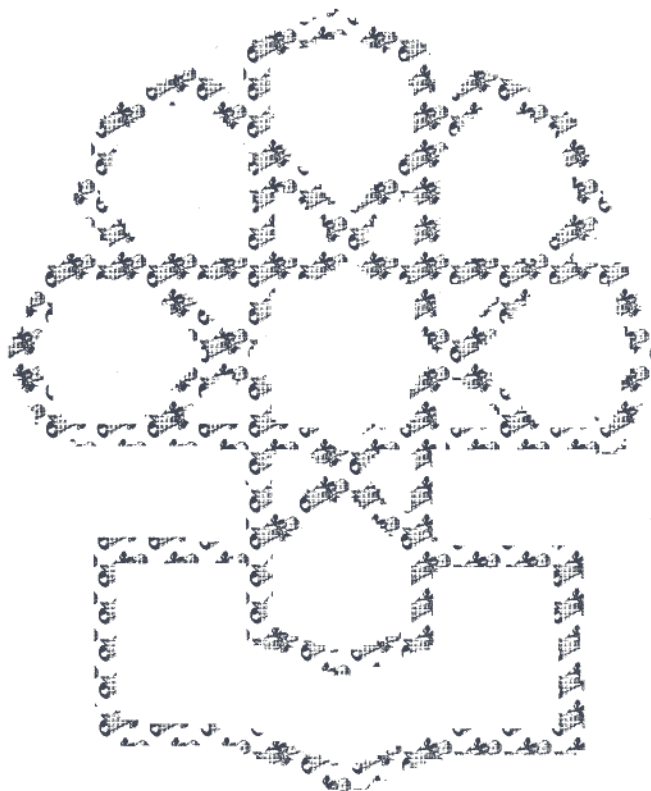




پیرامون انتخابات و نمایندگی مجلس (۱)

انتخابات مجلس در منظر قانون اساسی



معاونت پژوهشی

اردیبهشت ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

کد گزارش: ۲۷۰۱۳۴۸

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی

شماره: ۳۴۰۰

تاریخ: ۲۶ / ۳ / ۱۳۷۵

پیرامون انتخابات و نمایندگی مجلس (۱) انتخابات مجلس در منظر قانون اساسی

کد گزارش: ۲۷۰۱۳۴۸

پیشگفتار

رسالت و وظیفه حقوق ایجاد نظم در روابط اجتماعی و نیل به عدالت است. به منظور ایجاد نظم لازم است قواعدی تدوین گردد تا به اتکای آن روابط اجتماعی نظم و نسق گیرد. مجموعه این قواعد، حقوق را تشکیل می‌دهد. مهمترین منبع قواعد حقوقی در ایران، قانون است. بدیهی است تمام قوانین از شأن و اعتبار یکسانی برخوردار نیستند، چنانکه قانون اساسی در رأس تمامی قوانین قرار می‌گیرد و پس از آن قوانین مصوب مجلس و متعاقب آن آیین نامه‌های هیأت وزیران قرار می‌گیرد. قانون اساسی در هر کشور به منزله شالوده و رکن رکن نظام حقوقی آن کشور است. اصول قانون اساسی بین اهداف و آرزوهای مردم هر کشور است. در حقیقت قانون اساسی چارچوب کلی نظام حقوقی کشور، وظایف و مسؤولیتهای ارکان کشور و حقوق مردم را ترسیم می‌کند. با توجه به اولویت و اهمیت قانون اساسی لازم است دیگر قوانین منبعث و متأثر از آن باشند و به تعبیر دیگر هیچ قانونی نمی‌تواند مخالف قانون اساسی باشد که اگر چنین وضعیتی رخ دهد یقیناً آن قانون و منسوخ خواهد بود.

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب سال ۱۳۶۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن) نیز از جمله قوانین عادی است و بنابراین تأثیر بر قانون نمی‌تواند داشته باشد.

با این مقدمه در این نوشتار در نظر است که انتخابات از دیدگاه قانون اساسی بررسی شود و نکات عمده‌ای که در قانون اساسی به امر انتخابات پرداخته شده است، مطرح گردد.

در جامعه‌ای ایده‌آل می‌توان شاهد آن بود که آحاد افراد جامعه در اداره امور مشارکت داشته باشند. بدین ترتیب می‌توان انتظار داشت که مردم با علاقه و اشتیاق بیشتری وظایف محوله‌شان در جامعه را انجام دهند. مطابق اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «در جمهوری اسلامی امور کشور باید به اتکاء آرا عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخابات 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».

به طور مشخص آرای مردم در تعیین رئیس جمهور (به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری و ریاست قوه مجریه)^(۱) و همچنین تعیین نمایندگان مجلس شورای اسلامی (به عنوان رکن قانونگذاری)^(۲) حائز اهمیت به سزایی است. در حال حاضر به منظور برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات مجلس شورای اسلامی دو قانون اصلی موجود می‌باشد که به ترتیب عبارتند از: قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۶۴ و اصلاحیه‌های بعدی آن) و قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب سال ۱۳۶۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن). در این نوشتار قوانین مربوط به انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

۱- اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسؤولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد».

۲- اصل ۵۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه قضاییه و مجریه ابلاغ می‌گردد».

۱- اداره امور کشور و مشارکت عمومی در قانون اساسی: چندین اصل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به طور مشخص ناظر بر انتخابات است. اصل سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد که دولت موظف است برای نیل به اهداف جمهوری اسلامی که عبارت است از اصول پنجگانه دین و نیز کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسؤولیت او در برابر خدا همه امکانات خود را به کار برد و در بند هشتم اصل سوم یکی از این امور: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» ذکر شده است. بدیهی است اولین ابزار اعمال مشارکت عامه مردم، انتخابات است تا بدین طریق کلید آحاد جامعه با رأی مستقیم خود، نظر خود را در تصمیم‌گیری و اراده امور کشور اعلام و اعمال می‌کند. همچنین اصل ششم قانون اساسی به صراحت اعلام می‌دارد که در ایران، امور کشور باید به اتکاء آرا عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

۲- انتخابات به منزله بهترین روش برای تعیین نمایندگان واقعی مردم: در اصل شصت و دوم اعلام می‌گردد: «مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌گردد» در این اصل قانونگذار اساسی که بر سه نکته تاکید می‌نماید:

اول آنکه، نمایندگان مجلس شورای اسلامی باید برگزیدگان ملت باشند یا به بیان دیگر مقدمات انتخابات باید به نحوی انجام پذیرد که نتایج انتخابات بیانگر خواسته مردم باشد. چنین فرضی منوط به آن است که داوطلبان نمایندگی مجلس باید از میان طیف‌های مختلف سیاسی تا اصولاً امکان انتخاب برای مردم فراهم گردد. بدیهی است هر چه تنوع دیده گاههای داوطلبان نمایندگی بیشتر باشد امکان آنکه نتیجه انتخابات بیشتر منعکس کننده نظرات عموم مردم باشد. افزایش می‌یابد.

دوم آنکه، نمایندگان ملت با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. بدین ترتیب مردم بدون حضور واسطه نظر شخص و تمایل قبلی خود را اعلام می‌دارد. بدین ترتیب نتایج آرای انتخابات با صحت و دقت بیشتری مبین نظرات عموم مردم خواهد بود.

سوم آنکه، نمایندگان ملت با رأی مخفی انتخاب می‌شوند. تاکید قانونگذار اساس بر مخفی بودن رأی به دلایل مختلفی است. چرا که در رأی‌گیری مخفی، رأی دهنده بدون ملاحظه کاری از ناظران حاضر در محل رأی‌گیری می‌تواند تمایل قبلی و نظر حقیقی خود را اعلام دارد و بدین ترتیب صحت انتخابات افزایش می‌یابد. همچنین رأی‌گیری مخفی حربه‌ای است که حتی در شرایطی که دولتها به سمت خودکامگی و استبداد پیش می‌روند ملت بتوانند با رأی‌گیری مخفی بدون واهمه از انتقام‌گیری دولت خودکامه، آرای خود را هر چند که مخالف حکمرانان جایز باشد اعلام دارد.

۳- کشور هیچ زمان بدون مجلس نباید باشد: همچنین در اصل شصت و سوم^(۱) تصریح شده است که انتخابات مجلس باید به نحوی انجام گیرد که کشور هیچ زمانی بدون مجلس نباشد. اصل اخیر نیز مبین سیاست قانونگذار اساسی بر وجود و حضور مجلس است. قانون اساسی به عنوان تضمین کننده حقوق مردم تلاش می‌کند روزهایی که امکان تقلیل و تعطیل حقوق مردم از آن ناحیه محتمل است را مسدود نماید. یکی از راههای تعطیل مجلس به عنوان مظهر ملت، آن است که تاریخ برگزاری انتخابات به طریقی تعیین شود که در خلال مدتی کشور بدون مجلس بماند. بدین منظور به صراحت پیش‌بینی شده است که

۱- اصل ۶۳ قانون اساسی: «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است. انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد.»

تاریخ انتخابات به نحوی تعیین شود که کشور هیچگاه بدون مجلس نماند.

اهمیت این موضوع تا بدان حد است که در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور که عملاً تمام امور کشور مختل می‌گردد، اصل شصت و هشتم^(۱) قانون اساسی شرایط بسیار دشواری را برای توقف انتخابات در مناطق اشغال شده یا تمامی مملکت پیش‌بینی نموده است. شرایط مزبور به نحو خلاصه عبارتند از:

- ۱- توقف انتخابات فقط در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور ممکن است.
- ۲- درخواست توقف انتخابات توسط رئیس‌جمهور (به عنوان شخصی که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و دومین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری است، پیشنهاد می‌شود.
- ۳- پیشنهاد رئیس‌جمهور باید به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان مجلس و تأیید شورای نگهبان برسد.
- ۴- مدت توقف انتخابات باید معین باشد و برای مدت نامعلوم نمی‌توان انتخابات را متوقف نمود.
- ۵- در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق کماکان به کار خود ادامه می‌دهد و بدین ترتیب حتی در آن شرایط نیز فرض کشور بدون مجلس غیر ممکن خواهد بود.

۴- نظارت بر انتخابات: نظارت بر انتخابات امر بسیار خطیری است. مرجع ناظر باید از استقلال رأی و عدم وابستگی به گروه‌های سیاسی که در انتخابات شرکت دارند، برخوردار باشد. همچنین مرجع ناظر تحت تأثیر اعمال فشار از سوی گروه‌های سیاسی درگیر در انتخابات نباید قرار گیرد تا هم سلامت انتخابات تضمین شود و هم مردم و گروه‌های سیاسی شرکت‌کننده در انتخابات به نتایج آن اطمینان داشته باشند. از این رو اصل نود و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر داشته است: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی را بر عهده دارد.» در خصوص آنکه نحوه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات باید به چه صورتی باشد مدتها اختلاف نظر وجود داشت تا نهایتاً شورای نگهبان به استناد اصل نود و هشتم^(۲) قانون اساسی در مقام تفسیر اصل نود و نهم در سال ۱۳۷۰ اعلام نمود که: «نظارت در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود.»^(۳)

با توجه به نظر صریح شورای نگهبان، در اصلاحیه سال ۱۳۷۴، ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^(۴) به نحوی اصلاح شد که تفسیر شورای نگهبان را نیز دربرگیرد. بدین ترتیب همانطور که ملاحظه گردید رؤسی که در قانون اساسی بدان توجه شده است به طور خلاصه عبارتند از:

- ۱- تأکید بر مشارکت عمومی در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور؛
- ۲- انتخاب نمایندگان واقعی مردم؛
- ۳- کشور هیچ زمان بدون مجلس نباید باشد؛
- ۴- نظارت بر انتخابات به عهده شورای نگهبان است.

۱- اصل ۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد».

۲- اصل نود و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود».

۳- مجموعه قوانین سال ۱۳۷۰- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران- صفحه ۵۲

۴- ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی: «نظارت بر انتخابات مجلس به عهده شورای نگهبان می‌باشد. این نظارت استصوابی و عام و در تمام مراحل در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است».