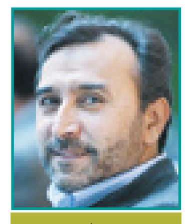
گذار از مجلس شهرستانی به مجلس ملی

اصلاحات قانون انتخابات مجلس به پارلمانی شدن مدل حکومتی ایران منجر خواهد شد؟

پرونده

به سیاق همه مجلس‌های قبل، یک بار دیگر نمایندگان ملت در مجلس دهم نیز خیز برداشتند تا به زعم خود اصلاحاتی را در قانون انتخابات انجام دهند؛ اصلاحاتی که این بار استانی شدن انتخابات یکی از آنهاست. همان موضوعی که تاکنون شورای نگهبان مغایرت‌های آن را با اصول قانون اساسی دلیل رد آن توصیف کرده است. شورای نگهبان اعتقاد دارد با اجرای طرح استانی شدن انتخابات مجلس شاهد کاهش میزان مشارکت مردم خواهیم بود اما مجلسی‌ها اعتقاد دارند، شاکله فعلی انتخابات مجلس، نمایندگان را با نگاه و دغدغه ملی راهی خانه ملت نمی‌کند، چه بسا با استانی شدن انتخابات و بزرگ‌تر کردن حلقه انتخابی، دغدغه ملی بر نگاه بومی آنان غالب شود و از سوی دیگر رقابت احزاب را هم برای نخبه‌گزینی و شایسته‌سالاری افزایش دهد. در نهایت «کارآمدی مجلس» همان نکته مغفول مانده‌ای است که ظاهراً همه سعی دارند تا به آن دست پیدا کنند و حتی کسانی که مخالف این طرح هستند نیز معتقدند قانون انتخابات فعلی عمر ۱۰۰ ساله خود را گذرانده و نیازمند بازنگری است. آنچه در پرونده این هفته صفحه حقوق روزنامه «جوان» می‌خوانید بررسی طرحی است که از آن به عنوان «استانی شدن انتخابات» یاد می‌کنند.

با استانی شدن انتخابات نماینده نگاه ملی پیدا می‌کند


محمد دهقانی نقندر
کمیسیون قضایی

همه تلاش‌ها برای اصلاح قانون انتخابات در کشور ما ناشی از این است که انتخابات در کشور ما وضعیت هماهنگی ندارد؛ به این معنا که یک نفر در بخش‌هایی از کشور پای صندوق می‌آید و فقط می‌تواند به یک نفر رأی دهد و مثلاً در تهران یک نفر می‌تواند به ۳۰ نفر رأی دهد.

این تعادل انتخاباتی در کشور وجود ندارد. هر چند نظام انتخاباتی ما اکثریتی طراحی شده اما التزامات یک نظام اکثریتی را به دنبال ندارد.

در نظام اکثریتی مردم چهره به چهره با نامزد خود آشنا می‌شوند و ارتباط تنگاتنگی برقرار می‌کنند؛ درواقع نامزد خود را نه از راه دور بلکه کاملاً با شناخت انتخاب می‌کنند که نمونه آن را به صورت سنتی در انگلیس مشاهده می‌کنیم.

اکثریت حوزه‌های انتخابیه ما در ایران با نظام اکثریتی سازگار است؛ چراکه مردم تنها یک نماینده را انتخاب می‌کنند، ولی برای مثال انتخابات مجلس در تهران با نظام اکثریتی سازگار نیست؛ چراکه مردم در شهرهای بزرگ مثل تهران از نزدیک امکان شناخت نامزدها را ندارند و به فهرست‌های انتخاباتی رأی می‌دهند. به نظر کارشناسان اتخاذ شیوه اکثریتی که یک لیست با دریافت ۵۱ درصد آرا در شهرهایی مثل تهران کل صندلی‌ها را تصاحب کند و یک لیست با احراز مثلاً ۴۹ درصد آرا هیچ سهمی از کرسی‌ها نداشته باشد با عدالت انتخاباتی سازگار نیست و به همین دلیل در شهرهایی مثل تهران نظام تناسبی با عدالت انتخاباتی سازگارتر است.

نظام تناسبی به این معناست که هر حزبی به تناسب درصد رأیی که در صندوق برای آنها ریخته می‌شود به همان نسبت نماینده به مجلس می‌فرستد.

نظام تناسبی در استان‌ها و شهرهایی که مردم تعداد زیادی از نامزدها را برمی‌گزینند و بیش از آنکه به افراد اعتماد کنند به احزاب و جریان‌ها اعتماد می‌کنند و به اصطلاح لیستی رأی می‌دهند با عدالت سازگارتر بوده و در مواردی اعمال می‌شود که مردم از نزدیک نامزدها را نمی‌شناسند. در کشور ما برای انتخاب حدود ۲۰۰ نماینده نظام اکثریتی با عدالت سازگار است ولی برای تحقق عدالت در تهران و شهرهای بزرگ علی‌القاعده باید نظام تناسبی اعمال می‌شده است، اما ما نظام تناسبی را در شهرهای بزرگ هم اعمال نمی‌کنیم و در همه جا نظام اکثریتی اعمال می‌شود.

دو گونه نظر مبتنی بر نظام اکثریتی و تناسبی وجود دارد؛ طرفداران نظام اکثریتی معتقد هستند تهران به ۳۰ محله تقسیم شود و اینگونه نماینده انتخاب شود اما طرفداران نظام تناسبی معتقد هستند ۳۰ استان داشته باشیم و هر کدام یک سهمیه داشته باشند و مردم همه کشور مانند تهران به صورت لیستی نمایندگانشان را برگزینند.

طرفداران برگزاری انتخابات به صورت استانی، یک مبنای فکری دارند مبنی بر اینکه نظام اکثریتی به سمت تناسبی سوق داده شود؛ چراکه معتقد هستند نمایندگان فعلی کمتر کارکرد ملی دارند.

طبق قانون اساسی نماینده از هر جا آمده باشد، دغدغه کل آحاد کشور را باید داشته باشد و این در حالی است که نمایندگان ما در شرایط فعلی کمتر نگاه ملی دارند. اگر بخواهیم به نقاط مثبت استانی شدن انتخابات اشاره کنیم باید بگوییم نمایندگان نگاه ملی پیدا می‌کنند، همه فکر و ذهن آنها کاهش و افزایش رأی در یک شهر و استان نیست بلکه مشکلات کل کشور را توأمان در کنار شهر و استان می‌بینند. همچنین استانی شدن انتخابات موجب می‌شود نمایندگان در برابر وزرا و برای نظارت بر آنها دچار ملاحظه‌کاری نشوند.

طرح استانی شدن انتخابات برخی نقاط منفی را نیز در بردارد. مخالفان طرح معتقد هستند در شرایط فعلی مردم به استانداران و مسئولان ارشد و مدیران کل به‌سختی دسترسی دارند و تنها نقطه امید مردم که از طریق آنها عمده مشکلاتشان پیگیری می‌شود نمایندگان هستند؛ لذا با استانی شدن انتخابات رابطه مردم با نمایندگان و به تبع آن ارتباط مردم با حاکمیت دچار اختلال می‌شود و ما در طرح‌های مشهور به طرح‌های سه قلو در مجلس هشتم خواستیم این خلأ را با طرح ارتقای سطح کارآمدی شوراهای استان‌ها پر کنیم، به نحوی که هر شهرستان یک نماینده با ویژگی‌های نمایندگان مجلس و با اختیارات وسیع در شورای استان داشته باشد و مسائل محلی و منطقه‌ای از طریق این نماینده در شورای استان پیگیری شود؛ چراکه طرح استانی شدن انتخابات مجلس بدون توجه به ارتقای کارآمدی شورای استان موجب آسیب به روابط مردم با حاکمیت و بی‌پناه ماندن مردم می‌شود.

برای استانی شدن انتخابات باید جایگزین عدم حضور نماینده در شهرستان‌ها و نقاط مختلف روستایی جبران شود و قانونگذار پیش‌بینی آن را کند که ما در مجلس هشتم از طریق شورای استان پیش‌بینی کردیم اما ظاهراً دوستان ما در این مجلس به آن طرح که حلقه تکمیلی استانی شدن انتخابات مجلس است توجهی نداشته‌اند. البته اینگونه طرح‌ها زمانی به نتیجه می‌رسد که در سطح نظام یک اتاق فکر ساختاری موجود باشد و تمامی ابعاد آن بررسی شود و تصمیمی منسجم اتخاذ گردد.

به نظر می‌رسد بند یک سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی توسط مقام معظم رهبری که شناخت فردی نامزدها مبنای انتخابات اعلام شده است، معطوف به انتخابات از طریق شیوه نظام اکثریتی شده است و در سیاست‌های کلی هیچ رگه‌ای از معطوف شدن به سمت نظام تناسبی و نیز استانی شدن انتخابات دیده نمی‌شود. با این حال اگر استانی شدن انتخابات مجلس موجب بی‌پناه شدن خواسته‌های مردم نشود و حلقه تکمیلی آن یعنی ارتقای کارآمدی شورای استان هم همزمان در دستور باشد و این امور با اسناد بالادستی در تضاد نباشد من همچنان با آن موافق هستم.

استانی شدن انتخابات اجرای بهتر وظایف قانونگذاری

ابراهیم کاتب
طراح اصلی قانون انتخابات

کاتب از طراحان اصلی جدید اصلاح قانون انتخابات متشکل از استانی شدن انتخابات در گفت‌وگو با «جوان» می‌گوید: این طرح اصلاح بخش عمده‌ای از قانون انتخابات است که استانی شدن انتخابات یکی از موارد آن است.

وی ضمن تأکید بر اینکه احتمال موفقیت این طرح برای چندمین بار متوالی وجود دارد، توضیح می‌دهد: هدف اصلی طرح این است که نمایندگان را به سمت اجرای بهتر وظایف قانونگذاری و نظارتی سوق دهد. از طرف دیگر با چنین طرحی افراد شرکت‌کننده در انتخابات از نخبگان، مؤثران و چهره‌های اصلی خواهند بود.

کاتب در ادامه تصریح می‌کند: یک سال و نیم تلاش صورت گرفته تا با نظر پژوهشکده شورای نگهبان، منافع ملی در این طرح در نظر گرفته شود و همین باعث شده تا طرح کمترین ایراد را داشته باشد اما اگر ایرادی هم داشته باشد با توافق حاصل خواهد شد.

الگوی فعلی قانون اساسی ایران نظام پارلمانی صوری است

قدرت‌الله رحمانی
هیئت‌علمی دانشگاه علامه طباطبائی

نظام سیاسی کنونی ایران برخلاف آنچه شهرت یافته، شبیه نظام ریاستی یا نیمه‌ریاستی نیست بلکه با توجه به ضابطه اصلی در تعیین شکل نظام سیاسی، نظام فعلی ایران را باید در عداد «رژیم‌های شبه‌پارلمانی» قلمداد کرد؛ از آن روی که رئیس کشور (رهبری) به‌نحو غیرمستقیم از طرف مردم و توسط مجلس خبرگان تعیین می‌شود (شبیه انتخاب رئیس کشور در رژیم‌های پارلمانی.)

از این رو است که هرگونه اصلاح در ساختار قدرت سیاسی تنها در صورتی شکل نظام سیاسی ایران را تغییر می‌دهد که اصولاً معطوف و متوجه به رأس هرم قدرت (یعنی رهبری و نه ریاست جمهوری) باشد. مطابق مفاد قانون اساسی فعلی، مقام رهبری به‌مثابه رئیس کشور توسط مجلس خبرگان منتخب مردم، انتخاب و نظارت می‌شود که این امر نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران را شبیه جمهوری‌های پارلمانی کرده است لیکن تطبیق شرایط اعضا و کیفیت تشکیل مجلس خبرگان و نیز نحوه عملکرد این نهاد در انتخاب و نظارت بر رهبر، با معیارهای شناخته‌شده در دموکراسی‌های نمایندگی، وضعیتی را نشان می‌دهد که صدق عنوان جمهوری پارلمانی (به‌مثابه شکل رژیم) یا دموکراسی پارلمانی (به‌مثابه روش تداول قدرت) در نظام کنونی ایران را با اشکال جدی مواجه می‌کند.

نظریه مردم‌سالاری دینی که افزون بر نصب الهی، رضایت اکثریت قاطع مردم را شرط تحقق مشروعیت حاکم اسلامی می‌داند، امکان لازم و کافی برای عبور از الگوی موجود (نظام پارلمانی صوری) و اصلاح حقوقی ساختار قدرت سیاسی در قالب تمهید نظام پارلمانی واقعی را فراهم می‌کند.

> رأی افراد به عنوان حق‌الناس تعریف می‌شود (چه در مرحله صیانت، چه در اجرا، چه در تجلی) وقتی حوزه انتخابیه به شخصی رأی می‌دهند، یعنی حق‌الناس انتخاب همان یک رأی، اما چون در مجموع استان کاندیدا رأی کسب نکرده و فرد دیگری انتخاب شود، به واقع حق‌الناس نادیده تلقی می‌شود

جنبه حق‌الناسی رأی انتخابات مغفول می‌ماند

ابراهیم موسی‌زاده
هیئت‌علمی دانشگاه تهران

مسئله انتخابات مربوط به حوزه‌بندی انتخابات است. این حوزه‌بندی از یکسری اصول و قوانین تبعیت می‌کند که هر کدام از کشورها به اقتضای زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی خود، آن را تبیین می‌کند که مبنای قانونی دارد. در نتیجه انتخاب یک مبنا برای نظام انتخاباتی برگرفته از دیدگاه فوق است.

نظام انتخاباتی کشور ما به ویژه در بحث حوزه‌بندی انتخابات نیازمند اصلاح بوده و این امر روشن و واضحی است. به این دلیل که شاکله قانون انتخابات بالغ بر ۱۰۰ سال بوده که شکل گرفته و با تحولات روز و گسترش جمعیت و حتی تغییر نظام سیاسی خود را به روز نکرده است. یکی از این حوزه‌ها که نیازمند بازبینی و به روز شدن است، بحث حوزه‌بندی انتخابات است.

این قانون انتخابات مجلس را که ما در حال حاضر داریم ریشه در قانون دوم مصوبه مجلس دوم مشروطه دارد که سال ۱۲۸۸ تصویب شده البته در گذر زمان به ویژه انقلاب اسلامی تغییرات اساسی پیدا کرده ولی شاکله همان قبلی است. مبنای انتخاب نمایندگان ایالات و ولایات بود و الان استان و شهرستان شده و حوزه‌های انتخابیه به این نحو شکل گرفته است اما با هدف اصلاح وضعیت موجود که با چارچوب قانون اساسی سازگار نیست و انطباق ندارد، استانی شدن انتخابات وضعیت را بدتر می‌کند و به قول معروف از چاله در آمدن و در چاه افتادن است. از سوی دیگر با موازین شرعی، قانون اساسی، اصول حاکم با نظام انتخابات عادلانه، مستقل، آزاد و غیر قابل تبعیض مغایرت دارد. در نتیجه همه موارد را اگر کنار هم جمع کنیم، مغایرت فقهی و حقوقی هم در دل خود جای داده است.

سیستم نمایندگی و انتخابات ریشه در وکالت از طرف مردم دارد. این را اگر بخواهیم در چارچوب نظام سیاسی چون جمهوری اسلامی ایران بحث کنیم، با چالش‌های فقهی و حقوقی مواجه می‌شود چراکه در این سیستم، مشروعیت همه دستگاه‌ها از ولایت فقیه بوده و دخالت سایر دستگاه‌ها از جمله مجلس شورای اسلامی به صورت استثنایی بحث می‌شود. یعنی اصل بر این است که تشریح و قانونگذاری از شئون و صلاحیت‌های تشریعی ولایت فقیه است که قانون اساسی آن را به مجلس شورای اسلامی تفویض کرده است. مجلس شورای اسلامی از یک سو مشروعیت خود را از ولایت فقیه می‌گیرد و از سوی دیگر نمایندگی یا وکالت از سوی کسانی است که نمایندگی آنها را به عهده دارند. وقتی که در حوزه‌بندی انتخابات، سیستمی تعریف می‌کنیم که اشخاص پیش روی مردم وکالت دارند، رابطه مستقیم و انتصابی بین آنها برقرار نیست. آنجا نهاد نمایندگی و وکالت لطمه می‌بیند. ممکن است اشخاص اعتراض کنند ما به شما رأی نداده بودیم و شخص دیگری مد نظر ما بود و چرا شخص دیگری انتخاب شده و در مقام اظهار نظر و نماینده مجلس است.

■ ایرادات فقهی استانی شدن انتخابات

۱- از بین بردن انتصابی «وکیل» و «موکل»: ممکن است ایراد بگیرند که نمایندگی بحث حقوق خصوصی نمایندگی نیست. هر چند که در گذر زمان و حاکمیت ملی، «نمایندگی» مفهوم دیگری یافته ولی مبنا و اساس همان است. در واقع نمایندگان به وکالت از افراد و حوزه انتخابیه اظهارنظر می‌کنند و صلاحیت تصمیم‌گیری دارند.

۲- منافات با سیاست‌های کلی انتخابات: یکی از بحث‌های سیاست‌های انتخاباتی حوزه‌بندی بر اساس جمعیت است. حوزه‌بندی انتخابات ملاک‌های تعریف شده‌ای دارد که از بین آنها الگوی موجود الگوی مبتنی بر جمعیت را انتخاب کرده است. به صورت کلی یعنی هر شهروند یک رأی. به عبارت بهتر حوزه‌های انتخابیه باید به نحوی انتخاب شود که نمایندگان توسط افرادی که به آنها اعتماد دارند، شناسایی شدند، دست به انتخاب بزنند و صرف سرزمین و جغرافیا در انتخاب نماینده دخیل نباشد.

۳- هر رأی یک حق‌الناس است: رأی افراد به عنوان حق‌الناس تعریف می‌شود (چه در مرحله صیانت، چه در اجرا، چه در تجلی) وقتی حوزه انتخابیه به شخصی رأی می‌دهند، یعنی حق‌الناس انتخاب همان یک رأی، اما چون در مجموع استان کاندیدا رأی کسب نکرده و فرد دیگری انتخاب شود، به واقع حق‌الناس نادیده تلقی می‌شود.

در حالت کلی طرح مورد نظر، به این شکل نمی‌تواند تأمین‌کننده نیازها باشد. به رغم وجود اشکالات در قانون انتخابات که عبور از آنها نیازمند الگو است اما استانی شدن راهکار موجود نیست. برخی هنجارها و الگوها در قانون اساسی و سیاست‌های انتخاباتی مطرح شده که با در نظر گرفتن آنها می‌توان یک الگویی طراحی کرد تا تأمین‌کننده سیاست‌های انتخاباتی و البته بر اساس قانون باشد. کلیت سیاست‌های انتخاباتی استانی شدن یا منطقه‌ای کردن انتخابات را نفی کرده است و ملاک اصلی تکیه بر جمعیت است. یعنی هر حوزه کشوری به ۳۰۰ قسمت تقریباً مساوی بین حدود ۸۰ میلیون جمعیت تقسیم شود و اشخاص با رابطه عمیق وکیل و موکل دست به انتخاب بزنند.

ذکر این نکته لازم است، در سال‌های اولیه پیروزی انقلاب بین اعضای مجلس خبرگان رهبری یک جریان‌هایی بودند که شورای مناطق یا حوزه‌های مناطق را مطرح می‌کردند که البته مثل استانی شدن نیست اما شاید نتایج آن یکسان باشد. این جریان دینی مذهبی نبود که بتوان به اساس افکار آنها تکیه کرد و مورد پذیرش هم واقع نشد.

تبدیل هندسه ریاستی به پارلمانی

استمرار یا اصلاح شیوه فعلی تفکیک قوا موافقان و مخالفانی دارد

نیره ساری

طرح یک فوریت استانی شدن انتخابات مجلس یک بار دیگر در قالب اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در کمیسیون امور داخلی شوراها به تصویب رسیده است. در حالت کلی و به اسم استانی شدن انتخابات، چنین طرحی با مشابهت‌های جزئی و کلی تاکنون با استناد به برخی مواد قانون اساسی از سوی شورای نگهبان با ایراد مواجه شده است که البته این بار در قالب جدیدی یعنی کلیت اصلاح قانون انتخابات ارائه شده است. یعنی در کنار مواردی چون هزینه‌های انتخاباتی یا بحث‌های تبلیغاتی، استانی شدن انتخابات به عنوان یکی از دغدغه‌های مهم مسئولان نیز مطرح شده است.

مطابق متن طرح، در هر حوزه انتخابیه موجود در استان، نامزد یا نامزدهایی که حداقل ۲۰ درصد آرای صحیح ماخوذه حوزه انتخابیه را کسب کنند و نیز بالاترین رأی را در کل استان به دست آورند، نماینده یا نمایندگان استان از آن حوزه انتخابیه محسوب می‌شوند.

آنچه در قالب استانی شدن انتخابات مطرح می‌شود، موافقان و مخالفان بسیاری از هر جناح و گروهی دارد که البته در جای خود قابل استناد و بررسی است.

سیدمحمود کاشانی از جمله این افراد بوده که این طرح را موهوم تفسیر کرده و معتقد است این طرح، حق رأی مردم در انتخابات مجلس را از مفهوم سیاسی و حقوقی آن ساقط می‌کند. وی معتقد است نمایندگان برای چهارمین بار متوالی طرح خلاف قانون اساسی را در دستور کار خود قرار دادند. تنوع قومی و مذهبی و نیز پراکندگی جمعیتی در مرکز و پیرامون، شکاف و واگرایی بین مرکز و پیرامون کشور، مغایرت با سیاست‌های کلی انتخابات نیز از دیگر دلایل مخالفان برای استانی شدن انتخابات است. در مقابل ارتقای شایسته‌گزینی و انتخاب نمایندگان تراز نظام جمهوری اسلامی، اجرای بهتر وظایف قانونگذاری با «ملی‌نگری» نمایندگان، پررنگ ساختن مفهوم نگاه کلان، قدرت‌یابی احزاب و نخبه‌گزینی در لیست‌های انتخاباتی از جمله دلایل موافقان طرح استانی شدن انتخابات است.

از سوی دیگر گفته می‌شود شروع تغییر مدل حکمرانی از ریاستی به حکمرانی از همین تغییر و تحولات در قانون انتخابات مجلس آغاز می‌شود. دورنمای این استانی شدن انتخابات (طرحی که هم اکنون در حال بررسی است) اذهان را به این سمت سوق می‌دهد که مؤلفه‌هایی چون «تغییر نحوه ورود»، «مدل عملکرد» و «شیوه استمرار فعالیت» در راستای «پارلمانی شدن انتخابات» می‌تواند نقطه شروعی برای «پارلمانی شدن حکومت» باشد.

با توجه به اهمیت این تغییر، طراحان، موافقان، مخالفان و حقوقدان‌های عمومی و فقهی استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی را در گفت‌وگو با روزنامه «جوان» مورد بررسی قرار دادند. تاب‌آوری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قبال این تغییرات موضوعی است که محمد بهادری به آن اشاره می‌کند و می‌گوید: «پارلمانی شدن نظام سیاسی کشور از جمله موضوعاتی است که اگر نظام سیاسی اراده انجام آن را داشته باشد، با بازنگری قابل تحقق است.» قدرت‌الله رحمانی، هیئت‌علمی دانشگاه علامه نیز الگوی فعلی قانون اساسی ایران را نظام پارلمانی صوری می‌داند. هر چند بهادری به موضوع جالب دیگری هم اشاره می‌کند که ادعای موافقان طرح را زیر سؤال می‌برد مثل اینکه مشخص نیست لزوماً با بزرگ‌تر شدن حوزه‌های انتخابیه، احزاب به سراغ نامزدهای قوی‌تری بروند.

حامد نیکونهاد از اساتید حقوق نیز این طرح را برخلاف عدالت انتخاباتی، اصول قانون اساسی و البته مشارکت عمومی مصرح در سیاست‌های انتخاباتی می‌داند. وی بر این نکته تأکید می‌کند که حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی باید بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر تعیین شود به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم شود. این همان موضوعی است که ابراهیم موسی‌زاده استاد حقوق دانشگاه تهران هم به آن اشاره و آن را یک ایراد فقهی معرفی می‌کند. البته وی از بین بردن مفهوم انتصابی «وکیل» و «موکل» و نیز حفظ رأی منطقه‌ای مردم به عنوان یک حق‌الناس را هم به عنوان سایر ایرادات در نظر می‌گیرد.

به رغم نظرات حقوقی موافقان و مخالفان، طراحان حامی استانی شدن معتقد هستند احتمال پیروزی بر شورای نگهبان این بار وجود دارد. هر چند افرادی چون محمد دهقان که خود را از طراحان قدیم معرفی می‌کند، در صورتی خود را موافق لایحه جدید می‌داند که موجب بی‌پناه شدن خواسته‌های مردم نشود، حلقه تکمیلی آن یعنی ارتقای کارآمدی شورای استان هم همزمان در دستور کار باشد و همه این امور با اسناد بالادستی در تضاد نباشد.

رهبر معظم انقلاب چند سال قبل در کرمانشاه در مورد اصول ثابت نظام تصریح کردند: «امروز نظام ما نظام ریاستی است؛ یعنی مردم با رأی مستقیم خودشان رئیس جمهور را انتخاب می‌کنند؛ تا الان هم شیوه بسیار خوب و تجربه‌شده‌ای است. اگر روزی در آینده‌های دور یا نزدیک - که احتمالاً در آینده‌های نزدیک، چنین چیزی پیش نمی‌آید - احساس بشود که به جای نظام ریاستی مثلاً نظام پارلمانی مطلوب است - مثل اینکه در بعضی از کشورهای دنیا معمول است - هیچ اشکالی ندارد؛ نظام جمهوری اسلامی می‌تواند این خط هندسی را به این خط دیگر هندسی تبدیل کند؛ تفاوتی نمی‌کند. و از این قبیل.»

تغییر قانون انتخابات مجلس

آغاز تغییر حکمرانی از «ریاستی» به «پارلمانی»

> برای تغییر نظام سیاسی کشور به پارلمانی در قالب قانون اساسی موجود نمی‌توان اقدام کرد؛ چراکه قانون اساسی ما احکامی در مورد چگونگی تشکیل دولت و انتخاب رئیس جمهور دارد که با نظام پارلمانی تناسبی ندارد

پارلمانی شدن ایران خط قرمز قانون اساسی نیست

محمد بهادری
استاد حقوق عمومی

برخلاف انتخابات ریاست جمهوری که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تأکید بر یکپارچه برگزار شدن انتخابات در کل کشور دارد، در مورد حوزه‌بندی انتخابات مجلس، قانون اساسی ورودی ندارد و تنها به این بسنده شده که محدوده حوزه‌های انتخابیه را مجلس تعیین خواهد کرد.

طبق روال معمول در مکانیسم برگزاری انتخابات سعی شده است در حوزه‌های محدود به شهرستان‌ها با جمعیت زیادتر، آن منطقه یک حوزه انتخابیه در نظر گرفته شود. در مورد شهرهای کوچک نیز معمولاً ترکیب دو شهرستان و بخش‌های تابعه، یک حوزه در نظر گرفته می‌شود و این شیوه‌ای است که در انتخابات تاکنون در پیش گرفته شده است. نوع نظام انتخاباتی ما اکثریتی ساده است. یک حد نصاب ۲۵ درصد مجموع آرا در نظر گرفته شده و هر نامزدی که کف رأی را بیاورد و نسبت به سایر نامزدها بیشترین آرا را داشته باشد، به عنوان نماینده انتخاب خواهد شد. در این میان چند مشکل در کارکرد نمایندگان وجود داشت که آنها را به این فکر انداخت، حوزه‌بندی انتخابات مجلس نیاز به بازنگری دارد.

۱ ■ عمده‌ترین مشکلات این بود که نمایندگان در حوزه‌های کوچک که اکثریت قابل توجه ۲۹۰ کرسی را شامل می‌شود، درگیر اقدامات جزئی برای برآورده کردن درخواست‌های مردم می‌شدند. به طور طبیعی وقتی حوزه کوچک است رابطه مردم و نماینده ملموس، رو در رو و به نسبت گسترده است. از آنجایی که مردم نیز به مسئولان اجرایی دسترسی کمتری دارند، برای حل مشکل خود به نمایندگان متوسل می‌شوند؛ این مشکلات از آسفالت کوچه و خیابان، وام، شغل و... را دربرمی‌گیرد تا مسائل کوچکی چون جریمه راهنمایی و رانندگی! بر همین اساس نمایندگان به لحاظ زمانی درگیر کار اجرایی می‌شدند و فرصتی برای اقدامات جدی‌تر و ملی نداشتند. یعنی نماینده‌ها به جای رصد مشکلات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و... و تمرکز بر فعالیت‌های نظارتی، درگیر مشکلات کوچک می‌شوند. این در حالی است که همواره در قانون اساسی ما صحبت از نمایندگان یک ملت شده نه حوزه‌های کوچک و خاص!

۲ ■ در مورد صلاحیت قانونگذاری نیز این مشکل مشهود است و ما می‌بینیم که طرح و لوایح هم چندان مورد توجه نمایندگان قرار نمی‌گیرد و تنها مکانیسمی است که چند نفر طراح یا امضاکننده در پس آن وجود دارد و سایر نمایندگان بسیاری اوقات صرفاً اطلاعاتی کلی از موضوع دارند و با جزئیات طرح‌ها و لوایح آشنایی کافی را نداشته و درواقع ورود جدی به خیلی از موارد در دستور کار مجلس ندارند!

۳ ■ البته آسیب‌ها فقط معطوف به این موضوع نیست و موارد دیگری نیز وجود دارد؛ ازجمله اینکه نمایندگان برای اجابت نیازهای مردم، ناگزیر از مراجعه به مسئولان اجرایی در همه موارد از قبیل مسائل عمرانی، اجرایی و... هستند و به دنبال این اتفاق خواه ناخواه وامدار مسئولان اجرایی می‌شوند و این وامدار شدن به‌شدت به صلاحیت نظارتی مجلس آسیب می‌رساند.

۴ ■ بحث دیگر این است که نمایندگان به دلیل جلب موافقت و رأی‌آوری در حوزه‌های کوچک انتخاباتی، نگاه ملی گرایانه ندارند و برای جلب نظر مردم آن حوزه‌ها به جای پیگیری پروژه‌های عمرانی متعددی که در ادوار پیش در آن حوزه‌ها آغاز شده است در صدد تصویب و شروع به‌کار پروژه‌های جدیدی هستند که به نام ایشان شناخته شود و این مسئله به‌شدت موجب هدررفت سرمایه ملی و بیت‌المال شده است.

با این مشکلات مجلس برای چندمین بار خیز خود را برای بزرگ‌تر شدن حوزه‌های انتخابیه برداشته است که در ادبیات عمومی به «استانی شدن انتخابات» شناخته می‌شود؛ اقدامی که در مدل‌های قبلی شاکله ترکیبی بودن داشت یعنی یک نماینده در عین حال که استانی است اما علقه‌هایی را به حوزه‌های کوچک داشته باشد.

مکانیسم فعلی در طرح جدید بدین صورت است که هر نامزد یک شهرستان و حوزه کوچک (حوزه فرعی) باید سابقه نمایندگی یا سکونت در آن شهر را داشته باشد و از آن شهر نامزد شود ولی رأی‌گیری برای انتخاب نماینده یک حوزه تنها از بین انتخاب‌کنندگان آن شهر نیست بلکه رأی‌گیری از کل استان صورت خواهد گرفت. درنهایت بعد از شمارش آرا کسانی که کف رأی را در شهرستان داشته باشند (۱۰ درصد)، هر کدام در استان نیز بیشترین رأی را داشته باشند به عنوان نماینده استان از آن شهرستان انتخاب می‌شوند.

این باعث خواهد شد نمایندگان دنبال جمع‌آوری رأی جزئی در طول چهار سال فعالیت خود نباشند. از سوی دیگر مدلی شبیه شهرهای بزرگ می‌شود مثل تهران که نمایندگان چندان درگیر نامه‌نگاری و پیگیری موضوعات جزئی اجرایی و دخالت در حوزه قوه مجریه نیستند و در واقع ایده‌آل نمایندگان حوزه‌های کوچک این است که مثل نمایندگان تهران شوند و به مسائل کلان بپردازند.

بحث دامن زدن به مسائل قومیتی در انتخابات و موضوع بی‌عدالتی در انتخاب نمایندگان از این جهت که ممکن است داوطلبی نماینده شهرستانی شود که هر چند در استان بالاترین رأی را آورده اما چه بسا در آن شهرستان واجد بالاترین رأی نبوده است و نیز کمرنگ شدن رابطه چهره به چهره و مستقیم مردم با نمایندگان و این که می‌تواند از موجبات کاهش مشارکت مردم در انتخابات باشد، از جمله محورهای مهمی بوده که تاکنون شورای نگهبان در طرح‌های قبلی به آن متذکر شده و ایراد گرفته است.

نکته مهم حقوقی در طرح فعلی که در دستور کار مجلس است این است که در این دوره تلاش نمایندگان تنها معطوف به استانی شدن انتخابات نیست و اشکالات و نواقص متعدد انتخاباتی را رصد کرده و صرفاً به بزرگ‌تر شدن حوزه‌های انتخاباتی بسنده نکرده‌اند. نقص و نارسایی‌های قوانین انتخابات در بحث تبلیغات، نظارت، شفافیت مالی هزینه‌های انتخاباتی و جرائم و تخلفات انتخاباتی ازجمله موضوعاتی است که در کنار استانی شدن انتخابات، نمایندگان به صورت جامع و با کارشناسی عمیق به آن پرداختند.

درخصوص ارتباط بزرگ شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس با بحث پارلمانی شدن نظام سیاسی کشور می‌توان گفت خروجی استانی شدن انتخابات مجلس توانایی این را دارد تا به شکل‌گیری نظام پارلمانی کمک کند، با این دلیل که در نظام پارلمانی احزاب نقش جدی در شکل‌گیری دولت دارند. در وضعیت فعلی که نمایندگان تک تک ورود پیدا می‌کنند چندان نیازمند پشتوانه احزاب قوی نیستند اما اگر حوزه‌های انتخابیه بزرگ شود به صورت منطقی می‌بینیم که لیست‌های انتخاباتی نقش تعیین‌کننده دارد لذا اگر حوزه‌های انتخابیه بزرگ شوند قاعدتاً نقش احزاب جدی شده و وجود نظام حزبی قوی در پارلمان، مقدمه و لازمه تشکیل نظام پارلمانی خواهد بود که در آن احزاب واجد اکثریت پارلمانی، دولت را تشکیل خواهند داد و احزاب دیگر نیز مبتنی بر رویکردهای خود نقش کنترل و نظارت بر دولت را خواهند داشت.

از سوی دیگر کسانی که از استانی شدن انتخابات حمایت می‌کنند این ادعا را دارند که بزرگ‌تر شدن حوزه‌های انتخابیه باعث خواهد شد تا احزاب به سمت نامزدهای قوی‌تری سوق پیدا کنند اما این تنها ادعایی است که مشخص نیست در عمل تحقق پیدا کند.

برای تغییر نظام سیاسی کشور به پارلمانی در قالب قانون اساسی موجود نمی‌توان اقدام کرد؛ چراکه قانون اساسی ما احکامی در مورد چگونگی تشکیل دولت و انتخاب رئیس‌جمهور دارد که با نظام پارلمانی تناسبی ندارد.

اما اصلاح شیوه تشکیل دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشمول خط قرمزهایی که محدوده بازنگری در قانون اساسی را ترسیم می‌کند (مثل اسلامی بودن، جمهوری بودن و...) نمی‌شود. درنتیجه پارلمانی شدن نظام سیاسی کشور ازجمله موضوعاتی است که اگر نظام سیاسی اراده انجام آن را داشته باشد، با بازنگری قابل تحقق است.

> بند نخست سیاست‌های کلی انتخابات مصوب و ابلاغی مقام معظم رهبری ۱۳۹۵/۷/۲۴، به عنوان سندی بالادستی مقرر کرده است که حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی باید بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر تعیین شود به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد

عدالت انتخاباتی و مشارکت عمومی در مسلخ

حامد نیکونهاد
هیئت علمی دانشگاه قم

طرحی که تعدادی از نمایندگان مجلس با عنوان «طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» تقدیم هیئت‌رئیسه کرده بودند، در دوم آبان ماه سال جاری اعلام وصول شد. این طرح از ابعاد گوناگونی قابل ارزیابی است که در این یادداشت کوتاه برخی جوانب حقوقی آن بررسی می‌شود.

مهم‌ترین پیشنهادی که در این طرح آمده است و البته جدید نیست و دست کم سه‌بار در ادوار تقنینی پیشین البته با تفاوت‌های اندکی، مطرح و در مجلس تصویب شده ولی از سوی شورای نگهبان مغایر با اصول قانون اساسی شناخته شده و هیچ‌گاه لباس قانون بر تن نکرده است، آن است که در انتخابات مجلس محدوده جغرافیایی هر استان به‌عنوان حوزه استانی انتخابات محسوب شود. به موجب این طرح، از هر حوزه انتخابیه موجود در استان، نامزد یا نامزدهایی که حداقل ۲۰ درصد آرای صحیح مأخوذه آن حوزه انتخابیه را کسب کرده و بالاترین رأی را نیز در کل استان به دست بیاورند، نماینده یا نمایندگان استان از آن حوزه انتخابیه محسوب می‌شوند. در واقع در این طرح، حوزه انتخابیه «استانی - شهرستانی» پیش‌بینی شده است. برای پیروزی در انتخابات، لازم است نامزد علاوه بر کسب نصاب حداقلی در سطح حوزه انتخابیه شهرستان (۲۰ درصد)، حائز اکثریت آرا در کل استان نیز باشد. بنابراین راهیابی به کرسی نمایندگی مجلس، علاوه بر کسب دست کم ۲۰ درصد آرا، مستلزم پیشتازی در آرای کل استان نسبت به رقبا نیز است. البته رأی‌دهندگان در هر استان می‌توانند برای هر یک از حوزه‌های انتخابیه موجود در استان از بین نامزدهای مربوط به همان حوزه انتخابیه، نماینده موردنظر خود را انتخاب نمایند و نمی‌توانند از سایر حوزه‌های انتخابیه در آن استان، نامزد دلخواه خود را برگزینند.

به عنوان نمونه، استان الف به عنوان یک حوزه انتخابیه استانی تعیین می‌شود و به‌علاوه، خود به چند حوزه انتخابیه شهرستانی (ب، ج و د) تقسیم می‌شود. نامزدی که در حوزه انتخابیه ج ثبت‌نام کرده، در صورتی به مجلس راه می‌یابد که علاوه بر کسب ۲۰ درصد آرای مردم شهرستان ج، بیشترین آرا در کل استان الف را نیز به دست آورده باشد. در غیر این صورت و حتی اگر صددرصد آرای شهرستان را هم کسب کند ولی بیشترین آرای استان را نسبت به رقبا کسب نکند، ناکام انتخابات خواهد بود. مردم شهرستان ج نیز فقط به نامزدهای همان شهرستان می‌توانند رأی دهند.

این طرح هم با اصول قانون اساسی و هم سیاست‌های کلی انتخابات مغایر به نظر می‌رسد. این نحو گزینش نماینده، نه تنها زمینه‌ساز بروز و افزایش اختلافات محلّی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی می‌شود بلکه در تعارض با همبستگی و وحدت ملّی است و مانعی برای توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین مردم می‌شود و ارزش آرای مردم در شهرستان‌های مختلف را متفاوت می‌کند. لذا آشکارا با ذیل اصل ۲ و بندهای ۹ و ۱۵ اصل ۳ و اصل ۹ و ۱۹ قانون اساسی در تضاد است.

افزون بر این، این امر کاملاً برخلاف جهت‌گیری‌های مقرر در سیاست‌های کلی نظام است. بند نخست سیاست‌های کلی انتخابات مصوب و ابلاغی مقام معظم رهبری ۱۳۹۵/۷/۲۴، به عنوان سندی بالادستی مقرر کرده است که حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی باید بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر تعیین شود به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد.

به طور کلی بزرگ شدن قلمرو حوزه انتخابیه (در اینجا استانی شدن)، شناخت مردم از نامزدها را کاهش می‌دهد؛ چه، واضح است که هرقدر که حوزه انتخاباتی کوچک‌تر باشد، مردم نامزدها را بهتر خواهند شناخت. در این طرح عدالت انتخاباتی نیز نادیده گرفته شده و درجه تأثیرگذاری رأی مردم در شهرستان‌های بزرگ‌تر یک استان، نسبت به حوزه‌های انتخابیه کوچک‌تر آن استان بیشتر است. یعنی رأی مردم در شهرستان‌های بزرگ تر، سرنوشت پیروز انتخابات را رقم می‌زند و بدین ترتیب برخی حوزه‌های انتخابیه از داشتن نماینده در مجلس محروم می‌شوند. اختلاف شمار جمعیتی شهرستان‌ها یعنی حوزه‌های انتخابیه در یک استان، عاملی برای نابرابری میان آرای مردم و در موقعیت برتر قرار گرفتن شهرستان‌های پرجمعیت‌تر در حوزه یک استان خواهد شد. این پیامد خود باعث کاهش انگیزه مشارکت مردم در انتخابات می‌شود که مغایر با بند ۸ اصل ۳ و اصل ۶ قانون اساسی و برخلاف الزامات سیاست‌های کلی انتخابات است.