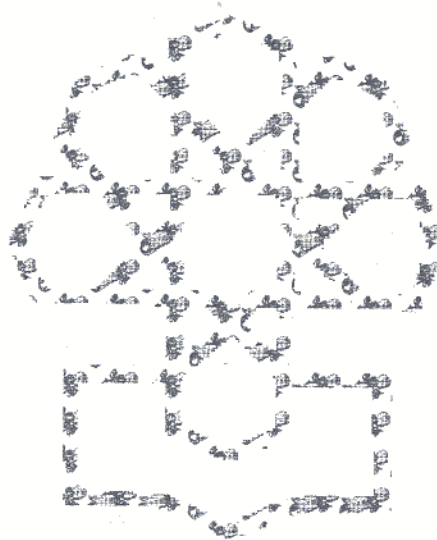


۱۴۷۵
۱۳۷۵



گزارش کارشناسی پیرامون

طرح اصلاح قانون انتخابات



معاونت پژوهشی
تیر ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

کد گزارش: ۱۹۰۱۴۷۵

دریاره اصلاح قانون انتخابات

عنوان طرح

شماره ترتیب چاپ: ۹
شماره چاپ سابقه: ۱۹۱۵
(دوره چهارم)
شماره دفتر ثبت: ۷
تاریخ چاپ: ۱۳۷۵/۳/۲۷
کمیسیونهای ارجاعی: شوراها و امور داخلی کشور

مشخصات طرح

۱۳۷۵

درباره طرح اصلاح قانون انتخابات

کد گزارش: ۱۹۰۱۴۷۵

۱- مقدمه

الف - هدف از تقدیم طرح

در مقدمه طرح مذکور، به گونه‌ای بسیار سر بسته و کلی در بیان علل توجیهی تقدیم آن گفته شده است که با توجه به اشکالاتی که در انتخابات مجلس شورای اسلامی مشاهده شد که شورای نگهبان هم متذکر آن شدند طرح زیر تقدیم می‌گردد.
در ادامه گزارش حاضر به ضعف و نارسایی این توجیه اشاره خواهد شد.

ب - سابقه قانونگذاری

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۲/۱۲/۹ به تصویب رسیده است و تاکنون بالغ بر ده مورد در تاریخهای ۶۲/۱۲/۲۰، ۶۳/۲/۱۱، ۶۳/۴/۱۴، ۶۵/۷/۲۴، ۶۶/۱۱/۲۵، ۷۰/۵/۶، ۷۰/۸/۲۸، ۷۰/۱۱/۳۰، ۷۰/۱۱/۱۰ و سرانجام ۷۴/۵/۴ مورد اصلاح و یا الحاق قرار گرفته است.

ج - طرح مسائل

در ادامه گزارش و در قسمت اظهار نظر کارشناسی عمدتاً حول دو محور ذیل به بررسی طرح اصلاح قانون انتخابات می‌پردازیم:

- ۱- مقدمه توجیهی طرح ضعیف است
- ۲- محاسن و معایب طرح

۲- اظهار نظر کارشناسی

پیش از آنکه به بررسی و اظهار نظر در مورد جزئیات طرح بپردازیم لازم به ذکر است که با وجود اصلاحیه‌های مکرر مربوط به قانون انتخابات باید اذعان کرد هنوز نقایصی در قانون مزبور وجود دارد که نیازمند به اصلاح می‌باشد. لکن همین اصلاحات مکرر با فواصل زمانی کوتاه به عنوان یک تجربه عینی و گویا مبین این است که اصلاحات شتابزده و متأثر از جو انتخابات نه تنها مفید نخواهد بود، بلکه به نوبه خود موجب مشکلات و ابهامات دیگری نیز خواهد شد. بنابراین به نظر می‌رسد که دست‌یابی به یک قانون کامل و مناسب میسر نخواهد بود مگر با همفکری و اظهار نظر تمام نهادهای دست‌اندرکار امر انتخابات نظیر: شورای محترم نگهبان، وزارت کشور، جناحهای فکری و سیاسی موجود در جامعه و همچنین مطالعه تطبیقی در قوانین انتخاباتی سایر کشورها که تجربه‌های طولانی و ارزنده‌ای در این زمینه دارند.
شایان ذکر است که مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی در راستای نیل به این هدف به منظور تحصیل نظرات گوناگون در این زمینه از بیش از ۳۰ مرجع اعم از دولتی و غیر دولتی درخواست نموده که

چنانچه ابهام، ایراد و پیشنهادی نسبت به قانون انتخابات دارند، مراتب را به مرکز پژوهشها اعلام نمایند. جمع‌آوری نظرات صاحب نظران، مرحله نخست بررسی قانون انتخابات است. مرکز در نظر دارد که در مرحله دوم به مطالعه تطبیقی قوانین انتخاباتی سایر کشورها بپردازد و در مرحله بعد با جمع بندی نظرات مراجع داخلی با نتایج مطالعات تطبیقی انجام شده، پیش نویس منقح و کاملی برای قانون انتخابات ارائه نماید. لذا پیشنهاد می‌شود که به جای تصویب طرحی که با شتابزدگی تقدیم شده و دارای ایرادات متعددی است که در پی به آنها اشاره خواهد شد، به مرکز پژوهشها این اجازه و فرصت داده شود که با مطالعه عمیق و جامع الاطراف، پیش نویس مطلوبی تهیه نماید. با ذکر این مقدمه حال به بررسی طرح حاضر می‌پردازیم:

(۱) ضعف مقدمه توجیهی

ماده ۸۷ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد که:
«لوائح قانونی که از طرف مجلس به دولت پیشنهاد می‌شود، باید اولاً دارای موضوع و عنوان مشخص باشد و ثانیاً دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به طور وضوح درج شود و ثالثاً دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.»

تبصره ۱ ماده ۹۱ نیز مقرر می‌دارد: «رعایت مفاد ماده ۸۷ در مورد طرحها نیز ضروری است»
با عنایت به مفاد این مقررات در خصوص طرح حاضر باید گفت که دلایل پیشنهاد و تقدیم طرح مزبور مشخص نیست، زیرا در مقدمه طرح تنها اشاره شده: «با توجه به اشکالاتی که در انتخابات مجلس شورای اسلامی مشاهده شد.» ولی اشاره‌ای به اینکه این مشکلات چیست؟ و منشأ آنها چه بوده؟... نشده است.
وانگهی در وضعیت موجود چگونه می‌توان گفت که پیشنهادهای ارائه شده متناسب با اصل موضوع است و بر طرف کننده مشکلاتی که محتملاً وجود داشته، خواهد بود؟ ملاک سایر نمایندگان محترم مجلس که می‌خواهند در خصوص این طرح قضاوت و اظهار نظر کنند و رأی مثبت یا منفی بدهند، چیست؟

(۲) محاسن و معایب طرح

با دقت در مفاد طرح حاضر که در قالب ماده واحده با ده بند ارائه شده است، ملاحظه می‌شود که پاره‌ای نکات مثبت و نیز پاره‌ای ایرادات در آن نهفته است. در پی به مواردی اشاره می‌شود:
الف) - در بند ۱ مقرر شده است که نامزد نمایندگی باید حداقل شش ماه در محل ذی ربط ساکن باشد یا اینکه متولد آنجا باشد، در بند ۲ نیز شرط شش ماه سکونت برای رأی دهنده پیش‌بینی شده است.
با اشاره به اینکه نظیر این مقررات در سایر کشورها نیز وجود دارد به ویژه در مورد رأی دهندگان باید اذعان کرد که بند ۱ این پیامد مثبت را خواهد داشت که نماینده منتخب یا حوزه انتخابیه خویش ارتباط عاطفی و مبتنی بر شناخت بهتری خواهد داشت که موجب می‌شود در انعکاس نیازها و خواسته‌های معقول حوزه مربوطه موفقتر باشد.

بند ۲ نیز واجد این اثر مثبت است که از جابجایی جمعیت رأی دهنده جلوگیری می‌شود و در نتیجه از پیامدهای منفی جابجایی جمعیت همچون برهم خوردن نتیجه رأی گیری به نفع یک نامزد جلوگیری می‌شود. این وضعیت بی‌تردید در اثر جابجایی جمعیت رأی دهنده ایجاد شده که در قوانین جاری ایران ممنوعیت ندارد، اگر چه مطلوبیت نیز ندارد.

در کنار این نکات مثبت، اشاره به موارد ذیل نیز ضروری است: نخست اینکه به نظر می‌رسد به همان

نسبت که شرط سکونت رأی دهنده واجد اثر مثبت است محتملاً شرط سکونت نامزد چنین نباشد زیرا خواه ناخواه زمانی در کشور امر انتخابات به گونه‌ای سیستماتیک و مبنایی با تکیه بر فعالیت احزاب انجام خواهد شد و می‌دانیم که در فعالیتهای حزبی باید دست آنها باز باشد تا نخبگان خویش را در هر نقطه که خواستند نامزد نمایند، حال آنکه احساس می‌شود محدودیت مذکور در بند ۱ این مصلحت را مخدوش می‌کند.

نکته دوم اینکه برای احراز دو شرط مذکور در بند ۲ گواهی مسجد و بسیج محل یا دلیل دیگری که کافی باشد در نظر گرفته شده است. باید متذکر شد که این شیوه‌ها کاملاً ناکافی و ضعیف هستند به گونه‌ای که به کلی فلسفه دو بند مذکور را منتفی می‌نمایند. در تمام کشورهای که شرط سکونت نامزد و رأی دهنده را پذیرفته‌اند سعی کرده‌اند که با استفاده از کد پستی و کد هویت ملی که سازمان ثبت احوال صادر می‌کند، افراد را شناسایی نمایند و پایگاه اطلاعاتی جمعیتی ایجاد نمایند به گونه‌ای که هر فرد با مکان سکونت خویش رابطه مشخص و یگانه‌ای دارد و لذا امکان رأی دادن او در حوزه دیگر منتفی می‌باشد.

در جمهوری اسلامی ایران نیز این توان وجود دارد به ویژه که با تقدیم لایحه اختصاص کد ملی و پستی به افراد، این توان قانونمند شده و به فعلیت خواهد رسید. لذا معقول و منطقی می‌نماید که در خصوص احراز شرط سکونت از این امکانات استفاده شود و الا مکانیزم معرفی شده در طرح، ضریب اطمینان بسیار ضعیفی خواهد داشت و نافی مقصود نیز خواهد بود.

ب) - در بند ۳ گفته شده است که: «نامزد نمایندگی باید در محل سکونت خود معروف به حسن شهرت و پیروی از ولایت فقیه باشد.»

این بند ظاهراً برای پرهیز از اوضاع و احوال مشابه دوره پنجم انتخابات که تعداد نامزدها در بعضی حوزه‌ها بسیار زیاد شده بود به گونه‌ای که برای مردم مشکل انتخاب ایجاد گردیده بود، درج شده است. با اذعان به وجود مشکل موصوف به نظر می‌رسد که این بند چند ایراد دارد. نخست این که مفهوم حسن شهرت مبهم است و معلوم نیست که منظور از آن آیا شهرت سیاسی است یا اخلاقی و اجتماعی و یا...

دوم اینکه ملاک شهرت کاملاً مسکوت است و بدیهی است که به نظر اعضای هیأت اجرایی واگذار شده که بی‌شک معقول نخواهد بود زیرا درجایی که ملاک امر، نظر اشخاص باشد اولاً نظرها مختلف است ثانیاً بی‌طرفی کم، لذا حقوق افراد ضایع خواهد شد. بنابراین باید حسن شهرت تعریف شود و برای احراز آن، ملاک عینی قرار داده شود تا از اظهار نظر شخصی اجتناب گردد.

ج) - در بند ۵ گفته شده است که «تبلیغات منحصرأ به صورت تراکت و یا عکس سیاه و سفید... است» واژه تبلیغات در بند ۵ به صورت مطلق به کار رفته است که در نتیجه طبق بند مزبور تبلیغات تنها با روش معرفی شده میسر است و سایر روشها مثل سخنرانی نیز ممنوع خواهد بود. اما این وضع به هیچ وجه منطقی نخواهد بود زیرا اولاً منطقی‌ترین و معقولترین شیوه تبلیغ همانا سخنرانی است، چه با این شیوه است که رأی دهندگان به طور نسبی نسبت به آرا و نظریات نامزدها شناخت پیدا می‌کنند و قادر خواهند شد که بر اساس شناخت رأی دهند و الا صرف یک پوستر که آگاهی بخش نیست.

ثانیاً به نظر نمی‌رسد که تقدیم کنندگان طرح هم هدفشان این بوده است که روشهای تبلیغی را منحصر به چسبانیدن پوستر کنند بلکه هدف ایشان احتمالاً جلوگیری از اسراف کارها و نیز برقراری نوعی تعادل بین نامزدهای واجد امکانات با نامزدهایی که امکانات و سرمایه کافی ندارند، بوده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که بند مزبور اصلاح شود.

د) - در بند ۷ بیان شده است که شهرداران اگر در مناطق مربوط به خود نامزد شوند باید شش ماه قبل از

نام نویسی استعفا دهند. این مقررہ نیز ظاہراً با هدف جلوگیری از به کار گیری امکانات شهرداریها توسط افراد مذکور تنظیم شده است. اگر چه این هدف معقول است لکن سؤالی که مطرح می شود این است که چه تفاوتی بین شهرداران با سایر مقامات مذکور در ماده ۲۹ وجود دارد که سایرین باید ۴ ماه قبل از ثبت نام استعفا دهند و شهرداران شش ماه قبل؟ اتفاقاً بسیاری از آن اشخاص از لحاظ شغل با نفوذتر از شهردار هستند و دسترسی آنها به امکانات عمومی بیشتر است.

وانگهی در بند ۱ ماده ۲۹ شهرداران نیز در کنار سایر مقامات مزبور ذکر شده اند و مشمول محکومیت مذکور در ماده هستند، حال چه هدفی دنبال می شود که دوباره به این افراد اشاره می شود و شرط نیز در مورد آنها تشدید می شود روشن نیست.

ه) - در بند ۱۰ مقرر شده است: «رسیدگی به صلاحیت حداقل شش ماه قبل شروع می شود.» بی شک این بند با توجه به مشکلاتی که ناشی از قانون فعلی است درج شده است؛ زیرا در قانون فعلی فرصت رسیدگی به صلاحیت نامزدها بسیار کم است. لکن مدت شش ماه نیز زیاد به نظر می رسد زیرا اگر چه شورای محترم نگهبان با تأنی و دقت بیشتری می تواند به بررسی صلاحیتها پردازد ولی تبعات منفی این وضعیت را نیز نباید از نظر دور داشت، از جمله تب و تابهای مربوط به انتخابات که در رسانهها منعکس خواهد شد و به تشنج اوضاع خواهد انجامید. همچنین این امکان وجود دارد که در این مدت طولانی نامزدها حتی از نظر سلیقه نیز تحت رسیدگی و تحقیق قرار گیرند و چنانچه در فرضی بعید (اما نه محال) شورای محترم نگهبان از بی طرفی فاصله بگیرد، آزادی افراد و حقوق آنها در سطحی وسیع نقض گردد. در کل به نظر می رسد که با توجه به همه جوانب و سایر مقررات نظارتی که وجود دارد مثل تصویب اعتبارنامهها در مجلس، حداکثر یک مدت دو ماهه کافی باشد.

۳- پیشنهادها

با عنایت به مطالب و مباحث طرح شده پیشنهاد اساسی و مهم این است که: در حال حاضر از تصویب این طرح خودداری شود و همانگونه که در ابتدا گفته شد وظیفه تهیه پیش نویسی کامل و منقح به مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی واگذار گردد. ولی چنانچه مجلس محترم بر این نظر است که طرح حاضر را تصویب نماید حداقل موارد زیر در طرح اعمال گردد:

۱) - بند ۱ حذف شود.

۲) - عبارت: «برای اعلام سکونت گواهی مسجد و بسیج محل و یا دلایلی که اثبات سکونت کنند کافی است» ذیل بند ۲ به عبارت «سکونت افراد از طریق گواهی که با همکاری پست و سازمان ثبت احوال صادر می شود احراز می گردد.»

۳) - حسن شهرت تعریف شود و ملاک احراز آن به صورت عینی بیان شود اگر چه اولی حذف این قید است چرا که عملاً احراز آن مشکل است و موجب تضییع حقوق می شود.

۴) - بند ۷ حذف شود.

۵) - بند ۱۰ به صورت ذیل اصلاح شود:

«رسیدگی به صلاحیت نامزدها حداقل دو ماه قبل از انتخابات شروع می شود»

۶) - عبارت: «تبلیغات منحصرأ...» صدر بند ۵ به عبارت «آگهیهای تبلیغاتی...» اصلاح شود.