

بسم الله الرحمن الرحيم

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی

مرحله اول: جلسه ۱۳۹۰/۴/۸

مرحله دوم: جلسه ۱۳۹۰/۵/۱۲

استخراج و تنقیح: محمد امینی زاده

تدوین و بازبینی: کاظم کوهی اصفهانی

طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی

۱- مقدمه

طرح دوفوریتی «استفساریه ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی» را عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دلیل بروز برخی برداشت‌های متفاوت نسبت به ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم کردند. در مقدمه توجیهی این طرح، ضرورت ارائه این طرح و فوریت آن به صورت زیر تبیین شده است: «با توجه به محدودیت زمانی برای افرادی که داوطلب نمایندگی در دوره نهم مجلس می‌باشند و در صورتی که در زمان مناسب تکلیف برداشت از دو مقوله دوره نمایندگی که در قانون انتخابات ذکر شده و مدرک تحصیلی (موضوع ماده ۲۸ قانون انتخابات) مشخص نگردد، قطعاً به تضییع حق آنها (چه کسانی که از مسئولیت خود استعفا ندهند و چه افرادی که به علت برداشت عدم واجد شرایط بودن استعفا ندهند) می‌انجامد و همچنین با توجه به برداشت‌های متفاوت از موارد مورد نظر برای مجریان امر انتخابات و نظرات احتمالی ناظر و آنچه مدنظر مقنن بوده، تبعاتی را به دنبال دارد که قبل از ملاک عمل قرار گرفتن با تفسیر یاد شده و رسیدن به برداشت و فهم مشترک امر مهم قابل ملاحظه می‌باشد، این طرح زیر با قید دو فوریت برای طی مراحل قانونی تقدیم می‌گردد.»

دو فوریت این طرح، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۴/۵ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و بررسی آن در دستور جلسه ۱۳۹۰/۴/۷ مجلس قرار گرفت که با اصلاحاتی به تصویب رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه مزبور در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۴/۷ خود، با اعلام مغایرت بند (الف) این استفساریه با اصولی از قانون اساسی و همچنین مبهم بودن بند (ب)، آن را برای اصلاح به مجلس برگشت داد. مجلس شورای اسلامی با تشکیل جلسه مجدد در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۹ برای تأمین نظر شورای نگهبان، بند (الف) استفساریه را حذف و اصلاحاتی در بند (ب) اعمال کرد. با وصول مجدد مصوبه اصلاحی به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۵/۱۲ با بررسی مصوبه، عدم مغایرت مفاد آن با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۳۱۰۷ مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۳ اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی مجلس شورای اسلامی مصوب ۹۰/۴/۷ (مرحله اول)

۲-۱- بند (الف) استفساریه

«الف- با توجه به اصل شصت و سوم (۶۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که هر دوره نمایندگی را چهار سال می داند، آیا منظور قانون گذار در تبصره (۳) ماده (۲۸) قانون موضوع استفساریه از دوره نمایندگی طی مدت چهار ساله می باشد یا شامل نمایندگان میاندوره ای هم می شود؟

پاسخ- بلی، مقصود یک بار نمایندگی در هر دوره به میزان ولو کمتر از مدت چهار سال می باشد و شامل نمایندگی میاندوره ای هم می شود.»

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) از آنجا که اصل ۶۳ قانون اساسی بیان می کند: «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است»، لذا دوره نمایندگی بنابر بیان صریح منطوق این اصل چهار سال تمام می باشد. در نتیجه نمایندگانی که کمتر از مدت مذکور در سمت نمایندگی حضور داشته باشند، مشمول عنوان دوره نمایندگی نخواهند شد و تبصره ۳ ماده ۲۸ قانون انتخابات منصرف از اشخاص مذکور می باشد.

ب) موضوع بحث این است که قانونی در سال ۱۳۷۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و هم‌اینک در مورد آن ابهامی ایجاد شده است، در نتیجه مجلس در مقام تفسیر قانون مصوب خود و به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی اقدام به تفسیر مصوبه خود کرده و بیان داشته منظور ما از عبارت «دوره» در آن مصوبه سابق، هم دوره کامل چهار ساله و هم قسمتی از آن (کمتر از ۴ سال) را دربرمی گیرد. اما اقدامی که در اینجا صورت گرفته تفسیر قانون عادی نیست، بلکه قانون گذاری جدیدی صورت گرفته است. همان گونه که در نظریه تفسیری شورای نگهبان نسبت به اصل ۷۳ آمده است «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است، بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی شود»، لذا در این مورد اساساً شأن تفسیر مطرح نیست، بلکه بیشتر حوزه تقنین مطرح می باشد و در نتیجه مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی می باشد.

ج) از آنجا که تبصره ۳ ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ناظر بر احتساب یک دوره نمایندگی برابر با یک مقطع تحصیلی، قاعده ای خلاف اصل می باشد و در قواعد خلاف اصل، نمی توان به اطلاق حکم

استناد کرد و باید به قدر متیقن اکتفا شود، در نتیجه قدر متیقن در این مورد گذراندن یک دوره چهارساله نمایندگی می‌باشد. لذا توسعه دوره نمایندگی به کمتر از چهارسال مغایر اصول می‌باشد.

د) اطلاق حضور در مجلس شورای اسلامی اعم از تمام دوره چهار ساله یا قسمتی از این دوره و یکسان دانستن دوره نمایندگی کامل با دوره‌های نمایندگی کمتر از چهار سال، سبب تبعیض بین نمایندگان شده و خلاف عدالت است؛ لذا از این جهت، این مصوبه مغایر با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» می‌باشد.

۲-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

کانون اصلی توجه قانون‌گذار اساسی در اصل ۶۳ قانون اساسی، موضوع تعیین حداکثر مدت دوره نمایندگی می‌باشد، نه اینکه کمتر از چهار سال حضور در مجلس، نماینده مجلس محسوب نشده و دوره نمایندگی نمی‌باشد. از همین روست که قانون‌گذار برای افرادی که کمتر از چهار سال نماینده می‌باشند، نیز شأن نمایندگی قائل بوده و او را در مدت مذکور از اختیارات و وظائف نمایندگی بهره‌مند می‌سازد. لذا استدلال به این اصل برای مغایرت این استفساریه با قانون اساسی قابل پذیرش نمی‌باشد.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

از آنجا که توسعه مفهوم یک دوره نمایندگی در بند (الف) استفساریه، تفسیرنبوده و بلکه تقنین محسوب می‌شود، این بند مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی شناخته شد.

۲-۲- بند (ب) استفساریه

”ب- آیا مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و کارشناسی و معادل آنها شامل آن دسته از مدارکی می‌باشد که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و حوزه علمیه قم و دیگر مراجع قانونی ذیصلاح صادر شده است؟ (آنچه در ثبت نام داوطلبین دوره هشتم اعمال شد).

نظر مجلس- بلی، شامل آن دسته از مدارکی که توسط مراجع فوق‌الذکر صادر شده است نیز می‌باشد.”

۲-۲-۱- نظرات استدلالی

۲-۲-۱-۱- دیدگاه ابهام

عبارت «دیگر مراجع قانونی ذیصلاح» از این جهت که منظور از سایر مراجع دارای صلاحیت مشخص نیست، دارای ابهام می‌باشد؛ زیرا ممکن است مراجع مختلف، مدرک صادره خود را به رغم عدم اعتبار از سوی وزارت علوم، معتبر اعلام نماید. لذا بایستی مراجع ذیصلاح در این مورد کاملاً مشخص شوند.

۲-۱-۲-۲- دیدگاه عدم مغایرت

درست است که عبارت «مراجع ذیصلاح» زائد می‌باشد، لکن ایراد قانونی به آن وارد نیست؛ زیرا مراجع صالح جهت صدور مدرک مشخص می‌باشند و ذکر عبارت «دیگر مراجع قانونی ذیصلاح» ایرادی به این موضوع وارد نمی‌کند.

۲-۲-۲- نظر شورای نگهبان

عبارت «دیگر مراجع قانونی ذیصلاح» در بند (ب) استفساریه ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی مجلس شورای اسلامی مصوب ۹۰/۵/۹ (مرحله دوم)

۳-۱- بند (الف) استفساریه

"بند الف استفساریه و پاسخ آن حذف شد."

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

ایراد مذکور در اظهارنظر پیشین شورای نگهبان نسبت به بند (الف) استفساریه، با توجه به حذف این بند، سالبه به انتفای موضوع است.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

با توجه به حذف بند (الف) استفساریه در مجلس شورای اسلامی، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

۳-۲- بند (ب) استفساریه

"ب- آیا مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و کارشناسی و معادل آنها شامل آن دسته از مدارکی می- باشد که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و حوزه علمیه قم و دیگر مراجع قانونی ذیصلاح صادر شده است؟ (آنچه در ثبت نام داوطلبین دوره هشتم اعمال شد).

نظر مجلس- مدرک معادل در هر مقطع تحصیلی مدرکی است که واجد ارزش استخدامی باشد."

۳-۲-۱- نظرات استدلالی

۳-۲-۱-۱- دیدگاه ابهام

این مصوبه معیار مورد پذیرش برای مدرک تحصیلی معادل را مدرکی دانسته که دارای ارزش استخدامی باشد، اما نکته‌ای که وجود دارد این است که مدارک واجد ارزش استخدامی از سوی چه نهادی اعلام می‌شوند. آیا منظور از مرجع تعیین ارزش استخدامی، نهادهای کشوری و فراسازمانی می‌باشد که مدارک داخلی مراکز مختلف

را کنترل کرده و به آنها ارزش استخدامی دهد یا هر مؤسسه ای که برای خودش مدرک می‌دهد می‌تواند برای آن ارزش استخدامی نیز قائل شود؟ این مصوبه از این جهت دارای ابهام می‌باشد.

۲-۱-۲-۳- دیدگاه عدم مغایرت

در مورد اینکه معیار تأیید ارزش استخدامی چه نهادی می‌باشد، ابهامی وجود ندارد؛ زیرا مبحث استخدام در قانون جامع مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده است که چنانچه هر کس مطابق شرایطی که در آن قانون مشخص شده، آموزش ببیند، از لحاظ استخدامی ما آن را یک سطح بالاتر ارزش‌گذاری می‌کنیم.

۲-۲-۳- نظر شورای نگهبان

بند (ب) استفساریه، با توجه به اصلاح به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.