

قانون انتخابات و روند اصلاح آن؛

نگاهی به تجربه جهان و ایران^۱

پدرام سعید

چکیده

در گذشته، انتخابات سازوکار پیچیده‌ای نداشت چون حق رأی محدود بود و نخبگان سستی بی هیچ رقابتی انتخاب می‌شدند. رشد مردم‌سالاری موجب تحولات شگرفی در برگزاری انتخابات گردید و سازوکار مفصلی برای آن تعریف شد. برای تضمین سلامت انتخابات راه‌حل‌های مختلفی از جمله نظارت بر انتخابات اندیشیده شده است. نظارت بر انتخابات در وهله اول به عهده خود دستگاه برگزارکننده، سپس سایر قوای کشور یا یک نهاد عالی بی‌طرف، و سرانجام جامعه مدنی و رسانه‌هاست.

مبنای اصلی تعیین نحوه برگزاری انتخابات، قانون انتخابات است. این قوانین در همه کشورها وجود دارد ولی از حیث اختصار و تفصیل متفاوت است.

سابقه قانونگذاری در سایر کشورها نشان می‌دهد که دولت‌ها به ندرت در قانون انتخابات دخل و تصرف جدی می‌کنند. تغییرات اساسی هنگامی اعمال می‌شود که رژیم

۱. گزارش حاضر در دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس تنظیم شده و در آبان ماه ۱۳۸۱ مستقلاً با شماره ۶۵۱۷ انتشار یافته است.

عوض شده یا اصطلاحات بنیادین در آن انجام شده باشد. معمولاً روش‌های مختلفی برای اصلاح قانون انتخابات وجود دارد: روش حداکثری، حداقلی، ترکیبی و تدریجی. با این که از تصویب اولین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی بیش از بیست سال نمی‌گذرد اما شمار اصلاحیه‌ها و مصوبه‌های قانونی مرتبط با آن از سی مورد فراتر رفته است. با این همه، تغییرات صورت گرفته جز در مورد نظارت شورای نگهبان بر انتخابات چندان اساسی نبوده است.

مقدمه

امروزه در سراسر دنیا توجه زیادی به بازسازی نهاد انتخابات می‌شود. این گرایش دلایل مختلفی دارد که از همه مهم‌تر پایان جنگ سرد، گرایش جهانی به مردم‌سالاری و نضج گرفتن اندیشه‌های تازه درباره توسعه است. در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ توجه کشورها به تحولات فراملی و تثبیت مردم‌سالاری در سراسر جهان، موجب عنایت و اهتمام خاص آن‌ها به نهادسازی سیاسی شد. سازمان‌های معتبر بین‌المللی مانند بانک جهانی هم دریافتند که نمی‌توان به اداره مطلوب جامعه به چشم یک پدیده فرمایشی و نمایشی نگریست و با پیش کشیدن ضروریات اولیه زندگی مثل آب آشامیدنی سالم، بهداشت عمومی و تعلیم و تربیت از آن غفلت کرد. چرا که برقراری مردم‌سالاری شرط مقدم توسعه انسانی کارآمد، و مقابله با فقر، نابرابری و تعارضات قومی است.^۱ علاوه بر آن، سقوط بسیاری از حکومت‌های اقتدارگرای منحط در امریکای لاتین، اروپای شرقی، آسیا و آفریقا بستر مناسبی برای توسعه سیاسی فراهم آورد که مراجع مساعدت‌کننده بین‌المللی بدان توجه کردند. این مراجع برای ارتقا و تثبیت مردم‌سالاری راهبردهای مختلفی در پیش گرفتند که اهم آن‌ها اعطای کمک‌هایی برای تقویت قوه قضاییه مستقل و دستگاه قانونگذاری کارآمد برای ایجاد وزنه تعادلی در برابر قوه مجریه بود. همچنین با تقویت سازمان‌های مردمی، سازمان‌های غیردولتی حمایتی و رسانه‌های

1. Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York: Anchor Books, 1999.

خبری توجه زیادی به حمایت و توسعه جامعه مدنی مبذول داشتند. اما شاید از میان همه تلاش‌های صورت گرفته برای گسترش دموکراسی، بیش‌ترین منابع صرف برگزاری انتخابات رقابتی، آزاد و عادلانه شده باشد چرا که مردم تنها از طریق صندوق‌های رأی امکان و فرصت مناسب و مستمر برای انتخاب نمایندگان خود، پاسخگو نگهداشتن دولت و در صورت لزوم، برکناری افراد ناصالح به دست می‌آورند.^۱

نهاد انتخابات، مهم‌ترین رکن ساختارهای مردم‌سالار به شمار می‌آید. گرچه این نهاد به تنهایی شرط کافی برقراری مردم‌سالاری نیست اما در هر حال بدون آن، حداقل شرایط اولیه برای استقرار مردم‌سالاری تأمین نمی‌شود. برای مشروعیت مردم‌سالاری باید معیارهای پذیرفته انتخابات حتماً لحاظ شود. این معیارها عبارت است از اجتناب از اعمال ناروا مثل خشونت، تهدید، ارتشا، خرید رأی، نقض قوانین، تقلب و دست‌کاری‌های معطوف به منافع جناحی و حزبی، همچنین فراهم بودن امکان رقابت برابر برای احزاب و نمایندگان مخالف بدون سرکوب و مزوی ساختن آن‌ها، توزیع مناسب منابع لازم برای رقابت‌های انتخاباتی و دسترسی مساوی به مراجع خبری و رسانه‌ای، اتخاذ روال عادلانه، سالم، کارآمد و شفاف در کلیه مراحل انتخابات، و سرانجام فراهم کردن امکان مشارکت عموم مردم. هر زمان متولیان امر با اعمال نظر جانبدارانه و ناروا به قصد باقی ماندن بر سر قدرت، در انتخابات دخل و تصرف کرده‌اند مشروعیت خود را از دست داده‌اند.^۲

تا اوایل دهه ۱۹۸۰، مساعدت‌های بین‌المللی به انتخابات کشورها بسیار محدود و استثنایی بود و در موارد خاص مانند زمان به استقلال رسیدن یک کشور یا در پایان جنگ‌های داخلی انجام می‌شد. اما از دهه ۱۹۹۰ به این سو، ناظران بین‌المللی، کارشناسان مساعدت‌های فنی و مشاوران قوانین اساسی نقش مهمی در برگزاری انتخابات در سراسر دنیا ایفا کرده‌اند.^۳

1. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: Learning Curve*, Washington DC: Carnegie Endowment, 1999.

۲. برای اطلاعات بیش‌تر درباره ارزیابی سالانه وضعیت دموکراسی و تحولات جهانی آن ر.ک. به:

<http://www.FreedomHouse.Org>.

3. Carothers, *op.cit.*, chapter 6.

تمایل به بازسازی نهاد انتخابات محدود به کشورهای نمی شود که در حال گذار به حکومت‌های مردم سالار هستند بلکه برخی کشورهای هم که سابقه‌ای طولانی در انتخابات و مردم سالاری دارند با توجه به تحولات روز، تغییراتی در فرمول‌های انتخاباتی یا شیوه سرشکن کردن آرا بین کرسی‌ها داده‌اند.^۱ به علاوه در کلیه مراحل انتخابات، نوآوری‌هایی در این کشورها صورت گرفته است. مهم‌ترین این اقدامات ناظر بر موارد ذیل است: قواعد مربوط به انتخابات و احزاب درباره صلاحیت احزاب و داوطلبان، مراحل اجرایی و اداری انتخابات از جمله ثبت نام رأی‌دهندگان و تجهیز انتخابات، قوانین مربوط به هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی، دسترسی به رسانه‌ها و استفاده از تکنولوژی جدید در انتخابات.

برگزاری انتخابات

در گذشته، انتخابات سازوکار پیچیده‌ای نداشت زیرا حق رأی محدود بود و نخبگان سستی بی هیچ رقابتی انتخاب می‌شدند. روش‌های رأی دادن و شمارش آرا نیز ساده بود. برای نمونه، رأی‌دهندگان در بازار یا اماکن عمومی دیگر گرد هم می‌آمدند و به طور شفاهی یا با بلند کردن دست، نماینده‌ای انتخاب می‌کردند. اگر هم از برگه رأی استفاده می‌شد معمولاً رأی‌گیری محرمانه نبود و افراد ذی‌نفع می‌توانستند بر آرا تأثیر گذارند.

رشد مردم سالاری موجب تحولات شگرفی در برگزاری انتخابات شد. تعداد کسانی که حق رأی داشتند چندین هزار برابر شد؛ انتخابات رقابتی جای گردش افراد ثابت و تغییرناپذیر را گرفت و استفاده از برگه‌های رأی مخفی مرسوم شد. کلیه این اقدامات برای نیل به آرمان اصلی انتخابات یعنی آزاد و عادلانه بودن آن صورت می‌گرفت.^۲ برای تأمین

۱. برای اطلاعات جامع درباره تحول فرمول‌های انتخاباتی در کشورهای غربی می‌توان به کتاب معروف آرنه لیپارت با مشخصات ذیل مراجعه کرد:

Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1994.

2. Guy S. Goodwin Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva: Inter-parliamentary Union, 1994, p. 87.

این دو آرمان باید مدیریت کارآمد و صحیحی به کار گرفته می‌شد. اهتمام به این موضوع چندان بود که محافل دانشگاهی و سازمان‌های مساعدت‌کننده بین‌المللی را به این فکر واداشت که رشته فرعی جدیدی را با عنوان مدیریت انتخابات پی ریزند. گرچه مدت زیادی از تکوین این رشته نمی‌گذرد اما پیشرفت زیادی کرده و مبنایی برای عمل برقرارکنندگان انتخابات در سراسر دنیا شده است. صاحب‌نظران این رشته عقیده دارند انتخابات صرفاً به روز برگزاری محدود نمی‌شود بلکه مراحل یازده‌گانه‌ای دارد که عبارت است از:

۱. **تعیین مستندات قانونی مورد نیاز:** تدوین و تصویب مقررات لازم، از قانون اساسی گرفته تا آیین‌نامه‌های اجرایی که شیوه اختصاص کرسی‌ها به آرا نیز در این چارچوب قرار می‌گیرد.
۲. **تعیین ساختار اداری لازم برای مدیریت انتخابات:** تعیین کمیسیون یا ستاد برگزارکننده انتخابات و ارتباط این واحد مرکزی با هیأت‌های اجرایی.
۳. **تعیین حدود حوزه‌های انتخابیه:** شامل ترتیبات اجرایی کار. اصولاً این حدود را قانون مشخص می‌سازد.
۴. **آموزش و اطلاع‌رسانی به رأی‌دهندگان:** این مرحله قبل از ثبت‌نام رأی‌دهندگان آغاز و در مراحل بعدی نیز استمرار می‌یابد.
۵. **ثبت‌نام رأی‌دهندگان:** تعیین فهرست رأی‌دهندگان متناسب با شعبی که مجازند در آن‌ها رأی خود را به صندوق اندازند.
۶. **ثبت‌نام و تعیین صلاحیت داوطلبان انتخاباتی و احزاب:** بررسی نامزدها از حیث دارا بودن حداقل شرایط و اعلام اسامی واجدان شرایط.
۷. **تنظیم رقابت‌های انتخاباتی:** قواعد مربوط به هزینه‌های انتخاباتی و قواعد مربوط به دسترسی به رسانه‌های دولتی.
۸. **رأی‌گیری:** انجام کلیه ترتیبات اجرایی و مسائل مربوط به حضور نمایندگان احزاب، داوطلبان انتخاباتی و سایر ناظران انتخابات بر سر صندوق‌های رأی.

۹. شمارش و اعلام نتایج: مسائل مختلفی مثل نحوه شمارش - شمارش در محل شعبه یا به طور متمرکز - و نحوه نظارت ناظران در این مرحله.
۱۰. رسیدگی و حل و فصل شکایات و اختلافات انتخاباتی: مسائلی مانند تعیین دیوان خاص یا محکمه رسیدگی به شکایات انتخاباتی و مهلت‌های مقرر برای رسیدگی.
۱۱. اعلام نتایج و اختصاص کرسی‌ها: هر یک از این مراحل، تفصیل کاملی دارد و مطالعات متعددی درباره آن‌ها انجام شده است. گذشته از اینها باید شرایطی بر کل جریان انتخابات حاکم باشد که اختصاص به مرحله خاصی ندارد. مهم‌ترین این شرایط «سلامت انتخابات» است که از طریق سازوکارهای خاصی مانند پابندی به اصول اخلاقی و تعیین ناظران باید تأمین شود.^۱ در ادامه به مسأله سلامت و نظارت بر انتخابات اشاره می‌شود.

سلامت انتخابات و نظارت بر آن

برای تضمین سلامت انتخابات راه‌های مختلفی از جمله نظارت بر انتخابات تمهید شده است. نظارت بر انتخابات از طرق مختلف انجام می‌پذیرد. در وهله اول، خود دستگاه برگزار کننده انتخابات باید از طریق نظارت و توازن داخلی عهده‌دار نظارت باشد. دیگر نهادهای نظارت کننده، سایر قوای کشور یا یک نهاد عالی بی طرف است. بالاخره آخرین متولی نظارت، جامعه مدنی و رسانه‌ها هستند که فعالیت آزاد آنها ضامن سلامت انتخابات است.

یکی از مسائلی که به شدت سلامت انتخابات را مخدوش می‌کند محدود ساختن حقوق اولیه شهروندان برای انتخاب کردن و انتخاب شدن است چرا که تضمین مشارکت فعال همه اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع از اصول اساسی حفظ سلامت انتخابات است. نخستین مانع در این راه، تعیین فرمول‌های انتخاباتی است. در نظام‌هایی که از فرمول‌های

1. ACE Project, A CD-Rom on the ACE Project: A User friendly Information Resource on Election Administration, by International IDEA, UN, IFES. Also available at the following internet address: <http://www.Aceproject.Org>, 2000.

اکثریتی (مطلق یا نسبی) تبعیت می‌کنند گاه به طور قهری برخی از داوطلبانی که هوادارانی در بین گروه‌هایی از رأی دهندگان دارند از گردونه رقابت حذف می‌شوند.

گذشته از فرمول انتخاباتی، ساده‌ترین راه برای محروم کردن شهروندان از حقوق انتخاباتی اولیه خود، ایجاد ضوابط سختگیرانه و مبتنی بر مصلحت‌سنجی است که هنگام تعیین صلاحیت انتخاب شوندگان اعمال می‌شود. این گونه اقدامات معمولاً از طریق مراجع ناظر اعمال می‌شود و در نظام‌های مختلف، نهادهای گوناگونی در مورد آن تصمیم‌گیری می‌کنند. این موضوع از چنان اهمیتی برخوردار است که برخی از نویسندگان از آن به اعتمادپذیری نظام‌ها تعبیر کرده‌اند. بر این اساس، در یک سرطیف نظام‌هایی قرار دارند که بالاترین درجه از اعتماد را دارا هستند. در این نظام‌ها یک مرجع دولتی ذی‌صلاح در سطح ملی یا محلی عهده‌دار مسئولیت تعیین صلاحیت نامزدهاست. این مرجع تا حدودی وظیفه داوری و حل اختلاف را نیز برعهده دارد. البته این بدان معنا نیست که تصمیمات مرجع یاد شده قابل شکایت نزد دادگاه عادی یا دادگاه قانون اساسی نباشد. در واقع در این نظام‌ها فرض بر این است که قوای سه‌گانه بدون جانبداری خاص، مسئولیت خود را به نحو احسن انجام می‌دهند. این نظام در کشورهای چون آلمان، آمریکا، انگلستان، سوئد و ایرلند رایج است. برای نمونه، در آلمان اداره ثبت احوال فدرال صلاحیت داوطلبان انتخاباتی را تعیین می‌کند.

در سر دیگر طیف، نظام‌هایی قرار دارند که از حداقل اعتماد برخوردارند. در این نظام‌ها یک مرجع عالی هم‌تراز سایر قوا که احکام آن قابل تجدیدنظر در سه قوه دیگر نیست تصمیم‌نهایی را در مورد صلاحیت نامزدها می‌گیرد. در این نظام‌ها فرض بر آن است که سایر قوا نمی‌توانند بی‌طرفی خود را حفظ کنند. این شیوه به ویژه در کشورهای امریکای مرکزی رواج دارد.

در کشورهای در حال گذار به حکومت‌های مردم‌سالار معمولاً هیئت مدیره انتخابات را مجلس تعیین می‌کند و این هیأت در عین حال تا حدودی صلاحیت قضایی نیز دارد.

آرای این هیئت قابل تجدیدنظر در یک دادگاه عالی است. آن چه در مورد این هیئت اهمیت زیادی دارد این است که باید از بی طرفی کامل برخوردار باشد.

قانون انتخابات و روش های اصلاح آن

مبنای اصلی برگزاری انتخابات، قانون انتخابات است. این قانون با به دست دادن چارچوبی مشخص، به طور دقیق تکلیف برگزار کنندگان انتخابات را در کلیه مراحل معلوم می کند. البته برای انتخابات اسناد دیگری چون قانون اساسی، آیین نامه های اجرایی یا رویه های رفتاری هم وجود دارد اما اهمیت قانون انتخابات از همه بیش تر است. وجود چنین قوانینی علاوه بر تعیین چارچوب کار، نوعی وفاق نیز در میان همه افراد ذی نفع به وجود خواهد آورد.

آیین نامه های اجرایی بیش تر ناظر بر مسائل اجرایی و مدیریتی است و قوانین اساسی نیز به حقوق اولیه شهروندان (حق انتخاب شدن و انتخاب کردن) می پردازد اما قانون انتخابات در واقع جامع این دو موضوع محوری است.

این قوانین در همه کشورها وجود دارد اما از حیث اختصار یا تفصیل متفاوت است. معمولاً در کشورهایی با نظام کامن لاء، قوانین انتخاباتی بیش تر وارد جزئیات می شود. برای نمونه، قانون انتخابات کشور کانادا بسیار مفصل نگاشته شده است. در مقابل، کشورهای تابع سنت اروپایی، قوانین بسیار مختصر و تاویل پذیری دارند که آیین نامه های اجرایی مفصلی برای آنها تهیه می شود.

سابقه قانونگذاری در سایر کشورها نشان می دهد که به ندرت و در شرایط خاصی دولت ها در قانون انتخابات دخل و تصرف جدی می کنند زیرا این قانون به دلیل نقش نمادین و نیز تأثیر انکارناپذیری که بر تحولات اساسی از طریق گردش نخبگان و سیاستگذاری ها دارد باید کم تر دستخوش تغییرات اساسی شود. این تغییرات هنگامی در قانون انتخابات اعمال می شود که رژیم در حال تغییر باشد یا اصلاحات بنیادین در آن انجام

شده باشد. در این وضعیت، پیش‌نویس جدیدی ارائه می‌شود که در آن کل شاکله قانون تغییر می‌کند یا به رغم ثابت ماندن سرفصل‌هایش، در برخی از آن‌ها مانند شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، مشارکت احزاب سیاسی، نظام انتخاباتی و سلامت انتخابات تغییرات زیادی به وجود می‌آید.

معمولاً روش‌های مختلفی برای اصلاح قانون انتخابات وجود دارد:^۱

۱. **روش حداکثری** که در آن مقامات حاکم پیش از هرگونه اقدام قانونگذاری در پی ایجاد وفق و اتفاق نظر میان افراد و گروه‌های ذی‌نفع هستند. از این رو بین کلیه جریان‌های ذی‌نفع و مقامات سیاسی جلسات گفتگو ترتیب می‌دهند و درصدد کسب حداکثر توافق قبلی هستند. این روش معمولاً طی مدتی طولانی با وساطت یک مرجع بیرونی انجام می‌پذیرد. اصلاحات قانون انتخابات برخی از کشورها مثل موزامبیک، گینه بیسائو و سنگال با این روش صورت گرفته است.

۲. **روش حداقلی** که در آن مقامات حاکم تمایلی به طی کردن این فرایند به نسبت طولانی ندارند و صرفاً مفاد مورد اختلاف اساسی را در دستور کار اصلاحات قرار می‌دهند. برای این کار شورایی از متخصصان مربوط، به منظور تهیه پیش‌نویس تعیین می‌شود. این روش معمولاً مشکل‌ساز است چون اصلاحات انجام شده اغلب ناکافی و گاه با سایر مفاد قانون یا قوانین دیگر در تعارض قرار می‌گیرد. در برخی موارد، این نوع اصلاحات برای سازگار ساختن رژیم‌های اقتدارگرا با شرایط موجود یا تأخیر انداختن در سقوط آن‌ها انجام شده است؛ چنان‌که پینوشه برای ابقای خود تغییراتی جزئی در قانون ایجاد کرد. نمونه‌های دیگر را می‌توان در کشورهای کنیا، گابون، اوکراین و شیلی یافت.

۳. **روش توکیبی** که تا حدی در بردارنده مزایای هر دو روش است. در این روش، مقامات حاکم با وضع مقررات موقت برای یک انتخابات، پس از فراهم شدن شرایط کافی، اصلاحات قانونی را به طور دائم به تصویب می‌رسانند؛ چنان‌که قانون نظارت شورای نگهبان در ایران در سال ۱۳۵۹ چنین وضعی داشت. اساساً توسل به این روش، پدیده‌ای

1. Pablo Santolaya and Diego Inigves, "Creation Strategies in Legislative Framework of Election Law", ACE, *op.cit.*, 2000.

رایج در اکثر کشورهای در حال گذار است. نمونه کلاسیک این اقدام در کشور اسپانیا پس از مرگ فرانکو اتفاق افتاد. در آن زمان ابتدا مبانی اصلی اولین انتخابات مجلس به تصویب دولت رسید و بعدها در قانون اساسی گنجانده شد.

۴. **روش تدریجی** که بر اساس آن مذاکرات و بده بستان‌های آشکار و پنهانی میان گروه‌های حاکم و مخالفان صورت می‌گیرد که مبنای تحولات تدریجی را تشکیل می‌دهد. هر قدر این تبادلات شفافیت بیش‌تری داشته باشد تغییرات بیش‌تری امکان‌پذیر خواهد بود. کشور مکزیک این نوع اصلاح قانون انتخابات را از اوایل دهه ۱۹۹۰ در پیش گرفته است.

روند اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ایران

با این‌که از زمان تصویب اولین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی بیش از بیست سال نمی‌گذرد شمار اصلاحیه‌ها و مصوبه‌های قانونی مرتبط با آن از بیست مورد فراتر رفته است. در تمامی دوره‌های مجلس شورای اسلامی قانون انتخابات دستخوش جرح و تعدیل شده است. با این‌همه، تغییرات صورت گرفته جز در مورد نظارت شورای نگهبان بر انتخابات چندان اساسی نبوده است. در جریان این اصلاحات از موارد مهم زیادی مانند موضوع ثبت نام رأی‌دهندگان یا محدودیت هزینه‌های تبلیغاتی داوطلبان انتخاباتی غفلت شده است. در برخی موارد مانند شکل نظام انتخاباتی، با دست‌کاری در قانون مشکلات بیش‌تری پیش آمده است. در ادامه بحث ابتدا نظارت شورای نگهبان مطرح و سپس به مشکلات ناشی از نظام انتخاباتی و دست‌کاری در آن اشارات مختصری می‌شود. همچنین در ادامه موضوع‌های مهم مغفول در قانون انتخابات بررسی خواهد شد.

الف) نظارت بر انتخابات

در کشور ما مراجع مختلفی در کار نظارت مشارکت دارند اما نهاد عالی شورای نگهبان متولی اصلی این امر است. در این بخش به تحولات صورت گرفته در چند و چون نظارت شورای نگهبان اشاره و سپس برداشت این شورا از نوع نظارت معروف به نظارت استصوابی بررسی خواهد شد.

۱. سابقه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات

شورای نگهبان در زمان برگزاری انتخابات نخستین دوره مجلس شورای اسلامی تشکیل نشده بود و از انتخابات میان دوره‌ای مجلس اول به نظارت بر انتخابات پرداخت.^۱ این شورا در اولین اظهار نظر خود در تاریخ ۱۳۶۰/۴/۲۸ صلاحیت تعدادی از داوطلبان انتخاباتی را به دلیل داشتن عقاید مارکسیستی و ضداسلامی رد کرد.

در انتخابات مجلس دوم، شورای نگهبان با برداشت خاص از نظارت، صلاحیت ۲۴ نفر را رد و انتخابات ۱۳ حوزه را ابطال کرد. در انتخابات مجلس دوره سوم نیز مشکلاتی پیش آمد که با وساطت حضرت امام (ره) موضوع فیصله پیدا کرد.

در آستانه دوره چهارم مجلس شورای اسلامی رئیس هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان طی استعلامی از این شورا خواستار تفسیر نظارت شد و شورای نگهبان در پاسخ، عبارت استصوابی را برای توصیف نوع نظارت به کار برد. این شورا با تمسک به این برداشت از نظارت، ۹۹ نفر از داوطلبان انتخاباتی را رد صلاحیت کرد که از این میان ۴۱ نفر دارای سابقه نمایندگی در دوره‌های قبلی مجلس و ۱۵ نفر از آن‌ها حداقل دو یا سه نوبت به عنوان نماینده مردم در مجلس حاضر بودند. در عین حال در مراحل اول و دوم، آرای ۹ حوزه انتخابیه را نیز ابطال کرد.

پس از این جریانات و قبل از انتخابات مجلس پنجم، مجلس شورای اسلامی قانون انتخابات را در تاریخ ۱۳۷۴/۵/۴ اصلاح و عنوان نظارت استصوابی را در قانون گنجانید. بدین ترتیب شورای نگهبان کاملاً مبسوط‌الید شد؛ چنان که در انتخابات دوره پنجم حتی مصوبه هیأت وزیران را نقض کرد.^۲ این تلقی از نظارت و رویه مترتب بر آن موجب

۱. برای اطلاعات بیشتر در این باره ر.ک. مقالات مندرج در کتاب *نظارت استصوابی*، روابط عمومی دفتر تحکیم وحدت، تهران: نشر افکار، ۱۳۷۸؛ به خصوص مقالات مهدی کروی با عنوان «تاریخچه نظارت استصوابی» و سید جواد قدیمی ذاکر با عنوان «نظارت استصوابی» در دوره‌های مختلف انتخابات مجلس شورای اسلامی».

۲. مصوبه شماره ۱۵۱۳۶/ت/۱۵۶۹۵ مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۶ هیأت وزیران به بازرسان وزارت کشور اجازه می‌داد به منظور اطمینان از صحت شمارش و قرائت آراء، صندوق‌های معین شده بنا به اعلام و دستور رئیس جمهور را پیش از اعلام نتیجه نهایی بازشماری و قرائت، و نتیجه را در صورت جلسه قید کنند.

برانگیختن بحث‌ها و مناقشات مختلف حول مفهوم نظارت استصوابی شده است. برخی از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که این تعبیر صرفاً سرپوشی برای دخالت و اعمال نظر بی‌حد و حصر نهاد ناظر در کل انتخابات است بی آن که به مرجعی پاسخگو باشد. وانگهی خود این اصطلاح ابهام بیش‌تری برای نظارت به وجود می‌آورد که به اجمال توضیحی در باره آن داده خواهد شد.

۲. بررسی مفهوم نظارت استصوابی

در حقوق خصوصی ایران نظارت را به استصوابی و اطلاعی تقسیم کرده‌اند. یکی از صاحب‌نظران مربوط در این باره می‌نویسد: «... نظارت اطلاعی در موردی است که اعمال متولی تنها به اطلاع ناظر می‌رسد تا اگر خیانت یا تقصیر و ناتوانی مشاهده کند به مقامات عمومی اعلام دارد. نظارت استصوابی ... در جایی است که اعمال متولی باید به تصویب ناظر برسد، بدون آن که او بتواند پیشنهاد دهنده و مقدم باشد.»^۱

گرچه از این تقسیم‌بندی در حقوق موضوعه ایران بیش از نیم قرن نمی‌گذرد اما این بحث در فقه شیعه قدمت زیادی دارد.^۲ در مطالعات حقوق عمومی تطبیقی نیز به تفصیل به انواع نظارت اشاره شده است. در این مطالعات تأکید اصلی بر قبلی یا بعدی بودن نظارت و همچنین نظارت قانونی و مصلحت‌سنجانه است. مباحثی نیز در مورد اختیارات مراجع نظارتی مانند قرار موقت، امکان تحقیق، و اختیارات صدور حکم و مجازات آمده است.^۳

۱. ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی: عقود معین، عطا یا (هب) وقف، وصیت، جلد ۳، تهران: یلدا، ۱۳۶۹، ص ۲۴۱.

۲. مراجع فقهی در این باره متعدد است که از آن میان می‌توان به کتاب‌های ذیل مراجعه کرد:

- میرزا حسن موسوی بجنوردی، القواعد الفقیهه، ج ۴، قم: مؤسسه مطبوعاتی اسماعیلیان، بی‌تا، ص ۳۰۲.

- سید ابوالقاسم خویی، منهاج الصالحین، ج ۲، بیروت: دارالزهراء، بی‌تا، ص ۲۲۱.

- سید محمد کاظم یزدی، سؤال و جواب، ترجمه مصطفی محقق داماد و دیگران، تهران: مرکز نشر علوم

اسلامی، ۱۳۷۶، ص ۳۷۸.

۳. برای اطلاعات بیش‌تر در این باره ر. ک. به مباحث مربوط به نظارت در:

اگر بخواهیم نظارت استصوابی را در چارچوب این مطالعات بررسی کنیم می‌توانیم بگوییم نظارت استصوابی نظارتی است که اولاً قبلی است، ثانیاً به نظارت مصلحت‌سنجانه نزدیک است و بالاخره ناظر اختیارات وسیعی در صدور حکم و اعمال مجازات دارد. به هر حال قطع نظر از مناقشات مفهومی، مقصود اصلی از نظارت حفظ سلامت انتخابات است و نظارت بی‌قید و شرط و بدون پاسخگویی نمی‌تواند این مقصود را برآورده سازد.

ب) نظام انتخاباتی

شاید مهم‌ترین رکن هر قانون انتخابات، نظام انتخاباتی باشد. نظام انتخاباتی موضوع‌های متنوعی از قانون انتخابات را دربرمی‌گیرد که اهم آن‌ها عبارت است از: فرمول انتخاباتی یا نحوه سرشکن شدن آرای به دست آمده بین کرسی‌های مجلس، اندازه حوزه‌های انتخاباتی یا تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به هر حوزه انتخابیه، شکل و ساختار برگه‌های رأی یا چگونگی انتخاب گزینه‌ها توسط رأی‌دهندگان، و سرانجام آستانه انتخاباتی یا حداقل آرای مورد نیاز احزاب یا جناح‌ها برای انتخاب شدن.

هدف اصلی نظام‌های انتخاباتی، برقراری نوعی توازن میان منافع گروه‌های ذی‌نفع مختلف از لحاظ پیروزی در انتخابات است.^۱ در این جا به یکی از مشکلات ناشی از نوع نظام انتخاباتی ایران اشاره می‌شود.^۲ این موضوع به حوزه انتخابیه شهر تهران مربوط می‌شود. تعداد کرسی‌های حوزه انتخابیه تهران سی نفر است که با شهرهای دیگر اختلاف فاحشی دارد. این در حالی است که فرمول انتخابات ما از نوع اکثریتی است. در این نوع نظام‌ها هر

مطالعات و مستندات مربوط به بررسی لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور، مطالعات تطبیقی بین‌المللی؛ آشنایی با تجربیات دیگر کشورها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۴۲۹، تیرماه ۱۳۸۱.

1. Andrew Reynolds and Ben Reilly, (eds), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm: International Institute For Democracy and Electoral Assistance. 1997.

۲. برای اطلاعات بیش‌تر درباره نحوه تحول نظام انتخاباتی ایران در سال‌های پس از انقلاب، ر.ک. پدرام سعید و حمیدرضا رحمانی زاده دهکردی، گزارش استانی شدن انتخابات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۴۵۸، مرداد ۱۳۸۱.

چه تعداد کرسی‌های یک حوزه بیش‌تر باشد این امکان که کلاً جناح یا حزب خاصی حاکم شود و جناح‌ها یا احزاب دیگر به کلی حذف شوند بسیار زیاد است؛^۱ کما این که در انتخابات ادوار پیشین این اتفاق رخ داده است. شهرهای دیگر نیز معمولاً از قدیم به تهران چشم دوخته‌اند و نتایج انتخابات این شهر در کسب اکثریت کرسی‌های مجلس بسیار تعیین کننده بوده است. این موضوع ایرادی جدی به قانون انتخابات موجود است که از نظام انتخاباتی حاکم برمی‌خیزد. شاید تناسبی کردن انتخابات بتواند به نوعی این مشکل را حل کند. در این حال، بعضی یا تمامی نمایندگان از فهرست احزاب انتخاب می‌شوند. البته لازمه این کار برخورداری از احزاب قوی است.

ج) سایر موضوعات مغفول در قانون انتخابات

یک) ثبت نام رأی دهندگان: با نگاه اجمالی به قانون انتخابات سایر کشورها آشکار می‌شود که برخی از موضوعات اصلاً در کشور ما مطرح نیست. یکی از مهم‌ترین موضوعات، ثبت نام رأی دهندگان است. این کار در اکثر کشورهای دنیا مرسوم است و براساس آن رأی دهندگان ملزمند در شعبه‌هایی اقدام به رأی‌دهی کنند که در محدوده محل اقامت آن‌هاست و نمی‌توانند به شعب دیگر مراجعه کنند. معمولاً فهرستی از رأی دهندگان واجد شرایط در این شعب وجود دارد و آن‌ها با مراجعه به این شعب و یافتن نامشان در فهرست به رأی‌دهی اقدام می‌کنند. در برخی از کشورهای پیشرفته‌تر قبل از انتخابات برگه‌ای حاوی مشخصات رأی‌دهنده و نام شعبه مورد مراجعه برای رأی‌دهنده ارسال می‌شود. این رویه موجب می‌شود که از رأی‌دادن مکرر یک نفر یا اعزام دستجمعی رأی‌دهندگان به حوزه خاص برای تأثیرگذاری در نتایج انتخابات که از موارد رایج تقلب‌های انتخاباتی است جلوگیری شود. البته این کار باید با دقت بالایی انجام شود.^۲

1. John Courtney, "Reapportionment and Redistricting", In *Encyclopedia of Elections*, edited by Richard Rose, London, Basingstoke and Oxford Press, 2000.
2. Michel Boda, Voter Registration in ACE Project, *op.cit.*

دو) هزینه‌های تبلیغاتی: موضوع مهم دیگر، هزینه تبلیغات انتخاباتی است. در کشور ما هیچ گونه محدودیت و نظارتی بر هزینه‌های انتخاباتی وجود ندارد. این نقص بزرگی برای قانون انتخابات ما به شمار می‌آید و شگفت آن که در هیچ دوره‌ای درصدد رفع این مشکل بزرگ که با تصویب چند ماده خاص بر طرف شدنی می‌باشد برنیامده‌اند. فقدان ضابطه در این زمینه باعث دور افتادن از اصول اولیه رقابت مشارکتی و همچنین تضعیف سرمایه‌های ملی می‌شود. به خصوص از آن جا که برای تبلیغات، در برخی از رسانه‌های عمومی مانند تلویزیون ممنوعیت‌هایی وجود دارد این هزینه‌ها به طور سرسام‌آوری بالا می‌رود.

سه) تجهیزات: موضوع دیگر به تجهیزات و تخصص برگزارکنندگان انتخابات مربوط می‌شود. متأسفانه نهاد برگزارکننده‌ها انتخابات ما با پیشرفت‌هایی که این حوزه از سرگذرانده است هماهنگ نبوده است. البته مدیریت کارآمد لزوماً با ماشینی کردن انتخابات حاصل نمی‌شود. چه بسا با دخالت ماشین و رایانه در انتخابات نتیجه مطلوب حاصل نشود کما این که در یک دوره از انتخابات ایران این ابتکارات به کار گرفته شد اما به دلایل مختلف کارآمد نبود و متولیان انتخابات ناگزیر به بازشماری دستی نتایج انتخابات پرداختند. با بررسی‌های دقیق و وضع قوانین مناسب می‌توان از بروز چنین مشکلاتی جلوگیری کرد.^۱

چهار) معلولین: علاوه بر این‌ها، موضوعاتی وجود دارد که خاص برخی کشورهاست. برای نمونه، در کشورهایی که شمار معلولین زیاد است تمهیدات خاصی برای برخورداری آن‌ها از حق انتخاب شدن و انتخاب کردن در نظر گرفته می‌شود. درخصوص انتخاب کردن باید تسهیلاتی برای رأی‌دهی معلولین ایجاد شود.^۲ در مورد انتخاب شدن نیز حتی المقدور نباید معلولیت مانع از احراز صلاحیت آن‌ها شود. در اکثر کشورهای دنیا، نابینایی مانع از انتخاب شدن نیست.

۱. پدram سعید؛ مدیریت انتخابات، دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور، ۱۳۷۹.

۲. ر.ک. همان، ص ۴۱. همچنین ویژه‌نامه ذیل که به این موضوع اختصاص یافته است:

پنج) مهاجرین: کشورهایی که شمار زیادی از اتباع آن‌ها به دلایلی در خارج کشور به سر می‌برند باید تسهیلات ویژه‌ای برای مشارکت این عده در انتخابات فراهم کنند. حقوق بشر حمایت‌های زیادی را برای اشخاصی که به زور به خارج رانده شده‌اند یا در تبعید هستند قائل شده است. اما در مورد کسانی که به قصد گردشگری یا ضرورت شغلی در خارج از کشور به سر می‌برند چنین تضمین‌هایی دیده نمی‌شود. اکثر کشورها از طریق ساز و کارهای رأی دادن غیابی تسهیلاتی برای اتباع مقیم خارج از کشور پیش‌بینی کرده‌اند.^۱ در انتخابات مبتنی بر حوزه‌های نمایندگی خاص مانند انتخابات مجلس، کار دشوارتر است زیرا کسانی که سال‌ها دور از حوزه انتخابیه خود بوده‌اند تعلق و ارتباط چندانی با آن ندارند. همچنین دشواری‌های اجرایی نیز وجود دارد چرا که رأی دهندگان باید گذشته از ثبت نام، حوزه انتخابیه خود را نیز مشخص کنند. اما برای رأی دادن این اشخاص نیز روال خاصی پیش‌بینی شده است.^۲ البته در برخی از کشورها مثل ایتالیا که شمار زیادی از اتباع آن‌ها مهاجر هستند شرط اقامت در محل را معیار صلاحیت برای حضور در انتخابات دانسته‌اند تا بدین طریق منافع ساکنین تحت الشعاع منافع مهاجرین قرار نگیرد.

منابع و مأخذ

۱. سعید، پدram؛ مدیریت انتخابات، دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور، ۱۳۷۹.
۲. کاتوزیان، ناصر؛ حقوق مدنی: عقود معین، عطا یا (هبه) وقف، وصیت، ج ۳، تهران: یلدا، ۱۳۶۹.
3. Alves, Helena; "Voting in a Foreign Country", Voting Operation, *ACE Project*.
4. Boda, Michel; Voter Registration in *ACE Project*, *Ibid*, 2000.

1. Helena Alves, "Voting in a Foreign Country, Voting Operation", ACE Project, *op.cit.*

2. Michael Maley, "Overseas Voting", in *Encyclopedia of Elections*, *op.cit.*

5. Carothers, Thomas; "Aiding Democracy Abroad Learning Curve", Washington DC: Carnagie Endowment, 1999.
6. Courtney, John; "Reapportionment and Redistricting", In *Encyclopedia of Elections*, edited by Ricahard Rose, Basingstoke and Oxford Press, 2000.
7. Elkit, Jorgen and Reynold, Andrew; "The Impact of Election Administration", on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda, Working Paper Presented to Kellogg Institute for Integration Studies, 2000.
8. Goodwin Gill, Guy S.; *Free and Fair Elections: International Law and Practice*; Geneva: Inter-parliamentary Union, 1994.
9. Lijphart, Arend; *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
10. Maley, Michael; Overseas Voting, *Encyclopedia of Elections*.
11. Reynolds, Andrew and Reilly, Ben; (eds): *The International IDEA Hand book of Electoral System Design*, Stockholm: International Institute For Democracy and Electoral Assistance.
12. Sen, Amartya; *Development as Freedom*, New York: Anchor Books, 1999.
13. ACE Project; A CD-Rom on the ACE Project A User Friendly Information Resource on Election Administration, By International IDEA, UN, IFES, Also Available at the following internet address: [Http://www.Aceproject.Org](http://www.Aceproject.Org), 2000.
14. www.FreedomHouse.Org.