

## انتخابات و نظارت شورای نگهبان<sup>۱</sup>

### جواد اطاعت<sup>۲</sup>

#### چکیده:

نظارت از جمله اموری است که در همه جنبه‌های اجرایی و در همه کشورها مدنظر قرار گرفته و می‌گیرد. وقتی مسئولیتی به فرد یا جمعی محول می‌گردد، برای حسن انجام آن لازم است به فرایند اجرای کار، نظارت صورت پذیرد. بحث انتخابات که موضوعی مهم برای افراد، جریان‌ات سیاسی و سرنوشت کشور می‌باشد، از حساسیت ویژه‌ای برخوردار است و به طریقی اولی باید نهادی بر حسن اجرای آن نظارت کند. در مبحث نظارت دو سوال اساسی مطرح می‌شود:

اول- چه نهادی وظیفه نظارت را بر عهده دارد؟

دوم- چگونه و با چه روشی باید نظارت کرد؟

در جمهوری اسلامی، بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی این وظیفه مهم به عهده شورای نگهبان قانون اساسی گذاشته شده است. بنابراین نهاد ناظر بر انتخابات مشخص شده است، اما کیفیت و نوع نظارت در این اصل روشن نیست. تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی و نحوه نظارت اعمال شده توسط این نهاد در سالهای اخیر مباحث و مجادلات فراوانی را دامن زده است. تحقیق حاضر پس از اشاره مختصر به نهادهای ناظر بر انتخابات به نقد و تحلیل حقوقی نظریه شورای نگهبان پیرامون کیفیت نظارت بر انتخابات می‌پردازد.

**واژگان کلیدی:** انتخابات، نظارت، نظارت استصوابی، نظارت اطلاعاتی، نظارت قانونی، نظارت انضباطی

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۳/۶/۲

<sup>۱</sup> تاریخ دریافت: ۱۳۸۳/۱/۱۶

<sup>۲</sup> عضو هیأت علمی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

## مقدمه

نظارت از جمله اموری است که در همه جنبه‌های اجرایی و در همه کشورها مدنظر قرار گرفته است و می‌گیرد. وقتی مسئولیتی به فرد یا جمعی محول می‌گردد، برای حسن انجام آن لازم است بر فرایند اجرای کار، نظارت صورت پذیرد. بحث انتخابات که موضوعی مهم برای افراد، جریان‌ات سیاسی و سرنوشت کشور می‌باشد، از حساسیت ویژه‌ای برخوردار است و به طریقی اولی باید نهادی بر حسن اجرای انتخابات نظارت کند. این موضوع اختصاص به جمهوری اسلامی ایران ندارد و در همه کشورها، اصل نظارت اعمال می‌گردد. برای مثال در قانون اساسی کشور فرانسه، شورای قانون اساسی، در ترکیه، آلمان و روسیه دادگاه قانون اساسی، در آمریکا، مجلس نمایندگان و در انگلستان مجلس عوام، همانند شورای نگهبان وظیفه نظارت بر انتخابات را بر عهده دارند.

تجربه ایجاد قوه ناظر در کشورهای مختلف، متفاوت است، که مهمترین آنها را می‌توان در انواع ذیل دسته بندی نمود.

۱- نظارت از طریق قوه مقننه، بدین معنی که نمایندگان مجالس مقننه به طور مشترک قضاوت در صحت انتخابات را بر عهده می‌گیرند و با رای اکثریت، انتخابات را تایید 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 قضائی، بدین معنی 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.<sup>۱</sup>

علاوه بر اینکه چه نهادی وظیفه نظارت را عهده دار گردد، نوع و چگونگی اعمال نظارت نیز مسئله است. «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

<sup>۱</sup> سید محمد هاشمی. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم. تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۷، صص ۱۴۵-۶.

از کارها، مرجع نظارت چه تصمیمی می‌تواند بگیرد و آیا مجاز به انجام برخی اقدامات و کارها هست یا نه، از خود کلمه نظارت بر نمی‌آید<sup>۱</sup>! از طرفی ناظر نیز به کسی گفته می‌شود که عمل یا اعمالی را مورد توجه قرار داده و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را با مقیاس معینی که معهود است، می‌سنجد.<sup>۲</sup>

با این توصیف، نظارت و ناظر نیازمند پسوندی است که کیفیت نظارت را هم روشن نماید. به همین منظور، در منابع اسلامی، نظارت را به دو دسته اطلاعی و استصوابی تقسیم نموده‌اند. اقدامات شورای نگهبان در سالهای اخیر در خصوص کیفیت نظارت بر انتخابات باعث گردیده است، حقوق‌دانان علاوه بر نظارت اطلاعی و استصوابی، نظارت انضباطی و بعضاً نظارت قانونی را نیز به این تقسیم بندی اضافه کنند. ناظر اطلاعی ناظری است که اعمال نماینده باید با اطلاع او باشد و عدم تصویب او خدشه به عمل عامل وارد نمی‌کند.<sup>۳</sup> یا به عبارتی، نظارت اطلاعی یا استطلاعی، زمانی است که اعمال حقوقی با اطلاع ناظر انجام شود، بدون آنکه ناظر در مقام تصویب یا رد این اعمال باشد. در چنین حالتی ناظر می‌تواند موارد انحراف و یا تخلف را برای هر گونه اتخاذ تصمیم به اطلاع مقام ذی صلاح برساند.<sup>۴</sup> می‌توان به صورت روشن‌تری نیز تعریف نمود که اطلاع دقیق ناظر از چگونگی وظیفه مامور، هدف اصلی است و بدون اینکه حق امر و نهی داشته باشد، اطلاعات و قضاوت خویش را به مقام یا نهاد مسئول برای اتخاذ تصمیم منتقل می‌نماید.<sup>۵</sup> دکتر ناصر کاتوزیان نیز می‌نویسد: نظارت اطلاعی در موردی است که اعمال متولی تنها به اطلاع ناظر می‌رسد تا اگر خیانت، تقصیر و یا ناتوانی مشاهده کند به مقام‌های عمومی اعلام دارد.<sup>۶</sup>

نظارت استصوابی نیز در متن حقوقی تعریف شده است. برخلاف نظارت اطلاعی، در نظارت استصوابی اذن و موافقت ناظر شرط لازم در صحت عمل مجری است. نظارت استصوابی در

---

<sup>۱</sup> - حسین مهرپور «انتخابات و نظارت شورای نگهبان»، مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات. تهران: نشر سفیر، ۱۳۷۸، ص ۲۱۷.

<sup>۲</sup> - محمد جعفر جعفری لنگرودی، «ترمینولوژی حقوق». تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶، ص ۷۰۶.

<sup>۳</sup> - همان. ص ۷۰۷.

<sup>۴</sup> - سید محمد هاشمی، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است، نه استصوابی و نه استطلاعی». مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات. تهران: نشر سفیر، ۱۳۷۸، ص ۲۱۷.

<sup>۵</sup> - سید حمید رضا طالقانی، «وجاهت قانونی نظارت استصوابی شورای نگهبان». مجموعه مقالات نظارت استصوابی. تهران: نشر افکار، ۱۳۷۸، ص ۲۴۳.

<sup>۶</sup> - ناصر کاتوزیان، «حقوق مدنی: عقود معین، (عقایا، هبه، وقف، وصیت)»، تهران: انتشارات بلد، ۱۳۶۹، ص ۲۴۱.

جایی است که بدون اینکه ناظر بتواند پیشنهاد دهنده و مقدم باشد، اعمال متولی بایستی به تصویب او برسد<sup>۱</sup>. برخی برای نظارت استصوابی نیز تقسیماتی قائل شده‌اند که عبارت است از نظارت استصوابی بعدی، نظارت استصوابی حین عمل و نظارت استصوابی مطلق. چنانچه عمل یا اعمال معجری بعد از پایان کار، توسط ناظر مورد ارزیابی قرار گیرد و عمل مامور مغایر با مقررات تشخیص داده شود، عمل او بی اثر و بی اعتبار می‌گردد. این نوع نظارت نظارت استصوابی بعدی نام گذاری می‌گردد. چنانچه ناظر در هر مرحله‌ای که عمل مامور را مغایر با مقررات تشخیص داد وارد عمل گردد و مامور را از قصور و یا تقصیر و تخلف از قانون باز دارد، نظارت حین عمل اطلاق می‌شود. در نوع سوم، مامور مطلقاً تحت امر، ناظر عمل می‌کند و تمام مراحل عملش می‌بایست به تایید ناظر برسد.<sup>۲</sup>

برخی حقوقدانان نیز متأثر از تعبیر و تفاسیری که از نظارت استصوابی توسط شورای نگهبان انجام گرفته است، نظارت انضباطی را مد نظر قرار داده‌اند. در این نوع نظارت مقام ناظر بی طرف، با تطبیق شرایط با قانون، بدون صلاحیت و مصلحت اندیشی، همانند عمل یک قاضی در دادگاه، مبادرت به اتخاذ تصمیم می‌نماید. این نوع نظارت که مشابه نظارت شورای قانون اساسی فرانسه بر صحت انتخابات است، نظارت انضباطی نامیده می‌شود.<sup>۳</sup> به نظر می‌رسد برای جلوگیری از تضییع حقوق داوطلبان (که در اصل تضییع حقوق جامعه است) و برگزاری انتخابات آزاد، باید «نظارت قانونی» را ملاک عمل قرار داد که مشتمل بر ویژگی‌های ذیل است؛

۱- مرجع نظارتی هیچگونه وابستگی سیاسی، حزبی و جناحی نداشته باشد، همانگونه که در اصل ۵۷ قانون اساسی فرانسه نیز به این امر تصریح شده است.

۲- مرجع نظارتی در اتخاذ تصمیمات از هر گونه گرایشها و پیش داوریهای ذهنی مبرا باشد.

۳- بی طرفی کامل را رعایت نماید و پیروزی و شکست یک جریان سیاسی را ملاک عمل قرار ندهد.

<sup>۱</sup>- همان.

<sup>۲</sup>- سید حمیدرضا طالقانی «وجاهت قانونی نظارت استصوابی شورای نگهبان». همان، ص. ۲۹۳.

<sup>۳</sup>- سید محمد هاشمی «نظارت شورای نگهبان انضباطی است، نه استصوابی و نه استعلامی». همان، ص. ۲۹۶.

۴- قوانین ناظر بر انتخابات و به خصوص صلاحیتها، معطوف به عدم حضور افراد بی صلاحیت در مجلس باشد، نباید پیش فرض حضور افراد دارای صلاحیت را داشت، چرا که هر کسی ممکن است صلاحیت را به گونه‌ای تعبیر و تفسیر کند.

۵- قوانین انتخاباتی واضح و دارای مصادیق معین باشد و به تعبیری، مشکک، مبهم و یا ذو مراتب نباشد.

۶- رد صلاحیتها و ابطال انتخابات مستند و مستدل به دلایل و مدارک محکمه پسند باشد که از مراجع مسئول و مشخصی استعلام می‌گردد.

۷- دلایل و مستندات رد صلاحیت، ابطال و . . . به افراد و نهادهای ذی نفع و مقامات مسئول ارائه گردد.

۸- مرجع تجدید نظری جهت جلوگیری از تضییع حقوق احتمالی پذیرفته شود، از جمله ارجاع به دستگاه قضائی و یا حاکمیت نهادی ثالث.<sup>۱</sup>

در جمهوری اسلامی، بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی این وظیفه مهم بر عهده شورای نگهبان قانون اساسی گذاشته شده است. بنابراین نهاد ناظر بر انتخابات مشخص شده است. اما کیفیت و نوع نظارت در این اصل روشن نیست و قانونگذار اساسی، بر مبنای اصل ۶۲ قانون اساسی، شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و کیفیت انتخابات را به قانونگذار عادی محول نموده است. علیرغم این صراحت قانونی، شورای نگهبان با تفسیر خود از قانون اساسی و نظارت مطلق برانتخاب شوندگان و انتخابات، مشکلاتی را برای انتخابات آزاد، عادلانه و رقابتی به وجود آورده است. در این قسمت، موضوع را به لحاظ حقوقی مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

### ب؛ تفسیر اصل ۹۹ و احراز صلاحیت داوطلبان

پس از اتمام جنگ و وفات امام خمینی(ره)، اراده و نگاه سیاسی حاکم بر مقوله انتخابات متحول گردید و دوره جدیدی حاکم گشت. در این مقطع شورای نگهبان در انجام انتخابات ابتکار عمل را به دست گرفت؛ اما از آنجا که اکثریت مجلس سوم را جهت تدوین قوانین دلخواه همگام و

<sup>۱</sup> - جواد اطاعت، *نطق پیش از دستور در مجلس شورای اسلامی، (دوره ششم)*. جلسه، ۱۶۵. مورخ ۱۳۸۰/۹/۶.

همراه نمی‌دید، برای برگزاری انتخابات چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی، با تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی، بینش و نگرش خویش را در قالب تفسیر قانون اساسی نهادینه کرد.

در این مقطع زمانی، غلامرضا رضوانی، رئیس هیات مرکزی نظارت شورای نگهبان، نظر تفسیری آن شورا، در مورد مدلول اصل ۹۹ قانون اساسی را جویا می‌شود.<sup>۱</sup> دیر وقت شورای نگهبان در پاسخ به این درخواست، به صورت رسمی طی نامه شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱، اعلام می‌کند؛ «... موضوع در جلسه ۱۳۷۰/۳/۱ مطرح و نظر شورا بدین شرح اعلام گردید؛ نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تایید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود».<sup>۲</sup>

در اصل ۹۹ قانون اساسی واژه نظارت، بدون قید استصواب و استطلاع آمده است و به نظر می‌رسد، مفسر بدون توجه به نظریات مخالف، موضوع اطلاق را دست مایه 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».<sup>۳</sup> آیت الله سید محمد کاظم یزدی نیز با اشاره به معارضه وصی در صورتیکه مقصود استصواب باشد و همچنین عدم معارضه در صورتیکه مقصود صرف اطلاع باشد، عنوان می‌دارد که اگر هیچیک معلوم نباشد، جواز تفرد وصی، بدون استصواب ناظر مشکل است. چون قدر متیقن، صورت توافق ایشان است؛ اما در شرایط اختلاف بین ناظرین، مرجع، حاکم شرع خواهد بود.<sup>۴</sup>

آیت ا... موسوی بجنوردی نیز در کتاب القواعد الفقهیه با اشاره به جمع امرین (جمع بین نظارت استصوابی و استطلاعی)، معتقد است، متولی در مقام عمل باید ناظر را در جریان اعمال خویش قرار دهد و تصویب ایشان را نیز اخذ نماید.<sup>۵</sup>

۱ - *نظارت استصوابی*، به اهتمام روابط عمومی دفتر تحکیم وحدت. ص، ۴۴۱. سند پیوست شماره، ۷.

۲ - *همان*، ص، ۴۴۲. سند پیوست شماره، ۸.

۳ - محمد جعفر جعفری لنگرودی. *حقوق اموال*. تهران؛ انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۳. ص، ۲۳۶.

۴ - سید محمد کاظم یزدی، *سوال و جواب*. ترجمه مصطفی محقق داماد و دیگران. تهران مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۷۶. ص، ۳۷۸.

۵ - امیر حسین علیقی. نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان. تهران: نشر نی، ۱۳۷۸. ص، ۴۶.

برخی نیز معتقدند نظارت مفهومی جز استصواب ندارد.<sup>۱</sup> همچنین از اصل ۹۹ قانون اساسی نیز این گونه استنباط می‌شود که کلمه «بر عهده دارد» بیان‌کننده حق مسئولیت و نیازمند ضمانت اجرا است. در نتیجه ایجاب می‌کند که نظارت علاوه بر اطلاع، استصوابی نیز باشد.<sup>۲</sup>

در مقابل این دیدگاه دکتر ناصر کاتوزیان می‌نویسد: «در صورتیکه در وصیت نامه نسبت به اختیار ناظر حکم صریحی نباشد، ناظر اطلاعی است. زیرا قدر متیقن از مفهوم عرفی «نظارت» است و لزوم تصویب اراده وصی، ولایتی اضافی است که نیاز به اثبات دارد»<sup>۳</sup>. آیت ا... خوئی، تلقی استصوابی بودن نظارت و ضرورت عمل وصی بر اساس نظر ناظر را خلاف ظاهر مفهوم «نظارت بر وصی» می‌داند.<sup>۴</sup> امام خمینی (ره) نیز معنی متعارف از نظارت را نظارت اطلاعی می‌داند.<sup>۵</sup> صاحب جواهر الکلام نیز با توجه به قرائن زمانی و مکانی در استنباط نوع نظارت، معتقد است نمی‌توان مفهوم ثابتی را از لفظ نظارت در شرایط اطلاق استنباط کرد. اگر هدف از جعل ناظر «عدم خیانت» وصی است، «نظارت اطلاعی» کافی است؛ اما اگر اراده ناظر در میزان و محل مصرف موصی به، مد نظر باشد، در این صورت «نظارت استصوابی» مستفاد می‌گردد. در شرایط نبود قرائن زمانی و مکانی، نظارت اطلاعی است.<sup>۶</sup> همچنین در شرایط «اطلاق»، اصل «عدم ولایت» مانع از توسعه اختیارات ناظر تا حد استصواب است. به همین دلیل در قانون مدنی، تایید ناظر (مدعی العموم یا دادستان) صریحاً ذکر گردیده است و کسی نظارت دادستان در ولایت قهری (ماده ۱۱۸۴ قانون مدنی) را به نظارت استصوابی حمل نکرده است. از طرفی اگر بتوان در شرایط اطلاق (علیرغم وجود دیدگاه‌های قوی مخالف) به نظارت استصوابی در حوزه حقوق خصوصی معتقد بود، نظر به اصل «عدم صلاحیت» در حقوق عمومی، نمی‌توان آن را به استصواب توسعه داد.<sup>۷</sup>

۱ - محمد محمدی ری شهری. «نظارت مفهومی جز استصواب ندارد». روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۳۷۸/۳/۲.

۲ - محمد رضا مرندی. «تاملی در مبانی و ادله نظارت استصوابی». مجموعه مقالات نظارت استصوابی. تهران: نشر افکار، ۱۳۷۸. ص، ۵۶.

۳ - ناصر کاتوزیان. وصیت در حقوق مدنی ایران. تهران: کانون وکلای دادگستری و نشر بلد، ۱۳۶۹. ص، ۳۱۳.

۴ - امیر حسین علیقی. نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان. همان.

۵ - همان.

۶ - همان.

۷ - همان. ص، ۴۸-۵۰.

آیت الله سید محمد موسوی بجنوردی هم در خصوص اصل ۹۹ قانون اساسی معتقد است: «وقتی واژه نظارت به تنهایی مطرح می‌شود، مراد استطلاعی بودن آن است و اگر قانونگذاری می‌خواست اختیار بیشتری در این زمینه به شورای نگهبان بدهد باید پسوند استصوابی را در اصل مربوطه قانون اساسی می‌افزود».<sup>۱</sup>

دکتر حسین مهر پور، رئیس هیات نظارت بر قانون اساسی نیز می‌گوید: «بررسی صلاحیت کاندیداها در مورد ریاست جمهوری و خبرگان مستقیماً بر عهده شورای نگهبان است و در مورد مجلس، به عهده هیات اجرایی است. چون هیات اجرایی ممکن است در اجرا برای اعلام صالح بودن کاندیدایی یا صالح نبودن کاندیدایی موازین قانونی را درست رعایت نکند، لذا مقام ناظر طبیعتاً در این زمینه هم نظارت دارد».<sup>۲</sup>

علاوه بر آن، استدلال‌های فقهی و حقوقی مربوط به زمانی است که به قانونگذار اساسی دسترسی نداشته باشیم. در صورت دسترسی، نظر واضح اولی از مفسر است. صاحب نظران معتقدند که صالح‌ترین مقام برای تفسیر، متون نویسندگان و واضعین می‌باشند. با این حال واضعین در مقابل این تفسیر و عمل بدان واکنش‌های زیادی را بروز داده‌اند. رئیس مجلس خبرگان قانون اساسی، در واکنش به این تفسیر و اعمال این نوع نظارت و تسری آن به انتخاب شونده‌گان می‌گوید: «هدف نظارت بر امر انتخابات بود، نه بر کاندیداها و انتخاب شونده‌گان. این فلسفه اصل ۹۹ بود ولی الان به نحو دیگری عمل می‌شود و عملاً نظارت بر کاندیداها و انتخاب شونده‌گان اعمال می‌شود و انتخابات را دو مرحله‌ای کرده‌اند. این برخلاف اهداف اولیه تصویب این اصل است».<sup>۳</sup>

نماینده پیشنهاد دهنده نیز معتقد است منظور، نظارت بر انتخابات و نامزدهای انتخاباتی به معنای دخالت و یا رد صلاحیت بود.<sup>۴</sup> حجه الاسلام مهدی کروی رئیس مجلس ششم که از مخالفان جدی نظارت استصوابی است می‌گوید: «من اخیراً از تدوین کنندگان قانون اساسی خواستم، هدف خود را از اصل ۹۹ قانون اساسی بیان کنند، که افرادی مانند آیت ا. .. طاهری، منتظری،

<sup>۱</sup> ۴۰ - روزنامه همشهری. «عصر استصواب». مورخ ۱۳۸۱/۷/۷. ص ۲۱.  
- آیت ا. .. حسین علی منتظری، *مجله نامه*، شماره ۲۹ بهمن و اسفند، ۱۳۸۲. ص ۱۱.  
<sup>۲</sup> - محمد رشیدیان، *مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی*، روزنامه رسمی شماره، ۱۷۱۸۸. جلسه، ۳۹۷. مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۲. صص ۱۰، ۱۱.



موسوی اردبیلی، رشیدیان، حجتی کرمانی، گفتند نظارت با وضعیت امروزی مورد نظر ما نبوده است»<sup>۱</sup>

علاوه بر خبرنگاران قانون اساسی، حقوقدانان نیز به اظهار نظر پرداخته‌اند. منظور از نظارت استصوابی، این است که اعمال حقوقی زیر نظر مستقیم و با تصویب و صلاح‌دید ناظر انجام شود. این صلاح‌دید یا مصلحت‌اندیشی، می‌تواند ابتکار عمل شورا را تا آن حد بالا ببرد که آنچه را که صلاح بدانند، تأیید کند و آنچه را که صلاح ندانند مورد تأیید قرار ندهد. به عبارت بهتر، در مراحل انتخاباتی دخل و تصرف کند. این چنین مصلحت‌اندیشی که شورای نگهبان را بر آرای عمومی مسلط کند، نوعی تحمیل بر آرای عمومی و بدون شک مورد انتظار قانونگذار اساسی نبوده است.<sup>۲</sup>

از زاویه دیگر نیز می‌توان، موضوع نظارت استصوابی را به چالش فرا خواند. هدف اصلی و انگیزه اساسی مردم ایران از مبارزات آزادیخواهانه و ضد استبدادی خویش در طول یکصد سال اخیر، به ویژه برپائی نهضت مشروطیت و انقلاب اسلامی، حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش بوده است. قانون اساسی که مولود این جنبش آزادیخواهانه است نیز بر اصل حاکمیت ملت تأکید دارد و اشعار می‌دارد: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچکس نمی‌تواند، این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند»<sup>۳</sup>.

حال سوالی که مطرح می‌شود این است که آیا مردم ایران بر اساس اصول مسلم پذیرفته شده در قانون اساسی، صلاحیت اعمال حق حاکمیت خود از طریق انتخابات آزاد را دارند؟ به عبارت دیگر آیا مردم حق دارند کسانی را که خود انتخاب می‌کنند بر سرنوشت خویش حاکم سازند؟ آنچه از مفهوم نظارت استصوابی بر می‌آید و شورای نگهبان بر اساس آن عمل می‌کند به مردم ایران چنین اجازه‌ای را نمی‌دهد.<sup>۴</sup>

۱ - روزنامه آفتاب، ۱۳۸۲/۱۱/۲۸.

۲ - محمد هاشمی «نظارت شورای نگهبان، انضباطی است، نه استصوابی و نه استعلامی». صص، ۵-۲۹۴.

۳ - قانون اساسی، اصل، ۵۶.

۴ - محمد شریف «تغزین حقوقی به مقوله نظارت استصوابی» مجموعه مقالات نظارت استصوابی. به کوشش روابط عمومی دفتر تحکیم وحدت. تهران؛ نشر افکار، ۱۳۷۸. ص، ۱۴.

از طرف دیگر قانون اساسی شرایط «انتخاب کنندگان» و «انتخاب شوندگان» و «کیفیت انتخابات» را بر عهده قانونگذار عادی محول نموده است.<sup>۱</sup> چنانچه شورای نگهبان با تفسیر خاص خویش در صدد احراز صلاحیت داوطلبان باشد علاوه بر نقض این اصل قانون اساسی، با این منطق، همین وظیفه را در مورد احراز شرایط انتخاب کنندگان که بالغ بر چهل میلیون نفر می‌باشند، خواهد داشت که نه عقلانی است و نه قادر و ملتزم به لوازم آن است. همچنین >> تفسیر یک «قاعده» حقوق اساسی نمی‌تواند به معنای نفی نهادهای حقوق اساسی یا بر هم زنده نظم موجود در این نهادها باشد. هر تفسیری از یک «نهاد» حقوق اساسی نیز نمی‌تواند بر هم زنده «رژیم» حقوق اساسی باشد. همانطور که برداشتهای ناشی از رژیم حقوق اساسی کشور نمی‌تواند، ناقض «نظام» حقوق اساسی کشور باشد.<sup>۲</sup>

بنابراین تفسیر اصل ۹۹ نمی‌تواند، نافی اصل ۶۲ قانون اساسی باشد. کماینکه صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص صلاحیت داوطلبان مجلس خبرگان نیز مبتنی بر اصل ۱۰۸ قانون اساسی است. بیانات مقام رهبری در جمع دانشجویان و اظهارات آیت ا. . . جنتی و اطلاعیه شورای نگهبان نیز موید این موضوع است. مقام رهبری می‌گویند؛

**اگر نظارت استصوابی چیز غلطی است، خیلی خوب! شما بروید تلاش کنید و اگر بتوانید از مجاری قانونی نظارت استصوابی را بردارید. البته الان قانونی است . . . راه اصلاح قانون این است که با نماینده‌ها، با مسئولان کمیسیون‌ها و با افراد صحبت کنید، در روزنامه‌ها مثلاً مقاله بنویسید. در جلسات مجلس شرکت کنید، بحثهای طبیعی و منطقی بر طبق روش معقول دنبال شود . . . ممکن است که قانون بر گردد، ممکن است برنگردد.<sup>۳</sup>**

دبیر شورای نگهبان نیز بدون عنایت به تفسیر گذشته شورا از اصل ۹۹ می‌گوید:

**شورای نگهبان در تصویب این قانون [نظارت استصوابی] نقش نداشتند. نمایندگان مجلس شورای اسلامی، یعنی نمایندگان منتخب ملت به دلیل حساسیت مساله، این قانون را تصویب کردند و شورای نگهبان تنها مجری قانون**

---

<sup>۱</sup> - قانون اساسی. اصل، ۶۲.  
<sup>۲</sup> - امیر حسین علی‌نقی، **نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان**. ص، ۳۶.  
<sup>۳</sup> - دانشگاه اسلامی و رسالت دانشجوی مسلمان. تهران: انتشارات روابط عمومی نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها، ۱۳۷۷. ص، ۱۴۸.

است. کسانی که در این مورد اعتراض دارند، باید با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در میان بگذارند، تا نمایندگان مردم اگر صلاح دیدند مانند هر قانون دیگر در آن اصلاح به عمل آورند. .. ما قانونگذار نیستیم، بلکه مجری قانون هستیم.<sup>۱</sup>

اطلاعیه شورای نگهبان در مورد انتخابات سومین دوره مجلس خبرگان بر این موضوع تاکید دارد. در این اطلاعیه آمده است؛

وظیفه احراز و شرط اجتهاد در حد تجزی و سایر صلاحیت‌های مصرح در قوانین، بدون نیاز به هیچگونه تاویل و تفسیری، بر عهده فقهای شورای نگهبان قرار داده شده است. .. شورای نگهبان صرفاً اجرای قانون مصوب را وظیفه خود می‌داند، بدون آنکه خود این شورا نقشی در ایجاد این قانون و وظایف ناشی از آن داشته باشد.<sup>۲</sup>

همانگونه که ملاحظه می‌شود این بیانات مبین آن است که مرجع تعیین صلاحیت، مجلس شورای اسلامی و مرجع تشخیص صلاحیت شورای نگهبان است. وانگهی، اصولاً فلسفه واگذاری امر نظارت به شورای نگهبان، برگزاری انتخاباتی آزاد و عادلانه و تضمین کننده حقوق شهروندان و تحقق حاکمیت ملی و تعیین سرنوشت مردم به دست مردم بوده است و هر گونه تفسیری که تضييع کننده این حق باشد، نقض غرض و نافی فلسفه نظارت است.

رئیس مجلس خبرگان تدوین کننده قانون اساسی می‌گوید: «با توجه به اینکه من رئیس مجلس خبرگان بودم، این بود که چه باید کرد تا حاکمان کشور، چون رژیم گذشته در انتخابات دخالت نکنند و انتخابات آزاد برگزار شود، فکر کردیم، مقدس ترین نهاد، شورای نگهبان است»<sup>۳</sup>.

اقای محمد رشیدیان نماینده خبرگان قانون اساسی و از پیشنهاد دهندگان واگذاری نظارت به شورای نگهبان، ضمن ارائه سوگند، در جمع نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌گوید، ما به خاطر اینکه در آینده حق کسی تضييع نشود و دولت‌ها و وزرای کشور در آن انتخابات دخالت نکنند و مسائل قانونی را لوٹ و تفسیر به رای نمایند، در این فکر بودیم، که نظارت بر انتخابات

۱ - روزنامه سلام، ۱۳۷۶/۱۲/۱۸.

۲ - روزنامه سلام، ۱۳۷۷/۷/۹.

۳ - آیت ... حسین علی منتظری. همان، ص، ۱۱.

زیر نظر چه ارگان و دستگاهی باشد، پیشنهاد‌های متفاوتی از جمله شورای عالی قضائی و مجلس شورای اسلامی مطرح گردید، من هم پیشنهاد دادم به شورای نگهبان واگذار گردد.<sup>۱</sup> حسین مهر پور از حقوقدانان اسبق شورای نگهبان می‌نویسد: «با آن برداشت خاص از ترکیب شورای نگهبان، این گونه مطمح نظر بوده است که این انتخابات هرچه بهتر، عادلانه تر و با قانون منطبق تر باشد و اخذ آرای مردم در محل خود به طور واقعی تضمین گردد و همه تعبیرها و تفسیرها باید در این جهت باشد».<sup>۲</sup>

تفسیر نظارت در اصل ۹۹ به صورت استصوابی به دلیل «اطلاق» این سوال را مطرح می‌سازد که سایر اصول قانون اساسی که واژه نظارت در آنها به کار رفته است، چگونه تعبیر و تفسیر می‌گردد؟ اصول ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۱۰، ۱۱۸، ۱۳۴، ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۷۴ و ۱۷۵ از مواردی است که مستقیماً به وظایف و اختیارات نظارتی تصریح شده است. همچنین اصول ۷۶، ۸۸، ۸۹ و ۱۱۱ از مواردی است که تلویحاً به پاره‌ای اختیارات نظارتی اشاره شده است. اصل ۱۰۰ قانون اساسی نیز به نظارت شوراهای محلی و اصل ۱۰۱ به حقوق نظارتی شورای عالی استانها مربوط است. اگر صرف «اطلاق» و معین نشدن نوع و کیفیت نظارت را مبنای نظارت استصوابی بدانیم، با سایر موارد چگونه باید برخورد نمائیم؟ آیا می‌توان از لفظی واحد تفسیر چندگانه‌ای داشت؟ اگر بنا باشد همه نظارت‌های مورد اشاره را تفسیری استصوابی نمائیم، آیا اداره کشور مختل نخواهد شد؟ و اگر این نظارت‌ها را از انواع اطلاعی تعریف کنیم، چرا نباید نظارت اصل ۹۹ را نیز اطلاعی نامید؟ آیا شورای نگهبان در مقام مفسر، پاسخی برای این سوال‌ها خواهد داشت؟<sup>۳</sup>

از آنجا که بسیاری از مصوبات مجلس به دلیل وجود واژه نظارت، توسط شورای نگهبان مردود اعلام شده است، و یا نظارت‌های مجلس را اطلاعی دانسته است،<sup>۳</sup> نتیجه می‌گیریم که تفسیر استصوابی از اصل ۹۹ قانون اساسی، تفسیری زاید بر نص و به نفع مفسر (شورای نگهبان) برای افزایش اختیارات خویش است.

<sup>۱</sup>- محمد رشیدیان. همان. صص، ۱۱-۱۰.

<sup>۲</sup>- حسین مهرپور. همان. صص، ۲۱۸.

<sup>۳</sup>- جهت اطلاع رجوع شود به: اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۶۹.

فلسفه تفکیک قوا، وجود نهادهای ناظر، ادواری بودن مناصب، نظام کنترل و . . . در قانون اساسی، بیانگر آن است که با محدود کردن قدرت سیاسی، نهادهای قدرت با گسترش دامنه صلاحیت خویش امکان خودکامگی و نقض حقوق شهروندی را نداشته باشند. مفسر قانون اساسی به طریق اولی نمی‌تواند با ابزار تفسیری دامنه صلاحیت خویش را گسترش دهد، بلکه صلاحیتهای مفسر قانون اساسی همواره باید به صورت مضیق تفسیر گردد.<sup>۱</sup> در ثانی «اصل عدم صلاحیت» ایجاب می‌کند که مفسر نتواند زاید بر آنچه در نص مشخص شده است صلاحیتی را به رسمیت بشناسد. حتی در موارد ابهام و اجمال، باید به گونه ای تفسیر نمود که حداقل صلاحیت‌ها احراز گردد. بر مبنای همین اصل، برخی از مصوبات مجلس به دلیل زاید بر نص، از طرف شورای نگهبان مردود اعلام شده است.<sup>۲</sup> اما شورای نگهبان با استناد به نظارت استصوابی و با نقض ماده ۴۶ قانون انتخابات<sup>۳</sup> و ماده ۴۵ آیین نامه اجرائی آن (که اشعار می‌داشت مرجع نظارتی حق دارد در هر شعبه اخذ رای تنها یک ناظر داشته باشد) در تاریخ ۱۹ فروردین ۱۳۷۱ به وزارت کشور ابلاغ نمود هر تعداد ناظر که بخواهد به شعبه‌های اخذ رای اعزام می‌کند.

در این زمینه قانون مصوب که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده بود و آیین نامه مصوب دولت که کمیسیون تطبیق مجلس آن را مغایر قانون تشخیص نداده بود، از طرف شورای نگهبان که خود پاسدار قانون است نقض و عملاً بی اعتبار گردید. چنانچه در تاریخ ۱۸ اسفند ۱۳۷۴ شورای نگهبان مصوبه ۱۶ اسفند ۱۳۷۴ هیات وزیران در خصوص بازشماری آرای صندوقهایی که رئیس جمهور معین می‌کند، را لغو و آنرا مغایر نظارت بر انتخابات و خلاف مصوبه شورای نگهبان می‌داند.<sup>۴</sup>

این در حالی است که مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مرجع تطبیق مصوبات هیات وزیران با قوانین عادی، کمیسویی است که زیر نظر رئیس مجلس شورای اسلامی انجام وظیفه می‌نماید و شورای نگهبان حق مداخله ندارد. مهمتر از اینها، شورای نگهبان در انتخابات میان‌دوره‌ای دوره پنجم دامنه صلاحیت خویش را به عزل مسئولان اجرائی نیز گسترش داد. احمد جنتی در نامه‌ای

<sup>۱</sup> - امیر حسین علی‌نقی. *نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان*. ص ۴۷.  
<sup>۲</sup> - همان، ص، ۶۹-۶۸.

<sup>۳</sup> قانون مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۹

<sup>۴</sup> - سید مصطفی تاج زاده «*درباره نظارت استصوابی*» مجموعه مقالات نظارت استصوابی. ص، ۴۸.

به وزیر کشور وقت آقای بشارتی در خصوص برگزاری انتخابات میان دوره‌ای اصفهان و خمین می‌نویسد: «... به تشخیص هیات مرکزی نظارت، برگزاری انتخابات سالم میان دوره‌ای در این حوزه‌ها با وجود مسئولان فوق در این سمت‌ها مقدور نمی‌باشد. لذا لازم دانستم زودتر موضوع را به اطلاع جنابعالی برسانیم تا به هر نحو صلاح می‌دانید اقدام فرمائید»<sup>۱</sup>. با این توصیف دامنه نظارت به کجا ختم خواهد شد و یا به عبارتی حد یقف آن کجاست!؟

شورای نگهبان با استناد به نظارت استصوابی و عملی به مراتب فراتر از آن، حداکثر صلاحیت را برای خویش قائل گشته است،<sup>۲</sup> و علی‌رغم صراحت قانون، خود را پاسخگو نیز نمی‌داند. بر اساس ماده واحده‌ای که در تاریخ ۲۰ مهر ۱۳۷۸ در مجلس شورای اسلامی تصویب و پس از رد شدن آن توسط شورای نگهبان در تاریخ ۲۲ آبان ۱۳۷۸ با اصلاحاتی به تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید، رد صلاحیت داوطلبان باید بر اساس مواد قانونی و دلایل و مدارک معتبری باشد که توسط مراکز مسئول قانونی به مراجع اجرائی و نظارتی ارسال شده است. همچنین در صورت درخواست داوطلب باید دلایل و مدارک رد صلاحیت به اطلاع وی برسد.

شورای نگهبان خود را مقید به رعایت قانون فوق نمی‌بیند و علیرغم درخواست‌های کتبی و شفاهی رد صلاحیت شدگان، به ویژه در انتخابات هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی، از اجرای قانون و پاسخ‌گویی امتناع می‌ورزد. علاوه بر تصریح قانونی، بر اساس اصل موازنه حق و تکلیف، شورای نگهبان باید پاسخگوی اعمالی باشد که مبادرت به انجام آن کرده است.

از طرفی هدف از تفسیر قانون، توضیح و تبیین منظور قانونگذار و واضع آن یا به عبارتی ابهام زدائی است و نباید باعث نسخ قوانین دیگر یا موجد شرایط جدید گردد. تفسیر نباید به گونه‌ای باشد که نتیجه آن هم موجب التزام به نسخ یک قانون دیگر شود و هر گاه از یک ماده دو تفسیر شود... باید به سراغ تفسیری رویم که موجب تخصیص نشود. زیرا تخصیص یک قانون با قانون

<sup>۱</sup> - همان. نامه شماره ۵/۲۲/۱۰۲ مورخ ۱۳۷۵/۱/۲۸. ص، ۴۴۴ سند پیوست شماره، ۱۰. البته این درخواست با مخالفت رئیس جمهور وقت مواجه و عملی نگردید.

<sup>۲</sup> - جهت اطلاع رجوع شود به امیر حسین علی‌نقی در کتاب **نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان**، ص، ۷۴. در این کتاب، نویسنده با تقسیم نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، به شقوق مختلف، عملکرد شورای نگهبان در خصوص نظارت بر جریان انتخابات و دخالت مستقیم در تشخیص صلاحیت داوطلبان و تصمیم‌گیری نسبت به موارد تخلف بدون پذیرش یک مرجع تجدیدنظر را، نظارت استصوابی بسیار بسیار شدید نام‌گذاری کرده است.

دیگر هم همان اثر نسخ را دارد.<sup>۱</sup> دقت در برخی از اصول قانون اساسی،<sup>۲</sup> شبهه نسخ را ولو در قسمتی از صلاحیت‌های آن اصل تقویت می‌کند. مضافاً اینکه همانگونه که اشاره شد، بر اساس اصل ۶۲ قانون اساسی، شرایط انتخاب شوندگان بر عهده قانونگذار و از صلاحیتهای مجلس شورای اسلامی است و ورود به این صلاحیت، باعث گردیده است که شورای نگهبان در مقام تقنین قرار گیرد. در حالی که تفسیر قانون اساسی نباید به یکپارچگی آن خدشه وارد نموده و یا نافی اصول دیگر باشد. همچنین نباید جایگاه مفسر ارتقاء یافته و با توسعه صلاحیت آن در مقام واضح قانون قرار گرفته و به بیان دیگر مبادرت به بازنگری آن نماید.

اگر هدف نظارت، تضمین انتخابات عادلانه و آزاد باشد به نحوی که هیاتهای اجرائی نتوانند اعمال سلیقه نمایند، اصولاً چه تضمینی وجود دارد که نهاد نظارتی با توسعه صلاحیت خویش و تعریف موسع از حیطه اختیارات، دیدگاه و سلیقه خود را بر مردم تحمیل نکند و دایره انتخاب شهروندان را محدود نسازد و مخالفان و منتقدان خویش را حذف نماید؟! و یا به عبارتی موجب عسرت نگردد؟ با این تعریف موسع از نظارت که تایید و رد صلاحیت داوطلبان باید توسط هیاتهای نظارت صورت بگیرد، آیا هیاتهای اجرائی در زمینه رسیدگی به صلاحیت داوطلبان لغو و بیهوده نیستند و اصولاً آیا قانونگذار که وظیفه بررسی صلاحیت داوطلبان را بر عهده هیاتهای اجرائی گذاشته، کاری لغو و بیهوده انجام نداده است؟!۳

اگر هیاتهای اجرائی مبادرت به رد صلاحیت کنند، قانونگذار، مرجع رسیدگی به شکایات را هیاتهای نظارت و شورای نگهبان قرار داده است. اگر نهاد ناظر مبادرت به رد صلاحیت نماید، چه کسی پاسخگو و رسیدگی کننده خواهد بود؟! آیا شورای نگهبان فرد یا نهادی را به منظور نظارت بر اعمال اجرائی خود می‌پذیرد؟ و آیا اصولاً این شیوه برخورد با فلسفه وجودی نظارت منافات ندارد؟!۴

موافقین نظارت استصوابی در مقابل استدلال‌های حقوقی و سوالات فوق این مسئله را مطرح می‌کنند که در صورت نفی نظارت استصوابی، باید نظارت استطلاعی را پذیرفت که آنهم اصولاً نظارت نیست و «نظارت مفهومی جز استصواب ندارد»<sup>۳</sup>.

۱- محمد جعفر جعفری لنگرودی، *دانشنامه حقوقی*، جلد دوم، تهران؛ انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۲، صص، ۴۰۱-۴۰۲.  
۲- اصول ۳، ۶، ۷، ۹، ۱۹، ۲۰، ۵۶ و ۶۲ قانون اساسی.  
۳- محمد محمدی ری شهری، «نظارت مفهومی جز استصواب ندارد»، روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۳۷۸/۳/۲.

صرف نظر از مباحث حقوقی که بدان اشاره شد، باید پرسید، قبل از تفسیر اصل ۹۹ توسط شورای نگهبان، انتخابات مجالس اول، دوم و سوم با چه نظارتی صورت می‌گرفت؟ قبل از تفسیر استصوابی از اصل ۹۹، هیاتهای نظارت شورای نگهبان با توجه به مواد قانونی مصوب ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی، می‌توانستند، نسبت به تایید صلاحیت داوطلبانی که توسط هیاتهای اجرائی رد صلاحیت شده بودند، اقدام نمایند و به عنوان دادگاه تجدید نظر از حق و تو برخوردار باشند.<sup>۱</sup> هیاتهای اجرائی می‌توانستند با بررسی شکایات و گزارشات با تائید ناظرین شورای نگهبان، انتخابات یک یا چند شعبه را در صورتی که در نتیجه انتخابات موثر نباشد، باطل اعلام نمایند.<sup>۲</sup> صدور اعتبار نامه منتخبین موکول به تایید صحت انتخابات از طرف شورای نگهبان بود و بر مبنای همین اختیار، شورای نگهبان تعدادی از حوزه‌ها را ابطال نمود.<sup>۳</sup> شورای نگهبان بر طبق قانون و گزارشات مستند، می‌توانست دستور به توقف انتخابات دهد. بنابراین شبهه فوق یا به عبارت دیگر استدلال موافقین نظارت استصوابی نیز نمی‌تواند، دست آویزی برای توجیه تفسیر اصل ۹۹ و عملکرد شورای نگهبان در سال‌های اخیر باشد. بنابراین چنین به نظر می‌رسد که مشکل نظارت بر انتخابات، تنها با ابهام زدائی از متن قانون و پذیرش نظارت قانونی (که به آن اشاره نمودیم) مرتفع خواهد گردید.

### ج؛ تصویب نظارت استصوابی در مجلس شورای اسلامی

انتخابات مجلس چهارم با حاکمیت نظارت استصوابی و رد صلاحیت گسترده داوطلبان نمایندگی مجلس، انجام پذیرفت. متاثر از چنین اقدامی، محافظه کاران سنتی، حائز اکثریت گردند و ترکیب مجلس چهارم، نسبت به سومین دوره با تحول عمده‌ای مواجه شد. با این تغییر و تحول و هماهنگی ایجاد شده بین مجلس و شورای نگهبان، فرصت مناسبی فراهم آمد تا قانون انتخابات با نگاه انقباضی اصلاح و تغییر داده شود.

از آنجا که یکی از انتقادهای وارده بر تفسیر نظارت استصوابی، اصل ۶۲ قانون اساسی بود، نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای رفع این انتقاد، مبادرت به تغییر قانون انتخابات نمودند تا

۱- قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ماده، ۵۳.

۲- همان، ماده، ۶۷.

۳- همان، ماده، ۷۵.



با طی مسیر قانونی، نظارت استصوابی را در قالب قانون عادی نهادینه سازند. حال سوالی که مطرح می‌شود این است که با اعمال این روش قانونی، آیا نظارت استصوابی مصوب مجلس از انتقادات و ایرادات وارده بر تفسیر استصوابی، مبرا و مصون است؟

همانگونه که بحث شد، ایرادات وارده عمدتاً به دلیل استصوابی بودن نظارت بود. بنابر این کما کان همان ایرادات به مصوبه مجلس شورای اسلامی نیز وارد است. از این بابت، تفاوتی بین تفسیر استصوابی و مصوبه مجلس مبنی بر استصوابی بودن نظارت، مشاهده نمی‌شود. اما باید موضوع را به این شکل مطرح نمود که آیا تصویب استصوابی بودن نظارت توسط مجلس، از بار انتقادات و ایرادات کم خواهد نمود و یا اینکه در معنی تفاوتی نخواهد کرد، بلکه بر دامنه اشکالات خواهد افزود؟

تطبیق این مصوبه با قانون اساسی بیانگر آن است که واگذاری برخی از اختیارات اجرائی به هیاتهای نظارت، از جمله تشخیص صلاحیت نامزدها، مغایر اصل شصت قانون اساسی است.<sup>۱</sup> همچنین با استناد به این نوع نظارت، تعداد زیادی از انتخاب شونده‌گان، از طریق مراجع نظارتی و شورای نگهبان رد صلاحیت گردیده‌اند و اصل رقابت که لازمه انتخابات سالم می‌باشد، تحت الشعاع قرار گرفته و دایره انتخاب شهروندان را محدود نموده است. بنابراین با جمهوری بودن حکومت و اداره امور کشور با اتکا به آرا عمومی که اتفاقاً از اصول تغییر ناپذیر قانون اساسی است نیز تراحم پیدا می‌کند.<sup>۲</sup>

فزونی ابهام موجود، از طریق این مصوبه از دیگر ایرادات وارده است. مطالعه مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در زمان تصویب ماده سوم قانون انتخابات این مسئله را روشن می‌کند. آقای احمد حکیمی پور از نمایندگان دوره چهارم، بر این نکته انگشت تاکید می‌گذارد و برای رفع این ابهام تبصره‌ای را پیشنهاد می‌کند. وی معتقد است از نظارت استصوابی و عام و در تمام مراحل و در کلیه امور، ممکن است اینگونه برداشت شود که شورای نگهبان می‌تواند حتی در عزل مجریان انتخابات، حتی در سطح وزیر، معاون وزیر، استاندار، معاونین استانداری و فرمانداری دخالت داشته باشد. چون هیچ قیدی در این ماده نیست، این برداشت دقیقاً از آن

<sup>۱</sup>- اصل شصت قانون اساسی می‌گوید: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.

<sup>۲</sup>- بند آخر، اصل ۱۷۷ قانون اساسی.

استنباط می‌شود. وی عنوان می‌کند اگر چنین اختیاری به شورای نگهبان طبق این ماده داده شود، دقیقاً بر خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است. لذا برای رفع ابهام پیشنهاد می‌دهد که «منظور از نظارت استصوابی در ماده فوق عبارتست از عمل نمودن به نظرات و تذکرات شورای نگهبان و هیاتهای نظارت آن توسط هیاتهای اجرایی انتخابات و دیگر مجریان ذیربط پیرامون تخلفات قانونی که از سوی مجریان انتخابات در تمام مراحل مختلف انتخابات صورت پذیرفته است می‌باشد»<sup>۱</sup>.

آقای محسن کوهکن از دیگر نمایندگان، می‌گوید: «نظارت استصوابی یعنی اینکه قبل از آنکه [مجریان] عمل را انجام بدهند تأییدیه [ناظر] را می‌گیرند... پس اصلاً حتی یک هزارم شبهه اینکه اختیارات مربوط به عزل و نصب باشد معنا و مفهومی ندارد»<sup>۲</sup>. آقای محمد قمی از دیگر نمایندگان مجلس در دفاع از پیشنهاد آقای حکیمی‌پور در خصوص مشخص نبودن محدوده نظارت می‌گوید: «اگر مشخص نباشد نظارت با اجراء تداخل پیدا می‌کند و در واقع نقش وزارت کشور و مجریان قانون در این رابطه نادیده گرفته می‌شود»<sup>۳</sup>. موحدی ساوجی رئیس کمیسیون تخصصی مربوطه نیز در مخالفت با حذف کلمه «عام»، نظارت شورای نگهبان را اینگونه تعریف می‌کند: «اگر شما کلمه عام را بردارید، آن وقت عبارت مفید این معنا نیست که نظارت شورای نگهبان انحصاری به قانون خاص نظارت ندارد. یعنی این نیست که شورای نگهبان اعمال نظارتش فقط از طریق قانون نظارت باشد. عام است، یعنی عام از قانون نظارت است و می‌تواند شورای نگهبان به هر شکلی که لازم بداند نظارت خودش را بر انتخابات به منظور تضمین صحت و سلامت انتخابات اعمال بکند؟!»<sup>۴</sup>.

نهایتاً با مخالفت اکثریت مجلس با پیشنهادهای مطرح شده که برای روشن شدن محدوده نظارت ارائه شده بود، نظارت استصوابی به طور عام و در تمام مراحل در کلیه امور مربوط به انتخابات به تصویب رسید و مورد تأیید شورای نگهبان واقع گردید و ابهام موجود به قوت خود باقی ماند.

۱- مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی (دوره چهارم). جلسه ۳۴۷. روزنامه رسمی شماره، ۱۴۶۷۸.

۲- همان، ص، ۳۰-۲۹.

۳- همان.

۴- همان.

تعارض بین حرف و عمل شورای نگهبان در خصوص صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در مورد کیفیت نظارت بر انتخابات، موضوع جالب توجه دیگری است. آیت ا. . . جنتی دبیر شورای نگهبان در پاسخ به انتقاد مخالفین نظارت استصوابی، استدلال می کند که نظارت استصوابی، قانون مصوب مجلس است و شورای نگهبان در مقام مجری است و دخالتی در این موضوع ندارند. نمایندگان مجلس اگر صلاح دیدند، مانند هر قانون دیگری در آن اصلاح به عمل آورند.<sup>۱</sup>

در حالی دبیر شورای نگهبان این موضوع را عنوان می کند که حدود چهارسال قبل از این اظهارات و قبل از آنکه در تاریخ ۱۸ تیر ۱۳۷۴ این ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱ خرداد ۱۳۷۰، نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی را استصوابی تفسیر کرده بود. مهمتر آنکه بر خلاف اظهارات فوق لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی که در مجلس ششم، با حذف نظارت استصوابی به تصویب رسید، به استناد تفسیر استصوابی، از طرف شورای نگهبان مردود اعلام شد و مورد تأیید واقع نگردید.<sup>۲</sup>

برخورد شورای نگهبان بیانگر این موضوع است که اصولاً مصوبه مجلس چهارم در خصوص استصوابی بودن نظارت، عملی حشو، لغو و زاید خواهد بود و مفید معنای جدیدی نیست. چرا که قبل از این مصوبه، شورای نگهبان با تفسیر نظارت، انتخابات مجلس چهارم را به صورت استصوابی برگزار نمود. بنابراین به دلیل مغایرت این مصوبه با روح حاکم بر قانون اساسی و برخی اصول آن، تشدید ابهام موجود و به طور کلی حذف صلاحیت قانونگذار برای تعیین نوع نظارت، تصویب این قانون نه تنها، انتقادات و ایرادات بر نظارت استصوابی را مرتفع ساخته، بلکه تشدید نیز نموده است. با این وصف انتخابات مجلس پنجم، ششم و هفتم با حاکمیت این قانون انجام پذیرفت و موجب رد صلاحیت بسیاری از داوطلبین و ابطال انتخابات برخی حوزه‌ها گردید.

## د؛ نتیجه گیری

<sup>۱</sup> - روزنامه سلام، ۱۳۷۶/۱۲/۱۸.  
<sup>۲</sup> - موضوع اصلاح قانون انتخابات و ایرادات شورای نگهبان در فصل بعد مورد بررسی قرار گرفته است.

همانگونه که ملاحظه شد بر اساس اصول ۶۲ و ۹۹ قانون اساسی، شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان، کیفیت انتخابات و نظارت بر آن بر مبنای قانونی است که قانونگذار عادی (نمایندگان مجلس شورای اسلامی) تصویب می‌کند، که بر اساس آن مرجع تعیین صلاحیت، مجلس شورای اسلامی و مرجع تطبیق و تشخیص صلاحیت، هیات‌های اجرایی مرکب از معتمدان محلی است. فلسفه وجودی نهاد ناظر نیز احقاق حقوق داوطلبان و به عنوان مرجعی برای رسیدگی به شکایات و در حکم دادگاه‌های عالی و تجدید نظر است. این در حالی است که علیرغم بدهت این موازین قانونی، شورای نگهبان به دلیل اطلاق نظارت در اصل ۹۹، آن را تعبیر و تفسیر به استصوابی بودن آن نموده و حوزه صلاحیت خویش را بر چگونگی نظارت بر انتخاب شونده‌گان و انتخابات، گسترش داده است. این تفسیر به دلایل ذیل ناصواب به نظر می‌رسد:

همانگونه که مورد بحث و بررسی قرار گرفت، اکثر فقها و حقوقدانان، لفظ نظارت مطلق را مغایر نظارت استصوابی تلقی نمودند. تفسیر نظارت به استصوابی تفسیری زاید بر نص، به نفع مفسر، نافی و ناسخ قوانین دیگر، مغایر با روح حاکم بر قانون اساسی و محدود کننده حق حاکمیت ملی، اصول و شعارهای انقلاب اسلامی و موجب عسرت است. همچنین بر اساس نظر واضعین، هدف از نظارت شورای نگهبان، برگزاری انتخاباتی عادلانه، آزاد، قانونمند و تامین حقوق انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و به طور کلی تضمین حق حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش بوده است.

اگر نظارت بر انتخابات، به صورت استصوابی تعریف شود، این سوال مطرح می‌گردد که چرا نباید اصول دیگر قانون اساسی را که به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم به اختیارات نظارتی تصریح دارد، تفسیری استصوابی نمود؟ آیا در یک متن مشخص، می‌توان از یک لفظ معنا و تفاسیر چندگانه‌ای مراد نمود؟ اگر نهاد ناظر با ابزار تفسیری، دامنه صلاحیت خود را گسترش دهد، از طرفی مغایر اصل عدم صلاحیت است و از طرف دیگر قاعدتاً باید پذیرفت که انتخاب کنندگان نیز مشمول دایره احراز صلاحیت قرار گیرند که عملاً غیر ممکن و غیر عقلانی است. بر فرض وجود ابهام و اجمال در قانون، مفسر باید حداقل صلاحیت را

برای خویش منظور دارد، نه آنکه با توسعه صلاحیت در جایگاه مقنن قرار گرفته و به شیوه ای عمل نماید که عمل قانونگذار اساسی و عادی، عملی لغو و زاید به نظر آید. در پایان با این توضیحات پیشنهاد می گردد، شورای نگهبان که در جایگاه رفیعی قرار دارد، نظارت انضباطی یا قانونی پیش گفته را مبنای عمل خویش قرار دهد و به این ترتیب، مشکلات حقوقی، سیاسی و اجتماعی پیش آمده در سال های اخیر را پایان بخشد. انشاء ا...



