

## طرح‌نامه کرسی نقد و ارزیابی سیاست‌های کلی انتخابات

دکتر حامد نیکونهاد

استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم

انتخابات یکی از مهمترین ابزارهای تحقق حاکمیت مردم بر سرنوشت سیاسی خویش است. انتخابات به عنوان یکی از مصادیق مراجعه به آرای عمومی، بازتاب‌دهنده اتکای اداره امور کشور به آرای عمومی است. بر طبق اصول ۶، ۷، ۵۸، ۶۲، ۱۰۰، ۱۰۷ و ۱۱۴ قانون اساسی، کارگزاران متعدد حکومت با انتخاب مستقیم مردم برگزیده می‌شوند. در منظومه قانون اساسی، آحاد مردم در شکل‌دهی ساختارهای اساسی و انتخاب زمامداران عالی‌رتبه نقش اساسی دارند. مجلس خبرگان رهبری که عهده‌دار گزینش رهبر به عنوان عالی‌ترین مقام کشور است، متشکل از نمایندگان مستقیم مردم است که با رأی مردم در یک انتخابات عمومی انتخاب می‌شوند. رئیس‌جمهور که رئیس بخش اعظم قوه مجریه و مسئول اجرای قانون اساسی و بالاترین مقام رسمی کشور پس از رهبر است، به صورت مستقیم و بی‌واسطه از سوی مردم برگزیده می‌شود (اصل ۱۱۴). مجلس شورای اسلامی که اعمال قوه مقننه را عهده‌دار است (اصل ۵۸)، از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود که به‌طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند (اصل ۶۲). شوراهای اسلامی محلی نیز به مثابه نماد حکومت محلی و بخشی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور، به صورت مستقیم از سوی مردم برگزیده می‌شوند (اصول ۷ و ۱۰۰).

انتخابات فرآیندی است که با صدور فرمان آغاز انتخابات از سوی مرجع صلاحیت‌دار (حسب مورد وزیر کشور<sup>۱</sup> یا رهبر<sup>۲</sup>) آغاز می‌شود و و پس از طی شدن مراحل گوناگونی همچون تشکیل هیات‌های اجرایی و هیات‌های نظارت، ثبت‌نام از داوطلبان، رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و شکایات احتمالی، اعلام نامزدهای نهایی، تبلیغات، رأی‌گیری و شمارش آرا نهایتاً با رسیدگی به شکایات انتخاباتی و بالاخره اعلام نهایی نتایج انتخابات و صدور اعتبارنامه‌های منتخب یا منتخبان پایان می‌پذیرد.

---

۱ - ماده ۳۸ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵/۴/۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی و ماده ۳۱

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۷/۹/۱۳۷۸ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی

۲ - مواد ۵ و ۱۲ آئین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۸/۷/۱۳۶۱ شورای نگهبان

تعیین سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌ها و موضوعات مختلف، به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در شمار صلاحیت‌های مهم مقام رهبری است. بر طبق بند نخست از اصل ۱۱۰، رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام را تعیین و تصویب نموده و ابلاغ می‌کند. مقام رهبری با تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها در کلیه نهادهای نظام حقوقی، حرکت جامعه به سمت آرمان‌های جمهوری اسلامی را تضمین نموده و در این راستا، درباره تمام شئون جامعه، خط‌مشی‌های کلی را تنظیم و ابلاغ می‌کند. تعیین سیاست‌های کلی نظام از سوی مقام رهبری در حوزه‌های گوناگون اجتماعی، نمونه بارز تبلور نقش هدایت‌گری کلان نظام جمهوری اسلامی است.

این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیروهای می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود.<sup>۳</sup> این سیاست‌ها در مرتبه ای پس از قانون اساسی قرار گرفته<sup>۴</sup> و برای همه نهادهای حکومتی لازم‌الاتباع است.<sup>۵</sup> به نظر می‌رسد که باید سیاست‌های کلی را جزئی از منظومه قانون اساسی تلقی کرد به نحوی که همه قوانین و مقررات موضوعه باید در راستای این سیاست‌ها تنظیم و تصویب شوند و نه تنها مغایرتی با آنها نداشته باشند بلکه منطبق با آنها باشند.<sup>۶</sup>

---

۳- «مصوبه مورخه ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی»، امور تدوین تنقیح و انتشارات قوانین و مقررات، مجموعه سیاست‌های کلی نظام، تهران: معاونت تدوین تنقیح و انتشارات قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول: ۱۳۹۱، ص ۱۱

۴- مطابق فرمان مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ مقام معظم رهبری در خصوص سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، «سیاست‌های ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست». همان، ص ۲۹

۵- نک: «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب ۱۳۸۵/۹/۵ مقام رهبری با اصلاحات بعدی. مطابق ماده ۲ مقررات یادشده، قوانین و مقررات به خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.

۶- ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که

«سیاست‌های کلی انتخابات» یعنی سیاست‌های کلی نظام در خصوص مقوله انتخابات در تاریخ ۲۴ مهر ماه ۱۳۹۵ از سوی مقام رهبری خطاب به رؤسای سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شد. این سیاست‌ها حاوی اولویت‌های تقنینی و الزامات اجرایی در حوزه انتخابات است و دربردارنده بایدها و راهبردهایی است که نهادهای دست‌اندرکار در مقوله انتخابات، موظف به تحقق آنها در حوزه مسئولیت و کارویژه خود هستند.

سیاست‌های ابلاغی از جهات مختلف و از نگاه اندیشمندان حوزه‌های متعدد علوم اجتماعی قابل بررسی و ارزیابی هستند. علوم سیاسی، علوم اجتماعی، جامعه‌شناسی، مدیریت و حتی اقتصاد، دانش‌هایی هستند که هر یک می‌توانند از نظرگاه خاص خویش به این سیاست‌ها بنگرند. در این کرسی، با هدف نقد درون‌گفتمانی و ارزیابی محتوایی سیاست‌های ابلاغی از دیدگاه حقوق عمومی و به ویژه حقوق اساسی به پرسش‌های مشخص زیر خواهیم پرداخت:

۱. چارچوب مقوله انتخابات که باید در مورد آن سیاست‌گذاری شود کدام است؟ در نگاهی بایدانگار،

سیاست‌های کلی باید در مورد چه موضوعاتی به صورت مشخص تعیین تکلیف می‌کرد؟

۲. در رویکردی توصیفی و هست‌انگار، آیا همه موضوعات مرتبط با انتخابات در این سیاست‌ها تعیین تکلیف شده‌اند؟ سیاست‌های کلی دقیقاً در مقام بیان کدام الزامات و خط‌مشی‌ها در حوزه انتخابات بوده‌اند؟

۳. ارزیابی «مطلوبیت» بندهای سیاست‌های ابلاغی در جهت نیل به اهداف قانون اساسی در زمینه مشارکت مردمی؛ سیاست‌های ابلاغی تا چه میزان می‌تواند زمینه‌ساز تحقق انتخاباتی سالم، آزادانه و آگاهانه و با مشارکت حداکثری، مطابق با اهداف قانون اساسی باشد؟

۴. آیا بندهای مصوب از چارچوب مقوله انتخابات خارج شده‌اند؟ آیا سیاست‌های کلی انتخابات به موضوعات غیرمرتبط با انتخابات نیز پرداخته است؟

۵. آیا سیاست‌های ابلاغی همه انتخابات‌ها را پوشش می‌دهد؟ یا معطوف به انتخابات مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری است؟

---

مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

۶. آیا سیاست‌های ابلاغی به مفهوم و محتوا و رسالت سیاست‌های کلی در نظم حقوقی (به ویژه با توجه به تعاریف سیاست‌های کلی مصوب مجمع (مصوبات مورخ ۱۳/۱۰/۱۳۷۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی) وفادار بوده است یا از محدوده سیاست کلی خارج شده است؟ آیا همه بندهای ابلاغی، ماهیت سیاست دارند و یا به حوزه وضع قاعده حقوقی یا برنامه‌ریزی و یا سایر حوزه‌ها نیز وارد شده‌اند؟

۷. آیا سیاست‌های کلی انتخابات با قانون اساسی مغایرتی دارد؟

۸. مخاطب و متعهد هر یک از بندهای سیاست‌ها دقیقاً کدام نهاد یا مرجع صلاحیت‌دار است؟

۹. آیا اصطلاحات و عبارات به‌کاررفته در متن سیاست‌ها به اندازه کافی روشن و بی‌ابهام هستند؟