

مرجع تشخیص اساسی بودن مصوبات مجلس خبرگان رهبری (مقاله علمی-پژوهشی)

امید شیرزاد*

تاریخ دریافت: ۹۸/۱۰/۱۹ تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۶/۰۸

چکیده

مجلس خبرگان رهبری از ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران است که تعیین رهبری و نظارت بر این مقام، کارویژه‌های یادشده و مناسبات این نهاد به شمار می‌رود. علی‌رغم وجود تحقیقات فقهی-حقوقی در رابطه با کارویژه‌های یادشده و مناسبات این نهاد با مقام رهبری، به مصوبات این مجلس، تحلیل ماهیت و نظارت‌پذیری آنها کمتر پرداخته شده است. مقاله حاضر با هدف بررسی مرجع تشخیص انطباق مصوبات این مجلس - اعم از تصمیمات سیاسی، قانون انتخابات خبرگان رهبری و مقررات مصوب این نهاد - با قانون اساسی به رشته تحریر در آمده و با تفحص در منابع نظام حقوق عمومی ایران، مطلق مصوبات مجلس خبرگان رهبری را فاقد سازوکار نظارتی ارزیابی نموده است. موضوعی که ارزش‌های حقوق عمومی همچون حاکمیت قانون، برتری قانون اساسی، سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و لزوم نظارت‌پذیری دستگاه‌های عمومی را مخدوش ساخته و نگارنده برای رفع این کاستی پیشنهاداتی ارائه نموده است.

کلیدواژه‌گان:

شورای نگهبان، قانون اساسی، مجلس خبرگان رهبری، مقرر، نظارت.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه یزد

مقدمه

نظر به تأکید مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ و همچنین اصل دوم آن بر ولایت امر و امامت و رهبری مستمر^۲، در میان ارکان و ساختارهای اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران، نهادی تحت عنوان «مجلس خبرگان رهبری» مورد شناسایی قانون‌گذار اساسی واقع شده است. با توجه به جایگاه و صلاحیت‌های مهم ولی فقیه و همچنین شرایط فقهی-حقوقی لازم برای تصدی سمت رهبری، قانون اساسی امور تعیین و برکناری رهبری را مستقیماً به مردم واگذار نکرده؛ بلکه این مهم به جمع خبره‌ای که در قالب انتخاباتی هشت ساله توسط مردم برگزیده می‌شوند - مجلس خبرگان رهبری - واگذار شده است.

در مورد ترکیب این نهاد، نحوه انتخاب نمایندگان آن، مرجع احراز صلاحیت نامزدهای انتخابات این مجلس، سازوکارهای تعیین و برکناری رهبری و امکان یا امتناع انحلال این نهاد، منابع و ادبیات موجود حقوق اساسی، متضمن آثار ارزشمندی است^۳؛ اما در مورد مصوبات این نهاد، ماهیت و نظارت‌پذیری آنها، کمتر به تحلیل و بررسی حقوقی پرداخته شده است.

این مقاله در پرتو دفاع از ارزش‌ها و بایسته‌های حقوق اساسی همچون لزوم نظارت‌پذیری اعمال نهادها و برتری قانون اساسی در هرم هنجارهای حقوقی، به مصوبات مجلس خبرگان رهبری، گونه‌شناسی انواع آنها و چگونگی نظارت بر آنها از حیث انطباق با احکام قانون اساسی

۱. بر اساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع الشرائطی را که از طرف مردم به عنوان رهبر شناخته می‌شود (مجاری الأمور بید العلماء بالله الأمانة علی حلاله و حرامه)، آماده می‌کند تا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشد.

۲. جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه ایمان به: امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلام.

۳. برای مثال می‌توان به آثار زیر اشاره داشت:

هاشمی، محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲ (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۱.

عمید زنجانی، عباسعلی، *کلیات حقوق اساسی ایران*، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷.

ارسطا، محمدجواد، *نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران*، قم: مؤسسه بوستان کتاب (انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم)، ۱۳۸۹؛ حبیب نژاد، احمد، *مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان*، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۵.

کاویانی، محمدهادی، *بررسی مسأله انحلال مجلس خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی از سوی مقام رهبری*، اندیشه‌های حقوقی، سال پنجم، بهار ۱۳۸۶، شماره ۱۲.

خواهد پرداخت و مترصد پاسخ به این سؤال است: مرجع تشخیص انطباق مصوبات مجلس خبرگان رهبری با احکام قانون اساسی کدام نهاد یا مقام است؟

برای پاسخ به سوال تحقیق، مقاله در چهار بخش تنظیم شده است: در بخش اول مروری کوتاه بر جایگاه و رسالت‌های مجلس خبرگان در نظام جمهوری اسلامی ایران خواهیم داشت؛ سپس به مفهوم اساسی بودن اشاره می‌شود و در بخش‌های سوم و چهارم با تحلیل حقوقی ماهیت مصوبات مجلس خبرگان، سازوکارهای نظارت بر مصوبات این نهاد را بررسی خواهیم کرد.

۱. مجلس خبرگان رهبری؛ جایگاه و صلاحیت‌ها

بر اساس دیدگاه «اسلام حداکثری»، احکام و آموزه‌های دین اسلام، منحصر به حوزه فردی و خصوصی نیست و با دارا بودن صبغه عمومی و اجتماعی باید توسط نهاد حکومت اسلامی اجرایی شود. طبق نظر حداکثری‌ها، رسالت و اهداف دین تنها با بیان تعالیم و احکام لازم برای سعادت انسان محقق نمی‌شود؛ بلکه به اجرای آنها وابستگی دارد. از این رو تأسیس حکومت به عنوان ابزاری برای اجرای شریعت، یکی از ابعاد و شؤون رسالت پیامبر اسلام (ص) بوده و در عصر غیبت نیز افرادی از سوی ائمه (ع) نصب شده‌اند که همان فقهای جامع الشرایط‌اند و حق حکمرانی و صدور فرمان دارند.^۱ بنابراین دیدگاه اسلام حداکثری به ویژه در قرائت فقهی خود^۲ با شاخصه مهمی تحت عنوان «ولایت فقیه و رهبری امت» در عصر غیبت معصوم (ع) همراه است. این ایده با تأثیرپذیری از بی‌ش فقهی مرحوم امام خمینی (ره)، در قانون اساسی ۵۸ مورد شناسایی قرار گرفت و ده سال بعد طی بازنگری سال ۶۸ در قالب مواردی اصلاحی همچون «فردی بودن رهبری»، «حذف شرط مرجعیت» و «گسترش اختیارات رهبری و اعمال ولایت مطلقه» وارد فضای فقهی - حقوقی - سیاسی نوینی شد.

در رابطه با تعیین رهبری، قانون اساسی ۵۸ دو شیوه «پذیرش» و «انتخاب» را پیش‌بینی نموده بود. پذیرش، ناشی از مقبولیت عام و بلامنازعی است که فرد واجد شرایط رهبری پیدا می‌کند. این عنوان همیشه اوقات قابل حصول نیست و در حالات خاص انقلابی و حرکت‌های

۱. حقیقت، صادق، *مبانی اندیشه سیاسی در اسلام*، قم: انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۹۳، ص ۶۱.
 ۲. اسلام حداکثری یا سیاسی، گرایش غیرفقهی یا روشنفکرانه نیز دارد؛ نظیر اندیشه مرحوم دکتر شریعتی و قرائت وی از مفاهیمی دینی همچون امت، امامت، شهادت، انتظار و

مردمی و در جریان مبارزات و دگرگونی‌ها به دست می‌آید؛ همچنان که برای امام خمینی از طریق شناخت و پذیرش مردمی و بدون هیچ گونه تشریفات، این حقانیت سیاسی و مشروعیت مذهبی برای امر رهبری حاصل گردید.^۱ با توجه به این واقعیت در اصل یکصد و هفتم جدید با قائل شدن به اینکه «پذیرش» خاص امام خمینی بوده است، چنین مقرر گردید:

«پس از مرجع عالیقدر تقلید و رهبر کبیر انقلاب جهانی اسلام و بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران حضرت آیت الله العظمی امام خمینی "فُدس سرّه الشریف" که از طرف اکثریت قاطع مردم به مرجعیت و رهبری شناخته و پذیرفته شدند، تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است.»

بنابراین کارکرد کلیدی مجلس خبرگان رهبری، تعیین رهبر است. برخی صاحب نظران فقه سیاسی به دلیل تصریح لفظی اصل ۱۰۷، به عبارت «رهبر منتخب خبرگان» از انتخابی بودن ولایت امر سخن گفته‌اند و دیدگاه قانون اساسی در باب مشروعیت ولی فقیه را بر پایه انتخاب خبرگان پذیرفته‌اند؛^۲ در حالی که برخی دیگر از نویسندگان با نقد نظریه انتخاب، از دیدگاه انتصاب ولی فقیه از جانب معصوم (ع) و اینکه مجلس خبرگان کاشف مصداق رهبری است، دفاع نموده‌اند؛^۳ بخش نخست این نوشتار بدون ورود به بررسی این مناقشه علمی، صرفاً در پی خاطر نشان ساختن نقش مجلس خبرگان در نظام اسلامی و تعیین رهبری است.

دیگر صلاحیت شاخص مجلس خبرگان، نظارت بر رهبری است. اصل یکصد و یازدهم وظیفه نظارتی این مجلس را بدین صورت بیان می‌کند: «هر گاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم^۴ و یکصد و نهم^۵ گردد، یا معلوم

۱. هاشمی، محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲ (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۱، ص ۴۵.

۲. عمید زنجانی، عباسعلی، *کلیات حقوق اساسی ایران*، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷، ص ۲۵۳.

۳. ارسطو، محمد جواد، *نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران*، قم: مؤسسه بوستان کتاب (انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم)، ۱۳۸۹، صص ۱۴۶-۱۱۶.

۴. اصل پنجم: در زمان غیبت حضرت ولی عصر «عجل الله تعالی فرجه» در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد.

۵. اصل یکصد و نهم: شرایط و صفات رهبر: ۱. صلاحیت علمی لازم برای افتاء در ابواب مختلف فقه. ۲. عدالت و تقوای لازم برای رهبری امت اسلام. ۳. بینش صحیح سیاسی و اجتماعی، تدبیر، شجاعت، مدیریت و قدرت کافی برای رهبری. در صورت تعدد واجدین شرایط فوق، شخصی که دارای بینش فقهی و سیاسی قوی‌تر باشد، مقدم است.

شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود بر کنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم می‌باشد.»

مفاد این اصل، بیانگر مسئولیت سیاسی رهبر است. هرچند در این اصل تعبیر «نظارت» به کار نرفته است، تشخیص موارد سه‌گانه در آن، جز از راه نظارت امکان‌پذیر نخواهد بود. به همین دلیل در خصوص وظیفه نظارتی مجلس خبرگان - قطع نظر از محدوده آن - نباید تردید کرد.^۱ قانون اساسی در اصل یکصد و هشتم^۲ و در راستای ایفای مطلوب وظایف یاد شده، صلاحیت «قانون‌گذاری» در باب کیفیت انتخابات این مجلس و تعداد و شرایط خبرگان و صلاحیت «مقرره‌گذاری» در سایر مسائل مربوط به وظایف خبرگان را در صلاحیت خود آنان اعلام داشته است.^۳ بنابراین صلاحیت وضع مصوبه توسط خبرگان، ریشه در اصل ۱۰۸ دارد و مسئله اصلی نوشتار حاضر نیز تحلیل چگونگی انطباق این مصوبات (اعم از قانون و مقرره) با قانون اساسی است.

۲. مفهوم اساسی بودن در حقوق اساسی

مفهوم قانون اساسی از کلیدواژه‌های حقوق عمومی به شمار می‌رود. قانون اساسی، مهم‌ترین منبع حقوق اساسی و حقوق اساسی اصلی‌ترین شاخه حقوق عمومی به عنوان «نظام حقوقی

۱. ملک افصلی، محسن و حسین جوان آراسته، *حقوق اساسی*، قم: انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۷، ص ۲۵۰.

۲. اصل یکصد و هشتم قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقها اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.»

۳. اصل ۱۰۸ در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی توسط شورای بازنگری منصوب مرحوم امام، مورد اصلاح واقع شد و یکی از موارد محل بحث در آن شورا، موضوع مقرره‌گذاری مجلس خبرگان در امور مربوط به وظایف خبرگان بود. در این باره، کلام مرحوم آیت الله مؤمن در آن جلسه شایان ذکر است:

...آن وقت در ذیل این اصل که حالا آمده است: «از آن پس هر گونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.» قبلاً این طور بوده است: «از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون در صلاحیت مجلس خبرگان است.» اینجا اضافه کرده‌اند تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان. سر این هم که اضافه کرده‌اند این است که بعضی‌ها در جلسات خبرگان می‌گفتند که احياناً منظور از این قانونی که اینجا هست، همین قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان است و تمام آنچه را که مربوط به خبرگان و مقررات کارشان هست، شامل نمی‌شود. برای اینکه از این نظر هم شبهه‌ای نباشد، عبارت اضافه شد و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه سی و دوم، ص ۱۲۷۶).

حاکم بر حکمرانی دولت» به شمار می‌رود. نخستین و کهن‌ترین هدف از تدوین قانون اساسی، ایجاد چارچوب برای حکومت در یک سند حقوقی است. هدف بیشتر جنبش‌های قانون اساسی از جمله جنبش مشروطیت، محدودیت حکومت‌های مطلقه بود و این امر با ایجاد چارچوب برای حکومت صورت می‌گرفت. نفس این چارچوب حقوقی برای قدرت سیاسی نوعی محدودیت برای آن قلمداد می‌شود. به علاوه قانون اساسی باید از شهروندان در مقابل قدرت سیاسی حمایت کند. حمایت از شهروندان در قالب تضمین دقیق حق‌ها و آزادی‌های آنها صورت می‌گیرد.^۱

یکی از وجوه تمایز قانون اساسی از سایر قوانین، برتری آن نسبت به سایر هنجارهای نظام حقوقی در قالب «اصل سلسله مراتب هنجارها» است. سلسله مراتب در نظم حقوقی بدین معناست که تمامی هنجارهای موجود در نظام حقوقی بر اساس نظم خاصی سازمان یافته‌اند؛ بدین صورت که برخی از برخی دیگر تبعیت می‌کنند. هر هنجار فرودین اعتبار خویش را از هنجار فرازین می‌گیرد. در نظم حقوقی داخلی می‌توان اذعان داشت که هنجارهای قانون اساسی به عنوان هنجارهای فرازین این نظم به شمار می‌روند و تمامی هنجارهای دیگر موجود در نظم حقوقی، اعتبار خویش را از قانون اساسی اخذ می‌نمایند.^۲

براین اساس، در یک دولت حقوقی و مبتنی بر قانون اساسی، باید سازوکارهایی به منظور تضمین برتری قانون اساسی پیش‌بینی شود و مصوبات نهادهای قانون‌گذار و مقررگذار، از حیث انطباق و سازگاری با احکام قانون اساسی، رصد و ارزیابی شود. امکان نقض قانون اساسی توسط هنجارهای فرودین، حقوق اساسی افراد را دستخوش نوسانات مضر کرده و اصل ثبات و تداوم ساختار سیاسی کشور که در هنگام معینی با تشریفات ویژه توسط قانون اساسی برقرار شده را متزلزل خواهد کرد.^۳

با توجه به ملاحظات یاد شده، دادرسی یا دادگستری اساسی از حوزه‌های مهم مطالعاتی حقوق اساسی مدرن به شمار رفته و به مجموعه سازمان‌ها و آئین‌هایی گفته می‌شود که برتری قانون اساسی توسط آنها تضمین می‌شود. هرچند که نظارت بر انطباق قوانین با قانون اساسی نماد این ضمانت است؛ اما تضمین برتری قانون اساسی تنها به این امر محدود نمی‌شود. تضمین

۱. ویژه، محمد رضا، کلیات حقوق اساسی، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۳، صص ۷۸-۷۷.

۲. ویژه، محمد رضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۰، ص ۲۳۳.

۳. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷، ص ۵۰.

برتری قانون اساسی به مواردی چون معاهدات بین‌المللی، اعمال اداری و آرای صادره در دادگستری نیز ارتباط دارد.^۱

۳. تحلیل حقوقی ماهیت مصوبات مجلس خبرگان

همان‌طور که از نظر گذشت، اصل ۱۰۸ قانون اساسی صلاحیت قانون‌گذاری و مقرره‌گذاری در امور مربوط به وظایف خبرگان را برعهده خود آنان قرار داده است. برای پاسخ به سؤال تحقیق، تحلیل حقوقی ماهیت مصوبات مجلس خبرگان ضروری به نظر می‌رسد. با در نظر گرفتن قانون اساسی به عنوان سند مادر، مصوبات مجلس خبرگان شامل سه قلمرو کلی می‌گردد:

الف) «تصمیمات سیاسی» این نهاد که براساس اصول ۱۰۷، ۱۰۹ و ۱۱۱ قانون اساسی و در راستای گزینش و نظارت بر رهبری و با رویکردی مصلحت‌اندیشانه (ارزیابی مصالح نظام اسلامی توسط خبرگان) و منطبق با منافع کلان ملی اتخاذ می‌شود.

ب) «قانون» مصوب مجلس خبرگان که منحصراً به قانون انتخابات این مجلس و تبیین کیفیت انتخابات آن و تعیین شرایط نامزدهای رقابت انتخاباتی است. در برخی آثار، این قسم از مصوبات مجلس خبرگان نیز در زمره تصمیمات سیاسی دانسته شده و کاربرد لفظ «قانون» در اصل ۱۰۸ را مین‌باب تسامح قلمداد نموده‌اند. این آثار معتقدند «قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری» به دلیل تعیین جهت‌گیری کلی نظام و تبیین سرنوشت سیاسی کشور، عملی سیاسی و غیرتقنینی است؛ لذا مجلس خبرگان را فاقد صلاحیت تقنین دانسته‌اند.^۲

این دیدگاه قابل نقد به نظر می‌رسد؛ زیرا با توجه به جایگاه مهم قوه مؤسس در وضع قانون اساسی، پیش‌فرض آن است که الفاظ مندرج در اصول قانون اساسی، با دقت نظر به کارگرفته شده‌اند و اطلاق تسامح در استعمال لفظ توسط قانون‌گذار اساسی، موجه به نظر نمی‌رسد. به علاوه سایر قوانین انتخاباتی نظیر قوانین انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی نیز

۱. گرجی، علی اکبر، *در تکاپوی حقوق اساسی*، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸، ص ۱۳.

۲. واعظی، مجتبی و محمد حسینی، *نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای نگهبان*، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، ۱۳۹۷، شماره ۱۶، ص ۲۴۴.

نقشی تعیین کننده در سرنوشت سیاسی-اجتماعی شهروندان دارند و با استدلال موجود در نظر بیان شده، باید آنها را نیز عملی سیاسی و غیرتقنینی دانست؛ در حالی که این چنین نیست. وضعیت مطلوب در حقوق اساسی، انحصاری بودن صلاحیت پارلمان مردمی در امر قانون گذاری است و تعدد مراجع قانون گذار، امری مذموم به شمار می رود. اصل هفتاد و یکم قانون اساسی نیز با این رویکرد تدوین یافته است و در راستای تحکیم جایگاه مجلس شورای اسلامی و تقویت جمهوریت نظام مقرر می دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند.»^۱

بنابراین در امر قانون گذاری، اصل بر صلاحیت مجلس شورا است و صلاحیت سایر نهادهای قانون گذار از جمله مجلس خبرگان رهبری امری استثنایی به شمار می رود. پیرو اصل ۱۰۸ باید دقت داشت که مجلس خبرگان صرفاً در حوزه وظایف و اختیارات دوگانه خود-گزینش رهبری و نظارت بر وی- صلاحیت تقنین دارد. با دقت نظر لفظی در متن اصل ۱۰۸ قانون اساسی مشخص می شود قانون گذار اساسی به عنوان قوه اعطاکنده اختیار وضع مصوبه به مجلس خبرگان، صرفاً در حوزه وضع قانون انتخابات خبرگان رهبری (شامل تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها) به این نهاد اختیار قانون گذاری تفویض نموده است. فراز پایانی اصل ۱۰۸ نیز با تصریح به لفظ «این قانون» مؤید این معناست.^۲ گفتنی است، آخرین قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۹۴/۶/۱۱ می باشد.

ج) دسته سوم مصوبات مجلس خبرگان، «مقررات مصوب مجلس خبرگان است که شامل آئین نامه داخلی این مجلس و سایر مقررات مرتبط با وظایف خبرگان می شود. اصل ۱۰۸

۱. در زمینه صلاحیت انحصاری مجلس شورا در وضع قانون، یکی از استثنای موجود در قانون اساسی، اصل هشتاد و پنجم است:

«سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند؛ ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید، به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد...».

۲. هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.

برای تمام مصوبات این نهاد شأن «قانون» قائل نیست و به «مقرر» بودن غالب مصوبات این نهاد اذعان دارد. توضیح آنکه در ادبیات حقوق اداری، مقرر دولتی یا عمل شبه‌تقنینی، تصمیمات عام و کلی مقامات و نهادهایی غیر از قوه مقننه است که در مقام مدیریت امور عمومی و تأمین نظم عمومی به تصویب رسیده و مبتنی بر تجویز صلاحیت وضع از سوی قانون‌گذار به نهادهای ذی‌صلاح مقرر در قانون است. بی‌گمان قانون، جواز وضع مقرر را صادر می‌کند و در نتیجه نباید از حدود و ثغور مندرج در قانون فراتر رود.^۱ ضرورت وجود ابزار حقوقی برای اداره امور، فنی بودن موضوعات و نیاز مکرر به تغییر، از جمله دلایلی هستند که اعطای صلاحیت مقررگذاری به نهادهای مقررگذار را موجه می‌سازند.^۲

با عنایت به اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی^۳ و لزوم تفسیر مضیق صلاحیت مقامات و نهادها، صلاحیت «قانون‌گذاری» مجلس خبرگان حداقلی و در مقابل صلاحیت «مقررگذاری»

۱. راسخ، محمد، فائزه عامری و ریحانه کوششکار، **وضع مقرر در قوه قضائیه**، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۹۴، ص ۱۷.

۲. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، **حقوق اداری**، جلد ۲، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۱، صص ۴۲-۴۰. اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.»

۳. صلاحیت در حقوق عمومی شبیه اهلیت در حقوق خصوصی است؛ زیرا در هر دو صحبت از این است که آیا شخص، اختیار انجام یک یا چند عمل حقوقی را دارد یا نه. با وجود این، هدف آنها یکی نیست، زیرا در حقوق خصوصی منظور از اهلیت نداشتن، یعنی نشناختن حق استیفا برای یک شخص، تأمین منافع همان شخص است. (که ممکن است صغیر یا محجور باشد)؛ در حالی که صلاحیت نداشتن، یعنی نشناختن یا محدود ساختن صلاحیت مأموران دولتی، به منظور حفظ منافع عمومی در مقابل تجاوزات و تعدیات آنهاست. در حقوق خصوصی همه افراد دارای اهلیت قانونی هستند، مگر آنکه عدم اهلیت آنها محرز و ثابت شود، مانند محجورین و صغار، ولی در حقوق عمومی، هیچ کس صلاحیت، یعنی اختیار انجام امور عمومی را ندارد، مگر اینکه در حدود شرایط و تشریفات قانونی به استخدام دولت در آید و عنوان رسمی و مأموریت پیدا کند. مأمور دولت وقتی می‌تواند عملی را انجام دهد که قانون به صراحت اجازه آن را داده باشد، به همین جهت مداخله اشخاص در امور عمومی و یا مداخله ←

آن - البته در راستای ایفای وظایف دوگانه خود (گزینش رهبری و نظارت بر او) حداکثری به نظر می‌رسد. بنابراین طبق سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، باید در نظام حقوقی ایران به منظور انطباق «قانون» مصوب مجلس خبرگان با هنجار فرازین - «قانون اساسی» - و انطباق «مقررات» خبرگان رهبری با هنجارهای فرازین خود - «قانون اساسی و قوانین عادی» - سازوکاری وجود داشته باشد.

شایان ذکر است، با توجه به بُعد اسلامی نظام جمهوری اسلامی و حاکمیت موازین شرعی در سطوح هنجاری، ساختاری و رفتاری حکومت ایران، «موازین شرعی مذهب شیعه امامیه» نیز در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارای جایگاهی مهم می‌باشند. اصول چهارم و یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی، کلیدی‌ترین احکامی هستند که جایگاه موازین شرعی در ساحات تقنین و قضا را اثبات می‌نمایند.^۱ علی‌رغم اینکه طبق ماده ۳ قانون انتخابات خبرگان رهبری مصوب ۹۴/۶/۱۱، یکی از شرایط خبرگان منتخب مردم - اجتهاد در حدی که قدرت استنباط بعض مسائل فقهی را داشته باشد و بتواند ولی فقیه واجد شرایط رهبری را تشخیص دهد - اعلام شده است و مرجع احراز این شرط و سایر شرایط نیز فقهای شورای نگهبان دانسته شده‌اند؛ اما با توجه به عمومیت و اطلاق موجود در اصل چهارم، «قانون» انتخابات مصوب این مجلس باید به منظور «نظارت شرعی» فقهای شورای نگهبان ارسال شود.

۴. سازوکارهای نظارت بر مصوبات مجلس خبرگان رهبری

در مباحث قبلی، «مصوبات» مجلس خبرگان اعم از «تصمیم سیاسی»، «قانون انتخابات مجلس خبرگان» و «مقررات مرتب با وظایف این نهاد» دانسته شد. در خصوص اعمال سیاسی،

→ مأموران دولت در امور خارج از صلاحیت خود، قانوناً ممنوع است. بنابراین، در حقوق خصوصی اهلیت داشتن اصل و نبودن آن استثناست، در حالی که در حقوق عمومی، داشتن صلاحیت استثناء و نداشتن آن اصل محسوب می‌شود. به نقل از: طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، ص ۴۰۸.

۱. اصل چهارم: کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. 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 است.

اصل یکصد و شصت و هفتم: قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد، با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.

اغلب نظام‌های حقوقی به دلیل ابتدای این اعمال بر منافع و مصالح کلان ملی و امنیتی، آنها را از حیث قضایی، نظارت‌ناپذیر قلمداد می‌کنند. اختیارات و امتیازهای ویژه برخی مقامات و نهادها همچون حق عفو، اعطای نشان‌های افتخاری، انعقاد معاهده، روابط خارجی، امنیت ملی و امور نظامی از مصادیق اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت به شمار می‌روند.^۱ بنابراین عمل سیاسی مجلس خبرگان که نمود بارز آن، انتخاب و عزل رهبر است - علی‌رغم اینکه باید منطبق با موازین شرعی و قانونی باشد و مصالح کلان ملی در آن لحاظ شود - از شمول نظارت قضایی خارج است.

البته ممکن است سوالی در این باره مطرح شود: با توجه به اصالت نظارت در حقوق عمومی و ارتباط وثیق آن با حاکمیت قانون و مردم‌سالاری، می‌توان عمل سیاسی مجلس خبرگان در قالب تعیین و برکناری رهبر را مشمول نظارت غیرقضایی، همچون نظارت شورای نگهبان بر این تصمیم دانست؟

همان‌طور که پیش از این بیان شد، نگارنده در سطح «عمل تقنینی» مجلس خبرگان و «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها» قائل به صلاحیت فقهی شورای نگهبان در اعمال نظارت شرعی بر این مصوبه است و عضویت برخی فقها در مجلس خبرگان را نافی این نظارت نمی‌داند؛ زیرا اطلاق موجود در عبارات و الفاظ اصل چهارم قانون اساسی مؤید این معناست. اما در مورد نظارت شورای نگهبان بر تصمیم مجلس خبرگان در تعیین یا برکناری رهبری، بنا به ادله زیر، نگارنده قائل به عدم صلاحیت شورای نگهبان است:

اول اینکه، شورای نگهبان ناظر تقنینی است و بر «امر تقنین» نظارت می‌کند. بر این اساس، این نهاد، قانون مصوب مقنن و یا برخی مصوبات مجریه که مصداق تقنین تفویضی هستند، همچون اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های دولتی را که طبق اصل ۸۵ قانون اساسی با اجازه مجلس به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مشمول نظارت شرعی و اساسی قرار می‌دهد؛ حال آنکه در قانون اساسی، صلاحیت نظارتی برای شورای نگهبان نسبت به «اعمال سیاسی حکومت» شناسایی نشده است.

۱. گرجی، علی‌اکبر و جعفر شفیعی سردشت، **اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۵، ۱۳۹۲، صص ۳۲-۲۸.

دوم اینکه، پیش فرض قانون گذار اساسی به ویژه پس از بازنگری ۱۳۶۸ آن بوده که نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، در تشخیص موضوع بنیادین تعیین و برکناری رهبری، دارای صلاحیت علمی و اخلاقی لازم هستند و «خبره» به شمار می‌روند. گواهی خبره در موضوعی که در آن خبرویت دارد، معتبر و برای همگان قابل استناد و به تعبیر فقهی حجت است. مبنای حجیت نظر خبره، می‌تواند عرف، بنای عقلا و سیره هوشمند فرزنانگان در حل و فصل اختلافات باشد.^۱ لذا اعمال نظارت مرجعی ناظر در این باره، با مراد مقنن اساسی سازگار به نظر نمی‌رسد. البته این استدلال نویسنده صرفاً مربوط به عمل سیاسی مجلس خبرگان است و در ادامه، به ضرورت نظارت‌پذیری اعمال تقنینی و شبه تقنینی (مقرره گذاری) خبرگان اذعان خواهد شد.

سوم اینکه، درست است که قانون اساسی در اصل ۹۴، مجلس شورای اسلامی را مکلف به ارسال کلیه مصوبات خود به شورای نگهبان نموده و در این راستا، حتی برخی مصوبات مجلس در مقام نظارت، باید برای شورای نگهبان ارسال شود؛ اما حسب صراحت عبارات این اصل، تکلیف ارسال کلیه مصوبات به شورای نگهبان صرفاً منحصر به مجلس شورا است و قابل تسری به مجلس خبرگان نیست.

چهارم اینکه، همان‌طور که در ادامه مقاله نقد و بررسی خواهد شد، شورای نگهبان در قالب نظریه‌ای تفسیری، از خود در مقام نظارت بر اساسی بودن مطلق مصوبات مجلس خبرگان سلب صلاحیت کرده و این نیز دلیلی است که مستند به آن، نمی‌تواند قائل به نظارت شورای نگهبان بر «عمل سیاسی» خبرگان بود. در پایان گفتنی است، با توجه به اهمیت نظارت در منظومه حقوق اساسی، می‌توان اعمال سیاسی حکومت را مشمول دیگر روش‌های نظارت، به ویژه نظارت همگانی و مردمی دانست که در قانون اساسی ایران، در قالب امر به معروف و نهی از منکر مردم نسبت به دولت (اصل ۸) و آزادی‌های گروهی (اصل ۲۶) مورد پذیرش واقع شده است.

پس از تحلیل نظارت‌ناپذیری قضایی و تقنینی «عمل سیاسی» مجلس خبرگان، به بررسی نظارت بر اساسی بودن دیگر اعمال این نهاد می‌پردازیم. همان‌طور که بیان شد، در اصل ۱۰۸ قانون اساسی، صلاحیت «قانون گذاری» در مورد تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها و

۱. عمید زنجانی، عباسعلی، کلیات حقوق اساسی ایران، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷، چاپ دوم، ص ۲۴۵.

همچنین صلاحیت «مقرره‌گذاری» در مورد آئین اداره جلسات داخلی مجلس و تبیین وظایف خبرگان، به خود آنان واگذار شده است.

تفحص در رویه شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی^۱ و پاسدار آن در مقابل مصوبات مجلس حاکی از آن است که این نهاد، بیشتر به ضرورت عدم مداخله دیگر نهادها در حوزه صلاحیت‌های مجلس خبرگان رهبری توجه داشته و از این نظر، مصوبات متعددی از مجلس را مغایر با اصل ۱۰۸ دانسته است. برای مثال، شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۷۳ مورخ ۷۸/۵/۲۸ در خصوص مصوبه مجلس شورای اسلامی در باب لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف، با توجه به اینکه عموم این مصوبه شامل انتخابات خبرگان رهبری نیز می‌شود، آن را مغایر با اصل ۱۰۸ شناخته است.^۲ در راستای رویکرد یاد شده، نظریه تفسیری شماره ۱۰۸۰۰ مورخ ۶۲/۱۲/۱۶ شورای نگهبان پیرامون اصل ۱۰۸ نیز هر گونه دستبرد در قانون انتخابات خبرگان را با خود آن نهاد دانسته است.

اما در رویه شورای نگهبان، مهم‌ترین مستندی که با مسئله این نوشتار - اساسی بودن مصوبات خبرگان - ارتباط می‌یابد، نظریه تفسیری شماره ۹۳۲۶ مورخ ۱۳۶۲/۵/۱۲ در پاسخ به استعلام مورخ ۱۳۶۲/۵/۵ ریاست جمهوری وقت است. در این استعلام، مقام درخواست‌کننده تفسیر، نسبت به موافقت یا مخالفت ماده‌ای از مواد مصوبه مجلس خبرگان رهبری با قانون اساسی جوایب نظر شورای نگهبان شده بود. نظر شورا در این باره به شرح زیر اعلام شد:

«تشخیص مغایرت و عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با شورای نگهبان نیست؛ ولی علی‌الاصول که همه نهادها رعایت قانون اساسی را می‌نمایند، ماده ۱۸ مصوبه مجلس خبرگان به اصل ۱۱۱ قانون اساسی ارتباط ندارد و مصوبات مجلس خبرگان خارج از محدوده این اصل و اصول دیگر قانون اساسی اعتبار قانونی ندارد».^۱

۱. اصل نود و هشتم: تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.

۲. موسی زاده، ابراهیم و همکاران، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران (اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۸۹-۱۳۵۹)* تهران: اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۰، ص ۵۹۰.

۱. پژوهشکده شورای نگهبان، *مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان*، تهران: نشر پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵، ص ۴۵.

در نظریه تفسیری یاد شده، شورای نگهبان بدون تفکیک «عمل سیاسی»، «قانون» یا «مقرره» بودن مصوبه خبرگان، بر ضرورت سازگاری مصوبه با قانون اساسی صحه نهاده است؛ اما با نفی صلاحیت از خود در بازنگری مصوبه خبرگان از حیث اساسی بودن و البته بدون انجام استدلال، سازوکار این مهم را بیان ننموده است.

به نظر می‌رسد نظر شورای نگهبان در نفی صلاحیت از خود، به اصل ۷۲ قانون اساسی^۱ بازگردد که طی آن شورای نگهبان صرفاً بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث شرعیّت و اساسی بودن نظارت دارد؛ به علاوه اصل ۸۵^۲ نیز بر ضرورت شرعیّت و اساسی بودن گونه‌ای خاص از مقررات دولتی - اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت تأکید نموده و شورای نگهبان را مسئول تشخیص انطباق اعلام داشته است. بنابراین در قانون اساسی در باب مرجع نظارت بر قانون انتخابات مصوب خبرگان رهبری سخنی به میان نیامده است. گفتنی است، مجلس خبرگان رهبری طی ماده ۸۱ آئین نامه داخلی خود، مصوب ۱۳۸۰/۶/۱۴، مقرر داشته است: «مصوبات مجلس خبرگان نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد و در صورت ادعای مغایرت، مرجع تشخیص مجلس خبرگان است.» ماده یاد شده اساساً قابل نقد است؛ زیرا مجلس خبرگان را داور حدود اختیارات خود دانسته است. این در حالی است که در حقوق عمومی لازم است حدود اختیارات هر یک از مقامات یا نهادهای حکومتی از سوی مقام یا نهادی دیگر کنترل شود و عملکرد آن مقام یا نهاد، به طور مستمر بازبینی شود تا از اقدام

۱. اصل هفتاد و دوم: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

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

قانونی و عدم تجاوز آنها از مرزهای مجاز، اطمینان حاصل آید. از این رو، هیچ مقام و نهادی، داور اختیارات خود نخواهد بود. هم اجرای قوانین می‌تواند به نحو دل‌خواهی یا اشتباهی صورت گیرد و هم معنا و حدود آنها قابل تفاسیر گوناگون است. چه بسا اجرا و تفسیر قانون به گونه‌ای صورت گیرد که یک مقام یا نهاد حکومتی در جهتی کاملاً خلاف قصد قانون‌گذار و هدف قانون حرکت کند. بر این پایه، تردیدی در نیاز به کنترل و بازبینی اختیارات و عملکرد مقامات و نهادهای حکومت باقی نمی‌نامد.^۱

نگارنده معتقد است این کاستی - که احتمال نقض قانون اساسی به عنوان میثاق ملی و هنجار برتر را به همراه دارد - می‌تواند از طریق قانون‌گذاری عادی مجلس شورای اسلامی رفع شود و این اختیار مجلس شورا را نیز نمی‌توان خلاف قانون اساسی دانست؛ زیرا از سویی قانون اساسی در باب مرجع نظارت بر مجلس خبرگان رهبری ساکت است و از سوی دیگر، مجلس طبق اصل هفتاد و یکم، صلاحیت وضع قانون در عموم مسائل را دارد. ممکن است پیشنهادی مبنی بر نظارت مقام رهبری بر مصوبات خبرگان از طریق هیئت حل اختلاف قوا (موضوع بند هفتم اصل یکصد و دهم) مطرح شود؛ اما از آنجا که قانون‌گذار اساسی بر آن بوده تا رابطه‌ای طولی میان مجلس خبرگان و رهبر ایجاد کند و رهبری تحت نظارت این نهاد قرار دارد، این پیشنهاد موجه و منطقی به نظر نمی‌رسد.

پیشنهاد نگارنده برای رفع این کاستی، تشکیل شورایی مرکب از حقوق‌دانان دانشگاهی (ترجیحاً حقوق‌دانان عمومی) به پیشنهاد کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی و تصویب صحن علنی است. به دیگر سخن، با توجه به سکوت قانون اساسی و دیگر قواعد موضوعه، سلب صلاحیت شورای نگهبان از خود در تشخیص اساسی بودن مصوبه خبرگان و بلا تکلیف گذاشتن این امر و همچنین نقدی که نگارنده متوجه ماده ۸۱ آئین‌نامه داخلی مجلس خبرگان نمود، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی با توجه به صلاحیت عام و انحصاری خود در امر تقنین،^۱ در این قضیه ورود یابد و از طریق قانون‌گذاری این خلأ را رفع نماید. در این زمینه نباید شبهه اعمال اقتدار از طرف مجلس شورا بر مجلس خبرگان مطرح شود؛ زیرا اولاً دفاع از

۱. راسخ، محمد، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸، ص ۲۵.

۱. مستند به اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی.

صلاحیت مجلس در این زمینه، بابت بافت انتخابی آن است که نماد جمهوری نظام جمهوری اسلامی به شمار می‌رود و صبغه دموکراتیک تشخیص اساسی بودن قانون مصوب مجلس خبرگان را افزایش می‌دهد؛ ثانیاً حقوقدانان انتخابی مجلس، با راهیابی از جامعه دانشگاهی به شورای یادشده، مستقل بوده و می‌توان تا حد زیادی اطمینان داشت که در هوای ارزش‌های علمی خود- صیانت از حق و عدالت و قانون اساسی- به نظارت بر قانون انتخابات مجلس خبرگان خواهند پرداخت.

البته وضعیت موجود بر اساس نظر تفسیری شماره ۳۳۴۴ شورای نگهبان مورخ ۶۷/۱۰/۷ از اصل ۷۶ قانون اساسی^۱ به گونه‌ای دیگر است؛ زیرا طبق این نظر، مجلس خبرگان مافوق مجلس شورای اسلامی است و مشخص نیست شورای نگهبان در تفسیر خود از اصل روشن و صریح هفتاد و ششم، بر چه مبنایی مجلس خبرگان رهبری را مافوق مجلس شورای اسلامی دانسته است. در رویه شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس نیز این دیدگاه به چشم می‌خورد. برای مثال، شورای نگهبان طی نظر شماره ۳۰/۳۷۷۵۸/۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی، یکی از مواد مصوبه مجلس در باب تنقیح مصوبات مجلس خبرگان را از این نظر که مربوط به دستگاهی است که مجلس بر امور آن نظارت ندارد، معایر قانون اساسی شناخته است.^۲

بنابراین در مقام جمع‌بندی باید گفت، منابع نظام حقوق اساسی ایران اعم از قانون اساسی، تفاسیر پیرامون اصول آن و قوانین عادی، سازوکار مشخصی برای تضمین برتری احکام قانون اساسی در مقابل «عمل تقنینی» خبرگان - قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری - پیش‌بینی نکرده و صرفاً آئین‌نامه داخلی مجلس خبرگان، خود این نهاد را ناظر بر مصوبه خویش تلقی کرده که این موضوع، با بدیهیات «امر نظارت» و تفکیک عامل/ناظر همخوانی ندارد.

پس از تحلیل چگونگی نظارت بر «قانون» مصوب خبرگان رهبری، به «مقررات» مصوب این نهاد می‌پردازیم. نظارت بر مقررات دولتی از مباحث کلیدی حقوق عمومی به ویژه حقوق اداری است که در این مقام، قصد ورود تفصیلی به آن را نداریم؛ اما به صورت اجمالی می‌توان از

۱. اصل هفتاد و ششم: مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.
 ۲. پژوهشکده شورای نگهبان، *اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (اصل یکصد و هشتم)*، تهران: نشر پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶، ص ۹.

روش‌هایی همچون نظارت درون‌سازمانی (همچون نظارت وزیر بر مقررۀ مدیرکل خود) و نظارت‌های برون‌سازمانی، به‌ویژه نظارت رئیس مجلس بر مقررات مصوب هیئت وزیران و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، نام برد. نظام کلی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در اصول ۱۷۰^۱ و ۱۷۳^۲ قانون اساسی^۳ بیان شده و آخرین قانون عادی دیوان تحت عنوان «قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب خرداد ۹۲، در مقام شرح اصول یاد شده احکامی را مقرر داشته است.

مهم‌ترین حکم مقرر در قانون عادی دیوان که با مسئله این مقاله مرتبط است، تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان است. طبق این تبصره که مستثنیات رسیدگی قضایی هیئت عمومی دیوان به مقررات دولتی را بیان می‌دارد: «رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده (نظارت قضایی هیئت عمومی) خارج است».

تبصره یادشده، «مصوبات و تصمیمات» مجلس خبرگان را مطلقاً از قلمرو نظارت قضایی هیئت عمومی مستثنا دانسته و تفکیکی میان «اعمال سیاسی»، «قانون» و «مقررات» این نهاد قائل نشده است. بنابراین همچون قانون انتخابات مصوب خبرگان رهبری، «مقررات» مصوب این نهاد نیز عملاً فاقد سازوکاری مشخص برای نظارت است. تبصره ماده ۱۲ قانون فعلی دیوان عدالت اداری علاوه بر ایجاد نظارت‌ناپذیری برای مصوبات مقررۀ مجلس خبرگان، حق دادخواهی ملت که در اصل ۳۴^۱ بدان تصریح شده را نیز نقض نموده و با ظاهر و روح اصل ۱۷۳

۱. اصل یکصد و هفتادم: قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

۲. اصل یکصد و هفتاد و سوم: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۱. اصل سی و چهارم: دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد.

که دیوان را مرجع تظلم‌خواهی و اعتراضات مردم نسبت به «دولت» اعلام داشته است، مغایرت دارد.^۱

با توجه به اینکه موضوع مقاله حاضر، اساسی بودن مصوبات خبرگان رهبری بود، در پایان لازم به ذکر است به استناد ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری، مناقشات علمی مربوط به قابلیت ابطال مقررات خلاف قانون اساسی توسط هیئت عمومی دیوان به پایان رسید^۲ و هیئت عمومی در حال حاضر صلاحیت ابطال مقررات خلاف قانون اساسی را دارد؛ اما مستند به تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان، قابلیت شکایت نسبت به «مقررات» مجلس خبرگان رهبری از هر حیث (خلاف قانون اساسی، قوانین عادی یا موازین شرعی بودن مقررّه و خروج از صلاحیت خبرگان در وضع مقررّه) نادیده گرفته شده است.

۱. برای مطالعه نقد و ارزیابی حقوقدانان اداری در مورد استثنائات تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری رک: استوارسنگری، کوروش، مفهوم اعمال عمومی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۰، تابستان ۹۹.

۲. شیرزاد، امید، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۳، صص ۶۰-۵۴.

نتیجه‌گیری

در مقام جمع‌بندی تحقیق و پاسخ به سؤال آن باید گفت در حال حاضر، مصوبات مجلس خبرگان رهبری (اعم از قانون و مقررّه) فاقد سازوکار نظارتی مشخصی است و در منابع موجود حقوق اساسی ایران، آئین‌نامه داخلی این نهاد، متعرض ضرورت انطباق مصوبات خبرگان با قانون اساسی شده است؛ اما در رویکردی قابل نقد، ارزیابی این مهم را به خود خبرگان واگذار نموده و آنها را داور اختیار خویش ساخته است. در مقاله حاضر تلاش شد با استدلال حقوقی، اعمال مجلس خبرگان رهبری به عنوان یکی از ارکان مهم حکومت به سه دسته اعمال سیاسی، تقنینی و شبه تقنینی (مقررّه گذاری) تفکیک شود. از این رو باید عنوان عام و کلی «مصوبات مجلس خبرگان» به سه حوزه «قانون انتخابات این مجلس»، «تصمیمات سیاسی» در تعیین رهبری و نظارت بر این مقام و «مقررات» تقسیم شود.

در حوزه عمل سیاسی این نهاد، با طرح ادله متعددی، نظارت قضایی و تقنینی ممتنع دانسته شد و البته به دیگر روش‌های نظارت همچون نظارت همگانی و مردمی اذعان گردید. در حوزه نظارت بر قانون‌گذاری مجلس خبرگان، با توجه به سکوت قانون اساسی و دیگر قواعد موضوعه، سلب صلاحیت شورای نگهبان از خود در تشخیص اساسی بودن مصوبه خبرگان و بلا تکلیف گذاشتن این امر و همچنین نقدی که نگارنده متوجه ماده ۸۱ آئین‌نامه داخلی مجلس خبرگان نمود، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی با توجه به صلاحیت عام و انحصاری خود در امر تقنین، در این قضیه ورود یابد و از طریق قانون‌گذاری این خلأ را رفع نماید. نگارنده برای رفع این کاستی، ایده تشکیل شورای متشکل از حقوقدانان دانشگاهی و ترجیحاً عمومی را به پیشنهاد کمیسیون حقوقی-قضایی مجلس و تصویب صحن علنی، مطرح ساخت. حقوقدانان انتخابی مجلس با راهیابی از جامعه دانشگاهی به شورای یادشده، مستقل بوده و می‌توان تا حد زیادی اطمینان داشت که در هوای ارزش‌های علمی خود-صیانت از حق و عدالت و قانون اساسی - به نظارت بر قانون انتخابات مجلس خبرگان خواهند پرداخت.

در مطالعات حقوقی، به‌ویژه حقوق عمومی، نمی‌توان به وضع موجود اکتفا کرد و برای نیل به وضع مطلوب، قانون‌گذار صلاحیت ورود دارد؛ لذا عدم شناسایی شورای پیشنهادی در قواعد موضوعه فعلی، نافی طرح بحث در مورد آن و پیشنهاد تأسیس نهادهای مشابه نیست. در حوزه مقررات مصوب مجلس خبرگان همچون آئین‌نامه داخلی آن، ملاحظه شد که تبصره ماده ۱۲

قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری برخلاف اصول ۳۴ و ۱۷۳ قانون اساسی، امکان شکایت و دادخواهی شهروندان را منتفی ساخته که نیازمند بازنگری و اصلاح است. هدف از نگارش این مقاله، تأکید بر ارزش‌های حقوق اساسی همچون ضرورت تضمین برتری قانون اساسی، احترام به سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و دفاع از حق دادخواهی شهروندان و نظارت‌پذیری دستگاه‌های عمومی بود و وضعیت فعلی که عملاً به نظارت‌ناپذیری مطلق مصوبات مجلس خبرگان رهبری منتهی شده است، با ارزش‌های یادشده در تعارض می‌باشد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. ارسطو، محمدجواد، *نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران*، قم: مؤسسه بوستان کتاب (انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم)، ۱۳۸۹.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، *حقوق اداری*، جلد ۲، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۱.
۳. پژوهشکده شورای نگهبان، *مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان*، تهران: نشر پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.
۴. پژوهشکده شورای نگهبان، *اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (اصل یکصد و هشتادم)*، تهران: نشر پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶.
۵. حبیب نژاد، احمد، *مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان*، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۵.
۶. حقیقت، صادق، *مبانی اندیشه سیاسی در اسلام*، قم: انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۹۳.
۷. راسخ، محمد، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸.
۸. راسخ، محمد، *فائزه عامری و ریحانه کوششکار، وضع مقرر در قوه قضائیه*، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۹۴.
۹. شیرزاد، امید، *دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات- جنگل، ۱۳۹۳.
۱۰. *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی، تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۲.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۱۲. عمیدزنجانی، عباسعلی، *کلیات حقوق اساسی ایران*، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷.

۱۳. قاضی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷.
۱۴. گرجی، علی اکبر، *در تکاپوی حقوق اساسی*، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.
۱۵. ملک افصلی، محسن و حسین جوان آراسته، *حقوق اساسی ۲*، قم: انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۷.
۱۶. موسی زاده، ابراهیم و همکاران، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران (اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۸۹-۱۳۵۹)*، تهران: اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۰.
۱۷. هاشمی، محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲ (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۱.
۱۸. ویژه، محمدرضا، *کلیات حقوق اساسی*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۳.
۱۹. ویژه، محمدرضا، *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۰.

مقاله

۲۰. استوارسنگری، کوروش، *مفهوم اعمال عمومی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری*، فصلنامه تحقیقات حقوقی، تابستان ۹۹، شماره ۹۰.
۲۱. گرجی، علی اکبر و جعفر شفیعی سردشت، *اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت*، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، ۱۳۹۲، شماره ۵.
۲۲. واعظی، مجتبی و محمد حسینی، *نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای نگهبان*، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، ۱۳۹۷، شماره ۱۶.

قوانین و مقررات

۲۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ شمسی و بازنگری شده در ۱۳۶۸.
۲۴. نظریه تفسیری شماره ۹۳۲۶ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۲/۵/۱۲.
۲۵. نظریه تفسیری شماره ۱۰۸۰۰ مورخ ۶۲/۱۲/۱۶ شورای نگهبان.
۲۶. نظریه تفسیری شماره ۳۳۴۴ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷.

۲۷. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۷۳ مورخ ۷۸/۵/۲۸ شورای نگهبان در خصوص مصوبه مجلس شورای اسلامی در باب لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف.

۲۸. قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۹۴/۶/۱۱.

۲۹. آئین نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۸۰/۶/۱۴.

۳۰. قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵.

