

درنگی در جایگاه اعتبارنامه نمایندگان مجلس در نظرات شورای نگهبان

روح‌اله مکارم • دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
r.makarem1996@gmail.com

سیدمحمدهادی راجی • استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.
raji@isu.ac.ir

چکیده

مطابق با اصل نود و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان»؛ لذا تصویب اعتبارنامه نمایندگان به‌عنوان یکی از ابزارهای نظارتی مجلس، در اصل مذکور پذیرفته شده است که این امر در اداره مجلس و همچنین ابقاء یا اخراج منتخبان مردم از مجلس اهمیت به‌سزایی دارد. در ادوار مختلف مجلس، مقررات مرتبط با شیوه تصویب اعتبارنامه در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به‌صورت مکرر تغییر کرده و از رهگذر این تغییرات، شورای نگهبان در خصوص اعتبارنامه نمایندگان نظراتی را ابراز کرده است. پژوهش حاضر در صدد است که با روش توصیفی تحلیلی «جایگاه اعتبارنامه نمایندگان مجلس را بر بنیاد نظرات شورای نگهبان در نظام حقوقی ایران ترسیم کند». برون‌داد پژوهش از این قرار است که شورای نگهبان در نظرات خود، رویکرد ثابتی در خصوص اعتبارنامه نمایندگان اتخاذ نکرده است. به‌رغم تأکید مستمر این شورا بر لزوم تصمیم‌گیری در خصوص اعتبارنامه‌ها در مجلس، درباره صلاحیت‌های نمایندگان قبل از تأیید اعتبارنامه ایشان، نظرات این شورا با تغییرات محسوسی همراه بوده است. همچنین در برخی از نظرات شورای نگهبان، «اعتبارنامه» با «نظارت بر انتخابات» ارتباط مستقیمی پیدا کرده است. وانگهی، بعضی از این نظرات با قانون اساسی سازگار و برخی ناسازگار به‌نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی: اعتبارنامه نمایندگان، نظارت بر نمایندگان، نظارت بر انتخابات، شورای نگهبان.



مقدمه

یکی از موضوعات مطروحه در خصوص پارلمان، مبحث مربوط به اعتبارنامه نمایندگان و تصویب آن در مجلس است. در قانون اساسی مشروطیت، موضوع رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان پیش‌بینی نشده بود، ولی از همان دوره‌های اولیه مجلس، پس از اعلام نتیجه آرای حوزه‌های انتخابیه، نمایندگان منتخب مشروط بر اینکه اعتبارنامه آنها از طرف انجمن نظارت صادر و به وسیله مجلس شورای ملی تصویب شود، عضو مجلس شناخته می‌شدند (شهماری، ۱۳۸۷، ص. ۶۳۵). سپس در نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۸۸ هجری شمسی (آیین‌نامه داخلی مصوب در دومین مجلس شورای ملی) به این موضوع تصریح شد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل نودوسوم به این موضوع اشاره شده است. این اصل بیان می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان». در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مورد ضرورت «تصویب اعتبارنامه‌های نمایندگان» بحث زیادی نمی‌شود و تمرکز گفت‌وگوها در مورد رابطه مصوبات مجلس و شورای نگهبان است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ص. ۱۰۷۷-۱۰۸۴). به نظر می‌رسد که ضرورت این موضوع پیش‌فرض اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بوده و ظاهراً اصل لزوم بررسی اعتبارنامه نمایندگان در مجلس، امری متفق‌علیه دانسته شده و لذا در خصوص آن صحبتی نشده است. جالب توجه است که در جلسات نخستین این مجلس که در خصوص آئین‌نامه داخلی این مجلس مباحثی مطرح شده، یکی از نمایندگان به لزوم بررسی اعتبارنامه نمایندگان این مجلس اشاره می‌کند (مقدم‌مراغه‌ای، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ص. ۱۱) که البته نائبرئیس و برخی از سایر نمایندگان، ضمن اذعان به اینکه این کار از جمله سنت‌های پارلمانی است، اجرای آن را برای این

مجلس ضروری نمی‌دانند. (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، صص. ۱۱-)

(۱۳)

مقررات مربوط به چگونگی بررسی اعتبارنامه نمایندگان مجلس شورای اسلامی در «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» ذکر شده است. در بررسی تطورات رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان در قانون آیین‌نامه داخلی باید دانست که یکی از عمده‌ترین اصلاحات آیین‌نامه داخلی در این موضوع در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۹۷ انجام شد. اما آنچه در این میان نیازمند تأمل می‌باشد این است که این تطورات چگونه رخ داده و موضع شورای نگهبان در قبال آن چه بوده است. آیا شورای نگهبان در این خصوص موضعی واحد اتخاذ کرده و یا نظرات شورا در این موضوع دچار تغییر شده است.^۱ به بیان دیگر، جایگاه اعتبارنامه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و احکام مربوط به آن که با قانون اساسی مرتبط بوده و شورای نگهبان نسبت به آن حساس بوده و موضع‌گیری کرده است، نیازمند تأمل است و این مقاله خود را متکفل بررسی آن می‌داند. از این رو در این پژوهش به این سؤال پرداخته می‌شود که با توجه به اظهارنظرهای شورای نگهبان، جایگاه اعتبارنامه نمایندگان در نظام حقوقی ایران چیست؟

شایان ذکر است که مسئله اعتبارنامه پیش از این در برخی پایان‌نامه‌ها و یا مقالات مورد توجه قرار گرفته است. مثلاً پایان‌نامه «تحلیل حقوقی رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان مجلس شورای اسلامی» در این خصوص مطالبی را بیان کرده است. با این حال این پژوهش از دو جهت با این مقاله متفاوت است: اولاً تمرکز پایان‌نامه مذکور بر رابطه میان حیطة نظارت شورای نگهبان بر انتخابات و

^۱- موضوع این پژوهش، «رسیدگی به اعتبارنامه در مجلس» است. طبیعی است که بررسی صلاحیت شورای نگهبان در انتخابات و محدود زمانی نظارت این شورا، خارج از موضوع آن است. به هر حال جالب توجه است که در ماده (۶۵) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (الحاقی ۱۴۰۲) که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، بیان شده که تا قبل از صدور اعتبارنامه، شورای نگهبان صلاحیت نظارت بر انتخابات را دارد و لذا علی‌القاعده پس از آن، این شورا صلاحیتی در خصوص موضوع مذکور ندارد.

مقایسه آن با نظارت مجلس بر انتخابات از طریق اعتبارنامه است و به برخی دیگر از چالش‌های اعتبارنامه مذکور در این مقاله حاضر نپرداخته است. ثانیاً این اثر در سال ۱۳۸۵ منتشر شده و همانطور که بیان شد، از آن تاریخ تاکنون تغییرات مهمی در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس رخ داده و به تبع آن اظهارنظرهای بیشتری از شورای نگهبان در خصوص اعتبارنامه بیان شده است. بجز پایان‌نامه مذکور، معدود کتب و مقالات موجود با موضوع اعتبارنامه، صرفاً به توصیف فرایند رسیدگی اعتبارنامه در ایران پرداخته یا این فرایند را از طریق مطالعه تطبیقی با سایر نظام‌های حقوقی مقایسه کرده‌اند و هیچ‌یک نظرات شورای نگهبان در این خصوص را تحلیل ننموده‌اند.

این مقاله در پاسخ به سؤال مذکور و با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای ذیل دو عنوان به ابعاد این مسئله می‌پردازد. ابتدا به ماهیت اعتبارنامه نمایندگان پرداخته خواهد شد و با استفاده از تحلیل ماهیت این موضوع نسبت به «حیطه صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه»، «میزان حقوق و تکالیف نمایندگان قبل از تعیین تکلیف اعتبارنامه» و «امکان یا عدم امکان ابطال اعتبارنامه تأییدشده» مطالبی خواهد آمد. در عنوان دوم کیفیت رسیدگی به اعتبارنامه تحلیل و از طریق آن ضرورت «رأی‌گیری اعتبارنامه در صحن مجلس» و «شیوه رأی‌گیری در اعتبارنامه» بررسی خواهد شد. گفتنی است که با توجه به عدم وجود نظر تفسیری از اصل (۹۳) قانون اساسی، اظهارنظرهای شورای نگهبان در این موضوع محدود به نظرهای ارائه‌شده در نظارت بر مصوبات مجلس است.

۱. ماهیت اعتبارنامه نمایندگان و آثار آن

رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان یکی از ابزارهای نظارت درونی مجلس است. مجلس از این طریق بر منتخبان نظارت سیاسی می‌نماید و می‌تواند از ادامه فعالیت آنها در کسوت نمایندگی جلوگیری نماید. در ادامه، با توجه به ماهیت و فلسفه رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان به سه موضوع پرداخته می‌شود. در ابتدا حیطه صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه بررسی می‌گردد تا مشخص گردد که

آیا ثمره این رسیدگی، نظارت بر انتخابات است یا نظارت بر منتخبان. در قسمت دوم حقوق و تکالیف نمایندگان قبل از تعیین تکلیف نسبت به اعتبارنامه‌ها مشخص می‌گردد و در قسمت آخر به موضوع امکان سلب اعتبار از اعتبارنامه پس از تصویب آن پرداخته می‌شود.

۱-۱- **حیطه بررسی اعتبارنامه؛ نظارت بر انتخابات یا نظارت بر منتخب؟**

یکی از متداول‌ترین روش‌های رسیدگی به چالش‌های مرتبط با انتخابات، واگذاری این موضوع به پارلمان است (Douglas, 2013: 5). به عنوان نمونه در برخی از نظام‌های حقوقی، مجلس و دادرس اساسی در امر نظارت بر صحت انتخابات ایفای نقش می‌نمایند. مثلاً در آلمان در وهله اول کمیته ویژه مجلس ملی آلمان (بوندستاگ^۱) بر صحت انتخابات نظارت می‌کند و سپس دادگاه فدرال قانون اساسی به اعتراضات و شکایات افراد از تصمیمات مذکور رسیدگی می‌کند (خلف رضایی، ۱۳۹۲، ص. ۹). در واقع در قوانین آلمان سعی شده است که حیطه نظارت هر یک از این دو نهاد تعیین گردد. ولی در جمهوری اسلامی ایران، که طبق اصل (۹۹) قانون اساسی، نظارت بر انتخابات صراحتاً در صلاحیت شورای نگهبان قرار دارد، حیطه صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه در ادوار مجلس و نقش آن در نظارت بر انتخابات حسب نظر شورای نگهبان تغییر کرده است.

بدین توضیح که در ماده (۷) اولین قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پس از انقلاب (مصوب ۱۳۶۲) در خصوص حیطه صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان آمده بود که «شعب ... رسیدگی به اعتبارنامه‌ها و تشخیص صحت و سقم انتخابات و صلاحیت منتخبین را بر طبق شرایط مندرج در قانون انتخابات شروع و گزارش آن را از طریق هیئت‌رئیس به مجلس تقدیم می‌دارند ...». در تبصره ماده (۱۶) این قانون نیز تأکید شده که «ایرادهای معترضین نباید خارج از موارد مذکور در قانون انتخابات باشد.» بر این اساس، مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه، مبتنی بر قانون انتخابات، به بررسی صحت و سقم

^۱ - Bundestag

انتخابات و صلاحیت منتخبان می‌پردازد. شورای نگهبان در اظهار نظر نسبت به این ماده، ایراد و مغایرتی با قانون اساسی را بیان نکرده است.^۱

عدم اعلام مغایرت شورای نگهبان نسبت به این ماده، محل نقد است، چراکه از یکسو نظارت بر انتخابات مجلس بر مبنای اصل نودونهم قانون اساسی به شورای نگهبان سپرده شده و سازوکار اجرای انتخابات و نظارت بر آن نیز به تفصیل در قوانین و آئین‌نامه‌های اجرایی آن‌ها مشخص است. از سوی دیگر، امکان نظارت بر تمامی ابعاد انتخابات و صحت و سقم آن از طریق رسیدگی به اعتبارنامه عملاً ممکن نیست و از این طریق صرفاً می‌توان بر منتخبان نظارت کرد که البته این امر نیز مستلزم بررسی «صحت و سقم انتخابات» نیست و به راحتی می‌توان این دو امر (صحت و سقم انتخابات و صلاحیت منتخبان) را از یکدیگر تفکیک کرد. با این حال در برخی از آثار علمی نیز این خلط مشاهده می‌شود. در این آثار رسیدگی به اعتبارنامه از مصادیق نظارت بر انتخابات شمرده شده است (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶، ص. ۱۶۹).

مجلس در سال ۱۳۷۷ اقدام به تدوین قانون آئین‌نامه داخلی جدید برای خود نمود که در فرایند تصویب آن، حیطة صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان را نسبت به قانون آیین‌نامه سابق بدون تغییر به تصویب رساند، ولی این بار با ایرادات شورای نگهبان مواجه شد و برای رفع ایرادات مذکور، اصلاحاتی را در تشریفات رسیدگی به اعتبارنامه اعمال کرد. توضیح بیشتر آن که مشابه ماده (۷) قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۶۲، ماده (۶۶) طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوبه ۱۳۷۸/۰۱/۱۸ نیز «تشخیص صحت و سقم انتخابات و صلاحیت منتخبین را بر طبق شرایط مندرج در قانون انتخابات» به عنوان حیطة صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه مطرح نمود. شورای نگهبان

^۱ - اظهار نظر شورای نگهبان به شماره ۴۵۱۳ مورخ ۱۳۶۱/۲/۲ در خصوص طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

در بند «۱۲» اظهارنظر خود در خصوص این ماده^۱ بیان کرده است: «اطلاق ماده ۶۶ نسبت به غیر از مواردی که مطلب جدیدی بعد از رسیدگی شورا حادث شده یا سند جدیدی به دست آمده باشد مغایر اصل ۹۹ قانون اساسی است». به عبارت دیگر، شورای نگهبان طبق برداشت خود از اصل نودونهم، صلاحیت نظارتی مجلس بر انتخابات و صلاحیت منتخبان را محدود و مضیق دانسته و اعطای صلاحیت وسیع به مجلس در بررسی اعتبارنامه‌ها را مغایر اصل مذکور اعلام کرده است.

در راستای رفع مغایرت، مجلس شورای اسلامی عبارت «و تشخیص صحت و سقم انتخابات و صلاحیت منتخبین را بر طبق شرایط مندرج در قانون انتخابات» را از ماده (۶۶) حذف کرد و نتیجتاً صرفاً عبارت «رسیدگی به اعتبارنامه‌ها» بدون هیچ وصف و قیدی در صلاحیت مجلس قرار گرفت. در واقع مجلس در این اصلاحیه دایره صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه‌ها را از قانون آیین‌نامه داخلی حذف می‌کند. شورای نگهبان در بند «۱» مرحله دوم اظهارنظر خود^۲ اصلاحات به آمده را رافع ایراد سابق ندانسته و ایراد قبلی را باقی اعلام می‌کند. به عبارت دیگر شورای نگهبان اصرار دارد که حیطه صلاحیت مجلس در بررسی اعتبارنامه‌ها در قانون آیین‌نامه تصریح گردد و عدم بیان و ابهام در این موضوع را نمی‌پذیرد. از اظهار نظر مرحله دوم شورای نگهبان اینگونه برداشت می‌شود که در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس باید به گونه‌ای صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه‌ها مشخص گردد که تداخلی با صلاحیت نظارت شورای نگهبان در انتخابات مجلس نداشته باشد.

در این مرحله، مجلس عبارتی را به این ماده می‌افزاید که ایراد شورای نگهبان را مرتفع می‌کند. این ماده در ابلاغ نهایی قانون، به عنوان ماده (۶۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ قرار گرفت. طبق این ماده: «شعب ... رسیدگی به اعتبارنامه‌ها را شروع و نسبت به مدارکی که در شورای

^۱ - اظهار نظر شورای نگهبان به شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۷۸/۰۲/۰۸ مورخ ۱۳۷۸/۰۲/۰۸ در خصوص طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
^۲ - اظهار نظر شورای نگهبان به شماره ۷۸/۲۱/۵۰۴۲۱ مورخ ۷۸/۰۴/۲۴ مورخ ۱۳۷۸/۰۴/۲۴ در خصوص «طرح اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

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 هیأت رئیسه به مجلس تقدیم می‌دارند...»؛ لذا همانطور که از مقایسه متون فوق به دست می‌آید، قانون آیین‌نامه مصوب ۱۳۶۲ به صراحت «تشخیص صحت و سقم انتخابات و هم چنین صلاحیت منتخبین» را در جریان رسیدگی به اعتبارنامه‌ها از وظایف شعب می‌داند؛ در حالی که در قانون آیین‌نامه مصوب ۱۳۷۹ تنها «اتخاذ تصمیم نسبت به مدارکی که در شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار نگرفته یا پس از رسیدگی شورای نگهبان به دست آمده» به عنوان وظیفه شعب در رسیدگی به اعتبارنامه‌ها منظور گردیده است (اصلاحی، ۱۳۸۵، ص. ۱۰۵-۱۰۴). فلذا وفق اظهار نظر شورای نگهبان، دایره صلاحیت مجلس در بررسی اعتبارنامه‌ها تغییر کرد. لازم به ذکر است که در اصلاحات بعدی آیین‌نامه داخلی مجلس، شماره مواد این قانون تغییر کرده و در حال حاضر، مفاد ماده مذکور، در ماده (۲۸) آمده است. در آخرین اصلاحیه ماده مذکور که در سال ۱۳۹۷ انجام گرفت و در قسمت بعدی مقاله به آن بیشتر پرداخته خواهد شد، عبارات فوق از متن ماده حذف شد و بجای آن، تبصره‌ای به شرح زیر به ماده الحاق گردید: «شعبه موظف است عدم رسیدگی شورای نگهبان به موضوع مورد اعتراض یا حادث شدن آن بعد از اعلام صحت انتخابات را احراز کند.» البته در سایر مواد این قانون، هیچ ضمانت اجرا و نیز آثاری بر این تبصره مقرر نشده است.

اگرچه تلاش مجلس و شورای نگهبان برای تعیین حیطه صلاحیت هر یک در نظارت بر انتخابات یک گام رو به جلو ارزیابی می‌شود؛ اما این ماده خالی از اشکال نیست، چرا که در هر حال، رسیدگی به اعتبارنامه یک امر سیاسی محسوب می‌شود (مهرپور، ۱۳۸۷، ص. ۱۶۶).^۱ به تصریح یکی از نویسندگان، این واقعیت یعنی سیاسی بودن رسیدگی به اعتبارنامه، از پیش از انقلاب اسلامی تا کنون

۱- برای مشاهده نظر متفاوت ر.ک. هاشمی، ۱۳۹۶، ص. ۱۰۵.

در عملکرد مجالس قانونگذاری در بررسی اعتبارنامه منتخبان مجلس قابل مشاهده است^۱ (صالح احمدی، ۱۴۰۰، ص. ۳۸۰). در نظارت سیاسی نمی‌توان به صورت دقیق از علل اعلام رأی هر یک از نمایندگان آگاه شد. علاوه بر این ضمانت اجرای هم‌پوشان بودن موضوع مورد رسیدگی شورای نگهبان و نمایندگان مجلس مشخص نیست و چه بسا شورای نگهبان با لحاظ مدارک و مستندات، صلاحیت داوطلبی را تأیید کرده باشد، اما نمایندگان مجلس با عنایت به همان مستندات به اعتبارنامه منتخب رأی ندهند. به اذعان یکی از نمایندگان مجلس، در بررسی اعتبارنامه‌های منتخبان دوره ششم قانون آیین‌نامه داخلی رعایت نشد و به مستنداتی که مدنظر شورای نگهبان قرار گرفته بود مجدد رسیدگی شد (قربانی، ۱۳۹۹، صص. ۳۹۲-۳۹۳). این موارد نشان می‌دهد که آنچه در پی ایرادات مطروحه‌ی شورای نگهبان در مصوبه مجلس آمده و به نحوی میان شورای نگهبان و مجلس، تقسیم وظایف کرده، عملاً فایده‌ای ندارد، هرچند از حیث نظری، ورود مجلس به عرصه نظارت بر انتخابات را تاحدی و نه کاملاً محدود کرده است و لذا ایراداتی که پیش از این در خصوص تعارض نحوه ورود مجلس به بررسی اعتبارنامه نمایندگان با صلاحیت انحصاری شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات مطرح شد، کماکان باقی به نظر می‌رسد. واقعیت این است که اعتبارنامه ماهیتی کاملاً سیاسی دارد و گره‌زدن آن به انتخابات، نه تنها فایده عملی ندارد، بلکه باعث می‌شود که شأن و منزلت انتخابات و مجری و ناظر انتخابات کاهش یابد. البته به نظر می‌رسد که مجلس در تدوین این احکام، به دنبال چارچوب دادن به این امر سیاسی بوده است.

۱-۲- میزان حقوق و تکالیف منتخبان تا قبل از تأیید یا رد اعتبارنامه

در رسیدگی به اعتبارنامه‌ها این سؤال مطرح است که تا قبل از تعیین تکلیف اعتبارنامه‌ها در صحن مجلس، منتخبان تا چه میزان از صلاحیت‌های نمایندگی برخوردار هستند. در مجلس نمایندگان

۱- البته تأثیر عوامل حزبی و سیاسی در نحوه رسیدگی به اعتبارنامه منحصر در نظام حقوقی ایران نیست و در سایر نظام‌های حقوقی نیز مشاهده می‌شود. برای مطالعه این موضوع در نظام حقوقی آمریکا به منبع زیر رجوع کنید:

Green, M. N. (2007). Race, party, and contested elections to the US House of Representatives. *Polity*, 39(2), 155-178.

ایالات متحده آمریکا این مسئله متغیر است و به تصمیم سایر نمایندگان بستگی دارد. با تصویب پارلمان، نماینده مورد اعتراض می‌توان حق‌های نمایندگی را به طور موقت داشته باشد یا به طور کلی از آن‌ها محروم شود (Whitaker, 2010: 2-3).

اگرچه قانون اساسی ایران هیچ اشاره‌ای به این مسئله نداشته است، اما با توجه به ماهیت و کارکرد تصویب اعتبارنامه در مجلس، می‌توان پاسخ‌هایی به این سؤال داد. اگر ماهیت نظارتی اعتبارنامه و تبعات آن به صورت کامل پذیرفته شود؛ اصل آن است که نمایندگان تا قبل از تصویب آن، فاقد صلاحیت‌های نمایندگی مجلس هستند و اختیارات و وظایف نمایندگی را ندارند (ملک افضلی و جوان آراسته، ۱۳۹۸، ص. ۱۱۸). البته این اصل می‌تواند حسب ضرورت استثنائاتی را بپذیرد. به عنوان مثال هر یک از منتخبان مجلس می‌توانند در فرایند رسیدگی به اعتبارنامه سایر منتخبان مشارکت نمایند و عدم تعیین تکلیف اعتبارنامه مانع از این مشارکت نیست. هم‌چنین عضویت در هیأت رئیسه سنی یا اجرای تحلیف مذکور در اصل شصت و هفتم از دیگر استثنائات وارد بر اصل مذکور است. با این حال شورای نگهبان در خصوص «حیطه صلاحیت هر یک از منتخبان قبل از تعیین تکلیف اعتبارنامه» نظرات متفاوتی ارائه کرده است.

وفق ماده (۲۲) و (۲۶) آیین‌نامه داخلی مصوب مجلس در سال ۱۳۶۱، منتخبان مجلس قبل از تصویب اعتبارنامه حق نطق و مشارکت در رأی‌گیری‌ها از جمله رأی‌گیری برای تصویب طرح‌های دوفوریتی و سه فوریتی را دارند^۱. شورای نگهبان در بررسی این مصوبه مطرح می‌نماید که موضوع

۱- ماده ۲۲- نمایندگانی که هنوز اعتبارنامه آنان به تصویب نرسیده است، حق نطق و دادن رأی در مجلس را دارند ولی حق حضور در شعبه و یا کمیسیون تحقیق هنگام رسیدگی به اعتبارنامه خود را ندارند و در صورتی که از طرف شعبه یا کمیسیون یا با تقاضای خود برای ادای توضیحات دعوت شوند حق رأی نخواهد داشت.

ماده ۲۶- مادام که تعداد اعتبارنامه‌های مصوب به حداقل (۱۸۰) نفر نرسیده باشد موضوع دیگری غیر از طرح و تصویب اعتبارنامه‌ها در مجلس مطرح نخواهد شد، مگر طرح‌های دوفوریتی و سه فوریتی.

«اعطای حقوق نمایندگی به منتخبینی که اعتبارنامه آن‌ها تصویب نشده است» مغایر اصل نودوسوم است (فتحی، ۱۳۹۶، ص. ۲).^۱ به همین دلیل، مجلس ضمن حذف ماده (۲۶)، ماده (۲۲) را به این صورت اصلاح کرد: «نمایندگانی که هنوز اعتبارنامه آنان به تصویب نرسیده، حق دادن رأی بجز در مورد اعتبارنامه نمایندگان و همچنین حق حضور در شعبه و یا کمیسیون تحقیق هنگام رسیدگی به اعتبارنامه خود را ندارند و در صورتی که از طرف شعبه یا کمیسیون یا با تقاضای خود برای ادای توضیحات دعوت شوند، حق رأی نخواهند داشت ولی حق نطق در مجلس را دارند.» مشابه همین حکم در ماده (۷۴) قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۷۹^۲ نیز آمده است.^۳ به عبارت دیگر از دوره اول مجلس شورای اسلامی تا سال ۱۳۹۷ که ماده مذکور به شرحی که در ادامه خواهد آمد اصلاح شد، منتخبان قبل از تعیین تکلیف اعتبارنامه از اکثر حقوق نمایندگی محروم بودند.

با عنایت به مطالب فوق و مواد (۲۶) آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۶۲ و ماده (۱۳) آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۷۹، تا قبل از اصلاحات سال ۱۳۹۷ اگر به هر دلیل تصویب اعتبارنامه‌های حداقل دو سوم نمایندگان (۱۹۴ نفر) به طول می‌انجامید، مجلس نمی‌توانست فعالیت‌های اصلی خود را آغاز نماید

^۱ - بند اول اظهار نظر شورای نگهبان به شماره ۴۵۱۳ مورخ ۱۳۶۱/۰۲/۰۲ در خصوص طرح «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» بیان می‌دارد: «آن قسمت از ماده ۲۲ و ۲۶ که دلالت دارد نمایندگانی که هنوز اعتبارنامه آن‌ها در مجلس تصویب نشده حق رأی در تصویب برخی لوایح و طرح‌ها را دارند (دو فوریتی و سه فوریتی) با توجه به اینکه مستفاد از اصل ۹۳ قانون اساسی این است که برای قوام یافتن مجلس شورای اسلامی و تحقق سمت نمایندگی انتخاب‌شدگان تصویب اعتبارنامه آن‌ها ضرورت دارد، مغایر قانون اساسی است.»

^۲ - ماده ۷۴ - نمایندگانی که هنوز اعتبارنامه آنان به تصویب نرسیده حق دادن رأی به جز در مورد اعتبارنامه نمایندگان و همچنین حق حضور در شعبه یا کمیسیون تحقیق، هنگام رسیدگی به اعتبارنامه خود را ندارند. در صورتی که از طرف شعبه یا کمیسیون یا با تقاضای خود برای ادای توضیحات دعوت شوند، حق رأی نخواهند داشت ولی حق اظهار نظر دارند.

^۳ - لازم به ذکر است که بر اساس ماده (۲۴۱) اصلاحی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب سال ۱۳۸۷ «هیأت رئیسه مجلس موظف است پس از تصویب این قانون نسبت به اعمال اصلاحات در آیین‌نامه داخلی مجلس و اصلاح شماره مواد و تنظیم آنها اقدام نماید.» به همین استناد، شماره مواد این قانون بارها تغییر کرده است. علت ذکر شماره مواد مختلف در یک موضوع در ادامه این مقاله، همین امر می‌باشد.

و شروع به کار مجلس برای انجام وظایف قانونی‌اش، از جمله رسیدگی به طرح‌ها و لوایح و انجام فعالیت‌های نظارتی به تعویق می‌افتاد و حتی امکان انتخاب هیأت‌رئیس‌ه دائم نیز وجود نداشت. از این رو می‌توان گفت که در این برهه، رسیدگی یا عدم رسیدگی به اعتبارنامه آثار حقوقی داشت و تحقق سمت نمایندگی منوط به تصویب آن بود (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰، ص. ۲۴). لذا مجلس در سال ۱۳۹۷ برای رفع این محدودیت اقدام کرد.

به موجب اصلاحیه سال ۱۳۹۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، منتخبان قبل از تعیین تکلیف اعتبارنامه از تمامی حقوق و صلاحیت‌های نمایندگی برخوردار هستند.^۱ شورای نگهبان این اصلاحیه را مغایر با قانون اساسی نشناخت. این نظر شورای نگهبان در خصوص «اعطای حقوق نمایندگی به منتخبان تا قبل از تعیین تکلیف اعتبارنامه» با اظهار نظر سابق این شورا در سال ۱۳۶۱ تنافی دارد که نشان می‌دهد برداشت شورای نگهبان از اصل نودوسوم تغییر یافته است.

هرچند برخی معتقدند هدف از تصویب اعتبارنامه نظارت درونی نمایندگان مجلس است و تصویب‌کنندگان اعتبارنامه تصدیق می‌کنند که صاحب اعتبارنامه حق نمایندگی مجلس را از طریق انتخابات صحیح تحصیل کرده است (مدنی، ۱۳۷۷، ص. ۱۷۵)، ولی واقعیت این است که قانون اساسی دلالت صریحی بر وضعیت حقوقی نماینده قبل از تصویب اعتبارنامه ندارد و لذا نه می‌توان نظر قبلی شورا را در انطباق کامل با قانون اساسی دانست و نه می‌توان نظر اخیر شورا را به صورت کامل تخطئه کرد. البته می‌توان مبانی‌ای را برای تصویب اعتبارنامه نمایندگان در مجلس به تصویر کشید و بر اساس آن، احکامی را در این خصوص ترسیم نمود، ولی اینکه بتوانیم این احکام را صراحتاً به قانون اساسی نسبت دهیم، دشوار است. لذا عملاً این مجلس و پس از آن، شورای نگهبان است که نظامات مربوط به

^۱ طبق ماده (۱۳) مصوبه مجلس، ماده (۳۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به این شرح اصلاح شد: نماینده‌ای که به اعتبارنامه‌اش اعتراض شده مانند سایر نمایندگان، از کلیه حقوق اعم از اعلام رأی و نامزدشدن برای عضویت در هیأت‌رئیس‌ه و سایرانتخابات برخوردار است، لیکن در زمان بررسی اعتبارنامه خود در شعبه، کمیسیون تحقیق و مجلس حق رأی ندارد.

اعتبارنامه را ترسیم می‌نماید. قبل از اصلاحیه سال ۱۳۹۷، استنباط شورای نگهبان از قانون اساسی این بود که قبل از تأیید اعتبارنامه، منتخب در انتخابات، عملاً «نماینده مجلس» نشده و لذا از صلاحیت‌های حداقلی برخوردار است ولی پس از تصویب اصلاحیه مذکور، نظر شورا تغییر کرده و منتخب در انتخابات را «نماینده مجلس» دانسته و تأثیر تصویب اعتبارنامه را در استمرار نمایندگی تلقی می‌کند و عدم تصویب آن را مایه قطع نمایندگی به تصویر می‌کشد. در چنین شرایطی تنها تفاوت تصویب یا عدم رسیدگی به اعتبارنامه، در حالت موقت نمایندگی است؛ بدین معنا که امکان عدم تأیید اعتبارنامه و عدم استمرار نمایندگی وجود دارد، این در حالی است که بعد از تصویب اعتبارنامه، منتخب تا پایان دوره چهارساله نماینده محسوب می‌گردد. مشخص است که این نظر شورای نگهبان در پی مصوبه مجلس، جایگاه اعتبارنامه را نسبت به قبل، کاهش داده است.

ضمناً به نظر می‌رسد که امکان پذیرش راه بینابین وجود ندارد. به بیان دیگر، یا باید قائل بود که قبل از تأیید اعتبارنامه، صلاحیت‌های نمایندگی برای منتخب در انتخابات وجود دارد و یا باید گفت که صلاحیت‌های مذکور منوط به تأیید اعتبارنامه است، مگر صلاحیت‌های اولیه و حداقلی که برای تشکیل مجلس ضروری است مثل رأی به اعتبارنامه دیگران و یا رأی به نامزدهای عضویت در هیئت رئیسه موقت. ولی اینکه بتوان برخی از صلاحیت‌های نمایندگی را قبل از تأیید اعتبارنامه برای شخص به رسمیت شناخت و بعضی را رد کرد، موجه به نظر نمی‌رسد. از این رو پذیرش حق نطق مذکور در اصل هشتاد و چهارم^۱ و عدم پذیرش حق مشارکت در تصویب مصوبات که در ماده (۲۲) آئین‌نامه داخلی سال ۱۳۶۲ آمده و مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته، صحیح به نظر نمی‌رسد. قابل ذکر است که در نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۸۸ این مطلب به دقت منعکس شده است و طبق ماده

^۱ - اصل هشتاد و چهارم: هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.

۶) این نظام‌نامه^۱ منتخبان تا تعیین تکلیف اعتبارنامه از همه حق‌های نمایندگی از جمله حق نطق محروم بودند. جالب آنکه اهمیت رسیدگی به اعتبارنامه و رعایت جایگاه آن تا حدی بوده است که طبق مواد (۲۱۸) و (۲۱۷) قانون آزمایشی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی^۲ مصوب ۱۳۲۹ پرداخت حقوق به نمایندگان بعد از تأیید اعتبارنامه صورت می‌پذیرفته است.^۳

۱-۳- عدم امکان ابطال اعتبارنامه تأیید شده

همانطور که بیان شد، با توجه به ماهیت رسیدگی به اعتبارنامه، این ابزار به مجلس صلاحیت نظارت بر منتخبان را اعطا می‌کند. لذا نهاد اعتبارنامه، امکان نظارت بر منتخبان را در ابتدای تشکیل مجلس فراهم می‌کند و نمی‌توان از این نهاد برای نظارت بر نمایندگان مجلس حین دوره تصدی استفاده کرد. با این حال به این نکته در یکی از مصوبات مجلس، مورد توجه قرار نگرفته بود.

در بند «ر» ماده (۶) مصوبه اولیه «طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، لغو اعتبارنامه نمایندگان به عنوان شدیدترین مجازات پیش‌بینی شده بود.^۴ شورای نگهبان برخی از مجازات‌های مذکور

۱- ماده ششم - نمایندگانی که هنوز صحت و سقم انتخاباتشان محقق نشده است حق نطق و دادن رأی را ندارند ولی چه در شعبه و کمیسیون و چه در مجلس در مورد انتخاب خودشان نمی‌توانند رأی بدهند و طرح قانونی هم نمی‌توانند پیشنهاد کنند. در صورتی که پذیرفتن نماینده به موجب رأی مجلس به عهده تعویق افتاده باشد نماینده مزبور در هیچ امری حق دادن رأی ندارد.

۲- عنوان کامل این قانون عبارت است از «تصمیم قانونی دائر به اجرای موقت آئین‌نامه مصوب کمیسیون اصلاح آئین‌نامه داخلی»

۳- ماده ۲۱۷ - مقرری نمایندگان مجلس شورای ملی از تاریخی که اعتبارنامه آنان تصویب شود محسوب خواهد گردید و تعیین میزان آن در هر سال بسته به تصویب مجلس و تأمین اعتبار آن ضمن بودجه مجلس خواهد بود.

ماده ۲۱۸ - هر گاه مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه نماینده بیش از حد مقرر تأخیر کند، در صورتی که نماینده مرتباً در مجلس حاضر شده باشد حقوق زمان تأخیر را پس از تصویب اعتبارنامه می‌تواند دریافت نماید.

۴- ماده ۶- هیأت با توجه به اهمیت تخلفات و شرایط و موقعیت ارتکاب آنها نسبت به اعمال یک یا چند مجازات ذیل که طبق ماده (۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قابل اجراء است، تصمیم می‌گیرد:

الف - تذکر شفاهی بدون درج در پرونده

ب - تذکر کتبی با درج در پرونده

پ - اخذ تعهد کتبی مبنی بر عدم تکرار تخلف

ت - کسر حقوق از یک ماه تا یک سال به میزان یک دوم (۱/۲)

در این ماده از جمله بند «ر» را به دلیل مغایرت آن با احکام و تکالیف مقرر در قانون اساسی برای مجلس و نمایندگان، خلاف اصول متعدد قانون اساسی اعلام می‌نماید^۱ و مجلس برای رفع این ایراد، بند مذکور را حذف می‌کند.

در توضیح این اظهار نظر باید گفت که بند (ر) این ماده ناظر بر امکان لغو اعتبارنامه نماینده به پیشنهاد هیأت نظارت و تصویب مجلس مغایر با اصول قانون اساسی است؛ زیرا بر اساس اصل ۹۳ قانون اساسی صرفاً تأیید و تصویب اعتبارنامه نمایندگان در اختیار مجلس قرار داده شده و هیچ یک از اصول قانون اساسی متعرض صلاحیت مجلس در خصوص لغو اعتبارنامه نمایندگان نشده است. از این رو، با عنایت به اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی و با توجه به عدم ذکر صلاحیت لغو اعتبارنامه نمایندگان

ث - محرومیت از عضویت در مجامع و شوراهای کمیته‌های تحقیق و تفحص

ج - محرومیت از نامزدی برای عضویت در هیأت رئیسه مجلس و هیأت رئیسه کمیسیون‌ها

چ - لغو عضویت در مجامع و شوراهای کمیته‌های تحقیق و تفحص

ح - لغو عضویت در هیأت رئیسه مجلس و هیأت رئیسه کمیسیون‌ها

خ - اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه غیرعلنی توسط رئیس مجلس

د - اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه علنی توسط رئیس مجلس

ذ - محرومیت از شرکت در جلسات مجلس و کمیسیون‌های تخصصی تا سه ماه با پیشنهاد هیأت و تصویب مجلس

ر - لغو اعتبارنامه نماینده به پیشنهاد هیأت و تصویب مجلس

تبصره ۱- در جلسه رسمی قبل از رأی‌گیری در خصوص اعمال بندهای (ذ) و (ر) این ماده ابتداء گزارش هیأت قرائت می‌شود؛ سپس نماینده مزبور به مدت نیم ساعت دفاعیات خود را مطرح می‌نماید. وی می‌تواند نیمی از وقت خود را به یکی دیگر از نمایندگان واگذار کند.

تبصره ۲- اجرای مصوبات مجلس درباره بند (ر) این ماده مستلزم تأیید شورای نگهبان است.

...

^۱- اظهار نظر شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۰/۰۷/۳۰ به شماره ۹۰/۳۰/۴۴۲۵۹ نسبت به طرح «نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»

برای مجلس در قانون اساسی، بند (ر) مغایر با اصول قانون اساسی است (امینی‌زاده، ۱۳۹۲، صص. ۱۴-۱۳).

۲. کیفیت رسیدگی به اعتبارنامه

در کشورهای دارای نظام تصویب اعتبارنامه، رسیدگی به این موضوع به صورت دو مرحله‌ای یا چهار مرحله‌ای است. با این حال در تمامی آن‌ها تصویب در صحن علنی مجلس موضوعیت دارد (گرجی ازندریانی و صابری، ۱۳۹۲، صص. ۸۵-۸۷). علی‌رغم این موضوع، در اصلاحیه‌های مختلف قانون آیین‌نامه داخلی مجلس احکام متفاوتی در خصوص لزوم یا عدم لزوم رأی‌گیری اعتبارنامه‌ها در صحن مجلس و همچنین شیوه رأی‌گیری مطرح شده است. در ادامه به صورت مستقل هر دو موضوع بررسی خواهد شد.

۱-۲- ضرورت رأی‌گیری اعتبارنامه در صحن مجلس

همانطور که بیان شد، در اصل ۹۳ به تصویب اعتبارنامه‌ها در مجلس تصریح شده است. قبل از انقلاب نیز در ماده (۵) نظام‌نامه مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۸۸ بر رأی‌گیری اعتبارنامه‌ها در صحن مجلس تصریح شده بود^۲. طبق ماده (۱۴) اولین قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بعد از انقلاب (مصوب ۱۳۶۲) اعتبارنامه‌های تأیید شده در شعب، در صورتی که مخالفتی از سوی نمایندگان ابراز نشده باشد،

^۱ - لازم به ذکر است که در ذیل بند (۱۳) سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۵ به «انجام اقدامات لازم در صورت زوال یا کشف فقدان شرایط نمایندگی مجلس در منتخبان» تصریح شده ولی اقدام قانونی در خصوص اجرای این بند صورت نگرفته است.

^۲ - ماده پنجم - پس از آن که مخبرین راپرت‌های شعب را در مجلس قرائت نمودند، در مورد انتخاباتی که صحت آن را شعبات تصدیق نموده و در مجلس معارض ندارند مجلس جداگانه رأی می‌دهد و رییس اسامی آن‌هایی که صحت انتخابشان محقق شده اعلام می‌کند.

صرفاً در صحن قرائت می‌شوند و بدون رأی‌گیری، تصویب آن‌ها اعلام می‌گردد.^۱ به نظر نمی‌رسد که این حکم مغایر قانون اساسی باشد، چرا که در مواردی که شعبه اعتبارنامه را تأیید کرده و معترضی بر آن اعتبارنامه نباشد، مصوب تلقی کردن اعتبارنامه بدون رأی‌گیری خالی از وجه نیست و با توجه به قرائن (عدم وجود معترض) می‌توان به نظر مثبت مجلس به آن اعتبارنامه پی برد.

شورای نگهبان برای اولین بار در بررسی مصوبه مجلس در سال ۱۳۹۶ به موضوع «ضرورت تصویب اعتبارنامه‌ها در صحن مجلس» تصریح کرده است. سابقاً در ماده (۶۸) قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۷۹ مشابه قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۶۲ بیان شده بود که «گزارش هریک از شعب درباره تأیید یا رد اعتبارنامه‌ها بدون ذکر دلیل در مجلس قرائت می‌شود. در صورتی که گزارش شعبه مبنی بر رد اعتبارنامه باشد و یا اینکه معترضین بر اعتراض خود باقی باشند، اعتبارنامه به کمیسیون تحقیق ارجاع خواهد شد. در غیر این صورت اعتبارنامه مصوب تلقی گردیده و رئیس مجلس تصویب آن را اعلام می‌نماید.» شورای نگهبان نیز فرایند مذکور را مغایر با اصل نودوسوم ندانسته بود.

در سال ۱۳۹۷ در این خصوص دو بار شورای نگهبان «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» را مغایر با اصل نودوسوم دانست. این ایراد ناظر بر مواد (۷) و (۱۰) مصوبه بوده است. در مصوبه مرحله اول مجلس نسبت به ماده (۷)، تمامی اعتبارنامه‌های دارای معترض که مورد تأیید شعبه قرار می‌گرفت و اعتبارنامه‌های بدون معترض در صحن قرائت و تأیید آن‌ها اعلام می‌گردد.^۱ شورای نگهبان حکم مذکور در مورد اعتبارنامه‌های دارای معترض را مغایر اصل ۹۳ اعلام

^۱ - ماده ۱۴ - «گزارش هر یک از شعب که صرفاً درباره تأیید یا عدم تأیید اعتبارنامه‌ها و بدون ذکر دلیل می‌باشد در مجلس قرائت می‌شود. هر گاه این گزارش مبنی بر تأیید نماینده باشد و از طرف نمایندگان مخالفتی ابراز نشود، اعتبارنامه تصویب شده تلقی می‌گردد و رئیس تصویب آن را اعلام می‌نماید...».

^۲ - ماده ۷ - ماده (۳۱) قانون و تبصره آن به شرح زیر اصلاح و ماده (۳۳) قانون حذف می‌شود:

می‌کند^۱. در واقع در این مصوبه امکان اعتراض در صحن نسبت به گزارش تأیید شعبه سلب شده بود و گزارش شعبه نیز در صحن رأی‌گیری نمی‌شد. لذا چه بسا نمایندگان با نظر مثبت شعبه مخالف باشند ولی امکان ابراز مخالفت وجود ندارد.

در مرحله دوم، مجلس اصلاحاتی را در انتهای ماده اعمال می‌کند ولی شورای نگهبان ایراد را مرتفع ندانست. در مرحله سوم، مجلس با اصلاح مصوبه قبلی بیان می‌کند تمامی مصوبات شعب و کمیسیون تحقیق جهت «تصمیم‌گیری به مجلس» ارائه می‌گیرد^۲. این اصلاحیه به تأیید شورای نگهبان رسید^۳. با این توضیح که مطابق اصل (۹۳) تصویب اعتبارنامه نمایندگان در صلاحیت صحن مجلس شورای اسلامی شناخته شده است و تصویب تعداد اندکی از نمایندگان به منزله تصویب در صحن مجلس نیست، لکن در مصوبه اول مجلس، بیان شده بود که اعتبارنامه‌های تأیید شده در شعبه (چه دارای معترض

ماده ۳۱- شعبه موظف است حداکثر ظرف مدت سه روز کاری گزارش تأیید آن دسته از اعتبارنامه‌های واصله را که معترض ندارند، به صورت یکجا به هیأت‌رئیس مجلس ارسال کند تا در جلسه علنی گزارش آن قرائت شود و رئیس جلسه تصویب آن را اعلام کند.

اعتبارنامه‌هایی که مورد اعتراض قرار گرفته است، حداکثر ظرف مدت پنج روز کاری توسط شعبه رسیدگی می‌شود. در صورتی که نظر شعبه تأیید اعتبارنامه باشد، گزارش تأیید آن به مجلس ارائه می‌گردد و چنانچه نظر شعبه رد اعتبارنامه باشد، گزارش آن از طریق هیأت‌رئیس مجلس به کمیسیون تحقیق ارجاع می‌شود.

^۱- اظهار نظر شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۲۳ به شماره ۹۷/۱۰۰/۶۰۸۰ در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی».

^۲- ماده ۳۱- شعبه موظف است حداکثر ظرف مدت سه روز کاری گزارش تأیید آن دسته از اعتبارنامه‌های واصله را که معترض ندارند، به صورت یکجا به هیأت‌رئیس مجلس ارسال کند تا برای تصمیم‌گیری مجلس در دستور کار قرار گیرد.

اعتبارنامه‌هایی که مورد اعتراض نمایندگان قرار گرفته است، حداکثر ظرف مدت پنج روز کاری توسط شعبه رسیدگی می‌شود. در صورتی که نظر شعبه تأیید اعتبارنامه باشد، گزارش تأیید آن برای تصمیم‌گیری به مجلس ارائه می‌شود چنانچه نظر شعبه رد اعتبارنامه باشد، از طریق هیأت‌رئیس مجلس به کمیسیون تحقیق ارجاع خواهد شد تا پس از رسیدگی و ارائه گزارش، برای تصمیم‌گیری مجلس در دستور کار قرار گیرد.

^۳- اظهار نظر شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۲۲ به شماره ۹۷/۱۰۲/۶۹۵۵ در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی».

و چه بدون معترض) صرفاً در صحن قرائت می‌گردد و مجدد رأی‌گیری نمی‌شود و از این جهت مغایر اصل مذکور اعلام گردید.

به عبارت دیگر، رسیدگی به اعتبارنامه‌ها در شعب در دو حالت انجام می‌شود: «عدم وجود معترض» و «اعتراض نمایندگان به اعتبارنامه». اعتبارنامه‌های بدون معترض یکجا به صحن ارسال می‌گردد. در مقابل اعتبارنامه‌هایی که مورد اعتراض قرار گرفته است، توسط خود شعبه رسیدگی می‌شوند. نتیجه بررسی شعبه می‌تواند رد یا تأیید اعتبارنامه باشد. در صورت تأیید، اعتبارنامه به صحن ارجاع و قرائت می‌گردد و در صورت رد اعتبارنامه در شعب، گزارش آن از طریق هیأت‌رئیس مجلس به کمیسیون تحقیق ارجاع می‌شود. در نتیجه صرفاً اعتبارنامه‌هایی که در شعب و کمیسیون تحقیق رد شده باشند، امکان رأی‌گیری در صحن را خواهند داشت و در سایر حالات اعتبارنامه در صحن قرائت و مصوب تلقی می‌گردد. بدین صورت حتی با اعتراض جمع زیادی از نمایندگان و عدم پذیرش شعبه و همچنین عدم پذیرش کمیسیون تحقیق، اعتبارنامه در مجلس رأی‌گیری نخواهد شد. لذا، بنا بر نظر شورای نگهبان، نباید شعب یا کمیسیون تحقیق به جای مجلس در خصوص اعتبارنامه نمایندگان تصمیم‌گیر باشد.

فارغ از نظرات شورای نگهبان در خصوص اصل نودوسوم، اگرچه اصلاحات انجام‌شده رافع ایراد شورای نگهبان تشخیص داده شد، اما متأسفانه با تمسک به برخی تفسیرهای اشتباه، رویه عملی به نحو دیگری انجام شد. در مواد آیین‌نامه داخلی در خصوص فرایند رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان عبارت «تصمیم‌گیری مجلس» بارها تکرار شده است (به عنوان مثال، ر.ک. به مواد (۲۹)^۱ و (۳۲)^۲ آیین‌نامه داخلی مجلس). مطابق تفسیر صحیح حقوقی و با توجه به سیری که در تقنین این مواد انجام

^۱ - ماده ۲۹- شعبه موظف است حداکثر ظرف مدت سه‌روز کاری گزارش تأیید آن دسته از اعتبارنامه‌های واصله را که معترض ندارند، به صورت یکجا به هیأت‌رئیس ارسال کند تا برای تصمیم‌گیری مجلس در دستور کار قرار گیرد...

^۲ - ماده ۳۲- چنانچه کمیسیون تحقیق، اعتبارنامه ردشده از سوی شعبه را رسیدگی کند و نظر به تأیید اعتبارنامه داشته باشد، گزارش آن برای تصمیم‌گیری مجلس در دستور کار قرار می‌گیرد...

شد و تفصیل آن گذشت، باید گفت که تصمیم‌گیری مجلس از طریق رأی‌گیری در صحن مجلس انجام می‌گیرد و در بررسی اعتبارنامه‌ها تصمیم هیأت رئیسه یا کمیسیون‌های مجلس نمی‌تواند جایگزین تصمیم صحن مجلس شود. شایان ذکر است که برای فهم عبارات قانون، باید آن‌ها را منطبق بر قانون اساسی و منطق حقوقی تفسیر کرد و طبیعی است که تفسیر قانون به گونه‌ای که مغایر قانون اساسی باشند، صحیح نیست.

در ابتدای مجلس یازدهم تمامی اعتبارنامه‌هایی که در شعب به تأیید رسیده بودند (به جز اعتبارنامه نماینده گچساران و باشت)، بدون رأی‌گیری در صحن، تصویب آن‌ها اعلام شدند، با این توضیح که در دوره یازدهم به اعتبارنامه سه نفر از منتخبان در شعب اعتراض شد و اگرچه اعتبارنامه هر سه نفر در شعبه تأیید گردید، اما تأیید اعتبارنامه دو نفر از آن‌ها در صحن قرائت و مصوب تلقی گردید و اعتبارنامه نفر سوم به علت تأیید اخطار قانون اساسی (موضوع ماده (۱۹۴) قانون آیین‌نامه داخلی^۱) به کمیسیون تحقیق ارجاع شد^۲ و در نهایت هم مجلس اعتبارنامه نماینده مذکور را تأیید نکرد. جالب توجه آنکه در ابتدای مجلس دوازدهم مجدداً به اعتبارنامه همان نماینده اعتراض گردید. با تأیید اعتبارنامه وی در شعبه، این اعتبارنامه در صحن قرائت شد و علیرغم بیان اخطار قانون اساسی با محتوای مشابه دوره قبل، رئیس جلسه این اخطار را نپذیرفت. در نهایت تأیید اعتبارنامه ایشان بدون رأی‌گیری، در صحن اعلام گردید.^۳ همانطور که بیان گردید، قرائت تأیید اعتبارنامه‌های منتخبان دارای معترض و عدم

^۱- ماده ۱۹۴- اخطار راجع به منافی بودن طرح‌ها و لوایح و سایر موضوعات مورد بحث در مجلس با قانون اساسی مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می‌کند. این اخطار باید قبل از رأی‌گیری و با استناد به اصل مربوطه حداکثر ظرف سه دقیقه به عمل آید. در صورتی که رئیس مجلس اخطار را وارد بداند بدون بحث از مجلس نظرخواهی می‌نماید. چنانچه مجلس اخطار را وارد دانست، رئیس نسبت به پذیرش اصلاحات پیشنهادی یا حذف مورد اشکال یا ارجاع آن به کمیسیون گزارش‌دهنده جهت بررسی مجدد اقدام خواهد کرد.

^۲- رجوع کنید به: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۱، صفحه ۴ به بعد.

^۳- <https://www.yjc.ir/fa/news/8745520> /تایید-اعتبارنامه-تاجگردون-و-شریعتی-نیاسر-در-مجلس

رأی‌گیری در مجلس در خصوص آنها، مغایر مواد (۲۹) و (۳۲) قانون آیین‌نامه داخلی مبنی بر لزوم تصمیم‌گیری مجلس در خصوص گزارش شعب است.

۲-۲- شیوه رأی‌گیری در مورد اعتبارنامه

یکی دیگر از موضوعات قابل بررسی در رویه شورای نگهبان، شیوه رأی‌گیری در خصوص اعتبارنامه است. بر فرض پذیرش لزوم رأی‌گیری در خصوص اعتبارنامه در صحن مجلس، آیا موضوع رأی‌گیری «تأیید اعتبارنامه» است یا «رد اعتبارنامه»؟

در خصوص موضوع رأی‌گیری، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس کنونی صرفاً در مورد اعتبارنامه‌ای که در کمیسیون تحقیق رد شده است، به صراحت بیان می‌کند که باید گزارش کمیسیون تحقیق در صحن مجلس به رأی گذاشته شود. ماده (۳۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بیان می‌دارد: «... گزارش کمیسیون تحقیق به رأی گذاشته می‌شود، چنانچه رد اعتبارنامه به تصویب مجلس نرسد، رئیس جلسه تصویب آن را اعلام می‌کند.» به عبارت دیگر، با توجه به این ماده، الزاماً گزارش کمیسیون تحقیق در این خصوص رد اعتبارنامه است، لذا به رأی گذاشتن گزارش کمیسیون بدین معناست که در مورد «رد اعتبارنامه» در صحن رأی‌گیری می‌شود و اگر رد اعتبارنامه به تصویب نرسد به منزله تأیید محسوب می‌شود. این ماده در سال ۱۳۹۷ به تصویب مجلس رسیده و شورای نگهبان آن را مغایر قانون اساسی نشناخته است.^۱ با این حال، این ماده با قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

توضیح آنکه با عنایت به اصل نودوسوم، عبارت «تصویب اعتبارنامه» ظهور در رأی‌گیری در خصوص «تأیید اعتبارنامه» دارد و چون قرینه‌ای بر خلاف آن نیست؛ تمسک به خلاف ظاهر ممکن نیست و معنای استنباط شده از ظاهر اصل باید رعایت گردد. به عبارت دیگر بر اساس منطوق اصل

^۱ اظهار نظر شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۰۵ به شماره ۹۷/۱۰۲/۴۹۷۷ در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی».

نودوسوم، عدم تصویب «رد اعتبارنامه» به منزله تأیید اعتبارنامه نیست. لذا اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص این ماده قابل نقد است.

در واقع طبق ماده مذکور «عدم رد اعتبارنامه» در صحن مجلس به منزله تصویب تلقی شده است. این در حالی است که عدم رد اعتبارنامه با تصویب اعتبارنامه متفاوت است. به عنوان مثال فرض شود که تعداد نمایندگان حاضر در مجلس ۲۵۰ نفر است. در هنگام بررسی اعتبارنامه یکی از منتخبان، ۱۲۰ نفر مخالف اعتبارنامه و ۱۲۰ نفر موافق تصویب اعتبارنامه وجود دارد و ۹ نفر ممتنع است^۱. در این صورت اگر موضوع رأی‌گیری تصویب اعتبارنامه باشد؛ به دلیل عدم وجود رأی اکثریت مطلق نمایندگان (یعنی ۱۲۵ رأی از مجموع ۲۴۹ نفر)، اعتبارنامه به تصویب نمی‌رسد. در مقابل، با در نظر گرفتن تمامی فروض فوق، اگر موضوع رأی‌گیری رد اعتبارنامه باشد؛ ۱۲۰ نفر موافق رد اعتبارنامه و ۱۲۰ نفر مخالف رد اعتبارنامه و ۹ نفر ممتنع است و لذا رد اعتبارنامه به تصویب نمی‌رسد و اعتبارنامه مصوب تلقی می‌گردد. همانطور که مشاهده می‌شود، تعداد مخالفین، موافقین و ممتنعین ثابت است؛ اما با تغییر موضوع رأی‌گیری نتیجه کاملاً دگرگون می‌گردد. به بیان دیگر، تغییر موضوع رأی‌گیری، موجب می‌شود که آرای ممتنعین عملاً جزء موافقان یا مخالفان تلقی شود.^۲

در نهایت ذکر این نکته خالی از لطف نیست که تغییراتی که مجلس در فرایند رسیدگی به اعتبارنامه‌ها در آئین‌نامه داخلی انجام داد و به تأیید شورای نگهبان رسید، موجب شد که عملاً مدت

^۱ - وفق ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی، منتخب حق رأی در رسیدگی به اعتبارنامه خود را ندارد. با عنایت به این ماده، اگرچه در مثال فوق مجموع نمایندگان ۲۵۰ نفر هستند؛ اما ۲۴۹ منتخب امکان ارائه رأی دارند.

^۲ - مشابه این مسئله در خصوص رأی‌گیری در مورد رأی اعتماد یا عدم اعتماد به وزرا نیز مطرح بوده و موجب استفسار از شورای نگهبان شده است. ر.ک. نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۱۰۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱/۲۲ و استفساریه آن، قابل دستیابی در آدرس زیر:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmShenasname.aspx?id=n9ktZBkJCU4=&TN=/XG7FYxY/yd2hSO3SoFiUBDhmJI8yPJ0&MN=csaqpt/F9Oo=>

زمان رسیدگی به اعتبارنامه‌ها کاهش یابد، بدین صورت که در اکثر مجالس اول تا ششم بیش از دو ماه این رسیدگی به طول می‌انجامد، اما در مجالس بعد از آن مدت زمان این رسیدگی کوتاه‌تر شد. بدین صورت که در مجلس دهم، در سومین جلسه تمامی اعتبارنامه‌ها تصویب شد^۱ (قربانی، ۱۳۹۹، ص. ۳۹۷).

نتیجه‌گیری

در این پژوهش تمامی اظهارنظرهای شورای نگهبان در خصوص «اعتبارنامه نمایندگان» بررسی شد. با بررسی این اظهارنظرها مشخص گردید که شورای نگهبان رویکرد ثابتی نسبت به نظام حقوقی حاکم بر اعتبارنامه نمایندگان نداشته و برخی اظهارنظرهای شورای نگهبان در موضوعی مشابه کاملاً تغییر کرده و برخی از رویکردهای مجلس در جهت تسهیل امور مربوط به رسیدگی به اعتبارنامه و آثار آن را پذیرفت. البته باید تصریح کرد که اگرچه این تغییر رویکرد آثار مهمی داشته است، اما نمی‌توان آن را مغایر صریح نص اصل (۹۳) قانون اساسی دانست.

همچنین این رویکرد سبب شده است که آثار عملی چندانی بر تصویب یا عدم رسیدگی به اعتبارنامه‌ها در عملکرد مجلس مترتب نباشد و صرفاً رد اعتبارنامه موجب بیرون رفتن نماینده از نمایندگی مجلس شود و قبل از رد اعتبارنامه، نماینده، تمامی صلاحیت‌های نمایندگی را دارا می‌باشد.

یکی از علل مهم این موضوع تغییر رویکرد مجلس و شورای نگهبان در ماهیت و نحو رسیدگی به اعتبارنامه است. البته شورای نگهبان کماکان اصرار بر لزوم تصمیم‌گیری در خصوص اعتبارنامه در مجلس دارد و تفویض عملی این کار به جمعی از نمایندگان را نمی‌پذیرد.

^۱ - می‌توان مدت زمان رسیدگی به اعتبارنامه را در کشورهای مختلف بررسی کرد. به عنوان مثال مدت زمان رسیدگی به اعتبارنامه در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا حدود یک هفته است (Maskell, 2010: 2).

نباید از این نکته نیز غفلت کرد که طبق قانون اساسی و نیز قوانین ناظر به انتخابات، اعتبارنامه ارتباطی با صحت انتخابات ندارد ولی کماکان در آئین‌نامه داخلی مجلس و نظرات شورای نگهبان، رگه‌هایی از مرتبط نمودن این دو و خصوصاً ارتباط دادن اعتبارنامه با شرایط نمایندگی مذکور در قوانین انتخابات وجود دارد که البته شاید بتوان آن را در جهت چارچوب‌مند کردن این نظارت سیاسی تحلیل نمود.

منابع

مقالات و کتب:

۱. اصلاحی، فرهنگ (۱۳۸۵). تحلیل حقوقی رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان مجلس شورای اسلامی (پایان نامه کارشناسی ارشد). قابل بازیابی از گنج، پایگاه اطلاعات علمی ایران.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۳. امینی‌زاده، محمد (۱۳۹۲). نظرات استدلالی شورای نگهبان؛ طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۹۷.
۴. جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰). محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، جلد دوم.
۵. خلف رضایی، حسین (۱۳۹۲). بررسی وظایف و کارویژه‌های دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۱، ۱-۲۶.
۶. شهرداری، ندا (۱۳۸۷). گزیده‌ای از اعتبارنامه‌های نمایندگان مجلس اول تا سوم شورای ملی، دوفصلنامه پیام بهارستان، شماره ۱ و ۲، ۶۳۴-۳۵۰.
۷. صالح احمدی، سعید (۱۴۰۰). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در نظم حقوقی کنونی، تهران: کتاب آوا.
۸. فتحی، محمد (۱۳۹۶). اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان: اصل نودوسوم، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۰۳۸.
۹. قربانی، موسی (۱۳۹۹). چالش‌های قانونگذاری در ایران، با همکاری جهانبخش محبی نیا، تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، جلد اول.
۱۰. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر؛ صابری، روشنگر (۱۳۹۲). تصویب اعتبارنامه نمایندگان پارلمان در کشورهای آمریکا، آلمان و ایران، نشریه مطالعات انتخابات، پاییز و زمستان ۱۳۹۲، شماره ۵ و ۶، ۷۵-۹۸.
۱۱. مدنی، جلال‌الدین (۱۳۷۷). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پایدار.

۱۲. ملک افضلی، محسن؛ جوان آراسته، حسین (۱۳۹۸). حقوق اساسی ۲، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ دوم.

۱۳. مهرپور، حسین (۱۳۸۷). مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر.

۱۴. نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: فردافر، چاپ چهارم.

۱۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، جلد دوم، چاپ بیست و هشتم.

16. Douglas, J. A. (2013). Procedural fairness in election contests. *Ind. LJ*, 88, pp: 82-1.

17. Green, M. N. (2007). Race, party, and contested elections to the US House of Representatives. *Polity*, 39(2), 155-178.

18. Jack Maskell, (2010). Legislative Attorney, L. Paige Whitaker Legislative Attorney, Procedures for Contested Election Cases in the House of Representatives, Congressional Research Service November 4.

19. Whitaker, L. P. (2010). Contested Election Cases in the House of Representatives: 1933 to 2009. Congressional Research Service.

اسناد و قوانین:

۱. سیاست‌های کلی انتخابات، ابلاغی ۱۳۹۵ مقام معظم رهبری

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

۳. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی

۴. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

۵. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

۶. نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۸۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

۷. نظرات شورای نگهبان مندرج در سامانه نظرات شورای نگهبان به آدرس:

<http://nazarat.shora-rc.ir>