

آسیب‌شناسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر
انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا؛
پیشنهاد تشکیل کمیسیون ملی
انتخابات شوراهای اسلامی

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰

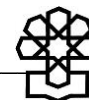
شماره مسلسل: ۱۶۱۶۱

آذرماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۴
۱. نهاد مدیریت انتخابات	۴
۲. سه الگوی مدیریت انتخابات	۶
۳. اعضای نهاد مدیریت انتخابات	۷
۴. روابط اعضای نهاد مدیریت انتخابات با دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات	۹
۵. اصول راهنمای نهاد ملی انتخابات	۱۰
۶. آسیب شناسی الگوی مدیریت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا	۱۴
۷. الگوی پیشنهادی	۲۰
۱-۷. کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و کمیسیون انتخابات استان، شهرستان و بخش	۲۱
۲-۷. پیش نویس طرح قانونی کمیسیون ملی انتخابات و نظارت بر انتخابات شوراها	۲۴
نتیجه گیری	۳۱
منابع و مأخذ	۳۲



آسیب‌شناسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا؛

پیشنهاد تشکیل کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی

چکیده

موضوع ارزیابی نظارت مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای یکی از اولویتهای اصلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۶ بوده است. بر این اساس دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌ها که از مدت‌ها پیش آسیب‌شناسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر و روستا را در دستور کار قرار داده بود به طور ویژه بر روی موضوع نظارت مجلس بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا متمرکز شد و اقدامات متعددی برای نیل به نتایج متقن و نگارش این گزارش انجام داد. این اقدامات شامل برگزاری نشست‌های کارشناسی متعدد با دستگاه‌های مرتبط از قبیل وزارت اطلاعات، دبیرخانه هیئت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و کارشناسان و صاحب‌نظران شوراهای و مطالعه تطبیقی مدل‌های مدیریت انتخابات در کشورهای دیگر در قالب ترجمه کتاب بود و در نهایت بر اساس این فعالیت‌ها و نشست‌ها، گزارش کارشناسی همراه با پیش‌نویس قانونی تهیه شد و در اختیار کارشناسان داخلی و بیرونی مرکز پژوهش‌ها قرار گرفت و بعد از اخذ نظرات و انجام اصلاحات لازم، پیشنهاد دفتر مطالعات سیاسی برای مدیریت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در قالب یک پیش‌نویس قانونی که مشتمل بر ۲۴ ماده است، ارائه شد.

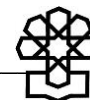
بر اساس این مطالعات، در دنیا برای مدیریت انتخابات سه الگوی نهادی وجود دارد: الگوی مستقل، حکومتی و مختلط. در الگوی مستقل مدیریت انتخابات به وسیله نهادی که مستقل از قوه مجریه است، سازماندهی و اداره می‌شود. در الگوی حکومتی، مدیریت انتخابات به وسیله یکی از وزارتخانه‌های قوه مجریه (نظیر وزارت کشور) و یا از طریق دستگاه‌های محلی قوه مجریه سازماندهی و مدیریت می‌شود. در الگوی مختلط نهاد مدیریت انتخابات دارای ساختار دوبخشی است: یک نهاد مدیریت انتخابات سیاستگذار یا ناظر که مستقل از قوه مجریه است و یک نهاد مجری مدیریت انتخابات که درون یکی از ادارات یا حکومت محلی قرار دارد.

فارغ از اینکه کدام الگو در یک کشور مورد استفاده قرار گیرد عملکرد نهاد مدیریت انتخابات زمانی موفقیت‌آمیز است که بر پایه اصول راهنمای خاصی مانند استقلال در تصمیم‌گیری و عمل، بی‌طرفی، سلامت، کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی و حرفه‌ای بودن شکل گرفته باشد. تجربه ثابت کرده امکان تحقق این عوامل در الگوی مستقل بیش‌تر از دو الگوی دیگر است.

الگوی فعلی مدیریت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا همانند انتخابات مجلس، ریاست جمهوری و خبرگان الگویی مختلط است که هریک از وظایف اجرایی و نظارتی توسط دو نهاد متفاوت انجام می‌شود. در انتخابات شوراها، بخش نظارت توسط هیئت مرکزی نظارت و بخش اجرایی آن توسط وزارت کشور انجام می‌شود. اصول راهنمایی که در بالا به آنها اشاره شد در الگوی فعلی نظارت بر انتخابات شوراها چندان برآورده نمی‌شوند. به عبارتی نظارت مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراها به عدم استقلال هیئت‌های نظارت و هیئت‌های اجرایی، احتمال ایجاد تنش‌های قومی، محلی و سیاسی، کاهش اعتماد عمومی به مجلس، بروز شبهه نسبت به سلامت برگزاری انتخابات و افزایش هزینه‌ها منجر می‌شود.

با توجه به نقایص و معایب الگوی فعلی مدیریت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا ضرورت دارد در آن بازنگری صورت گیرد و الگوی جدیدی که بیش از پیش با اصول و راهنمای نهاد ملی انتخابات انطباق داشته باشد و در آن این ایرادها به حداقل رسیده باشد، طراحی شود. بر اساس الگوی مستقل که وظیفه سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر انتخابات را بر عهده دارد و در حال حاضر ۶۳ درصد کشورهای جهان از این الگو تبعیت می‌کنند، کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا پیشنهاد شده است. کمیسیون ملی انتخابات بر پایه ویژگی‌هایی همچون دارا بودن جایگاه برجسته، استقلال نهادی، تقویت شفافیت، پایداری تجربه نهادی و حرفه‌ای بودن شکل گرفته است. کمیسیون ملی انتخابات با پیروی از الگوی مستقل متشکل از افراد حرفه‌ای با صلاحیت‌های مختلف است که توسط قوه مقننه، مجریه و قضائیه و شورای عالی استان‌ها و همچنین احزاب جهت سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا تشکیل می‌شود. البته برای این کمیسیون علاوه بر وظایف مذکور، رسالت نظارت بر ثبت احزاب و عملکرد آنها یا سایر وظایفی که بعداً قانونگذار ممکن است در موضوع انتخابات برای آن تعیین کند، پیش‌بینی شده است.

کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا دارای ۱۱ عضو است که ۶ عضو آن منتخب سه قوه کشور - مجریه، مقننه و قضائیه -، دو عضو منتخب شورای عالی استان‌ها و دو عضو منتخب خانه احزاب هستند که بر اساس صلاحیت تخصصی خود در حوزه‌های انتخابات، احزاب و شوراهای اسلامی شهر و روستا انتخاب می‌شوند. عضو یازدهم، رئیس کمیسیون ملی انتخابات است که از میان اعضا و یا خارج از آن توسط اعضای کمیسیون تعیین و جهت تصویب به رئیس‌جمهور معرفی می‌شود و در صورت تصویب، رئیس‌جمهور نامزد ریاست کمیسیون را به مجلس معرفی می‌کند. بنابراین انتخاب رئیس کمیسیون ملی نیازمند طی فرایندی است که از موافقت همزمان اعضای کمیسیون، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی عبور می‌کند. در این فرایند هم استقلال کمیسیون در تعیین رئیس رعایت شده است و هم رابطه کمیسیون با قوای مجریه و مقننه برقرار شده است. در صورتی که



رئیس ملی انتخابات از میان اعضای این کمیسیون انتخاب شود، عضو جایگزین بلافاصله از طرف مقام یا دستگاه تعیین کننده به کمیسیون معرفی خواهد شد. رئیس کمیسیون ملی انتخابات، رئیس دبیرخانه کمیسیون است. از این رو وی رابط دبیرخانه و کمیسیون است.

عضویت در کمیسیون ملی تمام وقت بوده و اعضا می توانند همزمان در شغل دیگری مشغول باشند و در صورتی که اعضا از کارمندان سازمان های دولتی بوده، باید مأموریت تمام وقت برای آنها صادر شود. همچنین جهت تضمین استقلال رأی اعضای کمیسیون، عزل آنها توسط دستگاه تعیین کننده ممنوع است و صلاحیت عزل اعضا در صورت تخلف از وظایف قانونی یا از دست دادن شرایط به دیوان عالی کشور واگذار شده است. در صورتی که هر یک از اعضای کمیسیون ملی در طول دوره عضویت به هر دلیل عضویت خود را از دست بدهد، عضو جایگزین توسط مقام یا دستگاه تعیین کننده برای مدت باقی مانده تعیین خواهد شد.

اعضای کمیسیون ملی انتخابات (البته به غیر از رئیس کمیسیون ملی) برای مدت هشت سال انتخاب می شوند و هر چهار سال یک بار جهت حفظ تجربه نهادی، یک نفر از اعضای منتخب سه قوه کشور و شورای عالی استان ها با عضو جدید جایگزین می شود.

همچنین پیش از شروع فرایند انتخابات در سطح استان، شهرستان و بخش نیز، کمیسیون های انتخابات مربوطه جهت نظارت بر انتخاب شوراهای اسلامی محدوده حوزه خود تشکیل می شوند. کمیسیون انتخابات استان دارای هفت عضو است که سه عضو آن یعنی رئیس کمیسیون و دو نفر کارشناس در حقوق انتخابات و مسائل شوراها توسط کمیسیون ملی انتخابات، یک عضو، کارشناس در انتخابات و مسائل شوراها توسط وزیر کشور، یک عضو، قاضی بازنشسته آشنا به مسائل انتخابات توسط رئیس قوه قضائیه، یک عضو، کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا توسط شورای عالی استان ها و یک عضو، از احزاب با انتخاب خانه احزاب انتخاب می شوند. کمیسیون انتخابات شهرستان با پنج عضو، مرکب از رئیس کمیسیون و یک نفر آشنا به حقوق انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب کمیسیون استان، یک نفر آشنا به انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب استاندار مربوط، یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یک نفر کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شورای استان مربوط تشکیل می شود و کمیسیون انتخابات بخش با پنج عضو، شامل رئیس کمیسیون انتخابات و یک نفر آشنا به حقوق انتخابات به انتخاب کمیسیون انتخابات استان، یک نفر آشنا به انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب استاندار مربوط و یک نفر قاضی کمیسیون آشنا به مسائل انتخابات به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یک نفر کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شوراهای اسلامی استان مربوط تشکیل می شود، این کمیسیون ها بعد از انتخابات منحل می شوند.

مقدمه

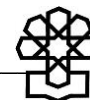
برگزاری انتخابات معمولاً کار تخصصی است که در هر کشور توسط حکومت سازماندهی و اجرا می‌شود. این کار یک وظیفه اداری بسیار پیچیده است که در فضای کاملاً سیاسی اجرا می‌شود. وقتی این وظیفه به خوبی انجام شود معمولاً توجه چندانی را به خود جلب نمی‌کند، اما اگر انتخابات به خوبی برگزار نشود پیامدهای آن می‌تواند مشکل‌ساز باشد. برگزاری انتخابات با مشروعیت و اعتبار بالا منوط به وجود یک نهاد مدیریت انتخابات حرفه‌ای، کارآمد و با استقلال کامل است. در دنیا نهاد مدیریت انتخابات دو کارویژه اجرا و نظارت در امر انتخابات را بر عهده دارد.

در ایران، اجرای انتخابات ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی، خبرگان رهبری و شوراهای اسلامی شهر و روستا به وزارت کشور سپرده شده است. بر اساس اصل نودونهم قانون اساسی نظارت بر انتخابات ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان و همه‌پرسی بر عهده شورای نگهبان است. در این اصل از انتخابات شوراهای نامی به میان نیامده و قانونگذار بر اساس ماده (۵۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، نظارت بر انتخابات شوراهای را طبق مواد (۷۳) و (۷۴) قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ به عهده مجلس شورای اسلامی نهاده است.

این گزارش در پی پاسخ به این سؤال است که آیا الگوی فعلی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا مطلوب و کارآمد بوده است؟ در صورت وجود ایرادها بر این الگو، آیا می‌توان راهکار بهتر و مؤثرتری برای نظارت بر انتخابات شوراهای پیش‌بینی کرد؟ پیش از ورود به بیان آسیب‌شناسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا لازم است مباحث مهم و اساسی مرتبط با اجرا و نظارت بر انتخابات شامل نهاد مدیریت انتخابات، الگوهای مدیریت انتخابات و اصول راهنمای نهاد مدیریت انتخابات که بیانگر تجربه نظام‌های سیاسی جهان در برگزاری و نظارت بر انتخابات است، بیان شود تا چارچوبی برای ارزیابی و آسیب‌شناسی الگوی نظارت مجلس بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا فراهم شود و بتوان بر این اساس، الگوی کارآمد و مطلوب را پیشنهاد کرد.

۱. نهاد مدیریت انتخابات

پیچیدگی و مهارت‌های تخصصی لازم برای مدیریت انتخابات نیازمند ایجاد نهاد یا نهادهایی است که مسئول فعالیت‌های انتخاباتی باشند. این نهادها شکل‌ها و اندازه‌های مختلفی دارند و به نام‌های متفاوتی نظیر کمیسیون انتخابات، اداره انتخابات، شورای انتخابات، واحد انتخابات یا هیئت انتخابات شناخته می‌شوند. اصطلاح نهاد مدیریت انتخابات به نهاد یا نهادهایی اطلاق می‌شود که صرفنظر از نوع چارچوب نهادی گسترده هر کشور، مسئولیت مدیریت انتخابات را بر عهده دارند.



وظایف یک نهاد مدیریت انتخابات عموماً شامل تعیین سیاست‌ها و اجرای اقدامات اداری و تدارکاتی اصلی است. اما مهم این است که نهاد مدیریت انتخابات چگونه می‌تواند استقلال خود را حفظ کند، کنترل مدیریتی خود را اعمال نماید، از سلامت خود محافظت کند و شفافیت داشته باشد و کارایی را تضمین کند، ضمن اینکه قواعد و رویه‌ها را به طور حرفه‌ای اجرا کند و نظام انتخاباتی را در مسیر خدمت‌رسانی به رأی‌دهنده قرار دهد.

بنابراین نهاد مدیریت انتخابات؛ سازمان یا نهادی است که از حیث قانونی مسئولیت مدیریت برخی یا همه عناصری را بر عهده دارد که برای برگزاری انتخابات یا ابزارهای دموکراسی مستقیم نظیر همه‌پرسی یا ابتکارات شهروندی ضروری هستند. این عناصر ضروری عبارتند از:

- تعیین واجدین شرایط رأی‌دهی،

- دریافت و تأیید صلاحیت نامزدهای مشارکت سیاسی (درخصوص انتخابات، احزاب سیاسی و نامزدها)،

- رأی‌گیری از مردم،

- شمارش آرا،

- زمانبندی و اعلام نتایج.

اگر این عناصر ضروری بین نهادهای متعدد تقسیم شده باشند در این صورت مجموعاً همه نهادهای سهیم در انجام این وظایف را می‌توان نهادهای مدیریت انتخابات تلقی کرد. همچنین نهاد مدیریت انتخابات می‌تواند یک نهاد قائم به ذات باشد و یا واحد مدیریت مجزایی در درون نهاد بزرگ‌تری باشد که ممکن است از صلاحیت‌های غیرانتخاباتی نیز برخوردار باشد. علاوه بر این عناصر ضروری، نهاد مدیریت انتخابات ممکن است وظایف دیگری را نیز انجام دهد که به برگزاری انتخابات و ابزارهای دموکراسی مستقیم کمک کنند (نظیر ثبت نام رأی‌دهنده، تعیین مرزهای حوزه‌های انتخابیه، آموزش و اطلاع‌رسانی به رأی‌دهنده، نظارت بر رسانه‌ها و حل دعاوی انتخاباتی). نهادی که هیچ‌یک از عناصر ضروری انتخابات را به غیر از تعیین مرز حوزه‌ها (نظیر کمیسیون تعیین مرز حوزه‌ها، حل دعاوی انتخاباتی نظیر دادگاه انتخابات)، نظارت بر رسانه‌ها در دوره انتخابات (نظیر کمیسیون نظارت بر رسانه‌ها)، یا انجام آموزش و اطلاع‌رسانی به رأی‌دهنده (نظیر کمیسیون آموزش مدنی) انجام می‌دهد، نهاد مدیریت انتخابات تلقی نمی‌شود، زیرا هیچ‌یک از عناصر فوق‌الذکر را مدیریت نمی‌کند.

۲. سه الگوی مدیریت انتخابات

به طور کلی در دنیا برای برگزاری انتخابات سه الگوی نهادی وجود دارد:

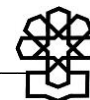
الف) الگوی مستقل

الگوی مستقل مدیریت انتخابات در کشورهایی استفاده می‌شود که در آنها انتخابات به وسیله نهادی که مستقل از قوه مجریه است، سازماندهی و اداره می‌شود؛ در واقع اعضای این نهاد خارج از قوه مجریه هستند. در این مدل، نهاد مدیریت انتخابات بودجه خاص خود را دارد و خودش آن را مدیریت می‌کند و در مقابل وزارتخانه یا اداره حکومتی پاسخگو نیست. البته این نهاد ممکن است به مجلس، قوه قضائیه و یا رئیس دولت پاسخگو باشد. در این الگو، نهادهای مدیریت انتخابات ممکن است از درجات مختلف استقلال و پاسخگویی مالی و سطوح متفاوتی از پاسخگویی عملکردی برخوردار باشند. بسیاری از دموکراسی‌های جدید و نوظهور این الگو را انتخاب کرده‌اند، از جمله: ارمنستان، بوسنی و هرزگوین، بورکینافاسو، کانادا، کاستاریکا، استونی، گرجستان، هند، اندونزی، لیبریا، جزیره موریس، نیجریه، لهستان، آفریقای جنوبی، تایلند و اروگوئه.

این الگو اگر چه از مزایایی همچون استقلال از نهاد دولت، بی‌طرفی و ... برخوردار است، اما با مشکلاتی اساسی در عرصه عمل روبه‌روست. ممکن است این نهاد مستقل از نفوذ سیاسی لازم برای کسب منابع مالی کافی و به موقع برخوردار نباشد و یا مهارت و تجربه لازم برای تعامل با محیط‌های بوروکراتیک را نداشته باشد. به عبارتی استقلال نهادی موجب می‌شود که استفاده از ساختارهای کم‌هزینه یا رایگان حکومتی برای کمک به اجرای انتخابات دشوار شود.

ب) الگوی حکومتی

در کشورهایی که از الگوی حکومتی مدیریت انتخابات استفاده می‌کنند انتخابات به وسیله یکی از وزارتخانه‌های قوه مجریه (نظیر وزارت کشور) یا از طریق دستگاه‌های محلی قوه مجریه سازماندهی و مدیریت می‌شود. در جایی که نهادهای مدیریت انتخابات حکومتی در سطح ملی وجود دارند، این نهادها تحت مسئولیت یک وزیر یا مدیر دولتی قرار می‌گیرند و در مقابل یکی از وزرای کابینه پاسخگو هستند. بودجه این نهاد ذیل بودجه یک وزارتخانه دولتی یا دستگاه محلی تعریف می‌شود. کشورهایی که از این الگو استفاده می‌کنند عبارتند از: دانمارک، سنگاپور، سوئیس، بریتانیا (تنها برای انتخابات و نه همه‌پرسی) و ایالات متحده. در سوئیس، بریتانیا و ایالات متحده انتخابات توسط نهادهای محلی برگزار می‌شود. برگزاری انتخابات بر اساس این الگو نیز اگر چه دارای مزایایی مانند برخورداری از جایگاه مناسب، بهره‌گیری از امکانات دولتی و کاهش هزینه‌هاست اما به دلیل اینکه کاملاً وابسته به قوه مجریه می‌باشد ممکن است پذیرش نتایج از مقبولیت چندانی در بین جناح‌های سیاسی برخوردار نباشد و همین مسئله مشروعیت انتخابات را تحت‌الشعاع قرار دهد یا کارکنان این نهاد از مهارت‌های انتخاباتی مناسب برخوردار نباشند.



ج) الگوی مختلط

الگوی مختلط مدیریت انتخابات معمولاً از نهادهای مدیریت انتخابات دو بخشی و ساختار دوگانه برخوردار است:

- نهاد مدیریت انتخابات سیاستگذار یا ناظر که مستقل از قوه مجریه است (نظیر نهاد مدیریت انتخابات در الگوی مستقل)،

- نهاد مدیریت انتخابات مجری که درون یکی از ادارها یا حکومت محلی قرار دارد (نظیر نهاد مدیریت انتخابات در الگوی حکومتی).

در مدل مختلط، انتخابات به وسیله بخش دولتی نهاد مدیریت انتخابات برگزار می‌شود و بخش مستقل نهاد مدیریت انتخابات بر آن نظارت می‌کند. مدل مختلط در فرانسه، ژاپن، اسپانیا و بسیاری از مستعمره‌های سابق فرانسه، به ویژه در غرب آفریقا (برای مثال در مالی و سنگال) مورد استفاده می‌شود. بررسی‌ها در مورد نهاد مدیریت انتخابات در ۲۱۷ کشور در سال ۲۰۱۴ نشان می‌دهد که ۶۳ درصد دارای الگوی مستقل، ۲۳ درصد دارای الگوی حکومتی و ۱۲ درصد دارای الگوی مختلط هستند (۲) درصد باقی‌مانده کشورهایی هستند که انتخابات ملی برگزار نمی‌کنند).^۱

۳. اعضای نهاد مدیریت انتخابات

اعضای نهاد مدیریت انتخابات به سطح بالایی از مهارت‌های مدیریتی و تعهد به حفظ سلامت خود در برابر فشارهای گوناگون نیاز دارند. در حالت ایدئال، نهاد مدیریت انتخابات برای کارآمدی عملکرد باید دارای اعضای با طیف گسترده‌ای از مهارت‌های مورد نیاز باشد، از جمله مهارت در قوانین، ارتباطات، آموزش، فناوری و مهارت‌های مدیریت جمعی. از این رو زمانی اعتماد عمومی به نهاد مدیریت انتخابات افزایش می‌یابد که قانون انتخابات در خصوص اعضای این نهاد شامل موارد زیر باشد:

۱. شرایط برای عضویت در نهاد مدیریت انتخابات به صورت شفاف تعریف شده و برای وظیفه پیچیده مدیریت بی‌طرفانه فرایندهای انتخاباتی مناسب باشد.

۲. وجود سازوکارهای شفاف و مبتنی بر شایستگی برای نامزدهای عضویت.

۳. شیوه انتخاب و انتصاب و دوره تصدی اعضای نهاد مدیریت انتخابات در کشورهای مختلف از تنوع زیادی برخوردار است. البته برای اینکه نهاد مدیریت انتخابات، کارآمد باشد، اعضای آن باید از جایگاهی برخوردار باشند که محترم شمرده شوند و دارای روابط برابری با نهاد دولت و مجلس باشند. در کشورهای مختلف نهاد مدیریت انتخابات معمولاً ترکیبی از اعضای غیرسیاسی نظیر قضات، دانشگاهیان، نمایندگان جامعه مدنی و کارکنان اداری هستند و غالباً از چهره‌های عمومی برجسته‌ای

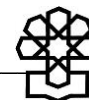
۱. «مدیریت انتخابات»، ترجمه محمدتقی دلفروز، ویراست ۲۰۱۵، مرکز پژوهش‌های مجلس (در حال چاپ)، ص ۳۴.

هستند که به بی‌طرفی سیاسی مشهورند و در حوزه‌هایی نظیر حقوق، مدیریت دولتی، علوم سیاسی یا رسانه صاحب تخصص هستند. به همین دلیل گفته می‌شود اعضای نهاد مدیریت نباید حداقل در سال‌های اخیر در سیاست حزبی فعال بوده باشند.

از سوی دیگر بسیاری از تحلیلگران سیاسی معتقدند که وجود نمایندگان حزبی در نهاد مدیریت انتخابات، بین بازیگران در رقابت انتخاباتی اجماع ایجاد می‌کند، شفافیت را افزایش می‌دهد و اعتماد به فرایند انتخابات را بهبود می‌بخشد. چه بسا نقش فعال رهبران احزاب سیاسی در فرایند انتخابات، به ویژه از طریق حضور در نهاد مدیریت انتخابات، مشوقی جهت مشارکت مردم در انتخابات محسوب شود. البته نهاد مدیریت انتخابات چندحزبی می‌تواند تصمیم‌گیری را با مانع یا اختلال مواجه کند، به ویژه در جایی که پای منافع حیاتی احزاب سیاسی در میان باشد. البته حضور سیاستمداران در نهاد مدیریت انتخابات ممکن است مخفیانه بودن را در موضوعاتی نظیر امنیت اقلام انتخاباتی و برگه‌های رأی تضعیف کند. همچنین نهادهای مدیریت انتخابات چندحزبی معمولاً موجب نارضایتی می‌شوند، به ویژه بین احزاب اقلیت که شاید از نهاد مدیریت انتخابات کنار مانده‌اند، یا به خاطر اینکه در مجلس نماینده ندارند و یا به خاطر اینکه در مذاکراتی که به انتصابات اولیه اعضای نهاد مدیریت انتخابات منجر شده، حضور نداشته‌اند.

امنیت شغلی اعضای نهاد مدیریت انتخابات و مصونیت آنها از تعرضات غیرموجه نظیر قطع یا کاهش حقوق و مزایا و خدمات یا تعقیب مغرضانه و مصونیت در برابر خطر عزل به وسیله قوه مجریه یا مرجع دیگر چارچوبی فراهم می‌کند که درون آن اعضای نهاد مدیریت انتخابات می‌توانند کارشان را به گونه‌ای بی‌طرفانه، حرفه‌ای، بدون ترس یا جانبداری و مقاومت در برابر فشارهای سیاسی انجام دهند. اعضای نهاد مدیریت انتخابات ممکن است برای اتخاذ تصمیماتی که خوشایند قوه مجریه یا مجلس نیست چندان اطمینان خاطر نداشته باشند، به ویژه اگر بدانند که بدون طی فرایند درست قانونی ممکن است عزل شوند یا حقوق و مزایای‌شان کاهش یابد.

در بسیاری از کشورها تأمین امنیت شغلی برای اعضای نهاد مدیریت انتخابات در قانون انتخابات شبیه امنیت شغلی مسئولان ارشد قضایی است: آنها تنها می‌توانند به دلایل موجهی نظیر سوءمدیریت یا ناتوانی روحی و جسمی عزل شوند. برای مثال در مالزی، پاکستان و زامبیا این شرایط وجود دارد. در هند، رأی اکثریت دوسوم مجلس برای عزل یک عضو نهاد مدیریت انتخابات لازم است، حتی اگر تخلف و سوءمدیریت او ثابت شده باشد. در جاهای دیگری اعضای نهاد مدیریت انتخابات از امنیت شغلی کم‌تری برخوردارند و می‌توانند به وسیله پارلمان (لاتویا) یا بر اساس مدارک سوءمدیریت و تخلف (لیبریا) عزل شوند. برای مثال در سودان جنوبی اعضای کمیسیون انتخابات می‌توانند به وسیله رئیس‌جمهور به دلیل غیبت مکرر، محکومیت به واسطه تقلب یا انجام کارهای شنیع اخلاقی یا رأی دوسوم اعضا از نهاد مدیریت انتخابات کنار گذاشته شوند.



۴. روابط اعضای نهاد مدیریت انتخابات با دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات

دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات در همه نهادهای مدیریت انتخابات، دستگاه مجری سیاست‌هاست. در نهادهای مدیریت انتخابات حکومتی، دبیرخانه تقریباً همیشه همان نهاد مدیریت انتخابات است و ممکن است تحت هدایت قوه مجریه به سیاستگذاری نیز کمک کند. در نهادهای مدیریت انتخابات مستقل، دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات ساختاری ذیل سطح سیاستگذاری و نظارت است و شامل آن دسته از مقامات است که مسئول اجرای انتخابات هستند. در مدل‌های مختلط بخش حکومتی نهاد مدیریت انتخابات، دبیرخانه است که مسئولیت اجرا را بر عهده دارد. البته بخش مستقل نهاد مدیریت انتخابات نیز دبیرخانه‌ای دارد که نیازهای اداری خودش را برآورده می‌کند.

در جایی که الگوی مستقل استفاده می‌شود، هم اعضا و هم دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات به لحاظ نهادی مستقل هستند. متقابلاً، در الگوی حکومتی هم اعضا (در صورتی که وجود داشته باشند) و هم دبیرخانه جزئی از قوه مجریه هستند. در الگوی مختلط سطح سیاستگذاری معمولاً مستقل از قوه مجریه است در حالی که سطح اجرا بخشی از قوه مجریه است و معمولاً ذیل وزارت کشور یا دادگستری قرار می‌گیرد.

کارکنان دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات در الگوی حکومتی و بخش حکومتی الگوی مختلط ممکن است به طور موقتی منصوب شوند و در مواقعی که فعالیت انتخاباتی وجود ندارد وظایف دیگری را انجام دهند. در الگوی مستقل نهادهای مدیریت انتخابات، دبیرخانه معمولاً تحت ریاست یک مدیر تمام‌وقت است که می‌تواند عناوین مختلفی داشته باشد، نظیر مدیر انتخابات (تانزانیا و زامبیا)، دبیرکل (بورکینا فاسو، مقدونیه و تایلند)، ریاست انتخابات (افغانستان) یا کمیسیونر؟؟؟؟ انتخاباتی (استرالیا). در برخی کشورها نظیر استرالیا رئیس دبیرخانه یکی از اعضای نهاد مدیریت انتخابات نیز هست.

مهم‌ترین موضوعاتی که هنگام تصمیم به استفاده از کارکنان دستگاه اداری به عنوان کارکنان دبیرخانه باید مورد توجه قرار گیرند عبارتند از بی‌طرفی، تناسب شغلی و سطوح مهارتی. نزد عموم مردم این تلقی وجود دارد که کارکنان دستگاه اداری ممکن است به راحتی تحت نفوذ حکومت قرار گیرند؛ زیرا برای انتصاب، ارتقا و دستمزدشان وابسته به دولت هستند و این می‌تواند اعتبار نهاد مدیریت انتخابات را به مخاطره اندازد. نهادهای مدیریت انتخابات مستقل و قوی در الگوی مستقل یا مختلط می‌توانند بر این ادراک عمومی غلبه کنند.

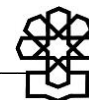
در جایی که الگوی‌های مستقل یا مختلط مدیریت انتخابات استفاده قرار می‌شود، رابطه میان اعضای نهاد مدیریت انتخابات و دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات بسیار حیاتی است. نقش‌های مقتضی برای اعضای نهاد مدیریت انتخابات می‌تواند بسیار متفاوت باشد. نهادهای مدیریت انتخاباتی که از اعضای پاره‌وقت تشکیل شده‌اند به احتمال زیاد رویکرد غیرمداخله‌جویانه‌تری در بررسی و نظارت بر سیاست‌ها

اتخاذ کنند، در حالی که اعضای تمام وقت ممکن است دخالت مستقیم داشته باشند. اعضای بخش مستقل نهادهای مدیریت انتخابات در الگوی مختلط شاید کم‌تر در موضوعات جزئی مدیریت انتخابات درگیر شوند و بیش‌تر در مسائلی نظیر سلامت کلی و کنترل کیفیت دخالت داشته باشند. عناصری که می‌توانند به رابطه کاری مؤثر بین اعضای نهاد مدیریت انتخابات و دبیرخانه کمک کنند عبارتند از تصریح روشن اختیارات و وظایف اعضا و دبیرخانه، تعیین سلسله مراتب اقتدار روشن میان این دو و انتصاب‌های شایسته‌ای که احترام متقابل ایجاد کند. در جایی که دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات در الگوی مستقل از کارکنان دستگاه‌های دولتی تشکیل شده است، مهم است که آنها مستقیماً و صرفاً به نهاد مدیریت انتخابات گزارش دهند نه به یک نهاد حکومتی دیگر. به همین دلیل در جایی که مدل مختلط یا حکومتی استفاده می‌شود، مسئولیت گزارش‌دهی بخشی در خصوص موضوعات انتخاباتی که کارکنان دبیرخانه انجام داده‌اند، بسیار توصیه می‌شود.

حضور ریاست دبیرخانه یا یکی از نمایندگان در همه جلسات عمومی نهاد مدیریت انتخابات به عنوان سخنگو یا مهمان مدعو (چه در قالب یکی از اعضای فاقد حق رأی یا یکی از اعضای که دارای حقوق کامل است مانند استرالیا) پیوند میان اعضای نهاد مدیریت انتخابات و کارکنان دبیرخانه را تقویت کرده و باعث می‌شود در همه نشست‌ها در خصوص اقدامات عملی نهاد مدیریت انتخابات هم تدبیری صورت گیرد. تعداد و سطح پست‌های سازمانی و روابط مدیریتی بر این اساس تعیین می‌شود که هر کدام تا چه حد برای تحقق هدف نهاد مدیریت انتخابات لازم هستند. نهاد مدیریت انتخابات ممکن است از سوی قانونگذار واجد اختیارات و وظایف دیگری نیز باشد که نیازمند فعالیت دائمی باشند، نظیر تعیین مرزهای حوزه‌های انتخاباتی، ثبت نام رأی‌دهندگان و احزاب، نظارت بر نحوه تأمین مالی و آموزش و اطلاع‌رسانی به رأی‌دهندگان. در این صورت کارکنان دبیرخانه نهاد مدیریت انتخابات بر اساس تخصص برای انجام این وظایف گوناگون به کار گرفته می‌شوند.

۵. اصول راهنمای نهاد ملی انتخابات

همان‌طور که گفته شد در بسیاری از کشورهای دنیا به دلیل پیچیدگی و مهارت‌های تخصصی لازم برای مدیریت انتخابات، نهاد یا نهادهایی مسئولیت فعالیت‌های انتخاباتی را عهده‌دار شده‌اند. اما صرف‌نظر از اینکه برای مدیریت انتخابات از چه الگویی استفاده شود همه نهادهای مدیریت انتخابات نیاز دارند که از اصول راهنمای خاصی مانند استقلال در تصمیم‌گیری و عمل، بی‌طرفی، سلامت، کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی، حرفه‌ای بودن و جهت‌گیری خدماتی و ... تبعیت کنند. این اصول راهنما مبنای مدیریت انتخابات را تشکیل می‌دهند و برای تضمین سلامت واقعی فرایندهای انتخاباتی ضروری هستند. در ادامه این اصول بررسی می‌شوند:



- اصل استقلال

ابهام‌هایی در مورد معنای استقلال نهاد مدیریت انتخابات وجود دارد؛ زیرا اصطلاح استقلال دارای دو مفهوم متفاوت است: استقلال ساختاری از دولت (الگوی مستقل) و استقلال در تصمیم‌گیری. بدین معنا که از نهادهای مدیریت انتخابات انتظار می‌رود در تصمیماتشان تسلیم هیچ نفوذ دولتی، سیاسی و حزبی نشوند. در حالی که معنای اول استقلال، موضوعی شکلی است و دیگری موضوعی هنجاری است، اما این دو مرتبط با هم نگریسته می‌شوند. در بسیاری از بخش‌های جهان الگوی مستقل بهترین الگو برای تأمین استقلال تصمیم‌گیری و عمل نهاد مدیریت انتخابات تلقی می‌شود. ساده‌ترین شیوه برای افزایش استقلال تصمیم‌گیری و عمل در نهاد مدیریت انتخابات، ایجاد یک چارچوب قانونی است که استقلال نهاد مدیریت انتخابات در آن گنجانده شده باشد. برای مثال در قوانین اساسی یا قوانین اصلی نهاد مدیریت انتخابات در بسیاری از کشورها نظیر مکزیک، آفریقای جنوبی، اروگوئه، و زامبیا چنین امری پیش‌بینی شده است. در حالی که کسب چنین استقلالی همیشه در الگوی مستقل دست‌یافتنی است و در الگوی حکومتی نیز ممکن است دست‌یافتنی باشد، تحقق آن در مدل حکومتی حتی در صورت وجود شرایط دقیق قانونی برای بی‌طرفی این نهاد با توجه به قرار گرفتن آن در وزارتخانه‌ها یا حکومت‌های محلی مشکل‌تر است. برای هر دو مدل مستقل و مختلط، نهاد مدیریت انتخابات فرهنگ استقلال و تعهد اعضای نهاد به تصمیم‌گیری مستقل مهم‌تر از استقلال ساختاری رسمی است.

ریاست نهاد مدیریت انتخابات برای حفظ استقلال عمل آن مهم است. برای مثال، یکی از اعضای ارشد قوه قضائیه ممکن است در هر یک از این الگوها، ریاست یک نهاد مدیریت انتخابات مستقل را عهده‌دار باشد. چنین ارتباطی با قوه قضائیه می‌تواند دخالت‌های نادرست حکومت یا احزاب مخالف را در اقدامات نهاد مدیریت انتخابات ناممکن سازد. اما در صورتی که قوه قضائیه بی‌طرف یا عاری از فساد تلقی نشود و یا از اعضای کافی برخوردار نباشد که بتواند از تضاد منافع در پرونده‌های قضایی مرتبط با انتخابات جلوگیری کنند، ریاست آنها بر نهاد مدیریت انتخابات مناسب نخواهد بود. کشورهایی که از قضات یا قضات بازنشسته به عنوان ریاست نهاد مدیریت انتخابات استفاده می‌کنند عبارتند از: استرالیا، برزیل، کاستاریکا و زامبیا. همچنین انتصاب یک چهره عمومی مورد احترام که به بی‌طرفی شهره است، می‌تواند استقلال نهاد مدیریت انتخابات را افزایش دهد.

- اصل بی‌طرفی

برای تضمین سلامت و اعتبار در فرایندهای انتخابات و ارتقای پذیرش گسترده نتایج انتخابات، نهاد مدیریت انتخابات نه تنها باید فعالیت‌های انتخاباتی را به شیوه‌ای مستقل و بدون ترس انجام دهد، بلکه باید اقداماتش نیز بی‌طرفانه باشد. اگر نهاد مدیریت انتخابات بی‌طرف نباشد احتمال از بین رفتن سلامت انتخابات وجود دارد و ایجاد اعتماد نسبت به اعتبار فرایندهای انتخاباتی به ویژه در بین بازندگان انتخابات را مشکل می‌کند.

بنابراین از هر نهاد مدیریت انتخابات مستقلی انتظار می‌رود که انتخابات را به گونه‌ای بی‌طرفانه مدیریت کند. صرفنظر از الگوی نهاد مدیریت انتخابات، این نهاد باید با همه شرکت‌کنندگان به گونه‌ای برابر، منصفانه و یکسان برخورد کرده و امتیاز خاصی برای هیچ‌گرایش سیاسی یا گروه ذی‌نفع قائل نشود. رعایت اصل بی‌طرفی توأمان باید با انصاف و نفی هر گونه امتیازدهی به هر طرف انتخابات باشد.

به لحاظ نظری، یک نهاد مدیریت انتخابات مستقل متشکل از متخصصان بی‌طرف ممکن است بهترین وضعیت برای دستیابی به بی‌طرفی باشد. البته بی‌طرفی بیش‌تر یک وضعیت ذهنی است تا جمله‌ای در قانون. هرچند ممکن است این بی‌طرفی به وسیله چارچوب قانون اساسی یا قوانین عادی حمایت شوند بدین نحو امکان بررسی بیرونی مؤثر تصمیمات نهاد مدیریت انتخابات فراهم شود و یا قواعد و کدهای رفتاری مربوط به نهاد مدیریت انتخابات پیش‌بینی شود که مشتمل بر مجازات‌های قوی باشد که به طور مستقل اجرا شوند.

بسیار مهم است که عموم مردم نهاد مدیریت انتخابات را بی‌طرف تلقی کنند. این مهم از طریق تأمین دو اصل شفافیت و درستی در فعالیت‌های این نهاد و انتقال مؤثر اطلاعات این اقدامات به مردم به بهترین وجه قابل حصول است.

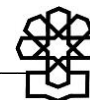
- اصل سلامت

نهاد مدیریت انتخابات حافظ اصلی سلامت و درستی فرایند انتخابات است و اعضای این نهاد مستقیماً مسئول تأمین این موضوع هستند. در صورتی که نهاد مدیریت انتخابات هم از استقلال عمل کامل برخوردار باشد و هم کنترل کاملی بر همه فرایندهای ضروری انتخابات، (از جمله کنترل بر بودجه‌ها و استخدام کارکنان) داشته باشد، حفظ سلامت انتخابات آسان‌تر است.

قانون انتخابات و مقررات نهاد مدیریت انتخابات باید اختیارات شفاف برای نهاد مدیریت انتخابات مشخص کند تا این نهاد بتواند با آن دسته از مسئولان انتخابات که با اقدامات جانبدارانه نسبت به برخی گروه‌های سیاسی یا با فساد خود، سلامت انتخابات را تهدید می‌کنند، برخورد کند. چشم‌پوشی از این مشکلات می‌تواند مسائلی در خصوص سلامت و اعتبار انتخابات ایجاد کند که از مشکلات ناشی از استفاده علنی از اختیارات تنبیهی و انضباطی در قبال خاطیان بسی بزرگ‌تر است. به نفع نهاد مدیریت انتخابات است که تا حد ممکن تضمین کند که موارد نقض قوانین انتخاباتی و قواعد رفتاری و اخلاقی بوسیله مجازات‌های مناسب پاسخ داده خواهد شد.

- اصل شفافیت

شفافیت در مدیریت اجرایی و مالی، اطلاعات لازم را برای رسیدگی عمومی به تصمیمات فعالیت‌های نهاد مدیریت انتخابات فراهم می‌کند. شفافیت یک رویه مطلوب و اساسی برای همه فعالیت‌های نهاد مدیریت انتخابات است. شفافیت می‌تواند به نهاد مدیریت انتخابات در زدودن سوءظن‌ها در خصوص



تخلف‌های مالی و انتخاباتی و کشف تقلب‌ها و عدم کفایت یا جانبداری از گرایش‌های سیاسی خاص کمک کند و بنابراین اعتبار نهاد مدیریت انتخابات را افزایش دهد. شفافیت انتخاباتی می‌تواند به وسیله قانون انتخابات تقویت شود، برای مثال از طریق الزام به اینکه نهاد مدیریت انتخابات مردم را از فعالیت‌هایش آگاه سازد که نمونه آن قانون انتخابات اندونزی است. همچنین مجموعه قواعد رفتاری یا کدهای اخلاقی نهاد مدیریت انتخابات می‌تواند این نهاد را به اطلاع‌رسانی‌های مکرر رسانه‌ای و انتشار اخبار و مشورت با ذی‌نفعان انتخابات ملزم سازد؛ برای مثال نهاد مدیریت انتخابات لیبریا برای انتخابات ۲۰۱۱ این کار را انجام داد. حتی بدون چنین پشتوانه رسمی نیز نهاد مدیریت انتخابات می‌تواند سیاست شفافیت را در دستور کار قرار دهد.

فقدان شفافیت در فرایندهای انتخاباتی بدون شک به ایجاد سوءظن در خصوص فعالیت‌های تقلب‌آمیز منجر می‌شود. برای مثال در جایی که ناظران و عموم مردم به فرایند شمارش و تجمیع آرا دسترسی ندارند و در جایی که تأخیرهای قابل ملاحظه‌ای در اعلام یا تأیید نتایج ایجاد می‌شود به اعتبار انتخابات خدشه وارد می‌شود.

- اصل کارآمدی

حکومت‌ها و مردم انتظار دارند که منابع مالی انتخابات به صورت درست استفاده شوند و خدمات به طور بهینه ارائه شوند. با وجود راه‌حل‌های تکنولوژیک روبه گسترش و تقاضا برای گسترش فعالیت در حوزه‌های پرهزینه‌ای نظیر آموزش و اطلاع‌رسانی به رأی‌دهنده، نهادهای مدیریت انتخابات باید مراقب باشند که برنامه‌هایشان به‌گونه‌ای پایدار به کارآمدی انتخابات، سلامت و البته مدرن شدن فرایند کمک کند. نهاد مدیریت انتخابات موفق؛ نهادی است که از خود سلامت، کفایت و کارآمدی نشان دهد. این ویژگی‌ها به ایجاد اعتماد در مردم و احزاب نسبت به فرایندهای انتخاباتی کمک می‌کند. چارچوب قانونی می‌تواند از طریق تعریف معیارهای درست برای مدیریت انتخاباتی و مالی به این مهم کمک کند. اما گاهی اوقات اعضای نهاد مدیریت انتخابات ممکن است نسبت به فعالیت‌ها و رویه‌های انتخاباتی آشنایی نداشته باشند؛ گاهی نیز ممکن است انعقاد قراردادهای تأمین تجهیزات و اقلام انتخاباتی در یک محیط رقابتی صورت نگیرد. ناکارآمدی حاصل از این امر در برگزاری انتخابات به راحتی می‌تواند به عنوان فساد و تقلب تلقی شود که چالش‌های جدی‌تری برای اعتبار نهاد مدیریت انتخابات در پی دارد. وقتی اعتماد به فرایند سیاسی وجود نداشته باشد احتمال اینکه مردم و احزاب حرف نهاد مدیریت انتخابات را باور کنند وجود ندارد.

- اصل حرفه‌ای بودن

حرفه‌ای بودن در مدیریت انتخابات نیازمند اجرای دقیق رویه‌های انتخاباتی به وسیله کارکنان ماهر است. نهادهای مدیریت انتخابات باید ترتیبی اتخاذ کنند که همه مسئولان انتخابات، چه کادر اصلی و چه کارکنان موقتی، به خوبی آموزش ببینند و از مهارت‌های لازم برای به‌کارگیری استانداردهای حرفه‌ای

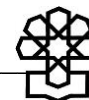
بالا در کار فنی‌شان برخوردار باشند. توسعه مهارت و برنامه‌های مداوم آموزش، بخش ضروری نهاد مدیریت انتخابات است. حرفه‌ای بودن به همین میزان به نگرش هر یک از اعضا و شخص مسئول انتخابات نیز بستگی دارد. تعهد شخصی هر یک از افراد در نهاد مدیریت انتخابات نسبت به اصولی مانند بی‌طرفی، دقت، پشتکار و خدمت و تعهد نسبت به ارتقای حرفه‌ای خود برای حفظ حرفه‌ای بودن مدیریت انتخابات ضروری است. همچنین آموزش حرفه‌ای این اعتماد را در مردم ایجاد می‌کند که کل فرایند انتخابات در دست افراد مطمئنی است.

حرفه‌ای بودن نهاد مدیریت انتخابات به احزاب سیاسی، جامعه مدنی، رأی‌دهندگان، حامیان مالی، و رسانه‌ها و دیگر ذی‌نفع‌ها نیز این اطمینان را می‌دهد که مدیران انتخاباتی قادر به انجام کارآمد وظایف خود هستند. فقدان یک رفتار حرفه‌ای قابل رویت در مدیریت انتخابات به نوبه خود می‌تواند در مردم نسبت به اقدامات غیر دقیق و شاید تقلب‌آمیز ایجاد سوءظن کرده و بی‌اعتمادی به بار آورد. همچنین این امر باعث می‌شود که شکایت‌های بازندگان انتخابات چه درست باشند و چه نادرست راحت‌تر از حمایت عمومی برخوردار شوند.

صرفنظر از اینکه چه الگویی استفاده شده است، همه نهادهای مدیریت انتخابات نیاز دارند که از این اصول راهنما از جمله استقلال در تصمیم‌گیری و عمل، بی‌طرفی، سلامت، کارآمدی، حرفه‌ای بودن و جهت‌گیری خدماتی خاص تبعیت کنند. این اصول معمولاً در الگوی مستقل بیش‌تر امکان تحقق دارند تا در دیگر الگوها.

۶. آسیب‌شناسی الگوی مدیریت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا

اصول راهنمایی که برای برگزاری و نظارت بر انتخابات به آنها اشاره شد می‌تواند به عنوان مبنایی برای آسیب‌شناسی مدیریت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا مد نظر قرار گیرد. با توجه به اینکه در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا همانند انتخابات ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری، اجرای انتخابات از امر نظارت بر انتخابات تفکیک شده و دو نهاد متفاوت این امور را بر عهده دارند، بنابراین الگوی انتخابات در ایران از جمله انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا از نوع الگوی مختلط است که یک نهاد یعنی وزارت کشور (هیئت‌های اجرایی) اجرای انتخابات را بر عهده دارد و یک نهاد دیگر یعنی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات نظارت آن را انجام می‌دهد. از این‌رو در ارزیابی کیفیت برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا تنها نمی‌توان به عملکرد نهاد ناظر یعنی هیئت مرکزی اکتفا کرد، بلکه لازم است جهت دریافت تصویری شفاف و جامع از کیفیت برگزاری انتخابات و آسیب‌شناسی آن، عملکرد نهاد مجری یعنی وزارت کشور نیز مورد مذاقه قرار گیرد.



بر اساس اصل نودونهم قانون اساسی نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان و همه پرسی بر عهده شورای نگهبان است. در این اصل از انتخابات شوراهای نامی به میان نیامده است. بر اساس ماده (۵۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران «کیفیت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور طبق مواد (۷۳) و (۷۴) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ خواهد بود». بر اساس این قانون به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، هیئت‌های نظارت در چهار سطح تشکیل می‌شود: هیئت مرکزی نظارت، هیئت‌های عالی استان، هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت بخش.

ماده (۷۳) بیان می‌دارد به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای، هیئت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون شوراهای و امور داخلی و دو نفر از اعضای کمیسیون اصل نودم قانون اساسی به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود. در ماده (۷۴) نظارت بر انتخابات شوراهای در سطح استان تعریف شده است. بر اساس این ماده هیئت عالی نظارت استان مرکب از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیئت مرکزی نظارت تشکیل می‌شود.

همچنین بر اساس ماده «۴۱» آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۱/۴/۱۶، هیئت نظارت استان در هر شهرستان، هیئت نظارت شهرستان بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور را مرکب از ۵ نفر از معتمدان محل تشکیل می‌دهد و بر اساس بخشنامه اجرایی پنجمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب هیئت مرکزی نظارت، هیئت نظارت بخش مرکب از ۳ نفر معتمدین تشکیل می‌شود.

وظایف هیئت‌های نظارت بخش، شهرستان و استان عبارتند از:

۱. تأیید صحت انتخابات شوراهای روستا و بخش توسط هیئت نظارت بخش و تأیید صحت انتخابات شوراهای شهر توسط هیئت نظارت شهرستان،
۲. بررسی صلاحیت داوطلبان تأییدشده از سوی هیئت‌های اجرایی از سوی هیئت بخش و شهرستان،
۳. رسیدگی به اعتراض داوطلبان رد صلاحیت شده در شوراهای اسلامی روستا و شهر در هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت استان،
۴. توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی در روستاها به پیشنهاد هیئت نظارت شهرستان و تأیید هیئت نظارت استان و توقف و ابطال در یک یا چند شعبه اخذ رأی یا حوزه انتخابیه به پیشنهاد هیئت نظارت استان و تأیید هیئت مرکزی نظارت.

همچنین هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی، به طرق زیر نظارت خود را اعمال می‌نماید:

- الف) گزارش‌های وزارت کشور و بازرسی‌های آن،
 ب) اعزام بازرسان مستقل در صورت لزوم برای رسیدگی به شکایات مربوط به هیئت‌های اجرایی و مباشرین وزارت کشور،
 ج) رسیدگی نهایی شکایات و پرونده‌ها و مدارک انتخابات،
 د) تعیین ناظر در تمام هیئت‌های مربوط به انتخابات.

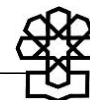
بر اساس تبصره «۲» ماده (۶۲) قانون شوراهای اسلامی، اعضای هیئت‌های نظارت بخش و شهرستان و استان و ناظرین در شعب ثبت نام و اخذ رأی باید در انجام وظایف خود بی‌طرفی کامل را رعایت کنند. در صورت تخلف، فرد متخلف توسط هیئت نظارت مافوق برکنار می‌شود و چنانچه اکثر اعضای هیئت نظارت بی‌طرفی کامل را رعایت نکنند هیئت متخلف توسط هیئت مرکزی نظارت منحل خواهد شد. اما برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در حیطة مسئولیت هیئت‌های اجرایی وزارت کشور است که در دو سطح شهرستان و بخش تشکیل می‌شود.

بر اساس ماده «۳۵» قانون شوراهای اسلامی به منظور برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیئت اجرای شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس آموزش و پرورش به عنوان اعضای اداری و هشت نفر از معتمدان در محدوده شهرستان به عنوان اعضای غیراداری تشکیل می‌شود. بر اساس تبصره «۱» این ماده، فرماندار برای تعیین هشت نفر معتمدان هیئت اجرایی، سی نفر از معتمدان اقشار مختلف مردم از کلیه شهرهای محدوده شهرستان را انتخاب و جهت تأیید به هیئت نظارت شهرستان معرفی می‌کند.

همچنین بر اساس ماده (۶۳) قانون شوراهای اسلامی برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی روستا، هیئت اجرایی بخش به ریاست بخشدار و عضویت نمایندگان اداره ثبت احوال و آموزش و پرورش و مسئول جهادکشاورزی بخش یا معاون وی به عنوان اعضای اداری و هفت نفر از معتمدان محدوده بخش به عنوان اعضای غیراداری تشکیل می‌شود. بر اساس تبصره «۱» این ماده، بخشدار برای تعیین هفت نفر از معتمدان هیئت اجرایی، سی نفر از معتمدان اقشار مختلف مردم از روستاهای محدوده بخش را انتخاب و جهت تأیید هیئت نظارت بخش معرفی می‌کند.

مهم‌ترین وظایف هیئت‌های اجرایی عبارتند از:

- انتشار آگهی‌های انتخابات حاوی تاریخ برگزاری، اوقات اخذ رأی و شرایط انتخاب‌کنندگان و مقررات جزایی و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی،
- تعیین محل استقرار شعب ثبت نام و اخذ رأی و تعدد آنها،



۳. تعیین شعب سیار ثبت نام و اخذ رأی در صورت ضرورت،

۴. رسیدگی به صلاحیت داوطلبان عضویت در شوراهای اسلامی و اعلام آنها به هیئت‌های نظارت. بر اساس ماده (۵۳) قانون شوراهای اسلامی، هیئت‌های اجرایی مکلفند در انجام وظایف خود بی‌طرفی کامل را رعایت نمایند و در صورت تخلف، فرماندار یا بخشدار موظف است با رأی اکثریت اعضای هیئت اجرایی نسبت به تعویض هریک از معتمدین هیئت اجرایی و در مواردی که انحلال هیئت اجرایی ضروری باشد با تأیید استانداری و هیئت نظارت استان اقدام نماید.

در ادامه با توجه به ساختار الگوی مختلط مدیریت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا که در آن نحوه انتخاب اعضای هیئت‌های اجرایی و نظارت و وظایف و صلاحیت‌های آنها را مشخص می‌کند، بر مبنای اصول و راهنمای مدیریت انتخابات و تجربه برگزاری پنج دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا به بررسی و آسیب‌شناسی آن پرداخته شده است:

۱. **عدم استقلال هیئت‌های نظارت و اجرایی:** یکی از اصول برای ارزیابی نهاد مدیریت از جمله در بعد نظارت، استقلال آن است. استقلال نهاد مدیریت انتخابات ایجاب می‌کند که این نهاد در تصمیمات خود متأثر از هیچ‌یک از عوامل حکومتی، سیاسی و حزبی نباشد. اما ویژگی استقلال نهادی به لحاظ شکلی چه در هیئت‌های اجرایی و چه در هیئت‌های نظارت دیده نمی‌شود. اعضای هیئت مرکزی نظارت نمایندگان، منتخب مجلس شورای اسلامی هستند و اعضای شورای عالی نظارت استان‌ها، از میان نمایندگان استان‌ها توسط هیئت مرکزی نظارت انتخابات تعیین می‌شود و همچنین معتمدان هیئت نظارت شهرستان و نظارت بخش به ترتیب توسط هیئت عالی نظارت استان و هیئت نظارت شهرستان تعیین می‌شود. بنابراین به لحاظ نظری نمی‌توان هیئت‌های نظارت بر انتخابات را فارغ از تأثیرگذاری گرایش‌های سیاسی نمایندگان دانست. همان‌طور که این ایراد نیز به هیئت‌های اجرایی شهرستان و بخش وارد است. فرماندار و بخشدار به عنوان رؤسای هیئت‌های اجرایی، عالی‌ترین نمایندگان سیاسی دولت در شهرستان و بخش محسوب می‌شوند و نقش مهمی در معرفی معتمدان هیئت اجرایی و دیگر وظایف مرتبط با اجرای انتخابات دارند. هرچند تأیید معتمدان هیئت‌های اجرایی از سوی هیئت‌های نظارت تاحدی یکدستی و ترکیب این هیئت‌ها را تعدیل می‌کند، اما وجود فرماندار و بخشدار در کنار اعضای اداری هیئت اجرایی می‌تواند اجرای انتخابات را متأثر از رویکرد حاکم بر دولت کند. بنابراین با توجه به عدم استقلال نهادی هیئت مرکزی نظارت و هیئت اجرایی مرکزی انتخابات شوراها، ترکیب اعضای این هیئت‌ها بازتاب‌دهنده گرایش سیاسی حاکم بر مجلس و دولت است و از آن جا که معمولاً در هر دوره یک جریان سیاسی در مجلس شورای اسلامی و دولت دارای اکثریت هستند علائق سیاسی آنها در بررسی صلاحیت داوطلبان و به طور کلی اجرا و نظارت بر انتخابات تأثیرگذار خواهد بود. جانب‌داری سیاسی و متأثر بودن تصمیم هیئت‌ها از گرایش‌های حزبی زمانی شدت می‌گیرد که جریان سیاسی

حاکم بر مجلس و دولت شبیه هم باشد که در این صورت ممکن است روند انتخابات شوراها به نفع یک جریان خاص هدایت شود.

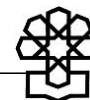
اما موضوعی که می‌تواند استقلال نهادی این هیئت‌ها را بیش از پیش مورد خدشه قرار دهد، عزل اعضای هیئت‌های اجرایی و نظارت به ترتیب توسط هیئت اجرایی با رأی اکثریت اعضا و هیئت نظارت مافوق است.

۲. وجود تعارض منافع: واگذاری امر نظارت به نمایندگان مجلس و امر اجرای انتخابات به فرماندار و بخشدار، عالی‌ترین نمایندگان سیاسی دولت، با اصل بی‌طرفی و قاعده اجتناب از تعارض منافع، در تضاد است. نمایندگان مجلس و دولت به لحاظ نظری در انتخابات نفع مستقیم یا نفع بالقوه دارند لذا حضور مستقیم آنها در مقام ناظر و مجری در انتخابات شائبه حمایت، حذف یا مخالفت با گروه یا افراد خاص را افزایش می‌دهد. اصل بی‌طرفی ایجاد می‌کند نهاد ناظر و مجری با همه شرکت‌کنندگان انتخابات به گونه‌ای برابر، منصفانه و یکسان برخورد کرده و امتیاز خاصی برای هیچ‌گرایش سیاسی یا گروه ذی‌نفعی قائل نشود. اما مناسبات محلی، بومی، قومی و سیاسی اعضای هیئت‌های نظارت و اجرایی ممکن است اصل بی‌طرفی را نقض کند و باعث شود این مسائل در تصمیمات آنها تاثیرگذار باشد. معمولاً در طول برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی، نمایندگان مجلس از سوی موکلین خود و حتی پس از آن تحت فشار قرار می‌گیرند و نحوه عملکردشان در این خصوص شاید در میزان رأی‌آوری آنها در دوره بعدی مجلس تأثیرگذار باشد. بنابراین ورود نمایندگان به این چرخه شاید اجتناب‌ناپذیر باشد؛ زیرا در اذهان عمومی تلقی آن است که کار نظارت بر عهده مجلس است و خواسته و مطالبه مردم از نمایندگان خود این است که از حقوق آنها دفاع کنند و این امر موجب انتقال این فشارها به اعضای هیئت‌های نظارت می‌شود. همچنین در حوزه‌هایی که دارای چند نماینده با گرایش‌های سیاسی و سلیقه متفاوت هستند اعضای هیئت نظارت شهرستان و بخش که منتخب گرایش و سلیقه خاص هستند ممکن است تحت فشار قرار گیرند. این امر علاوه بر تأثیرگذاری در سلامت انتخابات، ممکن است احتمال بروز تنش در منطقه را افزایش دهد.

به طور کلی باید گفت ورود مجلس به موضوع نظارت بر انتخابات شوراها بالقوه مستعد ایجاد تنش‌های قومی، محلی و سیاسی، کاهش اعتماد عمومی به مجلس، بروز شبهه نسبت به سلامت برگزاری انتخابات و روند بررسی صلاحیت نامزدها، افزایش هزینه‌ها و ... است و ناخواسته زمینه ورود آنها به رقابت‌های سیاسی، قومی و قبیله‌ای را فراهم می‌کند و سبب می‌شود که کارکرد و وظایف نمایندگی آنها تحت الشعاع قرار گیرد و حتی بر ارزیابی عملکرد مجلس تأثیر داشته باشد.

۳. تغییر پی‌درپی اعضای هیئت‌های نظارت و عدم شکل‌گیری تجربه نهادی:

تشکیل هیئت‌های اجرایی و نظارت قبل از انتخابات و انحلال آنها بعد از انتخابات و تغییر مداوم اعضای



آنها موجب می‌شود تجربه نهادی شکل نگیرد. البته این مسئله بیش‌تر در مورد هیئت‌های نظارت صدق می‌کند؛ زیرا عمر تشکیل هیئت‌های نظارت مطابق با دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی است و در هر دوره نیز معمولاً اعضای هیئت‌های نظارت تغییر می‌کنند. این امر موجب می‌شود که در هر دوره از انتخابات، گروهی از نمایندگان سازماندهی و رهبری امر نظارت را بر عهده گیرند و بعد از گذشت چهارسال بدون اینکه انتقال تجربه صورت بگیرد، به گروه دیگری واگذار شود. مهم‌ترین کاستی در این راستا عدم بهره‌گیری مناسب از تجارب گذشته در امر نظارت است که خود به تنهایی نقصان و کاستی بزرگ تلقی می‌شود.

در واقع با توجه به اینکه هیئت‌های نظارت پس از صدور دستور شروع به انتخابات و تنها چند هفته قبل از برگزاری انتخابات تشکیل می‌شوند و احتمالاً تا چند هفته بعد از پایان انتخابات به کار خود ادامه می‌دهند، موقتی بودن این هیئت‌ها موجب هدررفت تجارب اعضای هیئت‌های نظارت و عدم ایجاد رویه واحد در امور انتخاباتی می‌شود. البته نبود دبیرخانه دائمی هیئت نظارت بر انتخابات با جایگاه قانونی تعریف شده و با کارکنان متخصص در انتخابات در دوره‌های پیشین شوراهای اسلامی، در عدم انتقال تجربه نهادی بسیار مؤثر بوده است.

از طرف دیگر موقتی بودن دبیرخانه هیئت نظارت در پنج دوره انتخابات شوراهای اسلامی باعث عدم ثبت و ضبط اسناد مرتبط با انتخابات شده است. در هر دوره از انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا حجم انبوهی از اطلاعات نامزدها با ویژگی طبقه‌بندی وارد سیستم هیئت‌های نظارت گردیده، اما به دلیل عدم سازوکار لازم، حفظ اسناد و مدارک و اطلاعات طبقه‌بندی شده اطمینان‌بخش نبوده است. از طرف دیگر با ثبت و ضبط مستندات هر دوره و انتقال آن به دوره بعد، علاوه بر صرفه‌جویی در منابع مالی و جلوگیری از دوباره‌کاری‌های معمول کمک شایانی به سرعت، دقت و صحت عملکرد دست‌اندرکاران خواهد بود.

۴. حرفه‌ای نبودن هیئت‌های نظارت و هیئت‌های اجرایی:

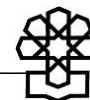
برگزاری انتخابات امری تخصصی و پیچیده است و لازم است افرادی باتجربه و آموزش‌دیده مسئولیت این حوزه را بر عهده داشته باشند. این در حالی است که انتخاب اعضای هیئت‌های اجرایی و نظارت بر اساس تخصص و جایگاه حرفه‌ای افراد صورت نمی‌گیرد و این امر می‌تواند موجب عدم امکان بهره‌گیری از نیروی انسانی مجرب و آموزش‌دیده در انتخابات شوراهای اسلامی شود.

در حال حاضر برای هر شهرستان، یک هیئت اجرایی با هشت نفر معتمد اصلی و پنج نفر معتمد علی‌البدل و یک هیئت نظارت با پنج نفر معتمد و برای هر بخش یک هیئت اجرایی با هفت نفر معتمد اصلی و پنج نفر معتمد علی‌البدل و یک هیئت نظارت با سه نفر انتخاب می‌شود. علاوه بر این هیئت اجرایی شهرستان و بخش برای هر یک شعبه ثبت‌نام واخذ رأی، پنج نفر معتمد انتخاب می‌کند و باید

به این مقدار، تعداد زیادی بازرس و ناظر که حدوداً ۲۰۰۰ نفر بازرس و ۱۲۰ هزار نفر ناظر می‌شود هم اضافه شود. برای انتخاب این افراد، داشتن دانش یا آشنایی با انتخابات شرط نیست و از طرف دیگر واضح است که شناسایی، توانمندی و آموزش این تعداد نیرو حتی روی کاغذ کاری بس دشوار است. ضمن اینکه آموزش هر گروه با گروه دیگر متفاوت خواهد بود. این افراد بعد از انتخابات به دلیل نبود تشکیلات معمولاً رها می‌شوند و در دوره بعد نیروهای جدید به کار گرفته خواهند شد؛ زیرا انتخاب نیروهای مورد نیاز هیئت‌های اجرایی و نظارتی معمولاً با سلیقه و گرایش‌های سیاسی فرمانداران و بخشداران و نمایندگان عضو هیئت مرکزی و هیئت‌های عالی نظارت ارتباط دارد. از این رو عملاً بهره‌گیری از نیروهای مجرب و آموزش‌دیده در هر دوره کاری بس دشوار و نزدیک به محال است. ضمن آنکه عدم آموزش نیروی انسانی جهت نظارت بر انتخابات نیز معضلات خاص خود را دارد. بدیهی است صرف هزینه جهت آموزش نیروها در هر دوره و سپس رها کردن آنها نیز عملاً مغایر سیاست‌های کلان نظام در صرفه‌جویی در منابع مالی است. این شرایط یعنی انجام وظیفه برگزارکنندگان انتخابات به صورت مقطعی با اصل حرفه‌ای بودن نهاد مدیریت انتخابات نیز در تضاد است؛ زیرا کارکنان نهاد مدیریت انتخابات باید به نحو مستمر در برنامه‌های آموزشی مشارکت داشته باشند تا از مهارت‌های لازم برخوردار شوند.

۷. الگوی پیشنهادی

با توجه به نقایص و معایب الگوی فعلی مدیریت انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا ضرورت دارد در آن بازنگری صورت گیرد و الگوی جدیدی که بیش از پیش با اصول و راهنمای نهاد ملی انتخابات انطباق داشته باشد و در آن این ایرادها به حداقل رسیده باشد، طراحی گردد. بر اساس الگوی مستقل که وظیفه سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر انتخابات را بر عهده دارد و در حال حاضر ۶۳ درصد کشورهای جهان از این الگو تبعیت می‌کنند، کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و کمیسیون انتخابات استان، شهرستان و بخش پیشنهاد شده است. با توجه به ویژگی‌ها و صلاحیت‌های این کمیسیون، این الگو بیش از هر الگوی دیگری امکان تحقق یک انتخابات با کیفیت و کارآمد را فراهم می‌کند. کمیسیون ملی انتخابات با پیروی از الگوی مستقل متشکل از افراد حرفه‌ای با صلاحیت‌های مختلف توسط سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، شورای عالی استان‌ها (اما خارج از مجموعه آنها) و همچنین احزاب جهت سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا تشکیل می‌شود. در سطح استان، شهرستان و بخش نیز کمیسیون‌های انتخابات مربوطه جهت نظارت بر انتخاب شوراهای اسلامی محدوده حوزه خود تشکیل می‌شوند.



۷-۱. کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و کمیسیون انتخابات استان،

شهرستان و بخش

کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا دارای ۱۱ عضو است که شش عضو آن منتخب سه قوه کشور، دو نفر متخصص در حقوق انتخابات به انتخاب مجلس شورای اسلامی، دو نفر متخصص انتخابات و احزاب به انتخاب وزارت کشور، دو نفر از قضات متخصص در حقوق عمومی و آشنا به مسائل انتخابات و احزاب به انتخاب رئیس قوه قضائیه، دو نفر متخصص در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شورای عالی استان‌ها و دو عضو از احزاب به نمایندگی از مهم‌ترین گرایش‌های سیاسی کشور با انتخاب خانه احزاب. عضو یازدهم رئیس کمیسیون ملی انتخابات است که از میان اعضا و یا خارج از آن با حداقل هفت رأی اعضا تعیین و جهت تصویب به رئیس‌جمهور معرفی می‌شود و در صورت تصویب، رئیس‌جمهور نامزد ریاست کمیسیون را به مجلس معرفی می‌کند. ملاک تأیید رئیس کمیسیون ملی انتخابات اکثریت مطلق آرای نمایندگان مجلس شورای اسلامی خواهد بود. در صورتی که رئیس ملی انتخابات از میان اعضای این کمیسیون انتخاب شود، عضو جایگزین بلافاصله از طرف مقام یا دستگاه تعیین‌کننده به کمیسیون معرفی خواهد شد.

اعضای کمیسیون ملی انتخابات (البته به غیر از رئیس کمیسیون ملی) برای مدت هشت سال انتخاب می‌شوند اما در اولین دوره پس از چهار سال، نیمی از اعضای منتخب سه قوه مقننه، مجریه، قضائیه و شورای عالی استان‌ها به قید قرعه کنار می‌رود و با اعضای جدید جایگزین می‌شوند. بنابراین هر چهار سال یک بار، یک نفر از اعضای منتخب سه قوه کشور و شورای عالی استان‌ها با عضو جدید جایگزین می‌شود.

کمیسیون ملی وظیفه سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و همچنین نظارت بر ثبت احزاب و عملکرد آنها و سایر وظایفی که به موجب قانون به عهده او گذاشته شده است را بر عهده دارد.

همچنین پیش از شروع فرایند انتخابات به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور در محدوده هر استان، شهرستان و بخش، کمیسیون‌های انتخابات تشکیل می‌شود. کمیسیون انتخابات استان دارای هفت عضو است که سه عضو آن یعنی رئیس کمیسیون و دو نفر کارشناس در حقوق انتخابات و مسائل شوراها توسط کمیسیون ملی انتخابات، یک عضو، کارشناس در انتخابات و مسائل شوراها توسط وزیر کشور، یک عضو، قاضی بازنشسته آشنا به مسائل انتخابات توسط رئیس قوه قضائیه، یک عضو، کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا توسط شورای عالی استان‌ها و یک عضو از احزاب با انتخاب خانه احزاب انتخاب می‌شود و این کمیسیون وظیفه بررسی و نظارت بر تصمیمات و نحوه عملکرد هیئت‌های اجرایی انتخابات و کلیه افراد و دستگاه‌های مؤثر در انتخابات در کلیه مراحل انتخابات و در سطح استان و نیز نظارت عالی بر عملکرد کمیسیون‌های نظارت انتخابات شهرستان و بخش را بر عهده دارد.

همچنین به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر در محدوده شهرستان، کمیسیون انتخابات شهرستان با پنج عضو مرکب از رئیس کمیسیون و یک نفر آشنا به حقوق انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب کمیسیون استان، یک نفر آشنا به انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب استاندار مربوط، یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یک نفر کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شورای استان مربوط تشکیل می‌شود. این کمیسیون وظیفه نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر را از طریق رصد و بررسی نحوه عملکرد هیئت‌های اجرایی شهرستان و کلیه افراد و دستگاه‌های مرتبط با انتخابات در کلیه مراحل انتخابات در سطح شهرستان بر عهده دارد.

همچنین به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی روستا در محدوده هر بخش، کمیسیون انتخابات بخش با پنج عضو شامل رئیس کمیسیون انتخابات و یک نفر آشنا به حقوق انتخابات به انتخاب کمیسیون انتخابات استان، یک نفر آشنا به انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب استاندار مربوط و یک نفر قاضی کمیسیون آشنا به مسائل انتخابات به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یک نفر کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شوراهای اسلامی استان مربوط تشکیل می‌شود و این کمیسیون وظیفه نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی روستا را از طریق بررسی و نظارت بر تصمیمات و نحوه عملکرد هیئت اجرایی انتخابات و کلیه افراد و دستگاه‌های مرتبط با انتخابات در کلیه مراحل انتخابات در سطح بخش، بر عهده دارد.

۱-۱-۷. ویژگی‌های کمیسیون ملی انتخابات

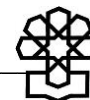
الگوی کمیسیون ملی انتخابات بر پایه ویژگی‌هایی همچون دارا بودن جایگاه برجسته، استقلال نهادی، تقویت شفافیت، پایداری تجربه نهادی و حرفه‌ای بودن شکل گرفته است.

۱. جایگاه برجسته کمیسیون

مشارکت سه قوه، شورای عالی استان‌ها و جامعه مدنی در انتخاب اعضا باعث می‌شود این کمیسیون دارای روابط برابر با دولت، مجلس و قوه قضائیه باشد و جایگاهی مناسب و مورد احترام همه داشته باشد. به ویژه انتخاب رئیس کمیسیون ملی با معرفی از سوی اعضای کمیسیون ملی انتخابات و تصویب رئیس‌جمهور و تأیید مجلس موجب می‌شود وی به عالی‌ترین سطوح حکومت دسترسی داشته باشد و بدین ترتیب پیروی از تصمیمات نهاد مدیریت انتخابات از سوی دیگران تضمین می‌شود.

۲. استقلال نهاد کمیسیون

اعضای کمیسیون ملی به خاطر صلاحیت حرفه‌ای‌شان از طریق سه قوه و همچنین شورای عالی استان‌ها انتخاب می‌شوند و غیر قابل عزل هستند. بنابراین سه قوه و شورای عالی استان‌ها تنها در انتخاب اعضای حرفه‌ای نقش دارند نه عزل آنها. این مسئله موجب می‌شود تا اعضای کمیسیون تحت تأثیر درخواست‌ها و فشارهای بیرونی قرار نگیرند و استقلال خود را حفظ نمایند. همچنین از آنجا که انتخاب مجدد اعضای



کمیسیون ملی انتخابات تنها برای یک دوره بلامانع باشد، این امر به استقلال بیش‌تر کمیسیون ملی انتخابات شوراها کمک خواهد کرد.

علاوه بر تضمین استقلال ساختاری کمیسیون ملی انتخابات، لازم است از طریق پیش‌بینی منابع مالی مستقل به این امر بیش‌تر کمک کرد. نباید کمیسیون در تأمین مالی فعالیت‌های خود و همچنین پرداخت مزایا و حقوق کارکنان نیازمند کسب موافقت نهاد دیگری باشد؛ زیرا استقلال عمل و تصمیم‌گیری آن را محدود خواهد کرد. از این‌رو لازم است ردیف بودجه مخصوصی در بودجه سالیانه کشور برای کمیسیون ملی انتخابات پیش‌بینی شود تا استقلال مالی کمیسیون تضمین شود. همچنین جهت تضمین بیش‌تر استقلال رأی اعضا، عضویت در کمیسیون تمام‌وقت بوده و اعضا نمی‌توانند همزمان در شغل دیگری مشغول باشند و در صورتی که اعضا از کارمندان سازمان‌های دولتی بوده، باید مأموریت تمام‌وقت برای آنها صادر شود.

۳. حرفه‌ای بودن کمیسیون

اعضای کمیسیون ملی انتخابات شوراها را بر اساس ترکیبی از اعضای متخصص و نمایندگان احزاب انتخاب می‌شوند. اعضای متخصص بر مبنای جایگاه حرفه‌ای‌شان انتخاب می‌شوند و شرایط و صلاحیت‌های لازم برای عضویت در کمیسیون ملی انتخابات شامل مواردی چون بی‌طرفی، صلاحیت‌های حرفه‌ای و دانش انتخاباتی است. همچنین این فرصت برای دانشگاه‌ها، پژوهشکده‌ها و مؤسسات علمی پیش‌بینی شده که بتوانند این اعضا را به نهادهای انتخاب‌کننده مربوط معرفی کنند.

تخصص اعضای کمیسیون ملی و کمیسیون‌های دیگر به شرح زیر است:

- متخصص در حقوق انتخابات،
- متخصص در انتخابات و احزاب،
- قاضی بازنشسته در حقوق عمومی و آشنا به مسائل انتخابات و احزاب،
- متخصص در امور شوراها و اسلامی شهر و روستاها.

۴. شفافیت

حضور نماینده از احزاب سیاسی کشور در کمیسیون ملی انتخابات و کمیسیون‌های استان شفافیت و اطمینان جریان‌های سیاسی و افکار عمومی کشور را به همراه دارد. از آنجا که نماینده احزاب نماینده خانه احزاب و جریان‌های مختلف سیاسی کشور است حضور وی در کمیسیون پیونددهنده میان احزاب و انتخابات و ایجاد انگیزه برای مشارکت فعال آنها در انتخابات است و تجربه سیاسی را در نظارت انتخابات وارد می‌کند.

۵. شکل‌گیری تجربه نهادی

هر چهار سال، نیمی از هشت نفر اعضای متخصص انتخابات تغییر می‌کند این امر باعث می‌شود یکباره همه اعضای کمیسیون ملی انتخابات شوراها را اسلامی تغییر پیدا نکنند و در هر دوره نیمی از اعضا تجربه

برگزاری و نظارت بر انتخابات را داشته باشند. در واقع دوره‌های عضویت متناوب اختلال را به حداقل رسانده و به حفظ تجربه نهادی کمیسیون ملی انتخابات کمک کند.

۶. رابطه اندام‌وار و منطقی میان کمیسیون ملی انتخابات و دبیرخانه کمیسیون ملی

در اینجا کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا دارای دبیرخانه مستقل و دائمی است که زیر نظر کمیسیون شکل می‌گیرد و کارکنان دبیرخانه مستقیماً به وسیله کمیسیون ملی انتخابات بر اساس نیازها و در چارچوب قواعد و مقرراتی که برای همه دستگاه‌های اجرایی وجود دارد به کار گرفته می‌شوند. البته در صورتی که برای کمیسیون ملی انتخابات شوراهای، وظایف دیگری غیر از انتخابات شوراهای از قبیل ترسیم حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و ثبت احزاب در نظر گرفته شود، کارکنان دبیرخانه باید پاسخگوی این وظایف نیز باشند.

رئیس کمیسیون ملی انتخابات، رئیس دبیرخانه کمیسیون ملی انتخابات است که وظایف اداری و مالی بر عهده وی است. دبیر کمیسیون ملی انتخابات از میان کارکنان این نهاد با پیشنهاد رئیس کمیسیون ملی انتخابات و تأیید اعضای کمیسیون انتخاب می‌شود. دبیر کمیسیون بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت می‌کند و این رابطه میان کمیسیون ملی انتخابات و دبیرخانه را تقویت می‌کند.

۲-۷. پیش‌نویس طرح قانونی کمیسیون ملی انتخابات و نظارت بر انتخابات شوراهای

این پیش‌نویس در دو فصل ارائه می‌شود:

فصل اول - کمیسیون ملی انتخابات

ماده (۱)

«کمیسیون ملی انتخابات» نهادی است ملی، مستقل از قوای سه‌گانه و دارای ترکیب مشخص که بموجب این قانون و به منظور انجام وظایف قانونی محوله در حوزه انتخابات و احزاب تشکیل می‌شود.

ماده (۲)

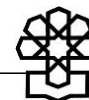
صلاحیت‌ها و وظایف کمیسیون ملی انتخابات عبارتند از:

الف) سیاستگذاری در موضوع مربوط به انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در چارچوب قوانین و مقررات،

ب) مدیریت و نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا،

ج) ثبت احزاب و نظارت بر عملکرد آنها،

د) سایر وظایفی که به موجب قانون بر عهده آن گذاشته می‌شود.



ماده (۳)

کمیسیون ملی انتخابات از اعضای زیر تشکیل می‌شود:

الف) یک نفر به عنوان رئیس کمیسیون ملی به انتخاب اعضای کمیسیون مطابق ماده (۵)،

ب) دو نفر متخصص در حقوق انتخابات به انتخاب مجلس شورای اسلامی،

ج) دو نفر از متخصصین انتخابات و احزاب به انتخاب وزیر کشور،

د) دو نفر از قضات بازنشسته متخصص در حقوق عمومی و آشنا به مسائل انتخابات و احزاب به انتخاب رئیس قوه قضائیه،

هـ) دو نفر متخصص در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شورای عالی استان‌ها،

و) دو نفر از احزاب به نمایندگی از مهم‌ترین گرایش‌های سیاسی کشور با انتخاب خانه احزاب تبصره: هر یک از مراکز علمی و دانشگاهی می‌توانند افراد شایسته مرتبط با هر یک از بندهای فوق را به نهاد انتخاب‌کننده معرفی نمایند.

ماده (۴)

اعضای کمیسیون ملی انتخابات برای مدت هشت سال انتخاب می‌شوند. در اولین دوره پس از چهار سال، نیمی از اعضای بندهای «ب»، «ج»، «د» و «هـ» ماده (۳) به قید قرعه با اعضای جدید جایگزین می‌شوند. انتخاب مجدد اعضای کمیسیون ملی انتخابات تنها برای یک دوره بلامانع است.

عزل عضو کمیسیون ملی انتخابات توسط مقام و یا دستگاه تعیین‌کننده در طول دوره تصدی ممنوع است، مگر آنکه به حکم دیوان عالی کشور به تخلف از وظایف قانونی یا از دست دادن شرایط محکوم گردند. در صورتی که هر یک از اعضای کمیسیون ملی در طول دوره عضویت به هر دلیل عضویت خود را از دست بدهد، عضو جایگزین توسط مقام یا دستگاه تعیین‌کننده برای مدت باقی‌مانده تعیین خواهد شد.

ماده (۵)

رئیس کمیسیون ملی انتخابات با حداقل هفت رأی اعضای این کمیسیون (بندهای «ب» تا «و») از میان اعضا و یا خارج از آن تعیین و جهت تصویب به رئیس‌جمهور معرفی می‌شود. در صورت تصویب، رئیس‌جمهور نامزد ریاست کمیسیون را به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌نماید. اکثریت مطلق آرای نمایندگان مجلس شورای اسلامی ملاک تأیید رئیس کمیسیون ملی انتخابات خواهد بود. در صورت عدم تصویب نامزد معرفی شده توسط رئیس‌جمهور یا عدم تأیید وی توسط مجلس، اعضای کمیسیون ملی موظف هستند نامزد جدید برای ریاست کمیسیون ملی را معرفی کنند.

در صورتی که رئیس کمیسیون ملی انتخابات از میان اعضای این کمیسیون انتخاب شود، عضو جایگزین بلافاصله از طرف مقام یا دستگاه تعیین‌کننده به کمیسیون معرفی خواهد شد.

ماده (۶)

جلسات کمیسیون ملی انتخابات با حضور حداقل ۹ عضو رسمیت می‌یابد. تصمیمات کمیسیون با حداقل هفت رأی موافق اعضا معتبر می‌باشد. ریاست و اداره جلسات کمیسیون ملی انتخابات بر عهده رئیس کمیسیون خواهد بود.

ماده (۷)

تصمیمات کمیسیون ملی انتخابات در محدوده وظایف قانونی آن برای تمامی دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاتباع می‌باشد.

ماده (۸)

عضویت در کمیسیون تمام‌وقت است و اعضا نمی‌توانند هم‌زمان در هیچ نهاد دولتی و عمومی دیگری اشتغال باشند. در صورتی که اعضای کمیسیون از کارمندان سازمان‌های دولتی باشند برای آنها مأموریت تمام‌وقت صادر می‌شود.

ماده (۹)

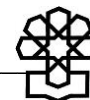
کمیسیون ملی انتخابات دارای دبیرخانه دائمی است که ریاست آن بر عهده رئیس کمیسیون ملی انتخابات می‌باشد. ساختار و تشکیلات دبیرخانه کمیسیون ملی انتخابات به تصویب کمیسیون ملی انتخابات می‌رسد.

ماده (۱۰)

دبیر کمیسیون ملی انتخابات با پیشنهاد رئیس کمیسیون ملی انتخابات و تصویب این کمیسیون تعیین می‌شود. دبیر کمیسیون بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت می‌کند.

ماده (۱۱)

کمیسیون ملی انتخابات دارای ردیف بودجه مستقل است که سالانه در قانون بودجه کشور پیش‌بینی می‌شود.



فصل دوم - نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا

ماده (۱۲)

نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا بر عهده کمیسیون ملی انتخابات می‌باشد. این نظارت، عام و در تمام مراحل و کلیه امور مربوط به انتخابات و بر کلیه جریان‌های انتخاباتی و اقدامات وزارت کشور در امر انتخابات و هیئت‌های اجرایی و تشخیص صلاحیت نامزدهای شوراها و حسن جریان انتخابات جاری است.

ماده (۱۳)

نظارت بر انتخابات شوراها توسط کمیسیون ملی انتخابات به شرح زیر انجام می‌شود:

- الف) نظارت بر عملکرد و تصمیمات وزارت کشور و هیئت‌های اجرایی،
- ب) نظارت عالی بر عملکرد کمیسیون‌های انتخابات استان، شهرستان و بخش، چرا دو تا ب دارد
- ج) از طریق اعزام بازرسان مستقل در صورت لزوم برای رسیدگی به شکایات مربوط به هیئت‌های اجرایی و سایر دست‌اندرکاران انتخابات،
- د) از طریق رسیدگی نهایی به شکایات و پرونده‌ها و مدارک انتخابات،
- ه) از طریق تعیین ناظر در تمام هیئت‌های مربوط به انتخابات،
- و) گزارش‌گیری از وزارت کشور و دستگاه‌های مرتبط با انتخابات.

ماده (۱۴)

کمیسیون ملی انتخابات می‌تواند، عملکرد کمیسیون‌های انتخابات استان، شهرستان و بخش را در سرتا سر کشور مورد بررسی دوره‌ای و یا موردی قرار بدهد. در صورت مشاهده تخلف، کمیسیون ملی انتخابات می‌تواند هر یک از کمیسیون‌های نظارت بر انتخابات استان، شهرستان و یا بخش را منحل نماید.

ماده (۱۵)

پیش از شروع فرآیند انتخابات به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور در محدوده هر استان، کمیسیون انتخابات استان از اعضای زیر تشکیل می‌شود:

- الف) رئیس کمیسیون انتخابات استان به انتخاب کمیسیون ملی انتخابات
- ب) دو نفر کارشناس در حقوق انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب کمیسیون ملی انتخابات
- ج) یک نفر کارشناس در انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب وزیر کشور
- د) یک نفر قاضی آشنا به مسائل انتخابات به انتخاب رئیس قوه قضائیه
- ه) یک نفر کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شورای عالی استان‌ها

و) یک نفر از احزاب با انتخاب خانه احزاب

تبصره: مراکز علمی و دانشگاهی در هریک از استان‌ها می‌توانند افراد شایسته مرتبط با هریک بندهای این ماده را به نهاد انتخاب‌کننده معرفی نمایند.

ماده (۱۶)

کمیسیون انتخابات استان، نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را از طریق بررسی و نظارت بر تصمیمات و نحوه عملکرد هیئت‌های اجرایی انتخابات و کلیه افراد و دستگاه‌های مرتبط با انتخابات در کلیه مراحل انتخابات در سطح استان و نظارت عالی بر نحوه عملکرد کمیسیون‌های انتخابات شهرستان و کمیسیون‌های انتخابات بخش را بر عهده دارد.

کمیسیون انتخابات استان می‌تواند در مقام نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در سطح استان، علاوه بر اعزام نماینده به محل، از هیئت‌های اجرایی در هر سطح و یا اشخاص و دستگاه‌های مرتبط با انتخابات توضیح و یا گزارش بخواهد. هیئت‌ها، اشخاص و دستگاه‌های موضوع این ماده مکلف به همکاری با کمیسیون انتخابات استان می‌باشند.

تبصره - مرجع رسیدگی به شکایت از عملکرد و تصمیمات کمیسیون‌های انتخابات استان، کمیسیون ملی انتخابات می‌باشد.

ماده (۱۷)

پس از تشکیل کمیسیون انتخابات استان به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر در محدوده هر شهرستان، کمیسیون انتخابات شهرستان از اعضای زیر تشکیل می‌شود:

الف) رئیس کمیسیون انتخابات شهرستان به انتخاب کمیسیون انتخابات استان،

ب) یک نفر آشنا به حقوق انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب کمیسیون انتخابات استان،

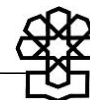
ج) یک نفر آشنا به انتخابات و مسائل شوراها به انتخاب استاندار مربوط،

د) یک نفر قاضی آشنا به مسائل انتخابات به انتخاب رئیس قوه قضائیه،

ه) یک نفر کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شورای استان مربوط.

هر شخص حقیقی و حقوقی می‌تواند وقوع تخلف در انتخابات شوراهای اسلامی شهر را به کمیسیون انتخابات شهرستان مربوط گزارش بدهد اشخاص ذی‌نفع می‌توانند در خصوص تخلفات یادشده به کمیسیون انتخابات شهرستان مربوط شکایت کنند.

تبصره - مراکز علمی و دانشگاهی در هریک از استان‌ها می‌توانند افراد شایسته مرتبط با هریک بندهای این ماده را به نهاد انتخاب‌کننده معرفی نمایند.

**ماده (۱۸)**

کمیسیون انتخابات شهرستان نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر را از طریق بررسی و نظارت بر تصمیمات و نحوه عملکرد هیئت اجرایی انتخابات و کلیه افراد و دستگاه‌های مرتبط با انتخابات در کلیه مراحل انتخابات در سطح شهرستان بر عهده دارد.

کمیسیون انتخابات شهرستان می‌تواند در سطح شهر، علاوه بر اعزام نماینده به محل، از هیئت اجرایی در هر سطح و یا اشخاص و دستگاه‌های مرتبط با انتخابات توضیح و یا گزارش بخواهد. هیئت‌ها، اشخاص و دستگاه‌های موضوع این ماده مکلف به همکاری با کمیسیون انتخابات شهرستان می‌باشند.

هر شخص حقیقی و حقوقی می‌تواند وقوع تخلف در انتخابات شوراهای اسلامی شهر را به کمیسیون انتخابات شهرستان مربوط گزارش بدهد و اشخاص ذی‌نفع می‌توانند در خصوص تخلفات یادشده به کمیسیون انتخابات شهرستان مربوط شکایت کنند.

تبصره - مرجع رسیدگی به شکایت از عملکرد و تصمیمات کمیسیون انتخابات شهرستان، کمیسیون انتخابات استان می‌باشد.

ماده (۱۹)

پس از تشکیل کمیسیون استان به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی روستا در محدوده هر بخش، کمیسیون انتخابات بخش از اعضای زیر تشکیل می‌شود:

(الف) رئیس کمیسیون انتخابات بخش به انتخاب کمیسیون انتخابات استان،

(ب) یک نفر آشنا به حقوق انتخابات به انتخاب کمیسیون انتخابات استان،

(ج) یک نفر آشنا به مسائل شوراها به انتخاب استاندار مربوط،

(د) یک نفر قاضی آشنا به مسائل انتخابات به انتخاب رئیس قوه قضائیه،

(ه) یک نفر کارشناس در امور شوراهای اسلامی شهر و روستا به انتخاب شورای استان مربوط.

تبصره - مراکز علمی و دانشگاهی در هریک از بخش‌ها می‌توانند افراد شایسته مرتبط با هریک از بندهای فوق را به نهاد انتخاب‌کننده معرفی نمایند.

ماده (۲۰)

کمیسیون انتخابات بخش نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی روستا را از طریق بررسی و نظارت بر تصمیمات و نحوه عملکرد هیئت اجرایی انتخابات و کلیه افراد و دستگاه‌های مرتبط با انتخابات در کلیه مراحل انتخابات در سطح بخش، بر عهده دارد.

کمیسیون انتخابات بخش می‌تواند در مقام نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی روستا در سطح بخش، علاوه بر اعزام نماینده به محل، از هیئت‌های اجرایی در هر سطح و یا اشخاص و دستگاه‌های

مرتبط با انتخابات توضیح و یا گزارش بخواهد. هیئت‌ها، اشخاص و دستگاه‌های موضوع این ماده مکلف به همکاری با کمیسیون انتخابات بخش می‌باشند.

هر شخص حقیقی و حقوقی می‌تواند وقوع تخلف در انتخابات شوراهای اسلامی روستا را به کمیسیون انتخابات بخش مربوط گزارش بدهد. اشخاص ذی‌نفع می‌توانند در خصوص تخلفات یادشده به کمیسیون انتخابات بخش مربوط شکایت کنند.

تبصره- مرجع رسیدگی به شکایت از عملکرد و تصمیمات کمیسیون انتخابات روستا، کمیسیون انتخابات شهرستان می‌باشد.

ماده (۲۱)

انتخاب متوالی هر یک از اعضای کمیسیون‌های انتخابات استان، شهرستان و بخش تنها برای یک دوره امکانپذیر می‌باشد.

برای اعتبار جلسات کمیسیون‌های انتخابات استان، شهرستان و بخش به ترتیب حضور پنج، چهار و چهار عضو لازم می‌باشد. نصاب لازم برای تصمیم‌گیری در این کمیسیون‌ها به ترتیب چهار، سه و سه رأی موافق اعضا می‌باشد.

ماده (۲۲)

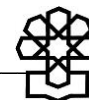
اعضای کمیسیون ملی، استان و شهرستان و بخش انتخابات شوراهای اسلامی باید واجد شرایط ذیل باشد:

۱. تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران،
۲. معتقد به نظام جمهوری اسلامی ایران،
۳. فقدان محکومیت کیفری مؤثر و محرومیت از حقوق اجتماعی،
۴. فقدان محکومیت قطعی به جرائم انتخاباتی،
۵. فقدان محکومیت قطعی به جرائم اقتصادی موضوع تبصره ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی،
۶. فقدان محکومیت قطعی انتظامی به مجازات‌های بند «د» به بالا موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری،
۷. عدم عضویت در احزاب و تشکل‌های سیاسی (به غیر از نماینده احزاب).

ماده (۲۳)

کلیه موارد زیر ممنوع است:

الف) عضویت هم‌زمان در دو یا چند کمیسیون انتخابات اعم از ملی، استان، شهرستان و یا بخش در سرتاسر کشور.



ب) عضویت هم‌زمان در هر یک کمیسیون‌های انتخابات اعم از ملی، استان، شهرستان و یا بخش و هر یک از هیئت‌های اجرایی انتخابات در سرتاسر کشور.

ج) عضویت هم‌زمان در هر یک از کمیسیون‌های انتخابات اعم از ملی، استان، شهرستان و یا بخش و هر یک از شوراهای اسلامی کشور و یا نامزدی در انتخابات آنها در سرتاسر کشور.

ماده (۲۴)

در کلیه قوانین و مقررات کشور عبارت‌های هیئت مرکزی نظارت، هیئت نظارت استان، هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت بخش به ترتیب با عبارت‌های کمیسیون ملی انتخابات، کمیسیون انتخابات استان، کمیسیون انتخابات شهرستان و کمیسیون انتخابات بخش جایگزین می‌شوند.

نتیجه‌گیری

بر اساس اصل نودونهم قانون اساسی نظارت بر انتخابات ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است و بر اساس مواد (۷۳) و (۷۴) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ نظارت بر انتخابات شوراهای بر عهده نهادی است که وابستگی سازمانی و نهادی وثیقی با مجلس شورای اسلامی دارد، اما ورود مجلس به موضوع نظارت بر انتخابات شوراهای بالقوه مستعد ایجاد تنش‌های قومی، محلی و سیاسی، کاهش اعتماد عمومی به مجلس، عدم شکل‌گیری تجربه نهادی، افزایش هزینه‌ها و ... خواهد شد. 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.

بر اساس تجارب جهانی می‌توان الگوهای مدیریت انتخابات را به سه الگوی مستقل، حکومتی و مختلط تقسیم کرد، اما فارغ از اینکه در یک کشور از چه الگویی استفاده می‌شود اصولی برای نهاد ملی انتخابات مورد اجماع است که می‌تواند موجبات کارآمدی آن شود. از جمله این اصول می‌توان به استقلال در تصمیم‌گیری و عمل، بی‌طرفی، کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی اشاره کرد. از این رو دفتر سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بعد از مشورت و برگزاری جلسات متعدد با نهادها و دستگاه ذی‌ربط و بر اساس تجربه پنج دوره انتخابات شوراهای، پیشنهاد تشکیل کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را ارائه داده است.

کمیسیون ملی انتخابات؛ نهادی است ملی، مستقل از قوای سه‌گانه و دارای ترکیب مشخص که به منظور سیاست‌گذاری انتخابات، مدیریت و نظارت بر کلیه امور مربوط به انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و همچنین نظارت بر ثبت احزاب و عملکرد آنها و سایر وظایفی که به موجب قانون به‌عهده آن گذاشته می‌شود تشکیل می‌شود. کمیسیون ملی انتخابات دارای ردیف بودجه مستقل است که سالیانه در قانون بودجه کشور پیش‌بینی می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. کات، هلنا و دیگران. مدیریت انتخابات، ترجمه محمدتقی دلفروز، ویراست ۲۰۱۵، مرکز پژوهش‌های مجلس (در حال چاپ).
۲. خسروی، حسن. حقوق انتخابات دمکراتیک: اصول، مبانی و الگوی مطلوب نظام انتخابات، انتشارات مجد، تهران، ۱۳۸۸.
۳. دبیرخانه هیئت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی، آسیب‌شناسی عملکرد هیئت‌های نظارت بر انتخابات شوراهای، منتشر نشده.
4. The Electoral Commission." Electoral legislation, principles and practice: a comparative analysis", Available at:
https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0009/150498/Electoral-legislation-comparative-analysis.pdf.
5. Lopez- Pintor, Rafael."Electoral Management Bodies as Institutions of Governance" , Bureau For Development Policy United Nations Development Programme, 2000, Available at:
<http://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>.
6. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). "International Electoral Standards Guidelines For Reviewing the Legal Framework of Elections" , 2002, Available at:
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-electoral-standards-guidelines-for-reviewing-the-legal-framework-of-elections.pdf>.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۱۶۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا؛ پیشنهاد تشکیل کمیسیون ملی انتخابات شوراهای اسلامی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدرضا شمس، حسن کریمی‌فرد، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، مهدی مختاری

مدیر مطالعه: محمدرضا شمس

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: سیدمحمد حسین قریشی، مرتضی زمانیان

اظهار کنندگان خارج از مرکز: حسن خسروی، سیدمحمد هادی راجی، محمد تقی دلفروز، مهدی نژادخلیلی، علی

مشهدی، حامد نیکو نهاد، محمد مهدی صمدی

ناظر علمی: سیدجلال دهقانی فیروزآبادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. شوراهای اسلامی شهر و روستا

۲. کمیسیون ملی انتخابات

۳. نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا

۴. احزاب



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۹/۰۵