

انتخاب‌ناپذیری در حقوق انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی با نگاهی به حقوق فرانسه

جواد تقی‌زاده*

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، مازندران، ایران

پذیرش: ۸۸/۷/۱۵

دریافت: ۸۷/۸/۱

چکیده

انتخاب‌ناپذیری عبارت است از وضعیت محرومین از حق انتخاب‌شدن. موارد انتخاب‌ناپذیری در انتخابات سیاسی در قوانین انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی بیان شده‌اند. برخی از این موارد در قالب «انتخاب‌ناپذیری مطلق» و برخی دیگر در قالب «انتخاب‌ناپذیری نسبی» جای می‌گیرند. انتخاب‌ناپذیری در صورتی مطلق است که به دلایل شخصی، از قبیل ناشایستگی اخلاقی و اجتماعی، فرد نمی‌تواند در هیچ‌یک از حوزه‌های انتخابیه و تحت هیچ شرایطی داوطلب شود. انتخاب‌ناپذیری در صورتی نسبی است که به دلایل شغلی فرد نمی‌تواند در هیچ‌یک از حوزه‌های انتخابیه یا در برخی از آن‌ها داوطلب شود، مگر زمانی که از شغل یا مقام خویش پیش از انتخابات استعفا دهد. موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران عمدتاً مبهم و دائمی هستند. موارد انتخاب‌ناپذیری نسبی ملی و محلی خیلی گسترده‌اند و در تنظیم آن‌ها دقت کافی نشده‌است. قانونگذار می‌توانست بسیاری از انتخاب‌ناپذیران نسبی را در وضعیت منع جمع مشاغل و مقامات عمومی جای دهد تا دایره انتخاب‌پذیران محدود نگردد.

کلید واژه‌ها: انتخاب‌ناپذیری، انتخابات سیاسی، حقوق انتخاباتی، حقوق سیاسی.

۱- مقدمه

انتخاب‌ناپذیری عبارت است از وضعیت محرومین از حق انتخاب‌شدن و موارد انتخاب‌ناپذیری،



یعنی شرایط و حالاتی که وجود آن‌ها در یک شخص منجر به محرومیت وی از انتخاب‌پذیری می‌گردد. برخی از موارد انتخاب‌ناپذیری در قالب «انتخاب‌ناپذیری مطلق»^۱ و برخی دیگر در قالب «انتخاب‌ناپذیری نسبی»^۲ جای می‌گیرند. برای تقسیم انتخاب‌ناپذیری به مطلق و نسبی، معیارهای متفاوتی موجود است. براساس معیار کلاسیک، انتخاب‌ناپذیری در صورتی مطلق است که شخص نتواند در هیچ‌یک از حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور نامزد شود ولو آن‌که این ممنوعیت به دلیل مقام یا شغل وی باشد. مطابق این معیار، فقط در صورت محرومیت شخص از نامزدی در برخی از حوزه‌های انتخابیه، انتخاب‌ناپذیری نسبی است. بسیاری از کتب حقوق اساسی و انتخاباتی، این معیار را برای تقسیم انتخاب‌ناپذیری به مطلق و نسبی پذیرفته‌اند که در این راستا می‌توان از آثار وزین استاد ژرژ ودل [۱، ص ۲۲۷ و ۳۸۰] و استاد ابوالفضل قاضی [۲، ص ۷۰۸] نام برد. اما براساس معیار منتخب برخی دیگر از حقوقدانان [۳، ص ۵۶، ۴، ص ۱۱؛ ۵، ص ۳۱-۳۲]، انتخاب‌ناپذیری در صورتی مطلق است که به دلایل شخصی، از قبیل ناشایستگی اخلاقی و اجتماعی، شخص نمی‌تواند در هیچ‌یک از حوزه‌های انتخابیه و تحت هیچ شرایطی نامزد شود. در این صورت، انتخاب‌ناپذیری از خود شخص نشأت می‌گیرد و لذا برخی [۳، ص ۵۶] آن را «انتخاب‌ناپذیری شخصی»^۳ می‌نامند. با این معیار، انتخاب‌ناپذیری در صورتی نسبی است که به دلایل شغلی، شخص نتواند در هیچ‌یک از حوزه‌های انتخابیه یا در برخی از آن‌ها داوطلب گردد، مگر زمانی که از شغل یا مقام خویش قبل از انتخابات استعفا دهد. انتخاب‌ناپذیران نسبی در حوزه‌های مأموریت یا اشتغال خویش (ملی یا محلی)، به این دلیل که اقتدار آنان می‌تواند آزادی رأی‌دهندگان و برابری داوطلبان در رقابت انتخاباتی را خدشه‌دار کند، انتخاب‌ناپذیر شده‌اند؛ زیرا باید امکان سوءاستفاده از قدرت به‌منظور دستیابی به سمت ناشی از انتخابات را از بین برد. بنابراین، انتخاب‌ناپذیری نسبی از مقام‌ها و مشاغل افراد نشأت می‌گیرد و به شرط استعفا از شغل یا مقامشان، انتخاب‌ناپذیران نسبی انتخاب‌پذیر می‌شوند. لذا برخی از حقوقدانان [۳، ص ۵۶] آن را انتخاب‌ناپذیری شغلی^۴ و برخی دیگر [۶، ص ۱۲۹] انتخاب‌ناپذیری مشروط^۵ می‌نامند. براساس معیار اخیر، مقامات عالی‌رتبه مانند

1. inéligibilité absolue
2. inéligibilité relative
3. inéligibilité personnelle
4. inéligibilité fonctionnelle
5. inéligibilité conditionnelle

مدرس علوم انسانی - پژوهشهای حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۳، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۸

رئیس‌جمهور که در تمام حوزه‌های انتخابیه انتخابات پارلمانی یا محلی به دلایل شغلی انتخاب‌ناپذیرند، از انتخاب‌ناپذیران نسبی (ملی) محسوب می‌شوند. انتخاب‌ناپذیری مطلق، معمولاً دائمی، و انتخاب‌ناپذیری نسبی، موقتی است. هدف از پیش‌بینی انتخاب‌ناپذیری عمدتاً جلوگیری از داوطلبی کسانی است که شایستگی‌های اخلاقی و اجتماعی لازم برای داوطلبی را دارا نیستند یا این‌که داوطلبی آنان آزادی رأی‌دهندگان و برابری داوطلبان را خدشه‌دار می‌کند. قانونگذار ایرانی انتخاب‌ناپذیری مطلق و انتخاب‌ناپذیری نسبی را در انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی کشور پیش‌بینی کرده‌است.

۲- انتخاب‌ناپذیری مطلق

انتخاب‌ناپذیران مطلق در هیچ‌یک از حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور و تحت هیچ شرایطی از حق انتخاب‌پذیری برخوردار نیستند. محرومیت مطلق از حق انتخاب‌پذیری عمدتاً ناشی از دلایل سیاسی یا کیفری است. در واقع، بنیان انتخاب‌ناپذیری مطلق در اراده حمایت از هیأت اجتماع در برابر اشخاص دارای وضعیت نامطلوب اخلاقی یا اختلال روانی نهفته است [۵، ص ۳۱]. لذا انتخاب‌ناپذیری مطلق، شامل گروه‌هایی از شهروندان می‌شود که دارای شایستگی‌های تصدی مسؤولیت‌های انتخابی نیستند [۴، ص ۱۱]. در فرانسه، انتخاب‌ناپذیری مطلق برای محرومان از ثبت نام روی فهرست‌های انتخاباتی (انتخاب‌کنندگان) به دلیل محکومیت کیفری، محرومان از حق انتخاب‌پذیری در اثر تصمیم قضایی و اشخاص تحت قیمومت پیش‌بینی شده‌است. در آن کشور برخی از شهروندان بر اثر مجازات ناشایستگی ملی به دلیل عضویت در گروه‌های طرفدار آلمان نازی در جنگ جهانی دوم از حق انتخاب‌پذیری محروم شدند. ماده ۴ قانون مورخ ۲۲ ژوئن ۱۸۸۶ نیز اعضای خانواده‌های سلطنتی فرانسه را از انتخاب‌پذیری در مجلس ملی محروم می‌کرد که این ماده قانونی با تصویب قانون مورخ ۸ دسامبر ۱۹۸۳ نسخ گردید. پس از ذکر موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران می‌توان از مبهم و دائمی بودن آن‌ها سخن گفت.

۲-۱- موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران

موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق اصولاً در کشورهای دموکراتیک بسیار اندک هستند، اما در ایران



وضعیت متفاوت است. قانونگذار ایرانی موارد زیادی از شرایط شایستگی را در انتخابات پارلمانی و محلی به عنوان شرایط انتخاب‌پذیری (شرایط ایجابی یا مثبت)^۱ یا موارد انتخاب‌ناپذیری (شرایط سلبی یا منفی) تعیین کرده‌است. پیش‌بینی گسترده این موارد عمدتاً به دلایل اخلاقی، اجتماعی و سیاسی است و با ویژگی‌های انقلابی و مذهبی نظام سیاسی بی‌ارتباط نیست. علاوه بر محجوران، انتخاب‌ناپذیران مطلق در ایران عمدتاً افرادی هستند که اعمال غیرقانونی و احیاناً موجب مجازات کیفری مرتکب شده‌اند و یا وابستگی‌هایی به نظام سیاسی گذشته داشته‌اند.

براساس ماده ۳۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ اشخاص زیر از داوطلب شدن برای نمایندگی مجلس محرومند: (۱) کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر داشته‌اند، (۲) ملاکین بزرگ که زمین‌های موات را به نام خود ثبت داده‌اند، (۳) وابستگان تشکیلاتی و هواداران احزاب، سازمان‌ها و گروه‌هایی که غیر قانونی بودن آن‌ها از طرف مقامات صالح اعلام شده‌است، (۴) کسانی که به جرم اقدام علیه جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند، (۵) محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضایی^۲، (۶) مشهورین به فساد و متجاهرین به فسق، (۷) محکومین به حدود شرعی مگر آن‌که توبه آنان ثابت شده باشد، (۸) قاچاقچیان مواد مخدر و معتادین به این مواد، (۹) محجورین و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل چهل و نهم قانون اساسی^۳ باشند، (۱۰) وابستگان به رژیم سابق از قبیل اعضای انجمن‌های شهر و شهرستان و وابستگان به تشکیلات فراماسونری و هیأت رئیسه کانون‌های حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و اعضای فعال آن‌ها، نمایندگان مجلسین سنا، شورای ملی سابق و مأموران ساواک، (۱۱) محکومین به خیانت و کلاهبرداری، اختلاس و ارتشا و غصب اموال دیگران و محکومین به سوءاستفاده مالی به حکم محاکم صالح قضایی. موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق در شوراهای اسلامی محلی، با تفاوت‌های جزئی،

۱. درباره شرایط ایجابی انتخاب‌پذیری در ایران رک. به: تقی زاده، جواد، «شرایط عام انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی در ایران و فرانسه»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، س ۱، ش ۲ و ۳، پاییز و زمستان ۱۳۸۵، ص ۵۵-۸۳ و همو، «شرایط خاص انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی»، نشریه حقوق اساسی، س ۴، ش ۶ و ۷، تابستان و زمستان ۱۳۸۵، ص ۵۷-۸۰.

۲. ارتداد از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق است و حال آن‌که یکی از شرایط انتخاب‌پذیری نیز اعتقاد و التزام عملی به اسلام است.

۳. اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایرکردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشموع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود».

مشابه موارد مذکور درباب مجلس شورای اسلامی است.

براساس ماده ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اشخاص زیر از داوطلب شدن برای عضویت در شوراها محرومند: (۱) کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته‌اند به تشخیص مراجع ذیصلاح، (۲) کسانی که به جرم غصب اموال عمومی محکوم شده‌اند، (۳) وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌هایی که غیرقانونی بودن آن‌ها از طرف مراجع صالح اعلام شده باشد، (۴) کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند، (۵) محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضایی، (۶) محکومین به حدود شرعی، (۷) محکومین به خیانت و کلاهبرداری و غصب اموال دیگران به حکم محاکم صالح قضایی، (۸) مشهوران به فساد و متجاهران به فسق، (۹) قاچاقچیان مواد مخدر و معتادان به این مواد، (۱۰) محجوران و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل چهل و نهم قانون اساسی باشند، (۱۱) وابستگان به رژیم گذشته از قبیل اعضای انجمن‌های ده، شهر، شهرستان و استان و خانه‌های انصاف، رؤسای کانون‌های حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و نمایندگان مجلس‌های سنا و شورای ملی سابق، کدخدایان و خوانین وابسته به رژیم گذشته.

قانونگذار ایرانی دو شیوه را برای ارزیابی انتخاب‌ناپذیری مطلق مقرر کرده‌است. در برخی موارد اظهارنظر و تصمیم مراجع قضایی یا سایر مراجع صلاحیتدار برای انتخاب‌ناپذیر دانستن افراد ضروری است، اما در اکثر موارد، ارزیابی انتخاب‌ناپذیری به بررسی آزاد نهادهای مجری و ناظر انتخابات، یعنی متصدیان رسیدگی به صلاحیت‌های داوطلبان واگذار گردیده‌است. انتخاب‌ناپذیری مطلق برای اشخاص وابسته به نظام شاهنشاهی و مخالفان ایدئولوژی سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران در صورتی است که احزاب یا گروه‌های سیاسی آنان توسط مراجع صلاحیتدار غیرقانونی اعلام گردند. تعیین محرومیت از مشارکت در حیات سیاسی برای مخالفان فلسفه سیاسی حاکم در سایر کشورها نیز، البته به شکلی خفیف‌تر، وجود دارد. در آلمان فدرال، احزاب نژادپرست و دارای مرام‌های نازی از فعالیت سیاسی محرومند و دیوان قانون اساسی فدرال می‌تواند مغایرت آن‌ها با قانون اساسی (غیراساسی بودن^۱) و انحلال این دسته از دشمنان دموکراسی را اعلام کند [۷، ص ۹۴-۹۵]. بند ۲ ماده ۸ لایحه قانون انتخابات مجلس

1. inconstitutionnalité



بررسی نهایی قانون اساسی مصوب شورای انقلاب «نخست وزیران، وزیران، استانداران و معاونین آنها و نمایندگان مجلسین و سفرا و وابستگان نزدیک رژیم سابق، از ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ تا ۲۲ بهمن ۱۳۵۷» را از انتخاب‌ناپذیران مطلق می‌دانست. دایره انتخاب‌ناپذیران مطلق در اثر گذر زمان گسترده‌تر شد، به گونه‌ای که اکنون صرف عضویت هر شخص در انجمن‌های محلی یا خانه‌های انصاف قبل از انقلاب اسلامی به عنوان وابستگی به رژیم سابق لحاظ می‌گردد. این وضعیت شایسته نیست. شورای نگهبان قانون اساسی در مورد لایحه اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مورخ ۱۳۶۵/۳/۲۸ به این نکته اشاره کرده‌است. شورا درباره بند «و» ماده ۲۴ لایحه مذکور که «عدم وابستگی به رژیم سابق از قبیل کدخدا و اعضای انجمن‌های شهر» را از شرایط انتخاب‌پذیری می‌دانست تصریح کرد: «صرف کدخدا بودن و عضویت در انجمن‌های شهر، وابستگی به رژیم گذشته محسوب نمی‌شود و بنابراین، این اطلاق نسبت به اشخاصی که وابستگی نداشته‌اند مغایر با قانون اساسی است» [۸، ص ۴۵۹]. شورا همچنین در مقام بررسی مطابقت یا عدم مغایرت لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲۷ با قانون اساسی درباره ماده ۳۲ آن که انتخاب‌ناپذیران مطلق را تعیین می‌داشت بیان کرد: «در مورد ماده ۳۲، اولاً با وجود ماده ۳۰ که شرایط انتخاب‌شوندگان

۱. ماده ۳۲ لایحه مذکور مقرر می‌کرد: «اشخاص زیر از داوطلب‌شدن نمایندگی مجلس محرومند: (۱) دبیران حزب منحل رستاخیز، رؤسا و نواب رئیس و منشیان کانون‌های حزب مذکور، انجمن‌های ده، خانه‌های انصاف، اتاق‌های بازرگانی و اصناف، اتحادیه‌های صنفی، شوراهای داوری، مدیران عامل شرکت‌های تعاونی رژیم گذشته و کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق فعالیت داشته‌اند. (۲) نخست‌وزیران، وزرا، استانداران و معاونین و مشاورین آنان، مدیران کل و رؤسای سازمان‌های دولتی، فرمانداران، بخشداران، شهرداران، سفرا، سرکنسول‌ها، وابستگان نظامی، دبیران اول و دوم سفارتخانه‌ها، نمایندگان مجلسین منحل، اعضای ساواک، خوانین، کدخدایان، اعضای فراماسون، اعضای انجمن‌های شهر و شهرستان و استان در رژیم گذشته و وابستگان رژیم سابق و کسانی که به استناد مدارک موجود، ارتباط یا همکاری با ساواک داشته‌اند. (۳) ملاکین بزرگ که زمین‌های موات را به نام خود ثبت داده‌اند. (۴) کسانی که به حکم دادگاه تمام یا قسمتی از اموالشان مصادره شده باشد. (۵) وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌هایی که غیرقانونی بودن آنها از طرف مقامات صالحه اعلام شده باشد. (۶) کسانی که به جرم اقدام علیه جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند. (۷) محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالحه قضایی. (۸) مشهورین به فساد و متجاهرین به فسق. (۹) محکومین به حدود شرعی. (۱۰) معتادین به مواد مخدر. (۱۱) مجبورین و ورشکستگان به تقصیر و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی باشند».

۲. ماده ۳۰ لایحه مذکور مقرر می‌کرد: «انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط زیر باشند: (۱) اعتقاد و التزام عملی به اسلام. (۲) تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران. (۳) اعتقاد و التزام عملی به نظام جمهوری اسلامی ایران. (۴) ابراز وفاداری به قانون اساسی. (۵) سواد خواندن و نوشتن به قدر کافی. (۶) سلامت جسمی در حد برخوردار از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی.»

را تعیین نموده نیازی به ماده مزبور نیست، چه آنکه بسیاری از محرومین مذکور در ماده ۳۲ به حکم ماده ۳۰ نمی‌توانند کاندیدا شوند، ثانیاً ملاک قراردادن بسیاری از عناوین مذکور در ماده ۳۲ برای محروم بودن از داوطلب شدن نمایندگی مجلس از قبیل عضویت انجمن ده، خانه انصاف، مدیریت عامل شرکت تعاونی و... حتی در صورتی که صاحبان آن عناوین دارای شرایط مقرر در ماده ۳۰ باشند محروم کردن بی‌جهت مردم از حق طبیعی انتخاب شدن و انتخاب کردن که خلاف قانون اساسی است و لذا ماده ۳۲ به صورت تنظیم شده مغایر با قانون اساسی شناخته شد» [۸، ص ۵۷-۵۸]. شورای نگهبان در رویه‌های بعدی خویش عملاً از این نظریات عدول کرده‌است. انجمن‌های محلی به تصدی امور محلی می‌پرداختند و لذا نمی‌توان به‌آسانی تمام اعضای انجمن‌های ده، شهر، شهرستان یا استان را از وابستگان به رژیم سابق دانست. شایسته است که قانونگذار به این موضوع توجه کند و صرف عضویت در این انجمن‌ها را موجب انتخاب‌ناپذیری مطلق نداند. بر این وضعیت باید ابهام در انتخاب‌ناپذیری مطلق را اضافه کرد.

۲-۲- ابهام در انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران

موارد انتخاب‌ناپذیری باید عینی و قابل ارزیابی باشند، به گونه‌ای که امنیت حقوقی داوطلبان خدشه‌دار نشود. قانونگذاران اساسی و عادی باید در راستای تعیین این موارد از درج اصطلاحات مبهم و غیرقابل ارزیابی در قوانین و مقررات خودداری کنند. ابهام در تعیین موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق می‌تواند آزادی انتخابات را نیز متأثر کند. این موضوع می‌تواند نقش نهادهای مجری و ناظر انتخابات را افزایش دهد، به گونه‌ای که این نهادها به نوعی در جایگاه مقامات تعیین‌کننده موارد انتخاب‌ناپذیری قرار گیرند. مثلاً مراد از «کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر داشته‌اند» روشن نیست. این مورد از قابلیت ارائه تفاسیر متفاوت برخوردار است. به‌منظور پرهیز از بروز مشکلات برای داوطلبان احتمالی، قانونگذار باید مصادیق «تحکیم مبانی رژیم» را کاملاً تعیین کند [۹، ص ۲۳۵]. در دولت‌های دموکراتیک، دلایل سیاسی یا کیفری منجر به انتخاب‌ناپذیری باید قبلاً توسط مراجع ذیصلاح خصوصاً دستگاه قضایی احراز شده باشند

→ (۷) حداقل سن ۲۶ سال تمام و حداکثر ۷۵ سال تمام. (۸) تولد یا سکونت ۶ ماه قبل از ثبت نام در حوزه انتخابیه به استثنای نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای حوزه انتخابیه خود».



تا احیاناً امکان حذف بی‌رویه داوطلبان توسط نهادهای مجری و ناظر انتخابات منتفی گردد. به این ترتیب از اعمال سلیقه در رسیدگی به صلاحیت‌های داوطلبان جلوگیری می‌شود. در ایران، برخی از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق باید توسط دادگاه‌ها یا سایر مراجع صالح اعلام شده باشند، اما موارد زیادی را در قوانین انتخاباتی می‌توان یافت که ارزیابی آن‌ها به اختیار آزاد نهادهای مجری و ناظر واگذار گردیده‌است. شایسته است قانونگذار ایرانی نیز شرط کند که علل انتخاب‌ناپذیری مطلق باید در دادگاه‌های صالح به اثبات رسیده باشند. این موضوع می‌تواند تا حدودی آثار منفی ابهام در قانون را کاهش دهد. مثلاً مشهوران به فساد و متجاهران به فسق از انتخاب‌ناپذیرانند، اما قانونگذار تعیین نکرده که چگونه می‌توان این حالات را احراز کرد. این دسته از موارد از قابلیت تفاسیر متفاوت برخوردارند که این موضوع یکی از نقاط ضعف قوانین انتخاباتی ایران را تشکیل می‌دهد [۹، ص ۲۳۲].

بند «۹ج» ماده ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و بند ۳ ماده ۳۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی «وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌هایی که غیرقانونی بودن آن‌ها از طرف مراجع صالحه اعلام شده باشد» را از انتخاب‌ناپذیران مطلق می‌دانند. موارد دیگری را نیز می‌توان در قوانین انتخاباتی یافت که به تشخیص مراجع صالح اشاره کرده‌اند. مثلاً قانونگذار در بند «الف» ماده ۲۹ قانون شوراهای اسلامی کشور «نقش مؤثر در تحکیم مبانی رژیم سابق» را به ارزیابی مراجع صلاحیتدار واگذار کرده‌است؛ اما این مقررات تعیین نمی‌کنند که مراد از مراجع صلاحیتدار چیست. آیا مراد قانونگذار فقط دستگاه قضایی است و یا مراجع چهارگانه اداره اطلاعات، نیروی انتظامی، دادگستری و ثبت احوال را در بر می‌گیرد؟ از مواد قانونی^۱ که مراجع چهارگانه را ذکر کرده‌اند نمی‌توان محصور بودن مراجع ذیصلاح در آن‌ها را استنباط کرد.^۲ در زمان برگزاری انتخابات هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۲ هیأت وزیران مصوبه‌ای را

۱. ر.ک: مثلاً ماده ۴۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ (اصلاحی ۱۳۷۹/۸/۲۵) و ماده ۴۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶).
۲. شورای نگهبان در مقام بررسی مغایرت یا عدم مغایرت لایحه اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شوراهای مورخ ۱۳۶۵/۳/۲۸ با قانون اساسی از مجلس شورای اسلامی درخواست کرد که منظور از مراجع ذیصلاح را معلوم کند. مجلس با اضافه کردن یک تبصره به ماده ۳۳ لایحه مذکور مقرر کرد: «مراجع ذیصلاح مذکور در مواد ۳۲ و ۳۳ عبارتند از وزارت اطلاعات و دادگستری، سازمان ثبت احوال کشور، اداره تشخیص هویت و پلیس بین‌الملل» [۸، ص ۴۶۲].

وضع کرد که مطابق آن، مراد از مراجع صلاحیتدار در قانون، دستگاه قضایی اعلام شد. این مصوبه با اعتراض شورای نگهبان مواجه گردید که از دیوان عدالت اداری ابطال مصوبه را درخواست کرد. به اعتقاد شورای نگهبان، مراد از مراجع صلاحیتدار، وسیع‌تر از دستگاه قضایی است. دیوان عدالت اداری در پاسخ به درخواست شورای نگهبان این مصوبه را به دلیل مغایرت با قانون ابطال کرد. رأی شماره ۳۸۹ ت مورخ ۱ بهمن ۱۳۸۲ دیوان عدالت اداری در مقام پاسخگویی به تقاضای شورای نگهبان به نظر صحیح می‌آید. به این ترتیب، ابهام این قسمت از قانون هنوز باقی است. یقیناً یکی از مراجع صلاحیتدار، دستگاه قضایی است، اما این نهاد مرجع انحصاری نیست و لذا این امکان برای نهادهای مجری و ناظر باقی است تا هر نهاد یا مؤسسه عمومی و حتی خصوصی را صلاحیتدار فرض کنند. نتیجه این‌که عملاً تفاوتی بین این دسته از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق که به تشخیص مراجع صلاحیتدار واگذار شده‌است و سایر موارد که به تشخیص آزاد نهادهای مجری و ناظر واگذار شده وجود نخواهد داشت.

تعیین بسیاری از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق، با توجه به ویژگی‌های مذهبی و انقلابی نظام سیاسی ایران، قابل توجیه است، اما ابهام در مراد قانونگذار را نمی‌توان نادیده گرفت. موارد انتخاب‌ناپذیری در صورت فقدان معیارهای محسوس برای ارزیابی آن‌ها نباید پیش‌بینی گردند و علت وجودی آن‌ها هر چه باشد، انتخاب‌ناپذیری باید برای موارد عینی و قابل ارزیابی تعیین شود [۱۰، ص ۲۹]. درج موارد مبهم انتخاب‌ناپذیری در قانون می‌تواند به محدودیت حق انتخاب‌پذیری و مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی منجر گردد. لذا شایسته است که نهادهای متصدی اجرا و نظارت بر انتخابات «متون راجع به انتخاب‌ناپذیری را به صورت مضیق تفسیر کنند» [۱۱، ص ۳۶۰]. رویه قضایی انتخاباتی فرانسه مؤید حصری بودن موارد انتخاب‌ناپذیری و تفسیر مضیق مقررات انتخاباتی راجع به آن‌ها است. رویه شورای قانون اساسی (قاضی انتخابات ملی) و رویه شورای دولتی (قاضی انتخابات محلی) جالب توجه هستند. شورای قانون اساسی فرانسه در تصمیم مورخ ۱۱ مه ۱۹۶۷ اعلام کرد: «هر مورد انتخاب‌ناپذیری، که اثر آن خدشه‌دار شدن آزادی داوطلبی است، باید به صورت مضیق تفسیر شود». اصل حصری بودن موارد انتخاب‌ناپذیری نیز در تصمیم مورخ ۷ نوامبر ۱۹۸۴ شورای قانون اساسی فرانسه تصریح شده‌است. در این سال، موضوع داوطلبی آقای والرئ ژیسکاردستن^۱،

1. Valéry Giscard d'Estaing



رئیس‌جمهور اسبق و به همین دلیل عضو استحقاقی شورای قانون اساسی فرانسه^۱، در انتخابات پارلمانی مطرح گردید. اصل ۵۷ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد که وظایف عضویت در شورای قانون اساسی با وزارت و عضویت در پارلمان قابل جمع نیست و سایر موارد ممنوعیت جمع را قانون ارگانیک تعیین می‌کند. در واقع، قانونگذار اساسی بر ممنوعیت جمع عضویت در شورای قانون اساسی با سایر مشاغل و مقامات عالی، با هدف تضمین استقلال قضات اساسی، حکم کرده‌است. به دلیل توقع اساسی مذکور، این برداشت وجود داشت که آقای ژیسکاردستن به دلیل عضویت در شورای قانون اساسی در انتخابات مجلس ملی انتخاب‌ناپذیر است. شورای قانون اساسی در تصمیم مذکور تصریح می‌کند که به دلیل فقدان هرگونه نص قانونی مبنی بر انتخاب‌ناپذیری، ممنوعیت جمع مقرر در ماده ۵۷ به محرومیت آقای ژیسکاردستن از نامزدی در مجلس ملی منجر نمی‌شود، اگرچه ایشان در صورت انتخاب در مجلس ملی ملزم به گزینش بین عضویت در شورای قانون اساسی و نمایندگی در پارلمان است. این تصمیم با تفکیک منطقی بین انتخاب‌ناپذیری و ممنوعیت جمع مشاغل و مقامات و با تأکید بر حصری بودن موارد انتخاب‌ناپذیری، زمینه نامزدی رئیس‌جمهور اسبق فرانسه در انتخابات پارلمانی را فراهم کرد. شورای دولتی فرانسه نیز در تاریخ ۱۰ ژانویه ۱۹۳۰ در پاسخ به شکایت علیه انتخاب فردی بی‌سواد در انتخابات شورای شهر فونتن^۲ تصریح کرد که موارد انتخاب‌ناپذیری باید از یک متن صریح و روشن استخراج گردند. شورای دولتی در این رأی اضافه می‌کند: «هیچ مقرر قانونی بی‌سوادان را از عضویت در شورای کمون منع نمی‌کند» و در نتیجه «فقدان سواد خواندن و نوشتن در آقای «ب» نمی‌تواند وی را از حق انتخاب‌شدن محروم سازد». به عبارت دیگر، شورای دولتی در این رأی، حصری بودن انتخاب‌ناپذیری در موارد مقرر در قانون را تأیید می‌کند.^۳

۱. مطابق اصل ۵۶ قانون اساسی فرانسه، رؤسای جمهور سابق به صورت مادام‌العمر عضو شورای قانون اساسی هستند.

2. Fontan

۳. البته در تحولات اخیر رویه شورای دولتی می‌توان نوعی گرایش به سوی کنار از متن قانون برای اتصال به روح آن، یعنی هدف قانونگذار را مشاهده کرد. یعنی شورای دولتی در برخی از آرای خویش از حصری دانستن موارد انتخاب‌ناپذیری صرفنظر و با لحاظ علت انتخاب‌ناپذیری، مشاغل دیگری را نیز در این حوزه وارد کرده است. مثلاً شورای دولتی در رأی مورخ ۱۶ دسامبر ۱۹۸۳، مدیر دفتر رئیس شورای شهرستان را در انتخابات شهرداری‌های حوزه مأموریت وی (شهرستان) انتخاب‌ناپذیر دانست. این شورا همچنین در رأی مورخ ۴ فوریه ۱۹۹۱، مأمور نزد استانداری منطقه را در انتخابات شهرداری‌های حوزه مأموریت وی (منطقه) انتخاب‌ناپذیر اعلام کرد. شورای دولتی انتخاب‌ناپذیری این افراد را ناشی از وظایف اقتداری آنان (در نتیجه امکان متأثرکردن آزادی انتخاب‌کنندگان ←

در وضعیت کنونی قوانین ایران «این قانون نیست که صلاحیت یا عدم صلاحیت افراد را مشخص می‌کند، بلکه این ارزیابی‌های ارائه شده از قانون است که صلاحیت آنان را معلوم می‌سازد. در نتیجه، حقوق افراد از قبل تعریف شده و معلوم نیست و به تفاوت مراجع تشخیص می‌تواند متغیر شود. ابهام و اجمال در قانون باعث می‌شود تا مجریان قانون براساس سلايق خود به ارزیابی و اجرای قانون بپردازند» [۱۳، ص ۱۱۳-۱۱۴]. مطابق قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، کلیه مراجع رسیدگی‌کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف (به استثنای انتخابات خبرگان رهبری که مطابق اصل یکصد و هشتم قانون اساسی خواهد بود) موظفند صرفاً براساس مواد قانونی و براساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسؤول قانونی به مراجع اجرایی و نظارتی ارسال شده‌است به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را تحت شرایطی با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط به داوطلب ابلاغ کنند. این مصوبه تا حدودی می‌تواند راهگشا باشد و از حذف بی‌رویه داوطلبان جلوگیری کند. انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران دائمی است.

۲-۳- دائمی بودن انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران

انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران دائمی است که این موضوع غیر قابل توجیه به نظر می‌رسد. قانونگذار هیچ محدوده زمانی را برای اعاده حیثیت سیاسی انتخاب‌ناپذیران مطلق و امکان اکتساب دوباره صلاحیت آنان پیش‌بینی نکرده‌است. این افراد به صورت مادام‌العمر انتخاب‌ناپذیر هستند. مطابق ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی، دادگاه می‌تواند کسی را که به علت ارتکاب جرم عمدی به تعزیر یا مجازات بازدارنده محکوم شده‌است به عنوان تنمیه حکم تعزیری یا

→ و برابری داوطلبان) می‌داند ولو این‌که هیچ‌گونه متن قانونی آنان را در حوزه انتخاب‌ناپذیری وارد نکرده باشد. این رویه قابل انتقاد و برای دموکراسی خطرناک است، زیرا نهادهای متصدی بررسی صلاحیت داوطلبان، با ابزار فعالیت در راستای روح مخفی قانون، در جایگاه قانونگذار قرار می‌گیرند. تحولات اخیر رویه قضایی شورای دولتی با دو ایراد جدی مواجه است [۱۲، ص ۲۶۴]: از یک سو، با رویه قضایی شورای قانون اساسی، یعنی عالی‌ترین محکمه نظام حقوقی فرانسه تفاوت دارد و از سوی دیگر، خطر خدشه‌دار شدن یکی از تضمینات اساسی اجرای آزادی انتخاباتی، یعنی اصل حصری بودن موارد انتخاب‌ناپذیری موجود است. شورای دولتی عملاً بر متن قانون افزوده است.



بازدارنده، مدتی از حقوق اجتماعی محروم سازد. ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی نیز محکومیت کیفری در برخی جرائم عمدی^۱ را موجب محرومیت از حقوق اجتماعی برای مدتی معین به عنوان مجازات تبعی می‌داند که پس از انقضای مدت معین و اجرای حکم، رفع اثر می‌گردد. تبصره ۱ ماده مذکور در مقام تعریف حقوق اجتماعی مقرر می‌دارد: «حقوق اجتماعی عبارت است از حقوقی که قانونگذار برای اتباع کشور جمهوری اسلامی ایران و سایر افراد مقیم در قلمرو حاکمیت آن منظور نموده و سلب آن به موجب قانون یا حکم دادگاه صالح می‌باشد، از قبیل الف) حق انتخاب‌شدن در مجالس شورای اسلامی و خبرگان^۲ و عضویت در شورای نگهبان و انتخاب‌شدن به ریاست جمهوری؛ ب) عضویت در کلیه انجمن‌ها و شوراهای جمعیت‌هایی که اعضای آن به موجب قانون انتخاب می‌شوند». تأمل در شیوه تنظیم متن قانونی مذکور، نشانگر عدم دقت قانونگذار در ارائه تعریفی مناسب از حقوق اجتماعی است. برخی از حقوق مذکور، مانند انتخاب‌شدن به نمایندگی مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری مختص ایرانیان است و شامل اتباع بیگانه مقیم در قلمرو حاکمیت ایران نمی‌شود. پرسش این است که فارغ از وجود ابهام در تعریف حقوق اجتماعی، آیا می‌توان از حکم ماده مذکور نتیجه گرفت که این دسته از انتخاب‌ناپذیران مطلق می‌توانند پس از گذشت مهلت‌های مذکور در ماده ۶۲ مکرر با بازیافتن حقوق اجتماعی خویش داوطلب انتخابات گردند؟ برخلاف نظر برخی از حقوقدانان [۱۴، ص ۱۰۹] ظاهراً پاسخ پرسش مذکور منفی است؛ زیرا قوانین انتخاباتی، یعنی قوانین خاص حوزه انتخابات، انتخاب‌ناپذیری این دسته از افراد را به صورت مطلق می‌دانند. لذا گذشتن مدت زمانی بسیار طولانی نیز به اعاده حیثیت سیاسی و در نتیجه انتخاب‌پذیری آنان منجر نمی‌شود. شایسته است که قانونگذار حداقل برای برخی از محرومین مطلق از انتخاب‌پذیری به دلایل سیاسی یا کیفری، امکان بازیابی صلاحیت و اعاده حیثیت سیاسی را پس از گذشتن محدوده‌های زمانی خاص پیش‌بینی کند. با این تدبیر

۱. محکومیت‌ها عبارتند از: ۱) محکومان به قطع عضو در جرائم مشمول حد، پنج سال پس از اجرای حکم. ۲) محکومان به شلاق در جرائم مشمول حد، یک سال پس از اجرای حکم. ۳) محکومان به حبس تعزیری بیش از سه سال، دو سال پس از اجرای حکم. ۲. با توجه به صراحت اصل ۱۰۸ قانون اساسی مبنی بر تعیین شرایط خبرگان توسط فقهای شورای نگهبان و سپس توسط خود آنان، نمی‌توان قانون مصوب مجلس شورای اسلامی را موجب الحاق شرطی جدید، یعنی لزوم تابعیت ایرانی یا اقامت در قلمرو حاکمیت ایران به شرایط انتخاب‌پذیری در مجلس خبرگان دانست. اصولاً مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانونگذاری در زمینه تعیین شرایط خبرگان را ندارد. قانونگذار اساسی با تصویب اصل ۱۰۸ قانون اساسی کلیه حوزه‌های راجع به انتخابات، آیین‌نامه داخلی و وظایف خبرگان را از صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی خارج کرده است.

می‌توان به نوعی در فرایند بازگشت این دسته از شهروندان به حیات سیاسی و اجتماعی مشارکت کرد. اصولاً انتخاب‌ناپذیری مطلق در ایران نیازمند انعطاف بیشتری از سوی قانونگذار است و باید در تغییرات قوانین انتخاباتی به این موضوع توجه کرد. این امر درباره انتخاب‌ناپذیری نسبی در انتخابات سیاسی نیز صدق می‌کند.

۳- انتخاب‌ناپذیری نسبی

بنیان انتخاب‌ناپذیری نسبی در اراده قانونگذار بر جلوگیری از سوءاستفاده کردن صاحبان مشاغل اقتداری از مشاغلشان برای ورود فشار به رأی‌دهندگان نهفته است [۵، ص ۳۲]. مشاغل داوطلبان نباید ماهیتاً به گونه‌ای باشند که صداقت رأی‌گیری را خدشه‌دار کنند [۱۵، ص ۵۷۰]. این مشاغل نباید برابری داوطلبان را نیز متأثر سازند [۱۶، ص ۱۳]. انتخاب‌ناپذیری نسبی باید در این راستا تعیین شود و قانونگذار ایرانی نیز با عنایت به این موضوع مواردی را مشمول انتخاب‌ناپذیری نسبی کرده‌است؛ اما شورای قانون اساسی فرانسه «تضمین استقلال منتخبان» را در کنار «محافظت از آزادی انتخاب‌کنندگان» از اهداف پیش‌بینی انتخاب‌ناپذیری می‌داند (تصمیم مورخ ۱۸ نوامبر ۱۹۸۲) و این امر توسط برخی از حقوقدانان [۱۷، ص ۳۰] به عنوان اهداف انتخاب‌ناپذیری نسبی بیان شده‌است. بر برداشت مذکور از انتخاب‌ناپذیری این انتقاد وارد است که محافظت از استقلال منتخبان از اهداف انتخاب‌ناپذیری نسبی نیست، بلکه از اهداف ممنوعیت جمع مشاغل و مقامات عمومی است و اصولاً پیش از انتخابات مطرح نمی‌شود که بتوان آن را از اهداف انتخاب‌ناپذیری تلقی کرد. لذا جلوگیری از خدشه‌دار شدن آزادی انتخابات (رأی‌دهندگان) و ممانعت از سوءاستفاده صاحبان مشاغل و مقامات از اقتدارشان در رقابت انتخاباتی (تضمین برابری داوطلبان) دغدغه‌های اصلی تعیین انتخاب‌ناپذیری نسبی را تشکیل می‌دهند [۱، ص ۳۸۰]. انتخاب‌ناپذیران نسبی به دلیل شغل یا مقامشان از حق انتخاب‌پذیری محرومند، اما می‌توانند در صورت استعفا از شغل یا مقام موردنظر انتخاب‌پذیر گردند. لذا انتخاب‌ناپذیری این دسته از شهروندان موقت است. به همین دلیل برخی از حقوقدانان [۱۸، ص ۱۰۱] استفاده از واژه «محرومیت» را برای انتخاب‌ناپذیری نسبی صحیح نمی‌دانند و معتقدند که این قبیل افراد در حقیقت برای ثبت نام «محدودیت» دارند که محدودیت انتخاب‌پذیری آنان با استعفا برطرف می‌شود. در برخی موارد، انجام استعفا در محدوده زمانی خاصی قبل از ثبت نام



لازم است. مثلاً مطابق ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، انتخاب‌ناپذیران نسبی در انتخابات مجلس باید حداقل شش ماه قبل از ثبت نام از سمت خویش استعفا کنند و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند؛ اما براساس ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، انتخاب‌ناپذیران نسبی در انتخابات شوراهای شهر و روستا با استعفای از شغل یا مقام خویش قبل از ثبت نام و عدم اشتغال در آن پست (بدون ذکر محدوده زمانی خاص) می‌توانند داوطلب گردند. پس از بررسی کلی موارد انتخاب‌ناپذیری نسبی در ایران می‌توان از کثرت و عدم دقت در تنظیم آن‌ها سخن گفت.

۳-۱- موارد انتخاب‌ناپذیری نسبی در ایران

انتخاب‌ناپذیری نسبی، با لحاظ اقتدار صاحبان مشاغل و مقامات، می‌تواند در تمام حوزه‌های انتخابیه کشور یا در حوزه‌های انتخابیه خاص مطرح باشد. لذا انتخاب‌ناپذیری نسبی را می‌توان به ملی و محلی تقسیم کرد. انتخاب‌ناپذیران نسبی باید در مهلت زمانی معینی پیش از انتخابات (مثلاً شش ماه یا پیش از ثبت نام) از مشاغل خویش استعفا کنند تا بتوانند انتخاب‌پذیر شوند. این مهلت زمانی باید به اندازه‌ای طولانی باشد که از اعمال نفوذ جلوگیری کند و به اندازه‌ای کوتاه باشد که به مثابه مجازات نامزد تصدی سمت ناشی از انتخابات تلقی نگردد [۱۹، ص ۷۶]. به عبارت دیگر، مهلت مقرر برای استعفا باید به گونه‌ای تنظیم شود که هم از تأثیر شغل یا مقام قبلی نامزد بر آزادی رأی‌دهندگان جلوگیری کند و هم امکان شرکت در رقابت انتخاباتی را برای وی به صورت متعارف فراهم آورد.

۳-۱-۱- انتخاب‌ناپذیری نسبی ملی

انتخاب‌ناپذیران نسبی ملی نمی‌توانند در هیچ‌یک از حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور داوطلب شوند. پیش‌بینی این موارد معمولاً به این دلیل است که مقام یا شغل موردنظر و در نتیجه حوزه مأموریت و دامنه فعالیت شخص به سراسر قلمرو کشور مرتبط است. براساس بند «الف» ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ اشخاص زیر از داوطلب شدن در حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور محرومند، مگر این که حداقل شش ماه قبل از ثبت نام از

سمت خویش استعفا کنند و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند: ۱) رئیس‌جمهور و معاونین و مشاورین وی، ۲) دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام و معاونین وی، ۳) مشاورین معاونین رئیس‌جمهور، ۴) رؤسای دفاتر سران سه قوه، ۵) وزرا و سرپرستان وزارتخانه‌ها، ۶) معاونین و مشاورین وزرا، ۷) مدیران کل و سرپرستان ادارات کل وزارتخانه‌ها و مدیران کل حوزه‌های وزارتی و رؤسای دفاتر وزرا، ۸) اعضای شورای نگهبان و هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات، ۹) رئیس قوه قضاییه و معاونین و مشاورین وی، ۱۰) رئیس دیوان عالی کشور و معاونین و مشاورین وی، ۱۱) دادستان کل کشور و معاونین و مشاورین وی، ۱۲) رئیس دیوان عدالت اداری و معاونین و مشاورین وی، ۱۳) رئیس سازمان بازرسی کل کشور و معاونین و مشاورین وی، ۱۴) رؤسا و سرپرستان سازمان‌ها و ادارات کل و ادارات عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و جانشینان و معاونین آنان در سراسر کشور، ۱۵) رئیس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و معاونین وی، ۱۶) استانداران، ۱۷) استانداران، ۱۸) مشاورین و مشاورین استانداران، ۱۹) فرمانداران، ۲۰) بخشداران، ۲۱) شهرداران و رؤسای مناطق شهرداری، ۲۲) رؤسا و سرپرستان سازمان‌های دولتی، ۲۳) رئیس دانشگاه آزاد اسلامی، ۲۴) اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل بانک‌ها، ۲۵) اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت که حیطة وظایف و اختیارات آن‌ها به کل کشور تسری دارد، ۲۶) رئیس کل بانک مرکزی ایران و معاونین و مشاورین وی، ۲۷) رؤسا و سرپرستان بنیادهای مستضعفان، شهید، ۱۵ خرداد و مسکن، کمیته امداد امام خمینی (ره)، نهضت سوادآموزی، سازمان تبلیغات اسلامی، دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم و رئیس سازمان تعزیرات حکومتی و رؤسای اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن و تعاون، معاونین و مشاورین آنان، ۲۸) شاغلین در نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات. تبصره ۱ ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، کلیه مقامات دارای

۱. تبصره ۲ ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «در مورد کسانی که طبق قوانین استخدامی و یا تعهد خدمت، استعفای آنان منوط به پذیرش آن از سوی مسئولین مربوطه باشد، قبول استعفا شرط است. همچنین استعفای پرسنل نیروهای مسلح منوط به قبول فرماندهی کل قوا می‌باشد». تبصره ۳ این ماده اضافه می‌کند: «به هنگام ثبت نام، ارائه گواهی رسمی مبنی بر قبول استعفا و عدم اشتغال در پست و مقام و مشاغل یاد شده در بندهای «الف» و «ب» این ماده شش ماه قبل از ثبت نام الزامی است». شورای نگهبان در مورد لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲۷ مقید کردن شرکت انتخاب‌ناپذیران نسبی به پذیرفته شدن استعفای آنان را مغایر با قانون اساسی شناخته بود [۸ ص ۵۷]. لذا در تدوین قانون انتخابات به این نکته توجه گردید که فقط در مورد کسانی که طبق قوانین استخدامی و یا تعهد خدمت، استعفای آنان منوط به پذیرش آن از سوی مسئولین مربوطه باشد، قبول استعفا شرط است.



عناوین هم‌تراز با عناوین مذکور در بند «الف» را مشمول حکم این ماده (انتخاب‌ناپذیری مگر در صورت استعفا در محدوده حداقل شش ماه پیش از ثبت نام) می‌داند. تشخیص هم‌ترازی به سازمان امور اداری و استخدامی کشور (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور) واگذار شده‌است. موارد انتخاب‌ناپذیری نسبی ملی در شوراهای اسلامی محلی، با تفاوت‌های جزئی، مشابه موارد مذکور در مجلس شورای اسلامی است.

براساس بند ۱ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اشخاص زیر به واسطه مقام و شغل خویش از داوطلب شدن و عضویت در شوراهای اسلامی سراسر کشور محرومند، مگر آن‌که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا کنند و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند: رئیس‌جمهور و معاونین و مشاورین وی، نمایندگان خبرگان رهبری، وزرا و معاونین و مشاورین آنان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رئیس قوه قضاییه و معاونین و مشاورین وی، رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و معاونین و مشاورین آنان، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان محاسبات کشور و معاونین وی، دادستان دیوان محاسبات، رئیس سازمان بازرسی کل کشور و معاونین وی، شاغلین نیروهای مسلح، رؤسای سازمان‌ها و ادارات عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح، رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و معاونین وی، دبیر هیأت دولت، رؤسای دفاتر سران سه قوه، رؤسا و سرپرستان سازمان‌های دولتی، رؤسای دانشگاه‌ها (دولتی و غیر دولتی)، رئیس دانشگاه آزاد اسلامی، رؤسای کل و مدیران عامل بانک‌ها، رئیس جمعیت هلال احمر و معاونین وی، رئیس بنیاد مستضعفان و جانبازان، سرپرست بنیاد شهید، سرپرست بنیاد مسکن، سرپرست کمیته امداد امام، رؤسای سازمان‌ها، مدیران عامل شرکت‌های دولتی (مانند شرکت مخابرات، دخانیات ...)، سرپرست نهضت سوادآموزی، رئیس سازمان نظام پزشکی ایران، مدیران کل تشکیلات ستادی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و ادارات دولتی، سایر رؤسا، مدیران و سرپرستانی که حوزه مسئولیت آنان به کل کشور تسری دارد.

مطابق تبصره ۳ ماده ۱۴ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور «نامزد شدن اعضای شوراهای اسلامی روستا و شهر در انتخابات مجلس شورای اسلامی منوط به پذیرش استعفای آن‌ها از سوی شورا قبل از پایان مهلت قانونی (شش ماه

پیش از ثبت نام) می‌باشد». با توجه به این‌که براساس ماده ۱۴ مکرر قانون مذکور، عضویت در شوراها افتخاری است و شغل محسوب نمی‌شود، محرومیت اعضای شوراهای محلی از انتخاب‌پذیری در انتخابات مجلس شورای اسلامی منطقی به نظر نمی‌رسد. ظاهراً هدف قانونگذار از تقریر این حکم، جلوگیری از بروز ناهماهنگی در شورا و ممانعت از ایجاد خلل در یکپارچگی آن در صورت خروج هر یک از اعضا بدون تصویب سایرین است. اما نباید از نظر دور داشت که این موضوع می‌تواند آزادی انتخابات را با محدود کردن دایره انتخاب‌پذیران، خدشه‌دار کند. البته در قانون مذکور، سازوکاری تعیین شده‌است که می‌تواند زمینه‌گر از این حکم را برای اعضای شوراهای اسلامی محلی فراهم کند. تبصره ۲ ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور «تغییر محل سکونت هر یک از اعضای شورا از محدوده حوزه انتخابیه به خارج از آن» را موجب سلب عضویت در شورا می‌داند. مطابق این تبصره، نیازی به طی فرایند استعفا برای سلب عضویت نیست و اعضای شوراهای محلی، حتی در صورت عدم پذیرش استعفای آنان توسط شورای محل انتخاب می‌توانند با تغییر محل سکونت خویش، موجبات سلب عضویت در شورا را فراهم کنند.^۱ قانونگذار ایرانی در کنار انتخاب‌ناپذیری نسبی ملی از انتخاب‌ناپذیری نسبی محلی نیز سخن می‌گوید.

۳-۱-۲- انتخاب‌ناپذیری نسبی محلی

انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی نمی‌توانند در حوزه یا حوزه‌های انتخابیه محل اشتغال یا مأموریتشان داوطلب شوند، اما نامزدی آنان در سایر حوزه‌ها بلامانع است. براساس بند «ب» ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ اشخاص زیر از داوطلب شدن در حوزه‌های انتخابیه قلمرو مأموریت خود محرومند، مگر این‌که شش ماه قبل از ثبت نام از سمت خویش استعفا کنند و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند: (۱) ائمه جمعه دائمی، (۲) قضات شاغل در امر قضا و رؤسای دادگستری شهرستان‌ها و استان‌ها، (۳)

۱. مطابق ماده ۸۲ قانون شوراهای اسلامی کشور چنانچه هر یک از اعضای شوراها شرایط عضویت را از دست دهند به شرح زیر به صورت موقت یا برای مدت باقیمانده دوره شورا سلب عضویت می‌گردد: (۱) در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد شورای شهرستان و فرماندار و در مورد شورای شهر و شهرستان به پیشنهاد شورای استان و فرماندار و تصویب شورای حل اختلاف استان؛ (۲) در مورد اعضای شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و فرماندار و در مورد شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی.



مدیران کل و سرپرستان دفاتر و ادارات کل استان‌ها و معاونین آنان، ۴) مدیران کل و سرپرستان دفاتر و ادارات کل استانداری‌ها و معاونین آنان، ۵) رؤسا و سرپرستان ادارات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و معاونین آنان در استان و شهرستان، ۶) رؤسا و سرپرستان دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی اعم از دولتی و غیر دولتی و رؤسا و سرپرستان واحدها و شعب آن‌ها، ۷) اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت در استان و شهرستان، ۸) سرپرستان مناطق و رؤسای شعب بانک‌ها در استان و شهرستان، ۹) سرپرستان دفاتر سازمان تبلیغات اسلامی در مرکز استان و شهرستان‌ها، ۱۰) مدیران مراکز صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، ۱۱) اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا. مطابق بند «ج» ماده ۲۹ اعضای هیأت‌های اجرایی و ناظرین شورای نگهبان در حوزه‌های انتخابیه تحت مسؤولیت خویش انتخاب‌ناپذیر هستند. تبصره ۵ ماده ۲۹ نیز هر یک از مسؤولین استانی و شهرستانی، نظیر رئیس ستاد اقامه نماز و رئیس ستاد امر به معروف و نهی از منکر را از انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی می‌داند. قانونگذار انتخاب‌ناپذیری نسبی تمام صاحبان مشاغل هم‌تراز با موارد مذکور در بندهای «الف» (انتخاب‌ناپذیران نسبی ملی) و «ب» (انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی) ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی را در انتخابات مجلس مقرر کرده‌است. وظیفه تشخیص هم‌ترازی بر عهده سازمان امور اداری و استخدامی کشور (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور) است. سازمان مذکور باید از اتکا بر متون قانونی فاصله بگیرد تا به حقیقت و وزن مشاغل مورد ارزیابی دست یابد. این مقرر قانونی شاید راه را بر سوءاستفاده از قدرت توسط سایر صاحبان مقامات و مشاغل مهم برای دستیابی به سمت‌های ناشی از انتخابات ببندد، اما می‌تواند صاحبان بسیاری از مشاغل را با ابزار هم‌ترازی با مشاغل مذکور در ماده ۲۹ انتخاب‌ناپذیر کند، به گونه‌ای که امنیت حقوقی شهروندان متزلزل شود. در شوراهای اسلامی محلی نیز موارد انتخاب‌ناپذیری نسبی محلی، با تفاوت‌هایی جزئی، مشابه موارد مذکور در مجلس شورای اسلامی است.

بر اساس بند ۲ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اشخاص زیر به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن و عضویت در شوراهای اسلامی واقع در محدوده استان، شهرستان و بخش محرومند،

مگر آن‌که قبل از ثبت نام از سمت خویش استعفا کنند و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند: استانداران و معاونین و مشاورین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، شهرداران و معاونین آنان، بخشداران، مدیران کل ادارات استانداری، مدیران کل، سرپرستان ادارات کل، معاونین ادارات کل، دادستان‌ها، دادیارها، بازپرس‌ها، قضات، رؤسای دانشگاه‌ها^۱، رؤسای بانک‌ها، رؤسا، سرپرستان و معاونین سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات دولتی ویا وابسته به دولت که از بودجه عمومی به هر مقدار استفاده می‌نمایند، سایر رؤسا، مدیران و سرپرستان استان، شهرستان و بخش. بند ۳ ماده فوق‌الذکر شهرداران، مدیران مناطق شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و شاغلین در شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن و همچنین دهیاران و شاغلین در دهیاری را از عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت^۲ محروم می‌کند، مگر آن‌که قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا کرده، به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند. مطابق ماده ۲۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، اعضای هیأت‌های اجرایی و نظارت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز از داوطلب شدن در حوزه‌های انتخابیه تحت مسؤولیت خویش محرومند. این موضوع به دلیل نقش حساس این افراد در فرایند اجرا و نظارت بر انتخابات پیش‌بینی شده‌است. این دسته از شهروندان می‌توانند در حوزه‌های انتخابیه غیر از حوزه‌های تحت مسؤولیت خویش داوطلب شوند که این امر موجه به نظر می‌رسد. اما برخی [۱۸، ص ۱۰۱] معتقدند که به علت عواقب احتمالی و شائبه بروز برخی تخلفات، اجازه داوطلبی این دسته از شهروندان در سایر حوزه‌های انتخابیه صحیح نیست. این نظر، با گسترش دامنه انتخاب‌ناپذیران نسبی، آزادی انتخابات را محدود تر می‌کند. به دلیل کثرت انتخاب‌ناپذیران نسبی در ایران نمی‌توان به آسانی از نظرهای ارائه شده در راستای گسترش دایره انتخاب‌ناپذیری نسبی استقبال کرد.

۱. با اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۷ رؤسای دانشگاه‌ها در زمره انتخاب‌ناپذیران نسبی ملی قرار گرفته‌اند؛ اما قانونگذار آنان را از دایره انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی حذف نکرده است. به دلیل اصلاح قانون نیازی به بقای رؤسای دانشگاه‌ها در میان انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی نیست.

۲. با اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۷ دهیاران و شاغلین در دهیاری نیز در دایره انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی قرار گرفته‌اند. لذا قانونگذار بایست پس از شهر محل خدمت، روستای محل خدمت را نیز اضافه می‌کرد.



۳-۲- کثرت انتخاب‌ناپذیری نسبی در ایران

رویه قانونگذار ایرانی در موضوع انتخاب‌ناپذیری نسبی بسیار شدید و سختگیرانه است و حال آن‌که دایره انتخاب‌ناپذیری نباید به‌گونه‌ای تنظیم شود که ویژگی همگانی و آزادی انتخابات را خدشه‌دار کند. مثلاً تمام شاغلین در شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن‌ها در انتخابات شوراهای شهر محل خدمت خویش انتخاب‌ناپذیر شده‌اند. بسیاری از صاحبان این دسته مشاغل از هیچ اقتداری برخوردار نیستند و حال آن‌که می‌توانند با حضور در شورا غنای فعالیت آن را افزایش دهند. در بسیاری از کشورها مانند فرانسه، شهرداران باید لزوماً از اعضای شوراهای همان محل‌ها باشند تا به نوعی از حقانیت مردمی نیز از طریق انتخاب مردم برخوردار شوند که این موضوع با توجه به نقش مهم شهرداران در انجام امور اجرایی شهر کاملاً قابل توجیه است. اما قانونگذار ایرانی تصدی سمت شهردار یا دهیار را با عضویت در شورای شهر یا روستا غیر قابل جمع می‌داند و حتی شهرداران و دهیاران را در کنار مدیران مناطق شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری در دایره انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی قرار داده است. به نظر می‌رسد که قواعد حقوقی حوزه انتخاب‌ناپذیری نسبی نیازمند بازنگری جدی هستند تا بتوانند آزادی انتخابات را تأمین کنند. به جای پیش‌بینی گسترده انتخاب‌ناپذیری نسبی برای بسیاری از صاحبان مقامات و مشاغل، قانونگذار ایرانی می‌توانست ممنوعیت جمع با نمایندگی‌های ملی یا محلی را تعیین کند، زیرا ممنوعیت جمع نه از داوطلبی آنان، بلکه از نگهداری همزمان بیش از یک شغل یا مقام جلوگیری می‌کند. انتخاب‌ناپذیری مانعی حقوقی برای کسب عنوان نمایندگی است، در حالی که منع جمع به اصل انتخابات لطمه نمی‌زند؛ اما منتخب را ملزم می‌کند که بین شغل یا مقام خویش و نمایندگی، یکی را ویا لزوماً نمایندگی را انتخاب کند. در انتخاب‌ناپذیری، الزام به گزینش بین شغل و نامزدی در مرحله پیش از انتخابات انجام می‌پذیرد. این گزینش از لحاظ نامزد انتخاباتی از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. فرد انتخاب‌ناپذیر باید اول از شغل یا مقام خویش استعفا کند و آنگاه نامزد انتخابات شود. لذا اگر در انتخابات موفق نشد، برای بازیافتن شغل یا مقام قبلی خویش تضمینی ندارد، در حالی که در وضعیت منع جمع قاعداً نامزد انتخاباتی با خطری مواجه نیست [۲، ص ۷۰۶-۷۰۷]. شهروندان انتخاب‌ناپذیر نسبی باید برای نامزدی در انتخابات از شغل یا مقام خویش استعفا دهند و لذا در صورت شکست در

رقابت انتخاباتی، امکان از دست دادن مشاغل و سمت‌های قبلی‌شان بسیار زیاد است [۲۰، ص ۹۲-۹۳]. مطابق قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب شورای انقلاب، بسیاری از صاحبان مقامات و مشاغل عمومی مهم از قبیل نخست وزیر و وزرا انتخاب‌پذیر بودند، اما این اشخاص می‌بایست پس از انتخاب به نمایندگی مجلس شورای ملی و صدور اعتبارنامه بلافاصله از سمت خویش استعفا و تقاضای آمادگی به خدمت می‌کردند. دولت نیز مکلف به قبول تقاضای آنان شده بود. موارد انتخاب‌ناپذیری نسبی در این قانون نیز بسیار محدود بود. شاید به دلیل فقدان داوطلبان علی‌البدل و به‌منظور جلوگیری از لزوم برگزاری انتخابات میان دوره‌ای است که در ایران، انتخاب‌ناپذیری نسبی صاحبان بسیاری از مشاغل و مقامات پیش‌بینی شده است. در فرانسه، داوطلبان علی‌البدل نیز همزمان با انتخاب نمایندگان مجلس ملی و سناتورها انتخاب می‌شوند که در صورت عدم تصدی نمایندگی توسط منتخبان اصلی، آنان می‌توانند تحت شرایطی به جای آن‌ها نمایندگی را عهده‌دار گردند. لذا در آن کشور معمولاً نیازی به برگزاری انتخابات میان دوره‌ای، جز در شرایط استثنایی، برای انتخاب نمایندگان یا سناتورهای جایگزین نیست. دغدغه جلوگیری از برگزاری انتخابات میان دوره‌ای به‌عنوان یکی از اهداف احتمالی تعیین انتخاب‌ناپذیری نسبی برای تمام انتخابات سیاسی صدق نمی‌کند، زیرا در انتخابات شوراهای محلی ایران، اعضای علی‌البدل نیز همزمان با اعضای اصلی از بین داوطلبان انتخاب می‌شوند. لذا در صورت پیش‌بینی ممنوعیت جمع و تصمیم‌منتخب محلی بر ادامه شغل یا مقام قبلی خویش، منتخب علی‌البدل جایگزین می‌شود. البته دغدغه جلوگیری از توسل به انتخابات میان دوره‌ای را می‌توان به شیوه دیگری نیز حل کرد و آن این‌که حتی در مورد انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز قانونگذار می‌تواند بر منتخبان در وضعیت ممنوعیت جمع، تصدی مسؤولیت نمایندگی مجلس را تحمیل کند.

بسیاری از صاحبان مقامات و مشاغل مهم در فرانسه انتخاب‌پذیرند و در صورت پیروزی در انتخابات، از اختیار ادامه مقام یا شغل قبلی یا تصدی نمایندگی ناشی از انتخابات برخوردار هستند. در صورت تصمیم بر ادامه مقام یا شغل قبلی، منتخبان علی‌البدل به جای آنان به عضویت در مجالس قانونگذاری یا شوراهای محلی در می‌آیند. البته در فرانسه برخی از کارمندان عالی‌رتبه در حوزه‌های انتخابیه محل مأموریتشان و یا حوزه‌های انتخابیه محل مأموریت سابق خویش انتخاب‌ناپذیرند که هدف از این امر، حمایت از آنان در برابر فشارها و یا

جلوگیری از اعمال فشار آنان بر رأی‌دهندگان است [۲۱، ص ۴۵۸-۴۵۹]. این نوع انتخاب‌ناپذیری، شامل استانداران، فرمانداران، رؤسای دانشگاه‌ها و آکادمی‌ها، قضات عادی یا اداری، مدیران کل خزانه‌داری، اغلب رؤسای ادارات نهادهای دولت مرکزی، کمیسرهای پلیس و غیره می‌گردد. این افراد نمی‌توانند در حوزه‌های انتخابیه محل مأموریت خویش داوطلب شوند و این ممنوعیت تا سه سال (مثلاً برای استانداران)، یک سال (مثلاً برای فرمانداران) و یا شش ماه (مثلاً برای قضات) پس از پایان مأموریتشان ادامه دارد. تصدی این نوع مشاغل از اسباب انتخاب‌ناپذیری است و با نمایندگی انتخابی نیز غیرقابل جمع است. قانونگذار فرانسوی در برخی موارد، بیش از حد متعارف انعطاف به خرج داده‌است. شماری از کارمندان عالی‌رتبه مانند نخست وزیر و وزیران در سراسر کشور انتخاب‌پذیرند که این موضوع قابل انتقاد است. وضعیت شغلی و مقام سیاسی این افراد یقیناً به گونه‌ای است که برابری داوطلبان در رقابت انتخاباتی را خدشه‌دار می‌کند. قانونگذار فرانسوی برای این دسته از مأموران عالی‌رتبه فقط ممنوعیت جمع پیش‌بینی کرده‌است. البته ممنوعیت جمع نیز اصولاً در فرانسه خیلی جدی نیست و وظایف اجرایی با بسیاری از مشاغل و مقامات ناشی از انتخابات قابل جمع است. اعضای پارلمان (مجلس ملی و سنا) اصولاً در تمام انتخابات محلی انتخاب‌پذیرند، اما نمی‌توانند بیش از تعداد خاصی نمایندگی محلی را با نمایندگی مجالس قانونگذاری جمع کنند. قوانین ارگانیک و عادی مورخ ۳۰ دسامبر ۱۹۸۵ ممنوعیت‌هایی را برای جمع نمایندگی‌های منتخبان ملی، محلی و اروپایی تعیین کرده‌اند. اعضای شوراهای محلی در انتخابات پارلمانی فرانسه و اعضای پارلمان فرانسه در انتخابات شوراهای محلی انتخاب‌پذیرند، اما جمع نمایندگی‌های آنان دارای محدودیت‌هایی است.^۱ در تنظیم انتخاب‌ناپذیری نسبی در انتخابات سیاسی ایران دقت لازم نشده‌است.

۳-۳- عدم دقت در تنظیم انتخاب‌ناپذیری نسبی در ایران

در مقام تبیین عدم دقت در تنظیم انتخاب‌ناپذیری نسبی می‌توان مثال‌هایی را از قوانین انتخاباتی ذکر کرد. مثلاً بند ۱ قسمت «الف» ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، «رئیس‌جمهور و معاونین و مشاورین وی» را از انتخاب‌ناپذیران نسبی ملی می‌داند، در حالی که بندهای ۱۷ و ۱۸ همین قسمت از ماده ۲۹، «استانداران و معاونین و مشاورین استانداران» را

۱. ر.ک: ماده ۱۴۱ مجموعه قوانین و مقررات انتخاباتی فرانسه.

جداگانه از انتخاب‌ناپذیران نسبی قرار می‌دهد. به علاوه، بند ۲۷ قسمت «الف» ماده ۲۹ موارد زیادی از انتخاب‌ناپذیری نسبی را شناسایی می‌کند.^۱ تعیین انتخاب‌ناپذیری نسبی ملی برای برخی از صاحب‌منصبان، مانند بخشداران و شهرداران در انتخابات مجلس شورای اسلامی منطقی نیست. این دسته از صاحبان مشاغل در انتخابات محلی از انتخاب‌ناپذیران نسبی محلی هستند. انتخاب‌ناپذیری نسبی ملی این دسته از صاحبان مشاغل در مجلس شورای اسلامی در حالی صورت می‌گیرد که قانونگذار فقط انتخاب‌ناپذیری نسبی محلی را برای برخی از صاحبان مشاغل و سمت‌های مهم‌تر، مانند ائمه جمعه دائمی تعیین کرده‌است. آیا می‌توان امامت جمعه (دائم یا موقت) شهرهای بزرگ را دارای اهمیت و تأثیرگذاری کم‌تری بر رأی‌دهندگان در مقایسه با تصدی سمت بخشداری دانست؟ قانونگذار باید امامان جمعه موقت را نیز به دلیل اقتدارشان در جامعه ایران، حداقل انتخاب‌ناپذیر نسبی محلی می‌کرد. خطبه‌های نماز جمعه مسلماً فرصت مناسبی برای انجام تبلیغات انتخاباتی به نفع آنان، متأثر کردن رأی‌دهندگان و در نتیجه، خدشه‌دار کردن برابری داوطلبان است. این افراد می‌توانند از امکانات زیادی که دارند، خصوصاً تریبون نماز جمعه، در جهت اهداف خویش استفاده کنند [۲۱، ص ۱۵۵]. قریب به اتفاق منصوبین رهبری در نهادها و دستگاه‌های مختلف در تمام انتخابات سیاسی انتخاب‌پذیر هستند. قانونگذار، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام را علی‌رغم جایگاه ویژه وی در نظام جمهوری اسلامی ایران انتخاب‌ناپذیر نمی‌داند و حال آن‌که سایر مقامات، مانند رئیس‌جمهور و یا حتی دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام از انتخاب‌ناپذیران نسبی ملی در انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی هستند. این وضعیت توجیه‌پذیر نیست و مغایر علت انتخاب‌ناپذیری نسبی و اصل برابری شهروندان در برابر قانون است. این موضوع با روح مردم‌سالاری سازگار نیست و شائبه قانونگذاری به نفع فرد خاص را تقویت می‌کند که از رسالت قانونگذاران به دور است. رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام از شخصیت‌های مهم کشوری و ملی است. عدم تعیین انتخاب‌ناپذیری برای رئیس مجمع به نظر تبعیض‌آمیز می‌آید و با اصول متعدد قانون اساسی^۲ مغایرت دارد [۲۲، ص ۱۱۱]. ذکر یکی از نظریات شورای نگهبان در این

۱. بند ۲۷ از قسمت «الف» ماده ۲۹ از این سمت‌ها نام می‌برد: «رؤسا و سرپرستان بنیادهای مستضعفان، شهید، ۱۵ خرداد و مسکن، کمیته امداد امام خمینی (ره)، نهضت سوادآموزی، سازمان تبلیغات اسلامی، دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم و رئیس سازمان تعزیرات حکومتی و رؤسای اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن و تعاون، معاونین و مشاورین آنان».

۲. در این راستا می‌توان از بند ۹ اصل سوم و اصل نوزدهم قانون اساسی نام برد.



راستا جالب توجه است. شورا در مقام بررسی مطابقت یا مغایرت لایحه اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مورخ ۱۳۶۵/۳/۲۸ با قانون اساسی تصریح می‌کند: «مستفاد از ظاهر ماده ۱۲^۱ این است که محرومیت اشخاص از داوطلب شدن به لحاظ تأمین سلامت انتخابات و جلوگیری از اعمال نفوذ و سوءاستفاده از مقام است. حصر محرومیت اشخاص مذکور نظر به این‌که ملاک مزبور به وضوح در بعضی افراد ذکر شده وجود ندارد و در بعضی اشخاصی که در این بند ذکر نشده است به طور مساوی یا اقوی وجود دارد متضمن تبعیض و مغایر با قانون اساسی است» [۸، ص ۴۵۹-۴۶۰].

۴- نتیجه‌گیری

انتخاب‌ناپذیری در صورتی است که وجود شرایط و حالاتی به محرومیت شخص از حق انتخاب شدن منجر گردد. لذا شرایط و موارد انتخاب‌ناپذیری با محرومیت یا محدودیت یکی از حقوق شهروندان، یعنی حق انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی مرتبط است. با تنگ شدن دایره انتخاب‌ناپذیران، آزادی انتخاباتی به نحو بهتری تضمین می‌گردد و حال آن‌که گسترش دایره آن می‌تواند حق برخورداری از انتخابات آزاد را خدشه‌دار کند. انتخاب‌ناپذیری در انتخابات سیاسی ایران به تفصیل در قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی بیان شده‌اند. قلمرو انتخاب‌ناپذیران مطلق، یعنی کسانی که نمی‌توانند در هیچ یک از حوزه‌های انتخابیه و تحت هیچ شرایطی به دلایل ناشایستگی‌های اخلاقی و اجتماعی و یا به دلایل سیاسی نامزد شوند و قلمرو انتخاب‌ناپذیران نسبی، یعنی کسانی که به دلایل شغلی نمی‌توانند در هیچ یک از حوزه‌های انتخابیه یا در برخی از آن‌ها نامزد شوند بسیار گسترده است. علت انتخاب‌ناپذیری مطلق عمدتاً حمایت از هیأت اجتماع در برابر اشخاص دارای وضعیت نامطلوب

۱. ماده ۱۲ لایحه مذکور مقرر می‌کند: «اشخاص زیر به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن محرومند: (۱) رئیس جمهور و مشاورین وی، نخست وزیر و وزرا و معاونین و مشاورین آنان، اعضای شورای نگهبان، اعضای شورای عالی قضایی، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس بازرسی کل کشور و شاغلین نیروهای مسلح در سراسر کشور مگر آن‌که دو ماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند؛ (۲) ائمه جمعه دائمی، دادستان‌ها، دایرهارا، قضات، استانداران و مشاورین و معاونین آنان، مدیران کل و سرپرستان ادارات کل، فرمانداران، بخشداران، شهرداران، سرپرستان دفاتر سازمان تبلیغات اسلامی و جهاد سازندگی سراسر کشور و مدیران صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در حوزه مأموریت خود، مگر این‌که دو ماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند».

اخلاقی، سیاسی یا اجتماعی است. فلسفه انتخاب‌ناپذیری نسبی، تضمین آزادی رأی‌دهندگان و برابری داوطلبان است. موارد انتخاب‌ناپذیری باید عینی و قابل ارزیابی باشند تا امنیت حقوقی داوطلبان خدشه‌دار نشود. قانونگذاران اساسی و عادی باید در راستای تعیین این موارد از درج اصطلاحات مبهم و غیرقابل ارزیابی در قوانین و مقررات خودداری کنند. تعیین بسیاری از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق، با توجه به ویژگی‌های مذهبی و انقلابی نظام سیاسی ایران، قابل توجیه است؛ اما ابهام در قوانین انتخاباتی را نمی‌توان نادیده گرفت. هیچ محدوده زمانی برای اعاده حیثیت سیاسی انتخاب‌ناپذیران مطلق و امکان اکتساب دوباره صلاحیت آنان پیش‌بینی نشده‌است. این افراد به صورت مادام‌العمر انتخاب‌ناپذیر هستند. انتخاب‌ناپذیران نسبی می‌توانند در صورت استعفا از شغل یا مقام موردنظر انتخاب‌پذیر گردند. لذا انتخاب‌ناپذیری این دسته از شهروندان موقت است. دایره انتخاب‌ناپذیران نسبی در ایران بسیار گسترده است و حال آن‌که انتخاب‌ناپذیری نباید به گونه‌ای تنظیم شود که ویژگی همگانی و آزادی انتخابات خدشه‌دار گردد. در تنظیم انتخاب‌ناپذیری نسبی دقت لازم نشده‌است. موارد انتخاب‌ناپذیری را باید حصری دانست و از آن‌ها تفسیر مضیق کرد تا حداکثر شهروندان بتوانند در انتخابات داوطلب گردند. اصل تفسیر مضیق به این دلیل است که انتخاب‌پذیری نوعی آزادی است که نباید جز در موارد معین محدود شود و این‌که براساس توقع امنیت حقوقی، انتخاب‌پذیری باید با اطمینان در زمان داوطلبی، هم برای نامزدها و هم برای مقامات متصدی ثبت نام نامزدی، مشخص باشد [۲۳، ص ۱۷۳]. نهادهای مجری و ناظر انتخابات باید حداکثر تلاش خویش را برای گسترش دامنه انتخاب‌پذیران به کار گیرند. این نهادها نباید از حداقل‌های مقرر در قوانین برای انتخاب‌ناپذیری فراتر روند و احیاناً دامنه شمول حق انتخاب‌پذیری را محدودتر کنند.

۵- منابع

- [1] Vedel, G., *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1984.
- [۲] قاضی، ا.، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی؛ ج ۱، چ ۴، تهران: دانشگاه تهران، دی ۱۳۷۲.
- [3] Jan, P., *Le Parlement de la Ve République*, Paris, Ellipses, 1999.
- [4] Laporte, J. et Tulard, M-J., *Le droit parlementaire*, Paris, puf, 1986.
- [5] Maus, D., *Le Parlement sous la 5e République*, 3e éd, Paris, puf, 1996.

- [6] Herissinejad, K., *Histoire de la décentralisation territoriale en droit iranien*, Thèse, Université de Nancy II, 1998.
- [7] Fromont, M., "La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne", *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003.
- [۸] مهرپور، ح.، مجموعه نظریات شورای نگهبان، ج ۲، تهران، کیهان، ۱۳۷۱.
- [۹] صمدی، س.، بررسی تطبیقی قانون انتخابات پارلمان ۱۱۰ کشور جهان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس، بهار ۱۳۷۴.
- [10] Masclat, J-C., *Le droit des élections politiques*, Paris, puf, 1992.
- [11] Rousseau, D., *Droit du contentieux constitutionnel*, 6e éd, Paris, Montchrestien, 2001.
- [12] Ghevontian, R., "L'inéligibilité aux élections municipales d'un secrétaire général et d'un chargé de mission du conseil régional", *Recueil Dalloz*, 1991.
- [۱۳] علینقی، ا. ح.، نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان، تهران، نی، ۱۳۷۸.
- [۱۴] امامی، م. و استوار سنگری، ک.، حقوق اداری، ج ۱، تهران، میزان، بهار ۱۳۸۶.
- [15] Dupéron, O., "Inéligibilité aux élections cantonales en raison des fonctions exercées par le candidat", *RFDC*, n°43, 1999.
- [16] Ameller, M. et Bergougous, G., *L'assemblée nationale*, 2e éd, Paris, puf, 2000.
- [17] Zorgbibe, Ch., "De l'inéligibilité au mandat législatif", *Recueil Dalloz*, 1976.
- [۱۸] پروین، خ.، بررسی سیر تحولات قوانین و مقررات شوراهای اسلامی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شهریور ۱۳۷۸.
- [19] Ngango, B., *Le droit des élections politiques au Cameroun*, Thèse, Université de Paris I, 2003.
- [۲۰] رحمانیان کوشکی، ع.، منع جمع مشاغل، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پاییز ۱۳۷۷.
- [۲۱] طجرلو، ر.، بررسی انتخابات مجلس شورای اسلامی و مقایسه با انتخابات مجلس

نمایندگان کانادا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۷۰.

[۲۲] طالبی، ع.، نگرشی بر نظارت شورای نگهبان بر امر انتخابات و همه‌پرسی، پایان‌نامه

کارشناسی ارشد حقوق عمومی، پردیس قم دانشگاه تهران، اسفند ۱۳۷۸.

[23] de Villiers, M. et Vincent, J-Y., *Code électoral*, 6e éd, Paris, Litec, 2002.