

گستره و اقتضائات نظارت استصوابی بر انتخابات در نظرات شورای نگهبان؛ با تأکید بر انتخابات مجلس شورای اسلامی

حامد نیکونهاد^{۱*}، زینب عساکره^{۲**}

۱. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، تهران

۲. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، قم، تهران

تاریخ دریافت: ۹۸/۴/۱۶ تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۵

چکیده

اهمیت نظارت بر انتخابات، ریشه در جایگاه ممتاز انتخابات در پهنه حقوق و سیاست دارد. انتخابات به مثابه فرایند مسالمت‌آمیز و قانونی انتقال قدرت، سازوکاری است برای اعمال حق تعیین سرنوشت به منظور نیل به نظامی کارآمد و شایسته‌سالار. نظارت شورای نگهبان بر فرایندها و مراحل و امور انتخابات به‌ویژه انتخابات مجلس همواره در کانون مباحث حقوق انتخابات ایران بوده است. تأثیر این نظارت بر نتیجه انتخابات بی‌نیاز از توضیح است و در مطالعات و نوشتارهای گوناگون بدان پرداخته شده است. بُعد مغفول در ادبیات کنونی، رویکرد پاسدار تقنینی قانون اساسی به گستره و اقتضائات نظارت بر انتخابات است. تحلیل اینکه شورای نگهبان در رویه تطبیقی خود در مقام بررسی مصوبات مجلس (موضوع اصل ۹۴)، چه قلمرو و الزاماتی را برای تحقق نظارت بر انتخابات (مقرر در اصل ۹۹) ترسیم کرده، موضوعی ابتکاری است که این مقاله با روش تحلیل رویه‌ای در پی بررسی آن بوده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد رویه تطبیقی شورای نگهبان با مدلول نظر تفسیری اصل ۹۹ و نیز با مفهوم، مدلول و غایت نظارت در حقوق عمومی همراستاست. اظهارنظرهای شورای نگهبان مستند به اصل ۹۹، «مؤثر بودن»، «اختصاصی بودن»، «عمومیت و فراگیری» و «انحصاری بودن» نظارت بر انتخابات را نمایش می‌دهد. **واژگان کلیدی:** نظارت استصوابی، اصل ۹۹ قانون اساسی، شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات، انتخابات، انتخابات مجلس شورای اسلامی.

* Email: h_nikoonahad@sbu.ac.ir

** Email: zeynabasakereh68@gmail.com

مقدمه

انتخابات، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مشارکت و رقابت سیاسی جامعه (منصوریان، ۱۳۹۶، ۳) و «ابزار اعمال دموکراسی و ایجاد گردش متناوب در دایره قدرت»، (غمامی، ۱۳۹۶، ۱۳۹)، موجه‌ترین ابزار وصول به قدرت و رایج‌ترین شیوه اعمال اراده عمومی در نظام‌های مردم‌سالار است که «شهروندان در شکل‌گیری نهادهای سیاسی و تعیین متصدیان اعمال اقتدارات عمومی (سیاسی) مشارکت می‌کنند» (احمدی، ۱۳۸۹، ۲۶؛ قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۳، ۵۷۷). انتخابات را روش اعمال حق حاکمیت مردم می‌دانند که گاه به‌صورت گزینش نمایندگان ظهور می‌یابد و گاه به شکل رفراندوم که ناظر بر رد یا قبول امری در عرصه عمومی است (قیصری و دیگران، ۱۳۹۴، ۱۳). انتخابات. از مهم‌ترین ابزارهای تحقق حاکمیت مردم بر سرنوشت سیاسی خویش است. انتخابات به‌عنوان یکی از مصادیق مراجعه به آرای عمومی، بازتاب‌دهنده اتکای اداره امور کشور به آرای عمومی است. طبق اصول ۶، ۷، ۵۸، ۶۲، ۱۰۰، ۱۰۷ و ۱۱۴ قانون اساسی، کارگزاران متعدد حکومت با انتخاب مستقیم مردم برگزیده می‌شوند. در منظومه قانون اساسی، آحاد مردم در شکل‌دهی ساختارهای اساسی و انتخاب زمامداران عالی‌رتبه نقش اساسی دارند. انتخابات فرایندی است که با صدور فرمان آغاز انتخابات از سوی مرجع صلاحیت‌دار (حسب مورد وزیر کشور یا رهبر) آغاز می‌شود و پس از طی شدن مراحل گوناگونی همچون تشکیل هیأت‌های اجرایی و هیأت‌های نظارت، ثبت‌نام از داوطلبان، رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و شکایات احتمالی، اعلام نامزدهای نهایی، تبلیغات، رأی‌گیری و شمارش آراء، در نهایت با رسیدگی به شکایات انتخاباتی و سرانجام اعلام نهایی نتایج انتخابات و صدور اعتبارنامه‌های منتخب یا منتخبان پایان می‌پذیرد.

نظارت بر انتخابات به‌عنوان عنصر تضمین‌کننده درستی و قانونی بودن فرایند انتخابات و اصلی پذیرفته‌شده در نظام‌های مردم‌سالار، مقوله‌ای است که از دیرباز مورد توجه بیشتر نظام‌های سیاسی بوده و هر نظام سیاسی سعی داشته به تناسب اصول و ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی خود، شیوه اعمال نظارت بر انتخابات را تعیین کند. از این‌رو، کلیه نظام‌های حقوقی به‌منظور نظارت بر عملکرد مجریان انتخابات، از یک‌سو نهادها و مراجعی را تحت حاکمیت سیاسی کشور خود تعریف کرده‌اند و از سوی دیگر، صلاحیت و اختیارات ویژه‌ای برای نظارت بر فرایند انتخابات به آن نهادها اعطا کرده‌اند. این نهادها اغلب در قالب الگوهای چهارگانه «تقنینی»، «قضایی»، «مستقل» و «دادرسی اساسی» قرار می‌گیرند و نظام‌های سیاسی مختلف با توجه به نوع نظام سیاسی، تعداد انتخابات ملی و محلی و تعداد مراجع ناظر، یکی از الگوهای مذکور را به‌منظور نظارت بر انتخابات برگزیده‌اند (فتاحی، ۱۳۹۷، ۶۱-۶۲). در بیشتر نظام‌های

حقوقی این نظارت اغلب بر عهده نهادی خارج از قوه مجریه قرار می‌گیرد تا ضمن پیشگیری از نفوذ و مداخله مقامات اجرایی، حُسن اجرای انتخابات توسط نهاد ناظر بی‌طرف تضمین شود.^۱ در بین الگوهای مذکور، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۹۹، با پذیرش الگوی دادرسی اساسی همچون نظام حقوقی فرانسه، شورای نگهبان را به‌عنوان مرجع انحصاری نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی قرار داده است. بنابر این اصل، «شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد». با توجه به اطلاق «نظارت» در این اصل و نامشخص بودن نوع آن از حیث ضمانت اجرا و نیز با توجه به شائبه‌های مختلفی که بین مجریان و ناظر انتخابات در نوع نظارت مذکور ایجاد شد، شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۰۳/۰۱، در پاسخ به استفساریه رئیس هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات، نوع نظارت مذکور در این اصل را «استصوابی، و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها» دانست. برخی حقوقدانان بر این باورند که واژه نظارت استصوابی با تفسیر شورا از اصل ۹۹ از حقوق خصوصی وارد حقوق عمومی شد (مهرپور، ۱۳۸۹، ۱۶۴، بدین‌معنا که کلیه اقدامات مجری باید با تصویب ناظر انجام گیرد (ارشدی، ۱۳۸۵، ۲۸). به دیگر سخن، از آن‌جا که در نظارت استصوابی، اذن و موافقت ناظر شرط لازم در صحت عمل مجری است (اطاعت، ۱۳۸۳، ۳۱)، بنابراین تمام امور انتخاباتی زیر نظر ناظر (شورای نگهبان) اعتبار می‌یابد (هاشمی، ۱۳۸۲، ۱۸۶) و این امر با اقتضای استصوابی بودن نظارت ناظر همخوانی دارد. در واقع شورای نگهبان به‌منظور تحقق اهدافی که قانون اساسی برای نظارت بر انتخابات در نظر گرفته^۲، نظارت مذکور در اصل ۹۹ را استصوابی دانسته است؛ چراکه استطلاعی بودن نظارت نمی‌تواند به تحقق آن اهداف منجر شود. در این زمینه و به‌منظور تضمین حُسن اجرای انتخابات که منوط به تحقق نظارت کامل است، اولاً شورا باید از بودجه کافی برخوردار باشد (نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۵۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۹ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۵، نظر شماره ۸۱/۳۰/۵۲۶۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۰۶ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور، مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۱۷، نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۶۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۰۶ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور، مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۱۷ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۰) و ثانیاً ضمانت‌های اجرایی همچون تحدیدی نبودن نظارت استصوابی شورا به‌وسیله قانون عادی در نظر گرفته شود. به بیان دیگر، قانون عادی نباید مفاد مذکور در اصل ۹۹ را که در قانون عادی دیگری درج شده و به تأیید

شورا رسیده است، لغو کند (نظر شماره ۱۰۶۴۱ مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲۷ در خصوص لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲/۱۱/۱۸ و نظر شماره ۶۳۵۶ مورخ ۱۳۶۵/۰۴/۲۵ در خصوص لایحه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۴) یا نظارت شورا را به چارچوب قوانین عادی محدود کند (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴، نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۷ در خصوص طرح اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۰۲ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۹۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۰ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۰۴/۲۹). شایان ذکر است که مفهوم نظارت استصوابی با ارائه نظر تفسیری شورا وارد ادبیات حقوق عمومی نشد، بلکه با مطالعه قوانین و مقررات مربوط به انتخابات و همه‌پرسی می‌توان دریافت که اراده قانونگذار در قوانین پس از انقلاب بر آن بوده که نهاد ناظر دارای صلاحیت تأیید و رد اقدامات مجریان انتخاباتی باشد و شورا صلاحیت‌های نهاد ناظر بر انتخابات را صرفاً در قالب یک اصطلاح حقوقی بیان کرده است^۳ (فتاحی، ۱۳۹۷، ۲۸۶).

در این پژوهش، با تحلیل نظرهای شورای نگهبان در زمینه انتخابات، استصوابی بودن نظارت در هر یک از مراحل انتخابات به تفکیک بررسی می‌شود. بر این مبنا، سؤال اصلی این است که اظهارنظرهای شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس به استناد اصل ۹۹ قانون اساسی، چه قلمرو و اقتضائاتی از نظارت استصوابی را در هر یک از مراحل انتخابات تصویر می‌کند؟ پرداختن به نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات، در آثار مختلفی به چشم می‌خورد، اما تاکنون هیچ‌یک از آثار تألیفی به تحلیل نظرهای شورا در این زمینه نپرداخته‌اند. این مقاله درصدد است تا با روش «تحلیل رویه‌ای» به بررسی نظرهای شورای نگهبان در خصوص نظارت استصوابی بپردازد. نوآوری این پژوهش، تحلیل اقتضائات نظارت استصوابی در هر یک از مراحل انتخابات در نظرهای شورای نگهبان مستند به اصل ۹۹ قانون اساسی است. در واقع استنباط تلقی رویه‌ای شورای نگهبان به‌مثابه پاسدار تقنینی از قانون اساسی موضوع اصول ۹۱ و ۹۴ قانون اساسی (و نه به‌عنوان ناظر انتخابات) از مقوله نظارت بر انتخابات وجهه همت این نوشتار است.^۴ بدین‌منظور با تفکیک مراحل متعدد فرایند انتخابات، لوازم نظارت استصوابی در هر مرحله به‌صورت جداگانه تبیین و تحلیل می‌شود.

۱. تعیین زمان برگزاری انتخابات (رای‌گیری)

تعیین زمان برگزاری رای‌گیری به‌عنوان اولین گام از فرایند انتخابات اهمیت زیادی دارد. هدف

اصلی از تعیین زمان این است که نهاد ناظر بتواند در بازه زمانی تعیین شده برای برگزاری انتخابات، نظارت خود را بر کلیه فرایندهای انتخابات اعمال کند. در قانون اساسی، الزاماتی در خصوص تعیین زمان رأی‌گیری برای دو انتخابات مجلس شورای اسلامی (ن.ک: اصل ۶۳) و ریاست جمهوری (ن.ک: اصول ۱۱۷، ۱۱۸، ۱۱۹ و ۱۲۰) پیش‌بینی شده و در خصوص انتخابات مجلس خبرگان رهبری الزاماتی مقرر نشده است، اما این مسئله در قوانین عادی پیش‌بینی شده است. تعیین زمان آغاز رأی‌گیری با همکاری دو نهاد وزارت کشور و شورای نگهبان صورت می‌پذیرد. اقتضای وظایف و اختیارات این دو نهاد، نوعی اطلاع و هماهنگی پیشینی بین مجری و ناظر را ایجاد می‌کند و این مسئله در نظرهای شورا مشهود است. برای مثال مطابق قوانین و مقررات نظارت بر انتخابات (برای نمونه، ن.ک: ماده ۱۵ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۰۵/۰۹) وزارت کشور مکلف شده حداقل یک ماه قبل از صدور فرمان آغاز انتخابات در هر یک از حوزه‌های انتخابیه، مراتب را به «اطلاع و تأیید» شورای نگهبان برساند و نظر نهایی شورا را اخذ کند. اصولاً فرمان آغاز انتخابات زمانی صادر می‌شود که شورای نگهبان با زمان پیشنهادی وزارت کشور برای برگزاری مراحل اول و دوم انتخابات موافقت کند. در غیر این صورت، تجویز برگزاری انتخابات در مواردی که ممکن است زمینه نظارت برای ناظر فراهم نباشد، با اصل ۹۹ مغایرت دارد (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴، نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۹۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۰ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۰۴/۲۹). در مجموع، آنچه از استصوابی بودن نظارت شورا در گام نخست انتخابات منتج می‌شود، لزوم هماهنگ بودن وزارت کشور با شورای نگهبان از طریق اطلاع، هماهنگی و اخذ تأیید قبلی شورا در خصوص زمان برگزاری انتخابات پیش از صدور فرمان انتخابات است. از آنجا که نظارت شورا بر یکایک مراحل انتخابات به‌طور مؤثر اعمال می‌شود، در صورتی که هماهنگی‌های لازم در خصوص تعیین زمان رأی‌گیری بین مجریان و ناظر انتخابات صورت نگیرد، به دلیل عدم امکان نظارت توسط ناظر، امور مربوط به انتخابات مختل و غیرقابل اجرا خواهد شد و نظام حقوقی نیز به دلیل فقدان نظارت مؤثر و کارآمد مرجع نظارتی، با بحران مشروعیت منتخب یا منتخبان ملت مواجه خواهد شد.

۲. تشکیل هیأت‌های نظارت و نظارت بر هیأت‌های اجرایی

گام دوم نهاد ناظر تشکیل هیأت‌های نظارت است. این هیأت‌ها به‌مثابه بازوی اجرایی شورای نگهبان، شورا را در امر نظارت یاری می‌کنند و به موجب قانون وظایف و اختیاراتی دارند. اختیارات هیأت‌های نظارت که به هیأت مرکزی، استانی و شهرستانی تقسیم می‌شوند، ناشی از اختیارات نظارتی شورای نگهبان است. نحوه تشکیل و ترکیب اعضای هر کدام از هیأت‌ها در هر یک از انتخابات متفاوت است و قانونگذار ساختار، ترکیب اعضا و حدود وظایف و اختیار آن‌ها را تعیین کرده است. یکی از وظایف هیأت‌های نظارت، نظارت بر اقدامات هیأت‌های اجرایی است. هیأت‌های اجرایی زیر نظر وزارت کشور قرار دارند و شورای نگهبان به اقتضای نظارت عام و فراگیر، از طریق هیأت‌های نظارت زیرمجموعه خود، صلاحیت دارد بر فرایند تشکیل این هیأت‌ها، تعیین شرایط و تأیید صلاحیت معتمدین عضو هیأت‌های اجرایی و نیز انحلال این هیأت‌ها نظارت کند. برای مثال، شورای نگهبان در مرحله تشکیل هیأت‌های اجرایی، معتقد است که در انتخاب و تأیید صلاحیت معتمدان، هیأت‌های نظارت باید بر اجرای آن نظارت داشته باشند، در غیر این صورت نظارت شورا سلب می‌شود (نظر شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۰۲ در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷ و نظر شماره ۲۵۱۷ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۱۰ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷). از آن‌جا که شورای نگهبان معتقد به عام و فراگیر بودن نظارت خود بر کلیه مراحل انتخابات است، این مرحله نیز همچون سایر مراحل باید زیر نظر مؤثر ناظر قرار گیرد. بنابراین در صورتی که در تشکیل هیأت‌های اجرایی و انتخاب و تأیید صلاحیت معتمدان عضو این هیأت‌ها نظارت شورا از طریق هیأت‌های نظارت انجام نگیرد، عمومیت نظارت این نهاد که از وجوه نظارت استصوابی است مخدوش شده و به نفعی نظارت مزبور منجر می‌شود. مضاف بر آن، فراگیری و مؤثر بودن نظارت شورا بر کلیه مراحل انتخابات تا بدان‌جاست که این نهاد معتقد است تعیین شرایط و تأیید صلاحیت معتمدان نیز باید تحت نظارت مقام ناظر باشد. دلیل این امر را باید کارویژه‌های حساس و مهم معتمدان عضو هیأت‌های اجرایی همچون «تعیین اعضای انتخابی هیأت اجرایی انتخابات»، «تعیین صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی»، «تعیین اعضای اجرایی شعب اخذ رأی» و «رسیدگی و اعلام نظر نسبت به شکایات از انتخابات» دانست. از این‌رو شورا معتقد است که معتمدان باید دارای شرایط ایجابی همچون التزام عملی به اسلام و قانون اساسی، حسن شهرت و دارا بودن وثوق

و اعتماد به انجام صحیح وظایف خود باشند (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴). به همین منظور، هیأت نظارت به عنوان مرجع احراز و تأیید صلاحیت معتمدان (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴) و نیز مرجع تشخیص و تأیید تخلف آنان از وظایف قانونی تعیین شده است (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴). در واقع قانونگذار به منظور اطمینان از وجود شرایط و معیارهای تعیین شده در معتمدین، هیأت‌های نظارت را مأمور به تأیید یا رد صلاحیت آن‌ها کرده است (فتاحی، ۱۳۹۷، ۱۶۱). این در حالی است که مجلس، در ماده ۳۲ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴، با حذف عبارت «تأیید صلاحیت معتمدان توسط هیأت نظارت» در صدد نفی نظارت شورای نگهبان در این مرحله بود و در مصوبه اصلاحی خود، نحوه انتخاب معتمدان را به آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسید، احاله کرد.^۵

با توجه به اصول کلی حاکم بر تشخیص صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی که «اصل عدم صلاحیت» از جمله آنان است، «صلاحیت به معنای داشتن شرایط قانونی لازم برای انتخاب شدن است، در واقع ناظر بر متصف بودن به صفاتی است که قانونگذار تعیین کرده است. لذا، چون اتصاف به شرایط پیش‌بینی شده در قانون امری ذاتی نیست که فرد به اعتبار انسان بودنش آن را دارا باشد، بلکه فرد این شرایط و اوصاف را به مرور زمان در خود ایجاد می‌کند و متصف به آن شده و دارای آن شناخته می‌شود، باید داشتن این شرایط احراز شود. در نتیجه، اصل بر عدم صلاحیت داشتن فرد داوطلب است مگر آنکه صلاحیت وی احراز شود» (رضایی‌زاده و داوری، ۱۳۹۵، ۱۳۴). این اصل در خصوص انتخاب معتمدین عضو هیأت‌های اجرایی نیز جاری است، چراکه این افراد، نقش بسزایی در تعیین صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس ایفا می‌کنند. بنابراین در انتخاب معتمدین لزوماً باید اصل را بر عدم صلاحیت آنان گذاشت، مگر آنکه صلاحیت آنان احراز شود (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴).

در انحلال هیأت‌های اجرایی شورا بر این باور است که انحلال این هیأت‌ها نمی‌تواند به تشخیص و دستور وزیر کشور محدود باشد. به بیان دیگر، در صورتی که این امر، صرفاً محدود به تشخیص و دستور وزیر کشور (به‌عنوان یک مقام اجرایی) باشد، نقش نظارتی نهاد ناظر

منتفی شده و ناظر مکلف به تبعیت از تصمیم مقام مجری خواهد شد؛ امری که با استقلال ناظر در تعارض است (نظر شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۲ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، (۳۴)، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن، مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷ و نظر شماره ۲۵۱۷ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۱۰ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، (۳۴)، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۱/۱۰).

نیز، از الزامات نظارت استصوابی شورای نگهبان در خصوص نظارت بر هیأت‌های اجرایی آن است که مرجع صالح برای تشخیص بروز تعارض و تداخل میان تصمیمات هیأت اجرایی و وظایف نظارتی شورای نگهبان، شورای نگهبان است و این تشخیص قاطع و لازم‌الاجرای است. در غیر این صورت تصمیمات مذکور باطل و هر گونه اقدامی در این خصوص ممنوع است (نظر شماره ۴۸۹۹۹/۳۰/۹۱ مورخ ۱۰۱۳۹۱/۰۷ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران مصوب ۱۳۹۱/۰۹/۲۶ مجلس شورای اسلامی).

۳. رسیدگی به صلاحیت داوطلبان

مبتنی بر نظر تفسیری شورا از اصل ۹۹، رسیدگی به صلاحیت داوطلبان یک امر اجرایی است، اما از آن‌جا که نظارت بر انتخابات، استصوابی و شامل کلیه مراحل انتخابات است، این مرحله نیز تحت شمول نظارت شورا قرار دارد. بنابراین نظارت شورا در این مرحله نه یک وظیفه اجرایی، بلکه نظارتی است؛ اگرچه خود مستلزم اقداماتی اجرایی است. بر این اساس، کارویژه شورا در این مرحله آن است که اقدامات و عملکرد مجریان انتخابات را با آنچه در قوانین و مقررات پیش‌بینی شده است، ارزیابی کند. برای مثال در قانون انتخابات مجلس، شرایطی برای داوطلبان نمایندگی مجلس پیش‌بینی شده و هیأت‌های اجرایی زیر نظر وزارت کشور، مرجع رسیدگی و احراز این شرایط تعیین شده‌اند. شورا به‌عنوان نهاد ناظر از طریق سازوکارهای مقرر در قانون، بر اقدامات مجریان انتخابات نظارت می‌کند که آیا رسیدگی به صلاحیت داوطلبان مطابق ضوابط و تشریفات قانونی صورت گرفته یا خیر و به هیچ‌عنوان صلاحیت ورود به حیطه اجرایی را ندارد.^۶ نتیجه رسیدگی به صلاحیت داوطلبان حسب مورد احراز صلاحیت، عدم احراز صلاحیت یا رد صلاحیت داوطلب خواهد بود.

مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود، عمده‌ترین رکن جمهوری اسلامی و بارزترین تجلی آرای عمومی است (عمیدزنجانی، ۱۳۹۱، ۴۱۵). اصل ۶۲ قانون اساسی، تعیین شرایط انتخاب‌شوندگان را به قانون عادی احاله کرده است. از این‌رو، شرایط انتخاب‌شوندگان در ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس تعیین یافته است. علاوه بر آن، در

اصل ۶۷ قانون اساسی، اوصاف ایجابی همچون «امانت و عدالت» برای تصدی نمایندگی مجلس ذکر شده است. مبتنی بر قوانین و مقررات مربوط به انتخابات مجلس، مرجع اولیه رسیدگی به صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس «هیأت‌های اجرایی»، مراجع ثانویه «هیأت‌های نظارت زیر نظر شورای نگهبان» و مرجع نهایی، «شورای نگهبان» است. با توجه به اهمیت مسئله رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و اینکه قانونگذار عادی به دفعات در مقام تغییر و تحول در این مقوله مهم انتخاباتی برآمده است، شورای نگهبان مجال فراخی برای بیان اقتضائات گوناگون نظارت استصوابی در این مرحله داشته و موارد زیر، از جمله لوازم و اقتضائات نظارت شورا بر انتخابات دانسته شده است:

- «محدود نبودن شورا به استعلام از مراجع چهارگانه (وزارت اطلاعات، دادستانی کل، سازمان ثبت احوال و اداره تشخیص هویت و پلیس بین‌الملل) برای احراز برخی شرایط ایجابی و کیفی (مانند اعتقاد و التزام به اسلام و نظام جمهوری اسلامی و وفاداری به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه) مقرر در ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس» (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰) به دلیل امکان اثبات شرایط مذکور به‌وسیله طرق معتبر توسط شورا، در صورتی که مراجع چهارگانه فقدان آن شرایط در داوطلب را مستنداً اعلام کتبی نکرده باشند؛

- «کافی نبودن ابراز کتبی داوطلب برای احراز شرایط مقرر در بندهای سه‌گانه (۱، ۳ و ۵) ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس (اعتقاد و التزام به اسلام و نظام جمهوری اسلامی و وفاداری به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه) به دلیل اثباتی بودن این شرایط و امکان احراز فقدان شرایط در داوطلب از طرق دیگر، با توجه به ماهوی بودن شرایط مزبور؛

- «عدم صلاحیت مراجع چهارگانه نسبت به اعلام عدم وجود شرایط بندهای سه‌گانه (۱، ۳ و ۵) ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس (اعتقاد و التزام به اسلام و نظام جمهوری اسلامی و وفاداری به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه) در داوطلبان» به دلیل خروج از محدوده وظایف قانونی آن‌ها (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰) و «عدم امکان تضییق نظارت شورا از طریق انحصار به استناد نظر کارشناسی وزارت اطلاعات و در نتیجه نفی طرق معتبر شرعی» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص ماده ۳۰ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴)؛

- «مفروض دانستن استفاده از طرق معتبر و یا مثبت شرعی (همچون بینه شرعی یا شیعاف مفید اطمینان) به منظور رسیدگی به شرایط داوطلب» (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص تبصره ماده ۳۰ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴)؛
- «عدم جواز نفی نظارت عالی شورای نگهبان در خصوص صلاحیت نامزدها با استناد به تکافوی تأییدیه هیأت اجرایی یا هیئت نظارت، به دلیل لزوم اثبات احراز وثاقت آنان به عنوان شرط طریق معتبر عرفی» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۵۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۰۵ در خصوص طرح الحاق دو تبصره به ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷، مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۰۵ مجلس شورای اسلامی)؛
- «لزوم تفکیک صلاحیت‌های مجری و ناظر انتخابات در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و انحصار نظارت بر انتخابات در شورا» (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۲۹ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰)؛
- «مشروعیت توسل به اصول عملیه همچون اصل استصحاب برای رسیدگی به صلاحیت داوطلبانی که در دوره‌های قبل تأیید صلاحیت شده‌اند، مگر در صورت کشف مدارک و دلایلی دال بر رد صلاحیت آنان» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۵۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۰۵ در خصوص طرح الحاق دو تبصره به ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷، مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۰۵)؛
- «لزوم پیش‌بینی بازه زمانی کافی به منظور اظهارنظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در خصوص شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ و نظر شماره ۳۰۸۲/۳۹۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۰ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۰۴/۲۹) (اهمیت تعیین بازه زمانی متناسب با وظایف و اختیارات نهاد ناظر از آن جهت است که این نهاد بتواند در بازه زمانی منطقی و با توجه به نوع انتخابات و تعداد داوطلبان، به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده رسیدگی کند. لذا در صورت عدم پیش‌بینی بازه زمانی متناسب، اعمال نظارت دقیق و مؤثر از سوی شورا ناممکن می‌گردد)؛

- «لزوم بررسی مجدد صلاحیت داوطلبان تأیید صلاحیت شده‌ای که حوزه انتخابیه خود را تا پانزده روز قبل از روز اخذ رأی تغییر داده‌اند، توسط شورای نگهبان» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۳۰۶ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۸ در خصوص طرح تغییر حوزه انتخابیه داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۲/۰۹/۳۰)؛
- «ملاک بودن رأی اکثریت اعضای شورای نگهبان در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان» (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۸/۳۰ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰)؛
- «نهایی، قطعی و غیرقابل تجدیدنظر بودن نظرات شورا در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان انتخابات و عدم امکان شکایت از تصمیمات شورا در مراجع قضایی به دلیل نهایی بودن نظرات این نهاد» و در نتیجه «عدم امکان ورود مقام اجرا (هیأت‌های اجرایی) به حوزه نظارت، به دلیل نظارت بر مقام ناظر و ایجاد اختلال در امر نظارت» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در خصوص ماده (۵۲ مکرر) لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی)؛
- «تکلیف فرمانداران و بخشداران به ارسال نظر هیأت اجرایی در خصوص داوطلبان رد صلاحیت شده با قید «سریع‌ترین وسیله ممکن» به هیأت نظارت استان، به منظور پیشگیری از اختلال در نظارت شورا» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در خصوص ماده ۵۱ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی)؛
- «اجرایی بودن اعلام نتیجه رد صلاحیت داوطلبان» و «خارج از حیطه نظارت بودن ذکر علل رد صلاحیت آنان به دلیل خروج از صلاحیت ذاتی مراجع نظارتی و پیشگیری از دخالت در امور اجرایی» (نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۱۷۳ مورخ ۱۳۷۸/۰۵/۲۸ در خصوص طرح لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف، مصوب ۱۳۷۸/۰۵/۱۳).
- قطعی و نهایی بودن نظرات شورا و به تعبیری دیگر، فصل الخطاب بودن نظرات شورا در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس و پیشگیری از دخالت نهادهای قضایی در این زمینه حائز اهمیت است. به نظر می‌رسد که باید مبنای این تلقی را در لزوم حفظ استقلال کارکردی و ساختاری ناظر انتخابات به عنوان یکی از اصول حاکم بر انتخابات به منظور تضمین اصل بی طرفی جست‌وجو کرد، چراکه نهاد ناظر تنها در صورتی می‌تواند اعتماد آحاد مردم را جلب و به وظایف قانونی خود عمل کند که از وابستگی به هر حزب و گروه و فرد و جریان سیاسی مبرا باشد تا آن‌ها نتوانند در پرتو این وابستگی به اعمال نفوذ و اثرگذاری در نهاد ناظر

بپردازند (فتاحی، ۱۳۹۷، ۴۸).

۴. تبلیغات

تبلیغات اصولاً مؤثرترین راه برای آشنایی رأی‌دهندگان با داوطلبان تأیید صلاحیت شده و «وسیله‌ای برای پیوند میان مبلغان و مخاطبان» (حبیب‌نژاد و داودی، ۱۳۹۷: ۷۳) به‌شمار می‌رود. نظارت بر تبلیغات نیز به دو دسته کلی «نظارت بر فعالیت‌های تبلیغاتی» و «نظارت بر هزینه‌های تبلیغاتی» (درستی، ۱۳۹۳، ۹۶) تقسیم می‌شود. با توجه به اهمیت نظارت بر تبلیغات، قوانین انتخاباتی تدابیر خاصی را بدین‌منظور اتخاذ، و در بندهای ۳ تا ۶ سیاست‌های کلی انتخابات نیز در این زمینه الزاماتی مقرر شده است.

بررسی نظرات شورای نگهبان در این مرحله از انتخابات نشان می‌دهد که این نهاد در مواردی بدون استناد مستقیم به اصل ۹۹، موارد و قیودی را موجب محدود شدن نظارت و آزادی انتخابات می‌داند. برای مثال می‌توان به ماده ۲۳ لایحه انتخابات ریاست جمهوری ایران (مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۳) اشاره کرد که در آن، مجلس صداوسیما را مکلف کرده بود برنامه‌های آموزش انتخاباتی و کلیه اعلامیه‌ها و اطلاعیه‌های مربوط به انتخابات را با «هماهنگی شورای سرپرستی صداوسیما» از شبکه سراسری یا محلی صداوسیما پخش کند. شورا عبارت «با هماهنگی شورای سرپرستی» را بدون استناد به اصلی از قانون اساسی مغایر با این قانون دانست و اعلام کرد که این عبارت سبب محدود شدن نظارت و آزادی انتخابات می‌شود (نظر شماره ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ در خصوص لایحه انتخابات ریاست جمهوری ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۳). در واقع، شورای نگهبان صلاحیت شورای سرپرستی صداوسیما را به‌نوعی محدودکننده صلاحیت نظارتی خود (فتاحی، ۱۳۹۷، ۴۶۳) و فراتر از آن، آزادی انتخابات (به‌واسطه تعلیق تکلیف صداوسیما در اطلاع‌رسانی انتخاباتی به اراده و هماهنگی شورای سرپرستی) می‌دانست. بنابراین، نتیجه لزوم هماهنگی شورای نگهبان با شورای سرپرستی صداوسیما، در مواردی که شورای نگهبان برنامه‌های آموزشی انتخاباتی یا اطلاع‌رسانی اعلامیه‌ها را ضروری می‌داند، تحدید ناروای نظارت استصوابی است. همچنین، شورای نگهبان با تأکید بر کارویژه نظارتی نهاد ناظر انتخابات و نفی صلاحیت آن در امور غیرنظارتی، «عضویت» یکی از اعضای خود در کمیسیون بررسی تبلیغات ریاست جمهوری، آن هم بنا بر الزام قانونی را مغایر وظیفه خود در امر نظارت بر انتخابات می‌داند (نظر شماره ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ در خصوص لایحه انتخابات ریاست جمهوری ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۳) علاوه بر آن، به‌نظر می‌رسد شورای نگهبان برای خود صلاحیت انحصاری در نظارت بر نحوه تبلیغات داوطلبان را نیز قائل است. این صلاحیت از نظری که شورا در خصوص اصلاح

ماده ۵۷ قانون انتخابات مجلس ارائه داده قابل استنتاج است. مطابق نظر شورا، موضوع این ماده مبنی بر تشکیل کمیسیون بازرسی تبلیغات انتخابات مجلس به منظور نظارت و کنترل نحوه تبلیغات نامزدها و هزینه‌های آن، مغایر اصل ۹۹ است (نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۴ در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۱۰). دلیل و مبنای این نظر را می‌توان استقلال، بی‌طرفی و عدم وابستگی نهاد ناظر به قوای دولتی دانست.

۵. نظارت بر فرایند رأی‌گیری و شمارش آرا

با اتمام تبلیغات انتخاباتی مطابق زمان‌بندی‌های مقرر در قوانین و مقررات مربوط، رأی‌گیری و سپس شمارش آرا آغاز می‌شود. رأی‌گیری، نمود عینی و تجسم‌بخش خواست و اراده مردم است. از این رو در قوانین و مقررات انتخاباتی، سازوکارهایی به منظور حُسن اجرای رأی‌گیری و اقدامات مربوط به آن در روز اخذ رأی پیش‌بینی شده است.

مطابق قانون اساسی، تنها مرجع ناظر بر انتخابات، علی‌الإطلاق شورای نگهبان است و هیچ مقام و مرجعی به جز شورا صلاحیت نظارت بر هیچ‌یک از مراحل انتخابات را ندارد. بنابراین واگذاری صلاحیت نظارتی به نمایندگان نامزدهای ریاست جمهوری در شعب اخذ رأی (ثابت و سیار) و اماکن استقرار دستگاه شمارشگر آرا مغایر اصل ۹۹ است (نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۹۳ مورخ ۱۳۷۶/۲/۱۰ در خصوص طرح حضور نمایندگان نامزدهای ریاست جمهوری در شعب اخذ رأی مصوب ۱۳۷۶/۰۱/۲۶). همچنین مجلس نمی‌تواند مقام ناظر را ملزم به انجام وظایف نظارتی خود در یک موضوع مشخص کند. چراکه ناظر انتخابات در مقام تشخیص تکلیف نیز هست و الزام ناظر به انجام اقدام نظارتی بر اساس تشخیص مرجع دیگر، از محتوا تهی کردن نظارت و نقض استقلال ناظر است. بنابراین الزام هیأت‌های نظارت به اعزام بازرس به منظور رسیدگی به تخلفات اعضای شعب اخذ رأی مغایر اصل ۹۹ است (نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۹۳ مورخ ۱۳۷۶/۲/۱۰ در خصوص تبصره ۶ ماده واحد طرح حضور نمایندگان نامزدهای ریاست جمهوری در شعب اخذ رأی). با توجه به قلمرو اختصاصی نظارت بر انتخابات که صرفاً بر عهده شورای نگهبان است، نمی‌توان برای رئیس‌جمهور و وزارت کشور صلاحیت اعزام بازرس یا مأموران به منظور رسیدگی به حوزه‌های انتخابیه، شعب ثبت‌نام و اخذ رأی را در نظر گرفت، چراکه خارج از حیطه صلاحیتی آنان است (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در خصوص اصلاح ماده تبصره ۱ ماده ۲۵ به موجب لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی). در واقع از منظر دادرسی اساسی، از اصل ۹۹ چنین الزامی برای شورا و چنین صلاحیتی برای رئیس‌جمهور و وزارت کشور قابل برداشت نیست. شایان

توضیح است که مجلس در ماده ۱۱ لایحه همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۸/۰۳/۲۸) وزارت کشور را مأمور اجرای قانون همه‌پرسی و مسئول صحت جریان برگزاری آن دانست و بدین‌منظور صلاحیت اعزام مأمورانی به‌منظور بازرسی و کنترل جریان همه‌پرسی به شعب ثبت‌نام و اخذ رأی را به وزارت کشور داده بود. شورا اطلاق ماده اخیر را با تأکید بر اختصاصی دانستن وظیفه شورا در نظارت بر انتخابات، مغایر اصل ۹۹ تشخیص داد (نظر شماره ۳۴۱ مورخ ۱۳۶۸/۰۳/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۰۳/۲۸). بنابراین وزارت کشور به‌عنوان مجری انتخابات صلاحیتی در نظارت بر ناظران شورای نگهبان ندارد و نمی‌تواند با تشکیل هیأت نظارت و بازرسی بر ناظران شورا نظارت کند. در نتیجه صلاحیت مأموران و بازرسان وزارت کشور محدود به اجرای قانون بوده و هیچ صلاحیتی در نظارت بر انتخابات برای آنان قابل تصور نیست. نیز، ناظر انتخابات در نظارت بر فرایند رأی‌گیری علاوه بر آنکه محدودیتی در تعیین ناظران در شعب اخذ رأی ندارد و می‌تواند هر تعداد ناظر را که صلاح بداند به‌منظور اعمال نظارت خود، تعیین کند (نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۹۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۸ در خصوص طرح دوفوریتی الحاق چند ماده به قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۵/۹ و الحاق یک تبصره به ماده ۲۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷)، می‌تواند از شاغلان غیرنظامی و انتظامی نیز در امر نظارت استفاده کند (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص تبصره ماده ۲۵ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴). با توجه به اینکه نظارت شورا بر این فرایند به‌صورت حداکثری و مؤثر صورت می‌گیرد، در هیچ مرحله از فرایند اخذ رأی، امکان آغاز و ادامه رأی‌گیری بدون حضور ناظر وجود ندارد. به همین منظور، از یک‌سو نمی‌توان رأی‌گیری در شعب اخذ رأی را بدون حضور ناظر تجویز کرد، چراکه مانع اعمال کامل نظارت از سوی شورا می‌شود (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۰۴/۲۹) و از سوی دیگر، نمی‌توان به مسئولان اجرایی، صلاحیت حضور در شعب اخذ رأی (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی) و به نمایندگان نامزدها صلاحیت نظارت بر حسن اجرای امور در مراحل انتقال صندوق و شمارش آرا را داد (نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۵۰۵۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ در خصوص طرح ممنوعیت انتقال آراء صندوق‌های انتخاباتی قبل از شمارش در محل شعب و اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی). همچنین امکان بازشماری آرای صندوق‌های رأی توسط بازرسان

وزارت کشور به دستور رئیس‌جمهور وجود ندارد (مصوبه شماره ۱۵۱۳۶/ت/۱۵۶۹۵ مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۷ هیأت وزیران)، چراکه مغایر نظارت عام شورای نگهبان است (تذکر شماره ۷۴/۲۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۷ شورای نگهبان به رئیس‌جمهور).

با ملاحظه نظرهای شورا در مرحله اخذ رأی این نتیجه حاصل می‌شود که شورای نگهبان، نظارت ناظر را در تک‌تک مراحل رأی‌گیری و شمارش آرا جاری دانسته و علاوه بر موارد مذکور، اتخاذ تدابیر به‌منظور نوین‌سازی شیوه‌های اخذ رأی و شمارش آرا، و استانداردسازی صندوق‌های اخذ رأی توسط وزارت کشور را منوط به تأیید خود می‌داند (نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۹۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۷ در خصوص الحاق تبصره به ماده ۹ طرح اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی).

۶. رسیدگی به شکایات انتخاباتی

رسیدگی به شکایات انتخاباتی با توجه به زمان وقوع تخلف (قبل، حین و پس از رأی‌گیری) صورت می‌گیرد. شکایات انتخاباتی یا ناظر بر تخلفات و جرائم (از سوی داوطلبان یا شهروندان یا برگزارکنندگان) است یا ناظر بر نحوه برگزاری انتخابات. در هر دو صورت وقوع آن‌ها در هریک از فرایندها امری امکان‌پذیر است. از آنجا که ارتکاب تخلفات و جرائم در مواردی ممکن است در نتیجه انتخابات مؤثر باشد، تعیین مرجع صالح به‌منظور رسیدگی به تخلفات و شکایات انتخاباتی ضروری است. در قانون اساسی، برای رسیدگی به تخلفات و دعاوی انتخاباتی غیر از ناظر انتخابات مرجع جداگانه‌ای تعیین نشده است. در واقع، اصل ۹۹ صلاحیت عام قوه قضاییه (مقرر در اصل ۱۵۶) در دادرسی را نسبت به دعاوی انتخاباتی تخصیص زده است.^۷ قوانین و مقررات مربوط به انتخابات نیز شورای نگهبان را یگانه مرجع رسیدگی به شکایات انتخاباتی دانسته و در صورت احراز وقوع تخلف، ضمانت اجرای متعددی همچون ابطال آرای نامزد، ابطال آرای صندوق و ابطال انتخابات را برای ناظر و دادرسی دعاوی انتخاباتی در نظر گرفته‌اند. علاوه بر آن، نظرهای شورا در بررسی مصوبات مجلس حاکی از آن است که این نهاد، خود را مرجع رسیدگی به شکایات انتخاباتی می‌داند. از آنجا که شکایات مربوط به انتخابات امری کاملاً تخصصی و نیازمند آشنایی و اشراف کامل بر قوانین و مقررات مربوط به انتخابات است و نیز با توجه به پذیرش نهایی و قطعی بودن نظرهای این نهاد در خصوص نتیجه انتخابات، در صورتی که رسیدگی به شکایات انتخاباتی به نهادهای دیگر همچون قوه قضاییه واگذار شود، اصل استقلال شورا نقض می‌شود و این امر با فلسفه تعیین ناظر بی‌طرف در تعارض است. همچنین با توجه به اینکه اصل ۹۹ در مقام بیان، صرفاً شورای نگهبان را به‌عنوان ناظر بر انتخابات تعیین کرده، این نهاد علاوه بر شأن نظارتی

خود بر یکایک فرایندهای انتخاباتی از جمله رسیدگی به شکایات انتخابات، می‌تواند به‌عنوان مرجع نهایی صادرکننده رأی قطعی نیز به‌شمار آید، چراکه رأی و نظر شورای نگهبان در تعیین نتیجه انتخابات مؤثر است. شایان ذکر است که مهلت و شیوه رسیدگی به شکایات برای تعیین تکلیف نتیجه انتخابات با الزامات آیین دادرسی در دادگاه‌ها قابل جمع نیست و تشریفات مخصوص به خود را می‌طلبد. همچنین شورا صرفاً مرجع رسیدگی به شکایات مربوط به تخلفات انتخاباتی است. رسیدگی به جرائم انتخاباتی یا بُعد مجرمانه تخلفات انتخاباتی بر عهده نهادهای قضایی صالح بوده و از قلمرو صلاحیت نظارتی شورای نگهبان خارج است.

با وجود انحصار نظارت بر کلیه مراحل انتخابات در شورای نگهبان، مجلس در مواردی سعی در سلب حق نظارتی شورا در رسیدگی به شکایات انتخاباتی از طریق پیش‌بینی مراجع دیگر داشته است. برای مثال می‌توان به تبصره ۴ ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۲۹ اشاره کرد که در آن، هیأتی مرکب از رئیس مجمع تشخیص مصلحت، رئیس مجلس، دبیر شورای نگهبان و وزیر کشور را به‌منظور رفع اختلاف فی‌مابین وزارت کشور و شورا در موضوع کفایت اسناد و مدارک مربوط به رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس پیش‌بینی کرده بود. شورا در مقام انطباق این تبصره با قانون اساسی، با استناد به اصل ۵۷ که مبین استقلال قواست، تشکیل هیأت مزبور را مغایر اصولی همچون ۱۱۲، ۹۹، و ۶۰ دانست (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۲۹ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰).

از جمله الزامات نظارت استصوابی شورا در این مرحله، لزوم تفکیک امر اجرا از نظارت است. اقتضای این امر آن است که اولاً مقام اجرا صلاحیت شرکت در جلسات شورای نگهبان (مقام ناظر) و اظهارنظر نسبت به رسیدگی به پرونده‌های انتخاباتی را به‌دلیل پیشگیری از نفوذ مقامات اجرایی به حوزه نظارتی نداشته باشد (نظر شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۰۲ در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷) و ثانیاً برای مقام مجری صلاحیت نظارتی پیش‌بینی نشود؛ چراکه به تداخل در وظایف نظارتی شورا منجر می‌شود. از نظر شورا، تعلیق مقامات اجرایی متخلف، یک عمل نظارتی است و باید توسط مرجع نظارت (در مقام دادرسی انتخاباتی) صورت گیرد و مجری هیچ نقشی در این خصوص ندارد. بنابراین اعطای صلاحیت تعلیق فرماندار و بخشدار حوزه انتخابیه به وزیر کشور و بنا به درخواست شورای نگهبان (در صورت احراز تخلف آنان در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان) مغایر قانون اساسی است (نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۲۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۷/۱۷ در خصوص تبصره ماده ۵۳ طرح

انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۰۷/۰۷). مضاف بر آن، شورا را نمی‌توان در رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت نظارت محدود و محکوم به استفاده از سازوکارهای مشخصی همچون عزل اعضای مزبور در صورت احراز تخلف آنان کرد. بنابراین این نهاد در صورت احراز تخلف اعضای هیأت مذکور ملزم به عزل آنان و جایگزین کردن افراد دیگر نیست، چراکه اولاً نهاد ناظر را نمی‌توان الزام به امری در حوزه صلاحیت خود کرد، زیرا با مسئولیت‌پذیری این نهاد منافات دارد؛ ثانیاً ضمانت اجرای تخلف اعضای هیأت نظارت، لزوماً عزل نیست، چراکه ممکن است بدون عزل آن افراد مشکل حل شود (نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۴۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۷/۱۷ در خصوص ماده ۵۴ طرح انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۰۷/۰۷)؛ ثالثاً ملزم کردن شورا نسبت به ارسال گزارش امر به دادستانی در خصوص تشخیص جرم بودن عمل متخلف و رسیدگی مقتضی محل اشکال است (نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۹۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۷ در خصوص طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران، مصوب ۱۳۹۱/۰۹/۲۶). این ماده با توجه به تصریحی که در عزل افراد متخلف داشت، اختیار شورا را در تصمیم‌گیری در خصوص تخلف آن‌ها محدود به عزل کرده بود. همچنین، در صورت تغییر هر یک از معتمدین متخلف در بررسی شرایط داوطلبان توسط فرماندار یا بخشدار، صرف اطلاع هیأت نظارت کافی نبوده، بلکه لازم است تأیید هیأت اخیر نیز در خصوص تغییر هر یک از معتمدین متخلف اخذ شود (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص ماده ۵۳ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴)، چراکه عدم تأیید هیأت نظارت به معنای نفی نظارت شورا است.

۷. اعلام نتایج نهایی و تأیید نهایی فرایند انتخابات

شورای نگهبان موظف است پس از پایان مهلت رسیدگی به شکایات، نظر خود را نسبت به صحت یا ابطال انتخابات با توجه به زمان‌بندی‌های مقرر در قوانین و مقررات اعلام کند (تأیید، ابطال انتخابات یک یا چند حوزه انتخابیه).

یکی از مهم‌ترین نکات قابل استخراج از نظرهای شورا نسبت به این مرحله را باید نهایی و قطعی بودن نظرهای این نهاد نسبت به ابطال انتخابات دانست. در نتیجه اولاً امکان تجدیدنظر و رسیدگی مجدد نسبت به دلایل و مدارک معترضان در مورد توقف یا ابطال تمام یا قسمتی از انتخابات وجود ندارد (نظر شماره ۳۶۸۰ مورخ ۱۳۶۴/۰۳/۲۵ در خصوص لایحه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۴)؛ ثانیاً نمی‌توان برای معترضان امکان اعتراض در نهادهایی همچون دیوان عالی کشور را قائل شد، چراکه این امر علاوه بر نهایی ندانستن نظرهای شورا، منافی استقلال و مخالف وظایف نظارتی

شوراست (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص ماده ۷۲ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴).

رویکرد شورا در خصوص سازوکار توقف و ابطال انتخابات از جهات مختلفی قابل بررسی است. برای مثال شورا از جمله موانع اعمال نظارت را در این می‌داند که اولاً هیأت‌های نظارت نتوانند نظر خود مبنی بر توقف انتخابات را مستقیماً به شورای نگهبان ارسال کنند؛ ثانیاً حکم ابطال انتخابات نباید متوقف بر موافقت قبلی وزارت کشور باشد؛ ثالثاً اختیار دستور توقف انتخابات نباید منحصر در وزیر کشور باشد، چراکه نتیجه‌ای جز سلب حق اعلام ابطال انتخابات از سوی شورا ندارد. در توضیح مورد اخیر باید گفت از آن‌جا که در مواردی، ابطال انتخابات منوط به توقف انتخابات است، در صورتی که دستور توقف انتخابات منحصرأ در حیطه اختیار وزیر کشور قرار بگیرد، این امر موجب می‌شود که شورا نتواند حق اعلام ابطال انتخابات داشته باشد. از این‌رو مغایر اصل ۹۹ دانسته شد. همچنین حصر صلاحیت شورا به موارد مذکور نسبت به توقف انتخابات در یک یا چند حوزه انتخابیه به دلیل تحدید نظارت شورا مغایر این اصل است (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص ماده ۷۰ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴). اختصاص زمان مناسب به منظور اعلام نظر نهایی شورا و تعیین نصاب لازم برای ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه یکی دیگر از وجوهای نظارت استصوابی است. بنابراین، شورا باید زمان کافی برای اعلام نظر در خصوص نتیجه انتخابات را داشته باشد (نظر شماره ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۰۳/۲۵ در خصوص لایحه انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۳ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴) و در صورت نظر بر ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه می‌بایست رأی اکثریت مطلق شورا مبنی بر ابطال حوزه انتخابیه حاصل شود (نظر شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱/۰۲ در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷). همچنین، تأیید نهایی صحت انتخابات ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان منوط به وصول گزارش هیأت اجرایی مرکزی در خصوص نتیجه شمارش آراست و هیأت اجرایی نقشی در این خصوص ندارد (نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۹۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۷ در خصوص تبصره ۸ ماده ۴ طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران، مصوب ۱۳۹۱/۰۹/۲۶). نکته مهم دیگر این است که در مواردی ممکن است ابطال انتخابات یک حوزه انتخابیه به گونه‌ای باشد که به اساس انتخابات کل استان خلل وارد کند. در این صورت به علت ایجاد خلل به اساس انتخابات

کل استان، نمی‌توان انتخابات سایر حوزه‌های انتخابیه را صحیح دانست (نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۱۸۷۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۲۱ در خصوص طرح استانی - شهرستانی شدن حوزه‌های انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۳۱).

۸. صدور اعتبارنامه منتخبان

با اعلام نتایج نهایی انتخابات توسط شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات به اتمام می‌رسد و اعتبارنامه‌های منتخبان به ترتیب مقرر در قوانین انتخاباتی برای منتخبان صادر می‌شود. اعتبارنامه، گذرنامه‌ای برای منتخبان به منظور ورود به مجلس (عمیدی و امانی، ۱۳۹۶، ۲۴۳) و به طور کلی سندی است که به موجب آن صلاحیت فرد منتخب مجدداً توسط اشخاص مقرر در قانون بررسی می‌شود تا از صحت انتخاب وی اطمینان حاصل شود. صلاحیت قانونی شورای نگهبان در نظارت بر فرایند انتخابات تا قبل از صدور اعتبارنامه‌های منتخبین است؛ از این رو این نهاد نقشی در تصویب اعتبارنامه‌ها ندارد.

تتبع در نظرات شورای نگهبان در زمینه اعتبارنامه منتخبان نشان از آن دارد که برخلاف صلاحیت شورا در رسیدگی به فرایند انتخابات که مطلق، انحصاری، کامل، عام و نهایی است، صلاحیت منتخبان مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه یکدیگر مطلق نبوده و محدود به موارد مقرر در قانون است. به بیان دیگر، هرچند نظارت شورا تا پیش از صدور اعتبارنامه اعمال می‌شود، اما منتخبان مجلس (که هنوز عنوان «نماینده» بر آن‌ها صادق نیست) را در بررسی اعتبارنامه یکدیگر صرفاً صالح به رسیدگی در خصوص دو مورد خاص دانسته است. نخست، در صورت حصول مطلب جدید پس از رسیدگی شورا، و دوم، در صورت کشف سند جدید علیه شخص منتخب (نظر شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۷۸/۰۲/۰۸ در خصوص طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۰۱/۱۸ و نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۰۰۴ مورخ ۱۳۷۸/۰۴/۲۴ در خصوص طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۴/۱۳). در غیر این دو صورت، منتخبان صلاحیت رسیدگی به اعتبارنامه یکدیگر را ندارند، چراکه این امر به نوعی ارزیابی عملکرد نهاد ناظر و نظارت بر ناظر است و به همین دلیل مغایر اصل ۹۹ است. همچنین، مقدمه صدور اعتبارنامه منتخبان، تأیید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان است. تأیید مزبور منوط به این است که اولاً شورا را نمی‌توان محدود به بازه زمانی مشخص به منظور اعلام نظر درباره انتخابات کرد؛ ثانیاً صدور اعتبارنامه بدون اعلام نظر شورا توسط وزارت کشور مجاز نیست، چراکه به نفی نظارت شورا در این مرحله منجر می‌شود (نظر شماره ۱۰۶۴۱ مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲۷ در خصوص لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲/۱۱/۱۸)؛ ثالثاً تکلیف هر یک از اعضای هیأت‌های اجرایی و

نظارت مبنی بر امضای اعتبارنامه‌ها منوط به اعلام صحت انتخابات از سوی شورای نگهبان است (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص تبصره ماده ۷۴ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴).

نتیجه گیری

نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات دارای اقتضائات و لوازمی است که در این نوشتار تلاش شد لوازم و اقتضائات مذکور در انتخابات ملی تبیین شده و به این پرسش پاسخ داده شود که اظهارنظرهای شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس به استناد اصل ۹۹، چه گستره و اقتضائاتی از نظارت استصوابی را در هر یک از مراحل انتخابات تصویر می‌کند؟ با بررسی نظرهای شورا در هر یک از مراحل انتخابات، این نتیجه حاصل شد که این نهاد به تناسب هر یک از مراحل، رویکرد منحصر به فردی از نظارت استصوابی را اتخاذ کرده و تلقی خود را از مفهوم اخیر به صورت مختلفی ابراز کرده است.

از نظر شورای نگهبان ضروری است وزارت کشور به عنوان مجری انتخابات، پیش از صدور فرمان آغاز فرایند انتخابات زمان و جدول برگزاری انتخابات را با هماهنگی و تأیید شورای نگهبان تعیین کند. تشکیل هیأت‌های اجرایی، تأیید صلاحیت معتمدان عضو هیأت‌های اجرایی و انحلال این هیأت‌ها منوط به نظارت کامل از سوی شورا بوده و مرجع صالح برای تشخیص بروز تعارض و تداخل میان وظایف نظارتی شورا و تصمیمات هیأت اجرایی، صرفاً شورای نگهبان است. غیرقابل تجدیدنظر بودن نظرهای شورا در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان انتخابات و اعلام نتایج نهایی انتخابات، قابل شکایت نبودن تصمیمات شورا در مراجع دیگر به خصوص در مراجع قضایی، لزوم تفکیک امر اجرا از امر نظارت (تفکیک صلاحیت مقامات اجرایی از مقامات نظارتی) از جمله مهم‌ترین اقتضائات این نظارت در نظرهای تطبیقی پاسدار تقنینی از قانون اساسی بوده است.

با توجه به موارد مذکور، نظارت استصوابی شورا بر انتخابات واجد اوصاف مؤثر بودن، اختصاصی بودن، عام بودن، فراگیری و انحصاری بودن است. از این رو، مجلس مکلف است در امر تقنین به اقتضائات قلمرو اخیر احترام بگذارد و این حدود مقرر را رعایت کند. به بیان دیگر، با توجه به اینکه مجلس در اصل ۷۱ مکلف به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی شده است، باید به هنگام وضع و جرح و تعدیل قوانین انتخاباتی حریم نظارت استصوابی را پاس بدارد. البته به نظر می‌رسد در قوانین انتخاباتی کنونی، اقتضائات نظارت مؤثر و فراگیر شورای نگهبان بر برخی از فرایندها و مراحل انتخابات مانند مرحله ثبت نام از داوطلبان و تبلیغات انتخاباتی به خوبی تضمین نشده است.

یادداشت ها

۱. در فرایند تصویب اصل ۹۹ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به صراحت به این مسئله اشاره و پرداخته شده بود (ر.ک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۹۶۵).
۲. در فرازی از مقدمه قانون اساسی، ذیل عنوان شیوه حکومت در اسلام، «در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است براساس تلقی مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت و اداره مملکت می‌گردند...» در واقع، نتیجه و هدف مدنظر قانون اساسی از تعبیه نهادی همچون شورای نگهبان برای نظارت بر انتخابات در نهایت این است که در حکومت مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت شوند و این امر جز از طریق نظارت مؤثر شورا بر کلیه فرایندهای انتخابات و خصوصاً رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و سپس آرای مردم امکان‌پذیر نخواهد شد. تحقق چنین هدفی هم ایجاب می‌کند که نظارت لزوماً استصوابی باشد. در غیر این صورت، وصول به غایت مدنظر یا ممکن نیست یا به سختی امکان‌پذیر است.
۳. ن.ک: ماده ۲۰ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۰۷/۰۳. نیز قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۰۵/۰۹ در خصوص صلاحیت ابطال و توقف انتخابات؛ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴ در خصوص قطعی و لازم‌الاجرا بودن نظر شورای نگهبان و توقف و ابطال انتخابات؛ قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان مصوب فقهای شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۱/۰۷/۱۸ در خصوص عدم امکان تخطی از نظرهای شورای نگهبان در هیچ‌یک از فرایندهای انتخاباتی مجلس خبرگان رهبری، همگی بر لزوم تأیید و تصویب فرایندهای مختلف انتخاباتی توسط شورای نگهبان دلالت دارد.
۴. کلیه نظرهای شورا از سایت رسمی سامانه جامع نظرات شورای نگهبان (nazarat.shora-rc.ir) اخذ شده و در آن پایگاه قابل دسترسی است.
۵. شایان ذکر است که شورای نگهبان علاوه بر اینکه اصلاحات انجام‌گرفته را رافع ایرادات ندید، واگذاری نحوه انتخاب معتمدان به آیین‌نامه را مغایر اصل ۸۵ تشخیص داد. شورای نگهبان معتقد بود با توجه به ذیل اصل ۶۲ که تعیین کیفیت انتخابات را بر عهده قانون نهاد، نحوه انتخاب معتمدان نیز از اموری است که صرفاً باید از مجرای قانونگذاری تعیین شود و سپردن این امر به آیین‌نامه خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.
۶. با وجود این، قانون اساسی در بند ۹ اصل ۱۱۰، به‌طور استثنایی شورای نگهبان را به‌عنوان مرجع تشخیص صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در قانون اساسی آمده قرار داده است. در مورد انتخابات مجلس خبرگان رهبری نیز با توجه به مفاد اصل ۱۰۸ قانون اساسی مجلس خبرگان، مسئولیت تشخیص دارا بودن شرایط داوطلبان انتخابات مجلس خبرگان رهبری را به فقهای شورای نگهبان سپرده است.
۷. مصداق دیگر این تخصیص را در اصل ۱۳۴ در خصوص اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی می‌توان مشاهده کرد.

منابع

الف: کتابها و مقالات

۱. احمدی، علی (۱۳۸۹)، انتخابات در ایران؛ بررسی حقوقی و قانونی، تهران: میزان، چ اول.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، صورت مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۳. ارشدی، علی‌یار (۱۳۸۵)، «نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، استصوابی یا استطلاعی»، حقوق اساسی، دوره ۴، ش ۶ و ۷، ص ۲۷-۴۴.
۴. اطاعت، محمدجواد (۱۳۸۳)، «انتخابات و نظارت شورای نگهبان»، حقوق اساسی، سال دوم، ش ۲، ص ۲۷-۴۸.
۵. حبیب‌نژاد، سید احمد و زهرا داودی (۱۳۹۷)، «الگوی تبلیغات انتخاباتی ایران در پرتو مؤلفه‌های تبلیغات انتخاباتی شایسته»، دانش حقوق عمومی، ش ۲۰، ص ۷۱-۹۱.
۶. درستی، هاجر (۱۳۹۳)، «آسیب‌شناسی تبلیغات انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در پرتو اصول حقوقی حاکم بر تبلیغات»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ویکم، ش ۸۰، ص ۸۹-۱۱۱.
۷. رضایی‌زاده، محمدجواد و محسن داوری (۱۳۹۵)، «مبانی و اصول تشخیص صلاحیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی»، دانش حقوق عمومی، ش ۱۴، ص ۱۱۷-۱۴۲.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اساسی (کلیات و رژیم‌های مهم سیاسی)، تهران: میزان، چ چهاردهم.
۹. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱ق)، فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر، چ چهارم، ج ۱.
۱۰. عمیدی، آیدا و محمد هامون امانی (۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی جایگاه اعتبارنامه در نظام حقوقی ایران و انگلیس»، فصلنامه علمی-حقوقی قانون‌یار، دوره ۳، ص ۲۴۱-۲۵۶.
۱۱. غمامی و دیگران (۱۳۹۶)، دایره‌المعارف حقوق عمومی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، چ اول.
۱۲. فتاحی‌زفرقندی، علی (۱۳۹۷)، شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات؛ تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول.

۱۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان، چ سیزدهم.
۱۴. قیصری، نوراله، طاهری فدافن، دانیال و مهدی باقری فارسانی (۱۳۹۴)، «مدیریت انتخابات در ایران؛ کیفیت و ارزیابی اجرا»، *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، سال چهارم، ش ۱۳، (شماره پیاپی ۴۳) ص ۹-۳۴.
۱۵. منصوریان، مصطفی (۱۳۹۶)، *نظام حقوقی حاکم بر انتخابات*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول.
۱۶. مهرپور، حسین (۱۳۸۹)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر، چ دوم.
۱۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، «نظارت شورای نگهبان «انضباطی» است، نه استصوابی و نه استطلاعی»، *مدرس علوم انسانی*، دوره ۷، ش ۳۱، ص ۱۷۹-۱۹۰.

ب: قوانین و مقررات

۱. آیین‌نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۲۳ و ۱۳۸۵/۱/۳۱.
۲. سیاست‌های کلی انتخابات مصوب ۱۳۹۵/۰۷/۲۴.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات ۱۳۶۸.
۴. قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۴/۰۵.
۵. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷.
۶. قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۵۹/۰۷/۱۰.
۷. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴/۰۴/۰۴.
۸. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۰۷/۰۳ و ۱۳۶۵/۰۵/۰۹.

