

The Possibility of Judicial Oversight of Elections and Its Advantages Over Other Oversight Models

1. Mehdi Amini: Ph.D Student, Department of Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
2. Fathollah Rahimi*: Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: f_rahimi@iua.ac.ir (Corresponding Author)
3. Hedieh Sadat Mirtorabi: Assistant Professor, Department of Law, East Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

ABSTRACT

The necessity of overseeing elections is an inevitable and indisputable matter, and it serves as a crucial mechanism, authorization, and determining factor in the electoral process and the acceptance of election results. Given Article 99 of the Constitution, and considering the interpretations and methods of oversight by the Guardian Council, particularly the supervisory authority which leads to the expenditure of system resources to justify arbitrary and often political behaviors, there is a clear need for reform and review in this regard. In light of the shortcomings and issues present in the electoral process, and in order to improve the country's electoral system to protect the people's votes, an optimal oversight model is deemed necessary. Regarding oversight models for elections, it should be noted that, based on the experiences of other countries, supervisory bodies such as the legislature, executive, judiciary, electoral commissions, and supreme courts vary. In many democratic countries around the world, election oversight is carried out by judicial bodies, typically entrusted to institutions such as constitutional courts and supreme courts. Therefore, if the conditions allow for a constitutional revision in the Islamic Republic of Iran, judicial oversight could be proposed as the most appropriate model for election oversight in Iran among the various political systems. Judicial oversight refers to the involvement of institutions such as the Supreme Election Court, the Supreme Court, the High Council of Justice, or specialized courts with specific duties, powers, jurisdictions, and membership structures overseeing elections.

Keywords: *Constitution, election oversight, Guardian Council, electoral systems, judicial oversight, constitutional court.*

How to cite: Amini, M., Rahimi, F., & Mirtorabi, H. S. (2024). The Possibility of Judicial Oversight of Elections and Its Advantages Over Other Oversight Models. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 6(2), 329-343.

© 2024 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 08 August 2024
Revise Date: 31 August 2024
Accept Date: 07 September 2024
Publish Date: 13 September 2024



امکان نظارت قضایی بر انتخابات و امتیازات آن نسبت به سایر الگوهای نظارتی

۱. مهدی امینی: دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۲. فتح الله رحیمی*: استادیار، گروه حقوق، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. پست الکترونیک: f_rahimi@iua.ac.ir (نویسنده مسئول)

۳. هدیه سادات میرترابی: استادیار، گروه حقوق، واحد تهران شرق، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

چکیده

لزوم نظارت بر انتخابات امری محتوم و خدشه ناپذیر است و به نوعی سازوکار، مجوز و عامل تعیین کننده و مهمی در روند و پذیرش نتیجه انتخابات است. با توجه به اصل ۹۹ قانون اساسی و با عنایت به برداشت‌ها، تفاسیر و نحوه نظارت شورای نگهبان خصوصاً نظارت استصوابی که منجر به هزینه نمودن ارکان نظام به منظور توجیه رفتارهای سلیقه‌ای و نوعاً سیاسی می‌شود، ضرورت اصلاح و بازنگری در اینخصوص را ایجاب می‌نماید. با توجه به ایراد و آسیب‌های موجود در فرآیند انتخابات، و در راستای ارتقای نظام انتخاباتی کشور به منظور صیانت از آرای مردم، الگوی نظارتی مطلوب ضروری به نظر می‌رسد. در خصوص الگوهای نظارت بر انتخابات باید گفت با توجه به تجربه سایر کشورها نهادهای ناظر مانند قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضائیه، کمیسیون انتخاباتی، دادگاه‌های عالی متفاوت می‌باشد. در بسیاری از کشورهای دموکراتیک جهان، نظارت بر انتخابات توسط ارگان‌های قضائی صورت می‌گیرد که این امر عموماً به نهادهایی مانند دادگاه قانون اساسی و دیوان عالی کشور سپرده شده است. بر همین اساس در صورت ایجاد شرایط بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از میان الگوهای نظارت بر انتخابات در نظام‌های سیاسی، نظارت قضایی را می‌توان بعنوان الگوی مطلوب نظارت بر انتخابات در ایران مطرح نمود. نظارت قضایی بدین معناست که نهادهایی مانند دادگاه عالی انتخابات، دیوان عالی کشور، دیوان عالی عدالت و یا دادگاه‌های ویژه با حدود وظایف، اختیارات، صلاحیتها و ترکیب اعضاء معین، انتخابات را نظارت می‌نمایند.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، نظارت بر انتخابات، شورای نگهبان، نظام‌های انتخاباتی، نظارت قضایی، دادگاه قانون اساسی

نحوه استناددهی: امینی، مهدی، رحیمی، فتح‌الله، و میرترابی، هدیه سادات. (۱۴۰۳). امکان نظارت قضایی بر انتخابات و امتیازات آن نسبت به سایر الگوهای نظارتی. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۶(۲)، ۳۲۹-۳۴۳.

© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۸ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۱۰ شهریور ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۷ شهریور ۱۴۰۳

تاریخ چاپ: ۲۲ شهریور ۱۴۰۳

علی رغم اهمیت انتخابات در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی افراد دارد، اما اقدامات شورای نگهبان در سال‌های اخیر در خصوص نظارت بر انتخابات، باعث شده است علاوه بر نظارت اطلاعاتی و استصوابی، نظارت انضباطی را نیز به این تقسیم بندی اضافه شود. بدیهی است نظارت استعلامی تعاریف خاص خود را دارد. ولیکن آنچه ضرورت شفافیت و انطباق رفتار ناظر انتخابات با قانون را می‌طلبد در موضوع نظارت استصوابی و انضباطی است. از همین رو بنظر می‌رسد عدم شفافیت و مبهم بودن قوانین انتخابات و همچنین برداشت و تفسیرهای متفاوت و نیز عملکرد و رویه شورای نگهبان باعث بروز ابهامات در موضوع نظارت شده است. از مهمترین این چالش‌ها می‌توان به عدم رعایت اصول صریح قانون اساسی و اصول مسلم پذیرفته شده شرعی، فقهی و قانونی در برگزاری انتخابات و متعاقباً عدم اقتناع داوطلبان، رای دهندگان و افکار عمومی اشاره نمود. با توجه به ایراد و آسیب‌های موجود در فرایند انتخابات، تعیین سیاست‌ها و خط مشی نظام و ارائه راهکارهای سازنده در خصوص ارتقای نظام انتخاباتی کشور امری لازم و تعیین سیاست‌های کلی انتخابات و نظارت بر آن توسط نهادهای بی‌طرف ضروری به نظر می‌رسید. بر همین اساس اصول و سیاست‌های کلی توسط مقامات عالی کشور در سال‌های اخیر ابلاغ شده است. در نظام حقوقی ایران نیز در راستای تحقق فرایند نظارت بر انتخابات، «شورای نگهبان» در اصل ۹۹ قانون اساسی به عنوان نهاد ناظر بر انتخابات معرفی شده است. تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی و نحوه نظارت اعمال شده توسط این نهاد در ۴۳ سال گذشته مباحث و مجادلات فراوانی را دامن زده است. با عنایت به مطالب مذکور نوشتار پیش رو در صدد است که به تبیین سیاست‌های کلی انتخابات و بررسی نواقص و ایرادات قوانین انتخاباتی، متناظر با بحث نظارت در پرتو مفاد سیاست‌های انتخاباتی پردازد و در پی آن الگویی مطلوب را برای رفع این نواقص ارائه دهد. بر این اساس در نوشتار پیش رو سعی شده تا ضمن تبیین مفهوم نظارت، اصول، شاخص‌ها و معیارهای حاکم بر نظارت بر انتخابات که متخذ از متن سیاست‌های کلی انتخابات است، مطالعه شود تا مبتنی و منطبق با این اصول و شاخص‌ها بتوان وضعیت موجود سازوکار نظارت شورای نگهبان بر انتخابات در ایران را با نگاه آسیب شناسانه و ترسیم وضعیت مطلوب نظام انتخاباتی تحلیل نمود. وجود ضعف‌های فراوان در نحوه نظارت دادرسی اساسی، ضرورت تبیین سازوکار مطلوب نظارت بر انتخابات به منظور دسترسی به الگوی مطلوب در راستای رفع این نواقص را مطالبه می‌نماید.

۱. مفهوم نظارت

واژه نظارت از ریشه «نظر» بوده و اصل این ماده در معنای رؤیت و مشاهده با دقت و تحقیق در موضوعات مادی و معنوی با چشمان ظاهری یا چشم بصیرت به کار رفته است. بر مبنای همین ریشه لغوی، نظارت در ادبیات عرب در معانی بازرسی، رسیدگی، مطالعه دقیق، تفتیش، بررسی، کنترل و مراقبت استعمال شده است. در ادبیات فارسی نیز مقصود از نظارت در لغت نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و تحت نظر و دیده بانی داشتن کاری، نگرانی و دیده بانی به سوی چیزی، مباشرت، حراست و مراقبت در انجام کار است (Dehkhoda, 1964). در تعریفی جامع تر و دقیق تر، نظارت در مدیریت، تلاش منظم در جهت رسیدن به اهداف استاندارد، طراحی سامانه بازخورد اطلاعات، مقایسه اجزای واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده و در نهایت تعیین انحرافات احتمالی و سنجش اثر آن‌ها بر روند اجرایی است (Rezaian, 2020).

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.

بر اساس تعریف کلان و شاخص‌های ارائه شده برای مفهوم نظارت می‌توان گفت مقصود از این اصطلاح در حوزه حقوق عمومی به عنوان حوزه خرد نظارت، فرآیند بررسی و ارزیابی فعالیت مقامات و نهادهای عمومی به وسیله 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 می‌باشد.

۲. نهادهای ناظر بر انتخابات

منظور از نهادهای رسمی نهادهایی هستند که به نوعی وابستگی به یکی از قوای حکومتی داشته و طبق قانون موظف به نظارت بر انتخابات می‌باشند که در مجموع می‌توان آن‌ها را اینگونه تقسیم کرد:

۲-۱- نظارت از طریق قوه مقننه

بدین معنی که نمایندگان مجالس مقننه، مشترکاً قضاوت در صحت انتخابات را بر عهده گیرند و با رای اکثریت، انتخابات را تایید یا ابطال نمایند. این امر معمولاً از طریق رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان و تصویب یا رد آن توسط نمایندگان پارلمان صورت می‌گیرد. کشورهایی چون سوئیس، ایتالیا، ژاپن، بلژیک، دانمارک، رومانی، کانادا و نروژ از این شیوه استفاده می‌کنند.

۲-۲- نظارت توسط یک نهاد یا سازمان بی‌طرف

که در مقام قوه ناظر بر انتخابات این وظیفه را بر عهده می‌گیرد و در صورت تخلف انتخابات را ابطال می‌کند. به عنوان مثال شورای قانون اساسی در فرانسه^۱ که طبق اصل ۸ قانون اساسی بر حسن اجرای قانون انتخابات ریاست جمهوری نظارت می‌کند، که این نظارت در برگیرنده تمام مراحل انتخابات از ابتدا تا انتهاست.^۲ در برخی از کشورها نیز شورایی موسوم به شورای عالی انتخابات، نظارت بر حسن اجرای انتخابات را بر عهده دارد که به عنوان نمونه می‌توان به ترکیه اشاره کرد.

۲-۳- نظارت قضایی

بدین معنا که در برخی از کشورها دادگاه‌های عالی (نظیر دیوان کشور) و یا دادگاه‌های ویژه، انتخابات را زیر نظر می‌گیرند و در صورت لزوم حکم ابطال انتخابات و یا صندوق‌های انتخاباتی را صادر می‌کنند (Etaat, 2004)؛ مثلاً طبق بند ۳ ماده ۸۲ قانون اساسی قرقیزستان، قانونی بودن انتخابات ریاست جمهوری را دادگاه قانون اساسی بررسی می‌کند. این الگو همچنین در قوانین انتخاباتی کشورهایایی از جمله اتریش، فیلیپین، بلغارستان قابل مشاهده است.

۳. شورای نگهبان و ایرادات نظارت بر انتخابات

تحقق الگوی مردم سالاری دینی به عنوان الگوی پذیرفته شده حکمرانی در نظام جمهوری اسلامی ایران منوط به برگزاری انتخاباتی است که علاوه بر تضمین صحت و سلامت انتخابات، موجب افزایش سطح اعتماد عمومی مردم به نظام اسلامی شود. علی‌رغم اهمیت فراوانی که انتخابات در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی افراد دارد، اما ابعاد و وجوه مختلف آن ایراداتی دارد که موجب ایجاد چالش‌هایی در کارآمدی نظام انتخاباتی شده است. با توجه به ایرادات و آسیب‌های موجود در فرایندهای انتخاباتی، تعیین سیاست‌ها و خط مشی‌های نظام جمهوری اسلامی ایران و ارائه راهکارهای سازنده در خصوص ارتقای نظام انتخاباتی کشور در راستای دستیابی به اهداف انتخاباتی امری ضروری به نظر می‌رسید. از همین رو سیاست‌های کلی انتخابات بر مبنای بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در قالب ۱۸ بند در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

۱. این شورا متشکل از ۹ نفر است که سه نفر از سوی رئیس جمهوری، سه نفر از سوی رئیس مجلس سنا و سه نفر هم از سوی رئیس مجلس نمایندگان تعیین میشوند و همه روسای جمهور قبلی نیز عضو بالاستحقاق این شورا هستند.

۲. در دوره‌های گذشته رسیدگی به شکایات و اعتراضات در خصوص انتخابات مجلس ملی و مجلس سنا در فرانسه با استفاده از مکانیسم تصویب اعتبار نامه‌ها برعهده خود این مجالس بوده است، ولی قانون اساسی ۱۹۸۵ م این صلاحیت را به شورای قانون اساسی واگذار کرده است.

قانونگذار ایران صلاحیت نظارت بر انتخابات را به نهادهای مستقل از نهاد مدیریت اجرایی انتخابات واگذار کرده است. مطابق با اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی را بر عهده دارد. به خوبی روشن است که انتخابات در کشور ما ابزار کار دومین نهاد نظام است. اصل اول نظام، اسلامیت و اصل دوم جمهوریت است و راهکار اصل ششم قانون اساسی که تمامی امور کشور متکی به آرای عمومی است، در انتخابات است. هیچ مسأله مهمی را در کشور نمی‌یابیم که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به انتخابات مربوط نباشد (Amid Zanjani, 2003, 2012).

با توجه به اینکه قانون اساسی ایران از جمله قوانینی است که به مسأله نظارت بر انتخابات اشاره کرده است که این مطلب در اصل ۹۹ ذکر شده است و قانون اساسی شورای نگهبان را به عنوان نهاد عالی نظارت بر انتخابات دانسته است. لذا باید دید آیا ویژگیهای یک ناظر مطلوب و کارآمد در شورای نگهبان صادق است یا خیر؟

بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی شورای نگهبان عهده دار نظارت بر انتخابات است. در این اصل به کیفیت و چند و چون نظارت اشاره نشده است و موضوع به اطلاق برگزار شده است. همین امر باعث بروز ابهامات، تنشها و برداشت‌های سلیقه‌ای شده است.

شورای نگهبان در سال ۱۳۷۴ این اصل را مورد تفسیر قرار داد و این گونه بیان می‌کند که: نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی، استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تایید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود. در پی این تفسیر انتقاداتی بر شورای نگهبان وارد شد و مخالفان و موافقان این نوع نظارت دلایل خود را ابراز نمودند. مخالفان این گونه استدلال می‌کنند که نظارت استصوابی، تفسیری زائد بر نص، به نفع مفسر، نافی و ناسخ قوانین دیگر، مغایر با اصل عدم صلاحیت که از اصول حاکم بر حقوق عمومی است می‌باشد (Jafari, Nadooshan, 2006).

تلقی برخی‌ها از نظارت بر انتخابات، ایجاد نوعی محدودیت در حقوق سیاسی مردم است. حال آن که در خبرگان قانون اساسی چنین دیدگاهی در مورد مسأله نظارت و حقوق مردم وجود نداشته است. تلاش تدوین کنندگان قانون اساسی در این جهت بوده است که ضعف قدرت مردم در تقابل با قوا و نیروهای رسمی دولتی (به ویژه قوه مجریه) از راه یک نهاد ناظر جبران شود (Alinaghi, 1999). از این رو این نظارت به معنای نظارت فرا قانونی و به منزله دخالت در اجرای انتخابات و گزینش کاندیداها محسوب نمی‌شود (Habibzadeh & Hosinzadeh, 2004).

برخی حقوقدانان نیز متأثر از تعبیر و تفاسیری که از نظارت استصوابی توسط شورای نگهبان انجام گرفته است، نظارات انضباطی را مدنظر قرار داده اند. در این نوع نظارت مقام ناظر بی‌طرف، با تطبیق شرایط با قانون، بدون صلاحیت و مصلحت اندیشی، همانند عمل یک قاضی در دادگاه، مبادرت به اتخاذ تصمیم می‌نماید. این نوع نظارت که مشابه نظارت شورای قانون اساسی فرانسه بر صحت انتخابات است، نظارت انضباطی نامیده می‌شود. به نظر می‌رسد برای جلوگیری از تضییع حقوق داوطلبان که در اصل تضییع حقوق جامعه است و برگزاری انتخابات آزاد، باید نظارت قانونی او را ملاک عمل قرار داد که مشتمل بر ویژگی‌های ذیل است:

۱- مرجع نظارتی هیچگونه وابستگی سیاسی، حزبی و جناحی نداشته باشد، همانگونه که در اصل ۵۷ قانون اساسی فرانسه نیز به این امر تصریح شده است.

۲- مرجع نظارتی در اتخاذ تصمیمات از هرگونه گرایشها و پیش داورهای ذهنی مبرا باشد.

۳- بی‌طرفی کامل را رعایت نماید و پیروزی و شکست یک جریان سیاسی را ملاک عمل قرار ندهد.

۴- قوانین ناظر بر انتخابات و به خصوص صلاحیتها، معطوف به عدم حضور افراد بی صلاحیت در مجلس باشد، نه با پیش فرض حضور افراد صلاحیت دار، چرا که هر کسی ممکن است صلاحیت را به گونه‌ای تعبیر و تفسیر کند.

۵- قوانین انتخاباتی واضح و دارای مصادیق معین بوده و به تعبیری، مشکک و مبهم نباشد.

۶- رد صلاحیت‌ها و ابطال انتخابات مستند و مستدل به دلایل و مدارک محکمه پسند باشد که از مراجع مسئول و مشخصی استعلام می‌گردد.

۷- دلایل و مستندات رد صلاحیت، ابطال و... به افراد و نهادهای ذینفع و مقامات مسئول ارائه گردد.

۸ مرجع تجدیدنظری برای تضییع حقوقی احتمالی، از جمله ارجاع به دستگاه قضائی و یا حاکمیت نهادی ثالث پذیرفته شود.

در جمهوری اسلامی، بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی این وظیفه مهم به عهده شورای نگهبان قانون اساسی گذاشته شده است. بنابر این نهاد ناظر بر انتخابات مشخص شده است. اما کیفیت و تنوع نظارت در این اصل روشن نیست و قانونگذار اساسی، بر مبنای اصل ۶۲ قانون اساسی، شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و کیفیت انتخابات را به قانونگذار عادی محول نموده است. علیرغم این صراحت قانونی شورای نگهبان با تفسیر سلیقه‌ای از قانون اساسی و نظارت مطلق بر انتخاب شونده‌گان و انتخابات، مشکلاتی را برای انتخابات آزاد، عادلانه و رقابتی به وجود آورده است.

لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی که در مجلس ششم، با حذف نظارت استصوابی به تصویب رسید، به استناد تفسیر استصوابی، از طرف شورای نگهبان مردود اعلام شد و مورد تایید واقع نشد؛ یعنی راه اصلاح قانون عملاً بسته شده است.

اصل ششم قانون اساسی تصریح دارد در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید بر اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات. اصل ۵۶ هم بیان می‌دارد:

«حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.»

لذا به نظر می‌رسد تفسیر شورای نگهبان مغایر اصل ۶۲ قانون اساسی است. قانون اساسی شرایط «انتخاب کنندگان» و «انتخاب شونده‌گان» و «کیفیت انتخابات» را بر عهده قانون‌گذار عادی محول کرده است. چنانچه شورای نگهبان با تفسیر خاص خویش در صدد احراز صلاحیت داوطلبان باشد، علاوه بر نقض این اصل قانون اساسی، با این منطق، همین وظیفه را درباره احراز شرایط انتخاب کنندگان که بالغ بر ۴۰ میلیون نفر هستند، خواهد داشت که نه عقلانی است و نه قادر و ملتزم به لوازم آن است. این موضوع باعث شده است که شورای نگهبان در مقام تقنین قرار گیرد.

بنابراین چنین به نظر می‌رسد که مشکل نظارت بر انتخابات، تنها با ابهام زدائی از متن قانون و پذیرش نظارت قانونی در قالب ایجاد یک نهاد عالی نظارت مرتفع خواهد گردید.

۴. اصول نظارت بر انتخابات

اصول نظارت بر انتخابات به آن دسته از بایسته‌ها و چارچوب‌های اساسی انتخابات اشاره دارد که نهادهای حقوقی به ویژه نهاد ناظر در مقام نظارت بر تمام مراحل انتخابات، باید آن‌ها را مدنظر قرار دهد تا زمینه‌های تحقق انتخابات سالم و عادلانه، فراهم شود. این اصول در واقع روح کلی حاکم بر نظارت و جهت‌گیری‌های اصلی و اساسی نظام حاکم بر نظارت بر انتخابات را مشخص می‌کند، به گونه‌ای که می‌توان گفت که فرایندهای نظارتی، ظاهر نظارت بر انتخابات است و باطن نظارت، بر اساس شاخصه‌ها و معیارهایی مبتنی بر اصول و بنیادها تبیین می‌گردد.

۴-۱- اصل تأمین سلامت و آزادی انتخابات

سلامت انتخابات عامل مهمی در تأمین آزادی و بی‌طرفی انتخابات، مشارکت داوطلبان، گروههای ذی نفع و رأی دهندگان به حساب می‌آید که در بندهای ۱۱ و ۱۵ سیاست‌های کلی انتخابات تصریح شده است و بدون آن، هیچ تضمینی برای انعکاس یافتن خواسته‌های رأی دهندگان در نتایج انتخابات وجود ندارد. بر همین مبنا ناظران انتخاباتی موظف اند که با نظارت دقیق خود بر تمام فرایندهای انتخابات، پیشگیری از وقوع تخلفات و جرائم انتخاباتی را رقم بزنند (Solensu, 2002).

۴-۲- اصل تأمین مشارکت حداکثری

یکی دیگر از اصول نظارت بر انتخابات، فراهم ساختن زمینه‌های حضور پرشور و حداکثری مردم در انتخابات است که در بند ۱۱ سیاست‌های کلی شناسایی شده است. پیش زمینه تحقق مشارکت حداکثری در انتخابات به کارآمدی نهادهای دخیل در امر برگزاری انتخابات برمی گردد. در این میان مقام ناظر نیز موظف است با نظارت دقیق، جامع و فراگیر خود، سطح اعتماد مردم به نظام را از طریق پاسداری از آرای آنها افزایش دهد تا بدین طریق زمینه مشارکت حداکثری مردم در انتخابات را فراهم آورد.

۴-۳- اصل تأمین حقوق داوطلبان و رأی دهندگان

مبتهی بر این اصل که در بند ۱۱ سیاست‌های انتخابات نیز به عنوان یکی از اصول نظارتی تأکید شده است، مقام ناظر موظف است که حقوق داوطلبان اعم از رسیدگی دقیق، صحیح و بی‌طرفانه به صلاحیت‌های داوطلبان، نظارت بر محافظت مناسب از پایگاه‌های اخذ رأی، رسیدگی بی‌طرفانه و فوری به شکایات انتخاباتی، و حقوق رأی دهندگان را که شامل حق انتخاب کردن، صیانت از آرا، جلوگیری از عدم تهدید رأی دهندگان و... می‌شود، با نظارت دقیق و شفاف خود تأمین کند (Alkit, 2005).

۴-۴- اصل لزوم رعایت کامل بی‌طرفی

« اصل لزوم رعایت کامل بی‌طرفی » از دیگر اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات است که در بند ۱۵ سیاست‌های کلی اشاره شده است. یکی از نتایج این اصل این است که باید برای مقام ناظر در نظارت بر انتخابات، انطباق اعمال مجریان با قوانین و مقررات در درجه اول اهمیت قرار داشته باشد و در مقام حسن اجرای قوانین و مقررات بدون هیچ ترغیبی نسبت به افراد، احزاب و گرایش‌ها عمل کند (Hashemi, 1998).

۵. بررسی تطبیقی الگوهای نظارت بر انتخابات

بحث انتخابات و نظارت بر آن موضوعی مهم و حساس برای افراد، جریانات سیاسی و سرنوشت کشور می‌باشد که به طریق اولی باید نهادی بر حسن اجرای انتخابات نظارت کند. انتخابات سالم، ساز و کاری برای تقویت مشروعیت نظام سیاسی، گردش مسالمت آمیز و آرام صاحبان قدرت، پویایی فضای سیاسی و پیوند مردم و حکومت محسوب می‌شود. نظارت بر انتخابات امری محتوم و خدشه ناپذیر است و به نوعی حربه، مجوز و عامل مشروعیت حکومت است. البته نهادهای ناظر از کشوری به کشور دیگر متفاوت می‌باشد. هدف از پژوهش نیز آشنایی با تنوع عملکرد کشورهای مختلف بر فرآیند نظارت بر انتخابات در کشورهای دیگر و تبیین الگوی مطلوب نظارت بر انتخابات در ایران می‌باشد. در همین راستا سعی شده ضمن برشمردن انواع مراجع عالی نظارتی بر انتخابات در کشورهای شاخص، الگوی مطلوب نظارت بر انتخابات در ایران را به عنوان یک شیوه ابتکاری و بدیع معرفی شود، که می‌تواند از جانب کشورهای اسلامی معاصر به عنوان یک الگوی مناسب و کارآمد اسلامی مورد پیروی قرار گیرد.

مراجع عالی نظارتی که نظر نهائی در رابطه با جریان انتخابات و دعاوی و شکایات انتخابات ارائه می‌دهند، بصورت مختلف در دنیای امروز قابل تصور است:

۵-۱- واگذاری امر نظارت بر انتخابات و دعاوی انتخاباتی به قوه مقننه

چرا که پارلمان قدرت حاکم دولت را در اختیار دارد و به لحاظ سلسله مراتب در میان سازمانهای عمومی در درجه اول اهمیت قرار گرفته است. لذا هرگونه مداخله‌ای از طرف دستگاه‌های دیگر، بالاخص قوه مجریه در انتخابات اعضای آن شایسته و مطلوب نیست. لذا در اجرای اصل فوق رسیدگی به اعتبار نامه‌های اعضا مجالس مقننه کشورهای بلغارستان، رومانی، و یوگسلاوی به وسیله خود مجلس انجام می‌گیرد و از طرف دیگر تصمیم قطعی و نهائی درباره صحت انتخابات و همچنین صلاحیت نمایندگان در کشورهای ایتالیا و بلژیک، سوئد و دانمارک و ایالات متحده با مجلس است.

این روش با این احتمال روبرو است که مجلس با اکثریت بسیار نیرومندی باز هم بی‌طرف نماند و مخالفان مستقل و آزاد را با نظام متحد حزبی از مجلس طرد کند (Boushehri, 2001).

۲-۵- واگذاری اتخاذ تصمیم و صلاحیت در امر انتخابات و دعاوی به محاکم اختصاصی و ویژه

در واقع این قضات هستند که در رابطه با صحت انتخابات و دعاوی انتخاباتی اعمال نظر کنند. این شیوه از حقوق انگلستان سرچشمه گرفته است. رأی محکمه ممکن است دائر به صحیح و معتبر بودن انتخابات و یا اعلام پیروزی داوطلب دیگری که آراء وی ظاهراً از دیگران کمتر بوده یا مشعر بر بطلان کامل انتخابات و تجدید آن باشد. با اینحال در برخی کشورها با این بینش که مسأله انتخابات و صحت و دعاوی مربوط به آن دارای ماهیتی ویژه هستند این مهم را به عهده دادگاههای خاص و متخصص نهاده‌اند. به عنوان مثال دیوان عالی انتخابات در یونان، صلاحیت رسیدگی به صحت انتخابات و شکایات آن را دارند. یا در نیجر دیوان عالی مطابق اصل ۱۰۲ نظر خود را در رابطه با صحت انتخابات ریاست جمهوری، مجلسین و محلی اعلام میدارد و بر این انتخابات نظارت دارد.

دیوان عالی اعتراضات را بررسی، بطورکلی در مورد دعاوی مربوط به انتخابات ریاست جمهوری، مجلسین و محلی نظر خود را بیان و نتایج را اعلام می‌کند. دیوان همچنین نظر خود را در مورد صحت همه پرس‌پرسی بیان و نتایج آن را اعلام می‌نماید.

۵-۳- واگذاری نظارت به نهاد سیاسی بی‌طرف با خصلت قضایی

این روش در فرانسه بیشتر کاربرد دارد. در این کشور شورای قانون اساسی مرکب از ۹ نفر که ۳ نفر از سوی رئیس جمهور و ۳ نفر از سوی رئیس مجلس ملی و ۳ نفر دیگر از سوی رئیس مجلس سنا تعیین می‌شوند و همچنین اعضای بالاستحقاق، یعنی رؤسای جمهور سابق، نظارت بر انتخابات و رسیدگی به شکایات انتخاباتی و صدور حکم در این باره را بر عهده دارند. از جمله در اصل ۵۸ قانون اساسی فرانسه مقرر شده که شورای قانون اساسی در صورت اعتراض نسبت به حسن اجرای انتخابات نمایندگان مجلس ملی و سناتورها تصمیم‌گیری می‌کند.

۶. اصول الگوی نظارتی مطلوب

نظارت از جمله اموری است که در همه جنبه‌های اجرایی و در همه کشورها مدنظر قرار گرفته است و می‌گیرد. وقتی مسئولیتی به فرد یا جمعی محول می‌گردد، برای حسن انجام آن لازم است به فرآیند اجرای کار، نظارت صورت پذیرد. بحث انتخابات که موضوعی مهم برای افراد، جریان‌ات سیاسی و سرنوشت کشور می‌باشد، از حساسیت ویژه‌ای برخوردار است و به طریقی اولی باید نهادی بر حسن اجرای انتخابات نظارت کند. این موضوع اختصاص به جمهوری اسلامی ایران ندارد و در همه کشورها، اصل نظارت اعمال می‌گردد. برای مثال در قانون

اساسی کشور فرانسه، شورای قانون اساسی، در ترکیه، آلمان و روسیه دادگاه قانون اساسی، در آمریکا، مجلس نمایندگان و در انگلستان مجلس عوام، همانند شورای نگهبان وظیفه نظارتی انتخابات را برعهده دارند.

تجربه ایجاد قوه ناظر در کشورهای مختلف، متفاوت است، که مهمترین آن‌ها را می‌توان در انواع ذیل دسته بندی نمود ۱- نظارت از طریق قوه مقننه، بدین معنی که نمایندگان مجالس مقننه مشترکاً قضاوت در صحت انتخابات را بر عهده می‌گیرند و با رأی اکثریت، انتخابات را تایید و یا ابطال می‌کنند ۲- نظارت توسط یک نهاد و یا سازمان برطرف که در مقام قوه ناظر بر انتخابات این وظیفه را بر عهده می‌گیرد و در صورت تخلف، انتخابات را ابطال می‌کند ۳- نظارت قضائی، بدین معنی که در برخی از کشورها، دادگاه‌های عالی (نظیر دیوان کشور) و یا دادگاه ویژه، انتخابات را زیر نظر می‌گیرند و در صورت لزوم حکم ابطال انتخابات و یا صندوق‌های انتخاباتی را صادر می‌کنند.

علاوه بر اینکه چه نهادی وظیفه نظارت را عهده دار گردد، نوع و چگونگی اعمال نظارت هم مسئله دیگری است. یعنی کسی که مجری است باید بداند، کس دیگری نیز مراقب کارهای اوست؛ اما اینکه بعد از اطلاع از کارها، مرجع نظارت چه تصمیمی می‌تواند بگیرد و آیا مجاز به انجام برخی اقدامات و کارها هست یا نه، از خود کلمه نظارت بر نمی‌آید. از طرفی ناظر نیز به کسی گفته می‌شود که عمل یا اعمالی را مورد توجه قرار داده و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی که معهود است، می‌سنجد.

با این توصیف، نظارت و ناظر نیازمند پسوندی است که کیفیت نظارت هم روشن نماید. به همین منظور، در منابع، نظارت را به دو دسته اطلاعی و استصوابی تقسیم نموده اند. می‌توان به صورت روشن تری نیز تعریف نمود که اطلاع دقیق ناظر از چگونگی وظیفه مأمور، هدف اصلی است و بدون اینکه حق امر و نهی داشته باشد، اطلاعات و قضاوت خویش را به مقام یا نهاد مسئول برای اتخاذ تصمیم منتقل می‌نماید. دکتر ناصر کاتوزیان نیز می‌نویسد: نظارت اطلاعی در موردی است که اعمال متولی تنها به اطلاع ناظر می‌رسد تا اگر خیانت، تقصیر و با ناتوانی مشاهده کند به مقام‌های عمومی اعلام دارد.

یک مجموعه اداره کننده انتخابات از جمله نهاد نظارت باید بر اصولی محکم و استوار بنا شده باشد. این اصول عبارتند از: استقلال، بی‌طرفی، حرفه‌ای بودن، پاسخگو بودن و قابل تجدید نظر بودن نظرات آن. چرا که با حقوق ملت سر و کار دارد. همچنین این نهاد باید غیر سیاسی باشد اما قابلیت فعالیت در محیط و شرایط سیاسی را داشته باشد.

۶-۱- استقلال از سایر نهادها و قوا

در یک کشور چند حزبی، یک نهاد ناظر تنها در صورتی اعتماد تمام احزاب را بدست خواهد آورد که استقلال آن از هر جهت و هر حزب و گروه و دولت وقت مبرهن و آشکار باشد. ساختار این مجموعه باید به گونه‌ای باشد که بتواند در برابر اعمال نفوذها از خود حمایت کند. در برخی کشورها نظیر گینه نو و آفریقای جنوبی استقلال نهاد ناظر تضمین شده است. در کشور کارستاریکا، این مجموعه بعنوان شاخه چهارم حکومت ذکر گردیده است. اما استقلال آن مورد ملاحظه و احترام قرار گرفته است (استرالیا، کانادا و بریتانیا). بنابراین همانطور که قوا از یکدیگر استقلال دارند و هیچ قوه‌ای حق دخالت در قوای دیگر را ندارند، بنظر بعضی نهاد ناظر را می‌توان قوه چهارم نامید. این قوه نیز باید استقلال داشته باشد و هیچکدام از قوای دیگر حق دخالت در امور آن را نداشته باشند.

۶-۲- بی‌طرفی

در کنار اصل اول (استقلال) اصل دیگری بنام بی‌طرفی وجود دارد که نباید این دو را با هم اشتباه کرد. زیرا این دو یکی نیستند و اصل بی‌طرف بودن دلالت بر این نکته دارد که نهاد ناظر و عملکرد این دستگاه باید به گونه‌ای باشد که افراد تنها بر اساس اطلاعات و اصل خود آگاهی رأی دهند. یعنی عملکرد آن نباید به گونه‌ای باشد که افراد را به رأی دادن به حزب یا شخص خاصی ترغیب نمایند. بعلاوه در اعلام نتایج انتخابات کاملاً بی‌طرفی را رعایت نمایند.

۶-۳- حرفه‌ای بودن و تخصص در اعمال نظارت

حرفه‌ای بودن نهاد نظارتی به اندازه استقلال و بی‌طرفی آن واجد اهمیت می‌باشد چرا که انجام بهینه این وظیفه منوط به تخصص و کارآمدی این نهاد می‌باشد و مردم مانند هر سازمان خدماتی دیگر به کیفیت خدمات این نهاد توجه دارند و قصور در انجام خدمات به دلیل رفتار غیر حرفه‌ای، می‌تواند مردم را نسبت به بی‌طرفی و استقلال این نهاد دچار تردید سازد و نهایتاً موجب کاهش مشارکت مردم در انتخابات آینده گردد.

۶-۴- پاسخگویی

هر نهادی که دارای قدرت تصمیم‌گیری باشد در یک جامعه دموکراتیک لزوماً باید پاسخگو هم باشد در غیر اینصورت خودسری رشد پیدا کرده و در جهت تهدید آزادی گام بردارد و اینجا است که حاکمیت قانون و سایر اصول دموکراسی در معرض خطر قرار می‌گیرند. از اینرو متولیان نظارت بر انتخابات باید در قبال تصمیماتی که می‌گیرند پاسخگو باشند.

۷. الگوهای متداول نظارت بر انتخابات

به طور کلی در یک بررسی تطبیقی، عموماً نظارت بر انتخابات در کشورهای جهان را می‌توان در چهار دسته اصلی تقسیم‌بندی کرد، که هر یک سازو کار مخصوص به خود را دارند. در این قسمت سعی می‌کنیم ضمن معرفی این چهار روش متداول، به معرفی قوانین کشورهای که از این شیوه‌ها استفاده می‌کنند نیز، پرداخته باشیم:

۷-۱- نظارت توسط ارگان قضائی

در بسیاری از کشورهای دموکراتیک جهان، نظارت بر صحت انتخابات توسط ارگان‌های قضائی صورت می‌گیرد که این امر عموماً به یکی از دو نهاد نام برده شده در ذیل سپرده شده است:

۷-۱-۱- دادگاه قانون اساسی

آنچه در بحث نظارت توسط یک ارگان قضائی بر انتخابات ریاست جمهوری، در کشورهای مختلف عمومیت دارد، نظارت توسط دادگاه قانون اساسی است. در این راستا می‌توان به کشورهای اتریش، فیلیپین، بلغارستان و آلمان اشاره نمود.

۷-۱-۲- دیوان عالی کشور

در برخی از کشورها مانند پاکستان، بلغارستان، دیوان عالی کشور به عنوان یک نهاد قضائی ضامن صحت انتخابات می‌باشد. در کشورهای دیگر نیز چنین نهادهای مشابه می‌وجود دارد. به عنوان مثال در قانون اساسی انگلستان مسئولیت تشخیص مابینت قانون عادی (که ارگان ناظر را تعیین می‌کند) با قانون اساسی بر عهده دیوان عالی است که البته در این کشور این دیوان شعبه‌ای از هیات قانونگذاری محسوب می‌شود. یکی از بارزترین نمونه‌های این نوع نظارت توسط یک ارگان قضائی کشور جمهوری نیجر می‌باشد. دیوان عالی کشور بر حسن اجرای عملیات مزبور نظارت و نتایج را اعلام می‌نماید (اصل ۳۷ قانون اساسی نیجر). همچنین دیوان عالی کشور در مورد صلاحیت نامزدها و همچنین صحت برگزاری انتخابات اظهار نظر می‌نماید (اصل ۶۵ قانون اساسی نیجر).

۷-۲- نظارت توسط ارگان تقنینی

هرچند در بسیاری از کشورها مانند سوئیس، ایتالیا، ژاپن، دانمارک، رومانی، کانادا و نوروز نظارت بر انتخابات توسط خود مجلس انجام می‌پذیرد، اما بر رسیدگی به اعتبارنامه‌های نمایندگان توسط خود مجلس ایراد وارد شده که رسیدگی به اعتبارنامه‌های نمایندگان مجلس چه از

حیث واجد بودن شرایط انتخابات و چه از نظر مطابقت عملیات انتخاباتی با مقررات قانونی، یک امر قضایی است. از این رو با توجه به اصل تفکیک قوا، مجالس مقننه اصولاً صلاحیت این کار را نداشته و فقط مقام‌های قضایی هستند، که می‌توانند این وظیفه را انجام دهند. با این وجود در اکثر ممالک از جمله کشورهای بلژیک و سوییس هر یک از مجالس مقننه، اعتبارنامه‌های اعضای خود را مورد رسیدگی قرار داده و آن‌ها را تصویب یا رد می‌نمایند.

۷-۳- نظارت توسط ارگان اجرایی

در برخی از کشورها این وزارت کشور است که به عنوان یک ارگان اجرایی وظیفه نظارت بر صحت انتخابات را بر عهده دارد: در انگلستان، نخست وزیر، وزیر کشور را تعیین می‌کند و وزارت کشور، طبق قانون، مسؤولیت نظارت عالی بر بررسی و تأیید و رد صلاحیت‌های نامزدهای نمایندگی مجلس را بر عهده دارد.

طبق قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه پس از اصلاحات ۱۹۶۲ م وزارت کشور نظارت بر بررسی صلاحیت نامزدهای ریاست جمهوری و نمایندگی مجلس را بر عهده گرفت. کسانی به انتخابات راه می‌یابند که وزارت کشور در نهایت صلاحیت آن‌ها را تأیید کند (Boushehri, 2001).

۷-۴- نظارت توسط یک نهاد سیاسی خاص

برخی از کشورها منفعت و سود جمعی را در این دیده اند که این وظیفه خطیر را به یک نهاد سیاسی خاص بسپارند. در این روش معمولاً با تشکیل یک شورای خاص یا یک نهاد سیاسی مختلط، که اعضای آن توسط ارگان‌های مختلف حکومتی انتخاب میشوند، به وظیفه نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری پرداخته می‌شود.

در این خصوص میتوان به فرانسه که خود یکی از الگوهای نظام‌های حقوقی دیگر کشورها نیز به حساب می‌آید اشاره کرد. طبق اصل ۵۸ قانون اساسی فرانسه، شورای قانون اساسی بر حسن اجرای قانون انتخابات ریاست جمهوری نظارت می‌کند. این شورا به اعتراض‌ها رسیدگی کرده و نتایج انتخابات را اعلام می‌نماید. شورا پس از بررسی و رسیدگی می‌تواند بر حسب مورد، شکایت را رد کند؛ انتخابات را باطل نماید و یا این که نتایج اعلام شده را اصلاح کند.

۷-۵- نظارت توسط رسانه‌ها و مطبوعات

مردم چگونه می‌توانند بدون واسطه و مستقیماً نهادهای حکومتی را زیر نظر بگیرند و مانع تبانی در میان آن‌ها شوند. باید نهادی در میان باشد که خودبنیاد و مستقل از قوای سه‌گانه است. در نهایت بنظر می‌رسد که همه قوا و نهادها، در عین پاسخگویی به یکدیگر و نهادهای ناظر و رسمی، باید در برابر «افکار عمومی» نیز پاسخگو باشند، و نماینده افکار عمومی، «رسانه‌های آزاد» است. بدین ترتیب، مطبوعات به عنوان رکن چهارم دموکراسی (ارکان دیگر: قانون اساسی، نظام پارلمانی، احزاب سیاسی)، حلقه آخر در سلسله پاسخگویی‌های مسئولان تلقی شد. در غیبت این رکن، هر اتفاق ناگواری در کشور، محتمل الوقوع است.

۸. ضرورت بازنگری قانون اساسی و پیش بینی ناظر مستقل

یکی از مهمترین ایرادات وارد به نظارت در انتخابات ایران را می‌بایست یکی بودن مجری و ناظر در بررسی صلاحیت کاندیداهای انتخاباتی دانست. در جریان انتخابات مجلس و ریاست جمهوری اگر کسی از سوی شورای نگهبان رد صلاحیت شود، باید اعتراض خود را به این شورا بدهد و مرجع بالاتری وجود ندارد. اشکال کار هم همین است که مجری و ناظر یکی است و دور تسلسل طی می‌شود.

در زمان مجلس دوم نظارتی که به شورای نگهبان داده شد تنها نظارت بود؛ معنایش این است که این شورا نظارت کند تا قوانین مربوط به انتخابات از سوی مجری درست اجرا شود، مثل ناظر ساختمان که نظارت می‌کند ساختمان‌سازی درست انجام شود. تا مجلس سوم هم مشکلی در این زمینه وجود نداشت و هر کس از سوی هیئت اجرایی رد می‌شد شورای نگهبان شکایتش را می‌پذیرفت و احقاق حق می‌کرد؛ اگر نظر هیئت اجرایی را تایید می‌کرد طرف قانع می‌شد و در غیر این صورت مشکل حل می‌شد، اما الان ممکن است هیئت اجرایی فردی را تایید کند و شورای نگهبان او را رد کند؛

این نحوه نظارت بعد از مجلس چهارم تغییر کرد و تفسیر شورای نگهبان به استصوابی و در تمام مراحل و نظارت در تایید صلاحیت‌ها تبدیل شد.

هر کشوری بعد از مدتی به لحاظ ایجاد و تغییر شرایط، نیازمند بازنگری قانون اساسی است و در جمهوری اسلامی ایران هم در طول ۴۳ سال تنها یک بار قانون اساسی بازنگری شده است؛ در حالی که برای رفع چنین اشکالاتی در حال حاضر قانون اساسی نیازمند بازنگری می‌باشد تا این نواقص اصلاح شود.

از آنجا که اصلاح قانون انتخابات در قوانین عادی و با توجه به وجود شورای نگهبان و نظارت آن بر قوانین مصوب مجلس امکان‌پذیر نیست، بنابراین راهکار آن بازنگری قانون اساسی است.

۹. الگوی مطلوب نظارت بر انتخابات و امتیازات آن نسبت به سایر الگوها

در نظام‌های دموکراتیک سیستم‌های انتخاباتی به گونه‌ای طراحی می‌شود تا همه اقشار و سلاقی توان مشارکت داشته باشد و نهاد برگزارکننده انتخاباتی یک نهاد بی‌طرف است. باید در انتخابات تکرار باشد تا تعدد. هر قوه و قدرتی باید به «دیگری» پاسخگو باشد، نه به خود یا خودی. قوه مجریه باید به قوه مقننه پاسخ دهد و قوه مقننه به دستگاه قضا و دستگاه قضا به متخبران مردم در قوای مجریه و مقننه یا حافظان رسمی قانون اساسی کشور یا نهادهایی مانند مجلس سنا و خبرگان.

بی تردید می‌توان مدعی بود اصلاح نظام انتخاباتی در هر کشور و شیوه نظارت حاکم بر انتخابات در بهبود نظام انتخاباتی هر کشور و استقرار دموکراسی نقش بسزایی دارد. بدیهی است که نوع خاص ساختار نظام انتخاباتی، جایگاه نهاد ناظر، جایگاه صلاحیت، نحوه انتخاب یا انتصاب، روش نظارت و احراز صلاحیتها و شیوه رسیدگی به شکایات، نقش قوه قضاییه و مراجع صالحه رسیدگی کننده و آیین رسیدگی و همگی از مواردی هستند که می‌توانند در جهت نیل به نظام انتخاباتی کارآمد و مطلوب تأثیرگذار باشند.

در هر حال وجود پاره‌ای از مشکلات و کاستی‌ها در نوع نظام انتخاباتی ایران و ارائه الگویی مناسب در جهت نظارت قضایی بر انتخابات، با توجه به ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در صورت به وجود آمدن شرایط بازنگری در آن و تجارب سایر کشورها، ضرورت و اهمیت تغییر شیوه نظارت را بیش از پیش نمایان می‌سازد.

از امتیازات این نوع از نظارت می‌توان به استقلال در نظر و عمل، بی‌طرفی در مقابل انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان، منع جمع عضویت شورای ناظر با سایر مشاغل حکومتی و دولتی، منع وابستگی اعضای شورای ناظر به احزاب و گروه‌های سیاسی، حرفه‌ای بودن و پاسخگویی و نهایتاً اقناع افکار عمومی و انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان اشاره نمود.

اجرای انتخابات، نظارت بر آن و رسیدگی به دعاوی و جرایم انتخاباتی در سطح کلان ملی که به همین نسبت مورد پذیرش اکثریت مردم، گروه‌ها و احزاب و تشکلهای بسیار حیاتی و مهم است و این شیوه تامین کننده مشارکت همه جانبه مردم و تضمین کننده سلامت انتخابات است.

با توجه به ظرفیت قانونی نظام جمهوری اسلامی و یا در صورت ایجاد شرایط بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از ۳۳ سال از بازنگری قبلی، ظرفیت سنجی و ارائه الگوی مطلوب و ایجاد سازوکاری مهم تحت عنوان "دادگاه قانون اساسی" یا "دادگاه عالی انتخابات" یا "دیوان عالی عدالت" یا "شورای قانون اساسی" با ترکیب، تعداد، حدود وظایف و اختیارات، با حفظ جایگاه اصولی آن در نظارت عالی و حل و فصل نهایی مشکلات و اختلافات کلان و ملی در موضوع انتخابات نظارت نماید، با این وصف که در اجرا و نظارت دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط دخالت نکرده و نظارتش فراتر از ورود به موضوعات و اختلافات جزئی، منطقه‌ای، سیاسی و حزبی باشد.

نتیجه‌گیری

در جمهوری اسلامی ایران براساس اصل ۹۹ قانون اساسی وظیفه مهم نظارت بر انتخابات به عهده شورای نگهبان قانون اساسی گذاشته شده است. بنابراین نهاد ناظر بر انتخابات مشخص شده است، اما کیفیت و نوع نظارت در این اصل روشن نیست. تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی و نحوه نظارت اعمال شده توسط این نهاد در سال‌های اخیر باعث بروز مشکلاتی در عرصه سیاسی و اجتماعی شده است. از نواقص قانون انتخابات می‌توان به تغییرات پی در پی آن به ویژه در آستانه انتخابات، برداشت‌های متفاوت و سلیقه‌ای شورای نگهبان از نظارت استصوابی و هزینه نمودن جایگاه رهبری و سایر نهادها و ارکان نظام اشاره نمود. متأسفانه مشکلات دوران انتخابات، پس از انتخابات نیز ادامه یافته و انرژی زیادی از کشور صرف دعوای انتخاباتی می‌گردد. برای رفع این نقیصه و برون رفت از این وضعیت باید در مورد وظایف و مسئولیت‌های تمامی ارکان انتخابات شفافیت و قانونمندی و پایبندی به آن به وجود آید. لیکن برای ایجاد سازوکار مناسب برای فصل الخطاب قرار گرفتن و تبلور اراده ملی در یک نهاد و سازوکار کاملاً مستقل، عادل و غیر سیاسی، امکان نظارت قضایی برانتخابات و امتیازات آن نسبت به سایر الگوهای نظارتی را تبیین گردید. در همین راستا و با توجه به الگوی مذکور، بنظر می‌رسد تأسیس نهادی تحت عنوان "دادگاه قانون اساسی" یا "دادگاه عالی انتخابات" یا "دیوان عالی عدالت" یا "شورای قانون اساسی" با ترکیب و تعداد و حدود وظایف و اختیارات و جایگاه اصولی و اساسی آن ضرورت دارد. از همین رو در صورت ایجاد شرایط بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به منظور نظارت بر صحت انتخابات، رسیدگی به اعتراض‌ها در موارد خاص و اعلام نتایج قطعی انتخابات و در نهایت برگزاری هر چه بهتر انتخابات در بستر و اندیشه مردم سالاری و جامعه مدنی و متمدنی می‌توان در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران گام محکم و بلندی برداشت.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

The concept of election monitoring in Iran, especially concerning the role of the Guardian Council, has been a subject of much debate in recent years. The importance of elections in shaping the political and social fate of individuals is undisputed. However, the Council's increasing involvement in electoral oversight, including informational, supervisory, and disciplinary roles, has raised concerns about the transparency and legality of its actions. A lack of clarity in electoral laws and the diverse interpretations

and actions of the Guardian Council have led to significant ambiguities in electoral processes, undermining public trust and complicating the legitimacy of elections. Key challenges include the failure to adhere to constitutional principles and the lack of alignment with universally accepted legal standards, which negatively affect the engagement of candidates, voters, and the general public ([Amid Zanjani, 2003, 2012](#)).

This article aims to examine these issues by reviewing the general policies on elections in Iran and assessing the weaknesses of the existing electoral laws. In particular, it explores how electoral monitoring policies and principles, derived from the country's constitutional framework, are implemented by the Guardian Council and their impact on the integrity of elections. The discussion also highlights the need for a more transparent and legally compliant monitoring system, advocating for the establishment of an ideal oversight model to address the current shortcomings.

The term "monitoring" in Persian and Arabic originally denotes careful observation and inspection, both in material and spiritual contexts ([Dehkhoda, 1964](#)). In the field of public law, it refers to the systematic evaluation of actions by public officials and bodies to ensure compliance with legal standards. It involves ensuring the proper execution of public affairs and preventing any deviation from the established legal framework ([Rezaian, 2020](#)). Election monitoring, specifically in the context of Iran's legal system, is the process by which the activities of officials and public bodies are evaluated to ensure they align with the law, preventing any abuse of power.

In Iran, the key institution tasked with electoral oversight is the Guardian Council, as stipulated in Article 99 of the Iranian Constitution. This body is responsible for ensuring the legitimacy of elections for the Assembly of Experts, the presidency, the parliament, and referenda ([Amid Zanjani, 2012](#)). Despite the critical role the Guardian Council plays in ensuring electoral integrity, its methods and interpretations of constitutional law have been a source of significant contention. The Guardian Council's supervisory role is often interpreted as "discretionary", meaning that it includes the authority to approve or reject candidates, a practice that has raised concerns about its overreach and lack of transparency ([Jafari Nadooshan, 2006](#)).

In 1995, the Guardian Council clarified its stance on its supervisory role, asserting that its oversight extends to all phases of the electoral process, including candidate qualification. This interpretation, however, has drawn criticism, as it is seen as an imposition on voters' rights and a potential barrier to free and fair elections. Critics argue that the "discretionary" nature of the oversight, combined with the Council's subjective interpretations, undermines the democratic process by limiting political competition ([Alinaghi, 1999; Habibzadeh & Hosinzadeh, 2004](#)).

Legal scholars have proposed alternatives to the current system, such as disciplinary oversight, which would involve an impartial body ensuring compliance with electoral laws without political interference. This model, akin to the French system of constitutional oversight, could help mitigate the concerns surrounding the Guardian Council's powers. Key features of such a system would include ensuring that the monitoring body remains politically neutral, free from biases or party affiliations, and operates under clear, unambiguous electoral laws that prevent arbitrary decisions. Moreover, any disqualification or election annulment would need to be substantiated with clear, justifiable evidence, and any complaints or disputes should be subject to review by an independent judiciary ([Etaat, 2004](#)).

The need for reform in Iran's electoral oversight system has been underscored by the difficulties in achieving free, competitive elections due to the Guardian Council's broad and sometimes controversial interpretations of its constitutional role. While the Constitution specifies that election regulations are to be determined by the legislature, the Council's current approach has led to a perception that it assumes legislative powers, further complicating the electoral process ([Amid Zanjani, 2003, 2012](#)). Therefore, for

Iran to achieve a truly democratic electoral system, the ambiguities in the electoral laws must be resolved, and a more transparent, legally grounded framework for election oversight should be established, focusing on impartiality and adherence to constitutional principles.

The supervision of elections is a critical issue in democratic systems, and various models have been developed to ensure transparency and fairness. In some countries, a specific political body is tasked with overseeing elections. For example, in France, the Constitutional Council supervises the presidential election process, reviews complaints, and announces the results. This approach involves forming a specialized body, often composed of members appointed by various government organs, to manage the election process and ensure its legal integrity. This system aims to separate the roles of the executive and the oversight body to prevent conflicts of interest and ensure impartiality.

Another significant method of oversight involves the media and press, which play a vital role in holding government institutions accountable. Free and independent media act as the fourth pillar of democracy, ensuring that the actions of governmental bodies remain transparent and subject to public scrutiny. In the absence of such oversight, there is a higher likelihood of government malfeasance, which undermines public trust. In many democratic countries, the media is considered a critical actor in promoting accountability, providing a direct line between the public and the government and ensuring the legitimacy of the election process.

In the case of Iran, one of the major issues with election supervision is the overlap between the executive and the supervisory bodies. The Guardian Council, which both oversees elections and approves candidates, has been criticized for creating conflicts of interest, especially when it comes to candidate disqualifications. To address these challenges, it is argued that the Iranian Constitution needs to be revised to establish an independent body that would exclusively handle election supervision and ensure its impartiality. This reform would ideally include the establishment of a new institution, such as a "Constitutional Court" or "Supreme Election Court," which would oversee the election process independently from other political entities. Such a system could improve electoral transparency and accountability, ensuring that elections truly reflect the will of the people while reducing political interference.

References

- Alinaghi, A. (1999). *Supervision of Elections and Determining the Qualifications of Candidates*. Ney Publishing.
- Alkit, J. (2005). Free and Fair Elections. *Majles and Strategy Journal*(46), 78-90.
- Amid Zanjani, A. (2003). The Guardian Council and Supervision of Elections. *Islamic Government Journal*, 8(4).
- Amid Zanjani, A. (2012). *Political Jurisprudence, Volume 1*. Amir Kabir Publishing.
- Boushehri, J. (2001). *Comparative Constitutional Law*. University of Tehran Press.
- Dehkhoda, A. A. (1964). *Dehkhoda Dictionary*. University of Tehran, Faculty of Literature, Tehran Dictionary Organization.
- Etaat, J. (2004). Elections and Supervision of the Guardian Council. *Constitutional Law Journal*, 2(2).
- Habibzadeh, M. J., & Hosinzadeh, J. (2004). The Legal Status of the Guardian Council's Supervision Offices in the Context of Critiques and Analysis of the Administrative Justice Court's Opinion. *Humanities Faculty Quarterly*(3).
- Hashemi, S. M. (1998). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, Volume 2*. Dadgostar Publishing.
- Jafari Nadooshan, A. A. (2006). *A Comparative Study of the Functions of the Guardian Council in Iran, France, and the U.S*. Islamic Revolution Documentation Center.
- Rezaian, A. (2020). *Principles of Management*. Office for Compilation of Humanities Books for Universities (SAMT).
- Solensu. (2002). A Comparative Study on Electoral Integrity and the Qualification of Candidates. *Majles and Strategy Journal*(36), 169-198.