

به نام خدا

گفت‌وگو با دکتر حامد نیکونهاد عضو هیئت علمی دانشگاه قم درباره «طرح اصلاح قانون انتخابات»

## دوگانه‌ای بین نظارت استصوابی و حاکمیت قانون وجود ندارد!

مصوبه اخیر مجلس شورای اسلامی که در گیرودار مبارزه همگانی با ویروس کرونا مطرح شد، بحث‌ها و بررسی‌هایی را در فضای علمی و مطبوعاتی در پی داشت. با توجه به ابعاد مختلف این مصوبه بررسی بیشتر آن در فضای علمی ضرورتی انکارناپذیر است؛ بنابراین با دکتر حامد نیکونهاد عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه قم درباره این مصوبه به گفت‌وگو پرداخته‌ایم.

### • در اینکه قانون انتخابات نیازمند اصلاح است تمام جریان‌های سیاسی و افراد اتفاق نظر دارند. این ایرادات مشخصاً چه مواردی هستند؟

بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در سال ۹۵ از سوی مقام معظم رهبری (مدظله)، این الزام برای نظام حقوقی به وجود آمد که حقوق انتخابات باز ترسیم شود؛ یعنی قوانین حاکم بر نظام انتخاباتی بازبینی و اصلاح شود و در جهت تحقق سیاست‌های کلی انتخابات قرار گیرد.

در سیاست‌های کلی انتخابات الزامات متعددی ناظر بر ابعاد گوناگون نظام انتخاباتی و حقوق انتخابات مطرح شده است، از جمله بحث تبلیغات انتخاباتی؛ حدود و نوع هزینه‌ها و انواع منابع مجاز و غیرمجاز هزینه‌های انتخاباتی؛ شفاف‌سازی هزینه‌های انتخاباتی، نحوه تبلیغات، جلوگیری از انواع جرائم و تخلفات انتخاباتی و اقدامات مغایر قانون توسط مراجع صلاحیت‌دار؛ بحث افزایش آگاهی‌ها، آموزش‌های عمومی و ارتقای سطح شناخت مردم از نامزدها و ترویج هنجارهای انتخاباتی؛ ترسیم ابعاد رقابت‌های انتخاباتی؛ بحث مهم ارتقای

شایسته‌گزینی که خود زیرشاخه‌های متعددی دارد؛ مبحث نظارت شورای نگهبان بر فرایندها، ابعاد و مراحل انتخابات‌های سه‌گانه، بحث انتخابات الکترونیک و استفاده از فناوری‌های نوین در انتخابات؛ لزوم ثبات نسبی قوانین انتخابات؛ تعیین سازوکار برای حسن اجرای وظایف نمایندگی و مواردی از این دست.

در راستای این الزام قانونی در سال ۱۳۹۷ طرح اصلاح قانون انتخابات در مجلس شورای اسلامی مطرح و اعلام وصول شد و از ابتدای سال ۹۸ در دستور کار کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس قرار گرفت و بعد از تصویب در مجلس رفت و برگشت‌های متعددی به شورای نگهبان داشت؛ ولی این طرح اصلاحی مراحل تصویب را طی نکرد و سرانجام به انتخابات مجلس شورای اسلامی در سال ۹۸ نرسید. در طرح اصلاح قانون انتخابات موارد متعددی ناظر بر سیاست‌های کلی بررسی شده و اصلاحات خوبی انجام گرفته بود، در حوزه هزینه‌های انتخاباتی، منابع هزینه‌های انتخابات، تبلیغات انتخاباتی، فرایندهای گوناگون انتخابات، همچنین در مورد نوع نظام انتخاباتی بحث تناسبی شدن انتخابات و استانی-شهرستانی شدن حوزه‌های انتخابیه نکاتی مطرح شد؛ ولی در مجموع این طرح اصلاح به دلایل گوناگون به سرانجام نرسید و به قانون تبدیل نشد.

لزوم شایسته‌گزینی یکی از مهم‌ترین الزامات مطرح طبق سیاست‌های کلی انتخابات است و باید در قانون انتخابات اصلاح شود و فوق‌العاده حائز اهمیت است. این امر در بند ۱۰ و زیربندهای آن به‌روشنی ذکر شده است؛ یعنی انتخابات برگزار می‌شود تا مشارکت آزادانه، آگاهانه و حداکثری مردم به انتخاب و گزینش شایستگان منجر شود و افرادی به مجلس راه یابند که صلاحیت نمایندگی دارند و می‌توانند وظایف مقرر در قانون اساسی را در خصوص تکالیف نمایندگی و مجلس شورای اسلامی انجام دهند.

یکی از مهم‌ترین مواردی که در طرح اصلاح قوانین انتخاباتی کمتر به آن توجه می‌شود، همین موارد است.

### • این مصوبه چه نسبتی با لایحه جامع انتخابات دارد؟

اگر منظور از مصوبه همان است که اواسط و اواخر اردیبهشت در مجلس بحث و بررسی شد، نسبت مستقیمی با آن لایحه جامع انتخابات ندارد که دولت در اواخر سال ۱۳۹۷ به مجلس ارائه داد. البته برخی مواد آن از جمله ماده ۵۵ لایحه که درباره شرایط انتخاب‌شوندگان است، ارتباطاتی دارد و از قضا خیلی شبیه مفاد طرح اصلاح قانون انتخابات است و شاید مبنا و شأن نزول هر دو در خصوص کیفیت احراز شرایط نمایندگی در ثبت‌نام و داوطلبان انتخابات یکسان باشد؛ اما اگر منظور از این مصوبه، طرح اصلاح قانون انتخاباتی است که عرض

کردم در سال ۹۷،۹۸ در مجلس مطرح بود، هم‌پوشانی‌هایی دارند و خود این بحث جداگانه و مفصلی می‌طلبید که چه موارد مشابهت و تفاوتی را می‌توانیم بین این دو بیابیم.

## • شورای نگهبان در قبال مصوبه اردیبهشت چه ایراداتی را مطرح کرد؟ چرا این شورا با اینکه پیش از تصویب طرح در صحن مرکز پژوهش‌های مجلس ضمن برشمردن ایرادات اعمال اصلاحاتی در آن را لازم دانست، در واکنش خود به وجود ابهاماتی در مصوبه اکتفا کرد؟

درباره این مصوبه که در اردیبهشت ماه مطرح شد، شورای نگهبان به یک معنا ورود ماهوی نکرد. ایراد شورای نگهبان، اعلام ابهام بود؛ یعنی در مرحله نخست اعلام کرد که این مصوبه به طرز کنونی قابل اظهارنظر نیست. شورای نگهبان در صورتی وارد اظهارنظر درباره یک مصوبه می‌شود که متن مصوبه قابلیت اظهارنظر را داشته باشد. وقتی متن مبهم است، طبعاً قابل بررسی و اظهارنظر نیست. شورای نگهبان در اظهارنظری که داشت، اعلام ابهام کرد که مجلس ابتدا باید آن ابهامات را برطرف کند، مثلاً اینکه نسبت این مصوبه با آن مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۷۸ (قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات‌های مختلف) چیست و چه نسبتی بین این دو برقرار است؟ آیا می‌خواهد آن را تکمیل نماید یا نسخ کند؟ بعد از رفع این ابهام، شورا وارد اظهارنظر می‌شود.

بنابراین شورای نگهبان هنوز ایرادی از جهت مغایرت یا عدم مغایرت به این مصوبه وارد نکرده است. البته پرواضح است که از حیث قانون اساسی، این مصوبه ایرادات جدی دارد؛ ولی شورای نگهبان به همان دلیلی که عرض شد فعلاً فقط اعلام ابهام کرده است.

درباره اینکه پرسیدید، چرا شورای نگهبان صرفاً به وجود ابهام در مصوبه اشاره و اکتفا کرد، می‌توانیم تحلیل حقوقی داشته باشیم یا تحلیل فرا حقوقی انجام دهیم که من به این بخش ورود نمی‌کنم؛ اما به لحاظ حقوقی باید بگوییم، وقتی مصوبه از نظر مرجع تشخیص مغایرت و عدم مغایرت به قدر کافی وضوح و روشنی ندارد، یعنی صورت مسئله اطراف‌ی دارد که ممکن است بعد از رفع ابهام معلوم شود این مصوبه خلاف شرع یا قانون اساسی بوده است؛ یا ابهام دارد و دوپهلوی یا چندپهلوی است. باید ابعاد این مصوبه مشخص شود تا شورای نگهبان بتواند اعلام نظر کند. البته اواخر دوره مجلس، در ۲۹ اردیبهشت، مجلس دو اصلاحیه بر مصوبه انجام داد و

جهت ارزیابی به شورای نگهبان برگرداند، طبق اصل ۹۴، اکنون شورا باید دوباره ورود کند و به نظر می‌رسد این بار شورای نگهبان باید با ورود ماهوی، ایرادات را به صورت جزئی‌تر بیان کند.

• یکی از ایرادات مرکز پژوهش‌ها و شورای مغایرت مصوبه با سیاست‌های کلی نظام است. سیاست‌های کلی در سلسله‌مراتب نظام حقوقی جمهوری اسلامی چه جایگاهی دارند؟ صلاحیت شورای نگهبان در بررسی عدم مغایرت مصوبات با آن چگونه است؟

طبق قانون اساسی و با توجه به ماهیت سیاست‌های کلی و همین‌طور مرقومه مقام معظم رهبری (مدظله) در ابتدای یکی از سیاست‌های کلی ابلاغی (سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در خصوص انرژی مصوب ۰۳/۱۱/۱۳۷۹) داشتند، جایگاه سیاست‌های کلی ذیل قانون اساسی و فراتر از قوانین عادی و در واقع چراغ راه قوانین عادی است. بر اساس رویه شورای نگهبان، این شورا خود را مکلف به بررسی مصوبات مجلس از جهت انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام می‌داند و مصوباتی را که مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی نظام تشخیص دهد، حسب مورد خلاف بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و نیز خلاف موازین شرعی تشخیص می‌دهد و آن را جهت اصلاح به مجلس اعلام می‌کند. ملاحظه سوابق آرای شورای نگهبان در خصوص مصوبات انتخاباتی مجلس نیز نشان می‌دهد که شورا نسبت به عدم رعایت سیاست‌های کلی انتخابات حساسیت نشان داده است. البته مطابق با موازین قانون اساسی و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها و جایگاه شورای نگهبان و مکاتبه دبیر شورای نگهبان با مقام معظم رهبری (مدظله) در سال ۱۳۹۲، این صلاحیت برای شورای نگهبان محرز و مسلم است.

• مطابق نظر موافقان نظارت استصوابی، شورای نگهبان آخرین حلقه نظارتی در جریان انتخابات است. دغدغه اخیر نمایندگان که در اظهارات آن‌ها نیز بازتاب داشت قانونمند کردن شورای نگهبان بود. به نظر شما چه نسبتی میان نظارت استصوابی شورای نگهبان و حاکمیت قانون وجود دارد؟

البته این پرسش خیلی کلی و نیازمند بحث مفصلی است و من فکر نمی‌کنم در این مجال و این فضا پاسخ امکان‌پذیر باشد؛ هرچند سعی می‌کنم نکات مهم را عرض کنم.

مراد از نظارت استصوابی این است که بر فرایندها، ابعاد و مراحل گوناگون انتخاباتی، نظارت جامع، فراگیر و مؤثری صورت گیرد و از طرف مرجع صلاحیت‌دار قانونی که طبق اصل ۹۹ قانون اساسی شورای نگهبان است، دارای ضمانت اجرا است. اساساً هم اصل و هم اعمال نظارت استصوابی مبتنی بر قانون بوده، به مفهوم نظارت مؤثر، فراگیر و دارای ضمانت اجرا است. در واقع مرجع نظارت صرفاً نظاره‌گر نیست؛ اما اینکه باید آیین‌ها، ترتیبات و امور مربوط به انتخابات و نظارت بر انتخابات بر اساس شاخص‌های قانونی باشد، امر مسلمی است و می‌شود این موارد را خیلی دقیق‌تر و جزئی‌تر در قوانین مطرح کرد و از این جهت ایرادی وارد نیست؛ یعنی دوگانه‌ای بین پذیرفتن نظارت استصوابی یا حاکمیت قانون وجود ندارد و این دوگانه از اساس بی‌پایه است.

نکته مهم این است که آنچه به‌عنوان الزامات ناظر بر نظارت شورای نگهبان در قانون مقرر می‌شود، نباید این نظارت را بی‌خاصیت و بی‌اثر کند؛ یا دست ناظر را در تضمین صحت انتخابات و قانونمندی شدن آن ببندد. این الزامات نباید ناظر را مسلوب‌الاختیار کند، نباید طوری این الزامات را مقرر کند که ناظر، دیگر نتواند مسئولیت صحت انتخابات را بپذیرد. نظارت استصوابی هم صرفاً محدود و محصور به مرحله رسیدگی به صلاحیت نامزدها نیست. یکی از مراحل انتخابات بحث رسیدگی به صلاحیت داوطلبان، از جهت برخورداری از شرایط قانونی مقرر برای سمت نمایندگی در قانون انتخابات است. همه مراحل انتخابات همچون بحث تبلیغات، ترتیبات روز رأی‌گیری، مراحل ثبت‌نام، رسیدگی به شکایات انتخاباتی، اظهارنظر در مورد فرایندهای انتخاباتی و همه موارد به اقتضای لزوم جامعیت نظارت زیر چتر ناظر قانونی قرار می‌گیرد؛ بنابراین دوگانه‌ای بین نظارت استصوابی و حاکمیت قانون وجود ندارد.

#### • مصوبه اواخر اردیبهشت ماه چقدر اصلاحات مدنظر شورا را تأمین کرد؟

در این مصوبه اصلاح خاصی انجام نشده که بخواهیم بگوییم ایرادات مدنظر شورای نگهبان، تأمین شده است. آنچه در این مصوبه اصلاحی مطرح شده، یکی این است که گفته‌اند الزامات این طرح اصلاحی باید با رعایت آن قانون مصوب مجمع تشخیص باشد و اینکه ترتیبات موجود در قوانین انتخاباتی از قبل، به‌جای خود باقی است؛ چون شورای نگهبان هنوز در این مرحله به‌صورت مشخص ایراداتی را به مجلس اعلام و منعکس نکرده بود، مجلس هم طبعاً فقط رفع ابهام کرده است؛ اما شورای نگهبان ایرادات بر این مصوبه دارد که بخشی از

آن هم قابل پیش‌بینی است؛ هم از جهت شرایط داوطلبان نمایندگی مجلس که تغییر بنیادینی در آن صورت گرفته، هم به لحاظ اصل شرایط نمایندگی و هم نحوه احراز شرایط که مسبوق به سابقه است. برای مثال در لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس که در سال ۸۰-۸۱ در مجلس ششم مطرح بود، این موارد پیش‌بینی شده و در برخی از طرح‌های اصلاح قوانین انتخابات در ۲۰ ساله اخیر و به‌نوعی در لایحه جامع انتخابات هم که یکی دو سال پیش دولت به مجلس تقدیم کرده بود، تقریباً چنین رویکردی حاکم بود. با توجه به رویه شورای نگهبان در رسیدگی به مصوبات قبلی، این بخش از مصوبه اردیبهشت ماه مجلس هم طبعاً مغایر با قانون اساسی تشخیص داده می‌شود.

نکته‌ای هم درباره اختیارات نظارتی شورای نگهبان است که در این طرح اصلاح، در موارد متعددی اختیارات نظارتی شورا سلب و تحدید شده است و به نظر می‌رسد این هم با ایراد شورای نگهبان روبه‌رو خواهد شد؛ البته ایرادات جزئی و متفرقه‌ای هم وجود دارد که فعلاً محل بحث نیست.

#### • به نظر شما اصلاح چه مواردی اولویت دارد؟

اولویت‌ها در سیاست‌های کلی انتخابات آمده است؛ اما از میان آن‌ها مفاد بندهای ۳، ۴، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۳ و ۱۵ در اولویت اصلاح قرار دارند.

#### • در راستای اصلاح قوانین انتخاباتی و تأمین هدف شایسته‌گزینی چه الزامات و موانعی وجود دارد؟

از موانع این راه می‌توان به فقدان باور لازم و اراده کافی برای عمل به سیاست‌ها و نیز روزمرگی دستگاه قانون‌گذاری اشاره کرد. این البته به سیاست‌های کلی انتخابات محدود نمی‌شود و متأسفانه سایر سیاست‌ها نیز به چنین سرنوشتی دچار هستند.

از الزامات این راه هم می‌توان نخست به لزوم ایجاد گفتمان فراگیر در میان نخبگان و نمایندگان برای عمل به سیاست‌ها و بازنگری قواعد حاکم بر انتخابات مجلس و دوم به پیگیری مستمر و مطالبه از مجلس برای تقنین سیاست‌ها به‌صورت حداکثری و ایجابی اشاره کرد.