن همین شورای نگهبان است.» (حسینی بهشتی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۶۵)

سرّ واگذاری به شورای نگهبان قدسیت و عدالت آنها در مقابل دولت نبوده بلکه اجرایی نبودن و تعارض منافع نداشتن بوده است. این حکمت هم با تعویض و تغییر قانونی اعضای شورای نگهبان قابل تأمین‌تر است.

و زمستان ۱۳۹۴

کتاب‌نامه