

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه قم

دانشکده حقوق

پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی

عنوان:

تضمین قانونگذاری مبتنی بر موازین اسلامی از رهگذر اصلاح نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی

استاد راهنما:

دکتر حامد نیکونهاد

پژوهشگر:

صدیقه محمدهاشی

زمستان ، 1397

تقدیم به:

این پایان نامه را در کمال افتخار تقدیم می‌دارم به:

پدر عزیزم

که عالمانه به من آموخت تا چگونه در عرصه زندگی، ایستادگی را تجربه کنم و به

مادر مهربانم

دریای بی‌کران فداکاری و عشق که وجودم برایش همه رنج بود و وجودش برایم همه مهر و

همسر بزرگوام

که در این مسیر طولانی همراه بود و مشکلات مسیر را برایم تسهیل نمود و به

برادر شهیدم

او که لحظه‌لحظه‌ی زندگی‌ام را مدیون قطره‌قطره خون پاک او و یارانش هستم.

تشکر و قدردانی:

خداوندا چه مجید است نام تو در جهان،

سراغاز سپاس تو گویم که نخست آموزگار منی،

سپاس که مرا فرصت و توان تعلم عطا فرمودی.

لازم میدانم سپاس و تقدیر خالصانه‌ی خود را از تمام اساتید به‌جا آورم

که به‌جای اندیشه‌ها، اندیشیدن را به من آموختند

و در علم همچون باران اند و هیچ‌گاه نمی‌پرسند این جام‌های تهی از آن کیست.

بسی شایسته است از استاد فرهیخته و فرزانه

جناب آقای دکتر حامد نیکونهاد

به‌عنوان استاد راهنما با جوهری آراسته و خلوص و تواضع علمی از کوچک‌ترین راهنمایی در انجام این پژوهش

دریغ نورزیدند، کمال تشکر رادارم

چکیده

جمهوریت و اسلامیت جزء لاینفک نظام جمهوری اسلامی ایران است که اسلامی بودن نظام نیازمند قوانینی اسلامی و بالطبع قانون‌گذاری اسلامی است. اصل چهارم قانون اساسی جایگاه موازین اسلامی در قانون‌گذاری نظام جمهوری اسلامی را مشخص نموده و از آنجا که نمایندگان مجلس شورای اسلامی، واضعان قانون هستند، بنابراین پرداختن به قانون‌گذاری مبتنی بر موازین اسلامی، ویژگی‌ها و صلاحیت‌هایی که یک قانون‌گذار در حکومت اسلامی باید دارا باشد و همچنین نظام انتخاباتی متناسب با قانون‌گذاری اسلامی دارای اهمیت است. در جمهوری اسلامی فرآیند انتخابات باید به نحوی برگزار شود که بیشترین رابطه ممکن بین نظام انتخاباتی و قانون‌گذاری اسلامی برقرار شود. کرسی‌های نمایندگی، داوطلبان نمایندگی و آراء مردم، عوامل اصلی موردتوجه هر انتخاباتی هستند و کیفیت به‌کارگیری هر یک از این‌ها در نتیجه انتخابات مؤثر خواهد بود. این در حالی است که باوجود تأکید منابع فقهی و اسلامی به قانون‌گذاری اسلامی و طرح شرایط قانون‌گذاری در اسلام، نظام انتخاباتی کشور ما در حال حاضر ما را به این مهم رهنمون نمی‌شود و دارای نواقص و ایراداتی است.

در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی _ تحلیلی و در چارچوب دانش حقوق و با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای به دنبال پاسخ‌گویی به این پرسش بوده‌ایم که: چگونه می‌توان با اصلاح نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، قانون‌گذاری مبتنی بر موازین اسلامی را تضمین نمود؟ از این‌رو با ارائه نظریه اصلاح نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، در پی تضمین قانون‌گذاری مبتنی بر موازین اسلامی بوده‌ایم. با اصلاح شرایط انتخاب شونده‌گان، حدنصاب، برگه رأی و حوزه انتخابیه می‌توان به‌سوی تضمین قانون‌گذاری اسلامی پیش رفت.

کلمات کلیدی

قانون‌گذاری، اصل چهارم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، اصلاح نظام انتخاباتی مجلس، شرایط تصدی سمت نمایندگی

فهرست اجمالی

مقدمه.....	۱
فصل اول: قانون گذاری مبتنی بر موازین اسلامی.....	9
مبحث اول: ماهیت قانون گذاری در اندیشه های غربی و نظام اسلامی.....	9
مبحث دوم: منشأ و اعتبار قانون و قانون گذاری.....	17
مبحث سوم: موازین اسلامی و مفهوم آن.....	25
مبحث چهارم: ابتدای قانون گذاری بر موازین اسلامی و دیدگاه های رقیب.....	30
جمع بندی فصل اول.....	40
فصل دوم: نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی به منظور تضمین اصل چهارم قانون اساسی.....	42
مبحث اول: مفهوم انتخابات.....	42
مبحث دوم: نظام های انتخاباتی.....	45
جمع بندی فصل دوم.....	58
نتیجه گیری.....	60
پیشنهادها.....	62
منابع.....	64

فهرست تفصیلی

مقدمه.....	۱
بیان مسئله تحقیق.....	۱
سؤال اصلی.....	۵
سؤال فرعی.....	۵
اهمیت و ضرورت تحقیق.....	۵
اهداف تحقیق.....	۶
سوالات تحقیق.....	۶
فرضیات تحقیق.....	۶
پیشینه تحقیق.....	۶
جنبه نوآوری و جدید بودن.....	۸
روش شناسی.....	۸
ساختار تحقیق.....	۸
فصل اول: قانون گذاری مبتنی بر موازین اسلامی.....	۹
مبحث اول: ماهیت قانون گذاری در اندیشه های غربی و نظام اسلامی.....	۹
گفتار اول: ماهیت قانون.....	۹
بند اول: مفهوم قانون در لغت.....	۹
بند دوم: قانون در اصطلاح حقوقی.....	۹
بند سوم: معنی ماهوی قانون.....	۱۱
گفتار دوم: قانون گذاری در اندیشه های غربی.....	۱۱

- بند اول: غرب قدیم و قرون وسطی..... ۱۱
- بند دوم: قرون جدید و معاصر..... ۱۲
- گفتار سوم: ماهیت قانون گذاری در نظام اسلامی..... ۱۳
- بند اول: امکان سنجی مفهوم قانون گذاری حقوقی در نظریه فقهی..... ۱۳
- بند دوم: سیستم قانون گذاری در جمهوری اسلامی ایران..... ۱۵
- بند سوم: اهداف قانون و قانون گذاری..... ۱۶
- مبحث دوم: منشأ و اعتبار قانون و قانون گذاری..... ۱۷
- گفتار اول: توحید مبنای قانون گذاری..... ۱۷
- بند اول: آثار فقهی مبانی کلامی در موضوع قانون گذاری..... ۱۹
- بند دوم: آثار حقوقی مبانی کلامی در موضوع قانون گذاری..... ۲۰
- گفتار دوم: سلسله مراتب قانون گذاری در نظام اسلامی..... ۲۰
- بند اول: ولایت تشریحی خداوند..... ۲۱
- بند دوم: ولایت تقنینی معصومان..... ۲۱
- بند سوم: ولایت فقیه..... ۲۲
- گفتار سوم: شرایط قانون و قانونگذار..... ۲۳
- مبحث سوم: موازین اسلامی و مفهوم آن..... ۲۵
- گفتار اول: موازین اسلامی از منظر مفسر رسمی قانون اساسی..... ۲۷
- گفتار دوم: موازین اسلامی از منظر مفسرین حقوقی..... ۲۹
- مبحث چهارم: ابتدای قانون گذاری بر موازین اسلامی و دیدگاه های رقیب..... ۳۰
- گفتار اول: انواع موازین اسلامی..... ۳۱

- گفتار دوم: تطبیق قوانین و مقررات با موازین اسلامی..... ۳۳
- گفتار سوم: انطباق یا عدم مغایرت قوانین با موازین اسلامی..... ۳۵
- بند اول: نظریه کفایت عدم مغایرت قوانین و مقررات با موازین اسلامی..... ۳۶
- بند دوم: نظریه لزوم انطباق مقررات با موازین اسلامی..... ۳۸
- بند سوم: نظریه بینابین..... ۳۹
- برآیند فصل اول..... ۴۰
- فصل دوم: نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی به منظور تضمین اصل چهارم قانون اساسی..... ۴۲
- مبحث اول: مفهوم انتخابات..... ۴۲
- گفتار اول: مبانی انتخابات..... ۴۲
- بند اول: مبانی فقهی انتخابات..... ۴۲
- ۱: حاکمیت انسان بر سرنوشت خویش..... ۴۲
- ۲: بیعت..... ۴۳
- ۳: شورا..... ۴۴
- مبحث دوم: نظام های انتخاباتی..... ۴۵
- گفتار اول: مؤلفه های نظام های انتخاباتی..... ۴۶
- بند اول: حوزه انتخاباتی..... ۴۷
- بند دوم: ساختار رأی گیری..... ۴۹
- بند سوم: نصاب حداقل برای کسی کرسی های نمایندگی..... ۵۱
- گفتار دوم: انواع نظام انتخاباتی..... ۵۳
- گفتار سوم: سنجه های ارزیابی نظام های انتخاباتی..... ۵۳
- گفتار چهارم: مؤلفه های عمده گزینش نظام انتخاباتی..... ۵۴

گفتار پنجم: نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی..... ۵۷

برآیند..... ۵۸

نتیجه گیری..... ۶۰

پیشنهادها..... ۶۲

منابع..... ۶۴

یکی از مهمترین مسائل مربوط به حکومت و تجلی اراده عمومی در آن، موضوع انتخابات است. امروزه، دیگر بسان اعصار گذشته مردمان بی‌انگیزه و دور از مسائل اجتماعی و سیاسی نیستند. این امر تا بدانجا گسترده شده که کمتر کشوری را می‌توان یافت که ساکنان آن فارغ از مسائل حکومتی باشند. علت آن مدیون رشد و گسترش وسایل ارتباط جمعی و تکنولوژی است. جوامع پیشرفته درصدد صدور فرهنگ رایج خود به جوامع دیگر خصوصاً جوامع عقب افتاده می‌باشند؛ با گسترش فرهنگ هر جامعه (سیاست جزئی از آن است) و صدور آن، مسائل معتدبه با آن وارد می‌شود. امروزه دیگر نمی‌توان با بستن مرزها از ورود بیگانه به داخل جلوگیری نمود، بلکه با گسترش تکنولوژی ارتباطات بیگانه از راه دیگر آن و به صورت وسایل ارتباط جمعی وارد می‌شود. امروزه برخی از ارزش‌ها در سطح جهان به صورت عام هستند و تقریباً همه اینا بشر در مورد آن توافق دارند. دموکراسی دارای ارکانی است که مهمترین آن برخاسته از معنای لغوی همین کلمه است (حکومت مردم بر مردم). این امر میسر نمی‌شود مگر با جمع‌آوری نظرات مردم. امروزه با گسترش شهرها و مناطق مسکون دیگر امکان جمع شدن مردم در میدان شهر برای تصمیم‌گیری وجود ندارد، زیرا اولاً همه مردم نمی‌توانند در میدان شهر جمع شوند و جمع‌آوری آراءشان بسیار مشکل است، در ضمن خیل عظیمی از مردم به دلیل مشغله فراوان نمی‌توانند در رأی‌گیری مستقیم شرکت نمایند پس به ناچار انتخابات به عنوان رکن پنجم دموکراسی نمود پیدا می‌کند.^۱

بیان مسئله تحقیق

نیاز جوامع به قانون از حیث ضرورت وجود آن برای احقاق و احیای حقوق فردی و اجتماعی و ایجاد مانع در مقابل تعدی‌گران و ظالمان است. این قانون در جوامع دینی، همان تکالیف و حیانی است که بر انبیای الهی وضع شده است و در جوامع غیر دینی منشأ آن متفاوت خواهد بود. در جامعه اسلامی شرع مقدس آن چیزی است که در جامعه باید پیاده گردد. در واقع در جامعه اسلامی اجرای شریعت اسلامی اصلی‌ترین وظیفه و راه اصلی نیل به اهداف متعالی آرمانی اسلام است.

با توجه به مقدمه قانون اساسی که ذیل عنوان شیوه حکومت در اسلام، بیان می‌دارد: «در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است بر اساس تلقی مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت و اداره مملکت می‌گردند. (أَنَّ الْأَرْضَ يَرْثُهَا عِبَادِيَ الصَّالِحُونَ) و قانونگذاری که مبین ضابطه‌های، رشد دادن انسان مدیریت اجتماعی است بر مدار قرآن و سنت، جریانی می‌یابد. بنابراین نظارت دقیق و جدی از ناحیه اسلام شناسان عادل و پرهیزگار و متعهد (فقهای عادل) امری محتوم و ضروری است.» و رسمیت دین اسلام در ایران و تأکید قانون

^۱ . امیرارجمند، امیرمنصور، بررسی تطبیقی نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی با نظام‌های متداول انتخاباتی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۱۳۸۱، ص ۱.

اساسی بر رسمیت و غیر قابل تغییر بودن دین اسلام در ایران (اصل دوازدهم و اصل یکصد و هفتاد و هفتم)، قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران باید بر اساس موازین اسلامی باشد (اصل چهارم). در اصل چهارم قانون اساسی بیان شده است که کلیه قوانین و مقررات می‌بایست بر اساس موازین اسلامی باشد. بر اساس موازین اسلامی بودن قوانین و مقررات تا حدی اهمیت دارد که مشابه این عبارت، غیر از اصل چهارم، در مقدمه قانون اساسی و 15 اصل دیگر مانند: (اصول دوم، هفتاد و دوم، هشتاد و پنجم، نود و یکم) نیز بیان شده است. بنابراین، اصل چهارم قانون اساسی با هدف حراست و حفاظت از اسلامی بودن نظام جمهوری اسلامی ایران در حیطة وضع قوانین و مقررات به تصویب رسیده است.

در جمهوری اسلامی ایران قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. این قوه، نهادی است که ریشه در آراء عمومی دارد و بر طبق ضوابط اساسی مدون، سهم قابل توجهی از حاکمیت در نظام سیاسی کشور را اعمال می‌نماید. مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند تشکیل می‌گردد. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندهگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد (اصل شصت و دوم).

قانونی که شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندهگان و کیفیت انتخابات مجلس شورای اسلامی را بیان نموده است، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب 1378/9/7 و اصلاحات بعدی آن است که برای انتخاب شوندهگان شرایطی از جمله: دارا بودن تابعیت اصلی ایران، معتقد و ملتزم عملی به اسلام و نظام جمهوری اسلامی، وفادار به قانون اساسی و اصل ولایت فقیه، داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن، عدم سوء شهرت در حوزه انتخابیه، و دارای سلامت جسمی در حد برخوردار از نعمت بینائی، شنوائی و گویائی بوده و بین 30 تا 75 سال سن را بر شمرده است و این در حالی است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر اسلامیت نظام و بر اساس موازین اسلام بودن قوانین و مقررات تأکید نموده است. لذا قانونگذاران حکومت اسلامی باید دارای شرایطی باشند که بتوانند قوانین و مقررات اسلامی وضع نمایند. به نظر می‌رسد شرایط بیان شده برای انتخاب نمایندگان در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، جامع و کامل نیست. چرا که برای تصویب قوانین و مقررات همسو با موازین اسلامی، قانونگذار باید آگاه به شرع مقدس، مقتضیات جامعه و منافع مردم باشد.

به عقیده مسلمانان کامل ترین قانون در جهان، قانون اسلام است که به صورت احکام الهی در قرآن کریم و سنت پیامبر اکرم (ص) و اهل بیت (ع) بیان شده است. بنابراین قانونگذاران حکومت اسلامی باید اشخاصی باشند که علم و آگاهی لازم جهت استخراج قوانین از قرآن و سنت پیامبر اکرم (ص) و اهل بیت (ع) را دارا باشند تا قوانین و مقرراتی که به تصویب می‌رسانند قوانین اسلامی و در شأن یک حکومت اسلامی باشد. با این اوصاف و بر اساس اعتقاد مسلمانان قانونگذار اصلی خداوند است که احکام و قوانین الهی توسط پیامبران اولوالعزم به مردم

ابلاغ و به واسطه امامان معصوم به مردم تبیین می‌شود. اما در عصر غیبت امام معصوم، وظیفه استخراج قوانین و مقررات از احکام الهی بر عهده فقهای جامع الشرایط است. لذا به نظر می‌رسد برای رسیدن به این مهم که قوانین و مقررات نظام جمهوری اسلامی ایران بر اساس موازین اسلامی تصویب شوند باید نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی بازنگری شود.

نظام انتخاباتی دسته‌ای از قوانین برای به نتیجه رساندن یک انتخابات است که مشخص کننده موضوع انتخابات، شرایط رأی دهی، چگونگی انتخاب نامزدها و نحوه نگارش آراء و تبدیل آنها به کرسی‌های نمایندگی است. نظام‌های انتخاباتی از جمله مهمترین نهادهای سیاسی در هر کشور هستند. آنچه باعث این اهمیت شده آن است که نظام‌های انتخاباتی در همه ابعاد و بخش‌های حیات سیاسی هر کشور تأثیری عمیق و پایدار برجای می‌گذارند. از آنجا که نظام حاکم بر جمهوری اسلامی ایران مردم سالاری دینی است، به منظور تحقق اصل مشارکت مردم در قدرت سیاسی، امر انتخابات در اصول متعددی از قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته است که از جمله آنها می‌توان به انتخابات نمایندگان مجلس شورای اسلامی (اصول ششم، شصت و دوم، شصت و سوم و شصت و چهارم) اشاره نمود.

با توجه به اهمیت فوق العاده نظام انتخاباتی و پیامد آن که تبدیل آراء مردم به کرسی‌های نمایندگی است. نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی باید در مسیر شریعت و حکومت اسلامی حرکت کند. در این صورت افرادی منتخب منصب نمایندگی مجلس شورای اسلامی می‌شوند که دارای شرایط لازم برای قانونگذاری در نظام اسلامی باشند و قوانینی مبتنی بر موازین اسلامی تصویب کنند.

با عمومیت یافتن حق رأی به همگان، انتخابات به عنوان یکی از مهمترین جلوه‌های زندگی سیاسی در عصر حاضر جلوه‌گر شد. مروری بر ادبیات شکل گرفته مشارکت سیاسی نشان می‌دهد که مهمترین جلوه مشارکت سیاسی، شرکت در انتخابات است. با وجود اهمیت فوق العاده انتخابات در عصر کنونی و با وجود اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی که بیان می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آراء عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد». با گذشت بیش از چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی هنوز ادبیات علمی قابل توجهی در این باره شکل نگرفته و بسیاری از جنبه‌های مختلف آن بر ما پوشیده است. استفاده از تجربه‌های مختلف کشورهایی که در این راه پر سابقه‌اند، ضرورتی اجتناب ناپذیر است و لازم است این تجارب به دقت مورد مطالعه و ارزیابی قرار گیرد. چرا که روی آوردن به هر یک از نظام‌های انتخاباتی اکثریتی و تناسبی خود تأثیر بسزایی در چگونگی حاکمیت اکثریت در جامعه دارد. البته اهمیت نظام انتخاباتی پیام دیگری هم دارد و آن اینکه برای انتخاب یک الگو و نظام انتخابی باید دلایل کافی و متقن وجود داشته باشد.

اگر برای قوانین انتخاباتی ارزش و جایگاه دست کم در حد قوانین مالیاتی کشور و نه در حد قانون اساسی قائل باشیم، باید در گزینش نظام انتخاباتی کارآمد برای کشور نهایت وسواس و دقت را به خرج دهیم. همچنین چگونگی تخصیص کرسی‌های نمایندگان به احزاب و گروه‌های سیاسی، ارتباط مستقیم با نظام انتخاباتی یک کشور دارد. دکتر سیدمحمد هاشمی معتقد است: «انتخابات باید به صورتی برگزار شود که بیشترین رابطه ممکن بین انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان برقرار باشد، تا بتوان نسبت به حاکمیت مردم امیدوار بود. از ابتدای تحقق حکومت‌های مردم سالار روش‌های گوناگونی برای انتخاب و اخذ رای به کار گرفته شده است. بهترین روش آن است که بتوان از ساده‌ترین راه به عدالت انتخاباتی راه یافت و آن زمانی است که بین کرسی‌های نمایندگان و آراء اعلام شده تناسب لازم برقرار باشد»^۱.

در هیچ نهادی نمی‌توان بدون بهره‌مندی از افراد کارآمد، به اهداف سازمانی دست یافت؛ زیرا پویایی و توانمندی منابع انسانی در پیشبرد اهداف سازمانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. در مطالعات انجام شده، برای توانمندسازی افراد به این عوامل توجه شده است: آموزش، سبک رهبری مناسب، ایجاد اعتماد، برنامه فرهنگ سازمانی، انگیزش، کیفیت زندگی کاری، سبک زندگی کاری، سرمایه فکری، عوامل محیطی، ارتباط مدیران و کارکنان، فرهنگ سازمانی، محیط کار، فناوری، کیفیت نیروی کار، عوامل فردی، خودکارسازی اداری، تفویض اختیار. روش‌های توانمندسازی و ارتقای افراد توسط بخش مدیریت، بر مهم‌ترین دغدغه‌های سازمان‌های ملی و فراملی ناظر است که ارتباط بسیار تنگاتنگی با شایستگی‌ها دارد. در حقیقت، با طی شدن فرآیند توانمندسازی، شایستگی‌های لازم برای منابع انسانی به وجود می‌آید. برخلاف بیشتر پژوهشگران که درباره سازمان‌های خصوصی مطالعه کرده‌اند، پژوهشگران بخش‌های دولتی بر ساختارها و اقدامات بوروکراسی تمرکز داشته‌اند و نقش مهم رویکرد توانمندسازی را نادیده گرفته‌اند که این کار، مانع پیشرفت و توسعه بخش دولتی شده است. توانمندسازی تنها در سطوح پایین دستی مورد توجه نیست، بلکه می‌توان در سطح کلان و در سطح مدیران مهم و تأثیرگذار نیز به آن توجه کرد. از این رو، با توجه به نقش مجلس شورای اسلامی در انجام فرآیند قانون گذاری به عنوان یکی از مراحل خطمشی گذاری در راستای عملیاتی کردن خطمشی‌ها، توانمندسازی نمایندگان مجلس مهم ارزیابی می‌شود. خطمشی گذاران ملی با استفاده از ظرفیت قانون گذاری به دنبال مجموعه‌ای اقدامات نسبتاً ثابت، پایدار و هدفمند به قصد حل معضلات یا دغدغه‌های عمومی جامعه هستند که به واسطه قوانین مصوب شده، اهداف و ارزش‌های مد نظر حکومت در عمل اجرایی می‌کنند. در صورت ناتوانی خطمشی گذاران ملی در فرآیند خطمشی

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ بیستم، تهران، میزان، ۱۳۸۷، جلد دوم، ص ۹۴.

گذاری یا ارزیابی و نظارت نادرست و به تبع آن اجرای ناصحیح، شکاف خطمشی اتفاق خواهد افتاد که باعث ناکارآمدی خطمشی‌ها خواهد شد.^۱

سؤال اصلی

با عنایت به مطالب بیان شده، سؤال اصلی که در این پژوهش در پی یافتن پاسخ آن می‌باشیم به قرار ذیل می‌باشد: چگونه می‌توان با اصلاح نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، قانونگذاری مبتنی بر موازین اسلامی را تضمین نمود؟

سؤالات فرعی

1. نظام انتخابات کنونی مجلس چه نواقص و ایراداتی دارد؟
2. قانونگذاری مبتنی بر موازین اسلامی چه مولفه‌هایی دارد؟
3. چگونه نمایندگان انتخاب شوند که بیشترین التزام را به موازین اسلامی در قانونگذاری داشته باشند؟
4. شرایط نمایندگان قوه ی قانونگذاری در حکومت اسلامی چه باید باشد؟

اهمیت و ضرورت تحقیق

جایگاه مجلس شورای اسلامی به عنوان تنها مجلس قانونگذاری در ایران دارای اهمیت فراوانی است. به موجب اصل هفتادویکم قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» و دیگر آنکه مطابق اصل هشتادوچهارم که اشعار می‌دارد «هر نماینده در برابر ملت مسئول و حق دارد در همه مسائل اعم از داخلی و خارجی اظهار نظر نماید:»

مشارکت مردم در امور سیاسی و اجتماعی، از مباحث مهم در حوزه‌های علوم و فلسفه سیاسی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این حق را در موارد گوناگون مانند انتخاب رئیس جمهور، خبرگان رهبری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و شوراها آشکار می‌سازد. بی‌تردید، از مهمترین دلایل پیروزی انقلاب اسلامی، مشارکت مردم در صحنه‌های سیاسی و اجتماعی بود و این مشارکت‌ها در انتخابات پیشین و نقاط عطف انقلاب اسلامی نمود مناسبی داشته است. بنابراین، انتخابات می‌تواند به عنوان عرصه‌ای برای مشارکت مردم در انتخاب اصلح برای زدودن مشکلات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و مواردی از این قبیل باشد و اهمیت دارد تا مردم و دست اندرکاران را از مزایای آن آگاه ساخت و به شناساندن اهمیت انتخابات و انتخاب آنان در جامعه قدم‌هایی برداشت.^۲

^۱. فیاضی، بی بی مرجان؛ حق شناس گرگابی، محمد، "شناسایی راهبردهای توانمندسازی نمایندگان مجلس شورای اسلامی ایران"، مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، دوره ۹، شماره ۱، ۱۳۹۶، ص ۲.

^۲. قربانی جعفریگی، چالش‌های نظام انتخاباتی ایران با تأکید بر زمینه‌های اجتماعی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرودشت، ۱۳۹۴، ص ۴.

مهمترین دلایل انجام پژوهش پیش رو عبارتند از:

- 1- با توجه به اینکه اصل چهارم قانون اساسی جایگاه احکام شرع در قانونگذاری را در نظام جمهوری اسلامی مشخص نموده است، پرداختن به این اصل و تضمین آن دارای اهمیت است.
- 2- اسلامی بودن نظام نیازمند قوانینی اسلامی و بالتبع قانونگذاری اسلامی است. بنابراین پرداختن به قانونگذاری مبتنی بر موازین اسلامی دارای اهمیت است.
- 3- از آنجا که نمایندگان مجلس شورای اسلامی، واضعان قانون هستند. پرداختن به نظام انتخاباتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در حکومت اسلامی دارای اهمیت است.

اهداف تحقیق

- 1) ارائه راهکاری جهت تحقق نظام قانونگذاری مطلوب در عصر غیبت.
- 2) اصلاح نظام انتخابات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در جهت اهداف بنیادین قانون اساسی.
- 3) ارائه راهکاری در جهت التزام هر چه بیشتر نمایندگان مجلس شورای اسلامی به موازین اسلامی در قانونگذاری.
- 4) انطباق هر چه بیشتر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی با موازین اسلامی.

فرضیات تحقیق

در پاسخ به سؤال اصلی می توان این فرضیه را مطرح کرد که با اصلاح نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی به ویژه اعمال تغییراتی در شرایط تصدی سمت نمایندگانی مقرر در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و تغییر در نسبت کرسی ها با توجه به تخصص، قانونگذاری مبتنی بر موازین اسلامی بیشتر تضمین خواهد شد.

پیشینه تحقیقات انجام شده

فاطمه سادات نقوی (۱۳۹۵) در پایان نامه کارشناسی ارشد با عنوان «بررسی جایگاه نهاد قانون گذار در فقه حکومتی و نظام جمهوری اسلامی ایران» نشان دادند که نظام جمهوری اسلامی ایران بر فقه شیعی مبتنی است. بنابراین، بررسی تطبیقی نهادهای اساسی آن با فقه حکومتی و استخراج موارد تشابه و تمایز میان این دو می تواند این نظام را در راستای تقریب هر چه بیشتر به اسلام یاری دهد. در این میان بررسی جایگاه نهاد قانون گذار به عنوان یکی از مهمترین ارکان نظام جمهوری اسلام در فقه حکومتی با توجه به وظیفه خطیر تقنین ضروری است. این نوشتار جایگاه نهاد قانون گذار را در فقه حکومتی و نظام جمهوری اسلام بررسی نموده و در نهایت به تطبیق این دو پرداخته است. نهاد قانون گذار مبتنی بر فقه حکومتی نهادی است بر اساس قاعده شورا که یکی از ساحت های مشارکت سیاسی مردم در نظام اسلامی را تحقق می بخشد. این نهاد در فقه حکومتی بر اساس نظریه قانون گذاری به مثابه برنامه ریزی برای اجرای قوانین الهی که همان احکام فقهی است شکل می گیرد. بر این اساس

نهاد قانون گذار به مشابه برنامه‌ریز مؤخر از نهاد اجتهاد و مبتنی بر نتایج آن قانون گذاری می‌نماید. مجلس شورای اسلامی یگانه مصداق نهاد قانون گذار در جمهوری اسلامی است. مجلس همانند نهاد قانون گذار در فقه حکومتی نهادی است شورایی که با مشارکت مردم به سر کار می‌آید. آنچه سبب ایجاد فاصله میان جایگاه نهاد قانون گذار در فقه حکومتی و نظام جمهوری اسلامی می‌گردد، تقدم اجتهاد بر قانون گذاری در نظام مطلوب و تأخر آن در نظام موجود است. به عبارت دیگر، مجلس مبتنی بر نتایج حاصله از اجتهاد فقها و در راستای اجرای احکام اسلامی مبادرت به قانون گذاری نمی‌نماید بلکه مقدم بر آن، نیازهای جامعه به قانون را پاسخ می‌گوید و فقه مؤخر از قانون گذاری تنها عدم مغایرت مصوبات با موازین اسلامی را می‌سنجد. این تمایز منجر به بروز ایراداتی در نظام قانون گذاری می‌گردد که توجه بیش از پیش محققان و مسئولان را در رفع آن می‌طلبد.

اسماعیل ادهم (۱۳۹۳) در پایان نامه کارشناسی ارشد با عنوان «انتخابات مطلوب از دیدگاه امام خمینی (س)» نشان دادند که با پیروزی انقلاب اسلامی و تأکید حضرت امام خمینی (س) بر نقش مردم در اداره حکومت، تقریباً تمامی نهادها و ساختارهای حقوقی مؤثر نظام جمهوری اسلامی از مقام رهبری گرفته تا ریاست جمهوری اسلامی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی و اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا بی‌واسطه یا باواسطه از طریق آرای عمومی انتخاب می‌شوند. لذا بحث انتخابات در کشور به عنوان یکی از موضوعات مهم مورد توجه قرار گرفت. با توجه به اهمیت موضوع انتخابات حضرت امام همواره خطاب به مردم، مجریان و ناظران انتخابات، داوطلبان و طرفداران آنها رهنمودهایی را ارائه دادند که در صورت عمل به توصیه‌های آن بزرگوار شاهد انتخاباتی مطلوب و شایسته نظام اسلامی خواهیم بود. آنچه امروزه شاهد آن هستیم فاصله گرفتن ارکان انتخابات از رهنمودهای آن بزرگوار می‌باشد. با بررسی عملکرد دست اندرکاران انتخابات و همچنین قانون انتخابات و تطبیق آن با توصیه‌های امام راحل به این نتیجه می‌رسیم که انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان باید با نگاه تکلیف گرایانه به بحث انتخابات و رعایت اخلاق اسلامی از هر گونه اقدام اختلاف برانگیز اجتناب نمایند. همچنین مجریان و ناظران باید با فراهم نمودن زمینه انتخاباتی آزاد، ضمن بی‌طرفی کامل حافظ رأی مردم بوده و با تضمین سلامت انتخابات زمینه مشارکت بالای مردم را فراهم نمایند. در بحث تجدیدنظر در قوانین انتخابات، باید برای تحقق انتخابات مطلوب برای ثبت نام داوطلبان ریاست جمهوری و میزان هزینه‌های تبلیغاتی چارچوب قانونی در نظر گرفته، فاصله زمانی استعفای نظامیان تا زمان کاندیداتوری آنها حداقل به دو سال افزایش یافته و بخش‌های مربوط به نحوه تبلیغات انتخاباتی اصلاح و تغییراتی در اختیارات و نحوه انتخاب معتمدین هیأت‌های اجرایی انجام گیرد. در واقع آثاری در مورد لزوم اسلامی بودن قوانین وجود دارد ولی اینکه از راه اصلاح نظام انتخاباتی به این مطلوب نظر شود، بدیع است.

روش شناسی تحقیق

روش این تحقیق، روش نظری است. از این رو، روش کار از نوع کتابخانه‌ای و به صورت توصیفی - تحلیلی می‌باشد. روش اصلی گردآوری مطالب، روش کتابخانه‌ای و اسنادی می‌باشد. ابزار اصلی در جمع‌آوری مطالب استفاده از فیش، استفاده از شبکه‌های اطلاعاتی کامپیوتری و بخصوص شبکه جهانی اینترنت می‌باشد. در توصیف علمی و عملی و تحلیل محتوا بر اساس قواعد منطقی به موضوع پژوهش پرداخته شد تا نتیجتاً به بهترین نظرها رسیده و ابهامات موجود و جایگاه واقعی موضوع را شناخته و ارائه نمود. در واقع، در تهیه و گردآوری مطالب سعی شد، با استفاده از روش تحلیلی و منابع کتابخانه‌ای، علی‌رغم منابع محدود در این زمینه، نظرات اساتید و خبرگان جمع‌آوری و در حد امکان با رجوع به کتب و مقالات، موضوع بررسی شده و در نهایت نتایج به دست آمده به منظور ارائه پاسخی درخور شایسته به سئوالات تحقیق بیان گردد.

ساختار تحقیق

موضوع پایان نامه متشکل از دو عنوان مهم و اساسی قانون گذاری مبتنی بر موازین اسلامی و نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی است، لذا بر این اساس پایان نامه متشکل از دو فصل می‌باشد. فصل اول به قانون گذاری مبتنی بر موازین اسلامی می‌پردازد. در این فصل پس از بیان ماهیت قانون گذاری در اندیشه های غربی و نظام اسلامی، منشاء و اعتبار قانون و قانون گذاری بررسی می‌شود. در راستای شناسایی موضوع، به مفهوم موازین اسلامی پرداخته می‌شود و در نهایت ابتنای قانون گذاری بر موازین اسلامی و دیدگاه های رقیب مطرح می‌شود. فصل دوم این نوشتار به اصلاح نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی به منظور تضمین اصل چهارم قانون اساسی اختصاص داده شده است که به مفهوم نظام های انتخاباتی و مولفه ها و انواع نظام های انتخاباتی پرداخته شده است و سرانجام نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی بیان می‌شود.

فصل اول: قانون گذاری مبتنی بر موازین اسلامی

مبحث اول از این فصل به ماهیت قانون گذاری در اندیشه های غربی و نظام اسلامی اختصاص داده شده است. این مبحث در نظر دارد به ماهیت قانون گذاری در اندیشه های غربی و نظام اسلامی بپردازد در این راستا لازم است که ابتدا ماهیت قانون و سپس به قانون گذاری در اندیشه های غربی و نظام اسلامی مطرح شود. پس از طرح منشاء و اعتبار قانون و قانون گذاری، موازین اسلامی و مفهوم آن توضیح داده می شود و در آخر فصل، به ابتدای قانون گذاری بر موازین اسلامی و دیدگاه های رقیب می پردازد.

مبحث اول: ماهیت قانون گذاری در اندیشه های غربی و نظام اسلامی

این مبحث متضمن بررسی چسبیتی و چرایی قانون است. پس از طرح قانون گذاری در اندیشه های غربی، به ماهیت قانون گذاری در نظام اسلامی پرداخته می شود.

گفتار اول: ماهیت قانون

در این بخش معنی و مفهوم قانون ارائه می شود:

بند اول: مفهوم قانون در لغت

قانون در لغت به معنای رسم، قاعده، روش و آیین است. ریشه کلمه قانون یونانی است که از راه زبان سریانی وارد زبان عربی شده است و در اصل به معنی (خط کش) به کاررفته و بعد معنی (قانون) به خود گرفته است.^۱ «قانون در لغت عرب، مقیاس و معیار هر چیزی را گویند.»^۲ که به تعبیر کلی تر «به هر قاعده کلی الزامی اطلاق شده است.»^۳ اما در اصطلاح کمتر مورد استعمال فقیهان مسلمان بوده و آنان به جای قانون، کلمات: شرع، شریعت و احکام شرعی را به کار برده اند.^۴

بند دوم: قانون در اصطلاح حقوقی

قانون در معنای عام مجموعه قواعدی است که بر اساس آن رفتار افراد و روابط آن ها با یکدیگر تنظیم می شود و از طرف حکومت با ضمانت اجرایی تحمیل می شود؛ اما در معنای خاص، قانون به قواعدی گفته می شود

۱. جعفر لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، چاپ اول، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۸، ص ۲۸۴۶.

۲. محمد ابن مکرّم، ابن منظور، لسان العرب، بیروت، دارالصادر، ذیل (قانون)، ۱۴۱۴ ق.

۳. غزالی، امام محمد، المستصنی من علم الاصول، مصر، جلد اول، ۱۹۳۷ م، ص ۳۸.

۴. محمّصانی، صبحی، فلسفه قانون گذاری در اسلام، (ترجمه اسماعیل گلستانی)، تهران، سپهر، ۱۳۵۸، ص ۱۲.

که از سوی قوه مقننه تصویب می‌شود و یا از راه همه‌پرسی عمومی به تصویب می‌رسد.^۱ در حال حاضر، قانون سه معنی اصطلاحی ذیل را افاده می‌کند: معنی اول عمومی است و منظور از آن کلیه قوانین مدون یا همه احکام شریعت است مثل قانون جزای عثمانی و قانون موجبات و عقود لبنان و معنی دوم آن شرع و شریعت به معنای اعم است به‌عنوان مثال گفته می‌شود قانون جزای انگلیس یا درس قانون و ... و معنی سوم اطلاق می‌شود به قواعد معاملات الزامی عمومی؛ به‌طور مثال گفته می‌شود مجلس شورای ملی جهت جلوگیری از احتکار قانون وضع کرد. قانون به معنی اخیر به معاملات اختصاص دارد و شامل عبادات نمی‌شود به خلاف قانون فقه اسلامی که هم در دین و هم در دادرسی بحث می‌کند.^۲

در حقوق اساسی در بحث از کارکرد حکومت از عمل قانون‌گذاری به‌صورت کلی و به‌عنوان یک کار ویژه مشخص سخن به میان می‌آید. کارکرد حکومت در واقع همان بروز و ظهور حاکمیت است که طبعاً از سوی قدرت سیاسی یکپارچه بر کلیت جامعه سیاسی اعمال می‌شود. آریستوت و بعد از او لاک و منتسکیو هر یک بر مبنای خود کارکردهای سه‌گانه‌ای برای حکومت تعریف کرده و از آن جمله قانون‌گذاری را نام برده‌اند. قانون‌گذاری، اجرا و قضا سه کارکردی است که قطعاً از امتیازات قدرت سیاسی بوده و در اصل تنها حکومت است که می‌تواند آن را اعمال کند.^۳ قانون‌گذاری در جوامع سیاسی پیچیده امروزی از طریق نهادهای سیاسی خاص که پس از نهادینه شدن قدرت و در راستای توزیع آن شکل گرفته‌اند اعمال می‌شود. این امری است که در همه حکومت‌ها اجرا شده و عقلای عالم به آن عمل کرده‌اند. بدین ترتیب قانون‌گذاری تنها بر آن عملکردی قابل اطلاق است که از سوی قدرت سیاسی انجام بگیرد تا تضمینی برای اجرای آن وجود داشته باشد. بنابراین می‌بایست قدر متیقن مفهوم قانون‌گذاری را هر چند در معنای شکلی و صوری و نه در معنایی ماهوی، صدور هنجار الزام‌آور از سوی حکومت دانست. نکته‌ای دیگر برای فهم دقیق‌تر مفهوم قانون‌گذاری به‌خصوص از حیث مرجع آن، اینکه به‌رحال قدرت سیاسی در همه اشکال خود چیزی غیر از عامل انسانی نیست. به‌عبارت‌دیگر چه اینکه قانون‌گذار یک فرد واحد یا یک شورا یا عموم مردم و یا نمایندگان آن‌ها در مجلس و یا غیر این‌ها باشد، به‌رحال از نظر ماهیت انسان است. از همین روست که برای قانون‌گذار علاوه بر در نظر گرفتن دو شرط وحدت و صلاحیت، انسان بودن را هم ضروری دانسته‌اند و البته در بیانی دقیق این شرط منصرف از دیدگاه و تصمیمی است که فرد در ارتباط باهدف، منبع و مبنای قانون می‌گیرد؛ بنابراین فارغ از اینکه منبع قانون را وحی، عقل و یا طبیعت بدانیم و یا به همین مبنا و

1. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، انتشار، ۱۳۷۷.

2. محمصانی، صبحی، همان، صص ۱۳-۱۲.

3. olive, eric (2009), droit constitutionnel, paris: dalloz, 6eme edition. به نقل از: راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص 129.