

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- طرح استانی - شهرستانی شدن حوزه‌های
انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی
- طرح اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه
داخلی مجلس شورای اسلامی (اعاده شده
از شورای نگهبان)

کد گزارش: ۹۴۰۴۰۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۴/۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- طرح استانی - شهرستانی شدن حوزه‌های
انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی ۲
- طرح اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه داخلی
مجلس شورای اسلامی (اعاده‌شده از شورای
نگهبان)..... ۲۶

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۴۰۱۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۴/۰۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح استانی - شهرستانی شدن حوزه‌های انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی

مقدمه

«طرح استانی - شهرستانی شدن حوزه‌های انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی» که ابتدائاً تحت عنوان «طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی» در تاریخ ۱۳۹۳/۹/۹ اعلام وصول گردیده بود، نهایتاً با اصلاحاتی در عنوان و محتوا در تاریخ ۱۳۹۴/۳/۳۱ به تصویب رسید. در گزارش حاضر به بررسی این طرح در دو بخش کلیات و جزئیات می‌پردازیم.

الف) کلیات

طرح استانی شدن که ناظر به یکی از مهم‌ترین مسائل انتخابات یعنی تعیین حدود حوزه‌های انتخابیه است، برای نخستین بار در سال ۱۳۷۸ در مجلس پنجم ارائه شد. طرح مزبور با اصلاحاتی در مجالس ششم، هفتم و هشتم نیز مطرح شد و در مواردی نیز تا مرحله بررسی شورای نگهبان پیش رفت، ولیکن از جهات مختلف مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده و در دوره‌هایی نیز به عنوان مصوبه مجلس، به این شورا راه نیافت و لذا هیچکدام تبدیل به قانون نشده است. حال برای پنجمین بار این طرح، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

به موجب مصوبه حاضر یک حوزه اصلی استانی وجود دارد و تعدادی حوزه فرعی شهرستانی که به تناسب جمعیت شان از نماینده برخوردارند و در واقع

همان حوزه‌های انتخاباتی کنونی هستند. براین اساس، رأی دهندگان کل استان می‌توانند به نامزدهای مورد نظرشان در همه حوزه‌های فرعی شهرستانی رأی بدهند و نفر پیروز حوزه های فرعی، فردی است که بیشترین آراء استانی را به دست آورده باشد، مشروط به اینکه حداقل ۱۵٪ رأی حوزه فرعی را نیز به خود اختصاص داده باشد. برای مثال در استان فارس که دارای ۱۸ نماینده است همه رأی دهندگان حق رأی دادن به ۱۸ نامزد را دارند، اما حتماً باید چهار نامزد خود را از میان نامزدهای حوزه انتخابیه شیراز که یک حوزه انتخابیه ۴ نماینده‌ای است انتخاب کنند؛ یک نامزد را از بین نامزدهای حوزه انتخابیه فسا که تک نماینده‌ای است و الی آخر. به عبارت دیگر در این الگو رأی دهندگان نمی‌توانند برای حوزه انتخابیه فسا، نامزدی را که در حوزه شیراز یا جهرم کاندیدا شده انتخاب کنند. اما می‌تواند برای کل حوزه های موجود در استان نماینده انتخاب کند.

اما مسئله قابل توجهی که در خصوص این مصوبه وجود دارد این است که مطالعه پیشینه آن نشان می‌دهد شورای نگهبان ایرادات ماهوی متعددی بر این طرح وارد کرده است که از مخالفت آن با طرح چنین موضوعی حکایت می‌کند، زیرا به رغم تغییرات مختلفی که این طرح در ادوار مختلف قانون‌گذاری پذیرفته است همچنان شورای نگهبان بر عدم پذیرش آن تأکید داشته است. با این توضیح که طرح حاضر نیز با تغییراتی ظاهری، همان محتوای مصوبه اولیه مجلس ششم بدون تغییر ماهوی می‌باشد که، هیچگاه نتوانست ایرادات شورای نگهبان را رفع نماید.

به‌منظور آگاهی از مصوبات سابق و تفاوت آن با مصوبه حاضر و همچنین

ایراداتی که شورای نگهبان نسبت به این مصوبه وارد نموده است، ذیلاً به بیان این مصوبات خواهیم پرداخت.

طرح مجلس ششم بدین شرح بود:

ماده واحده- حوزه انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی محدوده جغرافیایی هر استان خواهد بود.

تبصره ۱- داوطلبان نمایندگی می‌بایست در یکی از شهرستان‌های استان نامزد شوند.

تبصره ۲- در هر شهرستان داوطلب یا داوطلبانی که بالاترین رأی را در کل استان به دست آورده‌اند نماینده یا نمایندگان استان از آن شهرستان محسوب می‌شوند.

تبصره ۳- ملاک در تعیین تعداد نمایندگان شهرستان‌ها قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحیه‌های بعدی آن خواهد بود.

تبصره ۴- علاوه بر شرایط مندرج در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی هر داوطلب می‌بایست متولد شهرستان محل ثبت نام باشد، یا سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی از آن شهرستان و یا سابقه حداقل دو سال سکونت در آن شهرستان را داشته باشد ...

اما شورای نگهبان در بررسی‌های خود مصوبه مذکور را مغایر با قانون اساسی و شرع اسلام تشخیص داد. نظر شورای نگهبان بدین شرح اعلام شد:

۱- برگزاری انتخابات استانی مطابق مفاد مصوبه چون موجب بروز و ازدیاد اختلافات محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی می‌گردد و این اختلافات خلاف

همبستگی و وحدت ملی است و عامل از بین رفتن توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم می‌شود بنابراین خلاف موازین شرع و مغایر بند «۱۵» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۲- برگزاری انتخابات به صورت استانی مطابق مفاد مصوبه و میان‌دوره‌ای چون موجب افزایش هزینه عمومی است، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

۳- برحسب تبصره «۲» ماده واحده در موردی که رأی داوطلبی در شهرستان پایین‌تر از سایر داوطلبان شهرستان بوده و در استان نیز رأی وی از بسیاری از افراد دیگر داوطلب در شهرستان‌های دیگر استان کمتر باشد نماینده محسوب شده است به عبارت دیگر افرادی که در شهرستان و یا در کل استان رأی بیشتری دارند حذف شده - در صورتی که تعداد رأی‌دهنده برای کلیه داوطلبان یکسان است- و کسی که نه اکثریت آرا را در شهرستان کسب نموده و نه در کل استان اکثریت آراء را در بین داوطلبین شهرستان‌های دیگر استان به دست آورده است نماینده محسوب گردیده، لذا این تبصره از این جهت مغایر بند «۹» اصل سوم و اصول (۶) و (۶۲) قانون اساسی شناخته شد.

۴- برگزاری انتخابات استانی مطابق مفاد مصوبه چون باعث کاهش مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خودشان می‌شود لذا از این جهت مغایر بند «۸» اصل سوم قانون اساسی شناخته می‌شود.

ایرادات فوق مورد توجه و امعان نظر نمایندگان قرار گرفت و نتیجه آن تدوین طرح جدیدی با عنوان طرح «استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در برخی استان‌های کشور» بود. مشروح متن طرح اخیر که در

قالب یک ماده واحده و ۸ تبصره، در تاریخ ۱۳۸۲/۵/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، بدین شرح است:

ماده واحده- حوزه انتخابیه استان‌های موضوع این قانون در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محدوده جغرافیایی آن استان خواهد بود.

تبصره ۱- این قانون به صورت آزمایشی برای یک بار در انتخابات دوره هفتم مجلس شورای اسلامی در استان‌های اصفهان، آذربایجان شرقی، زنجان، فارس، گیلان و لرستان اجرا می‌گردد و پس از آن مجلس شورای اسلامی با توجه به نتایج حاصله تصمیم‌گیری خواهد نمود.

تبصره ۲- ملاک در تعیین تعداد نمایندگان هر استان، مجموع نمایندگان آن استان به موجب قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحیه‌های بعدی آن خواهد بود.

تبصره ۳- انتخابات موضوع این قانون یک مرحله‌ای است و حائزین اکثریت آراء به مجلس شورای اسلامی راه خواهند یافت.

تبصره ۴- مرکز اصلی حوزه انتخابیه، فرمانداری شهرستان مرکز استان خواهد بود و سایر فرمانداری‌های هر استان به عنوان حوزه‌های فرعی عمل خواهند کرد.

تبصره ۵- حوزه‌های انتخابیه اقلیت‌های دینی از این قانون مستثنی می‌باشند.

تبصره ۶- در صورتی که بنا بر ارزیابی وزارت کشور در برخی از استان‌های فوق‌الذکر اجرای این قانون باعث ایجاد یا تشدید اختلافات منطقه‌ای یا کاهش محسوس مشارکت مردم در انتخابات گردد، با پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی، آن استان یا استان‌ها از این قانون مستثنی می‌گردند.

تبصره ۷- هزینه های اجرای این قانون از محل اعتبارات برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی و در صورت عدم کفایت، از محل ردیف ۱۰۱۰۱۲ قسمت چهارم قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور تأمین اعتبار خواهد شد.

تبصره ۸- قوانین مغایر با این قانون ملغی الاثر خواهند بود.

شورای نگهبان در بررسی انطباق این مصوبه با شرع اسلام و قانون اساسی، عمده ایرادات سابق را باقی دانست. مطابق نظر شورا «با توجه به اصلاح به عمل آمده ایراد بند «۱» (بجز کلمه مذهبی) و ایراد بندهای «۲» و «۴» کماکان به قوت خود باقی است.»

سرانجام پس از مباحثات و مجادلات فراوان و عدم حصول نتیجه، با اتمام ششمین دوره مجلس شورای اسلامی، تلاش برای رفع ایرادات شورای نگهبان به دوره بعدی قانونگذاری موکول شد.

با آغاز هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی، تلاش برای رفع ایرادات و ابهامات طرح استانی شدن انتخابات، از سر گرفته شد. در این مرحله، مصوبه «استانی شدن حوزه های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در برخی استان های کشور» که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس ارجاع شد. این کمیسیون ایرادات شورای نگهبان را وارد دانست و رأی به حذف طرح مذکور از دستور کار قانونگذاری داد. با این حال، صحن علنی مجلس با حذف طرح یادشده مخالفت کرد و با ۱۴۶ رأی موافق، متنی را به عنوان متن اصلاحی به تصویب رساند و بر این اساس، طرح «استانی شدن حوزه های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در برخی استان های کشور» با محتوایی که به زعم نمایندگان وقت، رافع ایرادات شورا بود، در تاریخ ۱۳۸۶/۲/۲ تصویب شد.

متن مصوبه جدید به شرح زیر بود:

ماده واحده- حوزه انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محدوده جغرافیایی هر استان خواهد بود. هر یک از استان‌ها به عنوان یک حوزه انتخابیه اصلی و حوزه‌های انتخابیه فعلی تابعه استان، حوزه انتخابیه فرعی محسوب می‌شوند.

تبصره ۱- داوطلبان نمایندگی می‌باید منحصراً برای یکی از حوزه‌های انتخابیه فرعی استان، داوطلب نمایندگی مجلس شورای اسلامی شوند. ثبت نام در بیش از یک حوزه انتخابیه فرعی موجب ابطال و محرومیت از داوطلبی نمایندگی آن دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی خواهد شد.

تبصره ۲- علاوه بر شرایط مندرج در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، هر داوطلب نمایندگی باید متولد محدوده جغرافیایی حوزه انتخابیه فرعی محل ثبت نام بوده یا سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی از آن حوزه یا سابقه حداقل ۳ سال سکونت در آن محدوده را داشته باشد.

تبصره ۳- ملاک در تعیین تعداد نمایندگان هر استان، قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحیه‌های بعدی آن خواهد بود.

تبصره ۴- در استان‌هایی که جدیداً تشکیل شده یا می‌شوند، تعداد نمایندگان به نسبت جمعیت هر استان، بین استان‌های جدید تقسیم می‌شود.

تبصره ۵- حوزه انتخابیه اقلیت‌های دینی نیز از این قانون مستثنی می‌باشند.

تبصره ۶- انتخابات موضوع این قانون یک مرحله‌ای است. حائزین اکثریت آراء کسب شده داوطلب نمایندگی در سطح استان به مجلس شورای اسلامی راه

خواهند یافت. چنانچه انتخابات به هر دلیلی متوقف یا ابطال گردد و در صورت فوت، استعفاء و عدم تأیید اعتبارنامه منتخبان در مجلس شورای اسلامی و نظایر آن، انتخابات نمایندگی این قبیل حوزه‌ها به انتخابات میان دوره‌ای موکول خواهد شد.

تبصره ۷- انتخابات میان دوره‌ای مجلس شورای اسلامی، همزمان با یکی از انتخابات سراسری برگزار خواهد شد. انتخابات نمایندگی مجلس شورای اسلامی در انتخابات میان دوره‌ای بر اساس کسب اکثریت نسبی می‌باشد.

تبصره ۸- در انتخابات مجلس شورای اسلامی، هیأت اجرایی مرکزی، حوزه انتخابیه اصلی (استانداری‌ها) خواهد بود و هیأت‌های اجرایی فرعی در حوزه‌های انتخابیه فرعی (فرمانداری‌ها) تشکیل می‌شوند.

تبصره ۹- مدت فعالیت تبلیغات انتخاباتی برای داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهارده روز بوده که پانزده روز قبل از روز رأی آغاز و تا بیست و چهار ساعت قبل از روز اخذ رأی ادامه خواهد داشت.

تبصره ۱۰- هزینه‌های اجرایی این قانون از محل اعتبارات برگزاری انتخابات هر دوره مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

تبصره ۱۱- قوانین مغایر با این قانون ملغی‌الایثر خواهند بود.

اما شورای نگهبان در بررسی این مصوبه نیز مجدداً بر ایرادات پیشین، یعنی مخالفت مواد مصوبه با موازین شرع اسلام و مغایرت با اصول مختلفی از قانون اساسی نظیر بندهای ۸ و ۹ و ۱۵ اصل (۳) و اصول (۶)، (۶۲) و (۷۵)، تأکید کرد.

طبق نظر شورای نگهبان:

۱- علی‌رغم اصلاحات به عمل آمده، اشکالات بندهای (۱)، (۲) و (۴) شورا کماکان به قوت خود باقی است.

۲- اشکال بند (۳) شورا نسبت به تبصره (۶) کماکان به قوت خود باقی است.

پیش از پایان مجلس هفتم، در ۵ تیرماه ۱۳۸۶ طرحی با عنوان «طرح آزمایشی استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم در برخی از استان‌های کشور» با قید دو فوریت در دستور کار مجلس قرار گرفت که به دلیل رأی منفی مجلس به فوریت آن، بررسی طرح مذکور به صورت عادی در دستور کار مجلس قرار گرفت و عملاً تا پایان مجلس هفتم به نتیجه نرسید.

لازم به ذکر است که در بهمن ماه ۱۳۸۸ نیز طرح دیگری در همین خصوص به مجلس هشتم ارائه شد که این طرح نیز به سرانجام نرسید.

حال که برای چندمین بار چنین طرحی از سوی مجلس به تصویب رسیده است، لازم است در مرحله نخست مشخص شود این طرح چه تفاوت‌هایی با مصوبات پیشین مجلس دارد، تا قادر باشد ایرادات سابق شورای نگهبان به چنین مصوبه‌ای را مرتفع سازد. در این خصوص باید گفت که مصوبه حاضر جز در برخی احکام اضافی که مقرر داشته (نظیر امکان رأی به فهرست یا افزایش مدت تبلیغات نمایندگی) و همچنین پیش‌بینی حدنصاب حداقلی کسب رأی حوزه شهرستانی (فرعی)، نه تنها تفاوتی با مصوبات قبلی مجلس ندارد بلکه نوعی تکرار همان موارد با ادبیاتی تفصیلی‌تر می‌باشد. با این توضیح که، با مشاهده مصوبات سابق مشخص می‌شود براساس آن‌ها:

۱- هر استان به عنوان یک حوزه انتخابیه در نظر گرفته شده است. در طرح حاضر نیز محدوده جغرافیایی استان به عنوان حوزه استانی انتخابات محسوب شده است (ماده ۱). بنابراین اگرچه در عبارات بکارگرفته شده تفاوت‌هایی

مشاهده می‌شود، بدین صورت که در مصوبات سابق هر استان بدون اینکه به آن، عنوان حوزه استانی انتخابات داده شود، به صورت مطلق یک حوزه انتخابیه محسوب شده و در مواردی تحت عنوان «حوزه انتخابیه اصلی» مورد شناسایی واقع شده است. بنابراین تفاوتی در ماهیت رخ نداده است.

۲- علاوه بر شناسایی حوزه انتخابیه استان، حوزه های انتخابیه موجود نیز به صورت مطلق و یا تحت عنوان حوزه فرعی به رسمیت شناخته شده‌اند و حوزه انتخابیه استان نماینده مستقلی ندارد. در مصوبه حاضر نیز همین موضوع مورد توجه بوده است (تبصره «۱» ماده ۱، ماده ۲، ماده ۵) و مطابق آن حوزه‌های انتخابیه موجود، البته این بار تحت عنوان «حوزه شهرستانی»، به قوت خود باقی بوده و هرکدام نماینده خاص خود را خواهند داشت و حوزه استان نماینده جداگانه‌ای ندارد.

۳- ملاک انتخاب شدن نامزدها در حوزه‌های فرعی یا شهرستان در همه مصوبات پیشین، کسب بالاترین رأی در سطح استان بوده است و رأی دهندگان در سطح استان می‌توانند برای همه حوزه‌های شهرستانی از میان نامزدهای همان حوزه، نماینده انتخاب کنند. در مصوبه حاضر نیز عیناً همین موضوع مورد تکرار قرار گرفته است (مواد ۵، ۶، ۷). به جز اینکه در مرحله نخست محاسبه آراء، علاوه بر لزوم کسب بالاترین رأی در سطح استان جهت انتخاب شدن، لازم است حداقل ۱۵٪ آراء حوزه انتخابیه فرعی نیز کسب گردد (که البته در صورت عدم کسب چنین نصیابی صرفاً همان کسب بالاترین رأی استان ملاک قرار می‌گیرد).

لذا با عنایت به سه محور فوق‌الذکر مشخص می‌شود مصوبه حاضر نیز هیچ‌گونه تفاوت ماهوی با مصوبات سابق مجلس نداشته و ایرادات پیشین شورای نگهبان

همچنان پابرجا می‌باشد. بنابراین فارغ از ایراداتی که نسبت به هریک از اجزاء مصوبه وجود دارد، ایرادات کلی مصوبه به شرح ذیل همچنان پابرجاست.

اول آنکه برگزاری انتخابات به شیوه مذکور در مصوبه حاضر (نظیر مصوبات سابق مجلس در این خصوص)، از آنجا که سبب برانگیختن حساسیت‌های قومی، قبیله‌ای، محلی و مذهبی می‌گردد و رقابت ناسالمی در چنین فضایی را موجب می‌شود، منجر به از بین رفتن همبستگی و وحدت ملی شده و در نتیجه مغایر توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم - مذکور در بند «۱۵» اصل سوم قانون اساسی - است.

دوم آنکه شیوه طراحی شده در این مصوبه برای برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی، در بسیاری از موارد منجر به کاهش انگیزه و امید افشار مختلف جهت مشارکت در انتخابات و تعیین نتیجه انتخابات شده و لذا با توجه به کاهش مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خویش، مغایر بند «۸» از اصل سوم قانون اساسی است.

سوم آنکه برگزاری انتخابات به صورت استانی - شهرستانی مطابق مفاد مصوبه مجلس، با توجه به پیچیدگی‌ها و ابهاماتی که در مقام اجرای مصوبه خواهد داشت، نیازمند آموزش‌های مختلف جهت برگزاری صحیح آن است که این امر منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود. همچنین مواد دیگری نیز وجود دارد که باعث افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود و لذا به دلیل عدم پیش بینی طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است به نظر می‌رسد با اضافات و اصلاحاتی که مجلس نسبت به مصوبات سابق خود در این مصوبه داشته است، علاوه بر ایرادات پیشین،

ایرادات و ابهامات متعدد دیگری نیز وجود دارد که ذیلاً به بررسی آنها و همچنین تطبیق ایرادات سابق شورا نسبت به مواد مصوبه می‌پردازیم.

(ب) جزئیات

ماده (۱) - ابهام

۱) منظور از «حوزه استانی انتخابات» با توجه به حفظ حوزه‌های انتخابیه موجود در داخل هر استان و مشخص نبودن آثار مترتب بر آن نظیر داشتن نماینده خاص استان یا وجود هیأت‌های اجرایی دارای ابهام است. با این توضیح که حوزه انتخابیه می‌بایست متناظر با وجود نماینده باشد و به عبارت دیگر حوزه انتخابیه بدون نماینده، فاقد معناست. حال با توجه به اینکه براساس مصوبه حاضر حوزه استانی انتخابات، هیچ نماینده مستقلی به صورت بالأخص ندارد و نمایندگان همان نمایندگان حوزه‌های شهرستانی می‌باشند، شناسایی استان به عنوان «حوزه انتخابیه» محل ابهام است.

۲) در تبصره این ماده عبارت «تعداد نمایندگان هر حوزه استانی معادل تعداد نمایندگان حوزه‌های انتخابیه موجود در استان است» دارای ابهام است. اگرچه با توجه به مواد دیگر معلوم می‌شود حوزه استانی فاقد نماینده است، اما ظاهر عبارت موهم این معناست که علاوه بر تعداد نمایندگان حوزه‌های انتخابیه موجود در استان، معادل آن و به همان تعداد در هر حوزه استانی نیز نماینده وجود خواهد داشت. درحالی‌که مقصود آن است که نمایندگان هر حوزه استانی، همان نمایندگان حوزه‌های انتخابیه موجود در استان است.

ماده (۲) - ابهام

با توجه به اینکه در صدر ماده گفته شده ثبت‌نام برای هریک از داوطلبان،

«منحصراً برای یکی از حوزه‌های انتخابیه موجود در استان» مجاز است و ذیل ماده که «ثبت‌نام در بیش از یک حوزه انتخابیه» را ممنوع اعلام کرده است، این ابهام به وجود می‌آید که آیا ممنوعیت مذکور در این ماده، صرفاً ناظر بر ثبت‌نام در دو یا چند حوزه انتخابیه موجود در یک استان است و لذا فرد می‌تواند در استان‌های متفاوت اما در هر کدام صرفاً در یک حوزه ثبت نام نماید و یا اینکه افراد در کل کشور فقط در یک حوزه انتخابیه واحد امکان ثبت نام دارند.

ماده (۳) - ابهام و مغایرت با بند «۹» اصل ۳

۱) عبارت «سکونت» در این ماده هم از حیث ملاک احراز سکونت (اجاره‌نامه، استشهادیه یا ...) و هم از حیث مرجع تشخیص و احراز آن دارای ابهام است.

۲) قرار دادن ملاک «سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی» در کنار تولد در حوزه انتخابیه یا پنج سال سکونت در آن، باتوجه به اینکه سمت نمایندگی فاقد وجه مشخصی برای تفاوت با سایر مقامات حکومتی (نظیر استاندار، فرماندار و...) که در حوزه انتخابیه فعالیت داشته‌اند، می‌باشد منجر به تبعیض ناروا به سود این عده بوده و در نتیجه مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

ماده (۴) - مغایرت با بند «۹» اصل ۳، ابهام و تذکر

۱) بر اساس مفاد این ماده و صدر تبصره «۱» آن، تنها «احزاب» قادر به ارائه فهرست در انتخابات خواهند بود و تنها امکان رأی به فهرست ارائه شده توسط احزاب وجود دارد و براساس تبصره «۲» ماده «۵» همین مصوبه رأی به عناوین این احزاب رأی به تک تک نامزدهای مندرج در این فهرست‌ها محسوب می‌شود. بنابراین احکام مزبور باتوجه به منحصر بودن به احزاب موضوع قانون

احزاب، منجر به محرومیت سایر تشکل‌ها و گروه‌های اجتماعی و سیاسی که در قالب «حزب» در نیامده‌اند (مانند جامعه مدرسین حوزه علمیه، جامعه روحانیت مبارز و ...) از این امتیازات و مشارکت فعال در عرصه سیاسی می‌شود. بنابراین این ماده از این حیث منجر به تبعیض ناروا میان گروه‌ها و فعالان عرصه سیاسی - اجتماعی بوده و مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

۲) تبصره (۱) این ماده نیز مبنی بر ایرادات وارده به ماده، واجد ایراد است.

۳) «ائتلاف ملی» مذکور در تبصره «۲» از دو جهت دارای ابهام است. اول اینکه اگر یک ائتلاف، در چند استان - نه همه استان‌ها - اقدام به انتشار فهرست نامزدهای نمایندگی نمود، آیا چنین ائتلافی، «ائتلاف ملی» محسوب می‌گردد یا خیر؟

دوم اینکه آیا یک «ائتلاف ملی» باید برای کل کشور یک فهرست فراگیر ارائه کند یا برای هر استان باید فهرست جداگانه‌ای تهیه نماید؟

۴) عبارت «داوطلبان نامزدی» در سطر اول این ماده باید به «داوطلبان نمایندگی» اصلاح گردد.

۵) در قسمت مربوط به عنوان کامل قانون احزاب در سطر دوم و سوم تبصره «۱»، حرف «واو» باید میان عبارت «انجمن‌های اسلامی» و «اقلیت‌های دینی» اضافه گردد.

ماده (۵) - مغایرت با بند «۸» و «۱۵» اصل ۳

این ماده و مواد (۶) و (۷) چارچوب اصلی نظام انتخاباتی موضوع این طرح را مشخص می‌نمایند. با عنایت به توضیحاتی که در قسمت کلیات بیان گردید، براساس مواد مورد اشاره نظام انتخاباتی موضوع این طرح بدین صورت خواهد

بود که هریک از افراد رأی دهنده در سطح حوزه استان قادر خواهند بود برای کلیه حوزه‌های موجود در استان که همان حوزه‌های شهرستانی واقع در سطح یک استان می‌باشند، نماینده انتخاب کنند (ماده ۵) و نهایتاً نامزدی برنده انتخابات خواهد بود که علاوه بر کسب حداقل ۱۵٪ آراء حوزه شهرستانی خود، بالاترین آراء را در سطح استان نیز کسب نماید (ماده ۷).

۱) حال باتوجه به توضیحات فوق، رأی دهندگان حوزه‌های انتخابیه موجود، دیگر نقش تعیین کننده‌ای در انتخاب نماینده حوزه خود نخواهند داشت، چراکه صرفاً ۱۵٪ رأی آن‌ها نقش مؤثر دارد (البته نه به صورت قطعی و مسلم) و نهایتاً کسی به عنوان نماینده از آن حوزه به مجلس راه خواهد یافت که رأی بالاتری در سطح کل استان کسب کرده باشد، هرچند ممکن است نامزدهای دیگر در همان حوزه شهرستان رأی به مراتب بالاتری نسبت به فردی داشته باشند که در سطح استان رأی بالاتری کسب کرده است (ولی در حوزه انتخابیه شهرستانی خود حائز اکثریت نیست). به عنوان نمونه در مثال ذیل:

نتیجه انتخابات	میزان رأی در سطح حوزه استان	میزان رأی در سطح حوزه شهرستان	نامزدهای حوزه شهرستانی	حوزه استان
	٪۱۰	٪۷۰	الف	
برنده انتخابات	٪۶۰	٪۱۷	ب	
	٪۳۰	٪۱۳	ج	

فرد «ب» به مجلس راه خواهد یافت درحالیکه مردم حوزه شهرستان آراء بیشتری به فرد «الف» داده‌اند. بنابراین چنین فرمول انتخاباتی برای محاسبه آراء، بدون تردید منجر به ایجاد احساسی مبنی بر کم‌رنگ شدن نقش مردم در تعیین

نماینده خواهد شد و در نتیجه این امر به کاهش مشارکت مردم خواهد انجامید. لذا شیوه محاسبه آراء موضوع این مصوبه و نحوه انتخاب نماینده، به دلیل کاهش مشارکت مردم مغایر بند «۸» اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر وظیفه دولت جمهوری اسلامی ایران در بکارگیری همه امکانات جهت نیل به «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» می باشد. از همین رو شورای محترم نگهبان نیز سابقاً نظیر چنین ترتیبی که انتخاب شدن نمایندگان حوزه شهرستان (یا فرعی) را منوط به کسب بالاترین رأی در کل استان نموده بود، به دلیل کاهش مشارکت مردم در انتخابات مغایر بند «۸» اصل ۳ قانون اساسی دانسته بود.

لازم به ذکر است که در ماده (۷) این مصوبه، نصاب لازم برای کسب آراء در حوزه شهرستان ۱۵٪ تعیین شده است که در ماده (۸) فعلی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (این ماده براساس ماده (۱۳) همین مصوبه نسخ می شود) ۲۵٪ کل آراء می باشد. لذا این تقلیل می تواند به نوعی بیانگر پیش بینی کاهش مشارکت مردم در انتخابات تلقی گردد.

۲) فارغ از ایراد فوق مسئله دیگری که در خصوص این نوع نظام انتخاباتی مطرح می شود، تشدید اختلافات قومی و مذهبی در سطح کشور است. با این توضیح که هم اکنون حوزه های انتخابیه موجود در اغلب موارد از بافت مذهبی یا قومی یکسانی برخوردار هستند و علی الاصول نماینده حوزه مربوطه نیز با بافت حوزه مربوطه سنخیت داشته و رقابت نیز میان نامزدهایی متناسب با همان بافت قومی و مذهبی صورت خواهد گرفت. اما براساس مصوبه حاضر دیگر رأی دهندگان در حوزه های موجود تعیین کننده

قطعی نتیجه انتخابات نیستند، بلکه علاوه بر آن‌ها سایر رأی دهندگان که در سطح استان بوده و از لحاظ مذهبی و قومی امکان تفاوت آنها با بافت حوزه انتخابیه شهرستانی وجود دارد نیز در نتیجه انتخابات مؤثر خواهند بود. بدیهی است در چنین حالتی اقوام و مذاهب برای انتخاب نامزدهای خود در سطح استان، هرکدام به صورت مجزا از اجماعی برخوردار خواهند بود و رقابت‌ها از رقابت‌های درون مذهبی و قومی به رقابت‌های میان مذهبی و قومی تبدیل خواهد شد. به عنوان مثال اگر براساس حوزه‌بندی موجود در استانی باتوجه به تناسب میان جمعیت دو مذهب شیعه و سنی، یک نماینده اهل سنت و چند نماینده از شیعه به مجلس راه می‌یافتند، براساس نظام مقرر در این طرح پیروان یک مذهب در سطح استان به منظور کسب تمام کرسی‌های نمایندگی، صرفاً به نامزدهای پیرو مذهب خود رأی خواهند داد و پیروان مذهب دیگر نیز به همین صورت. لذا این شیوه انتخابات و نماینده‌گزینی برخلاف بند «۱۵» اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر وظیفه دولت جمهوری اسلامی ایران به «توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم» می‌باشد. از این رو شورای نگهبان به درستی در نظرات سابق خود این شیوه رأی‌گیری و انتخاب نماینده را خلاف موازین شرع و مغایر بند «۱۵» اصل سوم قانون اساسی شناخته است.

ماده (۶) - مغایرت با بند «۸» و «۱۵» اصل ۳ و نکته

۱) این ماده نیز که ناظر به نحوه تنظیم برگه رأی براساس نحوه انتخاب نماینده موضوع این مصوبه است، مبنی بر ایرادات وارده به این نوع شیوه نماینده‌گزینی، یعنی کاهش مشارکت عمومی و افزایش اختلافات قومی و

مذهبی، مغایر بند «۸» و «۱۵» اصل ۳ قانون اساسی می باشد.

۲) علاوه بر ایراد فوق باتوجه به اینکه در این ماده امکان رأی، به عنوان یک فهرست، در برگه رأی داده شده و رأی به عنوان فهرست را، رأی به تک تک نماینده‌های مذکور در فهرست تلقی نموده است (تبصره «۲» ماده ۵)، می تواند زمینه فساد و تخلف را به نحو راحت تری در فرآیند رأی گیری فراهم سازد. چراکه به سادگی می توان با ترغیب افراد به ذکر عنوان یک لیست در برگه رأی، آراء مورد نظر را برای کل حوزه‌های انتخابیه موجود در استان کسب نمود.

ماده (۷) - مغایرت با بندهای «۸»، «۹» و «۱۵» اصل ۳ و اصول ۶ و

۶۲ و ابهام

این ماده همانگونه که در ذیل ماده (۵) مطرح شد، به همراه برخی مواد دیگر، نظام انتخاباتی موضوع این طرح را ترسیم نموده است. به موجب این ماده نصاب لازم برای انتخاب شدن نامزدها در هر حوزه انتخابیه، عبارت است از کسب حداقل ۱۵٪ آرای صحیح مأخوذه حوزه انتخابیه شهرستانی خود به اضافه بالاترین رأی در سطح استان (از میان نامزدهای همان حوزه شهرستانی) و در صورت عدم حصول ۱۵٪ درصد مذکور صرفاً همان کسب بالاترین رأی استان کفایت می نماید. اما ترتیب مذکور علاوه بر اینکه همان ایرادات وارده نسبت به ماده (۵) و (۶) را دارد (مغایرت با بندهای «۸» و «۱۵» اصل ۳)، به شرح ذیل با ایراداتی مواجه است:

۱) اولین مسئله قابل ملاحظه‌ای که در خصوص ترتیب فوق وجود دارد، نوعی تعارض و ابهام در جایگاه نمایندگان منتخب باتوجه به شیوه انتخاب

شدنشان می‌باشد. چرا که از یکسو نامزدهای انتخابات، همان نامزدهای حوزه‌های شهرستانی موجود هستند که براساس شرایط تعیین شده در ماده (۳) نیز می‌بایست وابستگی آن‌ها به حوزه مربوطه حفظ شود. اما از طرف دیگر براساس این ماده نهایتاً نامزدی از حوزه انتخابیه شهرستان به عنوان نماینده آن حوزه انتخاب خواهد شد که بالاترین رأی را در سطح استان کسب کرده باشد، هرچند ممکن است در حوزه انتخابیه شهرستانی خود واجد اکثریت نباشد و همچنین ممکن است نامزد منتخب، بالاترین را نیز در سطح کل استان، نسبت به سایر نامزدها در کل استان کسب ننموده باشد. لذا جایگاه نماینده‌ای که براساس این سازوکار انتخاب می‌شود مشخص نیست.

به عبارت دیگر نماینده، یا نماینده استان است یا شهرستان. اگر نماینده شهرستان می‌باشد دیگر لزوم کسب بالاترین رأی در سطح استان و همچنین عدم موفقیت نامزدی که در سطح همان حوزه شهرستانی بالاترین رأی را آورده ولی در سطح استان بالاترین رأی را کسب نکرده فاقد معناست.

اما اگر نماینده استان است، در این صورت نیز دیگر مفهومی ندارد شخصی به عنوان نماینده انتخاب شود که اگرچه بالاترین رأی را در سطح استان در میان نامزدهای همان حوزه انتخابیه شهرستان کسب کرده است ولی در همان استان نامزدهای دیگری رأی بالاتری نسبت به وی کسب نموده‌اند.

شورای محترم نگهبان نیز بر همین مبنا در ادوار گذشته چنین ترتیبی را مورد ایراد قرار داده است. براساس ایراد شورای نگهبان «... در موردی که رأی داوطلبی در شهرستان پایین‌تر از سایر داوطلبان شهرستان بوده و در استان نیز رأی وی از بسیاری از افراد دیگر داوطلب در شهرستان‌های دیگر استان کمتر

باشد نماینده محسوب شده است به عبارت دیگر افرادی که در شهرستان و یا در کل استان رأی بیشتری دارند حذف شده - در صورتی که تعداد رأی‌دهنده برای کلیه داوطلبان یکسان است- و کسی که نه اکثریت آرا را در شهرستان کسب نموده و نه در کل استان اکثریت آراء را در بین داوطلبین شهرستان‌های دیگر استان به دست آورده است نماینده محسوب گردیده، لذا این تبصره از این جهت مغایر بند «۹» اصل سوم و اصول (۶) و (۶۲) قانون اساسی شناخته شد.»

(۲) دومین مسئله‌ای که در خصوص این ترتیب وجود دارد ابهام در نحوه انتخاب نامزدها به عنوان نماینده در برخی حالات است. به عنوان مثال امکان دارد ترتیب کسب آرا در یک حوزه انتخابیه به شرح ذیل باشد.

نامزد	میزان رأی در سطح حوزه شهرستان	میزان رأی در سطح حوزه استان	نتیجه انتخابات
الف	٪۱۵	٪۲۰	دارنده نصاب ٪۱۵ مذکور در ماده (۷)
ب	٪۱۰	٪۳۰	
ج	٪۱۳	٪۵۰	دارنده بالاترین رأی در سطح استان

حال براساس ترتیب موضوع این ماده، مشخص نیست چه کسی به عنوان نماینده به مجلس راه خواهد یافت. چراکه براساس مفاد ماده (۷)، برنده انتخابات کسی است که حداقل ٪۱۵ آرای حوزه انتخابیه شهرستانی و بالاترین

رأی را در سطح استان کسب کرده باشد. درحالیکه در فرض مذکور فردی که حدنصاب ۱۵٪ را کسب کرده (فرد «الف») بالاترین رأی را در سطح استان کسب ننموده است تا براساس این ماده به عنوان نماینده محسوب شود. در مقابل امکان اجرای حکم تبصره این ماده یعنی تنها ملاک قرار گرفتن بالاترین رأی در سطح استان نیز ممکن نخواهد بود. چراکه براساس تبصره مذکور، «در صورتی که حدنصاب در این ماده برای یک یا چند کرسی به دست نیاید...» صرفاً کسب بالاترین رأی استان ملاک خواهد بود. درحالیکه در اینجا فردی هست که حد نصاب موضوع این ماده را کسب کرده (فرد «الف») ولذا نوبت به اجرای حکم تبصره (فرد «ج») نمی‌رسد.

بنابراین باتوجه به این حالت مشخص نیست نحوه انتخاب نماینده در چنین صوری برچه اساسی خواهد بود ولذا حکم مذکور واجد ابهام است.

ماده (۸) - مغایرت با اصل ۷۵ و ابهام

۱) این ماده باتوجه به اینکه کلیه رأی‌دهندگان در سطح استان باید برای کلیه حوزه‌های انتخابیه شهرستانی نماینده انتخاب کنند و لذا برای تعیین نتیجه انتخابات لازم است آراء کلیه نامزدها در همه حوزه‌ها محاسبه شود، هیأتی جدید تحت عنوان «هیأت اجرایی استان» برای تجمیع و محاسبه آراء نامزدها پیش‌بینی نموده است. لذا باتوجه به اینکه چنین هیأتی هم‌اکنون وجود ندارد^(۱)،

۱. براساس قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی هم‌اکنون صرفاً هیأت اجرایی حوزه انتخابیه اصلی که در فرمانداری مرکز حوزه انتخابیه و هیأت اجرایی حوزه فرعی که در فرمانداری یا بخشداری حوزه انتخابیه فرعی تشکیل می‌شود، وجود دارد و در سطح استان هیأت اجرایی وجود ندارد.

تشکیلاتی جدید بوده و ایجاد آن به دلیل افزایش بار مالی و عدم پیش بینی محل تأمین آن، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲) به موجب این ماده مقامات اداری نظیر استاندار، مدیرکل ثبت احوال استان و رئیس دادگستری استان عضو هیأت موضوع این ماده خواهند بود. از سوی دیگر براساس تبصره «۱» این ماده جلسات این هیأت باحضور اکثریت مطلق اعضاء رسمیت خواهد یافت و اشاره‌ای به لزوم حضور و همچنین تأثیر آراء مقامات اداری هیأت در جلسات این هیأت ننموده است و لذا ماده مذکور از جهت الزام و اثر حضور و رأی مقامات اداری موضوع این ماده واجد ابهام است.

۳) به موجب ذیل تبصره «۴» این ماده نتایج حاصله از سوی این هیأت طی صورت جلسه‌ای به وزارت کشور و شورای نگهبان ارسال و سپس از طریق رسانه گروهی اعلام می‌گردد. در این خصوص باتوجه به اینکه معلوم نیست ارسال نتایج به شورای نگهبان از چه جهتی است و آیا مستلزم تأیید این شورا نیز می‌باشد یا خیر واجد ابهام است.

ماده (۹) - مغایرت با اصل ۷۵

از آنجا که این ماده مدت زمان فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی را از هفت روز به چهارده روز افزایش داده است و این امر با افزایش فعالیت نهادهای درگیر در انتخابات ملازم است، موجب افزایش هزینه‌های برگزاری انتخابات شده و به دلیل افزایش هزینه‌های عمومی و عدم پیش‌بینی طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده (۱۰) - ابهام

۱) با توجه به اینکه مطابق مفاد این مصوبه، برگزاری انتخابات به صورت

استانی انجام خواهد شد و تمام رأی‌دهندگان در سطح استان به نامزدهای هر حوزه انتخابیه رأی می‌دهند؛ در صورت ابطال انتخابات در یک حوزه انتخابیه، مشخص نیست آرائی که از سایر حوزه‌های انتخابیه به نامزدهای حوزه‌های انتخابیه‌ای که انتخابات آن باطل اعلام شده، داده شده است نیز باطل محسوب و کأن لم یکن قلمداد می‌شود یا خیر؟ به عنوان مثال اگر در استان یزد، انتخابات حوزه شهرستانی اردکان ابطال شود، تکلیف آرائی که مردم یزد برای انتخاب نماینده اردکان داده‌اند چه خواهد بود. آیا طبق تبصره ماده (۷) مصوبه عمل می‌شود و براساس آن بدون توجه به رأی حوزه شهرستانی، صرفاً بالاترین رأی در سطح استان ملاک انتخاب نماینده آن حوزه خواهد بود و با توجه به آراء سایر حوزه‌ها نماینده اردکان تعیین خواهد شد و یا براساس تبصره «۲» ماده (۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^۱ عمل خواهد شد که مطابق آن وزارت کشور مکلف شده، ظرف هفت‌ماه انتخابات مجدد در حوزه انتخابیه‌ای که انتخابات آن ابطال گردیده است را برگزار کند؟ در این صورت آیا انتخابات به صورت استانی برگزار می‌شود و یا مانند انتخابات میان‌دوره‌ای موضوع ماده (۱۱) مصوبه به صورت یک مرحله‌ای است و اگر نامزد مربوطه در آن حوزه انتخابیه اکثریت نسبی را به دست آورد پذیرفته است؟

در این صورت اگر آراء مردم در سایر حوزه‌های انتخابیه که به نامزدهای حوزه

۱. تبصره ۲ - چنانچه انتخابات یک یا چند حوزه انتخابیه متوقف یا باطل گردد و یا اعتبارنامه منتخبین مورد تأیید مجلس واقع نشود، وزارت کشور مکلف است با هماهنگی شورای نگهبان حداکثر ظرف مدت هفت ماه انتخابات مجدد را همزمان در حوزه‌های انتخابیه مذکور برگزار نماید. مهلت هفت ماه، از تاریخ تعیین وضعیت آخرین حوزه در بین حوزه‌های انتخابیه مورد نظر محاسبه می‌شود.

انتخابیه‌ای که انتخابات آن باطل شده است، نادیده گرفته شود، این امر به معنای نادیده گرفتن آراء صحیح مردم بوده و این امر مغایر اصل ۶ قانون اساسی است.

۲) ابهام دیگری که در خصوص این ماده وجود دارد این است که در صورت ابطال انتخابات یک حوزه شهرستانی مشخص نیست، آراء شرکت کنندگان در این حوزه، نسبت به نامزدهای سایر حوزه‌ها چه تکلیفی دارد. به عنوان مثال اگر انتخابات حوزه فسا ابطال شد، آراء شرکت کنندگان در حوزه فسا که به نامزدهای حوزه شیراز رأی داده‌اند نیز ابطال خواهد شد یا خیر؟ اگر پاسخ مثبت باشد تبعات احتمالی این امر در مورد حقوق مردم و داوطلبان مشکلاتی را ایجاد خواهد کرد. بی شک این نوع احکام از پیش می‌تواند در مشارکت عمومی تأثیر منفی داشته باشد.

ماده (۱۱) - ابهام

بر اساس حکم این ماده نماینده‌ای که در انتخابات میان‌دوره‌ای به مجلس راه می‌یابد با سازوکاری متفاوت نسبت به سایر نمایندگان به مجلس راه پیدا می‌کند، بدین صورت که همه نمایندگان در انتخاباتی که به صورت استانی برگزار شده است انتخاب می‌شوند و لازم بوده بالاترین رأی استان را کسب نمایند. اما در انتخابات میان‌دوره‌ای نامزد مربوطه تنها در حوزه انتخابیه شهرستانی خود و با کسب اکثریت نسبی آراء به مجلس راه خواهد یافت که پیش‌بینی چنین تفاوتی در نحوه انتخاب نمایندگان یک مجلس واحد، محل تأمل است.

طرح اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

«طرح اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که در تاریخ ۱۳۹۴/۱/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود، در راستای اعمال اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید. لیکن شورای نگهبان در دو بند ایراداتی نسبت به مصوبه مزبور وارد نمود. مجلس نیز به منظور رفع این ایرادات اصلاحاتی را در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۴/۲ تصویب نمود که در این گزارش به بررسی این اصلاحات خواهیم پرداخت.

تبیین و بررسی

ماده (۲) - موضوع الحاق ماده (۱۴۵) مکرر

شورای نگهبان در اولین ایراد خود این ماده را از جهت اینکه منظور از «نمایندگان مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان» روشن نیست و همچنین مشخص نیست آیا حضور نمایندگان مذکور الزام‌آور است یا خیر؟ واجد ابهام دانست.

مجلس به منظور رفع این ابهام ضمن حذف عبارت «و با دعوت نمایندگانی از مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان برای رسیدگی به طرح یا لایحه ارجاعی» از متن ماده، یک تبصره به این ماده الحاق نمود که براساس آن، به اختیار معرفی نماینده از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان و اینکه نماینده مزبور می‌تواند اعم از عضو یا غیر عضو باشد تصریح شده است. لذا به نظر می‌رسد با اصلاح صورت گرفته ابهامات شورای نگهبان در این ماده

ماده (۸) - موضوع الحاق ماده ۱۵۴ مکرر

شورای نگهبان در دومین بند از اظهارنظر خود، این ماده را از چند جهت واجد ایراد دانسته است. که در این قسمت به بیان هرکدام از این جهات و اصلاحاتی که به منظور رفع آن‌ها صورت گرفته است می‌پردازیم.

- براساس بخش نخست ایراد شورای نگهبان اطلاق ماده نسبت به مواردی که مصوبه به تصویب کمیسیون نرسد و یا نظر مخالف و موافق در مورد جزء جزء و نیز پیشنهادات نمایندگان استماع نشود، اشکال دارد.

مجلس به منظور رفع این ایراد، موضوع این ماده را محدود به مواردی نموده که گزارش کمیسیون اصلی وجود دارد و همچنین اعمال ترتیب تصویب موضوع این ماده را اولاً مقید به مواردی نموده است که کل یا بیش از مجموع پنجاه ماده یا تبصره یا جزء مشخص فاقد پیشنهاد بوده و یا کلیه پیشنهاد دهندگان جزء درخواست کنندگان کتبی اعمال این ترتیب برای تصویب مجموع مواد باشند.

در این خصوص اگرچه به نظر می‌رسد مجلس با اصلاحات مذکور قصد داشته ترتیب مذکور در این ماده را صرفاً محدود به مواردی نماید که هیچگونه پیشنهادی درخصوص آنها وجود ندارد و اطلاق مورد ایراد شورا را برطرف نموده است ولیکن این نکته قابل ذکر است که پیشنهادات نمایندگان در خصوص طرح‌ها و لوایح، صرفاً ناظر به پیش از ارائه گزارش کمیسیون به صحن مجلس نیست تا امکان پیش بینی عدم وجود پیشنهاد امکان‌پذیر باشد. چراکه براساس بند «۵» ماده (۶) همین مصوبه موضوع اصلاح ماده (۱۵۱) قانون آئین نامه داخلی مجلس، امکان ارائه پیشنهاد جدید نمایندگان در صحن علنی وجود دارد. لذا براساس ماده اصلاحی مصوب مجلس این امکان در خصوص

موادی که به این ترتیب به تصویب می‌رسند گرفته خواهد شد و به عبارت دیگر در صورتی که پیش از ارائه گزارش کمیسیون به صحن نمایندگان پیشنهاد نداده باشند امکان ارائه پیشنهاد آنها در صحن علنی نسبت به این مواد ممکن نخواهد بود. همچنین در رابطه باقید اضافه شده این ابهام وجود دارد که «عدم وجود پیشنهاد» صرفاً به قسمت اخیر یعنی «بیش از مجموع پنجاه ماده یا تبصره یا جزء مشخص» بر می‌گردد یا علاوه بر این مربوط به کل گزارش کمیسیون نیز می‌باشد.

- براساس قسمت دوم ایراد شورای نگهبان ناظر به این ماده عدم رأی‌گیری در خصوص هریک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه به صورت انحلالی، باتوجه به شورائی بودن امور مجلس واجد ایراد شناخته شده است.

به‌منظور رفع این ایراد، مجلس اصلاح مستقلی انجام نداده، بلکه به نظر می‌رسد باعنایت به اصلاح پیشین که اعمال ترتیب موضوع این ماده را مقید به موارد خاصی نموده است، در مقام رفع این ایراد نیز بوده است. در این خصوص نیز باید گفت قید مذکور، تأمین کننده رأی‌گیری در خصوص هریک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه به صورت انحلالی نمی‌باشد.

- بر اساس قسمت سوم از ایراد شورای نگهبان نسبت به این ماده، تصویب مجموعی موضوع این ماده باتوجه به تعداد مخالفین و موافقین و زمان مقرر برای آنان در مواردی که طرح یا لایحه شامل مواد و اجزاء متعدد کثیری باشد واجد اشکال شناخته شده است.

در این رابطه اگرچه مجلس با افزایش تعداد موافقین و مخالفین مجموع مواد مورد نظر از پنج نفر به هفت نفر سعی در رفع این ایراد نموده است ولیکن به باتوجه به عدم تعیین سقفی جهت تعداد موادی که به صورت مجموعی به تصویب خواهند رسید (که می‌تواند به عنوان مثال در مورد طرح تجارت تا بیش از

۱۰۰۰ ماده نیز باشد)، این ایراد رفع نشده است. همچنین به نظر نمی‌رسد با افزایش تعداد موافقین و مخالفین بدین صورت ایراد شورا مرتفع شود. چراکه علی‌الاصول می‌بایست موافقین و مخالفین به تناسب مواد و اجزاء مورد بررسی، مشخص و صحبت نمایند.

- مطابق قسمت اخیر ایراد شورا، ترتیب پیشنهادی باتوجه به وظیفه شورای نگهبان مبنی بر تطبیق جزء به جزء قوانین به صورت انحلالی با شرع و قانون اساسی در مواردی که در مهلت مقرر اظهارنظر به نحو مذکور امکان پذیر نباشد، مغایر قانون اساسی شناخته شده است.

مجلس به منظور رفع این ایراد مقرر داشته در صورت تصویب کل مواد، مصوبات به نحو مقتضی جهت بررسی غیررسمی در اختیار شورای نگهبان قرار گیرد و ارسال رسمی پس از هماهنگی با دبیر شورای نگهبان انجام خواهد شد.

در این خصوص نیز باید گفت علاوه بر اینکه تعیین دقیق مهلت و زمان ارسال رسمی مصوبات واجد ابهام است، این امر برخلاف اصل ۹۴ قانون اساسی نیز می‌باشد. چراکه اصل مزبور به مهلت ده روزه شورا از تاریخ وصول مصوبه اشاره نموده است و تفکیکی میان ارسال رسمی و غیررسمی مصوبات مجلس پیش بینی ننموده و لذا مشخص نیست ارسال غیر رسمی مصوبه به شورای نگهبان چه معنایی خواهد داشت. همچنین به نظر می‌رسد این بخش از ایراد شورا در واقع بیان نتیجه‌ای است که از ایرادات پیشین به این ماده ناشی می‌شود و لذا اصلاح مذکور، بدون رفع ایراد اصلی ناظر به این ماده وافی به مقصود نخواهد بود.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و نظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir