

فصلنامه علمی تخصصی فقه و حقوق معاصر

سال هفتم، شماره شانزدهم، تابستان ۱۴۰۰، ص ۶۶-۷۸

تبیین نظام های انتخاباتی^۱

شهریار مسیب زاده^۲

چکیده

برای نظام های انتخاباتی می توان مولفه هایی برشمرد که به عنوان اجرای اصلی آن نظام شناخته می شوند و فهم درست این نظام ها را ممکن می سازند. حوزه ی انتخاباتی، ساختار رای دهی، حداقل نصاب لازم برای کسب کرسی های نمایندگی و فرمول انتخاباتی مهمترین مولفه های تشکیل دهنده ی یک نظام انتخاباتی هستند. همچنین طراحی یک نظام انتخاباتی مطلوب و شیوه ی به کار گیری هر یک از مولفه های یاد شده در زمره ی اساسی ترین عواملی به شمار می رود که بر حیات یک نظام سیاسی و شیوه های حکمرانی تاثیر عمیق و گسترده ای دارد. چگونگی طراحی چنین نظامی نیز با فرهنگ و شرایط حاکم بر هر جامعه ی سیاسی ارتباط دارد و دستیابی به این مهم مستلزم شناسایی ملاک ها و معیارهایی در این خصوص است؛ از این رو پیش از بررسی نظام های انتخاباتی گوناگون، شایسته است به ملاک ها و سنجه های ارزیابی نظام های انتخاباتی توجه کنیم.

واژگان کلیدی: نظام انتخاباتی، حقوق عمومی، اخذ رای، کرسی های نمایندگی

^۱ - تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۵/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۶/۲۰

^۲ - کارشناس ارشد حقوق عمومی

مقدمه

نظام انتخاباتی، مجموعه ای از فرایندها است که از طریق آن، مشخص می شود چه کسی برای تصدی یک مقام انتخاب می شود. این فرایندها شامل ساختار برگ رای، نحوه ی اخذ رای و شمارش آن و همچنین نحوه ی تعیین افراد برنده است. به عبارت دیگر، همان گونه که اندیشمندان علوم سیاسی می گویند، نظام های انتخاباتی ابزارهایی هستند که آراء را به کرسی های مجالس تبدیل می کنند. (جی ای می، ۱۳۹۶، ص ۲۷)

باید توجه داشت که «نظام انتخاباتی» متفاوت از «نظام انتخابات» یا «قواعد انتخاباتی» است. نظام انتخابات یا قواعد انتخاباتی در بردارنده ی تمامی روندها و قواعد مرتبط با حوزه ی انتخابات است و همه ی مراحل انتخابات از جمله اعلام رسمی برگزاری انتخابات، حق رای و شرایط ثبت نام، انتخاب نامزدها، دسترسی ساده به صندوق های اخذ رای، قواعد مبارزات انتخاباتی، روش های رای گیری، شمارش آراء، دادرسی انتخاباتی، تعیین نهایی نتایج انتخاباتی و مانند اینها را در بر می گیرد. این در حالی است که نظام انتخاباتی، دارای مفهومی مضیق است و تنها به سازوکار رای دهی و رای شماری می پردازد.

در بیان نظام انتخاباتی قواعدی است برای انتخاب مقامات عمومی انتخابی؛ اما به طور خاص تعاریف مختلفی از نظام انتخاباتی شده است که به برخی از آنها اشاره می شود:

الف) نظام انتخاباتی دربردارنده قواعدی است که به سبب آنها آرا به کرسی های

نمایندگی تبدیل می شود. (IDEA,2005, p25).

ب) مقصود از نظام انتخاباتی، اتخاذ شیوه‌ای است که نتایج آن به بهترین وجه منعکس کننده گرایش های رای دهندگان باشد(قاضی، ۱۳۷۲، ص ۷۲۸).

ج) نظام انتخاباتی نظامی است که آرا به مناصب و پست‌های سیاسی تبدیل می‌کند مهمترین ابعاد این بحث عبارتند از فرمول انتخاباتی، وزن عددی حوزه‌های انتخابی حدنصاب انتخاباتی و ساختار برگه رای (بشیریه، ۱۳۸۱، ص ۱۵۶).

د) نظام های انتخاباتی قواعدی هستند که چگونگی ریخته شدن آرا به صندوق شمارش آرا و توزیع آرا بین نمایندگان را نشان می‌دهد(Ledue and Niemi, 2003, p40).

ه) نظام انتخاباتی دسته ای از قوانین برای به نتیجه رساندن یک انتخابات است، این قوانین مشخص می کنند که کدام یک از مناصب عمومی موضوع انتخابات هستند، واجدین چگونه می توانند رای دهند واجدین شرایط رای دهی چه کسانی هستند، نامزدها چگونه انتخاب می شوند، آرا ماخوذه چگونه شمارش و آرا به کرسی های نمایندگی تبدیل می‌شوند، نظام انتخاباتی چیزی فراتر از این موارد هستند، نظام انتخاباتی قوانینی هستند که در شرایط و فضایی خاص به کار می‌روند و در عمل سه عنصر اساسی دارند قوانین، کاربرد و زمینه (Harrop and Miller, ۱۹۸۷, ۰۴۱۰۴۲)

۱- اصول حاکم بر گزینش نظام انتخاباتی

چنانچه کار ویژه ی یک نظام انتخاباتی را تبدیل آراء انتخاب کنندگان به کرسی های نمایندگی بدانیم، در این صورت حوزه های انتخاباتی معیاری محدود کننده از نظر جمعیت و

جغرافیا در این خصوص به شمار می روند؛ وضعیت برگه رای دهندگان را در این فرایند مشخص می سازد؛ حداقل نصاب کسب رای ، ترکیب نهاد نمایندگی را تعیین می کند و نوع فرمول انتخاباتی نیز به عنوان عامل اساسی در کیفیت تبدیل آراء به کرسی ها خواهد بود.

فرمول های انتخاباتی بیان گر سازوکار انتخاب برنده یا برنده های کرسی های نمایندگی هستند و نظام های انتخاباتی نیز معمولاً به واسطه ی فرمول های انتخاباتی شناخته می شوند. به عبارت دیگر، این فرمول ها چگونگی تبدیل آراء به کرسی ها را مشخص می سازند. (منصوریان، ۱۳۹۶، ص ۳۵)

از جمله ویژگیها و کارکردهای یک نظام انتخاباتی مطلوب، همسو کردن گرایشهای متنوع و مختلف، انتقال آرام قدرت و ایجاد زمینه مناسب برای رقابت سالم است. تحقق این اهداف مستلزم پیروی نظام انتخاباتی از یک سری اصول هدایتگر است که به برخی از آنها اشاره میکنیم:

الف) اصل شفافیت: نظام انتخاباتی مطلوب باید طی یک رویه و فرایند روشن گزینش شود، برای کلیه احزاب، کاندیداها، تصمیم گیرندگان نظام انتخاباتی و عموم، قابل فهم و درک باشد و امکان مشارکت احزاب سیاسی، کاندیداها و رأی دهندگان را در گزینش، از طرق مقتضی، ایجاد کند. (خسروی، ۱۳۹۴، ص ۹۶)

ب) اصل نمایندگی: کارکرد اصلی نظام انتخاباتی تبدیل آراء به کرسی های نمایندگی است تا از این راه، اراده آزاد و بیان شده افراد به نمایندگان منتخب انتقال یابد. بدون توجه به ماهیت اصل نمایندگی و برداشت های متعدد درباره آن، این اصل نقش موثری در گزینش نظام

انتخاباتی دارد؛ چراکه اصل نمایندگی در قالب پارلمان و ترکیب پارلمان باید به گونه ای باشد که منعکس کننده اراده همه شهروندان، بنا بر اصل برابری آراء و تاثیر برابر هر رأی، باشد.

ج) اصل فراگیری و جامعیت: حق مشارکت همگانی و اصل «هر شخص یک رأی» ایجاب میکند نظام انتخاباتی طوری طراحی شود که پوشش دهنده این حق و اصل باشد. بدین معنا که نظام انتخاباتی قواعد و مکانیسم های خاصی داشته باشد که به موجب آن همه شهروندان امکان استفاده از حق های انتخاباتی خود را داشته باشند و این حق برای همه قابل فهم و درک باشد. همچنین این نظام انتخاباتی باید طوری طراحی شود که محل ها و حوزه های رأی گیری به آسانی در اختیار شهروندان قرار گیرد و هیچ گونه تبعیض علیه رأی دهنده، کاندیدا، حزب سیاسی یا اقلیت نباشد (Reynolds, 2006).

د) اصل گزینش رأی دهنده: سیستم انتخاباتی مطلوب باید کمیت و کیفیت گزینش رأی دهنده را بهبود بخشد. منظور از کمیت این است که تعداد و طیف گزینش و بدیل های موجود در برگه رأی به میزانی باشد که گزینش و انتخاب رأی دهنده معنا پیدا کند و منظور از کیفیت گزینش این است که رأی دهنده احساس کند انتخاب وی در ترکیب پارلمان و اداره امور عمومی کشور تأثیرگذار است. بدین منظور باید طیف ها، گرایش ها و گروه های مختلف، فرصت شرکت در رقابت انتخاباتی را داشته باشند تا رأی دهنده، متناسب با گرایش فکریش، دست به گزینش بزند (Citizen's Assembly on Electoral Reform (Ontario), 2006, P.5).

ه) اصل سادگی: در نظام انتخاباتی باید روش توزیع کرسی های نمایندگی و قواعد تبدیل آراء به کرسی های پارلمان برای مردم قابل فهم و قابل پذیرش باشد و امکان ارزیابی آسان آنها توسط عموم وجود داشته باشد.

و) اصل انطباق با نظام ارزشی: نظام انتخاباتی باید مورد اعتماد و اطمینان مردم و منعکس کننده ارزش های موجود در جامعه باشد؛ لذا نوع نظام انتخاباتی باید در انطباق با نظام ارزشی جامعه باشد. چه بسا نتایج انتخابات برای مردم راضی کننده باشد، اما مبتنی بر اصول و هنجارهای جامعه نباشد؛ در این صورت، نتیجه انتخابات مشروعیت نخواهد داشت. (خسروی، ۱۳۹۴، ص ۹۷)

ز) اصل تناسب و انصاف نمایندگی: مجلس قانونگذاری باید منعکس کننده جمعیت و تعداد افراد در کشور به طور منصفانه باشد. اتحاد بین المجالس همچنین بر اهمیت ارتباط معقول میان انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان تاکید نهاده و آن را تجلی عنصر «سنخیت و تناسب» دانسته که موید یکی از اصول حقوق بین الملل است. (گودین گیل، ۱۳۷۹، ص ۴۵).

مؤلفه های دیگر نظام های انتخاباتی عبارتند از: ۱- حوزه ی انتخاباتی ۲- ساختار برگه ی رای ۳- نصاب حداقلی برای کسب کرسی های نمایندگی.

شیوه ی تقسیم سرزمین به حوزه های انتخاباتی به عواملی همچون نوع نظام انتخاباتی، تعداد کرسی های پارلمان و میزان تراکم جمعیتی و تقسیمات جغرافیایی هر کشور بستگی دارد.

ساختار برگ رای چارچوبی برای کیفیت اعمال حق رای است و مشخص می کند که اراده ی انتخاباتی هر رای دهنده چگونه قابل اعمال است. برای تعداد رای انتخاب کنندگان سه فرض متصور است: - انتخاب کنندگان از یک حق انتخاب برخوردار باشند. - انتخاب کنندگان برابر با تعداد کرسی های حوزه انتخابیه دارای حق انتخاب باشند. - انتخاب کنندگان بیشتر از یک و کمتر از تعداد کرسی ها حق انتخاب داشته باشند.^۳

و نهایتاً؛ منظور از نصاب حداقلی، کمترین تعداد رای است که یک نامزد یا حزب برای کسب دست کم یک کرسی نمایندگی بدان نیازمند است. در نظام های انتخاباتی اکثریتی به منظور افزایش مقبولیت سیاسی و همچنین تحقق نمایندگی واقعی نامزدها یا احزاب مختلف از سوی اکثریت شهروندان و در نظام های تناسبی برای جلوگیری از ورود احزاب و گروه های افراطی، قوم گرا یا وابسته به نظام سیاسی سابق یا احزاب خیلی کوچک به پارلمان، چنین نصابی تعیین می شود و چنانچه احزاب نتوانند به حداقل آراء لازم دست یابند، نمی توانند کرسی های نمایندگی را در اختیار بگیرند. (منصوریان، ۱۳۹۶، ص ۵۷-۳۶)

۲- مولفه های عمده گزینش نظام انتخاباتی

از آنجایی که هدف این گفتار تشریح، تبیین و توجیه نظام انتخابی کارآمد و مطلوب است، گزینش انتخاباتی باید طوری انجام شود که منجر به تحقق یک نظام انتخابات رقابتی و

^۳ - برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به منصوریان، ۱۳۹۶، ص ۳۶-۵۵

منصفانه گردد. در این راستا می توان به معیارها و ملاک های گزینش نظام انتخاباتی مطلوب به شرح ذیل اشاره کرد.

الف) تحقق مفهوم نمایندگی: حاکمان در نظام مردم سالار، نماینده مردم در اعمال حاکمیت هستند.

ب) قابل دسترس و واقعی بودن انتخابات: همه انتخابات ها خوب هستند، اما باید موثر و کارآمد باشند یعنی قابل فهم و درک و در دسترس از جهت نحوه رای گیری، برگه های رای، محل رای گیری، شیوه گزینش ترجیحات توسط رای دهندگان شمارش آراء، تعیین برندگان و غیره باشند. نظام انتخاباتی و مولفه های اجرایی آن باید رقم زننده یک انتخابات اصیل و منصفانه و پوشش دهنده حق های اساسی انتخابات باشد.

ج) فراهم کردن انگیزه لازم برای ایجاد وفاق: نظام انتخاباتی نه تنها روشی برای انتخابات نمایندگان ملت است، بلکه مکانیسمی برای مدیریت حل تعارضات و وفاق گرایش های متعدد در یک قالب محسوب می شود.

د) ایجاد مجلس کارآمد و با ثبات: برقراری مجلس با ثبات و کارآمد صرفا وابسته به یک نظام انتخاباتی شایسته نیست، بلکه عوامل و عناصر دیگری در این مهم نقش دارند. نتایج نظام انتخاباتی، می تواند به برقراری ثبات در حوزه های مختلف کمک کند. (راسخ، ۱۳۸۰)

ه) پاسخگویی نمایندگان: اصل پاسخگویی از جمله اصول دموکراتیک انتخابات است، در حقیقت لازمه یک نظام سیاسی مطلوب مردمی، پاسخگو بودن حاکمان در برابر مردم است. بعد از

انتخاب نمایندگان توسط رای دهندگان، نمایندگان باید همواره در قبال تصمیمات خود در برابر مردم پاسخگو باشند و به نمایندگی از طرف مردم، نهادهای عمومی را وادار به پاسخگویی کنند. وجود چنین اصلی امکان تاثیرگذاری اراده مردم بر عملکرد و تصمیمات نمایندگان را فراهم می کند. به گونه ای که نماینده طی انتخابات تاثیر مهمی در پاسخگویی آنان به رای دهندگان خواهد داشت.

بنابراین نظام انتخاباتی باید به گونه ای طراحی شود که امکان پاسخگویی را افزایش دهد و به گونه ای باشد که اگر نمایندگان پاسخگو نبودند، امکان انتخاب مجدد آنها به طرق غیرمردمی و فریب آمیز وجود نداشته باشد.

(و)برانگیختن احزاب سیاسی: احزاب سیاسی نقش موثری در کارآمد کردن مشارکت مردم در اداره کشور دارند و نوعی انسجام و یکپارچگی و ثبات را می توانند در حکومت ایجاد کنند. نوع نظام انتخاباتی تاثیر زیادی بر نحوه ی فعالیت احزاب شکل گیری آنها، رقابت انتخاباتی منصفانه برای کسب قدرت، اتحاد و ائتلاف احزاب و شکل گیری خرده ایده ها در قالبی منسجم و وسیع تر، خواهد داشت. همچنین نوع و ماهیت نظام انتخاباتی می تواند باعث توسعه یا رکود احزاب در عرصه ی انتخابات شود.

ز)انطباق با موازین حقوق بشر: یک نوع وفاق عام در خصوص رعایت بیشتر کنوانسیون ها و اسناد بین المللی حقوق بشری وجود دارد. لذا در طراحی نظام انتخاباتی باید به استانداردها و ارزش های مندرج در این اسناد و تعهدات بین المللی توجه شود. برخی از ارزش ها و

استانداردهای مندرج در این اسناد و تعهدات عبارتند از: آزاد بودن، منصفانه بودن، رقابتی بودن، دوره ای بودن، مخفی بودن رای، برابری آراء، عدم تبعیض و تناسب نمایندگی با گروه های موجود در جامعه. این ارزش ها تضمین کننده ی حق های سیاسی و انتخاباتی هستند. (خسروی، ۱۳۹۴، ص ۹۸-۱۰۰)

۳- ملاک های ارزیابی نظام های انتخاباتی

هرچند برای ارزیابی یک نظام انتخاباتی مطلوب، معیارهایی وجود دارد که ممکن است بر سر آنها اتفاق نظر وجود داشته باشد، اما مسئله ی اساسی آن است که کدام یک از معیارها از اولویت و اهمیت بیشتری برخوردار است یا اینکه کدام یک از نظام های انتخاباتی به طور مطلوب تری این معیارها را تحقق می بخشد. در واقع مسئله آن است که چگونه می توان یک نظام انتخاباتی را مطلوب دانست و ارزیابی آن در مقایسه با دیگر نظام های انتخاباتی چگونه امکان پذیر می شود؟

دست یابی به همه ی معیارهای یک نظام انتخاباتی مطلوب در یک سازوکار واحد امکان پذیر نیست یا دست کم بسیار دشوار است؛ این بدان معنا است که وقتی از رجحان و برتری یک نظام انتخاباتی در مقایسه با نظام دیگر سخن گفته می شود، دقیقا باید مشخص شود که اولاً این برتری بر مبنای کدام معیار و سنجه است و ثانياً به چه دلیل آن معیار برای یک نظام سیاسی اهمیت بیشتری دارد.

نتیجه گیری

در رابطه با نظام های انتخاباتی، نخست باید به اولویت بندی ملاک ها و سنجه های یک نظام انتخاباتی مطلوب پرداخت و برای این منظور لازم است به ارزش های بنیادین، پیشینه ی تاریخی، فرهنگ سیاسی، چالش ها و دغدغه های سیاسی - اجتماعی هر جامعه ی سیاسی به طور موردی توجه شود. در گام بعد، بر اساس این اولویت بندی ها می توان برای انتخاب یا اصلاح یک نظام انتخاباتی تصمیم نهایی را گرفت.

به طور کلی و بی آنکه بخواهیم سنجه ها معیارها و ملاک های یک نظام انتخاباتی مطلوب را رتبه بندی کنیم و یکی را بر دیگری ترجیح دهیم، مهمترین آنها را می توان به شرح زیر دانست:

- شایسته گزینی و انتخاب صالحان
- افزایش مشارکت سیاسی شهروندان در فرایند انتخابات
- سهولت در رای دهی
- برخورداری نامزد یا حزب منتخب از رای اکثریت شهروندان
- تبدیل منصفانه ی آراء به کرسی های نمایندگی
- توجه به عنصر جغرافیا
- مشتمل بودن پارلمان بر گروه های سیاسی مختلف
- مقاومت و پایداری در برابر تقلب (تقلب گریزی)

- حداکثری کردن تاثیر آراء و حداقلی ساختن آراء هدررفته
- ایجاد زمینه ی مناسب به منظور رای دهی صادقانه ی شهروندان
- ایجاد دولت و پارلمان کارآمد
- جلوگیری از بی ثباتی سیاسی
- پاسخگو ساختن نهادهای انتخابی در برابر شهروندان.

فهرست منابع و مآخذ

- ۱- بشیریه، حسین، جامعه شناسی سیاسی، تهران، نشرنی، ۱۳۸۱.
- ۲- جی ایمی، داگلاس، نظام های انتخاباتی، ترجمه مسلم آقایی طوق، چاپ اول، تهران، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۶.
- ۳- خسروی، حسن، نظام انتخاباتی کارآمد مجلس شورای اسلامی در پرتو نظام های انتخاباتی، مجله علوم سیاسی دانشگاه باقرالعلوم، شماره ۷۱، ۱۳۹۴.
- ۴- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، دراک، ۱۳۸۸.
- ۵- قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۷۲.
- ۶- گودین گیل، گای اس، انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین المللی، ترجمه سیدجمال سیفی و سید قاسم زمانی، تهران، موسسه فرهنگی رهنمون دانش، ۱۳۷۹

۷- منصوریان، مصطفی، نظام حقوقی حاکم بر انتخابات، جلد نخست، چاپ اول؛

پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶.

- ۱- Citizens Assembly on Electoral Reform, Principles and Characteristics, 2006.
- ۲- Harrop, Martin and Miller W.L , Election and Voter:A Comparative Introduction, Lonon: Macmillan Press, 1987.
- ۳- Ledue, Lawrence, and Niemi, Richard C. and Norris, Pippa, Comparing Democracies2, London: SaGe Publication, 2003.
- ۴- Reynolds, Andrew, Guiding Principles of Electoral Systems, www.ACE.org/Eeletoral systems. Html, 2006.