

Studying the Function of the Guardian Council in the Political System of the Islamic Republic of Iran through Structural-Functional Theory

Seyed Ali Mortazavian

Associate Professor, Faculty of Political Science, Central Tehran Azad University, Tehran, Iran

Email: sey.mortazavian.faresani@iauctb.ac.ir

Ahmad Bakhshaesh Ardestani

Professor, Faculty of Political Science, Central Tehran Azad University, Tehran, Iran

Email: ahm.bakhshayeshiardestani@iauctb.ac.ir

Ahmad Khaleghian

PhD student in Iranian Studies, Central Tehran Azad University, Tehran, Iran (Corresponding author)

Email: khaleghian1359@gmail.com

Abstract

After the victory of the Islamic Revolution and the formation of revolutionary institutions in the field of domestic politics and national governance, the establishment of an institution to supervise and manage regulations to ensure their compliance with Islamic law, in order to preserve the achievements of the Islamic system, became a priority for the revolutionary political elite. The function of these newly established institutions was clear, and they were created to strengthen the Islamic system both in terms of content and functionality. The Guardian Council is one of the institutions of the revolution that performs multiple functions aimed at strengthening the Islamic system. Its legal and jurisprudential nature has led to its special supervisory function being particularly prominent. In the present study, the authors seek to examine the function of the Guardian Council in the political system of the Islamic Republic of Iran using structural-functional theory. Hence, the following question is raised: "What is the function of the Guardian Council within the structure of the Islamic Republic of Iran?" In response to the above question, the following hypothesis is proposed: the Guardian Council has a vital function in the field of legal-jurisprudential supervision within the structure of the Islamic Republic of Iran. The research method employed in the present article is descriptive-explanatory, and the method of data collection is based on documentary sources.

Keywords: Guardian Council, supervisory function, political system of the Islamic Republic of Iran, Sharia standards, legal-jurisprudential function

Extended Abstract

Purpose

After the victory of the Islamic Revolution and the formation of revolutionary institutions in the field of domestic politics and national governance, the establishment of an institution to supervise and manage regulations to ensure compliance with Islamic law in order to preserve the achievements of the Islamic system became a priority for the revolutionary political elite. The function of the newly established institutions was clear, and they were created to strengthen the Islamic system in terms of content and functionality. The Guardian Council is one of the institutions of the revolution that performs multiple functions aimed at strengthening the Islamic system. The legal and jurisprudential nature of this institution has led to its special supervisory function being particularly prominent. In the present study, the authors seek to examine the function of the Guardian Council in the political system of the Islamic Republic of Iran using structural-functional theory. Hence, the following question is raised: "What is the function of the Guardian Council within the structure of the Islamic Republic of Iran?"

Design/methodology/approach

In response to the above question, the following hypothesis is proposed: the Guardian Council has a vital function in the field of political, legal, and jurisprudential supervision within the structure of the Islamic Republic of Iran.

To analyze the functioning of the Guardian Council in the Islamic Republic of Iran based on the structural-functional model, the role of this institution was examined within the framework of the functions of the political system and the input, process, and output functions of the political system. Almond and his colleagues, with a new approach and a systemic and functional perspective, designed a model in which the environment and environmental factors involved in the policy-making process are identified and embedded. In this model, systemic, process, and policy-making functions are considered in policy-making, which are explained separately below:

- a) Systemic functions: This group of functions is not directly involved in the formulation and implementation of public policies. However, they are of particular importance for the political system and include: 1. Political socialization, 2. Selection of agents, 3. Political communication
- b) Process functions: These functions are necessary in the process of formulating and implementing policies in any type of political system and play a direct role, including: 1. Clarification of interests, 2. Composition of interests, 3. Policy-making, 4. Implementation and judgment
- c) Policy-making functions: This group of functions determines the policies of a political system in the three areas of resource extraction, distribution of benefits, and regulation of relations.

Findings

Based on Almond's structural-functional model, the Guardian Council in the Islamic Republic of Iran has vital functions in the system: maintaining the Islamic identity of the system, political purification of agents, and establishing the authority of governing institutions. Thus, in Almond's structural-functional theory, the Guardian Council is a controlling and stabilizing institution that ensures the survival of the system through political supervision and purification. At the input of the system, by assessing the qualifications of political actors, it affects the accumulation and interpretation of interests. In the decision-making process, by vetoing laws and interpreting the constitution, it plays a key role. At the output of the system, by determining legal orientations, it affects the distribution of resources and regulates

behaviors. In political culture, by defining the boundaries of legitimacy, it helps shape the political identity of the system. This institution is an example of the combination of traditional and modern institutions in a complex political system that the Almond model can explain to some extent, but for a more complete analysis, other factors such as ideology, the role of leadership, and the power of parallel institutions must also be considered. Almond considers the political system to be a set of institutions and processes that perform specific functions to maintain the survival and balance of the system. The Guardian Council in Iran also plays a key role in this framework, both in decision-making and in control and supervision.

Research limitations/implications

In the general election policies announced by the Supreme Leader on 24/07/1395, there are clauses directly aimed at the Guardian Council, each of which has a significant role in improving the quality of governance in the Islamic Republic of Iran and its sustainability. The Guardian Council has approved and taken measures to implement some of them, but it is necessary to make efforts to complete them and take the necessary actions.

Practical implications

Explaining the role of the Guardian Council in the stability of the political system of the Islamic Republic of Iran based on the structural-functional theory and its enhancement based on the realization of general election policies.

Social implications

This research does not affect general policies, but rather reveals the neglect of their implementation and the gap resulting from non-implementation. It is necessary for the Guardian Council and the Islamic Consultative Assembly to amend the election laws of the Islamic Consultative Assembly, presidential elections, and the Islamic Council elections of cities and villages. Moreover, based on the general election policies announced on 15 October 2016 (24/07/1395), the government must also draft a comprehensive election bill so that this reform is completed with the input of both the executive and legislative branches and the feedback and opinions of the Guardian Council.

Originality/value

Explaining the vital position of the Guardian Council based on the Almond model for political systems in general in order to ensure their stability and sustainability.



تحلیل راهبردی نقش شورای نگهبان در پایداری نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نظریه ساختاری-کارکردی

سیدعلی مرتضویان

استادیار دانشکده علوم سیاسی، واحد تهران- مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
Email: sey.mortazavian.faresani@iauctb.ac.ir

احمد بخشایش اردستانی

استاد دانشکده علوم سیاسی، واحد تهران- مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
Email: ahm.bakhshayeshiardestani@iauctb.ac.ir

احمد خالقیان

دانشجوی دکتری مسائل ایران، واحد تهران- مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
Email: khaleghian1359@gmail.com

چکیده

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و شکل‌گیری نهادهای انقلابی در عرصه سیاست داخلی و حکمرانی ملی، ایجاد نهادی جهت نظارت و مدیریت مقررات جهت انطباق آن‌ها با قوانین شرعی به‌منظور حفظ دستاوردهای نظام اسلامی در دستور کار نخبگان سیاسی انقلابی قرار گرفت. کارکرد نهادهای تازه تأسیس مشخص بود و برای تقویت نظام اسلامی در ابعاد محتوایی و کارکردی ایجاد می‌شدند. شورای نگهبان از جمله نهادهای انقلاب است که از کارکردهای متنوعی جهت استحکام نظام اسلامی برخوردار است. ماهیت حقوقی و فقهی این نهاد سبب شده است تا کارویژه نظارتی آن به شکل برجسته‌ای مطرح شود. در پژوهش پیش رو نگارندگان به دنبال بررسی کارکرد شورای نگهبان در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نظریه ساختاری کارکردی است. از این‌رو سؤال ذیل مطرح می‌شود که در ساختار جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان از چه کارکردی برخوردار است؟ در پاسخ به سؤال فوق فرضیه ذیل مطرح می‌شود که شورای نگهبان در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران از کارکرد حیاتی در حوزه نظارت سیاسی، حقوقی و فقهی برخوردار است. روش پژوهش در مقاله حاضر توصیفی-تبیینی و روش جمع‌آوری منابع اسنادی است.

کلیدواژه‌ها: شورای نگهبان، کارکرد نظارتی، نظام جمهوری اسلامی ایران، موازین شرعی، کارکرد حقوقی، سیاست‌های انتخابات.



مقدمه و بیان مسئله

شورای نگهبان به‌عنوان یکی از ارکان اصلی نظام جمهوری اسلامی به‌عنوان جزئی از قوه مقننه است که وظیفه حراست از قانون اساسی از طریق تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و ارائه نظرات تفسیری و همچنین حراست از شرع از طریق تطبیق مصوبات با موازین اسلام را بر عهده دارد و از طرف دیگر در امر انتخابات به‌عنوان نهاد ناظر، صلاحیت قانونی لازم را در این امر دارد؛ این شورا در حقیقت به‌عنوان حافظ اسلامیت نظام و پاسدار قانون اساسی است. با توجه به نقش ویژه شورای نگهبان در نظام جمهوری اسلامی ایران، فهم صحیح از ماهیت کارکرد و نظارت آن شورا، گام مهمی است.

پیش از تدوین قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران، نظارت‌پذیری دائمی قانون اساسی از نظر انطباق با شرع، مفهومی بی‌سابقه در ادبیات حقوق اساسی دنیا بود. تدوین‌کنندگان قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران در اصل ۴ با نکته‌سنجی مثال‌زدنی به رفع دغدغه خود یعنی مطابقت دائمی همه قوانین از جمله قانون اساسی و مقررات با موازین شرع پرداختند. در حقیقت آن‌ها می‌دانستند خواسته مردم انقلابی ایران سرلوحه بودن شریعت در تمامی امور از جمله نظام قانون‌گذاری است. تضمین این امر نیازمند بازوان نظارتی است تا با چشمان تیزبین خود، خروج احتمالی قطار قانون اساسی از ریل موازین شرع را رصد کنند. در این بین و در کنار حجم گسترده قوانین و مقررات نباید از اصول مختلف قانون اساسی غافل‌شد (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۱).

به‌عبارت‌دیگر اگرچه نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که اغلب آن‌ها اسلام‌شناس بوده‌اند تمام اهتمام خود را صرف تدوین قانون اساسی بر مبنای شریعت اسلام کردند، این احتمال همیشه وجود دارد که از اطلاق یا عموم حکمی مصدافی از یک حکم خلاف شرعی یافت شود.

این مقاله ضمن بررسی کارویژه‌های شورای نگهبان در چهارچوب ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران به تبیین این موارد براساس نظریه ساختاری-کارکردی می‌پردازد. نگارندگان به‌دنبال بررسی کارکرد شورای نگهبان در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، براساس نظریه ساختاری کارکردی هستند. از این‌رو سؤال ذیل مطرح می‌شود که در ساختار جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان از چه کارکردی برخوردار است؟ در پاسخ به سؤال فوق فرضیه ذیل مطرح می‌شود که شورای نگهبان در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران از کارکرد حیاتی نظارت حقوقی- فقهی برخوردار است. روش پژوهش در مقاله حاضر توصیفی- تبیینی و روش جمع‌آوری منابع اسنادی است.

۱. پیشینه پژوهش

آثار پژوهشی منتشرشده در حوزه مطالعات نهادهای حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران و تمرکز بر فعالیت‌های شورای نگهبان در ابعاد حقوقی، فقهی و چالش‌های پیش‌رو در دسترس محققان داخلی قرار گرفته است.

عساکره و نیکونهاد (۱۴۰۲) در مقاله آیین نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین و مقررات از تحلیل رویه‌ای تا الگوی پیشنهادی به دنبال بررسی نقدهای مرتبط با نظارت شرعی و حقوقی شورای نگهبان برآمده‌اند.

جهانگیری و همکاران (۱۴۰۱) در پژوهشی با عنوان بررسی نسبت جایگاه شورای نگهبان با ولایت براساس نظریه سیاسی اسلام به دنبال بررسی چگونه ضوابط تعیین مقامات حکومتی در نظریه سیاسی اسلام، در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بروز و ظهور پیدا کرده است.

ابریشمی‌راد (۱۴۰۲) در مقاله حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان به نتایج ذیل دست‌یافته است: براساس مطالعات وی با عنایت به ترکیب اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که اکثریت آن‌ها فقیه و اسلام‌شناس بوده‌اند و تأیید قانون اساسی توسط حضرت امام خمینی و از سوی دیگر به جهت حفظ ثبات و انسجام قانون اساسی به‌عنوان یک میثاق ملی باید فرض را در خصوص مفاد قانون اساسی بر شرعی‌بودن آن‌ها دانست و صلاحیت فقهای شورای نگهبان را منحصر به مواردی دانست که در فرایند تصویب اصل نسبت به آن اجمال یا اهمال وجود داشته است. لذا فقهای شورا نمی‌توانند حوزه‌های خاص یا مقید قانون اساسی را از همان جهت که مدنظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوده را قید یا تخصیص بزنند.

فارسیان (۱۴۰۱) در مقاله آسیب‌شناسی و بررسی وضع مطلوب نظارت شرعی با تأملی در اعتبار فتاوی شرعی فقهای شورای نگهبان به نتایج ذیل دست‌یافته است. اصالت فتوای شورای نگهبان بالعرض و وابسته به ولی فقیه است.

گرچی ازندریانی و جلیوند (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان بر این باور هستند که با وجود نشانه‌هایی از رویکرد نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان هنوز تحلیلی جامع در این خصوص در نظریه‌های مذکور وجود ندارد و بر این اساس به نظر می‌رسد که رویه مرجع صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید معیارهای کیفی قوانین را فراهم و ارائه کند.

با توجه به کاستی‌های آثار پژوهشی فوق، در پژوهش پیش رو نگارندگان به دنبال تبیین کارکرد شورای نگهبان در ساختار سیاسی و حقوقی جمهوری اسلامی ایران براساس نظریه ساختارگرایی کارکردی هستند.

۲. چهارچوب نظری

تحلیل سیستمی که در پی وقوع انقلاب رفتاری وارد عرصه مطالعات علوم سیاسی شد به‌عنوان یک الگو در تحقیقات سیاست‌های مقایسه‌ای دارای توان بالقوه‌ای تلقی می‌شود. از آنجاکه این شاخه از علوم سیاسی محور بررسی خود را کل نظام یا سیستم دولت-ملت شامل مجموعه تعاملات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قراردادده است، بنابراین تحلیل سیستمی می‌تواند در فرایند مقایسه، انتخاب و سازمان‌دهی اطلاعات دارای ارزش ابزاری فراوانی باشد و مدل‌ها، چهارچوب‌های مفهومی و رهیافت‌ها را در برگیرد (قوام، ۱۳۸۱: ۳۱).

بنا به اعتقاد نظریه‌پردازان رویکرد ساختاری-کارکردی، بهترین شیوه و روش برای درک کل واقعیت اجتماعی، ادراک آن به‌عنوان یک «سیستم» است (بشیریه، ۱۳۸۵: ۸۵). مطابق این رویکرد، جامعه نیز، همچون سیستم‌های مکانیکی یا ارگانیکی، مجموعه‌ای از اجزاست که بین آن‌ها روابط متقابل وجود دارد. جامعه شبیه سیستمی فرض می‌شود که ورودی‌ها، فرایندها و خروجی‌هایی دارد و با محیط خود هم در تعامل است و می‌کوشد تعادل و بقای خود را حفظ کند. چنین مجموعه‌ای صرفاً به زور و قدرت متکی نیست، بلکه بر سازوکارهای همبستگی اجتماعی پیچیده و از آن جمله مبانی اخلاقی استوار است. البته تصور جامعه به‌عنوان یک مجموعه و سیستم به این معنی نیست که در آن کشمکش و منازعه پدید نمی‌آید. کمبود منابع و ارزش‌ها سبب رقابت می‌گردد و از این رقابت، منازعه برمی‌خیزد. بنابراین توزیع منابع و ارزش‌ها یکی از مسائل مهم نظام اجتماعی است و از این‌رو موضوع ضرورت کنترل اجتماعی نیز پیش می‌آید.

۳. مفهوم نظام سیاسی

آلموند بیان می‌کند که مفهوم نظام سیاسی ناظر به همه فعالیت‌های سیاسی جامعه است. این مفهوم همچنین ناظر به تعامل فضای سیاسی با محیط خود است. نظام سیاسی به‌مثابه مجموعه‌ای از عناصر به هم وابسته است که هر یک کارویژه مخصوص خود را دارد و با این کارویژه در کارکرد مجموعه نیز مشارکت دارد. همچنین هر

سیستم که از عناصر به هم وابسته تشکیل شده به نوعی با محیطش دارای مرز است. وابستگی عناصر به هم، به این معنی است که اگر تغییری در یکی از اجزا ایجاد شد، سایر اعضا هم تحت تأثیر قرار می‌گیرند (کنش متقابل)؛ برای مثال در نظام‌های سیاسی، احزاب و رسانه‌های گروهی به‌عنوان بعضی از عناصر تشکیل‌دهنده سیستم، عملکرد سایر ساختارها را کم یا زیاد تحت تأثیر قرار می‌دهند.

در مورد مرز سیستم با محیط باید گفت نظام سیاسی از جایی شروع و به جایی ختم می‌شود و با محیط خود در تعامل است. ورودی‌ها و خروجی‌های سیستم چنان‌که بعد تعریف می‌شود، مرزهای نظام سیاسی را مشخص می‌کند. یک نظام سیاسی با محیط داخلی و بین‌المللی سروکار دارد. نظام‌های سیاسی، ابزاری هستند که جوامع به‌وسیله آن‌ها اهداف جمعی خود را در سطح داخلی و بین‌المللی دسته‌بندی و تعقیب می‌کنند. «نظام سیاسی، نظام کنش متقابل است که کارویژه‌های ادغام و تطبیق را از طریق توسل به تهدید یا اجبار فیزیکی مشروع به انجام می‌رساند.» نظام سیاسی فقط شامل نهادهای دولتی مثل قوه مقننه، قضائیه و مجریه نمی‌شود بلکه دربرگیرنده همه ساختارهایی است که جنبه سیاسی دارد؛ مثل احزاب، گروه‌های ذی‌نفع و رسانه‌های ارتباطی.

آلموند و همکارانش با رویکردی جدید و با نگرشی سیستمی و کارکردی، مدلی را طراحی نمودند که در آن، محیط و عوامل محیطی دخیل در فرایند خط‌مشی‌گذاری، شناسایی و تعبیه‌شده است. در این مدل، کارویژه‌های سیستمی، فرایندی و سیاسی در امر سیاست‌گذاری مورد توجه قرار می‌گیرند که در ادامه به تفکیک، تشریح می‌گردد:

❖ «کارویژه‌های سیستمی»^۱: این گروه از کارویژه‌ها در تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی به‌طور مستقیم دخالت ندارند. با این‌وجود از اهمیت ویژه‌ای برای نظام سیاسی برخوردارند و عبارتند از:

۱. «جامعه‌پذیری سیاسی»^۲ که به روشی اشاره دارد که در آن فرهنگ سیاسی از یک نسل به نسل بعد منتقل می‌گردد و ارزش‌های سیاسی شکل می‌گیرند. در جوامع مختلف، افراد تحت تأثیر کارگزاران جامعه‌پذیری سیاسی قرار دارند. خانواده، مدارس، نهادهای مذهبی، گروه‌های هم‌تایان، گروه‌های نفوذ و ... از جمله منابع جامعه‌پذیری سیاسی محسوب می‌گردند.

۲. «گزینش کارگزاران»^۱ که به انتخاب افراد برای فعالیت‌های سیاسی و مناصب حکومتی اشاره دارد. از طریق کارویژه گزینش کارگزاران سیاسی، مشخص می‌شود که چه افرادی برای احراز عضویت فعال ساختارها، برگزیده می‌شوند و اینکه برای چه مدتی در این جایگاه باقی می‌مانند.
۳. «ارتباطات سیاسی»^۲ که ناظر بر جریان یافتن اطلاعات در دل جامعه و ساختارهای مختلف تشکیل‌دهنده نظام سیاسی است. ماهیت ارتباطات بین گروه‌های نفوذ و نهادهای سیاست‌گذاری حکومت، ویژگی مهم دیگری از فرایند سیاسی است و انواع مختلف ارتباطات، منجر به ظهور انواع گوناگونی از نظام‌ها نظیر نظام‌های کثرت‌گرا، نظام دموکراتیک و ... می‌گردد.
- ❖ «کارویژه‌های فرایندی»^۳: این کارویژه‌ها در فرایند تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها در هرنوع نظام سیاسی ضرورت داشته و نقش مستقیم ایفا می‌کنند که عبارتند از:
۱. «تصریح منافع»^۴: تقریباً در هر نظام سیاسی مردم و گروه‌های اجتماعی جهت اظهار نیازها و درخواست‌های خود، روش‌هایی در اختیار دارند. این فرایند که به‌عنوان تصریح منافع شناخته می‌شود؛ می‌تواند به طریق مختلفی انجام پذیرد. در جریان تصریح منافع، شهروندان درخواست‌ها، تقاضاها و پیشنهادهای خود را مطرح می‌سازند.
 ۲. برخی از اشکال تصریح منافع عبارتند از: تماس‌های مبتنی بر نفع شخصی، عضویت در گروه‌های نفوذ، تماس با مقامات رسمی، شرکت در تظاهرات اعتراض‌آمیز قانونی. همچنین عضویت و مشارکت شهروندان در گروه‌ها و انجمن‌های رسمی و غیررسمی را زمانی که گروه‌های مزبور به نیابت از اعضای گروه در مورد سیاست‌های عمومی ابراز نظر کنند، می‌توان شکلی از تصریح منافع غیرمستقیم منافع تلقی کرد.
 ۳. «تألیف منافع»^۵: فرایندی است که خواسته‌های سیاسی، در قالب برنامه‌ها و خط‌مشی ترکیب می‌شوند. در این فرایند، روشن می‌شود که کدام‌یک از منافع شنیده می‌شوند و چه افراد و گروه‌هایی مجاز به مشارکت هستند. به‌بیان دیگر، در این مرحله خواسته‌های افراد در چهارچوب پیشنهادهای مهم برای

1. Political recruitment
 2. Political communication
 3. Process function
 4. Interest articulation
 5. Interest aggregation

سیاست‌گذاری تلفیق می‌گردند. رأی‌دادن و فعالیت‌های مبارزاتی در انتخابات رقابتی دو گروه اصلی فعالیت برای تألیف منافع محسوب می‌شوند. «شبکه‌های حامی-پیرو»^۱، گروه‌های انجمنی، احزاب سیاسی رقابتی، دیوان‌سالاری و گروه‌های نفوذ نظامی از جمله ساختارهای نقش‌آفرین در تألیف منافع هستند.

۴. «سیاست‌گذاری»^۲: سیاست‌گذاری مرحله محوری در فرایند سیاسی است. نقطه‌ای که در آن لوایح، قانون می‌شوند و یا قانون‌گذاران احکام خود را صادر می‌کنند. در واقع سیاست‌گذاری تبدیل منافع و مطالبات اجتماعی به تصمیمات معتبر دولتی است.

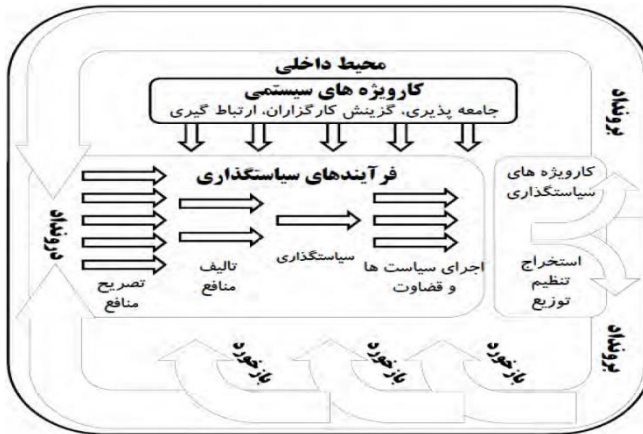
۵. اجرا و قضاوت: در این مرحله از فرایند سیاست‌گذاری، سیاست‌های تدوین‌شده به اجرا گذاشته می‌شوند و در صورت بروز مخالفت یا نقض آن، باید نوعی فرایند قضاوت صورت گیرد.

❖ «کارویژه‌های سیاست‌گذاری»^۳: این گروه از کارویژه‌ها، سیاست‌های یک نظام سیاسی را در سه حوزه استخراج منابع، توزیع منافع و تنظیم روابط مشخص می‌کنند. کارویژه‌های سیاست‌گذاری، در سمت راست شکل (۱)، که در آن مدل سیستمی آلموند به تصویر کشیده شده است به برون‌دادها، یعنی نمودهای اجرایی فرایند سیاسی مربوط می‌شوند. این کارویژه‌ها اثرات اساسی وارد بر جامعه، اقتصاد و فرهنگ هستند. سیاست‌های عمومی حکومت‌ها را می‌توان براساس برون‌دادهای آن‌ها یعنی انواع اقداماتی که به‌منظور دستیابی به اهدافش اتخاذ می‌کنند تلخیص و باهم مقایسه کرد. این اقدامات یا برون‌دادها تحت چهار عنوان دسته‌بندی می‌شوند:

۱. استخراج منابع-پول، کالا، اشخاص و خدمات، از محیط داخلی و محیط بین‌المللی؛
۲. توزیع مزایا-پول، کالا و خدمات؛
۳. تنظیم رفتار انسان‌ها؛ استفاده از اجبار و اقناع برای تأمین متابعت افراد در زمینه فعالیت‌های استخراجی و توزیعی یا ایجاد رفتار مطلوب از هر طریق دیگر؛

1. Patron- client Networks
2. Policy making
3. Political function

۴. سیاست‌های نمادین؛ استفاده رهبران از سخنرانی‌های سیاسی، تعطیلات، مراسم، بناهای یادبود و تندیس‌ها و نظایر آن، برای ترغیب شهروندان به درپیش گرفتن اشکال مطلوب رفتار، اغلب برای ایجاد حس همبستگی یا ارج گذاشتن بر رفتار الگوها.



شکل ۱: مدل سیستمی آلموند

در چهارچوب پژوهش حاضر با استفاده از نظریه فوق نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران سیستمی است که در آن نهادهای حقوقی و سیاسی از کارکردهای خاصی برخوردار هستند و در مجموع به دنبال بقا و تأمین منافع و حراست از منافع نظام سیاسی هستند. کارکردها به صورت مکمل یکدیگر به تقویت نظام سیاسی کمک می‌کنند.

۴. یافته‌های پژوهش

در این بخش با استفاده از منابع اسنادی جمع‌آوری شده، جایگاه کارکردی شورای نگهبان در ساختار سیاسی و حقوقی جمهوری اسلامی ایران تبیین می‌شود. از این رو در ابتدا جایگاه نهاد مذکور معین و در ادامه به کارکردهای آن اشاره می‌شود.

۴-۱. جایگاه شورای نگهبان در ساختار سیاسی - حقوقی

با تأسیس جمهوری اسلامی نهادی در قانون اساسی تعبیه گردید تا پاسداری از نظام دینی و قانون اساسی آن را بر عهده گیرد براساس اصل ۴، ۹۱ و ۹۸ سه وظیفه کلان

عده شورای نگهبان گذاشته شده است که عبارتند از: ۱. نظارت بر قانون گذاری؛ ۲. تفسیر قانون اساسی؛ ۳. نظارت بر انتخابات. این سه وظیفه کلان در کنار وظایف خرد دیگر، شورای نگهبان را به نهادی مهم تبدیل می‌سازد که از یکسو ضامن مشروعیت قوانین مصوب و از سوی دیگر نگهبان و مفسر قانون اساسی و از جهت دیگر با نظارت بر انتخابات سه‌گانه و همه‌پرسی مصرح در قانون اساسی، ضامن جمهوریت و مردم‌سالاری دینی در کشور باشد (مرتضایی، ۱۳۹۰: ۱۲۲). در جهت تقویت جایگاه شورای نگهبان یا حل مسائل و مشکلات پدید آمده در مقابل مأموریت‌های این نهاد، حضرت امام خمینی (ع) از بدو تأسیس شورای نگهبان تا پایان عمر شریفشان در زمان‌های متفاوت و بنا به ضرورت آراء، اندیشه‌ها، تدابیر و فرامین خود را راجع به شورای نگهبان اعلام فرمودند و در امتداد راه معمار انقلاب اسلامی، مقام معظم رهبری نیز این مسیر را ادامه داده و در مقاطع مختلف با اعلام اندیشه‌ها و رهنمودها ارائه طریق فرموده‌اند (مراذخانی، ۱۴۰۱: ۲۲۱).

شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای جایگاه ویژه‌ای است به‌گونه‌ای که مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. اصول ۹۱ تا ۹۹ در قسمت پایانی فصل ششم قانون اساسی، یعنی فصل مربوط به قوه مقننه وظایف و اختیارات شورای نگهبان را بیان کرده‌اند. به‌علاوه برخی از وظایف این شورا در اصول و فصول دیگر تأکید شده‌اند. مهم‌ترین کارویژه‌های شورای نگهبان نظارت شرعی و اساسی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی مطابق اصل ۹۱ و نظارت بر انتخابات مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی است.

مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان به‌منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی، از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها تشکیل می‌شود (اصل ۹۱). این شورا ۱۲ عضو دارد که ۶ نفر از آن‌ها فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز هستند و توسط رهبری انتخاب می‌شوند و ۶ نفر دیگر با رأی مجلس شورای اسلامی از بین حقوقدانان مسلمانی که رئیس قوه قضاییه معرفی می‌کند، انتخاب می‌شوند (اصل ۹۳). تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی با اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است (اصل ۹۶). نظارت شورا به‌صورت عام و پیشینی بر همه مصوبات مجلس به‌استثنای مصوبات مربوط به تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر عضو حقوقدان شورای نگهبان اعمال می‌شود (اصول ۹۳ و ۹۴). علاوه بر این تفسیر قانون اساسی اصل ۹۸ و نظارت

بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی نیز از وظایف و اختیارات انحصاری شورای نگهبان است. اصل ۹۹ نظارت بر انتخابات ذکر شده نیز نظارت استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود (طلبکی و ابریشمی، ۱۳۹۲: ۱۴).

اقتضای کلی عنوان «موازین اسلامی و آنچه با عنوان احکام اسلام مورد تأکید قانون عادی به لحاظ شکلی اساسی قرار گرفته آن است که قوانین عادی به لحاظ شکلی و ماهوی مغایرتی با موازین شرعی نداشته باشند به‌خصوص چنانچه مجلس شورای اسلامی را در دیدگاه نظام به‌عنوان نهادی مشورتی برای قانون‌گذاری در حوزه منطقه الفراغ تلقی کنیم، ضرورت تدوین قوانین خوب و باکیفیت روشن‌تر می‌شود و شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار موازین اسلامی، بر این امر نظارت می‌کند. از این‌رو در یک تحلیل می‌توان گفت که چنانچه قوانین فاقد کیفیت باشند، در حقیقت تصویب آنان عدول از موازین اسلامی است و شورای نگهبان حق نظارت بر این قوانین را دارد از سوی دیگر گاهی وجود کیفیت‌هایی مانند شفافیت در مصوبات مجلس برای اظهار نظر شرعی شورا ضروری است و شورا لاجرم از اظهار نظر شرعی در خصوص مصوبات مبهم و فاقد شفافیت لازم امتناع می‌ورزد (جلیوند و گرجی، ۱۳۹۹: ۶۸). البته از جمله ملاک‌های خوب و باکیفیت بودن قوانین ملاک دفاع از حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد از اصول مهمی است که در اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنوان «تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون» در ذیل وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران قرار داده شده است. این وظیفه در بخش قانون‌گذاری یقیناً از وظایف مجلس شورای اسلامی بوده و از آنجاکه شورای نگهبان نیز وظیفه نظارت بر مصوبات مجلس را دارد با کمک و تلاش در جهت تدوین قوانینی باکیفیت مطلوب، حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد را در فرایند قانون‌گذاری تأمین می‌کند (رضایی زاده برواتی، ۱۴۰۰: ۵۹۱).

اصل ۴ قانون اساسی در مقام تثبیت حاکمیت موازین اسلامی بر سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی ابتدای همه قوانین و مقررات را براساس موازین اسلامی با هدف شرعی‌سازی قوانین به رسمیت شناخته و مکتبی بودن حکومت را در بعد قانون‌گذاری به‌صورت صریح و شفاف اساسی‌سازی کرده است. در این راستا صیانت و پاسداری از موازین اسلامی به‌عنوان سرسلسله هنجارهای حقوقی موجب شد که راهکاری به نام نظارت شرعی در قانون اساسی پیش‌بینی شود و اعمال این کارویژه در بُعد تقنین بر همه هنجارهای حقوقی منحصرأ در مرجعی به نام فقهای شورای نگهبان تعیین یابد.

قانون اساسی با تعیین مرجعی متمرکز همراه با نظارت پسینی برای اجرای حکم مندرج در اصل ۴ ضمانت اجرای صیانت از موازین اسلامی را در حیطة تقنین معین کرده است.

نتیجه منطقی نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر کلیه قواعد حقوقی که از طریق صدور نظر شرعی نمود عینی می‌یابد داشتن اعتبار اجرایی و لازم‌الاجرا بودن این دسته از نظرات است؛ به‌گونه‌ای که بدون در نظر گرفتن چنین نتیجه‌ای نمی‌توان این نظرات را از نوع مؤثر و قانونی تلقی کرد. در این راستا ترتیب اثر بخشیدن یا ملامت عمل قراردادن نظرات شرعی فقها برای اصلاح قانون و یا مقررات را می‌توان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نتایج نظارت شرعی فقها دانست. بنابراین، الزام نهادهای ذی‌ربط مبنی بر اصلاح قوانین یا مقررات مغایر با شرع شناخته‌شده از طریق تهیه طرح و یا لایحه قانونی و یا اصلاح مقررات توسط نهادهای مربوطه نشان از لازم‌الاجرا بودن نظرات شرعی دارد در این صورت اصلاح مصوبات (اعم از قوانین یا مقررات) می‌بایست در راستای اعمال نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان و منطبق با آن باشد (عساکره، ۱۴۰۲: ۱۵۲).

ابطال قوانین و مقررات مغایر با موازین شرع از طریق اعمال نظارت شرعی و اعلام نظر توسط فقهای شورا به‌عنوان یکی از مهم‌ترین آثار حقوقی و نیز اصلی‌ترین و مؤثرترین ضمانت اجرای اصل چهارم قانون اساسی محسوب می‌شود که در راستای حفاظت از احکام اسلام و تضمین نظام مبتنی بر شریعت اسلامی صورت می‌گیرد. نظر بر اینکه در اصل چهارم صلاحیت تشخیص اسلامی بودن قواعد حقوقی به فقهای شورا واگذار شده است این نهاد، نتیجه تشخیص خود را به‌صورت مغایرت یا عدم مغایرت اعلام می‌کند. البته در ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان به صلاحیت فقها مبنی بر اعلام مغایرت قوانین و مقررات یا موادی از آنها با شرع با توجه به اصل چهارم تصریح شده است و با عطف توجه به ماده (۲۱) این آیین‌نامه چنانچه نظر اکثریت فقها بر مغایرت قوانین با شرع باشد، نظر فقها به رئیس‌جمهور اعلام می‌گردد تا از طرف وی اقدامات لازم به عمل آید (گرگی، ۱۳۹۹: ۱۵۷).

یکی از مهم‌ترین مسائل درباره نظارت شرعی فقهای شورا مسئله سازوکار و آیین نظارت شرعی این نهاد بر هنجارهای حقوقی اعم از قوانین عادی و مقررات است. نظر به اینکه ذیل اصل ۴ تنها به تعیین مرجع تشخیص انطباق یا عدم انطباق قوانین و مقررات با موازین اسلامی پرداخته است بدون اینکه آیین و تشریفات اعمال نظارت شرعی را تعیین کند، تعیین و تبیین سازوکارهای اعمال ذیل این اصل ضرورت می‌یابد.

اهمیت این موضوع با تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری از سوی مقام رهبری بیش از پیش نمایان شده است. بند ۱ این سیاست‌ها، اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در نظم تقنینی جمهوری اسلامی را منحصر در موازین اسلامی دانسته و در ذیل بند ۲ تکلیفی را مبنی بر ایجاد سازوکارهای لازم به‌منظور تضمین اصل ۴ قانون اساسی مقرر کرده است (حجت‌خواه، ۱۳۹۹: ۱۱۵).

۴-۲. جهت‌گیری سیستمی شورای نگهبان

در چهارچوب تقویت نظام سیاسی و پاسداری از ارزش‌ها، شورای نگهبان جهت‌گیری‌های خاصی را اتخاذ کرده است. در حوزه ارکان جهت‌ساز اصول مورد نظر عبارتند از دین‌محوری، قانون‌محوری، هویت‌بخشی و جهت‌دهی به نظام، حمایت از شورا و باور به وجود دشمن و مقابله با آن. اصول فوق همچون چتری بر تمام اعمال و رفتار و تصمیمات شورای نگهبان قرار گرفته و همه مسئولان کشور در تعامل خود با شورای نگهبان و اعضای این شورا باید در اقدامات خود این اصول را مد نظر قرار دهند. عمل در چهارچوب آموزه‌های دینی، توجه به حق تعالی و انطباق قانون با آن است که هویت‌بخش نظام اسلامی است. بدون تردید تصمیمات شورای نگهبان به نظام جهت می‌دهد و از طرفی برای مقابله با دشمنی که از طرق مختلف و به‌ویژه تضعیف جایگاه شورای نگهبان در پی نفوذ به ارکان نظام و حوزه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی کشور است. در بعد اهداف به‌عنوان یکی از ارکان جهت‌ساز استحکام‌بخشی به نظام اسلامی، یکی از سه هدف مهم در اداره امور است که شورای نگهبان باید با استفاده از ظرفیت‌های قانونی آن را دنبال نماید انتظار مردم و مسئولان از شورای نگهبان اطمینان‌دهی از اسلامی‌بودن حرکت نظام است که از طریق تصمیمات این شورا در راستای موازین اسلامی به اثبات می‌رسد و از طرفی جلوگیری از انحراف نظام از دیگر مواردی است که در این گفتمان مورد تأکید قرار گرفته است (نیکونهاد و زندیه، ۱۳۹۸: ۱۱۵).

در بُعد سیاست‌های انتخابات، مؤلفه توجه به موازین و مصالح اسلام در رأس قرار دارد، به‌گونه‌ای که شورای نگهبان باید در تمامی تصمیمات خود آن را در نظر داشته باشد. شایسته‌گزینی مؤلفه دیگر سیاست‌ها است شورای نگهبان چه در تأیید صلاحیت نامزدهای ریاست جمهوری و خبرگان و چه نامزدهای نمایندگی مجلس، باید بهترین‌ها را به مردم معرفی نماید؛ از طرفی به‌منظور شایسته‌گزینی موظف است به

قاعده‌مندسازی شاخص‌های احراز صلاحیت توجه ویژه نماید. رعایت حق‌الناس یکی دیگر از مؤلفه‌های جدی این سیاست است. شورای نگهبان از یک‌سو به جهت رعایت این حق نباید اجازه دهد افراد فاقد صلاحیت به ارکان نظام نفوذ نمایند، از طرفی باید به مردم این فرصت داده شود تا بتوانند از میان افراد صلاحیت‌دار، اصلح را انتخاب نمایند (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۶).

در محور سازمان‌دهی، تقویت ساختار و سازمان شورا با زیر مؤلفه‌هایی چون تشکیل مراکز پژوهشی، ایجاد دفاتر استانی عمق‌بخشی به فعالیت‌ها احصاء شده است. سازمان‌دهی بانک اطلاعاتی با ایجاد آن به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات و اخذ اطلاعات دیگر دستگاه‌ها مؤلفه دیگر این محور است و آخرین مؤلفه سازمان‌دهی هیئت اندیشه‌ورز با کمک متخصصین و ایجاد تیم‌های کارشناسی به‌منظور عمق‌بخشی به فعالیت‌های مشورتی مورد تأکید قرار گرفته است. در محور هدایت، توجه به حق‌الناس با پرهیز از بی‌توجهی به حق افراد و محرمانه‌بودن بررسی صلاحیت‌گزینش دقیق‌ترین به‌منظور حضور افراد صالح به‌عنوان ناظر در شعب اخذ رأی استفاده از ظرفیت‌های بیرونی با بهره‌برداری از توانایی دیگران، اشراف بر صحنه از طریق ملاحظه نقشه دشمن از یک‌سو و استفاده از فقه پویا از سوی دیگر و تکلیف محوری به‌واسطه پایداری در عمل و بی‌توجهی به اهانت‌ها، اقدام برحسب موازین قانونی و جلوگیری از اختلال که از مؤلفه‌های آن است، وجود دارد. هماهنگی به‌عنوان چهارمین محور مؤلفه‌های ایجاد همدلی از طریق پرهیز از اختلافات، هماهنگی با سایر دستگاه‌ها به‌ویژه مجلس شورای اسلامی، دستگاه قضایی و وزارت کشور، ایجاد انسجام درونی در حرف و عمل میان اعضای شورا با یکدیگر و دفاتر با نهاد مرکزی و تعیین وظایف در میان دستگاه‌ها را در خود دارد (ناظمی دیلمی و میرحسینی، ۱۴۰۲: ۲۷۱).

۳-۴. کارکرد نظارتی حقوقی - فقهی

یکی از نقاط بسیار حساس و با اهمیت نظام قانون‌گذاری کیفیت‌بخشی قوانین از طریق نظارت بر آن است در ساختار حاکمیت جمهوری اسلامی برابر با اصل (۹۶) قانون اساسی این وظیفه از حیث عدم مغایرت با احکام اسلام به عهده فقهای شورای نگهبان و از لحاظ عدم تعارض با قانون اساسی برعهده فقها و حقوقدانان این شورا واگذار شده است. سال‌های متمادی است که فقهای شورای نگهبان به بررسی عدم مغایرت قوانین با احکام شرع می‌پردازند. فراز نخست اصل ۴ قانون اساسی بیان می‌دارد کلیه قوانین

و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل با ذکر عبارت «کلیه قوانین و مقررات»، بی‌آنکه هیچ‌یک از هنجارهای حقوقی را از شمول نظارت شرعی مستثنا کند به لزوم ابتنای کلیه قوانین و مقررات» براساس موازین اسلامی تصریح کرده است. مقتضای عموم مستفاد از عبارت کلیه قوانین و مقررات این است که اصل ۴ تمام قواعد الزام‌آور از جمله همه قوانین مجلس شورای اسلامی، همه مقررات مصوب دستگاه‌های اجرایی و اداری تصمیمات قانونی شوراهای موضوع اصول ۷ و به بعد و احکام وحدت رویه را که در حکم قانون هستند و وصف کلیت دارند شامل می‌شود. همچنین آن دسته از قوانین و مقررات پیش از انقلاب و مصوبات شورای انقلاب اسلامی و همه مراجع واضع قاعده صرف‌نظر از عنوان مصوبه و جایگاه در ساختار نظام سیاسی را که نسخ نشده‌اند نیز تحت شمول عموم این اصل قرار دارند. از آنجاکه هدف اصلی از وضع این اصل پیشگیری از تصویب قواعد لازم‌الاجرای غیراسلامی است، تدوین‌کنندگان قانون اساسی پس از ذکر انواع قوانین و مقررات برای احتیاط از عبارت «و مانند این‌ها» استفاده کرده‌اند که از آن، تمثیلی بودن قوانین و مقررات مستفاد می‌شود و بدین معناست که صدر اصل ۴ شامل همه قوانین و مقررات دیگر که در این اصل نیامده‌اند نیز می‌شود (خمسه، ۱۳۹۹: ۳۳).

نظارت بر قوانین و مقررات به دو صورت پسینی و پیشینی صورت می‌گیرد. فقهای شورا براساس اصل ۹۴ قانون اساسی نظارت شرعی خود بر مصوبات مجلس شورای اسلامی را به صورت پیشینی اعمال می‌کنند. نظارت شرعی بر اصول قانون اساسی می‌تواند عملاً منتج به ارائه تفسیر شرعی از اصول قانون اساسی شود. در این زمینه با عنایت به اینکه اصل ۹۸ قانون اساسی شیوه تفسیر رسمی قانون اساسی و نصاب لازم برای آن را مشخص کرده، ممکن است اعتبار تفاسیر شرعی مستقیم و صریح محل ابهام باشد. به عبارتی ممکن است گفته شود که اصل ۹۸ تفسیر رسمی قانون اساسی که همچون هنجاری هم‌شأن با قانون اساسی به شمار می‌آید و بر سایر هنجارهای حقوقی حاکم است را صرفاً در چهارچوب اصل مزبور پیش‌بینی کرده و بدون نص صریح قانون اساسی نمی‌توان چنین شأنی را برای تفاسیر شرعی مستقیم و صریح قانون اساسی در نظر گرفت.

نظر به اینکه فقهای شورا اقدام به تطبیق موضوع مصوبه یا قانون با حکم می‌کنند؛ کارویژه ایشان در نظارت شرعی بر قوانین و مقررات را می‌توان قضایی دانست. این کارویژه از نوع فصل خصومت نیست، اما قضایی شمرده می‌شود؛ زیرا عنصر لازم برای

قضایای دانستن، عمل تطبیق حکم بر موضوع است. از این رو تمام نهادهایی که به تطبیق حکم بر موضوع به عنوان کارکرد اصلی خود می‌پردازند به لحاظ ماهوی نهاد قضایی شمرده می‌شوند. در این راستا فقهای شورا، رسیدگی به صلاحیت را به عنوان معیاری ضروری و مقدمه‌ای برای بررسی موضوعات مورد استعلام می‌دانند (تقی زاده، ۱۳۹۶).

۴-۴. سازوکار کارکرد نظارتی شورای نگهبان

سازوکار تعبیه‌شده در قانون اساسی و سایر قوانین تصویب‌شده ساختار رفتار حقوقی شورای نگهبان را مشخص می‌سازد. یخش دیگری از سازوکار نظارت شورای نگهبان اصولی است که این شورا با استناد به آن‌ها به وظایف کارکردی خود عمل می‌کند. شورای نگهبان برای نظارت از سایر اصول منشعب از اصل امنیت حقوقی بهره می‌گیرد. گستره وسیع اصول منشعب از اصل امنیت حقوقی این امکان را برای شورای نگهبان به وجود می‌آورد تا در قالب دیگر اصول بر شفافیت قوانین نظارت کند. اما در این میان شورای نگهبان برای جبران فقدان مبنای لازم در قانون اساسی برای اصل شفافیت از راهکاری ویژه بهره می‌جوید در این راهکار چون برای اظهار نظر در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، فقدان «ابهام» در آن‌ها ضروری است، شورای نگهبان از این طریق مجلس شورای اسلامی را وادار می‌کند تا قوانینی با ابهام‌های هرچه کمتر به تصویب برسانند. به بیان دیگر، شورا در عین اینکه مقدمات لازم را در مصوبات مجلس برای ایفای وظیفه خویش مهیا می‌کند شفافیت لازم را در قوانین نیز مطالبه می‌کند. از این رو تضمین اصل شفافیت در نظریه‌های شورای نگهبان تابعی از وظایف آن، یعنی صیانت از قانون اساسی و نظارت شرعی به شمار می‌رود و همین نقش تبعی موجب می‌شود تا روندی مشخص در این نوع نظارت وجود نداشته باشد. مثال‌های ذیل نمونه‌هایی از این رویه‌های متغیر را به تصویر می‌کشد (اکرمی، ۱۳۹۳: ۱۸).

تحقق‌پذیری و قابلیت اجرای قانون نقش چشمگیری در نظرهای شورای نگهبان دارد. شورای نگهبان قانون بی‌ثبات را برهم‌زننده نظام اداری کشور تلقی می‌کند که بی‌شک امنیت حقوقی شهروندان را خدشه‌دار خواهد ساخت. این نظارت شورا بر مسئله ثبات، امری بدیع است. بدیهی است که این مسئله نباید از نگاه اعضای شورای نگهبان مغفول بماند که وجود قوانین بی‌ثبات، آسیب دیگری به عنوان تورم تقنینی خواهد داشت که هم مقامات را در مرحله اجرا با انبوهی از قوانین ناسخ و منسوخ مواجه

می‌کند و هم احتمال تعرض به حقوق بنیادین افراد را افزایش خواهد داد (پروین و ابریشمی راد، ۱۳۹۷).

شورای نگهبان در برخی از نظرهای خود از صلاحیت‌های قانونی نهادها و ارگان‌ها نیز غافل نبوده است و عدم تعیین تکالیف برای هر سازمان و دستگاه دولتی را بدون توجه به صلاحیت‌های قانونی و فلسفه وجودی این سازمان‌ها را غیرمنطقی، غیرقانونی و منجر به وجودی این سازمان‌ها را غیر اشکالات اجرایی می‌داند. طرح الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۲ مورد ایراد شورای نگهبان قرار می‌گیرد زیرا تبصره بند ۲ ماده ۱ این طرح صدور سند را به عهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی می‌گذارد در حالی که از صلاحیت‌های ذاتی سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور است (محمدی، ۱۳۹۶: ۲۱۵).

در مجموع شورای نگهبان با بهره‌گیری از اصول حقوقی در کنار وظایف کارکردی توانسته است به روان‌تر و کارآمدتر ساختن سازوکارهای نظارتی شورای نگهبان به‌عنوان اصلی‌ترین کارکرد این نهاد کمک کند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و شکل‌گیری نهادهای انقلابی در عرصه سیاست داخلی، ایجاد نهادی جهت نظارت و مدیریت قوانین و مقررات جهت انطباق آن‌ها با موازین شرعی به‌منظور حفظ دستاوردهای نظام اسلامی در دستور کار نخبگان سیاسی انقلابی قرار گرفت. کارکرد نهادهای تازه تأسیس مشخص بود و برای تقویت نظام اسلامی در ابعاد محتوایی و کارکردی ایجاد می‌شدند. شورای نگهبان از جمله نهادهای انقلاب است که از کارکردهای متنوعی جهت استحکام نظام اسلامی برخوردار است. ماهیت حقوقی و فقهی این نهاد سبب شده است تا کارویژه نظارتی آن به شکل برجسته‌ای مطرح شود.

برای تحلیل کارکرد شورای نگهبان در جمهوری اسلامی ایران براساس مدل کارکردی ساختاری، نقش این نهاد در چهارچوب کارکردهای نظام سیاسی و کارکردهای ورودی، فرایندی و خروجی سیستم سیاسی بررسی شد. براساس مدل کارکردی ساختاری آلموند، شورای نگهبان در جمهوری اسلامی ایران کارکردهای حیاتی در نظام جمهوری اسلامی دارد: حفظ هویت اسلامی نظام (تطبيق قوانین با شرع و قانون اساسی)، پالایش سیاسی کارگزاران (حذف عناصر فاقد شایستگی از رقابت‌های

سیاسی) و تثبیت اقتدار نهادهای حاکمیتی (جلوگیری از چالش‌های ساختاری) به این ترتیب، شورای نگهبان در تئوری ساختاری-کارکردی آلموند، نهادی کنترل‌کننده و تثبیت‌کننده است که از طریق نظارت و تصفیه سیاسی، بقای نظام را تضمین می‌کند. در ورودی سیستم، با صلاحیت سنجی بازیگران سیاسی، بر تجمع و تعبیر منافع تأثیر می‌گذارد. در فرایند تصمیم‌گیری، از طریق وتوی قوانین و تفسیر قانون اساسی، نقش کلیدی دارد. در خروجی سیستم، با تعیین جهت‌گیری‌های قانونی، بر توزیع منابع و تنظیم رفتارها اثر می‌گذارد. در فرهنگ سیاسی، با تعریف مرزهای مشروعیت، به شکل‌دهی هویت سیاسی نظام کمک می‌کند. این نهاد، نمونه‌ای از ترکیب نهادهای سنتی و مدرن در یک سیستم سیاسی پیچیده است که مدل آلموند می‌تواند تا حدی آن را تبیین کند، اما برای تحلیل کامل‌تر باید عوامل دیگری مانند ایدئولوژی، نقش رهبری و قدرت نهادهای موازی را نیز در نظر گرفت.

آلموند سیستم سیاسی را مجموعه‌ای از نهادها و فرایندهایی می‌داند که برای حفظ بقا و تعادل نظام، کارکردهای خاصی را انجام می‌دهند. شورای نگهبان در ایران نیز در این چهارچوب، هم در تصمیم‌گیری‌ها و هم در کنترل و نظارت نقش کلیدی ایفا می‌کند.

۱. کارکردهای ورودی: در مدل آلموند، کارکردهای ورودی شامل جامعه‌پذیری سیاسی، گزینش کارگزاران و ارتباط سیاسی است. شورای نگهبان در گزینش کارگزاران به‌طور مستقیم و در سایر حوزه‌ها نقش غیرمستقیم دارد، از طریق شایسته‌سالاری در نهادهای سیاسی، بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد. در جامعه‌پذیری سیاسی: با حذف نامزدهای غیروفاق‌مند با اصول نظام، شورای نگهبان به‌صورت غیرمستقیم بر فرایند جامعه‌پذیری سیاسی تأثیر می‌گذارد و نشان می‌دهد که چه ارزش‌هایی در نظام سیاسی ایران مشروع هستند. همچنین با نظارت بر قوانین و انتخابات، ارزش‌های نظام جمهوری اسلامی را تثبیت می‌کند و از ورود عناصر مخالف ایدئولوژی نظام جلوگیری می‌نماید. این در حالی است که سیاست‌گذار در ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات با ذکر شاخص‌های انتخاباتی مطلوب خویش، دست قانون‌گذار را برای تعیین نظام مطلوب انتخاباتی مطلوب باز گذاشته است (رحمانی و موسوی نژاد ۱۴۰۲).

۲. کارکردهای فرایندی: این بخش شامل تصریح منافع، تجمع منافع، تصمیم‌گیری، اجرا و قضاوت است. شورای نگهبان در این حوزه نقش بسیار فعالی دارد. در تصریح و تجمع منافع، شورای نگهبان با تأیید صلاحیت نامزدهای انتخابات (اعم

از مجلس، ریاست‌جمهوری و خبرگان)، تعیین می‌کند که چه گروه‌ها و جریان‌هایی اجازه مشارکت در تصمیم‌گیری سیاست رسمی را دارند. این کارکرد، چگونگی تجمع منافع در سیستم سیاسی ایران را شکل می‌دهد. در تصمیم‌گیری با نظارت بر مصوبات مجلس، شورای نگهبان با حق و تو بر قوانین مصوب مجلس (براساس انطباق با شرع و قانون اساسی)، عملاً در فرایند قانون‌گذاری مشارکت می‌کند. این کارکرد شبیه به نقش دیوان عالی در برخی نظام‌ها است، اما با رویکردی ایدئولوژیک. و با تفسیر قانون اساسی این نهاد می‌تواند قانون اساسی را تفسیر کند، که این امر بر جهت‌گیری‌های کلان نظام تأثیر می‌گذارد و البته و براساس سیاست‌ها، قوانین مربوط به نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی که دارای نواقصی است باید بازنگری گردد (دارا و صادقی، ۱۴۰۰).

۳. کارکردهای خروجی: شورای نگهبان به‌صورت غیرمستقیم بر کارکردهای خروجی سیستم سیاسی تأثیر می‌گذارد؛ توزیع منابع با تأیید یا رد قوانین اقتصادی و اجتماعی مجلس، بر سیاست‌های توزیعی دولت تأثیر می‌گذارد (مثلاً در مورد طرح‌های یارانه‌ای یا خصوصی‌سازی). تنظیم رفتارها از طریق نظارت بر قوانین، هنجارهای رفتاری مطابق با شرع و قانون اساسی را تحمیل می‌کند (مثلاً در مورد قوانین رسانه‌ای یا حقوق زنان) و نمادین‌سازی شورای نگهبان با تأکید بر حفظ هویت اسلامی نظام، به تقویت گفتمان رسمی جمهوری اسلامی کمک می‌کند.

پیشنهاد سیاستی

در سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۵/۰۷/۲۴ بندهایی مستقیماً متوجه شورای نگهبان است که هرکدام نقش بسزایی در ارتقای کیفیت حکمرانی در نظام جمهوری اسلامی ایران دارد و شورای نگهبان برای تحقق برخی از آن‌ها مصوبات و داشته و اقداماتی انجام داده است؛ اما لازم است به تکمیل آن‌ها همت گماشته و تمهیداتی لازم را اتخاذ کند. این بندها عبارتند از:

۱۰. ارتقای شایسته‌گزینی؛ همراه با زمینه‌سازی مناسب در انتخاب داوطلبان تراز شایسته جمهوری اسلامی ایران و دارای ویژگی‌هایی متناسب با جایگاه مربوط از طریق:

۱۰-۴. اتخاذ ترتیبات لازم برای به حداقل رساندن ممنوعیت حضور داوطلبان شاغ؛

- ۱۰-۵. تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان.
۱۱. نظارت شورای نگهبان بر فرایندها، ابعاد و مراحل انتخابات، به منظور تأمین سلامت انتخابات، جلب مشارکت حداکثری و تأمین حقوق داوطلبان و رأی‌دهندگان با:
- ۱۱-۱. تعیین سازوکارهای شفاف، زمان‌بندی شده و اطمینان‌بخش و فراهم کردن حضور داوطلبان یا نمایندگان آنها در تمام مراحل؛
- ۱۱-۲. پاسخ‌گویی مکتوب در خصوص دلایل ابطال انتخابات و رد صلاحیت داوطلبان در صورت درخواست آنان.
۱۵. پاسداری از آزادی و سلامت انتخابات و حق انتخاب آزادانه افراد و صیانت از آرای مردم به‌عنوان حق‌الناس در قانون‌گذاری، نظارت و اجرا و نیز رعایت کامل بی‌طرفی از سوی مجریان و ناظران و برخورد مؤثر با خاطیان.

فهرست منابع

- اکرمی، روح‌الله (۱۳۹۳). *تحلیل فرایند نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس*، دانش حقوق عمومی، شماره ۹.
- امینی، جواد و همکاران (۱۳۹۹). *الگوی راهبردی اداره امور شورای نگهبان براساس گفتمان امامین انقلاب اسلامی*، مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، سال دهم، شماره ۳۸، بهار.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۵). *جامعه‌شناسی سیاسی*، نوبت چاپ: دوازدهم، انتشارات: نی.
- بهادری جهرمی، محمد و عساکره، زینب (۱۴۰۲). *جایگاه حقوقی نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان راجع به اصول قانون اساسی و نسبتان با تفسیر رسمی قانون اساسی*، دانش حقوق عمومی، سال دوازدهم، شماره ۴۲.
- پروین، خیرالله و ابریشمی راد، محمدمامین (۱۳۹۷). *سازوکار مطلوب نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی از بستر نظارت دیوان عدالت اداری*، دانش حقوقی، شماره ۲۰.
- تقی زاده، جواد (۱۳۹۶). *امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان*، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، شماره ۱۵.
- جلیوند، محمدشهاب و گرجی، علی‌اکبر (۱۳۹۹). *ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانون‌گذاری از سوی شورای نگهبان*، مجلس و راهبرد، سال ۲۷، شماره ۱۰۳.
- حجت خواه، محمدعلی (۱۳۹۹). *واکاوی نسبت جایگاه شورای نگهبان با ولایت فقیه در پرتو نظریه سیاسی اسلام*، دستاوردهای نوین در مطالعات علوم انسانی، سال سوم، شماره ۲۴.
- خمسه، علی (۱۳۹۹). *سازوکار مطلوب نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی*، دانش حقوقی، شماره ۳۰.
- دارا، جلیل و صادقی الهه (۱۴۰۰). *احزاب سیاسی در نظام انتخابات جمهوری اسلامی ایران آسیب‌ها و راهکارها*. راهبرد، دوره ۳۰، شماره ۲.
- دیانت، محسن (۱۳۹۵). *تأثیر نظریه کارکردگرایی بر شکل‌گیری بروکراسی و ساختار فرهنگ در ایران*، پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام، سال ششم، شماره دوم، تابستان.
- رحمانی، قدرت الله و موسوی نژاد، سیدمرتضی (۱۴۰۲). *نظام انتخاباتی مطلوب مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات*. راهبرد. دوره ۳۲، شماره ۴.
- رضایی زاده برواتی، محمدجواد (۱۴۰۰). *بایسته‌های نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، حقوق اسلامی، سال ۲۲، شماره ۲.

- طلباکی، اکبر؛ ابریشمی راد، محمدمبین (۱۳۹۲). *بررسی ماهیت نظرات شورای نگهبان، دانش حقوقی عمومی*، سال دوم، شماره ۶.
- طیب، ع. (۱۳۸۰). *مشارکت و حضور سیاسی شهروندان*. مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، (۱۶۳ و ۱۶۴).
- عباسی، بیژن؛ حسینی الموسوی، مجتبی (۱۳۹۹). *بررسی رویه شکلی شورای نگهبان در انطباق مقررات دولتی با شرع*، حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۵.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۱). *سیاست‌های مقایسه‌ای*، نوبت چاپ: چهارم، انتشارات: سمت.
- گرجی، علی‌اکبر (۱۳۹۹). *شورای نگهبان به‌مثابه سوزن‌بان قانون اساسی*، تحقیقات حقوقی، شماره ۸۲.
- محمدی، حسن (۱۳۹۶). *رویه شورای نگهبان در رعایت هم‌زمان موازین اسلامی و آزادی‌ها*، مطالعات علوم سیاسی، شماره ۱.
- مرادخانی، فردین (۱۴۰۱). *حدود استقلال شورای نگهبان (مطالعه موردی استقلال مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان)*، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، سال سیزدهم، شماره ۲۶.
- مرتضایی، احمد (۱۳۹۰). *بررسی قلمروی نظارت شورای نگهبان*، معرفت، سال ۲۰، شماره ۱۶۵.
- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۷). *بررسی ماهیت شورای نگهبان، حکومت اسلامی*، سال سیزدهم، شماره ۱.
- ناظمی دیلمی، اسفند و میرحسینی، محسن (۱۴۰۲). *نقش شورای نگهبان در تضمین و صیانت از آزادی‌های شهروندان*، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دوره ۱۳.
- نیکونهاد، حامد؛ زندیه، زهرا (۱۳۹۸). *حکومت موازین اسلامی بر اطلاق و عموم اصول قانون اساسی در رویه فقهای شورای نگهبان؛ نگاهی رویه‌های به آثار نظارت شرعی بر اصول قانون اساسی*، دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۲۴.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۲). *نظارت شورای نگهبان انضباطی است نه استصوابی و نه استطاعتی*، مدرس، دوره ۷، شماره ۴.

References

- Abbasi, Bijan and Hosseini Al-Mousavi, Mojtaba (2000). A Study of the Formal Procedure of the Guardian Council in the Compliance of Government Regulations with Sharia, Administrative Law, Year 8, Issue 25, Winter.
- Akrami, Ruhollah (2014). Analysis of the process of the Guardian Council's Sharia supervision over the approvals of the Parliament, General Law Knowledge, No. 9.
- Almond, G. & Powell, G. B. & Dalton, R. J. & Storm, K. (2008). Comparative Politics Today: A World View. Pearson/Longman.
- Amini, Javad et al. (2019). Strategic model of the Guardian Council's affairs management based on the discourse of the Imams of the Islamic Revolution, Interdisciplinary Studies of Strategic Knowledge, Year 10, No. 38, Spring.
- Anderson, J. E. (2011). Public Policymaking: An Introduction. Boston, MA: Cengage.
- Bahadori Jahromi, Mohammad and Asakere, Zeinab (2013). Legal status of the Sharia opinions of the Guardian Council's jurists regarding the principles of the Constitution and their relationship with the official interpretation of the Constitution, General Law Knowledge, Year 12, No. 42, Winter.
- Bashirieh, Hossein (2006) Political Sociology, Edition: 12th, Publications: Ney.
- Dara, Jalil and Sadeghi Elaheh (2011). Political parties in the electoral system of the Islamic Republic of Iran: harms and solutions. Strategy, Volume 30, Issue 2 - Serial Issue 99, September 1400, Pages 363-391
- Diyanet, Mohsen (2016). The Impact of Functionalism Theory on the Formation of Bureaucracy and Cultural Structure in Iran, Political Research in the Islamic World, Year 6, Issue 2, Summer.
- Dye, T. R. (1995). Understanding Public Policy, Eight Edition. New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Ghavam, Abdol Ali (2002). Comparative Politics, Edition: Fourth, Publications: Samt.
- Gorji, Ali Akbar (2000). The Guardian Council as a Signalman of the Constitution, Legal Research, Issue 82, Spring.
- Hashemi, Mohammad (2003). The supervision of the Guardian Council is disciplinary, not discretionary or capricious, Modares, Volume 7, Issue 4, Winter.
- Hojjatkhah, Mohammad Ali (2010). Analysis of the relationship between the Guardian Council's position and the authority of the jurist in light of the political theory of Islam, New achievements in humanities studies, Year 3, No. 24, March.
- Jalilvand, Mohammad Shahab and Gorji, Ali Akbar (2010). Evaluation of the principles of monitoring the quality of legislation by the Guardian Council, Majlis va Radafat, Year 27, No. 103, Autumn.

- Khamseh, Ali (2010). The desired mechanism of the Guardian Council's jurists' supervision over the approvals of the Supreme Council of the Cultural Revolution, *Danesh Jurisprudence*, No. 30.
- Mohammadi, Hassan (2007). The Guardian Council's Procedure in Simultaneously Adhering to Islamic Standards and Freedoms, *Political Science Studies*, Issue 1, Series 3.
- Moradkhani, Fardin (2001). The limits of the Guardian Council's independence (a case study of the Guardian Council's financial, administrative, employment and organizational independence), *Contemporary Comparative Law Studies*, Year 13, Issue 26, Spring.
- Mortezaei, Ahmad (2011). Investigating the Guardian Council's supervisory sphere, *Marefat*, Year 20, Issue 165, *Shahrivar*.
- Musazadeh, Ebrahim (2008). Investigating the nature of the Guardian Council, *Islamic Government*, Year 13, Issue 1, Spring.
- Nazemi Deylami, Esfand and Mirhosseini, Mohsen (2003). The role of the Guardian Council in ensuring and protecting citizens' freedoms, *Regional Planning*, Volume 13, Winter.
- Nikunhad, Hamed and Zandiyeh, Zahra (2019). The rule of Islamic standards on the applicability and generality of constitutional principles in the practice of the jurists of the Guardian Council; A procedural look at the effects of Islamic supervision on constitutional principles, *General Law Knowledge*, Year 8, Issue 24, Summer.
- Parvin, Khairollah and Abrishmi-Rad, Mohammad Amin (2018). The desired mechanism of the Guardian Council's jurists' supervision over government regulations from the context of supervision of the Administrative Court of Justice, *Legal Knowledge*, No. 20, Spring.
- Powell, G. B. & Dalton, R. J. & Storm, K. (2014). *Comparative Politics Today: A World View*. Pearson/Longman.
- Rahmani, Ghodratollah and Mousavinejad, Seyed Morteza (2013). The Desirable Electoral System of the Islamic Consultative Assembly in the Light of General Election Policies. *Strategy*. Volume 32, Issue 4, March 1402, Pages 583-606
- Rezaeizadeh Barvati, Mohammad Javad (2013). The Requirements of the Sharia Supervision of the Guardian Council Jurists in the Constitutional Law System of the Islamic Republic of Iran, *Islamic Law*, Year 22, Issue 2, Serial Issue 54, Winter.
- Taghizadeh, Javad (2017). Feasibility assessment of the Guardian Council's regulatory authority, *Journal of Contemporary Comparative Law Studies*, No. 15.
- Talabaki, Akbar and Abrishmi Rad, Mohammad Amin (2013). A Study of the Nature of the Guardian Council's Opinions, *General Legal Knowledge*, Year 2, Issue 6, Winter.
- Tayeb, A. (2001). Citizens' Political Participation and Presence. *Journal of Political-Economic Information*, (163 and 164), 147-136.
- Truman, D B. (1951). *The Government Process*. New York, Knopf.