

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

نظام حقوقی حاکم بر انتخابات

جلد نخست: نظام های انتخاباتی



تألیف: مصطفی منصوریان
ناظر علمی: دکتر حامد نیکونهاد

پژوهشگاه شورای نگهبان

سرشناسنامه: منصوریان، مصطفی، ۱۳۶۷ -
عنوان و نام پدیدآور: نظام حقوقی حاکم بر انتخابات / تألیف: مصطفی منصوریان؛ ناظر علمی: حامد نیکونهاد
مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶.
ISBN: 978-600-8378-13-6
۳۸۲ ص.
وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا
یادداشت: واژه‌نامه.
یادداشت: کتابنامه.
مندرجات: ج. ۱. نظام‌های انتخاباتی. --
موضوع: ۱. انتخابات -- قوانین و مقررات ۲. سیاست انتخاباتی
3. Election law
4. Election policy
شناسه افزوده: الف. نیکونهاد، حامد ۱۳۶۴ - ب. شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان
رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۶ ن۸/م۳۲۹۳ K
رده‌بندی دیویی: ۳۴۲/۰۷
شماره کتابشناسی ملی: ۴۶۸۰۴۳۸

نظام حقوقی حاکم بر انتخابات

جلد نخست: نظام‌های انتخاباتی

تألیف: مصطفی منصوریان
ناظر علمی: دکتر حامد نیکونهاد
ناشر: پژوهشکده شورای نگهبان
چاپ اول: بهار ۱۳۹۶ - تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۱۳-۶

قیمت: ۲۷۰۰۰ تومان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی‌نیا، پلاک ۱۲

تلفن: ۸۸۳۲۵۰۴۵ فکس: ۸۸۳۲۵۰۸۰

www.shora-rc.ir

nashr@shora-rc.ir

فهرست اجمالی

پیشگفتار.....	۱
درآمد.....	۳
طرح مطلب.....	۷
بخش ۱- چارچوب نظری.....	۱۵
فصل ۱- مفهوم نظام‌های انتخاباتی.....	۱۵
فصل ۲- پیشینه و خاستگاه نظام‌های انتخاباتی.....	۱۷
فصل ۳- چارچوب کلی حاکم بر انتخاب رؤسای جمهور و نمایندگان پارلمان‌ها.....	۲۱
بخش ۲- مؤلفه‌ها و سنجه‌های ارزیابی نظام‌های انتخاباتی.....	۳۵
فصل ۱- مؤلفه‌های نظام‌های انتخاباتی.....	۳۵
فصل ۲- سنجه‌های ارزیابی نظام‌های انتخاباتی.....	۵۹
مبحث ۷- کاهش رأی‌دهی.....	۶۹
بخش ۳- انواع نظام‌های انتخاباتی.....	۷۷
فصل ۱- دسته‌ی نخست: نظام انتخاباتی اکثریتی.....	۷۸
فصل ۲- دسته‌ی دوم: نظام‌های انتخاباتی تناسبی.....	۱۰۴
فصل ۳- دسته‌ی سوم: نظام‌های انتخاباتی مختلط.....	۱۳۰
فصل ۴- سایر نظام‌های انتخاباتی.....	۱۴۹

بخش ۴- مطالعه‌ی موردی نظام‌های انتخاباتی برخی از کشورهای جهان.. ۱۶۳

مورد اول: جمهوری اسلامی ایران..... ۱۶۵

مورد دوم: ایالات متحده‌ی آمریکا..... ۲۰۳

مورد سوم: جمهوری فرانسه..... ۲۲۲

مورد چهارم: پادشاهی متحده (بریتانیا)..... ۲۲۸

مورد پنجم: جمهوری اسلامی افغانستان..... ۲۳۱

مورد ششم: جمهوری لبنان..... ۲۳۷

مورد هفتم: جمهوری ایتالیا..... ۲۴۰

مورد هشتم: جمهوری ترکیه..... ۲۴۵

مورد نهم: نیوزیلند..... ۲۴۹

مورد دهم: جمهوری فدرال آلمان..... ۲۵۴

مورد یازدهم: فدراسیون استرالیا..... ۲۶۰

مورد دوازدهم: فدراسیون روسیه..... ۲۶۶

تحلیل و جمع‌بندی..... ۲۶۸

پیوست اول: نظام انتخاباتی رؤسای کشور و قوه‌ی مجریه‌ی کشورهای جهان.. ۲۷۹

پیوست دوم: نظام انتخاباتی مجالس نمایندگی (مجالس اول) برخی از
کشورهای جهان..... ۳۱۳

کتاب و مقالات برای مطالعه‌ی بیشتر..... ۳۳۶

منابع و مأخذ..... ۳۳۷

نمایه..... ۳۵۱

اصطلاح‌نامه (انگلیسی به فارسی)..... ۳۵۷

اصطلاح‌نامه (فارسی به انگلیسی)..... ۳۶۶

فهرست تفصیلی..... ۳۷۵

فهرست اشکال، تصاویر و نمودارها..... ۳۸۱

پیشگفتار

اهمیت و جایگاه شورای نگهبان بر کسی پوشیده نیست و بیان تأکیدات مصرح در قانون اساسی، بیانات امام خمینی و مقام معظم رهبری در خصوص اهمیت و جایگاه این مقام در این مجال اندک نمی‌گنجد.

«پژوهشکده شورای نگهبان» به عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه بر ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، اقدام به انجام مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌نماید. در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه علمی که مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان است و نیز نیازهای پژوهشی شورای نگهبان، شناسایی شده و به ترتیب اولویت در دستور کار قرار گرفت که ثمرات آن در قالب مقالات علمی-پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی و کتاب‌های مختلف به جامعه علمی و شورای نگهبان تقدیم می‌شود.

کتاب حاضر نیز یکی از ثمرات مطالعاتی است که در گروه «مطالعات قانون و قانون‌گذاری» پژوهشکده انجام شده و اکنون در منظر جامعه علمی قرار می‌گیرد. شایسته است که در اینجا از زحمات مؤلف، ناظر پروژه و تمامی اساتیدی که داوری این اثر را برعهده گرفتند صمیمانه تشکر کرده و از خداوند منان برای آنها توفیق روزافزون طلب نمایم. به یقین اگر همکاری نام‌برندگان و همچنین کوششی که عوامل اجرایی از جمله مسئول انتشارات، ویراستار، صفحه‌آرا و همه عزیزانی که در آماده‌سازی این کتاب سهیم بودند وجود نداشت، امروز شاهد به ثمر نشستن این تلاش علمی نبودیم. از همه ایشان سپاسگزاریم و امیدواریم قرین صحت و توفیق باشند. با عنایت به مصون نبودن محصولات بشری از جمله این تلاش علمی از خطا و اشکال، از همه صاحب‌نظران و اندیشمندان تقاضا می‌کنیم از ارائه نظرات صائب خویش در جهت ارتقای کیفیت این اثر و سایر فعالیت‌های پژوهشکده دریغ نورزنند.

و من الله التوفیق و علیه التکلان

پژوهشکده شورای نگهبان

بهار ۱۳۹۶

درآمد

«انتخابات» یکی از مهمترین ابزارهای مشارکت و رقابت سیاسی در جامعه است که شهروندان به واسطه‌ی آن، اراده‌ی خویش را در شکل‌گیری نهادهای سیاسی و تعیین نقش‌آفرینان سیاسی ابراز می‌کنند و بدین ترتیب در یک سطح، به اعمال حق تعیین سرنوشت خود می‌پردازند. این فرآیند، امکان مداخله‌ی شهروندان در اعمال قدرت سیاسی و نظارت بر آن را فراهم می‌سازد و از همین روی، مهمترین مجرای تحقق مردم‌سالاری و معیاری مناسب برای ارزیابی عملکرد مسئولین منتخب نیز به شمار می‌رود.

«نظام‌های انتخاباتی»، ترتیب تبدیل آراء انتخاب‌کنندگان به کرسی‌های نمایندگی را مشخص می‌کنند و در زمره‌ی شاخص‌ترین عناصر تأثیرگذار در انتخابات به شمار می‌روند که نقش‌آفرینی آنها در شایسته‌گزینی و انتخاب نامزدهای اصلح، میزان مشارکت شهروندان، تقویت نظام حزبی، کارآمدی و ثبات نظام سیاسی، برقراری ارتباط میان انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و موضوعات مهم دیگری از این دست غیر قابل انکار است. گزینش یکی از فرمول‌های انتخاباتی اکثریتی، تناسبی و مختلط، و چگونگی محاسبه و تخصیص کرسی‌های نمایندگی، تعیین وسعت و تعداد حوزه‌های انتخاباتی و ترسیم حدود آنها، مشخص کردن نصاب‌های لازم برای کسب کرسی‌های نمایندگی و معلوم ساختن ساختار برگه‌ی رأی‌دهی (اینکه انتخاب‌کنندگان به یک نامزد یا حزب رأی دهند یا در انتخاب کردن با مجموعه‌ای از ترجیحات مواجه باشند) از جمله‌ی مهمترین سازوکارهایی هستند که طراحی هماهنگ و منسجم تمامی آنها از یک نظام انتخاباتی مطلوب انتظار می‌رود.

نظام‌های انتخاباتی از تنوع بسیاری برخوردارند. این تنوع، محصول بازیگری و تأثیرگذاری عوامل متعددی است؛ عواملی همچون شرایط سیاسی - اجتماعی، وضعیت تاریخی و موقعیت جغرافیایی کشورها، میزان جمعیت، ساختار و نوع حکومت و دولت (ریاستی یا پارلمانی، فدرال یا بسیط و ...)، فرهنگ سیاسی، تعداد و میزان تأثیرگذاری احزاب و گروه‌های سیاسی، میزان باور مردم به لزوم مشارکت در اداره‌ی امور، تنوع دینی، نژادی، زبانی، قومی و قبیله‌ای و نظایر اینها همگی موجب شده‌اند تا با شیوه‌های متعدد و سازوکارهای متنوع نظام انتخاباتی در الگوهای گوناگون نظم سیاسی مواجه باشیم.

البته اگرچه به‌کارگیری نظام‌های انتخاباتی از دیرباز در تمامی جوامعی که به انتخاب دست زده‌اند، امری مرسوم بوده است، ولی این را نمی‌توان امری توصیف کرد که از ابتدا کاملاً آگاهانه و هوشمندانه بوده است؛ بلکه چنانکه مطالعه‌ی پیشینه‌ی نظام‌های انتخاباتی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد، به‌کارگیری نظام‌های انتخاباتی بیش از آنکه با توجه به

مقتضیات سیاسی - اجتماعی هر کشور بوده باشد، متأثر از عرف کشورهای استعمارگر، قدرتمند و خارجی بوده است. در عین حال، رشد و توسعه‌ی مطالعات مربوط به این حوزه در دهه‌های اخیر موجب شده است که دست‌یابی به برخی اهداف نظام سیاسی و همچنین، مدیریت و حل و فصل بسیاری از مشکلات نظام سیاسی در گرو یک نظام انتخاباتی هوشمندانه و کارآمد قلمداد شود. از همین روی نیز در حال حاضر، ابداع یا اصلاح ماهرانه‌ی نظام‌های انتخاباتی به عنوان یک نهاد سیاسی بسیار مهم مد نظر طراحان قانون اساسی و اندیشمندان حوزه‌ی انتخابات قرار گرفته است و در نتیجه بر طراحی یا بازطراحی هدفمند و متناسب مجموعه‌ی عوامل دخیل در نظام‌های انتخاباتی اهتمام جدی می‌شود.

جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان نظامی که به اتکای آراء عمومی اداره می‌شود (اصل ششم قانون اساسی)، انتخابات‌های متعدد و گوناگونی را به طور مستمر برگزار کرده است. انتخابات نمایندگان مجلس خبرگان رهبری برای تعیین مقام رهبری، انتخابات ریاست جمهوری، انتخابات نمایندگان مجلس شورای اسلامی و انتخابات مربوط به اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا بی‌وقفه و به صورت دوره‌ای از ابتدای انقلاب اسلامی ایران به اجرا درآمده است. صرف نظر از تأثیرگذاری و اهمیت هر یک از این انتخابات‌ها در ثبات و کارآمدی نظام سیاسی ایران، این تعداد برگزاری انتخابات بیان‌گر اهمیت مطالعه در این حوزه و ضرورت تمهید بسترهای اصلاحی لازم است؛ چنانکه تاکنون تغییرات متعددی بر نصاب لازم برای انتخاب نمایندگان مجلس به تصویب رسیده است. همچنین، طرح‌های بسیاری برای تغییر در نظام انتخاباتی مجلس و عوامل دخیل بر آن پیشنهاد شده و حتی تعدادی از این طرح‌ها در ادوار مختلف قانون‌گذاری به تصویب نهایی رسیده‌اند که البته با ایرادات شورای نگهبان مغایر قانون اساسی و شرع شناخته شده‌اند و لباس قانون بر تن نکرده‌اند.

این پژوهش در صدد است با معرفی و تحلیل نظام‌های انتخاباتی مختلفی که در سراسر جهان برای نهادهای تک‌کرسی و چندکرسی به کار گرفته می‌شوند، در مرحله‌ی نخست، شناسایی دقیق و ارزیابی آثار و تبعات سیاسی - اجتماعی هر یک از آنها را امکان‌پذیر سازد و در مرحله‌ی بعد، زمینه‌ی لازم را برای سنجش و مقایسه‌ی این نظام‌های انتخاباتی با یکدیگر فراهم کند، تا بدین ترتیب طراحی یا اصلاح یک نظام انتخاباتی به گونه‌ای شایسته و مطلوب، امری در دسترس به شمار رود. بدیهی است که مطالعه‌ی این کتاب برای طراحان قانون اساسی، اندیشمندان حوزه‌ی انتخابات و به‌ویژه نظام‌های انتخاباتی و نیز اساتید و دانشجویان حقوق قابل توصیه است.

این کتاب مشتمل بر چهار بخش است؛ بخش نخست، به منظور شناخت دقیق نظام‌های انتخاباتی، به تحلیل مفهوم این نظام‌ها و تبیین تاریخچه‌ی به‌کارگیری آنها در جهان پرداخته

است. همچنین در این بخش، نظام‌های انتخاباتی حاکم بر انتخاب رؤسای جمهور و نمایندگان پارلمان‌ها در سراسر جهان بررسی شده و از جهات مختلف، تأثیرگذاری عوامل مختلفی مانند نوع نظام قوهی مجریه، نوع بافت حکومتی بر این نظام‌ها تحلیل شده است. بخش دوم، اجزای تأثیرگذار و متغیرهای مهم نظام‌های انتخاباتی را بیان کرده و ملاک‌های ارزیابی و سنجش نظام‌های انتخاباتی را ارائه می‌دهد و در نتیجه، مقایسه‌ی این نظام‌ها و ترجیح یکی بر دیگری را ممکن می‌سازد. در بخش سوم، نظام‌های انتخاباتی اکثریتی، تناسبی و مختلط، انواع سازوکارهایی که درون هر یک از این نظام‌ها به کار گرفته می‌شود، شیوه‌های تخصیص کرسی‌های نمایندگی و آثار و نتایج هر یک به تفصیل بررسی شده است. نیز در پایان این بخش، به دیگر نظام‌های انتخاباتی که به طور کامل ذیل نظام‌های انتخاباتی سه‌گانه قرار نمی‌گیرند، اشاره شده است. بخش چهارم کتاب، کاربست نظام‌های انتخاباتی یادشده را در برخی از کشورها مدّ نظر قرار می‌دهد و از این رهگذر، تحقق عینی این الگوها را در تعدادی از نظام‌های سیاسی نشان می‌دهد. در این راستا، نظام‌های انتخاباتی حاکم بر رؤسای جمهور - و در صورت تفکیک، رؤسای دولت‌ها - و نمایندگان پارلمان‌های ۱۳ کشور جهان بحث و بررسی شده است. البته باید توجه داشت که به‌کارگیری نظام‌های انتخاباتی منحصر در تعیین مقامات عالی مانند رؤسای جمهور و نمایندگان پارلمان‌ها نیست و هر جا که پای انتخاب یک یا چند نامزد در میان است، می‌توان یکی از این نظام‌های انتخاباتی را تجویز کرد. تأکید این کتاب بر انتخاب مقامات عالی نیز فقط به جهت اهمیت و تأثیرگذاری آنها در هر نظام حقوقی است.

دو جدول به انتهای کتاب ضمیمه شده است. پیوست نخست، نظام انتخاباتی رؤسای کشور و قوهی مجریه را در ۱۵۵ کشور جهان نشان می‌دهد و نوع و شیوهی انتخاب هر یک از مقامات مزبور را به همراه مستند قانونی مربوط توضیح می‌دهد. پیوست دوم نیز نظام انتخاباتی مجالس نمایندگان (مجالس اول یا ارکان اول قانون‌گذاری) ۵۳ کشور جهان را بررسی کرده، تعداد کرسی‌ها، تعداد حوزه‌های انتخاباتی، نوع فرمول انتخاباتی و مستند قانونی مربوط به هر یک از این کشورها را نشان می‌دهد.

شایان توجه است که در بیان نمونه‌ها و مثال‌های تطبیقی، نگارنده در صدد بوده است که همواره به آخرین اسناد معتبر و لازم‌الاجرا استناد و ارجاع دهد و در دست‌یابی به این منظور، با توجه به تحولات هرروزه‌ی نظام‌های انتخاباتی در جهان، با دشواری‌ها و پیچیدگی‌هایی روبه‌رو بوده است. در این کتاب، دست‌کم به بیش از ۲۵۰ سند قانونی غیرفارسی مراجعه شده و البته برای تسهیل دسترسی مخاطبین به این اسناد، در هر مورد، پیوند دسترسی مربوط ارائه شده است.

نیز گفتنی است، تمرکز این پژوهش که جلد نخست کتاب *نظام حقوقی حاکم بر انتخابات* را تشکیل می‌دهد، بر بررسی و تحلیل نظام‌های انتخاباتی مختلف و عوامل مربوط به آنها است. در عین حال، «نظام‌های انتخاباتی» تنها بخشی از «نظام انتخابات» به شمار می‌روند که در فصل نخست از بخش نخست با عنوان «مفهوم نظام‌های انتخاباتی» به تفاوت این دو پرداخته‌ایم. افزون بر اینها، موضوعات مهم دیگری نیز به بررسی نیاز دارند؛ تأیید صلاحیت نامزدهای انتخاباتی، تمهید بسترهای لازم برای رقابت‌های انتخاباتی نامزدها، مجموعه‌ی اقدامات مربوط به روز رأی‌گیری از جمله تعیین شعبه‌های اخذ رأی، تأیید صلاحیت اشخاص واجد صلاحیت رأی‌دهی، رأی‌گیری، شمارش آراء و اعلام برنده یا برندگان انتخابات، در زمره‌ی مهمترین فعالیت‌های اجرایی و لازمه‌ی برگزاری هر انتخابات یا همه‌پرسی است و معمولاً یک نهاد اجرایی، همه‌ی آنها را بر عهده دارد. نظارت بر اجرای قانونی و صحیح هر یک از مراحل فوق نیز جزء جدایی‌ناپذیر دیگری از فرآیندهای انتخاباتی به شمار می‌رود. نظارت بر حسن اجرای تأیید صلاحیت‌ها، نظارت بر انجام قانونی مبارزات انتخاباتی نامزدها به‌ویژه تأمین مالی و هزینه‌کرد ایشان مطابق قانون، نظارت بر صحت شمارش آراء، رسیدگی به اعتراضات شهروندان و نامزدهای انتخاباتی و در کل نظارت بر درستی فرآیند انتخابات یا همه‌پرسی نیز مهمترین وظایفی است که نهاد ناظر بر انتخابات بر عهده دارد. مجموع این موضوعات که ذیل عنوان «مدیریت انتخابات و نظارت بر آن» قرار می‌گیرد، ان‌شاءالله در جلد دوم این کتاب تحلیل و بررسی خواهد شد.

در پایان، فرصت را مغتنم شمرده پس از سپاس پروردگار متعال، از زحمات دکتر حامد نیکونهاد که نظارت و ارزیابی این پژوهش را بر عهده داشتند و همواره نگارنده را با پیشنهادهای سازنده و ارزشمند خود یاری رساندند، سپاس‌گزاری می‌کنم. همچنین از دکتر سید حجت‌الله علم‌الهدی - قائم‌مقام محترم پژوهشکده‌ی شورای نگهبان - که بستر مناسب تألیف این کتاب را فراهم آوردند و به بررسی شکلی و محتوایی آن پرداختند و نگارنده را از نظرات و پیشنهادهای خود بهره‌مند ساختند، کمال تشکر را دارم.

بدیهی است که کارهای بشری بی‌عیب و نقص نیست و نگارنده با پذیرش احتمالی هر گونه نقص و خطا در این اثر، از همه‌ی خوانندگان می‌خواهد که پیشنهادها و انتقادهای خود را از طریق آدرس Mansourism@yahoo.com به او اطلاع دهند.

«و آخر دعوانا ان الحمد لله رب العالمین»

مصطفی منصوریان

فروردین ۱۳۹۶

طرح مطلب

نظام‌های انتخاباتی^(۱) به عنوان یکی از مهمترین اجزای فرآیند انتخابات، در زمره‌ی اساسی‌ترین تأسیسات دخیل در نظام‌های سیاسی به شمار می‌روند که تأثیری تعیین‌کننده در تثبیت و توسعه‌ی دموکراسی دارند و نتایج غیرقابل انکاری در حوزه‌های مختلف حیات سیاسی به بار می‌آورند. نقش و اهمیت نظام انتخاباتی در چرخش قدرت، همپای ارزش اصل انتخابات در نظام‌های دموکراتیک کنونی سنجیدنی است؛ چه اینکه اگر انتخابات فرآیند سیاسی مسالمت‌آمیزی در نظر گرفته شود که با ایفای نقش مستقیم مردم، قدرت تصمیم‌گیری در عالی‌ترین سطوح حاکمیت را میان احزاب و گروه‌های سیاسی دست‌به‌دست می‌کند، نظام انتخاباتی نیز سازوکاری است که «کیفیت تبدیل اراده‌ی مردم به کرسی‌های تصمیم‌گیری» را رقم می‌زند و انتخاب یا تغییر هوشمندانه‌ی آن می‌تواند ضمن حفظ ظاهر دموکراتیک نظام سیاسی، به تضمین حاکمیت نخبگان یا گروه‌های خاص سیاسی منجر شود.

گزینش یک نظام انتخاباتی به طور مستقیم یا غیرمستقیم بر بخش‌های مختلف نظام سیاسی تأثیرگذار است و بر اموری از قبیل پایداری و ثبات سیاسی کشور، کارآمدی نظام سیاسی، تعداد و قوت و ضعف احزاب و گروه‌های سیاسی، ترکیب نمایندگان پارلمان و اعضای هیئت دولت و میزان انسجام و یکپارچگی آنها، پاسخگویی انتخاب‌شوندگان، وضعیت اقلیت‌ها، تضمین حقوق شهروندان در انتخابات، میزان مشارکت مردم در فرآیند انتخابات تأثیر می‌گذارد.

نظام انتخاباتی به منزله‌ی ابزاری در اختیار سیاست‌گذاران است که می‌توان به واسطه‌ی ابداع یا اصلاح ماهرانه‌ی آن، تغییرات مهمی را در نظام سیاسی پدید آورد، بی‌آنکه هزینه‌های سنگین سیاسی - اجتماعی بر جامعه تحمیل شود. در واقع، تغییر در مهمترین ارکان نظام سیاسی - به عنوان مثال تغییر نظام حکومتی از ریاستی به پارلمانی - برای نیل به مجموعه‌ای از اهداف خاص، می‌تواند آثار و تبعات شدید و گاه جبران‌ناپذیری برای جامعه‌ی سیاسی در پی داشته باشد و افزون بر آن، نهادینگی و پایداری نظام سیاسی را با چالش مواجه سازد؛ چه اینکه این‌گونه تغییرات در عمده‌ی موارد، مستلزم تغییر قانون اساسی با طی فرآیندهای طولانی و دشوار اصلاح قانون اساسی و نیز پذیرش یک ساختار جدید با از بین بردن تجربه‌های پیشین است که این خود می‌تواند ثبات و استحکام نظام سیاسی را به‌جد در معرض خطر قرار دهد. این در حالی است که تغییر نظام انتخاباتی یا تغییر در اجزای آن، لزوماً و همواره هزینه‌های سنگین به نظام سیاسی تحمیل نمی‌کند و در عین حال که چندان دشوار نیست، بسیاری از نتایج و اهداف

1. Electoral Systems or Voting Systems.

مدّ نظر را نیز می‌توان از این طریق محقق ساخت. به همین دلیل، نوع و کیفیت نظام‌های انتخاباتی و یا دست‌کم جزئیات آنها، در بسیاری از قوانین اساسی به سکوت برگزار شده و تعیین تکلیف در مورد آنها به قوانین عادی واگذار شده است. توضیح بیشتر در این خصوص آنکه درباره‌ی نوع مواجهه‌ی قوانین اساسی در نظام‌های حقوقی گوناگون با تعیین نوع نظام انتخاباتی، چگونگی تنظیم و بازترسیم حوزه‌های انتخاباتی، شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و موضوعات دیگری از این دست، سه رویکرد کلی قابل شناسایی است:

۱. در یک رویکرد که البته اقبال چندانی نداشته است، پرداختن به جزئیات در قانون اساسی به منزله‌ی امری ضروری در سطح قانون اساسی به شمار رفته است. به عنوان مثال، قانون اساسی کشور نروژ مصوب سال ۱۸۱۴ میلادی افزون بر حق رأی، به دوره‌ی فعالیت پارلمان، تعداد کل کرسی‌ها، تعداد کرسی‌های هر حوزه‌ی انتخابیه، فرمول تخصیص کرسی‌ها بین احزاب و حداقل نصاب لازم برای کسب کرسی‌ها تصریح کرده است.^(۱)
۲. رویکرد مقابل که پذیرش بیشتری در کشورهای مختلف داشته، دیدگاهی است که بیان اصول و بایسته‌های انتخاباتی را در قانون اساسی ضروری و البته کافی می‌داند. بر مبنای این رویکرد، مطلوب آن است که قانون‌گذار عادی با توجه به مقتضیات روز جامعه به تصمیم‌گیری در خصوص نوع نظام انتخاباتی و مسائل مربوط به آن بپردازد. به عنوان نمونه هرچند قانون اساسی کشور فرانسه به تضمین حق رأی پرداخته، اما در خصوص نوع نظام انتخاباتی پارلمان تعیین تکلیف نکرده است. ماده‌ی ۲۵ قانون اساسی فرانسه تعیین طول دوره‌ی هر یک از مجلسین، تعداد اعضای آنها، شرایط انتخاب‌شدن، موانع انتخاب‌پذیری و مواردی مانند اینها را به قانون ارگانیک احاله داده است.^(۲) این رویکرد در قوانین اساسی کشورهای لبنان،^(۳) ترکیه،^(۴) ایتالیا^(۵) و آلمان^(۶) نیز دیده می‌شود.

1. See: Articles 50-63 of the Constitution of Kingdom of Norway, 1814; Available at the Official Website of the Storting [Parliament of Norway]: www.yon.ir/GVw3 (Last Retrieved: 10 Nov 2016).

2. Article 25 de la Constitution du Francais, Modifié par Loi Constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 10; Available at: <http://yon.ir/legiparl25> (Last Retrieved: 20 Jan 2016).

۳. المادة ۲۴ للدستور اللبناني (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ۱۷/۱۰/۱۹۲۷ و بالقرار ۱۲۹ تاريخ ۱۸/۳/۱۹۴۳ و بالقانون الدستوري الصادر في ۲۱/۱/۱۹۴۷ و بالقانون الدستوري الصادر في ۲۱/۹/۱۹۹۰); متوفرة في الموقع الرسمي لمجلس النواب الجمهورية اللبنانية:

www.yon.ir/xes2W (Last Retrieved: 13 Jan 2016).

4. See: Articles 75-78 of the Constitution of the Republic of Turkey, 9 Nov 1982 as Amended on October 17, 2001; Available at: www.yon.ir/O6Gex (Last Retrieved: 28 Aug 2016).

5. See: Articles 56-58 of the Constitution of Italy, 22 December 1947; Available at: www.yon.ir/89Q7 (Last Retrieved: 24 Sep 2016).

6. Article 38 of Basic Law for the Federal Republic of Germany, Promulgated on 23 May 1949 (Federal Law Gazette p. 1), Last Amended by the Act of 23 December 2014 (Federal

۳. رویکرد سوم که وجه میانه‌ی دو حالت پیشین قلمداد می‌شود و البته پذیرفتنی‌تر به نظر می‌رسد، آن است که افزون بر حقوق و آزادی‌های انتخاباتی به کلیات نظام انتخاباتی نیز اشاره شود. یعنی حداقل آن است که دسته‌ی اصلی نظام انتخاباتی (اینکه نظام انتخاباتی اکثریتی باشد یا تناسبی یا مختلط) در قانون اساسی تعیین شود، تا در نتیجه، اصل نظام انتخاباتی تثبیت شود و از تغییر و دگرگونی هرروزه‌ی آن جلوگیری شود. در واقع از یک‌سو، اهمیت و تأثیرگذاری غیر قابل انکار نظام‌های انتخاباتی و مسائل مربوط به آنها مانع از آن است که چنین مسائلی به طور کامل به قوانین عادی واگذار شود و از سوی دیگر، تطور و تحول شرایط زمانی مستلزم آن است که نظام حقوقی از حداقل انعطاف‌هایی در این باره برخوردار باشد.

به هر روی، باید توجه داشت که برخورداری قواعد انتخاباتی از انعطاف امری ضروری به شمار می‌رود تا بدین ترتیب نظام حقوقی بتواند بدون طی فرآیندهای دشوار و پیچیده‌ی بازنگری، خود را با اقتضائات و شرایط متغیر جامعه تطبیق دهد. قوانین اساسی نیز به طور معمول به حقوق و آزادی‌های انتخاباتی شهروندان تصریح و تأکید می‌کنند؛ مواردی همچون تضمین حق رأی، حق تعیین سرنوشت، حق انتخاب‌شدن و انتخاب‌کردن، بایسته‌های حاکم بر انتخابات و آزادی انجمن‌های آنها.

در یک نگاه کلی می‌توان نظام‌های انتخاباتی را به سه دسته‌ی نظام‌های اکثریتی، تناسبی و مختلط تقسیم کرد. نظام‌های انتخاباتی اکثریتی که هم برای حوزه‌های انتخاباتی تک‌کرسی و هم برای حوزه‌های چندکرسی کاربرد دارند، در فرآیندی ساده و قابل فهم، کسب تعداد آراء بیشتر را ملاک پیروزی در انتخابات می‌دانند. این دسته سازوکارها درصددند کرسی یا کرسی‌های نمایندگی را در اختیار فرد یا گروهی قرار دهند که به لحاظ عددی از بیشترین مقبولیت نزد انتخاب‌کنندگان برخوردارند. در نظام‌هایی که حفظ و تداوم ثبات سیاسی از بالاترین اهمیت برخوردار است، گرایش بیشتری به این نوع نظام انتخاباتی وجود دارد. در مقابل، نظام‌های انتخاباتی تناسبی وجود دارند که تنها برای حوزه‌های انتخاباتی چندکرسی کاربرد دارند و در نتیجه از جمله برای انتخابات ریاست جمهوری قابل استفاده نیستند. برخلاف نظام‌های اکثریتی، در نظام‌های تناسبی یک گروه نمی‌تواند تمام آراء یک حوزه‌ی انتخاباتی را به دست آورد و در عوض، احزاب و گروه‌های مختلف

→

به تناسب آرای که کسب می‌کنند، کرسی‌های نمایندگی را به دست می‌آورند. نظام‌های انتخاباتی مختلط نیز ترکیبی از دو نظام اکثریتی و تناسبی‌اند که در پی جمع میان مزایای دو نظام انتخاباتی دیگر و اجتناب از معایب هر یک هستند. این دسته از نظام‌های انتخاباتی برای حوزه‌های چندکرسی کاربرد داشته و به طور کلی درصددند تا از یک سو ثبات سیاسی را برای نهاد نمایندگی^(۱) به ارمغان بیاورند و از سوی دیگر تناسب میان گروه‌های سیاسی موجود را بر اساس میزان آرای که به دست آورده‌اند تضمین کنند.

به هر ترتیب، به منظور گزینش یکی از نظام‌های انتخاباتی یا اصلاح آنها ضروری است به طور همزمان به دو موضوع توجه شود: نخست، کارویژه‌ها و آثار گزینش هر یک از نظام‌های انتخاباتی به لحاظ فنی و دوم، شرایط و اقتضات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خاص هر جامعه‌ی سیاسی. توضیح آنکه، گزینش یک نظام انتخاباتی به طور ناگزیر تحولاتی را در نظم سیاسی پدید می‌آورد و از این رو توجه به این آثار و پیامدها در انتخاب یک سازوکار انتخاباتی خاص از اهمیت به‌سزایی برخوردار است؛ زیرا دست‌یابی به برخی نتایج و یا اجتناب از آنها مستلزم گزینش الگو یا الگوهایی خاص است. افزون بر این، پذیرش یک نظام انتخاباتی خاص، ارتباط وثیقی با نهادهای گوناگون اجتماعی، ساختارهای حقوقی و سیاسی و دیگر عناصر آن نظام سیاسی دارد و نمی‌توان نسخه‌ی واحدی از نظام‌های انتخاباتی را برای تمامی کشورها تجویز کرد. به عبارت دیگر، انتخاب یا اصلاح یک نظام انتخاباتی به گونه‌ی مطلوب، مستلزم عنایت ویژه به همه‌ی این ابعاد و جوانب و برخورداری از آگاهی جامعه‌شناسانه‌ای نسبت به همه‌ی اقتضات مذکور است و در نتیجه، اقتضات هر نظام سیاسی نیز مستلزم کاربست الگویی خاص از نظام‌های انتخاباتی خواهد بود.

بر همین اساس، تنوع و تعدد نظام‌های انتخاباتی و تأثیرگذاری غیرقابل انکار آنها بر اجزای مختلف نظام سیاسی، مطالعه و تتبع در ویژگی‌ها و آثار هر یک از نظام‌های انتخاباتی را برای سیاست‌گذاران و اندیشمندان این حوزه ضروری می‌سازد تا از این رهگذر، گزینش یا اصلاح یک نظام انتخاباتی به بهترین شکل، اهداف و آرمان‌های نظام سیاسی را محقق سازد و کمترین هزینه را به بار آورد.

۱. شایان ذکر است که منظور از «نهاد نمایندگی» در این نوشتار الزاماً نهاد قانون‌گذاری یا پارلمان نیست و هر نهادی که عضو یا اعضای آن انتخابی باشد را در بر می‌گیرد. البته باید توجه داشت که سازوکارهای مربوط به انتخاب نهادهای جمعی بیش از مناصب تک‌عضوی به بحث گذاشته می‌شوند؛ چرا که شیوه‌های انتخاب اعضای نهادهای جمعی با تنوع و کثرت بیشتری روبرو است. در این نوشتار نیز اغلب مراد، پارلمان یا نهاد متناظر با آن است.

این نوشتار بر آن است تا نخست با تبیین مفهوم نظام‌های انتخاباتی و خاستگاه آنها، به شناسایی مؤلفه‌های یک نظام انتخاباتی مطلوب بپردازد و در نتیجه زمینه‌ی سنجش و ارزیابی آنها را فراهم آورد. سپس بررسی عوامل سازنده‌ی نظام‌های انتخاباتی و تبیین الگوها و سازوکارهای مختلف آنها مدّ نظر قرار می‌گیرد تا بدین ترتیب، مزایا و معایب هر یک مشخص شود و از این راه امکان تحلیل هر یک از الگوها به طور خاص فراهم آید. مطالعه‌ی تطبیقی نظام‌های انتخاباتی در برخی از نظام‌های حقوق اساسی جهان نیز آخرین بخش این نوشتار را به خود اختصاص داده است.^(۱)

- بنابراین، مهمترین مسائلی که این پژوهش در صدد پاسخگویی به آنها است یا می‌کوشد زمینه‌ی تحلیلی مناسبی برای پاسخ به آنها فراهم سازد، به شرح زیر قابل بیان است:
- نظام انتخاباتی در مهندسی یک نظام سیاسی چه جایگاهی دارد؟
 - از یک نظام انتخاباتی چه توقعات و انتظاراتی می‌رود؟
 - کدام عوامل در گزینش یا اصلاح یک نظام انتخاباتی دخیل است؟
 - بر چه مبنا و معیاری می‌توان نظام انتخاباتی مطلوبی را برگزید؟
 - نظام انتخاباتی مطلوب چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد؟
 - آیا با توجه به نوع نظام حکومتی - اعم از اینکه فدرال یا بسیط، و ریاستی یا پارلمانی باشد - می‌توان به تجویز نظام انتخاباتی خاصی پرداخت؟
 - وجوه تمایز و برتری نظام انتخاباتی اکثریتی بر دیگر نظام‌های انتخاباتی چیست؟
 - وجوه تمایز و برتری نظام انتخاباتی تناسبی بر دیگر نظام‌های انتخاباتی چیست؟
 - انتخاب هر یک از نظام‌های انتخاباتی اکثریتی و تناسبی چگونه بر ثبات سیاسی یک کشور تأثیر می‌گذارد؟
 - آیا می‌توان گفت که نظام‌های انتخاباتی تناسبی لزوماً موجب کاهش کارآمدی و ثبات نهاد نمایندگی می‌شوند؟
 - گرایش عمده‌ی نظام‌های حقوقی غرب به نظام‌های انتخاباتی تناسبی چگونه قابل توجیه است؟
 - آیا می‌توان نظام انتخاباتی مختلط را برطرف‌کننده‌ی اشکالات نظام‌های انتخاباتی اکثریتی و تناسبی دانست؟

۱. هرچند سازمان مطالب به این ترتیب مطلوب فرض شده است، اما در برخی موارد به منظور روشن کردن موضوع ضروری بوده تا پیش از تبیین برخی مفاهیم یا پرداختن به هر یک از نظام‌های انتخاباتی به پاره‌ای از آنها ارجاع داده شود. بدیهی است که این ارجاعات به عنوان مؤید و شاهد مثال بوده و توضیح و تفصیل آنها در جای خود خواهد آمد.

- رابطه‌ی نوع نظام انتخاباتی با ترکیب پارلمان و دولت و چگونگی مواجهه‌ی نامزدهای نمایندگی در فرآیند انتخابات چگونه است؟
 - اثرگذاری و اثرپذیری میان نوع نظام انتخاباتی و بروز و ظهور احزاب و گروه‌های سیاسی چگونه است؟
 - آیا لازمه و پیش شرط برخورداری از نظام حزبی قوی و منسجم، وجود احزاب سیاسی پویا و قدرتمند است یا اینکه پدیداری چنین احزابی مولود یک نظام انتخاباتی خاص است؟
 - مبنای ایجاد حوزه‌های انتخاباتی چیست؟ چه سازوکارها، معیارها و الزاماتی در تنظیم عادلانه‌ی آنها وجود دارد؟
 - وسعت حوزه‌های انتخاباتی چه تأثیری بر نتایج انتخابات دارد؟
 - آیا برخورداری برخی شهروندان از حق رأی بیشتر در حوزه‌های انتخاباتی بزرگ‌تر به معنای نقض برابری شهروندان در برخورداری از حق رأی یکسان است؟
 - چه ملاک‌هایی در تعیین شرط کسب میزان حداقلی از آراء برای پیروزی در انتخابات وجود دارد؟
- با در نظر گرفتن شرایط فرهنگی، اجتماعی و سیاسی ایران، نظام و سازوکار مطلوب برای انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری کدام است؟

بخش اول
چارچوب نظری

بخش ۱- چارچوب نظری

در این بخش، به منظور آنکه مقصود از نظام‌های انتخاباتی مشخص شود، در ابتدا به بررسی و تبیین این مفهوم می‌پردازیم و سپس به پیشینه و خاستگاه نظام‌های انتخاباتی مختلف در جهان اشاره می‌کنیم. در پایان نیز برای آنکه وضعیت انتخاب رؤسای جمهور و نمایندگان پارلمان نظام‌های سیاسی گوناگون در سراسر جهان از حیث انتخابی یا انتصابی بودن، مستقیم یا غیرمستقیم بودن، نوع به‌کارگیری نظام‌های انتخاباتی و از جهات دیگری همچون تأثیر نظام قوه‌ی مجریه (ریاستی، پارلمانی یا نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی) یا ساخت حکومت (بسیط یا فدرال) بر انتخاب این مقامات مشخص شود، چارچوب کلی حاکم بر انتخاب رؤسای جمهور و نمایندگان پارلمان‌ها را بیان خواهیم کرد.

فصل ۱- مفهوم نظام‌های انتخاباتی

نظام‌ها یا سامانه‌های انتخاباتی، مجموعه‌ای از رویه‌هایی هستند که ترتیبات مربوط به تصدی مناصب عمومی را مشخص می‌کنند. این رویه‌ها شامل این موارد هستند: الف- ساختار برگه‌ی رأی به چه شکلی باشد، ب- شهروندان چگونه رأی دهند، ج- شمارش آراء به چه صورتی باشد، و د- سازوکار تعیین برنده یا برنده‌های انتخابات چگونه باشد.^(۱) البته تعاریفی که از نظام‌های انتخاباتی می‌شود، ممکن است کوچک‌ترین جزئیات اداری تا بزرگ‌ترین مسائل سیاسی را در بر گیرد؛ اما قدر مسلم در تعریف نظام‌های انتخاباتی تأکید بر تشریفاتی است که به موجب آن، آراء مردم به کرسی‌های نمایندگی تبدیل می‌شود.^(۲)

نظام انتخاباتی

آرای مردم ← کرسی‌های نمایندگی

باید توجه داشت که «نظام انتخاباتی» متفاوت از «نظام انتخابات»^(۳) یا «قواعد انتخاباتی»^(۴) است. نظام انتخابات یا قواعد انتخاباتی دربردارنده‌ی تمامی روندها و قواعد مرتبط با حوزه‌ی انتخابات است و همه‌ی مراحل انتخابات از جمله اعلام رسمی برگزاری

1. Amy, Douglas J., **Behind the Ballot Box: A Citizen's Guide to Voting Systems**, USA: Praeger Publishers, 2000, p. 1.

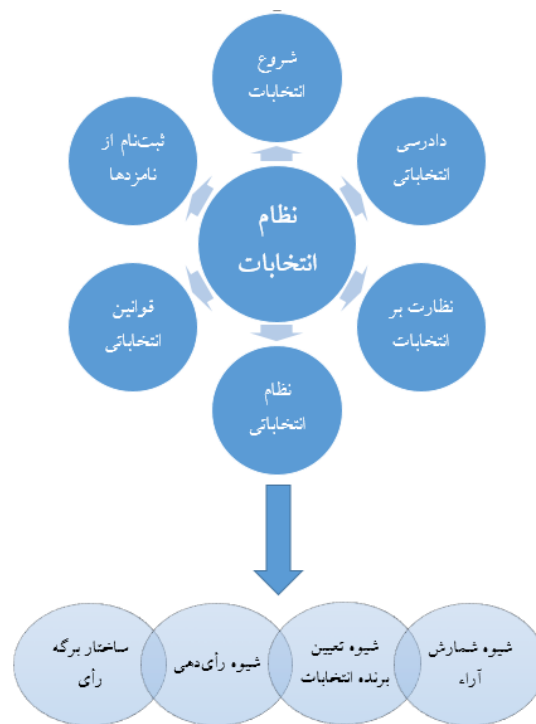
2. Larserud, Stina and Taphorn, Rita, **Designing For Equality: Best-Fit, Medium-Fit and Non-Favorable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas**, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2007, p.5.

3. Election System.

4. Electoral Regulations or Electoral Laws.

انتخابات، حق رأی و شرایط ثبت نام، انتخاب نامزدها، دسترسی ساده به صندوق‌های اخذ رأی، قواعد مبارزات انتخاباتی، روش‌های رأی‌گیری، شمارش آراء، دادرسی انتخاباتی، تعیین نهایی نتایج انتخاباتی و مانند اینها را در بر می‌گیرد. این در حالی است که نظام انتخاباتی، دارای مفهومی مضیق است و تنها به سازوکار رأی‌دهی و رأی‌شماری می‌پردازد؛ یعنی همان‌گونه که اشاره شد، منظور از آن، مجموعه قواعدی است که شیوه رأی‌دهی در یک انتخابات و ساختار حوزه‌های انتخاباتی را سازمان داده، چگونگی تبدیل آراء رأی‌دهندگان به کرسی یا کرسی‌های نمایندگی را مشخص می‌کند و در نهایت، ترکیب پارلمان یا هر آنچه نظیر این نهاد باشد را رقم می‌زند.^(۱)

تصویر شماری ۱. نظام انتخابات و نظام انتخاباتی



1. Ghalagher, Michael and Mitchell, Paul (2006), "Introduction to Electoral Systems", **The Politics of Electoral System**, Edited by Michael Ghalagher and Paul Mitchell, New York: Oxford University Press, p. 3 and Lundell, Krister, **Contextual Determinants of Electoral System Choice: A Macro-Comparative Study 1945–2003**, Finland: Åbo Akademi University Press, 2005, p. 12.

توجه به این نکته نیز لازم است که اغلب، نظام‌های انتخاباتی تنها بر مبنای فرمول‌های انتخاباتی شناسایی و طبقه‌بندی می‌شوند که صحیح به نظر نمی‌رسد. در واقع، مفهوم نظام انتخاباتی تنها منصرف به فرمول‌های انتخاباتی (اکثریتی یا تناسبی یا مانند اینها) نیست و افزون بر شیوه‌های تبدیل آراء به کرسی‌ها که به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی نظام‌های انتخاباتی در ادامه توضیح داده خواهد شد، عوامل دیگری نظیر حوزه‌های انتخاباتی و ساختار برگه‌ی رأی نیز در شکل‌گیری این مفهوم دخیل است.

فصل ۲- پیشینه و خاستگاه نظام‌های انتخاباتی

ظهور نظام‌های انتخاباتی گوناگون، محصول شرایط سیاسی - اجتماعی موجود در کشورهای مختلف جهان بوده است و به طور کلی می‌توان سه موج را در گزینش نظام‌های انتخاباتی مختلف شناسایی کرد:^(۱)

موج نخست: دموکراسی خواهی، عامل رواج نظام‌های انتخاباتی

موج نخست شکل‌گیری نظام‌های انتخاباتی مربوط به سال‌های بین ۱۸۲۰ تا ۱۹۲۰ میلادی است که در این بازه‌ی زمانی، ایالات متحده‌ی آمریکا و بسیاری از کشورهای اروپایی در مسیر دست‌یابی به دموکراسی دست‌یابی گام برداشتند و نظام‌های انتخاباتی نیز به تدریج و پایه‌ی روند تکامل دموکراسی به منصفی ظهور رسیدند. در این خصوص می‌توان از دو الگوی مشخص یاد کرد:

الگوی اول به کشورهایی همچون ایالات متحده، بریتانیا و کانادا مربوط است که دارای نظام حقوقی آنگلو ساکسون بودند و جوامعی نسبتاً مشابه و برخوردار از نظام دوحزبی ساده را شکل داده بودند. البته مطلوب نخبگان نیز در این دوره، حفظ و ادامه‌ی حداکثری همین نظام و ایجاد محدودیت برای احزاب و گروه‌های کوچک بوده است. به عبارت دیگر در این دوره، حفظ ارتباط سرزمینی انتخاب‌شوندگان با انتخاب‌کنندگان اهمیت بیشتری داشت و مقصود آن بود که از پایگاه‌های قدرت نخبگان همچنان صیانت شود. از همین روی نیز در این برهه‌ی زمانی، «نظام انتخاباتی اکثریتی ساده» به عنوان نظام انتخاباتی مطلوب شناخته شد و عمده‌ی توجهات به مسائل مربوط به تقسیمات حوزه‌های انتخاباتی و اصلاح تدریجی مدیریت فرآیند انتخابات معطوف بود.

1. Grzybowska-Walecka, Katarzyna; Christov, Michayl and Toornstra, Dick, **Electoral Systems: The Link between Governance, Elected Members and Voters**, Belgium: European Parliament, office for promotion of parliamentary democracy (OPPD), 2011, p. 10-11.