

طرح اصلاح مواد (۳۵) و (۵۵) قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۸۷/۸/۱۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۸۷/۸/۲۹ و ۱۳۸۷/۹/۶

- ماده ۱- سه تبصره به شرح زیر به ماده (۳۵) قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ الحاق می‌گردد:
- تبصره ۱- انتخاب شوندگان 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 - رئیس‌جمهور و معاونین 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 معاونین وی و رؤسای دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان قضائی نیروهای مسلح و دادستان کل کشور.
- د - اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام و دبیران و اعضاء شورای عالی انقلاب فرهنگی و دبیر آن.
- ه - اعضاء شورای نگهبان (فقهاء و حقوقدانان).
- و - وزراء.
- ز - امراء، سرداران و فرماندهان عالی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران.
- ح - رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.
- ط - رؤسای سازمانها و نهادهای کشور، سفرا، استانداران و شهرداران کلان شهرها.
- ی - مدرسین سطوح عالی حوزه‌های علمیه و اعضاء هیأت علمی دانشگاهها با مدارک علمی استادیاری و بالاتر.
- ک - رؤسا، دبیران کل و قائم مقام آنان و دبیران سیاسی احزاب و جمعیت‌های سیاسی رسمی در سطح ملی و مدیران مسوول و سردبیران روزنامه‌های کثیرالانتشار.

- ل - حقوقدانان و وکلاء پایه یک با ده سال سابقه کار و مدیران غیردولتی در حوزه‌های صنعتی، اقتصادی و فرهنگی در سطوح ملی.
- تبصره ۲- احراز شرایط انتخاب شونده‌گان از جمله رجل مذهبی و سیاسی بودن بر عهده شورای نگهبان است.
- تبصره ۳- دارندگان سن کمتر از چهل سال و بالاتر از هفتاد و پنج سال نمی‌توانند نامزد شوند.

الف - نظرات مخالف

- شرایط مندرج در اصل ۱۱۵ قانون اساسی، حصری است و امکان توسعه و توضیح آن از طریق قانونگذاری وجود ندارد. از منظر قانونگذار قانون اساسی، شرایط ریاست جمهوری بسیار حساس بوده و همه این شرایط را در اصل ۱۱۵ ذکر کرده است تا خارج از آن شرطی مشخص نشود.

- با توجه به اینکه در قانون اساسی، از یک سو در اصل ۱۱۵ شرایطی را برای احراز پست ریاست جمهوری بیان کرده است و از سوی دیگر، در بند (۹) اصل ۱۱۰ در مقام بیان نحوه و مرجع صالح برای احراز صلاحیت کاندیداهای ریاست جمهوری، صریحاً بیان کرده که احراز «شرایطی که در این قانون می‌آید» به عهده شورای نگهبان است، مشخص می‌شود که قانونگذار اساسی شرایط نامزدی ریاست جمهوری را منحصر به قانون اساسی اعلام کرده است.

- با عنایت به عبارت اصل ۱۱۶ قانون اساسی که بیان می‌کند «نحوه برگزاری انتخاب رئیس جمهوری را قانون معین می‌کند»، قانونگذار اساسی صرفاً نحوه برگزاری انتخابات ریاست جمهوری را قابل تقنین توسط قانونگذار عادی اعلام کرده است و هیچ اشاره‌ای به امکان قانونگذاری عادی در خصوص شرایط انتخاب شونده‌گان نکرده، که سکوت در مقام بیان تلقی می‌شود. قرینه مؤید این استدلال، نحوه نگارش اصل ۶۲ قانون اساسی در خصوص انتخاب نمایندگان مجلس و حیطة امکان قانونگذاری عادی در این خصوص است که بیان می‌کند «شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد».

- به قرینه اصل ۶۲ که شرایط انتخاب شونده‌گان را به قانون عادی ارجاع داده است، عدم ارجاع در اصل ۱۱۵ افاده حصر می‌کند و قانونگذار عادی حق ورود در تعیین شرایط جدید

برای انتخابات ریاست جمهوری را ندارد. مجلس حتی در مقام تعیین مصداق و تبیین شرایط و جعل ضابطه نیز حق ورود به تبیین این شرایط را ندارد؛ چه آنکه در این صورت، مجلس شورای اسلامی در جایگاهی که قانون اساسی به شورای نگهبان در مقام احراز صلاحیت کاندیداهای ریاست جمهوری اعطاء کرده، قرار گرفته است.

- مباحث مطرح در مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی در ذیل اصل ۱۱۵ قانون اساسی، قرینه دیگری مبنی بر حصر شرایط مندرج در اصل مزبور برای احراز پست ریاست جمهوری دارد؛ چه آنکه در ابتدای بررسی این اصل، شرایط بسیار کمتری برای ریاست جمهوری مقرر شده بود که نمایندگان با ناکافی دانستن این شرایط، مورد به مورد اقدام به اضافه کردن شرایط جدید نمودند.

- راه حل جلوگیری از ثبت نام بی‌رویه کاندیدها و مشکلات اجرایی ناشی از آن، تعیین سازوکار مناسب در تعامل میان شورای نگهبان با وزارت کشور است تا با اتخاذ تدابیر مناسب از ثبت نام افراد غیر واجد صلاحیت خودداری کنند.

- صدر تبصره (۱) ماده (۱) مصوب مجلس تصریح دارد که «علاوه بر شرایط فوق»، شرایط دیگری نیز اضافه می‌شود و صراحتاً بیان کرده که مجلس درصدد توسعه شرایط ریاست جمهوری مندرج در اصل ۱۱۵ است. لذا اساساً بحث از اینکه این مصوبه، درصدد تبیین و جعل ضابطه برای همان شرایط مقرر در اصل ۱۱۵ است، جایگاهی ندارد.

- تعیین شرط مدرک تحصیلی در تغایر صریح با اصل ۱۱۵ است؛ چرا که مدرک تحصیلی، نشانه تدبیر و مدیریت نیست. ضمن اینکه، چنانچه این اختیار به مجلس داده شود که شرط مدرک تحصیلی را برای نامزدی ریاست جمهوری قرار دهد، به طور ضمنی مجلس محق خواهد بود تا در آینده، سطح مدرک را نیز تغییر دهد و به عنوان مثال صرفاً مدرک دکتری را قابل قبول اعلام کند و یا داشتن مدرک در چند رشته خاص را شرط کند.

- محدود کردن دایره افراد واجد صلاحیت برای کاندیداتوری پست ریاست جمهوری به مناصبی که در تبصره (۱) الحاقی شمارش شده‌اند، و نیز تعیین محدوده سن مجاز برای آنها در تبصره (۳)، موجب تبعیض ناروا میان افراد ملت و محروم کردن بسیاری از افراد واجد صلاحیت می‌شود و به همین دلیل مغایر بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی است.

- بر اساس اصل ۶ قانون اساسی، چهار نوع انتخابات در کشور وجود دارد: مجلس شورای اسلامی، شوراها، خبرگان رهبری و ریاست جمهوری. در سه مورد اول، به تصریح

در قانون اساسی (اصول ۶۲، ۱۰۰ و ۱۰۸) بیان کرده که شرایط انتخاب شونده‌گان را قانون عادی معین می‌کند، ولی در هیچ اصلی به امکان وضع قانون برای شرایط انتخاب‌شونده‌گان ریاست جمهوری اشاره نشده که این موضوع، قرینه روشنی بر افادۀ حصر شرایط برشمرده شده در اصل ۱۱۵ و در مقام بیان بودن قانونگذار اساسی است.

- رویه پیشین شورای نگهبان در نظرات گذشته خود (سالهای ۱۳۶۰^(۱)، ۱۳۶۴^(۲) و ۱۳۷۸^(۳)) در موارد مشابه، هر گونه توسعه و تزییق نسبت به موارد مصرح در اصل ۱۱۵ را نپذیرفته است.

- شورای نگهبان می‌تواند برای حل مشکل موجود در ثبت نام گسترده اقشار مختلف برای نامزدی ریاست جمهوری، آیین نامه داخلی به تصویب برساند و نظارت خود بر شرایط نامزدها را قاعده‌مند نماید، بدون آنکه اجازه تقنین را در این زمینه به مجلس شورای اسلامی اعطا کند.

ب - نظرات موافق

- عبارت مندرج در بند (۹) اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر نحوه و مرجع صالح برای احراز صلاحیت کاندیداهای ریاست جمهوری، به هیچ وجه مفهوم مخالف ندارد و از آن فهمیده نمی‌شود که قانونگذار عادی، هیچ شرط دیگری علاوه بر شرایط مقرر در اصل ۱۱۵ (مانند شرط سنی یا شرط مدرک) نمی‌تواند مقرر کند. آنچه از مجموع عبارت

۱. نظریه شماره ۲۹۰۷ مورخ ۱۳۶۰/۴/۱۵ شورای نگهبان، در خصوص «لایحه انتخاب رئیس‌جمهور کشور جمهوری اسلامی ایران»: «بند ۷ ماده ۱۰ لایحه مزبور که از جمله شرایط داوطلبان ریاست جمهوری را داشتن حداقل ۳۰ سال سن قرار داده است با توجه به اینکه اصل ۱۱۵ قانون اساسی در مقام بیان شرایط رئیس‌جمهور شرایط را احصاء کرده و نصاب سنی تعیین نشده است و بند ۴ اصل ۱۱۰ نیز تأیید صلاحیت داوطلبان را از نظر دارا بودن شرایطی که در قانون اساسی آمده به عهده شورای نگهبان گذاشته است به نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان مغایر قانون اساسی می‌باشد...»

۲. نظریه شماره ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ شورای نگهبان، در خصوص «لایحه انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران»: «... در بند ۷ و ۸ و ۹ ماده ۳۵ و نیز بندهای ۱ تا ۹ ماده ۳۷ هر چند بعضی شرایط و علل محرومیت به شرایطی مثل حسن سابقه و امانت و تقوی مرتبط می‌باشد، لکن علاوه کردن شرایط یا در نظر گرفتن موانع در کنار شرایط مطرح در اصل ۱۱۵ قانون اساسی با اصل مذکور مغایرت دارد...»

۳. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۷۳ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۸ شورای نگهبان، در خصوص «طرح لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف»: «... اطلاق ماده واحده و تبصره ۱ آن نسبت به شرایط اثباتی داوطلبان که لامحاله احراز آن لازم است و الزام مراجع رسیدگی کننده به ارائه مستند و دلیل رد صلاحیت خلاف قانون اساسی، به خصوص اصل ۱۱۵ و مدلول التزامی اصل ۶۲ شناخته شد...»

مندرج در بند (۹) اصل ۱۱۰ به قرینه اصل ۱۱۵ استنباط می‌شود آن است که شرطی برخلاف شرایط مقرر در اصل ۱۱۵ قابل وضع نیست و شورای نگهبان نیز می‌بایست تحقق این شرایط را در کاندیداها مورد بررسی قرار دهد.

- در اصل ۱۱۵ فقط شرایط لازم بیان شده است و اشتراط شرایط دیگر برای تصدی ریاست جمهوری قابل تصور است و قانونگذار می‌تواند علاوه بر آن شرایط حداقلی موجود در اصل، شرایط دیگری نیز اضافه کند.

- بسیاری از شرایطی که در تبصره بیان شده است، نه توسعه اصل ۱۱۵ است و نه تضییق آن، بلکه صرفاً بیان مصادیق شرایط مندرج در اصل ۱۱۵، وضع معیار، بیان حدود و تبیین همان شرایط مندرج در اصل است. در تبصره (۱) معیار خوبی برای احراز شرط مدیر و مدبر بودن بیان شده است و موجب می‌شود شورای نگهبان در احراز این خصوصیت به این معیارها استناد کند.

- تعیین این شرایط، مانع از ثبت نام بسیاری از افراد غیر ذیصلاح می‌شود و از بازتاب منفی نامزدی برخی افراد معمولی جلوگیری می‌کند.

ج - تصمیم شورا

۱- تبصره (۱) و (۳) ماده (۱)، با ۱۰ رأی موافق، مغایر با اصل ۱۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

۲- تبصره (۱) ماده (۱)، با ۷ رأی موافق، مغایر با بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد.

نظریه شورای نگهبان^(۱)

همانطور که در نظریه‌های شماره‌های ۲۹۰۷ مورخ ۱۳۶۰/۴/۱۵ و ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ و ۷۸۲۱/۵/۱۷۳ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۸ این شورا آمده، با توجه به اینکه اصل ۱۱۵ قانون اساسی در مقام بیان شرایط رئیس‌جمهور آن را احصاء کرده و تبصره‌های (۱) و (۳) ماده (۱) شرایط مذکور را تضییق 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 فوق‌الذکر تشخیص داده شد. علاوه بر این، تبصره (۱) نسبت به کسانی که در حد اشخاص مذکور در مصوبه یا بالاتر از آنانند در مواردی تبعیض ناروا و مغایر بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی است.

۱. مندرج در نامه شماره ۸۷/۳۰/۲۹۴۴۱ مورخ ۸۷/۹/۱۱ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

سرانجام مصوبه

* با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی در جلسه ۱۳۸۷/۱۲/۴ نسبت به مصوبه خویش، مصوبه مزبور طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، برای رفع اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد.^(۱)

مصوبه مذکور در حال بررسی در مجمع بوده و هنوز نظری در این خصوص ارائه نشده است.

۱. طی نامه شماره ۲۲۶/۷۰۷۶۵ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱ رئیس مجلس شورای اسلامی، خطاب به رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام.