

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

نظارت بر مراجعه به آراء عمومی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۳۱

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۷/۱۲



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان
نظارت بر مراجعه به آراء عمومی

مؤلف:

میشم درویش متولی

ناظر علمی:

ابوالفضل درویشوند

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۳۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۷/۱۲

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
مبحث اول: انتخابات.....	۵
الف - نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات.....	۸
ب - نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری.....	۱۵
ج - نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی.....	۱۹
د - نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس خبرگان.....	۲۵
ه - عدم نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا.....	۲۹
مبحث دوم: همه پرسی.....	۳۱
الف - همه پرسی تقنینی در مسائل مهم.....	۳۲
ب - همه پرسی اساسی.....	۳۶
ج - همه پرسی سیاسی.....	۳۷
د - رویه عملی شورای نگهبان در مراجعه به آراء عمومی.....	۳۸
نتیجه گیری.....	۴۴
منابع.....	۴۶

چکیده

به موجب اصل نود و نهم قانون اساسی شورای نگهبان ناظر بر انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان رهبری و رجوع به همه‌پرسی می‌باشد. در خصوص دامنه صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات بین حقوق‌دانان بحث و تأملات قابل توجهی وجود دارد. شورای نگهبان نظارت خود بر انتخابات را استصوابی می‌داند، اما برخی از حقوق‌دانان این نظر را با قانون اساسی هم جهت نمی‌دانند. لذا حدود صلاحیت و محدوده نظارت شورای نگهبان در انتخابات محل بحث و مناقشه است. مراجعه به آراء عمومی در نظام جمهوری اسلامی ایران طریقه دومی را علاوه بر انتخابات دارد که از آن به «همه‌پرسی» تعبیر می‌شود. همه‌پرسی به سه قسم: «همه‌پرسی تقنینی»، «همه‌پرسی اساسی»، «همه‌پرسی سیاسی» قابل تقسیم است که در خصوص نظارت بر «همه‌پرسی تقنینی»، شورای نگهبان از هر دو جهت نظارت بر آراء عمومی (اصل ۹۹) و نظارت بر تقنین (اصل ۹۴) خود را صالح دانسته است. همه‌پرسی اساسی نیز در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و در اصل ۱۷۷ به رسمیت شناخته شده است.

واژگان کلیدی

شورای نگهبان، آراء عمومی، انتخابات، همه‌پرسی تقنینی، همه‌پرسی سیاسی، همه‌پرسی اساسی، محدوده صلاحیت نظارت بر انتخابات

مقام معظم رهبری

«شورای نگهبان چشم بینای نظام در انتخابات است و در همه دنیا، چنین نهادی با اسم‌ها و عناوین متفاوت وجود دارد. نظارت شورای نگهبان در انتخابات، استصوابی و مؤثر است و این نظارت بخشی از همان حق الناس است و باید آن را رعایت و حفظ کرد. شورای نگهبان مراقبت می‌کند که اگر به علت برخی کوتاهی‌ها، افراد بی صلاحیت، به عنوان نامزد وارد عرصه انتخابات شدند، جلوی ایشان را بگیرد و این حق قانونی، منطقی و عقلی شورا است.»^(۱)

مقدمه

به موجب اصل ششم قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی از طریق انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر اینها و یا از طریق همه‌پرسی، اداره شود. بر اساس مفاد اصل ششم قانون اساسی می‌توان گفت، مراجعه به آراء عمومی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به دو طریق صورت می‌گیرد. شیوه نخست مراجعه به آراء عمومی از طریق «انتخابات» می‌باشد. انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات مجلس شورای اسلامی از بارزترین مصداق شیوه انتخابات در نظام جمهوری اسلامی ایران است که در اصل ششم نیز به آنها اشاره شده است. طریقه دوم رجوع به آراء عمومی که در این اصل بیان شده است، استفاده از «همه‌پرسی» می‌باشد. قانون اساسی در سه اصل ۵۹، ۱۱۰ و ۱۷۷ به موضوع همه‌پرسی اشاره نموده است، لکن تقسیم‌بندی صریحی از انواع همه‌پرسی در قانون اساسی وجود ندارد. حقوق‌دانان همه‌پرسی را به سه دسته: «همه‌پرسی اساسی»، «همه‌پرسی سیاسی» و «همه‌پرسی تقنینی» تقسیم‌بندی نموده‌اند که به نظر می‌رسد که دو طریق همه‌پرسی در نظام حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است. «همه‌پرسی اساسی بر اساس اصل ۱۷۷^(۲) و

۱. فرمایشات مقام معظم رهبری نیز می‌توان در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۱۸

<http://bzn.ir/93832>

۲. اصل ۱۷۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «... مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی، پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد.»

«همه‌پرسی در امور تقنینی، بر اساس اصل ۵۹^(۱)» دو راهکار رجوع به آراء عمومی از طریق همه‌پرسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.^(۲)

موضوعی که در این نوشتار مورد بررسی قرار خواهد گرفت، نظارت شورای نگهبان در مراجعه به آراء عمومی مذکور است. توضیح بیشتر آنکه در این پژوهش ابتدا باید نهاد صالح در نظارت بر مراجعه بر هر یک از شیوه‌های اخذ آراء عمومی (هر یک از اقسام انتخابات و همه‌پرسی) تشخیص داده شود و سپس تبیین و تحلیل چگونگی نظارت بر آراء عمومی توسط شورای نگهبان مورد بررسی قرار گیرد. قانون‌گذار اساسی در اصل نود و نهم صلاحیت نظارت بر «مطلق همه‌پرسی» و «سه انتخابات خبرگان، ریاست جمهوری و مجلس» را برعهده‌ی شورای نگهبان قرار داده است. اصل ۹۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد.»^(۳) قانون‌گذار اساسی در این اصل به بیان نظارت بر سه انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری و همچنین مطلق همه‌پرسی که اعم از همه‌پرسی تقنینی، سیاسی و اساسی است، می‌پردازد.

بر همین اساس نوشتار حاضر در دو مبحث ارائه می‌گردد. در مبحث نخست به بررسی و تحلیل نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مقرر در اصل ۹۹ قانون اساسی می‌پردازیم و در مبحث دوم نیز شق دوم رجوع به آراء عمومی یعنی همه‌پرسی را مورد تحلیل و واکاوی قرار خواهیم داد.

۱. اصل ۵۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

۲. برای مطالعه بیشتر و همچنین آشنایی با تقسیم بندی‌های دیگر همه‌پرسی رجوع کنید به: «قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای اساسی، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳، ۳۳۱ و «هدایت نیا، فوج الله، شورای نگهبان پرسش‌ها و پاسخ‌ها، انتشارات کانون اندیشه جوان، چاپ اول، ۱۳۸۷، ۷۷-۸۴»

۳. نکته قابل توجه در این زمینه آن است که قانونگذار اساسی به صورت مطلق نظارت بر انتخابات را در صلاحیت شورای نگهبان قرار نداده است و به تبیین مصادیقی چون انتخابات ریاست جمهوری و... در این اصل پرداخته است و شورای نگهبان نیز موارد ذکر شده در این اصل را حصری قلمداد نموده است و نظارت بر سایر انتخابات مانند انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را از شمول این اصل خارج دانسته است. در ادامه این موضوع به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

مبحث اول: انتخابات

انتخابات مجموعه عملیاتی در جهت گزینش فرمانروایان یا تعیین ناظرانی برای مهار کردن قدرت است. به عبارت دیگر، انتخابات به معنی فنون گزینش و شیوه‌های مختلف تعیین نمایندگان، جهت اداره امور کشور است. (قاضی، ۱۳۸۸: ۲۹۱)

قانون‌گذار اساسی در برخی از اصول قانون اساسی مانند اصل ششم، هفتم، شصت و دوم، یکصد و هشتم، یکصد و دهم و یکصد و هجدهم به موضوع انتخابات ریاست جمهوری، انتخابات نمایندگان مجلس شورای اسلامی، انتخابات خبرگان رهبری، انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا اشاره نموده است، لکن در هیچ اصلی از اصول قانون اساسی اقدام به «تعریف» و «برشماری تعداد مختلف انتخابات ملی و محلی» در نظام جمهوری اسلامی ایران نپرداخته است. از مجموع اصول قانون اساسی و به ویژه اصل ششم قانون اساسی می‌توان دریافت که چهار انتخابات فوق، مهمترین انتخابات در نظام جمهوری اسلامی ایران است که در سراسر کشور با توجه به شرایط آن با مشارکت شهروندان صورت می‌گیرد. اصل ۹۹ قانون اساسی به نحو صریح در خصوص نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، مجلس و خبرگان، شورای نگهبان را صالح می‌داند، لکن قانون‌گذار اساسی در خصوص نظارت بر انتخابات شوراهای شهر و روستا، ناظر و مرجعی را مشخص ننموده است. سکوت قانون اساسی در خصوص نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای شهر و روستا، موجب ابراز دو نظر در خصوص صالح بودن یا صالح نبودن شورای نگهبان در نظارت بر این انتخابات گردیده است که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

در این مبحث در گفتار نخست تبیین، بررسی و تحلیل چگونگی نظارت شورای نگهبان (نظارت استصوابی) بر انتخابات مقرر در اصل نود و نهم قانون اساسی صورت خواهد گرفت. برای فهم مناسب‌تر موضوع نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، ابتدا می‌بایست بررسی و تحلیل نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل نود و نهم قانون اساسی صورت گرفته و سپس چگونگی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مزبور تبیین گردد.

پیش از بررسی نوع نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مقرر در اصل ۹۹ قانون اساسی، ذکر این نکته لازم به نظر می‌رسد که شورای نگهبان در سال ۱۳۸۲ به منظور انجام بهتر تکالیف و صلاحیت‌های خود در انتخابات، اقدام به تاسیس دفاتر نظارتی

انتخابات نمود. موضوع «دفاتر نظارتی شورای نگهبان» امری است که نه در قانون اساسی و نه در قوانین مصوب مجلس در خصوص شورای نگهبان و انتخابات حکمی در خصوص آن پیش بینی نشده است و باید مستند قانونی ایجاد این دفاتر را بر اساس تشکیلات اداری و اجرایی شورای نگهبان و به موجب ماده (۳) آیین نامه داخلی شورای نگهبان^(۱) دانست.^(۲)

۱. ماده ۳ آیین نامه داخلی شورای نگهبان مقرر می‌دارد: «شورای نگهبان دارای سازمان اداری می‌باشد که وظایف و اختیارات و نمودار تشکیلاتی آن با پیشنهاد دبیر شورا به تصویب شورای نگهبان می‌رسد و در مورد اصلاحات و تغییرات نیز به همین ترتیب عمل می‌شود»

۲. اقدام شورای نگهبان به تاسیس دفاتر نظارتی برای انجام انتخابات از سوی وزیر کشور وقت مورد اعتراض قرار گرفت و منجر به آن شد که استانداران وقت طی بخشنامه‌هایی به فرمانداران و بخشداران دستور دهند که بدون توجه و بدون هماهنگی با دفاتر نظارتی مزبور فعالیت‌های خود را در اجرا و نظارت بر انتخابات انجام دهند.

این امر سبب طرح دعوی از سوی شورای نگهبان در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گردید که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری حکم به تأیید و صحت عملکرد شورای نگهبان و حکم به ابطال بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱/۱۷۲۸۲/۱ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۶ استاندار زنجان، بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱۰/۵۰۲۵/۱۰ مورخ ۱۳۸۱/۵/۲۱ استاندار خراسان، بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱۰۱/س مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۵ معاون سیاسی امنیتی استاندار ایلام، بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱/۸۹۳۲/۱ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۶ استاندار کهگیلویه و بویر احمد، بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱/۱۶۹۴۰/۱ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱ استاندار چهارمحال و بختیاری، بخشنامه‌ی شماره‌ی ۲۷/۶۶۵۲۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۹ استاندار قزوین، بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱/۲۷۶۹۶ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۵ استاندار یزد؛ در زمینه ایجاد دفاتر نظارتی داد. مهمترین استدلالات معاونت حقوقی وزارت کشور در خصوص اعتراض به ایجاد دفاتر نظارتی انتخابات مبتنی بر این دلایل بود که ۱- شورای نگهبان از مراجع قانونی، مجوز تشکیل دفاتر نظارتی را دریافت نکرده، لذا وزارت کشور نمی‌تواند با این دفاتر رفتار یک تشکیلات اداری را داشته باشد و در جلسات آنان حضور یافته و یا از اعضای آنها در جلسات خود دعوت به عمل آورد. توضیح بیشتر آنکه، بر اساس ماده‌ی واحده قانون تاسیس دبیرخانه شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۰، شورای نگهبان به تناسب وظایفی که در قانون اساسی برعهده‌ی آن گذاشته شده دارای تشکیلات اداری مخصوص به خود خواهد بود که نمودار سازمانی آن به تصویب کمیسیون‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه‌ی مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. حسب تبصره‌ی یک قانون مذکور بودجه‌ی شورای نگهبان از طریق دولت در لایحه‌ی بودجه‌ی کل کشور منظور و به مجلس پیشنهاد خواهد شد و در این راستا کمیسیون‌های مذکور در قانون در تاریخ ۱۳۶۳/۳/۶ طی شماره ۶۹ - ق مورخ ۱۳۶۳/۳/۲۲ نمودار تشکیلاتی و پست‌های سازمانی شورای نگهبان را تصویب و ابلاغ نموده‌اند که دفاتر نظارتی در آن جایگاهی ندارند. ۲- وزیر کشور معتقد بود جریان‌ات سیاسی در پشت شورای نگهبان قرار گرفته‌اند که باعث افزایش اینگونه مشکلات می‌شوند. ۳- وزارت کشور همچنین استدلال

شورای نگهبان با مساعدت دفاتر نظارتی مزبور به صلاحیت نظارت بر انتخابات خود عمل می‌نماید. همانطور که پیشتر اشاره شد به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری، انتخابات مجلس شورای اسلامی و

→

می‌نمود که ایجاد این دفاتر منطبق با ساختار فعلی نظام انتخاباتی کشور نبوده و به علت عدم انطباق ایجاد تشکیلات مذکور با ساختار قانون انتخابات، و توالی فاسد آن و همچنین بنا به حکم صریح قانون، لازم است که چنین تاسیسی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. ۴-دایمی بودن فعالیت این دفاتر با توجه به مقطعی بودن برگزاری انتخابات و ادواری بودن فعالیت هیأت‌های اجرایی و نظارتی، از دیگر ایرادات وزارت کشور به تاسیس دفاتر نظارتی بود.

پس از طرح استدلال‌های مزبور و پاسخ شورای نگهبان، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رای خود را به شرح ذیل صادر می‌نماید: « مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مسوولیت خطیر نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجع به آرای عمومی و همه‌پرسی به شورای نگهبان تفویض شده و به شرح ماده‌ی ۳ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵ قلمرو وظایف و اختیارات آن شورا متضمن نظارت بر کلیه‌ی مراحل و جریان‌های انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور در امر انتخابات و هیأت‌های اجرایی و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و حسن جریان انتخابات تبیین و تعیین گردیده است. نظر به این که توفیق شورای نگهبان در جهت تحقق اهداف مقنن الزاماً منوط به اتخاذ تصمیمات و روش‌های قانونی و سازوکارهای متناسب توسط شورای مذکور است و به صراحت تبصره‌ی یک ماده‌ی ۱۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ در جهت اعمال نظارت بر انتخابات کلیه‌ی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ادارات و نهادهای قانونی و موسسات دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها و موسسات عمومی موظفند حسب درخواست شورای نگهبان و هیأت‌های منصوب از جانب آن، کارکنان خود را و همچنین در وزارت کشور استانداران، فرمانداران و بخشنامه‌های استانداران که دفاتر نظارتی منتخب و منصوب شورای نگهبان را غیرقانونی اعلام داشته و فرمانداران و سایر مراجع و مقامات اجرایی را مکلف به خودداری از تامین نیروی انسانی و امکانات لازم برای دفاتر مذکور کرده است، خلاف اهداف و احکام قانون‌گذار درخصوص مورد و خارج از حدود اختیارات استانداران مذکور، تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده‌ی ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد. » (برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به هدایت نیا، فرج الله، بررسی شبهاتی پیرامون نظارت و دفاتر نظارتی شورای نگهبان، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۲۶ و همچنین گرامی، حسن، بررسی احکام ابطال دیوان عدالت اداری پیرامون مصوبات انتخاباتی هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی، قابل دسترس در :

انتخابات مجلس خبرگان رهبری نظارت استصوابی دارد که در ادامه مباحث به بررسی هر یک از این مفاهیم و انتخابات‌های مذکور می‌پردازیم.

الف - نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات

در زمان برگزاری انتخابات چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی، رئیس هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات در نامه شماره ۳۳/۳ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۲ نظر تفسیری شورای نگهبان را در خصوص اصل نود و نهم قانون اساسی درخواست نمود.^(۱) شورای نگهبان نیز در نامه شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ نظر تفسیری خود را در خصوص اصل ۹۹ قانون اساسی بدین شرح اعلام نمود: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیدها می‌شود.» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۱۷۱)

در خصوص این نظر تفسیری و استصوابی دانستن نظارت شورای نگهبان بر انتخابات از سوی حقوق‌دانان نظرات و رویکردهای متفاوتی اتخاذ شده است. برخی این نظر تفسیری را مغایر با روح قانون اساسی (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۰۳؛ هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۷)^(۲) و نافی احترام به رای مردم دانسته‌اند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۹) و برخی دیگر این نظر را منطبق با قانون اساسی و هم راستا با مراد قانون‌گذار اساسی تلقی کرده‌اند. (مرتضایی، ۱۳۸۹: ۱۵۸؛ نیکزاد، ۱۳۹۳: ۱۵-۲۳؛ مرنیدی، ۱۳۸۸: ۲۷) لذا دو نگاه مختلف در خصوص استصوابی دانستن نظارت شورای نگهبان در اصل ۹۹ قانون اساسی وجود دارد که برخی آن را درست و برخی دیگر آن را نادرست می‌دانند. پیش

۱. متن درخواست رئیس هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات بدین شرح است: «نظر به اینکه امر انتخابات از امور مهمه کشور است و امت اسلامی با رشد انقلابی در تمام دوره‌های اخذ رأی به نحو چشمگیری در انتخابات شرکت نموده‌اند و من بعد نیز باید به نحوی عمل شود که حضور آزادانه مردم هم چنان محفوظ بماند و این امر مستلزم نظارت شورای نگهبان است تا در تمام جهات رعایت بیطرفی کامل معمول گردد و در این خصوص در کیفیت اجراء و نظارت گاهی شائبه تداخل مطرح می‌گردد بنا به مراتب استدعا دارد نظر تفسیری آن شورای محترم را در مورد مدلول اصل ۹۹ قانون اساسی اعلام فرمایند. غلامرضا رضوانی - رئیس هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات»

۲. این حقوق‌دانان معتقدند که حذف نظارت استصوابی و اصلاح آن دسته از مواد قانون انتخابات (مانند ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی) که به نحوی موید نظارت استصوابی است، به مصلحت جامعه خواهد بود و تردید در صحت عمل شورا را از بین خواهد برد. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۱۸۷)

از آنکه به تبیین و تحلیل بیشتر این دو نظر بپردازیم، باید به این نکته اشاره نمود که صرف نظر از عقاید مختلف و اختلافات حقوقی، آنچه که در حال حاضر اعتبار قانونی دارد و ملاک عمل قرار می‌گیرد، نظر تفسیری شورای نگهبان یعنی استصوابی بودن نظر شورای نگهبان در اصل ۹۹ قانون است.

استصواب در لغت به معنای صواب جستن و راست داشتن معنا شده است (معین، ۱۳۸۸: ۲۵۰) و در اصطلاح حقوقی به نظارتی اطلاق می‌شود که جلب نظر ناظر، در مورد نظارت ضرورت دارد و اگر مخالف نظر ناظر کاری صورت گیرد، اعتبار قانونی ندارد. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۳۶۰۴؛ کاتوزیان، ۱۳۷۳: ۲۴۱) لذا بر اساس تعریف نظارت استصوابی می‌توان بیان داشت، نظارت استصوابی شورای نگهبان بدین معنا است که کلیه امور انتخابات از ابتدای فرآیند (ثبت نام) تا انتهای فرآیند انتخابات (اعلام نتایج) باید تحت نظر و با تأیید شورای نگهبان صورت پذیرد تا از حیث قانونی معتبر باشد.

برخی از حقوق دانان معتقدند که استصوابی دانستن نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، سبب توسعه و بسط اختیارات نظارتی شورای نگهبان می‌گردد و این امر با آنچه که مقصود قانون‌گذار اساسی بوده منافات دارد. این دسته از حقوق دانان بیان می‌کنند که هرچند این نظر تفسیری از نظر منطقی صحیح می‌باشد و اصل مزبور عام است و هیچ قیدی ندارد و لذا ظاهراً این نظر هیچ مغایرتی با منطوق اصل ۹۹ ندارد؛ لکن نظر تفسیری فوق، اختیارات نظارتی شورای نگهبان را گسترش کیفی داده است و عبارت «تایید و رد صلاحیت کاندیداها» در این نظر تفسیری، دامنه مفهوم نظارت را گسترش داده است و وارد دایره «اعمال اختیار» کرده است. لذا ترکیب مقام ناظر و عامل نظارت به هیچ وجه با روح و لفظ قانون اساسی منطبق به نظر نمی‌رسد. (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۰۳) توضیح بیشتر در خصوص این نظر که در مقام نقد نظر تفسیری شورای نگهبان می‌باشد، آن است که از محتوا و نصوص قانون اساسی استنباط می‌شود که از نظر قانون‌گذار اساسی، تمایز روشنی میان مرحله «نظارت بر انتخابات» و مرحله «تایید یا رد صلاحیت داوطلبان» وجود دارد. مؤید آنان، مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی است که برخی از اعضای آن علیرغم پذیرش نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، مطالب گسترده‌ای را در موافقت با واگذاری تایید صلاحیت داوطلبان به رهبری یا شورای رهبری مطرح کرده‌اند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۱۸۹-۱۱۹۵). «تقی زاده، ۱۳۸۷: ۴۶»

در همین راستا و در تثبیت همین نظر، برخی دیگر از حقوق دانان نظارت استصوابی را مصداق بارز نفی حاکمیت و نفی احترام به رای مردم دانسته و بیان نموده اند که برای جلوگیری از تعرض حاکمان به این حق، باید یک نظارت قانون مند و بر اساس معیارهای حقوقی صورت گیرد.^(۱) (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۹)

اما در نقطه مقابل این نظر، برخی حقوق دانان دیگر این نوع نظارت را صحیح دانسته و با استناد به ادله متعدد فقهی و حقوقی نظارت استصوابی را برای شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات اثبات نمودند. (مرتضایی، ۱۳۸۹: ۱۲۳-۱۴۶؛ نیکزاد، ۱۳۹۳: ۱۵-۲۳؛ مرندي، ۱۳۸۸: ۱۵-۲۷)

از جمله ادله فقهی-حقوقی مطرح شده در این زمینه، دلیل مطلق و عام بودن واژه «نظارت» در اصل ۹۹ قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است. (مرتضایی، ۱۳۸۹: ۱۲۴) توضیح بیشتر آنکه، نظارت بر انتخابات در اصل نود و نهم، مطلق است. نه در این اصل و نه در اصل دیگر از قانون اساسی و نه در هیچ ماده ای از مواد قانون عادی، قیدی دال بر محدودیت و مقید بودن اطلاق این اصل، ذکر نشده است. بنابراین، نظارت در این اصل، اختصاصی به نظارت اطلاعی نداشته و شامل نظارتی کامل، یعنی نظارت استصوابی می شود. (مرتضایی، ۱۳۸۹: ۱۵۸)^(۲) همچنین

۱. این دسته از حقوق دانان ضمن رد نظارت استصوابی، معتقدند که شورای نگهبان دارای صلاحیت نظارت انضباطی است. در توضیح نظارت انضباطی نیز بیان داشته اند که در این نوع نظارت، شورای نگهبان به عنوان مقام ناظر بی طرف، نسبت به تطبیق مشخصات داوطلبان با شرایط انتخاب شدن و اجرای آن و با نظارت بر جریان انتخابات، به منزله یک عمل قضایی بر امر انتخابات نظارت می کند بدون آنکه صلاح دید و مصلحت اندیشی اعضای شورا در آن دخالت داشته باشد. (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۷؛ امیر ارجمندی، ۱۳۸۱: ۱۴۲-۱۴۳) با دقت نظر در تعریف و ویژگی های نظارت انضباطی در می یابیم که پذیرش نظر فوق و نظارت انضباطی برای شورای نگهبان در انتخابات صحیح نمی باشد و قابل رد است. چرا که اولاً نظارت انضباطی یک نظارت اداری و یک نظارت درون قوه ای است که اساساً در نظارت شورای نگهبان بر انتخابات بی مفهوم است و دوماً نظارت انضباطی خود یک نظارت کامل نبوده و نتیجه آن در سایر نظارت ها متجلی می شود که در امر انتخابات در نظر داشتن آن بردای شورای نگهبان بی معناست. (برای مطالعه بیشتر در خصوص مفهوم و ویژگی های نظارت انضباطی رجوع کنید به: راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، چاپ دوم، ۱۳۹۰: ۳۹)

۲. برخی نظارت استصوابی شورای نگهبان در اصل ۹۹ قانون اساسی را با اصول عملیه و اصول فقهی، نظیر اصل براءت، اصل صحت، اصل عدم ولایت و ... مغایر دانسته است. جهت دیدن این نظرات و رد آنها و پاسخ اصول فقهی به این نظرات رجوع کنید به: «مرتضایی، سید احمد، پاسخ به شبهات نظارت

استفاده از الفاظ عام نظیر عام، کلیه مراحل انتخابات، تمام مراحل انتخابات، کلیه امور و...، در قوانین مختلف مانند ماده ۳ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۷/۳، ماده ۴ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴/۴/۴، ماده ۶۵ آیین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ دلیلی است بر استصوابی بودن نظارت شورای نگهبان بر انتخابات‌های مقرر در اصل نود و نهم قانون اساسی. (مرتضایی، ۱۳۸۹: ۱۲۴-۱۲۵)^(۱)

به عقیده نگارنده، انتقاد برخی از حقوق‌دانان به نظر تفسیری اصل ۹۹ و عدم پذیرش نظارت استصوابی، علاوه بر دلایل فوق، به جهات زیر قابل نقد و رد است.

۱- این نکته به صورت کلی صحیح است که «تایید و رد صلاحیت کاندیدها» از امور اجرایی و نه نظارتی انتخابات می‌باشد؛ لکن شورای نگهبان به عنوان مقام ناظر ابتدا و راساً اقدام به احراز صلاحیت داوطلب نمی‌نماید^(۲)، بلکه به موجب قوانین انتخاباتی - که در ادامه آنها را بررسی خواهیم نمود- ابتدا احراز صلاحیت توسط هیأت‌های اجرایی صورت می‌گیرد و سپس شورای نگهبان به عنوان مقام ناظر بر این عمل هیأت‌های اجرایی به عنوان بخشی از فرآیند انتخابات نظارت می‌نماید. توضیح بیشتر آنکه، انتخابات یک عمل سیاسی و حقوقی است که فرآیند مشخصی را از آغاز (ثبت نام داوطلبین) تا انتها (اعلام قطعی نتیجه نهایی) طی می‌کند. به موجب نص صریح اصل نود و نهم قانون اساسی، شورای نگهبان ناظر بر مجموع فرآیند انتخابات است. احراز صلاحیت که شامل تایید و یا رد صلاحیت می‌باشد، بخشی از

→

استصوابی با رویکرد فقهی، فصلنامه حکومت اسلامی، سال پانزدهم، شماره اول، ۱۳۸۹، صفحات ۱۳۵ تا ۱۶۰ و «نیکزاد، عباس، نظارت استصوابی، انتشارات دفتر نشر معارف، چاپ اول، ۱۳۹۳: ۳۰-۳۲»

۱. برای دیدن سایر ادله فقهی و حقوقی مثبت نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات مانند دلیل ظهور لفظ نظارت و دلیل اصل عدم ولایت؛ دلیل حقوقی نهایی بودن نظر شورای نگهبان در امر انتخابات و سایر ادله رجوع کنید به «مرتضایی، سید احمد، نظارت استصوابی یا استطلاعی، نشر موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی(ره)، ۱۳۹۰: ۱۲۵-۱۴۵»

۲. لازم به ذکر است که انتخابات ریاست جمهوری بنا به تصریح بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی از این عده مستثنی است و خود شورای نگهبان ابتدا و راساً و بدون دخالت هیأت‌های اجرایی به صلاحیت داوطلبین رسیدگی می‌نماید و شورای نگهبان این عمل اجرایی را به موجب تجویز اصل مزبور قانون اساسی انجام می‌دهد.

فرآیند انتخابات (به عنوان یک مجموعه) است که در شورای نگهبان به عنوان ناظر بر این عمل مجری (تایید و یا رد صلاحیت) بر اساس قانون نظارت می‌نماید. لذا نقد مذکور به نظر شورای نگهبان در خصوص ترکیب مقام ناظر و عامل نظارت صحیح نبوده و باید گفت که این نظر تفسیری چنین مقصود را نه از حیث حقوقی و نه از حیث منطقی بیان می‌نماید.

۲- در نقد این دلیل که نظارت استصوابی با روح قانون اساسی و احترام به رای مردم در تنافی است، باید بیان نمود که این نظر فاقد استدلال حقوقی متقن می‌باشد. در پاسخ به این دسته از حقوق‌دانان که نظارت استصوابی شورای نگهبان را با اعمال نظر سلیقه‌ای در امر انتخابات که منتج به تضییع حقوق مردم می‌شود یکی دانسته‌اند، باید بیان نمود که اگر نظارت استصوابی شورای نگهبان با احترام به رای مردم منافات دارد، آیا انجام این نظارت توسط مرجعی دیگر به جز شورای نگهبان، مانند وزارت کشور با احترام به رای مردم منافات ندارد؟! آیا این تضییع حق هنگامی صورت می‌گیرد که شورای نگهبان بر انتخابات نظارت استصوابی داشته باشد و انجام نظارت استصوابی توسط دستگاه‌های دیگر منجر به رعایت احترام به رای افراد است؟! همچنین اساساً در نظارت استصوابی، ناظر بر مبنای ضابطه و قانون، نظارت خود را اعمال می‌کند و نه اینکه نظارت و تصمیمات خود را سلیقه‌ای و بدون توجه به قانون اعمال نماید. به عبارت دیگر، چارچوب و مبنای نظارت استصوابی نص قانون می‌باشد که مقام ناظر بر اساس این چارچوب عمل می‌کند. لذا شورای نگهبان که از شش فقیه عادل و آگاه به مسائل روز و شش حقوق‌دان برجسته و مسلمان تشکیل شده است، بر هر یک از این انتخابات‌های مقرر در اصل نود و نهم، به موجب اصول قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نظارتی قانون مند و بر اساس معیارهای حقوقی را اعمال می‌نماید. لذا نمی‌توان گفت که نظارت استصوابی یک نظارت بی ضابطه است که شورای نگهبان (و یا حتی هر مقام دیگری که بخواهد نظارت استصوابی را به موجب قانون اعمال نماید) بر اساس سلاقی خود بدان مبادرت می‌ورزد.

۳- علاوه بر دلایل فوق، باید به این نکته اشاره نماییم که نمی‌توان مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی را به عنوان یک موید در خصوص عدم صلاحیت نظارت استصوابی شورای نگهبان در اصل ۹۹ پذیرفت؛ چرا که صحبت‌های صورت

گرفته مذکور در مقام بیان نوع نظارت استصوابی و یا استطلاعی نبوده است. پیشنهادات ارائه شده در خصوص اعطای صلاحیت نظارت بر انتخابات به رهبری و شورای رهبری، بر این اساس بوده است که اعضای محترم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی اشرف و آگاهی کامل نسبت به وضعیت حقوقی ساختارها و نهادهای اساسی در ابتدای امر نداشته‌اند و بر اساس متن مصوب گروه‌های داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، پیشنهادات خود را در صحن علنی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ارائه می‌کردند. کما اینکه چنین پیشنهاداتی در خصوص صلاحیت‌ها و اختیارات ریاست جمهوری نیز در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی وجود دارد و اعضا گاهاً پیشنهاداتی را ارائه می‌نمودند که در حال حاضر، پیشنهاد مطرح شده در صلاحیت رهبری قرار داده شده است و برای رئیس جمهور پذیرفته نشده است. همچنین استناد به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به عنوان یک راهنما و موید برای تفسیر قانون اساسی باید بر اساس چارچوب‌ها و قواعدی باشد، نه آنکه به صرف ارائه یک نظر و یا پیشنهاد از جانب یکی از اعضا، آن صحبت را تفسیر اصل قانون اساسی و یا مویدی برای تفسیر آن بدانیم. لذا استناد به مشروح مذاکرات برای نفی نظارت استصوابی صحیح نمی‌باشد و پذیرفته نیست.

در مجموع و صرف نظر از استدلال‌های پیش گفته که مثبت نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات است، باید بیان نماییم که در حال حاضر بر اساس نظر تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان از اصل ۹۹ و تصریح ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷^(۱) و ماده ۱ آیین نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب سال ۱۳۸۵^(۲) نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، بر اساس نظارت استصوابی می‌باشد.

نکته پایانی در خصوص نظارت استصوابی، در خصوص پیشینه این نوع نظارت توسط شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. برخی از افراد

۱. ماده مذکور مقرر می‌دارد: «نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان، نظارت استصوابی و عام می‌باشد و در تمام مراحل و کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است.»

۲. ماده مذکور مقرر می‌دارد: «بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری به عهده شورای نگهبان می‌باشد. این نظارت، استصوابی و عام می‌و در تمام مراحل و کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است.»

عنوان می‌کنند که نظارت استصوابی در زمان حضرت امام خمینی (ره) وجود نداشته است دوره‌ای که امام خمینی (ره) در قید حیات بودند، نظارت استصوابی اصلاً مطرح نشده بود و اساساً نظارت استصوابی تاسیسی است که پس از رحلت ایشان، شورای نگهبان این امر را در زمره صلاحیت‌های خود قرار داده است^(۱). با بررسی ادعای فوق، باید بیان نمود که علاوه بر استدلالاتی که در خصوص اثبات نظارت استصوابی بیان شد (نظیر اطلاق نظارت در اصل ۹۹ که در زمان حیات امام نیز مجرا بود)، با سه دلیل، ادعای مزبور مردود بوده و اثبات می‌گردد که نظارت استصوابی از زمان تاسیس شورای نگهبان در تمامی انتخابات‌های برگزار شده (اعم از انتخابات‌های در زمان حیات امام (ره) و یا بعد از حیات ایشان) اعمال گردیده است. دلیل نخست آنکه، در زمان حیات حضرت امام (ره)، در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به عمومیت و فراگیری نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس تاکید شده بود. در ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۹ نظارت شورای نگهبان شامل تمام مراحل و کلیه مراحل مربوط به انتخابات دانسته شده بود.^(۲) این ماده و دامنه وسیع نظارت موجود در آن، خود موید پذیرش نظارت استصوابی در آن زمان بود. همچنین ماده ۳ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۷/۸ مقرر می‌داشت: «هیأت مرکزی نظارت بر کلیه مراحل انتخابات جریان‌های انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور "که در امر انتخابات مؤثر است" و هیأت‌های اجرایی و انجمن‌های نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و آنچه مربوط به صحت انتخابات می‌شود نظارت خواهد کرد.»^(۳) لذا تصریح این ماده و بیان این نکته که تشخیص صلاحیت داوطلبان مجلس شورای اسلامی با شورای نگهبان می‌باشد، بیانگر پذیرش نظارت استصوابی در زمان حیات حضرت امام خمینی (ره) می‌باشد^(۴). دلیل دوم، رد صلاحیت داوطلبین فاقد صلاحیت

۱. مصاحبه با آیت الله موسوی تبریزی به نشانی پایگاه اینترنتی

<http://b2n.ir/27672>

۲. این ماده مقرر می‌داشت: «نظارت بر انتخابات به عهده شورای نگهبان است. این نظارت عام و در تمام مراحل انتخابات و در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است»

۳. <http://b2n.ir/84586>

۴. در همین زمینه ماده ۲۰ این قانون نیز قابل توجه می‌باشد. ماده ۲۰ قانون مذکور مقرر می‌دارد: «چون

توسط شورای نگهبان در انتخابات‌های مختلف در زمان حیات امام خمینی (ره) می‌باشد که این رد صلاحیت‌ها را باید به عنوان اعمال بخشی از نظارت استصوابی، دانست. از جمله این موارد می‌توان به رد صلاحیت آقای رضوی تبریزی در دوره سوم انتخابات مجلس شورای اسلامی اشاره نمود که توسط شورای نگهبان صورت گرفت.^(۱) دلیل چهارم و پایانی نیز، دفاع و نظر صریح امام خمینی (ره) در خصوص شورای نگهبان و عملکرد نظارتی این نهاد بر انتخابات می‌باشد.^{(۲) - (۳)}

ب - نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری

به موجب بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی^(۴)، تأیید صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از حیث دارا بودن شرایطی که در اصل ۱۱۵ قانون اساسی^(۵) وجود دارد، بر عهده شورای نگهبان است. همچنین اصل یکصد و هجدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^(۶) مسئولیت نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری (بر اساس اصل نود و نهم) را بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است. «قانون نظارت شورای نگهبان بر

→

طبق قانون اساسی نظارت بر انتخابات با شورای نگهبان است، هر قانون و آیین‌نامه و هر گونه تصمیم و نظارت که معارض یا مخالف با نظارت و تصمیم شورای نگهبان باشد اعتبار قانونی ندارد.»

۱. <http://bzn.ir/93477>

۲. از جمله فرمایشات امام خمینی (ره) در خصوص شورای نگهبان می‌توان به صحبت‌های ایشان در تاریخ ۱۳۶۳/۲/۲۵ اشاره نمود. (صحیفه نور، جلد ۱۷: ۲۶۹)

۳. برای دیدن ادله تفصیلی و مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: «مرتضایی، سید احمد، نظارت استصوابی یا استطلاعی، نشر موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۹۰: ۵۶-۸۰» و «نیکزاد، عباس، نظارت استصوابی، انتشارات دفتر نشر معارف، چاپ اول، ۱۳۹۳: ۹۵-۱۰۴»

۴. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۹- امضاء حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم- صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد.»

۵. اصل ۱۱۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «رییس جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی که واجد شرایط زیر باشند انتخاب گردد: ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوی، مومن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور.»

۶. اصل مزبور مقرر می‌دارد: «مسئولیت نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری طبق اصل نود و نهم بر عهده شورای نگهبان است؛ ولی قبل از تشکیل نخستین شورای نگهبان بر عهده انجمن نظارتی است که قانون تعیین می‌کند.»

انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۴/۴، «قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۴/۴/۵ و اصلاحات بعدی آن از مهمترین قوانین حاکم در زمینه اجرایی نمودن اصول ۹۹ و ۱۱۸ قانون اساسی و نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری می‌باشند.

در اولین دوره انتخابات ریاست جمهوری که در تاریخ ۵ بهمن ۱۳۵۸ برگزار شد، با توجه به عدم تشکیل شورای نگهبان در آن تاریخ و به موجب بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، بررسی صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایط، بر عهده‌ی رهبری گذارده شده بود. همچنین مسئولیت نظارت بر انتخابات در دوره نخست، به موجب ذیل اصل یکصد و هجدهم بر عهده‌ی انجمن نظارتی قرار داده شده بود. در این دوره، ۱۲۴ نفر ثبت نام نمودند. امام خمینی (ره) بنا به برخی از مصالح از جمله کمبود زمان، صلاحیت هیچ یک از داوطلبین را رد نمودند^(۱). (خمینی(ره)، ۱۳۷۸: ۱۱-۱۲)^(۲)

به منظور اجرای حکم مقرر در بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که در سطور فوق به آن اشاره نمودیم، در ماده ۵۵ تا ۶۰ «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۴/۴» مقرر شده است که داوطلبان انتخابات ریاست جمهوری یا نمایندگان تام‌الاختیار آن‌ها مکلفند، ظرف پنج روز از تاریخ انتشار دستور شروع انتخابات به وزارت کشور مراجعه نموده و مدارک لازم را

۱. بخشی از پیام امام خمینی(ره) به مناسبت انتخابات اولین دوره ریاست جمهوری:

«... ۱- با اینکه در این دوره به حسب قانون اساسی مصوب از ناحیه ملت، تصدیق صلاحیت رئیس جمهور و واجد بودن شرایط او به عهده این جانب است، به واسطه بعضی مصالح و جهات لازم المراءه، از آن جمله وضع استثنایی که کشور دارد، لازم است در این امر مهم حیاتی تأخیر نشود. از طرفی شناسایی بیش از ۱۲۰ نفر محتاج به زمانی طولانی است؛ و تأخیر در این حال استثنایی به صلاح ملت و کشور نیست، به این جهت و جهات دیگر این جانب امر صلاحیت و انتخاب را به ملت واگذار نمودم که خود سرنوشت خود را تعیین کنند.

۲- در دوره‌های آینده که ان شاء الله استقرار کامل حاصل شد، به حسب قانون اساسی باید این امر به وسیله شورای نگهبان عمل؛ و آنان هستند که باید تشخیص صلاحیت رئیس جمهور را به حسب موازین قانونی بدهند...»

۳. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به

به وزارت کشور ارائه دهند. وزارت کشور پس از پایان مهلت مزبور، بلافاصله مدارک داوطلبان را به دبیرخانه شورای نگهبان ارسال می‌نماید. شورای نگهبان نیز، ظرف پنج روز از تاریخ وصول مدارک داوطلبان، به صلاحیت آنان رسیدگی و نظر خود را به وزارت کشور ارسال می‌نماید. سپس وزارت کشور موظف است، پس از وصول نظریه شورای نگهبان اسامی نامزدهای ریاست جمهوری را با استفاده از وسایل ارتباط جمعی ظرف مدت دو روز به اطلاع مردم سراسر کشور برساند.

در راستای انجام وظایف شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، به موجب ماده ۲ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۴/۴ شورای نگهبان قبل از شروع انتخابات دو نفر از اعضاء خود و پنج نفر از افراد مسلمان، مطلع، مورد اعتماد و دارای حسن سابقه را با اکثریت مطلق آرای اعضای خود به عنوان «هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری» به وزارت کشور معرفی می‌نماید. این هیأت به موجب مواد ۴ و ۵ قانون مذکور، بر کلیه مراحل انتخابات، جریان‌های انتخاباتی، اقدامات وزارت کشور و هیأت‌های اجرایی که در انتخابات مؤثر است و آنچه که مربوط به صحت انتخابات می‌باشد، نظارت می‌نماید و باید برای هر شهرستان ناظر یا ناظرین جهت نظارت بر انتخابات تعیین نماید.

نظارت بر هیأت‌های اجرایی به موجب ماده ۶ «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری» بر عهده هیأت‌های نظارت و ناظران شورای نگهبان می‌باشد. طبق آخرین آمار وزارت کشور، نزدیک به ۴۲۰ شهرستان در کشور وجود دارد که شعب انتخاباتی در آنها پراکنده شده‌اند. از لحاظ کمی تعداد افرادی که در هیأت‌های اجرایی در انتخابات یازدهم ریاست جمهوری عضویت داشته‌اند، بالغ بر ۴۰۰,۰۰۰ نفر می‌باشد که نظارت بر عملکرد این افراد برعهده هیأت‌های نظارت شورای نگهبان می‌باشد. (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۸۳)

قانون‌گذار در ماده ۷ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۴/۴ به منظور جلوگیری از تخلفات مقرر داشته است که شورای نگهبان در کلیه مراحل در صورت اثبات تخلف با ذکر دلیل نسبت به ابطال یا توقف انتخابات در سراسر کشور و یا بعضی از مناطق اتخاذ تصمیم می‌نماید و نظر خود را از طریق رسانه‌های همگانی اعلام می‌کند. نظر شورای نگهبان در این موارد

قطعی و لازم‌الاجراء است و هیچ مرجع دیگری حق ابطال یا متوقف کردن انتخابات را ندارد. در همین راستا، در ماده ۵ قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ بیان شده، چنانچه شورای نگهبان به دلایلی انتخابات ریاست جمهوری را در سراسر کشور متوقف یا باطل نماید، وزارت کشور مکلف است با کسب نظر شورای نگهبان در اولین فرصت مناسب، نسبت به تجدید انتخابات اقدام نماید. در صورت تایید انتخابات نیز مطابق ماده ۷ قانون اخیر، شورای نگهبان ظرف یک هفته و در صورت ضرورت حداکثر ظرف ده روز پس از دریافت نتیجه، نظر قطعی خود را نسبت به انتخابات به وزارت کشور اعلام و وزارت کشور از طریق رسانه‌های گروهی نتیجه نهایی را به اطلاع مردم خواهد رساند. همچنین در ماده ۸۴ همین قانون ضمانت اجرای کیفری برای تخلفات صورت گرفته در انتخابات که از جانب هیأت‌های اجرایی گزارش شده است وجود دارد که در دادگاه‌های دادگستری به این تخلفات رسیدگی می‌شود. ماده ۳۴ قانون مزبور که در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ مورد اصلاح و تصویب قرار گرفته بیان می‌دارد: «قوه قضاییه یکی از شعب موجود در هر حوزه قضایی را به منظور رسیدگی خارج از نوبت به تخلفات و جرایم انتخاباتی اختصاص می‌دهد».

موضوع نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری در هر کشوری بسته به نوع نظام سیاسی و نهادهای سیاسی حقوقی موجود متفاوت می‌باشد. به عنوان مثال در کشوری نظیر فرانسه صلاحیت نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری بر عهده شورای قانون اساسی این کشور قرار دارد. به موجب ماده‌ی ۵۸ قانون اساسی فرانسه: «مسئولیت نظارت بر حسن اجرای قانون انتخابات ریاست جمهوری بر عهده شورای قانون اساسی است. شورای مذکور به اعتراضات رسیدگی کرده و نتایج انتخابات را اعلام می‌نماید»^(۱).

در راستای اجرای شدن ماده مذکور و به موجب قوانین عادی، پس از انتشار فرمان شروع انتخابات، شورای قانون اساسی معرفی‌نامه‌های هر یک از داوطلبان را دریافت می‌کند. فهرست داوطلبان انتخابات ریاست جمهوری توسط شورای قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد. (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۶۰) نظارت شورا بر انتخابات علاوه بر کنترل فرآیند انتخابات توسط نمایندگان، با رسیدگی به اعتراض هر یک از رای دهندگان یا نماینده‌ی هر یک از داوطلبان - حداکثر تا ۴۸ ساعت بعد از پایان

انتخابات - یا نماینده دولت صورت می گیرد و از این رهگذر شورا سلامت انتخابات را تضمین می کند و می تواند در صورت اثبات تخلفات نتایج را به طور کلی یا جزئی ابطال کند و یا پیش از اعلام آنها را اصلاح کند. (تقی زاده، ۱۳۸۶: ۶۴)

در همین راستا می توان به تصمیمات شماره ۶۵-۹۵ و ۶۸-۹۵ شورای قانون اساسی فرانسه در تاریخ ۶ آوریل ۱۹۹۵ در خصوص رد شکایت و اعتراض آقای Jean-Yves Durand و آقای François Coubez نسبت به فهرست نهایی انتخابات ریاست جمهوری فرانسه منتشر شده توسط شورای قانون اساسی اشاره نمود. داوطلبین مذکور نسبت به فهرست شورای قانون اساسی که در آن اسامی حائزین شرایط انتخابات ریاست جمهوری منتشر شده بود، اعتراض داشتند و خواهان به تعویق انداختن برگزاری انتخابات و بازنگری در لیست مذکور بودند. این درخواست از سوی شورای قانون اساسی فرانسه به عنوان نهاد ناظر بر انتخابات ریاست جمهوری رد شد. (۱-۲)

ج - نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی

بر اساس اصل شخصیت و دوم قانون اساسی، شرایط انتخاب شوندگان (نمایندگان) مجلس شورای اسلامی را قانون مصوب مجلس شورای اسلامی معین می نماید. مجلس شورای اسلامی نیز از بدو تاسیس تاکنون، قوانینی را برای انتخابات مجلس و نحوه نظارت بر آن وضع نموده است. قانون حاکم در حال حاضر «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۵/۵/۹ است. برخی مواد این قانون در سال های بعد نظیر ۱۳۷۸/۱۰/۱۳ و ۱۳۷۸/۱۱/۴ بازنگری و اصلاح شده است. همچنین «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ که در سال های بعدی (۱۳۷۹/۰۸/۲۵، ۱۳۷۸/۱۰/۱۳، ۱۳۸۳/۱۲/۲۶، ۱۳۸۶/۰۱/۲۶) مورد اصلاح قرار گرفت، به طور غیر مستقیم در برخی موارد به نظارت شورای نگهبان اشاراتی نموده است. (۳)

۱. <http://b2n.ir/62764>

۲. <http://b2n.ir/۶۲۹۴۹>

۳. لازم به ذکر است که پیش از سال ۱۳۷۸ قوانین مختلفی در این زمینه به تصویب رسیده بود. به عنوان مثال می توان به «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۵۹/۷/۳، «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۹، «قانون اصلاح انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۳/۰۴/۱۴، ۱۳۶۶/۱۱/۲۵، ۱۳۷۰/۸/۲۸ و ۱۳۷۴/۶/۲،

در اولین دوره انتخابات مجلس که در تاریخ ۲۴ اسفند ۱۳۵۸ برگزار شد، با توجه به عدم تشکیل شورای نگهبان در آن تاریخ وظیفه بررسی صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس شورای اسلامی در این دوره از جهت دارا بودن شرایط، بر عهده‌ی انجمن‌های نظارتی گذارده شده بود. در اصل شصت و دوم قانون اساسی مقرر شده است که ترتیب انتخابات و شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان را قانون عادی مشخص می‌نماید و چون در انتخابات نخستین دوره مجلس، هنوز مجلسی وجود نداشت، این کار را شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ انجام داد، تا مقدمات انجام انتخابات و تشکیل مجلس شورا فراهم شود. قانون مصوب شورای انقلاب در خصوص انتخابات نخستین دوره مجلس، در ۹ فصل و با ۶۱ ماده تصویب شد. در فصل پنجم این قانون، وظیفه نظارت بر انتخابات بر عهده‌ی انجمن‌های نظارتی قرار گرفت.

به موجب ماده ۱ «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۵/۵/۹، شورای نگهبان همانند انتخابات ریاست جمهوری مکلف است که پیش از شروع انتخابات یک «هیأت مرکزی انتخابات» مرکب از پنج نفر از افراد مسلمان، مطلع و مورد اعتماد که یکی از اعضای آن باید عضو شورای نگهبان باشد، با اکثریت آراء انتخاب و به وزارت کشور معرفی نماید. به موجب مواد ۳ و ۴ قانون مذکور، هیأت مرکزی نظارت از طریق گزارش‌های وزارت کشور و اعزام بازرسان مستقل حسب مورد بر کلیه مراحل، جریان‌های انتخاباتی، اقدامات وزارت کشور در امر انتخابات و هیأت‌های اجرایی و تشخیص صلاحیت نامزدهای نمایندگی و حسن جریان انتخابات نظارت خواهد نمود. همچنین بر اساس مواد ۵ و ۶ این قانون، هیأت نظارت مرکزی مکلف است در هر استان و در هر حوزه انتخابیه یک هیأت نظارت با شرایط مقرر در این قانون انتخاب نماید. در این زمینه باید به این نکته توجه نمود که به موجب ماده ۱۰ قانون مزبور، هیأت مرکزی نظارت حق ابطال انتخابات یا متوقف ساختن انتخابات را ندارد. این هیأت مکلف است مدارک حاکی از عدم صحت یا لزوم متوقف ساختن انتخابات را برای شورای نگهبان ارسال نماید و این شورا نیز بر اساس ماده ۱۱ تصمیم قطعی و لازم الاجرا را در خصوص ابطال یا توقف انتخابات اتخاذ نماید. همچنین به موجب ماده ۳

«قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان، نظارت استصوابی و عام می‌باشد و در تمام مراحل و کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است.

در همین زمینه می‌توان به «تذکر به رئیس جمهور در خصوص انتصاب رئیس سازمان بازرسی کل کشور به امر بازرسی انتخابات مجلس شورای اسلامی» از سوی شورای نگهبان اشاره نمود. رئیس جمهور وقت در سال ۱۳۷۵، طی نامه‌ای رئیس سازمان بازرسی کل کشور را مأمور بازرسی انتخابات میان دوره‌ای پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی نمود. در پی صدور این حکم، شورای نگهبان طی دو نامه به شماره ۷۵/۲۱/۱۴۰۷ مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۱۶ و شماره ۷۵/۲۱/۱۴۵۹ مورخ ۷۵/۱۲/۱۳۷۵ تذکر کتبی به رئیس جمهور مبنی بر غیرقانونی بودن این امر صادر نمود و بیان داشت به موجب قانون اساسی و قانون عادی-که در سطور فوق آورده شد- شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی نظارت استصوابی دارد و نهاد دیگری صلاحیت نظارت بر انتخابات را ندارد.

یکی از نظرات شورای نگهبان در این زمینه نظر شماره ۵۹۳۰/۲۱/۷۸ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۰۸ شورای نگهبان در خصوص «طرح الحاق چند ماده به قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۵/۹ و الحاق یک تبصره به ماده (۲۰) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸» (مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۷) است. در ماده ۱ این طرح مقرر شده بود «شورای نگهبان در هر یک از شعب اخذ رأی، حداقل دو نماینده تعیین می‌نماید». شورای نگهبان این ماده را مغایر با اصل ۹۹ دانسته و آن را اعمال محدودیت در صلاحیت نظارتی این شورا بر اساس اصل ۹۹ عنوان نمود. (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره پنجم-، ۱۳۸۵: ۶۱۸-۶۲۰)

نکته پایانی در خصوص نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، موضوع نهایی و قطعی بودن نظر شورای نگهبان در خصوص انتخابات مجلس شورای اسلامی است. توضیح بیشتر آنکه با توجه به مستندات قانونی مزبور شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی نظارت کامل و نهایی دارد که این نظارت از ابتدای فرآیند انتخابات تا نتیجه آن را در بر می‌گیرد. اعمال رای و نظر

شورای نگهبان در خصوص نظارت بر انتخابات غیر قابل فرجام خواهی و بازنگری می‌باشد و نظر این شورا در این ارتباط قطعی و نهایی است و نهاد دیگری حق بازبینی، تجدیدنظر و اصلاح آن را ندارد.^(۱) علت و فلسفه نهایی و قطعی بودن نظر شورای نگهبان نیز آن است که در نظر گرفتن نظارت بر مرجع ناظر بی طرف، بی معنا می‌باشد و پذیرش چنین سازوکاری از حیث منطقی واجد اشکال است. در صورتی که نظارت مجدد بر عمل ناظر در نظر بگیریم، امکان طرح شبهه صحیح نبودن نظارت مجدد نیز وجود دارد که باید بر این ناظر نیز نظارت صورت گیرد. لذا از حیث منطقی نظارت مجدد بر نظارت شورای نگهبان مورد پذیرش نمی‌باشد و نظارت این شورا را باید نهایی و قطعی دانست، کما اینکه در قوانین مربوطه، نظیر ماده ۱۱ «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۵/۵/۹^(۲) و تبصره ۳ ماده ۵۲ «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ نظارت شورای نگهبان یک نظارت نهایی، قطعی و لازم‌الاجراء دانسته شده است.^(۳)

هرچند که نظر شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی قطعی است و هیچ نهادی ولو مجلس نمی‌تواند آن را تغییر دهد، لکن باید به تایید و رد اعتبارنامه نمایندگان توجه داشت که می‌تواند بر اساس آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و پس از نظر شورای نگهبان باشد. اما در عین حال باید بیان داشت که این رد و یا تایید اعتبار نامه در نظر قطعی و نهایی شورای نگهبان دخالت نمی‌نماید. به موجب مواد ۳۰ تا ۴۰ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، پس از آنکه نتیجه انتخابات مجلس شورای اسلامی از سوی شورای نگهبان تایید شده و مجلس تشکیل گردید،

۱. البته این امر واضح و بدیهی است که شورای نگهبان می‌تواند بر اساس مستندات در نظر و آراء خود تجدیدنظر نماید. توضیح بیشتر آنکه، قانونگذار اساسی یا قانونگذار عادی در چارچوب‌های مشخص قانونی (مانند بازه‌ی زمانی مشخص) محدودیتی را برای شورای نگهبان از جهت بازبینی و تجدیدنظر در نظارت خود بر انتخابات مجلس و ریاست جمهوری و خبرگان در نظر نگرفته است.

۲. ماده مزبور مقرر می‌دارد: «نظر شورای نگهبان در مورد ابطال یا توقف انتخابات قطعی و لازم‌الاجرا است».

۳. ماده مزبور مقرر می‌دارد: «در صورتی که نظر هیأت مرکزی نظارت مبنی بر رد صلاحیت داوطلبانی باشد که صلاحیت آنان مورد تأیید هیأت اجرائی مرکز حوزه‌انتخابیه قرار گرفته است، داوطلبان می‌توانند اعتراض خود را به شورای نگهبان تسلیم نمایند. شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیأت مرکزی نظارت نظر قطعی و نهایی خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود».

نخستین کاری که نمایندگان بعد از انتخاب هیأت رئیسه موقت انجام می‌دهند، رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان است. این رسیدگی که بیشتر جنبه سیاسی- اجتماعی دارد الهام گرفته از سایر نظام‌های حقوقی است. در این مرحله با توجه به ماده ۳۰ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، شعب رسیدگی کننده به اعتبارنامه نمایندگان مجلس، نسبت به مدارکی که در شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار نگرفته و یا پس از رسیدگی شورای نگهبان به دست آمده است اتخاذ تصمیم خواهند نمود و گزارش تصویب یا رد آن را از طریق هیأت رئیسه به مجلس تقدیم می‌دارند. لذا مجلس می‌تواند اعتبار و صلاحیت نماینده‌ای که پیشتر مورد تایید شورای نگهبان قرار گرفته است و هم صلاحیت او و هم سلامت انتخابات حوزه انتخاباتی وی به تایید این شورا رسیده است را به استناد مدارکی که مورد بررسی قرار نگرفته یا پس از رسیدگی شورا به دست آمد رد کند و مانع از تصدی وی به سمت نمایندگی گردد.

این رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان موجب تجدیدنظر و غیرقطعی بودن نظر شورای نگهبان نیست، چراکه اولاً محدود به نامزدهای راه یافته به مجلس بوده و شامل افرادی که توسط شورای نگهبان رد صلاحیت شده یا به مجلس راه نیافته‌اند نمی‌شود، ثانیاً رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان راه یافته به مجلس نیز تنها ناظر به مدارکی است که در شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار نگرفته و یا پس از رسیدگی این شورا به دست آمده است.

در خصوص نظارت بر انتخابات مجالس قانون‌گذاری در کشورهای دیگر نیز باید به این موضوع اشاره نماییم که نظارت بر انتخابات مجلس همانند نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری در هر کشوری بسته به نوع نظام سیاسی و ساختارها و نهادهای حقوقی-سیاسی آنها متفاوت است. به طور مثال بر اساس ماده ۵۹ قانون اساسی فرانسه: «در صورت اعتراض نسبت به حسن اجرای انتخابات اعضای مجلس شورای ملی و مجلس سنا، شورای قانون اساسی نظارت کامل می‌نماید.» در همین زمینه می‌توان به تصمیم شماره ۲۰۱۱-۴۵۴۳ شورای قانون اساسی فرانسه در تاریخ ۲۲ دسامبر ۲۰۱۱ در خصوص عدم ابطال انتخابات مجلس سنا در شهرستان لوزر (Lozère) اشاره کرد. در این پرونده، فردی با نام «ژاک بلان»^(۱) اعتراض خود را مبنی بر جاری نشدن قانون «سناتور جایگزین» در حوزه انتخابیه لوزر و درخواست ابطال

انتخابات در آن حوزه، به شورای قانون اساسی فرانسه ارائه داد. شورای قانون اساسی، شکایت نامبرده را مطابق با قواعد جانیشینی سناتور در فرانسه ندانست و به عنوان نهاد ناظر بر انتخابات مجلس تصمیم به رد شکایت مزبور گرفت.^(۱)

ذکر این نکته نیز ضروری است که بر اساس مواد ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی فرانسه، صلاحیت شورای قانون اساسی فرانسه در انتخابات ریاست جمهوری و همه پرسی، شامل مرحله مراقبت و پیشگیری از وقوع تخلف و مرحله رسیدگی و پیگیری تخلف و نهایتاً اعلام نتایج قطعی رای گیری است. لکن در انتخابات پارلمانی، نظارت شورای قانون اساسی بر اساس ماده ۵۹ قانون اساسی فرانسه شامل مرحله رسیدگی و حل و فصل دعاوی انتخاباتی می شود. (تقی زاده، جواد، ۱۳۸۵: ۱۱۶)

همچنین در لبنان نیز مطابق ماده ۴۵ آیین نامه داخلی شورای قانون اساسی، شورای مزبور صلاحیت نظارت بر سلامت انتخابات پارلمانی، و تصمیم گیری در تجدید نظر و اختلافات ناشی از آن را بر عهده دارد.^(۲)

در راستای چگونگی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس، اخیراً طرحی با عنوان «طرح اصلاح ماده (۲۹) و الحاق یک تبصره به ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در ماده ۲ این مصوبه در خصوص نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس مقرر گردیده بود که متن زیر به عنوان تبصره ۴ به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس الحاق می گردد: «در صورت ثبت نام نمایندگان فعلی مجلس شورای اسلامی برای دوره بعد، صلاحیت آنان برای نمایندگی مجلس استمرار می یابد، مگر آنکه شورای نگهبان در جلسه رسمی خود تا پانزده روز قبل از شروع تبلیغات انتخاباتی به استناد اسناد و مدارک معتبر عدم احراز را اعلام نماید. بر این اساس سایر عوامل اجرایی یا نظارتی حق اظهار نظر در خصوص صلاحیت افراد مذکور را ندارند. موارد مربوط به تخلفات افراد مذکور در زمان شروع تا انتهای تبلیغات که به تشخیص شورای نگهبان منجر به ابطال یا عدم احراز صلاحیت افراد مذکور می گردد، از این قاعده مستثنی است.»^(۳)

۱. <http://b2n.ir/۷۳۹۵۲>

۲. <http://b2n.ir/۹۹۴۶۵>

۳. <http://b2n.ir/۵۴۲۲۲>

شورای نگهبان در نامه شماره ۹۴/۱۰۲/۳۸۶ مورخ ۱۳۹۴/۲/۱۰ در این خصوص بیان داشت که «تبصره ۴ الحاقی به ماده ۵۲ قانون، موضوع ماده ۲ مصوبه، با توجه به نظریه تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان از حیث محدود نمودن وظایف و اختیارات این شورا در امر نظارت بر انتخابات، مغایر اصل ۹۹ قانون اساسی شناخته شد؛ همچنین این تبصره از این جهت که موجب تبعیض ناروا نسبت به اشخاص دیگری است که صلاحیت آنان قبلاً به تأیید این شورا رسیده، مغایر بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی است^(۱)». با توجه به این ایراد شورای نگهبان، مجلس در اصلاحیه خود این بند از مصوبه را حذف نمود.^(۲) طرح مزبور از مصادیق مصوباتی بود که در راستای نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، لکن شورای نگهبان از جهت نظارت بر مصوبات مجلس (اصل ۹۴ قانون اساسی) مصوبه مذکور را مغایر با قانون اساسی شناخت.

د - نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس خبرگان

در ابتدای تبیین و تحلیل موضوع نظارت بر انتخابات خبرگان رهبری باید به این نکته اشاره کنیم که در اصل ۹۹ قانون اساسی سال ۱۳۵۸ موضوع نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس خبرگان مطرح نشده بود؛ لکن این امر در بازنگری سال ۱۳۶۸ مورد توجه قرار گرفت و به اصل ۹۹ قانون اساسی اضافه گردید. در شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ با این استدلال که موضوع نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری به موجب مصوبه مجلس خبرگان، در صلاحیت شورای نگهبان قرار داده شده است و رویه شورای نگهبان نیز بر اساس قانون، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان بوده است و همچنین انتخابات این مجلس نیز از جمله انتخابات‌های مهم کشور است، نظارت بر انتخابات این مجلس در اصل ۹۹ در کنار نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس برعهده شورای نگهبان قرار داده شده است. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۴۶۰-۱۴۶۳)

۱. <http://b2n.ir/۳۳۵۸۴>

۲. <http://b2n.ir/۶۹۲۸۹>

در خصوص نظارت شورای نگهبان بر انتخابات خبرگان ابتدا باید به اصل یکصد و هشتم قانون اساسی توجه داشت. این اصل مقرر می‌دارد: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهاء اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.» از همین رو «قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری» در بیست و یک ماده در ۱۳۵۹/۷/۱۰ به تصویب فقهای شورای نگهبان رسید و بر اساس اصل یکصد و هشتم قانون اساسی به تایید رهبری رسید. البته برخی از مواد این قانون در سال‌های بعد از جمله ۱۳۶۱/۵/۱۲، ۱۳۶۱/۸/۱۳، ۱۳۶۹/۴/۲۵، ۱۳۷۵/۱۱/۲۴ و ۱۳۷۶/۱۱/۱۳ اصلاح گردید. علاوه بر قانون مذکور، آئین‌نامه ای با عنوان «آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان» در خصوص نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری به تصویب شورای نگهبان رسیده است. آیین‌نامه مذکور در تاریخ ۱۳۶۱/۷/۱۸ به تصویب رسید، سپس در سال‌های بعد از جمله ۱۳۶۱/۸/۲۰، ۱۳۶۱/۹/۱۰، ۱۳۶۶/۱۲/۱۹، ۱۳۶۹/۶/۴، ۱۳۷۴/۱۲/۵ و ۱۳۷۷/۲/۲۳ اصلاح گردید. (وزارت کشور، ۱۳۷۷: ۵-۶) علاوه بر اصلاحات فوق، بسیاری از مواد این آیین‌نامه اجرایی در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۳ اصلاح و به تصویب شورای نگهبان رسید.^(۱) از جمله اصلاحات اساسی صورت گرفته این آیین‌نامه در سال ۱۳۸۵، مواد مربوط به نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس خبرگان است. به موجب این اصلاحیه، مواد موجود در آیین‌نامه فوق در خصوص نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس خبرگان از این آیین‌نامه حذف گردید و آیین‌نامه مستقلی با عنوان «آیین‌نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری» در ۲۶ ماده به تصویب شورای نگهبان رسید.

در خصوص چگونگی نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان باید بیان نمود که به موجب تبصره ۱ ماده ۹ «قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری» مصوب ۱۳۵۹ (اصلاحی ۱۳۶۱/۵/۱۲) نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان بر طبق قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سوم مهرماه ۱۳۵۹

مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. همچنین بر اساس ماده ۶ «آیین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان»، مصوب ۱۳۸۵، نظارت بر انتخابات خبرگان، بر عهده شورای نگهبان است. علاوه بر این، در ماده ۲ «قانون انتخابات و آیین نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری» مصوب ۱۳۵۹ که توسط فقهای شورای نگهبان به تصویب رسیده بود مقرر شده بود که تشخیص واجد شرایط بودن برای داوطلبین مجلس خبرگان با معرفی سه نفر از استادان معروف درس خارج حوزه‌های علمیه می‌باشد. این ماده در تاریخ ۲۴ و ۱۳۶۹/۴/۲۵ در اجلاس خبرگان اصلاح گردید و مرجع تشخیص دارا بودن شرایط فوق، فقهای شورای نگهبان قانون اساسی پیش بینی شد.^{(۱) (۲)}

در همین راستا، تبصره ۴ ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان اصلاحی سال ۱۳۸۵ مقرر می‌دارد که احراز صلاحیت داوطلبان به وسیله فقهای شورای نگهبان، مانع از نظارت استصوابی و عام شورای نگهبان نیست. در توضیح این ماده باید بیان نمود که ابتدا صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس خبرگان از حیث دارا بودن شرایط مقرر در ماده ۳ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری از جانب فقهای شورای نگهبان مورد بررسی قرار می‌گیرد. لکن در نهایت به موجب تبصره ۴ ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۸۵، شورای نگهبان (کلیه اعضا و نه فقط فقها) از حیث نظارت استصوابی اصل ۹۹ قانون اساسی، احراز صلاحیت داوطلبان توسط فقهای شورا را مورد نظارت قرار می‌دهد. در بیان دلیل این سازوکار باید گفت که احراز صلاحیت داوطلبان در هر انتخابات امری اجرایی و در زمره وظایف نهاد برگزارکننده

۱. ماده ۲ آیین نامه سابق مقرر می‌داشت: «ماده ۱۱- انتخاب شوندگان باید دارای شرایط زیر باشند: الف- اشتهار به دیانت و وثوق و شایستگی اخلاقی. ب- اجتهاد در حدی که قدرت استنباط بعض مسائل فقهی را داشته باشد و بتواند ولی فقیه واجد شرایط رهبری را تشخیص دهد. ج- بینش سیاسی، اجتماعی و آشنایی با مسائل روز. د- معتقد بودن به نظام جمهوری اسلامی ایران. ه- نداشتن سوابق سوء سیاسی و اجتماعی».

۲. به موجب ماده ۲ مصوب ۲۴ و ۱۳۶۹/۴/۲۵ مصوب مجلس خبرگان: «تبصره ۱- مرجع تشخیص دارا بودن شرایط فوق، فقهای شورای نگهبان قانون اساسی می‌باشند. تبصره ۲- کسانی که رهبر معظم انقلاب صریحاً یا ضمناً اجتهاد آنان را تأیید کرده باشد از نظر علمی نیاز به تشخیص فقهای شورای نگهبان نخواهند داشت.» همچنین به موجب تبصره «۲» ماده (۲) قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری (اصلاحی ۱۳۶۱/۵/۱۲): کسانی که رهبر صریحاً و یا ضمناً اجتهاد آنان را تأیید کرده است و کسانی که در مجامع علمی یا نزد علماء بلد خویش شهرت به اجتهاد دارند نیازمند به ارائه گواهی مذکور نمی‌باشند.»

انتخابات است. در انتخابات مجلس شورای اسلامی این وظیفه توسط وزارت کشور انجام می‌گیرد و در انتخابات ریاست جمهوری نیز استثنائاً این موضوع برعهده شورای نگهبان قرار گرفته است. انجام این وظیفه اجرایی در انتخابات مجلس خبرگان با مصوبه مجلس خبرگان برعهده فقهای شورای نگهبان قرار گرفته است. چنانچه ممکن است مجلس خبرگان در آینده مرجع دیگری را برای این موضوع پیش بینی کند. در هر حال شورای نگهبان بنا به تصریح اصل (۹۹) قانون اساسی بر انتخابات مجلس خبرگان نیز وظیفه نظارتی خود را برعهده دارد. بر این اساس می‌بایست بر تمامی مراحل برگزاری انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس خبرگان که توسط فقهای شورای نگهبان صورت گرفته است نظارت نماید. لذا احراز صلاحیت داوطلبان مجلس خبرگان توسط فقهای شورای نگهبان نمی‌تواند نافی نظارت شورای نگهبان موضوع اصل (۹۹) قانون اساسی تلقی گردد.

یکی از شبهات و ابهامات مربوط به نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس خبرگان، شبهه‌ی معروف به شبهه‌ی دور است. در توضیح بیشتر این شبهه باید بیان نمود که ممکن است این فرض مطرح گردد که از طرفی شورای نگهبان تشخیص صلاحیت داوطلبان مجلس خبرگان را بر عهده دارد، از سوی دیگر خبرگان بر رهبری نظارت می‌نمایند و رهبری نیز صلاحیت نصب فقهای شورای نگهبان را برعهده دارد. به این ترتیب و با دور به وجود آمده، امکان تخلف و تبانی در این چرخه وجود دارد. در پاسخ به این شبهه باید گفت در دور نخست، رهبری (امام خمینی ^{ره}) از جانب مردم و نه خبرگان انتخاب شد. یعنی پیش از آنکه مجلس خبرگان تشکیل شود و رهبری را انتخاب نماید، رهبر جامعه اسلامی انتخاب شده بود و در واقع امر، اولین مجلس خبرگان در ۱۹ آذر سال ۱۳۶۱ و پس از تعیین رهبر، تشکیل شد و در تعیین رهبری نقشی نداشت. لذا طرح این شبهه در مورد حضرت امام (ره) بلاوجه است. اما ممکن است این شبهه در ادامه حرکت نظام و در مورد رهبر بعدی مطرح گردد. در این خصوص نیز باید اشاره نمود که چنانچه رهبری از خط عدالت جدا شده و اقدام به نصب فقهای ناسالم در شورای نگهبان نماید، فقهای مزبور در انتخابات بعدی مجلس خبرگان تاثیرگذارند و نه در مجلس خبرگان حاضر. بر این اساس مجلس خبرگان حاضر که وظیفه نظارت بر رهبری را برعهده دارند، در صورت تشخیص

چنین تخلفی از جانب رهبری وی را برکنار می‌کنند. بر این اساس، شبهه دور در ادامه حرکت نظام نیز نمی‌تواند سلامت این دستگاه را مخدوش نماید.

علاوه بر ادله فوق، قانون اساسی با در نظر گرفتن ضمانت اجرای لازم در اصول خود، مانعی مستحکم برای انجام این تخلفات تعبیه نموده است. در اصول مختلف قانون اساسی برای رهبری (اصول ۵ و ۱۰۹ قانون اساسی) و فقهای شورای نگهبان (اصل ۹۱ قانون اساسی) شرط «فقاہت و عدالت» را لازم شمرده است. این نظارت درونی مانع از وقوع تخلفاتی نظیر تأثیر پذیری و تخلف آنها در انجام وظایف قانونی است.^(۱)

همچنین در یک نظام حقوقی، ارتباط ساختارها و نهادهای اساسی با یکدیگر امری طبیعی و اجتناب ناپذیر است. در نظر داشتن چنین ارتباطاتی بین دستگاه‌ها و نهادهای اساسی، مختص نظام جمهوری اسلامی ایران نیست و در قوانین اساسی سایر کشورها نیز ارتباطی مانند این موارد وجود دارد. به طور مثال می‌توان به رابطه شورای قانون اساسی فرانسه و روسای مجلسین و رئیس جمهور این کشور اشاره نمود. به موجب اصل ۵۶ قانون اساسی فرانسه ۳ عضو شورای قانون اساسی توسط رئیس جمهور و ۳ عضو توسط رئیس مجلس شورای ملی و ۳ عضو دیگر توسط رئیس مجلس سنا انتخاب می‌گردند. از سویی دیگر مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی این کشور، مسئولیت نظارت بر حسن اجرای قانون انتخابات ریاست جمهوری بر عهده شورای قانون اساسی است و شورای مذکور به اعتراضات رسیدگی کرده و نتایج انتخابات را اعلام می‌نماید. همچنین مطابق اصل ۵۹ در صورت اعتراض، نسبت به حسن اجرای انتخابات مجلس شورای ملی و مجلس سنا، شورای قانون اساسی بر آن نظارت کامل می‌نماید. لذا شاهد آن هستیم که روسای مجلسین و رئیس جمهور در فرانسه چگونه با شورای قانون اساسی این کشور در ارتباط هستند.

ه - عدم نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا

۱. برای مطالعه در خصوص پاسخ‌های مطرح شده به ایجاد دور فلسفی در این ارتباط و رد نظریه دور فلسفی؛ رجوع کنید به: (هدایت‌نیا گنجی، فرج الله و کاویانی محمد هادی، بررسی فقهی-حقوقی شورای نگهبان، پژوهشکده فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۰، ۲۲۱-۲۲۲؛ مردی، محمدرضا، نظارت استصوابی و شبهه دور، انتشارات کانون اندیشه جوان، چاپ سوم، ۱۳۸۸، ۴۰-۵۵؛ نیکزاد، عباس، مجلس خبرگان رهبری، انتشارات دفتر نشر معارف، چاپ اول، ۱۳۹۳: ۲۳-۲۸)

در اصل نود و نهم قانون اساسی به طور صریح به نظارت بر سه انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان اشاره شده است، لکن در خصوص نظارت بر انتخابات شوراهای محلی نه در این اصل و نه در هیچ یک از اصول دیگر قانون اساسی مرجعی مشخص نشده و می‌توان گفت که این امر به قانون‌گذار عادی سپرده شده است.

شورای نگهبان تاکنون نظر تفسیری در خصوص حصری یا تمثیلی بودن اصل ۹۹ در رابطه با نظارت این شورا بر انتخابات شهر و روستا ارائه نداده است. لکن رویه عملی شورای نگهبان در خصوص اصل ۹۹ قانون اساسی، یک برداشت حصری به سه انتخابات مجلس خبرگان، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی است و این شورا خود را برای نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا صالح نمی‌داند. رویکرد شورای نگهبان در این زمینه، هنگام تصویب لایحه قانونی تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، در ۱۳۷۴/۲/۳۱ جلوه نمود. در لایحه مذکور این پیشنهاد مطرح شد که نظارت بر انتخابات شوراها بر عهده شورای نگهبان قرار داده شود.^(۱) این پیشنهاد با ایراد شورای نگهبان مواجه شد و در نهایت مجلس این ماده را از قانون حذف کرد (ماده ۵۳) و نظارت بر انتخابات شوراهای محلی را به دلیل ایراد شورای نگهبان به مواد ۷۳ و ۷۴ قانون اصلاح لایحه تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ ارجاع داد.^(۲) -^(۳) فلذا بر اساس نظر شورای نگهبان در این زمینه باید بیان نمود که این

۱. روزنامه رسمی؛ شماره ۱۴۶۳۹؛ جلسه ۳۳۲ دوره چهارم مجلس شورای اسلامی؛ صفحه ۲۳

۲. ۷۳ قانون مزبور مقرر می‌دارد: «به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراها هیأت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری متشکل از سه نفر از اعضاء کمیسیون شوراها و امور داخلی و دو نفر از اعضاء کمیسیون اصل ۹۰ به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد.» تبصره - در صورتی که به تعداد لازم کمیسیونهای مذکور دواطلب نباشد مجلس از میان سایر نمایندگان دواطلب ۵ نفر را انتخاب می‌نماید.

ماده ۷۴ قانون مزبور مقرر می‌دارد: «به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری در هر استان هیأت عالی نظارت استان مرکب از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیأت مرکزی نظارت تشکیل می‌گردد.»

۳. روزنامه رسمی؛ شماره ۱۴۹۲۷؛ جلسه ۴۲۳ دوره چهارم مجلس شورای اسلامی؛ صفحه ۳۱

شورا خود را صالح در نظارت بر انتخابات شوراهای شهر و روستا نمی‌داند. البته باید توجه داشت که این یک نظر تفسیری از اصول قانون اساسی نیست، بلکه یک نظر تطبیقی موضوع اصل ۹۴ قانون اساسی در خصوص مصوبات مجلس است.

مبحث دوم: همه‌پرسی

علاوه بر انتخابات، یک شیوه دیگر در رجوع به آراء عمومی در نظام جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. مطابق اصل ششم که پیشتر به آن اشاره نمودیم، طریقه دوم مراجعه به آراء عمومی «همه‌پرسی» است.

همه‌پرسی را رجوع به آراء عمومی و مشورت گرفتن مستقیم از مردم در مورد وضع قانون یا تغییر و اصلاح آن و همچنین کسب نظر شهروندان در باب مسائل مهم مملکتی دانسته‌اند. (قاضی، ۱۳۸۸: ۱۲۷) همچنین اگر همه‌پرسی پیش از شکل‌گیری قانونی، مورد استفاده واقع شود، در این صورت به آن «همه‌پرسی مشورتی» گویند. در این حالت هرگاه به پرسش طرح شده رای مثبت داده شود، خود به تنهایی نمی‌تواند قاعده مورد نظر را به گونه استقرار یافته آن الزام آور سازد، بلکه به صورت طرح یا لایحه باید توسط مراجع قانون‌گذاری به تصویب برسد. در نقطه مقابل، در صورتی که اکثریت شهروندان به متن قانونی رای دهند و آن را تصویب کنند و بدون تصویب موخر مجلس آن را لازم الاجرا نمایند، به آن «همه‌پرسی تصویبی» می‌گویند. (قاضی، ۱۳۸۸: ۱۲۷)

همچنین حقوق‌دانان برای همه‌پرسی اقسام سه‌گانه‌ای را در نظر گرفته‌اند. «همه‌پرسی تقنینی»، «همه‌پرسی سیاسی» و «همه‌پرسی اساسی» سه نوع از انواع همه‌پرسی است که در نظام‌های حقوقی مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرند. «همه‌پرسی تقنینی» در اصل ۵۹ قانون اساسی مورد توجه قانون‌گذار اساسی قرار گرفته است و این نوع همه‌پرسی در خصوص قانون عادی صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر همه‌پرسی تقنینی هنگامی صورت می‌گیرد که در مسائل مهم، امر قانون‌گذاری به آراء عمومی گذاشته می‌شود. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۷۰)

«همه‌پرسی اساسی» نیز علیرغم آنکه در سال ۱۳۵۸ از جانب مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برای آن حکمی در نظر گرفته نشده بود، با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ در قالب اصل ۱۷۷ به قانون اساسی الحاق گردید که نشان دهنده نقش رای مردم در اصلاح قانون اساسی می‌باشد. لذا همه‌پرسی اساسی برای تجدیدنظر در قانون

اساسی صورت می‌گیرد. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۷۱)

«همه‌پرسی سیاسی» ناظر به مسائل و امور سیاسی جامعه است که هر چند در تاریخ شفاهی انقلاب در ۱۲ فروردین ۱۳۵۸ در خصوص موافق یا مخالف بودن مردم با جمهوری اسلامی ایران محقق گردید، لکن به طور صریح در قانون اساسی (برخلاف همه‌پرسی تقنینی و اساسی) پیش بینی نشده است. حقوقدانان همه‌پرسی سیاسی را هنگامی مجری دانسته‌اند که رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق العاده با مراجعه اکثریت مردم، اعتماد آنها را نسبت به خود جلب می‌کند. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۷۰) در ادامه هر یک از اقسام همه‌پرسی (تقنینی و اساسی) و چگونگی نظارت شورای نگهبان را به تفصیل مورد بررسی قرار خواهیم داد.

الف - همه‌پرسی تقنینی در مسائل مهم

اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید، برای اجرا به قوه مجریه و قضاییه ابلاغ می‌گردد.» این اصل به تبیین اعمال غیر مستقیم قانون‌گذاری می‌پردازد که از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. اما قانون‌گذار اساسی در اصل بعدی یعنی اصل پنجاه و نهم قانون اساسی به تبیین اعمال مستقیم قوه مقننه از طریق همه‌پرسی پرداخته است. مطابق اصل پنجاه و نهم قانون اساسی: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است، اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.» لذا اعمال قوه مقننه به طور مستقیم از طریق همه‌پرسی تقنینی صورت می‌گیرد. در راستای تبیین سازوکار و چگونگی اجرای اصل مذکور و به صورت کلی موضوع «همه‌پرسی»، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۸/۴/۴ «قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران» را در ۳۹ ماده به تصویب رساند. همچنین آیین نامه اجرایی این قانون نیز سه روز پس از تصویب قانون یعنی در تاریخ ۱۳۶۸/۴/۷ به تصویب هیأت وزیران رسید.

مطابق ماده ۱ قانون مذکور همه‌پرسی از احاد ملت مطابق مقررات این قانون انجام می‌گیرد، به نحوی که همه اқشار جامعه با آزادی کامل نظر خود را درباره موضوعی به رای

می‌گذارند. همه‌پرسی به یکی از دو صورت زیر اعلام می‌شود: الف- آری ب- نه. در خصوص نظارت بر همه‌پرسی تقنینی مزبور نیز، بر اساس ماده ۲۷ قانون فوق، شورای نگهبان ظرف یک هفته و در صورت ضرورت حداکثر ده روز پس از دریافت نتیجه همه‌پرسی نظر قطعی خود را جهت امضاء به رئیس جمهور ارسال نموده و رئیس جمهور پس از امضاء به وزارت کشور اعلام و وزارت کشور از طریق رسانه‌های گروهی نتیجه نهایی را به اطلاع مردم خواهد رساند. همچنین در ماده ۳۷ این قانون و در خصوص چگونگی نظارت شورای نگهبان بر همه‌پرسی، بیان شده است که این شورا طبق قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری بر همه‌پرسی نظارت خواهد کرد.

یکی از نکات قابل توجه در خصوص «قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۸ نظری است که شورای نگهبان در مرحله نخست رسیدگی به این لایحه ارائه نموده است. شورای نگهبان در نظر شماره ۳۴۱ مورخ ۱۳۶۸/۳/۲۸ در ارتباط با این قانون به صراحت اعلام می‌کند که وظیفه نظارت بر انتخابات از وظایف اختصاصی شورای نگهبان است و دخالت سایر نهادها از جمله وزارت کشور در امور نظارتی انتخابات و همه‌پرسی مغایر با اصل ۹۹ قانون اساسی می‌باشد، لذا ماده ۱۱ این مصوبه^(۱) را مغایر با قانون اساسی دانست. (مجموعه نظریات شورای نگهبان- دوره سوم، ۱۳۸۵: ۸۰-۸۴) مطابق این نظر «اتلاق ماده ۱۱ با اصل ۹۹ قانون اساسی که نظارت بر انتخابات همه‌پرسی را از وظایف اختصاصی شورای نگهبان دانسته و سازمان دیگری را دخیل در این امر نمی‌داند مغایرت دارد. لازم به توضیح است که در قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی و مجلس شورای اسلامی نیز مفاد این ماده وجود داشت و شورای نگهبان با این برداشت که وزارت کشور در رابطه با وظیفه اجرایی خود و مأمورین خویش بازرسین و ناظرینی می‌گمارد آن را مغایر با قانون اساسی اعلام نکرد، ولی در انتخابات دوره سوم مجلس شورای اسلامی مشخص شد که برداشت مسئولین اجرایی انتخابات در وزارت کشور از مواد مزبور این است که می‌تواند با تشکیل هیأت‌های نظارت و بازرسی حتی بر ناظرین شورای نگهبان نیز اعمال نظارت نماید که این امر

۱. ماده ۱۱ که در لایحه دولت و مصوبه مجلس در ابتدا وجود داشت مقرر می‌نمود: «وزارت کشور مأمور اجرای قانون همه‌پرسی بوده و مسؤول صحت جریان برگزاری آن است و بدین منظور می‌تواند مأمورانی جهت بازرسی و کنترل جریان همه‌پرسی به طور ثابت و یا سیار به شهرستانها و بخشها و شعب ثبت نام و اخذ رأی اعزام نماید»

خلاف قانون اساسی است، بنابراین در ماده مزبور باید مقید شود که بازرسی وزارت کشور هیچ‌گونه دخالتی در امر نظارت شورای نگهبان ندارند.»

ایراد شورای نگهبان، سبب شد تا مجلس شورای اسلامی این ماده را بدین شرح اصلاح کند: «وزارت کشور مأمور اجرای قانون همه‌پرسی بوده و مسؤول صحت جریان برگزاری آن است و بدین منظور می‌تواند مأمورانی جهت بازرسی و کنترل جریان همه‌پرسی به طور ثابت و یا سیار به شهرستانها و بخشها و شعب ثبت نام و اخذ رأی اعزام نماید و حق دخالت در امر نظارت شورای نگهبان را ندارند.» که این اصلاح مورد تایید شورای نگهبان قرار گرفت. (مجموعه نظریات شورای نگهبان-دوره سوم، ۱۳۸۵: ۸۰-۸۴)

با امعان نظر در اصول قانون اساسی و بر اساس آنچه که در خصوص نظارت استصوابی بیان شد، نظر مزبور که بیان می‌نماید، هیچ نهادی جز شورای نگهبان، صلاحیت ورود و دخالت در امر نظارت بر انتخابات را ندارد، صحیح و درست می‌باشد. به عبارت دیگر با توجه به اینکه اصل ۹۹ قانون اساسی مرجع انحصاری نظارت بر انتخابات را شورای نگهبان معرفی نموده و هیچ نهاد دیگری را صالح در این امر نمی‌داند و با توجه به بایسته‌ها و اصول نظارت استصوابی شورای نگهبان که پیشتر به آنها اشاره نمودیم و از آن به عنوان یک نظارت تام و نهایی یاد کردیم، این نظر شورای نگهبان را می‌بایست هم جهت و هم راستا با مستندات فوق و منطبق بر اصول و موازین حقوقی دانست.

اما با توجه به موضوع نوشتار حاضر و نظارت شورای نگهبان بر همه‌پرسی تقنینی، باید به تبیین و تحلیل این نکته بپردازیم که آیا نظارت شورای نگهبان بر همه‌پرسی مقرر در اصل ۵۹ از باب نظارت بر رجوع به آراء عمومی (اصل ۹۹) است و یا آنکه از جهت صلاحیت نظارت بر مصوبه مجلس (اصل ۹۴) است. بر اساس ماده ۳۶ قانون مذکور: «همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دو سوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد.» یعنی پس از پیشنهاد رئیس جمهور و یا صد نفر از نمایندگان مجلس^(۱)، مسئله همه‌پرسی

۱. البته مطابق آیین نامه داخلی مجلس، پیشنهاد نمایندگان باید پیش از بررسی توسط یک کمیسیون پانزده نفره از نمایندگان مورد بررسی قرار گیرد. در همین راستا ماده ۲۰۳ آیین نامه داخلی مجلس مقرر

تقنینی در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد.^(۱) پس از آنکه پیشنهاد مزبور در مجلس مطرح گردید، مطابق ذیل اصل ۵۹ قانون اساسی و تبصره ۵ ماده ۲۰۳ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، این پیشنهاد باید به تأیید دو سوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد. پس از تصویب مجلس شورای اسلامی، بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی مصوبه مجلس باید به منظور بررسی عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال گردد. شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۸۱/۳۰/۴۱۰۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵ در همین راستا بیان می‌کند: «درخواست مراجعه به آراء عمومی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی از مصادیق مصوبات مجلس شورای اسلامی است و باید طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود». (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۳۷) لذا شورای نگهبان بر این مصوبه (رجوع به همه‌پرسی تقنینی) به عنوان یک مصوبه مجلس از حیث عدم مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی نظارت می‌نماید. اما وجه دوم نظارت یعنی نظارت از حیث مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی تقنینی در این اصل را نیز باید در صلاحیت شورای نگهبان دانست. به تصریح اصل ۹۹ و مفاد ماده ۳ قانون همه‌پرسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت نظارت بر همه‌پرسی تقنینی بر عهده شورای نگهبان می‌باشد.

لازم به ذکر است که برخی از حقوق‌دانان معتقدند، شورای نگهبان در اصل ۵۹ فقط از حیث نظارت بر مراجعه به آراء عمومی و صحت برگزاری همه‌پرسی صلاحیت نظارت دارد و از جهت تشخیص مغایرت و یا عدم مغایرت مصوبه مجلس با موازین شرع و قانون اساسی فاقد صلاحیت است. استدلال این نظر این است که حکم صریحی

→

می‌دارد: «برای بررسی تقاضای همه‌پرسی موضوع اصل پنجاه و نهم (۵۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کمیسیون ویژه‌ای مرکب از پانزده نفر از نمایندگان با رأی مستقیم مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود تا مطابق مقررات حاکم بر تشکیل و نحوه اداره کمیسیون‌های دیگر موضوع را بررسی و گزارش خود را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»

۱. به نظر نگارنده ماده ۳۶ مزبور با اصل ۷۴ قانون اساسی مغایرت دارد؛ چرا که در اصل ۷۴ حق ابتکار قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ارائه لایحه از سوی هیأت وزیران و یا طرح به امضای پانزده نماینده مجلس شورای اسلامی می‌باشد. لذا رئیس جمهور راساً و بدون تصویب هیأت وزیران صلاحیت اعطای لایحه (و یا هر متنی که قرار است به تصویب مجلس برسد) را به مجلس شورای اسلامی دارا نمی‌باشد. در نتیجه پیش‌بینی چنین صلاحیتی برای رئیس جمهور مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی است.

در خصوص نظارت شورای نگهبان بر این مصوبات از جهت تشخیص مغایرت و یا عدم مغایرت با اصول قانون اساسی و موازین شرع در قانون اساسی وجود ندارد و در همه‌پرسی تقنینی رای ملت قاطع است. لذا دخالت شورای نگهبان که ویژه قوانین عادی مجلس است، در نتیجه همه‌پرسی مجوزی ندارد. (کاتوزیان ۱۳۷۷: ۹۱) در پاسخ باید گفت که بر اساس نص اصل ۹۴ قانون اساسی کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید از حیث تشخیص مغایرت و عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال گردد. کلمه مصوبات ناظر بر امور تقنینی مجلس است و شامل امور غیر تقنینی و تصمیمات مجلس نمی‌شود. مصوبه مجلس بر اساس اصل ۵۹ در امور تقنینی است و لذا مصوبه مجلس در ارجاع موضوع به همه‌پرسی که یک مصوبه تقنینی است باید بر اساس اصل ۹۴ برای شورای نگهبان ارسال گردد.

ب - همه‌پرسی اساسی

علاوه بر همه‌پرسی تقنینی، همه‌پرسی اساسی نیز در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، همه‌پرسی اساسی در سال ۱۳۶۸ توسط قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۷۷ قانون اساسی پیش‌بینی گردید. این اصل مقرر می‌دارد: «بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در موارد ضروری به ترتیب زیر انجام می‌گیرد: مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می‌نماید: اعضای شورای نگهبان، روسای قوای سه گانه، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام، پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری، ده نفر به انتخاب مقام رهبری، سه نفر از هیأت وزیران، سه نفر از قوه قضائیه، ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سه نفر از دانشگاهیان. شیوه کار و کیفیت انتخاب و شرایط آن را قانون معین می‌کند. مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد. رعایت ذیل اصل پنجاه و نهم در مورد همه‌پرسی "بازنگری در قانون اساسی" لازم نیست. محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتنای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت

و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور با اتکاء به آراء عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییر ناپذیر است.» هرچند موضوع همه‌پرسی اساسی در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ پیش بینی نشد و این بازنگری در ۴ اردیبهشت سال ۱۳۶۸ به موجب فرمان امام خمینی (ره) صورت پذیرفت، لیکن در بازنگری مزبور، موضوع همه‌پرسی اساسی در اصل ۱۷۷ قانون اساسی با سازوکار فوق پیش بینی گردید.

با توجه به اطلاق اصل ۹۹ قانون اساسی در خصوص نظارت شورای نگهبان در مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی، باید بیان نمود که نظارت بر همه‌پرسی اساسی نیز در صلاحیت شورای نگهبان می‌باشد. ذکر این نکته ضروری است که شورای نگهبان، در محتوای همه‌پرسی اساسی فاقد صلاحیت نظارت موضوع اصل (۹۴) است و صرفاً بر اساس اصل ۹۹ از باب مراجعه به آراء عمومی بر اجرای صحیح همه‌پرسی اساسی و نه محتوای آن نظارت می‌نماید.

نکته پایانی در خصوص موضوع همه‌پرسی اساسی، حکم موجود در بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد. آنچه که در نگاه اول به نظر می‌رسد، آن است که باید حکم موجود در بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی را ناظر به صدور فرمان هر دو نوع همه‌پرسی موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (تقنینی و اساسی) دانست. به عبارت دیگر، اطلاق بند ۳ اصل ۱۱۰ که صدور فرمان همه‌پرسی را در زمره وظایف و اختیار رهبری قرار داده است، باید ناظر به هر دو نوع همه‌پرسی تقنینی و اساسی دانست.

لکن پذیرش فرض مزبور از حیث منطق حقوقی مخدوش است و منطقاً شمول این اطلاق را نباید در خصوص همه‌پرسی تقنینی پذیرفت. چرا که مطابق اصل ۵۹ یکی از طرق اعمال قوه مقننه، همه‌پرسی تقنینی است که به موجب قانون همه‌پرسی با پیشنهاد رئیس جمهور یا صد نفر از نمایندگان و تایید دو سوم نمایندگان صورت می‌گیرد. لذا از حیث منطقی مناسب نیست که صدور فرمان همه‌پرسی تقنینی با رهبری باشد و فرمان همه‌پرسی مذکور در خصوص همه‌پرسی اساسی صادق است.

ج - همه‌پرسی سیاسی

پیشتر اشاره نمودیم که شق سوم همه‌پرسی، «همه‌پرسی سیاسی» است. در تعریف همه‌پرسی سیاسی نیز، بیان شد که این قسم از همه‌پرسی ناظر به مواردی است که رئیس یک کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق العاده و به منظور جلب اعتماد

مردم نسبت به خود، اقدام به رجوع به آراء عمومی می‌نماید. در قانون اساسی صرفاً همه‌پرسی تقنینی و اساسی (در اصول ۵۹ و ۱۷۷) پیش‌بینی شده است؛ لیکن در خصوص همه‌پرسی سیاسی حکم صریحی بیان نشده است. لذا با توجه به عدم پیش‌بینی همه‌پرسی سیاسی در قانون اساسی، نمی‌توان قائل به پذیرش این نوع همه‌پرسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شد.^(۱)

د - رویه عملی شورای نگهبان در مراجعه به آراء عمومی

یکی از مسائلی که باید در این نوشتار به دقت مورد بررسی قرار گیرد رویه عملی شورای نگهبان در نظارت بر مراجعه به آراء عمومی است. از انقلاب اسلامی تاکنون موارد ذیل به عنوان مراجعه به آراء عمومی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران صورت گرفته است:

همه‌پرسی تأیید قانون اساسی (سال ۵۸) و بازنگری در قانون اساسی (سال ۶۸): ۲ مورد
انتخابات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: ۱ مورد

انتخابات سراسری مجلس و ریاست‌جمهوری و خبرگان رهبری: ۳۶ مورد
انتخابات میان‌دوره‌ای مجلس و ریاست‌جمهوری و خبرگان رهبری: ۳۲ مورد
(پیغمبری، ۱۳۹۳: ۷۳)

با توجه به اینکه شورای نگهبان از ۲۶ تیر ۱۳۵۹ به صورت رسمی تشکیل شده و شروع به کار کرد^(۲)، برخی از این انتخابات‌ها و همه‌پرسی‌ها نظیر نخستین انتخابات

۱. برای دیدن نظر مخالف رجوع کنید به «هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر دادگستر، ۱۳۸۷: ۷۱» و «طالبی، عباس، نگرشی بر نظارت شورای نگهبان بر امر انتخابات و همه‌پرسی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مجتمع آموزش عالی قم دانشگاه تهران، ۱۳۷۹: ۱۲۷»
۲. حضرت امام خمینی (ره) در روز نخست اسفند ۱۳۵۸ شمسی حضرات آیات لطف الله صافی گلپایگانی، احمد جنتی، عبدالرحیم ربانی شیرازی، محمدرضا مهدوی کنی، صانعی و غلامرضا رضوانی را به عنوان فقهای شورای نگهبان منصوب فرمودند. در ۲۴ اسفند ۱۳۵۸ انتخابات نخستین دوره مجلس شورای اسلامی برگزار شد. این مجلس در هفتم خرداد ۱۳۵۹ آغاز به کار کرد و پس از بررسی اعتبارنامه‌ها و انتخاب هیأت رئیسه در نخستین اقدامات خود در ۲۶ تیرماه ۱۳۵۹، از میان حقوقدانان معرفی شده از سوی شورای عالی قضائی ۶ نفر شامل آقایان علی آراد، گودرز افتخار جهرمی، محمدصالحی، حسین مهرپور محمدآبادی، محسن هادوی و مهدی هادوی را برای عضویت در شورای نگهبان برگزید و این شورا رسماً کار خود را آغاز کرد. پس از تکمیل اعضای شورای نگهبان، دکتر حسن حبیبی، سخنگوی شورای انقلاب در پایان آخرین جلسه این شورا، اعلام کرد: امروز با تشکیل

مجلس شورای اسلامی، از جانب شورای نگهبان مورد نظارت واقع نشده است؛ لکن عمده موارد مزبور توسط شورای نگهبان مورد نظارت قرار گرفته است.

نظارت شورای نگهبان در فرآیند انتخابات و پیش از روز برگزاری انتخابات به موجب قوانین مورد اشاره، در چهار مرحله صورت می‌گیرد:

۱- تعیین طرح تعرفه‌های (برگ‌های) رأی‌گیری و تأیید نهایی آنها؛ در اولین اقدام، طراحی و چاپ تعرفه‌های رأی صورت می‌گیرد که کارشناسان شورای نگهبان در فرایند انتخاب، اصلاح و تأیید نمونه تعرفه‌های ارسالی از سوی وزارت کشور به شورای نگهبان وارد عمل می‌شوند. در طراحی تعرفه‌های رأی، عوامل امنیتی، محل‌های مخصوص شماره سریال تعرفه‌ها، محل مهر عوامل اجرایی، محل مهر ناظران شورای نگهبان و عوامل بسیار دیگری لحاظ می‌گردد. جهت بالارفتن امنیت این تعرفه‌ها و عدم ورود تعرفه‌های تقلبی احتمالی به صندوق‌های رأی، شماره سریال‌هایی برای هر استان در نظر گرفته می‌شود که عوامل ناظر شورای نگهبان می‌توانند هنگام شمارش آراء یا بازشماری احتمالی با بررسی این شماره‌ها برگه‌های رأی اصلی را تشخیص دهند. (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۷۴)

۲- چاپ تعرفه‌های رأی؛ در این مرحله ناظران شورای نگهبان نیروهای متخصص خود را به وزارت کشور معرفی می‌نماید، تا در محل چاپخانه حضور یابند. ناظران شورا به همراه عوامل وزارت کشور در کلیه مراحل چاپ تعرفه حضور دارند و حتی بر ورود و خروج کارکنان چاپخانه نیز نظارت می‌نمایند. (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۷۴-۷۵)

۳- تعیین میزان تعرفه‌های مورد نیاز؛ قبل از انتخابات و به منظور هماهنگی بیشتر، جلسات مشترکی بین وزارت کشور و شورای نگهبان برگزار می‌گردد. در این جلسات آخرین تغییرات مربوط به تقسیمات کشوری و آمار افراد شهرها و استان‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۷۴-۷۵)

۴- توزیع تعرفه‌های رأی؛ جهت ارتقاء امنیت برگه‌های رأی، چاپ تعرفه‌ها در مرکز کشور و در یک چاپخانه صورت می‌گیرد. ناظران شورای نگهبان در کلیه مراحل



مجلس شورای اسلامی و تکمیل اعضای شورای نگهبان، کار شورای انقلاب که یک نهاد قانونگذاری بود، پایان یافته است. (مهرپور، ۱۳۷۱: ۲۴)

توزیع اعم از: تحویل درب مخزن و پلمپ خودروهای حمل تعرفه‌ها، بازکردن خودروهای حمل تعرفه در استان‌ها، توزیع در ستادهای اجرایی و محل صندوق‌های رأی و ... نیز حضور دارند. (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۷۴-۷۵)

لازم به ذکر است که اساساً شورای نگهبان ناظران خود در امر نظارت بر انتخابات در روز رأی‌گیری را به دو طریق انتخاب می‌نماید:

اول استفاده از کارکنان دستگاه‌ها و نهادهای مختلف: «در جهت اعمال نظارت بر انتخابات، کلیه نهادها و ارگانهای فوق‌الذکر موظفند حسب درخواست شورای نگهبان و هیأت‌های منصوب از جانب آن، کارکنان خود را در اختیار آنان قرار دهند و همچنین وزارت کشور، استانداران، فرمانداران و بخشداران موظفند امکانات لازم را در اختیار آنان قرار دهند.» (تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی) لذا این اختیار برای شورا وجود دارد که از کارکنان دستگاه‌های دولتی جهت ایجاد شبکه نظارت استفاده نماید.

دوم جذب افراد معتمد: شورای نگهبان جهت تکمیل و حفظ استقلال ناظران خود اقدام به جذب افرادی غیر از کارکنان و کارمندان دولتی در شبکه نظارتی خود می‌نماید. با توجه به اینکه دفاتر استانی شورای نگهبان متشکل از افراد بومی می‌باشد، این دفاتر در طی زمان نسبت به شناسایی افراد معتمد در هر محل و جذب آنها برای همکاری اقدام می‌نمایند. (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۷۶-۷۷)

از حیث آماری نیز، بررسی رویه عملی شورای نگهبان قابل توجه می‌باشد. به طور مثال، یکی از آمارهایی که تاکنون در خصوص تعداد ناظران شورای نگهبان در انتخابات منتشر شده است، انتخابات دوره یازدهم ریاست جمهوری است. مطابق آمار موجود از لحاظ کمی، ۱۸۳,۰۰۰ نفر در انتخابات اخیر ریاست جمهوری (انتخابات یازدهم) در شبکه نظارتی شورای نگهبان در کل کشور همکاری نمودند. از این تعداد بیش از نیمی از آنها دارای تحصیلات دانشگاهی و یا حوزوی می‌باشند. (۶۲ هزار نفر دارای مدرک کارشناسی، ۷ هزار نفر دارای مدرک کارشناسی ارشد، ۶ هزار نفر دارای مدرک حوزوی و ۳۰۰ نفر دارای مدرک دکتری). (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۷۷) همچنین در این انتخابات تعداد صندوق‌هایی که جهت جمع‌آوری آراء استفاده گردید ۵۸,۹۰۰ صندوق بود. (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۷۸) لازم به ذکر است که در همین انتخابات تعداد افرادی که به عنوان نامزد انتخابات ثبت‌نام نمودند ۶۸۰ نفر بود. با توجه به اینکه قانون اساسی ملاک‌های

کیفی برای تصدی سمت ریاست جمهوری قرار داده است که در ابتدای ثبت نام قابل احراز نیستند، لذا محدودیتی در ثبت نام ابتدایی از افراد مختلف وجود ندارد. ثبت نام در انتخابات ریاست جمهوری در وزارت کشور صورت می پذیرد و نماینده شورای نگهبان در وزارت کشور حضور یافته و بر صحت جریان ثبت نام نظارت می نماید. (پیغمبری، ۱۳۹۳: ۹۱)

در خصوص بررسی آماری رویه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز باید گفت که شورای نگهبان بر تمامی حوزه های انتخابیه نظارت کامل خود را دارد. هر حوزه انتخابیه از یک یا چند شهرستان تشکیل شده که مجلس شورای اسلامی بر اساس عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی آنها را تعیین کرده است. بر اساس آخرین تقسیم بندی ۲۰۷ حوزه انتخابیه در کشور وجود دارد. شورای نگهبان به تنهایی قادر به نظارت بر همه این موارد نیست و لذا نیاز به یک شبکه نظارتی دارد. طبق قانون^(۱) این شبکه نظارتی از چهار سطح تشکیل شده: ۱- هیأت نظارت مرکزی (۵ نفر منتخب شورای نگهبان که یکی از آنها ضرورتاً عضو شورای نگهبان می باشد) ۲- هیأت نظارت استان (۵ نفر منصوب هیأت نظارت مرکزی) ۳- هیأت نظارت شهرستان (۳ نفر منصوب هیأت نظارت استان) ۴- ناظران حوزه های فرعی. به عنوان نمونه می توان به انتخابات مجلس نهم اشاره نمود. در این دوره ۵۳۸۲ داوطلب در فرمانداری ها ثبت نام کردند. طبق قانون، لازم است تا از مراجع چهارگانه (قوه قضائیه، وزارت اطلاعات، ثبت احوال و اداره تشخیص هویت نیروی انتظامی) راجع به این افراد استعلام صورت پذیرد. همچنین با توجه به سابقه این افراد (مانند عضویت در نهادهای نظامی، قضاوت و ...) از این نهادها نیز استعلام صورت می پذیرد و هریک از این مراجع نظر خود نسبت به داوطلبان نظر خود را به صورت مکتوب ابراز می دارد. البته در کنار استعلام مذکور، شورای نگهبان نیز از طریق شبکه محققین کشوری خود رأساً نسبت به تحقیق راجع به این افراد اقدام می نماید. در نتیجه این تحقیقات و استعلام های مذکور، حداقل ۴۰ برگ اطلاعات راجع به هر فرد در پرونده وی جمع آوری می شود. با توجه به تعداد افراد ثبت نام کننده در انتخابات مذکور (۵۳۸۲ نفر)، حداقل ۲۱۰ هزار برگه اطلاعات مختلف در انتخابات اخیر مجلس شورای

اسلامی مورد بررسی و ساماندهی قرار گرفته است. (پیغمبری، ۹۰-۹۱)

در انتخابات مجلس نهم، هیأت نظارت مرکزی نسبت به تأیید صلاحیت ۳۰۷ نفر از افرادی که توسط هیأت‌های اجرایی رد صلاحیت شده بودند اقدام نمود. همچنین قابل ذکر است که از میان ۲۰۸۵ نفر که به شورای نگهبان به خاطر رد صلاحیت توسط هیأت مرکزی نظارت، شکایت کرده بودند، ۹۰۵ نفر مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفتند.^(۱) (پیغمبری، ۸۸-۸۹)

اگر شورای نگهبان در فرآیند انتخابات، از وقوع تخلف انتخاباتی بر اساس مستندات متقن و کافی آگاه گردد، به یکی از سه طرق ذیل عمل خواهد نمود:

ابطال انتخابات حوزه انتخابیه: در صورتی که شورای نگهبان به این نتیجه برسد که روند رأی‌گیری در یک حوزه انتخابیه مخدوش بوده و تخلفات به قدری گسترده بوده است که نمی‌توان به صحت نتایج آراء مطمئن بود، نسبت به اعلام ابطال انتخابات در آن حوزه اقدام خواهد نمود. در همین زمینه می‌توان به انتخابات دوره نهم مجلس شورای اسلامی در حوزه انتخابیه دماوند و فیروزکوه اشاره نمود که شورای نگهبان به دلیل وقوع تخلفات گسترده، انتخابات حوزه انتخابیه مذکور را ابطال نمود.

ابطال آراء یک کاندیدا: اگر در گزارش ناظران شورای نگهبان اخباری مبنی بر تخلفات گسترده یک کاندیدا مطرح باشد و دیگر اسناد و شواهد نیز از وقوع تخلفات توسط یک کاندیدا در حوزه انتخابیه خبر دهد، شورای نگهبان نسبت به اعلام ابطال آراء کاندیدای متخلف اقدام خواهد نمود.

ابطال آرای یک صندوق: اگر طبق گزارش ناظران یا شکایت یکی از داوطلبان نسبت به صحت آراء در یک یا چند صندوق، شبهه ایجاد گردد، هیأت‌های نظارت

۱. لازم به ذکر است که در خصوص موضوع رد صلاحیت داوطلبین انتخابات، مجمع تشخیص مصلحت نظام ماده واحده‌ای را با عنوان «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف» در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۲۲ به تصویب رساند. به موجب قانون مزبور کلیه مراجع رسیدگی‌کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف (به استثناء انتخابات خبرگان رهبری که مطابق اصل یکصد و هشتم (۱۰۸) قانون اساسی خواهد بود) موظفند صرفاً بر اساس مواد قانونی و بر اساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسؤول قانونی به مراجع اجرایی و نظارتی ارسال شده است، به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط، حسب مورد به داوطلب ابلاغ نموده و یا به آنها اطلاع داده شود.

نسبت به بازشماری آراء آن صندوق‌ها اقدام خواهند نمود. (پیغمبری، ۷۹-۸۰)

آخرین نکته در خصوص رویه عملی شورای نگهبان، بررسی چگونگی رای گیری در شورای نگهبان در خصوص احراز صلاحیت داوطلبینی می‌باشد که در شورای نگهبان صلاحیت آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در قانون اساسی و در هیچ یک از قوانین مرتبط با صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر انتخابات و حتی در آیین نامه داخلی شورای نگهبان هیچ نصاب خاصی برای رای گیری در این خصوص وجود ندارد. تنها مستندی که می‌توان در این زمینه یافت، نظری است که شورای نگهبان در سال ۱۳۷۰ و در قالب نظر تطبیقی موضوع اصل ۹۴ قانون اساسی در خصوص مصوبه «اصلاح مواد (۱۵)، (۳۱)، (۳۲)، (۳۳)، (۳۴) و (۶۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن» اعلام نموده است. در تبصره ۱ ماده ۶ این طرح مقرر شده بود که «ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر و با رأی سه چهارم کل اعضای شورای نگهبان باشد.» شورای نگهبان مصوبه مزبور را مغایر قانون اساسی تشخیص داد و طی نامه شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۲ بیان نمود: «نظر به اینکه امر نظارت بر انتخابات و نتیجتاً اظهارنظر در مورد آن طبق اصل ۹۹ قانون اساسی به عهده شورای نگهبان گذاشته شده است و نظر به اینکه اظهارنظر شورا مخصوصاً با توجه به اصول ۹۴ و ۹۶ ظهور در اعتبار رأی اکثریت مطلق اعضاء یعنی نصف به علاوه یک دارد و نظر به اینکه جز در مورد تفسیر قانون اساسی نصابی بیش از نصاب اکثریت مطلق تعیین نشده، تبصره ۱ ماده ۶ اصلاحی که ابطال انتخابات را مقید به تحصیل رأی سه چهارم کل اعضاء نموده مغایر قانون اساسی شناخته شد.» پس از این ایراد شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی تبصره مذکور را به شرح ذیل اصلاح نمود: «ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر و با رأی اکثریت مطلق اعضای شورای نگهبان باشد.» و در نهایت با اصلاح به عمل آمده، این ماده به تایید شورای نگهبان رسید. هر چند که این ماده در خصوص موضوع ابطال انتخابات است و صراحتاً در خصوص چگونگی نصاب لازم برای احراز و یا رد صلاحیت حکمی را مقرر ننموده است، لکن بر اساس نظری که شورای نگهبان در تبیین ایراد وارده به تبصره ۱ ماده ۶ بیان داشته است، می‌توان این نکته را استنباط نمود که ملاک رای گیری، نظر مثبت اکثریت مطلق اعضا در احراز صلاحیت‌ها برای انتخابات

می‌باشد. همچنین لازم به ذکر است که به موجب تبصره ۴ «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف» مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام «رأی‌گیری در شورای نگهبان نسبت به داوطلبانی که صلاحیت آنان در مراحل قبلی به تصویب رسیده، در مورد عدم صلاحیت خواهد بود». لذا در خصوص این دسته از داوطلبان باید بیان نمود که عدم صلاحیت آنان برای شرکت در انتخابات، هنگامی محقق می‌شود که اکثریت مطلق اعضای شورای نگهبان رای به عدم صلاحیت داوطلب مورد نظر دهند.

نتیجه‌گیری

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ششم، دو طریق را برای مراجعه به آراء عمومی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفته است. طریقه اول انتخابات و راه دوم همه‌پرسی است. شورای نگهبان نیز به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی ناظر به مراجعه به آراء عمومی در موارد مشخص شده می‌باشد. سه انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری به همواره مطلق همه‌پرسی از مواردی است که شورای نگهبان در مراجعه به آراء عمومی ناظر آنان می‌باشد.

۲. شورای نگهبان، نظارت مقرر در اصل نود و نهم قانون اساسی در خصوص مراجعه به آراء عمومی را یک نظارت استصوابی دانسته است که شامل تمام مراحل و فرآیندهای انتخابات از جمله ثبت نام و رد صلاحیت‌های داوطلبان در انتخابات است. برخی از حقوق‌دانان به نظر تفسیری مزبور و دامنه این صلاحیت نقد داشته و معتقدند مواردی مانند ثبت نام داوطلبان و رد صلاحیت آنان مشمول نظارت موجود در اصل ۹۹ نبوده و شورای نگهبان فاقد صلاحیت در این موارد است. با امعان نظر در قانون اساسی و سایر قوانین مربوطه در می‌یابیم که رد صلاحیت داوطلبان و ثبت نام آنان بخشی از مجموع فرآیند انتخابات است و با توجه به اطلاق اصل ۹۹ شورای نگهبان ناظر بر تمام فرآیند انتخابات می‌باشد. لذا نقد مزبور وارد نبوده و نظر تفسیری شورای نگهبان را باید از حیث منطق حقوقی صحیح دانست.

۳. با توجه به تصریح قانون‌گذار اساسی به سه انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان و عدم تصریح به انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در اصل نود و نهم قانون اساسی، شورای نگهبان در نظرات نظارتی خود به موجب اصل ۹۴ در خصوص مصوبات مربوط به شرایط و وظایف شوراهای اسلامی شهر و روستا، خود را فاقد صلاحیت نظارت بر انتخابات آنان دانسته است. با عدم پذیرش نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، مجلس شورای اسلامی مرجع نظارتی بر این انتخابات در نظر گرفته شده است.
۴. همه‌پرسی تقنینی، سیاسی و اساسی سه قسم از انواع همه‌پرسی می‌باشد که دو قسم آن یعنی همه‌پرسی «تقنینی» و «اساسی» در قانون اساسی به صورت صریح و قسم سوم آن «همه‌پرسی سیاسی» به صورت ضمنی مورد پذیرش قرار گرفته است. شورای نگهبان بر اساس اطلاق لفظ «همه‌پرسی» مقرر در اصل ۹۹ ناظر بر مراجعه به آراء عمومی مزبور می‌باشد. البته در خصوص «همه‌پرسی تقنینی» باید به این نکته توجه داشت که شورای نگهبان علاوه بر آنکه بر اساس اصل ۹۹ و ماده ۳ قانون همه‌پرسی ناظر بر آن می‌باشد، از حیث نظارت ماهیت تقنینی همه‌پرسی مزبور و به موجب نظر تفسیری شماره ۸۱/۳۰/۴۱۰۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵ نیز بر «همه‌پرسی تقنینی» بر اساس اصل ۹۴ نظارت می‌نماید.

منابع

کتاب، مقالات و پایان نامه ها

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴
۲. امیر ارجمندی، امیرمنصور، «بررسی تطبیقی نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی با نظام‌های متداول انتخاباتی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۱
۳. پیغمبری، سید محمدحسین، «گزارش تحلیلی عملکرد شورای نگهبان»، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۹۴، ۱۳۹۳
۴. تقی زاده، جواد، «انتخابات ریاست جمهوری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره دوازدهم، شماره سوم، ۱۳۸۷
۵. تقی زاده، جواد، «شورای قانون اساسی فرانسه و نظارت بر انتخابات پارلمانی»، مجله اندیشه‌های حقوقی، سال چهارم، شماره دهم، ۱۳۸۵
۶. تقی زاده، جواد، «شورای قانون اساسی فرانسه و نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری و همه‌پرسی»، مجله حقوق اساسی، سال چهارم، شماره هشتم، ۱۳۸۶
۷. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۸۶
۸. خمینی، روح‌الله؛ صحیفه‌ی امام، موسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی، چاپ اول، جلد دوازدهم، ۱۳۷۸
۹. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، چاپ دوم، ۱۳۹۰
۱۰. طالبی، عباس، «نگرشی بر نظارت شورای نگهبان بر امر انتخابات و همه‌پرسی»، پایان نامه کارشناسی ارشد مجتمع آموزش عالی قم دانشگاه تهران، ۱۳۷۹: ۱۲۷
۱۱. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای اساسی، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳
۱۲. کاتوزیان، امیرناصر، فلسفه حقوق، انتشارات شرکت سهامی انتشار، جلد ۲، ۱۳۷۷
۱۳. کاتوزیان، امیرناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، چاپ هشتم و نهم، ۱۳۹۲

۱۴. کاتوزیان، امیرناصر، عقود معین، جلد سوم، چاپ دوم، انتشارات یلدا، ۱۳۷۳
۱۵. مرتضایی، سید احمد، «پاسخ به شبهات نظارت استصوابی با رویکرد فقهی»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال پانزدهم، شماره اول، ۱۳۸۹
۱۶. مرتضایی، سید احمد، نظارت استصوابی یا استطلاعی، نشر موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۹۰
۱۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱.
۱۸. مرندي، محمدرضا، نظارت استصوابی و شبهه دور، انتشارات کانون اندیشه جوان، چاپ سوم، ۱۳۸۸
۱۹. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم - انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۵
۲۰. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم - انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۵
۲۱. مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد اول و دوم، انتشارات کیهان، ۱۳۷۱
۲۲. معین، محمد، فرهنگ فارسی دکتر محمد معین، انتشارات امیرکبیر، چاپ بیست و پنجم، ۱۳۸۸
۲۳. نیکزاد، عباس، نظارت استصوابی، انتشارات دفتر نشر معارف، چاپ اول، ۱۳۹۳
۲۴. نیکزاد، عباس، مجلس خبرگان رهبری، انتشارات دفتر نشر معارف، چاپ اول، ۱۳۹۳
۲۵. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دادگستر، جلد دوم، چاپ پنجم، ۱۳۸۷
۲۶. هاشمی، سید محمد، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است و نه استصوابی و استطلاعی»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی دانشگاه تربیت مدرس، دوره ۷، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۲
۲۷. هدایت نیا، فرج الله، شورای نگهبان پرسش‌ها و پاسخ‌ها، انتشارات کانون اندیشه جوان، چاپ اول، ۱۳۸۷
۲۸. هدایت نیا گنجی، فرج الله و کاویانی محمد هادی، بررسی فقهی-حقوقی شورای نگهبان، پژوهشکده فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۰

قوانین و مقررات

۲۹. آیین نامه اجرایی قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۷ هیأت وزیران
۳۰. آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحات ۱۳۹۱/۲/۱۹ و ۱۳۹۱/۲/۳۰
۳۱. قانون اساسی عراق مصوب ۲۰۰۵
۳۲. قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸/۱۰/۴
۳۳. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ با اصلاحات ۱۳۸۶/۰۱/۲۶، ۱۳۸۳/۱۲/۲۶، ۱۳۷۸/۱۰/۱۳، ۱۳۷۹/۰۸/۲۵
۳۴. قانون اصلاح انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۳/۰۲/۱۱، ۱۳۶۳/۰۴/۱۴، ۱۳۶۳/۰۵/۲۵، ۱۳۶۶/۱۱ و ۱۳۷۰/۸/۲۸، ۱۳۷۴/۶/۲
۳۵. قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۴/۴/۵
۳۶. قانون اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۱/۱۷ و ۱۳۹۱/۱۰/۲۶
۳۷. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۴/۴
۳۸. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۵/۹ با اصلاحات ۱۳۷۸/۱۰/۱۳ و ۱۳۷۸/۱۱/۴
۳۹. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۵۹/۷/۳
۴۰. قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴
۴۱. لایحه قانونی تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۳۱
۴۲. مجموعه قانون و آیین نامه و دستور العمل اجرایی انتخابات مجلس خبرگان، وزارت کشور، ۱۳۷۷

پایگاه‌های اینترنتی

43. [http:// www.maslahat.ir](http://www.maslahat.ir)
44. <http://www.shora-gc.ir>
45. <http://www.shora-rc.ir>
46. <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir