

دکتر افتخار جهرمی

عضو حقوقدانان شورای نگهبان

وظائف و مسئولیتها

حقوق تطبیقی

بسم الله الرحمن الرحيم

در دو شماره گذشته، نخست تحت عنوان مقدمه، مسأله تعارض قوانین عادی با قانون اساسی مورد بحث قرار گرفت و نیز این موضوع در تاریخ حقوق ایران و فرانسه جمالا بررسی شد و سپس در مبحث اول این مقاله شرایط اعضای "شورای نگهبان" در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و "شورای-قانون اساسی" در قانون اساسی فرانسه و نیز مسائل مربوط به مدت عضویت، محدودیت شغلی، استعفا، اعضا و رسمیت جلسات شورا، مورد مطالعه قرار گرفت. اینک در مبحث دوم این مقاله وظائف و مسئولیتهای شورای نگهبان و شورای قانون اساسی فرانسه مورد مطالعه و مقایسه واقع میشود.

مبحث دوم:

وظائف و مسئولیتها

الف: تشخیص مفایرت مصوبات مجلس با احکام اسلام:

بموجب اصل چهارم قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران، کلیه قوانین و

مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. در قسمت دوم اصل چهارم مقرر گردیده است: "این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان میباشد." در اصل ۹۶ قانون اساسی تصریح شده است که "تشخیص عدم مفایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان است. مسأله‌ای که در اینجا درخور توجه است، اختیاری است که اصل چهارم قانون اساسی به فقهای شورای نگهبان داده است. بموجب این اختیار فقهای شورای نگهبان میتوانند اطلاق و عموم اصلی از اصول قانون اساسی را (در رابطه با مصوبات مجلس) مخالف موازین شرعی اعلام نمایند. بحث در اصل چهارم قانون اساسی و اختیاری که طبق این اصل به فقهای شورای نگهبان داده شده است و نحوه اعمال آن، محتاج به مقالهای جداگانه است. در مورد

نحوه تصمیم گیری فقهای شورای نگهبان و مهلت آن در بند "ب" سخن گفته خواهد شد اما در فرانسه، طبق ماده دوم قانون اساسی این کشور، فرانسه جمهوری غیر-مذهبی است و تصویب قوانین معایر با احکام مذهب کاتولیک (مذهب شریعت) اشکال قانونی ندارد، هر چند در مواردی بمنظور احترام به عقاید اکثریت، از تصویب برخی از قوانین معایر با مذهب کاتولیک خودداری کرده‌اند. در بعضی از کشورها که خود را کشور غیر مذهبی معرفی میکنند، اهالی این کشورها از لحاظ احوال شخصیه (ازدواج-طلاق-وصیت و ارث) تابع مقررات واحکام مذهب خویش میباشد ولی در فرانسه چنین حکمی هم وجود ندارد و هم‌اھالی این کشور تابع یک قانون هستند که با مقررات هیچیک از ادیان و مذاهب هم مطابقت ندارد!

ب- تشخیص مفایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی:

وظیفه دیگر شورای نگهبان تشخیص مفایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با

قانون اساسی است. اصل ۹۶ قانون اساسی در این خصوص مقرر میدارد که: تشخیص عدم تعارض مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است. در خصوص این وظیفه، شورای نگهبان و وظیفه‌های که در بند "الف" مورد بحث قرار گرفت، ذکر چند نکته ضروری است:

۱- در برخی از اصول قانون اساسی صحبت از "تشخیص عدم مغایرت" یا "عدم تعارض" مصوبات مجلس با احکام اسلام یا با قانون اساسی شده است و در بعضی از اصول، سخن از "تشخیص مغایرت" است. سئوالی که ممکن است مطرح شود این است که آیا اکثریت شورای نگهبان باید عدم مغایرت مصوبه‌ای را با قانون اساسی تایید کند یا اینکه در صورت تشخیص مغایرت مصوبه‌ای با احکام اسلام یا قانون اساسی بوسیله اکثریت، مصوبه مزبور برای تجدید نظریه مجلس بازگردانده میشود؟

بنظر میرسد، نظر صحیح این است که چنانچه اکثریت رای به مغایرت مصوبه‌ای با احکام اسلام یا قانون اساسی بدهد، مصوبه مزبور به مجلس برگردانده میشود زیرا اولاً: لازم نیست مصوبات مجلس بوسیله شورای نگهبان تایید شود و قبول این مطلب که در هر مورد، عدم مغایرت مصوبه مجلس باید بوسیله رای اکثریت اعلام شود، تایید و تصویب است که منظور نظر قانون اساسی نمیشاند (به اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی رجوع شود) و به همین لحاظ است که در قسمت اخیر اصل ۹۴ قانون اساسی مقرر گردیده "در صورتیکه ظرف ده روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس، شورای نگهبان اظهار نظر ننماید، مصوبه قابل اجرا است"، ثانیاً: اصل ۹۴ قانون اساسی که عنایت به مسأله مورد بحث دارد، صریحاً مقرر میدارد: "چنانچه شورای نگهبان مصوبه مجلس را "مغایر" ببیند، برای تجدید نظر به مجلس بساز میگرداند". این نکته نیز لازم به تذکر است که در صورت قبول نظریه اول، در عمل

مشکلاتی بوجود خواهد آمد بخصوص در مواردیکه کلیه اعضا در جلسه رای گیری حضور نداشته باشند. در حال حاضر بر طبق تفسیری که شورای نگهبان در این خصوص کرده است، در مورد قانون اساسی، رای اکثریت به مغایرت مصوبه‌ای با قانون اساسی موجب رد آن مصوبه می‌شود و مجدداً به مجلس برمیگردانند. اما هنگام اظهار نظر شرعی، طبق سیره و روشی که از بدو تشکیل شورای نگهبان، در جلسه فقها معمول گردیده است در صورتیکه اکثریت فقها به عدم مغایرت مصوبه‌ای با احکام شرع رای دهند، آن مصوبه جنبه قانونی پیدا میکند. با کمی دقت، نتایج متفاوت این دو روش آشکار میگردد.

۲- شورای نگهبان موظف است مصوبات مجلس را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول، از نظر مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی، مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آنرا مغایر ببیند، برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند، در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است. در مواردیکه شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهائی، کافی نداند میتواند بر طبق اصل ۹۵ قانون اساسی از مجلس حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود. اما وقتی طرح بالا بجای فوری در دستور کار مجلس قرار گیرد، بموجب اصل ۹۷ قانون اساسی، اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند.

۳- مسأله دیگر این است که منظور از اکثریت اعضا، شورای نگهبان یا اکثریت فقها، اکثریت کلیه اعضا است (۷ نفر برای جلسه عمومی و ۴ نفر برای جلسه فقها) یا اکثریت حاضرین در جلسه. این امر در نتیجه رای گیریها و اظهار نظرها مؤثر است. شورای نگهبان عملاً رای اکثریت کل اعضا را مناط اعتبار، قرار میدهد، نه رای اکثریت حاضرین و این روش از ابتدای تشکیل شورا معمول شده و اگرچه گاهی مورد اعتراض

برخی از اعضا، قرار گرفته ولی اکثریت آنرا پذیرفته است.

در قانون اساسی فرانسه، بموجب ماده ۶۱ این قانون، قوانین بنیادی و آئین نامه‌های داخلی مجلسین، باید از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی به تایید شورای قانون اساسی برسند قوانین بنیادی (ارگانیک) قوانینی هستند که برای پیاده کردن و اجرای ماده با موادی از قانون اساسی به تصویب میرسند. همچنین در مورد قوانین عادی و عهدنامه های بین المللی، رئیس جمهور، نخست وزیر یا یکی از رؤسای دو مجلس میتواند از شورای قانون اساسی بخواهد که نظر خود را در خصوص عدم مغایرت قانون عادی با عهدنامه بین المللی با قانون اساسی اعلام نماید از تاریخ ارجاع مصوبه‌ای به شورا، این شورا ظرف سی روز باید نظر خود را اعلام دارد، در موارد فوری با درخواست دولت، این مدت میتواند به هشت روز تقلیل یابد. شورای قانون اساسی در مورد قوانین، بعد از تصویب مجلس اظهار نظر می‌نماید و در مورد عهدنامه‌های بین المللی قبل از مطرح شدن در مجلس.

نظریه شورا قطعی و لازم الاتباع است. در صورت رد برخی از مواد یک قانون بوسیله شورا و ذکر این مطلب که قانون بدون مواد رد شده می‌تواند اجرا شود، رئیس جمهور مخیر است که یا آن قانون را بدون مواد مورد اعتراض توشیح و بمرحله اجرا بگذارد یا اینکه از مجلس بخواهد مواد مورد اعتراض شورا را تغییر و اصلاح نماید.

ج- تفسیر قانون اساسی:

اصل ۹۸ قانون اساسی مقرر میدارد: "تفسیر قانون اساسی بعهده شورای

نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام میشود. بنا براین در مورد تفسیر قانون اساسی، رای ۹ نفر (یعنی سه چهارم کل اعضا) ضروری است، در صورتیکه مصوبات مجلس با رای اکثریت اعضا (نصف با اضافه یک) ممکن است مفایر با قانون اساسی شناخته شود. لازم به تذکر است که این اصل مانع تفسیر دیگران مانند مشاورین حقوقی وزارتخانهها و موسسات دولتی از اصول قانون اساسی نمیشد. ولی در صورتیکه شورای نگهبان، اصلی را تفسیر نماید، آن تفسیر معتبر و لازم الاتباع است. تفسیرهایی که تاکنون شورای نگهبان از قانون اساسی کرده است، در روزنامه‌های جمهوری اسلامی ایران درج گردیده است. در فرانسه هر چند - قانونا - اختیار تفسیر قانون اساسی بعهده شورای قانون - اساسی واگذار نشده است ولی در رابطه با اموری که باین شورا ارجاع میشود، عالیتین مرجع برای تفسیر قانون اساسی است.

د - نظارت بر انتخابات :

شورای نگهبان برطبق اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت بر انتخاب رئیس جمهور، انتخابات مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه پرسی را برعهده دارد. در مورد نظارت بر انتخاب رئیس جمهور و انتخابات مجلس شورای اسلامی قوانینی به تصویب رسیده است که بحث درخصوص این قوانین در این مختصر ضروری بنظر نمیرسد. در فرانسه ماده ۵۸ قانون اساسی نظارت بر انجام انتخابات ریاست جمهوری را از لحاظ رعایت مقررات به شورای قانون اساسی واگذار کرده است و اضافه میکند که این شورا به اعتراضات مربوطه رسیدگی می نماید و

نتایج آراء را اعلام میکند. همچنین برطبق ماده ۵۹ قانون اساسی شورای مذکور به اعتراضاتی که در مورد غیر قانونی بودن انتخابات دو مجلس میشود رسیدگی و اظهار نظر می نماید. در خصوص مراجعه به آراء عمومی ماده ۶۰ این قانون مقرر میدارد که شورا بر انجام همه پرسی نظارت و نتایج را اعلام میدارد.

ه - تشخیص صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری :

بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مقرر میدارد که " داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون میآید باید قبل از انتخابات به تایید شورای نگهبان" برسند. در دوره اول انتخابات بر طبق قسمت اخیر بند مذکور، تشخیص این امر بعهده مقام معظم رهبری قرار داشت. در حقوق فرانسه نیز لیست نامزدهای ریاست جمهوری بوسیله شورای قانون اساسی اعلام میشود (ماده یک قانون مورخ ۲۷ نوامبر ۱۹۵۸ در باره انتخابات ریاست جمهوری) در این مورد این شورا قبلا رسیدگی میکند که آیا تشریفات قانونی انجام شده است یا نه؟ و نسبت به صلاحیت کاندیداها اظهار نظری نمی نماید.

و - تهیه قانون مربوط به مجلس خبرگان :

قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان کیفیت انتخاب آنان و آئین نامه داخلی جلسات آنها برای نخستین دوره بدستور اصل ۱۰۸ قانون اساسی باید بوسیله فقهای شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهائی رهبرانقلاب برسد. قانون مزبور به تصویب فقهای شورای نگهبان رسیده و مورد تأیید رهبرعالیقدر انقلاب نیز واقع شده است و بحمد الله انتخابات مجلس خبرگان نیز بر طبق این قانون انجام گرفت. در حقوق فرانسه بسا توجه باینکه مجلس خبرگانی وجود ندارد تهیه قانون مربوط به این مجلس نیز موضوعا

منتفی است.

ز - مشورت با شورای قانون اساسی در موارد استثنائی :

برطبق ماده ۱۶ - قانون اساسی فرانسه هرگاه نهادهای حکومتی با استقلال ملت یا تمامیت ارضی کشور یا اجرای تعهدات بین المللی جمهوری فرانسه در معرض تهدید شدید و فوری واقع گردد، به حدی که حکومت را از انجام وظیفه باز دارد، رئیس جمهور میتواند هراقدامی که در آن شرائط و اوضاع لازم باشد، معمول دارد. در موارد فوق رئیس جمهور با شورای قانون اساسی مشورت خواهد کرد و با پیامی ملت را مطلع خواهد ساخت.

چنین اختیاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای رئیس جمهور در نتیجه برای شورای نگهبان در نظر گرفته نشده است. در خاتمه مقاله میتوان نتیجه گیری کرد که :

اولا: شورای قانون اساسی فرانسه با توجه به شرایط و نحوه انتخاب اعضای آن بیشتر جنبه سیاسی دارد تا جنبه حقوقی در صورتی که جنبه تخصصی و کارشناسی شورای نگهبان قانون اساسی ایران بر جنبه سیاسی آن برتری دارد.

ثانیا: در فرانسه لازم نیست هم مصوبات پارلمان از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی به تأیید شورای قانون اساسی برسد در صورتیکه در ایران کلیه مصوبات مجلس باید به شورای نگهبان فرستاده شود تا در صورت مغایرت با موازین شرعی و یا قانون اساسی برای تجدید نظر به مجلس باز گردانده شود. ثالثا: هر چند بین شورای نگهبان در حقوق ایران و شورای قانون اساسی در حقوق فرانسه در نظر اول شباهت زیاد وجود دارد ولی با کمی دقت معلوم میشود که وجوه اشتراک کمتر از وجوه افتراق است و این دو نهاد در حقوق ایران و فرانسه چهار لحاظ نحوه تشکیل و چه در مورد وظایف و اختیارات با هم اختلاف زیاد دارند.

ادامه دارد