

# نظارت شورای نگهبان «انضباطی» است، نه «استصوابی» و نه «استطلاعی»

سید محمد هاشمی

استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

## چکیده

به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت بر انتخابات از وظایف شورای نگهبان به حساب آمده است. لزوم نظارت بر انتخابات برای جلوگیری از اعمال نفوذ مجریان و تأمین یک انتخابات صحیح و سالم امری بدیهی است؛ اما این نظارت باید در اختیار کسانی باشد که علاقه و منفعتی در نتیجه انتخابات نداشته باشند. شرط اولیه رسیدن به این هدف آن است که اعضا شورای نگهبان وابستگی مؤثر به احزاب و گروههای سیاسی نداشته باشند و قاعده منع جمع عضویت شورا با سایر مشاغل حکومتی و دولتی را رعایت کنند. در خصوص کیفیت نظارت در این مقاله با بررسی مفاهیم نظارت استصوابی و اطلاعی به این نتیجه رسیده ایم که نظارت شورای نگهبان نوعی نظارت انضباطی است تا شورای نگهبان به عنوان مقام ناظر بی طرف با تطبیق مشخصات داوطلبان با شرایط قانونی و اجرای آن با نظارت بر جریان انتخابات، تضمین کننده یک انتخابات آزاد و قانونی باشد.

کلید واژه ها: نظارت استصوابی، نظارت اطلاعی، نظارت انضباطی

## ۱- نظام مردمی متعادل و متعقل

یکی از مشکلات مردمسالاریهای نوپا خبط و خطاهایی است که سیاستمداران و سیاستمداران تازه کار در عرصه رقابت مرتکب می‌شوند و آثار منفی و ناخشنود کننده‌ای از خود به جای می‌گذارند.

دموکراسی که امروزه از آن به عنوان یک نظام شایسته یاد می‌کنند، مبتنی بر اصول آزادی گسترده و مشارکت متفکرانه و متعهدانه شهروندان در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش است. در این مشارکت آزاد و همگانی، کثرت گرایی و تعدد اندیشه‌ها و سلیقه‌های پراکنده و یا سامان یافته در گروههای متعدد سیاسی، امری اجتناب ناپذیر به نظر می‌رسد و مشارکت کنندگان نوعاً در یک بازار رقابت گرم و ملتهب رو در روی یکدیگر قرار می‌گیرند و





در این روند، نوعی تراحم متقابل پدیدار می‌شود که رفع آن نیازمند تجربه، متانت و تعقل است. در غیر این صورت، قشقرق موجود امنیت و آسایش را از بین می‌برد و زورآزماییهای سیاسی غیر منطقی، زمینه را برای سلطه گروه قویتر و حاکمیت استبداد فراهم می‌سازد. بدین خاطر است که تحمل متقابل رقبای سیاسی و سپردن سرنوشت نهایی به دست مردم از طریق انتخابات و آرای عمومی و با منطق تصمیم اکثریت را لازمه دموکراسی می‌دانند.

در یک نظام مردمی، دیگر خبر از اقتدار بدون قید و شرط فرد، گروه یا طبقه خاصی نیست و زمامداران به عنوان خدمتگزاران نظام و بدون داعیه سروری به طور محدود و مشروط، مسئولیت اداره امور محول را بر عهده می‌گیرند. با این ترتیب، محدودیت دوره زمامداری حکام منتخب، یکی دیگر از مشخصات دموکراسی به شمار می‌رود تا بدین وسیله، با حضور مستمر مردم در صحنه سیاسی و مشارکت آنان در انتخابات، ابتکار مردمی همواره تضمین شود. این محدودیت دوره می‌تواند تناوب قدرت و انتقال آن از گروهی به گروه دیگر را نیز به دنبال خود داشته باشد. امکان تناوب قدرت در جای خود نشانه‌ای از رشد و توسعه دموکراسی به شمار می‌رود و زمینه را برای پذیرش تمام ارزشهای فکری و توازن سیاسی فراهم می‌سازد. با این ترتیب، تناوب را باید همنشین و قرین دموکراسی و نشاط اجتماعی پایدار دانست.

مشارکت آزاد مردم در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش انضباط خاصی را می‌طلبد که صرفاً از فضایل و والایی اخلاقی خاص جامعه نشأت گرفته باشد. پس به دموکراسی و جمهوری، صرفاً به عنوان یک نظام سیاسی نباید نگریست؛ بلکه این امر قبل از آنکه به صورت نهادی و رسمی درآید، باید در تطور زمان، همراه با رشد فکری و در پی انقلابات و تجارب سیاسی با ممارست و تمرین، در اندهان طبقات مختلف جای گیرد، به ترتیبی که روحیه جمهوریخواهی و نفی استبداد در مردم پدید آید و توقع دموکراسی، ملکه اندهان جامعه شود. در این صورت می‌توان به یک توسعه سیاسی پایدار امیدوار بود.

در زمان حاضر، با آنکه بسیاری از کشورهای جهان به موجب قانون اساسی خود دارای نظامهای مردمی هستند، در عمل با بحران در اخلاق سیاسی مواجهند و مجاری مقرر دموکراسی بازیچه دست رقبای قدرت قرار می‌گیرد و نوعی هرج و مرج را پدیدار می‌سازد. مردم ایران، با وجود آنکه قرن‌ها دوران استبداد و اختناق را پشت سر گذاشته‌اند، به خاطر برخوردار از فرهنگ تفکر، تعاون، جهاد و مبارزه، امر به معروف و نهی از منکر و بیزاری از استکبار و استبداد و تمایل به فضیلت آزادی و آزادیخواهی که از اعتقادات اسلامی آنان



سرچشمه می گیرد، تاکنون تجارب متعددی در مبارزه با اختناق کسب کرده‌اند؛ اما برای درک کامل مراتب آزادی و مردمسالاری راه زیادی را باید طی کرد.

با آنکه نظام جمهوری اسلامی که آمیخته‌ای از اراده عمومی و هدایت ربانی را قائم بر زمامداری و مقدرات اجتماعی کرده است و طی بیست و پنج سال تجربه مشارکت فعال مردمی و انتخابات عمومی، سیر تحول رضایتبخشی را به همراه داشته است، پاره‌ای از مفاهیم لازم برای این نظام مردمی هنوز در میانه میدان رقابت به درستی درک نشده و مصائب و مشکلاتی را به بار آورده است. از جمله آنکه نکتزگرایی و اختلافات محتوایی آن به جای رقابت سالم و منطقی، نوعی از دشمنی را در خود می پروراند، به ترتیبی که ابزارهای اتهامی چون دین ستیزی، بی بندوباری، استکبارگرایی و نظایر آن، برخورد منطقی را مبدل به کینه جویی کرده و فضایی از نگرانی را به وجود آورده است.

از جمله موضوعاتی که در مجاری رقابت سیاسی تحت عنوان «اهرم قدرت» مورد مجادله گروه‌های سیاسی مطرح در جامعه است، مسأله «نظارت شورای نگهبان بر انتخابات و همه پرسی» مقرر در اصل نود و نهم قانون اساسی است که در برخورد اندیشه‌ها متأسفانه تاکنون مورد تحلیل منطقی قرار نگرفته و جوی از عدم تفاهم را به وجود آورده است. با قبول اصل نظارت بر انتخابات، در این مقاله مختصر، موضوع نظارت شایسته را مورد بررسی قرار می دهیم.

## ۲- ضرورت نظارت بر انتخابات

اگر حاکمیت مردم را خمیر مایه اصلی دموکراسی بدانیم، کثرت گرایی و تعدد فکری و حزبی و نیز رقابت سیاسی از لوازم محوری این چنین نظامی به نظر می‌رسد. در چنین فضایی، گرایشهای سیاسی و جریانهای قدرت، خود به خود، رو در روی یکدیگر قرار می‌گیرند و در این راه، سیاستمداران و سیاستمداران برای تسلط بر اوضاع، با به کارگیری شیوه‌های مختلف، برای دفع رقبای خود، سعی وافر مبذول می‌دارند.

اما به هر حال، حق ارزیابی اینگونه گرایشهای سیاسی با مردم است که از طریق انتخابات عمومی فعلیت پیدا می‌کند. بنابراین، انتخابات عمومی که تنها وسیله ممکن برای حصول تأمین نمایندگی است، باید به نحوی انجام شود که هیچ خلل و آسیبی متوجه صحت آن نگردد.



با وجود این منطق سیاسی، از آنجا که احراز سمت نمایندگی، کسب قدرت سیاسی را به دنبال دارد، رقابت ناسالم بین داوطلبان، در امر انتخابات همواره محتمل است و سیاستمداران برای پیشبرد کار خود، از ابزارهای قانونی و عملی که به قید امانت در اختیار دارند، آنگونه بهره می‌گیرند که روند طبیعی انتخابات مردمی و حاکمیت مردم را تحت الشعاع قرار می‌دهد. بدین خاطر است که برای جلوگیری از ورود هرگونه آسیب بر امر انتخابات، نظارت بر صحت و درستی انتخابات ضرورت پیدا می‌کند.

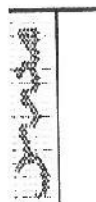
نظارت بر امر انتخابات، از یک جهت، باید جنبه پیشگیری از وقوع تخلف را داشته باشد و از طرف دیگر، باید جنبه پیگیری و تعقیب در رفع و ابطال موارد تخلف را دارا باشد. فلذا این نظارت، تمام موارد و مراتب مربوط به لزوم صحت انتخابات و درستی نمایندگی و نمایندگان را شامل می‌شود.

لئون دوگی استاد و نظریه پرداز حقوق اساسی، خواسته‌های ذیل را برای دسترسی به انتخابات صحیح لازم می‌داند:

۱. داوطلب نمایندگی باید شرایط انتخاب شدن را داشته باشد؛
  ۲. نماینده منتخب باید اکثریت لازم را کسب کرده باشد؛
  ۳. تمام امور و اعمال مربوط به انتخابات باید براساس قانون صورت گرفته باشد؛
  ۴. هیچ گونه عمل و اقدام خارجی (نظیر دخالت و تصرف فساد انگیز قوای حاکم و یا کسانی که به هر نحو در انتخابات ذی نفع هستند) نباید موجب خدشه دار شدن صحت و درستی انتخابات گردد [۱].
- با توجه به این شرایط، نظارت از ابتدای داوطلبی تا انتهای اعلام نتیجه انتخابات موضوعیت می‌یابد.

اهمیت نظارت بر انتخابات در قوانین اساسی کشورها مورد توجه قرار گرفته و غالباً سعی شده که «قوه ناظر» متشکل از افرادی باشد که در نتایج انتخابات ذی نفع نباشند. در این خصوص، بیشترین توجه بر این است که قوه مجریه به خاطر ذی نفع بودن از نتیجه انتخابات، اولاً در مقام نظارت مذکور قرار نگیرد و ثانیاً در مقام مجری، انتخابات توسط «قوه ناظر» تحت نظارت و کنترل قرار گیرد.

تجربه ایجاد قوه ناظر در کشورهای مختلف متفاوت است که مهمترین آنها را می‌توان در انواع زیر دسته بندی کرد:



۱. نظارت از طریق قوه مقننه، بدین معنا که نمایندگان مجالس مقننه، مشترکاً قضاوت در صحت انتخابات را بر عهده می‌گیرند و با رأی اکثریت، انتخابات را تأیید و یا ابطال می‌کنند.
  ۲. نظارت توسط یک نهاد و یا سازمان بی طرف که در مقام «قوه ناظر بر انتخابات» این وظیفه را بر عهده می‌گیرد و در صورت تخلف، انتخابات را ابطال می‌کند.
  ۳. نظارت قضایی، بدین معنا که در برخی از کشورها، دادگاههای عالی (نظیر دیوان کشور) و یا دادگاه ویژه، انتخابات را زیر نظر می‌گیرند و در صورت لزوم، حکم ابطال انتخابات و یا صندوقهای انتخاباتی را صادر می‌کنند.
- در نظام حقوقی کشور ما بر اساس اصل نود و نهم قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی را بر عهده دارد».

### ۳- شورای نگهبان و شایستگیهای آن

با قبول اصل نظارت برای تأمین یک انتخابات صحیح و سالم، این نظارت باید به دست 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 به کار گیرند.

اعضای شورای نگهبان در جایگاه حقوقی و سیاسی برجسته ای قرار گرفته اند و نقش بسیار اساسی و تعیین کننده‌ای بر مقدرات سیاسی کشور دارند. نظارت بر تدوین قوانین، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات و همه پرسی، شورای نگهبان را در مرجعیت تام، نهایی و غیر قابل اعتراضی قرار داده است. با این ترتیب، اعضای مذکور (فقها و حقوقدانان) در مقام ایفای وظایف مهم خود باید از آنچنان قدرت معنوی، اعتقاد و بیطرفی برخوردار باشند که نسبت به مجموعه فعل و انفعالات سیاسی زیر نظر خود، جز بر طریق عدالت عمل نکنند.

سهم عمده‌ای از اوصاف شایسته این مقام شامخ را در شخصیت فردی هر یک از اعضای می‌توان یافت (اصل نود و یکم) که مقام رهبری، به هنگام انتصاب فقها و نمایندگان، به هنگام انتخاب حقوقدانان، باید دقت و هوشیاری لازم و کافی را در شناسایی و تعیین افراد شایسته

۱. اصل ۷۲ و سایر اصول مربوط قانون اساسی

۲. اصل ۹۸ قانون اساسی

۳. اصل ۹۹ قانون اساسی



به خرج دهند، اما پاره‌ای از شرایط همچون بیطرفی، به موقعیت، مشرب و منصب سیاسی و یا وضعیت شغلی افراد مورد نظر بستگی دارد. بدین جهت، شرایط زیر برای احراز عضویت شورای نگهبان ضروری و منطقی به نظر می‌رسد:

### الف) منع جمع عضویت شورا با سایر مشاغل حکومتی و دولتی

داشتن هرگونه شغل رسمی دولتی و حکومتی دیگر برای اعضای شورای نگهبان ضرورتاً باید ممنوع باشد. در غیر این صورت، اقتدار حاصل ناشی از مشاغل و سمتهای دیگر - خصوصاً مواردی که به نور مستقیم یا غیر مستقیم موضوعاً تحت نظر شورای نگهبان است - بر نظارت و تصمیم‌گیری شورا، در حد انحراف از بیطرفی، مؤثر خواهد بود. در یک بررسی تطبیقی مشاهده می‌شود که قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه به این امر مهم کاملاً توجه کرده و در ماده ۵۷ خود، تصدی مقام وزارت و عضویت پارلمان را برای اعضای شورای قانون اساسی ممنوع اعلام داشته و اعلام سایر ممنوعیتها را بر عهده قانون خاص محول کرده است [۲].

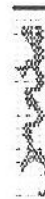
در کشور ما نیز چنین به نظر می‌رسد که اصل قانونی منع جمع مشاغل<sup>۱</sup> اعضای شورای نگهبان را از آن جهت که عضو یکی از مؤسسات عمومی است، همانند سایر مقامات و صاحبمنصبان شامل می‌شود، هر چند که این شورا عملاً قادر است در مقام تفسیر، اعضای مذکور را از شمول آن خارج سازد، همان طور که در عمل نیز پایبندی بدان وجود ندارد<sup>۲</sup>.

### ب) منع وابستگی مؤثر اعضای شورا به احزاب و گروههای سیاسی

در کشورهای آزاد جهان، احزاب و گروههای سیاسی برای دستیابی به مشاغل سیاسی همواره در رقابت با یکدیگرند و برای تصاحب قدرت، در تضعیف رقبای خود به شیوه‌های تبلیغاتی و مجادلات سیاسی گوناگون متوسل می‌شوند. شورای نگهبان، در مقام نظارت بر انتخابات و همه پرسی، نقش تعیین‌کننده‌ای در تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان و امر انتخابات دارد. اقتضای این چنین نظارتی، بیطرفی کامل مقام ناظر است. وابستگی اعضای شورای نگهبان به احزاب و گروههایی که در صحنه رقابتهای

۱. اصل ۱۴۱ قانون اساسی

۲. در کنار موارد عدم رعایت اصل «ممنوعیت جمع مشاغل»، عضویت همزمان معاون اول رئیس‌جمهور در شورای نگهبان، در دوره‌های پنجم (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، ششم (۱۳۷۲-۱۳۷۶) و هفتم (۱۳۷۶ به بعد) و همچنین عضویت همزمان معاون قوه قضائیه در شورای نگهبان بیش از همه جلب نظر می‌کند.



انتخاباتی به مبارزه مشغولند، می تواند اعضای مذکور را در مقام نظارت، تحت تأثیر این وابستگی قرار دهد و محیطی مساعد برای هم‌زمان و ناساعد برای رقیبان فراهم آورد. در نظام جمهوری اسلامی ایران که آزادی احزاب و گروه‌های سیاسی به رسمیت شناخته شده است<sup>۱</sup>، نظارت تام و استصوابی شورای نگهبان بر داوطلبی ریاست جمهوری<sup>۲</sup>، داوطلبی خبرگان رهبری<sup>۳</sup>، انتخابات ریاست جمهوری<sup>۴</sup>، انتخابات خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی<sup>۵</sup> و حتی بر داوطلبی نمایندگان مجلس<sup>۶</sup>، در رد یا قبول صلاحیت داوطلبان و تأیید یا ابطال انتخابات قطعی و نهایی است، ذهن خواص و حتی عوام را در خصوص احتمال خدشه بر بیطرفی شورا، به خود مشغول ساخته است.

هر چند که شرایط داوطلبان ریاست جمهوری<sup>۷</sup>، خبرگان رهبری و نمایندگان مجلس<sup>۸</sup> را قانون تعیین می کند و شورای نگهبان، در مقام نظارت، ناگزیر از بررسی صلاحیتها در چارچوب قانون است، اما پاره‌ای از شرایط چندان دقیق نیست و می‌توان آنها را مورد تفسیر موسع قرار داد. تشخیص شرط مدیریت و تدبیر، امانت و تقوا و اعتقاد به نظام جمهوری اسلامی برای رئیس جمهور، شرط صلاحیت علمی خبرگان رهبری و شرط اعتقاد و التزام عملی نمایندگان به اسلام و جمهوری اسلامی<sup>۹</sup>، از جمله موارد قابل تفسیری است که دست اعضای شورای نگهبان را در رد صلاحیت مخالفان و رقبای سیاسی باز می‌گذارد و جمهوری بودن نظام را متزلزل می‌سازد.

با توجه به اشکالات مذکور، برای تأمین بیطرفی، عدم وابستگی اعضای شورای نگهبان مورد انتظار به نظر می‌رسد.

#### ۴ - کیفیت نظارت بر انتخابات

با توجه به اینکه صحت انتخابات به طور کامل مورد انتظار است، شورای نگهبان در هر مرحله که در تکوین نمایندگی و سرنوشت انتخابات مؤثر باشد حق نظارت خواهد داشت.

۱. اصل ۳۶ قانون اساسی

۲. اصل ۱۱۰ قانون اساسی

۳. اصل ۱۰۸ قانون اساسی و قوانین ناشی از آن

۴. اصل ۱۱۸ قانون اساسی

۵. اصل ۹۹ قانون اساسی

۶. ماده ۶۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۸/۸/۷)

۷. اصل ۱۱۵ قانون اساسی

۸. اصل ۶۲ قانون اساسی

۹. بند یک، ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۸/۹/۹)



اصل نود و نهم قانون اساسی نظارت بر انتخابات را بر عهده شورای نگهبان قرار داده، بدون آنکه به نوع نظارت اشاره‌ای کرده باشد. در مقابل این سکوت، ماده ۳ قانون انتخابات مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مقرر می‌دارد:

«نظارت بر انتخابات مجلس بر عهده شورای نگهبان می‌باشد. این نظارت استصوابی، عام و در تمام مراحل و در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است.»

برای ارزیابی این ماده قانونی، بی‌مناسبت به نظر نمی‌رسد تا ضمن معرفی و نقد مفاهیم مطرح نظارت، نظارت متناسب و تأمین‌کننده یک انتخابات شایسته را درک و دریافت کنیم.

### الف) مفاهیم نظارت

نظارت عبارت از آن است که شخص، مقام یا سازمانی، اعمال شخص، مقام یا سازمانی را قانوناً زیر نظر قرار دهد و به درستی یا نادرستی آن اعمال پی ببرد.

۱- نظارت استصوابی: منظور از نظارت استصوابی این است که اعمال حقوقی زیر نظر مستقیم و با تصویب صلاحدید ناظر انجام می‌شود. این اعمال، البته بدون موافقت ناظر اعتبار ندارد. بنابراین تعریف، چنین به نظر می‌رسد که تمام امور انتخاباتی زیر نظر و با صلاحدید شورای نگهبان اعتبار می‌یابد. این صلاحدید یا مصلحت‌اندیشی، می‌تواند ابتکار عمل شورا را تا آن حد بالا ببرد که آنچه را صلاح بداند تأیید کند و آنچه را صلاح نداند مورد تأیید قرار ندهد و به عبارت بهتر، در مراحل انتخاباتی، دخل و تصرف کند. مصلحت دانستن در صلاحیت داوطلبان و یا تأیید صحت انتخابات می‌تواند از مصادیق نظارت استصوابی به شمار آید. این چنین مصلحت‌اندیشی که شورای نگهبان را مسلط بر آرای عمومی کند نوعی تحمیل بر آرای عمومی به شمار می‌رود و بدون شک مورد انتظار قانونگذار اساسی نیست.

۲- نظارت اطلاعی: نظارت اطلاعی عبارت از آن است که اعمال حقوقی با اطلاع ناظر انجام می‌شود، بدون آنکه ناظر در مقام تصویب یا رد این اعمال باشد. در چنین حالتی ناظر می‌تواند موارد انحراف و یا تخلف اعمال زیر نظر خود را برای هر گونه اتخاذ تصمیم، به



۱. «نظارت استصوابی» در مقابل «نظارت اطلاعی» از اصطلاحات نهی است که در نظام حقوقی ما - به ویژه در حقوق خصوصی - مورد استفاده قرار می‌گیرد. و عبارت از این است که برخی از اعمال حقوقی زیر نظر مستقیم و با تصویب و صلاحدید ناظر انجام می‌شود. این اعمال بدون موافقت ناظر اعتبار ندارد. نظیر مورد مذکور در ماده ۱۲۴۲ قانون مدنی که مقرر می‌نارد: «تیم نمی‌تواند دعوی مربوط به مولی علیه را به صلح خاتمه دهد مگر با تصویب مدعی العموم». اصطلاح مذکور، در حقوق عمومی و اساسی نیز می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. نظیر اصل هشتماد و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مقرر می‌دارد: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی». اصطلاح «نظارت استصوابی» را در خصوص بحث مورد نظر، همچنین می‌توان معادل اصطلاح فرانسوی "Le pouvoir d'approbation préalable" دانست. عبارت مذکور چنین تعریف شده است.

"Le pouvoir d'approbation préalable existe lorsque la décision prise par une autorité n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvée par l'autorité de contrôle" [2, no. 139].



اطلاع مقام ذی صلاح برساند. براساس این تعریف، شورای نگهبان نمی تواند هیچ نقش مستقیم تعیین کننده و تضمین کننده‌ای را برای صحت انتخابات داشته باشد. این چنین نظارتی نیز نمی تواند تأمین کننده هدف منظور باشد.

### ب) نظارت انتضباطی به عنوان یک نظارت شایسته

هدف قانونگذار اساسی آن است که شورای نگهبان، به عنوان مقام ناظر بیطرف، با تطبیق مشخصات داوطلبان با شرایط انتخاب شدن و اجرای آن و با نظارت بر جریان انتخابات و حصول اطمینان از درستی و عدم فساد ساز و کار انتخاباتی و تأیید صحت برگزاری انتخابات و نیز اعلام نتیجه آن، تضمین کننده یک انتخابات شایسته باشد تا از غل و غشهای محتمل در نمایندگی مردم جلوگیری کند. بدیهی است که در این نظارت، چنانچه شرایط انتخاب شدن داوطلب نمایندگی فراهم نباشد، شورا حق رد صلاحیت آن داوطلب و در صورت اثبات نادرستی انتخابات و اعلام نتیجه آن، حق ابطال آن را خواهد داشت. در این صورت، اقدام مذکور به منزله یک عمل قضایی خواهد بود که شورای نگهبان، همانند یک دادگاه، اقدام به رسیدگی، و مستدل و مستند به مواد قانون مبادرت به صدور حکم می کند، بدون آنکه صلاحدید و مصلحت اندیشی اعضای شورا در آن دخالتی داشته باشد. این چنین نظارتی را که شبیه نظارت شورای قانون اساسی فرانسه بر صحت انتخابات<sup>۱</sup> است، می توان «نظارت انتضباطی» نامید.

با توجه به مطالب فوق، به نظر می رسد که اصطلاح «نظارت استصوابی» کار گرفته شده در ماده ۳ قانون انتخابات با علت نظارت و با روح اصل نود و نهم قانون اساسی مغایرت داشته باشد. حذف این نوع نظارت و اصلاح آن دسته از مواد قانون انتخابات که به نحوی مؤید نظارت استصوابی است، به مصلحت جامعه خواهد بود و تردید در صحت عمل شورا را از بین خواهد برد.

علاوه بر نظارت بالاصاله شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی (اصل نود و نهم قانون اساسی) براساس قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳/۵/۱۳۶۵ هیأت‌های نظارت مرکزی (در سطح کشور)<sup>۲</sup>، استان<sup>۳</sup>، حوزه‌های

1 contrôle de la régularité de l'élection.

۲ ماده ۱ قانون نظارت شورای نگهبان در انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳/۵/۱۳۶۵ «پیش از شروع انتخابات از سوی شورای نگهبان پنج نفر از افراد مسلمان و مطلع و مورد اعتماد این هیأت هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات با اکثریت آراء انتخاب و به وزارت کشور معرفی می شوند».

۳ ماده ۵ قانون فوق هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات باید در هر استان هیأتی مرکب از پنج نفر جهت نظارت بر انتخابات آن استان تعیین کند».





انتخابیه<sup>۱</sup> و حوزه‌های فرعی<sup>۲</sup> در آستانه هر دوره انتخاباتی، تشکیل می‌گردد تا براساس ضوابط تعیین شده شورای مذکور را یاری کنند.

## ۵ - بررسی قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده، مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام

موضوع نظارت استصوابی شورای نگهبان و چالشهای آن بدون بازتاب نمانده است. حاصل این بازتاب را می‌توان در ماده واحده قانون رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف، مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام دانست که مقرر می‌دارد: «کلیه مراجع رسیدگی کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف ... موظفند صرفاً بر اساس مواد قانونی و بر اساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسئول قانونی به مراجع اجرایی نظارت ارسال شده، به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را ... با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط (کتباً) به داوطلب ابلاغ نمایند».

از مضمون این مصوبه چنین استنباط می‌شود که داوطلبان رد صلاحیت شده حق اعتراض دارند. در این صورت «مرجع رسیدگی کننده به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده مکلفند به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده دقیقاً رسیدگی نموده و نتیجه را به داوطلب و مجریان انتخابات اعلام نمایند. در صورت تقاضای داوطلبان رد صلاحیت شده؛ این مرجع رسیدگی کننده به شکایات، حسب مورد موظف است توضیحات و دفاعیات آنان را استماع نماید» (تبصره ۲ ماده واحده). «چنانچه شورای نگهبان، صلاحیت داوطلبی را که در مراحل قبلی مورد تأیید قرار گرفته رد نماید، داوطلب می‌تواند حداکثر ظرف سه روز از تاریخ ابلاغ شورای نگهبان، در خواست رسیدگی مجدد نماید. شورای نگهبان باید ظرف هفت روز رسیدگی و اعلام نتیجه نماید» (تبصره ۳ ماده واحده).

مفاد مصوبه مذکور ظاهراً موضوع «نظارت استصوابی» را از نظر مفهومی (ابتکار تشخیص صواب و صلاح با مقام ناظر) به نظارت منطقی (مستدل و مستند) سوق داده است؛ اما باید توجه داشت که رابطه سلسله مراتبی در انتصاب مستقیم اعضای هیأت مرکزی نظارت بر



۳. ماده ۶ قانون فوق: «هیأت نظارت استان با موافقت هیأت مرکزی باید برای هر حوزه انتخابیه میانس مرکب از سه نفر... جهت نظارت بر انتخابات حوزه مربوطه تعیین کنند».

۴. ماده ۷ قانون فوق: «هیأت های نظارت سه نفره موظفند افرادی را که واجد شرایط ... می باشند جهت نظارت بر حوزه های فرعی انتخاب کنند».

انتخابات اعلام نمایند. در صورت تقاضای داوطلبان رد صلاحیت شده؛ این مرجع رسیدگی کننده به شکایات، حسب مورد موظف است توضیحات و دفاعیات آنان را استماع نماید» (تبصره ۲ ماده واحده). «چنانچه شورای نگهبان، صلاحیت داوطلبی را که در مراحل قبلی مورد تأیید قرار گرفته رد نماید، داوطلب می تواند حداکثر ظرف سه روز از تاریخ ابلاغ شورای نگهبان، در خواست رسیدگی مجدد نماید. شورای نگهبان باید ظرف هفت روز رسیدگی و اعلام نتیجه نماید» (تبصره ۳ ماده واحده).

مفاد مصوبه مذکور ظاهراً موضوع «نظارت استصوابی» را از نظر مفهومی (ابتکار تشخیص صواب و صلاح با مقام ناظر) به نظارت منطقی (مستدل و مستند) سوق داده است؛ اما باید توجه داشت که رابطه سلسله مراتبی در انتصاب مستقیم اعضای هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات<sup>۱</sup> و انتخاب مع الواسطه اعضای هیأت های نظارت محلی<sup>۲</sup> عملاً این سازوکار نظارتی را در یک «دور» تالی فاسد آفرین قرار داده است. از این دور اصولاً نمی توان نظارت اطمینان بخشی را استنباط کرد. این نگرانی وقتی می تواند بیشتر شود که وابستگی اعضای شورای نگهبان و اعضای هیأت نظارت منصوب این شورا به یکی از جناحهای سیاسی اشتها

عمومی پیدا کند.

## ۶- نتیجه گیری

قانون اساسی جمهوری اسلامی حاکمیت مردم و احترام به رأی مردم را در اصول مختلف پیش بینی کرده است و در فصل مربوط به حقوق ملت و نیز نحوه تشکیل قوه مقننه به این مهم به طور ویژه پرداخته است. تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی باید به نحوی صورت گیرد که با روح و صراحت اصول مذکور در تعارض قرار نگیرد. نظارت استصوابی مصداق بارز نقی حاکمیت و احترام به رأی مردم است و برای تضمین این حق و به منظور جلوگیری از تعرض حاکمان به این حق باید نظارت قانونمند و بر اساس معیارهای حقوقی صورت گیرد.

## ۷- منابع

- [1] Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, T.IV, Paris 1928.
- [2] DeLaubadere, A., *Traité de droit administratif*, L.G.D.I., 1973.

۱. ماده ۱ قانون فوق

۲. مواد ۷ تا ۷ همان قانون