

# تحلیلی بر توقف انتخابات مجلس شورای اسلامی

(موضوع اصل ۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)

سیدحسین ملکوتی هشجین\*  
فرزاد جنگجوی (خراطا)\*\*

تاریخ تأیید: ۹۳/۱۱/۲۷

تاریخ دریافت: ۹۳/۴/۲۳

## چکیده

قانون اساسی، قوه مقننه را یکی از قوای حاکم و از ارکان اصلی نظام جمهوری اسلامی ایران می‌داند که هیچ‌گاه نباید با فترت و توقف مواجه شود. در این جهت، انتخابات مجلس شورای اسلامی باید به دور از هرگونه تنش و در فضایی امن و آرام برگزار شود تا صحت آن تضمین گشته، به تبع آن، حاکمیت مردم تحقق یابد؛ ولی جنگ و اشغال نظامی از جمله اوضاع و احوالی است که بحران ناشی از آن، یقیناً محیط و فضای کشور، به ویژه مناطق جنگی یا اشغال شده نظامی را برای برگزاری انتخابات از لحاظ روانی، امنیتی و اجرایی تحت الشعاع قرار می‌دهد. از این رو اصل ۶۸ قانون اساسی، با پیش‌بینی وضعیت، این اختیار را به رئیس‌جمهور داده است که برای اعمال حاکمیت بهتر مردم، پیشنهاد توقف انتخابات را در نقاط جنگی یا اشغال شده نظامی یا حتی همه مملکت، همراه با تعیین مدت توقف، به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. در صورت تصویب پیشنهاد مذکور، با نصاب خاص سه چهارم مجموع نمایندگان، مصوبه برای تأیید به شورای نگهبان ارسال می‌شود. این نوشتار ابعاد گوناگون مبحث مذکور را مورد واکاوی قرار داده است.

واژگان کلیدی: انتخابات، مجلس شورای اسلامی، جنگ، اشغال نظامی، قانون

اساسی، اصل ۶۸.

\* استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز/ نویسنده مسئول (malakooti@tabrizu.ac.ir).

\*\* دانش‌آموخته حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز (farzadjangjooi@yahoo.com).

## مقدمه

دموکراسی را می‌توان در قالب الفاظ این‌گونه توصیف کرد: «انتخابات منصفانه» (Fair Elections)، «رسانه‌های آزاد» (Free Media) و «تکثر احزاب» (Plurality of Parties) (NDI, 1991, p.38). این تعریف از دموکراسی همانند تعاریف دیگری که از این واژه می‌شود، به انتخابات به عنوان جزء لاینفک از عناصر دموکراسی تأکید می‌کند. در واقع انتخابات، فرایندی نظام‌مند است که در آن رأی‌دهندگان به نامزدهای مورد نظر خود رأی می‌دهند (Ferguson, 2003, p.2). بدین ترتیب «این نهاد بزرگ‌ترین شمار مردم را در صورت‌بندی قدرت، امور عمومی و سیاست مشارکت می‌دهد» (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۶۴۴). طبق قاعده، انتخابات باید به صورتی برگزار شود که بیشترین رابطه ممکن میان انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان برقرار شود تا بتوان نسبت به حاکمیت مردم امیدوار شد. برای تحقق این منظور، برگزاری انتخابات به صورت دوره‌ای، عادلانه، آزاد، همراه با رقابت سالم و برخورداری افراد از حق رأی همگانی و مساوی ضروری است (Gill, 2006, p.23)؛ ولی ممکن است در هر جامعه دموکراتیک، به دلیل مسائلی چون امنیت ملی (National Security)، نظم عمومی (Public Order)، حمایت از بهداشت، اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی دیگران، بعضی از حقوق مردم از جمله حق بر مشارکت در انتخابات نهادهای مردم‌سالار، به حکم قانون تابع محدودیت‌هایی با خصلت استثنایی گردد (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲، ص ۱۸۶)؛ بدین معنا که در شرایطی محیط کشور، مناطق یا حوزه‌هایی از آن برای برگزاری انتخابات مناسب نیست و ناگزیر باید انتخابات متوقف شود (مهرپور، ۱۳۹۲، ص ۳۱۶). از این‌رو قانون اساسی در اصل ۶۸ مقرر کرده است:

در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور، به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان، انتخابات نقاط اشغال‌شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه می‌دهد.

این نوشتار در جهت تحلیل اصل مذکور، به دنبال پاسخ به پرسش‌های ذیل است:  
جنگ و اشغال نظامی، چه خصوصیتی دارند که باعث توقف انتخابات

می شوند؟ پیشنهاد و تصویب توقف انتخابات مجلس شورای اسلامی، با چه مرجعی است؟ نقش شورای نگهبان در این مورد چگونه است؟ محدوده زمانی و مکانی توقف انتخابات تا کجاست؟ ادامه کار مجلس سابق، در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، چگونه توجیه می شود؟

## ۱. پیشینه اصل ۶۸

در پیش نویس قانون اساسی، اصل ۴۹ (۴۸ فعلی) این گونه تدوین و مطرح شد: در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به وسیله بیگانه، به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان، انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه می دهد.

پس از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، اصل مذکور با برداشتن دو واژه «به وسیله بیگانه» با ۵۹ رأی موافق و ۶ رأی ممتنع از ۶۵ رأی مأخوذه، به تصویب رسید (ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۱، ص ۷۹۹-۸۰۰).

نکته ای مهم اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از قوانین اساسی مشروطیت (۱۲۸۵) و جمهوری پنجم فرانسه (۱۹۵۸) الگو برداری شده است؛ ولی در هیچ یک از این قوانین اساسی، نمی توان اصلی مشابه اصل ۶۸ یافت. از این رو می توان گفت اصل مذکور ابتکاری است. در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، ضرورتی برای اصلاح این اصل احساس نشد و هیچ گونه تغییری نیافت. همچنین در انتخابات دوره دوم و سوم مجلس شورای اسلامی و انتخابات میان دوره ای این دو دوره - با اینکه اصل ۶۸ قانون اساسی اجازه توقف و تعطیلی انتخابات را در نقاط جنگی یا حتی تمام مملکت فراهم می آورد - در هیچ نقطه ای انتخابات، به این دلیل متوقف نشد و مجلس جدید افتتاح گردید؛ بدین ترتیب:

انتخابات دومین دوره مجلس در حوزه های انتخابیه آبادان، خرمشهر، دشت آزادگان، قصر شیرین، مهران و دهلران تا ایجاد شرایط عادی انتخابات و استقرار مهاجرین با

مرکزیت حوزه‌های مذکور به وسیله فرمانداران و بخشداران در سراسر کشور انجام خواهد شد.

اخذ رأی برای کاندیداهای مناطق جنگی با در دست داشتن شناسنامه و کارت بنیاد امور مهاجرین جنگ تحمیلی انجام می‌گیرد و در صورت فقدان شناسنامه فقط با کارت تأییدشده بنیاد رأی گرفته می‌شود (تبصره ۱).

مهاجرین دارای شناسنامه، در صورتی که بخواهند کاندیداهای مناطق مذکور رأی بدهند موظف به دریافت کارت از بنیاد هستند (تبصره ۲).\*

بر این اساس، در زمان جنگ تحمیلی عراق علیه ایران، در نقاط جنگی کشور و حتی نقاطی که سکنه آنها به نقاط دیگر کشور مهاجرت کرده بودند، با فرمولی که در قانون انتخابات پیش‌بینی گردید، انتخابات انجام گرفت.

## ۲. موضوع توقف انتخابات

اصل ۶۸ ق.ا. فقط به انتخابات مجلس شورای اسلامی\*\* تصریح شده است؛ زیرا قانونگذاری و نمایندگی مجلس، قابل تفویض و واگذاری به غیر نیست (اصل ۸۵ قانون اساسی) که بتوان در موارد اضطراری، جانشینی برای آن تعیین کرد. از این رو لازم است در نظامی دموکراتیک و مردم‌سالار، وجهه و صبغه نمادین دموکراسی همیشه برقرار باشد؛ پس تداوم کار مجلس در امر قانونگذاری و سپس نظارت بر اجرای قانون، هیچ‌گاه قابل تعطیلی نیست. حتی در نظام‌های سیاسی که پارلمان منحل می‌شود، فقط عمل قانونگذاری رو به تعطیلی می‌رود و اساساً پارلمان قابل تعطیل و انحلال نیست. در نظام حقوقی ایران، قانون اساسی هرگز مجلس را - حتی در زمان بروز وقایع حاد سیاسی و اضطرار - قابل انحلال و تعطیلی نمی‌داند و بر تداوم کار نمایندگی صحنه می‌گذارد؛ بنابراین در چنین رویکردی نمی‌توان پذیرفت پارلمان دچار تعطیلی، رکود و

\* ماده ۱۶ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۲ (این ماده در سال ۱۳۶۶ برای دوره سوم انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز اصلاح و تجدید شد).

\*\* همچنین موضوع توقف انتخابات در ماده ۷۵ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان، انتخابات ریاست جمهوری و همه‌پرسی، ماده ۷ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات شوراهای محلی ماده ۸۲ قانون شوراهای اسلامی پیش‌بینی شده است.

انحلال باشد. افزون بر آن در مقایسه با دیگر نهادهای سیاسی نمی‌توان وظیفه اصلی مجلس را که قانونگذاری است، به غیر واگذار کرد، در حالی که در مواقعی مثل بیماری، فوت، عزل و استعفای رئیس‌جمهور، با اذن مقام رهبری، وظایف وی تا انتخاب رئیس‌جمهوری بعدی، قابل واگذاری به معاون اول است (اصل ۳۱ قانون اساسی)؛ بنابراین برگزاری انتخابات نهادهایی مجلس خبرگان رهبری و نیز همه‌پرسی، در زمان جنگ و مسائل حاد سیاسی ضرورت نمی‌یابند. از سوی دیگر، قانون اساسی در صورت عدم برگزاری انتخابات به هر دلیلی - برای مثال ریاست جمهوری و شوراهای محلی - کفالت آن مقام و نهاد\* را پیش‌بینی کرده است.

### ۳. یکپارچگی انتخابات و مشروعیت قانونگذاری

در حکومت‌های دموکراتیک، قدرت، خاستگاه مردمی دارد و بنا بر خواست و رضایت مردم و از راه قرارداد میان مردم ایجاد می‌شود. یکی از سویه‌های این نگرش، محدودیت دوره زمامداری از یک سو و چرخش مسالمت‌آمیز آن از سوی دیگر است (بشیریه، ۱۳۸۲، ص ۲۶۸-۲۶۹).

توقف انتخابات در برخی حوزه‌های انتخابیه، به ظاهر با محدودیت و چرخش قدرت، جلوه‌ای از تعارض را به نمایش می‌گذارد؛ ولی باید گفت عدم امکان برگزاری انتخابات و تشکیل مجلس به دلیل جنگ و اشغال نظامی، با اصول و مبانی دموکراسی از جمله اصل انتقال‌پذیری قدرت، منافاتی ندارد؛ زیرا موارد مذکور موقت بوده، در جهت اعمال حاکمیت بهتر مردم‌اند.

در صورت عدم برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی در منطقه یا مناطق خاص و در نتیجه عدم حضور نماینده یا نمایندگانی از سوی رأی‌دهندگان بالقوه

\* هرگاه انتخابات هریک از شوراهای روستا و شهر، بنا به دلایل ذکرشده متوقف شود و یا پس از تشکیل، طبق مقررات قانونی منحل شود، تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استانداران جانشین آن شورا خواهد بود.

تبصره ۱: جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود.

تبصره ۲: جانشین شورای روستا، شورای بخش می‌باشد (ماده ۸۵ قانون شوراهای اسلامی).

آن مناطق، مصوبات مجلس تشکیل یافته می‌تواند برای آنان الزام‌آور باشد؛ زیرا در واقع، نمایندگی مجلس جنبه فردی و خصوصی ندارد و اعتبار این نمایندگی، به وسیله بخشی از جمعیت اعطا نشده است؛ بدین معنا که هر نمایندگی مجلس، جلوه‌ای از حاکمیت ملی است. در غیر این صورت، اگر نماینده حوزه انتخابیه‌ای را فقط منتخب همان حوزه بدانیم، در حقیقت به اصل تقسیم‌ناپذیری حاکمیت ملی خللی وارد آمده است و حال آنکه حاکمیت ملی، بخش‌ناپذیر و متعلق به همه افراد ملت است؛ پس نماینده منتخب، نماینده همه ملت به شمار می‌آید و از جانب کلیت ملی سخن گفته، عمل می‌کند (قاضی، ۱۳۸۹، ص ۲۹۴). نتیجه این دیدگاه این است که اولاً، نماینده به مجموع ملت تعلق دارد و فقط نماینده حوزه انتخابیه خود نیست؛ ثانیاً، نماینده در برابر انتخاب‌کنندگان خود استقلال دارد؛ یعنی به حوزه انتخابیه و انتخاب‌کنندگان خود وابستگی ندارد و آنها نمی‌توانند نماینده خود را برکنار یا عزل کنند، یا به استعفا مجبور نمایند. از این رو عدم انتخاب نمایندگانی از حوزه‌های انتخابیه‌ای - که به دلایل مذکور در اصل ۶۸ قانون اساسی، برگزاری انتخابات در آن حوزه‌ها میسر نشده است - خللی به مشروعیت نظام قانونگذاری وارد نمی‌سازد.

#### ۴. موارد توقف انتخابات

اصل ۶۸ قانون اساسی، فقط به جنگ و اشغال نظامی به عنوان موجبات توقف انتخابات\* تصریح کرده است؛ زیرا جنگ و اشغال نظامی، مهم‌ترین و حادثترین مسائلی‌اند که می‌توانند حق بر مشارکت سیاسی شهروندان را به مخاطره افکنند یا دچار تعطیلی موقت نمایند. در این باره نظریه تفسیری شورای نگهبان نیز بر حصری بودن مصادیق پیش‌گفته اشعار دارد.\*\*

\* در ماده ۱۵ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، عواملی مانند سیل، زلزله و... نیز می‌توانند موجبات توقف انتخابات را فراهم نمایند که خارج از اصل ۶۸ قانون اساسی‌اند؛ بدین معنا که بدون اجرای شرایطی که در اصل ۶۸ قانون اساسی وجود دارد، می‌توان انتخابات را متوقف ساخت.  
\*\* نظر شرعی ۱۳۶۵/۱۲/۶ فقهای شورای نگهبان به رئیس‌جمهور.

## ۴-۱. جنگ

«جنگ» شیوه اجبار، همراه با اعمال قدرت و زور است که می‌توان آن را از لحاظ حقوقی چنین تعریف کرد:

جنگ به عنوان ابزار سیاست ملی، مجموعه عملیات و اقدامات قهرآمیز مسلحانه است که در چهارچوب مناسبات کشورها (دو یا چند کشور) روی می‌دهد و موجب اجرای قواعد خاصی در کل مناسبات آنها با یکدیگر و همچنین با کشورهای ثالث می‌شود (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۹، ص ۵۵۳).

جنگ می‌تواند زمینی، دریایی و هوایی باشد و دارای دو بخش «صحنه نبرد» (Theatre of war) و «منطقه جنگ» (Region of war) است. صحنه نبرد، به فضایی گفته شده است که جنگ عملاً در آنجا صورت می‌گیرد و منطقه جنگی فضایی است که متخاصمان در آن، تدارکات جنگ را پیگیری می‌کنند (تدینی، ۱۳۸۰، ص ۲۳۱). البته کشورها در مقررات آمره بین‌المللی، بعضی از مناطق را با انعقاد قرارداد، مستثنا از منطقه جنگی اعلام می‌کنند (حالت اعلام بی‌طرفی) یا ممکن است بر مبنای تصمیم یک‌جانبه یکی از طرفین متخاصم، منطقه یا مناطقی که تحت حاکمیت آنهاست، از صحنه جنگ به دور باشد. عملیات جنگ فقط در مناطقی صورت می‌گیرد که سریع‌تر و دقیق‌تر در سرنوشت سیاسی آن تأثیر می‌گذارد و آن فضایی است که درگیری‌ها عملاً در آنجا واقع می‌شوند که همان صحنه جنگ می‌باشد؛ بنابراین می‌توان گفت انتخابات حتماً در صحنه جنگ غیرقابل برگزاری است؛ ولی ممکن است در منطقه جنگی قابلیت برگزاری داشته باشد. نکته دیگر اینکه جنگ می‌تواند خارجی یا داخلی باشد. در مذاکرات نهایی مجلس تدوین قانون اساسی، به این نکته نیز اشاره شده است که ممکن است جنگ داخلی نیز مانند جنگ خارجی، باعث توقف انتخابات گردد (ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱، ص ۸۰۰).

## ۴-۲. اشغال نظامی

در حقوق بین‌الملل، تعاریف متعددی از پدیده «اشغال نظامی» (Occupation) ارائه شده است؛ ولی از میان تعاریف گوناگون می‌توان اشغال نظامی را وضعیتی دانست که در

زمان جنگ بروز می‌یابد و آن اینکه در زمان جنگ، سرزمین یکی از طرف‌های متخاصم با ورود نیروهای نظامی دیگری، تحت اشغال طرف متخاصم درآمده و آثار حقوقی بر آن بار می‌شود (Roberts, 1958, pp.253-256). جنگ باعث جایگزینی صلاحیت‌ها از سرزمین اشغال‌شده به کشور اشغال‌گر می‌گردد؛ ولی به هیچ عنوان باعث انتقال حاکمیت نمی‌گردد. این صلاحیت‌ها محدود و موقت است و به عملکرد سازمان‌های عمومی مربوط می‌باشد (Gasser, 1995, p.241)؛ ولی حاکم قانونی (مقامات سرزمین اشغال‌شده) حق اعمال صلاحیت‌های قانونگذاری، اداری و قضایی خویش را حفظ می‌کند. در امور جزایی نیز قوانین سرزمین اشغال‌شده، قابلیت اعمال دارد؛ زیرا صلاحیت‌های تقنینی و اعمال قوانین جزایی محل وقوع جرم، با حاکمیت هر کشور پیوند مستقیم دارد. به لحاظ حقوقی، اشغال نظامی، تعهداتی را بر دولت اشغال‌گر مترتب می‌سازد. در مدت اشغال، براساس مقررات اجرایی ضمیمه کنوانسیون چهارم لاهه (۱۹۰۷) و کنوانسیون چهارم ژنو، دولت اشغال‌گر برخی تعهدات و نیز برخی اختیارات محدود مدیریتی دارد. یکی از تعهدات مهم ناشی از اشغال که در ماده ۴۳ مذکور مقرر شده است، به این امر اشعار دارد که دولت اشغال‌گر، جز در مواردی که کاملاً ناگزیر می‌شود، باید قوانین لازم‌الاجرا و معتبر کشور اشغال‌شده را رعایت و اجرا کند. به هر حال، هر چند طبق مقررات موجود، دولت اشغال‌گر نباید در امور داخلی کشور اشغال‌شده - از جمله برگزاری انتخابات - دخالت کند؛ ولی در مذاکرات نهایی مجلس تدوین قانون اساسی تأکید شد که اگر در زمان اشغال نظامی، برگزاری انتخابات نیز میسر باشد، از نفوذ دولت اشغال‌گر به دور نخواهد بود (ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱، ص ۸۰۲).

## ۵. مبانی موجهه توقف انتخابات ناشی از جنگ و اشغال نظامی

اثرهای روانی - اجتماعی، امنیتی و اجرایی جنگ و اشغال نظامی که توقف انتخابات را موجه می‌سازند، چیست؟ در این بخش، مبانی موجهه توقف انتخابات مورد تبیین قرار می‌گیرد.



## ۱-۵. مبانی روانی - اجتماعی

از نظر روانشناختی، دوران جنگ و پس از آن، عقده‌آفرین است (بوتول، ۱۳۷۹، ص ۸۹)؛ زیرا جامعه به عنوان یک نظام کل اجتماعی که خود دارای پنج خُرده‌نظام (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیستی) است، از اثرات اجتماعی و روانی جنگ در امان نیست و با شکل‌های گوناگون از پیامدهای مثبت و منفی جنگ متأثر خواهد شد. مهم‌ترین اثرات روانی منفی\* جنگ، عبارت‌اند از: شیوع انواع استرس‌های فردی و اجتماعی، جنگ‌طلبی، بیماری‌های روانی و شخصیتی، گسترش روحیه انتقام‌جویی، رشد انحصارطلبی و بی‌عدالتی، رشد فرهنگ توجیهی و مصلحتی، ترس و بی‌اعتمادی، رشد فشارها و تنش‌های گروهی و فردی و... (ادیبی سده، ۱۳۸۲، ص ۱۳۱-۱۳۸ / Kohli, 2013, p.265).

۱۳۹ اما آنچه مهم بوده و قابلیت بررسی دارد، اثرات روانی - اجتماعی جنگ بر همه جامعه یا مناطق درگیر آن است که بر انتخابات تأثیر می‌گذارد و ممکن است باعث توقف آن شود. براساس پژوهش‌های روانشناسی، میان شرایط اضطراب‌زا و عملکرد برخی افراد، رابطه معکوس وجود دارد؛ یعنی هرچه افراد از احساس اضطراب بالاتری برخوردار باشند، میزان عملکرد آنها کاهش خواهد یافت (نظربلند، ۱۳۹۱، ص ۵۵). وقوع جنگ و اشغال نظامی به این دلیل که شرایط تنش‌زا و به شدت اضطراب‌آوری را بر افراد مناطق درگیر آن یا حتی همه جامعه وارد می‌کند، قدرت فعالیت و تصمیم‌گیری (سیاسی) افراد خواهان شرکت در انتخابات را تحت تأثیر قرار می‌دهد، تا آنجا که نتوانند در انتخابات شرکت کنند یا در صورت شرکت در انتخابات، این کاهش قدرت تصمیم‌گیری باعث می‌شود انتخاب‌کنندگان براساس تصمیمات آنی و احساسی نمایندگان را گزینش کنند که صلاحیت کافی برای ورود به مجلس نداشته باشد.

از این رو به نظر می‌رسد به هنگام جنگ و اشغال نظامی، جامعه یا مناطق درگیر

---

\* اثرات مثبت جنگ: رشد انسجام اجتماعی، تقویت احساسات قومی و ملی، رشد همبستگی فردی و گروهی، رشد ارزش‌ها و آرمان‌های اجتماعی و ملی، اعتماد به نفس، رشد فرهنگ و ادبیات حماسی، مبارزه‌جویی و رقابت، خلاقیت و ابتکار، برتری‌جویی، ستیزه‌جویی و....

آن برای حضور در انتخابات و مشارکت سیاسی، از لحاظ روانی آمادگی لازم را نداشته باشند.

## ۲-۵. مبانی امنیتی

دولت و نهادهای امنیتی، متولی برقراری نظم و امنیت عمومی‌اند. امنیت عمومی عرصه‌ای است که در آن نهادهای امنیتی می‌کوشند جان، مال و شئون افراد را در مقابل تهدیدها و ناامنی‌ها مصون نگاه دارند (نصری، ۱۳۹۰، ص ۷۳-۷۴). بسیار محتمل است وقتی در مناطق درگیر جنگ و اشغال نظامی، انتخابات در حال برگزاری باشد، چون هماهنگی و همکاری نیروهای امنیتی، اطلاعاتی و انتظامی کشور، رو به تضعیف می‌رود، امنیت رأی‌دهندگان، مسئولان برگزاری انتخابات و صندوق‌های رأی به دلیل احتمال بروز حملات تروریستی، بمب‌گذاری حوزه‌های انتخابیه و ایجاد رعب و وحشت در میان مردم، در معرض تهدید جدی قرار گیرد. به همین دلیل، سلامت برگزاری انتخابات به خطر می‌افتد. این عدم وجود هماهنگی و آمادگی امنیتی، ایجاب می‌کند که انتخابات متوقف گردد و به زمان دیگری موکول شود.

## ۳-۵. مبانی اجرایی (حقوقی)

اجرای صحیح انتخابات مبتنی بر قانون، در گرو بهره‌گیری از نیروهای کارآمد و متعهد خواهد بود. بر این اساس، عوامل متعددی در برگزاری انتخابات دخالت دارند که هدف‌شان باید انتخابات عادلانه، شفاف و بی‌طرفانه باشد؛ ولی در زمان جنگ و اشغال نظامی، به دلیل نبود مدیریت یکپارچه انتخابات، ناتوانی در تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه، اطلاع‌رسانی و عدم آموزش صحیح به رأی‌دهندگان و نامزدها، ضعف کنترل بر فعالیت‌های تبلیغاتی، عدم نظارت دقیق بر رأی‌گیری و نتایج آرا، عدم رسیدگی به شکایت‌های واصله، حل و فصل دعاوی انتخاباتی و... قطعاً در نتایج انتخابات تأثیر منفی خواهد گذاشت (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۴۵).

در مجموع باید گفت در هر کشور، اقتدار دولت فقط می‌تواند از آرای مردم منبعث و توجیه گردد (دومیشل، ۱۳۷۶، ص ۵۶)؛ مردمی که در انتخابات واقعی، آزاد

و منصفانه، دور از تشنج، درگیری و آشوب، با رأی‌گیری فراگیر، مساوی و مخفی شرکت می‌کنند. حال، به فرض که در زمان جنگ و اشغال بتوان انتخابات برگزار کرد، تحقق ویژگی‌های مذکور، دور از ذهن خواهد بود. براساس مطالب پیش‌گفته، جنگ و اشغال نظامی همه چیز را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد؛ از احساس اضطراب، ناامنی، سختی و مشکلات روزمره مردم تا کمبود و ضعف عوامل اجرایی برای برگزاری انتخابات، که به کاهش میزان مشارکت مردم در انتخابات منجر می‌شود. از سوی دیگر، در زمان جنگ و اشغال نظامی، انتظار نمی‌رود انتخابات صحیحی بتوان برگزار کرد که زمینه ارتباط سالم میان انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان را به دنبال داشته باشد و این‌گونه به نظر می‌رسد نمایندگانی که در چنین اوضاع و احوال اضطراری انتخاب می‌شوند، قادر به درک مراتب نیاز جامعه نیستند و این مسئله در کیفیت و کمیت قانونگذاری و نظارت که یکی از صلاحیت‌های مهم مجلس شورای اسلامی است، تأثیر منفی خواهد گذاشت.

از این‌رو با توجه به اثراتی که جنگ و اشغال نظامی بر جامعه یا نواحی درگیر آن می‌گذارد، محیط و فضای جامعه برای برگزاری انتخابات مهیا نیست؛ پس برای حاکمیت بهتر مردم و اعمال آن باید انتخابات را متوقف ساخت و به زمان دیگری که در آن شهروندان بتوانند وضعیت سیاسی خود را آزادانه‌تر تعیین کنند، موکول کرد.

## ۶. شرایط توقف انتخابات

پیشنهاد رئیس‌جمهور، تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان مجلس و تأیید شورای نگهبان، از شرایط تحقق توقف انتخابات مجلس شورای اسلامی و موضوع اصل ۶۸ قانون اساسی است که در ذیل بررسی می‌شود.

### ۶-۱. پیشنهاد رئیس‌جمهور

براساس اصل ۶۸ قانون اساسی، پیشنهاد توقف انتخابات با رئیس‌جمهور است.\* در

\* در انتخابات مجلس شورای اسلامی، هیئت مرکزی نظارت، حق... متوقف ساختن انتخابات را ندارد، فقط باید مدارک حاکی از... یا لزوم متوقف ساختن آن را برای شورای نگهبان بفرستد تا شورا در

توجیه اینکه چرا رئیس‌جمهور پیشنهاد توقف انتخابات را به مجلس ارائه می‌دهد، ناگزیر باید به نقش حمایتی ریاست‌جمهور در پاسداری از حقوق ملت اشاره کرد. بر این اساس، قانون اساسی براساس تعهد اخلاقی و تکلیف قانونی، وی را به حمایت از حقوق ملت از جمله انتخابات موظف کرده است (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۲۳۵). درباره تعهد اخلاقی رئیس‌جمهور باید گفت این مقام در حمایت و پاسداری از حقوق ملت، سوگند یاد می‌کند (اصل ۱۲۱ قانون اساسی). این سوگند بنا به تفسیر شورای نگهبان، دارای اثر شرعی است؛\* ولی از سوی دیگر، قانون اساسی به عنوان منشور ملی و عالی‌ترین سند سیاسی و حقوقی، متضمن حقوق ملت است و رئیس‌جمهور را طبق اصل ۱۱۳، مسئول اجرای قانون اساسی می‌داند. مهم‌تر اینکه رئیس‌جمهور که در قانون اساسی به عنوان مقام پیشنهاددهنده توقف انتخابات معرفی شده است، ریاست شورای عالی امنیت ملی با وی می‌باشد؛ شورایی که تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی، هماهنگی امور کشور با تدابیر دفاعی - امنیتی و بهره‌گیری از امکانات کشور را برای مقابله با تهدیدات خارجی و داخلی بر عهده دارد. شورای مذکور از مقامات بلندپایه لشکری و کشوری تشکیل شده است و کشور را از لحاظ امنیتی و سیاسی، مورد بررسی واقع‌بینانه‌ای قرار می‌دهد؛ بنابراین رئیس‌جمهور می‌تواند در جلسات شورا، نسبت به اوضاع و احوال کشور و حالت جنگ و ناآرامی‌ها که مخلّ برگزاری انتخابات‌اند، احاطه کامل یابد (همو، ۱۳۸۶، ج ۲، ص ۲۷۶). از سوی دیگر، برگزاری انتخابات بر عهده قوه مجریه و به طور خاص، وزارت کشور است. بر این اساس، چون به واسطه جنگ یا اشغال نظامی، امکان برگزاری انتخابات در برخی حوزه‌ها - یا در همه کشور - وجود ندارد، هیئت‌های اجرایی توقف آن را مطالبه می‌کنند. از این رو پیشنهاد توقف انتخابات از سوی ریاست قوه مجریه موجه می‌نماید.

پیشنهاد توقف انتخابات از سوی رئیس‌جمهور، خالی از نقد نیست؛ چنانچه

مورد... متوقف کردن آن نظر بدهد (ماده ۱۰ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخاب مجلس شورای اسلامی) و توقف انتخابات باید مستند به قانون همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد (تبصره ماده ۷۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی).

\* نظر شرعی ۱۳۶۵/۱۲/۶ فقهای شورای نگهبان به رئیس‌جمهور.

رئیس‌جمهور به هر دلیلی پیشنهاد توقف انتخابات را به مجلس ارائه نکند، در این صورت، چاره کار روشن نیست. از این رو به نظر می‌رسد مقامات پیشنهاددهنده به مجلس، رئیس‌جمهور و نصاب خاصی از نمایندگان مجلس باشند؛ بدین نحو که روال فعلی پیشنهاد توقف انتخابات از سوی رئیس‌جمهور، فرض اولی پنداشته شود؛ ولی در صورتی که وی در ارائه پیشنهاد مذکور تعلل ورزد، آنگاه امکان پیشنهاد توقف انتخابات از سوی نصاب خاصی از نمایندگان مورد پیش‌بینی قرار گیرد. روال اجرایی شدن آن می‌تواند از راه مطرح کردن موضوع در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و پیگیری مسائل تخصصی آن در این کمیسیون و سپس ارجاع موضوع در صحن علنی مجلس و رأی‌گیری نسبت به آن انجام پذیرد.

چگونگی ترتیب پیشنهاد ریاست جمهوری برای توقف انتخابات به مجلس، در بخش سوم (انتخابات و همه‌پرسی) و مواد ۸۹ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵/۸/۲ مطرح شده است:

چنانچه قبل از فرارسیدن انتخابات، به دلیل جنگ و اشغال نظامی کشور، برگزاری انتخابات در یک یا چند حوزه انتخابیه میسر نباشد، وزارت کشور\* موظف است که گزارش مشروح و مستدل خود از موارد عدم امکان انتخابات را به رئیس‌جمهور تسلیم نماید. پس از آن رئیس‌جمهور توقف انتخابات را با ذکر مدت کتبیاً به مجلس شورای اسلامی جهت اخذ تصمیم پیشنهاد می‌نماید (ماده ۸ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری).

چنانچه در جریان برگزاری انتخابات نیز به لحاظ وقوع جنگ، برگزاری انتخابات در یک یا چند حوزه انتخابیه متأثر گردد، وزارت کشور بلافاصله گزارش توجیهی شروع توقف انتخابات را جهت پیشنهاد به مجلس، به رئیس‌جمهور تسلیم می‌نماید (ماده ۹ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری).

در این دو ماده، از قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری، نکات ذیل قابل استنتاج است:

\* وزارت کشور مأمور اجرای قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی بوده، مسئول حسن جریان انتخابات است. بدین منظور، مأمورانی را برای بازرسی و کنترل جریان انتخابات به حوزه‌های انتخابیه و شعب اخذ رأی اعزام می‌دارد.

- ماده هشتم پیش از فرارسیدن انتخابات و در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور است، در حالی که ماده نهم به لحاظ وقوع جنگ در حین برگزاری انتخابات مطرح می‌شود.

- گزارش وزارت کشور در هر حال باید مشروح و مستدل و حاکی از عدم امکان اجرای انتخابات یا توجیه برای توقف انتخابات، در حین برگزاری باشد.

- عمل رئیس‌جمهور فقط به عنوان یک پیشنهاد مطرح می‌شود و برخلاف لوایح، نیاز به تصویب هیئت وزیران ندارد.

- مواد هفتم و هشتم قانون حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور، وزارت کشور را به تهیه و تسلیم گزارش مشروح و مستدل از عدم امکان اجرای انتخابات به رئیس‌جمهور موظف کرده است؛ ولی تقدیم این گزارش به مجلس، از اختیارات رئیس‌جمهور است. از این رو تعلل در انجام این تکلیف قانونی، می‌تواند موجبات مسئولیت سیاسی مقامات مذکور را فراهم آورد؛ زیرا برگزاری انتخابات از وظایف دولت است و همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، از حقوق اساسی ملت به شمار می‌رود و اگر دولت تعهد خود را به برگزاری انتخابات آزاد و دموکراتیک نادیده بگیرد، مسامحه‌ای است که نمی‌توان آن را نادیده گرفت (گودوین گیل، ۱۳۷۹، ص ۱۰۹).

- پیشنهادی که رئیس‌جمهور به مجلس ارائه می‌دهد، باید کتبی باشد و مدت توقف انتخابات نیز ذکر شود.

- رئیس‌جمهور می‌تواند پیشنهاد توقف انتخابات را در یک یا چند حوزه انتخابیه، نقاط اشغال‌شده یا همه مملکت ارائه دهد. به عبارت دیگر، ممکن است یک منطقه از کشور درگیر جنگ یا اشغال نظامی باشد؛ ولی در این حالت، برگزاری انتخابات در همه کشور به مصلحت نباشد که رئیس‌جمهور می‌تواند پیشنهاد توقف انتخابات در همه مملکت را پیشنهاد دهد.

## ۶-۲. تصویب پیشنهاد در مجلس

درباره چگونگی بررسی شدن پیشنهاد توقف انتخابات در مجلس، آیین‌نامه داخلی مجلس مسکوت است. طبق اصل ۶۸ قانون اساسی و ماده ۱۲۱ آیین‌نامه داخلی مجلس

شورای اسلامی، پیشنهاد رئیس‌جمهور باید به تصویب اکثریت خاص سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد؛ یعنی دست‌کم ۲۱۷ نماینده باید به این پیشنهاد، رأی موافق بدهند؛ ولی ممکن است مجلس با حداقل نصاب - یعنی دو سوم نمایندگان - تشکیل شود. در این حالت، امکان احراز حداقل نصاب توقف انتخابات، بعید است. به نظر می‌رسد چنانچه نصاب مذکور از سه‌چهارم مجموع نمایندگان به سه‌چهارم نمایندگان حاضر تغییر یابد، می‌توان به نصاب قابل قبولی دست یافت. البته این امر نیازمند طی فرایندهای قانونی مقرر درباره بازنگری قانون اساسی است.

پیشنهادی که برای توقف انتخابات به مجلس ارائه می‌شود، ممکن است به صورت کامل رد شود یا مجلس با دخل و تصرف در محدوده زمانی و مکانی ارائه‌شده در پیشنهاد، آن را تصویب کند؛ ولی اغلب لویحی که از سوی دولت برای تصویب به مجلس فرستاده می‌شوند، با کمترین دخل و تصرف به دلیل اهمیت و تخصصی بودن موضوع، به تصویب می‌رسند (قاضی، ۱۳۸۹، ص ۲۱۸). به نظر می‌رسد درباره توقف انتخابات، به دلیل اهمیت موضوع، مجلس همچون لویح، پیشنهاد رئیس‌جمهور را با کمترین دخل و تصرف تصویب نماید.

درباره ماهیت تصویب مجلس می‌توان آن را در زمره نظارت استصوابی مجلس دانست. هرچند در کتب حقوق اساسی، تصویب پیشنهاد توقف انتخابات (موضوع اصل ۶۸) در بحث نظارت استصوابی مجلس مطرح نشده است؛ ولی با توجه به تعریف نظارت استصوابی،\* در مقوله تصویب پیشنهاد توقف انتخابات، ماهیت عمل مجلس جز این نخواهد بود؛ زیرا در بحث توقف انتخابات نیز صلاحدید جامعه مطرح است؛ یعنی قوه مجریه برای این امر مهم، از قوه مقننه می‌پرسد که آیا صلاح است انتخابات متوقف شود یا خیر؟

\* برخی از اعمال دولت، به لحاظ حساسیت امر و برای رعایت منتهای احتیاط جهت حفظ منافع جامعه، تحت نظارت شدید پارلمان قرار می‌گیرد؛ بدین معنا که اعمال مورد نظر فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل اجراست. این نظارت را نظارت استصوابی می‌نامند (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۹۸).

### ۶-۳. تأیید شورای نگهبان

مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات ... مجلس شورای اسلامی و... را بر عهده دارد». همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، رئیس‌جمهور پیشنهاد توقف انتخابات را به مجلس ارائه می‌دهد. اگر مجلس پیشنهاد را مورد تصویب قرار دهد، برای تأیید به شورای نگهبان ارسال خواهد شد:

اما تأیید توقف انتخابات از سوی شورای نگهبان، ناشی از مقامی است که این شورا در نظارت بر انتخابات را داراست و نباید آن را با نظارت شورا بر مصوبات مجلس اشتباه نمود؛ زیرا تصویب توقف انتخابات اعمال یک سیاست هماهنگ است و تصویب قانون نیست و با نظارت شورا بر عمل قانونگذاری مجلس متفاوت است (همان، ص ۹۹).

چنانچه شورای نگهبان مصوبه مجلس مبنی بر توقف انتخابات را به صورت کلی یا جزئی تأیید نکند و مجلس نیز با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، آیا مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شود؟

در پاسخ به این پرسش می‌توان گفت ماهیت مصوبه مجلس درباره توقف انتخابات، از دیگر مصوبات مربوط به قوانین مجلس جداست؛ زیرا ماهیت عمل مجلس در این باره، قانونگذاری نیست و فقط همراه با تأیید شورای نگهبان، اعمال یک سیاست هماهنگ است؛ بنابراین با نظارت شورا بر عمل تقنینی مجلس متفاوت است، در حالی که فقط مصوبات مربوط به قوانین مجلس، به شورای نگهبان و در صورت اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده می‌شود «اصل ۱۱۲ قانون اساسی» (شعبانی، ۱۳۹۲، ص ۱۷۵). از سوی دیگر، نظارت شورا بر انتخابات مجلس، استصوابی\* است؛ زیرا تفسیری که از اصل ۹۹ قانون اساسی از سوی شورای نگهبان ارائه شده است (نظریه شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان)، در ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز مقرر شده است و نظارت شورای نگهبان را استصوابی، عام

\* بر خلاف نظریه شورای نگهبان، در اینجا منظور از نظارت استصوابی را باید نظارت عدم مغایرت بدانیم: «ناظر موظف است از خروج و انحراف عامل از محدوده مقرر شده، جلوگیری و منع نماید» (شعبانی، همان: ۱۷۹ - ۱۸۰).



و در همه مراحل و امور مربوط به انتخابات (از جمله اصل ۶۸ قانون اساسی)، جاری دانسته است. از این رو باید گفت نظر شورا در این باره، چه تأیید و چه رد، قطعی است و ارجاع امر به مجمع تشخیص مصلحت، موضوعیت ندارد.

در تأیید این دیدگاه می‌توان گفت تأیید شورای نگهبان درباره توقف انتخابات را باید نظارت مشارکتی دانست و منظور از این نظارت، تشریک مساعی میان هیئت‌های اجرایی و نظارتی در اجرا و نظارت بر انتخابات است. به عبارت دیگر، در این نوع نظارت، در همه مراحل باید میان اجرا و نظارت، قائل به تفکیک شد. به گونه‌ای که اجرای انتخابات بر عهده هیئت‌های اجرایی است؛ ولی از آنجاکه هر امر اجرایی برای جلوگیری از سوء استفاده از قدرت باید مورد نظارت قرار گیرد، نظارت بر امور اجرایی بر عهده هیئت‌های نظارتی است (نژادخلیلی، ۱۳۸۶، ص ۵۶). درباره توقف انتخابات نیز شورای نگهبان بر وظیفه ذاتی خود نظارت بر امر انتخابات را بر عهده دارد و تأیید مرجع مذکور، زمینه غرض‌ورزی قوای مقننه و مجریه را درباره عدم تشکیل مجلس جدید، منتفی می‌سازد.

گفتنی است در اصل ۶۸ قانون اساسی در مورد توقف انتخابات میان نهادهای مذکور، عدم اتفاق نظر، محتمل است؛ بنا به دلایلی از جمله اینکه رئیس‌جمهور\* پیشنهاد توقف را به هر دلیلی به مجلس ارائه نکند یا پس از تصویب در مجلس، شورای نگهبان این مصوبه را مورد تأیید قرار ندهد؛ ولی این عدم توافق آراء، در حالی می‌تواند رخ دهد که در مناطق درگیر جنگ یا اشغال‌شده یا همه مملکت، شرایط برای برگزاری انتخابات مهیا نباشد. در هر حال با عدم امکان تفاهم میان نهادهای مذکور، راه حل قانونی برای این مشکل وجود ندارد (ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۸۳۵). با توجه به اینکه بروز چنین وضعیتی با هزینه‌ها و پیامدهای منفی اجتماعی سیاسی همراه است و آثار زیانبار ادامه وضعیت بحرانی به صلاحیت‌ها و مشروعیت نظام سیاسی لطمات زیادی وارد می‌کند. در این حال، مقام رهبری از طریق بند ۷ و ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی\*\* می‌تواند به موضوع

\* قانون اساسی، پیشنهاد توقف انتخابات را در انحصار رئیس‌جمهور می‌داند.

\*\* بند ۷، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و بند ۸، حل معضلات نظام که از راه عادی قابل حل نیست و از راه مجمع تشخیص مصلحت نظام حل می‌شود.

ورود یابد و طبق اختیاری که در این بند به وی داده شده است، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام و در نهایت، حکم حکومتی در مقام حل معضل برآید (ملک‌افضلی اردکانی، ۱۳۹۰، ص ۶۱-۶۳).

## ۷. محدوده مکانی توقف انتخابات

مطابق اصل ۶۸ قانون اساسی درباره محدوده مکانی توقف انتخابات، دو حالت قابل تصور است:

- همه مملکت درگیر جنگ یا اشغال نظامی است؛ انتخابات می‌تواند در همه مملکت متوقف شود.

- نقاط معینی از کشور درگیر جنگ و اشغال نظامی باشد؛ در این صورت انتخابات فقط در این مناطق باید متوقف شود؛ ولی ممکن است با توجه به شرایط جنگ و اشغال نظامی، همه کشور تحت تأثیر قرار گیرد و لازم باشد انتخابات در همه مملکت متوقف شود (ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱، ص ۸۰۲). در هر حال، رئیس‌جمهور می‌تواند توقف انتخابات را برای نقاط اشغال‌شده، جنگی یا همه مملکت پیشنهاد دهد و مجلس نیز می‌تواند جزئاً یا کلاً پیشنهاد را مورد تصویب قرار دهد.

## ۸. مدت توقف انتخابات\*

در اصل ۶۸ قانون اساسی مقرر شده است که رئیس‌جمهور پیشنهادکننده توقف انتخابات به مجلس است؛ ولی در ماده هشت قانون حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری ایران، به روشنی مطرح شده است که رئیس‌جمهور به همراه پیشنهاد، مدت توقف انتخابات را با توجه به اوضاع و احوال کشور و ماهیت جنگ و اشغال نظامی، تعیین می‌کند و کتباً به مجلس ارائه می‌دهد.

---

\* مدت توقف انتخابات در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، حداکثر برای هفت ماه خواهد بود؛ زیرا وزارت کشور موظف خواهد بود با اعلام نظر شورای نگهبان در حوزه‌های انتخابیه یا استقرار مهاجران، انتخابات را برگزار نماید (تبصره ۲ ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی).

هرچند اصل ۶۸ و ماده هشت قانون مذکور، به مدت معین و ذکر مدت اشاره کرده‌اند؛ ولی احتمال دارد در مدت پیشنهادی برای توقف انتخابات، جنگ و اشغال نظامی پس از آن نیز همچنان ادامه داشته باشد یا زودتر از موعدی که تصویب شده است، شرایط برای برگزاری انتخابات فراهم شود؛ بنابراین تعیین مدت در اینجا خالی از اشکال نیست (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۹۹). البته در نقد این نظر می‌توان گفت ممکن است جنگ یا اشغال نظامی، زودتر یا در موعدی که تعیین شده است، پایان یابد و فضای جامعه برای برگزاری انتخابات مهیا شود. با وجود این، از مزایای تعیین مدت این است که باعث جلوگیری از ابهام در برگزاری انتخابات می‌شود و اختیار قوه مجریه را در تعویق برگزاری انتخابات - که ممکن است همراه با اغراض سیاسی باشد - محدود می‌کند.

در صورتی که جنگ ادامه یابد، پس از انقضای مدت باید مدت دیگری برای توقف انتخابات تعیین کرد و روال سابق که پیش‌تر گفته شد، مجدداً تکرار گردد.

## ۹. عدم تشکیل مجلس و ادامه کار مجلس سابق

انتخابات باید به گونه‌ای برگزار گردد که با اتمام دوره نمایندگی چهارساله، نمایندگان جدید انتخاب شوند و مهیای تشکیل جلسه باشند. نهاد قانونگذاری باید همیشه برقرار باشد و این امر، نشانگر تداوم و استمرار قانونگذاری است (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۳۸). به نظر می‌رسد مبنای ادامه کار مجلس سابق - در صورت عدم تشکیل مجلس جدید - اصل تداوم یا استمرار خدمات عمومی (Le Principe de la comformite des Services public) است. از این رو اصل ۶۳ قانون اساسی تصریح می‌کند: «انتخابات هر دوره، باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود؛ به طوری که کشور هیچ زمانی بدون مجلس نباشد».

درباره مدت توقف انتخابات، دو حالت قابل تصور است:

اول، انتخابات در همه مملکت متوقف شود؛ روشن است که مجلس جدید شکل نخواهد گرفت و مجلس سابق کماکان به کار خود ادامه خواهد داد.  
دوم، با توجه به اینکه «پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس با حضور دو

سوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد» (اصل ۶۵ قانون اساسی)، حال اگر در مناطقی از کشور انتخابات متوقف شود و در نقاط دیگر انتخابات برگزار شود و دو سوم نمایندگان انتخاب شوند، مجلس جدید شکل خواهد گرفت. در صورتی که کمتر از این نصاب نمایندگان انتخاب شوند یا اصلاً امکان انتخاب این تعداد از نمایندگان - با توجه به حوزه‌هایی که در آن انتخابات برگزار می‌گردد - وجود نداشته باشد، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه می‌دهد و ادامه کار مجلس سابق نیز با توجه به بند (ب) ماده ۱۲۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، به تصویب سه چهارم مجموع اعضای همان مجلس منوط است.

ممکن است این پرسش مطرح گردد که در صورت تداوم جنگ و اشغال نظامی، حداکثر زمان تداوم فعالیت مجلس سابق چقدر خواهد بود؟ نظام حقوقی ایران در این خصوص ساکت است؛ اما در رویه عملی با توجه به اینکه دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است (اصل ۶۳ قانون اساسی)، تنها در صورت عدم تشکیل مجلس به دلیل توقف انتخابات، مدت نمایندگی تا زمان تشکیل مجلس جدید، استمرار می‌یابد که در این صورت، طبیعتاً دوره نمایندگی به بیش از چهار سال قابل افزایش خواهد بود (لطفی، ۱۳۸۹، ص ۲۶۷).

## ۱۰. برگزاری انتخابات و نمایندگی پس از جنگ و اشغال نظامی

پس از پایان مدتی که برای توقف انتخابات تعیین شده است یا به عبارت دیگر، پس از آنکه فضای کشور یا مناطقی که درگیر جنگ یا اشغال نظامی بودند، برای برگزاری انتخابات مساعد شد، وزارت کشور به عنوان مجری انتخابات، با تأیید و هماهنگی شورای نگهبان انتخابات را برگزار خواهد کرد. افرادی که در انتخابات شرکت نکرده‌اند، از حق رأی‌دادن برخوردارند (تبصره ۴ و ۵ ماده ۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی).

دوره نمایندگی با توجه به اینکه انتخابات در همه مملکت یا اینکه در نقاط معینی متوقف شده باشد، متفاوت خواهد بود؛ بدین معنا که اگر انتخابات کلاً برگزار نشده باشد، روشن است که پس از برگزاری انتخابات، دوره نمایندگی چهار سال خواهد بود؛ اما در صورتی که انتخابات در نقاط معینی از کشور متوقف شده باشد؛

ولی با انتخاب دو سوم مجموع نمایندگان، مجلس جدید انعقاد یابد، در چنین حالتی پس از برگزاری انتخابات میان دوره‌ای، دوره نمایندگی این منتخبان، محدود به پایان آن دوره مجلس خواهد بود.

## نتیجه

در تحلیل اصل ۶۸ق.ا. نتایج ذیل قابل استنتاج است:

۱. در زمان جنگ و اشغال نظامی از لحاظ روانی، امنیتی و اجرایی، شرایط برای برگزاری انتخابات آزاد و منصفانه مناسب نیست و انتخابات باید برای اعمال حاکمیت بهتر مردم، متوقف گردد و به زمان دیگری موکول شود.

۲. منظور از انتخابات در اصل مذکور، انتخابات مجلس شورای اسلامی است؛ زیرا

۱۵۱ بر خلاف دیگر نهادهای دموکراتیک، قانونگذاری و نمایندگی، قابل تعطیلی و تفویض به هیچ نهاد یا شخص دیگری نیست و در مورد برگزاری انتخابات دیگر از جمله مجلس خبرگان رهبری یا شوراهای محلی و... در زمان جنگ و اشغال نظامی، ضرورتی احساس نمی‌شود، یا قانون اساسی در صورت عدم برگزاری انتخابات ریاست جمهوری، کفالت مقام ریاست جمهوری را پیش‌بینی کرده است.

۳. اصل مذکور، شرایط دشواری را برای تحقق توقف انتخابات مقرر کرده است که به راحتی نتوان حق بر مشارکت سیاسی مردم را از آنان سلب کرد؛ بدین ترتیب که فقط قوه مجریه و نهاد اجرایی انتخابات - یعنی وزارت کشور - نمی‌توانند به دلیل اینکه در قسمتی از مملکت جنگ است، از انجام انتخابات استنکاف نمایند یا ورود بعضی از قوای نظامی خارجی در نقطه‌ای را بهانه تعطیلی تمام انتخابات قرار دهند. برای توقف انتخابات مجلس، دخالت رئیس‌جمهور، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان لازم است. پیشنهاد توقف انتخابات، با رئیس‌جمهور است. ارجح است که قانونگذار اساسی با دوراندیشی بیشتری مقرر می‌دارد در صورت عدم پیشنهاد از سوی رئیس‌جمهور، نصاب خاصی از نمایندگان که تعیین‌کننده اهمیت موضوع باشد - مثلاً یک‌صد نفر از نمایندگان - طرح توقف انتخابات را به مجلس ارائه دهند. در پیشنهاد، محدوده زمانی و مکانی توقف باید مشخص شود. همان‌گونه که اشاره شد، محدوده زمانی برای توقف

انتخابات، خالی از اشکال نیست؛ به این دلیل که چگونه ممکن است وقتی منطقه‌ای اشغال شده است یا جنگ در آن به وقوع پیوسته و فرجام آن نامشخص است، مدت را از پیش تعیین کرد؟ پس نمی‌توان برای آنچه اختیاری نیست، پایانی معین کرد؛ ولی با وجود این، تعیین مدت، خالی از فایده نیست؛ زیرا پس از پایان جنگ و اشغال نظامی، اختیار قوه مجریه در تعویق احتمالی برگزاری انتخابات محدود می‌شود.

برای تصویب پیشنهاد توقف انتخابات، رأی موافق سه چهارم مجموع نمایندگان لازم است. این نصاب خاص و بالا، نشان‌دهنده احترام قانونگذار به مقوله برگزاری انتخابات در زمان موعود بوده، امکان توقف احتمالاً بی‌جهت انتخابات را منتفی می‌سازد؛ ولی در صورتی که مجلس با حداقل نصاب (دوسوم) تشکیل شود، دیگر امکان توقف انتخابات وجود نخواهد داشت. بهتر است در چنین شرایطی نصاب سه چهارم مجموع نمایندگان حاضر برای بررسی و تصویب پیشنهاد مقرر گردد. در صورتی که مجلس پیشنهاد را مورد تصویب قرار دهد، شورای نگهبان می‌تواند این مصوبه را نه به عنوان قانون، بلکه به عنوان اعمال یک سیاست هماهنگ مورد تأیید قرار دهد. اهمیت تأیید شورای نگهبان در این است که هرگونه اغراض قوای مجریه و مقننه را برای عدم تشکیل مجلس جدید، خنثا می‌کند.

۴. در صورتی که محدوده مکانی توقف انتخابات، کل یا نقاط وسیعی از کشور باشد که نتوان مجلس جدید را تشکیل داد؛ چون قانون اساسی مخالف هرگونه فترت نهاد قانونگذاری است، مجلس سابق کماکان به کار خود ادامه خواهد داد و این نشانگر تداوم و استمرار قانونگذاری است و با اصل تداوم و استمرار خدمات عمومی نیز هماهنگی دارد. افزون بر آن، ادامه کار مجلس سابق نمی‌تواند با اصل انتقال‌پذیری قدرت مغایر باشد؛ زیرا عدم برگزاری انتخابات و ادامه کار مجلس سابق در شرایط جنگ و اشغال نظامی، موقت است و پس از آنکه فضای روانی، امنیتی و امکانات اجرایی برای برگزاری انتخابات مساعد شد، این انتقال قدرت صورت خواهد گرفت. همچنین خالی از فایده نیست که در صورتی که انتخابات در حوزه‌هایی از کشور متوقف شده است؛ ولی مجلس جدید انعقاد یافته، نمایندگان آن حوزه‌ها کما فی‌السابق به کار خود در مجلس ادامه دهند.

## منابع

### الف) کتاب‌ها و مقاله‌ها

۱. احمدی، علی؛ انتخابات در ایران؛ چ ۱، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی؛ صورت مشروح مذاکرات مجلس (بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)؛ چ ۱، تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۳. —؛ صورت مشروح مذاکرات مجلس (بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)؛ چ ۱، تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۴. ادیبی سده، مهدی؛ جامعه‌شناسی جنگ و نیروهای انتظامی؛ چ ۱۴، تهران: سمت، ۱۳۸۲.
۵. بشیریه، حسین؛ آموزش دانش سیاسی؛ چ ۶، تهران: انتشارات نگاه معاصر، ۱۳۸۲.
۶. بوتول، گاستون؛ جامعه‌شناسی جنگ؛ ترجمه حسین فرخجسته؛ چ ۱۴، تهران: انتشارات علمی فرهنگی، ۱۳۷۹.
۷. تدینی، عباس؛ حقوق بین‌الملل ۱ و ۲؛ چ ۱، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۰.
۸. دومیشل، آندره و پی‌یر لالو میر؛ حقوق عمومی؛ ترجمه ابوالفضل قاضی؛ چ ۱، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۷۶.
۹. رضایی‌زاده، محمدجواد و داود کاظمی؛ «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»؛ فصلنامه فقه و

- حقوق اسلامی؛ تبریز: دانشگاه تبریز، ش ۵، زمستان ۱۳۹۱، ص ۶۲۳-۴.
۱۰. شعبانی، قاسم؛ حقوق اساسی ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران؛ چ ۴۹، تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۹۲.
  ۱۱. ضیائی بیگدلی، محمدرضا؛ حقوق بین‌الملل عمومی؛ چ ۳۳، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۸.
  ۱۲. قاضی، ابوالفضل؛ بایسته‌های حقوق اساسی؛ چ ۳۷، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۹.
  ۱۳. —؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی؛ چ ۱۴، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۳.
  ۱۴. گودوین گیل، گای اس؛ انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی؛ ترجمه سیدجمال سیفی و سیدقاسم زمانی؛ تهران: مؤسسه فرهنگی رهنمون دانش، ۱۳۷۹.
  ۱۵. لطفی، اسدالله؛ حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران؛ چ ۱، تهران: انتشارات جاودانه، ۱۳۸۹.
  ۱۶. ملک‌افضلی اردکانی، محسن؛ «حکم حکومتی در قانون اساسی و جایگاه آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»؛ فصلنامه حکومت اسلامی؛ تهران: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، سال شانزدهم، ش ۴، ۱۳۹۰، ص ۱-۲۴.
  ۱۷. منصور، جهانگیر؛ نظریات تفسیری شورای نگهبان؛ چ ۱، تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰.
  ۱۸. مهرپور، حسین؛ مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ چ ۴، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۹۲.
  ۱۹. نژادخلیلی، مهدی؛ «بررسی موضوع نظارت بر انتخابات در جمهوری اسلامی ایران» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)؛ تبریز: دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، ۱۳۸۶.
  ۲۰. نصری، قدیر؛ درآمدی نظری بر امنیت جامعه‌ای (مفاهیم، مؤلفه‌ها و نظریه‌ها)؛ تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ۱۳۹۰.
  ۲۱. نظربلند، ندا؛ «رابطه رگه شخصیتی اضطراب با عملکرد مؤثر و پردازش حافظه



- کاری؛ مجله روانشناسی؛ ش ۶۱، تهران: انجمن ایرانی روانشناسی، سال شانزدهم، ش ۱، بهار ۱۳۹۱، ص ۵۱-۶۹.
۲۲. هاشمی، سیدمحمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ج ۲، چ ۱۶، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۶.
۲۳. —؛ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی؛ چ ۱، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۴.
۲۴. وکیل، امیرساعد و پوریا عسکری؛ قانون اساسی در نظم حقوق کنونی؛ چ ۲، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷.
25. Ferguson, Scott; **The Right to Vote**; University of Minnesota Human Rights Center, Available at [www.umn.edu/humanrts](http://www.umn.edu/humanrts), 2003
26. Gasser, Peter: **protection of The Civilian Population**: Oxford University, 1995.
27. Goodwin-Gill, Guy; **Free and Fair Elections Geneva**; Inter Parliamentary Union, 2006.
28. Kohlia, Samia, "Impact of War on Mental Health of Civilians: An Overview", **Inspirational Journal of Innovative Research an Studies**, 2013
29. National Democratic Institute; **An Assessment of the Electoral Senegal Cod**; Available at [www.ndi.org/node/12651](http://www.ndi.org/node/12651), 1991.
30. Roberts, Adam; **What is a Military Occupation?**; Oxford University press, 1985.

## ب) قوانین و مقررات

۳۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۱.
۳۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
۳۳. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸.

۳۴. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، مصوب  
۱۳۷۵/۳/۱.

۳۵. قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری  
اسلامی ایران، ۱۳۶۵.

۳۶. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب  
۱۳۶۵.

۳۷. کنوانسیون چهارم ژنو، ۱۹۴۹م.

۳۸. مقررات اجرایی ضمیمه کنوانسیون چهارم لاهه، ۱۹۰۷م.