

تحلیل حقوقی چالش‌های قانون انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا

ارحام هاشم‌پور^۱

توحید کاظم‌لو^۲

امین بناءزاده اردبیلی^۳

چکیده

شوراهای اسلامی شهر و روستا در مقام یکی از نمادهای دموکراسی چون پدیده‌ای جوان به شمار می‌روند، قوانین و مقررات انتخابات آن‌ها نسبت به دیگر قوانین و مقررات مربوط به انتخابات اندک است. با این حال، چالش‌های مختلفی فراروی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا وجود دارد. در پژوهش حاضر به روش توصیفی و تحلیلی، اساسی‌ترین ایرادهای وارد بر قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتخابات شهرداران که موجب سردرگمی مجریان انتخاباتی اعم از مدیران، نهاد نظارت و نهاد تأییدکننده گردیده، از دیدگاه‌های تقنینی، اجرایی، نظارتی و سیاسی بررسی شده است. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد قانون در بخش‌هایی، شفافیت لازم را ندارد. ترکیب هیئت‌های اجرایی و نظارت، استفاده از ظرفیت رسانه‌ها و احزاب در انتخابات و از همه مهم‌تر، تفکیک بخش انتخابات از قانون حاضر، نیازمند تجدیدنظر کلی بر اساس اصول حقوقی و انتخاباتی است.

واژگان کلیدی: انتخابات، ساختار، شوراهای اسلامی، قوانین، چالش‌ها.

۱. استادیار، گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران (نویسنده مسئول)، rhamhashempoor@gmail.com.

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران، kazemlootohid100@gmail.com.

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران، banazadehamin@yahoo.com.

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به پیشبرد سریع برنامه‌های دولت از طریق همکاری مردم بسیار اهمیت قائل گردیده و نهاد شوراهای اسلامی را پیش‌بینی کرده است. بر این اساس، طرح آمایش سرزمینی نیز برنامه‌ریزی و بهبود روش‌ها را نیاز ضروری جامعه کنونی ایران دانسته و آن را مبنای طرح‌ها و برنامه‌ریزی‌های جامع توسعه تلقی کرده است. به این ترتیب، شوراهای اسلامی شهر و روستا برای اجرای نظام عدم تمرکز اداری در کشور ترسیم شده و هدف از آن طبق اصل یک صدم قانون اساسی، پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی بیان شده است.

قانون اساسی ایران با اثرپذیری از برخی کشورها مانند فرانسه، اداره امور محلی را به تشکیلاتی به نام شوراهای واگذار و وظیفه دولت را در این حوزه تنها نظارت بر عملکرد شوراهای مقرر کرده است. با این تدبیر، علاوه بر تجربه موفق ترفند سیاسی استفاده از مردم در حاکمیت و اداره امور شهر و روستا، شوراهای اسلامی در حقیقت، نوعی برنامه‌ریزی برای مدیریت شهری و روستایی از طریق مردم است که حاصل خرد و اراده جمعی در اداره شهر یا روستا خواهد بود. با توجه به اهمیتی که شوراهای اسلامی شهر و روستا در نظام اداری و حکمرانی کشور ایفا می‌کنند، برخورداری از یک نظام حقوقی انتخاباتی شایسته، مستقل و عاری از هر گونه کلی‌گویی، ابهام و احکام متعارض در تمام شئون و مراحل انتخابات، لازمه تحقق انتخابات دموکراتیک با لحاظ تمام اصول انتخاباتی آزاد و منصفانه است.

در همین راستا، اهمیت پژوهش حاضر در آن است که شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان نهادهای مهم و جامعه‌محور در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی در ایران دارای اهمیت بسیاری هستند. با این وجود، مسائل حقوقی مرتبط با انتخابات این شوراهای و چالش‌هایی که در این زمینه وجود دارد، نیازمند توجه و تحقیق دقیق‌تری است. تحلیل حقوقی چالش‌های قانون انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و تأثیر آن بر فرآیند دموکراتیک و حکمرانی مشارکتی در جامعه، محور اصلی مقاله حاضر است. واقعیت آن است که انتخابات به عنوان یکی از پایه‌های حیاتی دموکراسی باید به صورت عادلانه و شفاف انجام شود تا اعتماد عمومی به فرآیند

انتخابات و نتایج آن تقویت گردد. با این وصف، با توجه به وجود چالش‌های حقوقی مانند تفسیر نامشخص قوانین و مقررات، نقض حقوق و آزادی‌های شهروندان و تلاش برای افزایش مشارکت سیاسی، ضرورت بررسی و تحلیل این موضوع از اهمیت بالایی برخوردار است. علاوه بر این، تحلیل حقوقی چالش‌های قانون انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌تواند به شناسایی نواقص و نقاط ضعف قوانین و مقررات مرتبط با انتخابات کمک شایانی کند و مبنایی برای اصلاحات قانونی و اجرایی در این زمینه فراهم آورد. بدیهی است این موارد به بهبود فرآیند انتخابات و تقویت حقوق شهروندان در زمینه مشارکت سیاسی و توسعه جامعه منجر خواهد شد.

در این راستا، پرسش اصلی این پژوهش آن است که چه چالش‌های حقوقی در قانون انتخابات شوراهای قابل تبیین است؟ فرضیه نویسندگان هم آن است که چالش‌های متعدد تقنینی، اجرایی، نظارتی و سیاسی فراروی قانون مورد بحث قرار گرفته که تحقق مطلوب انتخابات شوراهای را در ایران دچار مشکل کرده است. این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی و استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای به بررسی و تحلیل چالش‌های قانونی مرتبط با انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا پرداخته است. نویسندگان در پنج گفتار، مباحث مرتبط با انتخابات شوراهای را در «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» از منظر حقوقی بررسی و تحلیل کرده‌اند که عبارت است از: چالش‌های تقنینی، مسائل اجرایی، امور نظارتی، موضوعات سیاسی و دیگر چالش‌ها. پژوهش‌گران در زمینه شوراهای اسلامی شهر و روستا با مطالعات و تحلیل‌هایشان توانسته‌اند قسمتی از مسائل و مشکلات مربوط به این حوزه را مشخص سازند.

درباره ادبیات این تحقیق باید گفت جواد رنجبرزاده و خداداد خدادادی دشتکی در مقاله «آسیب‌شناسی ششمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستای خرداد ۱۴۰۰»^۱ به صریح نبودن قوانین و مقررات در این زمینه پرداخته‌اند که موجب سوء استفاده‌های سیاسی در ششمین دوره انتخابات شده است. آنان به این نتیجه رسیده‌اند که تغییر در نحوه انتخاب اعضا و شرح وظایف هیئت‌های نظارت و اجرایی و در چارچوب قانون عمل کردن ستاد انتخابات کشور برای بهبود روند انتخابات امری ضروری است.^۱ تفاوت این پژوهش با مقاله حاضر، موردی بودن بررسی

۱. رنجبرزاده، جواد و خداداد خدادادی دشتکی، «آسیب‌شناسی ششمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا

آن (ششمین دوره انتخابات) و صرفاً پرداختن به خلأهای وظایف نظارتی و اجرایی است. مقاله پیش رو به دیگر چالش‌های موجود در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا پرداخته است.

محمد مظهری در مقاله «تأملی بر فرآیند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه»، قوانین و روند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران را با کشور فرانسه تطبیق و استفاده از تجربه دیگر ملل را برای بهتر شدن روند انتخابات شوراهای ایران ارائه داده است.^۱ این پژوهش به صورت تطبیقی کار شده و تفاوت عمده مقاله پیش رو با آن، تحلیل جزئی‌تر، دقیق‌تر و پرداختن به جنبه‌های مغفول مانده نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی ایران است.

علی اکبر ترمان و حسین ملکوتی در مقاله «تأملی بر مفهوم حق رأی با رویکرد ارتقای مبانی نظری حق انتخاب شدن اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا در پرتو قانون اساسی» به مبانی نظری حق انتخاب شدن در شوراهای اسلامی شهر و روستا در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند. آنان به این نتیجه دست یافته‌اند که اگر معیارها و شاخص‌های شرایط داوطلبی و آیین رسیدگی تخصصی مطابق با اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در ارتباط با انتخابات انجام پذیرد، به تقویت اعمال حاکمیت مردم، رفع ابهام از حق انتخاب‌پذیری شهروندان و توسعه مشارکت عمومی در امور محلی منجر می‌گردد.^۲ چنان‌که از توضیحات برمی‌آید، نویسندگان تنها به چالش حق انتخاب شدن در انتخابات شوراهای و استفاده از ظرفیت‌های اسناد بالادستی نظام برای بهبود اعمال حاکمیت مردم پرداخته‌اند، اما در مقاله پیش رو، برداشتی کلی‌تر از قانون انتخابات شوراهای و تحلیل حقوقی آن مورد نظر نویسندگان است.

نگاهی به پیشینه تحقیقات انجام‌شده گویای این واقعیت است که اگر چه مقالاتی در خصوص ساختار، وظایف و اختیارات و نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی نگاشته شده، اما توجه به چالش‌های فراروی قانون انتخابات شوراهای از ابعاد مختلف، از نوآوری‌های خاص مقاله حاضر است و سابقه پژوهش خاص و مستقلی در این خصوص توسط نویسندگان مشاهده نگردید.

خرداد ۱۴۰۰»، فصل‌نامه پژوهش‌های مدیریت در جهان اسلام، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۷.

۱. مظهری، محمد، «تأملی بر فرآیند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه»، فصل‌نامه مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲.

۲. ترمان، علی اکبر و سید حسین ملکوتی، «تأملی بر مفهوم حق رأی با رویکرد ارتقای مبانی نظری حق انتخاب شدن اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا در پرتو قانون اساسی»، فصل‌نامه مطالعات حقوق تطبیقی، تابستان ۱۴۰۲، شماره ۳۱.

گفتار اول. چالش‌های تقنینی

بند اول. ابهام در حاکمیت قانون

اصل حاکمیت قانون، یکی از اصول مهم حاکم بر انتخابات دموکراتیک است. اولین و اساسی‌ترین اصل در حقوق عمومی که بیانگر رابطه دولت و ملت است، وجود قانونی بلامنازع است که بالاتر از آن، نهادی وجود ندارد. به بیان بهتر، حاکمیت قانون، قلب دموکراسی است و بر اساس آن، همه اقدامات و فعالیت‌های اداری باید در چارچوب قانون باشد و به تعبیر دیگر، در حکومت قانون، اداره، تابع قانون است و نه تابع فرمان‌ها و دستورهای شخصی و فردی.^۱

شاید مشخص‌ترین چالش انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در حوزه اصل قانونی بودن، تعبیه سازوکار انتخابات اعضای شوراهای در قالب مجموعه‌ای است که در آن، تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به صورت یک جا پیش‌بینی شده و با این کار، رویه‌ای تازه در حوزه تقنین در امر انتخابات پدید آورده است؛ چون دیگر قوانین انتخاباتی کشور از جمله ریاست جمهوری، مجلس خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی در مجموعه‌ای مجزا تدوین شده‌اند. قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی شامل ۱۰۸ ماده است که ۵۰ ماده آن به موضوع انتخابات پرداخته است. این قانون، کلیات مربوط به سیاست انتخاباتی کشور را در قبال شوراهای اسلامی ترسیم و دیگر مسائل را در ماده ۱۰۶ به آیین‌نامه اجرایی موکول کرده است که وزارت کشور باید تدوین کند.

بخش انتخابات این قانون بیانگر شش قسمت است که عبارتند از: کیفیت انتخابات، شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، هیئت‌های اجرایی و وظایف آن‌ها، هیئت‌های نظارت و وظایف آن‌ها، تخلفات انتخاباتی و سایر مقررات انتخابات. قسمت اخیر نیز به بیان تکلیف دستگاه‌های اجرایی دولت برای قرار دادن امکانات خود در اختیار ستاد انتخابات، هزینه‌های انتخابات، تکلیف صدا و سیما به عنوان رسانه ملی در پخش برنامه‌های آموزشی انتخاباتی، تکلیف وزارت خانه‌ها و نهادهای دولتی در همکاری با وزارت کشور در برگزاری انتخابات، نحوه رسیدگی به تخلفات مأموران نظامی و انتظامی و

۱. حبیب‌نژاد، سید احمد، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی در پرتو اصول تمرکززدایی»، فصل‌نامه حقوق اسلامی، بهار ۱۳۸۸، سال پنجم، شماره ۲۰، ص ۱۲۴.

احاله مسائل مربوط به تبلیغات انتخاباتی (از جمله نحوه فعالیت‌های انتخاباتی، مدت زمان تبلیغات، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های تبلیغات) به آیین‌نامه اجرایی قانون پرداخته است.

بنابراین، از نظر وجود قوانین متقن و شفاف انتخاباتی که از شاخص‌های مربوط به تضمین آزادی‌های سیاسی حاکم بر انتخابات دموکراتیک است، قانون‌گذار ایران ضمن ابتکار و نوآوری، دست‌اندرکاران انتخاباتی را با چالش‌هایی روبه‌رو کرده است. البته این روش تقنین، مدافعان و منتقدان خاص خود را دارد. منتقدان از سنت‌شکنی و کلی‌گویی قانون در بخش انتخابات اظهار گلایه می‌کنند و موافقان، نوآوری و انسجام در تقنین را در دفاع از این شیوه پیش می‌کشند.

به نظر می‌رسد این شیوه تقنین در حوزه انتخابات، مانع از ظهور و بروز شفافیت و صراحت قانونی شده و آن را به بیان کلیات محدود کرده است. هرچند نباید دفاع منطقی موافقان این روش را نیز از نظر دور داشت؛ چون به باور بسیاری از حقوق‌دانان، قانون مطلوب آن است که در یک بسته سیاست‌گذاری، جزئیات را به آیین‌نامه‌های اجرایی واگذارد.

بند دوم. نظام حاکم بر انتخابات شوراهای

بر اساس ماده ۲۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، انتخاب اعضای شورای شهر و روستا به صورت «نظام اکثریتی ساده یک مرحله‌ای»^۱ است، به صورتی که انتخابات فقط در یک مرحله انجام می‌گیرد و داوطلبانی، برنده انتخاباتند که بیش‌ترین آرا را در دور اول به دست بیاورند. این سخن به آن معناست که حتی اگر برتری آرای آن‌ها نسبت به دیگران بسیار ضعیف باشد، یک رأی بیش‌تر نیز می‌تواند نامزد انتخابات را نسبت به نفر بعدی برنده سازد.^۲ مهم‌ترین ایرادی که به نظام اکثریتی وارد است، ناعادلانه بودن آن است. این امر باعث شده است از این نظام به عنوان یک نهاد انتخاباتی نامناسب یاد شود که موجب قطب‌بندی و شکاف اجتماعی و تردید در مشروعیت انتخابات می‌شود. این در حالی است که شهروندان به ویژه برندگان و بازندگان انتخابات باید باور داشته باشند که انتخابات عادلانه است. از طرف دیگر، این امر موجب

1. Single-Stage Simple Majority System

۲. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، ۱۳۸۳، ص ۶۲۰.

محرومیت قومیت‌ها و نژادهای مختلف از داشتن نماینده در یک حوزه انتخابیه می‌گردد.^۱ با توجه به لزوم انتخاب حداقل سه نماینده در نظام انتخابات شوراهای می‌بایست به نظام اکثریتی ساده یک مرحله‌ای، عبارت چندکرسی به شیوه فهرست باز را نیز اضافه کرد؛ زیرا رأی‌دهندگان حق انتخاب نامزدها از بین فهرست نامزدهای موجود، بدون توجه به وابستگی حزبی به تعداد کرسی‌های موجود در حوزه انتخابیه را دارند.^۲

احزاب در نظام انتخاباتی ایران نسبت به دیگر نظام‌های دموکراتیک، تأثیر محدودتری دارند. در انتخابات شوراهای اسلامی، اثرگذار نبودن احزاب تا حدی است که باید گفت انتخابات شوراهای ایران حزبی نیست؛ چون مردم بیش‌تر بر اساس شخصیت، شهرت، تجربه و به طور کلی بر اساس امتیازات فردی به یک داوطلب رأی می‌دهند تا بر اساس عضویت در یک حزب خاص. از طرف دیگر، احزاب نیز در فرآیند انتخابات شوراهای حضور کم‌رنگی دارند و تاکنون سازمان‌دهی و سرمایه‌گذاری مناسبی برای این انتخابات انجام نداده‌اند. به علاوه سیاست انتخاباتی کشور به صورت فهرست باز است و یکی از عواملی که با پیشرفت دموکراسی می‌تواند تحقق پذیرد، رسیدن به نظام اکثریتی با شیوه فهرست بسته است که موجب حزبی شدن انتخابات و به تبع آن، حزبی شدن انتخابات شوراهای می‌گردد.

بند سوم. شفافیت در فرآیند انتخابات

«اصل شفافیت»،^۳ بیانگر لزوم آگاهی مردم از تمام اقدامات مقامات سیاسی است. بر این اساس، موارد تخلف احتمالی به سرعت قابل شناسایی و پاسخ‌گویی مقامات و نهادهای قانونی است.^۴ کاربرد اصل شفافیت در انتخابات، زمینه تحقق انتخابات آزاد، منصفانه و اصیل را فراهم می‌آورد و موجب اعتماد مردم به تصمیم‌گیری‌ها می‌شود. یکی از جنبه‌های اصل شفافیت در قلمرو انتخابات، فراهم

1. Fisscher, S., "Electoral systems and political attitudes: Experimental evidence", SSRN, 17, 2021, p.31.

2. Larserud, Stina, and Rita Taphorn, "Designing for Equality: Best-fit, medium-fit and non- favorable combinations of electoral systems and gender quotas", Stockholm, International IDEA, 2007, p. 7.

3. Principle of Transparency

۴. غفاری، هدی و فرزاد باباخانی، حقوق انتخابات، تهران: پژوهاک عدالت، ۱۴۰۲، ص ۳۴.

آوردن امکان تدوین و پیشنهاد قوانین انتخاباتی، گزینش مدیران انتخابات تا تنظیم نتایج نهایی انتخابات و حل و فصل منازعات، اعتراضات و شکایات است.^۱

فرآیند انتخابات بایستی مشتمل بر مجموعه قوانینی برای عمومی کردن اطلاعات باشد. به عبارت دیگر، انتخابات باید بر اساس قانون برگزار گردد و مقرراتی برای اطلاع‌رسانی فرآیند آن وجود داشته باشد. با این‌که نظام انتخابات شوراهای سابقه کم‌تری نسبت به دیگر انتخابات کشور دارد، ابهام‌ها و خلأهای قانونی فاحش در آن به چشم می‌خورد. از جمله در ماده ۲۱ قانون آمده است که وزارت کشور می‌تواند با تأیید هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور، تمام یا برخی از مراحل مربوط به برگزاری انتخابات را در تمام یا تعدادی از حوزه‌های انتخابیه به صورت رایانه‌ای برگزار کند. با این حال، در آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر، نبود شفافیت لازم به وضوح قابل لمس است؛ چون بدون مقدمه و بی آن‌که شرایط و نحوه برگزاری انتخابات به روش رایانه‌ای را تبیین کرده باشد، به شیوه قرائت و شمارش آرا با استفاده از نظام رایانه‌ای اشاره کرده است.

قانون در بخش هیئت‌های اجرایی، تعیین معتمدان را به عهده فرمانداران و بخشداران گذارده و در این خصوص مقرر داشته است: «فرمانداران و بخشداران باید اقدام به انتخاب و دعوت از تعداد سی نفر معتمد از اقشار مختلف مردم کلیه شهرهای محدوده شهرستان (البته پس از تأیید هیئت نظارت بر انتخابات) نمایند». نحوه انتخاب معتمدین برای انجام فرآیند انتخابات داخلی به منظور برگزیده شدن هیئت اجرایی از میان آنان نیز یکی از اشکال‌های وارد بر حوزه شفافیت است؛ چون بر این اساس، تعیین نشدن مصادیق مشخص یا حصری برای اقشار مختلف در قانون، سرمنشأ اعمال سلیقه‌هایی می‌گردد که حتی گاهی رنگ و بوی سیاسی به خود می‌گیرد و موجب سلب اعتماد افکار عمومی و داوطلبان می‌شود، آن هم به این صورت که ممکن است فرماندار یا بخشدار بدون توجه به مفهوم اقشار مختلف، صرفاً از میان معتمدانی که به لحاظ فکری، سیاسی و قومی با وی هم‌سوئی دارند، این تعداد را برگزیند. گاهی نیز رییس هیئت اجرایی (فرماندار یا بخشدار) از عبارت «از کلیه شهرهای محدوده شهرستان» غفلت می‌ورزند و فقط به معتمدین شهر مرکز حوزه انتخابیه بسنده می‌کنند.

۱. خسروی، حسن، حقوق انتخابات دموکراتیک، تهران: مجد، ۱۳۸۸، ص ۱۴۲.

یکی دیگر از مصادیق نبود شفافیت، تعیین نشدن میزان اختیارات هیئت‌های نظارت بر انتخابات، موضوع بخش «د» قانون است. این امر باعث دخالت هیئت‌های نظارت در روند انتخابات گردیده و به دغدغه‌ای برای مجریان انتخاباتی تبدیل شده است. این در حالی است که مفهوم نظارت فارغ از امر دخالت است و ناظر فقط امور را تحت نظر دارد و در امور دخالت نمی‌کند.^۱

طبق قانون و آیین‌نامه، هیئت‌های اجرایی موظفند هیئت‌های نظارت را در جریان همه مراحل و امور انتخابات قرار دهند. از جمله اگر هیئت اجرایی از این تکلیف سر باز زند، هیئت نظارت چه ابزاری در مقابل این اقدام خواهد داشت و ضمانت اجرایی این موضوع چیست؟ در صورت امضا نشدن صورت جلسه توسط اعضای هیئت نظارت که مکلف به امضای صورت جلسات اقدامات هیئت اجرایی طبق قانون هستند، تکلیف چیست؟ آیا فرماندار یا بخشدار می‌تواند بدون امضای هیئت نظارت، صورت جلسه‌ای را به وزارت کشور منعکس کند؟ وجود همین سؤالات، دلیلی بر شفاف نبودن قانون است.

ابهام حاصل از نبود شفافیت و تصریح لازم و کافی در مورد سکونت اعضای شورای اسلامی، دست‌اندرکاران انتخاباتی را دچار سردرگمی کرده است. تبصره ۲ ماده ۳۰ قانون، ضمانت اجرای سلب عضویت را برای سکونت نداشتن عضو شورا در حوزه انتخابیه پیش‌بینی کرده است. در این راستا، متصدیان انتخاباتی نمی‌توانند به بهانه سکونت نداشتن داوطلب در حوزه انتخابیه از ثبت نام وی خودداری کنند؛ چون قانون به سکونت عضو شورا در حوزه انتخابیه تصریح کرده، نه داوطلب عضویت و این امر صرفاً شامل نامزدهایی می‌شود که دوره قبل در شورا عضویت داشته‌اند. با این دیدگاه می‌توان در محل درج تبصره ۲ در ذیل ماده ۳۰ تردید کرد که در مقام تشریح شرایط انتخاب‌شوندگان است؛ چون این شرایط نباید صرفاً مربوط به انتخاب‌شوندگانی باشد که قبلاً عضو شورا بوده‌اند. از طرفی دیگر، معنی و مفهوم واژه «سلب عضویت»، مربوط به دوران نمایندگی است؛ چون در زمان انتخابات، فرد ثبت‌نام‌کننده حتی اگر عضو شورای حاضر باشد، در کسوت داوطلب است، نه عضو شورا.

۱. اصلانی، فیروز و علی سهرابی، «کارکردهای نهاد شوراها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۴، دوره چهل و پنجم، شماره ۳، ص ۴۱۲.

یکی دیگر از موارد شفاف نبودن که موجب صدور دستورالعملی در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ از وزارت کشور گردیده، موضوع اطلاق مفهوم «محدوده بخش حوزه انتخابیه» به برخی روستاهاست. برای مثال، با انطباق ظاهر قانون، ساکنان شهر مرکزی حایز شرایط عضویت در شورای یکی از روستاهای بخش مرکزی شهرستان می‌شوند، اما بر اساس دستورالعمل یادشده این امکان وجود ندارد. یکی از مشکلاتی که در نبود شفافیت لازم ظهور پیدا می‌کند، تفسیرهای سلیقه‌ای و «خودسرانه»^۱ است که به نظر می‌رسد دستورالعمل صادرشده نیز از این سنخ باشد.

شرط اقامت برای برخورداری از حق رأی در دو سطح قابل اعمال است؛ یکی، اقامت برای مدتی معین در یک کشور و دیگری، اقامت در یک محل خاص؛ یعنی حوزه انتخابیه.^۲ از این رو، ابهام دیگر در زمینه موضوع سکونت رأی‌دهندگان، موضوع بند ۳ ماده ۲۹ قانون و نحوه تشخیص سکونت آن‌ها در حوزه انتخابیه است. با وجود صراحت قانون‌گذار در مورد سکونت رأی‌دهنده به مدت حداقل یک سال در محل رأی‌گیری (به استثنای شهرهای بالای یک صد هزار نفر)، چگونگی تمییز کارگزاران انتخاباتی در سکونت داشتن یا نداشتن رأی‌دهنده در شهری که رأی می‌دهد، به سکوت برگزار شده است. این امر باعث سوء استفاده داوطلبان شده است، به صورتی که افرادی را از شهرهای دیگر به حوزه انتخابیه خود انتقال می‌دهند تا به نفع آنان رأی دهند که این وضعیت در میان مجریان انتخاباتی به «رأی اتوبوسی» معروف است. (افراد از طریق اتوبوس یا مینی‌بوس به حوزه انتخابیه منتقل می‌شوند).

یکی از تدبیرهای بسیار مهم برای انجام انتخابات درست و سالم، برآورد دقیق یا قریب به واقع شمار و مشخصات دقیق کسانی است که طبق قانون می‌توانند از حق رأی استفاده کنند. نظر به این که به هر حال، عده‌ای نمی‌توانند در انتخابات شرکت کنند، قبل از آغاز انتخابات می‌بایست برای هر حوزه روشن باشد که چه کسانی می‌توانند رأی بدهند.^۳ فرآیندی که روز قبل از برگزاری ششمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی اجرایی گردید و متأسفانه آثار نامطلوبی برای روند و نتیجه انتخابات به خصوص در شهرهای زیر یک صد هزار نفر جمعیت و روستاها پدید آورد.

1. Arbitrary Action

۲. منصوریان، مصطفی، نظام حقوقی حاکم بر انتخابات مدیریت انتخابات و نظارت بر آن، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱، ص ۱۹۹.

۳. قاضی شریعت‌پناهی، پیشین، ص ۶۰۸.

بر اساس بند «ب» ماده ۶۸ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا مصوب ۲۹ آذر ۱۳۷۷ هیئت وزیران، بررسی شرایط انتخاب‌کنندگان به خصوص شرط سکونت آن‌ها بر عهده عوامل اجرایی صندوق نهاده شده است. معمولاً نمایندگان بخشدار، موظف به بررسی سکونت رأی‌دهندگان هستند. هیئت اجرایی انتخابات شوراهای نیز در زمان تعیین و معرفی اعضای صندوق رأی‌گیری به هیئت نظارت بخش برای تأیید آن‌ها، یک یا بیش از یک نفر از اعضا را از ساکنان روستا یا افراد مطلعی قرار می‌دهد که با ساکنان روستا آشنایی کامل داشته باشد.^۱ در روز قبل از انتخابات، دستورالعملی به شماره ۴۸۵۰۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۲۶ منضم به نامه هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای با شماره ۲۳۶۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۲۵ به استانداری‌های سراسر کشور ابلاغ گردید مبنی بر این‌که احراز شرط سکونت از عوامل اجرایی سلب و به ناظران هیئت نظارت بخش مستقر در حوزه‌های رأی‌گیری منتقل گردید. این امر با وجود صراحت آیین‌نامه اجرایی دارای اشکال اساسی بود و چنان‌که وزارت کشور قصد ایجاد تغییرات در آیین‌نامه اجرایی را داشت، می‌بایست از طریق مرجع صادرکننده آن یعنی هیئت وزیران به انجام چنین کاری دست می‌زد.

هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی داوطلبان شوراهای اسلامی شهر و روستا، موضوع دیگری است که با سکوت قانون مواجه است. افراد یا گروه‌های ثروت‌مند با استفاده از آسیب‌پذیری داوطلبان انتخاباتی در امر مالی، فرآیند انتخابات را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند که موجب از بین رفتن اعتماد مردم به نظام سیاسی می‌شود. نظام‌های انتخاباتی کشورهای دنیا، رویه‌های متفاوتی در این خصوص دارند، از جمله با ایجاد شفافیت و برابری در استفاده از منابع مالی برای داوطلبان، ضابطه‌مندسازی منطقی فعالیت‌های انتخاباتی و جلوگیری از اثرگذاری ثروت در روند انتخابات، برای جلوگیری از اثرگذاری پول در انتخابات می‌کوشند.^۲ انجام هزینه‌های گزاف توسط تعدادی از نامزدها یا از طریق حامیان مالی آن‌ها موجب می‌شود نامزد پیروز به نوعی وامدار حامیان قدرت و ثروت شود، به طوری که مجبور به دنبال کردن اهداف و برنامه‌های آن‌ها شود.^۳ این امر باعث بروز فساد اداری و از طرفی موجب ترجیح منافع شخصی یا گروهی به منافع جمعی خواهد شد.

۱. رنجبرزاده و خدادادی دشتکی، پیشین، ص ۵۱.

۲. منصوریان، پیشین، ص ۲۶۷.

3. Alexander, H., "Election Finance", *International of Elections*, Edited by Richard rose, UK: Macmillan Reference Ltd, 2000, p. 77.

بند چهارم. شرایط انتخاب‌شوندگان

در قوانین انتخابات بسیاری از کشورها، برای جلوگیری از ثبت نام بی‌مورد داوطلبان، دو شرط قرار داده‌اند؛ یکی، تأیید توسط معتمدین محلی یا گزینش اولیه و دیگری، وثیقه‌گذاری^۱ که به منظور جلوگیری از نامزد شدن افراد بدون پشتوانه است. نامزد بایستی مبلغی را به عنوان ودیعه در یک حساب بانکی متمرکز که به این منظور تعیین شده است، به عنوان سپرده واریز کند تا بخشی از هزینه‌های انتخابات از آن کسر شود و افرادی که هیچ گونه شانس برای موفقیت در پیروزی و راه‌یابی به کرسی‌های نمایندگی ندارند، نتوانند تنها از روی شهرت‌طلبی، خود را نامزد کنند. شاید هم بتوان به عنوان تأمین خواسته نهاد مدیریت انتخاباتی برای تمکین و پذیرش نتایج انتخاباتی از این مبلغ استفاده کرد.^۲ هم‌چنین فلسفه امضای حمایت نیز اثبات وجود پایگاه مردمی نامزد است تا نامزد انتخاباتی برای توفیق در ثبت نام به عنوان نامزد، چاره‌ای جز تهیه امضای برخی از نخبگان و فرهیختگان و ارائه آن به نهاد مدیریت انتخابات نداشته باشد. در این صورت، ضمن محدود شدن تعداد نامزدان و تسهیل برگزاری انتخابات و گزینش آسان‌تر رأی‌دهندگان، میزان خاصی از امضای حامیان نامزد با امکان کنترل اصالت امضا جمع‌آوری می‌شود.

در نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی به تاسی از نظام انتخاباتی کشور، این دو شرط مغفول مانده و باعث گردیده است که سیل عظیمی از متقاضیان عضویت در شوراهای اسلامی به محل ثبت نام نامزدهای انتخاباتی گسیل شوند و ضمن طولانی‌تر شدن فرآیند بررسی صلاحیت نامزدها، اصل شایسته‌سالاری نیز در هاله از ابهام باقی بماند.

بند پنجم. ضعف فرهنگی در پذیرش نتایج انتخابات

تلاش نظام‌های انتخاباتی علاوه بر نشان دادن دموکراتیک بودن انتخابات در کشور، راضی نگه داشتن نامزدهای شکست‌خورده در عرصه انتخابات است. پس قبول نتایج انتخابات از ناحیه تمامی بازیگران انتخاباتی می‌تواند دلیل و سند محکمی بر رعایت اصول حاکم بر انتخابات دموکراتیک به ویژه سلامت و شفافیت و اصیل بودن انتخابات، رقابتی بودن آن، منصفانه بودن و اعتبار و مشروعیت بخشی به چنین انتخاباتی باشد. البته بسیار کم پیش می‌آید که تمامی رقبای انتخاباتی و حامیان آن‌ها از نتایج انتخابات رضایت کامل داشته باشند.

۱. احمدی، علی، انتخابات در ایران، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص ۲۸۳.

۲. خسروی، پیشین، ص ۲۴۸.

نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی شهر و روستا سازوکار لازم و ضمانت اجرایی دقیق برای الزام تمامی بازیگران انتخاباتی برای پذیرش نتایج انتخابات ندارد. برای مقابله با معترضانی که شکایت مستند و مستدل ندارند، تدبیری اندیشیده نشده است و این افراد با طرح اعتراض‌های واهی موجب اخلاف در فرآیند انتخابات، اطاله اعلام نتایج و تأیید آن می‌شوند. پیش‌بینی نشدن این امر در قوانین و مقررات انتخاباتی، خلأ و شکافی آشکار است که رفع آن، گام دیگری در تحقق رسالت اصلی انتخابات و البته نظام شورایی مورد نظر اصل یک صدم قانون اساسی خواهد بود.

گفتار دوم. چالش‌های اجرایی

بند اول. مدیریت اجرایی انتخابات

مدیریت انتخابات را می‌توان مجموعه تمهیدات و اقداماتی شامل برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت و کنترل، هدایت و تصمیم‌گیری و انگیزش تعریف کرد که مدیران یا نهادهای برگزارکننده انتخابات انجام می‌دهند. منظور از انگیزش، اقداماتی است که هدف آن، تشویق کارگزاران انتخابات به اجرای صحیح و منطبق با انتظارات انتخابات است که با سازوکارهای مدیریتی درون سازمانی صورت می‌گیرد. تشویق شهروندان، نامزدها و ذی‌نفعان انتخابات به مشارکت با به کار بستن سازوکارهای برون سازمانی که از طریق رسانه‌های عمومی صورت می‌گیرد، بخشی از اقدامات مربوط به نظارت و تبلیغات انتخابات محسوب می‌شود.^۱

انتخابات سالم و عادلانه، دو رکن اساسی دارد: اول، قانون عادلانه و دوم، اجرای منصفانه.^۲ اجرای روند انتخابات و نظارت بر آن‌ها به طور معمول از سوی یک یا چند نهاد عالی و با تعداد نفرات محدود مدیریت می‌شود. اعمال و اجرای وظایف و اختیارات اجرایی و نظارتی بر مبنای سیاست‌ها، تصمیمات و دستورالعمل‌های آن نهاد توسط بازوهای اجرایی و نظارتی در سطوح پایین‌تر صورت می‌پذیرد.^۳

۱. قیصری، نورالله، دانیال طاهری فدافن و مهدی باقری فارسانی، «مدیریت انتخابات در ایران»، فصل‌نامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال چهارم، شماره ۱۳، ص ۲۱.

۲. احمدی، پیشین، ص ۲۰۳.

۳. منصوریان، پیشین، ص ۱۳۳.

با بررسی قوانین اساسی و انتخاباتی کشورها، سه الگوی ساختاری برای نظام مدیریت اجرایی انتخابات استخراج می‌شود:

۱. **الگوی مستقل**^۱: این مدل در کشورهایی وجود دارد که انتخابات در آن‌ها توسط یک «نهاد مدیریت انتخاباتی»^۲ مستقل از ساختار قوه مجریه با بودجه و وظایف و اختیارات مستقل اداره می‌شود. از این رو، این نهاد در مقابل قوه مجریه پاسخگو نیست، اما ممکن است در برابر پارلمان، قوه قضاییه یا رئیس کشور پاسخگو باشد.

۲. **الگوی حکومتی**^۳: این الگو در کشورهایی وجود دارد که انتخابات توسط قوه مجریه سازمان‌دهی و مدیریت می‌شود که معمولاً یک وزارت‌خانه خاص (نظیر وزارت کشور) یا مقامات عالی محلی، متولی برگزاری انتخابات می‌شوند. در این الگو، کمیسیون‌های انتخاباتی به صورت سلسله‌مراتبی و در نهایت، در برابر هیئت دولت پاسخگو هستند.

۳. **الگوی ترکیبی**^۴: در این مدل، ساختار مدیریت انتخابات، دوگانه یا دوساختاری است: یک ساختار سیاسی و سیاست‌گذار که خصیصه نظارتی و کنترلی دارد و مستقل از قوه مجریه است (نظیر قوه مستقل) و یک ساختار اجرایی در سازمان دولت ملی یا محلی (نظیر الگوی حکومتی). در این نوع الگو، اجرای انتخابات به عهده ساختار حکومتی و نظارت و کنترل به عهده ساختار مستقل است.^۵

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، متولی برگزاری انتخابات را مشخص نکرده است. قانون انتخابات مصوب شورای انقلاب، وزارت کشور را مأمور اجرای قانون یادشده دانسته است. با بررسی مواد مختلف قانون شوراها (ماده ۴۸ که بر دستور وزارت کشور مبنی بر شروع انتخابات تصریح کرده، ماده ۶۷ که وزارت کشور را موظف ساخته است حداقل یک ماه قبل از صدور دستور شروع انتخابات، مراتب را به اطلاع و تأیید هیئت مرکزی نظارت برساند و ماده ۶۹ که طبق آن، وزارت کشور می‌تواند

1. Independent model

2. Electoral Management Body

3. Government model

4. combination model

۵. خسروی، پیشین، ص ۲۶۵.

به منظور حسن انجام انتخابات، مأمورانی اعزام کند و آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای در ماده ۲۱، وزارت کشور را موظف به برآورد اعتبارات لازم برای انتخابات می‌کند و سرانجام، دستورالعمل مربوط به زمان‌بندی انتخابات)، وزارت کشور، متولی برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی است.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتخاب شهرداران، همانند دیگر انتخابات کشور، هیئت‌های اجرایی را مسئول برگزاری انتخابات دانسته، با این تفاوت که در هیئت‌های اجرایی علاوه بر فرماندار یا بخشدار و رییس ثبت احوال، مسئولان و اشخاص حقیقی دیگری را در کنار آنان برای عضویت در هیئت اجرایی پیش‌بینی کرده است، به این طریق که در انتخابات شوراهای اسلامی شهری، رییس آموزش و پرورش و در انتخابات شوراهای اسلامی روستایی، علاوه بر رییس آموزش و پرورش، مسئول جهاد کشاورزی بخش نیز می‌بایستی به عنوان اعضای اداری هیئت‌های اجرایی ایفای نقش کند و در کنار اعضای غیر اداری هیئت‌های اجرایی که منتخب سی نفر معتمد شهرستان هستند، در جلسات هیئت‌های اجرایی حضور یابند. این امر موجبات سردرگمی دست‌اندرکاران انتخابات را فراهم می‌آورد، به ویژه زمانی که دو انتخابات در حال برگزاری باشد؛ چون اعضای اداری هیئت‌های اجرایی با یکدیگر تفاوت دارند و مشکلاتی در فرآیند اجرای انتخابات پدید خواهد آمد.

تعداد اعضای غیر اداری هیئت‌های اجرایی، در انتخابات شوراهای شهر و روستا متفاوت است، به این صورت که در انتخابات شوراهای شهر، این تعداد (اعضای معتمد هیئت اجرایی)، ۸ نفر و در انتخابات شوراهای روستایی، ۷ نفر است. این امر نیز گاهی ناهماهنگی‌هایی را پدید می‌آورد که عمده‌تر از بی‌دقتی کارشناسان انتخابات ریشه می‌گیرد. البته نکته اساسی، مغایرت سازوکار پیش‌بینی‌شده برای نهاد مدیریت اجرایی انتخابات است که با مؤلفه‌های یک نهاد مستقل انتخاباتی مورد نظر استانداردهای جهانی مغایر است. به نظر می‌رسد مقررات قانونی مربوط به دعوت و حضور معتمدین محل به منظور مردمی کردن جریان انتخابات باشد. با این حال، چون ابتکار انتخاب آنان در دست مسئولان اجرایی دولتی است، استقلال معتمدان یادشده نمی‌تواند مورد تأیید باشد. به عبارت بهتر، آنان از بین مردم برگزیده شده‌اند، اما برگزیده مردم نیستند، بلکه در حدود وظیفه خاصی که برای آنان تعیین شده است، نماینده دولت محسوب می‌گردند.^۱

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، ۱۳۷۷، ص ۱۱۲.

تنها توجیه باقی مانده برای تطابق نظام انتخاباتی کشور با استانداردهای جهانی در این حوزه، حضور اقشار مختلف مردم به عنوان اعضای شعبه ثبت نام و رأی‌گیری است که توسط هیئت‌های اجرایی انتخاب می‌شوند تا با این کار ضمن رعایت حداقل‌های اصل نظارت همگانی، تا آن جا که ممکن است الگوی ترکیبی را از میان الگوهای سه‌گانه مدیریت اجرایی انتخابات برای نظام انتخاباتی کشور بپذیریم.

موضوع دیگر، ابهام در خصوص اعتراض به تصمیمات هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی در دیوان عدالت اداری بود که با صدور رأی وحدت رویه شماره ۰۰۳۴۸۷ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۲ تعیین تکلیف گردید. بر این اساس، رسیدگی به تصمیمات هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار گرفت.

بند دوم. نبود رویه‌های مناسب برای کمک به رأی‌دهندگان

طبق استاندارد مورد پذیرش کشورها، کارگزاران و مجریان انتخاباتی باید مساعدت لازم را برای رأی‌دهندگان معمول دارند. این امر به صورت عمومی و اختصاصی در نظر گرفته می‌شود. در صورت عام باید به همه رأی‌دهندگان، خدمات لازم برای پیمودن صحیح فرآیند انتخاباتی صورت گیرد. حالت دوم، مساعدت ویژه به افرادی است که در شرایط خاصی جسمی قرار دارند، مانند افراد معلول یا نابینا تا بتوانند رأی خود را به درستی بنویسند و به صندوق رأی‌گیری بیاورند.

نظام انتخاباتی شورا به جز اشاره کلی برای تسهیل و تسریع رأی‌دهی (در آیین‌نامه اجرایی قانون) با عبارت «اعضای شعبه باید ترتیبی اتخاذ نمایند که رأی‌دهندگان از یک سمت وارد محل شعبه شوند و پس از دادن رأی از سمت دیگر خارج گردند»، نه تنها مساعدت و راهنمایی خاصی برای رأی‌دهندگان منظور نکرده، بلکه صراحتاً اعلام کرده است که هیچ یک از اعضای شعبه و اصولاً افرادی که به هرگونه در شعبه، وظیفه‌ای بر عهده دارند، حق نوشتن رأی برای اشخاص را ندارند. در این راستا، در آموزش‌های رسانه‌ای معمولاً رأی‌دهنده تشویق شده است برای این کار، از وجود افراد خارج از شعبه که مورد اعتماد وی هستند، استفاده کند. بنابراین، غیر از افراد معلول و نابینا هستند کسانی که قادر به رأی دادن هستند، ولی از حمایت حداقلی قانون در این خصوص بی بهره‌اند، مثل سالمندان و بانوان باردار که تجدیدنظر قانون‌گذار در این حوزه را ضروری می‌نماید.

بند سوم. امنیت انتخابات

حفظ امنیت رأی‌دهندگان و مجریان و اقلام انتخاباتی، شرط لازم برای یک‌گزینش آزاد و واقعی است تا از یک سو، شهروندان در کمال آزادی و اطمینان خاطر، حق رأی خود را به اجرا گذارند و از طرف دیگر، مجریان انتخاباتی به دور از ترس و اضطراب از هر گونه تهدید و ارباب در فضایی آکنده از آرامش، قادر به انجام وظیفه خود شوند. در جهت تضمین سلامت انتخابات می‌بایست تدبیرهای مقتضی برای برقراری نظم و امنیت محل رأی‌گیری در نظر گرفت. بهترین گزینه برای اجرای این تدبیرها، ورود پلیس و نیروهای امنیتی به روند انتخابات است تا با حفاظت از محل رأی‌گیری، امنیت رأی‌دهندگان، مسئولان و تجهیزات مورد استفاده برای رأی‌گیری را فراهم آورند.

متأسفانه نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی شهر و روستا، شفافیت و صراحت لازم را برای امنیت انتخابات ندارد. هر چند تکلیف عام مأموران انتظامی، ایجاد نظم در جریان انتخابات است، اما قانون به طور صریح، به حفاظت از مسئولان، صندوق‌های رأی و محل رأی‌گیری نپرداخته است.

گفتار سوم. چالش‌های نظارتی

یکی از تعاریف صورت‌گرفته برای مفهوم نظارت بر انتخابات، «جمع‌آوری هدفمند اطلاعات راجع به فرآیند انتخاباتی و انجام قضاوت‌های آگاهانه در مورد این فرآیند بر اساس اطلاعات جمع‌آوری شده» است.^۱ در این راستا، رایج‌ترین اهداف نظارت انتخاباتی، «مشروعیت بخشیدن به یک فرآیند انتخاباتی» عنوان گردیده که در راستای نظارت همگانی از شاخص‌های برابری سیاسی در یک انتخابات آزاد و منصفانه است که بر اساس آن، مردم بایستی بر نحوه اجرای انتخابات نظارت داشته باشند که توسط منتخبان خودشان برگزار می‌شود.

در نظام‌های انتخاباتی کشورها، سه نوع نظارت پیش‌بینی شده است که عبارتند از: «سرپرستی»^۲، «کنترل»^۳ و «مشاهده»^۴. روش اول، بیانگر نظارت تأییدی یا تصدیقی است. روش دوم شامل مشاهده

۱. رُز، ریچارد، دایرةالمعارف بین‌المللی انتخابات، ترجمه: محمدتقی دل‌فروز، تهران: میزان، ۱۳۹۰، ص ۶۷۶.

2. Supervision

3. Monitoring

4. Observation

و گزارش تخلفات و دخالت در برخی موارد برای حل و فصل اختلافات بوده و شیوه آخر، تنها مشاهده و گزارش آن به مقام مافوق از سوی ناظر است. نمی‌توان با قاطعیت گفت که شیوه نهاد نظارتی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا کدام است، ولی به نظر می‌رسد که نظام انتخاباتی ایران بیش‌تر بر شیوه سرپرستی استوار است که در آن، ناظر، علاوه بر ملاحظه تخلف، وظیفه تأیید و تصدیق انتخابات را نیز در دستور کار دارد.^۱

بنابراین، همانند دیگر انتخابات ایران، نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی، غیر از حل و فصل دعاوی انتخاباتی که بر عهده محاکم قضایی است، تقریباً تمامی شئون نظارت در شیوه سرپرستی را بر عهده دارد. «در بسیاری از کشورها از جمله انگلستان، رسیدگی به دعاوی انتخاباتی بر عهده دستگاه قضایی است. در ترکیه برای رسیدگی به دعاوی انتخاباتی، محاکم خاص انتخاباتی پیش‌بینی شده است. نهاد متصدی صیانت از قانون اساسی در فرانسه، رسیدگی به دعاوی انتخابات پارلمانی و ریاست جمهوری را بر عهده دارد، اما رسیدگی به دعاوی انتخاباتی مربوط به انتخابات محلی (انتخابات شوراهای شهر و روستا، شوراهای شهرستان و شوراهای منطقه) و انتخابات پارلمان اروپا در فرانسه بر عهده محاکم اداری است. در تعدادی از کشورها با تکیه بر حاکمیت نهایی پارلمان و برای جلوگیری از مداخلات مقامات دیگر در قوه مقننه، حق رسیدگی نهایی به شکایات یا اعتراضات مربوط به انتخابات پارلمانی در قالب رسیدگی به اعتبارنامه‌های منتخبان بر عهده مجلس مربوط گذارده شده است».^۲

عمده‌ترین چالش انتخاب شوراهای اسلامی شهر و روستا در حوزه نظارت بر انتخابات، دو مقوله متفاوت است که عبارتند از:

۱. اعضای شوراهای اسلامی می‌توانند با وجود وظایف و کارکردهای آشکاری که برایشان ذکر شده است، نقش مهمی در برقراری ارتباط با نماینده مردم در مجلس شورای اسلامی ایفا کنند و در گردآوری رأی برای نماینده مجلس مؤثر باشند. با این حال، نمایندگان سعی دارند با تمهیدات

۱. گودوین گیل، گای. اس.، انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌الملل، ترجمه: جمال سیفی و سید قاسم زمانی، تهران: شهر دانش، ۱۳۸۳، ص ۷۷.

۲. تقی‌زاده، جواد، «اصل برابری و نظارت قانونی بر اجرای انتخابات نهادهای سیاسی»، مجله علمی و پژوهشی مطالعات حقوق دانشگاه شیراز، سال ۱۳۹۲، شماره ۱، ص ۱۱.

قانونی، افرادی را روانه شورا کنند که از هواداران خودشان باشند.^۱ از طرفی دیگر، طبق قوانین و مقررات، نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی بر عهده مجلس شورای اسلامی است که با تعیین هیئت‌های نظارت بر انتخابات (شامل ۳ نفر عضو هیئت)، این مهم را به سرانجام می‌رساند. ناظران انتخاباتی منتسب به نماینده مجلس هستند و امکان انتخاب افرادی با گرایش‌های هم‌سو با وی جهت عضویت در شوراهای اسلامی شهر و روستا متصور است؛ چون هیئت‌های نظارت، صلاحیت نامزدهای انتخاباتی را بررسی می‌کنند و بخش عمده‌ای از ناظران حاضر در شعبه ثبت‌نام و رأی‌گیری که منتخب هیئت‌های نظارت هستند، مسلماً به نماینده مردم در مجلس گرایش دارند. این امر ضمن این‌که شایبه نفوذ نماینده مردم شهرستان در مجلس بر اعضای شورای اسلامی را تقویت می‌کند، با استانداردهای متعدد نظارت همگانی مربوط به اصول حاکم بر انتخابات آزاد و منصفانه از جمله استقلال و بی‌طرفی ناظران انتخاباتی هم منافات دارد.

۲. برخلاف دیگر انتخابات کشور، انتخابات شوراهای اسلامی به لحاظ نهاد نظارت نیز متفاوت است. وظیفه نظارت بر دیگر انتخابات از جمله ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری را شورای نگهبان بر عهده دارد، ولی انتخابات شوراهای اسلامی تنها انتخاباتی است که مجلس وظیفه نظارت و تصدیق آن را بر دوش دارد. مهارت، دقت و تخصصی که ناظران شورای نگهبان به دلیل ثبات نهاد نظارت دارند، ناظران انتخابات شورای اسلامی از آن محرومند؛ زیرا ثبات آن‌ها تابع ثبات نماینده مجلس است. بنابراین، ناظران آموزش و تخصص کافی ندارند و این امر موجب تخدیش اصل تخصصی و حرفه‌ای بودن نظارت بر انتخابات می‌گردد.

ورود مجلس به موضوع نظارت بر انتخابات شوراهای بالقوه مستعد ایجاد تنش‌های قومی، محلی و سیاسی، کاهش اعتماد عمومی به مجلس، شکل نگرفتن تجربه نهادی و افزایش هزینه‌هاست. از این رو، تغییر مرجع نظارت بر انتخابات شوراهای می‌تواند موجبات اعمال صلاحیت دقیق‌تر را فراهم آورد و از سوی دیگر، نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز بهتر می‌توانند وظایف مرتبط به خود را انجام دهند.^۲

۱. طالب، مهدی، «شوراهای اسلامی روستایی: کارکردها، تنگناها»، فصل‌نامه تخصصی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۷، شماره ۸۴، ص ۱۱.

۲. معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی، «آسیب‌شناسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر

گفتار چهارم. چالش‌های سیاسی

شوراها، سازمان‌های واحدهای سرزمینی مانند ده، شهر، بخش، شهرستان و استان هستند که به صورت غیر متمرکز اداره می‌شوند.^۱ به رسمیت شناختن حقوق فردی و آزادی‌های عمومی افراد ملت، خود به خود موجب شکوفایی عقیده‌های مختلف در جامعه می‌شود که هر کدام به دنبال کسب مشروعیت^۲ و جذب طرفداران بیش‌تر، با هدف فتح قدرت از طریق قانونی (شرکت در رقابت‌های انتخاباتی) جهت اجرا و پیشبرد برنامه‌ها و عقیده‌های سیاسی خودشان در جامعه فعالیت می‌کنند. به رسمیت شناختن خط‌مشی‌ها و عقیده‌ها سیاسی مشروع در جامعه یا به عبارت دیگر، تکثرگرایی سیاسی،^۳ از اصول مهم دموکراسی محسوب می‌شود؛ زیرا ریشه در احترام به اصل آزادی دارد. تکثر گرایی سیاسی در کشور موجب پیدایش احزاب و تشکل‌های سیاسی متنوع با مرام‌نامه‌های مختلف می‌شود که به تمایلات سیاسی افراد ملت جهت می‌دهد و مبارزات انتخاباتی آن‌ها را نظام‌مند و منسجم می‌کند.^۴

امروزه وجود و فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در یک کشور از شاخص‌های اصلی حاکمیت مردم‌سالارانه است. در برخی نظام‌های انتخاباتی که دارای حوزه‌های انتخابیه چند کرسی هستند، یعنی امکان رأی دادن به چند نامزد وجود دارد، احزاب و گروه‌ها می‌توانند در انتخابات شرکت کنند.^۵ صرف نظر از کم‌ترین نقش احزاب سیاسی در انتخابات شوراها در عمل و در عرصه فعالیت‌های انتخاباتی، قانون شوراها نیز در هیچ‌جا از امتیاز خاصی برای گروه‌های سیاسی و حتی دیگر گروه‌های اجتماعی و انقلابی (همانند بسیاری از کشورهای سوسیالیستی و انقلابی) حرفی به

و روستا؛ پیشنهاد تشکیل کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۶۱۶۱، ۱۳۹۷، ص ۲۳.

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، ص ۱۱۶.

2. Legitimacy

3. Principle of Political Pluralism

۴. غفاری، پیشین، ص ۲۶

5. Maley, M., "Absentee Voting", *International of Encyclopedia of Elections*, Richard Rose. UK: Macmillan reference Ltd, 2000, p. 198.

میان نیاورده که البته در توجیه این اقدام، قانون‌گذار آن را متأثر از رفتار رأی‌دهی افراد در انتخابات شوراها دانسته است.

با این‌که این اقدام قانون‌گذار با افق ترسیم‌شده در قانون اساسی خصوصاً اصل ۲۶ منافات دارد، شایسته است که در راستای بند نهم سیاست‌های کلی نظام انتخابات تعیین‌شده توسط رهبر انقلاب اسلامی در سال ۱۳۹۵ ضمن بازنگری قانون و مقررات انتخابات شوراها، چارچوب‌ها و قواعد لازم برای فعالیت قانون‌مند و مسئولانه احزاب و تشکل‌های سیاسی در عرصه انتخابات مشخص گردد. انتخابات آزاد و منصفانه حکم می‌کند که تمامی احزاب و گروه‌های سیاسی در هر انشعابی بتوانند آزادانه در فعالیت‌های انتخاباتی حضور یابند و به مبارزات انتخاباتی خود بپردازند. این استاندارد که از شاخص‌های برابری سیاسی برشمرده می‌شود، معیاری است بر یک انتخابات سالم، رقابتی، رفتار عادلانه با کنشگران سیاسی و فراهم شدن فرصت یکسان برای همه افراد جامعه در زمان انتخابات.

گفتار پنجم. دیگر چالش‌ها

بند اول. نادیده گرفته شدن نقش رسانه‌ها در انتخابات

یکی از راه‌های دستیابی به دسترسی برابر، منصفانه و آزاد به رسانه‌ها که از اصول انتخابات دموکراتیک به شمار می‌رود، ایفای نقش صحیح، به‌هنگام و بی‌طرفانه در موسم انتخابات است. لازمه چنین معادله‌ای، وجود رسانه‌هایی آزاد و مستقل از حاکمیت است تا بتوانند ضمن انجام رسالت خود، در آگاه‌سازی مردم و اطلاع‌رسانی به عموم جامعه توفیق یابند. هرچند طبیعتاً مدیریت اجرایی انتخابات از طریق ابزارهای مختلف مانند سخنگوی دولت یا روابط عمومی نهاد اجرایی انتخابات، پیش‌بینی‌های لازم را در این خصوص انجام خواهد داد، ولی این حق مردم و رسانه است که بخواهند در زمان انتخابات در فرآیند دسترسی آزاد به اطلاعات در تعامل با همدیگر باشند.^۱

نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی شهر و روستا در مورد لزوم ورود رسانه‌ها در حوزه اطلاع‌رسانی انتخابات، صراحت لازم را ندارد. هم‌چنین با احصای وظایفی برای مطبوعات و نشریات که نه تنها کم‌ترین ارتباطی به اصل دسترسی برابر و آزاد به رسانه‌ها ندارد، بیش‌تر در جهت اعمال محدودیت

1. Siune, K., *Structure and Content of an Election Campaign on Danish Radio and Television*, Scandinavian Political Studies, 1975, p. 142.

بر رسانه‌ها برای خارج کردن آن‌ها از حواشی احتمالی گام برداشته است. در راستای دسترسی منصفانه نامزدها به رسانه‌ها، مطبوعات از درج مطلب در خصوص انصراف گروه یا اشخاصی از نامزدی منع شده‌اند. در صورت درج این قبیل مطالب، به نامزدها حق داده شده است که پاسخ خود را به نشریه یادشده بدهند و نشریه نیز طبق قانون مطبوعات، مکلف به چاپ فوری پاسخ در مهلت مجاز تبلیغات است. آیین‌نامه‌های اجرایی، مطبوعات را نیز مکلف کرده‌اند به نحوی اقدام کنند که فرصت پاسخ‌گویی برای نامزد در مهلت مجاز تبلیغات انتخاباتی فراهم باشد. این غفلت در مسیر مبارزات انتخاباتی خصوصاً مرحله تبلیغات انتخاباتی، چالش‌های متعددی را برای مجریان، ناظران، نامزدان و حتی محاکم قضایی ویژه جرایم انتخاباتی به وجود می‌آورد.

ضمن این‌که تجدیدنظر کلی در این مورد، ضروری می‌نماید، با توجه به توسعه و پیشرفت‌های فنی موجود در جامعه به نظر می‌رسد واژه «مطبوعات و نشریات» مندرج در فصل مربوط به تبلیغات در آیین‌نامه‌های اجرایی نزدیک به صواب نیست و بهتر است از واژه کلی «رسانه‌ها» در این خصوص استفاده شود. رسانه‌ها مثل رادیو و تلویزیون دارای ظرفیت بالایی در امر تبلیغات انتخابی هستند و چنان‌که به درستی مدیریت و استفاده شوند، موجب شکل‌گیری دستور کار برای رسانه و تأثیر آن در انتخابات به ویژه انتخابات حزبی خواهد بود.^۱

بند دوم. خلأ آموزش سیاسی و مدنی شهروندان

تعلیم مدنی یعنی «فرآیند پوشش‌دهنده مداوم و همیشگی در نظام دموکراتیک». در واقع، تعلیم مدنی، پوشش‌دهنده مفاهیم تعلیم اطلاعات رأی‌دهنده قابل اجرا توسط نظام آموزش و پرورش، آموزشگاه‌های تربیتی، دانشگاه‌ها، سازمان‌های جامعه مدنی و برخی نهادهای دولتی است.^۲ بنابراین، آموزش هر آن‌چه در مورد حقوق و تکالیف انتخاباتی متصور است، شامل تعلیم مدنی و سیاسی خواهد شد. تحقق این امر مستلزم آن است که دولت در یک بسته منسجم، برنامه‌ریزی اثربخشی را برای آشنایی شهروندان با حقوق و تکالیف سیاسی آنان انجام دهد که در ذیل این برنامه‌ها، آموزش‌های همگانی لازم در خصوص انتخابات نیز به سرانجام خواهد رسید.

1. Nicolas hapman, D. and Christian Elmelund and Rens Vliegthart and Claes H. deVreese and Erike Albaek, "Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage", Party Politics, 18, 2010, p. 9.

۲. خسروی، پیشین، ص ۳۰۲.

با نگاهی به اصل سوم قانون اساسی می‌توان دریافت که دولت، موظف است همه امکانات خود را برای بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها و تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون و مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار گیرد. ضمن این‌که بند ۸ سیاست‌های کلی نظام انتخابات بر «ارتقای سطح شناخت و آگاهی و آموزش‌های عمومی و ترویج هنجارهای انتخاباتی و نهادینه کردن آن در فرهنگ عمومی» تأکید کرده است. بنابراین، اراده کافی برای تعلیم سیاسی و مدنی توسط میثاق ملی و سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از اسناد بالادستی وجود دارد.

با این حال، نظام انتخاباتی کشور عمدتاً به منظور ارتقای سطح آگاهی مجریان انتخاباتی در آستانه برگزاری انتخابات، دوره‌های آموزشی را برای دست‌اندرکاران انتخاباتی برقرار می‌کند که در آموزش داوطلبان و منتخبان شوراهای اسلامی کارآمد بوده است. معمولاً صدا و سیما به عنوان رسانه ملی، برنامه‌های آموزشی انتخاباتی برای شهروندان به صورت کلان و عام در نظر می‌گیرد، اما به تدوین برنامه‌های آموزشی منظم و منسجم مدنی و سیاسی به صورت پایه از مدارس، دانشگاه‌ها و برای عموم شهروندان، ضروری به نظر می‌رسد. هم‌چنین استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها) به عنوان رابط بین دولت و ملت می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد.

نتیجه‌گیری

ناگفته پیداست که شفافیت قانون مربوط به انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا موجب جلوگیری از ایجاد چالش‌های حقوقی متعددی در فرآیند انتخابات می‌شود و برگزاری یک انتخابات مطلوب به دور از هر گونه خودسری و اعمال سلیقه را تضمین می‌کند. در این راستا، یکی از اصول مهم در فرآیند انتخابات، تضمین عدالت است، به نحوی که اطمینان حاصل شود همه شهروندان بدون تبعیض و با رعایت حقوق مدنی و سیاسی، امکان مشارکت در انتخابات را دارند. این امر موجب اثرگذاری بر انتخابات و افزایش مشارکت اجتماعی و آگاهی عمومی می‌شود. بر پایه این واقعیت، اصلاح قوانین مربوط به انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌تواند به حل بسیاری از چالش‌های حقوقی کمک کند که شرح آن گذشت. این اصلاحات باید با هماهنگی بین قوانین مربوط و رعایت اصول حقوقی حاکم بر انتخابات انجام شود. در این راستا، پیشنهادهایی ارائه می‌گردد:

۱. در بحث تقنین می‌بایست نسبت به تفکیک بخش انتخاباتی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران از دیگر بخش‌ها و تدوین آن به شکل قانونی مستقل همت گمارده شود.

۲. تجدیدنظر در تعداد و ترکیب هیئت‌های اجرایی و یکسان‌سازی آن در دو انتخابات شهری و روستایی.
۳. تجدیدنظر در نهاد مدیریت نظارت بر انتخابات به گونه‌ای که مانع از تبدیل آن به هیئت دخالت گردد.
۴. پیش‌بینی دو شرط راهبردی دریافت ودیعه و امضای حمایت از نامزدهای انتخاباتی برای محدود کردن دایره ثبت‌نام‌های کذایی و بدون پشتوانه برای داوطلبی.
۵. اشتراط شرط سکونت برای متقاضیان ثبت‌نام در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا.
۶. افزایش ضریب شفافیت در نحوه تشخیص سکونت رأی‌دهندگان در حوزه انتخابیه.
۷. برگزاری انتخابات رایانه‌ای.
۸. تعیین مصادیق اقشار مختلف مردم برای جلوگیری از سلیقه‌گرایی توسط فرمانداران و بخشداران در زمان انتخاب برای معتمدین محلی.
۹. توجه به نقش کلیدی رسانه‌ها، احزاب و گروه‌های سیاسی در فرآیند انتخابات.
۱۰. پیش‌بینی رویه‌هایی برای مساعدت به رأی‌دهندگان نیازمند کمک به ویژه افراد نابینا و معلول.
۱۱. انجام آموزش‌های لازم و کافی سیاسی و مدنی برای شهروندان و نامزدان.
۱۲. پیش‌بینی ضمانت اجرای لازم برای پذیرش نتایج انتخابات از سوی نامزدان و حامیان آن‌ها.
۱۳. تکمیل نقایص و خلأهای مربوط به امنیت انتخابات از طریق الزام مأموران انتظامی به حفاظت از محل رأی‌گیری و افراد حاضر در آن اعم از رأی‌دهندگان، نمایندگان نامزدان و مجریان انتخاباتی.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. احمدی، علی، انتخابات در ایران، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۲. خسروی، حسن، حقوق انتخابات دموکراتیک، تهران: مجد، ۱۳۸۸.
۳. رُز، ریچارد، دایرةالمعارف بین‌المللی انتخابات، ترجمه: محمدتقی دل‌فروز، تهران: میزان، ۱۳۹۰.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
۵. غفاری، هدی و فرزاد باباخانی، حقوق انتخابات، تهران: پژوهاک عدالت، ۱۴۰۲.
۶. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، ۱۳۸۳.
۷. گودوین گیل، گای. اس.، انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌الملل، ترجمه: جمال سیفی و سید قاسم زمانی، تهران: شهر دانش، ۱۳۸۳.
۸. منصوریان، مصطفی، نظام حقوقی حاکم بر انتخابات مدیریت انتخابات و نظارت بر آن، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱.
۹. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، ۱۳۷۷.

ب) مقاله

۱. اصلانی، فیروز و علی سهرابلو، «کارکردهای نهاد شوراها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۴، دوره چهل و پنجم، شماره ۳.
۲. ترمان، علی‌اکبر و سید حسین ملکوتی، «تأملی بر مفهوم حق رأی با رویکرد ارتقای مبانی نظری حق انتخاب شدن اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا در پرتو قانون اساسی»، فصل‌نامه مطالعات حقوق تطبیقی، تابستان ۱۴۰۲، شماره ۳۱.
۳. تقی‌زاده، جواد، «اصل برابری و نظارت قانونی بر اجرای انتخابات نهادهای سیاسی»، مجله علمی و پژوهشی مطالعات حقوق دانشگاه شیراز، سال ۱۳۹۲، شماره ۱.

۴. حبیب‌نژاد، سید احمد، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی در پرتو اصول تمرکززدایی»، فصل‌نامه حقوق اسلامی، بهار ۱۳۸۸، سال پنجم، شماره ۲۰.
۵. رنجبرزاده، جواد و خداداد خدادادی دشتکی، «آسیب‌شناسی ششمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا خرداد ۱۴۰۰»، فصل‌نامه پژوهش‌های مدیریت در جهان اسلام، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۷.
۶. طالب، مهدی، «شوراهای اسلامی روستایی؛ کارکردها، تنگناها»، فصل‌نامه تخصصی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۷، شماره ۸۴.
۷. قیصری، نورالله، دانیال طاهری فدافن و مهدی باقری فارسانی، «مدیریت انتخابات در ایران»، فصل‌نامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال چهارم، شماره ۱۳.
۸. مظهری، محمد، «تأملی بر فرآیند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه»، فصل‌نامه مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲.
۹. معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی، «آسیب‌شناسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا؛ پیشنهاد تشکیل کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۶۱۶۱، ۱۳۹۷.

ج) قانون و مقررات

۱. آیین‌نامه قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی.
۲. سیاست‌های کلی نظام در خصوص انتخابات.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی.

۱. سایت دیوان عدالت اداری.
۲. سایت روزنامه رسمی کشور.
۳. سایت سامانه ملی قوانین و مقررات کشور.
۴. سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

2. Latin Source

1. Alexander, H., "Election Finance", **International of Elections**, Edited by Richard rose, UK: Macmillan Reference Ltd, 2000.
2. Fisscher, S., "Electoral systems and political attitudes: Experimental evidence", SSRN, 17, 2021.
3. Larsrud, Stina, and Rita Taphorn, "Designing for Equality: Best-fit, medium-fit and non- favorable combinations of electoral systems and gender quotas", Stockholm, International IDEA, 2007.
4. Maley, M., "Absentee Voting", **International of Encyclopedia of Elections**, Richard Rose. UK: Macmillan reference Ltd, 2000.
5. Nicolas hapman, D. and Christian Elmelund and Rens Vliegthart and Claes H. deVreese and Erike Albaek, "Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage", Party Politics, 18, 2010.
6. Siune, K., **Structure and Content of an Election Campaign on Danish Radio and Television**, Scandinavian Political Studies, 1975.



Legal analysis of the challenges of the election law of the Islamic city and village council

Arham Hashempour¹

Tohid Kazemloo²

Amin Banazadeh Ardabili³

Abstract

Islamic city and village councils, as one of the symbols of democracy, have a law with a younger age than other laws and regulations related to elections due to their youth compared to other institutions. However, there are various challenges facing the elections of Islamic city and village councils. Based on this, in the present study, the most fundamental flaws in the Law on Organizations, Duties and Powers of Islamic City and Village Councils and Mayoral Elections, which cause confusion to election administrators, including managers, monitoring bodies, and approving bodies, have been identified in the present research using a descriptive-analytical method. Legislative, executive, supervisory and political has been examined and finally the conclusion has been reached that in some parts of the law, it does not have the necessary transparency and also regarding the composition of the executive and monitoring boards as well as the use of the capacity of media and parties in elections and Most importantly, the separation of the election section from the current law requires a general revision based on legal and electoral principles.

Keywords: elections, structure, Islamic councils, laws, challenges.

1. , Assistant Prof, Department of Law, Urmia Branch, Islamic Azad University, Urmia, Iran. Email: arhamhashempoor@gmail.com

2. , MA. in Public Law, Urmia Branch, Islamic Azad University, Urmia, Iran, Email: kazemlootohid100@gmail.com

3. Ph.D. Student. in Public Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran. Email: banazadehamin@yahoo.com