

مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز
دوره پنجم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۲

اصل برابری و نظارت قانونی بر اجرای انتخابات نهادهای سیاسی

جواد تقی‌زاده* طیبه کریم‌زاده شریف‌آباد*

چکیده

کمیت و کیفیت نظارت بر انتخابات نهادهای سیاسی در برقراری اصل برابری انتخاباتی نقش مهمی را ایفا می‌نمایند. نهاد نظارت بر انتخابات با مراقبت بر عملکرد مجریان انتخابات و نظارت بر اجرای دقیق قوانین انتخاباتی در تضمین اصل برابری در قوانین انتخاباتی موثر است و به عنوان یکی از نهادهای مجری قوانین انتخاباتی در تامین اصل برابری در مقابل قوانین انتخاباتی نقش دارد. برای تضمین اصل برابری در قوانین انتخاباتی، تعیین سازکارهای مناسب برای مراقبت بر اجرای قوانین انتخاباتی و جرم‌انگاری اعمال خلاف قوانین انتخاباتی ضروری است. تامین اصل برابری در مقابل قوانین انتخاباتی نیازمند بی‌طرفی ناظران انتخاباتی است. به این منظور معیار نظارت بر اجرای انتخابات باید قاعده مند باشد و قواعد حقوقی مزبور باید به صورت عینی تعیین شوند.

واژه‌های کلیدی: برابری، نظارت قانونی، مراقبت، انتخابات سیاسی

۱. مقدمه

نظارت بر انتخابات در قوانین اساسی کشورها مورد توجه قرار گرفته و غالباً سعی

* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران (نویسنده) jtaghizadehd@yahoo.com
* کارشناس ارشد حقوق عمومی از دانشگاه شیراز karimzadeh_06@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۴/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۹/۹

شده است که مرجع ناظر متشکل از افرادی باشد که در نتایج انتخابات ذینفع نباشند. در این خصوص بیشترین توجه بر این است که قوه مجریه به خاطر ذینفع بودن از نتیجه انتخابات اولاً در مقام نظارت مذکور قرار نگیرد و ثانیاً در مقام مجری انتخابات توسط قوه ناظر تحت نظارت و کنترل قرار گیرد (هاشمی، ۱۳۸۲(ب): ۱۸۲). در بسیاری از کشورها از جمله انگلستان، رسیدگی به دعاوی انتخاباتی بر عهده دستگاه قضایی است. در ترکیه برای رسیدگی به دعاوی انتخاباتی محاکم خاص انتخاباتی پیش‌بینی شده است. نهاد متصدی صیانت از قانون اساسی در فرانسه رسیدگی به دعاوی انتخابات پارلمانی و ریاست جمهوری را بر عهده دارد اما رسیدگی به دعاوی انتخاباتی مربوط به انتخابات محلی (انتخابات شوراهای شهر و روستا، شوراهای شهرستان و شوراهای منطقه) و انتخابات پارلمان اروپا در فرانسه بر عهده محاکم اداری است. در تعدادی از کشورها با تکیه بر حاکمیت نهایی پارلمان و برای جلوگیری از مداخلات مقامات دیگر در قوه مقننه، حق رسیدگی نهایی شکایات یا اعتراضات مربوط به انتخابات پارلمانی در قالب رسیدگی به اعتبارنامه‌های منتخبان بر عهده مجلس مربوط گذارده شده است (قاضی، ۱۳۷۰: ۷۱۹). در این راستا می‌توان رسیدگی به اعتبارنامه‌های نمایندگان مجلسین در ایالات متحده آمریکا را مثال زد. اما نظارت بر انتخابات فقط شامل رسیدگی به شکایات و اعتراضات انتخاباتی نیست بلکه می‌تواند مراقبت بر سلامت جریان انتخابات را نیز شامل گردد. معمولاً نظارت بر انتخابات هم مرحله مراقبت و پیشگیری از وقوع تخلفات انتخاباتی و هم مرحله پیگیری شکایات و حل و فصل دعاوی انتخاباتی را شامل می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۲(ب): ۱۸۲)^۱. البته مراقبت و پیشگیری از وقوع تخلفات و رسیدگی به شکایات و دعاوی مراحل مختلف انتخابات ممکن است به مراجع مختلفی واگذار شود. قانونگذار انتخاباتی ایران صلاحیت نظارت بر انتخابات سیاسی را به نهادهای مستقل از نهاد مدیریت اجرایی انتخابات واگذار کرده است. مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران "شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد". قانونگذار اساسی در مورد نهاد متصدی نظارت بر انتخابات شوراهای محلی سکوت نموده است و لذا قانونگذار عادی این

وظیفه را در صلاحیت هیأت مرکزی نظارت منتخب مجلس شورای اسلامی و متشکل از نمایندگان مجلس قرار داده است. البته قانونگذار اساسی ایران برای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی نظارت مضاعف را تعیین کرده است زیرا، علاوه بر نظارت شورای نگهبان مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی، در اصل ۹۳ قانون اساسی^۲ بر نظارت مجلس شورای اسلامی در قالب رسیدگی به اعتبارنامه‌ها نیز تصریح شده است. به عبارت دیگر، پس از تایید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان و صدور اعتبارنامه‌های منتخبان، مجلس شورای اسلامی نیز صلاحیت منتخبان و سلامت انتخابات آنها را رسیدگی می‌کند. شورای نگهبان به عنوان ناظر انتخابات ملی و هیأت نظارت منتخب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر انتخابات محلی هر دو وظیفه مراقبت بر جریان انتخابات و رسیدگی به شکایات انتخاباتی را بر عهده دارند.

اصل برابری یکی از مهم‌ترین اصول حقوقی است. اقتضای این اصل بر خورداری همه افراد از حقوق و تکالیف مساوی در شرایط و موقعیت‌های یکسان است. همه انسان‌ها دارای کرامت ذاتی‌اند و لذا به لحاظ ارزشی با یکدیگر برابر بوده و باید به نحو یکسان از حقوق انتخاباتی که ناشی از کرامت انسانی است بهره‌مند گردند و نباید ترجیح بلامرجحی در بهره‌مندی از این حقوق بنیادین وجود داشته باشد (فرح‌بخش، ۱۳۸۵: ۱۲۵) قانونگذار اساسی ایران برابری در حقوق انتخاباتی را به صراحت در اصول قانون اساسی شناسایی نکرده است لیکن می‌توان از سایر اصول مربوط به برابری از جمله اصول نوزدهم، بیستم و بندهای ۹ و ۱۴ اصل سوم قانون اساسی، لزوم رعایت اصل برابری در حقوق انتخاباتی را استنباط کرد. اعمال اصل برابری در حقوق انتخابات سیاسی از منظرهای متفاوتی قابل بررسی است. از یک سوی واضعان هنجارهای حقوقی باید با اعطای حقوق انتخاباتی به همه شهروندان بدون اعمال هرگونه تبعیض نژادی، جنسیتی، مالی، زبانی و غیره اصل برابری را هنگام وضع قواعد حقوقی مربوط به انتخابات رعایت کنند (اصل برابری در قانون). از دیگر سوی متصدیان اجرا یا نظارت بر انتخابات باید قوانین را به صورت یکسان نسبت به همه بازیگران انتخاباتی اعمال کنند (اصل برابری در مقابل قانون). کمیت و کیفیت نظارت بر انتخابات سیاسی در برقراری اصل برابری انتخاباتی نقش مهمی را ایفا می‌نمایند زیرا نهاد نظارت بر

انتخابات با مراقبت بر عملکرد مجریان انتخابات و نظارت بر اجرای دقیق قوانین انتخاباتی در تضمین اصل برابری در قوانین انتخاباتی مؤثر است و به عنوان یکی از نهادهای مجری قوانین انتخاباتی در تأمین اصل برابری در مقابل قوانین انتخاباتی نقش دارد. در این مقاله کمیت و کیفیت نظارت بر انتخابات سیاسی برای تأمین اصل برابری در قانون و اصل برابری در مقابل قانون مورد بررسی قرار می‌گیرد و در همین راستا قوانین و مقررات مربوط به نظارت بر انتخابات نهادهای سیاسی ایران ارزیابی می‌گردد.

۲. اصل برابری در قانون

شناسایی حقوق انتخاباتی برابر برای افراد در قوانین و مقررات انتخاباتی صرفاً نمی‌تواند اصل برابری در قوانین انتخاباتی را تأمین نماید، بلکه مراقبت بر اعمال حقوق انتخاباتی شناخته شده در قوانین انتخاباتی برای تضمین اصل برابری در قانون لازم است. برای تحقق این مهم تعیین سازکارهای لازم برای مراقبت بر اجرای قوانین انتخاباتی و جرم‌انگاری اعمال خلاف قوانین انتخاباتی در قواعد حقوقی مربوط به مراقبت بر جریان انتخابات ضروری است.

۲-۱. مراقبت بر اجرای قوانین انتخاباتی

قانونگذاران انتخاباتی صلاحیت‌ها و اختیاراتی را جهت مراقبت بر مراحل مختلف انتخابات به مقامات و نهادهایی واگذار می‌کنند. در این راستا می‌توان به مراقبت سلسله مراتبی نهاد مدیریت اجرایی انتخابات، مراقبت نمایندگان احزاب سیاسی و کاندیداها و ناظران نهاد رسمی نظارت بر انتخابات اشاره کرد (خسروی، ۱۳۸۸: ۳۵۷ - ۳۵۶). قانونگذار انتخاباتی ایران همه این مراقبت‌ها را در قوانین انتخاباتی پیش‌بینی کرده است. کلیه هیأت‌های اجرایی و مدیران و مأموران انتخاباتی که در زیر مجموعه نهاد اصلی مدیریت اجرایی انتخابات ایران یعنی وزارت کشور قرار دارند در یک نظام سلسله مراتبی و طولی بر نحوه اجرایی شدن وظایف و اختیارات توسط مقامات و مأموران مادون مراقبت می‌کنند. مراقبت نهاد مدیریت اجرایی انتخابات ایران در قالب ارشادی -

ارائه آموزش‌ها و صدور دستورالعمل‌های لازم برای انجام درست وظایف و اختیارات اعطایی به هیأت‌های اجرایی و مأموران انتخاباتی - و در قالب تعقیبی - اصلاح، تغییر یا ابطال تصمیمات و اقدامات غیر قانونی هیأت‌های اجرایی و مأموران انتخاباتی مادون و یا عزل مأموران یا انحلال هیأت‌های اجرایی - است. به علاوه، مطابق قوانین و مقررات انتخاباتی بازرسان وزارت کشور می‌توانند در شعب اخذ رأی حضور یابند و بدون دخالت در مراحل اجرایی انتخابات تخلفات احتمالی را به هیأت‌های اجرایی و نظارت گزارش دهند.^۳

نمایندگان کاندیداها به جهت ذینفع بودن در نتیجه انتخابات قادرند فعالیت‌ها و عملکرد رقبای خود و مسئولین و مأموران انتخاباتی را به دقت تحت مراقبت قرار دهند و پاسدار و تضمین‌بخش حقوق سیاسی و انتخاباتی خود باشند (همان: ۳۵۶). مراقبت نمایندگان کاندیداها بر جریان انتخابات نقش مهمی در جلوگیری از بروز تخلفات، تقلبات و نقض احتمالی حقوق انتخاباتی برابر شهروندان دارد و به همین دلیل در برقراری اصل برابری انتخاباتی تأثیرگذار است. قانونگذار انتخاباتی ایران مراقبت نمایندگان کاندیداها بر جریان انتخابات را در همه انتخابات سیاسی جز انتخابات مجلس خبرگان رهبری پیش‌بینی کرده است.^۴ هزینه حضور نمایندگان کاندیداها در شعب اخذ رأی بر عهده خود کاندیداهاست و این موضوع می‌تواند به خصوص در شعب سیار اخذ رأی هزینه زیادی را به کاندیداها تحمیل کند. بدین ترتیب بسیار محتمل است که کاندیدایی از داشتن نماینده در برخی از شعب رأی‌گیری محروم بماند و در نتیجه برابری داوطلبان نقض گردد. لذا پیشنهاد می‌شود که وزارت کشور هزینه حضور تعداد مشخصی از نمایندگان کاندیداها در شعب رأی‌گیری را تقبل کند تا امکان مراقبت برای همه داوطلبان به صورت برابر فراهم شود.

اختیارات ناظران رسمی بر انتخابات سیاسی ایران برای مراقبت بر جریان انتخابات عام است و همه مراحل اجرایی انتخابات را شامل می‌شود.^۵ شورای نگهبان در انتخابات ملی و هیأت منتخب مجلس شورای اسلامی در انتخابات محلی از طریق هیأت‌های نظارت در سطوح مختلف مانند استان، شهرستان و بخش و حتی ناظران در شعب رأی‌گیری به مراقبت بر همه مراحل اجرایی انتخابات - تهیه مقدمات برای اعلام شروع

انتخابات، ثبت نام کاندیدها، تشکیل هیأت‌های اجرایی، بررسی صلاحیت داوطلبان، رأی‌گیری، شمارش آرا و اعلام نتایج - می‌پردازند. مجریان انتخابات باید همه تصمیمات اجرایی خویش را به اطلاع نهاد ناظر انتخابات برسانند.^۶ ناظران انتخابات با حضور در جلسات هیأت‌های اجرایی و در شعب رأی‌گیری مکلفند بدون دخالت در امور اجرایی در خصوص سوء جریان یا تخلف مجریان انتخابات تذکر دهند و گزارش کتبی خویش را به هیأت‌های نظارت مربوط ارائه نمایند.^۷ در برخی از تصمیم‌گیری‌های اجرایی به دلیل حساسیت و تأثیرگذاری بیشتر بر حقوق انتخاباتی شهروندان و در نتیجه اقتضای مراقبت بیشتر، تأیید نهاد ناظر انتخابات ضروری است که در این راستا می‌توان به بررسی صلاحیت داوطلبان اشاره کرد.

قانونگذار انتخاباتی بررسی صلاحیت داوطلبان ریاست‌جمهوری را مستقیماً بر عهده شورای نگهبان و بررسی صلاحیت داوطلبان مجلس خبرگان رهبری را بر عهده فقهای شورای نگهبان قرار داده است. اما رسیدگی به صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی با هیأت‌های اجرایی است و نهاد ناظر می‌تواند نتایج رسیدگی به صلاحیت داوطلبان را تأیید یا رد نماید. نکته‌ای که در خصوص نظارت بر داوطلبی کاندیدهای مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی شهر و روستا قابل تأمل به نظر می‌رسد آن است که وزارت اطلاعات (به عنوان یک دستگاه مقتدر قوه مجریه) در بررسی سوابق صلاحیت داوطلبان ابتکار عمل تعیین‌کننده و جهت‌دهنده‌ای را در قبول یا رد صلاحیت آنان دارا می‌باشد.^۸ در چنین شرایطی افراد و گروه‌های مخالف دولت شانسی برای راهیابی به نهادهای انتخابی نخواهند داشت (هاشمی، ۱۳۸۲ (الف): ۹۳). این موضوع به دلیل محدود کردن حق انتخاب‌پذیری شهروندان اصل برابری انتخاب‌شوندگان را مخدوش می‌کند. یکی دیگر از مراحل اجرایی انتخابات که نیازمند مراقبت بیشتر است، مرحله رأی‌گیری و اعلام نتایج انتخابات سیاسی است. قانونگذار انتخاباتی ایران حضور ناظران انتخاباتی را در شعب اخذ رأی ضروری دانسته است و تأیید صحت رأی‌گیری و اعلام نتایج نهایی را منوط به تصمیم ناظران انتخابات کرده است. نهاد ناظر انتخابات سیاسی در ایران پس از بررسی گزارش‌های ارسالی و رسیدگی به شکایات انتخاباتی می‌تواند با ارزیابی

تخلفات ارتكابی، مرتكب تخلف و فاصله آرای داوطلبان و تأثیر تخلفات بر صحت و صداقت انتخابات، نتایج اعلامی را تأیید و یا با ذکر دلیل ابطال یا تصحیح نماید.^۹ این نظر قطعی و لازم‌الاجراست.^{۱۰} بدین ترتیب نظارت بر اجرای قوانین انتخاباتی در ایران شامل همه مراحل اجرایی انتخابات می‌شود و قانونگذار انتخاباتی ضمانت‌اجراهای مناسبی را در اختیار ناظران قرار داده است. این نظارت می‌تواند بر اعمال حقوق انتخاباتی شناخته شده در قوانین انتخاباتی و تامین اصل برابری در قوانین انتخاباتی ایران تأثیر مثبت یا منفی بگذارد. با وجود پیش‌بینی‌ها و به‌کارگیری فنون و تکنیک‌های نظارتی، باز هم احتمال وقوع تقلبات انتخاباتی وجود دارد که ممکن است نتیجه انتخابات را مخدوش نمایند. لذا جرم‌انگاری اعمال خلاف قوانین انتخاباتی برای جلوگیری از تضییع حقوق انتخاباتی شهروندان و تضمین اصل برابری در قانون لازم است.

۲-۲. جرم‌انگاری اعمال خلاف قوانین انتخاباتی

قانونگذار انتخاباتی باید همه رفتارهایی (فعل یا ترک فعل) که منجر به نقض حقوق انتخاباتی شناخته شده شهروندان در قوانین می‌شوند را در همه مراحل انتخابات جرم‌انگاری کند و ضمانت اجرای قانونی (مجازات) متناسب با آنها را مقرر نماید. البته باید از طراحی و تعیین تخلفات و جرایم انتخاباتی به صورت ناموجه و نامعقول که حقوق انتخاباتی شهروندان را محدود می‌کند اجتناب کرد. فهرست تخلفات و جرایم انتخاباتی باید در چارچوب حقوق و آزادی‌های بنیادین دیگران، نظم، رفاه، امنیت و اخلاق عمومی تبیین و طراحی شود (قاری‌سیدفاطمی، ۱۳۸۲: ۱۳۹). موضع قانونگذار ایران در تنظیم فهرست تخلفات انتخاباتی و مجازات‌های آنها در انتخابات سیاسی مختلف یکسان نیست. در انتخابات مجلس خبرگان رهبری، فقط چند مورد از تخلفات انتخاباتی به صورت حصری در آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری ذکر شده‌اند^{۱۱} بدون اینکه به مجازات این تخلفات اشاره‌ای شود. باید توجه داشت که به استناد اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها شورای نگهبان در مقام تصویب آیین-

نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری صلاحیت وضع جرایم انتخاباتی و تعیین مجازات برای آنها را ندارد و مجلس خبرگان رهبری که به استناد اصل ۱۰۸ قانون اساسی استثنائاً به عنوان قانونگذار انتخاباتی در انتخابات مجلس خبرگان رهبری تعیین شده است باید شخصاً فهرست جرایم انتخاباتی و مجازات‌های آنها را به صورت جامع و دقیق تنظیم نماید. در قانون انتخابات ریاست جمهوری نیز فهرست جرایم انتخاباتی مقرر شده است اما برخی از اعمال ناقض حقوق انتخاباتی شهروندان حتی با وجود ممنوعیت جرم‌انگاری نشده‌اند.^{۱۲} به علاوه ذیل فصل تعیین مجازات در قانون انتخابات ریاست جمهوری برای برخی از جرایم انتخاباتی مجازات تعیین نشده است.^{۱۳} مطابق ماده ۶۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور "هرگونه اعمال خلاف این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن جرم محسوب می‌شود". براین‌اساس در انتخابات شوراهای محلی همه اعمال ناقض حقوق انتخاباتی شناخته شده شهروندان در قانون، جرم‌انگاری شده‌اند اما قانونگذار انتخاباتی در خصوص تعیین مجازات جرایم انتخاباتی ساکت است. فهرست جرایم انتخاباتی و مجازات آنها در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی دقیق‌تر است زیرا در این قانون اکثر اعمال ناقض قانون و حقوق انتخاباتی شهروندان جرم‌انگاری شده‌اند و برای همه جرایم انتخاباتی مجازات تعیین شده است.

علاوه بر عدم دقت در تنظیم فهرست جرایم انتخاباتی و تعیین مجازات آنها در قوانین انتخاباتی ایران، بین جرایم انتخاباتی و مجازات‌های آنها نیز تناسب وجود ندارد و مجازات‌های تعیین شده مانند جزای نقدی یا محرومیت از عضویت در هیأت‌های اجرایی، نظارت و شعب رأی‌گیری فاقد بازدارندگی لازم برای جلوگیری از ارتکاب جرم می‌باشند. در این میان عدم تناسب بین جرائم ارتكابی توسط برخی مقامات و مجازات‌های آنها بیشتر مشهود است. به عنوان مثال می‌توان به مجازات رئیس ستاد انتخابات کشور که معمولاً معاون وزیر کشور است و مجازات مدیران ارشد سیاسی و انتخاباتی مانند استانداران و فرمانداران اشاره نمود. برغم اینکه این مقامات دارای اختیارات وسیعی در امر انتخابات می‌باشند و اقدامات غیرقانونی آنها سرنوشت‌ساز و غیر قابل جبران می‌باشند مجازات جرایم ارتكابی توسط آنها با مجازات اشخاص

عادی و یا مثلاً رئیس یک شعبه اخذ رأی هیچ تفاوتی ندارد (رودگر، ۱۳۸۱: ۱-۵). نظام حقوقی باید با پیش‌بینی جرایم و مجازات‌ها، حقوق و آزادی‌های شهروندان را مورد حمایت قرار دهد. عدم پیش‌بینی‌های لازم در تضمین حقوق و آزادی‌های بنیادین، نقض این حق‌ها و آزادی‌ها محسوب می‌شود (قاری‌سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ۸۵). براین-اساس تنظیم فهرستی جامع و دقیق جرایم انتخاباتی و تعیین مجازات‌های متناسب با آنها در قوانین انتخاباتی ایران برای جلوگیری از نقض حقوق انتخاباتی شناخته شده شهروندان در قوانین انتخاباتی و تامین اصول برابری در قانون و برابری در مقابل قانون ضروری به نظر می‌رسد.

۳. اصل برابری در مقابل قانون

اعمال اصل برابری هنگام وضع قواعد حقوقی برای تأمین اصل برابری کافی نیست بلکه اصل برابری اقتضا می‌کند که افراد در مقابل قانون برابر باشند و قوانین به صورت یکسان در مورد همه آنها اجرا شود. حمایت یکسان قانون و تسری یکسان قانون به کلیه اعضای جامعه، بدون لحاظ موقعیت اجتماعی و سیاسی آنها، مبنای اصل برابری در مقابل قانون است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۲۴). برخلاف برابری در قانون که مربوط به نهادهای واضع هنجارهای حقوقی است، برابری در مقابل قانون مربوط به نهادهایی است که وظیفه اعمال هنجارهای حقوقی بر دوش آنهاست (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۳۶). لذا اصل برابری در مقابل قانون اقتضا می‌نماید تا نهاد نظارت بر انتخابات به عنوان یکی از نهادهای مجری قواعد حقوقی مربوط به انتخابات این قواعد را به صورت برابر در مورد همه بازیگران انتخاباتی اعمال کند. لازمه برابری در اینجا "بی-طرفی" ناظران انتخاباتی است. بی‌طرفی به این معنی است که با استناد به دلایل غیر مرتبط، کسی از شمول یک قاعده حقوقی مستثنی نشود و یا به دلایل غیر مرتبط، افراد غیرمشمول موضوع اجرای آن قاعده نگردند (قاری‌سیدفاطمی، ۱۳۸۰: ۲۶۲ - ۲۶۳). برای تضمین بی‌طرفی ناظران انتخاباتی لازم است معیارهای نظارت بر جریان انتخابات قاعده‌مند باشند و قواعد حقوقی به صورت عینی و قابل ارزیابی تعیین شوند.

۱-۳. قاعده‌مند بودن معیار نظارت

نخستین گام جهت تأمین برابری افراد در مقابل قوانین انتخاباتی تدوین و تصویب قواعد دقیق و هوشمندانه در خصوص کیفیت نظارت بر جریان انتخابات و حکومت این قواعد بر اعمال و تصمیمات ناظران انتخاباتی است تا از اعمال سلیق آنان در تصمیم‌گیری‌ها جلوگیری نماید. همین حکومت قانون در مراقبت بر جریان انتخابات، خود وسیله‌ای برای جلوگیری از خودسری‌ها و شرط نخست برابری است (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۷۹).

قانونگذار اساسی ایران در اصل ۹۹ قانون اساسی دایره و نوع نظارت شورای نگهبان بر انتخابات را تعیین نکرده است که این موضوع به مباحث گسترده‌ای در خصوص حدود و کیفیت نظارت شورای نگهبان منجر شده است. شورای نگهبان قانون اساسی در مقام پاسخگویی به استفسار آیت الله رضوانی فقیه عضو شورای نگهبان و رئیس وقت هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی اصل ۹۹ قانون اساسی را اینگونه تفسیر کرده است: "نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود" (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۷: ۲۲۷)^{۱۴}. در راستای تأمین توقعات مندرج در این نظریه تفسیری^{۱۵} در ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ به نظارت استصوابی و عام شورای نگهبان تصریح شده است. لیکن قانونگذار انتخاباتی در خصوص دایره و نوع نظارت هیات منتخب مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا ساکت است. برای ارزیابی اصل برابری در نظارت بر اجرای انتخابات سیاسی ایران لازم است تا ضمن معرفی انواع نظارت، معیارهای نظارت در هر نوع آن بررسی گردند تا نوع نظارت متناسب و تأمین‌کننده اصل برابری ارائه شود.

در کتب فقهی و در متون حقوقی ایران نظارت به نظارت استصوابی و نظارت استطلاعی تقسیم شده است. نظارت استطلاعی به نظارتی گفته می‌شود که ناظر موظف است تنها از وضعیتی که مجریان انجام می‌دهند اطلاع یابد؛ سپس بدون آنکه خود اقدام

به عملی کند و نحوه اجرا را تأیید یا رد نماید، اعمال نظر خود را برای هرگونه اتخاذ تصمیم به اطلاع مقام ذیصلاح برساند (مصباح یزدی، ۱۳۸۱: ۷۵). براین اساس نظارت استطلاعی نظارت ناقصی است که ضرورت دخالت مرجعی دیگر را ایجاب می‌کند حال آنکه هیچ مرجعی در حوزه نظارت بر انتخابات کارآمدتر از نهاد شورای نگهبان نیست. به علاوه، اصول مرتبط قانون اساسی نمی‌تواند دلالت بر قرار دادن مرجعی دیگر فرادست شورای نگهبان در امر نظارت بر انتخابات داشته باشد (واعظی، ۱۳۸۹: ۱۱۸).

بی‌شک ناظران بر انتخابات زمانی می‌توانند حسن اجرای قوانین انتخاباتی و حفظ حقوق انتخاباتی برابر شهروندان را تضمین کنند که ابزارهای نظارتی لازم برای تنفیذ یا ابطال تصمیمات مجریان انتخابات را در اختیار داشته باشند. در نظارت استطلاعی ناظر فاقد ضمانت‌اجراهای نظارتی مؤثر است و به همین دلیل این نوع نظارت نمی‌تواند موافق با اقتضائات اصل برابری قلمداد شود. برخلاف نظارت استطلاعی، در نظارت استصوابی اذن و موافقت ناظر شرط لازم در صحت عمل مجری است. نظارت استصوابی در جایی است که اعمال متولی - در بحث وقف - بایستی به تصویب ناظر برسد، بدون اینکه ناظر بتواند پیشنهاد دهنده و مقدم باشد (کاتوزیان، ۱۳۶۹: ۲۴۱). به عبارت دیگر، مجری در نظارت استصوابی باید برای تمام امورش نظر مثبت ناظر را جلب کند و عدم تأیید ناظر به منزله ابطال آن فعل و عدم مشروعیت حقوقی آن عمل است (هدایت‌نیا و کاویانی، ۱۳۸۰: ۱۸۸). در این نوع نظارت، معیار نظارت ناظر فقط قانون نیست بلکه صلاحدید و مصلحت‌اندیشی وی نیز در اعمال نظارت دخالت دارد.^{۱۶} بنابر این تعریف از نظارت استصوابی و با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان به نظر می‌رسد که تمام امور انتخاباتی در انتخابات ملی ایران^{۱۷} زیر نظر و با تأیید و صلاحدید شورای نگهبان اعتبار می‌یابد. این صلاحدید و مصلحت‌اندیشی می‌تواند ابتکار عمل شورا را تا آن حد بالا ببرد که آنچه را صلاح بداند تأیید کند و آنچه را صلاح نداند مورد تأیید قرار ندهد و به عبارت بهتر، در مراحل انتخاباتی دخل و تصرف کند (هاشمی، ۱۳۸۲ (الف): ۲۵۹). زیرا در نظارت استصوابی معیار مراقبت و ملاک تصمیم‌گیری ناظر فقط قانون نیست و "ناظر خود را ملزم به ارائه دلیل برای عدم تصویب امر موضوع نظارت نمی‌داند" (خاتمی، ۱۳۸۲: ۳۳۲). بدین ترتیب اختیارات

ناظر در نظارت استصوابی فراتر از نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات انتخاباتی و تضمین صحت انتخابات است و مقام ناظر می‌تواند با استفاده ناصواب از ضمانت اجراهای نظارتی اعمال مجریان و یا نتایج انتخابات را در کل کشور یا در برخی از حوزه‌های انتخابیه مطابق صلاحدید و مصلحت اندیشی خویش ابطال یا تصحیح کند. براین اساس اتخاذ نظارت استصوابی در انتخابات می‌تواند به اعمال تبعیض در انتخابات منجر شود.

مطابق تفسیر شورای نگهبان مرحله تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان نیز مشمول نظارت استصوابی شورای نگهبان است. با این برداشت از نظارت استصوابی شورای نگهبان می‌تواند با صلاحدید خود - به خصوص در مورد برخی از شرایط انتخاب- پذیری که دارای مفاهیم کلی است و با سلیقه‌ها و دیدگاه‌های مختلف تاب تفسیرهای گوناگون را دارد - نسبت به صلاحیت‌های سیاسی داوطلبان اظهارنظر کند (علینقی، ۱۳۷۸: ۲۳۷). در نتیجه این امر آزادی انتخاب کردن در انتخابات ملی ایران تا حد زیادی تحت تأثیر اعمال نظارت حداکثر استصوابی، به صورت غیر مستقیم موقوف به اجازه مقامات نظارتی می‌شود (قاری‌سیدفاطمی، ۱۳۸۲: ۱۳۶). به عبارت دیگر مردم تنها به داوطلبان مورد تأیید شورای نگهبان حق دادن رأی دارند، نه هر که را خود می‌پسندند (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۵۵). از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی اینگونه استنتاج می‌شود که هدف از واگذاری نظارت بر انتخابات به شورای نگهبان، انطباق عمل مجریان با قوانین و مقررات انتخاباتی و اعمال نظارت توسط یک نهاد بی-طرف بوده است (نک. صورت مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۷۶۰). لیکن آنچه از تفسیر شورای نگهبان استنتاج می‌شود توسعه دامنه نظارت بر انتخابات و محدود کردن حق تعیین سرنوشتی است که قانون اساسی برای مردم به رسمیت شناخته است (علینقی، ۱۳۷۸: ۸۲). نتیجه آنکه اتخاذ نظارت استصوابی در انتخابات ملی ایران به جای اینکه تضمین‌کننده حقوق انتخاباتی برابر شهروندان باشد، به جهت عدم تضمین بی‌طرفی شورای نگهبان، محدود-کننده حق انتخاب آنها است و حقوق انتخاباتی آنان را تضییع می‌کند و لذا نمی‌تواند اصل برابری را تأمین نماید. برخی از حقوق‌دانان (هاشمی، ۱۳۸۲ (ب): ۱۸۷) متأثر از

تعبیر و برداشت هایی که از نظارت استصوابی شورای نگهبان انجام گرفته است، از لزوم انضباطی بودن نظارت شورای نگهبان سخن می گویند. در این نوع نظارت، مقام ناظر بی طرف با تطبیق اقدامات و تصمیمات مجریان با قانون، بدون مصلحت اندیشی همانند یک دادگاه اقدام به رسیدگی می نماید و با استدلال و استناد به مواد قانونی مبادرت به صدور حکم می کند. این نظارت با اصل برابری در مقابل قانون سازگار است. به عبارت دیگر، اقتضای اصل برابری در مقابل قانون این است که "نظارت قانونی ملاک عمل قرار گیرد" (اطاعت، ۱۳۸۳: ۳۱) و ناظر انتخاباتی فقط براساس قوانین و مقررات انتخاباتی تصمیم گیری کند. در نظام مبتنی بر حکومت قانون، نظارت قانونی است (خاتمی، ۱۳۸۲: ۳۳۲). این حکومت قانون نافی قدرت صلاح دیدی و به طریق اولی خودسری است و هرگونه امتیاز ویژه و حتی حاشیه گسترده از استناد به مصلحت به سود قدرت دولت را رد می کند (زولر^{۱۸}، ۱۳۸۸: ۱۲۵). اگر از این قاعده پیروی نشود، افراد نمی توانند کنش های خود را به وسیله قواعد و قوانین سامان دهند (رالز^{۱۹}، ۱۳۸۷: ۳۶۱). با این نگاه، نظارت بر انتخابات در تقسیم نظارت به نظارت سیاسی و نظارت حقوقی ذیل نظارت حقوقی و از بین انواع نظارت حقوقی - یعنی نظارت اداری، قضایی و قانونی - در زمره نظارت قانونی قرار می گیرد زیرا در نظارت سیاسی معیار نظارت لزوماً قانون نیست و تابع گرایش ها و مصلحت اندیشی های سیاسی نیز است؛ نظارت اداری نیز منصرف به نظارت نهادهای اداری بر یکدیگر است و نظارت قضایی تابع طرح دعوا و محدود به خواسته یا موضوع شکایت است (واعظی، ۱۳۸۹: ۱۲۰ - ۱۲۳). برای تعیین کیفیت نظارت بر انتخابات سیاسی می بایست به جای وام گرفتن از واژگان فقه مدنی و حقوق خصوصی، به واژگان فقه سیاسی و حقوق عمومی مراجعه نمود. انتخابات از مفاهیم بسیار اساسی در حقوق عمومی است و اجزا و عناصر و روند شکل گیری آن در بطن حقوق عمومی نضج گرفته است (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۸۲). فقط نظارت قانونی، بدون لحاظ مصلحت اندیشی ناظر در اعمال نظارت، می تواند برابری در مقابل قانون را در نظارت بر انتخابات تامین کند.

شایان ذکر است که قانونگذار انتخاباتی ایران در قانون "رسیدگی دقیق به شکایت داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف" مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص

مصلحت نظام، موضوع نظارت استصوابی در حوزه رسیدگی به صلاحیت داوطلبان را از نظر مفهومی (ابتکار تشخیص صواب و صلاح با مقام ناظر) به نظارت منطقی (مستدل و مستند) سوق داده است (هاشمی، ۱۳۸۲ (ب): ۱۸۸). ماده واحده این قانون مقرر می‌دارد: "کلیه مراجع رسیدگی‌کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف ... موظفند صرفاً براساس مواد قانونی و براساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسئول قانونی به مراجع اجرایی نظارت ارسال شده، به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را ... با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط (کتباً) به داوطلب ابلاغ نمایند". بنابراین، وضع قواعد حقوقی عینی برای تامین اصل برابری در مقابل قانون لازم است.

۲-۳. عینی بودن معیار نظارت

قواعد حقوقی که ملاک تصمیم‌گیری ناظران انتخاباتی قرار می‌گیرند باید به صورت عینی و قابل ارزیابی تعیین شوند تا زمینه ایجاد تبعیض در اجرای آنها فراهم نگردد. ابهام و اجمال در قانون باعث می‌شود تا مجریان قانون براساس سلیق خود به ارزیابی و اجرای قانون بپردازند (علینقی، ۱۳۷۸: ۳۶۱) و در نتیجه بی‌طرفی آنان و اصل برابری در مقابل قانون نقض گردند. قانونگذار انتخاباتی ایران قواعد حقوقی مربوط به بسیاری از مراحل اجرایی انتخابات مانند ثبت‌نام داوطلبان، رأی‌گیری، شمارش آرا و اعلام نتایج نهایی انتخابات را به صورت شفاف و قابل ارزیابی تنظیم کرده است. اما برخی قواعد حقوقی انتخاباتی که ملاک تصمیم‌گیری‌های مهم و تأثیرگذار بر حقوق انتخاباتی شهروندان می‌باشند عینی نیستند که از جمله می‌توان به قواعد مربوط به صلاحیت داوطلبان اشاره کرد.

اصل برابری مخالف این نیست که تنها افرادی بتوانند انتخاب‌پذیر شوند که دارای توانایی‌ها و شایستگی‌های لازم برای انجام مطلوب و وظایف نمایندگی می‌باشند. اقتضای اصل برابری شهروندان این است که امتیازات و مناصب حکومتی صرفاً براساس استحقاق‌ها و استعدادهای شهروندان به آنان واگذار شود. تعیین شرایط

عقیدتی و اجتماعی برای انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی ایران تا اندازه‌ای که برای انجام وظایف نمایندگی ضروری است با اصل برابری انتخاباتی مغایرت ندارد.^{۲۰} اما اصل برابری در مقابل قانون اقتضا می‌کند که شرایط عینی انتخاب‌پذیری تعیین شوند تا به صورت برابر در مورد کلیه داوطلبان اعمال گردند. بر اساس اصول حقوقی و فلسفی، وجود شرایط شایستگی عقیدتی و اجتماعی که در زمره شرایط ایجابی قرار گرفته اند باید احراز شود و زمانی می‌توان گفت که یک شرط احراز شده است که ملاک وجودی آن روشن باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵: ۸۷). شرایط شایستگی برای انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی ایران معمولاً دارای صبغه مذهبی می‌باشند و ارزیابی آنها آسان نیست (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۳). برخی از این شرایط مانند اعتقاد به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران اصولاً غیر قابل ارزیابی می‌باشند. این‌گونه شرایط نیازمند تعریف دقیق و معیارهای روشن برای ارزیابی می‌باشند؛ معیارهایی که فقدان آنها در قوانین اساسی و عادی ایران مشهود است (احمدی، ۱۳۸۹: ۲۷۹). هرچند تجارب عملی و کردار گذشته فرد تا حدودی می‌تواند به احراز شرایط شایستگی کمک نماید (هاشمی، ۱۳۸۲ (الف): ۲۷۱) اما عینی نبودن این شرایط توان تأثیرگذاری مجریان و ناظران را در تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان افزایش می‌دهد (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۳). قانونگذار انتخاباتی ایران برخی از موارد انتخاب‌ناپذیری مطلق را نیز به صورت مبهم تعیین کرده است. مثلاً مراد از "کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر داشته‌اند" و یا "مشهورین به فساد و متجاهران به فسق" روشن نیست. ارزیابی برخی از موارد انتخاب‌ناپذیری به بررسی آزاد مجریان و ناظران انتخابات یعنی متصدیان رسیدگی به صلاحیت داوطلبان واگذار گردیده است و در برخی موارد اظهارنظر و تصمیم مراجع صلاحیتدار برای اعلام انتخاب‌ناپذیری افراد ضروری است. یقیناً یکی از مراجع صلاحیتدار دستگاه قضایی است اما این نهاد انحصاری نیست. لذا این امکان برای مجریان و ناظران باقی است تا هر نهاد یا مؤسسه عمومی و حتی خصوصی را صلاحیتدار فرض کنند (تقی‌زاده، ۱۳۸۸: ۷۹). در این وضعیت، این قانون نیست که صلاحیت یا عدم صلاحیت افراد را مشخص می‌کند بلکه این ارزیابی‌های ارائه شده از قانون است که صلاحیت آنان را معلوم می‌سازد (علینقی،

۱۳۷۸: ۱۱۳-۱۱۴). بنابراین عینی نبودن شرایط انتخاب‌پذیری و موارد انتخاب ناپذیری زمینه بروز اختلاف و اعمال سلیق و گرایش‌های سیاسی و در نتیجه اعمال تبعیض بین داوطلبان و نقض اصل برابری را فراهم می‌کند.

مطابق مفهوم بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و همچنین اصل ۱۲۰ قانون اساسی صلاحیت داوطلبان برای شرکت در انتخابات باید احراز گردد. لذا ناظران انتخابات در مقام تایید یا احراز صلاحیت داوطلبان قدرت وسیعی را در اختیار خواهند داشت. هر اندازه که شرایط مربوط به شایستگی‌های انتخاباتی انتزاعی‌تر باشد به همان میزان قدرت ناظر خطرناک‌تر خواهد شد. اگر بپذیریم که قدرت سیاسی متعلق به مردم است و این مردم حق اعمال حاکمیت ملی را دارند، باید اصل را بر صلاحیت آنها در مشارکت در حوزه عمومی قرار داد و نه بالعکس (گرچی از ندریانی، ۱۳۸۹: ۱۵۱). لذا شایسته است که قانونگذار انتخاباتی شرایط مربوط به شایستگی نامزدها را به صورت سلبی مقرر نماید یعنی در مجموعه انتخاب‌ناپذیران مواردی مانند "عدم اعتقاد به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران" یا "عدم وفاداری به قانون اساسی و اصل ولایت فقیه" گنجانده شوند (شهبازی، ۱۳۸۲: ۱۸۹) و نیز برای جلوگیری از هرگونه برداشت ناصواب، موارد و مصادیق آنها را تبیین و چگونگی احرازشان را بر طبق اصول مسلم و پذیرفته شده حقوقی با صراحت هرچه تمام‌تر روشن کند (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۰: ۲۵۷-۲۵۸). به علاوه، قانونگذار انتخاباتی می‌تواند اثبات دلایل سیاسی یا کیفری منجر به انتخاب‌ناپذیری را در دستگاه قضایی شرط نماید تا این دستگاه با استعلام از مراجع ذیصلاح و بر اساس اصول دادرسی منصفانه موارد انتخاب‌ناپذیری را تشخیص دهد. به این ترتیب می‌توان از اعمال سلیقه مجریان و ناظران انتخاباتی در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان جلوگیری کرد.

علاوه بر لزوم عینی بودن قواعد مربوط به انتخاب‌پذیری، عناوین مجرمانه مذکور در قوانین انتخاباتی نیز باید عینی باشند تا برابری شهروندان در مقابل قانون تامین شود. در قوانین انتخاباتی ایران گاهی از عناوین مبهم برای شناسایی جرایم انتخاباتی استفاده شده است. به دلیل مبهم بودن مصادیق بسیاری از این عناوین مجرمانه زمینه اعمال سلیقه مراجع رسیدگی‌کننده به جرایم انتخاباتی فراهم می‌گردد. در این راستا می‌توان به

عناوین مجرمانه "اخلال در امر انتخابات" و "انجام یا عدم انجام هرگونه عملی که باعث مخدوش شدن رأی مردم می‌شود" اشاره کرد. مصادیق این عناوین مشخص نیستند و مرجع رسیدگی به جرایم انتخاباتی می‌تواند مطابق خواست و مصلحت اندیشی خویش هر فعل یا ترک فعلی را مصداق این عناوین مجرمانه بداند و در نتیجه حقوق انتخاباتی شهروندان را تحدید نماید و اصل برابری در مقابل قوانین انتخاباتی را مخدوش کند. لذا شایسته است قانونگذار انتخاباتی با تجدیدنظر در قوانین مربوط از عناوین با مصادیق مشخص و مفاهیم معین برای تعیین جرایم انتخاباتی استفاده نماید.

۴. نتیجه‌گیری

اقتضائات اصل برابری در کمیت و کیفیت نظارت بر انتخابات متفاوت است. اصل برابری در کمیت (دایره) نظارت بر اجرای انتخابات اقتضا می‌کند که ناظران انتخاباتی کل فرایند انتخابات و تمام عوامل تأثیرگذار بر جریان انتخاباتی را مورد نظارت قرار دهند تا حقوق انتخاباتی شهروندان به صورت برابر در تمام مراحل اجرایی انتخابات تضمین گردد. جامعیت و کارآمدی نظارت بر اجرای قوانین انتخاباتی در همه مراحل اجرایی انتخابات از نکات مثبت تأمین اصل برابری در نظارت بر انتخابات سیاسی ایران است. با وجود این، تنظیم فهرستی جامع و دقیق از جرایم انتخاباتی و تعیین مجازات‌های متناسب با آنها در قوانین انتخاباتی ایران برای تضمین اجرای صحیح و بی‌طرفانه قوانین انتخاباتی و در نتیجه تأمین اصل برابری در قوانین انتخاباتی ضرورت دارد. اقتضای اصل برابری در کیفیت نظارت بر جریان انتخابات، قاعده‌مند بودن معیار نظارت و نظارت بر اساس قانون و بدون مصلحت‌اندیشی ناظر است. به‌علاوه، قوانین انتخاباتی که معیار نظارت قرار می‌گیرند باید به صورت عینی و قابل ارزیابی وضع شوند تا از اعمال سلیقه ناظران انتخاباتی در مقام انطباق تصمیماتشان با قوانین انتخاباتی جلوگیری گردد. شورای نگهبان با تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی مبنی بر استصوابی بودن کیفیت نظارت بر انتخابات واژه‌ای را که در فقه مدنی دارای معنای خاص خویش است وارد فقه سیاسی کرده است. در نظارت استصوابی مصلحت‌اندیشی و صلاح‌دید ناظر دخیل

است؛ کما اینکه ناظر بر متولی در وقف یا ناظر بر وصی در وصیت می‌توانند با لحاظ مصلحت‌اندیشی خویش اعمال نظارت کنند. اما اینکه آیا در نظارت استصوابی شورای نگهبان منظور لحاظ مصلحت‌اندیشی شورا می‌باشد یعنی آیا شورای نگهبان می‌تواند بگوید که داوطلبی یا انتخاب فردی معین مصلحت نیست، لذا صلاحیت یا سلامت انتخاب وی را تأیید نکند؟ ظاهراً شورای نگهبان نیز از نظارت استصوابی بر انتخابات چنین برداشتی را ادعا نمی‌کند و معتقد است که مبنای عمل وی در مقام نظارت بر انتخابات فقط قانون است. اگر اعمال نظارت بر اساس مصلحت‌اندیشی ناظر باشد به دلیل اینکه اختیارات ناظر را فراتر از نظارت بر اجرای صحیح و بی‌طرفانه قوانین انتخاباتی قرار می‌دهد و می‌تواند به استفاده ناصواب مقام ناظر از ضمانت‌اجراهای نظارتی منجر شود با اصل برابری در مقابل قوانین انتخاباتی سازگار نیست؛ به ویژه اینکه برخی از قواعد حقوقی مربوط به شرایط انتخاب پذیری و انتخاب ناپذیری و جرایم انتخاباتی در ایران مبهم می‌باشند که توان مانور نهاد ناظر بر انتخابات را گسترش می‌دهند. لیکن اگر اعمال نظارت بر اساس قانون و معیارهای قانونی عینی باشد، حتی لزوم تأیید یا نظارت بر تمام اعمال مجریان نه تنها با اصل برابری ناسازگار نیست بلکه تأمین‌کننده آن نیز خواهد بود. فقط نظارت قانونی است که می‌تواند اصل برابری انتخاباتی را تأمین کند. تدوین یک قانون جامع و مانع انتخاباتی که از یک سوی سازکارهای نظارت بر اجرای برابر قوانین انتخاباتی در همه مراحل انتخابات را برای ناظر انتخاباتی فراهم نماید و از دیگر سوی با وضع قواعد حقوقی عینی و روشن از اعمال سلیقه و نقض بی‌طرفی ناظران انتخاباتی جلوگیری کند جهت تأمین اصل برابری در نظارت بر اجرای انتخابات سیاسی ایران ضروری است.

پی‌نوشت:

۱. در برخی از قوانین انتخاباتی وظیفه مراقبت و پیشگیری از وقوع تخلفات انتخاباتی و احیاناً رسیدگی به شکایات و پیگیری تخلفات به نهادهای برگزیده از بین مردم واگذار شده است. مثلاً پس از پیروزی انقلاب اسلامی بر اساس مصوبات شورای انقلاب اسلامی بسیاری از رأی‌گیری‌های سیاسی تحت نظارت انجمن‌های نظارت (مردمی) برگزار شده‌اند. در مورد اولین انتخابات ریاست جمهوری

- نیز اصل ۱۱۸ قانون اساسی با تعیین شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر مقرر می‌دارد: "مسئولیت نظارت... قبل از تشکیل نخستین شورای نگهبان بر عهده انجمن نظارتی است که قانون تعیین می‌کند".
۲. اصل ۹۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: "مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان".
۳. نک. ماده ۳۱ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری، ماده ۲۶ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ماده ۱۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری و ماده ۶۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور
۴. نک. ماده واحده قانون حضور نمایندگان نامزدهای ریاست‌جمهوری در شعب اخذ رأی مصوب ۱۳۷۸، ماده ۵۵ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۲۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور
۵. نک. ماده ۴ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست‌جمهوری، ماده ۳ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۶۵ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری
۶. نک. ماده ۱۱ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست‌جمهوری، ماده ۱۳ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، ماده ۸۶ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری و ماده ۶۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور
۷. نک. ماده ۱۰ و ۶ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست‌جمهوری، ماده ۱۲ و ۸ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، ماده ۸۹ و ۹۳ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری و ماده ۶۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور
۸. نک. ماده ۴۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۴۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور
۹. تصحیح نتایج اعلامی به این صورت است که نهاد ناظر با ابطال انتخاب منتخب اعلامی توسط مجریان فرد دیگری را به عنوان منتخب اعلام می‌نماید. شورای نگهبان بارها از این اختیار استفاده کرده است.
۱۰. نک. ماده ۷ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست‌جمهوری، ماده ۱۰ و ۱۱ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، ماده ۷۴ و ۷۵ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری و ماده ۵۷ و ۵۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور

۱۱. این تخلفات عبارتند از: خرید و فروش آراء، رأی دادن با شناسنامه دیگری، توسل به تهدید، تطمیع، تقلب و یا اخلال در امر انتخابات، رأی دادن بیش از یک بار، الصاق اوراق تبلیغاتی در اماکن غیر مجاز و چاپ و انتشار مطالب له یا علیه نامزدها در زمان ممنوعیت تبلیغات انتخاباتی. نک. مواد ۲۷ و ۱۰۹ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری.

۱۲. مثلاً خودداری مجریان و ناظران انتخاباتی از انجام وظایف قانونی برغم اینکه خلاف قانون انتخابات ریاست جمهوری است، جرم‌نگاری نشده است. البته شاید بتوان با استناد به برخی عناوین مجرمانه مذکور در ماده ۳۳ قانون انتخابات ریاست جمهوری مانند "اخلال در امر انتخابات" این رفتارها را جرم دانست.

۱۳. از جمله این جرایم می‌توان به الصاق اوراق تبلیغاتی در اماکن غیر مجاز و تبلیغ مقامات اجرایی و نظارت له یا علیه نامزدها اشاره کرد. نک. مواد ۷۰ و ۷۳ قانون انتخابات ریاست جمهوری

۱۴. نظریه تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱

۱۵. تفسیر شورای نگهبان از اصل ۹۹ قانون اساسی و نحوه نظارت اعمال شده توسط این نهاد در سال‌های اخیر مباحث سیاسی و حقوقی فراوانی را دامن زده است. مهمترین چالش در این زمینه، ورود شورای نگهبان در مورد صلاحیت داوطلبان تأیید صلاحیت شده در هیأت‌های اجرایی مجلس شورای اسلامی و احیاناً رد صلاحیت چنین افرادی به استناد اعمال نظارت استصوابی و عام است. حقوقدانان منتقد، تفسیر شورای نگهبان از لفظ "نظارت" در اصل ۹۹ قانون اساسی به نظارت استصوابی را تفسیری زائد بر نص، به نفع مفسر، نافی و ناسخ قوانین دیگر، مغایر با روح حاکم بر قانون اساسی، محدودکننده حق حاکمیت مردم و مغایر با اصل "عدم صلاحیت" از اصول حاکم بر حقوق عمومی می‌دانند (نک. جعفری‌ندوشن، ۱۳۸۵: ۱۳۱، علینقی، ۱۳۷۸، خاتمی، ۱۳۸۲، هاشمی، ۱۳۸۲، یارارشادی، ۱۳۸۵ و اطاعت، ۱۳۸۳). در این راستا برخی از منتقدان با اذعان به نظارت استصوابی شورای نگهبان در انتخابات معتقدند نظارت شورای نگهبان در انتخابات مجلس شورای اسلامی شامل مرحله بررسی صلاحیت داوطلبان نمی‌شود. تفکیک مرجع ناظر انتخابات و مرجع بررسی صلاحیت داوطلبان در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری در قوانین اساسی و عادی و نیز بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که به تأیید صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری "قبل از انتخابات" تصریح کرده است از جمله دلایل این حقوقدانان مبنی بر خروج مرحله تعیین صلاحیت داوطلبان از مراحل اجرایی انتخابات می‌باشند (نک. شعبانی، ۱۳۸۴: ۱۸۲-۱۸۰). در بحث نظارت بر انتخابات باید بین کمیت (دایره) نظارت و کیفیت نظارت تفکیک قائل شد. اینکه رسیدگی به صلاحیت داوطلبان در حوزه نظارت بر جریان انتخابات جای می‌گیرد یا خیر، از مباحث مربوط به کمیت و حدود نظارت است اما اینکه این نظارت استصوابی یا استطلاعی است از مباحث مربوط به کیفیت نظارت بر انتخابات است. همه اختلافات درباره نوع نظارت شورای نگهبان به واژگان مبهم و قابل تفسیر شرایط انتخاب‌پذیری در قوانین

انتخاباتی برمی‌گردد. اگر قوانین انتخاباتی از چنین اشکالات بحث‌انگیزی فارغ شود هیچ مرجعی چه از لحاظ مقام، ترکیب، استقلال برای رسیدگی به صلاحیت داوطلبان در مرتبه شورای نگهبان نمی‌توان یافت (مختاری، ۱۳۸۳: ۸۳).

۱۶. نگارندگان مقاله در مقام نقد نظریه نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات می‌باشند و نظریه نظارت قانونی را به دلیل تامین اصل حاکمیت قانون دارای وجهت کافی می‌دانند.

۱۷. اصطلاح انتخابات ملی شامل انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نمی‌شود.

18. Zoller

19. Rawls

۲۰. البته باید توجه داشت که این شرایط با وظایف نمایندگی رابطه‌ای معقول داشته باشند و بی‌جهت شهروندان را از حق انتخاب‌پذیری محروم ننمایند. ویژگی اسلامی بودن نظام ایران ایجاب می‌کند تا "دست اندرکاران اصلی و مدیران سیاسی نظام، به ویژه معتقد به دین اسلام و مبانی جمهوری اسلامی ایران باشند تا بتوان به بقای نظام امیدوار بود" (هاشمی، ۱۳۸۲ (الف): ۲۶۹).

منابع

آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش. مصوب ۱۳۸۱/۴/۱۶ هیأت وزیران.

آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و شهرک. مصوب ۱۳۸۱/۴/۱۶ هیأت وزیران.

آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری. مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ شورای نگهبان.

آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی. مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۱ هیأت وزیران.

احمدی، علی (۱۳۸۹). انتخابات در ایران، تهران: میزان.

اطاعت، جواد (۱۳۸۳). "انتخابات و نظارت شورای نگهبان". نشریه حقوق اساسی، ۲(۲)، ۴۸-۲۷.

تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۵). "شرایط خاص انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی". نشریه حقوق اساسی، ۴(۶ و ۷)، ۸۰-۵۷.

تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۸). "انتخاب‌ناپذیری در حقوق انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی با نگاهی به حقوق فرانسه". *مدرس علوم انسانی - پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، ۱۳ (۴)، ۷۱-۹۸.

جعفری‌ندوشن، علی‌اکبر (۱۳۸۵). *بررسی تطبیقی کارویژه‌های شورای نگهبان در ایران، فرانسه، آمریکا*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

خاتمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). "بررسی تحلیلی ایرادات شورای نگهبان به لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی". *نشریه حقوق اساسی*، ۱(۱): ۳۲۷-۳۷۹.

خسروی، حسن (۱۳۸۸). *حقوق انتخابات دموکراتیک: اصول، مبانی و الگوی مطلوب نظام انتخابات پارلمان*. تهران: مجله.

رالز، جان (۱۳۸۷). *نظریه عدالت*. ترجمه کمال سروریان و مرتضی بحرانی، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.

رودگر، عطاءالله (۱۳۸۱). *بررسی جرائم انتخاباتی*. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی - واحد تهران مرکزی.

زولر، الیزابت (۱۳۸۸). *درآمدی بر حقوق عمومی (مطالعه تطبیقی بنیادهای حقوق عمومی آلمان، فرانسه، انگلستان و آمریکا)*. مترجم: سیدمجتبی واعظی، تهران: جاودانه - جنگل.

شعبانی، قاسم (۱۳۸۴). *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*. چاپ هجدهم، تهران: اطلاعات.

شهبازی، خیرالله (۱۳۸۲). "بررسی شرایط انتخاب‌شوندگان در حقوق ایران". *مجلس و پژوهش*، ۱۰ (۳۸)، ۱۷۵-۱۹۲.

صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). جلد دوم - جلسات سی و دوم تا پنجاهم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

علینقی، امیرحسین (۱۳۷۸). *نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان*. تهران: نشر نی.

- فرح‌بخش، مجتبی (۱۳۸۵). "مفهوم و مبانی حقوق دفاعی متهم". مجله حقوقی دادگستری، ۵۷، ۱۳۶-۱۱۱.
- قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۸۰). "تحلیل مفاهیم کلیدی حقوق بشر معاصر: حق، تعهد، آزادی، برابری و عدالت". مجله تحقیقات حقوقی، ۳۴ و ۳۳، ۲۶۶-۲۰۹.
- قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۸۲). "حق تعیین سرنوشت و مسأله نظارت بر انتخابات". مدرس علوم انسانی، ۷ (۴)، ۱۴۰-۱۲۳.
- قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۸۸). حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر دوم: جستارهایی تحلیلی از حقا و آزادی‌ها. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۰). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: دانشگاه تهران.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون انتخابات ریاست جمهوری. مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ با اصلاحات بعدی.
- قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی. مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ با اصلاحات بعدی.
- قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری. مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰ با اصلاحات بعدی.
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران. مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۹). حقوق مدنی؛ عقود معین (عطایا، هبه، وقف، وصیت)، جلد سوم، تهران: یلدا.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). فلسفه حقوق. جلد دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). حکومت قانون و جامعه مدنی. تهران: دانشگاه تهران.
- گرچی‌زندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸). در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل - جاودانه.
- مختاری، رحیم (۱۳۸۳). مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات عمومی در ایران و انگلستان. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه شیراز.

- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۷). **مجموعه نظریات شورای نگهبان**. تهران: دادگستر.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - دفتر بررسی‌های حقوقی (۱۳۷۵). "فراز و فرودهای قانون انتخابات". **مجلس و پژوهش**، ۴ (۱۹)، ۹۲-۸۵.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - دفتر بررسی‌های حقوقی (۱۳۷۵). "فراز و فرودهای قانون انتخابات". **مجلس و پژوهش**، ۴ (۱۹).
- مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۱). **پرسش‌ها و پاسخ‌ها**. جلد سوم، قم: موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷). "نظارت انتخاباتی (ماهیت نظارت شورای نگهبان بر انتخابات)". **حکومت اسلامی**، ۱۳ (۲)، ۹۲-۶۳.
- واعظی، سیدمجتبی (۱۳۸۹). **دادگستری اساسی (مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا با نگاهی به حقوق ایران)**. تهران، جنگل - جاودانه.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳). "مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین". **نشریه حقوق اساسی**، ۲ (۲): ۲۵۲-۲۱۳.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). "نظارت شورای نگهبان انضباطی است، نه استصوابی و نه استطلاعی". **مدرس علوم انسانی**، ۷ (۴)، ۱۹۰-۱۷۹.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**. تهران: میزان.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**. تهران: میزان.
- هدایت‌نیا، فرج‌الله و کاویانی، محمدهادی (۱۳۸۰). **بررسی فقهی - حقوقی شورای نگهبان**. تهران: موسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۰). "نظری بر ابعاد حقوقی انتخابات و راههای توسعه آن". **نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تبریز**، ۴۴ (۱۸۰ و ۱۸۱)، ۲۶۴-۲۳۷.
- یارارشدی، علی (۱۳۸۵). "نظارت شورای نگهبان بر انتخابات: استصوابی یا استطلاعی؟". **نشریه حقوق اساسی**، ۴ (۷۰۶)، ۴۴-۲۷.