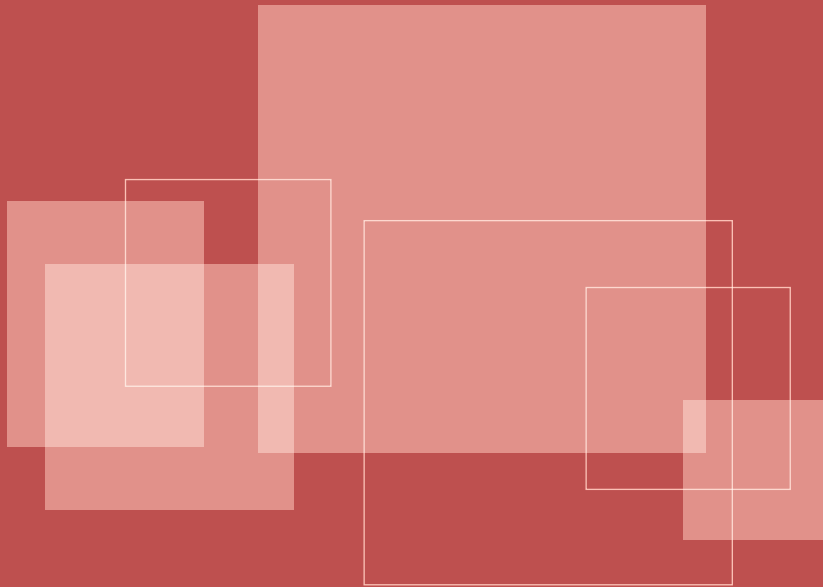




موسسه بین‌المللی برای دموکراسی
و کمک به انتخابات آزاد
International IDEA



مدیریت انتخابات در دوران گذار چالش‌ها و فرصت‌ها

مترجم: حسن شریعتمداری



مدیریت انتخابات در دوران گذار چالش‌ها و فرصت‌ها

مترجم: حسن شریعتمداری



توانا
TAVANA

آموزش‌سکده آنلاین
برای جامعه مدنی ایران

e-collaborative

for civic education



آموزشکده آنلاین
برای جامعه مدنی ایران

<http://www.tavaana.org>

پروژه

e-collaborative
for civic education

<http://www.eciviced.org>

مدیریت انتخابات در دوران گذار (چالش‌ها و فرصت‌ها)

نویسنده: موسسه بین‌المللی برای دموکراسی و کمک به انتخابات آزاد

مترجم: حسن شریعتمداری (Hassan Shariatmadari)

روی جلد: موسسه بین‌المللی برای دموکراسی و کمک به انتخابات آزاد

International IDEA

This is an unofficial translation of the English version of *Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities* published by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012. The accuracy of the translated text was not verified by International IDEA.

e-collaborative for civic education

ECCE (E-Collaborative Civic Education) یک سازمان غیرانتفاعی در ایالات متحده آمریکا، تحت 501c3 است که از فن آوری اطلاعات و ارتباطات برای آموزش و ارتقای سطح شهروندی و زندگی سیاسی دموکراتیک استفاده می کند.

ما به عنوان بنیانگذاران و مدیران این سازمان اشتیاق عمیق مشترکی داریم که شکل دهنده ایده های جوامع باز است. همچنین برای ما، شهروند، دانش شهروندی، مسئولیت و وظیفه شهروندی یک فرد در محافظت از جامعه سیاسی دموکراتیک پایه و اساس کار است؛ همان طور که حقوق عام بشر که هر شهروندی باید از آن ها برخوردار باشد، اساسی و بنیادی هستند. ECCE دموکراسی را تنها نظام سیاسی قادر به تأمین طیف کاملی از آزادی های شهروندی و سیاسی برای تک تک شهروندان و امنیت برابری و عدالت می داند. ما دموکراسی را مجموعه ای از ارزش ها، نهادها و فرایندها می دانیم که مبشر صلح، توسعه، تحمل و مدارا، تکررگویی و جوامعی شایسته سالار است که به کرامت انسانی و دستاوردهای انسانی ارجح می گذارند.

ما پروژه اصلی ECCE یعنی «آموزشکده توانا: آموزشکده مجازی برای جامعه مدنی ایران» را در سال ۲۰۱۰ تأسیس کردیم. آموزشکده توانا در ارایه منابع و آموزش در دنیای مجازی در ایران، یک نهاد پیشرو است. توانا با ارایه دوره های آموزشی زنده در حین حفظ امنیت و با ناشناس ماندن دانشجویان، به یک جامعه آموزشی قابل اعتماد برای دانشجویان در سراسر کشور تبدیل شده است. این دروس در موضوعاتی متنوع مانند نهادهای دموکراتیک، امنیت دیجیتال، حقوق زنان، وب نویسی، جدایی دین و دولت و توانایی های رهبری ارایه می شوند. آموزشکده توانا آموزش زنده دروس و سمینارهای مجازی را با برنامه هایی مثل مطالعات موردی در جنبش های اجتماعی و گذارهای دموکراتیک، مصاحبه با فعالان و روشنفکران، دستورالعمل های خودآموز، کتابخانه مطالب توصیفی، ابزارهای کمکی و راهنمایی برای آموزشگران ایرانی و حمایت مداوم و ارایه مشاوره آموزشی برای دانشجویان تکمیل کرده است.

تلاش ما برای توسعه توانایی های آموزشکده توانا متوجه گردآوردن بهترین متفکران ایرانی و صداهای حذف شده است. به همین ترتیب، به دنبال انتشار و ارتقای آثار مکتوب روشنفکران ایرانی هستیم که ایده های آنان در جمهوری اسلامی ممنوع شده است.

یکی از نقاط تمرکز تلاش توانا، ترجمه متون کلاسیک دموکراسی و مقالات معاصر در این باره و نیز ترجمه آثار مرتبط با جامعه مدنی، حقوق بشر، حاکمیت قانون، روزنامه نگاری، کنشگری و فن آوری اطلاعات و ارتباطات است. امید ما این است که این متون بتواند سهمی در غنای فردی هموطنان ایرانی و بساختن نهادهای دموکراتیک و جامعه ای باز در ایران داشته باشد.

سپاسگزار بازتاب نظرات و پیشنهادهای شما

مریم معمارصادقی

M. Memar Sadeghi

اکبر عطری

Akbar Attari

اداره انتخابات در دوران گذار از یک رژیم اقتدارگرا به دموکراسی مملو از چالش‌ها است. در عین حال گذار، به تصمیم‌سازان و اداره‌کنندگان انتخابات موقعیت‌هایی برای تقویت نهادهای مدیریت انتخابات به مثابه نهادهای مستقل، بی‌طرف، معتبر و تخصصی عرضه می‌دارد. با در نظر گرفتن اهمیت گزینش‌های سیاسی، که باید در طول دوران گذار اتخاذ شود، این مقاله بعضی از مسائل اصلی را - که باید شکافته شود - به بحث می‌گذارد و پیشنهادهایی را برای سیاست‌گذاران و عاملان در این حوزه عرضه می‌کند.

آیدیای بین‌المللی در یک نگاه

آیدیای بین‌المللی چیست؟

موسسه بین‌المللی برای دموکراسی و همکاری انتخاباتی (آیدیا)^۱ یک تشکیلات بین‌المللی با رسالت حمایت از دموکراسی پایدار در سراسر جهان است. اهداف این موسسه حمایت از نهادها و سازوکارهای تقویت‌کننده دموکراسی و افزایش پایداری، کارآمدی و مشروعیت دموکراسی است. آیدیای بین‌المللی تنها موسسه جهانی و بین‌دولتی با وظیفه واحد کمک به دموکراسی است؛ چشم‌انداز آیدیای این است که اولین بازیگر جهانی در به‌اشتراک‌گذاری دانش نسبی و تجربیات‌اش در حمایت از دموکراسی باشد.

کار آیدیای نسخه‌پیچی و تجویز نیست و آیدیای روشی بی‌طرفانه و اشتراکی برای همکاری دموکراتیک دارد.

آیدیای بین‌المللی چه می‌کند؟

آیدیای در این حوزه‌های کلیدی تجربیات‌اش، دانش نسبی تولید می‌کند: پروسه‌های انتخاباتی، تدوین قانون اساسی، مشارکت سیاسی، نمایندگی، دموکراسی و توسعه، همچنین رابطه دموکراسی و جنسیت، گوناگونی، تضاد و امنیت.

آیدیای این دانش را به بازیگران محلی و ملی عرضه می‌کند؛ بازیگرانی که برای اصلاحات دموکراتیک تلاش می‌کنند و تسهیل‌گفتگو و دیالوگ را در حمایت از تغییرات دموکراتیک در دستور کار دارند.

آیدیای در کارش اهداف زیر را دنبال می‌کند:

- افزودن ظرفیت، مشروعیت و کارآمدی دموکراسی
- مشارکت بیش‌تر جامع و همگانی و نمایندگی معتبر
- همکاری دموکراتیک کارآمدتر و مشروع‌تر

آیدیای بین‌المللی کجا کار می‌کند؟

آیدیای بین‌المللی در سراسر جهان مشغول به کار است. مرکز اصلی آیدیای شهر استکهلم در کشور سوئد است. این موسسه اداراتی در آفریقا، آسیا، اقیانوس آرام، آمریکای لاتین، کارائیب، غرب آسیا و شمال آفریقا دارد. آیدیای بین‌المللی همچنین یک «ناظر دائم» در سازمان ملل متحد دارد.

فهرست

۱۱	توصیه‌های کلیدی
۱۵	خلاصه‌ای از امور اجرایی
۱۹	پیشگفتار مترجم
۲۳	مقدمه
۲۵	۱. ملاحظات ضروری
۲۵	مدل‌های نما و استقلال آن‌ها
۲۸	چهارچوب قانونی
۳۱	ماموریت و عملکردها
۳۵	عضویت و پذیرش کارگزاران
۴۳	اعتماد و اطمینان
۴۶	نهادهای دیگر
۴۹	۲. مطالعات موردی
۴۹	اندونزی
۴۹	مرور تاریخی
۵۱	گذار
۵۵	تحلیل‌ها

۵۹	غنا
۵۹	مروری تاریخی
۶۰	گذار
۶۲	تحلیل‌ها
۶۶	شیلی
۶۶	مرور تاریخی
۶۸	گذار
۷۰	تحلیل‌ها
۷۵	پيوست: شاخص‌های آماری
۷۵	روش حکومت IV: ویژگی‌های سیاسی
۷۸	خانه آزادی: حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی
۸۱	منابع و مطالعات آینده
۸۹	علامت‌های اختصاری و مخفف‌ها
۹۱	تشکر و قدردانی

توصیه‌های کلیدی

۱- استقلال سیاسی نهاد مدیریت انتخابات (نما)^۱ را در چهارچوب قانون تدارک ببینید. نما و استقلال عمل آن باید در بالاترین سطوح نظم قانونی به رسمیت شناخته شود. هر آنجا که قوانین موضوعه موقت تصویب می‌شود، تمهیدات لازم نیز باید برای استقلال عمل نما تضمین شود.

۲- اطمینان حاصل کنید که نما تسلط و اختیار کامل را بر روند انتخابات دارد. نما باید قدرت اجرایی سازوکار انجام و تکمیل ماموریت خود را داشته باشد و قادر به تنظیم اجرایی انتخابات در چهارچوب ظرفیت خود باشد. به این منظور نما باید قدرت صدور، پیشبرد و اجرای قواعد و مصوباتی را که لازمه هماهنگی و پیشرفت عملیات اصلی است، داشته باشد. کارورزان انتخاباتی در همه سطوح فقط باید نزد نما پاسخ‌گو باشند.

۳- مطمئن شوید که نما در امر انتخابات از خودمختاری اجرایی کامل برخوردار است. نما باید به طور مستقل و خودمختار قادر به مدیریت بودجه انتخابات باشد. این مهم باید بر

روال همان استانداردهای صحت در امانت مالی، که شامل بقیه موسسات عمومی است، صورت پذیرد. اختصاص منابع مالی کافی در زمان انتخابات باید در برابر دست‌اندازهای سیاسی حفاظت شود.

۴- اعضا و کارورزان نما را طوری انتخاب کنید که به تدریج قابلیت و جامعیت ماموریت خود را به دست آورند.

ماموران عالی‌رتبه باید مهارت حرفه‌ای و تجربه را طوری تلفیق نمایند که کارورزان بتوانند با قابلیت و اعتماد آفرینی ماموریت خود را انجام دهند. انتخاب کارورزان و اعضای نما باید نشان‌گر تنوع و شمول جنسیت، ثنویت و سایر شاخصه‌های کلیدی شاخص‌های اجتماعی-جمعیتی باشد.

۵- آن را به مهارت‌های حرفه‌ای توسعه دهید.

گسترش کارمندان اصلی به مدیران حرفه‌ای انتخابات از گام‌های نخستینی است که نما برمی‌دارد. این کار گامی مهم به سوی انجام تعهدات نما در اجرای انتخابات معتبر و قابل پذیرش است. جذب و حفظ کارمندان با استعداد - که در طول انتخابات مستعد و قادر به جمع‌آوری تجربه باشند - برای افزایش ظرفیت‌های نما در بلندمدت مهم است.

۶- اعتماد رأی‌دهندگان و فعالان سیاسی را جلب کنید.

نما برای این که بتواند به وظیفه خود عمل کند باید اعتماد و اطمینان رأی‌دهندگان و فعالان سیاسی را در پروسه انتقال جلب کند. باید به فعالیت‌های اعتمادساز مانند روزآمد کردن لیست ثبت نام انتخاباتی، گفتگو و مشورت با فعالان سیاسی توجه شود.

۷- شفافیت، پاسخ‌گویی و امانت‌داری را ترویج کنید.

مقرارت نما برای جریان انتخابات باید مدون و در دسترس باشد. آن‌ها باید بر شفافیت و پاسخ‌گویی در فرآیند تصمیم‌گیری تاکید کنند. هنجار قانونی (Code of Conduct) و

تمرین‌های کاری باید به ایجاد یک فرهنگ درونی مبتنی بر شفاف‌سازی، پاسخ‌گویی و امانت‌پیشگی منجر شود.

خلاصه‌ای از امور اجرایی

انتخابات‌ها مرحله مهم مسیر گذار از یک نظام اقتدارگرا به یک رژیم مبتنی بر دموکراسی هستند. نهاد مدیریت انتخابات (نما)، بر انجام انتخابات آزاد و منصفانه نظارت می‌کند و سازوکار آن را مدیریت می‌کند. این نهاد هم اعتماد می‌آفریند و هم چشم‌انداز انتخابات را تثبیت می‌کند و تحکیم و بهبود می‌بخشد. کتابچه سیاست‌ها، سولاتی را برجسته می‌کند که باید پاسخ داده شوند تا نما در خلال دوره گذار قادر به ایفای نقش خود باشد. این کتابچه مدل مستقل مدیریت انتخابات را مناسب‌ترین مدل برای بیش‌تر رقابت‌های دوره انتقال می‌داند. زیرا نما در مقایسه با سایر مدل‌ها (مدل دولتی و مدل مختلط) احتمالاً با مشکل احساس عمومی مردم نسبت به مسئله مدیریت بی‌طرفانه در خلال انتخابات، کم‌تر مواجه خواهد بود.

ضمناً واضح است که وجود مدل مستقل به خودی خود ضمانتی بر استقلال واقعی نما نیست. این استقلال احتیاج به اثبات در عمل دارد. مهم این است که یک بار که خودمختاری ساختاری نما تأمین شود، این نهاد می‌تواند در طول توسعه دموکراتیک، در برابر موانع به بقای خود ادامه دهد.

توصیه می‌شود که استقلال نما در سطح قانون اساسی نیز تضمین شود. چهارچوب قانونی باید متضمن همه موارد پیش‌رو، برای انجام کارکرد تخصصی و جامع نما باشد.

تدوین قوانین مربوط به انتخابات، که شامل ماموریت نما و عملکردهای آن است، احتیاج به ملاک‌های خاصی دارد که از راه توافق و مشورت به دست می‌آید. این ملاک‌ها تمامی موضوعات حاد مربوط به انتخابات را - که در مرحله مذاکرات سیاسی پروسه گذار به بحث گذاشته شده‌اند، به دستیابی به توافق انجامیده‌اند و در چهارچوب قوانین با وضوح کافی شرح داده شده‌اند - شامل می‌شود. در صورتی که تمام شرکت‌کنندگان در چنین مذاکراتی نظرات مشترکی درباره ماموریت نما و کارکردهای لازم آن برای یک انتخابات معتبر دوره گذار داشته باشند، وضعیت نما نیز مستحکم‌تر می‌شود.

قبل از این که به قوه قضائیه نقش نظارت یا اجرای انتخابات دوره انتقال اعطا شود، یک ارزیابی مستقل باید معین کند که آیا نما قابلیت و به طور عمومی استقلال لازم را برای اجرای انتخابات دارد یا خیر؟ تصمیم‌ها درباره نقش قوه قضائیه در انتخابات دوره گذار نباید بدون ارزیابی موثق و اطمینان از تایید مقبولیت عامه و تعریف جدید و استقلال واقعی آن گرفته شود.

هر تصمیم درباره ماموریت و کارکردهای نما باید شرایط دوره انتقال و پس‌زمینه تاریخی آن را همراه با ملزومات تکنیکی لازم برای انجام این ماموریت در نظر بگیرد. ترکیب وظایف و کارکردها، مهم‌تر از تعداد آن‌هاست. برای هر وظیفه یا عملکرد، باید درجه‌ای - که نما در اداره یا ایجاد آن پروسه داخل باشد - تبیین گردد. نما باید قدرت وضع و اجرای مقررات را - که عملکردهای اصلی حاصل از آن را امکان‌پذیر می‌کند - داشته باشد. نما نباید در موقعیتی قرار بگیرد که قاعدتا پلیس باید بر آن حکم‌روا شود؛ زیرا در چنین موقعیتی به طور منطقی کاری از نما بر نخواهد آمد.

نما باید صلاحیت ارجاع و حل شکایات موارد اجرایی انتخابات را داشته باشد، ولی باید از تحمیل هر اختلاف منافع ممکن به نما و بخش‌های مختلف آن اجتناب کرد و شکایات مربوط به نتایج انتخابات باید به واحد مستقل دیگری ارجاع شود.

اعضای عالی‌رتبه نما باید با توجه به مهارت‌های حرفه‌ای و شایستگی‌شان انتخاب شوند. چهارچوب قانونی لازم باید امنیت شغلی آنان را فراهم کند و از آنان در مقابل فشارهای سیاسی حفاظت کند. جذب و حفظ پرسنل باکیفیت، چالشی است که نما باید

از همان ابتدا با به کارگیری روش‌های مدیریت منابع انسانی بر آن فائق شود. گروهی از کشورها با تجربه گذار از سیستم‌های اقتدارگرا به دموکراسی چندحزبی، در خلال دوره انتقال‌شان نماهایی بر پایه چند حزب را انتخاب کرده‌اند. بسیاری از تحلیل‌گران انتخاباتی بر این باورند که حضور احزاب سیاسی در نما باعث ایجاد تفاهم در بین نقش‌آفرینان سیاسی می‌شود و در نتیجه اعتماد بیش‌تری به پروسه انجام انتخابات جلب می‌شود. نشو و نمای اعتماد و اطمینان بیش‌تر، مخصوصاً در مراحل ابتدایی دوره انتقال دموکراتیک، بسیار مهم است. بارورشدن پروسه دموکراتیک ممکن است مشکل سیاست‌زدگی نما را آسانتر حل کند.

یک نمای در دوره گذار باید خود را از دستگاه انتخاباتی گذشته جدا کند و تصویری نهادینه‌شده از خود ارائه دهد، تا باور به استقلال سیاسی‌اش را در اذهان عموم تقویت کند. این تصویر باید به وسیله رسانه‌ها به مردم منتقل شود و در کارهای نما، مانند به‌روز کردن لیست ثبت نام انتخاباتی، به ظهور برسد.

شیوه‌های انجام کارهای نما باید به گسترش یک فرهنگ داخلی مبتنی بر شفافیت، امانت‌داری و جامعیت دامن بزند. نما باید از طریق آموزش به جامعه مدنی و مردم در اجتماع حضور داشته باشد و نیز ظرفیت عکس‌العمل به‌موقع در مقابل بحران‌ها را داشته باشد. داشتن هر دو قابلیت رسانه‌ای کنش و واکنش در هر زمانی برای پاسخ به چالش‌های مربوط به عدم وابستگی نما ضروری است.

این کتابچه متضمن مطالعات موردی سه پروسه گذار در شیلی، غنا و اندونزی است. این مطالعات موردی تجربیات حاصل از انتخابات کلیدی در این سه کشور را برجسته می‌کند و کوشش دارد تا درس‌های لازم را از آن‌ها استخراج کند و دینامیک درونی نما را در رویارویی با بازیگران اصلی این پروسه‌ها نشان دهد. همچنین این مطالعات گام‌های اصلاحات انجام‌شده نماها و چگونگی تاثیر این تغییرات در کارآیی آن‌ها را بررسی می‌کند. این مطالعات موردی با داده‌هایی آماری همراه است که پروسه انتخابات را در رابطه با سایر توسعه‌های اجتماعی-سیاسی بررسی می‌کند.

پیشگفتار مترجم

سال‌ها پیش سلسله سمینارهای من درباره انتخابات آزاد و منصفانه در ایران به طرق گوناگون از جمله از طریق برگزاری کلاس در آموزشکده توانا در دسترس عموم قرار گرفت. طی این سال‌ها علی‌رغم استقبالی که از مباحث انتخابات آزاد و عادلانه می‌شد، در عین حال در جلسات تدریس و بحث و گفتگو همواره با این سوال مواجه بودم که «آیا مگر انجام انتخابات آزاد، سالم و منصفانه با وجود جمهوری اسلامی ممکن است؟» توضیح من این بود که «انتخابات آزاد و منصفانه نتیجه مبارزه‌ای مدنی و بدون خشونت برای مطالبات گوناگون اجتماعی و از جمله برای آزادسازی انتخابات از کنترل و سیطره ایدئولوژیک و اجرائی این نظام است و فقط هنگامی ممکن است که نظام جمهوری اسلامی در شرایط انتقالی و گذار به دموکراسی قرار گرفته باشد و نتواند از وقوع انتخابات آزاد و عادلانه ممانعت موثر به عمل آورد.»

تجربه‌های مشابه بین‌المللی نشان می‌دهد که در دوران گذار، در مراحل اولیه از مبارزات مدنی، مخالفان نظام با سران حکومت به این توافق دست می‌یابند که برای تعیین رئیس جمهور جدید یا نمایندگان مجلس - که عموماً از مخالفان حکومت هستند - یک انتخابات آزاد و منصفانه برگزار شود. یا حکومت برای دست‌یافتن به تفاهم و اعتماد حداقلی و پرهیز از تعیین سرنوشت خود در تظاهرات اعتراضی، به ابتکار خود به انجام انتخابات آزادتر و سالم‌تر از قبل می‌پردازد.

انتقال دانش و مهارت‌های لازم به فعالان اجتماعی و سیاسی برای هدایت چنین انتخابات‌هایی، با هدف جلوگیری از این که مردم و مخالفان بازیچه دست نظام قرار گیرند و از سوی دیگر اعتماد به نفس، ابتکار، مهارت و دانش لازم داشته باشند و نیز با هدف تبدیل انتخابات آزاد به یک وسیله موثر در مسیر گذار، در کنار دیگر کوشش‌هایم در زمینه مبارزه با استبداد، موضوع پژوهش‌های متعدد من بوده است.

در چنین مرحله‌ای نظام‌ها می‌کوشند از امکانات و مهارت‌های خود یا هر گونه ترفندی برای تقلب‌های پیچیده با هدف تاثیرگذاری بر نتیجه انتخابات سود جویند. خوشبختانه تجارب گوناگون بین‌المللی نیز وجود دارد تا راهکارهای سالم‌سازی و عادلانه و آزادبودن این انتخابات‌ها را در زمان گذار ارائه دهد.

مدیریت انتخابات در دوران گذار، زیرمجموعه دانش و تجربیات وسیع‌تری تحت عنوان مدیریت دوران گذار است. انجام انتخابات سالم، منصفانه و آزاد اغلب در دوره انتقال قدرت و تغییرات سیاسی وسیع، از خواسته‌های اساسی مردم و مخالفان است و طرز انجام و نتایج حاصله از آن تاثیری تعیین‌کننده بر مسیر و نتایج گذار به دموکراسی خواهد داشت.

از میان کتاب‌های مفید در این زمینه، کتاب حاضر را برای ترجمه به زبان فارسی انتخاب کردم؛ زیرا با وجود اختصار نسبی، بسیار غنی و پرمحتوا است. به‌خصوص که این کتاب، از جمله حاصل تجارب میدانی کسانی است که از طرف نهادهای بین‌المللی عملاً در متن حادثه بوده‌اند و چنین انتخابات‌هایی را اداره کرده‌اند. در عین حال این کتاب فقط مجموعه‌ای از تجارب عملی اشخاص نیست و به طور وسیعی از تحقیقات آکادمیک نیز در این زمینه استفاده می‌کند. علاوه بر آن، نویسندگان کتاب چهار مطالعه تطبیقی درباره چهار کشور - که در مرحله گذار به دموکراسی، انتخابات برگزار کرده‌اند - نیز عرضه می‌کنند.

موسسه آیدبای بین‌المللی، که ناشر این کتاب است، موسسه‌ای مستقل و عام‌المنفعه در سوئد با پذیرش وسیع از سوی سازمان ملل و مجامع بین‌المللی است و سال‌هاست که به طور تخصصی در چنین زمینه‌هایی فعالیت می‌کند. آیدبای زمینه کار تخصصی‌اش را چنین

تعریف می‌کند: «مدیریت پروسه‌های انتخاباتی، تدوین قانون اساسی، مشارکت سیاسی و نمایندگی، دموکراسی و توسعه و همچنین رابطه دموکراسی و جنسیت، گوناگونی و پلورالیسم و تضاد و امنیت. آیدیا این دانش را به بازیگران محلی و ملی عرضه می‌کند؛ بازیگرانی که برای اصلاحات دموکراتیک تلاش می‌کنند و گفتگو و دیالوگ برای تغییرات دموکراتیک را در دستور کارشان دارند.» موسسه آیدیا با چند موسسه بین‌المللی مانند خانه آزادی و بریج نیز در این زمینه‌ها همکاری دارد.

شما ضمن مطالعه این کتاب با انبوهی از تجربیات غنی و دقیق، به‌خصوص در زمینه ایجاد نهاد مدیریت انتخابات (نما) و مشکلات و موانع اداره انتخابات در دوران گذار و تجربیاتی عملی برای فائق آمدن بر این مشکلات آشنا می‌شوید.

اکنون کشور عزیز ما «ایران» در آستانه گذاری تاریخی قرار دارد و شاید شما نیز از کسانی باشید که پس از خواندن این کتاب به اهمیت انجام انتخابات یا رفراندوم خلع صلاحیت از نظام حاکم در دوران گذار اذعان پیدا کنید.

بسیار خوشحالم که اکنون این کتاب به همت آموزشکده توانا در دسترس عموم علاقه‌مندان قرار می‌گیرد.

حسن شریعتمداری

هامبورگ

آوریل ۲۰۱۸

مقدمه

در گذار [۱] از نظام‌های اقتدارگرا به رژیم‌های دموکراتیک، اصلاح سیستم تصدی‌گر انتخاباتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در انتقال به دموکراسی، فرض بر این است که قدرت نهایتاً با اراده و خواست مردم طی یک انتخابات آزاد و منصفانه و رقابتی، به مسئولان واگذار می‌شود. علی‌رغم انتقاداتی که به کارورزان کمک به انتخابات آزاد و منصفانه، درباره نقش انتخابات در تحکیم دموکراسی وجود دارد (Carothers, 2002)، مشکل می‌توان پیشرفت به سوی دموکراسی را بدون وجود پروسه انتخابات آزاد و منصفانه تصور کرد. البته در این باره که دموکراسی بیش از صرف وجود انتخابات آزاد و منصفانه است ولی نباید کم‌تر از آن باشد، توافق وسیعی وجود دارد.

پس از آن‌که از یک دهه قبل در بررسی علل و نتایج دموکراسی، به یک «متغیر

مفقود» در نظام‌های انتخاباتی توجه شد، اهمیت روزافزونی به مطالعات درباره مدیریت انتخاباتی مبذول گردید. (Pastor, 1999: 2)

موسسه جهانی برای دموکراسی و کمک به انتخابات (International Idea) با کتاب راهنمای جامع خود درباره طراحی مدیریت انتخابات در این کوشش‌ها سهیم است. (International Idea, 2006)

توافق وسیعی بر سر این وجود دارد که دموکراسی چیزی بیش از صرف انتخابات آزاد و منصفانه است، ولی نمی‌تواند کم‌تر از آن باشد.

اجرای انتخابات در خلال دوره انتقال با چالش‌های بسیاری مواجه است؛ از جمله کارآمدی اجرایی، بی‌طرفی سیاسی و اعتبار اجتماعی. (Mozaffar and Schedler, 2002: 7-10) همزمان، دوران گذار به سیاست‌گذاران و مجریان انتخابات مجال شکل‌دادن به نهادهای مدیریت انتخابات را عرضه می‌کند.

گزینه‌هایی که این بازیگران در دوران گذار بر می‌گزینند، بی‌گمان بر توسعه ساختارهای مدیریت انتخابات (نما) به عنوان نهادهای بی‌طرف، قابل اعتماد و متخصص اثر می‌گذارد. این کتابچه، با تایید اهمیت این گزینه‌ها، برخی موارد مهمی را که رفورمیست‌ها و خود نما باید در خلال انتقال به آن توجه کنند، شرح داده است و توصیه‌هایی برای کمک به سیاست‌گذاران و متصدیان این حوزه ارائه می‌کند.

علاوه بر دانش جامع و جهانی «آیدیا»، سه نمونه مطالعه موردی خاص درباره انتقال به دموکراسی در شیلی، غنا و اندونزی بررسی می‌شود. این مطالعات موردی از مکان‌های مختلف جهان، نظام‌های انتخاباتی را در زمینه گذار بررسی کرده و چالش‌ها و پاسخ به آن‌ها را مورد توجه قرار داده است و دیدگاه‌های ارزش‌مندی درباره نماها مطرح می‌کند.

دوران گذار، به سیاست‌گذاران و مجریان انتخابات امکان شکل‌دادن به نهادهای مدیریت انتخابات را عرضه می‌دارد.

۱. ملاحظات ضروری

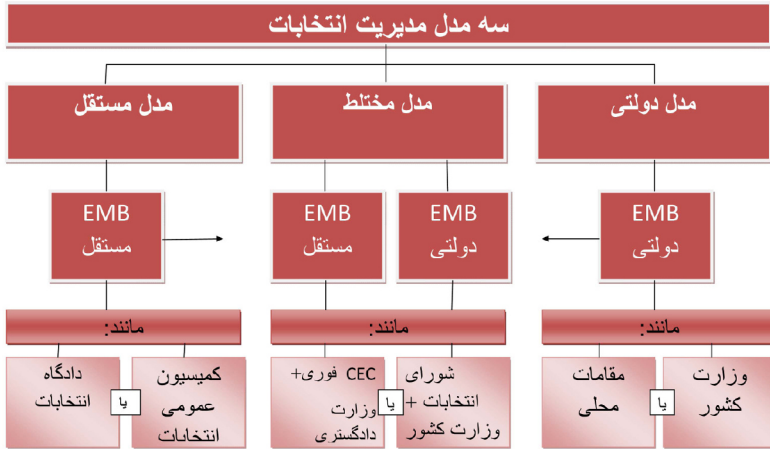
مدل‌های نما و استقلال آن‌ها

طراحی یک نما در گرو چند تصمیم اساسی درباره جای این نهاد در چهارچوب تشکیلات حکومتی است. آیدیای جهانی، سه دسته مدل گسترده از نماها را تعریف می‌کند: مستقل، دولتی و مختلط. در مدل مستقل، انتخابات به وسیله یک نما - که نهادی مستقل از قوه مجریه حکومت و خودمختار نسبت به آن است - سازمان‌دهی و مدیریت می‌شود. در مدل دولتی، انتخابات زیر نظر قوه مجریه و به وسیله یک وزارت‌خانه و/یا مقامات محلی سازمان‌دهی و مدیریت می‌شود. مدل مختلط معمولا حاوی ساختارهای دوگانه است: یک نهاد نظارتی یا سیاست‌گذاری، که مستقل از قوه اجرایی حکومت است، بر نهاد تعبیه‌شده انتخاباتی در درون دولت‌ها نظارت می‌کند.

هر مدلی که انتخاب شود، نما باید استقلال بدون واهمه و ترس خود را از اعمال نفوذ حکومت یا هر صاحب نفوذ دیگری در امر انتخابات نشان دهد. متخصصان به درستی روی استقلال نما و حفظ و تضمین آن به عنوان یک اولویت در انتقال به دموکراسی، انگشت می‌نهند. مطالعات نشان می‌دهد که یک نمای تخصصی و مستقل، که از کنترل حکومت آزاد باشد، شانس بیش‌تری را برای انجام یک انتخابات موفق فراهم می‌کند.

(Hartlyn et al, 2008)

تصویر ۱: سه مدل مدیریت انتخابات



CEC=Council of Electoral Commission / شورای کمیسیون انتخابات

همچنین خودمختاری نهاده شده نماها با دموکراتیزاسیون موفقیت آمیز پیوند نزدیک دارد. (Gazibo, 2006) این استدلال وزین که یک نمای دایما مستقل نه تنها نقش مهمی در حفاظت از انتخابات آزاد و منصفانه بازی میکند، که افق های ثبات دموکراتیک را نیز روشن تر می کند، درست است.

همچنین استقلال نهاد انتخابات به شکلی مهم، پیش شرطی لازم برای اعمال موثر حقوق انتخاباتی به

شمار می آید. در تفسیر عمومی اصل بیست و پنجم کنوانسیون بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، کمیته حقوق بشر چنین بیان کرده است: «نهاد مستقل انتخابات باید تاسیس شود تا بر فرآیند انتخابات نظارت کند و اطمینان حاصل شود که انتخابات منصفانه،

غیرجانبدارانه و طبق قوانین مقرر که با این کنوانسیون سازگاری داشته باشد، هدایت شود.» (پارگراف ۲۰)

چون مدل‌های حکومتی و مختلط برای انجام وظایف‌شان قویا به نهادهای قوه مجریه متکی هستند، قبول این مطلب که واقعا بی‌طرف‌اند - حتی اگر واقعا مستقل باشند - عملا بسیار مشکل خواهد بود. به‌خصوص هنگامی که نهادهای حکومتی، بخشی از یک نظام اقتدارگرا باشند، این موضوع بیش‌تر اهمیت

پیدا می‌کند؛ زیرا در بیش‌تر موارد، در فازهای گذار بوروکراسی حکومت‌های اقتدارگرا با نیروی سیاسی حاکم در هم تنیده شده‌اند. به این دلیل آیدای بین‌المللی پیشنهاد می‌کند که مدل‌نماهای مستقل برای مدیریت انتخابات بهترین مدل برای تضمین استقلال تصمیم و عمل نما است. (International Idea, 2006: 22)

باید تاکید کرد که انتخاب یک مدل فقط نقطه آغازین حرکت است. ظاهر مدل‌ها بسیار اندک از مدل‌ول واقعی‌نماها حکایت دارند. در واقع امروزه بسیاری از انتخابات‌های غیردموکراتیک، از داشتن یک مدل مستقل انتخابات لاف می‌زنند. استقلال ظاهری نشان نمی‌دهد که لزوما این استقلال رابطه‌ای با درستی اصلاحات انتخاباتی داشته باشد. (Birth, 2011) اکنون

دانشمندان روش‌های دقیق‌تری را برای ارزیابی استقلال واقعی‌نماها طراحی می‌کنند. (Mozaffar, 2002; Apprarcio and Ley, 2008) متخصصان انتخابات، آزمون‌های تجربی را برای سنجش استقلال پیشنهاد می‌دهند؛ مانند برگزاری سه انتخابات عمومی متوالی، که اکثر بهره‌وران و ناظران بی‌طرف، آزاد و منصفانه بودن آن‌ها را تایید کنند. [۲] همچنین بررسی استقلال نهادینه در نماها نشان می‌دهد هنگامی که یک نمای مستقل ایجاد می‌شود، خودبه‌خود به سمتی میل پیدا می‌کند که به مرور زمان تحت فشار حاکمان

استقلال نهاد انتخابات،
پیش‌شرطی لازم برای
اعمال موثر حقوق
انتخاباتی به شمار
می‌آید.

تداوم عملیاتی، حافظه
نهادینه و صرفه‌جویی
مالی، حداقل در یک
اشل ملی، استدلال‌های
مهمی به نفع یک نهاد
دائمی نما است.

اقتدارگرا به آن سو سوق داده شده است. (Gazibo, 2006: 629) این خصوصیت در مطالعه موردی درباره غنا و تا حدودی شیلی نمایان است. این حالت، یعنی بازگشت نهادینه شده به عدم استقلال، می تواند منبع الهامی برای طراحان اصلاحات انتقالی باشد تا امکانات قابل دسترس برای تقویت پایه های نماها را با هدف نیل به استقلال نهادینه به کار گیرند. ملاحظاتی که در این کتابچه عرضه می شود، می تواند به طور وسیعی هم در نماهای دائمی و هم در نماهای موردی به کار گرفته شود؛ هر چند اگر نوع نمای موردی در نظر گرفته شود، باید راهی اندیشیده شود برای این که چگونه می توان تجارب حاصل از آن را برای انتخابات بعد نگهداری کرد.

فواید حفظ یک نمای دائمی در مقایسه با برتری های مفروض نمای موردی، باید ارزیابی شود. تداوم عملیاتی، حافظه نهادینه و صرفه جویی مالی، حداقل در یک اشل ملی، استدلال های مهمی به نفع یک نهاد دائمی نما است.

چهارچوب قانونی

پایه های استقلال یک نما بر چهارچوب قانونی آن کشور استوار است؛ به طور عمومی قانون اساسی قوی ترین اعتبار و محافظت قانونی را برای استقلال یک نما فراهم می کند. در هر یک از مواردی که در این کتابچه بررسی می شود (غنا، اندونزی و شیلی) نما در چهارچوب قانون اساسی آن مملکت، مستقل اعلام شده است. قوانینی که در چهارچوب قانون اساسی تعبیه شوند، تقریباً همیشه استحکام عمیق تری از قوانین عادی و مقررات اساس نامه ای برای احتیاجات پیش رو دارند؛ زیرا مثلاً یک اکثریت واجد شرایط می توانند در انتخابات مجلس قانون گذاری یا رفراندوم، به تغییر یا اصلاح این قوانین اقدام کنند. اقتدار و وضوح قانون اساسی موجب افزایش اعتماد به نفس ذی نفعان در روند انتخابات می شود.

در محدوده رژیم های اقتدارگرا، که تاریخچه ای دموکراتیک ندارند، نما نه به رسمیت شناخته می شود و نه استقلال می یابد. برخی اوقات اولین انتخابات ایجاد نمایندگی از ملت باید در اولین مراحل گذار به دموکراسی انجام شود. برای مثال در اسپانیا (۱۹۷۷)،

اندونزی (۱۹۹۹)، نپال (۲۰۰۸) و جدیداً در تونس و مصر انتخابات به طرز خاصی برای گزینش نهادی دارای مشروعیت برای اصلاح قانون اساسی برگزار شد. ممکن است پیشاپیش احتیاج پیدا شود که استقلال ظاهری نما به وسیله اهرم‌های قانونی تضمین شود. در این صورت، مشارکت فعال افراد کلیدی و بهره‌ور بسیار حیاتی است؛ برای این که مالکیت جامع هر گونه ابزار موقت را تضمین کند. نهادهایی که از قبل در پوشش قانون اساسی وجود داشته‌اند ولی غیر فعال هستند، نیز باید احیا شوند؛ مانند آنچه در شیلی رخ داد.

در قانون اساسی بعضی از کشورها ممکن است نهادهای قضایی از قوه مجریه و مقننه، مستقل تعریف شده باشند و به خوبی بتوانند نقش ناظر موقت نهاد انتخابات را به عهده بگیرند. در چنین شرایطی یک ارزیابی مستقل از عملکرد قوه قضائیه لازم است تا مشخص شود آیا ظرفیت یا استقلال مورد تایید عموم را - که لازمه انجام وظایف انتخاباتی است - دارد یا نه؟

سطح اعتماد عمومی که قوه قضائیه هر کشور از آن برخوردار است، بر اعتماد عمومی نسبت به نقش نظارتی، یا در بعضی موارد بر مدیریت این قوه در انتخابات دوران گذار تاثیر خواهد داشت. به این دلیل، تصمیم‌های مربوط به نقش قوه قضائیه در انتخابات دوران گذار، نباید بدون یک برآورد معتبر و در نظر گرفتن پذیرش عمومی نسبت به قوه قضائیه و درجه استقلال فعلی آن، صورت گیرد. به دلیل این که نما و استقلال آن باید در تارک

چهارچوب قانونی به رسمیت شناخته شود، ماموریت نما و نحوه عملکردهای آن باید به وسیله قانون‌گذاری یا با اصلاحات قانونی حساب شده، تعریف شوند. به این معنی که ماموریت و عملکردها باید اجازه انعطاف را برای تغییرات آینده به آن بدهد، و البته انجام تغییرات، به ایجاد حفاظت‌های اضافی امنیتی و حقوقی و مکمل احتیاج دارد. مانند: مشاوره با بهره‌وران

تصمیم‌های مربوط به نقش قوه قضائیه در انتخابات دوران گذار، نباید بدون یک برآورد معتبر و در نظر گرفتن پذیرش عمومی نسبت به قوه قضائیه و درجه استقلال فعلی آن، صورت گیرد.

اصلی از جمله تشکل‌های جامعه مدنی (CSO)، احزاب سیاسی که خارج از دایره قدرت هستند و خود نما. در غیاب این سیستم‌های محافظتی، این خطر وجود دارد که استقلال نما به دلیل تغییرات مربوط به ماموریت و عملکردهای آن، به دست اکثریت سودجو در قوه مقننه تقلیل پیدا کند.

مهم است اطمینان حاصل شود که همه مسائل بحرانی مربوط به انتخابات در خلال مذاکرات سیاسی با دقت در نظر گرفته شده و برگرد آنها اجماع ایجاد گردیده است و با وضوح کافی در چهارچوب قانونی ارائه شده است.

غالباً یک دوران گذار، با مذاکرات و گفتگوها بین بازیگران سیاسی همراه است. نتیجه این مذاکرات در تدوین قانون به صورت مصالحه‌هایی در ضمن مذاکرات یا تعیین خلاءهای قانونی و تبیین و شفاف‌سازی قوانینی که از وضوح کافی برخوردار نیستند، بروز می‌یابد. هر جا که مسئله این باشد، یک نما ممکن است مجبور شود خلاءهای قانونی را ترمیم کند و تصمیماتی درباره مسائل مورد اختلاف یا مسائل حساس اتخاذ کند؛ تغییراتی که در صورت عدم پیش‌بینی می‌توانند به آسانی باعث بروز اختلافات و برخوردها شوند. چه بسا استقلال و اعتبار نما در چنین موقعیت‌هایی دچار آسیب‌های جدی شود.

بنابراین مهم است اطمینان حاصل شود که همه مسائل بحرانی مربوط به انتخابات در خلال مذاکرات سیاسی با دقت در نظر گرفته شده و برگرد آنها اجماع ایجاد گردیده است و با وضوح کافی در چهارچوب قانونی ارائه شده است. همچنین اگر همه مشارکت‌کنندگان در چنین مذاکراتی فهم مشترکی از وضعیت نما و ماموریت و عملکردهای آن داشته باشند، استقلال نما تقویت خواهد شد.

تجربه به‌دست‌آمده از تعدادی از گذارها به انضمام مطالعه موردی اندونزی، چالش‌هایی به سبب تغییرات در چهارچوب قانونی در خلال برگزاری انتخابات را نشان می‌دهد. اگر قبل از برگزاری انتخابات یک چهارچوب قانونی استوار وجود داشته باشد، وجود چنین چهارچوبی برای نما، آماده‌سازی و اداره یک سازوکار قابل اعتماد را آسان‌تر می‌کند. هر جا که قبل از انتخابات باید در قوانین انتخاباتی تغییراتی داده شود، زمان‌بندی

آن‌ها باید طوری باشد که نما برای پیاده کردن‌شان زمان کافی داشته باشد. کتاب آیدای جهانی با عنوان رهنمودهایی برای تجدیدنظر در چهارچوب قانونی انتخابات (آیدای جهانی، ۲۰۰۲) لیست سودمندی از موضوعاتی را که هنگام طراحی یا تجدیدنظر در چهارچوب قانونی برای مدیریت انتخابات باید مورد توجه قرار گیرند، عرضه می‌کند. بعضی از این موضوعات را در ادامه می‌آوریم.

ماموریت و عملکردها

نما باید اقتدار
تصدی‌گری و منابع
کافی برای اعمال
کنترل کیفیت در تهیه
لیست رأی‌دهندگان و
اقتدار بی‌ابهام برای
تضمین به‌کارگرفتن
این لیست را در
انتخابات داشته باشد.

یک نما باید عملیات بسیار پیچیده‌ای را در عرصه ایجاد اعتماد در یک کشور انجام دهد. در کم‌ترین حالت، خطاهای تاکتیکی در هدایت یک انتخابات از وجهه نما، به عنوان ارگانی لایق و متخصص، در انظار عمومی می‌کاهد و در بدترین حالت این خطاها ممکن است سوءظن‌های قوی و ادعاهایی را برانگیزند مبنی بر این‌که همه این‌ها فقط برای لاپوشانی تقلب در سازوکار انتخابات هستند. یک نما در دوران گذار باید قابلیت و اقتدار برعهده‌گرفتن مسئولیت کارهای خود را به طور

مستقل داشته باشد، ولی در عین حال باید از ظرفیت‌های لازم، کادر و منابع کافی برای هدایت موفق انتخابات نیز برخوردار باشد.

عملکردهای اصلی یک نما، عموماً عبارت‌اند از: تصدی‌گری برای تعیین حائزین شرایط رأی‌دادن، دریافت مدارک و شناسایی اعتبار ثبت‌نام کاندیداها، به انضمام انجام رأی‌گیری، شمارش و اعلان نتایج آرا. نما همچنین ممکن است در حوزه‌های مرتبط با این وظایف نقش ایفا کند: ثبت‌نام رأی‌دهندگان، تعیین و تحدید حدود و مرزهای حوزه انتخاباتی، کمک به افزایش معلومات و اطلاعات رأی‌دهندگان، ایجاد و تسهیل مراقبت رسانه‌ها از انتخابات و حل و فصل منازعات انتخاباتی.

میزان اهمیت این‌که یک نما با برخورداری از استقلال در پیاده‌سازی عملکردهای

خود خوب عمل کند یا در پیاده‌سازی آن‌ها اشتباه کند، نسبت به حساسیت موضوع متغیر است. به عنوان مثال، یک ثبت نام انتخاباتی از لیست شهروندان که از وزارتخانه دیگری گرفته می‌شود، گرفتاری چندانی برای نما برای تجدیدنظر یا آماده‌سازی دوباره آن به وجود نمی‌آورد. با وجود این، نما باید اقتدار تصدی‌گری و منابع کافی برای اعمال کنترل کیفیت در تهیه لیست رای‌دهندگان و اقتداری بی‌چون‌وچرا برای تضمین به کارگرفتن این لیست را در انتخابات داشته باشد.

در بعضی موارد ممکن است زیرساخت‌های لازم اجتماعی یا فردی - که به یک نما اجازه ایفای عملکردهای معینی را بدهد - در محل وجود نداشته باشد. به عنوان مثال در اندونزی، رژیم ظرفیت تنظیم بودجه سیاسی را - حتی در دوران پس از عبور از نظام سلطه که قدرت قابل توجهی را یافته بود - نداشت؛ یعنی هنگامی که اقتدار برای تنظیم دقیق و اعمال قوانین مالی مورد احتیاج است، ممکن است دستیابی به آن امکان‌پذیر نباشد.

یک نما نباید در موقعیتی واقع شود که نیاز به اجرای مقررات پلیسی باشد؛ وضعیتی که به طور منطقی به وسیله این نهاد قابل اعمال نیست. قرارگرفتن در این وضعیت فقط از اعتبار آن خواهد کاست. یک نما باید برای تعیین بهترین حالت و درجه حداکثری اعمال وظایف و عملکردهایی که به طور استراتژیک بر عهده‌اش گذاشته می‌شود، منابع و اقتدار لازم را داشته باشد. این کتابچه پیشنهاد می‌کند یک نما در دوران گذار، اقتدار وضع و اعمال مقرراتی را که ترجمان وظایف اصلی آن است، داشته باشد.

یک نما نباید در موقعیتی واقع شود که نیاز به اجرای مقررات پلیسی باشد؛ وضعیتی که به طور منطقی به وسیله این نهاد قابل اعمال نیست.
قرارگرفتن در این وضعیت فقط از اعتبار آن خواهد کاست.

آموزش و اطلاع‌رسانی به رأی‌دهندگان غالباً یکی از وظایف نماها است. به راستی این کارها برای استقرار دموکراسی قابل چشم‌پوشی نیستند. یکی از دلایل مقتضی در اثبات این که قدرت نما باید در چهارچوب قانونی لازم برای هدایت و آموزش

رأی‌دهندگان و تامین اطلاعات لازم برای آنان به عنوان راهی برای استقرار دموکراسی پیش‌بینی شود، این است که در غیر این صورت و با این استدلال که این کارها از

وظایف نما نیست، حکومت رغبتی به تامین بودجه برای این کارها نخواهد داشت. در عین حال این وظیفه نباید تنها به عهده نما نهاده شود؛ احزاب سیاسی، تشکل‌های جامعه مدنی، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای آموزشی و رسانه‌ها همه باید نقش تکمیل‌کننده‌ای بازی کنند تا اطمینان حاصل شود که انتخاب‌کنندگان همه اطلاعات لازم را برای انتخاب‌های آگاهانه در اختیار دارند. مسئولیت‌های یک نما در چنین قلمرویی ممکن

است به صورت جزئی یا کلی به موسسات دیگری واگذار شود؛ از جمله به تشکل‌های مدنی. به عنوان مثال در غنا یک کمیسیون وابسته به نما وجود دارد که مسئول آموزش مدنی رأی‌دهندگان است. (آیدای بین‌المللی، ۲۰۰۶: ۶۷)

مدیریت خودمختار بودجه نما رابطه‌ای تنگاتنگ با اطمینان از تامین منابع آن دارد. تاخیر در تامین مالی یا مشروط‌شدن این امر می‌تواند به طور جدی پروسه انتخابات را تحت‌الشعاع قرار دهد. در عین حالی که نما الزاما بایستی از همان استانداردهای تامین مالی مشابه دیگر موسسات دولتی تبعیت کند، تامین به‌موقع سهمیه مالی آن از بودجه عمومی باید از نفوذ سیاست‌مداران مصون بماند. نما باید دو نوع بودجه داشته باشد: یک بودجه برای تامین و سرپا نگه‌داشتن خود موسسه - مانند سازمان، دارایی و سرمایه هزینه‌های جاری و هزینه کارکنان دائم، که مرتبط با سازوکار عادی بودجه است؛ و یک بودجه عملیاتی ویژه برای پیشبرد و هدایت رویدادهای خاص انتخاباتی. [۳]

کارآیی یک نما از جمله به وسیله قابلیت آن در ایجاد شرایط بازی یکسان برای کلیه مشارکت‌کنندگان در سازوکار انتخابات محک زده می‌شود. عدم وجود مساوات انتخاباتی، مثل هنگامی که فضای انتخاباتی یک‌جانبه به نفع حزب حاکم تمایل پیدا کند، می‌تواند اعتماد به انتخابات آزاد و منصفانه را تحلیل ببرد و به اعتبار نما لطمه وارد کند.

به علت ویژگی خاص هر کشور و هر گذار، باید از هر کوششی برای وضع ترکیبی از استانداردهای ایده‌آل درباره قدرت نماها پرهیز شود.

کشورهای در حال گذار شاید با اصطلاح همسانی شرایط بازی آشنا نباشند. آن‌ها ممکن است همچنان تحت تاثیر سنت بهره‌جویی از انتخابات به علاوه به کارگیری منابع عمومی برای فعالیت‌های تبلیغاتی و دسترسی امتیازآمیز به رسانه‌های در اختیار حکومت باشند. در کشورهایی مانند اندونزی، قانون انتخاباتی که بر انتخابات دوران گذار حاکم است کوشش دارد با کنترل دقیق و محدودسازی استفاده رقبای سیاسی از تبلیغ رسانه‌ای، همسانی شرایط بازی را برای همگان فراهم سازد. لازمه انجام این کار این است که نما به طور مساوی فرصت تبلیغاتی را در اختیار همه رقبای قرار دهد و استفاده از منابع عمومی را برای تبلیغات انتخاباتی ممنوع کند. به عنوان مثال در بنگلادش و هند بعضی از نماها یک هنجار قانونی را برای استفاده وزرا از رسانه‌ها در طول دوران انتخابات به تصویب رسانده‌اند.

به علت ویژگی خاص هر کشور و هر گذار، باید از هر کوششی برای وضع ترکیبی از استانداردهای ایده‌آل درباره قدرت نماها پرهیز شود. در ارزیابی چگونگی گذار سیاسی در حال انجام، تاریخ کشور موضوع گذار و الزامات تکمیلی آن گذار باید ترکیب ایده‌آل ماموریت و کارکردهای نما را در آن مورد خاص تعیین کند. یک ترکیب ایده‌آل الزاما به معنی افزایش قدرت نما نیست. همان‌طور که تاریخ بانک‌های مرکزی به ما می‌آموزد، گاهی با کاهش بعضی از قدرت‌ها استقلال آن نهاد بیش‌تر تامین می‌شود. به عنوان مثال نداشتن قدرت ایجاد کسری بودجه باعث می‌شود که از فشار دولت بر بانک مرکزی جلوگیری شود. (Elster, 2000: 153)

مشاوره وسیع با گروه‌های بهره‌ور برای اطمینان‌یابی از ملی بودن انتخابات، یک عامل عمده در تعریف این ترکیب است. دانش تطبیقی از تجربیات هر کجای دیگر جهان نیز ممکن است ما را از افتادن به دام‌های معمولی - که عموماً سر راه طراحی پروسه گذار قرار می‌گیرد - بر حذر سازد. نکته قابل توجه در این زمینه این است که خوب است در چهارچوب قانون انتخابات برای نما، ماموریت مشارکت در فعالیت‌های نظارتی بین‌المللی در انتخابات دیگران نیز در نظر گرفته شود.

تجربه در حوزه مدیریت رسیدگی به تخلفات و شکایات انتخاباتی نیز نشان می‌دهد که

برداشتن بعضی از اقتدارها از دوش نما در این حوزه ممکن است باعث کاهش فشارهای غیررسمی بر آن شود. غالباً یکی از کمیسیون‌های نما مامور رسیدگی به شکایاتی است

سازوکارهای معمولی قوه قضاییه ممکن است در مقایسه با سرعت سازوکارهای انتخاباتی بسیار کند باشد. با توجه به این مطلب اگر قوه قضاییه محل رجوع شکایات انتخاباتی باشد، توصیه می‌شود یک دادگاه اختصاصی با مقررات ویژه مربوط به روش رسیدگی به دعاوی، که با زمان‌بندی انتخاباتی تطبیق داشته باشد، ایجاد شود.

که از سازمان مجری انتخابات می‌شود؛ مانند مورد غنا. یک رویکرد موفق در رسیدگی به شکایات موردی، موید این است که باید میان شکایاتی که از عملکرد سازمان مجری انتخابات می‌شود و شکایات مربوط به نتایج حاصل از انتخابات، فرق گذاشت. این تجربه پیشنهاد می‌کند برخورد دوگانه با شکایات انتخاباتی و چالش‌های ناشی از آن، باید کاملاً مورد توجه واقع شود. این نوع برخورد مقداری از فشار را از روی نما بر می‌دارد. با این حال تجربه غنا، لزوم انجام این پیشینی را نیز برجسته می‌کند که سازوکارهای معمولی قوه قضاییه ممکن است در مقایسه با سرعت سازوکارهای انتخاباتی بسیار کند باشد. با توجه

به این مطلب اگر قوه قضاییه محل رجوع شکایات انتخاباتی باشد، توصیه می‌شود یک دادگاه اختصاصی با مقررات ویژه مربوط به روش رسیدگی به دعاوی، که با زمان‌بندی انتخاباتی تطبیق داشته باشد، ایجاد شود. [۴]

عضویت و پذیرش کارگزاران

ترکیب نما در سطح ماموران عالی‌رتبه و در سطح خدمات اجتماعی، وسیله مهم دیگری برای حصول اطمینان نسبت به استقلال موثر نما است. (LÓPEZ-Pintos, 2000: 6) روش انتخاب یا عزل ماموران عالی‌رتبه و روش‌های استخدام، ترقی و اخراج کادر تخصصی نما، عامل بسیار موثری در ظرفیت نما برای ایجاد و اعمال تصمیمات مستقل است. در سطح ماموران عالی‌رتبه، وجود سابقه رهبری آنان برای نشان دادن بی‌طرفی و استقلال نما

و برای ترکیب مهارت‌های لازم، جهت انجام این کار مهم ضروری است. مانند سابقه کار در نهادهای جامعه مدنی یا سابقه کار در بروکراسی دولتی و تسلط کافی برای

ظاهر شدن در رسانه‌ها در سمت نمایندگی نما و تجربه قانونی و عملیاتی لازم برای انجام این وظایف.

کمبود اطمینان، که از مشخصات عمومی بسیاری از جوامع در حال گذار است، ممکن است اعتبار اجتماعی موسسه‌های جدیدالتاسیس را، حتی قبل از این که شروع به کار کنند، دچار نقصان کند. مشورت‌خواهی‌های وسیع و مستمر برای دستیابی به ترکیب مناسب یک نما می‌تواند قدمی مهم برای اعتمادسازی باشد. اعتبار این نهاد هنگامی تقویت می‌شود که اعضای نما به عنوان افراد مشارکت‌خواه و شفاف از طرف مردم پذیرفته شوند.

در جوامع در حال گذار کارمندان اداری به علت ارتباطات قبلی‌شان با حکمرانی اقتدارگرا و درگیری در انتخابات‌های ناقص قبلی، به احتمال زیاد به عنوان کارگزار انتخاباتی از اعتبار اجتماعی چندانی برخوردار نیستند. در این زمینه باید تعادلی بین تخصص از یک سو و مقبولیت اخلاقی و اعتبار اجتماعی کارگزاران از سوی دیگر ایجاد شود. یکی از بهترین مثال‌های شناخته‌شده برای کسب اعتماد به نفس ترکیب نما در آفریقای جنوبی بود که حکومت، افراد بین‌المللی از جمله متخصصینی از کانادا، زیمباوه و اریتره را نامزد این کار کرد. (Goodwin-Gill, 2006: 122)

در عین حال کارمندان اداری نظام سابق شاید

کمبود اطمینان، که از مشخصات عمومی بسیاری از جوامع در حال گذار است، ممکن است اعتبار اجتماعی موسسه‌های جدیدالتاسیس را، حتی قبل از این که شروع به کار کنند، دچار نقصان کند.

تنها کسانی باشند که تجربه سازمان‌دهی و اجرایی لازم را برای هماهنگی و مدیریت عملیات پیچیده لجستیکی، که انجام انتخابات با آن پیوند دارد، داشته باشند. چنانچه مطالعات موردی شیلی و اندونزی نشان می‌دهد، ممکن است رهبرانی از نظام سابق با اعتبار اجتماعی بالا، در سازمان مجری انتخابات حضور داشته باشند. شخصیت فردی افراد ممکن است بر مشارکت قبلی آنان فائق آید و مهارت‌های حیاتی آنان دستاوردی برای نما باشد. همچنین تجربه اندونزی نشان می‌دهد آن دسته از نمایندگان مجلس که در جریان اصلاح قوانین انتخاباتی درگیر می‌شوند، می‌توانند کاندیداهای خوبی برای شرکت در نما باشند؛ زیرا آن‌ها نه تنها ظاهر قوانین را می‌شناسند، بلکه به روح و فلسفه‌ای که در پس ظاهر قانون‌گذاری نهفته است نیز اشراف دارند.

یکی از انتخاب‌هایی که در تعیین ترکیب نما باید صورت بگیرد، این است که آیا باید نامزدهایی از احزاب سیاسی یا متخصصین بی‌طرف در آن حضور داشته باشند، یا هر دو؟ نماهای چندحزبی مخلوطی از نامزدهای احزاب گوناگون هستند. چهارچوب قانونی ممکن است به همه احزاب سیاسی درگیر در انتخابات، این حق را بدهد که یا خود در نما نماینده داشته باشند یا به یک نفر برای حضور در نما نمایندگی بدهند. در توافقات مبتنی بر حضور احزاب، معمولاً کارگزاران کلیدی نما را نمایندگان احزاب یا کارگزاران آنان تشکیل می‌دهند. به هر روی چون از نگاه بیرونی ممکن است هر عضو، جانب‌دار یکی از احزاب تلقی شود هر کس می‌کوشد مطمئن شود که دیگران جانب‌دارانه عمل نکنند.

به این ترتیب نما همچنان می‌تواند به طرز اطمینان‌بخشی بی‌طرفی خود را حفظ کند.

تعدادی از کشورها که تجربه گذار از نظام‌های اقتدارگرا به دموکراسی چندحزبی را دارند، نماهای چندحزبی را برای دوران گذار انتخاب کرده بودند.

نماهای متخصص محور از افرادی بر اساس امانت شخصی و موقعیت تخصصی آنان تشکیل شده است. آن‌ها ممکن است از سوی احزاب سیاسی یا جامعه مدنی نامزد این کار شوند، ولی مجاز نیستند جانب‌دارانه عمل کنند. احراز صلاحیت برای عضویت در جمع متخصصان نما اغلب متضمن غیر حزبی بودن فرد است.

برای مثال، چنین تعریف می‌شود که فرد در زمان‌های اخیر عضو ساختار رهبری حزب خاصی نبوده باشد. وجود یک حداقل سنی و احراز شرایط تخصصی و دانش انتخاباتی

از دیگر شرایط لازم برای انتخاب این افراد است. اعضای
 نماهای تخصص محور معمولاً از میان افراد برجسته اجتماعی
 - که به بی‌طرفی سیاسی و تخصص در حوزه‌هایی مانند
 حقوق، مدیریت عمومی، علوم سیاسی یا رسانه‌ها اشتغال
 دارند - انتخاب می‌شوند. [۵]
 تعدادی از کشورها که تجربه گذار از نظام‌های
 اقتدارگرا به دموکراسی چندحزبی را دارند، از جمله
 کشورهای اروپای مرکزی و اروپای شرقی، نماهای

چندحزبی را برای دوران گذار انتخاب کرده بودند. بسیاری از تجزیه و تحلیل‌های
 انتخاباتی دال بر این است که وجود نمایندگان احزاب سیاسی در نما موجب ایجاد تفاهم
 بین بازیگران در رقابت‌های انتخاباتی می‌شود و به افزودن شفافیت کمک می‌کند و
 در نتیجه اعتماد بیشتری را در اجرای انتخابات به وجود می‌آورد. (آیدای بین‌المللی،
 ۲۰۰۶: ۸۸ - ۸۹؛ Goodwin-Gill, 2006: 122) تحقیقات در آمریکای لاتین نشان می‌دهد
 که نماهای چندحزبی در دست‌یابی به دموکراسی انتخابات موفق به انجام رسانده‌اند و
 از اعتماد و اطمینان لازم برخوردار بوده‌اند. (Hartlyn et al, 2008: 89-90) رشد اعتماد و
 اطمینان بیش‌تر، خصوصاً در مراحل ابتدایی گذار به دموکراسی، کار بسیار لازمی است.
 هنگامی که در جریان انتخابات اعتماد عمومی افزایش بیابد، زمان مناسبی برای اقدام به
 سیاست‌زدایی از نما است. در مطالعه موردی اندونزی این نکته به خوبی نشان داده شده
 است.

در بسیاری از دموکراسی‌های در حال پیدایش، گوناگونی و علی‌الخصوص تنوع
 قومی از جمله عوامل مهم در سازمان‌دادن به یک انتخابات با احزاب گوناگون است.
 در بعضی کشورها رعایت این موضوع در برآورد انتظارات مردم از نما نیز تاثیر داشته
 است. اگر انتخاب و برگماری افراد و کارمندان عالی‌رتبه نشان‌دهنده اراده ایجاد توازن

حصول اطمینان از
 این‌که تعادل جنسیتی
 به طور کامل در همه
 سطوح نما برقرار
 باشد، ضروری است
 و اعتبار نما را تقویت
 می‌کند.

قومیتی، منطقه‌ای، زبانی و سایر ویژگی‌های کلیدی اجتماعی - جمعیتی باشد، یک نما می‌تواند پیامی مثبت مبتنی بر جامع و شامل بودن نحوه مدیریت‌اش را به اجتماع برساند.

با این رویکرد احتمال بیش‌تری وجود دارد که اعتماد و حمایت همه گروه‌های قومیتی و سایر گروه‌های جمعیتی نسبت به اعتبار نما و بی‌طرفی آن به دست آید و در پذیرش احتمالی نتایج انتخابات تاثیر مثبت بگذارد. همچنین به طور یکسانی رعایت تعادل جنسیتی، حتی اگر در قوانین انتخاباتی یا سیاست‌های حکومتی الزام‌آور نباشد، در همه سطوح پرسنل و فعالان نما مهم است؛ زیرا اعتبار نما را تقویت می‌کند و اجازه

بهره‌برداری کامل از منابع انسانی قابل دسترس را برای رفع احتیاجات پرسنلی و عضویت به آن می‌دهد. همچنین حصول اطمینان از این‌که زنان به طور کامل در همه سطوح دبیرخانه نما و کارگزاران موقت انتخاباتی‌اش حضور داشته باشند، ضروری است. نما به طور مثال در مقوله جنسیتی هم باید مانند همه زمینه‌های فعالیت‌اش رهبر و پیشتاز باشد.

ملاحظات ضروری در حصول اطمینان از تعادل جنسیتی در میان مدعوین به و شرکت‌کنندگان در کارگروه‌ها و سمینارهایی که به وسیله نما ترتیب داده می‌شوند و انضمام مقولات مربوط به مسائل جنسیتی در برنامه‌های تعلیماتی و آموزش و اطلاع‌رسانی به رأی‌دهندگان، باید رعایت شود. همچنین مراعات جنسیت برای احراز برخورداری از حقوق مدنی تمامی رأی‌دهندگان واجد شرایط در انتخابات دوران گذار و در ارتقا زمینه فرهنگی سنتی و مذهبی جامعه مهم است. به عنوان مثال، در خلال انتخابات یمن در سال ۲۰۱۲، برای زنان رأی‌دهنده محل‌های ثبت نام و رأی‌گیری مخصوصی برپا شد که کارگزاران زن آن‌ها را اداره می‌کردند.

چهارچوب قانون عموماً تعداد اعضای کمیسیون نما را تعیین می‌کند. این تعداد در نقاط مختلف جهان به طور قابل ملاحظه‌ای مختلف است و لزوماً منعکس‌کننده اندازه آن کشور نیست. نمای با تعداد بیش‌تر، مشارکت وسیع‌تری را تامین می‌کند؛ همچنان‌که

تعداد کم تر افراد، کار گفتگو و تصمیم گیری سریع را تسهیل می کند. نماهای چندحزبی نسبت به نماهای متخصص محور گرایش بیش تری به داشتن اعضای بیش تر دارند. چنان که انتخابات سال ۱۹۹۹ اندونزی نشان داد، در تعیین اندازه نما احتیاج به یافتن تعادلی بین خواست نمایندگی در آن و انتظار تصمیم گیری موثر از آن وجود دارد. همچنان که در بالا ذکر شد، ملاحظات مربوط به اعتمادسازی در دوران انتقال اغلب ارجحیت بیش تری بر بقیه ملاحظات دارند. به عنوان مثال تجربه مکزیکی شاید تجربه مناسبی برای چگونگی رسیدن به یک تعادل صحیح باشد؛ نمایندگان احزاب سیاسی در حال رقابت انتخاباتی با هم به عنوان افراد بدون حق رأی به نما (شورای عمومی مؤسسه انتخابات فدرال) اضافه می شوند.

مهم است که اعضای نما جایگاه رفیعی داشته باشند، ولی در عین حال مهم است که آن ها طوری وانمود نکنند که گویی بزرگ تر از نهاد نمایی هستند که در آن خدمت می کنند. نهادهای شخصیت محور می توانند به شدت قطبی شوند. یک مدل عملی خوب برای این که اعضای نما از آن پیروی کنند، این است که بیش از آن که رهبران نما را نهادینه کنیم، به خود نما شخصیت بدهیم.

اگر رهبری نما به وسیله اعضای اش انتخاب شود، این می تواند علامت تغییر رویه و القای اطمینان بیش تری نسبت به استقلال نما باشد. به عنوان مثال اعضای نمای گذار در اندونزی به نام کمیسیون ملی انتخابات (کی.پی.یو) مجاز بودند رئیس و نائب رئیس خود را برای بار اول انتخاب کنند؛ این یک بازگشت از رویه قبلی آن ها در برگماری شان با فرمان حکومت بود.

گروه بندی اعضای نما در زمان خدمت، به دستیابی آنان به تجارب سازمانی نهادینه شده کمک می کند. اگر برگماری اعضا گروه بندی نشود، اعضای جدید نما باید بسیار قبل تر از انتخابات بعدی برگمارده شوند تا بتوانند در مسئولیت های شان تسلطی ماهرانه پیدا کنند. امنیت شغلی و مصونیت شخصی اعضای نما در برابر هر گونه تعرض، از قطع حقوق گرفته تا پیگردهای مخرب، آنان را قادر خواهد ساخت تا وظایف شان را به طور مستقل، کارشناسانه و بدون ترس از فردی یا نه به نفع کسی انجام دهند و بتوانند در مقابل فشارهای

سیاسی مقاومت کنند. اگر اعضای نما بترسند که ممکن است مقام خود را از دست بدهند یا حقوق و شرایط استخدامشان بدون علت قانونی تغییر کند، شاید با اطمینان کم‌تری

در بسیاری از کشورها حمایت از حقوق اعضای نما در قانون انتخابات، درست مانند کارمندان عالی‌رتبه قضائی است

تصمیم‌های غیر هم‌سو با قوه مجریه و قوه قضائیه اتخاذ کنند. در بسیاری از کشورها حمایت از حقوق اعضای نما در قانون انتخابات درست مانند کارمندان عالی‌رتبه قضائی است؛ آن‌ها فقط در صورت سوءرفتار یا عدم توانایی روانی یا جسمی ممکن است مقامشان را از دست بدهند.

کار نما برای نحوه مشورت و تصمیم‌گیری درباره

آیین‌نامه اجرایی، از اهمیت عملی فوق‌العاده‌ای برخوردار است؛ مانند تدقیق در چگونگی پروسه رأی‌گیری و احراز حد نصاب لازم برای تصمیمات توأم با شفافیت. سازمان‌دهی این مقررات و اطمینان از این‌که سازوکار تصمیم‌گیری مدون و شفاف است، از اولویت‌های یک نمای دوران گذار است. مقررات روش کار در نما باید یک فرهنگ داخلی مبتنی بر شفافیت، جواب‌گویی و درست‌کاری را در این سازمان ترویج دهد.

مقررات حاکم بر رفتار و سلوک افراد نما و کارگزاران آن عموماً باید به نام مقررات رفتاری (Code of Conduct) تدوین شود. بهتر است که از همه اعضای نما، کارگزاران و پرسنل طرف قرارداد به عنوان یکی از شرایط استخدام آن‌ها خواسته شود که سند قبول و تبعیت از مقررات رفتاری نما را امضا کنند. می‌توان مانند نیجریه، تانزانیا و زیمبابوه یک دادگاه مستقل دایر کرد تا به اتهامات تخلف اعضا از «مقررات رفتاری رسیدگی کند.

(International Idea, 2006: 73)

وقتی میتینگ‌های نما به روی عموم باز باشد، به احتمال زیاد باعث فزونی اعتماد به آن خواهد شد. مهم است که نما در تبلیغات خود تاریخ‌گردهمایی‌هایی را که بر حسب قانون، عمومی است اعلام کند. تصمیماتی که در گردهمایی‌ها اتخاذ می‌شود نیز باید به عموم اعلام گردد. از سوی دیگر این امکان فراهم است که در گردهمایی‌های بسته نما، که از شفافیت کم‌تری برای عموم برخوردارند، اجازه بیش‌تری به بحث آزاد، به خصوص

درباره موضوعات حساس داده شود تا اعضا بدون واژه‌ها از عکس‌العمل اجتماعی نظرات شخصی‌شان را درباره هر موضوعی که در نما پیش کشیده می‌شود، ابراز کنند.

این خطر وجود دارد که جلسات بسته، به سوءظن عمومی نسبت به احتمال نفوذ در نما بینجامد. به این جهت توصیه می‌شود پس از هر جلسه بسته نما، بلافاصله با آگاهی عمومی یا کنفرانس مطبوعاتی، موارد به اطلاع عموم رسانده شود. انتشار خلاصه‌ها و صورت جلسات نشست‌های نما، عموم را نسبت به تصمیمات و فعالیت‌های نما مطلع نگاه می‌دارد. با دوری‌جستن از عدم شفافیت مستبدانه و این قبیل سازوکارها، که معمولاً از مختصات نظام‌های اقتدارگراست، یک نما تعهدش را به ایفای نقش در گذار و به پاسخ‌گویی و شفافیت نشان می‌دهد.

ایجاد یک هسته کارمندی از مجریان متخصص انتخابات یک سرمایه‌گذاری کلیدی است. منصفانه این است که گفته شود انتخابات، از این جهت که باید برای اجرای آن به طور چشم‌گیری تعداد کارمندان را افزود و پس از انجام انتخابات تعداد آنان را تقلیل داد، اشتغالی غیرمعمولی است. (از این نظر فقط با سرشماری قابل مقایسه است.) نما برای رأی‌گیری باید ده‌ها و حتی صدها هزار نفر کارگزار جدید را انتخاب کند، استخدام کند و آموزش دهد. برای این که این درجه از رشد سریع سازمانی ممکن شود تکمیل و تحویل روش‌ها و مواد آموزشی، در موفقیت یک انتخابات کاری اساسی است؛ به خصوص که کارگزاران انتخابات ادواری، رابط اصلی نما با حوزه‌های انتخاباتی هستند. مهم است که در چهارچوب قانون در نظر گرفته شود که کارگزاران انتخابات در همه سطوح و کارمندان دولتی نیز، که در مدیریت انتخابات نقش دارند، تنها در برابر نما پاسخ‌گو باشند. تصویب «مقررات رفتاری» برای کارگزاران انتخابات موجب حصول اطمینان از رفتار تخصصی و بی‌طرفانه آنان می‌شود. همیشه هدف باید این باشد که آرام‌آرام این

حس قوی در افکار عمومی به وجود آید که نما نهادی خوب و قابل اعتماد برای اجرای انتخابات است.

تخصصی شدن بیش تر
و حفظ کارگزاران مهم
و برجسته در نما باید
یک دغدغه اساسی
برای مدیریت منابع
انسانی و در زمره
سیاست‌های اساسی
یک نمای دوران گذار
با شد.

حفظ، توسعه و انباشت مواد (مالی، منابع انسانی و سرمایه‌ها) برای حمایت از این فعالیت‌ها، مستلزم درجه بالایی از تخصص و سیستم‌هایی برای اصلاحات ممتد و مطابقت‌یابی دائم آنان است. تخصصی شدن بیش تر و حفظ کارگزاران مهم و برجسته در نما باید یک دغدغه اساسی برای مدیریت منابع انسانی و در زمره سیاست‌های اساسی یک نمای دوران گذار باشد.

تجربه‌های گسترده جامعه جهانی در سازوکارهای دوران گذار، اهمیت توسعه و حفظ مدیران متخصص انتخاباتی را نشان داده است. برنامه آموزشی پروژه

«منابع ساختاری در دموکراسی، حکومت و انتخابات» (BRIDGE) برای توسعه ظرفیت، به طور موفقیت‌آمیزی در بسیاری از کشورها در همه مراحل توسعه به کار گرفته شده است. همچنین شبکه اطلاع‌رسانی ACE، گنجینه‌ای از اطلاعات را درباره اجرای انتخابات در اختیار ارائه کرده است.

اعتماد و اطمینان

بازتعریف مجدد
چهره این نهاد
کاری بحران‌زا است؛
به‌خصوص در خلال
یک انتقال دموکراتیک و
هر جا که نما به طور
تاریخی تحت کنترل
حکومت‌ها بوده است.

اعتمادسازی عمومی و اطمینان به نما، اهمیتی دائمی دارد. بازتعریف مجدد چهره این نهاد کاری بحران‌زا است؛ به‌خصوص در خلال یک انتقال دموکراتیک و هر جا که نما به طور تاریخی تحت کنترل حکومت‌ها بوده است. هر جا که نما طی مذاکره با نخبگان تغییر چهره داده است، ممکن است سازوکار مذاکره راه‌گشای این هدف بوده باشد. ممکن است اپوزیسیون از طریق

درگیری یا مشارکت در مذاکرات، اطمینان معقولی را کسب کند و خود را مالک سازوکارهایی که در پیش است، بداند. ولی حتی هنگامی که گفتگو در بین نخبگان برای

یک گذار انتخاباتی در جریان است، باور به استقلال نما همواره و در نهایت باید به انتخاب کنندگان منتقل شود. این رأی انتخاب کنندگان است که باید به حساب آید، نه رهبران احزاب سیاسی.

اعتماد بین انتخاب کنندگان با دو عامل مربوط به هم تعیین می‌گردد: نفوذ احزاب سیاسی در بین انتخاب کنندگان و تدابیر ویژه (مانند تعلیمات مدنی و

ارتباط با جامعه مدنی) که نمای دوران گذار آن را اعمال می‌کند تا استقلال خود را استحکام بخشیده و آن را نشان دهد. هر جا که احزاب سیاسی و جامعه مدنی سازمان یافته باشند و در بخش عمده‌ای از انتخاب کنندگان نفوذ داشته باشند، اعتماد نخبگان نسبت به نما با وجود این ساختارها می‌تواند به مردم منتقل شود. هر آن جا که احزاب و اجتماعات ضعیف باشند یا اکثریت انتخاب کنندگان از طریق ساختارهای کانالیزه شده در سیاست شرکت نکنند، تدابیری که نما برای استحکام استقلال خود اتخاذ می‌کند، مهم تر است.

یک نمای گذار در بازتعریف خود به عنوان یک موجود مستقل از نظر سیاسی، باید قدرت رساندن رسای صدای اش را داشته باشد. مطالعه موردی غنا به طور واضحی نشان می‌دهد که کوشش‌ها و دستاورد کمسیون انتخاباتی (EC) برای استقرار کمیته مشورتی درون حزبی، به عنوان یک مجمع مشورتی و تعامل با احزاب سیاسی، چه اندازه موثر بوده است. این کار مستقیماً احزاب سیاسی را درگیر کار کرد و این پیام واضح را به انتخاب کنندگان داد که آن‌ها، چه وابستگی سیاسی داشته باشند چه نه، مجریان انتخابات به طریقی

کوشش‌های چشم‌گیر نما برای پرداختن به کمبودهای ثبت نام انتخاباتی نه فقط یک الزام تکنیکی برای برگزاری انتخاباتی معتبر است، بلکه موقعیتی گران‌بها برای تعامل با رأی‌دهندگان به شمار می‌رود.

متفاوت از گذشته عمل می‌کنند.

ارتباط با بازیگران سیاسی همراه با داشتن شفافیت، یک تدبیر اساسی برای اعتمادسازی است و نشان می‌دهد که یک نمای مستقل، از نظر سیاسی نباید از احزاب سیاسی جدا شود بلکه فقط باید از منافع حزبی آنان خود را دور و منزله نگه دارد.

عملیات ای.سی.غنا برای تلاش در زمینه حل انتقادهای مخالفان انتخابات قبلی، یک استراتژی موثر بود که برای تعریف کردن خود با اذعان به الگوهای قبلی تقلب‌های واقعی و پیگیری حل کردن آن‌ها با یک روش شفاف و مشورتی انجام شد.

هنگام انجام یک انتخابات، در جریان ثبت نام رأی‌دهندگان و رأی‌گیری، مردم در موقعیتی اصلی برای رویارویی مستقیم و بی‌رابطه با برگزارکنندگان انتخابات قرار دارند. هر سه مطالعه موردی اهمیت کوشش‌های نما را در پرداختن به کمبودهای واقعی یا بالقوه در ثبت نام انتخاباتی، که معمولاً ابزاری برای تقلب نظام‌های اقتدارگرا در امر انتخابات است، نشان می‌دهد. کوشش‌های چشم‌گیر نما برای پرداختن به کمبودهای ثبت نام انتخاباتی نه فقط یک الزام تکنیکی برای برگزاری انتخاباتی معتبر است، بلکه موقعیتی گران‌بها برای تعامل با رأی‌دهندگان به شمار می‌رود. با ارائه نشانه‌هایی برای ارزیابی شفافیت عملکرد تخصصی، لیاقت و استقلال سیاسی نما، می‌توان از این موقعیت برای معرفی چهره و به‌وجود آوردن انگاره‌ای مثبت از نما به شهروندان سود جست. حتی هنگامی که فقط فرصت محدودی باشد، که معمولاً در خلال دوران گذار چنین است، ثبت نام کامل رأی‌دهندگان یا به‌روز کردن ثبت نام قبلی، ابزار مهمی در اعتمادسازی و اطمینان‌دهی به شمار می‌آید.

توسعه راهکار ارتباطات، می‌تواند به حفظ اعتماد رأی‌دهندگان کمک کند. مهم است که این راهکار باید دربرگیرنده هر دو نوع رسانه‌های اجتماعی سنتی و جدید باشد. نما باید به پرداختن به یادگیری استفاده موثر از شبکه‌های رسانه‌های اجتماعی توجه ویژه‌ای داشته باشد؛ رسانه‌هایی که به تازگی در بسیاری از کشورها از جمله مصر و تونس نقش مهمی را در تحریک‌بخشیدن به معترضین، علیه نظام‌های اقتدارگرا ایفا کرده‌اند.

نهادهای دیگر

تثبیت نهادهای انتخاباتی، به اصلاحات موازی در کارآیی دیگر نهادهای کلیدی دموکراسی منجر می‌شود. اصلاح کیفیت انتخابات‌ها در دموکراسی‌های در حال تاسیس، احتیاج به یک نسل از «حلقه با فضیلت‌ها» در حول نهادهای حکومتی، بازیگران جامعه مدنی و حکومت قانون و پذیرش قواعد بازی به وسیله احزاب سیاسی دارد. (Hartlyn et al, 2008: 93) تحول دموکراتیک یک نما ممکن است به وسیله نهادهای دیگر به پیش رانده شود یا تضعیف شود.

به عنوان یک نهاد با اعتبار افقی (O'Donnell, 1994) ممکن است یک نما در رویکرد به استقلال، از سوی نهادهای مشابه دیگری مانند دادگاه‌های قانون اساسی، بازرسان یا بانک‌های مرکزی تشویق شود. برای مثال تصمیمات دادگاه قانون اساسی در شیلی، نقش مهمی در رفراندوم ۱۹۸۸ و فعال کردن مجدد مقام ناظر بر نهاد انتخابات (TRICEL)، که تا آن هنگام خاموش بود، داشت.

مطالعات موردی نشان می‌دهد چون نقش نیروهای امنیتی در یک نظام اقتدارگرا با خواسته‌های اقتدارگرا نه رژیم در هم ادغام می‌شود، با توجه به انتخابات پیش رو موقعیت آن‌ها در دوره انتقال، هم در سطح نخبگان و هم در سطح عموم مردم، بحرانی است. نشانه‌هایی وجود دارد که نیروهای امنیتی یا عناصر کلیدی درون نیروهای امنیتی، در هر سه مورد مطالعات موردی تلویحا از انتخابات حمایت می‌کردند تا آینده خود را از سرنوشت عرصه سیاسی جدا سازند. در مورد اندونزی، دیگر عامل مهم برای این جداسازی این بود که سران ارتش برای رقابت‌های انتخاباتی آزاد می‌شدند و نیروهای مسلح برای احتراز از به خطر انداختن آینده انتخاباتی اعضای خود، برای حمایت از انتخابات منصفانه - که به وسیله یک کمیسیون بی‌طرف و مستقل هدایت شود - انگیزه داشتند.

دیگر نهادهای بسیار مهم، رسانه‌ها و جامعه مدنی هستند. رسانه‌های مستقل و آزاد، کانال مهمی برای نما جهت مراده با رأی‌دهندگان و بازیگران سیاسی هستند. رسانه‌های عمومی همچنین به اشاعه‌دهندگان قوی داده‌ها و اطلاعات تبدیل شده‌اند. نما برای دسترسی به عموم می‌تواند از طریق کمپین‌های مدنی و آموزش رأی‌دهندگان از این

رسانه‌ها استفاده کند. نما همچنین در هر زمان باید ظرفیت عکس‌العمل رسانه‌ای لازم را در مقابل چالش‌ها و بحران‌هایی که سد راه استقلال‌اش می‌شوند، داشته باشد.

دیالوگ با تشکل‌های جامعه مدنی (CSO) یک راه دیگر برای ارتباط متقابل با رأی‌دهندگان است. بعضی از نماها ملاقات‌های منظم با تشکل‌های جامعه مدنی (CSO) را به عنوان سکویی برای اعتمادسازی و تبلیغ شفافیت خود برگزیده بودند. این تشکل‌ها می‌توانند در مناسبت‌های آموزشی مددکار نماها باشند. همچنین بسیاری ناظران محلی را به کار می‌گیرند تا بر اجرای انتخابات نظارت کنند و درباره کیفیت و اعتبار آن نظر بدهند.

یادداشت

۱. یک گذار را می‌توان فاصله بین یک رژیم سیاسی با دیگری تعریف کرد. مفهوم «گذار» در اینجا به دوره‌ای برای شانس دستیابی به یا پابرجایی دموکراسی اطلاق می‌شود.

۲. Carl Dundas در شبکه عاملان ACE:

<http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/469670784#815906622>, accessed 24 May 2012.

۳. برای اطلاع بیشتر از تامین مالی نماها رجوع کنید به:

Chapter 7 of International IDEA, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook (Stockholm: International IDEA, 2006).

۴. برای اطلاع بیشتر از مدل‌ها و اصول حل و فصل تخلفات انتخاباتی نگاه کنید به:

International IDEA, Electoral Justice: The International IDEA Handbook (Stockholm: International IDEA, 2010).

۵. برای مقایسه تفصیلی برتری‌های نماهای چندحزبی و متخصص‌محور نسبت به همدیگر، نگاه کنید به:

Chapter 4 of International IDEA, Electoral Management Design.

۲. مطالعات موردی

مطالعات موردی که در پی خواهد آمد، مروری بر تاریخ، نظام حکومتی و نمای در حال گذار دارد. همچنین به تحلیل‌هایی درباره هر مورد مطالعه می‌پردازد. اثرگذاری نظام و انتخابات معتبر در عرصه‌های دیگر، در هر مورد مطالعه در بخش پیوست با تصویری از شاخصه‌های آماری به نمایش گذاشته شده است که در آن‌ها تغییرات شاخصه‌های سیاسی کشورهای مورد مطالعه در مقایسه با تثبیت پیش‌رونده پروسه انتخابات به روشنی نشان داده شده است.

اندونزی

مرور تاریخی

اندونزی پس از کسب استقلال در پایان جنگ جهانی دوم، ادامه حکومت‌های اقتدارگرا را با ریاست جمهوری پیاپی سوکارنو (۱۹۴۵-۱۹۶۷) و سوهارتو (۱۹۶۷-۱۹۹۸) تجربه کرد. اولین قانون اساسی دوران استقلال اندونزی در زمان سوکارنو به تصویب رسید و در سال ۱۹۴۵ بازنگری شد. این قانون اساسی حاوی پنج اصل موسوم به «پانکاسیلا» است که به طور خلاصه عبارت بودند از: اعتقاد به خداوند متعال، بشردوستی، وطن‌پرستی -

که در قالب اتحاد اندونزی بیان شده بود -، دموکراسی شورایی و عدالت اجتماعی. این اصول فرهنگ سیاسی اندونزیایی را به عنوان پایه‌ای برای ملتی تازه به استقلال رسیده تعریف می‌کرد ولی بر حسب پانکاسیلا دموکراسی شورایی سوکارنو، گوناگونی‌ها و اختلافات سیاسی و اجتماعی، رفتارهایی منحرف تلقی می‌شدند.

پرزیدنت سوهارتو در خلال ۳۲ سال حکومت‌اش، بر پایه پانکاسیلا یک نظم جدید را آفرید و یک دولت بسیار متمرکز و تحت سلطه نظامیان را بنیان نهاد. دوره‌ای که شاخصه آن رشد اقتصادی چشم‌گیر و صنعتی‌شدن بود (Miguel et al, 2005) ولی فساد اداری و سرکوب مخالفان، که نفاق‌افکنان راه اتحاد و ثبات اندونزی وانمود می‌شدند، نیز از خصوصیات آن بود. عضویت در گروه «گلکار» (Golkar) - بازوی سیاسی نخبگان حاکم که خود را یک «گروه عامل» و نه یک حزب سیاسی می‌خواندند - برای راه یافتن به خدمات دولتی الزامی بود تا به این وسیله محوریت گروه «گلکار» تضمین شود.

پیروزی بلامنازع انتخاباتی «گلکار» در سال ۱۹۷۱، منجر به این شد که طیف وسیع سیاسی مخالف با قانون سال ۱۹۷۳ ساده‌سازی شدند. این کار در ۱۹۷۵ احزاب را مجبور کرد که یا منحل شوند یا اتحاد کنند. احزاب عمده مسلمان تحت عنوان «حزب متحد توسعه» (پی.پی.پی) متحد شدند، در حالی که احزاب مسیحی و سکولار عنوان «حزب دموکراتیک اندونزی» (پی.دی.آی) را برگزیدند. گلکار - که هدف آغازین آن مشارکت در سیاست و حمایت از سیاست بود - با حزب متحد توسعه و حزب دموکراتیک اندونزی، سه حزب دموکراتیک از نوع پانکسیلایی به شمار می‌آمدند. این سه حزب تحت نظارت وزارت کشور، تنها احزاب قانونی مجاز به شرکت در انتخابات به شمار می‌آمدند و فعالیت‌های سیاسی در اشکال دیگر غیرقانونی بود. آن‌ها به وسیله یک نهاد انتخاباتی برگزیده حکومت (ال.پی.یو)، هر پنج سال یک بار برای مشروعیت‌بخشی به فرمانروایی رژیم، انتخابات را به مثابه «جشنواره‌های دموکراسی» حکومت و با یک مدل نمای زیر نظر وزارت کشور اجرا می‌کردند.

گذار

تأثیر شدید بحران‌های مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ منجر به کناره‌گیری سوهارتو در ماه مه ۱۹۹۸ شد. این کناره‌گیری با فشار شدید مردم و ناآرامی‌های اجتماعی مربوط به آن همراه بود و در حالی به وقوع پیوست که او فقط دو ماه قبل از آن مجدداً به سمت خود انتخاب شده بود. در همان ماه، قدرت به معاون رئیس‌جمهور منتقل شد و تاریخ انتخابات جدید مجلس قانون‌گذاری برای ژوئن ۱۹۹۹ مقرر گردید. آن‌ها باید ۶۲ نماینده انتخابی را برای مجلس نمایندگان مردم (دی.پی.آر.)، که دارای ۵۰۰ کرسی بود، انتخاب می‌کردند. ۳۸ کرسی باقی‌مانده برای نمایندگان ارتش و پلیس رزرو شده بود. همچنین تاریخ انتخابات برای مجالس محلی و منطقه‌ای نیز معین گردید که در آن‌ها ۱۳۵ نماینده به انضمام ۶۵ نماینده عامل (بر اساس حوزه‌های رأی‌گیری، مناطق اشغالی، اقوام، مذاهب و هویت‌های نژادی) انتخاب می‌شدند تا روی هم ۷۰۰ کرسی مجلس پر شود و «مجلس مشورتی مردم» (ام.پی.آر.) را تشکیل دهند. قوانین سیاسی و انتخاباتی تکمیلی به سرعت در ژانویه ۱۹۹۹ تصویب شد و تطبیق داده شد تا چهارچوب قانونی انتخابات را تأمین کند. تغییرات در قوانین انتخابات باعث به‌وجود آمدن سریع بیش از ۱۵۰ حزب سیاسی شد. محدودیت‌های اعمال‌شده پس از سال ۱۹۶۷، که اعضای حزب کمونیست اندونزی (پی.کی.آی.) را از حق رأی محروم می‌کرد، در جهت دستیابی آنان به حق رأی عمومی حذف شد. بر طبق قوانین مصوب برای انتخابات ۱۹۹۹، صلاحیت ۴۸ حزب برای رقابت در انتخابات احراز شد. همچنین تغییر قوانین خدمات عمومی به تصویب رسید و محدودیت حمایت اجباری از «گلکار» برداشته شد و احراز بی‌طرفی سیاسی و کارآمدی تخصصی کارمندان بخش عمومی، جایگزین آن شد. مقررات مربوط به «سیاست‌های مالی» از دغدغه‌هایی مداوم، حتی تحت نظام حکومتی جدید بود، که تحت این مقررات مبالغ‌اهدایی اشخاص و موسسات پوشش داده می‌شدند و احزاب ملزم می‌شدند گزارش‌های مالی خود را هم قبل و هم بعد از انتخابات ارائه دهند.

کمیسیون ملی انتخابات (کی.پی.یو.) برای برگزاری انتخابات سال ۱۹۹۹ در ۱۰ مارس ۱۹۹۹ تأسیس شد. این نهاد در نظر گرفته شده بود «تا راه گسست از نظام انتخاباتی سابق

را، که در گذشته سازوکار انتخابات را دستکاری می کرد و اجازه ثقل و وسیع انتخاباتی را در آن می داد، هموار گرداند.» (Balais-Serrano and Ito, 1999: 10) «کمیسیون ملی انتخابات» جدیدالتاسیس، از نمایندگان ۴۸ حزب سیاسی در حال رقابت انتخاباتی و ۵ مامور حکومتی تشکیل شده بود. (کوشش شدید ولی ناموفقی نیز از سوی ارتش به عمل آمد تا آنان هم نماینده ای داشته باشند.)

شاید بهترین توصیف برای چنین کمیسینی، کمیسیون چندحزبی-دولتی باشد که در روند آن، آرای اعضایش وزن گذاری می شد. هر نماینده حزب یک رای داشت (مجموعاً ۴۸ رای)، در حالی که هر نماینده دولت به تنهایی ۹ رای داشت (مجموعاً ۴۵ رای) که کی.پی.یو با جایگزین شدن به جای نهاد سابق انتخاباتی، به عنوان نهاد عالی انتخاباتی با اقتدار سیاسی عمل می کرد. همچنین نهادینه کردن سازوکارهای تصدی کمیته ملی انتخابات (پی.پی.آی) به عنوان یک دبیرخانه برای مدیریت اداره کمیته های انتخابات محلی و منطقه ای انجام شد.

کی.پی.یو می توانست در نوبت اول رئیس و نایب رئیس خود را انتخاب کند. در گذشته این سمت ها با فرمان از بالا انتصاب می شدند. رئیس انتخاباتی کی.پی.یو جدید، رودینی - از وزیرای کشور سابق و رئیس کارمندان ارتش - بود که انتخابات سال ۱۹۹۲ را برگزار کرده بود، ولی هم زمان یکی از منتقدان سرشناس حکومت سابق نیز بود. به عنوان نماینده حزب ام.کی.جی.آر نیز او یکی از نمایندگان احزاب کمیسیون بود. رهبر پی.پی.آی، یاکوب توینگ بود که از اعضای عالی مرتبه گلکار به شمار می رفت؛ ولی در سال ۱۹۹۸ به حزب پی.دی.آی-پی پیوست و نامزد این حزب در کمیسیون بود. بعداً نیز توینگ رئیس کمیته مجلس مشورتی مردم، که کمیته بانفوذی به نام «پی.ای.اچ آی» بود، شد. «پی.ای.اچ آی» کمیته ویژه هدایت روند اصلاح قانون اساسی بود.

زمان فوق العاده کوتاه آمادگی برای انتخاب گذار ایجاد میکرد که چهارچوب قانونی در فاصله زمانی فقط پنج ماه قبل از انتخابات اصلاح و آماده شود. کوتاهی این زمان موجب به وجود آمدن مشکلات اجرایی شد. این مشکلات در گزارش های نظارت بر انتخابات ذکر گردیده اند؛ آنجا که یک گروه می گوید: «در عمل روابط بین کی.

پی.پی.یو، پی.پی.آی و دبیرخانه همیشه روان و خوب نبوده است و گاهی مقررات متناقض و ناکامل باعث آن بود. اغلب مشکل می شد دریافت که برای جواب به سوالات عملی و مهم چه تصمیمی باید اتخاذ شود؛ سوالاتی که عدم پاسخ گویی به آن‌ها منجر به گنج شدن بیش تر و عدم شفافیت می شد.» (National Democrat Institute 'NDI' and Carter Center, 1999: 7) به طور مشابه، ناظران عملکرد اعضای کمیته را زیر سوال بردند و گفتند: «با این که کی.پی.یو حجم بسیار زیادی کار را بلافاصله پس از تاسیس اش در ماه مارچ انجام می داد، چون خیلی از اعضای حزبی اش برای انتخابات نامزد شده بودند، زمان زیادی را صرف مبارزات انتخاباتی می کردند و این برای کمیته تاسف آمیز بود.» (NDI and Carter Center, 1999: 7)

عدم وجود قوانین مبسوط انتخاباتی، تردید و مجادله را در جزئیات مورد لزوم در نظام انتخاباتی پیش می آورد؛ شرح و بسطی که تدوین آن به کمیسیون واگذار شده بود. به کارگیری توافقات نهانی یکی از عوامل پیدایش مشکلات بود؛ توافقاتی که به احزاب اجازه می داد اتحادیه‌های ماقبل انتخاباتی را با هم تشکیل دهند و آرای شان را ترکیب کنند تا صندلی‌ها را به خود اختصاص دهند. روند این توافقات به طور اتفاقی و غیرمنتظره و با اصلاحات متعدد در طول انتخابات مدیریت می شد که به ایجاد بن بست پس از انتخابات منجر شد؛ به طوری که بسیاری از اعضای کی.پی.یو از تأیید نتایج انتخابات سر باز زدند. این تاخیر در اعلام نتایج فقط با حکم رئیس جمهور حبیبیه شکسته شد که آمرانه در چهارم اوت ۱۹۹۹ (تقریباً دو ماه پس از پایان انتخابات) فرمان صحت انتخابات را صادر کرد؛ حکمی که اجازه برقراری مجلس قانون گذاری را، البته بدون رسیدگی و حل شکایات اساسی در مورد اجرای انتخابات، می داد.

ام.پی.آر در سال ۱۹۹۹، عبدالرحمن وحید را به رئیس جمهوری و مگاواتی سوکارنوپوتری، دختر رئیس جمهور سابق، را به عنوان معاون رئیس جمهور انتخاب کرد. با این حال در جولای ۲۰۰۱، رئیس جمهور وحید از سوی ام.پی.آر و با مددگیری از نمایش قدرت ارتش در عرصه عمومی، استیضاح و مجبور به کناره گیری شد (Bagton: 363) و مگاواتی به ریاست جمهوری ارتقا یافت. همزمان با این وقایع، ام.پی.آر وارد

بحث‌های اصلاحات در چهارچوب قانون اساسی شد که به چهار ترمیم در خلال سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۲ انجامید. همان‌طور که قبلاً گفته شد، برای اطمینان از درستی مسیر و تداوم فرآیند اصلاح قانون اساسی، کمیته «پی.ای.اچ. آی» به ریاست ژاکوب توینگ شکل گرفت.

در پی اصلاحات قانون اساسی، رئیس جمهور می‌توانست با رأی مستقیم مردم حداکثر برای دو دوره انتخاب شود و همچنین باید عضویت کامل ام.پی.آر را (با حذف انتصابات از بخش‌های نظامی و امنیتی) می‌داشت. نیز این اصلاحات مشخص می‌کرد که کمیسیون انتخابات مستقل باشد و یک دادگاه قانون اساسی - مجزا از دادگاه عالی - را تشکیل می‌داد که رسیدگی به تقاضاها برای انحلال احزاب سیاسی و حل اختلافات بر سر نتایج انتخابات، در حیطه قدرتش بود. قانون کمیسیون مستقل انتخابات در سال ۲۰۰۳ تصویب شد. به‌ویژه چهار نفر از ۹ ماموری که برای کمیسیون عمومی انتخابات (کی.پی.یو) - که مستقل و جدید بود - تعیین می‌شدند در گیر گفتگو بر سر قانون بدنه می‌شدند. [۶] بدنه توسط شبکه آسیایی برای انتخابات آزاد (ANFREL) اعلام شد که مشخص کرد «برای اولین بار در اندونزی، انتخابات توسط کمیسیون عمومی انتخابات (کی.پی.یو) مدیریت می‌شود که مستقل است، سلسله مراتب ملی دارد و در سطوح ملی و استانی و شهری، دائمی است.» (Shimuzi and Hazri, 2004: 37)

پیشاپیش انتخاباتی که برای سال ۲۰۰۴ برنامه‌ریزی شده بود، یکی از نخستین اقدامات کمیسیون جدید، جمع‌آوری و تدوین اطلاعات برای یک فرم جدید ثبت نام انتخاباتی بود. به دلیل گستردگی و وسعت جزایر اندونزی این اقدام کار بسیار بزرگی بود ولی مسلماً سرمایه‌گذاری مهمی به شمار می‌رفت. بر حسب نظرسنجی‌های عمومی، که به وسیله نهاد بین‌المللی سیستم انتخاباتی (آی.اف.ای.اس) قبل از انتخابات ۲۰۰۴ انجام شد، کی.پی.یو از خوش‌نامی ۶۰ درصدی برخوردار بود. ۶۴ درصد از این عده معتقد بودند که این نهاد بی‌طرف است ولی ۱۹ درصد آنان چنین عقیده‌ای نداشتند. بر حسب مجموع جواب‌های داده‌شده، ۶۵ درصد انتظار داشتند که انتخابات ۲۰۰۴ انتخاباتی آزاد و منصفانه خواهد بود ولی ۱۵ درصد چنین عقیده‌ای نداشتند.

انتخابات ۲۰۰۴، اولین آزمایش برای کی.پی.یو. مستقل، یک چالش عملیاتی بزرگ بود. انتخابات سراسری برای مجلس قانون گذاری (دی.پی.آر) و برای مجالس محلی و منطقه ای و مجالس شهری در آپریل ۲۰۰۴ برگزار شد؛ به خوبی اولین و دومین دور انتخابات ریاست جمهوری در جولای و سپتامبر همان سال. علاوه بر تصحیح سیستم ثبت نام رأی دهندگان، کی.پی.یو. شالوده سیستم کامپیوتری را برای جمع آوری نتایج آرا به طور مرکزی از حوزه های رأی گیری، بنیان نهاد. کار آیی کی.پی.یو. نسبت به انتخابات های گذشته وجه بارز موفقیت اصلاحات بود؛ هر چند که تنش های بین کی.پی.یو. و کمیته نظارت بر انتخابات (Panwaslu)، به خصوص در مورد رسیدگی به شکایات انتخاباتی و ارجاع آنان به دادگاه قانون اساسی، مشهود بود. (Shimuzi and Hazri: 2004)

انتقال قدرت از رئیس جمهور مگاواتی به برنده انتخابات، رئیس جمهور سوسیلو بامبانگ یودهویونو، به طور وسیعی یک موفقیت چشم گیر برای این سازو کار به حساب آمد. در اندونزی بار دیگر در سال ۲۰۰۹ برای مجلس قانون گذاری و ریاست جمهوری انتخابات برگزار شد. پرزیدنت یوهونو به علت موفقیت در کار آیی اقتصادی و مبارزه با فساد، با اقبال گسترده ای دوباره انتخاب شد. در این زمان تغییرات قانونی برای اعضای کی.پی.یو. در نظر گرفته شد؛ به این شکل که نمایندگی اعضای احزاب باید مجددا در کمیسیون احراز می شد. قانون جدید کی.پی.یو، که در ۲۰۱۱ تصویب شد، شرط قبلی را از پیش پای کاندیداهای احزاب برداشت که طبق آن کاندیداها باید حداقل پنج سال قبل از تاریخ نامزدی برای انتخابات در کمیسیون حزب مربوطه عضویت می داشتند. این تغییر به وسیله دادگاه قانون اساسی مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شد و قانون قبلی ایفا گردید.

تحلیل ها

گذار اندونزی از یک نظام اقتدارگرا به دموکراسی انتخاباتی، نتیجه به اوج رسیدن بسیاری از عوامل بود که زمینه را برای تصویب یک نمای مستقل فراهم کرد. بحران های ملی که در ۱۹۹۸ سوهارتو را به استعفا سوق داد، تا حدودی به دست قشر متوسط در حال

ظهوری انجام شد که تکامل خود را مدیون رفاه اقتصادی حاصل عملکرد دولت موسوم به «نظم نوین» بود. آسیب‌های بحران‌های اقتصادی آسیا به طور موثری هماهنگی زمانی لازمی که برای ادامه سلطه گلکار ضروری بود، یعنی اصلاح استانداردهای زندگی و ثبات اطمینان‌بخش اقتصادی، را بحرانی کرده بود. عدم شفافیت و نمایندگی بامعنا در کشوری که در واقع یک کشور تک‌حزبی بود، همراه با فساد پر دامنه و شرایط اقتصادی رو به کاهش، دیگر قابل دفاع نبود.

انتقال تصدی‌گری انتخابات از یک نهاد به شدت کنترل‌شده دولتی به یک نهاد مختلط حزبی-دولتی و سپس به یک مدل مستقل، بسیار جالب توجه است. گذار در میان یک انفجار در تعداد احزاب صورت پذیرفت که تشنه به دست آوردن موقعیت‌ها برای اظهار نظرات‌شان تحت حکمرانی دولت «نظم نوین» بودند. نهاد حزبی اولیه، در زمانی که گلکار هنوز بر مسند خدمات عمومی و دولتی باقی بود، منطقی برای ایجاد وفاق و کاهش عدم اعتماد لازم بود. اکثریت قریب به اتفاق نمایندگان حزبی در کمیسیون، با توجه به فشرده‌گی زمانی برای اجرای انتخابات گذار احتیاج به یک نما را - که قادر به به کارگیری یک سازوکار تصمیم‌گیری موثر برای جواب‌گویی به الزامات پروسه انتخاباتی باشد - درک می‌کردند.

تعامل بین تصمیم‌گیری به موقع و موثر از یک سو و نمایندگی جامع و شامل از سوی دیگر، یک معمای عمومی برای نهادهای چندحزبی است. با عنایت به شرایط اجتماعی و سیاسی دوره گذار اندونزی در سال ۱۹۹۹، جامعیت و شمول نمایندگی به طور منطقی حسن بیش‌تری از موثر بودن تصمیمات داشت. هرچند بالاخره این پدیده که اعضای کمیسیونی که برای انتخابات فعالیت می‌کردند هم‌زمان مسئول برگزاری انتخابات نیز بودند و همچنین فروریختن اتحاد در محیط پس از انتخابات، منطبق تصویب یک مدل نمای غالباً تخصصی و مستقل را ارائه داد.

علی‌رغم جلوگیری طولانی مدت از فعالیت سیاسی گلکار، پی.پی.پی و پی.دی.آی خود را سریعاً با الزامات رقابت سیاسی تطبیق دادند و تبدیل به احزابی قوی در گذار ۱۹۹۹ شدند. به همین ترتیب نشو و نمای انفجار آمیز احزاب مشابه - که از انجمن‌های گوناگون

پدیدار می شدند - و سرعت بسیج شدن شان از لحاظ سیاسی، نشان می داد علی رغم سالها سکوت و سکون سیاسی، مهارت های سیاسی قابل انتقال به آسانی برای کمک به رقابت کثرت گرایانه در دسترس بود. مشارکت سازمان یافته، که هم به وسیله احزاب قدیمی و هم احزاب نوظهور به سرعت بسیج می شد، و مشارکت آنان در نمایندگی حزب کی. پی. یو نشان می داد مجادله احزاب، یک مجرای مهم برای تولید اعتماد به نما است. اعتمادی که پس از انتخابات به دنبال اختلاف بر سر نتایج آن شکسته شد، به شکل مشابهی راه را برای این که عموم مردم پذیرای ایده یک نمای مستقل باشند، باز کرد.

ظهور اشخاص و چهره های کلیدی در صحنه به اندازه همان پروسه انتخابات ۱۹۹۹ و اصلاحات متعاقب قانون اساسی، مهم بود. تجربیات رئیس کی. پی. یو - رودینی - از انتخابات ۱۹۹۲ و تجربه وسیعی که او از حضور میان چهره های سیاسی کسب کرده بود، علی رغم آشفتنگی و اغتشاش در اعتراض به نتایج انتخابات ۱۹۹۹، برای انتخابات انتقالی سال ۱۹۹۹ مهم بود. نفوذ ژاکوب توینگ، از یک سو به خاطر تجربه اش به عنوان رأس پی. پی. آی در ۱۹۹۹ و از سوی دیگر به دلیل ریاستش بر «پی. ای. اچ آی» کمیته قانون اساسی، اثر مثبت خود را بر قاطعیت او برای تامین ترتیبات برای کمیسیون مستقل، که در ۲۰۰۳ ظهور پیدا کرد، نشان داد. همچنین مشارکت چهار نفر از ۹ عضو کمیسیون آینده در طرح ریزی قوانین انتخابات عمومی ۲۰۰۲، موجب شد آشنایی صمیمی آنان نه تنها در انشای قوانین بلکه در طبیعت قرارومدارها و روح هم گرایی برای زیربنای مفاد تصویب شده اثر بگذارد. [۷]

این وضعیت، که به وسیله ارتش اندونزی ترتیب داده شده بود، نیز یک عامل تعیین کننده و کلیدی گذار بود که نتیجه آن تثبیت اوضاع و انجام انتخابات بود. خروج نیروهای مسئله دار از صحنه انتخابات را نمی شد با اجبار عملی کرد؛ با این حال یک سنت قوی وفاداری به قانون اساسی و تعهد به ثبات داخلی و اتحاد وجود داشت. تضمین عدم دخالت ارتش در ابتدا خالی از مشکلات نبود. این تمایل در دخالت به صورت اصرار بر داشتن یک نماینده در کی. پی. یو انتقالی خود را نشان می داد. اما نمایش قدرت بعدی ارتش، حمایت از اتهام پرزیدنت وحید بود. ارتش با پذیرش از دست دادن کرسی هایش

در مجامع، خود را متمایل به کناره‌گیری از نقش ظاهری در حکومت و دوری از صحنه سیاسی نشان می‌داد.

همچنین نکته قابل توجه این که، یک پدیده خاص اندونزی در دوران گذار این بود که سران عالی‌رتبه نظامی پس از بازنشستگی از ارتش توانستند به طور موفقیت‌آمیزی در رقابت‌های انتخاباتی شرکت کنند. با گشوده‌بودن این شاهراه، که به طور بارزی به روی آنان باز بود، انگیزه اندکی برای دخالت در جریان اجرای انتخابات باقی مانده بود. سرویس‌های نظامی فهمیدند که با دخالت در سیاست ممکن است آینده اعضای خود را در مبارزات انتخاباتی به خطر بیفکنند. در نتیجه آن‌ها برای حمایت از یک کمیسیون بی‌طرف و مستقل مدیریت انتخابات آزاد و منصفانه انگیزه یافتند.

یادداشت

۶. رجوع شود به مصاحبه دکتر چوسنال ماری‌یاه، کمیسیونر قبلی کی.پی.یو، ۲۹ اکتبر

۲۰۱۱.

۷. همان.

غنا

مروری تاریخی

غنا استقلال خود را در سال ۱۹۵۷ طی یک دوران گذار از مسیر انتخابات‌ها به دست آورد. در پی انتخابات سراسری سال‌های ۱۹۵۱ و ۱۹۵۴ و در میان جنبش‌های هماهنگ مدنی و سیاسی، حکومت انگلستان سرانجام با تعیین یک تاریخ قطعی برای استقلال موافقت کرد؛ به شرطی که اکثریت معقولی از طرفداران استقلال در انتخابات ۱۹۵۶ مجلس قانون‌گذاری پیروز شوند. مبلغ اصلی استقلال، حزب پیمان مردم (سی.پی.پی.)، ۷۱ کرسی از ۱۰۴ کرسی را کسب کرد. انگلستان به پیمان خود وفا کرد و غنا استقلال خود را به دست آورد. در سال ۱۹۶۰ یک قانون اساسی جدید، غنا را از نظام پارلمانی به یک جمهوری - که در راس آن رئیس‌جمهوری با اختیارات زیاد قرار داشت - تبدیل کرد. با این حال متعاقباً در سال ۱۹۶۴ یک رفراندوم قانون اساسی، این کشور را به نظامی تک‌حزبی تبدیل کرد. در فوریه ۱۹۶۶ رژیم حاکم با یک کودتا براندازی شد. مشخصه اصلی دوره‌های پس از آن، بازگشت به حکومت مدنی و سپس کودتاهای پی‌درپی بود. علی‌رغم این حوادث همواره یک سیستم حزبی و سنت رقابت انتخاباتی ادامه داشت: «انتخابات و احزاب سیاسی پابرجا به اندازه کودتاهای نظامی، میراث تاریخی این دوره غنا هستند.» (Lyons, 1999: 159) غنا همچنین در تاریخ خود از وجود مجریان مستقل انتخاباتی بهره‌مند بوده است. بلافاصله قبل از استقلال، مسئولیت اداره انتخابات از یک وزارتخانه حکومت محلی به نهاد مستقلی، که تنها یک مامور عالی‌رتبه بر آن نظارت می‌کرد، واگذار شد. انتخاباتی که با نظارت این ناظر منفرد اجرا شد، معتبر تلقی گردید؛ برای این که به طور تاریخی یک سنت پابرجا برای وجود نمای مستقل و خواست و انتظار عمومی رأی‌دهندگان برای انجام انتخابات منصفانه وجود داشت. (Deboah et al, 2010: 1) در سال ۱۹۸۱ جی.جی. راولینگز در غنا قدرت را با کودتا در دست گرفت که دوره‌ای از سرکوب و خشونت حاصل آن بود. فعالان سیاسی و مدنی ربوده یا ناپدید می‌شدند. کشور، دورانی از خفقان و سکوت را تجربه کرد که در خلال آن انتقادهای مختصری از سیاست‌ها و کارهای حکومت شد. با این حال راولینگز خودش فرآیند

اصلاحات سیستم سیاسی را در اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز کرد. بر اثر مواجهه با فشار مدنی در داخل و انتظارات بین‌المللی برای آزادسازی فضای سیاسی و برای تامین بودجه، راولینگز پذیرفت که پروسه اصلاحات سیاسی را شروع کند. در سال ۱۹۸۸ او بر اساس طرحی بر مبنای قانون اساسی برنامه‌ای را برای بازگشت خود به حکومت ارائه داد که شامل پذیرفتن یک قانون اساسی جدید، تن دادن به انتخابات و ایجاد جمهوری چهارم بود.

گذار

در گام اول گذار، یک فرماندوم قانون اساسی به وسیله «کمیسیون موقت انتخاباتی ملی» (آی.ان.ای.سی) برگزار شد. این کمیسیون، که در زمان کوتاهی تشکیل شد، به طور عمومی فاقد اعتماد هم‌پوزیسیون سیاسی و هم جامعه مدنی بود. قانون اساسی جدید یک نمای به ظاهر مستقل را به نام کمیسیون انتخابات (ای.سی) برقرار کرد. بر حسب نقشه گذار، ای.سی موظف شد که انتخابات رئیس جمهوری و مجلس را در نوامبر و دسامبر ۱۹۹۲ برگزار کند.

ماموران عالی‌رتبه ای.سی را رئیس جمهور منصوب می‌کرد که به وسیله شورای کشوری تنفیذ می‌شدند. بر اساس نهاد مربوطه در قانون اساسی نمی‌شد آن‌ها را جز به علت جنون و وضع جسمانی - که هر دو باید به تایید پزشکان متخصص می‌رسید - از کار برکنار کرد. این ماموران انتصابی تا سال ۱۹۷۰ به کار خود تحت شرایطی همانند قضات دادگاه ادامه دادند.

ای.سی شکایات مربوط به ثبت نام و اخذ رأی را به عهده داشت، در حالی که شکایات پس از انتخابات - که مربوط به نتایج انتخابات بود - به وسیله قوه قضاییه رسیدگی می‌شد. دیگر قدرت کلیدی ای.سی در این بود که می‌توانست مقررات داخلی خود را با توجه به جریان انتخابات تغییر دهد؛ این شامل تامین استقلال عمل و عدم وابستگی آن به قانون اساسی بود. (International Idea, 2006: 62; Debah et al, 2010: 11-12)

ای.سی شاید از این قدرت‌ها بهره جسته بود، ولی زمان آمادگی برای انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۲ به سختی به شش ماه می‌رسید. چنانچه لیون اشاره می‌کند «بر اساس آنچه

بسیاری از ناظران گواهی داده‌اند بازبینی قوانین بازی انتخابات دور از سطح انتظار بود. انتخابات ریاست جمهوری خدشه‌دار بود، با عجله انجام شده بود و ثبت نام رأی‌دهندگان دقیق نبود. کمیسیون انتخاباتی به وسیله راولینگر منصوب شده بود و به وسیله مخالفان، متهم به جانب‌داری بود و دست‌کاری در اجرای انتخابات امکان داشت. (Lyons, 1999: 162) با وجود این چنان‌چه عده‌ای از ناظران پس از انتخابات گزارش می‌دهند و از سوی دیگر علاوه بر دبیرخانه کشورهای مشترک‌المنافع، بنیاد کارتر نیز تاکید دارد، این کاستی‌ها تاثیر مهمی بر نتایج انتخابات نداشت. (Lyons, 1999: 162) راولینگر حمایت تعیین‌کننده روستاییان را داشت و احتمالاً در یک انتخابات منصفانه نیز برنده انتخابات بود.

احساس تقلب در فراندوم از سوی آی.ان.ای.سی و فقدان اعتماد به ای.سی در خلال انتخابات ریاست جمهوری، مخالفان را مصمم کرد تا انتخابات پارلمان را در سال ۱۹۹۲ تحریم کنند. لیست بلندبالایی از شکایات انتخاباتی گردآوری شد و تحت عنوان «رأی دزدیده‌شده» به صورت گسترده منتشر شد. همچنین در خلال فاصله زمانی ۱۹۹۲ - ۱۹۹۶ نهادهای دیگری مانند دیوان عالی، «استقلال رو به افزایشی را از احزاب حاکم نشان دادند.» (Lyon, 1999: 163)

این واقعیت که ای.سی در خلال این مدت دو اقدام برای دفاع از اعتبار و بی‌طرفی خود انجام داد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اولاً ای.سی در ۱۹۹۴، یعنی دو سال قبل از انجام انتخابات بعدی ریاست جمهوری، یک کمیته مشورتی بین‌الاحزاب (آی.پی.ای.سی) تشکیل داد. آی.پی.ای.سی در درون ای.سی به ابتکار خود، بر حسب ارزیابی از عدم اعتماد اپوزیسیون و نیز به این علت که ماموران عالی‌رتبه ای.سی هنوز همان‌ها بودند که از طرف روگینک منصوب شده بودند، تصمیم گرفت که در جریان عمل با درگیر کردن احزاب در تصمیم‌گیری، نسبت به اجرای انتخابات اعتمادسازی کند و ای.سی در این کار درجه بالایی از وجدان را به نمایش گذاشت. «با وجود این که بعضی اتهاماتی که در "رأی دزدیده‌شده" مطرح شده بود متقن نبود، کمیسیون انتخابات همه شکایات را جدی تلقی کرد و معیارهای زیادی را در نظر گرفت تا به مخالفان اطمینان بدهد که هر گونه تلاش برای تقلب در انتخابات تشخیص داده می‌شود.» (Lyons, 1999: 163-4)

دومین اقدام حیاتی، تجدید نظر در پروسه ثبت نام انتخابات و اصلاح کامل آن بود. ثبت نام جدید تحت نظر غیررسمی آی.پی.ای.سی بود. اقدامات حراستی جدید شامل این نکات بود: رأی دهندگان در همان محلی که ثبت نام می کردند رأی می دادند، نمایندگان احزاب سیاسی بر سازوکار اجرای انتخابات نظارت می کردند و لیست های موقتی به رأی دهندگان نشان داده می شد تا آن ها را مشاهده کنند و [برای رفع اشتباهات احتمالی در برگه رأی] تصحیحاتی را به عمل آورند. (نتیجه آن شرکت ۷۳ درصد از واجدین شرایط رأی دهی در انتخابات بود). این لیست به احزاب سیاسی ارائه شد و کارت شناسایی عکس دار برای رأی دهندگان صادر شد. در نتیجه این اقدامات «در روز انتخابات اکثر مخالفان صحت فهرست انتخاباتی را پذیرفتند و این کار یک مشاخره عمده را، که مشروعیت انتخابات ۱۹۹۲ را تضعیف می کرد، از میان برداشت.» (Lyons, 1999: 164)

تعدادی از اصلاحات فنی مانند به کارگیری صندوق های رأی قابل رؤیت (شفاف)، مونیورهای رأی گیری و جوهر پاک نشدنی نیز در انتخابات ۱۹۹۶ به کار گرفته شدند. (Debrah et al, 2010: 16)

علاوه فشار پنهان دیپلماتیک برای اطمینان از این که احزاب بدبین در آی.پی.ای.سی باقی بمانند، وجود داشت. (Debrah et al, 2010: 13; Lyons, 1999: 164) در نتیجه مخالفان به تحریم انتخابات پایان دادند و نتایج انتخابات ۱۹۹۶ را، با وجود پیروزی دوباره راولینگز، پذیرفتند. در انتخابات سال ۲۰۰۰، که آی.سی آن را اجرا و هدایت کرد، این نهاد اعتبار چشم گیری را از آن خود کرد؛ حزب حاکم باخت و شکست خود را پذیرفت.

تحلیل ها

ای.سی غنا، استقلال خود را به فاصله نسبتاً اندکی پس از تاسیس به دست آورد. قانون اساسی ۱۹۹۲ موجبات استقلال ظاهری و خودمختاری آن را تامین می کرد. شرایط و جدول زمانی، ای.سی را با ضرب الاجل انجام انتخابات ریاست جمهوری نوامبر ۱۹۹۲ روبه رو می کرد. این محدودیت زمانی، شانس اندکی به توسعه هویت آن و سازوکارهای عملیاتی می داد یا به سوء برداشت از آن دامن می زد.

انتقادهای از انتخابات ریاست جمهوری و تحریم انتخابات مجلس قانون گذاری به وسیله مخالفان، ضعف بنیان های ای.سی را برای استقلال سیاسی آن آشکار کرد، ولی اقداماتی که ای.سی پس از انتخابات ۱۹۹۲ و پس از تشخیص نقاط ضعف و تمرکز بر این نقیصه اتخاذ کرد، باعث تقویت این بنیان ها شد. تنها عامل بسیار مهم، عزم راسخ آن بود که با تصمیمات فوری برای دفاع از استقلال خود همراه با حمایت احزاب سیاسی و جامعه مدنی و تا حدودی جامعه بین المللی ابراز شد.

ای.سی تمام توان خود را به کار برد تا تضمین استقلال سیاسی خود را نشان دهد. اعمال این نیرو به او اجازه داد تا آی.پی.ای.سی را تاسیس کند و مقررات ویژه حاکم بر تشریفات ثبت نام رأی دهندگان را در انتخابات ۱۹۹۵ تنظیم کند. استفاده کامل از این نیروها «ماشین هدایت و اداره یک انتخابات معتبر را به حرکت در آورد.» (Debrah et al, 2010: 11-12)

تمایل یک نما به استفاده از قدرت هایش در راهی که احتمال داشت قدرت حاکم را به مقاومت وا دارد، مستلزم یک درجه نامتعارف (بالا) در رهبری است. اعمال چنین رهبری ای، جزء اساسی یک «رهبری بدون اضطراب و تشویش» است که به طرق مختلف به وسیله یک نمای مستقل اجرا می شود. در مورد غنا، عملیات مخصوص ماموران عالی رتبه نقش مهمی ایفا کرد: «کوادوو آفاری-گیان، رئیس کمیسیون انتخابات، برتری احزاب سیاسی و فعالان مدنی را در سازوکار اجرایی انتخابات تأمین کرد.» (Lyons, 1999: 163)

آی.پی.ای.سی در دوران گذار ای.سی سه کار مهم انجام داد: ایجاد تفاهم با نخبگان سیاسی و جذب اعتماد آنان، اصلاحات فنی و تکنیکی در اجرای انتخابات و تبلیغ این پیام که ای.سی قصد دارد قابلیت اعتماد و استقلال خود را نشان دهد. این نهاد توانست به هر سه این اهداف نایل آید؛ زیرا نظام چندحزبی موجود در غنا عامل موثری برای انتقال اعتماد پذیری، صمیمیت و خلوص ای.سی به مردم بود. چنانچه بعضی از ناظران ثبت کرده اند «سیستم سیاسی برآمده از انتخابات ۱۹۹۲ به علت اجماع نظر نخبگان اجتماع، ضرورت برگزاری یک انتخابات معتبر را برای داشتن یک نظام دموکراتیک به شدت

در یافته بود و حامی برگزاری انتخابات و سیستم چندحزبی بود.» (Debrah et al, 2010: 2)

آی.پی.ای.سی همچنین به انجمنی برای رسیدگی به شکایات انتخاباتی تبدیل شده بود. در عین حال کانالی بود که جلوی شکایات بیهوده را می گرفت و هم‌زمان موجب تقویت حس اعتماد بود. این نهاد با این کار از دو نقطه کلیدی حمایت می کرد: اولاً آی.سی، خود را از احزاب سیاسی دور نمی کرد ولی در عین حال نسبت به هر اعمال فشار عمده‌ای مقاوم بود؛ ثانیاً با وجود این که هیچ الزامی برای تبدیل شدن به یک انجمن مشورتی نداشت، آی.سی تعهد خود را برای تصمیم‌گیری‌های شفاف و جامع نشان می داد. در عین حالی که آی.پی.ای.سی ابزاری برای تعبیه و تعمیق تفاهم بین نخبگان بود، ثبت نام انتخاباتی یک ضرورت فنی و یک ممارست در روابط عمومی برای جذب رأی‌دهندگان بیش‌تر بود. عملکرد هم‌زمان این دو (آی.پی.ای.سی و آی.سی) یک دایره فضیلتی به وجود می آورد که دسترسی آی.سی را به رأی‌دهندگان در دو سطح ممکن می ساخت: به وسیله کانال‌های پابرجای احزاب موجود (از طریق آی.پی.ای.سی) و با تجربه مستقیم از راه انجام ثبت نام رأی‌دهندگان برای انتخابات سال ۱۹۹۵. کوشش‌های آی.سی برای اصلاح مقررات ثبت نام رأی‌دهندگان، امکان تماس مستقیم را با آنان فراهم آورده بود. درصد بالای شرکت در انتخابات (۷۳ درصد) و پروسه نمایش و چالش آن، سطح تحصیلات و مشارکت رأی‌دهندگان را نشان داد. چنین نمایشی احتمالاً منبع احیا خواست‌های جامعه مدنی در این انتخابات بود. به عنوان مثال در سال ۱۹۹۲، دویست ناظر وجود داشت ولی در سال ۱۹۹۶ این رقم به ۴۲۰۰ ناظر رسید. (Gyimah-Boadi, 1999: 173)

تقسیم مسئولیت‌ها بین آی.سی و قوه قضائیه در مورد شکایات انتخاباتی یا چالش‌های مربوطه تاثیر مستقیمی بر طبیعت و نوع فشارهای وارده بر نما دارد. یک نما که مسئولیت همه‌جانبه رسیدگی به شکایات انتخاباتی را داشته باشد، درجه بالایی از کنترل را خواهد داشت؛ ولی در عین حال سطح بالایی از فشار نیز به این نهاد وارد خواهد آمد. تقسیم مسئولیت با قوه قضائیه مقداری از بار فشار وارده بر نما را خواهد کاست، ولی یک مولفه حیاتی فرآیند انتخابات را در معرض تاثیرپذیری از یک موسسه دیگر می کند.

آی.سی در غنا، خوش‌نامی و کارآیی به دست آورده بود، ولی سازوکار قوه قضائیه

«سنگین و آهسته» توصیف می‌شد. (Drehbah et al, 2010: 6) علی‌رغم این انتقادات، با به‌وجود آوردن یک خروجی برای بعضی از فشارها - که ممکن بود در غیر این صورت زیادتر شود - در نهایت بازی به نفع ای.سی تمام شد. همچنین کوشش‌های موثر ای.سی برای مدیریت چهره نهاده خود، رأی‌دهندگان را مطمئن می‌ساخت که مسئولیت‌ها برای اتخاذ تصمیمات اساسی به طور صحیحی واگذار شده است.

پروژه منصوب کردن ماموران عالی‌رتبه کمیسیون انتخابات در غنا، نمود دیگری از چگونگی پیشرفت استقلال سیاسی و بدون واگمه نما بود. کارآمدی یک مامور عالی‌رتبه نما در دوران زندگی شغلی‌اش، یک مسئله مهم در چگونگی طراحی نما است. از یک سو ممکن است اطمینان از امنیت شغلی مسئله حیاتی صاحبان مناصب شمرده شود، زیرا بدون آن امکان فساد و رفتار همراه با ترس و واگمه در آنان ایجاد می‌شود؛ از طرف دیگر نیز شرایط سخت برکناری صاحبان مناصب می‌تواند باعث جافتادن فساد شود. برای متعادل کردن این ملاحظات، باید هر دو ملاحظه را موردی و با توجه به شخصیت فرد مورد نظر اعمال کرد. در مورد غنا، ماموران عالی‌رتبه در دوران تصدی می‌توانستند قدرت خود را با مقاومت در برابر فشار قوه مجریه نشان دهند. (برای نمونه‌های مشخص مراجعه کنید به: ۶، ۱۲، ۲۰۱۰: Debrah et al) علاوه بر آن، نمونه‌های تاریخی بی‌طرفی ماموران عالی‌رتبه، استاندارد را از کارآمدی برقرار کرد که می‌توان انتظار داشت ماموران بعدی از آن پیروی کنند.

شیلی مرور تاریخی

در سال ۱۹۷۳ یک کودتا به رهبری ژنرال آگوستو پینوشه و دیگر سران نیروهای مسلح شیلی، رئیس‌جمهور منتخب آن کشور - سالوادور آلنده - را از کار برکنار کرد. در سال ۱۹۷۸ رژیم نظامی که در ظاهر به وسیله پینوشه رهبری می‌شد، یک فراندوم ترتیب داد تا به رژیم نظامی مشروعیت ببخشد. سوالی که رأی‌دهندگان با آن روبه‌رو بودند، رأی «آری» یا «نه» به صلاحیت رژیم برای ایجاد یک نظم سیاسی و ساختاری بود. این فراندوم حاکی از نیاز پینوشه به بازتعریف مشروعیت خویش بر مبنای صندوق رأی بود، نه با قدرت‌نمایی و رژه دسته‌های نظامی که او در کودتا به کار برده بود. (Drake and Jaksic, 1991: 38) این کار همچنین تاکتیکی برای مبارزه داخلی درون رژیم نظامی بود. ابتدا تصور می‌شد که ریاست جمهوری در میان سرویس‌ها حالت گردان خواهد داشت، ولی ارتش و به تبع آن پینوشه در فکر حفظ آن بودند.

در سال ۱۹۷۸ فراندوم، ۷۵ درصد رأی آری به دست آورد و مقام پینوشه تثبیت شد. هرچند این فراندوم با محدودیت شدیدی، که بر کمپین‌های مخالفان اعمال شد، انجام گرفت ولی قضاوت در مورد صحت انجام آن مشکل است. با وجودی که ظاهراً تقلب فاحشی صورت پذیرفته بود، ولی از رأی‌دهندگان ثبت نام نشده بود و اوراق رأی به وسیله متصدیان حکومت خوانده و شمارش شد. بنابراین پتانسیل وقوع تقلب در اعلام نتایج آن بالا بود. (Drake and Jaksic, 1991: 54)

پس از فراندوم، پینوشه فوراً دست به کار ایجاد یک «نظم پایه‌ای» شد. این کار در قالب تهیه پیش‌نویس قانون اساسی برای نهادینه کردن «دموکراسی محافظتی» بود. به عنوان مثال اعضای مجلس اول منصوب بودند و انتخاب نشدند. محافظت دموکراسی بنا بود به وسیله ارتش انجام شود و به‌خصوص به وسیله نیروی زمینی که نیروی زیادی برای تاثیرگذاری در زندگی سیاسی ملت داشت. پیش‌نویس قانون اساسی، در یک فراندوم غیررقابتی دیگر در سال ۱۹۸۰ به تصویب رسید که ۶۷ درصد آرا را به دست آورده بود. باز هم کاندیداهای مخالفان به سختی می‌توانستند رقابت کنند. کولیر و ساتر چنین

نتیجه گرفتند: «روی هم رفته آسان به نظر نمی آید که نتایج رفراندوم را یک بیان شفاف و خواست عمومی تلقی کرد.» (Collier and Sater, 1996: 364) در عین حال آن‌ها تاکید کرده‌اند که: «در این دوره شیلی بر اثر اصلاحات اقتصادی رژیم، از یک اقتصاد قوی برخوردار شد. به عنوان امتیازی به مخالفان، قانون اساسی ۱۹۸۰ مقرر کرده بود که رفراندوم قانون اساسی دیگری در سال ۱۹۸۸ صورت پذیرد.»

«دموکراسی محافظتی» تقریباً بلافاصله امتحان خود را بازپس داد؛ هنگامی که در اوایل ۱۹۸۰ یک بحران اقتصادی شدید تظاهرات مردم علیه رژیم را تشدید کرد و سبب ظهور گروه کوچکی شد که در پیشاپیش رفراندوم ۱۹۸۸، برای آزادی‌های بیش تر تبلیغ می کردند. رفراندوم برای این طراحی شده بود که نظام اقتدارگرا را ابقا کند و ادامه دهد، نه این که آن را از قدرت برکنار کند. (Drake and Jalsiç, 1991: 7) با این حال برای رأی دهندگان و مخالفان یک فرصت را به ارمغان می آورد. مخالفان ابتدا قصد شرکت در رفراندوم را نداشتند؛ زیرا بر این باور بودند که شرکت در رفراندومی که احتمال تقلب در آن می رود، باعث مشروعیت بخشیدن به قانون اساسی ۱۹۸۰ و ادامه حکومت انجمن سری نظامی می شود. ولی این دادوستد بین رژیم و مخالفان صورت گرفت که اگر مخالفان رفراندوم شرکت کنند، حکومت به احزاب غیر کمونیست اجازه تجدید سازمان خواهد داد و هر حزبی که قادر باشد ۳۳ هزار و ۵۰۰ امضا از رأی دهندگانی که ثبت نام کرده‌اند جمع آوری کند، می تواند در رفراندوم شرکت کند. (Collier and Sater, 1996: 378)

از آنجا که رفراندوم قبلی تحت کنترل شدید امنیتی انجام شده بود، مسئله برای مخالفان - در صورت تصمیم به شرکت در رفراندوم و برای تشویق هواداران شان به این کار - این بود که به ساز پینوشه نمی رقصند و به طرفداران خود اطمینان می دهند که سازوکار رفراندوم این بار معتبر خواهد بود. (Constable and Valenzuela, 1991: 302) رژیم در عین حال می دانست که هم از لحاظ بین المللی و هم داخلی با مسئله مشروعیت روبه رو است و این مسئله برای آن بسیار مهم تلقی می شد. در همین زمان اختلافات بخش های داخلی ارتش نیز عمیق تر و ساختاری تر می شد. همه این عوامل دست به دست هم می داد تا رژیم اقدامات فوق العاده ای برای مشروعیت بخشی به رفراندوم انجام دهد.

گذار

اولین اقدام رژیم برای مشروعیت بخشیدن به رفراندوم پیش رو در ۱۹۸۸، برپایی دادگاه قانون اساسی بود که قدرت داشت قبل از ورود به مرحله اجرا، همه اصلاحات قانونی و بازبینی‌های قانون اساسی را برای احراز مطابقت آنان با مفاد قانون اساسی، بازبینی کند. طبق گفته باروس «این کار بدان معنی بود که قوه قانون گذاری برای اولین بار از سوی محفل سری نظامیان ولی به وسیله یک نهاد بیرون از آن کنترل می شد؛ نهادی که دیکتاتور ایجاد کرده بود و آن را موظف به حفاظت از قانون اساسی، که ساخته خودش بود، می کرد.» (Barros, 2001: 20) به علت وجود سنت‌های قوی بروکراتیک و پابندی به قانون اساسی در شیلی، دادگاه قانون اساسی بلافاصله پس از یافتن مأموریت وارد عمل شد و به طور روزافزونی جلوی تصمیمات متخذه از طرف نظامیان را گرفت.

یکی از حوزه‌هایی که مستقیماً تحت تاثیر تصمیمات دادگاه قانون اساسی قرار می گرفت، حوزه مربوط به پروسه انتخابات بود. دادگاه قانون اساسی، به طور ناگهانی ماده‌ای را در دادگاه انتخابات تصویب کرد و مقرر نمود این مسئله که به جای دادگاه انتخابات (TRICEL) - که از سال ۱۹۲۵ این وظیفه را بر عهده داشت - یک نهاد قانون اساسی بر رفراندوم پیش رو نظارت داشته باشد، مغایر با قانون اساسی است. «این مقرر به آن معنی بود که در همه‌پرسی تصویب قانون اساسی، بر عکس همه‌پرسی ۱۹۸۰، ثبت نام رأی‌دهندگان و شمارش آرا آنان و انجام نظارت بر رفراندوم باید به وسیله یک نهاد مستقل انجام شود. به علت این مقرر و تصمیمات بعدی منتج از آن، دادگاه قانون اساسی شرایط قانونی را برای شرکت مخالفان در یک رقابت منصفانه همراه با مشوق‌های ساختاری برای شرکت در رفراندوم و حتی پیروزی احتمالی بر ارتش در بازی خودساخته، فراهم آورد.» (Barros, 2001: 20)

دادگاه قانون اساسی همچنین مقرر نمود که یک کمیسیون مستقل انتخابات، حتی اگر قوانین موجود اجازه ندهند، از آن جایی که مطابق با روح قانون اساسی است، باید تشکیل شود. (Constable and Valenzuela, 1991: 303) نهاد خدمات انتخاباتی (SERVEL) طبق یک ماده قانون اساسی، به مثابه یک نهاد خودمختار متکی بر خود و با بودجه خاص خود در سال ۱۹۸۶ ایجاد شد. این نهاد عملکرد مدیریت ثبت نام رأی‌دهندگان را به ارث

برد. مدیر SERVEL از طرف رئیس جمهور منصوب می‌شد و به وسیله اکثریت مجلس سنا تایید می‌شد و فقط به همان ترتیب نیز قابل عزل بود. مدیر ثبت نام رأی‌دهندگان در زمان برپایی SERVEL، «جوان ایگناسیو گارسیا رودریگوئز» بود که سپس مدیر دائمی SERVEL شد. (گارسیا رودریگوئز در همه انتخابات‌ها و فرزندوم‌های شیلی تا سال ۱۹۸۶ مباشرت و بر آن‌ها نظارت داشت).

SERVEL برای سازمان‌دهی، نظارت و رسیدگی در همه انتخابات‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی مسئولیت یافت. همچنین متصدی آماده‌سازی و برقراری ثبت نام انتخاباتی شد. بررسی مدارک هویت و ملزومات انتخابات، ثبت نام احزاب سیاسی و دیگر وظایف و کارهای منتج از آن، که ذیل حقوق اساسی احزاب سیاسی در قانون اساسی آمده بود، نیز بر عهده این نهاد بود. SERVEL از کادر اداری کوچکی برخوردار بود و برای انجام انتخابات کاملاً به وزارت داخله وابسته بود. (یک مدل مختلط نما)

یکی از میراث‌های شیلی قبل از سال ۱۹۷۳ وجود یک سازمان اداری بسیار حرفه‌ای و غیرسیاسی و غیروابسته به منافع اقتصادی بخش خصوصی بود. (Valenzuela and Dammert, 2006: 68) این سنت استقلال اداری، به این معنی بود که نهادهایی چون دادگاه قانون اساسی، SERVEL و TRICEL نه تنها از استقلال ظاهری برخوردار بودند، بلکه مخالفان و رأی‌دهندگان نیز استقلال آنان را باور داشتند.

اعتباری که نهادهای مستقل انتخاباتی و قضایی به هدایت مسیر انتخابات دادند، از آنچه رژیم پیش‌بینی می‌کرد بسیار فراتر رفت. در نتیجه فعالیت سیاسی-حزبی جانی دوباره یافت و مخالفان یک کمپین قوی «نه» به راه انداختند. در میان ناباوری رژیم، این کمپین «نه» ۵۴ درصد آرا رأی‌دهندگان را در مقابل ۴۳ درصد به خود اختصاص داد. این نتایج باعث ایجاد یک سلسله مذاکرات بین دولت و مخالفان شد که در نتیجه برخی از مصوبات قانون اساسی ۱۹۸۰ اصلاح و لیبرالیزه شدند. قانون اساسی جدید با فرزندوم جولای ۱۹۸۹ پذیرفته شد. پنج ماه بعد انتخابات برای برپایی دولت جدید برگزار شد که منجر به پیروزی کنسرتاسیون (ائتلاف احزاب با مرکزیت چپ) شد. پینوشه این نتایج را پذیرفت و دستورات لازم را برای یک گذار آرام به دولت خود داد.

تحلیل‌ها

در گذار شیلی به دموکراسی نقاط عطف مختلفی وجود داشت که در سال ۱۹۸۸ آن را به نتیجه رساند. گذاری که هشت سال قبل، بسیاری آن را اتفاقی بعید ارزیابی می‌کردند. اولین نقطه عطف، به‌وجود آوردن «دادگاه قانون اساسی» بود؛ اقدامی که یک چهارچوب قانونی مستقل و خودمختار به وجود آورد و منجر به ایجاد SERVEL و احیای مجدد TRICEL شد. در واقع چهارچوبی هنجاری استقرار یافت که رژیم چاره‌ای جز احترام به آن نداشت. این مسئله به‌خصوص به این علت امکان وقوع یافت که محفل سری نظامیان (جوانتا) به دنبال مشروعیت بین‌المللی بود. پروسه و سیاست لیبرالیزاسیون که اتخاذ شده بود، به دقت از خارج زیر نظر بود.

در بسیاری موارد، رژیم با این امید تن به لیبرالیزاسیون می‌داد که بتواند آن را بدون ازدست‌دادن قدرتش کنترل کند. این محاسبه تقریباً همیشه بر ارزیابی غلط از قدرت مخالفان استوار بود یا به ظرفیت اندک مخالفان پراکنده برای اتحاد تکیه داشت که فقط در صورت شکست حزب حاکم اتفاق می‌افتاد. به کلام دیگر، محاسبه آنان همیشه بر پایه مبالغه در میزان محبوبیت حزب حاکم شکل گرفته بود.

در شیلی گفته می‌شد که پینوشه در ترس آن‌ها (مردم شیلی) از تهدید کمونیست‌ها مبالغه کرده است و میل آن‌ها را به دموکراسی دست‌کم گرفته است. (Constable and Valenzuela, 1991: 310) چنانچه باروس در مورد تصمیمات «دادگاه قانون اساسی» می‌نویسد: «حزب حاکم عقیده داشت گذاری که او پایه‌گذارش بود، به اندازه‌ای کافی آهسته و تدریجی هست که بتوان مسیر آن را پیش‌بینی کرد و در مقابل چالش‌های قوی عکس‌العمل لازم را نشان داد. این مصوبات، حتی هنگامی که علیه 'جوانتا' بودند، قابل تحمل بودند؛ برای این که تعبیه آهسته و تکه‌تکه سیستم انتخاباتی، به این معنی بود که این چالش هرگز به باختی جبران‌ناشدنی منجر نخواهد شد.» (Barros, 2001: 21) اما اثر جامع آن‌ها این بود که اثبات کردند 'جوانتا' اشتباه کرده بود. همان‌طور که یکی از اعضای دادگاه قانون اساسی بعدها گفت؛ «عده کمی آن موقع این را می‌دانستند، ولی ما آهنگ سیاست‌های حکومت شیلی را تغییر دادیم، ما پروسه‌ها را چیزی کردیم که مردم بتوانند

آن را باور کنند.» (Constable and Valenzuela, 1991: 304)

در یک و جاکسیس نتیجه می‌گیرند که پینوشه از طرف بسیاری از نهادهایی که به او قدرت می‌دادند (نیروهای مسلح و نظام) محدود شده بود. نهادهایی که در چارچوب فرآیندی بسیار قانونمند و منظم قرار داشتند و کم یا زیاد به رسانه‌های نیروهای اجتماعی گسترده‌تر، پاسخگو بودند. آن‌ها استدلال می‌کنند که این فشارها در کنار بسیاری عوامل دیگر به سقوط پلیس مخفی انجامید؛ نیروهایی که در سال ۱۹۸۰ نیز نگذاشتند که پینوشه بتواند یک قانون اساسی عمدتاً اقتدارمحور را عرضه کند (چیزی که او از ابتدا می‌خواست و پیش‌نویس‌اش را تهیه کرده بود). این کار سبب شکل‌گیری فضای باز سیاسی شد که کاملاً از طرف مخالفان مورد بهره‌برداری قرار گرفت و در یک همه‌پرسی، که از سوی او به دقت طراحی شده بود که بودنش در قدرت را تا هنگام مرگ تضمین کند، او را به قبول رأی «نه» وادار کرد. (Drake and Jaksic, 1991: 22)

چنانچه قبلاً گفته شد نقش TRICEL به عنوان «دادگاه نهایی» رسیدگی به شکایات انتخاباتی و صلاحیت‌اش در صحنه‌گذشتن بر نتایج همه انتخاباتی که در قانون اساسی پیشینی شده بود، قبلاً در قانون اساسی ۱۹۲۵ مقرر گردیده بود، ولی در سال ۱۹۸۰ تحت حکمرانی پینوشه این قانون اصلاح شد.

اصلاحات سال ۱۹۸۰ بر ترکیب این نهاد، طرز انتخاب اعضای آن و خودمختاری قانون‌نویس، تأثیرگذار بود و به استقلال بسیار بیش‌تر این نهاد انجامید. با مصوبات «دادگاه قانون اساسی» خودمختاری TRICEL و همچنین SERVEL در قانون اساسی تضمین شد. در مورد استقلال عمل می‌توان استدلال کرد که اندازه نسبتاً کوچک SERVEL و وابستگی آن به دیگر ارگان‌های نظام در انتخابات در حقیقت فرمایشی، نقطه ضعف بالقوه آن است، ولی این ضعف با مشروعیت تاریخی این نهاد جبران می‌شود.

چنانچه لویز-پینتور نوشته است: «در بخشی از ممالک آمریکای لاتین، "نهاد انتخابات" به طور تاریخی نزد مردم از چنان جایگاه بلندی برخوردار بود که حتی از آسیب حکومت‌های نظامی جان سالم به در برد؛ به‌ویژه در اروگوئه بین سال‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۸۰ و در شیلی از سال ۱۹۷۳ تا ۱۹۸۸. در شیلی مقام رأس سرویس انتخاباتی، که

منسوب مجلس سنا بود، از ابتدای دهه ۱۹۶۰ در طیف گسترده‌ای از حکومت‌های نظامی و غیرنظامی در این مقام خدمت می‌کرد.» (Lopez-Pintor, 2000: 34)

ناظران دیگری به این واقعیت توجه کرده‌اند که سازمان انتخابات در شیلی بی‌نقص بود؛ زیرا مقررات مبسوط داشت، به وسیله نهادهای مستقل در سطح قانون اساسی نظارت و اجرا می‌شد و از سنت طولانی درست‌کاری در انجام انتخابات برخوردار بود [...] بر حسب تجربه، صحت انجام هر انتخابات تحت تاثیر تعداد شکایاتی بود که در هر انتخابات عرضه می‌شد. این اعتبار همچنین تحت تاثیر تعداد آرا باطل شده‌ای که برای دست‌کاری در نتایج انتخابات به صندوق ریخته می‌شد، قرار داشت. (Toleza and Lahera, 2000: 49)

محوریت قانون اساسی و وجود قبلی «سیستم‌های غیررسمی» قوی، به نما این امکان را داد که نقشی قاطع در گذار به دموکراسی ایفا کند. SERVEL و TRICEL از مشروعیت و اعتبار برخوردار بودند؛ به این معنی که هنگامی که مجدداً با مصوبات «دادگاه قانون اساسی» احیا شدند، بلافاصله توانستند یک نقش اعتمادآفرین داشته باشند و دلیل قانع‌کننده‌ای برای شرکت در انتخابات، حتی به قیمت پذیرفتن نیمه‌رسمی مشروعیت قانون اساسی ۱۹۸۰، به مخالفان عرضه کنند.

مورد شیلی، دو فرضیه رقیب را درباره گذار از نظام‌های اقتدارگرا برجسته می‌کند که همچنین می‌توانند در مورد نماهای دوران گذار به کار گرفته شوند. تئوری «حالت گذار» آلفرد اشتپان می‌گوید نظامیانی که درباره کناره‌گیری‌شان از سیاست مذاکره می‌کنند هنوز می‌توانند قواعد بازی را کنترل کنند؛ آن‌ها به این صورت امتیازات خود را، حتی در نظام دموکراتیک، حفظ می‌کنند.

در مورد شیلی، حکومت غیرنظامی‌ها ابتدا قدرت نداشت تا سران نظامی را برکنار کند. علاوه بر آن سازوکار انتخابات سنا نیز صندلی‌های زیادی را احتمالاً برای نظامیان حفظ می‌کرد. یک تئوری رقیب به نام «دینامیک انتخابات» ادعای مقابل را مطرح می‌کند؛ به این قرار که هنگامی که دموکراسی برقرار شد، احزاب سیاسی دست به هر کاری خواهند زد تا حوزه نفوذ خود را توسعه دهند، برای این که حوزه‌های انتخاباتی را از خود راضی نگه دارند. هر چند که قرارومدارها در ابتدای مذاکرات برای حفظ قدرت

نظامیان باشد، احزاب به دلیل رقابت با هم، قدرت می‌گیرند و اقتدار از دست رفته را، از نظامیان باز می‌ستانند. استنلی می‌نویسد برای این که پدیده «دینامیسم انتخابات» صورت وقوع بگیرد، «خواست حکومت غیرنظامی‌ها در کوتاه کردن دست نظامیان باید به نحوی به رأی‌دهندگان منتقل شود. به عبارت دیگر، تئوری دینامیسم انتخابات بی‌معنی خواهد بود اگر رأی‌دهندگان از خواست سیاست‌مداران غیرنظامی در چالش با نظامیان آگاه نشوند.» (Stanley, 2001: 72)

گذار شیلی به دموکراسی در بین مطالعات موردی در این یادداشت، برجسته‌تر است. برای این که در شیلی یک گذار سیاسی بدون گذار (تغییر) واضح در نما صورت گرفته است. نما و مدیریت ثبت نام رأی‌دهندگان در شیلی - با وجودی که یک اداره در محدوده وزارت داخله بود - به طور تاریخی مستقل تلقی می‌شد، اما در سال‌های ابتدایی روی کار آمدن پینوشه به کنار نهاده شد. این نهاد در زمان تلاش پینوشه برای کسب مشروعیت از طریق صندوق‌های رأی در سال ۱۹۸۹، مجدداً احیا شد، که نمونه‌ای از خطای محاسبه رژیم در برآورد میزان حمایت خود در بین رأی‌دهندگان بود.

استقلال و دستاوردهای اداره نما، مخصوصاً به عنوان یک مدل مختلط، انعکاسی از سنت قوی «سیستم غیررسمی» تاریخ دموکراسی در شیلی بود که هنگامی که «سیستم رسمی» اجازه حمایت از این استقلال را از خود بروز داد، دوباره بیدار و احیا شد.

پیوست: شاخص‌های آماری

روش حکومت IV: ویژگی‌های سیاسی

پروژه Polity IV به وسیله مرکز صلح سیستمیک (Center for Systemic Peace) انجام می‌شود که زنجیره زمانی شاخصه‌های رژیم سیاسی کشورها را تهیه می‌کند. نمودارهای زیر شاخصه‌های «محدودیت اجرایی» و «روش حکومت» را در مقابل انتخابات قبل و بعد از گذار محاسبه می‌کند.

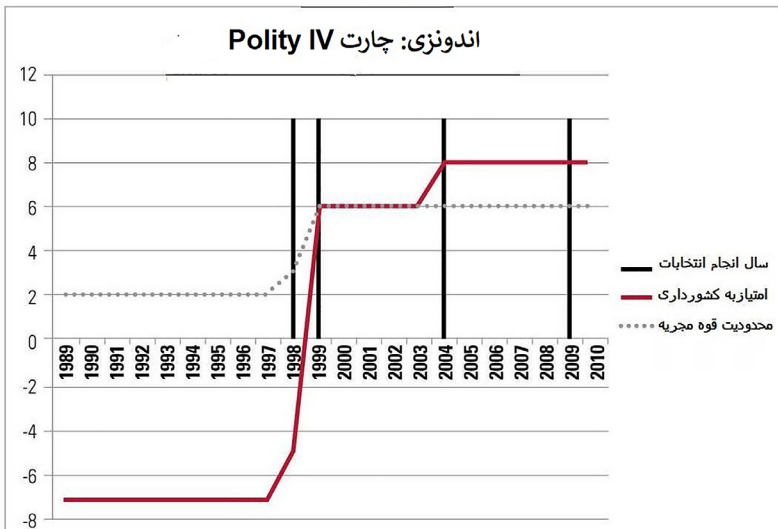
متغیر «محدودیت اجرا» درجه محدودیت اعمال‌شده بر مدیر اجرایی انتخابات را منعکس می‌کند. نمره I نشان‌دهنده اقتدار بی‌نهایت و نمره ۷ روشی از حکومت را نشان می‌دهد که در آن مدیر اجرایی انتخابات در اغلب کارهایش یا در مقام برابر یا زیردست گروه‌های معتبر (مانند قوه قضاییه) باشد. نمره روش حکومت (Polity) رقمی است که با تفریق اندازه دموکراسی از اندازه اقتدار حاصل می‌شود.

نمودارهای هر یک از کشورهای مورد مطالعه به طور واضح و مستمر، الگوی هر دو مقیاس «محدودیت اجرا» و «روش حکومت» و اصلاح امتیاز آنان را در حول و حوش زمان انتخابات نشان می‌دهد. کم‌رنگ‌شدن تصدی‌گری «مدیر اجرایی» نشانه واضحی از جابه‌جایی پروسه‌های تصمیم‌گیری از نظم تک‌قطبی به نظمی چندقطبی است. به عبارت دیگر قدرت متمرکز، که روش معمول در رژیم‌های اقتدارگراست، در میان

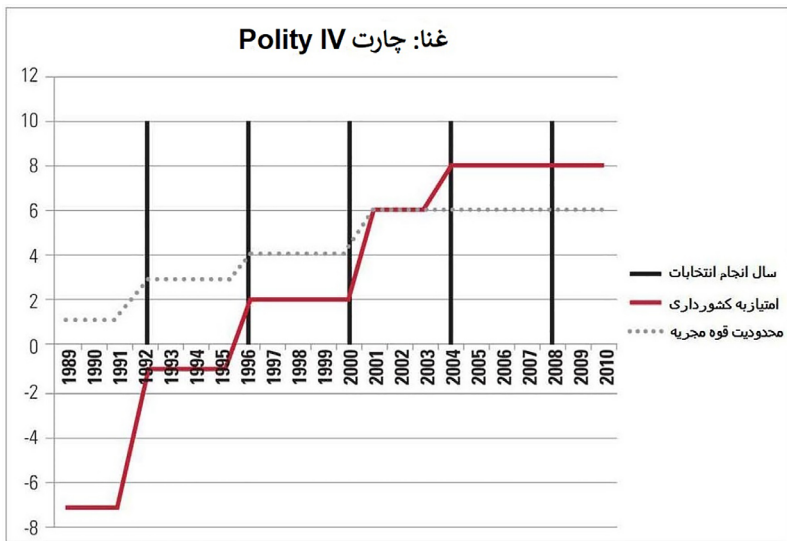
گروه‌های معتبر پخش می‌شود. هنگامی که قدرت، کم‌تر متمرکز شد روش حکومت، بیش‌تر دموکراتیک می‌شود. جابه‌جایی در هر دو این مقیاس‌ها، هم‌زمانی قابل توجهی با سال‌های انتخابات دارد و در هر مورد نشان‌دهنده بهبود چشم‌گیر آن‌ها در دوران گذار است: برای اندونزی در سال ۱۹۹۹ و دوباره در سال ۲۰۰۴؛ برای غنا در سال ۱۹۹۶ و برای شیلی بعد از انتخابات ۱۹۸۸.

گذار نما، نقش آن در گذار گسترده‌تر سیاسی و تثبیت پیشرفته انتخابات در طول ده سال بعدی - نقشی محوری را که انتخابات در انتقال مختصات سیاسی کشورهای مورد مطالعه به عهده داشته است - نشان می‌دهد.

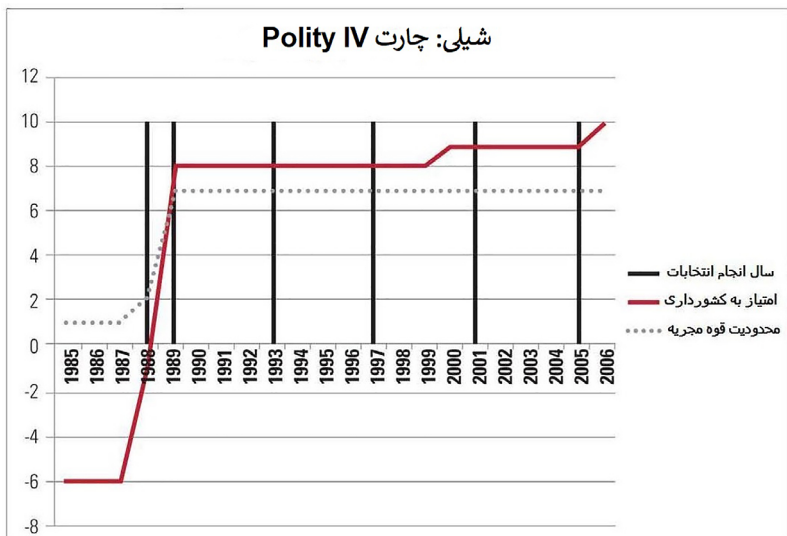
چارت ۱-۱



چارت ۲-۱



چارت ۳-۱

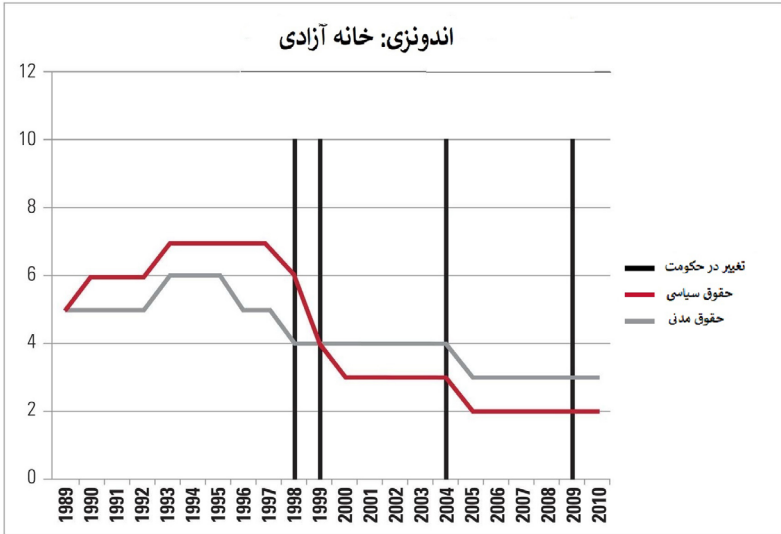


خانه آزادی: حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی

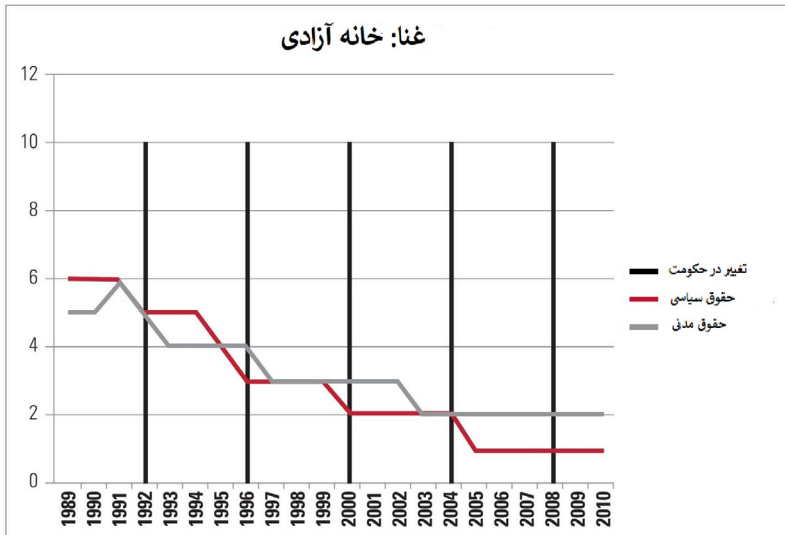
خانه آزادی برای کشورها داده‌هایی بر حسب زنجیره زمانی تهیه می‌کند که حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی را در مقیاسی از یک تا هفت در آن‌ها اندازه‌گیری می‌کند و یک در آن نمایش‌گر بیش‌ترین درجه آزادی و هفت نشان‌دهنده کم‌ترین درجه آن است. الگوی سه کشور مورد مطالعه نشان‌دهنده پیشرفت‌ها در زمان انتقال و گذار از رژیم است و نشان می‌دهد که سال‌های انتخابات، نقاط محوری این درجه‌بندی است.

ارتباط بین (a) پیشرفت حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی و (b) انتخابات معتبر، بدون تردید به یک چرخه خوداستحکامی کمک می‌کند. رأی‌دادن یک تمرین عمده برای اعمال حقوق سیاسی است. هنگامی که کیفیت انتخابات بهبود می‌یابد قدرت اعمال این حقوق نیز بالا می‌رود. به طور مشابهی، احزاب سیاسی - که نفوذ خود را گسترش می‌دهند و باید به طور کامل دوره‌ای با همدیگر رقابت کنند - منافع‌شان در این است که از تقویت و گسترش آزادی‌های مدنی حمایت کنند. تقویت این حقوق و آزادی‌ها به نوبه خود باعث تقویت «سیستم غیررسمی» می‌شود که بر انتظار از زیرساخت و ترکیب نما مانند شفافیت، کارآمدی و استقلال سیاسی اثر می‌گذارد. در نتیجه، وقتی حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی پیشرفت کردند، آن‌ها ذاتاً سبب ترفیع درجه استقلال در نما می‌شوند.

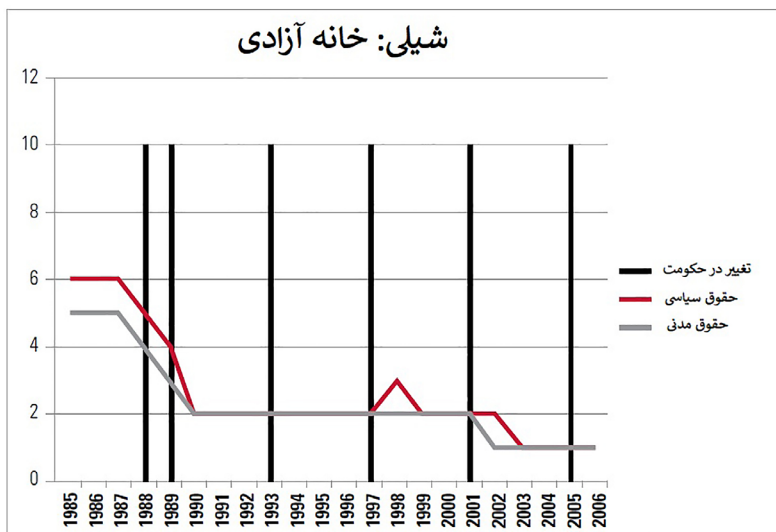
چارت ۱-۲



چارت ۲-۲



چارت ۲-۳



منابع و مطالعات آینده

- Angell, Alan, *Democracy after Pinochet: Politics, Parties and Elections in Chile* (London: Institute for the Study of the Americas, 2007)
- Antlov, Hans and Cederroth, Sven (eds), *Elections in Indonesia: the New Order and Beyond* (London: Routledge, 2004)
- Aparicio, Francisco Javier and Ley, Sandra Jessica, 'Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990–2004', Centro de Investigación y Docencia Economicas (CIDE), December 2008
- Ayee, Joseph R. A. (ed.), *The 1996 Elections and Democratic Consolidation in Ghana* (Legon: Department of Political Science, University of Ghana, 1999)
- (ed.), *Deepening Democracy in Ghana: Politics of the 2000 Elections* (Accra: Freedom Publications, 2001)
- Balais-Serrano, Evelyn and Ito, Takeshi, 'Democratization in Indonesia: Report of the 1999 Election Observation Mission 25 May–10 June 1999', ANFREL, Bangkok, December 1999
- Barros, Robert, 'Personalization and Institutional Constraints: Pinochet,

- the Military Junta, and the 1980 Constitution', *Latin American Politics and Society*, 43/1 (April 2001)
- Barton, Greg, *Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat, Indonesian President* (Sydney: University of New South Wales Press, 2002)
 - Birch, Sarah, 'Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Crossnational Analysis', *Electoral Studies*, 27 (2008)
 - Birch, Sarah, *Electoral Malpractice*, (Oxford: Oxford University Press, 2011)
 - Boafo-Arthur, Kwame (ed.), *Voting for Democracy in Ghana: the 2004 Elections in Perspective* (Accra: Freedom Publications, 2006)
 - Bratton, Michael and Van de Walle, Nicolas, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997)
 - Bunce, Valerie J. and Wolchik, Sharon L., 'Favorable Conditions and Electoral Revolutions', *Journal of Democracy*, 7/14 (October 2006)
 - Carothers, Thomas, 'The End of the Transition Paradigm', *Journal of Democracy*, 13 (2002)
 - Caviedes, Cesar, *Elections in Chile: The Road Towards Redemocratization* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1991)
 - Collier, Simon and Sater, William F., *A History of Chile, 1808-1994* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)
 - Constable, Pamela and Valenzuela, Arturo, *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet* (New York: W. W. Norton, 1991)
 - Debrah, Emmanuel, Pumpuni, Asante, E. Kojo and Gyimah-Boadi, Emmanuel, 'A Study of Ghana's Electoral Commission', CODESRIA Research Reports, Dakar, 2010

- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Towards Consolidation* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Diamond, Larry, Linz, Juan J. and Lipset, Seymour Martin (eds), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1995)
- Drake, Paul W. and Jaksic, Ivan (eds), *The Struggle for Democracy in Chile, 1982–1990* (Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1991)
- Dundas, Carl W., *Election Management Bodies: Constitutive Instruments* (London: Commonwealth Secretariat, 1999)
- Electoral Commission of Ghana, *Elections 2004: Ghana's Parliamentary and Presidential Election* (Accra: Friedrich Ebert Stiftung, 2005)
- Elklit, Jorgen and Reynolds, Andrew, 'The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda', 96th Annual Meeting, American Political Science Association (APSA), Washington, DC, 31 August–3 September 2000
- Ellis, Andrew, 'Constitutional Reform in Indonesia: A Retrospective' (Stockholm: International IDEA, March 2005)
- Elster, Jon, *Ulysses Unbound* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)
- Fontaine, Arturo (ed.), 'Modernización del régimen electoral Chileno', United Nations Development Programme, Chile, 2007
- Gazibo, Mamoudou, 'The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa', *Canadian Journal of Political Science*, 39/3 (September 2006)
- Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections: New Expanded Edition*

- (Geneva: Inter- Parliamentary Union, 2006)
- Gyimah-Boadi, Emmanuel, 'Ghana's Elections: The Challenges Ahead', in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), *Democratization in Africa* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
 - Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer and Mustillo, Thomas M., 'Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America', *Comparative Political Studies*, 41/1 (2008)
 - International IDEA, *Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* (Stockholm: International IDEA, 2002)
- *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2006)
- King, Dwight Y., *Half-hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia* (Westport, Conn.: Praeger, 2003)
 - Liddle, R. William (ed.), *Crafting Indonesian Democracy: International Conference Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects* (Jakarta: Ford Foundation, 2001)
 - Linz, Juan J., *Crisis, Breakdown, and Reequilibrium* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1978)
 - Londregan, John Benedict, *Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000)
 - López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (New York: United Nations Development Programme, 2000)
 - Lust-Okar, Ellen and Amaney, Ahmad Jamal, 'Rulers and Ruled: Reassessing the Influence of Regime Type on Electoral Law Formation', *Comparative*

Political Studies, 35 (2002)

- Lyons, Terrence, 'Ghana's Elections: A Major Step Forward', in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), *Democratization in Africa* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Maley, Michael, 'Administration of Elections', in Richard Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2000)
- Miguel, Edward, Gertler, Paul and Levine, David I., 'Does Social Capital Promote Industrialization? Evidence from a Rapid Industrializer' (Berkeley, Calif.: Econometrics Software Laboratory, University of California, January 2005)
- Molina, José and Hernández, Janeth, 'La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas', Presentation to the Latin American Studies Association, 1998
- Mozaffar, Shaheen, 'Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies', *International Political Science Review*, 23/1 (2002)
- and Schedler, Andreas, 'The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction', *International Political Science Review*, 23/1 (2002)
- National Democratic Institute (NDI) and the Carter Center, 'Statement of the National Democratic Institute (NDI) and the Carter Center International Election Observation Delegation to Indonesia's June 7, 1999 Legislative Elections', Jakarta, 9 June 1999
- O'Donnell, Guillermo, 'Delegative Democracy', *Journal of Democracy*, 5/1 (1994)

- O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Philippe, C., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1986)
- Panford, Martin Kwamina, *Some Observations on the Elections and Transition in Ghana, 1991–1996* (Boston, Mass.: African Studies Center, Boston University, 1998)
- Pastor, Robert A., 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research', *Democratization*, 6/4 (1999)
- Rosas, Guillermo, 'Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America', *Electoral Studies* (2009)
- Schedler, Andreas, Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (eds), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, Colo. and London: Lynne Rienner, 1999)
- Schwarz, Adam, *Indonesia: the 2004 Election and Beyond* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004)
- Shimuzi, Maiko and Hazri, Herizal, 'Indonesia General Assembly Election Presidential Election Report of International Observation Mission', ANFREL, Bangkok, December 2004
- Stanley, Ruth, 'Modes of Transition v. Electoral Dynamics: Democratic Control of the Military in Argentina and Chile', *Journal of Third World Studies*, XVIII/2 (2001)
- Tilly, Charles, *Democratization* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2007)
- Toloza, Cristian and Lahera, Eugenio, *Chile in the Nineties* (Stanford, Calif.:

Stanford University Press, 2000)

- Trebilcock, Michael and Chitalkar, Poorvi, 'From Nominal to Substantive Democracy: The Role and Design of Election Management Bodies', *Law and Development Review*, 2/1 (2009)
- Vaughn, Bruce, *Indonesian Elections* (Washington, DC: Congressional Information Service, 2004)
- Valenzuela, Arturo and Dammert, Lucia, 'Problems of Success in Chile', *Journal of Democracy*, 17/4 (2006)
- Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York and London: W. W. Norton, 2004)

منابع الکترونیک

- ACE Electoral Knowledge Network, available at <http://www.aceproject.org>
- Building Resources in Democracy, Governance and Elections, available at <http://www.bridge-project.org>
- Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*, available at http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf
- Freedom House, *Freedom in the World* rankings, available at <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2012>
- International IDEA, *Unified Database: Community-supported democracy and election data*, available at <http://www.idea.int/uid/>
- Marshall, M. and Cole, B., *State Fragility Index and Matrix 2010* (Polity

IV), Center for Systemic Peace, available at <<http://www.systemicpeace.org/SFI/matrix2010c.pdf>>

- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2010*, available at <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010>
- United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, 'General Comment No. 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service', 7 December 1996, available at <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument)>
- UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fc22.html> [accessed 24 May 2012]
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Online Statistical Databases, available at <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en>

علامت‌های اختصاری و مخفف‌ها

ACE ACE Electoral Knowledge Network

ANFREL Asian Network for Free Elections

BBC British Broadcasting Corporation

BRIDGE Building Resources in Democracy, Governance and Elections

CSO civil society organization

CPP Convention People's Party (Ghana)

DPR Dewan Perwakilan Rakyat (People's Representative Assembly) (Indonesia)

EC Electoral Commission (Ghana)

EMB electoral management body

IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance

IFES International Foundation for Electoral Systems

INEC Interim National Electoral Commission (Ghana)

IPAC Inter-Party Advisory Committee (Ghana)

KPU Komisi Pemilihan Umum (National Election Commission and General Elections Commission) (Indonesia)

MPR Majelis Permusyawaratan Rakyat (People's Consultative Assembly (Indonesia)

NDI National Democratic Institute

PAH I Ad Hoc Committee [for constitutional reform] (Indonesia)

PDI Partai Demokrasi Indonesia (Indonesian Democratic Party)

PKI Partai Komunis Indonesia (Indonesian Communist Party)

PPI National Election Committee and Electoral Supervisory Committee (Indonesia)

PPP Partai Persatuan Pembangunan (United Development Party, Indonesia)

SERVEL Servicio Electoral (Electoral Service) (Chile)

TRICEL Tribunal Calificador de Elecciones (Electoral Court) (Chile)

تشکر و قدردانی

سپاس‌گزاری ویژه از تدوین‌کنندگان این کتابچه، حسین دان و اسکات اسمیت، به علت مدیریت‌شان که با پژوهش، آماده‌سازی پیش‌نویس و بازبینی متون و نسخه‌های متعدد و با تعهد ویژه و التزامی تزلزل‌ناپذیر این کار را به انجام رساندند. این مقاله در مراحل مختلف، از توضیحات متفکرانه و داده‌های ارزشمند همکاران بسیاری از آیدای بین‌المللی و موسسات همکار آن سود برده است. به این مناسبت از سعادت علی هدیزیش، اریک آسپلونند، ویرجینا برامندی هاینده، والرئ بوخارد، کاتالینا اوریب بوچر، آگنیکا گرنه، رم بیدزای کاندواوسویکا-نونندو، شاناکایزر، آندریا ملا، تایوننگه و ایلونا تیپ متشکریم و از همکاری آیمان ایوب، آندرو ایس، استینا لارسرد، حسن سی و جولیان اسمیت، برای شکل‌دادن بحث‌ها و نزدیک کردن نظرگاه‌های مختلف درباره بسیاری از مسائل مورد اختلاف در این مقاله، سپاسگزاریم.

ما همچنین از تیم انتشاراتی آیدای بین‌المللی، نادیا هاندا لساندر و لیزا هاگمن برای هماهنگی در تولید و پخش این مقاله تشکر می‌کنیم. آخرین ولی نه کم‌ترین تشکر ویژه و قدردانی ما متعلق به وازیل واشانکا برای ویراستاری و نهایی نمودن متن این مقاله است که تحت سرپرستی دکتر آنته مونیکا فاث لیمیک آن را به انجام رسانده است.

