

# بررسی حقوقی نظام‌های سه‌گانه مدیریت اجرایی انتخابات «الگوهای دولتی، مستقل و ترکیبی»؛ هم‌سنجی نظام اجرایی انتخابات ایران با الگوهای سه‌گانه و وا شکافی اندیشه تشکیل کمیسیون انتخابات

دانیال طاهری فدافن<sup>۱\*</sup>، مهدی باقری فارسانی<sup>۲</sup>

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۳/۹/۲۶

دریافت: ۱۳۹۳/۲/۵

## چکیده

موضوع نظام حقوقی حاکم بر اجرای انتخابات به‌عنوان یک ساز و کار پیش‌بینی شده در قوانین اساسی، قوانین موضوعه و عرف‌های اساسی کشورهای مختلف برای برگزاری یک انتخابات دقیق و سالم مورد اشاره قرار گرفته است. اهمیت و نقشی که نظام مدیریت اجرایی انتخابات در برگزاری یک انتخابات مدبرانه ایفا می‌کند در نسبت مستقیمی با سلامت، شفافیت و صحت جریان انتخابات قرار می‌گیرد. در رویه عملی کشورها، تاکنون سه الگوی مستقل، دولتی و مختلط یا ترکیبی برای نهاد مدیریت انتخابات به رسمیت شناخته شده است و از این زاویه می‌توان به طبقه‌بندی کشورهای که از این الگوها تبعیت می‌کنند، پرداخت. در واقع هدف اساسی از ایجاد نهادهای انتخابات بر مبنای الگوهای مذکور، تضمین حداکثری صیانت از آرای شهروندان و در نهایت برگزاری یک انتخابات عادلانه است. اگرچه با توجه به برخی شاخص‌ها می‌توان مدیریت



اجرائی انتخابات را به چند الگو تقسیم کرد، اما در نهایت نمی‌توان با قطعیت ادعا کرد که فرایند برگزاری انتخابات در چند کشور با یک الگو، به صورت یکسان اجرا می‌گردد؛ بدین معنا که نوع مدل نهاد مدیریت انتخابات به طور قطعی نمی‌تواند مبین نوع فرایند همسان برگزاری انتخابات در کشورها باشد. مقاله حاضر به بررسی حقوقی نظام‌های سه‌گانه مدیریت اجرایی انتخابات در دنیا اشاره داشته، با برشمردن اصول حاکم بر عملکرد نهاد مجری انتخابات، به بررسی، تحلیل و ارائه پیشنهاد درخصوص نظام اجرایی انتخابات در ایران می‌پردازد.

واژگان کلیدی: انتخابات، نهاد مجری انتخابات، الگوی دولتی، الگوی مستقل، الگوی ترکیبی

## ۱. مقدمه

مراجعه به آرای عمومی جهت گزینش مدیران و مسئولان متولی اداره کشور، اصلی‌ترین شیوه مشارکت سیاسی شهروندان در اداره جامعه است. با توجه به اصل حق تعیین سرنوشت و انتخاب آزادانه توسط افراد، برگزاری یک انتخابات سالم در جامعه به‌عنوان یکی از شاخص‌های اصلی مشارکت سیاسی شهروندان به رسمیت شناخته می‌شود. حقوق انتخاباتی در زمره حقوق سیاسی قرار می‌گیرند که این خود نیز بخشی از موضوعات حقوق بشری است که در اسناد بین‌المللی چندی مورد تأکید قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

۱. مطابق بند ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر: «خواست ملت مبنای اقتدار حکومت است و باید از طریق یک انتخابات اصیل و دوره‌ای و براساس آرای همگانی و برابر و همچنین رأی مخفی در یک فرایند آزاد صورت پذیرد [۱]. این مفاهیم در اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای مورد اشاره قرار گرفته است؛ از جمله کنوانسیون حقوق سیاسی زنان ۱۹۵۲ بندهای ۱-۲-۳، کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ بندهای ۲-۱۹-۲۱-۲۲-۲۵، کنوانسیون لغو کلیه اشکال تبعیض علیه زنان ۱۹۷۹ ماده ۷، منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها ۱۹۸۱ ماده ۱۳ [۲، ص ۱۳]. سند کپنهاک مصوب ۱۹۹۰ بر نقش مرکزی و حیاتی انتخابات در تضمین حق شهروندان برای مشارکت در اداره حکومت کشورشان تأکید دارد و دولت‌ها را به تضمین رأی عمومی و برابر در یک فضای آزاد، منصفانه، بدون خشونت، ارعاب و ترس ملزم می‌کند [۳، ص ۱۴].

در واقع برگزاری انتخابات منصفانه راهی برای ایجاد و توسعه مردم‌سالاری و ترویج آن در بین ملت‌ها است. تجربه و رویه کشورهای لزوم یک نظارت مؤثر برای نهادینه کردن مسؤولیت اجرایی توسط نهادهای رسمی و بی‌طرف از طریق یک فرایند نظارتی که اعتماد احزاب و گزینشگران را خصوصاً در شرایط انتقال قدرت تأمین کند، ضروری گردانیده است. این امر حکومت‌ها را متعهد به ایجاد یک نظام انتخاباتی مناسب و شایسته، ایفای تعهدات داخلی و بین‌المللی درخصوص حقوق افراد و ایجاد یک ساز و کار بی‌طرف و منطقی برای مدیریت انتخابات می‌کند [۴، ص ۶].

مدیریت اجرایی انتخابات، تأسیسی است در نظام انتخابات به منظور برگزاری فرایند انتخابات بر طبق قوانین انتخاباتی یا مجموعه‌ای از مقامات و نهادهای انتخاباتی مسؤول در برگزاری انتخابات و انجام فرایند آن که در کشورهای مختلف تحت عناوینی چون دپارتمان‌های انتخاباتی، کمیسیون انتخاباتی، انجمن انتخاباتی، کمیسیون مرکزی انتخابات و... می‌آیند [۵، ص ۲۶۵]. به عبارت دیگر مجموعه عملیاتی که در قوانین و یا آیین‌نامه‌های اجرایی به نحوی جهت سامان کار رأی‌گیری، قرائت و اعلام نتیجه و در نهایت صحت و سلامت انتخابات پیش‌بینی شده است، مدیریت اجرایی انتخابات را معنا می‌بخشد [۶، ص ۲۲۲].

اگرچه می‌توان با بررسی نظام‌های انتخاباتی الگوهای سه‌گانه مستقل، دولتی و ترکیبی را حاکم بر مدیریت اجرایی انتخابات دانست؛ ولی در این بین فضای حقوقی و تجربه داخلی نشأت گرفته از تاریخ هر کشور را نمی‌توان نادیده انگاشت. مقاله حاضر به بررسی حقوقی عملکرد نهاد مدیریت اجرایی انتخابات و نظام‌های سه‌گانه آن به شیوه توصیفی-تحلیلی جهت تعمیق ادبیات حقوقی کشور می‌پردازد.

## ۲. اصول حاکم بر عملکرد نهاد مدیریت اجرایی انتخابات

اصولاً چه در کشورهای مردم‌سالار و چه در کشورهای که با بحران دموکراسی و



مشارکت سیاسی روبه‌رو هستند، اجرا، نظارت و رصد صحیح انتخابات می‌تواند خواست و اراده عمومی را در انتخاب حاکمان تضمین کند. نظارت بر انتخابات فرایندی است که می‌تواند کیفیت مردم‌سالاری را در بین ملت‌ها ارتقا دهد. لذا تضمین اعتبار یک انتخابات از این نظر مهم است که نمایانگر شالوده و مبانی مشروعیت حاکمیت است [۷، ص ۱۲-۲۳].

زمانی می‌توان یک انتخابات را اصیل، واقعی و مردم‌سالار دانست که دارای چند ویژگی باشد، از جمله:

- رویه قانونگذار برای ایجاد قواعد اساسی و صحیح که شفاف و دقیق باشد.
  - نهاد مدیریت انتخابات که مستقل، بی‌طرف، شفاف و پاسخگو باشد.
  - حق آزادی بیان، مشارکت، و گردهمایی در این زمینه به رسمیت شناخته شود.
  - ساز و کارهای بازنگری قضایی، و حل اختلافات تضمین شده باشد.
  - مقررات مربوط به تأمین مالی مبارزات انتخاباتی وضع شده باشد.
  - دسترسی مساوی به رسانه‌ها برای تمام گروه‌های سیاسی و یا نامزدان برای ابراز و اعلام نظرها و دیدگاه‌های خویش تأمین شده باشد [۸، ص ۱۲].
- بدون توجه به این‌که چه نوع الگو یا مدلی برای مدیریت انتخابات وجود داشته باشد، هر نهاد مدیریت انتخابات باید برای تضمین مشروعیت و اعتبار فرایند انتخابات تابع اصولی چند باشد که این اصول راهنما مبنای اداره انتخابات را شکل می‌دهند و برای تضمین سلامت جریان انتخابات لازم و ضروری تشخیص داده می‌شوند:

## ۲-۱. اصل استقلال

بحث راجع به استقلال نهاد مدیریت انتخابات یکی از پرچالش‌ترین موضوعات در مذاکرات راجع به اداره انتخابات به شمار می‌رود، هرچند هنوز هم ابعاد این امر به‌طور دقیق، واضح و شفاف نیست؛ اما به‌عنوان یک اصل کلی و مهم مورد پذیرش واقع شده است. این مسأله نسبتاً ناشی از مفهوم دوگانه واژه استقلال است که دربرگیرنده دو

مفهوم «استقلال ساختاری از قوه مجریه و استقلال در تصمیم‌گیری» است. استقلال ساختاری تنها می‌تواند در قانون اساسی یا در قوانین موضوعه تعیین و به رسمیت شناخته شود و ساده‌ترین روش برای تقویت استقلال در تصمیم‌گیری و عملکرد نهاد مدیریت انتخابات، ایجاد یک چارچوب و مبنای قانونی است که این اصل را تضمین کند؛ همچنان‌که این امر در قوانین اساسی و قوانین انتخاباتی برخی از کشورها مانند مکزیک و اروگوئه پیش‌بینی و لحاظ گردیده است [۹، ص ۲۲]. مسأله دیگری که باید به آن توجه داشت این است که علاوه بر ابعاد رسمی و هنجاری استقلال که با توجه به یک چارچوب قانونی تعیین می‌گردد، در عمل تعهد اعضا به مبنای قانونی استقلال و همچنین وجود یک مدیریت قوی و کاردان در رأس نهاد مدیریت انتخابات می‌تواند تا حدود زیادی استقلال نهاد را در حوزه تصمیم‌گیری تضمین کند. لازم به ذکر است که این اصل بیش‌تر در ارتباط با نهادهای مستقل معنا می‌یابد.

## ۲-۲. اصل بی‌طرفی

برای برگزاری یک انتخابات دقیق و معتبر، اصول دیگری جدا از اصل استقلال در تصمیم‌گیری برای نهاد مدیریت انتخابات لازم است. مسأله بی‌طرفی در فرایند برگزاری انتخابات از آن جمله است. صرف‌نظر از نوع الگوی نهاد مدیریت انتخابات، رعایت اصل بی‌طرفی باید توأمان با انصاف و نفی هرگونه امتیازدهی به هر طرف انتخابات باشد. این امر خود می‌تواند موجبات اعتماد شرکت‌کنندگان را فراهم آورد. برای این‌که یک انتخابات موفقیت‌آمیز باشد شرکت‌کنندگان باید اطمینان حاصل کنند که مجریان انتخاباتی وظایفشان را بدون جانبداری انجام می‌دهند. بنابراین مجریان انتخاباتی باید تمام وظایفشان را در یک رفتار کاملاً بی‌طرفانه و بدون هرگونه غرض‌ورزی سیاسی به انجام برسانند [۴، ص ۸].

از طرف دیگر باید به این مسأله نیز توجه کرد که نهادهای با الگوی مستقل، ممکن است که تنها استقلال صوری یا ظاهری داشته باشند اما ماهیتاً این‌چنین نباشند و تابع



تمایلات و گرایش‌های احزاب مختلف باشند.

اصل بی‌طرفی ممکن است براساس یک چارچوب و مبنای قانونی و یا ساختار نهاد مدیریت انتخابات تعیین و تأکید شود، اما در نهایت باید توسط خود نهاد مذکور در رفتار و عملکردش مشخص شود. البته این مسأله بسیار مهم است که بی‌طرفی نهاد مدیریت انتخابات از دیدگاه عموم شهروندان مورد تأیید باشد.

### ۲-۳. اصل امانت و صحت

نهاد مدیریت انتخابات اولین و اصلی‌ترین ضامن صحت و سلامت فرایند انتخابات است و اعضای نهاد مذکور در قبال چنین تضمینی مسؤولیت مستقیم دارند. اگر نهاد مدیریت انتخابات استقلال در عمل و تصمیم‌گیری و کنترل کامل بر تمام فرایندهای مهم و حساس انتخابات را داشته باشد، سلامت انتخابات بهتر و پیش‌تر می‌تواند محفوظ بماند [۹، ص ۲۴]. مجریان انتخاباتی باید وظایفشان را بر مبنای بالاترین استانداردهای سلامت و صحت اطلاعات و تحلیل واقعیت‌ها انجام دهند و به‌ویژه باید اطمینان حاصل کنند که:

اطلاعات جمع‌آوری شده با یک روش نظام‌مند، واضح و بدون ابهام منتشر شده باشد. انجام هر عمل ضروری بر مبنای چارچوب قانونی کشور، جهت حصول اطمینان از این‌که تمام اطلاعاتی که جمع‌آوری، استفاده یا منتشر شده‌است تماماً بر مبنای حسن نیت بوده است [۴، ص ۱۴].

در جایی که دیگر نهادها نیز دارای وظایف و اختیارات انتخاباتی باشند، باید نهاد مدیریت انتخابات از قدرت و اختیارات بیش‌تری برای نظارت دقیق بر فعالیت‌های آن نهادها برخوردار باشد که این خود به دلیل تضمین هرچه بیش‌تر سلامت انتخابات و ایجاد یک رویه استاندارد و واحد در برگزاری انتخابات است.

## ۲-۴. شفافیت

برای این‌که یک انتخابات موفقیت‌آمیز باشد شرکت‌کنندگان در فرایند انتخابات باید احساس قابل قبولی نسبت به تصمیمات نهاد مدیریت انتخابات داشته باشند. به همین منظور آن‌ها باید به اطلاعاتی که تصمیمات نهاد بر مبنای آن‌ها وضع می‌شود آگاهی داشته باشند [۴، ص ۱۴]. شفافیت در عمل و کارکرد و مدیریت مالی انتخابات اسبابی برای پاسخگویی نهاد مجری انتخابات و باز بودن دست شهروندان برای واشکافی فعالیت‌های آن است. اصل شفافیت ممکن است ریشه در قوانین انتخاباتی داشته باشد. برای مثال در کشور اندونزی کمیسیون انتخابات ملزم به آگاه‌سازی شهروندان و اطلاع‌رسانی به آنان در رابطه با فعالیت‌های کمیسیون است [۹، ص ۲۴]. همین‌طور شفافیت ممکن است ریشه در رویه‌های موجود در اساسنامه یا نظامنامه رفتاری وضع شده توسط نهاد مجری انتخابات داشته باشد. یا این‌که اصلاً شفافیت به‌عنوان سیاست نهاد مدیریت مورد پذیرش قرار گرفته باشد. فقدان عملکرد شفاف در فرایند انتخابات همواره منجر به سوءظن نسبت به فعالیت‌های نهاد مجری انتخابات و ظهور شائبه فساد و تقلب خواهد گردید.

## ۲-۵. کارایی

دولت‌ها و همچنین شهروندان انتظار دارند که سرمایه و وجوه کشور عاقلانه و در جهت ارائه خدمات به مصرف برسد. با توجه به گسترش راهکارهای فناورانه و نیز تقاضا برای استفاده از این ابزارها برای آموزش رأی‌دهندگان، نهادهای مجری انتخابات سعی می‌کنند تا با ابزارهای نوین در جهت ارتقای برنامه‌های خود تلاش کنند. یک نهاد موفق مدیریتی، نشان‌دهنده رعایت امانت و تعهد به خدمت، صلاحیت و راندمان کاری بالای آن است. این ویژگی‌ها موجب افزایش اعتماد شهروندان و احزاب سیاسی در فرایند انتخابات است. یک چارچوب قانونی می‌تواند با تعریف استانداردهای مؤثر و کارآمد برای انتخابات و مدیریت آن کمک شایان توجهی در این زمینه بکند. نتیجه عدم کارایی و بی‌کفایتی در مدیریت



انتخابات، ایجاد سردرگمی و ظهور رفتارهای غیرقانونی در این عرصه است که در نهایت منجر به ایجاد تشنج در این فرایند و عدم اعتبار اعمال نهاد مجری انتخابات خواهد شد.

## ۲-۶. تخصص‌گرایی یا حرفه‌ای‌گری<sup>۱</sup>

اجرای دقیق و تیزبینانه فرایند انتخابات و همچنین مهارت‌های مناسب و درخور اعضای نهاد مجری انتخابات، دو عنصر کلیدی برای اجرای یک انتخابات موفق و معتبرند. هرچند آموزش مداوم و توسعه مهارت‌ها یک بخش ضروری برای ایجاد و نگهداری یک نهاد مدیریت حرفه‌ای انتخابات است، اما ویژه‌گری و تخصص‌گرایی دقیقاً بسته به رفتار و کاربرد مهارت‌ها توسط هرکدام از اعضا است. تعهد شخصی و رعایت اخلاق حرفه‌ای توسط تمام اعضای این نهاد، برای رعایت تساوی و انصاف، دقت، پشتکار و همچنین خود به‌سازی<sup>۲</sup>، برای حفظ ویژه‌گری در مدیریت انتخابات لازم و ضروری است. در نهایت وجود افراد متخصص در نهاد مجری انتخابات به احزاب سیاسی، جامعه مدنی، رأی‌دهندگان، رسانه‌ها و دیگر ذینفعان در انتخابات این اعتماد را می‌دهد که مسئولان برگزاری انتخابات به بهترین نحو می‌توانند وظایف خود را به انجام برسانند.

## ۲-۷. ارائه خدمت

نهاد مجری انتخابات برای هرچه بهتر برگزار شدن انتخابات باید در تمام مراحل که ذینفعان انتخابات حضور دارند، از جمله در فرایند رأی‌گیری و اطلاع‌رسانی بهترین استانداردهای موجود را برای ارائه خدمت به کار گیرد. همچنین رأی‌دهندگان در انتخابات باید بدون کمترین مشکلی حقوق انتخاباتی خود را اعمال کنند و بتوانند بالاترین کیفیت خدمت را دریافت کنند [۴، ص ۱۴]. مناسب‌ترین روش برای ارتقای ارائه خدمات بهتر،

1. professionalism  
2. self-improvement



قضاوت دینفعان در قبل و بعد از برگزاری انتخابات راجع به خدمت‌رسانی و تسهیل این فرایند است. نهاد مجری انتخابات می‌تواند با توجه به داوری افکار عمومی نسبت به فعالیت‌های خود در این زمینه آگاهی یافته، نسبت به بهبود آن گام بردارد.

### ۳. الگوهای مدیریت اجرایی انتخابات

هرچند فرایندهای انتخابات بازتاب اصولی ناب برای یک انتخابات دموکراتیک است، اما هیچ انتخاباتی نمی‌تواند بدون در نظر داشتن شرایط سیاسی، فرهنگی و تاریخی یک کشور برگزار گردد [۱۰، ص ۱]. معماری فرایند انتخابات ممکن است در قانون اساسی، قوانین انتخاباتی و دیگر قوانین و مقرراتی که ممکن است مستقیم یا غیرمستقیم اجرای انتخابات را تحت‌الشعاع قرار دهند مشخص و تنظیم گردد [۱۱، ص ۴]. بر این مبنا چارچوب حقوقی که در قوانین برای اجرای انتخابات تعیین می‌شود باید واضح و غیرمبهم بوده، تمام عوامل و عناصر اصلی مرتبط با این فرایند را در بطن خود جای داده باشد.

در واقع نهاد مجری انتخابات می‌تواند هم دارای کارکرد خاص و هم دارای اختیارات تام در فرایند برگزاری انتخابات یا همه‌پرسی باشد. به این منظور در بررسی مسأله انتخابات جدا از نوع نظام انتخاباتی (اکثریتی - تناسبی)، شیوه برگزاری انتخابات نقش ویژه و تعیین‌کننده‌ای در این بین ایفا می‌کند.

با مطالعه در نظام انتخاباتی کشورهای که نهادهای ویژه‌ای برای برگزاری انتخابات دارند روشن می‌شود که این نهادهای ویژه به‌گونه‌ای تعبیه شده‌اند که از دخالت دیگر قوا و نهادهای دینفع مصون بمانند و ضمانت اجرای استقلال عمل آن‌ها در قوانین اساسی یا دیگر قوانین مرتبط مشخص می‌شود. عنوان کلی نهاد مدیریت انتخابات<sup>۱</sup> تقریباً جامع‌ترین مفهومی است که می‌تواند در این زمینه به کار برده شود. این نهاد در کشورهای دنیا با اسامی مشابه و بعضاً مختلفی شناخته می‌شود؛ مانند

---

1. electoral management body



کمیسیون انتخابات<sup>۱</sup>، محکمه ملی انتخابات<sup>۲</sup>، کمیسیون مستقل انتخابات<sup>۳</sup>، کمیته/کمیسیون ملی انتخابات<sup>۴</sup>، شورای ملی انتخابات<sup>۵</sup>، کمیسیون دولتی انتخابات<sup>۶</sup>، و کمیسیون مرکزی انتخابات<sup>۷</sup> [۹، ص ۳۴۲-۳۴۶].

از نظر حقوقی در قوانین اساسی اکثر کشورها از نهادهای مدیریت انتخابات با حرمت و تقدس خاصی یاد شده است و این خود مبین عدم تغییر و تحول چنین نهادی از طریق قانونگذاری ساده و یا مقررات دولتی است. به عنوان نمونه در قوانین اساسی اکثر کشورهای آمریکای لاتین این‌گونه به موضوع نگریسته شده است. علاوه بر آن در قانون اساسی کشورهای همچون کاستاریکا و ونزوئلا، نهاد مدیریت انتخابات به عنوان چهارمین قوه حکومت هم‌شأن با دیگر قوا مورد شناسایی و پذیرش واقع شده است [۱۲، ص ۲۰].

فرایند برگزاری انتخابات اعم از اجرا و نظارت است؛ بدین معنا که نهاد مدیریت انتخابات با توجه به ساختار و چارچوب قانونی خود ممکن است تنها مجری برگزاری باشد و یا این‌که وظیفه اجرا و نظارت را توأمان عهده‌دار باشد. همچنین ساختار سازمانی نهاد مجری انتخابات نقش قابل‌توجهی هم در فرایند انتخابات و هم در نتیجه انتخابات می‌تواند داشته باشد [۱۳، ص ۶]. بر این اساس مدل‌های مختلفی از این‌گونه نهادها در کشورهای دنیا با توجه به ساختار سیاسی و قانونی‌شان وجود دارد. در رویه عملی کشورها، تاکنون سه الگو برای نهاد مدیریت انتخابات به رسمیت شناخته شده است و تمام کشورهای که از این گونه تأسیسات در نظام انتخاباتی خود بهره می‌گیرند، یکی از این سه الگو را برای خود اختیار کرده‌اند: ۱) الگوی مستقل<sup>۸</sup>، ۲) الگوی دولتی<sup>۹</sup>، ۳) الگوی مختلط یا ترکیبی<sup>۱۰</sup>.

1. election commission
2. national electoral court
3. independent electoral commission
4. national election committee/ commission
5. national electoral council
6. state election commission
7. central elections commission
8. independent model of electoral management
9. government model of electoral management
10. mixed model of electoral management

### ۳-۱. الگوی مستقل مدیریت انتخابات

این مدل در کشورهایی وجود دارد که فرایند انتخابات به صورت کامل صرفاً توسط یک نهاد برگزار و سازمان‌دهی می‌شود که از لحاظ ساختاری مستقل از قوه مجریه است و از نظر بودجه و مسائل مالی مستقل از دولت است. براساس این الگو، نهاد انتخابات در مقابل یک بخش یا وزارتخانه دولتی مسئول نیست. نهادهای مستقل مدیریت درجات مختلفی از استقلال مالی و پاسخگویی را دارند. همچنین ممکن است در برابر وظایف خود تا اندازه خاصی پاسخگو باشند. اعضای این نهادها از بین افراد خارج از قوه مجریه انتخاب می‌شوند و مادامی که در عضویت این نهاد به سر می‌برند حق انجام فعالیت در قوه مجریه را ندارند. در برخی از کشورها که تجربه دموکراسی دارند یا در راستای دموکراسی‌سازی تلاش می‌کنند از الگوی مستقل مدیریت انتخابات بهره می‌گیرند؛ مانند ارمنستان، استرالیا، بوسنی و هرزگوین، بورکینافاسو، کانادا، کاستاریکا، استونی، هند، اندونزی، نیجریه، آفریقای جنوبی، تایلند، اروگوئه، لهستان و لیبیا [۹، ص ۷].

### ۳-۱-۱. مزایای الگوی مستقل

این مزایا عبارتند از: فراهم کردن محیط مناسب برای توسعه وحدت عملکرد اعضا و نهاد انتخابات، تمرکز بر فعالیت‌های انتخاباتی که می‌تواند منتج به برنامه‌ریزی بهتر و تقویت بیشتر وظایف گردد، تسلط بر بودجه و هزینه‌ها توسط این نهاد و اجرای فعالیت‌های انتخاباتی به صورت مستقل، اداره انتخابات تحت کنترل یک مدیریت واحد حتی اگر افراد یا گروه‌هایی که در این زمینه خدمات ارائه می‌دهند متکثر و مختلف باشند، ارتقای مشروعیت نهاد مدیریت به صورتی که بی‌طرفی و عدم کنترل آن توسط گرایش‌های سیاسی مشخص است [۹، ص ۲۱].



### ۲-۱-۳. معایب الگوی مستقل

این معایب عبارتند از: امکان دور افتادن از چارچوب تصمیم‌گیری‌های سیاسی و انتخاباتی، عدم امکان نفوذ و تأثیرگذاری کافی برای دریافت بودجه، تغییر و تبدیل اعضا ممکن است موجب کاهش انتقال تجارب و حافظه سازمانی گردد، و به دلیل داشتن استقلال از قوه مجریه ممکن است با هزینه‌های زیاد و عدم جذب نیروهای جدید مواجه شوند [۹، ص ۲۱].

### ۲-۳. الگوی دولتی مدیریت انتخابات

الگوی دولتی در آن دسته از کشورهایی وجود دارد که انتخابات توسط قوه مجریه و از طریق یک وزارتخانه - عمدتاً وزارت کشور - برگزار می‌شود. این نوع از نهادهای دولتی در مقابل کابینه یا به عبارت دیگر، قوه مجریه پاسخگو و مسئولند. اعضای آنها اکثراً همان اعضای قوه مجریه هستند و بودجه آنها نیز در ردیف بودجه وزارتخانه مربوط جای دارد. کشورهای دانمارک، نیوزلند، سنگاپور، سوئیس، تونس و ایالات متحده از این الگو در زمینه برگزاری انتخابات بهره می‌گیرند [۹، ص ۲۱].

### ۱-۲-۳. مزایای الگوی دولتی

این مزایا عبارتند از: توانایی انتقال تجارب و حافظه کاری به دیگر اعضا، همکاری با دیگر دستگاه‌های دولتی برای ارائه خدمات بهتر، داشتن بودجه کافی، و داشتن قدرت و اختیارات کافی به دلیل متصل بودن به قوه مجریه.

### ۲-۲-۳. معایب الگوی دولتی

این معایب عبارتند از: ممکن است اعتبار انتخابات به دلیل نفوذ قوه مجریه و نیروهای سیاسی با تردید مواجه شود، بودجه آن ممکن است تحت تأثیر تصمیمات سازمان‌های دولتی یا مقامات محلی قرار گیرد، ممکن است اعضای آن از تخصص و مهارت لازم

برخوردار نباشند، نظام بوروکراتیک این الگو ممکن است متناسب با نیازهای مدیریتی برای انتخابات نباشد، و اداره انتخابات ممکن است بین بخش‌های مختلف قوه مجریه تقسیم شود و موجب پراکندگی تصمیمات و عدم هماهنگی در اداره انتخابات گردد [ ۹، ص ۲۳].

### ۳-۳. الگوی ترکیبی مدیریت انتخابات

این مدل دارای دو جزء است و ساختار دوگانه‌ای دارد: یک نهاد سیاستگذار و ناظر که مستقل از قوه مجریه است و یک نهاد اجرایی که در درون یک سازمان یا وزارتخانه دولتی وجود دارد. براساس این الگو، انتخابات توسط دو ترکیب یا قسمت برگزار می‌گردد. به عبارت دیگر ترکیب ناقص الگوی مستقل و دولتی را می‌توان در الگوی مختلط مشاهده کرد. این الگو در کشورهای ایران، فرانسه، ژاپن، اسپانیا و تعدادی از مستعمرات سابق فرانسه بخصوص در غرب آفریقا مانند مالی، سنگال و توگو مورد استفاده قرار می‌گیرد [ ۹، ص ۸].

اختیارات، وظایف و توانایی‌های هر دو ترکیب این الگو در نمونه‌های مختلف آن متفاوت است و طبقه‌بندی کشورها از منظر به‌کارگیری این الگو نمی‌تواند چندان شفاف باشد. در برخی از موارد، بخش مستقل این الگو دارای نقش نظارتی و تنفیذکننده وظایف بخش اجرایی است، مانند الگویی که در کشور ماداگاسکار وجود دارد. ارتباط بین هر دو ترکیب در این الگو در نظام حقوقی یا تفاسیر ارائه شده توسط مقامات قانونی انتخابات واضح و آشکار نیست و در این زمینه اختلاف‌نظرهای فاحشی وجود دارد. برای مثال در انتخابات ۱۹۹۹ گینه کوناکری که از الگوی ترکیبی مدیریت انتخابات بهره می‌گرفت، نمایندگان حزب اکثریت و نمایندگان مخالفین در بخش مستقل نهاد مدیریت، در مورد نقش نظارتی و تنفیذی آن اختلافات شدیدی داشتند که متعاقب آن کارایی نهاد مدیریت بسیار تضعیف گردید.



### ۳-۱- مزایای الگوی ترکیبی

مزایای این الگو عبارتند از: اعتبار بالای اعضای بخش مستقل می‌تواند موجب ارتقای مشروعیت این نهاد گردد، همکاری بخش اجرایی و دولتی این نهاد برای بهره‌گیری از خدمات دیگر دستگاه‌های حکومتی، بخش مستقل آن بر مصرف بودجه و همچنین راهبردهای مدیریتی و اجرایی نظارت دارد، و ساختار دوگانه آن موجب ممانعت از نظارت افراد یا گروه‌های خارج از مجموعه می‌شود.

### ۳-۲- معایب الگوی ترکیبی

معایب این الگو عبارتند از: عدم تفکیک وظایف ممکن است موجب بروز اختلاف در صلاحیت گردد، مستقل بودن بخش سیاستگذار این نهاد ممکن است موجب عدم جذب بودجه و امکانات مالی کافی گردد، بخش اجرایی آن ممکن است مورد دخالت‌های بی‌مورد قوه مجریه قرار گیرد، و تخصیص وظایف بین بخش اجرایی وابسته به قوه مجریه و همچنین بخش مستقل می‌تواند موجب سردرگمی در انجام و پیشبرد وظایف گردد [ ۹، ص ۳۳ ].

معیار تقسیم‌بندی این نهادها به سه الگو، درجه دخالت و عدم دخالت دولت در فرایند برگزاری انتخابات است.

در تمامی الگوهای یادشده، برگزاری انتخابات در طی سه فرایند مختلف انجام می‌گیرد. این فرایندها را می‌توان به سه دوره پیش از انتخابات، دوره انتخابات و پس از انتخابات تقسیم کرد.

در این معنا دوره پیش از انتخابات را می‌توان به ترتیب زیر تشریح کرد:

۱. برنامه‌ریزی (برنامه‌ریزی برگزاری انتخابات، تأمین امنیت فرایند برگزاری، استخدام اعضا و ابزارها و امکانات لازم برای این امر)،
۲. آموزش (آموزش مسئولان انتخاباتی و شهروندان)،
۳. ثبت نام (ثبت نام احزاب، نامزدان و رأی‌دهندگان).

همچنین دوره انتخابات را می‌توان در بخش‌های زیر تعریف کرد:

۱. رأی‌گیری (حوزه‌ها، کدهای رفتاری، تعرفه‌ها، نظارت و اتباع خارج از کشور).
  ۲. رقابت (قواعد و مقررات راجع به حل اختلافات انتخاباتی و قواعد رقابتی).
- فرایند پس از انتخابات نیز شامل مراحل زیر است:
۱. استراتژی‌ها و راهبردها (اصلاح فرایندهای انتخاباتی و آسیب‌شناسی در حوزه مشارکت سیاسی)،
  ۲. اصلاحات (اصلاح قوانین و نهادهای اجرایی، آرسیو و تحقیقات نظری و عملی)،
  ۳. بازنگری (ارزیابی، رسیدگی به شکایات و تجدیدنظر).
- برگزاری یک انتخابات موفق و سالم مستلزم استفاده مطلوب از فرایندهای فوق در هر سه مرحله است؛ بدین معنا که پیوستگی و انسجام در هریک از مؤلفه‌ها و مراحل سه‌گانه می‌تواند اجرای یک انتخابات دموکراتیک را تضمین کند.
- در قوانین اساسی برخی از کشورها نسبت به نهاد برگزارکننده انتخابات (ناظر و مجری) حساسیت خاصی به‌مانند اکثر کشورهای آمریکای لاتین صورت گرفته است. مطابق تقسیم‌بندی سه‌گانه از نهاد مدیریت انتخابات در حدود ۵۳ درصد از کشورها انتخابات توسط یک نهاد مستقل اداره می‌شود. ۲۷ درصد نیز نهاد انتخاباتی وابسته به قوه مجریه دارند که عملکرد آنها تحت نظارت یک نهاد مستقل، مورد نظارت و ارزیابی واقع می‌شود و در ۲۰ درصد کشورها انتخابات منحصراً توسط قوه مجریه برگزار می‌گردد [۱۲، ص ۲۶].
- در آمریکای شمالی و اروپای غربی غالباً انتخابات توسط قوه مرکزی حکومت یا ایالات مدیریت می‌شود؛ البته همراه یا بدون نظارت یک مقام ناظر از آن مجموعه که ممکن است شامل قضات یا ترکیبی از نمایندگان قضات و نمایندگان احزاب باشد. در ۹ کشور از این مناطق انتخابات منحصراً توسط قوه مجریه برگزار می‌گردد. در ۹ کشور دیگر انتخابات توسط قوه مجریه برگزار می‌شود، البته تحت نظارت یک نهاد خارج از قوه مجریه و تنها ۳ کشور کانادا، ایسلند و مالت دارای کمیسیون مستقل انتخابات با

مسئولیت تمام عیار در برگزاری انتخابات هستند. در آمریکای لاتین از مجموع ۳۴ کشور، ۲۴ کشور دارای کمیسیون مستقل انتخابات یا دادگاه انتخابات هستند. در ۶ کشور انتخابات توسط قوه مجریه با نظارت یک نهاد قضایی برگزار می‌شود و تنها در ۴ کشور انتخابات به‌طور کامل توسط قوه مجریه برگزار می‌گردد [۱۲، ص ۲۶].

در آسیا و اقیانوسیه نیز ۱۹ کشور از ۳۰ کشور دارای کمیسیون‌های مستقل انتخاباتی هستند. در ۲ کشور انتخابات توسط قوه مجریه، البته همراه با نظارت یک مقام یا نهاد قضایی یا شبه‌قضایی (کمیسیون‌های مستقل) برگزار می‌شود. کشورهایمانند ژاپن، نیوزلند، استرالیا، هند و هنگ‌کنگ در این طبقه‌بندی قرار می‌گیرند. در ۹ کشور دیگر انتخابات کاملاً توسط قوه مجریه برگزار می‌شود. در خاورمیانه، کشورها را می‌توان به دو گروه تقسیم کرد: اول آن‌هایی که کمیسیون مستقل دارند مانند فلسطین و یمن یا آن‌هایی که یک نهاد مستقل نظارتی نیز در این بین دارند که عملکرد نهاد ناظر را رصد می‌کند، مانند ایران، مراکش، اسرائیل و ترکیه و دوم کشورهایی که انتخابات آن‌ها منحصراً توسط قوه مجریه برگزار می‌گردد، مانند قبرس، اردن، و لبنان [۸، ص ۲۸].

#### ۴. بررسی و تحلیل نظام حقوقی حاکم بر مدیریت اجرایی انتخابات

##### در ایران

نظام اجرایی انتخابات در ایران بر مبنای الگوی ترکیبی، به‌عنوان یکی از سه الگوی پیش‌گفته استوار گردیده است. الگوی که در آن نهادی از قوه مجریه (وزارت کشور) به همراه نهاد مستقل از آن قوه (شورای نگهبان) مدیریت انتخابات را بر عهده دارند. این شیوه تا حد زیادی تحت تأثیر نظام اجرایی انتخابات در فرانسه و در مجموع حقوق اساسی فرانسه، با در نظر گرفتن شورای نگهبان قانون اساسی همانند «شورای قانون اساسی فرانسه» [۱۳] به‌عنوان ناظر انتخابات (بجز انتخابات شوراهای اسلامی



که مجلس شورای اسلامی نظارت بر آن را بر عهده دارد) و وزارت کشور به‌عنوان مدیر اجرایی انتخابات سازمان یافته است. اگرچه وظیفه اصلی اجرای انتخابات در ایران همانند انتخابات در کشور فرانسه که بر عهده نمایندگان محلی است، بر دوش هیأت‌های اجرایی شهرستان‌ها براساس قوانین انتخاباتی می‌باشد [۱۴، ص ۹۰]. ولی نحوه گزینش این هیأت‌ها عملاً وزارت کشور را در هدایت و راهبری هیأت‌های اجرایی انتخابات شهرستان‌ها مسلط می‌گرداند.<sup>۱</sup> علاوه بر این حضور وزارت کشور به‌عنوان مدیر اجرایی انتخابات در ایران، دولت (قوه مجریه) را به دلیل عدم استقلال حقوقی وزارت کشور از خود، در ابعاد استقلال نهادی، پرسنلی، مالی و کارکردی در معرض اتهام عدم بی‌طرفی در مدیریت اجرای انتخابات قرار می‌دهد؛ امری که در اصلاحیه قانون انتخابات ریاست جمهوری، قانونگذار با تغییر در ترکیب هیأت اجرایی مرکزی انتخابات و افزودن افرادی خارج از قوه مجریه سعی در حل این مشکل کرده است.<sup>۲</sup>

در هر صورت می‌توان از بعد حقوقی، برای نظام اجرایی انتخابات در ایران نقاط قوت و وضعی متصور شد:

#### ۴-۱. نقاط قوت

- مقبولیت کارکرد نهاد مستقل ناظر (شورای نگهبان) به دلیل اعتبار جایگاه حقوقی آن،

---

۱. ماده ۲۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷: «فرماندار یا بخشدار مرکز هر حوزه انتخابیه، جهت انتخاب معتمدین اصلی و علی‌البدل هیأت اجرایی موضوع ماده ۳۱، سی نفر از معتمدین بومی ساکن در محل و یا ساکنینی که حداقل دارای پنج سال سابقه سکونت در حوزه انتخابیه هستند را از بین کلیه اقشار واجد شرایط در این قانون انتخاب و به منظور تأیید صلاحیت به هیأت نظارت مربوط معرفی می‌نماید...».

۲. ماده ۳۱ اصلاحیه قانون انتخابات ریاست جمهوری (۱۳۹۱/۱۱/۱۴): وزارت کشور مجری برگزاری انتخابات ریاست جمهوری است و زیر نظر هیأت اجرایی مرکزی انتخابات با ترکیب اعضای ذیل اقدام می‌کند: ۱. وزیر کشور (به‌عنوان رئیس هیأت) ۲. یکی از اعضای هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی با انتخاب مجلس (بدون حق رأی) ۳. دادستان کل کشور، ۴. وزیر اطلاعات ۵. تعداد هفت نفر از شخصیت‌های دینی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی به‌عنوان معتمدان مردمی به ترتیب مقرر در تبصره‌های ۱ و ۲ این ماده.



- به‌کارگیری هر چه مؤثرتر امکانات و ابزارهای دولتی با تمرکز اجرای انتخابات در دولت،

- نظارت و داوری منصفانه و بی‌طرفانه بر عملکرد مدیریت اجرایی دولت از طریق نهاد ناظر مستقل (شورای نگهبان) بر انتخابات.

#### ۴-۲. نقاط ضعف

- امکان تداخل و بروز اختلاف در حوزه وظایف و صلاحیت دو نهاد،

- امکان اعمال نفوذ بر جریان برگزاری انتخابات از سوی دولت [۱۵، ص ۳۹].

#### ۵. انتقال مسؤلیت اجرای انتخابات به کمیسیون انتخابات، در

#### جهت اصلاح و بهبود نظام انتخابات

با عنایت به طرح موضوع بازمهندسی نهاد مجری انتخابات در سال‌های اخیر در محافل حقوقی، سیاسی و اجتماعی در کشور تحت عناوینی چون کمیسیون مرکزی انتخابات، کمیسیون ملی انتخابات، هیأت مرکزی انتخابات و ... می‌توان از نظرگاه اصول پذیرفته شده جهانی و از زاویه فنی و حقوقی موضوع مزبور را بررسی کرد.

لازمه تشکیل کمیسیون انتخاباتی (یا هر عنوان دیگری صرف‌نظر از یک عنوان خاص) در ایران، عنایت به جایگاه قانونی وظایف و حوزه صلاحیت دیگر نهادهای مؤثر در مدیریت اجرایی انتخاباتی است. حال به بررسی این سؤال می‌پردازیم که اصولاً کمیسیون انتخابات در ایران در فرض تشکیل باید اولاً از چه ویژگی‌هایی برخوردار باشد و ثانیاً چه کارکردهایی برای این کمیسیون می‌توان قائل بود.

#### ۵-۱. دائمی بودن کمیسیون

از آن‌جا که در ایران انواع انتخابات صورت می‌پذیرد و ابتدای اداره کشور براساس

آرای عمومی است<sup>۱</sup>، دائمی بودن این نهاد می‌تواند بسیار مؤثرتر از موقتی بودن آن باشد. برخی مسائل در انتخابات ایجاب می‌کند کمیسیون مزبور دائمی باشد، از جمله انتخابات ناتمام، تکرار انتخابات، انتخابات میان‌دوره‌ای، ثبت‌نام رأی‌دهنده، تعلیم و آموزش مأموران و کارکنان انتخاباتی و همچنین رأی‌دهندگان، پیشنهاد اصلاح قوانین انتخاباتی پس از آسیب‌شناسی در صورت لزوم مانند کشورهای اندونزی، آلبانی، دومینیک، گامبیا، آلمان و تایوان [۵، ص ۲۷۵]. با اوصاف فوق، موقتی بودن کمیسیون در ایران نمی‌تواند آن‌چنان کارکرد مطلوبی را عرضه کند.

موضوع دیگری که مؤید دائمی بودن کمیسیون انتخابات در ایران است این است که چون دو نهاد اصلی درگیر در امر انتخابات، یعنی شورای نگهبان و وزارت کشور، علاوه بر برگزاری انتخابات، وظایف دیگری را نیز برعهده دارند می‌توان گفت که در نظام انتخاباتی کشور یک نهاد دائمی و مخصوص با وظایف تام و کامل برای انتخابات وجود ندارد. نهادی که صرفاً بتواند فعالیت‌ها و مطالعات خود را به صورت همه‌جانبه معطوف به امر انتخابات در کشور کند.

بنابراین دائمی بودن این کمیسیون در کشور دارای مزایای زیر خواهد بود:

۱. آمادگی کامل و به دور از هرگونه تنش ناشی از کمبود وقت برای برگزاری انتخابات،

۲. ارتباط با کلیه دستگاه‌های اجرایی (بر حسب ایجاب و موضوع) برای هماهنگی و تمهید مقدمات انتخابات در طول سال،

۳. پایش تبلیغات انتخاباتی و منظم کردن آن‌ها با ضابطه‌مند کردن تبلیغات،

۴. فرصت انجام مطالعات برای بهبود اجرای انتخابات، مبتنی بر آسیب‌شناسی کلیه

---

۱. موضوع اداره کشور به اتکای آرای عمومی یکی از اصول پایه‌ای نظام به شمار می‌رود. صراحت ذکر این موضوع در اصل ششم قانون اساسی بیانگر اهمیت فوق‌العاده مسأله است: در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.



انتخابات گذشته،

۵. جلوگیری از عدم تداخل نقش نهادهای درگیر در امر انتخابات،

۶. منظم کردن برگزاری کلیه انتخابات،

۷. آموزش مستمر شهروندان و نامزدان نسبت به حقوق و تکالیف انتخاباتی.

### ۲-۵. فراگیری نقش

آسیب‌شناسی نظام انتخابات در ایران این امر را به اثبات می‌رساند که انتخابات در ایران در زمینه‌های مختلفی از تدوین قوانین و قواعد انتخاباتی گرفته تا کمبود آموزش‌های لازم در بین مردم و مسئولان انتخاباتی با نقص و اشکال روبه‌رو است. لذا پرهیز از جزئی‌نگری در حل نواقص نظام انتخاباتی ایران لزوم فراگیری نقش کمیسیون را در حوزه‌های مختلف از جمله در زمان برگزاری انتخابات، آموزش و... به استثنای حق منشعب از اصل ۹۹ قانون اساسی برای شورای نگهبان، در جهت به‌سازی انتخابات در ایران و پوشش خلأهای نهادهای مجری انتخابات در فرآیند برگزاری ایجاب می‌کند.

### ۳-۵. تکرر اعضا

با عنایت به تجربه نهاد مجری و ناظر انتخابات و شبهات پیرامون چگونگی ایفای نقش مجری انتخابات ایران، چیش اعضای کمیسیون نیازمند توجه دقیق است. به دلیل حساسیت این نهاد و نقش مهم آن در انتقال قدرت در جامعه سیاسی، اعضای آن باید از شرایط ویژه‌ای برخوردار باشند که البته این شرایط و نیز شیوه‌های انتصاب یا انتخاب آن‌ها باید در قانون به‌صراحت ذکر گردد. ماهیت وظایف اعضا ایجاب می‌کند این افراد از لحاظ اداری، سیاسی و اجتماعی از موقعیت ویژه‌ای برخوردار باشند. همچنین بر حسب نوع نظام سیاسی و انتخاباتی، ترکیب اعضا نیز متفاوت خواهد بود [۵، ص ۲۷۵]. عموماً ترکیب اعضای کمیسیون انتخاباتی در کشورهای مختلف از

الگوهای ذیل پیروی می‌کند:

۱. کمیسیون انتخاباتی مرکب از قضات و کارکنان قضایی،
۲. کمیسیون انتخابات مرکب از شخصیت‌های مستقل،
۳. کمیسیون انتخابات مرکب از نمایندگان احزاب [ ۱۶، ص ۲۱۲ ]،
۴. کمیسیون انتخابات مرکب از متخصصین حوزه انتخابات،
۵. کمیسیون انتخابات با ترکیب مختلط. هرچند این نوع ترکیب ممکن است موجب تضارب عقاید و رویکردها، تعدد اعضا، عدم همکاری کارشناسان تخصصی با سیاسیون و ... گردد» [ ۵، ص ۲۷۵ ].

## ۶. بررسی و ارزیابی کارکردهای کمیسیون انتخابات ایران

بی‌تردید رسیدن به اهداف کمیسیون انتخابات، تعیین دقیق حوزه صلاحیت این کمیسیون را لازم می‌گرداند. تعیین دقیق این کارکردها که می‌تواند در قانون مشخص شود نقش‌ها و وظایف کمیسیون را در نظام انتخاباتی ایران روشن می‌کند:

### ۶-۱. پیشنهاد تدوین قوانین و مقررات به مراجع ذیربط و تنظیم

#### سیاست‌های انتخاباتی

حضور نمایندگان جناح‌ها و گروه‌های سیاسی، مدنی و حکومتی در کمیسیون این امکان را می‌بخشد تا با نقش‌آفرینی در تدوین پیش‌نویس قوانین انتخاباتی و یا دستورالعمل‌های اجرایی انتخابات، قوانین و مقررات انتخاباتی در تضارب اندیشه‌ها و منافع تمامی گروه‌ها از غنا و استحکام لازم برخوردار گردد. کمیسیون در تدوین بسترهای قانونی نظام انتخابات می‌تواند به مثابه اتاق فکر عمل کند؛ امری که در دو سطح قابل ارزیابی است:

۱. مشاوره و تهیه پیش‌نویس قوانین انتخاباتی و ارائه به مجلس شورای اسلامی از



مجاری قانونی،

۲. تدوین دستورالعمل‌های اجرایی قوانین انتخاباتی.

در قسمت نخست از آن رو که مجلس شورای اسلامی براساس قانون اساسی تنها نهادی است که از صلاحیت تقنینی برخوردار است، لذا کارکرد کمیسیون در این بخش تنها به مشاوره به نمایندگان در تصویب قوانین و یا تهیه پیش‌نویس قوانین جهت ارائه به نمایندگان از طریق هیأت وزیران محدود می‌گردد؛ ولی کمیسیون به دلیل داشتن تخصص، امکانات و دانش کافی و به این دلیل که با موضوع انتخابات به صورت عملیاتی مواجه است، با تدوین دستورالعمل‌های اجرایی قوانین که به منزله راهنمای عمل مدیران و مسؤولان اجرایی است می‌تواند در رفع کردن نواقص قانونی انتخابات نقش مؤثری را ایفا کند.

#### ۶-۲. آموزش شهروندان و مسؤولان انتخاباتی

لازمه ارائه خدمت خوب به شرکت‌کنندگان در انتخابات فراهم آوردن بستر مناسبی جهت اعمال حقوق انتخاباتی است؛ امری که در کنار حساسیت انتخابات و حرفه‌ای شدن این مقوله، تخصص مسؤولان اجرایی و نظارتی انتخابات ایران را در کنار آموزش مردم در آشنایی با حقوق انتخاباتی خویش و چگونگی استیفای آن ناگزیر می‌گرداند. نقش، مسؤولیت و حق رأی‌دهندگان، رأی مخفی، چگونگی اختصاص آرا، نسبت‌های لازم برای پذیرفته شدن، اهمیت رأی فردی، نقش شهروندان در اداره کشور، تکالیف و وظایف گروه‌های سیاسی و رسانه‌ها، و تأثیرگذاری محافل علمی و دانشگاهی می‌تواند در زمره مسائلی باشد که کمیسیون می‌تواند در آموزش رأی‌دهندگان به کار گیرد.

#### ۶-۳. ارزیابی دوره‌ای انتخابات

تجزیه و تحلیل فرایند انتخابات به منظور ارزیابی نقاط ضعف و قدرت هر دوره،

می‌طلبد تا نهادی به صورت متمرکز بر جریان اجرایی نظارت بر انتخابات اشراف داشته باشد. ارزیابی دوره‌ای انتخابات توسط کمیسیونی که دائمی بوده، فقط وظیفه انتخاباتی داشته باشد اقدامی است که با کاربرد آن نقاط آسیب و قوت انتخابات دوره‌های پیشین مشخص شده، سعی در برطرف کردن آن‌ها خواهد شد.

در هر صورت بازمهندسی در ابعاد حقوقی و ساختاری نهاد مدیریت اجرایی انتخابات در کشور مستلزم در نظر گرفتن همه‌جانبه شرایط سیاسی، اجتماعی، ظرفیت‌های حقوقی و بسترهای فنی در این خصوص است. بدیهی است برنامه‌ریزی و کارشناسی دقیق موضوع و به دور از هرگونه تعجیل و اعمال سلیقه سیاسی می‌تواند موجب نتایج مفید و مؤثری در نظام انتخاباتی کشور باشد.

## ۷. نتیجه‌گیری

انتخابات به‌عنوان شریان حیاتی مردم‌سالاری و اصلی‌ترین عامل در فعلیت بخشیدن به مشروعیت حاکمیت، از اهمیت حساسی برخوردار بوده، در صورت توجه و تلاش برای بهینه کردن روش‌های برگزاری انتخابات می‌توان انتظار داشت تا ارتباط بین حاکمیت و شهروندان از این راه بهبود یافته، در نتیجه اداره کشور در مسیر اعتماد عمومی جریان یابد. آنچه در فرایند هر انتخابات، اعم از سطوح ملی و محلی باید به آن توجه داشت، رعایت اصول حقوقی-اخلاقی مرتبط با امر انتخابات از جمله اصل شفافیت، پاسخگویی، بی‌طرفی، احترام به قانون و... است که می‌تواند اعتبار انتخابات را در میان شهروندان تضمین کند و گسترش دهد. کشورهای مختلف با توجه به سابقه تاریخی و همچنین فرهنگ سیاسی جامعه خود هرکدام نوع خاصی از سبک‌های مدیریت انتخابات را در قالب الگوی دولتی، مستقل و ترکیبی مورد بهره‌برداری قرار می‌دهند. تجربه کشورهای مختلف در فرایند برگزاری انتخابات - اجرا و نظارت- و نیز قضاوت شهروندان نسبت به این فرایند، دو عامل بسیار مهمی هستند که حکومت‌ها می‌توانند از آن برای تقویت شیوه‌های برگزاری انتخابات استفاده کنند.



با توجه به طرح تشکیل کمیسیون ملی انتخابات در کشور توسط صاحب‌نظران، ضروری است با بررسی الگوهای پذیرفته شده جهانی در عرصه نظام اجرایی انتخابات، وضعیت ایران در قالب الگوهای یادشده تطبیق داده شود و در چارچوب مبانی مطروح، به بررسی و تجزیه و تحلیل بازمهندسی ساختار و تشکیلات نهاد اجرایی انتخابات در کشور پرداخته شود. بر همین مبنا الزامات بازنگری در نظام اجرایی انتخابات کشور از بُعد حقوقی نیازمند بررسی‌های همه‌جانبه است که ضروریات موضوع در مقاله حاضر مورد اشاره و پیشنهاد قرار گرفته است.

## ۸. منابع

- [1] General Assembly of the United Nations, *Universal Declaration of Human Rights*, 1948. <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (last visit: 2013/06/29)
- [2] Jesus Orozco, Henriquez, *Electoral Justice: the International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden, 2010.
- [3] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Handbook for Domestic Election*, Poland, Warsaw, 2003.
- [4] International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA); *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections*, Stockholm, Sweden, 1997.
- [5] خسروی، حسن، *حقوق انتخابات دموکراتیک*، تهران، مجد، ۱۳۸۷.
- [6] قاضی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چ ۱۲، تهران، میزان، ۱۳۸۳.
- [7] Lucilia Pereira, *Free and Fair: The Politicization of Election Monitoring Reports*, University of Saskatchewan, Saskatoon, 2006.
- [8] Eriksson, Anders, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, The Swedish International Development Cooperation Agency,



2002.

- [9] Wall, Alan and others, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Sweden, 2006.
- [10] *Declaration of Principles for International Election Observation*, United Nations, New York, 27 October 2005.
- [11] RajasIngham, Sakuntala Kadirgamar, *Essentials of Free and Fair Elections*, Head South Asia Program, Head South Asia Program, 2005.
- [12] Lopez-Pintor Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000.
- [13] *Constitution of French*, 4 October 1958, Title VII, The Constitutional Council. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html> (last visit:2014 /10/05).

[۱۴] گلشن پژوه، محمدرضا، بررسی تطبیقی نظام‌های انتخاباتی، تهران، ابرار، ۱۳۸۸.

[۱۵] رهنورد، فرج اله و مهدوی راد، نعمت اله، مدیریت انتخابات، تهران، اطلاعات، ۱۳۸۹.

[۱۶] احمدی، علی، انتخابات در ایران، تهران، میزان، ۱۳۸۹.