

ارزیابی استقلال مرجع اصلی نظارت بر انتخابات در جمهوری اسلامی ایران

مجید بزرگمهری^{۱*}، نوید رسولی^۲

^۱ دانشیار، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)، قزوین

^۲ دانش‌آموخته کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)، قزوین

چکیده

مرجع نظارت بر انتخابات سیاسی باید دارای ویژگی‌هایی برای تضمین حداکثری سلامت انتخابات، حقوق انتخاب‌کنندگان و نامزدها باشد. از مجموعه این ویژگی‌ها، دو اصل «استقلال از قوه مجریه» و «بی‌طرفی مرجع نظارت»، شاخص‌هایی است که مرجع نظارت (شورای نگهبان) در کنار سایر شاخص‌ها باید از آنها برخوردار باشد. هدف از این پژوهش کمک به مباحث حقوق اساسی و موضوع نظارت بر انتخابات در جمهوری اسلامی ایران است تا یکی از ابهام‌ها یا تردیدهای اساسی در نظام انتخاباتی کشور ارزیابی شود. یکی از مسائل مطرح‌شده این است که با توجه به صراحت اصول قانون اساسی به‌ویژه اصل ۶۰ برای مشخص کردن مقامات اصلی قوه مجریه در کشور و سازوکار تعیین اعضای شورای نگهبان، استقلال این مرجع در نظارت بر انتخابات، از اجزای اصلی قوه مجریه کامل و کافی نیست. پرسش‌های پژوهش عبارت‌اند از: ۱. چگونه و تا چه حد شورای نگهبان به‌عنوان مرجع اصلی نظارت بر انتخابات در کشور، از قوه مجریه استقلال دارد؟ ۲. راهکارهای مؤثر برای رفع کاستی‌های نظارت بر نظام انتخاباتی ایران چیست؟ با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی اسناد دولتی و ارزیابی دیدگاه‌های متفاوت صاحب‌نظران و متون حقوقی به آزمون فرضیه‌ای پرداخته می‌شود که بیان می‌کند سلامت انتخابات، رعایت حقوق انتخاب‌کنندگان و نامزدها به‌صورت حداکثری، به ویژگی‌های مرجع نظارت بر انتخابات (به‌ویژه میزان استقلال آن از قوه مجریه و بی‌طرفی مرجع نظارت) بستگی دارد. دستاوردهای اصلی پژوهش حاضر، تبیین یکی از ریشه‌های بحران در نظام انتخاباتی کشور، کمک مؤثر به اصلاح نظام انتخاباتی در ایران و گسترش توسعه سیاسی در کشور خواهد بود.

واژه‌های کلیدی: جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات، نظام انتخاباتی، مقام رهبری

* نویسنده مسئول، رایانامه: bozorgmehri@SOC.ikiu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۳ خرداد ۱۴۰۰، تاریخ تصویب: ۳۰ خرداد ۱۴۰۱

۱. مقدمه

برگزاری انتخابات در جوامع مردم‌سالار، آشکارترین نماد مشارکت مردمی در حق تعیین سرنوشت است. در جمهوری اسلامی ایران نیز براساس اصل ۶ قانون اساسی، امور کشور باید با تکیه بر آرای عمومی اداره شود، از جمله انتخاب مقام ریاست جمهوری، برگزیدگان مردم در مجلس شورای اسلامی، اعضای مجلس خبرگان رهبری و نظایر آنها. آیت‌الله خامنه‌ای، مقام رهبری در ۲۴ مهرماه ۱۳۹۵ در راستای اجرای بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلان انتخابات را که پس از مشاوره با مجمع تشخیص مصلحت نظام معین شده است، اعلام داشته‌اند؛ چنین اقدامی حاکی از اهمیت این موضوع در نظام سیاستگذاری کشوری است. شورای نگهبان یکی از نهادهای نظارتی در جمهوری اسلامی ایران است که در ۳۰ بهمن‌ماه ۱۳۵۸ به فرمان امام خمینی(ره) تشکیل شد. شورای نگهبان از شش فقیه که از سوی مقام رهبری و شش حقوقدان که با معرفی رئیس قوه قضاییه (منصوب رهبری) به مجلس شورای اسلامی و تأیید آنان از سوی مجلس شورای اسلامی مشخص می‌شوند، تشکیل می‌شود.

به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی، وظیفه امر نظارت بر مراحل انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی بر عهده این شورا است. شورای نگهبان در تفسیر این اصل در ۱۳۷۳، نظارت خود را به صورت استصوابی و شامل همه مراحل، از جمله نظارت بر روند انتخابات، بررسی صلاحیت نامزدها و ... معرفی کرده است. مرجع نظارت بر انتخابات باید واجد ویژگی‌هایی باشد تا سلامت انتخابات، حقوق انتخاب‌کنندگان و نامزدها به صورت حداکثری تضمین شود. از مجموعه این ویژگی‌های مهم، دو اصل «استقلال از قوه مجریه» و «بی‌طرفی مرجع نظارت» از جمله شاخص‌هایی هستند که مرجع نظارت یعنی شورای نگهبان در کنار سایر شاخص‌ها باید از آنها برخوردار باشد. علت تمرکز بر این دو شاخص در این نوشتار، افزایش دقت و توان تحلیل به موازات ضرورت رعایت ضوابط حجم کمی نوشتار بوده است، هرچند در بحث نظری به مجموعه شاخص‌های مهم توجه و اشاره شده است.

پرسش‌های پژوهش عبارت‌اند از: ۱. چگونه و تا چه حد شورای نگهبان به‌عنوان مرجع اصلی نظارت بر انتخابات در کشور، از قوه مجریه استقلال دارد؟ ۲. راهکارهای مؤثر برای رفع کاستی‌های نظارت بر نظام انتخاباتی ایران چیست؟ با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی اسناد دولتی و ارزیابی دیدگاه‌های متفاوت صاحب‌نظران و متون حقوقی، به آزمون فرضیه‌ای پرداخته می‌شود که بیان می‌کند سلامت انتخابات، رعایت حقوق انتخاب‌کنندگان و نامزدها به صورت حداکثری، به ویژگی‌های مرجع نظارت بر انتخابات (به‌ویژه میزان استقلال آن از قوه مجریه و بی‌طرفی مرجع نظارت) بستگی دارد. با توجه به صراحت قانون اساسی در مشخص

کردن مقامات اصلی قوه مجریه در کشور در اصل ۶۰ و سایر اصول قانون اساسی و سازوکار تعیین اعضای شورای نگهبان، استقلال این مرجع در نظارت بر انتخابات، از اجزای اصلی قوه مجریه کامل و کافی نیست، و می‌تواند بی‌طرفی مرجع نظارت را به‌علت وامدار دانستن آن به بدنه قدرتمند قوه مجریه خدشه‌دار سازد.

۲. روش پژوهش

روش پژوهش در این پژوهش مبتنی بر الگوی تحلیل محتوای کیفی اسناد دولتی است. علت انتخاب این روش این است که روش تحلیل محتوا بر این فرض استوار است که با تحلیل پیام‌های زبانی می‌توان به کشف معانی، اولویت‌ها، نگرش‌ها، شیوه‌های درک و سازمان‌یافتگی جهان دست یافت. این روش در رشته‌های گوناگون علوم اجتماعی همچون ارتباطات، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی و روان‌شناسی کاربرد دارد (قاندی و گلشنی، ۱۳۹۵: ۵۹). این الگوی مطالعاتی، با هدف توصیف عینی و کیفی محتوای مفاهیم، به‌صورت نظام‌مند اجرا می‌شود و بیشتر برای مطالعه متون مکتوب (مانند اسناد حقوقی و تاریخی)، شفاهی و تصویری در مورد موضوعی ویژه به‌کار می‌رود تا پژوهشگر بتواند به اهداف پژوهشی توصیف و تبیین نائل آید. روش تحلیل محتوا در زمینه‌های تحلیل منطقی فعالیت‌ها و نقش سازمان‌ها و مؤسسات با رجوع به اسناد و مدارک و مطالعه تولیدات فرهنگی کاربرد دارد. برای تحلیل محتوا، اسناد و مطالب، گردآوری و طبقه‌بندی شده و سپس تحلیل می‌شوند. این عناصر ممکن است کلمه‌ها، جمله‌ها و بندها در آثار مکتوب یا شفاهی باشند (قاندی و گلشنی، ۱۳۹۵: ۶۰). نظریه‌های معطوف به روش تحلیل محتوا بسیار متنوع‌اند. گاه ممکن است در پژوهشی با رویکرد تحلیل محتوا یک نظریه یا چند نظریه برای ساخت متغیرها به‌کار رود. محمدی‌فر معتقد است که صاحب‌نظران، معیارهای توصیف و استنباط را به‌طور آشکار یا نهانی در تقسیم‌بندی کاربردهای روش تحلیل محتوا در نظر داشته‌اند (محمدی‌فر، ۱۳۸۷: ۲۸).

در این نوشتار از روش تحلیل اسنادی استفاده می‌شود که بنا به نظر برخی پژوهشگران مطالعه‌ای هدفمند و نظام‌مند مبتنی بر منابع و اسناد با محوریت جست‌وجوی توصیفی - تفسیری است. با این روش می‌توان رویکردی تحلیلی - تبیینی نیز داشت و برای پرسش‌هایی از نوع چرایی و حتی چگونگی، پاسخ‌های قانع‌کننده یافت. با این الگوی پژوهشی، می‌توان از رویکرد صرف توصیفی فراتر رفت و به عرصه تحلیل و تفسیر نیز گام نهاد (صادقی فسایی و عرفان‌منش، ۱۳۹۴: ۶۹). پرسش‌های مرتبط با روش اسنادی، با توجه به نوع موضوع و سطح بررسی می‌تواند پرسش‌های چیستی، چرایی و چگونگی را در برگیرد. البته در این روش، پرسش‌های چرایی از نوع تبیین تفسیری‌اند (صادقی فسایی و عرفان‌منش، ۱۳۹۴: ۷۰).

در پژوهش حاضر، با مراجعه به متون حقوقی و دیدگاه‌های کارشناسان و با تکیه بر اسناد معتبر شامل قانون اساسی و مصوبات شورای نگهبان، نخست اسناد، توصیف و سپس تحلیل محتوا شده‌اند. ارزیابی معانی و مفاهیم واژه‌ها و عبارات متون حقوقی و دیدگاه‌های صاحب‌نظران، معیار کیفی ما برای تحلیل محتوا بوده و این روش به‌نحوی یکسان در ارزیابی همه اسناد دنبال شده است. علت استفاده از این روش، کارایی بالای این روش در درک و تحلیل مباحث حقوقی به‌ویژه حقوق اساسی است. رویکرد نگارندگان ماهیتی کیفی دارد، و اسناد کلیدی مانند اصول قانون اساسی، افزون بر دیدگاه‌های متفاوت اعضای شورای نگهبان و صاحب‌نظران حقوق اساسی ایران، و آثار برخی مؤسسات پژوهشی انتخابات اروپایی مانند «کمسیون ونیز»، پایه‌های اسنادی و داده‌های کیفی پژوهش را تشکیل داده‌اند.

۳. مرور اجمالی بر پیشینه پژوهش

کتاب‌ها و آثار پیشین که از نظر محتوا نزدیک به موضوع پژوهش این نوشتار هستند، در سه گروه طبقه‌بندی می‌شوند: دسته نخست که نگاهی نقادانه به روند سیاست‌های شورای نگهبان دارند، با آثار علینقی^۱ (۱۳۸۷)، خاتمی^۲ (۱۳۸۲)، هاشمی^۳ (۱۳۸۲) و اطاعت^۴ (۱۳۸۳) متمایز می‌شوند. بحث محوری این پژوهشگران، نقد نظارت استصوابی شورای نگهبان است. یارارشدی نیز دور از مجادلات سیاسی، ادله استصوابی و یا استطلاعی بودن نظارت شورای نگهبان را به بحث گذاشته است (یارارشدی، ۱۳۸۵). در همین فضا، تقی‌زاده پژوهش‌هایی را در موضوع انتخابات و سازوکار نظارت شورای نگهبان و مبحث شرایط نامزدهای انتخاباتی به انجام رسانده است. رویکرد تقی‌زاده در پژوهش‌های خود بیشتر مقایسه‌ای و با بیان استصوابی نبودن نظارت شورای نگهبان است (تقی‌زاده، ۱۳۸۷؛ تقی‌زاده و رضایی، ۱۳۹۰؛ تقی‌زاده و کریم‌زاده، ۱۳۹۲). یآوری مشابه اطاعت به نقد ابعاد نظارت استصوابی می‌پردازد، و از دیدگاه وی، تحلیل

۱. موضوع اصلی مباحث مولف، نقد رویکرد نظارت استصوابی شورای نگهبان در تشخیص صلاحیت نامزدهای مجلس شورای اسلامی است (علینقی، ۱۳۷۸).

۲. خاتمی در ۱۳۸۲ نگاهی تحلیلی و موشکافانه به موضوع نظارت شورای نگهبان بر انتخابات دارد، و با استدلال‌های حقوقی مدعی رویکرد جانبدارانه شورای نگهبان در تأیید یا رد صلاحیت نامزدها شده است. بحث محوری او تحلیل و ارزیابی ایرادهای ۳۵ گانه شورای نگهبان در خصوص لایحه پیشنهادی دولت وقت، موضوع انتخابات مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ است (خاتمی، ۱۳۸۲).

۳. هاشمی در ۱۳۸۲ با ادله حقوقی تلاش داشته نوع خاصی از نظارت را با عنوان «انضباطی» برای نظارت شورای نگهبان مطرح سازد. هاشمی دیدگاه‌های مستدلی را برای نظریه خود مطرح ساخته است (هاشمی، ۱۳۸۲).

۴. اطاعت در ۱۳۸۳ با توجه به تجارب خود در دوران نمایندگی مجلس شورای اسلامی، با تمرکز بر مبحث نظارت استصوابی، تحلیلی حقوقی و سیاسی ناقدانه‌ای را از موضوع ارائه داده است. موضوع کیفیت نظارت شورای نگهبان، بحث اصلی وی است (اطاعت، ۱۳۸۳).

چالش‌های نظارت شورای نگهبان و حدود صلاحیت شورا در بررسی صلاحیت کاندیداها و اعتبار تصمیم‌های آن را می‌توان از سه چشم‌انداز و سطح نظری، هنجاری و عملی مورد توجه و پرسش قرار داد (یاوری، ۱۳۹۶). خلجی به بحث در زمینه مسائل انتخابات ریاست جمهوری در ۱۴۰۰ می‌پردازد و با تکیه بر رخدادهای گذشته، مدعی می‌شود که سیاست‌های شورای نگهبان بی‌اعتمادی عمومی را در مقوله انتخابات دامن زده است، از این رو حکومت برای اجرایی ساختن انتخابات ۱۴۰۰ با مشکلات زیادی روبه‌روست (خلجی، ۲۰۲۰). خلجی رویکردی منفی به مواضع و سیاست‌های شورای نگهبان دارد، و چنین رویه‌ای او را از نگاه بی‌طرفانه دور کرده است.

دسته دیگر آثار، نگاهی تأییدی بر رویکرد شورای نگهبان دارد که آثار مرتضایی^۱ (۱۳۸۹)، موسوی بجنوردی و دیگران^۲ (۱۳۹۰) و بای از جمله آنهاست.^۳ فتاحی زفرقندی در متن تحلیلی و گزارش‌گونه پژوهشکده شورای نگهبان، مباحث جامعی را در موضوع نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ارائه کرده است. مفاد گزارش مستند و بیشتر متکی بر دیدگاه‌ها و مقاله‌های پیشین صاحب‌نظرانی مانند سید احمد مرتضایی و سید محمد بجنوردی و دیگران است. مؤلف رویکردی به‌طور کامل اثباتی در تأیید رویه‌ها و تصمیم‌های شورای نگهبان در انتخابات دارد. فتاحی زفرقندی در گزارش مفصل خود تلاش کرده است کمابیش همه مباحث را مورد توجه قرار دهد، و اثر جامعی را با گردهم آوردن دیدگاه‌های پژوهشگران پیشین ایجاد کند (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۷). البته ناگفته نماند که ایشان برخی از انتقادات و پرسش‌های کلیدی را بدون پاسخ مستدل رها ساخته است، و استدلال‌های ایشان بیشتر تکرار نوشته‌های سایرین است. نیکونهاد و همکارش نیز سراغ موضوع نظارت استصوابی رفته و اقتضائات این نوع نظارت را با توجه به شرح وظایف شورای نگهبان توضیح داده‌اند؛ و بیان می‌کنند که رویه مقایسه‌ای شورای نگهبان با مدلول نظر تفسیری اصل ۹۹ و نیز با مفهوم، مدلول و غایت نظارت در حقوق عمومی همراه است (نیکونهاد و عساکره، ۱۳۹۸).

۱. مرتضایی دو مقاله در خصوص موضوع نظارت شورای نگهبان ارائه کرده است (مرتضایی، ۱۳۸۹). محور اصلی مقاله اول بحث اثبات و تأیید نظارت استصوابی شورای نگهبان است. مرتضایی غور خوبی در موضوع نظارت استصوابی داشته است. موضوع مقاله دوم اثبات احراز اجتهاد به‌عنوان یکی از شروط صلاحیت در مجلس خبرگان رهبری است.
۲. موسوی بجنوردی و همکارش در ۱۳۹۰، ابعاد جایگاه حقوقی و فقهی شورای نگهبان را با نگاهی تأییدی و حمایتی مورد بحث قرار داده‌اند (موسوی بجنوردی و دانش‌پور، ۱۳۹۰).

۳. بای و همکارانش به مطالعه مقایسه‌ای عملکرد نظام‌های سیاسی درباره فرایند نظارت بر انتخابات و انتخابات ریاست جمهوری در ایران پرداخته، و تجربه سایر ملل را در این موضوع به بحث گذاشته‌اند؛ نتیجه گرفته می‌شود که می‌توان مدل نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری در ایران را به‌عنوان شیوه‌ای ابتکاری و بدیع عرضه کرد. این الگو می‌تواند از جانب کشورهای اسلامی معاصر به‌عنوان شیوه‌ای کارآمد، مفید و اسلامی پیروی شود (بای و دیگران، ۱۳۹۴).

دسته سوم آثار فارسی و انگلیسی هستند که به کلیات مباحث انتخابات می‌پردازند. مرکز کارتر که از مراکز مطالعاتی حقوق بشر در سطح جهانی است و به نام رئیس‌جمهور وقت آمریکا جیمی کارتر تأسیس شده، سند ۲۸۰ صفحه‌ای تدوین کرده است که دارای مباحث تفصیلی در مورد انتخابات قانونی از زوایای مختلف است. این سند حاوی نکات ارزشمندی از شیوه‌های تأمین و تضمین عناوین انصاف، بی‌طرفی، آزادی و عدالت در نظام‌های انتخاباتی کشورهای مختلف است (Carter Center, 2014). خلیج معصومی با ورود به بحث «اصل بی‌طرفی در انتخابات از نگاه حقوق ایران» به مباحث متنوعی در مورد اصول بی‌طرفی در انتخابات در مقررات انتخاباتی می‌پردازد. از منظر وی، زمانی که رأی‌دهندگان یا عامه مردم، اعتماد و اطمینان حاصل کنند که مقامات مجری انتخابات، اختیارات و وظایف خویش را از حیث سیاسی بی‌طرفانه و بی‌جانبداری و منطبق با قانون اجرا خواهند کرد، بهتر وارد عرصه مشارکت سیاسی می‌شوند. وی اظهار می‌دارد که رعایت اصل بی‌طرفی در حوزه مدیریت و نظارت در انتخابات، نقش مؤثری در اجرایی شدن حقوق سیاسی و انتخاباتی شرکت‌کنندگان و افزایش اعتبار و مشروعیت انتخابات خواهد داشت (خلیج معصومی، ۱۳۸۲). اثری یافت نشد که وارد تحلیل سیاست‌های نظارتی شورای نگهبان به‌ویژه مبحث ضرورت استقلال و بی‌طرفی مرجع نظارت در انتخابات شده باشد. تحلیل همه‌جانبه حقوقی و سیاسی، رعایت بی‌طرفی و تکیه بر اسناد، از جمله ویژگی‌هایی است که پژوهش حاضر را از آثار پیشین متمایز می‌سازد.

۴. تعریف نظارت بر انتخابات

ناظر در اصطلاح به فردی اشاره دارد که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل به‌نحو درست انجام شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۳۶۰۲). از این تعریف، این‌گونه برداشت می‌شود که نظارت بر انتخابات یعنی نظارتی که مرجع ناظر به‌منظور اطمینان از اجرای دقیق قوانین و تضمین سلامت انتخابات انجام می‌دهد. انتخابات نیز از نظر اصطلاحی مجموعه اقدام‌هایی است که به‌منظور گزینش حکام و تعیین ناظرانی برای مهار قدرت‌طلبی تدبیر شده است (طحان‌نظیف و کدخدامرادی، ۱۳۹۸: ۱۱۲۹). بر این اساس، انتخابات به معنای فنون گزینش و شیوه‌های مختلف تعیین زمامداران و نمایندگان و ابزاری است که به‌وسیله آن می‌توان اراده شهروندان را در ایجاد نهادهای سیاسی و انتصاب متصدیان اقتدار سیاسی مشارکت داد. در مجموع، منظور از نظارت بر انتخابات مجموعه اقدام‌هایی است که نهادهای ناظر بر مبنای قوانین و به‌منظور اطمینان از اجرای دقیق و صحیح فرایند انتخابات انجام می‌دهند (خسروی، ۱۳۷۸: ۳۴۷).

۵. اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات

اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات به آن دسته از بایسته‌ها و چارچوب‌های اساسی انتخابات

اشاره دارد که نهادهای حقوقی به‌ویژه نهاد ناظر، باید آنها را مدنظر قرار دهد تا زمینه‌های تحقق انتخابات سالم و عادلانه، فراهم شود. دیدگاه‌های مربوط به ویژگی‌های مرجع نظارت شامل موارد ذیل است:

الف) استقلال در نظر و عمل: در یک کشور چندحزبی، نهاد ناظر تنها در صورتی اعتماد تمام احزاب و آحاد ملت را کسب خواهد کرد که استقلال آن از هر حزب و گروه و مجموعه اجزای دولت (قوه مجریه)، مبرهن و آشکار باشد. ساختار این مجموعه باید به شکلی باشد که بتواند در برابر اعمال نفوذها از استقلال خویش حمایت کند (بای و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۶۹)؛

ب) بی‌طرفی در قبال نامزدها و جناح‌های سیاسی: منظور از بی‌طرفی این است که با تکیه بر دلایل نامرتب، کسی از حیثه یک قاعده حقوقی مستثنا نشود، یا به دلایل نامرتب، افراد غیرمشمول، موضوع اجرای آن مقررات نشوند. برای تضمین بی‌طرفی ناظران انتخابات، ضروری است معیارهای نظارت بر جریان انتخابات براساس مقررات و قانون باشد و قواعد حقوقی به‌صورت عینی و قابل ارزیابی، تعیین شود (بای و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۷۰)؛

ج) منع جمع عضویت مرجع ناظر با دیگر سمت‌های دولتی: اشتغال در هرگونه سمت رسمی دولتی تأثیرگذار و تأثیرپذیر در امر انتخابات برای اعضای مرجع نظارت ناگزیر باید ممنوع باشد؛

د) منع وابستگی اعضای مرجع نظارت به احزاب و دسته‌های سیاسی: نهادهای ناظر بر انتخابات به‌طور کلی، در مقام نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی نقش کلیدی در رد یا تأیید صلاحیت داوطلبان و امر انتخابات دارند. اقتضای چنین نظارتی بی‌طرفی کامل مرجع ناظر است (بای و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۷۱)؛

ه) برخورداری از تخصص کافی: وجود تخصص کافی نزد نهاد نظارت در کنار استقلال و بی‌طرفی آن، ضروری و مهم است. مردم مانند هر مرجع دیگر به کیفیت خدمات این مرجع توجه دارند. کوتاهی در انجام وظایف به‌واسطه رویکرد غیرتخصصی می‌تواند شهروندان را نسبت به بی‌طرفی و استقلال این نهاد دچار تردید اساسی سازد و در نهایت موجب کاهش مشارکت مردم در انتخابات شود؛

و) پاسخگویی: در نظام سیاسی دموکراتیک، هر مسئولی که واجد اختیار تصمیم‌گیری است، الزاماً باید پاسخگویی اقدام‌های و تصمیم‌های خود نیز باشد، وگرنه ممکن است در جهت ایجاد محدودیت برای آزادی گام بردارد (بای و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۷۲). پاسخگویی مرجع نظارت به‌طور الزامی پاسخگویی به قوه مجریه نیست، و ممکن است نهاد ناظر پاسخگویی مرجع قضایی باشد. در چنین نظامی، استقلال قوه قضاییه نیز واجد اهمیت و ضروری است (Gerardo & Verkuilen, 2002: 10). در نظام نظارت قضایی، پاسخگویی نهاد ناظر، به

استقلال مراجع قضایی بستگی کامل دارد. از این رو، چنانچه دستگاه قضایی و بدنه محاکم بی طرف یا کارآمد نباشد، خدشه دار شدن بی طرفی مرجع نظارت امکان پذیر است (Eisenstadt, 2002: 47).

از منظر اطاعت، مرجع نظارت نباید هیچ گونه وابستگی سیاسی، حزبی و جناحی داشته باشد و در آغاز عملیات انتخابات، خود را از هرگونه پیش داوری های مثبت یا منفی از نامزدها و احزاب خالی سازد. مقوله رد صلاحیت ها و ابطال انتخابات به طور منطقی و قانونی باید به شیوه مستند و متکی بر دلایل محکمه پسند باشد (اطاعت، ۱۳۸۰). طحان نظیف و کدخدامرادی نیز بر اصل بی طرفی مرجع نظارت تأکید کرده اند. یکی از نتایج اصل «رعایت کامل بی طرفی» به عنوان یکی از اصول حاکم بر نظارت بر انتخابات این است که اولویت نخست مقام ناظر، باید انطباق اعمال مجریان با قوانین و مقررات باشد (طحان نظیف و کدخدامرادی، ۱۳۹۸: ۱۱۳۳). نتایج حقوقی دیگر اصل بی طرفی، عبارت اند از: «ممنوعیت هرگونه انجام فعالیتی اعم از سخنرانی، استفاده از پوشش ها و علامت های ویژه تبلیغاتی یک نامزد که دال بر جانبداری مقام ناظر از نامزد یا جریانات سیاسی خاص باشد، ممنوع بودن دریافت هدایا و یا وعده های حمایتی در آینده، و جرم انگاری آنها» (خسروی، ۱۳۷۸: ۳۵۱).

فلاح زاده به ضرورت چهار نوع استقلال اشاره می کند. نهاد ناظر دست کم باید در چهار زمینه دارای استقلال باشد؛ استقلال نهادی یا ساختاری، به این معنا که نهاد ناظر، از دولت استقلال حقوقی کامل داشته باشد (شخصیت حقوقی متمایز از حکومت)؛ سپس استقلال پرسنلی، که به شیوه انتصاب مقام های عالی مرجع نظارت، وضعیت و شرایط عزل و نصب آنها مربوط می شود؛ نوع سوم استقلال مالی و در نهایت نوع چهارم، استقلال کارکردی؛ بدین معنی که نهاد ناظر تا چه حد قادر به تعیین و تنظیم اهدافش است؟ (فلاح زاده، ۱۳۹۲). زمانی که از استقلال نهادی یا ساختاری سخن به میان می آید، بدین معناست که نهاد ناظر بر انتخابات از بدنه قوه مجریه و مجموعه بخش های اجرایی دولت مستقل باشد. در این زمینه سه الگو قابل طرح است: الف) مدل حکومتی، ب) مدل ترکیبی یا شبه خودمختار، و ج) مدل مستقل. معیار اصلی و مهم برای تشخیص استقلال نهاد ناظر از قوای اجرایی حکومت، ترتیبات قانونی آن نهاد و همچنین پاسخگو نبودن و نبود مسئولیت نهاد ناظر در قبال مجموعه بدنه قوه مجریه است؛ اما در الگوی حکومتی، نهاد ناظر به شیوه ای طراحی شده است که استقلال ساختاری و پرسنلی ندارد. در این مدل، وظایف و کارکردهای انتخاباتی از سوی وزیران انجام می گیرد و حق تعیین ساختارها و سلسله مراتب در حیطه اختیارات دولت است، زیرا قاعده سلسله مراتبی و دیوان سالاری نظام، آن را ایجاب می کند. براساس مدل ترکیبی، بین کارکرد سیاسی (قانونگذاری) و کارکرد اداری اجرایی، تفکیک و تمایز وجود دارد. در این مدل، کارکردهای

سیاسی و قانونگذاری در امر انتخابات از سوی نهاد ناظر مستقل و دارای استقلال حقوقی از دولت به انجام می‌رسد و کارکردهای اجرایی و اداری با کمک بخش‌های دولتی. در مدل مستقل، نهاد ناظر واجد شخصیت حقوقی مستقل از دولت است و در مقابل قوه مجریه و وزرا و مقامات آن پاسخگو نیست، همچنین براساس این مدل، اعضای قوه مجریه حق عضویت در نهاد ناظر را ندارند (فلاح‌زاده، ۱۳۹۲). استقلال پرسنلی به روش انتصاب مقام‌های عالی مرجع نظارت، وضعیت و مقررات عزل و نصب آنها مربوط می‌شود. این استقلال بدین معناست که مجموعه اعضای قوه مجریه کشور امکان دخالت در تعیین اعضای مرجع نظارت و گروه آن را نداشته باشند.

«شبکه دانش انتخاباتی ای‌سی‌ئی» که شبکه‌ای بین‌المللی و فعال است، در بحث نظارت بر انتخابات اعلام می‌دارد که عامه مردم به‌طور معمول به ارزیابی‌های ناظران مستقل، اعتماد بیشتری در مورد وجود آزادی و رعایت انصاف در فرایند انتخابات دارند (ACE Electoral Knowledge Network, 2012). کتابچه راهنمایی آموزش نظارت بر انتخابات انتشارات «مؤسسه دموکراتیک ملی امور بین‌المللی» به‌طور آشکار بر ضرورت استقلال مرجع نظارت از مراجع سیاسی و حزبی تأکید می‌کند و اظهار می‌دارد که هرچه این استقلال بیشتر تحقق یابد، تصویر بهتری از بی‌طرفی مرجع نظارت نزد شهروندان شکل می‌گیرد (National Democratic Institute for International Affairs: 12). «کمیسیون اروپایی دموکراسی از مجرای قانون» موسوم به «کمیسیون ونیز» طی سندی ابعاد ضرورت نظارت بی‌طرفانه مراجع نظارت بر انتخابات را جزئی از امور عمومی دانسته است که حفظ آن مرتبط با قوای مقننه، اجرایی و بخش دیوان‌سالاری کشوری است (Venice Commission, 2012: 678). سوزان هاید و پالیستر در «کتابچه نهادهای سیاسی مقایسه‌ای روتلج» مدعی‌اند که روند استقلال مراجع برگزاری انتخابات در جهان روبه‌افزایش است. براساس پژوهش آنها، در مورد شاخص وضعیت دولتی، ترکیبی یا استقلال کامل مراجع برگزاری انتخابات در جهان، طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۲ روند دخالت دولتی در جهان کاهش داشته است. شاخص مداخله دولت در ۲۰۰۰ برابر ۱۹/۳ بود، اما در ۲۰۱۲ برابر ۱۸/۲ شده است. وضعیت ترکیبی مداخله دولت و استقلال این مراجع در ۲۰۰۰ برابر ۲۶/۹ و در ۲۰۱۲ برابر ۱۲/۳ بوده است. شاخص استقلال کامل این مراجع از ماهیت دولتی در ۲۰۰۰ برابر ۵۳/۸ و در ۲۰۱۲ برابر ۶۹/۵ بوده است (Hyde & Pallister, 2015: 244).

در بحث نظری این نوشتار به شش اصل و شاخص ضروری برای مرجع نظارت اشاره شد که هدف از آن توجه دادن به اهمیت این شاخص‌ها در فرایند نظارت بر انتخابات است، اما با توجه به قاعده ضرورت تمرکز محقق بر موضوعات محدود به‌منظور کاوش کافی و وافی آنها،

مقاله تنها بر دو اصل «استقلال تام مرجع نظارت از قوای مجریه» و «بی‌طرفی کامل مرجع نظارت در قبال جناح‌ها، احزاب و دسته‌های سیاسی» متمرکز شده است.

۶. شورای نگهبان مرجع نظارت بر انتخابات در ایران

شورای نگهبان در مجموع دوازده عضو دارد که برای دوره‌ای شش‌ساله انتخاب می‌شوند. نیمی از اعضای آن فقیه و نیمی دیگر حقوقدان هستند. شرایط و نحوه تعیین فقها و حقوقدانان به شرح زیر است:

۶.۱. فقها شورای نگهبان

در قسمتی از اصل ۹۱ قانون اساسی ایران آمده است: «... شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود: شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است...». (قانون اساسی، بی‌تا) به موجب این اصل، فقاقت، عدالت و آگاهی به مقتضیات زمان و مسائل روز، از جمله شرایط اصلی و کیفی عضویت در شورای نگهبان است. براساس اصل ۹۱ قانون اساسی، فقهای شورای نگهبان از سوی مقام رهبری انتخاب و منصوب می‌شوند. مقام رهبری، از میان فقها، افرادی واجد شرایط لازم و شایستگی برای عضویت در این شورا را به این سِمَت منصوب می‌کند. در همین زمینه، بند ۶ اصل ۱۱۰ نیز نصب، عزل و قبول استعفای فقهای این شورا را از جمله وظایف و اختیارات مقام رهبری دانسته است. بدین‌سان، هر زمان که یکی از اعضای فقیه شورای نگهبان نتواند وظایف خود را به‌درستی انجام دهد، مقام رهبری می‌تواند وی را برکنار کند. همچنین اگر عضوی از فقها از سِمَت خود استعفا دهد، پذیرش استعفای وی با مقام رهبری است.

۶.۲. حقوقدانان شورای نگهبان

در ادامه اصل ۹۱ قانون اساسی، در مورد شرایط عضویت حقوقدانان در شورای نگهبان چنین آمده است: «... شش نفر حقوقدان در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به‌وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌شوند». (قانون اساسی، بی‌تا) قانون اساسی در مورد شیوه انتخاب حقوقدانان، مراحل ذیل را برشمرده است:

۱. معرفی ایشان از سوی ریاست قوه قضاییه؛ در مرحله اول، رئیس قوه قضاییه تعدادی از حقوقدانان واجد شرایط را به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌کند و با عنایت به اینکه قوه قضاییه بیشترین ارتباط، شناخت، اشراف اطلاعاتی و کنترل را نسبت به اعضای جامعه

حقوقی کشور دارد، از این رو مسئولیت انتخاب اولیه حقوقدانان به رئیس دستگاه قضایی، محول شده است.

۲. انتخاب از سوی مجلس شورای اسلامی؛ از مفاد اصل ۹۱ قانون اساسی چنین استنباط می‌شود که تعداد حقوقدانانی که ریاست قوه قضاییه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌کند، باید بیشتر از تعداد افراد مورد نیاز باشند.

قانون اساسی در بند ۶ اصل ۱۱۰، به موضوع نحوه عزل و استعفای فقهای شورای نگهبان پرداخته، اما در مورد حقوقدانان سکوت کرده است. با وجود این، ماده ۷ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان تنها به موضوع استعفای اعضای حقوقدان شورای نگهبان اشاره و اعلام داشته است: «استعفای اعضای شورا باید کتباً به دبیر شورا اعلام شود. دبیر شورا استعفانامه را در اولین جلسه شورا قرائت می‌کند. چنانچه در مدت یک هفته از تاریخ قرائت، استعفا مسترد نشد، استعفانامه عضو فقیه به مقام معظم رهبری و استعفانامه عضو حقوقدان به رؤسای قوه قضاییه و قوه مقننه اعلام می‌شود. بنا به اصل ۹۲ قانون اساسی، اعضای این شورا برای دوره شش‌ساله انتخاب می‌شوند. آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان جهت پیشگیری از فترت در کار شورا در ماده ۶ اعلام می‌کند: «دبیر شورا ۴۰ روز قبل از پایان مدت عضویت اعضای که عضویتشان در شرف انقضاست، طی نامه‌ای مراتب را در مورد فقها به مقام معظم رهبری و در مورد حقوقدانان به رئیس قوه قضاییه اعلام می‌کند» (آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، ۱۳۷۹).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مقام رهبری نقش کلیدی و محوری مستقیم و غیرمستقیم در تعیین اعضای شورای نگهبان دارد. فقهای شورا منصوب مستقیم رهبری هستند، و حتی رهبری اختیار عزل و برکناری آنها را خلال دوره تصدی دارد؛ و شش حقوقدان نیز از سوی رئیس قوه قضاییه که منصوب مستقیم رهبری است، به نمایندگان مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند. دخالت دادن قضات شاغل و بازنشسته و وکلا از مجاری تشکیلات صنفی مستقل قضات قوه قضاییه و کانون وکلا در معرفی حقوقدانان برجسته به مجلس شورای اسلامی می‌توانست سبب غنای بیشتر و افزایش اعتبار حقوقدانان شورای نگهبان شود و شائبه اعمال سلیقه فردی و جناحی رئیس قوه قضاییه در انتخاب معرفی‌شدگان به مجلس شورای اسلامی را کمرنگ سازد. با این حال، امروزه رئیس قوه قضاییه براساس مصالح موردنظر و مشاوره‌های درون سازمانی، جمعی از حقوقدانان را که باید از رشته‌های حقوقی متنوع باشند، معرفی می‌کند؛ و در این انتخاب و معرفی، تشکیلات صنفی قضات، وکلا و استادان دانشکده‌های حقوق نقشی ندارند. در شرایطی که ریاست قوه قضاییه، خود از جمله نامزدهای آتی انتخابات ریاست جمهوری، مجلس خبرگان رهبری یا حتی نمایندگی مجلس شورای اسلامی باشد،

اعطای اختیار تعیین حقوقدانان برای معرفی به مجلس، شائبه احتمال اعمال نفوذ یک نامزد در معرفی نیمی از اعضای مرجع نظارت را دامن می‌زند.

۶.۳. تبیین جایگاه شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات

نظام جمهوری اسلامی ایران براساس آرای عمومی و انتخابات اداره می‌شود. اصل ۶ قانون اساسی می‌گوید: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌شود». قانون اساسی لازم دانسته است که برای اجرای سالم انتخابات و صیانت از آرای مردم، بر مراحل برگزاری انتخابات نظارت شود. در این زمینه اصل ۹۹ قانون اساسی می‌گوید: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد». (قانون اساسی، بی‌تا)

از جمله موضوع‌های مرتبط با نظارت بر صحت و سلامت انتخابات، موضوع بررسی صلاحیت داوطلبان نمایندگی یا نامزدهاست. این موضوع، از مهم‌ترین مراحل انتخابات در هر نظام سیاسی به‌شمار می‌آید. در مورد انتخابات مجلس شورای اسلامی، مجری انتخابات (وزارت کشور) به صلاحیت داوطلبان، رسیدگی می‌کند و شورای نگهبان نیز بر آن نظارت خواهد کرد. این قاعده و رویه در قوانین انتخاباتی و نظارتی در ماده ۳ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی ذکر شده است. در مورد داوطلبان ریاست جمهوری و داوطلبان نمایندگی مجلس خبرگان رهبری، ترتیب دیگری پیش‌بینی شده است. در این دو، شورای نگهبان بی‌واسطه وارد تشخیص صلاحیت نامزدها می‌شود. در مجموع براساس تفسیر شورای نگهبان، در پی استفساریه یکی از اعضای شورا در ۱۳۷۰، نظارت این شورا ماهیت استصوابی دارد و چنین نظارتی دایره اختیارات شورای نگهبان را در تشخیص صلاحیت داوطلبان در انتخابات سه‌گانه بسیار فراخ کرده است.^۱

۷. ضرورت استقلال تام مرجع نظارت از قوه مجریه در ایران

قوه مجریه در نظام جمهوری اسلامی به‌عنوان شامل‌ترین و گسترده‌ترین قوه، جایگاهی بی‌بدیل

۱. در جریان انتخابات دوره چهارم مجلس شورای اسلامی و با توجه به ملاحظات سیاسی وقت، آیت‌الله غلامرضا رضوانی، رئیس وقت هیئت مرکزی انتخابات شورای نگهبان از این شورا تقاضای تفسیر مدلول اصل ۹۹ قانون اساسی و واژه نظارت را می‌کند. دبیر وقت شورای نگهبان در پاسخ، به‌صورت رسمی طی نامه شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۰۳/۰۱ اعلام داشت: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود» (اطاعت، ۱۳۸۳: ۳۳).

دارد و منشأ اصلی تحول و تحرک در کشور است. گستردگی اختیارات دولت در عرصه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی بیانگر حوزه وسیع تأثیرگذاری این قوه است و از پایه کارآمدی نهادهای دیگر و حتی قوای مقننه و قضاییه نیز تا حدودی منوط به عملکرد صحیح قوه مجریه است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعریفی از قوه مجریه ارائه نشده است، اما موضوع مراجع قوه مجریه در کشور در اصول ۵۷، ۶۰، ۱۱۰ و ۱۱۳ قانون اساسی اعلام و تشریح شده است. براساس اصل ۶۰ «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون به‌طور مستقیم بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست». در اصل مذکور به‌طور آشکار ذکر شده است که اعمال قوه مجریه از سوی رهبر، رئیس‌جمهور و وزیران تحقق می‌یابد. از این نظر، قوه مجریه جمهوری اسلامی ایران با وجود مقام رهبری و برخی شئون اجرایی و ریاست کشوری آن، از نوع دورکنی است (آجرلو، ۱۳۹۴: ۱۲)، یعنی رکن رهبری و رکن ریاست جمهوری.

در خصوص مقام رهبری مجموع اختیارات، صلاحیت‌ها و شئون مقام رهبری را در دو بخش کلی می‌توان برشمرد:

الف) ولایت امر و امامت امت: طبق این شأن که در اصول ۵ و ۵۷ به‌خوبی مشاهده‌شدنی است، می‌توان اختیارات رهبر را به‌عنوان ولی امر به دو بخش اختیارات مصرح در قانون اساسی (همچون تنفیذ حکم ریاست‌جمهور و...) و اختیارات غیرمصرح (طبق اصول کلی قانون اساسی و ولایت امر) تقسیم کرد. منظور از ولایت امر و امامت امت همان اقتدار و حق اعمال حاکمیت از طریق رهبری است که مقام رهبری به‌عنوان بالاترین مقام حاکم بر تمامی امور کشور نظارت، اشراف و سلطه همه‌جانبه تشریعی، تنفیذی، قضایی دارد (آجرلو، ۱۳۹۴: ۱۳).

ب) ریاست کشور و اعمال بخشی از قوه مجریه: طبق اصول مختلف قانون اساسی که اختیارات رهبری را برمی‌شمرد، ریاست کشور بر عهده مقام رهبری است. اصل ۵۷ قوا را زیر نظر رهبری می‌داند که به انجام مختلف مستقیم و غیرمستقیم بر آنها نظارت دارد و در برخی موارد اختیار حاکمیتی را به‌طور مستقیم بر آنها اعمال می‌کند. بیشتر بندهای اصل ۱۱۰ نیز مصادیق صلاحیت‌ها و اختیارات مقام رهبری را به‌عنوان ریاست کشور مورد اشاره قرار می‌دهد. تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها، فرمان همه‌پرسی، اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروها، نصب و عزل و قبول استعفای مقامات عالی نظامی و سیاسی، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، حل معضلات نظام و... از جمله اختیارات رهبری است (آجرلو، ۱۳۹۴: ۱۴). در اصل ۱۱۳ دو بار به‌صراحت به جایگاه مقام رهبری به‌عنوان رکن مهم قوه مجریه در کشور اشاره و تصریح شده است. رئیس‌جمهور نیز جایگاه مهمی در سیاستگذاری امور اجرایی کشور دارد. مطابق با قانون اساسی، پس از مقام رهبری،

رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس دولت، عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که به‌طور مستقیم به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد. اصول ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۲۴، ۱۲۵، ۱۲۶، ۱۲۷، ۱۲۸، ۱۲۹، ۱۳۳ و ۱۳۴ قانون اساسی به حوزه وسیع اختیارات رئیس‌جمهور در قوه مجریه می‌پردازد.

در سازوکار انتخابات در ایران یک بحث جدلی اساسی مطرح می‌شود. مرجع نظارت بر انتخابات یعنی شورای نگهبان دارای انفکاک و استقلال تام از بدنه قوه مجریه نیست. مقام رهبری به‌عنوان عنصر محوری، مؤثر و تعیین‌کننده در قوه مجریه کشور، در انتصاب اعضای مرجع نظارت، نقش اصلی و کلیدی را دارند و چنین وضعیتی تا حدودی اصل استقلال مرجع نظارت از قوه مجریه را تحت شعاع قرار می‌دهد. در کنار ایرادات عدیده^۱، از جمله اشکالاتی که منتقدان به رویکرد نظارت استصوابی شورای نگهبان ابراز می‌دارند همین عدم استقلال مرجع نظارت از ستون اصلی قوه مجریه است. آیا این احتمال وجود ندارد که شورای نگهبان در موضوع تأیید یا رد صلاحیت نامزدهای مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی، منویات مقام رهبری و سلیق ایشان یا اعضای بانفوذ بیت رهبری را مبنای قضاوت‌های خود قرار دهد؟ ایجاد بسترهای استقلال کامل مرجع نظارت بر انتخابات از بدنه قوه مجریه، عامل سلامت انتخابات و تحقق شرط مهم بی‌طرفی مرجع مزبور است.

به هر ترتیب از زوایای مختلف، مواضع و سیاست‌های نامزدها برای حضور در مجلس خبرگان رهبری (مسئول انتصاب، نظارت و عزل رهبری)، سمت ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی می‌تواند برای مقام رهبری از لحاظ همسویی یا ناهمسویی با مواضع ایشان مهم باشد. البته مقام رهبری و ولایت تنها از حیث تمشیت امور و اهمیت وحدت مدیریت در کشور به این موضوع می‌نگرند، لیکن انکارشدنی نیست که مرجع نظارت بر انتخابات سه‌گانه مزبور از بدنه اصلی و کلیدی قوه مجریه در کشور مستقل و منفک نیست. رئیس‌جمهور وقت یا رؤسای جمهور سابق در کنار هیأت وزیران، نمایندگان وقت یا پیشین مجلس خبرگان رهبری، نمایندگان وقت و پیشین مجلس شورای اسلامی امکان تأثیرگذاری بر تصمیم‌ها و سلیق اعضای شورای نگهبان را ندارند، چون نقشی در انتصاب ایشان ندارند، درحالی‌که بخش کلیدی قوه مجریه و به‌عبارت دیگر، رکن اولی قوه مجریه، نقش کلیدی در تعیین اعضای شورای نگهبان دارد. البته از نظر فلاح‌زاده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، استقلال ساختاری و حقوقی نهاد ناظر بر انتخابات به‌طور کامل تضمین شده است، زیرا بر مبنای اصل ۹۱ قانون اساسی شش تن از فقهای آن از سوی مقام رهبری (رئیس کشور) انتخاب

۱. نقد علمی و حقوقی موضوع نظارت استصوابی شورای نگهبان، توسط مؤلف و سایر صاحب‌نظران در سایر آثار صورت گرفته است.

می‌شوند و شش تن از حقوقدانان آن نیز با مشارکت و همکاری قوه قضاییه و پارلمان (مجلس شورای اسلامی) به عضویت این شورا درمی‌آیند. از این رو قوه مجریه هیچ تأثیر حقوقی بر شورای نگهبان ندارد و این شورا در مقابل رئیس‌جمهور یا وزرا پاسخگو نیست، همچنین شورای نگهبان به‌عنوان یک مؤسسه مستقل واجد شخصیت و استقلال حقوقی است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۲). همان‌طور که ملاحظه می‌شود، فلاح‌زاده موضوع نقش مستقیم و غیرمستقیم مقام رهبری در انتصاب اعضای شورای نگهبان را مصداق احتمال مداخله قوه اجرایی کشور در انتخابات نمی‌داند و قوه مجریه را تنها در هیأت دولت خلاصه کرده است، در حالی که دیدگاه ایشان در عمل، نادیده انگاشتن اصل ۶۰ و بسیاری از اصول دیگر قانون اساسی و بی‌توجهی کامل به جایگاه بدنه اصلی و تأثیرگذار قوه مجریه در کشور است.

۸. بی‌طرفی در قبال نامزدها و جناح‌های سیاسی

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، مقام رهبری در موضوع سیاست‌های کلی انتخابات، همه مجریان و ناظران انتخاباتی را به بی‌طرفی حکم فرموده‌اند. در قسمت دوم بند ۱۵ بیانیه مقام رهبری بر «نظارت و اجرا و نیز رعایت کامل بی‌طرفی از سوی مجریان و ناظران و برخورد مؤثر با خاطیان» تأکید شده است. ماده ۹۳ قانون انتخابات ریاست جمهوری نیز بر این مسئله راهبردی تصریح کرده است: «در اجرای صحیح اصل ۹۹ قانون اساسی و حفظ بی‌طرفی کامل، ناظرین شورای نگهبان موظف هستند در مدت زمان مسئولیت خویش، بی‌طرفی کامل را حفظ نمایند و ابراز جانبداری ناظرین از هر راهی از یکی از نامزدها جرم به‌شمار می‌آید». در تبصره آمده است که «مجازات تخلف از ماده فوق انفصال شش ماه تا یک سال از خدمات دولتی یا شش ماه تا یک سال زندان خواهد بود...» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴). در صدر ماده ۹۳ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان نیز آمده است که ناظران شعب ثبت‌نام و اخذ رأی حق مداخله یا اعمال نظر در انتخابات را ندارند (بای و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۷۱).

هاشمی در گفت‌وگویی اعلام می‌دارد که قانون اساسی در دست شورای نگهبان امانت است، و اقتضای جایگاه نظارتی شورای نگهبان بی‌طرفی کامل است. هاشمی با اشاره به جایگاه و وظایف مهم شورای نگهبان در قانون اساسی، گفته است: «اعضای شورای نگهبان در ایفای وظایف خود باید آنچنان از اعتقاد و بی‌طرفی برخوردار باشند که این اطمینان خاطر برای مردم ایجاد شود که حقوق ملت در جمیع جهات حفظ می‌شود». وی شرط دیگر را منع وابستگی موثر اعضای شورا به احزاب و گروه‌های سیاسی برمی‌شمرد (وکالت آنلاین، ۱۳۸۹). هاشمی می‌افزاید: «در کشور ما شورای نگهبان در مقام نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی نقش تعیین‌کننده‌ای در تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان و امر نظارت بر انتخابات دارد. اقتضای چنین

نظارتی بی‌طرفی کامل مقام ناظر است. وابستگی اعضای شورای نگهبان به احزاب و گروه‌های سیاسی در عرصه‌های رقابت‌های سیاسی خودبه‌خود می‌تواند صحت انتخابات را تحت شعاع قرار دهد» (وکالت آنلاین، ۱۳۸۹).

با وجود ضرورت رعایت اصل بی‌طرفی از سوی مقامات نظارتی و اجرایی در انتخابات، گزارش‌های متعددی از رعایت نکردن اصل مزبور در فرایند انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی ادعا و یا مطرح شده است.^۱ چالش اساسی دیگر شفاف نبودن تفکیک مرز اجرا و نظارت در انتخابات با توجه رویکرد شورای نگهبان است. براساس قاعده عقلی و عرف نظام‌های انتخاباتی، عملیات اجرای انتخابات باید به وزارت کشور واگذار شود و وظیفه نظارت بر نحوه اجرا به مرجع نظارت. اما شورای نگهبان در ایران هم در انتخابات مجلس شورای اسلامی و به‌ویژه در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری به‌طور مستقیم در بررسی صلاحیت نامزدها ورود کامل و انحصاری دارد. به‌عبارت دیگر، شورای نگهبان بر عملیات اجرای انتخابات که شامل بررسی صلاحیت نامزدها براساس موازین قانونی است دخالت مستقیم دارد، درحالی‌که باید فقط نقش نظارتی بر عملیات اجرایی داشته باشد.

۹. نتیجه

در مجموع می‌توان گفت که اصل «استقلال تام مرجع نظارت از قوای مجریه» و اصل «بی‌طرفی کامل مرجع نظارت در قبال جناح‌ها، احزاب و دسته‌های سیاسی» از مهم‌ترین اصول لازم برای تحقق انتخابات سالم و مردمی است. موضوع مراجع قوه مجریه در کشور در اصول ۵۷، ۶۰، ۱۱۰ و ۱۱۳ قانون اساسی اعلام شده است. براساس اصل ۶۰ «اعمال قوه مجریه جز

۱. از میان موارد بسیار متعدد، می‌توان به چند مورد زیر اشاره داشت: «حمایت آیت‌الله جنتی از احمدی‌نژاد پیش از انتخابات ریاست جمهوری دوره دهم در ۷ آبان‌ماه ۱۳۸۷ و ادعای ایشان مبنی بر برخورداری آقای احمدی‌نژاد از حمایت آقا (مقام رهبری)»، «انتصاب غلامحسین الهام و ابراهیم عزیزی، دو حقوقدان شورای نگهبان به‌ترتیب در دولت نهم در سمت‌های وزارت دادگستری و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور آقای احمدی‌نژاد»، «نامه مهدی کروبی به آیت‌الله جنتی مبنی سیاست جانبدارانه ایشان و ایراد اتهامات واهی از سوی ایشان به رقیب (میرحسین موسوی و کروبی) مبنی بر دریافت یک میلیارد دلار از سعودی‌ها» (کروبی، ۱۳۸۸)، «اظهارات آیت‌الله یزدی در اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۸ در توصیف ویژگی‌های مثبت احمدی‌نژاد و برخورداری وی از شاخص‌های موردنظر امام خمینی (ره) و مقام رهبری»، «حمایت آیت‌الله کعبی و آیت‌الله مومن از احمدی‌نژاد»، «نامه محمود صادقی نماینده مردم تهران، ری، اسلامشهر، شمیرانات و پردیس در مجلس شورای اسلامی در جریان انتخابات ۱۳۹۶ خطاب به آیت‌الله احمد جنتی، مبنی بر وجود مصادیق حمایت اعضای شورای نگهبان از برخی از نامزدها»، «نامه سرگشاده و اعتراض‌آمیز علی مطهری نماینده وقت تهران در مجلس شورای اسلامی، خطاب به آیت‌الله خامنه‌ای مقام رهبری، در خصوص روند رد صلاحیت‌ها توسط شورای نگهبان در انتخابات مجلس و عدم رعایت بی‌طرفی از سوی این شورا» (تاریخ ایرانی، ۱۳۹۶).

در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است». در این اصل به‌طور آشکار ذکر شده است که اعمال قوه مجریه از سوی رهبر، رئیس‌جمهور و وزیران تحقق می‌یابد. از این نظر، قوه مجریه جمهوری اسلامی ایران با وجود مقام رهبری و برخی شئون اجرایی بالا و ریاست کشوری ایشان، از نوع دورکنی است. تحدید دایره قوه مجریه در ایران به حوزه ریاست جمهوری و هیأت وزیران مغایر با اصول قانون اساسی، قوانین عادی و رویه‌های اجرایی و عرفی در کشور است. در اصل ۱۱۳ دو بار به‌صراحت به جایگاه مقام رهبری به‌عنوان رکن مهم قوه مجریه در کشور اشاره و تصریح شده است، و رئیس‌جمهور تنها بخشی از قوه مجریه به‌شمار آمده است. بنابراین می‌توان گفت که مرجع نظارت بر انتخابات در جمهوری اسلامی ایران تنها از بخشی از قوه مجریه یعنی رئیس‌جمهوری و هیأت وزیران استقلال دارد، اما از بخش مهم و تأثیرگذار دیگر قوه مجریه منفک و مستقل نیست و چنین رویه‌ای ممکن است بی‌طرفی مرجع نظارت به‌علت وامدار دانستن خود به بدنه قدرتمند قوه مجریه را خدشه‌دار سازد. تجاهاً به وضعیت مزبور، رویکردی ناصواب و در تعارض با حقوق حاکمیتی ملت، مندرج در متن و روح قانون اساسی است.

تأمین این استقلال به‌صورت ملموس و مستند، سبب ارتقای مشروعیت و جایگاه انتخابات نزد مردم و افزایش اعتماد عمومی به نهادهای ساختار قدرت می‌شود و روند گسترش توسعه سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران را رونق روزافزون می‌بخشد. دستاورد اصلی این پژوهش، تبیین یکی از جدلهای حقوقی در نظام انتخاباتی کشور است که میزان استقلال مرجع اصلی نظارت بر انتخابات را به نقد کشیده است. نوآوری پژوهش حاضر، ترسیم مجموعه واقعی دایره قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران و استدلال و تأکید بر ضرورت استقلال مرجع نظارت بر انتخابات از کل دایره مزبور است. برای حل مشکل، دو راهکار پیشنهاد می‌شود: نخست اینکه در سازوکار تعیین اعضای شورای نگهبان، تجدیدنظر شود و مراجع منفک از مجموعه دایره قوه مجریه نیز در تعیین اعضا مشارکت ورزند، یا نهادهای مستقل دیگری در موضوع تعیین صلاحیت نامزدها در کنار شورای نگهبان با حق رأی مشارکت داشته باشند. شایان ذکر است که کارشناسان حقوقی و مسائل سیاسی ایران باید با انجام پژوهش‌های لازم در مورد آنها اهتمام ورزند.

بیانیه نبود تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد و تمام مسائل اخلاق در پژوهش شامل پرهیز از دزدی ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش‌شونده، سوءرفتار و غیره، به‌طور کامل رعایت شده است.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

۱. آجرلو، اسماعیل. (۱۳۹۴) «شرح مبسوط قانون اساسی شرح اصل شصتم قانون اساسی»، پژوهشکده شورای نگهبان، معاونت پژوهشی، شماره مسلسل ۱۳۰. در: <http://www.shora-rc.ir/Portal/file/?18951/Pogp940706-130.pdf>
۲. اطاعت، جواد. (۱۳۸۳، تابستان) «انتخابات و نظارت شورای نگهبان»، نشریه حقوق اساسی، ۲، ۲: ۴۸-۲۷. در: <http://ensani.ir/file/download/article/20100906154740-pdf>
۳. اطاعت، جواد. (۱۳۸۳) «نطق پیش از دستور در مجلس شورای اسلامی در ۹ آذر ۱۳۸۰، دوره ششم، جلسه ۱۶۵» نشریه حقوق اساسی، ۲: ۳۲. در: <http://ensani.ir/fa/article/4794>
۴. آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان. (۱۳۹۶، آبان ۳) مصوب شورای نگهبان در ۲۲ تیر ۱۳۷۹. در: پایگاه خبری/استخبار. <https://www.ekhtebar.com>
۵. بای، عبدالرضا؛ و دیگران. (۱۳۹۴) «بررسی تطبیقی تنوع عملکرد کشورها در خصوص فرآیند نظارت بر انتخابات ریاست‌جمهوری در ایران و سایر کشورها»، فصلنامه مطالعات سیاسی، ۲۷، ۷: ۱۹۳-۱۶۳. در: http://journm.iauaz.ac.ir/article_528979.html
۶. تاریخ ایرانی. (۱۳۹۶، آبان ۱۷) «بازخوانی حمایت آیت‌الله جنتی از احمدی‌نژاد/ ریخته‌اند به جان دولت هر چه می‌خواهند می‌گویند، کور خواندند»، تاریخ ایرانی. کد خبر ۷۲۵۶۴۷. در: <http://tarikhirani.ir/fa/search?query1396>
۷. تقی‌زاده، جواد؛ طیبه کریم‌زاده شریف‌آباد. (۱۳۹۲، بهار و تابستان) «اصل برابری و نظارت قانونی بر اجرای انتخابات نهادهای سیاسی»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ۵، ۱: ۴۸-۲۵. https://jls.shirazu.ac.ir/article_1566_ceaac69f1193558b30c92c349aa6f072.pdf
۸. تقی‌زاده، جواد؛ سعید رضایی. (۱۳۹۰، اسفند) «بررسی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست‌جمهوری با نگاهی به حقوق فرانسه»، نشریه حقوق اساسی، ۸، ۱۶: ۶۶-۴۳. در: http://www.asasimag.ir/article_104421.html
۹. تقی‌زاده، جواد. (۱۳۸۷) «انتخاب ریاست جمهوری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مدرس علوم انسانی، ۳، ۱۲: ۶۵-۳۹. در: <https://www.sid.ir/fa/journal/JournalListPaper.aspx?ID=23893>
۱۰. جعفری لنگرودی، محمد جعفر. (۱۳۷۸) مبسوط در ترمینولوژی حقوق. تهران، کتابخانه گنج دانش، ج ۵.
۱۱. خاتمی، سید محمد. (۱۳۸۲، پائیز) «بررسی تحلیلی ایرادات شورای نگهبان به لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»، نشریه حقوق اساسی، ۱۰، ۱: ۳۷۷-۳۲۷. در: <http://ensani.ir/fa/article/journal-number/199>
۱۲. خلج معصومی، امیر حسین. (۱۳۹۸، پاییز) «اصل بی‌طرفی در انتخابات از نگاه حقوق ایران»، فصلنامه مطالعات علوم اجتماعی، ۵، ۳: ۲۲-۱۳. در: <http://www.uctjournals.com/farsi/archive/socials/1398/autumn/2.pdf>
۱۳. خلجی، مهدی. (۲۰۲۰) «انتخابات ۱۴۰۰ ریاست جمهوری ایران و تشدید کنترل رژیم»، جستارهای سیاست‌گذاری، (موسسه واشنگتن برای سیاست‌گذاری خاور نزدیک)، ۸۹، در: <https://www.washingtoninstitute.org/fa/policy-analysis/antkhabat-1400-ryast-jmhwy-ayran-w-tshdyd-kntrl-rzhym>
۱۴. خسروی، حسن. (۱۳۸۷) حقوق و انتخابات دمکراتیک. تهران، مجد.
۱۵. صادقی‌فسایی، سهیل؛ ایمان عرفان‌منش. (۱۳۹۴، بهار) «مبانی روش‌شناختی پژوهش اسنادی در علوم اجتماعی، مورد مطالعه: تأثیرات مدرن شدن بر خانواده ایرانی»، راهبرد فرهنگ، ۲۹: ۹۱-۶۱. در: http://www.jsfc.ir/article_15066.html
۱۶. طحان‌نظیف، هادی؛ کمال کدخدامرادی. (۱۳۹۸، زمستان) «آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات»، مطالعات حقوق عمومی، ۴۹، ۴: ۱۱۲۷-۱۱۴۸. <DOI:10.22059/JPLSQ.2019.256322.1722>

۱۷. علی‌نقی، امیرحسین. (۱۳۸۷) *نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان*. تهران: نی، ج ۱.
۱۸. فتاحی زفرقندی، علی. (۱۳۹۷) *شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات، تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان. در: <https://civilica.com/doc/1103729>
۱۹. فلاح‌زاده، علی محمد. (۱۳۹۲، تیر ۱۶) «ابعاد استقلال نهاد ناظر بر انتخابات با تأکید موردی بر شورای نگهبان»، *سایت خبری شورای نگهبان*، کد خبر ۳۲۲۸. در: <https://www.shora-gc.ir/fa/news/3228>
۲۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (بی‌تا) *سامانه قوانین و مقررات*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. در: https://rc.majlis.ir/fa/content/iran_constitution
۲۱. قائدی، محمدرضا؛ علیرضا گلشنی. (۱۳۹۵، اردیبهشت) «روش تحلیل محتوا، از کمی‌گرایی تا کیفی‌گرایی»، *فصلنامه روش‌ها و مدل‌های روان‌شناختی*، ۷، ۲۳: ۸۲-۵۷. در: http://jpm.m.marvdasht.iau.ir/article_1905.html
۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۴، تیر ۵) «قانون انتخابات ریاست‌جمهوری اسلامی ایران»، *مصوبات مجلس شورا*، دوره ۲، ماده ۹۴: ۱۷۴. در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91088>
۲۳. کروبی، مهدی. (۱۳۸۸) «نامه مهدی کروبی به احمد جنتی»، *سحام نیوز*، ارگان خبری حزب اعتماد ملی. در: <https://www.dw.com/fa-ir/5849107> *دویچه‌وله فارسی*
۲۴. محمدی‌فر، غلامرضا. (۱۳۸۷) «نگاهی به کاربردهای روش تحلیل محتوا»، *پیام پژوهش*، ۸۸، ۸: ۳۱-۲۶. در: <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?ID=251751>
۲۵. مرتضایی، سید احمد. (۱۳۸۷، بهمن) «پیشینه و ادله نظارت استصوابی شورای نگهبان»، *فصلنامه معرفت (سامانه نشریات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره))*، ۱۷، ۱۳۴: ۶۵. در: <http://marifat.nashriyat.ir/node/623>
۲۶. موسوی بجنوردی، سیدمحمد؛ افتخار دانش‌پور. (۱۳۹۰) «بررسی فقهی حقوقی جایگاه شورای نگهبان در نظام، جمهوری اسلامی ایران و نحوه نظارت آن بر قوانین و مقررات»، *پژوهشنامه متین*، ۵۳، ۱۳: ۷۳-۵۲. در: <https://elmnet.ir/account/login?returnUrl>
۲۷. نیکو نهاد، حامد؛ زینب عساکره. (۱۳۹۸، اسفند) «گستره و اقتضائات نظارت استصوابی بر انتخابات در نظرات شورای نگهبان؛ با تأکید بر انتخابات مجلس شورای اسلامی»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۸، ۲۶: ۲۴-۱. در: http://mag.shora-rc.ir/article_182.html
۲۸. وکالت آنلاین. (۱۳۸۹، تیر ۲۹) «مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی: اقتضای جایگاه نظارتی شورای نگهبان بی‌طرفی کامل است»، *پایگاه اینترنتی وکالت آنلاین*. در: <https://www.vekalatonline.ir/articles/1751>
۲۹. هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۸۲) «نظارت شورای نگهبان انضباطی است، نه استصوابی و نه استطلاعی»، *مدرس علوم انسانی*، ۷، ۴: ۱۹۰-۱۷۹. در: <http://ensani.ir/file/download/article/20120413144524-2172-303.pdf>
۳۰. یآوری، اسدالله. (۱۳۹۶، بهمن) «بررسی صلاحیت نامزدهای انتخابات توسط شورای نگهبان: تأملی دیگر»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، ۲۰، ۸۰: ۲۳۷-۲۱۳.
- <DOI:1022034/JLR.2018.111274.1050>
۳۱. یاراشدی، علی. (۱۳۸۵، اسفند) «نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، استصوابی یا استطلاعی؟» *نشریه حقوق اساسی*، ۳، ۶: ۲۷-۴۳. در: http://www.asasimag.ir/article_105361.html

(ب) انگلیسی

32. ACE Electoral Knowledge Network. (2022) "Election Observation," *ACE Project*, 1998-2022. Available at: <https://aceproject.org/main/english/po/poa03.htm> (Accessed 18 January 2022).

33. Hyde, Susan D.; and Kevin Pallister. (2015) "Election Administration, Election Observation, and Election Quality," in Jennifer Gandhi and Rubén Ruiz-Rufino, eds. *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, 240-257. Available at: <https://www.routledgehandbooks.com> (Accessed 2 February 2021).
34. Carter Center. (2014) "Election Obligations and Standards, a Carter Center Assessment Manual," *cartercenter.org*. Available at: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/cc-oes-handbook-10172014.pdf> (Accessed 20 February 2021).
35. Eisenstadt, Todd A. (2002) "Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico," *International Political Science Review* 23, 1: 47-68. Available at: <http://www.jstor.org/stable/1601410> (Accessed 2 February 2021).
36. Gerardo, Munck; and Jay Verkuilen. (2002). "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices," *Comparative Political Studies* 35, 1: 5-34, <DOI:10.1177/001041400203500101>.
37. National Democratic Institute for International Affairs (NDI). (1995) *How Domestic Organizations Monitor Elections: An A-to-Z Guide*. Washington DC: NDI. Available at: <https://Domestic-Election-Monitoring-AtoZ-ENG.pdf> (Accessed 20 February 2021).
38. Venice Commission. (2012, June) "Declaration of Global Principles for Non-Partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations and Code of Conduct for Non-Partisan Citizen Election Observers and Monitors," *venice.coe.int*. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)018-e) (Accessed 24 February 2021).



Research Paper

Evaluating the Degree of Independence of the Islamic Republic of Iran's Principal Election Monitoring Authority

Majid Bozorgmehri^{1*}, Navid Rassouli²

¹ Associate Professor, Department of Political Science, Imam Khomeini International University, Qazvin, Iran

² MA in Political Science, Imam Khomeini International University, Qazvin, Iran

Received: 24 May 2021, Accepted: 20 June 2022
© University of Tehran

Abstract

Holding elections in democratic societies is the most obvious symbol of popular participation in the right to self-determination. According to Article 6 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (IRI), the affairs of the country must be governed by citizen participation in the election of the President, members of the Islamic Consultative Assembly (*Majles-e shorā-ye eslāmī*, the Parliament) deputies and the like. In 2016, the current Supreme Leader (*Rahbar*), Ayatollah Khamenei announced the general policies of the elections and signaled the implementation of paragraph 1 of Article 110 of the Constitution that were determined after consultation with the Expediency Discernment Council of the System (*Majma-e tashkhis-e maslehat-e nezām*), which was established in 1988 to resolve conflicts between the Guardian Council (*Shorā-ye negahbān*) and the Parliament. These efforts show the importance of the elections in the IRI's political system to ensure the rights of the electors and citizens involvement in politics by providing them with opportunities to influence public policy by their votes. The Guardian Council is one of the IRI's supervisory bodies, which was created on 20 February 1980 by the decree of Imam Khomeini, the founder of the IRI and its first Supreme Leader. The Guardian Council consists of six jurists appointed by the Supreme Leader, and six jurists who are appointed through the nomination of the head of the Judiciary and the approval of the Islamic Consultative Assembly (ICA).

According to Article 99 of the IRI's Constitution, the Guardian Council is given the responsibility of monitoring referendums and the elections for the Assembly of Experts of the Leadership (*Majles-e khobregān-e rahbari*), the presidency, and the Islamic Consultative Assembly. The Guardian Council's crucial task is to oversee the entire election process including scrutinizing the qualifications of the candidates, and so on. The election monitoring

* Corresponding Author Email: bozorgmehri@SOC.ikiu.ac.ir

authority must have the appropriate characteristics required for rigorously and utmostly safeguarding the integrity of the election, and the rights of voters and candidates. The principles of the independence of a supervisory authority from the executive branch, and its impartiality are among the essential features that the Guardian Council as the main election monitoring authority should possess. The twin objectives of this research are to contribute to the discussions of constitutional rights and the issue of election supervision in the IRI, and to evaluate one of the fundamental ambiguities or doubts in the country's electoral system. One of the issues raised is that according to the clarity of the principles of the constitution, especially Article 60, which describes the key officials of the executive branch and the mechanism of appointing the members of the Guardian Council, the degree of the independence of the election monitoring authority from the main components of the executive branch is insufficient and flawed. The Constitution of the Islamic Republic of Iran does not provide a clear definition of the executive branch. However, the issue of executive authorities in the country has been mentioned and explained in Articles 57, 60, 110 and 113 of the Constitution. According to Article 60, "the functions of the executive, except in the matters that are directly placed under the jurisdiction of the Leadership by the Constitution, are to be exercised by the president and the ministers." Thus, Article 60 explicitly states that the exercise of executive power through the Supreme Leader is more effective than the powers of the president and the ministers. From this point of view, the IRI's executive branch has two pillars, one of which is its leadership position led by the president and the cabinet. Article 113 declares that "after the office of Leadership, the President is the highest official in the country. His is the responsibility for implementing the Constitution and acting as the head of the executive, except in matters directly concerned with (the office of) the Leadership." Article 113 twice explicitly mentions the position of the Supreme Leader as an important pillar of the executive branch in the country, once when it stipulates "after the Supreme Leader" and for the second time when it specifies, "except in matters directly related to the Supreme Leader".

It is clear that the IRI's election monitoring authority is independent only from one pillar of the executive branch (i.e., the president and the cabinet), but it is not independent from the other important and influential pillar of the executive branch. The impartiality of the supervisory authority could not be assured in all circumstances because of the fact that it somehow owes its existence to the second powerful pillar of the executive branch. The research questions to be addressed in this article are: 1. To what extent is the Guardian Council, as the main authority for monitoring elections in the country, independent from the executive branch? 2. What are the effective solutions to eliminate the shortcomings of the process of monitoring electoral system in Iran? In the hypothesis, it is asserted that the integrity of the election and the observance of the rights of the voters and candidates are influenced by the nature of the election monitoring authority, particularly its independence from the executive branch and its impartiality. For hypothesis testing, the authors use the method of qualitative conceptual content analysis

to study official documents such as the Constitution, and opinions of different legal experts as well as the views expressed by researchers who have analyzed the shortcomings of the country's election process. The findings of the present study will contribute to the discussions of some of the inadequacies of the country's electoral system, and the efforts aimed at the reform of the electoral process needed for political development in the country.

Keywords: Islamic Republic of Iran, Guardian Council, Election Monitoring, Electoral System, Supreme Leadership.

Declaration of conflicting interests

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

Funding

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

ORCID iDs: <https://orcid.org/0000-0003-0883-7764>

References

- ACE Electoral Knowledge Network. (2022) "Election Observation," *ACE Project*, 1998-2022. Available at: <https://aceproject.org/main/english/po/poa03.htm> (Accessed 18 January 2022).
- Ajorlou, Ismail. (2015) "Sharh-e mabsot-e asl-e shastom-e ghānoon-e asāsi (A Detailed Description of the Sixty Principle of the Constitution)," *shora-rc.ir* (Guardian Council Research Institute). Available at: <http://www.shora-rc.ir/Portal/file/?18951/Pogp940706-130.pdf> (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- Alinaghi, Amir Hossein. (2008) *Nezārat-e bar entekhābāt va tashkhis-e salāhiyat-e dāvtalabān (Election Monitoring and Assessment of Candidates' Eligibility)*. Tehran: Ney. [in Persian]
- Aeen'nāmeḥ-ye dākheli-ye shorā-ye negahbān (Internal Regulations of the Guardian Council). (2017, October 25) *Pāyghāh-e khabari-ye ekhtebar (Ekhtebar News)* Approved by the Guardian Council on 12 July 2000. Available at: <https://www.ekhtebar.com> (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- Bye, Abdolreza, et al. (2015) "Baresi-ye tatbighi-ye tanavo-e amalkard-e keshvar'hā dar khosos-e farāyand-e nezārat bar entekhābāt-e riāsat-e jomhouri dar Irān va sāyer-e keshvar'hā (A Comparative Study of Performance Diversity in the Management of Monitoring of Presidential Elections in Iran and Other Countries)," *Fasl'nāmeḥ-ye motāleāt-e siyāsi (Quarterly Journal of Political Studies)* 27, 7: 163-193. Available at: http://jourm.iauaz.ac.ir/article_528979.html (Accessed March 19, 2017). [in Persian]
- Carter Center. (2014) "Election Obligations and Standards, a Carter Center Assessment Manual," *cartercenter.org*. Available at: <https://www.cartercenter.org>

- center.org/resources/pdfs/peace/democracy/cc-oes-handbook-10172014.pdf (Accessed 20 February 2021).
- Constitution of the Islamic Republic of Iran, 1979 (Amended 1989). (n.d.) *rc.majlis.ir (Bills and Other Legal Documents, Reserach Center of the IRI Islamic Consultative Assembly)*. Available at: https://rc.majlis.ir/fa/content/iran_constitution (Accessed 8 May 2021).
- Eisenstadt, Todd A. (2002) "Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico," *International Political Science Review* 23, 1: 47-68. Available at: <http://www.jstor.org/stable/1601410> (Accessed 2 February 2021).
- Etaat, Javad. (2004) "Notgh-e pish az dastor dar majlis-e shorā-ye eslāmi (Pre-Agenda Speech in the Islamic Consultative Assembly)," 6th Majlis, Session 165, 30 November 2001). *Nashriyeh-e hoghogh-e asāsi (Journal of Constitutional Rights)* Available at: <http://ensani.ir/fa/article/4794> (Accessed 20 February 2021). [in Persian]
- Etaat, Javad. (2004) "Entekhābāt va nezārat-e shorā-ye negahbān (Elections and Monitoring of the Guardian Council)," *Journal of Constitutional Rights* 2, 2: 27-48. Available at: <http://ensani.ir/file/download/article/20100906154740-pdf> (Accessed 28 September 2021). [in Persian]
- Fallahzadeh, Ali Mohammad. (2013, July 6) "Abād-e esteghlāl-e nahād-e nāzer bar entekhābāt bā takid-e moredi bar shorā-ye negahbān (Dimensions of Independence of the Election Observatory with an Emphasis on the Guardian Council)," *shora-gc.ir (Constitutional Council)*. Available at: <https://www.shora-gc.ir/fa/news/3228> (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- Fattahi Zafarghandi, Ali. (2015) "*Shorā-ye negahbān; nezārat bar entekhābāt, tabeen va tahlil-e salāhiyat-e shorā-ye negahbān dar nezarat bar entekhābāt va baresi-ye shobahāt-e pirāmoon-e ān (Guardian Council; Election Monitoring, Explaining and Analyzing the Guardian Council's Competence in Monitoring Elections and Examining Suspicions around it)*. Tehran: Guardian Council Research Institute. Available at: <https://civilica.com/doc/1103729> (Accessed 20 October 2021). [in Persian]
- Gerardo, Munck; and Jay Verkuilen. (2002) "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices," *Comparative Political Studies* 35, 1: 5-34, <DOI:10.1177/001041400203500101>.
- Ghaedi, Mohammad Reza; and Alireza Golshani. (2016, Spring) "Ravesh-e tahlil-e mohtavā, az kami'gerāi tā kaifi'gerāi (Content Analysis Method, from Quantitative to Qualitative)," *Fasl'nāmeḥ-ye ravesh'hā va model'hā-ye ravān'shenāsi (Journal of Psychological Methods and Models)* 7, 23: 57-82. Available at: http://jppmm.marvdasht.iau.ir/article_1905.html (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- Hashemi, Seyed Mohammad. (2003) "Nezārat-e shorā-ye negahbān enzebāti ast, na estesvābi, va na estetlāi (The Supervision of Guardian Council is Disciplinary! Not "Expedient" or Informatory)," *Modaress-e oloom-ensāni (Lecturer of Humanities Journal)* 7, 4: 179-189. Available at: <http://clr.modares.ac.ir/article-20-10268-fa.html> (Accessed 28 November 2020). [in Persian]

- Hyde, Susan D.; and Kevin Pallister. (2015) "Election Administration, Election Observation, and Election Quality," in Jennifer Gandhi and Rubén Ruiz-Rufino, eds. *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, 240-257. Available at: <https://www.routledgehandbooks.com> (Accessed 2 February 2021).
- Iranian History. (2017, November 8) "Bāzkhāni-ye hemāyat-e āyatollāh janati az ahmadinejad (Rereading Ayatollah Jannati's Support for Ahmadinejad) *Tārihk-e Irāni (Iranian History)*, News ID 725647. Available at: <http://tarikhirani.ir/fa/search?query1396> (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- Reserach Center of Islamic Consultative Assembly of the IRI (Parliament) (IPRC). (1985, June 26) "Ghānon-e entekhābāt-e riyāsāt-e jomhuri-e eslāmī-'i Irān (Law of the Presidency of the IRI)," *rc.majlis.ir*. Available at: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91088> (Accessed 20 October 2021). [in Persian]
- Jafari Langroudi, Mohammad Jafar. (1999) *Mabsot dar termonology-e hoghogh (Extensive in Legal Terminology)*. Tehran, Ganj-e-Dānesh, Vol. 5. [in Persian]
- Karroubi, Mehdi. (2009) "Nāmeḥ-ye mehdi karoubi be ahmad janati (Mehdi Karroubi's Letter to Ahmad Jannati)," *Sahām News, (Etemād-e-Melli Party News Agency)*, Reprinted in *Deutsche Welle Farsi*. Available at: <https://www.dw.com/fa-ir/5849107> (Accessed 20 October 2021). [in Persian]
- Khalaj Masoumi, Amir Hossein. (2019, Fall) "Asl-e bi'tarafi dar entekhābāt az negāh-e hoghoogh-e Irān (The Principle of Neutrality in Elections from the Perspective of Iranian Law)," *Fasl'nāmeḥ-ye motāleāt-e oloom-e ejtemā'i (Quarterly Journal of Social Science Studies)* 3, 5: 12-23. Available at: <http://www.uctjournals.com/farsi/archive/socials/1398/autumn/2.pdf> (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- Khalaji, Mehdi. (2020) "Iran's 2021 Presidential Elections and the Intensification of Regime Control," *Washington Institute for Near East Policy (WINEP) Policy Papers*, 89. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/fa/policy-analysis/antkhabat-1400-ryast-jmhwry-ayran-w-tshdyd-kntrl-rzhym> (Accessed 28 July 2021). [in Persian]
- Khatami, Seyed Mohammad. (2003, Fall) "Analytical Study of the Guardian Council's Objections to the Bill to Amend the Election Law of the Islamic Consultative Assembly," *Journal of Constitutional Rights* 10, 1: 327-377. Available at: <http://ensani.ir/fa/article/journal-number/199> (Accessed 28 October 2020). [in Persian]
- Khosravi, Hassan. (2008) *Hoghogh va entekhābāt-e demokrātic (Rights and Democratic Elections)*. Tehran: Majd. [in Persian]
- Mohammadifar, Gholamreza. (2008) "Negāhi be kārbord'hā-ye ravesh-e tahlil-e mohtavā (A Look at the Applications of Content Analysis Method)," *Payām-e pajohesh (Research Message)* 88, 8: 26-31. Available at: <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?ID=251751> (Accessed 28 November 2020). [in Persian]

- Mortezaei, Seyed Ahmad. (2009, February 9) "Pishineh va adelleh-ye nezārat-e estesvābi-ye shorā-ye negahbān (Background and Evidence of Approved Supervision of the Guardian Council)," *Fasl'nāmeḥ-ye Ma'rifat (Journal of Knowledge)*, (the Imam Khomeini Education & Research institute) 17, 134: 65 (Online). Available at: <http://marifat.nashriyat.ir/node/623> (Accessed 28 September 2020) [in Persian]
- Moosavi Bojnourdi, Seyed Mahammad; and Eftekhar Daneshpour. (2011, March) "Baresi-ye feghhi hoghogi-ye jāigāh-e shorā-ye negahbān dar nezām-e Jomhuri-e eslāmī-'i Irān (The Legal-Jurisprudential Status of the Guardians Council in the Islamic Republic System)," *Pajouhesh'nāmeḥ Matin (Journal of Matin)* 53, 13: 52-73. Available at: http://matin.ri-khomeini.ac.ir/article_61907.html?lang=en (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI). (1995) *How Domestic Organizations Monitor Elections: An A-to-Z Guide*. Washington DC: NDI. Available at: <https://Domestic-Election-Monitoring-AtoZ-ENG.pdf> (Accessed 20 February 2021).
- Nikounad, Hamed; and Zeynab Aasakereh. (2020) "Gostareh va eghteẓāt-e nezārat-e estesvābi bar entekhābāt dar nazārāt-e shorā-ye negahbān (the Scope and Requirements of the Election Supervision in the Guardians Council's Decisions; with an Emphasis on the Parliamentary Elections)," *Fasl'nāmeḥ-ye dānesh-e omomi (Public Law Knowledge Quarterly)* 8, 26: 1-24, <DOI:10.22034/qjplk.2020.182>. [in Persian]
- Sadeghi Fasa'ei, Soheil; and Iman Erfanmanesh. (2015, June) "Mabāni-ye ravesh'shenākhti-ye pajohesh-e asnādi dar oloom-e ejtemā'i; mored-e motāle': tasirāt-e modern'shodān bar khānevādeh-ye Irāni (Methodological Principles of Documentary Research in Social Science; A Case Study of the Impact of Modernization on Iranian Family)," *Rāhbord-e farhang (Culture Strategy)* 29: 61-91. Available at: http://www.jsfc.ir/article_15066.html (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- Taghizadeh, Javad. (2008) "Entekhāb-e riyāsāt jomhuri dar ghānoon-e asāsi-e Jomhuri-e eslāmī-'i Irān (Presidential Election in the Constitution of the Islamic Republic of Iran)," *Modaress-e oloom-e ensāni (Lecturer of Humanities Journal)* 3, 12: 39-65. Available at: <https://www.sid.ir/fa/journal/JournalListPaper.aspx?ID=23893> (Accessed 26 September 2021). [in Persian]
- Taghizadeh, Javad; and Saeed Rezaei. (2011) "Baresi-ye nezārat-e shorā-ye negahbān bar entekhābāt riyāsāt-e Jomhuri ba negāhi be ghānoon-e farānce (A Study of the Guardian Council's Monitoring of the Presidential Elections with a Look at French Law)," *Nashriyeh-e hoghogh-e asāsi (Journal of Constitutional Rights)* 16, 8: 43-66. Available at: http://www.asasimag.ir/article_104421.html (Accessed 28 October 2021). [in Persian]
- Taghizadeh, Javad; and Tayebeh Karimzadeh Sharifabad. (2013, Spring and Summer) "Asl-e barābari va nezārat-e ghānooni bar ejrā-ye entekhābāt-e nahād'hā-ye siāsi (Principle of Equality and Legal Supervision over the Election of Political Institutions)," *Majale-ye motāleāt-e hoghoghi*

(*Journal of Legal Studies, Shiraz University*) 1, 5: 25-48. Available at: https://jls.shirazu.ac.ir/article_1566_ceaac69f1193558b30c92c349aa6f072.pdf (Accessed 28 November 2020). [in Persian]

- Tahan Nazif, Hadi; and Kamal Kadkhoda Moradi. (2019, Winter) "Pathology of the Legal System Governing the Election Monitoring Processes in the Islamic Consultative Assembly in Light of General Election Policies," *Motāleāt-e hoghogh-e omomi (Public Law Studies Quarterly)* 49, 4: 1127-1148, <DOI:10.22059/jpls.q.2019.256322.1722>. [in Persian]
- Vekalat Online. (2010) "Mosābehe bā doktor seyed mohammad-e hāshemi: eghtezā-ye jāigāh-e nezārati-ye shorā-ye negahbān (The Requirement of the Monitoring Position of the Guardian Council is Complete Neutrality)," *Vekālat Online*. Available at: <https://www.vekalatonline.ir/articles/1751> (Accessed 26 September 2021). [in Persian]
- Venice Commission. (2012, June) "Declaration of Global Principles for Non-Partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations and Code of Conduct for Non-Partizan Citizen Election Observers and Monitors," *venice.coe.int*. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)018-e) (Accessed 24 February 2021).
- Yavari, Asadollah. (2018, February) "Ta'amoli digar dar baresi-ye shorā-ye negahbān-e ghānoon-e asāsi nesbat be salāhiyat-e nāmsad'hā-ye enteghābāt (The Guardian Council's Vetting of the Eligibility of Candidates in the Election: A Different Approach)," *Fasl'nāmeḥ-ye tahghihāt-e hoghoghi ((Journal of Law Research)* 20, 80: 213-237, <DOI:10.22034/jlr.2018.111274.1050>. [in Persian]
- Yararshadi, Ali. (2006, March) "Nezārat-e shorā-ye negahbān bar entekhābāt, estesvābi or estetlāi (Election Monitoring of the Guardian Council, Approbatory or Informatory?)" *Nashri-ye hoghoogh-e asāsi (Journal of Constitutional Law)* 3, 6: 27-43. Available at: http://www.asasimag.ir/article_105361.html (Accessed 26 September 2021). [in Persian]



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.