

الحمد لله
الرحمن
الرحيم



گزارش راهبردی سیاسی - ۳۴

الزامات و راهکارهای تحقق جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات (شرایط رجل سیاسی - مذهبی)

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

مرکز پژوهشی آرا

اندیشکده سیاست‌های راهبردی روشن آرا (اسرا)

دپارتمان امنیت ملی

ویرایش اول، تابستان ۱۳۹۶

طراحی جلد و صفحه‌آرایی و چاپ: واحد گرافیک مؤسسه پیام‌رسان حکمت و اندیشه


غیر قابل انتشار

داخلی و به منظور استفاده شخصی شما فرهیخته گرامی ارسال می‌گردد.


کلیه حقوق مادی و معنوی اثر متعلق به مرکز پژوهشی آرا می‌باشد.

شماره تماس: ۲ الی ۸۸۱۶۳۹۶۱-۰۲۱

ararc.ir



**الزامات و راهکارهای تحقق جزء «۵-۱۰»
سیاست‌های کلی انتخابات (شرایط رجل سیاسی - مذهبی)**



۱۱	فصل اول: کلیات و مفاهیم.....
۱۲	گفتار اول: جایگاه سیاست‌های کلی در نظام حقوقی.....
۲۶	گفتار دوم: هدف سیاست‌های کلی انتخابات.....
۳۰	گفتار سوم: جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان در خصوص انتخابات.....
۳۶	فصل دوم: تحلیل حقوقی مفاد جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات.....
۳۷	گفتار اول: هدف بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات.....
۴۱	گفتار دوم: مفهوم‌شناسی واژگان و اصطلاحات جزء «۵-۱۰» سیاست‌ها.....
۶۰	گفتار سوم: الزامات حقوقی تحقق جزء «۵-۱۰» سیاست‌ها.....
۷۴	جمع‌بندی.....
۷۷	منابع.....

مقدمه

می‌توان مهم‌ترین هدف مردم ایران از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ را تحقق حاکمیت مردم - که عبارت بود از حاکمیت اسلام بر کلیه شئون کشور- دانست. در این میان، برگزاری انتخابات برای تعیین کارگزاران حکومت، یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق حاکمیت مردم بر سرنوشت سیاسی خویش محسوب می‌شود. در حقیقت، انتخابات مصداق اعلامی مراجعه به آرای عمومی و از موجبات و مقدمات تحقق هدف قانون اساسی مبنی بر اتکای اداره امور کشور توسط آرای عمومی (اصل ششم قانون اساسی) است. اصول متعدد قانون اساسی به تبیین لزوم و چگونگی انتخاب مسئولان و حکمرانان توسط مردم پرداخته است که از جمله آن‌ها می‌توان به اصول ۶، ۷، ۵۸، ۶۲، ۱۰۰،

۱۰۷ و ۱۱۴ قانون اساسی اشاره کرد. بنابراین قانون اساسی، نقشی کلیدی را برای آحاد مردم در شکل‌دهی ساختارهای اساسی و انتخاب زمامداران در سطوح کلان کشور در نظر گرفته است.

رهبر به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور توسط مجلس خبرگان رهبری انتخاب می‌شود که متشکل از نمایندگان مردم است. رئیس‌جمهور نیز که به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی بالاترین مقام رسمی کشور پس از رهبر به‌شمار می‌آید و قاطبه قوه مجریه تحت ریاست وی قرار دارد، با رأی مستقیم مردم (اصل ۱۱۴ قانون اساسی) انتخاب می‌شود. مجلس شورای اسلامی که اِعمال قوه مقننه را بر عهده دارد (اصل ۵۸ قانون اساسی)، از نمایندگان ملت که به‌طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌گردد (اصل ۶۲ قانون اساسی). شوراهای اسلامی شهر و روستا و ... که از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به حساب می‌آیند (اصل ۷ قانون اساسی)، به صورت مستقیم از سوی مردم همان محل انتخاب می‌شوند (اصل ۱۰۰ قانون اساسی).

انتخابات مشتمل بر مراحل مختلفی است که با صدور فرمان آغاز انتخابات از سوی مرجع صلاحیت‌دار (حسب مورد وزیر کشور^۱ یا رهبر^۲) آغاز می‌شود و با انجام مراحل گوناگونی همچون تشکیل هیأت‌های اجرایی و هیأت‌های نظارت، ثبت‌نام از داوطلبان، رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و بررسی شکایات احتمالی، اعلام نامزدهای

۱. ماده ۳۸ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی و ماده ۳۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی.
۲. مواد ۵ و ۱۲ و آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ شورای نگهبان.

نهایی، تبلیغات، رأی‌گیری و شمارش آرا ادامه می‌یابد تا سرانجام با رسیدگی به شکایات انتخاباتی و بالاخره اعلام نهایی نتایج انتخابات به پایان می‌رسد.

به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۱ جمهوری اسلامی ایران، از جمله وظایف و اختیارات مقام رهبری، تعیین سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌ها و موضوعات مختلف و نظارت بر حسن اجرای آن دانسته شده 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. در حقیقت تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها در کلیه نهادهای نظام حقوقی، تضمین‌کننده حرکت جامعه به سمت آرمان‌های جمهوری اسلامی است. مضاف بر اینکه تعیین سیاست‌های کلی نظام از سوی مقام رهبری در حوزه‌های گوناگون اجتماعی، نمونه بارز تبلور نقش هدایت‌گری کلان نظام جمهوری اسلامی است.

«سیاست‌های کلی انتخابات» که حاوی راهبردها و خط‌مشی‌های کلی مقوله انتخابات است، 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 که طبیعتاً تمامی مقامات و نهادهای دست‌اندرکار در مقوله انتخابات، موظف به تحقق این بایدها و نبایدها در حوزه صلاحیت و کارویژه خود هستند.

۱. اصل ۱۱۰: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام. ۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام. ۳- ...».

از جمله نهادهایی که به موجب اصول مختلف قانون اساسی، نقش مؤثری در امر انتخابات بر عهده دارد، شورای نگهبان است. به موجب اصل ۹۹، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است. همچنین به موجب بند «۹» اصل ۱۱۰ قانون اساسی، صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در قانون اساسی ذکر شده است، باید به تأیید شورای نگهبان برسد. شرایط داوطلبان ریاست جمهوری نیز در اصل ۱۱۵^۱ قانون اساسی مشخص شده است.

بر همین اساس، در قوانین عادی نیز به‌طور مفصل وظایف مربوط به شورای نگهبان در رابطه با امر انتخابات بر شمرده شده است. طبعاً بخشی از سیاست‌های کلی انتخابات نیز ناظر بر وظایف این نهاد بوده و روشن‌کننده راهبردهای پیش روی این نهاد در تحقق وظایف و صلاحیت‌های آن است. یکی از روشن‌ترین وظایف تعیین شده برای شورای نگهبان در سیاست‌های کلی انتخابات، جزء پنجم از بند دهم این سیاست‌هاست. به موجب جزء «۵-۱۰»، «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری» به طور مشخص بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است.

۱. اصل ۱۱۵: «رئیس‌جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی که واجد شرایط زیر باشند انتخاب گردد: ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوی، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور».

حدود و ثغور مسئولیت شورای نگهبان به موجب این بند، الزامات و بایسته‌های حقوقی تحقق آن و سایر مسائل مرتبط با آن، نیازمند بررسی و تحلیل دقیق و جامع از منظر حقوقی است و این نوشتار این مهم را وجهه همت خود قرار داده است. آنچه ضرورت انجام چنین پژوهش‌هایی را بیشتر نمایان می‌سازد، عبارت است از لزوم مشخص شدن مباحث و چارچوب نظری موضوع در راستای تعیین حدود صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های نهادهای مورد خطاب برای تحقق هدفمند و قانونمند منویات مقام معظم رهبریمدظله‌العالی در قالب سیاست‌های کلی انتخابات.

به همین منظور، نوشتار حاضر به روش تحلیلی، موضوع را مورد کنکاش قرار داده است. مطالب و محتوای تدوین شده نیز به دو فصل کلی تقسیم شده است؛ فصل اول به کلیات و مفاهیم کلیدی موضوع برای روشن شدن چارچوب نظری پژوهش اختصاص یافته است و فصل دوم نیز به‌طور تفصیلی، به تحلیل حقوقی مفاد جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات پرداخته است. در نهایت نیز جمع‌بندی مباحث طرح‌شده و عصاره نتایج حاصل از پژوهش ارائه شده است.





اول : کلیات و مفاهیم

در این قسمت به منظور مشخص شدن چارچوب نظری اصطلاحات و مفاهیم مرتبط با موضوع حاضر، ابتدا به بررسی جایگاه «سیاست‌های کلی» در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم و پس از آن به طور خاص، سیاست‌های کلی انتخابات و مبانی و اهداف آن را بررسی خواهیم کرد. سپس به نقش شورای نگهبان در رابطه با انتخابات خواهیم پرداخت و در نهایت جایگاه جزء «۵-۱۰» را در مجموعه سیاست‌های کلی انتخابات و ارتباط آن با سایر بندها مورد مذاقه قرار می‌دهیم.

گفتار اول: جایگاه سیاست‌های کلی در نظام حقوقی

در این گفتار، ابتدا به بیان کلیاتی راجع به معنا و مفهوم «قانون» و نیز مفهوم سلسله‌مراتب قوانین و هنجارها می‌پردازیم. پس از آن، به بررسی ماهیت سیاست‌های کلی نظام از حیث شمول با عنوان «هنجار» و «قانون» می‌پردازیم و ضمن بررسی مبنای معیار در خصوص رتبه‌بندی میان هنجارها، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها را مورد مذاقه قرار خواهیم داد و اندکی نیز به آثار حقوقی تعیین این جایگاه پرداخته خواهد شد.

در نظم حقوقی حاکم بر جمهوری اسلامی ایران، کمتر کسی می‌تواند در خصوص الزام‌آور بودن سیاست‌های کلی نظام تردید کند. در واقع می‌توان گفت که به‌طور قطع و یقین، سیاست‌های کلی نظام در زمره «هنجارهای حقوقی» حاکم بر جامعه در نظر گرفته می‌شود و «قانون» - در معنای عام آن - به‌شمار می‌آید و وجود آن را باید

در راستای تحقق حاکمیت قانون قلمداد نمود. گفتنی است امروزه فرض تحقق نظام مردم‌سالار بدون اصل حاکمیت قانون، بسیار بعید به نظر می‌رسد. اصل حاکمیت قانون بیانگر آن است که امور جامعه باید بر طبق قوانین و قواعد کلی و عامی باشد که بر اساس آن، همه مردم از حقوق و تکالیف یکسان برخوردار شوند و امور دولتی و حکومتی نیز از مجرای قانون اعمال گردد، تا از این طریق امنیت خاطر مردم تأمین شود و از خودسری و تجاوز جلوگیری به عمل آید (هاشمی، ۱۳۸۷: ۱۳۰).

پیش از بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام، لازم است تا توضیحات بیشتری در خصوص «قانون» محسوب شدن این هنجار در نظم حقوقی ایران داده شود، چرا که اثبات این امر، از مباحث بنیادین برای روشن شدن جایگاه این هنجار در هرم و سلسله‌مراتب قوانین و مقررات به‌شمار می‌آید. همچنین بررسی این موضوع از آن جهت اهمیت دوچندان می‌یابد که اقتضائات خاص نظام جمهوری اسلامی ایران - به‌ویژه از این جهت که نظامی دینی مبتنی بر آموزه‌های شریعت اسلامی است - تأثیر خاصی بر معنا و مفهوم «قانون» دارد؛ برای نمونه، نوع نگاه به شخص اول مملکت (ولی فقیه) و اختیارات و صلاحیت‌های وی در نظام اسلامی، متفاوت از سایر نظام‌های سیاسی است که این امر، در زمینه برداشت حقوقی از معنای «قانون» در نظام اسلامی و حتی قواعد حاکم بر موضوع سلسله‌مراتب قوانین و هنجارها می‌تواند اثرگذار باشد.^۱

۱. البته گفتنی است که در نظریه ولایت مطلقه در اندیشه سیاسی اسلام مبتنی بر دیدگاه شیعی که در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران متبلور شده است، تشریح و وضع قانون و جعل حق و تکلیف، در صلاحیت انحصاری خداوند دانسته می‌شود و تنها قانون لازم الاجرا، فرامین الهی شمرده می‌شود، اما با این وجود و طبق همین دیدگاه، وضع انواع

با توجه به این توضیحات، به بررسی معنای «قانون» و امکان درج «سیاست‌های کلی نظام» ذیل این عنوان می‌پردازیم.

واژه «قانون»، معرب لفظ «*canon*» است که در لغت عرب به معنی اندازه و مقیاس اشیا و نیز به معنی قضیه کلی که یک رشته جزئیات را بیان می‌کند، به کار رفته است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۵۱۷). برای این واژه در زبان فارسی، معانی متعددی همچون رسم، قاعده، روش، آیین، امری کلی که بر همه جزئیاتش منطبق گردد و احکام جزئیات از آن شناخته شود (معین، ۱۳۸۸: ۲۶۲۷) بیان شده است.

در ادبیات حقوقی، قانون به دو معنای عام و خاص مورد توجه قرار می‌گیرد. قانون به معنای عام، قاعده حقوقی دارای ضمانت اجرا است، هرچند که ناظر به مورد خاص باشد. قانون به معنای عام، در مقابل عرف و عادت قرار می‌گیرد و نیز شامل تصویب‌نامه، آیین‌نامه و نظام‌نامه نیز می‌شود، اما قانون به معنای خاص، قاعده حقوقی عام یا خاص را گویند که توسط قوه مقننه وضع شده باشد و به این معنا شامل تصویب‌نامه و نظام‌نامه وزارتی که توسط قوه مجریه مقرر می‌شود، نمی‌گردد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۵۱۷).

ضوابط و مقررات اجتماعی بنا بر نیازهای متنوع جامعه بشری و بر اساس موازین شرعی امری موجه و قابل قبول به‌شمار می‌آید (نیکنهاد، ۱۳۹۲: ۲۲۱). بنابراین منظور از «قانون» در نظام اسلامی، طبیعتاً همین قسم اخیر است و نباید با «قانونی» که در صلاحیت انحصاری شارع مقدس در نظر گرفته می‌شود، خلط گردد.

در تعبیری عام‌تر و در معنای ماهوی، می‌توان گفت قانون عبارت است از قاعده مربوط به رفتار انسان در جامعه که اجرای آن بر افراد تحمیل می‌شود و در واقع، یکی از خصایص بارز آن، الزام‌آور بودن آن است. بر این اساس، مقام و مرجعی که برای وضع قانون صلاحیت دارد و می‌تواند به آن قدرت الزام‌کننده بدهد و الزام اجرای آن را توجیه کند، مقامی است که در یک جامعه، قدرت و حکومت را در دست داشته باشد و با توجه به در نظر گرفتن نیازها و مصالح و منافع جامعه خود و آداب و رسوم و معتقدات رایج و غالب جامعه، قوانین را وضع و اجرای آن را بر مردم الزام‌کنند (مهرپیور، ۱۳۹۱: ۱۴۳). در نظام‌های کنونی، نوعاً معنای حقوقی قانون - که در این معنا، حقوق و قانون به «این همانی» تعبیر می‌شود - به مجموعه مقررات و نظاماتی که برای تنظیم روابط مردم و حل اختلافات آنان به وسیله قوه مقننه وضع گردیده و اجرای آن توسط قوه قهریه - که نوعاً عبارت است از قوه مجریه - تضمین شده است، اطلاق می‌گردد (واحدی، ۱۳۷۳: ۱۱۵).

با توجه به مطالب مذکور، «قانون» باید از اوصاف مخصوصی برخوردار باشد که این اوصاف عبارتند از: آمرانه بودن، الزام‌آور بودن، عام بودن، علنی بودن، وضوح، افاده قطعیت، معطوف بودن به آینده و نهایتاً تصویب آن توسط مرجع ذی صلاح (راسخ، ۱۳۸۵: ۲۵-۱۵). به تبع «قانون»، «قانونگذاری» نیز دارای اصول و اوصاف مشخصی است که باید در رابطه‌ای سازگار و همگرا با «قانون» قرار گیرد تا منجر به اثربخشی کارکردهای مورد انتظار از قواعد حقوقی شود. از جمله این اصول، عدم تجاوز از اختیارات توسط مرجع قانونگذاری است (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۴۹) که از جمله الزاماتی است که باید با توجه به جایگاه هنجار مورد نظر رعایت شود.

اینجاست که بحث از جایگاه یک هنجار حقوقی که عبارت است از تعیین جایگاه آن در هرم هنجارهای حقوقی و سلسله‌مراتب موجود میان آن‌ها اهمیت می‌یابد، چرا که در حقیقت، مشخص شدن سلسله‌مراتب حاکم میان قواعد و هنجارهای حقوقی، تکمیل‌کننده هدفی است که جوامع از حاکم بودن «قانون» به دنبال آن هستند. این امر، از ملزومات تحقق یک مجموعه منسجم در نظام حقوقی است. همچنین رده‌بندی هنجارهای حقوقی را می‌توان از ضروریات پیاده‌سازی دادگستری و عینیت بخشیدن مردم‌سالاری قلمداد نمود؛ برای مثال، اگر قانونگذار بتواند به راحتی قواعد مندرج در قانون اساسی را زیر پا بگذارد، یا دولت و دیگر نهادهای حکومتی بتوانند قوانین مصوب مجلس را متروک سازند، دیگر نمی‌توان تضمینی برای تحقق عدالت و مردم‌سالاری متصور بود. در نتیجه، تعیین سلسله‌مراتب میان قواعد از مسائل بنیادین حقوق عمومی است (گرجی از ندریانی، ۱۳۹۲: ۸۲).

هدف اصلی از دسته‌بندی قواعد حقوقی و تنظیم سلسله‌مراتب میان آن‌ها، آن است که بر اساس اصل حاکمیت قانون، شبکه هنجارها و قواعد حاکم بر جامعه، دارای خط‌مشی و ضابطه معینی نسبت به یکدیگر باشند و میان آن‌ها هماهنگی لازم - که جزء جدایی‌ناپذیر احترام به اصول کلی است - به وجود آید (قاضی، ۱۳۸۸: ۴۷-۴۶). در نتیجه فایده مهم طبقه‌بندی قوانین، در لزوم پیروی مقررات و قواعد فرودست از مقررات و قواعد فرادست و برتر است (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۳۰۶).

نکته مهم دیگر پس از مشخص شدن جایگاه دسته‌بندی قواعد در نظام‌های حقوقی، نحوه و ملاک تعیین قواعد و هنجارهای برتر در هرم هنجارهاست. اکثر قریب به اتفاق صاحب‌نظران، جنبه شکلی قواعد را به‌عنوان ملاک و معیار مد نظر قرار می‌دهند و درجه اعتبار قاعده را بر حسب مقام و مرجع واضح آن می‌سنجند. بدین ترتیب از دیدگاه شکلی، محک و میزان رده‌بندی میان قوانین، نوع دستگامی است که آن قانون را وضع می‌کند (حمیدیان، ۱۳۸۹: ۳۱؛ قاضی، ۱۳۸۸: ۴۷ و نورایی، ۱۳۹۲: ۳۳). در این دیدگاه، واضعان قواعد از حیث اهمیت به‌ترتیب زیر رتبه‌بندی می‌شوند: قدرت مؤسس (نهاد واضع قانون اساسی)، پارلمان، دولت، انجمن‌ها و شوراهای محلی (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۱۱).

هرچند که در تشخیص جایگاه قواعد در سلسله‌مراتب، گزیری از تمسک به معیار شکلی نیست، اما باید توجه داشت که در کنار معیار شکلی، معیار ماهوی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. به این معنا که برای تنظیم نظام سلسله‌مراتب قواعد، باید به ماهیت و محتوای قواعد نیز توجه شود و توجه به مقام واضع به تنهایی لزوماً به دسته‌بندی صحیح قواعد منتج نخواهد شد و چه بسا منجر به فاصله گرفتن از واقعیت‌های حقوقی جامعه شود؛ برای مثال، ممکن است یک مرجع قانونگذار، مصوبات متعددی داشته باشد که از حیث اعتبار، متفاوت باشند و صرف اینکه از یک مقام صادر شده‌اند، دلیلی بر همسان بودن آن‌ها در سلسله‌مراتب قوانین نیست. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، نمونه بارز این امر است. برخی از مصوبات

این نهاد، به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی^۱ و به منظور رفع اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان است. برخی دیگر به موجب ذیل این اصل و در راستای تنظیم مقررات مربوط به این نهاد است. دسته‌ای دیگر به موجب بندهای «۱» و «۸» اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۲ و به منظور ارائه نظر مشورتی به مقام رهبری است. همه این موارد، به تصویب مرجع واحد - یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام - می‌رسند، اما ناگفته پیداست که از شأن و اعتبار متفاوتی برخوردارند. بنابراین حداقل در عالم نظر، می‌توان فرضی را متصور شد که مرجع واحد، مصوبات متفاوتی داشته باشد که از حیث اعتبار در یک درجه نباشند. بنابراین وضع و تصویب از سوی مرجع و نهاد واحد نمی‌تواند دلیل موجهی در اثبات هم‌رتبه بودن آن‌ها باشد. در نتیجه برخی اوقات، توجه به معیار شکلی به صورت منفرد، نتیجه‌ای ناصواب را به دنبال خواهد داشت. طبعاً توجه توأمان به معیار شکلی و ماهوی، در تعیین جایگاه و رتبه «سیاست‌های کلی نظام» در سلسله مراتب هنجارها نیز باید لحاظ گردد.

۱. اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۲. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام. ... ۸- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام. ۹- ...»

با توجه به نکاتی که تا کنون مورد بحث و بررسی قرار گرفت، نوبت به ارائه تعریف اجمالی از «قانون» (در معنای عام) و تطبیق «سیاست‌های کلی نظام» با آن فرا رسیده است و پس از مشخص شدن این موضوع، جایگاه آن در سلسله‌مراتب هنجارها بیان خواهد شد.

بر اساس آنچه گفته شد، اجمالاً می‌توان قانون را قواعد حقوقی^۱ مکتوب^۲ و مصوب مقام صلاحیت‌دار دانست؛ به عبارت دیگر، قاعده‌ای کلی و الزام‌آور که در سهمی از وظیفه انتظام امور جامعه و تحقق عدالت و سایر اهداف زندگی اجتماعی انسان را دنبال می‌کند و اجرای آن از طرف حکومت و نهادهای مختلف آن تضمین می‌گردد و توسط مقام ذی‌صلاح برای این امر صادر می‌شود؛ واضح است که نبود صلاحیت برای مقام واضح، سبب بی‌اعتباری قاعده صادر شده خواهد بود.

نکته دیگری که در خصوص صالح بودن مرجع تصویب باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که بر خلاف موازین حقوق خصوصی که مطابق آن اصل بر اهلیت اشخاص در نظر گرفته می‌شود (صفایی و قاسم‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۶)، در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی است مگر آنکه بر وجود صلاحیت، تصریح شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶۲-۴۶۱). این تصریح باید در منبع معتبری صورت پذیرد. قدر متیقن و آنچه مورد اتفاق حقوقدانان است، آن است که معتبرترین منبع

۱. برای مطالعه بیشتر در رابطه با معنا و مفهوم قاعده حقوقی، ر.ک. به: کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ پنجاه و دوم، صص ۵۹-۵۴.
 ۲. تأکید بر «مکتوب» بودن، برای خروج «عرف» از مصادیق تعریف مورد بررسی است.

برای تعیین صلاحیت امور مختلف از جمله صلاحیت قانونگذاری، قانون اساسی است. برجستگی قانون اساسی نسبت به سایر قوانین را معمولاً به سبب صلاحیت برتر واضح آن و نیز شیوه خاص تجدیدنظر در آن می‌دانند (قاضی، ۱۳۸۸: ۴۸). صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام نیز به موجب قانون اساسی برای مقام رهبری به رسمیت شناخته شده است.

بر اساس بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از جمله وظایف و اختیارات رهبری «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» است. در رابطه با اینکه ماهیت و جایگاه این سیاست‌ها، نظرات مختلفی ابراز شده است. بنا بر نظر برخی، این سیاست‌ها از مصادیق احکام حکومتی هستند. در مقابل، برخی دیگر آن را در زمره حکم حکومتی نمی‌دانند (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵). فارغ از اینکه کدامیک از دو نظر فوق مقبول قرار بگیرد، اجمالاً می‌توان گفت بر اساس نظر هر دو دسته فوق، این قواعد ذیل عنوان «قانون» - بر اساس توضیحات داده شده - قرار می‌گیرد و بر اساس تعریف ارائه شده در بالا نیز همین نتیجه به دست می‌آید، چرا که در هر دو صورت، این قواعد، قواعدی کلی و الزام‌آور هستند که در راستای انتظام امور جامعه و از جانب مقام صلاحیت‌دار وضع گردیده‌اند.

اما در رابطه با جایگاه این سیاست‌ها و اینکه باید آن را در زمره احکام حکومتی تلقی نمود یا خیر، باید گفت که نکته مهم در این میان آن است که هرچند مقام رهبری در جمهوری اسلامی - چه با توجه به مبانی شرعی و چه با توجه به مبانی مذکور

در قانون اساسی - از صلاحیت صدور دستورات فراتر از قانون اساسی یا همان احکام حکومتی برخوردار است، اما این امر، بدان معنا نیست که تمامی صلاحیت‌های وی باید فراتر از قانون اساسی تفسیر شود، بلکه برخی از صلاحیت‌های تقنینی وی در چارچوب قانون اساسی تعریف می‌شود. این نکته، نقش اساسی در تعیین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب قواعد در جمهوری اسلامی ایران دارد. البته آنچه حائز اهمیت است آنکه بر اساس اختیار صدور احکام حکومتی، ولی فقیه از صلاحیت تعیین جایگاه مطلوب سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها و در قالب حکم حکومتی برخوردار است؛ بنابراین خود می‌تواند تعیین کند که سطح این قواعد در نظام حقوقی به چه صورت باشد.

بر همین اساس از سوی دیگر، مقام معظم رهبری به‌عنوان مقام صالح در تعیین سیاست‌های کلی نظام، در نامه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ و در راستای ابلاغ «سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل» ضمن تأکید بر اینکه «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ترجمان خواسته‌ها و آرمان‌های ملت ایران و نشان‌دهنده جهت و مسیر حرکت مردم و چارچوب کلی برای تدوین قوانین و سیاست‌های کلی نظام است» (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۲۸)، چنین مقرر فرمودند که «سیاست‌های ابلاغی، در چارچوب قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست» (همان: ۲۹).

غیر از این، منطقاً نیز جایگاه سیاست‌های کلی نظام به همین صورت به نظر می‌رسد. توضیح آنکه در تعریف این سیاست‌ها چنین گفته شده 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» (همان: ۱۱). قوانین اساسی در کشورها نیز به‌عنوان سندی مورد توجه قرار می‌گیرد که جهت‌گیری‌ها و آرمان‌های کلی و کلان نظام سیاسی را مشخص می‌سازد و به همین دلیل، سالیان متمادی اعتبار خود را از دست نمی‌دهد و دائماً و تا زمانی که مورد اصلاح واقع نشده است، سامان‌دهنده و تعیین‌کننده صلاحیت‌ها و مناسبات قوا و نهادهای حکومتی است، اما سیاست‌های کلی، همانطور که از تعریف آن برمی‌آید، چنین نیست.

به موجب مصوبه مورخه ۱۳/۱۰/۱۳۷۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی، این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف مذکور در قانون اساسی و در ذیل آن تعریف می‌شوند 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، صداوسیما و همچنین نیروهایی هستند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود (همان). بنابراین، این سیاست‌ها در جایگاهی پایین‌تر از قانون اساسی قرار می‌گیرند و طبعاً برای همه نهادهای حکومتی لازم‌الاتباع هستند. در نتیجه به نظر می‌رسد که باید سیاست‌های کلی را جزئی از نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران دانست که همه قوانین و مقررات موضوعه باید در راستای این سیاست‌ها تنظیم و تصویب شوند.

همچنانکه ماده (۲) «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ مقام معظم رهبریدام‌ظله‌العالی نیز به این موضوع تصریح دارد. مطابق این ماده، قوانین و مقررات به‌خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود و قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.

در نتیجه می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام که مستقیماً در رابطه با اجرای قانون اساسی وضع می‌شوند و در حقیقت از حلقه‌های واسط برای عملی شدن آرمان‌ها و اهداف هستند، از لحاظ سلسله‌مراتب مادون قانون اساسی و مافوق قوانین عادی می‌باشند (امیرارجمند، ۱۳۸۰: ۳۹۸؛ دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۱-۱۷۰)؛ به‌عبارت‌دیگر، شأن سیاست‌های کلی نظام فراتر از مصوبات مجلس است. اثر مستقیم این موضوع آن است که قوانین مجلس نمی‌تواند مغایر سیاست‌های کلی نظام باشد. رویه عملی شورای نگهبان نیز مؤید همین نظر است، چرا که این شورا مصوباتی از مجلس را که در مغایرت با سیاست‌های کلی نظام است، به استناد بند یک اصل ۱۱۰، مغایر قانون اساسی اعلام می‌کند (برای نمونه ر.ک به: موسی‌زاده، ۱۳۹۰: ۶۱۵-۵۹۵).

نکته دیگر که در خصوص جایگاه و بایسته‌های حقوقی سیاست‌های کلی نظام باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که قوانین و مقررات مادون سیاست‌ها که عبارت است از قوانین مصوب مجلس و نیز مقررات مصوب دولت، آیا کافی است که در مغایرت با سیاست‌های کلی نظام نباشد؟ یا آنکه علاوه بر این، باید «منطبق» با آن‌ها

باشد؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت که از آن‌جا که هدف از وضع و تصویب سیاست‌های کلی نظام، تعیین راهبردها و خط‌مشی کلان و مورد نیاز کشور برای نیل به آرمان‌ها است، پس قاعدتاً باید سایر هنجارها از جمله قوانین و مقررات دولتی نیز در راستای آن سیاست‌ها باشد و به عبارت بهتر، باید در انطباق با آن باشد؛ زیرا فلسفه تعیین سیاست‌ها، همان‌طور که پیش‌تر نیز توضیح داده شد، نزدیک‌تر کردن آرمان‌ها به تحقق عملی و اجرایی کردن آن‌هاست. بنا بر این نکته، منطقاً باید سایر ضوابط و هنجارها و برنامه‌ها در مطابقت با سیاست‌ها باشند تا امکان عملی شدن سیاست‌ها وجود داشته باشد و در غیر این صورت، غرض مقصود از تعیین سیاست‌ها مورد خدشه واقع خواهد شد.

البته نکته اساسی در این میان آن است که «انطباق» تمامی مصوبات مجلس با تمامی سیاست‌های کلی نظام، موضوعاً متتفی و بی‌معنا به نظر می‌رسد؛ برای مثال، معنا ندارد که بگوییم قانونی که در حوزه «نفت» به تصویب مجلس می‌رسد، باید در انطباق با سیاست‌های کلی انتخابات باشد! چرا که این دو، دارای موضوع یکسانی نیستند و انتظار «انطباق» آن‌ها وجهی ندارد. «انطباق» اسناد مادون با اسناد فرادست و برتر، تنها در حالتی متصور است و معنا دارد که موضوع آن‌ها یکسان و مشابه باشد. در غیر این صورت صرف «عدم مغایرت» اسناد مادون با اسناد بالادست کفایت می‌کند؛ برای مثال، قانونی که در حوزه «نفت» به تصویب می‌رسد، باید منطبق با کلیه سیاست‌هایی که به گونه‌ای مرتبط با این موضوع هستند، باشد؛ خواه همگی در یک سند درج شده باشند یا آنکه در اسناد و سیاست‌های مختلف (مانند سیاست‌های

کلی انرژی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی محیط زیست و ... بیان شده باشند. در رابطه با سایر سیاست‌هایی که ارتباط مستقیم با موضوع «نفت» ندارند، نیز صرف «عدم مغایرت» کفایت می‌کند؛ مثلاً همین که قانون مربوط به حوزه «نفت» مغایرتی با سیاست‌های کلی سلامت نداشته باشد، کافی است و بررسی «انطباق» آن قانون با این سیاست‌ها، موضوعاً منتفی به نظر می‌رسد.

این موضوع که سایر هنجارهای مادون سیاست‌های کلی نظام باید در برخی موارد منطبق با سیاست‌ها باشد و در برخی موارد عدم مغایرت با آن کفایت می‌کند، اجمالاً در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز مورد اشاره قرار گرفته است. به موجب ماده (۷)^۱ این مقررات، کمیسیون نظارت مجمع باید نظر خود راجع به مصوبات مجلس مبنی بر «مغایرت یا عدم انطباق (حسب مورد)» با سیاست‌های کلی نظام به شورای مجمع گزارش کند تا تصمیم نهایی در شورای مجمع اتخاذ شود.

به طور خلاصه، مشخص شد که سیاست‌های کلی نظام در مجموعه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: اولاً به‌عنوان یک هنجار لازم‌الاجرا یا «قانون» به معنای عام

۱. 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 به‌خصوص 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 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 ذریبط 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.»

در نظر گرفته شده است. ثانیاً جایگاه این سیاست‌ها در سلسله‌مراتب هنجارها، مادون قانون اساسی و مافوق سایر هنجارها از جمله قوانین مصوب مجلس و نیز مقررات دولتی قلمداد می‌شود. همچنین مشخص شد که هنجارهای مادون سیاست‌ها باید در مواردی که مشابهت و همسانی موضوعی دارند، در «انطباق» با سیاست‌های کلی نظام باشند و در مواردی که مشابهت موضوعی به‌طور مستقیم وجود ندارد، نباید مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشند و «انطباق» با سیاست‌ها در این قبیل موارد بی‌معنا به نظر می‌رسد.

گفتار دوم: هدف سیاست‌های کلی انتخابات

همانطور که در تعریف سیاست‌های کلی نظام گفته شد، این سیاست‌ها ضمن تعیین راهبردهای مشخص، در صدد بسترسازی تحقق و پیاده‌سازی آرمان‌ها و اهداف مذکور در قانون اساسی هستند. از نگاه به مجموعه اصول قانون اساسی، می‌توان موارد زیر را به‌عنوان نقاط مطلوب میثاق ملی ملت ایران در زمینه انتخابات به‌شمار آورد؛ به موجب مقدمه قانون اساسی، تحقق حکمرانی صالحان، در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع دانسته شده است که بارزترین مصداق آن، انتخابات است. همچنین به موجب بندهای «۷» و «۸» اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای «تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون» و تحقق «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماع و فرهنگی خویش»، همه امکانات خود را به‌کار گیرد. بند «۲» این اصل نیز «بالا بردن سطح

آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها» را جزء وظایف دولت جمهوری اسلامی دانسته است. اصل ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد که امور کشور باید به اتکای آرا عمومی و از راه انتخابات اداره شود.

با توجه به اهداف یاد شده، سیاست‌های کلی نظام راهبردهای مشخصی را برای این منظور در نظر گرفته است. بند «۱»^۱ این سیاست‌ها در راستای تحقق عدالت انتخاباتی و افزایش آگاهی‌های اجتماعی در خصوص شناخت مردم از نامزدهاست؛ بند «۳»^۲ نیز ضوابطی را در خصوص تبلیغات انتخاباتی بیان کرده است که می‌توان این دو بند را ناظر بند «۲» اصل ۳ قانون اساسی قلمداد کرد. بند «۲»^۳ این سیاست‌ها که مقرر کرده است انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت دو مرحله‌ای برگزار شود؛ این امر به منظور تأثیر هرچه بیشتر آرای مردمی در انتخابات نمایندگان خود است که می‌توان این موضوع را در راستای بند «۸» اصل ۳ و نیز اصل ۶ قانون اساسی دانست.

۱. بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات: «تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد».

۲. بند «۳» سیاست‌های کلی انتخابات: «بهره‌مندی داوطلبان در تبلیغات انتخاباتی با تقسیم برابر متناسب با امکانات در هر انتخابات حسب مورد از صداوسیما و فضای مجازی و دیگر رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور».

۳. بند «۲» سیاست‌های کلی انتخابات: «برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت دو مرحله‌ای در صورت عدم کسب نصاب قانونی در مرحله اول».

بندهای «۴»، «۵»، «۶»^۳ و «۷»^۴ سیاست‌های کلی انتخابات را نیز می‌توان زمینه‌ساز تحقق حکومت صالحان مذکور در مقدمه قانون اساسی به‌شمار آورد. بند «۸»^۵ با مد نظر قرار دادن «ارتقای سطح شناخت و آگاهی و آموزش‌های عمومی» به منظور «افزایش مشارکت و حضور آگاهانه» و بند «۹»^۶ با هدف‌گذاری «افزایش مشارکت آگاهانه»، در حقیقت تحقق بندهای «۲» و «۸» و نیز اصل ۶ قانون اساسی را دنبال می‌کنند. بند «۱۰»^۷

۱. بند «۴» سیاست‌های کلی انتخابات: «تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذی‌صلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه و چگونگی برخورد با تخلفات مالی».

۲. بند «۵» سیاست‌های کلی انتخابات: «ممنوعیت هرگونه تخریب، تهدید، تطمیع، فریب و وعده‌های خارج از اختیارات قانونی و هرگونه اقدام مغایر امنیت ملی نظیر تفرقه‌گویی و مذهبی در تبلیغات انتخاباتی».

۳. بند «۶» سیاست‌های کلی انتخابات: «ممنوعیت استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی توسط نامزدها و احزاب و برخورد به موقع دستگاه‌های ذریبط».

۴. بند «۷» سیاست‌های کلی انتخابات: «پیشگیری از جرایم و تخلفات انتخاباتی و هرگونه اقدام مغایر قانون، منافع ملی، وحدت ملی و امنیت ملی و رسیدگی سریع و خارج از نوبت حسب مورد به آن‌ها، به‌ویژه جرایم امنیتی، مالی و تبلیغاتی و اقدامات تخریبی ضد داوطلبان».

۵. بند «۸» سیاست‌های کلی انتخابات: «ارتقای سطح شناخت و آگاهی و آموزش‌های عمومی و ترویج هنجارهای انتخاباتی و نهادینه کردن آن در فرهنگ عمومی و تعیین قواعد و ضوابط رقابت سیاسی سالم به منظور افزایش مشارکت و حضور آگاهانه و بانساز مردم و کمک به انتخاب اصلاح».

۶. بند «۹» سیاست‌های کلی انتخابات: «تعیین چارچوب‌ها و قواعد لازم برای فعالیت قانونمند و مسئولانه احزاب و تشکل‌های سیاسی و اشخاص حقیقی در عرصه انتخابات مبتنی بر اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای که رقابت‌های انتخاباتی منجر به افزایش مشارکت آگاهانه، اعتماد، ثبات و اقتدار نظام شود».

۷. بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات: «ارتقای شایسته‌گزینی - همراه با زمینه‌سازی مناسب - در انتخاب داوطلبان تراز شایسته جمهوری اسلامی ایران و دارای ویژگی‌هایی متناسب با جایگاه مربوط از طریق:

۱-۱۰-۱- تعیین دقیق معیارها و شاخص‌ها و شرایط عمومی و اختصاصی داوطلبان در چارچوب قانون اساسی با تأکید بر کارآمدی علمی، جسمی و شایستگی متناسب با مسئولیت‌های مربوط و تعهد به اسلام، انقلاب و نظام اسلامی و قانون اساسی به ویژه التزام به ولایت فقیه و سلامت اخلاقی - اقتصادی».

۱-۱۰-۲- شناسایی اولیه توانایی و شایستگی داوطلبان در مرحله ثبت‌نام به شیوه‌های مناسب قانونی و متناسب با هر انتخابات».

۱-۱۰-۳- بررسی دقیق و احراز شرایط لازم برای صلاحیت نامزدها با پیش‌بینی زمان کافی در چارچوب قانون هر انتخابات از طریق استعمال مراجع ذی‌صلاح و پاسخگویی مسئولانه و به موقع به آن‌ها».

نیز با هدف ارتقای «شایسته‌گزینی»، موارد پنج‌گانه‌ای را مقرر کرده است که می‌توان آن‌ها را در راستای تحقق حکمرانی صالحان مذکور در مقدمه قانون اساسی دانست.

به همین ترتیب برای سایر بندهای سیاست‌های کلی انتخابات نیز می‌توان در ارتباط با قانون اساسی، اهداف و آرمان‌هایی را متصور شد. البته باید توجه داشت که: اولاً موارد یاد شده به نوعی ممکن است ناظر بر اهداف دیگری که قانون اساسی بر آن‌ها تأکید داشته است نیز باشند. بنابراین مواردی که در بالا و به‌عنوان نمونه بیان شد، اهدافی است که قرابت بیشتری با سیاست‌های کلی انتخابات دارد. ثانیاً این سیاست‌ها صرفاً به‌دنبال تحقق اهداف قانون اساسی در حوزه انتخابات نیستند. طبیعتاً در کنار این اهداف، اهداف دیگری نیز در قانون اساسی برشمرده شده است که در تعیین سیاست‌های کلی انتخابات می‌تواند مؤثر باشد؛ برای مثال، اصل نهم قانون اساسی^۱ حفظ وحدت را وظیفه دولت و آحاد ملت بیان می‌کند که در همین راستا بند «۷» سیاست‌های کلی انتخابات، تحقق این مقصود قانون اساسی را در پیشگیری از جرائم انتخاباتی مد نظر قرار داده است؛ به‌عبارت دیگر، غیر از اهدافی که مستقیماً در ارتباط موضوع انتخابات ناظر بر اصول قانون اساسی می‌توان

۱-۰۴- اتخاذ ترتیبات لازم برای به حداقل رساندن ممنوعیت حضور داوطلبان شاغل.

۱-۰۵- تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان.

۱. اصل ۹ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران، آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و حفظ آن‌ها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند.»

برای هر یک از بندهای سیاست‌های کلی انتخابات در نظر گرفت، ممکن است اهداف دیگری نیز که در سایر اصول قانون اساسی مد نظر قرار گرفته است، در سیاست‌های کلی انتخابات گنجانده شده باشد.

گفتار سوم: جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان در خصوص انتخابات

در این گفتار اشاره‌ای گذرا به صلاحیت‌های شورای نگهبان در امر انتخابات خواهیم داشت. خاستگاه اولیه این صلاحیت‌ها قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است؛ به همین دلیل، در ابتدا صلاحیت‌های انتخاباتی شورای نگهبان از منظر قانون اساسی مورد توجه قرار خواهد گرفت. قوانین عادی نیز به تبع قانون اساسی، صلاحیت‌های شورای نگهبان در خصوص انتخابات را که در قانون اساسی مطرح شده است، با تفصیل بیشتری مورد توجه قرار داده‌اند که به این موارد نیز اجمالاً اشاره خواهد شد. در نهایت نیز به‌طور مختصر راجع به صلاحیت‌های شورای نگهبان در خصوص انتخابات که مورد تأکید سیاست‌های کلی انتخابات قرار گرفته است، بحث خواهد شد.

اصل ۹۹ قانون اساسی^۱، اصل بنیادین در خصوص بیان جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان درباره انتخابات است. به موجب این اصل، شأن اصلی شورای نگهبان در امر انتخابات، شأن نظارتی است. تفسیر شورای نگهبان از این اصل نیز در فهم صلاحیت

۱. اصل ۹۹ قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خیرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد».

اعطا شده به موجب اصل ۹۹ بسیار مؤثر است.^۱ رسیدگی به صلاحیت‌های نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز از همین بابت بر عهده شورای نگهبان است. البته برخی امور اجرایی نیز به طور مستقیم بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است. بند «۹» اصل ۱۱۰ قانون^۲ اساسی که احراز شرایط داوطلبان ریاست جمهوری را بر عهده شورای نگهبان قرار داده است، از این سنخ است. اصل ۱۲۰^۳ نیز مؤید این صلاحیت شورای نگهبان است.

بر اساس این صلاحیت‌ها، قوانین عادی نیز جزئیات بیشتری از وظایف و اختیارات شورای نگهبان در این عرصه را بیان کرده‌اند. ماده (۸) قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری را بر عهده شورای نگهبان گذاشته است. به موجب این ماده، این نظارت عام و در تمام مراحل و در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است. همانگونه که مشاهده می‌شود ماده مذکور اساس نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری را در قوانین جاری مشخص نموده است. در خصوص تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان انتخابات ریاست جمهوری نیز نکاتی در قانون یاد شده تصریح

۱. نظر تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان از اصل ۹۹ قانون اساسی بیان می‌کند: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود».

۲. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱- ... ۹- امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم- صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد. ۱۰- ...».

۳. اصل ۱۲۰ قانون اساسی: «هرگاه در فاصله ده روز پیش از رأی‌گیری یکی از نامزدهایی که صلاحیت او طبق این قانون احراز شده فوت کند، انتخابات به مدت دو هفته به تأخیر می‌افتد. اگر در فاصله دور نخست و دور دوم نیز یکی از دو نفر حایز اکثریت دور نخست فوت کند، مهلت انتخابات برای دو هفته تمدید می‌شود».

شده است.^۱ ماده (۷)^۲ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری، یکی از آثار صلاحیت نظارتی شورای نگهبان بر انتخابات را بیان کرده است.

در خصوص انتخابات مجلس نیز ماده (۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مبنای نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی را روشن کرده است. مطابق این ماده «نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی بر عهده شورای نگهبان است. این نظارت، استصوابی، عام و در تمام مراحل، در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است». ماده (۳) قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز در این خصوص بیان داشته است: «هیأت مرکزی نظارت، بر کلیه مراحل و جریان‌های انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور در امر انتخابات و هیأت‌های اجرایی و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و حسن جریان انتخابات نظارت خواهد کرد». ماده (۵۲)^۳

۱. ماده (۵۷): «شورای نگهبان ظرف پنج روز از تاریخ وصول مدارک داوطلبان به صلاحیت آنان، رسیدگی و نظر خود را صورتجلسه نموده و یک نسخه از آن را به وزارت کشور ارسال می‌دارد.

تبصره- در موارد ضرورت بنا به تشخیص شورای نگهبان، مدت مذکور در این ماده حداکثر تا ۵ روز دیگر تمدید و به وزارت کشور اعلام می‌گردد».

ماده (۵۸): «پس از سپری شدن مدت زمان قانونی چنانچه مدارکی دال بر عدم صلاحیت کاندیداهای ریاست جمهوری به دست آید، پس از بررسی و اعلام عدم صلاحیت وی توسط شورای نگهبان، مراتب به وسیله وزارت کشور به اطلاع عموم می‌رسد».

۲. ماده (۷): «شورای نگهبان در کلیه مراحل در صورت اثبات تخلف یا ذکر دلیل نسبت به ابطال یا توقف انتخابات در سراسر کشور و یا بعضی از مناطق، اتخاذ تصمیم نموده و نظر خود را از طریق رسانه‌های همگانی اعلام می‌نماید و نظر شورای نگهبان در این مورد قطعی و لازم‌الاجرا است و هیچ مرجع دیگری حق ابطال یا متوقف کردن انتخابات را ندارد».

۳. ماده (۵۲): «...»

تبصره ۴- در صورتی که نظر هیأت مرکزی نظارت مبنی بر رد صلاحیت داوطلبانی باشد که صلاحیت آنان مورد تأیید هیأت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه قرار گرفته است، داوطلبان می‌توانند اعتراض خود را به شورای نگهبان تسلیم نمایند. شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیأت مرکزی نظارت، نظر قطعی و نهایی خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود».

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز به بیان صلاحیت شورای نگهبان در تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس می‌پردازد. تبصره ماده (۷۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز مقرر داشته است: «توقف یا ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر و با رأی اکثریت مطلق اعضای شورای نگهبان باشد».

قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری به تفصیل وارد این موضوع نشده است و طی یک حکم کلی، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان را مطابق «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» دانسته است.^۱

قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف (مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام) نیز به تفصیل به موضوع لزوم پاسخگویی مکتوب نسبت به دلایل رد صلاحیت داوطلبان پرداخته است.^۲

۱. ماده (۹) (اصلاحی ۱۳۶۱/۵/۱۲ فقهای شورای نگهبان): «مجری انتخابات مجلس خبرگان، وزارت کشور است. آیین‌نامه اجرایی انتخابات به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب شورای نگهبان خواهد رسید.

تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۶۱/۵/۱۲ فقهای شورای نگهبان) - نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان برطبق «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب سوم مهرماه ۱۳۵۹ کمیسیون امور داخلی مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. آیین‌نامه‌ی اجرایی آن را شورای نگهبان تصویب خواهد کرد.

ناظران حوزه‌های انتخابیه و حوزه‌های فرعی و شعب ثبت‌نام و اخذ رأی و بازرسان را هیأت مرکزی نظارت، به‌ترتیب و تعدادی که مصلحت بداند، تعیین خواهد کرد.»

۲. ماده واحده: «به موجب این قانون کلیه مراجع رسیدگی‌کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف (به‌استثنای انتخابات خبرگان رهبری که مطابق اصل یکصد و هشتم (۱۰۸) قانون اساسی خواهد بود) موظف‌اند صرفاً براساس مواد قانونی و براساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسئول قانونی به مراجع اجرایی و نظارتی ارسال شده است، به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند، باید علت رد صلاحیت را به‌شرح زیر با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط، به داوطلب ابلاغ نمایند:

سیاست‌های کلی انتخابات نیز به نوبه خود، مواردی را در رابطه با شورای نگهبان مقرر کرده است که بیانگر صلاحیت‌های به رسمیت شناخته شده برای این نهاد در

-
- ۱- مستندات قانونی باید به صورت کتبی به داوطلب اعلام گردد.
 - ۲- در صورت درخواست داوطلب باید دلایل و مدارک رد صلاحیت نیز توسط مرجع رسیدگی کننده به ترتیب زیر به اطلاع وی رسانده شود:
 - الف- در کلیه موارد، به استثنای بندهای «ب»، «ج» و «د»، دلایل و مدارک کتبا به اطلاع وی می‌رسد.
 - ب- در موردی که دلایل و مدارک با عفت عمومی و یا هتک حیثیت اشخاص مرتبط می‌شود، چنانچه شخص داوطلب در معرض هتک باشد، دلایل و مدارک حضوراً به اطلاع وی می‌رسد و در صورتی که پس از اطلاع حضوری، فی‌المجلس به‌طور کتبی تقاضا کند، دلایل و مدارک مربوط، کتبا به وی ابلاغ می‌شود.
 - ج- چنانچه ذکر دلایل و مدارک علاوه بر هتک حیثیت داوطلب، متضمن هتک فرد یا افراد دیگر باشد، دلایل و مدارک فقط حضوری به اطلاع داوطلب می‌رسد.
 - د- در مورد مربوط به امنیت ملی، اعلام دلایل و مدارک و نحوه‌ی اعلام آن‌ها به داوطلب، به تشخیص کمیسیون با عضویت رئیس ستاد فرماندهی کل قوا و وزیر اطلاعات و وزیر کشور خواهد بود.
 - تبصره ۱- ذکر منابع ارائه‌دهنده اطلاعات مذکور، به تشخیص مرجع رسیدگی کننده خواهد بود.
 - تبصره ۲- مراجع رسیدگی کننده به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده مکلف‌اند به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده دقیقاً رسیدگی نموده و نتیجه را به داوطلب و مجریان انتخابات اعلام نمایند. در صورت تقاضای داوطلبان رد صلاحیت شده، اولین مرجع رسیدگی کننده به شکایات، حسب مورد موظف است توضیحات و دفاعیات آنان را استماع نمایند.
 - تبصره ۳- چنانچه شورای نگهبان صلاحیت داوطلبی را که در مراحل قبلی مورد تأیید قرار گرفته است، رد نماید، داوطلب می‌تواند حداکثر ظرف سه روز از تاریخ ابلاغ شورای نگهبان، درخواست رسیدگی مجدد نماید. شورای نگهبان باید ظرف هفت روز رسیدگی و اعلام نتیجه نماید.

«...»

سیاست‌های کلی نظام است. بندهای «۱۰»، «۱۱»^۲ و «۱۵»^۳ این سیاست‌ها ارتباط بیشتری با وظایف شورای نگهبان در امر انتخابات دارد. هرچند موارد مرتبط با شورای نگهبان در سیاست‌های کلی انتخابات را نمی‌توان محدود به بندهای مورد اشاره دانست و بندهای دیگری نیز وجود دارد که در تحقق آن‌ها، شورای نگهبان نیز به‌عنوان یکی از بازیگران اصلی عرصه برگزاری انتخابات باید مشارکت داشته باشد.

-
۱. بند «۱۰»: «ارتقای شایسته‌گزینی - همراه با زمینه‌سازی مناسب - در انتخاب داوطلبان تراز شایسته جمهوری اسلامی ایران و دارای ویژگی‌هایی متناسب با جایگاه مربوط از طریق:
 - ۱-۱- تعیین دقیق معیارها و شاخص‌ها و شرایط عمومی و اختصاصی داوطلبان در چارچوب قانون اساسی با تأکید بر کارآمدی علمی، جسمی و شایستگی متناسب با مسئولیت‌های مربوط و تعهد به اسلام، انقلاب و نظام اسلامی و قانون اساسی به‌ویژه التزام به ولایت فقیه و سلامت اخلاقی - اقتصادی.
 - ۱-۲- شناسایی اولیه توانایی و شایستگی داوطلبان در مرحله ثبت‌نام به شیوه‌های مناسب قانونی و متناسب با هر انتخابات.
 - ۱-۳- بررسی دقیق و احراز شرایط لازم برای صلاحیت نامزدها با پیش‌بینی زمان کافی در چارچوب قانون هر انتخابات از طریق استعلام از مراجع ذیصلاح و پاسخگویی مسئولانه و به‌موقع آن‌ها.
 - ۱-۴- اتخاذ ترتیبات لازم برای به حداقل رساندن ممنوعیت حضور داوطلبان شاغل.
 - ۱-۵- تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص راجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدیر بودن نامزدهای ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان». ۲. بند «۱۱»: «نظارت شورای نگهبان بر فرآیندها، ابعاد و مراحل انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری از جمله تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان، رسیدگی به شکایات و تأیید یا ابطال انتخابات به منظور تأمین سلامت انتخابات، جلب مشارکت حداکثری و تأمین حقوق داوطلبان و رأی‌دهندگان با:
 - ۱-۱- تعیین سازوکارهای شفاف، زمان‌بندی‌شده و اطمینان‌بخش و فراهم کردن حضور داوطلبان یا نمایندگان آن‌ها در تمام مراحل.
 - ۱-۲- پاسخگویی مکتوب در خصوص دلایل ابطال انتخابات و رد صلاحیت داوطلبان در صورت درخواست آنان». ۳. بند «۱۵»: «پاسداری از آزادی و سلامت انتخابات و حق انتخاب آزادانه افراد و صیانت از آرای مردم به‌عنوان حق‌الناس در قانون‌گذاری، نظارت و اجرا و نیز رعایت کامل بی‌طرفی از سوی مجریان و ناظران و برخورد مؤثر با خاطیان».

فصل دوم: تحلیل حقوقی مفاد جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات

پس از مشخص شدن چارچوب‌های نظری بحث از جمله جایگاه سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یک هنجار در نظام حقوقی ایران، اهداف مورد نظر سیاست‌های کلی انتخابات و جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان در امر انتخابات، اکنون نوبت به بررسی و تحلیل حقوقی محتوای جری «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات و ارزیابی آن می‌رسد. برای این منظور، ابتدا به‌طور خاص هدف بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات و نسبت جزء پنجم آن با کل این بند را بررسی خواهیم کرد. پس از آن به مفهوم‌شناسی واژگان و اصطلاحات به‌کار رفته در جزء «۵-۱۰» می‌پردازیم و در نهایت الزامات حقوقی حاکم بر این جزء مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

گفتار اول: هدف بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات

بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام دارای پنج جزء است که صدر آن، در حقیقت مشخص‌کننده هدفی است که اجزای پنج‌گانه در آن راستا تنظیم شده است. صدر این بند بیان می‌دارد: «ارتقای شایسته‌گزینی - همراه با زمینه‌سازی مناسب - در انتخاب داوطلبان تراز شایسته جمهوری اسلامی ایران و دارای ویژگی‌هایی متناسب با جایگاه مربوط از طریق: ...». همان‌طور که گفته شد، این نحوه بیان، نشان‌دهنده هدفی است که اجزای پنج‌گانه به دنبال تحقق آن هستند. نتیجه این امر، آن است که نحوه تفسیر و برداشت حقوقی از جزء‌های این بند باید به گونه‌ای باشد که در راستای هدف مذکور در صدر بند باشد.

بنا بر توضیحات فوق، جزء «۵-۱۰» که مقرر می‌دارد: «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان»، به دنبال ارتقای شایسته‌گزینی در انتخابات داوطلبانی است که در تراز اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی باشند. این امر، بنا به تصریح صدر بند «۱۰» از طریق انتخاب داوطلبانی محقق خواهد شد که ویژگی‌های متناسب با جایگاه مربوط را داشته باشند؛ از سوی دیگر، از آن‌جا که رکن اصلی تصدی پست‌های کلیدی در نظام اسلامی توسط اشخاص تراز جمهوری اسلامی ایران، «انتخاب مردم» است. بنابراین باید آگاهی‌های عمومی افزایش یابد تا امکان «شایسته‌گزینی» برای مردم فراهم گردد. بخشی از این امر، با تبیین شرایط و ویژگی‌های مورد نیاز برای تصدی مناصب حکومتی تأمین می‌شود؛ به عبارت دیگر، اگر فهم درستی از ویژگی شخص یا اشخاصی که می‌خواهند سمتی خاص در نظام اسلامی را عهده‌دار شوند، وجود داشته باشد، نیمی از مسیر انتخاب اصلح طی شده است و امکان تشخیص مصادیق نامزد اصلح توسط مردم فراهم می‌گردد که جزء «۵-۱۰» از سیاست‌های کلی انتخابات، تحقق این موضوع در خصوص انتخابات ریاست جمهوری را مد نظر قرار داده است.

توضیح آنکه ویژگی‌های مربوط به جایگاه ریاست جمهوری در اصل ۱۱۵ قانون اساسی بیان شده است. به موجب این اصل، «رئیس‌جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی که واجد شرایط زیر باشند، انتخاب گردد: ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوی، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور». برای مشخص شدن داوطلبان تراز جمهوری اسلامی

جهت تصدی سَمَت ریاست جمهوری، شرایط مذکور در این اصل باید توسط نهاد صالح - که عبارت است از شورای نگهبان - تبیین شود.^۱ از میان ویژگی‌های یاد شده، «رجال مذهبی و سیاسی» و نیز «مدیر و مدبر» سهم بسزایی در معرفی نامزدهای صالح دارند و با توجه به ابهام و اجمال آن نسبت به سایر شروط، به نظر می‌رسد که بیشتر نیاز به تبیین و توضیح داشته باشند.

همچنین به نظر می‌رسد که علت دیگر اینکه جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، این دو وصف - یعنی «رجال مذهبی و سیاسی» و نیز «مدیر و مدبر» - را برای تعیین تعریف و اعلام آن در نظر گرفته است، مشکلات اجرایی در روند ثبت‌نام داوطلبان ریاست جمهوری است. از آن‌جا که بر اساس ضوابط قانونی، هیچ محدودیتی برای ثبت‌نام داوطلبان ریاست جمهوری مانند شرط سنی خاص، مدرک تحصیلی خاص یا ... وجود ندارد، هر فردی از کودک نابالغ تا یک سالمند از کارافتاده می‌تواند به‌عنوان داوطلب پست ریاست جمهوری ثبت‌نام نماید؛ به همین دلیل هم به هنگام ثبت‌نام ادوار مختلف انتخابات ریاست جمهوری، خیل عظیمی از اشخاص که حتی ابتدایی‌ترین شرایط تصدی این مقام را نیز ندارند، برای ثبت‌نام به وزارت کشور مراجعه می‌کنند. این موضوع خسارت‌ها و هزینه‌های مادی و معنوی زیادی را به جامعه اسلامی تحمیل می‌نماید و موجب وهن نظام اسلامی می‌شود؛ برای نمونه، یکی از واضح‌ترین هزینه‌هایی که به نظام اسلامی تحمیل می‌شود، حجم بالای

۱. درباره مبنای صلاحیت شورای نگهبان در این خصوص، در بخش‌های بعدی توضیحات بیشتری داده خواهد شد.

اشخاصی است که صلاحیت آن‌ها توسط شورای نگهبان احراز نمی‌شود، درحالی‌که از پیش، عدم صلاحیت اکثریت قابل توجه ثبت‌نام کنندگان محرز و مشخص است، اما این موضوع نهایتاً با عنوان «رد صلاحیت گسترده داوطلبان ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان»، محملی برای هجمه علیه نظام جمهوری اسلامی ایران می‌شود.

درحالی‌که مشخص شدن معیارها و شرایط دو وصف یاد شده می‌تواند چارچوب‌هایی را برای ثبت‌نام اولیه داوطلبان ریاست جمهوری فراهم آورد تا کسانی امکان ثبت‌نام در این کارزار را بیابند که حداقل‌هایی از شرایط و اوصاف مورد نیاز برای تصدی مقام ریاست جمهوری را دارا باشند. ارائه معیارها و شرایط رجل مذهبی و سیاسی و نیز مدیر و مدبر از سوی شورای نگهبان، همچنین زمینه مناسب برای اجرایی شدن جزء «۲-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات را نیز فراهم می‌کند. این جزء بیان می‌کند: «شناسایی اولیه توانایی و شایستگی داوطلبان در مرحله ثبت‌نام به شیوه‌های مناسب قانونی و متناسب با هر انتخابات»، چرا که با مشخص شدن معیارها و شرایط تشخیص دو وصف «رجال مذهبی و سیاسی» و «مدیر و مدبر»، امکان ارزیابی اولیه این اوصاف در مرحله ثبت‌نام نیز مهیا می‌شود و از ثبت‌نام اشخاصی که حداقل ملاک‌های صدق عنوان رجل مذهبی و سیاسی یا مدیر و مدبر را ندارند، جلوگیری به عمل می‌آید.

علاوه بر موارد یاد شده، تحقق جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات در عمل منجر می‌شود تا هر شخصی که می‌خواهد خود در معرض آرای عمومی برای تصدی منصب ریاست جمهوری قرار دهد، از پیش شرایط و ضوابط لازم را درک نموده و حیات و سیره

سیاسی خود را به‌گونه‌ای تنظیم نماید که بتواند در آینده صلاحیت لازم برای اعلام نامزدی جهت تصدی این سِمَت را کسب نماید و این خود تأمین‌کننده تربیت و رویش داوطلبان تراز جمهوری اسلامی به منظور تصدی مقام ریاست جمهوری خواهد شد.

نکته پایانی نیز ناظر بر علت تقدم تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل مذهبی و سیاسی نسبت به سایر شرایط و اوصاف مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی است. مطابق نص این اصل، رئیس‌جمهور از میان رجال مذهبی و سیاسی که واجد سایر شرایط مذکور در این اصل باشند، انتخاب خواهد شد. این نحوه بیان، نشانگر آن است که ابتدا رجل مذهبی - سیاسی بودن داوطلب باید احراز گردد تا نوبت به بررسی وجود یا نبود سایر شرایط برسد و احراز این وصف، مقدم بر سایر اوصاف است؛ به عبارت دیگر، اصل ۱۱۵ قانون اساسی، احراز وصف رجل مذهبی و سیاسی در خصوص داوطلبان ریاست‌جمهوری را شرط ابتدایی برای بررسی وجود سایر شرایط مقرر در این اصل عنوان کرده است. در نتیجه ارائه معیارهای دقیق برای تشخیص این شرط مبنایی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

گفتار دوم: مفهوم‌شناسی و اژگان و اصطلاحات جزء «۵-۱۰» سیاست‌ها

در این قسمت به بررسی تخصصی و تحلیلی مفاهیم و اصطلاحات به‌کار برده شده در جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات می‌پردازیم. برای این منظور، در گام نخست، مراد قانونگذار اساسی یا همان نمایندگان مردم در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

موسوم به مجلس خبرگان قانون اساسی) را بررسی خواهیم کرد (مبحث اول) تا از این رهگذر، آنچه که از تنظیم اصل ۱۱۵ قانون اساسی مد نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوده است، مشخص شود. در گام بعد، مفهوم حقوقی «معیارها» و «شرایط» (مبحث دوم)، یکسانی یا تفکیک اصطلاح «رجل مذهبی» از «رجل سیاسی» و نیز اصطلاح «مدیر» از «مدبر» (مبحث سوم)، معنای «رجل مذهبی و سیاسی» (مبحث چهارم) و «مدیر و مدبر» (مبحث پنجم) بررسی خواهد شد.

• مبحث اول: نظرات تدوین‌کنندگان قانون اساسی در خصوص جایگاه و شرایط رئیس‌جمهور و اصل ۱۱۵

اولین گام و چه بسا مهم‌ترین گام در بررسی مفهوم اصطلاحات به‌کار رفته در اصل ۱۱۵ قانون اساسی، فهم مراد مقنن و تدوین‌کنندگان قانون اساسی است. بنابراین به بررسی نظرات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ در خصوص اصطلاح «رجل مذهبی و سیاسی» می‌پردازیم.^۱ همچنین گفتنی است که در خصوص اصطلاح «مدیر و مدبر»، بحث خاصی از سوی نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی مطرح نشده است.

از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، منصب ریاست جمهوری که بالاترین مقام رسمی کشور پس از ولی فقیه به‌شمار می‌آید^۲، جایگاه ویژه و رفیعی بوده است. به‌طورکلی

۱. شایان توجه است که اصل ۱۱۵ فعلی، مصوب سال ۱۳۵۸ است و در اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تغییر نکرده است.
۲. اصل ۱۱۳ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸: «پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد».

اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی - که از این پس با عنوان «مجلس خبرگان قانون اساسی» از آن یاد خواهیم کرد - پذیرش مسئولیت در نظام اسلامی مخصوصاً در سطوح کلان آن را امری خطیر و پراهمیت می‌دانستند و از همین رو، دقت خاصی را مصروف تنظیم شرایط و اوصاف این قبیل کارگزاران نظام اسلامی نمودند (حبیب‌زاده و اصل زعیم، ۱۳۹۳: ۲۶).

از بررسی مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی می‌توان دریافت که دو نظر کلی راجع به جایگاه ریاست جمهوری در جمهوری اسلامی ایران مطرح بوده است. طبق نظر تعدادی از نمایندگان، جایگاه ریاست جمهوری نوعی اِعمال ولایت است و در واقع شخص رئیس جمهور مأذون از جانب ولی فقیه بوده و در حقیقت بخشی از وظایف و اختیاراتی را که از سوی رهبر به وی تفویض شده است، اِعمال می‌نماید. بنابراین همانند تصدی مقام و منصب حکومت و قضاوت در متون فقهی است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۷۱). نتیجه این نگاه، آن است که همان اوصاف و شرایطی که برای حاکم جامعه اسلامی از منظر متون اسلامی باید وجود داشته باشد، در مورد منصب ریاست جمهوری نیز باید لحاظ گردد.

اما طبق نظر برخی دیگر از نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی، انجام وظایف رئیس جمهور از سنخ اِعمال ولایت نیست؛ چرا که اِعمال ولایت با ولی فقیه است و رئیس جمهور با توجه به تنفیذی که از سوی رهبر به وی شده است، تنها مدیریت اجرایی کشور را دارا بوده و در حقیقت به وکالت از سوی ولی فقیه به این مهم

می‌پردازد (همان: ۱۷۷۰). بنابراین لزومی به مطابقت شرایط تصدی ریاست جمهوری با آنچه در خصوص حاکم و والی جامعه اسلامی ضروری است، وجود ندارد.

آنچه در این میان اهمیت دارد آن است که در نظر هر دو گروه، با توجه به شأن بالای منصب ریاست جمهوری در جامعه اسلامی که به گونه‌ای می‌توان وی را تالی تلو حاکم اسلامی به‌شمار آورد، باید شرایط خاص و ویژه‌ای برای تصدی آن در نظر گرفته شود. جالب‌تر آنکه از منظر قانونگذاران اساسی، اینکه رئیس جمهوری صرفاً فردی متدین و آشنا با مسائل اسلامی باشد، وافی به مقصود نیست و حتی از منظر برخی از نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی، از آن‌جا که رئیس‌جمهور اختیارات و صلاحیت‌های گسترده‌ای را داراست و در سطوح کلان در خصوص امور دین و دنیای مردم تصمیم‌گیری می‌کند، باید مجتهد و فقیه باشد تا تصمیمات کلان کشور توسط اسلام‌شناس مبرزی اخذ شود (همان: ۱۱۱۹).

نتیجه مهم از مطالب فوق آن است که شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی از جمله «رجال مذهبی و سیاسی» و حتی «مدیر و مدبر» - که بحث خاصی در رابطه با آن در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی صورت نگرفته است - باید با توجه به نکات گفته شده و نوع نگاه تدوین‌کنندگان قانون اساسی به جایگاه ریاست جمهوری فهم شود. به طور خلاصه می‌توان گفت مراد و منظور قانونگذار اساسی از اصطلاح «رجال مذهبی و سیاسی»، یک اصطلاح واحد و مرکب است نه آنکه «رجال مذهبی» و «رجال سیاسی» به‌طور جداگانه مد نظر قرار گرفته باشد؛ زیرا از مجموع مذاکرات صورت

گرفته اینگونه استنباط می‌شود که تصور تدوین‌کنندگان قانون اساسی از رئیس‌جمهور، شخصیتی برجسته و دارای ویژگی‌های بارز و صاحب‌نظر در امور مذهبی و سیاسی بوده است به‌گونه‌ای که پختگی و کارآزمودگی وی به لحاظ قدرت تحلیل در امور دینی و اجتماعی و سیاسی و توانایی اجرایی، متناسب با جایگاه ریاست جمهوری - عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبر - باشد؛ به همین دلیل از اصطلاح «رجال مذهبی و سیاسی» استفاده کرده‌اند. با توجه به این نکات، رجل مذهبی بودن یا رجل سیاسی بودن، به‌تنهایی منعکس‌کننده جمیع مقاصد قانونگذار از تعیین اوصاف و شرایط رئیس‌جمهور نیست (حبیب‌زاده و اصل زعیم، ۱۳۹۳: ۲۸).

نکته دیگر در خصوص اصل ۱۱۵ قانون اساسی که باید از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد، امکان تصدی پست ریاست‌جمهوری توسط زنان است. متن اولیه اصل ۱۱۵ کنونی - که در مجلس خبرگان قانون اساسی در ابتدا تحت شماره ۸۸/۱ مطرح شده بود - بیان می‌داشت: «رئیس‌جمهوری باید ایرانی‌الاصل باشد، تابع ایران، دارای مذهب رسمی کشور و مروج آن و مؤمن به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مرد و دارای حسن سابقه و امانت و تقوی باشد». از جمله بحث‌هایی که در رابطه با متن پیشنهادی صورت گرفت، لزوم حذف شرط «مرد بودن» از متن پیشنهادی بود. یکی از نمایندگان در این خصوص بیان داشت: «به نظر من اصلاً این قید [مرد بودن] لازم نیست؛ زیرا با توجه به اینکه اگر احیاناً زن‌ها به این مرحله از تکامل و پویایی

برسند باز در مرتبه رهبریت و امامت نیستند، بلکه قدرت اجرایی است که از طریق رهبر اگر لیاقتش را داشته باشند، یعنی دارای امانت و تقوا و حسن سابقه و مؤمن به مبانی اسلام باشند، می‌توانند احراز کنند؛ زیرا زن هم می‌تواند مؤمن و دارای امانت و تقوا باشد و قدرت سیاسی زن [را] اسلام امضا می‌کند که این قدرت سیاسی زن برای مردان، یک زمینه‌ای است که ... اگر در اسلام نبوده ما خلاف اسلام نمی‌خواهیم باشد، رهبر امضا نمی‌کند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۷۷۰).

در مقابل سخنان یاد شده، چنین پاسخ داده شد: «بحث از مسئولیت است و این است که بار سنگینی است که اسلام همواره رعایت کرده است؛ چون عاطفه و احساسات در زن قوی و عقل کم است (اعتراض نمایندگان) روی این اصل خواسته است حکومت و قضاوت در اسلام به زن نرسد و این از مسلمات فقه اسلام است و اصل قیام ما از چهارده قرن پیش روی همین برنامه استوار بوده است. مگر مردم، تاریخ انقلاب را فراموش کرده‌اند، اصل انقلاب پایه‌اش روی این بوده است که در اسلام حکومت به زن نمی‌رسد. بنابراین اینکه فرمودند «وکاله» چنین مطلبی نیست و رئیس‌جمهور عین حکومت و قضاوت است و در اسلام همان‌طوری که خواهرمان تذکر دادند، تمام خواهران ما همه مسلمانند، آنچه را که اسلام به آن‌ها داده است می‌خواهند و اضافه نمی‌خواهند؛ چون می‌دانند برخلاف حقیقت است و آنچه را که اسلام دارد قبول می‌کنند و می‌دانند که وقتی که اسلام این معنا را به آن‌ها نداده است اگر ما هم بدهیم چون مسلمان و معتقد به اسلام هستیم، نمی‌پذیرند» (همان: ۱۷۷۱). البته راجع

به متن پیشنهادی مذکور، موافقت‌ها و مخالفت‌های دیگری از جهات مختلفی شد و در نهایت این متن رأی کافی را نیاورد.

پس از این، متن دیگری برای این اصل پیشنهاد شد که بر اساس آن: «رئیس‌جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی واجد شرایط زیر باشد تا انتخاب گردد: ایرانی‌الاصل، مدیر و مدبر، تابع ایران، دارای حسن سابقه و امانت و تقوا، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور». این متن که در جلسات کمیسیون مشترک مورد بحث قرار گرفته بود، بدون بحث خاصی در صحن علنی مجلس خبرگان به رأی گذاشته شد و به تصویب رسید. بنابراین آنچه از مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی - آن میزان که در دسترس است - به دست می‌آید، اجمالاً عبارت است از اینکه نظرات موافق و مخالف در خصوص ریاست جمهوری زنان وجود داشته است.

البته بعدها نایب رئیس مجلس خبرگان قانون اساسی، شهید بهشتی رحمه‌الله در یکی از سخنرانی‌های خود راجع به قانون اساسی و در پاسخ به این سؤال که «آیا زنان می‌توانند رئیس‌جمهور بشوند؟»، چنین توضیح داد: «در اینکه خانم‌ها می‌توانند رئیس‌جمهور باشند یا خیر، در میان فقها، چه در میان مراجع و چه در میان فقیهان مجلس خبرگان، نظر یکسانی وجود نداشت. عده‌ای آن را منطبق با موازین اسلام می‌دانستند و عده‌ای نمی‌دانستند. قانون اساسی ناچار بود مطابق با رأی اکثریت دو سوم کل نمایندگان که تقریباً به صورت معدل نمایندگان رأی اکثریت دو سوم مردم ما

باشند، تنظیم شود تا پشتوانه اسلامی و اعتقادی و دینی آن محکم باشد و چون رأی نیاورد، متن به صورتی تنظیم شد که ان‌شاءالله در آینده ... راه برای این منظور هموار شود. ... برای خود من دلایلی که در روایات آورده می‌شود درباره اینکه زن نمی‌تواند زمامدار و رئیس‌جمهوری باشد، کافی نیست و هیچ وقت هم کافی نبوده است. از ابتدا که در این مسأله به صورت بررسی اجتهادی تحقیق کردم، دلایل برایم غیرکافی بوده است. ... قانون اساسی فعلی آن قدر مسلم را گفته است، یعنی رجال مذهبی می‌توانند زمامدار باشند و فعلاً راجع به زنان مسأله را مسکوت گذاشته تا وقتی که زمینه فقهاتی گسترده آن به صورت روشن آماده شود. در آن موقع می‌توان این را مطرح کرد و به تصویب رساند» (حسینی بهشتی، ۱۳۹۰: ۵۸-۵۶).^۱

• مبحث دوم: مفهوم «معیارها» و «شرایط»

بر اساس جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، شورای نگهبان موظف به «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست‌جمهوری» شده است. از مباحث ابتدایی و مقدماتی راجع به این بند، آن است که دقیقاً چه چیزی در مورد «رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر» باید مشخص شود؟ به عبارت دیگر، منظور از «معیارها و شرایط لازم» در جزء مذکور چیست؟ چه مواردی باید توسط شورای نگهبان اعلام شود تا این نهاد به تکلیف مذکور در این جزء عمل کرده باشد؟

۱. در قسمت‌های دیگر این نوشتار راجع به معنای «رجل» مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی در شرایط کنونی بیشتر توضیح خواهیم داد.

به نظر می‌رسد که میان مفاهیم «معیار» و «شرایط» به لحاظ حقوقی تفاوت وجود دارد. «شرایط» عبارت است از ضوابط و اوصاف کلی مورد نیاز برای احراز صلاحیت داوطلبان تصدی مناصب گوناگون. این اوصاف، بسته به سطح اهمیت موضوع، در قانون اساسی یا در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بیان می‌شوند که در خصوص اوصاف نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری، اصل ۱۱۵ قانون اساسی به این موضوع پرداخته است. اما منظور از «معیار»، وسیله و ابزار سنجش و میزانی است که به منظور تشخیص وجود یا نبود «شرایط» قانونی در داوطلبان استفاده می‌شود؛ برای مثال، اگر یکی از شروط داوطلبی نمایندگی مجلس، تحصیلات کارشناسی ارشد باشد، برای این موضوع باید مدرک کارشناسی ارشد معتبر از یکی از مراکز آموزش عالی مورد تأیید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ارائه شود تا احراز شود که فرد مزبور، شرط فوق را داراست؛ در این مثال، «تحصیلات کارشناسی ارشد»، یکی از «شرایط» داوطلبی مجلس به‌شمار می‌آید و «مدرک ارائه شده از سوی مراکز مجاز آموزش عالی»، «معیار» تشخیص آن شرط به‌شمار می‌آید. بنابراین «معیار»، ملاکی جزئی‌تر و عینی‌تر نسبت به اوصاف و ضوابط کلی مذکور در قوانین («شرایط» داوطلبان) است که منتج به احراز «شرایط» یاد شده می‌شود و بیشتر ناظر بر ملاک‌های «کمی» است. البته منظور از «شرایط» در جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، «شرایط داوطلبان ریاست جمهوری» که در اصل ۱۱۵ قانون اساسی بیان شده است و رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر نیز از جمله آن‌هاست، نیست؛ زیرا مکلف کردن شورای نگهبان به بیان آنچه پیش‌تر در قانون اساسی بیان شده است، بی‌معنا به نظر می‌رسد. در این جزء،

مراد از «شرایط»، اوصاف و ضوابط و حداقل‌های صدق عنوان «رجل مذهبی و سیاسی» و «مدیر و مدبر» است.

نکته دیگر آنکه قید «لازم» در عبارت «شرایط لازم»، قیدی احترازی است و نه توضیحی.^۱ به این معنا که وظیفه شورای نگهبان به موجب جزء «۵-۱۰»، عبارت است از تعریف و اعلام «شرایط لازم» برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست‌جمهوری و نه «شرایط کافی» آن. توضیح آنکه بر اساس اهدافی که در قسمت‌های پیشین برای جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات بیان شد، تعریف و اعلام «شرایط لازم» - و نه «شرایط کافی» - برای تحقق آن اهداف، وافی به مقصود به نظر می‌رسد. از جمله اهداف این جزء، عبارت بود از حل مشکل تعداد کثیر ثبت‌نام کنندگان نامزدی ریاست‌جمهوری و نیز فراهم آوردن مقدمات تحقق جزء «۲-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات مبنی بر شناسایی اولیه توانایی و شایستگی داوطلبان در مرحله ثبت‌نام. در نتیجه حداقل‌های لازم برای تشخیص رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر توسط شورای نگهبان، تأمین‌کننده این اهداف است.

مضاف بر اینکه با توجه به مشکک بودن مفاهیمی که شورای نگهبان باید آن را تبیین نماید، باید گفت که بیان «شرایط کافی» برای آن موارد، چه بسا در عمل امکان تحقق نداشته باشد؛ زیرا به‌عنوان مثال اگر منظور از شخص مدیر و مدبر، فردی باشد که

۱. قید توضیحی به قید تبیین‌کننده مفهوم کلام اطلاق می‌شود که دایره کلام را محدود نمی‌کند، اما در مقابل، قید احترازی محدودکننده دایره موضوع است و به قصد خارج کردن برخی از اقسام و انواع از موضوع مورد بحث به کار گرفته می‌شود.

توانایی اداره امور و شئون مربوط به حکمرانی را دارد، طبیعتاً با ارائه هر تعریف در خصوص شرایط صدق عنوان «مدیر و مدبر»، می‌توان شرایط بالاتری را نیز متصور شد؛ به بیان دیگر، هر مدیر توانا و مدبری را که در نظر بگیریم، می‌توان مدیری تواناتر و مدبرتر از وی را - که ایرادات و کاستی‌های او را نداشته باشد - نیز در نظر گرفت. بنابراین معقول و منطقی آن است که در خصوص مفاهیم مشکک، حداقل‌ها مد نظر قرار بگیرد و اگر اعلی مصداق رجل مذهبی و سیاسی یا مدیر و مدبر برای ارائه تعریف ملاک قرار بگیرند، ممکن است هیچ فردی را که واجد آن اوصاف باشد، نتوان یافت؛ درحالی‌که اگر حداقل‌ها ملاک قرار گیرد، چنین محظوری پیش نخواهد آمد؛ زیرا «چون که صد آید، نود هم پیش ماست»!

خلاصه آنکه بر اساس جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، شورای نگهبان باید معیارها (= ملاک‌ها) و شرایط لازم (= حداقل‌های مورد نیاز) برای تشخیص عناوین «رجل مذهبی و سیاسی» و «مدیر و مدبر» را تعیین و اعلام نماید. از جمله ملزوماتی هم که باید در انجام این وظیفه مد نظر قرار گیرد، سطح کلان بحث است؛ به عبارت دیگر، از آن‌جا که این وظیفه شورای نگهبان در خصوص تبیین اوصاف داوطلبان ریاست‌جمهوری است، ملاک‌ها و حداقل‌های مورد نیاز در خصوص معنای رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر، با توجه به جایگاه و مسئولیت‌های کلان و خطیر رئیس‌جمهور باید لحاظ گردد.

• **مبحث سوم: «رجل مذهبی - سیاسی»**

در کتب حقوقی اصطلاح رجل مذهبی و سیاسی، در سه حوزه مورد مذاقه قرار گرفته است: اول آنکه «رجل» در این اصطلاح به چه معناست و آیا بانوان را نیز شامل می‌شود یا خیر؛ دوم آنکه منظور از «مذهبی» بودن رئیس‌جمهور چیست و سوم آنکه منظور از «سیاسی» بودن وی چیست.

تفکیک اصطلاح «رجل مذهبی» از «رجل سیاسی» این شائبه را به وجود می‌آورد که قانون اساسی، از به کار بردن اصطلاح رجال مذهبی و سیاسی، دو دسته از اشخاص را مد نظر داشته است: ۱- رجال مذهبی. ۲- رجال سیاسی. بنابراین هر یک از این اشخاص - بر فرض وجود سایر شرایط - می‌توانند به‌عنوان نامزد ریاست جمهوری مطرح شوند و مورد تأیید شورای نگهبان قرار بگیرند. درحالی‌که چنانچه در بررسی نظرات تدوین‌کنندگان قانون اساسی نیز ملاحظه شد، تفکیک اصطلاح «رجل مذهبی» از «رجل سیاسی» مد نظر قانونگذار اساسی نبوده است، بلکه دقیقاً به عکس، قانونگذار اساسی از طرح عبارت رجال مذهبی و سیاسی، اشخاصی را مد نظر داشته است که هم از نظر مذهبی و دینی و هم از نظر سیاسی، از برجستگی ممتازی برخوردار بوده و این دو وصف را به صورت توأمان دارا باشند. بنابراین شورای نگهبان نیز در راستای انجام تکلیف مذکور در جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات باید این نکته را لحاظ نموده و به تعریف مجموعی از این اصطلاح بپردازد و یا در صورت تفکیک بین اصطلاح رجل مذهبی از رجل سیاسی تصریح نماید که داوطلبان شرکت در انتخابات ریاست جمهوری باید این دو وصف را هم‌زمان دارا باشند.

از جمله نکاتی که در بررسی اصطلاح رجال مذهبی و سیاسی مطرح شده است، شمول و یا عدم شمول این اصطلاح بر زنان است. پیش‌تر نظرات مطرح شده در مجلس خبرگان قانون اساسی بررسی و مشخص شد که هر دو نظر، قائلان و طرفدارانی داشته است. بررسی نظرات حقوقدانان نیز همین نتیجه را به دست می‌دهد. البته شاید بتوان گفت غلبه نظرات حقوقدانان کم‌وبیش با عدم شمول این اصطلاح بر زنان است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۳۳۱-۳۳۳ و لطفی، ۱۳۹۱: ۳۱۳). هرچند برخی نیز معتقد به امکان تصدی منصب ریاست جمهوری توسط بانوان هستند (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۸۸-۲۸۹)، همچنانکه غلبه نمایندگانی از مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که قائل بر عدم امکان نامزدی زنان برای ریاست جمهوری بودند نیز بیان شد. به نظر می‌رسد در حال حاضر با توجه به شهرت فتوایی مبنی بر عدم امکان تصدی زنان بر مناصبی که به اعمال ولایت می‌پردازند از یک سو و گستردگی و وسعت وظایف رئیس‌جمهور که بسیاری از آن‌ها در راستای اعمال ولایت به نظر می‌رسد از سوی دیگر، باید گفت تفسیری که زنان را مشمول اصطلاح رجال مذهبی و سیاسی نمی‌داند، اقرب به صواب است. رویه عملی شورای نگهبان در احراز صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری نیز تقریباً مؤید همین برداشت است.

نتیجه دیگری که از بررسی واژه «رجال» در اصطلاح مورد بحث حاصل می‌شود، آن است که از جمله معانی این واژه، اشخاص برجسته و بزرگان و صاحب منصبان عالی‌رتبه است. بنابراین، این اصطلاح بر اشخاصی صادق است که علاوه بر اینکه واجد وصف مذهبی و سیاسی هستند، در این زمینه شخصیت ویژه و برجسته‌ای به‌شمار

آیند. علاوه بر این، کسانی تحت این عنوان قرار می‌گیرند که به برجستگی در حوزه مذهبی و سیاسی، شهره و سرشناس باشند؛ به عبارت دیگر، باید جمع قابل ملاحظه‌ای از عموم افراد جامعه از اقشار و طیف‌های مختلف، فرد را به چنین وصفی بشناسند و ویژگی مذهبی و سیاسی بودن وی، بروز و ظهور عمومی در جامعه یافته باشد.

حقوقدانان، مذهبی بودن داوطلبان ریاست‌جمهوری را به برخورداری از اطلاعات جامع دینی و تقید به ملزومات آن دانسته‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۳۳۲ و هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۷۰) و سیاسی بودن وی را به انجام فعالیت‌های سیاسی گسترده و نیز توانایی و قدرت درک و تحلیل سیاسی از اوضاع داخلی و بین‌المللی معنا کرده‌اند (ارشدی، ۱۳۸۲: ۱۹۱ و عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۳۳۳).

در رابطه با صفات «مذهبی و سیاسی» می‌توان گفت منظور از این عبارت آن است که دو ویژگی مذهبی و سیاسی بودن در یک فرد نهادینه شده و به این دو ویژگی شناخته شده باشد و در مواقع لازم نیز به دفاع از مذهب یا نظام سیاسی پرداخته باشد.

به عبارت دیگر، لازمه احتساب یک فرد به عنوان راجل سیاسی، لزوماً آن نیست که فرد متخصص دانش سیاسی یا دارای پست‌های سیاسی خاصی باشد؛ مثلاً سابقه تصدی پستی مانند وزارت، نمایندگی مجلس یا شهرداری کلان‌شهری را در کارنامه خود داشته باشد، بلکه با نظر به سوابق عقاید و اظهار نظر و تحقیقات و مطالعات و سخنرانی‌های وی بتوان شخصیتی سیاسی را از وی شناخت؛ یعنی اولاً قدرت درک و تحلیل مسائل و پدیده‌های سیاسی را داشته باشد؛ ثانیاً این توانایی در نتیجه آگاهی

عمیق وی از مسائل سیاسی و اجتماعی داخلی و بین‌المللی و نیز حضور در صحنه‌های مختلف سیاسی محقق شده باشد؛ ثالثاً عملکرد و سابقه او با ملاحظه همیشگی مصالح نظام اسلامی و معیارهای اصیل انقلابی شکل گرفته باشد و در آخر نیز در میان مردم به این ویژگی شناخته و مشهور باشد.

همچنین رجل مذهبی نیز به معنای آن است که فرد از استواری و ثبات خاصی در اصول اعتقادی و مبانی مذهبی برخوردار بوده و با تغییر و تحول شرایط اثری در عقاید و اصول وی رخ ندهد؛ نه اینکه لزوماً در علوم مذهبی دارای مدارج خاص دانشگاهی یا حوزوی بوده و یا از فقها و روحانیون باشد یا دروس حوزوی را خوانده باشد. در حقیقت آنچه اهمیت دارد، آگاهی لازم به دین اسلام و مذهب تشیع و نیز برخورداری از برجستگی ویژه در تدین و تقید به انجام شعائر و مناسک دینی در زندگی فردی و اجتماعی داوطلب است.

علاوه بر این، می‌توان گفت عناصری از قبیل وزانت، پختگی، ثبات و استواری، سابقه و تجربه و نیز اشتها در امور فوق از ارکان تحقق عنوان «رجل مذهبی و سیاسی» است. مجدداً لازم به یادآوری است که یگانگی سطح مذهبی بودن و سیاسی بودن داوطلب ریاست‌جمهوری از ملزومات جدایی‌ناپذیر در فهم معنای اصطلاح «رجل مذهبی و سیاسی» است.

• مبحث چهارم: «مدیر و مدبر»

همانطور که بر ترکیبی بودن اصطلاح «رجال مذهبی و سیاسی» و عدم انفکاک آن تأکید شد، اصطلاح «مدیر و مدبر» نیز به همین صورت است. توضیح آنکه اصل ۱۱۵ قانون اساسی اوصاف مورد نیاز داوطلبان ریاست جمهوری را بدین صورت بیان می‌کند: «... ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوی، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور». همانطور که مشاهده می‌شود، اصطلاح «مدیر و مدبر» به‌عنوان ترکیبی واحد به کار رفته است، درحالی‌که اگر تفکیک واژه «مدیر» از «مدبر» مد نظر قانونگذار اساسی بود، متن اصل باید بدین صورت تنظیم می‌شد: «... ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر، مدبر، ...».

علت توأمان در نظر گرفته این اصطلاح را می‌توان اینگونه توضیح داد که نسبت میان این دو واژه مشابه رابطه میان سخت‌افزار و نرم‌افزار است. در حقیقت در پیشبرد امور و به نتیجه رساندن آن: اولاً یک درایت و تدبیر صائب که توانایی تشخیص صحیح مسائل و ارائه راهکارهای مناسب برای رویارویی با مشکلات را داشته باشد، نیاز است و ثانیاً یک نیروی اجرایی قوی نیاز است تا بتواند راهکارهای پیش‌بینی شده را در مسیر مورد انتظار پیش ببرد و آن‌ها را عملی سازد. قوه اول همچون نرم‌افزاری است که راهبری فکری مجموعه را بر عهده دارد و قوه دوم چون سخت‌افزاری است که راهبری اجرایی مجموعه و عملیاتی شدن راهبردهای اندیشیده شده، تنها بر بستر آن ممکن و متصور است. فردی که در رأس مجموعه و نهادی قرار می‌گیرد، برای آنکه بتواند اهداف مورد نظر را محقق سازد، باید

از هر دو توان برخوردار باشد و داشتن هریک از این توانایی‌ها در صورت فقدان دیگری، نتیجه مطلوب را به همراه نخواهد داشت. نیروی اول، عبارت است از مدبر بودن و نیروی دوم عبارت است از مدیر بودن. لذا «مدیر و مدبر» را باید به‌عنوان یک وصف واحد که حاکی از مقصود قانونگذار اساسی از وصف مورد انتظار از داوطلبان ریاست‌جمهوری در توانایی اداره امور کشور است، دانست. حتی در موارد مشابه که واژه «مدیر» به تنهایی استفاده می‌شود، در عمل توانایی تدبیر امور و مدبر بودن شخص مدیر نیز در آن مستتر است که می‌توان از آن به‌عنوان «مدیر در معنای عام» یاد کرد. بنابراین اگر واژه «مدبر» در کنار «مدیر» استفاده شود، به این معناست که معنای خاص لفظ «مدیر» - و نه معنای عام آن - اراده شده است؛ زیرا اگر با وجود واژه «مدبر» از لفظ «مدیر» در معنای عام آن استفاده شود، وجود واژه «مدبر» لغو و حشو زائد خواهد بود؛ در نتیجه از آن‌جا که نمی‌توان و نباید چنین خطایی را به قانونگذار نسبت داد، باید گفت منظور قانونگذار اساسی از عبارت «مدیر و مدبر»، اصطلاح واحدی است که در بردارنده یک مفهوم مشخص است.

نکات فوق را می‌توان از منظری دیگر نیز مورد توجه قرار داد. به این ترتیب که با توجه به ذکر توأمان دو وصف «مدیر» و «مدبر» در متن اصل ۱۱۵ قانون اساسی، تدبیر به‌عنوان رکن جدایی‌ناپذیر مدیریت فرد در نظر گرفته شده است؛ به‌عبارت‌دیگر، از منظر مقنن اساسی فردی واجد وصف «مدیر» برای احراز منصب ریاست‌جمهوری در نظر گرفته شده است که از تدبیر عالی متناسب با این جایگاه برخوردار باشد. بنابراین ذکر جداگانه این وصف در کنار «مدیر» حداقل از باب تأکید مضاعف بر آن بوده است.

پس از مشخص شدن لزوم در نظر گرفتن توأمان «مدیر» و «مدبر»، حال نوبت به بررسی معنا و مفهوم اصطلاح «مدیر و مدبر» و مراد قانونگذار از این وصف می‌رسد. پیش از این بررسی، باید توجه داشت که استفاده از تعاریف موجود در رشته مدیریت که به تفصیل و با جزئیات به تبیین این اصطلاح می‌پردازد، در ما نحن فیه مناسب به نظر نمی‌رسد. توضیح آنکه وظیفه محول شده به شورای نگهبان به موجب جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات و در رابطه با اصطلاح «مدیر و مدبر»، هدف مشخصی را دنبال می‌کند که به‌طور خلاصه عبارت است از ارائه شاخص‌هایی کلی برای شناسایی توان مدیریت کلان متناسب با جایگاه رئیس‌جمهور در داوطلبان ریاست‌جمهوری؛ به عبارت دیگر، شورای نگهبان در انجام این وظیفه خود، در مقام ارائه تعریفی جامع و علمی از مفهوم «مدیر» به همراه تمامی مؤلفه‌ها، شاخصه‌ها و جزئیات مربوط - آنگونه که در مبادی رشته مدیریت بحث می‌شود - نیست.

مضاف بر اینکه با توجه به بند «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، تعریف «مدیر» و تبیین معیارها و شرایط آن از جمله مواردی است که باید از سوی شورای نگهبان اعلام شود. طبیعتاً این امر، مستلزم اعمال دقیق موارد اعلامی از سوی شورای نگهبان در خصوص یکایک داوطلبان ریاست‌جمهوری است. بنابراین تفصیل و جزئیات فراوان و غیرضروری در ارائه تعریف از اصطلاح «مدیر و مدبر» شورای نگهبان را در محذور عملی و اجرایی قرار خواهد داد و از این جهت نیز نامناسب به نظر می‌رسد.

مدیر در اصل ۱۱۵ قانون اساسی را می‌توان اینگونه معنا کرد که شخصی است برخوردار از شایستگی‌های ذاتی و اکتسابی لازم از نظر دانش و مهارت و شخصیت و نگرش‌های فردی و تجربه کافی در عرصه‌های کلان مدیریتی که سوابق وی مؤید شایستگی او در این زمینه است. همچنین منظور از مدبر شخصی است که از خلاقیت و توانایی پیش‌بینی و عاقبت‌اندیشی نسبت به امور، تغییر اوضاع و احوال، تبدیل تهدید به فرصت مبتنی بر عقلانیت و دانش صحیح برای اداره امور کشور برخوردار باشد و در بحران‌ها قدرت حل مشکلات، ارائه راهکار و برون‌رفت از آن‌ها را به شکل شایسته و مبتنی بر مبانی نظام و انقلاب اسلامی و رهنمودهای ولایت فقیه داشته باشد.

در توضیح موارد فوق باید بیان داشت که برخورداری از دانش و مهارت مدیریتی به معنای داشتن نگاه جامع و چندبعدی به مسائل، توان برنامه‌ریزی و اولویت‌بندی امور مبتنی بر قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین و امکانات و منابع کشور، پیشگامی و تصمیم‌گیری و عمل به‌موقع، سازماندهی امور، هدایت و رهبری افراد و سازمان‌های زیرمجموعه و به‌کارگیری مدیران توانمند، نظارت و پیگیری امور، پاسخگویی و بیان مناسب برای اقناع افراد جامعه است. علاوه بر این اتصاف به وصف «مدیر و مدبر» منوط به بهره‌مندی از ویژگی‌های شخصیتی خاصی همچون حسن رفتار، نظم و انضباط، خستگی‌ناپذیری و استقامت، ساده‌زیستی و پرهیز از اشرافی‌گری، حساسیت نسبت به فساد و برخورد با تخلفات و انحرافات، عمل به تکلیف بدون ملاحظه‌کاری و نتیجه‌گرایی مطلق، سعه صدر، مشورت‌پذیری و نقدپذیری و ... است که این امور باید از طریق ارزیابی سابقه فعالیت‌های اجرایی کلان داوطلب و همچنین توفیقات وی در مشاغل قبلی احراز شود.

گفتار سوم: الزامات حقوقی تحقق جزء «۵-۱۰» سیاست‌ها

پس از آنکه مفاهیم مربوط به واژگان و اصطلاحات به کار رفته در جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات مشخص شد، در این بخش به الزامات حقوقی و چارچوب‌های حقوقی مورد نیاز برای تحقق و انجام وظیفه محوله به شورای نگهبان به موجب جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات می‌پردازیم و به این منظور، در ابتدا دلایل صلاحیت انحصاری شورای نگهبان در خصوص انجام وظیفه محوله در جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات و قالب حقوقی آن را بررسی می‌کنیم و پس از آن، الگوهای گوناگون برای مشخص شدن معیارهای مورد نظر سیاست‌های کلی انتخابات را مطرح خواهیم کرد.

• مبحث اول: صلاحیت شورای نگهبان در خصوص مفاد جزء «۵-۱۰» و قالب تحقق آن

به موجب جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص برخی از اوصاف مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی در خصوص داوطلبان ریاست جمهوری بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است. از جمله نکات مربوط به این جزء آن است که آیا تعیین ضوابط و شرایط اوصاف مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی، به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی^۱ بر عهده مجلس شورای اسلامی است یا از آنجا که احراز صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری به موجب بند «۹» اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۲ به شورای نگهبان سپرده شده است، این امر در اختیار این شورا است؟

۱. اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

۲. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱-۹... امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم- صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید پیش از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد. ۱۰-...».

به نظر می‌رسد که هرگونه ورود مجلس به قانونگذاری در این حوزه و ارائه و تبیین مفهوم اوصاف اصل ۱۱۵ قانون اساسی از جمله «رجال مذهبی و سیاسی» و یا «مدیر و مدبر» از آن‌جا که محدودکننده صلاحیت شورای نگهبان مذکور در بند «۹» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است، مغایر اصل مذکور است. توضیح آنکه تشخیص معنای اوصاف مذکور در اصل ۱۱۵ و تطبیق آن با داوطلبان انتخابات ریاست جمهوری بر عهده شورای نگهبان گذاشته شده است. هرگونه قانونگذاری در این خصوص، به معنای الزام اعضای شورای نگهبان به ضوابط مجلس در خصوص صلاحیت تشخیصی آنان به موجب بند «۹» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است که در عمل به معنای نفی این صلاحیت توسط قانون مصوب مجلس خواهد بود. مضاف بر اینکه صلاحیت مجلس در امر قانونگذاری که در اصل ۷۱ نیز بدان تصریح شده، محدود است به «حدود مقرر در قانون اساسی»، بنابراین نمی‌توان در خصوص صلاحیت مجلس در این موضوع به این اصل استناد کرد؛ زیرا خارج از حدود تعیین شده برای مجلس در این زمینه است.

علاوه بر این، حتی مجلس نمی‌تواند شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ را توسعه یا تضییق بخشد؛ زیرا اوصاف مربوط به داوطلبان ریاست جمهوری در اصل ۱۱۵ قانون اساسی به‌طور حصری - و نه تمثیلی - بیان شده است و هرگونه ورود مجلس به این موضوع، به معنای اصلاح اصل ۱۱۵ قانون اساسی بوده و از حیثه صلاحیت قانونگذاری مجلس خارج است. بنا بر این نکات و ملاحظات، جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات وظیفه تعریف و اعلام شرایط لازم برای تشخیص رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر را بر عهده شورای نگهبان - و نه مجلس - قرار داده است.

البته گفتنی است که مجلس از باب تعیین حقوق اجتماعی اشخاص، می‌تواند در زمینه تعیین محرومیت برخی از اشخاص از نامزدی در انتخابات ریاست جمهوری، ضوابطی را وضع نماید و این امر مورد ایراد شورای نگهبان واقع نمی‌شود؛ برای نمونه، در قانون مجازات اسلامی، محرومیت از حقوق اجتماعی به عنوان یکی از مصادیق مجازات‌های تعزیری در نظر گرفته شده است و از جمله موارد حقوق اجتماعی، داوطلبی در انتخابات ریاست جمهوری عنوان شده است.^۱ همچنین به موجب قانون مدنی، اتباع ایرانی که تابعیت آن‌ها اکتسابی است، از تصدی سِمَت ریاست جمهوری منع شده‌اند،^۲ اما همانطور که گفته شد، وضع برخی شرایط برای داوطلبان ریاست جمهوری که به معنای توسعه یا تضییق شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی باشد، از سوی شورای نگهبان مغایر قانون اساسی تشخیص داده شده است.^۳

-
۱. ماده (۲۶) قانون مجازات اسلامی: «حقوق اجتماعی موضوع این قانون به شرح زیر است:
الف - داوطلب شدن در انتخابات ریاست جمهوری، مجلس خبرگان رهبری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا. ب - ...»
 ۲. ماده (۹۸۲) قانون مدنی: «اشخاصی که تحصیل تابعیت ایرانی نموده یا بنمایند از کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است بهره‌مند می‌شوند، اما می‌توانند به مقامات زیر نائل گردند:
۱- ریاست جمهوری و معاونان او. ۲- ...»
 ۳. برای نمونه می‌توان به طرح «اصلاح مواد (۳۵) و (۵۵) قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن» اشاره نمود. تبصره «۱» و «۳» ماده (۱) این طرح مقرر می‌داشت:
«تبصره ۱- انتخاب شونده‌گان علاوه بر شرایط فوق و دارا بودن مدرک کارشناسی ارشد و بالاتر و یا معادل حوزوی آن، باید موقع ثبت نام سابقه تصدی حداقل یکی از مناصب زیر را داشته باشند:
الف - رئیس جمهور و معاونان وی.
ب - نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نمایندگان منصوب مقام معظم رهبری در نهادها و استان‌ها.
ج - رئیس قوه قضائیه و معاونان وی و رؤسای دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان قضایی نیروهای مسلح و دادستان کل کشور.

نکته دیگری که در این زمینه باید بررسی شود، آن است که در جزء «۵-۱۰» از سیاست‌ها، از میان تمام اوصاف و شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی برای نامزدهای ریاست‌جمهوری، صرفاً تعریف و اعلام «رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر بودن» در صلاحیت شورای نگهبان دانسته شده است و نسبت به سایر شرایط مذکور در این اصل، مطلبی به میان نیامده است. حال با توجه به ذکر این موارد و عدم ذکر سایر شرایط، آیا این امر بدان معناست که صرفاً تعریف و اعلام این موارد در صلاحیت شورای نگهبان است و در خصوص سایر شرایط، مرجع دیگری مانند مجلس شورای اسلامی صلاحیت وضع قاعده دارد یا خیر؟

د - اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام و دبیر آن و اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی و دبیر آن.
ه - اعضای شورای نگهبان (فقها و حقوقدانان).

و - وزرا.

ز - امرا، سرداران و فرماندهان عالی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران.

ح - رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران.

ط - رؤسای سازمان‌ها و نهادهای کشور، سفرا، استانداران و شهرداران کلانشهرها.

ی - مدرسان سطوح عالی حوزه‌های علمیه و اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها با مدارک علمی استادیاری و بالاتر.

ک - رؤسا، دبیران کل و قائم‌مقام آنان و دبیران سیاسی احزاب و جمعیت‌های سیاسی رسمی در سطح ملی و مدیران مسئول و سردبیران روزنامه‌های کثیرالانتشار.

ل - حقوقدانان و وکلای پایه یک با ده سال سابقه کار و مدیران غیردولتی در حوزه‌های صنعتی، اقتصادی و فرهنگی در سطح ملی.
تبصره ۲- ...

تبصره ۳- دارندگان سن کمتر از چهل سال و بالاتر از هفتاد و پنج سال نمی‌توانند نامزد شوند.»

شورای نگهبان در نامه شماره ۸۷/۳۰/۲۹۴۴۱ مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۱ در خصوص مصوبه یاد شده چنین اظهار نظر نمود: «همانطور که در نظریه‌های شماره‌های ۲۹۰۷ مورخ ۱۳۶۰/۴/۱۵ و ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ و ۸۷/۲۱/۵۱۷۳ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۸ این شورا آمده با توجه به اینکه اصل ۱۱۵ قانون اساسی در مقام بیان شرایط رئیس‌جمهور آن را احصا کرده و تبصره‌های (۱) و (۳) ماده (۱) شرایط مذکور را تزیین یا توسعه داده است و بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز تأیید صلاحیت داوطلبان را از نظر دارا بودن شرایطی که در قانون اساسی آمده به عهده شورای نگهبان محول نموده است بنابراین تبصره‌های مزبور مغایر اصول یادشده تشخیص داده شد.»

بر اساس مطالب پیش‌گفته، تعیین تکلیف در خصوص کلیه شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است و خارج از حدود صلاحیت مجلس یا هر نهاد دیگری است. علت ذکر بعضی از اوصاف اصل ۱۱۵ قانون اساسی در جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات نیز ناشی از علل و عوامل دیگری است که پیشتر بدان اشاره شد و به‌طور خلاصه می‌توان گفت این امر، با توجه به اهمیت این موارد و چالش‌ها و مسائل مطرح شده در فضای سیاسی در سالیان گذشته و از باب تأکید بوده است. بنابراین ذکر برخی شرایط و عدم ذکر سایر شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ در جزء «۵-۱۰» سیاست‌ها، «مفهوم» (به معنای مورد بحث در علم اصول فقه) ندارد و منظور از ذکر این موارد، عدم صلاحیت شورای نگهبان در تعریف سایر اوصاف و شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی نیست.

پس از مشخص شدن صلاحیت انحصاری شورای نگهبان در تعیین و اعلام حدود و ثغور شرایط داوطلبان ریاست جمهوری (اصل ۱۱۵ قانون اساسی)، نوبت به بررسی چگونگی اعمال این صلاحیت و قالب آن فرا می‌رسد؛ برای مثال، چه نصابی برای تصویب این شرایط لازم است. آیا باید در قالب «تفسیر قانون اساسی» (مذکور در اصل ۹۸ قانون اساسی) انجام شود یا در قالب دیگری همچون آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان نیز امکان تحقق دارد؟

نکته اساسی که در تعیین پاسخ این سؤال اهمیت دارد آن است که طبیعتاً مراد و منظور جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات از تعریف و اعلام معیارها و شرایط

رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر توسط شورای نگهبان، آن است که تعریف اعلامی توسط این نهاد در نهایت ملاک عمل اعضای شورای نگهبان در امر تشخیص و احراز صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری قرار گیرد؛ زیرا در غیر این صورت - یعنی اگر ارائه این تعریف و اعلام آن برای اعضای شورای نگهبان الزام آور نباشد - جزء «۱۰-۵» سیاست‌های کلی انتخابات به کلی لغو و بی اثر خواهد شد. مضاف بر اینکه قرار است این ارائه تعریف و اعلام آن، مبنای عمل اشخاص برای نیل به شرایط تصدی ریاست جمهوری قرار گیرد که در صورت الزام آور نبودن تعریف ارائه شده برای شورای نگهبان، حقوق اشخاص و امنیت حقوقی آنان پایمال خواهد شد. بنابراین تحقق وظیفه شورای نگهبان در جزء «۱۰-۵» باید در قالبی صورت پذیرد که برای اعضا الزام آور باشد و هر قالب دیگری که این ویژگی را نداشته باشد، برای این امر مناسب نیست.

در نگاه اول، دو شیوه کلی برای انجام وظیفه مذکور در جزء «۱۰-۵» برای شورای نگهبان قابل تصور است؛ ارائه تعریف در قالب تفسیر اصل ۱۱۵ قانون اساسی یا در قالب آیین‌نامه داخلی. بر اساس قالب اول، شورای نگهبان معیارها و شرایط لازم برای صدق عنوان رجل مذهبی و سیاسی و نیز مدیر و مدبر را در قالب تفسیر اصل ۱۱۵ قانون اساسی - که به موجب اصل ۹۸ قانون اساسی^۱ با اکثریت سه چهارم اعضای شورای نگهبان محقق می‌شود - اعلام می‌کند. در حقیقت با ارائه این تفسیر، مراد قانونگذار اساسی از وصف

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

«رجال مذهبی و سیاسی» و نیز «مدیر و مدبر» را بیان می‌کند. از آن‌جا که تفسیر قانون اساسی، در حکم قانون اساسی به‌شمار می‌آید، برای جامعه حقوقی و تمامی مقامات و نهادها از جمله خود شورای نگهبان الزام‌آور خواهد بود.

اما بر اساس قالب دوم، شورای نگهبان به موجب ضوابط و آیین‌نامه داخلی خود به ارائه تعریف از اوصاف مورد بحث می‌پردازد. توضیح آنکه بر اساس تفسیر شورای نگهبان از اصل چهارم قانون اساسی، «تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن‌ها است، بر عهده خود این شورا می‌باشد»؛ از سوی دیگر، «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست‌جمهوری توسط شورای نگهبان» نیز از مصادیق ضوابطی است که انجام وظایف شورای نگهبان متوقف بر آن است. بنابراین، شورای نگهبان می‌تواند در مقام اجرای بند مذکور، اقدام به تصویب آیین‌نامه برای این منظور نماید. بر اساس اصول کلی حقوقی، تصویب آیین‌نامه با رأی اکثریت مطلق اعضای شورای نگهبان خواهد بود. همچنین مفاد آیین‌نامه مصوب برای اعضای شورای نگهبان الزام‌آور است.

تا اینجا مشخص شد که هر دو قالب مزبور، برای اعضای شورای نگهبان الزام‌آور است، اما تفاوت ظریفی در موضوع مورد بحث وجود دارد که تحقق جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات را تنها از طریق یکی از این دو قالب امکان‌پذیر می‌نماید. همانطور که گفته شد، قانون اساسی نصاب لازم برای ارائه تفسیر از اصول قانون اساسی را تصویب

سه چهارم اعضای شورای نگهبان اعلام کرده است. بنابراین، هر اقدامی از سوی شورای نگهبان که ماهیتاً «تفسیر» به‌شمار آید، الزاماً باید با رعایت نصاب یاد شده صورت پذیرد. پرواضح است که تغییر نام اقدام شورای نگهبان، تأثیری بر ماهیت عمل و اقدام مزبور نخواهد داشت، چرا که در این صورت، امکان نقض اصل ۹۸ قانون اساسی با تغییر صوری و ظاهری نام اقدام شورای نگهبان فراهم خواهد شد.

از سوی دیگر، جایگاه آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان و حدود اختیار شورای نگهبان برای استفاده از این راهکار حقوقی، محدود به رعایت اصول قانون اساسی است. چه اینکه قانونگذاری مجلس و به طور کلی اعمال صلاحیت کلیه مقامات و نهادهای حقوقی منوط به رعایت چارچوب‌های قانون اساسی است؛ برای مثال، شورای نگهبان نمی‌تواند در قالب تصویب آیین‌نامه، تکالیفی را که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد، دستخوش تغییر کند؛ مثلاً صلاحیت اظهار نظر در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی را که به موجب اصل ۹۶ قانون اساسی^۱ بر عهده اکثریت کلیه اعضای فقیه و حقوقدان شورای نگهبان است، با تصویب آیین‌نامه داخلی صرفاً در صلاحیت اعضای حقوقدان قرار دهد. بنابراین مفاد ضوابطی که در قالب آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان به تصویب می‌رسد: اولاً مربوط به مواردی است که در قانون اساسی به طور خاص تعیین تکلیف نشده است و ثانیاً محدود به رعایت حدود قانون اساسی است.

۱. اصل ۹۶ قانون اساسی: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»

در موضوع مورد بحث، یعنی ارائه تعریف از معنا و مفهوم رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر باید گفت این عمل، ماهیتاً تفسیر قانون اساسی به‌شمار می‌آید. توضیح آنکه از جمله مصادیق تفسیر از یک متن حقوقی، ارائه معنای واژگان و اصطلاحات به کار رفته در آن است؛ برای مثال، شورای نگهبان با ارائه تفسیری از اصل ۹۹ قانون اساسی^۱، معنای «نظارت» مذکور در این اصل را بیان کرده است و آن را به معنای «نظارت استصوابی» دانسته است. در نتیجه ارائه معنا و تعریف رجل مذهبی و سیاسی و همچنین مدیر و مدبر، در حقیقت به معنای بیان مراد قانون اساسی از این دو اصطلاح است که از مصادیق بارز «تفسیر» به‌شمار می‌آید و تنها در صورتی می‌تواند برای اعضای شورای نگهبان به هنگام بررسی و احراز صلاحیت داوطلبان ریاست‌جمهوری الزام‌آور تلقی شود که در قالب «تفسیر» ارائه شده باشد. توجه به مثال دیگری در این زمینه در فهم هرچه بهتر ادعای مزبور راهگشاست؛ وقتی مصوبه‌ای به تصویب مجلس می‌رسد و در شورای نگهبان راجع به مغایرت یا عدم مغایرت آن با یکی از اصول قانون اساسی بحث می‌شود، طبعاً هریک از اعضای شورای نگهبان بر اساس برداشت شخصی خود از اصل مورد بحث، نظر خود را مبنی بر مغایرت یا عدم مغایرت مطرح می‌کند و هیچ یک از اعضا نمی‌تواند با تحمیل برداشت خود، سایرین را ملزم به تبعیت از برداشت خود نماید، اما اگر از اصل مورد بحث تفسیری ارائه شده باشد، همه اعضا - هرچند نظر شخصی متفاوت داشته باشند - مکلف به تبعیت از برداشت مذکور در تفسیر قانون اساسی هستند و بر مبنای آن باید مغایرت یا عدم مغایرت

۱. نظر تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان از اصل ۹۹ قانون اساسی بیان می‌کند: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود».

مصوبه مجلس را بررسی نمایند. در موضوع مورد بحث نیز چنین است؛ یعنی تا زمانی که تفسیری از اصل ۱۱۵ در خصوص معنای رجل مذهبی و سیاسی یا مدیر و مدبر ارائه نشده است، هر یک از اعضا بر اساس برداشت شخصی خود از اصل ۱۱۵ قانون اساسی به بررسی صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری می‌پردازد و شرایط هر یک از داوطلبان را بر اساس برداشت خود با شرایط اصل ۱۱۵ تطبیق می‌دهد و تنها در صورتی که تفسیری رسمی از شورای نگهبان در خصوص شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی وجود داشته باشد، مکلف به رعایت آن خواهد بود.

با توجه به مطالب فوق، تنها قالبی که به موجب آن تعریف ارائه شده توسط شورای نگهبان برای کلیه اعضا الزام‌آور تلقی شود و در خصوص بررسی و احراز صلاحیت داوطلبان ملاک عمل قرار گیرد، ارائه «تفسیر» از اصل ۱۱۵ قانون اساسی در خصوص معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر است و هیچ قالب دیگری قابلیت الزام‌آوری برای اعضای شورای نگهبان در این خصوص نخواهد داشت.

• **مبحث دوم: لزوم ارائه معیارهای قابل ارزیابی و نه صرفاً تعریف کلی**

با توجه به نکاتی که در خصوص مفهوم «معیارها و شرایط لازم» در قسمت‌های پیشین ذکر شد، بی‌شک تحقق وظیفه محوله به شورای نگهبان در جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، صرفاً با ارائه تعریف و معنای رجل مذهبی و سیاسی یا مدیر و مدبر به صورت تمام و کمال محقق نخواهد شد، بلکه همچنان نیازمند تکمیل از طریق ارائه معیارهای کم و بیش قابل ارزیابی است. ارائه معیار نیز در چند صورت کلی قابل

تصور است که به تفکیک به بررسی این موارد می‌پردازیم. البته تفصیل هر یک از این الگوهای کلی نیز به نوبه خود دارای اهمیت است، اما اهمیت بنیادین مربوط به انتخاب الگوی نحوه ارائه معیار است. به تبع آن، تفصیل چگونگی تحقق جزئیات این الگوها نیز می‌تواند مورد بحث و بررسی قرار گیرد که البته نیازمند پژوهشی جداگانه است و ارتباط وثیقی با هدف این نوشتار ندارد.

یکی از الگوهای ارائه معیار در راستای جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات به این صورت است که شورای نگهبان ضمن ارائه تعاریف مربوط به مفاهیم «رجل مذهبی و سیاسی» و «مدیر و مدبر»، برخی شاخص‌های کیفی را که برای احراز اوصاف مذکور مورد نیاز است، بیان کند. در این الگو هیچ تصریحی به معیارهای کمی از قبیل گرفتن تأییدیه (امضای) برخی مقامات یا شرط داشتن سوابق تصدی برخی مناصب خاص وجود ندارد. مزیت عدم تصریح به معیارهای کمی، آن است که بدین ترتیب افرادی که در تطبیق با تعریف رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر، صلاحیت لازم را دارا هستند، صرفاً به دلیل عدم برخورداری از معیارهای کمی، از مجموعه داوطلبان احراز صلاحیت شده خارج نمی‌شوند. نکته دیگر در خصوص این الگو آن است که تشخیص نهایی وجود معیارهای کیفی با شورای نگهبان خواهد بود و از پیش نمی‌توان واجد صلاحیت بودن یا نبودن نامزدهای انتخاباتی را تعیین نمود، درحالی‌که در صورت اعلام معیارهای کمی، تا حد زیادی این امر محرز خواهد بود.

الگوی دیگری که برای تحقق جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات قابل تصور است، عبارت است از اینکه شورای نگهبان به طور ضمنی و در کنار ارائه تعریف اصطلاحات مذکور در جزء «۵-۱۰»، معیارهای کمی، عینی و مشخصی را اعلام کند. داوطلبان ریاست جمهوری نیز باید شرایط و معیارهای عینی اعلام شده را دارا باشند و شورای نگهبان نیز وجود این معیارها را مبنای احراز اوصاف مذکور در جزء «۵-۱۰» قرار خواهد داد. معیارهایی که برای این منظور و بر اساس تجارب سایر کشورها می‌توان پیشنهاد داد، عبارت است از لزوم کسب تأییدیه (امضای) تعداد مشخصی از مقامات و شخصیت‌های شاخص مذهبی و سیاسی^۱ - که در خصوص وجود شرایط لازم برای تحقق وصف رجل مذهبی و سیاسی اطمینان‌آور باشد - یا شرط تصدی برخی مناصب^۲ و به مدت مشخص. نکته دیگر آنکه در اعلام معیارهای کمی یاد شده، به دو صورت می‌توان عمل کرد: اول آنکه معیارهای مزبور به‌طور کلی بیان شود، بدون اینکه تعیین شود این معیارها ناظر بر کدام یک از اوصاف «رجل مذهبی و سیاسی» یا «مدیر و مدبر» است؛ دوم آنکه به تفکیک اوصاف فوق، معیارها اعلام شوند؛ مثلاً برای وصف «رجل مذهبی و سیاسی»، لزوم ارائه تأییدیه از سوی مقامات و

۱. هرچند همانطور که گفته شد تفصیل این پیشنهادات در راستای هدف این نوشتار نیست، اما به عنوان نمونه می‌توان مقامات و شخصیت‌های زیر را مثال زد:

مراجع تقلید و مدرسان سطوح عالی حوزه‌های علمیه، نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و ...

۲. برای مثال، می‌توان مناصب زیر را عنوان کرد:

رئیس جمهور، معاونان وی، وزرا و معاونان آنها، نمایندگان مجلس خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی و نمایندگان منصوب مقام معظم رهبری مذکور در قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه، معاونان وی، دادستان کل کشور و رؤسای دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، استانداران، شهرداران کلانشهرها و ...

شخصیت‌های مذهبی و سیاسی شرط شود و برای وصف «مدیر و مدبر» لزوم تصدی برخی مناصب خاص. از جمله مزیت‌های این الگو، جلوگیری از ثبت نام تعداد کثیری از اشخاص است که عدم صلاحیت آنان روشن است.

گفتنی است که نتیجه پیش‌بینی معیارهای گفته شده نیز می‌تواند متفاوت در نظر گرفته شود؛ برای مثال، می‌توان صرف دارا بودن معیارهای ذکر شده توسط داوطلبان را دالّ بر احراز صلاحیت آنان قلمداد نمود. طبیعتاً در این فرض صلاحیت شورای نگهبان در بررسی و احراز سایر شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی به قوت خود پا برجا خواهد بود. فرض دیگر آن است که می‌توان وجود معیارهای فوق را صرفاً اماره‌ای مبنی بر تشخیص اوصاف مورد نظر دانست. در نتیجه صرف وجود این معیارها، دلیلی بر احراز صلاحیت داوطلبان نخواهد بود؛ به عبارت دیگر، ممکن است نامزدی به‌رغم وجود معیارهای مزبور، فاقد صلاحیت تشخیص داده شود (یا به عبارت دقیق‌تر صلاحیت وی احراز نشود) و برعکس، نامزدی به‌رغم فقدان معیارهای مزبور، در مرحله بررسی صلاحیت‌ها، واجد شرایط احراز شود.

از تلفیق دو الگوی پیش‌گفته، می‌توان الگوی دیگری را نیز پیشنهاد داد. بر این اساس، در کنار ارائه تعریف و بیان معیارهای کیفی برای تشخیص اوصاف مورد بحث، معیارهای کمی و عینی نیز به‌عنوان اماره‌ای برای احراز مؤلفه‌ها و معیارهای کیفی در نظر گرفته می‌شود. در این الگو همچنان تشخیص شورای نگهبان ملاک اصلی خواهد بود و معیارهای ارائه شده، به تنهایی برای احراز صلاحیت داوطلبان کافی نیستند و

صرفاً نشانه‌ای از وجود برخی از مؤلفه‌های مذکور در تعاریف ارائه شده هستند. نکته‌ای که نباید از نظر پنهان بماند آن است که انتخاب هریک از الگوهای پیشنهادی، نافعی صلاحیت شورای نگهبان در بررسی و احراز صلاحیت داوطلبان ریاست‌جمهوری که در بند «۹» اصل ۱۱۰ قانون اساسی ذکر شده است، نیست و در هر صورت، چه معیارهای کیفی ملاک قرار گیرند و چه معیارهای کمی، بررسی و تطبیق مصادیق و ویژگی‌های نامزدها با معیارهای کیفی یا کمی ارائه و اعلام شده، بر عهده شورای نگهبان خواهد بود.

جمع‌بندی

بر اساس مطالبی که در این پژوهش ارائه شد، شورای نگهبان نقش کلیدی در امر انتخابات در کشور از جمله انتخابات ریاست جمهوری را بر عهده دارد و از این رو در سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبریحفظه‌الله توجه ویژه‌ای به این نهاد شده است. بررسی و اظهارنظر راجع به صلاحیت داوطلبان انتخابات ریاست جمهوری به موجب بند «۹» اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است تا وجود شرایط مذکور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی در داوطلبان را احراز نماید.

از جمله شرایطی که در اصل ۱۱۵ قانون اساسی برای نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری برشمرده شده است، صدق عنوان «رجل مذهبی و سیاسی» و «مدیر و مدبر» در خصوص آنان است. با توجه به چالش‌هایی که در خصوص احراز دو شرط مذکور طی سالیان گذشته و در رابطه با عملکرد شورای نگهبان در عرصه سیاسی کشور مطرح شده است، سیاست‌های کلی انتخابات به موجب جزء «۵-۱۰»، تکلیف به خصوصی را برای شورای نگهبان در این زمینه مقرر داشته است. این جزء چنین مقرر می‌دارد: «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان».

از جمله نکات مطرح شده در این نوشتار در خصوص معنا و مفهوم رجل مذهبی و سیاسی و مدیر و مدبر بود. بر این اساس مشخص شد که: اولاً اصطلاح «رجل مذهبی و سیاسی» و نیز «مدیر و مدبر»، هرکدام ترکیب واحد - و نه مجزا - هستند و با توجه

به این نکته باید معنای آن‌ها فهم شود؛ ثانیاً منظور از رجل مذهبی و سیاسی اشخاص و چهره‌های شاخصی هستند که سوابق و عملکرد آنان حاکی از برجستگی ویژه این افراد در عرصه مذهبی و سیاسی باشد و علاوه بر این، مردم آنان را به این وصف شناخته باشند. همین طور بیان شد که شمول اصطلاح فوق بر زنان با توجه به فتاوی‌اشهور فقهی، در حال حاضر صحیح نیست؛ ثالثاً مشخص شد که اصطلاح مدیر و مدبر نیز اجمالاً ناظر بر اشخاصی است که توانایی‌های خاص اجرایی و فکری و درایتی در اداره امور دارند و سوابق آن‌ها نشان‌دهنده موفقیت آنان در این زمینه است.

از سوی دیگر بیان شد که برای مشخص شدن معیارها و شرایط لازم برای تشخیص دو وصف مذکور در جزء «۵-۱۰»، شورای نگهبان علاوه بر ارائه تعریف از اصطلاحات مزبور، باید ملاک‌هایی را که قابلیت سنجش و ارزیابی داشته باشد، ارائه کند. همچنین بیان شد که با توجه به هدف سیاست‌ها مبنی بر لازم‌الرعایه بودن تعریف اعلامی از سوی شورای نگهبان برای اعضای این نهاد در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان ریاست‌جمهوری، وظیفه محوله به موجب جزء «۵-۱۰» صرفاً در قالب ارائه تفسیر از اصل ۱۱۵ قانون اساسی امکان‌پذیر است و در غیر این صورت نمی‌تواند برای اعضا الزام‌آور تلقی شود.

در پایان نیز الگوهایی برای انجام تکلیف جزء «۵-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات پیش پای شورای نگهبان قرار داده شد که هر یک آثار و نتایج حقوقی خاص خود را در پی دارد. الگوی نخست ناظر بر ارائه معیارهای کیفی در ضمن تعاریف ارائه شده

از مفاهیم «رجل مذهبی و سیاسی» و «مدیر و مدبر» و عدم تصریح به معیارهای کمی - نظیر لزوم اخذ تأییدیه از برخی مقامات و شخصیت‌ها یا لزوم تصدی برخی مناصب خاص - است. مزیت این الگو امکان مشارکت اشخاص صاحب‌صلاحیتی است که فاقد معیارهای کمی مطرح هستند.

در الگوی دوم، معیارهای کمی و عینی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ به این صورت که لزوم اخذ تأییدیه از برخی مقامات و شخصیت‌ها یا لزوم تصدی برخی مناصب خاص یا هر دوی این موارد، برای احراز اوصاف مذکور در جزء «۵-۱۰» مد نظر قرار می‌گیرد. دارا بودن این معیارهای کمی نیز به دو صورت می‌تواند مورد توجه قرار گیرد: اول آنکه ارائه این معیارها شرط لازم و کافی برای احراز اوصاف یاد شده دانسته شود؛ دیگر آنکه ارائه این معیارها، صرفاً به‌عنوان اماره‌ای برای احراز اوصاف یاد شده در نظر گرفته شود. از جمله مزیت‌های این الگو، جلوگیری از ثبت نام تعداد کثیری از اشخاص است که عدم صلاحیت آنان روشن است. الگوی سوم نیز ترکیبی از دو الگوی پیشین است؛ بدین معنا که در کنار ارائه تعریف و بیان معیارهای کیفی برای تشخیص اوصاف مورد بحث، معیارهای کمی و عینی نیز به‌عنوان اماره‌ای برای احراز مؤلفه‌ها و معیارهای کیفی در نظر گرفته می‌شود. نکته حائز اهمیت در خصوص هر سه الگو نیز آن است که هیچ‌یک از این الگوها، نمی‌تواند نافی صلاحیت شورای نگهبان در بررسی و احراز صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری که در بند «۹» اصل ۱۱۰ قانون اساسی ذکر شده است، باشد و در هر حال، بررسی و تطبیق مصادیق و ویژگی‌های نامزدها با معیارهای کیفی یا کمی ارائه و اعلام شده، در صلاحیت اعضای شورای نگهبان است.

منابع

- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- ارشدی، علی یار (۱۳۸۲). حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی. تهران: سرمدی.
- امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۱). مجموعه سیاست‌های کلی نظام. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- جستاره‌گویی: ارسطو، محمدجواد و همکاران (۱۳۸۰). «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». راهبرد، شماره ۲۰، صص ۴۰۵-۳۷۵.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷). ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش، چ ۱۹.
- حبیب‌زاد، توکل؛ اصل زعیم، امیرحسین (۱۳۹۳). «تأملی در باب شرط رجل مذهبی سیاسی در خصوص رئیس‌جمهور». دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره ۸، صص ۴۳-۲۳.
- حسینی بهشتی، سیدمحمد (۱۳۹۰). مبانی نظری قانون اساسی. تهران: بقعه.
- حمیدیان، حسن (۱۳۸۹). نظارت بر قانونگذاری در ایران و آمریکا. تهران: دادگستر.
- دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۸۹). مقدمه علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چ ۲.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- راسخ، محمد (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون». مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره پنجاه و یکم، صص ۴۰-۱۳.
- صفایی، سیدحسین؛ قاسم زاده، سیدمرتضی (۱۳۸۹). حقوق مدنی: اشخاص و محجورین. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چ ۱۶.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چ ۱۵.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵). حقوق اساسی ایران. تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

- قاضی، سیدابوالفضل (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: میزان، چ ۱۲.
- قاضی، سیدابوالفضل (۱۳۸۸). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: میزان، چ ۳۵.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۵۲.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۲). مبانی حقوق عمومی. تهران: جنگل - جاودانه، چ ۳.
- لطفی، اسدالله (۱۳۹۱). حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران. تهران: جاودانه.
- معین، محمد (۱۳۸۸). فرهنگ فارسی. ج ۲. تهران: امیرکبیر، چ ۲۵.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۷). مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: دادگستر.
- مهرپور، حسین (۱۳۹۱). مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: دادگستر، چ ۳.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۰). دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- نورایی، مهدی (۱۳۹۲). بررسی چالش تعدد مراجع قانونگذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد اسلامی. تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- نیکونهاد، حامد (۱۳۹۲). حاکمیت قانون در نظام ولایت مطلقه فقیه. تهران: راه اول.
- واحدی، قدرت‌اله (۱۳۷۳). مقدمه علم حقوق. تهران: سعیدنو.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۲. تهران: دادگستر، چ ۵.