

## مدیریت انتخابات در ایران؛ کیفیت و ارزیابی اجرا

نوراله قیصری\* - دانیال طاهری فدافن\*\* - مهدی باقری فارسانی\*\*\*

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۳/۲۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۳/۱۸)

### چکیده

انتخابات از جمله ضابطه‌های تمایز نظام‌های مردم‌سالار از دیگر نظام‌ها و از شاخص‌های مهم ارزیابی و کیفیت عملکرد این گونه نظام‌ها است. از این رو انتخابات از جهات مختلف و از جمله از نظر کیفیت برگزاری، نهاد مجری، مجریان، نظارت و ناظران و چگونگی اجرا و نظارت، همواره مورد توجه، سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران، مجریان قانون و شهروندان بوده است. در برگزاری انتخابات عناصر و عوامل متعددی نقش آفرینی می‌کنند که نقش و اهمیت هر عنصر و عامل تابع مقتضیات و ماهیت نظام انتخابات است. مدیریت انتخابات از متغیرهای مؤثر و مغفول در تحلیل و علت‌یابی چالش‌های انتخابات و از جمله چالش‌های انتخابات در ایران است. در این مقاله ضمن بررسی وضعیت مدیریت انتخابات در ایران و آسیب‌شناسی آن با رویکردی مقایسه‌ای با تجربیات جهانی و داخلی اجرای انتخابات، الگوی بدیل وضعیت کنونی در مدیریت بررسی شود. تأسیس نهادی فراقوه‌ای همانند کمیسیون ملی انتخابات که می‌تواند از بروز برخی از چالش‌های کنونی انتخابات ایران در اجرا و عمل پیشگیری کند.

واژگان کلیدی: انتخابات، نظام انتخاباتی، مدیریت انتخابات، کمیسیون ملی انتخابات.

## مقدمه

مطالعات انتخابات به‌عنوان یک حوزه مطالعاتی بیش از ۵۰ سال است که سابقه دارد. ماهیت مردم‌سالار اکثر رژیم‌های سیاسی و اثرگذار بودن انتخابات در تغییر کابینه‌ها و احزاب و گرایش‌های مسلط و تغییر سیاست‌ها و خط و مشی‌ها و مناسبات سیاسی در داخل و خارج نظام سیاسی و دولت‌ها از یک‌سو و حساسیت نسبت به فرایندهای دموکراتیک و اهمیت یافتن شاخص‌های دموکراسی در پیشرفت و توسعه و ماهیت رژیم‌های سیاسی کشورها از دیگر سو، علاوه بر ابعاد راهبردی، بررسی انتخابات و مسائل مربوط به آن را در کانون توجه علمی نیز قرار داده است. (McGuier, 2003: 17-19, Bogaards, 2007: 1213, Fowler and Smirnov, 2007: 15-16)

انتخابات از معدود پدیده‌های عرصه‌ی سیاست است که ابعاد و سطوح متنوع رفتاری، اجتماعی، فرهنگی، سیاست‌گذاری، حقوقی و اجرایی دارد. از آنجا که همواره میان ایده، قانون و سیاست با عمل و اجرا فاصله وجود دارد، عمل و اجرای مطلوب و منطبق با انتظارات الزامات و لوازمی دارد که لزوماً همه از سنخ الزامات و لوازم اجرا و عمل نیستند. عوامل و متغیرهایی ماهیتاً متفاوت که در جای خود تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز موفقیت اجرا و عمل هستند. ارزش‌ها، هنجارها و ادراک مشترک، اعتماد، روحیه مشارکت مدنی و مشارکت سیاسی که به‌عنوان سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی از آن یاد می‌شود در زمره‌ی چنین عوامل و متغیرهایی هستند که بودن و کیفیت آن‌ها در موفقیت و ناکامی در اجرا و عمل به ایده‌ها، قوانین و پروژه‌های سیاسی مؤثرند. (Franke, 2005: 1, Harper and Kelly, 2003: 3-7) برگزاری و اجرای مطلوب انتخابات نیز به‌عنوان پروژه‌ای سیاسی، تنها با اتکای قوانین و مقررات فنی و تخصصی ممکن نیست. یکی از معضلات دموکراسی‌های نوظهور این است که هم‌راستا با مشارکت سیاسی فراگیر که در زمان برگزاری انتخابات نمود می‌یابد، سایر الزامات و لوازم مشارکت سیاسی اعم از نهادی و فرهنگی آن توسعه‌نیافته است. نتایج برخی از بررسی‌ها نشان می‌دهد که در جوامعی که اجتماعات آن‌ها مدنی‌ترند شهروندان تمایل بیشتری به همراهی با حکومت‌ها در ارائه خدمات و کالاهای عمومی دارند. در این گونه جوامع حکومت به‌مثابه یک شریک و همراه درک می‌شود نه به‌عنوان بازیگری که در زندگی اجتماعی شهروندان مداخله می‌کند و همین همگرایی بین نهادهای غیررسمی یا مدنی و نهادهای رسمی یا سیاسی یکی از عوامل کارایی مردم‌سالاری‌ها بلکه پیشرفت و موفقیت این نظام‌ها در سایر حوزه‌ها نیز هست. (Tavits, 2006: 223-224) با این همه تجربیات موجود نشان می‌دهد که اجرای انتخابات حتی در دموکراسی‌هایی که قدمت چند صدساله دارند و از نظر شاخص‌های سرمایه اجتماعی و فرهنگی دیگر الزامات انتخابات وضعیت مناسب‌تری از دموکراسی‌های نوظهور دارند، با چالش‌های

فراوان روبه‌رو است. با این حال، پرسش راهبردی این است که آیا می‌توان تمام آسیب‌ها و چالش‌های انتخابات را متوجه عوامل اجتماعی و فرهنگی زمینه‌ای دانست، یا اینکه عناصر و عوامل دیگری نیز وجود دارد که در بررسی‌های مربوط به آسیب‌شناسی موفقیت مردم‌سالاری‌ها مغفول واقع شده‌اند و عطف توجه به آن‌ها می‌تواند در رفع بخشی از این چالش‌ها مؤثر باشد؟ یکی از متغیرهای مهم در بروز چالش‌ها و ناکامی‌های نظام‌های انتخاباتی و حتی به‌طور کلی تر در موفقیت و ناکامی مردم‌سالاری‌ها، عنصر «مدیریت انتخابات»<sup>۱</sup> (Elklit and Reynolds, 2000:5) است متغیری که در پژوهش‌های مربوط به نظام‌های انتخاباتی کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

پیروزی انقلاب اسلامی و تأسیس نظام جمهوری اسلامی نقطه عطفی در تجربه نوین مردم‌سالاری دینی اسلامی در عرصه حقوقی-سیاسی است. جمهوری بودن ساختار نظام و انتخابی بودن مناصب و مقامات تقنینی و اجرایی از جمله شاخص‌های مردم‌سالاری نظام جمهوری اسلامی ایران است. مطابق اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرا عمومی اداره شود، از راه انتخابات، انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد». از این رو انتخابات، چگونگی و فرایند برگزاری و نتایج آن به‌عنوان راهکار تحقق و شاخص «اداره امور کشور با اتکای به آرای عمومی» و اقتضات آن در راستای تحکیم مبانی و ساختار مردم‌سالاری دینی اهمیت ویژه‌ای دارد. در نظام جمهوری اسلامی با پیروزی انقلاب اسلامی و سقوط نظام استبدادی، زمینه مساعدی برای آزادی عمومی و مشارکت سیاسی بسیار گسترده شهروندان، گروه‌ها و احزاب در جهت تعیین سرنوشت سیاسی از طریق انتخابات پدید آمد، ولی هماهنگی با فضای عینی مساعد آزادی و مشارکت، ارزش‌های اجتماعی پشتیبان و مقوم آن توسعه نیافت و این خود یکی از زمینه‌های بروز چالش در اجرای برخی از انتخابات شده است (دارابی، ۱۳۸۸: ۱۷۰).

۱. مثلاً در انتخابات پارلمانی عمومی انگلستان در سال ۲۰۱۵ که در پنجشنبه هفتم ماه می (۱۷ اردیبهشت ۱۳۹۴) برگزار شد، رأی‌دهندگان موظف بودند حداکثر تا دوشنبه ۲۰ آوریل (۳۱ فروردین) برای شرکت در انتخابات ثبت‌نام نمایند. <http://www.parliament.uk/get-involved/elections/register> یا در انتخابات ۲۰۱۴ آمریکا در تاریخ نهایی ثبت‌نام در ایالات لوئیزیانا ۲ ژانویه، اوهایو ۶ ژانویه، واشنگتن ۱۳ ژانویه، ویسکانسین ۲۹ ژانویه و ... تا نوامبر ۲۰۱۴ که آخرین مهلت برای برخی از ایالات تعیین شده شرکت‌کنندگان حداکثر تا روز مشخص شده موظف به ثبت‌نام در انتخابات بودند. با توجه به پیچیدگی و تنوع انواع رأی‌دهی در نظام آمریکا از جمله رأی‌دهی اولیه و رأی‌دهی افرادی که در روزه انتخابات حضور نداشته‌اند، انتخابات در هر ایالت در چند روز صورت می‌گیرد و هرروز به‌نوعی خاصی از رأی‌دهندگان تعلق دارد. مثلاً در مورد لوئیزیانا روزهای ۱۸، ۲۰ و ۲۵ روزهای رأی‌گیری اولیه Primary Voting بوده است [http://www.eac.gov/voter\\_resources/election\\_calendar.aspx](http://www.eac.gov/voter_resources/election_calendar.aspx)

ناهماهنگی در رشد شاخص‌های فرهنگ سیاسی همانند پذیرش رأی اکثریت، تنوع دیدگاه‌ها و نظرات، فرهنگ نقادی و نقدپذیری، قانون‌گرایی، حل و فصل اختلافات از روش‌های مسالمت‌آمیز و لوازم اجرایی آن چون استقرار احزاب و تشکل‌های سیاسی کارآمد منطبق با مختصات و ویژگی‌های مشارکت سیاسی در نظام مردم‌سالاری دینی و اهداف و انتظارات نظام جمهوری اسلامی، انتخابات را که چگونگی اجرای آن از شاخصه‌های توسعه حقوقی-سیاسی هر جامعه است، در مراحل مختلف آن از ثبت نام کاندیدها تا اعلام نتایج و رسیدگی به تخلفات انتخاباتی با چالش‌هایی مواجه ساخته است. برخی از پرسش‌ها در این حوزه به رفتار رأی‌دهندگان و عوامل خارجی معطوف است. اینکه، آیا چالش‌های انتخاباتی از رفتار رأی‌دهندگان ناشی می‌شود؟ و یا عوامل خارجی در بروز این چالش‌ها نقش آفرینی می‌کنند؟ تابع شرایط ممکن است این عوامل با یکدیگر و یا به صورت مجزا در بروز چالش‌های انتخابات مؤثر باشند. باین وجود نمی‌توان همه چالش‌های انتخابات را ناشی از کاستی در ابعاد زمینه‌ای فرهنگی و اجتماعی و مداخله عوامل خارجی دانست، بلکه ممکن است نظام انتخابات به گونه‌ای طراحی شده باشد که فی‌نفسه چالش‌زا باشد، یا فرایند برگزاری و الگوی مدیریت انتخابات و ویژگی‌های آن باعث بروز چالش‌های انتخابات باشد، متغیری که در آسیب‌شناسی انتخابات برگزار شده، مغفول واقع شده و یا چندان بررسی نشده است. از مجموع انتخابات متعددی که تاکنون در ایران برگزار شده، چه در حوزه‌های انتخاباتی محدود و محلی همانند مجلس شورای اسلامی، خبرگان رهبری و شوراهای اسلامی شهر و روستا و چه زمانی که کل کشور یک حوزه انتخابیه بوده است، همانند انتخابات ریاست جمهوری، کمتر انتخاباتی در اجرا، با چالش مواجه بوده است. پرسش این است که علل و عوامل بروز این چالش‌ها در زمان برگزاری انتخابات ایران در چیست؟ و چگونه و با چه سازوکاری می‌توان از بروز این چالش‌ها پیشگیری کرد؟ آنچه را که نمی‌توان انکار نمود این است که در بروز این چالش‌ها عوامل متعدد سیاسی، اجتماعی، داخلی و خارجی دخیل است؛ اما مفروض این مقاله این است که بخشی از چالش‌های انتخابات در ایران ناشی از ویژگی‌های الگوی مدیریت انتخابات است و با ریشه‌یابی، آسیب‌شناسی و اصلاح ساختار اجرایی این الگو با عنایت به نقاط ضعف و قوت آن و تجربیات نمونه‌های جهانی مدیریت انتخابات می‌توان بخش عمده‌ای از چالش‌های انتخابات ایران را مرتفع نمود.

فرضیه اصلی در مقاله این است که ظهور برخی از چالش‌ها در انتخابات ایران ناشی از نقشی است که متغیر مدیریت انتخابات در فرایند برگزاری و اجرای انتخابات دارد و اعمال تغییرات در چگونگی اجرای انتخابات می‌تواند در رفع بخشی از چالش‌ها و آسیب‌های برگزاری

انتخابات مؤثر واقع شود.

## انتخابات

انتخابات در لغت به معنی برگزیدن و گزینش کردن است. در فرهنگ لغت حقوقی آکسفورد انتخابات، «فرایند گزینش عضوی از هیئت تقنینی از طریق رأی» (Martin, 2003: 168) تعریف شده است. برخی از حقوقدانان اساسی انتخابات را «مجموعه عملیاتی که در جهت گزینش فرمانروایان یا تعیین ناظرانی برای مهار کردن قدرت تدبیر» شده و به مثابه «فنون گزینش نمایندگان به عنوان ابزاری برای اعمال اراده شهروندان در اداره کشور» تعریف کرده‌اند (قاضی، ۱۳۸۳: ۵۷۷). البته فلسفه وجودی انتخابات مهار قدرت و یا اعمال اراده شهروندان در امور کشور نیست؛ چراکه در نظام سیاسی که انتخابات و اتکای به آرای عمومی را در اداره امور کشور پذیرفته، اساساً قدرتی غیر از اصحاب رأی وجود ندارد که شهروندان که خود اصحاب رأی‌اند، بخواهند آن را مهار کنند. منشأ قدرت و پذیرش رأی برای رأی‌دهندگان، هر توجیه نظری که داشته باشد، با پذیرش انتخابات، رأی‌دهندگان عملاً در جایگاه صاحبان قدرت، تصمیم‌گیرنده و سیاست‌ساز قرار می‌گیرند؛ بنابراین دوگانگی میان رأی‌دهندگان و قدرت و امور سیاسی فراتر از خواست رأی‌دهندگان به خودی خود از میان برداشته می‌شود. از این رو بهتر است انتخابات را روش اعمال حق حاکمیت مردم یا اصحاب رأی در سرنوشت آن‌ها خواه خصوصی و خواه عمومی بدانیم که گاه به صورت گزینش نمایندگان ظهور می‌یابد و گاه به شکل رفتارندوم که ناظر به رد یا قبول امری در عرصه عمومی است. از اصطلاحات دیگر مرتبط با انتخابات، «نظام انتخابات» است. نظام انتخابات مجموعه قواعدی تعریف شده که «تعیین‌کننده انواع رأی‌هایی است که شهروندان ممکن است بدهند و اینکه این رأی‌ها چگونه به تخصیص کرسی‌های پارلمان یا سایر مقامات انتخابی به کاندیداهای مربوطه منجر می‌شود. به علاوه نظام انتخابات تعیین‌کننده قواعد و ضوابطی است که چگونه کاندیدا یا کاندیداهای هر حوزه انتخابیه انتخاب می‌شوند و چگونه آرای آن حوزه - معمولاً از طریق فرمول‌های ریاضی - به تعیین یک، چند یا لیستی از کاندیداهای پیروز منجر می‌شود. (Jhonson, 2009: 1) سازوکارهای تعیین حوزه‌های انتخاباتی، شیوه‌های رأی‌گیری و تعیین و تشخیص صلاحیت نامزدهای انتخاباتی و همچنین رأی‌دهندگان نیز در تعریف فوق جای می‌گیرند. به صورت خلاصه می‌توان گفت که نهایتاً روش‌های رأی‌گیری، معرف نظام‌های انتخاباتی است. (Newman, 1989: 4) در واقع این مجموعه عملیات و فنون مربوط به آنکه روش و مظهر حق حاکمیت اصحاب رأی در اداره کشور است، عملیاتی پیچیده و دارای مراحل و اجزای بسیار است و اجرای آن از

مهم‌ترین اقدامات در هر نظام سیاسی است.

الکیت و رینولدز برای بررسی، اجزا، فرایند و مراحل انتخابات را در ۱۲ مقوله شامل؛ «چارچوب قانونی یا نظام انتخابات»، «مدیریت انتخابات»، «حوزه‌بندی و تعیین مکان صندوق‌های رأی»، «آموزش رأی‌دهندگان»، «ثبت‌نام رأی‌دهندگان»، «ثبت‌نام کاندیداها و احزاب»، «تبلیغات»، «رأی‌گیری»، «شمارش آرا و اعلام نتایج»، «رسیدگی به اعتراضات و شکایات انتخاباتی و واری و تأیید نتایج»، «اجرایی شدن نتایج انتخابات»، «اقدامات و رویه‌های بعد از انتخابات» طبقه‌بندی کرده‌اند. (Elklit and Reynolds, 2000: 9-10). مؤسسه بین‌المللی دموکراسی و امداد انتخابات، با تلفی چرخه‌ای از انتخابات مؤلفه‌های این چرخه را در ۸ مرحله، «چارچوب قانونی»، «طراحی و اجرا»، «آمادگی و آموزش»، «ثبت‌نام رأی‌دهنده»، «مبارزه انتخاباتی»، «عملیات رأی‌دهی و روز رأی‌گیری»، «بازبینی نتایج» و مرحله نهایی «بعد از انتخابات» شناسایی کرده است. (<http://ecycle.idea.int>)

آنچه مشخص می‌باشد این است که اجزا و مراحل انتخابات تابع نوع نظام انتخابات کشورها و مقررات مربوط به آن تفاوت می‌کند. مثلاً در برخی از نظام‌های انتخاباتی همانند آمریکا و انگلیس ثبت‌نام رأی‌دهندگان مدت‌ها قبل از روز رأی‌گیری صورت می‌گیرد (۱)، حال آنکه در نظام انتخابات ایران ثبت‌نام رأی‌دهندگان در روز رأی‌گیری و قبل از لحظه اخذ رأی صورت می‌گیرد؛ بنابراین باید در تعیین مراحل اجرایی و ماهیت فرایند انتخابات به منابع مربوط به هر نظام انتخاباتی مراجعه کرد. قوانین و آئین‌نامه‌های اجرایی انتخابات یکی از منابع مناسب برای تشخیص این مراحل است. مثلاً در قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران موضوعات، مسائل و مراحل انتخابات به هشت فصل با عناوین؛ «کلیات»، «کیفیت انتخابات»، «شرایط انتخاب‌شوندگان و انتخاب‌کنندگان»، «هیئت اجرایی»، «اعلام داوطلبی و رسیدگی به صلاحیت داوطلبان»، «تبلیغات»، «شکایات و نحوه رسیدگی و مجازات» تقسیم شده است. یا در آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی «کلیات»، «تشکیل هیئت اجرایی»، «اعلام داوطلبی و بررسی سوابق و رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و انتشار اسامی نامزدها»، «تبلیغات»، «تعیین محل شعب ثبت‌نام و اخذ رأی و اعضای شعب»، «ثبت‌نام»، «اخذ رأی و قرائت و شمارش آراء»، «رسیدگی به شکایات و اعلام نظر شورای نگهبان»، «صدور اعتبارنامه منتخبان»، «امحای تعرفه و برگ‌های رأی مصرف‌شده» به‌عنوان مراحل اجرایی انتخابات معرفی شده است. همچنین در آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری هشت فصل با عناوین؛ «کلیات (حوزه‌بندی انتخابات، کیفیت رأی‌گیری، برندگان انتخابات، انصراف کاندیداها و نظارت)»، «شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان»، «نحوه اعلام داوطلبی و

رسیدگی به صلاحیت داوطلبان»، «تبلیغات»، «هیئت اجرایی و وظایف آن»، «نظارت شورای نگهبان»، «ثبت نام و اخذ رأی»، «شکایات و مقررات جزائی و مواد متفرقه» پیش‌بینی شده است. همه این موارد، گویای مراحل یا اجزای انتخابات از نظر قانون‌گذار عادی است. برای تعیین مراحل، اجزا و ابعاد انتخابات می‌توان رأی‌گیری را به‌عنوان مرحله اصلی عملیات انتخابات در نظر گرفت و مراحل انتخابات را به قبل از رأی‌گیری و بعد از آن تقسیم کرد و اجزا و ابعاد هر یک از مراحل را، بر اساس آئین‌نامه‌ها و قوانین انتخابات شناسایی و تعیین کرد. بر این اساس اجزا و مراحل انتخابات ایران قبل از مرحله رأی‌گیری را می‌توان در «تشکیل هیئت اجرایی، اعلام داوطلبی و بررسی سوابق و رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و انتشار اسامی نامزدها، تبلیغات، تعیین محل شعب ثبت نام و تعیین اعضای شعب» شناسایی و تعیین کرد و «ثبت نام رأی‌دهندگان و اخذ رأی» را در مرحله رأی‌گیری و «قرائت و شمارش آراء و اعلام نتیجه انتخابات، رسیدگی به شکایات و اعلام نظر ناظر (شورای نگهبان یا مجلس شورای اسلامی)، صدور اعتبارنامه منتخبان (نمایندگان مجلس شورای اسلامی) و تنفیذ حکم (ریاست جمهوری) تشکیل مجلس و شورا (مجلس خبرگان رهبری، مجلس شورای اسلامی، شورای اسلامی شهر و یا روستا یا استان و استان‌ها)، امحای تعرفه و برگ‌های رأی مصرف‌شده» را مرحله بعد از رأی‌گیری دانست.

بنابراین عملیات انتخابات را می‌توان مجموعه تمهیدات، سازوکارها، اقدامات و رویه‌ها و ففونی دانست که فرایند انتخابات را از آغازین مرحله آن یعنی ابلاغ تصمیم برگزاری انتخابات از سوی مقامات ذی صلاح به مجری یا مجریان و ذی‌نفعان (اصحاب رأی و نامزدها) تا آخرین مرحله آنکه اقدامات بعد از انتخابات است در نظر گرفت. در قوانین انتخابات ایران مراحل بعد از انتخابات که شامل ارزیابی اقدامات صورت گرفته و شناسایی آسیب‌های موجود و اقدام به رفع آن‌ها برای انتخابات آینده است وجود ندارد. نقیصه‌ای که شایسته است به نحو مقتضی مرتفع شود.

### مدیریت انتخابات

این دانش‌واژه، همان‌گونه که از ظاهر آن مشاهده می‌شود، واژه یا اصطلاحی ترکیبی از انتخابات و مدیریت است. در فرازهای پیشین انتخابات، در معنای اصطلاحی آن تعریف شد؛ اما مدیریت به‌طور عام، مجموعه فعالیت‌هایی همانند «برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت و کنترل، انگیزش، ارتباطات، هدایت و تصمیم‌گیری» تعریف شده است که نوعاً مدیران در هدایت و رهبری سازمان‌ها انجام می‌دهند (الوانی، ۱۳۸۴: ۱۷). اگر تلقی سازمانی از عملیات انتخابات و

مسائل مرتبط با داشته باشیم، با اتکای به این تعریف، می‌توان مدیریت انتخابات را مجموعه تمهیدات و اقداماتی شامل برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت و کنترل، هدایت و تصمیم‌گیری و انگیزش که توسط مدیران نهاد یا نهادهای برگزارکننده انتخابات، صورت می‌پذیرد، تعریف کرد. منظور از انگیزش در اینجا، اقداماتی است که هدف آن ترغیب کارگزاران انتخابات به اجرای صحیح و منطبق با انتظارات انتخابات که با سازوکارهای مدیریتی درون‌سازمانی صورت می‌گیرد و همچنین ترغیب شهروندان و اصحاب رأی و نامزدها یا ذی‌نفعان انتخابات به مشارکت در انتخابات است که با سازوکارهای برون‌سازمانی و نوعاً از طریق رسانه‌های عمومی صورت می‌گیرد و بخشی از اقدامات مربوط به «تبلیغات انتخابات» محسوب می‌شود. نظارت و کنترل نیز تابع نوع نظام انتخاباتی است و تعریف و معنای واحدی ندارد. در قوانین انتخاباتی کشورها نظارت اقدامات متفاوتی را شامل می‌شود. مثلاً در نظام‌های انتخاباتی حزبی، نظارت بر صلاحیت کاندیداها صورت نمی‌گیرد و اعمال نظارتی و کنترلی بیشتر معطوف به تبلیغات و هزینه‌های انتخاباتی و فرایندهای رأی‌گیری و شمارش آراء و اعلام نتایج انتخابات است؛ اما در نظام انتخاباتی نظام جمهوری اسلامی نظارت بر انتخابات شامل بررسی صلاحیت کاندیداها نیز می‌شود.

روش دیگر در تعریف مدیریت انتخابات این است که مجموعه عناصری که انتخابات را در معنای متعارف و به‌عنوان یک اقدام جمعی شکل می‌دهند، احصاء گردد و سپس با طرح پرسش‌هایی حدود و مختصات مدیریت و سازمان‌دهی آن ترسیم گردد. در این رهیافت پاسخ به این پرسش‌ها ما را، به تعریف مدیریت انتخابات، هدایت خواهد کرد. موضوع (مقام یا امر)، رأی، رأی‌دهنده، نامزد، ضابطه، مجری، روش و ناظر را می‌توان عناصر اصلی شکل‌دهنده انتخابات دانست. از این رهیافت، پرسش‌های ذیل را می‌توان به‌عنوان راهنمای تعریف در نظر گرفت؛ چه کسی یا کسانی (مقامات یا هیئت برگزارکننده؟) در قالب چه نهادی (کمیسیون، وزارتخانه، هیئت اجرایی، دپارتمان، شورا و...)؟ با چه ماهیتی (دولتی، غیردولتی، ترکیبی؟) با چه کارکردها و نقش‌هایی (سیاست‌گذاری، تقنینی، اجرایی، نظارتی و...)؟ با چه اختیاراتی (برگزاری، توقف، ابطال، تعیین کیفر و مجازات و...)؟ چگونه یا با چه سازوکارها و اقداماتی (به‌صورت مستقل از قوه مجریه و یا با بهره‌گیری از امکانات قوه مجریه و سایر نهادها در نظام اداری - حقوقی کشور، حوزه‌بندی‌های انتخاباتی و محل‌های استقرار صندوق‌ها و اخذ رأی و...)؟ و با چه روش‌هایی (به‌صورت تصمیم‌گیری جمعی یا سلسله‌مراتبی در اتخاذ تصمیمات، به‌صورت سراسر یا یکپارچه یا استانی و ایالتی در اجرا، به‌صورت الکترونیکی یا به روش‌های دستی، به‌صورت ثابت یا سیار در رأی‌گیری و اعلام نتایج و...)؟ برای چه موضوعی (گزینش



مقام یا تأیید و رد امری) اقدام به تعریف و تعیین حدود و برگزاری انتخابات می‌کنند. البته مقامات تعیین‌کننده انتخابات موقعیتی فراتر از مقامات برگزارکننده دارند. قوانین انتخابات که نوعاً تعریف‌کننده و تعیین‌کننده ویژگی‌ها و حدود انتخابات است توسط مقامات عالی‌تری از مجریان و ناظران صورت می‌گیرد. در بسیاری موارد تعریف و تعیین حدود انتخابات و انواع آن در قوانین اساسی بیان می‌شود و مقاماتی که مشروعیت بقای خود را از همین قانون گرفته‌اند از جمله پارلمان‌ها و هیئت‌های انتخابیه (کمیسیون، شورا و...)، تعاریف و اقدامات عملیاتی انتخابات را عهده‌دار می‌گردند. در نظام انتخاباتی ایران، مؤلفه‌های تعیین‌کننده حدود و انواع و ویژگی‌های انتخابات در قانون اساسی، سیاست‌های کلی انتخابات و قوانین مصوب مجلس تبیین می‌شود. در برخی دیگر از کشورها قانون اساسی و قوانین عادی مرجع اصلی تعیین حدود انتخابات و انواع و ویژگی‌های آن است. در هر صورت می‌توان انتخابات را به دو سطح تبیینی و عملیاتی تقسیم کرد و مدیریت انتخابات را محدود به سطح عملیاتی دانست. نکته شایان توجه این است که در برخی از نظام‌های انتخاباتی سطح عملیاتی اعم از نظارت و اجرا در یک مقام یا نهاد مثلاً کمیسیون انتخابات متمرکز است و در برخی دیگر از نظام‌ها و از جمله در نظام انتخاباتی ایران، نظارت و اجرای در عهده دو مقام متفاوت گذاشته شده است. از این رو مدیریت انتخابات را می‌توان در چگونگی اجرا و نظارت بر انتخابات معنا کرد. در هر صورت، هر کدام از این رهیافت را که در تعریف مدیریت انتخابات مناسب بدانیم، از نظر ماهیت مدیریت انتخابات یا مستقل از حکومت و توسط نهادی در عرض سایر نهادها و یا توسط یکی از ارکان حکومت و از جمله قوه مجریه و یا به صورت ترکیبی صورت می‌گیرد که از آن به الگوهای مدیریت انتخابات یاد می‌شود.

### الگوهای مدیریت انتخابات

بر اساس تجربه کشورها در مدیریت انتخابات سه الگوی مستقل<sup>۱</sup>، دولتی (قوه مجریه)<sup>۲</sup> و ترکیبی<sup>۳</sup> در مدیریت انتخابات شناسایی شده است. الگوی مستقل مدیریت انتخابات در کشورهایی رایج است که هیئت‌مدیره برگزاری انتخابات از نظر نهادی مستقل از قوه مجریه هستند و اعضای آن کارمندان قوه اجرایی نیستند. در این الگو، هیئت‌مدیره انتخابات، استقلال مالی داشته و در برابر قوه مجریه و نهادهای آن پاسخگو نیستند و ممکن است در برابر مجلس قانون‌گذاری، قوه قضائیه یا رئیس کشور مسئول باشند. مدیریت انتخابات در کشورهای

1. Independent Model of Electoral Management.
2. Governmental Model of Electoral Management
3. Mixed Model of Electoral Management

ارمنستان، بوسنی و هرزگوین، بورکینافاسو، کانادا، کاستاریکا، استونی، گرجستان، هندوستان، اندونزی، هلند، نیجریه، آفریقای جنوبی و مائوریتوس، لیبریا، اروگوئه و تایلند در قالب این الگو جای می‌گیرد.

در برخی دیگر از کشورها انتخابات توسط یک وزارتخانه - عمدتاً وزارت کشور - که بخشی از قوه مجریه است، برگزار می‌شود. هیئت‌مدیره انتخابات در این الگو، استقلال مالی نداشته و رئیس و اعضای آن در برابر وزیر مربوطه یا کابینه دولت مسئول‌اند. در کشورهای دانمارک، سنگاپور، سوئیس، آمریکا و در انگلستان این الگوی مدیریت رایج است.

اما در برخی موارد مدیریت انتخابات ساختار دوگانه‌ای دارد. در این الگو مدیریت انتخابات را دو هیئت جداگانه بر عهده دارد، هیئتی که وظیفه سیاست‌گذاری و نظارت بر انتخابات را عهده‌دار است و از قوه مجریه یا دولت به معنی مصطلح آن مستقل است و هیئت دیگر که اجرای انتخابات را عهده‌دار است و بخشی از قوه مجریه و یا با هدایت این قوه تشکیل می‌شود. توزیع قدرت میان این دو هیئت یکسان نیست و از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. این الگو به الگوی ترکیبی است و در کشورهای فرانسه، ژاپن، اسپانیا، مالی و سنگال رایج است.

بر اساس پژوهش مؤسسه بین‌المللی دموکراسی و امداد انتخابات در سال ۲۰۱۴ از ۲۱۷ کشوری که بررسی شده، ۶۳ درصد از الگوی مستقل، ۲۳ درصد از الگوی دولتی و ۱۲ درصد از الگوی مختلط در مدیریت انتخابات پیروی می‌کنند و تنها ۲ درصد از کشورها فاقد انتخابات در سطح ملی هستند. در این پژوهش نظام انتخابات ایران در الگوی دولتی طبقه‌بندی شده است. (Alan and others, 2006: 7-8 <http://aceproject.org>)

## مدیریت انتخابات ایران

تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی اجرا و نظارت و مدیریت انتخابات در نظام جمهوری اسلامی پس از قانون اساسی، در پنج سطح صورت می‌گیرد؛ در سطح سیاست‌گذاری کلان توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام<sup>۱</sup>، در سطح قانون‌گذاری توسط مجلس شورای اسلامی، در سطح اجرا توسط وزارت کشور و هیئت‌های اجرایی<sup>۲</sup>، در

۱. «انتخابات» به عنوان یکی از عناوین جدید سیاست‌های کلی نظام، از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۱ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شده است.

۲. در انتخابات مجلس خبرگان رهبری پس از وصول دستور مقام رهبری یا شورای رهبری مبنی بر انجام انتخابات خبرگان، (ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری) و در انتخابات ریاست جمهوری پس از صدور دستور انجام انتخابات توسط وزیر کشور به‌عنوان رئیس هیئت اجرایی مرکزی انتخابات (ماده ۳۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری)

سطح نظارت توسط شورای نگهبان و هیئت‌های نظارت، در سطح داوری و حل و فصل اختلافات توسط دادگاه‌ها یا قوه قضائیه و یا در قالب احکام حکومتی توسط مقام رهبری. توزیع وظایف در سطوح مختلف به نظام و الگوی انتخابات در ایران وضعیتی خاص و ویژه داده است. الگویی که گرچه در اجرای انتخابات و در قالب هیئت‌های اجرایی محلی و مرکزی، افرادی به نمایندگی از جامعه و به‌عنوان معتمدان محلی و ملی نقش آفرینی می‌کنند، اما بنا به دلایل مختلف و از جمله انتصاب معتمدان توسط سازوکاری که نقش اصلی آن را مقامات اجرایی در قوه مجریه عهده دارند، این الگو از انتخابات به الگوی ترکیبی متمایل به الگوی دولتی تبدیل کرده است. چند سطحی بودن وظایف در ساختار مدیریتی انتخابات در ایران به‌خصوص تفکیک نشدن نهاد اجرایی انتخابات از قوه مجریه موجب بروز چالش‌هایی میان نهادهای مؤثر در فرایند انتخابات بخصوص وزارت کشور به‌عنوان مجری و شورای نگهبان به‌عنوان ناظر انتخابات شده است.

اگرچه اقدام قانون‌گذار به متمایز ساختن دو نهاد اجرایی و نظارتی و پیش‌بینی وظایف و صلاحیت‌های آن‌ها در امر انتخابات در قوانین عادی و در قانون اساسی در صدد برگزاری هر چه عادلانه‌تر انتخابات در ایران بوده است. از آنجا که تمرکز قدرت اجرا و نظارت در یک نهاد خلاف عدالت حقوقی است، تفکیک ساختار و وظایف اجرا و نظارت در امر انتخابات لازمه اجرای عادلانه و پیشگیری از معضلات ناشی از تمرکز اختیارات نظارتی و اجرایی در یک نهاد بوده است. از این رو در مدیریت انتخابات ایران، وزارت کشور به‌عنوان نهاد اجرایی و شورای نگهبان به‌عنوان نهاد نظارتی با تشریک مساعی فرآیند برگزاری انتخابات را بر عهده دارند. با این حال به دلیل حساسیت امر نظارت در انتخابات، صلاحیت نظارتی شورای نگهبان در قانون اساسی مذکور شده که از جایگاه استوارتری به دلیل برتری جایگاه واضح صلاحیت آن نسبت به قوانین عادی که تعیین‌کننده صلاحیت اجرایی وزارت کشور است، برخوردار است.

با بررسی فرآیند برگزاری در انواع انتخابات در ایران، علاوه بر تفکیک وظایف در نهادهای مختلف، مردم نیز در نظام اجرایی انتخابات نقش آفرین هستند. به تعبیر دیگر با وجود شورای نگهبان و وزارت کشور که هر یک نظارت و اجرای انتخابات را بر عهده دارند در زیرمجموعه‌های این دو نهاد به‌منظور حضور و همراهی هرچه بیشتر مردم در انتخابات سازوکارهایی در قوانین انتخاباتی ایران تعیین گشته است. از جمله هیئت نظارت مرکزی شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری را دو نفر از اعضای این شورا و پنج نفر دیگر از افراد مسلمان، مطلع، مورد اعتماد و دارای حسن

سابقه به انتخاب شورای نگهبان تشکیل می‌دهند و یا هیئت‌های اجرایی مرکزی و هیئت‌های اجرایی شهرستان‌ها که بازوی اصلی وزارت کشور در برگزاری انتخابات در کشور می‌باشند با تمهیداتی، از افراد معتمد محلی تشکیل می‌شود. در سایر کشورها چنین وضعیتی در مدیریت اجرایی انتخابات در فرانسه دیده می‌شود. در فرانسه اجرای انتخابات عمدتاً بر عهده مقام‌ها و مسئولان برگزیده مردم همچون شهرداری‌ها است و شورای قانون اساسی فرانسه تنها بر اساس قوانین انتخاباتی به نظارت بر فرایند انتخابات در فرانسه می‌پردازد. (گلشن پژوه، ۱۳۸۸: ۹۰) بر همین مبنا رویه اجرایی انتخابات در پس از انقلاب اسلامی مبتنی بر نقش نظارتی نهاد شورای نگهبان با پیش‌بینی حضور مردم در فرایند اجرایی بنیان شده است. هرچند حضور مردمی در فرایند برگزاری انتخابات در ایران در قالب هیئت‌های اجرایی با وجود نقش فرمانداران و بخشداران و نفوذ آنان در انتخاب اولیه هیئت‌های اجرایی تخصیص خورده است؛ امری که باعث افزایش اقتدار دولت در مواجهه با هیئت‌های اجرایی می‌گردد.<sup>۱</sup>

#### الف) آسیب‌شناسی نهاد مجری انتخابات در ایران

انتخابات نیازمند ساختار و نظامی است که در قالب قوانین در یک نظام سیاسی نمایان می‌شود. چه در کشورهای دارای نظام دستورگرا با قانون اساسی مدون چون ایران و فرانسه، هندوستان، پاکستان، آمریکا و ... و چه در کشورهایی که دارای نظام عرفی هستند چون انگلستان پیکربندی نظام انتخابات در قوانین اساسی و عرف‌های مستحکم سیاسی تعیین گشته است ولی فرآیند اجرایی شدن انتخابات معمولاً از طریق وضع قوانین عادی پیش‌بینی گشته است. در ایران نیز با تصریح انواع انتخابات در قانون اساسی چگونگی اجرای آن به قوانین عادی احاله شده است. باین حال دو عامل فقدان نگرش راهبردی در وضع قوانین انتخابات که ناشی از ناهماهنگی دو حوزه تقنین و تجربه اجرایی انتخابات است و عامل فقدان استقلال کامل نهاد اجرایی انتخابات از قوه مجریه فرایند اجرایی قوانین انتخابات ایران را با محوریت وزارت کشور به چالش کشانده است.

#### - فقدان نگرش راهبردی در قوانین انتخاباتی

برگزاری انتخابات طیف وسیعی از فعالیت‌های انتخاباتی را چون تبلیغات، تأمین هزینه‌ها،

۱. ماده ۳۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷: «فرماندار یا بخشدار مرکز هر حوزه انتخابیه، جهت انتخاب معتمدین اصلی و علی‌البدل هیئت اجرائی 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 هیئت نظارت مربوط معرفی می‌نمایند...».

رسیدگی به جرائم و تخلفات انتخاباتی را در برمی گیرد. منضبط نمودن عرصه انتخاباتی کشور نیاز به وجود قوانین و مقررات جامعی دارد که تمامی زوایای انتخاباتی را تحت پوشش قانونی قرار دهد. (شمسا، ۱۳۸۸: ۳) شالوده قوانین انتخاباتی ایران ناشی از ذهنیت قانونگذار دهه اول انقلاب و متأثر از فضای فرهنگی خاص آن دوره وضع گردیده و با تغییرات اجتماعی و سیاسی سالیان بعد همراه نبود و لزوم تغییر در آن ایجاد شده بود. تغییر و تحول در قوانین انتخاباتی در طول دهه شصت در مجلس شورای اسلامی صورت گرفت. با این وجود در سالیان بعد و در ادوار متعدد مجلس مواد و بندهای متعددی از قوانین مصوب تغییر یافته است. به عنوان نمونه قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تاکنون و در تمام ادوار مجلس حدود سی بار دستخوش جرح و تعدیل گشته است. اگرچه بخشی از تغییرات ناشی از ضرورت های تحولات سیاسی و اجتماعی اما در بسیاری از موارد تغییرات عمدتاً ناشی از اعمال سلیق مقطعی نمایندگان در تدوین قوانین انتخاباتی بود.

علاوه بر این لوایح و طرح های متفاوت مجلس و دولت و ناهماهنگی بین قوا در قانون گذاری انتخابات حاکی از فقدان نگرش راهبردی و وجود تعارض در دیدگاه نسبت به ماهیت و محتوای قوانین انتخاباتی در کشور است. حاصل جامع نبودن قوانین، به روز نبودن و تفسیرهای یک سویه از قوانین انتخاباتی و ابهام آفرینی در اجرای قوانین بوده است. به عنوان نمونه می توان از ابهام قانونی تبلیغات انتخاباتی در فضای مجازی و یا هزینه های انتخاباتی یاد کرد که نشانگر منطبق نبودن قوانین انتخاباتی با تحولات تکنولوژیک و شفاف نبودن قوانین انتخاباتی در مورد هزینه ها و نبود صراحت در جنبه های مختلف اجرایی انتخابات است.

#### - فقدان استقلال نهاد مجری انتخابات

استقلال، بی طرفی، امانت و صحت، شفافیت، کارایی، ارائه خدمت و تخصص گرایی، اصول ناظر بر مدیریت مطلوب انتخابات است. از این میان اصل استقلال را به عنوان پایه ای ترین اصل حاکم بر مدیریت انتخابات دانسته اند. اصلی که دیگر اصول را تحت شعاع خود قرار می دهد. (wall and others, 2006, 22) استقلال یک نهاد در ابعاد؛ استقلال نهادی یا ساختاری، استقلال پرسنلی، استقلال مالی و استقلال کارکردی قابل شناسایی است. در بُعد نهادی، استقلال به معنی این است که نهاد مربوطه از نظر ساختار و تشکیلات تحت نظارت نهادی فراتر از خود نباشد. در بُعد کارکردی مستقلاً به ایفای نقش و وظایف خود اقدام کند و از صلاحیت لازم برای تعیین وظایف و ساختار خود در قالب آیین نامه و دستورالعمل برخوردار باشد. در بُعد پرسنلی در استخدام و نصب و عزل مقامات و کارگزاران آزادی عمل داشته باشد و در بُعد مالی از

بودجه مستقل برخوردار بوده و بر محاسبات مالی و هزینه‌ها رأساً کنترل داشته باشد (فلاح‌زاده، ۱۳۹۲: ۳).

فقدان استقلال مجری یعنی وزارت کشور یکی از اشکالات عمده است که اکثر منتقدین اجرای انتخابات در ایران مطرح می‌کنند سپردن حوزه اجرایی انتخابات به وزارت کشور که از استقلال در ابعادی چهارگانه برخوردار نیست، به معنی پذیرش ضمنی احتمال مداخله دولت در فرآیند انتخابات است. وزارت کشور از لحاظ ساختاری، مالی و پرسنلی و کارکردی وابستگی تمام به قوه مجریه دارد. چراکه از لحاظ حقوقی یک شخصیت مستقل از دولت محسوب نمی‌شود. کنترل نداشتن بر عزل و نصب مقامات اصلی همانند استانداران، فقدان استقلال در امور مالی و اثرپذیری از آیین‌نامه‌های هیئت وزیران استقلال حقوقی وزارت کشور را به‌عنوان نهاد اجرایی انتخابات در معرض خدشه‌پذیر قرار می‌دهد. اگرچه قانون‌گذار با آگاهی از وابستگی نهاد اجرایی انتخابات نظارت بر انتخابات را به شورای نگهبان سپرده است ولی این واقعیت امکان‌ناپذیر نمی‌نماید که نهاد اجرایی در انتخابات ایران در جریان رقابت‌های انتخاباتی خود یکی از گروه‌های مدعی و یا ذی‌نفع در انتخابات باشد. در واقع هرچند که نهاد مجری انتخابات در ایران بر مبنای قوانین تصویبی مجلس شورای اسلامی گام برمی‌دارد و وزیر کشور در مقابل اعمال خود در مقابل مجلس شورای اسلامی پاسخگو است و همچنین حضور مردم در هیئت‌های اجرایی برگزاری انتخابات منجر به کاستن نقش مقتدرانه دولت می‌گردد ولی فقدان استقلال ساختاری از دولت همواره زمینه را برای اجرای مطلوب و منطبق با انتظار با چالش مواجه ساخته است.

علاوه بر اصل استقلال بر اساس اصل بی‌طرفی، نهاد مدیریت‌کننده انتخابات می‌بایست به دور از جهت‌گیری‌های سیاسی در امر برگزاری انتخابات عمل نماید. در واقع بین اصل بی‌طرفی و اصل استقلال نهاد مدیریت‌کننده انتخابات ارتباط مستقیمی برقرار است؛ بدین گونه که با عدم استقلال این نهاد، اصل بی‌طرفی در انتخابات می‌توان مخدوش شود. از این رو می‌توان گفت که اصل بی‌طرفی در انتخابات در امتداد اصل استقلال معنا پیدا می‌کند.

### الگوی بدیل: کمیسیون انتخابات به‌مثابه مدیر اجرایی انتخابات

پیرامون اصلاح و بازنگری در ساختار نهاد مجری انتخابات در ایران نظرات متعددی ارائه شده است. عده‌ای توجه به مشکلات عرصه انتخاباتی در سالیان اخیر به‌ویژه چگونگی نقش اجرایی دولت در مدیریت انتخابات ایده تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران مطرح کرده‌اند. مبنای این ایده بر این امر استوار است که قالب نهاد مدیریت اجرایی انتخابات در کشور از

کارایی لازم برخوردار نیست؛ از این رو می‌بایست با عنایت به تجربه دیگر کشورها در تشکیل کمیسیون مستقل انتخاباتی به سمت حذف یا کم‌رنگ نمودن نقش دولت در عرصه مدیریت اجرایی انتخابات پیش رفت.

موافقان، تغییر مجری انتخابات با اشاره به اصل ۹۹ قانون اساسی تغییر نهاد برگزارکننده از دولت به نهاد دیگری را ممکن می‌دانند و معتقدند چون این اصل امر نظارت را بر عهده شورای نگهبان گذاشته و اجرای انتخابات را مسکوت نهاده است؛ با قانون عادی می‌توان اجرای انتخابات را به نهاد دیگری واگذاشت.<sup>۱</sup>

در مقابل گروهی از صاحب‌نظران با عنایت به تعبیه سازوکارهای الگوی ترکیبی که در آنکه شورای نگهبان به‌عنوان نهاد مستقل از دولت به امر نظارت بر انتخابات می‌پردازد اصولاً قائل به دخالت دولت تحت هدایت وزارت کشور در فرآیند اجرایی انتخابات نیستند. این گروه از صاحب‌نظران با اشاره به نقش هیئت‌های اجرایی مرکزی و شهرستان‌ها در اجرای انتخابات، بر این امر تأکید دارند که وزارت کشور تنها دست‌اندرکار تشکیل این هیئت‌های مردمی و بسترساز حضور هیئت‌های اجرایی و مردم است. در واقع نقش وزارت کشور در زمینه انتخابات، پشتیبانی در سطح کلان است و قوه مجریه بر سرنوشت انتخابات تأثیری ندارد و دستگاه‌های اجرایی تنها موظف به همکاری و ایجاد شرایط مطلوب برگزاری انتخابات‌اند؛ بنابراین وزارت کشور به فرآیند برگزاری انتخابات کمک می‌کند و کار پشتیبانی انتخابات را انجام می‌دهد، اما اجرا بر عهده هیئت‌های اجرایی است؛ لذا هرگونه تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران با حضور نهادهای مختلف حکومتی کم‌رنگ نمودن نقش مردم در فرآیند برگزاری انتخابات است و از این جهت معتقد به اجرای انتخابات با شیوه و سبک کنونی و مخالف با تشکیل کمیسیون انتخابات می‌باشند.<sup>۲</sup>

با این وجود با تصویب قانون اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ ساختار و فرآیند برگزاری انتخابات در کشور با تحول اندکی مواجه گردید. پیش‌بینی هیئت اجرائی مرکزی انتخابات با ترکیبی جدید و بدیع، از تحولات قانون انتخابات ریاست جمهوری است. ماده ۳۱ قانون مزبور کماکان وزارت کشور را مجری برگزاری انتخابات معرفی می‌نماید با این تغییر که وزارت کشور زیر نظر هیئت اجرایی مرکزی انتخابات عمل می‌نماید. نکته در خور توجه اینکه برای نخستین بار در نظام انتخاباتی کشور افرادی از سایر قوا و نهادها که در هیئت یاد شده حضور دارند از جمله: علاوه بر وزیر کشور (به‌عنوان

۱. حسین سبحانی‌نیا، پایگاه اینترنتی انتخابات مجلس نهم، ۱۳۹۱/۵/۷.

۲. فیروز اصلانی، پایگاه تحلیلی-تبیینی برهان، ۱۳۹۱/۷/۱۸.

رئیس هیئت)، یکی از اعضای هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی با انتخاب مجلس (بدون حق رأی)، دادستان کل کشور، وزیر اطلاعات و تعداد هفت نفر از شخصیت‌های دینی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی به‌عنوان معتمدان مردمی. نکته‌ای که در این قانون خلأ آن احساس می‌شود این است که وظایف و جایگاه سازمانی هیئت اجرائی مرکزی انتخابات به‌خوبی تبیین نگردیده است، چنانکه تبصره ۶ ماده ۳۱ قانون فوق‌الذکر محدوده صلاحیت هیئت را در ارتباط با شورای نگهبان مشخص می‌نماید؛<sup>۱</sup> اما تشریح سایر وظایف هیئت از دید قانون‌گذار مغفول مانده است. مسئله‌ای که می‌تواند منجر به پدیداری اختلاف در برگزاری انتخابات میان هیئت و وزارت کشور گردد.

به نظر می‌رسد قانون‌گذار برای رفع معضلات کنونی در تلاش برای جمع نظرات ذیل هیئت مرکزی اجرائی انتخابات ریاست جمهوری بوده است.

نکته حائز اهمیت این است که فلسفه اصلی ایجاد کمیسیون‌های انتخاباتی یکپارچه کردن کلیه فرایندهای انتخاباتی اعم از ثبت‌نام، تشخیص صلاحیت، تبلیغات، اجرا و سایر امور انتخاباتی ذیل یک نهاد است. در واقع سپردن تنها بخشی از مدیریت اجرائی انتخابات به یک نهاد در تضاد با فلسفه وجودی کمیسیون‌های انتخاباتی که در تحت‌الگوی مستقل انتخاباتی قرار می‌گیرد تعریف می‌شود.

علاوه بر آنکه ضرورت داشتن مهارت‌های تخصصی و ویژه برای نهاد مدیریت انتخابات ناشی از مسئول بودن این نهاد در فرایند برگزاری انتخابات است. این نهاد دارای یک هدف مشخص است و آن اجرای صحیح، منصفانه و بی‌طرفانه انتخابات است. این نهاد از لحاظ حقوقی در قبال مدیریت یک قسمت خاص انتخابات یا تمام عواملی که برای اجرای انتخابات ضروری هستند مسئول است. اگر مسئولیت این عوامل بر عهده نهادهای متفاوتی گذارده شود می‌توان این نهادها را به نوعی هم‌عرض یکدیگر و در تضاد با اصل پاسخگویی نهاد مدیریت انتخابات محسوب نمود.

از سویی دیگر برخلاف کشورهایی که با وجود احزاب و نهادهای انتخاباتی نهادینه شده دارای سابقه دیرینه در برگزاری انتخابات در طی قرون متوالی هستند؛ کشورهایی که از این تجربه کمتر برخوردار می‌باشند بیشتر به سمت ایجاد کمیسیون انتخاباتی گرایش دارند. به معنای دیگر کمیسیون انتخاباتی در این گونه کشورها به‌عنوان نهادی جهت ایجاد استقلال و بی‌طرفی و

۱. تبصره ۶ ماده ۳۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ «تصمیمات هیئت اجرائی مرکزی انتخابات نباید موجب تداخل در وظایف و اختیارات نظارتی شورای نگهبان در ارتباط با انتخابات ریاست جمهوری گردد در غیر این صورت تصمیمات مذکور باطل و هرگونه اقدامی در این جهت ممنوع است. مرجع تشخیص موضوع این تبصره، شورای نگهبان است.»



جلب اعتماد انتخاب کنندگان و احزاب سیاسی و ضامن هرچه بهتر برگزار نمودن انتخابات ملی محسوب می‌شود (گودوین گیل، ۱۳۷۹: ۵۹-۵۵). از این رو ترمیم نظام انتخاباتی ایران با نهادهایی مشابه هیئت اجرایی مرکزی انتخابات ریاست جمهوری - که به صورت ناقص نیل به ایجاد نهاد مستقل شبیه کمیسیون‌های مستقل در سایر کشورها را دارد- لزوماً نمی‌تواند راهگشای معضلات اجرایی نظام انتخاباتی ایران باشد؛ بلکه نیاز به تحول ساختاری و سپردن کامل مدیریت اجرایی انتخابات به یک کمیسیون مستقل یا نهادی فراقوه‌ای با تبیین قانونی وظایف آن دارد. با این حال ایده تشکیل کمیسیون انتخابات یا نهادی فراقوه‌ای برای مدیریت اجرایی انتخابات در کشور نیازمند تحقیقات و بررسی‌های کارشناسانه‌ای است که در وهله اول تصادم کمیسیون با جایگاه حقوقی وزارت کشور و شورای نگهبان در امر انتخابات می‌بایست کاوش و آسیب‌شناسی گردد.

در خصوص تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران و نسبت آن با نقش دولت چند فرض ذیل متصور است:

**(الف)** با تشکیل چنین کمیسیونی مدیریت اجرایی انتخابات به طور کامل از اختیار دولت درآمده و در اختیار کمیسیون انتخابات قرار گیرد؛

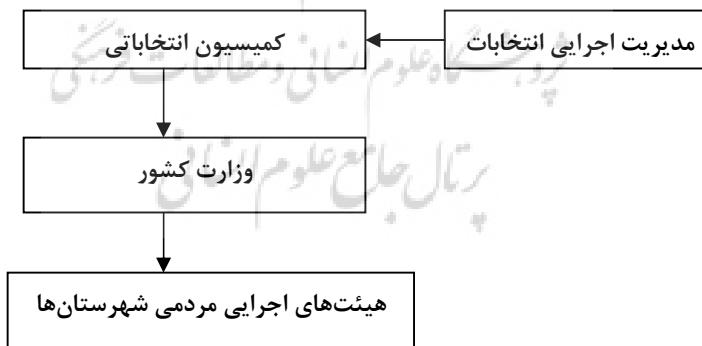
**(ب)** با ایجاد چنین نهادی از نقش وزارت کشور در فرآیند اجرایی انتخابات کاسته گردد و کمیسیون در کنار دولت در فرآیند اجرایی انتخابات با دولت همکاری نماید.

**(ج)** تشکیل چنین کمیسیونی به گونه‌ای باشد که مدیریت اجرایی انتخابات به کمیسیون انتخاباتی مستقل واگذار شده و وزارت کشور تنها نقش پشتیبانی خویش را در انتخابات به انجام برساند.

در فرض اول با عنایت به آنکه برگزاری انتخابات نیازمند سازوکار اجرایی خاص از قبیل امکانات، نیروی انسانی و هماهنگی است خروج نقش وزارت کشور از انتخابات معقول به نظر نمی‌رسد. به فرض آنکه نقش دولت به کمیسیون منتقل گردد، کمیسیون می‌بایست برای اجرای انتخابات از همان سازوکارهای دولت در فرآیند برگزاری استفاده نماید، امری که با وجود تشکیلات وزارت کشور هزینه‌بر و غیرقابل توجیه است؛ در ثانی با توجه به گستردگی جغرافیایی ایران و تقسیم ایران به چندین شهرستان و بخش و وجود فرمانداران و بخشداران به عنوان نمایندگان دولت در حوزه‌های مربوطه و مشرف بودن آنان به حوزه‌های صلاحیت اجرایی خود تشکیل چنین کمیسیونی با در دست گرفتن تمام قدرت اجرایی نیازمند هماهنگی با فرمانداران و بخشداران است؛ بنابراین حذف کامل نقش وزارت کشور در فرآیند اجرایی انتخابات و سپردن تمامی این امور به کمیسیون مستقل چندان موجه به نظر نمی‌آید.

در فرض دوم که ایجاد کمیسیون در کنار وزارت کشور با انتقال بخشی از قدرت اجرایی دولت به آن - نه لزوماً همه آن - قابل پیش‌بینی است این سؤال پیش می‌آید که با وجود وزارت کشور و کارگزاران انتخاباتی آن اعم از فرمانداران و بخشداران در شهرستان‌ها چه نیازی به تشکیل نهادی موازی با نقش وزارت کشور است.

اما فرض سوم که در آن تشکیل کمیسیون انتخاباتی هیچ محدودیتی را در نقش پشتیبانی وزارت کشور در امر انتخابات ایجاد نخواهد کرد بلکه کمیسیون به‌عنوان مدیر اجرایی انتخابات، وزارت کشور را در کنار ایفای وظیفه پشتیبانی اجرایی خود همراهی و کمک می‌کند. با عنایت به اینکه وزارت کشور مسئولیت اجرای انتخابات را با تشکیل هیئت‌های اجرایی شهرستان به ریاست فرمانداران به انجام می‌رساند می‌توان کمیسیون انتخاباتی را به گونه‌ای تعبیه نمود که هیئت‌های اجرایی شهرستان که به دستور فرمانداران تشکیل می‌گردند تحت نظارت کمیسیون درآیند. به تعبیر دیگر کمیسیون در رأس هیئت‌های اجرایی انتخابات قرار بگیرد. در واقع در کنار به رسمیت شناختن نقش وزارت کشور در اجرای انتخابات به‌منظور بالا بردن شفافیت انتخابات می‌توان به تشکیل کمیسیون انتخاباتی با عضویت افراد خارج از دولت که بر هیئت‌های اجرایی انتخاباتی اشراف داشته باشد اقدام نماید تا از این طریق ضریب دقت و صحت انتخابات افزایش یابد. با این وجود نقش وزارت کشور هم چون گذشته به دلیل نیاز به سازوکارهای اجرایی ویژه و هماهنگی‌های لازم در نقاط مختلف کشور و تلازم این امور با کارکرد وزارت کشور حفظ می‌گردد. منتها با تشکیل چنین کمیسیونی و اشراف آن بر روند اجرای انتخابات می‌توان با ادغام هیئت مرکزی انتخابات وزارت کشور در چنین کمیسیونی بی‌طرفی دولت نسبت به اجرای انتخابات را تضمین نمود.



علاوه بر این چگونگی تصادم کمیسیون احتمالی انتخاباتی با شورای نگهبان شایان توجه است. بر طبق اصل ۹۹ قانون اساسی شورای نگهبان یگانه نهاد مسئول نظارت بر امر انتخابات

است<sup>۱</sup> پس ورود هر نهاد دیگر به امر نظارت نیازمند تصریح قانون اساسی دارد چراکه مستفاد از متن و روح قانون اساسی چنین به نظر می‌رسد که تمرکز نظارت بر انتخابات در شورای نگهبان به دلیل نقش و جایگاه ویژه شورای نگهبان در جمهوری اسلامی است. نهادی که به دلیل استقلال حقوقی نسبت به دولت و فرابخشی بودن آن در امر نظارت بر انتخابات اهمیت می‌یابد؛ بنابراین در امکان‌سنجی تشکیل کمیسیون انتخابات در قالب قانون به نحوی قابل ارزیابی است که کمیسیون در امر نظارت شورا هیچ تضییقی نداشته است و کمیسیون انتخابات با ترکیب فرابخشی خود و بر اساس ضوابط و دستورالعمل‌های قانونی و با عوامل و امکاناتی که قانون در اختیار آن می‌گذارد صرفاً مجری انتخابات بوده و وظایف قانونی و نظارتی شورای نگهبان از جمله بررسی صلاحیت‌ها، ابطال انتخابات و یا تأیید نهائی صحت انتخابات در کنترل شورا با وجود پیش‌بینی کمیسیون انتخاباتی محفوظ بماند. هرچند می‌توان برخی نظارت‌های اولیه را به مانند قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی<sup>۲</sup> در احراز صلاحیت‌های نامزدان انتخاباتی به کمیسیون اعطا نمود با این شرط که نظارت عالی شورای نگهبان بر انتخابات مطابق قانون اساسی برقرار باشد.

### کمیسیون انتخابات و الزامات آن

اشاره شد که لازمه تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران عنایت به جایگاه قانونی وظایف و حوزه صلاحیت دیگر نهادهای مؤثر در مدیریت اجرایی انتخاباتی می‌باشند. حال به بررسی این سؤال می‌پردازیم که اصولاً کمیسیون انتخابات در ایران در فرض تشکیل می‌بایست اولاً از چه ویژگی‌هایی برخوردار باشد و ثانیاً چه کارکردهایی برای این کمیسیون می‌توان قائل بود تا در جهت پایدارسازی تشکیل کمیسیون انتخاباتی با نگاه تطبیقی به عملکرد کمیسیون‌های موجود سایر کشورها گام برداشت.

عدم تأمل جامع در چالش‌های انتخاباتی از موانع پیش‌روی کمیسیون انتخاباتی در ایران می‌تواند باشد چراکه این نگاه منجر به ایجاد رویکردی ناقص به نقش کمیسیون انتخاباتی در جهت تحول ساختاری مدیریت اجرایی انتخابات کشور می‌گردد. لذا در تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران توجه به تمامی زوایای انتخاباتی و انعکاس این زوایا در تشکیل کمیسیون

۱. اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد».

۲. ماده ۵۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۷۸/۹/۷: «هیئت‌های اجرایی مراکز حوزه‌های انتخابیه موظف‌اند حداکثر ظرف ده روز پس از پایان مهلت ثبت‌نام با توجه به نتایج به‌دست‌آمده از بررسی‌های لازم در محل و با استفاده از نتایج اعلام‌شده توسط وزارت کشور صلاحیت داوطلبان در رابطه با صلاحیت‌های مذکور در این قانون را مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه را کلاً به هیئت‌های نظارت اعلام نمایند».

جهت بهبود و اصلاح نظام انتخاباتی کشور امری ضروری است.

### الف) دائمی بودن کمیسیون

یکی از معضلات فراروی نظام انتخاباتی ایران موقتی بودن نهادهای ذی‌نقش در انتخابات است؛ همچنان که نهاد ناظر و مجری انتخابات هیئت‌های مرکزی و اجرایی خود را پس از صدور دستور شروع انتخابات تنها در فاصله چند روز و یا چند هفته قبل از برگزاری انتخابات تشکیل می‌دهند. موقتی بودن نهادهای مؤثر در مدیریت انتخابات ایران که باعث عدم تمرکز بر مسئله انتخابات و هدر رفت تجارب مدیران انتخاباتی می‌گردد یکی از نواقص مدیریت انتخابات ایران است. لذا تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران با توجه به ویژگی‌های کنونی نظام انتخاباتی ایران باید به گونه‌ای دائمی طراحی گردد. موقتی بودن نهادهای انتخاباتی ایران برخاسته از این نگاه ناصواب است که فرآیند برگزاری انتخابات را تنها در ثبت نام نامزدها در مرحله پیش از رأی‌گیری و تمهید مقدمات مرحله رأی‌گیری می‌داند. در صورتی که برنامه‌ریزی جهت اجرای مراحل سه‌گانه انتخابات (دوره پیش از انتخابات، دوره رأی‌گیری و دوره پس از انتخابات) نیازمند استمرار برنامه‌ریزی در طول زمان است. امری که دائمی بودن کمیسیون انتخاباتی را می‌طلبد.

از آنجایی که در ایران انواع انتخابات صورت می‌پذیرد و ابتنای اداره کشور بر اساس آراء عمومی است، دائمی بودن این نهاد می‌تواند بسیار مؤثرتر از موقتی بودن آن باشد. اموری همچون انتخابات میان‌دوره‌ای، لزوم تعلیم و آموزش مأموران و کارکنان انتخاباتی و رأی‌دهندگان، پیشنهاد اصلاح قوانین انتخاباتی ایجاب می‌نماید کمیسیون مزبور دائمی باشد. علاوه بر این از آنجایی که دو نهاد اصلی درگیر در امر انتخابات یعنی شورای نگهبان و وزارت کشور که برگزاری و نظارت بر انتخابات در زمره وظایف مضاعف آنها قرار دارد و به تعبیر دیگر وظیفه انتخاباتی این دو نهاد در عرض دیگر وظایف و صلاحیت آنان قرار دارد می‌توان ادعا نمود که در نظام انتخاباتی کشور یک نهاد مستقل دائمی و مخصوص با وظایف ویژه انتخاباتی وجود ندارد. نهادی که صرفاً بتواند فعالیت‌ها و مطالعات خود را به صورت همه‌جانبه معطوف به امر انتخابات در کشور نماید.

از این رو دائمی بودن این کمیسیون در کشور دارای مزایای زیر خواهد بود: الف) آمادگی کامل و به دور از هرگونه تنش ناشی از کمبود وقت برای برگزاری انتخابات ب) ارتباط با کلیه دستگاه‌های اجرایی برحسب نیاز، برای هماهنگی و تمهید مقدمات انتخابات در طول سال ج) پایش تبلیغات انتخاباتی و منظم نمودن آنها با ضابطه‌مند نمودن تبلیغات د) فرصت انجام

مطالعات برای بهبود اجرای انتخابات، مبتنی بر آسیب‌شناسی کلیه انتخابات گذشته (ه) جلوگیری از تداخل نقش نهادهای درگیر در امر انتخابات (و) منظم نمودن برگزاری کلیه انتخابات (ز) آموزش مستمر شهروندان و نامزدان نسبت به حقوق و تکالیف انتخاباتی.

### ب) 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 روبه‌روست. 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... در جهت بهسازی انتخابات در ایران و پوشش خلأهای نهادهای مجری انتخابات در فرآیند برگزاری ایجاد می‌کند. همچنان که به‌عنوان نمونه در هندوستان انجام کل فرایند برگزاری انتخابات از اجرا تا نظارت و حل و فصل اختلافات انتخاباتی در کمیسیون انتخابات هندوستان که نهادی فراجناحی و فراحزبی است و از نظر اداری و مالی وابستگی به هیچ سازمان یا قوه‌ای ندارد متمرکز است. (Tripathi, 2002: 79-90)

زمانی که بحث از وظایف علی‌حده کمیسیون انتخابات در ایران می‌شود بایستی اذعان نمود که این کمیسیون در کلیه اموری که به انتخابات مربوط می‌شود (جزئی یا کلی) در زمینه اجرا بتواند ایفای نقش نماید. مثلاً نمی‌توان وضعیتی را مطلوب دانست که در آن کمیسیون در زمینه تبلیغات نقش داشته باشد اما در زمینه ثبت‌نام و آموزش هیچ‌گونه دخالتی نداشته باشد.

### ج) ترکیب اعضا

با عنایت به تجربه نهاد مجری و ناظر انتخابات و شبهات پیرامون چگونگی ایفای نقش مجری انتخابات ایران، ترکیب اعضای کمیسیون نیازمند توجه دقیق است. در برخی از کشورها همچون اسپانیا هیئت اجرایی مرکزی انتخابات مرکب از ۱۳ عضو است که ۹ نفر آن‌ها از اعضای دیوان عالی این کشور و ۵ نفر دیگر از بین اساتید حقوق، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی بر اساس پیشنهادهای احزاب حاضر در پارلمان به‌طور مشترک انتخاب می‌شوند.<sup>۱</sup>

درواقع به دلیل حساسیت این نهاد و نقش مهم آن در انتقال قدرت در جامعه سیاسی، اعضای کمیسیون باید از شرایط ویژه‌ای برخوردار باشند که البته این شرایط و نیز شیوه‌های انتصاب یا انتخاب آن‌ها بایستی در قانون به‌صراحت ذکر شود. ماهیت وظایف اعضاء اقتضا می‌نماید این افراد از لحاظ اداری، سیاسی و اجتماعی از موقعیت ویژه‌ای برخوردار باشند.

هرچند برحسب نوع نظام سیاسی و انتخاباتی، ترکیب اعضا نیز متفاوت خواهد بود. (خسروی، ۱۳۸۷: ۲۷۵) ولی عموماً ترکیب اعضای کمیسیون انتخاباتی در کشورهای مختلف از الگوهای ذیل پیروی می‌کند: الف) کمیسیون انتخاباتی مرکب از قضات و پرسنل قضایی. ب) کمیسیون انتخابات مرکب از شخصیت‌های مستقل. ج) کمیسیون انتخابات مرکب از نمایندگان احزاب. (احمدی، ۱۳۸۹: ۲۱۲) برای ترکیب فوق می‌توان قائل به وجود مزایایی از جمله: ۱) دسترسی به توازن و تعادل میان ملاحظات فنی، تخصصی و سیاسی ۲) افزایش مشارکت انتخاباتی ۳) بررسی‌های کارشناسی و تخصصی می‌تواند مانع از سیاسی شدن کمیسیون گردد ۴) در این ترکیب، عملکرد مشارکت‌کنندگان سیاسی شفاف است ۵) حرفه‌ای و تخصصی شدن عملکرد مدیریت انتخابات ۶) ارتباط متوازن با بازیگران و فعالان سیاسی کشور ۷) مجتمع شدن تجربیات سیاسی، علمی، حقوقی در امر انتخابات شد.

هرچند این نوع ترکیب ممکن است موجب تضارب عقاید، تعدد اعضا، همکاری کارشناسان تخصصی با سیاسیون شود (خسروی، ۱۳۸۷: ۲۷۵). با این وجود با توجه به مختصات سیاسی - اجتماعی و تجربه نظام انتخاباتی ایران این نوع ترکیب مناسب است.

#### د) کارکردهای کمیسیون انتخاباتی ایران

بی‌تردید رسیدن به اهداف کمیسیون انتخاباتی تعیین دقیق حوزه صلاحیت این کمیسیون را لازم می‌گرداند. تعیین دقیق این کارکردها که می‌باید در قانون مشخص شود نقش‌ها و وظایف کمیسیون را در نظام انتخاباتی ایران روشن می‌کند. کمیسیون انتخاباتی علاوه بر مسئولیت برگزاری انتخابات در ایران جهت افزایش ضریب موفقیت خود واجد سه کارکردهای ذیل با توجه به تجربه نهادهای مشابه دنیا می‌بایست باشد.

#### - ایفای نقش تدوینی قوانین در محدوده سیاست‌های کلی انتخابات

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 اندیشه‌های و منافع تمامی گروه‌ها از غنا و استحکام لازم برخوردار گردد. کمیسیون در تدوین بسترهای قانونی نظام انتخابات می‌تواند به مثابه‌ی اتاق فکر عمل نماید. امری که در دو سطح قابل ارزیابی است: الف) مشاوره و تهیه پیش‌نویس قوانین انتخاباتی و ارائه به مجلس شورای اسلامی از مجاری قانونی ب) تدوین دستورالعمل‌های اجرایی قوانین انتخاباتی. در قسمت نخست از آن روی که در مجلس شورای

اسلامی بر اساس 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 پیش نویس قوانین جهت ارائه به نمایندگان از طریق هیئت وزیران در قالب سازوکار قانونی پیش بینی شونده خاص خود محدود می گردد ولی کمیسیون با تدوین دستورالعمل های اجرایی قوانین که به منزله راهنمای عمل مدیران و مسئولان اجرایی است می تواند در رفع نمودن نواقص قانونی انتخابات نقش مؤثری را ایفا نماید. همچنان که کمیسیون انتخابات هند راجع به اصلاحات انتخاباتی، چه در زمینه قوانین و چه در زمینه فرایند برگزاری انتخابات کمیسیون پیشنهادهایی را در این رابطه ارائه می نماید که مستقیماً به نخست وزیر ارسال می شود. (Petit, 2000: 77)

از سویی قوانین و مقررات انتخاباتی بایستی پاسخگوی برگزاری انتخابات سالم، کارآمد و مطلوب باشند؛ به تعبیر دیگر بایستی بین قوانین مزبور و واقعیات سیاسی- اجتماعی همگونی لازم برقرار گردد. در این خصوص کمیسیون انتخابات به دلیل داشتن تخصص، امکانات و دانش کافی و به این دلیل که با موضوع انتخابات به صورت عملیاتی مواجه است بیش از سایر نهادها می تواند در بهبود قوانین و مقررات مربوط به انتخابات مؤثر باشد. با عنایت به کیفیت وظایف کمیسیون که پیش از این مورد اشاره قرار گرفت در صورتی که کمیسیونی دائمی با وظایف علی حده در زمینه اجرا ایجاد گردد فرصت کافی برای بررسی قوانین خواهد داشت.

#### - آموزش شهروندان و مسئولان انتخاباتی

اصولاً یکی از کارکردها و وظایف نهادهای انتخاباتی آموزش شهروندان و مسئولان اجرایی انتخابات است. این موضوع در کشور سوئد تحت هدایت هیئت مرکزی انتخابات جهت آموزش شهروندان (Jesus Orozco, 2010: 107)، در آمریکا توسط کمیسیون فدرال انتخابات با آموزش مقامات و مسئولان انتخاباتی (Handbook For Candidates, 2009:112) و در کانادا نیز با مسئول کل انتخابات برنامه های آموزشی و اطلاع رسانی عمومی به منظور آشنایی بهتر مردم با فرآیند انتخابات به اجرا درمی آید. (Wall, 2009: 57) در واقع لازمه ارائه خدمت مطلوب به ذی نفعان انتخابات فراهم آوردن بستر مناسبی جهت اعمال حقوق انتخاباتی است. امری که در کنار حساسیت انتخابات و حرفه ای شدن این مقوله، تخصص مسئولان اجرایی و نظارتی انتخابات ایران را در کنار آموزش رأی دهندگان و نامزدها در آشنایی با حقوق انتخاباتی خویش و چگونگی استیفای آن را ناگزیر می گرداند. نقش، مسئولیت و حق رأی دهندگان، اهمیت رأی فردی، نقش شهروندان در اداره کشور، تکالیف و وظایف گروه های سیاسی، رسانه ها، تأثیر گذاری محافل علمی و دانشگاهی می تواند در زمره مسائلی باشد که کمیسیون می تواند در

آموزش رأی‌دهندگان و مجریان انتخاباتی بکار گیرد.

#### - ارزیابی دوره‌ای انتخابات

تجزیه و تحلیل فرآیند انتخابات به منظور ارزیابی نقاط ضعف و قدرت هر دوره، می‌تواند تا نهادی به صورت متمرکز بر روند اجرایی نظارت بر انتخابات اشراف داشته باشد، لذا کمیسیون انتخابات می‌تواند با عنایت به حضور اعضای اجرایی و نظارتی در بدنه آن و همچنین نمایندگان احزاب و جامعه مدنی ارزیابی منصفانه‌ای از هر دوره انتخابات به همراه تجزیه و تحلیل انتخابات برای شناسایی ضعف و قوت هر دوره انتخاباتی داشته باشد. برای مثال کمیسیون انتخابات انگلستان قوانین انتخاباتی را به طور مداوم مورد بررسی قرار می‌دهد و پیشنهادهای خود را در جهت اصلاح قوانین به کابینه و پارلمان ارائه می‌نماید. همچنین اطلاعاتی را در رابطه با فرایند انتخابات در اختیار عموم مردم قرار می‌دهد. این نهاد روش‌های اخذ رأی در انتخابات مناطق را ارزیابی و مورد بررسی قرار می‌دهد و روش‌های نوینی را برای این امر به مسئولان مناطق پیشنهاد می‌کند. (Colomer, 2004: 294)

#### نتیجه

بررسی و آسیب‌شناسی نهاد مدیریت اجرایی انتخابات در ایران نشان‌دهنده این واقعیت است که تغییر بخشی و جزئی نظام انتخابات ایران در طی این چند دهه نتوانسته است جوابگوی دگرگونی‌های اجتماعی و سیاسی ناشی از میل به آزادی‌های و مشارکت سیاسی مردم را پس از انقلاب اسلامی فراهم آورد. از این رو عطف به عدم استقلال حقوقی وزارت کشور به عنوان مدیر اجرایی حال حاضر انتخابات ایران با تبعات چالش‌برانگیز آن، لزوم تحول اساسی و ساختاری در مدیریت اجرایی انتخابات کشور احساس می‌شود. ایجاد هیئت اجرایی انتخابات ریاست جمهوری هر چند گامی به جلو جهت تضمین استقلال و بی‌طرفی وزارت کشور حداقل در عرصه انتخابات ریاست جمهوری است ولی در مقایسه با تجربه و رویه عملی کشورهای دنیا در ایجاد کمیسیون مستقل انتخاباتی گامی ناقص است. لذا تشکیل کمیسیون انتخاباتی در ایران با وظایف و کارکردهایی که برشمرده شد می‌تواند در رفع چالش‌های اجرایی انتخابات مؤثر باشد.



## منابع

## الف) فارسی

- احمدی، علی، (۱۳۸۹)، *انتخابات در ایران*، تهران، نشر میزان.
- الوانی، سید مهدی، (۱۳۸۴)، *مدیریت عمومی*، ویراست دوم، چاپ بیست و چهارم، تهران، نشر نی.
- حاجیانی، ابراهیم، (۱۳۷۷)، *بررسی نارضایتی سیاسی در طبقه متوسط شهری*، تهران، مؤسسه مطالعات و تحقیقات علوم اجتماعی.
- خسروی، حسن، (۱۳۸۷)، *حقوق انتخابات دموکراتیک*، تهران، انتشارات مجد.
- دارابی، علی، (۱۳۸۸)، *رفتار انتخاباتی در ایران*، چاپ چهارم، تهران، انتشارات سروش.
- شمسا، محمدرضا، (۱۳۸۸)، *ضرورت تدوین قانون جامع انتخابات*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، تهران.
- فلاح‌زاده، محمدعلی، (۱۳۹۲)، *ابعاد استقلال نهاد ناظر بر انتخابات با تأکید موردی بر شورای نگهبان*، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دوازدهم، تهران، نشر میزان.
- گلشن پژوه، محمدرضا، (۱۳۸۸)، *بررسی تطبیقی نظام‌های انتخاباتی*، تهران، انتشارات ابرار.
- گودوین گیل، گای. اس، (۱۳۷۹)، *انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی*، ترجمه: سید جمال سیفی و سید قاسم زمانی، تهران، انتشارات شهر دانش.

## ب) انگلیسی

- Colomer, Josep M, (2004), *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan, New York.
- Election Commission of India, (2009), *Handbook For Candidates, (At Elections Where Electronic Voting Machines Are Used)*, NirvachanSadan, Ashoka Road New Delhi.
- Fowler, James H, Olge smirnov, (2007), *Mandates, Parties and Election;How Elections Shape The Future*, Temple University press, Philadelphia, USA.
- Franke, Sandra, (2005), *Measurement of Social Capital Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation*, PRI Project, Social Capital as a Public Policy Tool, Canada.

- Gerard, Newman, (1989), *Electoral Systems*, Australia, Department of the Parliamentary Library.
- Harper, Rosalyn and Maryanne, Kelly, (2003), *Measuring Social Capital in the United Kingdom*, UK, Office for National Statistics.
- Jesus Orozco-Henriquez, (2010), *Electoral Justice: The International IDEA A Handbook*, Stockholm, Sweden.
- Jhonson, joel W, (2009), *Electoral Systems and Campaign Finance in Legislative Elections*; A Dissertation Submitted in Partial Satisfaction of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy in Political Science, University of California, San Diego.
- Martin, Elizabetha, (2003), *Oxford Dictionary of Law*, Oxford University Press, UK.
- Petit, Denis, (2000), *Resolving Election Disputes*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE, Warsaw.
- Central Electoral Commission Of Spain, (2007), *Representation Of The People Institutional Act*, Published by the Spanish Parliament (Cortes Generales).
- Tripathi, Anurag, (2002), *Election Commission Of India: A Study In The Light Of Presedential Reference*, No.1 Gujarat Assembly Election Matter-2002 (8) Scc 237.
- Wall, Alan and others, (2006), *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Sweden.

### Articles

- Bogaards, Matthijs, (2007), "Measuring Democracy Through Election Outcomes, A Critique with African Data", *Comparative Political Studies*, Vol 40, Number 10, October.
- Mc, Guire, (2001), "After A Half Century of Election Studies; Whence, Where, Whither", in: Ilhu Katz and Yale Wharshel (eds) (2001), *Election Studies: What's Their Use?*, Perseus Books Group, ebook.
- Tavits, Margit, (Jun 2006), "Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance", *University of Missouri-Columbia, Political Research Quarterly*, Vol. 59. site
- The Electoral Network Knowledge: <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema02/default>. (visited: 14, April/2015)
- <http://ecycle.idea.int>. (visited: 14, April/2015)