

ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی شورای نگهبان

محمدشهاب جلیوند* و علی اکبرگرچی ازندریانی**

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۲/۱۳	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۵	شماره صفحه: ۸۰-۵۱
------------------------	-------------------------	-----------------------	-------------------

اصولاً نهادهای پاسدار قانون اساسی، وظیفه صیانت از قانون اساسی را از طریق تطبیق قوانین عادی با اصول قانون اساسی برعهده دارند و این کارویژه سنتی این نهادهاست. شورای نگهبان نیز با تکیه بر اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متولی صیانت از شرع و قانون اساسی است. با این حال با بررسی رویه عملی شورای نگهبان مشاهده می‌شود که این نهاد بعضاً فراتر از یک نهاد ناظر اساسی محض، بر کیفیت قوانین نیز نظارت دارد و مصوبات مجلس را از جهاتی مانند هنجاریت، شفافیت، ثبات، تحقق‌پذیری و قابلیت اجرا، عادلانه بودن، انسجام و... مورد نظارت قرار می‌دهد. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی بر آن است که مبانی نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین را بررسی کند. بر این کار آن است که به رغم آنکه با مبنای برخی از اصول مسلم حقوق عمومی مانند قانونی بودن، عدم صلاحیت و تفکیک قوا این نوع از نظارت نفی می‌شود؛ با این وصف مبانی مختلفی مثل روح حاکم بر قانون اساسی، اصل تلازم، تأمین حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد، تحقق حکمرانی خوب، منفعت عمومی و پاسداری از موازین شرعی توجه‌کننده نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین است. بدیهی است که تأمین امنیت حقوقی شهروندان از ثمرات تلاش شورای نگهبان در راستای ایجاد قوانین با کیفیت خواهد بود.

کلیدواژه‌ها: شورای نگهبان؛ کیفیت قوانین؛ مبانی نفی‌کننده؛ مبانی توجیهی

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛

Email: shahabjalilvand88@gmail.com

** دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق، گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی؛

Email: a_gorji@sbu.ac.ir

مقدمه

یکی از جنبه‌های تحقق امنیت حقوقی،^۱ وجود قوانین مناسب در نظام حقوقی است. از این‌رو گذشته از ویژگی‌های عام و شکلی قانون، لازم است که یک قاعده حقوقی به منظور ایجاد شرایط عادلانه در روابط اجتماعی و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان از «کیفیت»^۲ مناسبی برخوردار باشد.

در دنیای امروز شاخصه‌های مطلوب شکلی و کیفی قوانین در برخی از کشورها مورد توجه ویژه قرار گرفته است. در مجموع، حقوقدانان درباره ویژگی‌های قواعد حقوقی اظهارنظرهای فراوانی دارند و عموماً بر مواردی مانند کلیت و عمومیت، استمرار، الزام‌آور و دارای ضمانت اجرا بودن این قواعد متفق‌القول هستند.^۳ در عین حال ویژگی‌های کیفی خاصی نیز برای قوانین ذکر شده که عموماً برگرفته از سنت حقوقی شورای قانون اساسی فرانسه است. در آثار اندیشمندان حقوق عمومی ۶ ویژگی «هنجاریت»،^۴ «شفافیت»،^۵ «ثبات»،^۶ «تحقق‌پذیری و قابلیت اجرا»،^۷ «عادلانه بودن»^۸ و «انسجام»^۹ به عنوان کیفیت‌های ضروری قواعد حقوق عمومی ذکر شده است.

در این بین، نقش نهاد ناظر اساسی به عنوان نهاد پاسدار قانون اساسی در نظارت بر کیفیت قوانین مصوب پارلمان می‌تواند محل تأمل و نظر باشد. فرض و اصل اولیه آن است که نهاد نظارت اساسی صرفاً وظیفه تطبیق قوانین عادی با اصول قانون اساسی را برعهده دارد. اما در بررسی رویه‌های شورای قانون اساسی فرانسه و شورای نگهبان ایران مواردی مشاهده می‌شود که نهاد نظارت اساسی، علاوه بر تطبیق قوانین عادی با اصول

1. Legal security

2. Quality

۳. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ نودوهمین، ۱۳۹۴.

4. Normativity

5. Transparency

6. Stability

7. Enforceability

8. Justly

9. Coherence

مصرح قانون اساسی (و شرع در مورد ایران) بر مسئله کیفیت قوانین نیز نظر داشته است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تبیین وظایف شورای نگهبان، پاسداری از شرع و قانون اساسی را رسالت این شورا قلمداد می‌کند (اصل (۹۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) بر این اساس، مسئله نظارت بر کیفیت قوانین توسط نهادهای ناظر اساسی امری غیرموجه به نظر می‌رسد.

با توجه به منطوق قوانین اساسی کشورهای مختلف و کارویژه‌های نهادهای ناظر اساسی، مشخص می‌شود که بازشناسی صلاحیت نظارت بر کیفیت قوانین توسط نهاد ناظر اساسی امری غیرموجه و لااقل بدیع جلوه می‌کند.

از سوی دیگر، مسئله تدوین قوانین باکیفیت در نظام حقوقی، یکی از اهداف حقوق معاصر است و طبیعتاً این کارویژه باید از سوی قوای قانونگذاری مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر، تدوین قوانین باکیفیت یکی از وظایف مهم قوه مقننه در هر کشوری است. بنابراین با در نظر گرفتن این واقعیت که نهادهای ناظر بر امر قانونگذاری صالح‌ترین نهادها برای نظارت بر فرایند تدوین قوانین توسط مجالس قانونگذار هستند، شناسایی صلاحیت نظارت بر موضوع مهم کیفیت قوانین نیز به عنوان یکی از کارویژه‌های این نهادها نمی‌تواند امری دور از ذهن تلقی شود.

با توجه به مطالب فوق سؤال اصلی پژوهش حاضر آن است که مبانی نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین چیست؟ در این مقاله، پس از بیان مفهوم و ضرورت نظارت بر کیفیت قوانین، ابتدا مبانی نفی‌کننده این شکل از نظارت مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس مبانی توجیهی این نظارت به بحث گذاشته خواهد شد.

۱. مفهوم و ضرورت نظارت بر کیفیت قوانین

پرداختن به معنای کیفی قانون و ارائه شاخصه‌هایی برای قانون «باکیفیت» و «خوب» از مفاهیم جدیدی است که مورد توجه محافل حقوقی و فلسفه سیاسی قرار گرفته است. در این معنا قانون باید حائز ویژگی‌هایی باشد که به خوبی بتواند نیازهای شهروندان را تأمین کرده و حقوق و آزادی‌های آنان را تضمین کند. در اهمیت وضع قوانین خوب و باکیفیت

گفته شده است که: «قانونگذار در هنگام نگارش مواد قانونی، اقدام به وضع «قواعد حقوقی» می‌کند و هر یک از موادی که توسط او انشا می‌شود، یک قاعده حقوقی محسوب می‌شود، که در استدلال‌های حقوقی همانند کبرای قیاس منطقی عمل می‌کند، به این معنا که برای مثال وقتی قاضی درصدد اصدار حکم برمی‌آید، قاعده حقوقی وضع شده توسط مقنن را جانشین کبرای قیاس می‌کند و موضع متنازع‌فیه را صغرای قیاس و از جمع بین این دو به استنتاج و نتیجه‌گیری قضایی می‌رسد. از این رو، قانونگذار باید همواره در نظر داشته باشد که آنچه می‌نویسد باید شایستگی کبری شدن را دارا باشد» (جلالیان، ۱۳۹۶: ۲۷۵).

برفرایند «قانونگذاری خوب»^۱ نیز همچون دیگر رویه‌های حقوقی-سیاسی، مجموعه‌ای از اصول، معیارها و استانداردهایی حاکم است که سنج و شاخصی برای قانونگذاری مطلوب و طبعاً قانون «خوب» محسوب شده و ملاکی برای تمییز قانونگذاری و قانون «اصولی» از قانونگذاری و قانون «غیراصولی» تلقی می‌شود (مرکزالمیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۵۸).

ویژگی‌ها و اصول قانون و قانونگذاری خوب از نظر بسیاری از صاحب‌نظران در پرتو نظریه «حاکمیت قانون»^۲ تبیین و صورت‌بندی شده است. از مهمترین صاحب‌نظرانی که همچون دیگر طرفداران برداشت شکلی از حاکمیت قانون، در هسته اندیشه‌های وی به بیان مؤلفه‌هایی در خصوص قانونگذاری و ویژگی‌های قانون پرداخته شده لان فولر است. فولر هشت اصل را به‌عنوان اصول درونی قانون بیان می‌کند که عبارت‌اند از: «قوانین باید عام باشند، قوانین باید رسماً اعلام کنند که شهروندان با چه معیارهایی تحت نظارت قرار می‌گیرند، عطف بامسابق قوانین و مقررات باید به حداقل رسانده شود، قوانین باید قابل فهم باشند، قوانین نباید متناقض باشند، قوانین نباید نیازمند رفتاری فراتر از توانایی‌های کسانی باشند که متأثر از آن هستند، قوانین باید در طی زمان نسبتاً ثابت بمانند و باید بین قوانین اعلام شده و دستگاه اجرای واقعی آنها تناسبی وجود داشته باشد» (Fuller, 1969: 99).

امروزه شاخصه‌های مطلوب شکلی و کیفی قوانین در برخی از کشورها مورد توجه ویژه قرار گرفته است. به‌عنوان مثال، فهرستی برای دستیابی به قانون باکیفیت در هلند

1. Good Legislation

2. Rule of Law

صورت‌بندی شده است؛ این فهرست در سال ۱۹۹۱ تدوین شده و از همان سال در نظام قانونگذاری هلند اعمال شده است؛ اصول مندرج در فهرست مذکور به این شرح است: قانونی بودن، انطباق با قانون اساسی، معاهدات بین‌المللی و اعمال اصول کلی حقوقی، کارآمدی و اثربخشی، متناسب بودن، عملی بودن (قابلیت اجرا)، هماهنگی، وضوح و قابلیت دسترسی (Florijn, 2008: 78). رعایت این اصول حداقلی، الزامات ایجاد یک نظام حقوقی است تا بتواند در هدایت رفتار شهروندانش موفق باشد (بیکس، ۱۳۹۲: ۲۶۵). این معیارها عناصر مقوم قانون و به‌طور خاص تقنین به‌شمار می‌روند (کمپیل، ۲۰۰۵: ۲۳۶).

اصول فوق به مثابه اصول قانونگذاری خوب، حاوی قواعد و موازینی است که توجه و التزام قانونگذار به آنها تضمین‌کننده کیفیت قابل قبول فرایند قانونگذاری بوده و تبعاً قانون به‌عنوان محصول فرایند مذکور از یک سو و از سوی دیگر ضامن کمیت قابل قبول فعالیت تقنینی یعنی تعداد قابل قبول قوانین مصوب است. در واقع این ادعا قابل طرح است که نادیده‌گرفتن اصول قانونگذاری، هم‌زمان به کاهش کیفیت قوانین و افزایش کمیت قوانین به‌ویژه در قالب اصلاحیه‌های پیاپی می‌انجامد (راسخ و مرکزالمیری، ۱۳۹۱: ۲۱۲).

به نظر می‌رسد نگرانی‌های اخیر درباره کیفیت قانون، نهادهای غیرپارلمانی بسیاری را به‌کار واداشته است. مراحل نظارت بر کیفیت قانون از مرحله پیشاپارلمانی، یعنی زمانی که لویج در وزارتخانه‌های مربوطه یا کابینه تهیه می‌شود، تا مرحله بررسی در پارلمان، یعنی در کمیسیون‌های تخصصی پارلمان و در نهایت تا مرحله پساپارلمانی، یعنی توسط نهادهای ناظر بر عملکردهای تقنینی پارلمان ادامه دارد. تمرکز اصلی این مقاله بر مرحله پساپارلمانی و نظارتی است که توسط نهاد پاسدار قانون اساسی بر کیفیت قوانین در نظام‌های حقوقی ایران انجام می‌گیرد.

در خصوص نظارتی که توسط نهادهای ناظر اساسی بر کیفیت قوانین انجام می‌شود، توجه به این نکته ضروری است که این صلاحیت را باید به‌عنوان صلاحیتی فرعی و تکمیلی برای نهادهای مذکور لحاظ کنیم؛ زیرا مطالعات اخیر نشان داده است با اینکه مسئله «قانونگذاری خوب» تازگی ندارد و در نوشته‌های فیلسوفان حقوقی به آن اشاره شده و نظام‌های حقوقی مختلف همیشه در اندیشه یافتن راهی برای بالا بردن کیفیت قوانین

بوده‌اند (عالم، ۱۳۸۴: ۶۹)، اما پای اصول و قواعد برشماری ویژگی‌های یک «قانون خوب» هنوز به قانون اساسی کشورها باز نشده است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۵: ۱۷۸). بنابراین برای پیدا کردن مبانی نظارت بر کیفیت قانون از سویی و همچنین ویژگی‌های کیفی قوانین از سوی دیگرچندان نمی‌توان به اصول قانون اساسی کشورها تکیه کرد.

۲. مبانی نفی‌کننده نظارت اساسی بر کیفیت قوانین

۲-۱. اصل قانونی بودن

منظور از «قانونی بودن»^۱ این است که اعمال، اقدامات و تصمیم‌های مقامات عمومی دارای منشأ قانونی است و بایستی تمام تصمیمات و اقدامات نهادهای عمومی منطبق با قانون باشد (Stott and Felix, 1997: 22). به عبارت دیگر صلاحیت خارج از قانون یا واقعی که مستند آن استفاده از قدرت فراقانونی است در حقوق عمومی اساساً ایجاد نشده و مفهوم پیدا نمی‌کند. تعبیر «خروج از صلاحیت»^۲ وصف اقدامات و اعمالی است که از حمایت و پشتیبانی قانون اعم از قانون اساسی یا قانون عادی برخوردار نیستند و به این دلیل قابل لغو و ابطال و بی اعتباری هستند (زارعی و محسن‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۴-۲۳).

برخلاف آنچه به نظر می‌رسد اصل قانونی بودن به امور کیفری اختصاص ندارد. اعمال عمومی و به خصوص اعمال اداری نیز تابع اصل قانونی بودن است. این اصل ریشه در قاعده بنیادین قانونمداری^۳ دارد. این قاعده بنیادین هم مبنای جواز و ممنوعیت اعمال عمومی و هم مبنای آگاهی شهروندان از حقوق و تکالیف خود است (Dessemontet, 2004: 10). مفهوم «کنترل قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداری»^۴ نیز منبعث از اصل کلی حقوق مربوط به فرایندهای عمومی و به خصوص اداری است. این

1. Legality

2. To Exceed of Jurisdiction

3. Rechtsnorm

4. Contrôle de légalité

اصل به نوبه خود به دو قاعده ثانوی «اصل برتری قانون»^۱ و «اصل لزوم مبنای قانونی»^۲ تقسیم می شود.

این دو قاعده ثانوی، فرع بر تفکیک بنیادین اصل قانونی بودن شکلی و ماهوی یا قانونی بودن سلبی و ایجابی در دکتترین فرانسوی و انگلیسی کنترل قضایی است (هداوند، ۱۳۸۷: ۲۹).

۱-۲. اصل برتری قانون

اصل برتری قانون به این معنا است که همه نهادهای عمومی و اداری تابع و مادون قانون هستند. در اینجا معنای ماهوی قانون مدنظر بوده که شامل همه قواعد و اصولی است که حقوق یا تکالیف نهاد عمومی را معین می کنند. آنچه که در اینجا اهمیت دارد لزوم تبعیت نهاد عمومی از این دسته از قواعد عمومی است (مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۹۴-۲۹۳).

۲-۱-۲. لزوم وجود مبنای قانونی

لزوم وجود مبنای قانونی، مقامات عمومی را به اتخاذ تصمیم بر «مبنا» و «مطابق» با یک قانون ملزم می کند. بنابراین در مواردی که امکان دارد تصمیم اتخاذ شده حقوق و آزادی های شهروندان را تحت تأثیر قرار دهد و قانون نیز در این باره ساکت باشد، اصولاً مقام عمومی باید از اتخاذ تصمیم اجتناب کند. دلیل این امر امکان پذیر شدن تجاوز مقامات عمومی و اداری به حقوق و آزادی های شهروندان در هنگامی است که هیچ قاعده یا قانونی درباره موضوع وجود ندارد.

برایند مطالب فوق آن است که بالحاظ «اصل قانونی بودن» در خصوص مبنای نظارت نهادهای ناظر اساسی بر کیفیت قوانین؛ این نهاد در انجام کارویژه نظارت بر قوانین عادی و برخی از وظایف فرعی خود، محدود و محصور در اصول قانون اساسی است. بدیهی است چنانچه قرار باشد صلاحیتی بیش از تطبیق قوانین با قانون اساسی و شرع (در مورد ایران) برای نهاد ناظر شناسایی کنیم، دایره صلاحیت این نهاد را بی دلیل افزایش داده ایم و این

1. Gestzesvorrang / Suprématie de la loi

2. Gestezesvorbalt/ Base legal

امر با فلسفه وجودی نهاد ناظر و به ویژه اصول مندرج در قوانین اساسی و اصل قانونی بودن منافات دارد.

این مطلب در مورد شورای نگهبان ایران نیز صدق می‌کند؛ نه تنها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت نظارت بر کیفیت قوانین به شورای نگهبان داده نشده است، بلکه آیین‌نامه داخلی این نهاد نیز متأثر از اصول قانون اساسی، چنین اختیاراتی را شناسایی نکرده است.

از سوی دیگر با همان مبنای ابتدای قوانین مادون به قوانین مافوق، باید اذعان کرد که حتی اگر ضرورت نظارت نهاد ناظر بر کیفیت قوانین نیز امری قطعی باشد، خود نهاد ناظر در آیین‌نامه داخلی اش نمی‌تواند اختیارات خود را به این صورت توسعه دهد. با نگاهی به مطالب فوق مشخص می‌شود که اصل قانونی بودن از مبانی نفی‌کننده نظارت نهادهای ناظر اساسی بر کیفیت قوانین در ایران است و مادامی که این امر در قانون اساسی و به تبع آن در قوانین عادی کشور شناسایی نشود، اصولاً نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین مخالف و مباین اصل قانونی بودن و امری غیرموجه است.

۲-۲. اصل عدم صلاحیت

از منظر وضعیت حقوقی، حقوق عمومی مبتنی بر مفهوم صلاحیت است و بر این اساس اصل بر عدم صلاحیت کارگزاران سیاسی و اجرایی بوده مگر آنکه به صورت ایجابی در متن قانونی تصریح شود. به عبارت دیگر در حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت است و مقامات عمومی فاقد هرگونه اختیاری هستند مگر آنکه اثبات کنند چنین اختیاراتی را قانون به آنها داده است. مقامات عمومی فقط باید اختیاراتی را اعمال کنند که قانون به آنها واگذار کرده و به شیوه‌ای این اختیارات را اعمال کنند که قانون مقرر کرده است (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۴). بنابراین اصل عدم صلاحیت مکمل اصل قانونی بودن است و حتی به تعبیر برخی از حقوقدانان باید اصل قانونی بودن را در ذیل مفهوم اصل عدم صلاحیت بررسی کرد (زارعی، ۱۳۹۴: ۲۳۹-۲۳۳). براساس آنچه گفته شد در حوزه حقوق عمومی؛ عمل، اقدام، تصمیم یا مقرراتی که توسط نهاد یا مقام فاقد صلاحیت اتخاذ می‌شود، خارج از حدود قانونی است و محکوم به

لغو، ابطال و بی‌اعتباری حقوقی و قانونی است و به عبارت دیگر اقدام یا تصمیمی که خارج از چارچوب صلاحیت قانونی اتخاذ شده باشد، فاقد اعتبار قانونی بوده و به تعبیری آن اقدام یا تصمیم اساساً ایجاد نشده است (Wade and Forsyth, 1994: 43).

با توجه به مبانی فوق باید اذعان کرد؛ براساس اصل عدم صلاحیت و عمومی بودن نهاد ناظر اساسی امکان واگذاری اختیاراتی بیش از آنچه در قانون اساسی و قوانین عادی برای آن در نظر گرفته شده است مردود است. بر این اساس در ایران، قانون اساسی نهادهای دارای صلاحیت قانونگذاری را مشخص کرده (اصول (۷۱ و ۸۵) قانون اساسی) و چنانچه مسئله نظارت بر کیفیت قانونگذاری را متضمن نوعی دخالت ماهوی در فرایند قانونگذاری فرض کنیم، یقیناً شورای نگهبان با مبنای اصل عدم صلاحیت فاقد چنین اختیاری است.

۲-۳. اصل تفکیک قوا

۲-۳-۱. مفهوم تفکیک قوا

نظریه «تفکیک قوا»^۱ از مباحث اساسی اندیشه سیاسی و فلسفه سیاسی است. قدمت طرح این بحث در اندیشه و فلسفه سیاسی را می‌توان در آثار ارسطو مشاهده کرد. اما این نظریه با نوشته‌های جان لاک به وجود آمد و با بسط آن توسط منتسکیو به یک نظریه برجسته در علم سیاست تبدیل و منتسکیو نیز به‌عنوان پدر تفکیک قوا شناخته شد. نظریه تفکیک قوا یک پدیده و مفهوم مدرن است و اقتضائات خود را دارد (لک‌زایی، ۱۳۸۳: ۲۴).

در سطح افقی، قدرت عمومی به‌طور کم‌وبیش متناسبی بین قوای حکومتی از مقننه، قضائیه و مجریه توزیع می‌شود. این امر غالباً در قوانین اساسی کشورها پیش‌بینی شده است. اقتدارات و اختیاراتی که قوانین اساسی میان قوای حکومتی تقسیم می‌کنند، منشأ ایجاد صلاحیت‌های تقنینی، قضایی و اجرایی می‌شود (Alder, 2002: 108).

۲-۳-۲. نفی نظارت بر کیفیت قوانین توسط نهادهای ناظر اساسی با توسل به اصل تفکیک قوا با توسل به اصل تفکیک قوا، مسئله نظارت نهادهای ناظر اساسی بر کیفیت قوانین نفی می‌شود. به این ترتیب وقتی در جامعه‌ای اصل تفکیک قوا پذیرفته شده، وظایف و اختیارات هر یک از قوا نیز تخصصی است و راهی برای دخالت نهادی در کارویژه‌های نهاد دیگر باقی نمی‌ماند.

این چالش در خصوص شورای نگهبان ایران با پیچیدگی خاصی همراه است. یک نظر آن است که با توجه به اینکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وظایف و اختیارات شورای نگهبان در فصل ششم که مربوط به تبیین قوه مقننه است، بیان شده، شورای نگهبان باید به‌عنوان جزئی از قوه مقننه در نظر گرفته شود (اصول (۹۱ الی ۹۹) قانون اساسی).

مقام رهبری در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۷ در پیامی که به مناسبت آغاز به‌کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، معتقدند که شورای نگهبان، بخشی از قوه مقننه است. در بند «۹» نامه مذکور مقرر شده است: «تعامل و تفاهم با شورای محترم نگهبان که خود، بخشی از قوه مقننه است، البته در اولویت قرار دارد».^۱ همچنین برخی از حقوقدانانی که در خصوص این موضوع اظهار نظر کرده‌اند، جایگاه شورای نگهبان را در داخل قوه مقننه دانسته‌اند و استدلال‌هایی به این شرح دارند:

۱. وظیفه اصلی شورای نگهبان نظارت بر مصوبات مجلس است، اصول مربوط به شورای نگهبان در فصل قوه مقننه است (هاشمی، ۱۳۸۰: ۸۷).

۲. کارویژه اصلی شورای نگهبان در ارتباط با قوه مقننه و نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی است؛ این کارویژه اصلی که بیشترین وقت شورا را به خود اختصاص می‌دهد، بیانگر جایگاه این شورا است و شورای نگهبان را باید جزئی از قوه مقننه دانست (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۴۳۰).

۳. با پذیرش تفکیک نسبی قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران، اعطای صلاحیت‌های

غیرتقنینی مانند نظارت بر انتخابات و یا تفسیر قانون اساسی به شورای نگهبان، سبب خروج این نهاد از قوه مقننه نمی‌شود (همان).

با پذیرش نظریه اول، چنانچه شورای نگهبان به‌عنوان بخشی از قوه مقننه فرض شود، نمی‌توان مفهوم تفکیک قوا را دلیلی بر نفی نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین قلمداد کرد. زیرا شورا در این فرض، بخشی از قوه مقننه است و ایرادی بر همکاری این نهاد با مجلس در راستای قوانینی با کیفیت مطلوب به نظر نمی‌رسد.

در مقابل نظر فوق برخی از دیگر حقوقدانان معتقدند که شورای نگهبان به جهت صلاحیت‌هایی که دارد نمی‌تواند به‌عنوان جزئی از ارکان قوه مقننه به حساب آید. تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات از جمله انتخابات مجلس شورای اسلامی مانع از آن است که شورای نگهبان را ذیل قوه مقننه برشماریم و این شورا به‌عنوان یک نهاد سیاسی به ایفای بخشی از قدرت عمومی می‌پردازد (طلاکی و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۲: ۱۱). در این باره یکی دیگر از حقوقدانان معتقد است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور جلوگیری از تداخل قوا و عدم توازن تعادل بین قوای حاکم و نیز برای اجتناب از مشکلاتی که در نظام‌های دیگر به وجود آمده، نهاد مستقلی پیش‌بینی شده که کلیت آن از اختیار هر سه قوه خارج است (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۱۶۹-۱۶۶).

همچنین مؤیداتی در نظرات شورای نگهبان در راستای دیدگاه استقلال شورای نگهبان وجود دارد که می‌توان به دو نظر تفسیری شورای نگهبان در این خصوص اشاره کرد. نخست، نظر تفسیری شماره ۳۳۴۴ تاریخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ در ذیل اصل (۷۶) قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «اصل (۷۶) قانون اساسی شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان که مافوق مجلس شورای اسلامی است، نمی‌شود» (<http://nazarat.shora-rc.ir>). نظر دوم، تفسیر شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان است که بیان می‌دارد: «مستفاد از اصول (۹۱، ۴ و ۹۹) قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا،

۱. اصل (۷۶): «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد».

متوقف بر آنهاست، برعهده خود این شورا است» (Ibid.). با نگاهی به این دو نظر تفسیری شورای نگهبان و اظهارنظرهای برخی از مسئولان شورا،^۱ درمی یابیم که نگاه و نظر این شورا به عنوان مفسر قانون اساسی بیانگر آن است که شورای نگهبان یک نهاد مستقل و خارج از قوای سه گانه است و بر این اساس قانونگذاری درخصوص این نهاد و نظارت بر آن توسط مجلس شورای اسلامی مغایر این جایگاه به حساب می آید.

برایند بحث آن است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان در ذیل قوه مقننه تعریف نمی شود و این نهاد را باید به عنوان یکی از نهادهای اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران و مستقل از قوه مقننه نظیر مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی و... که خارج از قوای سه گانه است، دانست که به اعمال حاکمیت در چارچوب های حقوقی مشخص مبادرت می ورزد.^۲ از این رو دخالت شورای نگهبان در کیفیت محتوای قوانین و به عبارت دقیق تر «نظارت کیفی شورای نگهبان» بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، با اصل تفکیک قوا منافات داشته و به نوعی دخالت در کارویژه های اختصاصی مجلس (قوه مقننه) محسوب می شود.

۳. مبانی توجیهی نظارت اساسی بر کیفیت قوانین

۳-۱. روح حاکم بر قانون اساسی

از یک منظر می توان روح حاکم بر قانون اساسی را مبنایی برای توجیه نظارت نهادهای ناظر

۱. «عباسعلی کدخدایی سخنگوی شورای نگهبان، در پاسخ به این پرسش که برخی شورای نگهبان را جزئی از نهاد قانونگذاری در کشور قلمداد می کنند بنابراین رئیس مجلس را رئیس قوه مقننه نمی دانند، با رد این مطلب گفت: شورای نگهبان جزئی از قوه مقننه نیست» (روزنامه آرمان، ۱۳۸۹/۳/۲۹).

۲. با مشاهده قوانین و مقررات مختلف درمی یابیم، در تمام مواردی که از اصطلاح «قوه مقننه» استفاده شده است، این عبارت از سوی خود مجلس و شورای نگهبان برداشت و تعبیر به «مجلس شورای اسلامی» شده است. از جمله این موارد می توان به شورای سرپرستی صدا و سیما در اصل (۱۷۵) قانون اساسی اشاره کرد که در تمامی مستندات قانونی مرتبط با این اصل مانند ماده (۵) اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷ یا ماده (۲) قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹ و مشروح مذاکرات شورای نگهبان درخصوص طرح قانونی این مصوبه (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مشروح مذاکرات شورای نگهبان، دوره اول سال ۱۳۵۹، تهران، انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۶، صص ۳۴-۱۴۳)، همواره برداشت ها از لفظ «قوه مقننه» منحصرأ همان «مجلس شورای اسلامی» بوده است.

اساسی بر کیفیت قوانین تلقی کرد. براین اساس نظارت نهاد ناظر اساسی بر کیفیت قوانین اصولاً عدول از تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی محسوب نمی‌شود. در این حالت اصولاً نهاد ناظر به جای تطبیق قوانین عادی با اصول خاص و مشخصی از قانون اساسی، این قوانین را از منظر روح حاکم بر قانون اساسی و مبانی کلی آن مورد نقد قرار می‌دهد.

بنابراین تصویب قانون بی‌کیفیت و فاقد ویژگی‌هایی مانند هنجاریت، شفافیت، ثبات، عدالت و... در حقیقت عدول از روح کلی حاکم بر اصول قانون اساسی است که این روح کلی یا در مقدمه قانون اساسی تصریح شده و یا به‌عنوان پیش‌فرض در مبانی اندیشه تدوین‌کنندگان نخستین قانون اساسی لحاظ شده است که قابل برداشت از روح کلی اصول و دغدغه‌های مجلس مؤسسان قانون اساسی است.

به‌عنوان مثال عدالت به‌عنوان یکی از ویژگی‌های کیفی قوانین مطرح می‌شود. در این راستا با مروری بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اهمیت عدالت اجتماعی در آن کاملاً روشن است. در قانون اساسی تأمین حداقل رفاه و نیز حداقل‌های اساسی معیشتی برای همه و برآوردن نیازهای اساسی انسان در جریان رشد مورد توجه قرار گرفته است (شفیعی‌فر، ۱۳۸۴: ۶۵).

با نگاهی به مشروح مذاکرات مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران روشن می‌شود که توجه به مفاهیمی مانند «کرامت انسان»، «آزادی» و «مسئولیت» در قانونگذاری در نظرهای اعضای مجلس فوق برجسته است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۲۳۸). به‌عنوان مثال در برخی از مذاکرات اعضای مجلس خبرگان در خصوص اصل (۴) قانون اساسی چنین آمده است: «باید توجه داشته باشیم که اصولاً باید قانون، محکم، روشن و بدون ابهام باشد. منظور از وضع و حکومت قانون این است که مردم گرفتار هوی و هوس افراد نباشند. اگر ما قانون را به یک نحوی وضع کنیم که همیشه امکان استثنا در آن باشد، آن را دیگر قانون نمی‌گویند» (همان: ۳۴۹). در جای دیگر تأکید می‌شود: «قانون باید صریح و قاطع باشد، معنای قانون صریح و قاطع آن است که اگر خواننده یا خوانندگانی پیدا شدند که اهل دقت نظر بیش از سطح متوسط باشند، دقت نظر آنها هم تأمین شده باشد» (همان: ۳۵۵).

۲-۳. اصل تلازم

یکی از اصول مهمی که در قلمروی حقوق عمومی کاربرد بسیاری دارد، اصل تلازم^۱ است. از این اصل بعضاً با تعبیرهایی مانند «ملازمت»، «ملازمت» و «لازم و ملزوم» نیز یاد شده است. در حقوق عمومی، مفهوم اصل تلازم این است که به‌عنوان مثال چنانچه قانونگذار صلاحیت یا اقتداری را به مقام عمومی اعطا می‌کند، آنچه از لوازم و تبعات چنین صلاحیتی است نیز در چارچوب آن قرار می‌گیرد، به‌گونه‌ای که بدون در نظر گرفتن لوازم و تبعات آن، هدف از اعطای چنین اقتداری محقق نخواهد شد و واگذاری صلاحیت‌ها امری لغو و بیهوده خواهد بود.

با این مبنا می‌توان ادعا کرد از آنجاکه نهادهای ناظر اساسی صلاحیت نظارت بر قوانین را عهده‌دار هستند، دارای لوازم و تبعات چنین صلاحیتی نیز در همان چارچوب هستند. به‌عبارت‌دیگر هنگامی که قانونگذار اساسی صلاحیت نظارت بر قوانین را بر مبنای اصول قانون اساسی در اختیار نهاد ناظر قرار داده است، طبیعتاً ابزار و لوازم تحقق اهداف کلان و بنیادین قانون اساسی که همان تدوین قوانین با کیفیت است را نیز به نهاد ناظر داده است. با نگاهی به برخی از رویه‌ها روشن می‌شود که شورای نگهبان ایران در انجام صلاحیت‌های خود قائل به استناد به اصل تلازم است. به‌عنوان نمونه در پرونده معروف به دفاتر نظارتی شورای نگهبان^۲ مطروحه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری میان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور (به‌عنوان خواندگان) از یک طرف و شورای نگهبان (به‌عنوان خواهان) از طرف دیگر، به درخواست ابطال دستور وزیر کشور و بخشنامه‌های برخی از استانداران کشور در خصوص اعلام غیرقانونی بودن دفاتر نظارتی شورای نگهبان، این امر نمود بارزی دارد.

در این پرونده نمایندگان شورای نگهبان استدلال کردند که شورا مطابق اصول قانون اساسی مقام صلاحیت‌دار نظارت بر انتخابات و احراز صلاحیت‌های نامزدهای انتخاباتی

1. To Correlate

۲. دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شماره ۲۲۹ به تاریخ ۱۳۸۶/۶/۲۳، کلاسه پرونده: ۸۲/۵۰۴، منتشر شده در روزنامه رسمی به شماره ۱۷۰۶۱ به تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱.

بوده و به این اعتبار تشکیل دفاتر نظارتی از لوازم و تبعات چنین صلاحیتی است. در دفاعیات نماینده شورای نگهبان آمده است: «علی‌هذا از آنجاکه اظهارات و بخشنامه‌های فوق‌الذکر مانع اعمال نظارت استصوابی و عام شورای نگهبان بر کلیه مراحل و امور مربوط به انتخابات است که شامل تدارک مقدمات لازم برای تحقق نظارت از جمله ایجاد دفاتر نظارتی شورای نگهبان نیز می‌شود. اصولاً تأسیس دفاتر نظارتی شورای نگهبان مبتنی بر اختیارات ذاتی این شورا و برای انجام وظیفه سنگین نظارت بر انتخابات است مگر عقلاً و منطقاً ممکن است بودن وجود دفاتر و رابطین در مراکز استان‌ها و حوزه‌های انتخابیه، شورای نگهبان بتواند وظایف نظارتی خود را انجام دهد» (<http://www.shora-rc.ir>).

۳-۳. تأمین حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد

حقوق بنیادین ترجمان واقعی دسته‌ای از هنجارهای اخلاقی، سیاسی و فلسفی است که از آب‌شخور آزادی، برابری، مردم‌سالاری و دولت قانونمدار سیراب می‌شود. از آنجاکه فرهنگ‌ها و خرده‌فرهنگ‌های مربوط به مقوله‌های آزادی، برابری، مردم‌سالاری و دولت قانونمدار از کشوری به کشور دیگر تفاوت می‌کند، فهرست حقوق و آزادی‌های بنیادین نیز در کشورهای مختلف دارای تفاوت‌های چشمگیری خواهد بود.

از مهمترین نتایج گسترش نظارت بر اصولی و اساس مند کردن قوانین و منطبق بودن قوانین عادی با قوانین اساسی، تغییراتی است که بردامنه آزادی‌ها و حقوق عارض می‌شود؛ به‌گونه‌ای که شوراهای نظارت قانونی (دادگاه‌های قانون اساسی، دادسراها، شوراهای قانون اساسی، حتی دیوان عالی و دادگاه فرجام، در اتاق‌های ویژه کنترل و نظارت بر اساس سازی قوانین و تطبیق آنها با قانون اساسی) مرجع اول و مسئول اصلی حمایت از حقوق و آزادی‌های عمومی از خلال نظارت بر اساسی کردن قوانین و تطبیق آن با قانون اساسی هستند (شکر، ۱۳۸۷: ۹۸). برخی از نویسندگان اذعان کرده‌اند: «تجربه نشان داده است که نهادهای کنترل اعمال قوای تأسیس شده، می‌توانند بهترین حامی حقوق و آزادی‌های فردی باشند» (معتمدنژاد، ۱۳۸۷: ۱۳۲).

از این روست که برخی معتقدند: «دادگاه قانون اساسی با توجه به استقلال آن از دیگر نهادهای سیاسی می‌تواند به صیانت از حقوق شهروندان در برابر تجاوزات احتمالی نهادهای حکومتی مبادرت ورزد. پاسداشت حقوق شهروندان می‌تواند بیشترین حجم مشروعیت را برای دادگاه‌های قانون اساسی ایجاد کند» (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۴: ۴۰).

در نظام حقوقی ایران، قوای مختلف وظیفه تبعیت و حرکت در مسیر مشخص شده توسط اصول قانون اساسی را دارا هستند. به عبارت دیگر قانون اساسی در اصول مختلف خود مسیر حرکتی قوای مختلف را بیان کرده است. خط‌مشی تعیین شده در بند «۷» اصل (۳) و همچنین فصل سوم قانون اساسی (اصول ۱۹ الی ۴۲)، قوای مختلف را موظف به تأمین حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان کرده است. این وظیفه در بخش قانونگذاری 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 با کیفیت مطلوب، حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد را در فرایند قانونگذاری تأمین می‌کند.

در این حالت عدم وجود قوانینی بهنجار، شفاف، متناسب، عادلانه و... مسلماً حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد را به خطر می‌اندازد و شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر بر فرایند قانونگذاری بر این امر نظارت عالییه دارد.

البته باید اشاره شود که در این بحث مسئله حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد به مثابه شمشیری دولبه عمل می‌کند و درعین حال می‌تواند مبنایی برای نفی نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین نیز قلمداد شود؛ زیرا این نهاد متشکل از برخی مقامات انتصابی است که عدول آنها از صلاحیت ذاتی خود می‌تواند تخدیش‌کننده اراده عمومی، حاکمیت ملی و آزادی‌های عمومی باشد.

۳-۴. تحقق حکمرانی خوب

مفهوم «حکمرانی مطلوب یا حکمرانی خوب»^۱ اصولاً در منشور سازمان ملل متحد و

حقوق بین‌الملل ایجاد شده و در سایه حمایت‌های سازمان ملل متحد پرورش یافته است.

در مورد حکمرانی خوب، تعاریف مختلفی ارائه شده است. با دقت در آنها می‌توان دریافت که روح کلی حاکم بر همه آنها چندان تفاوتی نمی‌کند، گرچه این تعاریف کم‌وبیش با یکدیگر اختلافاتی دارند. اساس یک تعریف حکمرانی خوب عبارت است از نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که جامعه به وسیله آن، اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۲۷-۱۰۳).

بانک جهانی نیز حکمرانی خوب را به واسطه ضرورت تقسیم‌بندی «مسئله نظری»^۱ ۶ شاخص یعنی «حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی»^۲، «ثبات سیاسی»^۳، «کارایی و اثربخشی دولت»^۴، «کیفیت قوانین و مقررات»^۵، «حاکمیت قانون»^۶، و «کنترل فساد»^۷ تعریف کرده است. «کافمن»^۸ نیز در پروژه «شاخص‌های حکمرانی جهانی»^۹ پاسخ‌گویی و مشارکت، ثبات سیاسی و نبود خشونت و تروریسم، اثربخشی و سودمندی دولت، کیفیت قوانین، حاکمیت قانون و کنترل فساد را از جمله عناصر حکمرانی خوب دانسته است (Kaufmann, Kray and Masturuzzi, 2010: 4).

در رویکردهای نوین، مفاهیم و اصولی مطرح شده‌اند که به اصطلاح نتیجه-محور^{۱۰} یا هدف-محور^{۱۱} بوده و صرفاً به اصول رویه ای و شکلی حقوقی بسنده نکرده‌اند (Frederickson, 2006: 122). مقامات عمومی باید به‌گونه‌ای عمل کنند که حقوق بشر و حقوق شهروندی حمایت و تضمین شده و منابع و درآمدهای عمومی و دولتی با توجه به

-
1. Theoretical Problem
 2. Voice and Accountability
 3. Political Stability
 4. Government Effectiveness
 5. Regulatory Quality
 6. Rule of Law
 7. Control of Corruption
 8. Kaufmann
 9. Worldwide Governance Indicators (WGI)
 10. Outcome-oriented
 11. Goal-oriented

اصول شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، اثربخشی و کارایی به مصرف برسند. در این راستا قانونگذاری‌ها نیز باید به‌گونه‌ای انجام شود تا اصول راهنمایی برای اعمال دولت و مقامات عمومی ایجاد کند. هرچه ضوابط مذکور در قوانین با شفافیت و دقت بیشتری بیان شوند، فهم ضوابط مذکور از سوی مقام اجرایی و قضایی بیشتر و روشن‌تر بوده و اهداف قانونگذار نیز با میزان بیشتری از صحت و کارایی محقق خواهد شد (زارعی، ۱۳۹۴: ۲۵۴-۲۵۳).

بدیهی است که نهاد ناظر اساسی به‌عنوان فعال‌ترین نهاد در فرایند نظارت بر قوانین، اساساً نمی‌تواند نسبت به مسئله کیفیت قوانین و به تبع آن تحقق حکمرانی خوب بی‌توجه باشد. به‌عبارت‌دیگر این نهاد مؤثرترین ارگان تضمین کیفیت اجرایی و به‌خصوص شفافیت قوانین است. چنانچه کارویژه‌های نهاد ناظر اساسی را فارق از مفاهیم عدم صلاحیت در پارادایم سنتی حقوق عمومی فرض کنیم، تلاش در جهت ایجاد قوانینی باکیفیت و شفاف برای نظام حقوقی از وظایف این نهاد است. تحقق حکمرانی خوب از اهداف بلندی است که همه نهادهای عمومی جامعه مسئول تحقق آن هستند و هر کدام از این نهادها در بخش‌های متنوعی که مسئولیت دارند، باید در جهت نیل به این هدف اساسی تلاش کنند. نهاد ناظر اساسی نیز از این قاعده مستثنا نیست و در فرایند نظارت اساسی بر قوانین، می‌تواند و باید تلاش خود را در جهت ارتقای کیفیت قوانین و تحقق شرایط حکمرانی خوب مصروف کند.

از سوی دیگر چنانچه پیش از این نیز اشاره شد، بانک جهانی نیز یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب را «کیفیت قوانین و مقررات» می‌داند. البته ذکر این نکته ضروری است که مبنای بانک جهانی برای کیفیت قوانین، تأثیرات مثبت قوانین در جهت توسعه و میزان دخالت دولت در اقتصاد بوده و به‌عبارت‌دیگر کیفیت قوانین در این مفهوم، بیشتر با مفاهیم «اقتصادی» درهم تنیده شده است. به اذعان صاحب‌نظران این عرصه، قانون یکی از ابزارهای اصلی مداخله دولت در اقتصاد است (سامتی، رنجبر و محسنی، ۱۳۹۰: ۱۹۵). از این دیدگاه تصویب هر قانون، تأسیس یک نهاد جدید است که همچون هر پدیده دیگری، هزینه‌ها و منافی دارد. از دید این نویسندگان، قانونگذاری زمانی یک فرایند اصلاح‌نهادی قلمداد می‌شود که دارای سه ویژگی شفاف‌سازی، برابرسازی فرصت‌ها و به‌هنگام‌سازی نظام حقوقی باشد. علاوه بر آن قوانین باید اخلاق‌محور، مبتنی بر مبنای علمی، مورد قبول

اکثریت و متکی بر قانون اساسی کشور باشد تا سودمندی روبه و پیامد را توأمان مدنظر قرار دهد و علاوه بر سهولت درک به وسیله شهروندان امکان کاربرد توسط دولتمردان را داشته باشد (صفریان و امام جمعه زاده، ۱۳۹۶: ۱۵۶).

چنانچه شورای نگهبان در فرایند نظارت خود بر قوانین از مسئله کیفیت قوانین غافل باشد، تحقق اهداف فوق برای نظام حقوقی و به ویژه اقتصاد کشور غیرممکن خواهد بود. چه اینکه، تنها نهاد ناظر بر قوانین همین نهاد است و بدیهی است که بقیه قوا از چنین صلاحیت تام و همه جانبه‌ای برخوردار نیستند.

۵-۳. منفعت عمومی

«منفعت عمومی»^۱ یکی از مفاهیم و اصطلاحات پرکاربرد در حقوق عمومی و خصوصاً حقوق اداری است. به رغم وضوح نسبی ترکیب «منفعت» و «عمومی» این مفهوم نیز مانند اکثر مفاهیم علوم انسانی دارای تشتت بوده و تعابیر گوناگونی از آن شده است؛ تا جایی که برخی معتقدند مفهوم منفعت عمومی به همان اندازه که مفهوم «عمومی»^۲ گسترده است، دامنه دارد (5: Morrison and Svennevig, 2002). به تعبیر برخی دیگر این مفهوم بسیار نسبی، اتفاقی و انعطاف پذیر است و به اعتبار زمان و مکان تفاوت می‌کند (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۵۱).

از یک دیدگاه «منفعت عمومی» را باید به عنوان روح قانون و غایت حکمرانی قلمداد کرد. منفعت عمومی در این رویکرد، اساس قانونگذاری و حکمرانی است. هرچند مقنن در این حالت ذکری از منافع عمومی به میان نمی‌آورد، اما آنچه را بیان می‌کند به صورت معناداری ناظر به این دغدغه است.

مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با در تقدیر گرفتن منفعت عمومی به عنوان فرجام قانونگذاری و حکمرانی، بیان می‌دارد: «... تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او برعهده حکومت اسلامی است...».

1. the Public Interest

2. Public

این تلقی قانونگذار می‌تواند رویکرد تفسیر کارآمدی در اختیار قرار دهد، چرا که روح و غایت حکمرانی از نگاه قانون اساسی اهتمام به تأمین منافع عمومی است. از این رو چنانچه منفعت عمومی را روح حاکم بر قانون اساسی تلقی کنیم، نظارت شورای نگهبان ایران بر کیفیت قوانین در جهت تأمین منافع عمومی و در حقیقت برخاسته از روح قانون اساسی است و به عبارت دیگر از ملزومات نظارت اساسی بر قوانین است. بدیهی است قوانینی غیرشفاف، غیرعادلانه، نامتناسب و... که فاقد کیفیت‌های لازم هستند، منفعت عمومی شهروندان را که از اهداف بلند قانون اساسی است، خدشه‌دار می‌کند.

۳-۶. پاسداری از موازین شرعی

قانونگذاری باکیفیت و مطلوب مورد توجه اندیشمندان و فقهای بزرگ اسلامی قرار گرفته است؛ به طوری که ایجاد قوانین باکیفیت را بخشی از وظایف حکومت اسلامی برشمرده و عمل به این قوانین را همانند عمل به وظایف شرعی دانسته‌اند. به عنوان مثال، علامه میرزا محمدحسین نائینی (ره) در این باره معتقد است که قانون باید از یکسو حدود تسلط و تکالیف حاکم و از سوی دیگر حقوق و آزادی افراد ملت را مطابق موازین شریعت معین کند، به نحوی که نقض این مقررات و قوانین در حکم خیانت در امانت شمرده شود. در مورد نظارت عقل نیز باید هیئتی مرکب از خردمندان و خیرخواهان ملت که به حقوق و سیاست و مقتضیات و شرایط حاکم بر سیاست عصر آگاه باشند، تشکیل شود. از این رو علامه نائینی (ره) در توصیف قانونگذاری ایدئال و باکیفیت، معتقد به اصول آزادی، برابری و نظارت نمایندگان عامه ملت بر کار هیئت حاکمه است. او پس از برشمردن مشکلات و معضلات قانونگذاری استبدادی، دو گام اساسی را برای برقراری حکومت سالم و قانونگذاری مطلوب لازم می‌داند: ۱. ایجاد مجلس شورای ملی و ۲. نگارش یک قانون خوب (نائینی، ۱۳۸۲: ۱۷). آیت‌اله سید محمود طالقانی (ره) نیز به رابطه موازین اسلامی و قانونگذاری خوب و باکیفیت معتقد بود و تأکید می‌کرد که اسلامیت، مبین رسمیت مذهب در قانونگذاری ایدئال است (طالقانی، ۱۳۶۱: ۱۷). امام خمینی (ره) نیز معتقد بود که از ضروری‌ترین مسائل برای یک کشور قانونگذاری است. ایشان تأکید می‌کرد که در کشوری که قانون

حکومت نکند نمی‌توان آن را کشور اسلامی نامید و کسانی که با قانون مخالفند با اسلام مخالفند (قادری، ۱۳۸۷: ۱۳۱).

با توجه به مطالب فوق، طبق اصل (۴) قانون اساسی، شورای نگهبان مسئولیت تطبیق کلیه قوانین و مقررات کشور را با موازین اسلامی برعهده دارد. اقتضای کلی عنوان «موازین اسلامی» (اصل (۴) قانون اساسی) و آنچه با عنوان «احکام اسلام» (اصل (۹۱) قانون اساسی) مورد تأکید قانون اساسی قرار گرفته، آن است که قوانین عادی به لحاظ شکلی و ماهوی مغایرتی با موازین شرعی نداشته باشند. به خصوص چنانچه مجلس شورای اسلامی را در دیدگاه نظام ولایی به عنوان نهادی مشورتی برای قانونگذاری در حوزه منطقه‌الفراغ تلقی کنیم^۱، ضرورت تدوین قوانین خوب و باکیفیت، مشخص‌تر می‌شود و شورای نگهبان نیز به عنوان پاسدار موازین اسلامی بر این امر نظارت می‌کند. بنابراین 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. البته این امر به آن معنا نیست که اندیشمندان اسلامی نیز ملاک‌های خوب و باکیفیت بودن قوانین را همان ملاک‌های مورد اشاره در این نوشتار می‌دانند، بلکه مدعای مقاله حاضر آن است که ملاک‌هایی مانند هنجاریت، شفافیت، عدالت و... به صورت غیرمستقیم تأمین‌کننده اهداف قانونگذاری خوب در اندیشه اسلامی است.

از سوی دیگر، گاهی اوقات وجود کیفیت‌هایی مانند «شفافیت» در مصوبات مجلس برای اظهارنظر شرعی شورای نگهبان ضروری است و شورا لاجرم از اظهارنظر شرعی در خصوص مصوبات مبهم و فاقد شفافیت لازم امتناع می‌کند.

همچنین مفهوم «مصلحت عمومی» را نیز می‌توان به عنوان یکی از مفاهیم مورد توجه در حوزه حقوق عمومی اسلام مورد توجه قرار داد. این مفهوم می‌تواند مکمل نظارت شرعی شورای نگهبان بوده و مبنایی برای نظارت کیفی شورای نگهبان بر قوانین قرار گیرد. زمینه ابتدایی «مصلحت عمومی» در نظام قانونگذاری ایران با عنوان «ضرورت» شکل

۱. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به حسین امینی‌پژوه و محسن اسماعیلی، «منطقه الفراغ به مثابه نظریه قانونگذاری»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۵، ۱۳۹۲، ص ۲۰-۱.

گرفت.^۱ زمانی که قرار شد این جریان به طور رسمی در اصول قانونی (قانون اساسی) وارد بشود، واژه «مصلحت» جانشین «ضرورت» شد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۸). این اختلافات در نهایت به شکل‌گیری نهاد «مجمع تشخیص مصلحت نظام» منجر شد. در نگاه اول، تصور رایج چنین است که وظیفه شورای نگهبان بیان احکام شرع و وظیفه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز رعایت مصلحت است. از این منظر شورای نگهبان وظیفه دارد فقط به بیان شرع بپردازد و مهم نیست که رعایت شریعات چه تأثیری بر اداره کشور داشته باشد چون نهاد دیگری به نام مجمع تشخیص مصلحت وجود دارد.

اما نگاه امام خمینی(ره) خلاف این برداشت است. امام (ره) معتقد است رعایت مصلحت چیزی خارج از حکم شرعی نیست. رعایت مصلحت درون احکام شرع است. به عبارت دیگر صدور یک حکم شرعی نمی‌تواند بدون توجه به اقتضای زمان و مصالح مهمتری مثل حاکمیت اسلامی صادر شود. این مصلحت‌سنجی خودش حکم دین است نه اینکه نهادی دیگر مصلحت را به حکم شرعی ضمیمه کند.^۲

در مجموع با توجه به برخی از رویه‌های جدید در نظرات شورای نگهبان، به نظر می‌رسد موضوع «مصلحت» می‌تواند مبنایی توجیهی برای نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین باشد. چنانکه پیش از این نیز گفته شد، عنصر «مصلحت» برخاسته از مفاهیم فقه اسلامی است و نظارت کیفی شورای نگهبان بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در حقیقت پاسداری از موازین شرعی است که این موازین در احکام ثانویه و حکومتی متجلی شده است.

۴. نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان با نگاه تطبیقی

در بررسی رویه عملی شورای نگهبان مشخص می‌شود این شورا مصوبات مجلس شورای اسلامی را به دفعات از منظر کیفی مورد نظارت قرار داده و اتفاقاً ویژگی‌های مختلف کیفی

۱. اختلافات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص قانون اراضی شهری در مردادماه ۱۳۶۰ و قانون کار در مهرماه سال ۱۳۶۰ زمینه‌های طرح مباحث مربوط به «مصلحت» را در نظام جمهوری اسلامی ایران فراهم کرد.

۲. روزنامه سیاست روز، ۱۳۹۶/۸/۱۱.

قانون مانند هنجاریت، شفافیت، ثبات، تحقق‌پذیری، عادلانه بودن، و انسجام را مدنظر قرار داده است. هرچند که شورای نگهبان به صورت مستقل و عینی بر «هنجاریت» قوانین نظارت کامل و جامعی ندارد، اما از لابه‌لای نظارت‌های شرعی یا اساسی شورا می‌توان رگه‌هایی از نظارت‌های کیفی بر هنجاریت قوانین را استنباط کرد.^۱ از نگاه تطبیقی باید گفت که شورای قانون اساسی فرانسه، به‌عنوان نهادی که به صورت فعال، برخی از الزامات هنجاریت قانون را عینیت بخشیده است، در تصمیم شماره 500-2004 DC به تاریخ ۲۹ ژوئیه ۲۰۰۴، در قالب حمایت از امنیت حقوقی، قصد خویش را برای جلوگیری از وجود «موارد خنثی در قانونگذاری»^۲ اعلام کرد (Werpeaux, 2004: 1760). این شباهت در رویه نهادهای نظارت اساسی ایران و فرانسه می‌تواند زمینه‌های نظارت کیفی شورای نگهبان بر قوانین را بیش از پیش ارتقا دهد.

از سوی دیگر، رویه شورای نگهبان نظارت بر «شفافیت» حکمی و موضوعی قوانین است^۳ اما در برخی از موارد، بیشتر بر شفافیت موضوعی توجه می‌کند و از کنار شفافیت حکمی برخی از مصوبات بی‌تفاوت می‌گذرد. به همین دلیل در نظرات گوناگون بر فقدان ابهام در قوانین تأکید می‌کند^۴ و حتی از مجرای ارتقای هنجاریت و شفافیت قوانین، به دنبال افزایش قابلیت اجرای قانون و تسهیل کار مجریان آن است؛^۵ این در حالی است که به‌عنوان مثال، دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان نیز در نظارت بر هنجاریت و شفافیت قوانین، رویه‌ای نسبتاً مشابه دارد.^۶ شورای قانون اساسی فرانسه نیز تا سال ۱۹۹۸ بعضاً به صورت جسته و گریخته بر مسئله شفافیت قوانین نظارت می‌کرد، اما ساختاری دقیق

۱. نظریه‌های شماره ۵۳۱۰ به تاریخ ۱۳۶۱/۶/۲۱؛ شماره ۱۰۴۰۳ به تاریخ ۱۳۶۲/۱۰/۲۱؛ شماره ۱۲۱ به تاریخ ۱۳۶۷/۱/۸؛ شماره ۵۱۷ به تاریخ ۱۳۶۹/۵/۴؛ شماره ۸۶۰ به تاریخ ۱۳۷۴/۶/۲۹؛ شماره ۷۸/۲۱/۵۰۲۵ به تاریخ ۱۳۷۸/۴/۲۸ و شماره ۱۳۸۶/۸/۱۶ به تاریخ ۲۳۱۰۷/۳۰/۸۶

2. Neutrons législatifs

۳. به‌عنوان مثال نظریه‌های شماره ۸۲۹۰ به تاریخ ۱۳۶۲/۱/۲۸ و شماره ۱۳۶۷/۱۸/۱۰۲/۹۴ به تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲۱.

۴. نظریه شماره ۴۷۴۳ به تاریخ ۱۳۶۱/۴/۳.

۵. نظریه‌های شماره ۱۰۵۴۱ به تاریخ ۱۳۶۲/۱۱/۶ و شماره ۳۶۸۱ به تاریخ ۱۳۶۴/۳/۲۵.

۶. به‌عنوان مثال آرای تاریخ ۱۰ نوامبر ۱۹۹۸، ۲۹ ژانویه ۲۰۰۳، ۴ می ۲۰۱۱، ۱۲ ژانویه ۲۰۱۲، ۱۷ سپتامبر ۲۰۱۳، ۱۷ فوریه ۲۰۱۶، ۲۷ اکتبر ۲۰۱۶ و ۲۴ جولای ۲۰۱۷ (<https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

و مبتنی بر قانون اساسی فرانسه نداشت. نقطه عطف نظارت شورای قانون اساسی جهت نظارت بر شفافیت قوانین در تصمیم شماره DC 98-401 به تاریخ ۱۰ ژوئن ۱۹۹۸ است. در این تصمیم شورای قانون اساسی فرانسه ماده (۳۴) قانون اساسی سال ۱۹۵۸ را به عنوان مبنای اصل شفافیت به رسمیت شناخت (Ben, 2003: 395).

مسئله سوم آن است که شورای نگهبان نظارت بر «ثبات» قوانین را نیز از نظر دور نداشته و در اعمال این نوع نظارت، بیشتر دغدغه تحقق نظام صحیح اداری در کشور را داشته است.^۱ چهارمین نکته آن است که شورای نگهبان بر «تحقق پذیری و قابلیت اجرای قانون» نیز نظارت دارد و این امر در خصوص قوانینی که خود شورای نگهبان مجری قانون است (مانند قوانین انتخابات) نمود بیشتری دارد.^۲

به عنوان پنجمین نکته اشاره می‌شود که از مدخل نظارت‌های اساسی و خصوصاً شرعی شورای نگهبان می‌توان برخی از رگه‌های توجه به «عادلانه بودن» قوانین را پیدا کرد.^۳ در این مفهوم اولاً، عدالت در گستره شرعی و اسلامی آن تعریف می‌شود؛ ثانیاً، مسئله عدالت در نظرهای شورای نگهبان بیشتر در مفهوم «عدالت توزیعی اسلامی» است؛ ثالثاً، سنجش عادلانه بودن قوانین از جنبه‌های حقوق بشر در آرای شورای نگهبان کاملاً مغفول مانده است و این در حالی است که برخی از نهادهای صیانت از قانون اساسی مانند دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان، وجوه مختلفی از حقوق بشر مانند حقوق کارگری و کارفرمایی، حقوق بنیادین، آزادی عقیده و مذهب، حقوق اقلیت‌ها، حق دسترسی آزاد و برابر به آموزش عالی، حقوق کودک و... را به عنوان مبنای نظارت کیفی بر عادلانه بودن قوانین قرار داده‌اند.^۴

نکته ششم آن است که شورای نگهبان نظارتی همه‌جانبه و کامل بر «انسجام»

۱. نظریه‌های شماره ۱۰۲۱ به تاریخ ۱۳۷۰/۱/۱۵ و شماره ۳۸۱۱ به تاریخ ۱۳۷۱/۸/۲۰.

۲. نظریه‌های شماره ۳۶۸۱ به تاریخ ۱۳۶۴/۳/۲۵؛ شماره ۱۰۱۶۲ به تاریخ ۱۳۶۶/۱۰/۳۰ و شماره ۹۴/۱۰۲/۱۴۳۵ به تاریخ ۱۳۹۴/۳/۳۱.

۳. نظریه‌های شماره ۶۲۲۶ به تاریخ ۱۳۶۱/۹/۴؛ شماره ۵۰۰۱ به تاریخ ۱۳۶۴/۹/۲۰ و شماره ۸۱۰۳ به تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۶.

۴. به عنوان مثال آرای تاریخ ۱۰ نوامبر ۱۹۹۸، ۲۴ ژانویه ۲۰۱۲، ۸ می ۲۰۱۳ و ۱۱ جولای ۲۰۱۷.

درونی و بیرونی قوانین دارد.^۱ به این معنا که هم مسئله هماهنگی و انسجام در مواد و تبصره‌های مختلف یک قانون را مدنظر قرار می‌دهد و هم هماهنگی این قانون را با دیگر هنجارهای موجود در نظام حقوقی لحاظ می‌کند. یکی از علل این امر آن است که نظارت شورای نگهبان بر قوانین نظارت پیشینی است و به عبارت دیگر شورای نگهبان نهادهای تنقیح و تدوین قوانین را معاضدت می‌کند. علاوه بر این در ایران، به دلیل تعدد نهادهای روش‌های قانونگذاری، با تنوع بسیار هنجارها و نهادهای واضع هنجار مواجه هستیم و همین امر سبب شده است مصوباتی که مورد نظارت شورای نگهبان قرار می‌گیرند، بعضاً فاقد عنصر انسجام و هماهنگی لازم با دیگر هنجارهای هم‌عرض بوده و این امر ضرورت نظارت حداکثری شورای نگهبان بر انسجام و هماهنگی قوانین را دوچندان می‌کند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان مانند دیگر نهادهای پاسدار قانون اساسی، وظیفه انطباق قوانین عادی با قانون اساسی و شرع را برعهده دارد. از این رو شناسایی صلاحیت نظارت بر کیفیت قوانین، اساساً امری خلاف قاعده است. بنابراین با مبنای اصول قانونی بودن، عدم صلاحیت و تفکیک قوا به‌عنوان اصول مسلم حقوق عمومی، نمی‌توان وظیفه دیگری را برای این نهاد متصور بود. به عبارت دیگر این اصول نفی‌کننده نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین هستند. ضرورت تدوین قوانین با کیفیت برای تحقق اصل امنیت حقوقی، امری ضروری در نظام حقوقی محسوب می‌شود و نهاد ناظر اساسی نمی‌تواند نسبت به این امر بی‌تفاوت باشد. با این وصف، مبانی مختلفی مانند روح حاکم بر قانون اساسی، اصل تلازم، تأمین حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد، تحقق حکمرانی خوب، منفعت عمومی و پاسداری از موازین شرعی توجیه‌کننده نظارت شورای نگهبان بر کیفیت قوانین است.

آنچه مسلم است شورای نگهبان در نظام حقوقی ایران جایگاه ویژه‌ای در نظارت

۱. نظریه‌های شماره ۱۶۱ به تاریخ ۱۳۶۹/۲/۱۰؛ شماره ۱۰۰۱ به تاریخ ۱۳۶۹/۸/۹؛ شماره ۷۸/۲۱/۵۱۷۳ به تاریخ ۱۳۷۸/۵/۲۸؛ شماره ۱۳۷۸/۵/۲۸؛ شماره ۹۰/۳۰/۴۳۱۱۸ به تاریخ ۱۳۹۰/۵/۱۵ و شماره ۹۴/۱۰۲/۶۰۲۰ به تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۶.

همه‌جانبه بر قوانین دارد. این نظارت که به صورت «پیشینی» بر همه مصوبات مجلس شورای اسلامی اعمال می‌شود، می‌تواند به کیفیت قوانین نیز تسری پیدا کند. چه اینکه نهاد شورای نگهبان می‌تواند به مثابه ارگانی بازبین وظیفه معاضدت مجلس را در تصویب قوانین باکیفیت به عهده بگیرد و از تصویب قوانین فاقد شفافیت، هنجاریت، ثبات، عدالت و قابلیت اجرا جلوگیری کند.

امروزه شورای قانون اساسی فرانسه، پیشتاز نظارت بر کیفیت قوانین است و برخی دیگر از نهادهای صیانت از قانون اساسی اروپا مانند دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان نیز چنین رویه‌ای دارند. نگاهی به رویه شورای نگهبان حاکی از آن دارد که این شورا نیز به مسئله کیفیت قوانین بی‌توجه نبوده است و در موارد متعدد فراتر از کارویژه‌های مبتنی بر قانون اساسی خود، وظیفه نظارت بر کیفیت قوانین را نیز به عهده گرفته است. بنابراین به جرئت می‌توان گفت که نظارت بر کیفیت قوانین از منظر خود شورای نگهبان نیز امری موجه است؛ هرچند که هنوز نمی‌توان تحلیلی جامع و کامل از رویکردهای شورای نگهبان در نظارت بر کیفیت قوانین ارائه کرد.

منابع و مآخذ

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۲. امینی پژوه، حسین و محسن اسماعیلی (۱۳۹۲). «منطقه الفراغ به مثابه نظریه قانونگذاری»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۵.
۳. بیگس، برایان (۱۳۹۲). فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، چاپ دوم، تهران، نشر نی.
۴. جلالیان، عسگر (۱۳۹۶). «کارآمدی مجلس شورای اسلامی و راهکارهای ارتقای آن در حقوق داخلی»، فصلنامه راهبرد، ش ۸۲.
۵. راسخ، محمد و احمد مرکزالمیری (۱۳۹۱). «تبیین اصول تشریفاتی قانونگذاری»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۹.
۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴). گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن: حاکمیت قانون و دموکراسی، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۷. زارعی، محمدحسین و آریتا محسنزاده (۱۳۹۳). حقوق اداری دمکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری (مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری)، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد.
۸. سامتی، مرتضی، همایون رنجبر و فضیلت محسنی (۱۳۹۰). «تحلیل تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی: مطالعه موردی کشورهای جنوب شرقی آسیا (ASEAN)»، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، دوره ۱، ش ۴.
۹. شفیعی فر، محمد (۱۳۸۴). «دموکراسی و عدالت اجتماعی با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۲۷.
۱۰. شکر، زهیر (۱۳۸۷). «دادرسی قانون اساسی (دادرسی اساسی)، آزادی‌ها و حقوق عمومی یا اساسی»، ترجمه خیراله پروین، دوفصلنامه حقوق اساسی، سال ۷، ش ۹.
۱۱. صفریان، روح‌اله و سیدجوادی امام جمعه‌زاده (۱۳۹۶). «الگوی حکمرانی خوب؛ سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه»، فصلنامه دولت‌پژوهی، دوره ۳، ش ۱۲.
۱۲. طالقانی، سید محمود (۱۳۶۱). وحدت آزادی، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار.

۱۳. طلاپکی، اکبر و محمدامین ابریشمی‌راد (۱۳۹۲). «بررسی ماهیت نظرات شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۶.
۱۴. عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۹). تاریخ فلسفه سیاسی غرب از آغاز تا پایان سده‌های میانه، چاپ چهاردهم، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌الملل.
۱۵. عباسی، بیژن (۱۳۹۳). حقوق اداری، چاپ سوم، تهران، نشر دادگستر.
۱۶. عبدالله‌زاده شهربابکی، آزاده (۱۳۹۵). «قانونگذاری خوب در رویه قضایی: نگاهی به آرای دیوان عالی آمریکا، شورای قانون اساسی فرانسه و دادگاه‌های اروپایی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۸۸.
۱۷. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۱۸. قادری، سیدعلی (۱۳۸۷). امام خمینی در پنج حوزه معرفت سیاسی، چاپ اول، تهران، نشر زمستان.
۱۹. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۴). «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری»، فرهنگ مدیریت، سال ۳، ش ۱۰.
۲۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۴). مقدمه علم حقوق، چاپ نودوهم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۱. کمپیل، تام (۱۳۸۶). «تقنین حقوق بشر»، ترجمه سمیه عالی، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۴، ش ۵۶.
۲۲. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۴). دادگاه‌های قانون اساسی (الگوی غیراروپایی دادرسی اساسی)، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
۲۳. لک‌زایی، شریف (۱۳۸۳). «مفهوم تفکیک قوا در ایران»، فصلنامه علوم سیاسی دانشگاه باقرالعلوم، ش ۲۷.
۲۴. مرکزالمیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴). «قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۷.
۲۵. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۶). مشروح مذاکرات شورای نگهبان، دوره اول سال ۱۳۵۹، چاپ اول، تهران، انتشارات دادگستر.
۲۶. مشهدی، علی (۱۳۹۱). «اصول و معیارهای کنترل قضایی اداری در حقوق سوئیس»، فصلنامه حقوق، ش ۳.
۲۷. معتمدنژاد، رؤیا (۱۳۸۷). «کنترل مطابقت قواعد حقوقی مادون با قواعد حقوقی مافوق و نقش خاص آن در تضمین حقوق و آزادی‌های فردی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۱.
۲۸. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳). جستارهایی در حقوق عمومی، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.

۲۹. مهرپور، حسین (۱۳۸۷). دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، چاپ دوم، تهران، انتشارات اطلاعات.
۳۰. نائینی، محمدحسین (۱۳۸۲). *تنبیه الامه و تنزیه المله*، محقق جواد ورعی، چاپ سوم، قم، بوستان کتاب.
۳۱. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۰). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ پنجم، تهران، انتشارات دادگستر.

۳۲. هداوند، مهدی (۱۳۸۷). «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال ۵، ش ۹.

33. Alder, John (2002). *General Principle of Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan.
34. Ben Merzouk, E. (2003). "La sécurité juridique en droit positif," Thèse, dactyl1, Université Panthéon- Assas (Paris 2).
35. Dessemontet, François (2004). *Swiss Administrative Law*, Kluwer Law Intenational.
36. Frederickson, H. George (2006). *Whatever Happened to Ppublic?, Governance, Governance Everywhere*, in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. and Christopher Pollitt, editors, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
37. Florijn, N. A. (2008). "Quality of Legislation: A Law and Development Project." in J. Arnscheidt , B. Van Rooij and J. M. Otto eds, *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, Amsterdam, Leiden University Press.
38. Fuller, Lon L. (1969). *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press.
39. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Masturuzzi (2010). "The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues", Development Research Group of World Bank, Available online at: <http://www.brookings.edu>.
40. Morrison, David E. and Michael Svennevig (2002). "The Public Interest, the Media and Privacy", A Report for British Broadcasting Corporation, Available online at: <http://www.ofcom.org.uk/ static/ archive/bsc/ pdfs/ research/pidoc.pdf>.

41. Stott, Dovid and Alexandra Felix (1997). *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited.
42. Wade, H.W.R and C.F Forsyth (1994). *Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford.
43. Werpeaux, M. (2004). *Epilogue-provisoire?, d'une Loi Mouvementée*, Paris/ Montréal: Dalloz, 1760.
44. <http://www.leader.ir>
45. <http://nazarat.shora-rc.ir>