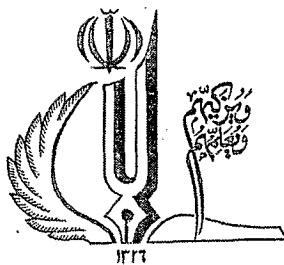


Handwritten Arabic calligraphy in a highly stylized, cursive script. The text is dense and occupies most of the page. The characters are thick and black, with some decorative flourishes and small marks scattered around the main text.

4191c

۸۷۰۶۴۴۴۵
۸۷۰۶۴۴۴۵



دانشگاه تهران
دانشکده علوم انسانی و اجتماعی

گروه حقوق

پایان نامه

برای دریافت درجه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی

عنوان

نظارت بر انتخابات در نظام حقوقی ایران

استاد راهنما

دکتر کمال الدین هریسی نژاد

استاد مشاور

دکتر حسین فخر

۱۳۸۷ / ۱۲ / ۸

پژوهشگر

مهدی نژاد خلیلی

آبان ماه ۱۳۸۶

۹۱۹۱۳

تقدیم به

پدر و مادر عزیزم

نام خانوادگی: نژاد خلیلی

نام: مهدی

عنوان پایان نامه: « نظارت بر انتخابات در نظام حقوقی ایران »

استاد راهنما: دکتر کمال الدین هریسی نژاد

استاد مشاور: دکتر حسین فخر

مقطع تحصیلی: کارشناسی ارشد رشته: حقوق گرایش: حقوق عمومی

دانشگاه: تبریز دانشکده: علوم انسانی و اجتماعی

تاریخ فارغ التحصیلی: ۸۶/۸/۶ تعداد صفحات: ۱۵۹

کلید واژه ها: قانون اساسی، شورای نگهبان، نظارت استصوابی، نظارت استطلاعی، اصل ۹۹ قانون اساسی، انتخابات مجلس، انتخابات ریاست جمهوری، انتخابات شوراها.

چکیده:

نظارت از جمله اموری است که در همه جنبه های اجرایی و در همه کشورها مد نظر قرار گرفته و می گیرد. بحث انتخابات که موضوع مهمی برای افراد، جریانات سیاسی و سرنوشت کشور می باشد، از حساسیت بیشتری برخوردار بوده و باید نهادی برحسب اجرایی انتخابات نظارت داشته باشد. از جمله وظایف شورای نگهبان که در قانون اساسی به آن تصریح شده است، نظارت بر انتخابات می باشد. اصل ۹۹ قانون اساسی با صراحت کامل نظارت بر سه انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری را بر عهده شورای نگهبان قرار داده است. اما از چگونگی نظارت اعمال شده از طرف شورای نگهبان در اصل مذکور سخنی به میان نیامده و همین امر موجب بروز برداشتهای حقوقی متفاوت از نوع نظارت شورای نگهبان شده است. بعضی از حقوقدانان به نظارت استصوابی و بعضی دیگر به نظارت استطلاعی اعتقاد دارند. در این نوشتار سعی شده است، صرفاً از نقطه نظر حقوقی این موضوع مورد بررسی قرار گیرد.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه.....
فصل اول: کلیات	
۱۰	بخش اول: تبیین مفهوم نظارت و فلسفه وجودی آن.....
۱۱	بند اول: مفهوم نظارت.....
۱۲	اول: مفهوم نظارت در حقوق خصوصی.....
۱۳	الف- نظارت استطلاعی.....
۱۴	ب- نظارت استصوابی.....
۱۵	ج- نظارت در صورت اطلاق.....
۱۷	دوم: مفهوم نظارت در حقوق عمومی.....
۱۸	الف- نظارت انضباطی.....
۲۰	ب- نظارت قانونی.....
۲۱	ج- نظارت مشارکتی (اشتراک مساعی بین هیأت‌های اجرایی و نظارتی).....
۲۳	بند دوم: فلسفه وجودی نظارت.....
۲۵	اول: جلوگیری از تقلب و تخلف انتخاباتی.....
۲۷	دوم: ممانعت از ورود افراد ناصالح به طیف حاکمیت.....
۲۸	بخش دوم: طرق نظارت بر انتخابات.....
۳۰	بند اول: نظارت پارلمانی.....
۳۰	بند دوم: نظارت سیاسی.....
۳۱	بند سوم: نظارت قضایی.....
۳۲	بند چهارم: شیوه مختلط.....

فصل دوم: نظارت بر مقدمات انتخابات

- بخش اول: سنجش اوضاع کشور برای شروع انتخابات..... ۳۶
- بند اول: بررسی اوضاع کشور توسط شورای نگهبان..... ۳۸
- بند دوم: دستور شروع انتخابات خبرگان توسط رهبری..... ۴۳
- بند سوم: بررسی اوضاع توسط مجلس در انتخابات شوراها..... ۴۵
- بخش دوم: تشخیص صلاحیت داوطلبان..... ۴۷
- بند اول: نظارت استصوابی بر صلاحیت داوطلبان در انتخابات ملی..... ۵۰
- اول: ترکیب شورای نگهبان..... ۵۰
- دوم: تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی و ابداع نظارت استصوابی..... ۵۲
- سوم: رویکرد شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات..... ۵۷
- الف- احراز صلاحیت در انتخابات خبرگان..... ۵۷
- یک: مرجع احراز صلاحیت..... ۵۷
- دو: طرق احراز صلاحیت..... ۶۰
- ب- احراز صلاحیت در انتخابات ریاست جمهوری..... ۶۶
- ج- احراز صلاحیت در انتخابات مجلس شورای اسلامی..... ۷۶
- بند دوم: نظارت مشارکتی بر صلاحیت نامزدها در انتخابات محلی..... ۸۹
- اول: مرجع احراز صلاحیت..... ۸۹
- سوم: طرق احراز صلاحیت..... ۹۲
- بخش سوم: نظارت بر تبلیغات انتخاباتی..... ۹۸
- بند اول: مرجع ناظر بر تبلیغات انتخاباتی..... ۱۰۲
- بند دوم: کیفیت نظارت بر تبلیغات..... ۱۰۵

فصل سوم: نظارت بر جریان انتخابات و مسایل بعدی آن

- بخش اول: نظارت بر أخذ رأی و تأیید صحت انتخابات..... ۱۱۵
- بند اول: تعریف موضوع..... ۱۱۶

۱۲۰.....	بند دوم: کیفیت نظارت
۱۲۹.....	بخش دوم: توقف یا ابطال انتخابات
۱۳۰.....	بند اول: توقف یا ابطال انتخابات توسط شورای نگهبان
۱۳۳.....	بند دوم: توقف انتخابات توسط هیأت‌های نظارت بر انتخابات شوراها
۱۳۵.....	بخش سوم: رسیدگی به شکایات
۱۳۷.....	بند اول: نظارت سیاسی بر دعاوی انتخاباتی
۱۴۲.....	بند سوم: نظارت بر دعاوی انتخاباتی انتخابات شوراها
۱۴۵.....	نتیجه گیری
۱۵۱.....	منابع و مآخذ

پیشگفتار

طرح مسأله:

نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات از مباحث جنجالی سالیان اخیر در مطبوعات و محافل سیاسی کشور بوده و نقدهای مختلفی بر آن وارد شده است. غالب این نقدها چه آنها که به دفاع از نظارت استصوابی شورای نگهبان برخاسته اند و چه آنهایی که بر آن تاخته اند، متوجه عملکرد شورای نگهبان بوده، نه ماهیت نظارت. هدف این پایان نامه این است که از دیدگاه حقوقی مسأله نظارت بر انتخابات مورد بررسی قرارگیرد.

بعد از انتخابات دوره چهارم مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان روندی را در امر نظارت بر انتخابات در پیش گرفته است که این امر چه در بین مسئولان امر انتخابات و چه در بین اساتید حقوق در دانشگاه های کشور، اختلاف نظر در مورد نحوه نظارت بر انتخابات را دامن زده است. تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی و ابداع اصطلاح نظارت استصوابی در نظارت بر انتخابات توسط شورای نگهبان بر این اختلاف نظرها افزوده است، به گونه ای که در ایام نزدیک به انتخابات، بحث بر سر این نظارت مهمترین بحث محافل علمی و سیاسی کشور بوده است.

در طول بیست و نه سال، نظام جمهوری اسلامی شاهد انتخابات عدیده و عظیمی بوده است که در آنها هر کدام از احزاب و گروه های سیاسی کشور با پیش رو نهادن راه کارهای خویش جهت اداره کشور با همدیگر به رقابت پرداخته اند، اما در این میان شورای نگهبان که دارای جایگاه برجسته ای در میان نهادهای سیاسی کشور است و طبق قانون اساسی نظارت بر انتخابات را بر عهده دارد، بنا بر «نظارت استصوابی» برخی از نامزدها را عملاً از گردونه رقابت، به هر دلیل، خارج نموده است، اما این گونه برخورد با مقوله نظارت بر انتخابات، موجب شده است که جناحهایی که نامزدهای آنها در این گیر و دار رد صلاحیت شده اند، دست به جنجال تبلیغاتی زده و مدعی شده اند که این نوع رسیدگی به صلاحیتها دارای وجاهت قانونی نمی باشد.

همچنین برخی از قوانین انتخاباتی که شرایط انتخاب شوندهگان را بر شمرده اند، تاب تقاسیر متعددی داشته و عدم وضوح این قوانین، تشدید اختلاف در نظارت بر انتخابات را میدان داده است. این عوامل مجموعاً محرکی هستند که ذهن هر دانشجویی را که در مورد انتخابات مطالعه می کند، تحریک می نماید. سوال این است که عملکرد شورای نگهبان از چه میزان اعتبار برخوردار است؟ آیا این عملکرد سیاسی است یا حقوقی؟

در توضیح این سوالات هدف نگارنده خرده گیری و ایراد به شورای نگهبان نیست، چرا که در هر حال مسئولیت نظارت بر انتخابات طبق قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است و تکیه اصلی نیز روی کیفیت نظارت است تا ماهیت آن. تحقیق در این خصوص رو به سوی آن دارد که حدود و جوانب و کیفیت اصل ۹۹ را وضوح بخشد. زیرا بیشترین اختلاف در خصوص نظارت بر انتخابات از همین اصل ناشی می شود. ضمن این که نظارت بر انتخابات شوراها نیز در این مجموعه مورد بررسی قرار می گیرد.

روش کار:

روش نگارنده در انجام تحقیق، استنباطی و تحلیلی است. یعنی هر چند که در تکمیل این تحقیق از منابعی که قبلا در این مورد انجام گرفته، استفاده شده است ولی نظر همه نویسندگان این منابع برای نگارنده به طور کامل قابل قبول نبوده و سعی شده در هر مورد راه حل منطقی و معقول در پیش گرفته شود.

البته در خصوص موضوع این تحقیق قبلا به صورت جسته و گریخته در برخی از روزنامه ها یا مجلات حقوقی مقالاتی نوشته شده است اما کار تحقیقی که به صورت جامع و در برگیرنده همه امهات مربوط به موضوع نظارت بر انتخابات باشد، تا به حال تا آنجا که نگارنده اطلاع دارد، صورت نگرفته است و جای این گونه تحقیقات در میان پایان نامه های دوره تحصیلات تکمیلی خالی است.

در تهیه و تدارک تحقیق سعی بر آن است که طرز نگرش بر مقوله نظارت بر انتخابات تا حد امکان متفاوت و منطقی تر از سایر نوشته هایی باشد که تاکنون ارائه شده است، مخصوصا سعی شده روند کار و طرز عملکرد شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات در دوره های مختلف مورد مقایسه قرار گیرد تا چار چوب مسأله کاملا روشن گردد.

این پایان نامه پس از مطالعه مقدماتی و تهیه طرح ابتدایی آن با مطالعه کتابخانه ای آغاز شد. ابتدا با فیش برداری و مطالعه کتابها و مراجعه به صاحب نظران و تهیه کنندگان طرح مطالعات انتخاباتی و کسب راهنمایی از استادان راهنما و مشاور تهیه شده است.

سوالات:

با تدقیق و تأمل در اصول قانون اساسی و سایر قوانین انتخاباتی و نیز با بهره گرفتن از عملکرد شورای نگهبان صرفاً از نظرگاه حقوقی و علمی پاسخ سوالات زیر را روشن خواهیم ساخت:

- نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی چه نوع نظارتی است؟
- تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی توسط شورای نگهبان از چه میزان اعتبار برخوردار است؟
- آیا تفسیر مذکور توانسته است ابعاد گوناگون نظارت را روشن نماید یا این که خود بر ابهامات موجود افزوده است؟
- نظارت شورای نگهبان به موجب اصل ۹۹ به کجا ختم می شود؟
- آیا نظارت مذکور شامل رد یا تأیید صلاحیت نمایندگان در طول دوره نمایندگی نیز می شود؟

در این نوشتار نظر بر این است که مقوله نظارت بر انتخابات که در واقع خود خرده نظامی در نظام بزرگ انتخاباتی است، بررسی گردد تا با شناخت نقاط ضعف آن راه بر اصلاح این قوانین هموار گردد. ذیلاً بعد از بیان مقدمه، ضمن فصلی جداگانه مفاهیم مختلف نظارت در علم حقوق مورد کنکاش قرار می گیرد و در فصول آتی موضوع نظارت بر انتخابات بررسی می شود و در نهایت نیز نتیجه ای از بحث به عمل خواهد آمد تا قضاوت درباره ماهیت نظام انتخاباتی ایران را بهتر میسر سازد.

اینک که با تأییدات خداوند باری تعالی و توجهات و عنایات خاصه حضرت بقیه الله الاعظم پس از سالها تلاش و کوشش در یکی از بزرگترین و با سابقه ترین مراکز علمی کشور (دانشگاه تبریز) و با بهره گیری مداوم از تعالیم استادان ارزشمند تدوین پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی را به پایان رساندم، خداوند را بر این امر شاکر و سپاسگزارم.

از ابتدای شروع به تحصیل در مقطع کارشناسی ارشد در این فکر بودم که برای پایان نامه موضوعی انتخاب کنم که از مباحث حقوق عمومی بوده و در عین حال کمتر مورد بحث و بررسی قرار گرفته باشد. از آن جهت موضوع نظارت بر انتخابات را به منظور بررسی، تقریباً اوان ترم دوم به خدمت استاد راهنمای محترم تقدیم کردم و

خوشبختانه مورد اقبال ایشان و دیگر اساتید محترم قرار گرفت. هم اکنون نیز با یاری
همین اساتید پایان نامه آماده دفاع می باشد.

در هر حال لازم می دانم که نهایت تشکر و سپاسگزاری خویش را از زحمات
بی دریغ و راهنماییهای اساتید محترم آقایان دکتر هریسی نژاد استاد راهنمای این
پایان نامه و دکتر فخر استاد مشاور محترم ابراز نموده و برایشان آرزوی موفقیت
روزافزون دارم.

مهدی نژاد خلیلی

آبان ماه ۱۳۸۶

مقدمه:

حاکمیت^۱ در پهنه حقوق عمومی، امروزه تحولات شگرفی را متقبل شده است. تا دیروز حکومت و حاکمیت فقط در طبقه فرمانروا خلاصه می شد. اما «در دوران تازه حاکمیت، قدرت حاکم برای اعمال حاکمیت خود باید حقوق حکومت شوندهگان را نیز در نظر داشته باشد. به دیگر سخن حاکمیت دیگر تنها به یک سر، که حکومت باشد، بسته نیست، بلکه سر دیگر آن به مردمان و حکومت شوندهگان بسته است»^۲.

«دموکراسی که امروزه از آن به عنوان نشانه یک نظام شایسته یاد می کنند، مبتنی بر اصول آزادی گسترده و مشارکت متفکرانه و متعهدانه شهروندان در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش می باشد... در یک نظام مردمی دیگر خبر از اقتدار بی قید و شرط فرد، گروه یا طبقه خاصی نیست و زمامداران به عنوان خدمت گزاران نظام و بدون داعیه سروری، به طور محدود و مشروط مسئولیت اداره امور محوله را بر عهده می گیرند... امکان تناوب قدرت در جای خود نشانه ای از رشد و توسعه دموکراسی به شمار می رود و زمینه را برای پذیرش تمام ارزشهای فکری و توازن سیاسی فراهم می سازد»^۳.

^۱ - «این که حکومتها یا دولتهای حاکم بر کشورها از نظر سازمان سیاسی، منشا و ساختار خود چگونه به وجود می آیند و از نظر مبانی حقوقی داخلی بر چه اساسی استوارند، امری نبوده است که در گذشته حقوق بین الملل خود را با آن آشنا نموده باشد. لیکن بعضی گرایشهای فکری و عملی در یکی دو دهه گذشته موجب گردیده است که مفهوم حاکمیت دولتها از حیث مشروعیت منشا آن مورد توجه حقوق بین الملل قرار گیرد» (سید جمال سیفی، «تحولات مفهوم حاکمیت دولتها در پرتو اصل تعیین سرنوشت ملتها»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۱۵، ص ۲۳۹). این امر خود در تحول مفهوم حاکمیت سهم عمده ای داشته است به نحوی که شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز قطعنامه هایی در این خصوص صادر کرده است. باید گفت هم اینکه حاکمیت فقط مقوله ای مربوط به حقوق عمومی نبوده و حقوق بین الملل نیز بر این عرصه اندک اندک قدم نهاده است.

^۲ - محمد رضا ویژه، «مفهوم تازه حاکمیت در حقوق عمومی»، مجله اطلاعات اقتصادی- سیاسی، شماره ۲۳۲-۲۳۱، ص ۳۵.

^۳ - سید محمد هاشمی، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است، نه استصوابی و نه اطلاعی»، روابط عمومی دفتر تحکیم وحدت، نظارت استصوابی، نشر افکار، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۸، ص ۳۳.

حکومت شوندگان از طریق راهکار انتخابات با حکومت کنندگان پیوند می یابند. برای تنظیم دقیق این رابطه (انتخابات) اکثرکشورها دست به تدوین قوانین انتخاباتی زده اند. «قانون انتخابات، شیوه اجرا و نظارت بر آن یا به طور کلی نظام انتخاباتی نقش تعیین کننده در ماهیت سیاسی نظام از نظر میزان گذار به دموکراسی دارد... از سوی دیگر نظام سیاسی نیز نظام انتخاباتی خود را تعریف می کند و به اجرا می گذارد، به گونه ای که نظام انتخاباتی معیار، شاخص و میزان مناسبی برای شناخت ماهیت سیاسی نظامهای حکومتی است. در واقع انتخابات شاخص یا دماسنجی است که وجوه دموکراتیک یا غیر دموکراتیک نظامهای سیاسی را اندازه گیری می کند و نشان می دهد»^۴.

اختلافات فرهنگی، جغرافیایی، تاریخی و ... بین ملتها ناگزیر تفاوت در نظامهای انتخاباتی را موجب می شود. «نظام انتخاباتی متناسب با شرایط جغرافیایی، تاریخی فرهنگی و اجتماعی می تواند وحدت و همبستگی اجتماعی پدید آورد و در صورت بی توجهی به چگونگی نظام انتخاباتی و گاهی به علت ناعادلانه بودن قوانین، می تواند بنیادهای وحدت اجتماعی را سست و چندپارگی، تشقت و گاهی خشونت را جایگزین وحدت نماید»^۵.

در هر نظام سیاسی مردمی که در پرتو قانون اساسی اداره می شود، از آنجا که این قانون نظام سیاسی را بر پایه تنظیم عاقلانه اقتدارات زمامداری و حقوق و آزادیهای مردم به نحو مقتضی مقرر نموده است، برای تضمین تأثیرگذاری این قانون پایه ای، حکومت باید به دست نمایندگان منتخب مردم اداره شود تا مطابق سند حقوقی - سیاسی جامعه، که اساس سلوک و رفتار سیاسی زمامداران و مردم است، حکمرانی نمایند. پس باید گفت که بین دموکراسی و قانون انتخابات رابطه ای دو سویه وجود دارد، یعنی میزان دموکراتیک بودن هر نظام را می توان در قانون انتخابات آن ملاحظه کرد.

«کارل کوهن»^۶ در تعریفی از دموکراسی می گوید: «دموکراسی حکومت جمعی است که در آن بسیاری از اعضای اجتماع به طور مستقیم یا غیر مستقیم در گرفتن تصمیماتی

۴- جواد اطاعت، «ماهیت دولت در ایران (۱)»؛ دولت پاتریمونال پیش از مشروطیت»، مجله اطلاعات اقتصادی - سیاسی، شماره ۲۳۲ - ۲۳۱، ص ۴۹.

۵- جواد اطاعت، «قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه»، مجله اطلاعات اقتصادی - سیاسی، شماره ۲۲۷ - ۲۳۰، ص ۲۸۰.

6 - karl kohen.

که به همه آنها مربوط می شود، شرکت دارند یا می توانند شرکت داشته باشند».^۷

طبیعی است که در چنین نظامی تشکیل و یا تغییر ترکیب هر نهاد سیاسی تنها از روزنه انتخابات ممکن و میسر است و گر نه بر این نظام باید نام دیگری نهاد. انتخابات فرایندی است که از طریق آن مردم به نهادهای مقرر در قانون اساسی فعلیت می بخشند و از این طریق اراده خویش را بر این نهادها تحمیل می نمایند.

اما در امر انتخابات تکیه و تأکید اصلی بر میزان آزاد و واقعی بودن مشارکت مردم و تأثیرگذاری آرای آنان می باشد. تعبیری که برخی اندیشمندان در مورد انتخابات به کار می برند، خود گویای قضیه است. «ریمون آرون»^۸ انتخابات را تنها در صورتی آزاد می پندارد که دارای وصف «انتخابات متعارض» باشد. «آندره هوریو»^۹ چنین انتخاباتی را «انتخابات مبارزه ای» قلمداد می کند.^{۱۰}

بی جهت نیست که برخی از نویسندگان انتخابات بدون نظارت را فارغ از معنای مورد انتظار در انتخابات می دانند. «کریستف کلم»^{۱۱} تصورات خود درباره انتخابات بدون نظارت را به صورت زیر خلاصه می کند: «انتخابات فاسد چیزی نیست مگر سرقت مسلحانه حقوق مردم. انتخابات بدون نظارت؛ عبارت است از یک نوع غصب و تصرف دامنه دار و متقلبانة حاکمیت مردم».^{۱۲}

جان کلام و مخلص سخن این است که نتیجه اعلام شده از انتخابات و ترکیب معرفی شده تا چه حد نتیجه مشارکت، رأی و خواست واقعی مردم است. آیا انتخابات از مداخله نهادهای زیربند در اجرای آن محفوظ شده است؟ این سوال به خودی خود مولفه «نظارت بر انتخابات» را راهی اذهان می نماید. آری! خوف از دستکاری و هدایت جریان انتخابات، از خلال آن گفتمان «نظارت بر انتخابات» را متظاهر می سازد، به گونه ای که نظارت بر انتخابات لازمه مبرا نمودن آن از غل و غشهای محتمل در این خصوص می باشد.

^۷ - کارلتون کلایمرودی و دیگران، آشنایی با علم سیاست، ترجمه بهرام ملکوتی، سیمرخ، تهران ۱۳۵۶، ص ۱۰۱.

8- Raymond Aron.

9- Andre Hauriou.

۱۰- ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران؛ چاپ سوم، تهران ۱۳۷۱، ص ۶۸۴.

منظور از انتخابات متعارض و مبارزه ای انتخاباتی است که امکان رقابت در آن برای همه رقبا فراهم باشد. مثلا انتخاباتی که یکی از نامزدین آن از چنان موقعیتی برخوردار باشد که از همان ابتدا پیروز شدن او بدیهی باشد دارای وصف متعارض و مبارزه ای نیست چرا که امکان رقابت از دیگر مبارزین انتخاباتی عملاً سلب شده است.

11- kristof clomb.

۱۲- آلن دوبنر، «مسأله دموکراسی»، ترجمه بزرگ نادر زادگان، مجله اطلاعات اقتصادی - سیاسی، شماره ۷۸-۷۷، ۱۳۷۳، ص ۴۷.

بنابراین تأمین امنیت آرای مردم ایجاب می کند که مقامی بی طرف بر جریانات انتخاباتی چشم بدوزد تا مبادا انتخابات مورد دخل و تصرف قرار گیرد. مخصوصاً اگر قوای حکومتی دست اندرکار اجرای انتخابات در نتیجه آن ذینفع باشند، این احتمال فزونی می یابد. وظیفه ناظر همان وظیفه داور بی طرف است که قضاوت در خصوص انتخابات را به دست می گیرد و بدون هیچ گونه حب و بغض نسبت به رقابت کنندگان، تنها به جریان رقابت نظر می افکند تا در حال و هوای آزاد و منصفانه و بدون غش و قلب انجام گیرد.

بر این اساس می توان ماهیت نظام سیاسی ایران را از نقطه نظر انتخابات بررسی کرد: «از اواسط قرن نوزدهم به بعد پنج گفتمان در مورد رفتار و کردار سیاسی در تاریخ مدرن ایران قابل سنخ شناسی است. دوره پاتریمونیا (موروثی) سنتی قاجار، دموکراسی پارلمانی (ظاهری) دوران مشروطیت، اتوکراسی مدرن دوره پهلوی، انقلاب ایدئولوژیک جمهوری اسلامی و نهایتاً دموکراسی و پلورالیسم دولت اصلاحات که در مرحله گذار می باشد. مجموعه این گفتمانها اندوخته های پیش دموکراتیک در ایران می باشند».^{۱۳}

ملت ایران به دلیل آشنایی با فرهنگ ایثار، بیزارى از استبداد، فضیلت برابری و برادری همواره طالب آزادی و درک کمال مطلوب در گستره این فرهنگ بوده اند. «در میان تجربیات سیاسی گذشته انقلاب مشروطیت موجب آن شد که مردم ایران آرام آرام پاره ای مفاهیم دموکراسی را هر چند به طور ناقص درک نمایند».^{۱۴} اما «دخالت گسترده دولت در انتخابات و دست چین کردن نمایندگان مجلس از سوی دربار یکی از نمادهای بیرونی دولت خودکامه بود. در چنین ساختاری از قدرت سیاسی، تمامی نمادها و نهادهای مشروطه خواهی همچون انتخابات، مجلس شورا، احزاب و ... مورد بی توجهی، بی مهری و سرکوب قرار می گیرند».^{۱۵}

در کشور ما روند دموکراتیزه شدن قانون انتخابات که از قانون مصوب شورای انقلاب آغاز شده بود و با اصلاحات مجلس سوم روند مناسبی را سپری کرده بود، با

13-Forough Jahanbakhsh. Religious and Political Discourse in Iran. Moving Toword Post – Fundametalism. The Brown Journal of World Affairs. Winter/ spring/ 2003- volume IX. Issue 2. Queen University. P.243.

۱۴- سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج اول، اصول و مبانی کلی نظام، نشر دادگستر، چاپ سوم، تهران ۱۳۸۰، ص ۶.

۱۵- جواد اطاعت، «ماهیت دولت در ایران (۲)»، (دوره گذار از دولت پاتریمونیا به دولت اتوکراتیک)، «مجله اطلاعات اقتصادی- سیاسی،

شماره ۲۳۳-۲۳۴، ص ۷۰.

تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی و حاکمیت نظارت استصوابی، نه تنها متوقف شد که شاهد روند معکوسی نیز بوده ایم. اصلاحیه های انجام یافته نه تنها به شفاف سازی مرز بین اجرا و نظارت کمک نکرد، بلکه با امکان مداخله مراجع نظارتی در حیطه های اجرایی عملاً امکان انتخابات آزاد سلب و دایره انتخاب شهروندان محدود شد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران حاکمیت سیاسی ماهیتی دو قطبی (جمهوری اسلامی) دارد. همچنان که قانون اساسی در فصل پنجم، در مقام بیان « حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن» در اصل ۵۶ مقرر می دارد: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست... و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است (...). ملت این حق خدادادی را به طرقتی که در اصول بعد می آید، اعمال می نماید». قانون اساسی در این تعبیر در واقع حاکمیت الهی، مردمی و ملی را بنیان می نهد و با این عمل «جمهوری» (قطب اول) را به عنوان شکل و قالب «اسلامی» (قطب دوم) مقرر می دارد.

جالب این جاست که در همان اصل قانونگذار اساسی به طور ضمنی اشاره به نظارت بر انتخابات دارد: «... هیچ کس نمی تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد...». مطابق این شق:

«اولاً، حاکمیت مردم موهبت الهی است که هیچ کس حق سلب آن را از آنان ندارد؛ فلذا سلب حاکمیت عمل غاصبانه ای است که همواره در مقابل آن باید ایستادگی نمود.

ثانیاً، هیچ کس حق انتقال حاکمیت مردم را به فرد یا گروهی خاص ندارد، فلذا کلیه افرادی که مدیریت سیاسی جامعه را بر عهده دارند، تنها از طریق انتخابات سالم و صحیح {همراه با نظارت} مشروعیت در اعمال قدرت از طرف مردم را خواهند داشت»^{۱۶}.

در این راستا، قانون اساسی زمینه مشارکتهای متنوع حقوقی را به عنوان مجموعه افعال و اعمالی مقرر داشته است که مجموعاً نظام سیاسی کشور را مردم سالار جلوه می دهد:

در این نظام « اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی است» (اصل ششم قانون اساسی) همچنان که مردم در انتخابات رهبری (مجلس خبرگان رهبری)، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی مشارکت مستقیم و یا غیر مستقیم دارند.

بنابراین، مطابق آن چه بیان شد، موضوع انتخابات در کشور در چهار قالب صورت بندی می شود: خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و

۱۶- سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان، چاپ ششم، تهران ۱۳۸۱،

شوراهای اسلامی. اما موضوع نظارت بر این انتخابات چهارگانه نیز به گونه ای نه چندان متحد الشکل مورد نظر قانونگذار بوده است. در مورد سه انتخابات اولی که جنبه ملی نیز دارند، تکلیف نظارت را قانونگذار اساسی بدین سان روشن نموده است:

« شورای نگهبان نظارت بر انتخابات خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی ... را بر عهده دارد» (اصل ۹۹ قانون اساسی).

البته عبارت «نظارت» در این اصل به خودی خود صراحت ندارد و مورد ایجاد اختلافات شدیدی در تفسیر و اجرای آن شده است که در همین تحقیق مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

نظارت بر انتخابات شوراها در قانون اساسی ذکر نگردیده و تکلیف کلی انتخابات شوراها بر عهده مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است و لذا تا به حال نظارت بر انتخابات آن در اختیار مجلس قرار داشته، هر چند که گاه گاه امواجی مبنی بر واگذاری این نظارت بر شورای نگهبان نیز متصاعد شده است که در جای خود بررسی خواهد شد. موارد ذکر شده مجموعه طرق قانونی در موضوع نظارت بر انتخابات در کشور است که در فصول آتی مورد بررسی قرار می گیرد.

فصل اول :

کلیات

در ضمن مقدمه یادآور شدیم که انتخابات اگر منحصر به فرد نباشد؛ حتماً از مهمترین معا بر و گذرگاه‌هایی است که حکومت شونده‌گان از طریق آن بر ترکیب حکومت کنندگان دست می‌برند و بدین وسیله نظرات و توقعات گروه اول بر دومین گروه بار می‌شود. «در یک دموکراسی، رأی بهترین وسیله شهروند است تا افکار و عقاید خود را نشان دهد و تأثیر خود را بر امور عمومی اعمال نماید و با گزینش دقیق فرمانروایان، احترام به آزادیهایش را تضمین کند».^{۱۷}

در حکومت‌هایی که از طریق چنین انتخاباتی مشروعیت می‌یابند، محملی برای چالش‌های غیر دموکراتیک به منظور وصول به قدرت سیاسی وجود ندارد. انتخابات در این حکومتها ابزاری است که از طریق آن مردم یک کشور آزادانه تمایل خویش را بر کسانی که قرار است صلاحیت اعمال حاکمیت را به نام و به نفع آنان در دست داشته باشند، تحمیل می‌کنند.

«انتخابات با چنین اوصاف، زمانی محقق خواهد شد که گستره وسیعی از دیگر حقوق و آزادیهای بشری، بدون وجود تبعیض از لحاظ نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، اندیشه سیاسی، منشأ اجتماعی و ملی، موطن و مواردی از این قبیل و نیز بدون وجود محدودیتهای دلبخواهانه و غیر معقول، به اجرا درآید».^{۱۸} نایل شدن به انتخابات دموکراتیک در کانون توجهات سازمانهای بین‌المللی قرار داشته، همچنان که مورد اقبال نهادهای ملی، رقبای سیاسی، شهروندان و سازمانهای مدنی آنان نیز می‌باشد».^{۱۹}

در این میان «نظارت بر حسن اجرای انتخابات» نیز امری معقول و پذیرفته شده در عرف بین‌المللی و قوانین کشورهای مختلف محسوب می‌شود، به طوری که بسیاری از کشورهای جهان موضوع نظارت را در قوانین اساسی خود ذکر کرده و آن را در قوانین عادی مورد تأکید قرار داده‌اند.

۱۷- روبر پللو، شهروند و دولت، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، انتشارات دانشگاه تهران، شهریور ماه ۱۳۷۰، ص ۴۲.

۱۸- اعلامیه اصول نظارت بین‌المللی بر انتخابات و دستور العمل حاکم بر رفتار ناظران انتخاباتی «مصوب سال ۲۰۰۵ میلادی است که نتیجه تلاش سالیان متمادی سازمان ملل متحد و دیگر سازمانهایی است که امر انتخابات را وجهه همت خود قرار داده‌اند.

19-Draft Declaration of Principle And Draft Code For International Election Observation- prepared by UN- EAD- the carter center strasburg 19 November 2004. (European Commission For Democracy Though Law). P. 1.

۲۰- محمود رضا امینی، «نظارت و کنترل در قانون اساسی»، فصلنامه ناب، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، پیش شماره ۱، تابستان ۱۳۸۴، ص ۶۵.

اما باید متذکر شد که « مفهوم نظارت از پیچیدگی و گستردگی برخوردار است. به نحوی که بنا به مورد شیوه اجرای آن در مطالعات کارشناسی و تنقیح قوانین تعیین می گردد. اما چالش عمده بحث نظارت، میزان اعمال و چگونگی آن از سوی حاکمیت است که ممکن است با آزادی فردی و حقوق شهروندی مغایر باشد و امکان حرکت ساختاری مردم را محدود نماید. لیکن صرف نظر از حوزه و گستره نظارت و حتی چگونگی آن، حاکمیت باید تضمین کننده اجرای صحیح همه اصول قانون اساسی و قوانین تابعه باشد.»^{۲۰}

کلمه نظارت هم در علم لغت و هم در علم حقوق، معانی مختلفی را به خود اختصاص داده است. به طوری که معنای آن به اعتبار هر موضوع متغیر است. این تفاوت معنا و مفهوم ناشی از ویژگیهای مختلف الاطرافی است که در گستره هر موضوع، کلمه نظارت از آن برخوردار است. مثلاً در علم حقوق نظارت گاهی استصوابی و گاهی اطلاعی است. البته این ویژگی نظارت از مطلق کلمه نظارت بر نمی آید و تشخیص آن همواره محل نزاع می باشد. برای تشخیص ویژگی عمده نظارت در هر موضوع، باید ابعاد مختلف آن از حیث معنا و مفهوم تعریف شود. در غیر این صورت دریافت صحیحی از نظارت به عمل نخواهد آمد.

توجه و دقت به فلسفه نظارت نیز دارای اهمیت است. دریافت انگیزه قانونگذار از تعبیه نظارت در اجرای موضوعی خاص، می تواند راه را برای شناخت ویژگی نظارت هموار سازد. نباید فراموش کرد که در حقوق اساسی هر کشور موضوع نظارت بر انتخابات بسته به این که تکلیف نظارت بر عهده چه نهادی محول شده باشد، دارای حساسیت است. در برخی کشورها نظارت به یک مقام سیاسی و در برخی دیگر در اختیار دادگاه ها قرار گرفته است. همچنان که در برخی دیگر نظارت بر انتخابات پارلمان بر عهده خود پارلمان گذاشته شده است. در هر حال دغدغه همه قوانین انتخاباتی این است که این امر از دخالت نهادهای ذیربط در نتیجه انتخابات، مخصوصاً قوه مجریه، در امان باشد.

برای درک صحیح از کلیات نظارت، مفاهیم مختلف، فلسفه وجودی و طرق مختلفی که در حقوق اساسی تطبیقی برای نظارت بر انتخابات در پیش گرفته شده است، باید موشکافانه بررسی شود. به همین دلیل مفهوم و فلسفه نظارت در بخش اول و طرق