

مراد از نظارت استصوابی شورای نگهبان چیست؟

در اصل ۹۹ قانون اساسی آمده است که شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجع به آراء عمومی و همه‌پرسی را به عهده دارد. مشخص نیست که این نوع نظارت چه نوع نظارتی است؟ آیا استصوابی است یا استطلاعی یا انضباطی؟ از جهت دیگر مشخص نیست که آیا این نظارت تمام مراحل انتخابات را شامل می‌شود یا خیر؟ آیا اقدامات قبل از انتخابات مانند تأیید یا ردّ کاندیداها را نیز شامل است یا نه؟ به دلیل وجود این ابهامات شورای نگهبان که بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر اصول این قانون را با تصویب سه چهارم اعضاء خود انجام می‌دهد در تاریخ ۱۳۷۰/۳/۱ در جواب به نامه رئیس هیئت مرکزی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی را استصوابی دانست و آن را شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها اعلام کرد.^[۱] شورای نگهبان در این تفسیر خود نظارت استصوابی را تعریف نکرده است اما با توجه به عملکرد شورای نگهبان در اعمال این نظارت بر انتخابات و نیز مواردی از قانون مدنی که اشاره به تصویب دارد می‌توان تا حدودی به منظور از این نوع نظارت پی برد. ابتدا باید نظارت را تعریف کرد. لفظ نظارت به معنی آگاه بودن، مراقب بودن و مطلع شدن است، در یکی از کتب لغت نظارت به معنی نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و در تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری بیان شده است.^[۲] در قانون مدنی در باب وقف تحت ماده ۷۸ آمده است، که واقف می‌تواند بر متولی، ناظر قرار دهد که اعمال متوکی به تصویب یا اطلاع او باشد. همچنین در ماده ۱۲۳۷ این قانون آمده است که: «مدعی العموم یا نماینده او باید بعد از ملاحظه صورت دارایی مولی علیه، مبلغی را که ممکن است مخارج سالیانه مولی علیه بالغ بر آن گردد و مبلغی را که برای اداره کردن دارایی مزبور ممکن است لازم شود، معین نماید. قیّم نمی‌تواند بیش از مبالغ مذکور خرج کند مگر با تصویب مدعی العموم.» در اینجا نظارت مدعی العموم استصوابی است زیرا قیّم نمی‌تواند بیشتر از مبلغی را که مدعی العموم تصویب کرده، خرج کند مگر این که مدعی العموم آنرا تصویب کند. علاوه بر این در ماده ۱۲۴۲ این قانون نیز چنین آمده است: «قیّم نمی‌تواند دعوی مربوط به مولی علیه را به صلح خاتمه دهد مگر با تصویب مدعی العموم.» در این ماده نیز تصویب مدعی العموم ضروری است زیرا تا وقتی که مدعی العموم اجازه نداده و تصویب نکرده و آن عمل صلح را صحیح تشخیص نداده است قیّم نمی‌تواند این کار را بکند. بنابراین در نظارت استصوابی «اموری که متوکی می‌خواهد انجام

دهد باید تأیید و تصویب ناظر را هم بگیرد و بدون تأیید و تصویب ناظر نمی‌تواند اقدام کند و عملی را انجام دهد [۳] و علی‌القاعده اگر عملی را بدون تصویب ناظر انجام دهد این عمل باطل است.

در مقابل نظارت استصوابی، نظارت استطلاعی قرار دارد که منظور از آن این است که همه‌اموری را که متوکی انجام می‌دهد ناظر از آن اطلاع داشته باشد ولی در تصمیم‌گیری دخالت ندارد و تنها به متوکی تذکر می‌دهد در صورتی که متوکی به تذکر ناظر عمل نکند، ناظر جریان را به مرجع دیگری که می‌تواند دادگاه انتخابات یا دادگاه قانون اساسی یا شورای اسلامی شهرستان یا کمیسیون موقت مجلس شورای اسلامی (مندرج در ماده ۵۳ آیین‌نامه مجلس) باشد اعلام می‌کند و این مرجع موضوع را بررسی می‌کند و بر اساس محتویات پرونده حکم نهایی را صادر خواهد کرد.

عملکرد دشورای نگهبان از سال ۱۳۷۰ تا به حال در مورد انتخابات مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری و خبرگان رهبری بر اساس نظارت استصوابی بوده است؛ یعنی شامل تمام مراحل انتخابات، از نام‌نویسی و بررسی صلاحیت داوطلبان تا تأیید یا رد صحت کل انتخابات و یا صندوق‌های خاص مورد تردید و شمارش آراء و اعلام نتیجه آن می‌شود. در این مدت بسیاری از داوطلبان تأیید شده از سوی مسئولان مجری انتخابات، به وسیله نهاد ناظر یعنی شورای نگهبان رد صلاحیت شدند و انتخابات بعضی از استان‌ها و شهرها باطل اعلام شده و یا آرای بعضی از صندوق‌ها رد شده‌اند.

یکی از حقوقدانان، نظارت را بر سه نوع می‌داند و علاوه بر نظارت استصوابی و استطلاعی نوع سوم از نظارت را به نام نظارت انضباطی مطرح می‌کند: «هدف قانون‌گذار آن است که شورای نگهبان، به عنوان مقام ناظر بی‌طرف، با تطبیق مشخصات داوطلبان با شرایط انتخاب شدن و اجرای آن و با نظارت بر جریان انتخابات و حصول اطمینان از درستی و عدم فساد ساز و کار انتخاباتی و تأیید صحت برگزاری انتخابات، اعلام نتیجه آن، تضمین کننده یک انتخابات شایسته باشد، تا از غل و غش‌های محتمل در نمایندگی مردم جلوگیری کند. بدیهی است که در این نظارت، چنانچه شرایط انتخابات شدن در داوطلب نمایندگی فراهم نباشد، شورا حق رد صلاحیت آن داوطلب و در صورت اثبات نادرستی انتخابات و اعلام نتیجه آن، حق ابطال آن را خواهد داشت. در این صورت، اقدام مذکور به منزله یک عمل قضایی خواهد بود که شورای نگهبان، همانند یک دادگاه، اقدام به رسیدگی مستدل و مستند به مواد قانون، مبادرت به صدور حکم می‌نماید، بدون آنکه صلاح دید و

مصلحت‌اندیشی اعضای شورا در آن دخالتی داشته باشد. این چنین نظارتی را...می‌توان نظارت انضباطی نامید.» [۴]

ایشان در تعریف نظارت استصوابی، آن را اعمال حقوقی، زیر نظر مستقیم و با تصویب و صلاح‌دید ناظر، بیان می‌کند و مصلحت‌اندیشی و بر طبق صلاح‌دید اعضای شورا عمل کردن شورای نگهبان را جزء تعریف می‌داند و آن را مورد انتظار قانون نمی‌داند. [۵]

بدون تردید اگر قید مصلحت‌اندیشی را از این تعریف برداریم و قید قانون محوری را به جای آن بگذاریم، مفهوم نظارت استصوابی و انضباطی یکی خواهد شد و خود ایشان نیز اقرار دارند که چنین نظارتی مورد نظر قانون‌گذار بوده و تأمین‌کننده هدف قانون‌گذار از وضع نهاد ناظر می‌باشد. صحت نظر شورای نگهبان در مورد استصوابی بودن نظارت مورد نظر در قانون اساسی، چنان واضح است که یکی از حقوق‌دانان منتقد نظارت استصوابی نیز در گفتار خود بدان اعتراف می‌کند ولی زیرکانه نظر شورای نگهبان را غیر مرتبط به اصل ۹۹ قانون اساسی می‌داند: «آیا فارغ از اصل ۹۹، نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، استصوابی است؟ و شامل احراز صلاحیت داوطلبان می‌شود یا خیر؟

معرفی منابع جهت مطالعه بیشتر:

۱. کنترل قوه مقننه در ایران و آمریکا، حسن حمیدیان، مؤسسه نشر تیر، چاپ اول، ۱۳۷۸، تهران، صفحات ۱۱۴ - ۷۷.
۲. قانون اساسی برای همه، آیت الله محمد یزدی، انتشارات امیرکبیر، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۵، ش، صفحات ۵۱۲ - ۵۰۹.
۳. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، دکتر سید محمد هاشمی، جلد دوم، نشر دادگستر، چاپ سوم، تهران، ۱۳۷۷، ش، ص ۳۲۸ - ۳۱۲.

پاورقی ها:

- [۱]. نظارت استصوابی، به اهتمام روابط عمومی دفتر تحکیم وحدت، (چاپ اول، زمستان ۱۳۷۹، نشر افکار)، ص ۴۴۲.
- [۲]. لغت‌نامه، علامه علی‌اکبر دهخدا، (انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول پاییز ۱۳۷۳)، جلد ۱۳، ص ۱۹۹۴۶.
- [۳]. نظارت استصوابی، همان، مقاله دکتر حسین مهرپور، ص ۱۱.

[۴]. نظارت استصوابی، همان، مقاله دکتر سید محمد هاشمی، ص ۳۹.

[۵]. همان، ص ۳۸ - ۳۹.

مرکز مطالعات و پاسخگویی به شبهات حوزه‌های علمیه