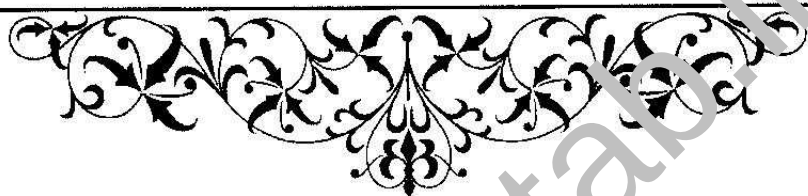


نظارت عمومی بر انتخابات

(راهنمای عملی)



برگه دافان:

دکتر امین قاسمی

الهام لامعی رائی

این اثر ترجمه ای است از

*OSCE, Handbook for Domestic election Observers, OSCE Office for
Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw,
Poland, 2003*

انتشارات فکرسازان

عنوان و نام پدیدآور	: نظارت عمومی بر انتخابات (راهنمای عملی) // تالیف سازمان امنیت و همکاری اروپا، دفتر موسسات دموکرات و حقوق بشر؛ مترجمان آرین قاسمی، الهام لامعی رامنندی.
مشخصات نشر	: تهران : فکرسازان، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	: ۱۴۵ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۶۰-۷۵۶۰-۸۸-۴
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: عنوان اصلی: Handbook for domestic election observers., 2003
موضوع	: نظارت بر انتخابات -- دستنامه‌ها
موضوع	: Election monitoring -- Handbooks, manuals, etc
موضوع	: انتخابات -- دستنامه‌ها
موضوع	: Elections -- Handbooks, manuals, etc
شناسه افزوده	: قاسمی، آرین، ۱۳۶۵ - مترجم
شناسه افزوده	: لامعی رامنندی، الهام، ۱۳۶۹ - مترجم
شناسه افزوده	: سازمان امنیت و همکاری اروپا، دفتر موسسات دموکراتیک و حقوق بشر
شناسه افزوده	: Office for . Organization for Security and Co-operation in Europe Democratic Institutions and Human Rights
رده بندی کنگره	: JF1001
رده بندی دیویی	: ۳۲۴/۶۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۶۹۲۵۰۱

انتشارات فکرسازان نظارت عمومی بر انتخابات (راهنمای عملی)

برگردانان:

دکتر آرین قاسمی، الهام لامعی رامنندی

تعداد صفحه: ۱۴۵ قطع: وزیری تیراژ: ۵۰۰ نسخه سال و نوبت چاپ: اول ۱۳۹۸

شابک: ۹۷۸-۶۶۰-۷۵۶۰-۸۸-۴

قیمت: ۲۰۰۰۰ تومان

آدرس انتشارات: تهران، خ انقلاب، خ وحید نظری، قبل از تقاطع فخررازی، ک قدیری، پ ۲۲
واحد ۴. تلفن: ۶۶۹۶۰۷۶۰

فهرست مطالب

۱۱	مقدمه مترجمین
۲۷	پیشگفتار
۲۹	گفتار یکم. ارزیابی انتخابات
۲۹	یکم. موازن بین المللی حقوق بشر حاکم بر انتخابات
۳۳	دوم. کاربرد موازن بین المللی حقوق بشر در نظارت بر انتخابات
۳۶	سوم. کاربرد موازن ملی در نظارت بر انتخابات
۳۷	چهارم. همسنجی با انتخابات گذشته
۳۸	گفتار دوم. تمهید برنامه نظارت
۳۸	یکم. ارزیابی نیازها
۴۱	دوم. برنامه ریزی
۴۶	سوم. ساختار برنامه
۴۷	چهارم. عملیات ملی
۴۹	پنجم. عملیات منطقه ای و محلی
۵۰	ششم. بی طرفی
۵۳	هفتم. اعتبارسنجی
۵۴	گفتار سوم. تحلیل قوانین انتخاباتی
۵۴	یکم. اهمیت تحلیل
۵۵	دوم. چارچوب تحلیلی
۶۴	سوم. دسته بندی اختلافات انتخاباتی
۶۵	گفتار چهارم. نظارت بر اختلافات انتخاباتی
۶۵	یکم. نظارت بر اختلافات و سازوکارهای حل و فصل
۶۸	دوم. تفسیر اختلافات

گفتار پنجم. نظارت بر ثبت نام رای دهندگان و گستره حوزه انتخاباتی ۷۳

یکم. اهمیت ثبت نام ۷۳

دوم. کیفیت سنجی فهرست اسامی رای دهندگان ۷۵

سوم. همسنجی فهرست اسامی رای دهندگان و داده های سرشماری جمعیت ۷۶

چهارم. برآورد فهرست اسامی رای دهندگان ۷۶

پنجم. سندش رایانه ای ۷۸

ششم. عبارت بر اطلاع رسانی عمومی ۸۰

هفتم. نظارت بر حذف های ثبت نام رای دهندگان ۸۲

هشتم. نظارت بر رسیدنی قضایی به شکایات ناشی از ثبت نام رای دهندگان ۸۳

نهم. نظارت بر چگونگی برین گستره حوزه انتخاباتی ۸۳

گفتار ششم. نظارت بر مدیریت انتخابات ۸۵

یکم. ساختار مدیریت انتخاباتی ۸۵

دوم. مهم ترین موضوعات لازم برای ارزیابی ۸۶

گفتار هفتم. نظارت بر ثبت نام نامزدها و احزاب ۹۱

یکم. ثبت نام احزاب ۹۱

دوم. ثبت نام نامزدها ۹۲

سوم. ثبت نام زنان و اقلیت ها ۹۴

گفتار هشتم. نظارت بر تبلیغات انتخاباتی ۹۵

یکم. نامزدها و احزاب سیاسی ۹۷

دوم. رسانه ها ۹۸

سوم. مقامات عمومی ۹۸

چهارم. برنامه های تبلیغاتی ۹۹

پنجم. عملکرد نیروهای امنیتی ۱۰۰

ششم. بودجه تبلیغات انتخاباتی، منبع و میزان کمک های مالی ۱۰۱

هفتم. سواستفاده های احتمالی از امکانات دولتی ۱۰۴

- هشتم. جلوگیری از اختلافات و بروز خشونت انتخاباتی ۱۰۶
- نهم. دیگر مسائل ۱۰۹
- گفتار نهم. نظارت بر رسانه ها ۱۱۱**
- یکم. اهمیت نظارت بر رسانه ها ۱۱۱
- دوم. چرایی نظارت بر رسانه ها ۱۱۳
- سوم. ارزیابی پیرایندهای قانونی نظارت بر رسانه ها ۱۱۳
- چهارم. نظارت بر انواع رسانه ها ۱۱۴
- پنجم. نظارت بر تبلیغات سیاسی و آموزش های انتخاباتی ۱۱۹
- ششم. نظارت بر تهیه رسانه ها و اصحاب آن ها ۱۲۰
- گفتار دهم. نظارت بر اخذ و شمارش آرا ۱۲۲**
- یکم. نظارت بر اخذ و شمارش آرا ۱۲۳
- دوم. تنظیم صورتجلسات مواز ۱۳۱
- گفتار یازدهم. نظارت بر اعلام آرا ۱۳۴**
- یکم. اهمیت نظارت بر تنظیم صورتجلسات نتایج ۱۳۴
- دوم. نظارت بر نشر نتایج ۱۳۵
- سوم. نظارت بر تحولات پسالانتخاباتی ۱۳۶
- گفتار دوازدهم. تنظیم گزارش ۱۳۸**
- یکم. اهمیت تنظیم گزارش ۱۳۸
- دوم. گزارش ناظران منطقه ای ۱۳۹
- سوم. گزارش گری پیشامدها {ی خاص} ۱۴۲
- چهارم. بیانیه ها ۱۴۲
- پنجم. گزارش نهایی ۱۴۴
- ششم. انتشار گزارش ۱۴۵

مقدمه مترجمین

مولای متین امیر مؤمنان می فرماید:

«ثُمَّ تَفَقَّدَ أَعْمَالَهُمْ ۖ إِنَّ بَعْثَ الْعُيُونِ مِنْ أَهْلِ الصِّدْقِ وَالْوَفَاءِ عَلَيْهِمْ فَإِنْ تَعَاهَدَكَ فِي السِّرِّ لِأُمُورِهِمْ حَدْرَفَهُ لَهُ ۖ عَلَيْهِ اسْتِعْمَالُ الْأَمَانَةِ وَالرِّفْقُ بِالرَّعِيَّةِ»

(سپس اعمال زیردستان، کارندان، مورد ارزیابی قرار بده و مامورانی را برای نظارت بر کارمندان خود بگمار، از کسانی که راستگو و وفادار باشند تا حقایق را دقیقاً به تو اطلاع دهند، زیرا بازرسی مداوم و پنهانی سبب می‌شود که به امانت‌داری و سزاوار کردن به مردم ترغیب شوند). نهج البلاغه - نامه ۵۳، فراز

۷۶-۷۵

نظارت^۱، کنترل^۲ و بازرسی^۳ واژگانی هستند که گاهی به معنای بکسان بکار می‌روند، از منظر لغوی، «نظارت در ادبیات عرب اسم مصدر از ریشه ن ظ ر به معنای نظر انداختن و تأمل در چیزی، دقت در امری، معاینه کردن، فراست، مهار و زیرکی آمده‌است و ناظر به کسی گفته می‌شود که با تیزبینی نگریسته و از تهمت مبرا است. برخی دیگر از لغت‌شناسان نیز در مورد این واژه گفته‌اند: نظارت واژه‌ای است که عجم آن را مورد استفاده قرار داده و مراد از آن پاکیزه نمودن باغ و بستان است. بنابراین نظارت

^۱ Watching, Beholding, Seeing, Looking

^۲ Inspection, Checking, Control

^۳ Checking up, Investigation, Over Seeing, Looking

همان مراقبت و کنترل یک چیز از آفت و بیماری است»^۴ در تعریفی دیگر گفته شده است «نظارت در لغت به مراقبت در اجرای امور و هیات های نظارت به مجموعه افرادی که در امری نظارت می کنند اطلاق می شود»^۵.

از منظر اصطلاحی، «اختلاف در معنای اصطلاحی نیز مانند معنای لغوی به چشم می خورد، زیرا اندیشمندانی که نوعی بحث از نظارت به آن ها مرتبط است هر کدام از دیدگاه خود به این مفهوم نگریده و تعریفی متناسب با تخصص خود ارائه نموده اند»^۶. برای مثال در علم مدیریت، «نظارت به معنای مراقبت، زیر نظر داشتن، دیده بانی بر کار است. کنترل و نظارت یکی از وظایف مدیر از ارکان اصلی و عناصر حیاتی مدیریت سالم و کارآمد است»^۷ چرا که در این دانش، «مراحل اصلی مدیریت شامل هدف گذاری، برنامه ریزی، سازمان دهی، کنترل و نظارت است. نظارت در این حوزه به بررسی انطباق نتایج عملکرد افراد با هدف های مورد نظر می پردازد و به عبارت دیگر مقایسه ای است میان آنچه هست و آنچه باید باشد»^۸.

از سوی دیگر «برخی در تعریف، به ماهیت نظارت عناصه و برخی غایت نظارت را مد نظر قرار داده اند. برخی فرآیند میان بودن و باید را معیار تعریف دانسته اند. برخی دیدگاه فلسفه سیاست به این قضیه نگریده و برخی با توجه به مولفه های علم مدیریت تعریفی متناسب با این علم ارائه کرده اند... برخی از اندیشمندان، حوزه حقوق اساسی را معیار قرار داده و ارزش یابی کارهای انجام شده و انطباق آن

^۴ ایزدهی، سید سجاد، نظارت بر قدرت در فقه سیاسی، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۸۹، صص ۲۴-۲۵

^۵ صفری دنیاچالی، مسعود، درآمدی بر بازرسی و نظارت در ایران با تاکید بر سازمان بازرسی کل کشور، انتشارات حبله رود، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۳

^۶ ایزدهی، سید سجاد، پیشین، صص ۲۵-۲۶

^۷ صفری دنیاچالی، مسعود، پیشین، ص ۳

^۸ جوان آراسته، حسین، {نظارت همگانی و متقابل در نظام اسلامی}، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی، سال دهم پاییز ۱۳۹۲، شماره ۳۴، صص ۱۲۹-۱۴۴

با قانون در راستای جلوگیری از انحراف را معنای نظارت معرفی کرده‌اند: بررسی و ممیزی و ارزش‌یابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیم‌های اتخاذ شده و همچنین با قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف اجرایی»^۹. بنابراین به نظر می‌رسد در معنای اصطلاحی در دانش حقوق اساسی «نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده شود تا از این طریق نسبت به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب اطمینان بدست آید»^{۱۰}. بنابراین در دیدگاهی کلی، نظارت را می‌توان در معنای «مطابقت عملکردها با قوانین» و نیز «ایسه هست‌ها» با «بایدها» دانست. در یک سامانه حقوقی زمانی که مقنن از دانش-واژه‌ای استفاده می‌نماید در صورتی که تعریفی از آن ارائه دهد آن‌ها به تعریف مقنن می‌تواند موجب حصول درک به مراد متکلم^{۱۱} باشد. بدین‌سان در قوانین موضوعه، نشان‌گر استفاده متعدد قانون‌گذار از واژه نظارت است. اراده معنای نظارت از سوی مقنن گاهی بدون ارائه تعریف قانونی از آن صورت می‌پذیرد، از این رو، با توجه به سیاق عبارت قانون‌گذار و این قانون باید به درک معنای مورد اراده مقنن اقدام نمود. بررسی متون قانونی نشان می‌دهد که مقنن عموماً نظارت معنای «تطابق با عملکردها با قوانین»^{۱۲} و

^۹ ایزدهی، سید سجاده، پیشین، ص ۲۵-۲۶

^{۱۰} اخوان کاظمی، بهرام، **نظارت در نظام اسلامی**، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول ۱۳۹۱، ص ۲۹

^{۱۱} برای مثال قانون «تحتو نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادهای دولتی» مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۹ در صدر ماده واحده خود با اشاره به فلسفه تقنین قانون یاد شده بیان می‌دارد، «به منظور حصول اطمینان رعایت قوانین و مقررات در عقد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی...» این قانون مورد تصویب قرار گرفته است. نمود دیگر این مورد را می‌توان در ماده ۸ «قانون نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۵/۵/۱۳ ملاحظه نمود. بر اساس این ماده، «در تمام مدتی که انتخابات برگزار می‌شود، هیأت مرکزی نظارت در تمام کشور و هیأت پنج نفره استان‌ها و هیأت‌های سه نفره حوزه‌های انتخابیه بر کیفیت انتخابات نظارت کامل دارند و در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی مشاهده کنند، به فرمانداران و بخشداران اعلام و آنان موظفند بنا به نظر هیأت‌های مذکور طبق قانون انتخابات در رفع نواقص اقدام کنند هیأت‌های نظارت در صورتی که مقامات وزارت کشور نظرات آنان را ملحوظ ندارند مراتب را به شورای نگهبان گزارش خواهند کرد». آنچنان که در ماده اخیر دیده می‌شود هدف از نظارت جلوگیری از «سوء جریان یا تخلف» بیان شده‌است که مبین همان معنای «تطابق عملکردها با قوانین» است. به عنوان نمونه‌ای دیگر، تبصره ۲ مکرر ماده ۶ «قانون الحاق چند ماده به قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۵/۹ و الحاق یک تبصره به ماده ۲۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷»

بعضاً "مطابقت هست‌ها با باید‌ها"^{۱۲} اراده نموده‌است، نمونه‌های متعددی از این اراده معنا توسط قانون-گذار عادی قابل طرح است.^{۱۳}

مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۱۳ مقرر داشته است «به منظور تسهیل امر نظارت و حفظ آراء واقعی مردم و جلوگیری از تضییع حقوق داوطلبان نمایندگی...» «ات‌های نظارت موظف به انجام وظایف مقرر خود هستند، چنانکه دیده می‌شود مقنن در نظر داشته است با انجام وظایف «نظارت و تطابق عملکردها با قوانین» از آراء واقعی مردم و حقوق داوطلبان نمایندگی صیانت گردد. در موردی دیگر، بند ۶-۲۳ «لایحه قانونی راجع به اجازه اجرای اصلاحاتی که توسط هیأت عالی نظارت در قانون نظام صنفی و اصلاحیه‌های آن به عمل آمده است» مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ شورای عالی انقلاب از عبارت «نظارت در اجرای تصمیمات و مصوبات مجمع امور صنفی در ساعات کار و تعطیلات واحدهای صنفی» استفاده نموده است و بند ۷ ماده ۲۵ همان قانون نیز از عبارت «تشکیل کمیسیون فنی به منظور رسیدگی به شکایات ارباب رجوع و مشتری و نظارت در حسن انجام کار و رعایت مقررات و اصول کسب، توسط افراد صنفی و اعضای آن جهت تصویب به شورای مرکزی اصناف» استفاده نموده است که به قرینه دیگر بندهای آن تعیین معیارها، تطابق سارق با آن‌ها مد نظر قانون‌گذار بوده است. آئین نامه شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه به شماره ۱۳۰/۱۱۳۰۰ در بند ۲ ماده ۳ از عبارت «نظارت بر نحوه اجرای مصوبات شورا و ارزیابی عملکرد مراجع ذیربط» استفاده نموده است که صلاحاً بر «ارزیابی عملکرد و تطبیق آن‌ها با معیارها و مصوبات» دلالت دارد.

۱۲ افزون بر اراده معنای «مطابقت‌سنجی اعمال با قوانین» که در مثال‌های فوق مورد اشاره قرار گرفت، قوه مقننه در «قانون نظارت بر عملکرد قضات» مصوب ۱۳۹۰/۷/۱۷ نیز اگرچه به همان تعبیر و بدون ارائه تعریفی از نظارت از این واژه استفاده نموده اما، در بند ۲ ماده ۱۱ خود قرینه‌هایی برای معنای اراده شده خود بکار برده است. بر این اساس «نظارت مستمر بر عملکرد قضات، ارزشیابی آنان و تحقیق در اعمال و رفتار منافی با حیثیت و شأن قضائی با رعایت خصوصیات آنان» مد نظر مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است، که مقنن در این ماده علاوه بر «تطبیق عملکردها با قانون» از مقایسه «هست‌ها با باید‌ها» نیز سخن به میان آورده، خصوصاً آنکه آئین‌نامه اجرایی قانون یاد شده معیارهایی را برای نظارت مقرر داشته است که عموماً کیفی و فراتر از صرف «مطابقت عملکرد با قانون» هستند و در واقع به دنبال مقایسه رفتارهای قضات با «آزله‌ها» یا «باید‌های یک قاضی نظام اسلامی می‌باشد. بنابراین قانون یاد شده افزون بر «تطابق عملکردها با قوانین» به «هم‌سنجی هست‌ها با باید‌ها» نیز رفته است.

۱۳ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قانون‌گذار افزون بر استفاده از نظارت بدون ارائه تعریف از آن، گاهی، منظور خود از این دانش‌واژه را نیز تعریف و تبیین کرده است. برای مثال، در یک تعریف قانونی توجه به تبصره الحاقی مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۷ به ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور بیان شده است، «نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده ۲ این قانون تجزیه و تحلیل آن‌ها تطبیق عملکرد دستگاه‌ها با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادها مناسب در جهت حسن جریان امور». بنابراین آنچه از تبصره یاد شده درک می‌گردد افزون بر «تطابق عملکردها با قوانین» به قرینه قسمت آخر تبصره که از «حسن جریان امور» نام برده است تلاش برای ارتقا از «هست‌ها» یا «باید‌ها» را نیز در نظر داشته است.