

# تأملی بر حق رأی<sup>۱</sup> در ایران با نگاهی بر حقوق فرانسه<sup>۲</sup>

جواد تقی زاده دوغیکلا<sup>۳</sup>

## چکیده

این تحقیق بررسی وضعیت حق رأی در ایران را منظور دارد. ضمن تحلیل وضعیت حق رأی در ایران، نگارنده تلاش مینماید تا تأملی تطبیقی با موضوع در حقوق فرانسه نیز ارائه گردد. در ایران، ویژگی‌هایی که برای رأی در نظر گرفته شده، حداقل در محدوده تئوری، بسیار مناسبند در حالیکه چگونگی اعمال حق رأی، به جهت کاستی‌های موجود در قوانین و مقررات و نیز رویه انتخاباتی در شرایط زیاد مطلوبی به سر نمی‌برد. برخی از ویژگی‌های رأی در قوانین و مقررات موضوعه بصراحت ذکر شده و برخی دیگر در عمل و یا تلویحاً مورد پذیرش قرار گرفته‌اند. خصیصه‌های موضوعه عبارتند از اینکه رأی در ایران مستقیم، مخفی و همگانی است. اختیاری بودن و شخصی بودن نیز از ویژگی‌های غیر موضوعه رأی میباشند. در بررسی اعمال حق رأی، شرایط برخورداری از این حق و نیز نارسایی‌های اعمال آن در حقوق ایران توجه ما را به خود جلب می‌نمایند. شرایط عمومی برخورداری از حق رأی عبارتند از: تابعیت، بلوغ سیاسی و آمادگی روانی. با توجه به شرایط آسان برخورداری از حق انتخاب نمودن، هر شهروند به راحتی می‌تواند از این حق بهره‌مند شود. لیکن نهاد انتخابات در عمل با کاستی‌هایی روبروست. در این راستا میتوان از: عدم فهرستهای انتخاباتی، عدم شرط سکونت، عدم شرط اهلیت اخلاقی و نیز، عدم امکان مشارکت همیشگی ایرانیان مقیم خارج، نام برد.

واژه های کلیدی: رأی، حق رأی، انتخابات، حقوق انتخاباتی

---

1. Le droit de vote

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۲/۱۲/۱۹

<sup>۲</sup> تاریخ دریافت: ۱۳۸۲/۸/۲۱

<sup>۳</sup> دانشجوی دکتری حقوق دانشگاه پاریس ۱

## مقدمه :

زنده یاد دکتر قاضی در تعریف رأی می نویسد: « عملی تشریفاتی و حقوقی را که شهروندان با انجام آن، طبق ضوابط و شرایط قانونی به گزینش نماینده یا نمایندگان می پردازند، رأی نامند<sup>۴</sup> ». این تعریف یک بعد رأی - که البته بعد اصلی آن است - یعنی انتخابات را در برمی گیرد. جهت ارائه بیانی جامع تر، رأی را می توان به این صورت تعریف نمود: « عملی که توسط آن رأی دهنده در تعیین نمایندگان شرکت می نماید یا درباره یک متن مشخص نظرش را ابراز می کند<sup>۵</sup> ». به این ترتیب، تعریف رأی شامل همه پرسه های می شود.

حق رأی امروزه بعنوان یکی از شناخته شده ترین حقوق بشر مورد توجه است. در واقع، قرن بیستم مصادف بوده با ظهور بین المللی اصل انتخابات آزاد. اصلی که به موجب آن، انتخابات باید تحت شرایطی انجام پذیرد که آزادی ابراز اراده رأی دهندگان تضمین گردد. اعلامیه های بین المللی حقوق که این حق را صراحتاً برسمیت شناخته اند کم نیستند. از میان آنها می توان از اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۰ سپتامبر ۱۹۴۸ نام برد. بند ۳ از ماده ۲۱ این اعلامیه جهانی، حق بر خورداری از انتخابات صادقانه و آزاد را تصریح می نماید<sup>۶</sup>. در این راستا می توان از ماده ۲۵ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی<sup>۷</sup> مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ و یا از ماده ۳ اولین پروتکل الحاقی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصوب ۲۰ مارس ۱۹۵۲ در پاریس نیز نام برد.

اکثر کشورها این حق بنیادی را برای شهروندان خود پذیرفته اند. چرا که انتخابات آزاد، امروزه عنصر اولیه مشروعیت حکومتها را تشکیل می دهد. هر چند جهت تحقق جامعه دموکراتیک، عناصر دیگری همچون آزادی احزاب و غیره نیز دخیل هستند. ایران نیز از زمان پیروزی انقلاب مشروطه، در زمره کشورهایی قرار گرفته که حق رأی را برای شهروندانشان به رسمیت می شناسند. در ابتدا این حق فقط جهت انتخاب نمایندگان مجلس ملی استفاده می شد. پس از گذشت حدود ۴۰ سال از تصویب قانون اساسی مشروطه، انتخاب سناتورها نیز به جمع انتخاباتی ایران پیوست. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصول متعددی حق رأی را برای شهروندان ایرانی پذیرفته است. از جمله می توان از اصل ۶ آن نام برد که مقرر می دارد: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات.

۴. ابوالفضل قاضی. حقوق اساسی و نهاد های سیاسی، جلد اول، تهران، دانشگاه تهران، چاپ چهارم، دی ماه ۱۳۷۲، ص ۶۸۴

۵. De VILLIERS (M), Dictionnaire de droit constitutionnel, Paris, Armand Colin, 2<sup>e</sup> édition, 1999, p.225

۶. بند ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می دارد: اساس و منشاء قدرت حکومت، اراده مردم است. این اراده باید به وسیله انتخاباتی برگزار گردد که از روی صداقت و بطور ادواری صورت پذیرد. انتخابات باید عمومی و با رعایت مساوات باشد و با رأی مخفی و یا طریق ای نظیر آن انجام گیرد که آزادی رأی را تامین نماید.

۷. ماده ۲۵ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی مقرر می دارد: هر شهروند حق و امکان خواهد داشت بدون هیچ یک از تبعیضات مذکور در ماده ۲ و بدون محدودیت غیر معقول: الف - در اداره امور عمومی بالمباشره یا بواسطه نمایندگان که آزاد انتخاب شوند شرکت نماید. ب - در انتخابات ادواری که از روی صحت به آراء عمومی مساوی و مخفی انجام شود و تضمین کننده بیان آزادانه اراده انتخاب کنندگان باشد رأی بدهد و انتخاب بشود. ج - با حق تساوی طبق شرایط کلی بتواند به مشاغل عمومی کشور خود نائل شود.

انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظائر اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد».

از حق رأی دو مفهوم متفاوت قابل تصور است. در واقع حق رأی می تواند در یک معنی عام یا در یک معنی خاص استفاده شود. برداشت کلی از حق رأی عبارتست از حق انتخاب کردن و نیز حق انتخاب شدن. برداشت محدودتر از حق رأی عبارتست از حق انتخاب کردن. تحقیق حاضر بررسی حق رأی به معنای دوم آن را مد نظر قرار می دهد. لذا تحلیل حق انتخاب شدن را به مجال دیگری واگذار می نماید. همرا با تحلیل وضعیت حق رأی در ایران، تلاش خواهد شد تا اشاره هایی مقایسه ای به موضوع در حقوق فرانسه نیز انجام گیرد. هر چند بررسی وضعیت حق رأی در فرانسه، هرگز به صورت محوری مورد نظر نیست.

حق رأی در ایران برخوردار از دو وجه متمایز است. در واقع، ویژگی هایی که برای رأی پذیرفته شده اند، حداقل در محدوده تئوری، بسیار مناسبند (مبحث اول) در حالیکه چگونگی اعمال این حق، به جهت کاستی های موجود در قوانین و مقررات و نیز رویه انتخاباتی در شرایط زیاد مطلوبی به سر نمی برد (مبحث دوم).

## مبحث اول: ویژگی های رأی

هر دولت - کشور با توجه به واقعیت ها و نیز سازوکارهای اجتماعی و سیاسی خود، معمولاً ویژگی های خاصی را برای رأی تعیین می کند. جمهوری اسلامی ایران نیز همانند سایر کشورها، ویژگی های خاصی را برای رأی در نظر گرفته است. برخی از این خصیصه ها صراحتاً در قوانین و مقررات موضوعه ذکر شده اند (۱)، در حالیکه برخی دیگر و لو اینکه در قوانین و مقررات موضوعه به آنها تصریح نشده، تلویحاً و یا در عمل مورد پذیرش قرار گرفته اند (۲).

### ۱. ویژگی های موضوعه رأی

علی الاصول ویژگی های رأی باید در قوانین و مقررات مربوط به انتخابات، آنهایی که توسط قانونگذار اساسی، قانونگذار عادی و یا دیگر نهادهای صلاحیتدار وضع می شوند، صراحتاً ذکر گردند. بعلاوه، قانونگذار باید راهکارهای تضمین خصیصه هایی که برای رأی در نظر می گیرد را بیان نماید.

ویژگی های رأی که صراحتاً در قوانین و مقررات موضوعه از آنها نام برده شده، عبارتند از اینکه رأی در ایران بصورت مستقیم (الف)، مخفی (ب) و همگانی (ج) است.

## الف: مستقیم بودن<sup>۸</sup>

انتخاب نماینده یا نمایندگان می تواند بصورت مستقیم یا غیر مستقیم صورت گیرد. در صورت اول رأی دهندگان بدون واسطه نمایندگان خود را برمیگزینند. در روش دوم، رأی دهندگان در ابتدا افرادی را انتخاب می نمایند که این افراد از بین خود و یا از بین دیگر نامزدها به گزینش منتخب یا منتخبان اصلی می پردازند. برای روش اول می توان انتخابات ریاست جمهوری، شهرداریها، شوراهای شهرستانها، شوراهای مناطق (استان ها) و نیز نمایندگان مجلس ملی در فرانسه را مثال زد. برای صورت دوم می توان از انتخابات سناتور ها در فرانسه و یا انتخابات ریاست جمهوری در ایالات متحده امریکا نام برد.

انتخابات غیر مستقیم در ایران، در مدت زمانی نسبتاً طولانی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی برای انتخاب نمایندگان مجلس شورای ملی و نیز سناتور ها وجود داشت. به این ترتیب که در ابتداء شهروندان بوسیله انتخابات، با اکثریت نسبی، افرادی را انتخاب می نمودند. سپس این برگزیدگان تحت شرایطی از بین خود، نمایندگان مجلس شورای ملی و یا سناتور ها را انتخاب می کردند. اصولاً انتخابات سیاسی؛ اعم از ملی و محلی، در ایران بصورت مستقیم می باشند. اصل ۱۱۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می دارد که: « رئیس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می شود و انتخاب مجدد او بصورت متوالی، تنها برای یک دوره بلا مانع است». این منشور ملی، در اصل ۶۲ خود نیز بیان می نماید که: « مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که بطور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می شوند تشکیل می گردد. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد».

قوانین و مقررات انتخاباتی نیز صراحتاً به خصیصه مستقیم بودن رأی اشاره نموده اند. در این راستا می توان از ماده ۱۰ قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۵ قانون انتخابات و آئین نامه داخلی مجلس خبرگان و نیز ماده ۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نام برد. بنابراین کاندیداها مستقیماً از طریق آراء تکنام یا چند نام با توجه به نوع انتخابات و نیز تعداد کرسی های در معرض انتخاب برگزیده می شوند. انتخاب اعضای شوراهای بخش، شهرستان، استان یا شورای عالی استانها را می توان از مصادیق انتخابات غیر مستقیم در ایران دانست.

## ب: مخفی بودن<sup>۹</sup>

---

6. direct  
7. secret

رأی می تواند بصورت مخفی یا آشکار (علنی) ابراز شود. منتسکیو معتقد بود که در صورت آشکار بودن محتوای رأی، مردم عادی می توانند بهتر از راهنمایی های سرشناسان و خبرنگاران برای انتخابهای درست و تصمیمات سنجیده بهره بگیرند<sup>۱۰</sup>. و یا برخی دیگر علنی بودن رأی را وسیله ای برای گسترش شجاعت مدنی شهروندان می دانند<sup>۱۱</sup>. اما آشکار بودن رأی دارای این ایراد عمده است که بر آزادی انتخابات لطمه وارد می کند. تجربه ثابت می نماید که هر اندازه حوزه های انتخاباتی کوچکترند، انتخابات علنی آزار دهنده تر است.

مهم این نیست که یک شهروند شجاعتش را اثبات نماید. بلکه او باید بتواند بدون ترس یا ملاحظه کاری با آزادی کامل رأی خود را به نفع کاندیدای مورد علاقه اش ابراز کند. بنابر این فقط رأی مخفی قابل دفاع است. این نوع رأی دادن، آزادی رأی، استقلال آن و نیز صداقت انتخابات را تضمین می نماید. اصل سوم قانون اساسی فرانسه به ویژگی مخفی رأی اشاره نموده است. ماده ۵۹ مجموعه قوانین انتخاباتی فرانسه نیز بر این امر تأکید می نماید که انتخابات مخفی است.

در فرانسه ویژگی پنهان بودن محتوای رأی، توسط قانون ۲۹ ژوئیه ۱۹۱۳ تضمین گردیده است. این قانون استفاده از خلوت خانه های (اتاقک) انتخاباتی<sup>۱۲</sup> و نیز پاکتی که بتوان رأی را در آن نهاد، اجباری نمود. اجبار به رفتن در درون خلوت خانه های انتخاباتی که در هر محل اخذ رأی وجود دارند، قرار دادن رأی در پاکتهای کدر، قرار دادن شخصی رأی در صندوق از مواردی هستند که احترام به این قاعده اساسی که همان پنهان بودن محتوای رأی است را تضمین می نمایند<sup>۱۳</sup>.

ویژگی مخفی بودن رأی، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده است. در این راستا، از اصل ۶۲ آن می توان نام برد. قانونگذار عادی نیز بارها بر این خصیصه مهم رأی صحه گذاشته است. مواد قانونی که درباره خصیصه مستقیم بودن رأی از آنها سخن میان آمده به این ویژگی رأی نیز تأکید می نمایند. همچنین ماده ۶۵ آئین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ مقرر می دارد که: «نماینده فرماندار یا بخشدار و اعضای شعب ثبت نام و اخذ رأی باید ترتیبی اتخاذ نمایند که رأی دادن و انتخاب نامزد یا نامزدها مخفی و به صورت کاملاً آزاد و بدون اعمال نفوذ شخص دیگری انجام گیرد». با این وجود، نه قانون اساسی و نه دیگر قوانین و مقررات انتخاباتی هیچگونه اقدام محسوسی را جهت تضمین احترام به این ویژگی بنیادی رأی پیش بینی ننموده اند. استفاده از خلوت خانه های انتخاباتی و نیز پاکت مخصوص جهت گذاشتن رأی در آن، اجباری نیستند.

مطالعه تاریخ حقوق اساسی ایران نشان می دهد که استفاده از خلوت خانه های انتخاباتی در انتخابات سنا اجباری بوده است. ماده ۱۵ قانون انتخابات سنا، نوشتن رأی توسط شخص رأی دهنده و نیز استفاده از خلوت خانه انتخاباتی را پیش بینی نموده بود، در حالیکه در آن زمان اکثریت شهروندان ایرانی بی سواد بودند. لذا در نظر گرفتن چنین امری در آن زمان، اکثریت شهروندان را عملاً از شرکت در انتخابات سنا محروم می نمود.

۸. ابوالفضل قاضی. همان، ص ۷۰۱

۹. همان

10. isoiloir

11. ZARKA (J.C), les systèmes électoraux, Paris, Ellipses, 1996, p.73

در هر صورت، با توجه به وضعیت فعلی، این ویژگی اساسی رأی، انچنان که شایسته آن است، مورد احترام قرار نمی گیرد. کم نیستند مواردی که رأی دهنده، زیر نظر کنجکاو دیگر رأی دهندگان، نام کاندیدای مورد علاقه خود را می نویسد. این موارد اصل مخفی بودن و به تبع آن آزادی انتخابات را خدشه دار می نمایند. بجهت عدم پیش بینی راهکارهای قانونی در این راستا، عملاً نیز اقدام محسوسی در این رابطه انجام نمی گیرد.

### ج: همگانی بودن<sup>۱۴</sup>

رأی می تواند بصورت محدود و یا بصورت همگانی (عمومی) باشد. در واقع رأی همگانی، نتیجه تحول رأی محدود است. همواره حق رأی در ابتدا به طبقه خاصی از جامعه و یا به جنس خاصی تعلق می گرفت. مثلاً اولین قانون انتخاباتی ایران که به نظامنامه انتخابات اصنافی مشهور است، شش طبقه از مردم ایران را واجد حق رأی شناخت<sup>۱۵</sup>. بعلاوه این قانون زنان را نیز از این حق، به سبب جنسیت آنها محروم می نمود.

در حال حاضر، اصل همگانی بودن انتخابات کاملاً پذیرفته شده است. این اصل به درستی توسط مورس دو ورژه استاد شهیر فرانسوی بعنوان «اساس مشروعیت قدرت<sup>۱۶</sup>» لحاظ شده است. زیرا با مشارکت تمام شهروندان در انتخابات، تحت شرایطی عام و برابر برای همه، حاکمیت ملی بمعنای واقعی تحقق می یابد. در تمام دولت-کشورها که مردم سالاری بعنوان قاعده اساسی پذیرفته شده، انتخابات به صورت همگانیست. هر چند در برخی از کشورها، بجهت وجود سیستم تک حزبی، انتخابات همگانی تغییر ماهیت داده است.

در صورتی می توان مدعی همگانی بودن انتخابات شد که حق رأی به تمام شهروندان بدون تبعیض بخاطر مال، جنسیت، قوم، مذهب و یا غیره اعطا شود. بدیهی است که رسیدن به این نقطه از همگانی بودن رأی به آسانی حاصل نشده است. همگانی کردن رأی، خصوصاً دادن حق رأی به زنان همواره با مقاومت‌های جدی مواجه بوده است. ذکر این نکته خالی از فائده نیست که اعطای حق رأی به زنان در یکی از کانتون‌های سوئیس - که از قضا دموکراسی مستقیم نیز در آنجا هنوز اعمال می شود - در سال ۱۹۹۲، آنهم بموجب تحمیل نهادهای فدرال بر این کانتون صورت گرفت.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ششم از ویژگی عمومی بودن رأی سخن بمیان آورده است. این اصل مقرر می دارد که در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی، از راه انتخابات، اداره شود. همچنین قوانین و مقررات انتخاباتی - از جمله ماده ۱۰ قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۷ قانون انتخابات مجلس شورای

12. universel

۱۳. مطابق ماده اول این نظامنامه، طبقات صلاحیتدار عبارت بودند از: شاهزادگان و قاجاریه، علماء و طلاب، اعیان و اشراف، تجار، ملاکین و فلاحین و اصناف.

14. DUVERGER. (M), Institutions politiques et droit constitutionnel, Tome 2, paris, L.G.D.J, 1978, p.71

اسلامی و نیز ماده ۱۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورا های اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - به همراه ویژگی های مخفی و مستقیم رأی به این خصیصه نیز اشاره می نمایند. لذا هر شهروندان ایرانی، از هر قوم، دین، جنسیت و یا غیره باشند، از حق شرکت در انتخابات بهره مندند.

برای اقلیت های مذهبی شناخته شده در قانون اساسی نیز این حق برسمیت شناخته شده است. در انتخابات مجلس شورای اسلامی، پیروان ادیان یهود، مسیحیت و زرتشت می توانند نمایندگان مخصوص خودشان را جهت نمایندگی آنها در نهاد قانونگذاری انتخاب نمایند. بعلاوه این امکان برای آنها وجود دارد تا در صورت علاقمندی بجای رأی دادن در حوزه های مخصوص خود، در حوزه های انتخابیه عمومی حق رأی خود را اعمال نمایند.<sup>۱۷</sup> در صورت اخیر، پیروان این ادیان باید به کاندیداهای مسلمان رأی دهند.

در فرانسه، اصل همگانی بودن انتخابات، مطلق است. تمام شهروندان فرانسوی بدون توجه به نژاد، اصل، جنسیت و یا دین آنها از حق رأی برخوردارند و اعمال آن برای همه مساویست. با توجه به لائیک بودن نظام سیاسی فرانسه، چنین وضعیتی کاملاً موجه است. تفاوت جزئی بین پیروان ادیان مختلف جهت اعمال حق رأی در ایران از این دلیل نشأت میگیرد که این کشور، برخوردار از نظامی می باشد که دین اسلام در ماهیت آن نقش بسته است.

علاوه بر خصیصه هایی که در قوانین و مقررات، خصوصاً در قانون اساسی، برای رأی تصریح شده اند، ویژگی های دیگری نیز بصورت تلویحی و یا در عمل مورد پذیرش قرار گرفته اند که به بررسی آنها می پردازیم.

## ۲. ویژگی های غیر موضوعه رأی

بجهت سکوت قانونگذاران خصوصاً قانونگذار اساسی، رفتار انتخاباتی به نمونه های دیگری از خصیصه ها برای رأی صحه گذاشته است. قانونگذار صراحتاً از این موارد نام نبرده، هر چند آنها را از نظر نیز دور نداشته و در مواقعی به برخی از جنبه های آنها اشاره هایی در قوانین و مقررات آورده است. در این راستا باید از ویژگی های اختیاری بودن(الف) و نیز شخصی بودن(ب) رأی نام برد.

### الف: اختیاری بودن<sup>۱۸</sup>

۱۵. سید جلال الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، همراه، چاپ دوم، بهار ۱۳۷۳، ص ۱۶۸

رأی می تواند اختیاری یا اجباری باشد. در واقع می توان این دو ویژگی رأی را بر پایه دو نظریه متفاوت توجیه نمود. بر پایه تئوری «حاکمیت تقسیم شده روسو، شاگردان و همفکرانش»<sup>۱۹</sup> برخورداری از قابلیت رأی دادن بعنوان یک حق مد نظر است. لذا برای هر شهروند این امکان وجود دارد تا رأی بدهد یا اینکه در انتخابات شرکت ننماید. در مقابل، بر پایه مفهوم کار ویژه ایی (کارکردی) رأی هر شهروند واجد شرایط موظف است در انتخابات شرکت نماید. این مفهوم، بر پایه تئوری «حاکمیت ملی»<sup>۲۰</sup> استوار می باشد. لذا با این دیدگاه، می توان این حق را فقط به شایسته ها داد و یا اینکه همه را مجبور نمود تا در انتخابات شرکت نمایند. امروزه بدلیل تحول مفهوم رأی، اکثر دولت-کشورها با توجه به اینکه حاکمیت ملی را برسمیت می شناسد، رأی دادن را بعنوان یک حق شهروندی در نظر میگیرند نه یک وظیفه قانونی.

دولت-کشورهایی که شرکت در انتخابات را اجباری مینمایند، برای شهروندانی که بدون دلیل موجه اقدام به رأی دادن نکنند، مجازاتهایی همچون انتشار اسامی آنها و یا جریمه های مالی در نظر میگیرند. لذا برخی<sup>۲۱</sup> بر این باورند که با در نظر گرفتن رأی اجباری، می توان از عدم استقبال عمومی جهت شرکت در انتخابات پیشگیری کرد. ظاهراً این مطلب در عمل به اثبات نرسیده است. چرا که مجازاتهای در نظر گرفته شده برای افرادی که به این وظیفه شهروندی عمل نمی کنند معمولاً جنبه سمبلیک دارند. پیش بینی اینگونه مجازاتهایی در عمل بصورت موثر بازدارنده نیست. بعنوان مثال در بلژیک- که رأی در انجا اجباریست - جریمه مالی- با مبالغ پایین- جهت کاهش بی تفاوتی شهروندان در امر انتخابات چاره ساز نبوده است.

در فرانسه رأی بعنوان یک حق و اختیاری در نظر گرفته می شود. شهروندان فرانسوی آزادند که در انتخابات شرکت نمایند یا خیر. با این وجود چون انتخابات سنا در فرانسه غیر مستقیم است. افرادی که جهت رأی دادن در این انتخابات (مرحله انتخاب سناتورها) صلاحیت دارند، موظفند در آن شرکت نمایند. در صورت عدم امکان شرکت آنها، این افراد باید اعضای جانشین یا علی البدل خود را برای شرکت در انتخابات مأمور نمایند. در هر صورت جریمه مالی (۴,۵ یورو) با درخواست دادستان و رأی دادگاه) که برای آنها در صورت عدم شرکت بدون عذر موجه در انتخابات مقرر شده، بسیار ناچیز است.

همانگونه که اشاره نمودیم، قانونگذار ایرانی این موضوع را صراحتاً حل ننموده است. با این وجود قوانین ومقررات انتخاباتی هیچ نوع رأی اجباری را در نظر نگرفته اند. در عمل نیز ویژگی اختیاری بودن رأی به راحتی پذیرفته شده است. در زمان انتخابات معمولاً رهبران مذهبی مردم را تشویق به شرکت در انتخابات می نمایند. بدیهی است که چنین امری، فارغ از تعهد اخلاقی، هیچگونه تعهد قانونی برای شهروندانی که در انتخابات شرکت نمی کنند، دربر نخواهد داشت. لذا رأی دادن در ایران، کاملاً به عنوان یک حق پذیرفته شده است نه یک تکلیف قانونی.

## ب: شخصی بودن<sup>۲۲</sup>

۱۷. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۶۸۵

۱۸. همان

19. ZARKA (JC) , op.cit , p.18

20. personnel



رأی می تواند شخصی یا غیر شخصی باشد. رأی شخصی به این معناست که رأی « امتیازی است که رأی دهنده باید شخصاً به اعمال آن مبادرت ورزد»<sup>۲۳</sup>. در جمهوری اسلامی ایران، رأی شخصی است. در واقع، « قانونگذار همیشه این موضوع را در نظر داشته که عملیات رأی دادن به اندازه کافی مهم هست برای اینکه رأی دهنده خودش بر سر صندوق ها بیاید»<sup>۲۴</sup>. قوانین و مقررات انتخاباتی مربوط به مرحله اخذ رأی تلویحاً اشاراتی به برخی از جنبه های شخصی بودن رأی دارند اما هیچگاه از آن نام نمی برند. بعلاوه، هرگز موضعگیری قانونگذار در این مورد قابل مقایسه با اهمیتی که او برای خصیصه های مستقیم، مخفی، و همگانی رأی قائل شده، نیست.

در ایران رأی دادن بصورت مکاتبه ای<sup>۲۵</sup> و یا بصورت نمایندگی<sup>۲۶</sup> برسمیت شناخته شده نیستند. هر کدام از این دو روش رأی دادن، مزایا و معایب خاصی را به همراه دارند. در رأی دادن به نمایندگی، دارنده حق رأی تحت شرایطی، اعمال حق رأی خود را به شخص دیگری تفویض می نماید تا بجای او در روز اخذ رأی در انتخابات شرکت کند. در صورتیکه در رأی مکاتبه ای دارنده حق رأی خودش شخصاً اما از طریق مکاتبه مبادرت به شرکت در انتخابات می نماید. لذا رأی مکاتبه ای ناقض خصیصه شخصی بودن رأی نیست. هر دو نوع رأی دادن معمولاً برای مواردی در نظر گرفته شده اند که شهروند نمی تواند به دلایلی بر سر صندوق حاضر شود. حال این دلیل می تواند ابتلا به یک بیماری، کهولت سن، در مسافرت بودن صاحب حق رأی در روز رأی گیری و یا غیره باشد.

در فرانسه رأی دادن بصورت مکاتبه ای که منجر به سوء استفاده هایی از طرف برخی کاندیداها شده بود<sup>۲۷</sup> و نیز به دلیل مشکل بودن نظارت بر صداقت آن از روش های رأی گیری حذف شد. قانونگذار فرانسوی، برای اینکه شهروندانی را که نمی توانند بر سر صندوق بیایند و یا در روز رأی گیری در حوزه انتخابیه نیستند را از چنین حق بنیادی محروم ننموده باشد، رأی دادن به نمایندگی را حفظ نمود. رأی دادن به نمایندگی چون منجر به نقض دو اصل اساسی از اصول انتخاباتی می شود، باید کاملاً مورد استفاده محدود قرار گیرد. این روش رأی گیری از طرفی اصل مخفی بودن رأی را خدشه دار می کند، زیرا نماینده رأی دهنده، از محتوای رأی او با خبر می شود. از طرف دیگر اصل برابری رأی نیز در این روش رأی گیری مورد احترام واقع نمی گردد، زیرا نماینده ای که از طرف نمایندگی دهنده در انتخابات شرکت می نماید، در حقیقت از دو حق رأی بهره مند می شود<sup>۲۸</sup>.

شایسته است که در ایران نیز قانونگذار حداقل یکی از این دو روش رأی دادن را، که البته باید بصورت محدود مورد استفاده قرار گیرند، برسمیت بشناسد. مضاف بر اینکه هیچگاه این دو روش مورد آزمایش قرار نگرفته اند تا قابلیت اجرایی آنها و یا مؤثر بودنشان در ایران مورد امتحان قرار گیرد. وضعیت حاضر عملاً به محروم نمودن شهروندانی که نمی توانند بر سر صندوق ها بیایند، منجر می شود.

21. De VILLIERS (M), op. cit. p. 226

22. MOBAYEN (G.R), Les élections en Iran, Thèse, Université de Neuchâtel, 1960, p.96

23. Le vote par correspondance

24. Le vote par procuration

25. Code électoral, commenté et annoté par VINCENT (J.Y) et De VILLIERS (M), Paris, Litec, 1999, p.143

26. Op. cit, p.144

با توجه به اینکه هر شهروند ایرانی با شناسنامه می تواند در هر حوزه انتخابیه رأی دهد، شاید پیش بینی رأی مکاتبه ای در حال حاضر زیاد ضروری به نظر نرسد. هر چند این امر نقیصه مهمی را به همراه دارد. زیرا اگر شهروندی در روز انتخابات در مسافرت بسر برد، نمی تواند در حوزه ای که به آن وابستگی واقعی دارد، رأی خود را به صندوق بیندازد. به عنوان مثال اگر یک شهروند از اصفهان در روز اخذ رأی در تهران باشد، می تواند در حوزه انتخابیه تهران رأی خود را به صندوق بیندازد. اما شایسته است تا این شهروند جهت تعیین نماینده حوزه انتخابیه خود یعنی اصفهان در انتخابات شرکت نماید. لذا پیش بینی رأی دادن به نمایندگی و یا حتی مکاتبه ای می تواند او را در جهت تحقق چنین امر سرنوشت سازی یاری نماید. در صورت پیش بینی چنین روش هایی، مشارکت افرادی که بدلائلی همچون سالخوردگی و یا مریضی آمدن آنها به شعب اخذ رأی میسر نیست، در انتخابات ممکن خواهد شد.

بعد از بررسی ویژگی های حق رأی، باید به چگونگی اعمال آن در ایران پرداخت.

## مبحث دوم: اعمال حق رأی

چگونگی اعمال حق رأی یکی از مباحث بسیار مهم حقوق انتخاباتیست که در تعیین محتوای واقعی هر انتخابات نقش اساسی دارد. این امر شدیداً اصول آزادی و نیز صداقت انتخابات را تحت تأثیر قرار می دهد. در این مجال بررسی شرایط برخورداری از این حق (۱) و نیز نارسایی های اعمال آن در حقوق ایران (۲) توجه ما را به خود جلب می نمایند.

### ۱. شرایط آسان برای برخورداری از حق رأی

در مقایسه با قوانین و مقررات انتخاباتی قبل از انقلاب اسلامی، شرایط برخورداری از حق رأی در جمهوری اسلامی آسان تر شده اند. البته ساده بودن شرایط برخورداری از حق رأی ملازمه همیشگی با مطابق بودن آن با اصول دموکراتیک ندارد. شرایط برخورداری از حق رأی در مواد مختلف قانونی شمرده شده اند. بعنوان مثال ماده ۲۷ از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی این شرایط را ذکر می نماید.<sup>۲۹</sup> این شرایط اصولاً برای کلیه انتخابات سیاسی در ایران عمومیت دارند. هر چند در برخی موارد تفاوت های جزئی بین رأی گیری های متفاوت موجود است. شرایط عمومی برخورداری از حق رأی عبارتند از: تابعیت (الف)، بلوغ سیاسی (ب) و آمادگی روانی (ج).

۲۷. ماده ۲۷: «انتخاب کنندگان باید دارای شرایط ذیل باشند: ۱- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران ۲. پانزده سال تمام ۳. عاقل بودن».

## الف: تابعیت ۳۰

حق رأی از حقوق سیاسی است. حقوق سیاسی از جمله حقوق اجتماعی هستند که برای شهروندان هر دولت - کشور برسمیت شناخته می شوند. لذا جهت برخورداری از حق رأی در یک دولت - کشور باید شهروند آن بود.

در فرانسه بموجب الزامی که معاهده ماستریخت مصوب ۱۹۹۲ برای دولتهای عضو اتحادیه اروپا در نظر گرفت، حق رأی و نیز حق انتخاب شدن برای شهروندان دیگر کشورهای عضو اتحادیه که ساکن فرانسه هستند جهت انتخابات پارلمان اروپا و یا شهرداری ها پذیرفته شد. در نظر گرفتن چنین حقی برای این گروه از خارجیان جهت شرکت در انتخابات شهرداری ها به آسانی انجام نیافت. زیرا شورای قانون اساسی فرانسه - در تصمیم مورخ ۹ آوریل ۱۹۹۲ - ابراز نمود که اعلام مطابقت این معاهده با قانون اساسی در صورتی امکان پذیر است که قانون اساسی بازنگری شود<sup>۳۱</sup>. لذا اصل ۸۳ قانون اساسی فرانسه مورد اصلاح قرار گرفت. با این وجود، این افراد در صورت انتخاب شدن بعنوان عضو شورای محلی (شهر یا روستا) حق انتخاب شدن بعنوان شهردار یا معاونان او که سمت هایی سیاسی اند را ندارند. بعلاوه این افراد نمی توانند در انتخابات سنا شرکت نمایند<sup>۳۲</sup>. زیرا وظیفه سناتورها، اعمال حاکمیت ملی فرانسه یعنی قانونگذاریست. واگذاری حق رأی به شهروندان دیگر کشورهای عضو اتحادیه اروپا در راستای تحقق مفهوم شهروندی اروپائی<sup>۳۳</sup> قابل توجیه است.

در ایران این حق سیاسی فقط برای شهروندان ایرانی پذیرفته شده است. ماده ۳۶ قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۲۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ماده ۹ قانون انتخابات مجلس خبرگان و نیز ماده ۲۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورا های اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به لزوم دارا بودن تابعیت برای انتخاب کنندگان اشاره می نمایند. روش اکتساب تابعیت هیچگونه نقشی در شناخته شدن این حق ندارد. برخلاف برخی کشورها که گذشت مقدار زمان خاصی پس از تحصیل تابعیت را جهت برخورداری از حق رأی شرط می کنند، هیچگونه مهلتی در ایران برای کسانی که تابعیت ایران را می گیرند، در نظر گرفته نشده است. در این مورد وضعیت ایران شبیه کشور فرانسه می باشد. در فرانسه بمحض کسب تابعیت توسط یک شخص، او بعنوان شهروند به تمام معنی منظور می گردد، لذا می تواند در انتخابات شرکت نماید. تفاوتی که در وضعیت شهروند با تابعیت اکتسابی بین حقوق ایران و فرانسه وجود دارد اینست که در فرانسه او از حق انتخاب شدن نیز برخوردار می گردد در حالیکه در ایران - بموجب ماده ۹۸۲ قانون مدنی - حق انتخاب شدن برای شهروندان کسب تابعیت نموده، شناخته شده نیست.

### 28. nationalité

۲۹. اصل ۵۴ قانون اساسی فرانسه مقرر می دارد که اگر بموجب تصمیم شورای قانون اساسی یک معاهده بین المللی حاوی موضوعی مخالف قانون اساسی باشد، اجازه امضاء و یا تصویب آن نمی تواند صورت گیرد، مگر پس از بازنگری قانون اساسی.

۳۰. یکی از گروههایی که در فرانسه به انتخاب سناتورها مبادرت می ورزند، شهرداران و نیز اعضای شوراهای محلی و یا دیگر افراد برگزیده توسط آنها می باشند.

### 31. citoyenneté européenne

## ب: بلوغ سیاسی<sup>۳۴</sup>

بمنظور مشارکت در رأی دادن، رأی دهنده باید به سنی رسیده باشد که مبین بلوغ و پختگی فکری او بوده، وظایف و تکالیف خود را بشناسد و در زمینه مسائل سیاسی سنجیده و عاقلانه تصمیم بگیرد<sup>۳۵</sup>. سؤال اساسی اینجاست که بلوغ سیاسی در چند سالگی حاصل می شود. به عبارت دیگر قانون گذار باید چه سنی را بعنوان سن رسیدن به بلوغ سیاسی یا انتخاباتی تعیین نماید. تحول بلوغ سیاسی و یا انتخاباتی معمولاً در راستای اهداف سیاسی صورت می گیرد. «در رژیم های انقلابی، گرایش به پایین آوردن حداقل سن رأی دهنده است تا از پشتیبانی جوانان پر شور و دگرگونی طلب و انقلاب پذیر، برای توفیق در انقلاب و یا تداوم آن استفاده بعمل آید<sup>۳۶</sup>».

تعیین سن بلوغ سیاسی می تواند در مقایسه با بلوغ مدنی به گونه های متعددی در نظر گرفته شود. بلوغ سیاسی می تواند با بلوغ مدنی همزمان باشد. بعنوان مثال در کشور فرانسه ماده ۲ از مجموعه قوانین انتخاباتی، داشتن هجده سال کامل را جهت برخورداری از حق انتخاب نمودن شرط کرده است. سن بلوغ مدنی نیز در آن کشور بر هجده سالگی تعیین شده است. بلوغ سیاسی می تواند احیاناً پس از بلوغ مدنی تعیین گردد. در ایران قبل از انقلاب اسلامی، جهت رأی دادن در انتخابات مجلس شورای ملی، دارا بودن بیست سال تمام و نیز جهت رأی دادن در انتخابات سنا، داشتن ۲۵ سال تمام شرط بود. در آنزمان بلوغ مدنی با داشتن هجده سال تمام حاصل می شد.

در فرانسه برای مدت زمان طولانی سن رسیدن به بلوغ سیاسی بیست سالگی تعیین شده بود. پیرو وعده انتخاباتی آقای والرئ ژیسکاردستن - که در تبلیغات انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۷۴ در برنامه هایش پایین آوردن سن بلوغ سیاسی به هجده سال تمام را ذکر نمود - قانون مورخ ۵ ژوئیه ۱۹۷۴ این امر را به تصویب رسانید. برخلاف فرانسه و نیز بسیاری از کشورها همچون المان، ایتالیا، انگلستان و ایالات متحده امریکا که داشتن هجده سال تمام را جهت برخورداری از حق رأی شرط می نمایند، قانونگذار ایرانی بعد از انقلاب اسلامی در این رابطه زیاد سخت گیر نیست.

در واقع، این موضوع همواره پس از پیروزی انقلاب اسلامی یکی از مهمترین مباحث قانونگذار را در زمان تصویب یا اصلاح قوانین انتخاباتی تشکیل می دهد. سن بلوغ سیاسی تاکنون بر دارا بودن پانزده سال تمام و یا شانزده سال تمام تعیین شده است. قانون انتخابات مصوب شورای انقلاب، سن بلوغ سیاسی را بر دارا بودن شانزده سال تمام قرار داده بود. این امر توسط مجلس شورای اسلامی مورد تغییر قرار گرفت. به این صورت که در سال ۱۳۶۰، سن بلوغ سیاسی بر پانزده سال تمام تعیین شد. اما در سال ۱۳۷۸ مجلس پنجم رسیدن به بلوغ سیاسی را بر دارا بودن شانزده سال تمام منوط کرد. این امر

32. La majorité politique

۳۳. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۶۹۳

۳۴. همان، ص ۶۹۴

کمتر از یک سال معتبر بود. زیرا از اولین اقدامات مجلس ششم این بود که بموجب اصلاحیه مورخ ۲۵ آبان ۱۳۷۹، سن بلوغ انتخاباتی را دوباره بر دارا بودن پانزده سال تمام کاهش داد.

شاید قرار دادن شانزده سال تمام برای برخورداری از حق رأی توسط شورای انقلاب در آن شرایط انقلابی قابل توجه باشد اما کاهش دادن سن بلوغ سیاسی توسط قانونگذار به پانزده سالگی و یا حتی تنظیم احتمالی آن بر شانزده سال تمام موجه بنظر نمی رسد. مجلس شورای اسلامی می خواهد با این امر مشارکت جوانان را در انتخابات و نقش مؤثر تر آنها را حیات سیاسی ایران تقویت کند، ولی مشارکت در رأی دادن نیازمند رسیدن به یک نوع بلوغ و پختگی فکری است که معمولاً کمتر اتفاق می افتد که در شرایط عادی در نوجوانان پانزده یا شانزده ساله تحقق یابد. لذا به نظر میرسد که سن بلوغ سیاسی از مواردی است که نیازمند تأمل جدی قانونگذار می باشد.

### ج: آمادگی روانی<sup>۳۷</sup>

یکی از شرایط برخورداری از حق رأی، داشتن آمادگی روانی یا عقل است. ماده ۳۶ از قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۲۷ از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و نیز ماده ۱۰ قانون انتخابات مجلس خبرگان به عاقل بودن و یا مجنون نبودن بعنوان یکی از شرایط لازم برای انتخاب کنندگان اشاره می نمایند. پیش بینی چنین شرطی کاملاً منطقی است. نکته حائز اهمیت، وضعیت افرادی است که مجنون نیستند اما از تصرف در امورات خود به دلائلی توسط دادگاه منع شده اند. این افراد توسط دادگاه تحت قیمومت افراد دیگر قرار می گیرند. قانونگذار ایرانی برای این افراد حق رأی قایل شده است. این امر کاملاً موجه بنظر می رسد. زیرا با توجه به نبود فهرستهای انتخاباتی<sup>۳۸</sup> یقیناً تشخیص تحت قیمومت بودن اشخاصی که به پای صندوق های رأی می آیند، غیر ممکن خواهد بود. هر چند تشخیص جنون احتمالی رأی دهنده نیز برای اعضای حاضر در شعب اخذ رأی در برخی مواقع مشکل است.

در رابطه با این موضوع، وضعیت حقوق فرانسه با حقوق ایران متفاوت است. در فرانسه اگر شخصی تحت قیمومت باشد و لو در صورت عدم جنون نمی تواند در انتخابات که امری عمومیت شرکت کند. ماده ۵۰۱ قانون مدنی فرانسه به قاضی این اختیار را واگذار نموده تا انجام برخی امورات را به شخص تحت قیمومت اجازه دهد. با اینحال دادگاه نمی تواند به شخص تحت قیمومت اجازه دهد تا نامش را بر روی فهرستهای انتخاباتی ثبت نماید. این موضوع در فرانسه بشدت مورد انتقاد قرار گرفته است<sup>۳۹</sup>. اگر شهروند تحت قیمومت بنا بر نظر دادگاه این صلاحیت را دارد تا برخی از امورات مدنی مربوط به خود را انجام دهد، چرا این اختیار را نتوان به دادگاه داد که امکان رأی دادن او را نیز تصمیم گیری نماید<sup>۴۰</sup>. در این

35. La capacité

36. La liste électorale

37. Code électoral, op. cit. p.15

38. Op. cit, loc. cit.

راستا، طرحی به پارلمان فرانسه در تاریخ ۱۵ ژوئن ۱۹۹۴ ارائه شد تا این اختیار را نیز به دادگاه تفویض نماید تا در این مورد تصمیم گیری کند. این طرح که در سنا به تصویب رسید، در مجلس ملی رد شد.

با توجه به شرایط آسان برخورداری از حق انتخاب نمودن، هر ایرانی به راحتی می تواند از این حق بهره مند شود. اما نهاد انتخابات در عمل با کاستی هایی روبروست. این نارسایی ها با معیارهای برگزاری انتخابات سالم سازگار نیستند.

## ۲. نارسایی های اعمال حق رأی

چگونگی اعمال حق رأی، امر بسیار حساسی است. عدم توجه به برخی از نارسایی های که در اینجا ذکر می گردند، از عوامل مهم آسان نمودن تخلف های انتخاباتی و نیز قلب آرای واقعی شهروندان است. تلاش خواهد شد تا برخی از مواردی که توجه به آنها ضروریست ارائه گردند. این موارد عبارتند از: عدم فهرستهای انتخاباتی (الف)، عدم شرط سکونت (ب)، عدم شرط اهلیت اخلاقی (ج) و در پایان، عدم امکان مشارکت همیشگی ایرانیان مقیم خارج در انتخابات (د).

### الف: عدم فهرستهای انتخاباتی

در کشورهای دارای تجربه بیشتر در دموکراسی معمولاً فهرستهای (لیستهای) انتخاباتی در هر حوزه انتخابیه تنظیم می گردد که بر روی آنها نام رأی دهندگان واجد شرایط ثبت می شود. در روز اخذ رأی، از روی این لیستها شهروندان واجد شرایط تشخیص داده می شوند. شهروندان ضمن امضاء در مقابل نام خود، اقدام به شرکت در انتخابات و انداختن رأی در صندوق می نمایند. این فهرست ها یا اتوماتیک و از توسط مقامات صلاحیتدار، معمولاً شهرداریها، تهیه می شوند یا اینکه شهروندان باید با دادن درخواست در این لیست ها نام خود را به ثبت برسانند. در کشورهایی مثل اتریش، دانمارک، پرتغال، ایتالیا و یا آلمان راه حل اول پذیرفته شده است.<sup>۴۱</sup> در کشورهایی چون ایرلند و یا یونان افرادی که به سن رأی دادن می رسند باید خود را در لیست انتخاباتی به ثبت برسانند تا بتوانند در انتخابات شرکت کنند.<sup>۴۲</sup> در فرانسه از سال ۱۹۹۷ به شهرداریها این اختیار داده شده است تا شهروندان ساکن در محدوده آنها که به سن بلوغ سیاسی می رسند را اتوماتیک و از ثبت نمایند. با این وجود هنوز اصل بر ثبت نام پیرو تقاضای شهروند بر روی فهرستهای انتخاباتی است.

تهیه فهرست های انتخاباتی از ضروریات اولیه پذیرفته شده در نهاد انتخابات است. این امر مانع رأی های مکرر و یا جابجایی وسیع و توده ای رأی دهندگان در روز انتخابات می شود. در فرانسه هر ساله در ترکیب این فهرستها تغییراتی

39. DELPEREE (F) , Le contentieux electoral, Paris , P.U.F, 1998 , p.21- 23

40. Op. cit , loc . cit .

در آخر سال صورت می گیرد. افرادی جابجا، حذف و یا اضافه می گردند. رسیدگی به شکایات راجع به تنظیم فهرستهای انتخاباتی بر عهده دادگاههای عمومی است. لذا هر شهروندی که راجع به ثبت یا عدم ثبت نام خود و یا دیگران در حوزه انتخابیه خود اعتراض دارد می تواند در صورت عدم توجه به درخواست آنها توسط مقامات اجرایی، به این دادگاهها مراجعه نماید.

با توجه به اینکه حدود یک قرن از پیروزی انقلاب مشروطه ایران می گذرد و اینکه انتخابات جایگاه مهمی در زندگی سیاسی - اجتماعی این سرزمین پیدا نموده، هیچ وقت به تهیه فهرستهای انتخاباتی توجه نشده است. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، بارها به تصویب و یا اصلاح قوانین مختلف انتخاباتی مبادرت شد اما هیچگاه پیش بینی فهرستهای انتخاباتی موضوع بحث قرار نگرفت. آخرین لایحه پیشنهادی رئیس جمهور خاتمی جهت اصلاح قانون انتخابات نیز به این امر اشاره نمی نماید. دلیل عدم توجه به این موضوع مهم روشن نیست.

حدود بیست سال قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، لایحه ای به مجلس ملی ارائه شده بود که یک نوع ثبت انتخاباتی<sup>۴۳</sup> را پیش بینی می نمود. هر چند این لایحه ظاهراً با کاستی هایی روبرو بود، اما هیچگاه در مجلس ملی به تصویب نرسید<sup>۴۴</sup>. در نشریات اوائل پیروزی انقلاب اسلامی، در مورد ضرورت پیش بینی فهرستهای انتخاباتی مباحث زیادی مطرح شد. شورای انقلاب، با توجه به ایده های انقلابی آن و اینکه نمی خواست در ابتدا بر سر راه مشارکت وسیع شهروندان احیاناً محدودیتی ایجاد نماید و مهمتر اینکه در نظر داشت تا هر چه سریعتر با برگزاری انتخابات به افتتاح مجلس اقدام ورزد به این مباحث توجه ننمود. در واقع شورای انقلاب، بررسی این موضوع را عملاً به مجلس آینده واگذار نمود تا تصمیم گیری نماید. ضرورت تنظیم فهرست های انتخاباتی هیچگاه موضوع بحث و بررسی مجلس شورای اسلامی قرار نگرفته تا در این باره احیاناً تصمیم گیری شود.

### **ب: عدم شرط سکونت<sup>۴۵</sup>**

معمولاً جهت رأی دادن در یک حوزه انتخابیه دولت - کشورها لزوم سکونت در آن حوزه در مدت زمانی معین را شرط می دانند. قانون انتخابات مجلس ملی و نیز قانون انتخابات سنا که قبل از انقلاب اسلامی تصویب شده بودند، شرط سکونت را برای اعمال حق رأی در یک حوزه انتخابیه ضروری می دانستند. بموجب آن قوانین، هر انتخاب کننده می بایست حداقل شش ماه در حوزه انتخابیه ای که می خواست رأی دهد، سکونت داشته باشد.

در حال حاضر، هیچگونه شرط سکونت یا اقامت جهت شرکت در انتخابات ملی در نظر گرفته نشده است. هر شهروند ایرانی می تواند در هر حوزه انتخابیه ای که در روز رأی گیری در آنجاست، رأی خود را به صندوق بیندازد. تنها

41. Registre électoral

42. MOBAYEN (G.R) , op. cit , p.126

43. La condition de résidence

محدودیت اینست که فقط می توان یک بار رأی داد. این وضعیت، همانند عدم فهرست های انتخاباتی، جابجایی توده ایی رأی دهندگان را در روز انتخابات ممکن می سازد. کم نیستند رأی دهندگانی که بدلیل وابستگی های سیاسی، اجتماعی و یا حتی قومی و قبیله ای، در حوزه های انتخابیه ای که در آنجا سکونت ندارند، رأی می دهند. این اشخاص، در واقع، برای تعیین نمایندگان حوزه های انتخابیه دیگر، نقش فعال ایفاء می کنند. اگر چه قانونگذاری وظیفه اصلی هر نماینده بوده و او بعد از انتخابات در تصمیم گیری هایش کاملاً آزاد بوده<sup>۴۶</sup> و نماینده ملت ایران می گردد، اما همیشه منتخبان بعنوان نمایندگان حوزه انتخابیه شان مطرح بوده و مسائل و مشکلات آنها را در سطح ملی پیگیری می نمایند. شایسته نیست که به افراد غیر ساکن در یک حوزه انتخابیه این امکان اعطا شود که در آنجا رأی خود را به صندوق بیندازد در حالیکه هیچگونه وابستگی جدی با آن ندارند.

در سال ۱۳۶۲، مجلس شورای اسلامی تصویب نمود تا شرط سکونت به شرایط انتخاب کنندگان اضافه گردد. شورای نگهبان این شرط را با این دلیل که بدون مبنای صحیحی موجب محرومیت عده ای از افراد از حق انتخاب شدن و انتخاب کردن می گردد، مغایر با قانون اساسی شناخت<sup>۴۷</sup>. با این وجود، شورا مشخص نکرد که این شرط با کدام اصل از اصول قانون اساسی مغایر است. بجهت پافشاری برخی نمایندگان در بررسی دوباره مجلس، این شرط به تعبیری دیگر مطرح گردید. موافقان استدلال می نمودند که این پیشنهاد از تقلب و سوء استفاده و باطل شدن آرای واقعی مردم جلوگیری می کند<sup>۴۸</sup>. در مقابل مخالفان معتقد بودند که این پیشنهاد قابلیت اجرایی ندارد، ضمن اینکه مشارکت سیاسی مردم را محدود می کند<sup>۴۹</sup>. در نهایت مجلس شورای اسلامی به این پیشنهاد رأی مثبت نداد. ظاهراً نمایندگان وقت به این نکته توجه داشتند که در صورت تصویب دوباره این شرط، شورای نگهبان احتمالاً بر آن دوباره ایراد مخالفت با قانون اساسی می گرفت.

قوانین و مقررات مربوط به انتخابات شوراهای اسلامی، بر خلاف قوانین و مقررات مربوط به انتخابات ملی، به شرط سکونت توجه جدی نمودند. به استثنای شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت، در هر حوزه انتخابیه برای اینکه یک شهروند بتواند در انتخابات شرکت کند، باید حداقل یکسال در آنجا ساکن بوده باشد<sup>۵۰</sup>. برای نامزد شدن در انتخابات شوراهای نیز این شرط ضروری است. اما بر خلاف حق انتخاب نمودن که به صورت مطلق قانونگذار سکونت یکساله را کافی دانسته، برای کاندیدا شدن باید سکونت یکساله دقیقاً متصل به زمان اخذ رأی باشد. بعلاوه منتخبان موظفند در قلمرو حوزه انتخابیه خود سکونت اختیار نمایند. تغییر محل سکونت هر یک از اعضای شوراهای از محدوده حوزه انتخابیه به خارج از آن موجب سلب عضویت آنها خواهد شد.

#### 44. Le mandat représentatif

۴۵. حسین مهرپور، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد دوم، تهران، کیهان، ۱۳۷۱، ص ۵۷

۴۶. مجید سائلی کرده ده. سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸، ص ۴۲۸

۴۷. همان

۴۸. بموجب تبصره ماده ۲۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی، کسانی که محل کار آنان خارج از محدوده انتخابیه باشد ولی افراد تحت تکفل آنان مانند همسر و فرزندان حداقل یکسال قبل از انتخابات در حوزه انتخابیه سکونت داشته باشند، می توانند در همان حوزه رأی دهند.



## ج: عدم شرط اهلیت اخلاقی<sup>۵۱</sup>

دولت - کشورها معمولاً جهت اعطای حق انتخاب کردن به شهروندان خود، لزوم اهلیت اخلاقی را مد نظر قرار می دهند. یعنی دارا بودن تابعیت، بلوغ سیاسی، آمادگی روانی و یا سکونت در یک حوزه انتخابیه جهت برخورداری از حق رأی کافی نیست. یک شهروند نباید شایستگی رأی دادن را از خود سلب نموده باشد. عبارت دیگر او نباید مرتکب اعمالی شود که بهره مندی از این حق را برای خود زیر سؤال برد. بعنوان نمونه، شهروندان محکوم به مدت معینی حبس و یا مرتکبان جرایمی با کیفیت خاص را می توان بجهت عدم اهلیت اخلاقی، از حق رأی محروم نمود. جرایمی همچون اقدام علیه امنیت ملی، جاسوسی، قتل و یا موارد مشابه اینها معمولاً از مواردی هستند که دولت - کشورها برای مرتکبین آنها محرومیت از حق رأی در نظر می گیرند.

باید اضافه نمود که مراد از اهلیت اخلاقی، شرط شایستگی به این معنی که با قرار دادن محدودیتهای غیر منطقی به کم نمودن شمار رأی دهندگان اقدام نمود، نیست. بعنوان مثال برخی کشورها باسواد بودن را برای رأی دهندگان شرط می دانسته یا می دانند. در ایتالیا تا سال ۱۹۱۲ بیسوادان از حق رأی محروم بودند. مواردی از این قبیل که زنده یاد دکتر قاضی از آن بعنوان شرط شایستگی یاد می نمایند، بی شک منجر به کنار گذاردن غیر منطقی عده ای از شهروندان خواهد شد. این امر خلاف روح دموکراسی و جوهره برابری حقوقی و مفاهیم حقوق فردی و آزادیهای عمومی است.<sup>۵۲</sup>

در فرانسه برای شهروندانی که در زمان اشغال آن کشور (۱۹۴۰-۱۹۴۴) توسط نازی ها با آنها همکاری نموده بودند، یک نوع عدم شایستگی ملی در نظر گرفته شد. تنزل مقام شهروندی و یا عدم لیاقت ملی<sup>۵۳</sup> مجازاتی بود که برای این گروه از شهروندان در نظر گرفته شده بود. یکی از آثار تبعی این مجازات، محرومیت از حق رأی دادن بود. در حال حاضر نیز محرومیت از حق رأی در شرایط خاصی ممکن است. دادگاه باید در رأی خود به محروم نمودن متهم از حق رأی و نیز مدتی که از این حق بی بهره خواهد بود صراحتاً اشاره نماید.

مطالعه شرایط برخورداری از حق رأی این نکته را روشن می نماید که قانونگذار ایرانی محرومیت از حق انتخاب نمودن بجهت عدم اهلیت اخلاقی را، بجز در مورد انتخابات مجلس خبرگان، مد نظر قرار نداده است. این وضعیت منطقی نیست. اینکه تلاش شود تا حتی الامکان شهروندان کمتری را از حق رأی محروم نمود، امری پسندیده ایست. اما نباید در این رابطه راه تفریط را پیشه نمود. کما اینکه در شرایط انتخاب شوندگان نیز نباید راه افراط را برگزید و با قرار دادن شرایطی سخت و احیاناً غیر قابل ارزیابی حق انتخاب شدن شهروندان را بدون دلیل موجه محدود نمود.

49. La condition de dignité

۵۰. ابوالفضل قاضی. همان. ص ۶۹۰

51. La dégradation nationale

توضیح اینکه بند ب از ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۶۱ شورای نگهبان، محرومین از حقوق اجتماعی را از حق انتخاب کردن محروم نموده است. لذا اگر دادگاه در رأی خود به محرومیت متهم از حقوق اجتماعی اش حکم نماید، او از حق رأی در انتخابات خبرگان محروم خواهد شد. با این وجود، این شخص حق شرکت در انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و یا همه پرسی که علی الاصول مهم تر از انتخاب خبرگان هستند را خواهد داشت.

سؤال اصلی اینجاست که چگونه می توان محرومیت از حقوق اجتماعی را در شعب اخذ رأی تشخیص داد؟ زیرا هر شهروند به صرف ارائه شناسنامه در هر جا می تواند در انتخابات شرکت کند. اگر شرط سکونت و نیز تنظیم فهرست های انتخاباتی اجباری می بود، یقیناً تشخیص این امر برای شعب اخذ رأی ممکن می شد. کما اینکه در فرانسه، بجهت الزام ثبت نام در فهرست های انتخاباتی، شهرداریها از طریق دستگاه قضایی در جریان محرومیت شهروندان از حق رأی قرار می گیرند. شاید قانونگذار ایرانی به این دلیل که از عدم قابلیت اجرایی این شرط پیشاپیش با خبر بوده، آنرا در زمره شرایط رأی دهندگان قرار نداده است.

#### **د : عدم امکان مشارکت همیشگی ایرانیان مقیم خارج**

بموجب قوانین و مقررات انتخاباتی، همه ایرانیان، آنهایی که در ایران و یا خارج از کشور بسر میبرند، حق شرکت در انتخابات ملی را دارند. با این وجود قانونگذار مشخص ننموده که ایرانیان مقیم خارج چگونه می توانند در انتخابات مجلس شورای اسلامی و یا مجلس خبرگان شرکت نمایند. برای انتخابات ریاست جمهوری و یا همه پرسی، حوزه های اخذ رأی در خارج از کشور پیش بینی شده است.

شهروندانی که در خارج از کشور بسر می برند معمولاً وابستگی هایی به حوزه های متفاوت انتخاباتی بدلایلی همچون تولد، سکونت قبل از ترک کشور و یا تحصیل دارند. با در نظر گرفتن راهکارهای مشارکت آنها در انتخابات، این گروه از شهروندان نیز می توانند در برگزیدن افرادی که ملت را در مجلس قانونگذاری و یا مجلس خبرگان نمایندگی می نمایند، سهمیم باشند.

با توجه به عدم امکان رأی مکاتبه ای و یا رأی به نمایندگی، بخش عظیمی از شهروندان ایرانی که در خارج بسر می برند عملاً از حق رأی خود محروم می شوند. محرومیت این دسته از شهروندان فقط به این دلیل صورت می گیرد که در زمان انتخابات در خارج از کشور هستند. این محرومیت حتی شامل افرادی می شود که در خارج از کشور ساکن نبوده و احیاناً مقارن با ایام انتخابات فقط برای مدت بسیار محدودی به خارج از کشور سفر کرده اند.

در اکثر کشورهای مردم سالار، بدلیل در نظر گرفتن روشهای مختلف رأی دادن و یا نمایندگی، شهروندان مقیم خارج نیز از این حق بنیادین بهره مند می شوند. در فرانسه، برای انتخابات سنا، شهروندان فرانسوی مقیم خارج از حق انتخاب سناتورهایی که آنها را در این مجلس قانونگذاری نمایندگی می کنند برخوردارند. بعبارت دیگر، قانونگذار برای فرانسویان مقیم خارج حوزه انتخابیه جداگانه ای در نظر گرفته است. در وضعیت فعلی، بنظر می رسد که پیش بینی چنین حالتی در ایران برای انتخابات مجلس شورای اسلامی و یا مجلس خبرگان قابل پیشنهاد می باشد. یعنی قانونگذار می تواند کرسی هایی را در این دو مجلس جهت نمایندگی ایرانیان مقیم خارج در نظر بگیرد. برای دیگر انتخابات سیاسی، شهروندان فرانسوی مقیم خارج می توانند در یکی از حوزه های انتخابیه که به آن بدلیل تولد، سکونت قبل از ترک کشور و یا غیره وابستگی دارند، اقدام به ثبت نام بر روی فهرست های انتخاباتی بنمایند. این مسأله به آنها این امکان را می دهد که احیاناً رأی خود را در انتخابات مجلس ملی و یا شوراهای محلی از طریق نمایندگی ابراز نمایند.

## نتیجه گیری :

بررسی ویژگی های حق رأی، شرایط برخورداری و نیز چگونگی اعمال آن، این نکته را روشن نمود که این مسائل همچون حلقه های زنجیر به هم وابسته اند. در حقیقت چنین منطقی این امور و نیز رعایت دیگر شرائط و عناصر اساسی تشکیل دهنده انتخابات آزاد، ضامن تحقق جامعه مردم سالار خواهد بود. کفایت فقط یکی از این موارد که شاید در نگاه اولیه ساده بنظر آیند اما در حقیقت خیلی کارسازند در شرایط مطلوبی نباشد تا درستی و واقعی بودن کل انتخابات مورد خدشه قرار گیرد. بعنوان مثال در این تحقیق بارها شاهد بودیم که فهرست های انتخاباتی در ایران حلقه مفقوده ایست که مانع تحقق بسیاری از شرایطی که انتخابات صادق و سالم را تضمین مینمایند، می گردد.

با نبودن فهرستهای انتخاباتی، نمی توان تضمینی برای شرط سکونت و یا شرط اهلیت اخلاقی یافت، لذا نمی توان این شرایط را پیش بینی کرد. با نبودن فهرستهای انتخاباتی نمی توان از جابجایی توده ای مردم از حوزه انتخابیه ای به حوزه ای دیگر ممانعت کرد. مهمتر اینکه نمی توان از بروز تخلف های انتخاباتی بسیاری همچون رأی دادن مکرر بصورت مؤثر جلوگیری کرد و یا درستی انتخابات را توسط نهاد نظارت کننده بصورت مؤثر بررسی نمود.

بررسی وضعیت حق رأی در ایران که هر از گاهی با نگاهی بر تجربه فرانسه همراه بوده است، این مسأله را به اثبات رساند که لزوماً شرایط آسان برای برخورداری از حق رأی امر مطلوبی نیست. اینکه برای حق رأی ویژگی های کلیدی را در محدوده تئوری پیش بینی نمود ولی راهکارهای احترام به آنها را تعریف نکرد، وضعیت شایسته ای برای تحقق انتخابات آزاد و سالم نیست. بعنوان مثال در ایران علی رغم اینکه خصیصه مخفی بودن رأی که امروزه یکی از اصول مسلم حقوق انتخاباتیست در نظر گرفته شده، هیچگونه اقدام محسوسی که احترام به این ویژگی بنیادی رأی را تضمین نماید، مشخص نشده است. نه خلوت خانه های انتخاباتی و نه پاکت مخصوص منظور نگردیده اند.

لذا قوانین و مقررات انتخاباتی در زمینه حق رأی نیازمند بازنگری و اصلاحات جدی اند. با توجه به بنیادی بودن نقش انتخابات در تحقق مردم سالاری و نیز نقش عمده ای که حق رأی در این زمینه ایفاء می نماید، باید متذکر شد که با به روز نمودن و نیز دموکراتیزه کردن این قوانین و مقررات می توان به تحقق جامعه ای که در آن حاکمیت قانون نهاد اولیه است امیدوار بود. در این راه باید قدمهای جدی برداشت. باید به قوانین و مقررات انتخاباتی در این حوزه، نگاهی عمیق تر انداخت. اراده مصمم قانونگذار برای رسیدن به این هدف کاملاً ضروریست.