

## قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در بوته نقد

علی اکبر گرجی آژندریانی \*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۱/۲۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۸/۵/۱۳)

### چکیده:

انتخابات، بنیان واقعی اقتدار حکومتی است. با این رویکرد، انتخابات را می توان از یکسو، منشا صدور اوامر و نواهی حکومتی دانست، و از دیگر سوی، آن را چگونگی ایزاری برای توجیه فرمانبرداری قلمداد کرد. حقوق و نظام انتخاباتی شایسته باید بتواند میان شخصیت حقوقی فرد و حق رای بهترین رابطه را برقرار کند. برای نیل به این مقصود، باید تا حد امکان قلمرو حق ها و آزادی های شهروندان را افزایش داد تا شرایط لازم برای گزینشگری آنان فراهم شود. در نظام حقوقی ایران، به رغم تجارب صد ساله در برگزاری انتخابات گوناگون، هنوز هم مشکلات عدیده قابل ردیابی است. بی تردید، پایداری این مشکلات، اعمال حق رای شهروندان ایرانی را با دشواری هایی روبرو می کند. نگارنده در مقاله پیش رو کوشیده است با تمرکز بر قانون کنونی انتخابات مجلس شورای اسلامی، پاره ای از این مشکلات را در معرض نقد و ارزیابی قرار دهد.

### واژگان کلیدی:

نظام انتخاباتی، حقوق انتخاباتی، انتخابات آزاد و منصفانه، برابری انتخاباتی، آزادی انتخاباتی.

## دیباچه

هر یک از قوانین انتخاباتی<sup>۱</sup> را می‌توان در دو چهارچوب تحلیلی متناظر مورد بررسی، تحلیل و نقد علمی قرار داد:

### یک- چهارچوب تحلیلی حقوق انتخابات

در حوزه حقوق انتخاباتی، پرسش اصلی این است که آیا نظام حقوقی یک کشور سازوکارهای لازم را در راستای توسعه و تضمین حق رای انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان پیش بینی کرده است؟ آیا شرایط تعیین شده برای انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان در مجموع به تجلی اراده ملی<sup>۲</sup> و مردم سالاری منتهی می‌شود؟ آیا... تفکیک حقوق انتخاباتی از مقوله دموکراسی اصولاً ناممکن است چرا که حقوق انتخاباتی بیانگر ارزش‌های دموکراسی است. وانگهی، در حال حاضر برجسته ترین ابزار سازماندهی دموکراسی انتخابات و حقوق انتخاباتی است. با توجه به این رویکرد می‌توان گفت حقوق انتخاباتی دارای دو وجه جوهری و ابزاری است. وجه جوهری آن بیانگر محتوا و درون مایه دموکراسی است و جنبه ابزاری آن حکایت از کارآمدی، عقلانیت، زمانمندی و توانایی مدیریت آرا و سازماندهی مشارکت عمومی است. این وجه از حقوق انتخابات را می‌توان به *آموزه نردبانی* تعبیر کرد زیرا انتخابات در حقیقت نردبانی است که از طریق آن شهروندان می‌توانند ضمن اعمال اراده به اریکه قدرت دست یابند. به تعبیر دیگر، حقوق انتخاباتی ابزاری است برای انتقال مسالمت آمیز و مردم سالارانه قدرت.

### دو- چهارچوب تحلیلی نظام های انتخاباتی

در چهارچوب نظام‌های انتخاباتی پرسش اصلی این است که بهترین راه تبدیل آرای شهروندان به صندلی‌های نمایندگی کدام است؟ کدام یک از سامانه‌های گوناگون انتخاباتی می‌تواند با شرایط و مقتضیات بومی کشور سازگار افتد؟ شاخصه‌های مورد نظر برای گزینش نظام انتخاباتی برای یک کشور کدامند؟ چگونه می‌توان بین نظام حزبی یک کشور با نظام انتخاباتی آن رابطه منطقی برقرار کرد؟ ... به رغم تفاوت ظاهری موجود بین دو چهارچوب تحلیلی فوق، می‌توان غایت نهایی هر دو را فراهم ساختن بستری مناسب برای تکوین و تضمین حق رای دانست زیرا انتخابات اساساً چیزی جز اعمال حق رای نیست. روشن است

۱. اعم از قوانین مربوط به انتخابات پارلمانی، مجریه، شوراها یا حتی همه پرسی.

۲. انتخابات، راهکاری است برای ایجاد هماهنگی بین آنچه مردم می‌خواهند و آنچه زمامداران می‌کنند. انتخابات فرصتی است برای برانگیختن حساسیت قانون‌گذاران نسبت به افکار عمومی (آندره بله) (Blais, 2008).

که اعمال حق رای به خودی خود مفید فایده نیست. بنابراین، اعمال حق رای را می‌توان معطوف به برساختن یک نظام سیاسی دموکراتیک دانست. بدین خاطر، پرسش بنیادین قابل طرح این که چه رابطه‌ای بین حق رای و مردم سالاری برقرار است؟ آیا به رسمیت شناختن حق رای در یک نظام سیاسی نشانه مردم سالار بودن آن نظام است؟ می‌توان پرسش را به صورت عام تر مطرح کرد: آیا وجود سازوکارهای انتخاباتی در یک نظام سیاسی برای مردم سالار دانستن آن کفایت می‌کند؟ اگر حق رای را ابزاری برای انتقال قدرت شهروندان به نمایندگان خویش در نظر بگیریم (Rousseau, 2004, 281-291) آیا می‌توان تمام نظام‌های سیاسی مبتنی بر انتخابات و حق رای را مردم سالار دانست. بنا به دلایل مختلف، پاسخ منفی است: اولاً، حق رای و انتخابی بودن زمامداران تنها یکی از پیش شرط‌های مردم سالارانه بودن نظام‌های سیاسی است (گرچی، ۱۳۷۸ و ۱۳۷۸). به دیگر سخن، شناسایی و اعمال حق رای، شرطی لازم اما ناکافی است. تاریخ حقوق اساسی نیز مؤید آن است که صرف شناسایی حق رای حتی با مراعات تمام شرایط آن (مستقیم، مخفی، همگانی، اختیاری و شخصی بودن) فی نفسه مبین مردم سالار بودن نظام‌های سیاسی نیست. ثانیاً، زمینه‌ها و دیگر شرایط انتقال قدرت شهروندان به زمامداران بوسیله اعمال حق رای از آنچنان اهمیتی برخوردار است که در فقدان آنها نمی‌توان به راحتی قایل به سلامت انتخابات و صحت آیین اعمال قدرت بوسیله حق رای شد. بعنوان مثال، وجود آگاهی از شرایط ماهوی و مادی اعمال مردم سالارانه حق رای است. حال اگر در یک جامعه سیاسی جریان آزاد اطلاع رسانی و آگاهی سازی مخدوش باشد، به تبع آن می‌توان انتخابات برگزار شده در آن نظام سیاسی را مخدوش دانست. البته تخدیش یاد شده، امری ماهوی است، یعنی نظام‌های مورد بحث، از لحاظ شکل و صورت ظاهری به پیش بینی سازوکارهای انتخاباتی مبادرت کرده‌اند اما ماهیت بسترها و شرایط اعمال حق رای آنچنان انتخاب ستیز است که به رغم همه ظواهر موجود، نمی‌توان به راحتی سازوکارهای مزبور را مردم سالار دانست. باید به این نکته اشاره داشت که پذیرش و تکریم حق انتخاب کردن و حق انتخاب شدن در معنای عام آن (از جمله شناسایی حق انتخاب کردن و انتخاب شدن زن و مرد و اقلیت‌های دینی، قومی و نژادی) یکی از پایه‌های جدایی ناپذیر مردم سالاری در معنای سنتی آن است. اما اعمال حقوق انتخاباتی بدون تضمین عینی، موثر، کارآمد و صادقانه حقوق و آزادی‌های بنیادین (بویژه پاسداشت نظری و عملی اصل برابری<sup>۱</sup>، اصل کرامت انسانی، آزادی اندیشه، آزادی بیان، و آزادی سازمان یابی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی)

۱. می‌توان از دو نوع برابری حقوقی و برابری عملی سخن گفت: برابری حقوقی و برابری عملی همیشه با یکدیگر منطبق نیستند. ممکن است در اقدامی نمادین همه شهروندان را از نظرگاه حقوقی برابر اعلام کرد اما نیل به برابری عملی بسیار دشوار به نظر می‌رسد.

(گرچی، ۱۳۸۳، ۲۶-۲۷) به پوسته‌ای خالی از محتوا شباهت خواهد داشت. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصول متعدد خود حق رای - به مفهوم حق انتخاب کردن - را به رسمیت شناخته است، هرچند که حق رای به معنای حق انتخاب شدن هنوز هم با ابهام‌های نظری و عملی چند روبرو است<sup>۱</sup>. بنابراین تردیدی نیست که مطابق اصول گوناگون قانون اساسی، نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران متکی بر **یک نظم انتخابی نسبی** است. اصل ۶ قانون اساسی در این زمینه بیانی صریح دارد: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به **اتکای آرای عمومی اداره** شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد» (نقی زاده، ۱۳۸۲، ۲۶-۵۵). آیا وجود این نظم انتخاباتی صوری برای مردم سالار (نماینده سالار) دانستن نظام جمهوری اسلامی کفایت می‌کند؟ بدیهی است، مطابق مقدمات پیش گفته، پاسخ نمی‌تواند مثبت باشد. اما آیا قانون اساسی جمهوری اسلامی صرفاً به پیش بینی یک نظم انتخاباتی صوری اکتفا کرده است؟ در این باره باید گفت، اصول دیگر قانون اساسی از جمله اصول هشتم (امر به معروف و نهی از منکر)، نهم (تفکیک ناپذیر بودن آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی)، نوزدهم (برابری حقوقی)، بیستم (حمایت قانونی یکسان)، بیست و دو (تعرض ناپذیر بودن حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص)، بیست و سوم (ممنوعیت تفتیش عقاید)، بیست و چهار (آزادی نشریات و مطبوعات)، بیست و شش (آزادی سازمان یابی مانند آزادی تحزب)، بیست و هفت (آزادی اجتماعات و راهپیمایی) و... به صراحت، شرایط و دیگر لوازم مادی اعمال حق رای را پیش بینی کرده‌اند. بنابراین، به رغم انتقادات فراوان که می‌توان بر نظام انتخاباتی ایران وارد ساخت، نمی‌توان انکار کرد که نظم انتخاباتی پیش بینی شده در قانون اساسی از دو وجهه صوری و ماهوی لازم برخوردار است.

در نهایت، پرسش اساسی این است که آیا قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی می‌تواند به دغدغه‌های گوناگون مطرح در حوزه حقوق و نظام‌های انتخاباتی پاسخی درخور ارائه کند؟ آیا این قانون سازوکارهای حقوقی لازم را برای تضمین حق رای فراهم می‌سازد؟ آیا قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی با **نظم انتخابی** ترسیم شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی هم آواست؟ آیا قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به جایگاه احزاب سیاسی در حوزه کنش‌های سیاسی و انتخاباتی توجه داشته است؟ آیا قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی سازوکارهای نظارتی کارآمدی را طراحی کرده است؟ آیا قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی سامانه‌ای خردمندانه را برای تبدیل اراده شهروندان ایرانی به کرسی‌های مجلس در

۱. از جمله درباره حق انتخاب شدن زنان و اقلیت‌های دینی برای برخی از سمت‌های عالی رتبه سیاسی و قضایی مانند ریاست جمهوری، ریاست قوه قضائیه، و....

نظر گرفته است؟ روشن است که پاسخگویی به این پرسش‌ها و صدها پرسش مشابه دیگر در این نوشتار امکان پذیر نخواهد بود. بدین خاطر، کوشش می‌شود تا در سطور زیر تنها برای پاره‌ای از مهم‌ترین آنها پاسخی کوتاه تدارک شود. از این رو، پس از بررسی نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی (گفتار نخست) و تحلیل و تنقید شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان (گفتار دوم) به آسیب شناسی سامانه نظارت بر انتخابات خواهیم پرداخت (گفتار سوم).

### گفتار نخست - نظام انتخاباتی متزلزل

#### مبحث نخست - ویژگی‌های پنجگانه حق رای در انتخابات مجلس شورای اسلامی

قانون اساسی جمهوری ایران درباره نظام انتخاباتی و روش‌های رای‌گیری در انتخابات مجلس شورای اسلامی ساکت است. این قانون صرفاً به بیان کلیاتی در این باره اکتفا می‌کند. بعنوان مثال، در اصل ششم به اتکای اداره امور کشور به آرای عمومی (انتخابات رییس جمهوری، انتخابات مجلس شورای اسلامی، انتخابات شوراهای محلی و همه‌پرسی) اشاره شده است و اصل ۵۸ نیز به نماینده سالار بودن ساختار مجلس شورای اسلامی اشاره دارد (اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود). اصل ۶۳ به بیان دوره نمایندگی و اصل تداوم و پیوستگی فعالیت پارلمان در جمهوری اسلامی پرداخته و مقرر می‌دارد: «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است. انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد».

اصل ۶۲ قانون اساسی تنها اصلی است که به روشنی از کیفیت انتخابات مجلس شورای اسلامی سخن می‌گوید. در این اصل به صورت محدود به ویژگی‌های رای اشاره می‌شود. مطابق اصل ۶۲ انتخابات مجلس شورای اسلامی باید با رای مستقیم و مخفی مردم انجام شود. بنابراین، هرگونه سازوکاری که به نحوی از انحا به ویژگی مستقیم و محرمانه بودن رای در انتخابات مجلس شورای آسیب وارد سازد، مخالف اصل ۶۲ خواهد بود. این اصل اشاره‌ای به ویژگی‌های دیگر حق رای، یعنی همگانی بودن، اختیاری و شخصی بودن، نمی‌کند، اما تعیین شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و کیفیت انتخابات را به قانون عادی (هاشمی ۱۳۷۴، ۴۸) (گرچی ۱۳۸۶-۱۳۸۷) حواله می‌دهد. ماده ۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز این نقیصه را جبران کرده است: «انتخابات به صورت مستقیم و عمومی و با رای مخفی خواهد بود». بنابراین، شاخصه‌های کلی حق رای در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی عبارتند از همگانی، مستقیم، و محرمانه بودن. البته، عدم تصریح اصل ۶۲ قانون اساسی و ماده ۷ قانون

انتخابات مجلس را نباید به معنای عدم پذیرش ویژگی‌هایی مانند اختیاری و شخصی بودن رای در نظام حقوقی ایران دانست. در هر حال، پاسداشت تمام عیار و صادقانه این ویژگی‌های پنج‌گانه می‌تواند وجهه دموکراتیک انتخابات مجلس شورای اسلامی را تضمین نماید. بدین خاطر، تاملی کوتاه درباره این ویژگی‌ها خالی از فایده نخواهد بود.

#### بند یک- همگانی بودن حق رای (انتخابات)

انتخابات همگانی در کشوری مورد قبول واقع می‌شود که بین شخصیت حقوقی فرد و حق رای رابطه‌ای خودکار وجود داشته باشد (Cotteret et Emeri, 1994, 11). اغلب، مبارزه برای انتخابات همگانی را با مبارزه برای دموکراسی یکسان می‌گیرند. در نتیجه چنین خلطی است که تصور می‌شود توسعه حق رای با روش خطی و به تدریج با استقرار دولت‌های دموکراتیک محقق شده است. اما واقعیت کمی متفاوت‌تر است. مقررات حاکم بر انتخابات مجلس شورای اسلامی اعم از مقررات قانون اساسی و قانون عادی هیچ‌گونه تمایزی بین انتخاب‌کنندگان قایل نشده‌اند. بنابراین، گرچه اصل ۶۲ قانون اساسی صراحتاً اشاره‌ای به همگانی بودن حق رای در انتخابات مجلس شورای اسلامی نمی‌کند، اما اصول دیگر قانون اساسی از جمله بند ۸ اصل سوم (مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش)، اصول ۶ (ابتنای اداره امور کشور به آرای همگانی)، ۱۹ (برخوردارای همه مردم ایران از حقوق مساوی)، ۲۰ (برخوردارای همه افراد ملت اعم از زن و مرد از حمایت یکسان قانونی)، و... حاکی از تایید آزادی اعمال حق رای یا برابری رای شهروندان ایرانی است.

تصریح ماده ۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز تردیدی در پذیرش حق رای برابر همه انتخاب‌کنندگان باقی نمی‌گذارد: «انتخابات به صورت مستقیم و عمومی و با رای مخفی خواهد بود». بنابراین، می‌توان بر آن بود که نظام حقوقی حاکم بر انتخابات در جمهوری اسلامی ایران بطور کلی اندیشه یک فرد- یک رای را مورد پذیرش قرار داده است. از این روی، هیچ‌یک از شهروندان ایرانی (بجز افراد زیر ۱۸ سال یا غیرعاقل) در اعمال حق انتخاب کردن امتیازی بر دیگری ندارد. به بیان دیگر، نظام حقوقی ایران اصل برابری حقوقی انتخاب‌کنندگان را به رسمیت شناخته و تمایزی بین زن و مرد، یا غنی و فقیر، یا باسواد و بی‌سواد قایل نشده است. در نتیجه، می‌توان گفت، در انتخابات مجلس شورای اسلامی، همانند دیگر انتخابات سیاسی و محلی رابطه‌ای خودکار بین شخصیت حقوقی فرد و حق رای (انتخاب کردن) به رسمیت شناخته شده است.

**بند دو - مستقیم بودن انتخابات (اعمال حق رای)**

مستقیم بودن انتخابات یا اعمال حق رای به صورت مستقیم یعنی ممنوعیت چند درجه‌ای کردن انتخابات و گزینش مع الواسطه نمایندگان. در انتخابات چند درجه‌ای نمایندگان را بوسیله انتخاب کنندگان بزرگ که خود آنها بوسیله مردم انتخاب شده‌اند، انتخاب می‌کنند. تجربه‌های منفی انتخابات در نظام سیاسی پیش از انقلاب شاهد دخالت مستقیم دولتمردان در تعیین نمایندگان مجلس بود. این دخالت‌ها در عمل انتخابات را به یک انتخابات چند درجه‌ای و باواسطه تبدیل کرده بود. بدین خاطر، قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی و به تبع آن قانون عادی انتخابات مجلس شورای اسلامی به روشنی مقوله مستقیم بودن انتخابات را مورد تأیید قرار داده‌اند. البته، شاخصه مستقیم بودن انتخابات صرفاً با شناسایی حق رای مستقیم برای شهروندان قابل تضمین نیست. مجموعه سازوکارهای مربوط به مدیریت انتخابات (اجرا، تبلیغات، نظارت و...) باید به گونه‌ای تنظیم شود که در نهایت ویژگی مستقیم بودن انتخابات در کنار دیگر ویژگی‌های آن تضمین گردد. بعنوان مثال، نامعین بودن حدود و ثغور نظارت استصوابی پیش بینی شده در ماده ۳ قانون انتخابات، فقدان نظارت مالی دقیق بر فعالیت احزاب، قاعده مند نبودن تبلیغات انتخاباتی، مداخلات ماموران دولت و... می‌تواند در عمل به مخدوش شدن ویژگی‌های انتخابات عادلانه بیانجامد.

**بند سه - محرمانه بودن انتخابات (اعمال حق رای) (گرگی، ۱۳۸۸-۱۳۷۷)**

مخفی یا محرمانه بودن رای یکی از ویژگی‌های بنیادین انتخابات دموکراتیک است. در آغاز، رای دادن به صورت علنی (عمومی) بود. علنی بودن رای باعث وارد آمدن فشارهای متعددی به رای دهندگان می‌شود و زمینه مناسب را برای وقوع تقلبات انتخاباتی فراهم می‌آورد. ساخت. تنها محرمانه بودن رای است که این فشارها را از بین می‌برد (آزادی رای و مانع از خرید و فروش رای می‌گردد (رایگان بودن رای). قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به رغم اشاره صریح به مسأله مخفی بودن رای (ماده ۷) راهکاری مناسب برای این امر پیش بینی نکرده است. البته تبصره ۷ ماده ۹ این قانون که در ۲۶ فروردین ۱۳۸۶ به این ماده افزوده شده است، وزارت کشور را موظف می‌کند تا ظرف شش ماه از زمان تصویب این قانون نسبت به نوین سازی شیوه‌های اخذ رای و شمارش آرا به منظور دقت، سلامت و نظارت بهتر در اخذ، شمارش و اعلام نتایج و استاندارد سازی صندوق‌های اخذ رای اقدام نماید. نوین سازی روش‌های اخذ رای می‌تواند به تقویت راهکارهای صیانت از جنبه مخفی بودن رای نیز تعبیر شود.

بدین خاطر و با توجه به روال کنونی اخذ رای که فاقد توانایی لازم برای حفظ جنبه محرمانه آن در شعب رای گیری است، پیشنهاد می شود تا هرچه سریع تر نسبت به اجباری کردن اخذ رای در **اتاقک های مخصوص**<sup>۱</sup> اقدامی عاجل به عمل آید. در غیر این صورت اساساً جرم انگاری بندهای ۷، ۱۲ و ۱۷ ماده ۶۶ قانون انتخابات مجلس امری بیهوده و فاقد پشتوانه تلقی خواهد شد.

#### بند چهار- شخصی بودن رای

پذیرش اندیشه رای جمعی، برخلاف رای فردی، برای ایجاد تعادل در نظام حق رای همگانی و جبران نواقص آن صورت گرفته است. در برخی از کشورها به دسته‌ای از افراد به خاطر برخورداری از پاره‌ای توانایی‌ها و امتیازات آرای بیشتر اعطا می‌کردند. قانون انتخابات مجلس شورای، در مقام برشماری ویژگی‌های حق رای، در ماده ۷، اشاره‌ای به فردی بودن آن نکرده است. اما از فحوای دیگر مقررات این قانون می‌توان به شخصی بودن حق رای پی برد. بعنوان مثال، ماده ۱۰ این قانون مقرر می‌دارد: «در هر مرحله انتخاباتی هر شخص واجد شرایط فقط می‌تواند یکبار با ارائه شناسنامه رأی دهد». ماده ۶۶ همین قانون نیز هنگامی که در بند دوم خود «رای گرفتن با شناسنامه کسی که حضور ندارد» را جرم انگاری می‌کند، به صورت غیر مستقیم به شخصی بودن حق رای اذعان می‌کند.

#### بند پنج- اختیاری بودن رای

در تمام نظام‌های مردم سالار رای به منزله یک تکلیف تلقی می‌شود؛ اما در اغلب موارد ضمانت اجرایی برای بی‌احترامی به این تکلیف پیش‌بینی نشده است. در عمل، توفیق رای اجباری بسیار کمتر از رای محرمانه بوده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی اشاره صریح به مقوله اختیاری یا اجباری بودن اعمال حق رای در ایران نمی‌کند. اما، قانون انتخابات مجلس شورای در ماده ۱۰ خود مقرر می‌دارد: «در هر مرحله انتخاباتی هر شخص واجد شرایط فقط می‌تواند یکبار با ارائه شناسنامه رأی دهد». سیاق نگارشی این ماده و بکار بستن فعل «می‌تواند» حاکی از سپردن اختیار رای دادن به شهروندان ایرانی است. افزون بر این، قانون انتخابات مجلس در فرازهای مربوط به جرایم، تخلفات و مجازات‌های انتخاباتی (مقررات فصل هفتم، هشتم و نهم) به جرم انگاری رای ندادن و عدم شرکت در انتخابات نپرداخته‌اند.

۱. این اتاقک‌ها را می‌توان خلوت‌خانه نیز نام نهاد.



**مبحث دوم- تزلزل در شیوه رای گیری در انتخابات مجلس شورای اسلامی****بند یک - تبیین شیوه های اصلی رای گیری**

دموکراسی را می‌توان به دو مرحله تقسیم کرد: دموکراسی در مرحله کسب قدرت و دموکراسی در مرحله اعمال قدرت. حقوق انتخاباتی و نظام‌های انتخاباتی مربوط به مقوله دموکراسی در کسب قدرت است.

اما، شناسایی حق رای به تنهایی کفایت نمی‌کند. باید سازوکارهایی را برای تعیین انتخاب شونده‌گان پیش بینی کرد. تبدیل رای‌ها به راس‌ها (صندلی‌های پارلمانی) از طریق رای گیری امکان پذیر است. فنون گوناگون درباره چگونگی رای گیری وجود دارد. مجموعه این فنون را می‌توان در دو خانواده کلی تقسیم بندی کرد: روش‌های اکثریت - بنیاد *Les modes de scrutin proportionnels*؛ روش‌های تناسبی *proportionnels*.

سازماندهی احزاب سیاسی در قرن ۱۹ و تفسیر تدریجی حق رای به منزله حق انتخاب بین برنامه‌های مختلف سیاسی باعث آشکار شدن بی‌عدالتی‌های نهفته در روش‌های اکثریت - بنیاد شد. ستیز با این بی‌عدالتی‌ها و دلمشغولی حضور اقلیت‌ها در پارلمان زمینه ظهور روش‌های رای گیری پیشا- تناسبی و سپس تناسبی را فراهم آورد. نمایندگی تناسبی در جستجوی آرمانی است که تحقق کامل آن ممکن نیست. اما راهکارهای متعدد برای رسیدن به این آرمان وجود دارد.

**بند دو- بررسی روش رای گیری در قانون انتخابات مجلس**

از لایحه قانونی انتخابات سال ۵۸ تا امروز نظام اکثریتی دو دوری پا بر جا مانده است، با این توضیح که شرط کسب اکثریت  $\frac{1}{2}$  (اکثریت مطلق) مندرج در قوانین انتخابات سال‌های ۵۸ و ۶۲ با دو بار اصلاح قانون انتخابات در ۱۴ تیر ۱۳۶۳ و ۱۳ دی ۱۳۷۸ به ترتیب به  $\frac{1}{3}$  و بعد  $\frac{1}{4}$  کاهش یافت. پس در نهایت باید گفت که نظام انتخاباتی امروز ایران، نظام اکثریتی دو دوری است که در دور اول نصاب لازم برای پیروزی کاندیدا یا کاندیداها کسب حداقل  $\frac{1}{4}$  مجموع آراء رأی دهندگان در حوزه انتخابیه مربوط و در دور دوم کسب اکثریت نسبی مجموع آراء رأی دهندگان قبلی همان حوزه می‌باشد. نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در ماده ۸ قانون مربوطه تعریف شده است: «انتخاب نماینده در مرحله اول منوط به کسب اکثریت حداقل یک چهارم کل آراء و در مرحله دوم و همچنین انتخابات میان دوره ای با کسب اکثریت نسبی به هر میزان است»<sup>۱</sup>. براساس تبصره یک همین ماده در صورتی که آراء دو یا چند نفر از نامزدها مساوی باشد، ملاک انتخاب یک یا چند نفر از آنان، قرعه می‌باشد که در جلسه

۱. ماده ۸ اصلاحی ۱۳-۱۰-۱۳۷۸.

مشترک هیأت های اجرایی و نظارت مرکز حوزه انتخابیه انجام خواهد گرفت. نامزدهای مزبور و یا نمایندگان آنان می توانند در مراسم قرعه کشی حضور داشته باشند. سازوکار پیش بینی شده در ماده ۸ نشانگر گرایش قانون گذار به سمت نظام های اکثریت - بنیاد است. همچنانکه پیش از این اشاره شده، هدف از برقراری نظام های اکثریت - بنیاد انتخاب نمایندگان پارلمان با آرای بالا، تعمیق مشروعیت پارلمان و ایجاد ثبات سیاسی در کشور است. بدین خاطر، در این نظام ها، اصولاً معیار انتخاب کاندیدای برتر کسب آرای اکثریت رای دهندگان، یعنی اکثریت مطلق، می باشد. نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی نیز در آغاز با ویژگی های نظام های اکثریت - بنیاد سازگار بیشتری داشت زیرا در لایحه قانون انتخابات مجلس شورای ملی سال (۱۳۵۸) پیش بینی شده بود که نامزدها در مرحله نخست صرفاً با کسب اکثریت حداقل  $\frac{1}{2}$  آرای رای دهندگان هر حوزه (اکثریت مطلق آرا) می توانند بعنوان نماینده آن حوزه برگزیده شوند. اما، قانون گذار عادی ایران به تدریج از معیار اکثریت مطلق چشم پوشید و اکثریت های خاص را مورد نظر قرار داد. ابتدا در ۱۴ تیر ۱۳۶۳ معیار اکثریت  $\frac{1}{3}$  پذیرفته شد. اما، در نهایت در قانون فعلی (۱۳ دی ۱۳۷۸) انتخاب نماینده در مرحله اول منوط به کسب اکثریت حداقل یک چهارم کل آرا شد.

ویژگی دیگر نظام انتخاباتی طراحی شده در قانون فعلی انتخابات مجلس شورای اسلامی دو مرحله ای بودن آن است. مطابق ماده ۹ قانون یاد شده، چنانچه در مرحله اول برای یک یا چند نفر از داوطلبان اکثریت حداقل یک چهارم آرا حاصل نگردد، انتخابات دو مرحله ای خواهد شد؛ بدین معنی که از بین نامزدهایی که اکثریت حداقل یک چهارم آرا را در مرحله اول بدست نیاورده اند؛ فقط به تعداد دو برابر نمایندگان مورد نیاز از بین کسانی که بیشترین آرا را در مرحله اول داشته اند، در انتخابات مرحله دوم شرکت می کنند و در صورتی که تعداد نامزدهای باقیمانده، کمتر از دو برابر باشد، تمام آنان در مرحله دوم انتخابات شرکت خواهند کرد.

نظام انتخاباتی مورد حمایت قانون فعلی نه تنها دارای کاستی ها و نواقص نظری است، بلکه در عمل نیز نتوانسته است از مشروعیت قابل قبولی نزد مردم و نخبگان سیاسی و علمی جامعه برخوردار باشد و به همین دلیل است که در دوره های گوناگون مجلس، نمایندگان می کوشند تا اصلاحیه هایی را به مقررات انتخاباتی وارد کنند. کاستی های یاد شده را می توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- نظام انتخاباتی فعلی صرفاً به پایداری و ثبات سیاسی می اندیشد و جایگاهی را برای گروه ها و احزاب اقلیت قایل نیست. ثبات گرایی مطلق نمی تواند با اصول مردم سالارانه قانون اساسی از جمله اصل ششم و ۵۶ و فصل سوم آن سازگار افتد.

- دو مرحله ای بودن انتخابات در عمل با اهداف صرفه جویی اقتصادی و اهداف توسعه گرایانه کشور هماهنگ نیست، زیرا هزینه‌هایی زاید را بر بودجه عمومی کشور تحمیل می‌کند.

- مرحله دوم انتخابات معمولاً شعار مشارکت حداکثری را زیر سوال می‌برد زیرا تجربه‌های عملی حاکی از عدم شرکت بسیاری از انتخاب‌گران در مرحله دوم است.

- احراز اکثریت مطلق آراء در دور دوم (البته آن هم فقط در مواردی که انتخاب یک نماینده به دور دوم کشیده شده باشد) واقعاً به معنی حمایت ۵۰ درصد از رأی دهندگان آن حوزه از کاندیدای منتخب نبوده است. زیرا معمولاً تعداد رأی دهندگان در دور دوم کاهش می‌یابد (گرگی و مختاری ۱۳۸۷).

- دشواری دیگر نظام انتخاباتی فعلی عدم توجه به مقوله اقامتگاه انتخاب کنندگان است. با توجه به اینکه اکثر حوزه‌های انتخاباتی در ایران تک نماینده‌ای (نخست نفری - First - Past - the - Post System (FPTP) یا دو نماینده‌ای است، جابجایی رای دهندگان و بسیج انتخاب کنندگان غیر بومی می‌تواند در عمل زمینه ساز بروز تقلبات و نتایج غیر دموکراتیک شود.

در پایان، پرسش این است که کدام نظام انتخاباتی را می‌توان برای ایران پیشنهاد کرد؟ پیش از پاسخ به این پرسش باید از شاخصه‌ها یا قواعد حاکم بر گزینش نظام انتخاباتی پرسید. معیارهای حاکم بر گزینش نظام انتخاباتی کدامند؟ شاخصه‌های گزینش یا ارزیابی یک نظام انتخاباتی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: الف- شاخصه‌های تجربی: در این شاخصه‌ها آنچه مورد توجه قرار می‌گیرد، پیامدهای عملی و آثار عینی گزینه‌های مختلف است؛ ب- شاخصه‌های ارزشی بر اساس این معیارها به سنجش «خوبی» و «بدی» و یا «مهم» و «غیر مهم بودن» گزینه‌های مختلف می‌پردازیم. روشن است که در ارزیابی «خوبی» و «بدی» یک نظام انتخاباتی سنجه‌های بومی و ملی نیز دخالت خواهند داشت. بعنوان مثال، اگر پارادایم حاکم بر جامعه مبتنی بیانگر ارزش‌های دموکراتیک یا تئوکراتیک باشد، ارزش داوری درباره نظام انتخاباتی مختار نیز از گفتمان‌های یاد شده تأثیر خواهد پذیرفت. نظام‌های اخلاقی و بافت سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه نیز در تعیین معیارهای ارزش داوری موثر خواهند بود (Blais, 2008).

برخی از تحلیلگران، مجموعه شاخصه‌ها یا اهداف گزینش نظم انتخاباتی را در شش مورد<sup>۱</sup> تناسب بین تعداد کرسی‌ها و آراء، پاسخگویی به رأی‌دهندگان، دولت پایا، برنده شدن

۱. برخی دیگر، شرایط بیشتر را مورد نظر قرار می‌دهند. اصول حاکم بر گزینش نظام انتخاباتی از دیدگاه دسته اخیر عبارتند از: اصل شفافیت، اصل نمایندگی، اصل فراگیری و جامعیت، اصل گزینش رای دهنده، اصل سادگی، اصل مشروعیت، اصل تناسب و انصاف. (بنگ، خسروی حسن، الگوی مطلوب نظام انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو اصول و مبانی انتخابات دموکراتیک، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۷، صص. ۱۶۷ تا ۱۷۱).

نامزد کندورسه، سازش میان اقوام و مذاهب و توانایی اقلیت در کسب کرسی خلاصه می‌کنند (Horowitz, 2003, 115-27).<sup>۱</sup> روشن است که تضعیف یا تقویت هر یک از شاخصه‌ها فوق بستگی زیاد به ساختار فرهنگی و سیاسی- اجتماعی کشور مربوطه دارد؛ زیرا به هر حال تلفیق این شش مورد با یکدیگر شاید اصولاً ناممکن به نظر برسد. به همین خاطر، به اجبار باید در نهایت یک یا چند مورد را بر دیگر موارد ترجیح داد. با توجه به مجموعه مباحث فوق، به نظر می‌رسد نظام انتخاباتی ایران باید بر اساس شاخص‌های متنوع و چندگانه انتخاب شود. ترجیح این شاخص‌ها و گزینش نظام‌های انتخاباتی مبتنی بر آنها باید به گونه‌ای باشد که پایایی و ثبات دولت در معرض خطر نیافتد؛ زیرا ایران نیز همانند اکثر دولت‌های در حال توسعه نیازمند وجود نوعی امنیت، پایداری و پیوستگی حقوقی- سیاسی است. به همین خاطر، نمی‌توان نظام‌های تمام عیار تناسبی (حزبی) را برای این کشور تجویز کرد، زیرا پیاده کردن این نظام‌ها بسیار دشوار است و می‌تواند در کشوری مانند ایران، که فاقد فرهنگ اجماع و اجماع‌پذیری است به نوعی بی‌ثباتی سیاسی منجر شود.

افزون بر این، جامعه کنونی ایران پذیرای تک صدایی نیست. به همین خاطر نظام‌های انتخاباتی که نتوانند به انعکاس دیدگاه‌های متنوع سیاسی موجود در جامعه بپردازند، رفته رفته حقانیت خود را از دست خواهند داد. پس در موقعیت کنونی، نمی‌توان از نظام‌های انتخاباتی ثبات محور و تناسب ستیز دفاعی مطلق بعمل آورد. نتیجه آنکه، نظام انتخاباتی آینده باید الزاماً به تناسب بین تعداد کرسی‌ها و آرای انتخاب کنندگان نیز توجه کافی داشته باشد. تنوع قومی، مذهبی و جغرافیایی ایران نیز باید با نظام انتخاباتی مورد نظر سازگاری داشته باشد. بعلاوه، نظام انتخاباتی فعلی ایران تقریباً به حذف گروه‌ها و احزاب اقلیت از گردونه کنش‌های سیاسی و پارلمانی می‌انجامد. بنابراین، باید به طراحی نظامی دست یازید که جایگاهی تضمین شده را برای گروه‌ها و احزاب اقلیت در نظر بگیرد.

با ملاحظه مجموعه شاخص‌های فوق مشخصاً پیشنهاد می‌شود: در بازنگری‌های آینده قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی از نظام‌های ترکیبی یعنی اکثریتی- تناسبی استفاده شود. این نظام‌ها می‌توانند از یکسو، ثبات لازم را برای فعالیت‌های توسعه‌گرایانه دولت‌ها فراهم آورند و از دیگر سوی، حقوق گروه‌ها و احزاب اقلیت و ملاحظات مربوط به تنوعات قومی، مذهبی و جغرافیایی ایران را مد نظر قرار دهند. مطابق الگوی پیشنهادی، می‌توان تکلیف ۱/۲، ۱/۳، یا ۱/۴ از صندلی‌های مجلس شورای اسلامی را از طریق سازوکارهای نظام‌های تناسبی

۱. برای ملاحظه برگردان فارسی رک. هوروویتز دونالد. ال. «نظام‌های انتخاباتی و اهدافشان نکاتی اساسی برای تصمیم‌گیرندگان»، برگردان: مسلم آقایی طوق، نشریه حقوق اساسی، صص. ۳۲۹ تا ۳۴۳.

تعیین کرد. تکلیف صندلی‌های باقی مانده نیز از طریق روش‌های اکثریت-بنیاد روشن خواهد شد. انتخاب نوع روش تناسبی یا اکثریتی هم بستگی به شاخصه‌های گوناگون دارد که بخاطر رعایت اختصار از طرح آنها خودداری می‌شود.

## گفتار دوم - شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونگان

### مبحث نخست - شرایط انتخاب کنندگان

یکی از مهم‌ترین مباحث مربوطه به شرایط انتخاب کنندگان شرط سنی است. سن بلوغ انتخاباتی به تدریج کاهش یافته است. در حال حاضر، ماده ۲۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی سن بلوغ انتخاباتی را ۱۸ سال تمام پیش بینی کرده است. پایین یا بالا بودن سن بلوغ انتخاباتی نیز همانند بلوغ مدنی و کیفی تابعی است از شرایط گوناگون جغرافیایی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و... بنابراین، مصلحت سنجی در این باره اصولاً در حوزه تصمیم‌گیری‌های سیاسی قرار می‌گیرد. اما، در مجموع شناسایی حق رای برای افراد زیر ۱۸ سال منطقی به نظر نمی‌رسد زیرا تعیین حق سرنوشت یکی از مقوله‌های راهبردی است که نیاز به قوه تمیز برتر دارد. بنابراین، اقدام قانون‌گذار عادی در ۱۳ دی ماه ۱۳۸۵ مبنی بر افزایش سن بلوغ انتخاباتی از ۱۶ به ۱۸ سال قابل تحسین به نظر می‌رسد.

تابعیت نیز شرط دیگری است که معمولاً در قوانین انتخاباتی برای انتخاب کنندگان در نظر گرفته می‌شود. پیش بینی این شرط با این اندیشه توجیه می‌شود که حاکمیت ملی دارای چهارچوب‌های سرزمینی و جمعیتی مشخص است. هدف اصلی طرح مقوله تابعیت نیز صیانت از بافت جمعیتی دولت-کشور مربوطه است. در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز نخستین شرط پیش بینی شده برای انتخاب کنندگان شرط تابعیت است (م. ۲۷). پیش بینی این شرط کاملاً قابل درک است، هرچند که تصریح به نوع تابعیت (اصلی یا اکتسابی؟) می‌تواند ابهامات احتمالی را مرتفع سازد.

سومین شرط پیش بینی شده در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی برای انتخاب کنندگان، شرط «عقل بودن» است (م. ۲۷). این شرط نیز فاقد چهارچوب روشن است. از جمله ابهاماتی که در این زمینه قابل طرح است این که چگونه می‌توان «عقل بودن» انتخاب کنندگان را احراز کرد؟ آیا باید در شعب رای‌گیری علاوه بر مدارک عمومی، مدرک مثبت خردمندی هم ارائه داد؟ شاید وجود همین ابهامات جدی است که مجریان انتخاباتی نیز تاکنون در عمل توجهی چندان را به شرط یاد شده نکرده‌اند.

### مبحث دوم- شرایط انتخاب پذیری

#### بند یک- آزادی نامزد شدن و آزادی تبلیغ نامزدی

آزادی نامزد شدن در انتخابات و آزادی تبلیغ نامزدی از عناصر جدایی ناپذیر دموکراسی‌های نماینده سالار به شمار می‌روند. فقدان آزادی نامزد شدن در نظام‌های توتالیتر سامانه مند است. در دموکراسی‌های نماینده سالار، آزادی نامزد شدن اغلب مشروط به شرط اقامت، سپردن تضمین مالی یا ارائه فهرستی از معرف‌ها است. آزادی نامزد شدن در انتخابات به تنهایی کفایت نمی‌کند. تنها معرفی نامزد ها از طریق تبلیغات واقعی است که به انتخاب گران اجازه انجام انتخاب را خواهد داد. در صورت فقدان تبلیغ عمومی، انتخاب کننده بر مبنای کدام شاخصه باید گزینه مطلوب خود را انتخاب کند؟ آزادی نامحدود گزینه‌ها نیز به حذف عملی انتخاب منجر خواهد شد. از سوی دیگر باید مراقب بود تا تبلیغ نامزدی به رویه «نامزدی رسمی» منجر نشود.

#### بند دوم- ناشایستگی های انتخاباتی در ایران و مقایسه آن با نظام حقوقی فرانسه

«شایستگی انتخاباتی Éligibilité électorale موقعیتی است که به اشخاص اجازه مشارکت در انتخابات را به عنوان کاندیدا اعطا می‌کند». ناشایستگی یا عدم صلاحیت انتخاباتی Inéligibilité électorale را می‌توان حالت عکس مورد قبلی دانست، فرد ناصالح به شخصی گفته می‌شود که موقعیت وی حق نامزد شدن در انتخابات را به او اعطا نمی‌کند. از عدم صلاحیت انتخاباتی می‌توان ممنوعیت مشارکت سیاسی را استنباط کرد در حالی که از صلاحیت انتخاباتی می‌توان حق مقدسی تحت عنوان مشارکت سیاسی شهروند را در تعیین سرنوشت خویش استخراج کرد. اهمیت بحث در این نکته است که ممکن است برخی از نظام‌های حقوقی محور، انتخابات و مشارکت پذیری را بر ناشایستگی‌های انتخاباتی مبتنی کنند در حالی که برخی دیگر از نظام‌های سیاسی بر شایستگی‌های انتخاباتی تکیه نمایند. در حقیقت، اگر دادرسی انتخاباتی خود را مجاز به بررسی شایستگی‌های انتخاباتی یک کاندیدا بداند بدین صورت، صلاحیت‌ها یا قدرتی وسیع را در اختیار خواهد گرفت. هر چه شرایط مربوط به شایستگی‌های انتخاباتی انتزاعی تر باشد به همان میزان قدرت دادرسی افزون تر خواهد شد. باید به این نکته اشاره کرد که برخی از شرایط مربوط به شایستگی‌های انتخاباتی در ایران حالت انتزاعی دارند. به نظر برخی از اعضای محترم شورای نگهبان «اگر شورای نگهبان صرفاً به بررسی ناشایستگی‌های انتخاباتی بپردازد شرایط ایجابی مزبور در قانون انتخابات بی فایده خواهد بود». مطابق این دیدگاه اصل بر این است که نامزدهای انتخاباتی فاقد صلاحیت لازم برای شرکت در انتخابات می‌باشند مگر آنکه صلاحیت خویش را اثبات نمایند. به نظر می‌رسد خواستگاه دیدگاه یاد شده

را می توان در بدبینی نسبت به دموکراسی و حاکمیت ملی جستجو کرد. اگر بپذیریم که قدرت سیاسی متعلق به مردم است و مردم حق اعمال حاکمیت ملی را دارند، باید اصل را بر صلاحیت آنها در مشارکت در حوزه عمومی قرار داد و نه بالعکس.

مطابق ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی سن حداقلی انتخاب شونده‌گان باید ۳۰ سال بوده و سن حداکثری آنها نیز ۷۵ سال می‌باشد. اما نمی‌توان گفت که تمامی شهروندان ایرانی که در این مقطع سنی قرار دارند الزاماً از شایستگی انتخاب شدن نیز برخوردارند. قانون‌گذار ایرانی در زمینه شرایط انتخاب پذیری بسیار سخت گیرانه تر از قانون‌گذار فرانسوی برخورد کرده است؛ زیرا علاوه بر شرایط سنی مذکور شرایط متعدد دیگر را هم برای انتخاب پذیری مقرر کرده است. بعلاوه، در راستای تضمین امنیت حقوقی ضرورت دارد موارد عدم صلاحیت‌های انتخاباتی در زمان اعلام نامزدی کاملاً روشن باشد. نظام انتخاباتی ایران از انعطاف پذیری بسیار درباره شرایط سیاسی و عقیدتی لازم برای نامزدی در مجلس شورای اسلامی برخوردار است و این انعطاف پذیری و توسعه انتزاعی شرایط انتخاب پذیری یقیناً در عمل اصل امنیت حقوقی را با آسیب‌های جدی روبرو خواهد کرد. در نظام حقوقی فرانسه نیز در مواردی، شورای قانون اساسی رویکردهایی مشابه را از خود نشان داده است. بعنوان مثال در تصمیم ۵ ژوئیه ۱۹۷۳ شورای قانون اساسی تصریح می‌کند که مساله عدم صلاحیت یک کاندیدا از مقوله‌های مربوط به نظم عمومی است. بنابراین، شکایت‌های مربوط به ناشایستگی‌های انتخاباتی در هر مرحله‌ای از دعاوی انتخاباتی قابل طرح است. شورای نگهبان هم در موارد متعدد تأکید کرده است که مساله ناشایستگی‌های انتخاباتی در هیچ مرحله‌ای قابل مسامحه نیست. با وجود این، در نظام‌های انتخاباتی ایران و فرانسه محدودیت‌هایی بر اصل *تقارن انتخاب کنندگان با انتخاب شونده‌گان* وارد شده است. مجموعه این محدودیت‌ها را می‌توان در موارد زیر مورد مطالعه قرار داد:

#### الف- ناشایستگی‌های شخصی نامزدها

اغلب ناشایستگی‌های شخصی کاندیداها جنبه کلاسیک دارد، مانند ناشایستگی‌های برخاسته از محدودیت‌های سنی یا انجام خدمت نظام وظیفه. مورد دیگر مربوط به ناشایستگی‌های شخصی، مسئله محکومیت‌های کیفری است. داشتن سابقه کیفری مؤثر قاعدتاً باید شخص مربوطه را از حضور در عرصه رقابت‌های انتخاباتی باز دارد. در فرانسه ماده «L0129» قانون انتخابات مقرر می‌دارد که تمام اشخاص دارای سابقه کیفری مؤثر (اشخاصی که بوسیله رأی دادگاه شایستگی انتخاباتی آنها سلب شده است و اشخاصی که تحت قیمومت قضایی دارند) فاقد صلاحیت شرکت در انتخابات می‌باشند. موارد مربوط به سابقه کیفری در

حقوق فرانسه را می‌توان در افراد زیر خلاصه کرد. در نظام حقوقی ایران ماده ۳۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به این موارد یعنی موارد عدم صلاحیت مطلق اشاره می‌کند. این ماده فهرستی بلند از اشخاص محروم از حق انتخاب شدن را ارائه می‌دهد: افرادی که نقشی تعیین کننده در تقویت رژیم سابق ایفا کرده‌اند؛ خان‌ها و فئودال‌ها، احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های غیر قانونی، اشخاصی که مرتکب اعمالی علیه نظام جمهوری اسلامی شده‌اند، قاچاقچیان مواد مخدر، معتادان به مواد مخدر و ....

#### ب- ناشایستگی‌ها یا عدم صلاحیت‌های حرفه‌ای نامزدها

در نظام‌های انتخاباتی ایران و فرانسه اشتغال به برخی مشاغل؛ مانع حضور افراد در رقابت‌های انتخاباتی می‌شود. این ممنوعیت دارای یک منطبق بسیار قوی است زیرا اشخاصی که قبلاً به انجام یک شغل در یک منطقه جغرافیایی خاص پرداخته‌اند می‌توانند به هنگام انتخابات، انتخاب کنندگان را تحت تاثیر قرار دهند. این ممنوعیت همچنین می‌تواند فرد مورد نظر را از فشارها و نفوذهای متقابل در امان نگهدارد. این ناشایستگی‌ها جنبه نسبی دارد و هدف اصلی آن پیشگیری از ایجاد تعارض منافع بین مشاغل گوناگون دولتی و شغل نمایندگی است. این ممنوعیت یا ناشایستگی انتخاباتی را می‌توان یکی از تجلیات اصل تفکیک قوا دانست. مقررات انتخاباتی کشورهای ایران و فرانسه فهرست مطولی را درباره این ممنوعیت‌ها تدوین نموده‌اند. در نظام انتخاباتی ایران ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و در فرانسه ماده «L0133» قانون انتخاباتی فرانسه دارندگان مشاغل مختلفی را از حضور در انتخابات منع می‌کند.

#### ج- ناشایستگی‌های مربوط به مسائل مالی انتخابات

در نظام حقوقی ایران شورای نگهبان نظارت مالی بر انتخابات را چندان مهم تلقی نمی‌کند و هیچ مقرره‌ای صلاحیت خاصی را در این زمینه به شورای نگهبان اعطا نمی‌کند. این مشکل را می‌توان به مشکل کلی‌تری بنام فقدان نظارت مالی بر امور سیاست در ایران گره زد. برای جبران خلاء نظارتی موجود نویسنده پیشنهاد تأسیس شورای نظارت بر امور مالی سیاست یا زندگی سیاسی را در چند سال قبل مطرح نمود. معذالک شورای نگهبان تا امروز از صلاحیت گسترده تفسیری خود برای اعمال نظارت مالی بر انتخابات در ذیل اصل ۹۹ قانون اساسی اقدامی انجام نداده است. بدین ترتیب مناسب است تا مجلس شورای اسلامی با وضع مقررات شایسته در صدد بر طرف کردن این نقیصه بزرگ برآید.



**د- ناشایستگی های اخلاقی، ایدئولوژیک و سیاسی**

این دسته از ناشایستگی ها در حقوق انتخاباتی فرانسه که می توان آن را حقوقی لیبرال نامید جایگاهی ندارد. بر خلاف رویکرد لیبرالی حقوق انتخاباتی فرانسه، رویکرد انتخاباتی ایران از همان آغاز با حضور و مشارکت سیاسی سلطنت طلبان و مخالفین بنیادی نظام در قدرت سیاسی مخالفت کرده است. این مخالفت در قوانین انتخاباتی نیز انعکاس یافته است. به عنوان مثال مواد ۲۸ و ۳۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی شرایط ایجابی (مانند اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، تابعیت کشور، داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد، ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل متری ولایت مطلقه فقیه) و سلبی (مانند تحکیم کنندگان مبانی رژیم سابق، ملاکین بزرگ، وابستگان تشکیلاتی و هواداران احزاب غیر قانونی، قاچاقچیان مواد مخدر) گوناگونی را برای شرکت در انتخابات پارلمانی پیش بینی می کند. با ملاحظه مجموعه شرایط مربوط به شایستگی ها یا ناشایستگی های انتخاباتی می توان چنین نتیجه گیری کرد که حقوق انتخاباتی ایران بر یک الگوی پیشگیرانه مبتنی است زیرا در این نظام اساساً به مخالفین سیاسی نظام اجازه ورود به فعالیت های انتخاباتی داده نمی شود. سیاست رویه ای شورای نگهبان نیز با الگوی پیشگیرانه همسویی دارد.

**گفتار سوم - کاستی های نظارتی****مبحث اول - منابع مالی انتخابات**

امروزه، وجود نابرابری مالی بین نامزدهای منفرد یا احزاب یکی از نقاط آسیب پذیر دموکراسی نماینده سالار را تشکیل می دهد. در این راستا، نظام های دموکراتیک نماینده سالار مجموعه مقرراتی را درباره مسایل مالی احزاب و هزینه های مربوط به مبارزات انتخاباتی وضع نموده اند. در این کشورها، معمولاً درباره احزاب سیاسی به پیش بینی دو گونه منابع درآمدی عمومی *financement public* و منابع خصوصی *financement privé* می پردازند. در صورتی که درآمدهای ناشی از منابع خصوصی تحت نظارت قرار نگیرند، خطر درافتادن در دام حکومت زرسالاری *La ploutocratie* وجود خواهد داشت. چگونگی اختصاص منابع عمومی نیز می تواند مشکلاتی را در بر داشته باشد. اختصاص منابع عمومی به احزاب باید بر اساس معیارهای عینی صورت پذیرد. بر این اساس، معمولاً تعداد آرای ماخوذه در انتخابات قبلی یا صندلی های کسب شده توسط احزاب در انتخابات گذشته را معیار تخصیص منابع مالی عمومی به آنها قرار می دهند.

## مبحث دوم - ضرورت تشکیل شورای عالی نظارت بر امور مالی انتخابات در ایران

در حال حاضر، یکی از آفت‌ها و نقاط آسیب‌پذیر نظام‌های مردم‌سالار قاعده‌مند نبودن منابع و عملکرد مالی احزاب و گروه‌های سیاسی بویژه در ایام انتخابات است. یکی از راهکارهایی که می‌تواند به تقویت پایه‌های مردم‌سالاری بپردازد، اعمال نظارت مالی - حقوقی دقیق بر منابع مالی سازمان‌های حزبی و هزینه‌های انتخاباتی نامزدها است. نظارت مالی بر انتخابات را می‌توان از طریق تشکیل کمیسیون یا «شورای نظارت بر هزینه‌های انتخاباتی» (شنها) پیگیری کرد. در صورت وجود زمینه‌های لازم می‌توان حوزه مأموریت شورای مورد نظر را گسترده‌تر کرده و نظارت بر امور مالی احزاب و گروه‌های سیاسی را هم بر آن افزود. در این صورت، می‌توان نهاد مزبور را «شورای عالی نظارت بر امور مالی حوزه سیاست» (شعنامحس یا شعنام) نام نهاد. این شورا می‌تواند دارای ماهیت و وضعیت اداری یا قضایی باشد. ضرورت حفظ بی‌طرفی و مراعات اصول دادرسی منصفانه ایجاب می‌کند تا شورای مورد بحث دارای ماهیت و کارکردی قضایی باشد. سه وظیفه و مأموریت کلی را می‌توان برای شورای عالی نظارت بر امور مالی حوزه سیاست در نظر گرفت: ۱- جمع‌آوری حسابها، بازرسی و نظارت مستمر و منظم بر امور مالی احزاب و گروه‌های سیاسی و انجام قضاوت نهایی درباره آنها؛ ۲- نظارت بر میزان و نحوه انجام هزینه‌های انتخاباتی توسط نامزدهای انتخابات خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی؛ ۳- انتشار منظم گزارش حساب‌های مالی احزاب و گروه‌های سیاسی - و هزینه‌های انتخاباتی این احزاب و نیز نامزدهای منفرد.

تاسیس شورای عالی نظارت بر امور مالی حوزه سیاست، علاوه بر اقبال سیاسی نیازمند چند پیش‌زمینه حقوقی نیز می‌باشد: نخست آنکه، تعیین سقف نهایی برای هزینه‌های انتخاباتی از لازمه‌های یک نظام سیاسی کارآمد و جامعه سالم و مقتصد است. بدون تعیین برنامه‌های مالی و سقف هزینه کرد اصولاً مبنایی برای نظارت وجود نخواهد داشت؛ زیرا نظارت به طور خلاصه در برگیرنده اقداماتی است که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه و جلوگیری از انحرافات عملیات مالی... نسبت به هدف‌های تعیین شده در برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی صورت می‌پذیرد (امامی، ۱۳۸۴، ۱۷۲). دوم آنکه، مجازات‌های مناسبی توسط قانون‌گذار برای متخلفین پیش‌بینی شود. قانون‌گذار، از جمله می‌تواند با تصویب مقرراتی خاص مانع از حضور موقت یا دائم متخلفین شود که مطابق حکم قضایی شعنام تخلف آنها از سقف هزینه‌ها محرز شده است. البته، جهت پرهیز از ورود به حوزه صلاحیت‌های اختصاصی شورای نگهبان و احتراز از شائبه تخدیش اصل ۹۹ قانون اساسی

می‌توان صدور حکم قضایی درباره تخلفات مالی ارتكابی بوسیله نامزدهای انتخاباتی را بر عهده شورای عالی نظارت بر امور مالی حوزه سیاست گذاشت، اما تعیین مجازات نهایی را به شورای نگهبان واگذار کرد. سوم آنکه وظایف یاد شده را نمی‌توان بر عهده نهادهایی چون شورای نگهبان یا وزارت کشور گذاشت چرا که اولاً، نظارت مزبور دارای جنبه کاملاً تخصصی و فنی (مالی) بوده و خارج از توانایی‌های شورای نگهبان یا وزارت کشور است. ثانیاً، در حال حاضر نهادی مانند شورای نگهبان دارای وظایف بسیار متعدد<sup>۱</sup> و متنوع و گاه خارج از رسالت‌های پیش‌بینی شده برای هم‌تاهای آن در دیگر کشورها می‌باشد؛ ثالثاً، نظارت بر حوزه فعالیت‌های سیاسی احزاب خارج از قلمرو صلاحیت‌های شورای نگهبان قانون اساسی است.

### رهیافت نهایی

انتخابات، جامعه سیاسی را به دو گروه مجزا تقسیم کرده و باعث ایجاد گونه‌ای از شکاف اجتماعی می‌شود. در یک سوی این شکاف، هواداران و در سوی دیگر مخالفان قرار دارند. سازوکارهای انتخاباتی در همه نظام‌های انتخاباتی اعم از اکثریت-بنیاد، تناسبی و ترکیبی در نهایت به گزینش زمامداران از میان برخی از نامزدها (اکثریت) و خارج ساختن برخی دیگر (اقلیت) از گردونه رقابت منجر می‌شوند. البته، نباید انتخابات را صرفاً عاملی برای ایجاد یا بیان شکاف‌های سیاسی و اجتماعی دانست. در چشم اندازی دیگر، انتخابات می‌تواند به عنوان عنصری وحدت‌آفرین و آیینی برای ایجاد وفاق در جامعه سیاسی تلقی شود. از این منظر، انتخابات فرصتی را مهیا می‌سازد تا شهروندان برای انجام پاره‌ای از امور مشترک ملی، محلی یا صنفی و تعیین سرنوشت خویش گرد هم آیند.

هم‌اکنون، ضروری است تا قانون‌گذار محترم با نگرشی جامع نسبت به قانون انتخابات مجلس و دیگر قوانین انتخاباتی در صدد برطرف کردن موانع و دشواری‌های موجود برای اعمال حق رای در معنای عام آن برآید. از جمله این اقدامات را می‌توان اصلاح بنیادین نظام انتخاباتی، برقراری رابطه منطقی بین نظام حزبی و نظام انتخاباتی، بازبینی شرایط انتخاب شونده‌گان و تصحیح نقاط اختلافی و غیراجماعی آن، برقراری رابطه متقابل بین نظام انتخاباتی کشور و حقوق کیفری (نظام جرایم و مجازات‌ها)، بازبینی حوزه‌های انتخابیه، منوط کردن اعمال حق رای به داشتن کارت انتخاباتی و شرایط مربوط به اقامت و... دانست.

۱. سیاهه وظایف و صلاحیت‌های شورای نگهبان در حدود ۲۰ مورد است.

## منابع و مأخذ

### الف- فارسی

۱. امامی محمد، (۱۳۸۴)، کلیات حقوق مالی، نشر میزان، چاپ اول.
۲. تقی زاده، جواد، (۱۳۸۲)، «تاملی بر حق رای در حقوق ایران با نگاهی بر حقوق فرانسه»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱.
۳. خسروی حسن، (۱۳۸۷)، الگوی مطلوب نظام انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو اصول و مبانی انتخابات دموکراتیک، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۴. رودگر عطاءالله، (۱۳۸۱)، بررسی جرایم انتخاباتی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی.
۵. سائلی کرده ده مجید، (۱۳۷۶)، سیر تحول قوانین انتخابات مجلس در ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۶. فاورو لویی و ودل ژرژ، (۱۳۸۲)، «اصول فراقانون اساسی و حاکمیت ملی»، ترجمه علی اکبر گرجی، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱.
۷. گرجی، علی اکبر، (۱۳۷۷)، «تحلیل کارکرد نهادهای جامعه مدنی در جمهوریت»، مجموعه مقالات جمهوریت و انقلاب اسلامی، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۸. گرجی، علی اکبر، (۱۳۷۸)، «تکون دموکراسی در بستر جامعه مدنی»، مجموعه مقالات اولین همایش دین و دموکراسی، دانشگاه علوم پزشکی مازندران.
۹. گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۳)، «مبنا و مفهوم حقوق بنیادین»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲.
۱۰. گرجی علی اکبر، (۱۳۸۷-۱۳۸۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جزوه درسی کارشناسی حقوق، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، نیم سال نخست.
۱۱. گرجی علی اکبر، (۱۳۷۷-۱۳۸۸)، نظام‌های انتخاباتی، جزوه درسی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، نیم سال نخست تحصیلی.
۱۲. گرجی علی اکبر و مختاری مهدی، (۱۳۸۷)، نظام‌های انتخاباتی (کتاب)، در دست انتشار.
۱۳. گرجی علی اکبر، (۱۳۸۶-۱۳۸۷)، مبانی حقوق عمومی، جزوه درسی دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، نیم سال اول تحصیلی.
۱۴. گرجی علی اکبر، (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل.
۱۵. صمدی سعید، (۱۳۷۴)، بررسی تطبیقی قانون انتخابات پارلمان ۱۱۰ کشور جهان، پایان نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس.
۱۶. مرکز مالگیری احمد، (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، چاپ دوم، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۷. هاشمی سید محمد، (۱۳۷۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۱۸. هورویتز دونالد، (۱۳۸۶)، «نظام‌های انتخاباتی و اهدافشان نکاتی اساسی برای تصمیم‌گیرندگان»، برگردان: مسلم آقایی طوق، نشریه حقوق اساسی.

### ب- خارجی

- 1-Ardant (Ph.), (1999), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J.
- 2-Blais André, (1999), «Critères d'évaluation des systèmes électoraux», [www.elections.ca/loi/sys/blais\\_f.pdf](http://www.elections.ca/loi/sys/blais_f.pdf), visité le 11-12-2008.
- 3-Cotteret (J.-M.) et Emeri(C.), (1994), *Les systèmes électoraux*, Paris, PUF.
- 4-Favreau (L.), et a., (2002), *Droit constitutionnel, précis*, Paris, Dalloz.
- 5-Horowitz (D.L), (2003), "Electoral Systems & Their Goals: A Primer for Decision Makers", *Journal of Democracy*, Vol.14, pp 115-27. Also available at: <http://www.cic.nyu.edu/pdf/E6ElectoralSystemsHorowitz.pdf>.
- 6-Masclat (J.-C.), (1992), *Le droit des élections politiques*, Paris, PUF.
- 7-Frison-Roche (M.-A.) et Revet (T.), (2004), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz.
- 8-Rousseau (D.), (2004), « La liberté politique et le droit de vote », in Cabrillac (R.), Frison-Roche (M.-A.) et Revet (T.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz.