

به نام خدا

شماره چاپ: ۱۷۳۰

دوره هفتم - سال سوم

شماره ثبت: ۶۷۴

تاریخ چاپ: ۱۳۸۶/۲/۲۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح بند (۲) اصلاحی ماده (۲۷) قانون
انتخابات مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۸۵»

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۳.....	جوانان و عرصه مشارکت حقوقی و سیاسی
۵.....	تعیین دامنه سنی جوانی و تأثیر آن در انتخابات
۶.....	مطالعه تطبیقی در قوانین کشورها
۷.....	ارزیابی لایحه
۱۰.....	نتیجه‌گیری

دفا تر: مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

مطالعات فرهنگی

کد موضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۸۳۹۲

خرداد ماه ۱۳۸۶

**اظهار نظر کارشناسی درباره:****«لایحه اصلاح بند (۲) اصلاحی ماده (۲۷) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۸۵»****مقدمه**

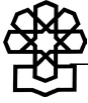
حق رأی امروزه به عنوان یکی از شناخته شده ترین حقوق بشر مورد توجه است. اعلامیه های بین المللی حقوق که این حق را صراحتاً به رسمیت شناخته اند کم نیستند از میان آن ها می توان از اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۰ سپتامبر ۱۹۴۸ نام برد. بند «۳» از ماده (۲۱) این اعلامیه جهانی، حق برخورداری از انتخابات صادقانه و آزاد را تصریح می کند.

اکثر کشورها این حق بنیادی را برای شهروندان خود پذیرفته اند. چرا که انتخابات، امروزه عنصر اولیه مشروعیت حکومت ها را تشکیل می دهد.

اما مشارکت در رأی دادن، نیازمند آن است که رأی دهنده به سنی رسیده باشد که مبین بلوغ و پختگی فکری او باشد تا وظایف و تکالیف خود را بشناسد و در زمینه مسائل سیاسی سنجیده و عاقلانه تصمیم بگیرد.^۱

سؤال اساسی اینجاست که بلوغ سیاسی در چند سالگی حاصل می شود.

۱. قاضی، ابوالفضل، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، جلد اول، تهران: دانشگاه تهران، چاپ چهارم، دی ماه ۱۳۷۲، ص ۶۹۳.



به عبارت دیگر قانونگذار باید چه سنی را به عنوان سن رسیدن به بلوغ سیاسی یا انتخاباتی تعیین کند. 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 پرشور و دگرگونی طلب و انقلاب پذیر، برای توفیق در انقلاب و یا تداوم آن استفاده به عمل آید».^۱

این در حالی است که همواره پس از انقلاب اسلامی یکی از مهم ترین مباحث قانونگذار را در زمان تصویب یا اصلاح قوانین انتخاباتی، سن رأی دهندگان تشکیل می دهد.

سن بلوغ سیاسی تا پیش از دی ماه ۱۳۸۵ بر دارا بودن ۱۵ سال تمام 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 کم تر از یک سال معتبر بود. زیرا از اولین اقدامات مجلس ششم این بود که به موجب اصلاحیه مورخ ۲۵ آبان ۱۳۷۹، سن بلوغ انتخاباتی را دوباره به دارا بودن پانزده سال تمام کاهش داد و در نهایت مجلس شورای اسلامی در مورخ ۱۲/۱۰/۱۳۸۵ حداقل سن رأی دهندگان را ۱۸ سال تمام که اغلب کشورهای جهان آن را سن بلوغ سیاسی خود قرار داده اند، تعیین کرد.

اکنون لایحه اخیر در کم تر از ۴ ماه قصد دارد قانون موجود را تغییر داده و به حالت قبل باز گرداند.

۱. قاضی، ابوالفضل، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، جلد اول، تهران: دانشگاه تهران، چاپ چهارم، دی ماه ۱۳۷۲، ص ۶۹۴.



در این زمینه توجه به سن بلوغ سیاسی و تأثیر آن بر مشارکت سیاسی و حقوقی افراد جامعه، تعیین دامنه سنی جوانان و مطالعه تطبیقی قوانین دیگر کشورها در این خصوص زمینه را برای ارزیابی صحیح و علمی این لایحه فراهم می‌کند که در پی می‌آیند.

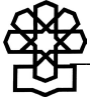
جوانان و عرصه مشارکت حقوقی و سیاسی

در جوامع انسانی سنی را برای حضور در عرصه‌های زندگی اجتماعی مشخص می‌کنند تا بدین ترتیب پس از نمو جسمانی و روحانی فرد آماده پذیرش مسئولیت بشود. از این رو تعریف فرد صغیر و رشید اهمیت می‌یابد.

قبل از اصلاح قانون مدنی، در سال ۱۳۶۱، در حقوق مدنی، صغیر به کسی گفته می‌شد که به سن ۱۸ سال تمام نرسیده بود ولی با حذف ماده (۱۲۰۹) و اصلاح ماده (۱۲۱۰) این قانون و در نتیجه، لغو ۱۸ سال به‌عنوان سن کبر، امروزه مفهوم صغیر در حقوق مدنی یکسان است و هر کس که به سن بلوغ نرسیده باشد صغیر به شمار می‌آید. در واقع صغیر به کسی گفته می‌شود که از نظر سن به نمو جسمانی و روحی لازم برای زندگی اجتماعی نرسیده باشد.

البته این تعریف خالی از ابهام نیست زیرا نمو روحی لازم برای زندگی اجتماعی چه بسا با رسیدن به سن بلوغ (۱۵ سال تمام برای پسران و ۹ سال تمام برای دختران) حاصل نمی‌شود، بلکه مستلزم رشد است که مفهومی غیر از بلوغ است.^۱

۱. صفایی، حسین و قاسم‌زاده، مرتضی، «حقوق مدنی: اشخاص و محجورین»، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۵، ص ۲۰۷.



در حقوق برخی از کشورها که در آن‌ها سن کبر ۱۸ یا ۲۰ یا ۲۱ سال است رشید شناختن صغیر قبل از رسیدن به این سن با شرایطی پذیرفته شده است. سن کبر در مصر ۲۱ سال، سوریه و عراق ۱۸ سال، تونس ۲۰ سال، مراکش ۲۱ سال و فرانسه ۱۸ سال است.^۱

در حقوق کشورهای دیگر حتی کشورهای اسلامی، عموماً سن خاصی بر اماره رشد پذیرفته شده است این سن در بسیاری از کشورها از جمله فرانسه، انگلیس، اسکاتلند، کشورهای عضو جامعه مشترک‌المنافع (اتحاد جماهیر شوروی سابق) ۱۸ سال است.^۲

در ایران نیز همان‌گونه که اشاره شد پیش از تغییر مواد ۱۲۰۹ و ۱۲۱۰ قانون مدنی، سن رشد ۱۸ سال بود که این تغییر باعث شد سن موردنظر به سن بلوغ که مورد نظر شرع نیز است تغییر یابد، اما در عمل مراکز دولتی از جمله بانک‌ها، دفاتر اسناد رسمی، نظام وظیفه و ... با استناد به ماده واحده شروط متعاملین، سن رشد را ۱۸ سال تمام اعلام کنند و در واقع فرد برای دریافت گواهینامه رانندگی، گذرنامه، افتتاح و یا استفاده از حساب بانکی باید ۱۸ سال تمام داشته باشد.

این در حالی است که انجام خدمت نظام وظیفه برای پسران نیز پس از ۱۸ سالگی صورت خواهد گرفت.

تمامی موارد فوق گواه آن است که تناسب و هماهنگی میان حقوق مدنی و حقوق سیاسی فرد موردنظر بوده و از گذشته تاکنون در اکثر کشورهای جهان اعمال شده است.

۱. صفایی، حسین و قاسم‌زاده، مرتضی، «حقوق مدنی: اشخاص و محجورین»، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۵، ص ۲۰۷.

۲. همان، صص ۲۲۱-۲۲۲.



تعیین دامنه سنی جوانی و تأثیر آن در انتخابات

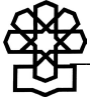
تعیین دامنه سنی جوانی در کشورهای مختلف از آنجایی که ناشی از نگرش افراد به این دوره و مسائل مربوط به جوانان است این دامنه در میان کشورهای مختلف نیز متفاوت است. کنیا افراد ۱۵-۳۰، آفریقای جنوبی ۱۴-۳۵، استرالیا ۱۵-۲۵، بنگلادش ۱۵-۳۰، پاکستان ۱۵-۲۹، ویتنام ۱۵-۳۵، سوئد ۱۵-۲۴، چین ۱۴-۲۸، مالزی ۱۵-۴۰ سال و کشورهای مشترک‌المنافع ۱۶-۲۹ سال را دامنه سنی جوانی می‌دانند. در کشور ما سن ۱۵-۲۹ سال به‌عنوان دامنه سنی جوانان شناخته شده است.

با توجه به نمونه‌های فوق چند نکته حائز اهمیت است:

۱. با وجود آن‌که غالباً سن جوانی در کشورها از ۱۵ سال آغاز و در دامنه ۲۵-۴۰ سال پایان می‌یابد در تمام کشورهای فوق‌الذکر سن رأی دهندگان در انتخابات از ۱۸ سال تمام به بالا در نظر گرفته شده است.

۲. هرچه از کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه به سمت کشورهای توسعه یافته حرکت کنیم حداقل سن رأی‌دهندگان از ۱۸ سال افزایش یافته و به ۱۹-۲۰ و حتی ۲۵ سال پیش می‌رود. به‌طور مثال در بنگلادش حداقل سن رأی‌دهندگان ۱۸ سال است، اما در کشور ژاپن این حداقل ۲۵ سال تمام است.

۳. دامنه سنی جوانی از منظر سازمان ملل متحد و با توجه به تفاوت‌های موجود و صرفاً با اهداف آماری ۱۵-۲۴ سال است این در حالی است که هم‌اکنون در «کنوانسیون حقوق کودک» افراد کم‌تر از ۱۸ سال «کودک» محسوب می‌شوند. بنابراین طبق این تعریف جوانی دارای دو زیرگروه نوجوان (۱۵-۱۷ سال) و بزرگسال جوان (۱۸-۲۴ سال) است.



۴. سازمان ملی جوانان ایران سه گروه سنی را در «دامنه سنی جوانی» تعریف می‌کند.^۱

الف) گروه سنی ۱۵-۱۸ سال با اولویت برنامه‌های «اوقات فراغت»، «هویت»، «آموزش» و «اشتغال و بیکاری».

ب) گروه سنی ۱۹-۲۴ سال با اولویت برنامه‌های «آموزش»، «مشارکت اجتماعی»، «نظام وظیفه» و «اشتغال و بیکاری».

ج) گروه سنی ۲۵-۲۹ سال اولویت‌های «اشتغال»، «ازدواج» و «مسکن» و «مهاجرت».

این تقسیم‌بندی گویای آن است که گروه سنی ۱۹-۲۴ سال گروهی از جوانان هستند که باید «مشارکت اجتماعی و سیاسی» را تجربه و به‌عنوان اولویت زندگی این افراد، جامعه برای آن‌ها برنامه‌ریزی کند که از آن جمله اعمال حق رأی برای آنان است. البته پیش از این دوره سنی و در گروه سنی ۱۵-۱۸ سال اولویت مشارکت اجتماعی پیش‌بینی و تصویب نشده است.

مطالعه تطبیقی در قوانین کشورها

بررسی‌های به عمل آمده در مورد حداقل سن رأی‌دهندگان در ۳۴ کشور مورد مطالعه نشان می‌دهد که:

۱. از میان ۱۰ کشور آسیایی، ۸ کشور اروپایی، ۶ کشور آمریکایی و ۱۰ کشور آفریقایی، میانگین سن رأی‌دهندگان در دو قاره آسیا و آفریقا مشابه و برابر ۱۹/۱ سال است.



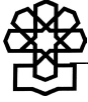
۲. پایین‌ترین میانگین مربوط به قاره اروپا با ۱۸/۲۵ سال است و پس از آن قاره امریکا با ۱۸/۵ سال قرار دارد.
۳. کشور ژاپن با ۲۵ سال در ردیف بالاترین حداقل سن برای رأی‌دهندگان در انتخابات قرار دارد.
۴. در اغلب این کشورها حداقل سن رأی‌دهندگان در انتخابات سراسری گوناگون یکسان است.
۵. در کشورهای اسلامی از جمله بنگلادش، سوریه و پاکستان حداقل سن رأی‌دهندگان مشابه و برابر ۱۸ سال تمام است.

ارزیابی لایحه

براساس ماده واحده «قانون اصلاح بند «۲» ماده (۲۷) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و بند «۲» ماده (۳۶) قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران»، مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ مجلس شورای اسلامی، حداقل سن رأی‌دهندگان برای انتخابات مذکور از ۱۵ سال تمام به ۱۸ سال تمام تغییر یافت.

اکنون با وجود آن‌که بیش از چند ماه از تصویب قانون فوق‌الذکر نمی‌گذرد دولت با تقدیم لایحه یک فوریتی خواهان کاهش حداقل سن رأی‌دهندگان تنها در انتخابات مجلس شورای اسلامی از ۱۸ سال تمام به ۱۵ سال تمام شده است که فوریت لایحه به تصویب مجلس نرسید.

بنا به نظر تهیه‌کنندگان لایحه، لایحه مذکور به منظور ساماندهی انتخابات کشور و ایجاد تنوع و تکثر در انتخابات نمایندگان مجلس شورای اسلامی و عادلانه شدن



نظام انتخاباتی و ایجاد فرصت‌های عادلانه و برابر برای همه آحاد ملت به‌ویژه قشر جوان ارائه شده است. این در حالی است که نکاتی چند در خصوص این لایحه لازم به یادآوری است.

— رویکرد اصلی لایحه نظام جامع انتخابات، اصلاح قوانین انتخابات و یکسان‌سازی مواد و مفاد قوانین در حد امکان است، این در حالی است که لایحه اخیر پیشنهادی دولت با این رویکرد مغایرت داشته و در صورت تصویب موجب ناهماهنگی میان حداقل سن رأی‌دهندگان در انتخابات متفاوت است. بدین ترتیب که برای انتخابات ریاست جمهوری ۱۸ سال تمام، انتخابات مجلس شورای اسلامی ۱۵ سال تمام و در همه‌پرسی ۱۶ سال تمام است.

— این لایحه در واقع برای اصلاح ماده‌ای است که هنوز چند ماهی از تصویب اصلاحیه آن نگذشته و لایحه مذکور خواستار بازگشت وضعیت سابق این ماده است (حداقل سن رأی‌دهندگان از ۱۸ سال تمام به ۱۵ سال تمام) که بدین ترتیب باید دید اولاً تحولات چند ماهه اخیر چه بوده که قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی را نیازمند چنین اصلاحی کرده است، ثانیاً ارائه لایحه اخیر از سوی دولت در حالی که مخالف تصویب طرح اصلاحیه مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ مجلس شورای اسلامی بوده، چه پیامی دارد و احیاناً چه هدفی را دنبال می‌کند.

— لزوم تناسب میان حداقل شرایط انتخاب شدن و انتخاب‌کنندگان و توجه به این امر که نمایندگان اخیراً شرایط انتخاب‌شوندگان را سخت‌تر کرده و حداقل مدرک لازم برای احراز سمت نمایندگی را کارشناسی ارشد عنوان کرده‌اند. لایحه اخیر تناسب مورد نظر را مخدوش می‌کند.



- مشارکت انتخاباتی پیش از آن که امری کمی باشد کیفی است، در حالی که لایحه اخیر با پیشنهاد در خصوص کاهش حداقل سن رأی‌دهندگان، افرادی را وارد عرصه انتخابات می‌کند که «تابع احساسات بوده و کمتر تابع ملاک و معیارهای عقلانی هستند و افراد در سنین پایین‌تر بر گرایش‌های تند و افراطی تمایل دارند و نه به برنامه و طرح»^۱.

این امر باعث می‌شود که میزان آرای مفید در انتخابات کاهش یابد و در واقع کیفیت انتخابات تنزل یابد.

- افزایش یا کاهش حداقل سن رأی‌دهندگان مستقیماً متوجه قشر عظیمی از دانش‌آموزان کشور است، لذا بنا بر مصوبه سازمان ملی جوانان، گروه سنی ۱۵ تا ۱۸ سال باید به اولویت‌هایی چون آموزش و اوقات فراغت بپردازند و از سیاسی‌کاری و سیاست‌زدگی احتمالی فضای اجتماعی به دور باشند.

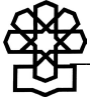
- لزوم آگاهی بر مسئولیت‌های اجتماعی و صلاحیت قضاوت اظهارنظر معقول و منطقی در امور سیاسی، به تعبیر قرآن کریم، سن بلوغ با سن رشد متفاوت است و برخی مسئولیت‌ها منوط به رسیدن به سن رشد است.^۲

- ایجاد شکاف بین زمان اعمال حق مدنی فرد در سن ۱۸ سال و حق سیاسی او در ۱۵ سال تمام در صورت تصویب لایحه اخیر که این امر باعث بروز دوگانگی در رفتار نوجوانان خواهد شد.

- فرد ۱۵ ساله که به تازگی بلوغ جسمی و فیزیکی خود را آغاز کرده و تحت تأثیر تغییرات هرمونی و فیزیولوژیک است و از مشارکت حداقلی در حوزه‌های

۱. ایوبی، حجت‌الله، اکثریت چگونه حکومت می‌کند، انتشارات سروش، ۱۳۷۹، صص ۲۷-۲۸.

۲. سوره نساء، آیه ۶.



اقتصادی، مدنی به لحاظ محرومیت‌های قانونی بازمانده چگونه می‌تواند مشارکت سیاسی مناسبی از خود ارائه دهد. بی‌تردید مشارکت سیاسی مفید و مؤثر و از همه مهم‌تر متقابل میان رأی‌دهنده و انتخاب‌شونده، حضور فعال در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، مدنی و ... است والا آرای این افراد تنها کمیت شمارگان آرای اخذ شده را افزایش می‌دهد و در نرخ مشارکت انتخابات حداقل تأثیر را خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

در اصلاح قوانین انتخاباتی، مواردی باید در اولویت قرار گیرد که وجود اشکال و نارسایی در این زمینه‌ها منجر به ایجاد اخلاص در تمامیت فرایند انتخابات و از موضوعیت افتادن آن می‌شود. به تعبیر دیگر باید توجه نمود که چه عواملی انتخابات را به انتخاباتی واقعی، با استانداردهای قابل قبول تبدیل می‌کند تا نسبت به تقویت قانونی این عوامل همت گماشت و دقت کرد که چه عواملی انتخابات را از محتوا و هویت خارج می‌کند تا به مرتفع کردن آن عوامل اهتمام ورزید. بر این مبنا به نظر می‌رسد بند «۲» اصلاحی ماده (۲۷) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۵ که اعلام می‌دارد حداقل سن رأی‌دهندگان در این انتخابات ۱۸ سال تمام باشد، نیازمند اصلاح و تغییر نیست.

در واقع این بند پس از مدت‌ها و با عنایت به مطالعه تطبیقی قوانین دیگر کشورها و تجارب انتخاباتی ۲۷ سال گذشته انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۲ اصلاح گردید و از ۱۵ سال تمام به ۱۸ سال تمام تغییر یافت و اکنون تنها چند ماه از آن تاریخ می‌گذرد و به هیچ روی اولویتی برای اصلاح قوانین نیست و بهتر آن است که



به مواردی همانند متناسب‌سازی نظام انتخاباتی و نظام حزبی، افزایش زمینه‌های قانونی اعمال نظارت در انتخابات، سلامت انتخابات و ... به‌عنوان اولویت‌های اصلاح قوانین انتخابات پرداخت که البته بررسی و ارائه یک آسیب‌شناسی جدی درخصوص قوانین و مقررات انتخابات در ایران می‌تواند اولویت‌های اساسی و موضوعات دقیق را برای بررسی روشن سازد.



شماره مسلسل: ۸۳۹۲	شناسنامه گزارش
<p>عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح بند (۲) اصلاحی ماده (۲۷) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۸۵»</p> <p>Report Title: The Report about Election Law Reform of Iran's Islamic Majlis</p> <p>نام دفاتر: مطالعات سیاسی (گروه مطالعات پارلمانی)، مطالعات حقوقی، مطالعات فرهنگی</p> <p>تهیه و تدوین: غلامعباس دارابی</p> <p>ناظر علمی: ابراهیم یوسف‌نژاد</p> <p>متقاضی: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی</p> <p>ویراستار: _____</p> <p>واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:</p> <ol style="list-style-type: none">۱. مجلس (Majlis)۲. قانون انتخابات (Election Law)۳. سن (Age)۴. رأی (Vote) <p>منابع و مأخذ تهیه گزارش: _____</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۳/۲۶</p>	