



# بنیان صیانت

شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی ایران



سرشناسه: نورایی، مهدی، ۱۳۶۵ -  
عنوان و نام پدیدآور: بنیان صیانت شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی ایران: شورای نگهبان از مشروطه تا  
جمهوری اسلامی ایران / نویسنده مهدی نورایی؛ ناظران علمی ابوالفضل درویشوند، حجت‌الله علم‌الهدی.  
مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰.  
مشخصات ظاهری: ۳۱۸ ص.  
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۶۴-۸  
وضعیت فهرست نویسی: فیپا  
موضوع: شورای نگهبان  
موضوع: شورای نگهبان -- تاریخ  
موضوع: Shoraye negahban -- History  
موضوع: شورای نگهبان -- قوانین و رویه‌ها  
موضوع: Shoraye negahban -- Rules and practice  
شناسه افزوده: درویشوند، ابوالفضل، ۱۳۶۳ -  
شناسه افزوده: علم‌الهدی، سیدحجت‌الله، ۱۳۶۲ -  
شناسه افزوده: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان  
رده بندی کنگره: JQ۱۷۸۹  
رده بندی دیویی: ۳۲۸/۵۵۰۷۳  
شماره کتابشناسی ملی: ۸۵۰۶۷۶۴  
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیپا



پژوهشکده شورای نگهبان

کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۴۸۱۷

gcre.ac.ir

nashr-rc.ir

جیلان شهید سرفراز کوچه پنجم پلاک ۱۱

## بنیان صیانت

شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی ایران

نویسنده: دکتر مهدی نورایی

ناظران علمی:

دکتر ابوالفضل درویشوند (عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس)  
دکتر حجت الله علم الهدی

ناشر: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان

چاپ اول: ۱۴۰۱ شماریان: ۵۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۶۴-۸

بهاء: ۱۰۰,۰۰۰ تومان

نشر و تکثیر تمام یا بخشی از اثر به هر شکل،  
بدون کسب اجازه کتبی از ناشر ممنوع است.







## فهرست مطالب

مقدمه .....	۱۰
مبحث اول: پاسداری از هنجارهای برتر حقوقی در قانون اساسی مشروطه .....	۱۴
گفتار اول: قانون اساسی مشروطه .....	۱۴
گفتار دوم: متمم قانون اساسی مشروطه .....	۱۴
مبحث دوم: پاسدار قانون اساسی در پیش نویس های قانون اساسی .....	۲۰
بند اول: ترکیب شورای نگهبان در نخستین پیش نویس قانون اساسی .....	۲۱
بند دوم: صلاحیت های شورای نگهبان در نخستین پیش نویس قانون اساسی .....	۲۲
بند سوم: نحوه اعمال صلاحیت شورای نگهبان در نخستین پیش نویس قانون اساسی .....	۲۳
بند چهارم: ممنوعیت تصدی برخی مشاغل توسط اعضای شورای نگهبان .....	۲۳
گفتار دوم: شورای نگهبان در پیش نویس نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران .....	۲۵
بند اول: ترکیب شورای نگهبان در پیش نویس نهایی قانون اساسی .....	۲۶
بند دوم: صلاحیت های نظارتی شورا در پیش نویس نهایی قانون اساسی .....	۲۷
بند سوم: نحوه اعمال صلاحیت شورا در پیش نویس نهایی قانون اساسی .....	۲۷
بند چهارم: ممنوعیت تصدی برخی مشاغل توسط اعضای شورای نگهبان .....	۲۸
بند پنجم: کارویژه های خاص شورای نگهبان در پیش نویس نهایی قانون اساسی .....	۲۹
گفتار سوم: مقایسه تطبیقی شورای نگهبان در نخستین پیش نویس و پیش نویس نهایی قانون اساسی ..	۲۹
گفتار چهارم: مقایسه تطبیقی شورای نگهبان در پیش نویس نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ..	۳۲

مبحث سوم: شورای نگهبان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸ و شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸.....	۳۶
گفتار اول: شورای نگهبان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸.....	۳۶
بند اول: فلسفه اساسی تأسیس شورای نگهبان.....	۳۷
بند دوم: تشکیلات شورای نگهبان از منظر مجلس بررسی نهایی قانون اساسی.....	۳۸
الف: جایگاه نهاد شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی.....	۳۸
ب: اعضای شورای نگهبان.....	۳۹
ج: نحوه انتخاب و تعیین اعضای شورای نگهبان.....	۴۲
د: تمایز صلاحیت فقها از حقوق دانان در نظارت شرعی بر مصوبات.....	۴۵
ه: مهلت اظهارنظر در خصوص مصوبات.....	۴۶
و: دوره عضویت اعضا.....	۴۹
بند سوم: کنترل تقنینی و شرعی شورای نگهبان.....	۵۰
الف: اثر نظر شورای نگهبان.....	۵۱
ب: فتوای معیار.....	۵۲
ج: نظارت مستمر و مطلق.....	۵۳
بند چهارم: قلمرو صلاحیت شورای نگهبان.....	۵۵
بند پنجم: صلاحیت تفسیری شورای نگهبان.....	۵۸
بند ششم: اعمال نظارت انتخاباتی شورای نگهبان.....	۶۰
بند هفتم: صلاحیت قانون گذاری شورای نگهبان در حوزه خبرگان رهبری.....	۶۵
بند هشتم: حضور اعضای شورای نگهبان در مراسم تحلیف ریاست جمهوری.....	۶۷
گفتار دوم: شورای نگهبان در شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸.....	۶۸
بند اول: کنترل تقنینی و نظارت شرعی شورای نگهبان از منظر اعضای شورای بازنگری قانون اساسی.....	۶۸
الف: نظارت شورای نگهبان بر انتخابات.....	۷۱
ب: سازوکار تشخیص مصلحت نظام در امر قانون گذاری.....	۷۴
بند دوم: سایر موضوعات مرتبط با شورای نگهبان.....	۷۹
مبحث چهارم: شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.....	۸۶
پیوست ۱: اصول مرتبط با شورای نگهبان در قانون اساسی.....	۹۰

پیوست ۲: مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان..... ۹۸

۹۸	اصل ۴.....
۱۳۷	اصل ۶۸.....
۱۴۲	اصل ۶۹.....
۱۶۵	اصل ۹۱.....
۱۸۳	اصل ۹۲.....
۱۹۰	اصل ۹۳.....
۲۰۱	اصل ۹۴.....
۲۱۲	اصل ۹۵.....
۲۱۲	اصل ۹۶.....
۲۱۵	اصل ۹۷.....
۲۱۶	اصل ۹۸.....
۲۲۳	اصل ۹۹.....
۲۳۳	بند ۹ اصل ۱۱۰.....
۲۹۰	اصل ۱۱۸.....

پیوست ۳: اعضا و هیئت‌رئیسۀ شورای نگهبان ..... ۲۹۴

۲۹۴	الف: اسامی اعضای شورای نگهبان، از ابتدا تا کنون .....
۳۱۵	ب: هیئت‌رئیسۀ شورای نگهبان .....

منابع ..... ۳۱۸

۳۱۸	کتاب‌ها.....
۳۱۹	مقالات .....
۳۱۹	روزنامه‌ها .....
۳۲۰	قوانین .....





مقدمه



## مقدمه

پیروزی انقلاب اسلامی ایران در اواخر سده بیستم از مهم‌ترین تحولات جهان معاصر به‌شمار می‌رود. این پیروزی تغییرات وسیعی در ایران شد و دامنه آن دیگر کشورها را نیز تحت تأثیر قرار داد. جمهوریت اسلامی از مهم‌ترین مشخصه‌های این انقلاب دینی بود و از این حیث تمایزات اساسی انقلاب اسلامی نسبت به انقلاب‌های سده‌های نوزدهم و بیستم میلادی عیان می‌شود. انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ توانست نظامی نوین با مشخصه‌های کاملاً اسلامی و مردمی را جایگزین بنیان‌های نظام چندهزارساله کند. صبغه‌های مذهبی این نظام نوین دگرگونی‌های ملموسی را در جامعه ایجاد کرد. از جمله این دگرگونی‌ها تأسیس نهادهای متعدد مذهبی، سیاسی، قضایی، نظامی و اقتصادی است. افزون بر این، انقلاب اسلامی موجبات اضمحلال نهادهای متناسب با نظام سلطنتی را که تا پیش از انقلاب اسلامی از قدرت و حاکمیت برخوردار بودند، فراهم ساخت. از جمله نهادهای دوران پس از انقلاب اسلامی نهادهای انقلابی بودند. نهادهایی که مهم‌ترین فلسفه تشکیل و تأسیس آن‌ها حراست از انقلاب اسلامی و پیشبرد اهداف والای آن است. بنیادها و نهادهایی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی و متناسب با ماهیت نظام جمهوری اسلامی برای صیانت و پاسداری از آن به‌وجود آمده‌اند، طیف وسیع و متنوعی را با کارویژه‌های متفاوت و تکمیل‌کننده یکدیگر شامل می‌شوند. از مهم‌ترین و برجسته‌ترین نهادهای انقلاب اسلامی شورای نگهبان است.

شورای نگهبان از جمله نهادهای مهم در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی است که در اصول متعددی از قانون اساسی به جایگاه و صلاحیت آن اشاره شده است. از جمله تکالیف و کارویژه‌های مهم این نهاد، نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی است. در قانون اساسی

افزون بر موارد مذکور، صلاحیت‌های دیگری نیز برای شورای نگهبان در نظر گرفته شده است. برخی از کارویژه‌های شورای نگهبان پیش از پیروزی انقلاب اسلامی برعهده نهادهای دیگری قرار داده شده بود؛ از جمله آن‌که نظارت بر انتخابات برعهده انجمن نظارت بود. ماده (۱۷) قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب در ۱۲ شهریورماه ۱۳۰۴ به این موضوع پرداخته است.<sup>۱</sup>

در نظام حقوقی ایران موضوع کنترل قوانین نیز از دیرباز مورد توجه بوده است. عدم دخالت قوه قضائیه در کار قانون‌گذاری از پیش پذیرفته شده و از سوی قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی دوران پس از انقلاب اسلامی نیز مورد قبول واقع شده است. به بیان دیگر، در این دوره دادگاه‌ها هیچ‌گونه نظارتی بر انطباق قوانین با قانون اساسی نداشتند و خود را ملتزم به اجرای قوانین می‌دانستند.<sup>۲</sup> با توجه به عدم تعیین تکلیف در خصوص سلسله‌مراتب قوانین در نظام مشروطه، اغلب حقوق‌دانان بر اساس اصول مسلم و شناخته‌شده حقوقی به این نتیجه رسیده بودند که با وجود سکوت قانون اساسی، برتری قانون اساسی بر قوانین عادی مسلم است و قضات در موقع اجرای قوانین بهتر است از اجرای قانون عادی مغایر قانون اساسی خودداری کنند.<sup>۳</sup> پس از انقلاب اسلامی نظارت بر مصوبات مجلس از نظر عدم مغایرت با موازین

۱. ماده ۱۷ قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۲ شهریورماه ۱۳۰۴: «انجمن‌های نظارت هر حوزه انتخابیه در تحت نظارت حاکم محل متصدی و مسئول صحت جریان انتخابات آن حوزه خواهند بود و انجمن‌های مزبور غیرقابل تغییر و انحلال می‌باشد مگر در موردی که اسباب تعطیل یا تعویق جریان انتخابات واقع گردند، در این صورت حاکم محل مراتب را با دلایل کافی به وزارت داخله اطلاع داده پس از صدور امر وزارت داخله اقدام به تجدید انتخاب انجمن نظارت می‌نماید.»

۲. وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، تهران، وفادار، چ سوم، ۱۳۸۲، ص ۱۷۵.

۳. ابوالحمد، عبدالحمید، «مسئله سلسله‌مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)، ش ۲۲، تیر ۱۳۶۰، ص ۲۱. البته شایان ذکر است با توجه به موارد ذکر شده. اینکه مرجع تصویب قانون اساسی مشروطه، مجلس شورای ملی بود، این مجلس در موارد متعددی اقدام به تجدیدنظر در قانون اساسی کرد، از جمله قانون تفسیر اصل ۳۷ متمم قانون اساسی (موضوع کلمه ایرانی الاصل مصوب ۱۴ آبان‌ماه ۱۳۱۷) و قانون تفسیر اصل ۵ قانون اساسی مصوب اول آبان‌ماه ۱۳۳۱.

شرع و قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان گذارده شد.

با توجه به اهمیت و جایگاه «شورای نگهبان» در جمهوری اسلامی ایران و نقش ویژه این شورا در حراست از دستاوردهای انقلاب اسلامی، در ادامه به تحلیل رویکردهای قانون‌گذار اساسی در خصوص جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به محوریت پیش‌نویس قانون اساسی و شمروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و شورای بازنگری قانون اساسی پرداخته می‌شود.

در این زمینه ابتدا و به‌عنوان مقدمه به پیشینه نهادهای مشابه شورایا متولیان صلاحیت‌های پاسداری از هنجارهای برتر حقوقی پیش از انقلاب اسلامی پرداخته خواهد شد. پس از آن نیز به پیش‌بینی تشکیل شورا و جایگاه و صلاحیت‌های آن در پیش‌نویس نخست دولت موقت و پیش‌نویس نهایی آن و همچنین جایگاه شورای نگهبان و صلاحیت‌های آن از منظر مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و شورای بازنگری آن و در نهایت جایگاه و صلاحیت شورای نگهبان در قانون اساسی مصوب می‌پردازیم.