

پژوهشگاه شورای نگهبان  
گزارش استدلالی



# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح الحاق یک تبصره به ماده (۶۳) قانون  
تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی  
کشور و انتخاب شهرداران**

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۶۳)  
قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات  
شوراهای اسلامی کشور و انتخاب  
شهرداران



تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۸/۲۳

کد گزاش: ۱۴۰۰۹۰۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۰۸/۲۶



پژوهشکده شورای نگهبان

## طرح الحاق یک تبصره به ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

### درباره‌ی مصوبه

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» بنا به پیشنهاد (۶۹) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۹ به عنوان طرح دوفوریتی اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: در تمامی انتخابات‌ها امر اجرا و نظارت دو موضوع مجزا بوده که توسط هیئت‌های اجرایی و هیئت‌های نظارت دنبال می‌گردد. در انتخابات خبرگان رهبری، ریاست جمهوری و همچنین مجلس شورای اسلامی، شورای محترم نگهبان به عنوان نهاد ناظر انجام وظیفه می‌کند و نظر این شورا در امر نظارت و تأیید صلاحیت فصل‌الخطاب و قطعی قلمداد می‌گردد. مطابق ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، رسیدگی نهایی به شکایات و پرونده‌ها و مدارک انتخابات با هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات می‌باشد؛ لذا هیئت مرکزی به عنوان مرجع نهایی رسیدگی به صلاحیت‌ها و همچنین ابطال و یا تأیید صحت انتخابات به شمار آمده و نظر این هیئت قطعی و لازم‌الاجرا می‌باشد که در مواد متعدد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران تصریح گردیده است. بنابراین مقنن در راستای نظم حقوقی و جلوگیری از اختلال و هرج و مرج در امر انتخابات و ایجاد هزینه جدید امر نظارت را در هیئت مرکزی متمرکز نموده است. رسیدگی دیگر نهادهای قضایی و شبه قضایی مانند دیوان عدالت اداری در حین و یا پس از برگزاری انتخابات، فلسفه وجودی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی را زیر سوال برده و این امر موجب تضعیف جایگاه مجلس شورای اسلامی و همچنین سایر نهادهای نظارتی در امر انتخابات و نیز مخدوش شدن مشارکت مردم در انتخابات می‌گردد.

در نهایت این طرح دوفوریتی در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۲۳ با اصلاحاتی به تصویب مجلس

رسید و طی نامه‌ی شماره ۶۹۰/۷۱۲۴۸ مورخ ۱۴۰۰/۸/۲۵ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۸/۲۶، مفاد آن را مغایر با اصل (۱۷۳) قانون اساسی و از جهتی واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۸۳۸۸ مورخ ۱۴۰۰/۸/۲۶ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح الحاق یک تبصره به ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»  
ماده واحده -

یک تبصره به عنوان تبصره (۶) به ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، به شرح زیر الحاق می‌شود:

۱. ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۶۳- هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی، به طرق زیر نظارت خود را اعمال می‌نمایند:
  - الف- گزارش‌های وزارت کشور و بازرسی‌های آن.
  - ب- اعزام بازرسان مستقل در صورت لزوم برای رسیدگی به شکایات مربوط به هیئت‌های اجرایی و مباشرین وزارت کشور.
  - ج- رسیدگی نهایی شکایات و پرونده‌ها و مدارک انتخابات.
  - د- تعیین ناظر در تمام هیئت‌های مربوط به انتخابات.
- تبصره ۱- (اصلاحی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴) دبیرخانه دائمی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات در مجلس شورای اسلامی در اجرای ماده (۵۳) این قانون با امکانات موجود مجلس شورای اسلامی مستقر می‌شود. کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور موظف است مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ساختار سازمانی متناسب را حداکثر ظرف مدت شش ماه تهیه نموده و به‌منظور تصویب در اختیار کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قرار دهد.
- تبصره ۲- (اصلاحی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴) هیئت‌های نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی می‌توانند از کارمندان دولت در جهت نظارت بر انتخابات کمک بگیرند.
- تبصره ۳- (اصلاحی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴) اقدامات هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت استان جز در مورد تأیید صلاحیت کاندیداها و تأیید صحت انتخابات نافی اختیارات هیأت مرکزی نظارت نبوده و تصمیم هیأت مرکزی نظارت قطعی و لازم‌الاجرا است.
- تبصره ۴- (اصلاحی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴) داوطلبان رد صلاحیت شده در حوزه‌های انتخابیه شهرهای با جمعیت بیش از دویست هزار نفر می‌توانند ظرف مدت چهارروز از زمان ابلاغ عدم صلاحیت آنها وفق نظر هیئت نظارت استان توسط فرمانداری‌ها اعتراض خود را به هیئت مرکزی نظارت تحویل نمایند و هیئت مرکزی نظارت ظرف مدت ده روز پس از دریافت اعتراض، نظر قطعی و لازم‌الاجرای خود را به ستاد انتخابات استان مربوطه اعلام خواهد کرد.

تبصره ۶- هیئت مرکزی نظارت در خصوص تأیید یا رد صلاحیت نامزدها و تأیید یا ابطال انتخابات در چهارچوب این قانون، رأی نهایی و قطعی را صادر می‌نماید و این رأی قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

### ▪ دیدگاه مغایرت

حکم مقرر شده در تبصره (۶) مبنی بر عدم امکان شکایت از آرای هیئت مرکزی نظارت نزد دیوان عدالت اداری، مغایر با اصل (۱۷۳) قانون اساسی است؛ زیرا مطابق این اصل، دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای «دولتی» و احقاق حقوق آنها است. بنابراین با توجه به اینکه مقصود قانون‌گذار اساسی از واژه‌ی «دولتی»، معنای اعم آن یعنی «حاکمیتی» بوده است، شکی نیست اعتراضات داوطلبان انتخابات شوراها نسبت به تصمیم هیئت مرکزی نظارت مبنی بر رد صلاحیت آنها نیز قابلیت استماع در دیوان را دارد. ضمن اینکه حتی اگر معنای اخص کلمه‌ی «دولتی» مد نظر قانون‌گذار اساسی بوده باشد و تنها شکایات مردم از واحدها و مأموران شاغل در «قوه‌ی مجریه» را قابل پذیرش در دیوان دانسته باشد، باز هم دیوان صلاحیت استماع تظلم‌خواهی داوطلبان مذکور را خواهد داشت؛ چرا که صرف عضویت برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ترکیب هیئت مرکزی نظارت سبب نمی‌شود که این هیئت از ارکان قوه‌ی مقننه تلقی شود و از این حیث که متصدی یک امر با ماهیت اجرایی است، داخل در قوه‌ی مجریه است. کمااینکه به عنوان مؤید استدلال فوق، می‌توان به رویه‌ی شورا در پذیرش مفهوم تبصره (۲) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> استناد کرد که از آن

→

تبصره ۵- (الحاقی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴) در صورت اعتراض داوطلبان به تصمیمات و آراء هیئت‌های نظارت استان، مراتب در هیئت مرکزی با حضور رئیس هیئت نظارت استان رسیدگی و ظرف مدت پنج روز از اعلام رد صلاحیت اعلام نظر می‌گردد. این رأی قطعی و لازم‌الاجراء است.»

۱. تبصره (۲) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «تبصره ۲- تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.»

چنین مستفاد می‌شود که به جز تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری، نظامی، دادگاه‌های انتظامی قضات و نیروهای مسلح، دیگر تصمیمات اداری اتخاذ شده از سوی همه‌ی نهادهای حاکمیتی قابل اعتراض در دیوان است. در نتیجه حکم به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به آرای هیئت مرکزی نظارت در این تبصره مغایر با اصل (۱۷۳) قانون اساسی است. در نهایت به عنوان مؤید استدلال‌های فوق می‌توان به رویه‌ی شورا در بررسی تبصره (۳) ماده (۱۶) طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران<sup>۱</sup> اشاره کرد که حکم مشابه آن مقرر در خصوص عدم تأثیر رسیدگی مراجع قضایی در بررسی صلاحیت‌های انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، مغایر با اصل (۱۵۶) قانون اساسی شناخته شد.<sup>۲</sup>

### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم مذکور در این تبصره در مورد عدم امکان شکایت از آرای هیئت مرکزی نظارت در دیوان عدالت اداری، مغایرتی با اصل (۱۷۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا قانون‌گذار اساسی صلاحیت دیوان را در اصل مذکور مقید به رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای «دولتی» کرده است و مقصود از واژه‌ی «دولتی»، اشاره به «قوه‌ی مجریه» بوده است و در نتیجه با توجه به اینکه هیئت مرکزی نظارت در قوه‌ی مقننه مستقر است و یک واحد دولتی تلقی نمی‌شود، دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایات از آرای آن را ندارد. ضمن اینکه دقت در عبارت ذیل اصل (۱۷۳) قانون اساسی نشان می‌دهد قانون‌گذار اساسی تعیین حدود اختیارات دیوان عدالت اداری را به قانون عادی سپرده است و

۱. تبصره (۳) ماده (۱۶) طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۳ مجلس شورای اسلامی: «تبصره ۳- رسیدگی به شکوائیه داوطلبان مربوط به سیر انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا توسط مراجع قضایی تأثیری در نتیجه بررسی صلاحیت‌ها و نتیجه انتخابات توسط هیئت مرکزی نظارت ندارد.»

۲. بند (۳) نامه‌ی شماره ۹۵/۱۰۰/۵۴۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۳ شورای نگهبان: «۳- در ماده (۱۶) موضوع اصلاح ماده (۱۶)، اطلاق تبصره (۳) نسبت به عدم تأثیر رسیدگی مراجع قضایی در انتخابات، مغایر اصل (۱۵۶) قانون اساسی شناخته شد.»

قانون‌گذار در مانحن‌فیه آرای هیئت مذکور را خارج از صلاحیت دیوان دانسته است. همچنین تبصره (۲) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مفهوم ندارد و تنها در مقام استثناء کردن آرای قضایی از صلاحیت دیوان بوده است و نمی‌توان از پذیرش آن چنین استنباط کرد که شورای نگهبان در رویه‌ی خود نظارت دیوان بر نهادهای خارج از قوه‌ی مجریه را تجویز کرده است.

### ▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی در این تبصره مقرر کرده است آرای هیئت مرکزی نظارت در خصوص تأیید یا رد صلاحیت نامزدها و تأیید یا ابطال انتخابات، «نهایی و قطعی» است و این آراء «قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد». حکم مذکور از این منظر که آیا مفهوم دارد و تنها دیوان عدالت اداری را از رسیدگی منع کرده است و دیگر محاکم قضایی را صالح به رسیدگی دانسته است، یا مفهوم ندارد و آرای هیئت مذکور را قابل رسیدگی در هیچ یک از مراجع قضایی ندانسته است، واجد ابهام است؛ توضیح اینکه اگر قانون‌گذار آرای هیئت مرکزی نظارت را غیرقابل اعتراض در هیچ یک از مراجع قضایی دانسته باشد، این حکم مغایر با بند (۱) اصل (۱۵۶) قانون اساسی که رسیدگی به تظلمات و شکایات اشخاص را در صلاحیت قوه‌ی قضائیه قرار داده است، خواهد بود. البته اینکه قانون‌گذار آرای هیئت مرکزی را «نهایی و قطعی» دانسته است، قرینه‌ای برای رفع این ابهام نیست؛ چرا که پیشتر در تبصره‌های (۳) و (۵) ماده (۶۳) قانون سابق به «قطعی و لازم‌الاجراء» بودن تصمیمات این هیئت تصریح شده بود و اگر از این عبارت عدم امکان رسیدگی قضایی استنباط می‌شد، لزومی نداشت که قانون‌گذار در مصوبه‌ی حاضر به عدم صلاحیت دیوان تصریح کند.

### ▪ نظر شورای نگهبان

تبصره (۶) الحاقی به ماده (۶۳) قانون مذکور، مغایر اصل (۱۷۳) قانون اساسی شناخته شد. همچنین با توجه به عبارت انتهای این تبصره از این جهت که رأی نهایی و قطعی صادر شده در سایر مراجع قضایی قابل شکایت و رسیدگی است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.



## مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»



پژوهشکده شورای نگهبان

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،  
کوچه شهید دهقانی‌نیا، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)  
[nashr@shora-rc.ir](mailto:nashr@shora-rc.ir)