

به نام خدا

شماره چاپ: ۱۶۱۳

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت: ۵۸۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۰/۶/۶

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح تبصره (۳) ماده (۲۸)

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	پیشینه تاریخی موضوع
۵.....	ارزیابی مفاد طرح پیشنهادی
۷.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۱۰۴۲

شهریورماه ۱۳۹۰

**اظهار نظر کارشناسی درباره:****«طرح اصلاح تبصره (۳) ماده (۲۸) قانون انتخابات****مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸»****چکیده**

میزان تحصیلات، پیش و پس از انقلاب اسلامی از شروط نامزدی انتخابات مجلس بوده است. ابتدا داشتن سواد و اکنون داشتن مدرک کارشناسی ارشد از ملاک‌های ثبت‌نام برای انتخابات مجلس بوده و هست.

اما اینکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی و یا افرادی با سابقه نمایندگی از این قاعده مستثنا باشند و یا به نوعی حضور در مجلس آنها با مقاطع تحصیلی معادل‌سازی شود، پرسشی است که اصلاح تبصره «۳» ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس در این راستا مطرح شده است.

مقدمه

تعیین شرایط انتخاب‌شوندگان و انتخاب‌کنندگان در انتخابات سراسری و عمومی از جمله موضوعات مورد توجه حقوق شهروندی است. غالباً شروط سخت‌گیرانه در تدوین قوانین و مقررات انتخابات این انتقاد را برمی‌انگیزد که حقوق شهروندی آحاد

مردم تضییع شده است، این درحالی است که سهل‌انگاری در تدوین شرایط مذکور نیز موجب بیان این‌گونه انتقادات است. بدین ترتیب دقت در تدوین شرایط مذکور علاوه بر تأثیرات مثبت در عملکرد انتخاب‌شوندگان و بهره‌مندی از فعالیت آنها توسط انتخاب‌کنندگان مانع از بروز انتقادات است.

اصلاح تبصره «۳» ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی آن از جمله مواردی است که قانونگذار تلاش کرده است که به زعم خود با ارتقای مدارک دانشگاهی نامزدهای انتخاباتی نمایندگی مجلس شورای اسلامی به کارآیی هرچه بیشتر مجلس بیافزاید و از سوی دیگر به رأی‌دهندگان این اطمینان خاطر را دهد که منتخبین انتخابات معلومات کافی برای حضور در مجلس را دارند. گرچه این موضوع خود جای بحث دارد، اما باید توجه داشت که تحصیلات یکی از شروط انتخاب‌شوندگان بوده ولی تنها شرط نیست و همچنین شأن و جایگاه مجلس شورای اسلامی بنابر اصول مصرح قانون اساسی والاتر از آن است که تنها با تحصیلات نمایندگان سنجیده شود.

پیشینه تاریخی موضوع

۱. به موجب بند «۶» ماده (۹) قانون «انتخابات مجلس شورای ملی» (مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۰ شورای انقلاب) و همچنین بند «۵» ماده (۳۰) «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۹)، تنها شرط علمی انتخاب‌شوندگان، داشتن «سواد خواندن و نوشتن به قدر کافی» بود.



۲. همچنین «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مجدداً در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۷ به تصویب رسید و جایگزین قانون قبلی شد که مطابق بند «۴» ماده (۲۸) آن «حداقل مدرک فوق‌دیپلم و یا معادل آن»، به‌عنوان شرط علمی انتخاب‌شوندگان، در نظر گرفته شد و البته در تبصره «۲» این ماده، اشاره شد که «کسانی که سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی را دارند از شرط مذکور در بند «۴» مستثنا می‌باشند».

۳. پس از آن بند «۴» و تبصره «۲» ماده (۲۸) «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» در سال ۱۳۸۵ اصلاح شد که مطابق بند «۴» ماده (۲۸) «داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی‌ارشد یا معادل آن» از شروط انتخاب‌شوندگان بوده و همچنین مطابق تبصره «۲» این ماده «مدرک تحصیلی لیسانس یا معادل آن به شرط داشتن پنج سال سابقه خدمت اجرایی در سطح کارشناسی و بالاتر در بخش‌های خصوصی یا دولتی و یا پنج سال سابقه فعالیت آموزشی و یا پژوهشی با تأیید مراجع ذیربط و یا سابقه یک دوره نمایندگی مجلس می‌تواند جایگزین مدرک کارشناسی‌ارشد باشد».

۴. در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ «قانون اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» به تصویب رسید که به‌موجب آن یک تبصره به‌شرح زیر به‌عنوان تبصره «۳» به ماده (۲۸) الحاق می‌نمود:

تبصره «۳» - «هر دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی معادل یک مقطع تحصیلی فقط برای شرکت در انتخابات محسوب می‌شود».

۵. در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ مجلس اقدام به تصویب «طرح اصلاح ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»، با قید دوفوریت کرد که به‌موجب آن «سابقه نمایندگی مجلس یا حداقل پنج سال سابقه مدیریت سیاسی، حرفه‌ای، قضایی، اجرایی،

آموزشی و پژوهشی پس از اخذ مدرک تحصیلی موضوع بند «۴» این ماده؛ از جمله شرایط انتخاب‌شوندگان جهت نمایندگی مجلس شورای اسلامی لحاظ گردیده بود. شورای نگهبان اعلام نمود «مصوبه مذکور مغایر بندهای «۸» و «۹» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد». مطابق بندهای «۸» و «۹» اصل سوم قانون اساسی دولت مکلف به ایجاد زمینه لازم برای «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» و نیز «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» شده است. براین‌اساس طبق نظر شورا چنین مقرره‌ای مصداق بارز «تبعیض ناروا» و مانع «مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش» به حساب می‌آید، اما بخش دیگری از این طرح به تصویب مجلس رسیده و مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت که به‌موجب آن تبصره «۲» ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی حذف شد.

۶. پس از آن «معاون سیاسی وزارت کشور» اعلام نمود که نمایندگان دارای مدرک لیسانس مجلس هشتم، که تا زمان ثبت‌نام برای انتخابات بعد، هنوز یک دوره نمایندگی‌شان به پایان نرسیده است، مشمول تبصره «۳» الحاقی به ماده (۲۸) نمی‌شوند و شرایط نامزدی برای انتخابات مجلس نهم را ندارند.

۷. نمایندگان مجلس برای حل مشکل نمایندگان فعلی مجلس که حائز شرایط قانونی برای نامزدی در دوره بعد نبودند اکنون ماده واحده‌ای را در قالب طرح ارائه کرده‌اند که به اصلاح تبصره «۳» ماده (۲۸) می‌پردازد و چنین است:

تبصره «۳» - حداقل دو سال نمایندگی مجلس شورای اسلامی در هر دوره معادل مقطع تحصیلی فقط برای شرکت در انتخابات محسوب می‌شود.



از آنجا که شروط نامزدی نمایندگی مجلس نباید مانع حق انتخاب شدن گردد، لذا باید تا حد ممکن از قرار دادن شروط اضافی برای نامزدی انتخابات مجلس خودداری کرد. این امر در قوانین و مقررات دیگر کشورها نیز دیده می‌شود. به‌عنوان نمونه براساس «قانون انتخابات فرانسه»، «هر شهروند فرانسوی که ۲۳ سال سن و صلاحیت رأی دادن را دارد در چارچوب ضوابط قانونی می‌تواند داوطلبی خود را برای انتخابات مجمع ملی اعلام کند»^۱ به‌علاوه شرایط اساسی عضویت در «مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا» عبارت است از: «داشتن حداقل ۲۵ سال سن، اقامت در ایالتی که از آنجا انتخاب می‌شوند و تابعیت ایالات متحده برای هفت سال یا بیشتر»^۲؛ همچنین شرط احراز صلاحیت جهت داوطلبی در «انتخابات عمومی انگلستان»، آن است که افراد بتوانند ۵۰۰ پوند، ودیعه بگذارند و صرفاً توسط ده امضا حمایت گردند.^۳

این درحالی است که با افزایش شرط میزان تحصیلات برای نامزدی مجلس از سطح کارشناسی به کارشناسی ارشد به‌نظر می‌رسد میزان دسترسی مردم به حق انتخاب شدن کاهش یافته و حتی برای نمایندگان فعلی و سابق مجلس نیز به‌طور غیرضرور مشکلاتی را فراهم آورده است.

هرچند موضوع گزارش حاضر بررسی افزایش مدرک تحصیلی به‌عنوان شرط

۱. تبصره «۱» ماده (۳۵) قانون انتخابات فرانسه.

۲. محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

۳. قانون معرفی افراد ۱۹۸۵ انگلستان.

نامزدی در انتخابات نیست ولی با توجه به این مسئله باید تأکید داشت هدف از اصلاح این ماده از قانون انتخابات افزایش کارآمدی مجلس بوده است. با این توضیح نماینده‌ای که یک دوره یا بخشی از آن را در مجلس بوده و از نزدیک با فرآیند قانونگذاری درگیر و دخیل بوده از تجربه لازم در این مورد برخوردار شده است. لذا به‌نظر می‌رسد طراحان این طرح با توجه به این نکته، طرح حاضر را پیشنهاد داده‌اند. با این وجود نباید از تبعات منفی این طرح نیز به‌سادگی گذشت.

در مجموع به‌نظر می‌رسد تبصره پیشنهادی که دو سال نمایندگی مجلس را معادل یک مقطع تحصیلی آن هم تنها برای شرکت در انتخابات دانسته از چند منظر مناسب نیست.

اولاً هرچند تصویب قانون برای استثنا کردن نمایندگان از موضوع مدرک تحصیلی با احتساب سوابق نمایندگی، جزء اختیارات مجلس است، با این وجود، این امر موجب سلب اعتماد عمومی به مجلس و نگاه بدبینانه مردم به قوه مقننه خواهد شد.

ثانیاً تصویب یک بند برای تعداد محدودی از افراد آن هم به شکل تبعیض‌آمیز، به لحاظ قانونی امری نامطلوب بوده و قاعده غیرشخصی بودن قوانین را نقض می‌کند.

ثالثاً از آنجا که این طرح در راستای منافع نمایندگان پیشنهاد شده است و نه عامه مردم، تصویب آن می‌تواند اثر نامطلوبی بر مردم و احتمالاً رفتار انتخاباتی و مشارکت آنها، که از اصول مسلم مردم‌سالاری دینی در کشور است، بگذارد.

رابعاً همان‌گونه که در استفساریه ماده (۲۸) مصوب ۱۳۹۰/۵/۹ آمده است مدرک معادل در هر مقطع تحصیلی مدرکی است که واجد ارزش استخدامی باشد لذا معادل یک مقطع تحصیلی قرار دادن دو سال نمایندگی صحیح نیست. از سوی دیگر این معادل‌سازی



تنها برای شرکت در انتخابات ایجاد شده است که به دلیل آنکه هیچ‌گونه دوره آموزشی در این معادل‌سازی مطرح نگردیده است از منظر دانشگاهی غیرقابل قبول است. خامساً این ابهام همچنان وجود دارد که ابتدا و انتهای دو سال نمایندگی مجلس مصرح در طرح، چه زمانی است و چه بسا نمایندگانی باشند که کمتر از دو سال سابقه نمایندگی داشته باشند و تکلیف آنها همچنان نامشخص خواهد بود.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به اینکه از هر دو منظر انتخاب شدن و انتخاب کردن، نباید تضييع ایجاد شود، لذا شروط انتخاب‌شوندگان به هنگام ثبت‌نام برای انتخابات مجلس باید حداقلی باشند. در دیگر کشورهای جهان نیز سعی بر آن است که شروط انتخاب‌شوندگان تا حد زیادی به شروط انتخاب‌کنندگان نزدیک شود. با این وجود، شرط داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی‌ارشد یا معادل آن گرچه به نظر می‌رسد شرط خاصی است اما از آنجا که پیش‌بینی می‌شد این امر در آینده باعث ارتقای سطح کیفی و افزایش کارآمدی مجلس خواهد شد، تصویب گردیده است. حال به نظر می‌رسد استثنا کردن نمایندگان محترم مجلس از این شرط، خلاف قاعده بوده و موجب سلب اعتماد عمومی مردم به مجلس و ایجاد شائبه قانونگذاری در جهت منافع خود مجلس می‌شود. این امر می‌تواند با توجه به صبغه تبعیض‌آمیز خود، باعث تغییر رفتار انتخاباتی مردم و احتمالاً کاهش مشارکت شده و آنها را نسبت به قوه مقننه کشور بدبین کند. لذا پیشنهاد می‌شود عنوان طرح به «طرح حذف تبصره «۳» ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» تغییر یافته و تبصره موجود نیز که حاوی این ایراد است، حذف شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۱۰۴۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح تبصره (۳) ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸»

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: غلام‌عباس دارابی

مدیر مطالعه: ابوذری گوهری مقدم

ناظر علمی: بهزاد پورسید

متقاضی: کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور

همکار: حسین عبداللهی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. انتخابات

۲. مجلس

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۰/۶/۸

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۰/۶/۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۶/۲۹