

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## فصلنامه دانش حقوق عمومی

سال سیزدهم، شماره ۴ (زمستان ۱۴۰۳)، شماره پیاپی ۴۶

به موجب نامه‌ی شماره ۳۷۳۱/۱۸/۳ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۵ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری  
عنوان فصلنامه‌ی «بررسی‌های حقوق عمومی» به «دانش حقوق عمومی» تغییر یافته و  
اعتبار علمی به این فصلنامه اعطا شد. این اعتبار شامل شماره‌های ۱ تا ۴ فصلنامه‌ی  
بررسی‌های حقوق عمومی نیز می‌شود.

## فصلنامه دانش حقوق عمومی

سال سیزدهم، شماره ۴ (زمستان ۱۴۰۳)، شماره پیاپی ۴۶

صاحب امتیاز: پژوهشکده شورای نگهبان

مدیرمسئول: عباسعلی کدخدایی

سر دبیر: سیامک رهپیک

اعضای هیأت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا)

- فیروز اصلانی، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیدمحمد حسینی، دانشیار حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه تهران
- ولی رستمی، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیامک رهپیک، استاد حقوق خصوصی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- حسینعلی سعدی، استاد فقه و اصول دانشگاه امام صادق علیه السلام
- محمدحسن صادقی مقدم، استاد حقوق خصوصی دانشگاه تهران و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- عباسعلی کدخدایی، استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- محمدرضا ویژه، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی

ویراستار: اکرم دژهوست

صفحه آرایی: حمید مزینانی

چاپخانه: تهرانی

مقالات این فصلنامه لزوماً بیان‌کننده‌ی دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.  
نقل مطالب تنها با ذکر کامل مأخذ مجاز است.

---

آدرس: تهران، خیابان شهید مطهری<sup>(ه)</sup>، خیابان شهید سرافراز، کوچه پنجم پلاک ۱۱ پژوهشکده شورای نگهبان

کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳    تلفن: ۸۸۵۳۳۴۳۷ - ۰۲۱    فکس: ۶۴۰۱۴۸۱۷ - ۰۲۱

آدرس سامانه فصلنامه: mag.shora-gc.ir    E-mail: mag@shora-rc.ir

ارسال مقاله و پیگیری روند داوری آن و همچنین کلیه‌ی مکاتبات با دفتر فصلنامه  
صرفاً از طریق سامانه فصلنامه انجام می‌گیرد.

قیمت: ۱۲۰/۰۰۰ تومان

- این فصلنامه در سامانه مخصوص خود به نشانی [mag.shora-gc.ir](http://mag.shora-gc.ir) نمایه می‌گردد.

- کلبه حقوق مادی برای فصلنامه‌ی «دانش حقوق عمومی» محفوظ است و آن دسته از نویسندگان محترمی که در صدد انتشار مقاله‌ی منتشره‌ی خود در مجموعه مقالات، یا بخشی از یک کتاب هستند، لازم است با ارائه درخواست کتبی، موافقت دفتر فصلنامه را اخذ نمایند.

- تمامی مقالات این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

[www.isc.gov.ir](http://www.isc.gov.ir)

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام

[www.ensani.ir](http://www.ensani.ir)

پرتال جامع علوم انسانی

[www.magiran.com](http://www.magiran.com)

بانک اطلاعات نشریات کشور

[www.noormags.ir](http://www.noormags.ir)

پایگاه مجلات تخصصی نور

[www.civilica.com](http://www.civilica.com)

سیویلیکا

<https://scholar.google.com>

گوگل اسکولار

<https://search.ricest.ac.ir>

مرکز منطقه‌ای اطلاع‌رسانی علوم و فناوری

<https://www.sid.ir>

پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی

### خط‌مشی فصلنامه دانش حقوق عمومی

خط‌مشی فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، انتشار مقالات علمی - پژوهشی در حوزه‌ی حقوق عمومی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. لازم است مقالات در جهت پیشرفت مطالعات مربوط به «حقوق عمومی» باشد. تحلیل نظرات و تجارب حقوقی مرتبط با حوزه‌ی حقوق عمومی با برخورداری از رویکرد نقد علمی از رئوس این خط‌مشی می‌باشد.

محورهای این فصلنامه (اعم از مطالعات نظری و ناظر به یک یا چند کشور) عبارتند از:

- مطالعه‌ی نظام‌سازی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران  
- مطالعه‌ی نقش و جایگاه کارویژه‌های شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و بررسی نهادهای مشابه

- مطالعه‌ی مبانی، نظریات، ساختار و کارکرد دولت

- مطالعه‌ی ابزارهای کنترل حقوقی قدرت، بازنگری و ارتقاء آن

- مطالعه‌ی فقه حکومتی

- جایگاه مشارکت مردم در ایجاد مردم‌سالاری دینی

- مقررات‌گذاری و نظارت بر عملکرد دولت

### راهنمای نگارش مقالات

از نویسندگان محترم، با رعایت نکات زیر مقالات خود را از طریق سامانه فصلنامه ([mag.shora-gc.ir](http://mag.shora-gc.ir)) ارسال نمایند.

صرفاً مقالاتی در نوبت ارزیابی قرار می‌گیرند که موارد زیر در آنها مراعات شده باشد:

۱. نام و نام‌خانوادگی و مشخصات نویسنده / نویسندگان به‌طور کامل و به صورت زیر در ابتدای مقاله ذکر شود:

۱-۱. در صورت تعدد نویسندگان، حتماً نویسنده مسئول مشخص گردد.

- ۲-۱. رتبه دانشگاهی - گروه علمی - دانشکده - دانشگاه - شهر - کشور
- ۳-۱. آدرس ایمیل نویسنده / نویسندگان نوشته شود.
۲. چکیده مقاله دارای ۲۰۰ واژه و در بردارنده موضوع مقاله، سؤال و روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از واژگان کلیدی (۵ تا ۸ کلیدواژه) باشد.
۳. مقدمه مقاله حاوی موضوع و مسئله‌ی پژوهش، سؤال تحقیق، دلایل ضرورت تحقیق، تبیین روش تحقیق، ارائه‌ی پیشینه‌ی موضوع و ادبیات تحقیق و مرور ساختار مقاله باشد.
۴. نتیجه مقاله حاوی پاسخ به سؤال تحقیق و ارزیابی آن باشد.
۵. ارجاع به منابع و مآخذ، در متن مقاله و در پایان نقل قول یا موضوع استفاده‌شده به شکل زیر آورده شود:
- ۱-۵. قرآن کریم؛ (نام سوره، شماره آیه). مثال: (حدید: ۲۵).
- ۲-۵. منابع فارسی: (نام خانوادگی مؤلف، سال نشر: جلد/ صفحه - بدون درج مخفف ص): مثال: (حسینی، ۱۳۷۶: ۲/ ۸۳).
- ۳-۵. منابع لاتین: (صفحه، جلد، سال نشر، نام خانوادگی مؤلف): مثال: (Plantinga, 1998, vol 2: 71).
۶. تکرار ارجاع یا اسناد مثل بار اول بیان شود و از کاربرد کلمات همان، پیشین و... (Ibid, op.cit) خودداری شود.
۷. چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر انتشار یافته باشد، با ذکر حروف الفبا (داخل قلاب) پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند. مثال: (حسینی، ۱۳۷۶ [الف]: ۲/ ۸۵). در چنین مواردی، در فهرست منابع نیز حرف مذکور در داخل قلاب پس از سال انتشار ذکر می‌گردد.
۸. تمام توضیحات اضافی و همچنین معادل انگلیسی اسامی خاص یا اصطلاحات (در صورت لزوم) با عنوان «یادداشت‌ها»، در انتهای متن مقاله آورده شود (ارجاع و اسناد در یادداشت‌ها مثل متن مقاله، به روش درون‌متنی [بند۵] خواهد بود).
۹. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین به صورت زیر ارائه شود:
- ۱-۹. ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین.
- ۲-۹. کتاب: نام خانوادگی، ابتدای نام نویسنده. (تاریخ چاپ). **نام کتاب**. نام مترجم. محل انتشار: نام ناشر.
- ۳-۹. مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی، ابتدای نام نویسنده. (سال انتشار). «عنوان مقاله». **نام نشریه**. دوره نشریه شماره نشریه، صفحات مقاله.
- ۴-۹. مقاله مندرج در مجموعه مقالات یا دایره‌المعارف‌ها: نام خانوادگی، ابتدای نام نویسنده. (تاریخ چاپ). «عنوان مقاله».
- نام کتاب**، نام ویراستار، محل انتشار: نام ناشر، صفحات مقاله.
۱۰. ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها، نام و مشخصات نویسنده/نویسندگان، تماماً معادل فارسی آنها همراه مقاله ارسال گردد.
۱۱. مقاله در محیط Word2007، متن مقاله با قلم BLotus12 (لاتین TimesNewRoman11)، کتابنامه BLotus11 (لاتین TimesNewRoman10) و یادداشت‌ها BLotus10 (لاتین TimesNewRoman9) حروفچینی شود.
۱۲. عناوین (تیترا) با روش شماره‌گذاری عددی باشد. ترتیب اعداد در عناوین فرعی مثل حروف از راست به چپ تنظیم شود (تیتراهای اصلی با ۱، ۲ و... - تیتراهای فرعی با ۱-۱، ۲-۱ و... - تیتراهای فرعی‌تر با ۱-۱-۱، ۲-۱-۱ و... و پس از آن با حروف ایجاد باشد).
۱۳. حجم مقاله، از ۴۵۰۰ کلمه کمتر و از ۷۵۰۰ کلمه بیشتر نباشد (از ابتدای مقاله تا پایان فهرست منابع).
۱۴. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ شده باشد.
۱۵. استناد به مقاله مرتبط که در «فصلنامه دانش حقوق عمومی» منتشر شده اند، موجب می‌گردد مقاله ارسالی در اولویت بررسی و داوری فصلنامه قرار گیرد و علاوه بر آن واجد امتیاز بالاتری در مرحله داوری گردد.
۱۶. مقاله ارسالی نباید همزمان به سایر مجلات فرستاده شده باشد.
۱۷. فصلنامه در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.

## فهرست مطالب

- امکان‌سنجی نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری...۱  
• علی فتاحی زفرقندی، حمید فعلی، محسن ابولحسنی
  
- شناسایی مؤلفه‌های آموزش سواد حقوقی در برنامه‌ی درسی ایران: با تأکید بر تربیت شهروندی.....۳۱  
• سعید شریفی رهنمو، سیدمحمد معصومی، مجید شریفی رهنمو
  
- تحلیلی بر جایگاه اسلام و موازین اسلامی در نظام حقوقی مالزی و مصر.....۵۷  
• محمد یوسف‌زاده، مهدی زارع، محمد مظہری
  
- چارچوب شرعی قوانین بانکی مبتنی بر نظرات فقهای شورای نگهبان.....۸۳  
• سیدحسن حیدری، محمدرسول فخره، محمدعلی فراهانی
  
- تأثیر تعارض منافع در تطورات قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.....۱۰۳  
• علی‌رضا مزینانی، محمد بهادری‌جهرمی، محمد شعبانی جهرمی
  
- اخلال احکام بودجه در نظام قانونی کشور: تنقیح پیشینی به مثابه‌ی راهکار (بررسی موردی بودجه‌ی سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲).....۱۳۳  
• محمد بزرگ‌خسروی، امین‌الله پاک‌نژاد، امیرحسین بامتی‌طوسی
  
- مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران.....۱۶۷  
• علی ابوالفضلی
  
- تأملات تقنینی و شرعی در استخدام و عواید مضاعف «حالت اشتغال» ایثارگران از کارافتاده‌ی کلی.....۱۹۷  
• مرتضی مظہری‌فرد



## امکان‌سنجی نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری



علی فتاحی زفرقندی <sup>۱</sup>، حمید فعلی <sup>۲\*</sup>، محسن ابوالحسنی <sup>۳</sup>

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ایران

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۱۴ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۱۴

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qiplk.2024.1698.1555](https://doi.org/10.22034/qiplk.2024.1698.1555)

### چکیده

مطابق اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص آن نیز بر عهده فقهای شورای نگهبان است. از سوی دیگر رسیدگی به دادخواهی از مقررات دولتی بنا بر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار دارد. بر این پایه است که امکان دادخواهی از مقررات دولتی، به جهت نقض حقوق شرعی اشخاص، با استعلام از فقهای شورای نگهبان در مواد ۸۴ و ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است و تبعیت از نظر فقهای شورا برای دیوان الزامی است. با توجه به خروج برخی از مقررات و مصوبات از صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، سؤال اصلی این پژوهش این است که نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان در زمینه کدام دسته از مقررات و مصوبات خارج از صلاحیت دیوان از بستر وصول شکایت در دیوان میسر است؟ یافته‌های پژوهش با روشی توصیفی-تحلیلی از طریق رجوع به منابع کتابخانه‌ای نشان می‌دهد، به سبب دلایلی مانند تکلیف دیوان به تبعیت از نظرات فقهای شورا، اصل ۴ قانون اساسی ملاک شناسایی صلاحیت نظارت شرعی بر مقررات است. نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان با وصول شکایت در دیوان ممکن است.

**کلیدواژگان:** دیوان عدالت اداری، صلاحیت، فقهای شورای نگهبان، مصوبات، مقررات،

نظارت شرعی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\*Email: hamidfeli110@gmail.com



\* این مقاله با حمایت پژوهشکده شورای نگهبان نگارش یافته است.

## مقدمه

با توجه به ابتدای بنیان نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر شریعت مقدس اسلام، تنظیم و تطبیق حکمرانی با اهداف و مبانی و موازین اسلامی در اصول مختلفی از قانون اساسی انعکاس یافته است. یکی از ابزارهای مهم حکمرانی در قانون اساسی «قوانین و مقررات» هستند که ضرورت ابتدای آن‌ها بر موازین اسلامی در اصل ۴ قانون اساسی بدین صورت مقرر شده است که در هر زمینه‌ای به تصویب هر نهاد دولتی و حاکمیتی یا غیر دولتی و خصوصی برسد، ملزم به تبعیت از موازین اسلامی است و تشخیص آن نیز بر عهده فقهای شورای نگهبان است. از سوی دیگر دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup>، که مبتنی بر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی مرجع صالح قضایی جهت رسیدگی به شکایات از مقررات است، مبتنی بر اصل ۴ و به موجب تکلیف قانونی در تبصره ۲ ماده ۸۴ و نیز ماده ۸۷ قانون تشکیلات دیوان<sup>۲</sup>، نسبت به بعد شرعی مقرراتی که در صلاحیت دیوان قرار دارند از فقهای شورای نگهبان استعلام می‌کند و پس از اظهار نظر فقهای شورا مفاد این نظر، اعم از اینکه مبنی بر مغایرت یا عدم مغایرت مقررات با موازین شرعی صادر شده باشد، برای هیئت عمومی دیوان لازم‌الاتباع است. اما، از حیث تطبیق مقررات با قوانین، دیوان به طور مستقل اظهار نظر و اصدار رأی می‌کند. این در حالی است که به موجب حکم قانون اساسی یا قانون عادی یا رویه قضایی یا حتی حکم مستقیم مقام معظم رهبری دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به برخی از مقررات اداری را ندارد و به‌رغم تصریح اصل ۴ قانون اساسی، در خصوص سازکار نظارت شرعی، نه تنها نسبت به نظارت از حیث قانونی بلکه از حیث نظارت شرعی بر مصوبات این دسته از نهادهای حقوق عمومی ابهام وجود دارد.

سؤال اصلی این پژوهش به امکان‌سنجی حقوقی صلاحیت دیوان در خصوص نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان اختصاص یافته است. به بیان دقیق‌تر آیا امکان نظارت شرعی بر مصوبات نهادهای خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری از طریق این نهاد وجود دارد؟ جهت نیل به پاسخ این پرسش، ابتدا باید به این پرسش‌های فرعی پاسخ داد که جایگاه نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان در نظام حقوقی ایران کجاست و نهادهای مستثنای از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری کدام‌یک از اشخاص حقوقی هستند؟ و ادله حقوقی امکان یا عدم امکان نظارت شرعی بر این قبیل مصوبات از طریق دیوان عدالت اداری چیست؟

فرضیه این تحقیق عبارت است از اینکه مقررات اداری، ولو آنکه خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری محسوب شوند، از حیث شرعی قابل دادخواهی در هیئت عمومی دیوان عدالت



اداری هستند. گفتنی است امکان‌سنجی نظارت شرعی بر مصوباتی که به تأیید مقام‌معمظم رهبری می‌رسند یا ماهیت قانون دارند به جهت سالبه به انتفای موضوع بودن رسیدگی فقهای شورای نگهبان یا دیوان عدالت اداری از محور بحث این پژوهش خارج است و تحلیل حقوقی آن مجالی مجزا می‌طلبد.

در خصوص پیشینه این پژوهش با نظری بر آثار علمی منتشرشده می‌توان دریافت که موضوع این پژوهش تا کنون چندان محور توجه آثار یادشده نبوده است. در مورد نظارت شرعی بر مقررات، به طور کلی، در این آثار راهکارهایی مبنی بر ارسال مقررات دولتی (امجدیان، ۱۳۹۱: ۲۷ - ۲۸) و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (حاجی‌علی‌خمسه و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۳ - ۴۴؛ میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۱: ۶۱ - ۶۲؛ ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۱۲۳) پیش از لازم‌الاجرا شدن برای شورای نگهبان به منظور نظارت از حیث عدم مغایرت با موازین شرعی ارائه شده است یا پیشنهادهایی مانند نظارت هیئت‌های تخصصی فقهی- حقوقی زیر نظر شورای نگهبان پس از ابلاغ مقررات دولتی و غیر دولتی (فعلی، ۱۳۹۹: ۱۰۰ - ۱۱۱) مطرح شده است. اما در این آثار به امکان حقوقی شکایت صرفاً از حیث شرعی نسبت به مقررات و مصوبات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری با استعلام دیوان از فقهای شورا توجه نشده است. همچنین آثاری که به صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پرداخته‌اند، مانند مقاله «نگاه تطبیقی به صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات» اثر آقای طوق و مقاله «تحلیلی بر صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری» اثر ویژه، به‌رغم تلاش قابل تقدیر نویسندگان، از چنین زاویه‌ای به موضوع صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نپرداخته‌اند. بنابراین، ایده‌پردازی و ارائه راهکار جهت جبران خلأ نظارتی بر مقررات و مصوبات خارج از صلاحیت دیوان و ایجاد امکان دادخواهی از مقررات و مصوبات یادشده از حیث شرعی واجد وصف نوآوری و بداعت به نظر می‌رسد.

در بدایت امر، مفهوم نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان در قانون اساسی و همچنین جایگاه آن در نظام حقوقی ایران باید بررسی و تحلیل شود. پس از این موضوع، حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی از طریق دیوان شناسایی می‌شود. سپس، با تحلیل حدود صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نهادهای خارج از صلاحیت دیوان را باید بازشناسی کرد. در آخر نیز بررسی دو دیدگاه موافق و مخالف قابلیت وصول شکایت در دیوان نسبت به بعد شرعی مصوبات و مقررات خارج از صلاحیت دیوان، از طریق سنجش ادله طرفین در ترازوی منطقی حقوقی، طریقت نیل به نظریه مختار در این پژوهش است.

## ۱. نظارت شرعی بر مقررات در قانون اساسی

به منظور واکاوی مبنای نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان با جهت گیری سنجش ظرفیت این نهاد جهت نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری از بستر دریافت شکایات در دیوان، در ابتدا باید ماهیت نظارت شرعی بر قوانین و مقررات به ویژه مقررات مورد استعلام دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گیرد و در همین زمینه محدوده صلاحیت فقهای شورای نگهبان شفاف شود.

### ۱-۱. جایگاه نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مقررات در قانون اساسی

تبعیت هنجارها و قواعد حقوقی فرودین از قواعد فرازین بر اساس اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی اصلی پذیرفته شده است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). در نظام‌های حقوقی مختلف جهت تضمین تبعیت هنجار حقوقی مادون از هنجار مافوق سازکارهای نظارتی مانند نهادهای دادرسی اساسی جهت تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی ایجاد شده است. در نظام حقوقی ایران نیز نظارت بر تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی بر عهده کلیه اعضای شورای نگهبان است. به جهت برتری موازین شرعی از سایر هنجارهای حقوقی، کلیه قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران گریزی از عدم مغایرت با هنجار «موازین اسلامی» ندارند. در این جهت است که اصل ۴ قانون اساسی سازکار نظارت شرعی بر کلیه قوانین و مقررات را این گونه مقرر کرده است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی، و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است».

جهت تضمین مقصود فوق در فرایند قانون‌گذاری، اصول ۷۲، ۹۴، ۹۵، و ۹۶ قانون اساسی سازکار لازم اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس را پیش از اعتبار یافتن قوانین پیش‌بینی کرده است. اما در زمینه سایر مصوبات عام‌الشمول و هنجارهای حقوقی، که مشمول اصل ۴ قانون اساسی هستند، صراحتی نسبت به کیفیت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان در قانون اساسی وجود ندارد. بر اساس نظر تفسیری شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۸ شورای نگهبان از اصل ۴، در صورت مواجهه مراجع قضایی با کلیه قوانین و مقررات مغایر با موازین اسلامی، باید آن‌ها را «جهت بررسی و تشخیص مطابقت یا مخالفت با موازین اسلامی برای فقهای شورای نگهبان ارسال» کرد (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷ الف: ۶۵). دیوان عدالت اداری نیز، که مطابق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی نظارت بر مقررات دولتی را بر عهده دارد، نسبت به جنبه شرعی مقررات باید از فقهای شورای نگهبان استعلام به عمل بیاورد. البته به نظر می‌رسد نظر

تفسیری یادشده مستلزم یک بررسی ابتدایی در مراجع قضایی جهت تشخیص مغایرت با شرع است. اما در نظارتی که از طریق دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد این‌گونه نیست و مقررات مورد شکایت از جهت شرعی در همه موارد از فقهای شورا استعلام می‌شود.

## ۱-۲. حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی از بستر دیوان عدالت اداری

برخلاف صراحت اصل ۴ در زمینه حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان که شامل همه قواعد آمره و مصوبات عام‌الشمول می‌شود، تشخیص مرز صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جهت خواننده در قانون اساسی با ابهام و اختلاف نظرهایی مواجه است. طبق نظر تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی<sup>۳</sup> مقصود از تعبیر دولتی در این اصل» صرفاً قوه مجریه است (فتحی و کوهی‌اصفهانی، ۱۳۹۷ الف: ۲۸۹) و بر این اساس ممکن است برداشت مضیقی از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات نهادهایی غیر از قوه مجریه شود (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۸)؛ کما اینکه برخی با احتجاج به اصل ۱۳۸ قانون اساسی صرفاً وزرا و هیئت وزیران را دارای صلاحیت وضع آیین‌نامه دانسته‌اند و به تبع آن صرفاً قوه مجریه را به عنوان واضع آیین‌نامه‌های دولتی در دیوان عدالت اداری خواننده محسوب کرده‌اند (هدایت‌نیا، ۱۳۸۲: ۴) و برخی نیز قوه مجریه را تفسیری عام کرده‌اند، به نحوی که جز قوای مقننه و قضاییه شامل هر نهادی است که مستقیم یا غیر مستقیم و قیمومیتی تحت نظارت دولت است، مانند شهرداری‌ها و شورای محلی (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۶ و ۱۳۸). برخی نیز تفسیر مضیق از «دولت» در اصل ۱۷۰ را مغایر اصل پاسخگویی دولت (هاشمی، ۱۳۸۸: ۴۴۷) و نقض حق دادخواهی مردم علیه سایر بخش‌های حکومتی (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۲۰) و تبعیض ناروا و مغایر بند ۹ و ۱۴ اصل ۳ قانون اساسی (قطبی، ۱۳۹۶: ۵۶) دانسته‌اند. البته برخی نظرات شورای نگهبان نیز حاکی از عدم اعتقاد این شورا به محدودیت مفهوم مقررات دولتی به قوه مجریه است؛ مانند نظر شماره ۱۰۲/۲۹۰۹۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۹ در خصوص بند ۹ مصوبه جلسه ۲۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۸ ستاد مقابله با کرونا<sup>۴</sup> و همچنین نظرات شماره ۸۳/۳۰/۷۱۰۸ مورخ ۱۳۸۳/۰۱/۲۰ و ۱۳۸۳/۰۴/۱۱ مورخ ۸۳/۳۰/۷۸۵۲ و ۸۱/۳۰/۷۰۱ مورخ ۱۳۸۱/۰۳/۲۲ شورای نگهبان در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی.<sup>۵</sup> به هر حال هیچ اختلاف نظری وجود ندارد که محدوده نظارت شرعی بر مقررات مبتنی بر اصل ۴ قانون اساسی محدود به نظر تفسیری سال ۱۳۸۳ نیست. در نتیجه حدود

صلاحیت فقهای شورای نگهبان بر تطبیق کلیه قوانین و مقررات با موازین اسلامی شامل هر نوع هنجار حقوقی عام‌الشمول است، اعم از اینکه آن هنجار قانون باشد یا در حکم قانون، مقررات قوه مجریه باشد یا سایر قوا، و حتی تفاوتی نمی‌کند که واضح آن یک مرجع دولتی باشد یا غیر دولتی یا حتی نهادهای خصوصی مأمور به امور عمومی.

دیوان عدالت اداری در خصوص مخالفت آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، و بخشنامه‌های دولتی با موازین شرع نمی‌تواند مستقل اظهار نظر کند، بلکه در این موارد بر اساس اصل ۴ قانون اساسی از فقهای شورای نگهبان استعلام می‌کند. در این خصوص، تبصره ۲ ماده ۸۴ و نیز ماده ۸۷ قانون تشکیلات دیوان ترتیب قانونی این موضوع را جهت اخذ نظریه فقهای شورای نگهبان اعلام داشته است. تبصره ۲ ماده ۸۴ مقرر کرده است: «هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است». همچنین ماده ۸۷ این قانون نیز این‌گونه مقرر کرده است: «در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی لازم‌الاتباع است».

مبنای تعیین حدود صلاحیت فقهای شورا در نظارت شرعی از طریق دیوان را باید برگرفته از اصل ۴ قانون اساسی دانست که نتیجه آن لزوم تبعیت دیوان از فقهای شورا است و این مبنا در طول دوره‌های مختلف قوانین مربوط به دیوان تا امروز وجود داشته است. شورای نگهبان در جدیدترین اصلاحیه قانون تشکیلات دیوان حتی مصوبه‌ای را که شائبه الزام‌آور نبودن نظرات فقهای شورا برای دیوان را داشته باشد نمی‌پذیرد و نسبت به ماده ۴۶ طرح اصلاح قانون دیوان<sup>۶</sup> موضوع اصلاح ماده ۸۴ قانون دیوان این‌گونه مقرر کرده است: «تبصره بند ۲ از این جهت که آیا شامل مواردی که آرای صادره مبتنی بر نظرات فقهای شورای نگهبان صادر می‌شود نیز خواهد شد یا خیر ابهام دارد. پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».<sup>۷</sup> برگرفته از مذاکرات اعضای شورای نگهبان تبصره یادشده در این زمینه ابهام دارد که اطلاق قابلیت اعتراض نسبت به آرای هیئت‌های تخصصی و غیر قطعی بودن آن آرا تا یک ماه شامل آرای ابطالی مبتنی بر نظر فقهای شورا مبنی بر مغایرت مصوبات با شرع نیز می‌شود یا خیر؛ زیرا شمول این اطلاق بر آرای یادشده مغایر شرع است و نه تنها تعلیق موقت اجرای رأی ابطال شرعی اشکال شرعی دارد (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۵۱) بلکه بر همین اساس اصل قابلیت اعتراض نسبت به نظر فقهای شورا در هیئت عمومی نیز واجد اشکال است. بنابراین،

علاوه بر اینکه منع شرعی تعلیق اجرای نظر ابطالی فقهای شورا دال بر ابطال مصوبه مغایر شرع توسط ایشان است، اقتضای ذاتی تکلیف دیوان به تبعیت از فقهای شورا پذیرش بطلان مقررات توسط فقهای شورا است که در بطن این تکلیف دیوان معیار قرار گرفتن صلاحیت فقهای شورا به جای صلاحیت دیوان در دادخواهی شرعی از مقررات است و قانون تشکیلات دیوان باید در این جهت اصلاح شود.

## ۲. نهادهای خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان

نهادهای خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان، بسته به عوامل خروج آن‌ها از صلاحیت دیوان، هر یک از ظرفیت متفاوتی نسبت به بازگشت به تحت شمول صلاحیت فقهای شورا قرار گرفتن برخوردارند و بررسی آن‌ها حسب عامل خروج از صلاحیت دیوان نشان از قابلیت نظارت شرعی توسط فقها نیز می‌تواند داشته باشد.

### ۲-۱. خروج از صلاحیت دیوان به موجب حکم قانون اساسی

در صورت اکتفا به نظر تفسیری مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ قانون اساسی برای تعیین صلاحیت دیوان و عدم توجه به اصل ۱۷۳ همه نهادهای ذیل قوای مقننه و قضاییه و زیر نظر رهبری و عمومی غیر دولتی و نظام صنفی و حرفه‌ای را باید خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان دانست. به‌رغم اینکه این نظر تفسیری صرفاً ناظر به اصل ۱۷۰ در خصوص نظارت عموم قضات بر انطباق مقررات است و نه کلیت صلاحیت دیوان در اصل ۱۷۳، نظر شورای نگهبان در زمان تصویب قانون تشکیلات دیوان اکتفا به تفسیر فوق بوده است<sup>۸</sup> و نهایتاً اصرار مجلس بر مصوبه خود منجر به جعل اغلب این نهادها در صلاحیت دیوان به موجب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام شده است. با این حال، شورای نگهبان هم در مقام نظارت بر مصوباتی مانند مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و ستاد ملی مقابله با بیماری کرونا که پیش از این اشاره شد هم در سال ۱۴۰۱ از نظراتی که نسبت به لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان در سال ۱۳۹۰ صادر کرده بود از تحدید صلاحیت دیوان به نظر تفسیری سال ۱۳۸۳ منصرف شده است و در مورد نظر اخیر در حد پذیرش تعمیم «دولت» به سایر قوای سه‌گانه در اصل ۱۷۳ عدول کرده است<sup>۹</sup> و تبصره ۶ ماده ۱۰ طرح اصلاح قانون تشکیلات دیوان مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ را تنها از حیث شمول نسبت به نهادهای عمومی غیر دولتی و دانشگاه آزاد مغایر اصل ۱۷۳ دانسته است و صلاحیت دیوان نسبت به سایر دستگاه‌ها غیر از قوه مجریه را مغایر اصل ۱۷۰ ندانسته است.

برخی از مصوباتی که به حکم قانون اساسی باید به تأیید مقام معظم رهبری برسند، به

جهت اینکه قوانین و مقررات مورد تأیید رهبری قسمی از احکام حکومتی محسوب می‌شوند (صرامی، ۱۳۷۳: ۶۵)، خارج از صلاحیت دیوان قرار دارند. بنابراین مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام، به موجب اصل ۱۱۲، از صلاحیت دیوان خارج می‌شود. مصوبات مجمع در موارد اصرار مجلس برخلاف نظر شورای نگهبان و مصوبات مربوط به حل معضل نیز حسب ماهیت تقنینی آن‌ها در صلاحیت دیوان نیستند. همچنین مصوبات شورای عالی امنیت ملی به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد. قانون مربوط به تعداد و شرایط اعضای مجلس خبرگان رهبری، کیفیت انتخاب، و آیین‌نامه داخلی جلسات ایشان طبق اصل ۱۰۸ در اولین دوره با تنظیم فقهای شورای نگهبان و تأیید رهبر انقلاب معتبر شده است که طبعاً از صلاحیت دیوان خارج است و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان را نیز با وجود تصویب خود اعضا، حسب قانون محسوب شدن آن، باید خارج از صلاحیت دیوان دانست.

بنابراین، قوانین و مقررات مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوانین مصوب مجلس خبرگان رهبری، و مصوبات شورای عالی امنیت ملی به موجب قانون اساسی خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار می‌گیرند و نمی‌توان انتظار داشت با اصلاح قانون تشکیلات دیوان در صلاحیت دیوان قرار گیرند.

## ۲-۲. خروج از صلاحیت دیوان به موجب حکم مقام معظم رهبری

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نه به سبب تأیید توسط رهبر انقلاب، بلکه به موجب حکم مستقیم ایشان از صلاحیت دیوان خارج شده است. نظرات مختلفی در این زمینه وجود دارد و برخی قائل به هم‌ردیف قانون بودن آن مصوبات (ملک‌افضلی، ۱۳۸۷: ۱۵۴) و صحت مصوبه ۶۳۰ سال ۱۳۸۷ این شورا در مورد خروج از صلاحیت دیوان شده‌اند (بنایی اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۴۱ - ۶۴۲) و برخی سیاست‌گذاری‌های این نهاد را مفوض از جانب رهبری و برتر از قانون برشمرده‌اند (الهام و میرمحمدی میبیدی، ۱۳۹۲: ۱۶۰ و ۱۶۳) و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و اساسنامه‌های مصوب این نهاد را در صلاحیت دیوان دانسته‌اند (بنایی اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۴۳ - ۶۴۶). همچنین یک نظر این است که طبق اطلاق صدر مصوبه جایگاه، اهداف، و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۷۶ این شورا، که طی نامه شماره ۱/۲۹۵۵۹ مورخ ۱۳۷۶/۰۹/۱۷ دفتر مقام معظم رهبری به تأیید ایشان رسیده است (اداره کل روابط عمومی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۱: ۴۸)، مصوبات این شورا در حکم قانون محسوب می‌شوند که به تبع آن خارج از صلاحیت دیوان‌اند. البته با توجه به برخی از بیانات مقام معظم رهبری، در خصوص قانون نبودن مصوبات شورای یادشده،<sup>۱</sup> این نظر از جهتی

دیگر هم ممکن است نقد شود. در هر صورت در شرایط فعلی در نامه مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام دستور به افزودن نام این شورا به نهادهای خارج از صلاحیت دیوان در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان داده شده است که به‌رغم عدم اصلاح این تبصره در مجمع نفس دستور رهبری لازم‌الاجراست (بنایی‌اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۶۰) و دیوان نیز جز در موارد خروج شورای عالی از اختیارات مفوض از جانب مقام معظم رهبری همین برداشت را دارد.

اتخاذ هر یک از رویکردهای یادشده نه تصویب مصوبات خلاف شرع توسط شورای عالی را تجویز می‌کند نه سالب صلاحیت فقهای شورا است، بلکه مصوبات عام‌الشمول شورا، اعم از سیاست یا مقررات، ذیل اصل ۴ می‌گنجد و تشخیص خلاف شرع آن‌ها با فقهای شورای نگهبان است که به همین جهت سازکار نظارت شرعی پیشینی نسبت به آن‌ها نیز پیشنهاد شده است (حاجی‌علی‌خمسه و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۱ - ۳۲) که در صورت تحقق این سازکار مصوبات یادشده مستغنی از دادخواهی شرعی خواهد بود. اما در شرایط فعلی امکان‌سنجی دادرسی شرعی قابل بحث است. رویه کنونی هیئت عمومی دیوان<sup>۱۱</sup> نیز، به‌رغم عدم رسیدگی به مغایرت این مصوبات با قانون، مشعر بر رسیدگی به خروج شورای عالی انقلاب فرهنگی از حدود صلاحیتش است.

در خصوص شورای عالی فضای مجازی نیز هرچند مقام‌معظم رهبری حکمی نسبت به خروج مصوبات این نهاد از صلاحیت دیوان صادر نکرده است، مصوبات این نهاد همان‌طور که در صدر مصوباتش قید می‌شود<sup>۱۲</sup> و در ماده ۱۱ آیین‌نامه داخلی این شورا نیز آمده است<sup>۱۳</sup> به استحضار معظم‌له می‌رسد که ممکن است طبق یک نظر عدم مخالفت ایشان تأییدی ضمنی باشد و طبق نظر مخالف به استحضار معظم‌له رسیدن این مصوبات به معنی تأیید توسط ایشان نیست (آسوده‌آرانی، ۱۳۹۵: ۱۰۲). به هر حال، به جهت اشتراک مبنای تشکیل این دو نهاد یا به هر جهت دیگری، مفهوم مخالف تبصره ۲ ماده ۱۲ طرح اصلاح قانون تشکیلات دیوان مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ صرفاً دال بر صلاحیت دیوان نسبت به خروج این شورا از صلاحیت مفوض از جانب ایشان است که مورد ایراد شورای نگهبان نیز نبوده است.<sup>۱۴</sup> در صورت تصویب نهایی این قانون، هرچند این وضعیت مشابه وضعیت کنونی شورای عالی انقلاب فرهنگی است، با اضافه شدن «شورای عالی انقلاب فرهنگی» به تبصره ۱ ماده ۱۲ طرح یادشده، که این هم مورد ایراد شورای نگهبان نبوده است، دیوان دیگر نمی‌تواند به خروج شورای عالی انقلاب فرهنگی از حدود صلاحیتش رسیدگی کند. مصوبات شوراهای فرعی این دو نهاد نیز، همان‌طور که در نظر شماره ۱۰۲۲۵۶/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۶ هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی

نظام<sup>۱۵</sup> نسبت به طرح یادشده آمده است، داخل در صلاحیت دیوان محسوب می‌شوند. شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا نیز حسب حکم مقام معظم رهبری تشکیل شده است و صلاحیت تصویب مصوباتی عام‌الشمول را دارد. تا کنون دیوان عدالت اداری به چنین مصوباتی رسیدگی نکرده است و به جهت تأیید برخی از مصوبات این نهاد توسط مقام معظم رهبری<sup>۱۶</sup> صلاحیت رسیدگی به این دسته از مصوبات این نهاد را نیز ندارد، اما نسبت به آن دسته از مصوبات این شورا که به تأیید معظم‌له نمی‌رسد<sup>۱۷</sup> یا مصوباتی که برخی از بندهای آن به تأیید ایشان نرسیده است، صلاحیت رسیدگی دارد؛ مانند بندهای ۳ و ۴ مصوبه نهمین جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۲۷ این شورا در خصوص تنظیم بازار کالاها و خدمات که در آرای ۱۲۵۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۰۹ و ۴۶۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۱۸</sup> به آن استناد شده است. سایر بندهای تأییدنشده توسط ایشان را، به‌رغم فقدان رویه دیوان، نمی‌توان واجد همان اثر حقوقی تأیید توسط معظم‌له از حیث صلاحیت دیوان دانست و طبعاً این قسم مصوبات در صلاحیت دیوان هستند.

### ۲-۳. خروج از صلاحیت دیوان به موجب قانون عادی

تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان مصوبات برخی از نهادها را از صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است که از آن میان خروج مصوبات شورای عالی امنیت ملی، مجلس خبرگان رهبری، و مجمع تشخیص مصلحت نظام از صلاحیت دیوان تا حدودی که پیش از این گفته شد ریشه در حکم قانون اساسی دارد. مصوبات شوراها و فرعی شورای عالی امنیت ملی، که در تبصره ماده ۱۲ نیز نیامده است، را نمی‌توان خارج از صلاحیت دیوان دانست، مگر اینکه در قانون مربوط به تعیین وظایف آنها یا مصوبه شورای عالی امنیت ملی تصریح شود. مثلاً مصوبات ستاد ملی مقابله و مدیریت بیماری کرونا استثنائاً حسب جزء ۲ بند «الف» مصوبه ۷۳۷ شورای عالی امنیت ملی، که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است،<sup>۱۹</sup> در حکم مصوبه شورای عالی امنیت ملی محسوب می‌شوند و بر همان مبنا خارج از صلاحیت دیوان قرار می‌گیرند.

علاوه بر این، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان، فارغ از اینکه معایر اصول ۳۴ و ۱۷۳ باشند یا نباشند و تناقضی با قابلیت شکایت قضات از حیث تضييع حقوق استخدامی در شعب دیوان داشته باشند یا نداشته باشند، قابل شکایت در هیئت عمومی نیستند. مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان نیز که به موجب نظر تفسیری شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۹ خود را واجد صلاحیت مقررات‌گذاری در امور مالی، اداری، استخدامی، و تشکیلاتی شورای نگهبان دانسته است (فتحی و کوهی‌اصفهانى، ۱۳۹۷ الف: ۱۶۴) به موجب تبصره ماده ۱۲ از صلاحیت هیئت



عمومی دیوان خارج شده است. نفی صلاحیت دیوان در این موارد در قانون عادی، اعم از اینکه با قانون اساسی مطابقت داشته باشد یا نداشته باشد، به هر حال وضعیت فعلی نظام حقوقی ماست که بر این اساس نسبت به امکان یا امتناع نظارت شرعی فقهای شورا بر این قبیل مصوبات بحث خواهیم کرد.

#### ۲-۴. خروج از صلاحیت دیوان به موجب رویه دیوان

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رسیدگی به مصوبات برخی از نهادهای واضع مقررات را، بدون اینکه صراحت قانونی در مورد استثنا شدن آنها وجود داشته باشد، خارج از صلاحیت خود دانسته است. شوراهای اسلامی روستا از این قبیل نهادها هستند. هیئت عمومی دیوان طی رأی شماره ۸۹۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۱۴<sup>۲۰</sup> و رأی شماره ۵۷۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۲۶ و رأی شماره ۱۰۱۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۰۵<sup>۲۱</sup> مصوبات شوراهای اسلامی روستا را خارج از صلاحیت خود دانسته است. این رویکرد با وجود عدم ذکر مصوبات شوراهای اسلامی روستا در زمره استثنائات صلاحیت هیئت عمومی دیوان در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان دیده می‌شود و بر خلاف رویکرد دیوان نسبت به مصوبات شوراهای اسلامی شهر است که به این قسم از مصوبات رسیدگی می‌شود. آرای یادشده به جهت عدم تصریح مصوبات شوراهای اسلامی روستا در صدر این ماده، آنها را خارج از صلاحیت خود دانسته است، در حالی که مصوبات شوراهای اسلامی شهر نیز در صدر ماده ۱۲ ذکر نشده است.

علاوه بر این، دیوان عدالت اداری در مواردی مقررات اتحادیه‌ها و کانون‌های صنفی و حرفه‌ای را به علت غیر دولتی بودن خارج از صلاحیت خود می‌داند. هیئت عمومی دیوان در همین زمینه در رأی شماره ۱۱۹۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ مقرر کرده است: «... نظر به اینکه کانون وکلای دادگستری غیر دولتی می‌باشد، بنابراین رسیدگی به اعتراض نسبت به مصوبات کانون مذکور خارج از حدود صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است»<sup>۲۲</sup>. در این زمینه آرای مشابه دیگری نیز در دیوان صادر شده است<sup>۲۳</sup> که فارغ از قابلیت نقد و بررسی این رویه دیوان این قبیل نهادها در بحث ما درباره نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان موضوعیت پیدا می‌کنند.

#### ۳. نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری با وصول شکایت در دیوان

با توجه به وجود خلأ نظارت بر مقررات و مصوبات نهادها و اشخاص حقوقی حقوق عمومی که خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری قلمداد می‌شوند، بعضاً راهکارهایی مبنی بر

ضرورت ارسال مقررات دولتی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی پیش از لازم‌الاجرا شدن برای شورای نگهبان به منظور نظارت از حیث شرع و قانون اساسی (امجدیان، ۱۳۹۱: ۲۷ - ۲۸ و ۳۲؛ حاجی‌علی‌خمسه و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۳ - ۴۴؛ میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۱: ۶۱ - ۶۲؛ ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۱۲۳) یا تشکیل هیئت‌های تخصصی فقهی و حقوقی زیر نظر فقهای شورای نگهبان برای نظارت فعال پس از ابلاغ مقررات (فعلی، ۱۳۹۹: ۱۰۰ - ۱۱۱) ارائه شده است. با این حال تحقق چنین سازکارهایی یا در عمل با موانعی مواجه می‌شود یا در صورت تحقق منافاتی با قابلیت دادخواهی شرعی نسبت به آن‌ها در دیوان نخواهد داشت. با توجه به امکان اتخاذ رویکردهای متفاوت نسبت به این موضوع، ابتدا ادله نظراتی که کلاً مخالف چنین سازکاری هستند با ادله رویکرد کاملاً موافق با این سازکار را مقایسه می‌کنیم. سپس رویکرد کارآمد و متناسب با مبانی نظام حقوقی ایران را ارائه می‌دهیم.

### ۳-۱. بررسی ادله نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری

با توجه به وضعیت فعلی صلاحیت دیوان، که بر امتناع سازکار فوق پایه‌ریزی شده است، ابتدا دلایل مخالفان امکان دادخواهی شرعی از مقررات خارج از صلاحیت دیوان را تبیین می‌کنیم.

### ۳-۱-۱. اصل عدم صلاحیت دیوان نسبت به مراجع خارج از شمول اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی

دلیل اول بر امتناع جعل صلاحیت برای دیوان جهت استعلام شرعی از مقررات خارج از صلاحیتش این است که نسبت به نهادهایی که به موجب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی تصریح به صلاحیت دیوان نشده است اصل بر عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری است و دادخواهی نسبت به مقررات خارج از صلاحیت دیوان باید در سایر مراجع قضایی رسیدگی شود. چه آنکه دادگاه‌های عمومی صلاحیت عام دارند و دیوان صلاحیت خاص و استثنایی دارد و جز در موارد مصرح در قانون فاقد صلاحیت است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۹۹ - ۱۰۰). بنابراین دادگاه‌های عمومی مبتنی بر این رویکرد چنانچه در مقام دادخواهی با مقررات غیر شرعی مواجه شوند مکلف‌اند به اطلاع فقهای شورا برسانند و خود نیز مبتنی بر اصل ۱۷۰ و با استفاده از ظرفیت اصل ۱۶۷ از اجرای آن‌ها خودداری کنند.

با وجود تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ در مورد محدودیت صلاحیت دیوان به قوه مجریه، مقررات سایر قوای حاکمیتی را نمی‌توان از طریق دیوان مورد نظارت شرعی قرار داد و حتی با پذیرش عدم محدودیت صلاحیت دیوان به نظر تفسیری یادشده و تعیین حدود صلاحیت دیوان با اصل ۱۷۳، به نحوی که شامل سایر قوای حاکمیتی نیز بشود، مقررات

نهادهای غیر دولتی و خصوصی، مانند نهادهای صنفی و حرفه‌ای و دانشگاه آزاد اسلامی، نیز نمی‌تواند در صلاحیت دیوان قرار بگیرد و از این طریق مورد نظارت شرعی واقع شود.

### ۳-۱-۲. انتساب ابطال مقررات مغایر شرع به رأی دیوان و استقلال رأی قضات دیوان از فقها

دلیل دیگر این است که همان‌طور که در سازکار فعلی دلیل طرح پرونده در هیئت عمومی دیوان پس از صدور نظر فقهای شورا فقدان شأن قضایی فقهای شورا دانسته شده است و لازمه ابطال مقررات مغایر شرع صدور حکم قضایی توسط دیوان اعلام شده است (مولایی، ۱۳۹۵: ۱۲۴؛ امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۴۵)، ابطال مقررات غیر شرعی منسوب به فقها نیست. برخی هم معتقدند که نظر فقهای شورای نگهبان را باید دارای صرفاً یکی از ویژگی‌های رأی قضایی یعنی اعتبار امر مختومه دانست و آثار کامل قضایی را با رأی دیوان محقق شمرد (کدخدایی و ویژه، ۱۳۸۸: ۴۱) و حتی ماهیت نظر فقهای شورا یک نظر کارشناسی برای قضات دیوان است (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۴۷). نتیجه اینکه معیار تعیین صلاحیت قضایی در اینجا نیز، مانند مقررات مغایر قانون، دیوان است و نه فقهای شورا. پس طرح شکایت از مقررات غیر شرعی خارج از صلاحیت دیوان در این مرجع امکان ندارد. ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۶۰ مقررات مورد دادخواهی شرعی را به واسطه صدور حکم دیوان ابطال‌شده تلقی می‌کرد. هرچند در ماده ۴۱ قانون دیوان ۱۳۸۵ و مواد ۸۴ و ۸۷ قانون تشکیلات دیوان، قید ابطال توسط حکم دیوان حذف شده است. اما نفس ذکر لازم‌الاتباع بودن نظر فقها برای دیوان به معنی انتساب ابطال به فقهای شورا نیست، بلکه به این معنی است که قضات دیوان با تبعیت از نظر فقها مقررات مغایر شرع را ابطال می‌کنند.

علاوه بر این، رسیدگی از جهت مسائل مقدماتی دادرسی مانند اهلیت خواهان، شرایط دادخواست، معین بودن خواسته و مستند بودن و ترافعی بودن دعوا، تبیین ضرورت‌های اداری، و تعیین حدود صلاحیت و وظیفه دیوان است (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۴۵). برخلاف نظر برخی که صلاحیت فقهای شورای نگهبان را در این زمینه مطلق می‌دانند (قطبی، ۱۳۹۶: ۱۴۳)، دیوان در رسیدگی از جهت قانونی بودن مصوبه نیز می‌تواند، چنانچه فقهای شورا کنترل شرعیت مقررات اداری را با کنترل قانونی بودن آن خلط کنند و نظر به مغایرت مصوبه با قانون بدهند، نظر شورا را تأمین نکند و مستقلاً رأی به بطلان یا عدم بطلان مقررده با قانون بدهد (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۴۱ - ۱۴۲). بنابراین، قاطع دعوا بودن نظرات فقهای شورا جایی است که قضات دیوان امکان نقض آن را نداشته باشند؛ درحالی‌که قضات دیوان در مقابل فقهای شورا استقلال رأی دارند.

### ۳-۱-۳. امکان دادخواهی مستقیم در شورای نگهبان

با ایجاد سازکاری جهت وصول و رسیدگی به شکایات مردم نسبت به بعد شرعی مقررات نزد فقهای شورای نگهبان، می‌توان خلأ نظارتی موجود نسبت به نهادهای موضوع بحث را پوشش داد؛ کما اینکه تا کنون مواردی نیز وجود داشته است که اشخاصی به نحو مستقیم اظهار نظر نسبت به مقررات غیر شرعی را از فقها بدون رجوع به دیوان درخواست کرده‌اند (فتحی و کوهی‌اصفهانی، ۱۳۹۷: ب: ۳۵، ۴۲، ۴۴، ۴۸، ۵۷). اما چون این درخواست‌ها از جانب اشخاص حقوقی و مقامات بوده است، نمی‌توان آن‌ها را دادخواهی مردم نسبت به مصوبات مورد نظر دانست.

### ۳-۱-۴. فقدان ظرفیت کافی در دیوان و شورای نگهبان نسبت به افزایش حجم شکایات

دلیل دیگر بر امتناع سازکار مد نظر این است که با توجه به حجم زیاد مصوبات شوراهای اسلامی روستا و نهادهای صنفی و حرفه‌ای و سایر نهادهای خارج از صلاحیت دیوان و تجمیع پرونده‌های شکایات در وضعیت فعلی، که به چنین مقرراتی نیز رسیدگی نمی‌شود، نمی‌توان این سازکار را با ظرفیت موجود دیوان و شورای نگهبان اجرا کرد. بنابراین، این صلاحیت نیازمند توسعه و گسترش ساختاری دیوان و شورای نگهبان است که این امر نیز خود دربردارنده بار مالی است و ارائه طرحی به مجلس در این خصوص، با عدم پیش‌بینی بار مالی آن، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود.

### ۳-۱-۵. نقض سلسله مراتب اداری در مورد مصوبات رئیس قوه قضاییه

با توجه به ریاست رئیس قوه قضاییه بر ارکان این قوه، از جمله دیوان عدالت اداری، مقررات مصوب رئیس قوه قضاییه برای نهادهای ذیل قوه مبتنی بر اصل سلسله مراتب اداری لازم‌الاتباع است. بنابراین در صورت ایجاد امکان نظارت شرعی از طریق دیوان بر این مقررات، مقام مآدون، یعنی دیوان عدالت اداری، بر مقام مافوق خود، یعنی رئیس قوه قضاییه، نظارت می‌کند و اصل سلسله مراتب اداری نقض می‌شود.

### ۳-۱-۶. منع نقض حکم مقام معظم رهبری در مورد شوراهای عالی فراقوه‌ای

بر اساس رویکرد یادشده به موجب حکم مقام معظم رهبری در صدر مصوبه جایگاه، اهداف، و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبات این نهاد در حکم قانون است که البته پیش از این ذکر شد که برداشت مغایر این نگاه هم از بیانات معظم‌له امکان‌پذیر است. النهایه طبق برداشت در حکم قانون انگاشتن این مصوبات، بر پایه دستور ایشان به مجمع تشخیص

مصلحت نظام در خصوص الحاق این نهاد به تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان، این مصوبات برای دیوان الزام‌آور و رسیدگی به آن‌ها خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان است. در نتیجه رسیدگی به شکایات از آن مصوبات در دیوان، به نوعی حکم یادشده مقام‌معظم رهبری را نقض می‌کند. ولو اینکه رسیدگی صرفاً از حیث شرعی و با استعلام از فقهای شورای نگهبان باشد؛ زیرا حکم نهایی ابطال مصوبه را دیوان صادر می‌کند. از طرفی مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز، که مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب حکم رهبری تأسیس شده‌اند، همان جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را دارند و دادرسی شرعی نسبت به آن‌ها در دیوان با حکم مقام معظم رهبری در تعارض است. طبق این رویکرد مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه نیز همین وضعیت را دارد؛ زیرا از یک طرف برخی از آن‌ها به تأیید معظم‌له می‌رسد که در آن صورت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان سالبه به انتفای موضوع است. از سوی دیگر در صورت عدم تأیید این مصوبات توسط معظم‌له نیز از آنجا که مبنای تشکیل آن مانند دو شورای عالی فوق حکم ایشان است و اذن ایشان برای تصویب چنین مصوباتی را دارند، ایجاد امکان نقض این مصوبات در دیوان نیز نقض غیر مستقیم حکم رهبری است.

### ۲-۳. تحلیل ادله اثبات صلاحیت دیوان عدالت اداری

جهت نیل به مقصود نهایی، یعنی تعیین مقرراتی که نظارت شرعی از بستر دیوان بر آن‌ها میسر باشد، بررسی ادله‌ای که به نحو حداکثری جعل این صلاحیت را برای دیوان تعریف می‌کند ضروری به نظر می‌رسد که در ادامه به آن می‌پردازیم.

#### ۳-۲-۱. دیوان عدالت اداری به مثابه مرجع عام قضایی در دعاوی اداری

بر اساس یک دیدگاه، همان‌طور که دادگاه‌های عمومی در امور کیفری و حقوقی دارای صلاحیت عام هستند، دیوان عدالت اداری نیز، اگرچه از این جهت که به دعاوی خاص مردم علیه دولت رسیدگی می‌کند صلاحیتش خاص است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۵، ج ۱: ۱۶۲)، در امور اداری مرجع قضایی عام است و نباید یک مرجع اختصاصی اداری بر شمرده شود (واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۲۸؛ شمس، ۱۳۸۴، ج ۱: ۳۸۷). با توجه به اینکه بر مبنای این نظر نمی‌توان صلاحیت دیوان را محدود به قوه مجریه دانست، حتی اعمال اداری نظام‌های حرفه‌ای که دارای قدرت وضع مقررات برای شاغلان حرف هستند هم باید تحت نظارت قضایی دیوان قرار گیرد (واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۲۷). البته شخصیت حقوقی آن‌ها خصوصی محسوب می‌شود. بر این پایه، نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان از طریق دیوان

عدالت اداری بر آن‌ها حتی بدون نیاز به اصلاح قانون تشکیلات دیوان میسر است؛ هرچند اصلاح قانون و تصریح به صلاحیت دیوان چه از حیث نظارت قانونی چه از حیث نظارت شرعی مطلوب‌تر است.

همچنین سازکاری که به امکان نظارت قضات دادگاه‌های عمومی بر مقررات مغایر شرع مبتنی بر اصل ۱۷۰ اکتفا می‌کند می‌تواند این اشکالات را داشته باشد: ۱. معتبر باقی ماندن مقررۀ غیر شرعی نسبت به عموم اشخاص غیر از اصحاب دعوا که مغایر بند ۱۴ اصل ۳ در خصوص امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون است؛ ۲. عدم تخصص فقهی قضات دادگاه‌ها برای تشخیص ابتدایی شرعیت مقررات که مغایر قید «تشخیص توسط فقهای شورای نگهبان» در اصل ۴ است؛ ۳. فقدان صلاحیت دادگاه‌های عمومی نسبت به شکایت علیه نهادهای حاکمیتی خارج از صلاحیت دیوان، حتی با فرض پذیرش صلاحیتشان نسبت به نهادهای خصوصی و غیر دولتی، که مغایر اصل ۱۷۳ است.

### ۳-۲-۲. انتساب ابطال مقررات مغایر شرع به آرای فقهای شورای نگهبان

عنایت به جایگاه فقهای شورا در مقام نظارت شرعی مبین مرجع صادرکننده حکم قاطع دعوای شرعی علیه مقررات است. برخلاف نظر برخی نویسندگان که فقهای شورا را در مقام پاسخ به دیوان عدالت اداری در حد یک کارشناس تنزل داده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۴۷)، قضات دیوان بر اساس تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات دیوان مکلف به تبعیت از نظرات فقهای شورا هستند و این تکلیف قانونی قضات ناقض ادعای کارشناس صرف محسوب شدن فقهای شورا است. به علاوه، چنانچه مقصود مقنن اساسی از اصل ۴ و ۹۱ صرفاً اظهار نظر کارشناسی بود، نیاز به عضویت فقیه نبود و غیر فقها نیز توان این کار را داشتند (درویش‌وند و راجی، ۱۳۹۰: ۱۰۹). بنابراین نظر ایشان مانند یک نظر کارشناسی نیست که قضات را ملزم به تبعیت نکند، بلکه اظهار نظری نهایی نسبت به تطبیق موضوع (مقررات مورد شکایت) با حکم (حکم شرعی) و یک حکم قضایی الزام‌آور است. علت طرح پرونده در هیئت عمومی پس از اظهار نظر فقهای شورا نیز برخلاف نظر برخی صاحب‌نظران (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۱۲۴) فقدان شأن قضایی فقها نیست، بلکه بررسی جهت مغایرت مقررۀ با قانون است. زیرا ممکن است نظر فقها بر ابطال نباشد یا نظر بر ابطال بخشی از مقررۀ باشد و بخش دیگر صرفاً از حیث قانونی قابل ابطال باشد.

در مقابل اینکه گفته می‌شود با توجه به اصل ۱۷۰ ق.ا. شأن دیوان نیز اجل از دفتر بودن برای شورا است (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۲۶) باید گفت شأن فقهای شورا نیز اجل از مبدل به کارشناس دادگستری شدن برای قضات است. وانگهی با وجود طرح پرونده در هیئت عمومی

دیوان، پس از صدور نظر فقها و رسیدگی دیوان به مسائل مقدماتی دادرسی، مانند اهلیت خواهان و شرایط دادخواست و صلاحیت دیوان در عدم تبعیت از آن دسته از نظرات فقهای شورا که جهت کنترل قانونی بودن مقررات صادر شده است، دیوان با تبعیت از نظر فقهای شورا که در حدود صلاحیت فقها صادر شده است مبدل به دفتر شورای نگهبان نمی‌شود؛ کما اینکه رسیدگی مقدماتی از حیث قانونی در بند ۲ ماده ۴۸ طرح اصلاح قانون تشکیلات دیوان مصوب ۱۴۰۱ موضوع اصلاح ماده ۸۷ قانون مقرر شده است. اما به هر حال این مسائل نیز، چنان که در ادله مخالفان صلاحیت دیوان در دریافت شکایات شرعی از نهادهای خارج از صلاحیت دیوان آمد، مانع انتساب ابطال مقررات غیر شرعی به فقهای شورا نیست. زیرا ابطال این مقررات به استناد اصل ۴ صورت می‌گیرد که این اصل ارتباطی به دیوان عدالت اداری ندارد؛ بلکه صلاحیت اختصاصی فقهای شورا را بیان می‌دارد.

دلیل دیگر بر انتساب ابطال مقررات غیر شرعی به نظر فقها این است که در صورت عدم انتساب ابطال مقررات به فقها باید صلاحیت فقها در ابطال قوانین و مقررات از طرق دیگری غیر از دیوان عدالت اداری را نیز نفی کنیم. حال آنکه این برداشت با نظر تفسیری شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۸ شورای نگهبان از اصل ۴ (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷ الف: ۶۵) سازگار نیست که مراجع قضایی را ملزم به ارسال قوانین و مقررات مغایر شرع به شورای نگهبان می‌کند. فقهای شورا نیز خود را در رسیدگی به مقرراتی که بدون وصول شکایت در دیوان عدالت اداری خلاف شرع تشخیص می‌دهند واجد صلاحیت می‌دانند (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷ ب: ۳۵، ۴۲، ۴۴، ۴۸، ۵۷). به علاوه، طبق نظر تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۱۸ شورای نگهبان، «ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است». بنابراین، ایفای نقش دیوان در اعمال نظارت شرعی توسط فقهای شورا موضوعیت ندارد، بلکه طریقت دارد.

### ۳-۲-۳. فقدان ملزومات دادرسی در شورای نگهبان و ضرورت

#### تضمین حق شرعی دادخواهی علیه مقررات خارج از صلاحیت دیوان

در حال حاضر شورای نگهبان ابزار و ملزومات قانونی لازم جهت وصول شکایات و رسیدگی را چه از لحاظ زمینه قانونی لازم چه از لحاظ امکانات ساختاری و تشکیلاتی در اختیار ندارد. شورای نگهبان از اختیاراتی که برای مقامات قضایی وجود دارد، مانند داشتن ضمانت اجرا جهت مطالبه اسناد و مدارک، بهره‌مند نیست و ملزم به رعایت اصول بنیادین دادرسی، مانند اصل تناظر، نیز نیست (پروین و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۷: ۱۲۱-۱۲۲). از سوی دیگر سلب حق

دادخواهی اشخاص فاقد توجیه است. زیرا به موجب اصل ۳۴ قانون اساسی دادخواهی حق مسلم هر فردی است. این حق دادخواهی علیه مقررات اداری و مصوبات نهادهای حاکمیتی نیز به‌ویژه آنجا که حقوق شرعی افراد مورد تضییع قرار می‌گیرد، باید به رسمیت شناخته شود؛ درحالی‌که در سازکار فعلی که امکان دادخواهی شرعی نسبت به مصوبات خارج از صلاحیت دیوان وجود ندارد این حق بنیادین نیز نقض می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد از این حیث نیز ضروری است امکان طرح چنین شکایاتی در دیوان میسر باشد. نقض چنین حقی در رویه شورای نگهبان در موارد متعدد، مانند قطعی و غیر قابل اعتراض دانستن آرای مراجع شبه‌قضایی در مرجع قضایی صالح یا حتی محدود به رسیدگی شکلی دانستن صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مراجع شبه‌قضایی، نه تنها مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶، ۱۵۹، ۱۷۳ دانسته شده است بلکه فقهای شورای نگهبان نیز نقض این حق در مصوبات مجلس را مغایر با موازین شرعی اعلام کرده‌اند (درویش‌وند و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۵ - ۳۹).

بنابراین، همان‌طور که صیانت از حق دادخواهی با مفتوح ماندن مجرای شکایت از آرای مراجع شبه‌قضایی در دادگاه‌های دادگستری صورت می‌پذیرد (آیین‌نگینی، ۱۳۹۹: ۳۲)، صیانت از حق دادخواهی از مقررات اداری در هیئت عمومی دیوان نیز مستلزم مسدود نبودن مجرای شکایت از آن‌هاست؛ به‌ویژه آنکه دادگاه‌های عمومی صلاحیت ابطال مقررات مغایر شرع و قانون را ندارند و تنها می‌توانند آن‌ها را در صورت تشخیص غیر قانونی بودن نسبت به اشخاص موضوع پرونده مورد رسیدگی اعمال کنند و نتیجه آن است که مقررات مغایر شرع و قانون نسبت به عموم افراد مجرا باقی می‌ماند. حال اگر موضوع دادخواهی از مقررات حقی با مبنای شرعی باشد، مزید بر علت می‌شود و صیانت از حق شرعی دادخواهی به مدد نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان ضروری است. زیرا موازین شرع بر کلیه اجزای نظام حقوقی ما حاکم است که اقتضای آن ممانعت از نقض حقوق شرعی اشخاص توسط مقررات است.

### ۳-۲-۴. استفاده از ظرفیت‌های کاهش‌دهنده حجم شکایات در دیوان و

#### استعلامات از فقها

در پاسخ به اینکه گفته می‌شود با ایجاد قابلیت شکایت از مصوبات خارج از صلاحیت دیوان حجم شکایات افزایش می‌یابد و ظرفیت‌های دیوان و شورای نگهبان جهت رسیدگی مکفی نیست، می‌توان تمسک به راهکارهایی را پیشنهاد داد که حتی در وضع موجود نیز به‌کارگیری آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری‌های ادارات و دادرسی اداری مفید است. الزام‌آوری نظرات فقهای شورای نگهبان در موارد مشابه از مهم‌ترین این راهکارهاست؛ کما اینکه برای آرای دیوان در موارد مغایرت مصوبات با قوانین سازکارهایی مانند ماده ۹۲ قانون تشکیلات دیوان وجود دارد



جهت رسیدگی خارج از نوبت و بدون تشریفات در موضوعاتی که مصوبات مشابه آن‌ها قبلاً تعیین تکلیف شده است. تسری نظرات شرعی فقهای شورا در موارد مشابه در رویه فقهای شورا نیز دیده می‌شود (فقیهی و عساکره، ۱۴۰۰: ۱۰ - ۱۱). کاریست همین سازکار برای مراجع اداری و دیوان نه تنها می‌تواند موجب تسریع رسیدگی بدون استعلام‌های تکراری از فقهای شورا شود و حجم استعلام‌ها از فقهای شورا را پایین بیاورد، بلکه تصمیم‌گیری‌های مراجع اداری را پیش‌بینی‌پذیرتر و رویه‌های ادارت را منسجم‌تر می‌کند که به تضمین حقوق مکتسبه و رعایت انتظارات مشروع مردم نیز نزدیک‌تر است و نتیجه آن کاهش حجم شکایات در دیوان خواهد بود. البته ممکن است چالش امکان تعارض در آرای فقهای شورا نیز مطرح شود که راه برون‌رفت از آن نیز استفاده از ظرفیت‌های صدور آرای ایجاد رویه و وحدت رویه با حد نصاب مشخص یا بهره‌گیری از ابزار نسخ نظرات سابق توسط فقها است.

همچنین، در صورتی که ابتدا ابعاد شکلی صلاحیت مقام و نهاد واضح مصوبات از حیث خروج از صلاحیت و سپس تطبیق محتوایی مقرر با قانون در دیوان پیش از استعلام از فقها صورت پذیرد (فعلی و همکاران، ۱۴۰۱: ۶ - ۷)، شاهد کاهش استعلامات دیوان از شورای نگهبان خواهیم بود. کما اینکه در بند ۲ ماده ۸۷ طرح اخیر اصلاح قانون تشکیلات دیوان این سازکار در حد تقدم بررسی بعد قانونی مصوبه بر بعد شرعی در موارد ابطال مصوبات از زمان تصویب دیده شده است.

### ۳-۲-۵. عدم تنافی نظارت بر مقررات رئیس قوه قضاییه با اصل سلسله مراتب اداری

تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، و تصمیمات رئیس قوه قضاییه را از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان استثنا کرده است که با توجه به پذیرش امکان شکایت از وضع استخدامی قضات در شعب دیوان به موجب ماده ۱۰ این قانون و تأیید این ماده توسط شورای نگهبان دولت در اصل ۱۷۳ اعم از قوای سه‌گانه است و صلاحیت هیئت عمومی دیوان نیز شامل قوای سه‌گانه است؛ وگرنه مقنن نباید امکان شکایت قضات از حیث تضييع حقوق استخدامی را نیز می‌پذیرفت. استناد به اصل سلسله مراتب اداری برای لزوم تبعیت قضات دیوان از مقررات رئیس قوه قضاییه نیز به دلیل فقدان سلسله مراتب امور قضایی و وجود استقلال قضایی قضات قابل دفاع نیست (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۱۰۵ - ۱۰۶). این استدلال نسبت به بعد نظارت قانونی بر مقررات رئیس قوه قضاییه کاملاً صحیح به نظر می‌رسد و در مورد نظارت شرعی بر این مقررات نیز به جهت انتساب نظارت شرعی به فقهای شورای نگهبان و

استقلالی که ایشان در اظهار نظر دارند به نحوی است که علاوه بر استقلال قضایی شخصی قضات دیوان از استقلال سازمانی نیز برخوردارند و به طریق اولی الزامی به تبعیت از مصوبات رئیس قوه قضاییه ندارند و وجود صلاحیت نظارت شرعی فقهای شورا بر آن مصوبات از این حیث روشن است.

### ۳-۲-۶. عدم خروج مصوبات شوراهای عالی فراقوه‌ای از شمول اصل ۴

طبق یک رویکرد کلیه مصوبات عام‌الشمول شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی اعم از سندها، سیاست‌ها، اساسنامه‌ها، خط‌مشی‌ها، و آیین‌نامه‌ها حتی با پذیرش عدم قابلیت شکایت از جهت مغایرت با قوانین باید از طریق دیوان قابلیت دادخواهی از جهت مغایرت با شرع را داشته باشند. زیرا مبنای رسیدگی به شکایت از مقررات از حیث شرعی در دیوان اصل ۴ قانون اساسی است که عموم و اطلاق آن شامل این مصوبات است. برخی نیز با توجه به ذکر شورای عالی انقلاب فرهنگی در زمره استثنائات تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان ۱۳۸۵ و حذف آن از تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان مغایرت این قبیل مصوبات با قوانین عادی را نیز قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌دانند (واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۳۶) که طبعاً طبق این نظر امکان شکایت شرعی از این مصوبات نیز در دیوان وجود دارد.

علاوه بر این، نامه مقام‌معمظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد الحاق این نهاد به تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان اعمال نشده است و این نامه خطاب به مجمع صادر شده است و تا زمان اصلاح قانون به دیوان تکلیفی بار نمی‌کند. همچنین ضرورت اجرای این مصوبات از منظر رهبر انقلاب به معنای تجویز مصوبات مغایر شرع و قانون اساسی و خارج از صلاحیتش نیست (بنایی‌اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۴۸)؛ کما اینکه اذن رهبری به تصویب این مصوبات مؤید شرعیت محتوای آن‌ها نیست و برخی نظرات فقهای شورا امکان وجود خلاف شرع در آن‌ها را نشان می‌دهد (درویش‌وند و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۲). بنابراین اذن رهبری به تصویب هنجار با تأیید یک هنجار توسط ایشان متفاوت است. بر این پایه در مورد مصوبات نهادهای مشابه مانند شورای عالی فضای مجازی نیز نمی‌توان به استناد اذن رهبری در تصویب مصوبات لازم‌الاجرا آن مصوبات را خارج از صلاحیت دیوان و به‌ویژه فقهای شورا قرار داد؛ به‌خصوص آنکه در حکم رهبری نیز در حکم قانون بودن این مصوبات یا خروج آن‌ها از صلاحیت دیوان تصریح نشده است. همچنین در مورد شورای عالی هماهنگی سران قوا، جز مواردی که مصوبه‌ای یا بندهایی از یک مصوبه به تأیید مستقیم رهبری می‌رسد، نمی‌توان قائل به خروج از صلاحیت دیوان عدالت اداری از حیث بررسی عدم مغایرت با قوانین و به طریق اولی از حیث عدم مغایرت با شرع با استعلام از فقهای شورای نگهبان شد.

### ۳-۳. نظریه مختار

با مقایسه ادله طرفین می‌توان دلایل نظری که مصوبات خارج از صلاحیت دیوان را به جهت معیار قرار گرفتن حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی مبتنی بر اصل ۴ قانون اساسی قابل شکایت از جهت شرعی در دیوان می‌داند اقوی از دلایل طرف مقابل برشمرد. بنابراین، مقررات رئیس قوه قضاییه باید قابلیت وصول شکایت جهت اعمال نظارت شرعی در دیوان را داشته باشند. البته در مورد مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نه دیدگاه اول مبنی بر نفی مطلق صلاحیت دیوان نه دیدگاه دوم مبنی بر تأیید مطلق صلاحیت دیوان توجیه‌پذیر به نظر نمی‌رسند، بلکه باید گفت به جهت معیار بودن اصل ۴ در تعیین حدود نظارت شرعی محتوای آن دسته از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که ماهیت مقرر دارند (اعم از آیین‌نامه و دستورالعمل و غیره) صرفاً از حیث شرعی قابلیت طرح شکایت در دیوان را دارد. اما دستور مقام معظم رهبری به مجمع برای دیوان نیز بار حقوقی دارد و دیوان نمی‌تواند از حیث قانونی به این مصوبات رسیدگی کند. زیرا قدر متیقن پیش‌فرض حکم ایشان تجویز مغایرت مصوبات شورای عالی با شرع نبوده است و از جهت تطبیق با قوانین عادی چنین مطلبی را مقرر کرده است و اشاره‌ای به خروج آن مصوبات از صلاحیت فقهای شورای نگهبان نیز نکرده است؛ به‌ویژه که سابقه نظارت فقهای شورا بر مصوبات این نهاد دال بر شمول اصل ۴ بر آن مصوبات است. در نتیجه مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز به طریق اولی می‌تواند در این سازکار از جهت شرعی رسیدگی شود. همچنین آن قسم از مصوبات یا بندهایی از مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد را نمی‌توان از حیث شرعی در دیوان مورد شکایت قرار داد. اما سایر مصوبات این نهاد و بندهایی از مصوبات که به تأیید رهبری نرسیده‌اند قابل دادخواهی شرعی در دیوان هستند.

بر این پایه، علاوه بر مصوبات فوق، از میان مصوبات نهادهایی که در بخش دوم این پژوهش به عنوان نهادهای خارج از صلاحیت دیوان معرفی شدند، مصوبات اتحادیه‌ها و نهادهای صنفی و حرفه‌ای و مصوبات شوراهای اسلامی روستا، که به موجب رویه دیوان خارج از صلاحیت دیوان محسوب می‌شدند، به‌هیچ‌وجه نمی‌توانند خارج از صلاحیت فقهای شورای نگهبان باشند و بدون نیاز به اصلاح قانون در حال حاضر نیز می‌توان آن‌ها را مورد رسیدگی از حیث شرعی قرار داد. همچنین مصوبات شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، علاوه بر دادخواهی از حیث قانونی، قابل دادخواهی شرعی در دیوان هستند و مصوبات ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا نیز به‌رغم اینکه از جهت لازم‌الاجرا بودن در حکم مصوبه شورای

عالی امنیت ملی هستند، به جهت اینکه به تأیید مقام معظم رهبری نمی‌رسند، قابل شکایت از حیث شرعی در دیوان عدالت اداری هستند؛ به‌ویژه که سابقه نظرات فقهای شورا وقوع خلاف شرع در مصوبات این ستاد را با خروج از صلاحیت مفوض ممکن می‌داند. علاوه بر این، مقررات مصوب شورای نگهبان ممکن است پس از اجرا مشخص شود از جهتی مغایرت با شرع داشته‌اند که در زمان تصویب مد نظر نبوده است. پس، نباید مانع از قابلیت طرح شکایت از آن‌ها از حیث شرعی بشویم؛ به‌ویژه آنکه این مقررات مصوب کل اعضای شورا هستند، نه فقهای شورا.

### نتیجه‌گیری

بررسی مبانی خروج مصوبات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد خروج همه آن‌ها به موجب حکم قانون اساسی یا قانون عادی نبوده است. بنابراین، مصوبات شوراهای اسلامی روستا و نهادهای صنفی و حرفه‌ای که به موجب رویه دیوان و نه حکم قانونگذار در دیوان رسیدگی نمی‌شوند، در حال حاضر، با قانون فعلی تشکیلات دیوان، علاوه بر قابلیت طرح شکایت از حیث قانونی، از حیث شرعی نیز قابل شکایت در دیوان هستند. مقایسه استدلال‌های دو رویکرد عدم صلاحیت و وجود صلاحیت دیوان نسبت به دریافت شکایات از جهت شرعی نسبت به مصوبات خارج از صلاحیت دیوان نشان می‌دهد با توجه به طریقت دیوان در ابطال مقررات غیر شرعی و لازم‌الاتباع بودن نظر فقهای شورا برای دیوان و انتساب ابطال مصوبات به فقهای شورای نگهبان باید معیار صلاحیت در دادخواهی شرعی را اصل ۴ قانون اساسی قرار داد. بنابراین باید قانون تشکیلات دیوان به نحوی اصلاح شود که مصوبات مادون قانون و نیز مصوباتی که به تأیید مقام معظم رهبری نمی‌رسند قابل دادخواهی شرعی در دیوان عدالت اداری باشند، اعم از اینکه مرجع تصویب آن‌ها رئیس قوه قضاییه، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و شوراهای فرعی آن‌ها، شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا باشد.

پیشنهاد عملیاتی که در این زمینه می‌توان ارائه داد این است که طرح اصلاح قانون تشکیلات دیوان مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ مجلس نیز که در بندهای ۱ و ۲ ماده ۴۸ موضوع اصلاح ماده ۸۷ قانون، با بازگشت به قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰، ابطال مقررات به هیئت عمومی و تخصصی دیوان و نه فقهای شورای نگهبان منتسب شده است، مستلزم اصلاح است. همچنین در بند ۱ یادشده دایره صلاحیت دیوان در رسیدگی به مصوباتی که صرفاً از جهت شرعی مورد شکایت هستند باید به مصوبات خارج از صلاحیت هیئت عمومی در حدود فوق تسری داده شود.

## یادداشت‌ها

۱. مراد از «دیوان» در این مقاله دیوان عدالت اداری است.
۲. مراد از «قانون تشکیلات دیوان» در این پژوهش قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است.
۳. اصل ۱۷۰ قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».
۴. «با توجه به صلاحیت‌های ستاد ملی مقابله با کرونا مذکور در مصوبه جلسه ۷۳۷ شورای عالی امنیت ملی، مصوبه مورد شکایت در محدوده مصوبه فوق‌الذکر شورای عالی امنیت ملی خلاف شرع شناخته نشد». قابل مشاهده در نشانی: [^ZtN5slink.shora-gc.ir/](http://ZtN5slink.shora-gc.ir/)
۵. قابل مشاهده در نشانی:

[slink.shora-gc.ir/RNm12](http://slink.shora-gc.ir/RNm12)  
[slink.shora-gc.ir/77Lda](http://slink.shora-gc.ir/77Lda)  
[slink.shora-gc.ir/6WKcQ](http://slink.shora-gc.ir/6WKcQ)

۶. تبصره جزء ۲ بند «الف» ماده ۴۶ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۴۶. ماده ۸۴ قانون و تبصره‌های آن به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده ۸۴ ...

تبصره- آرای صادره از سوی هیئت‌های تخصصی ظرف یک ماه از تاریخ صدور توسط رئیس دیوان یا توسط ده نفر از اعضای هیئت عمومی قابل اعتراض در هیئت عمومی است».

قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: [72242n.ir/j2b](http://72242n.ir/j2b)

۷. بند ۲-۲۱ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۵ شورای نگهبان، قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: [23775n.ir/f2b](http://23775n.ir/f2b)

۸. بندهای ۷ و ۸ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۲۴۳۱ مورخ ۹۰/۳۰/۴۲۴۳۱، بندهای ۳، ۵، ۶، و ۷ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۳۲۱۳ مورخ ۹۰/۳۰/۰۵/۲۵، بندهای ۱، ۲، ۳ و ۳ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۴۴۷۷ مورخ ۹۰/۳۰/۰۸/۱۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۹. بند ۵-۸ نظر ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۵ شورای نگهبان، قابل مشاهده در نشانی: [23775n.ir/f2b](http://23775n.ir/f2b)

۱۰. «مکرراً سؤال می‌شود که از لحاظ نفوذ قانونی این مصوبات ما در چه وضعیتی هستیم؟ آیا از لحاظ قانونی حکم قانون دارد؟ این هم قبلاً عرض شد که بله؛ ... البته اینجا دستگاه قانون‌گذاری نیست. نمی‌خواهیم تعبیر قانون کنیم. کما اینکه در آن سؤالی هم که از امام شد و جوابی که ایشان فرمودند اسم قانون‌گذاری نیامده؛ چون مرکز قانون‌گذاری در قانون اساسی یک جاست. لیکن منافاتی ندارد که مصوبات اینجا در یک حوزه و در سطح خاصی لازم‌الاجرا باشد؛ همان‌گونه مصوبات دولت در یک محدوده لازم‌الاجراست ...». بیانات مقام معظم رهبری

در دیدار اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۰۴، قابل مشاهده در نشانی: [9616khl.ink/f/](http://9616khl.ink/f/)

۱۱. آرای وحدت رویه شماره ۲۶۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۰۵ و شماره ۲۸۹۶-۲۸۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۰ قابل مشاهده در سامانه ساعد دیوان عدالت اداری و سامانه روزنامه رسمی به نشانی:

[ara.divan-edalat.ir/Judgment.aspx?idr=8305&tar=100&ida=10290](http://ara.divan-edalat.ir/Judgment.aspx?idr=8305&tar=100&ida=10290)

rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=۲۱۸۴۹

۱۲. برای مثال ← «سند راهبردی جمهوری اسلامی ایران در فضای مجازی- اهداف و اقدامات کلان» مصوبه

جلسه ۸۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۱۱ شورای عالی فضای مجازی، قابل مشاهده در نشانی: [۱۲۸۴۱dotic.ir/news/](http://۱۲۸۴۱dotic.ir/news/)

۱۳. «ماده ۱۱ مصوبات شورای عالی پس از ملاحظه رئیس شورا بلافاصله توسط دبیر به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد و سپس توسط دبیر به دستگاه‌ها و اشخاص ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.»

۱۴. قابل مشاهده در نشانی: [۲۳۷۷۵n.ir/f۲b](http://۲۳۷۷۵n.ir/f۲b)

۱۵. قابل مشاهده در پیوست نظر شورای نگهبان به نشانی: [۲۳۷۷۵n.ir/f۲b](http://۲۳۷۷۵n.ir/f۲b)

۱۶. برای مثال مصوبه جلسه ۴۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۰ در خصوص تسهیل امور مؤدیان مالیاتی در شرایط کرونا،

قابل مشاهده در نشانی: [۲۸۵۹۴۷qavanin.ir/Law/PrintText/](http://۲۸۵۹۴۷qavanin.ir/Law/PrintText/)

۱۷. برای مثال مصوبه ۷۲ جلسه ۱۴۰۱/۰۲/۲۸ در خصوص ساماندهی اجاره‌بهای مسکن. قابل مشاهده در نشانی:

[hEvslink.shora-gc.ir/Fz](http://hEvslink.shora-gc.ir/Fz)

۱۸. قابل مشاهده در نشانی:

[۸۶۳۸dotic.ir/news/](http://۸۶۳۸dotic.ir/news/)

[۱۲۵۸۹dotic.ir/news/](http://۱۲۵۸۹dotic.ir/news/)

۱۹. رأی شماره ۹۲۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل مشاهده در نشانی:

[۲۶۲۷۷rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=](http://۲۶۲۷۷rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=)

۲۰. قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: [۱۹۱۸۷n.ir/m۲b](http://۱۹۱۸۷n.ir/m۲b)

۲۱. قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: [۴۴۷۷۲n.ir/r۲b](http://۴۴۷۷۲n.ir/r۲b)

۲۲. قابل مشاهده در نشانی: [۲۷۹۵۸www.ekhtebar.ir/?p=](http://۲۷۹۵۸www.ekhtebar.ir/?p=)

۲۳. برای نمونه ← دادنامه شماره ۴۸۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۱۵، قابل مشاهده در نشانی:

[۱۳۲۳۵divan-edalat.ir/aho-detail/](http://۱۳۲۳۵divan-edalat.ir/aho-detail/)

همچنین رأی شماره ۸۳/۲۴۹ مورخ ۱۳۸۳/۰۶/۲۹ و شماره ۸۱/۲۸۸ مورخ ۱۳۸۱/۰۸/۱۲ در خصوص عدم

صلاحیت دیوان نسبت به کانون سردفتران و دفتریاران: [sajed.divan-edalat.ir](http://sajed.divan-edalat.ir)

## منابع

### کتاب

- اداره کل روابط عمومی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۸۱). *آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی*. تهران: شریف.
- امامی، م. و استوارسنگری، ک. (۱۳۹۵). *حقوق اداری*. تهران: میزان. ج ۱.
- امامی، م.، واعظی، س.م.، و سلیمانی، م. (۱۳۹۱). *ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*. تهران: میزان.
- شمس، ع. (۱۳۸۴). *آیین دادرسی مدنی*. تهران: دراک. ج ۱.
- صدرالحفاظی، س.ن. (۱۳۷۲). *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*. تهران: شهریار.
- فتحی، م.، و کوهی اصفهانی، ک. (۱۳۹۷الف). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- فتحی، م.، و کوهی اصفهانی، ک. (۱۳۹۷ب). *نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان بر اساس اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۹-۱۳۹۷)*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- قاضی شریعت‌پناهی، ا. (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. تهران: میزان.
- قطبی، م. (۱۳۹۶). *جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- مولاییگی، غ. (۱۳۹۵). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*. تهران: جنگل.
- هاشمی، س.م. (۱۳۸۵). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ج ۱۲. تهران: میزان. ج ۲.

### مقالات

- آیین‌نگینی، ح. (۱۳۹۹). *صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی، تأملی بر یک رأی حقوق اداری*، ۸(۲۴)، ۲۹-۴۷.
- الهام، غ.، و میرمحمدی میبیدی، م. (۱۳۹۲). *بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت، و مجمع تشخیص مصلحت نظام*. *حقوق اسلامی*، ۱۴(۳۷)، ۱۵۵-۱۷۹.
- بنایی اسکویی، م. (۱۳۹۴). *تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی*. *مطالعات حقوق عمومی*، ۴(۴)، ۴۵-۶۳۱، ۶۶۵.

پروین، خ.، و ابریشمی‌راد، م. (۱۳۹۷). سازوکار مطلوب نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی از بستر نظارت دیوان عدالت اداری. *دانش حقوق عمومی*، ۷(۲۰)، ۱۱۳ - ۱۳۴. حاجی‌علی‌خمسه، م.، مسعودیان، م.، و فعلی، ح. (۱۳۹۹). سازکار مطلوب نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. *دانش حقوق عمومی*، ۹(۳۰)، ۲۵ - ۵۰.

درویش‌وند، ا.، و راجی، س.م. (۱۳۹۰). تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. *حکومت اسلامی*، ۱۶(۶۱)، ۱۰۳ - ۱۳۲.

درویش‌وند، ا.، فضائلی، ا.، و اسمعیلی گیوی، ح. (۱۳۹۷). بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان. *دانش حقوق عمومی*، ۷(۲۱)، ۲۵ - ۵۰.

درویش‌وند، ا.، کدخدامرادی، ک.، و فتاحی زفرقندی، ع. (۱۴۰۰). تضمینات حق دادخواهی در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظرهای شورای نگهبان. *دانش حقوق عمومی*، ۱۰(۳۴)، ۲۹ - ۵۵.

صرامی، س. (۱۳۷۳). احکام حکومتی و مصلحت. *راهبرد*، ۳(۴)، ۶۳ - ۹۲. فعلی، ح.، تقی‌زاده، ا.، و آریان‌نژاد، ع. (۱۴۰۱). بهینه‌سازی نسبت نظارت شرعی و نظارت قانونی بر مقررات در دیوان عدالت اداری و چالش‌های فرارو. *مجموعه مقالات همایش ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات اداری*. اصفهان: مشارق‌الانوار. فقیهی، س.ف. و عساکره، ز. (۱۴۰۰). تحلیل حقوقی آثار نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین و مقررات. *حکومت اسلامی*، ۲۶(۹۹)، ۵ - ۲۸.

کدخدایی، ع. و ویژه، م. (۱۳۸۸). شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی. *مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری؛ صلاحیت قضایی و دادرسی اداری*. تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.

ملک‌افضلی، م. (۱۳۸۷). جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. *حکومت اسلامی*، ۱۳(۴۸)، ۱۴۴ - ۱۷۴.

واعظی، س.م. و سلیمانی، م. (۱۳۹۵). خواننده در دیوان عدالت اداری. *دانش حقوق عمومی*، ۵(۱۳)، ۲۳ - ۴۲.

واعظی، س.م. (۱۳۸۸). نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری. *مطالعات حقوقی*، ۱(۳)، ۱۲۵ - ۱۵۲.

ویژه، م. (۱۳۸۸). تحلیلی بر صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. *حقوق و مصلحت*، ۲(۵)، ۸۳ - ۱۰۱.



هاشمی، س.م. (۱۳۸۸). مفهوم دولت در ارتباط با صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری. مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری. انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی. واحد تهران مرکزی.

هدایت‌نیا، ف. (۱۳۸۲). جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی. رواق اندیشه، ۳(۱۹)، ۳۵ - ۵۲.

### پایان‌نامه‌ها و طرح‌های پژوهشی

آسوده‌آرانی، م. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی صلاحیت‌ها و اعتبار حقوقی مصوبات شورای عالی فضای مجازی ایران و کمیسیون ارتباطات فدرال امریکا. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.

ابراهیمی، م. (۱۳۹۰). تحلیل حقوقی صلاحیت و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حقوق اساسی ایران. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه تهران.

امجدیان، ح. (۱۳۹۱). خلأهای نظارت شرعی و قانون اساسی شورای نگهبان. ناظر علمی: سید محمدمهدی غمامی. گزارش تحلیلی پژوهشکده مجازی حقوق سازمان بسیج حقوقدانان. شماره مسلسل ۹۱۱۱۱۶۰۱۴.

پژوهشکده شورای نگهبان (۱۴۰۱). نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی؛ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان. کد گزارش: ۱۴۰۱۰۵۱۰. تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۳/۲۹. تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۴/۲۵.

فعلی، ح. (۱۳۹۹). نظارت شرعی شورای نگهبان بر مقررات. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

میرمحمدی میبدی، م. (۱۳۹۱). جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه امام صادق(ع).

## References

### Books

Emami, M., & Ostovar Sangari, K. (2016). *Administrative Law*. Volume 1. Tehran: Mizan. (in Persian)

Emami, M., Va'zi, S.M., & Soleimani, M. (2012). *Regulations on Lawsuits Admissible in the Administrative Justice Court*. Tehran: Mizan. (in Persian)

Shams, A. (2005). *Civil Procedure Law*. Volume 1. Tehran: Drak. (in Persian)

Sadr al-Hafizi, S.N. (1993). *Judicial Oversight of Government Actions in the Administrative Justice Court*. Tehran: Shahryar. (in Persian)

Fathi, M., & Kouhi Isfahani, K. (2018). [A]. *The Constitution of the Islamic Republic of Iran with Interpretative Opinions of the Guardian Council*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)

Fathi, M., & Kouhi Isfahani, K. (2018). [B]. *Religious Opinions of the Jurists of the Guardian Council Based on Article 4 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (1980-2018)*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)

Qazi Shari'at Panahi, A. (2004). *Constitutional Law and Political Institutions*. Tehran: Mizan. (in Persian)

Qotbi, M. (2017). *The Position and Competencies of the Administrative Justice Court in the Legal System of the Islamic Republic of Iran with Reference to the Opinions of the Guardian Council*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)

Molabigi, G. (2016). *Competence and Procedure of the Administrative Justice Court*. Tehran: Jungle. (in Persian)

Hashemi, S.M. (2006). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran*. Volume 2. 12th Edition. Tehran: Mizan. (in Persian)

General Directorate of Public Relations, Secretariat of the Supreme Council of the Cultural Revolution. (2002). *Familiarity with the Supreme Council of the Cultural Revolution*. Tehran: Sharif. (in Persian)

### Articles

- Aineh Negini, H. (2020). Jurisdiction of the Court of Administrative Justice in dealing with objections to the rulings of quasi-judicial authorities "Reflection on a vote". *Administrative Law Quarterly*, 8 (24), 29-47.
- Banayi Oskuyi, M. (2016). Demarcating the competence of administrative justice court by the supreme council of the cultural revolution. *Public Law Studies Quarterly*, 45 (4), 665-631.
- Darvishvand, A. and Raji, S.M.H. (2011). An Analysis of the Supervision of Acts and Regulations in the Legal System of the Islamic Republic of Iran. *Islamic Government Quarterly*, 16 (61), 103-132.
- Darvishvand, A., Fazaeli, A. Esma'ili Givi, H.R. (2018). Status of the Supreme Cultural Revolution Council's Enactments in the Decisions of the Guardian Council. *Public law Knowledge Quarterly*, 7 (21), 25-50.
- Darvishvand, A., Kadkhodamoradi, K. & Fattahi Zafarghandi, A. (2021). Guarantees of the Right to Sue in the Islamic Republic of Iran's Legal System Focusing on the Guardian Council Views. *Public law Knowledge Quarterly*, 10 (34), 29-55.
- Elham, Gh. & Mirmohammadi Meibodi, M. (2013). A Study of the Overlapping of Acts of the Supreme Council of Cultural Revolution with Those of the Islamic Consultative Assembly, Executive Branch and Expediency Council, *Research Journal of Islamic Law*, 14 (37), 155-179.
- Faghihi, S.F. & Asakereh, Z. (2021). Legal Analysis of the effects of Shari'a supervision of the jurists of the Guardian Council on laws and regulations, *Islamic Government Quarterly*, 26 (99), 28-5.
- Fe'li, H., Taghizadeh, A. & Ariannejad, A. (2022). Optimizing the Ratio of Shariah Supervision and Legal Supervision of Regulations in the Administrative Court of Justice and Future Challenges, in: *Proceedings of the Conference on Improving the Efficiency of the Administrative Court of Justice in Comments on Administrative Regulations*, Isfahan: Mashareq Al-Anwar.
- Haji Ali Khamseh, M. Masoudian, M. & Feli, H. (2021). The Desirable Mechanism for Religious Review of the Supreme Council of Cultural Revolution's Enactments by the Jurists of the Guardian Council. *Public law Knowledge Quarterly*, 9 (30), 25-50.
- Hashemi, S.M. (2009). The Concept of the State in Relation to the Competences of the Administrative Court of Justice, *Proceedings of the Conference of the Administrative Court of Justice: Jurisdiction and Administrative Proceedings*, Islamic Azad University Publications, Central Tehran Branch.
- Hedayatnia, F. (2003). The Position of the Court of Administrative Justice in the Proceedings to People's Complaints against Governmental Institutions, *Rawaghe Andisheh magazine*, 3 (19), 35-52.
- Kadkhodaei, A.A. & Vijeh, M.R. (2009). Guardian Council and Lawsuits Related to Annulment of Government Decisions against the Constitution, *Proceedings of the Conference of the Administrative Court of Justice: Jurisdiction and Administrative Proceedings*, Tehran: Islamic Azad

University Press.

Malek Afzali, M. (2008). The Position and Validity of the Supreme Council of Cultural Revolution, *Islamic Government Quarterly*, 13 (48), 144-174.

Parvin, Kh. & Abrishami Raad, M.A. (2018). The Desirable Mechanism for Review of the Governmental Regulation by the Islamic Jurists of the Guardian Council through the Administrative Justice Court. *Public Law Knowledge Quarterly*, 7 (20), 113-134.

Sarami, S. (2013). Governmental rules and expediency, *Strategy Quarterly*, 3 (4), 63-92.

Vaezi, S.M. & Soleimani, M. (2016). The Defendant in the Administrative Court of Justice, *Public Law Knowledge Quarterly*, 5 (13), 23-42.

Vaezi, S.M. (2009). The Role of the Administrative Court of Justice in Sharia Proceedings of Administrative Regulations, *Legal Studies*, 1 (3), 125-152.

Vijeh, M.R. (2010). An Analysis of the Competences of the General Board of the Court of Administrative Justice, *Law and Expediency magazine*, 2 (5), 83-101.

#### **Thesis & Research project**

Amjadian, H. (2012). *Gaps of Sharia Supervision and Constitutional Supervision the Guardian Council's*. scientific supervisor: Seyyed Mohammad Mahdi Ghamami, analytical report of the virtual law research center of the Basij Lawyers Organization, serial number 911116014. (in persian)

Asoudeh Arani, M. (2016). *Comparative Review of the Competence and Legal Validity of the Supreme Council of Cyber Space of Iran and the Federal Communications Commission of the United States*, [Master's Thesis]. Tehran: Allameh Tabatabai University. (in persian)

Ebrahimi, M. (2011). *Legal Analysis of the Competence and Powers of the Supreme Council of Cultural Revolution in Iran's Constitutional Law*. [master's thesis]. Tehran: Tehran University. (in persian)

Fe'li, H. (2020). Religious Supervision of the Guardian Council on Regulations, master's thesis in the field of administrative procedure law, supervisor: Moslem Aghaei Tough, University of Judicial Sciences and Administrative Services. (in persian)

Mirmohammadi Meibodi, M. (2012). The Legal Position of the Supreme Council of Cultural Revolution, Master's thesis in the field of Islamic Studies and Public Law of Imam Sadiq University. (in persian)

Research Institute of the Guardian Council, (2022). *Argumentative Opinions of the Guardian Council Regarding the Approvals of the Islamic Council; The Bill of Amend the Code of Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice*, Tehran: Research Institute of the Guardian Council, report code: 14010510, approval date: 29/3/1401, date of opinion of the Guardian Council: 25/4/1401. (in persian)

## شناسایی مؤلفه‌های آموزش سواد حقوقی در برنامه درسی ایران: با تأکید بر تربیت شهروندی



سعید شریفی رهنمو<sup>۱</sup> ID، سید محمد معصومی<sup>۲</sup> ID، مجید شریفی رهنمو<sup>۳</sup> ID\*

۱. استادیار مرکز مطالعات و توسعه آموزش علوم پزشکی (EDC)، دانشگاه علوم پزشکی همدان، همدان، ایران

۲. استادیار گروه معارف اسلامی، دانشکده پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی همدان، همدان، ایران

۳. دانشجوی دکتری مطالعات برنامه درسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1984.1783](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1984.1783)

### چکیده

پژوهش حاضر با هدف شناسایی مؤلفه‌های آموزش سواد حقوقی در برنامه درسی ایران انجام پذیرفت. در این پژوهش از تحلیل تماتیک استفاده شد. جامعه آماری همه صاحب‌نظران و پژوهشگران حوزه حقوق و برنامه درسی بودند که به منظور شناسایی رئوس محتوایی سواد حقوقی چهارده نفر از متخصصان که سوابق آموزشی-پژوهشی در حوزه یادشده داشتند با استفاده از رویکرد هدفمند ملاکی و معیار اشباع نظری انتخاب شدند. ابزار جمع‌آوری داده‌ها مصاحبه نیمه‌سازمان‌یافته بود که برای تعیین پایایی و روایی آن از چهار ملاک اعتبارپذیری، انتقال‌پذیری، تأییدپذیری، و قابلیت اطمینان استفاده شد. یافته‌ها بر اساس تفسیر مضمونی مفاهیم پایه‌ای به سازمان‌دهنده و فراگیر نشان داد با ۷۴ سرفصل در ۵ فصل می‌توان سواد حقوقی را جهت تربیت شهروندی آموزش داد. بر این اساس تصریح شد در فصل اول کلیات و مفاهیم حقوقی، در فصل دوم حقوق مدنی، در فصل سوم حقوق جزا، در فصل چهارم حقوق آیین دادرسی مدنی و کیفری، و در نهایت در فصل پنجم حقوق تجارت قابل آموزش و ارائه است. خرده‌سرفصل‌ها نیز تک به تک آورده شده است.

کلیدواژگان: آموزش سواد حقوقی، برنامه درسی، تربیت شهروندی



## مقدمه

شهروندی، در معنای سنتی، عضویت در یک جامعه سیاسی و اجتماعی تعریف می‌شود که فرد با عضویت در آن از نظر قانونی دارای وظایف و حقوقی می‌شود. شهروندان به عنوان اعضای یک جامعه در آن مشارکت می‌کنند و در برابر حقوقی که دارند مسئولیت‌هایی را نیز به منظور اداره بهتر جامعه و ایجاد نظم بر عهده می‌گیرند. به این ترتیب جنبه‌های شهروندی شامل وظایف و مسئولیت‌ها و مشارکت است (Vajenm et al., 2023: 15). تربیت شهروندی عرصه‌ای مهم برای انتشار ارزش‌های اجتماعی و ایجاد نظم و انضباط در جامعه است. تربیت شهروندی در عصر امروز نه یک نیاز، بلکه یک اولویت است. اعضای جامعه باید بیاموزند که به نحوی مؤثر در بهبود بخشیدن به امور گوناگون جامعه مشارکت کنند (Cox et al., 2022: 315). در همین زمینه بند ۲۰ قانون اساسی در کشورمان به صراحت بیان می‌کند: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.» که تربیت نیز به پیروی از این بند قانون اساسی دارای تکلیف است. در این زمینه یکی از نظام‌های مهم و زیربنایی در هر کشور نظام آموزشی به‌ویژه برنامه‌های درسی است که محوری جهت تربیت سرمایه‌های انسانی و توسعه پایدار و همه‌جانبه محسوب می‌شود. یکی از وظایف مهم این نظام‌ها تعلیم و تربیت و پرورش شهروندانی مسئولیت‌پذیر و آگاه به مسائل و حقوق فردی و اجتماعی است. بنابراین، مفهوم تربیت شهروندی به آن بخش از فعالیت‌های تعلیم و تربیت اطلاق می‌شود که در اشکال رسمی و غیر رسمی افراد یک جامعه را برای عضویت در آن جامعه آماده می‌کند و این مهم در بستر برنامه‌های درسی رقم می‌خورد (مرزوقی، ۱۳۹۹: ۱۰۶). برای تأکید بر این موضوع، بند ۱۷ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری کشور به ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت و تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی اشاره کرده (جاوید و ابراهیمی، ۱۳۹۲: ۲۵) و برنامه درسی حاصل از این مطالعه نیز با توجه به این بند مهم سیاستی تدوین و طراحی شده است.

بنابراین نهاد تعلیم و تربیت به دلیل کارکردهای گوناگون علمی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، و سیاسی جایگاهی اساسی در میان نهادهای یادشده دارد. به همین دلیل کارکردهای آن گوناگون و متنوع است. امروزه نظام‌های سیاسی و حکومت‌ها حمایت‌های همه‌جانبه

سیاسی و مالی و اداری از نهاد تعلیم و تربیت به عمل می‌آورند. چون هیچ جامعه‌ای بدون داشتن یک نهاد آموزشی و پرورشی جامع و کارآمد نمی‌تواند پیشرفت کند (مهرمحمدی، ۱۳۹۸: ۱۱). علاوه بر این، با توجه به پیچیدگی‌های زندگی کنونی در عصر جهانی شدن، آموزش و پرورش باید علاوه بر کارکردهای قبلی که شامل جامعه‌پذیری، پرورش سیاسی، نظارت و یگانگی اجتماعی، انتقال فرهنگ، و نظایر این‌هاست مباحثی مانند تربیت شهروندی و سواد اجتماعی و فرهنگی و حقوقی را به منظور توسعه اجتماعی افراد در نظر گیرد تا از این طریق آدمی بتواند زندگی بهتری در جامعه داشته باشد (Khamrakulov, 2022: 4). در این زمینه اسپاتیل و لاوانیا<sup>۱</sup> (۲۰۱۲) در پژوهشی با عنوان «سواد حقوقی، توانمندسازی اجتماعی برای دموکراسی و حکومت خوب در قالب یک برنامه‌درسی مدون» بیان می‌دارند که سواد حقوقی و فرهنگی می‌تواند افراد جامعه را در برابر آسیب‌های اجتماعی توانمند سازد. همچنین آن‌ها بر آن‌اند که آموزش سواد حقوقی راه‌حل عملی برای تقویت بافت اجتماعی به منظور اجرای دموکراسی موفق و حق هر شهروند با هدف برقراری عدالت است.

حال به نظر می‌رسد آموزش حقوق و سواد حقوقی راه‌حل عملی برای تقویت و تحکیم پایه‌های زندگی اجتماعی و تربیت شهروند آگاه است (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۲). اگر مردم به حقوق و وظایف خود آگاهی داشته باشند، اجرای عدالت و تعادل منافع مختلف در جامعه بسیار آسان‌تر خواهد بود. به همین دلیل افزایش سواد حقوقی در نهایت به توسعه و تحکیم یک دولت شفاف و پاسخگو بر اساس «حاکمیت قانون» منجر می‌شود (Pulikuthiyil, 2012: 41). از این‌رو، سواد حقوقی ابزاری برای ایجاد تغییر کیفی در سطح زندگی توده مردم است. تجربه نشان می‌دهد آگاهی بهتر از قوانین به طور مؤثر در حوزه‌های گوناگون کاری به مردم کمک می‌کند و به اجرا درنیامدن برخی از قوانین نیز تا حدی به آگاهی نداشتن افراد ذی‌نفع ارتباط دارد. در این زمینه، به نظر می‌رسد اولین گام در جهت شناخت بهتر حقوق گنجانده آموزش آن در برنامه‌درسی دوره‌های مختلف است. مجهز کردن یادگیرندگان به سواد حقوقی به آن‌ها کمک خواهد کرد به این حقوق آگاهی یابند و به مهارت‌هایی دست پیدا کنند که بتوانند از حقوق خود و دیگران به نحو مطلوب دفاع کنند (شاه‌مرادی، ۱۳۹۶: ۶۵).

بر این اساس سواد حقوقی سواد مدنی است که می‌تواند در قالب برنامه‌های درسی تحقق پیدا کند و در یکی از عناصر برنامه‌درسی، یعنی کتاب‌های درسی، به‌ویژه کتاب‌های تعلیمات

اجتماعی، و حتی در روش‌های تدریس از طریق روش محاکم قضایی نقش مهمی ایفا کند. چون این‌گونه کتاب‌های درسی و روش تدریس نوعی بازتاب مسائل و نیازهای اجتماعی دانش‌آموزان است تا این روش‌ها در شخصیت آن‌ها نهادینه شود و آنان بتوانند به وظایف و مسئولیت‌های خود آگاهی یابند. شواهدی دال بر این مسئله وجود دارد که دانش‌آموزان و دانشجویان به مدرسه و دانشگاه می‌روند بدون آنکه دانش و مهارت ارزش‌هایی را بیاموزند که پایه و اساس زندگی شهروندی یا باعث شناخت آن‌ها از حقوق خود می‌شوند. بنابراین، با آگاهی از حقوق و مسائل پیرامون آن گامی مؤثر به سوی تحقق تربیت شهروندی برداشته می‌شود و راه‌ها برای رسیدن به جامعه‌ای با کمترین ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی هموار می‌شود. Sun (۲۰۱۴) دریافت که سطح علایق و دانش سیاسی-مدنی دانش‌آموزان همبستگی قوی با محتوای برنامه‌های درسی دارد. وی نشان داد ۴۹/۵ درصد از دانش‌آموزان از کمک مدارس برای رشد آگاهی‌های سیاسی و مدنی‌شان رضایت ندارند. وجود یک مدل از برنامه درسی حقوقی سطح آگاهی‌های حقوقی، اجتماعی، سیاسی، ایدئولوژیکی، تفکر و کیفیت فعالیت‌های روان‌شناختی دانش‌آموزان به‌خصوص دانش‌آموزان مقطع متوسطه را بهبود می‌بخشد و به ادامه حیات سیاسی جامعه کمک می‌کند (رضوی، ۱۳۸۹: ۲). پژوهش‌های صورت‌گرفته نشان می‌دهد بیشتر بر انتقاد از نبود برنامه درسی سواد حقوقی تأکید شده؛ اما سرفصل و محتوایی برای ارائه آموزش پیشنهاد نشده است. از این‌رو، پژوهش حاضر با هدف شناسایی مؤلفه‌های آموزش سواد حقوقی در برنامه درسی ایران با تأکید بر تربیت شهروندی انجام شده یا به عبارت بهتر به دنبال پاسخ دادن به این سؤال است که مؤلفه‌های آموزش سواد حقوقی در برنامه درسی ایران کدام‌اند.

## ۱. پیشینه و مبانی نظری پژوهش

**تربیت شهروندی:** شهروندی یکی از عرصه‌های مهم سیاسی-اجتماعی است که در طول تاریخ به اشکال گوناگون و با تعابیر مختلف حقوقی و سیاسی و فلسفی رواج داشته است. اولین تلاش منظم نظری در این سنت فکری مربوط به ارسطوست. به باور وی شهروندان کسانی هستند که به طور چرخشی در زندگی مدنی و شهری در حکم راندن سهم‌اند. در این نظام حکومتی شهروندان قادر به آگاه شدن از ویژگی‌های یک‌دیگرند. نکته درخور توجه در بحث ارسطو این است که شهروند صاحب حقوق حق دارد برای کسب حاکمیت تلاش کند و



بپذیرد که دیگران نیز صاحب حق هستند که برای تصرف و حاکمیت و جانشینی او بکوشند. به هر حال شهروندی از مفاهیم مهم اجتماعی است که درون شبکه‌های مفهومی و در بستر تاریخی-اجتماعی محتوا و معنای خود را آشکار ساخته است. این مفهوم در فرایند تاریخی و به تبع تحولات پدیدآمده در جوامع دگرگون شده است. مفهوم تربیت شهروندی مفهومی است کلی که به مطالعات فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، و فنی در جامعه وابسته است و می‌توان آن را به آموزش شیوه‌های زندگی کردن با یکدیگر به طور خاص در یک جامعه و به طور عام در جامعه جهانی اطلاق کرد (مرزوقی و محمدزاده، ۱۳۹۹: ۱۰۵).

یکی از تعریف‌های معتبر در زمینه تربیت شهروندی تحلیلی است که یکی از محققان و جامعه‌شناسان ایرانی به نام دکتر امیرحسین آریان‌پور در یکی از آثار معروف خویش، با عنوان *زمینه‌ای بر جامعه‌شناسی*، مطرح کرده است. این پژوهشگر پرآوازه می‌گوید هر جامعه در هر دوره زمانی موافق مقتضیات خود از انسان‌هایی که عضو آن هستند مطالبات معینی دارد که از ذات زندگی اجتماعی سرچشمه می‌گیرد. بنابراین در پرتو مجموعه فعالیت‌های هدفمند و سنجیده جامعه سعی دارد فرد مورد پسند خود را به عنوان شهروندان امروز و فردا مجهز به مهارت‌هایی کند که او بتواند در عرصه زندگی فردی، اجتماعی، اقتصادی، و فنی نقش مؤثری ایفا کند. وی سپس به تحلیل و معرفی مجموعه فعالیت‌هایی می‌پردازد که برای تربیت شهروندان در دو نوع جامعه (جامعه فلاحی و جامعه صنعتی) معمول است و بر این باور است که این دو نوع جامعه بنا بر مختصات عمومی خود خواستار دو نوع انسان آرمانی هستند و برای پروردن نوع مطلوب شهروندان خویش باید از نظام فلسفی و اخلاقی و اندیشه‌های تربیتی متفاوتی بهره گیرند (آقازاده، ۱۳۸۵: ۴۶). بنابراین تربیت شهروندی حوزه‌ای مطالعاتی از مبانی اجتماعی و سیاسی تعلیم و تربیت است. دیدگاه‌های انتقادی و بازسازی اجتماعی و شهروند فرهنگی حامی رویکرد تربیت شهروندی پیشرفت‌گرا هستند. Toffler (۲۰۰۴) بر آن است که نظام‌های آموزشی به‌ویژه در عصر جهانی شدن آموزش و پرورش و نیل به جامعه آرمانی جهانی به حکم ضرورت‌های جامعه بشری لازم است افراد را به عنوان شهروند جامعه جهانی و تکنوکرات و فن‌سالار جوان به گونه‌ای تربیت کنند که بتوانند خدمات حرفه‌ای خود را هم در زادگاه خویش هم در جوامع دیگر برحسب نیازهای اقتصادی و صنعتی آنان عرضه کنند.

**برنامه درسی:** Zais بر آن است که واژه برنامه درسی از لحاظ لغوی از ریشه لاتین « Race course» مشتق شده است و آن به معنای میدان مسابقه یا فاصله و مقدار راهی است که باید طی کنند تا به هدف مورد نظر دست یابند. برنامه‌های درسی به صورت رسمی و غیر رسمی با قدمت انسان برابر است و پایه‌های نوین آن به سال ۱۹۱۸ و فرانکلین بوبیت می‌رسد (فتحی واجارگاه، ۱۳۸۸: ۶۰). قدمت به باور مهرمحمدی «به‌رغم گذشت سالیان متمادی از به رسمیت شناخته شدن برنامه درسی، به عنوان یک حوزه تخصصی در کشور، حوزه برنامه درسی به عنوان یک قلمرو تخصصی و رکن اصلی نظام تعلیم و تربیت، که فلسفه وجودی و جوهر این نظام‌ها را باید در این رکن متبلور یافت، نتوانسته است در عصر جدید با مطالبات نوظهور از تعلیم و تربیت رسمی در جوامع و تحولات و دستاوردهای نظری در عرصه جهانی هم‌گام شود. بدین معنا برنامه درسی ابزار دست یا نقشه راهی است که چنانچه در دسترس مجریان تعلیم و تربیت قرار گیرد مدیریت نظام اجرایی با سهولت و کارآمدی بیشتری انجام می‌پذیرد. به دیگر سخن، عرصه دانش برنامه درسی به مثابه میدانی تعریف شده که دارای ابتدا، انتها، و فرایند مشخصی است و هیچ دغدغه دیگری جز نقشه‌برداری دقیق به منظور سروسامان دادن به فعالیت‌هایی که طی چند ساعت در دانشگاه اتفاق می‌افتد برای آن متصور نیست». بنابراین برنامه درسی به عنوان یک رشته تخصصی جزء بحث‌انگیزترین و اختلافی‌ترین رشته‌های علمی است و با وجود اینکه بیش از صد سال از تولد آن می‌گذرد بین صاحب‌نظران و متخصصان راجع به قلمرو و ابعاد و حتی مفهوم آن اختلاف نظر وجود دارد و هنوز این رشته در دوران طفولیت خود به سر می‌برد. یکی از مسائل مهمی که این رشته از آن رنج می‌برد مسائل تعریفی یا ترمینولوژی است. چون هنوز یک تعریف مورد قبول جهانی از آن در دست نیست (مهرمحمدی، ۱۳۸۸: ۱۲).

**سواد حقوقی و آموزش آن:** به معنای داشتن صلاحیت و توانایی لازم در مباحث حقوقی، چه در خواندن چه در نوشتن، است. سواد حقوقی به معنای توانایی شناختن لغات و عبارات قانونی برای فرد به عنوان بخشی از جهان حقوق است. یک فرد باسواد در این معنا می‌داند که جهانی به نام قانون وجود دارد. اما این اندک دانستن قطعاً برای دسترسی کامل بدان کافی نیست. بنابراین، امروزه سوادآموزی چیزی فراتر از صرف خواندن است. اطلاع از ظرفیت‌هایی است که قانون برای تغییر در اختیار افراد قرار می‌دهد. همچنین قابلیت استفاده از ابزار و

تکنیک‌های آن برای بهبود جامعه به نفع خود و سایرین است. سواد حقوقی می‌تواند قابلیت پیش‌بینی‌پذیری قوانین برای زندگی شهروندان را به طور عینی محقق سازد. با این تحلیل‌ها دیگر سواد حقوقی مفهومی ساده و ابتدایی به نظر نمی‌رسد، بلکه ماهیتی بااهمیت پیدا می‌کند (حبیب‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۸۱). بنابراین، سواد حقوقی و آموزش آن توانایی درک کلماتی است که در زمینه حقوقی استفاده می‌شود؛ نیز نتیجه‌گیری و سپس استفاده از قانون برای اقدام، توانایی قضاوت‌های انتقادی در مورد قانون و منابع قانونی، استفاده مؤثر از سیستم حقوقی، و بیان راهکار برای بهبود آن را سواد حقوقی می‌گویند که مکاتب و صاحب‌نظران مختلف تعاریف و دیدگاه‌های متفاوتی از آموزش آن دارند. اما یکی از مسائل مهمی که در رابطه با مفهوم حقوق وجود دارد این است که چگونه می‌توان آن را تعلیم و آموزش داد تا بر اساس آن شاهد اجرای صحیح آن در جامعه و شناخت وظایف و تکالیف مبتنی بر آن برای افراد جامعه بود. در این رابطه صاحب‌نظران مدرسه را بهترین مکان برای آموزش و تعلیم این مقوله می‌دانند (Scafi, 2007: 2). آموزش و پرورش متولی آموزش انواع سوادها علمی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، حقوقی، و نظایر این‌هاست. آموزش سواد حقوقی از دغدغه‌های مهم اکثر نظام‌های تعلیم و تربیت به شمار می‌رود. زیرا آموزش حقوق موجب آگاه کردن افراد از حقوق و وظایف خود می‌شود و به آن‌ها اجازه دخالت آگاهانه در سرنوشت خود را می‌دهد. همچنین به احقاق حقوق خود و زندگی بهتر برای خود و دیگر اعضای جامعه منجر می‌شود.

حسین‌زاده و همکارانش (۱۴۰۲) در مطالعه‌ای با عنوان «طراحی برنامه‌درسی تربیت شهروندی الکترونیک در دوره ابتدایی» نشان دادند اهداف برنامه‌درسی تربیت شهروندی را می‌توان به صورت غایی و کلی و جزئی دسته‌بندی کرد. هدف غایی آگاهی و توانمندی در مهارت‌های زیست در عصر آنلاین است که برای نیل به آن باید در مسیر آشنایی با دانش الکترونیک، هویت‌یابی الکترونیک، آگاهی از حقوق و مسئولیت‌های الکترونیک، توانایی برقراری ارتباطات درست در جهان الکترونیک، توانایی مشارکت الکترونیک، توانایی حفظ امنیت الکترونیک حرکت کرد. محتوا باید تابع سازمان‌دهی بین‌رشته‌ای باشد و هم‌سو با اهداف تنظیم شود. راهبردهای یاددهی و یادگیری در پنج طیف مشارکتی (تجربه کار گروهی یادگیرندگان/ مشارکت هم‌تا به هم‌تا/ مشارکت معلم- دانش‌آموز- اولیا)، شخصی‌سازی (توجه به تفاوت‌ها/ فعالیت یادگیرنده/ استقلال یادگیرنده)، مسئله‌مداری (پروژه مبتنی بر نیاز/ حل

مسئله / کاوشگری)، شبیه‌سازی (مدل‌سازی / شبیه‌سازی)، اقتضایی (آموزش وارونه / آموزش کارگاهی / داستان‌گویی / بازی‌محوری) تبیین شدند. ارزیاب (خود / هم‌سال / گروه / معلم / والدین) و ابزار (پرسش‌نامه / مشاهده / فرم گزارش‌دهی) نیز دو وجه ارزشیابی در نظر گرفته شدند. نهایتاً متخصصان اعتبار الگوی طراحی شده و عناصر جزئی آن را تأیید کردند و آن را هم‌سو با رسالت‌های شهروند الکترونیک دانستند. مروزوقی و محمدزاده (۱۳۹۹) در پژوهش خود با عنوان «برنامه درسی سواد حقوقی دوره متوسطه» نشان دادند می‌توان برنامه درسی سواد حقوقی را به عنوان یک واحد درسی برای دانشجویان کارشناسی رشته‌های مختلف در برنامه درسی عمومی قرار داد. دوستی و همکارانش (۱۳۹۹) در پژوهش خود با عنوان «تحلیل برنامه درسی پایه ششم ابتدایی» از منظر توجه به حقوق تربیتی دانش‌آموزان از دیدگاه معلمان و دانش‌آموزان نشان دادند از دیدگاه دانش‌آموزان از بین مؤلفه‌های حقوق تربیتی فقط به مؤلفه پیگیری اهداف تربیتی به میزانی کمتر از حد متوسط، اما، به سایر مؤلفه‌ها بالاتر از حد متوسط توجه شده است. درحالی‌که از دیدگاه معلمان به همه مؤلفه‌های حقوق تربیتی توجه کافی شده است. محمدزاده و همکارانش (۱۳۹۸) در پژوهشی که با عنوان «طراحی برنامه درسی سواد حقوقی» انجام دادند به این نتیجه رسیدند که نه مضمون سازمان‌دهنده در حوزه عناصر نه‌گانه برنامه درسی (هدف، محتوا، فعالیت یادگیرنده، منابع و مواد کمک‌آموزشی، راهبردهای یاددهی-یادگیری، زمان آموزش، فضای آموزش، گروه‌بندی فراگیران، ارزشیابی) وجود دارد و مضمون‌های یادشده دارای حدود ۳۱ مضمون پایه‌اند که باید در دستیابی به چارچوب برنامه درسی آموزش سواد حقوقی مورد توجه قرار گیرند. Ngugi (۱۹۹۶) در تحقیقی با عنوان «سواد حقوقی در کنیا» به بررسی وضعیت سواد حقوقی در کنیا پرداخت و اعلام کرد آگاهی حقوقی حق مردم است و دولت نیز از وضع سواد حقوقی غافل است و باید یک برنامه قوی داشته باشیم. او سواد حقوقی را عامل توسعه معرفی کرد. Fiona Macaulay (۲۰۰۲) در پژوهشی با عنوان «توجه به حقوق زنان، اصلاحات قانونی و حقوقی در برزیل» به بررسی نقش فعال و تحول‌آفرین زنان در دستگاه قانونی و قضایی پرداخت و اعلام کرد آموزش حقوق ابزاری برای بهبود و رشد حقوق شهروندی زنان است. در نهایت جهت کمک حقوقی به افراد پروژه‌های سواد حقوقی در امریکای لاتین را برای زنان مطرح کردند. این پروژه‌ای است که به دنبال گسترش شهروندی فراتر از حرف زدن درباره قانون و امنیت برای زنان،

همچنین، بازنگری در برخی از جنبه‌های تبعیض‌آمیز از نظام عدالت کیفری محلی است. SSPatil & Lavanya (۲۰۱۲) در تحقیقی به بررسی سواد حقوقی میان دانش‌آموزان دبیرستانی پرداختند و بیان داشتند یکی از نگرانی‌های بزرگ در جامعه سواد حقوقی است که نیاز است برای تبدیل دانش‌آموزان به شهروندان مسئول از دوران دبیرستان شروع کنیم. آن‌ها در این تحقیق اعلام کردند ۴۵/۳۳ درصد از دانش‌آموزان دبیرستان سواد حقوقی متوسط، ۲۸ درصد سواد حقوقی کم، و ۲۶/۶۶ درصد سواد حقوقی بالایی داشتند. همچنین تفاوت معناداری بین سطح سواد حقوقی پسران و دختران و تفاوت معناداری بین سطح سواد حقوقی دانش‌آموزان شهری و روستایی وجود دارد؛ ضمن اینکه سواد حقوقی در مدارس دولتی و نیمه‌دولتی و غیرانتفاعی تفاوت معناداری ندارد. Valikhiani (۲۰۱۲) در تحقیقی به بررسی عوامل مؤثر بر افزایش آگاهی افراد از حقوق شهروندی (مطالعه موردی: شهر اصفهان) پرداخت. نتایج پژوهش نشان داد بین میزان آموزش‌های اجتماعی، میزان استفاده از وسایل ارتباط جمعی، میزان مشارکت افراد در عرصه‌های عمومی، طبقه اجتماعی، تحصیلات، و شغل افراد با میزان آگاهی آنان از حقوق شهروندی رابطه معنادار وجود دارد. میزان رابطه برای هر یک از متغیرهای مورد اشاره به ترتیب ۰/۸۵، ۰/۸۵، ۰/۸۷، ۰/۸۸، ۰/۶۱، ۰/۲۱ بود و بین جنس و سن افراد با میزان آگاهی آنان از حقوق شهروندی رابطه معناداری وجود نداشت. Shashikala Gurur (۲۰۱۴) در پژوهشی با عنوان «بازنگری آموزش حقوق برای توسعه انسانی در جنوب آسیا» بیان داشت یکی از پارادایم‌هایی که اخیراً جهت تغییر و برقراری عدالت در آموزش و پرورش بیان شده است آموزش حقوق است. همچنین وی اعلام کرد آموزش حقوقی باعث گسترش دموکراسی و نیازهای دموکراتیک افراد و یادگیری حقوقی در خدمت آرمان توسعه انسانی است. در این تحقیق در بررسی کشورهای چینی، هند، سنگاپور، ژاپن، چین، مالزی، فیلیپین، اندونزی روش‌هایی چون سمینار، کارآموزی، نوآوری، بحث، act، شبیه‌سازی، و مهارت‌هایی چون پژوهش، گوش دادن، نوشتن در آموزش حقوق مطرح شد. Alper Uyumaz & Kamal Erdogan (۲۰۱۵) در پژوهشی با عنوان «تئوری کلینیک حقوقی و آموزش حقوق» بیان داشتند دانشجویان حقوق باید پس از فراگیری آموزش نظری حقوق در کلینیک‌های حقوقی به حل مشاجره‌ها و اختلافات قضایی و حقوقی بپردازند تا علاوه بر آموزش و آگاهی‌های حقوقی به افراد در جامعه، آنان بتوانند مفاهیم حقوقی را به

صورت عملی و کاربردی به کار گیرند. حال با مطالعه نظری و پیشینه تحقیق می‌توان نتیجه گرفت سواد به معنی میزان دانش است و بسته به پسوندی که بعد از آن می‌آید معانی متفاوتی دارد. سواد حقوقی به میزان دانشی گفته می‌شود که افراد از حقوق خود در جامعه و طبق قانون آن جامعه دارند. سواد حقوقی یک مهارت اجتماعی است که می‌تواند در آگاهی بخشی و ارتقای سطح اجتماعی افراد و توانمندسازی افراد در جامعه نقش ایفا کند. بنابراین پس از بررسی به عمل آمده می‌توان بیان داشت که در زمینه آموزش سواد حقوقی یک خلأ در نظام آموزش و پرورش جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. با توجه به ضرورت آموزش سواد حقوقی و اینکه پژوهش‌های داخلی معدودی درباره آن انجام شده است، محققان به دنبال تدوین چارچوب آموزش سواد حقوقی در برنامه درسی دوره متوسطه هستند.

## ۲. روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش از روش تحقیق کیفی و شیوه تحلیل تماتیک با استفاده از روش کدگذاری شش مرحله‌ای *Brown and Clark* (۲۰۰۶) در تحلیل تم استفاده شد. در این روش، که یک تحلیل تفسیری است، محقق به دنبال تحلیل داده‌های مصاحبه‌های بدون ساختار به منظور بررسی عمیق دیدگاه کنشگران و کشف مفاهیم ذهنی آن‌ها از طریق شش مرحله (آشنایی با داده‌ها، ایجاد کدهای اولیه، جست‌وجوی کدهای گزینشی، شکل‌گیری تم‌های فرعی، تعریف و نام‌گذاری تم‌های اصلی، تهیه گزارش) است. به عبارت دیگر، تحلیل تماتیک تحلیلی مبتنی بر استقرای تحلیلی از طریق طبقه‌بندی داده‌ها و الگویابی درون داده‌ها و برون داده‌ها به منظور سنخ‌شناسی است (Brown & Clark, 2006: 189). جامعه مشارکت‌کنندگان در این پژوهش چهارده نفر از همه متخصصان و صاحب‌نظران و پژوهشگران حوزه حقوق و برنامه درسی، به منظور شناسایی رئوس محتوایی سواد حقوقی و آموزش‌های تخصصی مرتبط که سوابق آموزشی-پژوهشی در حوزه یادشده داشتند، بود. انتخاب مشارکت‌کنندگان به روش هدفمند ملاکی تا رسیدن به اشباع نظری انجام شد. شرط انتخاب تمایل به شرکت در پژوهش و داشتن حداقل مدرک دکتری و دو فعالیت علمی (مقاله، کتاب، کارگاه آموزشی، ...) بود. تجربه لازم در این حوزه جهت احصای داده‌های واقعی به پژوهشگران کمک بسزایی کرد. بنابراین، در ابتدای هر مصاحبه، ضمن جلب توجه و علاقه‌مند کردن شرکت‌کنندگان به موضوع، در مورد هدف‌های پژوهش توضیحاتی داده شد و همان‌طور که آمد ملاک تعیین حجم نمونه رسیدن به

اشباع نظری داده‌ها بود؛ بدین معنی که فرایند گزینش نمونه تا جایی ادامه یافت که دیگر هیچ داده‌ی جدیدی پدیدار نشد. در ادامه جهت جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز از مصاحبه‌ی کیفی نیمه‌سازمان‌یافته استفاده شد. برای اطمینان از کیفیت داده‌های مصاحبه از روش جمع‌بندی و اعلام در انتهای هر جلسه استفاده شد؛ به این نحو که پژوهشگر در انتهای هر جلسه خلاصه و جمع‌بندی صحبت‌ها را به جمع حاضر اعلام می‌کرد. همچنین، برای اطمینان بیشتر، ابتدا پروتکل مصاحبه مورد تأیید چهار نفر از کارشناسان آموزشی و حقوقی قرار گرفت. داده‌های حاصل از تحلیل مصاحبه‌ها نیز به پنج نفر از مشارکت‌کنندگان مطلع ارجاع داده شد و پس از اعمال نظرات اصلاحی آن‌ها مورد تأیید قرار گرفت. در نهایت برای تجزیه و تحلیل داده‌های به‌دست‌آمده از روش تحلیل تماتیک یا تحلیل مضمونی استفاده شد؛ به این ترتیب که پژوهشگر مصاحبه‌ها را پس از ضبط روی فایل صوتی به نوشتار تبدیل کرد و به خواندن و بازخوانی مکرر متن هر یک از مصاحبه‌ها پرداخت. پس از تحلیل داده‌ها و کدگذاری با هدف فهم و آشکارسازی، آنچه داده گفته می‌شود به سه دسته مفاهیم پایه، مفاهیم سازمان‌دهنده، مفاهیم فراگیر یا کلی طبقه‌بندی شد.

### ۳. یافته‌ها

در این مرحله با استفاده از روش تحلیل مضمون کیفی و بر اساس اطلاعات به‌دست‌آمده از هر گروه از مشارکت‌کنندگان تجزیه و تحلیل صورت گرفته است.

جدول ۱. محتوای آموزش سواد حقوقی به تفکیک حوزه تخصصی و محتوای آموزشی

حوزه تخصصی	محتوای آموزشی
مقدمه علم حقوق	تعریف حق و حقوق، تاریخچه حقوق، هدف حقوق، قاعده حقوقی، منابع حقوق، قلمرو حقوق، منابع ایجاد حقوق، تملک و انزوال، تعریف و تاریخچه حقوق اساسی، آشنایی با سه قوا، نهاد ولایت فقیه
حقوق اساسی	تعریف دولت و حکومت، موضع حقوق اساسی، رابطه حقوق اساسی با سایر رشته‌ها، رژیم‌های سلطنتی، نظام‌های بزرگ حقوقی، قانون اساسی
حقوق مالیه	مخارج عمومی، درآمد عمومی، مالیات، بودجه

تاریخچه، معاهدات، عرف، قطعنامه، سازمان‌های بین‌الملل، روابط بین تابعان حقوق بین‌الملل	حقوق بین‌الملل
تاجر و شرکت‌های بازرگانی، اسناد و معاملات تجاری، شرکت‌ها و انواع آن، ورشکستگی و شرایط ورشکستگی، دلالتی، ضمانت	حقوق تجارت
تعریف آیین دادرسی، سازمان قضایی، وسایل اثبات دعوا، آشنایی با مفهوم شاکی، آشنایی با مفهوم مشتکی‌عنه، آشنایی با مفهوم خواهان، آشنایی با مفهوم خوانده، آشنایی با مفهوم دادخواست، اقامه دعوا، اجرای احکام	آیین دادرسی
	حقوق کار
تعریف و مشخصات حقوق کار، حقوق و تعهدات کارگر، حقوق و تعهدات کارفرما، حل و فصل اختلافات	حقوق اداری
منابع حقوق اداری، تقسیمات کشوری دیوان عدالت اداری، مقررات استخدامی	حقوق مدنی
مالکیت‌ها، قراردادها، مسئولیت مدنی، ارث، وصیت، اولاد، حقوق کار و کارفرما، مهریه	حقوق جزا
نفقه، خواهان، خوانده، دادخواست اقامه دعوا، اجرای احکام نکاح، طلاق و اقسام آن، ولایت قهری، ضمان، اجاره، رهن، قرض، جعاله، حواله، معاوضه، صلح و هبه، مزارعه، شفعه	
وکالت، ودیعه، مفهوم صغیر، حضانت، کفالت، شخص طبیعی و حقوقی	



<p>تعریف جرم، تعریف مجازات و انواع و اهداف آن، عناصر و ارکان جرم، جرم سیاسی، جرم نظامی، جرایم منافی عفت، جرایم دستگاه‌های مخابراتی و فضای مجازی</p> <p>جرایم راهنمایی و رانندگی، درگیری و ضرب و جرح، توهین و فحاشی، تخریب و احراق</p> <p>جعل، تقلب، آدم‌ربایی، ماهواره، جرایم کلاهبرداری، سقط جنین، اهانت، افترا</p> <p>جاسوسی، تروریسم، جرایم علیه اشخاص (قتل عمد، غیر عمد، خطای محض)، مواد اعتیادآور، تعلیق، جنون، اجبار</p>	
--	--

در جدول ۱ دسته‌بندی از تحلیل داده‌های کیفی حاصل از دیدگاه متخصصان و صاحب‌نظران و پژوهشگران حوزه آموزش حقوقی ارائه شد که نشان می‌دهد ۱۰ حوزه تخصصی برای تدوین برنامه‌درسی سواد حقوقی وجود دارد؛ شامل: مقدمه علم حقوق، حقوق اساسی، حقوق مالیه، حقوق بین‌الملل، حقوق تجارت، آیین دادرسی، حقوق کار، حقوق اداری، حقوق مدنی، حقوق جزا.

جدول ۲. محتوای آموزش سواد حقوقی به تفکیک حوزه تخصصی و محتوای آموزشی

حوزه تخصصی	محتوای آموزشی
مقدمه علم حقوق	تعریف حق و حقوق، تاریخچه حقوق، هدف حقوق، منابع ایجاد حق
حقوق اساسی	تعریف و تاریخچه حقوق اساسی، آشنایی با سه قوا، نهاد ولایت فقیه
حقوق مالیه	تعریف دولت و حکومت، موضع حقوق اساسی، قانون اساسی مالیات، بودجه

معاهدات، قطعنامه، سازمان‌های بین‌الملل	حقوق بین‌الملل
تاجر و شرکت‌های بازرگانی، اسناد و معاملات تجاری، شرکت‌ها و انواع آن، ورشکستگی و شرایط ورشکستگی، دلالتی، ضمانت	حقوق تجارت
مالکیت‌ها، قراردادها و مسئولیت مدنی، ارث، وصیت، اولاد، حقوق کار و کارفرما، مهریه، نفقه، خواهان، خواننده، دادخواست، اقامه، دعوا، اجرای احکام، نکاح، طلاق و اقسام آن، ولایت قهری- ضمان، اجاره، رهن، قرض، جعاله، حواله، معاوضه، صلح و هبه، مزارعه، شفعه و کالت، ودیعه، مفهوم صغیر، حضانت، کفالت	حقوق مدنی
تعریف جرم، تعریف مجازات و انواع و اهداف آن، عناصر و ارکان جرم، جرم سیاسی، جرم نظامی، جرایم منافی عفت، جرایم دستگاه‌های مخابراتی و فضای مجازی، جرایم راهنمایی و رانندگی	حقوق جزا
درگیری و ضرب و جرح، توهین و فحاشی، تخریب و احراق	حقوق اداری
جعل و تقلب، آدم‌ربایی، ماهواره و جرایم، کلاهبرداری سقط جنین، اهانت و افتراء، جاسوسی، تروریسم جرایم علیه اشخاص (قتل عمد، غیر عمد، خطای محض) مواد اعتیادآور	آیین دادرسی
دیوان عدالت اداری تعریف آیین دادرسی، سازمان قضایی، وسایل اثبات دعوا، آشنایی با مفهوم شاکی، آشنایی با مفهوم مشتکی‌عنه، آشنایی با مفهوم خواهان، آشنایی با مفهوم خواننده، آشنایی با مفهوم دادخواست، اقامه دعوا، اجرای احکام	حقوق کار

تعریف و مشخصات حقوق کار، حقوق و تعهدات کارگر حقوق و تعهدات کارفرما
<p>نتایج حاصل از اطلاعات ارائه‌شده توسط متخصصان آموزش و روان‌شناسی تربیتی در جدول ۲ دسته‌بندی شده است؛ شامل ۱۰ حوزه تخصصی مقدمه علم حقوقی، حقوق اساسی، حقوق مالیه، حقوق بین‌الملل، حقوق تجارت، حقوق مدنی، حقوق جزا، حقوق اداری، آیین دادرسی، حقوق کار.</p>

جدول ۳. عناصر برنامه‌درسی آموزش سواد حقوقی دوره متوسطه

عناصر	دسته‌بندی
<p>هدف‌های اجتماعی شامل: توانمندی اجتماعی، پیشگیری از وقوع جرم، عدالت اجتماعی، حقوق شهروندی، کاهش آسیب اجتماعی</p> <p>هدف‌های اقتصادی شامل: کاهش هزینه‌ها، نیروی کارآمد، قانون تجارت</p>	هدف
<p>هدف‌های سیاسی شامل: بصیرت‌بخشی، مشارکت‌ها، برپایی اجتماعات</p> <p>هدف‌های حقوقی شامل: دانش حقوقی، کارایی و توانمندی حقوقی، کاهش حجم پرونده‌ها</p>	محتوا
<p>آشنایی با حقوق تجارت، آشنایی با حقوق مدنی، آشنایی با حقوق اساسی، آشنایی با حقوق جزا، آشنایی با آیین دادرسی</p>	مواد آموزشی
دیداری، شنیداری، نوشتاری، موقعیت‌های آموزشی	فعالیت‌های یادگیری
اساسی، مسئله‌محور، اکتشافی	روش‌های یاددهی-یادگیری
عینی، تعاملی، انتقالی، کاوشگری	گروه‌بندی
توانمندی‌های فردی (مشابه، متفاوت)، علائق، موضوعات	

یادگیرندگان	تصادفی داوطلبانه
شیوه ارزشیابی	مسائل و مشکلات اجتماعی فرایندمحور
زمان آموزش	محصول محور تلفیقی
مکان آموزش	یک جلسه در هفته رسمی غیر رسمی مجازی

در جدول ۳ نیز عناصر برنامه درسی آموزش سواد حقوقی در دوره متوسطه از نگاه متخصصان ارائه شده است که مشتمل بر هدف، محتوا، مواد آموزشی، فعالیت‌های یادگیری، روش‌های یاددهی- یادگیری، گروه‌بندی یادگیرندگان، شیوه ارزشیابی، زمان آموزش، و مکان آموزش است.

همچنین سرفصل‌های درسی آموزش سواد حقوقی که قابلیت اجرا در دوره متوسطه را دارند در جدول ۴ دسته‌بندی شده‌اند.

جدول ۴. برنامه درسی آموزش سواد حقوقی دوره متوسطه

عنوان	سرفصل
	مفهوم‌شناسی حق و حقوق، دادگستری و سازمان‌های تابع دادگستری، حقوق اساسی، تعریف دولت و حکومت
	کلیات و مفاهیم

<p>تاریخچه و مبانی حقوق در ایران، نهاد ولایت فقیه آشنایی با دادیاری، آشنایی با بازپرسی، آشنایی با وکیل آشنایی با قاضی، آشنایی با سه قوا، آشنایی با حقوق شهروندی، دیوان عدالت اداری، مالکیت‌ها، قراردادها و مسئولیت مدنی، ارث</p>	<p>حقوق  حقوق مدنی</p>	<p>فصل اول  فصل دوم</p>
<p>وصیت، اولاد، حقوق کار و کارفرما، مهریه، نفقه، خواهان، خوانده، دادخواست اقامه دعوا، اجرای احکام نکاح و طلاق و اقسام آن، ولایت قهری، ضمان، اجاره، رهن، قرض، جعاله حواله، معاوضه، صلح و هبه، مزارعه، شفعه، وکالت، ودیعه مفهوم صغیر، حضانت، کفالت</p>	<p>حقوق جزا</p>	<p>فصل سوم</p>
<p>تعریف جرم، تعریف مجازات و انواع و اهداف آن عناصر و ارکان جرم، جرم سیاسی، جرم نظامی، جرایم منافی عفت، جرایم دستگاه‌های مخابراتی و فضای مجازی جرایم راهنمایی و رانندگی، درگیری و ضرب و جرح، توهین و فحاشی، تخریب و احراق، جعل و تقلب، آدم‌ربایی، ماهواره و جرایم، کلاهبرداری، سقط جنین، اهانت و افتراء، جاسوسی</p>	<p>حقوق آیین دادرسی مدنی و کیفری</p>	<p>فصل چهارم</p>
<p>تروریسم، جرایم علیه اشخاص (قتل عمد، غیر عمد، خطای محض)، مواد اعتیادآور</p>	<p>حقوق تجارت</p>	<p>فصل پنجم</p>

تعریف آیین دادرسی، سازمان قضایی، وسایل اثبات دعوا، آشنایی با مفهوم شاکی، آشنایی با مفهوم مشتکی عنه، آشنایی با مفهوم خواهان، آشنایی با مفهوم خوانده، آشنایی با مفهوم دادخواست، اقامه دعوا، اجرای احکام تاجر و شرکت‌های بازرگانی، اسناد و معاملات تجاری شرکت‌ها و انواع آن، ورشکستگی و شرایط ورشکستگی دلالی، ضمانت، چک، سفته، برات		
--	--	--

همان‌گونه که داده‌های جدول ۴ نشان می‌دهد، تفسیر مفاهیم پایه‌ای به مفاهیم سازمان‌دهنده و فراگیر مبین آن است که با ۷۴ سرفصل در ۵ فصل مستقل می‌توان سواد حقوقی را در بستر برنامه درسی متوسطه جهت تربیت شهروندی آگاه آموزش داد. بر این اساس تصریح شد اولین فصل مربوط به کلیات و مفاهیم حقوقی، فصل دوم مربوط به حقوق مدنی، فصل سوم مربوط به حقوق جزا، فصل چهارم مربوط به حقوق آیین دادرسی مدنی و کیفری، و در نهایت فصل پنجم مربوط به حقوق تجارت قابل آموزش و ارائه است که مانند مفهوم قبلی مفاهیم پایه یا اولیه آن در جدول مربوطه آورده شده است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

پژوهش حاضر با هدف شناسایی مؤلفه‌های آموزش سواد حقوقی در برنامه درسی ایران، با تأکید بر تربیت شهروندی انجام پذیرفت. با توجه به یافته‌های پژوهش و ادغام و خلاصه‌سازی ۷۴ مضمون پایه به دست آمده از مصاحبه با مشارکت‌کنندگان بالقوه پژوهش مضامین پایه استخراج شد و در چارچوب عناصر نه‌گانه برنامه درسی کلاین، به عنوان مضامین سازمان‌دهنده سطح اول، قرار گرفت. این عناصر شامل هدف، محتوا، راهبردهای یاددهی-یادگیری، مواد و منابع کمک‌آموزشی، فعالیت، یادگیرنده، زمان آموزش، فضای آموزش، گروه‌بندی، و ارزشیابی می‌شوند. تنبع در کلیه مضامین سازمان‌دهنده سطح اول

(عناصر برنامه‌درسی) نشان داد هر یک از این مضامین سازمان‌دهنده دارای تعدادی مضامین پایه است که باید در دست‌یابی به مضمون‌گزینشی برنامه‌درسی آموزش سواد حقوقی به آن‌ها توجه شود. ساختار هر عنصر برنامه‌درسی مبتنی بر آموزش سواد حقوقی بیانگر الزامات و تمهیدات لازم آن برای مبدل شدن به عنصر برنامه‌درسی است. این عنصر مبتنی بر آموزش حقوق است و بیانگر نتایج مطلوبی است که هر یک از عناصر برنامه‌درسی مبتنی بر آموزش حقوق برای فراگیران خواهد داشت. برنامه‌درسی یادشده سعی دارد ضمن بیان آموزش سواد حقوقی به افراد زمینه‌آگاهی و به‌روزرسانی مسائل حقوقی را فراهم کند. زیرا آموزش سواد حقوقی یکی از راه‌های توانمندسازی افراد جهت مقابله با آسیب‌های اجتماعی است.

از عناصر دیگری که در تدوین برنامه‌درسی آموزش سواد حقوقی باید به آن توجه شود شکل‌گیری محتوا و سرفصل دروس است. محتوای برنامه‌درسی آموزش سواد حقوقی باید بتواند بر جنبه‌های حقوق تجارت، حقوق مدنی، حقوق اساسی، حقوق جزا، و آیین دادرسی تمرکز داشته باشد تا بتواند با انعطاف‌پذیری لازم انگیزه و خلاقیت را در فراگیران افزایش دهد. در زمینه حقوق تجارت امروزه مسائل تجارت در جهان از اهمیت بسیاری برخوردار است و هیچ کشوری هر قدر هم از منابع مختلف بهره‌مند باشد نمی‌تواند به‌تنهایی همه نیازهای خود را تأمین کند. از این‌رو، نیاز دارد با کشورهای دیگر مبادلات تجاری انجام دهد و برای منظم کردن و نظم دادن به روابط بازرگانی، ورشکستگی، دلالتی، اسناد تجاری نیاز به آشنایی با قوانین و مقررات خاصی است تا این قوانین در حقوق تجارت بررسی شود. در شکل‌گیری محتوای حقوق جزا توجه به مجازات‌ها و انواع آن، جرایم و انواع آن، بحث جرم، قاچاق کالا و ارز، و... ضروری است. چون حقوق جزا مجموعه قواعدی است که بر عکس‌العمل دولت در مقابل اعمال ضد اجتماعی حاکم است تا از طریق تهدید به مجازات یا اجرای آن یا به کار گرفتن اقدامات تأمینی یا تربیتی از اعمال یادشده پیشگیری و عدالت نسبی و نظم و امنیت برقرار شود. حقوق مدنی به زبان ساده یعنی هر فردی که در یک جامعه زندگی می‌کند باید از یک سری قوانین تبعیت کند تا با دیگران به اختلاف برنخورد. این حقوق مدنی است که حد و مرزها را مشخص می‌کند تا ما بدانیم تا کجا اگر پیش برویم حق دیگران را ضایع نکرده‌ایم. بنابراین در این سرفصل توجه به حقوق اشخاص، خانواده، قراردادها، و مالکیت‌ها لحاظ شد.

از عناصر دیگری که در تدوین برنامه درسی آموزش سواد حقوقی باید لحاظ کرد روش‌های یاددهی-یادگیری است. در تدوین روش‌های یاددهی-یادگیری تمرکز باید بر روش‌های عینی، تعاملی، انتقالی، و کاوشگری باشد؛ تدریس تعاملی در مقابل تدریس نظارت و تحدید و اقتدار و تسلط قرار دارد؛ یعنی آنچه عموماً در مدارس یافت می‌شود و هدف اصلی آن‌ها توسعه مهارت‌های نقش‌محور است. رویکرد تدریس تعاملی فعالیتی منظم و سنجیده درباره موضوع یا مسئله‌ای خاص است که دانش‌آموزان در تعامل با یکدیگر در قالب گروه‌های چندنفره درباره آن موضوع یا مسئله به مطالعه، اندیشه، بحث، و اظهار نظر می‌پردازند. یادگیری تعاملی دانش‌آموزان را برمی‌انگیزد به صورت همیار با هم کار کنند تا به هدف مشترکی دست یابند. دانش‌آموزان در تلاش برای یادگیری باید همراه هم، مانند یک تیم مستقل، عمل کنند. الگوی تدریس تعاملی در فرایند آموزش بر اساس محتوا و هدف و امکانات ممکن است به روش‌های مختلف اجرا شود. از رایج‌ترین روش‌های تدریس الگوی تعاملی می‌توان به یادگیری از طریق بحث گروهی، سمینار، ایفای نقش، بدیعه‌پردازی، یادگیری الکترونیکی، کارآموزی اشاره کرد. البته در تدوین برنامه درسی آموزش سواد حقوقی باید تلفیقی از روش‌های یاددهی و یادگیری استفاده شود؛ یعنی، علاوه بر روش‌های تعاملی و کاوشگری و انتقالی مطرح‌شده، از روش‌های عینی-مثل الگوی دیدار در کلاس درس، ایفای نقش، شبیه‌سازی، تدریس به شیوه حاکم قضایی-نیز استفاده شود. از عناصر دیگری که در تدوین برنامه درسی آموزش سواد حقوقی باید لحاظ شود فعالیت‌های یادگیری فراگیرندگان است. متخصصان و مشارکت‌کنندگان اعلام کرده‌اند در شکل‌گیری ساختار فعالیت یادگیرنده مضامین ذیل حائز اهمیت است: فعالیت‌های اساسی شامل «مشاهده، گوش دادن، یادداشت‌برداری، بحث، تبادل نظر» و فعالیت‌های مسئله‌محور شامل «کار گروهی، بحث گروهی، موقعیت‌های چالش‌برانگیز» و فعالیت‌های اکتشافی شامل «بازدید، کاوش، جست‌وجو، خلاقیت و نوآوری کارآموزی». فعالیت‌های فراگیران باید همه‌جانبه باشد تا از همه ظرفیت فراگیران استفاده شود و از طریق این فعالیت‌ها فراگیران را در کانون و محور توجه قرار داد. عنصر دیگر شیوه ارزشیابی است. ارزشیابی یکی از اجزای ضروری هر مداخله آموزشی به شمار می‌رود. از طریق ارزشیابی می‌توان میزان دستیابی به اهداف اختصاصی برنامه‌های آموزشی و نیز اشکالات و نواقص احتمالی در طراحی برنامه آموزشی را دریافت و در صورت



لزوم فعالیت‌های آموزشی را اصلاح کرد یا بهبود بخشید. ارزشیابی سنجش اساسی و جدایی‌ناپذیر فرایند یاددهی- یادگیری است. از این رو، باید به شیوه‌ای برنامه‌ریزی شده و منطبق با هدف‌های برنامه و هماهنگ با راهبردهای تدریس و یادگیری به صورت مستمر انجام گیرد. علاوه بر این، باید بر هدف‌های منظور شده در برنامه‌های آموزشی استوار شود و برای انجام دادن آن متناسب با مواد درسی و هدف‌های هر درس از انواع مختلف ابزارها و فنون و راهبردهای سنجش استفاده شود. در سنجش و ارزشیابی، نه تنها بازده و نتیجه یادگیری بلکه فرایند و راهبردهای یادگیری دانش‌آموزان تعیین می‌شود و باید به چگونگی و ابعاد کیفی یادگیری و روش‌هایی که دانش‌آموزان برای رسیدن به نتایج یادگیری به کار می‌بندند نیز توجه شود. همچنین، ابزارهای سنجش و اندازه‌گیری و فنونی که به کار گرفته می‌شود باید به گونه‌ای باشد که دانش‌آموزان فرصت کنند دانش، مهارت، توانایی، نگرش، و دیگر صلاحیت‌های آموخته شده خود را نشان دهند. بنابراین، در تدوین برنامه‌درسی آموزش سواد حقوقی استفاده از روش‌های متفاوت، چون ارزشیابی محصول‌محور و ارزشیابی فرایند‌محور و ارزشیابی تلفیقی، با بهره‌گیری از شیوه‌های گوناگون مانند شیوه‌های کتبی، شفاهی، مجازی، نمونه کار، عملکردی، توصیفی، و پوشه کار باید انجام شود. از عناصر دیگر عنصر زمان است. بر اساس آنچه در چارچوب برنامه‌درسی ملی به آن اشاره شد یک جلسه ۶۰ دقیقه‌ای، شامل ۵۰ دقیقه آموزش و ۱۰ دقیقه استراحت، تدوین شده است. با توجه به اینکه زمان آموزش در حدود ۹۰ دقیقه بود، مشکلاتی از جمله خستگی و ادامه کلاس فاقد بازدهی، تعداد کم ساعات استراحت، و... را داشت. متخصصان و صاحب‌نظران بر آن بودند که مدت ۵۰ دقیقه برای آموزش سواد حقوقی لازم و مفید است. بنابراین در تدوین برنامه‌درسی آموزش سواد حقوقی باید به این زمان توجه شود. از عناصر دیگر مکان آموزش است. تحقیقات انجام شده در جهان نشان می‌دهد بیشترین سهم یادگیری از طریق یادگیری غیررسمی حاصل می‌شود. اما آنچه عملاً در حال وقوع است تمرکز و صرف هزینه بر یادگیری رسمی است. فرهنگ غرب آموزش مدرسه‌ای را، که در آن یادگیری رسمی رخ می‌دهد، اصل می‌شمارد و تنها مکانی است که امکان تبادل دانش از نظر اخذ مدرک برای کار وجود دارد و یادگیری خارج از سیستم رسمی آموزش‌های مؤسسه‌ای به دلیل فرهنگ غالب بی‌اعتبار در نظر گرفته می‌شود و مدرک یا گواهی به آن تعلق نمی‌گیرد و یادگیری غیررسمی نامیده می‌شود و غیرآکادمیک شناخته

می‌شود. یادگیری غیر رسمی زمانی رخ می‌دهد که یادگیرنده ترغیب می‌شود به شیوه‌های خودآموز چیزی را فرا بگیرد. ویژگی‌های یادگیری رسمی و غیر رسمی معمولاً بر اساس فرایند، موقعیت، محیط، هدف، و زمینه توصیف می‌شود. یادگیری رسمی عموماً در موقعیتی مشخص (مدرسه، دانشگاه، کالج) رخ می‌دهد و هدف خاصی را دنبال می‌کند (درجه، دیپلم، مدرک). یادگیری رسمی معمولاً شیوه‌های مختلف یادگیری را به همراه ندارد و دانش‌محور است. اما یادگیری غیر رسمی ساده‌تر و تمرکزش به طور خاص بر علاقه و اولویت‌ها و نیازهای یادگیرنده است. بنابراین متخصصان اعتقاد دارند در تدوین مکان آموزشی مناسب برای برنامه درسی آموزش سواد حقوقی از مکان رسمی «کلاس درس» و مکان‌های غیر رسمی «شوراهای حل اختلاف و مراکز قضایی» و همچنین فضای آموزشی مناسب استفاده شود. نتایج بخش کمی نشان داد میزان تناسب و توازن و تجانس برنامه درسی تدوین شده بالاتر از حدود کفایت و مطلوب بوده است. به زعم متخصصان رعایت تناسب و توازن و تجانس میان عناصر تشکیل‌دهنده یک برنامه درسی از ویژگی‌های اساسی یک برنامه درسی مؤثر و کارآمد به حساب می‌آید. با توجه به اینکه اهداف آموزشی و به تبع فعالیت‌ها و روش‌های تعلیم و تربیت متکثر و متنوع‌اند، ضروری است برنامه درسی به گونه‌ای سازماندهی و هماهنگ شود که کلیه این عناصر متوازن باشند. بنابراین می‌توان گفت برنامه تدوین شده از اثربخشی لازم نیز برخوردار است. به طور کلی آموزش سواد حقوقی به دانش‌آموزان یکی از وظایف اساسی آموزش و پرورش است که بخشی از آن باید در برنامه‌های درسی به فراگیرندگان ارائه شود. بنابراین با توجه به اینکه مقوله سواد حقوقی یکی از ضروریات زندگی و از مهارت‌هایی است که همه افراد باید با مسائل مربوط به آن آشنا باشند باید افراد نسبت به موضوع آموزش سواد حقوقی آشنایی داشته باشند تا کمتر دچار آسیب‌های اجتماعی شوند.

## یادداشت‌ها

### 1. SPatil & Lavanya

## منابع

## مقالات

- آفازاده، ا. (۱۳۸۵). اصول و قواعد حاکم بر فرایند تربیت شهروندی و بررسی سیر تحولات و ویژگی‌های این‌گونه آموزش‌ها در کشور ژاپن. *نوآوری‌های آموزشی*، ۱۷(۵)، ۴۵ - ۶۶.
- جاوید، م.، و ابراهیمی، م. (۱۳۹۲). «تکالیف شهروندی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *دانش حقوق عمومی*، ۲(۴)، ۲۵ - ۴۶.
- حسین‌زاده، ر.، عسگری، م.، عباسی، ع.، و قادری، م. (۱۴۰۲). طراحی برنامه‌دستی تربیت شهروند الکترونیک در دوره‌ی ابتدایی. *پژوهش در برنامه‌ریزی درسی*، ۱۹(۷۶)، ۱ - ۲۶.
- حبیب‌نژاد، س.، عامری، ز.، و خسروی، ا. (۱۳۹۹). تعهدات دولت در گسترش سواد حقوقی با نگاهی به نظام حقوقی ایران. *مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران*، ۵۰(۱)، ۱۸۱ - ۱۹۷.
- دوستی، ص.، اسدیان، س.، و پیری، م. (۱۳۹۹). تحلیل برنامه‌دستی پایه‌ششم ابتدایی از منظر توجه به حقوق تربیتی دانش‌آموزان از دیدگاه معلمان و دانش‌آموزان. *پژوهش در برنامه‌ریزی درسی*، ۱۷(۶۴)، ۱۶۷ - ۱۷۷.
- غمامی، س. (۱۳۹۷). الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضایی. *حقوق اسلامی*، ۱۵(۵۸)، ۷۱ - ۹۲.
- فتحی و اجارگاه، ک. (۱۳۸۳). امکان‌سنجی مشارکت معلمان در فرایند برنامه‌ریزی درسی در نظام آموزش و پرورش ایران. *نوآوری‌های آموزشی*، ۳(۲)، ۵۹ - ۷۸.
- محمدزاده، ک.، مرزوقی، ر.، صادقی، م.، محمدی، م.، و کریمی، م. (۱۳۹۸). طراحی برنامه‌دستی سواد حقوقی. *پژوهش در برنامه‌ریزی درسی*، ۱۶(۶۳)، ۳۵ - ۴۸.
- مرزوقی، ر.، و محمدزاده، ک. (۱۳۹۹). برنامه‌دستی سواد حقوقی دوره‌ی متوسطه: یک مطالعه ترکیبی. *پژوهش‌های برنامه‌دستی درسی*، ۱۰(۱)، ۱۰۵ - ۱۳۳.
- مهرمحمدی، م. (۱۳۹۳). درآمدی بر شواهد و شواهد‌شناسی. *مطالعات برنامه‌دستی*، ۹(۳۲)، ۱۱ - ۴۰.

## اسناد و مدارک

رضوی، ع. (۱۳۸۹). طراحی الگوی مطلوب برنامه‌ریزی درسی در خصوص تربیت سیاسی در دوره ابتدایی. [رساله دکتری]. دانشکده روان‌شناسی و علوم تربیتی دانشگاه علامه طباطبائی.

شاه‌مرادی، م. (۱۳۸۹). طراحی الگوی مطلوب برنامه‌ریزی درسی تربیت سیاسی در دوره متوسطه. [رساله دکتری]. دانشکده علوم انسانی دانشگاه بوعلی سینا.

## References

### Articles

- Aghazadeh, A. (2006). Principles and rules governing the process of citizenship education and an examination of the developments and characteristics of such education in Japan. *Educational Innovations*, 17(5), 45-66.
- Alper uyumaz & kamal erdogan, (2015). The theory of legal clinic in education of law, procedia-social and behavioral sciences, 174, 2116-2122.
- Cox, C., Jara Ibarra, C., & Sánchez Bachmann, M. (2022). Citizenship education in Chile: Curricular orientations and teachers' beliefs in a context of political crisis and social mobilization. *The Curriculum Journal*, 33(2), 314-330.
- Doosti, S., Asadian, S., & Piri, M. (2020). Analyzing the sixth-grade curriculum from the perspective of attention to students' educational rights according to teachers and students. *Research in Curriculum Planning*, 17(64), 167-177.
- Fathi Vajargah, K. (2004). Feasibility of teacher participation in the curriculum planning process in the Iranian education system. *Educational Innovations*, 3(2), 59-78.
- Ghamami, S. (2018). A model for the revival of public rights with changes in norms and judicial structures. *Islamic Law*, 15(58), 71-92.
- Habibnejad, S., Amiri, Z., & Khosravi, A. (2020). Government obligations in promoting legal literacy with a focus on the legal system of Iran. *Quarterly Journal of Public Law Studies*, University of Tehran, 50(1), 181-197.
- Hosseinzadeh, R., Asgari, M., Abbasi, A., & Ghaderi, M. (2023). Designing a curriculum for electronic citizenship education in elementary school. *Research in Curriculum Planning*, 19(76), 1-26.
- Javid, M., & Ebrahimi, M. (2013). "Civic Duties" in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Public Law Studies*, 2(4), 25-46.
- Khamrakulov, Z. (2022). PROBLEMS OF INCREASING LEGAL

- INFORMATION AND LEGAL LITERACY OF YOUTH. Models and methods in modern science, 1(16), 4-7.
- Marzoughi, R., & Mohammadzadeh, K. (2020). The legal literacy curriculum for secondary education: A mixed-methods study. *Curriculum Studies Research*, 10(1), 105-133.
- Mehrmohammadi, M. (2014). An introduction to shock and shockology. *Curriculum Studies*, 9(32), 11-40.
- Mohammadzadeh, K., Marzoughi, R., Sadeghi, M., Mohammadi, M., & Karimi, M. (2019). Designing a curriculum for legal literacy. *Research in Curriculum Planning*, 16(63), 35-48.
- S.S.Patil and Lavanya. (2012). A Study On Legal Literacy Among Secondary School Students, Volume 2, Indian Streams Research Journal, Issue.7, Aug 2012, ISSN:- 7850-2230.
- Safi, m. (2007) Young Students Complex of Citizenship Rights and Population and Realization of the Institute in Mashhad, Journal of Social Sciences, Spring and Summer 2007, 1-33.
- Shashikala Gurpur\*, Rupal Rautdesai .(2014).Revisiting Legal education for Human Development: Best Practices in South Asia *Social and Behavioral Sciences* 157 (2014) 254 – 265.
- Sun, P. (2014). Using Blogs as a Support to Ideological and Political Education. *Journal of Arts and Humanities*, 3(8), 109-113.
- Vajen, B., Kenner, S., & Reichert, F. (2023). Digital citizenship education—Teachers’ perspectives and practices in Germany and Hong Kong. *Teaching and Teacher Education*, 122, 103972.

### Documents

- Ngugi, Winifred W. (1996). Legal illiteracy in Kenya: a case for the right to legal literacy, llm.thesis,university of Nairobi.
- Pulikuthiyil, G. (2012). Legal Literacy: Social Empowerment for Democracy and Good Governance, Jananeethi & Jananeethi Institute, Mannuthy Post, Human Rights Education in Asia-Pacific Thrissur 680651. Kerala, India. Human Rights Education in Asia Pacific.
- Razavi, A. (2010). Designing the ideal model of curriculum planning regarding political education in elementary school, doctoral dissertation, Faculty of Psychology and Educational Sciences, Allameh Tabatabai University(In Persian).
- Shahmoradi, M. (2016). Designing the ideal model of curriculum planning for political education in secondary school, doctoral thesis,

---

Faculty of Humanities, Bu- Ali Sina University(In Persian).  
Valikhani Dehghani, M. (2012). Investigating the factors affecting the  
increase of people's awareness of citizenship rights (Case study  
Isfahan city).

## تحلیلی بر جایگاه اسلام و موازین اسلامی در نظام حقوقی مالزی و مصر



محمد یوسفزاده <sup>۱</sup> ID، مهدی زارع <sup>۲</sup> ID\*، محمد مظهري <sup>۳</sup> ID

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران (دانشکده‌گان فارابی)، قم، ایران

۲. دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران (دانشکده‌گان فارابی)، قم، ایران

۳. دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۲۵ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1985.1784](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1985.1784)

### چکیده

غلبه جمعیتی مسلمان در کشورهای اسلامی و نهاد دین اسلام، به عنوان محوری‌ترین بنیاد زندگی مردم، همواره سبب ورود دین با مدیریت فقه در عرصه حکمرانی شده است. گاه این تأثیر چنان نیرومند است که حتی قابلیت شناسایی در لایه‌های عمیق نظام حقوقی را دارد. گرچه در کشورهایی مانند مالزی و مصر سعی شده جایگاه حداقلی دین در حکمرانی لحاظ شود، با بررسی دقیق موضوع آثار ایجابی دین در نظام حقوق اساسی آن‌ها آشکار خواهد شد. این پژوهش درصدد پاسخگویی به این پرسش است که با توجه به تأکید قوانین اساسی مصر و مالزی بر لزوم توجه به اسلام، شرط «اعتقاد و التزام عملی به اسلام» در تصدی مناصب حکومتی در مالزی و مصر چگونه لحاظ شده است؟ بر اساس فرضیه پژوهش حاضر در نظام‌های حقوق اساسی مالزی و مصر دین به عنوان عنصر هویت‌بخش در بسیاری از لایه‌های نظام حقوقی جریان دارد. اما برداشت حکمرانی در این دو کشور، گاه بر اساس جدایی دین از سیاست، نقش دین را در بسیاری از حوزه‌ها کم‌رنگ کرده و بنابراین شرط «اعتقاد و التزام عملی به اسلام» در تصدی مناصب حکمرانی به عنوان یکی از الزامات فقهی مورد پایبندی کافی قرار نگرفته است. این تحقیق نگارش شده به روش توصیفی-تحلیلی برآیند شرایط بیان شده را در ساختن چهره‌ای بدیع از قوانین اساسی کشورهای مورد مطالعه به ثمر رسانده است. زیرا این کشورهای اسلامی، با وجود اشتراک در نقطه ثقل اندیشه اسلامی، تفاوت‌های شگرفی در گستره قلمرو اعمال آن در سطوح عالی ساختار سیاسی، هنجارهای بنیادین، و دادرسی اساسی دارند.

کلیدواژگان: حقوق اساسی، دین اسلام، سکولاریسم، مالزی، مصر، معماری قانون اساسی.



## مقدمه

دین از عناصر اجتماعی است که از دیرباز با انسان‌ها خو گرفته و وسیله‌ای برای تقرب به خداوند بوده است. اهمیت این مقوله را در دو ویژگی مهم می‌توان مورد عنایت قرار داد. نخست به سبب تأثیراتی که بر حیات اجتماعی گذارده یا می‌گذارد و دوم، اگرچه مخاطبان دین در بادی امر افرادند و تجلی نخستین دین در ایمان و تعلق خاطر فردی است، دین مستعد آن است که به سرعت وجه اجتماعی پیدا کند (شجاعی‌زند، ۱۳۸۸: ۲۶). عنصر مورد بحث از هنجارهای ارزشمند و راهبردی در جوامع اسلامی به شمار می‌آید. این جوامع، که بنا بر شرایطی خاص هویت اسلامی را برای خویش تدوین کرده‌اند، همواره چنین عنصری را به عنوان بخشی حیاتی در زیست مردمان خود در نظر گرفته‌اند. اهمیت این موضوع آنجا خود را بیشتر نمایان می‌سازد که مناسک دینی قطع نظر از هر گونه تمایز و تفاوتی همه تابعان را در کنار هم قرار می‌دهد و همگان را متوجه مبدأ و مقصد واحدی می‌کند. تجارب دینی مشترک به‌مثابه یک نیروی شگرف اتحادساز عمل می‌کند (یوآخیم، ۱۳۹۰: ۳۸).

دین اسلام بنیادی‌ترین مفهوم همگانی در جوامع اسلامی است. این هنجار اساسی در زیست فردی و اجتماعی مردمان این کشورها دارای قدمتی کهن و ریشه اعتقادی عمیقی است و در قوانین اساسی برای خود جایگاه ویژه‌ای را تعریف کرده است. در این قوانین، که به‌مثابه پیمانی بین فرمانروایان و فرمان‌بران منعقد می‌شود، دولت‌هایی که مردم آن دارای صبغه اسلامی هستند همواره سعی کرده‌اند در ارتباط با این گرایش عمیق مردمی با گشادگی برخورد کنند و امور حکمرانی را نیز بر اساس این خواست بنیادین طراحی کنند. تفاوت تعریف از دین و اعمال آثار آن در قوانین اساسی در کشورهای اسلامی یکسان نیست و بی‌شک منبعث از نوع خوانش حداقلی یا حداکثری از مفهوم یادشده توسط زمامداران و نظریه‌پردازان این جوامع و متأثر از شرایط سیاسی، تاریخی، جغرافیایی، فرهنگی، و برخی دیگر از عواملی این‌چنینی است. بدین‌سان، با مذاقه در یافتن تأثیر دین اسلام بر حقوق اساسی کشورهای اسلامی نمی‌توان نسخه واحدی ارائه داد؛ بلکه در هر کشور به‌تناسب مبانی فقه سیاسی که در آن کشور وجود دارد دین نیز جایگاه متفاوتی به خود می‌گیرد.

از مهم‌ترین کشورهای اسلامی که همواره جزء کشورهای اثرگذار در جهان اسلام شمرده می‌شوند می‌توان به دو کشور مالزی و مصر اشاره کرد که در قوانین اساسی آن‌ها اسلام



به عنوان دین رسمی کشور انتخاب شده و نظام حقوق اساسی آن‌ها سعی داشته‌اند با توجه به ترجمان خود در مورد ارتباط دین و حکمرانی از آموزه‌های اسلام در حکمرانی خود استفاده کنند. قانون اساسی در مالزی تجسم‌بخش واقعیت‌های اجتماعی و سیاسی جامعه است و مسائل مربوط به قومیت و مذهب و هویت ملی را بازتاب می‌دهد (Vender, 1989: 165) و حکومت این کشور، به منظور حفظ یکپارچگی و جلوگیری از گسست مذهبی و دینی، سازمان‌ها و نهادهای مختلف، نظیر شورای ملی امور اسلامی و کمیته فتوا، را جهت نظارت بر فعالیت‌های مسلمانان و سامان دادن امور آنان ایجاد کرده که وظیفه این سازمان‌ها، علاوه بر نظارت بر فعالیت‌های دینی بخش دولتی و غیر دولتی، هماهنگی این فعالیت‌ها با اهداف دولتی نیز است (غفاری، ۱۳۹۶: ۳۶). از سوی دیگر سرگذشت عنصر دین در قانون اساسی مصر را باید در پندارها و فعالیت‌های سیاسی افراد و گروه‌های سیاسی و حزبی این سرزمین ملاحظه کرد. زیرا همواره سپهر سیاسی و حقوقی این کشور صحنه بهره‌برداری ابزاری از عنصر دین برای پیشبرد اهداف گروه‌های مختلف سیاسی بوده است (بلک، ۱۳۸۵: ۵۲۰). در جریان بهار اسلامی سال ۲۰۱۱ نیز گروهی از مردم همراه با برخی جریان‌های سیاسی، مثل اخوان المسلمین و سلفی‌ها، خواستار اجرای احکام اسلام در جامعه مصری بودند. ولی از طرف دیگر رویه‌های متعددی که بر حسب رفتارهای سکولار دولت به وجود آورده بود با همراهی طیفی از مردم و گروه‌های سیاسی دیدگاهی متمایز را در خصوص جایگاه دین در سپهر اجتماعی-سیاسی به وجود آورده بود (Kirk, 2000: 44). نکته حائز اهمیت دیگر آنکه برخی مطالعات هویت دینی در مصر را در سنجش با کشورهای مسلمان‌نشین مانند ترکیه و ایران بالاتر می‌دانند؛ طوری که در تحقیقی میدانی بیش از ۸۰ درصد مشارکت‌کنندگان مصری هویت اسلامی را بر عناصر عربی یا مصری برتری دادند که نشان‌دهنده هویت دینی عمیق و فزاینده در جامعه مصر است (Lee, 2010: 90). بنابراین در مورد دخالت حکمرانی دینی در این کشور باید بررسی‌های بیشتری صورت گیرد.

این پژوهش درصدد پاسخگویی به این پرسش است که با توجه به تأکید قانون اساسی مصر و مالزی بر لزوم توجه به اسلام شرط «اعتقاد و التزام عملی به اسلام» در تصدی مناصب حکومتی در مالزی و مصر چگونه لحاظ شده است؟ فرضیه این پژوهش بر این قرار است که در نظام‌های حقوق اساسی مالزی و مصر دین به تناسب هویت‌بخش در بسیاری از لایه‌های

نظام حقوقی جریان دارد. اما برداشت حکمرانی در این دو کشور، گاه بر اساس مفهوم جدایی دین از سیاست، نقش دین را در بسیاری از حوزه‌ها کم‌رنگ کرده است. بنابراین شرط «اعتقاد و التزام عملی به اسلام» در تصدی مناصب حکمرانی، که از الزامات فقه اسلامی است، مورد پابندی کافی قرار نگرفته است.

این تحقیق نگارش شده به روش توصیفی-تحلیلی برآیند شرایط بیان شده را در ساختن چهره‌ای بدیع از قوانین اساسی کشورهای مورد مطالعه به ثمر رسانده است. زیرا این کشورهای اسلامی، با وجود داشتن نقطه اشتراک اندیشه اسلامی، تفاوت‌های شگرفی در گستره قلمرو اعمال آن در سطوح عالی ساختار سیاسی، هنجارهای بنیادین، دادرسی اساسی، و همچنین موضوع حق‌ها و آزادی‌ها دارند.

در ادامه این پژوهش تأثیر دین اسلام بر معماری قوای مجریه و مقننه و قضاییه در دو کشور مالزی و مصر و در سه بخش: ۱. بررسی قید «اعتقاد و التزام عملی به اسلام» در مناصب قوه مجریه؛ ۲. اعتقاد و التزام به اسلام در نظام تقنینی؛ ۳. قید التزام به اسلام در محاکم شرعی بیان خواهد شد.

### ۱. قید «اعتقاد و التزام عملی به اسلام» در مناصب قوه مجریه

در این بخش ساختار قوه مجریه در نظام حقوق اساسی مالزی و مصر با توجه به جایگاه دین در تصدی مسئولیت‌ها بررسی می‌شود. اصولاً، با اعمال تفکیک قوا در ساختارهای سیاسی، قوه مجریه وظیفه اجرای قوانین مصوب و اداره امور جاری جامعه سیاسی را بر عهده دارد. در قانون اساسی فدرال مالزی، قوه مجریه ترکیبی از دولت‌های فدرال و ایالتی است. در این سطح از قدرت، رکن اصلی زمامداری بر عهده نخست‌وزیر<sup>۱</sup> به عنوان رئیس قوه مجریه است که پادشاه وی را از میان اعضای مجلس نمایندگان انتخاب و اکثریت این مجلس نیز چنین انتخابی را تصویب می‌کنند.<sup>۲</sup> انتخاب وزرا نیز توسط نخست‌وزیر از میان اعضای مجلس نمایندگان و سنا انجام می‌شود. بخش ۳ ماده ۴۳ قانون اساسی شرایطی را برای افرادی که به سمت وزارت در این کشور منصوب می‌شوند مقرر داشته است. بر اساس این ماده، وزیر منصوب باید حداقل عضو یکی از مجالس باشد و تا زمانی که به وسیله نخست‌وزیر برکنار نشده باید به وظایف خود در سمت وزارت متعهد باشد. در این کشور نخست‌وزیر و حاکمان باید مسلمان باشند. ولی اعضای کابینه را می‌توان از میان پیروان سایر ادیان انتخاب کرد.

بنابراین در منصب نخست‌وزیری دین به عنوان یک قید مخصوص در حکمرانی دخالت می‌کند. اما در شرایط تصدی وزارت خلأ ورود دین در احراز صلاحیت مشاهده می‌شود. در سطح ایالات، که با شناسایی و تضمین قانون اساسی فدرال هر یک دارای قانون اساسی<sup>۳</sup> و قوای مستقل‌اند، حکام ایالات یا فرمانداران عالی‌ترین مقام ایالات‌اند و بر همه افراد دیگر در ایالات برتری دارند.<sup>۴</sup> همگی این حاکمان باید مسلمان باشند. حاکم ایالتی رئیس تشریفاتی ایالات، رئیس مذهب اسلام در داخل ایالات، و نگهبان سنت‌های مالایی است و همچنین در محدوده ایالات خود دارای حق عفو نیز هست. بنابراین حاکم ایالتی، به سبب شرط مسلمان بودن، ریاست مذهب اسلام را نیز بر عهده دارد و سعی بر اجرای احکام اسلامی دارد و ریاست مذهب صرفاً جنبه تشریفاتی ندارد.

در مالزی قوه مجریه در هر دو سطح فدرال و ایالتی بدون مداخله در امور یک‌دیگر مجری قوانین مجلس‌اند و بر مبنای این موضوع مسئولیت سیاسی در قبال این رکن از قدرت سیاسی دارند. در سطح فدرال، نخست‌وزیر بر اساس یک عرف اساسی به عنوان رئیس حزب پیروز مجلس، که ضمناً فردی مسلمان نیز است، از طرف پادشاه به این مقام منصوب می‌شود. وی اعضای کابینه خویش را از میان اعضای مجالس فدرال بدون در نظر گرفتن شرط دین انتخاب و با معرفی ایشان به قوه مقننه رأی اعتماد آن مجالس را کسب می‌کند. در این سطح از قدرت سیاسی، قوه مجریه دارای صلاحیت‌ها و کارکردهای متنوعی زیر لوای قوه مقننه است که برخی نمونه‌های آن عبارت‌اند از: تدوین سیاست‌های اقتصادی و برنامه‌های توسعه کشور، تدوین بودجه و امور مالی کشور مثل برنامه‌های مالیاتی، هزینه خدمات، حق پیشنهاد و اصلاح قانون و همچنین اصلی‌ترین مرکز برای تبادل افکار و اندیشه‌ها در خصوص انواع برنامه‌های اجرایی است. بنابراین چون امور بااهمیت حکمرانی در سطح فدرال نخست‌وزیر صورت می‌گیرد و شرط مسلمان بودن در تصدی آن ملحوظ است، می‌توان گفت مسلمانان در اداره کشور مالزی سهم بسزایی دارند. در سطح ایالات نیز تا حدودی همان مقررات موجود در سطح فدرال پابرجاست. جستار در قوانین مالزی و وظایف قوه اجرایی در این کشور نمودار آن است که صرفاً در انتخاب نخست‌وزیر فدرال به مسلمان بودن وی به عنوان تنها عنصر دینی توجه شده و سایر شرایط به مثابه شرایطی عرفی در نظر گرفته شده است که می‌تواند غیر مسلمانان را نیز دربرگیرد. باید خاطر نشان کرد که هیچ‌یک از اصول قانون اساسی مالزی

تکلیفی بر اعضای قوه مجریه در هیچ یک از سطوح فدرال و ایالتی، مبنی بر سوگند بر پاسداری از دین رسمی، مقرر نداشته است.

در نظام حقوق اساسی مصر، رئیس‌جمهور، مطابق ماده ۱۳۹ قانون اساسی، ریاست حکومت و قوه مجریه را بر عهده دارد. ماده ۱۴۱ قانون اساسی درباره شرایط ریاست‌جمهوری مقرر می‌دارد: «کاندیدای ریاست‌جمهوری باید متولد مصر و والدین مصری داشته باشد و همچنین والدین و همسرش نباید تابعیت کشور دیگری را داشته باشند. وی باید اهلیت برخوردار از حقوق مدنی و سیاسی خود را داشته باشد و خدمت نظام‌وظیفه خود را سپری کرده یا معاف شده باشد. در روز ثبت‌نام وی باید حداقل چهل‌ساله باشد. سایر موارد مربوط را قانون معین می‌کند». در حکم حکومتی شماره ۲۲/۲۰۱۴ مورخ ۸ مارس ۲۰۱۴ رئیس‌جمهور درباره مقررات مربوط به انتخابات ریاست‌جمهوری درباره سایر شرایط کاندیداهای ریاست‌جمهوری مقرره‌هایی را بیان می‌دارد.<sup>۵</sup> بر اساس ماده ۱ این حکم، کاندیداهای این سمت باید دارای شرایطی باشند: ۱. کاندیداها باید دارای مدرک عالی تحصیلی باشند؛ ۲. کاندیدا نباید به جرم یا جنایتی که متضمن ناسازگاری اخلاقی است محکوم شده باشد؛ ۳. کاندیدا باید عاری از هر گونه بیماری روحی یا جسمی باشد که به انجام دادن وظایف او لطمه وارد آورد. همان‌طور که مشاهده می‌شود نه تنها در قانون اساسی مصر تصدی پست ریاست‌جمهوری توسط غیرمسلمانان ممنوع نیست، بلکه در سایر قوانین نیز اشاره‌ای به شرط مسلمان بودن نامزد انتخاباتی نشده است. چالش مهمی که ممکن است در آینده مصر رخ دهد تصدی فرد غیرمسلمان بر کرسی ریاست‌جمهوری است که با توجه به اصل ۲ قانون اساسی مصر، که اسلام را دین رسمی اعلام کرده است، به طبع غیرمسلمان نه تنها رغبتی به اجرای الگوی اسلامی ندارد، بلکه درصدد است مطابق نگرش خود به اداره کشور پردازد و این تعارض گفتمان می‌تواند کشور را به تلاطم دوگانگی سوق دهد.

در بحث انتخاب نخست‌وزیر و وزرا نیز قانون اساسی صرفاً به شرایطی عرفی نظر داشته و از هر گونه مقرره‌ای در باب دین خودداری کرده است. ماده ۱۶۴ قانون اساسی در این زمینه بیان می‌دارد: «کسی که به عنوان نخست‌وزیر یا هر سمت دیگر در قوه مجریه منصوب می‌شود باید تابعیت مصری داشته و از پدر و مادر مصری باشد. همسر او نباید تابعیت کشور دیگری را داشته باشد. از اهلیت کامل برای بهره‌مندی از حقوق سیاسی و مدنی برخوردار باشد و

همچنین خدمت نظام‌وظیفه خود را انجام داده یا معاف شده باشد و در زمان انتصاب کمتر از سی و پنج سال نداشته باشد».

غوطه در مقرره‌های یادشده در قوانین اساسی و عادی مصر این نکته را نشان می‌دهد که در این کشور اسلامی برای احراز سمت عالی در قوه مجریه، از قبیل ریاست‌جمهوری و نخست‌وزیری و وزارت، صرفاً به شرایط عرفی توجه شده و در هیچ‌یک از قوانین توجیهی جدی به حضور دین در حکمرانی نشده و پیروان همه ادیان در این کشور می‌توانند در این انتخابات آزادانه شرکت کنند. همچنین باید خاطر نشان کرد در ماده ۱۴۴ قانون اساسی مصر، که موضوع قسم رئیس‌جمهور هنگام تصدی این سمت را بیان می‌کند، برخلاف اصل ۱۲۱ قانون اساسی ایران، که در آن رئیس‌جمهور سوگند می‌خورد از مذهب رسمی کشور پاسداری کند، اشاره‌ای به این موضوع نشده و خود این موضوع از دیگر سو نشان‌دهنده جایگاه نحیف اعتقاد و التزام عملی به اسلام در قانون اساسی این کشور در حوزه قوه مجریه است.

## ۲. اعتقاد و التزام به اسلام در نظام تقنین

نظام قانون‌گذاری در کشورهای اسلامی وجه فارقی متمایز با دیگر نظام‌های حکومتی عرفی دارند. این وجه تمایز را می‌توان نه تنها در شرایط حاکم بر اعضای مجالس این کشورها، فارغ از تعداد و کیفیت آن شرایط، مورد بررسی قرار داد، بلکه نحوه وضع قانون و عدم مغایرت آن با دین رسمی نیز یکی از مؤلفه‌های مهم است. از این‌روست که در این نظام‌های سیاسی به منظور صیانت از قانون اساسی بعضاً شرایط دینی خاصی برای پارلمان در نظر می‌گیرند و در برخی موارد صرفاً معیارهایی عرفی را برای امکان عضویت در دارالشورا مد نظر قرار می‌دهند. همچنین درباره کنترل اساسی قوانین نیز انطباق قوانین با اسلام، به عنوان دین رسمی در دو کشور مورد مطالعه، در برخی موارد به دادگاه عالی قانون اساسی ارجاع می‌یابد و در کنار آن برخی مقامات عالی حکومتی نیز امکان بررسی و انطباق مقرر و وضع شده با دین رسمی را دارند. در ذیل به بررسی اعتقاد و التزام به اسلام در شرایط نمایندگان و جایگاه نظارت شرعی بر فرایند تقنین در مالزی و مصر می‌پردازیم.

### ۱-۲. اعتقاد و التزام به اسلام در دارالشورا

پارلمان هسته مرکزی تصمیم‌گیری هر کشوری محسوب می‌شود که در آن راهبردهای اصلی کشور تعیین و با ابلاغ آن‌ها به دستگاه‌های اجرایی بر روند اجرایی آن نظارت می‌شود.

به طور کلی، منظور از قوه مقننه «نیروی خودجوش جامعه است که به وضع قواعد و مقررات، به منظور جهت بخشیدن به روابط اجتماعی و زیر قالب کشیدن و حدود مرز گذاردن آن‌ها، می‌پردازد و حق و تکلیف افراد و گروه‌ها را به گونه منجز و روشن ترسیم می‌کند» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۰: ۴۲۶). باری، نظر به اهمیت این نهاد و تأثیر آن بر زندگی فردی و اجتماعی افراد و از آنجا که اعضای مجلس نمایندگان منتخب مردم محسوب می‌شوند، در نظام‌های مختلف حقوقی شرایطی خاص و مشخص برای نمایندگان این نهاد تعیین می‌شود تا با حصول اطمینان از دارا بودن صلاحیت‌ها و قابلیت‌ها امکان تصمیم‌گیری صحیح تا حدودی تضمین شود. این موضوع در نظام‌هایی که دین اسلام را به عنوان دین رسمی در قانون اساسی خود مورد شناسایی قرار داده‌اند امری مهم است که در برخی موارد، مثل قانون اساسی ایران، به صورت مبسوط به این امر پرداخته شده است و در مواردی، مثل مالزی و مصر، توجه کمتری بدان شده است. در ادامه التزام اعتقادی و عملی اسلام در قوانین اساسی دو کشور بررسی می‌شود.

فدراسیون مالزی درباره شرایط کاندیداهای انتخابات مجلس به ذکر شرایطی عرفی بسنده کرده و با وجود رسمی بودن دین اسلام در این کشور قانون اساسی انگاره‌ای الزام‌آور برای تبعیت نمایندگان از این مهم مقرر نداشته است. به عبارتی، در این نظام سیاسی انتخابات آزاد از طریق قابلیت انتخاب‌کننده و انتخاب‌شوندگی آزاد مورد توجه و تضمین قرار گرفته و همه شهروندان، فارغ از نوع تعلق دینی و قومی و سیاسی و... می‌توانند در انتخابات مشارکت فعال داشته باشند (Harding, 1996: 22). دلیل موجه این امر در قانون اساسی چنین پیش‌بینی شده که همه افراد با تابعیت مالزیایی، فارغ از نوع جنس و مذهب و قومیت خود، با رسیدن به بیست و یک سالگی و ثبت‌نام در لیست رأی‌دهندگان انتخاباتی در حوزه رأی‌گیری خاص خود می‌توانند به کاندیدای مورد نظر خویش رأی دهند و در شکل‌دهی به آینده سیاسی خویش سهمیم باشند.<sup>۶</sup>

در این کشور، با وجود شناسایی و رسمیت دین اسلام به عنوان دین رسمی، نگاه مقنن به مقوله مردم‌سالاری نگاهی عرفی و سکولار است و سعی می‌کند جامعه چندپاره این کشور را تحت سایه قانون و مشارکت جمعی جمع کند تا از این طریق سهم هر یک از گروه‌های مختلف به منظور ساخت کشور تأمین شود. بر این اساس، در سطح فدرال، قانون اساسی تنها

ملاک را برای انتخاب‌پذیری در قوه مقننه در موضوع سن منحصر و در ماده ۴۷ تصریح می‌کند: «هر شهروند ساکن در فدراسیون صلاحیت عضویت در مجلس را دارد به شرط آنکه: الف) برای مجلس سنا حداقل سی‌ساله باشد؛ ب) برای مجلس نمایندگان حداقل بیست و یک ساله باشد». در کنار پیش‌بینی این ملاک ایجابی، برخی قیود سلبی نیز برای این امر در قانون اساسی در نظر گرفته شده است. تصریح به این موارد در بند ۱ ماده ۴۸ قانون اساسی چنین است: «شخص با انجام دادن اعمال زیر صلاحیت خویش را برای عضویت در مجلس نمایندگان از دست می‌دهد:

الف) کسی که بیمار عقلی شناخته یا اعلام شود؛

ب) کسی که سابقه ورشکستگی بدون تسویه حساب کامل داشته باشد؛

ج) کسی که به دنبال نفع شخصی باشد؛

د) کسی که پیش از این نامزد یکی از دوره‌های انتخابات سراسری یا ایالتی باشد یا به عنوان نماینده انتخاباتی فرد دیگری فعالیت کرده باشد، اما، در موعد مقرر به شیوه قانونی هزینه‌های انتخاباتی مشخص شده در قانون را نپرداخته باشد؛

ه) کسی که در یک دادگاه فدراسیون به بیش از یک سال زندان یا جریمه‌ای بیش از دویست هزار رینگیت محکوم شده و بعد از آن مورد عفو قرار نگرفته باشد و فردی که به صورت داوطلبانه شهروند کشور دیگری شده یا از حقوق شهروندی آن کشور استفاده کرده یا به کشوری جز فدراسیون مالزی اعلام وفاداری کرده باشد».

با اوصاف فوق، همه اتباع مالزیایی بدون توجه به مذهب و صرفاً به دلیل داشتن تابعیت این کشور می‌توانند در فرایند تقنین مشارکت کنند.

در قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر، به مانند ماده ۱۱۳ قانون اساسی ۲۰۱۲، همه اتباع مصری، فارغ از وابستگی به پایگاه‌های قومی و دینی و ... از امکان مشارکت سیاسی برخوردارند.<sup>۷</sup> ماده ۱۰۲ این قانون بیان می‌دارد: «مجلس نمایندگان از ۴۵۰ عضو تشکیل شده است که از طریق انتخابات عمومی مستقیم و سری انتخاب می‌شوند. کاندیدای عضویت در مجلس باید دارای تابعیت مصری، برخوردار از حقوق مدنی و سیاسی، دارای مدرک پایه آموزشی، و حداقل بیست و پنج ساله در روز ثبت نام باشد...». همان‌طور که مشاهده می‌شود، شرط التزام عملی به

دین یا اصالتاً مسلمان بودن نامزد انتخاباتی در قانون اساسی لحاظ نشده است و این امر می‌تواند منجر به ایجاد چالش در زمینه وضع قوانین غیر اسلامی شود.

در قوانین اساسی مالزی و مصر گرچه اسلام به عنوان دین رسمی کشور به رسمیت شناخته شده، این عنصر جزء معیارهای گزینشگری و گزینش‌پذیری افراد در انتخابات مجلس به حساب نمی‌آید و مقنن اساسی صرفاً به بیان ملاک‌های عینی و صریح بسنده کرده است. به‌عنوان نمونه در ماده دوم قانون اساسی مصر، گزاره‌های دینی را به‌عنوان منبع حکمرانی در نظر گرفته است و در تقنین ضرورت عدم تعارض قوانین با شرع لحاظ نموده است، چگونه اصل "نفی سبیل" که یکی از اصول مسلم و متخذ از قرآن در اسلام است را نادیده انگاشته‌اند. توضیح مطلب آنکه بر اساس آیه «لَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا» (نساء/ ۴) هر گونه اموری که سبب سلطه کافران بر مسلمانان شود ممنوع است. بدیهی است که قدرت بر وضع قوانین نیز از مهم‌ترین ابزار تسلط در حکمرانی است. بنابراین شایسته است که نظام حکمرانی مصر برای حل چنین تناقضاتی تدبیری بیندیشد.<sup>۸</sup>

## ۲-۲. جایگاه نظارت شرعی بر فرایند تقنین

در فدراسیون مالزی گرچه به موجب ماده ۷۴ قانون اساسی تحت اندیشه «دکترین احصاشده»<sup>۹</sup> صلاحیت‌های مجالس فدرالی و ایالتی از یکدیگر متمایزند و هر یک در حوزه صلاحیتی خویش دارای قدرت قانون‌گذاری‌اند و نباید از حدود اختیارات خویش خارج شوند،<sup>۱۰</sup> در امور عرفی و شرعی نیز قانونگذار این کشور قائل به تفکیک صلاحیت‌هاست و سعی کرده با طراحی نظام دوگانه شرعی و عرفی در امر قانون‌گذاری و قضایی حقوق همه شهروندان این کشور را با توجه به تنوع مذهب ایشان مورد تضمین قرار دهد.

در این کشور مطابق جدول اصلاحیه نهم قانون اساسی، که مبنای مشخص‌کننده صلاحیت هر یک از مجالس فدرالی یا ایالتی برای قانون‌گذاری است، به تفکیک این صلاحیت‌ها برای هر یک از قوای تقنینی در نظر گرفته شده است:<sup>۱۱</sup>

ردیف	مجلس فدرال	مجالس ایالتی
۱	امور خارجی از قبیل معاهدات بین‌المللی، نمایندگی‌های دیپلماتیک، سازمان‌های بین‌المللی، استرداد	قوانین مربوط به ارث، ازدواج، طلاق، فرزندخواندگی، مشروعیت نسب، وقف، امور خیریه، قراردادهای شرعی، عایدات



نهادهای مذهبی	مجرمین، گذرنامه، و...	
تقنین در حوزه مباحث مربوط به زمین از قبیل اجاره، ثبت، حفاظت از خاک	دفاع از فدراسیون یا هر قسمت دیگری که به آن تعلق خاطر از طریق نیروی‌های نظامی و همه امور مرتبط به آن‌ها، جنگ و صلح، دشمنان خارجی، خدمات، و دفاع ملی	۲
تشکیلات دولت‌های محلی جز موارد درج شده در قوانین فدرالی	امنیت ملی: قوانین مربوط به پلیس، زندان‌ها، کانون‌های اصلاح و تربیت	۳
تعطیلات ایالتی	تقنین در امور کیفری و مدنی و آیین دادرسی و اجرای عدالت: قانون اساسی، دادگاه‌ها و تشکیلات قضایی غیر از دادگاه‌های شرعی، صلاحیت و تکالیف دادگاه‌ها، تعیین حق‌الزحمه و سایر امتیازات قضات، امور مربوط به قراردادهای شراکت، نمایندگی و سایر قراردادهای خاص و معین	۴
سرشماری و بازرسی در سطح ایالات	تقنین در زمینه تعیین اسناد محرمانه و رسمی	۵
تقنین در امور کتابخانه و موزه‌ها	قانونگذاری در امور مربوط به تابعیت	۶
جرم‌انگاری در خصوص جرایم شرعی مسلمانان	تقنین در خصوص انتخابات مجالس فدرالی، ارائه خدمات در سطح فدرال، قراردادهای دولت فدرالی	۷
تأسیس و سازمان‌دهی تشکیلات قضایی دادگاه‌های اسلامی	امور مالی نظیر پول رایج و قانونی کشور، استقراض، قوانین مربوط به بانکداری	۸

چنان که از موارد درج شده در جدول هویداست، تفکیک بین قوانین شرعی و عرفی در ساختار حکومتی مالزی امر مورد توجه قانونگذار است. به عبارتی، حکومت مرکزی در این کشور با عنایت به این امر که در ایالات مختلف بافت جمعیتی و به تبع آن طیف گوناگون مذهبی و قومی و سیاسی وجود دارد امر تقنین را به خصوص در موارد شرعی تا حدود زیادی به هر ایالت واگذار کرده تا این ایالات با در نظر گرفتن ویژگی‌های خویش و به تناسب بافت جمعیتی و مذهبی اقدام به قانون‌گذاری در این حوزه کنند. از این رو است که می‌توان گفت از سال ۱۹۴۸ هر ایالت در کشور مالزی صلاحیت تدوین و اجرای قوانین شریعت را پیدا کرد. در ایالات، قوانین جدید در ارتباط با مسائل شرعی مسلمین در دهه ۱۹۸۰ با تغییر رویکرد دولت برای اسلامی‌سازی قوانین با تصویب قوانینی از قبیل بانک‌داری اسلامی در سال ۱۹۸۳، قانون خانواده اسلامی<sup>۱۲</sup> در سال ۱۹۷۵، قانون دادگاه‌های اسلامی در سال ۱۹۹۷، و سایر قوانین مربوط به احوال شخصیه به منصفه ظهور رسید (Badlishah, 2005: 789).

با وجود آنکه طبق توضیحات فوق قانون اساسی مالزی برای هر یک از مجالس ایالتی و فدرال قائل به صلاحیت‌های مجزا در حوزه قانونگذاری شرعی و عرفی شده است و در نتیجه آن حتی نحوه دادرسی به دعاوی نیز در این ایالات متفاوت است و همچنین با لحاظ این نکته که قانون اساسی از طرق مختلف ولو با محدودسازی آزادی بیان به حراست از اسلام و وضعیت مسلمین پرداخته است،<sup>۱۳</sup> تحت تأثیر نگاه سکولار حکمرانان این کشور، در صورت تعارض قوانین فدرال با قوانین شرعی، قوانین فدرال رجحان می‌یابند و مورد استناد واقع می‌شوند.<sup>۱۴</sup> این برتری و استناد به کامن‌لای منبعت از سنت انگلیسی حتی در سالیان اخیر نیز از طریق شرع به چالشی بنیادین کشیده نشد؛ چنان که حتی پیشنهاد جایگزینی و استناد به شرع اسلام به جای کامن‌لا در سیستم قضایی این کشور با مخالفت‌هایی جدی روبه‌رو شد و نتوانست چندان جایگاهی برای خود به دست آورد.<sup>۱۵</sup>

به اختصار می‌توان گفت نظارت بر صیانت از اسلام در برابر قوانین در مالزی چنین است که نخست باید به پادشاه و رئیس ایالات مسلمان مالزی اشاره کرد که این افراد اختیارات تامی برای ساماندهی امور مذهبی جامعه و صیانت از آن بر عهده دارند (Bari & Shuaib, 2009: 90). در وهله دوم باید افزود در قانون اساسی این کشور مثل قانون اساسی مصر نهاد مذهبی

مشخصی برای تطبیق قوانین و عملکردها با اسلام در نظر گرفته نشده؛ بلکه این امر از طریق نظارت پسینی به دادگاه عالی قانون اساسی فدرال واگذار شده است.

ماحصل مطالعه در سیستم تقنینی مالزی این موضوع را هویدا می‌سازد که در این سیستم قانونگذاری، که جنبه شرعی و عرفی آن از هم جدا شده، نظارت شرعی در حوزه مشخص و محدود و معینی انجام می‌گیرد و هر قانونی نمی‌تواند با ایراد این ادعا که مخالف موازین شرع است از چرخه مقرراتی خارج شود؛ بلکه این ادعا باید نزد دادگاه عالی فدرال که نهادی کاملاً عرفی است به بحث گذاشته شود و پس از بررسی‌های بسیار به نتیجه برسد. این اندیشه همان‌طور که اظهار شد معلول نگاه عرفی و برداشت حداقلی است که بر ساحت اندیشه حکمرانی مالزی استوار است.

در نظام حقوقی مصر، قانون اساسی مصوب ۲۰۱۲ مصر، در ماده ۲۱۹ تفسیر و چارچوب‌بندی احکام اسلامی آمده بود و آن ماده روش‌های حصول احکام و قوانین جدید از فقه اسلامی را شرح داده بود و جایگاه اجتهاد در فرایند قانونگذاری و نیز رجوع به فقه اسلامی در صورت عدم مستند قانونی را به رسمیت شناخته بود. این ماده در قانون اساسی ۲۰۱۴ حذف شد و عبارت دیگری نیز به عنوان جایگزین یا رافع ابهام اصل دوم طراحی نشد. در واقع قانونگذار درصدد محدود کردن اجرای احکام اسلامی در حیطه حاکمیت و گسترش سکولاریسم و عقل‌بنیادی در تصمیم‌گیری‌های حکومتی بوده است؛ طوری که قانون اساسی ۲۰۱۴ شباهت بیشتری به قوانین اساسی کشورهای سکولار پیدا کرده است. عبارت «اصول شریعت اسلامی» قیدی است که قانونگذار را ملزم به رعایت آن در وضع قانون کرده است. اما بر اساس نظر تفسیری دیوان عالی قانون اساسی مصر (SCC) و رویه جاری، مجلس و قوه قضاییه فقط ملزم به رعایت احکام قطعی اسلام‌اند و الزامی جهت رعایت نظر مشهور فقها ندارند. بنابراین هرچند قوه مقننه باید با نگاه به احکام شرع قانون‌گذاری کند، ملزم به تبعیت از قرائت خاصی از شریعت نیست (محبی و همکاران، ۱۴۰۱: ۵۶۷). بافت مذهبی مصر و دوگانگی ساختاری موجود نه‌تنها دستیابی این کشور را به سطوح توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، و فرهنگی دشوار کرده، بلکه در اثر نبود اجماع و پیوستگی این احتمال وجود دارد که مصر وارد درگیری‌های بی‌پایان جریان‌های سیاسی و در نتیجه بی‌ثباتی سیاسی شود. همچنین

این وضعیت، خود، سبب تضعیف جایگاه این کشور در معادلات منطقه‌ای خواهد شد (نوری، ۱۳۹۷: ۱۰۵).

بر اساس قانون اساسی ۲۰۱۴ دیوان عالی قانون اساسی صلاحیت تطبیق قوانین با قانون اساسی را بر عهده دارد که به شکل پسینی یا شیوه قضایی در ضمن دعاوی قضایی موضوعات مورد ادعا در زمینه عدم تطبیق قوانین با قانون اساسی را بررسی می‌کند. دیوان عالی در حکمی (۱۹۸۵ م) با استناد به اصل ۲ قانون اساسی بر ضرورت انطباق قوانین مصوب مجلس قانونگذاری (مصوب بعد از سال ۱۹۸۰ م) با احکام شریعت تصریح کرد (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۵۶). آنچه از مطالعه در نظام تقنینی کشورهای مالزی و مصر حاصل می‌شود این نکته است که گرچه در این دو کشور اسلام به عنوان دین رسمی در نظام حقوق اساسی به رسمیت شناخته شده، این رسمیت در نگاه دادرسی اساسی با توجه به رویه و انعطاف و نگاهی که این نهاد به‌خصوص در موضوع نظارت بر روند قانونگذاری دارد امری کاملاً متغیر است. همچنین گفتنی است در زمینه ارتباط قانون و شریعت چهار نوع رابطه تباین، عموم و خصوص مطلق، عموم و خصوص من وجه، و تساوی بدین شرح امکان‌پذیر است:

- تباین: در این حالت قانون دارای خصوصیات ویژه خود است؛ همچنان که قواعد فقهی و شرعی نیز خصوصیات خود را دارند. برخی طرفداران این نظریه قائل به عدم صلاحیت شرع برای اداره و انتظام جهان معاصر هستند (عوده، ۱۴۰۲: ۱۸).
- عموم و خصوص مطلق: چنین پنداشته می‌شود که هر گزاره شرعی قانون است ولی هر قانونی دینی باشد و گاهی نیز فرض می‌شود هر قانونی شرعی است ولی این‌گونه نیست که هر گزاره شرعی قانون باشد.
- عموم و خصوص من وجه: اگر چنین فرض شود که برخی گزاره‌های فقهی و شرعی قانون‌اند و همچنین برخی قوانین شرعی‌اند، رابطه عموم و خصوص من وجه به ذهن متبادر می‌شود.
- تساوی: قانون و شرع نسبت تساوی با هم دارند. هیچ‌یک بر دیگری اضافه ندارد و کاملاً بر هم مطابق هستند.

بر اساس آنچه در این بخش تبیین شد، می‌توان گفت در نظام حقوقی مصر به دلیل عدم امکان تعارض قوانین با اصول ثابت اسلامی مندرج در ماده ۲ رابطه شریعت و قانون عموم و

خصوص مطلق است. اما در مالزی به سبب مشخص و محدود بودن نظارت شرعی بر قوانین رابطه احکام شریعت عموم و خصوص من وجه است.

### ۳. سپهر قضا و قید التزام به اسلام در محاکم شرعی

اندیشمندان مسلمان همواره یکی از اصول بنیادین اسلام را عدالت معرفی کرده‌اند و ادعا دارند که اسلام دین عدالت و برابری است و این مهم در عصر تفکیک قوا جز با وجود یک قوه قضاییه مستقل و کارا به دست نمی‌آید. وجود این تلقی باعث شد مقوله اسلام در جای جای بافت قضاییه، اعم گزینش قضات و ساختار خود قوه و پیدایش انواع محاکم، خود را نشان دهد. بنابراین در ادامه به بررسی ساختار قوه قضاییه و شرایط تصدی قضات در مالزی و مصر پرداخته می‌شود.

دستگاه قضایی یا قوه قضاییه مالزی روش نصب را برای تعیین قضات مورد شناسایی قرار داده است. بدین بیان که در این ساختار در سطح دادگاه‌های عالی همگی قضات منصوب پادشاه‌اند و از طرف وی به این کار نصب می‌شوند. این قضات برای امکان دستیابی به منصب قضا در این سطح از دادگاه‌ها باید به تصریح قانون اساسی مالزی اولاً تابعیت مالزیایی داشته باشند و ثانیاً به مدت ده سال پیش از تصدی این منصب به عنوان وکیل در هر یک از دادگاه‌ها فعالیت کرده یا عضو قضایی یا حقوقی فدراسیون یا هر یک از ایالات بوده باشند.<sup>۱۶</sup>

درباره نظام قضایی مالزی باید خاطر نشان ساخت این نظام قضایی ساختار قضایی دوگانه را طراحی کرده است. به عبارتی این کشور تحت تأثیر اندیشه‌های اسلام‌گرایی، که در دهه ۱۹۸۰ برای عملی‌سازی احکام دینی خود را نمایان ساخته بود، دست به تأسیس و شناسایی دادگاه‌های شریعت در کنار دادگاه‌های عرفی زد تا از طریق آن مسلمانان بتوانند برخی مسائل حقوقی خویش را از جمله در باب احوال شخصی مثل دعاوی مربوط به نامزدی، ازدواج، رجوع، طلاق، فسخ، نشوز، متارکه و دعاوی مربوط به حقوق مالی زوجین نظیر مهریه و حضانت فرزندان و همچنین برخی جرایمی را که مسلمانان مرتکب می‌شوند و مجازاتی حداکثر تا سه‌هزار رینگیت یا زندان حداکثر به مدت شش سال دارند در آنجا تحت رسیدگی قرار می‌دهند (Josoh, 1991: 46-51). این دوگانگی مراجع رسیدگی‌کننده به دعاوی، که منبث از دوگانگی قوانین در مالزی (قوانین مدنی و شریعت) است تا اندازه‌ای منجر به مشکلاتی در تعیین و تشخیص مصادیق تخلفات و جرایم نیز شده است. تنوع این رویه‌های رفتاری به

گونه‌ای است که مثلاً در ماده ۱۱ قانون اساسی مالزی آمده است هر فردی حق دارد از دین خود پیروی و بر اساس آن عمل کند. با این وصف، در ارتباط با یک پرونده در این کشور دادگاه فدرال مالزی با تغییر دین و ثبت آن در کارت شناسایی فرد مربوطه موافقت نکرده است و اظهار کرده صلاحیت تصمیم‌گیری در این خصوص را ندارد و دادگاه شریعت (طبق اصل ۱۲۱ قانون اساسی) باید در این خصوص نظر بدهد (غفاری، ۱۳۹۶: ۲۱). ولی در برخی مواقع نیز دادگاه شریعت این امر را به حقوق اساسی فرد مربوط دانسته و تشخیص و حکم درباره آن را از صلاحیت‌های دادگاه‌های عرفی پنداشته است.

بنا بر آنچه در باب ساختار نظام قضایی مالزی گفته شد این نکته را می‌توان استنتاج کرد که در این سرزمین بنا بر وجود تنوع فرهنگی و زیست پیروان ادیان مختلف در کنار هم قانونگذار با پیش‌بینی ساختارهای مجزایی در نظام قضایی برای رسیدگی به امور مسلمانان و پیروان سایر ادیان تحت عناوین محاکم شرعی و محاکم عرفی سعی در تحت پوشش قرار دادن همه مراحل رسیدگی قضایی با عنایت به شرایط خاص مسلمانان این جامعه داشته است. از این‌روست که با پیش‌بینی و شناسایی دادگاه‌های شرعی و صلاحیت‌های آن اختیار رسیدگی به برخی دعاوی حقوقی و حتی کیفری را در محدوده خاصی به ایشان واگذار کرده تا از این طریق دعاوی مرتبط با شرع مسلمین با رعایت آداب خاص در این محاکم تحت رسیدگی واقع شود.

یکی از پارامترها در قوه قضاییه مصری، مانند بسیاری از کشورهای مدرن، بی‌طرفی دستگاه قضایی است که مستلزم دوری از استبداد رأی و زورگویی این قوه است. وظیفه قانون تضمین بی‌طرفی است از طریق تعیین دلایلی که ممکن است منجر به عدم ایجاد بی‌طرفی شود. بنابراین قانون باید بی‌طرفی دستگاه قضایی را از طریق اعمال وظایف مشخص بر قوه قضاییه بر عهده بگیرد (فتحی، ۱۹۷۲: ۱۳۳). در قانون اساسی سال ۲۰۱۴ مصر اهمیت استقلال دادگاه‌ها و قضات مورد بحث جدی قرار گرفت. در این میثاق‌نامه، که به دنبال انقلاب مردمی در این کشور در سال ۲۰۱۱ به منظور برپایی ارکان مردم‌سالاری و مسئولیت‌پذیر ساختن مجریان عرصه قدرت سیاسی تدوین شد، قوه قضاییه به عنوان قوه‌ای مستقل برای حکم در دعاوی مختلف مورد شناسایی قرار گرفت.<sup>۱۷</sup> همچنین در این کشور برای تصدی منصب قضا داوطلبان این امر باید دارای ویژگی‌هایی باشند که با توسل بدان‌ها بتوانند از عهده این کارها برآیند. ماده ۳۸ قانون مرجع قضایی<sup>۱۸</sup> مصوب ۱۹۷۲، که در سال ۲۰۱۹ نیز مورد اصلاحاتی

قرار گرفت، درباره این شرایط اظهار می‌دارد: «کسی که می‌خواهد به منصب قضا برسد باید دارای شرایطی باشد: ۱. تابعیت اصلی مصری داشته باشد؛ ۲. برای انتصاب در دادگاه‌های ابتدایی حداقل سی‌ساله، برای دادگاه‌های استیناف حداقل سی و سه‌ساله، و برای دادگاه‌های تجدیدنظر حداقل چهل و یک‌ساله باشد؛ ۳. دارای مدرک حقوق از یکی از دانشگاه‌های مصر یا مدرک خارجی معادل آن باشد؛ ۴. محکومیت قضایی در دادگاه‌ها، که به شرف وی آسیب رسانده باشد، نداشته باشد؛ ۵. حسن اخلاق و حسن شهرت داشته باشد».

گرچه قانونگذار مصری سعی کرده از ویژگی‌های کمی در تعیین قضات استفاده کند، با بیان قید کیفی در بند پنجم، به صورت غیر مستقیم رعایت احکام و اخلاق اسلامی را می‌توان در ساحت واقع برای افراد داوطلب منصب قضاوت برشمرد. مثلاً دادگاه عالی اداری مصر در رأی تجدیدنظر صادره به تاریخ ۲۰۱۶/۰۳/۱۹ شماره ۶۴ قضایی به تفسیر حسن شهرت می‌پردازد و بیان می‌کند: «حسن شهرت مجموعه‌ای از ویژگی‌ها و صفاتی است که فرد بدان‌ها آراسته شده و میان مردم به عنوان فرد ثقه و مورد اطمینان شناخته شده است و رفتار و کردار زشت در جامعه از وی مشاهده نشده است». اگرچه در رأی صادره لزوم پایبندی به دین در حسن شهرت نام برده نشده است، بدیهی است در جامعه‌ای که قریب به اتفاق آن مسلمان هستند اگر فرد اقدام به انجام دادن فعل حرام کند، آن فرد زشت‌کردار شمرده می‌شود. همچنین گفتنی است عبارت «حسن السمعه و محمود السیره»، که در قانون قضای مصری در زمینه شروط قاضی بیان شده است، در بسیاری از کشورهای عربی به عنوان شرایط کارگزاران حکومت در نظر گرفته شده است (عبید، ۲۰۱۶: ۶۴۶). از سوی دیگر اگر التزام عملی به اسلام را جزء شرایط قضات قلمداد نکنیم، می‌توان عدم بیان قید شرط مسلمان بودن قاضی را نقض ماده ۲ قانون اساسی قلمداد کرد. چون مراجعه به قاضی غیر مسلمان می‌تواند از مصادیق رجوع به طاغوت یا مصداق قاعده نفی سبیل تلقی شود که آیات قرآنی بر نفی آن تصریح می‌کنند.

در این سرزمین، برخلاف برخی کشورهای مسلمان دیگر، نظیر لبنان<sup>۱۹</sup> و مالزی و اردن<sup>۲۰</sup>، که پیش‌بینی خاصی در باب دادگاه‌های شرعی کرده‌اند، با عنایت به این نکته که جمعیت مسلمانان در این کشور قریب به اتفاق جمعیت جامعه را تشکیل می‌دهد و همچنین امر تقنین به صورت متمرکز و با رعایت موازین اسلامی انجام می‌گیرد، قانونگذار صرفاً از قانون و سیستم قضایی واحد تبعیت کرده و همه دعاوی را قابل رسیدگی در محاکم قضایی عمومی

دانسته است و اگر قاضی دادگاه غیر مسلمان باشد امکان دادرسی عادلانه در احقاق حقیق‌هایی که شارع به رعایت آن‌ها امر کرده است محقق نمی‌شود.

درج شرط اعتقاد و التزام به اسلام در قوای حکومتی و اعضای آن

مالزی	مصر	قوای حکومتی / کشور
پادشاه: ✓	رئیس‌جمهور و وزرا: ✗	قوه مجریه
نخست‌وزیر: ✓		
وزرا و حکام ایالتی: ✗		
✗	✗	قوه مقننه
۱. پادشاه و حکام ایالتی ۲. دادگاه عالی قانون اساسی	دادگاه عالی قانون اساسی	نظارت شرعی بر قوانین
صرفاً در محاکم شرعی	اشاره غیر مستقیم ذیل صلاحیت اخلاقی	قوه قضاییه

## نتیجه‌گیری

اساساً کشورهای مسلمان‌نشین همواره دین اسلام را- حتی اگر در قانون اساسی آن‌ها به‌صراحت در حکمرانی دخالت داده نشود- یک مؤلفه بنیادین می‌دانند که تأثیر خود را در حقوق اساسی بر جا می‌گذارد و در عرصه اجتماعی و سیاسی به‌مثابه قدرتی نیرومند نقش‌آفرینی می‌کند. در این کشورها دین به‌عنوان عاملی اجتماعی نه‌تنها در هویت‌بخشی جمعی نقش ویژه‌ای برای خود تعریف کرده، بلکه تجربه‌های تاریخی نشان داده است همواره یکی از خواسته‌های اصلی مردمان این سرزمین‌ها پابندی به این مقوله است و کتمان اهمیت آن به نظر امری بس دشوار می‌آید. به عبارت دیگر دین نه‌تنها به‌سان یک امر ماورایی برای تقرب به خداوند مورد تأکید قرار گرفته، بلکه کارکرد خویش را در جهت‌دهی به نظام حقوقی و جریانات سیاسی-اجتماعی نیز تعریف کرده است.

در بررسی مناسبات دین و ساختارهای سیاسی در کشورهای مورد مطالعه به بررسی جایگاه شرط «التزام عملی و اعتقادی به اسلام» در هر یک از قوای سه‌گانه این کشورها



پرداخته شد. در این بررسی آشکار شد به وجود آمدن نهادهای ناظر شرعی یا لحاظ شرایط التزام به اسلام در کارگزاران حکومتی محصول مستقیم نگاه حقوقدانان به رابطه دین و سیاست و از بازخورد این نگاه ویژگی‌های مناصب حکومتی، مانند نحوه گزینش و میزان صلاحیت‌ها، همچنین نحوه کنترل و نظارت بر کارگزاران امری متفاوت بوده است. تأثیر شرط «التزام عملی و اعتقادی به اسلام»، که در فقه اسلامی به عنوان شرطی جهت تصدی اداره امور مسلمین بیان شده است، در شرایط تصدی مناصب حکومتی امری محتوم قلمداد شده است. اما در همه مناصب حکمرانی به صورت یکسان لحاظ نشده است.

در قوانین اساسی مالزی و مصر گرچه اسلام به عنوان دین رسمی کشور به رسمیت شناخته شده، این عنصر جز معیارهای گزینشگری و گزینش‌پذیری افراد در بسیاری از مناصب حکومتی به حساب نمی‌آید و مقنن اساسی صرفاً به ذکر ملاک‌های عینی و صریح بسنده کرده است. در این زمینه می‌توان به ماده ۲ قانون اساسی مصر اشاره کرد که اوامر قطعی دین را منبع اداره حکومت شمرده و ضرورت عدم مخالفت فرایند تقنین با شرع را از ضروریات معرفی کرده است. از آنجا که اصل «نفی سبیل» یکی از اصول فقهی مسلم و قرآنی محسوب می‌شود، که در میان فقه مذاهب اسلامی نیز پذیرفته شده است، تصمیم‌گیری غیر مسلمان برای مسلمان می‌تواند از مصادیق نقض این اصل قرآنی محسوب شود. بدیهی است توانایی بر تقنین یا قضاوت نیز از ابزارهای مهم سلطه در حکمرانی است. پس شایسته است که نظام حکمرانی مالزی و مصر برای حل چنین تناقضاتی تدبیری بیندیشند.

## یادداشت‌ها

### 1. perdana menteri (prime minister).

۲. قسمت «الف» بند ۲ ماده ۴۳ قانون اساسی مالزی.

۳. همان، بند ۱ ماده ۷۱ اظهار می‌دارد: «قانون اساسی فدرال حق داشتن قانون اساسی برای ایالات را مورد شناسایی قرار داده و حاکمان می‌توانند با بهره‌گیری از این قانون حق‌ها و امتیازات خویش را به مرحله اجرا درآورند».

۴. همان، ماده ۷۰.

### 5. Presidential Decree No. 22/2014, on the Regulation of the Presidential Elections.

۶. ماده ۱۱۹ قانون اساسی فدرال مالزی.

۷. ماده ۸۷ قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر: «مشارکت شهروندان در زندگی عمومی یک وظیفه ملی است. هر شهروندی حق بر رأی، مشارکت در انتخابات، و بیان عقیده خود را در همه‌پرسی‌ها دارد. قانون نحوه اجرای این حقوق را معین خواهد کرد...».

۸. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ← محبی، د.، زارع، م.، و گودرزی، ا. (۱۴۰۱). جایگاه اسلام در فرایند قانونگذاری مصر پس از تحولات ۲۰۱۱. مطالعات حقوق عمومی.

### 9. the enumerated powers

۱۰. *ultra vires*: البته در این خصوص باید افزود در این کشور گرچه تفکیک وظایف بین مجالس ایالات و فدرال صورت گرفته باز به نظر می‌رسد دولت مرکزی تمایل افزون‌تری به نظارت و مداخله در امور ایالات دارد. مثلاً مطابق ماده ۸۰ قانون اساسی مالزی مقام اجرایی فدراسیون صلاحیت ورود در موضوعات احصاء شده در لیست ایالات را ندارد. اما در این خصوص نیز استثنائاتی وجود دارد. گواه این امر ماده ۷۶ قانون اساسی مالزی است که بر اساس آن در برخی موارد به پارلمان فدرال حق تجاوز به قوانین ایالتی را می‌دهد:

الف) اجرای معاهده، موافقت‌نامه، یا کنوانسیون بین فدراسیون و هر کشور دیگر یا هر تصمیم یک سازمان بین‌المللی که فدراسیون عضو آن است؛

ب) به منظور پیشرفت یکسان‌سازی قوانین دو یا چند ایالت؛

ج) اگر مجلس قانون‌گذاری هر ایالت درخواست کند.

۱۱. برای مطالعه بیشتر در این مورد ← غفاری، ه. (۱۳۹۶). حقوق اساسی کشورهای اسلامی (مالزی، مصر، و عراق). تهران: خرسندی. ص ۱۰۱ - ۹۱.

### 12. islamic family law act 1975

۱۳. نظام حقوقی مالزی در قانون اساسی به طریق ذیل از آیین شریعت اسلام حراست می‌کند:

الف) ضمن رسمیت بخشیدن به دین اسلام، زمینه‌های حضور قدرتمند ادیان دیگر را فراهم کرده است (بند ۱ ماده ۳)؛ ب) غیر مسلمانان حق پرسش و انتقاد از جایگاه مالایی‌ها یا مسلمانان را ندارند (بند ۴ ماده ۱۰)؛ ج) مسلمانان می‌توانند اصول مذهبی خود را در میان غیر مسلمانان تبلیغ کنند. اما اقلیت‌ها از چنین حقوقی در برابر مسلمانان برخوردار نیستند (بند ۴ ماده ۱۱).

۱۴. ماده ۷۵ قانون اساسی مالزی: «در صورت عدم سازگاری قانون شریعت با قانون فدرال، قانون فدرال اولی خواهد بود...».
۱۵. در سال ۲۰۰۷ قاضی القضاة مالزی، با توجه به نیم قرن استقلال این کشور از استعمار انگلیس، به کارگیری کامن لای انگلیسی در مالزی را زیر سؤال برد و پیشنهاد کرد به جای آن از قوانین اسلام یا شریعت استفاده شود. در نهایت شورای وکلای مالزی موضوع را مورد بحث قرار داد و اظهار داشت کامن لا بخشی از ساختار قانون در مالزی است و هیچ مبنایی برای تغییر آن وجود ندارد.
۱۶. قانون اساسی مالزی، ماده ۱۲۳.
۱۷. ماده ۱۸۴ قانون اساسی ۲۰۱۴ مصر.
۱۸. قانون السلطه القضائیه.
۱۹. قانون «تنظیم القضاء الشرعی»، مصوب سال ۱۹۶۲، وجود دادگاه‌های شرعی را برای پیروان هر یک از ادیان مشخص کرده است.
۲۰. ماده ۱۰۵ قانون اساسی اردن: «محاکم شرعی در موارد ذیل انحصاراً حق قضاوت دارد: مسائل احوال شخصیه مسلمانان، مسائل دیه که دو طرف مسلمان باشد، ... امور مختص به اوقاف شرعی».

## منابع

قرآن کریم

## کتاب

- آجرلو، ا. (۱۳۹۵). حقوق اساسی کشورهای اسلامی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- آنتونی، ب. (۱۳۸۵). تاریخ اندیشه سیاسی در اسلام. مترجم: محمدحسین وقار. تهران: اطلاعات.
- حسینی، م. (۱۳۸۱). برآورد استراتژیک مصر. تهران: مؤسسه ابرار معاصر.
- شجاعی زند، ع. (۱۳۸۸). جامعه‌شناسی دین. تهران: نی.
- غفاری، ه. (۱۳۹۶). حقوق اساسی کشورهای اسلامی (مالزی، مصر، و عراق). تهران: خرسندی.
- قاضی شریعت‌پناهی، ا. (۱۳۸۰). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: دانشگاه تهران.
- عوده، ع. (۱۴۰۲). التشریح الجنائی الاسلامی فی المذهب الخمسه مقارنا بالقانون الوضعی. قاهره: مؤسسه البعثه.
- واخ، ی. (۱۳۹۰). جامعه‌شناسی دین. مترجم: جمشید آزادگان. تهران: سمت.

## مقالات

- راسخ، م. (۱۳۸۶). مدرنیته و حقوق دینی. حقوق تطبیقی، ۱۳، ۳ - ۲۶.
- عباسی، ب.، و جعفری، م. (۱۳۹۰). بررسی تطبیقی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان در نظام انتخاباتی مجالس ایران و مالزی. مطالعات حقوق تطبیقی، ۲(۲)، ۱۱۵ - ۱۳۲.
- عدنان، ع. (۲۰۱۶). التفسیر الدستوری لمجلس النواب شرط حسن السمعه وفق دستور جمهوریه العراق لسنة ۲۰۰۵. المحقق الحلی للعلوم القانونیه و السیاسیه، ۱، ۶۴۴ - ۶۸۱.
- فتحی، س. (۱۹۷۲). الضمانت الدستوریه للحریه الشخصیه فی الخصومه الجنایه. المعاصره، ۱۴۵ - ۱۶۲.
- لمباردی، ک. (۱۳۸۱). اسلام و حقوق اساسی مصر. مترجم: حسین رضایی. راهبرد، ۲۴، ۲۷۱ - ۳۰۴.
- محبی، د.، زارع، م.، و گودرزی، ا. (۱۴۰۱). جایگاه اسلام در فرایند قانونگذاری مصر پس از تحولات ۲۰۱۱. مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۵۲(۱)، ۵۵۲ - ۵۷۱.

نوری، م. (۱۳۹۷). آینده اسلام سیاسی در مصر با تأکید بر جریان‌ات اسلام‌گرا. مجلس و راهبرد، ۲۰ (۹۳)، ۹۹ - ۱۲۰.

### پایان‌نامه

یوسف‌زاده، م. (۱۳۹۷). نقش و جایگاه دین در قوانین اساسی ایران، افغانستان، مالزی، و مصر. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

### قوانین

قانون اساسی مالزی ۱۹۵۷.

قانون اساسی مصر ۲۰۱۲ و ۲۰۱۴.

قانون شروط الترشح لرئاسة الجمهورية مصر ۲۰۱۴، رقم ۲۲ لسنة ۲۰۱۴.

قانون السلطة القضائية، رقم ۴۶ لسنة ۱۹۷۲.

### References

#### Books

- Ajarlou, A. (2016). *Constitutional Law of Islamic Countries*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council.
- Anthony, B. (2006). *History of Political Thought in Islam*. Translated by Mohammad Hossein Vaghari. Tehran: Information.
- Auda, A. (2023). *Islamic Criminal Legislation In The Five Schools Of Thought Compared To Positive Law*, Qom, Derasat. (In Arabic)
- Awda, A. (2023). *Islamic Criminal Legislation in the Five Schools Compared to Positive Law*. Cairo: Al-Ba'tha Institute.
- Badlishah, N. (2005). *Reforming Family Law in The Muslim world*, Sisters in Islam.
- Bari, A & Shuaib, F. (2009). *Constitution of Malaysia Text and commentary*, Selangor: prentice Hall.
- Beattie, K. (2000), *Egypt During The SADAT Years*, New York: Palgrave.
- Black, A. (2006), *History of political thought in Islam*, Translate by M.H Vagar, Tehran: ketabettelaat. (In Persian)
- Fathi, S. (1972). Constitutional guarantees of personal freedom in criminal litigation, *Egyptian Society for Political Economy, Statistics and Legislation*, 145-162. (In Arabic)
- Ghafari, H. (2017). *Constitutional Law of Islamic Countries (Malaysia, Egypt, and Iraq)*. Tehran: Kharasandi Publications.

- Ghazi Shari'at Panahi, A. (2001). *Constitutional Law and Political Institutions*. Tehran: University of Tehran.
- Harding, A. (1996). *Law, Government and constitution in Malaysia*, London: Kluwer law.
- Hosseini, M. (2002). *Strategic Assessment of Egypt*. Tehran: Abrar Moaser Institute.
- Josoh, H. (1991). *The position of Islamic Law, In the Malaysian constitution with special Refrence to The Conversation case in Family Law*, Kualulumpur.
- Lee, R. (2010). *Religion and Politics in the Middles East*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mohammad, A. (2013). *Religious Constitutionalism in Egypt: A Case study Alexandria*, Alexandria: Alexandria University.
- Scott, R. (2021). *Recasting Islamic Law: Religion and the Nation State in Egyptian Constitution Making*. Ithaca: Cornell University Press.
- Shojaei Zand, A. (2009). *Sociology of Religion*. Tehran: Ney.
- Vender, M. (1989). *Religion and Modernization in Southeast Asia*, Syracuse: Syracuse University Press.
- Wachm, J. (2011). *Sociology of Religion*, translate by Jamshid Azadegan, Tehran: Samt. (In Persian)
- Wakh, Y. (2011). *Sociology of Religion*. Translated by Jamshid Azadegan. Tehran: Samt.

### Articals

- Abbasi, B & Jafari M. (2011). A comparative study of the electors and the candidate's qualifications in Iranian and Malaysian parliament electoral system, *Comparative Law Review*, 2 (2), 115-132. (In Persian)
- Adnan, A. (2016). Constitutional interpretation of the house of representatives reputed condition, according to the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, *AL- Mouhaqiq Al-Hilly Journal for legal and political science*, 1, 644-681. (In Arabic)
- Lambardi, K. (2002), Islam and Constitutional Law of Egypt, Translate by Hasan Rezaee, *Rahbord*, 24, 271-304. (In Persian)
- Mohebbi, D., Zare, M., & Goodarzi, A. (2022). The Place of Islam in Egypt's Legislative Process in the Aftermath of the 2011 Revolution, *Public Law Studies Quarterly*, 52(1), 553-573. (In Persian)
- Noori Telzali, M, & Falahatpisheh, H. (2018). The Future of Political Islam in Egypt with Emphasis on Islamist Movements. *MAJLIS & RAHBORD*, 25(93 ), 99-120. (In Persian)
- Rasekh, M. (2007). Modernity and Religious Law, *Comparative Law*, 13, 3-26.

**Law and Document**

Constitution of Egypt 2012 & 2014

Judicial Authority Law No. 46 of 1972

Presidential Decree No. 22/2014, on the Regulation of the Presidential Elections.

The Federal Constitution of Malaysia 1957





## چارچوب شرعی قوانین بانکی مبتنی بر نظرات فقهای شورای نگهبان

سیدحسن حیدری\*<sup>۱</sup> ID، محمدرسول فخره<sup>۲</sup> ID، محمدعلی فراهانی<sup>۳</sup> ID

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق<sup>(ع)</sup>، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری فقه و حقوق، دانشکده الهیات، دانشگاه امام صادق<sup>(ع)</sup>، تهران، ایران

۳. استادیار، پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۲۵ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/gjplk.2024.2009.1808](https://doi.org/10.22034/gjplk.2024.2009.1808)

### چکیده

مطالعه و تبیین رویه فقهای شورای نگهبان در بررسی مصوبات بانکی یا مصوبات مرتبط با نظام بانکی، علاوه بر نتایج نظری، می‌تواند قانونگذار عادی را با رویکرد این نهاد در زمینه چارچوب شرعی قوانین بانکی آشنا کند و در نتیجه با کمک به مقنن در نگارش قوانین بانکی باعث شود فرایند تقنین به علت کاهش رفت و برگشت میان مجلس و شورای نگهبان سریع‌تر طی شود. بررسی رویه شورای نگهبان و استخراج مواردی که فقهای این شورا در مقام انطباق مصوبات بانکی مجلس با موازین شرع معایر با شرع تشخیص داده‌اند سؤال اصلی این پژوهش است. بر اساس بررسی‌های صورت گرفته به روش توصیفی-تحلیلی، فقهای شورای نگهبان در بررسی شرعی مصوبات بانکی مجلس شورای اسلامی موارد «رسیدگی قضایی خارج از نوبت به برخی از دعاوی خاص»، «محدودیت شکایت قضایی به طرفیت مؤسسات اعتباری تحت سرپرستی»، «عدم امکان ابطال یا ملغی‌الاثرب کردن اقدامات هیئت سرپرستی»، «احصای وظایف رئیس کل و اعمال اختیارات بانک مرکزی توسط رئیس کل بدون آنکه مقید به رعایت قوانین و موازین شرعی باشد»، «استفاده از اموال موقوفه بدون توجه به وقف‌نامه»، «عدم صلاحیت شرعی و قضایی مراجع غیر قضایی»، «عدم ذکر شروط وثاقت و امانت در خصوص مسئولان بانکی»، «عدم امکان اعتراض قضایی و دادخواهی»، «تجسس و دسترسی به اطلاعات افراد به

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\*Email: sh.haidari@isu.ac.ir



صورت مطلق»، «خلاف مصالح عمومی بودن»، «عطف حکم به ما سبق»، «ریا»، و «عدم تناسب جرم و مجازات» را از جمله ایرادات شرعی وارد بر مصوبات بانکی دانسته‌اند. بنابراین، لازم است قانونگذار حین تنظیم قوانین بانکی علاوه بر دقت در تبیین و تحدید موضوع به ایرادات فقهی یادشده نیز توجه داشته باشد.

**کلیدواژگان:** ایرادات شرعی، چارچوب شرعی، حقوق بانکی، شورای نگهبان، قوانین بانکی.

### مقدمه

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از نهادهای اساسی مهم نظام حقوقی جمهوری اسلامی شورای نگهبان است که نقشی پررنگ در فرایندهای تقنینی و مقررات‌گذاری دارد. نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی‌ها و نیز اساسنامه‌های مصوب دولت از یک سو بر عهده همه اعضای شورای نگهبان و از سوی دیگر مسئولیت اسلامیت همه قوانین و مقررات بر عهده فقهای شورای نگهبان است. بر اساس اصل ۴ قانون اساسی، همه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، فرهنگی، نظامی، سیاسی، و... باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص آن بر عهده فقهای شورای نگهبان است.

در پژوهش حاضر عملکرد فقهای شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات بانکی مجلس شورای اسلامی با موازین شرعی مورد بررسی قرار گرفته است و با بررسی ایرادات شورای نگهبان به این پرسش پاسخ داده می‌شود که چارچوب شرعی قوانین بانکی مبتنی بر نظرات فقهای شورای نگهبان چیست؟ پاسخ به این سؤال و استخراج این چارچوب شرعی می‌تواند قانونگذار را از ایرادات احتمالی لوایح آگاه کند و با مد نظر قرار دادن چارچوب شرعی قوانین روند تأیید مصوبات را کوتاه‌تر و از رفت‌وبرگشت‌های متعدد مصوبات جلوگیری کند. متأسفانه نیاز فراوان به چنین پژوهش‌هایی در حوزه‌های مختلف، از جمله حوزه قوانین بانکی، مشهود است که با بررسی‌های انجام‌شده پیشینه پژوهشی در این زمینه یافت نشد. بنابراین در پژوهش حاضر سعی شده است با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و به روش توصیفی-تحلیلی ابتدا چارچوب نظری بانکداری اسلامی و مفاهیم آن تبیین و سپس با جمع‌آوری و دسته‌بندی ایرادات فقهی شورای نگهبان چارچوب شرعی مد نظر فقهای شورای نگهبان استخراج شود.

## ۱. چارچوب نظری

در اوان ظهور اسلام، استفاده از پول در میان عرب رایج نبود. زیرا نیازی به آن نداشت. و این ساده‌ترین شکل مبادله اجتماعی زمینه لازم را برای جداسازی و تعیین مفاهیم کالایی و پولی فراهم نمی‌کرد. در این نظام، که تحت عنوان «معاوضه» مطرح شده است، مبادله کالاهای مختلف، بدون اینکه یکی از عوضین مبیع و دیگری ثمن باشد، تحقق می‌پذیرفت. البته اسلام مبادله اموال را با شرایط خاصی پذیرفته است: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ»؛ ای کسانی که ایمان آورده‌اید اموال خود را در بین خود به باطل نخورید مگر آنکه تجارتي باشد ناشی از رضایت شما (نساء / ۲۹). بنابراین، اسلام معاملاتی مانند ربا و قمار و معاملات حرام دیگر را باطل می‌شمارد (حشمتی مولایی، ۱۳۷۱، ج ۱: ۱۶).

مبادله بر پایه فلز در صدر اسلام عملاً طلا و نقره را به عنوان دو فلزی پذیرفته است که بیشتر از نظر ارزش مبادلاتی با مالیت اعتباری مطرح‌اند و وظیفه پول پایه را ایفا می‌کنند. بنابراین در آن زمان در بیشتر موارد این دو فلز ثمن معامله قرار می‌گرفتند. این نکته حاکی از آن است که با کاهش یا از بین رفتن استعمال طلا و نقره این فلزات بیشتر به عنوان واسطه مبادلاتی تلقی می‌شده‌اند (حشمتی مولایی، ۱۳۷۱، ج ۱: ۲۰). رواج پول باعث شد تا برخی از ابزارهای بسیط مالی شکل بگیرد. البته آنچه به صورت ابزار مالی بر پایه تعهدات کتبی به کار می‌رفت از نظر کمی بسیار محدود بوده. ولی آنچه مهم است وجود این معاملات و تأیید شارع اسلامی درباره آن است. علاوه بر ابزارهای اعتباری انفرادی، ظاهراً حکومت نیز بر حسب ضرورت به انتشار ابزارهایی مالی به صورت چک مبادرت می‌کرده است. مثلاً در زمان حکومت عمر بن خطاب از نوعی حواله یا چک استفاده شده است (صدر، ۱۳۶۶، ج ۱: ۴).

ریشه بانکداری کنونی را می‌توان در قرون وسطی و اوایل رنسانس ایتالیا پیدا کرد. صرافان ابتدا در مقابل سپرده‌های مردم رسیدهایی می‌دادند که مردم در صورت تمایل مراجعه می‌کردند و با تحویل رسید اموال خود را پس می‌گرفتند. با گذشت زمان و اعتماد مردم به صرافان رسیدهای یادشده بین افراد دست به دست می‌گشت و به جای پول استفاده می‌شد. در نتیجه، اموال سپرده‌گذاری شده مدت زمان زیادی در دست بانکداران می‌ماند و آن‌ها وام‌های بیشتر و بلندمدت‌تری می‌دادند. تحول اصلی زمانی رخ داد که صرافان پی بردند می‌توانند، به جای پول

نقد، برای وام‌گیرندگان نیز رسید پیردازند. اینجا بود که مهم‌ترین ویژگی و شاید معجزه بانکداری نوین- یعنی پول- تولد یافت. بدین ترتیب صرافان توانستند متناسب با اعتبارشان چند برابر سپرده‌های مردم رسید پخش کنند و پول‌های واقعی را به عنوان پشتوانه برای مراجعات احتمالی نگه دارند. با این ابداع، صرافان صرفاً بر روی اعتباری که داشتند پول تولید می‌کردند و از اینجا بود که حرفه صرافی و بانکداری به یکی از پردرآمدترین مشاغل تبدیل شد (Mishler & Cole, 1995: 23).

غربی بودن نهاد بانک و ربوی بودن آن همواره باعث ایرادات فراوان فقها به این نهاد بوده است. در نامه یکی از علما به میرزای شیرازی، مرجع شیعیان، چنین آمده است: «بانک و تو چه دانی بانک چیست؟ بانک عبارت است از دادن زمام ملت یک‌جا به دست دشمنان اسلام و زندگی مسلمانان و سلطنت و آقایی کفار بر آن‌ها (مدنی، ۱۳۸۷، ج ۱: ۲۸). این نامه برای مخالفت با تأسیس بانکی خارجی است که با حمایت انگلستان و با عنوان بانک شاهی در ایران به وجود آمد (نصیری و جهان‌شاهی، ۱۳۳۸، ج ۱: ۳۴). بانک شاهی موفق شد امتیاز نشر اسکناس را در ایران تحصیل کند (ماده ۳ امتیازنامه). ولی بلافاصله اعتراض و مقابله علما و مردم، به صورت‌های مختلف، متوجه اهداف بانکی انگلستان شد. علما و مردم ابتدا کالاهای انگلیسی را تحریم و سپس وضعیت پولی بانک را تضعیف کردند. طبق بررسی‌های تاریخی، صرافان سنتی و مردم با جمع‌آوری اسکناس‌های بانک شاهی و ارائه ناگهانی آن برای تبدیل به پول فلزی، که در آن زمان نقره بود، موجب تضعیف وضع بانک شدند. این امر به تدریج به تزلزل اعتماد عمومی نسبت به اسکناس‌های بانک انجامید و بانک در وضع ورشکستگی قرار گرفت. شوستر، یکی از اتباع امریکا، که در سال‌های ۱۳۲۹ و ۱۳۳۰ خزانه‌دار ایران بود، می‌نویسد: «روزانه بیست‌هزار تومان اسکناس در نزد بانک به قران نقره تبدیل می‌شد.» (محمدی، ۱۳۴۵، ج ۱: ۲۶). با توجه به محدودیت معاملات در آن روز، این حجم تبدیل بسیار بیشتر از حد انتظار در وضع طبیعی است.

فکر تأسیس بانک ایرانی از آرزوهای صدر مشروطیت بوده است و عملاً مقابله مردم با بانک‌های خارجی مجلس را در سال ۱۳۲۴ قمری ناگزیر کرد، در زمانی که دولت وقت قصد استقراض از خارج داشت، طرح نوعی بانک ملی را ارائه کند (طیبیان، ۱۳۶۵، ج ۱: ۲۲۹).

پس از هجوم استثمارگری غرب و گسترش عملیات بانکهای خارجی در کشورهای اسلامی، بر اثر مقابله مردم و بازرگانان و علما، آن بانکها به تدریج جای خود را به بانکهای ملی سپردند و زمینه برای ایجاد بانکهای اسلامی مهیا شد. در کشورهای اسلامی و غیر اسلامی، مسلمانان روش‌هایی برای اصلاح معاملات ربوی در بانکها ارائه کردند. در ایران صندوق‌های قرض‌الحسنه سال‌ها قبل از به وجود آمدن بانک مرکزی به طور غیر رسمی تشکیل شده بود (اخباری، ۱۳۶۱، ج ۱: ۶۱).

امروزه با نهاد بانک به صورت بسیار پیشرفته و مدرن مواجه هستیم که البته دغدغه انطباق موازین و قواعد این نهاد با شرع مقدس همچنان مطرح است و در محافل علمی و اجرایی کشور مورد بحث قرار می‌گیرد. بنا بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان وظیفه تطبیق قوانین بانکی با شرع مقدس اسلام را بر عهده دارد و دهه‌هاست که به این مهم می‌پردازد. سابقه طولانی بررسی مصوبات بانکی توسط شورای نگهبان و اظهارنظرهای متعدد این شورا این امکان را به پژوهشگران می‌دهد تا با بررسی ایرادات شورای نگهبان نسبت به مصوبات بانکی رویه ایرادات فقهی شورا را استخراج کنند تا در فرایند قانونگذاری مورد توجه قرار گیرد و در نتیجه ضمن کاهش رفت‌وبرگشت این مصوبات میان مجلس و شورای نگهبان باعث تسریع در فرایند قانون‌گذاری شود.

برای جمع‌آوری داده‌های پژوهش حاضر، بیش از شصت مصوبه مجلس شورای اسلامی از ابتدای انقلاب اسلامی تا سال ۱۴۰۳، که ناظر به نظام بانکی کشور بودند، مورد مطالعه و بررسی کامل قرار گرفت. در انتخاب این مصوبات، به ارتباط کلیت هر یک از این مصوبات با نظام بانکی توجه شد که البته غالب آن‌ها نیز در مباحث حقوق بانکی و اقتصادی به عنوان مصوبات بانکی شهرت دارند. بسیاری از این مصوبات در مرحله اول بررسی شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفت و ایرادی به آن‌ها وارد نشد. برخی دیگر از این مصوبات صرفاً مغایر اصول قانون اساسی شناخته شدند یا با ابهام مواجه شدند. اما برخی از مصوبات بارها و در مراحل متعدد بررسی توسط فقهای شورای نگهبان مغایر با شرع دانسته شدند که با بررسی این ایرادات داده‌های اولیه این پژوهش جمع‌آوری شد. از جمله مهم‌ترین مصوباتی که در این پژوهش مورد استناد قرار گرفته است می‌توان اشاره کرد به «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، «طرح الحاق یک تبصره به ماده ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور»، «لایحه عملیات

بانکی بدون ربا (بهره)»، «لایحه بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران»، «طرح تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها»، «طرح تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور»، «لایحه اجازه کسر اقساط معوقه و استیفای مطالبات بانک مسکن از محل حقوق و دریافتی‌های بدهکاران»، «لایحه اصلاح قسمت الف ماده ۴۲ قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸»، «لایحه اساسنامه بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اگو)»، «لایحه اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری، و صیادی به اعضا»، «لایحه مبارزه با پول‌شویی».

## ۲. رویه فقهای شورای نگهبان در مطابقت قوانین بانکی با موازین اسلام

با بررسی رویه فقهای شورای نگهبان می‌توان دریافت که این نهاد کلیت نهاد بانک و بانکداری را در چارچوب قواعد و احکام شرع پذیرفته است. بنابراین اگرچه بانک و عملیات مربوط به آن نهادی است که از خارج از محیط اسلامی و از غرب نشئت گرفته، از نظر فقهای شورای نگهبان، چنانچه قواعد حاکم بر این نهاد مبتنی بر احکام شرعی باشد و خطوط قرمز شرعی، مانند ربوی نبودن قراردادها، در آن رعایت شود، مغایرتی با شرع نخواهد داشت. از طرفی چنانچه مصوبات مجلس در این زمینه تعارض یا تعدی در ارتباط با احکام شرعی داشته باشد، مغایر با موازین شرع اعلام می‌شود و برای قانون شدن نیاز به اصلاح خواهد داشت. با بررسی ایرادات شورای نگهبان می‌توانیم آن‌ها را دسته‌بندی و چارچوب شرعی بانکداری را از آن استخراج کنیم. ایرادات «رسیدگی قضایی خارج از نوبت به برخی از دعاوی خاص»، «محدودیت شکایت قضایی به طرفیت مؤسسات اعتباری تحت سرپرستی»، «عدم امکان ابطال یا ملغی‌الاثربودن اقدامات هیئت سرپرستی»، «احصای وظایف رئیس کل و اعمال اختیارات بانک مرکزی توسط رئیس کل بدون آنکه مقید به رعایت قوانین و موازین شرعی باشد»، «استفاده از اموال موقوفه بدون توجه به وقف‌نامه»، «عدم صلاحیت شرعی و قضایی مراجع غیر قضایی»، «عدم ذکر شروط وثاقت و امانت در خصوص مسئولان بانکی»، «عدم امکان اعتراض قضایی و دادخواهی»، «تجسس و دسترسی به اطلاعات افراد به صورت مطلق»، «خلاف مصالح عمومی»، «عطف حکم به ما سبق»، «ربا»، «عدم تناسب مجازات با جرم»، و

«عدم تناسب جرم و مجازات» از ایرادات پرتکرار و مهم شرعی شورای نگهبان در زمینه مصوبات بانکی است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

## ۲-۱. ربا

ربوی نبودن معاملات یکی از وجوه مهم تمایز بانکداری اسلامی با بانکداری متعارف است. ربا به دو قسم معاملی و قرضی تقسیم می‌شود. قسم رایج ربا در نظام بانکی ربای قرضی است. ربای قرضی، چه در زمان‌های گذشته چه در عصر حاضر، رایج‌ترین نوع ربایی است که در جوامع مختلف وجود داشته است؛ به این صورت که فرد برای تأمین نیاز مالی جهت امور مصرفی یا سرمایه‌گذاری تقاضای قرض می‌کند و در ضمن عقد قرض متعهد می‌شود آنچه را می‌گیرد همراه با زیادی برگرداند. در حقیقت ربای قرضی در نوع خاصی از عقد قرض تحقق می‌یابد که در آن «شرط» زیادی شده است (نجفی، ۱۳۶۲، ج ۵: ۲۵ - ۷). بنابراین برای تحقق ربا لازم است تا قرض به همراه شرط زیاده واقع شود. فقهای شورای نگهبان نیز در ارتباط با برخی مصوبات ایراد ربوی بودن را مطرح کرده‌اند. مثلاً در بررسی مرحله اول لایحه «بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱</sup> در تاریخ ۱۳۸۴/۰۸/۱۹ با توجه به اینکه ماده ۵۳ مقررات و آیین‌نامه‌های قانون تأسیس بورس اوراق بهادار تهران مصوب ۱۳۴۵ را تا تشکیل قانون‌ها و بورس‌های موضوع این ماده کماکان مجری دانسته است و قانون یادشده به اوراق بهادار ربوی (اوراق قرضه) اشاره دارد، خلاف موازین شرع شناخته شد. یا در اعلام نظری دیگر در بررسی مرحله اول در تاریخ ۱۳۷۹/۰۳/۰۴ بندهای «ب» و «د» ماده ۲ و بند «ب» ماده ۲۲ لایحه «اساسنامه بانک تجارت و توسعه سازمان همکاری اقتصادی (اکو)»<sup>۲</sup> از این نظر که برحسب اطلاق اجازه فعالیت‌های ربوی را می‌دهد خلاف شرع شناخته شد.

## ۲-۲. محدودیت شکایت قضایی به طرفیت مؤسسات اعتباری تحت

### سرپرستی

اطلاق محدود کردن شکایت به طرفیت «مؤسسات اعتباری تحت سرپرستی» در بند «ت» ماده ۳۲ در مصوبه «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی و خلاف شرع شناخته شد. توضیح آنکه بر اساس این بند از ماده ۳۲ مقرر شده بود چنانچه کسی بخواهد علیه «مؤسسات اعتباری تحت سرپرستی» طرح دعوا کند، باید آن را به طرفیت بانک مرکزی انجام دهد. این حکم، که حق دادخواهی مردم را تحدید می‌کرد، از سوی شورای

نگهبان مغایر با شرع تشخیص داده شد. مجلس شورای اسلامی این ماده را تغییر داد و با حذف حکم مربوط به شکایت علیه «مؤسسات اعتباری تحت سرپرستی» ایراد یادشده را این طور اصلاح کرد: «بانک مرکزی مسئول تصمیمات و اقدامات اعضای هیئت سرپرستی است و اعضای هیئت سرپرستی به بانک مرکزی پاسخگو هستند. اعضای هیئت سرپرستی موقت به واسطه تصمیمات و اقداماتی که در چارچوب این قانون انجام داده‌اند طرف دعوا قرار نمی‌گیرند؛ مگر در مواردی که موضوع دعوا انتساب جرم باشد.» پس از این اصلاح توسط مجلس شورای اسلامی، نظر شورای نگهبان تأمین و ایراد یادشده مرتفع شد.

### ۲-۳. عدم امکان ابطال یا ملغی‌الایثر کردن اقدامات هیئت سرپرستی

بر اساس بند «ث» ماده ۳۲ مرحله نخست طرح «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، «اقدامات صورت پذیرفته توسط هیئت سرپرستی موقت، با شکایت سهامداران، مدیران، یا سایر ذی‌نفعان مؤسسه اعتباری تحت سرپرستی به هیچ وجه ملغی‌الایثر یا باطل نمی‌شود». اطلاق این حکم نسبت به موارد تخلف از قانون و موازین شرعی توسط شورای نگهبان مغایر بند ۱۰ اصل ۳ و اصول ۱۵۶ و ۱۷۳ قانون اساسی و خلاف شرع شناخته شده است. مجلس شورای اسلامی با اصلاح این بند و ایجاد امکان شکایت از این اقدامات در هیئت انتظامی بانک مرکزی ایراد یادشده را رفع کرد.

### ۲-۴. احصای وظایف رئیس کل و اعمال اختیارات بانک مرکزی توسط

#### رئیس کل بدون آنکه مقید به رعایت قوانین و موازین شرعی باشد

یکی از ایرادات فقهی مصوبه «بانک مرکزی جمهوری اسلامی»<sup>۳</sup> از این جهت بود که آیا انجام دادن وظایف و اعمال اختیارات بانک مرکزی توسط رئیس کل، که در ماده ۵۱ این مصوبه بدان اشاره شده، باید با رعایت قوانین و موازین شرعی باشد یا خیر. این موضوع توسط فقهای شورای نگهبان مبهم شناخته شد و شورای نگهبان اعلام نظر خود را به بعد از رفع ابهام موکول کرد. بر همین اساس مجلس شورای اسلامی ابتدا با اضافه کردن عبارت «با رعایت قوانین و ملاحظات شرعی» به این ماده به دنبال رفع ایراد بود. لکن این اصلاحیه ابهام شورا را مرتفع نکرد. بر همین اساس مجلس با اضافه کردن عبارت «با رعایت قوانین و موازین شرعی» ابهام یادشده را رفع کرد.



## ۲-۵. استفاده از اموال موقوفه بدون توجه به وقفنامه

استفاده از اموال موقوفه باید مطابق با وقفنامه و بر اساس مصالح وقف باشد. بنابراین چنانچه در مصوبه‌ای نسبت به شرایط مندرج در وقفنامه بی‌اعتنایی شود مطابق شرع نخواهد بود. شورای نگهبان در بررسی «طرح تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها»<sup>۴</sup> در نامه شماره ۸۶/۳۰/۲۱۱۹۲ مورخ ۱۳۸۶/۰۲/۲۶، تبصره ۸ ماده ۱ این مصوبه را از این جهت که سازمان اوقاف را ملزم به پذیرش جانشین مجری طرح کرده است نسبت به موردی که پذیرش او خلاف مصالح وقف باشد یا در بهره‌برداری از زمین موقوفه شرط مباشرت شده باشد خلاف موازین شرع دانست.

مجلس در مصوبه اصلاحی قید «به شرطی که با اهداف واقف مغایر نباشد» را به سازمان اوقاف اضافه کرد. اما اضافه کردن این قید نتوانست نظر شورای نگهبان را تأمین کند و فقهای شورای نگهبان اشکال یادشده را کماکان باقی دانستند. حتی حذف نام «سازمان اوقاف» در مصوبه اصلاحی بعدی کافی نبود و باعث شد از این جهت که عبارت «سازمان‌های اجرایی»<sup>۵</sup> موجود در ماده ممکن است شامل سازمان اوقاف نیز بشود از نظر شورای نگهبان مطابق با شرع نباشد. در نهایت در مصوبه اصلاحی بعدی عبارت «به استثنای سازمان اوقاف و امور خیریه» بعد از عبارت «سایر دستگاه‌های اجرایی» اضافه شد تا به طور قطع سازمان اوقاف از این مصوبه خارج شود. پس از این اصلاح، مصوبه یادشده توسط فقهای شورای نگهبان تأیید شد.

## ۲-۶. رسیدگی قضایی خارج از نوبت به برخی از دعاوی خاص

در تبصره جزء ۲ و تبصره جزء ۳ بند «الف» ماده ۳۱ و بند «ت» ماده ۳۷ مصوبه «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۴</sup> مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۵ مطلق بیان کردن «رسیدگی خارج از نوبت» از نظر فقهای شورای نگهبان مطابق با موازین شرعی نیست. چون در مواردی دعاوی «اهم لازم الرعایه» وجود دارد و نمی‌توان به صورت مطلق و بدون توجه به دعاوی مهم‌تر یک سری دعاوی خاص را، مانند دعاوی بانکی، مقدم بر همه دعاوی دانست. در نهایت مجلس با افزودن قید «با رعایت موارد اهم لازم الرعایه» این ایراد را برطرف کرد. گفتنی است این ایراد اختصاص به مصوبات بانکی ندارد و هرچند در این مصوبات مورد توجه فقهای شورای نگهبان واقع شده، ممکن است در هر مصوبه دیگری نیز محل ابتلا باشد.

## ۲-۷. عدم ذکر شروط وثاقت و امانت در خصوص مسئولان بانکی

در مرحله اول بررسی مصوبه «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۵</sup> در تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۰۸ شورای نگهبان عدم تصریح شرط اسلام، ایمان، وثاقت، و امانت در خصوص برخی از اعضای هیئت عالی بانک مرکزی بیان شده در بند «ح» ماده ۷ اعضای هیئت نظارت و معاونان یادشده در اجزای ۶ و ۷ بند «الف» ماده ۱۳ را خلاف شرع دانست. همچنین، شورای نگهبان به علت عدم تصریح شرط وثاقت و امانت در خصوص «قائم مقام رئیس کل» در ماده ۱۵ و اعضای «هیئت سرپرستی» و «هیئت اجرای گزیر» در ماده ۳۰ را نیز خلاف شرع دانست. همچنین، در بندهای «ب» و «پ» ماده ۳۵، شورای نگهبان به جهت مطلق‌گویی و عدم تصریح شرط وثاقت و امانت در خصوص کارشناسان بانکی، آن را خلاف شرع تشخیص داد. گفتنی است این ایراد نیز مانند ایراد سابق مختص مصوبات بانکی نیست و قانونگذار علاوه بر مصوبات بانکی در سایر مصوبات خود نیز باید مراقب چنین ایرادی باشد.

## ۲-۸. عدم صلاحیت شرعی و قضایی مراجع غیر قضایی

یکی دیگر از ایرادات پرتکرار شورای نگهبان به مصوبات بانکی عدم توجه به شرط صلاحیت شرعی و قضایی در فرایند رسیدگی به دعاوی است. مثلاً در لایحه «مبارزه با پول‌شویی»<sup>۶</sup> مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۰۶، شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۳/۰۲/۲۷ ارائه اطلاعات، گزارش‌ها، اسناد، و مدارک دستگاه‌ها حسب درخواست «مرجع ذی‌صلاحی که شورای عالی مبارزه با پول‌شویی تعیین می‌کند» را واجد ایراد شرعی دانست. چون شامل موردی که آن مرجع قضایی نباشد نیز می‌شود که از نظر فقهای شورای نگهبان خلاف شرع است. همچنین اطلاق معاضدت قضایی و اطلاعاتی در ذیل ماده ۸ مصوبه یادشده نسبت به مواردی که دادگاه‌های طرف مقابل قاضی و شهود و امثال آن شرایط لازم قضایی شرعی را ندارند خلاف موازین شرعی شناخته شد.

در بررسی مرحله اول «لایحه اجازه کسر اقساط معوقه و استیفای مطالبات بانک مسکن از محل حقوق و دریاقتی‌های بدهکاران» توسط شورای نگهبان، در تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۱۴ در صورت عدم اجرای تعهدات و پرداخت به‌موقع اقساط توسط کارمندان شهرداری و شرکت‌های خصوصی، نظر به اینکه باید به وسیله دادگاه شرعی انجام شود، به اکثریت آرای فقها، با موازین شرعی منطبق نیست.

در بررسی مرحله اول «لایحه اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری، و صیادی به اعضا»<sup>۷</sup> توسط شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۴/۱۱/۰۹ چون مفاد این ماده واحده این است که طرف قرارداد می‌تواند حتی در صورت عدم تأیید اصل وام از سوی طرف دیگر و با صرف ادعای آن بدون مراجعه به محاکم صلاحیت‌دار سند را اجرا کند مغایر با موازین شرعی شناخته شده است.

## ۹-۲. عدم امکان اعتراض قضایی و دادخواهی

یکی از ایرادهای متداول شورای نگهبان به مصوبات بانکی عدم پیش‌بینی امکان اعتراض و تجدیدنظر در آرای قطعی است. البته همان‌طور که قبلاً بیان شد اعتراضی مورد قبول شورای نگهبان است که در مراجع قضایی معتبر و همچنین توسط قاضی صالح قابل پیگیری باشد. مثلاً در بررسی مرحله اول طرح «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» توسط شورای نگهبان در تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۰۸ عدم امکان رسیدگی به آرای قطعی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر در مراجع قضایی مورد اشاره در بند «ر» ماده ۲۲ و تبصره ۲ ماده ۲۵ مغایر با اصول ۳۴، ۱۵۶، ۱۵۹، ۱۷۳ و نیز خلاف شرع شناخته شد. همچنین در بند «ث» ماده ۳۲ اطلاق حکم عدم امکان ملغی‌الاثربا یا باطل شدن اقدامات هیئت سرپرستی در ارتباط با موارد تخلف از قانون و موازین شرعی اطلاق عدم امکان اعتراض به مصوبه هیئت عالی در مراجع قضایی و اطلاق عدم امکان رسیدگی به آرای قطعی هیئت‌های رسیدگی به اختلافات بانکی در مراجع قضایی و غیر قضایی یادشده مغایر اصول متعدد قانون اساسی و خلاف شرع شناخته شد. همچنین در بررسی مرحله دوم لایحه اصلاحی «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۸</sup> در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۴ توسط شورای نگهبان ممنوعیت صدور دستور موقت یا حکم توقف در ارتباط با آرای صادره از هیئت یادشده توسط مراجع قضایی بیان‌شده در بند «ث» ماده ۲۲ و محدود شدن امکان تشخیص خلاف بین شرع یا قانونی بودن آرا به یک بار (درج‌شده در بند «ر») خلاف موازین شرع شناخته شد. این ایراد نیز مانند برخی از ایرادات سابق هم در مصوبات بانکی هم در غیر از آن مورد توجه فقهای شورای نگهبان واقع شده است.

## ۱۰-۲. تجسس و دسترسی به اطلاعات افراد به صورت مطلق

در احادیث شیعه و اهل سنت تجسس و تفتیش در امور خصوصی و پنهانی مؤمن سخت نکوهش شده است (ابن حنبل، ۱۴۱۶، ج ۲: ۲۸۷) و مؤلفان جوامع حدیثی گاه ابواب خاصی را

به این موضوع اختصاص داده‌اند (نوری، ۱۳۲۰، ج ۹: ۱۰۸). البته هنگامی که پای مصالح اجتماعی و حفظ امنیت جامعه به میان می‌آید از تجسس و تفتیش گریزی نیست. زیرا دولت اسلامی ناگزیر باید از وضع دشمنان خارجی و فعالیت‌های آنان و نیز فعالیت‌های معارضان داخلی اطلاعات کافی کسب کند و به‌علاوه بر فعالیت‌های کارگزاران و کارمندان خود نظارت کند و از نیازها و مشکلات توده مردم نیز آگاه باشد (سبحانی، ۱۴۲۱، ج ۲: ۵۴۲). در اصل ۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز انواع تجسس، از جمله ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی و استراق سمع، ممنوع شده است.

شورای نگهبان نیز در بررسی مصوبات همواره اصل عدم جواز تجسس در حریم خصوصی افراد را مورد توجه قرار داده است. مثلاً در بررسی مرحله چهارم لایحه «مبارزه با پول‌شویی»<sup>۹</sup> در تاریخ ۱۳۸۶/۰۸/۳۰ اطلاق کسب اخبار و اطلاعات نسبت به مواردی که هیچ‌کس بر خلاف‌کاری فرد نباشد و مقام بررسی‌کننده نیز مسئولیت قضایی نداشته باشد خلاف موازین شرع دانسته است یا در موردی دیگر در بررسی مرحله اول طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اطلاق حکم درج‌شده در بند «الف» ماده ۶۲ مبنی بر ارائه اطلاعات توسط دستگاه‌ها به تشخیص هیئت عالی بانک مرکزی بدون لزوم رعایت مسائل امنیتی و همچنین در ارتباط با مواردی از حریم خصوصی اشخاص که افشای آن خلاف شرع باشد مغایر با شرع شناخته شده است. «تجسس و دسترسی مطلق به اطلاعات افراد» ایرادی است که اختصاصی به مصوبات بانکی ندارد. اما در این مصوبات نیز مورد توجه فقهای شورای نگهبان قرار گرفته است. بنابراین مجلس شورای اسلامی در تدوین قوانین بانکی باید به آن توجه کند.

## ۲-۱۱. خلاف مصالح عمومی جامعه

از دیرباز، فقهای شیعه به مصالح عمومی توجه داشته‌اند و در بسیاری از فتاوی و برداشت‌های خود از آن بهره‌جسته‌اند. شیخ مفید (متوفای ۴۱۳ ق) در مبحث «بیع» در بیان یکی از اختیارات حاکم می‌نویسد: «حاکم می‌تواند محتکر را به بیرون آوردن غلّه خود و فروش آن در بازار مسلمین وادار کند ... و می‌تواند بر جنس او آن‌گونه که مصلحت می‌داند نرخ بگذارد»<sup>۱۰</sup> (شیخ مفید، ۱۴۱۰، ج ۱: ۶۱۶). شیخ طوسی (متوفای ۴۶۰ ق) در کتاب

مبسوط، در بخش زکات، هنگام بحث از اراضی مفتوح العنوه، می‌نویسد: «تصرف در این اراضی به گونه‌ای است که مصلحت مسلمین تأمین شود.»<sup>۱۱</sup> (طوسی، ۱۳۸۷، ج ۱: ۲۳۵).

فقها همواره در نظر داشتند صدور حکمی باعث فوت مصالح عمومی جامعه نشود. چنانچه مصوبات مجلس، اعم از مصوبات بانکی و غیر آن، باعث فوت مصالح عمومی جامعه - مانند امنیت، ثبات اقتصادی، معیشت مردم، منافع ملی، و... - باشد مورد ایراد فقهای شورای نگهبان خواهد بود. مثلاً شورای نگهبان در بررسی مرحله اول لایحه «مبارزه با پول‌شویی»<sup>۱۲</sup> در تاریخ ۱۳۸۳/۰۲/۲۷ اطلاق بند «الف» ماده ۵ مبنی بر احراز هویت و سمت مشتری، وکیل، و نماینده او توسط همه نهادهای یادشده در ماده ۴ همین مصوبه را، در ارتباط با مواردی که هیچ‌گونه گزینه‌ای بر تخلف مشتری و اقدام او به تحصیل مال و عواید نامشروع در بین نباشد، چون موجب سلب امنیت شغلی مردم و تزییقات بی‌مورد بر آنان می‌شود و همچنین خلاف مصالح اقتصادی است، خلاف شرع دانسته است.

## ۲-۱۲. عطف حکم به ما سبق

مطابق اصل ۱۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی قوانین کیفری عطف به ماسبق نمی‌شوند. همچنین ماده ۴ قانون مدنی بیان می‌کند: «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ما قبل خود اثر ندارد...». در ماده ۱۰ قانون مجازات اسلامی نیز آمده است: «در مقررات و نظامات دولتی مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی باید به موجب قانونی باشد که قبل از وقوع جرم مقرر شده باشد و هیچ فعل یا ترک فعل را نمی‌توان به عنوان جرم به موجب قانون متأخر مجازات نمود» و در ادامه مقرر می‌دارد: «اگر بعد از وقوع جرم قانونی وضع شود که مبنی بر تخفیف یا عدم مجازات بوده یا از جهات دیگر مساعدتر به حال مرتکب باشد نسبت به جرایم سابق وضع آن قانون تا صدور حکم قطعی مؤثر نخواهد بود...». در فقه نیز به این اصل توجه شده است. آیات «و ما کنا معذبین حتی نبعث رسولا» (اسرا/ ۱۵) و «عفا الله عما سلف» (مائده/ ۹۵) و همچنین سیره پیامبر (ص) و ائمه (ع) نشان‌دهنده رعایت همین اصل است.

فقهای شورای نگهبان نیز این اصل را در مصوبات بانکی و همچنین در غیر آن مورد توجه قرار داده‌اند. مثلاً در بررسی مرحله دوم لایحه اصلاحی «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱۳</sup> در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۴ اطلاق حکم یادشده در تبصره ۲ ماده ۴ مبنی بر ممتاز تلقی شدن سهام بانک مرکزی در شرکت‌های تابعه یا وابسته به بانک مرکزی، که مشمول گروه ۲

ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هستند، در ارتباط با کسانی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این مصوبه سهامدار شرکت‌های یادشده بوده‌اند و چنین شرطی به صورت صریح یا ضمنی یا ارتكازی درباره آن‌ها وجود نداشته و مصلحت ملزماه‌ای نیز برای این امر وجود ندارد توسط فقهای شورای نگهبان خلاف شرع شناخته شد.

## ۲-۱۳. عدم تناسب مجازات با جرم

اصل تناسب جرم و مجازات یکی از اصول مهم حقوق کیفری است. آیات متعددی از قبیل آیه ۴۰ سوره شوری: «وَجَزَاءُ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِّثْلُهَا» (کیفر بدی مجازاتی است همانند آن.) و آیه ۱۹۴ سوره بقره: «فَمَنْ أَعْتَدَىٰ عَلَيْكُمْ فَأَعْتَدُوا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا أَعْتَدَىٰ عَلَيْكُمْ» (و [به طور کلی] هر کس به شما تجاوز کرد همانند آن بر او تعدی کنید و از خدا بپرهیزید.) و آیه ۱۲۶ سوره نحل: «وَأِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ» (و هرگاه خواستید مجازات کنید تنها به مقداری که به شما تعدی شده کیفر دهید.) به عنوان مستند قرآنی این اصل بیان شده است. در دلالت آیات یادشده بر اصل تناسب جرم و مجازات تردیدی وجود ندارد و این امر مورد اذعان مفسران و فقهای است. فقهای شورای نگهبان با توجه به این اصل فقهی و حقوقی و در بررسی مرحله اول مصوبه «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» با توجه به اینکه در بند «ز» ماده ۵۸ این مصوبه بیان شده: «انجام هر گونه تبلیغ بر روی اسکناس و مسکوک یا استفاده از طرح و مشخصات ویژه انواع پول‌های رسمی جمهوری اسلامی ایران ممنوع و در حکم جعل است.» در حکم جعل دانستن عموم تبلیغات بر روی اسکناس، که شامل برخی تبلیغات ناچیز نیز می‌شود، را به علت عدم تناسب مجازات یادشده با این جرم مطابق با شرع ندانستند. گفتنی است عدم تناسب مجازات قانونی با جرم ممکن است در هر مصوبه‌ای محل ایراد فقهای شورای نگهبان واقع شود. منتها به جهت آنکه سابقه این ایراد در قوانین و مصوبات بانکی نیز وجود دارد در این مقاله بیان شد تا مورد توجه نهاد قانونگذار در وضع قوانین بانکی قرار گیرد.

## نتیجه‌گیری

فقهای شورای نگهبان به عنوان مرجع نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع، در بررسی قوانین بانکی مصوب مجلس شورای اسلامی، برخی موارد را واجد ایراد شرعی اعلام کرده‌اند. توجه به این موارد در روند قانونگذاری باعث تسریع در فرایند تقنین و جلوگیری از رفت‌وبرگشت‌های مکرر مصوبات بین مجلس و شورای نگهبان

می‌شود. اولین نکته‌ای که در تنظیم لوائح باید مورد توجه قرار گیرد توجه به ایرادات عام شرعی و متداول شورای نگهبان است. اگرچه این ایرادات بارها نسبت به مصوبات بانکی طرح شده است، اختصاصی به مصوبات بانکی ندارد و در سایر مصوبات نیز باید مورد توجه قرار گیرد. مثلاً چنانچه مرجعی برای رسیدگی به تخلفات یا شکایات پیش‌بینی شده است، این مرجع حتماً باید دارای صلاحیت شرعی و قضایی باشند. همچنین از نظر شورای نگهبان ضروری است در مصوبات مسیری برای اعتراض نیز پیش‌بینی شده باشد. بنابراین اگر در مصوبات مرجع صالح قضایی برای اعتراض و رسیدگی به دعاوی لحاظ نشده باشد مورد تأیید شورای نگهبان قرار نمی‌گیرد. علاوه بر این، مصوبات مجلس اصولاً نباید عطف به ما سبق شود. همچنین تجسس قبل از اثبات جرم اصولاً جایز نیست؛ مگر در موارد خاص. بنابراین اگر مصوبه‌ای منتج به نقض حریم شخصی افراد شود از دید شورای نگهبان خلاف شرع است. علاوه بر این موارد، اجرا شدن مصوبات نباید منجر به فوت مصالح عمومی مانند امنیت، معیشت، نظم عمومی، ثبات اقتصادی، و... شود.

از نظر فقهای شورای نگهبان در صورت پیش‌بینی مجازات لازم است این مجازات متناسب با جرم باشد (اصل تناسب جرم با مجازات) و چنانچه مجازات بیش از اندازه باشد و با جرم تناسب نداشته باشد مورد تأیید فقهای شورای نگهبان قرار نمی‌گیرد. همچنین از دید فقهای شورای نگهبان لازم است شروط امانت و وثاقت و بعضاً اسلام در ارتباط با مسئولیت‌های مدیریتی و کارشناسی در متن مصوبه تصریح شود و وظایف و اعمال اختیارات مسئولان مقید به رعایت قوانین و موازین شرعی باشد.

علاوه بر این موارد، چنانچه موضوع مصوبه شامل اوقاف می‌شود لازم است به وقف‌نامه و مصالح وقف توجه و تصریح شود و بی‌اعتنایی به این موارد یا مطلق‌گویی از نظر شورای نگهبان مغایر موازین شرعی خواهد بود. علاوه بر این، در صورت پیش‌بینی رسیدگی قضایی فوری و خارج از نوبت در مصوبه، از دید شورای نگهبان لازم است تقدم موارد اهم رعایت شود. همچنین امکان نظارت قضایی بر اقدامات مدیران و مسئولان همواره وجود داشته باشد و شخصیت حقیقی این افراد نسبت به اقداماتشان پاسخگو باشند. اگر هر یک از این موارد مورد غفلت واقع شود یا متن مصوبه به گونه‌ای تنظیم شده باشد که به طور قطع این موارد را تأمین نکند از نظر شورای نگهبان مطابق موازین شرعی نخواهد بود.

علاوه بر ایرادات عمومی بیان شده، که در همه مصوبات باید رعایت شوند و در قوانین بانکی نیز مورد توجه شورای نگهبان بوده‌اند، برخی از ایرادات شورای نگهبان موضوعاً ارتباط بیشتری با مباحث بانکی دارند و در دیگر مصوبات مجلس شورای اسلامی کمتر یافت می‌شوند. مثلاً ایراد «ربا» یکی از مواردی است که در قوانین بانکی بیشتر مورد توجه شورای نگهبان بوده و می‌توان آن را جزء ایرادات تخصصی مصوبات بانکی دسته‌بندی کرد.

از دیگر ایرادات فقهی مصوبات بانکی که موضوعاً دارای ارتباط بیشتری با مفاهیم بانکی است این است که طرح دعوا علیه مؤسسات عمومی تحت سرپرستی نباید محدود به طرفیت بانک مرکزی باشد تا از این طریق حق دادخواهی مردم تحدید نشود. همچنین چنانچه اقدامات هیئت سرپرستی موقت مؤسسات اعتباری مغایر با قانون و موازین شرع باشد باید قابل ابطال و الغای اثر باشد. در غیر این صورت نیز مغایر با موازین شرع خواهد بود.

## یادداشت‌ها

1. B2n.ir/u50527
2. B2n.ir/m92649
3. B2n.ir/q61139
4. B2n.ir/d62689
5. B2n.ir/q61139
6. B2n.ir/t67743
7. B2n.ir/q61139
8. B2n.ir/g52785
9. B2n.ir/h31266
10. B2n.ir/p96913
11. B2n.ir/z91606

۱۲. «و للسلطان أن يكره المحتكر على إخراج غلته و بيعها في أسواق المسلمين... و له أن يسعرها على ما يراه من المصلحة.»

۱۳. «أن التصرف فيه بحسب ما يراه من مصلحة المسلمين.»

14. B2n.ir/g52785
15. B2n.ir/p96913



## منابع

## کتاب

## قرآن کریم

- ابن حنبل، ا. (۱۴۱۶ ق). *مسند الامام احمد بن حنبل*. بیروت: مؤسسه الرساله.
- ابوداود، س. (۱۴۲۰ ق). *سنن ابوداود*. قاهره: دار الحدیث.
- بخش فرهنگی جامعه مدرسین حوزه علمیه قم (۱۳۸۱). *ربا، پیشینه تاریخی ربا، ربا در قرآن و سنت، انواع ربا و فرار از ربا*. قم: دفتر تبلیغات اسلامی.
- حشمتی مولایی، ح. (۱۳۷۱). *عقود اسلامی و گسترش آن در بانکداری اسلامی*. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
- رواس قلعه جی، م. (۱۳۸۴). *الموسوعه الفقهیه المیسره*. بیروت: دارالنفائس.
- سبحانی تبریزی، ج. (۱۴۲۱ ق). *منشور جاوید*. قم: مؤسسه الإمام الصادق (ع).
- ستوده تهرانی، ح. (۱۳۸۲). *حقوق تجارت*. تهران: دادگستر.
- شیخ مفید، م. (۱۴۱۰ ق). *المقنعه*. قم: مؤسسه النشر الإسلامی.
- طیبیان، م. (۱۳۶۵). *اقتصاد کلان اصول نظری و کاربرد آن*. تهران: بازتاب.
- طوسی، م. (۱۳۸۷ ق). *المبسوط*. تهران: المکتبه المرتضویه لإحياء الآثار الجعفریه.
- کمیحانی، ا. (۱۳۷۳). *سیاست‌های پولی مناسب تهران، معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی*. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
- مجتهد، ا. (۱۳۸۰). *پول و بانکداری و نهادهای مالی*. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
- محمدی، و. (۱۳۴۵). *سازمان بانکی ایران*. تهران: مؤسسه عالی حسابداری.
- مدنی، ج. (۱۳۸۷). *تاریخ سیاسی معاصر ایران*. قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- معتمدی، م. (۱۳۹۹). *درس‌نامه جامع حقوق تجارت*. تهران: اندیشه ارشد.
- نجفی، م. (۱۳۶۲). *جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام*. بیروت: دار إحياء التراث العربی.
- نصیری، م. (۱۳۳۸). *تاریخچه سی ساله بانک ملی ایران*. تهران: بانک ملی ایران.
- نوری، م. (۱۳۲۰). *مستدرک الوسائل و مستنبط المسائل*. قم: آل البيت.

## مقالات

- اخباری، ع. (۱۳۶۱). نقش صندوق قرض الحسنه در اقتصاد اسلامی و ارتباط آن با بانک اسلامی. سمینار بررسی مسائل بانکداری اسلامی (۱۹ آبان تا ۷ آذر). تهران.
- صدر، ک. (۱۳۶۶). پول و سیاست‌های پولی در صدر اسلام. سمینار اقتصاد اسلامی (با همکاری ایران، پاکستان، ترکیه، تهران). دانشگاه الزهرا.
- قائم‌منش، ع. (۱۴۰۲). اصول و قواعد حاکم بر معاملات بورس اوراق بهادار. تمدن حقوقی، ۱۴(۶)، ۱۰۹ - ۱۲۲.

## References

### Books

Holy Quran

- Abu Dawood, S. (1420 AH). *Sunan Abu Dawood*. Cairo: Dar Al Hadith.
- Cultural department of Qom seminary teachers community (1381). *Riba, the historical background of Riba, Riba in the Qur'an and Sunnah, types of Riba and escaping from Riba*. Qom: Islamic Propaganda Office.
- Heshmati Moulai, H. (1371 sh). *Islamic contracts and its expansion in Islamic banking*. Tehran: Research Institute of Money and Banking.
- Hoggson, N. (1926). *Banking through of the ages*. New York, NY: Dodd, Mead & Company.
- Ibn Hanbal, A. (1416 AH). *Musnad al-Imam Ahmad bin Hanbal*. Beirut: Al-Rasalah Institute.
- Kamijani, A. (1373). *Appropriate monetary policies of Tehran, Economic Vice President of the Ministry of Economic Affairs and Finance*. Tehran: Research Institute of Money and Banking.
- Madani, J. (1361). *Contemporary political history of Iran*. Qom: Islamic Publications Office affiliated with Qom Seminary Teachers' Society.
- Mishler, L., & Cole, R. (1995). *Consumer and business credit management*. Homewood: Irwin.
- Mohammadi, and (1345). *Iranian Banking Organization*. Tehran: Higher Institute of Accounting.
- Motamedi, M. (2019). *Comprehensive textbook of commercial law*. Tehran: Andishe Arshad.
- Mujtahid, A. (2008). *Money and banking and financial institutions*. Tehran: Research Institute of Money and Banking.
- Najafi, M. (1362). *Jawaharal Kalam in the explanation of the laws of Islam*. Beirut: Dar Ehiya al-Trath al-Arabi.
- Nasiri, M. (1338). *Thirty-year history of National Bank of Iran*. Tehran: National Bank of Iran.

- Nouri, M. (1320). *Mustadrak al-wasael and mustanbat al-masael*. Qom: Al El Bayt.
- Ravas Qala J, M. (1384). *Al-Musawat Al-Fiqhiyyah Al-Misra*. Beirut: Dar al-Nafais.
- Sheikh Mufid, M. (1410 AH). *Al-Maqnah*. Qom: Al-Nashar al-Islami Institute.
- Sobhani Tabrizi. J. (1421 AH). *Manshor Javid*. Qom: Institute of Imam al-Sadiq (peace be upon him).
- Sotoudeh Tehrani, H. (1382). *Business Law*. Tehran: Judge Publications.
- Tabibian, M. (1365). *Macroeconomics, theoretical principles and its application*. Tehran: Reflection.
- Tusi, M. (1387). *Al-Masbut*. Tehran: Al-Mortazawi Library for Revival of Al-Jaafriya Antiquities.

#### Articles

- Akbari, A. (1361). "The role of Qarz al-Hasna fund in Islamic economy and its relation with Islamic bank", in the *seminar on Islamic banking issues* (November 19 - December 7, 1989: Tehran)
- Qaim Manesh, A. (1402). Principles and rules governing stock exchange transactions. *Legal civilization*, volume 6, number 14, pp. 109-122
- Sadr, K. (1366). Money and monetary policies at the forefront of Islam. *Islamic Economy Seminar, with the cooperation of Iran, Pakistan, Türkiye*, Tehran: Al-Zahra University.



## تأثیر تعارض منافع در تطورات قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی



### (مطالعه موردی: شرایط انتخاب‌شوندگان)

علی‌رضا مزینانی<sup>۱</sup> (ID)، محمد بهادری جهرمی<sup>۲</sup> (ID)، محمد شعبانی جهرمی<sup>۳</sup> (ID)

۱. دانشجوی کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۰۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1931.1744](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1931.1744)

#### چکیده

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی از حیث تعداد تغییرات اعمال‌شده بر آن، در طول تاریخ قانون‌گذاری در ایران، کم‌بديل است. نقطه اشتراک بسیاری از این تغییرات گسترش دایره محرومان از داوطلبی در انتخابات است. با توجه به داوطلبی قاطبه نمایندگان هر دوره مجلس در انتخابات دوره بعد این نهاد، ظن تأثیر تعارض منافع بر تغییرات یادشده به وجود می‌آید. در این پژوهش به روش توصیفی-تحلیلی و با نگاهی حقوقی به این سؤال پاسخ داده شد که تعارض منافع چه نقشی در مصوبات مجلس شورای اسلامی برای تغییر شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس داشته است؟ با بررسی‌های صورت‌گرفته، مشخص شد بسیاری از شرایط ایجابی و سلبی داوطلبان که طی چهار دهه اخیر به قانون انتخابات مجلس افزوده شده‌اند سختگیرانه و در قوانین انتخاباتی سایر کشورها کم‌بديل یا بی‌بديل است. در عمل نیز به نظر می‌رسد برخی از شرایط یادشده نه تنها کمک چندانی به شایسته‌گزینی در انتخابات نکرده‌اند، بلکه بسیاری از افراد توانمند را بدون توجه منطقی از داوطلبی در انتخابات محروم کرده‌اند. با در نظر گرفتن این شواهد و قرائن، می‌توان اذعان کرد که چه‌بسا تعارض منافع، به عنوان یکی از عوامل اصلی، در تغییرات قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تأثیرگذار بوده و بسیاری از نمایندگان مجلس در ادوار مختلف با وضع شرایط غیرمنطقی برای



داوطلبان به دنبال حذف رقبای خود از صحنه انتخابات بوده‌اند.  
**کلیدواژگان:** انتخاب‌ناپذیری، تعارض منافع، شرایط انتخاب‌شوندگان، شرایط ایجابی، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، نمایندگی مجلس.

### مقدمه

بارزترین نشانه یک نظام دموکراتیک برگزاری انتخابات است. زیرا بهترین شیوه اجرایی برای برگزیدن نمایندگان و اداره عمومی جامعه محسوب می‌شود (کعبی، ۱۳۹۸: ۳۱۷). انتخابات نیز مانند سایر امور در جامعه نیازمند ساماندهی و تنظیم است و این مهم از طریق وضع قوانین انتخاباتی میسر می‌شود. از اینجا پیوند میان مطلوبیت قوانین انتخاباتی با تحقق بی‌نقص خواسته مردم مشخص می‌شود که نشان‌دهنده اهمیت فوق‌العاده این قوانین است. در غالب قوانین انتخاباتی، جهت نیل به شایسته‌گزینی، شرایطی برای داوطلبان تعیین می‌شود. شایسته‌گزینی در اینجا بدین معنا است که فردی کرسی نمایندگی را تصاحب کند که تخصص و مهارت و تعهد لازم را در زمینه نهاد نمایندگی و اهداف آن داشته باشد و در نتیجه از ورود افرادی که این شرایط را ندارند جلوگیری شود (منصوریان، ۱۴۰۱: ۶۱). البته کمیت و کیفیت شرایط انتخاب‌شوندگان در هر نظام سیاسی متناسب با مبانی و اقتضات آن متفاوت است (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۰۴). در جمهوری اسلامی ایران نیز به موجب قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی چارچوب کلی انتخابات این نهاد، از جمله شرایط انتخاب‌شوندگان، مشخص شده است.<sup>۱</sup>

بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند و انتخابات مجلس نیز از این اصل مستثنا نیست. اما در اینجا شرایط خاصی به وجود می‌آید. قاطبه نمایندگان هر دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در انتخابات دوره بعد این نهاد نیز شرکت می‌کنند.<sup>۲</sup> بنابراین خود مجدداً مشمول قانون انتخابات خواهند شد. به همین سبب، تعیین شرایط داوطلبان انتخابات مجلس توسط نمایندگان مجلس متضمن تعارض منافع است (طحان‌نظیف و قلیچ‌پور، ۱۴۰۰: ۳۸). تعارض منافع به وضعیتی گفته می‌شود که ظرفیت بالقوه نقض بی‌طرفی در تصمیم‌گیری یا اقدام یک مقام وجود داشته باشد، به این دلیل که تضادی بین منافع فردی با منافع حرفه‌ای یا منافع عمومی مربوطه وجود دارد (زینالو و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۰۱). البته باید

در اینجا به دو نکته مهم توجه داشت. اولاً بروز تعارض منافع نشان‌دهنده غیر دموکراتیک بودن نظام سیاسی یک کشور نیست؛ برعکس، تعارض منافع از ویژگی‌های آن دسته نظام‌های حقوقی است که مردمان آن‌ها حاکمان واقعی حکومت هستند و سیاستمداران ماشین اعمال و اجرای خواسته آن‌ها (انصاری، ۱۴۰۱: ۳۰۶). در چنین حکومت‌هایی امکان تعارض میان منافع شخصی و عمومی به وجود می‌آید؛ وگرنه در نظام‌های توتالیتر منافع عمومی اصلاً ملاک تصمیم‌گیری حکمرانان نیست. ثانیاً تعارض منافع با فساد یکی نیست؛ بلکه وضعیتی است که می‌تواند زمینه‌ساز فساد شود (انصاری: ۱۴۰۱: ۳۱۸). قوه مقننه مظهر اراده عمومی مردم، مبین خواسته‌های آنان، و تبلور اراده ملت است. از این رو، باید در امر قانون‌گذاری وظیفه اصلی خویش را، که انعکاس نظرات و خواسته‌های عمومی است، لحاظ کند (امیری، ۱۳۹۵: ۱۱۹). با وجود این، امکان دارد برخی نمایندگان بخواهند منافع خویش را بر خواسته‌های عمومی ارجحیت دهند و تغییراتی در قانون انتخابات وضع کنند که با حذف رقبای انتخاباتی شرایط سهل‌تری برای نمایندگی مجدد مجلس داشته باشند. در اینجا است که تعارض منافع می‌تواند از یک وضعیت تبدیل به عاملی تأثیرگذار در تغییرات قانون انتخابات شود.

مواد مربوط به شرایط انتخاب‌شوندگان در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، از حیث محتوا و شماره ماده، طی چهار دهه اخیر دستخوش تغییرات متعدد شده است. مطابق آخرین اصلاحات قانون انتخابات، در مردادماه ۱۴۰۲، ماده ۳۱ این قانون شرایط ایجابی انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت‌نام، از قبیل سن و مدرک تحصیلی، را مشخص کرده است. ماده ۳۲ اشخاصی را که به واسطه مقام و شغل خود و برای حفظ سلامت انتخابات از داوطلب شدن محروم‌اند را برشمرده و ماده ۳۳ نیز اشخاصی را که به واسطه اعمال یا وضعیتشان از داوطلب شدن محروم‌اند تعیین کرده است. مجموع دو ماده اخیر انتخاب‌ناپذیران یا شرایط سلبی داوطلبان را تشکیل می‌دهد. بررسی سیر تغییرات شرایط انتخاب‌شوندگان نشان می‌دهد هر چه بر عمر انتخابات در کشور افزوده می‌شود دایره محرومان از انتخاب شدن گسترده‌تر می‌شود (احمدی، ۱۳۸۹: ۲۷۱). این در حالی است که همه مصوبات مجلس برای گسترش دایره محرومان داوطلبی در انتخابات مورد تأیید دادرسی اساسی قرار نگرفته و در رویه شورای نگهبان مواردی وجود دارد که با استناد به اصولی همچون بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی<sup>۳</sup> یا بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی<sup>۴</sup> از تعیین برخی شرایط عینی توسط مجلس شورای اسلامی جلوگیری

شده است (طحان‌نظیف و قلیچ‌پور، ۱۴۰۰: ۳۳). این مسائل شائبه تأثیر تعارض منافع در تطورات قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی را تقویت می‌کند.

به طور کلی، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی از حیث تعدد تغییرات اعمال‌شده بر آن در تاریخ جمهوری اسلامی ایران کم‌بديل است و همه ادوار مجلس شورای اسلامی، طرح‌ها یا لویحی برای تغییر آن تصویب کرده‌اند. مجموع تعداد مصوبات مجلس شورای اسلامی برای تغییر قانون یادشده از دوره اول تاکنون ۴۲ مورد است. پنج قانون در این خصوص نیز برای برگزاری انتخابات دوره نخست مجلس به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسیده است. در این میان سه قانون انتخابات مصوب سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب و قوانین مصوب ۱۳۶۲ و ۱۳۷۸ مجلس شورای اسلامی قوانین جامع یا مادر هستند که همه قوانین قبلی در این خصوص را نسخ کردند و مابقی موارد قوانین اصلاحی بوده‌اند. اصلاح قانون عبارت است از اعمال تغییرات جزئی در متن قانون اصلی (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۷۸). تصویب ۴۲ طرح یا لایحه، مختص اصلاح قانون انتخابات، فراتر از میزان معمول سایر قوانین است و با توجه به افزایش شرایط سلبی و ایجابی داوطلبان در بسیاری از این قوانین اصلاحی به نظر می‌رسد یکی از دلایل تعدد اصلاحات قانون انتخابات مجلس نیز تعارض منافع نمایندگان است. اگرچه پیش از این تأثیر تعارض منافع بر تغییرات متعدد قانون انتخابات در یک اثر پژوهشی بررسی نشده است، برخی از نمایندگان ادوار مختلف مجلس به این موضوع اشاره کرده‌اند.<sup>۵</sup> برای مدیریت این شرایط، در بند ۱۴ سیاست‌های کلی انتخابات، ابلاغی ۱۳۹۵ مقام رهبری، بر «ثبات نسبی قوانین انتخابات» تأکید شده است.

البته ادعای پژوهش حاضر این نیست که همه تغییرات قانون انتخابات مجلس ناشی از تعارض منافع بوده است. قطعاً عوامل گوناگون موجب بروز هر یک از این تغییرات شده است. لکن در این پژوهش تغییراتی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند که از دیدگاه نگارندگان تعارض منافع به عنوان یکی از عوامل در آن‌ها تأثیرگذار بوده است. همچنین به نظر می‌رسد تأثیر تعارض منافع در اصلاحات صورت‌گرفته در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی محدود به شرایط انتخاب‌شوندگان نیست و محتمل است این معضل در تغییرات فصل‌های دیگر این قانون و سایر قوانین مربوط به انتخابات مجلس مؤثر باشد که بررسی آن نیازمند پژوهش‌های مجزاست و در این وجیزه نمی‌گنجد.



در این پژوهش به روش توصیفی-تحلیلی و با نگاهی حقوقی برخی مصوبات مجلس شورای اسلامی برای تغییر شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس، اعم از آنکه توسط شورای نگهبان تأیید یا رد شده باشد، بررسی و نقش تعارض منافع در آن‌ها تحلیل خواهد شد. در خصوص شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس شورای اسلامی چند مقاله نگاشته شده است که مرتبط‌ترین آن‌ها با این پژوهش مقاله‌ای با عنوان «آسیب‌شناسی تعیین شرایط داوطلبان نمایندگی مجلس در پرتو قانون اساسی و سیاست‌های کلی انتخابات» به قلم طحان‌نظیف و قلیچ‌پور و مقاله‌ای دیگر با عنوان «شرایط انتخاب‌شوندگی در انتخابات مجلس شورای اسلامی در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی تطبیقی» به قلم حبیب‌نژاد است. لکن وجه نوآوری این پژوهش بررسی سیر تغییرات این شرایط و تأثیر تعارض منافع در آن‌ها است که پیش از این به عنوان موضوع محوری هیچ‌یک از این مقالات بررسی نشده است. با این توضیحات، پژوهش حاضر در پی پاسخ به این پرسش است که تعارض منافع چه نقشی در تغییرات شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس شورای اسلامی داشته است؟ بدین ترتیب، در بخش اول این مقاله تأثیر تعارض منافع در تطورات شرایط ایجابی داوطلبان و در بخش دوم تأثیر تعارض منافع در تغییرات شرایط سلبی یا انتخاب‌ناپذیران بررسی می‌شود.

### ۱. تأثیر تعارض منافع در تطورات شرایط ایجابی داوطلبان

شرایط ایجابی مجموعه بایدهایی است که هر شخص برای نامزدی در انتخابات باید از آن‌ها برخوردار باشد. در قانون فعلی انتخابات مجلس شورای اسلامی، شرایط ایجابی داوطلبان در ماده ۳۱ و طی ۱۰ بند برشمرده شده‌اند. شرایط مندرج در این ماده محدود به مواردی که در ادامه بررسی خواهد شد نیست و صرفاً مواردی که در تغییرات آن‌ها تعارض منافع تأثیرگذار به نظر آید بررسی می‌شود.

#### ۱-۱. حذف شروط اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام جمهوری اسلامی ایران و وفاداری به اصل ولایت مطلقه فقیه

در سال ۱۳۸۱، لایحه‌ای از جانب دولت هفتم برای تغییر قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تدوین شد و در همین سال به تصویب مجلس ششم رسید. در این لایحه دو شرط «اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران» و «ابراز وفاداری به اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه» از شرایط انتخاب‌شوندگان حذف و صرفاً به شرط «مسلمان بودن»

بسنده شده بود. البته شورای نگهبان این بخش از مصوبه یادشده را از این جهت که مستلزم تجویز ورود افرادی به مجلس می‌شود که عامل به احکام اسلام نیستند خلاف موازین شرع و مغایر بند ۱ اصل ۳<sup>۶</sup> و اصل ۶۷ قانون اساسی شناخت و این مصوبه هیچ‌گاه تبدیل به قانون نشد. گفتنی است در اصل ۶۷ قانون اساسی تعهد به «پاسداری از حریم اسلام و نگاهبانی از دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی» به عنوان بخشی از سوگند نمایندگان مجلس مشخص شده است. طبعاً کسی می‌تواند در برابر قرآن مجید و به اسم جلاله برای این امور قسم یاد کند که به اسلام و نظام جمهوری اسلامی معتقد باشد و صرف مسلمان بودن کافی نیست (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۰۵). در مقام تحلیل می‌توان گفت مصوبه مورد بحث بیشتر ناشی از گرایش سیاسی دولت و مجلس وقت بوده است. اما بدین دلیل که دست‌اندرکاران آن برای تسهیل ورود هم‌طیفان خود به مجلس متنی را تدوین و تصویب کردند که بنا بر نظر دادرسی اساسی خلاف شرع و اصول متعدد قانون اساسی است می‌توان آن را ناشی از «تعارض منافع گروهی» نیز دانست. توضیح آنکه، ارتباط با احزاب و گروه‌های گوناگون سیاسی و اجتماعی، که نماینده عضویت یا تعهدی در ارتباط با آنها دارد، یکی از موقعیت‌های تعارض منافع را ایجاد می‌کند که آن را به عنوان تعارض منافع گروهی می‌شناسیم. در این مورد نیز دولت هفتم و اکثریت نمایندگان مجلس ششم، اگرچه برای گسترش دایره انتخاب‌پذیران اقدام کردند، منافع گروهی خود را نسبت به منافع عمومی، که همانا در رعایت قانون اساسی به عنوان میثاق ملی است، مرجح دانستند.

## ۲-۱. حداقل و حداکثر سن

امروزه در غالب قوانین انتخاباتی کشورها حداقل سنی برای داوطلبی در انتخابات پارلمان در نظر گرفته می‌شود تا از نمایندگی افرادی که به رشد ذهنی لازم برای تصدی این سمت خطیر نرسیده‌اند جلوگیری شود. در کشور ایران نیز در قانون انتخابات مجلس، مصوب ۱۷ بهمن‌ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب، حداقل سن داوطلبان ۲۵ سال و حداکثر ۷۵ سال تمام تعیین شده بود. این میزان از حداکثر سن تا به امروز تغییر نیافته است. اما حداقل سن داوطلبان در قانون انتخابات مصوب ۱۳۶۲ به ۲۶ سال افزایش پیدا کرد و سپس به موجب قانون اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۴، حداقل سن ۳۰ سال برای داوطلبی در انتخابات مجلس معین شد که تا کنون پابرجاست. با نگاهی تطبیقی درمی‌یابیم که حداقل سن

داوطلبان انتخابات پارلمان در کشورهای مختلف جهان به طور میانگین ۲۱ سال است (صمدی، ۱۳۷۴: ۲۱۶). مثلاً در حال حاضر شرط سنی داوطلبی در انتخابات مجلس عوام انگلستان ۱۸ سال در نظر گرفته شده است (آقاعبداللهی، ۱۳۹۴: ۲). حداقل سن برای داوطلبی در مجلس بوندستاگ آلمان ۱۸ سال (عباسی، ۱۴۰۰: ۷۶)، برای مجلس ملی فرانسه ۲۳ سال (عباسی، ۱۴۰۰: ۱۹۷)، و برای مجالس اول و دوم فدراسیون روسیه نیز ۲۱ سال است (عباسی، ۱۴۰۰: ۲۲۵). بنابراین، حداقل سن داوطلبی در انتخابات مجلس شورای اسلامی بیش از عرف معمول سایر مجالس جهان است. به علاوه بسیاری از حقوق‌دانان معتقدند با در نظر گرفتن اطلاعات گسترده جوانان از تحولات داخلی و خارجی و داشتن تخصص‌های لازم و متناسب با نیازهای مجلس و درک و شعور بالای جوانان ایرانی حداقل سن داوطلبی برای انتخابات مجلس بالا در نظر گرفته شده است (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۱۱) و این امر می‌تواند تمایل به نوجویی در مجلس شورای اسلامی را کاهش دهد (عباسی و جعفری، ۱۳۹۰: ۱۲۴).

حداقل ۳۰ سال سن برای داوطلبی در انتخابات مجلس با مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران و نیازهای امروز کشور نیز چندان هم‌خوانی ندارد. توضیح آنکه، در کشورهایی که به جوانان و نقش آن‌ها در اجتماع اهمیت داده می‌شود عموماً سن انتخاب‌شوندگان پایین است (صمدی، ۱۳۷۴: ۲۱۸). به علاوه، مقام رهبری در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی، که در سال ۱۳۹۷ صادر فرمود، جوانان را محور تحقق نظام پیشرفته اسلامی دانست و به صراحت تأکید کرد برای اجرای شایسته توصیه‌های این بیانیه «چشم امید به جوان‌ها است و اگر زمام‌اداره بخش‌های گوناگون کشور به جوانان مؤمن و انقلابی و دانا و کاردان- که بحمدالله کم نیستند- سپرده شود، این امید برآورده خواهد شد». همچنین در دوره‌های نخست مجلس شورای اسلامی که جوانان کمتر از ۳۰ سال امکان نمایندگی را داشتند تجربه مثبتی از فعالیت افرادی در این گروه سنی وجود دارد. مصداق بارز این تعریف شهید عبدالحمید دیالمه است که در ۲۶ سالگی به نمایندگی مجلس رسید. شرط حداکثر سن داوطلبی در انتخابات پارلمان نیز در تعداد کمی از کشورها پیش‌بینی شده است (صمدی، ۱۳۷۴: ۲۱۹). شرط یادشده برای داوطلبی انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز لازم به نظر نمی‌رسد. زیرا به موجب این شرط حق آن دسته از افراد بالای ۷۵ سال که علاوه بر سایر شرایط داوطلبان توان جسمی و ذهنی نمایندگی را دارند ضایع می‌شود.

با این توضیحات، می‌توان گفت تعارض منافع در وضعیت فعلی شرط سنی داوطلبی انتخابات مجلس نیز تأثیرگذار بوده است. زیرا عامل سنی ابزاری برای محدود کردن حق انتخاب‌شوندگی است (قاضی، ۱۴۰۰: ۵۹۸) و به نظر می‌رسد برخی نمایندگان در ادوار مختلف مجلس به دنبال کنار ماندن رقبای زیر ۳۰ سال و بالای ۷۵ سال خود از صحنه انتخابات بوده‌اند. به همین دلیل، مجلس چهارم اقدام به افزایش حداقل سن به ۳۰ سال کرد و ادوار دیگر مجلس نیز پس از مشاهده کمتر بودن حداقل سن و در نظر نگرفتن حداکثر سن برای داوطلبی در انتخابات پارلمان بسیاری از کشورهای جهان به دنبال اصلاح این بخش از قانون انتخابات نرفت. گفتنی است، مجلس چهارم با حداقل سن داوطلبی ۲۶ سال بر سر کار آمد و پس از طی یک دوره چهارساله همه نمایندگان این دوره از شرط حداقل ۳۰ سالگی هنگام ثبت‌نام در دوره بعدی انتخابات مجلس برخوردار بودند. ولی گروهی از رقبای احتمالی آن‌ها از داوطلبی محروم شدند. البته به نظر می‌رسد که بی‌اعتمادی نسبت به عملکرد جوانان نیز بر اعمال این تغییر تأثیرگذار بوده است. کاهش حداقل سن داوطلبان از ۳۰ به ۲۵ سال در لایحه دولت هفتم در سال ۱۳۸۱ برای اصلاح قانون انتخابات مطرح شد. اما مجلس ششم این بخش از لایحه را نپذیرفت و در مصوبه خود شرط حداقل سن در این لایحه را به ۳۰ سال تغییر داد. نکته دیگر اینکه ارزیابی شرط سنی در ایران بر اساس روز ثبت‌نام داوطلبی است؛ درحالی‌که در بسیاری از کشورها مانند فرانسه بر اساس روز رأی‌گیری انتخابات سنجیده می‌شود (تقی‌زاده، ۱۳۸۵ الف: ۷۴). همین مسئله نیز موجب تضییع حقوق گروهی از ملت می‌شود که عدم اصلاح آن به تعارض منافع بی‌ربط نیست. در مجموع به نظر می‌آید عامل تعارض منافع موجب می‌شود برخی از نمایندگان شرط سنی داوطلبی در انتخابات را نه به حالت ایده‌آل و مطلوب، بلکه به سمتی که رقبای کمتری داشته باشند سوق دهند.

به طور کلی در خصوص قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی باید توجه داشت که اصل وجود وضعیت تعارض منافع ناشی از اشتراک مقنن و مشمول قانون مسلم است. در مقام اثبات تأثیر این وضعیت تعارض منافع در مصوبات مجلس، در خصوص قانون یادشده، به‌رغم اشارات صریح برخی از نمایندگان ادوار مختلف مجلس بر این امر، که پیش‌تر در بخش مقدمه بیان شد، باز هم نمی‌توان با قطعیت کامل گفت نیت همه نمایندگان با رأی موافق به مصوباتی که در این پژوهش به آن‌ها اشاره شده و می‌شود ایجاد وضعیت برتر برای خود بوده است. ما

نیت‌خوانی نمی‌دانیم و در پژوهش علمی نیز با حدس و گمان نمی‌توان مدعی امری بود. در این مقاله با تطبیق تطورات و وضعیت موجود شرایط انتخاب‌شوندگان با وضعیت مطلوب آن، مبتنی بر مطالعات تطبیقی و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران، ابتدا عدم مطلوبیت این وضعیت مطرح و سپس محدودکننده بودن این شرایط برای رقبای نمایندگان مجلس در انتخابات و عدم مشمولیت خود نمایندگان مطابق بسیاری از این مصوبات تشریح شده است. در واکاوی دلایل این مصوبات عمدتاً غیر مطلوب و محدودکننده برای رقبای انتخاباتی نمایندگان، تأثیر تعارض منافع به عنوان یکی از مجموعه عوامل مؤثر در آن مورد مطالعه قرار گرفته است.

### ۱-۳. حداقل مدرک تحصیلی و مستثنا شدن نمایندگان از این شرط

در برخی از کشورها، به جهت توجه به باسواد و دانا بودن داوطلبان انتخابات، شرط داشتن سواد یا مدرک تحصیلی در مقطعی خاص در قوانین انتخاباتی قید می‌شود. اما در بسیاری از کشورها قانونگذاران به دلیل نگرانی از ایجاد محدودیت غیر ضرور برای شهروندان از این امر اجتناب می‌کنند. زیرا پیش‌بینی این شرط می‌تواند با اصول آزادی انتخابات و برابری شهروندان در تضاد باشد (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ب: ۸). با نگاهی به قوانین انتخاباتی پارلمان در کشورهای جهان درمی‌یابیم که چنین شرطی در بسیاری از کشورها وجود ندارد یا حداقلی در نظر گرفته شده است. مثلاً، در فرانسه اشاره‌ای به شرط داشتن سواد برای انتخاب‌پذیری در انتخابات پارلمان نشده است (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ب: ۸). در انتخابات پارلمان مالزی نیز چنین شرطی برای داوطلبان وجود ندارد (عباسی و جعفری، ۱۳۹۰: ۱۲۶). این شرط برای داوطلبان انتخابات در کشورهای اندونزی و شیلی داشتن مدرک دیپلم و در سنگاپور و لبنان و کامرون صرفاً سواد خواندن و نوشتن پیش‌بینی شده است (خسروی، ۱۳۸۷: ۲۴۸). همچنین در مصر داوطلبان انتخابات صرفاً باید دارای حداقل گواهی از آموزش و پرورش ابتدایی باشند (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۳۷).

در کشور ایران نیز در قانون انتخابات مصوب شورای انقلاب، در سال ۱۳۵۸، شرط «سواد خواندن و نوشتن به حد کافی» برای داوطلبی انتخابات مجلس پیش‌بینی شده بود که در قانون انتخابات مصوب سال ۱۳۶۲ نیز تغییر نکرد. در طرح اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، که در سال ۱۳۷۴ به تصویب رسید، حداقل مدرک داوطلبان به لیسانس افزایش یافت که این بخش از طرح یادشده از جانب شورای نگهبان تبعیض ناروا شناخته و مغایر بند ۹ اصل

۳ قانون اساسی دانسته شد. در نهایت اصرار مجلس نسبت به این بخش از طرح یادشده به ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام انجامید. مجمع اشاره شده نیز این بخش از مصوبه مجلس را صحیح ندانست. بنابراین شرط سواد خواندن و نوشتن تغییر نیافت. در قانون انتخابات مجلس مصوب سال ۱۳۷۸، اما، حداقل مدرک داوطلبان به فوق دیپلم تغییر کرد. تأیید این شرط توسط شورای نگهبان پس از اعلام مغایرت شرطی مشابه در چهار سال پیش از آن محل تأمل است. نکته عجیب تر تأیید تبصره ۲ ماده ۲۸ قانون انتخابات مصوب در این سال توسط شورای نگهبان بود که به موجب آن کسانی که سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی را دارند از شرط داشتن مدرک فوق دیپلم مستثنی شدند. وضع این تبصره مصداق بارز تأثیر تعارض منافع در تغییرات قانون انتخابات مجلس و یک تبعیض آشکار است. توضیح آنکه در حقوق سیاسی تبعیض به هم زدن اصل مساوات در حقوق است، بدون مجوز عقلی و قانونی و عرفی (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱۱۳۸). در لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، در سال ۱۳۸۱، حذف شرط مدرک فوق دیپلم و بسنده کردن به شرط سواد خواندن و نوشتن از جانب دولت وقت مطرح شد. اما مجلس ششم این بخش از لایحه را مانند کاهش حداقل سن برای داوطلبان نپذیرفت و تغییری در این بخش از قانون یادشده اعمال نشد.

نمایندگان دوره هفتم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۵ طرح «اصلاح بند ۴ ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و الحاق یک بند به آن» را به تصویب رساندند که به موجب آن حداقل مدرک داوطلبی در انتخابات به کارشناسی ارشد تغییر پیدا کرد. در این مصوبه بند هشتمی نیز برای الحاق به ماده ۲۸ قانون انتخابات (ماده ۳۱ فعلی) در نظر گرفته شده بود که به موجب آن «دارا بودن حداقل پنج سال سابقه علمی-آموزشی یا مدیریتی در بخش های دولتی، نظامی-انتظامی، عمومی، یا خصوصی» به عنوان یکی از شرایط داوطلبی در انتخابات مجلس اضافه می شد. نتیجه این بند کاهش جدی دایره انتخاب پذیران و محدودیتی مضاعف در مسیر داوطلبی رقبای نمایندگان در انتخابات بود. شورای نگهبان اما افزایش حداقل مدرک به کارشناسی ارشد در این مصوبه را به دلیل محرومیت عده زیادی از حق انتخاب شدن مغایر بند ۸ اصل ۳ و اصل ۲۰ قانون اساسی<sup>۷</sup> شناخت. شورای نگهبان همچنین، به این دلیل که در مصوبه یادشده مشخص نشده بود که آیا تبصره ۲ ماده ۲۸ (مبنی بر استثنا شدن افراد دارای سابقه نمایندگی از شرط حداقل مدرک) کماکان به قوت خود باقی

است یا خیر، این بخش از مصوبه را مبهم دانست. مجلس در مصوبه اصلاحی خود شرط پنج سال سابقه علمی و مدیریتی برای داوطلبی در انتخابات را حذف و برای رفع ابهام شورای نگهبان تبصره ۲ ماده ۲۸ قانون انتخابات را به گونه‌ای اصلاح کرد که در نتیجه آن اولاً دیگر نمایندگان به طور کلی از شرط حداقل مدرک مستثنی نبودند، بلکه داشتن مدرک کارشناسی با سوابق یادشده در تبصره می‌توانست موجب استثنا شدن شود، ثانیاً، علاوه بر نمایندگان، افراد دارای پنج سال سابقه خدمت اجرایی در سطح کارشناسی و بالاتر در بخش‌های خصوصی یا دولتی یا پنج سال سابقه فعالیت آموزشی یا پژوهشی نیز از داشتن مدرک کارشناسی ارشد برای داوطلبی در انتخابات مجلس مستثنی شدند. در این مصوبه اصلاحی، ایراد شورای نگهبان بر اصل افزایش حداقل مدرک مرتفع نشد.

در نهایت، پس از طرح این مصوبه در مجمع مشورتی فقهی شورای نگهبان و پس از اظهارنظر موافق این مجمع، شورای نگهبان با مصوبه یادشده موافقت کرد. استدلال مجمع مشورتی فقهی این بود که با اصلاح تبصره اشاره‌شده و حذف مستثنی شدن کلی نمایندگان از شرط مدرک تحصیلی و احتساب مدرک کارشناسی همراه یک دوره نمایندگی مجلس به عنوان کارشناسی ارشد تبعیض فاحشی به وجود نمی‌آید و بنابراین تبعیض ناروا و خلاف بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی نیست (مجمع مشورتی فقهی شورای نگهبان، نظر شماره ۸۵/۴۸/۱۷۹).<sup>۱</sup> این در حالی است که در این بند از قانون اساسی اصلاً از تبعیض فاحش سخنی به میان نیامده و با هر میزان تبعیض ناروا می‌توان هر مصوبه‌ای از مجلس را خلاف بند یادشده دانست. در این نظر مشورتی در مورد افزایش شرط حداقل مدرک تحصیلی به کارشناسی ارشد نیز بیان می‌شود که افراد با تجربه پایین‌تر از کارشناسی و کارشناسی ارشد که بتوانند در مجلس مؤثر باشند اندک‌اند و نمی‌توان ضابطه‌ای قرار داد که با آن ضابطه این دسته را شناسایی کرد (مجمع مشورتی فقهی شورای نگهبان، نظر شماره ۸۵/۴۸/۱۷۹).<sup>۲</sup> این در حالی است که در خصوص انتخاب‌پذیری در جمهوری اسلامی ایران باید قائل به حق «انتخاب‌پذیری صالحان» بود و اگر از فردی از آحاد مردم، که صلاحیت لازم را دارد، فرصت انتخاب شدن گرفته شود این حق تضییع شده است (رضایی‌زاده و داوری، ۱۳۹۵: ۱۲۲). البته بدیهی است که حق انتخاب‌پذیری نه برای آحاد مردم، بلکه متعلق به کسانی است که علاوه بر باورمندی به نظام سیاسی کشور و ملزومات آن حداقل‌هایی را از جهت توانمندی برای تصدی سمت نمایندگی داشته باشند. در

هر حال این قانون اصلاحی از این جهت که با افزودن شرط داشتن مدرک کارشناسی‌ارشد افراد دارای امکان برای داوطلبی را محدود کرد و همچنین به موجب آن نمایندگان و گروهی از مقامات از داشتن این مدرک مستثنی شدند متأثر از تعارض منافع به نظر می‌آید. زیرا نمایندگان در ضمن تشدید یک شرط محدودکننده برای رقبایشان برای خود در این زمینه تخفیف قائل شده‌اند.

در سال ۱۳۸۶ نیز مجلس بار دیگر طرحی برای اصلاح قانون انتخابات به تصویب رساند که به موجب آن تبصره سومیه ماده ۲۸ الحاق شد و افراد دارای سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی برای داوطلبی انتخابات به طور کلی از شرط داشتن مدرک کارشناسی‌ارشد مستثنی می‌شدند. شورای نگهبان اما این بار برخلاف قانون انتخابات سال ۱۳۷۸ با مستثنی شدن کامل نمایندگان از شرط حداقل مدرک مخالفت کرد و آن را تبعیض ناروا و مغایر بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی دانست. مجلس در مصوبه اصلاحی خود تبصره یادشده را بدین شرح تغییر داد که هر دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی معادل یک مقطع تحصیلی فقط برای شرکت در انتخابات محسوب شود که شورای نگهبان این مصوبه را تأیید کرد. به موجب این تبصره، تبدیل سابقه هر دوره نمایندگی با مدرک یک مقطع تحصیلی، برای انتخابات، محدودیت نداشت. مثلاً، فردی با مدرک فوق‌دیپلم و سابقه دو دوره نمایندگی با این تبصره می‌توانست داوطلب انتخابات شود؛ درحالی‌که تا پیش از آن چنین امکانی را نداشت. تأثیر تعارض منافع بر اعمال این تغییر نیز ناگفته پیداست.

مجلس در سال ۱۳۹۰ طرح دیگری برای اصلاح ماده ۲۸ قانون انتخابات به تصویب رساند که به موجب آن تبصره ۲ ماده یادشده حذف شد که بنا بر آن مدرک کارشناسی افرادی با پنج سال سابقه اجرایی، آموزشی، پژوهشی یا سابقه یک دوره نمایندگی مجلس برای داوطلبی انتخابات معادل مدرک کارشناسی‌ارشد به حساب می‌آمد. حذف این تبصره عملاً تأثیری بر داوطلبی نمایندگان نداشت. زیرا به موجب تبصره الحاقی در سال ۱۳۸۶ تبدیل یک دوره نمایندگی به یک مقطع تحصیلی برای داوطلبی انجام می‌شود. اما اشخاص دیگر نام‌برده در تبصره حذف‌شده دیگر نمی‌توانستند با مدرک کارشناسی داوطلب انتخابات مجلس شوند. بنابراین تعارض منافع در این مصوبه مؤثر به نظر می‌آید. در این مصوبه همچنین، مانند مصوبه سال ۱۳۸۵، تلاش شد داشتن سابقه نمایندگی یا فعالیت در برخی عرصه‌های علمی و اجرایی



به عنوان یکی از شرایط داوطلبی در انتخابات مجلس قید شود. اما شورای نگهبان بار دیگر این بخش از مصوبه را مغایر بندهای ۸ و ۹ اصل ۳ قانون اساسی شناخت. تلاش مجدد مجلس برای کاهش گستره انتخاب‌پذیران از طریق وضع این شرط، با همان استدلال پیش‌گفته، حائز تعارض منافع است.

شرایط مدرک تحصیلی داوطلبان و استثنای آن پس از قانون سال ۱۳۹۰ تغییری نیافت و تاکنون پایرجاست. در مقام تحلیل می‌توان گفت که صرف وضع شرط مدرک تحصیلی و محدود کردن دایره انتخاب‌پذیران از این طریق متأثر از تعارض منافع و به جهت حذف رقبای نمایندگان مجلس از صحنه انتخابات بوده است. اساساً هر پیش‌شرطی برای نامزدی در انتخابات تأثیر محدودکننده و تا حدی پیش‌داورانه بر انتخاب رأی‌دهندگان دارد و در موارد شدید نیز وضع شرایط صلاحیت یا رد صلاحیت، که در وهله اول منطقی به نظر می‌رسد، می‌تواند در معرض سوءاستفاده تبعیض‌آمیز قرار گیرد و از آن به عنوان ابزاری برای دستکاری در فرایند انتخاباتی استفاده شود (رز، ۱۳۹۰: ۶۶۷). استثنا شدن نمایندگان از شرط مدرک تحصیلی نیز از مصادیق تبعیض نارواست. این استدلال که فرد دارای مدرک کارشناسی با یک دوره نمایندگی به تجربه ارزشمندی دست می‌یابد نیز رافع این ایراد نیست. زیرا افرادی با سابقه فعالیت در عرصه‌های دیگر حکمرانی (مانند وزارت یا ریاست‌جمهوری) شامل این استثنا نمی‌شوند (طحان‌نظیف و قلیچ‌پور، ۱۴۰۰: ۳۴).

باید توجه داشت که مجلس شورای اسلامی بیشتر از آنکه مجمع متخصصان با مدارک تحصیلی بالا باشد باید مجمع معتمدان آگاه و البته باتجربه مردم باشد (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۱۰). بنابراین و با توجه به قوانین انتخاباتی سایر کشورهای جهان، پیش‌بینی شرط مدرک تحصیلی نه تنها لازم به نظر نمی‌رسد، بلکه می‌تواند عده زیادی از مردم را با وجود دارا بودن شایستگی، به دلیل نداشتن مدرک کارشناسی‌ارشد، از انتخاب شدن محروم کند (عباسی و جعفری، ۱۳۹۰: ۱۲۶) و به ابزاری برای نقض حقوق مردم تبدیل شود. حتی در نظر گرفتن شرط دارا بودن سواد خواندن و نوشتن نیز، اگرچه در هنگام تدوین قانون انتخابات توسط شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ به دلیل بی‌سوادی بیش از نیمی از جمعیت آن روز کشور ضروری جلوه می‌کرد، با توجه به نرخ باسوادی ۹۷/۱ درصدی امروز جامعه ایرانی<sup>۹</sup> پیش‌بینی چنین شرطی هم لازم به نظر نمی‌رسد. توضیح آنکه، در نظر گرفتن شرط سواد یا درجه

خاصی از تحصیلات به عنوان یکی از شرایط انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی در دموکراسی‌های غربی هم رواج ندارد. زیرا بی‌سوادی در آن کشورها نیز جدی نیست (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ب: ۹).

## ۲. تأثیر تعارض منافع در تطورات انتخاب‌ناپذیران

مجموعه‌ی نبایدهایی که موجب محرومیت عده‌ای از داوطلبی در انتخابات می‌شود شرایط سلبی یا انتخاب‌ناپذیری نام دارد. انتخاب‌ناپذیری در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی دو نوع است: انتخاب‌ناپذیری نسبی (موضوع ماده ۳۲ این قانون) که در مورد برخی مقامات اعمال می‌شود و انتخاب‌ناپذیری مطلق (موضوع ماده ۳۳ قانون یادشده) که محرومان به واسطه‌ی اعمال یا وضعیتشان را مشخص کرده است.

در مورد انتخاب‌ناپذیران مطلق باید گفت که تقریباً اکثر کشورها برخی از اشخاص را، که مرتکب جرایمی - مانند جنایت، خیانت به کشور، اعمال تروریستی، ورشکستگی به تقصیر، جرایم انتخاباتی - شده‌اند، به طور دائم یا موقت از کاندیدا شدن و حتی رأی دادن محروم می‌کنند (خسروی، ۱۳۸۷: ۲۴۹). قضاوت در مورد مطلوبیت یا عدم مطلوبیت وضعیت فعلی انتخاب‌ناپذیران مطلق در قانون انتخابات مجلس امر ساده‌ای نیست و نیازمند پژوهشی مجزاست. لکن صرف اینکه در اصلاحات قانون انتخابات در ادوار مختلف بر این شرایط افزوده شده و در مسیر تنگ‌تر ساختن دایره‌ی انتخاب‌پذیران گام برداشته شده ظن تأثیر تعارض منافع به عنوان یکی از دلایل اعمال این محدودیت‌ها را ایجاد می‌کند؛ هرچند نمی‌توان در مورد وضع این شرایط انگیزه‌ی برخی نمایندگان برای جلوگیری از نمایندگی افراد نالایق را نادیده گرفت. در این بخش، اما، بیش از این به انتخاب‌ناپذیران مطلق نمی‌پردازیم و تأثیر تعارض منافع بر تغییرات انتخاب‌ناپذیر کردن مقامات در انتخابات مجلس شورای اسلامی را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

## ۲-۱. انتخاب‌ناپذیر کردن مقامات و پیشینه‌ی آن در انتخابات مجلس شورای اسلامی

اکثر قوانین انتخاباتی کشورها دارندگان پست‌های حساس سیاسی، اداری، اجرایی، و قضایی را محروم از کاندیدا شدن کرده‌اند؛ مگر اینکه مدت زمان معقولی قبل از انتخابات از پست خود استعفا داده باشند که نشان‌دهنده‌ی عدم ذی‌نفع بودن و عدم وابستگی آن‌ها به منافع

پست و سمت قبلی‌شان است. حتی برخی کشورها افرادی را بنا به دلایل مختلف، نظیر رعایت اصل بی‌طرفی و عدم سوءاستفاده از موقعیت و وضعیت شغلی خود، از کاندیدا شدن در حوزه انتخابیه محل سکونت یا اشتغالشان محروم کرده‌اند که البته این افراد می‌توانند در حوزه‌های دیگر کاندیدا شوند (خسروی، ۱۳۸۷: ۲۵۰). مورد اخیر را مقامات انتخاب‌ناپذیر محلی می‌نامند و مقاماتی که به دلیل نفوذ و تأثیرگذاری ملی از داوطلبی در همه حوزه‌های انتخابیه کشور محروم هستند را باید مقامات انتخاب‌ناپذیر ملی دانست. محرومیت شاغلان از داوطلبی باید با دقت خاص و صرفاً برای افرادی که توانایی جدی برای دخالت سوء در انتخابات دارند اعمال شود تا علاوه بر جلوگیری از عدم تخصیص حق افراد برای انتخاب شدن تعداد نامزدهای انتخاباتی نیز کاهش محسوس نیابد و افراد توانمند امکان شرکت در انتخابات را داشته باشند. در مورد انتخاب‌ناپذیری مقامات در انتخابات پارلمان برخی کشورهای جهان می‌توان به چند مثال اشاره کرد. در نروژ فقط آن‌هایی که در دربار سلطنتی، کارهای دیپلماتیک و کنسولی، یا در شغل وزارت هستند از انتخاب شدن محروم‌اند (قاضی، ۱۴۰۰: ۶۰۰) و در بریتانیا افرادی که دارای مقامات عمومی خاص و با درجه اهمیت بالا هستند امکان کاندیدا شدن را ندارند (زارعی، ۱۳۸۴: ۳۲).

اساس انتخاب‌ناپذیری مقامات در دو سطح ملی و محلی در انتخابات مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون انتخابات مجلس در سال ۱۳۶۲ و به موجب ماده ۳۱ آن پایه‌گذاری شد. پس از این نیز در چندین نوبت با اصلاح قانون شاغلان جدیدی به این ماده اضافه شدند. در حال حاضر نیز مقامات محروم از داوطلبی در ماده ۳۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی برشمرده شده‌اند. در بند «الف» این ماده در ۲۹ عنوان اشخاص محروم از شرکت در انتخابات در سراسر کشور احصا شده‌اند. در بند «ب» این ماده نیز اشخاص محروم از داوطلب شدن در حوزه‌های انتخابیه قلمرو مأموریت خود در ۱۲ عنوان معین شده‌اند. این افراد تنها در صورتی می‌توانند داوطلب انتخابات مجلس شوند که از شش ماه قبل از ثبت‌نام در انتخابات از سمت خود استعفا دهند. در بند «ج» ماده یادشده نیز اعضای هیئت‌های اجرایی و ناظران شورای نگهبان در حوزه انتخابیه تحت مسئولیت خود از داوطلب شدن محروم شده‌اند. از آنجا که در جمهوری اسلامی ایران ملاک محدود کردن افراد شاغل به استعفا از شغل خود، برای داوطلب شدن در انتخابات مجلس، رفع شبهه سوءاستفاده از مقام و امکانات دولتی است (شورای نگهبان، نظر

شماره ۲۴۳۶، مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۰۲<sup>۱۰</sup> باید در نظر گرفت که آیا همه شاغلان محروم شده به موجب ماده یادشده امکان مداخله تأثیرگذار در انتخابات را دارند؟ باید گفت ملاک انتخاب‌ناپذیری برای جلوگیری از سوءاستفاده از مقام به‌وضوح در بعضی شاغلان انتخاب‌ناپذیر انتخابات مجلس وجود ندارد و باید از حجم محرومان کاسته شود (طحان‌نظیف و قلیچ‌پور، ۱۴۰۰: ۳۸). در واکاوی دلیل وضع چنین محدودیت‌های نامطلوبی باز هم با امکان تأثیر تعارض منافع مواجه می‌شویم. زیرا برخی نمایندگان در تغییرات قانون انتخابات سعی می‌کنند با اعمال محدودیت شدید برای داوطلبان شاغل دایره انتخاب‌ناپذیران را گسترش دهند و به نوعی رقابتی انتخاباتی خود را حذف کنند. این مسئله از چالش‌های اساسی تعیین انتخاب‌ناپذیران شغلی است که سزاوار بود شورای نگهبان در بررسی قوانین اصلاحی قانون انتخابات این نکته را با دقت بیشتری مورد توجه قرار می‌داد (طحان‌نظیف و قلیچ‌پور، ۱۴۰۰: ۳۸).

گسترده‌گی غیر منطقی دایره انتخاب‌ناپذیران شغلی انتخابات مجلس در حالی است که بر پایه موازین شرعی و قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران سلب حق داوطلبی بدون دلایل موجه و کافی قابل قبول نیست. شاهد بر این مدعا نظر شورای نگهبان در مورد بخشی از ماده ۳۲ لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۶۲ است که در آن علاوه بر مقامات ارشد رژیم سابق صاحب‌منصبان خردی مانند خوانین و کدخدایان در رژیم گذشته نیز با ذکر نام انتخاب‌ناپذیر شده بودند. در انتهای این ماده نیز برای اطمینان از جامعیت آن «کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق فعالیت داشته‌اند» از داوطلبی محروم شده بودند. شورای نگهبان اما در نظر خود در خصوص این مصوبه تصریح می‌کند که انتخاب‌ناپذیری بسیاری از شاغلان یادشده در این ماده «محروم کردن بی‌جهت مردم از حق طبیعی انتخاب شدن و انتخاب کردن است که خلاف قانون اساسی است». در نهایت نیز با حذف همه عناوین ذکرشده در مورد صاحب‌منصبان رژیم سابق صرفاً کسانی که در تحکیم آن رژیم فعالیت داشته‌اند انتخاب‌ناپذیر شدند. بدین صورت شورای نگهبان در سال‌های نخستین پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با وجود فضای بسیار شدید مردمی علیه رژیم سلطنتی مانع سلب حق داوطلبی افرادی شد که به‌رغم تصدی سمت‌هایی در رژیم سابق نقشی مؤثر در تحکیم آن نداشتند. با در نظر گرفتن چنین مصادیقی، عدم مطلوبیت گسترده‌گی فعلی انتخاب‌ناپذیران انتخابات مجلس بهتر قابل درک خواهد بود. به نظر می‌رسد یکی از دلایل ایجاد این وضعیت

غیر مطلوب و دایره وسیع انتخاب‌ناپذیران تلاش برخی از نمایندگان برای کنار زدن رقبایشان از صحنه انتخابات و تسهیل نمایندگی مجدد خودشان است و بدین ترتیب در این وضعیت تعارض منافع یکی از عوامل تأثیرگذار بوده است.

## ۲-۲. گسترده‌گی مقامات انتخاب‌ناپذیر ملی و محلی

بندهای «الف» و «ب» ماده ۳۲ قانون انتخابات مجلس از ۴۱ جزء تشکیل شده‌اند که قانونگذار در آن‌ها عناوین شاغلان انتخاب‌ناپذیر را احصا کرده است. طبعاً بررسی تک‌تک این موارد و بردن آن‌ها به بوته نقد، خود، نیازمند پژوهشی مجزاست. بنابراین در این بخش صرفاً برخی از شاغلانی که انتخاب‌ناپذیر کردن آن‌ها بسیار سختگیرانه بوده و تعارض منافع در آن مؤثر به نظر می‌آید بررسی می‌شوند. البته دادرسی اساسی تاکنون در چندین مورد مانع انتخاب‌ناپذیر کردن غیر منطقی شاغلان شده است. مثلاً، در طرح اصلاح قانون انتخابات مصوب سال ۱۳۷۰، مجلس قصد داشت «مدیران عامل شرکت‌های دولتی در مرکز» را از داوطلب شدن در حوزه‌های سراسر کشور محروم کند که شورای نگهبان آن را تبعوض ناروا محسوب کرد و مغایر قانون اساسی شناخت و در مصوبه اصلاحی مجلس این بخش حذف شد. در نمونه دیگر نیز مجلس در طرح اصلاح قانون انتخابات، مصوب سال ۱۳۹۴، «مجریان شبکه‌های استانی صداوسیما» را به صورت محلی انتخاب‌ناپذیر کرده بود. شورای نگهبان در این مورد نیز نسبت به منظور مجلس از کلمه «مجریان» در این بخش از مصوبه مذکور ابهام گرفت و در مصوبه اصلاحی این بخش حذف شد.

با وجود این اما شرایط فعلی شاغلان انتخاب‌ناپذیر حاکی از آن است که شورای نگهبان همه مصوبات سختگیرانه مجلس در این خصوص را رد نکرده است. از جمله شاغلانی که محرومیت آن‌ها را می‌توان ناشی از رویکرد افراط‌گرایانه قانونگذار در انتخاب‌ناپذیری نسبی دانست مشاوران مقامات عالی هستند. در حال حاضر مطابق ماده ۳۲ قانون انتخابات، علاوه بر مشاوران رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضاییه، مشاوران این مقامات انتخاب‌ناپذیر هستند: وزراء، معاونان رئیس‌جمهور، رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، استانداران، رئیس کل بانک مرکزی، رؤسا و سرپرستان بنیادهای «مستضعفان انقلاب اسلامی، شهید و امور ایثارگران، ۱۵ خرداد، مسکن انقلاب اسلامی»، کمیته امداد امام خمینی<sup>(ره)</sup>، سازمان نهضت سوادآموزی جمهوری اسلامی

ایران، سازمان تبلیغات اسلامی، دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم، رئیس سازمان تعزیرات حکومتی، و رؤسای اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن، و کشاورزی ایران، و تعاون ایران. صرفاً با احتساب مشاوران این مقامات، حداقل چندصد نفر از حق انتخاب‌پذیری محروم می‌شوند. حال آنکه توانایی بسیاری از مشاوران مقامات برای به خطر انداختن جدی سلامت انتخابات محل تأمل است.

علاوه بر مشاوران، انتخاب‌ناپذیری بسیاری دیگر از مقامات نیز صحیح به نظر نمی‌آید. مثلاً هم‌اکنون مقاماتی مانند رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران و معاونان وی، رؤسای مناطق شهرداری، اعضای هیئت‌مدیره و مدیران عامل بانک‌ها در سطح ملی و رؤسا و سرپرستان دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی اعم از دولتی و غیر دولتی و رؤسا و سرپرستان واحدها و شعب آن‌ها و سرپرستان مناطق و رؤسای شعب بانک‌ها در استان و شهرستان در سطح محلی جزء اشخاص انتخاب‌ناپذیر هستند؛ درحالی‌که توانایی و امکان این افراد برای سوءاستفاده در انتخابات بسیار کمتر از مقامات عالی است و تجویز نسخه واحد برای هر دو گروه صحیح به نظر نمی‌آید. به طور کلی امکان دارد بتوان متصدیان چندصد سمت و مقام را انتخاب‌ناپذیر کرد، درحالی‌که اندک امکانی برای سوءاستفاده از اختیاراتشان در انتخابات دارند. در اینجا هنر قانونگذار آن است که با شناسایی مقاماتی که انتخاب‌پذیری آن‌ها تهدید جدی برای سلامت انتخابات است ایشان را برای داوطلبی مکلف به استعفا پیش از ثبت نام کند و راه را برای داوطلبی بدون محدودیت سایر شاغلان باز بگذارد. همچنین باید با افزایش نظارت بر فعالیت‌های انتخاباتی همه داوطلبان، به‌ویژه مقامات انتخاب‌پذیر، و وضع قوانین مطلوب‌تر در مورد تبلیغات انتخاباتی و شفافیت منابع مالی و هزینه‌کرد نامزدها در انتخابات جلوی تخلفات احتمالی گرفته شود. به نظر می‌رسد تاکنون تعارض منافع مقنن مانع تحقق چنین وضعیتی برای داوطلبی شاغلان در انتخابات مجلس شده است.

در میان همه گروه‌های شاغل انتخاب‌ناپذیر، می‌توان گفت ناصواب‌ترین مورد محرومیت اعضای شوراهای اسلامی شهر در سطح ملی و اعضای شوراهای اسلامی روستا در سطح محلی است. محرومیت اعضای شوراهای شهر و روستا ابتدا در قانون اصلاحی مصوب سال ۱۳۸۶ صرفاً به صورت محلی اعمال شد و سپس در قانون اصلاحی مصوب سال ۱۳۹۴ اعضای شوراهای اسلامی شهر به صورت ملی انتخاب‌ناپذیر شدند. در حال حاضر

چندصد هزار نفر عضو اصلی و علی‌البدل شوراهای اسلامی شهر و روستا در سراسر کشور هستند.<sup>۱۱</sup> بنابراین جمعیت بسیار گسترده‌ای که توانایی آن‌ها در به خطر انداختن جدی سلامت انتخابات محل تأمل است از امکان انتخاب‌شوندگی محروم شده‌اند. به‌علاوه شوراهای محلی می‌توانند جایگاه مناسبی برای تربیت نمایندگان مطلوب و کارآمد باشند و افرادی که در سطح این شوراها عملکرد مطلوبی داشته باشند خود را به عنوان نمایندگان شایسته بالقوه به مردم معرفی خواهند کرد. بنابراین با حذف این افراد انتخاب‌های مردم برای رأی دادن بدون دلیل منطقی محدود می‌شود.

در کنار این دسته از شاغلان، که اساساً انتخاب‌ناپذیر کردن آن‌ها صحیح به نظر نمی‌رسد، مقاماتی هستند که اصل محرومیت آن‌ها قابل توجیه است. لکن مطلوب است گستره محرومیت ایشان از حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور به حوزه انتخابیه محل مأموریتشان تقلیل یابد. مقاماتی مانند شهرداران، فرمانداران، و بخشداران از این دسته‌اند.

غالب تبصره‌های ماده ۳۲ نیز حائز احکام محدودکننده‌ای برای داوطلبی شاغلان در انتخابات هستند. به موجب تبصره ۱ ماده اشاره شده مشاغل هم‌تراز با مشاغل مطرح شده در این ماده نیز انتخاب‌ناپذیر هستند. در تبصره ۲ این ماده تأکید شده در مورد کسانی که استعفایشان منوط به پذیرش از سوی مسئولان مربوطه است قبول استعفای آن‌ها حداقل شش ماه پیش از ثبت‌نام ملاک است و صرف استعفا کافی نیست. در تبصره ۳ نیز قانونگذار تصریح کرده که هنگام ثبت‌نام ارائه گواهی رسمی مبنی بر قبول استعفا یا قطع هر گونه رابطه استخدامی و همکاری و عدم اشتغال در پست یا مقام یا سمت یا مشاغل یادشده الزامی است و در غیر این صورت از ثبت‌نام داوطلب خودداری می‌شود. در تبصره ۴ هم آمده است که جایگزین فرد مستعفی از مقام یا پست باید از سوی مرجع یا مقام ذی‌صلاح حداکثر به مدت یک ماه از زمان قبول استعفا به طور رسمی به سازمان امور اداری و استخدامی کشور معرفی شود و فرد مستعفی در آن سمت مسئولیتی نداشته باشد. تبصره ۵ ماده یادشده نیز تصریح کرده که سرپرست یا قائم‌مقام جایگاه‌های یادشده نیز محروم از داوطلبی در انتخابات هستند. در تبصره ۷ نیز تأکید شده هر جا در این ماده از واژه «دولت» در تشریح مشاغل استفاده شده<sup>۱۲</sup> منظور معنای عام کلمه<sup>۱۳</sup> است که علاوه بر دستگاه اجرایی نهادها و دستگاه‌های دیگر را نیز دربرمی‌گیرد. در این تبصره همچنین قید شده منظور از واژه «دولتی» نهادهای تابعه یا وابسته به

دولت نیز بوده است. با این توضیحات ۶ تبصره یادشده به منظور گسترش انتخاب‌ناپذیری مقامات یا تضمین آن وضع شده است و به موجب این تبصره‌ها نیز دست‌کم صدها نفر از داوطلبی محروم می‌شوند. نکته جالب توجه اما این است که محتوای تبصره ۵ در تغییرات سال ۱۴۰۲ به شکل اشاره‌شده تغییر یافته و تبصره ۷ نیز به موجب همین قانون اصلاحی به ماده یادشده الحاق شده است. این در حالی است که در جزء ۴ بند ۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی سال ۱۳۹۵ مقام رهبری بر «اتخاذ ترتیبات لازم برای به حداقل رساندن ممنوعیت حضور داوطلبان شاغل» تأکید شده است. بنابراین، در این قانون اصلاحی، مجلس یازدهم متأثر از تعارض منافع برخی از نمایندگان عملاً برخلاف سیاست‌های کلی اقدام کرده و گامی به سوی گسترش دایره انتخاب‌ناپذیران برداشته است. این در حالی است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران سیاست‌های کلی پس از گذراندن فرایند پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی برای قوای حکومتی قانونی و الزام‌آور محسوب می‌شوند (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۵).

محرومیت غیر منطقی همه این شاغلان در حالی است که در ماده ۳۲ قانون انتخابات، به استثنای رئیس دفتر رئیس مجلس، برای داوطلبی مشاوران و معاونان رئیس مجلس شورای اسلامی و سایر مقامات و مسئولان مجلس، که نماینده نیستند، صراحتاً هیچ محدودیتی در نظر گرفته نشده است. طبعاً این افراد در صورت داوطلبی توانایی فراوانی برای سوءاستفاده در انتخابات دارند. عدم انتخاب‌پذیری مشاوران رئیس مجلس در حالی است که مشاوران بسیاری از مقامات دو قوه دیگر و حتی مشاوران استانداران هم انتخاب‌ناپذیر شدند که قطعاً توان کمتری برای دخالت سوء در انتخابات دارند. به باور نگارندگان این اثر، یکی از دلایل عدم محرومیت این گروه نیز مانند محرومیت غیر ضرور گروه‌های بحث‌شده تأثیر تعارض منافع در قانونگذاری است و نمایندگان نمی‌خواهند مدیران و اشخاص منصوب خود را برای حضور در رقابت‌های انتخاباتی ملزم به استعفا کنند. به فرض لزوم انتخاب‌ناپذیر ساختن همه مقامات موضوع ماده ۳۲ برای حفظ سلامت انتخابات، عدم انتخاب‌ناپذیر کردن قاطبه مقامات مجلس شورای اسلامی حاکی از در نظر نگرفتن اصل اساسی عدالت توسط قانونگذار عادی و تأثیر تعارض منافع است. همچنین باید توجه داشت که خود نمایندگان مجلس هم در وضعیتی نابرابر با سایر کاندیداها قرار دارند و بسیاری از اشخاصی که در ماده ۳۲ انتخاب‌ناپذیر شدند عرفاً قدرت و نفوذ کمتری از نمایندگان مجلس در حوزه انتخابیه خود دارند (طحان‌نظیف و



قلیچ‌پور، ۱۴۰۰: ۳۹). به نظر می‌رسد برای جلوگیری از دخالت سوء نمایندگان در فرایند انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز باید قوانین محکمی وضع شود که تاکنون تعارض منافع مانع از تحقق مطلوب این امر شده است.

### ۲-۳. مدت‌زمان بین استعفا از مشاغل تا ثبت‌نام در انتخابات

مهلت مقرر برای استعفای مقامات انتخاب‌ناپذیر باید به گونه‌ای تنظیم شود که هم از تأثیر شغل یا مقام قبلی نامزد بر آزادی رأی‌دهندگان جلوگیری کند هم امکان شرکت در رقابت انتخاباتی را برای وی به صورت متعارف فراهم آورد (تقی‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۴). در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب سال ۱۳۶۲، این مدت دو ماه تعیین شده بود. اما از سال ۱۳۸۶ و به موجب اصلاحیه قانون انتخابات در این سال مدت یادشده به شش ماه افزایش پیدا کرد که تا کنون پابرجا مانده است. البته در طرح اصلاحی قانون انتخابات، که در سال ۱۴۰۲ در دستور کار مجلس بود، پیشنهاد کاهش این مدت‌زمان به دو ماه مطرح شد که این مسئله در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی مورد پذیرش نمایندگان قرار نگرفت و مدت‌زمان یادشده کماکان شش ماه باقی ماند.<sup>۱۴</sup> افزایش این مدت از دو ماه به شش ماه در سال ۱۳۸۶ توسط نمایندگان مجلس هفتم و همچنین مخالفت نمایندگان مجلس یازدهم در سال ۱۴۰۲ با کاهش مجدد آن به دو ماه به صورت واضح ناشی از تعارض منافع است. زیرا اساساً انتخاب‌ناپذیری شامل نمایندگان نمی‌شود و با وضع الزام به استعفا شش ماه پیش از ثبت‌نام صرفاً رقابتی احتمالی خود در انتخابات را محدود می‌کنند. باید سازگاری در قانون انتخابات پیش‌بینی شود که کشور از خدمت و تجربیات افراد برجسته از حیث اجرایی و سیاست‌ورزی به بهانه استعفای شش ماه قبل از انتخابات محروم نشود (احمدی، ۱۳۸۹: ۲۸۰) و اساسی‌ترین اقدام برای نیل به این هدف کاهش مدت‌زمان یادشده است. همچنین با توجه به اینکه معمولاً ثبت‌نام انتخابات مجلس حدود سه ماه پیش از برگزاری انتخابات انجام می‌شود،<sup>۱۵</sup> الزام استعفا حداقل شش ماه پیش از ثبت‌نام به منزله‌نُه ماه پیش از برگزاری انتخابات است. با نگاهی تطبیقی درمی‌یابیم که این مدت برای انتخاب‌ناپذیری مقامات در بسیاری از کشورها بسیار کمتر در نظر گرفته شده است. مثلاً در برزیل فرمانداران ایالت و رؤسای پلیس برای داوطلبی در انتخابات باید سه ماه مانده به انتخابات از شغل خود استعفا دهند (قاضی، ۱۴۰۰: ۶۰۰). در

برخی کشورها نیز اساساً الزامی برای مدت زمانی میان استعفا و ثبت نام در نظر گرفته نشده و صرفاً ملاک عدم اشتغال در آن سمت است.

### نتیجه‌گیری

در این پژوهش با بررسی سیر تطورات شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس شورای اسلامی و با در نظر گرفتن اقتضائات نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و بررسی مصادیق تطبیقی مشخص شد شرایط بیان‌شده به سمت نامطلوبی پیش رفته و وضعیت فعلی آن موجب اعمال محدودیت‌های شدید برای بسیاری از توانمندان جهت داوطلبی انتخابات شده است. با در نظر گرفتن این نکات و احتمال انگیزه برخی از نمایندگان برای حذف رقبای خود از صحنه انتخابات، امکان تأثیر تعارض منافع در تغییرات شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت جدی مطرح می‌شود. در نتیجه دانستن سیر این تغییرات و نقش تعارض منافع در آن است که می‌توان به نگاهی جامع برای آسیب‌شناسی و سپس اصلاح بنیادین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی دست پیدا کرد.

با وجود روش‌ها و پیشنهادهایی مانند تغییر اصل ۶۲ قانون اساسی و اساسی‌سازی شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس یا وضع قانون انتخابات مجلس توسط نهادی دیگر به نظر می‌رسد بهترین راهکار برای اصلاح این روند و رسیدن به یک الگوی مطلوب برای قانون انتخابات مجلس و سپس ایجاد ثبات در آن مطالبه افکار عمومی است. با افزایش آگاهی عمومی و تبدیل این مسئله به خواسته جمعی، به‌ویژه در ایام انتخابات، نمایندگان مجلس به‌اجبار خود به سمت اصلاح قانون انتخابات و رفع محدودیت‌های غیر ضرور و موارد تبعیض‌آمیز در این قانون حرکت می‌کنند. در این زمینه می‌توان با بهره‌گیری از سیاست‌های کلی انتخابات و قوانین انتخابات پارلمان در کشورهای مختلف جهان و مشورت کارشناسان این حوزه الگوی مطلوب را تشخیص داد و صرفاً قانونگذار باید برای این مهم اراده کند. این روش با توجه به اینکه هزینه سیاسی در پی ندارد از سایر راهکارهای ارائه‌شده در این خصوص بهتر به نظر می‌رسد؛ کما اینکه در سایر کشورهای جهان نیز مسئله تعارض منافع نمایندگان مجلس با مطالبه افکار عمومی مدیریت شده است.

همچنین در خصوص بخش‌هایی از شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس شورای اسلامی، که در خصوص تأثیر تعارض منافع بر وضع آن‌ها بررسی صورت گرفت، انجام دادن اصلاحاتی توصیه می‌شود:

۱. کاهش حداقل سن داوطلبان به ۲۱ سال با هدف جوان‌گرایی و حذف شرط حداکثر سن برای استفاده از ظرفیت افراد توانمند با بیش از ۷۵ سال سن.
۲. حذف شرط حداقل مدرک تحصیلی به منظور گسترش مثبت دایره انتخاب‌پذیران و کان لم یکن شدن تبصره تبعیض‌آمیز تبدیل هر دوره نمایندگی مجلس به یک مقطع تحصیلی برای انتخابات.
۳. به حداقل رساندن مقامات انتخاب‌ناپذیر ملی و محلی در کنار افزایش نظارت، شفاف‌سازی، و اعمال محدودیت قانونی بر کلیه فعالیت‌های انتخاباتی اعم از امور تبلیغاتی و منابع مالی و هزینه‌کرد همه نامزدها به‌ویژه نامزدهای دارای مقام سیاسی.
۴. کاهش حداقل مدت‌زمان لازم بین استعفا و ثبت‌نام مقامات انتخاب‌ناپذیر متناسب با هدف قانونگذار از انتخاب‌ناپذیری ایشان.

## یادداشت‌ها

۱. در ادامه این پژوهش، جهت رعایت اختصار، «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» با عنوان «قانون انتخابات مجلس» یا «قانون انتخابات» و «شرایط انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس شورای اسلامی» با عنوان «شرایط انتخاب‌شوندگان» یا «شرایط داوطلبان» مورد اشاره قرار خواهند گرفت.
۲. به گفته سخنگوی ستاد انتخابات کشور در انتخابات دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی، ۲۸۱ نفر از نمایندگان دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی در انتخابات دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی پیش‌ثبت‌نام کرده‌اند. بنابراین با احتساب ۲۸۶ نماینده مجلس در زمان ثبت‌نام و ۲ نماینده‌ای که امکان ثبت‌نام به دلیل شرایط سنی را نداشته‌اند فقط ۳ نفر از نمایندگان دوره یازدهم مجلس در انتخابات دوره بعد شرکت نکردند. قابل دسترسی در: <http://fna.ir/3epvuc> (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۰۶/۱۳).
۳. «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی».
۴. «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی خویش».
۵. احمد علی‌رضاییگی، نماینده ادوار دهم و یازدهم مجلس شورای اسلامی، در مصاحبه با خبرگزاری میزان در این مورد گفته است: «از ادوار مختلف مجلس سنتی وجود دارد که نمایندگان در زمان منتهی به انتخابات مجلس مبادرت به مهندسی کردن انتخابات پیشرو می‌کنند تا پیروزی خود را برای دور بعدی تضمین کنند. قانون انتخابات مجلس نباید توسط مجلس نوشته شود. چراکه مجلس دچار تعارض منافع است و مرجع دیگری باید

قانون انتخابات را تصویب کند». قابل دسترسی در: <https://www.mizanonline.ir/00Jl7R> (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۰۶/۱۳).

محمدرضا باهنر، نماینده ادوار دوم تا نهم مجلس، نیز در مصاحبه با خبرگزاری ایسنا در مورد تأثیر تعارض منافع در تغییرات قانون انتخابات گفته است: «متأسفانه قانون انتخابات بیشترین تغییرات را در بیست تا سی سال گذشته داشته است. چون مجلس خودش نتیجه انتخابات است، ورود مجلس به قانون انتخابات می‌تواند تضادی به وجود آورد و گرفتاری ایجاد کند. در جلسه‌ای اداره مجلس به عهده من بود و آقایان نماینده‌ها برای اصلاح قانون انتخابات شروط و شروط بسیاری می‌گذاشتند تا نامزدها چه ویژگی‌هایی داشته باشند و به خودشان که می‌رسید خود را معاف می‌کردند و می‌گفتند نماینده‌ها شامل نمی‌شوند. در آن جلسه گفتم شما چرا این قدر پیشنهادها می‌دهید؟ بگویید به غیر از نماینده‌های موجود کسی حق کاندیداتوری ندارد! این مسئله را حل می‌کند». قابل دسترسی در: [isna.ir/xdNQPS](https://isna.ir/xdNQPS) (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۰۶/۱۳).

۶. «ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی».  
۷. اصل ۲۰: «همه افراد ملت، اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند».  
۸. قابل دسترسی در:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=Pnk2vBzAiuw=&TN=I7tLyhyOobhXEiNsIbmkjnd5wklImN++kRUAkzbVMY5wlowSa2sczg==&NF=bHiIRfspeW0=>  
۹. قابل دسترسی در: [mehrnews.com/x322bG](https://mehrnews.com/x322bG) (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰).

۱۰. قابل دسترسی در:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=frBmMNY+AwA=&TN=I7tLyhyOobj0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqt/F9Oo=&NF=bHiIRfspeW0=>

۱۱. در این خصوص آمارهای متشکلی وجود دارد. مثلاً رئیس هیئت مرکزی نظارت بر پنجمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا مجموع تعداد کرسی‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا در سراسر کشور را ۱۲۷ هزار و ۶۱۰ کرسی اعلام کرد. قابل دسترسی در: <https://mehrnews.com/xHQKc> (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۰۷/۰۲). از سوی دیگر وزیر کشور دولت دهم در گزارش خود در خصوص برگزاری انتخابات ریاست جمهوری یازدهم و دوره چهارم شوراهای اسلامی شهر و روستا مجموع این تعداد را ۱۹۶ هزار و ۹۱۷ کرسی اعلام کرد. قابل دسترسی در: <http://pana.ir/news/113246> (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۰۷/۰۲).

۱۲. مانند جزء ۲۲ بند «الف» ماده ۳۲ قانون انتخابات مجلس که رؤسا و سرپرستان سازمان‌های دولتی را انتخاب‌ناپذیر کرده است.

۱۳. موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مستثنیات آن.

۱۴. قابل دسترسی در: [mehrnews.com/x325x2](https://mehrnews.com/x325x2) (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۰۶/۲۲).

۱۵. در انتخابات یازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی، ثبت نام نهایی داوطلبان از ۱۰ آذرماه ۱۳۹۸ به مدت یک هفته انجام شد. انتخابات آن دوره نیز ۲ اسفندماه همان سال برگزار شد. قابل دسترسی در: [www.tasnimnews.com/fa/news/1398/09/10/2150251](http://www.tasnimnews.com/fa/news/1398/09/10/2150251) (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۰۶/۲۲).

## منابع

### کتاب

- آجرلو، ا. (۱۳۹۵). *حقوق اساسی کشورهای اسلامی*. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
- احمدی، ع. (۱۳۸۹). *انتخابات در ایران*. تهران: میزان.
- امیری، ح. (۱۳۹۵). *آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران*. تهران: میزان.
- جعفری لنگرودی، م. (۱۳۷۸). *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*. تهران: کتابخانه گنج دانش. ج ۲.
- خسروی، ح. (۱۳۹۸). *حقوق انتخابات دموکراتیک*. ج ۳. تهران: مجد.
- رز، ر. (۱۳۹۰). *دایره‌المعارف بین‌المللی انتخابات*. مترجم: محمدتقی دل‌فروز. تهران: میزان.
- زارعی، م. (۱۳۸۴). *مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری*. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- زانتاکی، ه. (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*. مترجم: حسن وکیلان. تهران: سمت.
- عباسی لاهیجی، ب. (۱۴۰۰). *حقوق اساسی تطبیقی*. ج ۴. تهران: دادگستر.
- کعبی، ع. (۱۳۹۸). *تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان. ج ۱.
- قاضی شریعت‌پناهی، ا. (۱۴۰۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. ج ۱۶. تهران: میزان.
- منصوریان، م. (۱۴۰۱). *نظام حقوقی حاکم بر انتخابات؛ نظام‌های انتخاباتی*. ج ۳. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان. ج ۱.

### مقالات، پایان‌نامه‌ها، و گزارش‌های پژوهشی

- اسماعیلی، م.، و منصوریان، م. (۱۳۹۱). *درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام*. بررسی‌های حقوق عمومی، ۱(۲)، ۱ - ۲۲.
- آقاعبداللهی، ر. (۱۳۹۴). *مطالعات پارلمانی تطبیقی ۵؛ شرایط احراز نامزدی در انتخابات پارلمانی برخی کشورها*. گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دفتر مطالعات سیاسی.

- انصاری، ب. (۱۴۰۱). مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی. مطالعات حقوق عمومی، (۱)۵۲، ۲۹۷ - ۳۲۱.
- تقی‌زاده، ج. (۱۳۸۵ الف). شرایط عام انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی. حقوق و علوم سیاسی، (۲ و ۳)، ۵۵ - ۸۵.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۵ ب). شرایط خاص انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی. حقوق اساسی، (۷)۴، ۱ - ۲۱.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۸). انتخاب‌ناپذیری در حقوق انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی با نگاهی به حقوق فرانسه. پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳(۴)، ۱۱۲۷ - ۱۱۴۸.
- حبیب‌نژاد، س. ا. (۱۳۹۰). شرایط انتخاب‌شوندگی در انتخابات مجلس شورای اسلامی در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی تطبیقی. علوم سیاسی، ۴(۵۵)، ۹۹ - ۱۳۰.
- رضایی‌زاده، م.، و داوری، م. (۱۳۹۵). مبانی و اصول تشخیص صلاحیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی. دانش حقوق عمومی، ۵(۱۴)، ۱۱۷ - ۱۴۲.
- زینالو، م.، علی احمدی، ع.، و نریمان، س. (۱۳۹۸). بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی. سیاست‌گذاری عمومی، ۵(۲)، ۹۹ - ۱۱۷.
- صمدی، س. (۱۳۷۴). بررسی تطبیقی قانون انتخابات پارلمان ۱۱۰ کشور جهان [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- طحان‌نظیف، ه.، و قلیچ‌پور، س. (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی تعیین شرایط داوطلبان نمایندگی مجلس در پرتو قانون اساسی و سیاست‌های کلی انتخابات. دانش حقوق عمومی، ۱۰(۳۱)، ۱۹ - ۴۲.
- عباسی، ب.، و جعفری، م. (۱۳۹۰). بررسی تطبیقی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان در نظام انتخاباتی مجالس ایران و مالزی. حقوق تطبیقی، ۲(۲)، ۱۱۵ - ۱۳۲.

## اسناد و قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
- سیاست‌های کلی انتخابات، ابلاغی ۱۳۹۵/۰۷/۲۴ مقام رهبری.
- قانون انتخابات مجلس شورای ملی کشور [مجلس شورای اسلامی] جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی.

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۰۹ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی.

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی.

### پایگاه‌های اینترنتی

[www.khamenei.ir](http://www.khamenei.ir)

[www.nazarat.shora-rc.ir](http://www.nazarat.shora-rc.ir)

[www.isna.ir](http://www.isna.ir)

[www.mizanonline.ir](http://www.mizanonline.ir)

[www.farsnews.ir](http://www.farsnews.ir)

[www.mehrnews.com](http://www.mehrnews.com)

[www.tasnimnews.com](http://www.tasnimnews.com)

[www.pana.ir](http://www.pana.ir)

### References

#### Books

Ajorlo, A. (2015), *Fundamental Rights of Islamic Countries*, Tehran: Guardian Council Research Institute Publications.

Ahmadi, A. (2008), *Elections in Iran*, Tehran: Mizan Publishing.

Amiri, H. (2015), *Pathology of the Legislative System in the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Mizan Publishing.

Jafari Langroudi, M. (1999), *expanded on legal terminology*, Tehran: Ganj Danesh Library, second volume, first edition.

Khosravi, H. (2018). *Laws of Democratic Elections*, Tehran: Majd Publishing House, third edition.

Rose, R. (2011), *International Encyclopedia of Elections*, translated by Mohammad Taghi Delfrooz, Tehran: Mizan Publishing.

Zarei, M. (2004), *Comparative Study of Legislative Assemblies*, Tehran: Islamic Parliament Research Center Publications.

Zantaki, H. (2022), *Law Writing: The Art and Technology of Regulatory Rules*, translated by Hasan Vakilian, Tehran: Samt Publishing House.

Abbasi Lahiji, b. (2021), *Comparative Constitutional Law*, Tehran: dadgostar Publications, 4th edition.

Kaabi, A. (2018), *Analyzing the Basics of the System of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Guardian Council Research Institute Publications, Volume 1.



- Qazi Shariatpanahi, A. (2021). *Fundamental rights and political institutions*, Tehran: Mizan publishing house, 16th edition.
- Mansourian, M. (2016), *the legal system governing elections; Electoral systems*, Tehran: Guardian Council Research Institute Publications, first volume, third edition.

#### Articles, theses and research reports

- Ismaili, M. and Mansourian, M. (2011), an introduction to the role of the Islamic Parliament in the implementation of the general policies of the system, *Public Law Review Quarterly*, 1 (2), 1-22.
- Agha Abdullahi, R. (2014), *Comparative Parliamentary Studies 5; The conditions for candidacy in the parliamentary elections of some countries*, a research report of the Research Center of the Islamic Parliament, Office of Political Studies.
- Ansari, b. (2022), Managing Conflicts of Interest in the Public Sector, *Public Law Studies Quarterly*, 52 (1), 321-297.
- Taghizadeh, J. (2006) {A}, general conditions of electability in political elections, *law and political science research paper*, (2 and 3), 55-85.
- Taghizadeh, J. (2008) {B}, special conditions of electability in political elections, *Constitutional Law Journal*, 4 (7), 1-21.
- Taghizadeh, J. (2008), Ineligibility in the election law of the Islamic Parliament and local Islamic councils with a look at French law, *Comparative Law Research*, 13 (4), 1127-1148.
- Habibnejad, SA. (2011), the conditions of being elected in the Islamic Parliament elections in Iran's constitutional law system with a comparative view, *Political Science Journal*, 4 (55), 130-99.
- Rezaizadeh, M. and Davari, M. (2015), Basics and principles of recognition of the competence of the representative of the Islamic Parliament, *Knowledge of Public Law Quarterly*, 5 (14), 117-142.
- Zinalu, M. and Ali Ahmadi, A. and Nariman, S. (2018), Investigating the causes of conflicts of interest in the representatives of the Islamic Parliament, *Public Policy Quarterly*, 5 (2), 117-99.
- Samadi, S. (1995), *comparative study of parliamentary election laws of 110 countries in the world*, {Master's Thesis}, Tehran: Tarbiat Madras University.
- Tahan Nazif, H. and Qalichpour, S. (2021), pathology of determining the conditions of candidates for Islamic Parliament representation in the light of the constitution and general election policies, *Danesh Public Law Quarterly*, 10 (31), 19-42.
- Abbasi, b. and Jafari, M. (2011), a comparative study of the conditions of electors and electors in the electoral system of Iranian and Malaysian parliaments, *Journal of Comparative Law*, 2 (2), 115-132.

---

### **Documents and rules**

The Constitution of the Islamic Republic of Iran approved in 1979.

The general election policies announced on 2015 by the Supreme Leader.

The Law on Elections of the National Parliament of the Islamic Republic of Iran approved on 1979 by the Revolutionary Council of the Islamic Republic of Iran and subsequent amendments.

Islamic Parliament Elections Law, approved on 1983, Islamic Parliament and subsequent amendments.

Islamic Parliament Elections Law approved on 1999 of the Islamic Parliament and subsequent amendments.

### **Internet sites**

[www.khamenei.ir](http://www.khamenei.ir)

[www.nazarat.shora-rc.ir](http://www.nazarat.shora-rc.ir)

[www.isna.ir](http://www.isna.ir)

[www.mizanonline.ir](http://www.mizanonline.ir)

[www.farsnews.ir](http://www.farsnews.ir)

[www.mehrnews.com](http://www.mehrnews.com)

[www.tasnimnews.com](http://www.tasnimnews.com)

[www.pana.ir](http://www.pana.ir)



## اخلال احکام بودجه در نظام قانونی کشور: تنقیح پیشینی به مثابه راهکار (بررسی موردی بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲)

محمد برزگر خسروی<sup>۱\*</sup> (id)، امین‌الله پاک‌نژاد<sup>۲</sup> (id)، امیرحسین بامتی‌طوسی<sup>۳</sup> (id)

۱. استادیار، گروه حقوق اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران

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

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۳۰ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qiplk.2025.2114.1894](https://doi.org/10.22034/qiplk.2025.2114.1894)

### چکیده

قوانین بودجه در ایران مشتمل بر احکام (ماده واحده و تبصره‌ها) و ارقام (جدول‌ها و پیوست‌ها) است. بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶، حکم به رعایت اصول قانون‌نویسی در تدوین لوایح بودجه می‌کند. یکی از اصول قانون‌نویسی رعایت قواعد تنقیح پیشینی است. با تصریح بند ۹ سیاست کلی یادشده، قوانین بودجه سال ۱۳۹۸ به بعد باید با رعایت قواعد تنقیح پیشینی تدوین و تصویب می‌شد.

سؤال مقاله این است که تقنین در ضمن بودجه، از طریق تصویب احکام و تبصره‌های بودجه، از منظر قواعد تنقیح پیشینی و اصول قانون‌نویسی به شکل صحیح انجام می‌شود یا خیر؟ و عدم تصویب احکام (تبصره‌ها و نه ارقام یا جدول‌ها) قانون بودجه با رعایت قواعد تنقیح پیشینی چه تأثیری بر قوانین جاری کشور و نظام حقوقی کشور گذاشته است؟

در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و برای اولین بار با بررسی موردی احکام قوانین بودجه کل کشور، از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲، از حیث قواعد تنقیحی، این نتیجه به دست آمد که از یک سو عدم توجه به آثار تنقیحی قوانین بودجه بر سایر قوانین جاری کشور به یک رویه ناصواب تبدیل شده است و از سوی دیگر عدم رعایت اصول تنقیحی و قواعد قانون‌نویسی مانعی جدی بر سر راه

استادیار، گروه حقوق اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* Email: mbarzegarkhosravi@gmail.com



تحقق نظام حقوقی مطلوب است. احکام بودجه باید با رعایت قواعد تنقیح پیشینی تهیه و تصویب شوند. در غیر این صورت، حقوق عامه و امنیت قضایی مردم، به جهت بروز تفاسیر متشکست و متهافت مقامات اجرایی و قضایی، در معرض تهدید و تجاوز قرار می‌گیرد.

**کلیدواژگان:** احکام بودجه، اصول قانون‌نویسی، تنقیح پیشینی، نظام قانون‌گذاری.

### مقدمه

تجربه حقوقی نشان می‌دهد به قاعده و به نظم کشیدن مالیه عمومی مسیری پیچیده و دارای ظرایف معرفتی است. وقتی سخن از بودجه در میان است، تنها سیاهه منابع و مصارف پیش رو نیست، بلکه بودجه شاقول و ترازویی برای ارزیابی اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های اصلی جامعه، میزان شفافیت، قانون‌مداری حاکمیت و شهروندان، نقش و وظایف دولت در اقتصاد، میزان و چگونگی مداخله بخش خصوصی، ویژگی‌های نظام حقوقی-اداری جامعه، و در یک کلام رویکردهای استراتژیک حاکم بر جامعه است. بنابراین مباحث مالیه عمومی به همان میزان که به اقتصاد مرتبط است با حقوق عمومی نیز ارتباط دارد (عظیمی، ۱۴۰۰: ۱۲-۱۳). فقدان سازکارهای حقوقی لازم برای تحقق یک بودجه مبتنی بر اصول و قواعد دقیق همه دستاوردهای علمی در سایر حوزه‌ها را بی‌اثر می‌کند.

برای حصول اطمینان از کارا و اثربخش بودن قوانین، رعایت اصول قانون‌نویسی ضرورت دارد. هنگام قانون‌گذاری، باید اصلاحاتی را که در اثر وضع قانون جدید در نظام قوانین جاری کشور رخ خواهد داد در نظر گرفت. زیرا قانون در خلأ شکل نمی‌گیرد. هر پیشنهادی برای تصویب یک قانون جدید، آگاهانه یا ناآگاهانه، صریح یا ضمنی، منجر به اصلاح قوانین موجود می‌شود (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۶۳). اگر قانون‌گذار در زمان تصویب قانون جدید به نظام حقوقی و قوانین موجود در آن حوزه بی‌توجه باشد، نمی‌تواند یک قانون فاقد تناقض و هم‌پوشانی را به تصویب برساند (مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۱۸۴).

بودجه یکی از مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان برای تعیین اولویت‌های عمومی است. در ایران، دولت همه‌ساله، به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، لایحه بودجه کشور را برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند. با گذشت نزدیک به یک قرن از پیشینه اجرایی بودجه، اغلب کارشناسان و دست‌اندرکاران بر این باورند که بودجه‌ریزی در ایران با مسائل و مشکلات متعدد روبه‌رو

است (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱). در حال حاضر بودجه دست‌یافتنی‌ترین راه‌حل برای تصویب لوایح و طرح‌های جامانده یا بازمانده از مفاد قوانین کشور شناخته می‌شود. سال‌هاست این موضوع به رویه قانون‌گذاری تبدیل شده است. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)، و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ناشی از این رویه ناصواب است. بر اساس بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری، رعایت اصول قانون‌نویسی الزامی است. دو مشکل مهم حقوقی قوانین بودجه از حیث عدم رعایت اصول قانون‌نویسی<sup>۱</sup> صحیح بدین شرح است:

۱. درج احکام دائمی یا دارای ماهیت غیر بودجه‌ای در لوایح و قوانین بودجه، به جهت عدم اجرای فرایند رسیدگی که در خصوص سایر قوانین در مجلس اجرا می‌شود و به تعبیر دقیق‌تر سرعت‌بخشی به فرایند تصویب احکام یادشده، دارای سابقه‌ای طولانی در نظام قانون‌گذاری کشور است (مصدق، ۱۳۷۷: ۸). در عین حال، قانون‌گذار در ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (اصلاحی ۱۴۰۱/۱۰/۱۴) مقرر کرده است فقط احکامی قابل درج در ماده واحده (بخش اول لایحه بودجه) است که اثر مستقیم بر منابع یا مصارف بودجه دارد یا برای تأمین مالی بخشی از وظایف قانونی دولت- از جمله گسترش سرمایه‌گذاری، حمایت از اشتغال و ازدواج، ترویج فرزندآوری، تأمین مسکن نیازمندان- از محل‌هایی غیر از بودجه عمومی دولت در نظر گرفته شده باشد. این مسئله موضوع مقاله حاضر نیست و پیش‌تر به آن پرداخته شده است.<sup>۲</sup>

۲. یکی از چالش‌های مهم که نظام بودجه‌ریزی در ایران با آن مواجه است احکام و تبصره‌های بودجه است که قانون بودجه را تبدیل به «ترمیم‌کننده کاستی‌های سایر قوانین» یا «اصلاح پاره‌ای از قوانین» کرده است و این ترمیم و اصلاح بدون رعایت اصول تنقیحی صورت می‌گیرد که این امر موجب بروز ابهام و تفاسیر متشکک اجرایی و قضایی و در نتیجه منجر به نقض امنیت قضایی و حقوق شهروندان خواهد شد. این مسئله موضوع مقاله حاضر است. البته ارقام بودجه نیز، همانند احکام بودجه، می‌توانند منجر به تغییر قوانین شوند. مثلاً در ارقام مندرج در جدول ۱۳ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ کل کشور سهم ۳۰ درصدی تعاونی‌های فراگیر ملی موضوع بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و موضوع بند

۲ ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۳</sup> رعایت نشده است و در نتیجه، به صورت ضمنی، حکم بند ۲ ماده ۲۹ قانون یادشده نسخ شده است. بر اساس بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی، از جمله انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها، الزامی است. بر این اساس، باید همه قوانین مصوب مجلس، از جمله بودجه‌های سالیانه کل کشور، پس از تاریخ ابلاغ این سیاست کلی، یعنی از قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به بعد، به صورت منقح تدوین و تصویب می‌شدند. مقام معظم رهبری در دیدار اخیر خود با نمایندگان مجلس شورای اسلامی (مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۳) بر منقح بودن قوانین، از جمله قانون بودجه، تأکید کردند.<sup>۴</sup> احکام متعددی هر ساله در قوانین بودجه تکرار می‌شوند و به جهت ارتباط موضوعی با سایر قوانین جاری مقامات اجرایی و قضایی را در درک صحیح قانون حاکم سردرگم می‌کنند. تکرار این مفاد زمینه‌ای برای ناکارآمدی نظام قانونی و تنقیحی کشور شده است. از این رو، در این مقاله با بررسی برخی از احکام (تبصره‌ها) مندرج در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ درمی‌یابیم که این احکام منجر به اصلاح کدام یک از قوانین موضوعه کشور می‌شوند. درج این احکام در بودجه به صورت منقح با تعیین قانون متأثر یا متناظر به هر حکم بودجه‌ای ضرورت دارد. البته این مسئله محدود به قوانین بودجه نیست و در قوانین برنامه نیز دیده می‌شود که برخی آن را مغایر با ماهیت برنامه می‌دانند (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۱۰۵).

مقاله حاضر با بررسی مصداقی و جزئی، که ناشی از واقعیت‌های تنقیحی در تصویب قوانین بودجه است، سعی دارد به صورت عینی آثار عدم تنقیح پیشینی قوانین بودجه در نظام قانون‌گذاری ایران را بررسی کند. در این زمینه، ابعاد مسئله تنقیح پیشینی قوانین بودجه، با مدنظر قرار دادن مؤلفه‌ها و اقتضائات بودجه، به صورت کیفی و تفصیلی، بررسی می‌شود. با این اوصاف وجه تمایز این مقاله با تنها مقاله فارسی مرتبط در این زمینه، با عنوان «نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی» (جهانگیری و همکاران، ۱۴۰۳)، این است که آیا قوانین دائمی کشور به موجب قانون بودجه دستخوش اصلاح، تغییر، یا نسخ می‌شوند یا خیر و سپس ضمن اثبات ادعای یادشده با مطالعه موردی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ بر صورت‌بندی تنقیح پیشینی به عنوان راهی برای برون‌رفت از مشکل پیش رو تأکید می‌ورزد. به عبارت دیگر، از یک طرف مقاله پیش رو مطالعه موردی قوانین بودجه سال‌های اخیر را برای

اثبات ادعای خود مورد تحلیل تنقیحی قرار داده است و صرفاً متکی بر نظر دکترین نیست و از طرف دیگر، ضمن تبیین مفهوم و مؤلفه‌های تنقیح پیشینی، نقش مجلس و شورای نگهبان را با توجه به ویژگی‌های بودجه بازبینی کرده است.

روش تحقیق در این پژوهش توصیفی-تحلیلی، با مطالعه قوانین و اسناد مربوطه، است. شیوه تحلیل از نوع کیفی است که متناسب با موضوع تحقیق (دانش حقوق) از روش هرمونتیکی استفاده شده است (وکیلان، ۱۳۹۶: ۱۲۸ - ۱۳۱). بر این اساس، قوانین بودجه چهار سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ بررسی شدند و احکامی که حداقل در سه قانون یادشده تکرار شده‌اند و مستلزم اصلاح قوانین جاری کشور بوده‌اند از حیث تنقیح پیشینی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. نظر به محدودیت حجم مقاله علمی، ناچار، اولاً همه احکامی که اثر تنقیح اصلاحی دارند در این مقاله آورده نشدند و ثانیاً همه جوانب و دلایل اثر تنقیحی احکام قوانین بودجه یادشده مورد واکاوی قرار نگرفتند.

برای پاسخ به پرسش مقاله، این پژوهش به این شرح ساماندهی شده است که پس از تبیین قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲، از نظر تنقیحی، تنقیح پیشینی به مثابه راهکار پیشگیری از بروز قوانین بودجه متعارض با قوانین جاری کشور تحلیل می‌شود. در نهایت نقش شورای نگهبان در مواجهه با این امر بررسی خواهد شد.

### ۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا کنون از منظر تنقیحی

مراد از تدوین این بخش از مقاله ارائه تصویری روشن از وضع موجود در نظام وضع قوانین بودجه است؛ اینکه، به موجب احکام مندرج در بودجه، قوانین و مقررات کشور دستخوش تحول می‌شوند، انسجام نظام حقوقی را زیر سؤال می‌برند، و در نهایت این مخاطبان قانون هستند که متضرر خواهند شد.

بنا بر مراتب اشاره‌شده، مذاقه در قوانین بودجه چهار سال اخیر، یعنی سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲، مؤید نکات ارزشمند تنقیحی است که در ادامه به تبیین هر یک پرداخته می‌شود.

ردیف	قانون بودجه سال	قانون بودجه سال	قانون بودجه سال	قانون بودجه سال	اثر تنقیحی قوانین بودجه
۱.	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	اصلاح تبصره ۷۲ دائمی «قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور» با اصلاحات بعدی آن <sup>۶</sup> از حیث تحدید صلاحیت مطلق نمایندگان دولت در شرکت‌های دولتی و نیز اصلاح قوانین اساسنامه شرکت‌های دولتی <sup>۷</sup> مشمول واگذاری که به تصویب مجلس رسیده‌اند از حیث تحدید صلاحیت مجمع عمومی شرکت‌های دولتی در حال واگذاری
	بند «س» تبصره ۵	بند «س» تبصره ۵	بند «ح» تبصره ۲	بند «ی» تبصره ۲۵	اصلاح تبصره ماده ۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور <sup>۹</sup> از حیث اضافه نمودن سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع بند «پ» ماده ۱ قانون مذکور در کنار وزارت اقتصاد و امور دارایی
۲.	جزء ۱ بند «د» تبصره ۶	جزء ۱ بند «د» تبصره ۶	جزء ۱ بند «د» تبصره ۶	-	اصلاح جزء ۱ بند «پ» ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور <sup>۱۱</sup> از حیث تغییر نحوه تعیین مناطق غیر برخوردار
۳.	جزء ۳	جزء ۳	جزء ۳	قسمت	اصلاح نسبت مصرح در بند «الف» ماده



بند «د» تبصره ۶	بند «د» تبصره ۶	بند «د» تبصره ۶	پایانی بند «ح» تبصره ۶۱۲	۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده <sup>۱۳</sup> (به ترتیب ۹۰ و ۱۰ درصد) در شهرستان‌های تهران و اسلام‌شهر به نسبت هشتاد و هشت درصد (۸۸٪) در نقاط شهری و دوازده درصد (۱۲٪) در نقاط روستایی و عشایری
۴.	-	جزء ۱۱ بند «ق» تبصره ۶	جزء ۱ بند «ن» تبصره ۶۱۴	اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (از قبیل ماده ۱۴۶ مکرر آن) <sup>۱۵</sup> و قانون امور گمرکی (از قبیل ماده ۱۱۹ آن) <sup>۱۶</sup> به دلیل جایگزین کردن نرخ صفر مالیاتی
۵.	-	جزء ۴ بند «ق» تبصره ۶	جزء ۴ بند «ن» تبصره ۶۱۷	اصلاح بند «ل» و تبصره ۱ ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم <sup>۱۸</sup> به جهت لغو معافیت‌های مالیاتی همه مؤسسات آموزشی و کمک‌آموزشی، از جمله مؤسسات کنکور دانشگاه‌ها، اعم از کنکور سراسری و کنکورهای تحصیلات تکمیلی (کارشناسی‌ارشد و دکتری)، و انتشارات کمک‌آموزشی
۶.	ردیف ۴۴ جدول بودجه: در ذیل جدول شماره ۱	-	بند «ی» تبصره ۲۰	اصلاح ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده <sup>۲۰</sup> به جهت تکلیف دولت مبنی بر اختصاص بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش افزوده از طریق ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای مربوطه برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی،

ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان، و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزهٔ جانبازان و معلولان				۱۰ - عبارت زیر آورده شود	
اصلاح حکم مواد ۱۰ و ۳۵ قانون معادن با اصلاحات بعدی آن <sup>۲۲</sup> به جهت تغییر مسئول برگزاری مزایده در خصوص مصالح مازاد رودخانه‌ای از وزارت صنعت، معدن، و تجارت و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن (از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن) به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان و همچنین به جهت تغییر در نحوهٔ استفاده از عواید حاصل از واگذاری	بند «ح» تبصره ۸ <sup>۲۱</sup>	جزء ۱ بند «ز» تبصره ۸	بند «و» تبصره ۸	بند «و» تبصره ۸	۷.
اصلاح مادهٔ ۱۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به جهت نقض مفاد آیین‌نامهٔ اجرایی نحوهٔ انتقال و مأموریت کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری به سایر دستگاه‌های اجرایی و مرخصی بدون حقوق شامل نحوهٔ احتساب سوابق خدمت و نحوهٔ پرداخت حقوق و مزایا	بند «ن» تبصره ۸	بند «ج» تبصره ۱۲	بند «ط» تبصره ۱۲	-	۸.

و ارتباط سازمانی و سایر موارد مربوط					
اصلاح ماده ۲۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت از جهت حذف معافیت از پرداخت اجاره خانه‌های سازمانی برای پرسنلی که به سبب شغل سازمانی در مناطق مرزی کشور- شامل پاسگاه‌های مرزی و ساحلی، پست‌های کنترل مرزهای زمینی و دریایی، مرزبانان و جانشین آن‌ها، حوزه‌های مرزی و ساحلی، مترجمان و مدیران حوزه‌ها و مناطق مرزی و پرسنلی که در جزایر خدمت می‌کنند.	بند «ح» تبصره ۱۰	بند «و» تبصره ۱۰	بند «ب» تبصره ۱۱	بند «ج» تبصره ۱۱	۹.
و نیز اصلاح ماده ۱۱۰ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه از جهت مورد حکم قرار گرفتن نیروهای مسلح به جای دولت					
اصلاح ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی از جهت تغییر سازکار اعلام تخلفات رانندگی (از اختطاریه کتبی به پیامک)	بند «ط» تبصره ۱۰	بند «ح» تبصره ۱۰	بند «ه» تبصره ۱۱	بند «ط» تبصره ۱۱	۱۰.
جزء ۱ بند «ز» تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۲ در خصوص الگوی مصرف برق و گاز، به جهت اصلاح سازکار تعیین الگوی مصرف ماهیانه حامل‌های انرژی در بخش‌های مختلف، اصلاح مواد ۱۰ و	بند «ز» تبصره ۱۵	بند «الف» تبصره ۱۵	بند «الف» تبصره ۱۵	بند «الف» تبصره ۱۵	۱۱.

<p>۱۸ (تبصره) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی با اصلاحات بعدی آن است. همچنین جزء ۱ بند «ز» تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۲ در خصوص الگوی مصرف بهینه برق به جهت اصلاح سازکار تعیین الگوی مصرف ماهیانه حامل‌های انرژی در بخش‌های مختلف، اصلاح ماده ۶ قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق است.</p> <p>جزء ۲ بند «ز» تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۲ در خصوص هوشمندسازی مصرف و نصب شمارشگرهای هوشمند برق، اصلاح ماده ۱۸ قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق و اصلاح ماده ۴۷ قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی است.</p>	<p>جزء ۱ بند «د» تبصره ۱۵ بند «م» تبصره ۱</p>	<p>بند «د» تبصره ۱۵ تبصره ۱</p>	<p>بند «د» تبصره ۱۵ تبصره ۱</p>	
<p>اصلاح ماده ۴ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور به جهت تحدید تحت پوشش قرار دادن تمام گروه‌ها و افراد جامعه که متقاضی بیمه خدمات درمانی به افراد فاقد بیمه پایه از سه دهک پایین درآمدی</p>	<p>بند «ک» تبصره ۱۷</p>	<p>جزء ۷ بند «د» تبصره ۱۴ تبصره ۱۷</p>	<p>بند «الف» تبصره ۱۷</p>	<p>۱۲.</p>
<p>اصلاح مواد ۱۱ و ۳۹ و ۴۱ قانون محاسبات عمومی کشور از حیث توسعه اشخاص مشمول حکم</p>	<p>بند «ح» تبصره ۱۹</p>	<p>بند «و» تبصره ۱۹</p>	<p>جزء ۲ بند «ز» تبصره ۱۹ تبصره ۷</p>	<p>۱۳.</p>
<p>اصلاح ماده ۳۲ قانون الحاق برخی مواد</p>	<p>بند «ب»</p>	<p>بند</p>	<p>بند «ب»</p>	<p>۱۴.</p>

<p>به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از حیث موقوف الاجرا شدن اختیار سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابع و دستگاه‌های وابسته در خصوص استخدام و نیروی انسانی اصلاح ماده ۱، بند «الف» ماده ۲۵، بند ۱ ماده ۵۳، و بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از حیث لغو پذیرش اداره امور دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری، اداره امور بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان هواپیمایی و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران (مادر تخصصی) و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی<sup>(ره)</sup> و همچنین سازمان‌های مناطق آزاد بر اساس قوانین و آیین‌نامه‌های خاص اصلاح تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری از جهت لغو جواز دستگاه‌های اجرایی جهت به‌کارگیری افراد به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال اصلاح بند «ب» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه از جهت لغو جواز به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار</p>	<p>تبصره ۲۰</p>	<p>«ب» تبصره ۲۰</p>	<p>«ب» تبصره ۲۰</p>	<p>تبصره ۲۱</p>	
--	-----------------	-----------------------------	-----------------------------	---------------------	--

<p>معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی، فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری</p> <p>اصلاح ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ۵ آن از جهت موقوف الاجرا شدن شمول کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه بر مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه، مصوب ۱۳۵۲</p> <p>اصلاح ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت از جهت موقوف الاجرا شدن تبعیت نظام‌های اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند از آیین‌نامه خاص</p> <p>اصلاح ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از جهت توقف اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی</p>					
---	--	--	--	--	--

<p>اصلاح ماده ۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور از جهت مستثنا شدن نهادهای مندرج در این ماده از قانون مدیریت خدمات کشوری و اداره بر اساس قانون تأسیس و اساسنامه خود</p> <p>اصلاح بند «الف» ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور از جهت لغو وظایف شورای پول و اعتبار مبنی بر رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی</p> <p>اصلاح بند «ث» ماده ۸ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری از جهت توقف حکم ماده فوق مبنی بر اختیار اتخاذ تصمیم در مورد آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، و سایر آیین‌نامه‌های مورد نیاز صندوق</p> <p>اصلاح مصوبات جلسات ۸۱۷ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۰۷، ۷۵۱ مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۱، ۷۰۰ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۱۷ و ۶۸۷ مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۰۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص مقررات استخدامی سازمان سنجش آموزش کشور، ستاد مرکزی وزارت بهداشت،</p>					
--	--	--	--	--	--

درمان، و آموزش پزشکی، سازمان غذا و دارو، سازمان انتقال خون ایران، بنیاد ملی نخبگان، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی اصلاح ماده ۸ اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی مصوب ۱۳۹۱/۰۴/۳۱ شورای عالی فضای مجازی					
---	--	--	--	--	--

## ۲. تنقیح پیشینی به مثابه راهکار و ضرورت انجام دادن آن در بودجه ۱-۲. مفهوم و آثار تنقیح پیشینی

در خصوص قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تنقیح قوانین آثار متعددی منتشر شده است. هلن زانتاکی، در کتاب *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*، به جای تجویز قواعد قانون‌گذاری، کارایی را هدف اصلی فرایندهای سیاستی و تقنینی و قانون‌نویسی معرفی می‌کند. این اثر، به جای اینکه آموزش دهد کدام قواعد قانون‌نویسی بر نگارش قانون حاکم است، چرایی ایجاد این قواعد را بررسی می‌کند. اثر دیگری که در زمینه قانون‌نویسی به نگارش درآمده است *قانون‌نویسی: گام به گام*، اثر رینرسون، است که صورت قانونی دادن به عبارات، شکل‌دهی، ادغام، سامان‌دهی، و وضوح بخشیدن به متن را به عنوان پنج گام اساسی در قانون‌نویسی پیش روی نویسندگان پیش‌نویس قانون قرار می‌دهد. نجفی‌خواه، در کتاب *نظام حقوقی مناسب برای رشد اقتصادی*، چالش‌های نظام قانون‌گذاری در ایران را برمی‌شمارد و راهکارهایی را جهت اصلاح نظام قانون‌گذاری با هدف افزایش کارایی احصا می‌کند. وکیلان، در کتاب *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، با به چالش کشاندن طیف گسترده‌ای از مفاهیم ناظر بر قانون و قانون‌گذاری، به صورت موردی و محدود، به بحث تنقیح قوانین نیز پرداخته است. کتاب *کارکردهای تنقیح قوانین و مقررات و نقش آن در تضمین اصل امنیت حقوقی*، اثر پروین و فرامرزی (۱۴۰۰)، و مقاله «تنقیح قوانین و مقررات، گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی»، نوشته پروین و فرامرزی (۱۳۹۹)، به چستی و چگونگی تنقیح قوانین در نظام قانون‌گذاری شایسته می‌پردازند و بر این نکته صحنه می‌گذارند که تسهیل آگاهی مردم در



زمینه قواعد و موازین قانونی و تشخیص حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی موجب امنیت حقوقی است. یکی دیگر از مقالاتی که به بررسی مفهوم تنقیح می‌پردازد «تنقیح قوانین؛ بازشناسی مفهوم، پیشینه، و مبانی»، اثر فراهانی و بهادری جهرمی (۱۳۹۷)، است که رویکردهای سه‌گانه‌ای را در تلقی مفهوم تنقیح در میان حقوقدانان شناسایی می‌کند و به این نتیجه می‌رسد که ریشه‌های اصلی عدم ارائه برداشتی واحد از مفهوم تنقیح را باید ترجمه اصطلاح *codification* بدون دقت نظر نسبت به تحولات گوناگون این مفهوم در گذر زمان، دانست. اقبالی و مقدمی در «آسیب‌شناسی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران»، ضمن گذار بر مفهوم‌شناسی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و ریشه‌یابی آن با رویکرد مطالعه تطبیقی و ارتباط آن با امنیت حقوقی شهروندان، علل نافرجام نظام بایسته تنقیح قوانین و مقررات در کشور را در ریشه‌های تاریخی و مفهوم‌شناسی آن می‌دانند. مقاله «امکان‌سنجی حقوقی جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات»، نوشته بهادری جهرمی و علی‌پور، به این پرسش پاسخ می‌دهد که بهره‌گیری از فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی و امکان استفاده از خرد جمعی و تجربیات موفق جهانی در این زمینه، جهت تنقیح قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، امکان‌پذیر است یا خیر. آقای طوق (۱۳۹۸) در مقاله «تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» تدوین را فراتر از تنقیح می‌داند و پیشنهاد می‌دهد «با اصلاح قانون مصوب سال ۱۳۸۹ و تغییر در رویکرد آن و تقویت جنبه تدوینی آن، تلاش‌ها، بودجه‌ها، و برنامه‌های تدوین و تنقیح در کشور را به سمت تدوین و تصویب کدها و مجموعه‌های موضوعی پیش ببریم». وی (۱۳۹۶) در مقاله‌ای دیگر با عنوان «نگاهی مفهوم‌شناختی به تدوین قوانین و تمییز آن از تنقیح» بهترین ترجمه برای لفظ کدیفیکاسیون را تدوین می‌داند و تنقیح را صرفاً بخشی از برنامه کلی تدوین معرفی می‌کند. دیگر مقاله‌ای که در این خصوص می‌توان بدان اشاره کرد «تدوین و تنقیح: فواید و دشواری‌ها»، نوشته گی بران (ترجمه گرجی از ندریانی (۱۳۸۷)) است. در این مقاله، نویسنده تلاش دارد موضوع تدوین و تنقیح قوانین را از ابعاد مختلف بازشناسی کند و به بررسی آن بپردازد. در این زمینه، نویسنده با اشاره به انواع مختلف تدوین و تنقیح قوانین و تحلیل آن‌ها به ارائه طبقه‌بندی خود از تدوین و تنقیح قوانین مبادرت می‌کند.

علاوه بر این موارد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های خود از قبیل: ۱. آیا می‌توان تدوین و تنقیح قوانین را تعریف کرد؟ (۱۳۸۷)؛ ۲. روش‌ها و ویژگی‌های اصلی تدوین و تنقیح قوانین (۱۳۸۸)؛ ۳. فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران (۱۳۸۲)؛ ۴. ملاحظات در تدوین و تنقیح قوانین کسب‌وکار (۱۳۹۸) به برخی ابعاد تنقیح قوانین پرداخته است.

با وجود این، در تبیین مفهوم «تنقیح پیشینی» در میان منابع فارسی مطالعات چندانی یافت نشد. بنابراین نگارندگان با بررسی منابع لاتین سعی در ارائه چارچوبی مفهومی از آن دارند. نکته نخست آنکه در مورد دو مفهوم «تنقیح» و «تدوین» میان صاحب‌نظران اتفاق نظر وجود ندارد؛ جز اتفاق نظر در پذیرش تکرر و تشنت معنایی این دو عبارت (بریان، ۱۳۸۷: ۲۰۲؛ آقایی‌طوق، ۱۳۹۶: ۱۰۰؛ فراهانی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۷: ۷۷؛ پروین و فرامرزی، ۱۳۹۹: ۹۷). دلیل مواجهه با انواع اصطلاحات و تعاریف در این حوزه تغییرات و تحولات مفهومی و مصداقی این دو عبارت در طول زمان است (اقبالی و مقدمی‌خامی، ۱۳۹۸: ۱۳۴). این پژوهش، بدون آنکه وارد مباحث مربوط به مفهوم‌شناسی و رابطه میان تنقیح و تدوین شود، تلاش دارد ضمن توضیح و تشریح «تنقیح پیشینی» و ضرورت اهتمام شایسته به آن به ارزیابی قوانین بودجه سال‌های اخیر از این منظر بپردازد.

دومین نکته در تبیین دقیق «تنقیح پیشینی» این است که تهیه پیش‌نویسی از متن تنقیحی قانون که حاوی حذف همه مواد منقضی‌شده، هماهنگ‌سازی میان عبارت‌پردازی‌های به‌کاررفته در قانون جدید و قوانین موجود، و از همه مهم‌تر تعیین نظم و ترتیب آن‌ها همراه ارتباط آن احکام با قوانین و مقررات موجود به لحاظ اصلاح یا نسخ هر یک است تنقیح پیشینی نامیده می‌شود. مختصر آنکه تنقیح پیشینی به معنای تعیین تکلیف در خصوص ارتباط میان قوانین موجود با پیش‌نویس (طرح یا لایحه) قانونی است که در دست تصویب است. تنقیح پیشینی از طریق پر کردن هر گونه خلأ در متن پیش‌نویس و رفع تعارض در درون متن یا میان متون قانونی و رفع ابهامات در متن پیش‌نویس در نسبت با قوانین موجود مبادرت به کاهش ابهامات در احکام قانونی می‌کند.

توضیح آنکه چنانچه بپذیریم هر لایحه یا طرح قانونی که در مجلس اعلام وصول می‌شود بستری برای پیچیده‌تر شدن کلاف سردرگم قانون‌گذاری در ایران است باید به دنبال ارائه

راهکاری بود که در وهله اول از شدت یابی این تشتت و پیچیدگی بکاهد؛ به نحوی که متون قانونی که به جرگه قوانین افزوده می‌شود به شکل عقلانی و قابل دسترس در اختیار مخاطب قانون قرار گیرد. پیشنهاد راهبردی این پژوهش تنقیحی است که مرجع تهیه و تدوین متن تقنینی ملزم به ارسال آن به عنوان ضمیمه به مجلس یا پارلمان است. جلوگیری از تشتت و پیچیدگی بدون شک مستلزم تهیه پیش‌نویس دقیق متن تنقیحی لایحه یا طرح قانونی به قصد در دسترس مخاطبان قرار دادن آن است؛ مخاطبانی که مهارت‌های حقوقی ایشان به آن‌ها اجازه نمی‌دهد اصلاحات و نسخیات را در بافتار متن قانونی فهم کنند. دستیابی به چنین سازکاری هماهنگی قانون در دست تصویب با نظام حقوقی موجود را تسهیل می‌کند.

سومین نکته به درج نکاتی مختصر اما مفید در خصوص تنقیح پیشینی اختصاص داده می‌شود. الف) تنقیح پیشینی ضمیمه کردن یک متن منقح از لایحه یا طرح قانونی است که قرار است در مجلس بررسی شود.

ب) مجلس مکلف است ضمن بررسی و تصویب متن لایحه یا طرح قانونی در خصوص متن منقح‌شده‌ای که ضمیمه لایحه شده است نیز تصمیم مقتضی بگیرد. به عبارت دیگر، در تنقیح پیشینی، علاوه بر متن لایحه یا طرح، متن تنقیحی نیز به تصویب مجلس می‌رسد.

پ) مرجع تهیه و تدوین لایحه یا طرح قانونی مکلف است ضمن ارائه پیشنهاد تقنینی خود به مجلس متن تنقیحی را نیز تهیه و جهت قابلیت اعلام وصول داشتن متن به مجلس شورای اسلامی ارسال کند.

## ۲-۲. ضرورت تنقیح پیشینی در لوایح بودجه

در مباحث قانون‌نویسی، در پاسخ به این سؤال که «چگونه به آثار حقوقی مطلوب دست یابیم؟» گام‌هایی پیش روی نویسندگان پیش‌نویس قانون قرار می‌گیرد. در همین زمینه، صورت قانونی دادن به عبارات، شکل‌دهی، ادغام، سامان‌دهی، و وضوح بخشیدن به متن پنج گام اساسی در قانون‌نویسی محسوب می‌شود. ادغام به عنوان گام سوم به چارچوب‌بندی در مورد نحوه پیوند میان قانون جدید با قانون موجود می‌پردازد. در خصوص پیوند قانون جدید با قانون موجود سه روش استنباط قانون، لغو یا نسخ قانون، و اصلاح قانون قابل فرض کردن است. اثربخشی نخستین روش، که به عنوان ساده‌ترین رویکرد شناخته می‌شود، متکی به تفسیر قاضی است. لغو یا نسخ قانون به معنای تضمین جایگزینی قانون معارض به صورت کلی و

بدون اصلاح (در قالب تنقیح صریح) است. اصلاح قانون موجود، که با برداشتن یا وارد کردن یک واژه یا عبارت در قانون مصوب مؤخر انجام می‌شود، به عنوان یک رویکرد ترجیحی و شفاف جهت پیوند قانون قدیم و جدید شناخته می‌شود. در نتیجه، نویسندگان قانون همیشه باید به دنبال روش اصلاح قانون باشند؛ مگر در شرایطی خاص و جایی که منافع استنباط یا لغو قانون غلبه داشته باشد (رینرسون، ۱۳۹۹: ۹۹ - ۱۰۴).

از آنجا که شیوه نگارش قانون بازتاب نقشی است که در جامعه برای قانون پیش‌بینی شده است، تنقیح پیشینی ضرورت دارد و نباید برداشت از قانون را به فهم قضات و قصدگرایی گره زد. زیرا اگر می‌خواهیم جامعه‌ای داشته باشیم که به اصل حاکمیت قانون احترام بگذارد، قوانین باید دارای پنج ارزش باشد: ۱. شفافیت؛ ۲. پاسخگویی و مسئولیت؛ ۳. قابل پیش‌بینی بودن نتایج؛ ۴. قابلیت اجرا؛ و ۵. عدم مغایرت با قانون اساسی (رینرسون، ۱۳۹۹: ۲۲۲ - ۲۲۴). تنقیح پیشینی واجد مزایای نام‌برده است و تحقق موارد بیان‌شده را تضمین می‌کند. به همین جهت است که فرفاکس استان اذعان می‌دارد: «تنقیح قانون ظهور و بروز اصول و ارزش‌های حقوق را تسهیل می‌کند».

از وظایفی که نویسنده پیش‌نویس قانون دارد تشخیص پیوند یا فقدان پیوند میان قانون جدید با قوانین موجود است. به عبارت دیگر، در فرایند قانون‌نویسی پاسخ به این سؤال که کدام‌یک از قوانین جاری به صورت کلی یا جزئی از قانون جدید تأثیر می‌پذیرند حائز اهمیت است. عدم اهتمام به این موارد منجر به این می‌شود که نویسنده پیش‌نویس مرتکب «نسخ ضمنی ناخواسته»، «هم‌پوشانی‌ها»، و «استفاده از عبارات ناهماهنگ» شود (Izikira, 2012: 19-14; Dickerson, 1955-1956: 225-231). گفتنی است نویسنده پیش‌نویس برای ایجاد شفافیت باید مواد قانونی تحت تأثیر را در یک بخش واحد، در قسمت مواد پایانی قانون و با ارائه یک فهرست اختصاصی، جمع‌آوری و نسخ و اصلاح کند و این رویه که مواد آخر قوانین مقرر می‌دارند که هر حکم مغایر با قانون جدید نسخ شده است واضح نیست و منجر به توسعه و رواج تفسیر مقامات اجرایی و قضایی از چنین موادی می‌شود. ارائه یک فهرست اختصاصی از اصلاحات تبعی ناشی از قانون جدید، در مواردی که کاملاً ضرورت دارد، مانع از نسخ یا اصلاح ضمنی توسط قاضی نمی‌شود؛ بلکه حداقل این امر این نوع از قانون‌گذاری توسط مقامات قضایی را به موارد کاملاً ضروری محدود می‌کند (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۲۹ و ۲۳۰).

این ادعا در خصوص نظام حقوقی کامن‌لا، که این اثر برای آن نظام حقوقی نگارش یافته است، کاملاً با واقعیت تطابق دارد. در عین حال برای کشورهایی با نظام حقوقی نوشته، نظیر ایران، شدت این امر کمتر است. زیرا آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور و هیئت‌های عمومی و اختصاصی دیوان عدالت اداری برای محاکم و مراجع اداری الزام‌آور است.

شناسایی و حذف مفاد منسوخ و هر نوع تعارض در قانون، شناسایی و رفع خلأهای موجود در قانون، و اعمال هر نوع اصلاحات تنقیحی از وظایف نویسندگان پیش‌نویس قانون است (Ferguson, 2009: 12). بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری به «رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی» حکم کرده است. این تکلیف متوجه همه دست‌اندرکاران تهیه و تصویب قانون است. مثلاً، شورای نگهبان در نظرهای اخیر خود عدم تعیین رابطه میان مصوبات مجلس با قوانین جاری کشور را واجد ابهام اعلام می‌کند. در این زمینه می‌توان به جزء ۲ بند ۲۹ نظر شورای نگهبان در خصوص طرح بانک مرکزی، مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵ مجلس، اشاره کرد که این‌چنین آمده است: «نسبت میان حکم مذکور در بند الف با ماده ۳۶؛ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۱، واجد ابهام است. پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».

از تهیه و تصویب قوانین منطبق با اصول قانون‌نویسی در بند ۱ ماده ۱ تفاهم‌نامه ملی تنقیح قوانین و مقررات کشور تعبیر به «تنقیح پیشینی» شده است. متخصصان قانون‌گذاری از قوانینی که این اصول در آن‌ها رعایت می‌شود تعبیر به «قانون خوب» کرده‌اند و یکی از راه‌های حل مشکل «مقررات دست‌وپاگیر» را تنقیح قوانین و مقررات دانسته‌اند (مرکز‌المیری، ۱۳۹۵: ۱۸۰ - ۱۸۵؛ امام‌وردی، ۱۳۹۵: ۲۰۹ - ۲۳۱). باید ورودی قوانین از حیث رعایت قواعد شکلی و ماهوی قانون‌نویسی صحیح (موضوع بند ۹ سیاست کلی مورد اشاره) کنترل شود. حال آنکه در خصوص قوانین، بر اساس ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب ۱۳۸۹،<sup>۳۳</sup> باید قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در این خصوص از معاونت قوانین مجلس استعلام شود و این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نیست. امروزه، بودجه صرفاً یک سند مالی نیست که دخل و خرج دولت را نشان دهد؛ بلکه برنامه مالی دولت (حکومت) جهت نیل به سیاست‌های قانونی است که در آن دولت با اعمال سیاست‌های مالی

قصد دارد نوسانات اقتصادی را کنترل کند و اقتصاد عمومی را در بازارهای پول و کالا و سرمایه به تعادل برساند (عباسی، ۱۳۹۹: ۶). مالیه عمومی و نظام‌های بودجه‌ریزی بازتابی از روابط میان عوامل تصمیم‌گیری و اجرایی، به عنوان چرخه حقوقی مدیریت بخش عمومی، است. این روابط از یک سو حدود وظایف و اختیارات قوای قانون‌گذاری و اجرایی و از سوی دیگر ساختار مسئولیت در درون مدیریت دولت را نشان می‌دهد (شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۴۳). از آنجا که کارکرد تقنینی بودجه، به عنوان چهره مدیریت عمومی، واجد اهمیت است، موضوع چگونگی ارتقای کیفیت آن اهمیت دوچندان دارد. ابزارهای مختلفی برای ارتقای کیفیت قانون به وجود آمده است. یکی از آن‌ها سرمایه‌گذاری در زمینه افزایش کیفیت قانون در مرحله پیش‌نویس است که بر عهده طراحان آن است (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۸۰ - ۲۸۱). نظام بودجه‌ریزی به دلیل درهم‌تنیدگی با مقتضیات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و حقوقی کشور نیازمند کوشش‌های اعتدال‌بخش معطوف به ارتقای کیفیت قانون‌گذاری در این عرصه است. تجربه قانون‌نویسی در عرصه مالیه عمومی، به‌ویژه بودجه، دلالت بر این دارد که یکی از طرق ارتقای کیفیت نظام بودجه‌ای در ایران اهتمام به رعایت اصول قانون‌نویسی (از جمله تهیه پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح قانونی به صورت تنقیحی) است.

میان اندیشمندان عرصه قانون‌نویسی توافقی وجود دارد مبنی بر اینکه قانون باید شکلی کاملاً ساختاریافته و روشن و قابل فهم داشته باشد (Musa, 2021: 183-184). بعضی از قوانین موضوعه، به‌ویژه قوانین مالی و محاسباتی، مرتب بر اثر احکام سالیانه قوانین بودجه به صورت ضمنی اصلاح می‌شوند و در نتیجه شفافیت و ساختاریافته بودن نظام قانونی کشور مختل می‌شود. لازمه جلوگیری از این رویه ناصواب، استفاده از رویکرد تنقیح پیشینی در خصوص احکام و تبصره‌های بودجه است.

### ۲-۳. نقش شورای نگهبان در تنقیح قوانین

اعمال اصل ۹۴ قانون اساسی توسط شورای نگهبان در خصوص انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی به نوعی تنقیح پیش از تصویب قانون به شمار می‌رود که به منظور رعایت سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و ابتدای مصوبات مجلس با نظم اساسی موجود صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی توسط شورای نگهبان از

جهاتی منجر به تنقیح پیشینی مصوبات مجلس قبل از لازم الاجرا شدن می‌شود که در ادامه موارد آن را در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ بررسی می‌کنیم.

شورای نگهبان، هم‌سو با اجرای اصل ۹۴، برخی از مصوبات مجلس را به دلیل مغایرت با هنجارهای ناشی از اعمال وظایف و اختیارات ولی فقیه، مصرح در اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی، مغایر قانون اساسی دانسته است. از نگاه شورای نگهبان، مصوبات مجلس نمی‌تواند مغایر احکام و قواعد مورد تأیید ولی فقیه یا مصوبات نهادهای ایجادشده توسط ایشان باشد. از این رو شورای نگهبان در بررسی لوایح بودجه مصوبات مجلس را به دلیل مغایرت با اساسنامه صندوق توسعه ملی، سیاست‌های کلی نظام، اساسنامه کمیته امداد امام خمینی<sup>(ره)</sup>، مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، و مصوبات شورای عالی فضای مجازی مغایر قانون اساسی اعلام کرده است. در موارد یادشده، ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام صرفاً در بررسی بودجه سال ۱۴۰۲ مطرح نشده است که به نظر می‌رسد ناشی از تغییر رویه شورای نگهبان در عدم بررسی موارد مربوط به سیاست‌های کلی نظام به جهت واگذاری آن امر به هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری است. علاوه بر این، ایراد مغایرت با مصوبات نهادهای یادشده تنها در بررسی بودجه سال ۱۴۰۲ مطرح شده است.

برخی دیگر از نظرات شورای نگهبان که در تنقیح پیشینی نقش مستقیم دارد ابهام در خصوص رابطه مصوبات مجلس با نظام حقوقی موجود است. با بررسی لوایح بودجه، برخی نظرات شورا ناظر به ابهام در تعریف قانونی، ضوابط و سازکارهای حاکم، وضعیت اساسنامه، و رعایت قوانین جاری مطرح شده است. اگرچه اساس ابهام اشاره شده شائبه مغایرت با اصل ۸۵ قانون اساسی از حیث عدم جواز تفویض صلاحیت قانون‌گذاری به غیر مجلس است، در واقع، از اخلال مصوبات در نظام حقوقی جلوگیری می‌کند. مثلاً در نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ شورای نگهبان، در خصوص بودجه سال ۱۳۹۹ شورای نگهبان، عبارت‌های «اوراق اسلامی» و «اوراق بهادار بیمه‌ای» به دلیل فقدان تعریف قانونی با ابهام شورای نگهبان مواجه شده است.

نوعی دیگر از ابهام در خصوص رابطه مصوبات مجلس با نظام حقوقی موجود به عدم تبیین قانون‌گذاری جدید با نظام قانونی موجود برمی‌گردد. در این مورد شورای نگهبان، به دلیل عدم تعیین رابطه مصوبه جدید با مصوبات قبلی، قانون‌گذاری را واجد ابهام و غیر قابل

اظهار نظر می‌داند. این ابهام از بودجه سال ۱۴۰۰ مطرح و به تدریج تقویت شده است. مثلاً در نظر شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ شورای نگهبان در خصوص بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت میان احکام مندرج در مصوبه مجلس با ماده ۱۱ قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مورد ابهام شورای نگهبان قرار گرفته است.

ایراد ماهیت غیر بودجه‌ای برخی از مصوبات مجلس در لوایح بودجه نوع دیگری از نقش شورای نگهبان در تنقیح پیشینی بودجه و جلوگیری از اخلال در نظام قانونی کشور است. احکام دارای ماهیت غیر بودجه‌ای به طور غیر مستقیم دارای آثار درآمدی و هزینه‌ای است و آثار مالی مؤخر بر فلسفه وجودی آن‌هاست. از این رو، این احکام باید در قوانین مربوط به خود تغییر کنند (برزرگ‌خسروی و همکاران، ۱۳۹۷: ۲). در رویه شورای نگهبان اصلاح قوانین دائمی، وضع ساختارهای حقوقی، و لغو قوانین دائمی از مصادیق احکام دارای ماهیت غیر بودجه‌ای بیان شده‌اند که نقش اساسی در تنقیح قوانین ایفا می‌کند. ایراد ماهیت غیر بودجه‌ای از سال ۱۴۰۰ به تدریج کاهش یافت؛ طوری که در بودجه سال ۱۴۰۲ هیچ‌گونه ایرادی به دلیل ماهیت غیر بودجه‌ای مطرح نشده است.

نقش دیگر شورای نگهبان در تنقیح پیشینی و جلوگیری از اخلال در نظام قانونی تنقیح احکام خود مصوبه از حیث ارتباط با یکدیگر است. در برخی موارد، در یک مصوبه نسبت احکام با یکدیگر ابهام دارد. مثلاً در نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ بودجه سال ۱۴۰۰ شورای نگهبان، به علت عدم هماهنگی صدر و ذیل بند، مصوبه مجلس را دارای ابهام دانست.

به طور کلی تنقیح پیش از لازم الاجرا شدن قانون هم‌سو با اجرای بهتر قانون اساسی قلمداد می‌شود و عدم تنقیح مصوبات مجلس در بودجه‌های سالیانه به نقض قانون اساسی، از جمله بروز زمینه فساد (موضوع بند ۱ اصل ۳)، می‌انجامد. افزایش اختلافات و دعاوی میان اشخاص و بروز ابهام در اجرای قوانین نزد مقامات دولتی از مصادیق نظام اداری ناصحیح است که مغایر با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد. از این رو تنقیح پیشینی هم‌سو با اهداف و مأموریت تشکیل شورای نگهبان، که همان صیانت از قانون اساسی و شرع است، به شمار می‌رود. بنابراین ضرورت دارد همه قوانین متأثر از بودجه به طور صریح و جامع در متن



مصوبه بیان شوند تا شورای نگهبان، به صورت صحیح، مراد و منظور قانون‌گذار را با قانون اساسی تطبیق دهد و زمینه نظارت بر مصوبات بیشتر فراهم شود.

### نتیجه‌گیری

نگارندگان پیش‌نویس قوانین، از جمله قوانین بودجه، باید از عدم مغایرت لوایح و طرح‌ها با قانون اساسی، نظرات تفسیری شورای نگهبان، و اسناد بالادستی اطمینان حاصل کنند. بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری، حکم به رعایت اصول قانون‌نویسی در تدوین لوایح از جمله بودجه داده است. یکی از اصول قانون‌نویسی رعایت قواعد تنقیح پیشینی است. مراد از تنقیح پیشینی تعیین تکلیف در خصوص ارتباط میان قوانین موجود با طرح یا لایحه قانونی است که در دست رسیدگی و تصویب قرار دارد. از این رو، مرجع تهیه طرح یا لایحه قانونی، علاوه بر ارائه پیشنهاد تقنینی خود، مکلف است متن تنقیحی را نیز تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارسال کند. مجلس نیز مکلف است، ضمن بررسی و تصویب متن لایحه یا طرح قانونی، در خصوص متن منقح‌شده‌ای که ضمیمه لایحه شده است تصمیم مقتضی بگیرد.

در دنیای امروز بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت است. یکی از دالان‌های ایجاد سریع و کم‌هزینهٔ هنجارهای حقوقی تقنین در ضمن بودجه است. هنگام قانون‌گذاری در ضمن قوانین بودجه (در قالب احکام و تبصره‌های بودجه) باید اصلاحاتی را که در اثر وضع قانون جدید در قوانین جاری کشور رخ خواهد داد در نظر گرفت. زیرا قانون در خلأ شکل نمی‌گیرد. آگاهانه یا ناآگاهانه، صریح یا ضمنی، هر پیشنهادی برای تصویب یک قانون جدید می‌تواند منجر به اصلاح قوانین موجود شود. در پژوهش پیش رو، احکام (تبصره‌های) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ مورد واکاوی قرار گرفت. نتیجه آنکه نادیده گرفتن آثار تنقیحی قوانین بودجه بر سایر قوانین جاری کشور به یک رویهٔ ناصواب تبدیل شده است. عدم رعایت اصول تنقیحی و قواعد قانون‌نویسی در قوانین بودجه مانعی جدی بر سر راه تحقق نظام حقوقی مطلوب و تأمین امنیت قضایی و احیای حقوق عامه شناخته شد.

در پایان و با عنایت بر مراتب بیان‌شده، پیشنهادهایی تقدیم می‌شود:

۱. احصای ابتکاراتی جهت حصول اطمینان از اینکه پیش‌نویس قوانین (چه در قالب لایحه چه در قالب طرح) ضمن رعایت اصول و قواعد قانون‌نویسی، در نهایت، منجر به عرضهٔ یک

قانون خوب خواهد شد راهگشا است. تنقیح پیشینی یکی از اصول و قواعد قانون‌نویسی است. بنابراین، یکی از ابتکاراتی که می‌توان برای تحقق این اصل به کار برد تکلیف مرجع تهیه پیش‌نویس قوانین به ارائه اسناد پشتیبان با محوریت ارزیابی پیش‌نویس قانون از منظر تأثیرات آن بر قوانین و مقررات موجود است. در این زمینه، چنانچه وضع قانون جدید منجر به اصلاح یا نسخ قوانین جاری کشور شود، به طور منجز و مشخص باید در سند پشتیبان درج شود. نمایندگان مجلس نیز با اشراف بر این مسئله که وضع قانون جدید نسخ یا اصلاح سایر قوانین را به همراه دارد مبادرت به اخذ تصمیم می‌کنند.

بدین جهت است که در این پژوهش تلاش شده است بر لزوم تهیه پیش‌نویس تنقیحی در کنار پیش‌نویس تقنینی توسط مرجع تهیه و تدوین لایحه یا طرح قانونی تأکید شود. چنین رویکردی واجد مزایایی قابل توجه است. مثلاً اینکه مجلس شورای اسلامی ملزم به تصویب متن منقح‌شده در کنار متن تقنینی است زمینه را برای جلوگیری از انحراف نظام اجرایی و قضایی از مراد مقنن فراهم می‌کند. علاوه بر این، مخاطبان قانون به راحتی به حقوق و تکالیف خود واقف خواهند شد.

۲. شورای نگهبان به عنوان مرجع صیانت از قانون اساسی می‌تواند آن دسته از احکامی را که به لحاظ محتوایی با قوانین جاری کشور مغایرت دارند، از این جهت که نسبت میان حکم مندرج در مصوبه مجلس با قوانین جاری کشور به چه نحو است، واجد ابهام در نظر بگیرد. چنین رویکردی با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، یعنی ایجاد نظام اداری صحیح، مطابقت دارد.

## یادداشت‌ها

۱. هرچند در خصوص ماهیت بودجه از حیث اینکه قانون است یا سند یا چیزی بین این دو اختلاف نظر وجود دارد (رستمی و برزگرخسروی، ۱۳۹۳: ۷۹ - ۱۰۰)، بودجه به دلیل اینکه به تصویب مجلس می‌رسد و تشریفات قانونی را طی می‌کند، از حیث شکلی، قانون است و در این خصوص اختلافی وجود ندارد.
۲. ← قاسمی و برزگرخسروی، ۱۳۹۴.
۳. «ماده ۲۹. با توجه به بند «د» سیاست‌های کلی، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود: ... ۲. اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فرزندایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده ۳۴ این قانون ...».

۴. «ما در آن سیاست‌های کلی که با مشورت مجمع تشخیص و صاحب‌نظران متعددی تنظیم شده در مورد خصوصیات قانون نکاتی را ذکر کردیم که حالا سه چهارم موردش را من اینجا عرض می‌کنم: ... منقح باید باشد. بدون تعارض باید باشد. ... مثلاً یک موضوع واحد در قانون بودجه سال می‌آید، فرض کنید که در قانون مربوط به محیط زیست می‌آید، و در برخی قوانین [دیگر]. خب، این قوانین با همدیگر ممکن است سازگار نباشد. وقتی تکلیف بین قوانین مختلف معطل شد آدمی که می‌خواهد سوءاستفاده کند سوءاستفاده می‌کند.»  
(<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=52934>)

۵. «ی) هر گونه توثیق سهام شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری نزد مؤسسات مالی و اعتباری جهت اخذ تسهیلات، جز با تأیید کتبی وزیر امور اقتصادی و دارایی ممنوع می‌باشد.»

۶. «تبصره ۷۲. از تاریخ تصویب این قانون نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به عهده وزیر مسئول و وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، و یک یا چند وزیر دیگر که با تصویب هیئت وزیران معین می‌شوند یا نمایندگان آنان خواهد بود ...»

۷. یکی از صلاحیت‌های مجمع عمومی شرکت‌های دولتی مصرح در اساسنامه این شرکت‌ها تصویب آیین‌نامه‌های مالی - معاملاتی شرکت است و این حکم قانون بودجه این صلاحیت را تحدید کرده است.

۷. «م) مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع بند «پ» ماده ۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود. بدهی‌ها و مطالبات دولت که مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نباشد، بر اساس ضوابط تعیین شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، به مرجع فوق‌الذکر اعلام می‌شود.»

۸. «تبصره - به منظور اجرای احکام مذکور در بندهای «ب» و «پ» این ماده، از ابتدای سال ۱۳۹۵، واحد جداگانه‌ای در وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد می‌شود. این واحد موظف است خلاصه مطالبات، بدهی‌ها، و تعهدات دولت را احصا و ثبت کند و علاوه بر گزارش‌های فصلی گزارش‌های سالیانه جهت ارائه به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی تهیه نماید. گزارش‌های سالیانه باید به تأیید سازمان حسابرسی کشور برسد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به اصلاح ساختار سازمانی وزارت امور اقتصادی و دارایی با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام کند. شرح وظایف واحد مزبور مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و ابلاغ می‌شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است نیروی انسانی واحد مذکور را از محل نیروهای موجود در دولت و اعتبار مورد نیاز آن را از محل اعتبار برنامه تنظیم صورت عملکرد سالیانه بودجه کشور تأمین کند.»

۹. «۱. در سال ۱۴۰۱ متن زیر به جزء ۱ بند «پ» ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اضافه می‌شود: شاخص‌های مناطق و شهرستان‌های غیر برخوردار از اشتغال موضوع این جزء با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

۱۰. «۱. شهرستان‌هایی که نرخ بی‌کاری آن‌ها بالاتر از میانگین نرخ بی‌کاری کشور می‌باشد به عنوان مناطق غیر برخوردار از اشتغال تعریف می‌شوند. این مناطق با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت تعاون، کار، و رفاه اجتماعی و تصویب هیئت وزیران در سال اول و نیز ششم هر دهه تعیین می‌شود.»

۱۱. «ح» ... عوارض ارزش افزوده موضوع بند «الف» ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده در شهرستان‌های تهران و اسلام‌شهر به نسبت هشتاد و هشت درصد (۸۸٪) در نقاط شهری تهران و شهر اسلام‌شهر و دوازده درصد (۱۲٪) در نقاط روستایی و عشایری آن‌ها توزیع می‌شود.

۱۲. «الف» نود درصد (۹۰٪) از عوارض و جریمه‌های مربوط به ماده ۷ و بندهای «ب» و «پ» ماده ۲۶ این قانون پس از واریز به حساب تمرکز وجوه اداره کل امور مالیاتی استان بر اساس شاخص جمعیت میان شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر هر شهرستان (سهام مناطق عشایری)، و فرمانداری‌های همان استان (سهام روستاهای فاقد دهیاری) توزیع و ده درصد (۱۰٪) مابقی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز تا به موجب آیین‌نامه‌ای که بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر شهرستان (سهام مناطق عشایری) و روستاهای فاقد دهیاری (به حساب فرمانداری‌ها) توزیع گردد.

۱۳. ۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است، در راستای هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی، سیاست اعتبار مالیاتی و گمرکی با نرخ صفر را جایگزین معافیت‌های قانونی مالیاتی مصرح در قانون مالیات‌های مستقیم و قانون امور گمرکی نموده و فهرست تمامی معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و میزان معافیت آن‌ها را مشخص کند. این فهرست باید شامل حوزه فعالیت اشخاص، میزان درآمد مالیاتی و گمرکی محاسبه‌نشده در اثر این معافیت‌ها، و استناد قانونی این معافیت‌ها باشد.

۱۴. ماده ۱۴۶ مکرر - معافیت‌های مذکور در مواد ۱۳۳، ۱۳۴، ۱۳۹، به استثنای بندهای «الف»، «ب»، و «ز» آن، ۱۴۲، ۱۴۳، و تبصره ۱ ذیل ماده ۱۴۳ مکرر به عنوان مالیات به نرخ صفر منظور می‌شود.

۱۵. ماده ۱۱۹. علاوه بر معافیت‌های مذکور در جدول تعرفه گمرکی ضمیمه آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات و معافیت‌های دیگری که به موجب قوانین، تصویب‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها، و قراردادهای مصوب مجلس شورای اسلامی برقرار شده است موارد زیر نیز از پرداخت حقوق ورودی معاف می‌باشد: ...

۱۶. ۴. معافیت‌های مالیاتی تمام مؤسسات آموزشی و کمک‌آموزشی از جمله مؤسسات کنکور دانشگاه‌ها اعم از کنکور سراسری و کنکورهای تحصیلات تکمیلی (کارشناسی ارشد و دکتری) و انتشارات کمک‌آموزشی، با رعایت ماده ۱۳۴ قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، لغو می‌شود.

۱۷. تبصره ۱. وجوهی که از فعالیت‌های غیرانتفاعی و به منظور پیشبرد اهداف و وظایف اشخاص موضوع این ماده از راه برگزاری دوره‌های آموزشی، سمینارها، نشر کتاب و نشریه‌های دوره‌ای، و ... در چارچوب اساسنامه آن‌ها تحصیل می‌شود و سازمان امور مالیاتی کشور بر درآمد و هزینه آن‌ها نظارت می‌کند از پرداخت مالیات معاف است.

۱۸. «ف» دولت مکلف است بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل ثنه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش افزوده را از طریق ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای مربوطه برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان، و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزه جانبازان و معلولان اختصاص دهد ...

۱۹. «ماده ۳۸. مالیات و عوارض موضوع مواد ۷، ۲۶، و ۲۸ این قانون و جریمه‌های مربوط به آن‌ها پس از کسر کسورات قانونی به ترتیب زیر توزیع می‌شود:

۱. یک‌نهم از مالیات‌ها و عوارض وصولی ماده ۷ و بندهای «الف» و «ب» ماده ۲۶ این قانون به عنوان مالیات سلامت به وزارت بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد.

- باقی‌مانده، به نسبت مساوی، سهم درآمد عمومی کشور و سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌باشد ...».

۲۰. «ح» به منظور پیشگیری و بازسازی خسارت ناشی از سیل و ساماندهی و لایروبی رودخانه‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان اجازه داده می‌شود بهره‌برداری از مصالح مازاد رودخانه‌ای را از طریق مزایده به پیمانکاران و بهره‌برداران شن و ماسه (با به‌کارگیری پیمانکاران دارای صلاحیت) به شرط واریز حقوق دولتی و رعایت ملاحظات محیط زیستی و حقوق ذی‌نفعان واگذار نماید. در صورت وصول درآمد مازاد بر عملیات تعیین شده در قرارداد، منابع حاصله به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و منابع حاصله در چهارچوب موافقت‌نامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور صرف سردهنه‌سازی و ساماندهی رودخانه‌های کشور می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط وزارت نیرو تهیه و ابلاغ می‌گردد».

۲۱. «ماده ۱۰. بهره‌برداران از ذخایر معدنی بلامعارض به استثنای کاشفان فقط در مهلت مقرر در ماده ۷ از طریق مزایده‌ای که شرایط آن به ترتیبی که در آیین‌نامه اجرایی این قانون خواهد آمد از بین اشخاص حقیقی و حقوقی که به موجب قوانین کشور مجاز به فعالیت اقتصادی در ایران می‌باشند انتخاب می‌گردند ...

ماده ۳۵. وزارت صنعت، معدن، و تجارت و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن مکلف‌اند طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی استخراج و فروش معادن متعلق به خود را از طریق مزایده عمومی به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار نمایند. عواید حاصل از واگذاری استخراج و فروش این‌گونه معادن پس از واریز به حساب تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی نزد خزانه‌داری کل کشور با رعایت قانون مذکور در قالب بودجه‌های سنواتی از طریق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه صرف زیرساخت معادن، اکتشاف، تحقیقات فرآورده‌های مواد معدنی و پژوهش‌های کاربردی برای مواد معدنی و تکمیلی طرح‌های نیمه‌تمام معدنی و کمک به بخش فناوری (تکنولوژی) در بخش معدن می‌شود. فروش مواد معدنی مذکور قبل از واگذاری استخراج و فروش صرفاً از طریق بورس کالا یا مزایده مجاز است».

۲۲. «ماده ۴. نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت، و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند. این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی.

۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین.

۳. لزوم یا عدم لزوم قانون‌گذاری در موضوع یادشده.

۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس، قانون برنامه، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، و اسناد بالادستی.

تبصره ۱. نظر معاونت در مورد طرح‌ها و لوایح به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند.

تبصره ۲. چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد هیئت رئیسه نظر معاونت را استعلام می‌نماید.»

## منابع

### کتاب

- پروین، خ.، فرامرزی، ر. (۱۴۰۰). کارکردهای تنقیح قوانین و مقررات و نقش آن در تضمین اصل امنیت حقوقی. تهران: مجد.
- رینرسون، آ. (۱۳۹۹). قانون نویسی گام به گام. مترجم: آزاده عبداللهزاده شهربابکی. تهران: سمت.
- زانتاکی، ه. (۱۴۰۱). قانون نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری. مترجم: حسن و کیلیان. تهران: سمت.
- شبییری‌نژاد، ع. (۱۳۷۵). گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران. تهران: نی.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و پارلمان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- عباسی، ا. (۱۳۹۹). بودجه‌ریزی نوین در ایران. تهران: سمت.
- عظیمی، م. (۱۴۰۰). مالیه روح مشروطه است. تهران: نهادگرا.
- مصدق، م. (۱۳۷۷). اصول قواعد مالیه در ممالک خارجه و ایران: قبل از مشروطیت و در دوره مشروطه. تهران: تمدن.
- نجفی‌خواه، م. (۱۳۹۸). نظام حقوقی مناسب برای رشد اقتصادی: طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران. تهران: مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

### مقالات

- اقبالی، ا.، و مقدمی‌خامی، ن. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی تاریخی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران. حقوق بشر و شهروندی، ۴(۲)، ۱۳۱ - ۱۵۲.
- امام‌وردی، م. (۱۳۹۵). ابهام‌زدایی از طریق ویرایش قوانین. حقوق خصوصی، ۱۳(۲)، ۲۰۹ - ۲۳۱.
- آقایی‌طوق، م. (۱۳۹۶). نگاهی مفهوم‌شناختی به تدوین قوانین و تمییز آن از تنقیح. مطالعات حقوق عمومی، ۴۷(۱)، ۹۷ - ۱۱۱.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۹۸). تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در ایران. د/دگستری، ۱۳(۱۰۶)، ۱ - ۱۹.
- بریان، ک. (۱۳۸۷). تدوین و تنقیح قوانین: فواید و دشواری‌ها. مترجم: علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی. مجلس و پژوهش، ۱۴(۵۶)، ۱۹۹ - ۲۲۰.

برزگر خسروی، م.، و همکاران (۱۳۹۷). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷۲. بودجه ۱۳۹۸ از منظر حقوق عمومی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۶۳۲۱.

برگل، ژ (۱۳۸۸). روش‌ها و ویژگی‌های اصلی تدوین و تنقیح قوانین. مترجم: فائزه عامری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۱۶.

بهادری جهرمی، ع.، و علی‌پور، م. (۱۴۰۱). امکان‌سنجی حقوقی جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات. دانش حقوق عمومی، ۱۱(۳۵)، ۲۵ - ۵۰.

پروین، خ.، و فرامرزی، ر. (۱۳۹۹). تنقیح قوانین و مقررات؛ گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی. دانش حقوق عمومی، ۹(۳۰)، ۹۵ - ۱۱۶.

جهانگیری، ا.، حبیب‌نژاد، ا.، و هداوند، م. (۱۴۰۳). نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی. دانش حقوق عمومی، ۱۳(۴۳)، ۱۸۵ - ۲۰۷.

حبیب‌نژاد، ا.، و سعید، ز. (۱۳۹۹). چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه. دانش حقوق عمومی، ۹(۲۸)، ۹۳ - ۱۱۴.

رستمی، و.، و برزگر خسروی، م. (۱۳۹۳). ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون). حقوق اسلامی، ۱۵(۴۰)، ۷۹ - ۱۰۰.

فراهانی، م.، و بهادری جهرمی، ع. (۱۳۹۷). تنقیح قوانین؛ بازشناسی مفهوم، پیشینه، و مبانی. اندیشه‌های حقوق عمومی، ۱(۱)، پیاپی ۱۴، ۷۵ - ۸۸.

قاسمی، م.، و برزگر خسروی، م. (۱۳۹۴). معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی. مجلس و راهبرد، ۲۲(۸۴)، ۵ - ۳۰.

مالوری، ف. (۱۳۸۷). آیا می‌توان تدوین و تنقیح قوانین را تعریف کرد؟. مترجم: سید ناصر سلطانی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۱۵۸.

مرکز مالگیری، ا. (۱۳۹۵). مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار. مجلس و راهبرد، ۲۳(۸۷)، ۱۶۳ - ۲۰۰.

\_\_\_\_\_ (۱۳۹۸). ملاحظات در تدوین و تنقیح قوانین کسب‌وکار (با تأکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸.

نصیری، م. (۱۳۸۲). فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۸۱۵.



وکیلان، ح. (۱۳۹۰). گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (مجموعه مقالات). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

\_\_\_\_\_ (۱۳۹۶). اهمیت روش استنتاج علی در دانش حقوق اساسی تطبیقی. تحقیقات حقوقی، ۲۰(۷۷)، ۱۱۷-۱۴۳.

## References

### Books

Abbasi, A. (2019). *Modern Budgeting in Iran*. Tehran: Samt Publications.

AghaeiTogh, M. (2017). Conceptual approach to codification and its difference from depuration. *Public Law Studies Quarterly*, 47 (1), 97-111.

AghaeiTogh, M. (2019). Formal Codification; a missing link in the codification of laws and regulations in Iran. *The Judiciary Law Journal*, 83 (106), 1-19.

### Articles

Azimi, M. (2021). *Finance is the soul of the constitution*. Tehran: Nahadgara Publications.

Bahadori Jahromi, A. and Alipour, M. (2012). The Legal Feasibility of Crowdsourcing For the Revision & Codification of The Rules & Regulations. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 11(35), 25-50.

Barzegar Khosravi, M. et al. (2018). Review of the 1398 National Budget Bill 72. Budget from the Perspective of Public Law, Research Center of Islamic Parliament. Serial Number: 16321.

Bergel, J. (2009). Principal Feature and Methods of Codification. Translated by Faezeh Ameri, Research Center of the Islamic Parliament, serial number 9616.

Braibant, G. (2008). Codification: Advantages and Difficulties. *Parliament and Research*, 14(56), 199 – 220.

Dickerson, Reed (1955-1956), "How to Write a Law", Notre Dame Law Review, volume 31, 1-12.

Eghbali, A. and Moghaddami Khomami, N. (2020). Problems of drafting and revising laws and regulations in the Iranian legal system and examining its historical roots with a comparative approach. *Human Rights and Citizenship*, 4(2), 131 – 152.

Emamverdy, M. (2016). Edition of ambiguous, a step of codification of laws. *Private Law*, 13(2), 209-231.

Fairfox Stone, Ferdinand (1954-1955), "A primer on Codification", Tulane Law Review, 303-307.

Farahani, M. and Bahadori Jahromi, A. (2018). Refining laws; Recognizing the concept, background and foundations. *Public Law Thoughts*, 8(1, No. 14), 75-88.

- Ferguson, Pamela (2009), "Constructing a Criminal Code", Criminal Law forum, volume 20, 139-161
- Ghasemi, M. and Barzegar Khosravi, M. (2015). The criterias of determination provisions in annual Budget Law. *Quarterly Journal of Parliament and Strategy*, 22(84), 5-30.
- Habibnejad, A. and Saeed, Z. (2019). The Challenges of the Parliamentary Oversight on the Development Plans. . *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 9(28), 93-114.
- Izikira, Ruth (2012), 'Instructions to draft legislation: a study on legislative drafting process in Rwanda', *European Journal of Law Reform*.
- Jahangiri, A. and Habibnejad, A. and Hadavand, M. (2024). The Role and Place Of Depuration in Legislative Drafting. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 13(43), 185-207.
- Malaurie, F. (2008). Can the compilation and revision of laws be defined? Translated by Seyyed Nasser Soltani, *Research Center of the Islamic Parliament*, serial number 9158.
- Markaz Malmiri, A. (2016). The Concept of Red Tapes, and its Impact on the Business Environment. *Journal of Parliament and Strategy*, 23(87), 163-200.
- Markaz malmiri, A. (2019). Considerations in the compilation and revision of business laws (with emphasis on the necessity of approving the "Comprehensive Tax Law"). *Research Center of the Islamic Parliament*, serial number 16648.
- Mosaddegh, M. (1998). *Principles of Fiscal Rules in Foreign Countries and Iran: Before the Constitutional Era and During the Constitutional Era*. Tehran: Tamadon Publishing.
- Musa, Anamarija (2021), Ulrich Karpen and Helen Xanthaki (Eds.): *Legislation in Europe: A Country by County Guide*, BOOK REVIEW – PRIKAZ KNJIGA, p 181-186.
- Najafikhah, M. (2019). *A suitable legal system to economic growth: A comprehensive plan of Iranian economic studies*. Tehran: The Institute for Management and Planning Studies.
- Nasiri, M. (2003). The process of compiling and revising laws in Iran. *Research Center of the Islamic Parliament*, serial number 6815.
- Parvin, Kh. and Faramarzi, R. (2019). Expurgation of Laws and Regulations; a Step in Ensuring the Principle of Legal Certainty. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 9(30), 95 - 116.
- Parvin, Kh., Faramarzi, R. (2021). *Functions of the revision of laws and regulations and its role in ensuring the principle of legal security*. Tehran: Majd Publications.
- Rostami, V. and Barzegar Khosravi, M. (2014). Legal Nature of Budget (Law or Document). *Islamic Law reasearch*, 15(40), 79-100.

- Rynearson, A.J. (2019). *Legislative Drafting Step-by-Step*. Translated by Azadeh Abdollahzadeh Shahrabaki, Tehran: Samat Publications.
- Shobeirinejad, A. (1996). *Financial Scope and Budget Structure of Iran*. Tehran: nashreney .
- Shobeirinejad, A. (2008). *Budgeting in Iran; Budget and Parliament*. Tehran: Research Center of Islamic Parliament.
- Vakilian, H. (2011). Discourses on Law and Legislation: Collection of Articles, Tehran: Research Center of the Islamic Parliament.
- Vakilian, H. (2017). The importance of the causal inference method in the knowledge of comparative fundamental law. *Legal Research Quarterly*, 20(77), 117-143.
- Xanthaki, H. (2022). *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Translated by Hassan Vakilian, Tehran: Samt Publications.





## مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

علی ابوالفضلی<sup>\*۱</sup>

استادیار، گروه حقوق مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی(ره)، قم، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۴/۰۴ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۰۱

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qiplk.2025.2023.1818](https://doi.org/10.22034/qiplk.2025.2023.1818)

### چکیده

دانش‌واژه خودسامانی، که اصلی عقلی است، در این مقاله بر سامان‌بخشی روابط اجتماعی انسان‌ها از طریق تحدید اراده و التزام به الزامات ناشی از آن اطلاق می‌شود. از طرفی مبانی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظیر حاکمیت که قدرت برتر فرماندهی در جامعه سیاسی است، و جایگاه محوری قدرت، که از مؤلفه‌های اساسی در عرصه‌های مختلف سیاسی و حقوقی و ... است، و نیز آزادی، که از مؤلفه‌های اصلی در تعیین سرنوشت جمعی است، بر اساس این اصل اعمال می‌شوند و سامان می‌یابند. پرسش این است که مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران کدام‌اند؟ تحقیق پیش رو، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، مفهوم و نتایج این اصل و نسبت آن با مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی را بررسی می‌کند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد، طبق مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی، اعمال حاکمیت، که بسترساز زندگی اجتماعی انسان در قالب قانون و نظم و سامان سیاسی است، و از آنجا که طبیعت بشر به سلطه و استبداد تمایل دارد و قدرت زمینه آن را فراهم می‌آورد، برای جلوگیری از استبداد و مهار قدرت با ابزارهای درونی و بیرونی و نیز آزادی توأم با مسئولیت انسان و تجلی آن در زندگی اجتماعی بر اساس این اصل سامان خواهد یافت.

کلیدواژگان: آزادی، حاکمیت، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، خودسامانی، قدرت.



## مقدمه

ملت بر اساس اختیار خدادادی با گزینش عقلانی دایر بر پذیرش یک گزینه از میان گزینه‌های متعدد و تنظیم مناسبات در جامعه به خود سامان و نظم می‌دهد و عملاً خود را محدود و ملتزم به چارچوب‌ها، ساختارها، و روش‌هایی می‌کند که خود ایجاد کرده است. سنگ‌بنای حرکت‌ها و رفتارهای اجتماعی خودسامانی است و بدون کاربست خودسامانی در جامعه اصلاً جامعه شکل نمی‌گیرد. چون ایجاد نظم و سامان اجتماعی متوقف بر آن است. بر این اساس، این پژوهش با بهره‌گیری از داده‌های کتابخانه‌ای و با شیوه‌توصیفی-تحلیلی به بررسی «مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران» می‌پردازد. در این زمینه، سؤال اصلی این پژوهش این است که مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران کدام‌اند؟. به عبارت دیگر، مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست؟. ضرورت این پژوهش از آن جهت است که انسان موجودی مدنی بالطبع یا مستخدم بالطبع نامیده شده است و برای تأمین نیازهای خود در جامعه ضرورتاً باید با دیگران در ارتباط باشد و رابطه برقرار کند و هر فرد در این روابط به دنبال منفعت بیشتر است که همین امر باعث تضاد در منافع می‌شود. بنابراین در صورتی که این روابط در جامعه سامان نیابد هرج و مرج و اختلال در نظام پیش خواهد آمد. بر این اساس، بشر‌گریزی جز پذیرش این اصل عقلی خودسامانی و حرکت در چارچوب آن ندارد. زیرا همه قوانین و مقررات و الزامات قانونی که در طول تاریخ بشر تا کنون وضع شده‌اند مصداق این اصل هستند. از این رو، هدف از پژوهش آن است که اگر طبق اصل عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران حیثه‌بندی صلاحیت‌های مقامات و نهادهای سیاسی و آحاد ملت از طریق قاعده‌گذاری کلان و تعدیل قدرت سیاسی و آزادی ملت مشخص نگردد، نظم و سامان سیاسی تحقق پیدا نمی‌کند. در نتیجه نیل به اهداف و آرمان‌ها و فلسفه نظام سیاسی- که بر اساس اراده جمعی ملت ایران تحقق پیدا کرد- امکان‌پذیر نخواهد بود، مگر بر اساس خودسامانی ملت. از این رو، نظام جمهوری اسلامی دارای ارزش‌ها و آرمان‌هایی است که نظام به منظور آن ارزش‌ها و آرمان‌ها تأسیس شده است که تحقق عینی و عملی این ارزش‌ها و آرمان‌ها از طرف ملت باید باشد. از این رو، تجلی خودسامانی در تدوین قانون اساسی نمود پیدا کرد. بنابراین، حاکمیت، که یکی از مبانی خودسامانی ملی است، به

مثابه یکی از اساسی‌ترین موضوعات حقوق اساسی است، که قدرت برتر فرماندهی سیاسی و منشأ بایدها و نبایدها و صلاحیت نهادها و مقامات و نماد اراده آزاد در حیطه جامعه سیاسی یا دولت-کشور است. لذا حاکمیت قدرتی است که اراده‌ای مافوق و فراتر از آن وجود ندارد و قوا و نهادهای ناشی از آن بر اساس خودسامانی تحدید و سامان می‌یابند. در جمهوری اسلامی نیز پذیرش حاکمیت اراده الهی، که ریشه در باورهای دینی دارد، با خودسامانی و تحدید اراده ملت متبلور و محقق می‌شود. از سویی، عامل دیگر مبنای عقلی خودسامانی ملی موضوع قدرت است که شیوه به دست گرفتن و نحوه نظارت بر آن از مهم‌ترین مباحث اندیشه سیاسی و حقوق اساسی است که پیرامون آن دیدگاه‌ها و مکاتب فکری متعددی به وجود آمده است. بنابراین یکی از وسایل محدود کردن قدرت دولت تقسیم قدرت آن است. به‌واقع، بر اساس مبنای عقلی خودسامانی، قدرت دولت‌ها باید تقسیم و شکسته شود تا، با توزیع قدرت، کارآمدی دولت بهتر جلوه‌گر شود و از طرفی از استبداد و فساد ناشی از قدرت جلوگیری شود. همچنین عامل سوم مبنای عقلی خودسامانی ملی موضوع آزادی است. آزادی برای انسان امری ممدوح و مطلوب است؛ مانند کمال و سعادت که اصلی مطلوب برای همگان است (جوادی آملی، ۱۳۸۹، ج ۱۷: ۴۷۲). هر مکتبی کوشیده است حدود آن را در مباحث نظری معین و تصویری رسا از آن ارائه کند. آزادی در اسلام به معنای اجرای احکام عقلانی است نه اعمال خواسته‌های نفسانی (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۲۶). تنها عاملی که می‌تواند حدود آزادی را کاملاً تحدید کند شریعت الهی است که حق هر صاحب حق را تعیین می‌کند و تأدیة آن را لازم و تخریب و تهدیم آن را تحریم و دفاع از آن را تبیین کرده است (جوادی آملی، ۱۳۸۹، ج ۱۷: ۴۹۰). آزادی باید تحدید بشود. عدم تحدید آزادی منجر به تهدید آزادی می‌شود و از بین می‌رود (اصلائی، ۱۳۹۸: ۳۲). آزادی منهای خودسامانی اصلاً امکان‌پذیر نیست. با آزادی خودسامانی اتفاق می‌افتد. اگر خودسامانی نباشد، هرج و مرج و آنارشسیسم حقوقی حتمی خواهد بود و جامعه از بین می‌رود. جامعه بدون نظم سیاسی و سامان سیاسی به اهداف نمی‌رسد (مصباح یزدی، ۱۳۸۶: ۱۳۷). برای نظم سیاسی نظام سیاسی می‌خواهیم. نظام سیاسی که نماد حاکمیت است نیاز به خودسامانی دارد. خودسامانی لازمه حیات اجتماعی است و اگر نباشد آزادی مختل خواهد شد (صناعی، ۱۳۴۴: ۴۱). آزادی در پرتو نظم و قانون حاصل می‌شود. اگر نظم و قانون نباشد آزادی حاصل نمی‌شود (روسو، ۱۳۷۹: ۳۲ - ۳۳). پس

آزادی برآیند خودسامانی است و خودسامانی لازمه آزادی است (لاک، ۱۳۸۸: ۱۱۹). به واقع انسان موجودی آزاد، اما، همراه با محدودیت است (تیندر، ۱۳۷۴: ۱۵) در واقع، محدودیت از طبیعت انسانی جدایی ناپذیر است (کامو، ۱۳۷۴: ۳۳۶). بنابراین انسان موجودی است آزاد و مسئول که با اختیار حرکت تکاملی خود را به پایان می‌رساند و چون آزاد است گاهی حرکت به سوی الله را انتخاب می‌کند و گاهی به سوی شیطان حرکت می‌کند. بنابراین زندگی در این جهان مرحله‌ای است که انسان در آن تحصیل کمال می‌کند و با عمل خود زندگی ابدی و حیات جاودانی را تأمین می‌کند (محمدی، ۱۳۷۰: ۱۱۰).

### ۱. پیشینه پژوهش

درباره پیشینه بحث نیز باید گفت در مطالعات و نگارش‌های موجود در مباحث حقوق درباره مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مقاله یا کتاب مستقلی یافت نشد. اما به برخی پژوهش‌ها، که به صورت اجمالی با مبانی عقلی خودسامانی در مباحث حاکمیت و قدرت و آزادی ارتباط دارند، در ذیل بدان اشاره می‌گردد.

در مورد حاکمیت می‌توان به کتاب *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، نوشته قاضی، اشاره کرد. نویسنده در مورد محدودیت‌های حاکمیت می‌نویسد: ۱. تحدید حاکمیت توسط حقوق طبیعی؛ ۲. اصل خودمحدودیتی؛ ۳. تحدید حاکمیت به وسیله حقوق بین‌الملل. وی در مورد اصل خودسامانی می‌نویسد دولت-کشورها بر اساس اراده ناشی از برتری و استقلال خود به محدودیت خویش می‌پردازند. در این سازکار خودسامانی هیچ نیروی دیگری جز نیروی خود دولت‌ها مداخلت ندارد. از این رو فقط در حد یک صفحه از اصل خودسامانی حاکمیت مطالبی به صورت اجمالی بررسی کرده است. در بحث قدرت می‌توان به کتاب *پژوهشی در موضوع قدرت: انواع، منابع، پیامدها، و کنترل آن*، نوشته محمدحسین اسکندری و اسماعیل دارابکلایی، اشاره کرد. در موضوع حقوق اساسی، با روش استدلالی-تحلیلی، اندیشه سیاسی-حقوقی اسلام را در زمینه حکومت و دولت و قدرت آن، به صورت یک سیستم، همراه با مبانی و اصول نظری و عملی آن و هماهنگ با جهان‌بینی توحیدی اسلام، تبیین کرده‌اند که محور اصلی مباحث آن قدرت و مسائل و مباحث مربوط به آن است؛ نظیر رابطه قدرت با اخلاق، رابطه قدرت با دین، انواع قدرت، منابع قدرت. درباره کنترل و ضرورت مهار قدرت هم مطالبی مطرح کرده‌اند. در مبحث آزادی می‌توان به کتاب *آزادی، ناگفته‌ها و نکته‌ها*، اثر علامه مصباح



یزدی<sup>(۹)</sup>، اشاره کرد. در این کتاب در مورد معانی آزادی، آزادی از دیدگاه اسلام، آزادی عقیده و بیان صحبت شده و در آخر به برخی شبهات آزادی از جمله محدودیت آزادی پاسخ داده شده است. با این وصف، در این منابع در مورد موضوع این تحقیق اشاره‌ای نشده است. با توجه به مطالب یادشده و نبود پیشینه لازم در این زمینه، ویژگی و نوآوری این مقاله تبیین و برجسته کردن مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

## ۲. مفهوم‌شناسی

۲. ۱. مبانی: مبانی جمع مبنی (عمید، ۱۳۸۰: ۱۰۴۷) در لغت به معانی منبع، بنیان، پایه، اساس، شالوده (معین، ۱۳۷۶، ج ۳: ۳۷۷۷) به کار رفته است (دهخدا، ۱۳۷۳، ج ۱۲: ۱۷۷۴۱ و ۱۷۷۵۸). در اصطلاح حقوق، در هر نظام حقوقی قانون‌گذار یک سلسله مصالح کلی را نصب العین خود قرار می‌دهد و نظام حقوقی خود را چنان پایه‌ریزی می‌کند که هر بخش از قواعد احکام آن یکی از مصالح را تأمین کند. این مصالح کلی را مبانی می‌نامند (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۶۴ - ۶۵).

۲. ۲. خودسامانی: سامان در لغت به معنای نظام (دهخدا، ۱۳۷۳، ج ۸: ۱۱۷۶۹)، نظم (عمید، ۱۳۸۰: ۷۱۱)، دولت (دهخدا، ۱۳۷۳، ج ۸: ۱۱۷۷۰)، و ... است. در اصطلاح، منظور از خودسامانی سامان‌بخشی رفتارهای افراد و مقامات و نهادهای سیاسی در جامعه بر اساس قانونمندی و ضابطه‌مندسازی آنها است تا حقوق و آزادی‌های عمومی افراد و نظم و عدالت در جامعه حفظ شود.

۲. ۳. حقوق اساسی: حقوق اساسی از شاخه‌های مهم حقوق است که اختصاصاً به روابط سیاسی بین فرمانروایان و فرمانبران می‌پردازد (قاضی، ۱۳۷۸: ۱۳ و ۲۱) و چارچوب حقوقی پدیده‌های سیاسی را معین می‌کند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۴). بنابراین، رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی (قاضی، ۱۳۷۵: ۶۵) است که در آن از سازمان و شکل حکومت یا دولت، قوای عالیة مملکتی (مقننه، مجریه، قضاییه)، وظایف و اختیارات هر یک از قوای نام‌برده (شعبانی، ۱۳۹۱: ۲۲) و روابط آنها با یکدیگر (بوشهری، ۱۳۹۰، ج ۱: ۲۰)، حدود قدرت دولت و حقوق و آزادی‌های افراد ملت (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۹ و ۲۹۰) به گونه‌ای که در قانون اساسی کشور معین و مقرر شده است بحث و گفت‌وگو می‌شود (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۷۱۲).

۲. ۴. قانون اساسی: قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی هر کشور است که با تشریقات خاصی به تصویب قوه مؤسس می‌رسد (هاشمی، ۱۳۹۰: ۵۰ - ۵۱) و به لحاظ محتوا

تعیین‌کننده نوع حاکمیت و حکومت، ساختار و سلسله مراتب قدرت، اهداف حکومت، اصول سیاست داخلی و خارجی، صلاحیت و مسئولیت نهادها و مقام‌های دولت، و نیز حقوق ملت است (بوشهری، ۱۳۹۰، ج ۲: ۳۴۳). قانون اساسی مهم‌ترین و نخستین منبع عام برای حقوق اساسی در شیوه‌های نوشته یا مدون است (شعبانی، ۱۳۹۱: ۲۵ - ۲۶). قانون اساسی جمهوری اسلامی، از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی و تنظیم‌کننده ارکان حکومت و حافظ حقوق و آزادی‌های امت اسلامی و بالخصوص عامه مردم کشور است. برتری ماهوی و شکلی قانون اساسی سبب شده است، به لحاظ سلسله مراتب قوانین، قانون اساسی در بالاترین رده قرار گیرد و بر همه قوانین دیگر حاکم باشد (قاضی، ۱۳۷۵: ۱۱۳).

### ۳. ضرورت اصل خودسامانی

لازمه حضور در جامعه و زندگی اجتماعی پذیرش اصل خودسامانی و نتایج ناشی از آن است. بشر اجتماعی چاره‌ای جز پذیرش این اصل و حرکت در چارچوب آن ندارد. سامان و نظم حقوقی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و غیر آن در گرو کاربست این اصل عقلی است (اصلانی، ۱۳۹۸: ۴۲). فلسفه این اصل تأمین مصلحت‌ها و اجتناب از مفسده‌هاست (مصباح یزدی، ۱۳۹۲: ۳۵). بنابراین از ابتدای تاریخ بشر تا کنون همه حدود و مرزها و قوانین و مقررات و الزامات که دایرمدار تأمین مصلحت‌ها و گریز از مفسده‌اند مصداق این اصل هستند (اصلانی، ۱۳۹۸: ۴۲). وضع قوانین و مقررات که نماد چارچوب پذیرفته‌شده جوامع بشری است، همه، بر اساس همین مبنای عقلانی صورت می‌پذیرد. حقوق و تکالیف و حیطه‌بندی صلاحیت‌ها از دل این اصل بیرون می‌آیند (اصلانی، ۱۳۹۸: ۳۴). رعایت این اصل به سود کل جامعه، اعم از مقامات سیاسی و اداری و آحاد مردم، است. زیرا بدون آن سامان اجتماعی از بین می‌رود و بی‌نظمی و هرج‌ومرج جایگزین آن می‌شود (ساکت، ۱۳۸۷: ۴۰ - ۴۱). در نتیجه، نقض حدود به معنای عدم التزام به نتایج این اصل و مخالفت با اراده‌ای است که خود آن را تحدید کرده است (اصلانی، ۱۳۹۸: ۴۲). انسان موجودی گزینشگر است (مطهری، ۱۳۷۷: ۱۱۲) و در قبال گزینش‌های خود مسئول است و این گزینش‌هایش کمال و انحطاطش را رقم می‌زند و او را به گزینه انتخابی‌اش محدود می‌کند و اراده آزاد او را از مطلق به مقید مبدل می‌سازد. بدین ترتیب او هم مسئولیت هم اختیار ساختن و پرداختن خویشتن و آینده خود را داراست. اینکه انسان قادر است از میان گزینه‌های عمل مختلف یکی را برگزیند شاید مهم‌ترین

خصوصیت او باشد و این عامل همواره مهم‌ترین عامل تعالی یا سقوط وی بوده است (فارسی، ۱۳۶۸: ۲۹۶). بنابراین هیچ انسانی نیست که وارد جامعه بشود، مگر اینکه با اراده خودش بر محدودیت‌پذیری‌اش مهر تأیید بزند و آن را بپذیرد (مصباح یزدی، ۱۳۹۲: ۸۹). چون جامعه برای ایجاد نظم و سامان اجتماعی به خودسامانی احتیاج دارد و سنگ‌بنای حرکت اجتماعی و رفتار اجتماعی خودسامانی است. زیرا اگر خودسامانی در جامعه حاکم نباشد، اصلاً جامعه شکل نمی‌گیرد (اصلائی، ۱۳۹۸: ۳). از سوی دیگر، قانون نیز یکی از مصادیق متعدد و تجلیات گوناگون اصل خودسامانی است، نه خود آن. اگر بنا باشد افراد در جامعه قواعد و مقررات را زیر پا بگذارند و نظم سیاسی جامعه را برنتابند عملاً دچار آنارشسیسم و هرج‌ومرج می‌شوند (لاک، ۱۳۸۸: ۲۳۵). زیرا انسان‌ها همیشه میل به تلون و خودخواهی دارند و عاملان زیرک و خستگی‌ناپذیر بی‌نظمی‌اند (بادامچیان، بی‌تا: ۴۲). بنابراین آنارشسیسم که وجود هر گونه قدرت سامان‌یافته اجتماعی و دینی را ناروا می‌شمارد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۴۵) در جامعه جایگزین سامان سیاسی می‌شود و این نابسامانی باعث هرج‌ومرج و ایجاد اختلال در نظم اجتماعی می‌شود.

#### ۴. خودسامانی و نقش آن در زندگی اجتماعی

انسان به گونه‌ای آفریده شد که به حکم ضرورت و برای آسایش و راحتی خود، با میل و رغبت، به هم‌نوعان خویش در جامعه بپیوندد (لاک، ۱۳۸۸: ۱۳۵). از این‌رو انسان موجودی فطرتاً اجتماعی (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج ۴: ۱۴۴) و سیاسی (آرنت، ۱۳۶۱: ۶۰) است؛ یعنی موجودی است که ماهیت خود را نه در تنهایی و خلوت که تنها در همزیستی با دیگران بازمی‌شناسد (تیندر، ۱۳۷۴: ۲۳ - ۲۴ و ۳۹). بنابراین هر فردی همواره در پی تحصیل و تأمین منافع و مصالح خویش است، ولی خیلی زود درمی‌یابد که نمی‌تواند به تنهایی استقلال و آزادی فردی خود را به طور کامل حفظ و منافع و مصالح ممکن را تحصیل و تأمین کند؛ بلکه لازم است برای صیانت نفس با فرد دیگری متحد شود و در تشکیل جامعه همکاری کند (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج ۱۸: ۴۱۸) و البته در این راه بخشی از استقلال و آزادی خود و قسمتی از سایر حقوق و منافع خویش را از دست بدهد. انسان در اسلام موجودی اجتماعی و مسئول است؛ موجودی اجتماعی که بر او فرض شده در همه ابعاد زندگی مسائل انسانی را، که جایگاه خلیفه‌اللهی او را تثبیت می‌کند، رعایت کند و هویت و شخصیت واقعی‌اش در اجتماع شکل

می‌گیرد. بنابراین تعالیم و احکام اسلام صرفاً فردی نیست و به شئون اجتماعی انسان توجهی تام دارد (جوادی آملی، ۱۳۸۹، ج ۱۷: ۲۳). علامه طباطبایی می‌فرماید «ملک» به معنای سلطنت از اعتباریات ضروری است که انسان بی‌نیاز از آن نیست؛ لکن چیزی که در ابتدا بشر به آن نیاز دارد تشکیل اجتماع است (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج ۱۶: ۲۸۵). بر این اساس زندگی انسان یک زندگی اجتماعی است و عامل عقلایی در انتخاب زندگی اجتماعی مؤثر است. چون انسان در زندگی اجتماعی منفعی برای خود می‌بیند و ملاحظه می‌کند که نیازهای مادی و معنوی‌اش بدون زندگی اجتماعی اصلاً تأمین نمی‌شود یا به صورت مطلوب و کامل برآورده نمی‌شود. از این رو به زندگی جمعی تن درمی‌دهد و شرایط آن را می‌پذیرد. انسان‌ها به لحاظ همین مدنی بالطبع بودن (حسینی تهرانی، ۱۴۱۸، ق، ج ۴: ۷۴) و گریز نداشتن از زندگی گروهی سرنوشت مشترکی در اجتماع دارند. زیرا در اصل طبع خود مستخدم بالطبع است و طبیعت استخدام‌گرای وی او را به سمت زندگی اجتماعی می‌کشاند (مطهری، ۱۳۷۲، ج ۱۳: ۷۲۶ - ۷۲۷). بشر در سطحی که زندگی می‌کند زندگی او زندگی یک موجود مختار است؛ یعنی موجودی که با اراده خودش و با انتخاب و تصمیم خودش باید کار کند. انسان یک موجود آزاد مختار است. این موجود آزاد مختار زندگی‌اش هم یک زندگی اجتماعی است؛ یعنی اگر بخواهد انفرادی زندگی کند نمی‌تواند باقی بماند (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج ۱۸: ۱۴۸). بقای او به همین است که اجتماعی زندگی کند. چون بدون زندگی اجتماعی هیچ‌گونه رشد و ترقی نصیب انسان‌ها نمی‌شود. اصلاً ساختمان انسان‌ها به گونه‌ای است که باید با کمک یک‌دیگر زندگی کنند.

##### ۵. نقش خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

حقوق اساسی، که از شاخه‌های مهم حقوق عمومی است، به بحث پیرامون ساختار حکومت، رابطه نهادهای دولت با یک‌دیگر، و رابطه افراد با حکومت می‌پردازد. در تحولات حقوق اساسی در دنیای معاصر به دنبال انتخابی بودن دولت، حقوق و آزادی‌ها افراد، مهار قانونی قدرت و توزیع عادلانه آن ضرورت دارد. بنابراین قدرت دولت از لحاظ قانونی محدود باید شود و مشروعیت آن به رعایت محدودیت‌های مقرر در قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی بستگی دارد (جوان‌آراسته، ۱۳۹۸، ج ۱: ۴۴ - ۴۶). قانون اساسی هر کشور، از جمله ایران، آن بخش از حقوق

نوشته و مدون است که پایه و مبنای دیگر قواعد حقوقی است و به بیان نوع دولت-کشور و بنیادهای اساسی آن، شکل حکومت قوای حاکم، سازمان‌ها و نهادهای سیاسی، وظایف و اختیارات قوای عالیه و نوع رابطه آن‌ها با یکدیگر، حقوق و آزادی‌های ملت، و رابطه ملت با دولت می‌پردازد (دانش‌پژوه، ۱۳۹۱، ج ۲: ۱۷۳). به همین دلیل قانون اساسی را هم به عنوان «سامانه‌ای از محدودیت‌ها» و هم به منزله «تصمیم بنیادین که حکومت را سامان‌دهی می‌کند» دانسته‌اند (عباسی، ۱۳۸۹: ۵۲). بنابراین، قانون اساسی اولین و مهم‌ترین منبع حقوق اساسی است. ویژگی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها در ماهیت اسلامی بودن همه قوانین و مقررات است. با توجه به این مباحث می‌توان گفت جامعه تنها با نظم و خودسامانی می‌تواند به اهداف خود برسد. هر جامعه‌ای اهداف و ارزش‌هایی دارد؛ یعنی مبانی ارزشی دارد که با نظم و سامان سیاسی امکان دارد به این اهداف و ارزش‌ها برسد. از این‌رو، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، با تکیه بر ارزش‌های دینی و مبتنی بر حکومتی برخاسته از متن دین و سازگار با آرمان، اهداف و انتظارات توده مردم را می‌توان برشمرد. حضرت امام خمینی<sup>(ره)</sup>، با تأکید بر جامعیت اسلام و توان آن برای اداره امور سیاسی و اجتماعی، مهم‌ترین هدف خود را از انقلاب اسلامی ایران حاکمیت اسلام و اجرای قوانین و احکام اسلامی دانسته است (اصلائی و میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۶: ۲۹۳). بنابراین این نظام برآمده از اراده توده‌های مردم است که بر اساس خودسامانی شکل گرفت. با وقوع انقلاب اسلامی، الگوی دینی از حکومت‌داری و اداره جامعه بر پایه دین مطرح شد که با همه‌پرسی فروردین‌ماه ۱۳۵۸ با نام جمهوری اسلامی پا به عرصه وجود گذاشت و با تدوین قانون اساسی گفتمان محوری این نظام نوپا بر محور مردم‌سالاری دینی مطرح شد (جوان‌آراسته، ۱۳۹۹: ۳۱). زمینه‌های شکل‌گیری یک نظام‌های سیاسی جدید بر اثر انقلاب (مصباح یزدی، ۱۳۸۶: ۲۴)، کودتا، ادغام، تجزیه کشورها، خروج از یوغ استعمار، و نهضت‌های ضد استعماری و اشغال و تسخیر سرزمین بلامالک و عاری از سکنه است که منجر به فروپاشی نظام سیاسی مستقر و کهن می‌شود (اصلائی، ۱۳۹۸: ۱۳-۱۴) و به جای آن نظام جدیدی ایجاد خواهد شد (آرنت، ۱۳۶۱: ۱۶۱) که متعاقب این امور زمینه تولید قانون اساسی جدید فراهم می‌گردد. نظام جمهوری اسلامی، که برآمده از انقلاب اسلامی است، متعاقب فروپاشی و سقوط نظام پهلوی متولد و مستقر شد (هاشمی،

۱۳۸۹، ج ۱: ۸۷ - ۸۸). عموماً متعاقب تولد نظام سیاسی قانون اساسی جدید تولید می‌شود. نظام جمهوری اسلامی هم از این امر مستثنا نیست و تولید قانون اساسی جمهوری اسلامی در پی تولد نظام سیاسی جمهوری اسلامی بوده است. به‌واقع، انقلاب اسلامی حاکمیت اسلام و ارزش‌های اسلامی را در قالب نظام جمهوری اسلامی پدید آورد که در قانون اساسی آن تبلور یافت. البته تولید این قانون اساسی در پی اصرار و فرموده‌های رهبر بلامنازع انقلاب، حضرت امام (ره)، به وجود آمد (مطهری، ۱۳۷۷: ۵۱؛ نوروزی، ۱۳۹۲: ۷۶)؛ برای اینکه نظام سیاسی و مقامات و نهادها، بر مدار قانون، نظم سیاسی را در جامعه محقق کنند و از طرفی تا حدود و حقوق ملت و مقامات و نهادهای سیاسی مشخص شود (ورعی، ۱۳۸۶: ۵۴ - ۱۳۴). بر مبنای خودسامانی ملی، قانون‌گذاران در حکومت اسلامی، که از طرف مردم مسلمان انتخاب می‌شوند، طبعاً باید به اعتبار انتخابی که مردم قبل از هر چیز به آن اقدام کرده‌اند، یعنی انتخاب اسلام و قوانین آن، فقط چیزی را به نام قانون تدوین و تنظیم کنند که مردم چارچوب آن را مشخص کرده‌اند. در واقع قانون باید از مسائلی تهیه و تنظیم شود که مردم ضوابط و شرایط آن را در اولین روزهای زندگی آگاهانه خود، یعنی وقتی به اطاعت و تبعیت از خالق خود رسیده‌اند، قبول کرده‌اند. بنابراین هیچ‌یک از برگزیدگان مردم حق ندارند قانون یا ضابطه‌ای را برای تحمیل به مردم تهیه و تدوین کنند که خارج از قانون اسلام و خداوند متعال باشد. مردم در اولین انتخاب خود، بر مدار خودسامانی، ابتدا چارچوب نظام و قوانین قابل اعمال بر خود را پذیرفتند و سپس در هر موردی که نیاز به کشف و تدوین‌کننده قوانین شکلی و ماهوی در همان چارچوب داشته باشند عده‌ای را انتخاب می‌کنند. در خصوص قانون اساسی پس از وضع و تنظیم آن یک بار دیگر نظر خود را اعلام و اساس نظام اسلامی را برای خود پایه‌ریزی کردند (شعبانی، ۱۳۹۱: ۲۸ - ۲۹). بر همین اساس، در حقوق اساسی جمهوری اسلامی حاکمیت اراده الهی مستظهر به پشتیبانی آرای ملت است (نوروزی، ۱۳۹۲: ۲۵۴ - ۲۵۵). حکومت اسلامی تبلور و تجلی خودسامانی ملی و تحدید اراده ملی است. بنابراین باید به آثار و پیامدهای فلسفه سیاسی نظام توجه داشت. به عبارتی، تأسیس و تغییر نظام‌ها یعنی تغییر و جابه‌جایی و دگرگونی ارزش‌ها و آرمان‌ها (مصباح یزدی، ۱۳۹۲: ۳۵۸). تأسیس نظام معطوف به ایجاد و بقا و دوام آن است. ایجاد ارزش‌ها، بقای ارزش‌ها، و دوام ارزش‌ها متبلور در استوانه‌ها و پایه‌های ارزشی

نظام سیاسی است. در واقع، نظام سیاسی به پایه‌های آرمانی و ارکان ارزشی خود اتکا دارد (اصلاحی، ۱۳۹۸: ۱۰). به‌واقع، از ویژگی‌های بارز انقلاب اسلامی ایران نقش عمده ارزش‌ها در شکل‌گیری آن است که موجب تمایز از دیگر انقلاب‌ها شده است. این‌ها نمایان‌گر ارزش‌ها و آرمان‌ها انقلاب ملت است و در اصول قانون اساسی این موارد نهادینه شده است (مطهری، ۱۳۷۷: ۵۰). بنابراین در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران همه نهادها و مقامات حافظ و ضامن این استوانه‌ها هستند؛ به‌ویژه مقامات اصلی و عالی‌رتبه نظام و در رأس آن‌ها ولی فقیه حافظ و ضامن این استوانه‌ها است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی نهادینه شده است. البته سازکارها برای حفظ و تقویت و تداوم فلسفه نظام سیاسی و تحقق ارزش‌ها و آرمان‌ها است (مصباح یزدی، ۱۳۹۲: ۱۱) که طراحان و مدونان قانون اساسی یا قوه مؤسس آن را اتخاذ کرده‌اند (اصلاحی، ۱۳۹۸: ۱۱). استقرار نظام جمهوری اسلامی، که از نظر تأمین حقوق ملت با رعایت اصول و موازین اسلامی مطابق خودسامانی ملی خواست قاطبه مردم بود، بزرگ‌ترین ارمغان انقلاب محسوب می‌شود (مطهری، ۱۳۷۷: ۴۹). در واقع، انقلاب اسلامی مرهون خودسامانی مردمی است که از گذشته دور تا به حال دغدغه برپایی حکومت دینی داشته‌اند. در ادامه به سه مورد از مبانی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره می‌شود.

## ۶. خودسامانی و تجلی آن در پدیداری حاکمیت بر اساس اراده ملت

همه نظام‌ها و جوامع سیاسی و حاکمیت‌ها به نوعی از اصل عقلی خودسامانی- به تعبیر شهید مطهری خودیابی ملت (مطهری، ۱۳۷۷: ۱۱۸)- و تحدید اراده ملت بهره‌مندند. زیرا این اصل عقلی لازمه زندگی اجتماعی است. در واقع حیات اجتماعی بشر بدون این اصل عقلی امکان‌پذیر نیست (اصلاحی، ۱۳۹۸: ۴۳). بر این اساس شکل‌گیری و تأسیس حاکمیت و نظام‌های سیاسی (صناعی، ۱۳۴۴: ۱۲۶) و همچنین تدوین قوانین اساسی در همه نظام‌های سیاسی (روسو، ۱۳۷۹: ۴۵) و از جمله نظام جمهوری اسلامی ایران از مصادیق خودسامانی و تحدید اراده ملت است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۴۵۶). احترام به اصل آزادی اراده اصیل‌ترین مبنا و ممیز اصولی زندگی انسانی است و بی‌شک ارزش زندگی انسان‌ها، چه در صحنه فردی چه در میدان گسترده اجتماعی، به میزان نقش این اصل با شرایط حاکم بر زندگی آن‌ها ارتباط کامل دارد و هر نوع مقررات و قانون تابع این اصل در زندگی انسانی است و در

هیچ مورد قابل استثنا نیست. به عبارت دقیق‌تر، زندگی انسانی یعنی ضرورت دائمی مهیاسازی خویشتن برای ورود به سرنوشت معینی که خود آن را پسندیده و پذیرفته است (فارسی، ۱۳۶۸: ۳۰۳ - ۳۰۴). بنابراین بر اساس اراده خود تصمیم می‌گیرند و خودسامانی خواهند داشت که این امور در انواع مختلف رفتارهای سیاسی ملت جلوه‌گر شده است. از این رو، انواع رفتارها و تصمیماتی که ملت از خود بروز و ظهور می‌دهد از مصادیق خودتصمیمی و خودسامانی و خودمحدودیتی ملت است که اگر ملتی برای خودش تصمیم نگیرد دیگران برای آنان تصمیم می‌گیرند (لاک، ۱۳۸۸: ۸۹). بر پایه بینش اسلامی، انسان در سلوک فردی موجودی آزاد و مختار است و همواره توان پیشرفت یا عقب‌گرد را دارد (فارسی، ۱۳۶۸: ۲۹۸). هنر به زیستن و خوب زندگی کردن انسان به اختیار و انتخاب خود وی بستگی دارد که چه راهی را انتخاب و اختیار می‌کند. در آفرینش تحولات سیاسی و اجتماعی نیز انسان دارای اراده و اختیار است و چنان نیست که در دگرگونی‌های اجتماعی لزوماً سیر صعودی را طی کند. بدین توضیح که انسان که مخلوقی آزاد و صاحب اراده و اختیار است نه فقط به اموری که باید انجام شود توجه دارد، بلکه به اموری هم که نباید انجام گیرد یا باید انجام نگیرد عنایت خاص دارد. به عبارت دیگر، آزادی و اختیار انسان بدین معناست که می‌تواند توانایی‌های مکتوم و نهفته خویش را بروز دهد و قادر به گزینش است و آمادگی دارد مسئولیت بپذیرد (فارسی، ۱۳۶۸: ۲۹۸ - ۳۰۰). از این رو، بر اساس اندیشه اسلامی در تحولات اجتماعی به تبع حیات فردی حیات اجتماعی نیز در گرو خواست و اراده انسان‌های جامعه است. با این حال، اراده مردم در طول اراده الهی است و هیچ‌گاه تصمیم و اراده مردم در عرض خواست و اراده الهی نیست. چون تصمیم و رأی مردم به طور مطلق ملاک حقانیت و مشروعیت نیست، بلکه حقانیت و مشروعیت اراده و تصمیم آن‌ها تا زمانی است که مخالف شریعت الهی نباشد. حاکمیت، که یکی از مبانی عقلی خودسامانی ملی است، نماد اراده و قدرت برتر در یک کشور است (روسو، ۱۳۷۹: ۱۵ و ۱۴۷)؛ یعنی اراده‌ای وجود دارد که نظام سیاسی جدید را به وجود می‌آورد (لاک، ۱۳۸۸: ۲۱۹ و ۲۴۷). در واقع نظام سیاسی حاصل یک اراده عمومی است (روسو، ۱۳۷۹: ۳۷۹) که کشور را به وجود می‌آورد (آرنت، ۱۳۶۱: ۲۰۷) که بر اساس اصل عقلی خودسامانی اتفاق می‌افتد؛ یعنی افراد توافق می‌کنند تا اتفاق جدیدی بیفتد. تا مردم توافق نکنند و به خودشان سامان ندهند و با هم تصمیم نگیرند اصلاً



نظام جدید به وجود نمی‌آید. سامان و نظم سیاسی بر اساس اراده‌های هم‌سو و ناهم‌سو در اثر یک سلسله فعل و انفعالات به وجود می‌آید. این اراده‌های ناهم‌سو با هم در ابتدا تعارض دارند. بعد با همدیگر به تعامل می‌رسند و از دل این اراده‌ها نظم به وجود می‌آید که تعبیر به اراده حاکمیت می‌کنیم. اراده حاکمیت اراده‌ای است که نظم را در جامعه به وجود می‌آورد (اصلانی، ۱۳۹۸: ۳۰). به‌واقع، دگرگونی‌ها و تحولات اجتماعی معلول اراده جمعی آن‌هاست و خداوند هیچ ملتی را که خود خواهان سعادت نباشند سعادت‌مند نخواهد ساخت. از این‌رو عامل اصلی در تحولات اجتماعی اراده جمعی مردمی است که حاکمیت را تشکیل می‌دهند. فلسفه نظام جمهوری اسلامی ایران، مثل همه نظام‌ها، دارای آرمان‌ها و ارزش‌هایی است که به خاطر تحقق آن تأسیس شده است. بنابراین، بر اساس اصل عقلی خودسامانی و تحدید اراده ملت، در درون قانون اساسی سازکارها و طرق قانونی، نظیر نحوه اعمال حاکمیت و شیوه قانون‌گذاری و روش‌های انتخابات، را برای ابراز اراده ملت مشخص و مقرر کرده‌اند. راه‌ها و چگونگی این اعمال حاکمیت و نیز نوع این اعمال حاکمیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نحو مشخص تبیین شده است که در بند ۱ اصل ۲ قانون اساسی به این مطلب تصریح شده است. این اختصاص حاکمیت و تشریح به خداوند نخستین و مهم‌ترین و اصلی‌ترین پایه ایمانی جمهوری اسلامی قلمداد می‌شود (مصباح یزدی، ۱۳۹۲: ۳۱) و این نوع حاکمیت در اصل ۵۶ قانون اساسی نیز تصریح و تبیین شده است و آن اینکه حاکمیت مطلق بر انسان و جهان از آن خداست. بنابراین به نوع حاکمیت که حاکمیت الهی است و اختصاص به خداوند دارد تصریح می‌شود و همو است که به انسان حق تعیین سرنوشت را بخشیده است؛ یعنی حق تعیین سرنوشتی که ماهیت خدایی دارد و خدادادی است و خداوند این موهبت را به انسان‌ها داده است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۷۰۰) که خودشان سرنوشت خودشان را تعیین و اراده خودشان را بیان کنند. در واقع یکی از وجوه تمایز انسان و از شرایط تعالی وی این است که با آگاهی کامل روی به آینده می‌نهد. از این‌رو نظام سیاسی جمهوری اسلامی که در سال ۱۳۵۸ محقق و منجر به تدوین قانون اساسی شد مصداق همین خودسامانی و تحدید اراده ملت است. به همین دلیل ملت بر اساس خودسامانی اراده کرده‌اند که نظام سیاسی جدید ایجاد کنند و دیگرگردانی اتفاق نیفتد. در واقع این خودگردانی بر مبنای خودتصمیمی شکل گرفته است و اراده توده‌های مردم مبنای اداره کشور شده است. ملت با اراده خود انقلاب کرد که با اصل

عقلی خودسامانی و تحدید اراده، که لازمه زندگی اجتماعی است، پیوند خورده است. البته اراده مقید و محدود، اراده مقید به مبانی، اراده مقید به ارزش‌ها، اراده مقید به آرمان‌هایی که خود ملت بر اساس اصل عقلی خودسامانی ایجاد کرده است و بر اساس همین اصل، نظم و سامان سیاسی و حاکمیت برآمده از اراده آزاد خود را فراهم کرده است (اصلائی، ۱۳۹۸: ۲۷).

### ۷. خودسامانی و ماهیت قدرت و کنترل آن

یکی از وسایل محدود کردن قدرت دولت تقسیم قدرت آن است (صناعی، ۱۳۴۴: ۱۲۹). به‌واقع، بر اساس اصل عقلی خودسامانی، قدرت دولت‌ها باید تقسیم و شکسته شود تا با توزیع قدرت کارآمدی دولت بهتر جلوه‌گر شود و از طرفی از استبداد و فساد ناشی از قدرت جلوگیری شود. بنابراین، بحث قدرت و شیوه به دست گرفتن و نحوه نظارت بر آن از مهم‌ترین مباحث اندیشه سیاسی و حقوق اساسی است که پیرامون آن دیدگاه‌ها و مکاتب فکری متعددی به وجود آمده است. سالیان بر سر اینکه دولت باید مطابق مجموعه‌ای از محدودیت‌های علناً مشخص و لازم‌الاجرا اداره شود توافقی پایدار وجود داشته است (تیندر، ۱۳۷۴: ۱۰۱). از طرفی، بدون قدرت، که یکی از مبانی عقلی خودسامانی ملت است، هیچ نظمی در میان مردم نمی‌تواند به وجود آید و هیچ‌یک از امور انسانی سامان نخواهد گرفت (تیندر، ۱۳۷۴: ۹۸). با این وصف، فسادآوری قدرت و کیفیت کنترل آن ذهن سیاست‌مداران و حقوقدانان را به خود مشغول کرده است. برای ورود در این بحث، دو سؤال اصلی ذهن هر محقق را به خود جلب می‌کند که نیازمند پاسخ روشن است: سؤال اول این است که آیا زمینه فساد در قدرت وجود دارد؟ آیا فساد ذاتی قدرت و جدایی‌ناپذیر از آن است؟ در صورت نخست (ذاتی بودن) فرقی نمی‌کند چه کسی قدرت را در اختیار دارد و از آنجا که فساد در ذات آن نهفته است کنترل قدرت و پیشگیری از فساد آن غیر ممکن است. در صورت دوم (ذاتی نبودن) فساد عارض بر قدرت است؛ یعنی قدرت در ذات خود لاینشرط است و فسادی ندارد، بلکه فساد و عدم فساد آن بستگی به این دارد که قدرت در اختیار چه کسی قرار گیرد؟ (اسکندری و دارابکلایی، ۱۳۹۲: ۳۶۰ - ۳۶۱). سؤال دوم این است که پیامدهای قدرت چیست؟ آیا پیامد و آثار قدرت در آثار منفی و مفساد اجتماعی منحصر خواهد بود یا به غیر از آن؛ یعنی آثار مثبت و مفید اجتماعی نیز بر آن مترتب می‌شود؟ طبق برداشت‌های مختلف که از ماهیت قدرت وجود دارد نویسندگان و سیاست‌پژوهان پاسخ‌های متفاوتی خواهند داد

(اسکندری و دارابکلایی، ۱۳۹۲: ۲۶۸). در پاسخ به پرسش نخست، در مورد ذاتی یا عرضی بودن فساد برای قدرت، اختلاف نظری میان اندیشمندان به وجود آمده است. بعضی فساد را ذاتی قدرت می‌دانند و قدرت را کنترل‌ناپذیر و فساد را غیر قابل پیش‌گیری معرفی می‌کنند (نویمان، ۱۳۷۳: ۴۲). پاسخ پرسش دوم این است که اغلب مکاتب و متفکران بر این باورند که قدرت و حکومت، هرچند در بسیاری از موارد دارای پیامدهای سوء و فسادآور است، شرّ و فساد ذاتی آن و غیر قابل تفکیک از آن نیست (اسکندری و دارابکلایی، ۱۳۹۲: ۲۸۱). بر اساس این نگرش، ذات قدرت موجب فساد نمی‌شود، بلکه در بستر قدرت سیاسی امکان فساد بیشتر است و در صورت عدم مهار قدرت امکان دارد حاکمان به فساد آلوده شوند و به سوءاستفاده از قدرت روی آورند (ایزدهی، ۱۳۸۹: ۱۲۱ - ۱۲۲؛ آرنه، ۱۳۶۱: ۲۰۸). بنابراین، می‌توان گفت شرّ و فساد ذاتی قدرت نیست، بلکه خیر و شر هر دو عارض بر قدرت‌اند (کورد، ۱۳۷۶: ۸۶) و بستگی به این دارد که قدرت در مسیر چه اهدافی به کار گرفته شود و در واقع این انگیزه قدرتمندان است که قدرت را به عنوان یک ابزار به این سو و آن سو می‌کشاند. از دیدگاه اسلام، وجود قدرت و حکومت نیازی مقطعی نیست که موقتی باشد، بلکه یک نیاز دائمی و همیشگی در طول تاریخ زندگی اجتماعی انسان خواهد بود (جعفری، ۱۳۶۹: ۷۲ و ۷۷ و ۷۹). از سوی دیگر، قدرت از نظر اسلام فساد ذاتی ندارد، بلکه به منظور پیشگیری از ظلم و فساد اعضای جامعه و کنترل آنان در مسیر صحیح به وجود آمده و تا هنگامی که به فلسفه وجودی خود پایبند باشد و به وظیفه اصلی خود عمل کند منشأ خیر و صلاح و سداد خواهد بود، مگر آنکه از مسیر خود منحرف شود و از انجام دادن وظایفی که گفته شد کوتاهی کند که در این صورت منشأ فسادهایی می‌شود. بنابراین، قدرت ماهیت ابزاری دارد و با توجه به هدف و استفاده‌کننده از آن منشأ فساد یا صلاح می‌شود و لزوماً و فی‌نفسه و به‌خودی‌خود دال بر فساد نیست. از این‌رو، تا حد زیادی این امر به آن بستگی دارد که قدرت در دست چه کسانی قرار گیرد. پس می‌توان گفت قدرت به‌خودی‌خود یک نعمت الهی است؛ منتها ابزارگونه است و استفاده‌های نادرست در طول تاریخ چهره نادرستی از آن به نمایش گذاشته است. اما ضرورت و لزوم مهار قدرت بدین معناست که بر اساس اصل عقلی خودسامانی هیچ قدرت انسانی‌ای صرفاً به دلیل تحقق و وجود خارجی‌اش حق اعمال قدرت بر دیگران را ندارد و اعمال قدرت دائم باید از پشتوانه استدلالی مقبولی برخوردار باشد. چون اعمال قدرتی که تنها در نظر

اعمال‌کننده قدرت موجه تلقی شود کرامت انسانی و حقوق انسانی و الهی قدرت‌پذیران را در معرض مخاطره و تضییع قرار می‌دهد و به قدرت و قدرتمندان اصالت می‌بخشد. بنابراین قدرت باید مهار شود (تیندر، ۱۳۷۴: ۷۳). بر اساس اصل عقلی خودسامانی، مهار قدرت به دو دسته روش‌های مهار درونی و روش‌های مهار بیرونی قدرت تقسیم می‌شوند.

**سازکار مهار درونی:** خودمهاری یا خودکنترلی یک سیستم کنترلی است که با اعمال آن حالتی در درون فرد ایجاد می‌شود که او را به انجام دادن وظایفش متمایل می‌سازد، بدون آنکه عامل خارجی او را تحت نظارت قرار دهد (الوانی، ۱۳۶۷: ۱۰۶). به عبارت دیگر، مهار درونی قدرت بدین معناست که فرد قدرتمند نیروی درونی، باورها و ارزش‌هایی که به آن‌ها پایبند است، بدون نظارت سازمان و نهاد خاصی، بصورت خودکار، قدرت در درون فرد مهار و نظارت می‌گردد. (سیدباقری، ۱۳۹۴: ۳۰۶). این نوع نظارت در منابع دینی و اسلامی به‌خوبی قابل مشاهده است. در مقایسه با نظارت بیرونی، خودکنترلی بهترین و کارآمدترین سازکار برای کنترل عملکرد افراد در قالب زندگی فردی و اجتماعی و نهادهای سیاسی و مدیریتی است. زیرا نظارت و کنترلی که از بیرون بر افراد و عملکرد آن‌ها می‌شود در صورتی جامع و اثربخش خواهد بود که این افراد از درون نیز بر خود نظارت کنند (ارسطا، ۱۳۸۹: ۱۵۱). امام علی (ع) در تبیین اصل نظارت درونی می‌فرماید: «اجْعَلْ مِنْ نَفْسِكَ عَلَى نَفْسِكَ رَقِيبًا.» (تمیمی آمدی، ۱۴۱۰ ق: ۱۴۴)؛ یعنی «از خودت مراقبی برای خویشتن قرار ده!». در اندیشه اسلامی مبنا و انگیزه بنیادین نظارت درونی یا خودکنترلی چیزی جز ایمان و اعتقادات دینی نیست. از این رو، مقصود از مهار درونی این است که بدون قرار دادن قدرتی در مقابل شخص کنترل‌شونده صرفاً از راه وجود صفاتی همچون عدالت و تقوا- که به صورت یک بازدارنده و عامل مهارکننده داخلی عمل می‌کنند- قدرت وی مهار شود و از گرایش او به سوی استبداد و خودکامگی جلوگیری شود. در نتیجه، در مکتب اسلام، مهار نفس و مراقبت انسان از خویشتن اصل بنیادین برای همه انسان‌ها و در همه کارهاست و در قدرت، که زمینه طغیان و تباهی و فساد در آن بیشتر است، دستور مراقبت شدیدتر است؛ طوری که داشتن عدالت و ملکه تقوا در حد رهبری جامعه اسلامی یکی از شرط‌های لازم و اساسی برای حاکم اسلامی است (سیدباقری، ۱۳۹۴: ۳۰۸).

**سازکار مهار بیرونی:** مهار درونی قدرت پایه و اساس مهار قدرت را فراهم می‌آورد و بدون آن سخن گفتن از مهار قدرت نتیجه‌ای نخواهد داشت. اما مهار درونی همواره نیازمند مهار بیرونی به عنوان عامل مکمل مهار قدرت است. دلیل این امر واضح است. زیرا در حالتی که عوامل مهار درونی قدرت تأثیر و کارکرد بسیار بالایی دارند و موجب خودمهاری قدرتمندان می‌شوند، اگرچه احتمال کاربرد ظالمانه و فسادآور قدرت به صورت عمدی متفی می‌شود، احتمال خطای قدرتمندان خودمهار در مقام تشخیص مصادیق عدل و ظلم و نیز خطا در تشخیص آثار صلاح و فساد ناشی از اعمال و کاربرد قدرت همچنان باقی است. از این رو، علاوه بر نیاز به مهار درونی قدرت به مهار بیرونی قدرت نیز احتیاج است (نبوی، ۱۳۷۹: ۴۱۸ - ۴۱۹). به طور کلی، هر چه مهار درونی قدرت قوی‌تر و کارآمدتر باشد از مقدار احتیاج به مهار بیرونی کاسته خواهد شد. اما تا زمانی که مهار درونی به کارآمدی صد درصد نرسد - درجه عصمت - چشم‌پوشی از مهار بیرونی قدرت پذیرفتنی نیست. منظور از مهار بیرونی قدرت در اسلام وجود عامل مهار قدرت در بیرون و خارج از وجود قدرتمند است. از این رو، مهار بیرونی وسایل قانونی و شرعی است که به وسیله آن قدرت رهبران کنترل و مهار می‌شود. این مهار بیرونی باید عینی و مدون و دارای ضمانت اجرای کافی از نظر شرعی و قانونی باشند. آیین اسلام بر کنترل درونی و بیرونی قوا تأکید می‌ورزد و در هر گستره سازکارهایی متنوع ارائه می‌دهد. مهار بیرونی قدرت توسط انسان‌ها به‌تنهایی و بدون استفاده از پشتوانه مهار درونی غیر ممکن است و حاکمان در این فرض با دور زدن قانون یا تطمیع و تهدید ناظران به کارهای خود ادامه می‌دهند؛ بلکه به آن صورت موجه می‌بخشند. تنها در صورت تکمیل فرایند نظارت بیرونی با نظارت درونی است که نظارت و کنترل به غایت خود می‌رسد و معیارهای اصیل و اساسی در جامعه حکم‌فرما خواهد شد (ایزدهی، ۱۳۸۹: ۱۲۴ - ۱۲۶). بنابراین، اگر محوریت مهار قدرت‌های سیاسی بر نظارت بیرونی انسان‌های غیر معصوم نسبت به یک‌دیگر قرار داده شود، در غیاب مهار درونی، باید آن‌قدر بر ناظران ناظر گمارد و بر آنان نیز نظارت کرد و ... که در نهایت مقدار این سوءاستفاده‌ها به حداقل برسد، هرچند این قضیه نیز درصد سوءاستفاده را به صفر نخواهد رساند. پس، برای مهار قدرت، بر اساس سامان سیاسی، چاره‌ای جز نظارت بر حاکمان و صاحبان قدرت وجود ندارد و با بررسی نظام نظارتی در اسلام به این نتیجه می‌رسیم که سازکارهای نظارت بر حکومت در اسلام کارآمدتر از نظام‌های دیگر است.

زیرا اولاً اسلام علاوه بر نظارت بیرونی بر نظارت درونی نیز تأکید ویژه‌ای دارد. ثانیاً سازکارهای نظارتی در اسلام موجب افزایش میزان محبوبیت حاکمان می‌شود و روابط حاکمان و شهروندان را از روابط خشک قانونی به روابط تربیتی- عاطفی همراه با رعایت موازین قانونی تبدیل می‌کند. ثالثاً رویکرد سازکارهای نظارتی در اسلام رساندن فرد و جامعه به سعادت دنیوی و اخروی است. زیرا نظام حقوقی اسلام زیرمجموعه نظام اخلاقی اسلام است. نکته حائز اهمیت این است که در نظام اسلامی نظارت بیرونی بر قاعده اساسی نظارت درونی استوار است و میان این دو نظارت تعامل کامل برقرار است و لازم و ملزوم یکدیگرند.

### ۸. خودسامانی و آزادی توأم با مسئولیت انسان

از دیدگاه قرآن، خداوند متعال انسان را در برابر هدایت حکیمانه‌اش که در بعثت انبیا تجلی یافته آزادی عطا کرده است؛ به این معنی که او در عین موظف و مسئول بودن در برابر آینده‌اش در انتخاب آن آزاد است. زیرا انسان موجودی است با ادراک و قدرت تشخیص. از این رو، مسئولیت‌خواهی از او باید بر اساس انتخاب باشد. به این ترتیب، انسان حاکم بر سرنوشت خود قرار داده شده است که باید با مسئولیتی که در برابر خدا دارد راه آینده‌ساز خویش را بر اساس تعقل و حکمت برگزیند (نوروزی، ۱۳۹۲: ۲۹۳). آزادی در مفهوم اسلامی از تعهد انسان در برابر خدا و التزام به ولایت خدا و تسلیم در برابر حاکمیت تشریحی الهی است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۲۵). به‌واقع، آزادی توأم با مسئولیت انسان حاکمیت هدایت‌شده‌ای را که خداوند به انسان تفویض کرده و او بر سرنوشت خویش حاکم گردانیده و آزادی و استقلال جامعه‌ای را که بر اساس آرمان سیاسی ملتی هم‌کیش و هم‌فکر سامان یافته و به وجود آمده است ایجاب می‌کند (عمیدزنجانی، ۱۴۲۱، ج ۱: ۲۳۵). در واقع، یکی از امتیازات افراد انسانی آزادی توأم با مسئولیت است که به موجب آن می‌تواند سرنوشت خود را تعیین کند و به راه سعادت و شقاوت برود. هر فرد می‌تواند در امور مربوط به خود به طور مستقل و دور از اجبار و تحمیل دیگران تصمیم بگیرد (فارسی، ۱۳۶۸: ۳۰۴ - ۳۰۵). آزادی نه به معنی بی‌بندوباری، لجام‌گسیختگی، و هرج‌ومرج اجتماعی و نه به عنوان یک پوشش و شعار زیبا برای مقابله با ارزش‌های الهی و معنوی، بلکه ارزشی انسانی و موهبتی الهی است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا به عنوان یکی از پایه‌های ایمانی نظام تأکید شده و تأمین آزادی‌های سیاسی و

اجتماعی در حدود قانون یکی از وظایف مهم نظام شمرده شده است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۷۵۷). در واقع جهت‌گیری حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به مقوله آزادی آزادی مسئولانه است (جوان‌آراسته، ۱۳۹۹: ۶۷ - ۶۸). زیرا جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا. از این رو، تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون به عنوان یکی از سیاست‌های جمهوری اسلامی لازم شمرده شده و به منظور ضمانت اجرای آن قانون‌گذار برای مقاماتی که برخلاف قانون آزادی افراد را سلب کنند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی محروم کنند مجازات‌هایی در نظر گرفته است (بوشهری، ۱۳۹۰، ج ۵: ۴۱ - ۴۲). پیامبران الهی هیچ‌گاه اراده مردم را به اجبار به سویی نکشانند؛ بلکه از مردم خواستند که با وجود آزادی به حکم عقل و وجدان خویش فرمان‌های ارزشمند الهی را به کار گیرند. در همین زمینه امیرالمؤمنین علی<sup>(ع)</sup> در گفتار و رفتار خود آزادمنشی و حریت را به مردم آموخته و اختیار انسان را در سخن و کردار یادآور شده و پاداش جزا در آخرت را نیز بر اساس افعال اختیاری و آزادانه انسان ارزیابی کرده و فرموده است: «وَلَا تَكُنْ عَبْدَ غَيْرِكَ وَ قَدْ جَعَلَكَ اللَّهُ حُرًّا»؛ یعنی «برده دیگری مباش که خدا تو را آزاد آفرید» (دشتی، ۱۳۸۰، نامه ۳۱: ۵۳۲ - ۵۳۳). هر فرد انسانی که به دنیا می‌آید اصالتاً آزاد است و هیچ‌کس تحت هیچ شرایطی حق ندارد این حق طبیعی را از او سلب کند. از این رو، حضرت می‌فرماید اگر افعال و حرکات انسان از روی جبر و قضای حتمی باشد و انسان آزاد و مختار نباشد پاداش و کیفر دادن باطل و وعده و وعید به ثواب و عقاب بی‌مورد است. بنابراین، از دیدگاه امام علی<sup>(ع)</sup> انسان موجودی است که فطرتاً و اصالتاً مختار و آزاد خلق شده و آزادی جزء خصلت‌های طبیعی و غیر قابل انفکاک اوست. با این دیدگاه امام علی<sup>(ع)</sup>، علاوه بر اصل آزادی فلسفی و فطری انسان، اصل اساسی دیگری استنباط می‌شود و آن مسئول بودن انسان در قبال کارهای صادره از اوست که یا به عصیان در برابر خداوند و عقاب و کیفر متهمی می‌شود یا به اطاعت و ثواب و پاداش. پس قائل شدن اختیار و آزادی برای انسان به معنای قائل شدن مسئولیت برای اوست. آرمان آزادی‌خواهی تصریح بر توانایی فرد در احراز اراده آزاد در گزینش موقعیت‌ها و قابلیت او در خودسامانی حیات سیاسی فرد و جامعه است. آزادی رابطه‌ای خودسامان میان اندیشه و عمل و آرمان و واقعیت است. انسان آزاد خودسامان است و اهداف و وسایل و عمل خود را از روی اندیشه برمی‌گزیند. عمل انسان آزاد از اندیشه

او ناشی می‌شود؛ در غیر این صورت، انسان برده است. زیرا انسان بنا به خلقت خود محتاج آزادی است و آزادی مستلزم از میان برداشتن رابطه انقیاد انسان نسبت به انسان است. خودسامانی وقتی نباشد بیدادگر می‌تواند ستم روا دارد. انسان موجودی آزاد و انتخابگر آفریده شده است؛ به گونه‌ای که هر فردی در گزینش راه خود و انجام دادن خواسته‌هایش آزاد و مختار است (مصباح یزدی، ۱۳۹۲: ۱۵۳ - ۱۵۴) و این آزادی در قبال مال و جان و دیگر جنبه‌های متعلق به خود بر خصوصیات تکوینی او مبتنی است. ولی از سوی دیگر مشاهده می‌شود هر حکومتی برای دستیابی به اهداف و آرمان‌های خود باید بسیاری از آزادی‌های افراد را نادیده بگیرد و با امر و نهی خود محدودیت‌هایی ایجاد کند تا جایی که هنگام تخلف مجازات‌ها و عکس‌العمل‌های خاصی از سوی حکومت اعمال می‌شود. از این رو، نمی‌توان هیئت حاکمه‌ای را در نظر گرفت که سرپرستی کارهای جامعه را بر عهده داشته باشد و در عین حال همه افراد جامعه از آزادی کامل برخوردار باشند، بلکه دستگاه حکومت برای رسیدن به اهداف خود و تأمین مصالح عالی جامعه ناگزیر است آزادی‌های افراد را در جنبه‌های مختلف مهار کند و تصمیم‌های مناسبی درباره آن بگیرد و از مردم بخواهد در برابر امر و نهی حکومت مطیع و تسلیم باشند و متخلفان را مجازات کند (دارابکلایی، ۱۳۸۸: ۱۴۰). در نتیجه انسان‌ها اگرچه ابتدا و به صورت تکوینی در انتخاب و گزینش آزادند، در زندگی اجتماعی عملاً محدودیت‌هایی بر آنان تحمیل می‌شود که موجب سلب آزادی و انتخاب آنان می‌شود و همه جوامع انسانی ضرورت این خودسامانی ملی را پذیرفته‌اند و آن را برای جامعه بشری لازم می‌دانند (جوان‌آراسته و ملک‌افضلی، ۱۳۹۹، ج ۳: ۸۵ - ۸۶). آزادی یکی از مشترکات اصولی در حقوق عمومی اسلام است. اصل آزادی قواعد حقوقی متعددی را در چارچوب حقوق اساسی به وجود می‌آورد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۲۲ - ۲۳). اسلام نگاهی متعالی به آزادی دارد؛ برخلاف غرب که ریشه و منشأ آزادی را تمایلات و خواسته‌های انسان می‌داند و در نتیجه آزادی ابزاری برای تأمین امیال و خواسته‌های شخصی خواهد شد. در اسلام آزادی ارزش ذاتی ندارد و ارزش آن به هدف و مقصدی است که برای آن به کار گرفته می‌شود. اگر در مسیر سعادت باشد کاملاً ارزشمند و در غیر این صورت ضد ارزش است. مکاتب سیاسی و حقوقی جهان معاصر به طور معمول در هر جا که ندای آزادی سر داده‌اند تنها به آزادی بیرونی در روابط اجتماعی و در ارتباط با دولت و قدرت حکومت پرداخته‌اند. این بُعد از آزادی نیز



در اندیشه اسلامی با تأکید فراوان به رسمیت شناخته شده، بلکه اساساً اسلام بزرگ‌ترین ترویج‌کننده و تثبیت‌کننده آزادی در عرصه زندگی اجتماعی انسان است. بُعد دیگر آزادی آزادی درونی است؛ همان چیزی که حقیقت آزادی و هویت انسانی با آن گره خورده است. آزادی به مفهوم اسلامی از درون آغاز می‌شود و تا انسان از قید و بند اسارت‌های درونی آزاد نشود از اسارت طاغوت‌ها و عوامل برونی رها نمی‌شود (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۲۴). اینک می‌توان به درک درست از بند ۶ اصل ۲ قانون اساسی دست یافت. به موجب این بند، جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه ایمان به کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خداست. قانون‌گذار در این اصل به دنبال قاعده‌گذاری اصلی مهم با عنوان آزادی مسئولانه است که بر اساس خودسامانی ملی شکل می‌گیرد و سمت‌وسوی آزادی‌های اساسی را در نظام حقوقی به‌خوبی ترسیم می‌کند. آزادی توأم با مسئولیت ترجمانی از آزادی به رسمیت‌شناخته در نظام حقوقی اسلام است که در آن اولاً آزادی درونی و بیرونی به صورت توأمان پذیرفته شده است. ثانیاً هویت انسانی با آزادی درونی، یعنی آزادگی او، گره خورده و به همین جهت این آزادی بر آزادی بیرونی تقدم رتبی دارد. ثالثاً قلمرو و حدود آزادی‌های بیرونی را از آزادی‌های درونی تعیین خواهد کرد. بر اساس خودسامانی، آزادی‌های افراد حتی در نظام دموکراسی هم مهار شده و چارچوب و حد و مرز خاصی دارد. از این رو، در حکومت دینی هم بر اساس خودسامانی آزادی مهار شده است، نه بی‌حد و حصر. بنابراین آزادی چارچوب‌بندی شده است (دارابکلایی، ۱۳۸۸: ۲۱۱). در حقوق اسلام، اصولاً افراد تا جایی مختار و آزادند که با احکام و مقررات شرع منافات نداشته باشد. چون بر اساس اراده آزاد خود این احکام را پذیرفته‌اند و به خود سامان داده‌اند.

### نتیجه‌گیری

مسئله مقاله حاضر مبانی عقلی خودسامانی ملی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بود. بررسی اصل عقلی خودسامانی نشان می‌دهد تبیین آن بر مناسبات فردی و اجتماعی انسان گزینشگر و در زمینه‌های مختلف حیات اجتماعی بشر تأثیر انکارناپذیر دارد و بدون آن سامان و نظم حقوقی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و غیر آن صورت نمی‌گیرد. بر این اساس شکل‌گیری و تأسیس نظام‌های سیاسی و حاکمیت و همچنین تدوین قوانین اساسی در همه نظام‌های سیاسی و از جمله نظام جمهوری اسلامی ایران از مصادیق خودسامانی و تحدید اراده

ملت است. اصل آزادی اراده اصیل‌ترین مبنا و ممیز اصولی زندگی انسانی است و بی‌شک ارزش زندگی انسان‌ها، چه در صحنه فردی چه در میدان گسترده اجتماعی، به میزان نقش این اصل با شرایط حاکم بر زندگی آن‌ها ارتباط کامل دارد. بنابراین حاکمیت، که یکی از مبانی خودسامانی و نماد اراده ملت و حاصل اراده عمومی است، دارای ارزش‌ها و آرمان‌هایی است که نظام به منظور آن ارزش‌ها و آرمان‌ها تأسیس شده است. از این رو حکومت اسلامی حاکمیت اراده الهی مستظهر به پشتیبانی آرای ملت است. بر اساس اندیشه اسلامی، در جمهوری اسلامی تبلور و تجلی خودسامانی و تحدید اراده ملی در تحولات اجتماعی پذیرش حاکمیت اراده الهی است. قدرت از مبانی خودسامانی است. حقوقدانان هنگام ساخت و ساز حقوق اساسی و نیز تدوین قانون اساسی هر کشور می‌کوشند قدرت را به گونه‌ای نهادینه کنند. بنابراین آنان چگونگی تقسیم قدرت و تعیین اختیارات هر یک از نهادهای حکومتی و وظایف و مسئولیت‌های آن‌ها و نیز کنترل و مهار قدرت را با ابزارهای درونی و بیرونی، وفق اصل عقلی خودسامانی، مورد بررسی قرار داده‌اند. از همین روی، نظارت و کنترل یکی از ارکان و عناصر حیاتی مدیریت در همه نظام‌ها است. با این وصف، نظام‌های گوناگون سیاسی در دنیا هر یک به شکلی کنترل قدرت و نظارت بر آن را مورد توجه قرار داده و راهکارهایی را بدین منظور در نظر گرفته‌اند. بر این اساس، نظام دینی اسلام در این زمینه اقامه عدل، نفی استکبار و استضعاف در جامعه، و پیشگیری از فساد و سوءاستفاده از قدرت را به عنوان مهم‌ترین اهداف اجتماعی خود و دیگر ادیان الهی مورد تأکید قرار داده است. بنابراین، مطابق اصل عقلی خودسامانی مهار و کنترل درونی و بیرونی قدرت امری لازم و ضروری است. آزادی مطلق برای انسان هیچ‌گاه متصور و معقول، چه به لحاظ نظری چه به لحاظ عملی، نیست. زیرا هر انسانی با قبول تعهدات ناشی از زندگی اجتماعی محدودیت‌هایی را پیشاپیش پذیرفته و بر آن گردن نهاده است. آزادی نیز، که از مبانی خودسامانی است، به منزله قدرت فرد حاکم بر سرنوشت خویش است که بر اساس آن انسان شخصاً ابتکار عمل در رفتار خود را داراست؛ به عبارتی، آزادی بر خودسامانی انسان یا توانایی خودسروری و فرمان راندن وی بر خویش تأکید می‌کند و تعیین سرنوشت خود از آثار آن است. آزادی در مفهوم اسلامی از تعهد انسان در برابر خدا و التزام به ولایت خدا و تسلیم در برابر حاکمیت تشریعی الهی تفکیک‌ناپذیر است. به‌واقع، آزادی توأم با مسئولیت انسان حاکمیت هدایت‌شده‌ای است که خداوند به انسان

تفویض کرده و بر اساس اصل عقلی خودسامانی او را بر سرنوشت خویش حاکم گردانیده است. از این رو، جهت‌گیری حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به مقوله آزادی آزادی مسئولانه است. زیرا جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه کرامت و ارزش والای انسان. آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا است. بنابراین، خودسامانی از اصول عقلی است که همه این مبانی برآمده از این اصل‌اند و باید مطابق آن سامان گیرند.

## منابع

- ارسطا، م. ج. (۱۳۸۹). نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران. قم: مؤسسه بوستان کتاب.
- اسکندری، م. ح. و دارابکلایی، ا. (۱۳۹۲). پژوهشی در مورد قدرت: انواع، منابع، پیامدها، و کنترل آن. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- اصلانی، ف. (۱۳۹۸). تقریرات درس مبانی جمهوری اسلامی ایران. قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- اصلانی، ف.، و میرزاده کوهشاهی، ن. (۱۳۹۶). امام خمینی (ره) و حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: دادگستر.
- الوانی، م. (۱۳۶۷). مدیریت عمومی. تهران: نی.
- ایزدهی، س. (۱۳۸۹). نظارت بر قدرت در فقه سیاسی. قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- آرنت، ه. (۱۳۶۱). انقلاب. مترجم: عزت‌الله فولادوند. تهران: خوارزمی.
- بادامچیان، ا. (بی‌تا). شناخت انقلاب اسلامی و ریشه‌های آن. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب.
- بوشهری، ج. (۱۳۹۰). حقوق اساسی. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- تمیمی آمدی، ع. (۱۴۱۰ ق). غرر الحکم و درر الکلم. محقق: سید مهدی رجایی. قم: دار الكتاب الإسلامی.
- تیندر، گ. (۱۳۷۴). تفکر سیاسی. مترجم: محمود صدری. تهران: علمی و فرهنگی.
- جعفری، م. ت. (۱۳۶۹). حکمت اصول سیاسی اسلام. تهران: بنیاد نهج البلاغه.
- جوادی آملی، ع. (۱۳۸۹). جامعه در قرآن (تفسیر موضوعی قرآن). محقق: مصطفی خلیلی. قم: اسراء.
- جوان آراسته، ح. (۱۳۹۸). حقوق اساسی ۱. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۹۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. قم: دار الحدیث.
- جوان آراسته، ح.، و ملک‌افضلی، م. (۱۳۹۹). حقوق اساسی ۳. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- حسینی تهرانی، م. ح. (۱۴۱۸ ق). ولایه الفقیه فی حکومت الاسلام. بیروت: دار الحججه البيضاء.
- دارابکلایی، ا. (۱۳۸۸). نگرشی بر فلسفه سیاسی اسلام. قم: بوستان کتاب.

- دانش پژوه، م. (۱۳۹۱). منابع حقوق. تهران: جنگل.
- دشتی، م. (مترجم) (۱۳۸۰). نهج البلاغه. تهران: زهد.
- دهخدا، ع.ا. (۱۳۷۳). لغت‌نامه. تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه.
- روسو، ژ.ژ. (۱۳۷۹). قرارداد اجتماعی (متن و در زمینه متن). مترجم: مرتضی کلانتریان. تهران: آگاه.
- ساکت، م.ح. (۱۳۸۷). حقوق‌شناسی. تهران: ثالث.
- سیدباقری، ک. (۱۳۹۴). قدرت سیاسی از منظر قرآن کریم. قم: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- شعبانی، ق. (۱۳۹۱). حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران. تهران: اطلاعات.
- صناعی، م. (۱۳۴۴). آزادی فرد و قدرت دولت. تهران: گوهرخای.
- طباطبایی، م.ح. (۱۳۷۴). تفسیر المیزان. مترجم: سید محمدباقر موسوی همدانی. قم: جامعه مدرسین.
- عباسی، ب. (۱۳۸۹). مبانی حقوق اساسی. تهران: جنگل و جاودانه.
- عمید، ح. (۱۳۸۰). فرهنگ فارسی عمید. تهران: امیرکبیر.
- عمیدزنجانی، ع. (۱۳۸۹). دانشنامه فقه سیاسی. تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- \_\_\_\_\_ (۱۴۲۱ ق). فقه سیاسی: حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: امیرکبیر.
- فارسی، ج. (۱۳۶۸). فلسفه انقلاب اسلامی. تهران: امیرکبیر.
- قاضی، ا. (۱۳۷۵). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۷۸). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: دادگستر.
- کامو، آ. (۱۳۷۴). انسان طاغی. مترجم: مهید ایرانی طلب. تهران: قطره.
- کورد، م. (۱۳۷۶). قدرت: چگونه آن را به دست آوریم و چگونه از آن استفاده کنیم. مترجم: قاسم کبیری. تهران: ققنوس.

- لاک، ج. (۱۳۸۸). رساله‌ای درباره حکومت. مترجم: حمید عضدانلو. تهران: نی.
- محمدی، م. (۱۳۷۰). تحلیلی بر انقلاب اسلامی. تهران: امیرکبیر.
- مصباح یزدی، م.ت. (۱۳۷۷). حقوق و سیاست در قرآن. نگارنده: محمد شهرابی. قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۶). انقلاب اسلامی و ریشه‌های آن. تدوین‌کننده و نگارنده: قاسم شبان‌نیا. قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- \_\_\_\_\_ (۱۳۹۲). نگاهی گذرا به حقوق بشر از دیدگاه اسلام. تدوین‌کننده و نگارنده: عبدالحکیم سلیمی. قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- مطهری، م. (۱۳۷۲). مجموعه آثار. تهران: صدرا.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۷۷). پیرامون انقلاب اسلامی. تهران: صدرا.
- معین، م. (۱۳۷۶). فرهنگ فارسی. تهران: امیرکبیر.
- نبوی، ع. (۱۳۷۹). فلسفه قدرت. تهران: سمت.
- نوروزی، م. ج. (۱۳۹۲). انقلاب اسلامی ایران؛ انقلاب بازگشت به سوی خدا. قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- نویمان، ف. (۱۳۷۳). آزادی و قدرت و قانون. مترجم: عزت‌الله فولادوند. تهران: خوارزمی.
- ورعی، ج. (۱۳۸۶). مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانون‌گذار. قم: انتشارات دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
- هاشمی، م. (۱۳۸۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: میزان.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۹۰). حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی. تهران: میزان.

## References

- Abbasi, B. (2010). The Basics of Fundamental Rights. Tehran: Jangal, Javedaneh Publications.
- Alvani, M. (1988). Public Management. Tehran: Ney Publications.
- Amid, H. (2001). Amid Persian Dictionary. Tehran: Amir Kabir Publishing House.
- Amid Zanjani, A. (2011). Political Jurisprudence: Fundamental Rights and the Fundamentals of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Amir Kabir Publishing House.

- Amid Zanjani, A. (2010). *The Encyclopedia of Political Jurisprudence*. Tehran: University of Tehran Press.
- Arendt, H. (1982). *Revolution*. Translated by Ezzatullah Fuladvand. Tehran: Kharazmi Publishing Company.
- Aresta, M.J. (2010). *A Look at the Analytical Foundations of the Islamic Republic of Iran*. Qom: Bustan Ketab Publishing.
- Aslani, F. (2019). *Course Notes on the Fundamentals of the Islamic Republic of Iran*. Doctoral Course. Qom: Imam Khomeini Educational and Research Institute.
- Aslani, F., & Mirzadeh Koohshahi, N. (2017). *Imam Khomeini and the Basic Laws of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Dadgostar Publications.
- Badamchian, A. (no date). *Understanding the Islamic Revolution and its Roots*. Tehran: Islamic Azad University, South Tehran Branch.
- Bushehri, J. (2011). *Fundamental Rights*. Tehran: Intishar Joint-Stock Company.
- Camus, A. (1951). *The Rebel*. Translated by Mahbod Iranitalab. Tehran: Qatra.
- Darabkelai, A. (2009). *A Review of the Political Philosophy of Islam*. Qom: Bustan Ketab Publishing.
- Danesh Pajouh, M. (2012). *Sources of Law*. Tehran: Jangal Publications.
- Dashti, M. (2001). *Translation of Nahjul Balagha*. Tehran: Zuhd Cultural-Publishing Institute.
- Dehkhoda, A. A. (2005). *Dictionary*. Tehran: Daneshgah Publications.
- Eskandari, M.H., & Darabkelai, A. (2013). *A Study on Power: Its Types, Sources, Consequences, and Control*. Qom: Hawza and University Research Institute.
- Farsi, J. (1989). *The Philosophy of the Islamic Revolution*. Tehran: Amir Kabir Publishers.
- Ghazi, A. (1999). *The Requirements of Fundamental Rights*. Tehran: Dadgostar.
- Ghazi, A. (1996). *Fundamental Rights and Political Institutions*. Tehran: Tehran University Press.
- Hashemi, M. (2011). *Fundamental Rights and Political Structures*. Tehran: Mizan Publishing.
- Hashemi, M. (2010). *Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran*. Tehran, Mizan Publishing.
- Hosseini Tehrani, M.H. (1418 AH). *Guardianship of the Islamic jurist in the Islamic Government*. Beirut: Dar Al-Hajja Al-Bayda.
- Izadehi, S. (2010). *Monitoring Power in Political Jurisprudence*. Qom: The Research Institute of Islamic Sciences and Culture.
- Jafari, M.T. (2000). *The Wisdom in the Political Principles of Islam*. Tehran: Nahjul al-Balagha Foundation.

- Javadi Amoli, A. (2009). Society in the Quran (Thematic Interpretation of the Quran). Researcher: Mustafa Khalili. Qom: Israa Publishing Center.
- Javan Arasteh, H. (2019). Fundamental Rights 1, Qom: Hawza and University Research Institute.
- Javan Arasteh, H. (2019). Fundamental Laws of the Islamic Republic of Iran. Qom: Dar Al-Hadith Publishing House.
- Javan Arasteh, H., & Mohsen Malek Afzali. (2019). Fundamental Laws 3. Qom: Hawza and University Research Institute.
- Korda, M. (1997). Power: How to Obtain and How to Use. Translated by Ghasem Kabiri. Tehran: Qoqnoos Publishing.
- Lock, J. (2009). A Treatise on Government. Translated by Hamid Azdanloo. Tehran: Ney Publishing.
- Misbah Yazdi, M. T. (1998). Law and Politics in the Quran. Written by Mohammad Shahrabi. Qom: The Imam Khomeini Institute for Education and Research Publications.
- Misbah Yazdi, M. T. (1993). A Brief Look at Human Rights from the Islamic Perspective. Compiled by Abdolhakim Salimi. Qom: The Imam Khomeini Institute for Education and Research Publications.
- Misbah Yazdi, M. T. (1987). The Islamic Revolution and Its Roots. Compiled by Qasem Shabannia. Qom: The Imam Khomeini Institute for Education and Research Publications.
- Mohammadi, M. (1991). An Analysis of the Islamic Revolution. Tehran: Amir Kabir Publishers.
- Motahari, M. (1993). Collection of Works. Tehran: Sadra.
- Motahari, M. (1998). On the Islamic Revolution. Tehran: Sadra.
- Moein, M. (1997). Persian Dictionary. Tehran: Amir Kabir.
- Nabavi, A. (1999). Philosophy of Power. Tehran: Samt.
- Norouzi, M. J. (1993). The Islamic Revolution of Iran; The Revolution of Returning to God. Qom: The Imam Khomeini Institute for Education and Research Publications.
- Nouman, F. (1994). Freedom, Power and Law. Translated by Ezzatollah Foladvand. Tehran: Kharazmi Publishing Joint Stock Company.
- Rousseau, J.J. (2000). The Social Contract (Text and on the Text). Translated by Morteza Kalantarian. Tehran: Agah.
- Saket, M. H. (2008). Jurisprudence. Tehran: Sales Publications.
- Seyyed Bagheri, K. (2015). Political Power from the Perspective of the Holy Quran. Qom: Islamic Culture and Thought Research Institute.
- Sha'bani, Q. (2012). Fundamental Rights and the Structure of the Government of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Matbu'at Publications.
- Sana'i, M. (2015). Individual's Freedom and State Power. Tehran: Gohar Khai Publications.




- Tinder, G. (2001). *Political Thought*, translated by Mahmoud Sadri. Tehran: Scientific- Cultural Publications.
- Tamimi Amadi, A. (1410 AH). *Ghurar Al-Hikam Wa Durar Al-Kalim*, Researched by Seyyed Mahdi Rajae. Qom: Dar al-Kitab al-Islami.
- Tabatabaei, M. H. (2005). *Tafsir al-Mizan*. Translated by Seyyed Mohammad Bagher Mousavi Hamedani. Qom: Jame'e Modaresin.
- Varei, J. (2007). *Fundamentals and Documents of the Constitution as Narrated by the Legislator*. Qom: Publications of the Secretariat of the Assembly of Experts of the Supreme Leader.



## تأملات تقنینی و شرعی در استخدام و عواید مضاعف «حالت اشتغال» ایثارگران از کارافتاده کلی



مرتضی مطهری فرد<sup>۱</sup> \* 

استادیار گروه فقه و حقوق اسلامی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه میبد، میبد، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۲۰ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/giplk.2025.2040.1832](https://doi.org/10.22034/giplk.2025.2040.1832)

### چکیده

در قوانین حمایتی اختصاصی ایثارگران، از سال ۱۳۷۲، بحث استخدام مضاعف و دریافت حقوق مضاعف در وضعیت مصطلح «حالت اشتغال و از کارافتادگی کلی» همواره در فرایندهای تقنین و مجاری قضایی و اداری محل بحث و مناقشه بوده است. مطالعه این روند تقنینی حمایتی نقاط مبهم و متعارضی با فلسفه حمایت و منزلت و کرامت ایثارگران، رشد مادی و معنوی آنها، اصل عدالت و فرصت‌های برابر برای آحاد جامعه (در عنوان دوشغلگی، حق آزادی بر انتخاب شغل، منع تبعیض ناروا، دریافت دو حقوق از یک صندوق و دو صندوق، و ...)، ملاحظات نظام اداری، برساخت افکار عمومی، موازین شرعی، و ... را به ذهن متبادر می‌کند. این موارد، که جملگی منبعث از قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و منابع شرعی است، لازم است محل ارزیابی فرایند تقنینی حمایت از ایثارگران در موضوع یادشده قرار گیرد. بررسی کلیه قوانین مصوب و ملغی و منسوخ در این زمینه، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌های مرتبط، و ... و تطبیق با اسناد بالادستی و آرای شورای نگهبان و عنداللزوم رویه قضایی نشان می‌دهد نقاط متعارضی بین اهداف عالی تقنینی و قوانین مصوبه در این حوزه وجود دارد و رویکردهای مقنن دارای تناقضات درونی است و انطباق قابل قبولی با حکمت در قانون‌گذاری ندارد و در نهایت جواز استخدام مضاعف در «حالت اشتغال» غیرموجه است؛ اما، مضاعف بودن دستمزد می‌تواند با شرایطی قابل دفاع باشد. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای است.

**کلیدواژگان:** از کارافتادگی، استخدام مضاعف، ایثارگران، حالت اشتغال.



## مقدمه و طرح مسأله

ایثارگران و جانبازان و ... که قهرمانان یک ملت هستند و نمادها و الگوهای از خودگذشتگی قلمداد می‌شوند همواره باید تکریم شوند و مورد حمایت مادی و معنوی قرار گیرند. این حمایت هم به نوعی تقدیر و تشکر جامعه از آنان است و هم به نوعی جبران ضررهای مادی و معنوی آنان، که در مقاطعی داوطلبانه بابت دگرخواهی و فداکاری و به خاطر جامعه متحمل شده‌اند و پس از آن لازم است، با حمایت مضاعف، اقتضائات یک زندگی آسوده و رشد برابر مانند دیگر آحاد جامعه را کسب کنند.

یکی از نهادهای حمایت از این قشر ارزشمند تعریف حالت «اشتغال به کار» برای گروهی از آنان است. مطابق ماده واحده قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز ازکارافتاده، و مفقودالثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۳۰ و تبصره ۱ آن «حالت اشتغال به کار» به وضعیتی گفته می‌شود که شخص جانباز یا آزاده-اعم از مستخدم در یک دستگاه اجرایی یا غیر مستخدم- «ازکارافتاده کلی» شناخته شود، لکن وضعیت وی همانند کارمندان شاغل مفروض شود و آنها به نحو مطلق مجاز باشند در محل کار خود حاضر نشوند و به وظایف شغلی در دستگاه‌های اجرایی نپردازند. این توصیف قانونی نوعی حمایت و تبعیض مثبت برای جانبازان و آزادگان ازکارافتاده کلی است، که به‌رغم شاغل نبودن بتوانند از مزایای مستمر کارمندان شاغل، که افزون از عواید بازنشستگان است، بهره‌مند شوند. متعاقب تصویب قوانین مختلف (از جمله قانون استخدام جانبازان مصوب ۱۳۷۵)، در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در سال ۱۳۹۱، در ماده ۳۹ این قانون نیز اجازه داده شد که آنها مشمول ممنوعیت دوشغلگی نشوند و بتوانند علاوه بر دستگاه متبوع خود، که در آن هیچ‌گونه فعالیت شغلی ندارند، در دستگاه دومی استخدام و مشغول کار شوند. این اجازه این بار با تبصره ۲ ماده ۳۹ همان قانون مقید شد که «حقوق حالت اشتغال جانبازان و آزادگان ازکارافتاده کلی موضوع مواد ۳۸ و ۳۹ این قانون در صورت اشتغال در دستگاه‌های موضوع بند (الف) ماده ۲ این قانون قطع می‌گردد»؛ یعنی استخدام مضاعف مجاز اما دریافت حقوق مضاعف ممنوع شد.

تبصره ۲ ماده ۳۹ در تاریخ ۱۳۹۲/۰۷/۰۳ توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح و واژه «قطع نمی‌گردد» با «قطع می‌گردد» جایگزین شد. پس از این اصلاحیه رویه‌های اداری و

قضایی در حدود دلالت و تفسیر این قانون با دیگر قوانین و موازین شرع دچار ابهام شد. برخی از ابهامات که مسائل این پژوهش هستند بدین قرارند:

مبنای این اصلاح قوانین چه بوده و چگونه یک مقرر و نقیض آن در ادوار مختلف تقنینی هر دو موافق قانون اساسی و شرع شناخته شده‌اند؟

با عنایت به اینکه جانبازان یادشده در دستگاه اول صاحب شغل هستند، اما اشتغال واقعی ندارند، نسبت این مقرر با قانون ممنوعیت تصدی دو شغل چیست؟

دلالت این مقرر درباره جواز یا عدم جواز (قانونی و شرعی) دریافت دو حقوق در ازای انجام دادن وظایف یک شغل چیست؟

### ۱. نسبت با قوانین ممنوعیت دوشغلگی

مستند اصلی ممنوعیت تصدی دو شغل اصل ۱۴۱ قانون اساسی است. این اصل تخصیصی نسبت به جانبازان و آزادگان مقرر نکرده است و بنابراین هر گونه تبعیض مثبت نسبت به جواز دوشغلگی این قشر مردود است. از این رو قوانین عادی و آرای شورای نگهبان درباره آن بر خروج موضوعی «حالت اشتغال» از عنوان دوشغلگی استوار شده است.

آرای اعضای شورای نگهبان درباره معیار خروج «حالت اشتغال جانبازان» از دوشغلگی در زمینه مقرر مورد تحقیق این مقاله (تبصره ۲ ماده ۳۹) بدین قرار است:

**الف) معیار دریافت دو حقوق.** برخی، همچون مرحوم سید محمود هاشمی شاهرودی، به جزم معتقد بوده‌اند ملاک دوشغلگی در اصل ۱۴۱ قانون اساسی دریافت دو حقوق از بودجه عمومی است؛ فارغ از اینکه شخص سر کار خود حاضر شود یا نشود. آقایان محمد سلیمی و مرحوم علی‌زاده در همان جلسه صریحاً مخالف بوده و دوشغلگی را نسبت به دریافت حقوق لایشرط دانسته‌اند (گروه تدوین نظرات و مبانی آرای شورای نگهبان، ۱۳۹۷: ۱۶). بررسی سابقه آرای شورای نگهبان از جمله نامه شماره ۲۴۳۲، تاریخ ۱۳۶۷/۰۷/۰۵، به ریاست مجلس شورای اسلامی نیز حکایت از آن دارد که در اصل ۱۴۱ مدخلیتی در شرطیت اخذ دو حقوق وارد نشده و اعضای شورای نگهبان قوانین عادی را در آن ملاک عمل دانسته‌اند.

**ب) معیار فعالیت شغلی.** برخی، همچون محمدرضا علی‌زاده (قائم‌مقام وقت دبیر شورای نگهبان)، اذن بابت دریافت دو حقوق را از اختیارات قانون‌گذار دانسته‌اند و ملاک دوشغلگی را تصدی واقعی امور مربوط به شغل شمرده‌اند؛ طوری که گویی مصروف شدن زمان و توان

شخص برای دو وظیفه شغلی ملاک است. این دیدگاه نیز قابل نقد است که در شق سوم بدان پرداخته می‌شود.

پ) معیار اشغال پست سازمانی مستقل. شق سومی نیز وجود دارد که ملاک را نه دریافت حقوق مضاعف و نه اشتغال واقعی می‌شمارد، بلکه اشغال دو پست سازمانی مستقل (صدور دو حکم کارگزینی) را ملاک دوشغله بودن می‌داند. این شق سابقه و مؤیدات فراوانی در آرای شورای نگهبان دارد.

شورای نگهبان در نامه شماره ۱۷۲۲ تاریخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۹ در پاسخ به نامه صداوسیما بیان می‌دارد: در صورتی که نمایندگی [اشخاص از سوی یک سازمان به شرکت‌های ذی‌سهم همان سازمان] به عنوان مأموریت است و شغل مستقل [پست سازمانی] شمرده نمی‌شود، مانع قانونی ندارد. این پاسخ در حالی است که در سؤال نامه شماره ۳۶۹۳/دح، تاریخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۴ اشاره شده بود که کلیه نمایندگان سهام‌دار (سازمان صداوسیما) برای نمایندگی خود در شرکت‌ها، که ۴۹ درصد سهام آن به سازمان تعلق دارد، چیزی به عنوان حقوق یا غیره (اضافه بر حقوق کارمندی رسمی در سازمان) دریافت نمی‌کنند. با این حال شورای نگهبان در پاسخ خود متعرض اخذ یا عدم اخذ حقوق مضاعف نشده و بابت انجام دادن فعالیت شغلی مضاعف نیز اظهار نظر نکرده است، بلکه تکیه پاسخ بر استقلال عنوان شغلی مورد تصدی ثانوی بوده است. چنین رویکردی عیناً در نامه شماره ۲۰۹۱، تاریخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۳، شورای نگهبان در پاسخ به سؤال مشابه وزیر دفاع نیز مسبوق به سابقه است. موضع صریح‌تر شورای نگهبان در لایشرط بودن عنوان دوشغلی نسبت به «نفس فعالیت شغلی مضاعف» یا «دریافت حقوق» در نامه شماره ۸۵۱۳ تاریخ ۱۳۶۲/۰۲/۲۰ به ریاست مجلس شورای اسلامی است که تصریح می‌دارد: «عضویت در هیئت‌های بازسازی و گزینش برای نمایندگان مجلس در صورتی که شغل سازمانی تحت عناوین مذکور پیش‌بینی شده باشد ... مانع از اشتغال او به نمایندگی مجلس است ... چنانچه در رابطه با خدماتی که می‌نمایند مسئولیت‌های اجرایی قانونی ندارند کارمندی آن‌ها کارمندی دولت محسوب نمی‌گردد؛ هرچند دولت به آن‌ها کمک مالی بنماید». این موضع صریح در نامه شماره ۱۱۸، تاریخ ۱۳۶۸/۰۲/۱۹، شورای نگهبان نیز استمرار داشته است و عضویت مسئولان دولتی در هیئت امنای دانشگاه‌ها و مدارس غیر انتفاعی، به‌رغم اینکه سمت آموزشی نیستند (و در عین حال نیازمند فعالیت ادواری هستند)، به لحاظ اینکه

سمت‌های یادشده شغل سازمانی تلقی نمی‌شوند بلامانع دانسته شده است. با عنایت به شقوق سه‌گانه بیان‌شده به نظر می‌رسد ایراد دوشغلگی برای استخدام جدید جانبازان مضاعف بر «حالت اشتغال به کار» باقی است و شورای محترم نگهبان مصلحت‌اندیشانه و خارج از حدود صلاحیت با آن موافقت کرده است.

## ۲. تعارض با نظم و قوانین اداری

هنگامی که یک پست سازمانی به نحو صوری اشغال شده باشد (یعنی کارمندی در وضعیت از کارافتاده کلی به صورت اسمی متصدی یک پست سازمانی باشد، اما به صورت واقعی در آن پست فعالیت شغلی نداشته باشد)، توالی فاسدی خواهد داشت. با عنایت به اینکه مطابق مواد ۶ و ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری هر پست سازمانی برای یک نیاز واقعی، که جنبه مستمر دارد، تعریف می‌شود و با عنایت به اینکه مطابق ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری هر کارمند فقط می‌تواند متصدی یک پست سازمانی باشد، چگونه می‌توان تصور کرد وظایف یک پست سازمانی بدون متصدی واقعی رتق و فتق شود؟ یا باید قائل به بی‌مبنا بودن تعریف پست‌های سازمانی بود که خلاف اهدافی همچون حذف تشکیلات غیر ضرور اداری (بند ۱۰ اصل ۱ قانون اساسی) و چابک‌سازی دولت (بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی ۱۳۸۹) است یا باید آن وظایف را به فرد دیگری سپرد که کارمندی با داشتن پست سازمانی دیگر آن وظایف را نیز به جای کارمند حالت اشتغال به انجام رساند، که اگر وظایف معطل پست اشغالی همخوانی با پست کارمند یادشده دارد تکلیف زاید بر تعهد و مغایر با عدالت و کرامت اوست (بندهای ۱ و ۲ و ۶ سیاست‌های کلی نظام اداری). چون وظایف یک پست توسط کارمندی دیگر رتق و فتق می‌شود، اما عواید آن به کارمند «حالت اشتغال به کار» می‌رسد. و اگر پست کارمند و وظایف محوله پست اشغالی دوم به او همخوانی نداشته باشد، خلاف اصل صلاحیت در امور اداری است.

چنانچه ادعا شود بهره‌وری کارمندی در نظام اداری ایران به طور میانگین حدود ۲۲ دقیقه است و ساعات موظفی یک کارمند مطابق ماده ۸۷ قانون مدیریت خدمات کشوری ۴۴ ساعت در هفته است، بنابراین محول کردن وظایف پست‌های دیگر به یک کارمند منافاتی با عدالت اداری و ... ندارد، این ادعا مسموع نیست. چون طراحی منطقی ساختار اداری و رعایت تناسبها وظیفه مستخدمان نیست و از وظایف مسئولان بلندپایه است و اصل حاکمیت

قراردادها و لزوم وفای به عهد ایجاب می‌کند بیش از آنچه در مفاد قراردادهای کارمندان با دستگاه اجرایی مورد تعهد واقع می‌شود بر آنها تحمیل نشود (که معیار آن صرفاً پست سازمانی است).

### ۳. برابری فرصت‌ها در جذب

«ورود به مشاغل» نوعی اخذ «خدمت عمومی» است که مطابق اصل «برخوردارگی برابر از خدمات عمومی» حکومت باید سازگار عادلانه آن را تضمین کند (جلالی و حیدری، ۱۳۹۳: ۴۲). استخدام مضاعف جانبازان از کارافتاده کلی در حالت اشتغال به کار، از حیث نقض فرصت‌های برابر برای آحاد جامعه، محل تأمل است. با عنایت به اینکه فرصت‌های شغلی بی‌نهایت نیست و همواره متقاضیان شغل بسیار بیشتر از مشاغل تعریف‌شده دولتی است، استخدام مضاعف در وضعیتی که اشتغال واقعی در یکی از آن دو شغل وجود ندارد قابل نقد است. چون برخی مشاغل دولتی برای ایثارگران واجد شرایط فی نفسه بدون رقابت با افراد عادی قابل تصدی است. مثلاً مطابق بند «پ» ماده ۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به وزارتین بهداشت و علوم تکلیف و الزام شده است تا حداقل ۲۰ درصد اعضای هیئت علمی از میان ایثارگران واجد شرایط «بدون آزمون و مصاحبه» تأمین شود.

گفت‌وگویی اعضای شورای نگهبان در هنگام بررسی تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران نیز حاکی از این است که این مهم را (طی تذکر آقای مدرس یزدی) مورد توجه قرار داده‌اند. اما با انکار قاطع برخی از اعضای شورای نگهبان (مرحوم احمد علی‌زاده سوادکوهی) مبنی بر وجود قوانینی دال بر الزام به تأمین نیرو از میان ایثارگران (که ناشی از بی‌اطلاعی بوده است) این تذکر نادیده گرفته شد (گروه تدوین نظرات و مبانی آرای شورای نگهبان، ۱۳۹۷: ۲۱)؛ در حالی که ماده ۷۱ قانون جامع ایثارگران، مصوب ۱۳۸۶، عیناً مفاد بند «پ» ماده ۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مبنی بر جذب «بدون آزمون و مصاحبه» ایثارگران در حداقل ۲۰ درصد نیاز هیئت علمی دانشگاه‌ها را در بر داشته است.

### ۴. دریافت دو حقوق و تأملات قانونی و شرعی

#### ۴-۱. دریافت دو حقوق در قوانین عادی

حسب قوانین عادی جاری، دریافت دو حقوق برای جانبازان و از کارافتادگان بلامانع دانسته شده است؛ هرچند قوانین مصوب در این حوزه در مواعد مختلف بارها تغییر (لغو و



ایجاد) کرده است.

تبصره ۶ قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز، از کارافتاده، و مفقودالانقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۳۰، ضمن لغو پرداختی‌ها از بنیاد شهید، مقرر کرد حقوق و مزایای حالت اشتغال و بازنشستگی و وظیفه یا مستمری موضوع این قانون توسط دستگاه‌های مربوط پرداخت شود. دلالت التزامی این قانون ممنوعیت دو پرداخت برای ایام واحد بوده است.

متعاقب قانون یادشده، تبصره قانون الحاق یک تبصره به قانون استخدام جانبازان و اسرا و افراد خانواده شهدا و جانبازان از کارافتاده و اسرا و مفقودالانقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و همچنین افرادی که حداقل نُه ماه متوالی یا یک سال متناوب داوطلبانه در جبهه خدمت کرده‌اند، مصوب ۱۳۷۵/۰۹/۰۷، هر گونه دریافتی مضاعف (از جمله در اثر استخدام مجدد) را بلامانع و خارج از شمول مقررات مربوط به دریافت دو حقوق از صندوق دولت و صندوق‌های بازنشستگی قلمداد کرد. این قانون صریحاً قانون قبل را نسخ کرد.

تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱، مجدداً حقوق دریافتی سابق بابت «حالت اشتغال» را در صورت استخدام جدید جانباز از کارافتاده کلی قطع کرد. این تبصره در سال ۱۳۹۲ اصلاح شد و صراحتاً تجویز «قطع دریافتی» به «عدم قطع» تغییر کرد. گذشته از اینکه تعدد نقض یک گزاره حمایتی و ایجاد آن شأنیت قانون‌گذاری را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، این قبض و بسط قانونی حکایت از وجود اختلاف در مبانی تقنینی در این حوزه دارد.

#### ۴-۲. دریافت دو حقوق در آرای قضایی

در آرای قضایی دیوان عدالت اداری نیز این تعدد رویه تقنینی اثرگذار بوده است. پیرو تعارض دو دادنامه شماره ۱۷۷۹، مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۶، و دادنامه شماره ۱۳۶۵، مورخ ۱۳۸۶/۰۹/۰۷، در شعب دیوان عدالت اداری، رأی وحدت رویه شماره ۷۹۹، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۳، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز پرداخت دو حقوق از بنیاد شهید و امور ایثارگران و دستگاه متبوع مستخدم را ممنوع دانست. مستفاد از این رأی وحدت رویه، دو نکته موضوعیت یافته بوده است:

۱. شخص نمی‌تواند در دو سازمان حقوق «حالت اشتغال» دریافت کند. یعنی اگر در

سازمان دومی استخدام شد، لاجرم باید در محل استخدام دوم اشتغال واقعی داشته باشد و سر کار حاضر شود.

۲. اگر سازمان اول و دوم مستخدم واحد باشد، شخص نمی‌تواند از یک سازمان (صندوق) دو حقوق بگیرد. این حالت شامل این نیز می‌شود که اگر شخص سابقاً شاغل نبوده و فقط از بنیاد شهید مستمری دریافت می‌کرده و هم‌اکنون استخدام آنجا نیز شود باز باید یک حقوق دریافت کند.

حسب تجویز رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان در سال ۱۳۹۱ (موضوع ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵)، شعبه تشخیص دیوان عدالت اداری، طی دادنامه قطعی ۷۹۹۷۰۹۰۵۲۰۰۰۰۷، مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۲۴، به دو محور مستخرج از رأی وحدت رویه ۷۹۹ (که بدان اشاره شد) این استدلال شرعی را پیوست کرد که «از نظر حفظ نظم اجتماعی و احترام به حقوق افراد هیچ‌کس نمی‌تواند بدون علت به زیان دیگری دارا شود و دارا شدن غیر عادلانه در قرآن مجید، سور، نساء، آیه ۲۹ «لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَن تَرَاضٍ» به صورت دستور حقوقی آمده است».

اصلاحیه تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در سال ۱۳۹۲ (مبنی بر عدم قطع حقوق اشتغال به کار با استخدام مجدد) نیز به نظر خللی بر استدلال‌های این رأی وحدت رویه وارد نمی‌کند. چون این رأی قبل از تجویز به قطع حقوق حالت اشتغال در سال ۱۳۹۱ (طی تبصره ۲ ماده ۳۹، مصوب ۱۳۹۱، همان قانون مبنی بر قطع حقوق) صادر شده بود؛ مؤید اینکه مطابق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی مواد ۳۸، ۳۹، ۴۰، ۵۳، و ۵۵ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (تصویب‌نامه شماره ۳۳۸۵۰/ت ۵۸۴۳۱ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۳، هیئت وزیران) «مشمولان ... که به دلیل عدم ممنوعیت قانونی اشتغال به کار پیدا می‌کنند نمی‌توانند از امتیازات مضاعف و نیز امتیازات و فوق‌العاده‌های ایثارگری در محل اشتغال و فعالیت جدید استفاده کنند». این ماده طی نامه ۳۰۱۱۷/ه ب، مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۶، رئیس مجلس شورای اسلامی مصون از ایراد دانسته شده است.

با این حال همچنان مبهم است که مراد از امتیازات چیست؟ فقط حقوق یا حقوق و مزایا یا دیگر امتیازات غیر مالی مؤثر بر مسائل مالی یا امتیازات اختصاصی ترجیحی ایثارگران بر غیر ایثارگران؟

به دلیل صراحت متن قوانین، دریافت دو حقوق بلامانع دانسته شده است. بنابراین امتیاز مفهومی منصرف از حقوق دارد. تعریف حقوق و مزایا و فوق‌العاده‌های ایثارگری و ... در دستورالعمل تعاریف و نحوه محاسبه مؤلفه‌های پرداخت حقوق و مزایا در قانون مدیریت خدمات کشوری (بخشنامه شماره ۸۰۶۷۵، مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۲۴، با اصلاحات بخشنامه شماره ۸۰۴۸۸، مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۲۴، سازمان اداری و استخدامی کشور) آمده است که بین حقوق، فوق‌العاده‌های مستمر، فوق‌العاده‌های غیر مستمر، مزایای مستمر تفکیک قائل شده است. با عنایت به اینکه پرداخت دو حقوق بابت اشتغال واقعی در یک شغل خلاف اصل است، باید در جمع دلالت قوانین به قدر متیقن اکتفا کرد. قدر متیقن آن دسته از حقوق و مزایاست که فارغ از امتیازاتی به جهات غیر مستمر به مستخدمان مشابه و متناظر پرداخت می‌شود. بنابراین، مثلاً امتیازات حاصل از آیین‌نامه اعطای تسهیلات به کارکنان متقاضی انتقال از تهران و کلان‌شهرها به شماره ۳۷۱۸۵۱، مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۱۱، هیئت وزیران نباید به نحو مضاعف دریافت شود. همچنین امتیاز معافیت مالیاتی ۱۰۰ درصدی حقوق و مزایای جانبازان و ایثارگران (موضوع ماده ۵۶ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران) نباید دو بار مورد استفاده قرار گیرد. امتیاز سهمیه استخدام فرزند بعد از بازنشستگی ایثارگر در دستگاه محل اشتغال (موضوع تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران)، امتیاز یک بار اجازه اعاده به خدمت ایثارگران که با دستگاه مربوطه قطع همکاری کرده‌اند (موضوع ماده ۶۰ همان قانون)، و ... نیز از این قبیل امتیازات هستند و نباید با استخدام مضاعف به نحو مضاعف مورد استفاده قرار گیرند. این تفسیر از قوانین مؤیداتی نیز دارد. مثلاً، به علت مبتلابه بودن و ابهام شایع در دستگاه‌های اجرایی، تعلق فوق‌العاده‌های ایثارگری موضوع ماده ۵۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، به موجب تبصره ۲ این ماده، به جانبازان و آزادگان از کارافتاده کلی، که از حقوق حالت اشتغال برخوردار شده‌اند، ممنوع شده است.

#### ۴-۳. دریافت دو حقوق از منظر قانون اساسی و شرع

به نظر می‌رسد دریافت دو حقوق (به معنای دوبرابر دیگران حقوق گرفتن) از منظر قانون اساسی و شرع، با وجود جهات موجه (مانند تبعیض مثبت برای جانبازان و آزادگان)، محذور شرعی و قانون اساسی نداشته باشد. مطابق آموزه‌های اسلام، درباره مسائل اجاری و استخدامی، انتفاع (اجرت) تابع دو رکن «ارزش کار» و «نیاز» است؛ اینکه کار شخص دارای

چه درجه تخصص و ارزش‌گذاری و اهمیت است و نیاز شخص به انتفاع چقدر است (صدر، ۱۳۸۵: ۳۲۳) و این نیاز وابستگی مستقیم به شأن وی دارد (موسوی خمینی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۳۳۸). شهید صدر، پس از تقسیم‌بندی افراد در سه دسته، دسته سوم را افراد ازکارافتاده یا دارای مانعی برای فعالیت می‌نامد که درباره آن‌ها توزیع ثروت تنها بر اساس «نیاز» و پاسخ به کلیه ابعاد انسانی آن‌هاست. این تضمین متأثر از تعاون و تضامن عمومی و اجتماعی در جامعه اسلامی است (صدر، ۱۳۸۵: ۴۲۳). از طرفی در مباحث فقهی و اقتصادی اسلام به این قسم از عواید و دستمزدها، که در برابر خدمت اخذ نمی‌شود، درآمد ارتزاقی گفته می‌شود. «ارتزاق» در برابر «اجرت» و «جعاله» است. محل تأمین آن نیز بیت‌المال است و تشخیص استحقاق گیرنده آن با ولی امر است. فرق اجرت با ارتزاق در این است که ارتزاق در برابر کار داده نمی‌شود و به حسب مصالح مسلمین و ضرورت‌های شخصی به فاعل کار تعلق می‌گیرد (و مقدر خاصی ندارد)، اما اجرت در برابر کار شرط می‌شود (انصاری، بی‌تا، ج ۲: ۱۵۳؛ خویی، ۱۳۷۷، ج ۱: ۴۲۲؛ نجفی جواهری، ۱۳۶۲، ج ۴۰: ۵۱). برخی فقها در ارتزاق از بیت‌المال برای شخصی که مصالح مسلمین را عهده‌دار شده (مانند قضات، مجاهدان راه حق، و...)، در صورت تمکن، آن را جایز اما ترک ارتزاق را افضل دانسته‌اند و برخی آن را ممنوع دانسته‌اند (حلی (علامه)، ۱۴۱۳، ج ۵: ۱۸؛ بحرانی، بی‌تا، ج ۱۸: ۲۱۶؛ خویی، ۱۳۷۷، ج ۱: ۴۲۲؛ نجفی جواهری، ۱۳۶۲، ج ۴۰: ۵۱). از این رو اخذ حقوق مضاعف و درآمدهایی با سنجه‌های متفاوت از کارمندان دیگر برای جانبازان و ایثارگران واجد شرایط مطابق مصالح مسلمین است و خلاف شرع نیست. چون یکی از طرق زنده و استوار ماندن ایثارگری و دفاع از کشور (حفظ توازن عرضه و تقاضا برای دفاع از کشور) تضمین امنیت مادی و روانی مجاهدان و خانواده‌ایشان و رفع نگرانی‌های مقدر آنان، برای دوران بعد از خاتمه مخاطرات و جنگ، است. با این حال سازکار اعطای این ارتزاق به آنان نباید طوری تعریف شود که در تعارض با حقوق و فرصت‌های دیگر آحاد جامعه باشد؛ مانند آنچه در اشغال بدون ضرورت دو پست سازمانی تشریح شد.

اعطای حقوق و عواید مضاعف به ایثارگران با سازکار اشغال دو شغل دولتی یا عمومی مغایر اصل ۲۸ قانون اساسی است. در اصل ۲۸ یکی از معیارهای مهم «آزادی در انتخاب شغل» و «امکان اشتغال» است. با الهام از مباحث منطقی و عقلی درباره امکان منطقی (صلیبیا، ۱۳۶۶: ۳۱۴) و مفاهیمی چون امتناع للغير (ملاصدرا، ۱۹۸۱، ج ۱: ۱۶۱) حق انتخاب شغل نباید در نظر ممکن

اما به واسطه مزاحمت دیگر اسباب در عمل ممتنع باشد. نسبت «امکان» و «حق آزادی در انتخاب شغل» نسبت مقتضی و معادات برای تحقق حق است. چون هر جا «امکان» محدود باشد «آزادی» نیز محدود و غیر واقعی خواهد بود. این نسبت مطلق و صفر و یکی نیست، بلکه قبض و بسط آن امری مدرج است. گفتنی است هر پست اشغال شده به نحو غیر واقعی، گرچه نافی «شغل» یک نفر است، در تنافی با «فرصت شغلی» فقط یک نفر نیست. مثلاً در آزمون استخدامی آموزش و پرورش در سال ۱۴۰۳ به ازای هر یک پست شغلی ۲۱ متقاضی در رقابت ثبت نام کردند. بنابراین به لحاظ تحلیل آماری اشغال یک پست به نحو غیر واقعی می‌تواند حداقل با «امکان» کسب فرصت شغلی ۲۱ نفر در تناقض باشد و به همین نسبت آزادی در انتخاب شغل را محدودتر کند. از این رو بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی، که دلالت بر «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» دارد، ایجاب می‌کند در «امکان اشتغال» سهم هیچ‌کس بر دیگری افزون نباشد. به دیگر سخن، سهم افراد از «فرصت شغلی» (اشغال پست سازمانی) باید برابر باشد. اما مانعی ندارد «حقوق و عواید» افراد از آن فرصت کسب شده برابر نباشد (بلکه متناسب نیازها و شئون آن‌ها باشد). چنین قیدی با مباحث شرعی ارتزاق و تمایز با اجرت (که بدان پرداخته شد) نیز تناسب دارد.

##### ۵. تبعیض مثبت از راه ناصحیح، ضرورت حکمت در قانون‌گذاری

تشخیص از کارافتادگی کلی حسب تجویز تبصره بند «الف» ماده ۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، مطابق آیین‌نامه اجرایی نحوه تعیین از کارافتادگی کلی جانبازان و آزادگان (تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۷۹۴/ت ۵۴۷۰۴ هـ، مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۰، هیئت وزیران) انجام می‌شود.

مطابق این آیین‌نامه چنانچه ۶۶ امتیاز از ۱۰۰ امتیاز به متقاضی تعلق گیرد، وی از کارافتاده کلی شناخته می‌شود، که ۳۵ امتیاز از آن تابع متغیرهایی غیر ثابت است. سلامت روحی و جسمی ناشی از عواملی خارج از جنگ (۲۰ امتیاز)، وضعیت اجتماعی و اقتصادی (۱۰ امتیاز)، وضعیت شغلی (۵ امتیاز) است که دست‌کم دو متغیر اخیر طی گذشت زمان قابلیت بهبود یا وخامت را دارند. به‌رغم اینکه در فهم عمومی بشری تبعیض اساساً ناروا و توجیه‌ناپذیر قلمداد می‌شود و در معاهدات بین‌المللی متعددی این گزاره مورد تصریح واقع شده (Levade, 2004: 65)، وجود فلسفه‌هایی چون رفع محرومیت مقطعی در رقابت کسب فرصت‌ها با

دیگران قابل انکار نیست. اما باید به محض حصول این نتیجه تبعیض مثبت نیز کنار رود (Calves, 2004: 7). با تأکید بر رکنیت تفاوت حقوقی «موقت» در تبعیض مثبت (گرجی و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۳۷) از این حیث دائمی شمردن وضعیت «حالت اشتغال» با عنایت به دائمی نبودن همه سنجه‌های احراز آن نوعی انحراف از فلسفه تبعیض مثبت است.

برخی اعضای شورای نگهبان (سیامک ره‌پیک) در جلسه بررسی تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون جامع اینترگران اظهار داشته‌اند: «اگر کسی (جانباز یا آزاده) شرایط ازکارافتادگی کلی را داشته باشد، منطقی است که حقوق حالت اشتغال دریافت کند؛ ولی اگر کسی درحالی که مشمول قانون حالت اشتغال است برود و دوباره در یک دستگاه دولتی مشغول بشود، نه جایی که خود شخص می‌تواند از آن درآمدی داشته باشد، با آن فلسفه منافات دارد. بحث کمک کردن جدا است و راه کمک کردن را باید طور دیگری تعریف کنند. آن قانون فلسفه‌اش این بود که شخص آن‌قدر جانبازی‌اش شدید است که نمی‌تواند کار کند.» (گروه تدوین نظرات و مبانی آرای شورای نگهبان، ۱۳۹۷: ۱۴). آنچه در این مقرر قانونی قابل نقد است «اطلاق» جواز اشتغال شغل دوم است. چون گاهی شخص توانایی انجام دادن شغل خاصی را از دست می‌دهد (مانند قضاوت که سلامت روانی کامل از شرایط ضروری آن است). اما دیگر فعالیت‌های شغلی را همچنان قادر است انجام دهد. بنابراین تا امکان تغییر پست، مأمور شدن، انتقال، و ... میسر باشد قانون‌گذار نباید ترک مطلق کار را تجویز می‌کرد. چون در اسلام کار ارزش ذاتی دارد (خامنه‌ای، ۱۴۰۳/۰۲/۰۵) و پیامبر اکرم (ص) به شخصی که فاقد شغل بود فرمود: «سَقَطَ مِنْ عَیْنِی.»؛ از چشمم افتاد (شعیری، بی‌تا: ۱۳۹) «که این یعنی بی‌کارگی باید موهون بشود؛ کار باید ارزش بشود.» (خامنه‌ای، ۱۳۹۴/۰۶/۰۴). از طرفی «خدای متعال انسان را این‌جور آفریده که بی‌کاری او را کسل می‌کند، کار او را بر سر نشاط می‌آورد؛ پس احتیاج به کار فقط برای خاطر گذران زندگی نیست.» (خامنه‌ای، ۱۴۰۲/۰۲/۰۹). در کتب حدیثی مشهور نیز بابتی تحت عنوان «کراهه ترک طلب الرزق و تحریمه مع الضروره» (حر عاملی، ۱۴۰۳، ج ۱۲: ۱۳) وجود دارد که دلالت بر این می‌کند که طلب رزق از طریق کار اهدافی والاتر از رفع نیاز مادی دارد. چون حتی با فقدان ضرورت مالی ترک طلب رزق مکروه دانسته شده است.

نکته مهم دیگر در تعارض بعضی تبعیض‌های مثبت برای اینترگران تنافی آن با مقاصد بند ۳ سیاست‌های کلی نظام برای ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور

ایثارگران، ابلاغی ۱۳۸۹، از سوی مقام معظم رهبری است که بر «ارائه الگوهای جهاد و حماسه و فداکاری و معرفی قهرمانان عرصه جهاد و شهادت به جامعه» تأکید دارد. کسانی که اسوه ایثار جان و آزادی خود برای اسلام و ملت هستند، به رغم ضرورت قطعی حمایت از این قشر، نباید به گونه‌ای غیر حکیمانه حمایت شوند که تلقی جامعه از این قشر برخورداری بی حساب و کتاب و رانت‌خواری باشد. مطابق بند ۸ همان سیاست‌های کلی، حمایت‌های ضروری از این قشر باید مقید باشد به «حفظ اصول عزتمندی، عدالت، و روحیه خوداتکایی و شئون ایثارگری». حتی یکی از جهات و ضرورت‌های موقتی بودن این حمایت‌ها همین حفظ شأن و منزلت ایثارگران است (گرچی، ۱۳۹۴: ۸۲).

### نتیجه‌گیری

با بررسی آرای تفسیری ادوار شورای نگهبان، مذاقه در نص و ظهور اصول قانون اساسی، استخدام مضاعف از حیث اشغال دو پست سازمانی (بدون اشتغال واقعی در هر دو پست) هم مشمول عنوان دوشغلی (اصل ۱۴۱ قانون اساسی) است هم به نوعی در تعارض با حق آزادی انتخاب شغل برای دیگران (اصل ۲۸ قانون اساسی) است که مقنن و شورای محترم نگهبان در زمان تصویب مواد قانونی مورد بحث در رعایت آن دچار کم‌دقتی شده‌اند.

میزان حقوق دریافتی ایثارگران مورد نظر در این مقاله محدودیت ندارد و مقنن بر اساس ضرورت‌های مصرح در این تحقیق می‌تواند آن را با سنجه‌هایی متمایز از افراد دیگر تعریف کند. اما سازکارهای آن نباید مخل حقوق دیگران باشد. بنابراین بین امتیازات دریافتی و حقوق دریافتی ایثارگران باید قائل به تفصیل شد و در اعطای امتیازات عمومی اصل برابری را رعایت کرد.

قوانین حوزه حمایت از ایثارگران در بخش جواز استخدام مضاعف در دستگاه‌های عمومی و دولتی و جواز اخذ دو حقوق از آن‌ها دستخوش تغییرات متعدد در مواعد زمانی مختلف شده است که به لحاظ اصول تقنین حکیمانه امری قابل نقد است. همچنین از حیث فلسفه تقنین و مقاصد قانون‌گذاری حمایت‌گرانه از ایثارگران مقنن نتوانسته است بین ضرورت‌های مادی و مالی ارتقای زندگی ایثارگران جمیع ملاحظات شرعی (حکمت‌های شرعی)، ملاحظات اجتماعی و فرهنگی، لوازم الگوسازانه و ادراک ناشی از نهادهای حمایتی در افکار عمومی، رعایت منزلت و بسترهای رشد معنوی ایثارگران با شکوفایی توانمندی‌های آنان در

کار، ملاحظات نظام اداری (مانند ضرورت حذف تشکیلات غیر ضرور موضوع بند ۱۰ اصل ۱ قانون اساسی)، و ... جمع کند. از این رو هم‌اکنون با سنجه‌های مؤخر از تصویب قوانین موضوع این تحقیق، که در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری مورد تأکید قرار گرفته است، اگرچه اصل رویکرد حمایتی این قوانین مغایر شرع و قانون اساسی و اسناد بالادستی نیست، لازم است تقنین فرایندی متکامل را طی کند و اهداف آن نه فقط تقلیل‌گرایانه به «عدم مغایرت» معطوف باشد، بلکه با مقاصد و حکمت‌ها و لوازم شرعی و قانون اساسی هر چه بیشتر انطباق یابد. مضافاً اینکه سازکارهای اتخاذی در این قانون از جهاتی مغایر با مفاد بندهای ۱ و ۳ و ۴ این سیاست‌ها مبنی بر «توجه به موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی» و «تعیین سازکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی» و «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام» و از جهاتی مغایر بند ۱۵ آن مبنی بر محوریت‌بخشی به «مطالبات رهبری» و نیز مغایر با محور دوم و ششم و هفتم بند ۹ در «معطوف بودن به نیازهای واقعی» و «ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» و «ثبات» و ... است.

### پیشنهاد

بنا بر آنچه آمد پیشنهادهایی قابل عرضه است:

۱. با تصحیح سنجه‌های ازکارافتادگی، وضعیت ازکارافتادگی ایثارگران دائمی قلمداد نشود و در صورت علاقه آنان به فعالیت شغلی بتوانند، پس از بازنگری، مجدداً مبادرت به فعالیت شغلی کنند.

۲. تصحیح سنجه‌های اشتغال نسبت به ازکارافتادگی باید به گونه‌ای باشد که اولاً تابع منطق صفر و یکی (صوری) نباشد و منطق فازی بر آن حاکم باشد و نیز به لحاظ سیاستی منجر به تقویت جاذبه‌ها و مزیت‌های «کار کردن» نسبت به «کار نکردن» متناسب با شرایط آنان باشد.

۳. راهکار «استخدام مضاعف» به «تبدیل عنوان شغلی متناسب» با وضعیت جسمی و روحی ایثارگران تبدیل شود.

۴. مزایای ایثارگران در صورت تبدیل عنوان شغلی کمتر از شغل قبلی نباشد و برای ارتقای وضع معیشتی آن‌ها ضریب‌های ترمیمی اختصاصی جایگزین اخذ «دو حقوق» شود.



## منابع

## کتاب

قرآن کریم.

- انصاری، م. (بی تا). *المکاسب*. بی جا: تراث الشیخ الأعظم.
- البحرانی، ی. (بی تا). *الحدائق الناضره فی أحكام العترة الطاهره*. قم: مؤسسه النشر الاسلامی.
- حرعاملی، م. (۱۴۰۳ ق). *وسائل الشیعه*. بیروت: اسلامیة.
- حلی (علامه)، ح. (۱۴۱۳ ق). *مختلف الشیعه فی أحكام الشریعه*. قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- خویی، ا. (۱۳۷۷). *مصباح الفقاهه*. قم: داوری.
- شعیری، م. (بی تا). *جامع الأخبار*. نجف: المطبعة الحیدریه.
- صدر، س. م. (۱۳۸۵). *اقتصادنا*. قم: بوستان کتاب.
- صلیبا، ج. (۱۳۶۶). *فرهنگ فلسفی*. مترجم: منوچهر صانعی دره بیدی. تهران: حکمت.
- گرگی ازندریانی، ع. (۱۳۹۴). *تبعیض مثبت*. تهران: آلاقم.
- گروه تدوین نظرات و مبانی آرای شورای نگهبان (۱۳۹۷). *مشروح مذاکرات شورای نگهبان* (جلسه صبح) مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۰. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- ملاصدرا، م. (۱۹۸۱ م). *الحکمه المتعالیه فی الأسفار العقلیه الأریعه*. بیروت: دار إحياء التراث العربی.
- موسوی خمینی، س. ر. (۱۳۹۰). *تحریر الوسیله*. قم: دار الکتب العلمیه.
- نجفی جواهری، م. (۱۳۶۲). *جواهر البلاغه*. بیروت: دار إحياء التراث العربی.
- Calves, G. (2004). *La Discrimination Positive*. Paris: PUF

## مقالات

- جلالی، م.، و حیدری، ف. (آذر ۱۳۹۳). اصل برابری ورود به خدمات عمومی در پرتو آرای دیوان عدالت اداری. *رأی (مطالعات آرای قضایی)*، ۳(۸)، ۴۱ - ۶۰.
- گرگی ازندریانی، ع.، طبری، ح.، و میرمحمدصادقی، م. (۱۳۹۰). تبعیض مثبت: تبعیض عادلانه یا درمان اثرات تبعیض. *تحقیقات حقوقی*، ۱۴(۵۵)، ۲۹ - ۴۶.
- Levade, A. (2004). Positive Discrimination and the Principle of Equality in French Law. *Pouvoirs; Special Issue of Positive Discrimination*, 37(111), 55-71.

## اسناد و مدارک

خانمنه‌ای، س. ع. (۱۴۰۳/۰۲/۲۵). بیانات در دیدار کارگران.

- \_\_\_\_\_ (۱۴۰۲/۰۲/۰۹). بیانات در دیدار کارگران.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۹۴/۰۶/۰۴). بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت.
- سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹).
- سیاست‌های کلی نظام در امور «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران» (۱۳۸۹).
- سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸).
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸ - بازنگری: ۱۳۶۸).
- مکاتبات و آرای تفسیری شورای نگهبان درباره اصل ۱۴۱، قابل دسترسی در: [www.shora-gc.ir](http://www.shora-gc.ir)

## References

### Books

- Holy Quran.
- Ansari, M. Al-Makaseb, Published by The legacy of Sheikh Al-Azam (in Arabic)
- Al-Bahrani, Y. Al-Hadaiq al-Nazerah. Qom: Al-Nashar al-Islami Foundation(in Arabic)
- Hor Ameli, M. (1982). Wasal al-Shia, Beirut: Islamie(in Arabic).
- Helli (Allameh), H. (1992). Mokhtalef Al-Shia. Qom: Islamic Publications Office(in Arabic).
- Khouie, A. (1998). Misbah Al-Fiqahah, Qom: Arbitration(in Arabic).
- Shoayri, M. (Bita). Jame Al-Akhbar Najaf: Al-Mattaba Al-Haydriya(in Arabic)
- Sadr, S.M. (2016). eqtesadona (our Economy), Qom: Boustan Kitab(in Arabic).
- Saliba, J. (1987). Philosophical culture. Translated by Manouchehr Sanei Dareh-Bidi, Tehran: Hekmat.
- Gorji Azandriani, A. (2015). Positive Discrimination. Tehran: Ala Ghalam(in Persian).
- The Guardian Council's Opinions and Basis of Opinions Compilation Group. (2018). Detailed Discussions of the Guardian Council Meeting (Morning) Dated 02/10/2013. Tehran: Guardian Council Research Institute. (in Persian).
- Moulla Sadra, M. (1981). Al-Hekmat Al-MotaAlie (Transcendent Wisdom in the Four Intellectual Journeys). Beirut: House of Arab Heritage Revival(in Arabic).
- Mousavi Khomeini, S.R. (2011). Tahrir al-Wasilah. Qom: Dar al-Kutb al-Ilmiyah(in Arabic).

Najafi Javaheri, M. (1983). *Jawaher al-Balaghe*. Beirut: Dar Ihya al-Turas al-Arabi(in Arabic).

Calves, G. (2004). *La Discrimination Positive*. Paris: PUF

### Articles

Gorji Azandriani, A, Tabari, H, & Mirmohammad Sadeghi, M. (2011). Positive discrimination: fair discrimination or treatment of the effects of discrimination. *Legal Research Quarterly*, 14(55), 29-46.

Jalali, M, & Heidari, F. (2014). The principle of equal access to public services in light of the decisions of the Court of Administrative Justice. *Ray Journal (Judicial Case Review)*, 3(8), 41-60. doi: 10.22106/jcr.2016.23951

Levade, A.(2004). "Positive Discrimination and the Principle of Equality in French Law", *Pouvoirs; Special Issue of Positive Discrimination*, 37(111), 55-71.

### Documents

Ayatollah Khamenei, S.A. (26/08/2015). Statements in the meeting with the President and members of the government board

Ayatollah Khamenei, S.A. (14/05/2024). Statements in the meeting with workers

Ayatollah Khamenei, S.A. (29/04/2023). Statements in the meeting with workers

Correspondence and interpretative opinions of the Guardian Council on Article 141, available at: [www.shora-gc.ir](http://www.shora-gc.ir)

5) General policies of the legislative system (2019)

General policies of the system in matters of “promoting and strengthening the culture of sacrifice and jihad and organizing the affairs of veterans” (2010).

General policies of the administrative system (2010).

Constitution of the Islamic Republic of Iran (1358-revised 1368).

درخواست اشتراک  
فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی

<b>الف) اطلاعات فردی:</b>	
نام خانوادگی:	نام:
رتبه‌ی علمی (اختیاری):	آخرین مدرک تحصیلی (اختیاری):
<b>ب) اطلاعات مربوط به مؤسسات و کتابخانه‌ها:</b>	
نام مؤسسه / کتابخانه:	وابسته به:
<b>ج) نشانی (برای ارسال مجله):</b>	
آدرس:	
کدپستی:	تلفن:
تلفن همراه:	نمابر:
پست الکترونیک:	شماره‌ی اشتراک (در صورت داشتن اشتراک سابق):
اشتراک از شماره‌ی:	تا شماره‌ی:

بهای اشتراک سالانه (چهار شماره): ۲/۲۰۰/۰۰۰ ریال بعلاوه‌ی هزینه‌ی ارسال  
علاقتمندان می‌توانند بهای اشتراک سالانه را که شامل هزینه‌های ارسال نیز می‌شود، به حساب  
زیر نزد بانک صادرات ایران به نام «انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان» واریز و علاوه بر  
تکمیل فرم مربوطه در سامانه فصلنامه به آدرس [mag.shora-rc.ir](mailto:mag.shora-rc.ir)، تصویر فیش را در  
سامانه پیوست نمایند.

شماره حساب: ۰۱۰۸۱۲۹۰۹۳۰۰۹ شماره کارت: ۶۰۳۷۶۹۱۹۸۰۰۴۷۳۷۷

شماره شبانه: ۰۹ ۰۹۳۰ ۸۱۲۹ ۰۰۱۰ ۰۰۰۰ ۰۱۹۰ IR۸۷

تهران، خیابان شهید مطهری<sup>(ره)</sup>، خیابان شهید سرافراز، کوچه پنجم پلاک ۱۱

پژوهشکده شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی

کدپستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱- ۸۸۵۳۳۴۳۷ فکس: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷



## Regulatory and Juridical Reflections on the Employment and Additional Benefits of 'Employment Status' for Disabled Veterans

Morteza Motaharifard <sup>1\*</sup> 

Assistant Professor, Department of Islamic Jurisprudence and Law, Faculty of Theology and Islamic Studies, Meybod University, Meybod, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2025.2040.1832](https://doi.org/10.22034/qjplk.2025.2040.1832)

### Abstract

In the specific supportive laws for veterans since 1993, the issue of dual employment and receiving dual salaries in the commonly referred to status of 'employment and total disability' has always been a subject of discussion and dispute in legislative processes, judicial avenues, and administrative channels. Studying this supportive legislative trend raises ambiguous and contradictory points regarding the philosophy of support, the dignity and respect of veterans, their material and spiritual growth, the principle of justice, and equal opportunities for all members of society (in terms of dual employment, the right to choose a job freely, prohibition of unjust discrimination, receiving two salaries from one fund and two funds, etc.

These issues, all stemming from the Constitution, the general policies of the system, and religious sources, must serve as a basis for evaluating the legislative process supporting veterans on this matter. A comprehensive review of all approved, annulled, and repealed laws, decrees, related circulars, and their alignment with higher documents and the rulings of the Guardian Council, and if necessary, judicial practices, reveals conflicting points between the high legislative goals and the enacted laws in this area. The legislative approaches show internal contradictions and lack a satisfactory alignment with wisdom in legislation. Ultimately, the justification for dual employment in the 'employment status' is unfounded, but the duality of salary can be defensible under certain conditions.

The research method is descriptive-analytical, utilizing library resources.

### Keywords

Veterans, Employment Status, Disability, Double Employment.

---

\* **Email:** motaharifard@meybod.ac.ir (Corresponding Author)



# Rational Foundations of National Self-Organization in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran

Ali abolfazli <sup>1\*</sup> 

Assistant Professor, Law Department, Imam Khomeini Educational and Research Institute,  
Qom, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2025.2023.1818](https://doi.org/10.22034/qjplk.2025.2023.1818)

## Abstract

The term "self-organization," which is a rational principle, in this article refers to the structuring of social relationships among humans through the limitation of will and adherence to the resulting obligations. On the other hand, the foundations of national self-organization in the constitutional law of the Islamic Republic of Iran, such as sovereignty, which represents the superior power of command in the political community, and the central position of power, which are essential elements in various political and legal domains, as well as freedom, which is a fundamental component in determining collective destiny, all these foundations are realized based on this principle. The question arises: What are the rational foundations of national self-organization in the constitutional law of the Islamic Republic of Iran? The present research employs a descriptive-analytical method to examine the concept and implications of this principle and its relation to the rational foundations of national self-organization in constitutional law. The results of the research indicate that, according to the rational foundations of national self-organization in constitutional law, the exercise of sovereignty, which provides the groundwork for human social life within the framework of law, order, and political organization, is necessary. Given that human nature tends toward domination and despotism, and power facilitates this tendency, measures must be taken to prevent despotism and control power through internal and external tools. Additionally, freedom, coupled with human responsibility and its manifestation in social life, will be organized based on this principle.

## Keywords

Self-Organization, Sovereignty, Power, Freedom, Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran.

---

\* Email: [abolfazlialii@gmail.com](mailto:abolfazlialii@gmail.com) (Corresponding Author)



# Disruption of Budget Rules in the Legal System of the Country: Preemptive Clarification as a Solution (A Case Study of the Budgets from 2020 to 2023)

Mohammad Barzegar Khosravi <sup>1\*</sup>, Aminollah Paknejad <sup>2</sup>, Amirhosein BamatiToosi <sup>3</sup>

1- Assistant Professor, Economic law, Research Center, Islamic Parliament, Tehran, Iran

2- Ph.D. Student, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadeq University, Tehran, Iran

3- MSc. Student, Faculty of Judicial rights, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2025.2114.1894](https://doi.org/10.22034/qjplk.2025.2114.1894)

## Abstract

Budget Laws in Iran consist of provisions (the single article and notes) and figures (tables and appendices). Clause 9 of the General Policies of the Legislative System, issued on 6/7/1398, mandates adherence to the principles of legislative drafting in the preparation of budget bills. One of the principles of legislative drafting is the observance of preemptive clarification rules. With the specification of Clause 9 of the mentioned general policy, the budget laws from the year 1398 onwards must be drafted and approved in accordance with the preemptive clarification rules. The question of this paper is whether legislation within the budget, through the approval of provisions and notes of the budget, is being conducted correctly from the perspective of preemptive clarification rules and legislative principles. Furthermore, what impact does the non-approval of provisions (notes and not figures or tables) of the budget law, while adhering to preemptive clarification rules, have on the current laws of the country and the legal system? In this research, using a descriptive-analytical method and for the first time, by examining the provisions of the budget laws of the country from 1399 to 1402 in terms of clarification rules, we conclude that, on one hand, the lack of attention to the clarifying effects of budget laws on other current laws has become an incorrect practice, and on the other hand, the non-observance of clarifying principles and legislative rules poses a serious obstacle to achieving an optimal legal system. Budget provisions must be prepared and approved in accordance with preemptive clarification rules; otherwise, the public rights and judicial security of the people are threatened due to the emergence of conflicting interpretations by executive and judicial authorities.

## Keywords

Budget Decrees, Principles of Law Writing, Prior Revision, Legislative System

---




\* Email: [mbarzegarkhosravi@gmail.com](mailto:mbarzegarkhosravi@gmail.com) (Corresponding Author)







# The Impact of Conflicts of Interest on the Developments of the Elections Law of the Islamic Consultative Assembly: A Case Study of the Conditions for Candidates

Alireza Mazinani<sup>1</sup> , Mohammad Bahadori Jahrami<sup>2\*</sup> , Mohammad Shabani Jahrami<sup>3</sup> 

1- MSc. Student in Public Law. Faculty of Law. Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

2- Assistant Professor. Department of Public Law. Faculty of Law. Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

3- MSc. Student in Public Law. Faculty of Law. Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1931.1744](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1931.1744)

## Abstract

The Elections Law of the Islamic Consultative Assembly is unparalleled in terms of the number of changes made to it throughout the history of legislation in Iran. A common point among many of these changes is the expansion of the circle of those disqualified from candidacy in elections. Given that most representatives in each legislative term run for election in the next term, there arises a suspicion regarding the impact of conflicts of interest on these changes. This research, conducted through a descriptive-analytical method with a legal perspective, seeks to answer the question of what role conflicts of interest have played in the legislative changes affecting the conditions for candidates in the elections of the Islamic Consultative Assembly. The findings indicate that many of the positive and negative conditions for candidates added to the Elections Law over the past four decades are stringent and are either rare or unique compared to electoral laws in other countries. In practice, it seems that some of these conditions have not significantly contributed to the selection of qualified candidates; instead, they have unjustifiably disqualified many capable individuals from running for election. Considering this evidence and indications, it can be asserted that conflicts of interest may indeed be one of the main factors influencing changes in the Elections Law of the Islamic Consultative Assembly. Many representatives over various terms have sought to eliminate their competitors from the electoral scene by establishing unreasonable conditions for candidates.

## Keywords

Conflict of Interest, the Election law of the Islamic Parliament, Representation of the Parliament, Conditions of the Elected, Positive Conditions, Ineligibility.

---

\* Email: [m.bahadori@modares.ac.ir](mailto:m.bahadori@modares.ac.ir) (Corresponding Author)





## Shariah Framework of Banking laws based on the Opinions of Jurists of the Guardian Council

Seyed Hassan Heidari <sup>1\*</sup> , Mohammad Rasul Fakhreh <sup>2</sup> , MohammadAli Farahani <sup>3</sup> 

1- MSc. Student, Faculty of law, Imam Sadiq university, Tehran, Iran

2- Ph.D. student, Faculty of theology, Imam Sadiq university, Tehran, Iran

3- Assistant Professor, Guardian council research institute, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2024.2009.1808](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.2009.1808)

### Abstract

Studying and explaining the approach of the jurists of the Guardian Council in examining banking regulations and related legislation, in addition to theoretical benefits, can familiarize ordinary legislators with the perspective of this institution regarding the Sharia framework of banking laws. Consequently, by assisting lawmakers in drafting banking laws, it can shorten and expedite the legislative process due to reduced back-and-forth between the Parliament and the Guardian Council. The main question of this research is to examine the practices of the Guardian Council and extract instances where the jurists of this council have deemed banking regulations incompatible with Sharia principles. Based on descriptive-analytical research, the jurists of the Guardian Council have identified several issues in their Sharia review of the banking regulations of the Islamic Consultative Assembly, including: 'expedited judicial proceedings for specific lawsuits,' 'limitations on legal complaints against supervised credit institutions,' 'the inability to annul or invalidate the actions of the supervisory board,' 'enumerating the duties of the Central Bank Governor and exercising the Central Bank's powers without adherence to laws and Sharia principles,' 'using endowment properties without regard to the endowment deed,' 'the lack of Sharia and judicial competence of non-judicial authorities,' 'the absence of conditions of trustworthiness and honesty for banking officials,' 'the impossibility of judicial objection and litigation,' 'absolute surveillance and access to individuals' information,' 'contrary to public interests,' 'retroactive application of rulings,' 'usury,' and 'disproportionate crime and punishment.' Therefore, it is necessary for the legislator to pay attention to these mentioned jurisprudential objections while drafting banking laws.

### Keywords

Banking Laws, Guardian Council, Sharia Defects, Banking Rights, Shariah Framework.




---

\* Email: [sh.haidari@isu.ac.ir](mailto:sh.haidari@isu.ac.ir) (Corresponding Author)





## An analysis of the position of Islam and Islamic standards in the legal systems of Malaysia and Egypt

Mohammad Yosefzadeh<sup>1</sup>,  Mahdi Zare<sup>2\*</sup> , Mohammad Mazhari<sup>3</sup> 

1 -Ph.D. Student in Public Law, Faculty of law, Tehran University (College of Farabi), Qom, Iran

2 -Ph.D. in Public Law, Faculty of law, Tehran University (College of Farabi), Qom, Iran

3- Associate Prof. Departement of Law, Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1985.1784](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1985.1784)

### Abstract

The dominance of the Muslim population in Islamic countries and the institution of Islam as the central foundation of people's lives has always led to the integration of religion with the management of jurisprudence in governance. Sometimes this influence is so strong that it can even be identified in the deeper layers of the legal system. Although in countries like Malaysia and Egypt efforts have been made to consider a minimal role for religion in governance, a thorough examination of the subject will reveal the positive effects of religion in their constitutional legal systems. This research aims to answer the question of how the condition of 'belief and practical commitment to Islam' is considered in holding governmental positions in Malaysia and Egypt, given the emphasis of their constitutions on the necessity of attention to Islam. According to the hypothesis of this study, religion acts as an identity-forming element in many layers of the legal system in the constitutional frameworks of Malaysia and Egypt. However, the governance perceptions in these two countries sometimes diminish the role of religion in many areas based on the separation of religion from politics, thus the condition of 'belief and practical commitment to Islam' in holding governmental positions has not been sufficiently adhered to as one of the jurisprudential requirements. This descriptive-analytical research has produced a novel perspective on the constitutional laws of the studied countries, as these Islamic countries, despite sharing a common core of Islamic thought, exhibit significant differences in the extent of its application at the higher levels of political structure, fundamental norms, and constitutional adjudication.

### Keywords

Constitution, Islamic Religion, Constitutional Architecture, Secularism, Egypt, Malaysia.

---

\* Email: Zarea1365@chmail.ir (Corresponding Author)





## The Curriculum of Iran: Emphasizing Citizenship Education

Saeid Sharifi Rahmno <sup>1</sup>, Seyed Mohammad Masoumi <sup>2</sup>, Majid Sharifi Rahmno <sup>3\*</sup>   
1- Assistant Professor, Educational Development Center(EDC), University Medical Sciences,  
Hamadan, Iran  
2- Assistant Professor, Department of Islamic Studies, Faculty of Medicine, Hamadan  
University of Medical Sciences, Iran  
3- Ph.d student of Curriculum Studies, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1984.1783](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1984.1783)

### Abstract

This research was conducted with the aim of identifying the components of legal literacy education in the curriculum of Iran. The study utilized thematic analysis. The statistical population consisted of all experts and researchers in the fields of law and curriculum development. To identify the key content areas of legal literacy, 14 specialists with educational-research backgrounds in the mentioned field were selected using a purposive sampling approach based on theoretical saturation criteria. The data collection tool was a semi-structured interview, and to determine its reliability and validity, four criteria were used: credibility, transferability, confirmability, and dependability. The findings, based on the thematic interpretation of foundational concepts, indicated that legal literacy could be taught for citizenship education with 74 topics organized into five chapters. Accordingly, it was specified that the first chapter pertains to general legal concepts, the second chapter includes civil rights, the third chapter deals with criminal law, the fourth chapter covers civil and criminal procedural law, and finally, the fifth chapter presents commercial law, with all subtopics listed individually.

### Keywords




Legal Literacy Education, Curriculum, Citizenship Training.

---

\* Email: m.sharifirahnmo.70@gmail.com (Corresponding Author)



## Feasibility of Sharia Oversight on Regulations Outside the Jurisdiction of the Administrative Justice Court

Ali Fattahi Zafarghandi <sup>1\*</sup>,  Hamid Fe'li <sup>2</sup>,  Mohsen Abolhasani <sup>3</sup> 

1- Ph.D. in public law, University of Tehran, Tehran, Iran

2- Ph.D. student of public law, Imam Sadiq University, Researcher of Guardian Council Research Institute, Tehran, Iran

3- Ph.D. student of public law, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1698.1555](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1698.1555)

### Abstract

According to the fourth article of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, all acts and regulations must be based on Islamic norms, and it is the responsibility of the jurists of the Guardian Council to recognize them. On the other hand, the proceedings of lawsuits concerning government regulations, according to Articles 170 and 173 of the Constitution, fall under the jurisdiction of the General Board of the Court of Administrative Justice. It is based on this that the possibility of filing a lawsuit against government regulations for the violation of the Sharia rights of individuals, through inquiries from the jurists of the Guardian Council, is foreseen in Articles 84 and 87 of the Code of Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice. According to the jurists of the Guardian Council, compliance is mandatory for this court. Due to the departure of some regulations and approvals from the jurisdiction of the General Board of the Court of Administrative Justice, the main question of this research is: which category of regulations and approvals outside the jurisdiction of the Court of Administrative Justice can be reviewed by the jurists of the Guardian Council upon receiving a complaint in the Court of Administrative Justice? The findings of the research, using a descriptive and analytical method by referring to library sources, show that due to reasons such as the duty of the court to follow the opinions of the jurists of the Guardian Council, the criterion for identifying the jurisdiction of Sharia supervision over regulations, and the fourth article of the Constitution, Sharia supervision over regulations outside the jurisdiction of the Court of Administrative Justice is possible through complaints received in this court.

### Keywords

Shariah Supervision, Regulations, Approvals, Jurists of the Guardian Council, Court of Administrative Justice, Jurisdiction.

---

\* Email: hamidfeli110@gmail.com (Corresponding Author)



# Contents

■ <b>Feasibility of Sharia Oversight on Regulations Outside the Jurisdiction of the Administrative Justice Court .....</b>	<b>1</b>
● Ali Fattahi Zafarghandi, Hamid Fe'li, Mohsen Abolhasani	
■ <b>The Curriculum of Iran: Emphasizing Citizenship Education.....</b>	<b>31</b>
● Saeid Sharifi Rahnmo, Seyed Mohammad Masoumi, Majid Sharifi Rahnmo	
■ <b>An analysis of the position of Islam and Islamic standards in the legal systems of Malaysia and Egypt.....</b>	<b>57</b>
● Mohammad Yosefzadeh , Mahdi Zare, Mohammad Mazhari	
■ <b>Shariah Framework of Banking laws based on the Opinions of Jurists of the Guardian Council .....</b>	<b>83</b>
● Seyed Hassan Heidari, MohammadRasul Fakhreh, MohammadAli Farahani	
■ <b>The Impact of Conflicts of Interest on the Developments of the Elections Law of the Islamic Consultative Assembly: A Case Study of the Conditions for Candidates.....</b>	<b>103</b>
Alireza Mazinani, Mohammad Bahadori Jahrami, Mohammad Shabani Jahrami	
■ <b>Disruption of Budget Rules in the Legal System of the Country: Preemptive Clarification as a Solution (A Case Study of the Budgets from 2020 to 2023).....</b>	<b>133</b>
Mohammad Barzegar Khosravi, Aminollah Paknejad, Amirhosein Bamati Toosi	
■ <b>Rational Foundations of National Self-Organization in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran .....</b>	<b>167</b>
● Ali Abolfazli	
■ <b>Regulatory and Juridical Reflections on the Employment and Additional Benefits of 'Employment Status' for Disabled Veterans .....</b>	<b>197</b>
● Morteza Motaharifard	

In The Name Of Allah the Compassionate the Merciful

# **Public Law Knowledge Quarterly**

**Vol 13, Issue 4 (Winter 2024), No. 46**

**Publisher: Guardian Council Research Institute**

**Responsible Editor: Abbas Ali Kadkhodaei**

**Chief Editor: Siyamak Rahpeyk**

## **The Editorial Board:**

- Firooz Aslani (Associate Professor of Public Law, Tehran University)
- Mohammad Reza Vijeh (Assistant Professor, Allameh Tabatabaei University)
- Hossein Ali Saadi (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Theology, Imam Sadegh (AS) University)
- Sayyed Mohammad Hosseini (Associate Professor of Criminal Law & Criminology, Tehran University)
- Vali Rostami (Associate Professor of Public Law, Tehran University)
- Siyamak Rahpeyk (Professor of Private Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services & Member of Guardian Council Research Institute)
- Mohamad hasan sadeghi moghaddam (Professor of Private Law, Tehran University & Member of Guardian Council Research Institute)
- Abbas Ali Kadkhodaei (Professor of Public Law, Tehran University & Member of Guardian Council Research Institute)

**Editor: Akram Dezhhoost**

**Page Designer: Hamid Mazinani**

---

**Address: Constitutional Council Research Institute, No. 11, Fifth Alley,  
Sarafraz St, Shahid Beheshti St., Tehran, Iran**

**P.O.Box: 13145-1463**

**Tel: +98 21 88533437 Fax: +98 21 88533437**

**E-mail: mag@shora-rc.ir**

**mag.shora-gc.ir**