

نقدی بر لایحه اصلاح قانون انتخابات

دکتر ابراهیم یزدی

در هفته‌های اخیر دولت آقای خاتمی دو لایحه بسیار مهم و اساسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نموده است. همانطور که انتظار می‌رفت این دو لایحه با واکنش‌های مختلف و گسترده جناح‌ها و جریان‌های سیاسی کشور روبرو گردیده است. مخالفین اصلاحات به جای نقد و بررسی عالمانه این دو لایحه به شدت هم به این دو لایحه و هم به رئیس جمهوری منتخب مردم حمله کرده‌اند. در حالی که هر دو لایحه نیاز به نقد و اصلاح دارند و تصویب نهایی آنها در کاهش تشنجات سیاسی و هموار ساختن راه خروج از انسدادها از درون نظام موثر و مفید خواهند بود. در این نوشتار لایحه اصلاح قانون انتخابات به درخواست دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بررسی و نقد شده است. نکاتی که به نظر می‌رسد از نگاه تنظیم کننده لایحه اصلاح قانون انتخابات مغفول مانده و نیاز جدی به اصلاح دارد، به شرح زیر است:

۱- **حزبی شدن انتخابات:** قانون انتخابات نیاز به یک تغییر اساسی و بنیادین دارد و آن این است که انتخابات به صورت حزبی برگزار شود و قانون متناسب با انتخابات حزبی تغییر پیدا می‌کند. جمهوریت یکی از دو رکن اصلی نظام جمهوری اسلامی ایران است. قانون اساسی اصل «حاکمیت ملت» را در راستای حاکمیت الله پذیرفته است. مردم‌سالاری، حاکمیت ملت، تحقق واقعی رکن جمهوریت نظام بدون توسعه احزاب سیاسی و نهادینه شدن تحرّز امکان‌پذیر نیست. حزبی شدن انتخابات مزایای زیر را به همراه خواهد داشت:

یک - **نهادینه کردن ثبات سیاسی** با پذیرفتن حقوق اقلیت‌های سیاسی. قانون اساسی جمهوری اسلامی، حقوق اقلیت‌های دینی را برسمیت شناخته است. به طوری که اقلیت‌های دینی، به عنوان مثال، هموطنان یهودی، با داشتن جمعیتی حدود ۲۷۰۰۰ نفر، می‌توانند یک نماینده در مجلس داشته باشند. چنین حقی را برای اقلیت‌های سیاسی نیز باید به رسمیت شناخت. انتخابات حزبی، به احزاب سیاسی، از جمله احزاب اقلیت، امکان می‌دهد تا به نسبت پایگاه مردمی یعنی آرای که در انتخابات بدست می‌آورند - در مجلس نماینده داشته باشند. این امر ثبات سیاسی را نهادینه می‌نماید. ثبات سیاسی، در دوران بعد از جنگ سرد، معنا و مفهوم و تعریف جدیدی پیدا کرده است. در این تعریف ثبات سیاسی یعنی حضور تمام نیروهای سیاسی در فرایندهای تصمیم‌گیری. این حضور، حتی هنگامی که منحصر به وجود یک نماینده از جانب یک حزب سیاسی در مجلس نمایندگان باشد، موجب قبول مشروعیت تمامی تصمیمات از جانب احزاب اقلیت نیز می‌گردد. به طوری که هیچ حزبی نمی‌تواند، مشروعیت تصمیمات متخذه را به زیر سوال ببرد. این امر از عناصر و ارکان مهم در استمرار ثبات سیاسی در یک جامعه مردم‌سالار می‌باشد.

دوم معرفی بهترین‌ها: احزاب سیاسی، بخصوص آنها که از شان و اعتبار بیشتری برخوردارند، در معرفی نامزدهای انتخاباتی، لاجرم دقت کافی مبذول خواهند نمود تا بهترین‌ها را نامزد نمایندگی نمایند و یا مورد حمایت خود قرار دهند. بنابراین احتمال ثبت نام افراد ناشناخته، یا فاقد صلاحیت برای ایفای نمایندگی مردم به مراتب کمتر خواهد بود.

سوم بهبود سطح عملکرد مجلس نمایندگان: مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، ملی و جهانی، که در مجلس نمایندگان مطرح می‌شوند، آن چنان پیچیده هستند که یک فرد، هر قدر هم دانا و آگاه، نمی‌تواند به تمامی این مسایل اشراف داشته باشد و در مقام ایفای وظایف نمایندگی در این گونه مسائل موضع‌گیری درست در راستای منافع ملی اتخاذ نماید. نمایندگانی که از طریق احزاب کاندیدا می‌شوند، علاوه بر آن که لاجرم از توانمندی‌های بیشتری برخوردار خواهند بود در صورت انتخاب شدن از حمایت‌های فکری و تخصصی حزب حامی خود نیز برخوردار می‌باشند. این امر به ارتقا و بهبود سطح عملکرد مجلس نمایندگان مردم به شدت اثر گذار خواهد بود.

مقایسه سطح آگاهی و توجهات ملی نمایندگان دوره اول مجلس شورای اسلامی، با دوره اول مجلس شورای ملی بعد از مشروطه تفاوت‌های جالبی را نشان می‌دهد. نمایندگان دوره اول مجلس شورای ملی، از جانب اصناف و طبقات مختلف انتخاب و معرفی شدند. این اصناف و طبقات، بهترین و صالح‌ترین‌ها افراد از میان خود را برگزیدند. به همین دلیل کارآیی آن مجلس بسیار بالا بود و اکثر نمایندگان آن از شخصیت‌های برجسته‌ای در تاریخ مشروطیت ایران و مبارزات ملی محسوب می‌شوند. حزبی شدن انتخابات لزوماً به معنای محروم نمودن افراد منفرد از داوطلب شدن برای انتخابات نیست. اما شیوه عمل را می‌توان به نحو قابل قبولی تغییر داد. یکی از مشکلاتی که در تمام ادوار انتخاباتی دیده شده است تعداد بسیار زیاد داوطلبان، بدون کمترین پایگاه مردمی است. در انتخابات دوره ششم، به عنوان نمونه بیش از نیمی از داوطلبان حوزه انتخابیه تهران، کمتر از یک‌هزار رای داشتند. در بسیاری از کشورهایی که مردم‌سالاری نهادینه شده است، اگر چه انتخابات عموماً حزبی است اما منفردین نیز می‌توانند داوطلب شوند. اما نامزدی داوطلبان منفرد بایستی حداقل با امضای تعداد معینی از اشخاص حقیقی مورد تایید قرار بگیرد (در این تعداد از ۲۰ هزار تا ۵۰ هزار نسبت به کشورها متفاوت است).

۲- نظارت استصوابی بر انتخابات - آنچه در ماده ۳ اصلاح قانون انتخابات آمده است، همچنان مبهم و نارسا است. این ماده روشن نمی‌سازد که نظارت شورای نگهبان بر چه چیزی و از چه نوعی است. به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی وظیفه شورای نگهبان نظارت «بر انتخابات» است. اگر به مشروح مذاکرات مجلس خبرگان سال ۱۳۵۸ رجوع شود، کاملاً روشن و مشهود است که منظور از اصل ۹۹، «نظارت بر انتخابات» است یعنی بر مراسم برگزاری انتخابات و اطمینان از صحت انجام آن، می‌باشد.

مشروح مذاکرات نشان می‌دهد که اعضای آن مجلس توجه و تاکید داشته‌اند که شورای نگهبان حق دخالت در صلاحیت نامزدها را ندارد. نظارت بر انتخابات در قانون اساسی مشروطه نیز وجود داشته است و در سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲، در انتخابات دوره‌های ۱۴، ۱۵، ۱۶ و ۱۷ مجلس شورای ملی هیات نظارت بر انتخابات تشکیل و بفرایند برگزاری انتخابات نظارت استصوابی داشته است. هیات نظارت در چارچوب اختیارات خود، با مشاهده هر گونه تخلفی یا تقلبی، انتخابات را متوقف و صندوق‌ها را باطل اعلام می‌نموده است.

لایحه پیشنهادی دولت می‌بایستی این نکته را روشن سازد که شورای نگهبان ناظر بر عملکرد وزارت کشور در برگزاری درست انتخابات است و این نظارت از نوع استصوابی است.

۳- **تعیین محاکمه صالحه:** هم در ماده ۱۷ قانون انتخابات و هم در بند ۴ از «لایحه اصلاح قانون انتخابات»، ردیف‌های ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۳ و ۱۵. عنوان کلی و نارسای «محاکم صالحه» به کار رفته است که می‌تواند موجب سوء تعبیر و تفسیر و در نتیجه تضییع حقوق شهروندان گردد. در تمام این موارد باید از میان «محاکم صالحه قضایی» نوع محکمه‌ای که صلاحیت دخالت و رسیدگی در تخلفات و جرایم مورد نظر در این قانون را دارد، مشخص گردد. به عنوان مثال در ردیف ۷ از بند ۴ لایحه دولت آمده است:

«وابستگی تشکیلاتی به احزاب و سازمان‌های و گروه‌هایی که غیرقانونی بودن آنها از طرف مقامات صالحه اعلام شده است به تشخیص دادگاه.»

در این ردیف از بند ۴، در رابطه با احزاب غیرقانونی به جای «مقامات صالحه» باید بیاید «وزارت کشور». در جمهوری اسلامی فرض بر این است که همه «مقامات صالح» هستند، اما این مقامات هیچ کدام قانوناً حق ندارند در مورد قانونی بودن یا نبودن احزاب سیاسی رای بدهند. قانون احزاب (مصوب ۱۳۶۰) وزارت کشور را مسئول نظارت بر احزاب می‌داند و تنها وزارت کشور است که می‌تواند در مورد احزاب اظهارنظر نماید. سایر نهادها، از جمله دادگاه‌های انقلاب، سپاه پاسداران و وزارت اطلاعات نمی‌توانند در مورد قانونی بودن یا نبودن احزاب سیاسی رای بدهند. آنها می‌توانند اگر به مواردی از تخلفات یک حزب سیاسی برخورد کردند، اطلاعات و مدارک خود را در اختیار دادستان کل کشور قرار بدهند تا وی از طریق نماینده‌ای که در کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب دارد، مسئله را مطرح و از طریق کمیسیون درخواست انحلال حزب خاطی را به دادگاه عادی برای رسیدگی بر طبق اصل ۱۶۸ قانون اساسی تسلیم نماید. بنابراین، ردیف ۷ از بند ۴ لایحه دولت باید به این ترتیب اصلاح گردد که: «وابستگی تشکیلاتی به احزاب و سازمان‌ها و گروه‌هایی که غیرقانونی بودن آنها از طرف وزارت کشور، به تشخیص دادگاهی که بر طبق ۱۶۸ قانون اساسی تشکیل شده و به درخواست کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب مبنی بر انحلال حزب رسیدگی و رای صادر کرده باشد.»

در ردیف ۸ بند ۴ نیز آمده است که «محکومیت به جرم اقدام علیه جمهوری اسلامی ایران به حکم محاکم صالحه قضایی». از آنجا که به موجب قانون مصوب شورای انقلاب، اقدام علیه امنیت کشور جرم سیاسی محسوب می‌شود.

این ردیف نیز باید به این ترتیب اصلاح گردد: محکومیت به ارتکاب به جرایم سیاسی (نظیر اقدام علیه امنیت کشور به حکم دادگاهی بر طبق اصل ۱۶۸ رسیدگی و رای صادر کرده باشد). نباید فراموش کرد که اکنون این تجربه فراروی ما قرار دارد که وزارت کشور و کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب، ریاست محترم جمهوری، سایر نهادهای ذیربط عموماً دخالت دادگاه انقلاب در رسیدگی به اتهامات احزاب سیاسی و صدور رای انحلال آنها را غیرقانونی می‌دانند. اما دادگاه انقلاب خود را «صالح» برای رسیدگی دانسته و دخالت نموده و رای صادر کرده است. قانون باید آن چنان شفاف و صریح باشد که حقوق شهروندان ضایع نگردد.

۴- در ردیف ۱۱ از بند ۴ (موضوع اصلاح ماده ۲۸) و ردیف یک از تبصره بند ۷ (موضوع اصلاح ماده ۳۲) در لایحه اصلاح قانون انتخابات اصطلاحاتی نظیر «اعتقاد» یا «عدم اعتقاد» به اسلام، یا «ثابت العقیده بودن» آمده است. احراز این امور، مستلزم «تفتیش عقاید» است که در اصل ۲۳ قانون اساسی علی‌الاطلاق ممنوع اعلام شده است.

۵- در چندین بند از قانون انتخابات و همچنین «لایحه اصلاح قانون انتخابات» عباراتی هم چون «وفاداری» یا «عدم وفاداری»، «اعتقاد» یا «عدم اعتقاد» به قانون اساسی و اصل ولایت مطلقه فقیه ذکر شده است.

اولاً - وفاداری (یا عدم وفاداری) از مقولات اخلاقی ولی فاقد معنا و بار حقوقی است. در کشوری که ۲۵۰۰ سال سابقه حکومت استبداد دارد و چاپلوسی و ریاکاری یک هنجار رایج گردیده است. استفاده از این نوع کلمات تنها ریاکاری را تشویق می‌کند و نتیجه‌اش هم این شده است که مردم امروزه عموماً نقاب بر چهره دارند و کمتر کسی را می‌توان بدون نقاب یافت.

ثانیاً شرط اعتقاد به قانون اساسی فاقد مبنای منطقی است. به جای آن همه جا باید «التزام» بیاید. «وفاداری» و «اعتقاد» هیچ کدام لزوماً به معنای التزام به تبعیت از قانون نمی‌باشد.

مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی (سال ۱۳۵۸) نشان می‌دهد که کمتر اصلی از اصول قانون اساسی باتفاق آرا تصویب شده است. مثلاً در مورد اصل یکصد و دهم از ۶۳ نفر حاضرین در جلسه ۵۳ نفر به آن رای موافق دادند (مرحوم آیت‌الله طالقانی به عنوان مخالف رای داد). آنها که رای ندادند، علی‌الاصول معتقد نبوده‌اند که رای نداده‌اند. اما وقتی قانونی به تصویب اکثریت رسید، حتی آنان که، به علت عدم اعتقاد به آن رای ندادند، ملتزم به تبعیت از آن می‌باشند.

ثالثاً - از آنجا که «نهاد رهبری» و «ولایت فقیه» در قانون اساسی آمده است، التزام به قانون اساسی کافی است و لزومی ندارد از میان تمام اصول قانون اساسی یک اصل را برگزید. اگر منظور از

گزینش این اصل این باشد که افرادی که به ولایت فقیه اعتقاد ندارد، کاندیدا نشوند، چرا در مورد اعتقاد به «حاکمیت ملت» و حقوق مردم (که در اصول مختلف قانون اساسی آمده و انتخابات اعمال آن حق حاکمیت است) چنین نشود. همه می‌دانند که شخصیت‌های برجسته روحانی یا غیرروحانی و هم چنین احزاب سیاسی قدرتمندی وجود دارند که به حاکمیت و حقوق و آزادی‌های اساسی ملت، از جمله حق مردم در تعیین سرنوشتشان اعتقادی ندارد (برای یافتن نام این اشخاص به مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی ۱۳۵۸ رجوع شود) این اشخاص و احزاب می‌توانند عدم اعتقاد خود را به این اصول آزادانه بیان کنند، مقاله بنویسند و حتی تبلیغ هم بکنند. اما حق ندارند بر خلاف قانون مصوب دست به عملی بزنند. آنها هم باید به قانون التزام داشته باشند. بنابراین قید «التزام به قانون اساسی» تامین کننده تمام نظرات می‌باشد و تحصیل حاصل است.

۶- در بند ۴ از لایحه اصلاح قانون انتخابات در چندین ردیف (۵، ۶، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۵) به عدم صلاحیت افراد مختلف برای کاندیدا شدن اشاره شده است. این بندها هیچکدام مبنای حقوقی ندارند. زیرا محکومیت یک فرد در امری مثل اختلاس و یا زمین‌خواری یا احتکار لزوماً به معنای محرومیت وی از حقوق اجتماعی - نظیر کاندیدا شدن - نمی‌باشد. به جای تمام اینها باید صرفاً یک ردیف بیاید: «تمامی کسانی که به حکم دادگاه به محرومیت از حقوق اجتماعی محکوم شده‌اند.»

۷- در تبصره ماده ۵۰ قانون انتخابات و یا در هر ماده دیگری باید علاوه بر: «ذکر استناد قانونی» مدارک و اسناد مورد استناد در رد صلاحیت داوطلب به خود وی داده شود. در مورد سایر مواد قانون انتخابات و هم‌چنین بندهایی از لایحه اصلاح قانون انتخابات نکات دیگری را هم به دفتر مطالعات سیاسی متذکر شده‌ام که تکرار آنها را در اینجا ضروری نمی‌دانم.