

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۷، شماره ۲

پاییز و زمستان ۱۳۹۵

صفحات ۷۲۵ تا ۷۵۲

تأملی بر فرایند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و

فرانسه

محمد مظهري*

دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم اجتماعی
دانشگاه تبریز

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۱۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۲/۲۶)

چکیده

حق رأی دادن و تعیین سرنوشت از مصادیق حقوق شهروندی شمرده می‌شود. مهم‌ترین ابزار تحقق این حق در دوران معاصر، توجه به آرای شهروندان از طریق اجرای انتخابات آزاد است؛ به‌نحوی که نتیجه انتخابات انعکاسی از آرای شهروندان در روش حکمرانی باشد. در ایران شوراهای اسلامی، راهبرد استراتژیک نظام جمهوری اسلامی ایران برای گسترش و تعمیم مشارکت مردم شهر و روستا در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی است. اختصاص فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این نهاد، نشانگر دوراندیشی واضعان قانون اساسی در قانون‌مندسازی مشارکت مردم در سطوح محلی و منطقه‌ای است تا با استفاده از ظرفیت‌های اعطاشده به شوراهای در قانون اساسی، گامی مهم در تمرکززدایی و دادن اختیارات به نمایندگان منتخب مردم در مناطق برداشته شود. یکی از مراحل مهم شکل‌گیری شوراهای نحوه انتخاب کردن و انتخاب شدن اعضای شوراهاست. آشنایی با شیوه انتخابات شوراهای شهر و روستا در کشور فرانسه که دارای سابقه‌ای طولانی در اداره شهرها با همراهی شوراهای شهرداری‌ها است، می‌تواند افق‌هایی از موفقیت‌های به‌دست‌آمده در این زمینه را پیش روی شوراهای شهر و روستا در ایران بگشاید. نگارنده بر آن است تا ضمن تحلیل فرایند انتخابات شوراهای اسلامی شهر در ایران، با تأملی تطبیقی این موضوع را با حقوق فرانسه مقایسه نماید. همان‌گونه که همگان اذعان دارند استفاده از تجربیات سایر ملل از جمله اقدامات ضروری برای بهبود وضعیت قوانین تلقی می‌شود و قسمت ب بند ۶ اصل دوم قانون اساسی ما نیز استفاده از تجربیات بشریت را بااهمیت دانسته است. این موضوع پیش از این به‌صورت تطبیقی میان دو کشور ایران و فرانسه پژوهش مستقلی را به خود اختصاص نداده است.

واژگان کلیدی

انتخابات، شوراهای مشارکت مردم، نظام حقوقی ایران، نظام حقوقی فرانسه.

مقدمه

انتخاب کردن و انتخاب شدن از مهم‌ترین حقوق سیاسی افراد تلقی می‌شود و انتخابات خود از مؤلفه‌های اساسی دموکراسی است. تلازم این دو امر به نحوی است که می‌توان گفت در کشوری که انتخابات برگزار می‌شود و مردم اجازه تعیین سرنوشت خود را دارند، یقیناً نوعی دموکراسی وجود دارد. مؤید این نظر بند ۱ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر است که چنین مقرر می‌دارد: «هر کس حق دارد که در اداره امور عمومی کشور خود، خواه مستقیماً و خواه با وساطت نمایندگان که آزادانه انتخاب شده باشند، شرکت جوید».

در بیشتر کشورهای پیشرفته جهان و کشورهای مبتنی بر نظام دموکراسی، شهروندان شرکت در انتخابات را یکی از وظایف و تکالیف اجتماعی خود می‌دانند و معتقدند که با شرکت در انتخابات، در اداره امور عمومی کشور ایفای نقش می‌نمایند و به همین دلیل از دولت خود می‌خواهند که برای آرای آن‌ها ارزش قائل شود. همچنین معتقدند که مشروعیت حکومت و دولت ناشی از اداره عمومی است، زیرا این مردم هستند که زمامداران و مقامات سیاسی را با آرای خود انتخاب نموده، به حکومت خود مشروعیت و مقبولیت داده‌اند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۶ خود این حق همگانی را محترم می‌داند.

انتخابات شوراها در کشور ایران نمونه بارز آزادی شهروندان برای استفاده از حق فردی و سیاسی آن‌ها است؛ چراکه هم نامزدی انتخابات آزاد است (البته در چارچوب قوانین) و هم رأی‌دهنده می‌تواند از میان نامزدهای مختلف اعلام شده، آزادانه اشخاصی را که بیشتر با سلیقه او تطبیق می‌کنند، برگزیند و در حقیقت با گزینش نماینده یا نمایندگان در اداره امور سیاسی جامعه خود مشارکت می‌کند. حاکمیت مردم، حاصل جمع سهام حاکمیت هر شهروند است و هر شهروند حق دارد که در سازماندهی حکومت و اقتدار سیاسی همکاری و مشارکت نماید. اگر این همکاری و مشارکت از راه انتخابات تحقق یابد، پس هر شهروند حق دارد رأی بدهد. مهم‌تر آن است که به‌کارگیری این حق یا خودداری از آن، خود گونه‌ای حق مشروع هر شهروند به‌شمار می‌آید و استفاده کردن یا نکردن از آن به اراده شهروند وابسته خواهد بود. این همان اصل اختیاری بودن شرکت در انتخابات است که یکی از اصول کلی انتخابات شوراهاست.

در هر دو کشور ایران و فرانسه، شرکت در انتخابات شوراها یکی از حقوق سیاسی افراد تلقی می‌شود و هر کس اختیار شرکت در انتخابات را دارد. اگرچه شرکت در انتخابات یکی از وظایف سیاسی و اجتماعی افراد محسوب می‌شود - در ایران شرعی بودن هم به آن اضافه شده است - چنانچه شخصی در انتخابات شرکت نکند، در قانون، برای مشارکت نداشتن وی هیچ‌گونه

۱. ر.ک. تقی‌زاده، ۱۳۸۲، ص ۴۴-۳۱.

مجازات‌های در نظر گرفته نشده است و با توجه به اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها نمی‌توان شخص را به موجب شرکت نکردن در انتخابات مجازات کرد و یا از حقوق اجتماعی محروم ساخت، زیرا در قانون مجازات هر دو کشور برای عدم مشارکت در انتخابات هیچ‌گونه مجازاتی تعیین نشده است و این خود نشانه ارزشی است که دولت‌ها برای آرا و نظریات شهروندان و مشارکت آزادانه آنان در اداره امور کشور خویش قائل‌اند.^۱

ساختار تقسیمات کشوری انتخابات در ایران و فرانسه

کشورهای ایران و فرانسه به‌عنوان کشورهای تک‌باخت پیچیده (همان دولت- کشورهای بسیط) برای تسهیل اداره کشور به صورت عدم تمرکز یا تمرکززدایی اداری سازمان یافته‌اند. با روش تمرکززدایی، به نهادهای محلی (انجمن‌ها، شوراهای و امثال آنها) از سوی قانون‌گذار مرکزی اختیارات ویژه‌ای داده می‌شود تا اختیار تصمیم‌گیری اداری را در محل داشته باشند؛ یا خود و یا از جانب عوامل اجرایی خود آن را اجرا کنند (قاضی، ۱۳۸۹، ص ۸۳). بی‌تردید یکی از مهم‌ترین مراحل شکل‌گیری شوراهای شیوه انتخاب کردن و انتخاب شدن اعضای شوراهای است. اندیشه مردم‌سالاری و حق مشارکت همه شهروندان در اداره امور کشور به‌صراحت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فرانسه آمده است. مستفاد از اصل پنجاه و ششم^۲ و نیز اصل ششم قانون اساسی ایران که بیان می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات؛ انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد».

در ماده سوم قانون اساسی فرانسه مقرر شده است: «حاکمیت ملی متعلق به مردم است که آن را توسط نمایندگانشان از طریق همه‌پرسی اعمال می‌نمایند. هیچ گروهی از مردم و هیچ فردی نمی‌تواند اعمال این حق را از آن خود بداند. رأی‌گیری می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با شرایط مقرر در قانون اساسی انجام پذیرد. ...» بنابراین می‌توان بر پایه قانون اساسی هر دو کشور ادعا نمود که اراده مردم کشور ایران و فرانسه باید مبنای اقتدار حکومت

۱. ضمن تأکید بر حق افراد برای شرکت در انتخابات، باید گفت که اگرچه رأی دادن برای تک‌تک افراد همچون یک حق شمرده می‌شود، اما با در نظر گرفتن جایگاه افراد در یک نظام اسلامی، حضور در انتخابات به لحاظ ارتباط این حق با حقوق دیگران و نیز برای حفظ نظام اسلامی از خطرهای و تهدیدها، در عین حال یک تکلیف و وظیفه نیز قلمداد می‌شود و مردم کشور ما نیز با توجه به فهم بالای سیاسی خود، به زبان‌های مشارکت نداشتن در انتخابات به‌خوبی واقف‌اند.

۲. ... و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است.

باشد. یکی از راه‌های تحقق این امر، انتخابات دوره‌ای، عادلانه، آزاد، همراه با رقابت سالم و ... است. از میان مهم‌ترین مسائل مربوط به انتخابات، باید به موضوع نظام‌های انتخاباتی اشاره کرد. نظام‌های انتخاباتی فرایند انتخابات و روابط آرای شهروندان و کرسی‌های نمایندگی را تنظیم می‌نمایند (عباسی، ۱۳۹۰ الف)، ص ۱۱۶). در واقع، نظام‌های انتخاباتی را می‌توان مجموعه‌ای از قوانین و مقررات دانست که بر اساس آن‌ها آرای که در یک انتخابات عمومی به صندوق رأی انداخته شده است به کرسی‌هایی تبدیل می‌شود که احزاب و نامزدها آن‌ها را اشغال می‌کنند (نوذری، ۱۳۸۱، ص ۱۶۲).

از آنجا که مطالعه حقوقی نظام‌های انتخاباتی مختلف و بررسی تطبیقی آن‌ها همواره زمینه‌ساز بهینه‌سازی مقررات و قوانین مرتبط با انتخابات و ادبیات حقوق اساسی کشورهاست (بزرگمهری، ۱۳۸۵، ص ۴۶)، به لحاظ فهم بهتر مطالب آتی و آشنایی با تقسیمات کشوری فرانسه ناگزیر ابتدا به مطالعه مختصر آن می‌پردازیم. پس از آن می‌توان به این پرسش اساسی پرداخت که آیا نظام انتخاباتی فرانسه در حوزه انتخابات شهر و روستا نقاط قابل استفاده‌ای برای نظام انتخاباتی ایران در سطح محلی دارد یا خیر؟

کشور فرانسه از زمان پیروزی انقلاب ۱۷۸۹م تاکنون رژیم‌های انتخاباتی متعدد و متنوعی را تجربه کرده، و نظام انتخاباتی جمهوری پنجم، حاصل این تجربیات پرفرازونشیب است (بزرگمهری، ۱۳۸۵، ص ۴۶). قانون جامع انتخابات فرانسه مصوب ۲۰۱۵م^۱، یکی از قوانین مهم در حوزه انتخابات است؛ چراکه نظام انتخاباتی فرانسه را به تفصیل بیان می‌کند. قابل ذکر است این قانون حاوی مقرراتی درباره انتخابات مجلس ملی، شورای شهر، منطقه، استان و امثال آن می‌باشد.

جمهوری اسلامی ایران نیز پس از پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۷ش با تکیه بر قانون اساسی و قوانین عادی خود، نظام انتخاباتی خاصی را در ساختار حقوق اساسی ترسیم کرده است. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری در سال ۱۳۶۱ش تصویب و در سال‌های ۱۳۶۴، ۱۳۶۵، ۱۳۶۸، ۱۳۶۹، و ۱۳۷۰ش اصلاح گردید. در اول خرداد ۱۳۷۵، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران از سوی مجلس تصویب شد و قوانین پیشین را نسخ کرد که هم‌اکنون این قانون به اجرا گذاشته شده است. این قانون در تاریخ‌های ۵ مرداد، ۶ مهر و ۱۰ آبان ۱۳۸۲، ۱۲ بهمن ۱۳۸۵ و ۲۷ آبان ۱۳۸۶ اصلاح گردیده است. آیین‌نامه اجرایی و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در تاریخ ۲۹ آذر ۱۳۷۷ به تصویب رسید و باید اشاره شود که اولین بار

۱. آخرین تغییرات این قانون در تاریخ اول ژانویه ۲۰۱۵ رخ داده است.

انتخابات شوراهای اسلامی محلی در ایران در تاریخ ۷ اسفند ۱۳۷۷ برگزار شد (عباسی، ۱۳۹۰ (ب)، ص ۹۶).

قبل از پرداختن به ساختار انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه، و برای آشنایی مختصر و فراهم ساختن مقدمات بحث، اشاره کوتاهی به واحدهای محلی جمهوری فرانسه ضروری می‌نماید. قانون تمرکززدایی ۲ مارس ۱۹۸۲ در فرانسه که مهم‌ترین قانون در این کشور پیرامون تمرکززدایی است، اصطلاحاتی را در حوزه واحدهای غیرمتمرکز محلی ایجاد کرد و به آن‌ها شخصیت حقوقی بخشید^۱. سطوح محلی در فرانسه از بالا به پایین به این شرح است:

- منطقه (Region). به مجموعه واحدهای قلمرو مرکزی فرانسه که تعدادی از شهرستان‌ها را تحت پوشش دارد، منطقه اطلاق می‌شود. امروزه فرانسه دارای ۲۷ منطقه است که این تعداد سرزمین‌های ماورای بحار را نیز دربر می‌گیرد و باید جزیره کرس را در این کشور حالتی استثنایی دانست. اگر قصد تطبیق این بخش از تقسیمات کشور فرانسه با ایران را داشته باشیم، می‌توان «منطقه» در فرانسه را مترادف با استان در کشور ایران فرض کرد. منطقه در فرانسه از سوی شورایی به نام شورای منطقه‌ای^۲ اداره می‌شود که تعداد اعضای آن بر اساس جمعیت منطقه بین ۳۱ تا ۲۰۹ نفر است. این شورا را نیز می‌توانیم هم‌تراز با شورای استان در ایران قلمداد کنیم^۳.
- شهرستان (Department). شهرستان یا دپارتمان یکی دیگر از تقسیمات اداری کشور فرانسه است که قدمت و موجودیت آن به ۴ مارس ۱۷۹۰ باز می‌گردد. امروزه کشور فرانسه دارای ۱۰۱ دپارتمان است^۴. می‌توان این‌گونه فهمید که فلسفه وجودی و کارکرد اصلی شهرستان در فرانسه ایجاد زیربخش‌ها در محدوده شهرستان است تا جریانات حوزه انتخاباتی تسهیل شده، توزیع و تحویل خدمات مشخص و معین حکومتی راحت‌تر انجام گیرد. هم‌تراز این نوع تقسیم‌بندی در ایران نیز به همین نام شناخته شده است. ما در ایران این زیربخش‌ها را با عنوان بخش باز می‌شناسیم که از سوی بخشداران اداره می‌شوند. اما برعکس ایران، در فرانسه زیربخش‌های شهرستان دارای شخصیت حقوقی مستقلی از دپارتمان نیستند و یک قدرت یا نهاد مستقل محلی

۱. در صفحه دوم مقاله «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه» نوشته بیژن عباسی که در فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر گردیده، به بیان دارا بودن شخصیت حقوقی این واحدهای محلی اشاره شده است.

2. Conseil Regional

۳. برگرفته از مقاله «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه» از بیژن عباسی.

۴. پیشین

را ایجاد نمی کنند. پس از قانون تمرکززدایی سال ۱۹۸۲م در فرانسه، در هر شهرستان شورای عمومی یا شورای شهرستان تشکیل گردید و اعضای این شوراها برای مدت ۶ سال از طریق انتخابات عمومی و مستقیم هر بخش انتخاب می شوند و در هر ۳ سال نصف اعضای آن از طریق انتخابات تجدید می گردند. درمقابل، شورای شهرستان در ایران از نمایندگان شوراها و شهرها و بخش های واقع در محدوده شهرستان تشکیل می شود. همچنین در فرانسه مدیر اجرایی شهرستان که همان رئیس شورای شهرستان است، برای مدت ۳ سال از سوی اعضای این شورا انتخاب می شود. چنین سمتی در سال های دور از آن فرماندار بوده که از طرفی ریاست اجرایی شورای شهرستان به انتخاب اعضای شورا و از طرفی نمایندگی دولت مرکزی در شهرستان را برعهده داشته است. امروزه باز هم چنین فرمانداری به عنوان مقام اول شهرستان دارای قدرت است، اما این قدرت فقط به نمایندگی از سوی دولت و نخست وزیر و وزرا محدود می شود و مسئولیت اموری همچون حفظ منافع ملی، نظم عمومی، سازماندهی و برنامه ریزی انتخابات و برخی امور دیگر برعهده اوست^۱. برابر مقررات در ایران، فرماندار مدیریت اجرایی شهرستان را برعهده دارد و مقامی است منتصب از سوی دولت مرکزی (استاندار). این مقام از سوی شورای استان تعیین نمی شود و از این شورا هیچ گونه تبعیتی ندارد.

- شهر یا روستا (Commune). در فرانسه واحد مبدأ تقسیمات کشوری «کمون» یا «بخش» نام دارد که می تواند شامل شهر یا روستا باشد. چنین تقسیم بندی ای با تقسیمات کشوری ایران که واحد مبدأ را «ده» قرار داده است، تفاوت دارد. در فرانسه، شورای شهر یا روستا (Conseil municipal) از راه جلسات شور و مشورت و با در اختیار داشتن شهرداری یا دهیاری (Mairie) امور مربوط به شهر یا روستا، شامل خدمات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اداری، مالی، ورزشی، محیط زیستی و ... را اداره و سروسامان می دهد.
- شهردار و معاونان او در فرانسه بازوی اجرایی مدیریت شهر به شمار می آیند و امور اجرایی و اداری شهر و شهرداری برعهده آنان است. شهردار یک هفته پس از انتخابات شورای شهر تعیین می شود و چنانچه هیچ یک از نامزدهای تصدی این پست آرای لازم را کسب نکنند، مرحله دوم رأی گیری اجرا می شود. شورای شهر و شهردار در فرانسه برای یک دوره ۶ ساله انتخاب می شوند و محدوده فعالیت ها همان طور که گفته شد، بسیار متنوع و گسترده است. با توجه به مطالب یادشده، می توان گفت مدیریت یک

1. <http://www.vie-publique.fr>

بخش (Commune) برعهده دو نهاد قرار دارد؛ یکی نهاد شورایی: شورای شهر یا روستا (Conseil Municipal)، و دیگری نهاد اجرایی: شهردار یا دهیار (Maire).^۱

از زمان تصویب قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲، شورای شهر یا روستا می‌تواند «درباره همه موضوعات مربوط به منافع محلی» اظهار نظر نماید. این شوراها صلاحیت‌های محدودی برای وضع قوانین محلی دارند که این قوانین - که البته بهتر است از لفظ دیگری استفاده کنیم، چون قانون به تعریف اصل ۲۴ ق.ا. فرانسه^۳ تنها از سوی پارلمان وضع می‌شود- بیشتر برای اداره امور محلی مثل مسائل ترافیک شهرها، احداث تأسیسات رفاهی و غیره وضع می‌شوند. اما در ایران، طول دوره خدمت شهردار و اعضای شورای شهر ۴ سال است و برخلاف کشور فرانسه که شهردار رئیس شورای شهر است، شهرداران در ایران نمی‌توانند هم‌زمان شهردار و عضو شورای شهر باشند.^۴ به موجب تبصره ۱ ماده ۷۱ قانون شوراها، شوراها موظفانند بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نمایند. در نظام عدم تمرکز ایران، امور اداری و سازمانی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تفکیک شده است و این دو نهاد از نظامی متفاوت اما مشابه پیروی می‌نمایند. در صورتی که کمون‌ها در فرانسه را معادل شهرها در نظر بگیریم، نظام اداری آن‌ها شباهت بسیاری دارد، ولی تفاوت عمده‌ای که در همه مراتب نهادهای محلی وجود دارد، ماهیت دوگانه مدیریت اجرایی در فرانسه است؛ حال آنکه در ایران چنین نیست و تفکیک بارزی بین مقامات محلی عمومی غیردولتی و دولتی وجود دارد. در فرانسه، شهردار نه تنها به عنوان ریاست اجرایی و یک شخص غیرمتمرکز مطرح است، بلکه به عنوان نماینده دولت ملی نیز نقش‌های زیادی ایفا می‌نماید.^۵

با این مقدمات و پس از آشنایی مختصر با تقسیمات کشوری فرانسه، اکنون به بررسی تطبیقی وضعیت انتخابات محلی شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه می‌پردازیم:

شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان

هرچند امروزه حق رأی همگانی به رسمیت شناخته شده است، ولی در همه کشورهای اهلیت و صلاحیت شهروندان برای شرکت در امر انتخابات به عنوان انتخاب‌کننده و انتخاب‌شونده امری

1. Le Guide du Maire en France (2014), p.42.

همچنین در این خصوص ر.ک. www.vie-publique.fr/decouverte-institution.

۲. ماده ۲۶-۱۲۱ از C.Commune

3. Article 24: Le Parlement vote la loi...

۴. تبصره ۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ ش.

5. Le Guide du Maire (2014), P. 44.

عقلایی و ضروری است. این موضوع مورد توجه قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ایران و مقررات مربوط به انتخاب نمایندگان و اعضای شوراهای عمومی و اعضای شوراهای شهر فرانسه قرار گرفته است:

۱. شرایط انتخاب کنندگان

در ایران، شرایط انتخاب کنندگان در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را ماده ۲۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ ش به سه شرط محدود کرده است: اول، داشتن تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران؛ دوم، حداقل سن ۱۸ سال^۱ تمام در روز أخذ رأی؛ سوم، سکونت حداقل یک سال در محل أخذ رأی، به استثنای شهرهای بالای صد هزار نفر جمعیت.

در فرانسه، برابر قانون انتخابات فرانسه در ماده ۲^۲ L: «زن و مردان فرانسوی دارای هجده سال تمام که از حقوق مدنی و سیاسی بهره‌مند باشند و دارای هیچ‌یک از موارد عدم اهلیت پیش‌بینی شده در قانون نباشند، انتخاب‌کننده هستند». آنچه بیشتر مد نظر قانون‌گذار فرانسوی است، تکیه بر عدم اهلیت برای انتخاب‌کنندگان است؛ به طوری که دو ماده ۶^۳ L و ۷^۴ L این قانون نیز به مواردی می‌پردازد که به علت حکم دادگاه افراد از حق دادن رأی محروم می‌شوند. در این قسمت (شرایط انتخاب‌کنندگان) نکات قابل توجهی وجود دارد که به شرح آن می‌پردازیم:

نخست اینکه هر دو کشور ۱۸ سالگی را که برای هر شهروند قابلیت انتخاب درست وجود دارد به عنوان حداقل سن پذیرفته‌اند. این سن برای شرکت در انتخابات و اتخاذ تصمیم‌های بسیار مهمی که در راستای تعیین سرنوشت سیاسی است، بسنده است؛ چراکه اغلب افراد در ۱۸ سالگی از رشد، آگاهی اجتماعی و سیاسی، همچنین توانایی فهم و درک زندگی اجتماعی و مسئولیت‌پذیری سیاسی و اجتماعی برخوردار می‌شوند. در واقع، فرض بر این است که اشخاص در ۱۸ سالگی به قوه تشخیص کافی می‌رسند.

در بحث تابعیت انتخاب‌کنندگان شوراهای شهر و روستای ایران و فرانسه، مطالبی وجود

۱. به موجب قانون اصلاحی مصوب ۲۷ آبان ۱۳۸۶، عدد ۱۵ سال به عدد ۱۸ سال تغییر پیدا کرده است.
2. (Art. 2) Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.
3. (Art. 6) Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction.
4. (Art. 7) Ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale, pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues par...

دارد که کشور فرانسه را از نظر رعایت حقوق ترجیحی و برخی جنبه‌های حقوق شهروندی از ایران جلوتر نگاه می‌دارد. در تابعیت رأی‌دهندگان، قانون‌گذار ایران هرگونه تابعیتی اعم از انتسابی و اکتسابی را پذیرفته و به آن‌ها اجازه انتخاب کردن را داده است. ایران نیز اگرچه مانند فرانسه اتباع بیگانه زیادی را در خود پذیرفته است و این اتباع اگرچه سالیان زیادی است که به‌طور قانونی در شهرهای ایران ساکن‌اند و حتی در برخی موارد با اتباع ایرانی ازدواج کرده‌اند و دارای شغل، حرفه، درآمد و اموال هستند و به‌طور کلی همه مسائل و مشکلات شهری که برای شهروندان ایران مطرح است به آن‌ها نیز مربوط می‌شود، لکن از حق شرکت در انتخابات شوراهای شهر که انتخاباتی محلی است و نه انتخاباتی در سطح ملی، محروم‌اند. مجلس سنای فرانسه در اقدامی متهورانه در تاریخ ۹ دسامبر ۲۰۱۱ رأی به تحولی در رویه قانون اساسی این کشور داد که به‌موجب آن خارجی‌ها در انتخابات محلی حق رأی مستقیم و غیرمستقیم خواهند داشت.^۱ این قانون که با ۱۷۳ رأی موافق به تصویب مجلس سنای فرانسه رسید، باعث ایجاد حق رأی خارجی‌ان غیر اتحادیه اروپایی مقیم فرانسه گردید.^۲ به نظر منطقی نمی‌رسد، خارجیانی که سال‌ها در شهری زیسته و مالیات و عوارض پرداخته‌اند، تنها به صرف نداشتن تابعیت، از حق رأی در انتخاب محلی شوراهای شهر و روستا در ایران محروم باشند. نکته جالب توجه این است که در بند ۳ ماده ۲۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اقامت و حضور مستمر فرد در یک منطقه جغرافیایی موجب شناخت بیشتر وی نسبت به وقایع سیاسی، اجتماعی و اقتصادی منطقه و مشکلات عموم مردم می‌شود و قرار گرفتن فرد در چنین وضعیتی به او کمک می‌کند تا با توانایی و آگاهی بیشتر گزینش واقعی‌تری داشته باشد. بدیهی است کسانی که خارج از این منطقه سکونت داشته باشند درک کمتری از اوضاع آن دارند و چنانچه در انتخابات شرکت نمایند، ملاک و معیار چندان خوبی برای انتخاب کردن ندارند؛ بنابراین شرط اقامت فردی در حوزه انتخابیه در هنگام رأی‌گیری مطلوب به نظر می‌رسد.

دوم اینکه در عین حال که قانون‌گذار ایران اشخاصی را به‌عنوان محرومان و ممنوعان از انتخاب شدن باز می‌دارد، لکن در خصوص انتخاب‌کنندگان نظری به محرومیت افرادی که مجازات‌های سنگین دارند ولی می‌توانند رأی دهند نداشته است و جا دارد که این محرومیت نیز در زمره مجازات‌های تبعی آن‌ها در نظر گرفته شود. البته یادآوری این نکته لازم است که در

۱. البته حق دادن رأی و حتی نامزد شدن افرادی که دارای تابعیت کشور فرانسه نیستند پیش از آن نیز در فرانسه مورد توجه بوده و در این خصوص اختلاف نظر وجود داشته است (ر.ک. تقی‌زاده، ۱۳۸۲، ص ۴۲).

2. <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/droit-vote/>

برخی انتخابات داخلی، از جمله در انتخابات کانون‌های وکلای کشوری، رأی‌دهنده و نامزد نباید هیچ‌گونه محکومیت مؤثری داشته باشند.

۲. شرایط انتخاب‌شوندگان

در ایران برابر ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای، اولین شرط برای نامزدهای شوراهای شهر و روستا، داشتن تابعیت ایرانی است، اما نوع این تابعیت (انتسابی یا اکتسابی) مسکوت مانده است. اگرچه این بند از این ماده در این باب سکوت اختیار کرده است، می‌توان با مراجعه به ماده ۹۸۲ قانون مدنی دریافت که ممنوعیت افرادی که تابعیت ایرانی را کسب کرده‌اند تا آنجا پیش رفته است که در شوراهای استان، شهرستان و شهر نمی‌توانند عضویت داشته باشند. در تفسیر این ماده می‌توان گفت برای عضویت در شوراهای اسلامی روستا و بخش چنین محدودیتی مد نظر قانون‌گذار نبوده است و این گفته اخیر بعید می‌نماید و بیشتر باید به نقص قانون مدنی در این خصوص اشاره داشت که به شوراهای اسلامی برابر آنچه در اصل یک‌صدم قانون اساسی آمده، عنایت نداشته است. دومین شرط برای انتخاب‌شوندگان داشتن حداقل ۲۵ سال تمام است. در قانون مصوب ۱۳۷۵، پس از شرط دوم، شرط دیگری در خصوص سکونت حداقل یک‌سال متصل به زمان اخذ رأی در محل را قید نموده بود که به موجب قانون اصلاحی ۱۳۸۲ این بند حذف شد. سومین و چهارمین شرط «اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه» و نیز «ایزاز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» است.

در فرانسه، داوطلبان انتخابات شورای شهر یا روستا باید دارای شرایط زیر باشند: نخست، داشتن ۱۸ سال تمام؛ دوم، تابعیت فرانسه که در شرایطی خاص تابعیت کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز پذیرفته می‌شود؛ سوم، سکونت در بخش موردنظر و پرداخت مالیات به حوزه مالیاتی بخش؛ چهارم، دارا بودن حقوق مدنی و سیاسی؛ پنجم، ثبت نام در فهرست اسامی نامزدهای انتخاباتی؛ ششم، نداشتن بیش از یک سمت؛ هفتم، نامزد انتخابات شوراهای شهر و روستا نباید سرباز وظیفه در حال خدمت یا در پایان دوره قانونی خدمت وظیفه، استاندار، یا کارمند استانداری، عضو فعال پلیس شهر و از اعضای سندیکاهای وابسته به دولت باشد.

در مقام مقایسه این بخش می‌توان مواردی را یادآور شد؛ همان‌طور که اشاره شد در ایران سن داوطلبی ۲۵ سال و در فرانسه ۱۸ سال است. برای مشارکت در انتخابات، داوطلب نمایندگی کرسی شورای شهر و روستا باید به سنی رسیده باشد که مبین بلوغ و پختگی فکر او بوده، وظایف و تکالیف خود را بشناسد و در زمینه مسائل سیاسی سنجیده و عاقلانه تصمیم

بگیرد. همان طور که ملاحظه می شود، سن انتخاب شونده در ایران از فرانسه بیشتر است. به نظر می رسد، علت اینکه در رژیم حقوقی سیاسی ایران، سن انتخاب را بالاتر گرفته اند، این است که معتقدند جوانان بیشتر نوجو و هوادار تحول اند و حق انتخاب شدن آنان در ترکیب نمایندگان اثر نامطلوب می گذارد. از آنجا که برخی گرایش های شتاب آلود سیاسی ممکن است کشور را دچار تلاطم زیان آور سازد، نمایندگانی با تجربه و سن بالاتر باید انتخاب شوند که ضمن نوجویی، مصلحت جامعه را نیز در بستر زمانی و تاریخی تشخیص دهند.

شرط سابقه سکونت از بند ج ماده ۲۶ قانون شوراهای اسلامی ایران حذف شده است^۱، اما در فرانسه همچنان به عنوان یک شرط مطرح است که به نظر می رسد منظور، سکونت داشتن موضوع تبصره ۲ ماده ۲۶ قانون شوراها در ایران باشد. شرط دیگر داوطلبی در انتخابات، سابقه سکونت و اقامت انتخاب شونده در حوزه انتخابیه است. کسانی باید داوطلب شوند که آشنا و مسلط به شرایط، اوضاع و احوال، نیازها، توانایی ها و مقتضیات شهر و روستا باشند، تا در کسوت نمایندگی بتوانند برای انعکاس یا رفع نیازهای مردم محل مربوط به نحو بهتری فعالیت نمایند. اما مقیم نبودن داوطلب در حوزه انتخابیه ممکن است این خطر را به همراه داشته باشد که احزاب یا گرایش های سیاسی با اعمال نفوذ در شهر یا روستای خاصی و انجام تبلیغات فریبکارانه و همچنین افراد غیربومی با نگرش کسب بیشتر کرسی های نمایندگی و اکثریت لازم، منافع و اهداف سیاسی خود را در اولویت قرار دهند، و نیز آشکار است که حضور نماینده در شهر یا روستا موجب خواهد شد مردم دسترسی بیشتر و بهتری به نماینده خود در شورای شهر و یا روستا داشته باشند و همچنین نماینده با اقامت طولانی در شهر و روستا دارای تعلق خاطر بیشتری نسبت به آن خواهد بود و در پیگیری خواسته های مردم تلاش بیشتری خواهد کرد (خسروی، ۱۳۸۵، ص ۲۴۷). بنابراین، سختگیری در خصوص تابعیت نامزدهای انتخاباتی اغلب برای آن است که نمایندگان حتی المقدور به کشور و یا شهر خود وابسته باشند تا در صورت سپرده شدن سرنوشت سیاسی جامعه به دست آنان، برای تحقق رفاه و سعادت و نیز حفظ استقلال و تمامیت ارضی آن، آنچه در توان دارند به کار گیرند.

نداشتن بیش از یک سمت در فرانسه یکی از شروط داوطلبان برای شرکت در انتخابات است. در ایران این ممنوعیت به طور عام ذکر نشده، و در ماده ۲۸ قانون شوراها مصادیق اشخاصی که به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن برای شوراهای اسلامی محروم اند، تصریح شده است. در این خصوص باید گفته شود که در ماده ۱۴ قانون شوراها تأکید شده است که عضویت در کلیه شوراهای موضوع این قانون افتخاری است و شغل محسوب نمی شود

۱. اصلاحی مورخ ۲۷ آبان ۱۳۸۶

و هر کس می‌تواند فقط عضو یک شورای روستا یا شهر باشد. بر اساس این ماده، افرادی که عضو شورای شهر و روستا هستند، با ممنوعیت اصل ۱۴۱ قانون اساسی که جمع بین مشاغل را بیان می‌دارد، روبرو نیستند (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۸).

اما در خصوص مقامات ماده ۲۸ قانون شوراهای اسلامی باید گفت که داوطلب شدن آن‌ها منوط به استعفا است؛ چراکه این‌گونه مقامات حق ندارند تصدی پست‌های یادشده در ماده ۲۸ را داشته باشند و هم‌زمان به عضویت یکی از شوراهای اسلامی و روستا در آیند. با این توضیح که عضویت مقامات کشوری مانند رئیس‌جمهور، وزراء، اعضای شورای نگهبان و مقامات ارشد قوه قضائیه، در تمام شوراهای منع شده است؛ مگر اینکه مطابق ماده ۲۸ استعفا داده باشند. در خصوص استانداران و مقامات محلی، عضویت آن‌ها در شورای اسلامی واقع در محدوده استان، شهرستان و بخش‌های مورد تصدی آن‌ها منع شده است و شهرداران، مدیران مناطق و مؤسسات و شرکت‌های وابسته نیز از عضویت در شوراهای اسلامی محل خدمت خود محروم‌اند. بنابراین این مقامات می‌توانند به عضویت شوراهای اسلامی غیر از حوزه خدمت خود در آیند. ولی از نظر منطبق اداره کشور، امر صحیحی نیست؛ برای مثال، کسی که هم شهردار مشهد و هم عضو شورای شهر رشت باشد، مسلماً نمی‌تواند در هر دو جا خدمت خود را به‌طور کامل انجام دهد (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۸).

هدف از انتخابات این است که نخبگان جامعه و افراد شایسته بتوانند بر حسب قابلیت‌های خود به مقام نمایندگی مردم نایل آیند. هرچه هیئت انتخاب‌شونده دستچین‌تر و قابل‌تر باشد، محصول گزینش هیئت انتخاب‌کننده مرغوب‌تر و از لحاظ سیاسی مطلوب‌تر خواهد بود (قاضی، ۱۳۸۹، ص ۲۲۹). به عبارت دیگر، با توجه به تخصصی و پیچیده‌تر شدن جوامع و روابط اجتماعی، طبعاً وظایف نمایندگان نسبت به گذشته سنگین‌تر و پیچیده‌تر شده است. از این‌رو، نیاز است که نمایندگان دارای تخصص‌های لازم باشند تا بتوانند با استفاده از تبحر و تخصص خود در راستای رفع نیازهای جامعه تدابیر اصولی بیندیشند (عباسی، ۱۳۹۰ (الف)، ص ۱۱۶). به همین دلیل اغلب کشورها در قوانین انتخاباتی خود درجه‌ای از سواد را برای شرکت در انتخابات به‌عنوان داوطلب نمایندگی پیش‌بینی نموده‌اند (قاضی، ۱۳۸۹، ص ۲۲۹). در قانون انتخابات

۱. رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنا است.

شوراهای اسلامی ایران در بند ۱ ماده ۲۶ نیز دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای شوراهای روستاهای تا دویست خانوار و داشتن مدرک دیپلم برای شوراهای روستاهای بالای دویست خانوار، داشتن حداقل مدرک فوق دیپلم یا معادل آن برای شوراهای شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، داشتن حداقل مدرک لیسانس یا معادل آن برای شوراهای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت برای نامزدی در انتخابات پیش‌بینی شده است. این درحالی است که شرط سواد و ابراز وفاداری به قانون اساسی در فرانسه مطرح نیست و به نظر می‌رسد که از شروط مفروض شمرده می‌شود.

قانون اساسی هر کشور به‌عنوان میثاق ملی، بیانگر آرمان‌ها و ارزش‌های یک ملت است، لذا حفظ و پاسداری آن تکلیفی برعهده هر شهروند و عضو جامعه سیاسی است. مقرر داشتن ابراز وفاداری به قانون اساسی از سوی داوطلبان در قانون شوراهای اسلامی منطقی به نظر می‌رسد، چراکه به‌موجب اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و چنانچه نماینده‌ای اعتقاد به نظام سیاسی و قانون اساسی کشور خود نداشته باشد، نخواهد توانست از اصول و ارزش‌های آن جامعه (شهر و روستا) پاسداری نماید. این شرط در کشور ایران جزء شروط انتخاب‌شوندگان شورای شهر و روستا است و داوطلب می‌بایست وفاداری خود به قانون اساسی کشور و اصل ولایت فقیه را که این قانون بر پایه آن بنا شده است، بیان نماید (بند ج و د ماده ۲۶ قانون شوراهای اسلامی)، ولی چنین شرطی در قانون انتخاب نمایندگان و اعضای شوراهای عمومی و اعضای شوراهای شهر فرانسه دیده نمی‌شود. به نظر می‌رسد زمانی که قانون‌گذار شرط ابراز وفاداری به قانون اساسی را مد نظر قرار می‌دهد، به دلیل آنکه اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت فقیه در بندهای مختلف اصول قانون اساسی وجود دارد، دیگر نیازی به آوردن شرط سوم نیست (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۹۰). از تبصره ۱ ذیل این ماده که اقلیت‌های دینی شناخته‌شده در قانون اساسی را به‌جای اسلام به اصول دین خود معتقد و ملتزم داشته است نیز می‌توان به‌مثابه نقطه قوت این ماده نام برد.

در اغلب دولت‌های مبتنی بر حقوق، شهروندانی که دارای پیشینه ارتکاب برخی از جرائم و محکومیت‌های قضایی می‌باشند، شهروندان بد تلقی شده، از لحاظ اخلاقی شایستگی لازم را برای دارا شدن حق رأی به‌طور موقت یا دائمی ندارند؛ بنابراین برای اینکه کسی بتواند به افتخار برگزیدگی از سوی شهروندان نایل شود، باید از حیث رفتار و کردار، برتر و والاتر از شهروندان عادی تلقی گردد. حتی ارتکاب جرائم بسیار خفیف نیز می‌تواند داوطلبی را از حق انتخاب شدن محروم سازد، چراکه قرار است داوطلبان انتخابات شورای شهر و روستا در اداره امور کشور سهیم باشند؛ به همین دلیل اغلب کشورها در خصوص انتخاب نماینده، رویه مشابهی را در پیش گرفته‌اند و کسانی که از شهرت و حسن اخلاق برخوردار نیستند، صلاحیت آن‌ها برای داوطلبی

در انتخابات تأیید نمی‌شود (عباسی، ۱۳۹۰(الف)، ص ۱۱۶). ماده ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ش، انتخاب اشخاصی را که به لحاظ سوابق سوء کیفری، سیاسی و یا رفتاری از داوطلب شدن در شوراهای اسلامی شهر و روستا محروم هستند در یازده بند معرفی نموده است که عبارت‌اند از: «الف- کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته‌اند به تشخیص مراجع ذیصلاح. ب- کسانی که به جرم غصب اموال عمومی محکوم شده‌اند. ج- وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروهک‌هایی که غیرقانونی بودن آنها از طرف مراجع صالحه اعلام شده باشد. د- کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند. ه- محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضایی. و- محکومین به حدود شرعی. ز- محکومین به خیانت و کلاهبرداری و غصب اموال دیگران به حکم محاکم صالح قضایی. ح- مشهوران به فساد و متجاهران به فسق. ط- قاچاقچیان مواد مخدر و معتادان به این مواد. ی- محجوران و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل (۴۹) قانون اساسی باشند. ک- وابستگان به رژیم گذشته از قبیل (اعضای انجمن‌های ده، شهر، شهرستان و استان و خانه‌های اصناف، رؤسای کانون‌های حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و نمایندگان مجلس‌های سنا و شورای ملی سابق، کدخدایان و خوانین وابسته به رژیم گذشته)».

در فرانسه برابر ماده 7 L مقررات عمومی در انتخاب نمایندگان، اعضای شورای عمومی و اعضای شورای شهر: «اشخاصی که به دلیل ارتکاب یکی از جرائم مقرر^۱ در مواد ۱۰-۴۳۲ تا ۱۶-۴۳۲، ۲-۴۳۳، ۳-۴۳۳ و ۴-۴۳۳ از قانون مجازات و یا برای جنحه پنهان کردن مرتکب یکی از جرائم مذکور مقرر در مواد (۱-۳۲۱) و (۲-۳۲۱) از قانون مجازات محکوم شده‌اند، به مدت پنج سال از تاریخ قطعی شدن حکم نباید در فهرست انتخاباتی ثبت نام شوند».

برای توضیح بخش پنجم از شرایط داوطلبان در انتخابات شوراهای شهر و روستا در فرانسه باید نکاتی عنوان شود، چراکه این شرط در قوانین ایران وجود ندارد. همان‌طور که پیش از این نیز مطرح گردید، این انتخابات منطبق با قانون مصوب نوامبر ۱۹۸۲ و بر اساس وسعت هر بخش صورت می‌گیرد و به این ترتیب، شهرهای پاریس، لیون و مارسلی مقررات خاص خود را دارند^۲.

در شهرهایی که بیش از سه هزار و پانصد نفر سکنه دارند، فهرست‌های انتخاباتی بر اساس گروه‌های شش نفره تنظیم می‌شوند و هیچ تمایزی از نظر جنسیت، میان نامزدها مشاهده

۱. این جرائم شامل پرداخت نکردن مالیات، محکومیت به حبس به مدت معینی، جرائمی با کیفیت خاص، جرائم مربوط به اقدام علیه امنیت ملی، جاسوسی، قتل و یا موارد مشابه آن است.

۲. به دلیل اهمیت پایتخت، در قانون انتخابات فرانسه در فصل چهارم از بخش چهارم از این قانون، شرایط ویژه‌ای برای انتخابات اعضای شورای شهر در پاریس و دو کلان‌شهر دیگر (لیون و مارسلی) مد نظر قرار گرفته است.

نمی‌گردد. همچنین هریک از نامزدها موظفاند برای شرکت در انتخابات به بیان برنامه‌ها و معرفی خود بپردازند و اگر فرد نالایقی در بین انتخاب‌شوندگان حضور داشته باشد، رأی‌دهندگان حق اصلاح و تغییر فهرست را ندارند.

افرادی که قدرت تشخیص مصالح خود و توانایی اداره امور مالی یا غیرمالی خود را ندارند، طبیعتاً امکان انجام وظایف پیچیده نمایندگی مردم در شورای شهر و روستا را نیز نخواهند داشت. البته اثبات این امر در صورت عدم تشخیص از ظاهر افراد، به صدور حکم از سوی دادگاه وابسته است و بدون حکم قطعی دادگاه نمی‌توان شخصی را تحت این عنوان از داوطلبی محروم کرد. تقریباً همه کشورهای در قوانین انتخاباتی خود چنین شرطی را مقرر داشته‌اند، چراکه وظیفه نمایندگی ایجاب می‌کند که نماینده از سلامت جسمی و روحی برخوردار باشد که عرفاً و عملاً فرد به‌طور عادی بتواند به انجام وظایف نمایندگی بپردازد (خسروی، ۱۳۸۵، ص ۲۵۱). اما نکته جالب آن است که شرط سلامت جسمی و ذهنی در زمره شرایط انتخاب‌شوندگان در ایران و فرانسه نیامده است و به نظر می‌رسد که بدیهی فرض شده است.

نظارت بر انتخابات شوراهای شهر و روستا

انتخابات، یک فرایند سیستماتیک است که در آن رأی‌دهندگان به نامزدهای موردنظر خود رأی می‌دهند (Ferguson, 2003, p.2). به این ترتیب، «این نهاد بزرگ‌ترین شمار مردم را در صورت بندی قدرت، امور عمومی و سیاست مشارکت می‌دهد» (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۶۴۴). اصولاً انتخابات باید به صورتی برگزار گردد که بیشترین رابطه ممکن بین انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان برقرار شود تا بتوان نسبت به حاکمیت مردم امیدوار شد. برای تحقق این هدف، برگزاری انتخابات دوره‌ای، عادلانه، آزاد، با رقابتی سالم و برخورداری افراد از حق رأی همگانی و مساوی ضروری است (Gill, 2006, p.23). اما چون سمت نمایندگی کسب قدرت سیاسی را به دنبال دارد، رقابت ناسالم بین داوطلبان در امور انتخابات همواره محتمل بوده، ممکن است پاره‌ای از دخالت‌ها موجب تحت‌الشعاع قرار گرفتن انتخابات شود. به همین دلیل برای جلوگیری از هرگونه آسیب به بدنه انتخابات، نظارت بر انتخابات ضرورت پیدا می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۴۳۷).

در فرانسه، نظارت بر انتخابات محلی (انتخابات اعضای شوراهای شهر یا روستا (کمون)، شهرستان و منطقه) برعهده محاکم اداری^۱ است. البته در غیر از انتخابات محلی، عمل نظارت بر انتخابات ملی مانند انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی (مجلس ملی و سنا)

1. Juridictions administratives

و همچنین نظارت بر همه‌پرسی‌ها برعهده شورای قانون اساسی^۱ است (تقی‌زاده، ۱۳۸۵، ص ۱۱۶).

برابر ماده ۱-85 L^۲ قانون انتخابات فرانسه، در تمام حوزه‌های با بیش از بیست‌هزار نفر سکنه، کمیسیون‌های نظارت بر عملیات رأی‌گیری تشکیل می‌شود که موظف به بررسی قانونی بودن ترکیب ادارات رأی‌گیری و همچنین قانونی بودن عملیات رأی‌گیری، بررسی برگه‌های رأی و شمارش آرا و دادن تضمین به انتخاب‌کنندگان و نیز نامزدها یا فهرست‌ها در خصوص وجود اجرای آزاد حقوق آنهاست. ریاست این کمیسیون الزاماً برعهده یک قاضی قضایی (نه اداری) است. کمیسیون می‌تواند نمایندگان منتخب از میان انتخاب‌کنندگان استان را نیز بپذیرد. رئیس، اعضا و نمایندگان کمیسیون، هرگونه نظارت و بازرسی مفیدی را انجام می‌دهند. آنها در هر لحظه به ادارات رأی‌گیری دسترسی دارند و می‌توانند درج تمام ملاحظات، خواه پیش از اعلام نتایج رأی‌گیری و خواه پس از آن را در صورت جلسه تقاضا نمایند. شهرداران و رؤسای ادارات رأی‌گیری موظف به تهیه تمام اطلاعات و انتقال اسناد لازم به منظور اجرای این مأموریت می‌باشند. پس از انجام هر مرحله از رأی‌گیری، کمیسیون گزارشی را خطاب به استانداری تنظیم، و صورت‌جلسه عملیات رأی‌گیری را به آن ضمیمه می‌کند. ترکیب، شرایط تعیین و نحوه

1. Conseil constitutionnel

2. - Les litiges relatifs aux inscriptions et radiations de personnes déterminées sur les listes électorales relèvent du juge civil ; la fraude électorale au sens de l'article L. 97 du code électoral constitue un délit réprimé par le juge pénal.

- Les litiges relatifs à l'élection des conseillers municipaux (art. L. 249 du code électoral) et à celle des conseillers départementaux (art. L. 222 du même code) relèvent de la compétence en premier ressort du tribunal administratif dans le ressort duquel l'élection a été organisée. Le jugement du tribunal administratif est alors susceptible d'appel devant le Conseil d'État.

- برای مطالعه بیشتر ر.ک... <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-et-le-droit-electoralPublications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif>

3. Dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants, il est institué des commissions de contrôle des opérations de vote qui sont chargées de vérifier la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi que celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats ou listes en présence le libre exercice de leurs droits. La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département. Son président, ses membres et ses délégués procèdent à tous contrôles et vérifications utiles. Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal, soit avant la proclamation des résultats du scrutin, soit après. Les maires et les présidents de bureau de vote sont tenus de fournir tous les renseignements et de communiquer tous les documents nécessaires à l'exercice de cette mission. A l'issue de chaque tour de scrutin, la commission dresse, s'il y a lieu, un rapport qui est adressé à la préfecture et joint au procès-verbal des opérations de vote. La composition ainsi que les conditions de désignation et de fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

کار کمیسیون‌های تشکیل شده در اعمال این ماده در دستورالعمل مصوب شورای دولتی تعیین می‌شوند.^۱

برابر ماده ۴۲ قانون شوراهای اسلامی، نظارت بر انتخابات با هیئت اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی است و این هیئت مسئول صحت برگزاری انتخابات حوزه انتخابی خود می‌باشد؛ چراکه در خصوص نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی قانون اساسی ایران ساکت است. از همین رو، قانون‌گذار نظارت بر انتخابات را برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته است. مجلس شورای اسلامی یک هیئت پنج‌نفره از نمایندگان را به‌عنوان هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای تعیین می‌کند که این هیئت مرکزی خود اقدام به تعیین هیئت‌های نظارت استان می‌نماید و آن‌ها نیز به انتخاب هیئت نظارت شهرستان‌ها می‌پردازند. هیئت‌های نظارت بر این موضوع که هیئت‌های اجرایی در برگزاری انتخابات موازین قانونی را رعایت کرده‌اند یا خیر، نظارت دارند.

نکته دارای اهمیت این است که هیئت‌های نظارت در بررسی سوابق داوطلبان، همچون بررسی اعتماد و التزام مذهبی و سیاسی که رد و اثبات آن بسیار مشکل و تابع سلیقه و نیت مقامات و مسئولان برگزارکننده است، ابتکار عمل تعیین‌کننده و جهت‌دهنده‌ای را در قبول یا رد آنان دارند. لذا از این موضوع نمی‌توان به‌سادگی عبور کرد، زیرا استقلال اعضای شوراهای روستا و شهر در گرو همین نظارت خواهد ماند.

در زمینه رد صلاحیت‌ها نیز هیئت نظارت به شکایت کسانی که صلاحیت آن‌ها در هیئت‌های اجرایی رد شده است، رسیدگی می‌نماید. اما در مجموع، هیئت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی است که می‌تواند در مورد صحت و یا ابطال انتخابات نظر قطعی بدهد. به این صورت کسانی که از برگزاری انتخابات شکایت داشته باشند، می‌توانند به هیئت‌ها مراجعه کنند و این هیئت‌ها با بررسی‌های خود در خصوص صحت و ابطال شورای هر منطقه تصمیم‌گیری می‌نمایند (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۱۳).

اجرا و مدیریت انتخابات

انتخابات سالم و عادلانه، دو رکن اساسی دارد؛ یکی قانون عادلانه و دیگری اجرای منصفانه. در کنار قانون جامع و عادلانه، اجرا و مدیریت انتخابات نیز بسیار مهم است. در خصوص اینکه چه تشکیلاتی باید امر اجرای انتخابات را عهده‌دار باشد، الگوهای متفاوتی در کشورهای مختلف وجود دارد. اما مهم‌ترین و اساسی‌ترین مسئله در مدیریت و اجرای انتخابات، اعتماد است.

1. Bulletin officiel de Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, N° 2006, p.6.

اعتماد مردم یعنی همان هیئت رأی‌دهنده، اعتماد داوطلبان و احزاب و اعتماد نظام سیاسی نسبت به مدیریت و اجرای انتخابات. در برخی از کشورها که مردم‌سالاری نهادینه شده است، مدیریت انتخابات به‌عهده مأموران حکومت ملی و محلی نهاده شده است و اختلافات از سوی محاکم عادی به شیوه‌ای بی‌طرفانه و منصفانه حل و فصل می‌شود. در برخی کشورها به لحاظ شرایط سیاسی، اجتماعی، قومی و مذهبی، و جمعیت کشور از یک سو، و بی‌اعتمادی مردم، احزاب و داوطلبان نسبت به اجرای انتخابات از جانب دولت از سوی دیگر، به نهادهای موقت و یا دائم بدون وابستگی به احزاب و دولت روی آورده‌اند (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۰۴ - ۲۰۳).

در فرانسه، انتخابات را می‌توان به «انتخابات سیاسی» و «انتخابات غیرسیاسی» تقسیم کرد. انتخابات سیاسی نیز به «انتخابات ملی» و «انتخابات محلی» تقسیم می‌شوند. نظارت بر انتخابات محلی (انتخابات اعضای شوراهای روستا یا شهر (کمون)، شهرستان و منطقه) در فرانسه برعهده محاکم اداری است، اما نظارت بر انتخابات ملی یعنی انتخابات ریاست‌جمهوری و پارلمانی (مجلس ملی و سنا) و نیز همه‌پرسی، از سوی شورای قانون اساسی صورت می‌گیرد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، قانون اساسی ایران، نظارت بر انتخابات را به‌عهده شورای نگهبان (به‌استثنای انتخابات شوراهای اسلامی) گذاشته است. باوجوداین و برخلاف بحث نظارت بر انتخابات که در اصل ۱۹۹ به آن اشاره شده است، قانون اساسی در باب مجری انتخابات ساکت است. اما از مشروح مذاکرات قانون اساسی پیرامون انتخابات پیداست که تدوین‌کنندگان قانون اساسی در تعقیب مردمی کردن مدیریت و اجرای انتخابات بوده‌اند، و بر همین اساس نیز معتمدان محلی و هیئت‌های اجرایی شکل گرفت. در همین راستا قانون‌گذار در اجرای انتخابات در اغلب قوانین انتخاباتی (قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ریاست‌جمهوری و همه‌پرسی و ...) در کنار وزارت کشور، نهاد دیگری را با عنوان هیئت اجرایی تعریف کرده است. بنابراین اجرای انتخابات در ایران بر دو پایه حکومت محلی (سلسله‌مراتب وزارت کشور) و هیئت‌های اجرایی استوار است (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۱۸-۲۱۷).

در خصوص اجرا و مدیریت انتخابات شوراهای شهر و روستا باید گفت که براساس ماده ۹۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مسئول اجرای قانون یادشده وزارت کشور است. افزون بر این، وزارت کشور مجری انتخابات از جمله انتخابات شوراهای شهر و روستا است (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۱۲). در ماده ۳۲ قانون شوراهای پیش‌بینی شده است، برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر باید هیئت‌های اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار، و عضویت رئیس ثبت احوال، رئیس آموزش و پرورش و ۸ نفر از معتمدان

۱. شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد.

محدوده شهرستان تشکیل شود و برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی روستا، هیئت اجرایی بخش به ریاست بخشدار و عضویت نمایندگان دستگاه‌های یادشده در ماده ۳۲ و مسئول جهاد کشاورزی بخش یا معاون وی و هفت نفر از معتمدان محدوده بخش تشکیل می‌شود. کار اجرایی برگزاری انتخابات برعهده هیئت‌های اجرایی است. این هیئت دو وظیفه اصلی دارد که این دو وظیفه در قالب اجرا و مدیریت انتخابات معنا پیدا می‌کند:

نخست، بررسی صلاحیت افرادی که نامزد در شوراها هستند، که در این زمینه برابر ماده ۴۶ قانون شوراهای اسلامی، هیئت‌های اجرایی موظفاند برای احراز شرایط داوطلبان که در ماده ۲۶ بیان شده است، و بررسی نداشتن سوء سابقه منجر به محرومیت، بر حسب مورد از اداراتی مانند دادگستری، اطلاعات، نیروی انتظامی و ثبت احوال استعلام نمایند. نکته قابل بحث راجع به صلاحیت داوطلبان، این است که پیش از اصلاحیه قانون شوراها در سال ۱۳۸۲ش، صلاحیت داوطلبان شرکت در انتخابات شوراها باید به تأیید هیئت نظارت می‌رسید که این روند به درستی اصلاح گردید؛ چراکه مطابق اصلاحیه جدید تبصره ۱ ماده ۵ قانون شوراها، صرفاً کسانی که صلاحیت آنها در هیئت‌های اجرایی رد شده است، می‌توانند به هیئت نظارت شکایت کنند. به بیان دیگر، صلاحیت آن دسته از داوطلبان که صلاحیت آنها در هیئت اجرایی تأیید شده است، نیاز به تأیید هیئت نظارت ندارد.

دوم اینکه غیر از تأیید صلاحیت داوطلبان، هیئت‌های اجرایی به شکل عام نیز مسئول برگزاری انتخابات هستند (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۱۲).

برابر قانون انتخابات فرانسه، نامزد عضویت در شورای شهر برای اعلام نامزدی خود باید بر طبق ماده 4-255 L به فرمانداری شهرستان مراجعه نماید و شورای فرمانداری مسئول بررسی صلاحیت نامزدهاست. بر پایه همین قانون، اداره عمومی برگزاری انتخابات محلی برعهده وزیر کشور می‌باشد و او مسئول ساماندهی و برگزاری انتخابات سیاسی است. هر حوزه رأی‌گیری در روز انتخابات از چهار عضو تشکیل می‌شود: یک رئیس، دو نفر کمک‌یار برای شناسایی رأی‌دهندگان، یک نفر منشی منتخب از سوی رئیس یا همکاران از میان افراد واجد شرایط. دفتر رأی معمولاً در شهرداری واقع شده است. محل رأی را فرمانداری تعیین می‌کند و ممکن است در یک مدرسه هم باشد. فرمانداری مکلف است محل صندوق‌های رأی را به شهردار اعلام کند. در پایان رأی‌گیری نیز اگر هریک از نامزدهای شورای شهر به روند یا نتیجه انتخابات معترض باشند، می‌توانند برابر ماده 248 L قانون انتخابات، به اداره عمومی همکاری‌های بین محلی مراجعه کنند.

باید اشاره کرد که در خصوص هزینه‌های انتخاباتی مقررات خاصی در قانون شوراهای اسلامی ایران وضع نشده، و فقط در ماده ۸۷ آمده است: «هزینه برگزاری انتخابات شوراها از

شامل قانون محاسبات عمومی مستثنی است». این درحالی است که در قانون انتخابات فرانسه و در فصل پنجم مقررات عمومی در انتخاب نمایندگان اعضای شورای عمومی و اعضای شورای شهر و در ماده 4-52 L مقرر شده است، هر نامزد برای انتخابات حداکثر تا تاریخی که نامزدی وی ثبت می‌شود، نماینده‌ای را تعیین می‌کند. این نماینده (وکیل) می‌تواند یک انجمن مالی انتخاباتی یا یک شخص حقیقی موسوم به نماینده مالی باشد. مواد 4-52 L تا 18-52 L مقررات جالبی در خصوص بودجه و حداکثر مخارج انتخاباتی وضع نموده است.

کیفیت انتخابات و أخذ رأی

کرسی‌های نمایندگی شوراهای شهر و روستا و آرای مردم، عوامل اصلی طرف توجه انتخابات شوراهای شهر و روستا هستند. کیفیت به‌کارگیری هر یک از این عوامل بر نتیجه انتخابات مؤثر خواهد بود. از ابتدای تشخیص حکومت‌های مردم‌سالار نیز بهترین روش آن است که بتوان از ساده‌ترین راه به عدالت انتخاباتی دست یافت و آن وقتی است که بین کرسی‌های نمایندگی و آرای اعلام‌شده تناسب لازم برقرار باشد (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۹۴).

بر اساس ماده ۱۷ قانون شوراهای اساسی، انتخابات اعضای شوراهای روستا و شهر به‌صورت مستقیم، عمومی و با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرا برگزار می‌شود. در ماده ۳ قانون اساسی فرانسه مقرر شده است: «... رأی‌گیری می‌تواند به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم با شرایط مقرر در قانون اساسی انجام پذیرد. رأی‌گیری همیشه همگانی، با حق رأی برابر برای همگان و مخفی است». در راستای تحقق ماده یادشده، بخش اول از مقررات عمومی در انتخاب نمایندگان، اعضای شورای عمومی و اعضای شورای شهر، در ماده 1 L رأی‌گیری را مستقیم و سراسری می‌داند^۱ و در ماده 59 L آمده است: «رأی‌گیری سری می‌باشد».

برابر ماده ۱۷ قانون شورای اسلامی ایران و ماده 1 L قانون انتخابات فرانسه، انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران و فرانسه به‌طور غیرمستقیم نیست، بلکه مردم به‌صورت مستقیم به داوطلبان عضویت در شوراهای شهر و روستا رأی می‌دهند.

از لحاظ حقوقی به انتخاباتی که حق رأی بدون شرط محدودکننده و مالیاتی، شایستگی یا جنسیتی و یا نژادی، متعلق به همه شهروندان باشد، انتخابات عمومی (همگانی) گفته می‌شود که این امر مورد توجه قانون انتخابات ایران و فرانسه قرار گرفته است.

آشکار بودن محتوای رأی به آزادی انتخابات آسیب وارد می‌کند، زیرا در صورت علنی بودن رأی، ممکن است رأی‌دهنده در معرض فشار گروه‌های سیاسی و اجتماعی حتی در خطر مقابله

1. Le suffrage est direct et universel.

2. Le scrutin est secret.

و انتقام‌جویی‌های دیگر مخالفان قرار گیرد. از این‌رو در قانون انتخابات ایران و فرانسه به مخفی بودن رأی اشاره شده است. اما نکته جالب‌توجه این است که در قانون انتخاب نمایندگان اعضای شوراهای عمومی و اعضای شوراهای شهر فرانسه در ماده 62 L مقررات اجرایی مخفی بودن انتخابات مقرر شده است. به این ترتیب، در ماده یادشده آمده است، انتخاب‌کننده پس از ورود به سالن رأی‌گیری برای دور ماندن از نگاه‌ها در زمانی که برگ رأی خود را در پاکت قرار می‌دهد، به‌تنهایی به بخشی از سالن برود و شخصاً پاکت را در صندوق رأی بیندازد.

همان‌گونه که در ماده ۱۷ قانون شوراهای اسلامی ایران آمده است، انتخابات در ایران با اکثریت نسبی آرا خواهد بود. در نظام اکثریت نسبی، کرسی‌های نمایندگی هر حوزه انتخابی به داوطلبان آن حوزه ارائه می‌شود و داوطلبانی که بیشترین آرا را در انتخابات کسب می‌نمایند، کرسی‌های نمایندگی را در اختیار می‌گیرند و بقیه داوطلبان از میدان رقابت خارج می‌شوند. در قانون شوراهای اسلامی ایران به اکثریت نسبی اشاره شده و منظور این است که برای انتخاب شدن، اکثریت نسبی کافی است و دارنده بیشترین آرا نسبت به دیگران، منتخب و نماینده مردم در شوراهای شهر و یا روستا شناخته می‌شود. اما در صورتی که آرای دو یا چند نفر از داوطلبان مساوی باشد، اولویت با اینترگران است و در صورت نبود افراد یادشده اولویت با فرد یا افرادی است که دارای مدرک تحصیلی بالاتر باشند و در صورت یکسان بودن مدرک تحصیلی، انتخاب فرد یا افراد نهایی با قرعه خواهد بود (تبصره ماده ۱۷ قانون شوراهای اسلامی ایران). هرچند افراد اینترگر قابل احترام هستند، اما به نظر نگارنده سمت نمایندگی بنا به دلایل مختلف تخصیصی بودن و پیچیدگی‌های خاص مستلزم این است که کسی در این منصب و موقعیت قرار گیرد که به درجه‌ای از فهم، درک و تشخیص مصالح و منافع عمومی زمامداری رسیده و بتواند در مسائل سیاسی اظهارنظر منطقی و معقول داشته باشد و این جز با صلاحیت علمی و عملی محقق نخواهد شد. بنابراین بهتر است ابتدا کسانی که از سواد (تخصص) و تجربه بالاتری در مدیریت و تصدی امور سیاسی برخوردار هستند در اولویت انتخاب شدن قرار گیرند. باید اشاره شود در نظام انتخاباتی ایران در خصوص شوراها، نظام اکثریت بر مبنای نظام رأی دسته‌جمعی یا گروهی است؛ با این توضیح که رأی‌دهندگان به نامزد رأی می‌دهند و نه به احزاب سیاسی. در این نظام از هر حوزه بیش از یک نماینده انتخاب می‌شود. همچنین رأی‌دهندگان به جای نوشتن نام یک نامزد بر روی برگه‌های رأی‌دهی به اندازه تعداد نمایندگانی که قرار است از آن حوزه انتخابیه گزینش شوند، حق رأی دارند. در نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی ایران، نحوه انتخاب نمایندگان به این ترتیب است که ابتدا کل کشور از طریق وزارت کشور که مسئول ترسیم مرزهای انتخاباتی است به تعداد زیادی حوزه انتخابیه چندنماینده‌ای تقسیم می‌شود، سپس اسامی نامزدهای هر حوزه انتخابیه در اختیار رأی‌دهندگان آن حوزه قرار

می‌گیرد. رأی‌دهندگان از میان این اسامی، متناسب با شمار نمایندگان آن حوزه، تعدادی را برمی‌گزینند و اسامی آن‌ها را بر روی برگه‌های رأی‌دهی می‌نویسند. نامزدهای پیروز نامزدهایی هستند که در هر حوزه نسبت به سایر نامزدها رأی بیشتری کسب کرده‌اند (رینولدز و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۷۱-۷۰).

اما انتخاب نمایندگان شورای شهر در فرانسه بر اساس نظام تناسبی، فهرستی است. این نظام در حوزه‌های انتخابیه چندنماینده‌ای کاربرد دارد. در این نظام نوع نظام انتخابیه هر حزبی که مایل باشد در انتخابات مشارکت کند می‌تواند فهرستی متشکل از نامزدهای خود برای هر حوزه انتخابیه چندنماینده‌ای ارائه دهد. سپس رأی‌دهندگان از میان فهرست‌های ارائه‌شده احزاب سیاسی دست به گزینش می‌زنند و بهترین فهرست را انتخاب می‌کنند. پس از شمارش آرا و مشخص شدن سهم هر حزب از آرا، کرسی‌های شورای شهر به تناسب آرای که هریک از احزاب کسب کرده‌اند بین آنها توزیع می‌شود (خرمشاد، ۱۳۹۲، ص ۹).

اما باید اشاره شود که در بخش‌هایی که کمتر از سه‌هزار و پانصد نفر جمعیت دارند، اعضای شورای شهرداری (Conseil Municipal) در دو مرحله انتخاب می‌شوند. کسانی که اکثریت آرای مردم را به‌دست آورند انتخاب می‌شوند و افرادی که حائز اکثریت نسبی می‌شوند در دوره دوم به رقابت می‌پردازند. این درحالی است که اگر چند نامزد به یک میزان رأی آورده باشند، کاندیدایی که از همه مسن‌تر است، برگزیده می‌شود (عباسی، ۱۳۸۷، ص ۲۸۱-۲۵۹).

بیان این نکته ضروری است که اگر فهرستی اکثریت مطلق آرا را در مرحله اول کسب کند، نیمی از مکان‌های أخذ رأی به آن فهرست اختصاص می‌یابد و اگر هیچ‌یک از فهرست‌ها اکثریت مطلق را کسب نکرده باشند، مرحله دوم برگزار نمی‌شود. اما اگر در دو منطقه از یک بخش، یک فهرست، ۱۰ درصد و فهرست دیگر، ۵ درصد آرا را به‌دست آورده باشند، اجازه ادغام دارند که البته فهرست جدید فقط شامل نامزدهای منتخب مرحله اول خواهد بود (پیشین). توضیح این نکته لازم است که در انتخاب شورای شهر فرانسه، نظام انتخاباتی مختلط یعنی نظام تناسبی مبتنی بر اعضای مختلط جاری است؛ به این ترتیب که در این نظام هم مانند نظام موازی از دو جزء اکثریتی و تناسبی تشکیل شده است، به این معنا که در واقع ترکیبی از یکی از گونه‌های نظام اکثریتی و یکی از گونه‌های نظام تناسبی است (لاندرل، ۱۳۸۹، ص ۱۱۸). در این نظام بخش تناسبی تلاش می‌کند تا میزان غیرتناسبی بودن نتایج بخش اکثریتی نظام را تعدیل کند. برای مثال چنانچه حزبی ۱۰ درصد آرا را در سطح ملی کسب کند، اما در بخش اکثریتی موفق به کسب کرسی نشود، بر اساس بخش تناسبی نظام، به تناسب آرای که به‌دست آورده است کرسی دریافت می‌کند. پس در نظام تناسبی مبتنی بر اعضای مختلط، نتایج بخش اکثریتی نظام بر نحوه اعطای کرسی‌ها در بخش تناسبی نظام اثر می‌گذارد و در واقع هدف بخش تناسبی

جبران و اصلاح بی‌تناسبی حاصل از بخش اکثریتی است؛ به همین دلیل این نظام را نظام انتخاباتی جبرانی هم می‌نامند (خرمشاد، ۱۳۹۲، ص ۵۱).

در نظام انتخاباتی، رأی دسته‌جمعی حزبی، مانند انتخابات شوراهای عمومی شهر فرانسه، وسعت حوزه‌های انتخابیه بیش از یک است؛ یعنی در این نظام انتخاباتی از هریک از حوزه‌های انتخابیه، بیش از یک نماینده انتخاب می‌شود (رینولدز و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۷۰ و ۷۱). در این نظام انتخابی برخلاف نظام انتخابی شوراهای اسلامی ایران، حزب محور است و نه نامزد؛ به این معنا که در این نظام رأی‌دهندگان به جای انتخاب یک یا چند نامزد به یک حزب رأی می‌دهند (Colomer, 2004, p.62). شیوه انتخاب نمایندگان برای کرسی شوراهای شهر به این شکل است که ابتدا کشور به حوزه‌های انتخابیه متعدد تقسیم می‌شود و سپس هر حزبی که مایل به شرکت در انتخابات آن حوزه است، فهرستی از نامزدهای خود را در آن حوزه ارائه می‌کند. رأی‌دهندگان از میان فهرست‌های حزبی مختلف یک فهرست را انتخاب می‌کنند. هر فهرستی که نسبت به سایر فهرست‌های حزبی آرای بیشتری به دست آورد، پیروز انتخابات آن حوزه خواهد بود.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، انتخابات در ایران برخلاف فرانسه که حزب‌محور است نامزدمحور بوده و این امر خود پیامدهای خاصی نیز برای حوزه سیاست داشته است. از جمله پیامدهای مهم و پراهمیت این نظام انتخاباتی می‌توان به تضعیف و یا جلوگیری از شکل‌گیری احزاب سیاسی در ایران اشاره کرد (خرمشاد، ۱۳۹۲، ص ۶۵).

ممکن است، بعضی از شهروندان در روز انتخابات به علل کسالت، معلول بودن یا دلایل موجه دیگر نتوانند شخصاً در محل رأی‌گیری حضور به هم رسانند و وظیفه شهروندی خود را انجام دهند (قاضی، ۱۳۸۹، ص ۳۰۷)، از این‌رو در ماده ۷۱ قانون انتخابات نمایندگان و اعضای شوراهای عمومی و اعضای شوراهای شهر فرانسه، رأی دادن از طریق وکالت پیش‌بینی شده است. در این ماده مقرر شده است اشخاص زیر می‌توانند حق رأی خویش را با وکالت اجرا نمایند:

الف) انتخاب‌کنندگانی که به دلیل الزامات شغلی، معلولیت، نداشتن سلامتی یا برای کمک به یک شخص مریض یا معلول برایشان غیرممکن است که در حوزه‌ای که ثبت نام کرده‌اند در روز رأی‌گیری حاضر شوند یا با وجود حضور در آن حوزه، امکان مشارکت در رأی‌گیری برایشان وجود ندارد.

ب) انتخاب‌کنندگانی که به دلیل الزامات شغلی همواره در سفر هستند و یا به دلیل اینکه در حوزه دیگری غیر از حوزه‌ای که در فهرست انتخاباتی آن ثبت نام کرده‌اند، اقامت دارند، در روز رأی‌گیری در حوزه ثبت‌نام‌شده خود نمی‌توانند حضور داشته باشند.

ج) اشخاصی که در بازداشت موقت به سر می‌برند و یا زندانیانی که مرتکب جرمی شده‌اند که موجب محرومیت انتخاباتی نمی‌شود.

با اینکه در برخی از اجتماعات، افراد به تبع عضویت در اجتماع، نه تنها صاحب حق انتخاب‌کنندگی، بلکه مکلف به حضور (به‌عنوان یک تکلیف اجتماعی) هستند، اما اغلب جوامع با تأکید بر حق محوری انتخاب‌کنندگی، رأی دادن را به‌عنوان یکی از آثار حق انتخاب کردن و مشمول آثار و اوصاف سایر حقوق مدنی و سیاسی شهروندان و از برخی جنبه‌ها متفاوت دانسته‌اند. از جمله ویژگی‌های منحصر به فرد حقوق سیاسی، قائم به شخص بودن آن و رد نظریه نمایندگی و وکالت^۱ است. به عبارت دیگر، حق انتخاب کردن از جمله رأی دادن به مصوبات تقنینی (همه‌پرسی اساسی و عادی) است و زمامداران باید مستقیماً از سوی صاحبان حق رأی برگزیده شوند و این حق، قابل تفویض یا انتقال به وکیل یا نماینده نیست. سرانجام اینکه برخلاف نظام انتخاباتی ایران، در نظام حقوقی انتخاباتی فرانسه رأی وکالتی پیش‌بینی شده است.

نتیجه

مهم‌ترین نتایج قابل استنتاج از مطالعه نظام انتخاباتی شورای شهر و روستا در ایران و فرانسه به شرح زیر است:

- با پذیرش سیستم عدم تمرکز در جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فرانسه، نهادهایی با عنوان شوراهای محلی ایجاد شدند. یکی از مهم‌ترین مراحل شکل‌گیری شوراهای، نحوه انتخاب کردن و انتخاب شدن شوراهای است. از این رو، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در ایران و همچنین مقررات مربوط به انتخاب نمایندگان و اعضای شوراهای عمومی و شوراهای شهر فرانسه تصویب شد. قوانین یادشده نظام انتخاباتی خاصی را ایجاد کرده‌اند که در این پژوهش به آن پرداخته شد.
- در خصوص شرایط انتخاب‌کنندگان یکی از مقرره‌های مشابه در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ایران و نیز مقررات مربوط به انتخاب نمایندگان و اعضای شوراهای عمومی و اعضای شوراهای شهر فرانسه سن انتخاب‌کنندگان است که در هر دو کشور ۱۸ سال تعیین شده است. در بحث

۱. این نظریه که اساساً در حوزه حقوق خصوصی شکل گرفته و توسعه یافته است، با آثار و ضوابطی متفاوت در اندیشه‌های حقوق عمومی نیز مطرح شده است.

تابعیت در ایران، انتخاب کنندگان باید تابعیت انتسابی یا اکتسابی داشته باشند، اما مجلس سنای فرانسه در تاریخ ۹ دسامبر ۲۰۱۱ رأی به تغییری در قانون اساسی این کشور داد که به موجب آن خارجی‌ها در انتخابات محلی حق رأی مستقیم و غیرمستقیم خواهند داشت. در فرانسه اشخاصی که مرتکب برخی از جرائم کیفری شده باشند، حق شرکت در انتخابات به‌عنوان انتخاب‌کننده و یا انتخاب‌شونده را ندارند. این شرط در ایران فقط برای انتخاب‌شوندگان است. در ایران سکونت حداقل یک‌سال در محل اخذ رأی به‌استثنای شهرهای بالای صد هزار نفر جمعیت برای رأی دادن شرط است که در فرانسه شرط نیست.

در خصوص شرایط انتخاب‌شوندگان، شرط سنی در ایران ۲۵ سال و در فرانسه ۱۸ سال است. این شرط سنی موجب شده است که در فرانسه داوطلبان بیشتری نسبت به ایران در انتخابات شرکت نمایند. داوطلبان باید تبعه ایران باشند، اما در فرانسه تابعیت فرانسوی و تحت شرایطی تابعیت کشورهای عضو اتحادیه اروپا پذیرفته خواهد شد. در هر دو نظام انتخاباتی، سکونت در بخش و یا محل موردنظر برای داوطلب شدن پیش‌بینی شده است و داوطلبان نباید بیش از یک شغل داشته باشند. البته در ایران همان‌طور که در متن اشاره شد، چون عضویت در شوراهای محلی شغل نیست، اعضای شوراهای محلی تحت شرایطی می‌توانند هم عضو شورای شهر و یا روستا باشند و هم تصدی پست شهردار شهر دیگری را بپذیرند. در نظام انتخاباتی شورای‌های محلی فرانسه داوطلبان باید در فهرست اسامی انتخاباتی ثبت نام کنند، اما این مقرر در ایران پیش‌بینی نشده است.

به علت اسلامی بودن حکومت در ایران، اعتقاد و التزام عملی به احکام اسلام و ولایت مطلقه فقیه نیز به‌عنوان یکی از شرایط داوطلبان در نظر گرفته شده است. البته همان‌طور که در متن اشاره شد، قانون‌گذار با ذکر شرط ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از آوردن شرط اعتقاد و التزام عملی به احکام اسلام بی‌نیاز بود. در هر دو نظام انتخاباتی شورای شهر و روستا در ایران و فرانسه، داوطلبان نباید سرباز وظیفه باشند و باید خدمت وظیفه خود را به پایان رسانده باشند.

• در فرانسه، نظارت بر انتخابات اعضای شوراهای شهر یا روستا (کمون)، شهرستان و منطقه برعهده محاکم اداری است. برابر ماده ۸۵-۱ L قانون انتخابات فرانسه، در تمام حوزه‌های با بیش از بیست‌هزار نفر سکنه، کمیسیون‌های نظارت بر عملیات رأی‌گیری تشکیل می‌شوند که موظف به بررسی قانونی بودن ترکیب ادارات رأی‌گیری و همچنین قانونی بودن عملیات رأی‌گیری، بررسی برگه‌های رأی و شمارش آرا و دادن تضمین به انتخاب‌کنندگان و نیز نامزدها یا فهرست‌ها در

خصوص وجود اجرای آزاد حقوق آن‌ها هستند. ریاست این کمیسیون برعهده یک قاضی قضایی است.

درباره نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی، قانون اساسی ساکت است. از همین رو، قانون گذار، نظارت بر انتخابات را برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته است. مجلس شورای اسلامی یک هیئت پنج نفره از نمایندگان را به عنوان هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای تعیین می کند که این هیئت خود به تعیین هیئت های نظارت استان اقدام می نماید و آن‌ها نیز به انتخاب هیئت نظارت شهرستان‌ها می پردازند. هیئت های نظارت، بر این امر که هیئت های اجرایی در برگزاری انتخابات موازن قانونی را رعایت کرده اند یا خیر، نظارت می کنند.

• وزارت کشور مجری انتخابات از جمله انتخابات شوراهای روستا و شهر در ایران و فرانسه است. در ماده ۳۲ قانون شوراهای پیش بینی شده است، برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر باید هیئت های اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار، و به عضویت رئیس ثبت احوال، رئیس آموزش و پرورش، و ۸ نفر از معتمدان محدوده شهرستان تشکیل شود و برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی روستا، هیئت اجرایی بخش به ریاست بخشدار و عضویت نمایندگان دستگاه های یاد شده در ماده ۳۲ و مسئول جهاد کشاورزی بخش یا معاون وی و هفت نفر از معتمدان محدوده بخش تشکیل می شود.

• در هر دو نظام انتخاباتی شورای شهر و روستا در ایران و فرانسه، انتخابات به صورت مستقیم، همگانی و مخفی است. در ایران انتخابات نامزد محور و نظام رأی گیری، دسته جمعی یا گروهی است. ولی در فرانسه حزب محور و به صورت فهرستی است. در ایران داوطلبانی که اکثریت نسبی آرا را کسب نمایند، برنده انتخابات خواهند شد، اما در فرانسه، در بخش هایی که کمتر از سه هزار و پانصد نفر جمعیت دارند، اعضای شورای شهرداری در دو مرحله انتخاب می شوند. نامزدها اگر اکثریت آرای مردم را به دست آورند، انتخاب می شوند و در غیر این صورت افرادی که دارای اکثریت نسبی می شوند، در دور دوم به رقابت می پردازند. بنابراین در انتخاب شورای شهر فرانسه، نظام انتخاباتی مختلط یعنی نظام تناسبی مبتنی بر اعضای مختلط جاری است؛ به این ترتیب که این نظام هم مانند نظام موازی از دو جزء اکثریتی و تناسبی تشکیل شده است، یعنی در واقع ترکیبی از یکی از گونه های نظام اکثریتی و یکی از گونه های نظام تناسبی است. • پیشنهاد می شود قانون گذار ایران برای تحقق هر چه بیشتر اصول اعلامیه حقوق بشر، حق رأی دادن اتباع بیگانه را اگرچه به طور آزمایشی و موقتی در برخی از شهرهای شرقی کشور اعمال نمایند و پس از بررسی نتایج آن، تصمیمی نهایی درباره این

پیشنهاد اتخاذ گردد. بررسی نتایج تصمیم سال ۲۰۱۱ م سنای فرانسه مبنی بر رأی دادن اتباع بیگانه در انتخابات محلی، نمونه ارزشمندی در این باب است.

منابع و مأخذ

الف) کتاب‌ها

۱. احمدی، علی (۱۳۸۹)، انتخابات در ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
۲. امامی، محمد و کورش، استوار سنگری (۱۳۸۹)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات میزان.
۳. خسروی، حسن (۱۳۸۵)، حقوق انتخابات دمکراتیک، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
۴. رینولدز، آندرو و دیگران (۱۳۹۱)، دانشنامه نظام‌های انتخاباتی، ترجمه ابودر رفیعی قهساره، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۵. عباسی، بیژن (۱۳۹۰ ب)، حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
۶. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۹)، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی و هفتم، تهران: انتشارات میزان.
۷. گودوین گیل، گای اس (۱۳۷۹)، انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی، ترجمه سید جمال سیفی و سید قاسم زمانی، تهران: مؤسسه فرهنگی رهنمون دانش.
۸. لاندل، کریستر (۱۳۸۹)، عوامل موقعیتی‌گزینش نظام انتخاباتی؛ مطالعه‌ای مقایسه‌ای کلان، ترجمه علیرضا عیاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۹. نوذری، حسینعلی (۱۳۸۱)، احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی، تهران: نشر گستره.
۱۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ شانزدهم، تهران: انتشارات میزان.
۱۱. ----- (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.

ب) مقالات

۱۲. بزرگمهری، مجید (زمستان ۱۳۸۵)، «بررسی تطبیقی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان در نظام انتخاباتی ریاست‌جمهوری ایران و فرانسه»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۶ و ۷، ص ۴۵-۵۶.
۱۳. تقی‌زاده، جواد (پاییز ۱۳۸۲)، «تأملی بر حق رأی در ایران با نگاهی به حقوق فرانسه».

- نشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱، ص ۲۷-۵۵.
۱۴. ----- (بهار و تابستان ۱۳۸۵)، «شورای قانون اساسی فرانسه و نظارت بر انتخابات پارلمانی»، اندیشه‌های حقوقی، سال چهارم، شماره ۱۰، ص ۱۱۵-۱۵۲.
۱۵. خرمشاد، محمدباقر و ابودر، رفیعی قهساره (پاییز ۱۳۹۲)، «نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی»، جستارهای سیاسی معاصر، سال چهارم، شماره ۳، ص ۴۴-۶۶.
۱۶. عباسی، بیژن (۱۳۸۷ الف)، «وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۴، ص ۲۸۸-۲۹۵.
۱۷. عباسی، بیژن و جعفری، مصطفی (پاییز و زمستان ۱۳۹۰)، «بررسی تطبیقی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان در نظام انتخاباتی مجالس ایران و مالزی»، مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲، ص ۱۱۵-۱۳۲.
۱۸. قاسمی حامد، عباس (۱۳۸۳)، «نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چهارچوب حقوق شهری»، مجموعه مقالات شورای شهر تهران، انتشارات پژوهاک، ص ۱۵۰-۱۸۴.

Archive of SID