

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال بیستم، شماره ۷۵، تابستان ۱۴۰۵
صفحه ۷۷ تا ۱۰۶

ظرفیت‌های حقوقی ارتقای استقلال اجرایی در نظام مدیریت انتخابات در ج.ا. ایران: گذار از مدیریت دولتی به مدیریت تخصصی-فنی

دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، واحد نجف آباد،
دانشگاه آزاد اسلامی، ایران shahramzamani1368@gmail.com

شهرام زمانی

استادیار، گروه حقوق، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی،
اصفهان، ایران (نویسنده مسئول). ۱۱۹۹۶۷۷۷۰۱@iau.ac.ir

زینب پورخاقان شاهرضایی

استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی،
نجف آباد، ایران. atrian.f.1001@gmail.com

فرامرز عطریان

چکیده

مدیریت انتخابات در نظام‌های سیاسی معاصر، صرفاً یک فرایند اداری برای برگزاری رأی‌گیری نیست، بلکه بخشی از حکمرانی انتخاباتی و تضمین‌کننده مشروعیت، شفافیت و اعتماد عمومی به فرایند سیاسی محسوب می‌شود. در دهه‌های اخیر، بسیاری از کشورها به سمت ایجاد نهادهای تخصصی و نسبتاً مستقل انتخاباتی حرکت کرده‌اند تا از سیاسی‌شدن مدیریت انتخابات و تعارض منافع احتمالی جلوگیری کنند. پژوهش حاضر با هدف تحلیل ظرفیت‌های حقوقی ارتقای استقلال اجرایی در نظام مدیریت انتخابات ایران و امکان گذار از مدیریت دولتی به مدیریت تخصصی-فنی انجام شده است. سؤال اصلی تحقیق آن است که آیا در چارچوب حقوق اساسی ایران، امکان ایجاد یا تقویت سازوکارهای تخصصی و نسبتاً مستقل برای مدیریت انتخابات وجود دارد یا خیر. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی بوده و داده‌ها از طریق منابع کتابخانه‌ای، اسناد حقوقی، گزارش‌های تخصصی و مطالعات تطبیقی گردآوری شده‌اند. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که قانون اساسی ایران الزام صریحی به تداوم الگوی کاملاً دولت‌محور ندارد و ظرفیت‌هایی برای حرکت تدریجی به سمت حرفه‌ای‌سازی، تخصصی‌سازی و تقویت استقلال کارکردی مدیریت انتخابات در چارچوب نظم حقوقی موجود قابل شناسایی است.

کلیدواژه: مدیریت انتخابات، استقلال اجرایی، حقوق اساسی، نهادهای انتخاباتی، ج.ا.ایران.

* نویسنده مسئول: ۱۱۹۹۶۷۷۷۰۱@iau.ac.ir

تاریخ تایید: ۱۴۰۵/۰۲/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۲۰



The Islamic Revolution Approach Quarterly
Vol. 20, No.75, Summer 2026, P 77-106
rahyaftjournal.ir

Legal Capacities for Enhancing Executive Independence in Iran's Electoral Management System: Transition from Governmental Administration to Professional-Technical Management

Shahram Zamani, 

Ph.D. Student, Department of Public Law,
Faculty of Law, Najafabad Branch, Islamic
Azad University, Najafabad, Iran
Email: shahramzamani1368@gmail.com

Zeinab Pourkhaghan
Shahrezaei 

Assistant Professor, Department of Law,
Isfahan (Khorasgan) Branch, Islamic Azad
University, Isfahan, Iran
Email: 1199677701@iau.ac.ir

Faramarz Atrian 

Assistant Professor, Department of Public
Law, Faculty of Law, Najafabad Branch,
Islamic Azad University, Najafabad, Iran

Abstract

In contemporary political systems, electoral management is not merely an administrative process for conducting voting; rather, it constitutes an essential component of electoral governance and plays a significant role in ensuring legitimacy, transparency, and public trust in the political process. In recent decades, many countries have moved toward establishing professional and relatively independent electoral bodies in order to reduce the risks of politicization and potential conflicts of interest in election administration. The present study aims to analyze the legal capacities for enhancing executive independence

* Corresponding Author: 1199677701@iau.ac.ir

How to Cite: Zamani, Sh., Pourkhaghan Shahrezaei, Z., Atrian, F. (2026). Legal Capacities for Enhancing Executive Independence in Iran's Electoral Management System: Transition from Governmental Administration to Professional-Technical Management, *The Islamic Revolution Approach Quarterly*, 20(75), 77-106

Received: February 8, 2025

Accepted: November 11, 2025

in Iran's electoral management system and to examine the possibility of a gradual transition from governmental administration to professional-technical management. The main research question is whether, within the framework of Iran's constitutional law, it is possible to establish or strengthen professional and relatively independent mechanisms for electoral administration. The study employs a descriptive-analytical method, and the data were collected through library research, legal documents, specialized reports, and comparative studies. The findings indicate that the Constitution of the Islamic Republic of Iran does not explicitly require the continuation of a fully government-centered model of electoral administration. Accordingly, legal capacities can be identified for the gradual professionalization, specialization, and strengthening of functional independence in electoral management within the existing constitutional order.

Keywords: Electoral Management; Executive Independence; Constitutional Law; Electoral Management Bodies; Iran

Introduction

Electoral management has increasingly evolved from a purely administrative function into an important component of electoral governance. Contemporary approaches emphasize that elections require not only legally valid procedures, but also institutional arrangements capable of ensuring impartiality, transparency, professionalism, accountability, and public confidence. In many political systems, the concentration of electoral administration within the executive branch has raised concerns regarding institutional conflicts of interest, particularly where the incumbent government may itself be politically involved in the electoral process. Consequently, comparative electoral practice has increasingly moved toward independent, mixed, or semi-independent electoral management models. In Iran, election administration is mainly carried out through the Ministry of Interior and its administrative hierarchy, while electoral supervision is constitutionally assigned to the Guardian Council. This institutional arrangement raises the question of whether electoral administration can be made more professional and functionally independent without disrupting the existing constitutional structure. The central question of this study is therefore whether Iran's constitutional and legal framework contains sufficient capacity for a gradual transition from government-centered electoral administration toward a professional-technical model.

Materials and Methods

This study adopts a descriptive-analytical method and is based on documentary and library research. The sources include the Constitution of the Islamic Republic of Iran, ordinary electoral laws, specialized reports, scholarly literature on electoral governance and electoral integrity, and comparative studies of electoral management

bodies. The analysis is structured around three dimensions: first, the theoretical foundations of electoral governance and institutional independence; second, the legal and institutional structure of electoral administration in Iran; and third, comparative experiences of countries that have established professional or relatively independent electoral bodies. Particular attention is paid to the distinction between electoral supervision and electoral administration, because Article 99 of the Constitution assigns supervision to the Guardian Council but does not expressly designate a specific executive institution for administering elections. The study also examines the concepts of functional independence, administrative neutrality, professionalization, transparency, and accountability as essential criteria for evaluating possible institutional reform.

Discussion

The findings suggest that Iran's current electoral management system can be characterized as a dual structure in which the executive administration of elections is primarily undertaken by the government, while the Guardian Council exercises constitutional supervision. This model provides institutional oversight, but it also creates several challenges, including dependence of electoral administration on the incumbent executive branch, limited organizational permanence, insufficient professional specialization, overlap between implementation and supervision, and concerns regarding transparency and public perception of neutrality. The study further shows that the Constitution does not explicitly require the Ministry of Interior to remain the permanent executive authority for elections. Article 99 regulates supervision rather than execution, creating a potential legal space for ordinary legislation to redesign the executive structure while preserving the constitutional supervisory role of the Guardian Council. Comparative experiences from India, South Africa, Mexico, and South Korea demonstrate that electoral independence does not necessarily mean complete institutional separation from the legal and political system. Rather, successful electoral management bodies generally combine functional independence with legal accountability, budgetary oversight, judicial review, organizational continuity, specialized personnel, technological capacity, and transparent procedures. The study therefore argues that the most realistic model for Iran would not be absolute institutional independence, but gradual functional independence and professionalization. Such a transition could include the establishment of a permanent specialized electoral organization, professional training systems, data-based transparency, clearer separation between implementation and supervision, and stronger accountability mechanisms.

Conclusion

The study concludes that the existing constitutional framework provides legal room for strengthening the professional and functional

independence of electoral administration in Iran. The Constitution does not expressly impose a permanently government-centered model of election administration, while the supervisory authority of the Guardian Council can remain intact under a redesigned executive structure. Accordingly, reform need not require a complete constitutional rupture; it may instead proceed through ordinary legislation and gradual institutional restructuring. The transition toward a professional-technical model should therefore be understood primarily as a process of institutional professionalization rather than the creation of an entirely separate political authority. Its success would depend on maintaining a balance among independence, accountability, transparency, administrative efficiency, and constitutional supervision. Within this framework, a permanent and specialized electoral management body could potentially reduce institutional conflicts of interest, strengthen organizational memory, enhance technical expertise, and improve public confidence in electoral administration.

Bibliography

Ahuja, A., & Ostermann, S. (2020). The Election Commission of India: Guardian of democracy. In A. Boin & L. A. Fahy (Eds.), *Guardians of public value: How public organisations become and remain institutions* (pp. 37–62). Palgrave Macmillan.

Alipour, H. (2015). The legal system of elections and the right to vote in the Islamic Republic of Iran. *Motale'at-e Rahbordi*, 18(3), 63–88. [in Persian]

Amid Zanjani, A. A. (2024). *General principles of constitutional law of the Islamic Republic of Iran* (5th ed.). Majd. [in Persian]

Amiri, M., & Jalilvand, M. Sh. (2023). “The right to self-determination from the perspective of political obligation with reference to the Constitution of the Islamic Republic of Iran.” *Faslnameh-ye Rahyaft-e Enghelab-e Eslami*, 17(65), 3–18. [in Persian]

Bashiriyeh, H. (2002). *Obstacles to political development in Iran*. Gam-e No. [in Persian]

Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford University Press.

Elklit, J., & Reynolds, A. (2002). The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: A new comparative politics research agenda. *Commonwealth & Comparative Politics*, 40(2), 86–119.

Fattahi Zafarghandi, A. (2018). *The Guardian Council: Supervision of elections*. Guardian Council Research Institute. [in Persian]

Fereydouni Khanimani, M. A., Raei Dehghi, M., Masoud, Gh., & Zarifkarfard, S. M. (2021). “The perspective of the constitutional law of the Islamic Republic of Iran on the selection of political officeholders.” *Faslnameh-ye Rahyaft-e Enghelab-e Eslami*, 15(56), 27–44. [in Persian]

Fohandazh Saadi, S. M., Mohammadjani, M. R., & Haghighat, H. R. (2025). "An examination of the Islamic Consultative Assembly elections and their conformity with the views of Imam Khomeini and the Supreme Leader: A case study of Fars Province, sixth to tenth parliamentary terms." *Faslnameh-ye Rahyaft-e Enghelab-e Eslami*, 19(70), 178–197. [in Persian]

Hartlyn, J., McCoy, J., & Mustillo, T. M. (2008). Electoral governance matters: Explaining the quality of elections in contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41(1), 73–98.

Hashemi, S. M. (2024). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran: General principles and foundations of the system* (Vol. 1, 2nd rev. ed., 18th printing). Mizan. [in Persian]

Honarmand, M., Ebrahimian, H., & Habibnezhad, S. A. (2023). "Examining strategies for reforming the legislative structure of the Iranian Constitution within the framework of general policies and upstream documents." *Faslnameh-ye Rahyaft-e Enghelab-e Eslami*, 17(64), 123–140. [in Persian]

Homyār, H., Sheikh Movahed, M., & Alaei, H. (2024). "The impact of the electoral system on citizens' political participation in Iran." *Faslnameh-ye Rahyaft-e Enghelab-e Eslami*, 18(68), 235–256. [in Persian]

International IDEA. (2014). *Electoral management design: Revised edition*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

International IDEA. (2021). *Independence in electoral management*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Kamel Hosseini, S. M., Karimi, Y., & Kouhzadi, F. (2025). "A futures-oriented approach to the relationship between organizational health and corporate governance with the mediating role of organizational ethics." *Faslnameh-ye Ayandeh-Pazhuhi-ye Defa'i*, 10(38), 237–270. [in Persian]

Kapoor, K., & Ravi, S. (2014). *India's Election Commission: Strengthening democracy*. Brookings Institution.

Khorramshad, M. B., & Rafiei Ghahehshah, A. (2013). "The electoral system in elections to the Islamic Consultative Assembly." *Journal of Contemporary Political Studies*, 3(9), 41–66. [in Persian]

Kiani, V., Taheri, A., & Azghandi, A. (2022). "The impact of political participation on Iran's national security during the period from June 1997 to July 2005." *Faslnameh-ye Rahyaft-e Enghelab-e Eslami*, 16(58), 67–86. [in Persian]

Law on Elections to the Islamic Consultative Assembly. (1999). Approved on November 28, 1999, by the Islamic Consultative Assembly. Research Center of the Islamic Consultative Assembly. [in Persian]

Lee, S. (2007). Democratic transition and the consolidation of democracy in South Korea. *Taiwan Journal of Democracy*, 3(1), 99–125.

Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The comparative study of electoral governance: Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5–27. <https://doi.org/10.1177/0192512102023001001>

Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861>

Norris, P., Frank, R. W., & Martínez i Coma, F. (2014). Advancing electoral integrity. Electoral Integrity Project.

Pastor, R. A. (1999). The role of electoral administration in democratic transitions. *Democratization*, 6(4), 1–27.

Pedram, A., & Panahi, F. (2021). “Scenarios for the 2021 presidential election of the Islamic Republic of Iran from the perspective of national security.” *Faslnameh-ye Ayandeh-Pazhuhi-ye Defa'i*, 6(20), 7–31. <https://doi.org/10.22034/dfs.2021.525174.1471> [in Persian]

Rahmani, Gh., & Mousavinejad, S. M. (2023). “The desirable electoral system for the Islamic Consultative Assembly in light of the general election policies.” *Rahbord*, 32(4), 583–606. [in Persian]

Soli, M., Nariman, S., Keshishian Siraki, G., & Khodaverdi, H. (2025). “The role of political parties in the policymaking system of the Islamic Republic of Iran.” *Faslnameh-ye Rahyaft-e Enghelab-e Eslami*, 19(70), 28–53. [in Persian]

South Africa. (1996). *Constitution of the Republic of South Africa*.

Tahan Nazif, H., & Kadkhodamoradi, K. (2019). “Pathology of the legal system governing the supervision processes of Islamic Consultative Assembly elections in light of the general election policies.” *Motale'at-e Hoquq-e Omumi*, 49(4), 1127–1148. [in Persian]

Zare Ganjaroudi, M., Kazemian Shirvan, Gh., Ghorbanizadeh, V., & Khanmohammadi, H. (2023). “Strategic components of sustainable development with a national power approach in Iran.” *Faslnameh-ye Ayandeh-Pazhuhi-ye Defa'i*, 8(30), 7–37. <https://doi.org/10.22034/dfs.2023.2005554.1711> [in Persian]

Zarei, M. J. (2018). “Republicanism and legal guarantees of elections in Iran.” *Faslnameh-ye Hoquq-e Asasi*, 15(2), 81–109. [in Persian]

مقدمه

انتخابات در دولت‌های معاصر صرفاً سازوکاری برای انتقال قدرت سیاسی نیست، بلکه یکی از مهمترین ابزارهای تولید مشروعیت، ساماندهی رقابت سیاسی و تضمین مشارکت عمومی در اداره امور کشور محسوب می‌شود. با پیچیده‌تر شدن نظام‌های سیاسی و گسترش نقش افکار عمومی، مسئله «چگونگی مدیریت انتخابات» به اندازه اصل برگزاری انتخابات اهمیت یافته است. در گذشته، انتخابات عمدتاً به‌عنوان بخشی از وظایف اداری دولت تلقی می‌شد و وزارتخانه‌های کشور یا نهادهای اجرایی وابسته به دولت مسئول برگزاری آن بودند؛ اما تحولات حقوق عمومی و تجربه‌های تطبیقی نشان داده است که وابستگی کامل مدیریت انتخابات به دولت می‌تواند مسئله تعارض منافع، کاهش اعتماد عمومی و تردید نسبت به بی‌طرفی فرایندهای انتخاباتی را به همراه داشته باشد. به همین دلیل، در بسیاری از کشورها گرایش به سمت ایجاد نهادهای تخصصی، حرفه‌ای و نسبتاً مستقل انتخاباتی افزایش یافته است.

در حقوق عمومی معاصر، مدیریت انتخابات دیگر صرفاً یک امر اجرایی و اداری تلقی نمی‌شود، بلکه بخشی از «حکمرانی انتخاباتی» است؛ یعنی مجموعه‌ای از قواعد، نهادها و رویه‌هایی که باید سلامت، شفافیت، بی‌طرفی و قابلیت اعتماد انتخابات را تضمین کنند. در این چارچوب، استقلال اجرایی انتخابات نه به معنای خروج از حاکمیت قانون، بلکه به معنای حرفه‌ای‌سازی و تخصصی‌سازی فرایند انتخابات در درون ساختار حقوقی کشورهاست. این تحول سبب شده است که مفاهیمی چون استقلال نهادی، بی‌طرفی اداری، شفافیت انتخاباتی و پاسخگویی عمومی به عناصر اساسی نظام‌های انتخاباتی تبدیل شوند.

در جمهوری اسلامی ایران نیز انتخابات جایگاه مهمی در ساختار حقوق اساسی و اداره امور عمومی دارد. با این حال، ساختار مدیریت انتخابات همچنان مبتنی بر الگوی دولت‌محور است و اجرای انتخابات عمدتاً از طریق وزارت کشور و سلسله‌مراتب اداری دولت انجام می‌شود. این وضعیت پرسش‌هایی را درباره ظرفیت‌های حقوقی و نهادی حرکت به سمت مدیریت تخصصی-فنی انتخابات مطرح می‌کند. مسئله اصلی آن است که آیا می‌توان در چارچوب قانون اساسی و ساختار حقوق عمومی ایران، بدون اخلال در نظم نهادی موجود، سازوکارهایی برای تقویت حرفه‌ای‌سازی، بی‌طرفی اجرایی و استقلال نسبی مدیریت انتخابات طراحی کرد یا خیر. از این منظر، بررسی تطبیقی تجربه سایر کشورها و

تحلیل ظرفیت‌های حقوق اساسی ایران می‌تواند زمینه فهم دقیق‌تر امکان‌گذار تدریجی از مدیریت صرفاً دولتی به مدیریت تخصصی-فنی انتخابات را فراهم سازد.

۲-پیشینه تحقیق

مطالعات مرتبط با مدیریت انتخابات را می‌توان در سه محور اصلی دسته‌بندی کرد. محور نخست به مبانی نظری حکمرانی و سلامت انتخاباتی اختصاص دارد. موزافر و شدلر مدیریت انتخابات را بخشی از «حکمرانی انتخاباتی» می‌دانند که قاعده‌گذاری، اجرای قواعد و حل و فصل اختلافات را دربرمی‌گیرد و از این طریق، مدیریت انتخابات را از یک فعالیت صرفاً اجرایی به مسئله‌ای نهادی ارتقا می‌دهند (Mozaffar & Schedler, 2002). در همین مسیر، نوریس با تمرکز بر سلامت انتخاباتی، بی‌طرفی، شفافیت و اعتماد به نهادهای انتخاباتی را از عوامل مؤثر بر کیفیت انتخابات می‌داند (Norris, 2014). برچ نیز مسئله را از منظر تخلفات و آسیب‌های انتخاباتی بررسی کرده و نقش کیفیت نهادها و قواعد انتخاباتی را در سلامت فرایند برجسته ساخته است (Birch, 2011). محور دوم شامل مطالعات تطبیقی درباره ساختار نهادهای مدیریت انتخابات است. الکلیت و رینولدز رابطه میان کیفیت مدیریت انتخابات و اعتبار فرایند انتخاباتی را بررسی کرده و بر اهمیت حرفه‌ای‌بودن و استقلال نهادی تأکید کرده‌اند (Elklit & Reynolds, 2002). هارتلین و همکاران نیز با مطالعه تطبیقی کشورهای آمریکای لاتین نشان داده‌اند که کیفیت حکمرانی انتخاباتی و نحوه سازمان‌دهی نهادهای مسئول انتخابات در کیفیت نهایی انتخابات مؤثر است (Hartlyn et al., 2008). مؤسسه بین‌المللی دموکراسی و یاری انتخاباتی نیز با تفکیک الگوهای دولتی، مستقل و ترکیبی مدیریت انتخابات، نشان داده‌اند که استقلال باید در کنار حرفه‌ای‌سازی، پاسخگویی و شفافیت نهادی مورد توجه قرار گیرد (International IDEA, 2014). در ایران، مطالعات را می‌توان در دو جهت عمده دسته‌بندی کرد. بخشی از تحقیقات به مبانی حقوقی و نهادی مشارکت و انتخابات پرداخته‌اند. امیری و جلیلود با بررسی حق تعیین سرنوشت در قانون اساسی، مبانی حقوقی مشارکت سیاسی را تحلیل کرده‌اند (امیری و جلیلود، ۱۴۰۲). فریدونی خانیمنی و همکاران نیز مسئله تعیین کارگزاران سیاسی را از منظر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بررسی کرده‌اند (فریدونی خانیمنی و همکاران، ۱۴۰۰). هنرمند و همکاران با تمرکز بر اصلاح ساختار تقنینی قانون اساسی، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های اصلاح نهادی در چارچوب سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی را مورد توجه قرار داده‌اند (هنرمند و همکاران، ۱۴۰۲).

دسته دیگری از تحقیقات داخلی بیشتر به آثار و کارکردهای نظام انتخاباتی پرداخته‌اند. همیار و همکاران رابطه نظام انتخاباتی و میزان مشارکت شهروندان را بررسی کرده‌اند (همیار و همکاران، ۱۴۰۳) و کیانی و همکاران نیز مشارکت سیاسی را از منظر ارتباط آن با امنیت ملی مطالعه کرده‌اند (کیانی و همکاران، ۱۴۰۱). فهندژسعدی و همکاران با بررسی ادوار ششم تا دهم انتخابات مجلس در استان فارس، انتخابات را از منظر انطباق با دیدگاه‌های امام و رهبری مطالعه کرده‌اند (فهندژسعدی و همکاران، ۱۴۰۴). صولی و همکاران نیز با تمرکز بر نقش حزب در نظام سیاست‌گذاری، یکی دیگر از ابعاد نهادی مشارکت و سازمان‌یابی سیاسی را بررسی کرده‌اند (صولی و همکاران، ۱۴۰۴).

در مجموع، مطالعات داخلی ابعاد حقوق اساسی، مشارکت سیاسی، نظام انتخاباتی، حزب و اصلاح ساختارهای حقوقی را بررسی کرده‌اند، اما مسئله «استقلال اجرایی مدیریت انتخابات» و امکان گذار از مدیریت دولتی به یک ساختار تخصصی-فنی، کمتر به صورت مستقل و منسجم مطالعه شده است. تفاوت پژوهش حاضر در تمرکز بر همین خلأ و بررسی ظرفیت‌های حقوقی و نهادی ایجاد استقلال کارکردی در مدیریت انتخابات ایران با استفاده از تجربه‌های تطبیقی است.

۳- مفهوم مدیریت انتخابات در حقوق عمومی معاصر

مدیریت انتخابات در حقوق عمومی معاصر دیگر صرفاً یک عملیات اداری برای چاپ تعرفه، تجهیز شعب، شمارش آرا و اعلام نتایج نیست؛ بلکه بخشی از «حکمرانی انتخاباتی» است؛ یعنی مجموعه قواعد، نهادها، رویه‌ها و سازوکارهایی که امکان رقابت سیاسی منظم، پیش‌بینی‌پذیر، بی‌طرفانه و قابل اعتماد را فراهم می‌کنند. ممظفر و شدلر در تعریف کلاسیک خود، حکمرانی انتخاباتی را به سه سطح «قاعده‌گذاری»، «اجرای قواعد» و «حل‌وفصل اختلافات انتخاباتی» تقسیم می‌کنند. اهمیت این تفکیک در آن است که انتخابات فقط در روز رأی‌گیری رخ نمی‌دهد، بلکه از طراحی قواعد رقابت آغاز می‌شود، در اجرای حرفه‌ای و بی‌طرفانه ادامه می‌یابد و با رسیدگی معتبر به شکایات و دعاوی انتخاباتی تکمیل می‌شود (Mozaffar & Schedler, 2002).

از این منظر، مدیریت انتخابات را باید نهادی دانست که میان «حق رأی شهروندان»، «رقابت سیاسی»، «اقتدار عمومی» و «مشروعیت حکومت» واسطه‌گری می‌کند. اگر این واسطه‌گری از نظر حقوقی بی‌طرف، از نظر اداری حرفه‌ای و از نظر نهادی مستقل نباشد، انتخابات حتی در صورت برگزاری منظم، ممکن است از حیث اعتماد عمومی دچار آسیب شود. به همین دلیل، ادبیات جدید انتخابات تأکید می‌کند که کیفیت انتخابات فقط با

وجود صندوق رأی سنجیده نمی‌شود، بلکه با میزان اعتماد ذی‌نفعان به نهاد برگزارکننده، شفافیت فرایند، قابلیت نظارت، استقلال تصمیم‌گیری و توانایی رسیدگی مؤثر به تخلفات و اختلافات ارزیابی می‌شود. مؤسسه بین‌المللی دموکراسی و یاری انتخاباتی نیز بر همین نکته تأکید می‌کند که نهادهای مدیریت انتخابات برای حفظ اعتماد رأی‌دهندگان باید حرفه‌ای‌تر، مستقل‌تر و قابل ارزیابی‌تر شوند (International IDEA, 2014).

در حقوق عمومی معاصر، یکی از مهمترین تحولات مفهومی در زمینه انتخابات، عبور از نگاه «دولت‌محور» به نگاه «نهادمحور» است. در نگاه دولت‌محور، انتخابات بخشی از وظایف اجرایی دولت تلقی می‌شود و معمولاً وزارت کشور یا دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت، مسئول سازماندهی آن هستند. اما در نگاه نهادمحور، انتخابات عرصه‌ای است که دولت مستقر خود یکی از ذی‌نفعان سیاسی آن محسوب می‌شود؛ بنابراین سپردن کامل مدیریت انتخابات به دولت می‌تواند تعارض منافع ایجاد کند. در چنین وضعیتی، مسئله اصلی این نیست که دولت الزاماً مداخله ناروا می‌کند، بلکه مسئله این است که ساختار حقوقی باید حتی امکان سوءاستفاده، جانب‌داری و بی‌اعتمادی را کاهش دهد. به همین دلیل، الگوهای جدید مدیریت انتخابات به سمت نهادهای مستقل، ترکیبی یا نیمه‌مستقل حرکت کرده‌اند.

در ادبیات تخصصی، معمولاً سه الگوی اصلی برای مدیریت انتخابات مطرح می‌شود: الگوی دولتی، الگوی مستقل و الگوی ترکیبی. در الگوی دولتی، دستگاه‌های عادی دولت، به‌ویژه وزارت کشور، انتخابات را اجرا می‌کنند. در الگوی مستقل، یک نهاد مستقل انتخاباتی با شخصیت حقوقی، ساختار اداری و اختیارات مشخص مسئول اجرای انتخابات است. در الگوی ترکیبی نیز بخشی از مسئولیت‌ها در اختیار دولت و بخشی در اختیار نهاد مستقل قرار می‌گیرد. مؤسسه بین‌المللی دموکراسی و یاری انتخاباتی در کتاب طراحی مدیریت انتخابات نشان می‌دهد که انتخاب میان این الگوها به سنت حقوقی، ساختار سیاسی، سطح اعتماد عمومی، تجربه تاریخی مداخله سیاسی و ظرفیت اداری کشورها بستگی دارد و هیچ مدل واحدی برای همه کشورها وجود ندارد (International IDEA, 2014).

با این حال، نکته مشترک میان الگوهای موفق آن است که مدیریت انتخابات باید واجد چند ویژگی بنیادی باشد: بی‌طرفی، استقلال نسبی، حرفه‌ای‌بودن، شفافیت، پاسخگویی، پایداری سازمانی و توانایی اجرای دقیق قانون. بی‌طرفی به این معناست که نهاد انتخاباتی نباید در خدمت دولت، حزب حاکم، جریان‌های سیاسی یا گروه‌های فشار باشد. استقلال

به این معنا نیست که نهاد انتخاباتی از قانون، نظارت یا پاسخگویی رها باشد، بلکه به این معناست که در تصمیمات فنی، اجرایی و اداری خود تابع اراده سیاسی روزمره نباشد. حرفه‌ای بودن نیز به معنای آن است که اداره انتخابات به تخصص حقوقی، آماری، فناوری، امنیت داده، آموزش نیروی انسانی، مدیریت لجستیک و ارتباطات عمومی نیاز دارد و نمی‌توان آن را صرفاً یک مأموریت موقت اداری دانست.

پیپا نوریس مفهوم «سلامت انتخاباتی» را برای توضیح همین پیوند میان فرایند انتخاباتی و مشروعیت سیاسی به کار می‌برد. از نظر او، انتخابات ناقص فقط یک اختلال فنی نیست، بلکه می‌تواند اعتماد به نهادهای منتخب، مشارکت سیاسی، پذیرش نتایج و حتی ثبات سیاسی را تحت تأثیر قرار دهد (Norris, 2014). این نگاه برای حقوق عمومی اهمیت زیادی دارد، زیرا نشان می‌دهد که مدیریت انتخابات فقط یک امر اجرایی نیست، بلکه مستقیماً با حق تعیین سرنوشت، برابری سیاسی، مشروعیت قدرت و امنیت حقوقی شهروندان ارتباط دارد.

در همین چارچوب، «قطعیت رویه‌ای» و «عدم قطعیت نتیجه‌ای» دو اصل بنیادین حکمرانی انتخاباتی محسوب می‌شوند. انتخابات دموکراتیک باید از حیث قواعد، تشریفات، مرجع اجرا، شیوه شمارش، نحوه رسیدگی به شکایات و اعلام نتایج دارای قطعیت و پیش‌بینی‌پذیری باشد؛ اما از حیث نتیجه باید باز، رقابتی و نامعلوم باقی بماند. مظفر و شدلر این نکته را یکی از وظایف اصلی حکمرانی انتخاباتی می‌دانند: نهادهای انتخاباتی باید آن قدر قواعد را روشن و قابل اعتماد اجرا کنند که رقابت سیاسی بتواند بدون ابهام نهادی، اما با امکان واقعی تغییر نتیجه، جریان یابد (Mozaffar & Schedler, 2002).

بنابراین، مدیریت انتخابات در حقوق عمومی معاصر را باید نوعی «زیرساخت اعتماد عمومی» دانست. این زیرساخت زمانی مؤثر است که شهروندان، نامزدها، احزاب، رسانه‌ها، ناظران و نهادهای قضایی بتوانند فرایند انتخابات را قابل فهم، قابل کنترل و قابل اعتراض بدانند. اگر نهاد مدیریت انتخابات در برابر پرسش‌ها شفاف نباشد، اگر سازوکارهای رسیدگی به شکایات مبهم باشد، اگر داده‌های انتخاباتی قابل راستی‌آزمایی نباشد یا اگر تصمیمات اجرایی رنگ سیاسی پیدا کند، حتی نتیجه صحیح نیز ممکن است از نظر اجتماعی پذیرفته نشود. از این رو، مدیریت انتخابات باید هم «درست عمل کند» و هم «درست دیده شود».

۴- مبانی حقوق اساسی استقلال نهادهای اجرایی در نظام‌های سیاسی

استقلال نهادهای اجرایی در حقوق اساسی معاصر از یک پرسش بنیادی آغاز می‌شود: آیا همه وظایف اجرایی باید مستقیماً در اختیار دولت سیاسی باشد یا برخی وظایف عمومی به دلیل حساسیت، تخصصی بودن یا احتمال تعارض منافع، باید به نهادهایی واگذار شود که از استقلال نسبی برخوردارند؟ پاسخ بسیاری از نظام‌های حقوقی جدید این است که دولت مدرن فقط از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابع قوه مجریه تشکیل نشده، بلکه در کنار آن، نهادهای مستقل، تنظیم‌گر، تخصصی و شبه قضایی نیز شکل گرفته‌اند. این نهادها برای حوزه‌هایی ایجاد می‌شوند که تصمیم‌گیری در آنها باید تا حد امکان از فشار سیاسی کوتاه‌مدت، منافع حزبی و تغییرات دولت‌ها فاصله داشته باشد.

استقلال نهادی در اینجا به معنای خروج از حاکمیت قانون نیست. نهاد مستقل همچنان باید بر اساس قانون ایجاد شود، اختیاراتش محدود و مشخص باشد، بودجه و عملکردش قابل نظارت باشد و تصمیماتش در معرض کنترل حقوقی قرار گیرد. بنابراین، استقلال با بی‌پاسخگویی تفاوت دارد. مسئله اصلی آن است که در برخی حوزه‌ها، وابستگی مستقیم به دولت می‌تواند اصل بی‌طرفی را مخدوش کند. انتخابات یکی از مهمترین این حوزه‌هاست، زیرا دولت مستقر معمولاً خود در رقابت انتخاباتی ذی‌نفع مستقیم یا غیرمستقیم است. از این‌رو، اگر مدیریت انتخابات کاملاً در اختیار دولت باشد، حتی بدون وقوع تخلف آشکار، امکان شکل‌گیری ادراک جانبداری وجود دارد.

در حقوق اساسی، استقلال نهادهای اجرایی معمولاً بر چند مبنا استوار است. نخست، اصل حاکمیت قانون؛ یعنی تصمیمات انتخاباتی باید تابع قانون عام، روشن و از پیش تعیین شده باشد، نه اراده سیاسی متغیر. دوم، اصل برابری سیاسی؛ یعنی همه نامزدها، احزاب و رأی‌دهندگان باید در برابر فرایند انتخاباتی از فرصت‌های برابر برخوردار باشند. سوم، اصل بی‌طرفی اداری؛ یعنی دستگاه اجرا نباید از امکانات عمومی برای تقویت یک طرف رقابت استفاده کند. چهارم، اصل تفکیک و توازن قوا؛ یعنی تمرکز کامل قاعده‌گذاری، اجرا، نظارت و رسیدگی در یک مرکز قدرت می‌تواند سلامت انتخابات را تضعیف کند. پنجم، اصل اعتماد عمومی؛ یعنی اعتبار انتخابات وابسته به این است که مردم و بازیگران سیاسی نهاد برگزارکننده را منصف و حرفه‌ای بدانند.

در این چارچوب، استقلال نهاد مدیریت انتخابات را می‌توان نوعی تضمین ساختاری برای تحقق حق رأی دانست. حق رأی فقط حق انداختن برگه در صندوق نیست؛ بلکه حق مشارکت در فرایندی است که قواعد آن روشن، مجریان آن بی‌طرف، نتایج آن قابل اعتماد و شکایات آن قابل رسیدگی باشد. به همین دلیل، در ادبیات بین‌المللی انتخابات،

نهادهای مدیریت انتخابات فقط سازمان‌های اجرایی نیستند، بلکه نهادهای ضامن کیفیت رقابت سیاسی محسوب می‌شوند. گزارش استقلال در مدیریت انتخاباتی تصریح می‌کند که انتخابات معتبر نیازمند رقابت منصفانه و مدیریت بی‌طرفانه فرایند است و نهاد مدیریت انتخابات باید بتواند چنین بی‌طرفی‌ای را در عمل تضمین کند (International IDEA, 2021).

یکی از نکات مهم در تحلیل حقوق اساسی استقلال نهادهای اجرایی، تفاوت میان «استقلال مطلق» و «استقلال کارکردی» است. استقلال مطلق نه ممکن است و نه مطلوب؛ زیرا هر نهاد عمومی باید در چارچوب قانون اساسی، قانون عادی، بودجه عمومی، نظارت قضایی و پاسخگویی عمومی عمل کند. اما استقلال کارکردی یعنی نهاد در انجام مأموریت تخصصی خود، به‌ویژه در تصمیمات فنی و اجرایی، از دستورپذیری سیاسی مستقیم مصون باشد. در حوزه انتخابات، استقلال کارکردی می‌تواند شامل استقلال در استخدام و آموزش نیروهای انتخاباتی، طراحی رویه‌های اجرایی، مدیریت فناوری رأی‌گیری، تنظیم دستورالعمل‌های شعب، اطلاع‌رسانی عمومی، صیانت از داده‌های انتخاباتی و اعلام نتایج اولیه باشد.

از نظر حقوق عمومی، استقلال اجرایی انتخابات باید هم‌زمان با پاسخگویی طراحی شود. اگر نهادی مستقل باشد اما پاسخگو نباشد، ممکن است به بوروکراسی غیرشفاف تبدیل شود. اگر پاسخگو باشد اما مستقل نباشد، ممکن است تحت فشار سیاسی قرار گیرد. بنابراین، مدل مطلوب معمولاً بر ترکیب استقلال و پاسخگویی استوار است. پاسخگویی می‌تواند از مسیرهای مختلف تحقق یابد: گزارش‌دهی عمومی، انتشار داده‌های انتخاباتی، امکان نظارت پارلمانی، رسیدگی قضایی به تصمیمات، حسابرسی مالی، حضور ناظران مستقل، شفافیت در انتصاب اعضا و محدودیت دوره مسئولیت مدیران انتخاباتی.

در تجربه تطبیقی نیز استقلال نهاد انتخاباتی معمولاً با چند سازوکار حقوقی تقویت می‌شود: تعیین ترکیب غیرحزبی یا چندجانبه اعضا، ممنوعیت اشتغال هم‌زمان در مناصب سیاسی، دوره ثابت و غیرقابل عزل بدون دلیل قانونی، بودجه مشخص و غیرقابل مداخله سلیقه‌ای، آیین‌نامه‌های شفاف، نظام استخدام حرفه‌ای و امکان کنترل قضایی تصمیمات. هدف این سازوکارها آن است که نهاد انتخاباتی نه به ابزار دولت تبدیل شود و نه به نهادی غیرمسئول. در واقع، استقلال نهادی زمانی مشروع است که با شفافیت، تخصص و کنترل حقوقی همراه باشد.

از این منظر، مدیریت تخصصی-فنی انتخابات پاسخی به پیچیده‌تر شدن خود انتخابات است. انتخابات جدید فقط با صندوق و تعرفه تعریف نمی‌شود؛ بلکه با ثبت نام نامزدها، احراز شرایط قانونی، فهرست رأی‌دهندگان، حوزه‌بندی، تبلیغات انتخاباتی، تأمین مالی کارزارها، رأی‌گیری الکترونیک یا نیمه‌الکترونیک، امنیت سایبری، نظارت بر رسانه‌ها، آموزش رأی‌دهندگان، مدیریت شکایات و انتشار داده‌های قابل اعتماد پیوند دارد. این پیچیدگی‌ها باعث شده است که مدیریت انتخابات به یک حوزه تخصصی میان‌رشته‌ای تبدیل شود؛ حوزه‌ای که حقوق اساسی، حقوق اداری، فناوری اطلاعات، آمار، امنیت، ارتباطات عمومی و مدیریت بحران را به هم متصل می‌کند.

نکته کلیدی این است که استقلال اجرایی انتخابات نباید به معنای جدایی از نظام حقوقی فهم شود، بلکه باید به معنای تخصصی‌سازی یک وظیفه عمومی حساس در درون نظام حقوقی فهم گردد. نهاد مستقل انتخاباتی، در بهترین حالت، نه رقیب دولت است و نه جایگزین نهادهای نظارتی و قضایی؛ بلکه مرجعی است که اجرای انتخابات را از منطق سیاسی روزمره جدا و به منطق حقوقی، حرفه‌ای و فنی نزدیک می‌کند. چنین نهادی می‌تواند از یک سو هزینه مداخله سیاسی را افزایش دهد و از سوی دیگر، اعتماد عمومی به فرایند انتخابات را تقویت کند.

به همین دلیل، در نظریه حقوق عمومی معاصر، استقلال نهادهای اجرایی در حوزه انتخابات را می‌توان بخشی از «مهار قدرت از درون سازوکارهای اداری» دانست. در نظام‌های کلاسیک، مهار قدرت بیشتر از طریق تفکیک قوا، نظارت قضایی و پاسخگویی پارلمانی تحلیل می‌شد. اما در دولت‌های جدید، بخشی از مهار قدرت از طریق طراحی نهادهای تخصصی و مستقل انجام می‌شود؛ نهادهایی که وظیفه دارند در حوزه‌های حساس، میان اقتدار عمومی و حقوق شهروندان تعادل برقرار کنند. مدیریت انتخابات دقیقاً یکی از همین حوزه‌هاست؛ زیرا در آن، دولت هم مجری نظم عمومی است و هم ممکن است ذی‌نفع رقابت سیاسی باشد.

بر این اساس، مبنای حقوق اساسی استقلال اجرایی انتخابات را می‌توان در چهار گزاره خلاصه کرد: نخست، انتخابات بدون مدیریت بی‌طرفانه نمی‌تواند به طور کامل بیانگر اراده عمومی باشد. دوم، بی‌طرفی صرفاً یک فضیلت اخلاقی نیست، بلکه باید در ساختار نهادی تضمین شود. سوم، استقلال اجرایی باید با پاسخگویی، شفافیت و کنترل قضایی همراه باشد. چهارم، تخصصی‌سازی مدیریت انتخابات از لوازم دولت مدرن و حکمرانی انتخاباتی معتبر است. بنابراین، گذار از مدیریت دولتی به مدیریت تخصصی-فنی، در سطح نظری، نه

نهی دولت است و نه تضعیف حاکمیت قانون؛ بلکه تلاشی برای حقوقی‌سازی، حرفه‌ای‌سازی و اعتمادساز کردن یکی از حساس‌ترین فرایندهای عمومی است.

۵- ساختار حقوقی مدیریت انتخابات در جمهوری اسلامی ایران و چالش‌های دولت‌محوری

۵-۱ ساختار قانونی مدیریت انتخابات در ایران

ساختار مدیریت انتخابات در جمهوری اسلامی ایران بر پایه نوعی الگوی «دوگانه» شکل گرفته است؛ الگویی که در آن، اجرای انتخابات در اختیار دولت و نظارت بر انتخابات در اختیار شورای نگهبان قرار دارد. این ساختار از یک‌سو ریشه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد و از سوی دیگر، در قوانین عادی انتخابات تثبیت شده است. بر اساس اصل ششم قانون اساسی، اداره امور کشور باید متکی به آرای عمومی باشد و انتخابات به‌عنوان سازوکار تحقق این اصل شناخته می‌شود. همچنین اصل نودونهم قانون اساسی، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی را بر عهده شورای نگهبان قرار داده است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸).

در کنار این جایگاه قانون اساسی، قوانین عادی نیز مسئولیت اجرایی انتخابات را به وزارت کشور واگذار کرده‌اند. برای مثال، ماده ۲۵ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تصریح می‌کند که مسئول اجرای انتخابات، وزارت کشور است و این وزارتخانه از طریق استانداران، فرمانداران، بخشداران و هیئت‌های اجرایی وظایف اجرایی را انجام می‌دهد (قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸). این الگو در انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز تکرار شده و دولت عملاً مهمترین بازیگر اجرایی انتخابات باقی مانده است.

در نظام حقوقی ایران، مدیریت انتخابات از طریق سلسله‌مراتب اداری دولت سازمان‌دهی می‌شود. وزارت کشور در سطح مرکزی، استانداری‌ها در سطح استانی، فرمانداری‌ها در سطح شهرستان و بخشداران در سطح بخش مسئولیت اجرای انتخابات را بر عهده دارند. در کنار این ساختار اداری، هیئت‌های اجرایی نیز تشکیل می‌شوند که ترکیبی از مقامات اداری و معتمدان محلی هستند. این هیئت‌ها وظایفی چون بررسی صلاحیت اولیه داوطلبان، تشکیل شعب اخذ رأی، ساماندهی نیروهای اجرایی و نظارت بر فرایند رأی‌گیری را انجام می‌دهند (هاشمی، ۱۴۰۳). در نتیجه، ساختار اجرایی انتخابات در ایران به‌شدت با ساختار اداری و سیاسی دولت پیوند خورده است.

از منظر حقوق عمومی، این پیوند میان انتخابات و دولت ریشه در سنت تاریخی دولت متمرکز در ایران نیز دارد. ساختار اداری ایران از دوره پهلوی تا جمهوری اسلامی بر تمرکزگرایی اداری استوار بوده و بسیاری از وظایف عمومی، حتی در حوزه‌هایی که در برخی کشورها به نهادهای مستقل سپرده شده‌اند، در اختیار دولت باقی مانده‌اند. به همین دلیل، انتخابات نیز عمدتاً به‌عنوان بخشی از وظایف اجرایی دولت تلقی شده است (بشیریه، ۱۳۸۱). اما این وضعیت در ادبیات جدید حکمرانی انتخاباتی با پرسش‌های جدی مواجه شده است؛ زیرا دولت مستقر خود یکی از ذی‌نفعان رقابت سیاسی محسوب می‌شود و همین امر می‌تواند مسئله تعارض منافع را ایجاد کند.

در کنار وزارت کشور، شورای نگهبان دومین رکن اصلی ساختار مدیریت انتخابات در ایران است. شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی وظیفه نظارت بر انتخابات را بر عهده دارد، اما تفسیر این شورا از مفهوم «نظارت» در سال ۱۳۷۰، دامنه اختیارات آن را به «نظارت استصوابی» گسترش داد؛ تفسیری که به شورا امکان می‌دهد نه فقط بر صحت برگزاری انتخابات، بلکه بر صلاحیت نامزدها و مراحل مختلف انتخابات نیز نظارت مؤثر داشته باشد (طحان نظیف و کدخدامرادی، ۱۳۹۸).

این تفسیر باعث شد که ساختار انتخابات در ایران از یک مدل صرفاً اجرایی-اداری فاصله گرفته و به مدلی با دو مرکز قدرت تبدیل شود: دولت به‌عنوان مجری و شورای نگهبان به‌عنوان ناظر عالی. برخی پژوهشگران این وضعیت را نوعی «دوگانگی نهادی» در مدیریت انتخابات دانسته‌اند؛ زیرا در عمل، مرز میان اجرا و نظارت همیشه روشن باقی نمی‌ماند و گاه اختیارات این دو نهاد با یکدیگر تداخل پیدا می‌کند (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۷). در عین حال، مدافعان این مدل معتقدند که وجود شورای نگهبان مانع انحصار کامل دولت بر انتخابات شده و نوعی کنترل نهادی ایجاد کرده است.

یکی از ویژگی‌های مهم ساختار انتخابات در ایران، موقت بودن بخش مهمی از سازمان اجرایی انتخابات است. برخلاف برخی کشورها که دارای کمیسیون دائمی انتخابات با بدنه حرفه‌ای و تخصصی هستند، در ایران بخش عمده نیروهای اجرایی در زمان انتخابات فعال می‌شوند و پس از پایان انتخابات، ساختار تخصصی دائمی گسترده‌ای باقی نمی‌ماند (زارع گنجارودی و همکاران، ۱۴۰۲).

از منظر تطبیقی نیز، ساختار ایران به الگوی «مدیریت دولتی با نظارت فرادولتی» نزدیک است. این مدل در برخی کشورها مشاهده می‌شود، اما روند جهانی در دهه‌های اخیر بیشتر به سمت حرفه‌ای‌سازی و استقلال نسبی نهادهای انتخاباتی حرکت کرده است. پژوهش‌های

پیا نوریس نشان می‌دهد که اعتماد عمومی به انتخابات در کشورهای بیشتر است که نهاد برگزارکننده از ثبات سازمانی، استقلال حرفه‌ای و شفافیت رویه‌ای بیشتری برخوردار باشد (Norris, 2014). بنابراین، ساختار حقوقی انتخابات در ایران را می‌توان ساختاری دانست که در آن، دولت همچنان بازیگر اصلی اجرای انتخابات باقی مانده، اما در کنار آن، شورای نگهبان نقش ناظر عالی و کنترل‌کننده را ایفا می‌کند. این ساختار اگرچه از منظر حقوق اساسی جمهوری اسلامی دارای مبانی مشخص است، اما از منظر حکمرانی انتخاباتی جدید، با چالش‌هایی چون تداخل نهادی، وابستگی اجرایی به دولت، ضعف حرفه‌ای‌سازی و ابهام در مرز اجرا و نظارت مواجه است.

۵-۲ چالش‌های حقوقی و نهادی مدیریت دولتی انتخابات در ایران

یکی از مهمترین چالش‌های ساختار انتخاباتی ایران، وابستگی اجرایی انتخابات به دولت مستقر است. در نظام‌هایی که دولت مسئول اجرای انتخابات است، همواره این پرسش مطرح می‌شود که آیا دولت می‌تواند در عین ذی‌نفع بودن در رقابت سیاسی، نقش مجری بی‌طرف را نیز ایفا کند یا خیر. این مسئله در ادبیات حکمرانی انتخاباتی با مفهوم «تعارض منافع نهادی» تحلیل می‌شود؛ یعنی وضعیتی که در آن، نهادی که باید فرایند رقابت را مدیریت کند، خود به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه رقابت ذی‌نفع است (Mozaffar & Schedler, 2002).

در ایران، وزارت کشور بخشی از قوه مجریه است و وزیر کشور توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. استانداران، فرمانداران و بخشداران نیز منصوب دولت هستند. این وابستگی ساختاری باعث شده است که هر تغییر دولت، به تغییر گسترده مدیران اجرایی انتخابات نیز منجر شود. در نتیجه، مدیریت انتخابات در ایران از ثبات حرفه‌ای کافی برخوردار نیست و به چرخه‌های سیاسی دولت‌ها وابسته باقی می‌ماند. برخی پژوهشگران این وضعیت را یکی از عوامل سیاسی شدن بدنه اجرایی انتخابات دانسته‌اند (عمید زنجانی، ۱۴۰۳).

چالش دوم، فقدان نهاد تخصصی دائمی انتخابات است. در بسیاری از کشورها، کمیسیون‌های انتخاباتی دارای بدنه حرفه‌ای، آرشیو اطلاعاتی، ساختار پژوهشی، نظام آموزشی و نیروهای تخصصی ثابت هستند. اما در ایران، بخش مهمی از سازوکار اجرایی انتخابات موقت و مبتنی بر بسیج اداری در زمان انتخابات است. در واقع بررسی تطبیقی نهادهای برگزارکننده انتخابات نشان می‌دهد که نبود سازمان تخصصی دائمی موجب کاهش

حافظه نهادی، تکرار خطاهای اجرایی و وابستگی بیش از حد به مدیران سیاسی شده است (خرمشاد و رفیعی قهساره، ۱۳۹۲).

مسئله دیگر، ابهام در مرز اجرا و نظارت است. اگرچه در ظاهر، دولت مسئول اجرا و شورای نگهبان مسئول نظارت است، اما در عمل، مرز میان این دو همیشه روشن نیست. شورای نگهبان در برخی مراحل وارد تصمیمات اجرایی نیز می‌شود و این امر می‌تواند موجب تداخل صلاحیت‌ها گردد. عباسعلی کدخدایی معتقد است که تفسیر گسترده از نظارت استصوابی، عملاً شورای نگهبان را به یکی از بازیگران فعال فرایند اجرایی تبدیل کرده است (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۷). این وضعیت از منظر حقوق عمومی می‌تواند اصل تفکیک وظایف نهادی را با چالش مواجه کند.

از سوی دیگر، ساختار فعلی انتخابات در ایران با مشکل ضعف شفافیت نیز مواجه است. در بسیاری از نظام‌های جدید انتخاباتی، داده‌های انتخاباتی، صورت‌جلسات، فرایندهای شمارش و شکایات به صورت گسترده منتشر می‌شود تا امکان نظارت عمومی فراهم گردد. اما در ایران، دسترسی عمومی به بخش مهمی از داده‌های انتخاباتی محدود است و همین مسئله می‌تواند بر اعتماد عمومی اثر بگذارد. داده‌ها نیز نشان داده‌اند که شفافیت انتخاباتی در ایران بیشتر مبتنی بر اعتماد نهادی است تا شفافیت داده‌محور (پدرام و پناهی، ۱۴۰۰).

یکی دیگر از چالش‌ها، فقدان نظام حرفه‌ای آموزش و ارزیابی مدیران انتخاباتی است. انتخابات امروز صرفاً عملیات اداری ساده نیست، بلکه نیازمند دانش تخصصی در حوزه فناوری اطلاعات، امنیت سایبری، مدیریت بحران، آمار، حقوق انتخاباتی و ارتباطات عمومی است. با این حال، در ایران بسیاری از مدیران اجرایی انتخابات بر اساس سلسله‌مراتب عمومی اداری انتخاب می‌شوند، نه بر پایه تخصص انتخاباتی. این مسئله باعث شده است که حرفه‌ای‌سازی مدیریت انتخابات به صورت نهادی شکل نگیرد (عالی پور، ۱۳۹۴).

چالش دیگر، وابستگی مالی و اداری کامل انتخابات به دولت است. بودجه انتخابات از طریق دولت تأمین می‌شود و ساختار اجرایی نیز بخشی از بوروکراسی دولتی است. در ادبیات حقوق عمومی، وابستگی مالی یکی از مهمترین عوامل کاهش استقلال نهادی محسوب می‌شود؛ زیرا نهادی که فاقد استقلال بودجه‌ای باشد، در عمل در معرض فشار

سیاسی بیشتری قرار می‌گیرد (International IDEA, 2021).

در کنار این مسائل، باید به کاهش اعتماد عمومی نیز اشاره کرد. اعتماد عمومی به انتخابات فقط به سلامت واقعی انتخابات وابسته نیست، بلکه به ادراک عمومی از بی‌طرفی نهاد برگزارکننده نیز بستگی دارد. هرچه نهاد اجرایی بیشتر سیاسی تلقی شود، پذیرش نتایج انتخابات دشوارتر خواهد شد. نوریس نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، بحران مشروعیت انتخاباتی نه از تخلف اثبات شده، بلکه از ضعف اعتماد به نهادهای انتخاباتی ناشی می‌شود (Norris, 2014).

بنابراین، چالش اصلی ساختار دولتی انتخابات در ایران را باید در «سیاسی‌بودن ساختار اجرایی» جست‌وجو کرد، نه صرفاً در تخلفات موردی. حتی اگر تخلف گسترده‌ای رخ ندهد، وابستگی ساختاری انتخابات به دولت می‌تواند ادراک جانبداری ایجاد کند. از این‌رو، مسئله اصلی در حکمرانی انتخاباتی معاصر، صرفاً سلامت عملیاتی نیست، بلکه طراحی نهادی‌ای است که امکان اعتماد عمومی، بی‌طرفی ساختاری و حرفه‌ای‌سازی مدیریت انتخابات را افزایش دهد.

۳-۵ ظرفیت‌های قانون اساسی ایران برای ایجاد نهاد تخصصی-فنی انتخابات

یکی از مهمترین پرسش‌های حقوق عمومی در ایران این است که آیا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ظرفیت ایجاد یک نهاد تخصصی-فنی و نسبتاً مستقل برای مدیریت انتخابات را دارد یا خیر. پاسخ به این پرسش نیازمند تفکیک میان «نظارت بر انتخابات» و «اجرای انتخابات» است. قانون اساسی در اصل ۹۹ فقط نظارت بر انتخابات را به شورای نگهبان واگذار کرده و درباره مرجع اجرایی انتخابات تصریح مستقیمی ندارد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸).

همین سکوت نسبی قانون اساسی باعث شده است که برخی حقوقدانان معتقد باشند قانون‌گذار عادی می‌تواند ساختار اجرایی انتخابات را بازطراحی کند؛ مشروط بر آنکه اصل نظارت شورای نگهبان نقض نشود. سیدمحمد هاشمی تصریح می‌کند که قانون اساسی، اجرای انتخابات را الزاماً به وزارت کشور منحصر نکرده و امکان طراحی سازوکارهای اجرایی دیگر در چارچوب قانون عادی وجود دارد (هاشمی، ۱۴۰۳).

از منظر حقوق اساسی، ایجاد نهاد تخصصی انتخابات را می‌توان در قالب «نهاد عمومی مستقل» تحلیل کرد؛ مشابه برخی شوراها، سازمان‌ها و نهادهای تنظیم‌گر که اگرچه خارج از دولت به معنای خاص هستند، اما در چارچوب حاکمیت عمومی فعالیت می‌کنند. در حقوق اداری ایران نیز نمونه‌هایی از نهادهای دارای استقلال نسبی وجود دارد؛ مانند بانک

مرکزی، سازمان صدا و سیما یا برخی شوراهای عالی (زارع گنجاوردی و همکاران، ۱۴۰۲). این تجربه نشان می‌دهد که حقوق عمومی ایران اساساً با اصل ایجاد نهادهای مستقل بیگانه نیست.

علاوه بر این، اصل ششم قانون اساسی که اداره امور کشور را متکی به آرای عمومی می‌داند، می‌تواند مبنایی برای تقویت تضمین‌های نهادی انتخابات تلقی شود. اگر انتخابات یکی از پایه‌های مشروعیت سیاسی باشد، منطقی است که قانون‌گذار بتواند برای افزایش اعتماد عمومی، سازوکارهای تخصصی‌تر و حرفه‌ای‌تری طراحی کند. برخی پژوهش‌های منتشرشده در فصلنامه حقوق اساسی نیز استدلال کرده‌اند که اصل جمهوریت اقتضا می‌کند که فرایند انتخابات تا حد امکان از شائبه جانبداری سیاسی دور بماند (زارعی، ۱۳۹۷).

ظرفیت دیگر قانون اساسی در اصل تفکیک نسبی وظایف قابل مشاهده است. قانون اساسی ایران اگرچه تفکیک قوا را به صورت مطلق نپذیرفته، اما میان وظایف تقنینی، اجرایی، نظارتی و قضایی تمایز قائل شده است (پدرام و پناهی، ۱۴۰۰). بر همین مبنا، می‌توان استدلال کرد که تفکیک اجرای انتخابات از دولت لزوماً مغایر ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی نیست، بلکه می‌تواند نوعی بازتنظیم نهادی در درون نظام حقوقی موجود باشد. در عین حال، ایجاد نهاد تخصصی انتخابات با محدودیت‌هایی نیز روبه‌روست. نخست، نظارت شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۹ باید حفظ شود و هرگونه اصلاح نهادی نمی‌تواند این جایگاه را نادیده بگیرد. دوم، ساختار سیاسی ایران به شدت متمرکز است و انتقال بخشی از اختیارات اجرایی از دولت به نهاد مستقل ممکن است با مقاومت نهادی مواجه شود. سوم، تعریف حدود استقلال چنین نهادی خود مسئله‌ای پیچیده است؛ زیرا استقلال بدون پاسخگویی می‌تواند با اصول حاکمیت قانون تعارض پیدا کند. با این حال، ظرفیت‌های حقوق اساسی ایران برای حرکت به سمت مدیریت تخصصی‌فنی انتخابات قابل انکار نیست. قانون اساسی نه مدل خاصی از اجرای انتخابات را الزام کرده و نه ایجاد نهادهای عمومی مستقل را ممنوع دانسته است. بنابراین، از منظر حقوقی، امکان طراحی سازمان ملی انتخابات با استقلال حرفه‌ای نسبی، در کنار تداوم نظارت شورای نگهبان، وجود دارد. چنین مدلی می‌تواند میان دو هدف تعادل برقرار کند: حفظ ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی و افزایش بی‌طرفی، تخصص‌گرایی و اعتماد عمومی در مدیریت انتخابات.

۶- الگوهای تطبیقی استقلال اجرایی انتخابات و امکان بومی‌سازی در ایران

۶-۱ بررسی تطبیقی کمیسیون‌های مستقل انتخاباتی

تحول مدیریت انتخابات در بسیاری از کشورها طی دهه‌های اخیر به سمت ایجاد نهادهای تخصصی و نسبتاً مستقل انتخاباتی حرکت کرده است. این تحول عمدتاً ناشی از پیچیده‌تر شدن فرایندهای انتخاباتی، افزایش اهمیت اعتماد عمومی، گسترش رقابت سیاسی و ضرورت حرفه‌ای‌سازی مدیریت انتخابات بوده است. در ادبیات تطبیقی، کمیسیون‌های مستقل انتخاباتی نهادهایی تلقی می‌شوند که با هدف کاهش وابستگی اجرایی انتخابات به دولت و تقویت بی‌طرفی نهادی شکل گرفته‌اند (Elklit & Reynolds, 2002).

نکته مهم آن است که استقلال در این نهادها مطلق نیست، بلکه معمولاً به معنای استقلال کارکردی و حرفه‌ای است. بیشتر این کمیسیون‌ها همچنان تحت نظارت قانون، پارلمان، دادگاه‌ها یا نهادهای حسابرسی فعالیت می‌کنند، اما در تصمیمات اجرایی روزمره از مداخله مستقیم دولت فاصله دارند. مؤسسه بین‌المللی دموکراسی و یاری انتخاباتی تأکید می‌کند که هدف اصلی از ایجاد این نهادها، تقویت اعتماد عمومی و کاهش ادراک جانبداری در فرایند انتخابات است (International IDEA, 2014).

یکی از شناخته‌شده‌ترین نمونه‌ها، کمیسیون انتخابات هند است. این نهاد بر اساس قانون اساسی هند ایجاد شده و مسئول برگزاری انتخابات پارلمانی، ریاست جمهوری و ایالتی است. اعضای کمیسیون دارای دوره مشخص هستند و دولت امکان برکناری آنها را جز در شرایط محدود ندارد. اهمیت تجربه هند در آن است که این کشور با وجود جمعیت بسیار گسترده، تنوع قومی و پیچیدگی جغرافیایی، تلاش کرده است مدیریت انتخابات را بر پایه ساختار تخصصی و حرفه‌ای سامان دهد (Kapoor & Ravi, 2014).

کمیسیون انتخابات هند علاوه بر استقلال نسبی، دارای بدنه اداری تخصصی و نظام گسترده آموزش نیروهای انتخاباتی است. استفاده از فناوری‌های انتخاباتی، سامانه‌های ثبت‌نام رأی‌دهندگان و برنامه‌های آموزش عمومی نیز بخشی از حرفه‌ای‌سازی این نهاد محسوب می‌شود. برخی پژوهشگران معتقدند که موفقیت نسبی انتخابات در هند تا حد زیادی ناشی از تثبیت تدریجی این ساختار حرفه‌ای بوده است (Ahuja & Chhibber, 2020).

نمونه دیگر، کمیسیون مستقل انتخابات آفریقای جنوبی است که پس از پایان نظام آپارتاید برای تضمین بی‌طرفی و بازسازی اعتماد عمومی ایجاد شد. این کمیسیون علاوه بر اجرای انتخابات، مسئول آموزش انتخاباتی، ثبت احزاب و مدیریت داده‌های انتخاباتی نیز هست. قانون اساسی آفریقای جنوبی استقلال این نهاد را تضمین کرده و دولت را موظف به حمایت از استقلال آن دانسته است (South African Constitution, 1996).

تجربه آفریقای جنوبی نشان می‌دهد که استقلال نهاد انتخاباتی فقط به نحوه انتصاب اعضا محدود نمی‌شود، بلکه به شفافیت رویه‌ها، دسترسی عمومی به اطلاعات و حرفه‌ای بودن ساختار اداری نیز وابسته است. بر همین اساس، کمیسیون انتخابات این کشور به صورت مستمر گزارش‌های عمومی منتشر می‌کند و سازوکارهای ارتباطی فعالی با احزاب، رسانه‌ها و جامعه مدنی دارد (Norris, 2014).

در آمریکای لاتین نیز مکزیک تجربه مهمی در گذار از مدیریت دولتی به مدیریت مستقل انتخابات داشته است. مؤسسه ملی انتخابات مکزیک پس از اصلاحات سیاسی دهه ۱۹۹۰ ایجاد شد تا اعتماد عمومی به انتخابات افزایش یابد. این نهاد دارای استقلال اداری، بودجه مشخص و نظام حرفه‌ای خدمات انتخاباتی است (Pastor, 1999).

یکی از ویژگی‌های مهم تجربه مکزیک، حرفه‌ای‌سازی بدنه اجرایی انتخابات است. در این کشور، انتخابات صرفاً توسط مدیران عمومی دولت اداره نمی‌شود، بلکه بخش بزرگی از فرایندها در اختیار نیروهای متخصص انتخاباتی قرار دارد. این الگو نشان می‌دهد که استقلال اجرایی بدون ایجاد ظرفیت حرفه‌ای پایدار، به تنهایی کافی نیست.

در کره جنوبی نیز کمیسیون ملی انتخابات نمونه‌ای از نهادهای مستقل انتخاباتی در آسیاست. این کمیسیون بر اساس قانون اساسی تشکیل شده و علاوه بر برگزاری انتخابات، مسئول نظارت بر تأمین مالی احزاب و فعالیت‌های انتخاباتی نیز هست. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که ثبات نهادی و استفاده گسترده از فناوری، از عوامل مهم موفقیت نسبی این نهاد بوده است (Lee, 2007).

بررسی تطبیقی این کشورها نشان می‌دهد که الگوی واحدی برای استقلال انتخاباتی وجود ندارد. برخی کشورها استقلال را در سطح قانون اساسی تضمین کرده‌اند، برخی در سطح قانون عادی و برخی از مدل‌های ترکیبی استفاده کرده‌اند. اما در همه این تجربه‌ها چند عنصر مشترک دیده می‌شود: ثبات نهادی، حرفه‌ای‌سازی مدیریت انتخابات، شفافیت، نظام پاسخگویی، محدودیت مداخله سیاسی مستقیم و ایجاد بدنه تخصصی دائمی. بنابراین، تجربه تطبیقی نشان می‌دهد که استقلال اجرایی انتخابات بیش از آنکه صرفاً یک مسئله سیاسی باشد، یک مسئله حقوق عمومی و حکمرانی اداری است. هدف اصلی این نهادها، ایجاد سازوکاری است که بتواند فرایند انتخابات را از منطق رقابت سیاسی روزمره تا حد امکان فاصله داده و به منطق حقوقی، حرفه‌ای و فنی نزدیک کند.

۶-۲ الزامات حقوقی و نهادی گذار به مدیریت تخصصی-فنی در ایران

گذار به مدیریت تخصصی-فنی انتخابات در ایران، پیش از آنکه نیازمند تغییرات بنیادین سیاسی باشد، نیازمند بازطراحی نهادی و اداری است. مهمترین مسئله در این گذار، تفکیک نسبی «مدیریت فنی انتخابات» از «مدیریت سیاسی دولت» است؛ به این معنا که اجرای عملیاتی انتخابات تا حد امکان به ساختاری حرفه‌ای، دائمی و تخصصی واگذار شود، بدون آنکه نظارت قانونی و پاسخگویی عمومی تضعیف گردد (عالی پور، ۱۳۹۴).

نخستین الزام در این مسیر، ایجاد سازمان تخصصی دائمی انتخابات است. در حال حاضر، بخش عمده سازوکار اجرایی انتخابات در ایران مبتنی بر ظرفیت‌های عمومی وزارت کشور و ساختار اداری محلی است. این وضعیت اگرچه امکان بسیج گسترده اداری را فراهم می‌کند، اما مانع شکل‌گیری حافظه نهادی تخصصی در حوزه انتخابات می‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز تأکید کرده است که حرفه‌ای‌سازی مدیریت انتخابات مستلزم وجود نهاد دائمی و تخصصی است که بتواند تجربه‌ها، داده‌ها و دانش اجرایی را به‌صورت مستمر انباشت کند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸).

الزام دوم، توسعه نظام آموزش تخصصی مدیران و کارکنان انتخاباتی است. انتخابات جدید نیازمند تخصص در حوزه‌هایی چون فناوری اطلاعات، امنیت داده، تحلیل آماری، مدیریت بحران، حقوق انتخاباتی و ارتباطات عمومی است. در بسیاری از کشورها، نهادهای انتخاباتی دارای مراکز آموزشی دائمی هستند و کارکنان آنها آموزش‌های تخصصی مستمر دریافت می‌کنند (کامل حسینی و همکاران، ۱۴۰۴).

الزام سوم، تقویت شفافیت داده‌محور در فرایند انتخابات است. در حکمرانی انتخاباتی جدید، اعتماد عمومی فقط بر پایه اعتبار نهادی شکل نمی‌گیرد، بلکه به میزان دسترسی عمومی به اطلاعات نیز وابسته است. انتشار داده‌های انتخاباتی، صورت‌جلسات، گزارش‌های اجرایی، آمار مشارکت و سازوکارهای رسیدگی به شکایات می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی کمک کند. سارا برچ معتقد است که شفافیت انتخاباتی یکی از مهمترین ابزارهای کاهش مناقشات انتخاباتی و تقویت مشروعیت فرایندهاست (Birch, 2011).

الزام چهارم، طراحی نظام پاسخگویی متناسب با استقلال نهادی است. هرچه نهاد انتخاباتی از استقلال بیشتری برخوردار باشد، ضرورت پاسخگویی حقوقی و مالی آن نیز افزایش می‌یابد. این پاسخگویی می‌تواند از طریق گزارش‌دهی عمومی، نظارت قضایی، حسابرسی مالی و کنترل پارلمانی تحقق یابد. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که

استقلال بدون سازوکارهای پاسخگویی ممکن است به بوروکراسی غیرشفاف منجر شود (Pastor, 1999).

از منظر حقوقی، یکی دیگر از الزامات مهم، تدوین قانون جامع انتخابات است. در حال حاضر، قوانین انتخاباتی ایران پراکنده‌اند و هر انتخابات دارای قواعد و ساختارهای متفاوتی است. بسیاری از پژوهشگران حقوق عمومی معتقدند که وجود قانون جامع و یکپارچه می‌تواند به انسجام نهادی، کاهش تعارضات اجرایی و افزایش پیش‌بینی‌پذیری حقوقی کمک کند (هاشمی، ۱۴۰۳).

علاوه بر این، گذار به مدیریت تخصصی-فنی مستلزم تقویت زیرساخت‌های فناوری انتخاباتی نیز هست. استفاده از سامانه‌های ثبت‌نام الکترونیک، بانک‌های اطلاعاتی دقیق، سیستم‌های احراز هویت و ابزارهای نظارت دیجیتال می‌تواند کارآمدی انتخابات را افزایش دهد. البته تجربه جهانی نشان می‌دهد که فناوری به تنهایی ضامن اعتماد نیست و باید همراه با شفافیت، امنیت سایبری و نظارت حقوقی توسعه یابد (Norris, Frank & Martínez i Coma, 2014).

در مجموع، گذار به مدیریت تخصصی-فنی انتخابات در ایران را باید بیشتر یک فرایند «حرف‌ای‌سازی نهادی» دانست تا صرفاً تغییر ساختار سیاسی. این گذار زمانی موفق خواهد بود که بر سه محور استوار باشد: ایجاد ساختار تخصصی دائمی، تقویت شفافیت و پاسخگویی، و توسعه ظرفیت‌های فنی و حقوقی مدیریت انتخابات.

۳-۶ موانع و محدودیت‌های تحقق استقلال اجرایی انتخابات در ایران

اگرچه حرکت به سمت مدیریت تخصصی-فنی انتخابات دارای مزایای قابل توجهی است، اما تحقق آن با موانع و محدودیت‌های نهادی، حقوقی و اداری نیز مواجه خواهد بود. نخستین مانع، تمرکزگرایی ساختار اداری در ایران است. نظام اداری ایران به‌طور سنتی مبتنی بر تمرکز قدرت اجرایی در دولت مرکزی شکل گرفته و بسیاری از وظایف عمومی از طریق سلسله‌مراتب وزارتخانه‌ها اداره می‌شود. در چنین ساختاری، انتقال بخشی از اختیارات اجرایی به نهادهای مستقل معمولاً با پیچیدگی‌های نهادی روبه‌رو می‌شود (بشیریه، ۱۳۸۱).

مانع دوم، وابستگی تاریخی انتخابات به ساختار اداری دولت است. طی دهه‌های گذشته، انتخابات در ایران همواره از طریق وزارت کشور، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها اجرا شده و این ساختار به بخشی از رویه تثبیت‌شده اداری تبدیل شده است. هرگونه تغییر در

این الگو نیازمند بازطراحی گسترده سازوکارهای اجرایی، بودجه‌ای، استخدامی و آموزشی خواهد بود.

یکی دیگر از محدودیت‌ها، مسئله هزینه‌های نهادی است. ایجاد سازمان تخصصی دائمی انتخابات مستلزم تأمین بودجه، ایجاد ساختار اداری جدید، آموزش نیروهای تخصصی و توسعه زیرساخت‌های فنی است. در بسیاری از کشورها، شکل‌گیری کمیسیون‌های مستقل انتخاباتی طی سال‌ها و به تدریج انجام شده است (Elklit & Reynolds, 2002).

چالش دیگر، مسئله هماهنگی نهادی است. در نظام فعلی، وزارت کشور، شورای نگهبان، هیئت‌های اجرایی، هیئت‌های نظارت و سایر نهادهای مرتبط هرکدام نقش مشخصی دارند. ایجاد نهاد تخصصی جدید ممکن است در کوتاه‌مدت موجب پیچیده‌تر شدن روابط نهادی و افزایش تعارض صلاحیت‌ها شود؛ مگر آنکه حدود اختیارات و روابط نهادی به صورت دقیق و شفاف تعریف گردد.

از منظر حقوق عمومی، یکی از محدودیت‌های مهم، ضرورت حفظ توازن میان استقلال و پاسخگویی است. اگر نهاد انتخاباتی بیش از حد مستقل شود، ممکن است نظارت‌پذیری آن کاهش یابد؛ و اگر بیش از حد وابسته باقی بماند، فلسفه استقلال اجرایی تضعیف خواهد شد. بنابراین، مهمترین چالش طراحی نهادی، ایجاد تعادل میان این دو اصل است.

همچنین باید توجه داشت که استقلال اجرایی به تنهایی تضمین‌کننده کیفیت انتخابات نیست. پژوهش‌های تطبیقی نشان داده‌اند که موفقیت نهادهای انتخاباتی مستقل به عواملی چون فرهنگ حقوقی، ظرفیت اداری، شفافیت، ثبات رویه‌ها و کیفیت نظام حقوقی نیز وابسته است (Hartlyn, McCoy & Mustillo, 2008).

از این رو، بومی‌سازی الگوهای استقلال انتخاباتی در ایران نباید به تقلید صرف از تجربه‌های خارجی محدود شود. ساختار حقوق اساسی، نظام اداری، سطح تمرکزگرایی، تجربه تاریخی انتخابات و ظرفیت‌های اجرایی کشور باید همگی در طراحی هرگونه اصلاح نهادی مورد توجه قرار گیرند. در واقع، هدف اصلی نباید صرفاً ایجاد یک نهاد مستقل به معنای شکلی باشد، بلکه باید ایجاد ساختاری باشد که بتواند هم‌زمان سه هدف را تأمین کند: کارآمدی اجرایی، بی‌طرفی نهادی و پاسخگویی حقوقی. بنابراین حرکت به

سمت مدیریت تخصصی-فنی انتخابات در ایران را باید فرایندی تدریجی، مرحله‌ای و مبتنی بر اصلاحات نهادی دانست. این فرایند بیش از آنکه نیازمند گسست کامل از ساختار موجود باشد، نیازمند تقویت حرفه‌ای‌سازی، شفافیت، ثبات نهادی و تخصص‌گرایی در درون نظام مدیریت انتخابات است.

۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تحولات حقوق عمومی معاصر نشان می‌دهد که انتخابات دیگر صرفاً یک عملیات اداری وابسته به دولت نیست، بلکه بخشی از نظام حکمرانی عمومی و یکی از مهمترین سازوکارهای تولید اعتماد و مشروعیت سیاسی محسوب می‌شود. به همین دلیل، در بسیاری از کشورها تلاش شده است که مدیریت انتخابات از سطح یک وظیفه صرفاً اجرایی فراتر رفته و به نهادی تخصصی، حرفه‌ای و تا حدی مستقل تبدیل شود. تجربه کشورهایی مانند هند، آفریقای جنوبی، مکزیک و کره جنوبی نشان می‌دهد که حرفه‌ای‌سازی مدیریت انتخابات، ایجاد ساختارهای دائمی و تقویت شفافیت و پاسخگویی می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی و کارآمدی انتخاباتی کمک کند. بررسی ساختار حقوقی انتخابات در جمهوری اسلامی ایران نیز نشان می‌دهد که اگرچه اجرای انتخابات عمدتاً در اختیار دولت قرار دارد، اما قانون اساسی الزام قطعی به تداوم این الگو ایجاد نکرده است. اصل ۹۹ قانون اساسی صرفاً نظارت بر انتخابات را بر عهده شورای نگهبان قرار داده و درباره شکل نهاد اجرایی انتخابات تصریح مشخصی ندارد. همین امر نشان می‌دهد که قانون‌گذار عادی می‌تواند در چارچوب اصول قانون اساسی، سازوکارهایی برای تقویت تخصص‌گرایی، استقلال کارکردی و حرفه‌ای‌سازی مدیریت انتخابات طراحی کند. با این حال، حرکت به سمت مدیریت تخصصی-فنی انتخابات در ایران نیازمند توجه به محدودیت‌های نهادی، ساختار متمرکز اداری، ضرورت هماهنگی میان نهادهای موجود و حفظ توازن میان استقلال و پاسخگویی است. بنابراین، گذار به الگوی تخصصی-فنی را نباید به‌عنوان گسست از ساختار حقوقی موجود تلقی کرد، بلکه باید آن را فرایندی تدریجی در جهت تقویت کارآمدی، ثبات نهادی، بی‌طرفی اجرایی و اعتماد عمومی دانست. در نهایت، موفقیت هرگونه اصلاح در نظام مدیریت انتخابات، نه صرفاً به ایجاد نهادهای جدید، بلکه

به کیفیت طراحی حقوقی، شفافیت رویه‌ها، آموزش تخصصی، انباشت تجربه نهادی و پایبندی به اصول حکمرانی انتخاباتی وابسته خواهد بود.

استناد به این مقاله: زمانی، شهرام، پورخاقان شاهرضایی، زینب، عطریان، فرامرز. (۱۴۰۵). ظرفیت‌های حقوقی ارتقای استقلال اجرایی در نظام مدیریت انتخابات در ج. ا. ایران: گذار از مدیریت دولتی به مدیریت تخصصی-فنی، فصلنامه علمی ره‌یافت/انقلاب اسلامی، ۲۰(۷۵)، ۷۷-۱۰۶



The Islamic Revolution Approach Quarterly is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

منابع و مآخذ:

منابع فارسی

امیری، م.، و جلیلود، م. ش. (۱۴۰۲). «حق تعیین سرنوشت از منظر تکلیف سیاسی با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۷(۶۵)، ۳-۱۸.

بشیریه، حسین. (۱۳۸۱). موانع توسعه سیاسی در ایران: تهران: گام نو.

پدرام، عبدالرحیم و پناهی، فائزه. (۱۴۰۰). سناریوهای انتخابات ریاست جمهوری ۱۴۰۰ جمهوری اسلامی ایران از منظر امنیت ملی. فصلنامه آینده پژوهی دفاعی، ۶(۲۰)، ۳۱-۷. doi:10.22034/dfsr.2021.525174.1471

خرمشاد، محمدباقر و رفیعی قهساره، ابذر. (۱۳۹۲). نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی. جستارهای سیاسی معاصر، ۹(۳).

رحمانی، قدرت‌الله و موسوی‌نژاد، سید مرتضی. (۱۴۰۲). نظام انتخاباتی مطلوب مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات. راهبرد، ۳۲(۱۰۹).

زارع گنجارودی، مالک، کاظمیان، غلامرضا، قربانی زاده، وجه الله و خان محمدی، هادی. (۱۴۰۲). مؤلفه‌های راهبردی توسعه پایدار با رویکرد قدرت ملی در ایران. فصلنامه آینده پژوهی دفاعی. doi:10.22034/dfsr.2023.2005554.1711

زارعی، محمدجواد. (۱۳۹۷). جمهوری و تضمین‌های حقوقی انتخابات در ایران. فصلنامه حقوق اساسی، ۱۵(۲)، ۸۱-۱۰۹.

صولی، م.، نریمان، س.، کشیشیان سیرکی، گ.، و خداوردی، ح. (۱۴۰۴). «نقش آفرینی حزب در نظام سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۹(۷۰)، ۲۸-۵۳.

طحان نظیف، هادی و کدخدامرادی، کمال. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات. مطالعات حقوق عمومی، ۴.

طحان نظیف، هادی و کدخدامرادی، کمال. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات. مطالعات حقوق عمومی، ۴.

عالی پور، حسن. (۱۳۹۴). نظام حقوقی انتخابات و حق انتخاب در جمهوری اسلامی ایران. مطالعات راهبردی، ۱۸(۳)، ۸۸-۶۳. برگرفته از <https://sid.ir/paper/92800/fa>

عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۴۰۳). کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (چاپ پنجم). تهران: مجد.

فتاحی زفرقندی، علی. (۱۳۹۷). شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

فریددونی خانیمنی، م. ع.، راعی دهقی، م.، مسعود، غ. و ظریفکارفر، س. م. (۱۴۰۰). «دیدگاه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نسبت به تعیین کارگزاران سیاسی». فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۵(۵۶)، ۲۷-۴۴.

فهندزسعدی، س. م.، محمدجانی، م. ر.، و حقیقت، ح. ر. (۱۴۰۴).

«بررسی انتخابات مجلس شورای اسلامی و تطبیق آن با دیدگاه‌های امام و رهبری (مطالعه موردی استان فارس، ادوار ششم تا دهم)». فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۹(۷۰)، ۱۷۸-۱۹۷.

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۸). مصوب ۷ آذر ۱۳۷۸ مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. برگرفته از <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93241>

کامل حسینی، سید محمد، محمد کریمی، یوسف و کوهزادی، فواد. (۱۴۰۴). رویکرد آینده پژوهانه در رابطه بین سلامت سازمانی با حکمرانی شرکتی با نقش میانجی اخلاق سازمانی. فصلنامه آینده پژوهی دفاعی.

کیانی، و.، طاهری، ا.، و ازغندی، ع. (۱۴۰۱). «تأثیر مشارکت سیاسی بر امنیت ملی ایران در بازه زمانی (خرداد ۱۳۷۶ تا تیر ۱۳۸۴)». فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۶(۵۸)، ۶۷-۸۶.

هاشمی، سید محمد. (۱۴۰۳). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: اصول و مبانی کلی نظام (جلد اول) (ویرایش دوم، چاپ هجدهم). تهران: میزان.

همیار، ح.، شیخ محمد، م.، و علایی، ح. (۱۴۰۳). «تأثیر نظام انتخاباتی بر میزان مشارکت شهروندان در ایران». فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۸(۶۸)، ۲۳۵-۲۵۶.

هنرمند، م.، ابراهیمیان، ح.، و حبیب‌نژاد، س. ا. (۱۴۰۲). «بررسی راهکارهای اصلاح ساختار تقنینی قانون اساسی ایران در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی». فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۷(۶۴)، ۱۲۳-۱۴۰.

منابع انگلیسی

Ahuja, A., & Ostermann, S. (2020). The Election Commission of India: Guardian of Democracy. In *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions* (pp. 37-62). Cham: Springer International Publishing.

Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford University Press.

Elklit, J., & Reynolds, A. (2002) The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: A new comparative politics research agenda. *Commonwealth and Comparative Politics*, 40(2), 86-119.

Hartlyn, J., McCoy, J., & Mustillo, T. M. (2008). Electoral governance matters: Explaining the quality of elections in contemporary Latin America. *Comparative*

Political Studies, 41(1), 73-98.

International IDEA. (2014). Electoral management design: Revised edition. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>

International IDEA. (2021). Independence in electoral management. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://www.idea.int/publications/catalogue/independence-electoral-management>

Kapoor, K., & Ravi, S. (2014). India's election commission: Strengthening democracy. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/?s=India%E2%80%99s+election+commission%3A+Strengthening+democracy>

Lee, S. (2007). Democratic transition and the consolidation of democracy in South Korea. *Taiwan Journal of Democracy*, 3(1), 99-125.

Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The comparative study of electoral governance: Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27. <https://doi.org/10.1177/0192512102023001001>

Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.

<https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861>

Norris, P., Frank, R., & Martínez i Coma, F. (2014). Advancing electoral integrity. Electoral Integrity Project. <https://www.electoralintegrityproject.com>

Pastor, R. A. (1999). The role of electoral administration in democratic transitions. *Democratization*, 6(4), 1-27.

South African Constitution. (1996). Constitution of the Republic of South Africa. <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf>