



عکس: امیرحسام زرار افشان / ایران

شورای نگهبان؛ نگاه از درون

ابراهیمیان عضو شورای نگهبان: آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان اختیارات زیادی به دبیر داده، این آئین‌نامه نیازمند اصلاح است

خسرو مبشر - ابراهیم بهشتی / اظهارات قبل از انتخابات مجلس دهم و خبرگان پنجم نشان از حضور چهره‌های متفاوت با ترکیب همیشگی شورای نگهبان درون این نهاد قانونی داشت. مواضع متفاوت او با آیت‌الله جنتی دبیر شورای نگهبان وقتی علنی تر شد که در مقطع حساس انتخابات یاد شده از سخنگویی شورای نگهبان استعفا داد. نجات‌الله ابراهیمیان عضو حقوقدان شورای نگهبان بواسطه همین رویکردهای متفاوت به چهره‌های شناخته شده و مورد توجه رسانه‌ها و افکار عمومی تبدیل شده است. خودش می‌گوید با پایان دوره مسئولیتش در شورای نگهبان تمایلی برای حضور مجدد در این نهاد ندارد. درباره همین نگاه متفاوتش با سایر اعضای شورای نگهبان و بررسی سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغ شده از سوی شورای نگهبان با ابراهیمیان گفت‌وگو کرده‌ایم که در ادامه می‌خوانید.

رهبر معظم انقلاب مهرماه امسال سیاست‌های کلی «انتخابات» را در قالب ۱۸ بند خطاب به رؤسای قوای سه‌گانه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کردند. نقش شورای نگهبان در سیاست‌های کلی چیست؟

پیش از صحبت تأکید می‌کنم که به‌عنوان یک حقوقدان نظرات خود را عرض می‌کنم و غالب این موارد از اموری نیست که شورادر مورد آن تصمیم گرفته باشد. سؤال اول شما حقوقی است و در پاسخ باید گفت نقش شورای نگهبان در سیاست‌های کلی می‌تواند در دو سطح دیده شود. سطح نخست، تصویر و برداشتی است که شورای نگهبان از سیاست‌های کلی و بندهای آن دارد. این تفسیر در سرنوشت قوانین عادی و انتخاباتی که مجلس تصویب می‌کند دخالت زیادی دارد. زیرا مجلس شورای اسلامی قرائت خاص خود را از این سیاست‌ها دارد و بر اساس آن قانون وضع می‌کند. مصوبات مجلس برای تطبیق با قانون اساسی، شرع و در شرایطی سیاست‌های کلی به شورای نگهبان می‌آید و در این مرحله برداشت و قرائت شورای نگهبان از سیاست‌های کلی مؤثر است. ممکن است قرائت شورای نگهبان، همان قرائت مجلس شورای اسلامی نباشد. بنابراین برداشتی که شورای نگهبان از بند بند سیاست‌های کلی دارد در آینده تقنینی ما مؤثر است. شورای نگهبان تا این زمان هنوز جلسه‌ای برای بررسی سیاست‌های کلی نداشته است؛ بنابراین هنوز وارد موضوع نشده و امکان تفسیر نداشتیم. سطح دوم تکالیفی است که مستقیماً در سیاست‌ها متوجه شورای نگهبان است. مانند بخش مربوط به تعیین معیارهای راجل سیاسی.

فرمودید تفسیر شورای نگهبان از سیاست‌های کلی در قانونگذاری تأثیر خواهد گذاشت؛ اما کار قانونگذاری را مجلس انجام می‌دهد...

بله؛ کار قانونگذاری را مجلس انجام می‌دهد. اما این امر نافی این اختیار نیست که قاضی و داور حقوق اساسی مثل سایر مجریان قواعد حقوقی برداشت خود را مبنای کار قرار می‌دهد. برای تقریب به ذهن و روشن شدن موضوع مثالی می‌زنم. در سیاست‌های کلی درباره نظارت بر نمایندگان از حیث زوال یا بقای شرایط همچنین شرایط نامناسب از ابتدا، بحث شده است. ممکن است مجلس بر اساس قرائت خود،

مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به عهده رهبری است که در این خصوص به مجمع تشخیص مصلحت نظام مأموریت داده شده است؛ کما اینکه درباره قانون برنامه این اتفاق افتاده است. اما رهبری در یکی از مکاتبات فرمودند که اگر مجمع تشخیص مصلحت نظام اظهار نظری نکند، این سکوت مانع از انجام وظیفه ذاتی شورای نگهبان نیست. شورای نگهبان می‌تواند اگر مجمع تشخیص مصلحت نظام هم سکوت کرد، اعلام کند مصوبات مجلس به سیاست‌های کلی ناظر به تقنین توجه کرده است یا نه. قاعدتاً هم شورای نگهبان هنگام تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی، مطابق تفسیر خود عمل خواهد کرد. زیرا اگر قانون اساسی به شورای نگهبان اجازه بررسی مطابقت داده باشد چه درباره قانون اساسی و چه زمانی که مجاز به تطبیق با سیاست‌های کلی است تفسیری و مناسبت است.

زمانی که مجلس استفساریه می‌نویسد، شورای نگهبان وظیفه دارد درباره ابهام نهاد قانونگذاری، تفسیر ارائه بدهد. شورای نگهبان همچنین موظف است مصوبات مجلس را با شرع اسلام و قانون اساسی که قانون مادر است، تطبیق بدهد. سؤال اینجاست آیا تطبیق مصوبات مجلس درباره سیاست‌های کلی انتخابات با سیاست‌های کلی بر عهده شورای نگهبان است؟

در رویه موجود اگر مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره سیاست‌های کلی نظر ندهد، تطبیق مصوبات با سیاست‌های کلی به عهده شورای نگهبان است؛ کما اینکه بارها در مصوبات فعلی به استناد اصل ۱۱۰ ایراد سیاست کلی را مطرح کردیم. قانونگذاری به عهده ما نیست و به مجلس نمی‌گوییم چه بنویسد یا چه قاعده‌ای بگذارد؛ اما مغایرت با سیاست‌ها را تذکر داده‌اند.

بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی، شورای نگهبان طی فراخوانی از استادان و صاحب‌نظران خواست پیشنهادهای خود در خصوص جزء ۵ بند ۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات مبنی بر «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص راجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری» را به این شورا ارسال کنند. این فراخوان مغایرتی با ماهیت غیر تقنینی شورای نگهبان ندارد؟

توضیحاتی که تاکنون مطرح شد درباره وظیفه شورای نگهبان درباره سیاست‌های کلی بود. ابتدای گفت‌وگو گفتم نقش شورای نگهبان در سیاست‌های کلی می‌تواند در دو سطح باشد. بخش دوم، جایی است که خود شورای نگهبان مخاطب سیاست‌های کلی قرار می‌گیرد. ممکن است سیاست‌ها بر رویه‌ها اثر گذار باشد یا گاهی از مادر حیطة وظایف تفسیر اصول قانون اساسی را بخواهد.

به این نتیجه برسد که نهاد کنترل‌کننده و ناظر، خودش است؛ شورای نگهبان هم ممکن است چنین تفسیری را داشته یا نداشته باشد. مادامی که مصوبه مجلس به شورای نگهبان نیاید، تفسیرها از سیاست‌ها به صورت قواعد جداگانه بیان نمی‌شود. زمان بررسی مصوبه مجلس، خود به خود تفسیرها از سیاست‌های کلی است که ملاک بررسی قرار می‌گیرد. الان هم در سایر مصوبات همین اتفاق می‌افتد. ما جداگانه برای هر مصوبه تفسیر قانون اساسی به معنای خاص نمی‌کنیم. برداشت اکثریت از اصول قانون اساسی مبنای قضاوت در مورد مغایرت و نداشتن مغایرت قرار می‌گیرد.

شورای نگهبان وظیفه دارد قوانین عادی را با قانون اساسی تطبیق دهد؛ تفسیرهای شورای نگهبان با قانون اساسی مغایرت پیدانمی‌کند؟

ناگزیرم برای توضیح دست به تشبیه دیگری بزنم. وقتی یک قاضی موظف می‌شود بر اساس قانون مدنی و قانون مجازات اسلامی قضاوت کند، به ذهنیت قانونگذاران قواعد مدنی و مجازات اسلامی کار ندارد؛ بر اساس تفسیر قضایی خودش از قانون در دعاوی قضاوت می‌کند. این تفسیر بر عناصر مختلفی تکیه دارد که هدف مقنن تنها یکی از آنهاست. بر اساس قانون اساسی تفسیری که مقنن (مجلس شورای اسلامی) حق انجام آن را دارد، مانع تفسیر قضاوت نیست. دیگر مجریان نیز همین‌گونه عمل می‌کنند. وزارت کشور از نمایندگان مجلس نمی‌پرسد منظورشان از فلان قانون انتخاباتی چیست؛ از قوانین انتخاباتی تلقی و تصویری دارد و بر اساس آن عمل می‌کند. البته ممکن است پیش آمده که تفسیر مجلس شورای اسلامی با تفسیر شورای نگهبان از قوانین انتخاباتی متفاوت باشد. آن‌جا «تفسیر قانونی» پیش‌بینی شده و مجلس می‌تواند قوانین تفسیری تصویب کند.

واستفساریه بدهد...

بله، آن موقع شورای نگهبان وظیفه دارد اعلام نظر کند و بر اساس قانون اساسی، معیار سنجش مطابقت یا مطابقت نداشتن یک مصوبه با قانون اساسی، فهم شورای نگهبان از قانون اساسی است. **اماسیاست‌های ابلاغی به رؤسای قوا و مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شده است.**