

نقدی بر انتخابات ریاست جمهوری چهاردهم در پرتو اصل ۱۳۱ قانون اساسی

حسین فخر^۱، پریزاد کاوسی خسرقی^۲

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر برگزاری انتخابات به عنوان مهم‌ترین روش مراجعه به رأی جمهور تأکید دارد. ویژگی محوری جمهوری‌مهوریت نظام و اداره امور کشور به اتکای آراء عمومی اقتضاء می‌کند که انتخابات حتی در شرایط غیرعادی، در زمان قانونی خود برگزار شده و شخص یا اشخاص منتخب، در اولین فرصت ممکن وظایف و اختیارات قانونی خود را عهده‌دار شوند تا اداره امور کشور به تأخیر یا تعطیل مبتلا نشود. این مهم در مورد انتخابات ریاست جمهوری مورد توجه اصل ۱۳۱ قانون اساسی قرار گرفته و مقرر شده است که شورای سه نفره متشکل از رئیس مجلس، رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس جمهور ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود. این نوشتار بی‌آنکه بخواهد اصل مذکور را به تمامی مورد شرح و بسط قرار دهد، بر آن است که براساس محتوای اصل یاد شده، روح حاکم بر قانون اساسی و اصول حقوقی، انتخابات زود هنگام ریاست جمهوری را از منظر امکان یا امتناع حقوقی نامزدی اعضای شورای سه نفره و رعایت بازه زمانی تعیین شده، به روش حقوقی/موردی بررسی نماید. پرسش‌های پیش‌رو عبارتند از: ماهیت وظیفه شورای سه نفره اصل مذکور چیست؟ آیا اعضای آن شورا می‌توانند نامزد انتخابات شوند؟ آیا مدت تعیین شده برای انتخاب رئیس جمهور جدید قابل تمدید است؟ مراد از انتخاب رئیس جمهور جدید حداکثر ظرف پنجاه روز چیست؟ به نظرمی‌رسد، نامزدی اعضای شورا و تأخیر در امضای حکم و شروع بکار رئیس جمهور جدید پس از پایان پنجاه روز، با توجه به اصل مذکور توجیه پذیر نیست.

کلیدواژه‌ها: انتخابات زود هنگام ریاست جمهوری، اصل ۱۳۱ قانون اساسی، تعارض منافع، مهلت زمانی انتخابات، امضای حکم ریاست جمهوری.

۱. دانشیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، hossein.fakhr1365@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، pa.kavoosi94@gmail.com

مقدمه

اصل یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (ق.ا)، نظام حاکم بر ایران را «جمهوری اسلامی» معرفی کرده است که اقتضاء آن، حق مردم بر تعیین سرنوشت خویش (اصل پنجاه و ششم) و اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی از مسیر انتخابات یا همه‌پرسی (اصل ششم) است. تأکید قانون اساسی بر نقش مردم در تأسیس و تداوم جمهوری اسلامی، دیدگاه آن دسته از صاحب نظران را که واژه جمهوری را ظرف و واژه اسلامی را مظهر و محتوا و ماهیت جمهوری اسلامی دانسته‌اند،^۱ به دلیل فروکاستن مفهوم جمهوریت به امری شکلی و قالبی، با روح و متن قانون اساسی ناسازگار نشان می‌دهد. رایج‌ترین و مهم‌ترین جلوه جمهوری نظام در برگزاری انتخابات تجلی پیدا می‌کند و در این میان، انتخابات ریاست جمهوری از اهمیت فراوانی برخوردار است. رئیس‌جمهور پس از رهبر، دومین مقام عالی کشور و نماینده بی‌واسطه مردم است، وظایف و اختیارات درخور توجهی در اداره امور کشور دارد و به همین دلیل انتخابات ریاست جمهوری نوعاً با اقبال درصد بیشتری از مردم روبرو می‌شود.

انتخابات ریاست جمهوری هر چهار سال یک بار برگزار می‌شود، اما ممکن است فقدان رئیس‌جمهور به دلیل فوت، عزل، استعفا و امثال آنها، ضرورت برگزاری انتخاباتی پیش‌هنگام را اقتضا نماید. از این روی، قوانین اساسی کشورها، مقررات و ترتیبات خاصی را برای انتخابات زودهنگام عالی‌ترین مقام اجرایی کشور پیش‌بینی می‌کنند تا از بلا تکلیفی زیان‌بار ناشی از عدم حضور وی در رأس قدرت، جلوگیری به عمل آورند.^۲ همانگونه که اصل ۱۱۱ ق.ا مقرر می‌دارد: «... در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند...»، با همان منطق اصل ۱۳۱ مهلت زمانی محدودی را که نباید بیش از پنجاه روز باشد برای انتخاب رئیس‌جمهور جدید مقرر کرده است. طبق آن اصل: «در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور و یا در مواردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت‌های وی را برعهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس، رئیس قوه قضاییه و معاون

۱. عمید زنجانی، عباسعلی، «کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲، صص ۵۳-۵۴.

۲. برای مطالعه تطبیقی در این مورد نگاه کنید به: نجابتخواه، مرتضی و حسینی کبریا، سیدعلی، «کفالت ریاست جمهوری در قوانین اساسی کشورها و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق و دولت، سال پنجم، شماره ۳، پاییز ۱۴۰۳، صص ۳۱-۳۴.

اول رئیس‌جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس‌جمهور جدید انتخاب شود...». همانگونه که ملاحظه می‌شود، این اصل حاوی سه نکته مهم است: نخست، جهاتی که رئیس‌جمهور صالح یا قادر به اعمال وظایف و اختیارات خویش نیست و ما اجمالاً از آنها به عنوان جهات فقدان رئیس‌جمهور یاد می‌کنیم. دوم، عهده‌دار شدن وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور توسط معاون اول وی یا شخصی دیگر با موافقت رهبری.^۱ سوم، تشکیل شورای سه نفره (از این به بعد شورا) مرکب از رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس‌جمهور یا شخص منصوب رهبر به جای وی برای انتخاب رئیس‌جمهور جدید ظرف مدت حداکثر پنجاه روز. نکته مهم این اصل، انتخاب رئیس‌جمهور جدید در کمترین فرصت ممکن است. زیرا، اهمیت جایگاه رئیس‌جمهور و نمایندگی وی از آرای مستقیم مردم به عنوان مهم‌ترین نمود جمهوری‌ت نظام از یک سو و عدم امکان انجام برخی امور مهم مثل استیضاح وزیران، تجدیدنظر در قانون اساسی و همه‌پرسی در مدت نبود رئیس‌جمهور از سوی دیگر، نیازمند اهتمام جدی به برگزاری انتخابات پیش‌هنگام است.

اصل مذکور تاکنون سه بار در انتخابات دوره‌های دوم، سوم و چهاردهم ریاست‌جمهوری به مرحله اجرا رسیده است. بار نخست، در پی عزل رئیس‌جمهور اول در تاریخ ۱۳۶۰/۴/۱، انتخابات دوره دوم ریاست‌جمهوری، زودتر از موعد در تاریخ ۱۳۶۰/۵/۲، برگزارگردید و نخست‌وزیر که خود عضو شورا بود، نامزد شد و به پیروزی رسید. اندکی بعد، با انفجار دفتر نخست‌وزیری و شهادت همزمان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر در تاریخ ۱۳۶۰/۶/۸، دوباره انتخابات زود هنگام ضرورت پیدا کرد، اما این بار به دلیل شهادت نخست‌وزیر، تشکیل شورا با مشکل مواجه شد و با تفسیر شورای نگهبان، مبنی بر عدم ایراد حقوقی تشکیل جلسات و تصمیم‌گیری شورا با حضور دو نفر، آن شورا ابتدا فقط با حضور دو نفر (رئیس مجلس و رئیس دیوان عالی کشور) تشکیل شد، اما در تاریخ ۱۳۶۰/۶/۱۰، آیت‌الله مهدوی‌کنی وزیرکشور وقت از طرف رئیس مجلس و رئیس دیوان عالی کشور (اعضای شورای موقت ریاست‌جمهوری) به عنوان نخست‌وزیر موقت به مجلس معرفی و پس از اخذ رأی اعتماد مجلس، ترکیب شورای سه نفره کامل شد تا انتخابات زود هنگام ریاست‌جمهوری سوم را ترتیب دهد.^۲ با این حال، گرچه نامزدی نخست‌وزیر در انتخابات دوم و چگونگی تشکیل و تکمیل شورا در انتخابات

۱. تقی‌زاده، جواد، «تحقق کفالت ریاست‌جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره چهلیم، شماره سوم، پاییز ۱۳۸۹، ۹۸-۱۰۳.

۲. مهرپور، حسین، «مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۹، ص ۳۰۲.

سوم، محل تأمل حقوقی می‌توانست تلقی گردد اما، به دلیل شرایط خاص سالهای نخستین استقرار نظام، شرایط ملتهب سیاسی و فقدان آگاهی‌های حقوقی در آن سال‌ها، چنین نکاتی اساساً مورد توجه قرار نگرفت اما، در انتخابات چهاردهم چالش‌ها و پرسش‌های چندی درباره اصل ۱۳۱ مطرح گردید که در آثار حقوقی موجود مطرح نشده است. پرسش‌هایی از این قبیل که: ماهیت وظیفه محول به شورا چیست؟ آیا اعضای شورا می‌توانند نامزد سمت ریاست جمهوری شوند؟ اساساً مراد از برگزاری انتخابات در مدت پنجاه روزه چیست؟ و آیا مدت مذکور قابل تمدید است یا نه؟

پیشینه تحقیق

اصل ۱۳۱ ق.ا. شاید به آن دلیل که ناظر به وضعیتی استثنایی است، در ادبیات حقوقی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در کتب حقوق اساسی، تقریباً چیزی بیشتر از اشاره به متن آن اصل، ملاحظه نمی‌شود.^۱ شورای نگهبان، به عنوان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی^۲، فقط یک بار در آستانه انتخابات سوم ریاست جمهوری به تفسیر آن اصل مبادرت کرده که بدان اشاره خواهیم کرد. قانون انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۶۴، اصلاحی ۱۴۰۳ نیز درباره انتخابات زود هنگام، فاقد حکم خاصی است. حتی در مشروح مذاکرات قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، و مشروح مذاکرات بازنگری سال ۱۳۶۸، نیز مباحث فنی و تخصصی چندانی در این باره ملاحظه نمی‌شود.

بحث مشروح‌تری در مورد اصل ۱۳۱ در چند مقاله ملاحظه می‌شود که به عنوان پیشینه تحقیقی موضوع آنها را به ترتیب انتشار معرفی می‌کنیم:

- جواد تقی‌زاده در مقاله‌ای با عنوان «تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»^۳ به مطالعه تطبیقی مقام تصدی کفالت، طول دوره کفالت، محدودیت‌های دوره کفالت در اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و فرانسه پرداخته است.

۱. هاشمی، محمد، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد دوم، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۸، صص ۳۷۸-۳۸۲ و مهرپور، پیشین، صص ۳۰۲-۳۰۴. و مدنی، سید جلال‌الدین، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: نشر پایدار، چاپ یازدهم، ۱۳۸۷، صص ۳۲۲-۳۲۵.

۲. اصل ۹۸: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود».

۳. نامه حقوقی مفید، شماره ۱۴، تیر ۱۳۸۷، صص ۱۱۱-۱۳۸.

همو در مقاله‌ای دیگر با عنوان «تحقق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»^۱ موارد تحقق کفالت اعم از فوت، عزل، استعفا، بیماری یا غیبت رئیس جمهور و پایان دوره ریاست جمهوری و امور دیگری از این قبیل را بر اساس اصل مذکور بررسی کرده است.

- محمد مظهری، مرتضی قاسم‌آبادی و علیرضا ناصری در مقاله «جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده وی در نظام حقوقی ایران»^۲، فلسفه پست معاون اولی، شرایط نصب و عزل وی، جایگاه وی به عنوان کفیل رئیس جمهور، موجبات کفالت رئیس جمهور، شرایط تصدی کفالت، محدودیت‌های دوره کفالت و مسئولیت‌های معاون اول را جمع‌آوری نموده‌اند.

- ابراهیم موسی‌زاده، حامدعالی و اصغر اصغری وحدتی در مقاله «واکاوی تطبیقی جانشینی موقت مقام ریاست جمهوری در نظام حقوقی ایران، مصر و ترکیه»^۳ به بررسی تطبیقی موارد و مدت کفالت یا جانشینی رئیس جمهور و نظارت بر کفیل یا جانشین رئیس جمهور در سه نظام حقوقی ایران و مصر و ترکیه پرداخته‌اند.

- مرتضی نجابت‌خواه و سید علی حسینی کبریا در مقاله «کفالت ریاست جمهوری در قوانین اساسی کشورها و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»^۴، موجبات تحقق کفالت، مقام متصدی کفالت و آثار کفالت ریاست جمهوری را در قانون اساسی ایران و برخی کشورها مورد بررسی قرار داده‌اند.

همانگونه که ملاحظه می‌شود، مقالات مذکور کفالت رئیس جمهور را با توجه به اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ ق.ا، از جهات مشابه و با ادبیات همانند مورد بررسی قرار داده‌اند و عمده تفاوت آنها در کشورهای مورد مقایسه است. این قلم درصدد تکرار مطالب موجود در متون و مقالات گذشته نیست، بلکه با توجه به سه بار تجربه عینی برگزاری انتخابات زودهنگام ریاست جمهوری در ایران بر اساس اصل ۱۳۱ ق.ا و پرسش‌ها و ابهامات مطرح شده، عمدتاً در پی بررسی دو نکته خاص ناگفته در مورد ماهیت

۱. فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۰، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۹، صص ۹۷-۱۱۵.

۲. فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان ۱۳۹۷، صص ۲۷-۵۳.

۳. فصلنامه تعالی حقوق، سال دوازدهم، شماره ۳، پاییز ۱۴۰۰، صص ۱۰۰-۱۲۸.

۴. فصلنامه حقوق و دولت، سال پنجم، شماره سوم، پاییز ۱۴۰۳، صص ۱-۳۴.

وظیفه شورا و مهلت زمانی برگزاری انتخابات در اصل ۱۳۱ ق.ا است. پرسش‌های مطرح به این ترتیب هستند: ماهیت وظیفه شورا در برگزاری انتخابات چیست؟ آیا اعضای شورا می‌توانند نامزد انتخابات زودهنگام ریاست جمهوری شوند یا نه (گفتار اول)؟ آیا بازه زمانی معین شده برای برگزاری انتخابات در اصل ۱۳۱ قابل تمدید است یا خیر (گفتار دوم)؟ پاسخ این پرسش‌ها در قانون اساسی یا قوانین عادی مربوط همانند قانون انتخابات ریاست جمهوری (۱۳۶۴) مطرح نشده و متون حقوقی و مقالات موجود اشاره‌ای به آنها نکرده‌اند، اما کیفیت برگزاری انتخابات چهاردهم ریاست جمهوری در سال ۱۴۰۳ حاوی تجارب تازه‌ای است که پاسخگویی به آن سؤالها را لازم جلوه می‌دهد. این مقاله بر آن است که علیرغم فقر منابع، در پرتو اصول قانون اساسی به پرسش‌های مذکور پاسخ دهد.

گفتار اول. ماهیت وظیفه شورا و امکان نامزدی اعضای آن

اصل ۱۳۱ ق.ا، در شرایط فقدان^۱ رئیس‌جمهور، شورایی مرکب از رئیس مجلس، رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس‌جمهور را مکلف کرده، «ترتیبی دهد» که رئیس‌جمهور جدید ظرف مهلت حداکثر پنجاه روز انتخاب شود. با توجه به مشخص بودن نهادهای مجری و ناظر انتخابات در قوانین موضوعه کشور از یک سو و ابهام در مفهوم فعل «ترتیبی دهد» از سوی دیگر، ماهیت و دامنه نقش آن شورا در انتخابات مبهم به نظر می‌رسد و این ابهام، امکان یا امتناع نامزدی اعضای آن شورا در انتخابات زودهنگام را نیز در هاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد. بنابراین، ابتدا باید ماهیت نقش آن شورا در انتخابات (بند اول) و سپس، امکان نامزدی اعضای آن شورا در انتخابات ریاست جمهوری زودهنگام (بند دوم) بررسی گردد.

بند اول. ماهیت وظیفه شورا

برگزاری انتخابات دارای دو جنبه مهم اجرایی و نظارتی است که قوانین موضوعه کشور اعم از قانون اساسی و قوانین عادی، نهاد مسئول آن را مشخص کرده است. اجرای انتخابات وظیفه وزارت کشور و نظارت بر آن وظیفه شورای نگهبان است. با وجود این، اصل ۱۳۱ در حالت انتخابات ضروری زودهنگام ریاست جمهوری، پای یک نهاد موقتی عالی را به عرصه انتخابات باز کرده است. طبق این اصل: «در صورت

۱. برای دوری از اطاله کلام، کلمه فقدان را در معنای کلی تری به کار برده‌ایم که شامل همه موارد عدم حضور رئیس‌جمهور در منصب خود، اعم از فوت، عزل، استعفا، بیماری و... می‌گردد.

فوت.... رئیس‌جمهور... شورایی متشکل از رئیس مجلس، رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس‌جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مهلت پنجاه روز رئیس‌جمهور جدید انتخاب شود...^۱ از آنجا که قانون اساسی و قوانین عادی، نهادهای مجری و ناظر را به طور مشخص تعیین کرده‌اند، نمی‌توان عبارت «ترتیبی دهد» مذکور در اصل ۱۳۱ را مترادف اجرا یا نظارت بر انتخابات قلمداد کرد. جزئیات و مراحل اجرا یا نظارت بر انتخابات در قوانین عادی به تفصیل بیان شده و این تعیین و تفصیل، مانع از آن است که این عبارت را ناظر به امور معمول اجرایی یا نظارتی انتخابات تفسیر کنیم، زیرا در این صورت، میان تکلیف مقرر در اصل ۱۳۱ برای اعضای شورا و تکالیف اجرایی وزارت کشور یا تکالیف نظارتی شورای نگهبان تداخل و تعارض پیش خواهد آمد. با وجود این، با عنایت به اصل عدم امکان استناد لغو به قانونگذار، نمی‌توان عبارت مزبور را فاقد مفهوم تلقی کرد و برای شورا در انتخابات زود هنگام هیچ نقشی قائل نشد. قانونگذار اساسی با آگاهی از اینکه اجرای انتخابات به عهده وزارت کشور و نظارت بر آن بر عهده شورای نگهبان است، شورا را موظف کرده است که ترتیب انتخابات زود هنگام را بدهد. از این روی، این پرسش کاملاً رخ می‌نماید که مراد از عبارت «ترتیبی دهد» در اصل ۱۳۱ چیست؟

منبع مطمئن تفسیری برای فهم متن قانون اساسی، مشروح مذاکرات مجلس بررسی پیش‌نویس قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و بازنگری آن در سال ۱۳۶۸ است که نشان می‌دهد تدوین‌کنندگان قانون اساسی در آن دو مرحله، بحثی درباره معنای «ترتیبی دهد» مطرح نکرده و به سادگی از آن عبور کرده‌اند.^۲ شورای نگهبان هم که به موجب اصل ۹۸ ق.ا.، مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی است، فقط یک بار به تفسیر این اصل مبادرت کرده است که در آنجا هم، اشاره‌ای به مراد قانونگذار اساسی از عبارت مذکور نشده است.^۳ در نبود منابع رسمی و مطمئن، گریزی جز رجوع به دیدگاه‌های ابراز شده توسط حقوقدانان نیست، اما آنان نیز بدون تأمل از این عبارت عبور کرده‌اند.

۱. این وظیفه قبل از بازنگری، طبق اصول ۱۳۰ و ۱۳۱، بر عهده شورای موقت ریاست جمهوری متشکل از نخست‌وزیر، رئیس مجلس و رئیس دیوان عالی کشور بود که با بازنگری در قانون اساسی، نخست‌وزیر جای خود را به معاون اول رئیس‌جمهور و رئیس دیوان عالی کشور، جای خود را به رئیس قوه قضاییه داد.

۲. «صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، صص ۱۲۶۴-۱۲۶۵.

۳. نظریه تفسیری شماره ۳۵۵۶ مورخ ۱۳۶۰/۶/۹ (در سطور بعد این نظریه خواهد آمد).

به نظر می‌رسد، مراد اصل این است که شورا با سیاست‌گذاری، اشرافیت و اعمال نظارت عالی به برگزاری به‌هنگام و سالم انتخابات پیش‌هنگام، مانع از تعلل، بهانه‌تراشی یا مانع‌سازی در برابر انتخابات به‌ویژه از سوی هیئت وزیران، معاون اول رئیس‌جمهور و وزیر کشور شود. ظاهراً، ذی‌نفع بودن معاون اول و وزراء در استمرار سمت خود و عدم امکان استیضاح آنها تا زمان شروع به کار رئیس‌جمهور جدید، باعث نگرانی قانونگذار از جانبداری یا تأخیر و تعلل ایشان در برگزاری انتخابات شده و برای رفع این نگرانی^۱، رئیس‌مجلس و رئیس‌قوه قضاییه را در کنار معاون اول، به سیاست‌گذاری و نظارت عالی بر انتخابات مکلف کرده است.

بند دوم. نامزدی اعضای شورا در انتخابات زودهنگام ریاست جمهوری

یکی از ابهامات مهم اصل ۱۳۱، امکان یا عدم امکان قانونی نامزدی اعضای شورا، یعنی معاون اول رئیس‌جمهور، رئیس‌مجلس شورای اسلامی و رئیس‌قوه قضاییه، برای احراز سمت ریاست جمهوری است و منشأ ابهام مسئولیتی است که اصل ۱۳۱ برای برگزاری انتخابات زودهنگام ریاست جمهوری بر عهده آن سه نهاد است و مقامات مذکور را مکلف کرده است که انتخابات زودهنگام را «ترتیب دهند» تا رئیس‌جمهور جدید ظرف مهلت حداکثر پنجاه روز انتخاب شود. برخی در مقام موافقت با امکان نامزدی اعضای شورا در انتخابات زودهنگام گفته‌اند که آنها به دلیل تجربه ارزشمند مدیریت کلان در سطح مسئولیت قوای سه‌گانه، از محتمل‌ترین گزینه‌های ریاست جمهوری هستند و نباید کشور را از توانایی‌ها و تجارب آنها در جایگاه عالی‌ترین مقام اجرایی کشور محروم کرد. همچنین، اگر داشتن مسئولیت در حوزه اجرا یا نظارت بر انتخابات مانع نامزدی باشد، پس رئیس‌جمهور مستقر هم نباید برای چهار سال دوم امکان نامزد شدن داشته باشد. ماده ۳۷ قانون انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۶۴ هم فقط اشخاصی را که مسئولیت مستقیم اجرایی یا نظارتی در انتخابات دارند، به استعفای قبل از ثبت نام از سمت خود موظف کرده است که شامل اعضای شورا نمی‌شود. افزون بر این، نامزدی برخی اعضای آن شورا در انتخابات‌های گذشته سابقه دارد.^۲

۱. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: ناشر: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست، ۱۳۶۹، ۱۰۴۷-۱۰۵۱.

۲. قدرت‌الله رحمانی، سخنرانی در خانه اندیشمندان علوم انسانی، ۱۴۰۳/۳/۶.

تأیید صلاحیت رئیس مجلس توسط شورای نگهبان نشان داد که آن شورا نامزدی رئیس مجلس در انتخابات را با نقش وی در شورا مغایر نمی‌داند. افزون بر این، برخی اعضای شورای نگهبان^۱ یا وابستگان آن نهاد^۲ بر بلامانع بودن آن نظر دادند. سخنگوی آن نهاد و برخی دیگر نیز با قیاس نامزدی اعضای شورا به نامزدی رئیس جمهور مستقر برای چهار سال دوم ریاست جمهوری خویش، داوطلبی اعضای شورا را بلامانع دانست. در واقع، از آنجا که منشأ تردید در امکان نامزدی اعضای شورا، مسئله تعارض منافع میان نامزدی در انتخابات و مسئولیت اعضای شورا در «ترتیب دادن» انتخابات بود، به استناد امکان داوطلبی رئیس جمهور مستقر برای بار دوم که عملاً نوعی اشرافیت بر وزارت کشور به عنوان مجری انتخابات در آن نهفته است نتیجه گرفتند که نامزدی اعضای شورا نیز بلاشکال است. دلیل دیگر برای امکان نامزدی اعضای شورا، فقدان منع و ردع قانونی بود، به این بیان که هیچ قانونی نامزدی ایشان را در انتخابات پیش‌هنگام منع نکرده و نامزدی یکی از اعضای آن شورا در انتخابات دوم و سوم ریاست جمهوری مسوق به سابقه بوده است. با این حال، موضوع نامزدی اعضای شورا، مخالفانی هم داشت که شاید به دلیل اجتناب از تنش‌ها و اختلافات در آن شرایط خاص، بدان پرداخته نشد. اما، دلایل موافقان چندان محکم نبود، زیرا:

اولاً: در مورد فقدان منع قانونی می‌توان گفت که اصل ۱۱۵ ق.ا، فقط شرایط ایجابی نامزدها را تعیین کرده و وارد مقوله موانع نامزدی نشده است. افزون بر آن، اصل ۱۳۱ ناظر به انتخابات پیش‌هنگام در شرایط استثنایی است و این امر، باعث شده است که کمتر در معرض تقنین یا تفسیر قرار گیرد و اگر آن اصل، امری مبتلا به و عادی را بیان می‌کرد، به احتمال زیاد، از مسیر قانونگذاری عادی یا تفسیر رسمی، چهارچوبی مضبوط و معین برای آن تعریف می‌شد و برای مدیریت تعارض منافع، اعضای شورا، از نامزدی در انتخابات پیش‌هنگام منع می‌شدند.

ثانیاً: در پاسخ به این نکته موافقان که منع نامزدی اعضای شورا، کشور را از تجارب ارزنده آنها محروم می‌کند می‌توان گفت که این ایراد به نحو دیگر قابل رفع است. چه آنکه، آنان می‌توانند در شرایطی برابر با دیگران با استعفا از سمت خود در انتخابات نامزد شوند تا هم کشور از تجارب آنها استفاده کند و هم در معرض اتهام نقض بی‌طرفی و تعارض منافع در انتخابات قرار نگیرند.

۱. سایت shora-gc.ir کد خبر ۱۰۱۲۳ تاریخ ۱۴۰۳/۳/۹ (مصاحبه با خیرالله پروین، عضو شورای نگهبان).

۲. سایت isna، کد خبر ۱۴۰۳۰۳۰۹۰۶۰۱۴ تاریخ ۱۴۰۳/۳/۹ (مصاحبه با علی فتاحی قائم مقام پژوهشکده شورای نگهبان).

ثالثاً: استناد به امکان نامزدی دوباره رئیس جمهور مستقر، برای تجویز نامزدی اعضای شورا صحیح نیست. زیرا رئیس جمهور مستقر، اگرچه در مقام ریاست قوه مجریه بر وزیر کشور به عنوان مجری انتخابات، اشرافیت اداری دارد اما، در قوانین موضوعه جاری هیچ وظیفه یا اختیار خاصی در برگزاری انتخابات برای او تعیین نشده است. در حالی که، اصل ۱۳۱ ترتیب برگزاری انتخابات ریاست جمهوری زود هنگام را به شورا محول کرده و این مسئولیت ایشان را در موقعیت تعارض منافع قرار می دهد که می تواند مانع از داوطلبی آنها شود؛ بنابراین، مقایسه نامزدی اعضای شورا با نامزدی دوباره رئیس جمهور مستقر، قیاسی مع الفارق است. همچنین، اصل ۱۱۴ ق.ا.، به جواز انتخاب مجدد رئیس جمهور مستقر برای یک دوره دیگر تصریح کرده است، در حالی که، اصل ۱۳۱ از جواز داوطلبی اعضای شورا، سخنی به میان نیاورده است.

ثالثاً: با فرض قبول جواز داوطلبی یکی از اعضای شورا، نامزدی هر سه عضو شورا را باید محتمل و بلا مانع تلقی کرد. در این صورت، چنانچه اکثریت یا همه سه عضو آن شورا، نامزد انتخابات شوند، آیا چنین وضعیتی با دلالت کلیت قانون اساسی و اصل مذکور بر برگزاری انتخاباتی سالم و بی طرفانه و فوری سازگار است؟ آیا بار سنگین این اصل بر زمین نمی ماند؟ آیا شبهه نقض بی طرفی و شائبه تعارض منافع میان نامزدی در انتخابات و مسئولیت «ترتیب دادن» انتخابات، باعث کاهش اعتماد عمومی و افزایش تنش های اجتماعی و سیاسی نمی شود؟

به نظر می رسد داوطلبی هریک از اعضای شورای اصل ۱۳۱ در انتخاباتی که به موجب آن اصل برگزار می شود، معادل نقض بی طرفی و مستلزم نوعی تعارض منافع است. تعارض منافع یعنی وجود وضعیتی که موجب تداخل یک نفع عمومی با نفع خصوصی یا عمومی دیگر شده و استقلال، بی طرفی و اجرای عینی یک تعهد را تحت تأثیر قرار می دهد.^۱ تعارض منافع دربرگیرنده مجموعه ای از رفتارها است که در پرتو آن، کارگزاران برخوردار از موقعیت اداری با نادیده گرفتن منفعت های عمومی در راستای کسب منفعت های شخص مدارانه گام برمی دارند.^۲

۱. انصاری، باقر، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، بهار ۱۴۰۱، ص ۳۰.

۲. نیازپور، امیرحسین، «رویکرد سیاست جنایی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، پژوهش های نوین حقوق اداری، شماره ۱۱، تابستان ۱۴۰۱، ص ۲۲۱.

درحقیقت، تعارض منافع مجموعه شرایطی است که خطر اترپذیری اقدام‌ها یا تصمیم‌های حرفه‌ای را از منافع ثانویه یعنی منافع عمومی یا خصوصی دیگر تقویت می‌کند.^۱ به عبارت دیگر، «تعارض منافع مجموعه شرایطی است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای شخصی، تحت تأثیر منفعتی ثانویه قرار گیرد. در این شرایط افراد در موقعیت انتخاب بین منافع عمومی و منفعت شخصی قرار می‌گیرند».^۲ بند (الف) ماده ۱ لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی مصوب ۱۴۰۱/۸/۲۳ کمیسیون امور اجتماعی مجلس شورای اسلامی نیز که هنوز به تصویب مجلس نرسیده است تعارض منافع را چنین تعریف می‌کند: «تعارض منافع عبارت از موقعیت یا شرایطی است که ترجیح منافع شخصی یا گروهی بر منافع عمومی، می‌تواند منجر به عدم اعمال صحیح، بی طرفانه و بدون تبعیض صلاحیت‌ها اعم از وظایف و اختیارات شود».^۳

نامزدی اعضای شورا در انتخابات زودهنگام، با تعریف و شاخص‌های وضعیت تعارض منافع منطبق است. داشتن مسئولیت عمومی، وجود نفع عمومی یا شخصی دیگر برای کارگزار عمومی و تأثیر ناروای آن بر خدمات عمومی، سه شاخص اصلی این وضعیت است^۴ که در مورد نامزدی اعضای شورای صدق می‌کند. به بیان ساده، اعضای با نامزدی در انتخابات زودهنگام، از یک سو باید ترتیب انتخابات را دهند، یعنی نظارت و مدیریت عالیه انتخابات در شرایط اضطرار را انجام دهند و از سوی دیگر، با دیگر نامزدها رقابت و رأی اکثریت را برای خود جلب کنند. این وضعیت تعارض منافع در خصوص مورد بحث، منطبق با دو مورد از آشکال تعارض منافع یعنی اتحاد ناظر و منظور و نیز اتحاد قاعده‌گذار و مجری است.^۵

۱. وکیلان، حسن، درخشان، داور، «راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتم و چهارم، شماره ۱۰۹، بهار ۱۳۹۹، ص ۲۷۳.

۲. محقق داماد، مصطفی، درویش زاده، محمد، «حقوق را جدی بگیریم (جای خالی قانون مدیریت تعارض منافع در انتخابات ریاست جمهوری سیزدهم)»، فصلنامه دانشنامه حقوقی، شماره ۱۰، بهار ۱۴۰۰، ص ۱۳۳.

۳. مرتب، یحیی، گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۴۰۲. برای مطالعه بیشتر در مورد تعارض منافع رجوع کنید به: دشتی، محمدتقی و همکاران، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، ش ۱۶، پاییز ۱۴۰۲، ۲۵۳-۲۶۳.

۴. انصاری، پیشین، صص ۳۰۴-۳۰۱.

۵. دشتی و همکاران. پیشین: ۲۶۴-۲۶۸.

قوانین انتخابات تمهیدات گوناگونی برای تضمین بی طرفی دست اندرکاران انتخابات، جلوگیری از سوءاستفاده آنها از مقام و موقعیت و صیانت از سلامت انتخابات اندیشیده است؛ زیرا، این امر نقش به سزایی در افزایش اعتماد عمومی و مشارکت اجتماعی خواهد داشت. مثلاً طبق تبصره ۳ ماده ۳۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۶۴: «هیچ یک از اعضای هیئت های اجرایی مرکزی انتخابات، نباید نامزد انتخابات ریاست جمهوری باشند». همینطور، طبق ماده ۳۷ اصلاحی ۱۳۶۵/۸/۲۵ آن قانون، «کلیه افرادی که مسئولیت مستقیم در امر انتخابات ریاست جمهوری به صورت اجرا یا نظارت دارند، در صورتی می توانند داوطلب شوند که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و در آن سمت شاغل نباشند».^۲ اهمیت بی طرفی دست اندرکاران برگزاری انتخابات و جلوگیری از موقعیت های تعارض منافع به حدی است که ماده ۴۰ آن مقرر می دارد: «هیچ یک از اعضای هیئت های اجرایی و ناظرین شورای نگهبان و اعضای شعب ثبت نام و اخذ رأی نباید با داوطلبان انتخابات... خویشاوندی نسبی یا سببی داشته باشند...».^۳

علاوه بر موارد مذکور، موارد متعدد دیگری در قوانین و مقررات انتخاباتی کشور برای جلوگیری از دخالت مستقیم یا غیرمستقیم مجریان و ناظران و حفظ بی طرفی آنها و جلب اعتماد عموم به سلامت انتخابات پیش بینی شده است. منع از داوطلبی، الزام به استعفا قبل از ثبت نام و نداشتن رابطه نسبی یا سببی با داوطلبان نمونه هایی از تلاش مقنن در آن راستا است. بنابراین، با توجه به دلایل پیش گفته، امکان نامزدی اعضای شورا در انتخابات زود هنگام ریاست جمهوری، با تردید روبه رو شده است. النهایه به نظر نگارندگان، نامزدی اعضای شورا در انتخابات زود هنگام با توجه به لزوم جلوگیری از موقعیت های تعارض منافع و حفظ بی طرفی آنها، پذیرفتنی نیست و با توجه به سکوت قانون در این باره بهتر است قانون گذار عادی به این مهم تصریح نماید. با این نگرش

۱. طبق ماده ۳۱ اصلاحی ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ این قانون، اعضای هیئت اجرایی مرکزی انتخابات ریاست جمهوری عبارتند از: ۱- وزیر کشور به عنوان رئیس هیئت ۲- یکی از اعضای هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی با انتخاب مجلس (بدون حق رأی) ۳- دادستان کل کشور ۴- وزیر اطلاعات ۵- هفت نفر از شخصیت های دینی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی به عنوان معتمدان مردمی به ترتیب مقرر در تبصره های ۱ و ۲ این ماده».

۲. زرافشان، محمد هادی و حسینی پور اردکانی، مجتبی، مجموعه قوانین و مقررات انتخابات، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ص ۱۲۲-۱۲۶.

۳. همان، ۱۲۷.

حقوقی، حمایت مکتوب و قاطع رئیس مجلس از نامزد شکست خورده مرحله دوم انتخابات چهاردهم، نقض آشکار بی‌طرفی توسط یک مقام عالی سیاسی است که قرار بود بر صحت و سلامت انتخابات نظارت عالیہ اعمال کند.^۱

گفتار دوم. ضرورت تسریع در شروع به کار رئیس جمهور جدید

از متن و روح قانون اساسی چنین برمی‌آید که برای تضمین و تداوم جمهوریت نظام و ابتنای آن بر آراء مردم، رئیس جمهور جدید باید در اسرع وقت انتخاب و شروع به کار نماید. از لحاظ عینی و تجربی نیز، برگزاری به‌هنگام سیزده دوره انتخابات ریاست جمهوری از جمله دو بار انتخابات زودهنگام، دلیل این مدعاست که تأخیر در شروع به کار رئیس جمهور جدید، مورد تأیید قانون اساسی نیست.

بند اول. ضرورت برگزاری انتخابات در بازه قانونی

اصل ۱۱۹ ق.ا که ناظر به انتخابات ریاست جمهوری در شرایط عادی است مقرر می‌دارد رئیس جمهور جدید باید حداقل یک ماه پیش از پایان دوره ریاست جمهوری قبلی انتخاب شده و در فاصله انتخاب رئیس جمهور جدید و پایان دوره ریاست جمهوری سابق، رئیس جمهور پیشین وظایف خود را ادامه دهد. این اصل، نشانگر ضرورت انجام تمام فرایندهای انتخابات قبل از پایان دوره ریاست جمهوری قبلی و شروع به کار رئیس جمهور جدید همزمان با پایان دوره رئیس جمهور قبلی است. تأکید آن اصل بر انتخاب رئیس جمهور قبلی پیش از پایان دوره مسئولیت رئیس جمهور قبلی، ضامن پیوستگی و عدم انقطاع در رأس قدرت اجرایی کشور است. در شرایط غیرعادی و غیرقابل پیشی‌بینی اصل ۱۳۱، نیز تأکید قانون اساسی بر آن است که رئیس جمهور جدید طی یک انتخابات پیش‌هنگام در اسرع زمان کار خود را آغاز نماید تا در تداوم جمهوریت و استمرار خدمات عمومی که عمده آن در اختیار قوه مجریه است، انقطاع حاصل نشود.

رئیس جمهور، برآمده از آراء اکثریت جامعه و بارزترین نماینده جمهوریت نظام است و با فقدان وی، رأی اکثریت جامعه زایل می‌گردد و اینکه اصل ۱۳۱ ق.ا به معاون اول وی اجازه می‌دهد که موقتاً

۱. ایرنا (خبرگزاری رسمی جمهوری اسلامی: www.irna.ir) ۱۴۰۳/۴/۹ (بدون کد خبر) و نیز: روزنامه دنیای اقتصاد، کد خبر

۴۰۸۱۸۹۶، تاریخ ۱۴۰۳/۴/۹

عهده‌دار اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور شود، به معنای انتقال رأی اکثریت از رئیس‌جمهور به معاون اول یا هیئت‌وزیران نیست. سپردن وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور به معاون اول وی و ادامه کار وزیران تا شروع به کار رئیس‌جمهور جدید، صرفاً از باب ناچاری و ضرورت اداره امور کشور است. معاون اول، مادام که رئیس‌جمهور در سمتش حاضر است، منصوب رئیس‌جمهور است و بعد از فقدان رئیس‌جمهور نیز با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور را برعهده می‌گیرد. معاون اول رئیس‌جمهور، منتخب مردم نیست^۱ و نمی‌تواند جای خالی او را پرکند و نماینده جمهوری نظام باشد. از همین روی، رهبری معاون اول را در فقدان رئیس‌جمهور، «مدیر قوه مجریه» معرفی نمود.

در فرض فقدان رئیس‌جمهور، نیابت معاون اول و سایر معاونان رئیس‌جمهور زایل گشته و معاون اول صرفاً برای یک دوران کوتاه گذار حداکثر پنجاه روزه، آن هم با موافقت رهبری در شرایطی اضطراری قوه مجریه را مدیریت می‌کند تا کشور هرچه زودتر به شرایط عادی برگردد. با توجه به فرآیندها و مقدمات طولانی انتخابات، اعم از ثبت نام نامزدها، بررسی صلاحیت‌ها، کارزار تبلیغاتی کاندیداها، انتشار و ارسال تعرفه‌ها و به ویژه دور شدن از شرایط ملتهد و مضطرب سیاسی و اجتماعی ناشی از فقدان رئیس‌جمهور، پنجاه روز مذکور در این اصل برای برگزاری انتخابات ریاست جمهوری در شرایط اضطراری، مدت زمان مناسبی است که می‌توان مراحل گوناگون انتخابات را مدیریت کرد. البته با توجه به عبارت «حداکثر پنجاه روز»، ترجیح قانونگذار اساسی، این بوده است که در صورت امکان، انتخابات در اسرع وقت (حتی کمتر از پنجاه روز) برگزار شده و با شروع به کار فرد منتخب جدید شرایط به حالت عادی برگردد. از این رو، طرح احتمال و امکان تمدید مدت پنجاه روزه مدیریت قوه مجریه توسط معاون اول با منطق اصل ۱۳۱ سازگار نیست. برگزاری انتخابات ریاست جمهوری در شرایط اضطراری، از نوع اقدام فوری خبرگان در تعیین و معرفی رهبر جدید است که به تصریح اصل ۱۱۱ ق.ا.باید «در اسرع وقت» صورت پذیرد. استفاده از واژه «حداکثر» در اصل ۱۳۱ نشان از تمديدناپذیری آن مدت و ضرورت انتخاب رئیس‌جمهور جدید قبل از ورود به روز پنجاه و یکم فقدان رئیس‌جمهور قبلی است.

۱. تقی‌زاده، جواد، «تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، حقوق تطبیقی، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۷، صص ۱۱۳-۱۱۷.

ضرورت شروع به کار و نه فقط انتخاب رئیس‌جمهور در اسرع زمان یک دلیل دیگر هم دارد و آن اینکه طبق اصل ۱۳۲ ق.ا.ا، اعمال برخی از اصول آن قانون ممنوع می‌شود و رفع این ممنوعیت‌ها، مستلزم شروع به کار رئیس‌جمهور جدید است. طبق این اصل: «در مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور بر عهده معاون اول... است...، وزرا رانمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی اقدام نمود». در شرایط فقدان نماینده‌ی جمهوری، امور مهمی مثل استیضاح یا عدم اعتماد به وزراء، تجدیدنظر در قانون اساسی و همه‌پرسی موقتاً قابل انجام نیست. زیرا کشور در شرایط عادی به سر نمی‌برد و انجام موارد مهم مذکور که بازتاب ملی وسیعی دارد، می‌تواند بر تنش و التهاب سیاسی و اجتماعی در شرایط اضطراری ناشی از فقدان رئیس‌جمهور بیفزاید و یا اداره طبیعی امور کشور را با دشواری و بحران مواجه کند. رفع این محدودیت‌ها اقتضاء می‌کند که رئیس‌جمهور جدید قبل از پایان مهلت قانونی مذکور شروع به کار کند و کشور به شرایط عادی برگردد. به بیانی، لازمه برداشتن این محدودیت‌ها، شروع به کار رئیس‌جمهور جدید در اسرع وقت و در مهلت قانونی است.

بند دوم. بازاندیشی مفهوم «انتخاب» در اصل ۱۳۱

همانگونه که گفته شد، اصل ۱۳۱ ق.ا.ا بر ضرورت «انتخاب» رئیس‌جمهور جدید حداکثر ظرف مدت پنجاه روز تأکید دارد. بی‌گمان، مبدأ زمانی این پنجاه روز، تاریخ فقدان رئیس‌جمهور قبلی است. در انتخابات پیش هنگام دوره دوم و سوم، رؤسای‌جمهور جدید، قبل از پایان آن مهلت، یعنی ظرف ۴۱ روز انتخاب شده و شروع به کار نمودند؛ اما در انتخابات ریاست‌جمهوری چهاردهم، علیرغم مشخص شدن نتیجه آراء مردم در ۱۶ تیر ۱۴۰۳ (۴۷ روز پس از فوت رئیس‌جمهور سیزدهم)، امضای حکم رئیس‌جمهور منتخب در تاریخ ۷ مرداد ۱۴۰۳ (۷۰ روز پس از فوت رئیس‌جمهور سیزدهم)، باعث شد که فاصله فقدان رئیس‌جمهور قبلی و رئیس‌جمهور جدید بر هفتاد روز بالغ شود. به عبارت دیگر، قبل از پایان مهلت پنجاه‌روزه، نتیجه انتخاب مردم مشخص گردید ولی انتظار برای امضای حکم توسط رهبری، موجب تأخیری بیست روزه در شروع به کار رئیس‌جمهور جدید شد. در این بیست روز، دولت گذشته توسط «مدیر قوه مجریه» اداره می‌شد. اکنون این سؤال مطرح می‌شود که آیا این وضعیت با اصل ۱۳۱ سازگار بوده است یا نه؟ پاسخ به این سؤال در گرو توضیح و تبیین گستره واژه «انتخاب» در آن اصل و پاسخ به این سؤال است که آیا مراد از انتخاب رئیس‌جمهور جدید حداکثر ظرف پنجاه روز، صرفاً اخذ آراء مردم و اعلام نتایج آن بوده است یا شروع به کار رئیس‌جمهور جدید؟

مطابق یک برداشت حداکثری از بند ۹ اصل ۱۱۰ ق.ا، که «امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم» را از وظایف رهبری دانسته است، شخص منتخب مردم بدون امضای حکم ریاست جمهوری توسط رهبری، فاقد مشروعیت دینی است و نمی‌تواند وظایف و اختیارات خود را اعمال کند. بر اساس این برداشت حداکثری از واژه «امضاء» در بند ۹ اصل مذکور، عده‌ای آن را تنفیذ معنا می‌کنند تا تصمیمات و اقدامات رئیس‌جمهور برگزیده مردم با تأیید رهبری، واجد مشروعیت شرعی گردد.^۱ یکی از علمای حقوق، با ارجاع به صفحه ۱۱۸۹ مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر آن است که «مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، حکایت از تنفیذی بودن امضاء دارد»؛^۲ اما بازخوانی دقیق آن متن نشان می‌دهد که خبرگان اول انقلاب، از روی این موضوع با اجمال تمام عبور کرده‌اند^۳ و بنابراین، از روی متن مذاکرات سال ۱۳۵۸، نمی‌توان امضای رهبری را تنفیذکننده رأی مردم تلقی کرد. بر این اساس، عده‌ای دیگر از نویسندگان و صاحب‌نظران اصالت را با رأی مردم دانسته و رهبر را ملزم به امضای حکم ریاست جمهوری منتخب مردم می‌دانند.^۴ این موضوع در

۱. بهروزی لک، غلامرضا و سلیمانی، عباس، «بررسی فقهی/حقوقی تنفیذ حکم ریاست جمهوری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله علوم سیاسی، دوره هفدهم، شماره ۶۵، بهار ۱۳۹۳، ص ۳۳ و نیز غمامی، محمد مهدی، کدخدا مرادی، کمال، «تحلیل فقهی و حقوقی مبانی، ماهیت و اعتبار تنفیذ حکم رئیس‌جمهور با تأکید بر رویکرد قانونگذار اساسی»، حکومت اسلامی، دوره بیست و سوم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۷، ص ۵.

۲. هاشمی، سید محمد، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (حاکمیت و نهادهای سیاسی)»، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۸، ص ۱۰۲.

۳. متن مشروح مذاکرات در این باره چنین است: «فاتیحی: برای من این مطلب روشن نیست که امضای حکم ریاست جمهوری آیا صرفاً تشریفاتی است یا اینکه اگر امضاء نکرد تکلیف چه می‌شود؟ (نائب رئیس: نه، این تنفیذ است). فاتیحی: چون مردم رئیس‌جمهور را انتخاب کرده‌اند بین انتخاب مردم و امضای او چگونه رابطه‌ای است و آیا تراکم ایجاد نمی‌کند؟ و اگر چیزی را امضاء نکرد چه می‌شود؟ (نائب رئیس: جلوتر گفته شد، صلاحیت آنها را شورای نگهبان تأیید کرده است). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: ناشر: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست، ۱۳۶۴، صص ۱۱۸۹-۱۱۹۰. از این گفتگوی کوتاه سه نکته برداشت می‌شود: ۱. پاسخ منفی تحکم‌آمیز نائب رئیس مجلس مبنی بر تنفیذی بودن ماهیت امضای رهبری، مانع از ادامه بحث شده است؛ ۲. نمایندگان خبرگان در این باره اظهار رأی نکرده‌اند و نائب رئیس نظر شخصی خود را بیان کرده است؛ ۳. از پاسخ آخر نائب رئیس معلوم می‌شود که با توجه به تأیید صلاحیت نامزدها توسط شورای نگهبان که همه اعضای آن مستقیم و غیرمستقیم منصوب رهبری هستند، امضای حکم رئیس‌جمهور توسط رهبر را مفروض تلقی کرده است.

۴. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: حجاریان، سعید، «جمهوریت و افسون‌زدایی از قدرت»، تهران: طرح نو، ۱۳۸۸، ص ۲۹۶.

شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مجدداً مطرح می‌شود، اما تلاش برخی اعضای آن شورا برای جایگزینی واژه «تنفیذ» بجای «امضاء» بی‌نتیجه می‌ماند.

به هر حال، این نوشتار در پی ورود مفصل به مناقشه دنباله‌دار دامنه اختیارات رهبری که اینگونه مباحث ریشه در آن دارد، نیست. استفاده از واژگان «تنفیذ» و «نصب» در متن احکام ریاست جمهوری از ابتدای انقلاب تاکنون، حکایت از تلقی حداکثری رهبران انقلاب از واژه «امضاء» دارد و اگر با رویکرد عینی برخاسته از رویه گذشته، «امضاء» را «تنفیذ» معنا کنیم، انتخابات با اعلام نتایج صندوق و مشخص شدن برنده توسط وزارت کشور و حتی با تأیید صحت نتیجه انتخابات توسط شورای نگهبان خاتمه نمی‌یابد و منتخب مردم باید منتظر امضای حکم خویش توسط رهبری باشد و دوره ریاست جمهوری او پس از امضای حکم وی توسط رهبری شروع می‌شود. کما اینکه به موجب ماده یک قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۴ با اصلاحات بعدی): «دوره ریاست جمهوری اسلامی ایران چهار سال است و از تاریخ تنفیذ اعتبارنامه به وسیله مقام رهبری آغاز می‌گردد». با این خوانش، انتخاب ریاست جمهوری شامل دو مرحله کسب آراء اکثریت مردم و امضای حکم وی توسط رهبری است. نتیجه منطقی آن است که امضای حکم منتخب مردم نیز باید داخل همان ضرب‌الاجل زمانی حداکثر پنجاه روزه صورت گیرد و اگر انتخاب مردم داخل آن بازه و امضای رهبری بعد از آن صورت گیرد، منظور اصل ۱۳۱ که طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان، همانا «جلوگیری از فترت و تعطیلی امور کشور» است، برآورده نمی‌شود.^۱ با این تلقی، انتخاب رئیس جمهور حداکثر ظرف پنجاه روز در اصل ۱۳۱ را نمی‌توان و نباید فقط به استقرار صندوق و اخذ آراء مردم فروکاست، بلکه باید بدین معنا دانست که انتخاب مردم و امضای رهبری، هر دو داخل در مهلت زمانی حداکثر پنجاه روزه پایان پذیرد و رئیس جمهور جدید با شروع روز پنجاه و یکم، کار خود را رسماً و عملاً آغاز کند.^۲

۱. در سطور آتی به نظریه مذکور اشاره خواهد شد.

۲. سخنگوی شورای نگهبان دو روز پس از اعلام نتیجه انتخابات چهاردهم چنین گفت: «برخی تصور می‌کنند که برگزاری این مراسمات (تنفیذ و تحلیف)، و آغاز به کار دولت نیز شامل قید زمانی پنجاه روزه اصل ۱۳۱ ق.ا می‌شود. در حالی که، این شرط در حال حاضر انجام شده است». (پایگاه خبری تحلیلی روز نو، ۱۴۰۳/۴/۱۸ کدخبر ۶۳۱۴۴۷). نتیجه آن گفته این است که همین که رأی مردم داخل پنجاه روز اخذ شود کافی است و امضای حکم (تنفیذ) محدود به هیچ بازه زمانی نیست. این تلقی نادرست، جز بلا تکلیفی و سردرگمی در اداره قوه مجریه نتیجه دیگری نمی‌توانست داشته باشد. افسوس آنکه، کسی که در قامت حقوقدان و سخنگوی شورای نگهبان باید پاسدار قانون اساسی باشد، یا به دلیل کم‌اطلاعی و یا به علت دلبستگی به دولت پیشین و ناخرسندی از نتیجه انتخاب مردم، برداشتی مغایر با روح و نص قانون اساسی ارائه می‌کند. جا دارد از سخنگو سؤال شود

بند سوم. پیشینه اجرای اصل ۱۳۱

اصل ۱۳۱ ق. ۱ حاصل ادغام و اصلاح اصول ۱۳۰ و ۱۳۱ در بازنگری مرداد ۱۳۶۸ است. اصول قبل از بازنگری هم، اجمالاً در شرایط فقدان رئیس جمهور، شورای موقت ریاست جمهوری مرکب از نخست وزیر، رئیس مجلس شورای ملی و رئیس دیوان عالی کشور را مؤلف کرده بود، ترتیبی دهد که حداکثر ظرف پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود.^۱ البته در قانون اساسی ۱۳۵۸، این شورا نقشی را که در حال حاضر معاون اول ایفا می کند برعهده داشته با این تفاوت که دولت در آن قانون زیرنظر نخست وزیر بوده و نه رئیس جمهور. صرف نظر از تغییراتی که بعدها در آن دو اصل به عمل آمد، تکلیف به برگزاری انتخابات در مدت حداکثر پنجاه روز توسط شورای سه نفره، نکته مشترک قبل و بعد از بازنگری قانون اساسی است. از زمان حاکمیت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتخابات پیش هنگام ریاست جمهوری سه بار موضوعیت پیدا کرده است. به عبارت دیگر، از چهارده دوره انتخابات ریاست جمهوری در خلال ۴۵ سال گذشته، (۱۳۵۸-۱۴۰۳)، سه دوره آن، انتخاباتی زود هنگام در شرایطی خاص بوده است.^۲ توجه اجمالی به چگونگی مراعات مهلت پنجاه روزه در دو دوره قبلی، می تواند به عنوان رویه و تجربه گذشته، حائز اهمیت تلقی گردد.

تصریح اصل ۱۳۱ بر مهلت پنجاه روزه، جز تأکید بر شروع به کار رئیس جمهور جدید در اولین زمان ممکن و خروج کشور از حالت بلاتکلیفی و اضطرار، چه فایده ای دارد و علت آن چیست؟ شواهد حاکی از آن بود جناح تندرو بازنده انتخابات که هیئت دولت و برخی نهادهای موثر و ذی نفوذ را در انحصار داشت، می کوشید با به تاخیر انداختن امضای حکم رئیس جمهور جدید، آخرین عزل و نصب ها را انجام دهد و کارهای ناتمام خود را به سرانجام رساند. (پایگاه خبری - تحلیلی انتخاب، ۱۴۰۴/۴/۱۷، کد خبر ۷۱۸۶۸۰). مواردی از این اقدامات خلاف قانون خارج از بازه قانونی را در صفحات بعد ذکر می کنیم.

۱. گفتمنی است در بازنگری قانون اساسی در مرداد ۱۳۶۸، مقام نخست وزیر حذف گردید، مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی تغییر نام یافت و با حذف شورای عالی قضایی، مدیریت عالی قوه قضاییه از رئیس دیوان عالی کشور به رئیس قوه قضاییه انتقال یافت.

۲. انتخابات دوره پنجم ریاست جمهوری نیز در شرایط خاصی برگزار گردید. با ارتحال بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران و انتخاب رئیس جمهور وقت به رهبری در ۱۳۶۸/۳/۱۴، در حالی که دوره چهارساله ریاست جمهوری چهارم در ۱۳۶۸/۷/۱۷ خاتمه می یافت، انتخابات دوره پنجم همزمان با همه پرسی بازنگری قانون اساسی در تاریخ ۱۳۶۸/۵/۶ برگزار و آیت الله خامنه ای در تاریخ ۱۳۶۸/۵/۲۵ (پنجاه روز قبل از پایان دوره چهارم) از ریاست جمهوری استعفا دادند تا رئیس جمهور جدید کار خود را زودتر از موعد آغاز نماید. با این حال، انتخابات دوره پنجم را نمی توان مصداق اعمال اصل ۱۳۱ تلقی کرد. زیرا، استعفای رئیس جمهور پس از برگزاری انتخابات و جهت تسریع در شروع به کار رئیس جمهور جدید بود.

نخستین بار اعمال اصل ۱۳۱، به دوره دوم ریاست جمهوری برمی‌گردد. پس از رأی مجلس به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور نخست و عزل وی توسط بنیانگذار جمهوری اسلامی در تاریخ ۱۳۶۰/۴/۱، انتخابات پیش‌هنگام ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۶۰/۵/۲ برگزار و با امضای حکم ریاست جمهوری، در تاریخ ۱۳۶۰/۵/۱۱، دوره دوم ریاست جمهوری به فاصله ۴۱ روز آغاز گردید. بار دوم رجوع به اصل ۱۳۱، با انفجار دفتر نخست‌وزیری در حادثه تروریستی ۱۳۶۰/۶/۸ و شهادت همزمان رئیس جمهور و نخست‌وزیر رقم خورد. انتخابات دوره سوم ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۰ برگزار و حکم رئیس جمهور منتخب در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۷ امضاء و دوره سوم ریاست جمهوری باز هم با فاصله‌ای ۴۱ روزه شروع شد. اتفاقاً شهادت همزمان رئیس جمهور و نخست‌وزیر و ابهام در چگونگی تشکیل شورای موقت ریاست جمهوری به دلیل فقدان نخست‌وزیر به عنوان یکی از اعضای آن شورا، باعث شد که رئیس وقت مجلس شورای اسلامی، موضوع را از شورای نگهبان به عنوان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی استعلام کند. شورای نگهبان، در فاصله‌ای کمتر از ۲۴ ساعت، اصول ۱۳۰ و ۱۳۱ قانون اساسی نخستین را چنین تفسیر نمود: «با توجه به اینکه عمده نظر قانون اساسی در اصول ۱۳۰ و ۱۳۱ عدم وقوع فترت و جلوگیری از تعطیلی امور کشور می‌باشد و نظر به اینکه در صورت اتفاق رأی دو نفر از سه عضو شورای موقت ریاست جمهوری، اکثریت که مناط اعتبار قانونی است حاصل می‌شود، در صورت فوت یکی از سه نفر اعضای شورای مذکور در مواردی که دو نفر اتفاق رأی داشته باشند، اقدامات و تصمیمات آنها به عنوان شورای ریاست جمهوری قانونی و معتبر است»^۱.

قطع نظر از قابل انتقاد بودن نتیجه‌گیری شورای نگهبان در این نظریه تفسیری^۲، اما اشاره شورای نگهبان به لزوم عدم وقوع فترت و جلوگیری از تعطیلی امور کشور به عنوان منطق حاکم بر اصول مذکور، کاملاً صحیح و موجه است. به هر حال، بررسی پیشینه اصل ۱۳۱ قانون اساسی نشان می‌دهد که این اصل پیشتر دو بار با فاصله‌ای اندک در سال ۱۳۶۰، موقعیت اجرایی پیدا کرده و در هر دو بار، تمام مراحل انتخابات شامل امضای حکم (به اصطلاح تنفیذ) و تحلیف در کمتر از بازه زمانی

۱. نظریه تفسیری شماره ۳۵۵۶ مورخ ۱۳۶۰/۶/۹، در: زرافشان، محمدهادی و حسینی پور اردکانی، مجتبی مجموعه قوانین و مقررات انتخابات، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۴، ص ۲۷ و ۲۸.

۲. گفتنی است علیرغم نظر شورای نگهبان مبنی بر امکان تشکیل و تصمیم‌گیری شورای سه نفره ریاست جمهوری با حضور دو نفر که خود محل ایراد است، دو عضو دیگر شورای ریاست جمهوری (رئیس مجلس و رئیس دیوان عالی کشور)، وزیر کشور وقت را بلافاصله به عنوان نخست‌وزیر موقت به مجلس پیشنهاد کردند و با رأی اکثریت نمایندگان مجلس، وی در تاریخ ۱۳۶۰/۶/۱۱، به عنوان نخست‌وزیر موقت برگزیده شد و با آغاز دوره رئیس جمهور جدید، استعفای خود را در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۰، تقدیم رئیس جمهور کرد و البته تا شروع به کار کابینه جدید به کار خود ادامه داد.

پنجاه روز به اتمام رسیده و رئیس جمهور جدید قبل از پایان آن مهلت، کار خود را آغاز کرده، ولی علیرغم آن تجارب قبلی، شروع به کار رئیس جمهور چهاردهم، پس از گذشت ۷۰ روز از درگذشت رئیس جمهور قبلی، با اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی ناسازگار است. تاریخ‌های مهم انتخابات‌های دوره‌های دوم، سوم و چهاردهم ریاست جمهوری به طور خلاصه، در جدول زیر دیده می‌شود:

دوره ریاست جمهوری	پایان ریاست جمهوری قبلی	تاریخ برگزاری انتخابات جدید	تاریخ امضای حکم ریاست جمهوری	فاصله فقدان رئیس جمهور قبلی و شروع به کار رئیس جمهور جدید
دوم	۱۳۶۰/۴/۱	۱۳۶۰/۵/۲	۱۳۶۰/۵/۱۱	۴۱ روز
سوم	۱۳۶۰/۶/۸	۱۳۶۰/۷/۱۰	۱۳۶۰/۷/۱۷	۴۱ روز
چهاردهم	۱۴۰۳/۲/۳۰	۱۴۰۳/۴/۸ (مرحله اول)	۱۴۰۳/۵/۷	۷۰ روز
		۱۴۰۳/۴/۱۵ (مرحله دوم)		

بدیهی است این تأخیر را نمی‌توان کم‌اهمیت و نادیده انگاشت زیرا، پس از پایان بازه حداکثر پنجاه روز، اقدامات و تصمیمات دولت گذشته فاقد اعتبار قانونی و موجب مسئولیت اداری، مدنی و کیفری است.^۱ بخشنامه سرپرست ریاست جمهوری به کلیه دستگاه‌های اجرایی مبنی بر «خودداری از هرگونه تغییر در ساختارهای سازمانی، جابه‌جایی نیروی انسانی و نقل و انتقال اموال دولتی، اعمال آیین‌نامه جدید، تغییر در تعرفه‌ها و عوارض و هرگونه اقدامات خارج از ضوابط و مقررات تا زمان استقرار دولت چهاردهم»^۲، اقدامی ضروری در همین راستا بود که البته موارد متعددی از تخلف از آن بخشنامه تا زمان

۱. طبق ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) ۱۳۷۵: «هریک از کارمندان و کارکنان ادارات و ...، و وجه نقدی یا مطالبات یا ... سایر اموال متعلق به هریک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاص که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد».

۲. بخشنامه شماره ۴۳۷۶۸ مورخ ۱۴۰۳/۳/۱۲ سرپرست ریاست جمهوری.

شروع به کار رئیس جمهور جدید در رسانه‌ها منتشر گردید.^۱ تنها راه جلوگیری از این تخلفات و جلوگیری از توقف و تأخیر زیان بار در روند امور اجرایی کشور، عمل به نص قانون و شروع به کار رئیس جمهور جدید قبل از پایان مهلت قانونی حداکثر پنجاه روزه مقرر در قانون اساسی بود.^۲

نتیجه‌گیری

برگزاری بی‌شائبه و به هنگام انتخابات، مهم‌ترین تجلی نقش جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران است. در شرایط فقدان رئیس جمهور به علت فوت یا عزل یا استعفا یا...، اصل ۱۳۱ قانون اساسی، شورایی مرکب از معاون اول رئیس جمهور، رئیس مجلس و رئیس قوه قضاییه را مأمور برگزاری انتخابات حداکثر در پنجاه روز کرده است. این اصل تاکنون سه بار در انتخابات‌های دوم، سوم و چهاردهم ریاست جمهوری به عرصه اجرا آمده است ولی به نظر می‌رسد که نحوه اجرای آن در انتخابات چهاردهم از دو جهت محل ایراد باشد: نخست، از لحاظ نامزدی رئیس مجلس به عنوان

۱. رجوع کنید به روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۴۰۳/۵/۶، کد خبر ۴۰۸۹۷۵۴ مبنی بر پانزده انتصاب جدید در بانک مرکزی در فاصله ۴ تا ۱۸ تیر. همچنین، نگاه کنید به گزارش خبر ۱۴۰۲/۴/۲۲ مبنی بر استخدام‌ها و تغییرات گسترده در زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت صمت، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران و صدور دستور لغو بسیاری از احکام استخدامی و انتصابات خلاف آن بخشنامه توسط سرپرست ریاست جمهوری. نیز بنگرید به: روزنامه جهان صنعت تاریخ ۲۰۲۴/۷/۹ کد خبر ۴۷۰۰۹۸ مبنی بر تغییرات و انتصابات خلاف آن بخشنامه در وزارت نفت. همچنین، فرارو تاریخ ۱۴۰۳/۴/۲۰ کد خبر، ۷۵۳۰۶۲ و پایگاه خبری/تحلیلی اخبار معدن (MINEWS)، ۱۴۰۳/۴/۲۵، کد مطلب ۲۳۱۵۵ مبنی بر انتصابات دقیقه نودی در ایمیدرو بر خلاف بخشنامه مذکور و تأکید رئیس جمهور منتخب.

۲. «عدم پایبندی به مهلت زمانی مقرر در اصل، منجر به نارضایتی و تأخیر زیانبار در روند اجرای امور کشور است. بر اساس دکترین حقوقی، هدف این اصل، بازگشت هرچه سریع‌تر کشور به وضعیت عادی است. به بیانی، انتخابات ریاست جمهوری در دو وضعیت می‌تواند برگزار شود؛ یکی وضعیت عادی و دیگری وضعیت‌های استثنایی. وضعیت‌های استثنایی به وضعیت‌هایی گفته می‌شود که قواعد روزمره و عادی حقوقی در آن قابل اعمال نیست. در چنین وضعیت‌هایی که به آن «وضعیت اضطراری» گفته می‌شود، معمولاً آیین‌ها و تشریفات یک مقداری کمتر و گاهی اوقات حذف می‌شود. اصل ۱۳۱ باید در چهارچوب مفهوم «اضطرار» و نظریه «وضعیت استثنایی» تفسیر شود. اگر در چنین چهارچوبی تفسیر کنیم، کسانی که مدیریت حکمرانی را در وضعیت استثنایی برعهده گرفته‌اند، مکلف هستند تمام تلاش‌های خود را در مسیر بازگشت هرچه سریع‌تر به وضعیت عادی انجام بدهند. بدین روی، رئیس جمهور منتخب، در چهارچوب این اصل، باید تابع یک تشریفات خاص و حداقلی باشد که مختص وضعیت استثنایی است؛ بنابراین گرچه در قانون تصریح نشده، به نظر می‌رسد حتی، همان روز انتخاب و یا یک روز پس از انتخاب، باید دو مراسم تنفیذ و تحلیف انجام شود تا این قطع بیوند بین حکومت و حاکمان واقعی (مردم) هرچه سریع‌تر به پایان برسد. هرگونه سهل‌انگاری در این زمینه پیامدهایی دارد که از جمله آنها نارضایتی مردم و زیان به منافع ملت است.» برای مطالعه در این باره نگاه کنید: گرجی ازندریانی، علی اکبر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات گالوس، ۱۴۰۲، صص ۴۷۵-۴۷۹.

یکی از اعضای شورای سه نفره و سپس اعلام حمایت آشکار وی از یکی از دو نامزد راه یافته به مرحله دوم، که به نظر می‌رسد با ایراد مهم تعارض منافع و نقض بی‌طرفی مواجه است.

دوم، از لحاظ امضای دیر هنگام حکم ریاست جمهوری در هفتادمین روز از تاریخ درگذشت رئیس جمهور قبلی و در نتیجه تأخیر بیست روزه در شروع به کار رئیس جمهور جدید، که تجاوز از بازه زمانی حداکثر پنجاه روزه اصل ۱۳۱ ق.ا تلقی می‌گردد. حتی بر فرض قبول تلقی حاکم از مفهوم امضای حکم ریاست جمهوری که آن را تنفیذکننده و مشروعیت بخش رأی مردم معرفی می‌کند و پیش از آن برای رئیس جمهور منتخب سمتی قائل نیست، حکم ریاست جمهوری قبل از پایان مهلت قانونی بایستی امضاء می‌شد و منتخب جدید نهایتاً روز پنجاه و یکم از تاریخ فقدان رئیس جمهور قبلی شروع به کار می‌نمود. تلقی حاکم از ماهیت امضای حکم رئیس جمهور به وسیله رهبری، انتخابات را شامل دو مرحله انتخاب توسط مردم و تنفیذ توسط رهبر می‌داند و براساس این برداشت، روشن است که صرف اعلام نتایج صندوق رأی در بازه پنجاه روزه، انتظار اصل ۱۳۱ را که شروع به کار رئیس جمهور جدید حداکثر در پنجاه و یکمین روز از فقدان رئیس جمهور قبلی است، تأمین نمی‌کند، بلکه لازم است که امضای رهبری نیز در بازه پنجاه روزه انجام شود و رئیس جمهور جدید حداکثر از روز پنجاه و یکم مسئولیت خود را آغاز کند تا مدیریت اجرایی کشور دچار وقفه نگردد. از این روی، تصمیمات و اقدامات و امضانات اعضای دولت گذشته از روز پنجاه و یکم فاقد اعتبار قانونی و مایه مسئولیت حقوقی و کیفری است.

بدین ترتیب، پیشنهاد می‌شود قانونگذار عادی در قالب اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری نکات مذکور را مدنظر قرار دهد و ابهامات ناشی از کلیت اصل مذکور را برطرف ساخته و یا حداقل شورای نگهبان به عنوان مفسر رسمی قانون اساسی، تفسیر روشن تری از آن اصل ارائه دهد. به این توضیح که، اعضای شورای اصل ۱۳۱ صراحتاً از نامزدی منع شده و یا همچون دیگر نامزدها، پیش از نامزدی از سمت خود استعفا دهند و نیز از هرگونه موضع‌گیری آشکار یا ضمنی، له یا علیه سایر نامزدها منع شوند. همچنین، تصریح شود که تمام مراحل انتخابات اعم از رأی‌گیری و اعلام نتایج، امضای حکم توسط رهبری و تشریفات تحلیف قبل از پایان روز پنجاهم خاتمه یابد و منتخب جدید حداکثر از روز پنجاه و یکم شروع به کار نماید. البته، در اصل ۱۳۱ ابهامات دیگری همانند جایگاه نمایندگان ویژه رئیس جمهور و اعتبار حقوقی تصمیمات آنها در زمان فقدان رئیس جمهور وجود دارد که به دلیل خروج از موضوع این نوشتار مطرح نگردید اما، شایسته است قانون عادی تمام ابهامات اصل ۱۳۱ قانون اساسی را برطرف سازد.

فهرست منابع

الف) کتب:

۱. حجاریان، سعید، *جمهوریت و افسون زدایی از قدرت*، تهران: طرح نو، ۱۳۸۸.
۲. زرافشان، محمدهادی و حسینی پور اردکانی، مجتبی، *مجموعه قوانین و مقررات انتخابات*، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۴.
۳. *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست، ۱۳۶۴.
۴. *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۵. امید زنجانی، عباسعلی، *کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مجد، ۱۳۹۲.
۶. گرجی ازندریانی، علی اکبر، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: گالوس، ۱۴۰۲.
۷. *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱.
۸. مدنی، سید جلال الدین، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پایدار، چاپ یازدهم، ۱۳۸۷.
۹. مهرپور، حسین، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر، ۱۳۸۹.
۱۰. وکیل، امیرساعد و عسگری، پوریا، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، تهران: مجد، ۱۳۸۷.
۱۱. هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، تهران: میزان، ۱۳۹۸.

ب) مقاله‌ها:

۱. انصاری، باقر، *مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی*، مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، بهار ۱۴۰۱، صص ۳۲۱-۲۹۷.
۲. بهروزی لک، غلامرضا و سلیمانی، عباس، *بررسی فقهی/حقوقی تنفیذ حکم ریاست جمهوری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، مجله علوم سیاسی، دوره هفدهم، شماره ۶۵، بهار ۱۳۹۳، صص ۵۴-۳۳.
۳. تقی‌زاده، جواد، *تحقق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه*، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره چهارم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۹، صص ۹۷-۱۱۵.

۴. تقی‌زاده، جواد، تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه، حقوق تطبیقی، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۷، صص ۱۳۸-۱۱۱.
۵. دشتی، محمدتقی و همکاران، تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۶، پاییز ۱۴۰۲، صص ۲۸۳-۲۵۵.
۶. غمامی، محمد مهدی، کد خدا مرادی، کمال، تحلیل فقهی و حقوقی مبانی، ماهیت و اعتبار تنفیذ حکم رئیس جمهور با تأکید بر رویکرد قانونگذار اساسی، حکومت اسلامی، دوره بیست و سوم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۷، صص ۳۲-۵.
۷. محقق داماد، سیدمصطفی، درویش زاده، محمد، حقوق را جدی بگیریم (جای خالی قانون مدیریت تعارض منافع در انتخابات ریاست جمهوری سیزدهم)، فصلنامه دانشنامه حقوقی، شماره ۱۰، بهار ۱۴۰۰، صص ۱۴۴-۱۳۳.
۸. مرتب، یحیی، گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۴۰۲.
۹. مظهری، محمد و همکاران، جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده وی در نظام حقوقی ایران، حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان ۱۳۹۷، صص ۲۷-۵۳.
۱۰. موسی زاده، ابراهیم، و همکاران، واکاوی تطبیقی جانشینی موقت مقام ریاست جمهوری در نظام حقوقی ایران، مصر و ترکیه، تعالی حقوق، سال دوازدهم، شماره ۳، پاییز ۱۴۰۰، صص ۱۰۰-۱۲۸.
۱۱. نجابت خواه، مرتضی و حسینی کبریا، سیدعلی، کفالت ریاست جمهوری در قوانین اساسی کشورها و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه حقوق و دولت، سال پنجم، شماره سوم، پاییز ۱۴۰۳، صص ۱-۳۴.
۱۲. نیازپور، امیرحسین، «رویکرد سیاست جنایی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۱، تابستان ۱۴۰۱، صص ۲۱۹-۲۴۲.
۱۳. وکیلان، حسن، درخشان، داور، راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتم و چهارم، شماره ۱۰۹، بهار ۱۳۹۹، صص ۸۴-۱۰۹.

ج) قوانین:

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۸ بازنگری ۱۳۶۸.
۲. قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۴ با اصلاحات بعدی.
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶.
۱. قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) ۱۳۷۵.

د) پایگاه‌های اینترنتی:

۱. ایرنا (خبرگزاری رسمی جمهوری اسلامی: www.irna.ir) ۱۴۰۳/۴/۹ (بدون کد خبر)
۲. پایگاه اطلاع رسانی شورای نگهبان، (www.shora-gc.ir) کد خبر ۱۰۲۳ تاریخ ۱۴۰۳/۳/۹.
۳. پایگاه خبری - تحلیلی روز نو، (www.roozno.com) کد خبر، ۶۳۱۴۴۷، تاریخ ۱۴۰۳/۴/۱۸.
۴. پایگاه خبری تحلیلی انتخاب، (www.entekhab.ir)، کد خبر ۷۹۸۶۸، تاریخ ۱۴۰۳/۴/۱۷.
۵. پایگاه خبری فرارو، (www.fararu.com)، کد خبر، ۷۵۳۰۶۲، تاریخ ۱۴۰۳/۴/۲۰.
۶. پایگاه خبری تحلیلی اخبار معدن (www.akhbaremadan.ir)، کد مطلب ۷۳۱۵۵. ۱۴۰۳/۴/۲۵.
۷. روزنامهٔ دنیای اقتصاد، (www.donya-e-eqtasad.com) کد خبر ۴۰۸۹۷۵۴، تاریخ ۱۴۰۳/۵/۶ و کد خبر ۴۰۸۱۸۹۶، تاریخ ۱۴۰۳/۴/۹.
۸. روزنامهٔ جهان صنعت، (www.jahanesanat.ir) کد خبر ۴۷۰۰۹۸، تاریخ ۲۰۲۴/۷/۹.

Critique of the 14th Presidential Elections in the 131s principle of the Constitution

Hossein Fakhri¹

Parizad kavosi Khasraghi²

Abstract

The Constitution of the Islamic Republic of Iran emphasizes holding elections as the most important method of appealing to the people's vote. The central feature of the republican system and the administration of the country's affairs based on public votes requires that elections be held at their legal time, even in unusual circumstances, and that the person or persons elected assume their legal duties and powers at the earliest possible opportunity so that the administration of the country's affairs is not delayed or suspended. This issue has been taken into account in the case of presidential elections in 131 principle of the Constitution, and it has been stipulated that a three-member council consisting of the Speaker of the Parliament, the Head of the Judiciary, and the First Vice President shall arrange for a new president to be elected within a maximum of fifty days. Without trying to fully explain the aforementioned principle, this article aims to examine early presidential elections based on the content of the aforementioned principle, the spirit governing the constitution, and legal principles, from the perspective of the legal possibility or refusal of nominating members of the three-member council and observing the specified time period, in a legal/case-based manner. The following questions arise: What is the nature of the duty of the three-member council of the aforementioned principle? Can members of that council run for election? Can the period set for electing a new president be extended? What is meant by electing a new president within a maximum of fifty days? It seems that nominating members of the council and delaying the signing of the decree and the new president taking office after the end of fifty days is not justifiable in light of the aforementioned principle.

Keywords: Early presidential elections, 131st principle of the Constitution, Conflict of interest, Election deadline, Signing the presidential decree

1. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz,

2. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz