

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه ماده (۷۳) و تبصره (۳) ماده (۵۲) قانون انتخابات

مجلس شورای اسلامی با آخرین اصلاحات»

مقدمه

طرح استفساریه حاضر که به دنبال رفع ابهام در خصوص صلاحیت‌های شورای نگهبان در ابطال آرا و همچنین زمان مجاز جهت رد صلاحیت نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی می‌باشد در دو قسمت ارائه شده است. در قسمت نخست، دامنه و حدود «ابطال انتخابات» در ماده (۷۳) قانون که ناظر به صدور اعتبارنامه منتخبین به شرط عدم ابطال انتخابات از سوی شورای نگهبان می‌باشد، محل استفسار واقع شده و در قسمت دوم طرح پیشنهادی، تبصره «۳» ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (که عنوان آن پس از اصلاحات مورخ ۱۳۹۵/۳/۳ به تبصره «۴» اصلاح شده است) مبنی بر قطعی و نهایی بودن نظر شورای نگهبان در خصوص صلاحیت نامزدها، واجد ابهام و نیازمند تفسیر شناخته شده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۵

بررسی طرح پیشنهادی

پیش از آنکه به بررسی جزئیات طرح حاضر بپردازیم، توجه به دو نکته کلی در خصوص تفسیر قوانین عادی لازم می‌باشد. با این توضیح که صلاحیت مجلس در استفسار قوانین (عادی) ناظر به اصل هفتادوسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد که براساس صدر این اصل «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است...».

شماره چاپ:

۵۴

تاریخ چاپ:

مسئله اولی که در خصوص طرح‌ها و یا لوایح استفساری وجود دارد ناظر به محدوده اثر زمانی این لوایح و یا طرح‌ها است. به عبارت دیگر این سؤال وجود دارد که در صورت تصویب استفساریه توسط مجلس، مفاد آن از چه زمانی لازم‌الرعا می‌باشد، آیا اثر آن به گذشته و زمان تصویب قانونی که مورد استفسار قرار گرفته برمی‌گردد و یا اینکه اثر آن صرفاً مربوط به زمان تصویب استفساریه و ناظر به موضوعات آینده است. در این خصوص فارغ از اختلافات نظری که وجود دارد، مطابق نظر تفسیری که شورای نگهبان در رابطه با اصل هفتادوسوم قانون اساسی ارائه نموده؛ «تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم الاجراست. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجرا گذاشته‌اند تفسیر قانون به موارد مختومه مذکور، تسری نمی‌یابد». (نظر شماره: ۵۸۳/۲۱/۷۶ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان). لذا همانگونه که مشاهده می‌شود براساس نظر تفسیری شورای نگهبان که از اعتباری نظیر اصول قانون اساسی برخوردار است، در صورت تصویب استفساریه حاضر و تأیید آن از سوی شورای نگهبان، قابل تسری به موارد گذشته (از جمله انتخابات اخیر) نخواهد بود.

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفاتر: مطالعات حقوقی

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

مسئله دومی که مربوط به تفسیر قوانین عادی وجود دارد، ناظر به مفادی است که مجلس شورای اسلامی می‌تواند در قالب استفسار مورد تصویب قرار دهد. آیا مجلس می‌تواند تحت عنوان تفسیر قوانین حکم جدیدی تصویب و یا حدود احکام موجود را تغییر دهد؟ در این رابطه نیز علیرغم وجود نظرات گوناگون که هر کدام ناظر به مکاتب تفسیری متفاوت است، به موجب نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل هفتادوسوم قانون اساسی «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود» (نظر شماره: ۵۸۳/۲۱/۷۶ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان). لذا مجلس قادر نخواهد بود در قالب استفسار اقدام به توسعه و یا تزییق دامنه قانون موجود و یا تصویب حکم جدیدی نماید و در غیر این صورت مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی قلمداد خواهد شد.^۱

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۴۹۳۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۵/۱۷

۱. لازم به ذکر است که شورای نگهبان تاکنون مصوبات بسیاری را از این حیث مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی شناخته است.

حال که مسائل اصلی مربوط به تصویب قوانین استفساری از سوی مجلس شورای اسلامی تبیین گردید به بررسی جزئیات طرح حاضر که در دو بند، مواد و احکامی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی را مورد استفسار قرار داده است می‌پردازیم.

۱. مطابق بند نخست از طرح پیشنهادی، مفهوم عبارت «ابطال انتخابات» در ماده (۷۳) قانون، بین «ابطال کل انتخابات یک حوزه» و «ابطال آرای هر یک از منتخبان» مردد شناخته شده و در نتیجه مورد تفسیر قرار گرفته است. براساس تفسیر صورت گرفته مقصود از عبارت مذکور، «ابطال آرای کل حوزه انتخابیه» است و نمی‌توان آرای برخی منتخبان را ابطال و برخی را تأیید کرد. توضیح آنکه ماده (۷۳) قانون مقرر داشته «صدور اعتبارنامه منتخبین موکول به عدم ابطال انتخابات از طرف شورای نگهبان می‌باشد و شورای نگهبان در اسرع وقت نظر خود را درباره انتخابات اعلام می‌نماید و وزارت کشور موظف است بلافاصله دستور صدور اعتبارنامه را بدهد».

اما در خصوص اینکه مقصود از عبارت «ابطال انتخابات» در این ماده چیست باید گفت: قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در مواد متعددی به «ابطال انتخابات» اشاره و دامنه شمول آن را مشخص کرده است. برای مثال در تبصره «۲» ماده (۸) (اصلاحی ۱۳۷۹/۸/۲۵) به توقف و یا ابطال انتخابات یک یا چند حوزه انتخابیه اشاره شده است. همچنین می‌توان به تبصره ماده (۷۰) و (۷۲) نیز اشاره کرد که براساس آنها ابطال همه و یا قسمتی از آرای یک یا چند صندوق آخذ رأی، توقف یا ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه مورد تصریح قرار گرفته است. «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۶۵/۵/۹) مجلس شورای اسلامی) نیز «ابطال یا توقف کل انتخابات یک حوزه انتخابیه» و «ابطال یا توقف انتخابات شعبی از حوزه انتخابیه» را مورد اشاره قرار داده است. لذا همان‌گونه که مشاهده می‌شود ابطال انتخابات در احکام متعددی در خصوص «کل حوزه انتخابیه» و یا «شعبی از حوزه انتخابیه» و همچنین «همه آرا» یا «قسمتی از آرا» پیش‌بینی شده است.

حال با عنایت به این توضیحات مسئله‌ای که در استفساریه پیشنهادی محل تأمل است این است که «ابطال کل انتخابات یک حوزه» در مقابل «ابطال آرای هر یک از منتخبان» قرار گرفته است. در حالی که آنچه مقابل مفهوم «ابطال کل انتخابات یک حوزه» قرار می‌گیرد «ابطال بخشی یا شعبی از یک حوزه انتخابیه» است و نه «ابطال آرای هریک از منتخبان». به نظر می‌رسد با توجه به قسمت دوم جواب استفساریه بند نخست آنچه مد نظر طراحان محترم بوده، این است که آیا شورای نگهبان می‌تواند صرفاً آرای یک نامزد را در یک تعرفه ابطال نماید و یا باید در صورت لزوم کل تعرفه و اسامی مندرج در آن را ابطال نماید و لذا به نحو منطقی آنچه مقابل «ابطال آرای هریک از منتخبان» قرار می‌گیرد «کل آرای مندرج در تعرفه رأی» می‌باشد و نه «کل انتخابات یک حوزه». در غیر این صورت بدیهی است که براساس قوانین موجود، شورای نگهبان قادر است نه تنها انتخابات شعبی از یک حوزه را ابطال نماید، بلکه براساس احکامی نظیر ماده (۱۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ابطال برگه رأی نیز پذیرفته شده است.^۲ نتیجه اینکه

۲. ماده (۱۹) (اصلاحی ۱۳۸۶/۱۲/۱) - در موارد ذیل با تأیید هیئت نظارت حوزه انتخابیه مربوطه، برگه‌های رأی، باطل و مراتب در صورت جلسه، قید و آرای مذکور ضمیمه صورت جلسه خواهد شد:

الف) در موارد ذیل برگه‌های رأی، باطل و جزء آرای مأخوذه محسوب می‌گردد:

۱. آراء ناخوانا باشد.

۲. آرای که کلاً حاوی اسامی غیر از نامزدهای تأیید شده باشد.

۳. آرای که سفید به صندوق ریخته شده باشد.

ب) در موارد ذیل برگه‌های رأی، باطل و جزء آرای مأخوذه محسوب نمی‌گردد:

۱. صندوق، فاقد لاک و مهر انتخاباتی باشد.

۲. آراء، زائد بر تعداد تعرفه باشد.

۳. آرای کسانی که به سن قانونی رأی نرسیده باشند.

۴. آرای که با شناسنامه افراد فوت شده یا غیرایرانی داده شده باشد.

۵. آرای که با تقلب و تزویر (در تعرفه‌ها، آراء صورت جلسات، شمارش) به دست آمده باشد.

۶. آرای که با شناسنامه غیر یا جعلی اخذ شده باشد.

۷. آرای تکراری.

۸. آرای که با شناسنامه کسانی که حضور ندارند، اخذ شده باشد.

۹. آرای که فاقد مهر انتخاباتی باشد.

۱۰. آرای که از طریق تهدید به دست آمده باشد.

۱۱. آرای که روی ورقه‌ای غیر از برگ رأی نوشته شده باشد.

۱۲. آرای که از طریق خریدوفروش به دست آمده باشد.

سؤال نخست استفساریه به دقت تنظیم نگردیده است و مسلماً آنچه که در مقابل «ابطال آرای هر یک از منتخبان» قرار می‌گیرد، ابطال «کل تعرفه» است و نه «کل حوزه انتخابیه».

علاوه بر ایراد فوق این نکته نیز لازم به ذکر است که عبارت «ابطال آرای هر یک از منتخبان» از نظر نگارشی صحیح نیست، زیرا این موضوع ممکن است درخصوص هریک از نامزدها به وقوع بپیوندد که لزوماً می‌تواند منتخب نباشد. لذا باید به جای کلمه «منتخبان» از واژه «نامزدها» استفاده می‌شد. همچنین ماده (۷۳) قانون انتخابات ناظر به موضوع نحوه صدور اعتبارنامه نمایندگان است و علی‌الاصول در مقام تعیین دامنه شمول صلاحیت شورای نگهبان در ابطال انتخابات نیست و این صلاحیت در احکام قانونی دیگری نظیر تبصره ماده (۷۰) و تبصره ماده (۷۲) پیش‌بینی شده است.

اما فارغ از این نکات اساسی، نوبت به بررسی این مسئله می‌رسد که آیا براساس «احکام قانونی موجود»، شورای نگهبان حق ابطال آرای نامزدی خاص را بدون اینکه کل تعرفه را ابطال نماید دارد یا خیر؟ اینکه در اینجا بر «احکام قانونی موجود» تأکید شده بدین جهت است که همان‌گونه که در ابتدای گزارش بیان گردید، مقصود از طرح‌های استفساری بیان مراد مقنن است و نمی‌توان دامنه قانون موجود را توسعه داد و یا تضییق نمود و در اینجا نیز باید مراد قانونگذار (که در احکام قانونی موجود منعکس گردیده است) مشخص گردد. حال با توجه به این مقدمه به بررسی این مسئله می‌پردازیم. در این رابطه نکات ذیل حائز اهمیت است:

اول اینکه هم‌اکنون، مطابق ماده (۲۰) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی «در صورتی که در برگ رأی علاوه بر اسامی نامزدهای تأیید شده، اسامی دیگری نوشته شده باشد، برگ رأی باطل نبوده و فقط اسامی اضافی خوانده نمی‌شود». بنابراین همان‌گونه که ملاحظه می‌شود مطابق این ماده به عدم ابطال کل تعرفه بجز اسامی مورد نظر تصریح گردیده است و لذا با توجه به صدر ماده می‌توان گفت نامزدهایی که صلاحیتشان متعاقباً رد می‌گردد مشمول عنوان «اسامی بجز نامزدهای تأیید شده» قرار می‌گیرند و لذا امکان عدم ابطال کل تعرفه بجز اسامی مذکور وجود دارد (صلاحیت و عدم صلاحیت شورای نگهبان در رد صلاحیت نامزدهای تأیید صلاحیت شده، ذیل بند دوم استفساریه مورد بررسی قرار گرفته است).

دومین نکته آنکه مطابق تبصره ماده (۷۰) و تبصره ماده «۷۲» قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ابطال انتخابات در صلاحیت شورای نگهبان قرار گرفته است و صلاحیت مذکور به صورت مطلق ذکر شده است (منظور اطلاق در انواع ابطال است) و مقید نمودن آن به نوع خاصی از ابطال، به معنی تضییق دامنه قانون می‌باشد.

علاوه بر نکات فوق این نکته نیز قابل ذکر است که ماده (۷۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ناظر به صدور اعتبارنامه نمایندگان می‌باشد و این اعتبارنامه‌ها براساس ماده (۷۴) و مواد (۳۰) الی (۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به صورت فردی و برای هر نماینده به صورت مجزا صادر می‌گردد. لذا ماده مورد تفسیر که صدور اعتبارنامه نماینده را منوط به عدم ابطال انتخابات می‌نماید، می‌تواند ناظر به عدم ابطال انتخابات در مورد نماینده مورد نظر باشد و نه کل حوزه انتخابیه.

حال با عنایت به نکات فوق این‌گونه به نظر می‌رسد که هم‌اکنون براساس احکام موجود صلاحیت شورای نگهبان در ابطال انتخابات به صورت مطلق ذکر شده است و مقید نمودن آن به منزله تضییق دامنه قانون موجود می‌باشد. همچنین امکان ابطال برخی از اسامی نیز در تعرفه رأی وجود دارد. لذا بخش نخست استفساریه را می‌توان از این حیث اصلاح قانون موجود دانست که امکان ارائه آن در قالب استفساریه وجود ندارد.

۲. مطابق بند «۲» از طرح حاضر امکان و یا عدم امکان اظهار نظر مجدد شورای نگهبان درخصوص صلاحیت نامزدها، با توجه به قطعی و نهایی شناخته شدن نظر این شورا در تبصره «۳» ماده (۵۲) (عنوان این تبصره به موجب ماده (۱۰) قانون اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۵/۳/۳، به تبصره «۴» اصلاح گردیده است) محل ابهام و مورد تفسیر قرار گرفته است. مطابق تبصره مورد استفسار «در صورتی که نظر هیئت مرکزی نظارت مبنی بر رد صلاحیت داوطلبانی باشد که صلاحیت آنان مورد تأیید هیئت 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 هیئت مرکزی نظارت، نظر قطعی و نهایی خود را درخصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود». حال مطابق تفسیر صورت گرفته پس از اعلام نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان درباره صلاحیت یک نامزد انتخابات، این شورا نمی‌تواند اظهار نظر مجددی درباره صلاحیت آن نامزد یا منتخب داشته باشد.

در این خصوص نیز به منظور اینکه تفسیر چنین حکمی مشخص گردد با توجه به نکات کلی که در ابتدای گزارش بیان گردید باید دید مراد قانونگذار از این عبارت و حکم مورد نظر چه بوده است.

در پاسخ به این مسئله باید گفت؛ قانونگذار در قوانین متعددی برای برخی مراجع، صلاحیت‌های تصمیم‌گیری در نظر گرفته است که حق اعتراض و تجدیدنظرخواهی نسبت به این تصمیمات وجود دارد. در چنین مواردی که حق و امکان اعتراض برای اشخاص موضوع تصمیم در نظر گرفته شده است، در مراحل از این تصمیم‌گیری و تجدیدنظر نسبت به این تصمیمات، مرجعی که نظر او فصل‌الخطاب است پیش‌بینی و اعلام شده نظر مرجع مورد نظر قطعی و نهایی است. برای مثال افراد می‌توانند نسبت به احکام صادره از سوی دادگاه‌های بدوی ظرف مهلت زمانی مشخصی تجدیدنظرخواهی نمایند و در صورت تجدید نظر حکم دادگاه تجدید نظر قطعی و نهایی خواهد بود و در مواردی نیز امکان فرجام‌خواهی نسبت به آرای این محاکم پیش‌بینی شده که نهایتاً حکم مرجع فرجام‌خواهی قطعی خواهد بود. بدون شک در چنین مواردی منظور از نهایی و قطعی بودن حکم، عدم امکان تجدید نظرخواهی و یا واخواهی از این احکام از سوی شخص موضوع رأی می‌باشد و بدان معنا نیست که خود مرجع صادرکننده رأی قادر نیست حکم خود را (در صورت وجود مقتضیات آن نظیر وقوع موارد اعاده دادرسی یا پی بردن به نقض مدارک یا اشتباه بودن رأی صادره) اصلاح و یا تغییر دهد. به عبارت دیگر در چنین مواردی قطعی و نهایی بودن تصمیم نهاد تصمیم‌گیر متوجه فرد موضوع تصمیم یا تجدیدنظرخواه است و وی دیگر قادر به تجدیدنظرخواهی از چنین تصمیمی نخواهد بود.

در خصوص تبصره مورد استفسار نیز منظور از عبارت «قطعی» و «نهایی»، از این جهت است که نامزد رد صلاحیت شده نمی‌تواند به آن اعتراض کند. در حالی که خود «شورای نگهبان» به عنوان مرجع صدور تصمیم در صورت وجود مقتضیات قانونی حق خواهد داشت تصمیم صادره از سوی خود را اصلاح نماید. در غیر این صورت در مواردی که به هر دلیل (نظیر پی بردن به مدارک جدید یا کذب بودن برخی مدارک) شورای نگهبان بخواهد در تصمیم خود تجدیدنظر کند با مانع روبرو خواهد شد. برای مثال بر این اساس شورای نگهبان نمی‌تواند صلاحیت نامزدهایی را که براساس نظر قطعی و نهایی خود رد نموده، پس از آن تأیید کند. در حالی که این امر مکرراً در انتخابات‌های گذشته و انتخابات اخیر صورت گرفته و مطابق قانون نیز محسوب شده است. از طرف دیگر مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل نودونهم قانون اساسی و همچنین ماده (۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، نظارت شورای نگهبان استصوابی، عام و در کلیه مراحل انتخابات جاری است. لذا محدود نمودن این نوع نظارت به مراحل قبل از تأیید نهایی انتخابات، براساس نظر شورای نگهبان مغایر اصل نودونهم قانون اساسی محسوب می‌شود و همچنین منجر به تضییق دامنه صلاحیت نظارتی شورای نگهبان در قانون بوده که در قالب استفساریه قرار نخواهد گرفت.

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در ابتدای گزارش بیان گردید در خصوص طرح‌ها و لوایح تفسیری دو نکته اساسی قابل توجه است. اول اینکه قوانین تفسیری نمی‌تواند دامنه شمول قانون را توسعه داده یا تضییق نمایند و در غیر این صورت در قالب تفسیر قرار نخواهند گرفت و دوم اینکه چنین قوانینی ناظر به موارد گذشته و مواردی که مجری براساس برداشت خود قانون را اجرا نموده، نخواهد بود و صرفاً ناظر به موضوعات بعدی لازم‌الاجراست. لذا طرح استفساریه حاضر نیز اولاً نباید دامنه شمول قانون موجود را تضییق یا توسعه دهد و ثانیاً به موارد گذشته قابل تسری نیست.

اما در خصوص اینکه آیا طرح حاضر مصداق تفسیر هست یا خیر باید گفت که بخش نخست استفساریه با توجه به اینکه هم‌اکنون براساس احکام موجود صلاحیت شورای نگهبان در ابطال انتخابات به صورت مطلق ذکر شده و مقید نمودن آن به نوع خاصی از ابطال، به منزله تضییق دامنه قانون موجود می‌باشد و همچنین امکان ابطال برخی از اسامی نیز در تعرفه رأی وجود دارد. لذا این بخش از استفساریه را می‌توان از این حیث اصلاح قانون موجود دانست که امکان ارائه آن در قالب استفساریه وجود ندارد. در خصوص بخش دوم استفساریه نیز با توجه به توضیحات ارائه شده، این‌گونه برداشت می‌گردد که منظور از عبارت «قطعی» و «نهایی»، از این جهت است که نامزد رد صلاحیت شده نمی‌تواند به آن اعتراض کند. در حالی که خود «شورای نگهبان» به عنوان مرجع صدور تصمیم در صورت وجود مقتضیات قانونی حق خواهد داشت تصمیم صادره از سوی خود را اصلاح نماید. لذا این قسمت

از طرح پیشنهادی نیز در قالب استفساریه قرار نمی‌گیرد و به نوعی اصلاح قانون موجود می‌باشد. همچنین مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل نودونهم قانون اساسی، نظارت شورای نگهبان استصوابی عام و در کلیه مراحل انتخابات جاری است. لذا محدود نمودن این نوع نظارت به مراحل قبل از تأیید نهایی انتخابات، براساس نظر شورای نگهبان مغایر اصل نودونهم قانون اساسی محسوب می‌شود.

بنابراین به نظر می‌رسد طرح پیشنهادی فارغ از محتوایی که طراحان محترم به دنبال تحقق آن بوده‌اند از سوی شورای نگهبان به دلیل عدم وجود شاخصه‌های لازم برای استفسار قوانین مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی شناخته خواهد شد. همچنین علاوه بر ایراد مذکور با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان پیرامون اصل نودونهم قانون اساسی و همچنین نظراتی که این شورا نسبت به مصوبات پیشین مجلس شورای اسلامی که در مقام مقید و محدود نمودن اصل نظارت شورای نگهبان بوده‌اند، داشته است، محدودیت‌های مذکور در طرح حاضر نیز مغایر اصل نودونهم قانون اساسی شناخته خواهد شد.

