

# تناسبی شدن انتخابات، شاید وقتی دیگر



**گروه سیاست** طرح تناسبی شدن انتخابات که از ابتدای آغاز به کار مجلس یازدهم در دستور کار قرار گرفته و هر بار با تغییراتی سروصدایی به راه انداخته است، بازم به نتیجه ماند. نمایندگان مجلس روز یکشنبه اول مردادماه با حذف ماده ۵۳ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس موافقت کردند تا به این ترتیب انتخابات تناسبی حتی در مدل کوچک شده تهران نیز به صورت آزمایشی اجرایی نشود. جعفر قادری، نماینده‌ای که از نخستین پیشنهاددهندگان طرح تناسبی شدن انتخابات محسوب می‌شود در گفت‌وگو با «فرهنگستان» اعلام کرده با حذف ماده ۵۳ قرار است تناسبی شدن انتخابات در قالب یک طرح مجزا به صورت دوفوریتی در دستور کار مجلس قرار گیرد. بعد از آنکه ایده تناسبی شدن انتخابات در حوزه‌های انتخابیه دارای ۴ نماینده و بیشتر نتوانست موافقت نمایندگان را جلب کند این پیشنهاد مطرح شد که با افزودن ماده ۵۳ به طرح مدل تناسبی به صورت آزمایشی در انتخابات آتی و در حوزه انتخابیه تهران، ری، شمیرانات، اسلامشهر و پردیس اجرایی شود. این طرح که علاوه بر تناسبی شدن موارد اصلاحی دیگری را نیز شامل می‌شود ابتدا با ایراداتی از جانب شورای نگهبان و هیات‌عالی نظارت مواجه شد. با توافقی که بین کمیسیون شوراها و هیات‌عالی نظارت صورت گرفت ابتدا بنا بود ماده ۵۳ از طرح حذف شده و بقیه موارد به تصویب برسد. مخالفت صحن مجلس اما تقابل بین بهارستان‌نشینان و هیات‌عالی نظارت را تکرار کرد. اصرار مجلس بر حفظ ماده ۵۳ طرح را از هیات‌عالی به صحن مجمع تشخیص برده تا با رد مجدد آن در صحن مجمع، مجلس گریزی جز حذف ماده ۵۳ نداشته باشد. به همین دلیل نیز نمایندگان مجلس که روز شنبه برای بار چندم با حذف ماده ۵۳ مخالفت کرده بودند به یکباره تغییر رای داده و با عقب‌نشینی از موضع خود طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات را بدون ماده ۵۳ روز یکشنبه به تصویب رساندند تا به این ترتیب در مقابل ایرادات مجمع تشخیص کوتاه آمده باشند. البته آن طور که جعفر قادری گفته است نمایندگان ضمن مخالفت با ایرادات مجمع به حذف ماده ۵۳ رای داده‌اند تا بتوانند از حذف تمام طرح و ذبح سایر مواد اصلاحی قانون انتخابات جلوگیری کنند. در حال قرار است نمایندگان با یک طرح دوفوریتی به طور مجزا مراحل تصویب تناسبی شدن انتخابات مجلس در تهران را بررسی کنند. طرحی که قادری امیدوار است پس از تصویب فرصت استفاده از آن در انتخابات پیش‌رو وجود داشته باشد. اما مسیر فرسایشی‌ای که این ایده تاکنون طی کرده چنین امیدوری را بسیار کم‌رنگ می‌کند؛ چراکه این توقع وجود دارد طرح با جزئیات بیشتری تکمیل شود و جزئیات بیشتر هم طبعاً اختلاف‌نظرهای بیشتر را پدید می‌آورد. اگر جزئیات طرح تناسبی شدن انتخابات از کمیسیون شوراها، صحن و شورای نگهبان عبور کند تازه باید منتظر ایرادگیری مجدداً هیات‌عالی نظارت بر حسن سیاست‌های کلی نظام و مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان نهادی بود که فارغ از جزئیات اساس طرح را کارآمد ندانسته و با آن مخالف است. با این وجود احتمالاً باید توقع داشت مسیر فرسایشی طی شده بار دیگر طی شود که قطعاً چند ماهی زمان‌بر بوده و منطقاً نباید توقع داشت در انتخابات مجلس که اسفندماه برگزار می‌شود مورد بهره‌برداری قرار گیرد. به این ترتیب می‌توان گفت طرح تناسبی شدن انتخابات نیز علی‌رغم سروصدا و تبلیغات بسیار همچون برخی دیگر از طرح‌های اصلاحی صرفاً برای سنگین‌تر کردن آرشیم مجلس یازدهم کارایی داشته باشد. در ادامه ضمن مرور سرنوشت مبهم چند ایده اصلاحی در پیچ‌وخم سازوکارهای قانونگذاری و اثر نامطلوبی که این پیچیدگی می‌تواند روی امید و انگیزه جامعه برجای بگذارد از بررسی کرده‌ایم.

آن نیز حداقل مدرک تحصیلی لازم برای داوطلب جهت شرکت در انتخابات بود. افزایش زمان بررسی صلاحیت داوطلبان، از پنج‌روز به ۱۰ روز نیز از دیگر موارد اصلاحی جالب توجه در قانون اصلاحی این طرح بود. شورای نگهبان اواخر سال ۹۹ اما این طرح را بیشتر به این دلیل رد کرد که مجلس نمی‌تواند قانون تازه‌ای برای انتخابات وضع کند. طحان نظیف، عضو حقوقدان شورای نگهبان درباره علل رد شدن این طرح گفت: «مجلس بارها شرایط انتخاب‌شوندگان و داوطلبان نمایندگی مجلس را متناسب با شرایط و اقتضانات کشور تغییر داده و این تغییرات با تأیید شورای نگهبان همراه بوده، درحالی که در این سال‌ها هر بار مجلس اقدام به قانونگذاری در این خصوص کرده با مخالفت شورای نگهبان مواجه شده است؛ چراکه قانونگذاری در این خصوص موجب افزودن شرطی بر شرایط مذکور در قانون اساسی خواهد شد و این امر در صلاحیت مجلس نیست. «مجلسی‌ها بعد از اصلاح ایرادات، طرح را دوباره به شورا ارجاع دادند. شورای نگهبان نهایتاً اعلام کرد که این طرح مغایر با اصل ۱۱۵ قانون اساسی است، بعد از اعلام ایراد شورای نگهبان، هیات‌عالی نظارت بر انتخابات مجمع به این طرح ایراد وارد و اعلام کرد، این طرح با بند ۱۰-۵ سیاست‌های کلی انتخابات مغایرت دارد و اعلام دقیق ضوابط داوطلبان برهمهده شورای نگهبان است. رفت‌وبرگشت‌ها و ایرادهای واردشده به طرح باعث شد طرح اصلاح قانون انتخابات به انتخابات ریاست‌جمهوری ۱۴۰۰ نرسد. شورای نگهبان اما در مصوبه‌ای شرایط داوطلبان را به صورت جزئی اعلام کرد که البته شباهت‌هایی به طرح اصلاحی مجلس نیز داشت. ازجمله نقاط قوت این طرح این بود که اعلام دقیق ضوابط و شرایط باعث می‌شد فرصت شورا برای بررسی گزینه‌هایی که واجد شرایط نیستند، هدر نرود و شورا با دقت‌نظر بیشتری شرایط افراد واجد صلاحیت را موردبررسی قرار دهد. از طرفی این طرح را می‌توان اقدام موثری در جهت شفاف کردن ضوابط داوطلبان در بررسی صلاحیت داوطلبان انتخابات ریاست‌جمهوری دانست. با این حال اما با ورود مجمع و مخالفت شورای نگهبان، طرح اصلاحی قانون انتخابات مجلس بی‌نتیجه‌ها شد و با گذشت دوسال از رد این طرح، مجلسی‌ها تاکنون قدمی برای اصلاح مجدد و اجرایی شدن این قانون برنداشته‌اند.

که عموماً مطرح می‌شد این بود که چرا طرحی که شعار اصلی نمایندگان برای ورود به بهارستان بود توسط نمایندگان به تصویب نرسید. مجلسی‌ها اما مهر ۱۴۰۰ نیز مجدد این طرح را به صحن علنی آوردند و این بار به تصویب رساندند. شورای نگهبان اما ایراداتی به طرح وارد کرد و شفافیت آرا برای اصلاح ایرادات دوباره به مجلس برگشت. قرار بود نمایندگان طرح شفافیت را اصلاح و دوباره به شورای نگهبان بفرستند اما اردیبهشت ۱۴۰۱ بهارستانی‌ها کلیات طرحی تازه را به تصویب رساندند. «طرح شفافیت آرای قوای سه‌گانه» طرح جدید نمایندگان مجلس برای تحقق شفافیت بود. این طرح درحالی که تصویب رسید که سرنوشت طرح شفافیت آرای نمایندگان هنوز مشخص نشده بود و نمایندگان مشخصاً آن طرح را کنار گذاشته و حالا طرحی را به میان آورده بودند که شفافیت را متوجه تمام قوای می‌کرد. طرحی که البته خالی از ایراد نبود. نمایندگان مجلس اگرچه بیان می‌کردند که شفافیت دغدغه آنها بوده و به دنبال تحقق این اصل در تمام ارکان نظام هستند اما می‌شود گفت مجلس با به میان آوردن طرح شفافیت آرای قوای سه‌گانه مشخصاً طرح شفافیت آرای نمایندگان را به حاشیه برد تا آن را اجرایی نکند. طرح شفافیت آرای قوای سه‌گانه نیز به جهت ایراداتی که داشت تاکنون به تصویب نرسیده و سرنوشت این طرح در میان اختلاف مجمع و مجلس تاکنون نامعلوم باقی مانده است. یکی از ایرادات وارده به طرح در مورد شفافیت آرا و مذاکرات در مجمع تشخیص مصلحت نظام بود، که مجمع براین اساس می‌بایست مشروح مذاکرات و آرا را علناً اعلام می‌کرد. مجمع اما معتقد است که براساس قانون اساسی، قوانین و مصوبات مجمع باید به تصویب خود مجمع برسد و مجلس نمی‌تواند برای آن قانونگذاری کند. اصرار بهارستان به تصویب طرح شفافیت آرای قوای سه‌گانه و نادیده گرفتن طرح شفافیت آرا همچنان این اتهام را متوجه مجلس می‌کند که نمایندگان عملاً به وعده انتخاباتی خود عمل نکردند. در این میان نیز اگرچه سامانه‌ای برای شفافیت داوطلبانه آرای نمایندگان راه‌اندازی شد اما همچنان آرای نمایندگان درباره طرح و لایحه مهم شفاف نشده و این اقدام برای تحقق مطالبه عمومی و وعده مجلسی‌ها کافی به نظر نمی‌رسد.

## مالیات بر عایدی سرمایه؛ طرحی که

### بعد از چندبار ناکامی موافقت بهارستانی‌ها را کسب کرد

مالیات‌های مستقیم، لایحه مالیات بر عایدی سرمایه را به مجلس ارائه کرد که در سال ۱۳۹۳ بعد از طرح در مجلس تصویب نشد و درنهایت با نامه آقای آخوندی، وزیر وقت راه و شهرسازی و دستور آقای لاریجانی این بند حذف شد. نمایندگان طرح مالیات بر عایدی سرمایه در حوزه املاک را در تیر ۱۳۹۷ مطرح کردند که باز هم به نتیجه نرسید. این طرح با پیگیری‌های رئیس کمیسیون اقتصادی و رئیس مجلس در دستور کار مجلس یازدهم قرار گرفته است. «با بررسی میزان مالیات بر عایدی سرمایه در برخی اقتصادهای بزرگ دنیا بیشتر متوجه این طرح می‌شویم. براساس پژوهش مرکز مطالعاتی «بنیاد مالیات» در آمریکا، در سال ۲۰۲۲ رقم مالیات بر عایدی سرمایه در بریتانیا ۲۰ درصد، فرانسه ۳۴ درصد، آلمان ۲۶٫۴ درصد، ایتالیا ۲۶ درصد، استرالیا ۲۷ درصد، کانادا به صورت عمومی معادل ۵۰ درصد و سوئد ۳۰ درصد از کل مالیات دریافتی در این کشورها بوده است. این رقم برای آمریکا هم حدود ۲۰ درصد بوده است. اما این طرح هم بعد از چندبار رد شدن در مجلس‌های گذشته، چند سال معطل ماندن در مجلس یازدهم، علی‌رغم مزایای زیادی که دارد، با گذشت حدود سه ماه از تصویب توسط مجلس هنوز موافقت شورای نگهبان را جهت تبدیل شدن به قانون کسب نکرده است. امید است این طرح با کسب موافقت هرچه سریع‌تر شورای نگهبان نهایی شود و درگیر چرخه فرسایشی ارسال به مجمع تشخیص جهت حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان نشود.

## نمایندگان به اصلاح نظارت بر خودشان رای ندادند

شاید نام هیات نظارت بر رفتار نمایندگان بعد از برخورد یک نماینده مجلس با پلیس راهور و درگیری یک نماینده در اداره گمرک بیشتر تکرار شده باشد. شأن ورود هیات نظارت بر رفتار نمایندگان عموماً در مواردی صورت می‌گیرد که تخلفی از سوی نمایندگان مجلس صورت گرفته باشد و هیات برای بررسی و برخورد با نماینده ورود می‌کند، اما قوانین موجود برای برخورد با نماینده متخلف تاکنون کافی و بازدارنده نبوده است. کما اینکه در مورد دو تخلفی که بالاتر اشاره کردیم، هیات عملاً برخوردی با نماینده‌ای که رفتاری خلاف شأن نمایندگی انجام داده، نکرده است. بعد از ورود نمایندگان به مجلس عملاً فقط هیات نظارت است که می‌تواند بر رفتار نمایندگان نظارت کند. اما قوانین موجود برای نظارت بر نمایندگان کافی به نظر نمی‌رسد. محمد بهادری چهارمی، کارشناس حقوقی در مورد ایرادات قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس معتقد است: «قانون نظارت بر رفتار نمایندگان بسیار ناقص و ایتر است؛ این قانون بیشتر از اینکه ناظر بر رفتار نمایندگان باشد، تا حد زیادی دست قوه قضائیه در رسیدگی به جرایم و تخلفات نمایندگان را محدود کرده است. بحث تعارض منافع و اینکه نمایندگان خودشان طرح یا عنوان «مالیات بر عایدی سرمایه» به صحن برگشت. این طرح علاوه بر اینکه می‌تواند بساط دولتی در بازارهای مختلف را تا حدود خوبی جمع کند، گام بزرگی به سمت سروسامان بخشیدن به نظام مالیاتی کشور است. البته در دوره‌های قبلی مجلس طرح‌های مشابه این طرح در دستور کار قرار گرفته بودند که هیچ کدام به سرانجام نهای نرسیدند. مجتبی توانگر درباره پیشینه این طرح گفته بود: «این طرح در مجالس و دولت‌های گذشته با ابعاد ضعیف‌تری مطرح بوده که هر بار به دلایل مختلف به نتیجه نرسیده است. نمونه آن مصوبه دولت در خرداد ۱۳۸۸ برای اخذ مالیات از بخش سوداگری با دلالتی مسکن بود که علی‌رغم ابلاغ آن، با نامه آقای لاریجانی رئیس وقت مجلس لغو شد. در سال ۱۳۹۱ نیز وزارت اقتصاد در ذیل لایحه اصلاح

نماینده قرار دهد. «درنهایت این طرح در آبان ۱۴۰۰ به صحن علنی مجلس آمد و نمایندگان آن را تصویب نکردند. مجلسی‌ها عموماً با این توجیه که این طرح در جهت تضعیف نمایندگان مجلس عمل می‌کند و قانون فعلی نظارت ایرادی ندارد، با آن مخالفت می‌کردند. تصویب و اجرایی‌سازی این طرح نیز زها شد تا خرداد امسال که اخباری مبنی بر بررسی این طرح در کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس منتشر شد. با این حال وب‌ا وجود نزدیک شدن به پایان کار مجلس یازدهم، مجلسی‌ها تاکنون اقدام قابل توجهی برای تصویب و اجرایی‌سازی این طرح انجام نداده‌اند تا این طرح نیز کنار دیگر طرح‌های به نتیجه نرسیده بهارستان قرار گیرد.

## منوعیت معاملات غیررسمی اموال

### غیرمنقول و موانع شورای نگهبان و مجمع تشخیص

میزان اثرگذاری برخی قوانین در کشور بسیار بیشتر از آن چیزی است که در ابتدا به نظر می‌رسد و برخی قوانین به نسبت جزئی نیز می‌توانند اثرات بسیار مهمی داشته باشند. طرح سلب اعتبار از اسناد غیررسمی اموال غیرمنقول را می‌توان یکی از قوانین دانست که به‌زعم بسیاری از کارشناسان می‌تواند اثر زیادی در راستای کاهش سفته‌بازی و دلالتی داشته باشد. اما طرح علی‌رغم اینکه مدت‌ها پیش توسط مجلس تصویب شده بود به‌علت ایراد شرعی شورای نگهبان رد شده بود. چندی پیش این مساله با واکنش رهبر انقلاب مواجه شد و ایشان در دیدار با مسئولان قوه قضائیه که حدود یک ماه پیش برگزار شد، بدون اینکه ایراد شرعی وارد بر این مساله را رد یا تأیید کنند، فرمودند: «اگر حالا به فرض از دیدگاه شورای محترم نگهبان یک اشکالی هم این قانون مجلس داشته باشد، مصلحت قطعی نظام و کشور در این است که این قانون دنبال بشود. «به نظر می‌رسد اگر ورود مستقیم رهبر انقلاب نبود آنچه به‌زعم کارشناسان و مسئولان «مصلحت قطعی کشور» بود، تا مدت‌ها نمی‌توانست از سد شورای نگهبان بگذرد. اگرچه این طرح بعد از رد شدن توسط شورای نگهبان و اصرار مجلس به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع شده و دیگر در دستور کار شورای نگهبان نیست. اما هنوز هم با گذشت حدود یک‌سال از صحبت‌های رهبر انقلاب، خبری از واکنش موثر مجمع تشخیص مصلحت نرسیده است. گرچه در این گزارش بیشتر به طرح‌هایی که در مجلس معطل مانده‌اند پرداختیم، اما مجلس تنها مانع بر سر راه برخی از طرح‌های اصلاحی نیست. شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نیز هر یک به نوبه خود در معطل ماندن برخی از این طرح‌ها -مانند آنچه قانون ممنوعیت معاملات غیررسمی اموال غیرمنقول- نقش محوری را ایفا کرده‌اند. در گزارشی که هفته گذشته با عنوان «شورای نگهبان گره‌ها را باز می‌کند؟» منتشر کرده بودیم به تفصیل به قوانینی که معطل شورای نگهبان هستند، پرداخته بودیم؛ در بخشی از آن گزارش در مورد ایرادات شورای نگهبان در مواجهه با برخی از طرح‌های ضروری برای کشور و اختلافات شورا با مجلس نوشته بودیم: «سازوکار مجمع تشخیص یا مواردی از ورود مستقیم رهبری توانسته است برخی مشکلات مشابه را حل کند، اما باید توجه داشت که این روش‌ها به نسبت روال عادی تعاملات مجلس و شورای نگهبان به‌شدت زمان‌بر هستند و حتی اگر درنهایت به حل مساله منجر شوند، منجر به اتلاف زمان و هزینه زیادی در کشور می‌شوند. بنابراین اولویت اول در چنین مسائلی باید یافتن راه‌حل مناسب «از درون شورا» باشد. امام‌خمینی (ره) که خود اجازه تشکیل مجمع را صادر کرده و در عین حال بارها از جایگاه و رسالت شورای نگهبان هم دفاع کرده بودند در یکی از آخرین توصیه‌های خود به اعضای این شورا گفته بودند: «تذکری پدران به اعضای عزیز شورای نگهبان می‌دهم که خودشان قبل از این گیرها، مصلحت نظام را در نظر بگیرند؛ چراکه یکی از مسائل بسیار مهم در دنیای پرآشوب کنونی نقش زمان و مکان در اجتهاد و نوع تصمیم‌گیری‌هاست. حکومت فلسفه عملی برخورد با شرک و کفر و معضلات داخلی و خارجی را تعیین می‌کند. این بحث‌های طلبگی مدارس که در چهارچوب تئوری‌هاست نه تنها قابل حل نیست، بلکه ما را به بن‌بست‌هایی می‌کشاند که منجر به نقض ظاهری قانون اساسی می‌شود.» این توصیه حاکی از آن است که شورا باید علاوه بر بررسی موازین شرعی و قانونی هر مصوبه، به «قوه تشخیص مصلحت درونی» نیز مجهز شود تا در خیلی از موارد نیازی به ارجاع ضوابط موجود در این اصل، نمایندگان مجلس در آبان ۹۹ کلیات طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست‌جمهوری را تصویب کردند. این طرح به دنبال آن بود که ضمن ضابطه‌مند کردن انتخابات ریاست‌جمهوری با اعلام دقیق ضوابط و شرایط داوطلبان انتخابات ریاست‌جمهوری، شرایط مناسب‌تری برای شورای نگهبان در جهت بررسی صلاحیت کاندیدها را فراهم کند. ازجمله برخی شرایط عمومی موردنیاز برای شرکت داوطلب در انتخابات؛ تعیین شرط سنی حداقل ۴۰ سال و حداکثر ۷۰ سال برای داوطلب بود. داشتن مدرک کارشناسی ارشد یا معادل