

انتخابات آزاد و منصفانه*

یورگن الکلیت**

ترجمه: احمد مرکز مالیری***

چکیده

امروزه «آزاد و منصفانه بودن» به عنوان مهم‌ترین ویژگی یک انتخابات، مورد قبول همگان است. در این مقاله نویسنده پس از توضیح طرحی کلی از نظریه دموکراسی، به تعریف هر یک از عناصر «آزاد و منصفانه» بودن می‌پردازد. از نظر وی، بُعد «آزادی» متشکل از حقوق و آزادی‌های سیاسی بنیادین و بُعد انصاف ناظر بر جنبه‌های مختلف بی‌طرفی در فرایند انتخاباتی و همچنین مفهوم قاعده‌مندی انتخابات است. در این مقاله سه مرحله اصلی فرایند انتخاباتی از یکدیگر تفکیک شده (شامل مراحل روز قبل از انتخابات، روز انتخابات و روز پس از انتخابات) و دستورالعملی، هرچند کلی، برای ارزیابی آزاد و منصفانه بودن یک انتخابات ارائه شده است. بنابراین، برای آن که یک انتخابات در زمره انتخابات آزاد و منصفانه قرار گیرد

* این نوشته ترجمه‌ای است از اثری بدین مشخصات:

Elklit, J., "Free and Fair Elections", in Rose, R. (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, (Oxford: Macmillan, 2000), pp. 130-134.

** «الکلیت» استاد علوم سیاسی در دانشگاه آرهاس (Aarhus) دانمارک است.

*** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی؛ پژوهشگر دفتر بررسی‌های حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس

Email: markazma@yahoo.com

باید انصاف ویی طرفی بر همه ابعاد رفتار فعالان و رقبای سیاسی حاکم باشد. آزاد و منصفانه تکیه کلامی است که اغلب علی‌رغم ابهام و چند بعدی بودنش به عنوان ویژگی یک انتخابات به کار می‌رود. به دلیل حساسیت سیاسی، سازمان ملل و دیگر سازمان‌های بین‌المللی در متن اعلامیه‌ها و کنوانسیون‌ها از این ویژگی‌ها به عنوان معیاری برای ارزیابی انتخابات یاد می‌کنند. با وجود این، امروزه بر این ویژگی‌ها بیش‌تر تأکید شده است؛ مانند تأکید بر آن‌ها در سند کننهایک (سال ۱۹۹۰) در کنوانسیون امنیت و همکاری اروپا (و امروزه سازمان امنیت و همکاری اروپا). مفهوم انتخابات آزاد و منصفانه به ویژه از دو جنبه متفاوت، ولی مرتبط، دارای اهمیت است.

نظریه‌های دموکراسی

بیش‌تر نظریه پردازان مدرن دموکراسی، رقابت انتخاباتی را به عنوان مؤلفه ضروری دموکراسی مورد توجه قرار داده‌اند. یکی از نمونه‌های متنفذ این نظریه‌ها، نظریه «رابرت ای. دال»^۱، دانشمند آمریکایی علوم سیاسی است. «دال» معتقد است چند تن سالاری^۲ - اصطلاح مرجح او برای نزدیکی واقعی به ایده آل دموکراتیک که آن را برای جلوگیری از خلط آنچه معمولاً دموکراسی نامیده می‌شود با دموکراسی مطلق یا کامل به کار می‌برد - به مثابه نظم سیاسی است که مشخصه آن میزان فوق‌العاده آزادسازی^۳ (یا تبادل نظر عمومی) و مشارکت گسترده (همگانی [یا بدون تبعیض]^۴) است. او نظم سیاسی چند تن سالارانه را از طریق وجود نهادهای هفتگانه تعریف می‌کند، یعنی همه چیزهایی که وجود آن‌ها برای قرار گرفتن حکومتی در طیف حکومت‌های دموکراتیک - چند تن سالاری ضروری است. چنان‌که او می‌نویسد، یکی از آن نهادها، انتخابات آزاد و منصفانه است، بدین معنی که مقامات انتخاباتی بوسیله انتخابات ادواری و منصفانه‌ای که اجبار در آن راه ندارد انتخاب شوند.

1. Robert A. Dahl
2. Polyarchy
3. Liberalization
4. Inclusiveness

او مانند پیش‌تر نظریه‌پردازان دموکراسی، چندان به جزئیات آنچه از «انتخابات آزاد و منصفانه» مراد می‌کند نمی‌پردازد. با وجود این، تأکید می‌کند که انتخابات نمی‌تواند کمکی به پیشرفت دموکراتیک نماید، مگر اینکه ابتدا، دیگر حقوق و آزادی‌های بنیادین دموکراسی - نظیر حق دسترسی به منابع متعدد اطلاعاتی، آزادی بیان، و آزادی سازماندهی [گروه‌ها و تشکیلات] - به رسمیت شناخته شده و تضمین شوند. این نکته با ادعای دال سازگار است؛ ادعایی مبنی بر اینکه پیشرفت دموکراسی در صورت گسترش و تمهیداتی برای امکان رقابت - پیش از مشارکت - مانند گسترش حق رأی یا گسترش ماهوی حق انتخاب شدن، بیش‌تر تضمین خواهد شد. بر مبنای این نظر، انتخابات آزاد و منصفانه، خود متضمن پیش‌فرض برخی دیگر از نهادها در جهت چندتن‌سالاری - دموکراسی است که به نحوی قطعی تأسیس شده و تضمین گردند؛ چنین نهادهایی فی‌نفسه - قبل از برگزاری انتخاباتی آزاد و منصفانه - در استحکام نظم سیاسی چندتن‌سالارانه نقشی مهم ایفا می‌کنند. چنان که «دال» نیز در سال ۱۹۹۲ نوشت: انتخابات آزاد و منصفانه، نتیجه نهایی فرایند گسترش دموکراسی است، نه آغاز آن.

نظارت و کنترل انتخابات

دیگر زمینه اصلی مورد توجه ما در این بحث، کاربرد اصطلاح «آزاد و منصفانه» در ارتباط با نظارت و کنترل بین‌المللی و داخلی است. پس از آنکه اولین بار پیش‌فرض «آزاد و منصفانه» در گزارش مربوط به همه‌پرسی سال ۱۹۵۶ در «توگولند»^۱ درباره استقلال [این مستعمره] اعمال شد، این پیش‌فرض توسط سازمان ملل نیز به عنوان لازمه مشروعیت همه‌پرسی‌های صورت گرفته در اواخر دهه ۱۹۶۰ در مستعمرات و سرزمین‌های تحت قیمومت سابق مورد توجه قرار گرفت.

آیا می‌توان با طرح بحثی واژه‌شناسانه^۲، چنین مدعی شد که ابتدائاً اصطلاح «آزاد و

1. Freedom to Organize

2. Togoland، مستعمره پیشین آلمان در خلیج گینه واقع در غرب آفریقا، توگولی امروزی؛ (م).

3. Terminological

منصفانه» مرادف با اصطلاحات «قابل قبول»^۱ یا «تأیید شده» به کار رفته است؟ در واقع هیچ سازمانی برای ارائه تعریفی روشن، یا طرح مجموعه ای از اصول راهنما برای تدقیق و واری پیرامون اینکه چه نوعی از انتخابات واجد خصیصه های آزاد و منصفانه بودن است کوششی به عمل نیاورده. این غفلت، سبب نقض رویه های روش شناسانه استاندارد گردیده و امری تعجب برانگیز است، به ویژه با توجه رو به افزایش گروه ها و سازمان های بین المللی و ملی از سال ۱۹۸۹ به تدارک مساعدت، کنترل و نظارت بر انتخابات.

گرچه بسیاری از گروه ها و سازمان ها دستورالعمل ها و اصولی کلی راجع به نظارت و کنترل در انتخابات ارائه کرده اند، اما هنوز روش شناسی مناسبی برای بیان خلاصه اصول متعدد - اما متعارض - مربوط به نظارت در فرایند انتخاباتی که دربردارنده نتایجی جامع، معتبر و دقیق باشد وجود ندارد. با وجود این، چنان که در ادامه بحث روشن خواهد شد، اینکه هیچ روش شناسی کاملی از سوی سازمان ها برای رسیدن به نتایج غیرقابل خدشه درباره انتخابات آزاد و منصفانه ارائه نشده است چندان جای شگفتی ندارد.

دو عنصر «آزاد» و «منصفانه» می توانند به عنوان دو بُعد مستقل انتخابات که باید به روشنی تعریف شده و از دیگر مؤلفه های دموکراسی متمایز شوند مورد ملاحظه قرار گیرند. همچنین این دو عنصر باید «عملیاتی» شوند، به ترتیبی که نه تنها برای ارزیابی انتخابات مورد استفاده قرار گیرند بلکه در مورد پی بردن به پتانسیل انتخابات برای مساعدت در گسترش دموکراسی نیز مورد توجه واقع شوند.

ابتدائاً بُعد آزادی مورد توجه قرار خواهد گرفت، چرا که در غیر این صورت انصاف، به مسأله ای اختلافی و لاینحل تبدیل خواهد شد. آزاد بودن به معنی بهره مندی از حق و فرصت برای انتخاب است، و این که نباید شخص نه به طور رسمی - حقوقی^۲ و نه به طور واقعی^۳ در انتخاب اعمالش محدود شود. به ویژه نوع تأسف باری از اجبار زمانی روی می دهد که گزینش های معینی از فرد انتظار می رود که در بردارنده تبعاتی سوء برای امنیت،

1. Acceptable
2. de jure
3. de facto

رفاه و کرامت فرد است.

بعد آزادی در برگیرنده حقوق و آزادی‌های سیاسی بنیادین است، حقوق و آزادی‌هایی که در اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸)، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)، و تعدادی از اسناد منطقه‌ای مشابه، نظیر منشور آفریقایی حقوق بشر (۱۹۹۰)، صورتبندی شده‌اند. این حقوق بنیادین شامل آزادی رفت و آمد، آزادی بیان (برای رأی‌دهندگان، کاندیداها، رسانه‌ها، و دیگران)، آزادی مجامع و انجمن‌ها، آزادی از بیم و هراس مربوط به فرایند انتخابات، و آزادی مشارکت در فرایند انتخابات به عنوان رأی‌دهنده، کاندیدا یا فعالان سیاسی یک حزب، یا کاندیدای مستقل می‌باشد.

این حقوق و آزادی‌ها واجد مشابهتی فراوان با دیگر خصوصیات نهادی که از نظر «دال» برای یک دولت چند تن سالار - دموکراتیک ضروری است می‌باشد. با وجود این، آن‌ها پیش شرط‌های انتخابات آزاد و عادلانه محسوب می‌شوند، یعنی آخرین عنصر از عناصر نهادی دموکراسی از دیدگاه «دال».

یکی از عناصر اصلی در توسعه کنترل و نظارت بر انتخابات، توجه فزاینده به مراحل اولیه فرایند انتخاباتی را می‌طلبد، آنچه که باید به جزئیاتی به منظور تحلیل تقسیم شود. دغدغه‌های مربوط به آنچه که در هفته‌ها و ماه‌های قبل از روز برگزاری انتخابات اتفاق می‌افتد، تا حدودی بوسیله دغدغه ناظرین در مورد وضعیت حقوق و آزادی‌های سیاسی که باید قبل از دیگر جنبه‌های مورد توجه ما در انتخابات، تأمین و تضمین گردند توضیح داده می‌شود.

بعد انصاف، جنبه‌های مختلف بی طرفی در فرایند انتخابات را منعکس می‌سازد. در هر زمانی که با یکی از عوامل سیاسی شامل رأی‌دهنده، حامی یک حزب خاص، گروهی از رأی‌دهندگان، یک کاندیدا و یا گروهی از کاندیداها و یا یک حزب سیاسی یا تعدادی از احزاب - به نحو مستقیم یا غیر مستقیم - در مقایسه با دیگر عوامل سیاسی به نحوی تبعیض آمیز و متفاوت برخورد شود و این برخورد متفاوت، منجر به تغییر نتایج انتخاباتی به نفع یکی از عوامل سیاسی گردد، منصفانه بودن فرایند انتخابات زایل می‌شود.

بنابراین، مفهوم منصفانه بودن، مفهوم قاعده‌مندی^۱ را نیز برمی‌گیرد که بر قوانین و آیین‌نامه‌هایی دلالت می‌کند که در جهت برگزاری نظام‌مند انتخابات، یعنی عدم جانبداری و عمل بر طبق قانون اعمال می‌شوند. مفهوم منصفانه بودن همچنین شامل مفهوم معقولانه بودن^۲ نیز می‌باشد، و بر این مفهوم دلالت می‌کند که با همه رقبای سیاسی به نحو معقولانه برخورد شود. برای مثال منابع دخیل در رقابت سیاسی (مانند دسترسی به رسانه‌ها) به نحو برابر به آن‌ها اختصاص یابد. محققان و ناظران انتخاباتی در مورد اینکه آیا منصفانه بودن ناظر بر نوع خاصی از نظام انتخاباتی، مثلاً نظام تخصیص کرسی^۳، نیز می‌شود یا نه اختلاف نظر دارند. نظام‌های تخصیص کرسی که در فرمول نمایندگی - تناسبی^۴ اعمال می‌شود سبب توزیع اقتدار حزبی در هیأت انتخابی می‌شود که از توزیع صورت گرفته توسط نظام تخصیص اکثریتی^۵ منصفانه‌تر است. با وجود این، ملاحظاتی غیر از تناسبی بودن، می‌توانند وزن بیشتری در ارزیابی منصفانه بودن انتخابات، را بر عهده داشته باشند، و بنابراین نظام تخصیص کرسی به عنوان معیاری برای ارزشیابی انتخابات آزاد و منصفانه مورد پذیرش قرار نگرفته است.

تمایز میان دو جنبه انصاف - قاعده‌مندی و معقولانه بودن - آسان نیست، چرا که هر دو تنها نشانگر سطحی از بی‌طرفی، یا سنج‌های هستند که در زمینه ارزیابی رقابت ضروری دانسته شده و بازیگران بدان بازی تن داده‌اند. با وجود این، به دلایل تحلیلی، دو جنبه مذکور باید تا حد ممکن از یکدیگر متمایز شوند. قاعده‌مندی به معنای اعمال عادی و بی‌طرفانه اصول قانون اساسی، قانون انتخابات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلف و غیره بوده و مفهومی واضح است. اما معقولانه بودن، گسترده‌تر و کلی‌تر و شامل مقررات مربوط به مقامات و منابع مورد نیاز برای برگزاری انتخابات بوده و تضمین‌کننده مشارکت تا حد امکان برابر مشارکت‌کنندگان است.

1. Regularity
2. Reasonableness
3. Seat-allocation System
4. Proportional-representation
5. Majoritarian-allocation

همچنین تفکیک میان نظام کلی انتخابات که بوسیله قانون رسمی انتخابات و آیین‌نامه‌های اداری تأسیس می‌شود از یک طرف، و اعمال آن بوسیله مجریان برگزاری انتخابات (و دیگران) در طول فرایند انتخابات از طرف دیگر، ضرورت دارد. بین این که یک نظام رسمی انتخابات، به طور کلی قابل قبول باشد تا اینکه صرفاً اشکالات و انتقاداتی بر اعمال آن نظام قابل طرح باشد تفاوت وجود دارد. بنابراین وضعیتی که کل یک نظام انتخاباتی ناقص ارزیابی می‌شود، در مقایسه با وضعیتی که نظام مدیریتی انتخابات مورد نقد است بیش تر قابل توجه و واجد اهمیت است. تفکیک میان نظام رسمی انتخابات و اعمال آن مهم است، بدین دلیل که دکترین بنیادین کنترل و نظارت بر انتخابات بیش تر جهت کنترل و نظارت بر اعمال قانون انتخاباتی موجود مورد توجه قرار می‌گیرد تا ارزیابی قانون انتخابات در معنای دقیق کلمه. بدین ترتیب، نظارت انتخاباتی به طور سنتی به میزان بسیاری به جنبه انصاف مرتبط بوده است.

تأکید سنتی بر قاعده‌مندی، متفاوت از دیدگاه «دال» است؛ دیدگاهی که بر کارکرد همه مؤلفه‌های نظام انتخاباتی کامل متمرکز می‌شود؛ یعنی نه تنها پرداختن به قوانین رسمی مصوب قوه مقننه بلکه همچنین توجه به اعمال آن قوانین. با وجود این ناظران بین‌المللی به تدریج به سمت دیدگاه «دال» متمایل می‌شوند. اگر قانون انتخابات کشوری مقرر کند که برگه‌های نامزدی کاندیداها باید در بین ساعت ۹ صبح تا ۱۲ ظهر به اماکن رأی‌گیری^۱ تحویل داده شوند، و این مقامات نیز برای اجرای قانون مذکور آمادگی داشته باشند، در این حالت نظارت سنتی بر انتخابات با مشکلی مواجه نمی‌شود؛ اما اگر تأثیر قانون مزبور چنان باشد که یک داوطلب یا گروهی از داوطلبان را از فرصت ارائه برگه نامزدی محروم نماید، و در نتیجه سبب محرومیت آنان از شرکت در انتخابات گردد، قانون مزبور سریعاً تبدیل به موضوع و معضلی جدی خواهد شد؛ حتی اگر اعمال آن قانون توسط مجریان انتخاباتی به لحاظ شکلی صحیح باشد.

همچنین ناظران انتخاباتی باید بین سه مرحله اصلی فرایند انتخاباتی تمایز قائل شوند؛

چرا که انتخابات صرفاً یک فعالیت یک روزه نیست. فرایند انتخابات به طور کلی باید بر مبنای بررسی همه جانبه عناصر، شامل ثبت نام اولیه رأی دهندگان، جانبداری های محتمل در طول رقابت انتخاباتی برای ثبت نام، تهدید و آزار اپوزیسیون در طول رقابت انتخاباتی، دسترسی تبعیض آمیز به رسانه ها، سوء استفاده از منابع حکومتی توسط حزب حاکم، توصیه به رأی دهندگان و اموری از این قبیل صورت پذیرد. مرحله روز قبل از انتخابات اغلب برای ارزیابی آزاد و منصفانه بودن یک انتخابات از آنچه در روز برگزاری انتخابات روی می دهد مهم تر است. دلیل مهم ادعای پیش گفته این است که رویکرد عمومی رأی دهندگان و همچنین دیدگاه سیاستمداران نسبت به فرایند انتخابات، به شدت متأثر است از آنچه در روز قبل از برگزاری انتخابات روی می دهد. اگر آزادی گردهمایی برای رأی دهندگان آنچنان که می خواهند تأمین نگردد، یا اگر احزاب و کاندیداها با مشکلات بوروکراتیک در زمان ثبت نام برای شرکت در انتخابات مواجه شوند، اینها نشانه هایی مبنی بر برگزاری نامناسب انتخابات محسوب می شود.

نظریه پردازان مدتها پیش، اهمیت توجه به مرحله روز قبل از انتخابات را در ارزیابی ویژگی یک فرایند انتخاباتی گوشزد کرده اند. افراد و سازمان های مجری در امور انتخابات به عنوان متخصصین در این زمینه نیز به نحو فزاینده ای به این واقعیت اذعان می کنند. به همین ترتیب، دوره پس از روز برگزاری انتخابات نیز واجد اهمیت است. این اهمیت بدین دلیل است که ممکن است در حمل و نقل برگه های رأی، شمارش آراء و گزارش آنها ثقل صورت گیرد. همچنان که چه بسا نتایج اعلام شده انتخابات در همه مواقع بوسیله همه فعالان سیاسی مورد قبول واقع نشود که این امر در برخی موارد منجر به امتناع آنان از حضور در انتخابات و یا توسل آنان به خشونت سیاسی می شود.

دستورالعملی برای ارزیابی انتخابات

بیش تر سازمان های مسئول در نظارت و کنترل انتخابات، نیاز به تحول و توسعه دستورالعمل ها یا فهرست کارهای لازم راجع به تهیه مجموعه ای از اطلاعات بیش تر نظام مند

و قابل اتکاتر را از آنچه که اطلاعاتی صرفاً موردی خواهد بود احساس کرده‌اند. همچنین این اصول کلی به عنوان ابزاری برای دستیابی بهتر و آسان‌تر نتایج به دست آمده در پایان روز انتخابات، ضروری تشخیص داده شده است.

همپوشانی قابل ملاحظه میان کوشش‌های سازمان‌های مختلف [در ارتباط با ارائه دستورالعمل یک انتخابات آزاد منصفانه] امری اجتناب ناپذیر است، چرا که سازمان‌ها با انواع مشابهی از مسائل مواجه هستند. همچنین این امر تعجب‌آور نیست که [سازمان‌های ارائه‌کننده دستورالعمل مذکور] به وسیله وضعیت کشوری که فهرست در آنجا اعمال شده است تحت تأثیر قرار گرفته‌اند.

دستورالعمل‌های مندرج در جدول، شامل فهرست مؤلفه‌هایی است که در ارزیابی نهایی از آزاد و منصفانه بودن یک انتخابات خاص قابل ذکر هستند. جای گرفتن برخی مؤلفه‌ها در زمره یک یا هر دو بعد، و در یکی از سه مرحله عنوان شده، موضوعی غیر قابل بحث و تردید نیست. هدف فهرست، نشان دادن نیاز به برخی از انواع ترتیبات نظام مند [در برگزاری انتخابات] است.

دستورالعمل ذیل نشان دهنده این است که بسیاری از عوامل در ارزیابی انتخابات سهمند، گرچه ادعا بر این نیست که فهرست مذکور فهرستی جامع است. همچنان که نمی‌توان ادعا کرد که دستورالعمل یا فهرستی از تعالیم راجع به نظارت و کنترل بر انتخابات وجود دارد.

جدول ۱- سه مرحله و دو بعد نظارت بر انتخابات

ایجاد انتخابات آزاد و منصفانه		
مرحله	آزاد	منصفانه
قبل از روز انتخابات	<ul style="list-style-type: none"> آزادی سیاسی برای همه فئالان سیاسی: رأی دهندگان، کاندیداها، رسانه ها و دیگران آزادی گرد همایی آزادی سازمان یونندی رأی برابر و فراگیر حق حمایت از احزاب سیاسی علاوه بر حمایت از کاندیداها مستقل 	<ul style="list-style-type: none"> شفافیت در فرایند انتخابات (شامل تنظیم مقرراتی برای آگاه سازی عمومی در انتخابات) عدم امتیاز ویژه برای یک حزب سیاسی یا گروه اجتماعی در برگزاری انتخابات و نظام انتخاباتی کمیسیون انتخاباتی (با دیگر هیأت های مجری انتخابات) بی طرف و مستقل تعیین حدود حوزه های انتخابیه (چنان که لازم باشد) ثبت نام بدون مانع در انتخابات ثبت نام بی طرفانه رأی دهندگان و آموزش رأی دهندگان برای شرکت در انتخابات برخورد بی طرفانه با احزاب سیاسی و کاندیداها توسط پلیس، نیروهای نظامی، دادگاه ها و دیگر نهادهای حکومتی دسترسی برابر احزاب و کاندیداها به رسانه های منتشره برای عموم دسترسی برابر رأی دهندگان به اطلاعات سیاسی و اطلاعات مربوط به انتخابات عدم سوء استفاده از تسهیلات حکومتی برای اهداف انتخاباتی توزیع بی طرفانه و شفاف بودجه عمومی میان احزاب سیاسی و کاندیداها (در صورت لزوم)
در روز انتخابات	<ul style="list-style-type: none"> فرصت برای مشارکت در انتخابات رأی گیری مخفی نه به عنوان امری اختیاری، بلکه به عنوان یک تکلیف حیاتی برای همه براساس پایگاه های رأی گیری عدم تهدید رأی دهندگان 	<ul style="list-style-type: none"> دستیابی به همه پایگاه های رأی گیری برای نمایندگان معتبر احزاب سیاسی و کاندیداها مستقل، ناظران داخلی و بین المللی انتخابات و رسانه ها، اما نه برای دیگران طراحی کارآمد و بی طرفانه برگه های رأی ممنوعی های لایق و مهر شده آخذ رأی برای جلوگیری از دستکاری آراء کمک به رأی دهندگان (در مواقع ضرورت) رویه های مناسب و شفاف برای شمارش آراء و شمارش صندوق های آخذ رأی رویه های مناسب برای نحوه تصمیم گیری درباره آراء باطله تدابیر احتیاطی مناسب برای حمل و نقل برگه های رأی حفاظت مناسب از پایگاه های آخذ رأی
روز پس از انتخابات	<ul style="list-style-type: none"> امکان قانونی برای شکایت 	<ul style="list-style-type: none"> رسیدگی بی طرفانه و فوری به شکایات انتخاباتی اعلام رسمی و سریع نتایج انتخاباتی گزارش های غیر جانبدارانه به وسیله رسانه ها از نتایج انتخاباتی پذیرش نتایج انتخابات از سوی همه افراد و احزاب واگذاری کرسی ها به انتخاب شدگان

مسائل روش‌شناسی

در این جا با دو مسأله روش‌شناختی مواجه هستیم. نخست اینکه ناظران انتخاباتی - چه افراد و چه سازمان‌ها - ممکن است در انجام مأموریت نظارت بر انتخابات در مورد میزان برآورده شدن معیارها اختلاف نظر داشته باشند. این اختلاف را نمی‌توان، و شاید بتوان تا حدی با جمع‌آوری داده‌ها، که اغلب برآمده از اوضاع و احوال متفاوت بوده‌اند، توضیح داد. دومین مسئله این است که ناظران در مورد اهمیت نسبی معیارهای مختلف ارزیابی انتخابات با یکدیگر توافق ندارند. آیا همه این معیارها به یک اندازه دارای اهمیت هستند و اگر نه، کدام معیار مهم‌تر از دیگر معیارهاست. آیا برخی از این معیارها آن اندازه مهم هستند که تحقق آن‌ها برای آزاد و منصفانه بودن یک انتخابات الزامی باشد و کدام معیار دارای ماهیت الزام‌آور^۱ است. آیا طرح و تدبیر اتخاذ شده برای همه ناظران و همه انتخابات به یک میزان اهمیت دارد؟

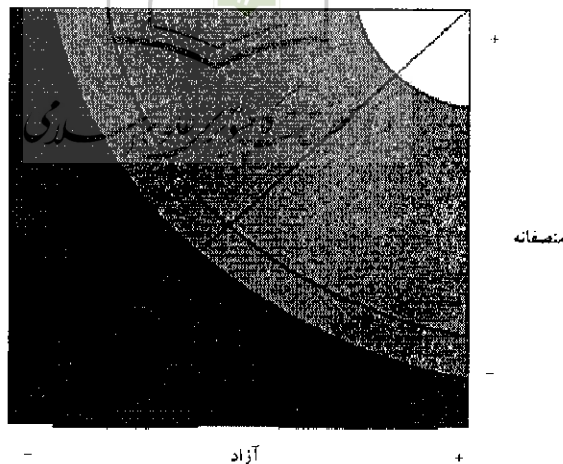
همچنان که گفته شد، به طور کلی معیار آزادی مهم‌تر از معیار منصفانه بودن است، چرا که چارچوب لازم برای تأمین حقوق و آزادی‌ها را فراهم می‌سازد. نظارت بر این آزادی‌های سیاسی، پیش شرطی برای مقبولیت انتخابات است، به نحوی که اگر این حقوق و قواعد تصویب و مورد حمایت قرار نگیرند، نمی‌توان یک انتخابات را «قابل قبول» اعلام کرد. این نظارت نشانگر اهمیت مرحله روز پیش از انتخابات است. شاید بتوان گفت تحقق بخشیدن به بسیاری از معیارهای نخستین مرحله انتخابات به مراتب مهم‌تر از معدودی از نابسامانی‌های پراکنده در روز انتخابات است، و این درحالی است که رسانه‌ها به دلیل منافع ویژه نمایندگان، گروه‌های اپوزیسیون و ناظران انتخاباتی در روز انتخابات به شدت می‌کوشند تا نابسامانی‌ها را بزرگ جلوه داده و در مورد آن اغراق کنند.

ارزیابی یک انتخابات خاص به عنوان انتخاباتی آزاد و منصفانه - یا نه چندان آزاد و منصفانه - با مسائل روش‌شناختی در علوم اجتماعی آمیخته است؛ مسائلی نظیر چند بعدی بودن، مشکلات ناشی از طرح‌ها و تدابیر مبهم، مسائل مربوط به جمع‌آوری داده‌ها، مسائل

نمونه گیری و همچنین مشکلات مربوط به سنجش و اندازه گیری. همچنین به نظر می رسد با یک مسأله واژه شناختی، و یا شاید مفهومی، نیز مواجه هستیم؛ اصطلاحاتی نظیر «آزاد و منصفانه» تبدیل به تکیه کلامی برای رسانه ها و بسیاری از سیاستمداران گردیده است. این واژه ها گرچه نشانگر وجود کیفیتی بالا هستند، اما در عین حال نشانگر بالاترین کیفیت مورد نظر یک فرد نیستند. همه می دانند که بسیاری از انتخابات اولیه یا ثانویه در بسیاری از کشورهای در حال دموکراتیزه شدن به طور واقعی نه آزاد است و نه منصفانه. لذا استعمال این اصطلاح بدون تأمل و تعمق، محکوم کردن انتخاباتی است که ممکن است در برخی شرایط خاص و با مدنظر قرار دادن همه موارد، «به اندازه کافی خوب»، «قابل قبول»، یا حداقل «گامی کوچک در مسیری درست» محسوب شود. احتمالاً از مفهوم آزاد و منصفانه بودن تفسیری بیش از حد کش دار و موشع ارائه شده است و نمودار ۱ نیز این امر را نشان می دهد.

نمودار ۱- بازنمایی گرافیکی ابعاد آزاد و منصفانه

ب الف



توجه: ناحیه سفید نشانگر انتخاباتی است که آزاد و منصفانه ارزیابی می شود؛ ناحیه خاکستری تیره نشانگر انتخاباتی است که آشکارا آزاد و منصفانه محسوب نمی شود؛ ناحیه خاکستری روشن نشانگر انتخاباتی است که میان دو طیف قرار گرفته است.

شکل ترسیم شده مبتنی بر سه فرض است؛ نخست اینکه بدون ارجاع به بحث پیچیده ابعاد فرعی می‌توان با دو بُعد اصلی، یعنی آزاد و منصفانه بودن، به ارزیابی یک انتخابات پرداخت. بسیاری از مشکلات معیارهای اندازه‌گیری در این راه‌حل به طرز شگفت‌انگیزی مرتفع شده است، و یک مقیاس اندازه‌گیری مفید پیشنهاد شده است که مطابق با آن می‌توانیم ارزش‌های قابل مقایسه بالا و پایین (منفی و مثبت) را در دو بُعد، آن هم با استفاده از امتیازات استاندارد نشان دهیم. ارزیابی یک انتخابات به عنوان یک انتخابات آزاد و منصفانه به معنی جای گرفتن این انتخابات در گوشه راست فوقانی [در شکل ترسیم شده] است. با وجود این در بسیاری از موارد، و به ویژه زمانی که دموکراتیک بودن انتخابات اصلی‌ترین مسأله است، چنین حالتی ممکن نیست (حتی با نادیده گرفتن مشکلات روش‌شناختی ذاتی زندگی واقعی). انتخاباتی که مطابق با تمامی استانداردها آزاد و منصفانه محسوب نمی‌شوند، باید در گوشه چپ پایین [شکل] قرار داده شوند، در نتیجه ناحیه خاکستری جالب‌ترین بخش برای بحث در مورد انتخابات آزاد و منصفانه است.

انتخاباتی که در این نواحی خاکستری جای می‌گیرند، نه کاملاً آزاد و منصفانه شمرده می‌شوند و نه در عین حال آشکارا موصوف به یکی از دو ویژگی مذکورند. با وجود این، آن‌ها ممکن است با توجه به محدودیت‌های فنی - اجرایی در کشور مورد بررسی و همچنین با توجه به اینکه ممکن است انتخابات مورد ارزیابی در نوع خود اولین انتخابات باشد، و با فرض اینکه چشم‌انداز پیشرفت بیش‌تر به سوی دموکراسی روشن است، می‌تواند انتخاباتی قابل قبول شمرده شود. علاوه بر معیارهای فهرست شده در جدول ۱ ناظران باید به این نکته توجه داشته باشند که برآورد میزان تحقق معیارها در کشوری خاص مستلزم توجه به چه مواردی است. توجه به این ملاحظات نشانگر این است که ارزیابی کیفیت یک انتخابات همواره به معنای ترکیبی ساده از ارزیابی فنی و ملاحظات سیاسی نیست.

اعمال دقیق تر معیارها در دستورالعمل، خط مقسم بین ناحیه قابل قبول (ناحیه خاکستری روشن) و غیرقابل قبول [خاکستری تیره] را جابجا خواهد نمود (و منحنی الف را در جهت شمال شرقی به سمت منحنی ب حرکت خواهد داد)، نه خط مقسم بین

ناحیه آزاد و منصفانه و ناحیه قابل قبول را^۱ چرا که در برخی مواقع تفکیک دو بُعد برای جلب رضایت و اقبال همه مشکل است، اما می‌تواند برای ارتباط قطری^۲ دو نقطه منتهی‌الیه مفید باشد. نقطه‌ای که در آن منحنی الف خط قطری را قطع می‌کند نقطه حسیض تفکیک انتخابات قابل قبول از انتخابات غیرقابل قبول است. این نقطه می‌تواند به طور تقریبی به ارزیابی جایگاه واقعی یک انتخابات نزدیک باشد تنها اگر دو ملاحظه دیگر در عملکرد ناظران مورد توجه قرار گیرد: آیا نتیجه یک انتخابات (یا همه پرسسی) منعکس کننده اراده مردم خواهد بود یا خیر، و در چه مواقعی انتخابات، علی‌رغم نقطه ضعف‌هایش، محرک دموکراتیزه شدن بیش‌تر خواهد بود و تبعیت از مجموعه کلی قانون اساسی و قانون انتخاباتی را تقویت، و افراد و گروه‌های بیش‌تری را در پیشبرد فرایند سیاسی جامعه درگیر خواهد نمود. با وجود این، ناظران و دیگر داوران موقت در فرایند انتخابات، باید به خاطر داشته باشند که اولین تعهدشان انجام یک ارزیابی فنی است، ارزیابی‌ای که همچنین می‌تواند به امحای اتهاماتی مبنی بر مداخله با انگیزه‌های سیاسی در امور داخلی کمک کند. با وجود این، بر این نکته باید تأکید شود که دو ملاحظه پیش گفته تنها می‌تواند به عنوان ملاحظاتی فنی مدنظر قرار گیرد، اگر چه ملاحظاتی پیچیده و غامض.

پذیرش این که اعمال هر معیاری برای ارزیابی یک انتخابات وظیفه آسانی نیست ایده‌ای خوب است. این ایده، راه حل برگزیده شده پوشیده قانونگذاران آفریقای جنوبی در ارتباط با انتخابات پارلمانی و محلی در سال ۱۹۹۴ بود، زمانی که «کمیسیون مستقل انتخاباتی» تنها در صورتی از مجوز تأیید انتخابات برخوردار بود که قادر به اعلام رسمی آزاد و منصفانه بودن «قابل ملاحظه»^۳ آن انتخابات باشد. «قابل ملاحظه بودن» اصطلاح دقیقی نیست، اما استعمال این اصطلاح بیانگر این نکته است که «آزاد و منصفانه»

۱. تغییر حدود (جای منحنی الف) صرفاً در حیطه ناحیه خاکستری صورت می‌گیرد، نه ناحیه سفید (ناحیه ایده‌آل) و نواحی خاکستری؛ (م).

۲. یعنی ارتباط بین دو نقطه نشانگر بهترین حالت و بدترین حالت یک انتخابات بر اساس معیار آزاد و منصفانه بودن؛ (م).

3. "Substantially free and fair"

نباید به نحو «یا این یا آن»^۱ [و به عبارت دیگر یا آزاد و منصفانه یا غیر آزاد و غیر منصفانه] ملاحظه شود. رویه اتخاذ شده در آفریقای جنوبی، آن چنان که در این جا بیان شده است، «آزاد و منصفانه» را معادل یا «قابل قبول» تفسیر می‌کند.

نتیجه

برای آنکه انتخاباتی در دسته انتخابات آزاد و منصفانه قرار گیرد، باید انصاف و بی‌طرفی بر همه ابعاد رفتار فعالان سیاسی و رقبای سیاسی (شامل رأی‌دهندگان، کاندیدها، احزاب سیاسی و دیگران) حاکم باشد. حتی مهم‌تر این که، هیچ‌گاه فعالان یا رقبای سیاسی نباید در فعالیت‌های مرتبط با امور سیاسی (به غیر از محدودیت‌های اقتصادی غیر تبعیضی) محدود شوند. در ارزیابی یک انتخابات، ناظران باید به تعادلی سنجیده میان ملاحظات فنی و ملاحظات غیرفنی دست یابند و به طور هم‌زمان همه مؤلفه‌های فردی مثبت و منفی را متعادل سازند. یک سؤال مهم در این زمینه این است که آیا «خطا» [در برگزاری انتخابات توسط مجریان و ناظران] تأثیری بر نتیجه انتخابات دارد یا خیر. کثرت این سؤال در تالارهای بسیاری از وزارتخانه‌های امور خارجه و سازمان‌های بین‌المللی احتمالاً توضیح دهنده این امر است که چرا آن‌ها در زمان اعلام نظر در مورد آزاد و منصفانه بودن یک انتخابات، ظاهراً از افراد و سازمان‌های ناظر بر انتخابات که مستقیماً درگیر امر انتخابات هستند سهل‌انگارتر به نظر می‌رسند.

1. " Either-or"

منابع و مأخذ

1. Beetham, David, ed., *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage, 1994.
2. *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*. Stockholm: International IDEA, 1997.
3. Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics*. New Haven, Conn: Yale University Press, 1989.
4. Dahl, Robert A., "Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development." In *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, edited by Asbjörn Eide and Bernt Hagtvet, 235-251. Oxford: Blackwell, 1992.
5. Diamond, Larry; "Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments, and Issues." In *Democracy's Victory and Crisis*, edited by Axel Hadenius, 311-30. Cambridge University Press, 1997.
6. Dundas, Carl W., *Dimensions of Free and Fair Elections: Frameworks, Integrity, Transparency, Attributes, Monitoring*. London: Commonwealth Secretariat, 1994.
7. Elkilt, Jörgen, and Palle Svensson; "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8 (July 1997): 32-46.
8. Geisler, Gisela. "Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observation and Democratic Standards." *Journal of Modern African Studies* 31 (December 1993): 613-637.
9. Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections. International Law and Practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1994.
10. *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*. 2d ed. Warsaw: ODIHR Election Unit, 1997.

