



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش های سیاسی

نشست پژوهشی؛

بررسی طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش های زیر قابل دسترس است:

– وب سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: حسین رضانی پور

نکات برجسته:

- نظام‌های انتخاباتی در جهان سه گونه اند: الف- نظام انتخاباتی اکثریتی ب- نظام انتخاباتی تناسبی ج- نظام انتخاباتی ترکیبی

- اولین زمره‌های استانی شدن انتخابات از مجلس پنجم در دهه ۱۳۷۰ آغاز شد.

- در طرح ارائه شده استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی آمده که یک حوزه انتخابیه اصلی (استان) هست و یک حوزه انتخابیه فرعی (شهرستان)، حوزه انتخابیه اصلی استان است. حوزه‌های انتخابیه فعلی که حوزه‌های اصلی هستند طبق طرح جدید حوزه‌های فرعی شمرده می‌شوند. رقابت نامزدها در سطح استان است. هر نامزد باید ۱۵ درصد رأی حوزه انتخابیه فرعی را داشته باشد و در سطح استان نیز بر مبنای رأی اکثریت است.

- این طرح موافقان و مخالفان جدی دارد که هر یک دلایل خود را مطرح می‌کنند.

- طرح استانی شدن انتخابات مجلس مزایا و معایبی دارد که طراحان این طرح معتقدند با تصویب طرح استانی شدن انتخابات نقایص قانون فعلی مرتفع می‌شود.

□ پیشگفتار

یکی از مهمترین موضوعاتی که این روزها در عرصه سیاسی داخلی کشور مورد بحث و بررسی و کنکاش کارشناسان و نمایندگان مجلس قرار دارد طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی است. این موضوع با توجه به در پیش بودن برگزاری یازدهمین دوره انتخابات مجلس در اسفند سال جاری (۱۳۹۸) از اهمیت زیادی برخوردار است. به همین بهانه نشست پژوهشی با حضور دکتر روح‌ا... فروزش مدرس دانشگاه و معاون حقوقی و امور مجلس جمعیت هلال احمر و مهندس مجتبی رئیس محقق و پژوهشگر و جمعی از پژوهشگران و کارشناسان حوزه سیاسی برگزار شد. نوشتار ذیل خلاصه‌ای از محتوای این نشست است.

□ مقدمه

خیلی از فاکتورها ممکن است در وضعیت فعلی که برای مجلس شورای اسلامی پیش آمده تأثیرگذار باشد. اما به نظر می‌رسد یکی از فاکتورهایی که در حال حاضر وجود دارد نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی است. نظام انتخاباتی به معنای فرآیندها، قوانین و ساختارهایی که در قالب آنها مردم رای می‌دهند و اعمال نظر می‌کنند و نهایتاً نمایندگان در مجلس شورای اسلامی را انتخاب می‌کنند. این موضوع باعث شده که از دیرباز بحث تغییر قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مطرح شود. بزرگ‌ترین موافقان و مخالفان طرح استانی شدن انتخابات، در میان نمایندگان این دوره از مجلس شورای اسلامی قرار دارند.

□ پیشینه بحث (استانی شدن انتخابات)

موضوع استانی بودن انتخابات به قبل از انقلاب بر می‌گردد. در انتخابات ایالت‌هایی که قبل از انقلاب وجود داشت، انتخاباتشان به شکل ایالتی یا همان استانی بوده است. بعد از انقلاب و در همان اوایل در متن مذاکرات تدوین کنندگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ هم این موضوع مطرح بوده است. پس می‌توان گفت موضوع استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی موضوع جدیدی نیست. کما اینکه انتخابات مجلس خبرگان رهبری به شکل استانی برگزار می‌شود. درباره انتخابات مجلس شورای اسلامی اولین زمره‌های تغییر قانون انتخابات و تبدیل کردن آن به انتخاباتی استانی از مجلس پنجم در دهه ۱۳۷۰ شروع شد. در آن مقطع نمایندگان طرحی با عنوان استانی شدن انتخابات در قالب یک ماده واحده و چند تبصره ارائه کردند که این طرح در مجلس پنجم به جایی نرسید. در مجلس ششم نیز طرحی با همان مشخصات طرح قبلی اما با کمی تغییرات پیشنهاد و در مجلس هم تصویب شد، اما شورای نگهبان با ایرادات متعدد آن را تصویب نکرد. در مجالس ۷، ۸ و ۹ و هم اکنون در مجلس دهم حدود ۲۰ سال موضوع استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی مطرح می‌شود و به سرانجام نمی‌رسد. تا اینکه در مجلس دهم شورای اسلامی موضوع استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی جدی شد. دغدغه نمایندگان این است قانون فعلی انتخابات مجلس شورای اسلامی نمایندگان مجلس را از پرداختن به وظایف اصلی خود دور کرده است، و بخش زیادی از وقت نمایندگان صرف مسائل جزئی و فرعی می‌شود. به همین دلیل برخی سیاسیون و نمایندگان مجلس را بر آن داشت و به این نقطه نظر رساند که طرح استانی شدن انتخابات ارائه دهند.

نکته کلی بحث:

طراحی نظام های انتخاباتی یک استاندارد دارند و ادبیات خاص خودشان را دارند. اگر بخواهیم تغییراتی در قانون انتخابات بدهیم بایستی مشخص کنیم ایرادات چیست که با برطرف کردن آن ایرادات و تغییرات به قانون انتخابات مطلوب برسیم.

□ آسیب شناسی نظام انتخاباتی کنونی مجلس شورای اسلامی

در بررسی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ابتدا لازم است آسیب شناسی از آن صورت گیرد و مسئله بحث مشخص شود.

اشکالی که اکنون برخی نمایندگان مجلس و کارشناسان به قانون انتخابات فعلی مجلس شورای اسلامی وارد می کنند این است که، آنها معتقدند در این قانون عدالت سیاسی کمتر رعایت می شود؛ به طوری که گروه های اقلیت حذف می شوند و یا جایگاه چندانی ندارند. آنها معتقدند این موضوع باعث منازعات سیاسی در مقطع انتخابات و دو قطبی شدن جامعه می شود. همچنین آنها معتقدند قانون فعلی نوسان بالای سیاسی در کشور به وجود آورده و در نتیجه شوک های انتخاباتی به جامعه وارد می کند که این موضوع باعث سرخوردگی پایگاه اجتماعی جریان بازنده انتخابات شده است. از دیگر آسیب های قانون انتخابات فعلی مجلس شورای اسلامی، فرد محوری بودن انتخابات است. در این سیستم افراد موضوعیت دارند و مهم هستند. لذا ساختارهای تشکیلاتی و شناسنامه محور کمتر شکل می گیرد. این موارد شمائی کلی از آسیب شناسی قانون انتخابات کنونی مجلس شورای اسلامی است.

□ نظام های انتخاباتی در جهان

الف- نظام انتخاباتی اکثریتی

ب- نظام انتخاباتی تناسبی

ج- نظام انتخاباتی ترکیبی

▪ نظام انتخاباتی اکثریتی:

این نظام انتخاباتی ساده ترین شکل نظام‌های انتخاباتی است. در این نظام انتخاباتی پیروزی مطلق اکثریت، ملاک است. دیگر اینکه در نظام انتخاباتی اکثریتی رأی به اشخاص و افراد ملاک است و در آن اقلیت حذف می‌شود و آراء هدر رفته در این نظام بسیار بالا است. افزایش احتمال شکل‌گیری اپوزیسیون و افزایش احتمال دو قطبی شدن جامعه در آن زیاد است.

▪ **نظام انتخاباتی تناسبی:**

در این نظام انتخاباتی اکثریت و اقلیت کنار می‌رود و براساس وزن آن جریان و گروه سیاسی در انتخابات و رأی‌ها، کرسی نمایندگی داده می‌شود. در این نظام انتخاباتی همه گروه‌های مختلف جامعه حضور دارند. الزام این نوع نظام انتخاباتی این است که انتخابات لیستی باشد. البته لیست‌ها باز یا بسته هستند. تشکل‌های سیاسی نقش آفرینی بیشتری در این نوع نظام انتخاباتی دارند. در نظام انتخاباتی تناسبی حدنصابی از رأی قرار داده می‌شود. آرای هدر رفته در این نوع نظام انتخاباتی کم و اندک است و همچنین در نظام انتخاباتی تناسبی نیازی به برگزاری انتخابات میان دوره‌ای نیست.

▪ **نظام انتخاباتی ترکیبی:**

این نظام انتخاباتی تلفیقی از اکثریتی و تناسبی است. حدود ۳۰ کشور دنیا از نظام انتخاباتی ترکیبی استفاده می‌شود. مانند آلمان، کره جنوبی، روسیه، ژاپن و ... در این نوع نظام انتخاباتی بخشی از نمایندگان با سیستم اکثریتی وارد مجلس می‌شوند و بخشی هم با سیستم تناسبی. سیستم نظام انتخاباتی ترکیبی پیچیده است. دو خاستگاه نمایندگی ایجاد می‌کند. اغلب نیازمند انتخابات میان دوره‌ای است. همچنین تضمینی وجود ندارد انتخابات در مجموع کل کشور تناسبی با واقعیت جامعه داشته باشد.

هر کدام از این نظام‌های انتخاباتی که ذکر شد دارای نقاط مثبت و منفی هستند. معنای این مطلب این است که بهترین نوع نظام انتخاباتی در جهان نداریم. هر کدام از نظام‌های انتخاباتی برگزیده شوند دارای آسیب‌هایی هستند. لذا هر کشوری با توجه به شرایط سیاسی و اجتماعی‌اش یک نوع نظام انتخاباتی را انتخاب و اجرا می‌کند. مثلاً در انتخابات مجلس ملی فرانسه نظام انتخاباتی اکثریتی است که ۵۷۷ نماینده برای دوره‌ای ۴ ساله انتخاب می‌شوند. پیروزی در دور اول با اکثریت عادی و در دور دوم با اکثریت نسبی است.

انتخابات مجلس ملی ترکیه بر مبنای نظام تناسبی برای دوره‌ای ۵ ساله است. لیست‌ها به صورت بسته و حدنصاب ۱۰ در صد رأی است. انتخابات مجلس هلند نیز به صورت نظام تناسبی لیستی انجام می‌گیرد. انتخابات مجلس نمایندگان ژاپن بر مبنای نظام انتخاباتی ترکیبی است که از ۴۸۰ نماینده، ۱۸۰ نماینده در حوزه‌های تناسبی (۶ تا ۲۹ کرسی) و ۳۰۰ نماینده بر مبنای نظام اکثریتی در حوزه‌های تک نماینده است.

در انتخابات مجلس کره جنوبی نیز نظام انتخاباتی ترکیبی که از ۳۰۰ نماینده ۲۴۶ نفر بر مبنای نظام اکثریتی و ۵۴ نماینده بر مبنای نظام تناسبی انتخاب می‌شوند.

نکته:

- کارشناسان معتقدند اگر ساختار حکومتی پارلمانی باشد بهتر و ترجیح آن نظام انتخاباتی اکثریتی است. چرا که این نوع ساختار حکومتی با نظام های تناسبی، به بن بست می رسد. لذا دولت های ائتلافی و نامطمئن شکل می گیرد و دولت ضعیف است. اگر ساختار حکومتی ریاستی باشد نظام انتخاباتی تناسبی بهتر است. چراکه مجلس در این نوع نظام ها نقش نظارتی دارد و تناسبی بهتر جواب می دهد.

▪ وضعیت فعلی انتخابات مجلس شورای اسلامی

نظام کنونی انتخابات مجلس شورای اسلامی اکثریتی است. بدین صورت که در دور اول نامزدی که یک چهارم کل آراء را به دست آورد پیروز است. در مرحله دوم و میان دوره های افراد با کسب اکثریت نسبی پیروز انتخابات هستند.

□ طرح استانی شدن انتخابات مجلس

در طرح ارائه شده برای استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی آمده که یک حوزه انتخابیه اصلی (استان) هست و یک حوزه انتخابیه فرعی (شهرستان)، حوزه انتخابیه اصلی استان است. حوزه های انتخابیه فعلی که حوزه های اصلی هستند طبق طرح جدید حوزه های فرعی شمرده می شوند. رقابت نامزدها در سطح استان صورت می گیرد. هر نامزد باید ۱۵ درصد آرای حوزه انتخابیه فرعی را کسب کند و در سطح استان نیز، اکثریت آراء را به دست بیاورد. یعنی یک نامزد انتخاباتی مجلس از یک استان علاوه بر ۱۵ درصد رأی حوزه انتخابیه فرعی که شهرستان آن شخص هست در سطح استان نیز باید رأی اکثریت را به دست آورد تا انتخاب شود. این طرح موافقان و مخالفان جدی دارد.

دیدگاه موافقان طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی

۱- نمایندگان به جای اینکه دنبال موضوعات ریز و حاشیه‌ای و کوچک محلی و مردم باشند سراغ مسائل کلان کشوری می‌روند. دیگر آن شخص وابسته به آن حوزه انتخابیه کوچک نیست که برای گرفتن رأی مردم آن منطقه کوچک‌ترین کار آن‌ها را پیگیری کند و انجام دهد.

۲- افراد نخبه و آنهایی که از مقبولیت مردمی برخوردارند رأی می‌آورند و وارد مجلس می‌شوند.

۳- این طرح باعث کاهش هزینه‌های انتخابات می‌شود.

۴- از ورود پول‌های کثیف به انتخابات جلوگیری می‌شود.

۵- نقش احزاب، گروه‌ها و جریان‌های سیاسی و فهرست‌های سیاسی انتخابات پررنگ می‌شود.



دیدگاه مخالفان طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی

۱- این طرح باعث کاهش مشارکت مردم می شود. به دلیل اینکه وقتی نماینده چهره به چهره با مردم در ارتباط نباشد و پیگیر کارهای آنها نباشد مردم هم رغبت آنچنانی به شرکت در انتخابات ندارند.

۲- باعث کاهش سهم حوزه‌های انتخابیه فرعی در کلان انتخابات می شود. چون نهایت ۱۵ درصد می شود.

۳- معتقدند هزینه های انتخابات افزایش می یابد. چون سطح حوزه انتخابیه افزایش می یابد و طبیعتاً هزینه بیشتری را می طلبد.

۴- نقش مردم را کم رنگ می کند و احزاب و گروه‌های سیاسی نقش تعیین کننده ای دارند.

۵- گسل‌های اجتماعی و دوقطبی را در جامعه افزایش می دهد.

۶- باعث گسست های قومی، قبیله ای، مذهبی، ... در کشور می شود.

۷- سبب ایجاد مشکلات حاد امنیتی در کشور می شود.

نکته:

در طراحی ادبیات نظام های انتخاباتی یک نسبتی است بین وسعت حوزه انتخابیه و میزان مشارکت در انتخابات پارلمانی، که هر چقدر حوزه انتخابیه بزرگ تر می شود میزان مشارکت در انتخابات کاهش پیدا می کند. هر چقدر حوزه انتخابیه بیشتر شود تأثیر پول در انتخابات افزایش پیدا می کند.

در هر حال طرح استانی شدن انتخابات مجلس مزایا و معایبی دارد. اما شیوه فعلی برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی به اعتقاد طراحان طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی، نقایصی است.

✓ موافقین و مخالفین طرح استانی شدن انتخابات مجلس چه کسانی هستند؟

دکتر فروزش: در بین گروه هایی سیاسی درباره این موضوع هیچ صفر و صدی وجود ندارد. به شکل کلی؛ یک طیف از اصولگرایان و جمعی از اصلاح طلبان به شدت مخالف طرح استانی شدن انتخابات مجلس هستند. بخش عمده موافقین طرح نیز، جمع کمی از اصولگراها، جمع بیشتری از اصلاح طلب ها و اکثر نماینده های مستقل مجلس هستند.

□ مدل اصلاحی پیشنهادی برای نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی

دکتر فروزش و مهندس رئیسی مدل اصلاحی پیشنهادی برای نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی ارائه کرده‌اند که ویژگی و مختصات آن عبارت است از:

- ۱- انتخابات در حوزه‌هایی که تعداد نمایندگان آنها ۲ یا بیش از ۲ نفر است تناسبی شود.
- ۲- در حوزه‌های تک نماینده انتخابات بر مبنای مدل اکثریتی باشد.
- ۳- حوزه‌های انتخابیه تناسبی، لیستی شود. (لیستی به معنای حزبی نیست بلکه جمع افراد هم فکر است).
- ۴- تمامی لیست‌های انتخاباتی به تعداد نمایندگان حوزه انتخابیه باشد.
- ۵- هر نامزد تنها در یک لیست حضور داشته باشد.
- ۶- فهرست‌های انتخاباتی بایستی در وزارت کشور ثبت شوند.
- ۷- تبلیغات به صورت لیستی است. البته تبلیغات انفرادی برای نامزدها نیز مجاز است.
- ۸- فهرست‌های انتخاباتی باز بوده و مردم به تشخیص خود به نامزدهای مورد علاقه رأی می‌دهند.
- ۹- مجموع آراء نامزدهای هر فهرست رأی آن فهرست محسوب می‌شود. رأی هر فهرست در قیاس با کل آراء، درصد آراء آن فهرست می‌شود. وقتی درصد آراء آن فهرست به دست آمد، تعداد کرسی‌هایی که از آن حوزه انتخابیه به آن فهرست تعلق می‌گیرد به دست می‌آید.
- ۱۰- در داخل فهرست بر مبنای بیشترین رأی به کمترین رأی مرتب می‌شود. هر کسی که بیشترین رأی را کسب کرد بر مبنای درصد آرای که به دست آورده، آنجا وارد و انتخاب می‌شود.

▪ پیشنهادات تکمیلی و پیوست طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی

- ۱- امکان شکل‌گیری سازوکارهای شفافیت مالی در انتخابات
- ۲- افزایش تعداد نمایندگان به ۳۳۰ نفر
- ۳- افزایش بازه زمانی تبلیغات متناسب با جمعیت حوزه انتخابیه

▪ نتایج اجرای مدل اصلاحی برای نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی



□ جمع بندی و نتیجه گیری

واقعیت این است که قسمت عمده طرح استانی شدن انتخابات که در مجلس دهم در دستور کار قرار دارد، همان طرحی است که در سال‌های گذشته ارائه شده و شورای نگهبان نسبت به آن اظهار نظر کرده است. به نظر می‌رسد مدل اصلاحی که در این پژوهش به آن اشاره شد نسبت به طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی مناسب‌تر باشد. لذا این طرح به نمایندگان پیشنهاد شده است. به علت اینکه طرح استانی شدن انتخابات مجلس در مجلس تصویب شده و این طرح مدل اصلاحی، چون با طرح استانی شدن انتخابات متفاوت است نمی‌تواند ادغام شوند. لذا باید منتظر نظر شورای نگهبان بود که در صورت عدم تأیید می‌توان طرح مدل اصلاحی پیشنهادی به نمایندگان ارائه و در صحن علنی مجلس مورد بررسی قرار گیرد.