

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح استفساریه تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون
انتخابات مجلس شورای اسلامی**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح استفساریه تبصره (۴) ماده (۵۲)
قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی**



تاریخ تصویب: ۱۳۹۵/۰۷/۰۶

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۱

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۵/۰۶/۱۷



پژوهشکده شورای نگهبان

طرح استفساریه تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی

درباره طرح

«طرح استفساریه تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»، توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی ابتدا با عنوان «طرح استفساریه ماده (۷۳) و تبصره (۳) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی با آخرین اصلاحات» تقدیم مجلس شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: گرچه موارد ابطال آراء یک نامزد انتخابات مجلس شورای اسلامی در ماده (۱۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی با آخرین اصلاحات به طور حصری برشمرده شده است ولی نظر به اینکه عبارت «ابطال انتخابات» در ماده (۷۳) قانون مذکور مورد اختلاف مجری و ناظر انتخابات واقع شده است و نیز نظر به اینکه موضوع رد صلاحیت یک کاندیدا پس از رأی سالم مردم مورد اختلاف مجری و ناظر است، طرح استفساریه ذیل برای رفع ابهام تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.

این طرح پس از وصول در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۵/۳/۳۰ مجلس شورای اسلامی، برای رسیدگی به کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که کمیسیون مزبور پس از جلسات متعدد با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، مشاوران و پژوهشگران مرکز پژوهش‌های مجلس، سرانجام طرح مذکور را با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این طرح در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۵/۶/۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسید و به موجب نامه‌ی شماره ۴۵/۴۰۷۶۹ مورخ ۱۳۹۵/۶/۹ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۷ این مصوبه را مغایر با اصل (۹۹) قانون اساسی دانست و نظر خود را طی نامه‌ی شماره ۹۵/۱۰۲/۲۲۱۷ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۷ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. مجلس برای رفع ایراد شورای نگهبان، در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۵ ضمن تغییر عنوان مصوبه به «طرح استفساریه تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» اصلاحات لازم را در این مصوبه اعمال کرد و آن را طی نامه‌ی شماره ۴۵/۵۵۷۸۱ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱ برای اظهار نظر

مجدد به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه‌ی اصلاحی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۲ ایراد پیشین را باقی دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۵/۱۰۰/۲۸۵۸ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی به منظور رفع ایراد شورای نگهبان، در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس، اصلاحاتی را در مصوبه‌ی پیشین اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را مجدداً به موجب نامه‌ی شماره ۴۵/۹۰۶۷۹ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۳ به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ ایراد سابق شورا را باقی دانست و نظر خود مبنی بر مغایرت مصوبه‌ی اصلاحی با قانون اساسی را طی نامه‌ی شماره ۹۵/۱۰۰/۵۵۴۹ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۵ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۵/۶/۷ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۵/۶/۱۷

موضوع استفساریه:

با توجه به مفاد تبصره (۳) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای

اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ و اصلاحات بعدی آن،^۱ مبنی بر اینکه پس از

۱. تبصره (۳) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۲- گزارش‌ها و شکایات واصله ظرف مدت هفت روز پس از پایان مهلت دریافت شکایت در جلسه هیئت نظارت استان رسیدگی و نتیجه صورت جلسه می‌شود. چنانچه نظر هیئت اجرایی مبنی بر رد صلاحیت داوطلب، مورد تأیید هیئت نظارت استان نیز باشد، هیئت نظارت مذکور موظف است در این خصوص، نظر هیئت مرکزی نظارت را نیز کسب نماید. هیئت نظارت استان در مورد صلاحیت سایر داوطلبان نیز نظر خود را به هیئت مرکزی نظارت اعلام می‌نماید.

تبصره ۱- ...

تبصره ۳- 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 در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود.»

اعتراض نامزد انتخابات به رد صلاحیت خود از سوی هیئت مرکزی نظارت، شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیئت مرکزی نظارت، «نظر قطعی و نهایی» خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود، آیا پس از رأی سالم مردم به یک منتخب، شورای نگهبان می‌تواند صلاحیت او را بعد از تأیید صلاحیت، رد کند و به این وسیله، آرای او را باطل نماید؟

پاسخ:

خیر، پس از اعلام نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در مهلت بیست روزه مذکور در تبصره (۳) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، درباره صلاحیت یک نامزد انتخابات و بعد از انتخاب او با رأی سالم مردم، این شورا نمی‌تواند اظهار نظر مجددی درباره صلاحیت آن نامزد یا منتخب داشته باشد و چنانچه مدارک جدیدی درباره او به شورا رسیده باشد، این مدارک طبق ماده (۳۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی،^۱ در زمان بررسی اعتبارنامه‌های منتخبان، مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

■ دیدگاه مغایرت

الف) مطابق با اصل (۹۹) قانون اساسی، شورای نگهبان صلاحیت نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی

۱. ماده (۳۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۳۰- شعب به موجب جدول حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی که براساس حروف الفبا از طرف معاونت قوانین مجلس با نظارت هیئت رئیسه تنظیم و توزیع می‌شود، رسیدگی به اعتبارنامه‌ها را شروع و نسبت به مدارکی که در شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار نگرفته و یا پس از رسیدگی شورای نگهبان به دست آمده است، اتخاذ تصمیم خواهد نمود و گزارش تصویب یا رد آن را از طریق هیئت رئیسه به مجلس تقدیم می‌دارند. هر شعبه برای تسریع در کار، می‌تواند یک یا چند شعبه فرعی تعیین کند که اعضای آن با قید قرعه از بین متخبان آن شعبه تعیین می‌شوند، ولی رسیدگی نهایی در شعبه اصلی به عمل می‌آید و گزارش آن توسط سخنگوی شعبه طبق دستور جلسه به مجلس داده خواهد شد و در صورت غیبت سخنگو و همچنین در صورتی که سخنگوی شعبه در جلسه باشد، لیکن نخواهد درباره اعتبارنامه صحبت کند، به ترتیب یکی از دو نایب رئیس یا دبیران، وظیفه او را انجام خواهد داد.»

و همه‌پرسی را برعهده دارد. براساس نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل،^۱ این نظارت، استصوابی است و بدون محدودیت زمانی شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت داوطلبان می‌شود. این در حالی است که طبق استفساریه‌ی موضوع این مصوبه، شورای نگهبان پس از اعلام نظر قطعی و نهایی در مهلت بیست روزه درباره‌ی صلاحیت یک نامزد انتخابات و بعد از انتخاب او، نمی‌تواند اظهار نظر مجددی درباره‌ی صلاحیت آن نامزد یا منتخب داشته باشد. بنابراین، از آنجا که این امر موجب ایجاد محدودیت در وظایف و اختیارات این شورا در امر نظارت بر انتخابات می‌شود، استفساریه‌ی مذکور، برخلاف نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان و در نتیجه، مغایر با اصل (۹۹) قانون اساسی است؛ چرا که اولاً مفهوم این استفساریه این است که فقط در صورت اعتراض فرد منتخب یا نامزد، شورای نگهبان می‌تواند به اعتراض رسیدگی کند، حال آنکه در قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت‌شده در انتخابات مختلف،^۲ شورای نگهبان

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان پیرامون اصل (۹۹) قانون اساسی: «نظارت مذکور در اصل (۹۹) قانون اساسی، استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود.»

۲. ماده واحده قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده واحده- به موجب این قانون کلیه مراجع رسیدگی‌کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف (به استثنای انتخابات خبرگان رهبری که مطابق اصل یکصد و هشتم (۱۰۸) قانون اساسی خواهد بود) موظفند صرفاً براساس مواد قانونی و براساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسئول قانونی به مراجع اجرایی و نظارتی ارسال شده است، به بررسی صلاحیت داوطلبان پردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند، باید علت رد صلاحیت را به شرح زیر با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط به داوطلب ابلاغ نمایند:

۱- مستندات قانونی باید به صورت کتبی به داوطلب اعلام گردد.

۲- در صورت درخواست داوطلب باید دلایل و مدارک رد صلاحیت نیز توسط مرجع رسیدگی‌کننده به ترتیب زیر به اطلاع وی رسانده شود:

الف- در کلیه موارد به استثنای بندهای (ب)، (ج) و (د) دلایل و مدارک کتباً به اطلاع وی می‌رسد.
ب- در موردی که دلایل و مدارک با عفت عمومی و یا هتک حیثیت اشخاص مرتبط می‌شود، چنانچه شخص داوطلب در معرض هتک باشد، دلایل و مدارک حضوراً به اطلاع وی می‌رسد و در صورتی که پس از اطلاع حضوری فی‌المجلس به طور کتبی تقاضا کند، دلایل و مدارک مربوط کتباً به وی ابلاغ می‌شود.

ابتدائاً و بدون نیاز به شکایت و اعتراض می‌تواند داوطلب را رد صلاحیت کند، در حالی که صلاحیت شورا محدود به رسیدگی به اعتراض کاندیدا نیست. ثانیاً شورای نگهبان می‌تواند حتی در مواردی که آرای مردم سالم بوده است، صلاحیت فرد منتخب را رد کند. به عبارت دیگر، حق نظارت برای شورا تا قبل از تصویب اعتبارنامه‌ی منتخبان وجود دارد و حتی اگر بعد از برگزاری سالم انتخابات و راه‌یابی فرد منتخب به مجلس، مدارک و اسناد جدیدی به دست شورا رسید، شورا می‌تواند مجدداً به صلاحیت او رسیدگی کند و صلاحیت وی را به استناد اطلاعات جدید رد کند. ثالثاً انتخابات فرآیندی است که دارای اجزای مختلف است و تعیین اینکه انتخابات به طور صحیح انجام شده یا نه، با شورای نگهبان است و تمام شدن زمان انتخابات، آن را از قابلیت اظهار نظر شورای نگهبان خارج نمی‌کند. تأیید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان مشروط به این است که تمام عناصر قانونی لازم برای صحت انتخابات مانند صلاحیت نامزد، کیفیت انجام انتخابات و تبلیغات صحیح طبق قانون باید وجود داشته باشد. در نتیجه در صورت فقدان شرایط قانونی در فرد منتخب بعد از برگزاری انتخابات، نمی‌توان قائل به صحت انتخابات شد. لذا اگر شورا بعد از برگزاری انتخابات

→

ج- چنانچه ذکر دلایل و مدارک علاوه بر هتک حیثیت داوطلب متضمن هتک فرد یا افراد دیگر باشد، دلایل و مدارک فقط حضوری به اطلاع داوطلب می‌رسد.

د- در مورد مربوط به امنیت ملی اعلام دلایل و مدارک و نحوه اعلام آنها به داوطلب به تشخیص کمیسیون با عضویت رئیس ستاد فرماندهی کل قوا و وزیر اطلاعات و وزیر کشور خواهد بود.

تبصره ۱- ذکر منابع ارائه‌دهنده اطلاعات مذکور به تشخیص مرجع رسیدگی کننده خواهد بود.

تبصره ۲- مراجع رسیدگی کننده به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده مکلفند به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده دقیقاً رسیدگی نموده و نتیجه را به داوطلب و مجریان انتخابات اعلام نمایند. در صورت تقاضای داوطلبان رد صلاحیت شده اولین مرجع رسیدگی کننده به شکایات، حسب مورد موظف است توضیحات و دفاعیات آنان را استماع نمایند.

تبصره ۳- چنانچه شورای نگهبان صلاحیت داوطلبی را که در مراحل قبلی مورد تأیید قرار گرفته است، رد نماید، داوطلب می‌تواند حداکثر ظرف سه روز از تاریخ ابلاغ شورای نگهبان درخواست رسیدگی مجدد نماید. شورای نگهبان باید ظرف هفت روز رسیدگی و اعلام نتیجه نماید.

تبصره ۴- رأی‌گیری در شورای نگهبان نسبت به داوطلبانی که صلاحیت آنان در مراحل قبلی به تصویب رسیده، در مورد عدم صلاحیت خواهد بود.»

متوجه شود که فرد منتخب دارای شرایط مقرر در قانون از جمله مدرک و سن لازم نیست، صلاحیت فرد منتخب را رد و انتخابات را باطل می‌کند. رابعاً طبق نظریه تفسیری شورا از اصل (۹۹) قانون اساسی، تشخیص سالم بودن آرای اخذ شده و یا سلامت انتخابات، مطلقاً در اختیار شورای نگهبان است، در حالی که استفساریه‌ی حاضر سلامت انتخابات را مفروعاً عنه فرض کرده و منوط به اظهار نظر شورای نگهبان نکرده است.

ب) این مصوبه به دلیل محدود کردن حق اظهار نظر شورای نگهبان درباره‌ی صلاحیت کاندیداهای انتخابات مجلس و محدود کردن نظارت شورا بر انتخابات، مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی است؛ چون که اولاً با توجه به اختلاف نظر بین شورای نگهبان و وزارت کشور در انتخابات گذشته در خصوص محدوده‌ی زمانی صلاحیت شورای نگهبان در تأیید و رد صلاحیت نامزدهای انتخابات، موضوع از سوی مقام معظم رهبری به هیئت عالی حل اختلاف قوا ارجاع شد که هیئت مذکور در نهایت، بر اختیار شورای نگهبان در رسیدگی به صلاحیت کاندیداها تا زمان ورود به مجلس تصریح کردند و مقام معظم رهبری ضمن تأیید تصمیم هیئت عالی حل اختلاف قوا، دستور به ابلاغ آن دادند. ثانیاً طبق اصل (۵۷) قانون اساسی، قوای سه‌گانه‌ی جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر اداره و اعمال می‌شوند و با توجه به تأیید اختیار شورای نگهبان در رسیدگی به صلاحیت کاندیداها تا زمان ورود به مجلس توسط مقام معظم رهبری، مجلس نمی‌تواند حق اظهار نظر شورای نگهبان درباره‌ی صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس را محدود کند.

ج) فلسفه‌ی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات در اصل (۹۹) قانون اساسی و تسری این نظارت به تمام مراحل انتخابات به موجب نظریه‌ی تفسیری شورا، این است که تمام شرایط قانونی و شرعی در داوطلبان برای تشکیل مجلسی در تراز انقلاب اسلامی فراهم شود. در حالی که طبق مصوبه‌ی حاضر اگر مدرکی دال بر فقدان صلاحیت اخلاقی و عقیدتی و دینی منتخب به دست شورا نگهبان برسد، این شورا نمی‌تواند مجدداً درباره‌ی صلاحیت وی اظهار نظر داشته باشد. بنابراین، اطلاق این مصوبه از جهت محدود کردن حق اظهار نظر شورای نگهبان درباره‌ی صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس و محدود کردن نظارت شورا بر انتخابات، از آنجا که ممکن است باعث ورود افراد فاقد صلاحیت اخلاقی، دینی و شرایط عقیدتی شود، خلاف موازین شرع است؛ چرا که اولاً ممکن است شورای نگهبان در مراحل

قبلی بررسی صلاحیت داوطلبان، به هر دلیل دچار خطا شده باشد و در نتیجه محدود کردن اختیار شورا در این خصوص منجر به ورود افراد ناصالح به مجلس خواهد شد. ثانیاً حکم ذیل این مصوبه مبنی بر رسیدگی به مدارک جدید در زمان بررسی اعتبارنامه‌های متتخبان، مانع ورود افراد ناصالح به مجلس نخواهد بود؛ زیرا این مدارک توسط خود متتخبان بررسی می‌شود و این احتمال وجود دارد گرایش‌های سیاسی و غیره مانع از رد اعتبارنامه‌ی این افراد شود.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) این استفساریه در خصوص ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس است و ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس هم اصولاً برای فرایند رسیدگی به اعتراضات تصویب شده است، نه جایی که شورای نگهبان مستقیماً مداخله می‌کند و صلاحیت داوطلبی را رد می‌کند. مواردی که شورای نگهبان مستقیماً صلاحیت داوطلبی را رد می‌کند، در قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین تکلیف شده است و استفساریه‌ی حاضر اصلاً ناظر بر مواردی که شورای نگهبان مستقیماً و حتی بعد از برگزاری سالم انتخابات صلاحیت اظهارنظر دارد، نیست. بنابراین، این مصوبه از این جهت مغایرتی با اصل (۹۹) قانون اساسی و نظریه تفسیری شورا از آن اصل ندارد؛ چرا که این استفساریه مانع از این نیست که شورای نگهبان بتواند به موجب قانون، از نظارت عام و مطلق استصوابی خود بر انتخابات استفاده کند و صلاحیت داوطلب را رد کند.

ب) مصوبه‌ی حاضر از جهت ورود هیئت عالی حل اختلاف قوا به پرونده‌ی یکی از متتخبان در انتخابات گذشته، مغایرتی با اصل (۵۷) قانون اساسی و نظارت مطلقه مقام معظم رهبری بر قوای سه‌گانه ندارد؛ چرا که آنچه منجر به تصمیم هیئت عالی حل اختلاف قوا و تأیید تصمیم آن هیئت توسط مقام معظم رهبری شد، یک پرونده موردی و خاص بود و قابل تعمیم به سایر موارد را ندارد.

ج) گرچه براساس نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل (۹۹) قانون اساسی این نظارت این شورا در مراحل مختلف انتخابات، استصوابی است، لیکن تعریف محدوده‌ی انتخابات، حق مجلس است؛ لذا حکم مقرر در این مصوبه مبنی بر اینکه اظهار نظر استصوابی شورای

نگهبان سامان یابد و طی فرجه‌های مشخصی انجام شود، مغایرتی با اصل (۹۹) قانون اساسی و نظارت استصوابی شورای نگهبان ندارد.

د) به موجب ماده واحده قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت‌شده در انتخابات مختلف مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، کلیه‌ی مراجع رسیدگی‌کننده به صلاحیت داوطلبان در انتخابات از جمله شورای نگهبان موظفند صرفاً براساس مواد قانونی و براساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسئول قانونی، به مراجع اجرایی و نظارتی ارسال شده است، به بررسی صلاحیت داوطلبان پردازند. بلافاصله بعد از مصوبه‌ی مجمع، تبصره‌ی موضوع این استفساریه مورد تصویب مجلس و نیز تأیید شورای نگهبان قرار گرفت که به موجب این تبصره، شورای نگهبان (۲۰) روز پس از اظهار نظر هیئت مرکزی نظارت، باید نظر قطعی و نهایی خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان، به وزارت کشور اعلام کند. الزام شورای نگهبان به اعلام نظر نهایی و قطعی در تبصره‌ی مذکور، بیانگر این است که دیگر جایی برای اینکه ممکن است نظر نهایی دیگری هم نسبت به صلاحیت داوطلبان وجود داشته باشد، باقی نماند و در نتیجه، شورا بعد از اظهار نظر قطعی و نهایی، دیگر حق نظارتی نسبت به افراد منتخب ندارد.

ه) ابطال انتخابات و رد یا تأیید صلاحیت داوطلبان دو امر متفاوت است. با توجه به ماده (۷۳)^۱ و تبصره‌ی ماده (۷۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی،^۲ مسئله‌ی ابطال انتخابات برای شورای نگهبان محفوظ است و شورای نگهبان به اقتضای نظارت استصوابی خود در

۱. ماده (۷۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۷۳- صدور اعتبارنامه منتخبین موقوف 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.»

۲. ماده (۷۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۷۲- در صورتی که رسیدگی به شکایات هر یک از حوزه‌های انتخابیه، منجر به توقف یا ابطال انتخابات گردد، اعلام آن از رسانه‌های گروهی، از اختیارات شورای نگهبان است.»

تبصره- توقف یا ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر و با رأی اکثریت مطلق اعضای شورای نگهبان باشد.»

صورت مشاهده عدم برگزاری صحیح انتخابات، در هر زمان می‌تواند انتخابات را ابطال کند. بنابراین، مصوبه‌ی حاضر اساساً اختیار شورای نگهبان در ابطال انتخابات را محدود نکرده است؛ لذا نظارت این شورا تا مرحله‌ای که اعتبارنامه‌های متتخبان صادر بشود، باقی است. لذا تأیید این مصوبه مانع اعمال صلاحیت شورای نگهبان در خصوص ابطال انتخابات نیست و در نتیجه مغایرتی با اصل (۹۹) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورا از آن اصل ندارد.

و) آنچه در اصل (۹۹) قانون اساسی بر عهده‌ی شورای نگهبان قرار داده شده است، نظارت بر انتخابات می‌باشد و مفهوم عرفی نظارت بر انتخابات این نیست که هر وقت در خصوص انتخابات برگزارشده، تخلفی کشف شود، امکان رجوع از تصمیم قبلی ناظر فراهم باشد؛ چرا که نظام جمهوری اسلامی ایران یک نظام مبتنی بر قانون اساسی است که در آن برای هر کدام از نهادها وظیفه‌ای تعریف شده است و شورای نگهبان هم وظیفه‌ی نظارتی خود را براساس قانون انجام می‌دهد و اگر بعد از برگزاری انتخابات و تأیید صحت آن، مدارکی دال بر نادرست بودن روندهای قبلی انتخابات به دست آید، دیگر تکلیفی متوجه شورای نگهبان نیست. بنابراین مصوبه‌ی حاضر خدشه‌ای به اصل نظارت شورای نگهبان وارد نمی‌کند و در نتیجه مغایرتی با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان و اصل (۹۹) قانون اساسی ندارد.

▪ دیدگاه ابهام

به موجب مصوبه‌ی حاضر، پس از اعلام نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در مهلت بیست روزه مذکور در تبصره (۳) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس، این شورا نمی‌تواند مجدداً درباره‌ی صلاحیت منتخبین، اظهار نظر کند. اولاً اینکه انتخابات سالم چیست و چه نهادی رأی سالم را تشخیص می‌دهد، در مصوبه‌ی مذکور مشخص نیست و واجد ابهام است؛ چرا که ممکن است بعداً وزارت کشور یا نمایندگان اعلام کنند که تشخیص انتخابات سالم برای آنها است، در حالی که طبق اصل (۹۹) قانون اساسی، نظارت بر انتخابات از اختیارات شورای نگهبان است و تشخیص سالم بودن انتخابات نیز جزئی از فرایند نظارت بر انتخابات است؛ به عبارتی، تشخیص سالم بودن آرای اخذشده یا سلامت انتخابات طبق اصل (۹۹) قانون اساسی، مطلقاً در اختیار شورای نگهبان می‌باشد، در حالی که مصوبه‌ی مذکور، سلامت رأی را مفروغ‌عنه فرض کرده است و منوط به نظر شورای نگهبان نکرده است و لذا چون

مشخص نیست که آیا مرجع تشخیص رأی سالم، شورای نگهبان است یا نه، واجد ابهام است. ثانیاً این استفساریه مربوط به تبصره (۳) ماده (۵۲) نیست؛ بلکه به تبصره (۴) برمی‌گردد؛ چون براساس ماده (۱۰) قانون اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۵^۱، این ترتیب اصلاح شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

محدود کردن حق اظهار نظر شورای نگهبان درباره صلاحیت نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی مغایر اصل (۹۹) قانون اساسی و نظریه تفسیری آن شناخته شد. همچنین، استفساریه مذکور از این جهت که ظاهراً سلامت رأی را مفروغ‌عنه فرض نموده و مرجع تشخیص این امر را تعیین نکرده است، ابهام دارد. پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد. تذکر- در عنوان و متن مصوبه، تبصره (۳) به تبصره (۴) اصلاح گردد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۵/۷/۲۵ (مرحله دوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۵/۸/۱۲

[طرح به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

طرح استفساریه تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای

اسلامی

موضوع استفساریه:

با توجه به مفاد تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای

۱. ماده (۱۰) قانون اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۵/۳/۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۰- در ماده (۵۲) قانون، عبارت «بیست روز» جایگزین عبارت «هفت روز» می‌شود و متن زیر به عنوان تبصره (۱) به آن الحاق و ترتیب تبصره‌ها اصلاح می‌شود:
تبصره ۱- هیئت نظارت استان موظف است رأساً یا از طریق نمایندگان خود توضیحات و اظهارات داوطلبانی که صلاحیتشان رد شده یا رد می‌شود و یا احراز نگردیده است را تا پایان مهلت مقرر در این ماده، استماع نماید.»

اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ و اصلاحات بعدی آن^۱ مبنی بر اینکه پس از اعتراض نامزد انتخابات به رد صلاحیت خود از سوی هیئت مرکزی نظارت، شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیئت مرکزی نظارت، «نظر قطعی و نهایی» خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلب به وزارت کشور اعلام خواهد نمود، آیا شورای نگهبان می‌تواند پس از اعلام صحت انتخابات حوزه انتخابیه مربوطه، صلاحیت منتخب را رد کند و به این وسیله، آرای او را باطل نماید؟

پاسخ:

خیر، پس از اعلام نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در مهلت بیست‌روزه مذکور در تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، درباره صلاحیت یک نامزد انتخابات و بعد از اعلام صحت انتخابات حوزه انتخابیه مربوطه با رعایت «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت‌شده در انتخابات مختلف (مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام)»،^۲ این شورا نمی‌تواند اظهار نظر مجددی درباره صلاحیت آن نامزد یا منتخب داشته باشد و چنانچه مدارک جدیدی درباره او به شورا رسیده باشد، این مدارک طبق ماده (۳۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در زمان بررسی اعتبارنامه‌های منتخبان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) ایراد قبلی شورای نگهبان نسبت به مصوبه‌ی پیشین این بود که عدم اختیار شورای

۱ تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی: «تبصره ۴- (الحاقی ۱۳۹۵/۳/۳): 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 در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود.»

۲. برای مشاهده متن این قانون به پاورقی ذیل استدلال اول در مرحله‌ی قبل مراجعه شود.

نگهبان در اظهار نظر نسبت به صلاحیت منتخب بعد از مهلت مقرر قانونی باعث محدود کردن حق اظهار نظر شورای نگهبان درباره صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس شورای اسلامی است و در نتیجه مغایر اصل (۹۹) قانون اساسی و نظریه تفسیری آن شناخته شد. علی‌رغم اصلاح به عمل آمده در مصوبه‌ی حاضر که به موجب آن بعد از اعلام صحت انتخابات حوزه‌ی انتخابیه‌ی مربوطه با رعایت «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت‌شده در انتخابات مختلف»، شورا نمی‌تواند اظهار نظر جدیدی درباره‌ی صلاحیت آن نامزد یا منتخب داشته باشد، ایراد قبلی شورا رفع نشده و همچنان باقی است؛ چرا که اولاً در مصوبه‌ی اصلاحی برای اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص صلاحیت منتخبین انتخابات، محدودیت زمانی ایجاد شده است و اختیار اظهار نظر شورا در جایی که مدارک و اسناد جدیدی مبنی بر فقدان صلاحیت منتخب به شورای نگهبان واصل شده باشد، سلب شده است. ثانیاً بعد از اعلام صلاحیت منتخب و صحت انتخابات و ورود منتخب به مجلس، تا زمان تصویب اعتبارنامه توسط مجلس، نمایندگی او قطعیت پیدا نکرده است و اگر در این حالت، ادله‌ی جدیدی مبنی بر عدم صلاحیت او به شورای نگهبان وصول شود، براساس اطلاق ادله‌ی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، شورا حق اظهار نظر مجدد دارد؛ لذا مجلس نمی‌تواند این حق شورا را محدود کند.

ب) این مصوبه از جهت محدود کردن حق اظهار نظر شورای نگهبان در مورد صلاحیت نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی ولو در صورت کشف دلیل جدید، مغایر اطلاق بند (۱۱) سیاست‌های کلی انتخابات^۱ و در نتیجه اصل (۱۱۰) قانون اساسی است؛ زیرا اولاً مطابق با بند (۱) اصل (۱۱۰)، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر عهده‌ی مقام رهبری است و رعایت این سیاست‌ها در تمامی قوانین و مقررات لازم‌الاتباع است. ثانیاً در سیاست‌های کلی انتخابات، غیر از شورای نگهبان، هیچ

۱. بند (۱۱) سیاست‌های کلی انتخابات، ابلاغی ۱۳۹۵/۷/۲۴ مقام معظم رهبری: «۱۱- نظارت شورای نگهبان بر فرآیندها، ابعاد و مراحل انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری از جمله تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان، رسیدگی به شکایات و تأیید یا ابطال انتخابات به منظور تأمین سلامت انتخابات ...»

مرجع دیگری برای تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان به رسمیت شناخته نشده است. ثالثاً اگرچه یکی از بندهای سیاست‌های کلی انتخابات^۱ بر شفاف شدن زمان‌بندی فرایند و سازوکارهای انتخابات تأکید کرده است، ولی این شفافیت به معنای این نیست که اگر بعداً مدارکی واصل شد که قبلاً امکان دسترسی به آن ممکن نبوده است، شورای نگهبان نتواند اظهارنظر مجدد کند.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) به موجب مصوبه‌ی حاضر، شورای نگهبان «بعد از اعلام نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در مهلت بیست روزه مذکور در تبصره (۴) ماده (۵۲)» این شورا نمی‌تواند درباره‌ی صلاحیت یک نامزد (موعد اول) و «بعد از اعلام صحت انتخابات حوزه انتخابیه» (موعد دوم) مجدداً اظهار نظر کند. ذکر دو تاریخ در پاسخ استفساریه مبنی بر اینکه شورا بعد از آن تاریخ‌ها دیگر حق اظهارنظر ندارد، واجد ابهام نیست؛ چرا که تاریخ اول یعنی اعلام نظر قطعی و نهایی در مهلت بیست‌روزه، در طول تاریخ دوم قرار می‌گیرد؛ لذا همان تاریخ دوم ملاک است. در واقع، منظور مصوبه‌ی حاضر این است که شورای نگهبان بعد از گذشت تاریخ اول و تاریخ دوم، نبایستی در خصوص صلاحیت متخین مجدداً اظهار نظر کند.

ب) گرچه اطلاق اختیارات نظارتی شورای نگهبان در نظریه‌ی تفسیری این شور از اصل (۹۹) قانون اساسی شامل تمام مراحل انتخابات می‌شود؛ ولی این نظریه در مقام بیان محدوده‌ی زمانی نظارت بر مراحل انتخابات نیست. بنابراین، مصوبه‌ی اصلاحی مغایرتی با اصل (۹۹) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورا از آن اصل ندارد؛ چرا که اولاً به موجب این مصوبه، نظارت استصوابی شورای نگهبان نسبت به مراحل مختلف انتخابات نفی نشده است، بلکه شورا فقط از حیث زمان اظهار نظر محدود شده است. ثانیاً اصل (۹۹) قانون اساسی در مقام بیان این نیست که اتخاذ تصمیم شورا نسبت به صلاحیت داوطلبان بدون محدوده‌ی زمانی باشد؛ بلکه در نظرنگرفتن زمان برای اظهارنظر شورای نگهبان ممکن است

۱. بند (۱-۱۱) سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ توسط مقام معظم رهبری: «۱-۱۱- تعیین سازوکارهای شفاف، زمان‌بندی شده و اطمینان‌بخش و فراهم کردن حضور داوطلبان یا نمایندگان آنها در تمام مراحل»

بی‌نظمی را به همراه داشته باشد. ثالثاً در سیاست‌های کلی انتخابات بر تعیین سازوکارهای شفاف، زمان‌بندی شده و اطمینان‌بخش در انتخابات تأکید شده است و زمان‌بندی در مفهوم فرایند نهفته شده است؛ یعنی وقتی برای یک فرایند «مراحل» گذاشته می‌شود، آن مراحل باید زمان داشته باشد. لذا این مصوبه نه تنها مغایر با اصل (۹۹) قانون اساسی نیست؛ بلکه در راستای بند (۱۱) سیاست‌های کلی انتخابات است.

▪ دیدگاه ابهام

به موجب مصوبه‌ی حاضر، شورای نگهبان «بعد از اعلام نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در مهلت بیست روزه مذکور در تبصره (۴) ماده (۵۲)» این شورا نمی‌تواند درباره‌ی صلاحیت یک نامزد (موعد اول) و «بعد از اعلام صحت انتخابات حوزه انتخابیه» (موعد دوم) مجدداً اظهار نظر کند. با این وصف در این مصوبه، دو موعد زمانی جهت محدودیت صلاحیت شورای نگهبان در نظر گرفته شده است. حال آنکه مابین مهلت زمانی مقرر در موعد نخست و موعد دوم، یک محدودی زمانی قابل توجهی وجود دارد و مشخص نیست که محدودیت زمانی شورا جهت اظهار نظر در خصوص صلاحیت نامزدها براساس کدام یک از این مواعد خواهد بود. بنابراین مصوبه مذکور از این حیث که مشخص نیست که کدام یک از دو تاریخ مقرر، ملاک عمل می‌باشد، واجد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

علی‌رغم اصلاح به عمل آمده، ایراد سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است و محدود کردن حق اظهار نظر شورای نگهبان در مورد صلاحیت نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی با فرض وصول مدارک جدید، مغایر اصل (۹۹) و نظریه تفسیری آن می‌باشد. همچنین با توجه به اصلاح به عمل آمده، از این جهت که روشن نیست کدام یک از دو موعد تعیین‌شده، ملاک عمل در حکم مذکور خواهد بود، ابهام دارد، پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ (مرحله سوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۵/۱۱/۲۷

[طرح به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

موضوع استفساریه:

با توجه به مفاد تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ و اصلاحات بعدی آن مبنی بر اینکه پس از اعتراض نامزد انتخابات به رد صلاحیت خود از سوی هیئت مرکزی نظارت، شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیئت مرکزی نظارت «نظر قطعی و نهایی» خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلب به وزارت کشور اعلام خواهد نمود، آیا شورای نگهبان می‌تواند پس از اعلام صحت انتخابات حوزه انتخابیه مربوطه، صلاحیت منتخب را رد کند و به این وسیله آرای او را باطل نماید؟

پاسخ:

خیر، پس از اعلام نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در مهلت بیست روزه مذکور در تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی درباره صلاحیت یک نامزد انتخابات با رعایت «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف (مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام)» این شورا نمی‌تواند اظهار نظر مجددی درباره صلاحیت آن نامزد یا منتخب داشته باشد و چنانچه مدارک جدیدی درباره او به شورا رسیده باشد، این مدارک طبق ماده (۳۰) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در زمان بررسی اعتبارنامه‌های منتخبان مورد رسیدگی قرار گیرد.

▪ دیدگاه مغایرت

علی‌رغم اصلاح به عمل آمده، ایراد قبلی شورا مبنی بر مغایرت این مصوبه با نظریه‌ی تفسیری شورا در مورد اصل (۹۹) قانون اساسی هم‌چنان به قوت خود باقی است؛ چه آنکه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، استصوابی و بدون محدودیت زمانی است و شامل تمامی مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت داوطلبان می‌شود؛ لذا شورای نگهبان تا زمان تأیید صحت انتخابات و حتی تصویب اعتبارنامه‌ی منتخبان حق اظهار نظر درباره‌ی صلاحیت داوطلبان را دارد. بنابراین، محدود کردن صلاحیت اظهار نظر شورای نگهبان در

خصوص صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس شورای اسلامی مغایر اصل (۹۹) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

سؤال موضوع استفساریه این است که آیا شورای نگهبان می‌تواند پس از اعلام صحت انتخابات حوزه‌ی انتخابیه‌ی مربوطه، صلاحیت منتخب را رد کند و به این وسیله آرای او را باطل کند، حال آنکه پاسخ داده شده، تطابقی با موضوع سؤال ندارد؛ چرا که پاسخ آن است که پس از اعلام نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در مهلت بیست روزه مذکور در تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی درباره‌ی صلاحیت داوطلبان، این شورا نمی‌تواند اظهار نظر مجددی درباره صلاحیت آن نامزد یا منتخب داشته باشد. بنابراین مصوبه‌ی تفسیری حاضر از جهت عدم تطابق موضوع استفساریه و پاسخ آن، واجد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

صرف نظر از عدم تطابق سؤال و پاسخ استفساریه، اشکال سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است و مغایر اصل (۹۹) قانون اساسی و نظریه تفسیری آن می‌باشد.

▪ سرانجام مصوبه

با توجه به ایراد شورای نگهبان به «طرح استفساریه تبصره (۴) ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»، مجلس شورای اسلامی نسبت به اصلاح مصوبه‌ی خود اقدام نکرد و در نتیجه، این مصوبه از دستور کار مجلس خارج 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.»

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir