

نظارت بر انتخابات در جمهوری اسلامی ایران

زهرا راغبی^۱، روح اله رحیمی^۲، حمید ضرابی^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۰۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۲/۲۳

چکیده:

امروزه مسئله‌ی نظارت بر انتخابات در دنیا کاملاً پذیرفته شده است، نظارت بر انتخابات بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی یکی از وظایف شورای نگهبان است، تأیید و رد صلاحیت نامزدهای انتخاباتی، ابطال بعضی از صندوق‌های انتخاباتی از سوی شورای نگهبان در انتخابات موجب شده است که بحث نظارت بر انتخابات و نوع این نظارت یکی از مباحث مهم در عرصه‌ی سیاسی-اجتماعی، محافل سیاسی و حقوقی باشد.

فرآیند نظارت بر انتخابات نیز می‌بایست در یک چارچوب حقوقی بصورت واضح و غیر مبهم تبیین گردد تا بدینوسیله به برگزاری یک انتخابات دمکراتیک امیدوار بود.

از طرف دیگر همواره به دلیل هنجارهای درون جامعه و همچنین ساختار قوانین انتخاباتی، آسیب‌هایی وجود خواهد داشت، بدین معنا که نهاد انتخابات با توجه به ساختار و چارچوب قانونی خود ممکن است تنها مجری برگزاری انتخابات باشد و یا اینکه وظیفه‌ی اجرا و نظارت را توأمان عهده دار باشند، لذا لازم است نهادهای نظارتی تلاش خود را برای برگزاری انتخابات مفید دوچندان کنند.

با توجه به حق تفسیری که قانون اساسی به عهده شورای نگهبان گذاشته است، این شورا نظارت خود بر انتخابات را در تمامی مراحل (قبل، حین و بعد از انتخابات) استصوابی دانسته است و به دلیل ابهام در تبیین مفاهیم کلیدی همچون نظارت استصوابی، معیارهای ارزیابی و اصول حاکم بر بررسی صلاحیت کاندیداها، نظارت شورای نگهبان همچنان محل بحث بوده است.

واژگان اصلی:

نظارت، انتخابات، ایران، شورای نگهبان، نظارت استصوابی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

۲. گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران (نویسنده مسئول)

(۱) مقدمه و بیان مسئله

نظارت کلمه ای عربی است که در معانی چون مراقب بودن و ملاحظه کردن استعمال می شود معادل انگلیسی آن کلمه supervision است نظارت از جمله اموری است که در همه کشورها مد نظر قرار گرفته و می گیرد وقتی مسئولیتی به فرد یا جمعی محول می گردد برای حسن انجام آن لازم است بر فرایند اجرای کار نظارت صورت پذیرد بحث انتخابات که موضوعی مهم برای افراد جریانات سیاسی و سر نوشت کشور می باشد از حساسیت ویژه ای برخوردار است و به طریق اولی باید نهادی بر حسن اجرای انتخابات نظارت کند. صرف نظر از اینکه چه نهادی وظیفه نظارتی را عهده دار گردد نوع و چگونگی اعمال نظارت هم مساله دیگری است ناظر به کسی گفته می شود که عمل یا اعمالی را به مقیاس معینی که معهود است می سنجد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶، ص ۷۰۶) و نظارت در مفهوم خود به معنای آگاه بودن مراقب بودن و مطلع شدن است یعنی کسی که مجری است باید بداند کس دیگری نیز مراقب کارهای اوست اما اینکه بعد از اطلاع از کارهای مرجع نظارت چه تصمیمی می تواند بگیرد و آیا مجاز به انجام برخی اقدامات و کارها هست یا نه از خود کلمه نظارت بر نمی آید (اطاعت، ۱۳۸۳، ص ۲۹).

مدیریت انتخابات به طور عام، مجموعه فعالیت هایی همانند برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل انگیزش، ارتباطات، هدایت و تصمیم گیری است که نوعاً مدیران در هدایت و رهبری سازمان ها انجام می دهند (الوانی، ۱۳۸۴، ص ۱۷). با اتکا به این تعریف می توان مدیریت انتخابات را مجموعه تمهیدات و اقدامات شامل برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل، هدایت و تصمیم گیری و انگیزش که توسط مدیران نهاد یا نهادهای برگزار کننده ی انتخابات صورت می پذیرد، تعریف کرد. منظور از انگیزش اقداماتی است که هدف آن ترغیب کارگزاران انتخابات به اجرای صحیح و منطبق با انتظارات انتخابات که با سازو کارهای مدیریتی درون سازمانی صورت می گیرد و همچنین ترغیب شهروندان و اصحاب رأی و نامزدها و ذی نفعان انتخابات به مشارکت در انتخابات است که با سازو کارهای برون سازمانی و نوعاً از طریق رسانه های عمومی صورت می گیرد و بخشی از اقدامات مربوط به تبلیغات انتخابات محسوب می شود. نظارت و کنترل نیز تابع نوع نظام انتخاباتی است و تعریف و معنای واحدی ندارد. در قوانین انتخاباتی کشورها نظارت اقدامات متفاوتی را

شامل می‌شود. مثلاً در نظام‌های انتخاباتی حزبی، نظارت بر صلاحیت کاندیداها صورت نمی‌گیرد و اعمال نظارتی و کنترلی بیشتر معطوف به تبلیغات و هزینه‌های انتخاباتی و فرآیندهای رأی‌گیری و شمارش آرا و اعلام نتایج انتخابات است، اما در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران نظارت بر انتخابات شامل بررسی صلاحیت کاندیداها نیز می‌شود (قیصری و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۱۵).

در نظام انتخاباتی ایران، مؤلفه‌های تعیین‌کننده حدود، انواع و ویژگی‌های انتخابات در قانون اساسی، سیاست‌های کلی انتخابات و قوانین مصوب مجلس تبیین می‌شود. در برخی دیگر از کشورها، قانون اساسی و قوانین عادی مرجع اصلی تعیین حدود انتخابات و انواع و ویژگی‌های آن است. در هر صورت می‌توان انتخابات را به دو سطح تبیینی و عملیاتی تقسیم کرد و مدیریت انتخابات را محدود به سطح عملیاتی دانست.

لذا باید بیان داشت در کنار مدیریت اجرایی انتخابات، مفهوم نظارت بر انتخابات ظهور می‌یابد. نظارت بر انتخابات عبارت است از رویه‌ای برای جمع‌آوری اطلاعات مرتبط با فرآیند انتخابات به طور سیستم‌وار و تهیه گزارش و ارزیابی مدیریت اجرایی انتخابات بر اساس اطلاعات جمع‌آوری شده توسط ناظران بدون دخالت در خود فرآیند انتخابات. به عبارت ساده‌تر نظارت بر انتخابات، رصد و پالایش مدیریت اجرایی انتخابات می‌باشد.

در ایران مدیریت انتخابات به صورت الگوی ترکیبی است که دارای دو جز و ساختاری دو گانه است. به این صورت که یک نهاد سیاستگذار و ناظر که مستقل از قوه مجریه می‌باشد و یک نهاد اجرایی که درون یک سازمان یا وزارتخانه دولتی است، به مدیریتی این امر مهم می‌پردازد.

از آنجایی که کسب سمت نمایندگی، کسب قدرت سیاسی را به دنبال دارد، احتمال رقابت ناسالم بین داوطلبان در امر انتخابات وجود دارد و از طرفی دیگر به علت قدرتی که نمایندگان قوه مقننه کسب می‌نمایند و موجب سلطه و اقتدار آن‌ها بر روی قوه مجریه می‌گردد، بنابراین دخالت دستگاه‌های دولتی دست‌اندر کار انتخابات برای تحت‌الشعاع قرار دادن جریان‌های انتخابات دور از ذهن نیست. از همین رو برای جلوگیری از ورود هر گونه آسیب و خدشه‌ای به امر مهم انتخابات، نظارت بر صحت و درستی برگزاری آن امری الزامی می‌باشد که از طرفی باید این نظارت جنبه پیشگیری از وقوع تخلف را داشته و از طرفی دیگر باید جنبه پیگیری و تعقیب در رفع ابطال موارد تخلف را دارا باشد.

در قوانین اساسی کشورها، نظارت بر انتخابات مورد توجه می باشد و در اکثر قوانین سعی بر این شده است که قوه ناظر از افرادی تشکیل شود که در نتایج انتخابات ذینفع نبوده باشند، به همین علت سعی بر این شده است که قوه مجریه بخاطر ذینفع بودن از نتیجه انتخابات، در مقام نظارت نباشند و به عنوان مقام مجری انتخابات توسط قوه ناظر تحت نظارت و کنترل قرار گیرد و با دخیل کردن مردم در جهت اجرای انتخابات از شک و شبهات مربوط به انتخابات کاسته شود.

با وجود شورای نگهبان و وزارت کشور که یکی نظارت و دیگری اجرای انتخابات را بر عهده دارند، زیر مجموعه این دو نهاد به منظور حضور و همراهی هرچه بیشتر مردم در انتخابات ساز و کارهایی در قوانین انتخاباتی ایران تعیین شده است. برای مثال، می توان از هیأت نظارت مرکزی شورای نگهبان در انتخابات ریاست جمهوری یاد کرد که اعضای آن دو نفر از اعضای این شورا و پنج نفر از افراد مسلمان، مطلع، مورد اعتماد و دارای حسن سابقه به انتخاب شورای نگهبان می باشند که این نشانه حضور و همراهی مردم در این امر مهم است.

بر همین اساس، رویه اجرایی انتخابات مبتنی بر نقش نظارتی نهاد شورای نگهبان با پیش بینی حضور مردم در فرآیند اجرایی بوده است. هر چند حضور مردم در فرآیند برگزاری انتخابات در ایران در قالب هیأت های اجرایی با وجود نقش فرمانداران و بخشداران و نفوذ آنان در انتخاب اولیه هیأت های اجرایی تخصیص خورده است و به نوعی نقش آفرینی مردم در امور اجرایی به تنهایی امکان پذیر نمی باشد و تحت نظر فرمانداران و بخشداران به ایفای نقش می پردازند.

از طرفی دیگر برخی از صاحب نظران عقیده دارند، وزارت کشور تنها دست اندر کار تشکیل این هیأت های مردمی و بستر سازی حضور هیأت های اجرایی و مردم است. در واقع نقش وزارت کشور در زمینه انتخابات، پشتیبانی در سطح کلان است و قوه مجریه بر سرنوشت انتخابات تأثیری ندارد و دستگاه های اجرایی تنها موظف به همکاری و ایجاد شرایط مطلوب برگزاری انتخابات اند. بنابراین وزارت کشور به فرآیند برگزاری انتخابات کمک می کند و کار پشتیبانی انتخابات را انجام می دهد، اما اجرا بر عهده هیأت های اجرایی است. لذا هر گونه تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران با حضور نهادهای مختلف حکومتی کم رنگ نمودن نقش مردم در فرآیند برگزاری انتخابات را به دنبال دارد و از این جهت معتقد به اجرای انتخابات با شیوه و سبک کنونی و مخالف با تشکیل کمیسیون

انتخابات می باشند.

از طرفی عدم استقلال مجری انتخابات یعنی وزارت کشور در ابعاد ساختاری و کار کردی از دولت، نهاد مجری انتخابات را در ایران در معرض اتهامات گروه های رقیب دولت مبنی بر عدم استقلال و در نتیجه فقدان بی طرفی در برگزاری انتخابات قرار می دهد و اصل بی طرفی در انتخابات را مخدوش می سازد.

با تصویب قانون اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ ساختار و فرآیند برگزاری انتخابات در کشور با تحول اندکی مواجه گردید. ماده ۳۱ قانون مزبور همچنان وزارت کشور را مجری برگزاری انتخابات در کشور با تحول اندکی مواجه گردید. ماده ۳۱ قانون مزبور همچنان وزارت کشور را مجری برگزاری انتخابات معرفی می نماید، با این تغییر که وزارت کشور زیر نظر هیأت اجرایی مرکزی انتخابات عمل می نماید. نکته حائز اهمیت این است که فلسفه اصلی ایجاد کمیسیون های انتخاباتی یکپارچه کردن کلیه فرآیند های انتخاباتی اعم از ثبت نام، تشخیص صلاحیت، تبلیغات، اجزا و سایر امور انتخاباتی ذیل یک نهاد است.

در خصوص تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران سه فرض قابل تصور است:

الف) با تشکیل کمیسیون مدیریت اجرایی انتخابات به طور کامل از اختیار دولت در آمده و در اختیار کمیسیون انتخابات قرار می گیرد.

ب) با ایجاد این کمیسیون از نقش وزارت کشور در فرآیند اجرایی انتخابات کاسته گردد و کمیسیون در کنار دولت در فرآیند اجرایی انتخابات با دولت همکاری نماید.

ج) تشکیل چنین کمیسیونی به گونه ای است که مدیریت اجرایی انتخابات به کمیسیون انتخاباتی مستقل واگذار شده و وزارت کشور تنها نقش پشتیبانی خویش را در انتخابات به انجام می رساند. با توجه به بررسی های انجام شده، فرض نخست با توجه به اینکه برگزاری انتخابات نیاز به ساز و کار اجرایی از قبیل امکانات، هماهنگی و نیروی انسانی دارد، حذف نقش وزارت کشور از انتخابات اصلاً معقول نمی باشد.

در فرض دوم، ایجاد کمیسیون در کنار وزارت کشور موجب به وجود آمدن این سؤال می گردد که با وجود وزارت کشور و کارگزاران انتخاباتی چه نیازی به تشکیل نهادی موازی با نقش وزارت کشور است.

در فرض سوم، تشکیل کمیسیون انتخاباتی هیچگونه محدودیتی در نقش پشتیبانی وزرات کشور در امر انتخابات ایجاد نخواهد کرد، بلکه کمیسیون به عنوان مدیر اجرایی انتخابات، وزرات کشور را در کنار ایفای وظیفه پشتیبانی اجرایی خود کمک می‌کند. علاوه بر نقش کمیسیون در مدیریت انتخابات، چگونگی برخورد کمیسیون احتمالی انتخابات با شورای نگهبان شایان توجه می‌باشد. بر طبق اصل ۹۹ قانون اساسی شورای نگهبان یگانه نهاد مسئول نظارت بر امر انتخابات است، پس ورود هر گونه نهاد دیگری به امر نظارت نیازمند تصریح قانون اساسی است. بنابراین این کمیسیون هیچگونه نقشی در زمینه نظارت نداشته، هر چند نظارت اولیه در احراز صلاحیت‌های نامزدهای انتخاباتی به کمیسیون اعطاء شده است، ولی با این شرط که نظارت عالی شورای نگهبان بر انتخابات مطابق قانون اساسی برقرار باشد.

گرچه قانون‌گذار با آگاهی از وابستگی نهاد اجرایی انتخابات نظارت بر انتخابات را به شورای نگهبان سپرده است، ولی این واقعیت امکان ناپذیر نمی‌نماید که نهاد اجرایی در انتخابات ایران در جریان رقابت‌های انتخاباتی خود یکی از گروه‌های مدعی و یا ذینفع در انتخابات باشد. در واقع، هر چند که نهاد مجری انتخابات در ایران بر مبنای قوانین تصویبی مجلس شورای اسلامی گام بر می‌دارد و وزیر کشور در مقابل اعمال خود در مقابل مجلس شورای اسلامی پاسخگو است و همچنین حضور مردم در هیأت‌های اجرایی برگزاری برگزاری انتخابات منجر به کاستن نقش مقتدرانه‌ی دولت می‌گردد ولی فقدان استقلال ساختاری از دولت همواره زمینه را برای اجرای مطلوب و منطبق با انتظار با چالش‌موجه ساخته است.

بنابراین می‌توان به این نتیجه رسید که بررسی و آسیب‌شناسی نهاد مدیریت بر اجرای انتخابات در ایران نشان‌دهنده‌ی این واقعیت است که تغییر بخشی و جزئی نظام انتخابات ایران در طی این چند دهه نتوانسته است جوابگوی دگرگونی‌های اجتماعی و سیاسی ناشی از میل به آزادی‌ها و مشارکت سیاسی مردم را پس از انقلاب اسلامی فراهم آورد. از این رو عطف به عدم استقلال حقوقی وزرات کشور به عنوان مدیر اجرایی حال حاضر انتخابات ایران با تبعات چالش‌برانگیز آن، لزوم تحول اساسی و ساختاری در مدیریت اجرایی انتخابات کشور احساس می‌شود. ایجاد هیأت اجرایی انتخابات هر چند گامی به جلو جهت تضمین استقلال و بی‌طرفی وزرات کشور حداقل در عرضه انتخابات است، ولی در مقایسه با تجربه و رویه عملی کشورهای دنیا در ایجاد کمیسیون مستقل

انتخاباتی گامی ناقص است. لذا تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران با وظایف و کارکردهایی که برشمرده شده می تواند در رفع چالش های اجرایی انتخابات مؤثر باشد.

لازم به ذکر است تصمیم گیری در خصوص چگونگی اجرا و نظارت و مدیریت انتخابات در نظام جمهوری اسلامی پس از قانون اساسی، در پنج سطح صورت می گیرد، در سطح سیاست گذاری کلان توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، در سطح قانون گذاری توسط مجلس شورای اسلامی، در سطح اجرا توسط وزارت کشور و هیأت های اجرای در سطح نظارت توسط شورای نگهبان و هیأت های نظارت، در سطح داوری و حل و فصل اختلافات توسط دادگاه ها یا قوه ی قضاییه و یا در قالب احکام حکومتی توسط مقام رهبری، توزیع وظایف در سطوح مختلف به نظام و الگوی انتخابات در ایران وضعیتی خاص و ویژه داده است. الگویی که گرچه در اجرای انتخابات و در قالب هیأت های اجرایی محلی و مرکزی، افرادی به نمایندگی از جامعه و به عنوان معتمدان محلی و ملی نقش آفرینی می کنند، اما بنا به دلایل مختلف و از جمله انتصاب معتمدان توسط ساز و کارهای که نقش اصلی آن را مقامات اجرایی در قوه ی مجریه عهده دارند، این الگو از انتخابات به الگوی ترکیبی متمایل به الگوی دولتی تبدیل کرده است، چند سطحی بودن وظایف در ساختار مدیریتی انتخابات در ایران به خصوص تفکیک نشدن نهاد اجرایی انتخابات از قوه مجریه موجب بروز چالش هایی میان نهادهای مؤثر در فرآیند انتخابات به خصوص وزارت کشور به عنوان مجری و شورای نگهبان به عنوان ناظر انتخابات شده است. اگر چه اقدام قانونگذار به متمایز ساختن دو نهاد اجرایی و نظارتی و پیش بینی وظایف و صلاحیت های آن ها در امر انتخابات در قوانین عادی در قانون اساسی در صدد برگزاری عادلانه ترین نوع انتخابات در ایران بوده است. از آنجا که تمرکز قدرت اجرا و نظارت در یک نهاد خلاف عدالت حقوقی است، تفکیک ساختار و وظایف در اجرا و نظارت در امر انتخابات لازمه اجرای عادلانه و پیشگیری از معضلات ناشی از تمرکز اختیارات نظارتی و اجرایی در یک نهاد بوده است. و به همین علت، در مدیریت انتخابات ایران، وزارت کشور به عنوان نهاد اجرایی و شورای نگهبان به عنوان نهاد نظارتی با تشریک مساعی فرآیند برگزاری انتخابات را بر عهده دارند. با این حال به دلیل حساسیت امر نظارت در انتخابات، صلاحیت نظارتی شورای نگهبان در قانون اساسی مذکور شده که از جایگاه استوارتری به دلیل

برتری جایگاه واضح صلاحیت آن نسبت به قوانین عادی که تعیین کننده صلاحیت اجرایی وزارت کشور است، برخوردار است (قیصری و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۱۱).

با بررسی فرآیند برگزاری در انواع انتخابات در ایران، علاوه بر تفکیک وظایف در نهادهای مختلف، مردم نیز در نظام اجرایی انتخابات نقش آفرینی هستند. به تعبیر دیگر با وجود شورای نگهبان و وزارت کشور که هر یک نظارت و اجرای انتخابات را برعهده دارند، در زیر مجموعه های این دو نهاد به منظور حضور و همراهی هر چه بیشتر مردم در انتخابات، ساز و کارهایی در قوانین انتخاباتی ایران تعیین گشته است.

از جمله هیأت نظارت مرکزی شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری را دو نفر از اعضای این شورا و پنج نفر دیگر از افراد مسلمان، مطلع، مورد اعتماد و دارای حسن سابقه به انتخابات شورای نگهبان تشکیل می دهند و یا هیأت های اجرایی مرکزی و هیأت های اجرایی شهرستان ها که بازوی اصلی وزارت کشور در برگزاری انتخابات در کشور می باشند، با تمهیداتی، از افراد معتمد محلی تشکیل می شود. در سایر کشورها چنین وضعیتی در مدیریت اجرایی انتخابات در فرانسه دیده می شود. در فرانسه اجرای انتخابات بر عهده ی مقام ها و مسئولان برگزیده مردم همچون شهرداری است و شورای قانون اساسی فرانسه تنها بر اساس قوانین انتخاباتی به نظارت بر فرآیند انتخابات در فرانسه می پردازد (گلشن پژوه، ۱۳۸۸، ص ۹۰).

به همین مبنا، رویه اجرایی انتخابات در پس انقلاب اسلامی مبتنی بر نقش نظارتی نهاد شورای نگهبان با پیش بینی حضور مردم در فرآیند اجرایی بنیان شده است. هر چند حضور مردم در فرآیند برگزاری انتخابات در ایران در قالب هیأت های اجرایی با وجود نقش فرمانداران و بخشداران و نفوذ آنان در انتخاب اولیه ی هیأت های اجرایی تخصیص خورده است. امری که باعث افزایش اقتدار دولت در مواجهه با هیأت های اجرایی می گردد (قیصری و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۲۰).

همانگونه که ناگفته پیداست برای اجرای انتخابات سالم و کارآمد نیاز مبرم به مجریانی جهت برگزاری این مهم در کشور احساس می شود که به طور کلی می توان این مجریان را به دو بخش تقسیم کرد.

در قانون انتخابات مصوب شورای انقلاب، وزارت کشور مأمور اجرای این قانون و ناظر بر حسن جریان انتخابات مجلس شورای ملی (اسلامی) خواهد بود و بدین منظور می تواند مأموریتی جهت

بازرسی و نظارت به طور ثابت یا سیار به شعب مختلف اخذ رأی اعزام کند. وزارت کشور می تواند با توجه به گزارشات واسله و بازرسی های معمول، جریان انتخابات یک یا چند حوزه انتخابیه را در صورت لزوم متوقف نموده و یا نتیجه اعلام شده آن ها را قبل از افتتاح مجلس ملی باطل اعلام نماید و مطابق ماده ۵۲، دستور العمل اجرایی برگزاری انتخابات مجلس شورای ملی را وزارت کشور، تهیه و با تصویب وزیر یا سرپرست وزارت کشور به اجرا می گذارد. ماده ۵۱ قانون مصوب شورای انقلاب در رابطه با مسئولیت وزارت کشور در انتخابات، عینا در ماده ۲۵ قانون مصوب سال ۱۳۶۲ مورد تصویب قرار گرفت و همین ماده قانونی عینا در قانون مصوب سال ۱۳۷۸ ماده ۲۵ تکرار شد (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۳۸).

پس از صدور دستور شروع انتخابات از طرف وزرات کشور، در مرکز هر حوزه ی انتخابیه، هیأت اجرایی انتخابات به ریاست فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه و عضویت عالی ترین مقام دادگستری، آموزش و پرورش، ثبت احوال و پنج نفر از معتمدین و روحانیون مبارز و آگاه تشکیل می گردد. یک نفر از اعضای شورای شهر در شهرهایی که شورای شهر در آن تشکیل شده، به انتخاب شورا جزوه این پنج نفر می باشد. در قانون مصوب ۹ اسفند ۱۳۶۲، ترکیب هیأت اجرایی اصلاح شد و ترکیب اعضای هیأت اجرایی با عضویت رئیس ثبت احوال و نه نفر از معتمدین موضوع ماده ۳۴ تشکیل شد. در شهرستان و بخش هایی که شورای اسلامی شهرستان یا بخش تشکیل شده است، یک نفر از اعضای شورا به انتخاب شورا، یکی از نه نفر معتمدین مذکور خواهد بود. در قانون مصوب سال ۱۳۷۸، برای تشکیل هیأت اجرایی انتخابات در مرکز حوزه انتخابیه، دو قید ظرف شش روز و با حضور هیأت نظارت شورای نگهبان اضافه شد (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۳۹). در ماده ۳۴ قانون، سی نفر از معتمدین، بنا به دعوت کتبی فرماندار و یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه، ظرف دو روز از تاریخ دعوت تشکیل جلسه داده و پس از حضور حداقل دو سوم مدعوین (بسیست نفر) در حضور هیأت نظارت از بین خود یا خارج، نه نفر را به عنوان معتمدین اصلی و پنج نفر را به عنوان معتمدین علی البدل هیأت اجرایی با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرا انتخاب می نمایند. از نه نفر معتمدین لازم است حداقل دو نفر روحانی باشند و در صورت عدم امکان، یک نفر روحانی کافی است (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۳۹).

در قانون مصوب سال ۱۳۷۴ قانون اصلاح شد و بنا بر این شد که فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه، سی نفر از معتمدین محلی واجد شرایط را انتخاب و به منظور تأیید صلاحیت به هیأت نظارت مربوط معرفی می نماید و هیأت نظارت اظهار نظر کتبی خود را به فرماندار یا بخشدار ارسال می دارد.

این ماده از قانون در ماده ۳۳ قانون سال ۱۳۷۴ و ماده ۳۲ مصوب سال ۱۳۷۸ در مورد انتخاب معتمدین محلی و تأیید صلاحیت آنان توسط هیأت نظارت عیناً تکرار شد. در قانون مصوب سال ۱۳۷۸، هیأت اجرایی موضوع ماده ۳۱، سی نفر از معتمدین بومی ساکن در محل و یا ساکنینی که حداقل دارای پنج سال سابقه سکونت در حوزه انتخابیه هستند را از بین کل اقبشار واجدالشرایط در این قانون انتخاب و به منظور تأیید صلاحیت به هیأت نظارت مربوط معرفی می نماید.

هیأت نظارت مزبور، حداکثر ظرف مدت سه روز نسبت به تأیید صلاحیت آنان اظهار نظر کتبی خود را به فرماندار یا بخشدار ارسال می دارد. فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه بلافاصله ای سی نفر معتمدین محلی تأیید شده از سوی هیأت نظارت، کتباً دعوت به عمل آورده و مدعوین حداکثر ظرف دو روز از تاریخ دعوت تشکیل مجلس می دهند و پس از حضور حداقل دو سوم مدعوین (بیست نفر) در حضور هیأت نظارت، از بین خود نه نفر را به عنوان معتمدین اصلی و پنج نفر را به عنوان معتمدین علی البدل هیأت اجرایی با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرا، انتخاب می نمایند (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۴۰).

چنانچه هیأت نظارت، معتمدین پیشنهادی فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه را تأیید نمود، فرماندار یا بخشدار مربوط موظف است به تعداد دو برابر، افراد واجد شرایط دیگری را به هیأت نظارت پیشنهاد نماید. هیأت نظارت موظف است حداکثر ظرف بیست و چهار ساعت نظر خود را کتبا اعلام نماید. اگر برای بار دوم معتمدین پیشنهادی، مورد تأیید هیأت نظارت مربوطه قرار نگیرند، در صورتی که حداقل بیست نفر مورد تأیید باشند، اعضای اصلی و علی البدل را از میان خود انتخاب خواهند کرد و در صورت عدم توافق فرماندار، بخشدار و هیأت نظارت شهرستان، هیأت نظارت استان با هماهنگی استاندار، ظرف بیست و چهار ساعت، باقیمانده از سی نفر، معتمد را انتخاب خواهند کرد (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۴۱).

معتمدین این ماده باید دارای ایمان و التزام عملی به اسلام (به جز حوزه های اقلیت دینی) و قانون

اساسی و حسن شهرت و سواد خواندن و نوشتن بوده و از عوامل مؤثر در تحکیم رژیم سابق و وابسته به گروه های غیر قانونی نباشند.

علاوه بر وزارت کشور و هیأت اجرایی، هیأت های اجرایی فرعی نیز هستند که بلافاصله پس از انتخابات معتمدین تشکیل جلسه داده و تعداد و محل استقرار از شعب ثبت نام و اخذ رأی را تعیین نموده و به وسیله رئیس هیأت به فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه جهت طرح در هیأت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه اعلام می دارند (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۴۱).

هیأت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه پس از تعیین محل های استقرار شعب ثبت نام و اخذ رأی در مرکز حوزه انتخابیه و بررسی و تأیید و تصویب مصوبات هیأت های اجرایی فرعی در مورد تعداد و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی، نه روز قبل از روز اخذ رأی مبادرت به انتشار آگهی انتخابات، حاوی تاریخ برگزاری انتخابات، ساعات اخذ رأی، شرایط انتخاب کنندگان، جرائم و تخلفات و مقررات جزایی و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی در سراسر حوزه انتخابیه می نمایند.

2: نظارت بر انتخابات

الف: انواع نظارت

جایگاه نظارت در قانون اساسی ما نیز امری است مسلم و اصول مختلفی گویای نقش و جایگاه نظارت در سطوح مختلف مدیریت های کلان کشور است. در مقاطع مختلف و در روابط میان نهادهای اساسی کشور، مسأله نظارت به روشنی دیده می شود. مانند نظارت بر رهبری، نظارت بر قوای سه گانه توسط رهبری، نظارت قوه قضاییه و مجلس بر قوه مجریه و نظارت شورای نگهبان بر انتخابات.

چگونگی نظارت و نوع مدیریت و رابطه این دو نیز مسأله ای است که ناگزیریم آن را به عنوان یک اصل بپذیریم و وارد مناقشات نشویم. نوع نظارت در هر مدیریتی به تناسب ماهیت آن مدیریت است و باید در انتخاب نوع نظارت به ماهیت مدیریت ها توجه شود (عمید زنجانی، ۱۳۸۶، ص ۶۰).

جا دارد قبل از بیان انواع نظارت، تعریفی از نظارت داشته باشیم. در نوشته های فقهی، نظارت عمل ناظر است و ناظر در بحث وقف، مفهومی مترادف با متولی است. با این حال در اصطلاح حقوقی، ناظر عنوان مقامی است که به منظور بازرسی و ارزیابی اقدامات و تصرفات مقاماتی چون وصی و متولی وقف تعیین می شود، بی آنکه خود در اداره امور مورد وصایت و موقوفات مداخله مستقیم

داشته باشد. پس به طور خلاصه باید گفت نظارت در مفهوم حقوقی آن عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات وصی و متولی وقف نسبت به عین موقوفه و امور مورد وصایت و ناظر کسی است که به منظور انجام چنین بازرسی، ارزیابی و سنجشی تعیین می شود. ناظر در اصطلاح به شخصی می گویند که عمل یا اعمال نماینده شخص یا اشخاص را مورد توجه قرار دهد و صحت و سقم آن عمل را با مقیاس معینی از معهودات می سنجد (جعفری لنگرودی، ۱۳۳۸، ص ۷۰۶).

به دستور ماده ۷۸ قانون مدنی واقف می تواند بر متولی ناظر قرار دهد که اعمال متولی به تصویب و یا اطلاع او باشد. چنانچه از ظاهر این دستور قانونی بر می آید، نظارت به دو قسم اطلاعی و تصویبی تقسیم گردد. قانون مدنی خود به بیان وجوه تفکیک این دو قسم و تعریف مفهوم و تعیین محدوده اعمال هر یک از آن دو پرداخته و شرح و توضیح آن را به دکتین حقوقی واگذار کرده است. با توجه به سابقه فقهی در نظارت، صور مختلفی از نظارت مطرح شده که شده که جنبه استقرایی دارد و با نفی و اثبات نمی شود تقسیم بندی کرد. تقسیم بندی نظارت شامل نظارت اطلاعی، نظارت تصویبی و نظارت مطلق است.

نظارت اطلاعی: از نظر حقوقدانان و شارحان قانون مدنی، نظارت اطلاعی هنگامی است که اعمال متولی تنها به اطلاع ناظر می رسد تا اگر خیانت یا تقصیر یا ناتوانی مشاهده کند، به مقامات عمومی اعلام نماید. پس ناظر اطلاعی، ناظری است که اعمال متولی باید با اطلاع او باشد، بی آنکه اذن یا تصویب او لازم باشد یا عدم تأیید و تصویب او خدشه بر مشروعیت اقدامات و تصرفات متولی وارد کند (کاتوزیان، ۱۳۶۹، ص ۲۴۱).

ناظر اطلاعی تنها از طریق اعلام تخلف کسی که ناظر بر اوست می تواند نظارت خود را عملی سازد. به عبارت دیگر، در نظارت اطلاعی صلاحیت ناظر در حد اعلام وضعیت است.

نظارت تصویبی: در نظارت تصویبی یا به تعبیر حقوقدانان استصوابی که گاه به عنوان نظارت کامل هم از آن یاد شده، اقدامات و تصرفات متولی باید به تصویب و تأیید ناظر برسد و بدون اذن و تصویب او اقدامات صورت گرفته از شمار اقدامات فضولی و لذا غیر نافذ خواهند بود. این نوع نظارت در جایی است که اعمال متولی بایستی به تصویب ناظر برسد بدون اینکه او بتواند پیشنهاد دهنده و مقدم باشد (کاتوزیان، ۱۳۶۹، ص ۲۴۱).

در این صورت نظارت با صحت و سقم عمل نماینده ارتباط مستقیم دارد یعنی در واقع با دخالت ملازمه دارد. به عبارت دیگر، در نظارت تصویبی، اعمال حقوقی نماینده بدون اخذ نظر و رأی ناظر بی اعتبار است و منشأ اثر نخواهد بود.

از لحاظ حقوقی چند نکته در خور توجه پیرامون نظارت وجود دارد. یکی اینکه ناظر هم همچون متولی امین است و نظارت وی بر فرض امانت و مراعات مصلحت مبتنی است. از این رو، کوتاهی در اعمال نظارت یا سوء اقدام در انجام وظایف ناشی از آن بهره برداری نامشروع از اختیارات ناشی از نظارت و به ویژه عدم مراعات مصلحت مورد نظارت همه نامشروع و ناروا هستند. نکته دوم اینکه در نظارت استصوابی چون صلاحیت ناظر در طول صلاحیت متولی است، هر اندازه که ممکن است باید از دامنه اختیارات تصویبی وی کاست و صلاحیت او را به حداقل ممکن تنزل داد (کاتوزیان، ۱۳۶۹، ص ۷۰۷). یعنی همین اندازه که مصالح مربوط به مورد نظارت تأمین شود.

نظارت مطلق: در صورتی است که تعیین ناظر بدون تصریح واقف (نظارت بدون قید و اطلاعی و یا تصویبی) باشد، در اینکه صلاحیت ناظر و نوع نظارت چگونه است، در رویه حقوقی و قضایی ایران سکوت شده است و حقوقدانان و فقها اختلاف نظر دارند. به عنوان مثال، جعفری لنگرودی معتقد هست که اگر واقف در وقف تصریح نکند که ناظر اطلاعی است یا استصوابی، اصل این است که نظارتش استصوابی است - جعفری لنگرودی، ۱۳۷۳، ص ۲۳۶).

در نقطه مقابل کاتوزیان معتقد بودند در صورتی که در وصیتنامه نسبت به اختیار ناظر حکم صریحی نباشد، ناظر اطلاعی است زیرا قدر متقین از مفهوم عرفی نظارت است و لزوم تصویب اراده وصی، ولایت اضافی است که نیاز به اثبات دارد (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ص ۳۱۳).

در بین فقها نیز بر سر این مسئله اختلاف نظر وجود داشت. امام خمینی در تحریر الوسیله، در کتاب وقف به جمع استصواب و اطلاع در فرض اطلاع به مفهوم اشاره کرده اند (خمینی، ۱۳۳۲، ص ۸۴). در کتاب وصیت متعارف، نظارت را نظارت اطلاعی می دانند. صاحب جواهر معتقد است به علت متفاوت بودن افراد و اختلاف در شرایط زمان و مکان و اوضاع و احوال، نمی توان مفهوم ثابتی از لفظ نظارت در شرایط اطلاق استنباط کرد. به این سبب که هدف اصلی از برقراری نظارت و جعل ناظر عدم خیانت وصی است. تلقی اطلاعی از نظارت کافی است و گاه نیز اراده ناظر در میزان و

محل مصر (موصی به) مدنظر است که در این صورت، مستفاد از نظارت، نظارت استصوابی است (خیمینی، ۱۳۳۲، ص ۱۰۵).

در شرایطی که از قرائین زمانی و مکانی خبری نباشد. ظاهر از نظارت صرفا اطلاع و نظارت اطلاعی می داند (نجفی، ۱۹۹۲، ص ۲۸۹).

ب : محدوده نظارت

نظارت بر انتخابات امری است که همگان بر ضرورت آن معترف اند. فلسفه ناظر، اجرای صحیح قوانین، تعیین محدوده نظارت و جلوگیری از دخالت های غیر قانونی مقامات اجرایی و سیاسی است. هدف اصلی حفظ سلامت انتخابات است و نظارت بی قید و شرط و بدون پاسخگویی نمی تواند این مقصود را برآورده سازد نظام حقوقی ایران مبتنی بر نظارت مضاعف است. شورای نگهبان مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی این نظارت را بر عهده دارد و سپس اعتبارنامه نمایندگان منتخب مورد بررسی و تصویب قرار می گیرد. در اصل مذکور از چگونگی این نظارت سخنی به میان نیامده است و این مسئله موجب بروز برداشت های حقوقی متفاوت شده است. اعمال این نظارت به نحوی است که علاوه بر نظارت بر صحت انتخابات نوعی نظارت بر صحت انتخابات نوعی نظارت بر صحت انتخاب نیز از طرف مرجع ناظر نیز به عمل می آید که این مسئله منشأ عمده تنش های انتخاباتی بوده است. نظارت شورا استصوابی است و شامل کلیه مراحل انتخابات است و ناظرین منتخب شورا فاقد صلاحیت مستقل هستند. در این خصوص تصمیمات نهایی شورا قطعی و لازم الاجرا است.

نظارت بر انتخابات زمانی معنای واقعی پیدا می کند که از یک جهت پیشگیری از وقوع تخلف را داشته باشد و از طرف دیگر جنبه پیگیری و تعقیب و ابطال تخلف را دارا باشد. نظارت توسط هر نهادی که صورت پذیرد، هدف برگزاری انتخابات است که منعکس کننده خواست و اراده واقعی انتخاب کنندگان باشد و در صورت بروز مفاسد احتمالی در این رقابت سیاسی و سرنوشت ساز نظارت بر فرآیند انتخابات امری ضروری و حافظ صحت و سلامت آن است. فلسفه اساسی تعیین ناظر برای انتخابات اجرای صحیح قوانین به منظور جلوگیری از دخالت های غیر قانونی مقامات اجرایی و سیاسی در مراحل مختلف انتخابات و تأمین آزادی واقعی شهروندان در این مشارکت سیاسی برای برگزاری انتخابات آزاد منصفانه است. برای اطمینان از صحت جریان انتخابات که در واقع منعکس کننده آرای

واقعی مردم در انتخاب نمایندگان می باشد، بالتبع تعیین ناظر بر عملکرد مجریان و صحت جریان انتخابات امر لازمی محسوب می شود که این مسئله صرفاً به نظام سیاسی ایران اختصاص ندارد، بلکه در همه کشورهای پیشرو در دموکراسی که چندین سال سابقه انتخابات آزاد را با بینش و نگرش فلسفه سیاسی تجربه کرده اند نیز موضوعیت دارد (هاشمی و عدالت جو، ۱۳۹۰، ص ۳).

نظارت به معنای وسیع کلمه در زبان عرف و شرع و قانون اساسی اعم از نظارت نظری و نظارت عملی می باشد که بر اساس نظامات قانون اساسی، قوانین عادی و سایر مقررات به عمل می آید. نظارت نظری که مفهومی خاص و حداقلی است صرفاً شامل مشاهده و اظهار نظر است که مقتضای ذات و اطلاق نظارت محسوب می گردد و استطلاعی بودن لازمه آن و منطوق نظارت و الفاظ و مفاهیم مترادف آن، مبین آن است، ولی نظارت علمی نظارتی با مفهوم حداکثری است و شامل هر گونه تصمیم گیری و هر گونه اقدامات اجرایی یا بازدارنده است که در مقام نظارت اتخاذ می گردد. لذا به دلیل توسعه اطلاق نظارت و تقیید آن به تصمیمات و اقدامات استصوابی، ضرورتاً تشخیص دامنه نظارت مستلزم بیان خاص ذیحق یا مقنن می باشد (همان، ص ۸).

بر اساس قانون اساسی نظارت های نظری در صلاحیت همگان قرار گرفته ولی نظارت عملی جز در مواردی خاص در صلاحیت حکومت است که به نیابت از طرف ملت آن را اعمال می کند و مردم جز در مواردی استثنایی حق اعمال نظارت عملی مستقیم را ندارند. البته باید متذکر شدن اعمال نظارت های عملی از سوی حکومت نیز به منزله حقانیت و اصالت حکومت برای نظارت بر اراده مردم نیست، بلکه برای تضمین و حفظ استقلال اراده و نظارت مردم در امور خویش و حق تعیین سرنوشت خویش است و حکومت با اعمال نظارت عملی بر معترضین به حقوق اساسی ملت، این حقوق را تضمین می نماید (همان، ص ۸).

هیأت مرکزی نظارت بر کلیه مراحل انتخابات و جریان های انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور که در امر انتخابات مؤثر است و هیأت های اجرایی و انجمن های نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و آنچه مربوط به صحت انتخابات می شود، نظارت خواهد کرد.

بر این مبنای ماده سه قانون مصوب سال ۱۳۵۹ در قانون مصوب سال ۱۳۶۵ اصلاح شد. هیأت مرکزی نظارت بر کلیه جریان های انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور در امر انتخابات و هیأت های اجرایی

و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و حسن جریان انتخابات نظارت خواهد کرد.^۱ هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات باید برای هر شهرستان (اعم از مرکز شهرستان و بخش‌های تابعه و شعب ثبت نام و اخذ رأی) به هر طریقی که مصلحت بداند، ناظر یا ناظرینی با شرایط مذکور در ماده ۲ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری، جهت نظارت بر انتخابات تعیین کند. مفاد این ماده در انتخابات نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز جاری است و قوانین مغایر آن کان لم یکن تلقی می‌شود.

بر اساس قانون مصوب سال ۱۳۶۴، هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات باید برای هر شهرستان ناظر یا ناظرانی با شرایط مذکور در ماده ۲ قانون نظارت شورای نگهبان در انتخابات ریاست جمهوری جهت نظارت بر انتخابات تعیین کند. شورای نگهبان در هر مورد لازم بداند می‌تواند تمام یا برخی از ناظرین را مستقیماً انتخاب نماید. هیأت‌های نظارت شورای نگهبان می‌توانند از کارمندان دولت جهت نظارت بر انتخابات کمک بگیرند. شورای نگهبان نیز می‌تواند در هر یک از شعب اخذ رأی حسب تشخیص هیأت نظارت مرکز حوزه انتخابیه، به تعداد مورد نیاز نماینده تعیین نماید.

در مورد مجلس شورای اسلامی، در تمام مدتی که انتخاباتی برگزار می‌شود، هیأت مرکزی نظارت در تمام کشور و هیأت پنج نفره استان تهران و هیأت‌های پنج نفره سایر استان‌ها و هیأت‌های سه نفره حوزه‌های انتخابیه در استان‌ها و حوزه‌های انتخابیه بر کیفیت آن نظارت کامل دارند و در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی مشاهده کنند، در تهران ستاد انتخابات کشور و در حوزه‌های انتخابیه فرمانداران و بخشداران موظفند بنا به نظر هیأت‌های مذکور، طبق قانون انتخابات در رفع نواقص اقدام کنند. در صورتی که مقام وزرات کشور، نظرات هیأت‌های منتخب شورای نگهبان را ملحوظ ندارند، مراتب را به شورای نگهبان گزارش خواهند کرد. در تمامی موارد هر یک از انجمن‌ها و هیأت‌ها موظفند صورتجلسه یا نتیجه اقدامات خود را به وزارت کشور یا فرماندار یا بخشدار بدهند، همچنین یک نسخه هم به هیأت نظارت سه نفری بدهند. در کلیه مواردی که امضاء ناظر وزارت کشور در قانون پیش‌بینی شده، امضای ناظر هیأت نظارت لازم است. در مواردی که امضای انجمن

^۱ - ماده ۵ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخاب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۵

نظارت یا هیأت های اجرایی در قانون انتخابات پیش بینی شده است، امضاء هیأت نظارت شورای نگهبان نیز لازم است. در کلیه مواردی که هر یک از هیأت های اجرایی موظفند صورت جلسه یا نتیجه اقدامات خود را به وزارت کشور یا فرماندار یا بخشدار بدهند، باید یک نسخه هم به هیأت نظارت سه نفره بدهند و در مواردی که امضای هیأت های اجرایی در قانون انتخابات پیش بینی شده است، امضاء هیأت نظارت شورای نگهبان نیز لازم است. هیأت های اجرایی موظفند یک نسخه از صورت جلسه اقدامات خود را به ناظر یا ناظرین تسلیم نمایند. در مواردی که امضاء هیأت های اجرایی در قانون پیش بینی شده است، امضاء ناظر یا ناظرین نیز لازم است. اختیارات و وظایف بازرسان هیأت نظارت پنج نفری طبق اختیارات و حدودی است که در قانون انتخابات برای بازرسان وزارت کشور تعیین شده است. وزارت کشور موظف است یک ماه قبل از صدور دستور انتخابات، در هر یک از حوزه های انتخابیه، مراتب را به اطلاع و تأیید شورای نگهبان برساند (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۲۶).

ج : شیوه های نظارت

با نگاهی گذرا به واژه نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در می یابیم که واژه مذکور دوازده بار و در اصول ۹۹، ۱۰۰ (دو بار)، ۱۰۱، ۱۱۰، ۱۱۸، ۱۳۴، ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۷۴ و ۱۷۵ (دو بار) به کار گرفته شده است. با بررسی معنا و مفهوم نظارت های گفته شده این نتیجه به دست می آید که قانونگذار قانون اساسی، معنای یکسانی از واژه نظارت در اصول مذکور ارایه نکرده است. مثلاً نظارت اصل ۹۹ و ۱۱۸ شورای نگهبان با نظارت اصل ۱۳۴ رئیس جمهور و با نظارت اصل ۵۷ و ۱۱۰ رهبری با نظارت شوراها در اصل ۱۰۰ و یا با نظارت قوه قضاییه در اصل ۱۵۶، معنای متفاوت از یکدیگر دارند. به طور کلی بر اساس اصول قوانین اساسی کشورهای مختلف، نظارت بر انتخابات به دو بخش نظارت حکومتی و نظارت همگانی تقسیم می شود.

با عنایت به اینکه نظام حکومتی و هیأت حاکمه، مسئول مستقیم حفظ و تأمین منافع ملت و مصالح نظام اسلامی است، نظارت باید به طور کامل صورت گیرد. برای تحقق این نظارت، دستگاه حاکمه از ابزار و قوای لازم استفاده می کند. مجموعه نظارت حکومت با هیأت زمامداری کشور، در اشکال مختلف به وسیله نیروها و عوامل دولتی اعمال می شود. انواع این شامل نظارت رهبری، قانونی،

اجرائی و قضایی است.

نظارت رهبری: نظارت رهبر و امام، بالاترین و مهمترین نظارت حکومت است. فقیه جامع الشرایطی که به عنوان رهبر انتخاب شده است، این نظارت را در همه ابعاد و شئون زندگی اجتماعی و فردی جامعه انجام می دهد. به استناد اصل دوم قانونی اساسی اجرای احکام اسلامی در همه امور جامعه و رفتار متقابل مردم و دولت، از طریق اجتهاد مستمر فقهای جامع الشرایط بر اساس کتاب و سنت جنبه عملی پیدا می کند.

بنابراین رهبر در جامعه اسلامی با تشخیص حلال و حرام و دیگر دستورات الهی، ضامن منحرف نشدن سازمان های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود است (عیوضی، ۱۳۹۴، ص ۳).

نظارت قانونی: یکی از وظایف مهم زمامداران این است که زمینه های ایجاد و گسترش مفاسد در بین افراد جامعه را بگیرند. بسیاری از افراد جامعه در معرض شرایط نامساعد و فاسد محیط دچار تباهی و منکر می شوند. برای جلوگیری از این شرایط نامساعد و فساد، زمامداران باید تدابیر قانونی بیندیشند و محیط سالمی برای رشد و تعالی افراد فراهم سازند. اصل سوم قانون اساسی، دولت را موظف به ایجاد محیطی مساعد برای رشد فضایل اخلاقی کرده است، همچنین برنامه ریزی و سیاست گذاری دولت درباره ی وضع قوانین باید به گونه ای باشد که این هدف را دنبال کند، بنابراین زمامداران از طریق وضع قوانین نظارت خود را بر وضعیت و شرایط جامعه و کشور حفظ می کنند و اجازه ی ایجاد منکر و فساد را نمی دهند.

نظارت اجرائی: نظارت مستمر بر اجرای امور بر اساس قوانین و مقررات، از دیگر وظایف مهم حکومت ها و دولت ها از جمله دولت اسلامی است. دولت برای حفظ سلامت جامعه و حرکت به سوی اجرای احکام اسلامی وظیفه دارد از بعد اجرائی نیز رفتار جامعه را زیر نظر بگیرد. نظارت اجرائی در اشکال گوناگونی تجلی پیدا می کند از جمله می توان به نظارت انتظامی، اقتصادی و بهداشتی اشاره کرد.

نظارت قضایی: این نظارت ضامن اجرا و مکمل دو نظارت قانونی و اجرائی است. دستگاه قضایی علاوه بر اینکه خود مراقب است تا قوانین و مقررات نقض نشود و کامل اجرا شود، برای حفظ حقوق عمومی و خصوصی با متخلفان از قانون برخورد کرده و ضمانت اجرائی قوانین را تضمین می

کند. در این راستا قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصول ۱۵۶ و ۱۷۴ درباره ی نظارت بر حسن اجرای قوانین و رسیدگی به تظلمات و مجازات جرایم مختلف، وظایف مهمی را بر عهده ی قوه ی قضاییه گذارده است.

نظارت همگانی نیز یکی دیگر از انواع نظارت در جمهوری اسلامی بر اساس قانون اساسی می باشد. این نظارت به این معناست که مردم عضو جامعه اند، می توانند بر کار زمامداران نظارت کرده و از انحراف آنان از مسیر حق، عدالت و تقوا جلوگیری کنند. یکی از مهمترین این روش ها، امر به معروف و نهی از منکر می باشد. در قانون اساسی در اصل هشتم آن اینگونه مقرر گشته است: در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر، وظیفه ایست همگانی و متقابل بر عهده ی مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت که شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می کند.

بر اساس قانون اساسی نظارت همگانی شامل نظارت از طریق مطبوعات و رسانه های گروهی، احزاب و تشکل های سیاسی، و اجتماعات و راهپیمایی ها و انتخابات صورت می گیرد که راجع به هر کدام از این موارد در اصول قانون اساسی مسائلی ذکر شده است که مجال تکرار آن نیست. اما نظارت بر انتخابات از ابتدای انقلاب اسلامی ایران تاکنون در همه ی دوره های انتخابات ریاست جمهوری و مجلس و غیره همواره رسانه های غربی و سرویس های خبری آن ها با نزدیک شدن به فصل انتخابات شبهه های سیاسی و حقوقی نظارت بر انتخابات را مطرح می کنند.

طبق اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت بر انتخابات در ایران بر عهده شورای نگهبان است که نظارت بر انتخابات مجلس، خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شورای اسلامی شهر و روستا و مراجعه به آرا عمومی و همه پرسی را بر عهده دارد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت سخنی از نظارت استصوابی شورای نگهبان به میان نیامده است ولی شورای نگهبان در نظریه ی تفسیری خود از اصل ۹۹، نظارت مذکور شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می شود. بنابراین بر همین اساس نظارت، نظارتی عام و مطلق است که شامل تمام مراحل انتخابات از ابتدا تا انتها می شود، همچنین این نظارت، نظارتی استصوابی است بدین معنا که مجری نمی تواند کاری را بدون نظر و اجازه و تصویب و صلاحدید ناظر انجام دهد.

از جمله روش‌های مختلف اعمال نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان از رأی اعتماد نمایندگان مجلس به وزرای کابینه، اعمال اصل ۹۰ قانون اساسی از سوی نمایندگان مجلس در رسیدگی به شکایات، تذکر، سؤال، استیضاح وزرا و اعمال حق تحقیق و تفحص از سوی نمایندگان مجلس یاد کرد. نظارت سازمان بازرسی کل کشور حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین از طریق دادگاه‌ها نیز از موارد نظارت قوه قضاییه بر قوه مجریه است و همچنین تصویب و بررسی اعتبارنامه‌های نمایندگان در مجلس از موارد نظارت قوه مقننه بر خودش می‌باشد.

د: نوع نظارت شورای نگهبان در انتخابات

نویسندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۵۸، نظارت بر انتخابات را بر عهده‌ی شورای نگهبان گذاشتند، ولی حدود این نظارت را معین نکردند که شورای نگهبان در اجرای آن چه اختیاراتی دارد و حتی تصریح نکردند که حدود نظارت و چگونگی آن برابر قوانین عادی باشد و در نتیجه بعد از تصویب قانون اساسی و در طول زمان، مسائلی مطرح شد که شورای نگهبان بیشتر با استفاده از اختیاراتی که به صورت انحصاری در تفسیر قانون اساسی دارد، نسبت به موضوع نظر می‌دهد و در بسیاری موارد هم حضور افراد می‌توانند نظر قانونگذار را به درستی استنباط کنند.

شورای نگهبان تکلیف نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، نمایندگان مجلس و مجلس خبرگان را دارد و چون در قانون اساسی پیش‌بینی شده، کیفیت آن هم با تصمیم خود شورای نگهبان است که می‌تواند برای کیفیت نظارت، آیین‌نامه وضع کند.

در مورد نوع نظارت شورای نگهبان نظرات گوناگونی از سوی مؤلفین و اساتید حقوق اساسی ابراز شده است. بعضی عقیده دارند، نظارتی عالی است و اقتضا دارد که به طور کلی و عمومی ناظر انتخابات سطح کشور باشد. به عبارتی، شورای نگهبان باید مراقب وضع کلی کشور در جریان انتخابات باشد و چنانچه جو عمومی کشور را مناسب تشخیص ندهد، با درک موقعیت تدبیر لازم را اتخاذ کند. در امر نظارت لازم نیست به جزئیات هر حوزه بپردازد و بدیهی است که از یک شورای دوازده نفر نیز نمی‌توان انتظار داشت که به طور مستقیم چندان هزار شعبه‌ی اخذ رأی را در سراسر کشور تحت نظارت قرار دهد. قانون اساسی نیز توجه دارد که حوزه‌ی نظارت هر شخص باید در حد معقولی باشد. شورای نگهبان باید مراقب باشد که متصدیان اجرایی، انتخابات را در محیطی سالم برگزار کنند و اگر اعتراض و

اختلافی وجود نداشت، دیگر لزومی به رسیدگی نیست و شورای نگهبان باید به صحت انجام آن نظر دهد؛ ولی اگر در حوزه ها نمونه هایی از اعتراض، برخورد و معارضه وجود داشت و تعداد شکایات زیاد بود و یا در منطقه ای سلب آزادی عمومی صورت گرفته بود، شورای نگهبان به اقتضای صلاحیت در نظارت مانع انجام چنان انتخاباتی می شود (مدنی، ۱۳۸۸، ص ۵).

پاره ای معتقدند که شورای نگهبان باید ناظر بر کلیه ی مراحل انتخابات و تمام جزئیات آن باشد و هیچ امری خارج از نظارت شورا انجام نگیرد و اطمینان و اعتمادی که مورد نظر قانون اساسی است، در صورت نظارت کامل شورای نگهبان حاصل خواهد شد. از آنجاییکه یک هیأت دوازده نفره نمی توانند بر تمام کشور احاطه داشته و در تمام مدت اخذ رأی، حاضر و ناظر باشد، شورای نگهبان می تواند از طریق گماردن ناظرین منتخب در تمام مراحل انتخابات، جزئیات آن را زیر نظر بگیرد. بر اساس این نظر، تنها با این روش می توان از اعمال نفوذ، تقلب، فریب، نیرنگ، خرید و فروش آرا، افزایش و کاستن آرا، تغییر و تبدیل صندوق ها و آوردن مردم برای رأی دادن بر خلاف تمایل خود جلوگیری نمود. شورای نگهبان در امر نظارت نباید منتظر شکایت یا بروز اختلاف باشد، زیرا ممکن است در حوزه ای انتخابات بر خلاف واقع و قانون صورت گیرد و کسی هم شکایتی نداشته باشد. نظارت شورای نگهبان اقتضا می کند که از انجام چنین انتخاباتی جلوگیری کند. در حالیکه نظریه ی نخست ایجاب می کند چنان انتخاباتی را تأیید نماید. رویه ی عملی شورای نگهبان و قوانین عادی که تاکنون در مورد نظارت وضع گردیده، بر اساس نظریه ی دوم تنظیم و تصویب شده است، که شورای نگهبان دارای هیأت نظارت مرکزی، هیأت نظارت استان، هیأت نظارت شهرستان و ناظر در شعب اخذ رأی بوده و تاکنون از طریق آن ها بر جزئیات انتخابات نظارت داشته است.

اینک شورای نگهبان درصدد است که به طور مستمر در تمام حوزه های انتخاباتی، مأمورینی داشته باشد، وضع انتخابات را از قبل بررسی کند و سوابق نامزدها را آماده داشته باشد. به دلیل مطالبه ی بیشتر مأمورین و به لحاظ مخالفت مجلس، این امر به تأیید مجمع تشخیص مصلحت رسیده است. مجلس ششم برخلاف مجالس قبلی بر محدودیت نظارت شورای نگهبان به ویژه در مورد صلاحیت کاندیداها عقیده دارد و با نظارت استصوابی موافق نیست و در همین راستا، مصوباتی داشته که مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگرفته است.

قانون ما، نظارت شورای نگهبان را به عنوان یک اصل غیر قابل تغییر پذیرفته و آن را تضمینی بر اصول مربوط به حاکمیت ملت قرار داده است. قانون اساسی با علم به اینکه پشتوانه اصلی سازمان اداره کننده سیاست کشور، مردم هستند؛ برای حضور ملت در فعالیت های سیاسی و اجتماعی آنچنان اهمیتی قائل گردیده که گویا مرزی بین مردم و مدیران کشور وجود ندارد. قانون اساسی، شرکت مستمر مردم را در اداره کشور لازم دانسته و افراد بر حسب استعداد و امکانات باید در امور سیاسی آگاهی پیدا کرده و شرکت جویند.

شورای نگهبان با نظارتی که دارد، باید راه را به سوی انجام چنین انتخاباتی باز کند که واقعیت ها جای تبلیغات معمول را بگیرد و تمایل واقعی فرد فرد شرکت کنندگان در انتخابات، جانشین تظاهرات و تصنعات گردد. جاذبه قوی برای رأی دهندگان باید تقوا و کاردانی باشد. هر صاحب رأی باید همان شیوه جست و جو و انتخاب مرجع تقلید و مسائل شرعی خود را در رأی دادن به افراد واجد شرایط به کار گیرد و بداند که سهم خود را با این رأی در حاکمیت اعمال می کند و دریابد که خداوند انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته و هیچ کس نمی تواند این حق الهی را سلب کند. وی باید بداند که رأی مستقیم او و دیگران است که سازمان های حکومتی را تشکیل می دهد، حاکمیت را تحقق می بخشد و رئیس جمهور و نمایندگان را در موضوع قوی مجریه و مقننه قرار می دهد. شواری نگهبان که با حق نظارت تثبیت شده است، خود باید به وسایل و تدابیری، مردم را در موقعیت آگاهانه ای قرار دهد و تا زمانی که این وقوف و آگاهی عمومی نباشد، انجام نظارت چندان دقیق و درست نخواهد بود.

نظارت در انتخابات مجلس در معنای کلی و عمومی آن، حق ملت است و هر کس می تواند از این حق استفاده کند، اما مرجعی که به موجب قانون اساسی برای نظارت تعیین شده تا صحت انتخابات را تضمین کند و به تشکیل مجلس مشروعیت بخشد و به همه اطمینان بدهد که انتخابات بر مدار صحیح انجام گرفته، شورای نگهبان می باشد. قانون انتخابات نهم اسفند ۱۳۶۲ که جانشین قوانین انتخاباتی پیشین شده است، قانون نظارت شورای نگهبان سوم دی ۱۳۵۹ و آیین نامه ۱۳۶۲/۱۲/۱۷ مصوب شورای نگهبان که وظایف خود را مشخص ساخته است. مجموع مقررات وضع شده، اصول مختلف قانون اساسی و رویه بیست ساله ی شورای نگهبان از مشخصات این نظارت می باشد که

عبارت است از عام بودن قاطعیت داشتن، اطمینان بخش بودن و با واسطه بودن.

منظور از عام بودن نظارت همه جانبه بودن و فراگیری آن است. این نظارت، تنها به اقدامات وزارت کشور یا هیأت های اجرایی، نحوه ی تبلیغات، ترتیب رأی گیری، زمان قرائت آرا و یا رسیدگی به شکایات یا اعتراضات محدود نمی شود.

نظارت شورای نگهبان از تهیه ی مقدمات برای اعلام زمان برگزاری تا صدور اعتبارنامه برقرار است. اعمال نظارت، به طور مستقیم و از طریق ناظران و بازرسان هم صورت می گیرد. به عنوان مثال، طبق ماده ۳۳ قانون انتخابات وزارت کشور مؤظف است، مطالب مربوطه انتخابات را به اطلاع همگان برساند، حال اگر این وزارت در انجام این مهم قصور کند و یا اطلاع نادرست دهد، شورای نگهبان باید تذکر دهد تا اطلاع لازم به همگان داده شود. یکی از شرایط انتخاب کنندگان، تابعیت جمهوری اسلامی ایران است. اگر ناظر شورای نگهبان با خلأقی در این زمینه مواجه شد، باید جلوگیری کند و اگر رأی خلافی به صندوق انداخته شد، اثر آن را از بین ببرد. نظارت عام ایجاب می کند که همه جوانب موارد و شرایط لازم انتخابات در نظر گرفته شود. ماده ۳ قانون انتخابات در تأکید این مسئله می گوید: نظارت بر انتخابات مجلس به عهده ی شورای نگهبان ی باشد، این نظارت عام در تمام مراحل و در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است. (مدنی، ۱۳۸۲).

منظور از قاطعیت نظارت این است که شورا با رأی قاطع خود نسبت به موارد خلاف قانون یا مواردی که صحت انتخابات را خدشه دار بسازد، عکس العمل نشان می دهد و موضوعات مورد اختلاف را حل و فصل می نماید.

قاطعیت نظارت تنها از آن شورای نگهبان است و هیچ یک از اعضا و ناظرین از این قاطعیت برخوردار نیستند. چنانچه نظر ناظر شورا با نظر عضوی از شورا در مورد صلاحیت کاندیداها تأمین نشود، وی می تواند دلایل خود را به شورای نگهبان ارائه دهد و اگر شورا آن نظر را تأیید کرد، قاطعیت پیدا می کند. شورای نگهبان تنها بر گزارش ناظر اکتفا نمی کند. قاطعیت نظر شورای نگهبان این نتیجه را دارد که غیر قابل تجدید نظر و غیر قابل شکایت است. تصمیم شورا و مرجعی بالاتر از آن منصب که بر تصمیمات نظارت کند، قطعی است. البته مرجعی که نظرش قطعی است، باید در ابراز نظر بسیار احتیاط کند و همه جوانب را بسنجد و با علم و احراز واقع، نظر بدهد.

نظارت شورای نگهبان از نظر قانون اساسی، اطمینان بخش است. از آنجا که در انتخابات مجلس به طور معمول تعداد کاندیداها بسیار زیاد و رقابت فشرده است. از آنجا که در انتخابات مجلس به طور معمول تعداد کاندیداها بسیار زیاد و رقابت فشرده است، بدون تردید، ایراد و اعتراضاتی متوجه آن خواهد بود. گاهی اوقات، ایراد و اعتراض بی مورد تابجا، ناشی از انتظارات واهی و نپذیرفتن واقعیت ها است، اما گاهی هم ایراد و اعتراض به حق است و سوء جریانی در امر انتخابات راه یافته است. در چنین مواردی تنها یک مرجع بی طرف مانند شورای نگهبان که از هیچ جریانی، گروهی یا شخصی حمایت نکند و انتخاب هیچ کاندیدایی برایش نفع و ضرری ندارد، می تواند مورد خلاف را رفع و با نظارت خود اعتماد و اطمینان همگان را جلب کند. از طرف دیگر، شورای نگهبان این اختیار را هم دارد که هر گاه صلاح بداند، انتخابات را باطل اعلام نماید و همین امر باعث کاهش تخلفات و جرایم انتخاباتی است. تذکرات قانونی ناظرین وابسته به شورای نگهبان به دلیل پشتوانه ی قوی ای که دارد، بیشتر مؤثر واقع می شود و دست اندرکاران انتخابات را متوجه اجرای درست قانون می کند (مدنی، ۱۳۸۸، ص ۷).

مستقیم و با واسطه بودن نظارت بدین معنا است که محدودیت اعضای شورای نگهبان اجازه نمی دهد انتخابات در سطح کشور، با نظارت دوازده نفر صورت پذیرد، به ناچار نظارت غیر مستقیم و با واسطه است. اگر ناظرین وظایف خود را به خوبی انجام دهند، قانون را به طور کامل مراعات نمایند، تخلفات را به موقع تشخیص دهند و به مسئولین اجرایی یادآوری کنند و نیز در تمام مراحل، بی طرف بمانند، عوامل خوبی برای نظارت شورای نگهبان خواهند بود؛ اما اگر واسطه های نظارت به جای مراقبت جریان انتخابات، در جریان دسته بندی قرار گیرند و اقدامات غیر قانونی افراد را نادیده بگیرند و بر اعمال خلاف قانون سرپوش گذارند و در گزارش خود خلاف واقع را منعکس کنند، انتخابات وضع نامطلوبی خواهد داشت.

اگر شورای نگهبان به اقتضای محدود بودن اعضا ناچار باشد، نظارت غیر مستقیم داشته باشد، می تواند از طریق رسانه های گروهی به ویژه رادیو و تلویزیون، آگاهی های لازم در مورد انتخابات را به مردم بدهد و تنها رعایت موازین اسلامی در جریان انتخابات را به آنان توصیه نماید و بیشتر نظارت واقعی را از خود مردم بخواهد که رأی واقعی خویش را به صندوق بریزند و از آن مراقبت نمایند

(مدنی، ۱۳۸۸، ص ۷).

انتخابات، ریشه و اساس قدرت حکومت و حفظ حقوق عمومی است و با دیگر کارهای اجرایی قابل مقایسه نمی باشد. به همین جهت، اگر در تشکیلات انتخاباتی نواقص و نارسایی هایی باشد، این وظیفه ی شورای نگهبان است که با مراقبت و هشپاری کامل درصدد رفع آن ها بر آید. قانون اساسی، با توجه به سوابق نامطلوب انتخابات دوره مشروطیت بر آن شده که شورای نگهبان را مأمور این وظیفه ی سنگین و پیچیده نماید. قانون اساسی برای اجرای انتخابات مرجعی معین نکرده است یعنی اهمیت را به نظارت داده تا انتخابات را برگزار کنند. انتخابات به وسیله ی قوانین عادی معین می شود. بنابراین هر زمانی با تصمیم مجلس قابل تغییر است. اگر امروز وزارت کشور متصدی برگزاری آن است، ممکن است با قانون انتخابات دیگر به عنوان مثال وزارت آموزش و پرورش مأمور انتخابات گردد، ولی نظارت قابل تغییر نیست. برای اینکه در قانون اساسی پیش بینی شده است (مدنی، ۱۳۸۸، ص ۷).

ه : دلایل حقوقی نظارت استصوابی

در نظارت تصویبی یا به تعبیر حقوقدانان استصوابی، که نظارت کامل هم گاهی نامیده می شود، کلیه ی اقدامات و تصرفات متولی باید به تصویب و تأیید ناظر برسد و بدون اذن و تصویب او اقدامات صورت گرفته، جزء اقدامات فضولی می باشد که غیر نافذ است. این نوع نظارت در جایی است که اعمال متولی باید به تصویب ناظر برسد بدون اینکه او بتواند پیشنهاد دهنده و مقدم باشد (کاتوزیان، ۱۳۶۹، ص ۲۶۱).

در این صورت نظارت با صحت و سقم عمل نماینده ارتباط مستقیم دارد. یعنی در واقع با مداخله ملازمه دارد. در نظارت تصویبی، اعمال حقوق نماینده بدون اخذ نظر و رأی ناظر بی اعتبار است و منشأ اثر نخواهد بود.

به طور کلی از لحاظ حقوقی، می توان دو دلیل عمده برای نظارت استصوابی در نظر گرفت. نکته ی اول آنکه ناظر هم مانند متولی امین است و نظارت وی بر فرض امانت و مراعات مصلحت مبتنی است. از این رو کوتاهی در اعمال نظارت یا سوء اقدام در انجام وظایف ناشی از آن، بهره برداری نامشروع از اختیارات ناشی از نظارت و به ویژه عدم مراعات مصلحت مورد نظارت همه نامشروع و ناروا هستند نکته ی دوم اینکه در نظارت استصوابی چون صلاحیت ناظر در طول صلاحیت متولی است، هر اندازه

که ممکن است باید از دامنه اختیارات تصویبی وی کاست و صلاحیت او را به حداقل ممکن تنزل داد، یعنی همان اندازه که مصالح مربوط به نظارت تأمین شود (احمدی، ۱۳۸۹، ص ۲۳۲).

از جمله اشکالاتی که به نظارت استصوابی شورای نگهبان به انتخابات وارد است، این می‌تواند باشد که اعمال این نظارت، بر خلاف قانون اساسی است، زیرا در قانون اساسی آمده است که شورای نگهبان نظارت بر انتخاب خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شورای اسلامی شهر و روستا و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی را بر عهده دارد. همانگونه که پیداست صحبتی از چگونگی نظارت شورای نگهبان به میان نیامده است.

مطابق با قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است. یعنی در مباحثی که در قانون اساسی ابهام یا سؤال می‌باشد، مرجع تفسیر آن شورای نگهبان است و شورای نگهبان نیز مطابق اصل ۹۸ قانون اساسی، اصل ۹۹ را تفسیر کرده و اظهار می‌دارد که این نظارت استصوابی است. در سال ۱۳۷۰ پس از استفسار رئیس هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات شورای نگهبان در خصوص این اصل بیان نمود که نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود.

حقوقدانان معتقدند هر گاه در یک متن و عبارت حقوقی لفظ عامی بدون قید و شرط بیابد، مشروط و مقید بودن آن عبارت، مطلق و عام بودن آن را می‌رساند. بنابراین از آنجایی که نظارت در این اصل بدون قید آمده است نشانگر آن است که نظارت استصوابی است به ای معنا که هم نظارت اطلاعی و استطلاعی و هم نظارت استصوابی را در بر می‌گیرد.

در اصل ۹۹ قانون اساسی به جمله "بر عهده دارد" برخورد می‌کنیم که بیانگر حق مسئولیت است، یعنی مسئولیت این نظارت کاملاً بر عهده شورای نگهبان است و مسئولیت در جایی معنا می‌دهد که با ضمانت اجرا همراه و توأم باشد و از آنجایی که نظارت اطلاعی یا استطلاعی ضمانت اجرا ندارد، نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی ضرورتاً استصوابی است.

در قانون اساسی تنها مرجعی که برای نظارت در انتخابات شناخته شده شورای نگهبان است و این خود دلیل عام و در همه ابعاد بودن نظارت شورای نگهبان را می‌رساند.

از دیگر دلایل، وحدت سیاق است. بدین معنا که در همه جای قانون اساسی هر وقت بحث از برگزاری

انتخابات از طرف وزارت کشور را می بینیم، به نظارت شورای نگهبان نیز برخورد می کنیم و این وحدت سیاق دلیلی است بر اینکه نظارت مطلق و عام است و شامل تمام مراحل انتخابات می شود.

3: نظارت استصوابی بر صلاحیت داوطلبان

شورای نگهبان اعمال کننده ی نظارت استصوابی در سه انتخابات مهم و ملی در کشور است. شورا می تواند از این کانال ترکیب قوه ی مجریه، قوه ی مقننه و حتی رهبری را کنترل نماید. اقدامات شورای نگهبان بعد از انتخابات مجلس چهارم نوعی حق انگاری مطلق در خصوص نظارت بر انتخابات را متبادر به ذهن می سازد. «نوع کارکرد این شورا مستلزم عدم وجود مانع و یک نظارت کاملاً متفاوت می باشد. در درجه ی نخست؛ شورا تدریجاً قدرت قابل توجهی را در کنترل دعاوی انتخاباتی در سطح ملی برای خود فراهم می کند. مطابق اصول ۱۱۰ (بند ۹)، ۱۱۵، ۱۱۸ (نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری)، ۹۹ (نظارت بر انتخابات خبرگان، مجلس، ریاست جمهوری و همه پرسی) و ۵۹ (همه پرسی) شورای نگهبان کنترل قاطعی را بر کلیه ی رأی گیری های عمومی اعمال می نماید.

در درجه ی دوم؛ چنانچه طرقی را که شورای نگهبان به وسیله ی آن این کنترل ها را با تکیه ی بر خصوصیات اندرونی و برونی کارکرد قضایی بسط و توسعه داده، درکنار هم قرار دهیم، مسلماً به آسانی شاهد وجود کارکرد قضایی خواهیم بود». (Akbar GORDJI.2005.p57) این کارکرد قضایی مخصوصاً در امر احراز صلاحیت ها و نیز در رسیدگی به شکایات انتخاباتی، که در آن ها شورای نگهبان همانند یک دادگاه عمل می نماید، بیش از همه جلب نظر می کند. حال آنکه شورای نگهبان در واقع چیزی جز یک نهاد سیاسی مربوط به حاکمیت نیست. ذیلاً نظارت استصوابی این نهاد بر انتخابات ملی را مورد بررسی قرار می دهیم.

نظارت بر برگزاری انتخابات از مراحل ابتدایی تا پایانی آن مراجع و ارگان های مختلف و عدیده ای را در ساختار حقوق اساسی کشور پدید آورده است که بحث جایگاه و مراتب قانونی این مراجع و حدود و ثغور اختیارات نظارتی و طرق اعمال نظارت از یک سو و حقوق و آزادی های فردی از قبیل حقوق و آزادی های انتخاب شوندگان و تأمین یا تحدید مشارکت جمعی در انتخابات از سوی دیگر، از مسایل مهم مطرح شده در حوزه ی نظام های انتخاباتی به عنوان شاخصه ی بارز مردم سالاری در هر کشور است.

شورای نگهبان یکی از نهادهای تأثیر گذار در امر نظارت بر انتخابات کشور است که شناخت ترکیب و جایگاه آن در میان نهادهای سیاسی و نحوه ی تصمیم گیری در آن، در تشخیص ترکیب و جایگاه آن در میان نهادهای سیاسی و نحوه ی تصمیم گیری در آن، در تشخیص طرز عملکرد آن مؤثر خواهد بود.

به صراحت قانون اساسی «اعضای شورای نگهبان برای مدت شش سال انتخاب می شوند». بنابراین مدت عضویت در شورای نگهبان چه در مورد فقیه و چه حقوقدان شش سال است. این مدت به خاطر آن که شورای نگهبان حالت تداوم و ثبات داشته باشد و زمان شروع و پایان آن با هیچ یک از ارکان حکومتی همراه نگردد می باشد» (مدنی، ۱۳۷۴، ص ۲۵).

«مدت مأموریت اعضا در دوره ی نخست پس از گذشت سه سال نیمی از اعضا به قید قرعه تغییر می کنند و اعضای جدید برای مدت شش سال انتخاب می شوند. این انتخاب غیر هم زمان باعث می شود که صاحب نظران جدید پس از انتخاب با اعضای قدیم برخورد فکری داشته باشند و شورا همواره افراد مجربی را در جمع اعضای خود داشته باشد» (صفا، ۱۳۷۷، ص ۱۱۵).

«در خصوص نحوه ی انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان اصل ۹۱ قانون اساسی بیان می کند: «رئیس قوه ی قضاییه تعدادی از حقوقدانان مسلمان از به مجلس شورای اسلامی معرفی می نماید و مجلس شورای اسلامی از میان افراد معرفی شده شش نفر را انتخاب می کند». که تعداد پیشنهادی حداقل ۷ نفر و حداکثر محدودیتی ندارد» (عالمی، ۱۳۷۴، ص ۱۶۰).

انتخاب شش نفر فقیه نیز طبق همان اصل بر عهده ی مقام رهبری می باشد. «البته باید توجه داشت که تقسیم بندی شورای نگهبان به فقها و حقوقدانان حفاظت قانون اساسی، زیرا اصل ۹۱ نه تنها دلالتی بر این تقسیم بندی ندارد، اصولاً اطلاق آن چنین امری را نفی می کند.» (عمیدزنجانی، بی تا، ص ۱۷۹)

نظارت بر انتخابات امر خطیری است. مرجع ناظر باید از استقلال رأی و عدم وابستگی به گروه های سیاسی که در انتخابات شرکت می کنند، برخوردار باشد. همچنین «مرجع ناظر نباید تحت تأثیر قرار گیرد تا هم سلامت انتخابات تضمین شود و هم مردم و گروه های سیاسی شرکت کننده در انتخابات به نتایج آن اطمینان باشند» (دفتر بررسی های حقوقی مجلس، ۱۳۷۵، ص ۵۸). ترکیب ذکر شده در مورد شورای نگهبان و عملکرد آن نشان می دهد که شورای نگهبان در تأمین این نظر با احتیاط قدم بر می دارد.

نحوه ی توزیع صلاحیت ها بین فقها و حقوقدانان نیز دسته ی اول را در مرتبه ی برتری نسبت به دسته ی دوم قرار داده است. اولاً؛ دبیر شورا لزوماً باید از بین فقها باشد، ثانیاً؛ فقها، هم در مورد شرع و هم در مورد قانون اساسی می توانند نظر دهند. حال آنکه تکلیف یا صلاحیت حقوقدانان در محدوده ی قانون اساسی است و نه شرع. شاید همین برتری بلامنازع فقها بوده است که در تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت در حقوق با نظارت در فقه خلط شده است.

با قدری تأمل مشخص می شود که بین ترکیب شورای نگهبان و نحوه ی توزیع صلاحیت ها و عملکرد در آن از یک سو و تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی و نظارت استصوابی از سوی دیگر، ارتباط وجود دارد. هر چند که دو طیف حقوقدان و فقیه در این شورا از لحاظ تعداد برابر هستند، ولی دو تفاوت عمده که قبلاً ذکر شده، نحوه ی توزیع صلاحیت های در این نهاد را از حالت برابر خارج نموده و فقها را در عین برابری تعداد، در موقعیت عملکرد برتری نسبت به حقوقدانان قرار داده است. تمام تصمیم گیری های شورا نشان از این برتری بلامنازع دارد.

شاهد مثال قضیه همین تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی است. برای همگان روشن است که تقسیم نظارت به استصوابی و اطلاعی در درجه ی اول بحث فقهی است نه حقوقی. آیا از شش نفر حقوقدان حاضر در این شورا یک نفر اعتراض نداشته است که نظارت در فقه (و یا حداقل در حقوق خصوصی) با نظارت در حقوق (حداقل در حقوق عمومی) متفاوت است؟ عدم اعتراض و سکوت در برابر این اقدام، نشان از موقعیت متفاوت و برتر فقها در این نهاد دارد. ارتباط بین نظارت استصوابی و ترکیب شورای نگهبان و تفسیر اصل ۹۹ از اینجا بر می خیزد.

در اصل ۹۹ قانون اساسی واژه ی نظارت بدون قید استصواب و استطلاع آمده است و به نظر می رسد مفسر بدون توجه به نظریات مخالف، موضوع اطلاق را دست مایه ی خویش ساخته و حکم بر استصوابی بودن آن داده است. چرا که «اگر واقف در وقف تصریح نکند که نظارت ناظر اطلاعی یا استصوابی است، اصل این است که مقصودش نظارت استصوابی است» (جعفری لنگرودی، ۱۳۳۸، ص ۲۳۶).

بحث و اختلاف نظر درباره ی نحوه ی نظارت شورای نگهبان گرچه از زمان انتخابات مجلس سوم آغاز شد، ولی از سال ۱۳۷۰ هم زمان با انتخابات مجلس چهارم و مطرح شدن صلاحیت نامزدی انتخاباتی به طور جدی پیگیری شد. از آن زمان بحث و اختلاف روی واژه ی «نظارت» مندرج در

اصل ۹۹ قانون اساسی آغاز شد. افراد و گروه‌های مختلف هر یک برداشت‌های مختلفی از نظارت داشتند. لذا نهایتاً در سال ۱۳۷۰ رئیس وقت هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات، که خود از اعضای شورای نگهبان بود، نظریه‌ی شورای نگهبان را در این خصوص جویا می‌شود. در پی این درخواست شورای نگهبان این اصل را به شرح ذیل تفسیر می‌نماید:

«نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات، از جمله تأیید یا رد صلاحیت کاندیداها می‌شود».

«این تفسیر از اصل ۹۹ بدین معنا است که شورای نگهبان در اجرای انتخابات و در قبال رأی مردم برای خود حق «وتو» قایل است» (محتشمی، ۱۳۷۹، ص ۱۳۸). از همان زمان بود که کلمه‌ی «استصواب» مطرح شد و مخصوصاً در ایام انتخابات جو کشور را ملتهب ساخت. مجلس شورای اسلامی نیز در سال ۱۳۷۴ تعبیر «نظارت استصوابی» را متقابل قانون صورت بندی نمود.

بر این تفسیر سلیقه‌ای از قانون علاوه بر ایراد شکلی، اشکالات ماهوی متعددی وارد است. «از جمله ایرادات شکلی این تفسیر شورای نگهبان این است که تفسیر مذکور در پاسخ رئیس هیأت مرکزی نظارت که خود عضو شورای نگهبان بوده، به عمل آمده است. حال آنکه طبق روند معمول شورا، تفسیر اصول در پاسخ به سران سه قوه به عمل می‌آید. این امر با توجه به جو سیاسی زمان تفسیر، سیاسی بودن تفسیر را تقویت می‌کند» (صفایی، ۱۳۷۸، ص ۳۸).

واقعیت این است که «تفسیر قانون اساسی اهمیت ویژه‌ای دارد. زیرا به پایه‌های نظام حکومت مربوط می‌شود. به دلیل همین اهمیت استثنایی است که به طور معمول این اقدام را به مجالس قانونگذاری عادی واگذار نمی‌کنند و در پی نهادی هستند که یا سیاست در آن رخنه نکند و یا شیوه‌ی انتخاب سیاستمداران... از منبع اصلی حاکمیت الهام بگیرد» (کاتوزیان، ۱۳۸۱، ص ۲۱۹). اینگونه تفسیر از قانون اساسی هم با روح این قانون و هم با فلسفه‌ی تفسیر در تعارض است. «... اصل ۹۹ صرفاً نهاد ناظر را معرفی می‌کند نه نوع نظارت را. بنابراین می‌توان گفت که اصل ۹۹ اجمال ندارد» (شریف، ۱۳۷۸، ص ۱۹۷) تا نیاز به تفسیر داشته باشد. «تمامی مجادلات سیاسی مربوط به نظارت استصوابی به تفسیر اصل ۹۹ بر می‌گردد، نه به خود اصل. به عبارت دیگر تفسیر به عمل آمده از این اصل به جای اینکه اجمال را از متن بزدايد، اصل مزبور را مجمل نموده است».

اگر به سراسر قانون اساسی نظر داشته باشیم، به روشنی خواهیم دید که اصول متعدد قانون اساسی را نمی توان بدون توجه به دیگر اصول تفسیر کرد. «قانون اساسی کتابی است که صدر و ذیل آن و اول و آخرش هماهنگ است و اصول آن با یکدیگر تناقضی ندارد، لذا مفسر باید در تفسیر خود مدلول اصول دیگر را نیز مد نظر قرار دهد و از یک اصل قانون اساسی تفسیری ارائه ندهد که با منطوق یا مفهوم اصول دیگر مابینت و مغایرت داشته باشد. عده ای بر این عقیده اند که چنین تفسیری که از اصل ۹۹ به عمل آمده با اصول ۶، ۵۶ و ۶۲ قانون اساسی مغایرت دارد» (پیمان، ۱۳۷۸، ص ۱۹۷).

در اصل ۶ قانون اساسی تأکید بر اداره ی امور کشور به اتکای آرای عمومی است. ولی این تفسیر با امکان دست چین کردن داوطلبان انتخابات، عملاً گستره ی عملکرد مردم را محدود نموده است و مردم به جای گزینش آزاد نامزد مورد نظر خود، صرفاً باید از لیست بسته ی شورای نگهبان گزینش نمایند. این امر با اداره ی امور به اتکای آرای عمومی مابینت دارد. اصل ۵۶ قانون اساسی بر نقش مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی خویش تأکید دارد. ولی با این اقدام شورای نگهبان، آیا مردم قادر هستند فلان نامزدی را که به تشخیص خود اصلح می دانند ولی در فیلتر شورا گیر کرده است، به عنوان اعمال کننده ی حاکمیت ملی از جانب خود برگزینند؟ جواب منفی است. چون صرفاً کسانی که مانند شورای نگهبان فکر می کنند، حق انتخاب شوندگی دارند. این اقدام با اصل ۵۶ در تعارض است. اصل ۶۲ قانون اساسی نیز تعیین کیفیت انتخابات را بر عهده ی مجلس شورای اسلامی انتخابات نیست؟ آیا این تفسیر با آن اصل مغایرت ندارد؟

در تفسیر قانون آنچه اهمیت دارد، حقیقت این امر است که «قاضی (یا مفسر) نباید با سماجت در جست و جوی شیوه ی تفکر صد سال پیش نویسندگان مجموعه ی قانونی از فلان ماده ی قانونی باشد، بلکه بایستی مترصد فهم این مطلب باشد که در برابر کلیه ی دگرگونی هایی که در عرض یک قرن در اندیشه ، اخلاق و نهادها... رخ داده است، قانون باید به چه شکلی در آینده باشد...» (لوی برول، ۱۳۷۰، ص ۷۹).

شورای نگهبان خود در واقع مجری اصل ۹۹ قانون اساسی است. بنابراین هر نهادی که هم مجری قانون و هم مفسر آن باشد، نباید انتظار داشت که اصل را صادقانه تفسیر کند. به همین خاطر است که گفته اند: «هنگامی که موضوع بحث «قدرت» است و از مقامی که قانون را تفسیر می کند، هیچ کس

مبانی استنباط و چند و چون کار او را نمی‌پرسد، همیشه باید از آن ترسید که خودخواهی و نفع‌پرستی بر اجرای عدالت چیره شود. تاریخ نیز نشان داده است که بیشتر تفسیرهایی که از قوانین اساسی شده است، روبه سوی قدرت داشته‌اند» (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۲۵۳).

طرفداران نظارت استصوابی معتقدند «که از اصل ۹۹ قانون اساسی اینگونه استنباط می‌شود که عبارت «بر عهده دارد» بیان‌کننده‌ی حق مسئولیت است و نیازمند ضمانت اجراست. در نتیجه علاوه بر اطلاع، ایجاب می‌کند که نظارت، استصوابی نیز باشد» (مرندی، ۱۳۷۸، ص ۵۶). و نیز «نظارت استطلاعی، اصولاً نظارت نیست و خواسته‌ی قانون اساسی را برآورد نمی‌کند».

اگر طبق استنباط فقهای عظام، مطلق نظارت (چه در نهاد وقف و چه در نهاد انتخابات) حمل بر وصف استصوابی شود، در این صورت «لاجرم باید پذیرفت که در هر اصل از قانون اساسی که واژه‌ی نظارت ذکر گردیده نیز باید به استصوابی بودن آن حکم کرد (...). در حالیکه هیچ انسان عاقلی قایل به این امر نخواهد شد. چرا که هر یک از این انواع نظارت دارای اصول و مقررات خاص و جایگاه ویژه خود است و اگر همه‌ی آن‌ها حمل بر نظارت استصوابی شود، بی‌شک چرخ اداره‌ی کشور از حرکت باز خواهد ماند» (مرندی، ۱۳۷۸، ص ۴۳).

«اگر مراد قانون اساسی از «نظارت» استصوابی است... روشن است که چنین تفسیری از نظارت در قانون اساسی، نه منطقی و معقول است و نه تاکنون چنین بوده است» (کاویانی، ۱۳۷۷، ص ۵). البته اشکال اصلی اختلاف در نظارت بر انتخابات نه متوجه شورای نگهبان به عنوان ناظر و نه متوجه وزرات کشور به عنوان مجری انتخابات است، بلکه در درجه‌ی اول عدم بلوغ در فرهنگ قانونگذاری است که اجازه می‌دهد مجری و ناظر در خصوص اعمال قانون دست به تفسیر سلیقه‌ای بزنند و برخی از گروه‌ها را که احتمال پیروزی آن‌ها در انتخابات بیش از دیگران بوده، از گردونه‌ی رقابت خارج کنند. در کلیه‌ی قوانین انتخاباتی کشور بدون استثنا شرایطی مقرر شده که اثبات و احراز آن‌ها هم درجه‌ی تسامح، خویشتنداری و اغماض بیشتری را می‌طلبد که متأسفانه تا به حال مشاهده نشده و هم مستلزم ورود در بعد غیبی و اندرونی افراد است که خود علم لدنی می‌خواهد.

اشکال در قوانین انتخاباتی که شرایط انتخاب‌شوندگان را بر شمرده‌اند، میدان وسیعی را برای مقام بررسی‌کننده‌ی این شرایط می‌دهند و موجبات اعمال جانبداری حزبی و گروهی را فراهم می‌سازند.

هم دوش و همنوا با این اشکالات، مجموعه افعال و کردار تندروانه و فراقانونی شورای نگهبان در توسعه ی اختیارات خود هم در بعد موضوعی انتخابات (جریان تفسیر اصل ۹۹ و گسترش اختیارات به بررسی صلاحیت ها) و هم در بعد زمانی آن (حکایت دفاتر نظارتی شورا) و ورود به عرصه های اجرایی انتخابات و در کنار این همه، باقی مانده های افکار استبدادی در کشور که مانع از تجدید نظر اساسی در این قوانین است، دست به دست هم می دهند تا انتخابات در کشور آن طور که باید و شاید در نظر قانونگذار اساسی تجلی یافته، در عالم واقع منعکس نشود و اعتراضات برخی از گروه ها و دسته های سیاسی را بر علیه چنین اقداماتی بر انگیزد.

برخی از این گروه ها تا حدی در این اعتراض جرات به خرج می دهند که شورای نگهبان را به کج رفتاری در امر نظارت متهم کرده و یا تیر اعتراض خود را بر علیه شورا اینگونه نشان می گیرند که در صورت رد صلاحیت، انتخابات را تحریم خواهند کرد. تجدید نظر اصولی در این قوانین راه را برای مشارکت هر بیشتر مردم در انتخابات باز می گذارد.

«نظارت استصوابی در حقیقت به انتخاب دو مرحله ای برگشت دارد. بدین گونه که در یک مرحله شورای نگهبان با برداشتی خاص، افراد را انتخاب نموده و در مرحله ی بعد، مردم از طبقات مختلف ناچار باشند از بین انتخاب شوندگان آنان کسانی را انتخاب نمایند. این امر بر خلاف ظاهر اصل ۶۲ است، علاوه بر این که با جمهوریت نظام هم ناسازگار خواهد بود» (نیکزاد، ۱۳۸۰، ص ۲۳).

در هر حال «نظارت استصوابی موجب کمرنگ شدن حضور مردم در صحنه های مختلف از جمله انتخابات خواهد شد و بسیار نیز دیده شده است که مردم از سر لجبازی با شورای نگهبان اقدام نموده اند که انتخابات مجلس پنجم اصفهان از این قبیل بود» (حجازی، ۱۳۷۸، ص ۳۳۶).

4: آسیب شناسی

رقابت اگرچه فی نفسه سالم و مطلوب است اما میل به قدرت عاملی است که اکثرا رقابت ناسالم مکارانه را به همراه خود آورده و در آرا مردم اختلال و فساد ایجاد می نماید. بدین خاطر است که برای اعتراض از مفاسد احتمالی، امر نظارت بر آرا عمومی در تمام کشورهایی که حکومت مردم سالار دارند مورد قبول قرار گرفته است. این نظارت باید بدست کسانی باشد که علاقه و منفعت خاصی نسبت به نتیجه انتخابات نداشته باشند، تا بتوانند درستی و امانت لازم را در کار نظارت بی طرفانه برعهده گیرند.

این مسئله برای نظام جمهوری اسلامی ایران که بر مبنای اصل ۶ قانون اساسی با اتکا بر آرای عمومی و با انجام انتخابات اداره می‌شود و به طور مداوم مردم با حضور بر سر صندوق‌های رای، کارگزاران حکومتی را برمی‌گزینند، اهمیتی دوچندان دارد.

فلسفه نظارت بر انتخابات، پیشگیری از رقابت ناسالم بین داوطلبان و نیز جلوگیری از تخلفات و خطاهای برگزارکننده انتخابات و صیانت از آرای مردم است. هر جا که تخلف، تقلب و خطای مجری قانون، محتمل باشد، نظارت بر اجرا نیز موضوعیت پیدا می‌کند.

در واقع نفی نظارت بر اجرای قانون، به معنای محتمل شدن تخلف، تقلب و خطای در اجرا است. بنابراین نظارت بر انتخابات امری مسلم، منطقی و ضروری به نظر می‌رسد.

قانون اساسی لازم دیده است که برای برگزاری صحیح انتخابات و صیانت از آرای مردم، بر امر برگزاری انتخابات نظارت شود. اما نظارت بر انتخابات برعهده کدام مرجع است؟ در این خصوص اصل ۹۹ قانون اساسی به تصریح می‌گوید:

«شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مراجعه به آرا عمومی و همه پرسی را برعهده دارد».

با توجه به این اصل، نظارت بر انتخابات به طور کلی و بدون هیچ شبهه و تردیدی در صلاحیت شورای نگهبان است. البته این اصل در مورد انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا که قانون اساسی نظارت بر آن را به شورای نگهبان محول نکرده است، مستثنی است همانگونه که در اصل ۱۰۰ قانون اساسی بیان شده: «شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آن‌ها را.. قانون معین می‌کند.» و مقصود از قانون در این اصل، قانون عادی مصوب مجلس شورای اسلامی است.

نظارت خود به دو نوع نظارت اطلاعاتی و استصوابی تقسیم می‌شود. بر این اساس «ناظر اطلاعاتی» ناظری است که اعمال نماینده باید با اطلاع او باشد و عدم تصویب او خدشه به عمل وارد نمی‌کند. او می‌تواند از طریق اعلام تخلف متولی یا نماینده به دادگاه، نظارت خود را کاملاً عملی سازد. از سویی ناظری که باید اعمال متولی را تصویب کند، ناظر استصوابی است. ناظری که تنها باید از اعمال مجری آگاه شود ناظر اطلاعاتی است که می‌تواند تجاوز مجری را به مقام عمومی گزارش کند، اما این

که چگونگی وضعیت ناظر و نوع نظارت او مشخص و معلوم می شود می توان گفت ناظری که بدون قید معین می شود ناظر اطلاعی است و لزوم تصویب عمل مجری باید به تصریح و یا قرینه اثبات شود. می توان نظارت استصوابی را به تعبیر دیگری به این شکل بیان کرد: نظارت استصوابی که گاه به عنوان نظارت کامل نیز به کار می رود در جایی است که اعمال مجری باید به تصویب ناظر برسد بدون این که او بتواند پیشنهاد کننده باشد. علاوه بر تفاوت جوهری بین اطلاع و تصویب می توان ملاک دیگری برای نظارت اطلاعی و استصوابی بیان نمود و آن ارجاع امر به مقام قانونی (دادگاه صالح) در صورت تخلف مجری در فرض نظارت اطلاعی است، در حالی که در مورد نظارت استصوابی چنین نیست.

در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران، بر اساس اصل نودونهم قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرا عمومی و همه پرسی را برعهده دارد» و براساس ماده (۱) قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵ با اصلاحیه های بعدی «پیش از شروع انتخابات از سوی شورای نگهبان پنج نفر از افراد مسلمان و مطلع و مورد اعتماد (به عنوان هیات مرکزی نظارت بر انتخابات) با اکثریت آرا انتخاب و به وزارت کشور معرفی می شوند و از پنج نفر عضو هیات مرکزی نظارت حداقل یک نفر باید عضو شورای نگهبان باشد که ریاست هیات را یکی از اعضای شورای نگهبان به عهده خواهد داشت». براساس ماده (۳) قانون مزبور، هیات مرکزی نظارت، بر کلیه مراحل و جریان های انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور در امر انتخابات و هیات های اجرایی و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و حسن جریان انتخابات نظارت خواهد کرد. براساس ماده (۲) قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴ نیز «شورای نگهبان قبل از شروع انتخابات دو نفر از اعضا خود و پنج نفر از افراد مسلمان و مطلع و مورد اعتماد دارای حسن سابقه را با اکثریت مطلق آرای اعضای شورای نگهبان به عنوان هیات مرکزی نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری و سه نفر به عنوان عضو علی البدل انتخاب و به وزارت کشور معرفی می نماید».

بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان، وظیفه ی نظارت بر انتخابات را بر عهده دارد. به موجب تفسیر شورای نگهبان، نظارت یاد شده در این اصل «نظارتی استصوابی» است

که شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌باشد. تلقی برخی‌ها از نظارت بر انتخابات، ایجاد نوعی محدودیت در حقوق سیاسی مردم است. حال آن‌که در خبرگان قانون اساسی (۱۳۵۸) چنین دیدگاهی در مورد مسأله‌ی نظارت و حقوق مردم وجود نداشته است. تلاش تدوین کنندگان قانون اساسی در این جهت بوده است که ضعف قدرت مردم در تقابل با قوا و نیروهای رسمی دولتی (به ویژه قوه‌ی مجریه) از راه یک نهاد ناظر جبران شود. (علی‌نقی، ۱۳۷۸، ص ۵۰) از این رو این نظارت به معنای نظارت فرا قانونی و به منزله‌ی دخالت در اجرای انتخابات و گزینش کاندیداها محسوب نمی‌شود (حبیب زاده و حسین زاده، ۱۳۸۳، ص ۸۶).

در این راستا عده‌ای این شبهه را در ذهنیت خود دارند که اصول مربوط به نظارت شورای نگهبان در قانون اساسی، اصولی غیر دموکراتیک بوده و فقط در قانون اساسی ایران جای دارد. اینان همواره در صدد محدود کردن نقش نظارتی این شورا هستند تا جایکه خواستار جایگزینی نظارت استطلاعی به جای نظارت استصوابی می‌باشند؛ چیزی که نه ضمانت اجرا دارد و نه فایده‌ای بر آن مترتب است.

نتیجه‌گیری

تلقی برخی از نظارت بر انتخابات، ایجاد نوعی محدودیت در حقوق سیاسی مردم است، که باید عنوان داشت وجود نهاد نظارتی در دیگر کشورها مورد تردید نیست، تنها ماهیت این نهادها متفاوت است که آن هم به ساختار سیاسی-حقوقی کشورها بستگی دارد. هرچند چالش‌های ریشه‌ای نیز در قوانین متنوع در ایران قابل مشاهده است و عمیقاً قابل رفع نیست ولی میتوان با ارائه راهکارهایی حتی بصورت سطحی و موردی آنها را رفع کرد، که هم از دید مسئولان و هم از دید مردم، انتخاباتی ایده آل برگزار گردد.

در ایران و بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی، شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مراجعه به آرا عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد. با توجه به این اصل، نظارت بر انتخابات به طور کلی و بدون هیچ شبهه و تردیدی در صلاحیت شورای نگهبان است. به موجب تفسیر شورای نگهبان، نظارت یاد شده در این اصل «نظارتی استصوابی» است که شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌باشد. مهم‌ترین اشکال این موضوع، ابهام در مفهوم استصوابی است، به ویژه زمانی که

معیارهای شخصی برای احراز صلاحیت مورد استفاده قرار گیرد. به عبارت دیگر نظارت شورای نگهبان عام و استصوابی است که با اصل حاکمیت قانون، که اصول آزادی های بنیادین فردی را به همراه دارد، تناقض دارد و برای افراد واجد صلاحیت محدودیت قابل شده است؛ لذا در تبیین مفاهیم کلیدی همچون نظارت استصوابی، معیارهای ارزیابی و اصول حاکم بر بررسی صلاحیت کاندیداها، نظارت شورای نگهبان همچنان محل بحث و جدل باقی مانده است. نتیجه آنکه نویسندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی نظارت بر انتخابات را بر عهده شورای نگهبان گذاشته اند، ولی حدود این نظارت را معین نکرده اند، که شورای نگهبان در اجرای آن چه اختیاراتی دارد و حتی تصریح نکردند که حدود نظارت و چگونگی آن برابر قوانین عادی باشد. در نتیجه، بعد از تصویب قانون اساسی و در طول زمان، مسائلی مطرح شد که شورای نگهبان بیشتر با استفاده از اختیاری که به صورت انحصاری در تفسیر قانون اساسی دارد، نسبت به موضوع نظر می دهد و در بسیاری موارد هم خود افراد میتوانند نظر قانونگذار را به درستی استنباط کنند.

در خصوص چگونگی و کیفیت نظارت بر انتخابات، از آنجا که شورای نگهبان تکلیف نظارت بر انتخابات را بر عهده دارد، کیفیت آن هم با تصمیم خود شورای نگهبان است که میتواند برای کیفیت نظارت، آیین نامه وضع کند. شورای نگهبان به طور کلی و عمومی ناظر انتخابات سطح کشور است و مراقب وضع کلی کشور در جریان انتخابات بوده و چنانچه جو عمومی کشور را مناسب تشخیص ندهد، با درک موقعیت، تدبیر لازم را اتخاذ می نماید. مشکل نظارت در ایران به دلیل تمرکزگرایی در نظارت و برگزاری انتخابات متعدد از یک طرف و حجم زیاد کاندیداها هم در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس و هم شوراهای رسیدگی به نامزد های انتخابات را با چالش جدی رو به رو کرده است. از نظر حقوقی و قانونی نیز نظارت بر انتخابات بر عهده شورای نگهبان و مجری آن نیز وزارت کشور است. اما مشکلات حقوقی در جایی بروز می یابند که به موجب تفسیر شورای نگهبان نظارت یاد شده در این اصل نظارتی استصوابی است که شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تایید و رد صلاحیت کاندیداها می باشد. مهم ترین اشکال این موضوع ابهام در مفهوم استصوابی است به ویژه زمانی که معیارهای شخصی برای احراز صلاحیت مورد استفاده قرار گیرد و یا این که به دلیل حجم زیاد ثبت نام کنندگان و یا حتی برخی رانت های سیاسی باعث شده تا امر نظارت بر

انتخابات در مرحله رسیدگی به صلاحیت کاندیداها با اعتراضاتی مواجه شود نمونه های متعدد این اعتراض را در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس و رد صلاحیت تعداد زیادی از سیاستمداران مشهور می توان ملاحظه نمود. بنابراین می توان به این نتیجه رسید که بررسی و اسبب شناسی نهاد مدیریت بر اجرای انتخابات در ایران نشان دهنده این واقعیت است که تغییر بخشی و جزئی نظام انتخابات ایران در طی چند دهه نتوانسته است جوابگوی دگرگونی های اجتماعی و سیاسی ناشی از میل به آزادی ها و مشارکت سیاسی مردم را پس از انقلاب اسلامی فراهم آورد از این رو عطف به عدم استقلال حقوقی وزارت کشور به عنوان مدیر اجرایی حال حاضر انتخابات ایران با تبعات چالش برانگیز آن لزوم تحول اساسی و ساختاری در مدیریت اجرایی انتخابات کشور احساس می شود.

منابع

- احمدی علی، انتخابات در ایران، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۹.
- اطاعت، جواد، انتخابات و نظارت شورای نگهبان، نشریه ی حقوق اساسی، شماره ی دوم، ۱۳۸۳.
- الوانی، مهدی، مدیریت عمومی، ویراست 2، چاپ 24، تهران، نشر نی، ۱۳۸۴.
- پیمان، حبیب الله، نظارت استصوابی مغایر حقوق ملت است، نشر افکار، تهران ۱۳۷۸.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، حقوق اموال، انتشارات گنج دانش، تهران ۱۳۷۳.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، نشر گنج دانش، تهران، ۱۳۶۸.
- حبیب زاده، محمد جعفر و حسین زاده، جواد، جایگاه قانونی دفاتر نظارت شورای نگهبان در چارچوب نقد و تحلیل رأی دیوان عدالت اداری، فصلنامه ی مدرس علوم انسانی، ش ۳، ۱۳۸۳.
- خمینی، روح اله، تحریرالوسیله ج. 3، دارالمکتب العلمیه، ۱۳۳۲.
- شریف، محمد، نگرشی حقوقی به مقوله ی نظارت استصوابی، مجموعه مقالات نظارت استصوابی، به اهتمام و کوشش دفتر عمومی تحکیم وحدت، نشر افکار، تهران ۱۳۷۸.
- صفایی، م، نظارت بر انتخابات برای سلامت یا هدایت آن، مجله ی حقوق و اجتماع، سال دوم، شماره ی دوازدهم، اردیبهشت ۱۳۷۸.
- عمید زنجانی، عباسعلی، مبانی فقهی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جهاد دانشگاهی، بدون تاریخ.

عمید زنجانی، عباسعلی، شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات همه پرسی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۶.

عیوضی، محمدرحیم، سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه اقتصاد، مرکز پژوهشهای اسلامی صدا و سیما، ۱۳۹۴.

قیصری، نوراله، طاهری فدافن، دانیال، باقری فارسانی مهدی، مدیریت انتخابات در ایران؛ کیفیت و ارزیابی اجرا، فصلنامه پژوهش های راهبردی سیاست، ۱۳۹۴.

کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی؛ عقود معین؛ (عطایا، هبه، وقف، وصیت)، انتشارات یلدا، تهران، ۱۳۶۹.

کاتوزیان، ناصر، مقدمه ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ سی و دوم، شرکت سهامی انتشار، تهران ۱۳۸۱.

کاتوزیان، ناصر، فلسفه ی حقوق، ج دوم، (منابع حقوق)، چاپ سوم، شرکت سهامی انتشارات، تهران، ۱۳۷۷.

کاتوزیان، ناصر، وصیت در حقوق مدنی، ج: 3، نشر ایران ققنوس، ۱۳۷۸.

کاویانی، حمید، شورای نگهبان در برابر یک انتخاب، واگرایی یا همگرایی، راه نو، شماره ی ۹، ۱۳۷۷.

گلشن پژوه، محمدرضا، بررسی تطبیقی نظامهای انتخاباتی، تهران، نشر ابرار، ۱۳۸۸.

لوی برول، هانری، جامعه شناسی حقوق، ترجمه ی ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، انتشارات دانشگاه تهران، بهمن ماه ۱۳۷۰.

محتشمی، علی اکبر، چند صدایی در جامعه و روحانیت، نشر رویداد، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۹.

مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات گنج دانش، تهران، ۱۳۷۴.

مدنی، سید جلال الدین، انتخابات در ایران، گذشته و حال، فصلنامه زمانه، شماره ۱۵، ۱۳۸۲.

مردی، محمدرضا، تأملی در مبانی ادله نظارت استصوابی، مجموعه مقالات نظارت استصوابی، نشر افکار، تهران، ۱۳۷۸.

نیکزاد، عباس، پاسخ به شبهات نظارت استصوابی، اداره کل روابط عمومی شورای نگهبان، تهران ۱۳۸۰.

نجفی، محمدحسن، جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام. ج. II موسسه المرتضی دارالمورخ عربی، ۱۹۹۲.

هاشمی، سید محمد و عدالت جو، مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان،

نشریه تحقیقات حقوقی آزاد، شماره 11، ۱۳۹۰.

Ali-Akbar GORDJI- La nature juridictionnelle du Conseil constitutionnel et du Conseil gardien iranien- Revue iranienne de droit constitutionnel-N 4-ete 2005.