

تأثیرات نظام انتخاباتی رأی واحد غیر قابل انتقال بر عملکرد پارلمان افغانستان

سید آصف حسینی*

چکیده

سؤال بنیادی این است که چه نظام انتخاباتی می‌تواند باعث ایجاد یک پارلمان توانمند شود؟ به تناسب همین سؤال، تأثیرات نظام انتخاباتی رأی واحد غیر قابل انتقال بر عملکرد پارلمان مطرح می‌شود. فرضیه این تحقیق بر این است که نظام انتخاباتی رأی واحد غیر قابل انتقال نمی‌تواند باعث ایجاد یک پارلمان توانمند شود. این موضوع را با روش کتابخانه‌ای مورد بحث قرار داده‌ایم. در این نوشته علی‌رغم برخی سازگاری‌های نظام رأی واحد غیر قابل انتقال با شرایط فعلی افغانستان، به‌منظور رشد احزاب سیاسی و بهبود عملکرد پارلمان افغانستان، نظام انتخاباتی تناسبی پیشنهاد شده است. هرچند که تا کنون احزاب سیاسی توانمند و متناسب برای نظام انتخاباتی تناسبی در افغانستان شکل نگرفته است؛ ولی تجربه کشورهای مشابه افغانستان نشان می‌دهند که سرانجام، این مسیر را باید بپیماییم.

واژگان کلیدی: نظام انتخاباتی، رأی واحد غیر قابل انتقال، عملکرد پارلمان

افغانستان.

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

مقدمه

روش رأی‌دهی در افغانستان بر اساس روش رأی واحد غیر قابل انتقال است. تا کنون هشت انتخابات بر همین سیستم در افغانستان برگزار شده است. آخرین انتخابات، انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۹۳ بود که سرانجام به نتیجه قانونی نرسید و باعث ایجاد یک حکومت توافقی شد. پس از این انتخابات جنجال‌برانگیز بود که طبق توافق حکومت وحدت ملی، کمیسیون ویژه اصلاح نظام انتخاباتی شکل گرفت. این کمیسیون ویژه تمام ساختار و فرایند انتخابات را در افغانستان مورد بررسی قرار داد و نتیجه بررسی‌های خود را با حکومت و مردم افغانستان در میان گذاشت. یکی از مباحث عمده این کمیسیون ویژه، مطالعه روی نظام انتخاباتی افغانستان و ارائه طرح‌های مناسب برای آن بود. کمیسیون ویژه اصلاح نظام انتخاباتی، نظام رأی واحد غیر قابل انتقال را در وضعیت جاری افغانستان نامناسب تشخیص داد و رأی قابل انتقال یا همان رأی تناسبی را شیوه مناسب در افغانستان پیشنهاد کرد. مهم‌ترین دلیل برای پیشنهاد سیستم تناسبی، تقویت و رشد نقش احزاب سیاسی در انتخابات و تحکیم دموکراسی در افغانستان بود. در آن زمان قرار بر این بود که انتخابات پارلمانی به موقع خودش برگزار شود؛ لذا کمیسیون مستقل انتخابات، به دلیل نبود زمان کافی، بر ادامه سیستم انتخاباتی گذشته مصمم ماند. در انتخابات پارلمانی ۱۳۹۷، کمیسیون مستقل انتخابات بنا را بر همان سیستم سابقه گذاشت و برنامه‌هایش را به پیش برد و سرانجام، انتخابات پارلمانی سال جاری نیز به شیوه رأی واحد غیر قابل انتقال برگزار شد. این نوشته بر آن است که تأثیرات شیوه انتخاباتی رأی واحد غیر قابل انتقال را بر عملکرد پارلمان مورد بررسی قرار دهد.

۱. جایگاه نظام انتخاباتی در قوانین افغانستان

ناگزیریم که در آغاز بحث، جایگاه و روش رأی‌دهی در انتخابات‌های افغانستان در قوانین افغانستان مورد بررسی کوتاه قرار بگیرد تا به صورت مبنایی بتوان روی تأثیر و کارکرد نظام رأی واحد غیر قابل انتقال، مخصوصاً بر عملکرد پارلمان افغانستان، بحث و دقت نظر کرد.

بایسته این است که نظام انتخاباتی به دلیل اهمیت و اساسی بودن آن می‌بایست در قانون اساسی مشخص شود. در قانون اساسی افغانستان، نظام انتخاباتی این کشور به صراحت تعیین نشده است. در زمان تسوید و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان، بنا بر ملاحظاتی، تعیین نظام

انتخاباتی افغانستان به قانون انتخابات واکگذار شد؛ با این هم چارچوب اصلی انتخابات در قانون اساسی مطرح شده است. در ادامه ماده ۸۳ قانون اساسی آمده است که «در قانون انتخابات باید تدابیری اتخاذ شود که نظام انتخاباتی، نمایندگی عمومی و عادلانه را برای تمام مردم کشور تأمین کند و به تناسب نفوس از هر ولایت طور اوسط حداقل دو وکیل زن در ولسی جرگه عضویت یابند.» (قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ماده ۸۳).

مطابق فقره سوم ماده ششم قانون انتخابات افغانستان «هر رأی‌دهنده در انتخابات دارای حق یک رأی بوده که می‌تواند آن را بلاواسطه برای کاندید مورد نظر استعمال نماید.» (قانون انتخابات، ۱۳۹۲: ماده ۶). این فقره اشاره به نظام رأی واحد غیر قابل انتقال دارد.

به همین رویکرد است که نظام رأی‌دهی در افغانستان تا کنون بر مبنای رأی واحد غیر قابل انتقال بوده است که در نحوه شمارش آرا و تشخیص کاندید پیروز با روش اکثریتی محاسبه می‌شود. با این روش، انتخابات ریاست جمهوری و شهرداری‌ها به صورت اکثریت مطلق و انتخابات شورای ملی و دیگر شوراها بر اساس اکثریت ساده یا نسبی می‌باشد. در ماده بیستم قانون انتخابات در مورد انتخابات ریاست جمهوری تصریح شده است که «رئیس جمهور با کسب بیش از پنجاه فیصد آرای رأی‌دهندگان از طریق رأی‌گیری آزاد، عمومی، سری و مستقیم انتخاب می‌گردد.» (قانون انتخابات، ۱۳۹۲: ماده ۲۰). در ادامه همین ماده تصریح شده است که «هرگاه در دور اول هیچ‌یک از کاندیدان نتوانند اکثریت بیش از پنجاه فیصد آرا را به دست آورند، انتخابات برای دور دوم در ظرف دو هفته از تاریخ اعلام نتایج نهایی انتخابات، برگزار می‌گردد و در این دور تنها دو نفر از کاندیدانی که بیش‌ترین آرا را در دور اول به دست آورده‌اند، مکلف‌اند شرکت کنند.» (قانون انتخابات، ۱۳۹۲: ماده ۲۰). برای انتخابات شهرداری‌ها نیز رأی اکثریت مطلق در نظر گرفته شده است. در ماده ۳۸ قانون انتخابات آمده است که شهردارها با اکثریت بیش از پنجاه درصد آرا برگزیده می‌شوند (قانون انتخابات، ۱۳۹۲: ماده ۳۸)؛ اما در ماده ۲۴ قانون انتخابات در مورد انتخابات شورای ملی تصریح شده است که «در هر ولایت کرسی‌ها به کاندیدانی تفویض می‌گردد که بیش‌ترین آرای قانونی را کسب نموده‌اند.» (قانون انتخابات، ۱۳۹۲: ماده ۲۴).

هم‌چنین در ماده ۳۱ قانون انتخابات در مورد شورای ولایتی، در ماده ۳۴ در مورد شورای ولسوالی‌ها و در ماده ۳۵ در مورد شورای قریه/ده، رأی اکثریت ساده برای پیروزی کاندیدان این

شوراها لحاظ شده است (قانون انتخابات، ۱۳۹۲: ماده ۳۴).

با آنچه که مطرح شد، به خوبی روشن شد که نظام رأی‌دهی در قوانین انتخاباتی افغانستان نه تنها در انتخابات پارلمانی که در تمام انتخابات‌ها، همان نظام رأی واحد غیر قابل انتقال است. اکنون بهتر به نظر می‌رسد که ماهیت نظام رأی واحد غیر قابل انتقال را تبیین و سپس مزایا و معایب نظام رأی واحد غیر قابل انتقال را در علمکرد شورای ملی به بحث بگیریم.

۲. ماهیت نظام رأی واحد غیر قابل انتقال

مطابق ماده ۳۳ قانون اساسی افغانستان، اتباع کشور حق انتخاب‌کردن و انتخاب‌شدن را دارند که نحوه استفاده از این حق در قانون تعیین می‌شود (قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ماده ۳۳). مطابق قانون انتخابات نیز شهروندانی که واجد شرایط رأی‌دادن می‌باشند، بدون هیچ‌گونه تبعیض حق دارند که در انتخابات شرکت کنند و به کاندید مورد نظر خویش رأی بدهند. از دیگر جانب، طبق حکم قانون، همه اتباع واجد شرایط افغانستان حق دارند خود را کاندید نموده و از رأی‌دهندگان کسب رأی نمایند (قانون انتخابات، ۱۳۹۲: ماده ۱۳). اکنون سخن اصلی این است که این شهروندان واجد شرایط چگونه و با چه روشی می‌توانند به کاندید مورد نظر خود رأی بدهند؟

برای دستیابی به پاسخ کاملاً روشن و محسوس این سؤال و نیز فهم دقیق از شیوه رأی واحد غیر قابل انتقال که در افغانستان رایج است، نهایت لازم است تا انواع مختلف رأی‌دادن را به صورت تطبیقی و فشرده یادآور شویم تا تفاوت رأی واحد غیر قابل انتقال با دیگر روش‌های رأی‌دهی نیز به صورت واضح قابل فهم شود.

الف. رأی واحد غیر قابل انتقال

این شیوه از رأی‌دهی به این معنا است که رأی‌دهنده تنها می‌تواند یک رأی بدهد و تنها به یک فرد مورد نظر خود به صورت مستقیم و بلاواسطه رأی بدهد. به این ترتیب، رأی او به هیچ کسی دیگر قابل انتقال نیست. در افغانستان هم‌اکنون - هم در انتخابات ریاست جمهوری و هم در دیگر انتخابات - از همین شیوه استفاده می‌شود که در ادامه به معایب و امتیازات آن بیش‌تر پرداخته خواهد شد.

ب. رأی متعدد غیر قابل انتقال

در این شیوه همه‌چیز مانند صورت قبلی است؛ با این تفاوت که در این شیوه، فرد رأی‌دهنده حق دارد که به تعداد کرسی‌های حوزه انتخابیه خود رأی بدهد؛ مثلاً در حوزه انتخابیه ولایت دایکندی که چهار نماینده در پارلمان دارد، اگر به تعداد ۱۱ نفر کاندید وجود داشته باشند، فرد رأی‌دهنده با این روش رأی‌دهی باید به چهار نفر و به هر نفر یک رأی بدهد. در کشورهای همسایه افغانستان هم‌اکنون در کشور جمهوری اسلامی ایران همین روش رأی‌دهی وجود دارد.

ج. رأی واحد قابل انتقال

در این شیوه رأی‌دهی، فرد فقط حق یک رأی دارد؛ ولی با این تفاوت که رأی‌اش را به صورت مستقیم به کسی نمی‌دهد؛ بلکه به حزب مورد نظرش رأی می‌دهد. در این روش، یا حزب لیست مشخصی از کاندیدانش را ارائه می‌کند و فرد به کاندید مورد نظرش در داخل همین لیست رأی می‌دهد و یا اصلاً لیست افراد وجود ندارد و فرد به حزب رأی می‌دهد و حزب بعداً با تصمیمی که هیأت رهبری می‌گیرد، بر اساس میزان رأی دریافت‌شده، افراد مشخص را به پارلمان می‌فرستد. فعلاً در بسیاری از کشورها همین شیوه رایج است (جوادی، ۱۳۹۴: ۱۰۱). با این بررسی مقایسه‌ای، تفاوت رأی‌دهی نظام واحد غیر قابل انتقال بیش‌تر قابل درک شد. هرچند که عملاً این روش در افغانستان برای شهروندان به‌مثابه یک امر تجربه‌شده می‌باشد؛ اما این شیوه امتیازات و معایب خودش را بر عملکرد پارلمان افغانستان دارد که بحث می‌شود.

۳. تأثیرات و مزایای مثبت رأی واحد غیر قابل در انتخابات و عملکرد پارلمان

با مقایسه‌ای که مطرح شد، نظام رأی واحد غیر قابل انتقال تقریباً برای بسیاری از خوانندگان به راحتی قابل فهم و مشخص شد که رأی واحد غیر قابل انتقال ساده‌ترین شکل رأی‌دهی و بی‌جنجال‌ترین شیوه انتخابات است. در این شیوه رأی‌دهی، در کشورهایی که سطح آموزش عمومی پایین می‌باشد، شهروندان در موقع رأی‌دهی سردرگم نمی‌شوند و به راحتی می‌توانند رأی بدهند و نهاد برگزارکننده انتخابات نیز در فرایند انتخابات راحت و آسوده‌تر می‌باشد (دانش، ۱۳۹۴: ۷۷). یکی از دلایلی که کمیسیون انتخابات افغانستان بر این شیوه در افغانستان تا کنون

تأکید دارد و از آن عدول نمی‌کند، همین مسئله است.

نظام رأی واحد غیر قابل انتقال برخی از ویژگی‌ها و کارکردهای مثبت را دارد که منحصر به خود این نظام می‌باشد. به همین جهت است که این شیوه از رأی‌دهی در برخی از کشورها هم‌چنان رایج و مؤثر است.

نظام رأی واحد غیر قابل انتقال، نظام ساده‌ای است که به‌زعم طرفداران آن به آسانی قابل اجرا است. بعد مثبت دیگر نظام این است که زمینه سوءاستفاده سازمان‌یافته مافیای قدرت و اعمال نفوذ زورمندان فاقد مشروعیت و بدون پایگاه واقعی اجتماعی را کاهش می‌دهد. احتمالاً، یکی از دلایل انتخاب این نظام در قانون انتخابات افغانستان همین نکته بوده است. از دیگر جانب، مشکلات مدیریتی و تخنیکی که در سطح کارمندان کمیسیون مستقل انتخابات در انتخابات پارلمانی ۱۳۹۷ به وجود آمد، بیش از گذشته کمیسیون مستقل انتخابات را نیز ترغیب می‌کند که از این شیوه رأی‌دهی استفاده کند؛ به این دلیل که اگر کمیسیون انتخابات در این شیوه بسیار ساده این همه مشکل داشته باشد، در شیوه‌های دیگر، مانند شیوه تناسبی و حزبی، مشخص است که با توجه به پیچیدگی این روش‌ها، در فرایند برگزاری انتخابات به مشکلات بیش‌تر مواجه خواهد شد. راست قضیه هم همین است که نظام رأی واحد غیر قابل انتقال از لحاظ فنی بسیار ساده و بسیط است؛ یعنی هر رأی‌دهنده یک رأی دارد و به یک کاندید خاص رأی می‌دهد.

نظام رأی واحد غیر قابل انتقال از لحاظ شمارش آرا نیز آسان است؛ یعنی کاندیدانی که بیش‌ترین آرا را کسب می‌کنند، به ترتیب، طبق سهمیه کرسی‌های هر حوزه رأی‌دهی برنده اعلام می‌شوند.

از لحاظ تجهیزات لجیستکی این نظام رأی‌دهی بسیار کم‌هزینه است؛ اوراق رأی‌دهی و دیگر تجهیزات لازم را به‌صورت کم‌تر به مصرف می‌رساند.

برخی از کشورها در نقاط مختلف دنیا در شرایط بحران و بی‌ثباتی سیاسی این نظام را تجربه کرده‌اند. کشور جاپان بعد از جنگ جهانی دوم، تایوان در دهه ۶۰ و ۷۰ یا اردن در اوائل دهه ۹۰ از نظام رأی واحد غیر قابل انتقال استفاده کردند (رینالدز، <https://areu.org.af:1391>).

در کشورهایی که احزاب ملی توسعه نیافته است، این روش بهترین روش پنداشته می‌شود؛ زیرا افراد و نخبگان مستقل اجتماعی و سیاسی می‌توانند خود را کاندیدا نمایند و در پارلمان

کشور نیز می‌توانند به صورت مستقل و بدون کدام جهت‌گیری‌های حزبی خاص و تنها در راستای منافع ملی پالیسی‌سازی نمایند. اگر نمایندگان مستقل، نخبگان و شخصیت‌های ملی و توانمند باشند، در صورتی که اکثریت پارلمان را تشکیل بدهند، بسیار به درستی می‌توانند جلو سیاست‌های تنگ‌نظرانه احزاب کوچک را بگیرند و بر عملکرد مثبت پارلمان کشور بیفزایند؛ ولی باز هم تجربه و نتیجه پژوهش‌ها ثابت کرده است که با این شیوه نمی‌توان یک پارلمان چندان کارا و موفق داشت. در بحث بعدی همین موضوع را به صورت مفصل‌تر بحث می‌کنیم.

۲.۳. تأثیرات منفی رأی واحد غیر قابل انتقال بر عملکرد پارلمان

علی‌رغم آن‌که نظام رأی واحد غیر قابل انتقال، نظام ساده و به آسانی قابل اجرا است و برخی کشورها در شرایط خاص آن را پذیرفته‌اند؛ ولی پس از سپری کردن دوران گذار و کسب فرصت‌های مناسب، از این شیوه عدول کرده‌اند. در شرایط فعلی، کشورهای برخوردار از نظام سیاسی دموکراتیک از این نظام استفاده نمی‌کنند؛ زیرا برای این کشورها تنها فرایند ساده اجرایی ساختن شیوه رأی‌گیری نیست؛ آنچه برای آن‌ها اهمیت دارد و حیاتی می‌نماید، نتیجه و برآیند انتخابات است.

واقعیت ثابت ساخته است که برآیند انتخابات پارلمانی با شیوه رأی واحد غیر قابل انتقال، یک پارلمان به شدت ضیف و غیر ساختارمند می‌باشد که به تبع آن، یک رکن از ارکان ثلاثه کشور را همیشه فلج ننگه می‌دارد. این واقعیت در افغانستان نیز به اثبات رسیده است. به همین سبب است که شماری از احزاب کلان سیاسی افغانستان قبل از برگزاری انتخابات پارلمانی ۱۳۹۷، عزم خود را جزم کردند تا به هر قیمتی که شده است، این شیوه رأی‌دهی را متوقف کنند. تا هنوز هم نخبگان علم سیاست با این خواست احزاب موافق‌اند و حکومت نیز در اصل با آن مخالفتی ندارد؛ با این هم حکومت و کمیسیون مستقل انتخابات عملاً از شیوه رأی واحد غیر قابل انتقال حمایت کردند و پارلمان بعدی با همین مکانیزم روی کار خواهد آمد.

در شیوه رأی‌دهی رأی واحد غیر قابل انتقال، علی‌رغم برخی از خصوصیات خوب و موفق، برخی از معایبی را نیز به همراه دارد که کارکرد پارلمان را نهایت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در نظام رأی واحد غیر قابل انتقال، عملاً احزاب نمی‌توانند چندان موفقانه عمل کنند و در پارلمان صاحب کرسی‌های بیش‌تر شوند. واقعیت این است که تمام مانور احزاب سیاسی در

فرایند انتخابات تجلی می‌کند و حتی قدرت مردمی آنان را در قدرت سیاسی نشان می‌دهد. وقتی که این زمینه از احزاب گرفته شود، دیگر چندان انگیزه‌ای برای رشد احزاب سیاسی باقی نمی‌ماند. عدم رشد احزاب سیاسی یک خسران بزرگ برای یک کشور است. در نبود احزاب سیاسی بزرگ هیچ اپوزیسیون قدرتمند و مسلکی در برابر حکومت هم شکل نمی‌گیرد. در نتیجه پارلمانی به وجود خواهد آمد که نه قدرت چانه‌زنی با حکومت را دارد و نه می‌تواند برنامه‌های حکومت را به چالش بکشد. وضعیت و عملکرد پارلمان افغانستان دقیقاً همین‌گونه است؛ نه توانایی تشکیل یک اپوزیسیون کلان را در داخل پارلمان در برابر حکومت دارد و نه توانایی به چالش کشاندن علمی و مسلکی حکومت و ادارات سکتوری را دارا می‌باشد.

نظام رأی واحد غیر قابل انتقال، کاندیداهای نهادهای انتخابی مخصوص نامزدان مستقل را تشویق می‌کند که از تعدد و تنوع اجتماعی استفاده ابزاری ببرند و برای جلب رأی مردم به مسائل قومی، زبانی، مذهبی و منطقه‌ای دامن بزنند. این امر، باعث تضعیف وحدت ملی و تضعیف همبستگی میان اقوام و گروه‌های اجتماعی می‌شود. در افغانستان این مسئله بیش از دیگر کشورها مایه نگرانی می‌باشد. تنها در نظام تناسبی با حضور احزاب سیاسی توسعه یافته، این آسیب کم‌تر می‌شود. در نظام تناسبی، احزاب بسته به مکانیزم‌های مشخص این نظام، وارد صحنه رقابت و نمایندگی می‌شوند. میزان مسئولیت‌پذیری احزاب در مقایسه با اشخاص مستقل به مراتب بالاتر است. دلیلش هم این است که احزاب کم‌کم رشد می‌کنند و برای یک سیاست بلندمدت برنامه‌ریزی می‌کنند و بر اساس یک فرصت و منفعت زودگذر وارد عمل نمی‌شوند و تلاش می‌کنند که صحنه فعالیت‌شان را در سطح تمام اقوام و گروه‌های اجتماعی گسترش بدهند. همین امر بعد از مرحله انتخابات در عملکردهای پارلمان نیز خودش را به خوبی نشان می‌دهد. پارلمان دوره شانزدهم نشان داد که نتوانست از اختلاف‌های قومی و گروهی حتی در صحن علنی پارلمان جلوگیری کند و حتی نتوانست در قبال پرونده توزیع تذکره الکترونیک و تطبیق قانون ثبت احوال نفوس، بر رفتارهای حکومت نظارت جدی اعمال نماید.

قابل ذکر است که تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی با انگیزه‌های قومی، سمتی و مذهبی بر اساس قانون در افغانستان ممنوع است. در عمل نیز احزاب سیاسی به رهبرداری‌های مقطعی از احساسات مردم و تاکتیک‌های مضر به مصالح ملی را به نفع اهداف کلان و پالیسی‌های بلندمدت خود نمی‌دانند.

پارلمان برآمده از نظام رأی واحد غیر قابل انتقال سرانجام باعث تضعیف مشروعیت شورای ملی می‌شود. دلیلش هم این است که در نبود یک انتخابات نظام‌مند پارلمانی و عدم حضور احزاب قدرتمند، انتخابات پارلمانی صحنه رقابت بسیار پایین و حتی مبتذل میان گروه‌های اجتماعی می‌شود که شاید توانایی‌های دیگر داشته باشد؛ ولی توانایی نمایندگی و پالیسی‌سازی در حد قوه مقننه را ندارد. در نتیجه افراد نهایت ضعیف وارد پارلمان می‌شوند. در این نظام برخی افراد به دلیل شهرت، سرمایه و نفوذی که دارند، آرای زیادی به خود اختصاص می‌دهند. در مقابل، تعداد دیگر از کاندیداهای توانمند و مسلکی با آرای بسیار پایین فرصت نمایندگی را از دست می‌دهند. این سازوکار سرانجام باعث عدم پاسخ‌گویی لازم و مسئولیت‌پذیری وکلا در برابر موکلان خود می‌شود؛ زیرا افراد، بدون کدام برنامه قبلی به مجلس می‌آیند و در نتیجه، در برابر مردم احساس مسئولیت و پاسخ‌گویی لازم را ندارند. از دیگر جانب، هیچ نهادی هم نیست که بر رفتار آن‌ها در راستای شعارهای داده‌شده نظارت کند (عرفانی، ۱۳۹۴: ۹۷)؛ اما احزاب سیاسی به‌عنوان یک نهاد دائمی، دارای برنامه‌ها و استراتژی‌های مشخصی هستند. به همین دلیل، در برابر مردم پاسخ‌گویی بیش‌تر از خود نشان می‌دهند تا اعتبار خود را در بلندمدت حفظ کنند؛ در غیر آن صورت، رأی مردم را در مراحل بعدی انتخابات از دست خواهند داد.

ورود افراد ضعیف و فاقد صلاحیت لازم در پارلمان، مانع شکل‌گیری اپوزیسیون مقتدر در پارلمان می‌شود؛ زیرا ورود افراد ضعیف و غیر وابسته به جریان‌های سیاسی قدرتمند، همیشه در حد گروه‌های کوچک باقی می‌ماند و قدرت تشکیل یک فراکسیون قدرت‌مند را در درون پارلمان ندارند.

حضور افراد ضعیف و غیر سازمانی در پارلمان، نه تنها باعث تضعیف عملکرد پارلمان که باعث تضعیف عملکرد نهادهای مدنی نیز می‌شود؛ زیرا جامعه مدنی بر احزاب سیاسی بهتر می‌تواند اعمال فشار کند و در نتیجه بر عملکرد پارلمان حزبی بهتر می‌تواند نظارت کند.

چنانچه بیان شد، تمام پیامدهای منفی نظام رأی واحد غیر قابل انتقال بیش‌تر به این برمی‌گردد که باعث تضعیف زمینه‌های توسعه و رشد احزاب سیاسی و تکامل دموکراسی در کشور می‌شود. درست است که در افغانستان هم‌اکنون احزاب توانمند و ملی وجود ندارد؛ ولی باید پذیرفت که تنها راه رشد احزاب سیاسی، سهم‌یافتن آنان در انتخابات و مشارکت واقعی‌شان در قدرت است. در صورت عدم رشد احزاب سیاسی، این امکان وجود دارد که کشور به حالت سابق بازگردد

(نظام انتخاباتی در افغانستان، 1392: <http://www.bbc.com>).

۴. نظام انتخاباتی قابل جایگزین در افغانستان

در ابتدای این نوشته، به تناسب بحث، نظام انتخاباتی افغانستان را در قوانین افغانستان بررسی کردیم و مطالب مرتبط به آن را مطرح کردیم؛ اما برداشت نگارنده این است که با توجه به روح قانون اساسی، شرایط افغانستان و تجربه کشورهای، نظام انتخاباتی در افغانستان با نظام رأی همگانی تناسب بیش‌تر دارد. پیشنهاد سازمان ملل متحد نیز در سال ۲۰۰۴ برای انتخابات مجلس نمایندگان افغانستان، نظام تناسبی بود؛ اما این پیشنهاد مورد قبول رئیس جمهوری و هیأت دولت قرار نگرفت (نظام انتخاباتی در افغانستان، 1392: <http://www.bbc.com>).

سرانجام، در قانون انتخابات سال ۲۰۰۴، نظام رأی واحد غیر قابل انتقال در افغانستان تعیین شد. پس از آن که قانون انتخابات افغانستان در سال ۲۰۰۵ تعدیل شد، بازهم نظام رأی واحد غیر قابل انتقال تغییر نکرد و در نتیجه حتی انتخابات پارلمانی ۱۳۹۷ نیز با همین نظام برگزار شد.

البته، باید خاطر نشان ساخت که برخی از کمیسیون‌های پارلمانی، مانند کمیسیون امور تقنینی پارلمان افغانستان، نظام مختلط را پیشنهاد کرده بود؛ ولی بازهم تأیید دیگر اعضای پارلمان را به دست آورده نتوانست. کمیسیون خاص اصلاح انتخاباتی که پس از جنجال‌های انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۱۴ در افغانستان شکل گرفته بود، نیز پیشنهاد کرده بود که از مجموع ۲۵۰ کرسی، به تعداد ۸۳ کرسی به احزاب اختصاص داده شود (سعادت، ۱۳۹۴: ۱۰۱).

هرچند که بر اساس قانون، نظام رأی واحد غیر قابل انتقال برای نظام انتخاباتی افغانستان در نظر گرفته شده است؛ ولی این نظام در سال‌های اخیر از طرف جامعه مدنی، احزاب سیاسی، تعدادی از اعضای شورای ملی، کارشناسان داخلی و خارجی به شدت مورد انتقاد قرار گرفته و مکرر پیشنهاد شده است که در انتخابات مجلس نمایندگان و شوراهای ولایتی از نظام مناسب‌تری استفاده شود.

شماری از احزاب سیاسی کلان کشور در ماه‌های قبل از برگزاری انتخابات پارلمانی ۱۳۹۷، یک بسته پیشنهادی انتخاباتی را به رئیس جمهور کشور افغانستان ارائه کردند که شامل چگونگی نظارت مؤثر احزاب بر انتخابات، بایومتریک‌شدن رأی‌دهندگان و تغییر نظام انتخاباتی افغانستان

از رأی واحد غیر قابل انتقال به شیوه چندبعدی بود. در متن طرح پیشنهادی احزاب به حکومت افغانستان، این شیوه رأی‌دهی به خوبی توضیح داده شده بود. مطابق این پیشنهاد، در نظام انتخاباتی چندبعدی، به احزاب سیاسی در افغانستان فرصتی نهایت مناسب فراهم می‌شود تا در پروسه انتخابات بهتر از اکنون برنامه‌ریزی کنند و از خود نقش برجسته نشان بدهند تا با رشد و توسعه احزاب سیاسی، دموکراسی در این کشور تحکیم پیدا کند؛ بنابراین، طبق این روش انتخاباتی، احزاب در تمام افغانستان در هر حوزه انتخاباتی، بر اساس کرسی‌های تعیین‌شده در قانون، نامزد خود را معرفی می‌کنند و افرادی که خارج از احزاب موجود و به صورت مستقل می‌خواهند کاندید شوند، نیز باید یک ائتلاف انتخاباتی تشکیل بدهند و طبق کرسی‌های تعیین‌شده در هر حوزه انتخاباتی کاندید معرفی کنند. اما شهروندان، دیگر نمی‌توانند به صورت رأی واحد غیر قابل انتقال رأی بدهند؛ بلکه رأی‌دهندگان به لیست معرفی‌شده از جانب احزاب یا به لیستی ارائه‌شده از ائتلاف‌ها رأی می‌دهند؛ ولی رأی دریافتی هر حزب یا ائتلاف در داخل لیست همان حزب یا ائتلاف قابل انتقال است (<https://vpo.gov.af>). مطابق این سیستم، اگر در یک حوزه انتخاباتی ولایتی چهار نماینده از یک حزب معرفی شده باشند و برای راه‌یابی به پارلمان هر نماینده نیاز به ۴۰۰۰ رأی داشته باشند، این حزب اگر افرادش هرکدام ۱۰۰۰ رأی کسب کرده باشد، مجموع آرا به نفع یک نفر قابل انتقال است و یک نفر از این حزب به پارلمان راه پیدا خواهد کرد؛ ولی در روش رأی واحد غیر قابل انتقال این کار شدنی نیست و در نتیجه از این حزب هیچ کسی مستحق راه‌یابی به پارلمان نمی‌باشد و این چهار هزار رأی شهروندان نیز ضایع می‌شود. اشکال دیگری را که احزاب سیاسی مطرح کردند، این است که در رأی واحد غیر قابل انتقال، افراد معمولاً مستقل کاندید می‌کنند و چون در داخل هیچ چارچوب کلان سیاسی کنترل‌کننده قرار ندارند، به راحتی وارد مسائل مافیایی می‌شوند؛ مردم را فریب می‌دهند، شعارهای قومی سر می‌دهند، در پارلمان به راحتی معامله می‌کنند و در پارلمان فراقسیون‌های قوی حزبی شکل نمی‌گیرد. احزاب معتقدند که نماینده پارلمان اگر از طریق حزب به پارلمان راه پیدا کند، مجبور است مطابق اصول کلان و ملی احزاب عمل کند و سر بخودی وارد تعاملات زودگذر نشود (نظام انتخاباتی در افغانستان، 1392: <http://www.bbc.com>).

امکان‌سنجی عملی شدن نظام انتخاباتی تناسبی در افغانستان

هرچند که بحث تغییر نظام انتخاباتی افغانستان فراتر از صلاحیت کمیسیون مستقل انتخابات

می‌باشد؛ ولی کمیسیون مستقل انتخابات افغانستان هم در برابر پیشنهاد کمیسیون ویژه انتخاباتی پس از انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۹۳ افغانستان و هم در زمان اکنون در برابر خواسته احزاب سیاسی مبنی بر تغییر نظام انتخاباتی مقاومت کرده است. چنانچه در این نوشته اشاره شد، کمیسیون‌های انتخاباتی افغانستان، به‌عنوان مجری پروسه انتخابات، بیش‌تر به‌خاطر سهولت در امور اجرایی انتخابات، از شیوه رأی واحد غیر قابل انتقال حمایت می‌کند و نسبت به دوام این سیستم اصرار می‌ورزد. البته، مطابق قوانین افغانستان، کمیسیون مستقل انتخابات بر اساس ماده ۱۵۶ قانون اساسی، صرف به‌منظور اداره و نظارت بر انتخابات و مراجعه به آرای عمومی تشکیل شده است و تغییر و تعدیل قانون انتخابات به‌منظور تغییر نظام انتخاباتی کشور در صلاحیت این کمیسیون نمی‌باشد (قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ماده ۱۵۶). علاوه بر استدلال کمیسیون مستقل انتخابات باید افزود که مطابق ماده ۱۰۹ قانون اساسی افغانستان «پیشنهاد تعدیل قانون انتخابات در یک سال اخیر دوره تقنینی، در فهرست کار شورای ملی داخل شده نمی‌تواند.» (قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ماده ۱۰۹).

احزاب سیاسی تلاش کردند که انتخابات پارلمانی ۱۳۹۷ نیز براساس نظام تناسبی برگزار شود؛ ولی کمیسیون مستقل انتخابات افغانستان استدلال کرد که لویح و طرز‌العمل‌های انتخاباتی، تثبیت مراکز رأی‌دهی، ثبت نام رأی‌دهندگان و کاندیدان انتخابات پارلمانی، روند رسیدگی به اعتراضات فهرست ابتدایی کاندیدان و روند آگاهی‌دهی عامه، طبق نظام انتخاباتی موجود شکل گرفته است و تغییر نظام انتخاباتی منجر به تغییر و تعدیل تمام کارهای صورت‌گرفته خواهد شد که در زمان باقیمانده برای برگزاری انتخابات سال جاری (۲۸ میزان ۱۳۹۷) عملاً امکان‌پذیر نیست. واقعیت هم این است که تغییر نظام انتخاباتی افغانستان فراتر از صلاحیت کمیسیون مستقل انتخابات این کشور است و تنها حکومت افغانستان می‌تواند در سطح ملی آن را مطرح و نهایی نماید.

اشرف غنی احمدزی، رئیس‌جمهور افغانستان، در پاسخ به پیشنهاد انتخاباتی احزاب سیاسی، دستور ایجاد یک کمیسیون را به ریاست سرور دانش، معاون دوم رئیس‌جمهور، صادر کرد. این کمیسیون با حضور نمایندگان احزاب سیاسی مطرح کشور، کمیسیون مستقل انتخابات، نمایندگان حکومت و نمایندگان کمیسیون‌های انتخاباتی افغانستان، پنج جلسه مشترک را تشکیل داد و بحث‌های مفصل و جدی میان شرکت‌کنندگان مطرح شد. سرانجام، دیدگاه حکومت

افغانستان در هفت فقره مطرح و سلسله جلسات مشترک به پایان رسید. در فقره هفتم، دیدگاه حکومت این گونه بیان شد که «طرح تغییر نظام انتخاباتی از رأی واحد غیر قابل انتقال به نظام چندبعدی، علاوه بر محدودیت زمانی، پیچیدگی خاصی خود را داشته و از این جهت بحث وسیع ملی را می‌طلبد؛ حتی اگر این طرح با فرمان تقنینی رئیس جمهور قابل تصویب باشد، باز هم ممکن است از طرف پارلمان رد شود؛ بنابراین، بهترین راه این است که پارلمان افغانستان در مورد تغییر نظام انتخاباتی تصمیم بگیرد.» (<https://vpo.gov.af>).

با این پاسخ کمیسیون مستقل انتخابات و حکومت افغانستان، طرح تغییر نظام انتخاباتی افغانستان در انتخابات پارلمانی سال جاری عملی نشد؛ ولی احزاب کلان سیاسی کشور هم‌چنان عزم تغییر نظام انتخاباتی را دارند و استفاده از هر گزینه مدنی را برای پیشبرد این هدف‌شان اعلان کرده و برای خود محفوظ دانسته‌اند.

نتیجه‌گیری

تجربه دیگر کشورها و نیز شرایط افغانستان نشان می‌دهد که به هدف ایجاد یک پارلمان توانمند و آوردن تغییرات مثبت در عملکرد پارلمان کشور، دیر یا زود ناگزیریم برای تغییر نظام انتخاباتی افغانستان دست به کار شویم. برای این پلان مهم، آمادگی همه‌جانبه، مخصوصاً آمادگی حکومت افغانستان، مهم است؛ ولی باید اعتراف کرد که بر فرض آمادگی حکومت برای تغییر نظام انتخاباتی افغانستان به نظام تناسبی، باز هم تا سالیان دیگر مشکل هم‌چنان سر جای خود باقی است؛ زیرا هم سطح آگاهی سیاسی افغانستان آن گونه رشد نکرده است که نظام پیچیده تناسبی در افغانستان تطبیق شود و هم عملاً احزاب ملی قدرتمند در افغانستان شکل نگرفته است که با ورود نمایندگان آنان در پارلمان، شاهد عملکرد قوی پارلمان در افغانستان باشیم. اما باز هم ملت افغانستان با همین وضعیت ناگزیر است که تحولات و تغییرات بنیادین را باید از یک جایی آغاز کند.

منابع

۱. اندرو، رینالدز (۱۳۹۱)، اصلاح سیستم انتخاباتی افغانستان؛ مباحثات و گزینه‌های اصلاحات، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان: آدرس سایت: <https://areu.org.af/archives/publication/1211?lang=fa>
۲. جوادی، سرور (۱۳۹۴)، «ضعف‌ها و معایب سیستم انتخاباتی افغانستان»، فصل‌نامه علمی-تخصصی اندیشه معاصر، شماره ۲.
۳. دانش، سرور (۱۳۹۴)، «انواع نظام‌های انتخاباتی؛ چگونگی طراحی، مزایا و معایب آن‌ها»، فصل‌نامه علمی-تخصصی اندیشه معاصر، سال اول، شماره ۲.
۴. دونالد ال (۱۳۸۶)، «نظام‌های انتخاباتی و اهداف‌شان»، ترجمه مسلم آقایی، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، شماره ۸.
۵. سعادت، اسدالله (۱۳۹۴)، اصلاحات انتخاباتی، کابل، انتشارات سعید.
۶. عرفانی، قاسم (۱۳۹۴)، «نگاه مقایسه‌ای به نظام‌های انتخاباتی، رأی واحد غیر قابل انتقال و رأی موازی»، فصل‌نامه علمی-تخصصی اندیشه معاصر، سال اول، شماره ۲.
۷. قانون اساسی افغانستان، ماده ۸۳، جریده رسمی شماره ۸۱۸، تاریخ نشر: ۸ دلو/۱۳۸۲.
۸. قانون انتخابات افغانستان، ماده ۶، فقرة سوم، جریده رسمی شماره ۱۱۱۲، تاریخ نشر: ۱۵ اسد ۱۳۹۲.
۹. قانون انتخابات افغانستان، ماده ۲۰، جریده رسمی شماره ۱۱۱۲، تاریخ نشر: ۱۵ اسد ۱۳۹۲.
۱۰. نظام انتخاباتی در افغانستان؛ «مختلط» یا «رأی واحد غیر قابل انتقال؟» (۱۳۹۲)، بی‌بی‌سی: http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2013/04/130416_k05_ghan_eliction_law
11. <https://vpo.gov.af>.