



The University of Tehran Press

The Requirements of Writing Guardian Council Opinions and their Impacts

Ali Ariannezhad¹ | Mohammadali Farahany²

1. Corresponding Author; Phd Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Tehran University, Tehran, Iran. Email: a.ariannezhad@ut.ac.ir
2. Ph.D. in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. Email: makf110@gmail.com

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	According to articles 4, 91, and 98 of the Constitution, the Guardian Council has the authority to oversee the legislation of the Islamic Consultative Assembly (the Majlis) in terms of its conformity with Islamic law and the Constitution, as well as to provide post-facto religious oversight on all laws and regulations and interpret the Constitution. The Council's opinions are expressed in written form, and the transformation of discussions into writing faces certain limitations. These limitations require the establishment of guidelines for drafting the Council's opinions. This research, using a descriptive-analytical method, seeks to answer the question: what are the requirements for writing the opinions of the Guardian Council, and what effects does adherence to these requirements have? To provide an answer, the analysis of the Guardian Council's opinions will be conducted based on writing requirements, beginning with content-related requirements, followed by formal requirements. The most important content-related requirements include solid reasoning, guiding the legislator in addressing issues, and commenting on the contrary meaning of opinions. The most important formal requirements include clarity, robustness in legal language and terminology while avoiding neologisms, avoiding convoluted writing, avoiding generalizations, using clear and precise terms, and appropriate punctuation. Adherence to these requirements not only prevents negative consequences from the incorrect transmission of concepts but also leads to positive outcomes such as fulfilling the existential purpose of the Guardian Council, maximizing the innovative authority of legislative bodies, creating transparency in the country's legal system, speeding up the legislative process, and developing the legal system.
Pages: 2747-2773	
Received: 2022/07/25	
Received in revised form: 2022/10/29	
Accepted: 2023/01/30	
Published online: 2024/12/21	Ariannezhad, Ali; Farahany, Mohammadali (2025). The Requirements of Writing Guardian Council Opinions and their Impacts. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 54 (4), 2747-2773. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.q.2023.346186.3144
Keywords: <i>The works of correct writing, the formal requirements of legal writing, the substantive requirements of legal writing, the opinions of the Guardian Council.</i>	
How To Cite	
DOI	10.22059/jpls.q.2023.346186.3144
Publisher	University of Tehran Press.



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۴، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۳

Homepage: <http://jpls.ut.ac.ir>

بایسته‌های نگارش نظرهای شورای نگهبان و آثار آن

علی آریان‌نژاد^۱ | محمدعلی فراهانی^۲

۱. نویسنده مسئول؛ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

رایانامه: a.arianezhad@ut.ac.ir

۲. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

رایانامه: makf110@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی صفحات: ۲۷۴۷-۲۷۷۳ تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۰۳ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۸/۰۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۱۰ تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱ کلیدواژه‌ها: آثار نگارش صحیح، بایسته‌های شکلی نگارش حقوقی، بایسته‌های ماهوی نگارش حقوقی، نظرهای شورای نگهبان.	بنابر اصول ۴، ۹۱ و ۹۸ قانون اساسی شورای نگهبان صلاحیت نظارت پیشینی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث مغایرت با شرع و قانون اساسی، نظارت پسینی شرعی بر تمامی قوانین و مقررات و تفسیر قانون اساسی دارد. اظهارنظرهای شورا در قالب نوشتار صورت می‌گیرد و تبدیل تأملات و گفتار به نوشتار با محدودیت‌هایی مواجه است که توجه به این محدودیت‌ها موجب طرح بایسته‌هایی برای تحریر نظرات شورا می‌شود. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخگویی به این پرسش است که «بایسته‌های نگارش نظرات شورای نگهبان چیست و التزام به این بایسته‌ها چه اثری دارد» و برای ارائه پاسخ به این پرسش ضمن تحلیل نظرات شورای نگهبان بر اساس بایسته‌های نگارشی، ابتدا بایسته‌های محتوایی نگارش، سپس بایسته‌های شکلی آن و در نهایت آثار التزام به این بایسته‌ها مطرح می‌شود. مهم‌ترین بایسته‌های محتوایی نگارش نظرات شورای نگهبان شامل مستند و مستدل بودن، بیان استظهارات، راهنمایی مقام واضع در راستای رفع ایراد و اظهارنظر در مورد مفهوم مخالف نظر و مهم‌ترین بایسته‌های شکلی نگارش نظرهای شورا شامل شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی و پرهیز از اصطلاح‌سازی، پرهیز از پیچیده‌نویسی، پرهیز از کلی‌نویسی و کاربرد الفاظ و عبارات تمثیلی مهم و استفاده از علائم نگارشی مناسب است که التزام به این بایسته‌ها علاوه بر جلوگیری از آثار سوء ناشی از انتقال نادرست مفاهیم، موجب آثاری مثبت همچون تأمین هدف وجودی شورای نگهبان، تضمین حداکثری صلاحیت ابتکاری مراجع قانونگذار و مقررگذار، ایجاد شفافیت در نظام حقوقی کشور، تسریع در فرآیند قانونگذاری و توسعه نظام حقوقی می‌شود.
استناد	آریان‌نژاد، علی؛ فراهانی، محمدعلی (۱۴۰۳). بایسته‌های نگارش نظرهای شورای نگهبان و آثار آن. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۴ (۴)، ۲۷۴۷-۲۷۷۳. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.2023.346186.3144
DOI	10.22059/jpls.2023.346186.3144
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

بر اساس اصول ۴، ۹۱، ۹۴، ۹۵ و ۹۶ قانون اساسی، مسئولیت تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و تفسیر قانون اساسی با شورای نگهبان و مسئولیت نظارت شرعی بر تمامی قوانین و مقررات و نیز مصوبات مجلس شورای اسلامی با فقهای شورای نگهبان است. با این توصیف، نظرهای شورای نگهبان در بالاترین سطوح نظام حقوقی جای می‌گیرد و از این‌رو از اهمیت زیادی برخوردار است. از سوی دیگر نظرهای مذکور به‌صورت «نوشتاری» منتشر می‌شود و رسمیت می‌یابد که این امر سبب می‌شود تا در مقام تبدیل جمع‌بندی مذاکرات و نظرات شفاهی به متنی صامت، محدودیت‌هایی به میان آید که توجه به آنها از حیث عدم تأثیر بر جریان انتقال مفاهیم به همان صورتی که مدنظر بوده، بسیار حیاتی است، زیرا نظرهای شورای نگهبان مبنای عمل در قوای سه‌گانه است و عدم انتقال صحیح مفاهیم موردنظر، به نقض موازین شرعی یا قانون اساسی و در نتیجه آشفتگی نظام حقوقی منجر خواهد شد. برای مثال گاه با جابه‌جایی یک ویرگول یا نقطه و یا جایگزینی یک واژه به جای واژه دیگر، تغییری بنیادین در مفهوم جمله ایجاد می‌شود که آثار اجتماعی و حقوقی زیادی خواهد داشت. بر همین اساس در برخی کشورها دوره‌های تخصصی دانشگاهی در خصوص آموزش چگونگی تدوین متون حقوقی و قانونی برگزار می‌شود که طی آن کارشناسانی برای نگارش نصوص قانونی تربیت می‌شوند (موسوی مقدم، ۱۳۸۲: ۲۴۲).

شایان ذکر است محدودیت‌های مدنظر، صرفاً از جنس محدودیت‌های شکلی و ویرایشی نیستند، بلکه هم از حیث محتوا و مفاد ماهوی نظر مکتوب و نیز از حیث امور شکلی محدودیت‌هایی قابل شمارش است و به‌منظور اجتناب از تحقق این محدودیت‌ها، الزاماتی باید رعایت شوند که به همین ترتیب قابل تقسیم است: برخی از این الزامات از جنس محتوایی است، به این بیان که بایسته‌هایی ناظر بر وجود یا عدم وجود محتوایی خاص فارغ از نص نگاشته‌شده را مطرح می‌کنند و برخی از این الزامات شکلی‌اند، به این بیان که بایسته‌هایی ناظر بر نص و شکل نگارش را مطرح می‌کنند. شایان یادآوری است که عدم رعایت هریک از این بایسته‌ها موجب عدم اعتبار نظر شورای نگهبان نمی‌شود، بلکه موجب می‌شود که در کاربست صحیح نظرهای شورای نگهبان اثرگذار باشد و به‌تبع آن اختلالاتی را در نظام حقوقی در پی خواهد داشت.

این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخگویی به این پرسش است که «بایسته‌های نگارشی نظرهای شورای نگهبان چیست و التزام به این بایسته‌ها چه آثاری دارد» و برای پاسخ به این پرسش ابتدا بایسته‌های محتوایی نگارش، سپس بایسته‌های شکلی آن بررسی می‌شود و در نهایت آثار التزام به این بایسته‌ها مطرح می‌شود و در ضمن هر کدام، به‌صورت موردی برخی از نظرهای شورای نگهبان بر اساس معیارهای به‌دست‌آمده، نقد و بررسی می‌شود.

پیش از این، پژوهش‌های متعددی در خصوص اصول و فنون قانونگذاری و قانون‌نویسی صورت گرفته است که بعضی از آنها به صورت کلی و فارغ از تحلیل موردی خاص نگارش شده‌اند، مانند «اصول و فنون قانونگذاری» اثر سید محمدهادی اسلامی و برخی مانند «شیوه‌نامه نگارش قانون» اثر صفر بیگزاده درصدد تحلیل موردی خاص مانند قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بر اساس این اصول و فنون بوده‌اند. اگرچه در هیچ‌کدام از این پژوهش‌ها نظرهای شورای نگهبان مطمح نظر نبوده است و با توجه به تفاوت جنس نظرهای شورا و قوانین نیز به صورت مستقیم قابل استفاده نیستند، لکن به منظور الگوبرداری بایسته‌های نگارش، در این پژوهش استفاده شده‌اند.

۲. بایسته‌های محتوایی نگارش نظر شورای نگهبان

منظور از بایسته‌های محتوایی، الزاماتی است که نظر شورای نگهبان باید شامل آن باشد و در حقیقت ارکان هر نظر شورا محسوب می‌شوند. بر این اساس نظرهای شورای نگهبان باید مستند، مستدل، مانع نسبت به برداشتهایی که مقصود شورا نیست و مشتمل بر استظهاراتی باشد که بر اساس آن مصوبه تأیید شده است و راهنمایی مقام واضع را در برگیرد. در ادامه هریک از این موارد به صورت تفصیلی شرح داده می‌شود.

۲.۱. مستند بودن

شورای نگهبان به عنوان یک نهاد تخصصی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ایفای نقش می‌کند. موضوعاتی که در دستور کار این شورا قرار می‌گیرد، به صورت دقیق و تخصصی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد؛ از این رو لازم است تا نظرهای شورای نگهبان نیز منعکس‌کننده این وضعیت باشد. از جمله مواردی که لازم است در نظرهای شورای نگهبان مورد توجه قرار گیرد، مستند بودن نظرهاست. منظور از مستند بودن آن است که اگر ایرادی به متن مورد نظارت وارد شده است، خواه از حیث مغایرت با اصلی از اصول قانون اساسی و خواه از حیث مغایرت با موازین شرعی، به صورت مستند با ارجاع به اصل مربوط یا منبعی که مبتنی بر آن مغایرت شرعی مدنظر تشخیص داده شده است، همچون کتاب‌های فقهی، قواعد و احکام فقهی یا آیات و روایات، طرح ایراد شود یا اگر تفسیری از قانون اساسی صورت می‌گیرد، پشتوانه ارائه تفسیر از قبیل مشروح مذاکرات قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و الفاظ و عبارات اصول مورد اشاره قرار گیرد؛ به طوری که تا آن حد واضح باشد که مخاطب بتواند به مبنای نظر دست یابد. با فرض اینکه کارکرد شورای نگهبان در این موارد به کارکرد قاضی در مقام شناخت و تطبیق موضوع بر حکم شبیه است و صدور آرای مستند نیز یکی از اصول مسلم دادرسی است (آگاه، ۱۳۸۹: ۷۱) و از طرفی یکی

از پایه‌های اصلی دادرسی منصفانه که شفافیت است، مستلزم مستند بودن آرای قضایی است (ویژه و کتابی رودی، ۱۳۹۳: ۲۰۰)، از این رو شورای نگهبان نیز باید آرای مستند صادر کند. مستند بودن نظرها در رویه شورای نگهبان را نمی‌توان به عنوان یک امر ثابت قلمداد کرد؛ البته در خصوص استناد به اصول قانون اساسی معمولاً در آرای شورای نگهبان این امر رعایت می‌شود، هرچند در برخی موارد نیز با ذکر عباراتی از قبیل «مغایر اصول متعدد قانون اساسی» از ارجاع به اصل یا اصول مورد نظر خودداری شده است که برای نمونه می‌توان به بند ۲ نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۱۹۰۵ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۸ شورای نگهبان^۱ در خصوص طرح رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد و در برخی موارد در اعلام مغایرت یک مصوبه، اصول متعددی بدون تفکیک مطرح می‌شود که مشخص نیست علت مغایرت با هر کدام از این اصول کدام است که نمونه آن در جزء ۳ بند ۲۶ نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۲۰۶۶۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز وجود دارد. اما در نظرهای فقهای شورای نگهبان در مقام اعمال نظارت شرعی این امر یکنواخت نیست و صرفاً در برخی از نظرهای استنادات مغایرت مصوبه مشاهده می‌شود. برای مثال نظر شماره ۹۶/۱۰۰/۲۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۱/۲۶ فقهای شورای نگهبان^۲ که بر اساس آن اطلاق تبصره ۱ ماده ۲۶ قانون تشکیلات،

۱. «اطلاق ماده ۱۳ جدید در خصوص واگذاری اختیارات رئیس قوه قضاییه به شخص دیگر نسبت به مقامات مذکور در اصل ۱۴۲ قانون اساسی مغایر اصل مذکور است و نیز از آنجا که انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی در این ماده، شامل مسئولان و مقاماتی می‌شود که برای مدت معین انتخاب یا منصوب می‌شوند و اشخاصی که برکناری آنها مطابق قانون اساسی نیازمند تصمیم‌گیری از سوی مراجع و مقامات مخصوص می‌باشد، مغایر اصول متعدد قانون اساسی است.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/DqsTm>

۲. «۲۶-۳- در بند ۴، اطلاق تعیین تکلیف موارد مذکور بر اساس مصوبه ستاد، مغایر اصول ۸۳، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/3o0dP>

۳. «با عنایت به اطلاعات واصله از برخی مناطق کشور که اکثریت مردم آنها مسلمان و پیرو مذهب رسمی کشورند و افراد غیرمسلمان در این مناطق خود را داوطلب عضویت در شوراهای اسلامی شهر و روستا کرده اند و با توجه به اینکه تصمیمات این شوراها در خصوص مسلمین بدون لزوم رسیدگی به آن در شورای نگهبان لازم‌الاتباع خواهد بود، تبصره ۱ ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نسبت به چنین مناطقی با نص فرمایش های بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران حضرت امام خمینی علیه الرحمه در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۱۲ مذکور در صحیفه نور (ج ۶، چ ۱۳۷۱، ص ۳۱) مغایر است و لذا

وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، مغایر با موازین شرعی اعلام شد، مستند به فرمایش‌های امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۵۸/۰۷/۱۲ در دیدار با نمایندگان مجلس خبرگان (خمینی موسوی، ۱۳۸۷: ۲۱۷) صادر شده؛ لکن نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۴۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۱۴ مبنی بر مغایرت شرعی ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی از حیث اطلاق الزام مالک به فروش باقی‌مانده ملک خود، بدون مستند نگارش شده است. ضرورت مستند بودن نظرهای شورای نگهبان و فقهای این شورا آنچنان بدیهی است که شاید از حیث بدیهی بودن در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی به آن تصریح نشده است (سودمندی، ۱۳۹۷: ۲۶۳).

۲.۲. مستدل بودن

منظور از مستدل بودن آن است که استدلالی که اعضای شورا مبتنی بر آن اعلام نظر کرده‌اند، در متن نظر نگارش شود. ماده اولیه این استدلال همان استناد مذکور در بند پیش خواهد بود که علت تعمیم آن استناد به موضوع مورد بررسی باید در قالب استدلال مطرح شود. بر اساس قانون اساسی، شورای نگهبان تکلیفی نسبت به اعلام مستدل نظرهای خود ندارد؛ به عبارت دیگر شورای نگهبان صرفاً مکلف است نظر خود را در خصوص

خلاف موازین شرع شناخته شد. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir\MucQK>

۱. «افراد باید اولاً مسلمان باشند؛ و ثانیاً معتقد به نهضت باشند؛ امین باشند در کارهایشان؛ ایمان حقیقی داشته باشند؛ متعهد باشند نسبت به احکام اسلام؛ سوابق خلاف و سوء نداشته باشند. از روحانیین هم باید تعیین بشود. از اهل بازار هم باید باشد. از آن صنف‌های دیگر هم باید باشد. لکن، همه باید در این معنا شرکت داشته باشند که مُسْلِم [باشند]. و البته آنهایی که غیرمسلم هستند برای خودشان شوراهایی ممکن است تعیین کنند، لکن مسلم و متعهد به اسلام متعهد به این نهضت؛ معتقد به این نهضت؛ مخالف با طاغوت، انحراف چپ و راستی نداشته باشد. نه به طرف آن گروه سرمایه‌داری برود؛ نه به طرف چپ باشد، مستقیم، اسلامی، دلسوز برای این ملت. اگر مسلمان باشد و متعهد باشد، آن برای ملت دلسوز است؛ خیانتکار نیست؛ با امانت کارش را انجام می‌دهد؛ هر کاری بخواهد برای آن شهر خودش انجام بدهد، به مصلحت افراد آن شهر، به مصلحت خود آن شهر، به مصلحت اسلام عمل می‌کند.»

۲. «مصوبه مورد شکایت از جهت اطلاق الزام مالک به فروش باقی‌مانده ملک خود خلاف شرع شناخته شد.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir\8CdRg>

مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و موازین شرعی بیان کند، اما در خصوص اینکه شورای نگهبان مکلف است که چرایی نظر صادرشده را نیز بیان کند، قانون اساسی ساکت است و تکلیفی را برای شورای نگهبان وضع نکرده است. در خصوص فقه‌های شورای نگهبان نیز امر به همین منوال است، بدین ترتیب که اصل ۴ قانون اساسی صرفاً مسئولیت تشخیص انطباق قوانین و مقررات بر موازین اسلامی را بر عهده فقه‌های شورا نهاده و درباره سایر آثار چنین مسئولیتی ساکت است. این در حالی است که در خصوص نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت، موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، قانونگذار اساسی تصریح کرده است که در صورتی که رئیس مجلس، مصوبه دولت را خلاف قانون تشخیص داد، باید آن را با ذکر دلیل جهت تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد. با این توصیف شورای نگهبان در ابتدا چندان تمایلی به اعلام مستدل نظرهای خود نداشت (مهرپور، ۱۳۷۲: ۶۱) و در همین زمینه مجلس شورای اسلامی در مقام اصلاح آیین‌نامه داخلی خود مصوب ۱۳۶۱/۰۱/۱۹ مقرر کرد که شورای نگهبان موظف است، دلایل رد را صریحاً به مجلس اعلام کند.^۱ این مصوبه با تذکر شورا در بند ۵ نظر شماره ۴۵۱۳ مورخ ۱۳۶۱/۰۲/۰۲^۲ مواجه شد که به موجب آن شورا اعلام کرد: «اگر مراد از ذکر دلیل رد این باشد که شورای نگهبان باید در نامه خود جهت رد را ذکر نماید، مغایر قانون اساسی نمی‌باشد». مفهوم تذکر شورا بدین معناست که اگر منظور از عبارت مذکور آن است که شورا بدون ذکر دلیل نمی‌تواند مصوبه را رد کند، خلاف قانون اساسی خواهد بود. تذکر شورا از یک سو بیان استظهاری است نسبت به ماده مصوب و از سوی دیگر نشان از آن دارد که شورای نگهبان با توجه به اینکه مبتنی بر مباحث علمی و تخصصی فقهی و حقوقی اقدام به طرح ایراد نسبت به موضوعات در دستور خود می‌کند، ابایی از ارائه دلایل نظرهای خویش ندارد. از این رو مصوبه مجلس شورای اسلامی را مبنی بر لزوم ارائه دلیل توسط شورای نگهبان با برداشتی که شورا از آن دارد، بلاایراد تشخیص می‌دهد. این در حالی است که در قانون اساسی در این خصوص تکلیفی بر عهده شورای نگهبان گذاشته نشده است؛ لکن به نظر اگرچه به موجب قانون اساسی نیست، با قانون اساسی مغایرت ندارد. شایان ذکر است در حال حاضر نیز مفاد مذکور

۱. «ماده ۱۴۲- مصوبات مجلس تا زمان اعلان نظر نهایی شورای نگهبان از دستور خارج نمی‌شود. شورای نگهبان در صورت رد مصوبات مجلس موظف است دلیل رد را صریحاً به مجلس گزارش نماید که بلافاصله تکثیر و توزیع شود.»

۲. «۵- ماده ۲ چون با عنایت به ماده ۵ مسلمان بودن رئیس سنی استفاده می‌شود مغایر موازین شرعی شناخته نشد. همچنین ماده ۱۴۲ اگر مراد از ذکر دلیل رد این باشد که شورای نگهبان باید در نامه خود جهت رد را ذکر نماید، مغایر قانون اساسی نمی‌باشد». قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/un70z>

در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مبنی بر تکلیف شورای نگهبان در صورت رد مصوبات مجلس به اعلام دلیل رد خود، در ماده ۱۹۸ این آیین‌نامه جلوه‌گر است.

لزوم مستدل بودن نظرهای شورا امری است که مورد تأکید مقام معظم رهبری نیز قرار گرفته است. ایشان نیز با تأکید بر ضرورت بیان نظرهای توأم با استدالات متین و روشن، این امر را موجب بهره‌مندی نظام حقوقی و فقهی از مباحث صورت گرفته و مبانی نظرهای شورا و در نتیجه ارتقای جایگاه این شورا دانسته‌اند. همچنین این امر را در راستای رفع ایراد توسط مجلس شورای اسلامی یا در خصوص دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام ضروری دانسته‌اند.^۱ لکن شورای نگهبان در برخی از نظرهای خود این بایسته را رعایت نکرده و همین امر موجب ابهام در فهم نظرهای آن و به تبع آن انحراف در قانونگذاری شده است. برای نمونه می‌توان به جزء ۱ بند ۸ نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ اشاره کرد که طبق آن، بند «ه» تبصره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۲ و ذیل

۱. بیانات در دیدار اعضای شورای نگهبان، ۲۸ تیر ۱۳۷۹: «می‌توانیم نظرات را با استدلال متین و روشن بیان کنیم. الان شما استدلال دارید؛ اما این استدلال برای مجلس گاهی معلوم نیست؛ گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، مگر این که خود شما آنجا حضور پیدا کنید و دفاع کنید. درحالی که خوب است در متن آن حکم، اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

بیانات در دیدار اعضای شورای نگهبان، ۱۱ مهر ۱۳۸۰: «می‌شود از نظرات حقوقدان‌های خارج از مجموعه استفاده کرد و آرا و وجهه نظرهایی که در شورا هست به بیرون منعکس کرد تا استحکام این آرا برای آنها معلوم شود؛ یعنی آنها بدانند که آنچه در شورای نگهبان می‌گذرد بر مبنای مستدل حقوقی متکی است. ... شورای نگهبان باید با ارائه بحث‌ها و دلایل مستند و قابل دفاع در مجامع حقوقی جهانی ... در جهت ارتقای جایگاه این نهاد مهم تلاش نماید.»

بیانات در دیدار اعضای شورای نگهبان، ۲۰ تیر ۱۳۸۶: «آنچه را که در شورای نگهبان به عنوان نظریه و به عنوان رأی صادر می‌شود - چه در زمینه ارتباط با قانون اساسی، چه در زمینه ارتباط با شرع، موافقت و عدم موافقت - با استدلال و استناد محکم همراه شود؛ این استدلال‌ها یک مجموعه حقوقی بسیار با ارزشی را تهیه می‌کند؛ می‌تواند مرجعی قرار بگیرد برای همه کسانی که در زمینه مسائل حقوقی و شرعی و مسائل قوانین و اینها کار می‌کنند. در خود شورای نگهبان برای یک مسئله گاهی مباحثات فراوانی انجام می‌گیرد، حرف‌های خوب گفته می‌شود، استدلال‌های گوناگون در مقابله با نظرات یکدیگر مطرح می‌شود؛ اینها چیزهای خیلی خوبی است، اینها چیزهای با ارزشی است؛ اینها ثبت و ضبط بشود و در اختیار افکار صاحب‌نظران قرار بگیرد تا اهمیت کار شورا حس شود.»

۲. «بند «ه» تبصره ۹، با توجه به بند «ج» ماده ۶۴ قانون برنامه ششم توسعه، از جهت عدم ذکر حوزه‌های

آن، مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شده است؛ لکن اگرچه برای مغایرت صدر آن بر عدم ذکر حوزه‌های علمیه استدلال شده است، مغایرت ذیل بند مذکور را بدون آنکه مبتنی بر استدلال صدر آن بدانند و یا استدلال دیگری بر آن جاری کنند، در جمله‌ای مجزا ذکر کرده است. با توجه به اینکه خود عبارت مذکور در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی نیز از این جهت که مؤلفه‌ها و اصول حاکم بر نظام اداری صحیح را مورد اشاره قرار نداده است، مبهم است (موسی‌زاده، ۱۳۹۷: ۹۹)، در نتیجه عدم ذکر استدلال در مغایرت با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی می‌تواند موجب ابهام در فهم این نظر شورا شود. شایان ذکر است در سال‌های اخیر در سامانه جامع نظرهای شورای نگهبان^۲ به همت پژوهشکده این شورا، نظرهای استدلالی شورا مستخرج از مشروح مذاکرات آن منتشر می‌شود که تا حدود زیادی از آسیب‌های ناشی از عدم رعایت بایسته مستدل بودن، جلوگیری می‌کند.

۳.۲. بیان استظهارات

استظهار در لغت به معنای یاری خواستن، پشت‌وپناه خواستن، پشت‌گرمی داشتن و قوی‌پشت شدن به کسی است (عمید، ۱۳۸۹: ۸۸). در فقه و اصول فقه نیز این عبارت مفاهیم و کاربردهای مختلفی دارد که به‌اجمال عبارت‌اند از تحقیق و تفحص برای ظهور حال، احتیاط و تحفظ، چیرگی و طلب ظهور کلام (هاشمی شاهرودی، ۱۳۹۵: ۴۵۹). در رویه شورای نگهبان و نظارت شرعی فقهای این شورا، استظهار به مفهوم اخیر مطرح شده از فقه و اصول فقه مبنی بر ظهور کلام به کار می‌رود. مراد از ظهور کلام، معنایی

علمیه، مغایر بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد. همچنین ذیل این بند نیز مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/kZfSN>

۱. «ه- در راستای اجرای بند «ج» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که از اعتبارات برنامه (پژوهش‌های کاربردی) استفاده می‌کنند، مکلف‌اند حداقل معادل ده درصد (۱۰٪) این اعتبارات را با اعلام فراخوان در موضوعات مورد نیاز خود، از طریق پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی و مراکز پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری و سراهای نوآوری دانشگاه آزاد اسلامی هزینه کنند. حداقل ده درصد (۱۰٪) دیگر از منابع مذکور از طریق دانشگاه‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان و پژوهشکده‌های قانونی وابسته به بسیج انجام می‌پذیرد.»

2. <http://nazarat.shora-rc.ir>

است که شنونده به‌عنوان یکی از افراد عرف از کلام گوینده می‌فهمد و کلام او بر آن به‌عنوان مقصود گوینده دلالت می‌کند؛ خواه دلالت لفظ بر آن معنا به اقتضای وضع لفظ بر آن معنا باشد یا به‌سبب قرآینی که ذهن شنونده را به آن معنا منتقل می‌کند (صدر، ۱۳۶۴: ۱۵۸).

حال ممکن است ظهور کلام واحد در ذهن مخاطبین متعدد، واحد نباشد و در حقیقت از یک کلام واحد استظهارات گوناگونی وجود داشته باشد. یک متن قانونی نیز به‌مثابه یک کلام واحد، در مقام قرائت دارای ابعاد مختلف و برداشت‌های گوناگونی است و ممکن است برداشت مجری از یک متن قانونی غیر از برداشتی باشد که مقنن در مقام وضع مصوبه مد نظر داشته است و هریک از این برداشت‌ها، متفاوت باشد از آنچه توسط شورای نگهبان فهم شده است. در این موارد، شورای نگهبان در مورد مصوبه، مبتنی بر استظهاری که خود از آن داشته است، اظهار نظر می‌کند. در نتیجه لازم است استظهار شورا از آن متن مورد بررسی نیز نگاشته شود تا مخاطب آن به‌درستی نظر شورا را فهم کند. شایان ذکر است بیان استظهار زمانی معنا پیدا می‌کند که شورا بر اساس یک متن، درصدد اظهار نظر باشد؛ بنابراین در نظرهای مشورتی و تذکراتی شورا این مهم کمتر کاربرد دارد و در نظرهای تفسیری نیز که شورا درصدد بیان استظهار خود از قانون اساسی است، طرح این بایسته بی‌معناست.

ضرورت توجه به این بایسته در سایر نهادهای دادرسی اساسی موجب شده است تا سازوکار خاصی برای الزام به آن اندیشیده شود. برای مثال در دادگاه قانون اساسی کلمبیا در مواردی که یک ماده قانونی از حیث مطابقت یا عدم مطابقت با قانون اساسی مطرح شود و تفاسیر مختلفی نیز از آن برداشت شود، به‌جای اعلام مخالفت کلی با ماده مورد شکایت و حذف آن از نظام حقوقی، مطابقت آن ماده را با قانون اساسی مشروط بر تفسیری که منطبق با قانون اساسی باشد، اعلام می‌کند و از این طریق قوانین را تا جایی که مطابقت آن با قانون اساسی امکان دارد، معتبر نگاه می‌دارد (منصوریان، ۱۳۹۳: ۲۴۳). همین اتفاق در شورای قانون اساسی فرانسه نیز قابل مشاهده است؛ این شورا از طریق تفسیری که در فرآیند بررسی‌های خود نسبت به قوانینی که در دستور شورا قرار می‌گیرد ارائه می‌کند، اجرای قانون مورد اعتراض را به سمتی سوق می‌دهد که مطابق قانون اساسی است (غمامی، ۱۳۹۳: ۸۱). برای تبیین بهتر ضرورت توجه به استظهار شورای نگهبان، دو مورد از نظرهای آن که به این مهم توجه داشته است، بررسی می‌شود:

موضوع یکی از نامه‌های استعلام دیوان عدالت اداری از فقهای شورای نگهبان، درخواست ابطال «بند یک صورت‌جلسه شماره ۳۸۵ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۹ کمیسیون ماده پنج شورای عالی شهرسازی و

معماری ایران^۱ و بند ۵-۲ طرح تفصیلی پایه منطقه ۵ تهران» بوده است. به موجب مصوبه‌های مورد شکایت، جواز تغییر کاربری اراضی واقع در محدوده پارک کوهسار به واگذاری میزان مشخصی از آن اراضی به شهرداری منوط شده است که این موضوع مورد اعتراض شاکی قرار گرفته است. فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام مذکور چنین نظر داده‌اند: «با استظهار این‌که بند یک مصوبه صورت جلسه ۳۸۵ الزامی به اخذ اموال اشخاص به‌طور رایگان ندارد خلاف شرع دانسته نشد و...»^۲

در حقیقت این نظر فقهای شورای نگهبان بدین معناست که اگر منظور از مصوبه ۳۸۵ کمیسیون ماده ۵ مذکور آن است که اموال اشخاص به‌طور رایگان اخذ شود، این موضوع خلاف شرع خواهد بود، اما برداشت فقهای شورای نگهبان از متن مورد شکایت آن نبوده است که اموال اشخاص به‌طور رایگان اخذ شود؛ از این رو با این برداشت، مصوبه مورد شکایت خلاف شرع تشخیص داده نمی‌شود.

مورد دیگری به‌عنوان نمونه در فهم معنای استظهار و در خصوص برداشت شورای نگهبان از مصوبه‌ای که به قانون تبدیل شده است، قابل ذکر است: بر اساس ماده ۶ طرح مقابله با اقدامات خصمانه رژیم صهیونیستی علیه صلح و امنیت مصوب ۱۳۹۹/۲/۱۹ مجلس شورای اسلامی^۳، هرگونه همکاری اطلاعاتی یا جاسوسی به نفع رژیم صهیونیستی در حکم محاربه و افساد فی‌الارض است و مرتکب به اشد مجازات محکوم خواهد شد. شورای نگهبان در نظر شماره ۱۳۹۹/۱۰/۲۱ مورخ ۹۹/۱۰/۲۱ با

۱. «در پی مطرح شدن طرح راهبردی کوهسار در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ ۱۳۸۴/۸/۲۳ و به‌منظور تحقق‌پذیر نمودن طرح یادشده، با توجه به وجود حدود ۳۰۰ هکتار اراضی بایر در داخل محدوده طرح اصلی پارک کوهسار که کلاً در محدوده طرح جامع مصوب تهران واقع است. کمیسیون ماده پنج با تغییر کاربری حداکثر ۶۰ هکتار از اراضی پارک کوهسار برای تأمین معوض اراضی بایر موجود در پارک مذکور در قالب یک طرح یکپارچه با اولویت پارک کوهسار با شرایط ذیل موافقت نمود. ۱. مالکیت اراضی بایر قبل از مصوبه کمیسیون ماده ۵ در خصوص پارک کوهسار مورخ ۸۱/۰۹/۱۸ به‌صورت رسمی و ثبتی قطعی شده باشد و قانون منع فروش اراضی فاقد کاربری مسکونی به افراد حقیقی و حقوقی جهت امر مسکن رعایت گردد.»

۲. نظر شماره ۱۳۹۹/۱۰/۲۱ مورخ ۹۶/۱۰/۲۱، قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/NfCRq>

۳. ماده ۶- هرگونه همکاری اطلاعاتی یا جاسوسی به نفع رژیم صهیونیستی در حکم محاربه و افساد فی‌الارض می‌باشد و مرتکب به اشد مجازات محکوم خواهد شد. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/lzlaU>

۴. «مصوب جلسه مورخ بیست و نهم اردیبهشت ماه یک هزار و سیصد و نود و نه مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۳۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با استظهار به این‌که منظور از هرگونه همکاری

این استظهار که منظور از هرگونه همکاری اطلاعاتی در ماده مزبور، ناظر بر همکاری در مورد اطلاعات امنیتی است، این ماده را غیر مغایر با شرع و قانون اساسی دانسته است.

با شناختی که از مفهوم استظهار در نظرهای شورای نگهبان حاصل شد، مشخص می‌شود که استظهارات شورای نگهبان و فقهای این شورا تا چه اندازه اهمیت دارد. از این رو یکی از مهم‌ترین بایسته‌های نظارت مطلوب شرعی و اساسی بر قوانین و مقررات، بیان استظهاراتی است که در ضمن بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی یا سایر موارد مطرح می‌شود. به عبارت دیگر شورای نگهبان باید در نظرهای خود استظهار خود را از مصوبات مورد نظارت بیان کند تا از یک سو در مقام اصلاح مورد توجه قرار گیرد و از سوی دیگر در صورت تأیید و اعتبار مصوبه، مقام مجری بداند که قانون یا مقررۀ مورد تأیید را با چه رویکرد و برداشتی اجرا کند. برای نمونه می‌توان به روند تصویب قانون مجازات اسلامی و اصلاح ماده ۱۳۱ مصوبه و تبصره‌های آن^۱ اشاره کرد. در این مورد شورای نگهبان ماده ۱۳۱ را با استظهار خود فاقد اشکال دانست.^۲ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس^۳ نیز با اعمال اصلاح در تبصره

اطلاعاتی در ماده ۶ ناظر به همکاری در مورد اطلاعات امنیتی است و با استظهار به اینکه از نظر شورای نگهبان این مصوبه دارای بار مالی نمی‌باشد، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/zUDZJ>

۱. «ماده ۱۳۱- در جرائم موجب حد، تعدد جرم، موجب تعدد مجازات است، مگر در مواردی که جرائم ارتكابی و نیز مجازات آنها یکسان باشد.

تبصره ۱- چنانچه مرتکب به اعدام و حبس یا اعدام و تبعید محکوم گردد، تنها اعدام اجرا می‌شود.

تبصره ۲- در تفخیذ و لواط، تنها مجازات اعدام اجرا می‌شود و در زناي موجب اعدام یا رجم و جلد، تنها اعدام یا رجم، قابل اجراست.

تبصره ۳- چنانچه قذف، نسبت به دو یا چند نفر باشد، دو یا چند مجازات اجراء می‌گردد.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/m3q4a>

۲. تذکر (۱) نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۹۲۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۹: «در ماده ۱۳۱ با استظهار به اینکه جرم واقع شده در مورد و در یک واقعه بوده باشد اشکال ندارد.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/qaJWK>

۳. به استناد اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی تصویب قانون مجازات اسلامی را به کمیسیون قضایی و حقوقی و به صورت آزمایشی تفویض کرد.

۲ ماده ۱۳۱، استظهار صورت گرفته را تصریح کرد^۱ و از این جهت ماده مزبور و تبصره ۲ آن به صورت شفاف و صریح، حکم موردنظر را بیان کرده است.

برخی گفته‌اند که دیوان عدالت اداری با توجه به مواد ۳۸ و ۳۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ (مواد ۸۰ و ۸۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲)، می‌تواند پس از دریافت درخواست مغایرت شرعی یک مصوبه، در مواردی که آیین‌نامه یا مصوبه دولتی با قانونی که پیش از این توسط شورای نگهبان تأیید شده است، مطابق باشد یا مطابق قانونی باشد که پیش از این شورای نگهبان آن را مغایر دانسته است، اما توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطابق با مصلحت تشخیص داده شده و دارای اعتبار است، درخواست مغایرت شرعی مزبور را رد نماید و اصلاً موضوع را جهت طرح و بررسی توسط فقهای شورای نگهبان برای فقهای این شورا ارسال نکند (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۳۹-۱۳۹).

این تحلیل اگرچه در راستای کاهش حجم کار دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی آن و نیز کاهش دستور کار فقهای شورای نگهبان است، با مبانی قانون اساسی و نظام حقوقی جمهوری اسلامی در تعارض است. اولاً که بر اساس اصل ۳۴ قانون اساسی، دادخواهی حق هر کسی است و طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی هر کس می‌تواند درخواست ابطال مقررات دولتی خلاف قانون یا شرع را به دیوان عدالت اداری تقدیم کند و دیوان مزبور موظف به رسیدگی به درخواست‌های مطروحه است؛ ثانیاً بر اساس توضیحاتی که بیان شد، چه‌بسا مواردی که شورای نگهبان و فقهای این شورا قانونی را با استظهاری تصویب کرده باشند که در اجرا با برداشتی متفاوت از فقهای شورای نگهبان عمل شود و در صورتی که برداشت اجرایی مزبور به فقهای شورای نگهبان عرضه شود، آن را خلاف شرع تشخیص دهند. برای مثال ماده ۸ قانون هوای پاک^۲

۱. تبصره ۲ به دو تبصره تفکیک و به شرح زیر اصلاح می‌شود و تبصره ۳ به‌عنوان تبصره ۴ تغییر می‌یابد:

«تبصره ۲- چنانچه دو یا چند جرم حدی در راستای هم و در یک واقعه باشند، فقط مجازات اشد اجرا می‌شود؛ مانند تفخیز در هنگام لواط که تنها مجازات لواط اجرا می‌شود.

تبصره ۳- اگر مرد و زنی چند بار با یکدیگر مرتکب زنا شوند، چنانچه مجازات اعدام و جلد یا رجم و جلد ثابت باشد، تنها اعدام یا رجم حسب مورد اجرا می‌شود.»

۲. «ماده ۸: تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی مالک وسایل نقلیه موتوری اعم از سبک، نیمه‌سنگین، سنگین، موتورسیکلت مکلف‌اند وسایل نقلیه خود را پس از رسیدن به سن فرسودگی از رده خارج کنند و مسئولیت خود را از این جهت، نزد یکی از مؤسسات بیمه داخلی تحت نظارت بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران بیمه کنند. تعیین سن فرسودگی و بیمه انواع وسایل نقلیه موتوری موضوع این ماده بر اساس آیین‌نامه‌ای است که حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت صنعت،

که به موجب نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۲۰۹۰ مورخ ۹۶/۵/۱۲ مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است، اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف را موظف کرده است تا وسایل نقلیه موتوری خود را پس از سن فرسودگی از رده خارج کنند. بر همین اساس آیین‌نامه اجرایی این قانون سن فرسودگی را در تمامی وسایل نقلیه موتوری تعیین کرده است. اما فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رئیس دیوان عدالت اداری به شماره ۹۷۰۳۵۰۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۰۱ با توجه به اینکه راه‌های مطمئن دیگری جهت احراز شرایط قانونی لازم برای ادامه فعالیت خودروها از جمله آلاینده نبودن وجود دارد، اطلاق از رده خارج شدن خودروها را صرفاً با رسیدن به سن مذکور در مصوبه، اسراف و تضییع حقوق مالکان وسایل مزبور دانستند و از این حیث آیین‌نامه مورد شکایت را مغایر موازین شرعی اعلام کردند.^۲

این نظر شورای نگهبان نشان از آن دارد که برخی قوانین با رویکردی بررسی می‌شوند که در اجرا لزوماً با آن رویکرد اجرا نمی‌شوند و ممکن است از این حیث واجد ایراد گردند. از این رو ضرورت دارد در مواردی که شورای نگهبان موردی را با در نظر گرفتن استظهار خاصی تأیید کرده یا مغایر موازین شرعی یا قانون اساسی تشخیص داده است، آن را در نظر خود تصریح کند.

۴.۲. راهنمایی مقام واضع در راستای رفع ایراد

گاهی اوقات شورای نگهبان و فقهای این شورا در نظرهای خود، ضمن بیان ایراد وارد بر مصوبه از حیث شرعی یا قانون اساسی، مقام تصویب‌کننده را نسبت به رفع ایراد راهنمایی می‌کنند. اگرچه ممکن است در این موارد، ایرادی بر شورا گرفته شود که این شورا در امر قانونگذاری دخالت کرده است، اما در مجموع چنین امری می‌تواند روندهای قانونگذاری را از اطلاعات ممل و هزینه‌زا دور کند، به شرط آنکه از حد راهنمایی در راستای رفع ایراد فراتر نرود؛ به این بیان که بر اساس این بایسته شورا صرفاً می‌تواند در مواردی که ایراد شرعی یا قانون اساسی رأی آورده است، حداقل تغییر مطلوبی را که رافع ایراد خواهد

معدن و تجارت و سازمان ملی استاندارد ایران و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیأت

وزیران می‌رسد.»

۱. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/Y7JY4>

۲. نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۶۸۲۲ مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۱، قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/x7ezH>

بود، ذکر کند. نمونه این امر را می‌توان در بند ۱ نظر شماره ۳۷۱۳۵/۳۰/۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۹ شورای نگهبان^۱ در خصوص لایحه مجازات اسلامی مشاهده کرد که «ماده ۲۲ مصوبه را از این جهت که فعل یا ترک فعلی که شرعاً مجازات داشته، لکن قانون متعرض مجازات آن نشده باشد را مستوجب مجازات نمی‌داند، خلاف موازین شرع شناخته است». برای رفع ایراد نیز بیان کرده است که «هرگاه این ماده به صورت متن سابق اصلاح شود، ایراد برطرف می‌گردد». با اصلاح مصوبه به متن پیشین^۳ ماده، ایراد مذکور برطرف شد. نمونه دیگری از این امر را می‌توان در خصوص طرح تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزه‌دیدگان ناشی از آن مشاهده کرد. در نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۳۲۰۳ مورخ ۹۸/۶/۳۱ شورای نگهبان^۴، چنین بیان شد که «در ماده ۵۱ با توجه به اصلاح به عمل آمده، لازم است پس از عبارت «قصاص نفس یا عضو»، واژه «منفعت» نیز ذکر شود و الا خلاف موازین شرع است» که با اصلاح مجلس و افزودن واژه «منفعت» ایراد مذکور مرتفع شده و مصوبه به تأیید شورای نگهبان رسید.^۶ مورد دیگری که در مقام بررسی مصوبه هیأت وزیران، شورای نگهبان در راستای رفع ایراد از مصوبه

۱. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir\Avwgu>

۲. «ماده ۲- جرم، فعل یا ترک فعلی است که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است و هیچ فعل یا ترک فعلی را نمی‌توان جرم دانست مگر آنکه در قانون برای آن مجازات در نظر گرفته شده باشد.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir\nmbZZ>

۳. هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است، جرم محسوب می‌شود. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir\m6Xif>

۵. «ماده ۱- هر کس عمداً با پاشیدن اسید یا هر نوع ترکیبات شیمیایی دیگر، با هر میزان غلظت موجب جنایت بر نفس، عضو یا منفعت شود در صورت مطالبه از ناحیه مجنی‌علیه یا ولی دم حسب مورد با رعایت شرایط مقرر در کتاب قصاص، به قصاص نفس یا عضو محکوم می‌شود.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir\HXVYK>

۶. نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۳۲۱۲ مورخ ۹۸/۰۸/۰۱، قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir\QZlgT>

به‌صراحت متن اصلاحی پیشنهاد داده است، در بند ۲ نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۱۸ مورخ ۱۳۷۹/۰۱/۱۶ این شورا قابل مشاهده است. بنابراین همان‌طور که بیان شد، راهنمایی مقام واضع مصوبه در راستای رفع ایراد شورای نگهبان، به‌ویژه در خصوص موارد مغایر با موازین شرعی، امری است که می‌تواند در نظرهای شورای نگهبان مورد توجه قرار گیرد و مراحل فرآیند قانونگذاری را به حداقل ممکن برساند.

۵.۲. اظهار نظر در مورد مفهوم مخالف نظر

«مفهوم» در اصطلاح علم اصول در مقابل «منطوق» به‌کار می‌رود. منطوق در اصطلاح عبارت است از معنایی که به‌طور مستقیم از یک عبارت به ذهن می‌رسد و در جمله ذکر شده است. در مقابل مفهوم به معنایی گفته می‌شود که در جمله بدان تصریح نشده، لکن از آن فهمیده می‌شود و لازمه معنای اصلی جمله است. گاهی مفهوم از جهت نفی و اثبات با منطوق منطبق است که به این نوع از مفهوم، مفهوم موافق گویند و گاهی نیز از این جهت منطبق نیست که در اصطلاح مفهوم مخالف نامیده می‌شود (قافی و شریعتی، ۱۳۹۵: ۱۴۷-۱۵۰). به‌طور خاص در مورد عبارات قانونی، مفهوم مخالف در صورتی پذیرفته می‌شود که با اصول کلی و مبانی حقوقی قوانین مانند اصل تفسیر به نفع متهم منافات نداشته باشد؛ چراکه تعارض مفهوم مخالف با قواعد عمومی و اصول مسلم حقوقی، قرینه‌ای بر عدم اراده مفهوم مخالف توسط قانونگذار است. در خارج از موارد تعارض نیز ذوق سلیم و کشف قرینه بر خلاف اراده مفهوم مخالف، معیار و ضابطه تشخیص مفهوم و عدم آن است (مسجدسرای و فیض، ۱۳۹۵: ۱۳۳) که ضابطه معینی نیست و در نتیجه موجبات تفسیر به رأی را فراهم می‌آورد؛ بنابراین در نگارش نظرها باید به مفهوم مخالف نظر هم توجه شود تا اگر مخالف مراد شورا را منتقل می‌کند از آن مانع شوند.

در مواردی شورا این نکته را رعایت کرده است، برای مثال شورای نگهبان به‌درستی در نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ پس از آنکه در ابتدا، تغییر در ارقام بودجه توسط نمایندگان

۱. «بند یک اگر به‌صورت زیر اصلاح شود: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در قالب اعطای اعتبار صادراتی CREDIT BUYERS به کشورهای خریدار کالاهای ایرانی (کشورهای در حال توسعه منتخب به‌ویژه در آسیای مرکزی یا بازارهای جدید) درصدی از بودجه ارزی کشور را در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی صادرکننده کالا یا خدمات قرار دهد» رفع اشکال خواهد شد.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/Dkft6>

۲. «نظر به اینکه عبارت «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود.

مجلس شورای اسلامی را به‌وسیله طرح به‌نحوی که در کل بودجه تأثیر گذارد، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی دانسته است، راجع به مفهوم مخالف آن یعنی تغییر در ارقام بودجه به‌وسیله طرح به‌نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد نیز اظهارنظر کرده است. لکن در مواردی نیز به این نکته توجه نداشته است، برای مثال شورا در بند ۲ نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰، تسری تفسیر قانون به موارد مختومه مربوط به گذشته را صحیح نمی‌داند، اما در مورد موارد غیرمختومه اظهارنظر نکرده است که همین امر موجب ایجاد سؤال مبنی بر ارائه توضیح در خصوص این نظر تفسیری شده است که در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۵۴۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۲۰ این‌طور پاسخ داده است: «همان‌طور که در نظر تفسیری مذکور آمده است تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجراست، با این قید که به موارد مختومه تسری نمی‌یابد؛ بنابراین چنانکه تا هنگام لازم‌الاجرا شدن تفسیر قانون، موضوعی مختومه نشده باشد باید مطابق نظریه تفسیری اقدام گردد».

در نمونه‌ای دیگر رئیس وقت دیوان عدالت اداری در نامه شماره هـ/۱۷۶/ن مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۰۸ عبارت «... در صورتی که مورد شکایت خلاف قانون باشد، خلاف شرع نیز خواهد بود» را که بعضاً در اظهارنظرهای شرعی شورای نگهبان ذکر می‌شود موجب اختلال در صدور رأی در دیوان دانسته و در

۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به‌وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۲- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

۳- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به‌وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی تفسیری نیاورده است.

۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/x0CwX>

۱. «۲- تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجراست. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجراء گذاشته‌اند تفسیرق قانون به موارد مختومه مذکور، تسری نمی‌یابد.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/AbRyY>

۲. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/h5ivg>

۳. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/pni2e>

نتیجه درخواست اظهارنظر صریح از شورا داشته است. شورای نگهبان در نظر شماره ۷۶/۲۱/۵۱۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۰۱ در پاسخ به این درخواست، مقصود از عبارت مورد سؤال را این دانسته است که در صورتی که بر خلاف قانون نباشد، خلاف شرع نیست و در ذیل پاسخ از دیوان عدالت اداری تقاضا کرده است، تصویری از نظریه‌های موردنظر را ارسال کند تا زمینه بررسی فراهم شود. پس از ارسال تصاویر نامه‌های سابق شورا توسط دیوان، شورا در نظر شماره ۷۶/۲۱/۱۰۲۱ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۴ نظر شورا را در همه‌جا این دانسته است که اگر خلاف قانون باشد، بالتبع خلاف شرع هم هست و چنین مفهوم کلی ندارد که هر جا خلاف قانون نباشد، خلاف شرع هم نیست، بلکه موارد مختلف است؛ یعنی ممکن است خلاف شرع باشد، ممکن است نباشد و اظهار کرده است در پاسخ‌های آینده اظهارنظر صریح خواهد شد.

۳. بایسته‌های شکلی نگارش نظر

علاوه بر بایسته‌های محتوایی که باید در نگارش نظرهای شورای نگهبان رعایت شود، اصول شکلی نیز باید رعایت شود؛ چراکه نظرهای شورا در چارچوب متن است و این ابزار باید طوری استعمال شود که تابعان به مراد شورای نگهبان پی ببرند و تفسیر اشتباه از آن صورت نگیرد. در ادامه اصول شکلی مؤثر بررسی می‌شود.

۱.۳. شفافیت و عدم ابهام

یکی از معضلات موجود در نظام‌های حقوقی ابهام موجود در نصوص است، نظرهای شورای نگهبان نیز از این قاعده مستثنا نیست. توجه به این نکته نیازمند شناخت انواع ابهام مؤثر و علل آن است که در ادامه بررسی می‌شود:

۱. اشتراک لفظی: این نوع از ابهام با به کار بردن واژه‌هایی که دارای معانی متعدد است به وجود می‌آید و راه حل گریز از این ابهام به کار بردن قرینه مناسب است. برای مثال در نظر تفسیری شماره ۲۸۳۵ مورخ ۱۳۶۰/۴/۰۶ شورای نگهبان^۳ آمده است، اخذ و پرداخت وام‌ها و کمک‌های یک دستگاه

۱. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/3b1rv>

۲. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/JOpnN>

۳. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/dWIdN>

دولتی به دستگاه دیگر دولتی مشمول اصل ۸۰ قانون اساسی نیست؛ اما مراد از واژه «دولت» مشخص نیست که قوه مجریه یا حاکمیت است و با توجه به آنکه معنای واژه «دولت» در خود اصل هم محل ابهام است، قرینه‌ای برای رفع ابهام محسوب نمی‌شود؛ چراکه اگرچه در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، واژه «دولت» به معنای قوه مجریه بیان شده است، لکن برخی حقوقدانان از «دولت» در این اصل به حاکمیت تعبیر کرده‌اند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹: ۴۹۸).

۲. اشتراک معنایی: با به کار بردن دو واژه که دارای یک معنا به یک اعتبار باشند، این ابهام حاصل می‌شود که مقنن تا حد امکان باید از به کار بردن آن بپرهیزد و در صورتی که به کار برد، باید مبنای خویش را مبنی بر هم‌معنا دانستن یا ندانستن این واژگان مشخص کند و الا موجب تضییق و یا توسعه حکم موردنظر مقنن خواهد شد، برای مثال در نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰ با وجود صراحت اصل در اعطای صلاحیت تعیین خطامشی سازمان به قانونگذار، سیاستگذاری در مورد سازمان صداوسیما را بر عهده رهبری دانسته و هیچ تفکیکی بین دو واژه «خطامشی» و «سیاست» که هم‌معنا دانسته شده (حسین‌زاده، ۱۳۹۳: ۴۹)، قائل نشده است.

۳. ابهام ناشی از تقسیم: اگر مقسم در ماده‌ای به کار رود و مراد از آن مشخص نباشد؛ به این بیان که بر کدام یک از قسم‌های خود جریان دارد موجب ابهام است (صادقی‌مقدم و امام‌وردی، ۱۳۹۲: ۱۴۷). برای مثال در نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ آمده است که «هیأت وزیران پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه خویش است؛ در غیر این صورت پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثر خواهد شد.» اما با توجه به حدود متفاوتی که می‌توان برای واژه «اثر» در عبارت «ملغی‌الاثر» در نظر گرفت (ابوعطا و محمدی، ۱۳۹۸: ۳۲۸)، در این کاربرد دو معنی برای این عبارت متصور است؛ در یک معنا مصوبه از زمان اتمام مهلت قانونی اثرگذار نخواهد بود و به عبارتی اثر ابطال آن عطف بماسبق نمی‌شود و در معنای دیگر مصوبه از زمان تصویب بلااثر خواهد بود و اثر ابطال آن عطف بماسبق می‌شود (عباسی و همکاران، ۱۳۹۸: ۴۹).

۱. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/vCmjT>

۲. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/Kz8mH>

۲.۳. استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی و پرهیز از اصطلاح‌سازی

دانش حقوق آمیخته با اصطلاحاتی است که در عرف عام جایگاهی ندارد و در محاورات معمولی به کار نمی‌رود، وجود این اصطلاحات نتیجه نیاز جامعه حقوقی و نبود واژه‌ای است که تاب تحمل این مفاهیم را داشته باشد؛ بنابراین در وارد کردن هر اصطلاح حقوقی باید به چند نکته توجه شود: اول آنکه این اصطلاح‌سازی ضرورت داشته باشد، دوم آنکه واژه‌ای در عرف عام برای ادای آن مفهوم وجود نداشته باشد، سوم آنکه اصطلاح برساخته، مفهوم موردنظر را منتقل کند (بیگزاده، ۱۳۸۲: ۱۴۳). بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بر استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی در امر تقنین تأکید کرده است و از آنجا که شورای نگهبان بنابر اصول ۴ و ۹۴ قانون اساسی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در فرآیند قانونگذاری مؤثر است، این نکته در مورد نظرهای این شورا هم حائز اهمیت است و در صورت عدم رعایت این الزام، ممکن است مفهوم صحیح و موردنظر برداشت نشود و مخاطبین و حقوقدانان، اقدام به مفهوم‌سازی موازی برای اصطلاح جدید کنند و تضارب آرا حاصل آید. برای مثال شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ از اصطلاح «معتدبه» استفاده کرده است؛ به این بیان که «... در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف‌نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و ...» که کاربرد این واژه با توجه به ابهام در مقصود از آن موجب ایجاد زوایای مبهمی ناظر به این نظر از جمله چگونگی شناسایی تغییر مصلحت و مرجع بررسی مصوبات مجلس در این خصوص شده است (تقی‌زاده و سمیعیان، ۱۳۹۴: ۵۳). در نمونه دیگر شورا در نظر تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ از اصطلاح «شاکله» بهره برده است؛ به این بیان که «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و در نتیجه خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد»، اما از آنجا که مفهوم موردنظر از اصطلاح «شاکله» مشخص نیست، مجلس شورای اسلامی در مقام تصویب بودجه سنواتی، معیار مشخصی برای عمل به این نظر ندارد.

۳.۳. پرهیز از پیچیده‌نویسی

منظور از پیچیده‌نویسی در اینجا عبارت است از آوردن هر آنچه در کلام ضرورت ندارد و یا نیاوردن هر

۱. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/uaxHm>

آنچه در کلام ضرورت دارد که در موارد مختلفی ظهور دارد؛ از جمله به کار بردن متمم‌ها و قیدهای فراوان، جابه‌جا نوشتن ارکان جمله، حشو، تکرار و ... برای مثال شورای نگهبان در جزء ۷ بند ۳ نظر شماره ۱۰۲/۳۱۲۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲۳، تخصیص حکم تبصره ماده ۳ طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها^۲ مبنی بر عدم تکلیف به انتشار آرای مأخوذه از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به جنبه‌های صنفی و منطقه‌ای را با توجه به علت مذکور در تبصره، یعنی «استقلال نظر کارشناسی» مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته است؛ آنچه از ظاهر این نظر برمی‌آید آن است که تخصیص حکم مذکور از حیث جنبه‌های صنفی و منطقه‌ای با قانون اساسی مغایر است؛ حال آنکه نظر اعضاء مبنی بر آن بوده است که انحصار تخصیص از این جنبه مغایر با قانون اساسی است و بایستی به سایر جنبه‌ها که ممکن است انتشار آرای مأخوذه نمایندگان موجب خدشه به استقلال نظر کارشناسی باشد نیز تعمیم داده شود (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۱۶). بنابراین به نظر می‌رسد لازم بود، این نظر با اضافه کردن عبارتی مشعر به انحصار، نگارش شود.

۴.۳. پرهیز از کلی‌نویسی و کاربرد الفاظ و عبارات تمثیلی مبهم

اکتفا به کلیات در ارائه نظرها توسط شورای نگهبان و یا کاربرد الفاظ و عبارات تمثیلی موجب ابهام برای مخاطب نظر است، البته کلی‌نویسی و وضع حکم تمثیلی همیشه مذموم نیست؛ بلکه زمانی مذموم است که متضمن حکمی صریح و قابل سنجش نباشد؛ به‌طوری‌که مخاطب نظر در تطبیق آن بر مصادیق دچار اشکال شود (پرهیزگاری و همکاران، ۱۳۹۴: ۶). برای مثال بند ۴ نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹

۱. «در ماده ۳، با توجه به علت مذکور در تبصره یعنی «استقلال نظر کارشناسی»، تخصیص حکم تبصره به جنبه‌های صنفی و منطقه‌ای، مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد.» قابل دسترسی در آدرس زیر: <https://slink.shora-gc.ir/v4ha4> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲)

۲. «تبصره - در جهت استقلال نظر کارشناسی، آرای مأخوذه از نمایندگان مجلس در خصوص مصوباتی که جنبه صنفی و منطقه‌ای دارد، از شمول این ماده خارج است. کمیسیون تخصصی مجلس مکلف است در پایان گزارش خود به صحن علنی جنبه صنفی و منطقه‌ای بودن را اظهار نظر نموده و بر اساس رأی مجلس عمل نماید. حکم این ماده و تبصره آن در خصوص مجلس شورای اسلامی به ذیل ماده ۱۱۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس الحاق می‌شود.» قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/v4Nwy>

شورای نگهبان^۱ در خصوص لایحه بودجه ۱۳۶۳ از جهت کلی نویسی مورد نقد است؛ چراکه در این بند شورا لایحه را به دلیل عدم رعایت اصل تفصیلی بودن بودجه مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی دانسته است، لکن معیار مشخصی برای حد تفصیل ارائه نکرده است. از باب کاربرد نادرست حکم تمثیلی در نظرهای شورای نگهبان نیز می‌توان به نظر تفسیری شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷^۲ اشاره کرد که در آن اصل ۷۶ قانون اساسی را شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان که مافوق مجلس شورای اسلامی‌اند، ندانسته است؛ اما معیاری مشخص برای تشخیص نهادهای مافوق مجلس شورای اسلامی و غیرمشمول حق تحقیق و تفحص ارائه نکرده است.

۳.۵. استفاده از علائم نگارشی مناسب

نشانه‌های نگارشی به منظور رساندن منظور و انتقال معنی از زبان گفتار به نوشتار استفاده می‌شوند؛ چراکه در نوشتار با محدودیت‌هایی مواجهیم که بی‌توجهی به این محدودیت‌ها موجب فهم اشتباه مطلب خواهد شد و اصولاً برخی از مکتوبات بدون نشانه‌گذاری صحیح، نمی‌تواند مفهوم داشته باشد یا دست‌کم در فهم معانی آنها صعوبت وجود دارد (یزدان‌شناس، ۱۳۸۵: ۱۰۲). از آنجا که نظرهای شورای نگهبان نیز به صورت نوشتاری ارائه می‌شود، به ناچار باید در آن از علائم نگارشی بهره جست تا مفهوم مدنظر شورا به درستی منتقل شود. عدم استفاده از علائم نگارشی مناسب، موجب عدم فهم یا فهم اشتباه و ناقص نظرهای شورا می‌شود. برای مثال شورا در نظر شماره ۴۷۴۳ مورخ ۱۳۶۱/۴/۳^۳ در عبارت «... علی‌هذا چون ایکال این تعاریف به آیین نامه برای این بوده است که این عناوین و اصطلاحات ضوابط مشخص و معانی مبینی ندارند و معرض اختلاف نظر عرف و اهل فن است و تصویب نموده‌اند طبق آیین‌نامه مفاهیم موضوعات احکام این طرح معلوم شود. این اصدار حکم بدون مشخص کردن موضوع و اهمال واقعی است که معقول نمی‌باشد. ...» از علامت نگارشی ویرگول بین دو واژه در عبارت «اهمال واقعی» استفاده نکرده است و همین امر ممکن است موجب قرائت اشتباه این نظر شود.

۱. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/YnNg4>

۲. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/QwvYH>

۳. قابل دسترسی در آدرس زیر:

(تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۷/۲۲) <https://slink.shora-gc.ir/1BFEh>

۴. آثار

در صورتی که نظرهای شورای نگهبان با رعایت بایسته‌های نگارشی آن تحریر شود، علاوه بر جلوگیری از آثار سوء ناشی از فهم اشتباه نظرهای شورا، آثاری مثبت نیز به ارمغان می‌آورد که به نظر می‌رسد مقنن اساسی نیز چنین اثراتی را از نهاد شورای نگهبان انتظار داشته است.

۱.۴. تأمین هدف وجودی شورای نگهبان

بر اساس اصول ۴ و ۹۱ قانون اساسی، هدف از ایجاد نهاد شورای نگهبان پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی است. برای تأمین این هدف علاوه بر تشخیص دقیق و ایصال به نظر دقیق، شیوه ارائه نظر نیز حائز اهمیت است؛ چراکه آنچه به عنوان خروجی از شورای نگهبان به منصه ظهور می‌رسد، نظر کتبی این شورا است. بنابراین عدم دقت در ارائه نظر نه تنها موجب عدم تأمین این هدف می‌شود، بلکه ممکن است موجب حرکت برخلاف این هدف و انتقال مفاهیم غیراصیل از اسلام و قانون اساسی شود.

۲.۴. تضمین حداکثری صلاحیت مراجع قانونگذار و مقررگذار

با توجه به اینکه پیش‌بینی صلاحیت قانونگذاری و مقررگذاری برای مراجع مختلف مبتنی بر اقتضائات و ضرورت‌های اجرایی اداره امور کشور بوده است؛ بنابراین باید به صورت حداکثری تضمین شود و جلوگیری از این صلاحیت‌ها توسط نهادهای ناظر از جمله شورای نگهبان صریح و قابل فهم باشد و از آنجا که قالب اظهار نظر شورای نگهبان، نوشتار است؛ ایصال به این مهم در گرو رعایت بایسته‌های مذکور در نگارش است. در نتیجه رعایت این بایسته‌ها موجب تضمین حداکثری صلاحیت مراجع قانونگذار و مقررگذار می‌شود. با توجه به عموم صلاحیت مجلس در اصل ۷۱ قانون اساسی، اصل بر صلاحیت قانونگذاری مجلس است و در نتیجه اگر شورای نگهبان در مقام نظارت بر مصوبات مجلس به بایسته‌های نگارش ملتزم باشد؛ این صلاحیت مجلس به صورت حداکثری تضمین می‌شود؛ چراکه ممکن است فهم اشتباه نظر شورا در این مقام، موجب تضییق صلاحیت تقنینی مجلس شود.

۳.۴. ایجاد شفافیت در نظام حقوقی کشور

بیان صریح و مبتنی بر بایسته‌های نظرهای شورای نگهبان، علاوه بر اینکه می‌تواند رویه شورای نگهبان را هرچه بیشتر نظم ببخشد، می‌تواند مراجع قانونگذار و مقررگذار را هرچه بیشتر با مبانی مدنظر اعضای

شورا آشنا کند و از این طریق ضمن آگاهی‌بخشی به آنها، تا حد امکان از وضع مصوبات و مقررات مشابه جلوگیری کند و علاوه بر آن، جنبه تخصصی کارکرد شورای نگهبان را برجسته‌تر و نظرهای شورای نگهبان را از مظان سیاست‌زدگی مبرا کند.

۴.۴. تسریع در فرآیند قانونگذاری

نظرهای متقن شورا می‌تواند در فرآیندهای نظارت پیشینی، سرعت فرآیند وضع قاعده را افزایش دهد و از اتلاف وقت و منابع دستگاه‌های مربوطه جلوگیری کند؛ چراکه در مقام اصلاح مصوبه و رفع ایراد شورای نگهبان یا وضع مصوبه جدید، می‌توان مبانی نظرهای شورای نگهبان را مورد دقت و بررسی قرار داد و متن جدید را بر اساس آن تنظیم کرد که این امر، مانع از تکرار برخی از ایرادهای مکرر در فرآیندهای قانونگذاری یا مقررده‌گذاری شده و موجب تسریع روند خواهد شد.

۴.۵. توسعه نظام حقوقی

بیان صریح و متقن نظرهای شورای نگهبان می‌تواند ثمرات علمی و نظری متعددی داشته باشد و حقوقدانان و فقها را با مبانی نظرهای آنها هرچه بیشتر آشنا کند و متخصصان در مقام تحلیل آرا و نظرهای شورای نگهبان برآمده و مواردی از قبیل فتوای معیار از این طریق روشن می‌شود. برای مثال فقهای شورای نگهبان در مقام اظهارنظر در خصوص یک ماده قانونی، آن را مستند به نظر امام خمینی(ره) بررسی کردند؛ این در حالی است که برخی معتقدند که فقهای شورای نگهبان باید بر اساس نظر فتوایی خود اظهارنظر کنند و این دیدگاه در نظر شماره ۲۴۳۷ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۱ شورای نگهبان نیز مورد تأکید قرار گرفته است. از این رو ذکر استناد در نظرهای فقهای شورای نگهبان می‌تواند کمک کند تا مشخص شود که آیا فقهای شورای نگهبان بر مبنای نظر فقیه حاکم بررسی می‌کنند یا بر اساس نظر خودشان یا نظر مشهور فقها و یا حتی فتوای کارآمد و این امر می‌تواند مقدمه ورود هرچه بیشتر حوزویان و دانشگاهیان به انجام پژوهش‌ها در ارتباط با موضوعات مختلف باشد.

۵. نتیجه

شورای نگهبان بر اساس اصول ۴، ۹۱ و ۹۸ قانون اساسی، حق نظارت پیشینی بر مصوبات مجلس

۱. تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به‌طور نظر فتوایی با فقهای شورای نگهبان است.

شورای اسلامی از حیث مغایرت با شرع و قانون اساسی، حق نظارت پسینی بر تمامی قوانین و مقررات و حق تفسیر اصول قانون اساسی را داراست و بنابر رویه، قالب اعمال حق در تمام این حقوق مصرح در قانون اساسی، نظرهای کتبی این شورا است. از طرفی تبدیل تأملات و گفتار به نوشتار با محدودیت‌هایی مواجه است که مقابله با این محدودیت‌ها مستلزم شناخت دقیق آن و طراحی بایسته‌هایی برای برون‌رفت از آن است که با توجه به جایگاه والای شورای نگهبان و میزان تأثیرگذاری آن در نظام حقوقی ایران باید محل توجه قرار گیرد. این بایسته‌ها از دو حیث محل توجه است؛ از جهت محتوایی، مهم‌ترین نکاتی که باید محل توجه واقع شود عبارت‌اند از آنکه نظر شورا مستند و مستدل باشد، استظهار شورا از درخواست واصله ذکر شود، در صورتی که نظر در مقام بررسی مغایرت باشد مقام واضع در راستای رفع ایراد راهنمایی شود و در مورد مفهوم مخالف نظر نیز سلباً یا ایجاباً اظهار نظر شود. از نظر شکلی نیز مهم‌ترین نکات عبارت‌اند از: شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی و پرهیز از اصطلاح‌سازی، پرهیز از پیچیده‌نویسی، پرهیز از کلی‌نویسی و کاربرد الفاظ و عبارات تمثیلی مبهم و استفاده از علائم نگارشی مناسب.

رعایت این نکات علاوه بر آنکه از آسیب‌های سوء ناشی از عدم نگارش صحیح نظرها از جمله انتقال فهم اشتباه از قانون اساسی و شرع جلوگیری می‌کند، موجب تأثیرات مثبت در نظام حقوقی ایران خواهد بود که از آن جمله می‌توان به تأمین هدف وجودی شورا، تضمین حداکثری صلاحیت مراجع قانونگذار و مقررگذار، ایجاد شفافیت در نظام حقوقی کشور، تسریع در فرآیند قانونگذاری و توسعه نظام حقوقی اشاره کرد.

در مجموع با توجه به بایسته‌های مذکور و آثار آن، به نظر می‌رسد شورای نگهبان همان‌طور که در مراحل ابتدائی پیش از ارائه نظر به صورت دقیق و با استفاده از نظرهای متخصصان در قالب مجامع مشورتی عمل می‌کند، باید در مرحله تحریر نظر نیز دقت لازم را مبذول دارد تا بتواند نقش والای خود را در نظام حقوقی ایفا کند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. آگاه، وحید (۱۳۸۹). *حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری* (۱۳۶۱) - ۱۳۸۸. تهران: جنگل.
۲. بیگزاده، صفر (۱۳۸۲). *شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.*

۳. جمعی از نویسندگان (۱۳۹۹). *محتشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ج ۱، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۴. خمینی موسوی، سید روح‌الله (۱۳۸۷). *صحیفه امام*. ج ۶، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۵. عمید، حسن (۱۳۸۹). *فرهنگ مفصل عمید*. تهران: زرین.
۶. قافی، حسین و شریعتی، سعید (۱۳۹۵). *اصول فقه کاربردی*. ج ۱، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

ب) مقالات

۷. ابوعطا، محمد و محمدی، پژمان (۱۳۹۸). تمیز ملغی الاثر شدن حکم تخلیه مستأجر مشمول قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶. *مطالعات فقه و حقوق اسلامی*، ۲۰، ۳۲۵-۳۵۰.
۸. تقی‌زاده، جواد و سمیعان، فاطمه (۱۳۹۴). تخصیص صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در نظم اساسی ایران. *پژوهش‌های حقوقی*، ۲۷، ۴۳-۶۲.
۹. حسین‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۳). خط‌مشی‌گذاری عمومی با رویکرد فقهی (فقه‌الاداره) (۴) تعریف مفاهیم و اصطلاحات. *مدیریت در اسلام*، ۲۴ و ۲۵، ۴۷-۷۸.
۱۰. سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۷). مستدل و مستند بودن آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ ایراد در استناد به قانون اساسی. *پژوهش حقوق عمومی*، ۶۱، ۲۶۱-۲۹۰.
۱۱. صادقی‌مقدم، محمدحسن و اماموردی، محمدحسن (۱۳۹۲). گونه‌هایی از ابهام در گزاره‌های قانونی. *مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز*، ۲، ۱۳۷-۱۵۹.
۱۲. عباسی، بیژن؛ مددکار حق‌جو، مهناز؛ پروین، خیراله؛ هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۸). تحلیل حقوقی و آسیب‌شناسی ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیأت وزیران و آثار مترتب بر آن. *تحقیقات حقوقی*، ۸۸، ۳۹-۶۲.
۱۳. مسجدرایی، حمید و فیض، زهرا (۱۳۹۵). درآمدی بر «مفهوم مخالف» در تفسیر گزاره‌های حقوقی. *پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی*، ۴۵، ۱۱۵-۱۳۶.
۱۴. مهرپور، حسین (۱۳۷۲). شورای نگهبان و بررسی قوانین. *مجله قضایی و حقوقی دادگستری*، ۵۵-۷۴.
۱۵. موسوی مقدم، محمد (۱۳۸۲). هنر قانون‌نویسی. *مجله حقوقی دادگستری*، ۴۳، ۲۴۲-۲۴۵.
۱۶. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۷). مؤلفه‌ها و اصول حاکم بر نظام اداری صحیح. *اندیشه‌های حقوق عمومی*، شماره ۱۳ پیاپی، ۹۹-۱۱۲.
۱۷. واعظی، سید مجتبی (۱۳۸۸). نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری. *مطالعات حقوقی*، ۳، ۱۲۵-۱۵۱.
۱۸. ویژه، محمدرضا و کتابی رودی، احمد (۱۳۹۳). حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیردولتی (مطالعه موردی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی). *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ۶۵، ۱۸۱-۲۰۴.

ج) مقالات چاپ‌شده در کتاب

۱۹. غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۳). *دادرسی اساسی در فرانسه*؛ در: *دادرسی اساسی تطبیقی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان*، ۶۷-۹۱.
۲۰. منصوریان، مصطفی (۱۳۹۳). *دادرسی اساسی در جمهوری کلمبیا*. در: *دادرسی اساسی تطبیقی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان*، ۲۱۹-۲۴۳.

د) گزارش‌ها

۲۱. پرهیزگاری، سیدعباس؛ رزقی، ابوالفضل؛ روحانی، سیدعلی (۱۳۹۴). گزارش کارشناسی «درباره برنامه ششم توسعه (۱۳) بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۲. پژوهشکده شورای نگهبان، نظرات استدلالی شورای نگهبان در بررسی طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (۱۴۰۱). شماره مسلسل ۱۴۰۱۰۳۲۴.

ه) پایان‌نامه‌ها

۲۳. یزدان‌شناس، علی (۱۳۸۵). *روش قانون‌نویسی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق خصوصی، شیراز: دانشگاه شیراز*.