

نظارت استصوابی و نسبت آن با مشارکت سیاسی

جواد گلستانی فرد

در جمهوری اسلامی ایران، مطابق اصل نوزدهم قانون اساسی، وظیفه نظارت بر انتخابات بر عهده شورای نگهبان است: «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.»

آنچه نقطه اختلاف شده این است که تصریحی بر استصوابی بودن نظارت نیست و لفظ نظارت به صورت عام ذکر شده است. از طرفی بنا به اصل نود و هشت قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی نیز بر عهده شورای نگهبان است. این شورا در سال ۱۳۷۰ نظر تفسیری خود را در زمینه اصل ۹۹ قانون اساسی چنین اعلام کرده است: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات، از جمله تأیید یا رد صلاحیت کاندیداها می‌شود.» بنابراین نظارت استصوابی از نظر حقوقی و قانونی هیچ مشکلی ندارد و عدم تصریح به آن دخلی در بحث ندارد.

اما سوال این است که:

چرا نظارت را به نظارت استصوابی حمل کردند؟

دلیل اول: یک قاعده فقهی وجود دارد که هرگاه لفظی بدون قید بکار برده شد بر مطلق حمل می‌شود. (اصاله الاطلاق) در اینجا لفظ نظارت، مطلق بکار برده شده، و بر نظارت استصوابی که مطلق نظارت و اصل نظارت است و با معنای نظارت نیز سازگاری بیشتری دارد حمل میگردد. خلاف این اصل نیاز به قرینه دارد. قطعاً نظارتی که منفعل باشد و تأثیری در روند بهبودی ایجاد نکند، فرقی با نبودن ندارد و قانونگذار به این نکته توجه داشته است. حضرت امام خمینی(ره) در باب وقف نیز به این مطلب اشاره کرده اند. ایشان چنین می‌فرمایند:

واقف می‌تواند بر کار متولی وقف، ناظر تعیین کند. اگر معلوم شد که مقصود واقف از نظارت این است که ناظر برای حصول اطمینان صرفاً بر کار متولی اطلاع پیدا کند، متولی در تصرفات خود مستقل است و به اذن ناظر در صحت و نفوذ تصرفاتش نیاز نیست و صرفاً اطلاع او لازم است؛ و اگر روشن شود که اعمال نظر و تصویب ناظر مقصود واقف است متولی نمی‌تواند بدون اذن و تصویب ناظر

اصل نظارت بر امور مهم نزد عقلای دنیا یک اصل پذیرفته شده است. همانطور که یک کارخانه‌دار، بر محصولاتش نظارت می‌کند؛ یک نظام سیاسی نیز بر افرادی که می‌خواهند قبول مسئولیت کنند باید نظارت کند. در تمام نظام‌های سیاسی دنیا نیز این اصل رعایت می‌شود تا هم وظایف محوله به فرد مورد نظر به درستی انجام پذیرد و هم حقوق و مصالح شهروندان در اثر بی‌کفایتی و نالایق بودن مسئول برگزیده پایمال نگردد. مثلاً یکی از شرایط معتبر در کلیه نظام‌های حقوقی جهان این است که کاندیدای مورد نظر سوابق کیفری نداشته باشد و افراد دارای سوء سابقه کیفری از پاره‌ای از حقوق اجتماعی، از جمله انتخاب شدن برای مجالس تصمیم‌گیری، هیات‌های منصفه، شوراها و غیره محروم اند.

نظارت به دو قسم است. در قسم اول ناظر در جریان موضوعات قرار می‌گیرد و تنها شنونده ایست که گزارشی برای او خوانده میشود. نهایتاً می‌تواند این گزارش را به مسئول دیگری ارجاع دهد و حق تصمیم‌گیری ندارد. همه شهروندان از حق چنین نظارتی برخوردار هستند. اما در قسم دوم ناظر علاوه بر اینکه از موضوع مطلع می‌شود حق دخالت در امور و تأیید و رد کردن (تصویب) آنها را دارد. به قسم اول نظارت استطلاعی و به قسم دوم نظارت استصوابی می‌گویند.

نظارت استصوابی سه قسم است:

۱. نظارت استصوابی تطبیقی: در این قسم ناظر موظف است اعمال عامل را با شرایط و قوانین تطبیق دهد و در صورت مغایرت با آنها عمل عامل اعتباری نخواهد داشت.
۲. نظارت استصوابی عدم مغایرت و تعارض: در این قسم ناظر موظف است از هرگونه خروج و انحراف کارگزار از محدوده مقرر شده جلوگیری کند. دایره این قسم نسبت به مورد قبلی محدودتر است.
۳. نظارت استصوابی مطلق: در این قسم هر عملی که عامل انجام می‌دهد منوط به تأیید ناظر است. در صورت سکوت یا عدم اظهار نظر ناظر، همه‌ی کارهای عامل ملغی و بی اعتبار محسوب می‌شود.

تصرفی انجام دهد و اگر معلوم نشد که مراد واقف از جعل ناظر چیست، لازم است که هر دو امر (اطلاع، و اذن و تصویب ناظر) رعایت شود.

دلیل دوم: در اصل نود و نه قانون اساسی مرجعی که شورای نگهبان، گزارش را به او ارجاع دهد مشخص نشده است و این یعنی خودش مرجع تصمیم‌گیری و فصل الخطاب است و این معنا همان نظارت استصوابی است. دلیل سوم: تناسب حکم و موضوع است. همانطور که در دلیل اول نیز اجمالاً بیان شد؛ نظارت استطلاعی از انحراف جلوگیری نمی‌کند و در نتیجه فایده‌ای بر آن مترتب نیست. بلکه نظارت استصوابی است که می‌تواند به فلسفه نظارت و صلاح امور کمک کند و اصل نظارت برای این مهم وضع شده است. آنچه متناسب با حکم نظارت است، نظارت استصوابی است و ثمرات نظارت بر این قسم جریان دارد.

دلیل چهارم: قانون عادی مصوب مجلس شورای اسلامی است. در ماده ۳ قانون انتخابات مصوبه ۴ مرداد ۱۳۷۴ آمده است:

نظارت بر انتخابات مجلس به عهده ی شورای نگهبان است. این نظارت استصوابی، عام و در تمام مراحل و در کلیه ی امور مربوط به انتخابات است.

و جالب است که در سال ۱۳۶۲ که برای اولین بار قانون انتخابات مجلس، در مجلس شورای اسلامی تصویب شد، در ماده ی ۳ آمده بود: «نظارت بر انتخابات مجلس به عهده ی شورای نگهبان است و این نظارت عام و در تمام مراحل و در همه ی امور مربوط به انتخابات جاری است.» در اصلاحیه ی این ماده در سال ۱۳۷۰ فقط لفظ استصواب اضافه شده است و در این ماده گرچه لفظ استصواب نبود، اما لحن و سیاق و مضمون به گونه ای بود که چنین معنایی را افاده می کرد.

چرا شورای نگهبان باید نقش نظارتی در انتخابات داشته باشد؟

مکانیسم انتخابات در دنیا بدین شرح است.

دو هیئت عمده در برگزاری انتخابات نقش دارند. (۱) هیئت های اجرایی (۲) هیئت های نظارتی. در برخی از کشورها هیئت های اجرایی، وظیفه نظارت بر انتخابات را نیز بر عهده دارند اما در برخی دیگر از کشورها مانند ایران، این دو وظیفه تفکیک شده و بر عهده دو نهاد جداگانه قرار گرفته است. به نظر می رسد اینکه هیئت های اجرایی وظیفه نظارت بر انتخابات را هم برعهده داشته باشند، داعی بر فساد بیشتری داشته باشد. طبیعی است که نهادهای اجرایی علاقه مندند افرادی از طیف و حزب خودشان مسئولیت بعدی را به دوش بگیرند و این موجب سوء استفاده های احتمالی آنان در فرایند انتخابات است. (البته این روحیه مخصوص انسان است و اختصاصی به قشر خاصی یا مردم خاص ندارد.) اما در کشور ما وظیفه نظارت بر انتخابات و رسیدگی به شکایات و اعتراضات داوطلبان به شورای نگهبان سپرده شده است که نهادی بی طرف در انتخابات است و ضامن اسلامیت و پاسداری از مرزهای شریعت هستند. لذا حق مردم را حق الناس می دانند و برای احقاق حقوق مردم تلاش می کنند.

آیا نظارت استصوابی موجب کاهش مشارکت است؟

مشارکت سیاسی در نظام های سیاسی دنیا یکی از محک های موجود برای ارزیابی میزان مقبولیت آن نظام است. لذا یک موضوع حیاتی برای سیاستمداران محسوب می شود. شورای نگهبان با نظارت استصوابی به صورت یک عضو فعال در فرایند انتخابات شرکت می کند. وظیفه اش نیز نظارت بر انتخابات در تمام مراحل است. این گزاره که نظارت استصوابی باعث کاهش مشارکت می شود جای تامل دارد و معمولاً نشأت گرفته از چند عامل است. الف) عدم درک صحیح از نظارت استصوابی: برخی ادعا می کنند این نوع نظارت با حق مردم برای انتخاب شدن در تضاد است. همه مردم حق دارند که برای مجلس انتخاب شوند و کسی نمی تواند این حق را از آنها سلب نماید. در جواب باید گفت: اگر پذیرفتیم لازمه اعمال حاکمیت صحیح، وجود افراد توانمند برای قانونگذاری و تصمیم گیری در بحران های خاص اجتماعی

و سیاسی است، بالطبع وجود یک سلسه ویژگی ها، توانایی ها و آگاهی ها از نیازهای جامعه و مصالح مردم را در داوطلبان نمایندگی امری لازم و ضروری خواهیم دانست. مثل اینکه مجوز طبابت و تاسیس مطب فقط به افراد خاصی که از اطلاعات و تعهد کافی در امر طبابت برخوردارند داده می شود و این هرگز به معنای سلب حق مردم در گرفتن جواز مطب نیست؛ بلکه دقیقاً به معنای رعایت حقوق و مصالح سایر شهروندان می باشد. چراکه حق بقیه است که نزد پزشک مطلع و متبحر بروند.

ب) ستیز با اسلامیت نظام: در کشور ما گروهی تحت لوای «جمهوریت» نظام، به سست کردن و منزوی ساختن «اسلامیت» آن می پردازند. اینان با حذف شرایطی که در اثر داشتن ویژگی اسلامی نظام برای داوطلبان انتخاباتی در نظر گرفته شده است، انگیزه های ضد دینی و ضد مردمی خود را عملی گردانند. سابقه عملکرد این افراد نشان می دهد که خود به هنگام تصدی امور، چنین نظارتی را اعمال و شدیداً از آن دفاع می کردند. اما اکنون به انگیزه هایی - غیر از انگیزه دینی - و برای تامین منافع گروهی و جناحی خود با نظارت استصوابی مخالفت می کنند تا بتوانند افرادی که واجد صلاحیت نیستند را وارد مراکز تصمیم گیری و حساس نظام کنند و از این طریق به اهداف حزبی و اغراض سیاسی خود دست یابند. مثلاً به هنگام انتخابات مجلس خبرگان، سعی می کنند افراد غیرمجتهد که از نظر قانونی واجد صلاحیت نیستند را وارد مجلس خبرگان کنند تا از این طریق به مقاصد خود دست یابند؛ و چون شورای نگهبان مطابق قانون با خواست غیرعقلانی و غیر قانونی آنان مخالفت می کند، سعی در حذف نظارت استصوابی دارند و پیشنهاد می کنند شورای نگهبان تنها حق نظارت بر روند انتخابات را دارد و بدون اعمال هیچ گونه برخورد عملی با تخلفات و کارهای خلاف قانون، صرفاً می بایست گزارش کننده ماجرا باشد. اما اینکه به چه کسی باید گزارش داد؟ آیا اساساً قانون مقام دیگری را که شورای نگهبان گزارش خود را تقدیم او کند در نظر گرفته است یا خیر؟ سوال هایی است که هرگز به آن جوابی نمی دهند.

ج) دادن آزادی های دروغین به مردم: گاه چنین گفته می شود که بهتر است گزینش را مستقیماً به خود مردم واگذار کنیم و با کنار گذاشتن مرجع رسمی احراز صلاحیت افراد خود به تحقیق بپردازند و نامزد مورد علاقه خود را با آزادی بیشتری انتخاب کنند. نباید مردم را محدود کرد، آزادی حق مردم است و ما نمی توانیم این حق را از آنها سلب نماییم.

در تبیین باید گفت: این مسئله با بیان جذاب و مردم پسند در میان توده مردم نشر پیدا میکند و باید در هر مسئله ای دلیل را دنبال کنیم. اولاً: تحقیق و جستجوی خود افراد در میان تعداد زیادی داوطلب و احراز شرایط در آنها، نیازمند صرف وقت و نیروی فراوان است که با وجود مشغله ها و گرفتاری های افراد ناممکن و یا حداقل بسیار مشکل است. مثلاً برای احراز اینکه داوطلبان سوء سابقه کیفی ندارند نیاز به مراجعه فراوان و وجود دستگاه پاسخگوی بسیار فعال است که عملی شدن احراز همین یک شرط با توجه

نظارتی کاملاً بی‌طرفانه برخورد می‌کند و بیان همه
قضاوت‌های خود دلیل دارد، ترغیب می‌شوند
تا در انتخابات شرکت کنند و با فراغ
بال میان گزینه‌های موجود
تصمیم می‌گیرند. اما
جناح‌های سیاسی
معمولاً با

به تعداد مراجعین ماهها طول می‌کشد و اگر قرار
باشد این شرط و برخی شروط دیگر توسط نهاد ثبت
نام‌کننده از داوطلبان احراز و اعلام شود تا مردم به
دارندگان آن شرایط رای دهند و خود متحمل زحمت
نشوند، در این صورت این همان نظارت استصوابی
یک نهاد رسمی خواهد بود، که شبهه‌کنندگان در
صدد گریز از آن بودند. ثانیاً: تجربه نشان داده است
که آنها از پول و امکانات و روش‌های تبلیغی بیشتر
و بهتری برخوردارند، عملاً در چنین وضعیتی موفق
ترند و توانسته‌اند با تبلیغات جذاب، کار را از مسیر
آن خارج و خود یا داوطلبان مورد نظر خود را راهی
مجالس و مناصب تصمیم‌گیری و اجرایی کنند. در
واقع آزادی‌ئی که از آن دم می‌زنند کاملاً پوشالی
و توخالی است. مانند آن که کیوتی را در فضای آزاد
رها کنید اما بال‌های آن را بسته باشید. در زمان
ما تبلیغات و مدیریت افکار عمومی با فضای مجازی
و رسانه‌های مختلف، حکم بستن بال‌های کیوتی
را دارد. زیرا رسانه‌های مغرض تنها از زاویه‌ای که
خودشان می‌خواهند به موضوعات مختلف نگاه می
کنند و مردم نیز زاویه دید آنها را تلقی به قبول می
کنند. ثالثاً: باید آزادی انتخاب مردم را با حفظ حقوق
آنها همراه کرد. یعنی مردم هر جا که بدانند حقوقشان
راحت‌تر تامین شده است، آزادی بیشتری دارند و هر
وقت که دچار تردید و ابهام و نگرانی بیشتری باشند،
از آزادی کمتری برخوردار خواهند بود. پر واضح است
که گزینش در میان مجموعه ده نفری که انسان به
صلاحیت تمامی آنها و در نتیجه تضمین خود خود با
انتخاب هریک از آنها اطمینان دارد، بسیار راحت‌تر و
بهتر از گزینش در میان مجموعه هزار نفری است که
شناخت و تضمینی برای افراد وجود ندارد.

د) بازی‌های جناحی و حزبی: گاهی چنین گفته
میشود که فلان حزب نمی‌تواند در انتخابات لیست
بدهد زیرا نفرت آن تایید صلاحیت نشدند. لذا نظارت
استصوابی شورای نگهبان مشارکت را کاهش می‌دهد
و طرفداران این حزب در انتخابات شرکت نمی‌کنند و
تعبیر قهر با صندوق رای را بکار می‌برند.

در تبیین باید گفت: شورای نگهبان موظف به اجرای
قانون است. قانون نیز شرایطی را برای تصدی
مسئولیت در نظر گرفته است که باید در فرد احراز
گردد. هیچ قانونی تکلیف نکرده است که فلان
لیست یا فلان حزب باید تایید صلاحیت شوند.
اولویت اصلی برای نهاد نظارت در همه جای دنیا
عمل صحیح به قانون و وظیفه‌ای است که بر
عهده‌اش گذاشته شده و این مصلحت نباید فدای
موضوعات دیگر شود. مردم در جایی که ببینند نهاد

پر و پاگانند ای

رسانه‌ای می‌خواهند

چنین جلوه دهند که

نظارت استصوابی موجب

کاهش مشارکت است و عدم شرکت در

انتخابات را بگونه‌ای توجیه کنند. در حالیکه اجرای

قانون را نباید فدای رضایت حزب‌های سیاسی و

باندبازی‌های سیاسیون کرد.

نتیجه آنکه نظارت استصوابی ضامن حق حاکمیت

مردم است و در صورت نبودن آن احتمال خطر نقض

قانون اساسی و حق حاکمیت مردم وجود دارد. در همه

ادوار انتخابات اجرای مَر قانون نصب‌العین شورای

نگهبان بوده است و این اطمینان باعث می‌شود که

مردم با خاطری جمع در انتخابات شرکت کنند.

