

مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان

دکتر سید محمد هاشمی*

اعظم عدالت جو**

چکیده

مطالعه‌ی تطبیقی نظام انتخاباتی، همواره زمینه‌ساز بهینه‌سازی قوانین مرتبط با انتخابات در ادبیات حقوق اساسی کشورهاست. در این خصوص پژوهش حاضر بر آن است نظارت بر انتخابات پارلمان بین دو کشور ایران و انگلستان را مورد بررسی قرار دهد. انتخابات یکی از اساسی‌ترین الزام‌ها و پیش شرط‌های مردم‌سالاری و مشروعیت نظام‌های نوین محسوب می‌شود. با وجود این صرف برگزاری انتخابات کمکی به پیشرفت دموکراسی نمی‌کند، مگر این که دیگر حقوق و آزادی‌های بنیادین دموکراسی به رسمیت شناخته شود. از این حیث نظارت بر انتخابات امری است که همگان بر ضرورت آن معترفند. فلسفه تعیین ناظر، اجرای صحیح قوانین و جلوگیری از دخالت‌های غیر قانونی مقامات اجرایی و سیاسی است. هدف اصلی حفظ سلامت انتخابات است و نظارت بی قید و شرط و بدون پاسخ‌گویی نمی‌تواند این مقصود را برآورده سازد. نظام حقوقی ایران مبتنی بر نظارت مضاعف است. شورای نگهبان مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی این نظارت را بر عهده دارد و سپس اعتبار نامه نمایندگان منتخب مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد. در اصل مذکور از چگونگی این نظارت سخنی به میان نیامده است و این مساله موجب بروز برداشت‌های حقوقی متفاوت شده است. اعمال این نظارت به نحوی است که علاوه بر نظارت بر صحت انتخابات نوعی نظارت بر صحت انتخاب نیز از طرف مرجع ناظر به عمل می‌آید که این مساله منشا عمده تنش‌های انتخاباتی بوده است. نظارت شورا استصوابی است و شامل کلیه مراحل انتخابات است و ناظرین منتخب شورا فاقد صلاحیت مستقل هستند در این خصوص تصمیمات نهایی شورا قطعی و لازم‌الاجرا است. در نظام انتخاباتی انگلستان ضمن توجه به تفاوت‌های بنیادین دو نظام حقوقی و سیاسی نهادی مشابه شورای نگهبان که به موجب قانون نظارت بر انتخابات به آن واگذار شده باشد وجود ندارد. شرایط عینی و فقدان شرایط مبهم و قابل تفسیر مساله‌ی تشخیص صلاحیت‌ها را قابل ارزیابی می‌سازد و تشخیص صلاحیت‌ها بیشتر حزبی است نظارت جنبه‌ی پیگیری و منوط به شکایت افراد است که از طریق دادگاه انتخاباتی مخصوص پیگیری می‌شود.

واژه‌های کلیدی: قانون انتخابات، پارلمان، انتخابات پارلمان، نظارت، انتخاب کننده، انتخاب شونده

*استاد دانشگاه آزاد دانشکده حقوق علوم تحقیقات تهران

**دانشجوی مقطع دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد، واحد علوم تحقیقات تهران

مقدمه

یکی از اساسی‌ترین ارکان ساختار حکومت در یک نظام سیاسی قوه مقننه است. در حقیقت پارلمان به عنوان اصلی‌ترین نهاد قانون‌گذاری در هر کشور به شمار می‌رود. کار قانون‌گذاری بر سه امر مهم استوار است. این کارکردها عبارتند از وضع قانون، نظارت و نمایندگی در تصمیم‌گیری ملی کار قانون‌گذاری را شکل می‌دهند. امری که پارلمان را در میان سایر قوا از موقعیت ممتازی برخوردار می‌سازد.

از این حیث نحوه‌ی برگزاری انتخابات و متد گزینش نمایندگان تأثیری بنیادین بر کارکرد پارلمان دارد. در این خصوص دولت‌های مدرن امروزی رویکرد گسترده‌ای به دموکراسی در شیوه‌ی حکومت‌های خود دارند. دموکراسی روشی برای اعمال حکومت مردم بر خود است که کلیه‌ی شهروندان مستقیم و غیر مستقیم در آن قدرت مشارکت دارند و بر چگونگی عملکرد دولت نظارت می‌کنند. دموکراسی مجموعه اصول و روش‌هایی است که از آزادی انسان دفاع می‌کند بنابراین بی‌تردید نسبت به سایر روش‌های حکومت سازگاری بیشتری با حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی انسان دارد.

دموکراسی یعنی مردم سالاری و امروزه مفهوم مردم سالاری نهادینه شدن آزادی است که مقارن با شرکت هرچه بیشتر مردم در شکل‌گیری قدرت، اتخاذ تصمیمات، انتخاب نمایندگان و راه‌یابی به قدرت سیاسی است. از این حیث از دموکراسی به عنوان نظام منتخبی یاد می‌شود که مبتنی بر اصول آزادی و مشارکت متفکرانه و متعهدانه شهروندان در تعیین سرنوشت واقعی سیاسی و اجتماعی خویش می‌باشد. در این خصوص انتخابات آزاد و دموکراتیک بارزترین تجلی حق تعیین سرنوشت به عنوان حق مشارکت سیاسی جلوه و نمود خارجی پیدا می‌کند که زیربنای آن منطق مشارکت، برابری سیاسی و حق تعیین سرنوشت فردی و اجتماعی است. بند سه ماده‌ی ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر اشعار می‌دارد: اساس و منشأ قدرت حکومت، اراده مردم است، این اراده باید به وسیله انتخاباتی برگزار گردد که از روی صداقت و بطور ادواری صورت پذیرد. انتخابات باید عمومی و با رعایت مساوات باشد و با رأی مخفی یا طریقه‌ای نظیر آن انجام گیرد که آزادی رأی را تأمین نماید. از آن جایی که یکی از اصلی‌ترین اهداف دموکراسی تأمین حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد از جمله حق انتخاب شدن و انتخاب کردن است بی‌تردید امر نظارت بر این مقوله از اهمیت دو چندانی برخوردار است بنابراین تنها نظام نظارت تضمینی که تلفیقی از نظارت پیشینی و رسیدگی پسینی است ترجمان واقعی فلسفه‌ی وجودی نظارت را تحقق عینی و عملی خواهد بخشید. از این حیث نظارت بر انتخابات زمانی معنای واقعی پیدا می‌کند که از یک جهت پیش‌گیری از وقوع تخلف را داشته باشد و از طرف دیگر جنبه‌ی پیگیری و تعقیب و ابطال تخلف را دارا باشد. بنابراین نظارت تمام موارد و مراتب مربوط به لزوم صحت انتخابات و درستی نمایندگی و نمایندگان را شامل می‌شود. نظارت توسط هر نهادی که صورت پذیرد هدف برگزاری انتخاباتی است که منعکس‌کننده خواست و اراده واقعی انتخاب‌کنندگان باشد و در صورت بروز مفاسد احتمالی در این رقابت سیاسی و سرنوشت ساز نظارت بر فرایند انتخابات امری ضروری و حافظ صحت و سلامت آن است. فلسفه‌ی اساسی تعیین ناظر برای انتخابات اجرای صحیح قوانین به منظور جلوگیری از دخالت‌های غیرقانونی مقامات اجرایی و سیاسی در مراحل مختلف انتخابات و تأمین آزادی واقعی شهروندان در این مشارکت سیاسی برای برگزاری انتخاباتی آزاد و منصفانه است. برای

اطمینان از صحت جریان انتخابات که در واقع منعکس کننده آرای واقعی مردم در انتخاب نمایندگان می باشد بالتبع تعیین ناظر بر عملکرد مجریان و صحت جریان انتخابات امر لازمی محسوب می شود که این مسأله صرفاً به نظام سیاسی ایران اختصاص ندارد بلکه در همه کشورهای پیشرو در دموکراسی که چندین سال سابقه انتخابات آزاد را با بینش و نگرش فلسفه سیاسی تجربه کرده اند نیز موضوعیت دارد.

در این خصوص در نظام سیاسی ایران از جمله وظایف شورای نگهبان که در قانون اساسی به آن تصریح شده است نظارت بر انتخابات است. اصل ۹۹ قانون اساسی با صراحت کامل نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، خبرگان رهبری و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسى را بر عهده‌ی شورای نگهبان قرار داده است. اما از چگونگی نظارت اعمالی توسط شورا در اصل مذکور سخنی به میان نیامده است و همین مسأله موجب بروز برداشت- های حقوقی متفاوت از نوع نظارت شورای نگهبان شده است. شورای نگهبان در زمان برگزاری انتخابات نخستین دوره‌ی مجلس شورای اسلامی تشکیل نشده بود و از انتخابات میان دوره‌ی مجلس اول به نظارت بر انتخابات پرداخت. این شورا در اولین اظهار نظر خود در تاریخ ۱۳۶۰/۴/۲۸ صلاحیت تعدادی از داوطلبان انتخاباتی را به دلیل داشتن عقاید مارکسیستی و ضداسلامی رد کرد. در انتخابات مجلس دوم شورای نگهبان با برداشت‌های خاص خود از نظارت صلاحیت ۲۴ نفر را رد و انتخابات ۱۳ حوزه را ابطال کرد. در انتخابات مجلس دوره‌ی سوم نیز مشکلاتی پیش آمد که به وساطت امام خمینی(ره) موضوع فیصله یافت. در برگزاری انتخابات چهارمین دوره‌ی شورای نگهبان با تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی بینش و نگرش خود را در قالب تفسیر قانون اساسی نهادینه ساخت. در آستانه دوره چهارم رئیس هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان نظر تفسیری شورا را در مورد مدلول اصل ۹۹ قانون اساسی جویا شد. دبیر وقت شورای نگهبان در پاسخ به این درخواست به صورت رسمی طی نامه‌ی شماره‌ی ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ اعلام کرد نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید یا رد صلاحیت کاندیداها می شود. تفسیر شورا از اصل ۹۹ ق.ا.م.ج. محور مباحث مربوط به نظارت بر انتخابات و نظارت استصوابی است. این تلقی نظارت از اصل ۹۹ و رویه‌ی مترتب بر آن موجب مباحث و مناقشات مختلف پیرامون نظارت شورای نگهبان در امر انتخابات شد. پس از این جریانات و قبل از پنجمین دوره انتخابات، مجلس شورای اسلامی قانون انتخابات را در تاریخ ۱۳۷۴/۵/۴ اصلاح و عنوان نظارت استصوابی در قالب ماده سه قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به شرح زیر رسمیت یافت.

مطابق ماده سوم نظارت بر انتخابات بر عهده شورای نگهبان است این نظارت استصوابی و عام و در تمام مراحل در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است. علاوه بر این که شرایط سلبی و ایجابی داوطلبین نمایندگی مجالس بر اساس قوانین مختلف تعریف خاصی به خود اختصاص می دهد اما مسأله‌ی حضور افراد در رقابت‌های انتخاباتی در نظام های متفاوت بسته به نظام سیاسی و عوامل اجتماعی و فرهنگی در معرض تفاسیر متفاوت قرار می گیرد با وجود این باید متذکر شد که اعمال محدودیت‌ها بر حقوق سیاسی شهروندان تنها در چارچوب قوانین خاص قابل تبیین و تفسیر است و نباید متعارض با حقوق و آزادی های بنیادین افراد قرار گیرد.

از آن جایی که پیوند حقوق داخلی با حقوق خارجی و حل تعارض قوانین و یکسان کردن قواعد حقوقی از جمله اهداف حقوق تطبیقی است که به تطبیق قواعد حقوقی نظام‌های گوناگون می پردازد. هدف از این مطالعه تطبیقی آشنایی

با نحوه نظارت بر انتخابات پارلمان در دو کشور ایران و انگلستان است. لازم به ذکر است که نگارنده ضمن توجه به تفاوت‌های بنیادین نظام حقوقی و سیاسی حاکم بر دو کشور در صدد مطالعه وجوه اشتراک و افتراق شیوه نظارت و بیان معایب و مزایای احتمالی است. هدف اصلی این پژوهش ارزیابی یک مدل مناسب از نظارت بر انتخابات پارلمان با تأکید بر معیارها و استانداردهای بین‌المللی انتخابات آزاد و منصفانه و بیان محاسن و معایب موجود در نظام‌های انتخاباتی دو کشور است. برای تحقق این موضوع تلاش می‌شود تا با مطالعات تطبیقی به الگوها و شاخصه‌های مطلوب و کارآمد نظام انتخاباتی دست یابی شود و از آن‌ها در جهت بهبود وضعیت فعلی بهره‌برداری گردد. در این خصوص طبعاً مطالعه‌ی مقایسه‌ای و بهره‌گیری از تجارب حقوقی انگلستان با پیشینه نظام پارلمانی در زمینه انتخابات می‌تواند در تأمین چنین هدفی سهم بسزایی داشته باشد. هدف فرعی این پژوهش بیان محاسن و معایب موجود در نظام‌های انتخاباتی دو کشور است.

بی تردید می‌توان مدعی بود اصلاح نظام انتخاباتی در هر کشور و شیوه‌ی نظارتی حاکم بر انتخابات پارلمانی در بهبود نظام انتخاباتی هر کشور و استقرار دموکراسی بنیادین نقش بسزایی دارد. بدیهی است که نوع خاص ساختار نظام انتخاباتی، جایگاه نهاد ناظر، جایگاه صلاحیت، شیوه‌ی انتخاب یا انتصاب، شیوه‌ی نظارت و احراز صلاحیت‌ها و شیوه‌ی رسیدگی به شکایات، نقش قوه قضاییه و مراجع صالحه‌ی رسیدگی‌کننده و آیین رسیدگی و همگی از مواردی هستند که می‌توانند در جهت نیل به نظام انتخاباتی کارآمد و مطلوب تأثیرگذار باشند. در هر حال وجود پاره‌ای از مشکلات و کاستی‌ها در نوع نظام انتخاباتی ضرورت و اهمیت انجام مطالعه را بیش از پیش نمایان می‌سازد. در این راستا یکی از شیوه‌های مطالعه و بررسی به منظور دستیابی به راه‌حل‌های مطلوب مطالعات تطبیقی است. انجام چنین مطالعاتی می‌تواند ضمن شناساندن تجربیات و دستاوردهای کشورهای پیشرفته در این خصوص ما را در جهت نیل به شیوه نظارتی مطلوب در راستای انتخابات آزاد و منصفانه کمک کند.

سؤال اساسی و بنیادین این مطالعه تطبیقی این است که آیا تجربه کشوری همچون انگلستان در شیوه برگزاری انتخابات و نوع نظارت خاص بر انتخابات پارلمان در این کشور می‌تواند راهگشای مشکلات موجود در نظام انتخاباتی ایران باشد؟ اگر چنین است روند انتخابات و اصول کلی نظارت بر چه مقررات و اصول بنیادین استوار است و چگونه می‌توان از آن‌ها در جهت رفع کاستی‌ها و مشکلات در روند برگزاری انتخابات آزاد و منصفانه استفاده بهینه کرد؟

در کنار این سؤال اصلی، سؤال دیگری که در این پژوهش مطرح می‌شود این است برای این که انتخابات در کشوری از ویژگی‌های آزاد و منصفانه برخوردار باشد و از نظر کارکردی، ساختاری، نظارتی و تشکیلاتی کامل و کارآمد باشد باید دارای چه ویژگی‌هایی باشد؟ در این خصوص نظام انتخاباتی ایران و شیوه‌ی نظارتی حاکم بر آن چه نواقص و کاستی‌هایی دارد؟ ضمن این که در ارتباط با این نواقص، مشکلات و کاستی‌ها در نظام انتخاباتی و شیوه نظارتی در کشور انگلستان چه مطالبی در خور توجه است؟

در جهت پاسخ‌گویی به سؤالات فوق در این مطالعه‌ی تطبیقی به مفهوم و مبانی نظری نظارت، اهمیت نظارت و جایگاه آن در انتخابات، مبانی تضمین‌کننده انتخابات آزاد، حداقل استانداردها و معیارهای انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه‌ی بین‌المللی، ساختار حکومتی دو کشور و مراحل مدیریت و شیوه‌ی نظارت بر انتخابات پارلمان پرداخته می‌شود. بنابراین باید دید که نحوه‌ی نظارت بر انتخابات در قوانین ایران تا چه

حد با فلسفه‌ی نظارت بر انتخابات در دکترین حقوق اساسی و نظام انتخاباتی مطابقت دارد و دلایل عدم انطباق احتمالی چیست؟

مبحث اول - مفهوم و مبانی نظری نظارت

نظارت در حقوق عمومی ناظر به نظارت مردم به عنوان موجود ذیحق، اصیل و واقعی بر حکومت و اجزای آن به عنوان نهادی اعتباری است و اصل پذیرش نظام قانون اساسی به معنی پذیرش حاکمیت واقعی مردم و نیز مقید کردن حکومت به حدود و قیودی که مبتنی بر نظارت تاسیسی مردمی است و حفظ این حدود جز با انجام نظارت‌های فردی و جمعی سازمان یافته تداوم نخواهد داشت. معنی لغوی نظارت به معنی نگاه کردن و نگریستن و نیز مراقبت داشتن و معنای عرفی آن نیز در همین معنی استعمال شده و معنی اصطلاحی آن نیز مرادف معنی لغوی و عرفی آن است لذا الفاظ و مفاهیم نظارت الفاظی هم خانواده با مفاهیمی یکسان است هرچند که استعمال این الفاظ توسط مراجع مختلف یا در موضوعات و زمان‌ها و مکان‌های متفاوت و با تعاریف خاص می‌تواند دامنه و حدود و شمول آنها را موسع یا مضیق سازد و نظارت‌های حداقلی یا حداکثری را شامل گردد.

گفتار اول - مفهوم نظارت در فقه و حقوق موضوعه‌ی ایران

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 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.^۲ از طرفی ناظر به کسی گفته می‌شود که عمل یا اعمالی را مورد توجه قرار داده و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی که معهود است می‌سنجد.^۳

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 تقسیم‌بندی اضافه کنند. ناظر اطلاعی ناظری است که اعمال نماینده باید با اطلاع او باشد و عدم تصویب او خدشه به عمل عامل وارد نمی‌کند.^۴ یا به عبارتی، نظارت اطلاعی یا استطلاعی، زمانی است که اعمال حقوق با اطلاع ناظر انجام شود، بدون آنکه ناظر در مقام تصویب یا رد این اعمال باشد. در چنین حالتی

۱. مهرپور، حسین، «انتخابات و نظارت شورای نگهبان». مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات. تهران: نشر سفیر، ۱۳۸۷، ص ۲۱۷.

۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، ج ۵، تهران، انتشارات گنج دانش، ص ۷۰۶.

۳. همان، ص ۷۰۷.

ناظر می‌تواند موارد انحراف و یا تخلف را برای هرگونه اتخاذ تصمیم به اطلاع مقام ذیصلاح برساند.^۵ می‌توان به صورت روشن‌تری نیز تعریف نمود که اطلاع دقیق ناظر از چگونگی وظیفه مامور، هدف اصلی است بدون اینکه حق امر و نهی داشته باشد، اطلاعات و قضاوت خویش را به مقام یا نهاد مسئول برای اتخاذ تصمیم منتقل می‌نماید.^۶

هم چنین در مورد نظارت استصوابی در قوانین موضوعه‌ی ایران ماده‌ی ۸۳ قانون امور حسبی و همچنین ماده‌ی ۱۲۴۲ قانون مدنی به این مساله اشاره دارد. با توجه به تعاریف فوق می‌توان تقسیم‌بندی نظارت به اطلاعی و استصوابی که در حقوق اساسی آمده را مورد توجه قرار داد. دکتر کاتوزیان در مورد این دو نوع نظارت چنین اظهار نظر می‌کند: نظارت اطلاعی در موردی است که اعمال متولی تنها به اطلاع ناظر می‌رسد تا اگر خیانت یا تقصیر و ناتوانی مشاهده کند به مقام‌های عمومی اعلام دارد. و در باب استصوابی معتقد است این نوع نظارت در جایی است که اعمال متولی بایستی به تصویب ناظر برسد بدون این که او بتواند پیشنهاد دهنده و مقدم باشد. به بیان دیگر در نظارت اطلاعی، ناظر از طریق آگاه شدن و اطلاع، اعمال نماینده را زیر نظر قرار می‌دهد و مجاز به دخالت نیست. لذا موافقت یا عدم موافقت ناظر اطلاعی تاثیری در صحت عمل نماینده ندارد. در مقابل در نظارت استصوابی نظر و دیدگاه ناظر با صحت و سقم عمل نماینده و مورد نظارت ارتباط مستقیم پیدا می‌کند.^۷ بنابراین دو نوع نظارت را می‌توان تشخیص داد، در یکی مقام ناظر فقط به نظارت بر اعمال نماینده خواهد پرداخت و در صورت مشاهده‌ی اعمال خلاف قانون یا قرارداد به مراجع ذیصلاح شکایت می‌کند. یعنی صلاحیت وی در حد اعلام وضعیت است و در این نوع نظارت، علی‌رغم پذیرش نظارت برای ناظر، صحت اعمال حقوقی متولی یا نماینده منوط به تایید ناظر نیست. این نوع نظارت، نظارت اطلاعی نام دارد. نوعی دیگر از نظارت که قلمرو آن گسترده تر از آگاهی و اعلام است، اعمال حقوقی نماینده، بدون اخذ نظر و رای مساعد ناظر بی اعتبار است و منشا اثر نخواهد بود. این نظارت نظارت استصوابی نام دارد. در نوع اول، ناظر مکلف است ادله و نظر خود را به مراجع ذیصلاح ارائه دهد و بار اثبات مدعا و ارایه‌ی دلیل برعهده‌ی وی خواهد بود ولی در نوع دوم، اختیارات ناظر به حدی است که در صورت عدم رضایت و تایید ناظر، کلیه اقدامات انجام شده بی اعتبار خواهد بود. با وجود این سوالی که مطرح می‌گردد این است در صورتی که نظارت به طور مطلق بیان گردد و هیچ قیدی نداشته باشد، بر کدام نوع نظارت، اطلاعی یا استصوابی دلالت دارد؟ تقسیم نظارت به استصوابی و اطلاعی در فقه شیعه، حقوق عرفی و حقوق موضوعه دارای سابقه می‌باشد. مثلاً در ماده‌ی ۷۹ قانون مدنی آمده است: واقف می‌تواند بر متولی ناظر قرار دهد که اعمال متولی به تصویب یا اطلاع او باشد. در این ماده به روشنی تفکیک میان نظارت استصوابی و نظارت اطلاعی مشخص شده است. به موجب این ماده، ناظر وقف می‌تواند استصوابی یا اطلاعی باشد. مشکل در جایی مطرح می‌شود که واژه‌ی نظارت یا مفهوم آن به گونه‌ای مطلق در قوانین ذکر گردد. در این رابطه که آیا مطلق ذکر

۴. هاشمی، سیدمحمد، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است، نه استصوابی و نه استطلاعی». مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات. تهران، نشر سفیر، ۱۳۸۷. ص ۲۹۵.

۵. طالقانی، سیدحمیدرضا، و جهات قانونی نظارت استصوابی شورای نگهبان، مجموعه مقالات نظارت استصوابی، تهران، نشر افکار، ۱۳۷۸، ص ۳۹۳.

۱. کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی، عقود معین، جلد سوم، تهران، نشر یلدا، ۱۳۶۹، ص ۲۴۱.

نظارت حاکی از استصوابی یا اطلاعی بودن آن است، رویه قضایی در ایران ساکت است. بنابراین بررسی دکترین فقهی و حقوقی در این زمینه ضروری می‌نماید.^۸

بند اول - دیدگاه فقها

امام خمینی (ره) در تحریرالوسیله در کتاب وقف به جمع استصواب و اطلاع در فرض اطلاق مفهوم نظارت اشاره کرده^۹ ولی در وصیت بر خلاف آنچه در باب وقف مد نظر قرار داده است، متعارف از نظارت را نظارت اطلاعی می‌داند.^{۱۰} آیت الله بجنوردی نیز قایل به جمع بین نظارت استصوابی و اطلاعی است. وی در کتاب القواعد الفقیه می‌گوید: متولی در مقام عمل باید هم تصویب ناظر را اخذ نماید و هم ناظر را در جریان اعمال خویش قرار دهد.^{۱۱} دیدگاه‌های فوق مبتنی بر پذیرش نظارت استصوابی در فرض اطلاق مفهوم نظارت است. در این میان از جمله اظهار نظرهای اخیر می‌توان به دیدگاه محمد محمدی ری‌شهری در مورد استصوابی بودن نظارت تحت این عنوان که نظارت مفهومی جز استصواب ندارد^{۱۲} اشاره کرد. در مقابل نظرات فوق، نظراتی در مورد اطلاعی بودن نظارت در صورت اطلاق این مفهوم وجود دارد. صاحب جواهر به قراین زمانی و مکانی در استنباط نوع نظارت اشاره می‌کند. به اعتقاد او، به علت متفاوت بودن افراد و اختلاف در شرایط زمان و مکان و اوضاع و احوال نمی‌توان مفهوم ثابتی را از لفظ نظارت در شرایط اطلاق استنباط کرد. و گاه نیز اراده ناظر در میزان و محل مصرف موصی به مدنظر است که در این صورت مستفاد از نظارت، نظارت استصوابی است.^{۱۳} و در شرایطی که از قراین زمانی و مکانی خبری نباشد، ظاهر از نظارت را صرف اطلاع و نظارت اطلاعی می‌داند.^{۱۴} آیت الله خویی نیز در طرفداری از نظارت اطلاعی، تلقی استصوابی بودن نظارت و ضرورت عمل وسیع براساس نظر ناظر را خلاف ظاهر مفهوم نظارت می‌داند.^{۱۵}

بند دوم - دیدگاه حقوقدانان

دکتر هاشمی متأثر از تعبیر و تفاسیری که از نظارت استصوابی توسط شورای نگهبان انجام گرفته است، نظارت انضباطی را مدنظر قرار داده‌اند. در این نوع نظارت مقام ناظر بی‌طرف، با تطبیق شرایط با قانون، بدون صلاحیت و مصلحت‌اندیشی، 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. دکتر کاتوزیان قایل به نظارت اطلاعی است او با اشاره به اصل عدم ولایت، قدر متیقن از مفهوم نظارت را نظارت

۱. علینقی، امیرحسین، نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت و داوطلبان - تهران نشرزنی، ۱۳۸۷، ص ۶۶.

۲. موسوی خمینی (ره)، روح ا... - تحریرالوسیله، ج دوم، دارالمکتب العلمیه، بی تا، ص ۸۴.

۳. همان - ص ۱۰۵.

۴. موسوی بجنوردی، میرزا حسن - القواعد الفقیه - ج ۴، قم، موسسه مطبوعاتی اسماعیلیان، بی تا، ص ۳۰۲.

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

۲. نجفی، محمد حسن - جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام، ج ۱۰، بیروت، موسسه المرتضی العالمیه، دارالمورخ العربی، ۱۹۹۲، صص ۲۹۰ -

اطلاعی می‌داند: در صورتی که در وصیت‌نامه نسبت به اختیار ناظر حکم صریحی نباشد. ناظر اطلاعی است، زیرا قدر متیقن از مفهوم عرفی نظارت است و لزوم تصویب اراده وسیع، ولایت اضافی است که نیاز به اثبات دارد.^{۱۶} دکتر جعفری لنگرودی معتقد است که باید اختیار تصویبی ناظر به حداقل ممکن تنزل کند.^{۱۷} لیکن در صورت اطلاق مفهوم نظارت، اصل را بر استصوابی بودن آن می‌داند. وی به نقل از ملحقات عروه می‌نویسد: اگر واقف در وقف تصریح نکند که نظارت ناظر، اطلاعی یا استصوابی است، اصل این است که مقصودش نظارت استصوابی است.^{۱۸} بنابراین ملاحظه می‌شود در دکترین حقوقی نیز مانند نظریات فقهی وحدت نظر وجود ندارد.

بند سوم- دامنه نظارت

نظارت به معنی وسیع کلمه در زبان عرف و شرع و قانون اساسی اعم از نظارت نظری و نظارت عملی می‌باشد که براساس نظامات قانون اساسی، قوانین عادی و سایر مقررات به عمل می‌آید. نظارت نظری که مفهومی خاص و حداقلی است صرفاً شامل مشاهده و اظهار نظر است که مقتضای ذات و اطلاق نظارت محسوب می‌گردد و استطلاعی بودن لازمه آن و منطوق نظارت و الفاظ و مفاهیم مترادف آن، مبین آن است ولی نظارت عملی نظارتی با مفهوم حداکثری است و شامل هرگونه تصمیم‌گیری و هرگونه اقدامات اجرایی یا بازدارنده است که در مقام نظارت اتخاذ می‌گردد. و لذا به دلیل توسعه‌ی اطلاق نظارت و تقیید آن به تصمیمات و اقدامات استصوابی، ضرورتاً تشخیص دامنه نظارت مستلزم بیان خاص ذیحق یا مقنن می‌باشد. براساس قانون اساسی نظارت‌های نظری در صلاحیت همگان قرار گرفته ولی نظارت عملی جز در مواردی خاص در صلاحیت حکومت است که به نیابت از طرف ملت آن را اعمال می‌کند و مردم جز در موارد استثنایی حق اعمال نظارت عملی مستقیم را ندارند، البته باید متذکر شد اعمال نظارت‌های عملی از سوی حکومت نیز به منزله حقانیت و اصالت حکومت برای نظارت بر اراده مردم نیست بلکه برای تضمین و حفظ استقلال اراده و نظارت مردم در امور خویش و حق تعیین سرنوشت خویش است و حکومت با اعمال نظارت عملی بر متعرضین به حقوق اساسی ملت، این حقوق را تضمین می‌نماید.

گفتار دوم- اهمیت نظارت و جایگاه آن در انتخابات

نظارت از جمله اموری است که در همه جنبه‌های اجرایی مطرح می‌شود. حال این مساله در مورد انتخابات که مبین حق حاکمیت بر سرنوشت است برای افراد، جریانات سیاسی و سرنوشت کشور حساسیت ویژه‌ای را مطرح می‌کند.

بند اول- ویژگی‌های مرجع نظارت

نهاد ناظر بر انتخابات باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد که اقدامات انجام شده توسط او در نزد افکار عمومی بدور از هرگونه شائبه‌ی جانبداری از طیف و گروه خاص تلقی شود. در این خصوص علاوه بر ویژگی‌های استقلال و بی‌طرفی و ذینفع نبودن در نتیجه انتخابات باید در برابر اعمال انجام شده پاسخگو باشد و بدون تردید ابتکار عمل نهاد

۱. کاتوزیان، ناصر- وصیت در حقوق مدنی ایران، ج ۳، نشر ققنوس، ۱۳۷۶، ص ۳۱۳.

۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر- پیشین، ص ۷۰۷.

۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر- حقوق اموال، ج ۳، نشر گنج دانش، ۱۳۷۳، ص ۲۳۶.

نظارت باید قابلیت بازبینی و تجدیدنظر را داشته باشد چرا که این مساله خطیر با حقوق مستقیم ملت در ارتباط است.

الف- استقلال و بی طرفی

نهاد ناظر بر انتخابات باید از ابتکار و استقلال عمل لازم برخوردار باشد. عدم وابستگی به احزاب، گروه‌ها و دولت وقت، لازمه این استقلال است. البته باید بین استقلال و بی طرفی قایل به تفکیک شد. عنصر بی طرفی مستلزم این است که برای دستگاه ناظر هیچ تفاوتی مبنی بر این که چه گروهی در انتخابات پیروز شود، وجود ندارد. عملکرد او براساس انجام وظیفه و بدون ترغیب افراد و احزاب به گرایش‌های خاص است. نهاد ناظر مرکب از افراد مستقل و بی طرف تشکیل و بر طبق قوانین و مقررات اعمال نظر خواهد کرد.

ب- ذینفع نبودن در نتایج انتخابات

اهمیت نظارت بر انتخابات به حدی است که دغدغه تدوین‌کنندگان قوانین را به خود مشغول داشته و در اکثر کشورها این وظیفه توسط قانون بنیادین اساسی مورد توجه قرار گرفته است. در این خصوص قوه مجریه از وضعیت خاصی برخوردار است. این قوه به دلیل ذینفع بودن از نتیجه‌ی انتخابات نباید در مقام نظارت قرار گرفته و در مقام اجرا نیز باید تحت نظارت و کنترل قرار گیرد. همه این احتیاط‌ها به خاطر جلوگیری از بروز مفاسد احتمالی و مخدوش نساختن انتخابات سالم است. و در نهایت تخصص نهاد ناظر را نباید نادیده گرفت و این امر جدا از عناصر بی طرفی و استقلال ارزیابی می‌شود. عملکرد نهاد نظارت باید طوری باشد که موجب جلب مشارکت هرچه بیشتر مردم در انتخابات شود. رعایت کامل قوانین و مقررات در این فرایند گامی اساسی محسوب می‌شود.

بند دوم- زمان نظارت

با توجه به خطیر بودن این امر، نظارت نهاد ناظر باید یک نظارت بی طرفانه و واقعی و تامین‌کننده‌ی اهداف و فلسفه‌ی وجودی نظارت باشد. و این امر باید از ابتدای اعلام داوطلبی تا اعلام نتایج نهایی را دربرگیرد. و باید فرصتی معقول برای معترضان به نتایج، مقرر داشت تا به رعایت کامل قوانین و مقررات و رسیدگی و پاسخگویی موثر در فاصله‌ی زمانی خاص که در نتیجه‌ی نهایی مؤثر واقع می‌شود، منجر شود.

بند سوم- اهداف نظارت

به طور کلی می‌توان اهداف نظارت را در چند مورد بیان کرد که عبارت‌اند از: پیشگیری از رقابت‌های ناسالم، سوء استفاده و اعمال نفوذ برای دستیابی به قدرت، جلوگیری از وقوع تخلفات و تقلبات انتخاباتی، پیشگیری از سوء استفاده احتمالی قوا، ایجاد فضایی باز توأم با اعتمادسازی به افراد، گروه‌ها و احزاب مبنی بر اعمال اراده واقعی آنها در تعیین سرنوشتشان و در نهایت می‌توان به اطمینان‌بخشی به افکار عمومی در رعایت اصول کامل بی طرفی، استقلال، پاسخگویی، شفافیت و احترام به حاکمیت قانون در روند برگزاری انتخابات اشاره کرد.

بند چهارم- ضمانت اجرای نظارت

نظارت برای این که کارآمد باشد باید دارای ضمانت اجرا باشد. اعلام تخلف و مجازات متخلفین با شکایات ذینفعان از جمله احزاب رقیب، کاندیدها، مقام مجری، مقام ناظر و عموم مردم و همچنین از طریق ارسال پرونده‌ها به مراجع قضایی

و ابطال توسط مقام ناظر از جمله ضمانت اجرایی است که با توجه به شرایط خاص مطرح می‌شود.

مبحث دوم - مرجع نظارت بر انتخابات

با توجه به فلسفه‌ی نظارت و ویژگی‌های مراجع ناظر و با این پیش فرض که سازمان‌های بین‌المللی در کشورهای تحت استعمار و حتی در مواردی در کشورهای مستقل با اعزام ناظران خارجی، نظارت بین‌المللی را برعهده داشته‌اند این سؤال مطرح می‌شود که آیا در شرایط فعلی می‌توان در مواردی قایل به صلاحیت بین‌المللی نظارت بر انتخابات در یک کشور شد؟ اصولاً واگذاری این امر با حاکمیت، استقلال و تمامیت ارضی منافات ندارد؟ مزایا و معایب و راه برون‌رفت از مشکلات احتمالی چیست؟

گفتار اول - نظارت بین‌المللی بر انتخابات

مؤسسه‌ی بین‌المللی پشتیبانی از دموکراسی و انتخابات (IDEA)^{۱۹}، نظارت انتخاباتی را به عنوان گردآوری هدفمند اطلاعات مربوط به پروسه‌های انتخاباتی و فراهم کردن قضاوتی آگاهانه درباره‌ی فرایند مزبور بر مبنای اطلاعات گردآوری شده، تعریف می‌کند.

تعریف فرایندگرایی^{۲۰} مؤسسه‌ی بین‌المللی پشتیبانی از دموکراسی و انتخابات، یکی از عمده‌ترین اهداف نظارت انتخاباتی را روشن می‌کند. قانونی کردن فرایند انتخاباتی و قضاوت آگاهانه، اشاره به این موضوع دارد، اگرچه فرایند انتخاباتی، نسبتاً و یا منطقاً آزاد و منصفانه بوده است، اما از آرا و نظرات عمومی استفاده شده است و یا بیانگر خواسته‌های مردم است. در مناطقی که رای‌دهندگان به برگزارکنندگان اعتماد ندارند یک قضاوت خارجی محترم، مفید است. در بعضی موارد، انتخابات آزاد و منصفانه، شرط ضروری مقبولیت بین‌المللی و به رسمیت شناخته شدن و محترم بودن یک رژیم حکومتی است. جدا از رژیم حکومتی، سازمان‌های سیاسی بین‌المللی، و سازمان‌های حمایت بین‌المللی و بازیگران دیگر، می‌توانند اهداف متفاوتی از نظارت انتخاباتی داشته باشند. بنابراین فعالیت‌های سازمان ملل متحد از سال ۱۹۲۸، فعالیت‌های سازمان کشورهای قاره‌ی آمریکا از دهه ۱۹۶۰، فعالیت‌های کشور مشترک المنافع، فعالیت‌های موسسات اروپایی از دهه‌ی نود، فعالیت سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی از ۱۹۸۳ پاسخی در خور به دغدغه‌ها و مشکلات احتمالی در مقوله‌ی نظارت بر انتخابات جهت ایجاد و تقویت فعالیت‌های دموکراتیک است.

بنابراین نظارت، میانجی‌گری و تامین حمایت‌ها، مجموعه کامل اهداف هستند. با وجود این، این سه نقش می‌توانند باعث ایجاد تضارب آرا شوند. چگونه یک سازمان می‌تواند از یک فرایند انتخاباتی که خود پشتیبانی ضمنی آن را تامین کرده، بی‌طرفانه ارزیابی کند. مؤسسه‌ی بین‌المللی پشتیبانی از دموکراسی و انتخابات این مساله را با محدود کردن نقش خود در میانجی‌گری و حمایت‌های ضمنی حل کرده است تا بدین ترتیب مسئولیت‌های اصلی نظارت، به خطر نیفتد.^{۲۱}

گفتار دوم - نظارت ملی بر انتخابات^{۲۲}

¹⁹ The International Institute for Democracy and Electoral Assistance

²⁰ Process-oriented definition

²¹ Rose, Richard. Editor in chief observation of elections. (International Encyclopedia of Elections (2000).p.

²² National electoral observation

نظارت داخلی بر انتخابات احتمالاً هم زمان با انتخابات رقابتی، ظهور کرده است. حضور ناظران احزاب سیاسی و یا نمایندگان احزاب حتی در کشورهایی با سابقه و سنت طولانی دموکراسی امری عمومی است و دلایل آنها برای حضورشان فراتر از قضاوتی آگاهانه است. این نظارت به خاطر از بین بردن تقلب انتخاباتی، مشاهده قوت و تأثیر سازمان حزب بر رأی‌دهندگان و با خبر ساختن حزب از میزان رای‌دهندگان و نتیجه انتخابات است. یک ناظر دیگر که معمولاً در این امر مشارکت می‌کنند، رسانه‌هاست که حضورش می‌تواند با فعالیت‌هایی که غالباً توسط ناظران انجام می‌شود، همراه بوده و ایفای نقش کند. محدوده‌ی این حضور از بررسی و تحقیق در باب سوء استفاده‌ها شروع و تا هدایت مرحله قبل از انتخابات، حین انتخابات و نیز بعد از آن و شمارش آراء ادامه دارد.^{۲۳} یک مقایسه همه‌جانبه پیشنهاد می‌کند که نظارت ملی، دارای فواید مثبت منحصر به فردی در برابر نظارت بین‌المللی است که این می‌تواند در راهی که تلاش‌های ملی را تقویت و باز تعریف می‌کند، کاربرد داشته باشد.^{۲۴}

گفتار سوم - معیارها و استانداردهای انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه‌ی بین‌المللی

آن چنان که اراده‌ی عمومی افراد در تعیین سرنوشت و حاکمیت ملی که در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر و در مواردی از منشور بیان شده است را می‌توان به عنوان مبانی تأمین‌کننده‌ی انتخابات آزاد و منصفانه مطرح کرده و از آزادی عقیده، آزادی بیان، آزادی اجتماعات و آزادی تشکل نیز به عنوان مبانی تضمین‌کننده‌ی انتخابات آزاد و منصفانه یاد کرد. اما قبل از آن باید عنوان کرد که سرآمد تمام این تضمینات اصل حیاتی و جان‌بخش دموکراسی است. که این اصل با رعایت اصول بنیادین و تضمین‌کننده دموکراسی تحت عناوین اصل همگانی بودن مشارکت متفکرانه‌ی مردم، آزادی، برابری، کثرت‌گرایی، تعدد اندیشه و حزب، حکومت اکثریت و حقوق اقلیت، اصل تفکیک و توازن قوا، تناوب قدرت، حاکمیت قانون و مسؤلیت تحقق عینی و عملی بخشیده می‌شود.

همچنین در خصوص حداقل استانداردهای انتخابات در حقوق و رویه‌ی بین‌المللی باید متذکر شد در حقوق و رویه‌ی بین‌المللی معیارها و استانداردهایی مقرر شده است که رعایت این معیارها یک انتخابات را به سمت انتخاباتی آزاد و منصفانه که مردم سهم واقعی در مشارکت فعالانه‌ی آن دارند سوق خواهد داد. این معیارهای چندگانه عبارت‌اند از قوانین و نظام‌های انتخاباتی، تعیین حوزه‌های انتخاباتی، مدیریت انتخابات، انتخابات ادواری، گزینش‌های معنی‌دار،^{۲۵} نامزدها، احزاب سیاسی و سازمان‌های سیاسی، آزادی شناخت گزینه‌ها، حق رای همگانی، ارزش برابر آراء، ثبت نام رای-دهندگان، آموزش مدنی و اطلاع‌رسانی و آگاهی دادن به رای‌دهنده، مبارزات انتخاباتی، ثبت آزادانه‌ی گزینش‌ها، نظارت و نتایج انتخابات و شکایت و حل و فصل انتخابات می‌باشد.^{۲۶} این نظام‌ها و تضمینات قانونی به عنوان پیش‌شرط‌ها و بخشی از معادله‌ای هستند که انتخابات آزاد و منصفانه را تحقق می‌بخشند.

²³ Ibid-P.181.

²⁴ Ibid-P.183.

۱. رنی، استین - حکومت (آشنایی با علم سیاست) - ترجمه لیلا سازگار - مرکز نشر دانشگاهی - ۱۳۷۴ - ص ۲۲۷.

۲. گودوین - گیل، گای اس - انتخابات آزاد و منصفانه - ترجمه جمال سیفی، قاسم زمانی - تهران - موسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، ۱۳۷۹ - ص ۱۳۱.

مبحث سوم- ساختار حکومتی نظام سیاسی ایران و انگلستان

ساختار حکومتی در ایران تحت تأثیر نظریه حاکمیت الهی تبیین می‌شود. این حاکمیت از سه طریق اعتقاد مکتبی، قوانین اسلامی و حکومت اسلامی تحقق می‌یابد. بنابراین مدل حکومت در نظام سیاسی ایران، جمهوری اسلامی است. در این خصوص قانون اساسی هم حاکمیت خداوند و هم حاکمیت انسان را مورد پذیرش قرار داده است. با پذیرش حاکمیت خداوند لزوم مطابقت قوانین و مقررات با موازین الهی در اصول (۴، ۷۲، ۹۱، ۹۳، ۹۴، ۹۶، ۹۸ و...) قانون اساسی نشان دهنده‌ی این اصل بنیادین در نظام حکومتی ایران است که مغایرتی در مصوبات قانونی با شریعت اسلام نباشد. اما در عین تأکید بر مفهوم حکومت اسلامی، مفهوم جمهوری که تجلی اراده‌ی عام و مبتنی بر تشخیص و انتخاب مردم در تعیین سرنوشت شان می‌باشد در اصولی همچون اصل اول، بند نه اصل سوم و اصل ششم در اتکا به آرای عمومی و مشارکت مستقیم و غیرمستقیم مردم بر انتخاب رهبری، ریاست جمهوری، نمایندگان مجلس و شوراهای محلی مورد تأکید قرار می‌گیرد.

بنابراین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر تلازم حکومت اسلامی و جمهوری است. در مقابل ساختار حکومتی در انگلستان، غیرمذهبی و مبتنی بر نظریه‌ی حاکمیت ملی و مردم است. حالتی که در آن هریک از شهروندان دارای حق اساسی مشارکت در تعیین سرنوشت خود دارند. اصول بنیادین حاکمیت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول ذیل است. اداره امور کشور به اتکا آرای عمومی در قالب جمهوری،^{۲۷} ایمان و اعتقاد به خدای یکتا، وحی الهی و معاد و امامت، محو هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی،^{۲۸} مبتنی بودن قوانین و مقررات بر موازین اسلامی^{۲۹} و حاکمیت مطلق خداوند بر جهان و انسان می‌باشد.^{۳۰} مطابق اصول قانون اساسی مردم سالاری، آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی و تفکیک ناپذیری آن‌ها از یکدیگر از دیگر اصول حاکمیت سیاسی است.^{۳۱} اصل دیگری که در ساختار حکومتی ایران تأثیرگذار بوده و به گونه‌ای خاص از نمونه‌های مشابه خود در دیگر نظام‌های سیاسی موضوعیت پیدا می‌کند بحث تفکیک قوا است که اصل ۵۷ قانون اساسی به آن اشاره می‌کند. در نظام جمهوری اسلامی ایران مجموعه‌های حاکمیتی شامل دستگاه رهبری، خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، قوای سه گانه، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شوراهای محلی و صدا و سیما به نوعی بر یکدیگر تأثیر و نفوذ نسبتاً متعادل کننده‌ای دارند و به اعمال حاکمیت ملی می‌پردازند و قدرت انحصاری و فایده‌ای که فراتر از این قوا و نهادها باشد مورد شناسایی قرار نگرفته و تمام قوا به طور مستقیم و غیرمستقیم به اتکای آرای عمومی تأسیس شده‌اند و هیچ مرجع و مقامی نمی‌تواند جز از طریق تفکیک قوای مذکور در اصل ۵۷ و طرق مذکور در اصول بعد در امر تقنین، قضاوت یا امور اجرایی کشور دخالت کنند. مگر در حدی که قانون صریحاً به آن اشاره کرده است. به طور کلی در

۱. اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. اصل دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۴. اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۵. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۷۲۴.

تحلیل صاحب نظران حقوقی وجود اصل ۵۷ و نظارت رهبری بر قوای سه گانه انطباق تفکیک قوای موجود با تفکیک قوای مطلق مورد تردید قرار می‌گیرد.^{۳۲} بنابراین نظام حقوقی ایران این اصل را به صورت تعدیلی و تعادلی می‌پذیرد و این مسأله نوع رژیم سیاسی حاکم در جمهوری اسلامی ایران را متأثر ساخته به طوری که قانون اساسی ایران در قسمت‌هایی به رژیم پارلمانی و در قسمت‌هایی به رژیم ریاستی شباهت دارد. در مقابل در مورد اصول حاکمیت سیاسی در انگلستان می‌توان گفت بریتانیا نظامی یک پارچه است و دارای نظام حقوقی کامن لا است که آن را از نظام سیاسی سایر کشورها متمایز می‌کند. کامن لا توسط قضات (رویه قضایی) ایجاد شده است و به صورت مکتوب نیست، کامن لا به صورت مجموعه‌ای از اصول و مفاهیم است. رابطه‌ی کامن لا با قانون اساسی این است که کامن لا متکی به رسوم و عرف است که در اثر اجرای عملی ایجاد شده است. دایسی نیز درباره‌ی قواعد عرفی معتقد است، قواعدی هستند که هدف از آن‌ها تنظیم و قانونمند کردن اعمال باقی مانده‌ی اختیارات ویژه‌ی پادشاه است.^{۳۳} بنابراین برخی از اصول قانون اساسی مدون و برخی غیرمدون هستند، قوانین مصوب پارلمان در حکم قانون اساسی هستند لیکن اسناد مهم حقوقی و تاریخی انگلستان مانند منشور کبیر، اعلامیه حقوق و منشور حقوق بشر دارای شأن قانون اساسی هستند. بر این اساس اصول بنیادین حاکم در انگلستان عبارتند از دموکراسی، حاکمیت پارلمان و حاکمیت قانون.

دموکراسی بدین معنا که عموم شهروندان اعضای مجلس عوام را انتخاب می‌کنند و بدین طریق در قانون‌گذاری دخالت می‌کنند. البته گفته می‌شود در بریتانیا دموکراسی ویژگی‌های خاصی دارد از جمله تفویض اختیار کامل قانون-گذاری توسط مجلس عوام یا حق مجلس اعیان در وتو کاملاً برای انحلال انتخابات و افزایش عمر پارلمان و همچنین این که ملکه می‌تواند لایحه‌ی مصوبه‌ی دو مجلس را امضا نکند. به علاوه قدرت فوق العاده‌ی قوه‌ی مجریه در انگلستان خطری جدی علیه دموکراسی در آن کشور است.^{۳۴} با وجود این دموکراسی بدین معنا که مردم، نمایندگان خود را انتخاب کنند، یکی از اصول بنیادین حاکمیت سیاسی در بریتانیا است. حاکمیت پارلمان نیز بدین معناست که پارلمان می‌تواند هر قانونی را وضع کند. البته پارلمان نمی‌تواند برای کشورهایی که مستقل هستند قانون وضع کند و یا در وضع قوانین اصول اخلاقی یا سیاسی را مورد تعرض قرار دهد. دکتترین حاکمیت قانون یا تفوق قانون نیز یکی از اصول بنیادین حقوق انگلستان می‌باشد که خیلی بیشتر از استقرار پارلمانتاریسم و دموکراسی در این کشور سابقه داشته است.^{۳۵} حاکمیت قانون این گونه تحقق پیدا می‌کند که قوانین موضوعه و قوانین کامن لا به طور یکسان بر همه حاکم است و با همه در برابر دادگاه‌های کامن لا باید به طور یکسان و برابر رفتار شود. همچنین احزاب در بریتانیا نقش مهمی ایفا می‌کنند و نمایندگان بر اساس حزبی که عضو آن هستند رأی می‌آورند. در این کشور گروه‌های پارلمانی از قدرت و اهمیت ویژه‌ای برخوردارند تا حدی که احزاب سیاسی این کشور را می‌توان احزاب پارلمانی نامید. تفکیک قوا نیز در

۱. هاشمی، سیدمحمد- حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران- ج ۲- تهران- نشر میزان- ۱۳۸۳- ص ۳-۷.

³³ Dicey, A.V. Introduction to the study of the law of the constitution. (London: Macmillan. Published in 1885. 8th ed. 1927. P.426.

۱. زارعی، محمدحسین، پیشین، ۲۸

۲. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، حاکمیت قانون و دادرسی اداری و تطبیق چند کشور بزرگ، تهران نشر سمت، ۱۳۷۸، ص

این کشور به صورت نسبی مورد پذیرش قرار گرفته است. بدین مفهوم که در عین تفکیک و تمایز قوا از یکدیگر در ایفای وظایف، به طور نسبی تداخل و همکاری قوا نیز وجود دارد. مشخصه ی سیستم پارلمانی در انگلستان این است که وزرای مشاور که عملاً قوه ی مجریه را تشکیل می دهند عضو پارلمان نیز هستند و قوه ی مجریه باید توسط اکثریتی که در مجلس عوام هستند حمایت شود و پارلمان نیز باید قوه ی مجریه را کنترل کند. قوه ی مجریه قوانین را پیشنهاد می کند و سیاست هایی را ایجاد می کند و آن ها را به موقع اجرا می گذارد در حالی که پارلمان اگرچه بالاترین مقام قانون گذاری است اما کمتر اقدام به وضع قوانین می کند و کارکرد اصلی پارلمان این است که اعمال مجریه را مورد بررسی قرار داده و قوانینی که توسط این قوه پیشنهاد می شود پذیرفته یا در صورت لزوم وتو می کند. در هر حال رژیم حاکم بر این کشور نظام پارلمانی است. البته باید متذکر شد تفاوت در ساختار نظام حکومتی دو کشور نظام سیاسی و حقوقی را متأثر ساخته و حقوق ملت تحت الشعاع نظام حاکم در دو ظرف و قالب خاص تعریف و به مرحله اجرا درمی آید.

مبحث چهارم- بررسی شیوه های نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان

برگزاری انتخاباتی سالم مستلزم نظارت بر کل فرایند انتخابات است، که این مساله روند برگزاری انتخابات را از ابتدای اعلام داوطلبی تا پایان اعلام نتایج و رسیدگی به دعاوی و شکایات انتخاباتی در بر می گیرد که به بررسی این مسایل در نظام های فوق می پردازیم.

گفتار اول- بررسی روند برگزاری و نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی

آخرین اصلاحات قانون انتخابات مجلس که مبنای انتخابات کنونی مجلس شورای اسلامی است، مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۳ می باشد در این خصوص، نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی را با بررسی شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندهان، مراحل و مدیریت انتخابات و نظارت بر آن بررسی می نماییم.

گفتار دوم- شرایط عضویت و صلاحیت داوطلبان مجلس شورای اسلامی

براساس اصل شصت و چهارم قانون اساسی جمهوری ایران عده ی نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۲۷۰ نفر است و از تاریخ همه پرسی سال ۱۳۶۸ هجری شمسی پس از ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها حداکثر بیست نفر نماینده می تواند اضافه شود.

زرتشتیان و کلیمیان هرکدام یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هرکدام یک نماینده انتخاب می کنند. بنابراین اولاً معیار افزایش تعداد نمایندگان پس از ۱۰ سال به میزان ثابت ۲۰ نفر می باشد. ثانیاً عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آن در تسهیم این تعداد بین نقاط مختلف کشور مؤثر است و تعداد جمعیت، تنها عامل مؤثر برای تغییر تعداد نمایندگان نمی باشد.^{۳۶}

به هر حال، پس از گذشت ۱۰ سال از بازنگری قانون اساسی در مرداد سال ۱۳۷۸، تعداد نمایندگان مجلس شورای

۱. نجفی اسفاد و فرید محسنی - پیشین - ص ۶۰.

اسلامی از ۲۷۰ نفر به ۲۹۰ نفر افزایش یافت.^{۳۷}

گفتار سوم- شرایط عضویت در مجلس شورای اسلامی

هر نظامی به دلیل اهمیت و جایگاه ویژه قوه‌ی مقننه برای اعضای آن قائل به شرایطی خاص است. که بسته به نوع رژیم‌های سیاسی این شرایط متفاوت است. در جمهوری اسلامی ایران مطابق ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس داوطلبان نمایندگی هنگام ثبت‌نام باید دارای شرایطی باشند که این شرایط به ایجابی و سلبی تقسیم می‌شود که به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

بند اول- شرایط انتخاب‌کنندگان

اهلیت و صلاحیت مردم برای شرکت در انتخابات امری ضروری و عقلایی است. این موضوع را قانون اساسی مورد توجه قرار داده و تعیین شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان را با در نظر گرفتن مقتضیات جامعه به قانون‌گذار واگذار کرده است.^{۳۸} براساس ماده‌ی ۲۷ اصلاحی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۳ انتخاب‌کنندگان باید دارای شرایط ذیل باشند:

۱- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران؛ ۲- هجده سال تمام؛ ۳- عاقل بودن

بند دوم- شرایط انتخاب‌شوندگان

در مورد شرایط انتخاب‌شوندگان باید عنوان کرد این شرایط ممکن است ایجابی یا سلبی باشد و نوع نظام سیاسی و رژیم حاکم بر هر کشور تعیین‌کننده این شرایط است. ابتدا به بررسی شرایط ایجابی می‌پردازیم. براساس ماده‌ی ۲۸ قانون انتخابات، انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط ذیل باشند.

در بررسی شرایط عضویت در مجلس شورای اسلامی رژیم سیاسی ایران به دلیل اهمیت و جایگاه ویژه‌ی قوه‌ی مقننه برای اعضای این قوه قایل به شرایطی خاص است. مطابق ماده‌ی ۲۸ قانون انتخابات مجلس داوطلبان نمایندگی باید دارای شرایطی باشند که این شرایط به ایجابی و سلبی تقسیم می‌گردد. در شرایط انتخاب‌کنندگان تابعیت جمهوری اسلامی ایران، ۱۸ سال تمام و عاقل بودن شرط شده است. در خصوص این شرایط ذکر نکاتی ضروری به نظر می‌رسد: در قانون سابق سن رای‌دهنده از موارد مشابه در سایر کشورها پایین‌تر در نظر گرفته شده بود که به طورکلی نظام انتخاباتی ایران را متمایل به افزایش جمعیت شرکت‌کننده در انتخابات نشان می‌داد. در این خصوص یکی از دلایل پایین بودن سن رای‌دهندگان را می‌توان اعتقاد سیاست‌مداران ایرانی به مشارکت هرچه بیشتر نوجوانان و جوانان در امور کشور دانست. ولیکن ضمن اهمیت این مساله باید توجه داشت آموزش و آگاهی مدنی و بلوغ سیاسی شهروندان است که می‌تواند این اندیشه به معنای واقعی را تحقق عملی بخشد. بر اساس همین دیدگاه در اصلاحات جدید قانون انتخابات این نقض بر طرف و حداقل سن رای‌دهندگان ۱۸ سال تمام مقرر گردید. مساله‌ی بعدی شرط عاقل بودن است. ذکر این شرط برای انتخاب‌کنندگان امری ضروری است چرا که انتخاب‌کنندگان باید قدرت تشخیص مصالح را

۲. قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها، مصوب ۱۳۷۸/۵/۲۵.

۱. هاشمی، سیدمحمد- حقوق اساسی - ج ۲- پیشین ص ۹۰

داشته و بتوانند با آگاهی و شناخت به انتخاب دست زنند. ولی تشخیص این مساله به هنگام رای دادن به آسانی مقدور نیست و در اجرا با مشکل مواجه می‌شود. ضمن این که برخورداری این عده از حق رای منجر به عدم انتخاب صحیح می‌شود. و قانون نیز در این زمینه ساکت است. در خصوص انتخاب شوندهگان قانون‌گذار قائل به شرایط ایجابی و سلبی است. شرایط ایجابی دربرگیرنده اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام جمهوری اسلامی ایران، تابعیت، ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت فقیه، حداقل مدرک کارشناسی ارشد یا معادل آن، نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه، سلامت جسمی در حد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی، حداقل ۳۰ سال و حداکثر ۷۵ سال تمام می‌باشد.^{۳۹} قانون‌گذار علاوه بر شرایط ایجابی برای داوطلبان شرایطی را نیز به صورت سلبی مقرر داشته که از آن جمله می‌توان به محرومیت به واسطه‌ی شغل، محرومیت دائمی و محرومیت جزایی اشاره کرد. در بررسی شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب‌شوندهگان شروط لازم از دیدگاه تحلیل‌گران حقوقی مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. به عنوان مثال برخی شروط اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام جمهوری اسلامی را برای داوطلبان مقرر می‌دارد. از آنجا که این موارد جزء شرایط نامزدها ذکر گردیده و بر اساس اصول حقوقی آن چه شرط تلقی می‌شود باید وجودش احراز شود و زمانی می‌توان گفت که یک شرط احراز شده که ملاک وجودی آن روشن باشد. لذا چنانچه ملاک روشن وجود نداشته باشد هیچ گاه نمی‌توان گفت آن شرط احراز شده است. بنابراین در خصوص این شرایط باید متذکر شد که در قانون انتخابات و نحوه‌ی اجرای آن با شرایط خاص انتخاب‌پذیری مواجه هستیم که ارزیابی این شروط به آسانی امکان پذیر نبوده و این مساله بی‌تردید در تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی تأثیر بسزایی دارد.

در مقابل قوانین تصویب شده در راستای انتخابات پارلمان در انگلستان از قانون اصلاح بزرگ ۱۸۳۲ تا قانون نمایندگی مصوب ۱۹۸۵ شاهد تغییر و تحولاتی در قانون انتخابات پارلمانی این کشور هستیم.^{۴۰} پارلمان متشکل از مجلس عوام، مجلس اعیان و ملکه است که نحوه‌ی انتخاب هر کدام و شرایط آن‌ها متفاوت است. مجلس عوام دارای ۶۳۵ عضو است که برحسب توزیع جغرافیایی از حوزه‌های انتخاباتی مختلفی انتخاب می‌شوند. این افراد در انتخابات عمومی که هر پنج سال یک بار برگزار می‌شود شرکت می‌کنند و براساس اکثریت آرا انتخاب می‌شوند.^{۴۱} عمر پارلمان حداکثر پنج سال است. در طی آن دوره نخست‌وزیر می‌تواند از مقام سلطنت بخواهد که خواستار انتخابات مجدد شود.^{۴۲} رئیس قوه‌ی مجریه یعنی نخست‌وزیر توسط ملکه از بین حزبی که حائز اکثریت پارلمانی است انتخاب می‌شود و او کابینه خود را از بین اعضای مهم هر حزب خویش انتخاب می‌کند؛ بنابراین مشاهده می‌شود که سیستم انتخاباتی بر احزاب سیاسی تمرکز دارد و رای‌دهنده را تشویق می‌کند که برای انتخاب یک هیأت اجرایی رأی دهد. لذا در بریتانیا قوه‌ی مجریه باید توسط قوه مقننه حمایت شود.^{۴۳}

در بررسی شرایط و صلاحیت‌های داوطلبان پارلمان باید گفت براساس قانون نمایندگی مصوب ۱۹۸۵ داوطلبان

۱. ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۳

⁴⁰ Wright. T. The British Political Process. First sted. Rou TLEDGE Press. Manchester. 2000. P. 60-61.

۲. زارعی، محمدحسین، مطالعه‌ی تطبیقی مجالس قانونگذاری، پیشین، ص ۲۹

⁴² Kurian. George Thomas. (eds). World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. Volume II. Fitzroy Dearborn Publishers. 1989. P. 696.

⁴³ Alder. J. Constitutional and Administrative law. Macmillan. Second edn P. 153.

عضویت در مجلس عوام ملزم به پرداخت ودیعه به مبلغ ۵۰۰ پوند می‌باشند که در صورت کسب پنج درصد آرا این ودیعه قابل استرداد می‌باشد. در غیر این صورت مبلغ ودیعه کسر می‌گردد^{۴۴} که این مسأله مورد ارزیابی‌های متفاوت قرار گرفته است. مدافعان ممانعت از ورود افراد سبک سر در این رقابت را از مزایای آن تلقی می‌کنند. در مقابل مخالفان استدلال می‌کنند وجود چنین شرطی مانعی برای احزاب سیاسی جدید که خواهان شرکت در جدال سیاسی هستند محسوب می‌شود.^{۴۵} محرومان از انتخاب شدن نیز توسط قانون احصا شده است که از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد. خارجیان به جز اتباع ایرلند، افراد زیر ۲۱ سال، بیماران روانی، اعضای مجلس لردان، روحانیون، بدهکاران ورشکسته تا پنج سال بعد از ادای دین، افراد محکوم به عملیات انتخاباتی غیرقانونی، افراد محکوم به خیانت به کشور، افراد محکوم به حبس بیش از یکسال و افرادی که بواسطه شغل از انتخاب شدن محرومند که از جمله می‌توان به قضات، کارمندان، اعضای دایمی ارتش، اعضای پلیس، مقاطعه‌کاران، کارپردازان دولتی و مأموران اجرای دادگاه‌ها اشاره کرد.^{۴۶} در مورد شرایط رأی‌دهندگان قانون نمایندگی ۱۹۸۳ اشخاصی را که شرایط مربوط به سن، تابعیت و اقامت را دارا بوده و شرایط منفی را نداشته باشند برای شرکت در انتخابات واجد صلاحیت می‌داند. در انگلستان ثبت نام رأی‌دهندگان توسط مأموران ثبت نام انتخاباتی که مأموران مستقل با اختیارات محلی هستند، صورت می‌گیرد و شرایط لازم برای رأی دادن شرط سن ۱۸ سال، تابعیت و اقامت می‌باشد. در مقابل بیگانگان، کسانی که کمتر از ۱۸ سال سن دارند، اعضای مجلس لردان و مرتکبان به جرایم انتخاباتی از حق رأی محرومند.^{۴۷}

به‌طور کلی می‌توان ارزیابی کرد که بررسی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان در نظام حقوقی انگلستان شرایط عینی است که به آسانی قابل احراز است. وجود فهرست‌های انتخاباتی نیز که در برگزاری انتخاباتی آزاد نقش بسزایی دارد مزیتی است که در نظام انتخاباتی این کشور اعمال می‌شود.^{۴۸} امری که فقدان آن مانع تحقق بسیاری از شرایطی است که انتخابات آزاد و منصفانه را تضمین می‌کند. با فقدان فهرست‌های انتخاباتی نمی‌توان تضمینی برای شرط سکونت یافت و از جابجایی توده‌ای مردم از یک حوزه انتخابیه به حوزه انتخابیه دیگر جلوگیری کرد و مسأله‌ی مهمتر این که نمی‌توان از بروز تخلف‌های انتخاباتی از جمله رأی دادن مکرر جلوگیری کرد و درستی انتخابات را توسط نهاد نظارت‌کننده بطور مؤثر بررسی نمود. بررسی این مسایل از این جهت در خور توجه است که زنجیره وار نظارت کلی بر انتخابات را تحت الشعاع قرار می‌دهد.

نظام انتخاباتی حاکم بر مجلس شورای اسلامی نظام اکثریتی دومرحله‌ایست که در مرحله‌ی اول منوط به کسب اکثریت حداقل یک چهارم کل آرا و در مرحله‌ی دوم اکثریت نسبی به هر میزان است. تنزل اشتراط از اکثریت مطلق در قوانین اصلاحی به اکثریت نسبی از دیدگاه برخی حقوقدانان از وجاهت نمایندگی کاسته و اصولاً انتخابات دومرحله‌ای را زاید ساخته است.^{۴۹} در مقابل سیستم انتخاباتی انگلستان مبتنی بر اصل FPTP^{۵۰} می‌باشد. در این نظام انتخاباتی

⁴⁴ Ibid.P.154.

⁴⁵ Thompson B. Constitutional and Administrative law. BLACKSTONE Press. 1993.p.128.

⁴⁶ Alder.J.op.cit.PP.155-156.

⁴⁷ Thompson B.op.cit.p.132.

⁴⁸ Wright.op.cit.P.64.

۱. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، ج ۲، پیشین، ص ۹۷.

⁵⁰ The first past the post

اختلاف یک رأی برای برنده شدن کفایت است که این مسأله نیز دور از انتقاد نمانده است.^{۵۱} از اینرو اصلاح نظام انتخاباتی انگلستان از جمله مسایلی است که مورد تحلیل نظریه پردازان قرار گرفته است. تفاوت بارز دیگری که در نظام انتخاباتی انگلستان مشاهده می شود تسلط و حکم فرمایی دو حزب محافظه کار و کارگر بر انتخابات است. در این خصوص این مسأله از دیدگاه منتقدان ناعادلانه تلقی شده که منجر به پیروزی احزاب بزرگ و طرفداران آنان می شود.^{۵۲}

در بررسی مراحل و مدیریت انتخابات، مجلس شورای اسلامی در امر نظارت بر انتخابات باید قایل به وجود هیأت های نظارت و هیأت های اجرایی شد. وزارت کشور مأمور اجرای قانون انتخابات و مسئول حسن جریان انتخابات است و نظارت بر انتخابات بر عهده شورای نگهبان است. هیأت اجرایی زیر نظر وزارت کشور و هیأت نظارت زیر نظر شورای نگهبان انجام وظیفه می کند. در راستای وظایف نظارتی اقدام شورای نگهبان در خصوص تأسیس دفاتر دائمی نظارت مورد انتقاد تحلیل گران قرار گرفته است چرا که وجه مشخصه این دفاتر دائمی بودن آنهاست. وزارت کشور در دادخواست خود علیه شورای نگهبان تصریح کرد که شورا بدون اجازه مجلس نمی تواند تشکیلات جدید بوجود آورد. به موجب قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷ شورا باید تشکیلات خود را تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مرحله اجرا درآورد. همچنین به حکم اصل ۶۲ ق.ا قانون اساسی کیفیت انتخابات را قانون تعیین می کند و این مجلس است که صلاحیت وضع قواعد و احکام در مورد جزئیات این کیفیت را دارد نه نهاد دیگری. در این خصوص دلیل دیگری که مطرح شده این است که در نظام حقوقی انتخابات ایران نظارت بر انتخابات دائمی نیست بلکه کاملاً موقت است. پیش از شروع انتخابات از سوی شورای نگهبان پنج نفر از افراد مسلمان و مورد اعتماد و مطلع به عنوان هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات به وزارت کشور معرفی می شوند. این هیأت نیز هیأت های زیرمجموعه خود را تشکیل می دهد و به طور سلسله مراتب این تشکیل و انتصابها تا اشخاص ناظر بر صندوق های آرا ادامه دارد. لذا سازوکار مقرر در قوانین مزبور دلالت بر این دارد که بدنه ی ناظر بر انتخابات فقط در ایامی چند قبل از انتخابات تشکیل می شود و در نتیجه تشکیل دائمی این بدنه به معنای تعطیلی این قسمت از قوانین و مقررات است. این که قانون های انتخاباتی و قوانین نظارت بر انتخابات مقرر می دارند که بدنه ی نظارت بر انتخابات قبل از هر انتخابات تشکیل می شود به معنای آن است که این قوانین تشکیل این بدنه را به صورت دائمی نپذیرفته اند.^{۵۳}

در خصوص نظارت شورای نگهبان بر امر انتخابات نظام حقوقی کشور ما مبتنی بر نظارت مضاعف است. اولاً شورای نگهبان مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی را برعهده دارد. ثانیاً پس از تشکیل و افتتاح مجلس، اعتبارنامه ی نمایندگان منتخب مورد بررسی و تصویب قرار می گیرد. به خاطر بحث مستقل اعتبارنامه ها ابتدا نظارت شورای نگهبان بر این مقوله مطرح می شود. در خصوص نظارت شورای نگهبان نهاد ناظر بر انتخابات، شورای نگهبان است اما کیفیت و نوع نظارت روشن نیست و در اصل ۹۹ از چگونگی نظارت سخنی به میان نیامده است و همین مسأله موجب برداشت های حقوقی متفاوت از نوع نظارت شورای نگهبان شده است و نحوه ی اعمال این نظارت به نحو نیست که علاوه بر نظارت بر صحت انتخابات نوعی نظارت بر صحت انتخاب نیز از طرف

⁵¹ Wright, T.op.cit.P.80.

⁵² Conley.F. General Elections Today. Manchester University Press, 2nd ed. 1994.pp.2-5.

۱. حاجی پور، نصرت نقد رای دیوان عدالت اداری در خصوص دفاتر دائمی نظارت شورای نگهبان، سایت www.hoghogh.com

مراجع ناظر به عمل می‌آید که این مسأله منشا عمده تنش‌های انتخاباتی بوده است. در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع تعیین نوع صلاحیت‌ها را خود مجلس معرفی کرده که از طریق وضع قانون به این امر مبادرت می‌ورزد اما آنچه که وضعیت روشنی ندارد مسأله مرجع تشخیص صلاحیت‌هاست که این مسأله از سوی تحلیل‌گران و منتقدان سیاسی و حقوقی مورد ارزیابی‌های متفاوت قرار گرفته است، از مولفه‌های نظارت شورای نگهبان، عام بودن نظارت و قاطع بودن استنباط می‌شود.^{۵۴} همان طور که عنوان شد نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از تفسیر اصل ۹۹ بدین شرح است که این نظارت استصوابی و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات، از جمله تأیید یا رد صلاحیت کاندیداها می‌شود. قبل از هرگونه اظهارنظر در مورد تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی، ضروری است ارکان این نظر تفسیری به تفکیک مشخص شود. با مطالعه دقیق‌تر تفسیر قانون اساسی و علت و پیش‌زمینه‌های آن، می‌توان گزاره‌های زیر را، ارکان تفسیر شورای نگهبان از اصل ۹۹ قانون اساسی دانست.

الف- نظارت بر انتخابات برعهده‌ی شورای نگهبان است.

ب- نظارت شورای نگهبان بر انتخابات نیاز به تفسیر دارد.

ج- تفسیر قانون اساسی برعهده‌ی شورای نگهبان است.

د- نظارت شورای نگهبان بر انتخابات استصوابی است.

ه- این نظارت استصوابی شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات است.

و- تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان از مصادیق تمام مراحل اجرایی انتخابات است و در ذیل نظارت استصوابی قرار می‌گیرد.^{۵۵}

در مقابل مرجع تشخیص صلاحیت داوطلبان در انگلستان بدین ترتیب است که انتخابات عمومی بعد از دستور ملکه برگزار می‌شود. احکام انتخاباتی از طرف سلطنت برای مأموران ویژه‌ای که از قبل در هر حوزه انتخابیه تعیین شده‌اند ارسال می‌گردد. این مأموران ویژه در قبال انتخابات مسئول و پاسخ‌گو هستند. اما از آنجایی که معیارها و ملاک‌ها برای صلاحیت در انگلستان عینی هستند لذا مرجع تشخیص فرد یا هر نهادی که باشد تفاوت چندانی ندارد. زیرا سلیقه و نظر نهاد یا فرد مسئول تأثیری در صلاحیت‌های داوطلبان ندارد و افرادی که نسبت به رد صلاحیت‌شان اعتراض داشته باشند در آغاز به مأمور ویژه اعتراض خود را تقدیم می‌کنند و چنان چه از تصمیم مأمور ویژه از موضوع مورد اختلاف شکایتی داشته باشند این شکایت به دادگاه ویژه که بر امر انتخابات نظارت عالی دارد تقدیم خواهد شد و تصمیم دادگاه در این زمینه قطعی است.^{۵۶} البته باید متذکر شد با توجه به تسلط دو حزب کارگر و محافظه کار در انگلستان مسأله تأیید صلاحیت‌ها بیشتر حزبی است. یعنی موفقیت افراد در انتخابات منوط به این مسأله است که از طرف یک حزب به عنوان کاندیدا معرفی گردد. در رابطه با مسأله صلاحیت هر کاندیدا نیز می‌توان گفت کمیته قضایی شورای مشورتی ملکه می‌تواند اظهارنامه‌ای در مورد تقاضانامه هر کاندیدا صادر کند. همچنین خود مجلس هم ممکن است جهت

۱. مدنی، سید جمال الدین، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ چهارم، ص ۱۰۰.

۱. علی‌نقی، امیرحسین - نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت و داوطلبان، پیشین، ۱۳۸۷، ص ۱۳.

⁵⁶ Alder. Op.Cit.P.154.

نظرخواهی موضوع را به شورای مشورتی ملکه ارجاع دهد.^{۵۷}

در یک ارزیابی کلی می‌توان گفت مرجع تعیین صلاحیت و نظارت در انگلستان با توجه به مشخصه عینی بودن ملاک‌ها مشکلاتی را از آندست که در نظام انتخاباتی ایران حاکم است به بار نمی‌آورد و از طرفی نظارت موجود در این کشور نظارتی یک مرحله ایست در حالیکه نظام حقوقی ایران قائل به نظارت مضاعف از طریق شورای نگهبان و از طریق مجلس شورای اسلامی در تأیید اعتبارنامه نمایندگان است که این نظارت دو مرحله‌ای نیز مورد انتقاد تحلیل‌گران حقوقی است. در خصوص تبلیغات و هزینه‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی معضلاتی در بحث تبلیغات انتخاباتی در شرایط فعلی وجود دارد در این خصوص هیچ‌گونه محدودیت و نظارتی بر هزینه‌های انتخاباتی وجود ندارد که این مسأله نقص بزرگی برای قانون انتخابات محسوب می‌شود. فقدان ضابطه در این زمینه باعث دورافتادن از اصول اولیه رقابت مشارکتی و همچنین تضییع سرمایه‌های ملی می‌شود. ایجاد یک کمیته مستقل جهت نظارت بر نحوه تبلیغات و نظارت بر توزیع امکانات می‌تواند برطرف‌کننده مشکلات موجود باشد. چون یکسان سازی تبلیغات نقش سرمایه را در تبلیغات متعادل ساخته و موجبات عدالت انتخاباتی را فراهم خواهد ساخت. این مسأله در انگلستان نیز با ابهاماتی روبروست. هر چند کمیسیون مستقل انتخابات پارلمان انگلستان با مواردی که از قانون تعدی شده برخوردار می‌کند و برای احزابی که در ابلاغ منابع مالی خود تاخیر کرده و یا از تسهیلات غیر مجاز استفاده می‌کنند، جریمه‌ی نقدی در نظر می‌گیرد^{۵۸} با این حال باید متذکر شد مقرراتی که در این زمینه وجود تمامی جوانب مبارزات انتخاباتی را پوشش نمی‌دهد و این مسأله تا حد زیادی تحت تأثیر نظام حزبی انگلستان است. بنابراین در خصوص مشمولان نظارت بر هزینه‌های انتخاباتی می‌توان گفت بر اساس میزان جمعیت حوزه‌ها سقف مشخصی برای هزینه‌های انتخاباتی دارند و نمی‌توانند از سقف یاد شده تجاوز کنند و محدودیت‌های نظارت و محدودیت‌های قانونی فقط شامل نامزدهاست و احزاب از قوانین محدود کننده‌ی هزینه‌های تبلیغاتی مستثناء شده‌اند که این مسأله موجب آزادی بی حد و حصر احزاب شده و مورد انتقاد است.^{۵۹}

در خصوص رسیدگی به جرایم و تخلفات انتخاباتی در نظام انتخاباتی ایران جرایم و تخلفات انتخاباتی در ماده ۶۶ قانون انتخابات مجلس تحت عنوان ۱۸ جرم عنوان شده است و تشکیلات قضایی هر حوزه انتخابیه برای پیش‌گیری از وقوع جرم با هماهنگی با ناظران شورای نگهبان و هیأت اجرایی اقدامات لازم را به عمل می‌آورند و در صورت ارتکاب جرم به آن رسیدگی می‌کنند. بنابراین رسیدگی به جرایم انتخاباتی منحصراً در صلاحیت قوه قضاییه و محاکم دادگستریست و هرگاه وقوع جرم محرز شناخته شد مجرم در حدود قانون مجازات می‌شود. اما در خصوص تأثیر رسیدگی قضایی و احکام آن بر انتخابات در احکام قضایی به ابطال یا صحت انتخابات نظر داده نمی‌شود زیرا مطابق قانون اساسی نظارت بر انتخابات بر عهده‌ی شورای نگهبان است و نکته‌ی دیگر که در رابطه با مسأله‌ی نظارت با احکام قضایی مطرح است اینست که مراجع انتخاباتی در فواصل کوتاهی مکلف به اعلام نظر خود هستند و شورای نگهبان نیز موظف به اعلام نتیجه در وقت معین است. بنابراین در حالی که شکایات محاکم در جریان رسیدگی است و حکم صادر

۳. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۳۲.

⁵⁸ The electoral commission annual report 2007-8. www. Electoral commission. Org. uk.

۲. ابویی، حجت... - اکثریت چگونه حکومت می‌کنند؟ تهران: سروش (انتشارات صدا و سیما). چاپ دوم. ۱۳۸۲.

نشده، نتیجه ی انتخابات با همان رسیدگی های مراجع انتخابات اعلام می شود. این مسأله در جرایمی که در نتیجه نهایی انتخابات مؤثر واقع می شود قابل تأمل به نظر می رسد. در این خصوص چون نظر شورای نگهبان قطعی و تعیین کننده است در قانون قضیه مسکوت مانده است. در کشورهایی که آرای محاکم اختصاصی در صحت و ابطال انتخابات تعیین کننده است این مشکل مطرح نمی شود. چون مرجع رسیدگی به جرایم و مرجع اعلام صحت و ابطال انتخابات یکی است. در حالیکه در ایران مرجع رسیدگی به جرایم و تخلفات محاکم دادگستری است و مرجع صحت و ابطال انتخابات شورای نگهبان است.

در مقابل در انگلستان در خصوص مرجع رسیدگی به جرایم و دعاوی انتخاباتی دادگاه انتخاباتی مخصوصی وجود دارد. این دادگاه می تواند از کاندیدا سلب صلاحیت کند یا آرا را بررسی کند و نتایج انتخابات را اعلام کند یا خواستار برگزاری انتخابات جدید شود. در خصوص نحوه ی رسیدگی این دادگاه هم کاندیدا و هم رأی دهنده می تواند ظرف سه ماه از تاریخ برگزاری انتخابات به دادگاه فوق شکایت کنند. تصمیم دادگاه به صورت گزارش به رئیس پارلمان فرستاده می شود و مجلس طبق قانون موظف به رسیدگی گزارش است. گزارش دادگاه انتخاباتی به تنهایی برای جلوگیری از انتخابات و سلب صلاحیت از کاندیدا کافی است ولی اگر جرم انتخاباتی صورت گرفته باشد رسیدگی های جزایی نیز ممکن است انجام شود. جرایم خاص انتخاباتی عبارتند از اعمال فاسد مثل نگفتن حقایق، فشارهای نادرست بر رأی دهندگان یا مخارج بیش از حد و اعمال غیرقانونی نظیر نقض الزامات قانونی مختلف مربوط به نمایندگان، نوشته ها، تبلیغات، پخش رسانه ای.

مدت سلب صلاحیت برای جرم فاسد ۱۰ سال و برای عمل غیر قانونی پنج سال در یک حوزه انتخاباتی خاص است. بطور کلی نظارت بر انتخابات در انگلستان منوط به شکایت افراد متضرر می باشد و جنبه ی پیگیری دارد که این مسأله از طریق دادگاه انتخاباتی مخصوص مورد پیگیری قرار می گیرد.⁶⁰

در یک ارزیابی کلی در نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی می توان گفت شورای نگهبان وظیفه نظارتی خود را از طریق هیأت مرکزی نظارت و دیگر زیرمجموعه های مرتبط اعمال می نماید و با توجه به نظارت تام و عام الشمولی که شورا بر اساس تفسیر قانون اساسی برای خود قایل شده است بر تمام مراحل و مدیریت انتخابات از ابتدای اعلام داوطلبی تا رسیدگی به جرایم و دعاوی انتخاباتی و اعلام نتایج نظارت تام داشته و ناظرین منتخب شورا فاقد صلاحیت تصمیم گیری مستقل هستند و مرجع تام و نهایی تصمیم گیری شورا است. بر این اساس ابطال و توقف انتخابات نیز منحصرأ در صلاحیت شورا است و اقدامات و تصمیمات شورا در راستای وظایف نظارتی خود قطعی و لازم الاجرا تلقی می شود.

بنا بر آنچه در این پژوهش تطبیقی پرداخته شد می توان مدعی شد که انگلستان از جمله کشورهای پیشرو در دموکراسی است که با تصویب قوانین مختلف در راستای انتخابات از قانون اصلاح بزرگ ۱۸۳۲ تا قوانین نمایندگان ۱۹۸۵ و پذیرش دیگر تغییر و تحولات قوانین در ساختار انتخاباتی خود و نهادینه سازی هر چه بیشتر جایگاه واقعی احزاب سیاسی دغدغه ی برگزاری انتخابات آزاد و منصفانه در راستای مشارکت آگاهانه شهروندان در تعیین سرنوشت شان داشته است.

⁶⁰ Alder.j.op.cit.P.154.

در ادامه‌ی این تلاش‌ها در طی دهه‌ی گذشته کمیسیون مستقل انتخاباتی تاسیس شده است. این کمیسیون هیات قانونی مستقل است که به وسیله‌ی پارلمان انگلستان در سال ۲۰۰۰ به دنبال هفت سال آگاهی و ارزیابی برگزاری انتخابات وضع شده است. دیدگاه‌های موجود در مسایل کلیدی سه‌گانه که برای حمایت از منافع عمومی نیاز به طرح دارد عبارت است از:

۱- ساختار تحویل برای انتخابات

۲- درستی انتخابات

۳- قانون‌گذاری برای انتخابات

کمیسیون انتخاباتی مستقل نیروهایی برای توصیه و کمک برای ماموران پیگیری و ماموران ثبت انتخاباتی دارد. از طرفی اصلاحات مهم قانون‌گذاری انتخابات انگلستان طی هفت سال اخیر در حال افزایش بوده است و حمایت منافع عمومی در مسیر قانون‌گذاری انتخاباتی و همه‌پرسی صورت گرفته است. کمیسیون انتخاباتی می‌خواهد مطمئن کند که انگلستان سلسله انتخابات کامل و همه‌پرسی‌ای دارد که نتایجی را که مردم انتظار دارند ارایه می‌دهد. کمیسیون گام‌هایی را برای حمایت پیشرفت‌های علمی در سراسر انگلستان بر می‌دارد که عبارت اند از:

۴- توضیح این مساله به مردم که ثبت انتخابات چه طور پیش می‌رود و سیستم رای‌گیری چگونه عمل می‌کند.

۵- اطمینان‌سازی همه‌ی مراحل انتخابات و همه‌پرسی‌هایی که به طور کامل در دسترس است.

۶- سازمان‌دهی و مدیریت شمارش آرا.

۷- تعیین تعداد کاندیداها در پروسه‌های نامزدی.

کمیسیون انتخاباتی از پیشرفت‌های این مسایل از طریق گزارش و ارزیابی استانداردهای اجرا اطلاع پیدا خواهد کرد.^{۶۱} از جمله فعالیت‌های علمی این کمیسیون ارایه‌ی گزارش سالانه از برنامه مشارکتی سال ۸-۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲-۲۰۱۱ می‌باشد. در این گزارش روند کلی مسایلی مورد بررسی قرار گرفته که بدون تردید در برگزاری انتخاباتی منصفانه نقش بنیادین دارد. ضمناً اقدامات کمیسیون بر طبق آخرین تغییر و تحولات قوانین انتخاباتی بوده و از ابزارهای کلیدی مهم در دستیابی به موفقیت طرح جامع در طی سال‌های ۸-۲۰۰۲ تا ۲۰۱۲-۲۰۱۱ محسوب می‌شود. این عناوین عبارت است از منابع مالی احزاب و انتخابات، روش‌های کلیدی موفقیت در طرح جامع ۸-۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲-۲۰۱۱، توصیه و راهنمایی‌ها، نظارت و اجرا، دارایی‌ها و سیاست‌ها، ثبت نام احزاب، ثبت نام موثر در انتخابات، افزایش نرخ ثبت نام، تکمیل و تصحیح ثبت نام کنندگان انتخاباتی، نخستین ارزیابی از فعالیت کارمندان، ثبت نام انتخاباتی، تشویق به ثبت نام انتخاباتی، فعالیت‌های سالانه، برگزاری صحیح انتخابات، افزایش سطح رضایت عمومی از تجربه رای دادن در انگلستان، استاندارد های اجرایی، پشتیبانی تیم‌های اجرایی انتخابات و گزارش‌گری در انتخابات و برنامه‌ها.^{۶۲}

نتیجه‌گیری

⁶¹ Electoral administration in the united kingdom- the electoral commissions assessment. www.electoralcommission.org.uk.

⁶² The electoral commission annual report 2007-8. www.Electoralcommission.org.uk.

در دنیای معاصر بی تردید اراده‌ی واقعی مردم در تعیین سرنوشت خویش پایه و اساس منشأ اقتدار دولت‌ها شناخته شده و به دنبال آن برگزاری انتخابات امری معقول و موجه جلوه می‌نماید اما باید متذکر شد که صرف برگزاری انتخابات شکلی نمی‌تواند ضامن تجلی اراده و خواست واقعی مردم تلقی گردد. بنابراین هر چند انتخابات شرط لازم برای ایجاد دموکراسی و استقرار مردم‌سالاری است اما شرط کافی نیست. دموکراسی واقعی مستلزم ایجاد و تقویت مبانی جامعه دموکراتیک مانند ساختارهای اداری، قوانین انتخابات، مدیریت انتخابات، رشد سیاسی و مفهوم شهروندی و حقوق و مسئولیت‌های وابسته به آن است. نظارت بر انتخابات که مبین حق واقعی بر سرنوشت افراد است، امری است که همگان به ضرورت آن معترفند و امروزه نظارت بر انتخابات به عنوان تضمینی برای حفظ صحت و سلامت انتخابات است. در این پژوهش که به مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان بین دو کشور ایران و انگلستان پرداخته شد نتایج ذیل حاصل شد:

۱- به طور کلی هدف از اعمال نظارت بر انتخابات برگزاری انتخاباتی آزاد و منصفانه در راستای بسط و گسترش ظرفیت دموکراتیک قانون اساسی است که اصول و قواعد لازم برای تحقق آن پیش‌بینی شده و بستر آن باید در قوانین عادی، فرهنگ عمومی مبتنی بر مشارکت، درک جامعه مدنی، کثرت‌گرایی، جمهوریت، حاکمیت قانون و زیرساخت‌های لازم دیگر نهادینه شود.

۲- هرچند انتخابات آزاد و منصفانه تاب تفاسیر متفاوت و گاه متعارضی را دارد ولی رعایت معیارهایی چون اصول دستیابی به رقابت آزاد، اصول مشترک حاکم بر انتخابات، مبانی تضمین‌کننده انتخابات و حداقل استانداردهای انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی باعث می‌شود یک انتخابات واجد ویژگی‌های آزاد و منصفانه تلقی گردد. در این خصوص باید انصاف و بی‌طرفی بر همه ابعاد و رفتار فعالان سیاسی و رقبای سیاسی (شامل رای‌دهندگان، کاندیداها، احزاب سیاسی و...) حاکم باشد. بعد آزادی در انتخابات متشکل از حقوق و آزادی‌های بنیادین و بعد انصاف ناظر به جنبه‌های مختلف بی‌طرفی در انتخابات است.

۳- امروزه در تمامی نظام‌های مردم‌سالار نظارت بر انتخابات یک ضرورت و اصل پذیرفته شده است. در این خصوص نظارت بر انتخابات توسط هر نهادی که صورت گیرد هدف برگزاری انتخاباتی است که منعکس‌کننده‌ی خواست و اراده‌ی واقعی انتخاب‌کنندگان باشد از این جهت استقلال، بی‌طرفی، پاسخ‌گویی و ذینفع نبودن در نتیجه‌ی انتخابات ویژگی‌ها و انتظارات مشروعی است که مرجع نظارت باید متصف به آن باشد.

۴- فلسفه‌ی اصلی نظارت اجرای صحیح قوانین و جلوگیری از دخالت‌های غیرقانونی مقامات اجرایی و سیاسی در پروسه‌ی انتخاباتی و تامین آزادی واقعی شهروندان در این مشارکت سیاسی برای برگزاری انتخاباتی آزاد و منصفانه است.

۵- از آنجایی که یکی از اصلی‌ترین اهداف دموکراسی تامین حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد از جمله حق انتخاب شدن و انتخاب کردن می‌باشد. بی‌تردید امر نظارت بر این مقوله از اهمیت دو چندان برخوردار می‌شود. بنابراین می‌توان مدعی شد که تنها نظام نظارت تضمینی که تلفیقی از نظارت پیشینی و رسیدگی پسینی است، ترجمان واقعی فلسفه‌ی وجودی نظارت را تحقق عینی و عملی خواهد بخشید.

۶- در صورت اعمال نظارت بی‌طرفانه و واقعی بر انتخابات، اهداف نظارت که شامل پیش‌گیری از رقابت ناسالم،

سوءاستفاده و اعمال نفوذ برای دستیابی به قدرت، جلوگیری از تخلفات احتمالی، ایجاد فضایی توأم با اعتمادسازی به افراد، گروهها، و احزاب برای اعمال اراده واقعی آنها در تعیین سرنوشت و در نهایت اطمینان بخشی به افکار عمومی در رعایت کامل اصول بی طرفی، استقلال، پاسخ گویی، شفافیت و احترام به حاکمیت قانون در روند برگزاری انتخابات تحقق واقعی بخشیده می شود.

۷- در نظام جمهوری اسلامی ایران نظارت بر انتخابات و آرای عمومی از وظایف شورای نگهبان است. اصل ۹۹ قانون اساسی مقرر می دارد: شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی را بر عهده دارد. در اجرای اصول مختلفی از قانون اساسی از جمله اصل ۶، ۶۲، ۶۸، ۱۰۷، ۱۰۸، ۱۱۴، ۱۱۵، ۱۱۶، ۱۱۷، ۱۱۸، ۱۱۹ و ۱۲۱ که مربوط به اتکای امور به آرای عمومی و انتخابات می باشد و نیز در اجرای اصل ۹۹ مقررات متعددی به تصویب مراجع ذیصلاح رسیده است که امر انتخابات و نظارت بر آن بر اساس آنها به عمل می آید. اما از چگونگی نظارت اعمالی توسط شورا سخنی به میان نیامده است و همین امر موجب بروز برداشت های حقوقی متفاوت از نوع نظارت شورای نگهبان شده است و نحوه اعمال این نظارت به نحوی است که علاوه بر نظارت بر صحت انتخابات نوعی نظارت بر صحت انتخاب نیز از طرف مرجع ناظر به عمل می آید که این مسأله منشأ عمده تنش های انتخاباتی بوده است. شورا نظارت مذکور را نظارت استصوابی تفسیر نموده و این نظر از سوی تحلیل گران و صاحب نظران حقوقی و سیاسی از آن جهت مورد نقد و تحلیل قرار گرفته است که آن را خروج از وظایف تفسیری و به ویژه ناقض حقوق و آزادی های مردم در امر حاکمیت بر سرنوشت خویش و حق انتخاب کردن و انتخاب شدن دانسته اند. مخالفت ها صرفاً مربوط به آن بخش از نظارت استصوابی است که علاوه بر انتخابات گزینش و انتخاب مردم را نیز تحت الشعاع قرار می دهد.

۸- اشتراط برخی از شرایط خاص در قانون انتخابات که مستلزم احراز آن از سوی مراجع ناظر می شود مستلزم اجبار به ابراز عقیده است که مغایر قانون اساسی است و در صورت عدم احراز شرایط توسط مرجع ناظر منجر به محرومیت از حقوق اجتماعی (انتخاب شدن و انتخاب کردن) می گردد. احراز اعتقاد و التزام عملی به آسانی قابل ارزیابی نیست چون اعتقاد امری باطنی و قلبی است و التزام نیز جز در بخشی که همواره در مرئی و نظر است غیر قابل مشاهده و اطمینان است و شرایط دارای جنبه ی رفتاری همانند التزام به اسلام و نظام جمهوری اسلامی می تواند مورد ارزیابی های متفاوت قرار گیرد. ابهام داشتن عرصه دربرگیری این نوع نظارت گاه موجب بروز برداشت های سلیقه ای در رد یا تأیید صلاحیت کاندیداهای انتخابات است.

۹- نظارت بکارگرفته شده در ماده ی سه قانون انتخابات استصوابی است. با وجود این شورای نگهبان در راستای وظایف نظارتی خود نمی تواند محدودیت هایی بیش از آن چه قانون اساسی، روح قوانین اساسی و قوانین عادی مقرر داشته اعمال نماید و با پذیرش نظارت استصوابی این نظارت نمی تواند به شورا اختیار ورود به حوزه ی امور اجرایی و اختیارات وزارت کشور اعطا کند. بنابراین نظارت اعمالی از سوی شورای نگهبان باید طوری اعمال شود که متعارض با حقوق بنیادین ملت در انتخاب کنندگی و انتخاب شونده گی نباشد.

۱۰- به طور کلی شورای نگهبان از طریق هیأت مرکزی نظارت و هیأت های نظارت و دیگر زیرمجموعه ها وظیفه

نظارتی خود را اعمال می‌کند و به صورت استصوابی و نهایی در مورد صلاحیت نامزدها اظهار نظر می‌نماید. شکایات رد صلاحیت شدگان را نیز همین مرجع مورد رسیدگی قرار می‌دهد و ناظرین منخب شورا فاقد صلاحیت تصمیم‌گیری مستقل هستند و نهایتاً شورا صحت و سقم انتخابات را تأیید یا رد و ابطال می‌نماید و چون شورا تأیید صلاحیت در مراحل قبلی و اجرایی را تحت نظر قرار می‌دهد و صلاحیت آن‌ها را حسب مورد رد می‌کند عملاً هیچ مرجع تجدید نظر برای رسیدگی به شکایات وجود ندارد و تصمیم شورای نگهبان بنا به تفسیر آن شورا قابلیت تجدید نظر قضایی در محاکم دادگستری را ندارد. که این امر بی‌تردید در حقوق انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان تأثیر گذار می‌باشد.

۱۱ به دلیل عدم شفافیت و نیز عدم قابلیت برخی شرایط برای شاخص‌سازی عینی در قانون انتخابات کاندیداتوری در انتخابات مجلس شورای اسلامی با مشکلاتی مواجه است و شرایط خاص انتخاب‌پذیری به گونه ایست که احراز آن از سوی مراجع ناظر به سادگی امکان‌پذیر نیست و این مسأله بی‌تردید در تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان تأثیر بسزایی دارد.

۱۲ لز آنجایی که پارلمان به عنوان یکی از قوای سه‌گانه در نظریه تفکیک قوا در قانون اساسی کشورها نقش اساسی دارد بنابراین مجموعه رخدادهایی که در ایران چه در قالب رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و چه در قالب رسیدگی به دعاوی انتخاباتی صورت می‌گیرد در سایر کشورها نیز وجود دارد اگرچه ممکن است در دیگر کشورها نهادی به نام شورای نگهبان با ویژگی‌های قانون اساسی ایران وجود نداشته باشد.

۱۳ ساختار حکومتی جمهوری اسلامی ایران تحت تأثیر نظریه حاکمیت الهی تبیین می‌شود. این حاکمیت از سه طریق اعتقاد مکتبی، قوانین اسلامی و حکومت اسلامی تحقق می‌یابد. بنابراین مدل حکومت در نظام سیاسی ایران جمهوری اسلامی است در مقابل ساختار حکومتی در انگلستان غیرمذهبی و مبتنی بر نظریه حاکمیت ملی و مردمی است. ضمن توجه به متفاوت بودن اصول بنیادین حاکمیت سیاسی در دو کشور این نتیجه حاصل می‌شود که تفاوت در ساختار حکومتی، نظام سیاسی و حقوقی را متأثر ساخته و حقوق ملت تحت الشعاع نظام حاکم در دوطرف و قالب خود تعریف و به مرحله اجرا در می‌آید. در این خصوص ماهیت و دامنه مسائل مربوط به انتخابات تا حدود زیادی متأثر از نظام سیاسی حاکم و عوامل اجتماعی و فرهنگی هر جامعه است.

۱۴ در نظام حقوقی انگلستان در رابطه با صلاحیت کاندیداها هر کاندیدا باید مبلغ ۵۰۰ پوند ودیعه بگذارد تا در صورتی که یک بیستم از تمام آرا را به خود اختصاص نداد این مبلغ به عنوان جریمه ضبط گردد و هر کاندیدا باید توسط ۱۰ امضا حمایت شود. انتخابات عمومی بعد از دستور ملکه برگزار می‌شود. این مأموران ویژه در قبال انتخابات مسئول و پاسخگو هستند اما از آنجایی که معیارها و ملاک‌ها برای صلاحیت عینی است سلیقه و نظر نهاد ناظر تأثیری در صلاحیت‌های داوطلبان ندارد و افرادی که نسبت به رد صلاحیت‌هایشان اعتراض داشته باشند به دادگاه شکایت و تصمیم دادگاه در این زمینه قطعی است. البته باید متذکر شد با توجه به تسلط دو حزب کارگر و محافظه کار در انگلستان مسأله تأیید صلاحیت‌ها بیشتر حزبی است یعنی موفقیت افراد در انتخابات منوط به این مسأله است که از طرف یک حزب به عنوان کاندیدا معرفی گردد. از این جهت مسأله تأیید صلاحیت‌ها بیشتر تحت تأثیر قوانین داخلی احزاب است که این مسأله ریشه در نظام حزبی انگلستان

دارد. وجود شرایط عینی در مورد انتخاب شوندهگان و فقدان شرایط مبهم و قابل تفسیر مسأله تشخیص صلاحیت‌ها را قابل ارزیابی می‌سازد. بنابراین بررسی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب شوندهگان شرایط عینی است که به آسانی قابل احراز است و افراد با تطبیق شرایط خود با قانون می‌توانند پیش‌بینی کنند که صلاحیتشان مورد تأیید قرار می‌گیرد یا خیر؟ در رابطه با مسأله صلاحیت هر کاندیدا نیز می‌توان گفت کمیته‌ی قضایی شورای مشورتی ملکه می‌تواند اظهارنامه‌ای در مورد تقاضانامه هر کاندیدا صادر کند. هم چنین خود مجلس هم ممکن است جهت نظرخواهی موضوع را به شورای مشورتی ملکه ارجاع دهد. در یک ارزیابی کلی می‌توان گفت مرجع تعیین صلاحیت و نظارت در انگلستان با توجه به مشخصه‌ی عینی بودن ملاک‌ها مشکلاتی از آن دست که در نظام انتخاباتی ایران حاکم است به بار نمی‌آورد. از طرفی نظارت موجود در این کشور یک مرحله ایست در حالی که نظام حقوقی ایران قایل به نظارت مضاعف از طریق شورای نگهبان و از طریق مجلس شورای اسلامی در تأیید اعتبارنامه‌ی نمایندگان است.

۱۵ رسیدگی به جرایم و تخلفات انتخاباتی منحصراً در صلاحیت قوه‌ی قضائیه و محاکم دادگستری است و هرگاه وقوع جرم محرز شناخته شد مجرم در حدود قانون مجازات می‌شود اما در خصوص تأثیر رسیدگی قضایی و احکام آن بر انتخابات در احکام قضایی به ابطال یا صحت انتخابات نظر داده نمی‌شود زیرا مطابق قانون اساسی نظارت بر انتخابات بر عهده شورای نگهبان است و نکته دیگر این که در رابطه با مسأله‌ی نظارت و احکام قضایی مطرح است این است که مراجع انتخاباتی در فواصل کوتاهی مکلف به اعلام نظر خود هستند و شورای نگهبان نیز مکلف به اعلام نتیجه انتخابات در وقت معین است بنابراین در حالی که شکایات محاکم در جریان رسیدگی است و حکم صادر نشده است نتیجه انتخابات با همان رسیدگی‌های مراجع انتخابات اعلام می‌شود. این مسأله در جرایمی که در نتیجه نهایی انتخابات مؤثر واقع می‌شود قابل تأمل به نظر می‌رسد در این خصوص چون نظر شورای نگهبان اصلی و تعیین کننده است در قانون قضیه مسکوت مانده است.

۱۶ در خصوص مرجع رسیدگی به دعوی انتخاباتی در انگلستان دادگاه انتخاباتی مخصوصی وجود دارد که دارای دو قاضی دادگاه عالی است و این دادگاه می‌تواند از کاندیدایی سلب صلاحیت کند یا آرا را بررسی کند و نتایج انتخابات را اعلام کند یا خواستار برگزاری انتخابات جدید شود در خصوص نحوه رسیدگی، این دادگاه هم کاندیدا و هم رأی دهنده می‌تواند طرف سه ماه از تاریخ برگزاری انتخابات به دادگاه فوق شکایت کنند. تصمیم دادگاه به تنهایی برای جلوگیری از انتخابات و سلب صلاحیت از کاندیدا کافی است ولی اگر جرم انتخاباتی صورت گرفته باشد رسیدگی‌های جزایی نیز ممکن است انجام شود. جرایم خاص انتخاباتی عبارتند از اعمال فاسد و اعمال غیرقانونی که مدت سلب صلاحیت برای جرم فاسد ۱۰ سال و برای عمل غیرقانونی ۵ سال در یک حوزه‌ی انتخاباتی خاص است. به طور کلی نظارت بر انتخابات در انگلستان منوط به شکایت افراد و جنبه‌ی پیگیری دارد و آرا محاکم اختصاصی در صحت و ابطال انتخابات تأییدکننده‌ی نهایی است.

۱۷ در نظام انتخاباتی انگلستان قبل از انتخابات ثبت نام رأی‌دهندگان توسط مأموران ثبت نام انتخاباتی که مأمورانی مستقل با اختیارات محلی هستند انجام می‌گیرد. در این خصوص وجود فهرست‌های انتخاباتی مزیتی است که در این نظام انتخاباتی اعمال می‌شود. با فقدان این فهرست‌های انتخاباتی نمی‌توان تضمینی برای شرط سکونت

یافت و از جابجایی توده‌ای مردم از یک حوزه انتخابیه به حوزه‌ی انتخابیه دیگر جلوگیری کرد. هم چنین نمی‌توان از بروز تخلف‌های انتخاباتی از جمله رأی دادن مکرر جلوگیری کرد و درستی انتخابات را از طرف نهاد نظارت‌کننده به طور مؤثر بررسی نمود.

۱۸ در خصوص تبلیغات و هزینه‌های انتخاباتی در نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی هیچ‌گونه محدودیت یا نظارتی بر هزینه‌های انتخاباتی وجود ندارد که این مسأله نقص بزرگی برای قانون انتخابات محسوب می‌شود. این مسأله در انگلستان نیز با ابهاماتی روبروست. مقرراتی که در این زمینه وجود دارد تمامی جوانب مبارزات انتخاباتی را پوشش نمی‌دهد و این امر تا حد زیادی تحت تأثیر نظام حزبی انگلستان است. بنابراین در خصوص مشمولان نظارت می‌توان گفت براساس میزان جمعیت حوزه‌ها سقف مشخصی برای هزینه‌های انتخاباتی دارند و نمی‌توانند از سقف یادشده تجاوز کنند ولی محدودیت‌های نظارت و محدودیت‌های قانونی فقط شامل نامزدهاست و احزاب از قوانین محدودکننده هزینه‌های تبلیغاتی استثنای شده‌اند که این مسأله موجب آزادی بی‌حد و حصر احزاب مسلط شده و موجب حذف یا به حاشیه رانده شدن احزاب نوپا می‌شود و از این جهت مورد انتقاد است.

۱۹ در طی یک دهه‌ی گذشته در انگلستان کمیسیون مستقل انتخاباتی به وسیله پارلمان این کشور تاسیس شده است. از جمله دیدگاه‌های مطرح شده در فعالیت این کمیسیون می‌توان به ساختار تحویل برای انتخابات، درستی انتخابات و قانون‌گذاری برای انتخابات اشاره کرد. بررسی مسایل مربوط به ثبت انتخابات و سیستم رای‌گیری، اطمینان سازی همه مراحل انتخابات و همه پرسش‌ها، سازمان‌دهی و مدیریت شمارش آراء، تعیین تعداد کاندیداها در پروسه‌های نامزدی از جمله گام‌هایی است که کمیسیون برای حمایت پیشرفت‌های علمی در سراسر انگلستان در برگزاری انتخابات برداشته است. کمیسیون انتخاباتی از پیشرفت‌های این مسایل از طریق گزارش و ارزیابی استانداردهای اجرا مطلع خواهد شد. از جمله فعالیت‌های علمی این کمیسیون آرایه گزارش سالانه از برنامه مشارکتی سال ۸-۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲-۲۰۱۱ می‌باشد. در این گزارش روند کلی مسایلی مورد بررسی قرار گرفته که بدون تردید در برگزاری انتخاباتی منصفانه نقش بنیادین دارد. ضمناً اقدامات کمیسیون بر طبق آخرین تغییر و تحولات قوانین انتخاباتی بوده و از ابزارهای کلیدی مهم در دستیابی به موفقیت طرح جامع در طی سال‌های ۸-۲۰۰۲ تا ۲۰۱۲-۲۰۱۱ محسوب می‌شود.

پیشنهادات

۲۰ دموکراتیزه کردن قوانین و مقررات نظام انتخاباتی و ابهام زدایی از شرایط کلی، مبهم و قابل تفسیر با توجه به بنیادی بودن نقش انتخابات در ایجاد دموکراسی و تحقق مردم سالاری

۲۱ با توجه به این که مسأله‌ی تشخیص صلاحیت‌ها از جمله مقوله‌هایی است که در نظام انتخاباتی ایران محور عمده‌ی مباحث و مجادلات انتخاباتی بوده است ایجاد یک مقام ناظر بی طرف در جهت تطبیق شرایط افراد با موارد مقرر در قانون توسط مجلس شورای اسلامی در راستای اصل ۶۲ق.ا برون رفتی است که به مشکلات پیرامون مسأله‌ی تشخیص صلاحیت‌ها خاتمه می‌دهد.

- ۲۲ اعمال سیاست‌های خاص در راستای آموزش و رشد سیاسی شهروندان و اصلاح قوانین مرتبط با احزاب به منظور تشکیل و تقویت احزاب کارآمد برای مشارکت آگاهانه در عرصه‌ی انتخابات
- ۲۳ تصویب قانون و آیین‌نامه‌هایی در خصوص تعیین سقف مشخص هزینه‌های مبارزات انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و چگونگی صرف هزینه‌ها
- ۲۴ تصویب قوانین و مقررات خاص در راستای دسترسی یکسان به رسانه‌های نوین در تبلیغات انتخاباتی
- ۲۵ ایجاد یک کمیسیون مستقل به منظور نظارت بر نحوه‌ی تبلیغات و مبارزات انتخاباتی و ایجاد قواعد مربوط به دسترسی یکسان به رسانه‌های دولتی
- ۲۶ ایجاد فهرست‌های انتخاباتی و ثبت نام رأی‌دهندگان به منظور بررسی از حیث دارا بودن شرایط مقرر در قانون و همچنین جلوگیری از سوءاستفاده، تقلب و تخلفات انتخاباتی از جمله رأی دادن مکرر و...
- ۲۷ استفاده از سیستم رأی‌گیری الکترونیکی در مرحله‌ی رأی‌گیری و شمارش آرا به منظور جلب اطمینان و اعتماد رأی‌دهندگان، جلوگیری از بروز تقلبات احتمالی و تسریع در اعلام نتایج نهایی
- ۲۸ التزام مقامات مسئول به ارایه‌ی دلایل و مستندات کافی برای رد صلاحیت‌ها و ابطال انتخابات و اعطای فرصت دفاع مشروع به ذی‌نفعان
- ۲۹ ایجاد مرجع تجدید نظر و دادگاه ویژه انتخاباتی برای رسیدگی به تخلفات و جرایم انتخاباتی در پروسه‌ی زمانی خاصی که در نتیجه‌ی نهایی انتخابات مؤثر واقع گردد.

فهرست منابع

منابع فارسی

کتاب

- ۱- ایوبی، حجت الله. اکثریت چگونه حکومت می کند؟ تهران، سروش، انتشارات صدا و سیما، چاپ دوم، ۱۳۸۲.
- ۲- جعفری لنگرودی، محمد جعفر. ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶.
- ۳- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، حقوق اموال، ج ۳، انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۳.
- ۴- خویی، سید ابوالقاسم، منهاج العالمین، جلد دوم، بیروت، دارالزهراء، بی تا.
- ۵- رنی آستین، حکومت (آشنایی با علم سیاست)، ترجمه لیلا سازگار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷۴.
- ۶- زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۴.
- ۷- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، حاکمیت قانون و دادرسی اداری و تطبیقی چند کشور بزرگ، تهران، نشر سمت، ۱۳۷۸.
- ۸- علینقی، امیرحسین. نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان، تهران، نشر نی، ۱۳۷۸.
- ۹- کاتوزیان، ناصر، وصیت در حقوق مدنی ایران، جلد سوم، نشر ققنوس، ۱۳۷۶.
- ۱۰- کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی (عقود معین)، ج ۳، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.
- ۱۱- گودوین، گیل گای اس، انتخابات آزاد و منصفانه، ترجمه جلال سیفی و قاسم زمانی، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی شهر دانش، ۱۳۷۹.
- ۱۲- مدنی، سید جلال الدین. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۴، انتشارات سروش، ۱۳۶۹.
- ۱۳- موسوی بجنوردی، میرزا حسن. القواعد الفقیه، ج ۴، قم، مؤسسه مطبوعاتی اسماعیلیان، بی تا.
- ۱۴- موسوی خمینی، روح الله. تحریر الوسیله، چاپ دوم، دار المکتب العلمیه، بی تا.
- ۱۵- نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات بین المللی الهادی، چاپ اول، ۱۳۷۹.
- ۱۶- نجفی، محمد حسن. جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام، ج ۱۰، بیروت، مؤسسه المرتضی العالمیه دار المورخ العربی، ۱۹۹۲.
- ۱۷- هاشمی، سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.

مقالات

- ۱۸- حاجی پور، نصرت الله، نقد رأی دیوان عدالت اداری در خصوص دفاتر داوری نظارت شورای نگهبان، سایت www.hoqooq.com
- ۱۹- طالقانی، سید حمیدرضا «وجاهت قانونی نظارت استصوابی شورای نگهبان»، مجموعه مقالات نظارت استصوابی، تهران، نشر افکار، ۱۳۷۸.

۲۰ چه‌رپور، حسین، انتخابات و نظارت شورای نگهبان، مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات، تهران، نشر سفیر، ۱۳۷۸.

۲۱ هاشمی، سید محمد، نظارت شورای نگهبان انضباطی است نه استصوابی و استطلاعی، مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات، تهران، نشر سفیر، ۱۳۷۸.

قوانین

۲۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲۳ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ۱۳۷۹

۲۴ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸

۲۵ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۵/۱۲

منابع انگلیسی

26-Alder,J,Constitutional and Administrative Law,Macmil an, 1999

27-Conley,F,General Election Today,Manchester university press,2ed,1994

28-Dicey,A,V. Intruduction to the study of the law of the constitution,london:Macmillan,published in 1885,8th end, 1927

29-Kurian,George Thomas. (eds);world Encyclopedia of parliments and legislatures,volume II,fitizroy Dearborn publishers,1998

30-Rose, RICHARD, Editorin chief,observation of elections, international Encyclopedia of Elections(2000),p. 179

31-Thompson,B,constitutional and administrative law, Blackston press, 1993

32-wright,T,the British political process,first sted,Rou TLEDGE press,Manchester,2000

33-Electoral administration in the United Kingdom – the electoral commission’s assessment.

www.electoralcommission.org.uk

34-The electoral commission’s annual report 2007-8.
www.electoralcommission.org.uk.