

## مطالعات تطبیقی در باب سلامت

### انتخابات و صلاحیت انتخاب شندگان<sup>۱</sup>

سو نلسو

ترجمه: احمد رنجبر

#### چکیده

سلامت انتخابات جزو ذات اصول دموکراسی، و بخش جدایی ناپذیر هر انتخابات آزاد و بی طرفانه است. بدون سلامت انتخابات، هیچ تضمینی برای انعکاس یافتن خواسته‌های رأی دهندگان در نتایج انتخابات وجود ندارد. دستیابی به رقابت منصفانه، و آزادی رأی دهندگان در انتخابات مستلزم شرایط و عواملی است: ۱. احترام به اصول دموکراسی انتخاباتی، ۲. موازین اخلاقی راهنما، ۳. حمایت‌های نهادی، ۴. کارکرد درست، ۵. اجرای مستمر، ۶. شفافیت.

۱. گزارش حاضر ترجمه‌ای است از:

Sue Nelso, "Election Integrity", in ACE Project, A CD-Rom on ACE Project: A User Friendly Information Resource on Election Administration, by International IDEA, UN, IFES.

که در دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس تنظیم شده و در آبان ماه ۱۳۸۱ مستقلاً با شماره ۶۵۱۵ انتشار یافته است.

با حرکت به سمت دموکراسی، ابزارهای مشارکت سیاسی مردم نیز به تدریج افزایش یافت. حق رأی همگانی در بیش تر نقاط دنیا رایج و انتخابات، رقابتی تر شد. از آن جا که برخی نخبگان با وجود انتخابات رقابتی دوام نمی آورند برای کاهش میزان رقابت و حفظ قدرت خود به تقلب در انتخابات روی کردند. با رشد میزان تقلبات انتخاباتی، حکومت ها به ضرورت مقابله با آن پی بردند. فرانسه، مفهوم رأی مخفی را در ۱۷۸۹ مطرح کرد و انگلستان در ۱۸۵۴ با تصویب قانون جلوگیری از رویه های فساد آلود، قاعده رأی با ورقه را به اجرا گذاشت و در ۱۸۸۳ با قانون جلوگیری از فساد و اعمال غیرقانونی به مقابله جدی با پدیده فساد برخاست.

تأمین هزینه های رقابت انتخاباتی یکی از ابزارهای اصلی تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات است. برخی نامزدها سعی می کنند با پرداخت رشوه، خرید رأی و دادن هدایا در انتخابات پیروز شوند.

به موازات بین المللی شدن مفهوم دموکراسی، دیوار میان کشورها نیز کوتاه تر شده است. از این رو، جامعه بین المللی گام هایی به سمت گسترش انتخابات آزاد و بی طرفانه در سراسر جهان برداشته است. سازمان ملل کمک های متنوعی برای برگزاری انتخابات سالم کرده است. با وجود این، تقلبات و فساد انتخاباتی کماکان وجود دارد.

زمینه های اجتماعی و سیاسی تا حدود زیادی ماهیت و دامنه موضوع های مربوط به سلامت انتخابات را تعیین می کند. بنابراین سلامت انتخابات تا حدود زیادی متأثر از نحوه اداره حکومت، فرهنگ سیاسی یک ملت، مشارکت گروه های اجتماعی، نظارت بر روند انتخابات، نقش پول، و اعتماد به نظام انتخاباتی است.

#### مقدمه

تدوین قانون نیازمند بررسی همه جانبه موضوع های اساسی در حوزه های مربوط است و در این میان، مطالعات تطبیقی از جایگاه ویژه ای برخوردار است. این مطالعات می تواند الهام بخش قانونگذار در تدوین قانون باشد و لذا در این گزارش، مباحثی تحت عناوین سلامت انتخابات، پیشینه تاریخی، زمینه اجتماعی و سیاسی آورده شده است.

در گفتار نخست، شرایط و عوامل دخیل در حفظ سلامت انتخابات مطرح شده است. در گفتار دوم، از پیشینه تاریخی گسترش ابزارهای مشارکت سیاسی مردم و حق رأی تا برگزاری انتخابات آزاد و بی طرفانه سخن به میان آمده است. در گفتار سوم در مورد تأثیر نوع حاکمیت کشور، عوامل فرهنگی و هنجارهای اجتماعی بر ماهیت و دامنه مسائل مربوط به سلامت انتخابات بحث شده است.

## گفتار نخست - سلامت انتخابات

### کلیات و تعاریف

سلامت انتخابات عامل مهمی در تأمین آزادی و بی طرفی انتخابات، و مشارکت احزاب، داوطلبان، گروه‌های ذی نفع و رأی دهندگان به حساب می آید. سلامت انتخابات جزو ذات اصول دموکراسی، و بخش جدایی ناپذیر هر انتخابات آزاد و بی طرفانه‌ای است. انتخابات آزاد، بی طرفانه و رقابتی سنگ بنای حکومت‌های مبتنی بر نمایندگی است. بدون سلامت انتخابات، هیچ تضمینی برای انعکاس یافتن خواسته‌های رأی دهندگان در نتایج انتخابات وجود ندارد.

هدف از رقابت در انتخابات دستیابی به مناصب عمومی، کسب قدرت و اعمال نفوذ بر سیاست‌های عمومی و منابع دولتی است و در این رقابت هیچ کس نمی‌خواهد بازنده باشد. از این‌رو همواره این خطر وجود دارد که عده‌ای بخواهند با توسل به ابزارهای غیراخلاقی و خلاف قانون در انتخابات پیروز شوند. معمولاً فساد انتخاباتی یعنی اعمال نفوذ بر روند انتخابات به منظور تضمین انتخاب یک داوطلب، حزب سیاسی یا دیدگاه خاص را نوعی فساد سیاسی می‌شناسند. اما باید گفت فساد اقتصادی موجبات فساد سیاسی را فراهم می‌آورد و از این‌رو هر دو باید مورد توجه قرار گیرد.

به طور کلی سلامت انتخابات مستلزم شرایط و عوامل زیر است:

- موازین رفتار اخلاقی در سیاست که مورد توافق همگان باشد؛

- چارچوب انتخاباتی منصفانه و بی طرفانه؛

- مدیریت بی طرفانه، منصفانه و شفاف انتخابات؛
- آزادی سیاسی برای مشارکت آزادانه و برابر در فضایی عاری از تهدید؛
- مسئولیت پذیری همه مشارکت کنندگان؛
- تعبیه یک رشته سازوکارها از جمله نظارت جامعه مدنی و رسانه‌های آزاد برای حفظ سلامت انتخابات و تضمین مسئولیت‌پذیری مشارکت کنندگان؛
- سازوکارهای اجرایی.

سلامت انتخابات هم مستلزم رفتار اخلاقی، و هم نیازمند نظامی حقوقی و نهادی است که آزادی و بی طرفی انتخابات را حفظ و تشویق کند. این نظام‌ها می‌تواند بسته به شرایط خاص اجتماعی و سیاسی هر کشور متفاوت باشد اما اهداف اساسی همه آنها یکی است: تضمین این مسئله که تمامی بازیگران سیاسی خواهان رقابت در انتخابات، قادر به رقابت براساسی منصفانه هستند؛ نیز همه رأی دهندگان قادرند آزادانه به نمایندگان یا احزاب سیاسی منتخب خود رأی دهند و آرای آنان در نتایج انتخابات دقیقاً منعکس می‌شود. دستیابی به اهداف مزبور شرایطی را طلب می‌کند که در ذیل به تفصیل بیان می‌شود.

#### احترام به اصول دموکراسی انتخابی

حقوق برابر افراد برای انتخاب کردن و انتخاب شدن، سازماندهی آزادانه اهداف سیاسی توسط همه شهروندان، حق دسترسی آن‌ها به اطلاعات سیاسی، اجرای بی طرفانه و منصفانه قانون انتخابات، برگزاری منظم انتخابات و اعتبار آرای اکثریت از نشانه‌های دموکراسی انتخابی است. برای تضمین سلامت انتخابات باید اراده‌ای برای گردن نهادن به حکومت مردم‌سالار و حاکمیت قانون، هدایت مشارکت و مطالبات مردم در درون نظام، پذیرش نظام و اصلاح آن در صورت لزوم، پذیرش تصمیمات و نتایج تأیید شده انتخابات آزاد و سالم وجود داشته باشد.

### موازن اخلاقی راهنما

برای تضمین سلامت انتخابات باید برگزارکنندگان انتخابات، داوطلبان و احزاب، به موازن اخلاقی پایبند باشند. همچنین نظامی از سازوکارهای نهادی برای حمایت از بی‌طرفی و آزادی انتخابات وجود داشته باشد.

هدف موازن یاد شده این است که مأموران و مقامات دست‌اندرکار، از موقعیت رسمی خود به نفع شخص یا حزبی استفاده نکنند و وظایف خود را به نحوی بی‌طرفانه، شفاف و حرفه‌ای دنبال کنند. درخصوص داوطلبان و احزاب سیاسی، هدف جلوگیری از سوءاستفاده آنان از کمک‌های مالی صورت گرفته به مبارزات انتخاباتی و انتشار رسمی منابع مالی آن است. در بسیاری از نظام‌ها چنین موازینی مقرر شده است و گاه به لحاظ حقوقی هم الزام آور است.

### حمایت‌های نهادی

یکی از بزرگ‌ترین خطراتی که سلامت انتخابات را تهدید می‌کند عملکرد و منافع دارودسته‌هایی<sup>۱</sup> است که ممکن است مستقلاً یا در چارچوب احزاب سیاسی عمل کنند. این گروه‌ها می‌توانند روند تصمیم‌گیری‌ها را هم تحت کنترل و نفوذ خود درآورند. به منظور مقابله با این خطر، تنظیم‌کنندگان قانون اساسی ایالات متحده، سازوکار تفکیک قوا و سیستم نظارت و موازنه<sup>۲</sup> را به کار گرفته‌اند. نظام‌های دیگر نیز شیوه‌های خاص خود را دارند.

اثر بخشی سازوکارهای یاد شده، در گرو این است که آن‌ها بخشی از چارچوب‌های حقوقی و نهادی باشند. هدف از حمایت‌های نهادی سرشکن کردن اختیارات مختلف مؤثر در روند انتخابات بین نهادهای گوناگون است. برای مثال، قانون انتخابات می‌تواند اختیارات

1. factions
2. checks and balances

و قدرت نظارت رسمی را به یک سر بازرس<sup>۱</sup> یا دادگاه انتخاباتی واگذار کند یا اختیارات اجرایی در موارد نقض قانون انتخابات را به نظام قضایی محول سازد.

### کارکرد درست

معمولاً مشکلات سلامت انتخابات را ناشی از فساد یا اعمال متقلبانه می‌دانند. اما ممکن است این مسائل در اثر خطای انسانی یا اشتباهی غیر عمدی هم روی دهد. بی‌مبالاتی یا گزارش نادرست جمع اوراق رأی می‌تواند تردیدهایی جدی در خصوص سلامت انتخابات برانگیزد و اعتبار انتخابات را مخدوش سازد. هر چند تغییر عمدی نتایج انتخابات جنبه کیفی دارد اما مشکلات ناشی از اشتباهات، معمولاً موضوعی اداری یا مدنی است. تنظیم و طراحی نادرست قوانین و نظام انتخاباتی نیز می‌تواند مشکلاتی به وجود آورد. برای مثال، قوانین و مقرراتی که اختیارات تشخیصی بیش از حدی به مجریان انتخاباتی می‌دهد یا تعبیه نظامی نادرست برای ثبت اسامی رأی‌دهندگان که به سوءاستفاده‌کنندگان امکان می‌دهد چندین بار رأی دهند از جمله این مشکلات است.

### اجرای مستمر

مصونیت وعدم اجرای قانون، موجبات فساد و سهل‌انگاری را فراهم می‌کند. براساس مطالعات سازمان شفافیت بین‌المللی<sup>۲</sup> «... بسیاری از کارکنان بخش دولتی معتقدند که نه تنها می‌توانند در مقابل پیگرد قضایی برای خود ایجاد مصونیت کنند بلکه احتمال کشف فعالیت‌های مجرمانه آنان نیز بسیار ناچیز است». در چنین فضایی، مدیران انتخاباتی و داوطلبان برای پیروی از قوانین یا ایفای نقش بی‌طرفانه انگیزه چندانی نخواهند داشت. از این رو اعمال چارچوب‌ها و اجرای قوانین می‌تواند مانع از عملکردهای غیراخلاقی و غیرقانونی شود و نقض‌کنندگان قانون را به مجازات برساند.

1. Inspector General  
2. Transparency International

### شفافیت

نظام سالم انتخاباتی لزوماً شفاف است. شفافیت، نظام‌های نهادی، عملکردها و تصمیمات اتخاذ شده را در معرض دید مشارکت‌کنندگان و عموم مردم قرار می‌دهد. شفافیت کمک می‌کند تا عاملان دخیل در روند انتخابات، مسئول عملکردهای خود شناخته شوند. گردانندگان انتخابات، مسئول تصمیمات اتخاذ شده در جریان برگزاری انتخابات و صرف اموال و سرمایه‌های عمومی هستند. قانونگذاران، مسئول مفاد قوانین مصوب خود و هزینه‌هایی هستند که برای انتخابات تخصیص یافته است. داوطلبان و احزاب سیاسی نیز از باب نحوه عملکرد خود و هوادارانشان طی برگزاری انتخابات مسئولیت دارند. روند انتخاباتی آزاد و بی‌طرفانه‌ای که درست و شفاف، نظارت و اجرا شود نپذیرفتن نتایج انتخابات یا مشروعیت مقامات منتخب جدید را برای رأی‌دهندگان و شرکت‌کنندگان در انتخابات دشوار می‌کند.

### پیشینه تاریخی

با حرکت دنیا به سمت دموکراسی، ابزارهای مشارکت سیاسی مردم نیز به تدریج افزایش یافته است. شرکت در انتخابات دموکراتیک، اساسی‌ترین شیوه مشارکت و شامل مشارکت به عنوان رأی‌دهنده، نامزد انتخابات و حامی نامزد یا حزب سیاسی است. امروزه حق رأی همگانی در بیش تر نقاط دنیا امری رایج است و انتخابات، رقابتی‌تر شده است. رقابت می‌تواند حفظ سلامت انتخابات را برای حکومت‌ها و ناظران انتخاباتی دشوارتر سازد. زیرا ممکن است برخی از داوطلبانی که در انتخابات سالم و بی‌طرفانه موفقیتی به دست نمی‌آورند، به تقلب، تهدید و اعمال تبعیض روی آورند. با وجود این مشکلات، اغلب حکومت‌ها و ناظران انتخاباتی، کوشش‌های مهمی برای حفظ سلامت انتخابات به عمل می‌آورند تا همه شهروندان بتوانند انتخابات آزاد و بی‌طرفانه‌ای را تجربه کنند.

## گسترش حق رأی

امروزه در نتیجه اصلاحات انتخاباتی مستمر، حق رأی همگانی در بیش تر نقاط دنیا پدیده‌ای شایع است. ابتدا انتخابات در مجامع یونان و روم باستان پا گرفت و سپس روند انتخاباتی طی قرون وسطی به مجامع محلی و منطقه‌ای در اروپا سرایت کرد. انتخابات به معنای جدید کلمه در قرن هفدهم در اروپا و ایالات متحده برقرار شد. ایوا اتریونی - هالوی<sup>۱</sup> در کتاب مدیریت سیاسی و قدرت اداری، انتخابات جدید را «اساس انتخاب مجامع پارلمانی» تعریف می‌کند که در آن «بر فرد به عنوان واحد انتخابی تأکید می‌شود» و «همچون سازوکاری برای رضایت حکومت‌شوندگان از کسانی که بر آن‌ها حکومت می‌کنند قلمداد می‌شود». این همان مفهوم حکومت انتخابی مبتنی بر تخصیص یک رأی به هر نفر است. اما این اصول همه‌جا رایج نبوده است.

تا قرن نوزدهم، بیش تر کشورهای اروپایی و ایالات متحده تنها به اعضای طبقه‌های اجتماعی شناخته شده نظیر نجبا، روحانیون یا صاحبان قدرت حق رأی می‌دادند. در این قرن، به دنبال بلند شدن موج انقلاب در اروپا، اختیارات حکومت‌های یکه‌سالار (مونارشی) به مجامع عمومی سپرده شد. مشارکت سیاسی افزایش یافت و به مردانی که از شرایط مالکیت یا میزانی از دارایی برخوردار بودند حق رأی داده شد. مع الوصف، این حق کماکان به اقلیتی از نخبگان محدود بود و مشکلاتی چون رأی دادن مکرر و سهم نابرابر آرا برای نمایندگی وجود داشت. تا اواخر قرن نوزدهم، در نتیجه انقلاب‌ها و صنعتی شدن که موجب توسعه سازمان‌ها و اتحادیه‌های کارگری شد بیش تر معیارهای اقتصادی و اجتماعی برای داشتن حق رأی لغو شد. در نتیجه بیش تر مردان بالغ در اروپا و ایالات متحده حق رأی یافتند.

زنان با وجودی که تقریباً نیمی از جمعیت دنیا را تشکیل می‌دادند تا مدت‌ها حق رأی نداشتند. از اواخر قرن نوزدهم تا اوایل قرن بیستم، زنان در نیمکره غربی از حق رأی برخوردار شدند. حق رأی زنان ابتدا در کشورهای به رسمیت شناخته شد که جمعیت

1. Eva Etzioni-Halevy



مهاجر زیادی داشتند. برای مثال در وایومینگ ایالات متحده (۱۸۹۰)، نیوزیلند (۱۸۹۳) و استرالایای جنوبی (۱۸۹۵). بسیاری از کشورهای اسکاندیناوی نظیر فنلاند، نروژ، دانمارک و سوئد طی سال‌های ۱۹۰۶ تا ۱۹۲۱ از این روند تبعیت کردند. اما در سوئیس تا سال ۱۹۷۱ زنان فاقد حق رأی بودند. کشورهایی چون فرانسه، بلژیک و ایتالیا سرانجام پس از جنگ جهانی دوم به زنان حق رأی دادند. بخش‌های دیگر دنیا نیز از این روند تبعیت کردند به گونه‌ای که در حال حاضر در بیش‌تر کشورها زنان حق رأی دارند. اما در برخی کشورها از جمله افغانستان، کویت و عربستان سعودی زنان حق رأی ندارند.

به موازات توسعه و تکامل تعاریف شهروندی و اقامت، معیار برخورداری از حق رأی نیز اصلاح شد. شرط اقامت بسته به شرایط خاص هر کشور متفاوت بود. در قرن نوزدهم، بیش‌تر کشورها اقامت طولانی را شرط داشتن حق رأی می‌دانستند. شرط اقامت طولانی اساساً به منظور ممانعت از تأثیرگذاری انبوه مهاجران موقت بر نتایج آرا مقرر شده بود. وانگهی هدف از این شرط، انحصار حق رأی به کسانی بود که در حوزه‌های انتخابیه اقامت داشتند و از نتایج انتخابات تأثیر می‌پذیرفتند. اما این محدودیت، اغلب شهروندان طبقات پایین، میانه و اقلیت را از رأی‌دهی محروم می‌کرد زیرا آنان به اقتضای شغل خود مجبور به تغییر محل اقامت خویش بودند. در قرن بیستم شرط اقامت تغییر یافت و مدت اقامت به ویژه برای شرکت در انتخابات محلی کوتاه‌تر شد.

همچنین برخی شرایط نابرابر رأی‌دهی، نظیر میزان سواد و دانستن زبان ملی برای جلوگیری از شرکت گروه‌های قومی و نژادی در انتخابات تمهید شده بود. برای نمونه در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، معیار سواد مانع از شرکت افراد افریقایی - امریکایی در انتخابات ایالات متحده می‌شد. افریقایی جنوبی نیز به منظور جلوگیری از شرکت سیاهان - یعنی ۷۰ درصد جمعیت این کشور - تا دهه ۱۹۹۰ شرط مشابهی مقرر کرده بود.

### پیشینه فساد در انتخابات و مقابله با آن

امروزه حق رأی همگانی در بیش‌تر نقاط دنیا وجود دارد. فرایند انتخابات از حق رأی برای عده‌ای صاحب امتیاز، به انتخاب رهبران براساس نظام هر نفر یک رأی تکامل یافته است. با

حرکت دنیا به سوی دموکراسی از طریق گسترش حق رأی، افزایش مشارکت سیاسی مردم و برگزاری انتخابات رقابتی‌تر، کنترل نخبگان بر حکومت کاهش یافته است. از آن‌جا که برخی نخبگان با وجود انتخابات رقابتی دوام نمی‌آورند برای کاهش میزان رقابت و حفظ قدرت خود، به تقلب در انتخابات دست می‌زنند. این تقلب‌ها شامل رشوه‌دهی، اعمال نفوذ ناروا، آرای جعلی، تهدید فیزیکی و انتشار اطلاعات نادرست می‌شود. با رشد شیوه‌ها و میزان تقلبات انتخاباتی، حکومت‌ها به ضرورت مقابله با آن و حفظ سلامت و آزادی انتخابات پی بردند. حکومت‌ها برای حفظ آزادی و سلامت انتخابات، دلایل مختلفی چون کسب وجهه و مشروعیت ملی یا بین‌المللی دارند.

در اواخر قرن نوزدهم کوشش‌های قابل توجهی برای مقابله با تقلبات انتخاباتی به عمل آمد. فرانسه، مفهوم رأی مخفی<sup>۱</sup> را در ۱۷۸۹ مطرح کرد اما استرالیا اولین کشوری بود که در اواخر دهه ۱۸۵۰ رسماً آن را به کار گرفت. هدف از رأی مخفی محدود کردن ارتشا، تهدید و کاهش این احتمال بود که دیگران بدانند فرد تهدید شده یا رشوه گرفته به چه کسی رأی داده است. انگلستان در ۱۸۷۲ نظام رأی مخفی را به کار گرفت و بیش‌تر کشورهای اروپایی غربی در اواخر قرن نوزدهم از این شیوه تبعیت کردند.

انگلستان در ۱۸۵۴ با تصویب قانون جلوگیری از رویه‌های فساد آلود<sup>۲</sup>، به مقابله با تقلب و ارتشا در انتخابات برخاست. قانون رأی با ورقه<sup>۳</sup> با روش معرفی خود به جای دیگری<sup>۴</sup> به مقابله برخاست. این نوع تقلب زمانی رخ می‌دهد که شخص هنگام رأی‌دهی، خود را کس دیگری معرفی کند مثلاً نام شخص مرده‌ای را به کار ببرد. قانون ۱۸۸۳ برای جلوگیری از فساد و اعمال غیرقانونی حاوی موضوع‌های مرتبط با تقلب و اولین کوشش انگلستان برای مقابله جدی با پدیده فساد بود. این قانون برای نامزدهای انتخاباتی و کسانی که مرتکب اعمال نامشروع نظیر هدیه دادن برای تأثیرگذاری بر نتیجه انتخابات، اعمال نفوذ

1. secret ballot  
2. Corrupt Practices Prevention Act  
3. Ballot Act  
4. impersonation

ناروا، پرداخت‌های غیرقانونی و اعمال نامشروع دیگری از جمله استخدام غیرقانونی شوند مجازات مقرر کرده است.

ایالات متحده در قرن نوزدهم به مقابله با فساد نهادهای سیاسی برخاست. یکی از جالب‌توجه‌ترین موارد فساد نهادهای سیاسی، قضیه ویلیام توید<sup>۱</sup> در Tammany Hall، کمیته اجرایی سازمان حزب دمکرات در شهر نیویورک است که از شیوه تقسیم تبعیض آمیز حوزه‌های انتخابیه<sup>۲</sup> برای دست‌کاری در انتخابات استفاده می‌کرد. این شیوه به تقسیم تبعیض آمیز حوزه‌ها با هدف تقویت یک گروه سیاسی و تضعیف گروه دیگر اطلاق می‌شود. ویلیام توید ابتدا در ۱۸۵۱ به عنوان نماینده شهر انتخاب شد. وی سرانجام در ۱۸۶۸ به عنوان سناتور ایالتی و رئیس اصلی Tammany Hall برگزیده شد. وی با قدرتی که داشت اداره‌ای حقوقی به منظور جمع‌آوری اعانه‌های مالی شرکت‌ها به نام «اجرت خدمات حقوقی» تأسیس کرد. به علاوه هیأت حسابرسی شهر نیویورک را تشکیل داد که به وی امکان کنترل خزانه شهر را می‌داد. میزان سوء استفاده مالی وی را بین ۳۰ تا ۲۰۰ میلیون دلار ارزیابی کرده‌اند.

تأمین هزینه‌های مبارزات انتخاباتی از ابزارهای اصلی تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات است. برخی نامزدهای انتخاباتی سعی می‌کنند از طریق پرداخت رشوه، خرید رأی و دادن هدایا در انتخابات پیروز شوند. افزایش مبالغ مورد نیاز برای انجام مبارزات انتخاباتی موفقیت آمیز، به گردآوری مبالغ هنگفتی پول بستگی دارد. کمک‌ها و اعانه‌های تبلیغاتی اشخاص و سازمان‌ها برای تحت نفوذ درآوردن خط مشی نامزد مورد نظر در خصوص برخی موضوع‌های سیاسی، پدیده‌ای شایع است که به نوبه خود پرسش‌هایی را در خصوص میزان نفوذ حامیان مالی بزرگ و میزان استقلال نامزدهای انتخاباتی برمی‌انگیزد. از این رو برخی دولت‌ها محدودیت‌هایی برای میزان سرمایه‌گذاری و هزینه‌ها مقرر کرده‌اند.

برای تأمین هزینه‌های انتخاباتی، دو نوع محدودیت عمده وجود دارد: نخست، محدودیت منابع مالی مجاز و دوم، محدودیت حداکثر اعانه مجاز. در ایالات متحده

1. William Tweed  
2. gerrymandering

ریچارد نیکسون در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۶۸ و ۱۹۷۲ از اعانه‌های قانونی در تبلیغات انتخاباتی خود استفاده کرد. مع‌ذکک اطلاعات آن برای عموم منتشر نشده بود و در برخی موارد به شرکت‌هایی غیرقانونی مربوط می‌شد. این موضوع در جریان واترگیت افشا شد و به اطلاع مردم رسید. انزجار عمومی در اثر این رسوایی موجب شد که کنگره محدودیت‌هایی برای تأمین هزینه‌های مبارزات انتخاباتی برقرار کند.

در سال ۱۹۷۴، قانون تأمین هزینه‌های مبارزات انتخاباتی فدرال<sup>۱</sup> به منظور محدود کردن کمک‌های فردی و افشای مبالغ کمک‌ها، اصلاح شد. به علاوه به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون در سال ۱۹۷۵ کمیسیون انتخابات فدرال تأسیس شد. این کمیسیون اختیار تحقیق و تفحص در خصوص موارد نقض قانون تأمین هزینه‌های مبارزات انتخاباتی و مجازات خاطیان را داراست.

تعقیب نقض‌کنندگان قانون انتخابات برای تضمین سلامت انتخابات امری حیاتی است چرا که نقض قانون جرم، و شخص خاطی مسئول است. کشورهای دیگر نیز به منظور تعقیب مرتکبان سوء استفاده مالی در تبلیغات انتخاباتی مقررات و سازوکارهای مشابهی اتخاذ کرده‌اند. (برای نمونه کانادا در ۱۹۷۴، ژاپن در ۱۹۷۶ و اسپانیا در ۱۹۸۵).

به موازات حرکت دنیا به سوی دموکراسی، انتخابات هرچه بیشتر به شکل اصلی مشارکت سیاسی تبدیل شده است و بیش‌تر دموکراسی‌ها معیارهای بین‌المللی انتخابات آزاد و بی‌طرفانه را دست‌کم در اصول پذیرفته‌اند. از طرف دیگر هرچه انتخابات مهم‌تر شود تقلبات انتخاباتی نیز پیشرفته‌تر و متنوع‌تر خواهد شد.

یکی از شیوه‌های مداخله در انتخابات این است که حزب حاکم یا حکومت برای حفظ برتری خود انتخابات غیرعادلانه‌ای برگزار کند. برای مثال در شیلی در سال ۱۹۶۲ به منظور محروم کردن رأی‌دهندگان بالقوه از شرکت در انتخابات، شیوه‌های قانونی به کار گرفته شد. حکومت شیلی برای ثبت نام رأی‌دهندگان مدت بسیار محدود و نامناسبی را که دو ساعت در روز طی دوره‌ای هشت روزه در یک ماه بود تعیین کرده بود. از تغییر زمان

1. Federal Campaign Finance Act

برگزاری انتخابات نیز برای تأثیرگذاری بر نتایج آن استفاده می‌شود. گاه حزب یا دولت حاکم زمان انتخابات را جلو می‌اندازد تا مخالفان فرصت سازمان دهی خود، بسیج نیروها و جلب حمایت عمومی را نداشته باشند. چنین ترتیبی در سراسر دنیا برای نمونه در ترکیه در ۱۹۴۶ و در کره در ۱۹۸۵ به کار گرفته شده است.

در همه سطوح انتخابات به ویژه هنگام شمارش آرا و در زمینه تأمین هزینه های انتخابات باید شفافیت حاکم باشد. شفافیت در روند انتخابات برای جلب اعتماد عمومی و قبول نتایج انتخابات ضروری است و نبود آن در نظام انتخاباتی، دستکاری نتایج انتخابات را آسان تر می‌کند. یک نمونه از آن انتخابات ۱۹۷۸ در بولیوی است. در آن زمان همه می‌دانستند که ژنرال پرده از بون<sup>۱</sup> با تقلب ۵۰ درصد آرا یعنی دقیقاً همان میزان آرای مورد نیاز برای پیروزی در انتخابات را به خود اختصاص داده است. اما به دلیل نبود شفافیت در نظام انتخاباتی هیچ کس نمی‌توانست چنین چیزی را ثابت کند.

در انتخابات ریاست جمهوری پرو در سال ۲۰۰۰ آلبرتو فوجیموری رئیس جمهور وقت متهم شد که با استفاده از نرم افزار جدیدی برای شمارش آرا مرتکب تقلبات فراوانی شده است. سازمان کشورهای امریکایی به دلیل افزوده شدن بیش از یک میلیون ورقه رأی پس از انتخابات، تقاضای بررسی نرم افزار مزبور را کرد. اما فوجیموری آن را نپذیرفت.

تهدید نامزدهای مخالفان و انجمن‌های آنها شیوه دیگری برای کاهش رقابت و مداخله ناروا در انتخابات است. ارباب و آزار شامل تهدیدهای فیزیکی یا روانی یا اعمال خشونت، مصادره اموال شخصی و زندانی کردن می‌شود. نمونه جدیدی از تهدید، توسط رئیس جمهور زیمباوه رابرت موگابه و حزب حاکم او ZANU-PF، در انتخابات سال ۲۰۰۰ این کشور برضد حزب مخالف وی - جنبش تحول دمکراتیک - انجام گرفت. حزب حاکم برضد حامیان حزب مخالف به ارباب متوسل شد که شامل کشتن مزرعه‌داران حامی حزب مخالف و دستور به بیمارستان‌ها مبنی بر خودداری از پذیرش و درمان حامیان حزب مخالف می‌شد.

### گسترش بین‌المللی انتخابات آزاد و بی‌طرفانه

به موازات بین‌المللی شدن مفهوم دموکراسی، دیوار میان کشورها نیز در اثر روند جهانی شدن کوتاه‌تر شده است. برخی کشورها در نظام‌های انتخاباتی خود به مقابله با تقلب‌های انتخاباتی برخاسته‌اند اما برخی دیگر فاقد اراده یا توانایی لازم برای حفظ سلامت انتخابات هستند. از این رو جامعه بین‌المللی گام‌هایی به سمت گسترش انتخابات آزاد و بی‌طرفانه در سراسر جهان برداشته است. سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان ملل متحد و سازمان دولت‌های امریکایی به بسیاری از کشورها در دستیابی به دموکراسی از طریق برگزاری انتخابات آزاد و بی‌طرفانه مساعدت کرده‌اند.

تلاش‌های سازمان ملل برای توسعه دموکراسی از طریق انتخابات سالم و آزاد با آزادسازی مستعمره‌ها در دنیا آغاز شد. کسب استقلال و خودگردانی، امری حیاتی برای دستیابی به انتخابات دموکراتیک بود. سازمان ملل به موجب مواد ۸۶ تا ۹۱ منشور خود، شورای قیمومیت را برای آزادسازی و استقلال بیش از ۸۰ مستعمره با جمعیتی بالغ بر ۷۵۰ میلیون نفر تأسیس کرد. به منظور تسریع روند آزادسازی مستعمره‌ها مجمع عمومی سازمان ملل اعلامیه اعطای استقلال به کشورهای مستعمره و مردم آن‌ها را تصویب کرد. امروزه تعداد سرزمین‌های غیرخودگردان به ۱۷ سرزمین کاهش یافته که کم‌تر از ۲ میلیون نفر را در خود جای داده‌اند. وانگهی، مطابق نظر ساموئل پی‌هانتینگتون نویسنده کتاب موج سوم: دموکراتیک‌سازی در پایان قرن بیستم درصد دولت‌های دموکراتیک در دنیا از ۱۹/۷ درصد در ۱۹۴۲ به ۴۵ درصد در ۱۹۹۵ افزایش یافته است.

سازمان ملل متحد از زمان تأسیس در سال ۱۹۴۵ مساعدت‌های انتخاباتی زیادی به کشورهای مختلف کرده است. این سازمان، بخش مساعدت انتخاباتی را در اداره امور سیاسی ملل متحد با اهداف ذیل تأسیس کرده است:

- کمک به دول عضو برای برگزاری انتخابات دموکراتیک معتبر و قانونی مطابق

معیارهای شناخته شده بین‌المللی مقرر در اسناد جهانی و منطقه‌ای حقوق بشر؛

- کمک به افزایش قابلیت‌های نهادی کشور دریافت‌کننده برای سازمان‌دهی انتخابات دموکراتیک واقعی و ادواری که مورد اعتماد همه‌جانبه احزاب رقیب و انتخاب‌کنندگان باشد.

سازمان ملل متحد برای برگزاری انتخابات سالم کمک‌های متنوعی از جمله هماهنگی و اعزام ناظران بین‌المللی، کمک‌های فنی، سازمان‌دهی و مدیریت روندهای انتخاباتی، نظارت و اصلاح روند انتخابات کرده است. به منظور افزایش توانایی حکومت‌ها برای برگزاری انتخابات سالم و بی‌طرفانه مساعدت‌های فنی نظیر ارائه مشاوره، کمک به نهادهای مسئول برگزاری انتخابات، کمک به اصلاح قوانین و مقررات انتخاباتی مقرر شده است.

نظارت بر انتخابات نقش مهمی در افزایش شفافیت و جلب توجه بین‌المللی به سلامت انتخابات دارد. این نظارت، به موازات افزایش توجه و نگرانی حامیان بین‌المللی نسبت به استفاده درست از کمک‌های اعطایی خود، بیش‌تر شده است. گذشته از سازمان ملل متحد، سازمان‌های دیگری نظیر سازمان کشورهای امریکایی هم بر امر نظارت بر انتخابات اهتمام دارند. این سازمان از دهه ۱۹۶۰ نظارت بر انتخابات کشورهای امریکای لاتین را آغاز کرده است. سازمان مزبور بر بیش از ۴۵ مورد انتخابات در کشورهای مختلف از جمله فیلیپین، نیکاراگوئه و پاناما نظارت کرده است.

دیگر شیوه مهم سازمان ملل برای گسترش انتخابات آزاد و سالم، انجام عملیات حفظ صلح است. نقش سنتی عملیات حفظ صلح تأمین ثبات و امنیت در مناطق درگیری به منظور کمک به طرف‌های منازعه برای دستیابی به راه‌حل مسالمت‌آمیز بوده است. اما ماهیت عملیات حفظ صلح دچار تحول شده و امروزه این عملیات ارسال ناظران انتخاباتی، مأموران پلیس غیرنظامی و ناظران حقوق بشر را نیز در بر می‌گیرد. این شکل از عملیات غیرسنتی تضمین دیگری برای سلامت انتخابات و حفظ صلح است.

جهانی شدن و توسعه تکنولوژی اطلاعات، نظارت بر انتخابات را در سراسر دنیا آسان‌تر کرده است. گسترش رسانه‌های جمعی جهانی، دنیا را از انتخابات ناسالم آگاه کرده و برداشتی جهانی از انتخابات آزاد و بی‌طرفانه پدید آورده است. ارتباطات فزاینده میان

کشورها از طریق اینترنت، ایستگاه‌های تلویزیونی بین‌المللی، تجارت و مسافرت، مردمان کشورهای غیردمکراتیک را از نظام‌های سیاسی بدیل آگاه می‌کند. دموکراسی به هنجاری جهانی و اصول انتخابات آزاد و بی‌طرفانه به هدفی بین‌المللی تبدیل شده است. دستیابی به حق رأی همگانی و توافق بر ارزش جهانی انتخابات دموکراتیک و آزاد روندی طولانی بوده است. با وجود این واقعیت که امروزه ساز و کارهای بسیاری برای برگزاری انتخابات آزاد و بی‌طرفانه در دسترس است اما تقلبات و فساد انتخاباتی همچنان وجود دارد. حق انتخابات سالم و آزاد یکی از حقوق اساسی بشر است. تلاش برای کاهش فساد و تقلب‌های انتخاباتی باید برای تضمین برگزاری انتخابات آزاد و بی‌طرفانه مورد تأکید بیشتری قرار گیرد و به عنوان روشی برای مشارکت سیاسی دموکراتیک همه شهروندان صرف‌نظر از جنس، نژاد و قومیت یا پیشینه سیاسی و اقتصادی آن‌ها به کار گرفته شود.

#### زمینه‌های اجتماعی و سیاسی

ماهیت و دامنه موضوع‌های مربوط به سلامت انتخابات تا حدود زیادی متأثر از نوع حاکمیت کشور، عوامل فرهنگی و هنجارهای اجتماعی مردم است. هر چند مسائل اساسی - استفاده غیراخلاقی و نامشروع از پول و قدرت یا تأثیر تصنعی بر نتایج انتخابات - در همه جا یکسان است اما زمینه‌های اجتماعی و سیاسی تا حدود زیادی چند و چون این مسائل را تعیین می‌کند. آیا حکومت مواضع فعال و مستحکمی در مقابل فساد اتخاذ کرده است؟ آیا شهروندان اهمیت انتخابات و لزوم حفظ سلامت آن را درک می‌کنند؟ آیا احزاب سیاسی از نحوه رقابت در انتخابات آگاهند و شرافتمندانه رفتار می‌کنند؟

#### نحوه اداره حکومت

نحوه اداره هر کشور منحصر به فرد است و از بسترهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن ناشی می‌شود. کشورهایی که از پیشینه حکومت مبتنی بر حاکمیت قانون، مسئولان پاسخگو و رویه انتخاباتی عمومی و شفاف برخوردارند معمولاً فضایی ایجاد می‌کنند که به حفظ سلامت انتخابات کمک می‌کند.



در کشورهای مخالف حاکمیت قانون، حفظ سلامت انتخابات دشوارتر است. در این کشورها نهادهای سیاستگذار و اداره‌کننده انتخابات، نیازمند اثبات اعتبار اجرایی و نهادی برای خویش هستند. ممکن است حفظ بی‌طرفی، شفافیت و حرفه‌ای بودن سیاست انتخاباتی و نحوه مدیریت آن دشوار و مستلزم سازوکارهای کمکی نظیر مساعدت‌های فنی بین‌المللی یا حضور درازمدت ناظران بین‌المللی باشد. در صورت نبود نظام حقوقی و قضایی قابل اتکا، چه بسا لازم باشد اختیارات وسیعی به خود نهاد اداره‌کننده انتخابات داده شود تا به شکایات واصله از نحوه عملکرد مأموران دولتی، احزاب، نامزدها و دیگران رسیدگی کند.

### فرهنگ سیاسی

فرهنگ سیاسی هر کشور بر نحوه رفتار شهروندان و رهبران آن، از جمله بر میزان مشارکت آن‌ها در انتخابات تأثیر می‌گذارد. همچنین بر درک مردم از روند انتخابات، مشروعیت و نتیجه آن تأثیر دارد و عامل مهمی در تعیین برداشت مردم از سلامت انتخابات است.

برای انتخابات آزاد و بی‌طرفانه معیارهایی جهانی وجود دارد اما فرهنگ سیاسی چگونگی تفسیر این موازین را تعیین می‌کند. برای مثال، رفتار اخلاقی جزئی از سلامت انتخابات است اما تعریف رفتار اخلاقی و غیراخلاقی می‌تواند مختلف باشد. آموزش، جامعه‌پذیری، اشتغال و فرهنگ همگی بر نحوه فهم رفتارها و قضاوت درباره آنها مؤثرند. در کشورهایی که شکاف‌های اجتماعی و سیاسی عمیقی وجود دارد حصول توافق در مورد معیاری ملی برای سلامت انتخابات دشوار است.

برخی کشورها تفاوت‌های فرهنگی و سیاسی را در تنظیم قوانین و مقررات انتخاباتی خود لحاظ کرده‌اند. برای مثال، قانون انتخابات مکزیک، فعالیت رهبران مذهبی را برای ترغیب رأی‌دهندگان به رأی‌دهی به نفع یا زیان هر نامزد انتخاباتی، حزب سیاسی یا تشویق به شرکت نکردن در انتخابات، در ضمن فعالیت‌های مذهبی خود، جرم تلقی می‌کند.

در هند، به نامزدهای انتخاباتی گوشزد می‌شود که «هیچ ترغیب یا تلاشی به عمل نیاورند تا داوطلب یا رأی‌دهنده‌ای را متقاعد کنند که خودش یا هر شخص علاقه‌مند به او

باعث رنجش الهی یا سرزنش مذهبی خواهد شد. در کشورهای دیگر از جمله در فیلیپین خرید و فروش مشروبات الکلی در روز انتخابات ممنوع است.

### مشارکت

این که گروه‌های اجتماعی به دنبال منافع خویش باشند خصیصه ذاتی هر جامعه است. تکثرگرایی دمکراتیک به معنای مشارکت گروه‌ها و نهادهایی است که حول منافع حرفه‌ای، اقتصادی، مذهبی، قومی و دیگر علایق سازمان یافته‌اند. البته فرهنگ سیاسی هر جامعه نوع و ماهیت این فعالیت‌ها را شکل می‌دهد.

احزاب سیاسی، یکی از مشارکت کنندگان عمده در انتخابات هستند. مسائلی چون این که آیا نظام دو حزبی حاکم است یا چند حزبی؟ آیا حزب حاکم از رفتار تبعیض آمیز یا از دسترسی بیشتر به منابع عمومی در رقابت انتخاباتی بهره مند است یا نه؟ آیا نظام چندحزبی چنان نوپاست که بسیاری از احزاب هنوز در مرحله شکل‌گیری هستند؟ بر موضوع سلامت انتخابات تأثیر می‌گذارد.

عامل دیگر، گروه‌های نفوذ هستند که از منافع یا نامزد خاصی حمایت می‌کنند. هر چند گروه‌های نفوذ در رقابت انتخاباتی شرکت ندارند اما بر نتیجه انتخابات تأثیر می‌گذارند. در برخی کشورها، گروه‌های نفوذ از نظر سیاسی فعال نیستند. اما در کشورهای دیگر نظیر ایالات متحده به اندازه‌ای سازمان یافته و فراوانند که از آن‌ها به عنوان «گروه‌های فشار» یاد می‌شود. این گروه‌ها فعالانه برنامه‌هایی را برای اعمال نفوذ بر نامزدها، رأی‌دهندگان و حکومت تدارک می‌بینند. در ایالات متحده سازوکارهایی برای کمک به شفافیت از طریق الزام گروه‌ها به افشای فعالیت‌های پشت پرده خود و تأمین هزینه‌های مبارزات انتخاباتی تعیین شده است.

## نظارت

نظارت بر روند انتخابات یکی از سازوکارهای کلیدی تأمین سلامت انتخابات است. در کشورهایی که از پیشینه دیرینه حاکمیت قانون برخوردارند معمولاً برای نظارت بر انتخابات سازوکارهای نهادی نظیر کمیته‌های قانونی یا ناظران دولتی وجود دارد. از این گذشته، گروه‌های سازمان یافته شهروندان نیز از نزدیک بر روند انتخابات نظارت دارند و موارد خلاف را به اطلاع مردم می‌رسانند. همچنین رسانه‌های فعال و آزاد نقش تحقیقی را بر عهده دارند.

## نقش پول

پول همواره در سیاست و انتخابات نقش داشته است. اما امروزه میزان پول هزینه شده برای دستیابی به مناصب دولتی، ابعاد تازه‌ای به این مسأله قدیمی بخشیده است. در انتخابات ۱۹۹۸ کنگره ایالات متحده ۱/۵ میلیارد دلار صرف شد. در آرژانتین حزب حاکم، پارتیدو ژوستیسیالیستا، در آخرین انتخابات ملی ۱۳ میلیون دلار هزینه کرد.

از پول و چیزهای با ارزش مادی می‌توان برای ترغیب رأی‌دهندگان به انتخاب یک داوطلب، به دست آوردن قرارداد انتخاباتی پول‌ساز یا خرید یک مأمور فاسد انتخاباتی برای دستکاری در نتایج انتخابات استفاده کرد. شیوه استفاده از پول تابع فرهنگ سیاسی هر جامعه است. مطالعات نشان می‌دهد که پیروزی در انتخابات از آن کسی می‌شود که بیش‌ترین پول را هزینه کرده باشد. از این رو تقریباً در هر انتخاباتی مسأله تأمین هزینه‌های مبارزات انتخاباتی یکی از موضوع‌های کلیدی بحث سلامت انتخابات است.

در مطالعه بین‌المللی رشوه پردازان<sup>۱</sup> که توسط سازمان شفافیت بین‌المللی در سال ۱۹۹۹ انجام شد ۳۳ درصد پاسخ‌دهندگان فساد را رو به افزایش می‌دانستند. دلایل عمده آنان عبارت بود از:

- حقوق ماهیانه ناچیز بخش دولتی: ۶۵ درصد؛

- مصونیت مأموران دولتی: ۶۳ درصد؛
- پنهانکاری حکومت: ۵۷ درصد؛
- بدتر شدن تدارکات دولتی: ۵۱ درصد؛
- روند خصوصی سازی: ۳۷ درصد؛
- افزایش سرمایه گذاری و تجارت خارجی: ۳۰ درصد؛
- محدودسازی رسانه‌ها: ۲۴ درصد؛
- آزادی مالی: ۱۹ درصد؛
- انتخابات چند حزبی: ۱۸ درصد.

در هر کشور سازوکار حل مشکل پول را باید با ملاحظه زمینه‌های اقتصادی - فرهنگی خود آن کشور یافت. در اندونزی، تلاش برای کاهش اهمیت «سیاست پول» نشان می‌دهد که محدودیت‌های حقوقی در کنار آگاهی سیاسی و جامعه مدنی باعث افزایش رعایت محدودیت‌ها خواهد شد.

#### اعتماد

در بحث از سلامت انتخابات و سازوکارهای لازم برای حفظ آن، مسأله اعتماد به نظام انتخاباتی و نهادهای آن از متغیرهای مهم است. یکی از اعضای کمیسیون انتخابات فیلیپین، بی‌اعتمادی را یکی از دلایل اصلی تقلب نامزدهای انتخاباتی قلمداد کرده و نظام جامع نظارتی را مورد نیاز دانسته است:

«چرا برخی داوطلبان تقلب می‌کنند؟ پاسخ را می‌توان در یک کلمه خلاصه کرد: بی‌اعتمادی. نامزدها واقعاً تمایلی به تقلب ندارند اما به دلیل بی‌اعتمادی، برخی از آن‌ها تقلب می‌کنند. آنان که تقلب می‌کنند می‌گویند قبل از این که دیگران دست به کار شوند تو دست به کار شو. نامزدها به کمیسیون اعتماد ندارند و چنین احساسی دوسویه است. ما حتی به رأی دهندگان نیز اعتماد نداریم. علت این که

انگشت آن‌ها را به جوهری که پاک نمی‌شود آغشته می‌کنیم این است که دوباره رأی ندهند. در حقیقت فرض بی‌گناهی وارونه شده است.»

نتیجه این بی‌اعتمادی سه چیز است:

نخست، مقررات فراوانی برای جلوگیری از تقلبات انتخاباتی وضع شده است. اما هر چه قوانین سخت‌تر شود عدهٔ بیش‌تری تمایل به جستجوی راهی برای طفره رفتن و گیر نیفتادن می‌یابند.

دوم، ادارهٔ انتخابات برای حکومت بسیار پرهزینه است. تجهیزات موجود هزینه هنگفتی بر می‌دارد که می‌توان از آن به شکل بهتری به نفع شهروندان استفاده کرد. سوم، هیچ‌کس شکست را نمی‌پذیرد و سرانجام کار به دیوان عالی می‌کشد. از این رو نامزدها به ده فرمان موسی چهار فرمان تازه افزوده‌اند: ۱. نباید شکست بخوری؛ ۲. نباید تسلیم شوی؛ ۳. باید اعتراض کنی؛ ۴. باید تجدید نظر خواهی کنی.

### گفتار دوم - صلاحیت انتخاب‌شوندگان

شرایط انتخاب شدن همواره با شرایط رأی دادن (انتخاب کردن) انطباق ندارد. هر چند از نظر تاریخی حق انتخاب شدن<sup>۱</sup> به موازات حق رأی دادن (یا انتخاب کردن)<sup>۲</sup> تکامل یافته است با وجود این برخی تفاوت‌ها آن را محدودتر کرده است. از این رو نباید همواره انتخاب کنندگان را با کسانی که صلاحیت انتخاب شدن دارند یکی دانست. حق انتخاب شدن یکی از شروط نامزدی است اما تنها شرط نیست.

در ابتدا می‌توان گفت اقتضای دموکراسی آن است که شرایط انتخاب شدن با شرایط انتخاب کردن یکسان باشد: تابعیت، سن قانونی و اهلیت استیفای حقوق مدنی و سیاسی. از این رو هر شرط دیگری مشخصاً باید در قانون اساسی یا در قوانین عادی پیش‌بینی شده باشد یا از نظر ارزش‌های مقرر در قانون اساسی، اعمال چنین محدودیت‌هایی بر حقوق اساسی شهروندان کاملاً توجیه پذیر باشد.

1. passive suffrage

2. active suffrage

با وجود این، بدیهی است که بیش تر نظام‌ها، شرایطی مقرر یا محدودیت‌هایی وضع می‌کنند. این تفاوت‌ها می‌تواند به دلایل ذیل باشد:

- تضمین بی‌طرفی کسانی که مناصب نمایندگی را در اختیار دارند: پادشاه، کسانی که قبلاً برخی مناصب دولتی خاص را احراز کرده‌اند، قضات، مقامات بلند پایه نظامی و دیگران؛

- ضرورت برخی محدودیت‌های خاص برای تضمین اهلیت از طریق تعیین حداکثر و حداقل سن رأی‌دهی؛

- احراز برخی شرایط برای تضمین تعلق واقعی شخص به جامعه مانند انجام خدمت سربازی یا داشتن تابعیت اصلی؛

- محروم کردن مرتکبین جرایم جدی یا جرایم خاص؛

- حمایت از منافع جامعه از طریق رد صلاحیت اشخاصی که در صورت انتخاب، ممکن است به دلیل داشتن روابط اقتصادی با نهادهای دولتی دچار تعارض منافع شوند؛

- محدودیت‌هایی که ریشه در تاریخ سیاسی و اجتماعی هر کشور دارد نظیر محروم کردن رؤسای مذاهب خاص ذی نفوذ در بعضی کشورها.

## شرایط احراز صلاحیت داوطلبان

### تابعیت

هر چند روند کلی حاکی از گسترش حق انتخاب شدن یا احراز صلاحیت کلیه شهروندان است در برخی موارد برای اشخاصی که تابعیت تولدی ندارند و از تابعیت اکتسابی برخوردارند محدودیت‌هایی وجود دارد. معمولاً این محدودیت موقت است و پس از گذشت چند سال کاهش می‌یابد. البته در نظام امریکا محدودیت یادشده برای تصدی برخی مناصب نظیر ریاست جمهوری دائمی است.

شرط تابعیت برای انتخاب شدن همواره با استثنائات لازم همراه بوده است؛ چنان که در پاراگوئه و کشورهای اروپای شمالی شرط تابعیت برای انتخابات شهری یا در سطح

بالا تر برای دول عضو اتحادیه اروپا لازم نیست. در این کشورها هر یک از شهروندان دولت‌های عضو اتحادیه علاوه بر امکان داوطلب شدن برای انتخابات محلی، می‌تواند نامزد عضویت در پارلمان اروپا شود. کارکردهای پارلمان اروپا را هنوز نمی‌توان با وظایف و کارویژه‌های مجالس فدراسیون‌ها مقایسه کرد. اهمیت پارلمان اروپا در مقایسه با مجالس دول فدرال کم‌تر است اما نبود شرط تابعیت، گام مهمی برای به رسمیت شناختن تدریجی حق شرکت در انتخابات فراملی در چارچوب اروپا به حساب می‌آید.

تجارب اتحادیه اروپا و دول اروپای شمالی در زمینه انتخابات محلی نیز همین روند را نشان می‌دهد. کلیه خارجی‌ان مقیم حوزه‌های شهری صرف‌نظر از تابعیت شان از حق رأی برخوردارند. از این رو سکونت واقعی و نفع و علایق شخصی بر محدودیت‌های مفهوم سنتی تابعیت غلبه می‌یابد.

### سن

در تعداد بسیاری از کشورها سن لازم برای داوطلبی از سن رأی دادن بالاتر است. مطالعه‌ای در مورد سی و شش کشور نشان می‌دهد که در بیست و چهار کشور چنین شرطی وجود دارد: آرژانتین، اتریش، بلژیک، بولیوی، برزیل، شیلی، کاستاریکا، اکوادور، استونی، ایالات متحده آمریکا، فرانسه، انگلستان، یونان، مجارستان، هند، اسرائیل، ایتالیا، ژاپن، نیکاراگوئه، نروژ، روسیه، سوئیس، اروگوئه و ونزوئلا.

تعیین سن معمولاً به دلیل لزوم کمال یافتگی، یا بهره‌مندی عهده داران پست نمایندگی یا دولتی از تجربه و قوه تشخیص بهتر و بیش‌تر توجیه می‌شود. در واقع هر چند دلایل مذکور مشابه همان دلایل تاریخی است که در حمایت از حق رأی محدود ارائه شده اما این محدودیت‌ها کم‌تر مورد مناقشه بوده است.

دلیل تفاوت سنی در انتخابات نمایندگان مجلس اعلی (در نظام‌های دو مجلسی) یا رؤسای غیراجرایی کشور<sup>۱</sup> را باید در ممتاز ساختن منصبی که اختیارات بسیار محدودی نیز دارد جستجو کرد که با داشتن تجربه یا تعدیل گرایش‌های متخبران تقویت می‌شود.

### پست یا منصب دولتی

ممنوعیت عهده داران برخی مناصب یا پست‌های دولتی از نامزد شدن برای انتخابات می‌تواند به دلایل بسیار متفاوتی باشد. در برخی کشورها برای دور نگه داشتن برخی مناصب از منازعات سیاسی، چنین قیدی مقرر شده است. چنان که تا اندازه‌ای در خصوص پادشاه و وارثین آنها، مقامات قضایی یا اعضای برخی از گان‌های متصدی موضوع‌های مرتبط با قانون اساسی این محدودیت پیش‌بینی شده است.

قضات، نمونه‌ای خاص هستند که از مستخدمین دولتی محسوب می‌شوند. در اینجا هدف، حفظ بی‌طرفی آنها در اعمال قدرت عمومی است. به همین دلیل آنان بعضاً پیش از نامزدی یا در صورت انتخاب شدن حتی برای دوره کوتاه نمایندگی یا بعد از انتخابات در صورت انتخاب نشدن مجبورند از کار قضایی کناره‌گیری کنند.

ممنوعیت برخی صاحب مناصبان دولتی از داوطلبی در انتخابات مجلس و ریاست جمهوری، به منظور حفظ بی‌طرفی آنها یا جلوگیری از سوء استفاده از مناصب، در همه نظام‌ها به اشکال مختلف وجود دارد. بدیهی است که نمی‌توان مانند قرن نوزدهم صاحبان مشاغل و مناصب دولتی را از شرکت در انتخابات به عنوان یک رأی دهنده یا شهروند محروم کرد اما محدودیت‌های حق انتخاب شدن همچنان باقی است. این قاعده که در خصوص منصوبان به آن دسته از سمت‌های عمومی هم که مستلزم اعتماد سیاسی درون دولت است اعمال می‌شود در حالت عادی در خصوص اعضای حکومت که صلاحیتشان در این مقام، از مسئولیتشان به عنوان متصدی مناصب عمومی مهم‌تر است اعمال نخواهد شد.



به مقامات نظامی نیز باید توجه خاصی مبذول داشت. آنان در مقایسه با مقامات و کارکنان بخش دولتی تابع محدودیت‌های بیش‌تری هستند. محدودیت مقامات بخش دولتی منحصر به کناره‌گیری موقت از شغل است ولی قاعده کلی درباره مقامات نظامی، ترک خدمت پیش از اعلام نامزدی در انتخابات است. از این رو، آن‌ها نمی‌توانند به خدمت نظامی بازگردند. هدف از اعمال این محدودیت، تضمین بی‌طرفی ذهنی نیروهای مسلح و به علاوه ضرورت حفظ بی‌طرفی عینی نهادی است که اساساً باید از منازعات سیاسی عمومی به دور باشد.

محدودیت دیگر مربوط به کسانی است که قبلاً متصدی پست ریاست جمهوری بوده‌اند. این محدودیت در نظام‌هایی یافت می‌شود که در آن‌ها منصب ریاست جمهوری صرفاً جنبه نمایندگی یا برقرار کننده موازنه دارد (آلمان، ایتالیا) یا در نظام‌های ریاستی که در آن‌ها رئیس‌جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه، قدرت سیاسی کلیدی را در اختیار دارد. در برخی موارد حتی انتخاب مجدد نیز ممنوع شده است (مکزیک) و در موارد دیگر دوره‌های تصدی محدود به دو دوره (امریکا) یا محدود به بیش‌تر از یک یا دو دوره متوالی است. ریشه چنین محدودیتی را باید در شکل‌دهی به اختیارات رئیس‌جمهور به هنگام پیدایش رژیم‌های جمهوری جست که پیش از آن بدون محدودیت زمانی و به صورت مادام‌العمر به شاه واگذار می‌شد.

اما در رژیم‌های ریاستی با دمکراسی متزلزل، توالی نامحدود دوره‌های ریاست جمهوری امری متعارف است و در واقع در چنین کشورهایی رؤسای جمهور مادام‌العمرند؛ چنان که در کشورهای مختلف امریکای لاتین در مواقع مختلف چنین وضعی حاکم بوده است (پاراگوئه در زمان رژیم استروسنر<sup>۱</sup>). از همین رو افزایش دوره‌های متوالی ریاست جمهوری در کشورهایی که رئیس دولت اختیارات وسیعی دارد می‌تواند نگران کننده باشد.

در راستای محدودیت مزبور، در بسیاری از کشورها (مکزیک، بولیوی) بستگان رئیس‌جمهور پیشین نیز به درجاتی از نامزدی برای ریاست جمهوری منع شده‌اند. در نهایت، برخی محدودیت‌های حق انتخاب شدن بر ویژگی اجتماعی یا تاریخی خاص کشورها مبتنی است. در کشورهایی که یک یا چند مذهب یا فرقه مذهبی نفوذ دارند یا همواره درگیر منازعات سیاسی و اجتماعی تاریخی بوده‌اند کشیش‌ها یا دیگر شخصیت‌های مذهبی از حق انتخاب شدن محروم شده‌اند. از نظر تاریخی، انقلاب فرانسه یا حکومت‌های متنفذ شوروی را می‌توان نام برد. همین‌طور قانون اساسی بسیاری از کشورهای امریکای لاتین (از جمله مکزیک، السالوادور، اکوادور، پاراگوئه، هندوراس، بولیوی و گواتمالا) سنت قرن نوزدهمی اسپانیا را حفظ کرده‌اند. به عبارت دیگر، این‌ها حکومت‌هایی دینی<sup>۱</sup> هستند گرچه چنین انتخاباتی (و تلویحاً خود این رژیم‌ها) را به سختی می‌توان دمکراتیک دانست.

هنوز هم به موجب قوانین اساسی بسیاری از کشورهای امریکای لاتین کسانی که فعالانه در شورش مسلحانه برضد حکومت‌های قانونی مشارکت داشته یا پس از موفقیت چنین شورش‌هایی به حکومت‌ها و دیکتاتورهای دوفاکتو<sup>۲</sup> پیوسته باشند از حق انتخاب شدن محرومند. برای مثال، ماده ۱۸۶ قانون اساسی ۱۹۸۵ گواتمالا را می‌توان نام برد. چنین ممنوعیتی را می‌توان صرفاً از منظر ارزشی توجیه کرد اما دست یافتن به نتیجه‌ای واحد که تمامی ویژگی‌ها و عوامل مؤثر تاریخی و سیاسی را دربرگیرد به سادگی امکان‌پذیر نیست. در این رابطه لزوم طبقه‌بندی شرایط اعاده دمکراسی<sup>۳</sup> را در مواردی که از طریق ابزارهای انتقال صلح‌آمیز (شیلی) یا به واسطه حمایت‌های سیاسی یا اجتماعی از انتخابات دمکراتیک در برخی کشورها به وجود می‌آید (مورد هوگو بنز در بولیوی) باید به خاطر سپرد.

- 
1. theocratic
  2. de facto
  3. democratic restoration

### فعالیت‌های حرفه‌ای

بسیاری از نظام‌های انتخاباتی کسانی را که برخی روابط اقتصادی با دولت یا روابط انتفاعی با نهادهای عمومی (دولتی) دارند از نامزدی انتخابات، تصدی خدمات دولتی یا طرف معامله شدن با دولت منع کرده‌اند.

هدف از این ممنوعیت، حفظ بی‌طرفی مقامات یاد شده یعنی پیشگیری از بروز وضعیتی است که در آن ممکن است منافع شخصی فرد انتخاب شده با منافع عموم در تعارض قرار گیرد. چنین تعارضی ممکن است هنگام تصمیم‌گیری در خصوص موضوع‌هایی نظیر تمدید برخی امتیازات، واگذاری خدمات عمومی یا قراردادها به شرکت‌ها، یا اعمال نفوذ در تعیین کاربری زمینی که مالک آن یا یک پیمانکار به عنوان شهردار انتخاب شده باشد روی دهد. اینگونه نمونه‌ها در قوانین اساسی بسیار است. اما موردی که به موضوع منافع اقتصادی نزدیک‌تر است تا محکومیت‌های کیفری، ممنوعیت بدهکاران به دولت یا به خزانه عمومی (یا مطابق قانون اساسی هندوراس بدهکاران ناتوان از پرداخت بدهی خود به دولت)<sup>۱</sup> از انتخاب شدن است.

### محکومیت کیفری

محرومیت از حق انتخاب شدن به دلیل داشتن محکومیت‌های کیفری می‌تواند به واسطه ارتکاب جرایم خاص انتخاباتی یا هر جرم دیگر باشد. در مورد جرایم انتخاباتی، دلیل امر آشکار است. کسانی که قواعد حاکم بر انتخابات دمکراتیک را زیر پا گذاشته باشند شایستگی نامزدی برای تصدی مناصب دولتی را ندارند چه رسد به این که واقعاً انتخاب شوند. در مورد جرایم غیرانتخاباتی، باید بین مواردی که این محرومیت، مجازات مضاعفی<sup>۲</sup> برای ارتکاب جرمی مهم محسوب می‌شود و مواقعی که مجازات خاص جرم ارتكابی است تمیز قائل شد.

1. bad debtors

2. cumulative penalty

تا حدودی می‌توان گفت مجازات محکومان به دلیل ارتکاب جرایم جدی، برای دوری آن‌ها از جامعه است و انتخاب چنین شخصی به سمت‌های دولتی تناقضی آشکار با این فرض تلقی می‌شود. اما در مواردی که اساس ممنوعیت متفاوت است (نظیر مواردی که شخص، محکوم به برهم زدن نظم اقتصادی یا ورشکستگی به تقلب می‌شود) هنوز جای بحث وجود دارد. می‌توان گفت هر شهروند مرتکب جرمی که متضمن درجه‌ای از تقلب است (ورشکستگی، تقلب یا پنهان کردن دارایی)، تا اندازه‌ای نظم اقتصادی یا اجتماعی را برهم زده است و مستثنی کردن وی از ساختار اجتماعی و لذا محرومیت او از امکان مشارکت فعال در امور عمومی منطقی می‌نماید.

### جنس

برابری زن و مرد در حق انتخاب شدن به موازات روند برابری در حق انتخاب کردن حاصل شده است. اما حضور کم‌رنگ زنان در مناصب انتخابی در مقایسه با مردان، منجر به اتخاذ تدابیری در مقررات برای افزایش تعداد زنان انتخابی شده است.

در برخی موارد صرف توافقات درونی یک یا چند حزب سیاسی رقیب یا رفتار محرک برخی گروه‌های سیاسی باعث ترغیب حمایت از داوطلبان زن یا فهرست‌هایی می‌شود که تعداد زنان در آن‌ها بیش‌تر است. اما مواردی نیز بوده است که برای افزایش نسبت زنان، درصد حداقلی برای آنان در نظر گرفته شده است (در قانون انتخابات اخیر ایتالیا، فهرست مساوی مقرر شده است یعنی گروه‌های سیاسی باید فهرست خود را با نامزدهای زن و مرد برابر ارائه دهند).

تأکید بر اصل برابری دلیل انجام چنین اقداماتی است. مخالفان، تفسیر مضیقی از این اصل به عمل می‌آورند و آن را مانع بهره‌مندی گروهی از شهروندان می‌دانند. از طرف دیگر، حامیان تساوی جنسی با نابرابری واقعی در مقابل تساوی صوری که نظام‌ها تحمیل می‌کنند مخالفت می‌ورزند.

### گروه‌های قومی یا فرهنگی

محدودیت‌هایی که در طول تاریخ برای حق انتخاب شدن اعضای برخی نژادها یا برخی گروه‌های قومی و فرهنگی وجود داشته در نظام‌های واقعاً دموکراتیک برداشته شده است. با وجود این هنوز مواردی یافت می‌شود که برخی مقام‌ها به چنین گروه‌هایی تخصیص یافته است. برای تضمین حضور گروه‌های اقلیت اقداماتی صورت گرفته است. برای نمونه می‌توان از قانون اساسی هند و برخی ایالاتی که جزو فدراسیون هند هستند، قانون اساسی کانادا و برخی کشورهای امریکای لاتین یاد کرد.

باید میان اقداماتی که واقعاً به منظور تضمین حضور گروه‌های اقلیت صورت می‌گیرد و اقداماتی که هدف آن اعمال تبعیض منفی است تفاوت قائل شد. برای نمونه در رژیم نژادپرست آفریقای جنوبی دو مجلس ویژه یکی برای بومیان و دیگری برای گروه‌های قومی وجود داشت اما در هر دو سیاهان حضوری نداشتند.

هدف از تخصیص تعدادی از کرسی‌ها به برخی گروه‌های قومی یا فرهنگی، تضمین حضور اعضای گروه‌های مزبور در مجالس مربوط است. این امر استثنایی بر مفهوم جدید نمایندگی است که مطابق آن افراد منتخب، نماینده ملت و نه نماینده بخش‌ها، جوامع یا گروه‌های فرهنگی، سیاسی یا اقتصادی هستند. اما هدف از به کارگیری چنین شیوه‌ای در کشورهای یاد شده، جذب جوامع مشخصی است که ممکن است در غیر این صورت از نظر سیاسی به حاشیه رانده شوند. شیوه معقول اجتناب از چنین وضعیتی، محدود کردن این تبعیض مثبت به دوره مشخصی است که طی آن دلایل توجیه‌کننده امر (حاشیه‌نشینی سیاسی) برطرف شود.

### ممنوعیت جمع مشاغل

ممنوعیت جمع مشاغل<sup>۱</sup> متضمن محدودیت دسترسی به مناصب نمایندگی است و هیچ ارتباطی با مسأله اساسی حق انتخاب شدن ندارد بلکه به امکان دسترسی به پست دیگری

1. incompatibility

توسط شخصی که پیش از این متصدی پست دولتی بوده است مربوط می‌شود. ممکن است این محدودیت به علت پست قبلی فرد منتخب یا انتخاب یا انتصاب بعدی وی باشد. در هر یک از این دو حالت، هدف از اعمال ممنوعیت را باید مسأله بروز اشکال یا ممکن نبودن اجرای مؤثر وظایف و کارکردها، مسأله تخصیص وظایف و تأمین بی‌طرفی دانست.

محدوده ممنوعیت جمع مشاغل بسته به چگونگی و ویژگی‌های همگرایی قوای مختلف و سطوح نهادی گوناگون از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. تفکیک قوه مجریه و مقننه در رژیم‌های ریاستی آشکارتر است و این ویژگی در ممنوعیت جدی جمع مشاغل اجرایی و پارلمانی منعکس می‌شود. در چارچوب قوه مقننه، مجلس اعلی در نظام‌های دو مجلسی، معمولاً عهده‌دار نمایندگی سرزمینی است؛ یعنی این که اعضای آن در عین حال می‌توانند نماینده مجالس منطقه‌ای باشند. قاعده کلی در قوه مجریه ایجاد ناسازگاری بر اثر تصدی مناصب حکومتی در بیش از یک سطح (شهری، منطقه‌ای و ملی) است. البته استثناهایی هم یافت می‌شود چنان که در فرانسه امکان جمع مناصب مزبور وجود دارد. هنگام بروز این نوع ممنوعیت جمع مشاغل، راه‌حل، انتخاب یکی از مناصب از زمانی است که چنین ممنوعیتی برقرار شده است.