

نگاهی به نهادهای سیاسی و نظام انتخاباتی مجمع فدرال کنفدراسیون سوئیس

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۱۰/۴

فرزانه حسینی حجازی^۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۱/۲۵

چکیده

کنفدراسیون سوئیس کشوری فدرال متشکل از بیست و شش ایالت موسوم به کانتون و دارای نظام سیاسی دموکراتیک است. سوئیس تنها کشور در جهان است که هنوز نظام هیأت مدیره را در تشکیل قوه مجریه حفظ کرده است، و از این جهت منحصر به فرد محسوب می‌گردد. قوه مقننه فدرال این کشور از دو مجلس، موسوم به «شورای ملی» و «شورای کانتونها (دول)» تشکیل شده است. شورای ملی مظهر وحدت همه سوئیس بوده و کانتونها به تناسب جمعیت خود در آن نماینده دارند. در مقابل، شورای کانتونها نماد برابری حقوقی کانتونهاست؛ از این رو کانتونها فارغ از جمعیت و وسعت شان متساویاً دو نماینده به این شورا می‌فرستند. نمایندگان مجلسین به وسیله مردم انتخاب شده و این نمایندگان به نوبه خود اعضای هیأت هفت نفره شورای فدرال (هیأت مدیره اجرایی کشور) را تعیین می‌کنند. به این ترتیب تنها انتخابات مهم و قابل بررسی در سطح فدرال، انتخابات شورای ملی و شورای کانتونهاست. انتخابات شورای ملی به صورت سراسری و یکسان در همه کانتونها برگزار شده و تابع نظام تناسبی حزبی با فهرست باز است. در حالی که انتخابات شورای کانتونها به طور جداگانه در هر کانتون برگزار می‌شود؛ تقریباً همه کانتونها برای تعیین دو نماینده خود در شورای کانتونها، نظام اکثریتی را برگزیده‌اند. این مقاله به تشریح کلیات نظام سیاسی کنفدراسیون سوئیس و جزئیات نظام انتخاباتی مجلسین این کشور در سطح فدرال پرداخته است.

کلید واژگان: نظام سیاسی سوئیس، نظام انتخاباتی مجلسین فدرال سوئیس، شورای ملی، شورای کانتونها، شورای فدرال، حقوق اساسی تطبیقی

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

Email: fh_hedjazi@yahoo.com

سوئیس از جمله کشورهایی است که قانون اساسی نوشته دارد. قانون اساسی این کشور پس از تصویب اولیه در سال ۱۸۴۸ دو مرحله بازنگری کلی را، یک بار در سال ۱۸۷۴ و اخیراً در سال ۱۹۹۹، پشت سر گذاشته است. قانون اساسی جدید سوئیس^۱ در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسید و از سال ۲۰۰۰ لازم الاجرا شده است.^۲

قانون اساسی سوئیس حق مردم بر مشارکت سیاسی را به رسمیت شناخته و سازوکارهای گوناگون برای تأمین دموکراسی چه در سطح فدرال و چه در سطح کانتونها پیش‌بینی نموده است. حق حاکمیت مردم در سوئیس، هم به شکل دموکراسی نمایندگی از طریق برگزاری انتخابات و هم به شکل دموکراسی مستقیم^۳ مستقر شده است.

در این باره دو نوع ابتکار عمل برای شهروندان در قانون اساسی پیش‌بینی شده است: ۱. درخواست اظهارنظر در مورد قانون: برابر اصل ۱۴۱ ق.ا. سوئیس، در صورتی که ۵۰ هزار تن از شهروندان یا هشت کانتون در مورد قانون خاصی خواهان اظهارنظر شوند، این قانون باید ظرف صد روز از تاریخ انتشار همه‌پرسی شود و به این ترتیب، به تأیید اکثر رأی‌دهندگان برسد یا وتو شود. شرکت در این فرآیندوم اختیاری است. ۲. پیشنهاد اصلاح قانون اساسی: شهروندان سوئیسی علاوه بر تأثیر مستقیم در تصویب قوانین، می‌توانند طرح مورد نظر خود را برای اصلاح کلی یا جزئی قانون اساسی با جمع آوری ۱۰۰ هزار امضا از سایر شهروندان، در معرض رأی عمومی بگذارند. در هر حال طرح اصلاح قانون اساسی چه از سوی مردم ارائه شود و چه از سوی پارلمان، باید همزمان به تصویب اکثریت مطلق کل رأی‌دهندگان و اکثریت کانتونها (اکثریت آرا در اکثریت مطلق کانتونها) برسد. شرکت در فرآیندوم قانون اساسی برای همه رأی‌دهندگان اجباری است.^۴ با وجود سازوکارهای مستقیم

Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, d'Obwald, de Saint-Gall, de Schaffhouse, de Schwytz, de Soleure, du Tessin, de Thurgovie, d'Uri, du Valais, de Vaud, de Zoug et de Zurich.

شش کانتون آپنزل رود خارجی، آپنزل رود داخلی، بال کامپانی، بال ویل، نیدوالد و اوبوالد در قانون اساسی سال ۱۸۴۸ نیمه‌کانتون محسوب می‌شدند؛ با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۹۹۹ و عنوان نیمه‌کانتون دیگر به کار نرفته است، ولی این شش کانتون همچنان در شورای کانتونها مانند گذشته تنها یک نماینده دارند و در شمارش آراء شورای ملی نصف سایر کانتونها محسوب می‌شوند.

1. Constitution fédérale de la Confédération Suisse, accessible dans la page Internet : <http://www.admin.ch/ch/fr/rs/1/101.fr.pdf>

۲. سایت رسمی مجمع فدرال سوئیس، به نشانی:

<http://www.parlament.ch/f/wissen/li-bundesverfassung/Pages/default.aspx>

۳. قانون اساسی سوئیس شاید حاوی بیشترین قواعد مربوط به مشارکت مستقیم مردم در اداره حکومت در میان قانون اساسی دیگر کشورها است. در قانون اساسی سوئیس، اختیار قانونگذاری رأساً به شهروندان داده شده است و آنان می‌توانند با ایجاد جبهه واحد نظریات و تصمیمات نمایندگان خود را تغییر دهند یا آنها را به تصویب قانون خاصی وادار نمایند. امکان همه‌پرسی در سوئیس آن قدر گسترده است که نظام سوئیس را «دموکراسی فرآیندومها» نامیده‌اند. در واقع حدود دو سوم از همه فرآیندوم‌های بعد از جنگ جهانی دوم، در سوئیس برگزار شده است.

http://aceproject.org/ace-fr/topics/es/esy/esy_ch02/?searchterm=suisse

۴. اصول ۱۳۸، ۱۳۹ و ۱۴۰ ق.ا. سوئیس. و نیز:

حاکمیت مستقیم برای مردم، عمده تصمیمات حکومتی همچنان از طریق نمایندگان مردم و درون ساختار نهادهای سیاسی و حکومتی اتخاذ می‌شود. در این مقاله، پس از معرفی اجمالی نهادهای سیاسی و حکومتی کشور فدرال سوئیس (بند اول)، نظام انتخاباتی مجمع فدرال این کشور به عنوان تنها انتخابات مستقیم این کشور برای تعیین نمایندگان مردم در سطح فدرال، شامل نظام انتخاباتی شورای ملی (بند دوم) و نظام انتخاباتی شورای کانتونها (بند سوم) مطالعه و بررسی شده است.

بند اول: نگاهی اجمالی به نهادهای سیاسی و حکومتی کنفدراسیون و کانتونهای سوئیس

۱. نهادهای سیاسی و قوای سه‌گانه کنفدراسیون در سطح فدرال

به تبعیت از اصل تفکیک قوا، قوای عمومی در نظام حقوق اساسی کنفدراسیون به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم شده است. قوه مقننه در سطح فدرال، مجمع فدرال^۱ است که «مقدرین رکن کنفدراسیون» محسوب می‌شود.^۲ از آنجا که سوئیس مانند همه نظامهای فدرال، از جمله دولتهایی است که نظام دو مجلسی^۳ را در قوه مقننه برگزیده،^۴ مجمع فدرال متشکل از دو مجلس است.^۵ اولین مجلس که نماد هویت واحد ملی کشور سوئیس است، شورای ملی^۶ نام دارد و کانتونها به نسبت جمعیت خود در آن نماینده دارند.^۷ تعداد نمایندگان این شورا در طی سالیان با افزایش جمعیت مرتب افزایش یافته است^۸ و در هم اکنون دویست نماینده دارد^۹ که کانتون زوریخ با داشتن بیشترین جمعیت در میان کانتونها سی و پنج نماینده در شورای ملی دارد.^{۱۰} مجلس دوم این کشور که شورای کانتونها^{۱۱} نامیده می‌شود، نماد وحدت کانتونها و

Sausser-Hall, Georges, *Guide Politique Suisse*, Lausanne, Payot, 1965, p. 120.

جالب است که همین سازوکار (لزوم قرار گرفتن اصلاحات قانون اساسی در معرض همه‌پرسی)، موجب به تعویق انداختن اعطای حق رأی به زنان تا سال ۱۹۷۱ میلادی در سوئیس بوده است.

http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm/?searchterm=suisse

1. Assemblée Fédérale

۲. بند اول اصل ۱۴۸ ق. ا. سوئیس

3. bicameralism

4. Favre, op. cit, p. 29 - http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm/?searchterm=suisse

۵. بند دوم اصل ۱۴۸ ق. ا. سوئیس

6. Conseil National

۷. بند چهارم اصل ۱۴۹ ق. ا. سوئیس - در ادامه این بند مقرر شده است که هر کانتون حداقل باید یک کرسی داشته باشد.

۸. در قانون اساسی ۱۸۴۸ تعداد نمایندگان شورای ملی صدویازده نفر پیش بینی شده بود و تا سال ۱۹۶۲ به دویست نفر افزایش یافت.

<http://www.swissinfo.ch/fre/politique-suisse/systeme-politique/index.html?sitesect=1550>

۹. بند اول اصل ۱۴۹ ق. ا. سوئیس

10. http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm/?searchterm=suisse

11. Conseil des États

کنفدراسیون^۱ و نماد هویت مستقل کانتونهایی است که به اراده خود کنفدراسیون را تشکیل داده‌اند. به همین دلیل هر کانتون فارغ از جمعیت و وسعت، دو نماینده در این مجلس دارد.^۲ کانتونهایی که قبلاً نیمه کانتون بودند،^۳ همچنان یک نماینده دارند.^۴ حال، برابر بند اول اصل ۱۵۰ قانون اساسی، شورای کانتونها متشکل از چهل و شش نماینده از کانتونهاست. هیچ کدام از شوراها در تصمیم‌گیری نهایی در مورد تصویب یا رد قانون بر یکدیگر اولویت ندارد. طرح یا لایحه‌ای تبدیل به قانون می‌گردد که اکثریت دو مجلس آن را به تصویب برسانند.^۵

نظام سوئیس از نظر تعداد مقامات قوه مجریه منحصر به فرد است و یک هیأت متولی قوه مجریه است. در کنفدراسیون سوئیس، مقامات قوه مجریه را مستقیماً مردم انتخاب نمی‌کنند. یکی از وظایف مجلس فدرال، انتخاب «شورای فدرال»^۶ است که قدرت اجرایی و اداری فدرال را اعمال می‌کند.^۷ این شورا متشکل از هفت عضو است^۸ که برای مدت چهار سال از میان افراد واجد شرایط در مجمع فدرال برای عضویت شورای فدرال انتخاب می‌شوند.^۹ هر یک از اعضای شورای فدرال در عین حال ریاست یکی از وزارتخانه‌ها را بر عهده دارد.^{۱۰} رئیس و نایب رئیس شورای فدرال را اعضای فدرال از بین اعضای خود برای مدت یک سال به این سمت منصوب می‌کنند.^{۱۱}

برای اعمال قوه قضائیه در کنفدراسیون سوئیس، یک دادگاه فدرال^{۱۲}، برای رسیدگی به دعاوی حقوقی میان کانتونها با یکدیگر، بین کانتونها و کنفدراسیون و شهروندان و کنفدراسیون، همچنین دعاوی کیفری مربوط به امنیت حکومت مرکزی و نهادهای حکومتی تشکیل شده است. این دادگاه

— ترجمه تحت اللفظی نام این مجلس، شورای دول است. در ترجمه آقای مهدی رستگار اصل از قانون اساسی سوئیس هم از این عبارت استفاده شده است. در این مقاله ترجیح دادیم از عنوان محلی دولتهای تشکیل‌دهنده (کانتون) استفاده کنیم. نگ: قانون اساسی سوئیس، ترجمه: مهدی رستگار اصل، تهران، دفتر توافقات بین‌المللی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۷۸.

1. Favre, *op.cit.*, p.174.

۲. در مورد کانتونهای تقسیم‌شده، در اصل ۸۰ قانون اساسی سال ۱۸۴۸، مقرر شده بود هر نیمه‌کانتون یک نماینده داشته باشد. در قانون اساسی سال ۱۹۹۹ این اصطلاح به کار نرفته است.

۳. کانتون های اوبوالد، نیدوالد، بال ویل، بال کامپانی، آپنزل-رود داخلی و آپنزل-رود خارجی.

۴. بند دوم اصل ۱۵۰ ق.ا. سوئیس.

۵. بند دوم اصل ۱۷۶ و بند دوم ۱۵۹ ق.ا. سوئیس.

6. Conseil fédéral

۷. اصل ۱۷۴ ق.ا. سوئیس

۸. بند اول اصل ۱۷۵ ق.ا. سوئیس

۹. بند سوم اصل ۱۷۵ ق.ا. سوئیس

۱۰. بند دوم اصل ۱۷۸ ق.ا. سوئیس

۱۱. بند ۲ اصل ۱۷۶ ق.ا. سوئیس

12. Tribunal fédéral

که مقر آن شهر لوزان است از بیست و شش تا بیست و هشت قاضی تشکیل شده است که به رأی مجمع فدرال و برای شش سال^۱ انتخاب می‌شوند.^۲

۲. نهادهای سیاسی و قوای سه‌گانه در کانتونهای سوئیس

علاوه بر نهادهای حکومتی فدرال، هر یک از کانتونها نیز قانون اساسی و نظام حکومتی مستقل خود را دارند. هر یک از کانتونها بر مبنای قانون اساسی خود، دولت، مجلس و نظام قضایی مخصوص به خود را دارند. البته شایان ذکر است که قانون اساسی دولت فدرال حق کانتونها را در طراحی نظام سیاسی مخصوص به خود تا آنجا محترم می‌شمارد که با اصول این قانون تعارضی نداشته باشد. کانتونها هر یک با توجه به سابقه سیاسی و اجتماعی خود یک مجلس قانونگذاری دارند که در کانتونهای فرانسوی زبان، شورای بزرگ یا شورای کانتونی^۳ نامیده می‌شوند.^۴ این مجالس در همه موضوعاتی که در صلاحیت انحصاری دولت فدرال نیست، اختیار قانونگذاری دارند. کانتونهای سوئیس در موضوعات بهداشتی، آموزشی (نظام آموزشی مدارس، دانشگاهها) مالیاتی، جزایی و مدنی کاملاً استقلال عمل دارند. در دو کانتون گلاریس و کانتون آپنزل-رود داخلی، هنوز به سنت قدیم، مجلس قانونگذاری را به صورت مستقیم مردم اداره می‌کنند. این مجلس که «مجمع کانتونی»^۵ نامیده می‌شود، سالی یک بار صبح یکشنبه در ماه آوریل یا مه، در یک دشت یا مکان عمومی نزدیک پایتخت کانتون تشکیل می‌شود و مردم مستقیماً با بالا آوردن دست، نظر خود را ابراز و قانونگذاری می‌کنند.^۶ مصوبات مجالس کانتونها را دولت به اجرا در می‌آورد. قوه مجریه در اکثر کانتونهای فرانسوی زبان، شورای دولت^۷ و در کانتونهای آلمانی زبان شورای حکومت^۸ نامیده می‌شود. تعداد اعضای این شورا در همه کانتونها عددی فرد است، به طوری که شورای برخی کانتونها پنج، هفت، نه و حتی در یک کانتون یازده عضو دارد. در همه کانتونها شورای دولت را پارلمان می‌تواند منحل نماید.^۹ غیر از این هر کانتون، نظام قضایی خود را دارد که به دعاوی حقوقی، حقوقی، جزایی و اداری مربوط به حوزه صلاحیت آن رسیدگی می‌کند.^{۱۰}

۱. اصل ۱۴۵ ق.ا. سوئیس

2. Favre, *op.cit.*, pp. 219-220.

3. Grand conseil ou Conseil cantonal

4. Sauser- Hall, *op.cit.*, p. 169

5. Landsgemeinden

6. Sauser- Hall, *op.cit.*, p. 168 &

<http://www.swissinfo.ch/fre/politique-Suisse/systeme-politique/index.html?sitesect=1550>

7. Conseil d'Etat

8. Regierungsrat (Conseil du Gouvernement)

9. Sauser- Hall, *op.cit.*, p. 172.

۱۰. بند اول اصل ۱۹۱ مکرر ق.ا. سوئیس

پس از آشنایی اجمالی با نهادهای سیاسی کنفدراسیون سوئیس، اکنون وارد موضوع اصلی بحث یعنی نظام انتخاباتی این کشور در سطح فدرال می‌شویم. همانطور که پیش از این ذکر شد، از آنجا که اعضای شورای فدرال - قوه اجرایی این کشور - منتخب مستقیم مردم نیستند و در مجمع فدرال معین می‌شوند، نظام انتخاباتی سوئیس در سطح فدرال تنها محدود به نظام انتخاباتی مجمع فدرال متشکل از شورای ملی و شورای کانتونهاست. از این رو در دو بند بعدی تنها به اهم مباحث برگزاری انتخابات در هر یک از این دو نهاد و تحلیل آنها^۱ توجه خواهیم نمود.

بند دوم: نظام انتخاباتی شورای ملی^۲

پیش از این اشاره شد که همانند کشورهای فدرال، قوه مقننه فدرال در سوئیس از دو شورای هم‌عرض ملی و کانتونها تشکیل شده است. اولین شورا، شورای ملی به عنوان نماد وحدت ملی است که کانتونها به نسبت جمعیت خود در آن نماینده دارند و از این حیث مشابه مجالس نمایندگان در سایر نظامهای فدرال است. همین امر موجب شده است که برگزاری انتخابات شورای ملی پیچیده‌تر و طولانی‌تر باشد. در این بند ابتدا خصایص کلی نظام انتخاباتی شورای ملی بررسی، و سپس قواعد و فرایند رأی‌گیری برای انتخاب نمایندگان این شورا تشریح می‌شود و در نهایت محاسن و معایب نظام انتخاباتی شورای ملی از منظر حقوق انتخابات تحلیل اجمالی خواهد شد.

۱. خصایص کلی نظام انتخاباتی شورای ملی

۱-۱. نظام انتخاباتی: مطابق تقسیم‌بندی کلی نظامهای انتخاباتی به اکثریتی و تناسبی، نظام انتخاباتی شورای ملی سوئیس تناسبی است. نظام انتخاباتی این شورا تا سال ۱۹۱۸ اکثریتی بود (دور اول: اکثریت مطلق و دور دوم: اکثریت نسبی)، اما در این سال با اصلاح قانون اساسی، نظام تناسبی برای تعیین نمایندگان هر کانتون برگزیده شد^۳ تا حضور واقعی احزاب متعدد در جامعه و لزوم بازتاب

۱. مهمترین منابع اطلاعات درباره نظام انتخاباتی سوئیس از جهت به‌روز بودن داده‌ها، سایت رسمی مجمع فدرال سوئیس و سایت رسمی دبیرخانه شورای فدرال سوئیس است. منبع بسیار ارزشمند نیز که بارها به آن ارجاع داده شده، سایت مربوط به پروژه ace (پروژه راجع به اداره و هزینه انتخابات) است. این طرح در سال ۱۹۹۸ به طور مشترک از سوی «مؤسسه بین‌المللی برای دموکراسی و کمک انتخاباتی (IDEA)»، «صندوق بین‌المللی برای نظامهای انتخاباتی» (IFES) و «اداره امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد» (DAESNU) بنیانگذاری شده و یکی از غنی‌ترین منابع اطلاعاتی و فنی در مورد نظامهای انتخاباتی و برگزاری انتخابات در سراسر جهان است.

<http://aceproject.org/about-fr>

2. Favre, op.cit, pp.168-173; Sauser-Hall, op.cit., pp.34-37

http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm?searchterm=suisse;

http://www.swissinfo.ch/fre/politique_suisse/systeme_politique/index.html?siteSect=1550;

<http://www.ipu.org/parline-f/Modlist.asp>

3. Favre, op.cit., p. 169; <http://www.parlament.ch/f/wahlen-abstimmungen/Pages/default.aspx>;

http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm?searchterm=suisse

نظریات مختلف محقق شود. گرچه نظام انتخابات شورای ملی تناسبی است، اما در کانتونهای کوچک که تنها یک کرسی در شورای ملی دارند، عملاً نظام اکثریتی حاکم است.

۱-۲. مقررات حاکم بر انتخابات شورای ملی: قانون انتخابات شورای ملی یک قانون ملی و سراسری است و قواعد یکسانی برای برگزاری انتخابات شورای ملی در همه کانتونها به اجرا درمی آید.

۱-۳. شرایط انتخاب کنندگان: شرایط شرکت در انتخابات شورای ملی رسیدن به سن ۱۸ سال،^۱ شهروندی سوئیس^۲ و نداشتن بیماری روانی است.^۳

۱-۴. شرایط انتخاب شوندگان: هر شهروند دارای حق رأی می تواند نامزد انتخابات شورای ملی شود و تنها اعضای شورای فدرال، قضات فدرال، کارمندان وزارتخانه های فدرال و نظامیان عالی رتبه، به اقتضای اصل تفکیک قوا از این حق محروم اند.^۴ همچنین بر مبنای اصل لائیسیتته، روحانیون اعم از مسیحی و یهودی، مگر در صورت ترک عنوان روحانیت، نمی توانند نامزد نمایندگی شوند.^۵

۲. قواعد برگزاری انتخابات شورای ملی

۱-۲. توزیع تعداد کرسی ها بین کانتونها: همان طور که پیش از این ذکر شد، شورای ملی برابر قانون اساسی دویست کرسی دارد که تقسیم کرسیها میان کانتونها به نسبت جمعیت هر حوزه انتخابیه یعنی جمعیت هر کانتون انجام می شود.

نحوه تقسیم دویست کرسی بین کانتونها به این ترتیب است: در مرحله اول، عدد جمعیت ساکن در سوئیس تقسیم بر ۲۰۰ می شود. عدد صحیحی که بلافاصله بیشتر از نتیجه است، نتیجه موقت^۶ اول به شمار می آید. به هر کانتونی که جمعیتش به اندازه این عدد نیست، یک نماینده اختصاص داده می شود. این کانتونها دیگر در مراحل بعدی تقسیم شرکت داده نمی شوند، ولی با این روش، هر قدر کم جمعیت باشند، باز یک نماینده در شورای ملی خواهند داشت.

در مرحله دوم توزیع کرسیها، جمعیت مقیم در سوئیس، منهای جمعیت کانتونهایی که در مرحله اول حذف شده اند، تقسیم بر تعداد کرسیهای باقی مانده از ۲۰۰ می شود. در اینجا هر کانتون - از کانتونهایی که در مرحله اول حذف نشده اند - به تعداد دفعاتی که نتیجه این تقسیم دوم در میزان جمعیتش می گنجد، نماینده دارد. بقیه کرسیها به آن کانتونهایی داده می شود که نتیجه تقسیم بالاتری

۱. از سال ۱۹۷۱ زنان نیز واجد حق رأی شده اند. سوئیس یکی از آخرین کشورهای اروپایی بود که در آن زنان حق انتخاب کردن و انتخاب شدن را به دست آوردند. http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm/?searchterm=suisse

۲. به طور کلی اتباع خارجی در سوئیس جز در انتخابات محلی و انتخابات کانتون (در برخی کانتونها) حق رأی ندارند.

۳. <http://www.ipu.org/parline-f/Modlist.asp>

۴. Ibid

۵. Favre, op.cit., p.169.

۶. quotient provisoire

دارند (تقسیم جمعیت کانتون بر نتیجه تقسیم دوم) یا اگر نتایج چند کانتون برابر است، آخرین کرسی به کانتونی داده می شود که با تقسیم جمعیت کانتون بر نتیجه تقسیم موقت، باقیمانده بیشتری داشته باشد.^۱

۲-۲. زمان رأی گیری: انتخابات شورای ملی هر چهار سال یک بار در آخرین یکشنبه ماه اکتبر به طور سراسری در سوئیس برگزار می شود.^۲

۲-۳. نحوه رأی گیری: انتخابات شورای ملی هر چهار سال یک بار انجام می شود. نظام سیاسی سوئیس به صورت حزبی است، بنابراین احزاب مختلف فهرستی از نامزدهای مورد حمایت خود را در اختیار رأی دهندگان قرار می دهند. میان انواع نظامهای تناسبی، نظام انتخاباتی سوئیس از نظام فهرست باز استفاده می کند.^۴ از آنجا که فهرست ارائه شده احزاب باز است، احزاب هیچ ترجیحی در ترتیب نام نامزدها اعمال نمی کنند و در اغلب موارد نام آنها را بر اساس ترتیب الفبا می آورند. رأی دهنده آزادی عمل دارد که به سه نحوه رأی بدهد. وی می تواند فهرست ارائه شده حزب خاصی را دست نخورده به صندوق بیندازد؛ در عین حال می تواند یک یا چند اسم را از آن حذف کند و نام کاندیدای مورد نظر را دو بار یا بیشتر تکرار نماید.^۵ البته در هر حال تعداد آرا نباید از تعداد کرسیهای موضوع رأی گیری بیشتر شود. رأی دهنده علاوه بر این می تواند با وارد کردن اسم نامزدهایی از فهرست سایر احزاب در فهرست یک حزب،^۶ کار شمارش را سخت تر کند. همچنین برای رأی دهنده امکان دارد که بولتن سفیدی بردارد و آن را با نام نامزدهای مورد نظر خود از همه احزاب پر کند.

۲-۴. نحوه تخصیص کرسیها: پس از رأی گیری، تعداد آراء احزاب و سپس تعداد آراء هر نامزد شمرده می شود. آنگاه حزبی که بیشترین رأی را آورده باشند، به نسبت آراء خود کرسی به دست می آورند تا کرسیها پر شود. از میان کاندیداهای یک حزب نیز، افرادی که بیشترین آراء را آورده باشند، به ترتیب وارد شورای ملی می شوند. برخلاف بسیاری از نظامهای انتخابات تناسبی، در مقررات انتخابات شورای ملی سوئیس، کف یا حداقل آراء برای ورود به شورا پیش بینی نشده است. اما این امر که هر کانتون یک حوزه انتخابیه است، موجب شده است تا در کانتونهای بزرگ برای ورود به شورای ملی احزاب به درصد بیشتری از آراء نیاز داشته

1. Favre, op.cit, p. 169 ; Sauser-Hall, op.cit, p.155.

2. <http://www.parlament.ch/f/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/nationalratswahlen/Pages/default.aspx>

3. Favre, op.cit, p.171; http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm

۴. رک: قاضی، پیشین، ص ۳۰۹.

۵. به این کار اصطلاحاً «انباشت آراء» (cumuler) می گویند.

6. panacher

باشند. اگر کل سوئیس یک حوزه انتخابیه بود، برای اشغال یکی از کرسی‌ها تنها به ۰/۵ درصد آراء نیاز بود، اما اکنون برای مثال در کانتون زوریخ، یک حزب باید حدود ۳ درصد آراء را به دست آورد تا بتواند یکی از سی و پنج کرسی را کسب نماید.^۱ پس از رأی‌گیری، تخصیص کرسیها به این ترتیب است که کل آراء اخذ شده بر تعداد نمایندگان به علاوه یک تقسیم می‌شود و نتیجه تقسیم^۲ به دست می‌آید. هر حزب سیاسی آن تعداد نماینده به شورا می‌فرستد که تعداد آراء آن حزب عدد مضربی از نتیجه تقسیم باشد. پس از تقسیم کرسیها، اگر همه کرسیها تصاحب شوند، مشکلی نیست. ولی در انتخابات تناسبی بارها اتفاق می‌افتد که همه نمایندگان در دور اول انتخاب نمی‌شوند و بسیاری کرسیها خالی می‌ماند. در این صورت هر کرسی که باقی بماند، برای پر کردن آن به روش ابداعی پروفیسور دونت^۳ بلژیکی عمل می‌شود. مثالی که در قانون اساسی فدرال ۱۹۱۹ پذیرفته شده است. مطابق این روش به کل آراء هر حزب تقسیم بر تعداد کرسیهایی که به دست آورده یک واحد اضافه می‌شود. اولین کرسی که باید پر شود به فهرستی داده می‌شود که نتیجه تقسیم بالاتری دارد. دوباره هر کرسی که خالی ماند، این عملیات تکرار می‌شود تا همه کرسیها پر شوند.

مثال: ده کرسی خالی برای تقسیم میان فهرست الف با ۱۲۰۱۳ رأی، فهرست ب با ۴۸۷۶ رأی و فهرست ج با ۱۵۳۷ رأی وجود دارد. تعداد کل آراء ۱۸۴۲۶ است، پس نتیجه تقسیم آن بر ۱۱(۱۰+۱) می‌شود ۱۶۷۶

مرحله اول محاسبات: فهرست الف: ۱۲۰۱۳ تقسیم بر ۱۶۷۶ می‌شود ۷ نماینده

فهرست ب: ۴۸۷۶ تقسیم بر ۱۶۷۶ می‌شود ۲ نماینده

فهرست ج: ۱۵۳۷ تقسیم بر ۱۶۷۶ می‌شود ۰ نماینده

در نتیجه نه کرسی تصاحب شده و هنوز یک کرسی باقی مانده است، پس دوباره تقسیم می‌کنیم.

فهرست الف: ۱۲۰۱۳ تقسیم بر ۸(۱+۷) مساوی است با ۱۵۰۱

فهرست ب: ۴۸۷۶ تقسیم بر ۳(۱+۲) مساوی است با ۱۶۲۵

فهرست ج: ۱۵۳۷ تقسیم بر ۱(۱+۰) مساوی است با ۱۵۳۷

چون فهرست ب بالاترین نتیجه تقسیم را دارد، آخرین کرسی به آن داده می‌شود. به بالاترین نتیجه تقسیم آخرین محاسبه، «نتیجه تقسیم نهایی»^۵ گفته می‌شود. در واقع نتیجه تقسیم واقعی فقط این

1. http://aceproject.org/ace-fi/topics/es/esy/esy_ch/?searchterm=suisse

2. Sauser- Hall, *op.cit.*, pp. 35, 37-38.

3. quotient

4. d'Hondt

5. quotient definitif

نتیجه تقسیم است. محاسبات قبلی فقط نتایج تقسیم موقتی را به دست می‌دهند. در نهایت با انجام دوباره محاسبات با نتیجه تقسیم نهایی، تعداد کرسیها را در یک مرحله به دست می‌آوریم. بنابراین در نهایت، نتیجه رقابت سه حزب الف، ب و ج در مثال پیشین به این ترتیب خواهد بود.

فهرست الف: ۱۲۰۱۳ تقسیم بر ۱۶۲۵: ۷ نماینده

فهرست ب: ۴۸۷۶ تقسیم بر ۱۶۲۵: ۳ نماینده

فهرست ج: ۱۵۳۷ تقسیم بر ۱۶۲۵: ۰ نماینده

۳. تحلیل نظام انتخاباتی شورای ملی^۱

۱-۳. محاسن نظام انتخاباتی شورای ملی

تناسبی بودن نظام انتخاباتی شورای ملی موجب شده است گروهها و احزاب اقلیت بتوانند برای داشتن نماینده در مجلس ملی فرصت داشته باشند. علاوه بر این، وجود نظام رأی‌گیری با فهرست کاملاً باز، آزادی عمل انتخاب‌کنندگان را در تعیین کاندیداهای مورد نظر تأمین می‌کند. زیرا با مقرر نمودن فهرست باز، رأی‌دهنده وادار نمی‌شود به تمام نامزدهای مندرج در هر فهرست رأی بدهد. همین امر موجب می‌شود کاندیداها برای جلب نظر مردم به جای عنایت صرف به منافع حزبی خود، توجه بیشتری به منافع مردم داشته باشند. زیرا در این صورت نامزدها می‌دانند تنها کسب موافقت برای درج نامشان در فهرست حزب، به احراز نمایندگی شورای ملی منجر نمی‌شود، بلکه با توجه به خواسته‌ها و نظرات مردم شخصاً باید نظر آنها را جلب نمایند. در واقع این نحوه رأی‌گیری موجب نزدیکی بیشتر کاندیداها و مردم و شناخت بهتر مردم از نمایندگان خود می‌شود.

۲-۳. معایب نظام انتخاباتی شورای کانتونها

حسن نظام انتخاباتی تناسبی با فهرست باز شورای ملی می‌تواند عیب آن نیز محسوب شود. لزوم جلب مستقیم و شخصی نظر مردم نماینده، ضعف سلسله‌مراتب حزبی و به تبع آن پاسخگو نبودن احزاب در مورد عملکرد نمایندگان وابسته‌شان را موجب خواهد شد. از سوی دیگر، ضرورت جلب آراء مردم از سوی شخص نامزدها، وابستگی فسادآلود نامزدها به افراد و گروههای پرنفوذ و ثروتمند را سبب می‌شود.

بند سوم: نظام انتخاباتی شورای کانتونها

دومین رکن مجمع فدرال و نماد برابری کانتونها بدون توجه به وسعت و جمعیت آنها، شورای کانتونهاست. نظام انتخاباتی این شورا تجلی همین امر است؛ از این رو برابر بند دوم اصل ۱۵۱ قانون

1. http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm?searchterm=suisse

اساسی، همه کانتونها دو نماینده (و نیمه کانتونهای سابق، یک نماینده) در این شورا دارند. تعداد کم نمایندگان و سادگی انتخاب آن موجب شده است فرایند انتخابات شورای کانتونها سهل تر و سریع تر باشد. در این بند خصایص نظام انتخاباتی شورای کانتونها و قواعد رأی گیری این شورا مطالعه و تحلیل شده است.

۱. خصایص نظام انتخاباتی شورای کانتونها

۱-۱. کانتونی بودن نظام انتخاباتی شورای کانتونها:^۱ برخلاف انتخابات شورای ملی که قانون انتخابات، قانونی سراسری و حاکم بر همه کانتونهاست، قوانین مربوط به انتخابات شورای کانتونها را جداگانه هر کانتون تعیین می کند. براین اساس تا پیش از این، بر اساس قوانین اکثر کانتونها، پارلمانهای کانتونی بودند که نمایندگان کانتون را در شورای دولتی برمی گزیدند، اما از سال ۱۹۷۷ همه قوانین کانتونی برای اعطای حق انتخاب نمایندگان شورای دولتی به مردم کانتونها تغییر یافته اند.^۲ به همین ترتیب، زمان برگزاری انتخابات شورای کانتونها نیز از هر کانتون به کانتون دیگر تفاوت می کند.

۱-۲. شرایط انتخاب کنندگان:^۳ شرایط رأی دادن در انتخابات شورای کانتونها مطابق قوانین کانتونی تعیین می شود. برای نمونه، در کانتون گلاریس، افراد از ۱۶ سالگی حق انتخاب کردن دارند، اما قبل از ۱۸ سالگی نمی توانند برای ورود به شورای کانتونها نامزد شوند. همچنین در کانتون نوشاتل، اتباع بیگانه ای که در کانتون اقامت دارند، می توانند در انتخابات شورای کانتونها شرکت کنند، لیکن نمی توانند برای عضویت در این شورا نامزد شوند.^۴

۱-۳. شرایط انتخاب شوندگان:^۵ شرایط نامزدی در شورای کانتونها مشابه شورای ملی است، بنابراین همه شهروندان واجد حق رأی می توانند نماینده شورای کانتونها شوند، بجز اعضای شورای فدرال، قضات فدرال، کارمندان وزارتخانه های فدرال و اعضای فرماندهی ارتش.

۲. قواعد برگزاری انتخابات شورای کانتونها

۲-۱. نظام انتخاباتی شورای کانتونها: با وجود اینکه قواعد حاکم بر انتخابات شورای کانتونها جداگانه تعیین می شود، از آنجا که هر کانتون تنها دو نماینده در شورای کانتونها دارد، اکثریت کانتونها (بیست و چهار کانتون از میان بیست و شش کانتون) نظام اکثریتی را برای انتخابات این شورا

1. Ibid; Sauser-Hall, *op.cit.*, p.156.

2. http://www.swissinfo.ch/fre/politique_suisse/systeme_politique/index.html?siteSect=1550

3. Ibid

4. http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/02186/02213/02220/02221/index.html?lang=fr

5. http://www.swissinfo.ch/fre/politique_suisse/systeme_politique/index.html?siteSect=1550

برگزیده‌اند. تنها در دو کانتون ژورا و نوشاتل انتخابات شورای کانتونها از نوع نظام تناسبی است.^۱ در کانتون آپنزل-رود داخلی مردم هر چهار سال یک بار در «مجمع کانتونی»^۲ جمع می‌شوند و با بلندکردن دست نمایندگان این کانتون را در شورای کانتونها انتخاب می‌کنند. اما در کانتون گلاریس، کانتون دیگری که در آن مردم در قالب مجمع کانتونی و به طور مستقیم قانونگذاری می‌کنند، انتخاب نمایندگان شورای کانتونها در قالب مجمع کانتونی انجام نمی‌شود و مردم باید برای انتخاب نمایندگان خود در این شورا به پای صندوقهای رأی بروند.^۳

۲-۲. نحوه تخصیص کرسیها: احزاب نامزدهای مورد نظر خود را معرفی می‌نمایند؛ لیکن این امر مانع از نامزد شدن افراد مستقل نیست. در دور اول، احراز اکثریت مطلق لازم است، ولی اگر انتخابات به دور دوم بکشد، آوردن اکثریت ساده برای احراز مقام نمایندگی در شورای کانتونها کفایت می‌کند.^۴ بنابراین دو کاندیدایی که در سطح کانتون بیشترین آراء را کسب کرده‌اند (در نیمه کانتونهای سابق، نفر اول) وارد شورای کانتونها می‌شوند.

۳. تحلیل نظام انتخاباتی شورای کانتونها

با توجه به اینکه هر یک از کانتونها تنها واجد دو نماینده در شورای کانتونهاست، به نظر می‌رسد همین نظام اکثریتی نظام مناسبی برای انتخاب نمایندگان این شورا باشد.

نتیجه

هدف ما از بررسی حاضر یافتن درکی کلی از نظام سیاسی و انتخاباتی سوئیس بود. در این راستا اطلاعاتی در زمینه ساختار حکومتی و نحوه برگزاری انتخابات در این کشور فدرالی ارائه شد. با توجه به مطالب گفته‌شده، به نظر می‌رسد واضعان قانون اساسی سوئیس توانسته‌اند با ملاحظه تکثر قومیتی زبانی و سابقه تاریخی این کشور که با اتحاد دولتهای مستقل به وجود آمد و با طراحی یک نظام فدرالی منطقی که مبتنی بر تعادل اختیارات بین دولت مرکزی و کانتونهاست، وضعیتی ایجاد کنند که در آن حق حاکمیت مردم در عین احترام به حقوق اقلیت‌ها، تا حد ممکن تأمین شود. ثبات سیاسی، امنیت اقتصادی و رفاه اجتماعی مطلوب در این کشور نشان از انطباق نظام سیاسی و انتخاباتی با ویژگیهای اجتماعی و تاریخی این سامان و فرهنگ سیاسی و عمومی مردم این کشور دارد. در مقایسه با کشورهای دیگر اروپایی، بحرانهای سیاسی جدی بسیار کمتری در سوئیس به

1. http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm/?searchterm=suisse;

<http://www.ipu.org/parline/f/Modlist.asp>

2. [landsgemeinde](http://www.landsgemeinde.ch)

3. http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/02186/02213/02220/02221/index.html?lang=fr

4. *Ibid*

وجود آمده است و همین امر، کارنامه مثبت و موجهی را برای طراحان نظام سیاسی و انتخاباتی این کشور رقم زده است.

منابع

الف) کتب

- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ هفدهم، میزان، ۱۳۸۳، تهران.
- Favre, Antoine, *Droit Constitutionnel Suisse*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg, 1966.
- Rohr, Jean, *La Suisse Contemporaine*, Armand Colin, 1972, France.
- Sauser-Hall, Georges, *Guide Politique Suisse*, Lausanne, Suisse, Payot, 1965.

ب) قوانین

- قانون اساسی سوئیس، ترجمه: مهدی رستگار اصل، تهران، دفتر توافقه‌های بین‌المللی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور ریاست جمهوری، ۱۳۷۸.
- Constitution fédérale de la Confédération Suisse, accessible dans la page Internet : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/101.fr.pdf>

ج) سایتهای اینترنتی

- سایت رسمی مجمع فدرال، به نشانی اینترنتی: <http://www.parlament.ch>
- سایت رسمی دبیرخانه شورای فدرال، به نشانی اینترنتی: <http://www.admin.ch>
- سایت رسمی دولت الکترونیک سوئیس، به نشانی اینترنتی: <http://www.ch.ch>
- سایت مربوط به پروژه ACE، به نشانی اینترنتی: <http://aceproject.org>، به‌ویژه صفحه اینترنتی مربوط به نظام انتخاباتی سوئیس:
- http://aceproject.org/main/francais/es/esy_ch.htm?searchterm=suisse
- سایت مربوط به اتحادیه بین‌المللی، به نشانی اینترنتی: <http://www.ipu.org/> - <http://www.swissinfo.ch/fre/>

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی