

گزارش نشست کارشناسی درباره طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی*

مقدمه

طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی را جمعی از نمایندگان مجلس با هدف تحقق اصل ۸۴ قانون اساسی (ملی بودن سمت نمایندگی) به مجلس ارائه کرده‌اند. آن‌گونه که در مقدمه توجیهی این طرح آمده است: «مراجعات متعدد و مکرر شهروندان و مسئولان حوزه‌های انتخابیه به نمایندگان، در مورد امور و مشکلات هر حوزه انتخابیه، وقت فراوانی را از نمایندگان به خود اختصاص داده و آنها را از انجام بخش عمده‌ای از تکالیف و وظایف ملی باز می‌دارد. این واقعیت نوعاً موجب تضعیف و صف ملی بودن سمت نمایندگی شده است». برای حل این مشکل، سه طرح به صورت هم‌زمان به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است: «نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی»، «افزایش کارآمدی شوراهای اسلامی استانها» و «تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی». نتایجی که قرار است در صورت تصویب نهایی این طرح‌ها حاصل شود را می‌توان در زنجیره‌ای به هم مرتبط تحلیل کرد.

نخست، افزایش اختیارات شوراهای اسلامی می‌تواند تا حدودی از حجم خواسته‌ها و توقعات از قوا و نهادهای مرکزی اعم از قوه مقننه و مجریه بکاهد. در این صورت، نمایندگان مجلس شورای اسلامی با انتقال بخشی از وظایف محلی به شوراهای اسلامی، با فراغ‌بال بیشتر می‌توانند به وظایف ملی نمایندگی بپردازند. برای تحقق این موضوع، لازم است داوطلبان نمایندگی، در حوزه‌ای وسیع‌تر رقابت‌های انتخاباتی داشته باشند. استانی شدن انتخابات می‌تواند گامی در جهت تحقق این هدف باشد.

دوم، استانی شدن انتخابات نیازمند تقویت نقش و جایگاه احزاب است. زیرا داوطلبان نمایندگی برای افزایش احتمال پیروزی در انتخابات در حوزه استان، ناگزیر از عضویت در

* از آقای عرفان شمس که جمع‌بندی نشست مذکور را متقبل شدند، تشکر می‌شود.

احزاب خواهند بود. این امر ضمن ارتقای کیفی انتخابات، موجب خواهد شد که داوطلبانی انتخاب شوند که نسبت به دیگران، سوابق و ویژگی‌های درخشانتری در سطح گسترده‌تر استانی داشته باشند.

سوم، برگزاری انتخابات استانی در قالب رقابت‌های حزبی، در صورتی معنادار و واجد کارایی خواهد بود که توزیع کرسی‌های نمایندگی بر اساس میزان آراء کسب شده هر حزب در انتخابات باشد. بنابراین، تغییر نظام انتخاباتی از نظام اکثریتی دو مرحله‌ای به نظام اکثریتی-تناسبی (یا نظام تلفیقی) در نظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. به یقین، این نوع نظام انتخاباتی تشویقی مؤثر برای فعالیت‌های سیاسی در قالب احزاب خواهد بود.

با وجود این، در مقدمه توجیهی طرح‌های سه‌گانه چنین آمده است: «بدین ترتیب، ضمن تأکید بر مفهوم اکثریت تناسبی، ترکیب و ساختار درونی مجلس، نمایانگر نسبت آرائی خواهد بود که هر حزب در انتخابات کسب می‌کند.» به نظر می‌رسد استفاده از اصطلاح «اکثریت تناسبی» تا حدی ناشی از بی‌دقتی بوده است؛ در دسته‌بندی کلی، نظام‌های انتخاباتی به دو دسته تقسیم می‌شوند: نظام‌های اکثریتی و نظام‌های تناسبی. هر یک از این نظام‌ها نیز خود دسته‌بندی‌هایی دارند. برای مثال، نظام اکثریتی خود به دو دسته اکثریتی مطلق و اکثریتی ساده یا نسبی تقسیم می‌شود. با این اوصاف، ما با نظام‌های «اکثریتی نسبی» مواجهیم و نه «اکثریت تناسبی». بنابراین، نظام یا مفهومی تحت عنوان «اکثریت تناسبی» آن‌گونه که در مقدمه این سه طرح آمده، وجود ندارد. در عین حال، برخی کشورها به منظور برطرف نمودن معایب هر کدام از این نظام‌ها تلاش کرده‌اند با تلفیق این دو به نظام جدیدی به نام نظام تلفیقی دست یابند. با مطالعه مفاد طرح مذکور نیز مشخص می‌شود که هدف طراحان، همین نظام اخیر، یعنی نظام اکثریتی-تناسبی یا نظام تلفیقی بوده است.

با توجه به اوصاف گفته شده، در این گزارش سعی می‌شود تا پس از بیان کلیاتی درباره نظام‌های انتخاباتی و برشمردن معایب و مزایای هر یک از نظام‌های انتخاباتی به طور کلی، مواد طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی ارزیابی گردد و نقاط ضعف و قوت آن توضیح داده شود.

الف) کلیات

ترجیح هر نظام انتخاباتی می‌تواند جنبه‌های مختلف زندگی سیاسی را تأثیر بگذارد؛ از این رو، تغییر نظام انتخاباتی دلایل کافی و متقن می‌طلبد و نمی‌توان در این‌باره شیوه‌آزمون

و خطا را دنبال کرد. در انتخاب نظام انتخاباتی مناسب برای هر کشور، ملاحظات گوناگونی باید در نظر گرفته شود. این ملاحظات را می‌توان در دو دسته کلی جای داد: نخست، ملاحظات «عدالت‌محور» و دوم ملاحظات «ثبات‌محور» یا «کارآیی‌محور». این دو ملاحظه منجر به شکل‌گیری دو نوع نظام انتخاباتی مختلف شده است: نظام‌های انتخاباتی اکثریتی و نظام‌های انتخاباتی تناسبی. طرفداران نظام تناسبی، تقسیم کرسیها را میان فهرست‌های مختلف، به تناسب آراء احزاب صورت می‌دهند و مجلس نمایندگان، انعکاسی از افکار عمومی جامعه و نمونه کوچک شده آن است. در این نظام، مجلس مانند جامعه آماری یک نظرسنجی، انعکاسی از وضعیت جناح بندی سیاسی در کشور است. در نظام اکثریتی، حکومت و کرسی‌های نمایندگی، از آن حزب و گروهی است که آراء بیشتری دارد و احزاب کوچک‌تر نمی‌توانند سهمی در حکومت داشته باشند.

طرفداران نظام اکثریتی بر مؤلفه‌های «کارآیی» و «ثبات» تأکید می‌کنند و این نظام را ضامن ثبات و پایداری حکومت‌ها و کارآیی هر چه بیشتر نظام سیاسی می‌دانند. چرا که در نظام تناسبی، دولت‌ها ناشی از ائتلاف‌های شکننده میان احزاب، و در معرض سقوط دائمی هستند و خطر بی‌ثباتی آنها را تهدید می‌کند. البته باید توجه داشت که در نظام‌های اکثریتی در حوزه‌های تک‌کرسی خطر منطقه‌گرایی تشدید می‌شود و نمایندگان را از مسائل مهم و ملی غافل می‌کند. به عکس، طرفداران نظام انتخاباتی تناسبی بر عدالت محوری آن نظر دارند، چرا که در انتخابات تناسبی، هر حزبی تقریباً به تناسب خاستگاه اجتماعی خود صاحب کرسی نمایندگی خواهد بود. از دیگر مزایای انتخابات تناسبی این است که بر خلاف انتخابات اکثریتی با حوزه تک‌کرسی، از منطقه‌گرایی و جزئی‌نگری احزاب و نمایندگان می‌کاهد و احزاب را وامی‌دارد به مسائل مهم ملی پردازند. مهم‌ترین اشکال انتخابات تناسبی، تشدید گروه‌گرایی در کشور است و امید انتخاب شدن افراد مستقل که وابستگی حزبی ندارند، کاهش می‌یابد و رأی دهندگان نیز حق انتخاب واقعی نخواهند داشت. چرا که آنان غالباً نقشی در تنظیم فهرست‌ها ندارند.

اختلاف دیگر، بر سر مفهوم «نمایندگی» است. هر یک از دو نگرش متفاوت درباره مفهوم نمایندگی، با یکی از دو نوع نظام انتخاباتی سازگاری بیشتری دارد. یک نگرش نمایندگی را به مفهوم «نمونه کوچک» یا «عصاره جامعه» می‌داند و دیگری نماینده را «سخنگوی» اکثریت مردم می‌شمارد. نگرش اول با نظام تناسبی و نگرش دوم با نظام اکثریتی سازگار است و با هم تناقض و تعارض منطقی دارند. در واقع، مکتب تناسبی بر ترکیب مجلس و مکتب اکثریتی بر تصمیم‌های آن تأکید دارد.

در کنار دو نظام انتخاباتی پیش گفته، نظام تلفیقی تلاشی است برای جمع کردن بین مزایای دو نظام اکثریتی و تناسبی. مبتکران این نظام از یک سو، دغدغه رعایت تناسب میان آراء و کرسی‌ها را دارند، و از سوی دیگر، خواهان دولت‌های پایدار و باثبات هستند. در واقع، نظام تلفیقی تلاشی است برای استفاده از مزایای نظام اکثریتی و تناسبی و پرهیز از معایب این دو شیوه انتخاباتی. از این نظام استقبال فراوانی شده است و در کشورهایی چون مجارستان، ایتالیا، ژاپن، نیوزلند، روسیه، مکزیک، کره جنوبی، تایوان و ونزوئلا به کار می‌رود و الگوی اصلی این شیوه انتخاباتی کشور آلمان بوده است.

در زیر ابتدا مزایا و معایب نظام‌های انتخاباتی اکثریتی و تناسبی بررسی می‌شود، پس از آن، ضمن معرفی نظام انتخاباتی تلفیقی و ویژگی‌های آن، به نمونه‌هایی از این نظام اشاره خواهیم کرد. بدین ترتیب می‌توان نظام انتخاباتی فعلی ایران و طرح «تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» را در ذیل این نظام‌ها تحلیل کرد.

۱. مزایا و معایب نظام انتخاباتی اکثریتی

از مزایای نظام انتخاباتی اکثریتی این است که رأی دهندگان با شناخت بیشتری از نمایندگان، رأی می‌دهند و تا حدی از حاکمیت مطلق احزاب سیاسی در جامعه کاسته می‌شود. در این نظام، با اولویت دادن به واجدان رأی اکثریت، به افکار عمومی احترام گذاشته شده است، و از سوی دیگر، احزاب اقلیت هم تا حدودی می‌توانند امید داشته باشند که اکثریت مجلس بعدی را تشکیل دهند. مهمترین اشکالی که به نظام اکثریتی وارد است، ناعادلانه بودن آن است. اگرچه در این نظام، احزاب و گروه‌های کوچک می‌توانند در دور نخست در انتخابات حضور فعال داشته باشند، ولی عملاً در مجلس غایب‌اند و در تشکیل دولت و تصمیم‌گیری، هیچ گونه نقشی ندارند. در این میان، بویژه انتخابات یک‌مرحله‌ای موجب حضور بیش از استحقاق اکثریت و حذف ناعادلانه اقلیت‌ها می‌شود، در صورتی که اگر تناسب آراء ملاک محاسبه باشد، حزب اکثریت کرسی‌های کم‌تری را از آن خود می‌کند. اعطای این امتیاز اضافی را پژوهشگران «جایزه اکثریت» نامیده‌اند. در انتخابات تناسبی، هر حزبی تقریباً به تناسب خاستگاه اجتماعی خود صاحب کرسی نمایندگی خواهد بود. از دیگر معایب نظام اکثریتی این است که حذف گروه‌های کوچک از صحنه سیاست و پارلمان می‌تواند موجب یأس و سرخوردگی آنها از نظام شود و در شرایطی، به افراطی شدن آنها بینجامد و زمینه را برای به خشونت کشیده شدن صحنه سیاسی فراهم کند. از دیگر

اعتراض‌هایی که به این نوع نظام‌ها در حوزه‌های تک‌کرسی وارد شده، این است که خطر منطقه‌گرایی را تشدید و نمایندگان را از مسائل مهم و ملی غافل می‌کند.

۲. مزایا و معایب نظام انتخاباتی تناسبی

از مهمترین امتیازهای نظام انتخاباتی تناسبی این است که مانع از حاکمیت یک حزب یا گروه خاص بر جامعه می‌شود. علاوه بر آن، جناح‌های مختلف به نسبت مقبولیتی که نزد افکار عمومی دارند، به‌خوبی جایگاه خود را در نهادهای کشور می‌یابند. این شیوه از نظر طرفدارانش بهترین راه احترام به آراء و افکار عمومی تلقی می‌شود. به علاوه، انتخابات تناسبی، به تعبیر بسیاری از طرفدارانش، به صداقت نزدیک‌تر است و مانع از ائتلاف‌های سیاسی بی‌پایه و اساس بین گروه‌ها و احزاب سیاسی می‌شود. از دیگر مزایای انتخابات تناسبی این است که بر خلاف انتخابات اکثریتی با حوزه تک‌کرسی، از منطقه‌گرایی و جزئی‌نگری احزاب و نمایندگان می‌کاهد و احزاب را وامیدارد به مسائل مهم ملی بپردازند.

مهم‌ترین اشکال انتخابات تناسبی، تشدید گروه‌گرایی در کشور است. این نظام انتخاباتی مانع از تشکیل حکومت‌های باثبات در کشور می‌شود و راه را برای دسته‌بندی‌های بیش از حد سیاسی، باز می‌کند. از آن‌جا که در این نظام انتخاباتی، همه احزاب و گروه‌های کوچک، امید مشارکت در قدرت آراء هر چند اندک خود را دارند، تمایلی برای ائتلاف با دیگر جناح‌ها وجود ندارد. حاصل آن که در بسیاری از موارد ممکن است اکثریت لازم برای تشکیل حکومت حاصل نشود. به عنوان مثال، بسیاری از پژوهشگران معتقدند بحران‌های مختلف در دولت‌های ایتالیا، ریشه در این نظام انتخاباتی دارد. انتخابات تناسبی که بیشتر فهرستی است، عاملی برای تقویت سازمان سخت و کنترل‌های شدید حزبی است. احزاب سیاسی در این نظام، فوق‌العاده قدرتمند می‌شوند و امکان هر نوع آزادی عمل را از نمایندگان مجلس سلب می‌کنند. سلسله مراتب و بروکراسی حزب، ماشین حزبی را بر اراده فرد حاکم می‌کند. از دیگر معایب این نظام، این است که از امید انتخاب شدن افراد مستقل که وابستگی حزبی ندارند، کاسته می‌شود و رأی دهندگان نیز حق انتخاب واقعی نخواهند داشت. چرا که آنها غالباً نقشی در تنظیم فهرست‌ها ندارند. به عبارت دیگر، رأی دهنده بین خود و نمایندگان، که منصوب احزاب سیاسی است، ارتباط مستقیمی نمی‌یابد. از دیگر انتقادات این است که رأی دهندگان از هر نوع انجام نقشی در انتخاب دولت آینده محروم هستند. در انتخابات اکثریتی، رأی دهندگان می‌دانند که در صورت پیروزی ائتلافی که به آنها رأی می‌دهند، این ائتلاف دولت آینده را اداره خواهد کرد. در صورتی که در انتخابات

تناسبی، رأی دهندگان باید در فردای پیروزی، منتظر سازش‌ها و ائتلاف‌های سیاسی احزاب باشند. بنابراین، احزاب سیاسی هستند که بازیگران اصلی صحنه سیاست‌اند، نه رأی دهندگان. از جمله انتقادهای دیگر بر این نظام، این است که احزاب کوچک که خاستگاه اجتماعی مهمی ندارند، گاه می‌توانند نقش تعیین‌کننده‌ای در تشکیل دولت‌ها ایفا کنند؛ چرا که در مواردی تنها با اعلام تصمیم یک حزب کوچک است که ائتلافی می‌تواند به اکثریت برسد یا از اکثریت ساقط شود.

۳. نظام تلفیقی

نظام‌های تلفیقی را به نام‌های مختلفی می‌خوانند، برخی آن را «نظام دو رأی» و برخی دیگر آن را نظام «عضو اضافی»، «نظام آلمانی» و مانند آن نامیده‌اند. این نظام، حاصل سازش میان دو نظام انتخاباتی گذشته است. غالباً بخشی از کرسی‌های مجلس را نامزدهای حوزه انتخابیه تصاحب می‌کنند و بخشی دیگر از طریق فهرست‌ها و احزاب تعیین می‌شود. به عنوان مثال، می‌توان به نظام انتخاباتی آلمان و ایتالیا اشاره کرد. در نظام انتخاباتی آلمان، ۵۰ درصد از کرسی‌های مجلس فدرال، به نامزدهای فهرست‌ها یا احزاب سیاسی و ۵۰ درصد دیگر به نامزدهای حوزه‌ها تعلق دارد. بنابراین، در هر انتخابات، رأی دهندگان آلمانی دو رأی به صندوق می‌اندازند: با رأی به فهرست یکی از احزاب، نمایندگانی را در سطح ایالات انتخاب می‌کنند و در میان فهرست‌های از پیش تعیین‌شده (بسته)، یکی را انتخاب می‌کنند. تقسیم ۵۰ درصد کرسی فدرال میان این فهرست‌ها با استفاده از شیوه تناسبی صورت می‌گیرد. رأی دهندگان با رأی دوم خود در حوزه‌های کوچک تک کرسی، تنها یک نامزد را از میان نامزدهای مختلف انتخاب می‌کنند. نامزد هر حوزه از طریق نظام اکثریت نسبی انتخاب می‌شود و مجموعه این نمایندگان، در حوزه‌های تک‌کرسی کل کشور، ۵۰ درصد دیگر کرسی‌های نمایندگی را در مجلس فدرال تصاحب می‌کنند. لازم است ذکر شود که کسب ۵ درصد آراء یا سه کرسی حوزه انتخابیه، شرط مشارکت دادن احزاب سیاسی در تخصیص کرسی به آنهاست و احزابی که نتوانند این حد نصاب را احراز کنند، کرسی نمایندگی نخواهند داشت. در ایتالیا نیز به شیوه آلمان عمل می‌شود، با این تفاوت که سه‌چهارم نمایندگان مجلس در حوزه‌های تک‌کرسی از طریق انتخابات اکثریتی یک مرحله‌ای و بقیه یک‌چهارم، از میان فهرست‌های احزاب سیاسی به صورت تناسبی انتخاب می‌شوند.

مهم‌ترین ویژگی این نظام انتخاباتی، بهره‌گیری از هر دو شیوه تناسبی و اکثریتی و به‌ویژه استفاده از دو رأی است. در کشورهایی که این نظام انتخاباتی استفاده می‌شود، رأی دهندگان دو بار رأی می‌دهند. یک بار به نامزدها در حوزه‌های کوچک انتخاباتی و بار دیگر به فهرست‌ها در حوزه‌هایی بزرگتر. غالباً بخشی از کرسی‌های مجلس را نامزدهای حوزه انتخابیه تصاحب می‌کنند و بخشی دیگر از طریق فهرست‌ها و احزاب تعیین می‌شود.

ب) نظام حقوقی انتخابات در ایران

انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم و با رأی مخفی صورت می‌گیرد. نمایندگان در مرحله اول با اکثریت حداقل یک‌چهارم کل آراء انتخاب می‌شوند. چنانچه در مرحله اول برای یک یا چند نفر از داوطلبان، این اکثریت حاصل نشود، تعداد دو برابر نمایندگان مورد نیاز باقی مانده که بیشترین آراء را در آن مرحله به دست آورده‌اند، به مرحله دوم راه می‌یابند و در صورتی که تعداد نامزدهای باقیمانده کم‌تر از دو برابر باشند، تمام آنان در مرحله دوم انتخابات شرکت می‌کنند. انتخاب نماینده در مرحله دوم و همچنین انتخابات میان‌دوره‌ای، با کسب اکثریت نسبی به هر میزان است. نکته جالب توجه این است که قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۹ ملاک انتخاب نماینده در مرحله اول را اکثریت مطلق و مرحله دوم را اکثریت نسبی مقرر نموده بود. در اصلاحیه‌ها و قوانین بعدی انتخابات، ضمن حفظ دو مرحله‌ای بودن انتخابات، از اکثریت مطلق صرف نظر شده و به جای آن اکثریت حداقل یک‌سوم و سپس در سال ۱۳۷۸ یک‌چهارم را برای مرحله اول و اکثریت به هر میزان را برای مرحله دوم قائل شده است. بنا به این اوصاف، می‌توان گفت نظام انتخاباتی ایران نظام اکثریتی (دو مرحله‌ای) است.

ج) تحلیل مواد طرح

ماده ۱

در ماده ۱ این طرح مقرر شده که حوزه انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی محدوده جغرافیایی هر استان خواهد بود. بر اساس این ماده، هر یک از استان‌ها به عنوان حوزه انتخابیه اصلی و حوزه‌های انتخابیه موجود تابع استان، حوزه انتخابیه فرعی محسوب می‌شوند. در واقع، بر اساس این ماده، هر یک از استان‌های کشور یک حوزه خواهند بود و شهر یا شهرستان‌های هر استان، به عنوان حوزه‌های انتخابیه فرعی محسوب می‌شوند. این ماده را می‌توان ماده اساسی این طرح دانست که با استانی کردن حوزه‌های انتخابیه، مقدمات

انتخابات فهرستی را فراهم می‌کند. در واقع، این ماده با بزرگ کردن حوزه انتخابیه، امکان فعالیت‌های انتخاباتی برای اشخاص مستقل را در حوزه‌های بزرگ‌تر به دلیل هزینه‌های زیاد آن، نسبتاً محدود می‌کند.

ماده ۲

در ماده دوم این طرح، درباره نحوه ثبت نام داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی بحث شده است. به موجب این ماده، هر یک از داوطلبان نمایندگی باید منحصراً از یک حوزه انتخابیه فرعی استان ثبت نام کنند. ثبت نام داوطلبان نمایندگی اکنون بدین گونه است که هر فرد واجد شرایط می‌تواند از یک حوزه انتخابیه کاندیدا شود و باید به صورت منفرد و نه از طریق احزاب ثبت نام نماید. ماده دوم طرح اشاره‌ای به منفرد یا فهرستی بودن ثبت نام نکرده است، اما همان‌گونه که اشاره خواهد شد، مواد بعدی این طرح، امکان ثبت نام به هر دو صورت منفرد و فهرستی را پیش‌بینی نموده است.

ماده ۳

در ماده سوم این طرح، سه شرط دیگر به شرایط مندرج در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحیه‌های بعدی آن درباره شرایط داوطلبی اضافه شده است، که داشتن هر یک از این سه شرط در کنار شرایط مندرج در قانون سال ۱۳۷۸ برای داوطلبی کفایت خواهد کرد. بر اساس ماده ۳ هر داوطلب نمایندگی باید متولد حوزه انتخابیه اصلی محل ثبت نام باشد، یا سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی از آن حوزه یا سابقه نمایندگی مجلس در آن استان را داشته باشد. به نظر، این شرایط بدان جهت تعیین شده است که داوطلبان در صورت انتخاب، علاوه بر داشتن علقه نسبت به حوزه انتخابیه خود، آشنایی نسبتاً کافی با مشکلات و مسائل حوزه انتخابیه خود را نیز داشته باشند.

ماده ۴

ماده ۴ طرح، تغییراتی را در نحوه تأیید و رد صلاحیت داوطلبان ایجاد کرده است. بدین نحو که در صورت تصویب نهایی این طرح، هیأت‌های اجرایی دیگر دخالتی در تأیید و رد صلاحیت داوطلبان نخواهند داشت و این وظیفه صرفاً بر عهده هیأت نظارت شورای نگهبان در استان مربوط خواهد بود.

ماده ۵

در ماده ۵ طرح، امکان ثبت نام داوطلبان نمایندگی را، هم از طریق فهرستی که احزاب ارائه می‌کنند و هم به صورت منفرد پذیرفته شده است.

ماده ۶

در ماده ۶ مقرر شده که فهرست‌ها باید به صورت استانی ارائه شود و کامل باشد، به گونه‌ای که برای هر حوزه انتخابیه فرعی، به تعداد کرسی‌های آن حوزه در مجلس، داوطلب معرفی شده باشد. در واقع، این مقرر را می‌توان الزام احزاب به ارائه فهرست کامل دانست. نکته‌ای که باید درباره این ماده به آن توجه داشت، توجه نداشتن به حالتی است که احزاب نمی‌توانند به فهرست کامل مورد نظر خود دست یابند. به هر حال، ممکن است احزاب به دلیل نیافتن افراد همسو با تفکرات حزبی خود، یا نرسیدن به ائتلاف‌های مورد نظر با احزاب دیگر، نتوانند به فهرستی کامل دست یابند. در این حالت مشخص نشده است که آیا احزاب می‌توانند فهرستی ارائه کنند یا خیر.

ماده ۷

ماده ۷ نحوه رأی دادن انتخاب‌کنندگان را مشخص کرده است. بر اساس این ماده، هر انتخاب‌کننده می‌تواند به «عنوان» یک فهرست رأی بدهد - که در این صورت برای هر یک از داوطلبان آن فهرست یک رأی محسوب می‌شود - یا می‌تواند به داوطلب یا داوطلبان مورد نظر خویش، اعم از منفرد یا از درون یک یا چند فهرست، با رعایت نصاب کرسی‌های حوزه‌های انتخابیه فرعی تا سقف کرسی‌های حوزه انتخابیه اصلی رأی دهد. آنچه درباره این ماده قابل ذکر به نظر می‌رسد، پذیرفتن فهرست‌های باز و بسته است. گفتنی است در نظام انتخاباتی فهرستی، فهرست‌ها می‌تواند به دو صورت به رأی دهندگان اعلام شود: در صورتی که فهرست بسته باشد، رأی دهندگان به جای انتخاب افراد، به حزب یا گروه سیاسی برگزیده خود رأی می‌دهند، که در این صورت نتیجه انتخابات متوجه احزاب می‌شود، نه افراد. در صورتی که فهرست‌ها باز باشد، رأی دهندگان حق خواهند داشت افراد مورد نظر خود را از فهرست‌های ارائه شده استخراج و در فهرست خود تنظیم نمایند، و رأی خود را بدین صورت به صندوق بریزند. در این باره شخصیت داوطلبان می‌تواند تا حدود زیادی مورد توجه رأی دهندگان باشد.

ماده ۸

در ماده ۸ طرح، نحوه محاسبه آراء بیان شده است. بر اساس این ماده، هر داوطلب که در حوزه انتخابیه اصلی، حداقل بیست درصد آراء صحیح را کسب کرده باشد، و نسبت به سایر داوطلبان حوزه انتخابیه فرعی مربوط، رأی بیشتری داشته باشد، به عنوان نماینده آن حوزه انتخابیه فرعی به مجلس راه می‌یابد. در صورتی که برای حوزه انتخابیه فرعی، بیش از یک کرسی در مجلس وجود داشته باشد نیز به همین روش عمل می‌شود. تبصره این ماده

نیز نحوه محاسبه آراء داوطلبان منفرد را مشخص کرده است. بر این اساس، آراء هر داوطلب عبارت است از حاصل جمع آرائی که به صورت منفرد به وی داده شده و آرائی که صرفاً به عنوان یک فهرست بوده است، در این مورد اخیر، برای هر یک از داوطلبان آن فهرست، یک رأی محسوب می‌شود.

درباره این ماده نکاتی چند قابل توجه است. نخست، این ماده با تعیین نصاب حداقل بیست درصد آراء، نوعی از نظام اکثریتی را با تعیین نصاب حداقلی به ذهن متبادر می‌نماید. دوم، معیار بیست درصد آراء صحیح تا حدی قابل تأمل به نظر می‌رسد. در حالی که در قوانین قبلی انتخابات و شمارش آراء، تنها آراء مأخوذه ملاک بوده است نه آراء صحیح. به نظر می‌رسد که معیار قرار دادن آراء صحیح، دقت انتخاب کنندگان را تا حدی بالاتر خواهد برد، هر چند کسب نصاب بیست درصد آراء برای انتخاب شوندهگان تا حدی دشوارتر می‌شود. نکته سوم، کاهش مجدد حد نصاب آراء این بار از یک چهارم در سال ۱۳۷۸ به یک-پنجم است. باید توجه داشت که انتخابات باید به صورتی برگزار شود که بیشترین رابطه ممکن بین انتخاب کنندگان و انتخاب شوندهگان برقرار شود. حدنصاب مذکور در این ماده، با کاستن از این رابطه، موجب کم شدن وجاهت و مشروعیت نمایندگی می‌شود. چهارم، حذف دو مرحله‌ای بودن انتخابات و برگزاری آن در یک مرحله است. گفتنی است بر اساس نظام فعلی انتخابات، در صورتی که داوطلبی نتواند در مرحله اول حداقل بیست و پنج درصد آراء را کسب کند، انتخابات به مرحله دوم کشیده می‌شود، و در این مرحله نصاب لازم برای انتخاب شدن، اکثریت نسبی است. با این حال، بر اساس این طرح، در صورتی که حد نصاب مذکور در ماده ۸ برای داوطلبان به دست نیاید، باقی کرسی‌ها بر اساس ماده ۹ میان فهرست‌های حاضر در حوزه انتخابیه اصلی تقسیم می‌شود.

ماده ۹

با لحاظ ماده ۹ نخستین بار انتخابات تناسبی وارد نظام انتخاباتی کشور می‌شود. در کنار نظام اکثریتی مذکور در ماده ۸ به موجب ماده ۹ در صورتی که حد نصاب مذکور در ماده قبل، برای یک یا چند کرسی به دست نیاید، داوطلبان منفرد سهمی از کرسی‌های باقی مانده نخواهند داشت و این کرسی‌ها صرفاً میان فهرست‌های حاضر در حوزه انتخابیه اصلی تقسیم می‌شود. ترتیب تقسیم نیز بدین گونه است که کرسی‌های باقی مانده متناسب با درصد رأیی که هر فهرست در میان سایر فهرست‌ها کسب کرده است، به آنها تعلق می‌گیرد؛ برای مثال، اگر فهرستی ۲۵ درصد آراء به فهرست‌ها را در حوزه اصلی کسب کند، و هشت کرسی نیز باقی مانده باشد، دو کرسی به آن تعلق می‌گیرد. پس از تعیین سهم هر فهرست،

از میان فهرست‌هایی که کرسی به آنها تعلق گرفته است، به ترتیب هر داوطلبی که بیشترین آراء را در استان به دست آورده است، تا سقف سهم هر فهرست از کرسی‌های باقی مانده استان، به عنوان نماینده حوزه فرعی مربوط به مجلس راه می‌یابد. نکته جالب توجه دیگر درباره این ماده، تبصره بند ب ماده ۹ است. بر اساس این تبصره، آرائی که به یک فهرست داده شده است، و نیز آرائی که صرفاً به یک یا چند داوطلب مندرج در یک فهرست واحد داده شده است، به عنوان رأی آن فهرست محسوب می‌شود و آرائی که در آنها نام افرادی از چند فهرست درج شده، صرفاً رأی به تک‌تک آن افراد محسوب می‌شود و جزء آراء هیچ فهرستی منظور نمی‌شود.

نظام تناسبی که در این ماده پیش‌بینی شده است، تا حدی به عدالت انتخاباتی نزدیک‌تر است و هدف تقویت نقش و جایگاه احزاب و رقابت‌های حزبی را نیز تا حدود زیادی تأمین می‌کند. همچنین انتخاب‌کنندگان را مجاب می‌کند تا در رأی دادن خود محاسبه-گرایانه رفتار کنند. این امر خود باعث هدفمند شدن آراء و کاهش آراء احساسی می‌شود. البته این امر مستلزم آموزش رأی‌دهندگان از طریق احزاب و احتمالاً دولت خواهد بود. با وجود این، چنین شیوه‌ای تنها در نظام‌هایی که دارای احزاب با ساختار قوی باشند، کارآمد خواهد بود. البته، تازگی و تجربه نشدن این شیوه انتخاباتی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، ممکن است موجب بروز مشکلات اجرایی شود.

ماده ۱۰

در ماده ۱۰ این طرح، ملاک تعیین تعداد نمایندگان هر استان را قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن دانسته‌اند.

ماده ۱۱

ماده ۱۱ نحوه برگزاری انتخابات میان‌دوره‌ای و نظام انتخاباتی حاکم بر آن را مشخص نموده است. بر این اساس، انتخابات میان‌دوره‌ای هم‌زمان با یکی از انتخابات سراسری برگزار خواهد شد. حد نصاب لازم برای انتخاب در این انتخابات، کسب اکثریت آراء حوزه فرعی است. بنابراین، نصاب لازم برای انتخاب شدن در مرحله انتخابات میان‌دوره‌ای، کسب اکثریت نسبی آراء در حوزه فرعی است.

سایر مواد

مواد دیگر این طرح (مواد ۱۲ تا ۱۶) به مسائل دیگری پرداخته است مانند نحوه استقرار هیأت‌های اجرایی مرکزی و محلی، مدت فعالیت تبلیغات انتخاباتی، مستثنی کردن

حوزه‌های انتخابیه اقلیت‌های دینی از شمول این قانون، هزینه‌های اجرایی قانون و لغو قوانین و مقررات مغایر با این قانون.

نتیجه

نظام انتخاباتی را می‌توان نظام ترجمه آراء به کرسی‌ها دانست. بدیهی است هر قدر این نظام دقیق‌تر و عادلانه‌تر باشد، تبدیل آراء به کرسی‌ها با دقت بیشتری صورت می‌پذیرد و در نتیجه ترکیب مجلس، تمایلات عمومی را واقعی‌تر منعکس می‌کند. به نظر می‌رسد نظامی که در طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شده، تا حدودی این هدف را تأمین می‌کند. اما همان‌طور که گفته شد، نظام انتخاباتی پیشنهادی، به ترکیب مجلس بیش از ثبات تصمیم‌گیری و ثبات دولت توجه نموده است. زیرا در این نظام، ائتلافات حزبی نقش بسزایی در تصمیم‌گیری‌ها دارد و بدیهی است که ائتلافات، امری گذرا و مقطعی است. دیگر آن که استقرار چنین نظامی در کشور، مستلزم زمینه‌ها و بسترهای خاصی است که قبل از محقق شدن آنها، اجرای آن می‌تواند منجر به بروز بحران در نظام سیاسی شود. نهادینه شدن احزاب با اعضا و ساختارهای قوی را می‌توان یکی از این زمینه‌ها دانست.

بر اساس مواد این طرح، احزاب در تعیین فهرست‌های انتخاباتی و تأثیرگذاری بر آراء مردم نقش بارزی دارند. بنابراین، بدون احزاب نیرومند، اجرای چنین نظامی غیرممکن به نظر می‌رسد. از این گذشته، مسائل دیگری مانند الکترونیکی شدن انتخابات و ارائه آموزش‌های لازم به رأی‌دهندگان و مجریان انتخابات، موضوعاتی هستند که تحقق آنها، صرف نظر از هزینه‌هایی که تحمیل می‌کنند، برای اجرای نظام انتخاباتی پیشنهادشده ضرورت دارند. ضمن آن که هر چند این نظام، بر اساس نظر طراحان آن، ترکیبی از نظام اکثریتی و تناسبی یا به عبارتی نظامی تلفیقی است، اما با هیچ کدام از نمونه‌های رایج آن در دنیا، که به آنها اشاره شد، شباهتی ندارد. بدیع بودن این روش و نبود تجربیات عملی در این باره را می‌توان یکی از نقاط ضعف طرح یاد کرد. ضمن آن که همان‌طور که گفته شد، نظام انتخاباتی بر رفتار سیاسی احزاب، نامزدها و رأی‌دهندگان به شدت تأثیر می‌گذارد. بنابراین، ترجیح هر نظام انتخاباتی بر نظام دیگر می‌تواند جنبه‌های مختلف زندگی سیاسی را تغییر دهد؛ از این رو، به کار بردن آن مستلزم دلایل متقن است و نمی‌توان در این باره آزمون و خطا در پیش گرفت.