



## حکومت مردم: هیات‌های انتخاباتی مستقل و تلاش برای تحقق دموکراسی

چگونه است که برخی کشورها موفق می‌شوند انتخاباتی آزاد و عادلانه برگزار کنند و به این ترتیب مبارزه در جهت تحقق دموکراسی را به پیش ببرند، حال آنکه در کشورهای دیگر، فرآیندهای انتخاباتی در جهت حفظ رژیم‌های سلطه‌طلب، دستکاری و برنامه‌ریزی می‌شود؟

دموکراسی امکان خودگردانی مردمی را بر پایه انتخابات آزاد، عادلانه و فراگیر فراهم می‌آورد، انتخاباتی که شهروندان به وسیله آن نمایندگان سیاسی خویش را انتخاب می‌کنند. وجود عوامل دیگری نیز برای تحقق یک سیستم دموکراتیک سالم ضروری است، اما اساساً "ایده حکومت دموکراتیک بر خویش" تناسبی با نمایش‌های مضحک انتخاباتی ندارد.<sup>۱</sup>

با این حال همانطور که در دهه‌های اخیر کشورهای بیشتری به برگزاری انتخابات روی آورده‌اند، حاکمان بسیاری نیز "مجموعه ترفندهایی برای دستکاری در انتخابات" ترتیب داده‌اند تا فرآیندهای انتخاباتی را به نفع خویش پیش ببرند.<sup>۲</sup> این مجموعه ترفندها هم شامل قواعد حقوقی و هم شیوه‌های غیررسمی می‌شود که واجدین شرایط رای دادن را محدود می‌کند، برخی گروه‌ها را کاملاً از عرصه رقابت انتخاباتی حذف می‌کند، از طریق ارباب و خرید رای در انتخاب رای‌دهندگان مداخله می‌کند، مانع از تصدی سمت‌ها بوسیله برنده‌های انتخاباتی می‌شود، با دادن مسئولیت تصمیم‌گیری نهایی به افراد غیرمنتخب، قدرت افراد انتخاب شده را کاهش می‌دهد و آزادی‌های مدنی و سیاسی از جمله امکان دسترسی به رسانه و سایر منابع موردنیاز برای رقابت در عرصه انتخابات را محدود می‌کند.

اما درست در همین زمان کشورهایی هم هستند که علیرغم موانعی چون سلطه استبدادی یا درگیری‌های خشونت‌بار، توانسته‌اند انتخاباتی واقعاً آزاد و عادلانه برگزار کنند. و از این میان، بسیاری موفق به تثبیت حکومت‌های

1 Schedler, Andreas. 2002. The Menu of Manipulation. Journal of Democracy, Vol.13 No.2, p38.

از میان دیگر عواملی که برای دموکراتیک دانستن یک سیستم ضروری است، دست کم حاکمیت قانون را باید حتماً در نظر گرفت. شدler علاوه بر این عامل، سلامت در بوروکراسی، مسئولیت‌پذیری سیاسی و رایزنی جمعی را نیز لحاظ می‌کند.

2 Ibid. p.39-40.

دموکراتیک پایدار شده‌اند. چنانکه یکی از پژوهشگران عرصه دموکراسی اظهار داشته، انتخابات "پس از عبور از مرز واقعی آزادی و رقابت که البته تعیین آن دشوار است، به وضعیتی مستقل می‌رسد."<sup>۱</sup> در این زمان است که انتخابات از حالت ساختگی بیرون می‌آید و به مبارزه واقعی برای رسیدن به قدرت بدل می‌شود. اینجاست که سوال بررسی شده در مطالعه موردی حاضر مطرح می‌شود: جوامع تحت کدام شرایط قادر به



برگزاری انتخاباتی هستند که در عوض تثبیت حاکمان مستبد، موجب ارتقای دموکراسی شود؟ بخش مهمی از پاسخ این سوال به نوع هیات‌های مدیریت انتخابات برمی‌گردد که یک کشور برای اجرای فرآیندهای انتخاباتی خود بنیان نهاده است. بر اساس یک پژوهش، "هیات‌های مستقل مدیریت انتخابات که تحت تاثیر احزاب و کنترل دولت‌ها نیستند، امکان برگزاری انتخابات موفق را بسیار بیشتر فراهم می‌کنند."<sup>۲</sup> بخش‌های بعدی چگونگی پیدایش این سازمان‌ها را توضیح می‌دهد.

### هیات‌های مدیریت انتخابات چیستند؟

هیات مدیریت انتخابات (electoral management body) سازمانی است که قانوناً مسئول رسیدگی به یک یا چند عاملی است که در اداره انتخابات نقش اساسی دارند.<sup>۳</sup> این سازمان‌ها با عناوین مختلفی شناخته می‌شوند. عناوینی مانند کمیسیون انتخابات، دایره انتخابات، هیات انتخابات، آنها بر اساس انواعی از چارچوب‌های قانونی تاسیس و اداره می‌شوند. در بسیاری کشورها، مانند کاستاریکا، غنا، هند، اندونزی، آفریقای جنوبی و اروگوئه، این هیات‌ها بوسیله قانون اساسی تاسیس می‌شوند و به همین دلیل تغییر و اصلاح آنها مشکل است. در دیگر کشورها، خاستگاه این نهادها قوانین مصوب مجلس است. نقش‌های اصلی هیات‌ها تعیین صلاحیت واجدین رای دادن،

1 Ibid. p. 38.

2 Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, and Thomas M. Mustillo. "Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America." *Comparative Political Studies*. Vol. 41. No 1. January 2008 :p.92

3 See *ACE Encyclopedia*. ACE The Electoral Knowledge Network. [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)



جمع‌آوری صندوق‌های رای، افغانستان

دریافت و تأیید نامزدی شرکت‌کنندگان در فرآیندهای انتخاباتی، اجرای رای‌گیری و شمارش و جدول‌بندی آرا ست. علاوه بر اینها، هیات‌های مدیریت انتخابات می‌توانند قدرت ابتکار عمل قانونی و یا نقش مشاوره‌ای در مسائل انتخاباتی و همچنین قدرت خودنظارتی داشته باشند. همچنین آنها می‌توانند مسئول ثبت‌نام رای‌دهندگان، تعیین مرزهای حوزه‌های انتخاباتی، پایش رسانه‌ها، کنترل بودجه حزب و هزینه‌های کمپین، حل منازعات انتخاباتی و اجرای برنامه‌های آموزش و اطلاع‌رسانی به رای‌دهندگان باشند.

هیات‌ها به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند: مستقل، دولتی و ترکیبی.<sup>۱</sup> در مدل مستقل، سازمان‌های مسئول انتخابات، در ساختار نهادی خودگردان اند و از قوه مجریه مستقل اند. هیات مستقل به وزارتخانه دولت پاسخگو نیست (هرچند ممکن است در برابر قوه مقننه یا قضاییه مسئول باشد)، بودجه‌ای از آن خود دارد و آن را مدیریت می‌کند، اعضای آن نیز عضو قوه مجریه نیستند. در مقابل، هیات دولتی، بخشی از قوه مجریه است و معمولاً درون وزارت کشور و/یا هیات‌های دولتی محلی قرار دارد. این نهاد باید در برابر قوه مجریه پاسخگو باشد، و بودجه آن نیز در بودجه دولت دیده شده است. مدل ترکیبی "هما" معمولاً دارای دو بخش است، یکی بخش مربوط به سیاست‌گذاری مستقل یا سازمان‌هدایتی و دیگری نهادی دولتی که مسئول اجرای فرآیندهای انتخاباتی است. هدف تمامی هیات‌ها، از هر دسته‌ای که باشند باید تضمین صحت و مشروعیت فرآیندهای انتخاباتی باشد. فرمول واحدی برای توفیق در این عرصه وجود ندارد. این هیات‌ها هم در کشورهایی مانند اسپانیا که از مدل ترکیبی استفاده می‌کنند، و هم در کشورهایی مانند فنلاند و سوئد که از مدل دولتی استفاده می‌شود، مستقل و بی‌طرف در نظر گرفته می‌شوند.<sup>۲</sup> یک هیات رسماً مستقل تضمین‌کننده بی‌طرفی واقعی نیست. مانند سایر نهادهای دموکراتیک، اجرای فرآیندهای انتخاباتی به رفتار افراد دولت و بازیگران سیاسی و به نوع و میزان کنشگری شهروندان و خواست آنها به لزوم تبعیت از رفتارهای استاندارد دموکراتیک بستگی دارد. با این حال،

1 برای اطلاعات بیشتر درباره انواع هیات‌های انتخاباتی و اختیارات و وظایف آنها به آیدیای بین‌الملل مراجعه کنید. "کتابچه راهنمای طراحی مدیریت انتخابات." استکهلم، سوئد. 2014: فصل‌های 1-3. دسترسی از طریق آدرس زیر:  
<http://www.idea.int/publications/emd/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=66788>

2 Ibid. p.22.

اجماع جهانی روبه رشدی در حمایت از هیات‌های مستقل مدیریت انتخاباتی به ویژه در کشورهایی با نهادهای دولتی ضعیف وجود دارد. این سازمان‌ها چگونه شکل می‌گیرند؟

## خاستگاه هیات‌های مستقل مدیریت انتخابات

هیات‌های واقعا مستقل در شرایطی شکل می‌گیرند که پراکندگی یا تقسیم قوای سیاسی وجود داشته باشد و نخبگان نیز برای حمایت از انتخابات بی‌طرفانه به اجماع رسیده باشند. اروگوئه و کاستاریکا از نخستین کشورهایی



هستند که نهادهای انتخاباتی مستقل را رسماً پذیرفتند. جنگ در اوایل قرن بیستم در هر دو کشور وضعیتی ایجاد کرده بود که طی آن نخبگان به این نتیجه رسیده بودند که دسترسی به قدرت سیاسی را با استفاده از انتخابات به اشتراک بگذارند. هیات‌هایی با ساختار مستقل بنا نهاده شد و نزاع برای رسیدن به قدرت سیاسی از صحنه جنگ به عرصه انتخاباتی منتقل شد. در سالهای اخیر، عواملی چون تغییرات در توازن سیاسی قدرت در کشورها، بی‌اعتمادی نسبت به برگزاری انتخابات بوسیله متصدیان قدرت، توسعه سیاسی و اجتماعی و گسترش هنجارهای دموکراتیک، در به کارگیری هیات‌های مستقل در برخی کشورها موثر بوده است. برخی از این کشورها عبارت‌اند از مکزیک، غنا، آفریقای جنوبی، اوکراین، اندونزی، افغانستان، عراق، و تونس. دو نمونه از این کشورها مسیرهای متفاوتی را برای رسیدن به هیات‌های مستقل مدیریت انتخابات نشان می‌دهند.

### مکزیک

در مکزیک، مسیر رسیدن به هیات‌های مستقل در فضایی پیموده شد که قصور و دستکاری‌های انتخاباتی به شکل گسترده به مدت چندین دهه، به وسیله حزب انقلاب نهادی (PRI)<sup>۱</sup>، حزب سیاسی هژمونیک که آن زمان طولانی‌ترین سابقه تسلط در جهان را داشت، صورت می‌گرفت. در سال ۱۹۸۸، نامزد ریاست جمهوری حزب حاکم، کارلوس سالیناس، برنده انتخابات اعلام شد. بی‌آنکه کسی در آن زمان اطلاع داشته باشد، پیروزی او سرآغاز زوال هژمونی این حزب بود. دستکاری آراء، از جمله قطع برقی که پس از آن آرای حزب در آخرین لحظه افزایش یافت، سرآغاز بحرانی شد که نتیجه آن اجرای مجموعه‌ای از اصلاحات روبه رشد در مدیریت انتخاباتی طی دهه بعدی بود.

این امر چگونه اتفاق افتاد؟ فشارهای اجتماعی و گسترش پلورالیسم سیاسی که در دهه ۱۹۷۰ آغاز شده بود

1 Eisenstadt, Todd A. "Off the Streets and Into the Courtrooms: Resolving Post-electoral Conflicts in Mexico." In Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1999. p. 83.

صحنه را برای تغییر مهیا کرد. هرچند "حزب انقلاب نهادی" برنده همیشگی انتخابات بود، اما با برخی اپوزیسیون‌های سیاسی مدارا می‌شد. طی بحران انتخاباتی سال ۱۹۸۸، یک حزب اپوزیسیون یعنی پان (PAN) پذیرفت با حزب حاکم همدست شود به شرط آنکه در مقابل، تعداد مشخصی از کرسی‌های انتخاباتی، بدون توجه به تعداد واقعی آرا به او تعلق بگیرد. بحران خاتمه یافت، اما از قضا توافق برای همکاری در تقلب انتخاباتی راه را برای اصلاحات اساسی انتخاباتی در آینده نزدیک هموار کرد. اندک زمانی پس از حصول



توافق، حزب پان (PAN) خواستار تغییرات بیشتری شد که مکزیک را در مسیر رسیدن به هیات‌های مستقل مدیریت انتخابات قرار می‌داد.

نخستین رویداد مهم، قانون انتخاباتی جدید در سال ۱۹۹۰ و برپایی موسسه انتخاباتی فدرال (IFE) بود. مسئولیت این نهاد دائمی عبارت بود از اجرای تمامی فعالیت‌های مربوط به آماده‌سازی، سازماندهی، مدیریت و نظارت بر کلیه فرآیند انتخاباتی فدرال، و همچنین سایر فعالیت‌های وابسته مانند تنظیم مرز حوزه‌های انتخاباتی، نگهداری فهرست رای‌دهندگان و صدور کارت برای آنها، کنترل و نظارت بر بودجه احزاب و کمپین و آموزش مدنی.<sup>۱</sup> همچنین، قانون سال ۱۹۹۰ دستور ایجاد سیستمی مخصوص برای خدمات مدنی انتخاباتی می‌داد که این سیستم در سال ۱۹۹۲ تاسیس شد. اصلاحات دیگری که قبل از انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۴ صورت گرفت، حذف نقش رئیس‌جمهور در تعیین اعضای هیات سیاست‌گذاری آی.اف.ای و افزایش استقلال آن، و تعریف نقشی برای ناظران انتخاباتی بود.<sup>۲</sup> در سال ۱۹۹۶، دادگاه انتخاباتی در حوزه قضایی دادگاه عالی قرار گرفت و انتخاب قضات دادگاه انتخاباتی نیز به اعضای این دادگاه سپرده شد. پیش از آن، قضات دادگاه انتخاباتی به وسیله قوه مجریه و با تأیید قوه مقننه به سمت خود منصوب می‌شدند.

کلیه این اصلاحات ریشه در توافق‌های بین حزبی داشت. چنانچه تاد اشتاد، محقق امور مکزیک، اشاره می‌کند، هر یک از اصلاحاتی که به دنبال هم اتفاق می‌افتاد موجبات زوال هرچه بیشتر "حزب انقلاب نهادی" را فراهم می‌آورد و در اواخر دهه ۱۹۹۰، این اصلاحات "سیستم انتخاباتی را که تنها برای ارائه "ظاهری" قانونی از سیستمی سلطه‌گر طراحی شده بود، تا آستانه دموکراسی به پیش رانده بود."<sup>۳</sup> اشتاد چنین استدلال می‌کند که هرچند این اصلاحات قدرت کنترل حزب حاکم را تحلیل می‌برد اما به دلیل افزایش حمایت‌ها از احزاب اپوزیسیون و تفرقه‌های درونی خود حزب، این حزب انجام اصلاحات را متقبل شد. نفوذ بین‌المللی نیز در این میان تاثیرگذار بود. در شرایطی که مکزیک درگیر مذاکره بر سر توافق نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی بود، "انتخابات شفاف داخلی اهمیت بیشتری برای دولت مکزیک پیدا می‌کرد."<sup>۴</sup> فعالیت‌های حقوق بشری در مکزیک و ان.جی.او‌های ناظر بر انتخابات، فشارها را برای انجام اصلاحات افزایش می‌دادند. در انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۰، برای

1 Navarro, Carlos. "Mexico: A Sophisticated Scheme for Addressing a Serious Distrust Issue." In the *Handbook on Electoral Design Management*. Stockholm, Sweden: IDEA. 2014: p. 32.

2 متشکل از نمایندگان احزاب سیاسی، مجلس و قضات غیرحزبی بود. IEF هیات سیاست‌گذاری

3 Eisenstadt op. cit. p 89.

4 Ibid. p. 91

نخستین بار در طول هفت دهه، یکی از نامزدهایی که عضو حزب انقلاب نهادی نبود، یعنی ویسنت فاکس، برنده انتخابات ریاست جمهوری شد و رتبه مکزیک در سازمان خانه آزادی (فریدوم هاوس) از "نسبتاً آزاد" به "آزاد" تغییر کرد.



**ELECTORAL COMMISSION  
OF GHANA**

### غنا

اصلاحات انتخاباتی غنا مانند مکزیک در شرایطی اتفاق افتاد که بی‌اعتمادی شدید نسبت به برگزاری منصفانه انتخابات حاکم بود و احزاب اپوزیسیون خواستار انجام اصلاحات انتخاباتی بودند. اما غنا، برخلاف مکزیک و توسعه نهادی تدریجی‌اش، اصلاحات را در

فضایی آغاز کرد با چارچوب قانونی جدید و سیاستی با هدف دستیابی به اجماع بر سر اصلاحات.

در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۲، فرمانده نظامی وقت غنا، جی. جی. راولینگز، در میان اتهامات فراوان به تقلب در انتخابات، برنده اعلام شد. اپوزیسیون این نتیجه را نپذیرفت و تهدید کرد که انتخابات را تا انجام اصلاحات بایکوت خواهد کرد.<sup>۱</sup> در سراسر کشور حوادث خشونت‌باری رخ داد. راولینگز رئیس جمهور باقی ماند، اما لزوم رسیدگی به مطالبات اپوزیسیون و کاهش منازعات بدیهی بود.<sup>۲</sup> در چنین فضایی بود که اصلاحات مدیریت انتخاباتی اتفاق افتاد.

قانون اساسی جدید سال ۱۹۹۲، با حکم دادن به تشکیل یک کمیسیون انتخاباتی جدید، بنیان قانونی ایجاد اصلاحات را فراهم کرد. اختیارات فراوانی به کمیسیون داده شد، از جمله مدیریت کلیه انتخابات و فراندوم‌های ملی و محلی، تعیین حدود حوزه‌های انتخاباتی، تشکیل دفتر ثبت رای‌دهندگان، ثبت نام احزاب سیاسی و آموزش به رای‌دهندگان. به این ترتیب استقلال ساختاری به صورت قانونی تثبیت شد، اما استقلال رفتاری تضمین نشده بود. تصمیم کمیسیون انتخاباتی مبنی بر تشکیل نهاد ویژه کمیته مشورت بین حزبی با هدف افزایش اعتماد و رسیدن به توافق بر سر اصلاحات، این وضعیت را بهبود بخشید. کمیته مشورتی نمایندگان احزاب سیاسی و مقامات انتخاباتی را در جلسات منظم ماهیانه گرد هم می‌آورد. این جلسات دور از دسترس عموم و رسانه‌ها تشکیل می‌شد تا امکان تبادل نظر آزادانه وجود داشته باشد. هرچند کمیته یک ارگان مشورتی غیررسمی بود - و مطابق قانون اساسی، در تمامی تصمیم‌گیری‌ها کمیسیون انتخاباتی حرف آخر را می‌زد - اما تشکیل آن، نوآوری قابل ملاحظه‌ای به شمار می‌رفت که موجب ارتقای ارتباطات می‌شد و در به ثمر رسیدن تلاش‌های اصلاح‌طلبانه مفید بود. بر اساس پژوهشی در این زمینه، "همکاری‌هایی که به واسطه جلسات کمیته مشورت بین حزبی میسر شد، رابطه بین احزاب و کمیسیون انتخاباتی را به شکل مثبت تغییر داد."<sup>۳</sup> اپوزیسیون بایکوت را لغو کرد و شرکت در انتخابات ۱۹۹۶ را پذیرفت.

1 Gyimah Boadi, E. *Modelling Success: Governance and Institution-Building in Africa: The Case of Ghana's Electoral Commission*. The Consortium for Development Partnerships. p. 15. Available at: <http://www.codesria.org/spip.php?article77>

2 Gyimah Boadi, E. "Institutionalizing Credible Elections in Ghana." In Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1999. P.112.

3 For details, see Gyimah Boadi, E. *Modelling Success: Governance and Institution-Building in Africa: The Case of Ghana's Electoral Commission*. The Consortium for Development Partnerships. <http://www.codesria.org/spip.php?article77>



بین سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶، کمیسیون به ابتکار عمل‌های مهم دیگری دست زد. از جمله این اقدامات تدوین دفتر جدید ثبت رای‌دهندگان بود که جایگزین دفتر بسیار ناقص قبلی شد. برخلاف فرآیندهای انتخاباتی پیشین، این بار، توجه احزاب سیاسی به جریان ثبت نام معطوف بود و تلاشی همگانی برای ایجاد لیست صحیح و قابل اعتمادی از رای‌دهندگان صورت می‌پذیرفت. کمیسیون برای حل منازعاتی که بر سر ثبت رای‌دهندگان وجود داشت، کمیته‌های نظارت بر ثبت را در سطوح ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای تشکیل داد. اطلاعات آموزشی توزیع می‌شدند و برنامه‌های آموزشی برای دست‌اندرکاران انتخابات و نمایندگان احزاب سیاسی طراحی و اجرا می‌شد. همچنین نوآوری‌هایی نیز ارائه شد، از جمله صندوق‌های رای شفاف که پر کردن غیرقانونی صندوق‌ها را مشکل می‌کرد.

در نهایت، گروه‌های جامعه مدنی نقش مهمی در توفیق نهادهای مدیریت انتخاباتی جدید و اعتبار انتخابات غنا داشتند. قبل از انتخابات ۱۹۹۶ دو گروه نظارت بر انتخابات تشکیل شد: گروه آماده‌باش غنا و شبکه ناظران انتخابات داخلی (NEDEO). گروه دوم از ۲۳ سازمان ملی تشکیل می‌شد، که از آن جمله می‌توان به فدراسیون هیات‌های مسلمان، هیات تبلیغی مسلمانان احمدیه، انجمن زنان کارآفرین غنا، هیات مسیحی / دبیرخانه کاتولیک و انجمن روزنامه‌نگاران غنا اشاره کرد. این گروه‌ها به بیش از ۴۰۰۰ پرسنل در سراسر کشور آموزش می‌دادند و تمهیدات لازم را برای رصد کردن فضای پیش از انتخابات و نظارت بر انتخابات، از جمله در مناطقی از شمال غنا که احتمال درگیری وجود داشت، فراهم می‌کردند. همانطور که یکی از کارشناسان مسائل غنا می‌نویسد، وجود سازمان‌های داخلی نظارت بر انتخابات "برای کمیسیون انتخاباتی فرصتی فراهم کرد که بتواند استقلال خود را از حزب حاکم به نمایش بگذارد، چراکه حزب حاکم و عوامل آن با گروه‌های داخلی ضدیت شدید نشان می‌دادند و کمیسیون انتخاباتی را تحت فشار قرار می‌دادند که منکر اعتباربخشی آنها شود."<sup>۱</sup>

در بازه زمانی بین انتخابات ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶، کمیسیون انتخاباتی غنا، پیشگام اصلاحات و نوآوری‌هایی شد که نتیجه آن رسیدن به فرآیند انتخاباتی آزاد و عادلانه بود، فرآیندی که البته همچنان به انجام اصلاحاتی نیاز داشت. این تغییر در رتبه‌ای که خانه آزادی به آزادی‌های شهروندی و سیاسی غنا داده است انعکاس یافته و رتبه غنا در

رده بندی خانه آزادی از "نسبتاً آزاد" در سال ۱۹۹۸ به "آزاد" در سال ۱۹۹۹ ارتقا پیدا کرده است.<sup>۱</sup>

## درس‌های آموخته

تجربیات مربوط به مکزیک و غنا، نشان می‌دهد که جوامع چگونه هیات‌های مدیریت انتخابات را مستقل از دولت تشکیل می‌دهند و موفق به برگزاری انتخابات آزاد و منصفانه می‌شوند. غنا نشان می‌دهد هنگامی که تلاش‌های سنجیده برای جلب موافقت نخبگان رقیب به انجام اصلاحات صورت گیرد و شهروندان در اجرایی کردن اصلاحات مشارکت کنند، چارچوب قانونی جدید می‌تواند نیروی محرکه تغییر باشد. غنا همچنین نشانگر اهمیت ایجاد مسیریابی است که گروه‌های مختلف بتوانند از آن طریق با یکدیگر رابطه برقرار کنند و بر سر اصلاحات به توافق برسند، همچنان که ایجاد کمیته مشورت بین حزبی این موضوع را به خوبی نشان داد. مورد مکزیک نشان می‌دهد که توافق‌های بین نخبگان می‌تواند به ایجاد تدریجی هیات‌های انتخاباتی مستقل کمک کند. بر خلاف انتظار، توافق بین حزبی برای دادن برخی جایگاه‌های سیاسی به حزب اپوزیسیون پان که رفتاری مشخصاً غیردموکراتیک بود، وسیله‌ای شد برای گشودن درها به روی مطالبات حزب دیگر اپوزیسیون و اجرای اصلاحات انتخاباتی واقعا دموکراتیک در دهه ۱۹۹۰. اما اصلاحاتی که در جریان بود، یک دستاورد تضمین شده نبود، بلکه به خاطر افزایش حمایت‌های مردمی از احزاب اپوزیسیون، زوال حزب انقلاب نهادی، تصمیم احزاب اپوزیسیون به استفاده از هر نوع اهرمی برای رسیدن به اصلاحات و ایجاد هیات‌های مستقل و متخصص مدیریت انتخابات و برقراری فضای انتخاباتی بازتر و منصفانه‌تر میسر شده بود.

از دیگر نمونه‌های جدیدتر در بین کشورهای مسلمان، می‌توان به تونس و افغانستان اشاره کرد که هر دو از هیات مستقل مدیریت انتخابات استفاده کردند اما تجربیاتشان تا کنون بسیار با یکدیگر متفاوت بوده است. از سال ۲۰۱۱ مصادف با خلع ید دیکتاتور قدیمی تونس، زین‌العابدین بن علی، تا سال ۲۰۱۵، این کشور اصلاحات سازمانی را آغاز کرد اما به بن‌بست سیاسی رسید. مشکل به لطف فعالیت‌های گروه‌های جامعه مدنی مرتفع شد.<sup>۲</sup> اتحادیه کل کارگری تونس به همراه سه انجمن دیگر ائتلافی به نام کوارتت (Quartet) تشکیل دادند. آنها نقشه‌ای برای پیشرفت سیاسی طراحی کردند و دیالوگی ملی به راه انداختند که منجر به تصویب قانون اساسی جدید و انتصاب هیات عالی مستقل انتخابات در سال ۲۰۱۴ شد. این هیات عالی به یک کمیسیون دایمی تبدیل شد که متشکل از رئیس کمیسیون، دو قاضی، یک وکیل، یک سردفتر اسناد رسمی، یک استاد دانشگاه، یک مهندس و متخصصین ارتباطات و مالیه عمومی بود. این کشور در پایان سال ۲۰۱۵ با برگزاری سه انتخابات با سازماندهی خوب و کسب اعتماد شهروندان، به الگوی منطقه تبدیل شد. تونس همچنین نمونه یک حزب اسلام‌گرا را ارائه می‌دهد، حزب النهضه، که برنده انتخابات شد و سپس از قدرت کناره‌گیری کرد.<sup>۳</sup> تمایل برای رسیدن به اتفاق نظر و اتخاذ موقعیت‌های سازشی، همچنین ابتکار عمل سازمان‌های جامعه مدنی در فائق آمدن به یک بن‌بست سیاسی خطیر، تونس را به نمونه مهمی در جهان عرب و فراتر از آن تبدیل می‌کند. قانون اساسی افغانستان، کمیسیون انتخاباتی مستقلی بنا نهاد، اما بر خلاف تونس، مقامات انتخاباتی همچنان

1 Freedom House. Freedom in the World 1999 and Freedom in the World 1998. Ghana Country Report. [www.freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/ghana](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/ghana) and: [www.freedomhouse.org/report/freedom-world/1998/ghana](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/1998/ghana)

2 Freedom House. Freedom in the World 2015. Tunisia Country Report. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/tunisia>

3 BBC News. Bennet-Jones, Owen. "Is Tunisia a Role Model for the Arab World? Sept. 2, 2014. <http://www.bbc.com/news/world-africa-30273807>





تلاش می‌کنند شیوه‌های انتخاباتی حرفه‌ای و بی‌طرفانه را نهادینه کنند. مطمئناً، افغانستان با چالش‌های هراس‌آوری مواجه است، از جمله اقدامات خشونت‌بار از جانب طالبان و دیگر گروه‌های شورشی، فرماندهان جنگی محلی، اختلافات قومی، و مداخلات اجرایی.<sup>۱</sup> انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۹، به بحث و مناقشه کشیده شد و با "تقلب در مقیاس گسترده" مخدوش شد.<sup>۲</sup> تا سال ۲۰۱۳ تمامی قوانین انتخاباتی با حکم ریاست جمهوری صادر می‌شد که این امر حاکی از نبود دیالوگ و عدم تلاش برای رسیدن به اتفاق نظر بود. در آن سال، مجلس دو قانون را به تصویب رساند که بی‌طرفی هیات‌های مدیریت انتخابات را تقویت می‌کرد، اما هنوز کار زیادی باقی بود. به دنبال انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۴، بازرسی بی‌سابقه آرا تحت نظارت سازمان ملل متحد انجام شد. این بازرسی وجود تقلب از سوی هر دو رقیب انتخاباتی را آشکار ساخت و نتیجه آن توافق برای تشکیل یک دولت وحدت ملی با تقسیم قدرت بود.

با این حال نقطه درخشانی که در این میان قابل توجه است، افزایش کنش‌گری گروه‌های جامعه مدنی افغان در مسائل انتخاباتی است. شبکه انتخابات جامع مدنی افغان (ACSEN) بیش از ۱۵۰ سازمان عضو در تمام مناطق کشور دارد. این شبکه فعالیت‌های بسیار گسترده‌ای انجام می‌دهد، از جمله تشکیل کمپین‌های امدادسانی عمومی، ایجاد ارتباط بین اعضای جامعه مدنی و هیات‌های مدیریت انتخابات و نیز مدیریت برنامه‌هایی همچون جذب و آموزش کارگران انتخاباتی زن و پرسنل امنیتی. برخی دیگر از سازمان‌های مدنی با ملاحا و علمای منطقه‌ای کار کرده‌اند و درباره انتخابات از منظر اسلامی با آنان به بحث نشست‌اند. رشد مشارکت مدنی و ارتباط تنگاتنگ کمیسیون انتخاباتی مستقل با گروه‌های مدنی، امید به افزایش استقلال عملکردی هیات‌های مدیریت انتخابات افغانستان و سلامت انتخابات آینده را بیشتر می‌کند.<sup>۳</sup>

1 IDEA Handbook of Electoral Management Design. Case Study: Afghanistan: An Electoral Management Body Struggles to Deal with Executive Interference. 2014. p.61

2 Ibid. p. 61

3 Democracy International. Afghanistan Election Observation Mission 2014 Final Report. [www.democracyinternational.com](http://www.democracyinternational.com)

هنگامی که رهبران سیاسی، در جهت ایجاد اجماع سیاسی در حمایت از اصلاحات گام برمی‌دارند، امکان ایجاد هیات‌های انتخاباتی واقعا مستقل بیشتر می‌شود. چنانکه کارشناسی در این زمینه ابراز داشته: "هیچ دستورالعمل مطمئنی وجود ندارد، مگر پذیرش و اجماع میان نخبگان."<sup>۱</sup>

اینجاست که باید پرسید چه چیزی نخبگان سیاسی را برمی‌انگیزد که برای اجماع و توافق دست به ابتکار عمل بزنند. یکی از پاسخ‌ها به دریافت‌هایی برمی‌گردد که از نفع شخصی وجود دارد. اگر گروه‌های عمده سیاسی به این فکر کنند که مشارکت در دیالوگ و رسیدن به سازش در مورد اصلاحات به نفع آنهاست، امکان تغییر بیشتر می‌شود، مانند مورد مکزیک. آنچه به همین اندازه اهمیت دارد این است که کنشگری سیاسی و ابتکار عمل



گروه‌های جامعه مدنی بتواند نخبگان را تشویق به وارد شدن به دیالوگ و شکل دادن به اصلاحات کند، مانند مورد تونس. هنگامی که شهروندان چه با عضویت در سازمان‌های جامعه مدنی یا با فعالیت در احزاب سیاسی و چه هر دوی اینها، بسیج شده خواستار تغییر می‌شوند، می‌توانند توازن قدرت را تغییر دهند و بر نگرش رهبران سیاسی نسبت به منافع شخصی‌شان اثر بگذارند و بنابراین به ایجاد اصلاحات کمک کنند. زمانی که چنین اتفاقی بیافتد، مشارکت شهروندی نیز نقش مهمی در تضمین اجرای صحیح اصلاحات ایفا می‌کند، مانند مورد غنا و افغانستان.<sup>۲</sup>

### برخی از "بهترین شیوه‌ها" برای ایجاد هیات‌های مستقل مدیریت انتخابات

با توجه به ترتیبات نهادی، برخی از بهترین شیوه‌ها برای رسیدن به هیات‌های مستقل انتخاباتی به قرار زیر است:

- ایجاد هیات‌هایی که قانون آنها را به لحاظ ساختاری از ارگان‌های دولتی جدا می‌کند. علاوه بر این، مقررات

1 UNDP "Comparative Experience in Electoral Administration in the Arab World. April 2011.p. 14. [www.undp.org](http://www.undp.org)

2 نمونه‌های بیشماری از مشارکت شهروندی در جهت ارتقای عدالت انتخاباتی وجود دارد. برای مثال در نیجریه، گروه‌های مردمی با هم متحد شدند و با استفاده از ارسال پیامک و گزارش اختلالات انتخاباتی به کمیسیون انتخابات، یک سیستم پایشی بلادرنگ تشکیل دادند. <http://voices.nationalgeographic.com/2011/04/12/nigerians-mobilize-for-free-and-fair-elections/>

قانونی نباید به گونه‌ای باشد که دولت وقت بتواند به آسانی قوانین را تغییر دهد. این مهم با تعیین شرط کسب دو سوم آرای مجلس یا نوع دیگری از اکثریت آرا می‌تواند تضمین شود تا اطمینان حاصل شود که تعداد کثیری از نیروهای سیاسی موافق ایجاد تغییرات‌اند.

- رویه‌های انتصاب و نامزدی بازرسان هیات‌ها به گونه‌ای اختیار شود که مطابق آن لازم باشد این افراد از



افغانستان

گروه‌هایی غیر از قوه مجریه یا حزب حاکم انتخاب شوند. این کار می‌تواند با گذاشتن شرط تأیید قوه مقننه انجام شود، اما چنانچه مجلس به وسیله حزبی از قوه مجریه کنترل شود، این روش نمی‌تواند تضمین‌کننده انتخاب اعضای بی‌طرف باشد. گزینه دیگر انتصاب افراد متخصص مستقل مانند قضات و دیگر کارشناسان بی‌طرف است، مانند مورد تونس.

- تامین نیروی انسانی متخصص و شایسته از طریق ایجاد خدمات مدنی انتخاباتی مخصوص یا ابزار دیگری که تضمین‌کننده پرسنل بی‌طرف و آموزش‌دیده باشد.

- تامین بودجه مشخص برای هیات‌ها، مثلاً تخصیص درصدی از بودجه ملی به آنها، تا نیازی به بودجه‌های موقتی تعیین شده به وسیله قوه مجریه نباشد.

- تصمیم‌گیری‌های سازمانی بر اساس اصول استقلال عمل و تصمیم‌گیری، بی‌طرفی، امانت، شفافیت، اثربخشی، دانش حرفه‌ای و خدمات‌رسانی.<sup>۱</sup>

- به کارگیری قانون اساسی، قانون انتخاباتی، و دیگر تمهیدات نهادی که به توزیع قدرت کمک می‌کند و در نتیجه منجر به شکل‌گیری اعتماد و حمایت درون سیستم، حتی در میان بازنده‌ها می‌شود. برای مثال، سیستم‌های انتخاباتی نمایندگی تناسبی، شانس ورود احزاب بیشتری را به دولت فراهم می‌آورند. به این طریق توان یک حزب برای تغییر قوانین به نفع خود در انتخابات آینده محدود می‌شود. تمهیدات توزیع قدرت همچنین

1 IDEA 2014, op.cit. p 21.

می‌تواند از طریق ایجاد شرایطی که در آن احزاب بزرگتر به حمایت احزاب کوچکتر برای تصویب قوانین نیازمند باشند، احتمال مذاکره، سازش و تلاش‌های اجماع‌سازی را افزایش دهد.<sup>۱</sup>

## زمینه حمایت بین‌المللی

میثاق‌های بین‌المللی، بر حق عمومی برخورداری از انتخابات آزاد و عادلانه به عنوان مبنای انتخاب دولت‌ها تاکید می‌کنند. برای مثال، اعلامیه جهانی حقوق بشر سازمان ملل متحد، بیان می‌دارد که "اساس اعتبار دولت ... (باید) اراده مردم باشد ... (و) این اراده ملی باید در انتخابات دوره‌ای و سالم انعکاس یابد."<sup>۲</sup> معاهده بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی نیز که ایران، عراق، لیبی و تونس از امضاکنندگان آن هستند، حق شرکت در "انتخابات دوره‌ای سالم"<sup>۳</sup> را محترم شمرده است. این توافق‌نامه‌ها ابزار قانونی مطالبه برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه و همچنین تشکیل هیات‌های واقعا مستقل انتخاباتی را به شهروندان می‌دهند. طی چند دهه گذشته، سازمان‌های بین‌المللی، هیات‌های منطقه‌ای، موسسات احزاب سیاسی و دیگر گروه‌های



بین‌المللی، به شکل فزاینده‌ای در نظارت، مشاوره، پایش و میانجی‌گری انتخابات در کشورهای دیگر مشارکت کرده‌اند. این گروه‌ها اغلب فراهم‌کننده حمایت‌های فنی و مالی مهمی هستند. بهترین دستاورد آنها می‌تواند افزایش تعداد رای‌دهندگان و بالا بردن اعتماد آنها، تشویق فعالان محلی به فعالیت در چارچوب قوانین و تسهیل اصلاحات مورد نیاز باشد. برای مثال در غنا، ناظران بین‌المللی، از دعوت‌شان به مراسم انتخابات در حکم یک اهرم استفاده کردند و پیش از پذیرش دعوت خواستار ایجاد رویه‌های جدید شمارش آرا و فهرست جدید ثبت نام رای‌دهندگان شدند.<sup>۴</sup> گروه‌های بین‌المللی بیشتر و بیشتر به ایجاد منابع آنلاین به زبان‌های مختلف روی می‌آورند

1 Project on Electoral Integrity. "The Year in Elections, 2015" p. 29. [www.electoralintegrityproject.com](http://www.electoralintegrityproject.com)

2 See <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>

3 Article 25, International Covenant on Civil and Political Rights. <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>

4 Pastor, Robert. A. "The Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections." In Schedler, Diamond and Plattner, 1999. Op. cit. p.133.



ناظران محلی انتخابات، آفریقای جنوبی

و توضیح می‌دهند که چگونه می‌توان هیات‌های مدیریت انتخاباتی بی‌طرف تشکیل داد و سلامت انتخابات را بالا برد. این گروه‌ها از این جمله‌اند:

- پروژه بریج (BRIDGE) (ایجاد تمهیداتی برای دموکراسی و حکومت‌داری)؛
- کمیسیون جهانی انتخابات، دموکراسی و امنیت؛
- شبکه جهانی پایشگران انتخابات داخلی؛ و
- موسسه بین‌المللی دموکراسی و کمک‌های انتخاباتی (IDEA)، به خصوص کتابچه راهنمای آیدیا (IDEA) با موضوع طراحی مدیریت انتخابات.

## نتیجه‌گیری

زمانی که گروه‌های عمده سیاسی از اصلاحات برای ایجاد هیات‌های مستقل مدیریت انتخابات حمایت کنند و امنیت به واسطه فرآیندهایی مانند دیالوگ، چانه‌زنی و سازش تامین شود، امکان موفقیت اصلاحات افزایش می‌یابد. چارچوب‌های سازمانی و حقوقی درست طراحی شده، پایه‌های تشکیل هیات‌های مستقل را بنا می‌نهند. برای اجرایی شدن اصلاحات، مشارکت شهروندان و گروه‌های جامعه مدنی نیز ضروری است، مشارکتی که از طریق ایجاد فشار برای تحقق سلامت انتخاباتی، اجرای فعالیت‌های پیشی، اطلاع‌رسانی درباره اختلالات و بی‌نظمی‌ها، و بالا بردن هزینه دستکاری در فرآیندهای انتخاباتی برای نخبگان، صورت می‌گیرد. انتخابات واقعا آزاد و منصفانه، نقش بنیادین در ایجاد دموکراسی دارد. اگر چنین نبود، حاکمان سلطه‌گر برای جلوگیری از اجرای چنین انتخاباتی، زمان و انرژی بسیار صرف نمی‌کردند.

## بیشتر بیاموزیم

### اخبار، تحلیل‌ها و منابع

طراحی مدیریت انتخابات “سوئد ۲۰۱۴”. (IDEA). آیدیای بین‌المللی

<http://www.idea.int/publications/emd/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=66788>

سلامت انتخابات: نقش سازمان‌های منطقه‌ای. “سوئد”. (IDEA). آیدیای بین‌المللی

<http://www.idea.int/publications/integrity-of-elections/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=55389>

اخبار بی بی سی. انتخابات افغانستان: چه چیزی در انتظار انتخابات ریاست جمهوری است

<http://www.bbc.com/news/world-south-asia-26747496>

اخبار بی بی سی. اوون بنت جونز. آیا تونس الگوی جهان عرب است؟ “۲ سپتامبر ۲۰۱۴

<http://www.bbc.com/news/world-africa-30273807>

انجمن هیات‌های انتخاباتی جهان

<http://www.aweb.org/eng/main.do>

بنیاد بین‌المللی نظام‌های انتخاباتی

<http://www.ifes.org/>

پروژه بریج (BRIDGE)

ایجاد تمهیداتی برای دموکراسی، حکومت‌داری و انتخابات

<http://www.bridge-project.org/en/about-bridge/overview.html>

پروژه سلامت انتخاباتی

<https://sites.google.com/site/electoralintegrityproject4/projects>

[www.electoralintegrityproject.com](http://www.electoralintegrityproject.com)

پروژه سلامت انتخاباتی. چرا انتخابات شکست می‌خورد و ما در این زمینه چه می‌توانیم بکنیم. آموزش در زمینه انتخابات

و بالا بردن ظرفیت

در سایت <http://sites.google.com/site/electoralintegrityproject4/projects/embs>

تاکتیک‌های جدید در حقوق بشر. ”پایش انتخابات“ دسترسی به بحث از طریق آدرس زیر

<https://www.newtactics.org/blog/new-tactics/election-monitoring#comment-1858>

مطالب به زبان عربی، فارسی و بسیاری زبان‌های دیگر قابل دسترسی است

راهنمای حکمرانی باز

<http://www.opengovguide.com/topics/elections/>

شبکه جهانی پایشگران انتخابات داخلی. هدف این سازمان پیشبرد انتخابات آزاد و عادلانه است. این وبسایت دارای مرکز منابع الکترونیکی با بیش از ۱۰۰۰ نمونه از بهترین اسناد کاربردی است که به ترتیب موضوعی مرتب شده‌اند. مطالب سایت به زبان‌های گوناگون در دسترس است

<http://www.gndem.org/>

شبکه دانش انتخاباتی ACE.

منبعی آنلاین با اطلاعات گسترده درباره مدیریت انتخابات و فرآیندهای انتخاباتی، دربرگیرنده داده‌های تطبیقی، اطلاعات مفید درباره مدیریت انتخابات، با امکان طرح پرسش و تبادل اطلاعات از طریق شبکه کارکنان ACE. این منابع به زبان‌های عربی، انگلیسی، فرانسوی، روسی و اسپانیایی موجود است.

<http://aceproject.org>

فریدوم هاوس (خانه آزادی). آزادی در جهان، سال ۲۰۰۱. گزارش کشور مکزیک

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/mexico>

فریدوم هاوس (خانه آزادی). آزادی در جهان، سال ۱۹۹۹. گزارش کشور غنا

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/ghana>

فریدوم هاوس (خانه آزادی). آزادی در جهان، سال ۲۰۱۴. گزارش کشور تونس

کمیسیون جهانی دموکراسی، انتخابات و امنیت. سپتامبر ۲۰۱۲. غنا بخشیدن به دموکراسی. سیاستی در جهت ارتقا سلامت انتخابات در سراسر جهان

[http://www.ycsg.yale.edu/assets/downloads/deepening\\_democracy.pdf](http://www.ycsg.yale.edu/assets/downloads/deepening_democracy.pdf)

مقایسه مدیریت انتخاباتی در جهان عرب. “۲۰۱۲”. (UNDP). یو.ان.دی. پی

[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/ELECTORAL\\_ADMINISTRATION\\_ARAB\\_WORLD\\_EN.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/ELECTORAL_ADMINISTRATION_ARAB_WORLD_EN.pdf)