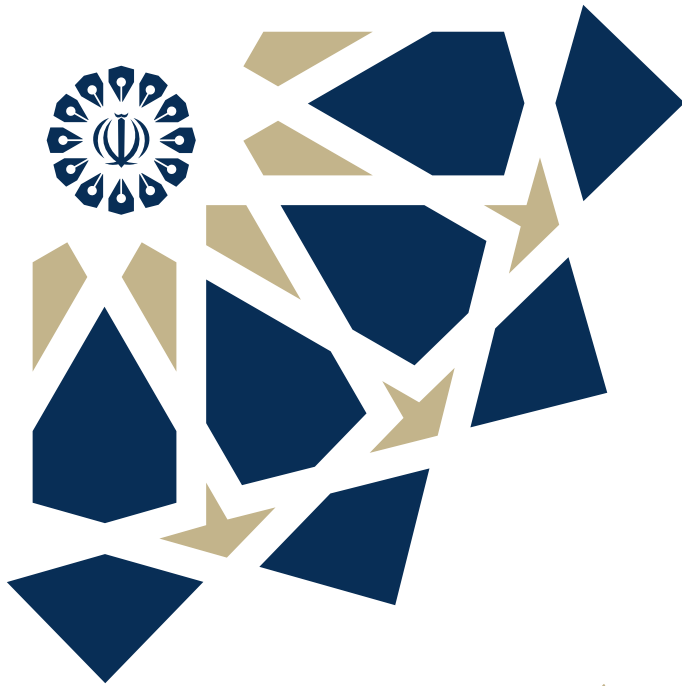




طرح‌های پژوهشی

انتخابات





پژوهشکده شورای نگهبان

شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات

تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و
بررسی شبهات پیرامون آن

پژوهشکده شورای نگهبان



شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات

تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و
بررسی شبهات پیرامون آن

علی فتاحی زفرندی

ناظران علمی:

دکتر علی بهادری جهرمی

دکتر سید حجت الله علم الهدی

• ناشر: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان • نوبت چاپ: اول، ۱۳۹۷
• شمارگان: ۵۰۰ نسخه • بها: ۴۰۰۰۰ تومان • شابک: ۳-۲۷-۸۳۷۸-۶۰۰-۹۷۸

• همه حقوق برای انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان محفوظ است.
• نشر و تکثیر تمام یا بخشی از اثر به هر شکل،
بدون کسب اجازه کتبی از انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان ممنوع است.

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی نیا، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵
تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵ شماره: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۸۰

www.shora-rc.ir

nashr@shora-rc.ir

فهرست

۹.....	مقدمه.....
۱۳.....	فصل اول: کلیات
۱۵.....	مبحث اول: مفهوم‌شناسی.....
۱۵.....	گفتار اول: نظارت.....
۲۸.....	نمودار اقسام نظارت.....
۲۹.....	گفتار دوم: انتخابات و همه‌پرسی.....
۳۳.....	گفتار سوم: نظارت بر انتخابات.....
۳۵.....	مبحث دوم: فلسفه‌ی نظارت بر انتخابات.....
۳۵.....	گفتار اول: فلسفه‌ی نظارت بر انتخابات در نظام‌های حقوقی معاصر.....
۳۸.....	گفتار دوم: فلسفه‌ی نظارت بر انتخابات در نظام مردم‌سالاری دینی.....
۴۶.....	نمودار فلسفه‌ی نظارت بر انتخابات.....
۴۷.....	مبحث سوم: اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات.....
۴۷.....	گفتار اول: اصل بی‌طرفی.....
۴۸.....	گفتار دوم: اصل استقلال.....
۵۰.....	گفتار سوم: اصل جامعیت.....
۵۰.....	گفتار چهارم: اصل حرفه‌ای بودن.....
۵۱.....	گفتار پنجم: اصل قانون‌گرایی.....
۵۱.....	نمودار اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات.....
۵۳.....	مبحث چهارم: الگوهای نظارت بر انتخابات.....
۵۳.....	گفتار اول: نظارت نهادهای غیررسمی بر فرآیند مراجعه به آراء عمومی.....
۶۱.....	گفتار دوم: نظارت رسمی بر فرآیند انتخابات و همه‌پرسی.....
۷۴.....	الگوهای رسمی نظارت بر انتخابات.....
۷۵.....	جمع‌بندی فصل اول:.....
۷۷.....	فصل دوم: پیشینه‌ی نظارت بر انتخابات در ایران
۷۹.....	مبحث اول: نظارت بر انتخابات پیش از انقلاب اسلامی.....
۷۹.....	گفتار اول: نظارت بر انتخابات مجلس شورای ملی.....
۸۳.....	گفتار دوم: نظارت بر انتخابات مجلس سنا.....
۸۵.....	گفتار سوم: نظارت بر انتخابات انجمن‌های ایالتی و ولایتی (انجمن‌های شهرستان و استان).....
۸۸.....	نهادهای ناظر بر انتخابات و صلاحیت‌های آنها در نظام حقوقی ایران پیش از انقلاب.....
۹۱.....	مبحث دوم: نظارت بر انتخابات پس از پیروزی انقلاب اسلامی و پیش از تصویب قانون اساسی.....
۹۱.....	گفتار اول: همه‌پرسی جمهوری اسلامی.....

- گفتار دوم: انتخاب اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۹۵
- گفتار سوم: همه‌پرسی قانون اساسی ۹۶
- مبحث سوم: نظارت بر انتخابات پس از تصویب قانون اساسی ۹۹
- گفتار اول: نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی پیش از تشکیل شورای نگهبان ۹۹
- گفتار دوم: نظارت بر انتخابات پس از تشکیل شورای نگهبان ۱۰۷
- جمع‌بندی فصل دوم: ۱۰۸
- نمودار نهادهای ناظر بر انتخابات در نظام حقوقی ایران ۱۰۹

فصل سوم: چرایی انتخاب شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر بر انتخابات ۱۱۱

- مبحث اول: نظارت بر انتخابات در روند تصویب قانون اساسی ۱۱۳
- گفتار اول: استقلال و عدم وابستگی شورای نگهبان ۱۲۰
- گفتار دوم: ارتباط تخصص شورای نگهبان با موضوع نظارت بر انتخابات ۱۲۳
- گفتار سوم: ساختار حقوقی شورای نگهبان ضامن بی طرفی نهاد ناظر بر فرآیند انتخابات ۱۲۳
- گفتار چهارم: الگوی نظارت دادرسی بر انتخابات از الگوهای پذیرفته شده در نظام حقوقی معاصر ۱۲۴
- جمع‌بندی فصل سوم: ۱۲۵

فصل چهارم: فرآیند نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ۱۲۷

- مبحث اول: نهادهای دخیل در فرآیند انتخابات و همه‌پرسی ۱۲۹
- گفتار اول: فرآیند اجرای انتخابات ۱۲۹
- گفتار دوم: فرآیند برقراری نظم و امنیت انتخابات ۱۳۰
- گفتار سوم: فرآیند رسیدگی به جرایم و تخلفات انتخاباتی ۱۳۱
- گفتار چهارم: فرآیند نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی ۱۳۴
- مبحث دوم: نظارت شورای نگهبان از حیث انواع انتخابات‌ها و همه‌پرسی ۱۳۹
- گفتار اول: نظارت شورای نگهبان بر همه‌پرسی ۱۳۹
- گفتار دوم: نظارت شورای نگهبان بر انتخابات خبرگان رهبری ۱۴۰
- گفتار سوم: نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری ۱۴۱
- گفتار چهارم: نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی ۱۴۲
- گفتار پنجم: نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا ۱۴۲
- نهادهای ناظر بر فرآیندهای انتخاباتی در نظام جمهوری اسلامی ایران ۱۴۵
- مبحث سوم: فرآیند نظارت، پیش از برگزاری انتخابات ۱۴۷
- گفتار اول: تعیین زمان برگزاری انتخابات ۱۴۷
- گفتار دوم: تشکیل هیئت‌های نظارت بر انتخابات و وظایف آنها پیش از برگزاری انتخابات ۱۵۱
- تشکیلات هیئت‌های نظارت بر انتخابات ۱۵۷
- گفتار سوم: نظارت بر تعیین میزان، چاپ و توزیع تعرفه‌های انتخاباتی ۱۵۷
- گفتار چهارم: تأیید صلاحیت معتمدین عضو هیئت‌های اجرایی ۱۶۰
- مبحث چهارم: فرآیند نظارت در حین برگزاری انتخابات ۱۶۵

۱۶۵	گفتار اول: نظارت بر فرآیند ثبت نام و تأیید صلاحیت
۱۹۱	جدول نظارت بر فرآیند تأیید و رد صلاحیت ها
۱۹۲	گفتار دوم: نظارت بر تبلیغات انتخاباتی
۱۹۷	فرآیند نظارت بر تبلیغات انتخاباتی
۲۰۰	گفتار سوم: فرآیند رأی گیری
۲۱۱	گفتار چهارم: شمارش آراء
۲۱۹	مبحث پنجم: نظارت بر فرآیندهای پس از رأی گیری
۲۱۹	گفتار اول: رسیدگی به شکایات انتخاباتی
۲۲۳	گفتار دوم: تأیید انتخابات و صدور اعتبارنامه
۲۲۸	فرآیند رأی گیری و رسیدگی به شکایات
۲۲۹	جدول زمانبندی انتخابات های خیرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و همه پرسی
۲۳۰	جمع بندی فصل چهارم:

فصل پنجم: حدود صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات از حیث ضمانت اجرا... ۲۳۱

۲۳۵	مبحث اول: ضمانت اجرای نظارت شورای نگهبان بر فرآیند انتخابات و همه پرسی در قوانین، استصوابی یا اطلاعی؟
۲۴۳	مبحث دوم: نظارت استصوابی شورای نگهبان لازمه ی تحقق اهداف انتخابات و نظارت بر آن
۲۵۵	مبحث سوم: پاسخ گویی به شبهات مطرح در خصوص نظارت استصوابی شورای نگهبان
۲۵۵	گفتار اول: شبهات مطرح در خصوص نظریه ی تفسیری شورای نگهبان
۲۶۹	گفتار دوم: مغایرت استصوابی دانستن نظارت با حاکمیت ملت و حق انتخاب شدن
۲۷۵	گفتار سوم: تبدیل انتخابات مستقیم و یک درجه ای به انتخابات غیرمستقیم و دودرجه ای
۲۷۸	گفتار چهارم: اصل (۹۹) قانون اساسی صرفاً در مقام بیان مرجع نظارتی
۲۸۳	گفتار پنجم: عدم توجه به تفاوت معنایی اصطلاح «نظارت» در حقوق خصوصی و حقوق عمومی
۲۸۷	گفتار ششم: اصل عدم قید زائد، دلیلی بر نظارت اطلاعی
۲۹۰	گفتار هفتم: نظارت استصوابی و خروج از دایره ی اراده ی قانونگذار اساسی
۲۹۴	گفتار هشتم: تعارض نظارت استصوابی با نظرات فقهی امام خمینی <small>علیه السلام</small>
۳۰۲	گفتار نهم: استناد به اصل عدم ولایت
۳۰۷	گفتار دهم: نظارت استصوابی؛ بدعتی در دوره ی بعد از امام خمینی <small>علیه السلام</small>
۳۱۵	گفتار یازدهم: تصویب اعتبارنامه ی نمایندگان به منزله ی نهاد رسیدگی به گزارش های تخلفات انتخاباتی
۳۲۱	گفتار دوازدهم: نظارت استصوابی ملازم با مصلحت اندیشی
۳۲۴	جمع بندی فصل پنجم:

فصل ششم: حدود صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات از حیث قلمرو نظارت... ۳۲۵

۳۲۹	مبحث اول: حدود صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات از حیث قلمرو موضوعی
۳۳۰	گفتار اول: تحلیل قانونی محدوده ی موضوعی صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و همه پرسی
۳۴۵	گفتار دوم: تحلیل حقوقی محدوده ی صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و همه پرسی
۳۵۱	گفتار سوم: تحلیل شبهات مطرح در خصوص محدوده موضوعی صلاحیت های شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات

مبحث دوم: حدود صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر تأیید و رد صلاحیت داوطلبان ۳۶۳

گفتار اول: تحلیل قانونی صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر تأیید و رد صلاحیت داوطلبان ۳۶۴

گفتار دوم: تحلیل حقوقی صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر تأیید و رد صلاحیت داوطلبان ۳۷۰

گفتار سوم: تحلیل شبهات مطرح در خصوص صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر تأیید و رد صلاحیت داوطلبان ۳۷۵

گفتار چهارم: حدود صلاحیت شورای نگهبان در فرآیند رسیدگی به صلاحیت داوطلبان انتخاباتی از حیث قلمرو زمانی ۴۲۹

فصل هفتم: نظارت بر انتخابات در پرتو نظرات شورای نگهبان ۴۴۷

گفتار اول: صلاحیت نظارت عام و استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات و همه‌پرسی و عدم امکان محدود نمودن آن به وسیله‌ی قانون عادی ۴۵۳

گفتار دوم: نظارت بر انتخابات مجلس، خبرگان و ریاست جمهوری و همه‌پرسی، صلاحیت انحصاری شورای نگهبان ۴۶۰

گفتار سوم: عدم امکان تجدیدنظرخواهی از تصمیمات شورا ۴۶۹

گفتار چهارم: مغایرت تعیین محدودیت زمانی و موضوعی برای اعمال صلاحیت نظارت با صلاحیت عام نظارتی شورای نگهبان ۴۷۲

گفتار پنجم: نظارت بر تعیین زمان انتخابات از وظایف شورای نگهبان ۴۷۸

گفتار ششم: تأمین بودجه‌ی لازم از لوازم اعطای صلاحیت نظارت بر انتخابات ۴۸۰

گفتار هفتم: لزوم حفظ حیثیت افراد در فرآیند رسیدگی به صلاحیت‌ها ۴۸۲

جمع‌بندی فصل هفتم ۴۸۳

فصل هشتم: محدودیت‌های مقامات ناظر بر انتخابات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران . ۴۸۵

گفتار اول: اصل لزوم حرکت بر مدار قانون در فرآیند نظارت بر انتخابات ۴۸۷

گفتار دوم: سلب حق انتخاب شدن ۴۹۰

گفتار سوم: لزوم حفظ بی‌طرفی در انتخابات ۴۹۲

گفتار چهارم: لزوم پاسخ‌گویی ۴۹۷

جمع‌بندی فصل هشتم ۴۹۹

منابع و مأخذ ۵۰۱

مقدمه

با شکل‌گیری قدرت سیاسی در جوامع بشری و تقسیم جامعه به دو گروه فرمانبردار و فرمانروا، بحث و مجادلات حقوقی فراوانی پیرامون مشروعیت فرمانروایان مطرح بوده است. پس از گذشت دوره‌های متوالی، نظریه‌ی حاکمیت مردم به‌عنوان نظریه‌ی معقول و مقبول، مورد پذیرش بیشتر نظام‌های سیاسی قرار گرفت و در پی آن به علت عدم امکان مراجعه‌ی مستقیم به مردم در همه‌ی تصمیمات و اقدامات حکومتی، شیوه‌ی دموکراسی غیرمستقیم یا انتخاب و گزینش فرمانروایان از جانب فرمانبران در قالب مردم‌سالاری مد نظر قوانین اساسی قرار گرفت.^۱ در حقیقت بر اساس نظریات مطرح در حقوق عمومی معاصر، مردم‌سالاری به‌عنوان شیوه‌ی مقبول حکمرانی پذیرفته شد. این شیوه‌ی حکومت، بر اصول آزادی و مشارکت متفکرانه و متعهدانه‌ی شهروندان در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنان استوار گردیده و مبتنی بر آن، کثرت سلیقه‌ها و تعدد اندیشه‌ها موجب ظهور و بروز افکار متفاوت در صحنه‌ی اجتماع می‌شود. از این رو مراجعه به آراء عمومی، مناسب‌ترین شیوه برای تعیین نحوه‌ی اعمال حاکمیت و گزینش مقامات حکومتی در حکومت‌های مردم‌سالار به شمار رفته است. به بیان دیگر شرکت در انتخابات و دادن رأی، آشکارترین نوع مشارکت سیاسی مردم در جوامع مردم‌سالار معاصر محسوب می‌شود و مردم از این طریق افکار و عقاید خود را درباره‌ی موضوعات عمومی مانند چگونگی اداره‌ی جامعه بیان می‌دارند.

۱. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، «نظری بر ابعاد حقوق انتخابات و راه‌های توسعه‌ی آن»، نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی تبریز، ش ۱۸۰ و ۱۸۱، ۱۳۸۰، ص ۲۳۸.

تحقق انتخابات به معنای واقعی آن مستلزم عادلانه بودن و سلامت گزینش‌گری در مراجعه به آراء عمومی است؛ چراکه میل طبیعی به کسب قدرت به عواملی منجر می‌گردد که رقابت را ناسالم کرده و در آراء عمومی اختلال ایجاد می‌نماید. لذا پاسداری از حق مردم در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی آنان اقتضا دارد که از عقاید و نظرات آنان که در قالب‌های گوناگونی همانند انتخابات و همه‌پرسی بروز و ظهور می‌یابد، صیانت شود. بر این اساس به منظور جلوگیری از مفاسد، نظارت بر فرآیند مراجعه به آراء عمومی در همه‌ی نظام‌های حقوقی به عنوان اصلی اساسی پذیرفته شده است.

از سوی دیگر نظام جمهوری اسلامی ایران که مطابق اصل دوم قانون اساسی بر پایه‌ی اعتقاد به آموزه‌های اسلامی شکل گرفته است، در مقام به نمایش گذاشتن الگویی نمونه از مردم‌سالاری دینی است. نظامی سیاسی که همه‌ی ساختارها و نهادهای آن منبث از آموزه‌های شریعت اسلام است و در عین حال در تکاپوی احترام به اختیار انسان و محقق ساختن نقش مردم در اداره‌ی امور اجتماعی است.

بر همین مبنا یکی از آموزه‌های شریعت اسلام جایگاه و نقش عینیت‌بخش مردم در تأسیس و استمرار حکومت اسلامی است؛ نقشی که در تحقق مفهوم مردم‌سالاری دینی، حقیقی و بنیادین محسوب می‌گردد. بنابراین، سیر حرکت نظام جمهوری اسلامی ایران بر سپردن امور کشور به مردم از طریق مردم‌سالاری تحقق می‌یابد و اندیشه‌ی مردم‌سالاری نیز باید در چارچوب آموزه‌های شریعت اسلام تعریف گردد. از این رو اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظائر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»

تحقق اتکا به آراء عمومی در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز همانند سایر رژیم‌های سیاسی، در گرو تحقق اصل کلی و پذیرفته شده‌ی لزوم نظارت بر مراجعه به آراء عمومی است. بر همین مبنا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان را نهاد ناظر بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی تعیین نموده است. به بیان دقیق‌تر، مبتنی بر آموزه‌های شرعی، به عنوان یکی از پایه‌های حکومت جمهوری اسلامی ایران، تحقق مردم‌سالاری دینی منوط به نقش تأثیرگذار مردم در تشکیل و استمرار حکومت اسلامی است که بر اساس قانون

اساسی یکی از جلوه‌های بارز آن انتخابات و همه‌پرسی است. نظارت بر فرآیند انتخابات و همه‌پرسی به منظور صیانت از آراء عمومی نیز ضرورتی گریزناپذیر به حساب می‌آید و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به این ضرورت، شورای نگهبان را به عنوان نهاد ناظر بر فرآیند انتخابات و همه‌پرسی در نظر گرفته است.

این در حالی است که صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر انتخابات و همه‌پرسی همواره محل نقد و بررسی حقوقی بوده و چالش‌های مرتبط با آن مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته و در این زمینه پرسش‌هایی مطرح شده است. از آن میان می‌توان به پرسش از چرایی اصل نظارت بر انتخابات و تعیین نهاد ناظر بر فرآیند مشارکت مردم در سرنوشت عمومی خویش، چرایی و فلسفه‌ی تعیین شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر بر انتخابات و همه‌پرسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، دامنه‌ی حدود و صلاحیت‌های این نهاد در انجام وظیفه‌ی نظارت بر انتخابات و مانند اینها اشاره کرد.

با توجه به آنچه گفته شد، مطالعه‌ی موضوع نظارت شورای نگهبان بر روند انتخابات و همه‌پرسی در نظام حقوقی ایران و ارائه‌ی تحلیل‌های حقوقی از این موضوع ضروری به نظر می‌رسد و بر این اساس سؤال اصلی پژوهش حاضر به تحلیل و بررسی حقوقی حدود صلاحیت و اختیارات شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات اختصاص یافته است؛ اینکه بر اساس معیارها و موازین حقوقی، نهاد صالح برای نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی در نظام جمهوری اسلامی ایران چه وظایف و اختیاراتی دارد؟

برای پاسخ‌گویی به پرسش اصلی، پرداختن به سؤالاتی فرعی نیز گریزناپذیر می‌نماید؛ از آن جمله است: چیستی مفهوم نظارت و انتخابات، فلسفه‌ی نظارت بر انتخابات، اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات، تبیین الگوهای نظارت بر انتخابات، روند نظارت شورای نگهبان بر انتخابات‌های ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری، کیفیت نظارت شورای نگهبان و حدود صلاحیت نظارتی شورای نگهبان بر اساس قانون اساسی.

به منظور پرداختن به پرسش‌های فوق و دیگر پرسش‌های مرتبط با موضوع نظارت شورای نگهبان بر فرآیند برگزاری انتخابات و همه‌پرسی، ابتدا در فصل اول (کلیات) مفاهیم کلیدی پژوهش، فلسفه‌ی نظارت بر انتخابات، اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات و الگوهای نظارت بر انتخابات در سراسر دنیا مورد مطالعه قرار می‌گیرد. سپس پیشینه‌ی نظارت بر انتخابات در ایران بررسی می‌شود؛ بعد از آن چرایی نظارت شورای نگهبان بر

فرآیند انتخابات و همه‌پرسی بر اساس دیدگاه قانون‌گذار اساسی و ادله‌ی حقوقی تبیین خواهد شد. پس از آن فرآیند و روند قانونی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات‌های مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی بررسی خواهد شد؛ پس از آن حدود صلاحیت شورای نگهبان در امر نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی از حیث ضمانت‌اجرای نظارت و از حیث قلمرو موضوعی از دیدگاه حقوقی و قانونی تبیین خواهد شد؛ سپس صلاحیت شورای نگهبان در فرآیند تأیید و رد صلاحیت داوطلبان مورد بررسی قرار می‌گیرد و در پایان محدودیت‌های مقامات ناظر بر انتخابات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌شود.

فصل اول: کلیات

تیین کلیدواژگان نظارت و انتخابات

فلسفه‌ی نظارت بر انتخابات

اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات

مبحث اول: مفهوم شناسی

نخستین گام در هر پژوهش علمی، تبیین مفاهیم مورد نظر از واژگان کلیدی آن پژوهش است تا راه رسیدن به فهمی مشترک میان نویسندگان و مخاطبان هموار گردد. از این رو در ادامه دو مفهوم «نظارت» و «انتخابات» به عنوان مهم‌ترین واژگان مطرح در مسیر پاسخ‌گویی به پرسش اصلی این پژوهش بررسی می‌شود.

گفتار اول: نظارت

درک صحیح از مفهوم نظارت نیازمند مطالعه‌ی دقیق مفاهیم لغوی و اصطلاحی این واژه و بررسی اقسام و مراحل نظارت است.

بند اول: مفهوم نظارت

واژه‌ی نظارت از ریشه‌ی «ن ظ ر» بوده و اصل این ماده در معنای رؤیت و مشاهده‌ی با دقت و تحقیق در موضوعات مادی و معنوی با چشمان ظاهری یا چشم بصیرت به کار رفته است.^۱ بر مبنای همین ریشه‌ی لغوی، نظارت در ادبیات عرب در معانی بازرسی، رسیدگی، مطالعه‌ی دقیق، تفتیش، بررسی، کنترل و مراقبت استعمال شده است.^۲ در ادبیات فارسی نیز مقصود از نظارت در

۱. مصطفوی، حسن، التحقیق فی کلمات القرآن الکریم، ج ۱۲، ص ۱۶۶.
۲. آذرتاش، آذرنوش، فرهنگ معاصر عربی - فارسی، مدخل «نظر»؛ برخی از لغت‌شناسان عرب بر این باورند که نظارت در مفهوم پاکیزه نمودن باغ و بستان به کار رفته و بر همین اساس نظارت، کنترل و مراقبت از یک چیز در برابر آفات و بیماری‌ها است. (ابن فارس، احمد بن فارس، معجم مقاییس اللغة، ج ۵، ص ۴۴۴)

لغت نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و در تحت نظر و دیده بانی داشتن کاری، نگرانی و دیده بانی به سوی چیزی، مباشرت، حراست و مراقبت در انجام کار است.^۱

نظارت در اصطلاح اما مفهومی مبهم و سردرگم کننده می نماید^۲ و متناسب با حوزه های گوناگون معرفتی تعاریف مختلفی از آن بیان شده است. برخی از رویکردها به کیفیت نظارت توجه دارد، برخی غایت نظارت را مد نظر قرار می دهد و برخی دیگر با توجه به گزاره های موجود در فلسفه ی سیاسی و یا علم مدیریت این اصطلاح را تعریف می کنند.^۳ به نظر می رسد درک صحیح از مقومات و ذاتیات اصطلاح نظارت منوط به مطالعه ی تعاریف مطرح شده از این اصطلاح است.

از دیدگاه علم مدیریت^۴ فرآیند نظارت تحت نظر قرار دادن فعالیت ها به منظور حصول اطمینان از انطباق کارها با برنامه ریزی ها و اصلاح انحرافات است.^۵ به بیان دیگر با مشاهده و بررسی مستمر فعالیت ها با هدف کنترل و هدایت اعضا، سازمان ها و یگان های تابعه در جهت اجرای صحیح خط مشی ها، طرح ها و برنامه های ابلاغی، نظارت محقق می گردد.^۶ در تعریفی جامع تر و دقیق تر، نظارت در مدیریت تلاش منظم در جهت رسیدن به اهداف استاندارد، طراحی سامانه ی بازخورد اطلاعات، مقایسه ی اجزای واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده و در نهایت تعیین انحرافات احتمالی و سنجش اثر آنها بر روند اجرایی است.^۷

۱. دهخدا، علی اکبر، لغت نامه، مدخل «نظارت» و معین محمد، فرهنگ فارسی، تهران، مدخل «نظارت».
 ۲. در مقام تبیین معادل انگلیسی واژه ی «نظارت» نیز باید بیان نمود که واژگان Supervision, Observation, monitoring در این مفهوم به کار رفته است. (جمعی از نویسندگان، فرهنگ دانشگاهی یادواره (فارسی به انگلیسی)، ج ۳، ص ۲۷۳۰)
 ۳. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، ص ۱۵.
 ۴. ایزدهی، سجاد، نظارت بر قدرت در فقه سیاسی، ص ۲۵.
 ۵. در علم مدیریت، کنترل و نظارت دارای مفاهیم مشابهی بوده و بر این اساس کنترل عبارت است از فعالیتی منظم که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین می شوند، سیستم دریافت اطلاعات طراحی می گردد، عملیات پیش بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می گردند، اختلافات و انحرافات مشاهده شده، ارزیابی و میزان اهمیت آنها مشخص می شوند و سرانجام اصلاحات لازم برای تحقق هدفها و تأمین مأموریت های سازمان انجام می گیرد. (پیروز، علی آقا و دیگران، مدیریت در اسلام، ص ۲۶۶)
 ۶. همانجا

۷. محسن شیخی، علی اصغر، نظارت و بازرسی، ص ۲۴.

۸. رضاییان، علی، اصول مدیریت، صص ۲۶۲-۲۶۸.

از نگاه غایت‌گرایانه، نظارت فعالیتی است که کارها و برنامه‌ها را در مقایسه با هدف‌های سازمان همسو و هم‌جهت می‌کند. به تعبیر دیگر نظارت فعالیتی است که باید‌ها را با هست‌ها، مطلوب‌ها را با موجودها و پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند.^۱

در جامعه‌شناسی میان مفاهیم نظارت و کنترل ارتباط وثیقی وجود دارد و کنترل اجتماعی عبارت است از ابزارها و روش‌هایی که برای وادار کردن فرد به انطباق او با انتظارات گروه معین یا کل جامعه به کار می‌رود. هرگاه این قسم از نظارت محقق شود، رفتار فرد با رفتار جامعه منطبق می‌گردد.^۲ از این منظر نظارت به دو قسم «نظارت» و «کنترل رسمی اجتماعی» و «کنترل غیررسمی اجتماعی» تقسیم می‌شود. در کنترل رسمی که به معنای وادار کردن انسان به قبول ارزش‌های اجتماعی است، قوانین و مقررات به عنوان ابزار استفاده می‌شود و قوه‌ی قهریه‌ی قوای مجریه و قضائیه تضمین‌کننده‌ی تحقق این قسم از نظارت است؛ در حالی که کنترل و نظارت غیررسمی در جهت اقناع مخاطبان و با تأثیرگذاری بر باورها و عقاید افراد صورت می‌گیرد.^۳

نظارت در مالیه‌ی عمومی به عملی اطلاق می‌شود که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه‌های طراحی شده انجام می‌گیرد و هدف از آن جلوگیری از انحرافات عملیات مالی نسبت به هدف‌های تعیین شده در برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی است.^۴ در بیانی دقیق‌تر نظارت بر امور مالی، تطبیق همه‌ی اقدامات با برنامه‌های پیشینی به‌ویژه قانون بودجه است و در این تعریف نظارت و کنترل بودجه به معنای نظارت بر بودجه از جهت صحت عملیات اجرایی و انطباق آن با هدف‌ها و برنامه‌های تصویب شده است.^۵

در نگاه علوم سیاسی نظارت از جمله مؤلفه‌های بنیادین دولت مدرن محسوب می‌شود که هدف از آن محدود کردن قدرت حاکمان و جلوگیری از فساد و سوء استفاده از قدرت است و به منظور جلوگیری از دیکتاتوری و زیاده‌روی مقامات حاکم

۱. همان، ص ۲۶۳.

۲. کوئن بروس، مبانی جامعه‌شناسی، ص ۲۵۳.

۳. ستوده، هدایت‌الله، آسیب‌شناسی اجتماعی، ص ۱۴۲.

۴. امامی، محمد، حقوق مالیه عمومی، ص ۲۱۵.

۵. الماسی، حسن و ابوالفضل اشرفپور، «شناسایی مبانی قانونی و حقوقی تفریغ بودجه و جایگاه دیوان محاسبات کشور در تهیه آن»، نشریه بررسی‌های حقوقی، ش ۵، بهار و تابستان ۱۳۹۲، ص ۱۰۶.

در فرآیند اعمال قدرت به کار گرفته می‌شود.^۱ وجود رویکرد الهی و آسمانی موجب ایجاد تفاوت در نظارت در نظام‌های دینی و غیردینی می‌گردد. نقد و نظارت در نظام دینی تلاش مستمر برای رساندن واقعیت به حقیقت و ارتقای مقبولیت اجتماعی به مرزهای مشروعیت الهی و آسمانی است؛ در حالی که نظارت در دنیای غرب تلاشی برای حراست از بخشی از واقعیت‌ها در قبال تغییرات و تحولات ناخواسته‌ای است که در جامعه پدید می‌آید.^۲

اصطلاح نظارت در فقه در ابواب وصیت و وقف و در مورد وصی، متولی یا مجری به کار رفته و مقصود از آن فرد یا هیئتی است که به منظور کنترل و اطمینان از صحت اعمال انجام شده اظهار نظر می‌کند.^۳ به عبارت دیگر در فقه مقصود از نظارت عمل ناظر است و حقی که به شخص یا جمعی به مقتضای شرع اعطا می‌شود و به موجب آن حقی برای کنترل و عیب‌یابی یک امر در نظر گرفته می‌شود.^۴

از منظر حقوقی نیز تعاریف متعددی از اصطلاح نظارت در دست است. برخی معتقدند نظارت به معنای تطبیق رفتارها و گفتارها و ترک فعل‌ها با هنجارهای از پیش تعیین شده است.^۵ برخی دیگر اما بر این باورند که نظارت مجموعه عملیاتی است که مطابق با آن میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق نسبت به تطابق نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب اطمینان حاصل شود.^۶ از منظری دیگر نظارت عبارت است از بازرسی، سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان، و ناظر به شخصی اطلاق می‌گردد که به منظور بازرسی، ارزیابی و سنجش تعیین می‌شود.^۷ همچنین «نظارت» را به عمل ناظر، و ناظر را در اصطلاح به معنای کسی که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل او به شکلی صحیح صورت گیرد، تعریف کرده‌اند.^۸ برخی حقوقدانان نیز با توجه به ابعاد موضوعی که در خصوص آن اصطلاح نظارت به کار رفته

۱. آقا بخشی، علی و مینوافشاری راد، فرهنگ علوم سیاسی، ص ۶۰.

۲. پارسانیا، حمید، «ولایت فقیه، نظارت، مشروعیت، فصلنامه علوم سیاسی»، ش ۲۵، ۱۳۸۳، ص ۷.

۳. عمید زنجانی، عباسعلی، «شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات»، فصلنامه حکومت اسلامی، ش ۳۰، ۱۳۸۲، ص ۶۲.

۴. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، ص ۱۴.

۵. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، «نظارت بر اجرای قانون اساسی، عدالت فردی یا نهادی، نظارت انحصاری یا شبکه‌ای؟»، مجموعه مقالات همایش ملی فقه مجریه در نظام جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۳۹۲.

۶. ملک افضل‌ی، محسن، نظارت و نهادهای نظارتی، ص ۲۲.

۷. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، ص ۱۵.

۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، میسوط در ترمینولوژی حقوق، ج ۵، صص ۳۶۵۰ و ۳۶۰۳.

است به تعریف این اصطلاح پرداخته‌اند. برای نمونه برخی بر این باورند که نظارت در وصیت عملی است که از طرف فرد ناظر تعیین شده به وسیله‌ی موصی برای بررسی اقدامات و رفتارهای وصی نسبت به وصیت صورت می‌گیرد تا اعمال او مطابق با وصیت باشد.^۱ برخی نیز با توجه به موضوع وقف و نظارت بر آن، نظارت را بازرسی و بررسی کار متولی وقف می‌دانند، با این شرط که ناظر حق دخالت در اداره‌ی امور را ندارد.^۲

در حقوق خصوصی با استناد به مواد (۴۲۷) تا (۴۳۳) قانون تجارت در خصوص تعیین ناظر، می‌توان نظارت را اختیار قانونی برای توجه به عمل یا اعمال خاص به منظور سنجش صحت و سقم آنها با آنچه در قانون معین شده است، دانست.

مبتنی بر آموزه‌های حقوق عمومی، نظارت به مفهوم کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادهای دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است. به تعبیر دیگر نظارت کنترل قدرت با قدرت است^۳ به این معنا که شخص، مقام یا سازمانی مشخص، اعمال شخص، مقام یا سازمان دیگری را به استناد صلاحیت قانونی زیر نظر قرار می‌دهد و درستی یا نادرستی آن را بررسی می‌کند.^۴ این‌گونه نظارت که به آن نظارت سیاسی نیز اطلاق می‌شود، شامل بازرسی و رسیدگی‌هایی است که به وسیله‌ی افراد، نهادها، سازمان‌ها یا مقامات سیاسی در خصوص جریان امور عمومی کشور، مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنها انجام می‌گیرد تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود.^۵ تبصره‌ی ماده‌ی (۱) «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» (مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹) نیز در مقام تعریف نظارت مقرر می‌دارد که «نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های اجرایی، تجزیه و تحلیل آنها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادها مناسب در جهت حسن جریان امور.»

۱. طاهری، حبیب‌الله، حقوق مدنی، ج ۵، ص ۲۰۶.

۲. کاتوزیان، ناصر، عقود معین (هبه، وقف، وصیت)، ص ۲۴۱.

۳. راسخ، محمد، نظارت و کنترل در نظام حقوق اساسی، ص ۲۱.

۴. هاشمی، سید محمد، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است، نه استصوابی و نه استطلاعی»، کتاب نظارت استصوابی، ص ۳۸.

۵. ارسطا، محمدجواد وزهرا عامری، «نظارت سیاسی بر قدرت در اندیشه علوی»، فصلنامه علوم سیاسی، ش ۶۳، ۱۳۹۲، ص ۸.

نظارت در حقوق اساسی عبارت است از بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آنها با قوانین و مقررات و تصمیمات اتخاذ شده در جهت جلوگیری از انحراف افراد.^۱ از دیدگاه حقوق اداری نیز مراد از نظارت آن است که اعمال اداری در یک فرآیند کنترلی با هدف اطمینان از عملکرد و روند صحیح اداری از حیث مطابقت اعمال اداره با قواعد و مقررات و از جهت کارایی برای دستیابی به اهداف در سه بعد قانونی، مصلحت‌اندیشی و کنترل بهره‌وری و کارآمدی به وسیله‌ی مقامات عالی اداری یا نهادهای تخصصی مورد ارزیابی قرار گیرد.^۲

مطابق کلام نورانی امیرالمومنین علیه السلام خطاب به جناب مالک اشتر که می‌فرمایند: «پس در کارهای کارگزاران و ارسای کن و افرادی از اهل راستی و وفا را بر آنان مراقب ساز»،^۳ می‌توان گفت که مقصود از نظارت نوعی بررسی و مشاهده‌ی اعمال اشخاص حقیقی و حقوقی است که نتیجه‌ی آن اطلاع از نحوه‌ی عملکرد کارگزاران در حد مشاهده‌ی حضوری، شفاف و قابل ارزیابی است و پرده‌ی جهل ناشی از عدم مشاهده‌ی حسی را برطرف و به عین تبدیل می‌کند.^۴ مطابق با این رویکرد می‌توان نظارت را همان اعمال مراقبت به معنای عملی انتخابی و آگاهانه دانست که آشکارا یا مخفیانه در حوزه‌های مختلف زندگی بشر به منظور آگاهی از عملکردها و جلوگیری از انحرافها و حراست و صیانت از حقوق و آزادی‌های مردم صورت می‌پذیرد.^۵

بر این اساس مطابق با تعاریف ارائه شده از نظارت در ادبیات حقوق عمومی و برای شناخت دقیق تر ابعاد این مفهوم، باید میان دو اصطلاح نظارت و اجرا قائل به تفکیک شد.^۶ در مقام جمع بندی تعاریف پیش گفته می‌توان مفهوم نظارت را در دو حوزه‌ی کلان و خرد بررسی کرد. مقصود از نظارت کلان مقایسه‌ی هست‌ها با باید‌ها، موجودها با مطلوب‌ها و عملکردها با پیش‌بینی‌ها و اهداف است.^۷ برای ارائه‌ی تبیینی از مفهوم کلان نظارت که

۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ص ۳۱۵.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری، ص ۱۳۹.

۳. شریف‌الرضی، محمد بن حسین، نهج البلاغه، قم: انتشارات هجرت، ۱۴۱۴ ق، ص ۴۳۵، نامه ۵۳.

۴. عمید زنجانی و موسی‌زاده، همان، ص ۱۵.

۵. جوان آراسته، حسین، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۸۱.

۶. راسخ، همان، ص ۱۵. لازم به ذکر است که ممکن است نظارت در حین اجرا نیز صورت پذیرد، با این توضیح که پس از تکمیل یک جزء از اعمالی که دارای اجزای گوناگون است، آن جزء خاص مورد بررسی و نظارت قرار می‌گیرد.

۷. مرتضایی، سید احمد، مبانی و سازوکارهای نظارت در حکومت اسلامی، ص ۴۶.

با آموزه‌های همه‌ی علوم انسانی سازگار باشد، می‌توان بر پنج ویژگی دست گذاشت: اول؛ در نظارت همواره چهار رکن ناظر، نظارت‌شونده، فرآیند تحقق نظارت و ابزارها و شیوه‌های نظارت وجود دارد. دوم؛ نظارت با عقلانیت در ارتباط است، چون نیاز به دیدن، تجزیه و تحلیل و تشخیص صحیح از نادرست دارد و از این رو فعالیتی عامدانه و عالمانه است و هر نگاه تصادفی و از روی جهل نظارت نامیده نمی‌شود. سوم؛ در همه‌ی اقسام نظارت فرض بر این است که نظارت‌شونده مطابق با برنامه‌های از پیش تعیین شده عمل می‌کند و به همین علت بر او نظارت می‌شود تا حرکت صواب یا ناصواب او ثبت و درج شود؛ بر این اساس باید احتمال خطا و انحراف از مسیر وجود داشته باشد. چهارم؛ خصایص و ویژگی‌های نظارت با فلسفه‌ی نظارت در ارتباط است و از همین رو در این بحث نمی‌توان از فلسفه‌ی واحدی در اقسام نظارت سخن به میان آورد. گرچه می‌توان ادعا کرد که در همه‌ی موارد، درک و فهم خطا و عیب و نقص از دلایل نظارت است.^۱

بر اساس تعریف کلان و شاخص‌های ارائه‌شده برای مفهوم نظارت می‌توان گفت مقصود از این اصطلاح در حوزه‌ی حقوق عمومی به عنوان حوزه‌ی خرد نظارت، فرآیند بررسی و ارزیابی فعالیت مقامات و نهادهای عمومی به وسیله‌ی مقامات و نهادهای دارای صلاحیت و انطباق اعمال آنها با تکالیف مربوط قانونی است که هدف آن تضمین حسن اجرای امور عمومی و جلوگیری از انحراف مقامات صالح از مسیر طراحی شده است.

بند دوم: اقسام نظارت

از آنجا که موضوع نظارت از ابعاد گوناگونی مطالعه و بررسی شده، می‌توان آن را با لحاظ معیارهای مختلف دسته‌بندی کرد. از جمله مهم‌ترین معیارهای مرتبط با این پژوهش، تقسیم نظارت بر اساس موضوع، ضمانت اجرا، محدوده، شخص ناظر و زمان نظارت است که در ادامه مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

الف: نظارت از حیث نظارت‌کنندگان

نظارت در یک دسته‌بندی کلی بر مبنای اینکه چه اشخاص و نهادهایی صلاحیت نظارت را بر عهده دارند، به نظارت بیرونی و درونی تقسیم می‌شود. نظارت درونی به معنای نظارت شخص بر عملکرد خود است که مطمئن‌ترین نوع نظارت و مهم‌ترین

۱. منصورنژاد، محمد، «فلسفه نظارت»، فصلنامه حکومت اسلامی، ش ۳۳، ۱۳۸۳، صص ۲۲-۲۵.