

آسیب‌شناسی حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی

حسن محمدی

فارغ التحصیل کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی تهران

چکیده

اصطلاح حوزه‌بندی انتخابات اشاره به رویه‌های طراحی حوزه‌های انتخابیه و تقسیم بندی و توزیع کرسی‌های پارلمان متناسب با مناطق مختلف در کشور دارد. حوزه بندی انتخابات و توزیع کرسی های پارلمان از ارکان اساسی یک نظام انتخاباتی محسوب می‌شود و نقش بسیار مهمی در تحقق یک انتخابات منصفانه و اصیل دارد. در ایران حوزه بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی بر طبق ملاک جمعیت صورت گرفته است که حدود دو سوم حوزه های آن تک کرسی و یک سوم چند کرسی است. نظام انتخاباتی ایران هم نظامی اکثریتی است. حوزه بندی انتخابات در ایران بر عهده مجلس قرار گرفته است که نهادی کاملاً سیاسی است. اصولی بر حوزه بندی انتخابات حاکم اند از جمله این اصول عبارتند از: ۱- اصل استقلال و بی طرفی ۲- اصل برابری عیار و اعتبار آراء ۳- اصل شفافیت ۴- اصل نمایندگی ۵- اصل عدم تبعیض. در حوزه بندی انتخابات در ایران اصول حاکم بر حوزه بندی انتخابات که زمینه را برای تحقق یک انتخابات آزاد و منصفانه فراهم می‌کند، رعایت نشده است لذا حوزه بندی کنونی انتخابات با اشکالاتی رو به‌رو است. نظام‌ها و راه‌حلهایی برای جایگزینی نظام انتخاباتی و حوزه‌بندی کنونی مجلس شورای اسلامی به منظور رفع نواقص و اشکالات نظام فعلی پیشنهاد شده است. پیشنهاد اول، طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه است که حتی در مجلس به صورت طرح مطرح و تصویب شد ولی شورای نگهبان آن را با استدلال احتمال وقوع درگیری‌ها در استان رد کرده است. پیشنهاد دوم، استفاده از نظام تلفیقی است که هم از مزایای نظام اکثریتی و هم از مزایای نظام تناسبی استفاده می‌کند و براساس این نظام کشور به حوزه های تک کرسی فراوان تقسیم می‌شود. ۵۰ درصد کرسی‌های پارلمان از طریق نظام اکثریتی و ۵۰ درصد دیگر از طریق نظام تناسبی پر خواهد شد.

واژه‌های کلیدی: نظام های انتخاباتی، حوزه بندی انتخابات، مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

با توجه به اشکالات و نواقصی که نظام انتخاباتی و حوزه بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی دارد، بسیاری از حقوقدانان به دنبال راه حل‌هایی برای رفع این نواقص و اشکالات و پیدا کردن نظام حوزه بندی انتخاباتی مطلوب به منظور جایگزینی نظام کنونی هستند. لذا با توجه به نقشی حوزه بندی انتخابات در نتیجه انتخابات دارد، حقوقدانان بسیاری به این موضوع پرداخته و مقالات بسیاری حاوی پیشنهادهایی برای جایگزین شدن نظام حوزه بندی کنونی ارائه نموده اند.

در این تحقیق به دو مسئله اساسی پرداخته می شود:

- ۱- نقاط ضعف و اشکالات و نواقص حوزه بندی کنونی انتخابات مجلس شورای اسلامی ایران با توجه به اصول حاکم بر حوزه بندی انتخابات آزاد و منصفانه چیست؟
- ۲- راهکارها و پیشنهادات برای رفع مشکلات نظام حوزه بندی انتخابات کنونی مجلس و رسیدن به نظام مطلوب حوزه بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی ایران چیست؟

این کار تحقیقی از سه فصل تشکیل شده است. در فصل اول به معناشناسی حوزه بندی انتخابات و اهمیت حوزه بندی انتخابات پرداخته می شود. در فصل دوم اصول حاکم بر حوزه بندی انتخابات مطرح می شود و در فصل سوم، نظام مطلوب حوزه بندی که حاوی پیشنهادهایی به منظور اصلاح نظام حوزه بندی کنونی مجلس است بررسی می شود.

فصل اول: کلیات

گفتار اول: معناشناسی

بند اول: معناشناسی لغوی حوزه بندی

از نظر لغوی معانی متعددی در فرهنگ‌ها برای حوزه بندی آورده اند. در فرهنگ معین "حوزه" به چندین معنی آورده شده است: "ناحیه"، "جانب و طرف"، "مرکز تحصیل علوم دینی". در فرهنگ دیگر همانند فرهنگ معین این معانی برای "حوزه" ذکر شده است: "ناحیه"، "محدوده"، "قلمرو"، "حوزه علمیه". در لغت نامه دهخدا هم مانند فرهنگ معین، همان معانی ذکر شده در فرهنگ معین آورده شده است. در این تحقیق تاکید بر روی معنی "ناحیه، محدوده، قلمرو"^۱ است. حوزه بندی انتخاباتی هم در لغت به معنی ناحیه بندی و تعیین محدوده هر ناحیه برای برگزاری انتخابات است.

بند دوم: معناشناسی اصطلاحی حوزه بندی

اصطلاح حوزه بندی انتخابات یا تعیین محدوده قلمروهای انتخاباتی برای تعیین تعداد کرسی‌های پارلمان در هر محله یا منطقه، اشاره به رویه‌های طراحی حوزه‌های انتخابیه و تقسیم و توزیع کرسی‌های پارلمان متناسب با مناطق مختلف در کشور دارد و همچنین در خصوص تعیین حوزه های رای گیری یا محل‌های رای گیری نیز به کار می‌رود. در تعریفی ساده می‌توان گفت که حوزه بندی انتخاباتی، تقسیم کردن کشور به واحدهای کوچکتر به منظور تسهیل امر رای گیری و همچنین به این منظور که هر واحد و ناحیه در مجلس دارای نماینده باشد تا مشکلات آن ناحیه را به گوش مجلس برساند. در تعریف دیگری عنوان شده: "حوزه انتخابیه عبارت است از محدوده جغرافیایی شناخته شده قانونی با مرزهای مشخص و تعداد معینی نماینده که به آن تعلق می‌گیرد."^۲ بر این اساس "حوزه های انتخابیه که اجزا قلمرو انتخابات یک کشور را تشکیل می‌دهند با واحدهای متعارف تقسیماتی مثل بخش، شهرستان که تشکیل دهنده اجزای سیاسی و اداری کشور می‌باشند تفاوت‌هایی دارند که اصولاً دو مقوله جدا از هم هستند که هر کدام قانون و مقررات و قلمرو ویژه خود را دارند و لزوماً بر یکدیگر منطبق نمی‌باشند."^۳

^۱. constituency

^۲ حقیقی، محمد صادق، انتخابات تعاریف و اصطلاحات، ص 35.

^۳. همان

حوزه بندی انتخاباتی و توزیع کرسی‌های پارلمان از ارکان اساسی یک نظام انتخاباتی محسوب می‌شود و نقش بسیار مهمی در تحقق یک انتخابات منصفانه و اصیل دارد. لذا بخشی از قانون اساسی و قانون انتخابات می‌بایستی به این مسئله بپردازد و قواعد و اصول کلی حوزه بندی انتخاباتی به جهت جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی توسط رقبای سیاسی بالاخص حزب حاکم تنظیم گردد.

گفتار دوم: اهمیت حوزه بندی انتخابات

اهمیت حوزه بندی انتخابات غیر قابل انکار است. حوزه بندی انتخاباتی در کنار فرمول انتخاباتی دو رکن اصلی نظام انتخاباتی را تشکیل می‌دهد. هر دو عامل نقش مهمی در کسب قدرت دارند و به دلیل اهمیت نقشی که در کسب قدرت دارند معمولاً در قانون اساسی کشورها به آن پرداخته می‌شود. حوزه بندی انتخابات در طول تاریخ از سوی احزاب و گروه‌های حاکم مورد سوءاستفاده بسیاری قرار گرفته است. در حقیقت حوزه بندی و تقسیم کشور به حوزه‌های انتخاباتی وسیله‌ای برای احزاب حاکم به منظور کسب قدرت و حفظ آن بوده است به دلیل همین اهمیت و نقش آن است که بین احزاب و گروه‌های سیاسی دایم مورد چالش قرار گرفته است. اهمیت حوزه بندی انتخابات را با ذکر مثالی توضیح داده می‌شود: تصور کنیم در شهری، دو سوم مردم شمال شهر طرفدار حزب "الف" و یک سوم جنوب شهر هم طرفدار حزب "ب" باشند و قرار باشد این شهر به دو حوزه تقسیم شود و از هر حوزه یک نفر انتخاب شود. حال اگر این شهر با خطی افقی به دو حوزه تقسیم شود، در این صورت در قسمت بالا شهر نماینده حزب الف و در قسمت پایین شهر، نماینده حزب ب انتخاب خواهد شد ولی اگر این شهر با خطی عمودی به دو حوزه تقسیم شود، در هر دو حوزه طرفداران حزب الف بیشتر خواهند شد و در نتیجه در هر دو حوزه حزب الف نماینده به مجلس خواهد فرستاد.^۱

دولت‌ها و اشخاص بسیاری در طول تاریخ از حوزه بندی انتخابات با هدف کسب قدرت و حفظ آن سوءاستفاده کرده‌اند. در سال ۱۸۱۲، در آمریکا، "گری"^۲ فرماندار ایالت ماساچوست، حوزه‌های انتخابیه را با هدف پیروزی حزب خاصی به نحو عجیب و غریب ترسیم کرد. از آن زمان واژه جدید "گری ماندینگ"^۳ وارد ادبیات نظام‌های انتخاباتی شد. گری ماندینگ به معنی دست‌کاری در حوزه بندی انتخابات با هدف کسب قدرت یا حفظ آن از سوی حزب یا شخصی خاص است.

نمونه رایج دیگر دستکاری در حوزه بندی انتخاباتی به زمان شارل دوگل در کشور فرانسه بر می‌گردد. وی هنگامی که از قدرت روزافزون کومونیست‌ها هراسان بود، به تمام فرمانداران دستور داد تا در تقسیم بندی حوزه‌ها بازنگری کنند. تقسیم بندی جدید به گونه‌ای صورت گرفت که حزب کومونیست بیشترین زیان را متحمل شد. در این بین تقسیم بندی شهر لیون مثال زدنی است. تقسیم بندی در این شهر به گونه‌ای صورت گرفت که مناطق حاشیه شهر که محل فعالیت کومونیست‌ها بود به صورت کاملاً غیر عادی و در یک شکل جغرافیایی غیر طبیعی چند پاره شد و به قسمت‌های کوچک تقسیم شد و این بخش‌های کوچک با مناطق شهری در یک حوزه قرار گرفتند و در نهایت کومونیست‌ها از اکثریت افتادند.^۴

تمام کشورهایی که دارای حوزه‌های تک کرسی اند در معرض چنین دست‌کاری قرار دارند. کشور انگلستان که از چنین شیوه‌ای استفاده می‌کند، همواره در معرض چنین دستکاری قرار دارد. در سال ۱۹۷۰، واژه جدید "تولی مندر"^۳ به ادبیات نظام‌های انتخاباتی وارد شد. تولی وزیر وقت انگلستان اقدام به تقسیم بندی حوزه‌های انتخابیه کرد. همگان به سرعت فهمیدند که هدف

۱. ایوبی، حجت الله، اکثریت چگونه حکومت می‌کند؟، ص 36.

۲. Elbridge Gerry

۳. Gerry mandering

۴. ایوبی، حجت الله، پیشین، ص 40.

اصلی او از این اقدام کمک به ائتلاف حاکم است لذا به حزب رقیب ائتلاف حاکم رای دادند. در نتیجه این دست‌کاری در حوزه بندی انتخابات نتیجه عکس داد. از آن به بعد به دستکاری در حوزه بندی انتخاباتی که نتیجه عکس دهد، تولی مندر می‌گوید.^۱

با توجه به مطالب بالا اهمیت حوزه بندی انتخابات آشکار شد. چون از حوزه بندی انتخابات در طول تاریخ سوءاستفاده بسیاری شده است و با توجه به این که حوزه بندی انتخابات وسیله ای برای کسب قدرت و انتقال قدرت است، اکثر حقوقدانان معتقدند که مبحث حوزه بندی انتخابات باید در قانون اساسی آورده شود؛ زیرا که مهمترین مبحث قانون اساسی، مبحث کسب قدرت و اعمال و انتقال قدرت است و حوزه بندی انتخابات هم نقش بسیار مهمی در کسب و اعمال و انتقال قدرت دارد. انتخابات برترین وسیله برای کسب قدرت و مشروعیت آن است.^۲ حال در بسیاری از کشورها ممکن است برای قانونی و مشروع جلوه دادن قدرت، از انتخابات استفاده کنند در حالی که واقعا مشروعیت قدرت وجود ندارد چون از گری ماندرینگ و یا انتخابات غیرآزاد و یا غیرمنصفانه استفاده می‌شود.

فصل دوم: اصول حاکم بر حوزه بندی انتخابات

اصول حاکم بر حوزه بندی انتخابات متنوع و گوناگون‌اند. بسیاری از این اصول بین حقوقدانان مورد توافق نیستند اما ما در اینجا اصولی را که جنبه عام و مطلق دارند و بین حقوقدانان مورد توافق قرار گرفته‌اند را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

الف) اصل بی طرفی و استقلال

به موجب این اصل باید یک نهاد مستقل و بی طرف، حوزه بندی انتخابات را انجام دهد و تصمیمات این نهاد نباید تحت تأثیر و نفوذ سیاسی و منفعتی قرار گیرد. عدم رعایت این اصل موجب می‌گردد، حوزه بندی انتخابات را به نفع یک حزب و گروه خاص انجام شود و زمینه برای وقوع گری ماندرینگ‌ها فراهم می‌شود و انتخابات آزاد و منصفانه زیر سوال خواهد رفت.

در برخی کشورها مثل بریتانیا و استرالیا، کمیسیون‌های تخصصی - قضایی وظیفه حوزه بندی انتخابات را بر عهده دارند. این کمیسیون‌ها از کارشناسان و متخصصان مستقل و بی طرف در زمینه مدیریت انتخابات، علوم جغرافیایی، نقشه کشی، جمعیت شناسی، آمار و ... تشکیل می‌شود. حتی در برخی دیگر از کشورها به مجلس و احزاب نیز اجازه داده می‌شود تا نمایندگانی در این کمیسیون‌های مستقل و بی طرف داشته باشند.^۳ در ایران وظیفه حوزه بندی انتخابات مانند امریکا بر عهده مجلس قرار گرفته است در حالی که مجلس یک نهاد کاملا سیاسی است. نمی‌توان نماینده‌ای را در مجلس پیدا کرد که گرایش سیاسی نداشته باشد لذا هر لحظه امکان دست‌کاری در حوزه بندی انتخابات با هدف تغییر نتیجه انتخابات (وقوع گری ماندرینگ‌ها) وجود دارد. لذا این اصل در حوزه بندی انتخابات مجلس در ایران مورد رعایت قرار نگرفته است.

ب) اصل برابری اعتبار و عیار آراء

برابری ذاتی و سیاسی افراد در جامعه ایجاب می‌کند که حق رأی شهروندان از قدرت تاثیرگذاری یکسانی برخوردار باشند. برابری انتخاب‌کنندگان مستلزم این است که هر شهروندی یک حق رأی داشته باشد لذا رأی گروهی یا خانوادگی که مستلزم نابرابری در میان رأی دهندگان است پذیرفته نیست.^۴ برای برابری شهروندان هر شهروندی باید یک حق رأی داشته باشد به علاوه قدرت تاثیر گذاری آراء هر یک از شهروندان باید با یکدیگر برابر باشد. چنین برابری در بند ۲ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر ذکر شده است. لذا بر اساس این اصل، حوزه بندی انتخاباتی باید به نحوی انجام شود که ارزش و اعتبار و عیار آراء تمام رأی‌دهندگان در تمام حوزه‌های انتخاباتی با هم برابر باشد. "برابری شأن و اعتبار رأی‌دهندگان مستلزم داشتن حوزه‌های

^۱ Sinnott Richard، 1993، p. 79 .

^۲ . گرجی، علی اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، ص 171.

^۳ . handly، lisa، challenging the norms and stsndard of election administration boundary delimitation.

^۴ . گرجی، علی اکبر، پیشین، ص 130.

انتخابیه‌ای است که در آن جمعیت هر کدام تا حد ممکن برابر باشد"^۱. در واقع این اصل انعکاس قاعده "یک شخص، یک حق رأی"^۲ است.

برای تحقق این اصل باید تعداد انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان در تمام حوزه‌های انتخابیه با هم برابر باشد. لذا در کشورهایی مثل بریتانیا که تمام حوزه‌های آن تک‌کرسی است و تعداد رأی دهندگان و انتخاب‌شوندگان تمام حوزه‌ها تقریباً با هم برابر است، این اصل رعایت می‌شود. در ایران حدود دو سوم حوزه‌های انتخاباتی تک‌کرسی و یک سوم دیگر چند کرسی است. در شهرهای بزرگ مثل تهران که ۲۱ نفر نماینده انتخاب می‌شوند، هر فرد رأی دهنده قدرت انتخاب ۲۱ نفر را دارد، حال در حوزه‌های تک کرسی، هر رأی دهنده فقط قدرت انتخاب یک نفر را دارد لذا مشخص است که عیار و اعتبار آراء در حوزه های تک کرسی و چند کرسی متفاوت است. در نتیجه در ایران اصل برابری عیار و اعتبار آراء هم رعایت نمی‌شود.

ج) اصل شفافیت

به موجب این اصل، حوزه بندی انتخابات باید به نحوی انجام شود که کاملاً شفاف و واضح و روشن و قابل فهم برای عموم باشد. برای تحقق اصل شفافیت، نهادی که حوزه بندی انتخابات را انجام می‌دهد باید اطلاعاتی را در مورد حوزه بندی انتخاباتی و اهمیت آن در اختیار مردم قرار دهد و سپس با آنها در مورد نحوه حوزه بندی مشورت کند و با توجه به مشاوره مردم، شیوه مناسب حوزه بندی انتخابات را انجام دهد و در آخر باید استدلال و دلایل خود را برای استفاده از نحوه حوزه بندی انتخاب شده را به اطلاع عموم مردم برساند. در این صورت است که این اصل محقق می‌شود. چنین شیوه ای در بریتانیا و استرالیا انجام می‌شود به این صورت که کمیسیون حوزه بندی پس از پیشنهاد حوزه بندی، اطلاعات لازم را ابتدائاً در اختیار عموم مردم قرار می‌دهد و پس از تهیه پیش‌نویس و کسب نظر عموم به آنها رسیدگی و در تصمیم نهایی، مورد ملاحظه قرار می‌گیرد و پس از تصمیم‌گیری نهایی در خصوص حوزه بندی، یک گزارش مفصل با تمام استدلالات برای عموم منتشر می‌شود.^۳

گفتیم که در ایران وظیفه حوزه بندی انتخابات مجلس بر عهده مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. مجلس نه در مورد حوزه بندی به مردم اطلاع می‌دهد، نه از مردم در این زمینه مشاوره می‌خواهد و نه پس از تعیین شیوه حوزه بندی انتخابات، دلایل خود را برای انتخاب این شیوه در اختیار مردم قرار می‌دهد، لذا در ایران، نمی‌توان اصل شفافیت در حوزه بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی را پیدا نمود.

د) اصل نمایندگی

به موجب این اصل، حوزه بندی انتخابات باید به نحوی انجام شود که تمام گروه‌ها و اقلیت‌های موجود در جامعه، در پارلمان دارای نماینده باشند و ترکیب پارلمان انعکاس متوازن منافع و خواسته‌های این گروه‌ها و اقلیت‌ها باشد. معمولاً معیارهای متنوعی برای تقسیم و تعیین حدود حوزه‌های انتخابیه وجود دارد که تعیین‌کننده این اصل باشد. این معیار "نوعاً مرتبط با قلمرو های اجتماعی، جغرافیایی، اداری (نظیر ایالتی، استانی و ...) می‌باشد و یکی از معمول‌ترین معیارهای توزیع حوزه‌های انتخابیه است."^۴

حال آیا می‌توان گفت که این اصل در حوزه بندی انتخابات در ایران رعایت می‌شود؟ در مورد اقلیت‌های مذهبی، قانون اساسی ۵ کرسی را در مجلس شورای اسلامی به اقلیت های مذهبی اختصاص داده است.^۵ اما این اقلیت‌ها، فقط اقلیت‌های مذهبی

^۱ . Ibid

^۲ . Ghandi، Gian، boundary redistricting belize election and boundarycommission، february 2008، p.10

^۳ . Handli، lisa، p.68

^۴ . Altman، micah، districting principles democratic representation، california institute of technology، pasadena

^۵ اصل 64 قانون اساسی: "... زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هر کدام یک نماینده انتخاب می‌کنند"....

شناخته شده در قانون اساسی یعنی کلیمی، زرتشتی و مسیحی است. لذا سایر اقلیت‌های مذهبی دیگر موجود در ایران مثل بهائیان و پیروان دیگر مذاهبی که در قانون اساسی به رسمیت شناخته نشده است نمی‌توانند در مجلس دارای نماینده باشند. همچنین در مورد اقلیت‌های قومی، این درست است که اکثر اقلیت‌های قومی مثل لرها، ترک‌ها، کردها و ... در ایران در محدوده و منطقه خاصی متراکم و دارای نماینده در مجلس هستند ولی برخی اقلیت‌ها در دوران رژیم قبلی (پهلوی اول) و به دنبال سیاست‌های آنان و به اجبار به مناطقی دیگر کوچانده می‌شدند مثل بلوچ که به گلستان و یا کردهایی که به خراسان و مازندران کوچانده شدند. این اقلیت‌های کوچانده شده به شهرهایی دیگر معمولاً با توجه به جمعیت کم شان نمی‌توانند در مجلس نماینده داشته باشند. پس چه کسی باید مشکلات این اقلیت‌ها را به مجلس انتقال دهد؟ یا در مورد مهاجرین افغان که پس از جنگ به ایران کوچ کردند یا عراقی‌هایی که پس از اشغال عراق به ایران پناه آوردند. این مهاجرین در صورتی که تابعیت ایران را کسب کنند، فقط حق رأی خواهند داشت ولی حق انتخاب شدن به عنوان نماینده را ندارند زیرا که عضویت در مجلس نیازمند تابعیت اصلی ایرانی است.^۱ لذا مهاجرین در مجلس نمی‌توانند نماینده و کرسی داشته باشند. مشکلات این گروه از مهاجرین را چه کسی باید به گوش مجلس برساند؟ لذا این اصل هم در حوزه بندی انتخابات مجلس در ایران رعایت نمی‌شود. در اتحادیه اروپا، شرط ایجاد هویت اروپایی، دادن حق رای دهی و حق انتخاب شدن خارجی‌های عضو اتحادیه اروپا در انتخابات شورای شهر و پارلمان می‌باشد.^۲ در فرانسه، اتباع خارجی با کسب تابعیت فرانسه، بعد از ۵ سال تابعیت می‌توانند رای بدهند و پس از ۱۰ سال تابعیت می‌توانند کاندیدا شوند.^۳

ه) اصل عدم تبعیض

اصل عدم تبعیض مکمل اصل نمایندگی است. به موجب این اصل حوزه بندی انتخابات باید به گونه‌ای باشد که اقلیت‌ها یا گروه‌هایی از جامعه از داشتن نماینده محروم نشوند و یا حداقل فرصت داشتن نماینده را از دست ندهند. در نظام‌های غیر دموکراتیک که با انتخابات می‌خواهند در ظاهر خود را دموکراتیک جلوه دهند، نحوه تقسیم و حوزه بندی انتخابات می‌تواند با جدا کردن اقلیت‌های تمرکز یافته در سراسر کشور، تاثیر اقلیتی گروهی آنان را کم کند و این امر مغایر با اصل عدم تبعیض در انتخابات آزاد و منصفانه است و چه بسا پراکنده کردن این اقلیت‌ها از طریق حوزه بندی منجر به محرومیت آنها از داشتن نماینده در پارلمان شود. کشورهای مختلفی سعی می‌کنند که در حوزه بندی انتخاباتی، گروه‌ها و اقلیت‌های متمرکز را در نظر بگیرند به طور مثال "قانون رأی گیری ۱۹۶۵ با اصلاحیه ۱۹۸۲ آمریکا، هرگونه تفکیک یا متراکم کردن اجباری اقلیت‌ها را ممنوع می‌دارد. در برخی کشورها نظیر کرواسی و سنگاپور، تعدادی کرسی در پارلمان از قبل برای گروه‌ها و اقلیت‌های شناخته شده و متمرکز، در نظر گرفته می‌شود"^۴

در مورد تبعیض‌های صورت گرفته در مورد اقلیت‌های قومی و مذهبی در ایران، به اندازه کافی در مبحث اصل نمایندگی، بحث شد. تمام مباحث مطرح شده در اصل نمایندگی قابل طرح در اصل عدم تبعیض می‌باشد.

فصل سوم: نظام مطلوب حوزه بندی انتخابات مجلس

کشور ایران دارای نظام سیاسی بسیط و یکپارچه است. در این ساختار امور ملی به صورت متمرکز و امور محلی به صورت غیر متمرکز انجام می‌شود. به منظور انجام امور ملی و محلی، سازمان‌ها و نهادهای اداری و تقسیمات کشوری مختلفی طراحی شده است. در قانون تقسیمات کشوری مصوب ۶۲، عناصر تقسیمات کشوری همچون روستا، بخش، شهرستان، استان معرفی شده است. به استناد ماده ۳ تا ۶، ملاک چنین تقسیماتی، جمعیت و عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و

^۱ ماده ۹۱۲ قانون مدنی

^۲ ماده ۱۷ معاهده ماستریخت

^۳ مدنی، جلال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، ص ۱۳۵.

^۴ . handy، lisa، p.66

اقتصادی می‌باشد. از لحاظ نظام اداری، دهستان تابع بخش، بخش تابع شهرستان، شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود. در تبصره ۲ ماده ۱۴ عنوان شده است که "حوزه های انتخابات مجلس شورای اسلامی حتی الامکان منطبق با محدوده شهرستان‌ها و در هر حوزه انتخاباتی متشکل از یک یا چند شهرستان خواهد بود. محدوده حوزه‌های انتخابات را قانون معین می‌کند". ماده ۷ در خصوص شهرستان بیان می‌دارد: "شهرستان واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند بخش همجوار که از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده اند." تبصره ۱: "حداقل جمعیت شهرستان با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می‌شود: الف- تراکم زیاد ۱۲۰ هزار نفر ب- تراکم متوسط ۸۰ هزار نفر...". استان نیز بر اساس ماده ۹، از به هم پیوستن چند شهرستان تشکیل می‌شود. ملاک و ضابطه حوزه بندی انتخابات در نظام حوزه بندی انتخابات ایران با توجه به قانون تقسیمات کشوری و حکم تبصره ۲ ماده ۱۴ این قانون و قانون محدوده حوزه بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۶۶ چندان منطبق با تقسیم بندی و نظام اداری مقرر شده در قانون تقسیمات کشوری نمی‌باشد. چون خود حوزه بندی انتخابات در قانون محدوده حوزه های انتخاباتی هر حوزه انتخابیه به ازای هر ۲۵۰ هزار نفر، یک نماینده طراحی شده است و این جمعیت بیش از ملاک جمعیتی شهرستان است و به استناد تبصره ۲ ماده ۱۴، یک حوزه انتخابیه می‌تواند از چند شهرستان همجوار تشکیل شود. با این وجود در نظام حوزه بندی انتخاباتی از واحدهای تقسیمات کشوری استفاده شده است. به عبارتی مبنای حوزه بندی انتخابات مجلس، واحدهای تقسیمات کشوری بالادست واحد شهرستان می‌باشد.

در مجموع ملاک و معیار حوزه بندی انتخاباتی در کشور بر اساس جمعیت طراحی شده اما در اینکه چگونه این واحد شاخص جمعیت را مشخص می‌نماید، از واحد تقسیمات کشوری به ویژه شهرستان استفاده شده است.

قانون انتخابات هر کشوری باید با معیارهای جدید آن جامعه همخوانی داشته و به روز باشد. قانون انتخابات ایران مربوط به قرن پیش بوده و در طول این قرن از لحاظ ساختاری، تغییر چشمگیری پیدا نکرده است. بدیهی است که انتخاباتی که با چنین قانونی برگزار گردد دارای همه اوصاف آزاد و منصفانه بودن نمی‌باشد. حال آنکه در اسناد بین المللی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق مدنی و سیاسی که دولت ایران متعهد به اجرای آن شده و نیز بر حق برخورداری هر شهروند از یک انتخابات آزاد و منصفانه تأکید شده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی بر اساس اصل ۶۲ قانون اساسی^۱، جهت برگزاری انتخابات، مجلس مکلف به وضع قانون جدید گردید. این تکلیف به اعتقاد نویسندگان قانون اساسی به دلیل کافی و هماهنگ نبودن قانون انتخابات قبل از انقلاب با وضعیت جدید بوده است؛ اما تا به حال هیچ قانون جدیدی بر پایه اصل ۶۲ قانون اساسی به تصویب نرسیده است و قانون‌گذاری‌های انجام شده در این زمینه اغلب دستکاری در قوانین قبلی بوده است.

نظام انتخاباتی امروز ایران نظام اکثریت دو دوری است؛ که در دور اول نصاب لازم برای پیروزی کاندیداها کسب حداقل یک چهارم مجموع آراء رای دهندگان در حوزه انتخابیه مربوطه و در دور دوم کسب اکثریت نسبی مجموع آراء رای دهندگان قبلی همان حوزه می‌باشد.^۲

ساز کار پیش بینی شده در ماده ۸ قانون انتخابات مجلس^۳ نشانگر گرایش قانونگذار به سمت نظام اکثریت بنیاد^۲ است. هدف از برقراری نظام اکثریت بنیاد، انتخاب نمایندگان پارلمان با آراء بالا، تعمیق مشروعیت پارلمان و ایجاد ثبات سیاسی در کشور

۱. "مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رای مخفی انتخاب می‌شوند تشکیل می‌گردد. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون تعیین می‌کند".

۲. گرجی، علی اکبر، پیشین، ص ۱۴۷.

۳. ماده ۸ قانون انتخابات مجلس: "انتخاب نماینده در مرحله اول منوط به کسب اکثریت حداقل یک چهارم کل آراء و در مرحله دوم و همچنین انتخاب میان دوره ای با کسب اکثریت نسبی به هر میزان است."

است.^۱ نظام انتخاباتی فعلی نه تنها دارای کاستی‌ها و نواقص نظری است، بلکه در عمل نیز نتوانسته از مشروعیت قابل قبولی نزد مردم و نخبگان سیاسی و علمی جامعه برخوردار باشد.

از جمله این کاستی‌ها عبارتند از:

- ۱- نظام انتخاباتی فعلی صرفاً به پایداری و ثبات سیاسی می‌انديشد و جایگاهی را برای گروه‌ها، اقلیت‌ها و احزاب قائل نیست.
- ۲- دو مرحله‌ای بودن انتخابات در عمل با اهداف صرفه جویی اقتصادی و اهداف توسعه‌گرایانه کشور هماهنگ نیست.
- ۳- مرحله دوم انتخابات معمولاً شعار مشارکت حداکثری را از بین می‌برد.
- ۴- احراز اکثریت مطلق آراء در دور دوم واقعاً به معنی حمایت ۵۰ درصد رای دهندگان آن حوزه از کاندیدای منتخب نبوده است؛ زیرا معمولاً تعداد رای دهندگان در دور دوم کاهش می‌یابد.^۲
- ۵- دشواری دیگر نظام انتخاباتی فعلی عدم توجه به مقوله اقامتگاه انتخاب کنندگان است.^۳

در نظام انتخاباتی کنونی جمهوری اسلامی ایران حوزه بندی انتخابات بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. در بخش اصول حاکم بر حوزه بندی انتخابات، نقدهایی بر این شیوه حوزه بندی انتخابات وارد شد. با توجه به اشکالات بسیار نظام انتخاباتی و حوزه بندی کنونی انتخابات مجلس شورای اسلامی که در مباحث قبلی به آن پرداخته شد، نظام‌هایی برای جایگزینی این نظام پیشنهاد شده است. در زیر دو پیشنهاد مورد بررسی قرار می‌گیرد. پیشنهاد اول (طرح استانی شدن انتخابات) به صورت طرح در مجلس مطرح شده است ولی پیشنهاد دوم (نظام تلفیقی)، در حد پیشنهاد باقی مانده است. هر دو پیشنهاد مستلزم تغییر نظام انتخاباتی و حوزه بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی است. نقاط قوت و ضعف هر دو پیشنهاد در زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بند اول: طرح استانی شدن انتخابات مجلس

اکنون حدود دو سوم حوزه‌های انتخابیه به صورت تک کرسی می‌باشند. تجربه‌های دوره‌های قانون‌گذاری مجلس نشان از آن دارد که نمایندگان این حوزه‌ها به شدت درگیر گرفتاری‌ها و مشکلات حوزه انتخابیه خود هستند و کمتر می‌توانند به وظایف اصلی خود بپردازند. به علاوه در نظام انتخاباتی فعلی مجلس، شکاف‌های قومی و قبیله‌ای موجود در جامعه انتخابات مجلس را تحت تاثیر قرار داده است و در حوزه‌های انتخاباتی کوچک، شایستگی‌ها و لیاقت‌های کاندیداها تحت تاثیر این شکاف‌های قومی قبیله‌ای قرار گرفته و عواملی مثل محل تولد و وابستگی‌های قومی قبیله‌ای یک کاندیدا ملاک انتخاب او از سوی شهروندان شده است. انتخابات استانی این مشکلات را نخواهد داشت و اگر هم داشته باشد تحت تاثیر فهرست‌های حزبی اثر خود را از دست خواهد داد.

در اصل ۶۴ قانون اساسی در سال ۶۸ پیشنهاد حوزه بندی مجلس شورای اسلامی به صورت استانی داده شد ولی مورد مخالفت واقع شد و در اصل ۶۴ نیامد. در نهایت این اصل امر حوزه بندی را به قانون عادی محول کرد.^۴

در اواخر دوره پنجم مجلس، طرح تغییر حوزه‌های انتخابیه و نظام انتخاباتی و فراهم کردن حضور احزاب در انتخابات صورت گرفت، مهمترین موضوع این طرح استانی شدن انتخابات مجلس بود. در مجلس پنجم این طرح به درازا کشید و به سرانجام

۱. گرجی، علی اکبر، پیشین، ص ۱۴۷.

۲. گرجی، علی اکبر و مختاری، مهدی، نظام‌های انتخاباتی، در دست انتشار، ص ۱۹.

۳. گرجی، علی اکبر، پیشین، صص ۱۴۸-۱۴۹.

۴. نقی زاده، جواد و ضرغامی، شبیر، استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی، پژوهش نامه علوم سیاسی، سال ۴، شماره ۴، ۸۸، صص ۵۲-۵۳.

نرسید و در سال ۸۳ دوباره در مجلس ششم مطرح شد ولی با مخالفت شورای نگهبان روبه‌رو شد. مهمترین ایراداتی که شورای نگهبان به این طرح گرفت عبارت است از: کاهش انتخاب کاندیداهای شهرستان در مقایسه با مراکز استان، ایجاد تبعیض، کاهش مشارکت سیاسی مردم، تشدید اختلافات قومی قبیله‌ای و محلی و افزایش هزینه انتخابات.

این طرح دوباره در مجلس ششم تصویب شد ولی دوباره با مخالفت شورای نگهبان روبه‌رو شد. در مجلس هفتم هم این طرح مطرح شد و قرار بر این شد که این طرح به صورت آزمایشی در چند استان (اصفهان، زنجان، فارس، لرستان، گیلان و آذربایجان شرقی) اجرا شود ولی باز هم با مخالفت شورای نگهبان با استدلال بروز اختلافات قومی قبیله‌ای روبه‌رو شد.^۱

بالاخره در اوایل سال ۹۰ پس از کشمکش‌های فراوان در حالی که انتظار می‌رفت این طرح در مجلس تصویب شود با پس گرفتن امضاء از سوی برخی نمایندگان، این طرح از دستور کار مجلس خارج شد.

در طرح استانی شدن انتخابات، مرزهای حوزه‌های تعیین شده در داخل استان برداشته می‌شود و تمام استان یک حوزه انتخابیه محسوب می‌شود. لذا مردم می‌توانند علاوه بر نمایندگان شهر خود، به نمایندگان هر شهر دیگر استان رأی دهند.

در این طرح هر انتخاب کننده می‌تواند رای خود را به یکی از طرق زیر وارد صندوق کند: ۱- انتخاب کننده به عنوان یک فهرست رای دهد ۲- انتخاب کننده به داوطلب یا داوطلبان منفرد مدنظر خویش رای دهد ۳- انتخاب کننده از درون یک یا چند فهرست با رعایت نصاب کرسی‌های حوزه انتخابیه رای خود را وارد صندوق کند.

لذا هر یک از انتخاب کنندگان می‌توانند از میان نامزدهایی که برای حوزه‌های انتخابیه فرعی انتخاب شده‌اند به کاندیدای مورد نظر خود رای بدهند. این مطلب بدان معنی است که مردم استان می‌توانند از میان داوطلبان شهرستانهای تابعه استان در حوزه‌های فرعی به تعداد کرسی‌های نمایندگی اختصاص یافته به آن استان به انتخاب نماینده بپردازند؛ اما رای دهندگان در انتخاب داوطلبان نمایندگی با محدودیتی هم مواجه هستند به نحوی که آنها نمی‌توانند در بیش از تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به یک حوزه انتخابیه فرعی، نماینده انتخاب کنند.

این نحوه رای دادن در نگاه اول ممکن است جذابیتی نداشته باشد زیرا که به طور معمول شهروندان بیشتر مایل به انتخاب نماینده از میان نامزدهای حوزه انتخابیه فرعی خود می‌باشند و کمتر به انتخاب نامزدهای دیگر حوزه‌های فرعی استان رغبت نشان می‌دهند؛ اما به نظر می‌رسد عنایت به تقویت و نهادینه کردن احزاب و کارکرد مؤثر و مطلوب آنها در افزایش کیفی و کمی مشارکت مردم این نقیصه را جبران می‌کند.

در طرح استانی شدن انتخابات، از نظام اکثریتی و تناسبی استفاده گردیده است. در این نظام داوطلبی به عنوان نماینده حوزه انتخابیه فرعی پذیرفته می‌شود که حداقل ۲۰ درصد آراء صحیح را در حوزه انتخابیه اصلی (استان) کسب نموده و نسبت به سایرین در حوزه انتخابیه فرعی مربوطه بیشترین رای را کسب کرده باشد. تا این مرحله، گزینش به صورت سیستم اکثریتی اعمال می‌شود.

در صورتی که حدنصاب ۲۰ درصد آراء صحیح استان برای کرسی‌های نمایندگی به دست نیاید، نوبت به اعمال سیستم تناسبی می‌رسد. به این معنی که کرسی‌های خالی در مجلس که از طریق سیستم اکثریتی پر نشده است، از طریق سیستم تناسبی پر می‌شود. در این سیستم هر فهرست به نسبت آرای که کسب کرده، کرسی نمایندگی را تصاحب می‌کند. لذا آرای که به عنوان یک فهرست داده می‌شود و نیز آرای که به یک یا چند داوطلب مذکور در یک فهرست داده می‌شود، مدنظر قرار گرفته و داوطلبان منفرد سهمی از کرسی‌های باقیمانده نخواهند داشت.

^۱ استان‌هایی که بیم وقوع اختلاف‌های قومی و قبیله‌ای در آن می‌رفت: سیستان بلوچستان، حوزه‌های کردکوی، بندر ترکمنف گنبد کاووس، کلاله و مینو دشت استان گلستان، بیجار و قروه در کردستان، بیران شهر و سردشت آذربایجان غربی، تربت جام، تایباد، خواف، رشتخوار خراسان رضوی، پاوه کرمانشاه.

نقاط قوت این طرح:

- ۱- تقویت جایگاه شوراها: استانی شدن انتخابات مجلس می‌تواند فرصت مناسب را برای استقرار موزون و منطقی نظام شورایی در کشور فراهم کند.^۱ با اجرای این طرح نمایندگان به وظایف اصلی خود یعنی همان قانون‌گذاری و نظارت می‌پردازند و حل مشکلات در محله‌ها به شورای محلی واگذار می‌شود که این امر زمینه را برای تقویت شورای محلی فراهم می‌کند.^۲
- ۲- پرداختن بهتر نمایندگان به وظایف ملی: قانون‌گذاری، نظارت بر سایر نهادهای عمومی و خدمت‌رسانی به حوزه‌های انتخابیه وظایف نمایندگان مجلس به شمار می‌رود.^۳ قانون‌گذاری مهمترین وظیفه نمایندگان مجلس است. وظیفه نظارتی مجلس نیز بسیار با اهمیت است. نمایندگان شهرستان‌ها عمدتاً مجبورند به امور جزئی بسیاری از رای دهندگان شهرستان خود بپردازند. بسیاری از اموری که مربوط به وظایف شوراها است نمایندگان انجام می‌دهند.^۴ استانی شدن انتخابات می‌تواند به تقویت نمایندگی ملی منتخبان و کاهش وجهه محلی نمایندگان آنان منجر شود و فرصت کافی برای نمایندگان برای قانون-گذاری و نظارت قرار دهد.^۵ اکنون نمایندگان بیشتر وقت خویش را صرف مسائل ریز و منطقه‌ای می‌کنند.^۶
- ۳- حضور مؤثر و فعال احزاب و تقویت رفتارهای حزبی در جامعه: استانی شدن انتخابات، نوعی تمرین و تمهید برای گسترش فرهنگ حزبی، اندیشه حزب و مشارکت حزبی است. مردم در جریان یک انتخاب فراگیرتر و نحوه رفتارهای جدید انتخاباتی و حزبی را می‌آموزند و این امر پایه‌ای برای ایجاد احزاب مختلف می‌گردد.^۷ استانی شدن انتخابات مجلس گام ارزشمندی برای ورود احزاب به حیات سیاسی و ساختاری شدن سیاست و انتخابات است.^۸ و می‌تواند درگیری‌های قومی قبیله‌ای را کاهش دهد.^۹
- ۴- ارتقاء سطح کیفی مجلس با انتخاب نامزدهای صالح تر.
- ۵- سوق دادن نمایندگان به سمت کلان‌نگری.

نقاط ضعف این طرح:

- ۱- کاهش مشارکت مردم در انتخابات: میزان مشارکت انتخاباتی مردم نشان دهنده میزان مشروعیت، کارآمدی نظام سیاسی و سیاست‌ها است. مشارکت فعال و گسترده جامعه در انتخابات به منزله پشتوانه ملی در سطح داخلی و اعتبار در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی برای یک نظام سیاسی است.^{۱۰} استانی شدن حوزه‌های انتخابیه و حذف حوزه‌های انتخابیه شهرستانی می‌تواند بر میزان مشارکت مردم مناطق مختلف استان تاثیر منفی بگذارد.

۱. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، اجلاس سوم، جلسه ۳۲۴، ص ۱۰.

۲. رحمانی زاده، دهکردی و پدرام، سعید، پیشین، ص ۱۱.

۳. اصول ۷۱، ۷۲، ۷۳، ۸۴، ۸۵، ۸۸، ۸۹ و ۹۰ قانون اساسی و ماده ۸۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

۴. غمامی، سید محمد مهدی، الگوی انتخابات مجلس شورای اسلامی و نظام کمیسیون ملی انتخابات، ص ۲.

۵. تقی زاده، جواد و ضرغامی، شبیر، استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی، ص ۵۷.

۶. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، اجلاس سوم، جلسه ۲۹۱، ص ۳۶

۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه، ص ۱۳ و حمیدرضا

رحمانی زاده دهکردی، پدرام، سعید، پیشین، ص ۱۵۵

۸. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، اجلاس سوم، جلسه ۳۱۶، ص ۱۸

۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش نشست تخصصی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه، شماره مسلسل

۶۵۸۳، ص ۳.

۱۰. میرقاسم، بنی هاشم، انتخابات و ثبات سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، ص ۲۸

- ۲- افزایش هزینه‌های انتخاباتی و تعداد نامزدها: در صورت استانی شدن حوزه‌های انتخابیه، داوطلبان باید در سطح استان به تبلیغات بپردازند که این امر موجب افزایش هزینه‌های انتخاباتی می‌گردد.^۱ در نتیجه داوطلبانی که سرمایه بیشتری داشته باشند در انتخابات پیروز خواهند شد. در صورت فوت یا استعفای یکی از نمایندگان استان نیز باید در کل استان برای انتخاب جانشین وی هزینه انتخاباتی شود.^۲ لذا با تغییر شکل انتخابات هزینه‌های دولت به طور قطع افزایش می‌یابد.^۳
- ۳- افزایش درگیری‌های منطقه‌ای و تنش‌های اجتماعی: با اجرای این طرح امکان انتخاب نمایندگان شهرستان‌های کوچک کمتر می‌شود و همین امر زمینه را برای وقوع درگیری‌ها در استان‌ها به ویژه استان‌هایی که اقوام مختلف در آن ساکن هستند را فراهم می‌کند.^۴

بند دوم: نظام تلفیقی (اکثریتی - تناسبی)

این پیشنهاد با توجه به نقاط ضعف حوزه بندی فعلی انتخابات و به منظور رفع نقیصه‌های این نظام حوزه‌بندی ارائه شده است. به موجب این پیشنهاد ابتدا کشور باید به حوزه‌های تک کرسی تقسیم شود، به این معنی که از هر حوزه فقط یک فرد به عنوان نماینده مجلس انتخاب شود. نتیجه طبیعی حوزه‌های تک کرسی این است که تعداد حوزه‌های انتخابیه افزایش می‌یابد. در نظام تلفیقی، نصف کرسی‌های مجلس اختصاص به نظام اکثریتی خواهد داشت لذا تعداد کرسی‌های اختصاص داده شده به نظام اکثریتی باید با تعداد حوزه‌های انتخابیه مطابقت داشته باشد به این معنی که به هر حوزه یک کرسی اختصاص داده شده باشد. نصف دیگر کرسی‌های مجلس نیز از طریق نظام تناسبی پر خواهد شد. به این صورت که مردم در هنگام رای دادن باید دو رای به صندوق بیاورند، یک رای به کاندیدای مورد نظرشان در همان حوزه انتخابیه و رای دیگر به یکی از احزاب در سطح کل کشور. اجرای نظام تلفیقی یک مرحله‌ای در انتخابات استانی مجلس می‌تواند با به کارگیری نظام اکثریتی و تناسبی در حوزه‌های انتخابیه تک کرسی و حوزه‌های انتخابیه استانی تحقق یابد.^۵ در مقام برگزاری انتخابات مجلس با نظام انتخاباتی تلفیقی باید قلمرو جغرافیایی هر استان به عنوان عنوان حوزه انتخابیه اصلی لحاظ شود. در محدوده جغرافیایی هر استان نیز باید به تعیین حوزه‌های انتخابیه فرعی به صورت تک کرسی متشکل از شهرستان یا بخش پرداخت.^۶ به این ترتیب پس از شمارش آراء، هر یک از احزاب به نسبت آرائی که کسب کرده در مجلس صاحب کرسی خواهد بود. لذا ۵۰ درصد کرسی‌های مجلس از طریق نظام اکثریتی و ۵۰ درصد دیگر، از طریق نظام تناسبی پر خواهد شد. در این شیوه شهرهای بزرگ همچون تهران، مشهد، اصفهان، شیراز و تبریز که جمعیت زیادی دارند به چندین حوزه انتخابیه تقسیم خواهند شد.

در این شیوه، هم از مزایای نظام اکثریتی و هم تناسبی استفاده می‌شود. در نظام فعلی فقط به ثبات توجه می‌شود در حالی که در این شیوه، در کنار ثبات به عدالت هم توجه می‌شود. این نظام می‌تواند از یک سو ثبات لازم را برای فعالیت‌های توسعه-گرایانه دولت‌ها فراهم آورد و از دیگر سوی، حقوق گروه‌ها و احزاب و اقلیت‌ها و ملاحظات مربوط به تنوعات قومی، مذهبی و جغرافیایی ایران را مد نظر قرار دهند.^۷ این نظام مزایای دیگری هم دارد از جمله:

۱. رحمانی زاده، دهکردی و پدرام، سعید، پیشین، ص ۱۵

۲. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، اجلاس چهارم، جلسه ۳۸۴، ص ۱۷

۳. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، اجلاس سوم، جلسه ۳۲۴، ص ۱۶

۴. تقی زاده، جواد و ضرغامی، شبیر، پیشین، ص ۷۷

۵. تقی زاده، جواد و ضرغامی، شبیر، پیشین، ص ۷۱

۶. ساتلی کرده ده، مجید، سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، صص ۲۸۹-۲۷۸

۷. گرجی، علی اکبر، پیشین، ص ۱۵۱

- ۱- شکل گیری و تقویت احزاب در عرصه انتخابات: ورود احزاب، فواید بسیار زیادی در جلب مشارکت آگاهانه و فعالانه مردم و شکل گیری انتخابات رقابتی و مشارکتی دارد.
 - ۲- تمام اقلیت‌ها و گروه‌های متمرکز امکان داشتن نماینده را از طریق نظام اکثریتی و تناسبی خواهند داشت.
 - ۳- اصل برابری عیار و اعتبار آراء کاملا محقق خواهد شد؛ زیرا تمام مناطق و شهرها دارای نماینده خواهند شد مثل تهران که با اجرای چنین نظامی، شهر ری و اسلام شهر که در نظام فعلی عملا فاقد نماینده در مجلس هستند با جمعیتی حدود یک و نیم میلیون نفر حداقل ۵ نماینده در مجلس خواهند داشت. همچنین در هر حوزه فقط یک نماینده انتخاب می‌شود و جمعیت حوزه‌های انتخابیه تقریبا با هم برابر است و این مهم موجب تحقق اصل برابری عیار و اعتبار آراء می‌گردد.
 - ۴- تسهیل در امر شمارش آراء.
 - ۵- ارتباط منطقی بین نمایندگان و شهروندان مقیم حوزه‌ها در خصوص مشکلات و انتقال خواسته‌ها و نیازهای محلی به پارلمان برقرار می‌شود.
 - ۶- تحقق اصل نمایندگی و اصالت کرسی‌های پارلمان: زیرا که نماینده با گزینش واقعی و آگاهانه مردم به مجلس راه پیدا می‌کند و مردم هنگام رای دادن با چهره‌های ناشناخته و تعداد کاندیداهای زیاد روبه‌رو نمی‌شوند.
 - ۷- مردم در هنگام انتخابات توجه خود را بیشتر بر روی برنامه‌ها و طرح‌های نمایندگان و احزاب متمرکز می‌کنند نه بر روی شخصیت کاندیداها.
 - ۸- به دلیل اینکه حوزه‌های انتخاباتی کوچک می‌باشند، مردم با کاندیداها آشنا هستند لذا هزینه تبلیغات نمایندگان کاهش می‌یابد.
- همچنین پیشنهاد می‌شود برای تحقق اصل استقلال و بی‌طرفی در حوزه بندی انتخابات، با توجه به این که مجلس شورای اسلامی، نهادی کاملا سیاسی است و نمی‌توان تصور کرد که نمایندگان مجلس در امر حوزه بندی انتخابات، بدون توجه به گرایشات سیاسی، حوزه بندی را انجام می‌دهند، بهتر است کمیسیون مستقل و بی‌طرفی برای حوزه بندی انتخابات ایجاد شود. در پی ایجاد این کمیسیون مستقل و بی‌طرف، مجلس می‌تواند با وضع قانونی، این کمیسیون را مکلف سازد که از مردم نظرخواهی کند و با توجه به نظرات مردم حوزه بندی را انجام دهد و همچنین این کمیسیون را مکلف کند که دلایل استفاده از ملاک و معیار خاصی برای حوزه بندی انتخابات را به مردم ارائه دهد تا اصل شفافیت هم محقق شود. هر چند اجرای این طرح نیاز به بازنگری در قانون اساسی دارد و کمی مشکل به نظر می‌رسد ولی اجرای این طرح موجب تحقق اصول حاکم بر حوزه بندی انتخابات و حرکت سریع به سوی دموکراسی و توجه به نظرات و مشاوره‌های مردم، تحقق نظارت‌پذیری، تحقق حقوق بشر و از همه مهمتر تحقق اصل حاکمیت قانون می‌شود.

نتیجه گیری

اهمیت و نقش نظام انتخاباتی و حوزه بندی انتخابات در نتیجه انتخابات، امروزه بر کسی پوشیده نیست. نظام انتخابات کنونی ایران اکثریتی است که در آن بیشتر به دنبال ثبات سیاسی هستند. معیارهای مختلفی در طول زمان در کشورهای مختلف برای حوزه بندی انتخابات استفاده شده است که ملاک جمعیتی رایج‌ترین معیار بوده است. حوزه بندی انتخابات در ایران هم طبق ملاک جمعیتی و معمولا مطابق با مرزهای اداری شهرستان انجام می‌شود. اصول حاکم بر حوزه بندی انتخابات عبارتند از: ۱- اصل بی طرفی و استقلال ۲- اصل برابری عیار و اعتبار آراء ۳- اصل شفافیت ۴- اصل نمایندگی ۵- اصل عدم تبعیض.

در ایران وظیفه حوزه بندی انتخابات به موجب قانون اساسی بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. مجلس نهادی کاملا سیاسی است لذا تصور تحقق اصول بی‌طرفی و استقلال و شفافیت در امر حوزه بندی انتخابات توسط یک نهاد سیاسی دشوار به نظر می‌رسد. همچنین در انتخابات مجلس شورای اسلامی، حدود دو سوم حوزه‌های انتخابیه، تک کرسی و یک سوم دیگر، چندکرسی هستند. لذا امکان تحقق اصل برابری عیار و اعتبار آراء رای‌دهندگان در حوزه‌های انتخاباتی در انتخابات

مجلس شورای ممتنع به نظر می‌رسد. اصل نمایندگی و عدم تبعیض (که مکمل یکدیگرند) در ایران، به دلیل به رسمیت شناخته نشدن بسیاری از ادیان و مذاهب و همچنین اینکه به موجب قانون مدنی، عضویت در مجلس نیازمند تابعیت اصلی ایرانی است (در مورد مهاجرین) و همچنین در مورد اقوام و اقلیت‌های نژادی که در دوران پهلوی اول و به دنبال سیاست‌های رضاخان اجباراً به نقاط دیگر کوچانده می‌شدند، رعایت نمی‌شود. لذا با توجه با اشکالاتی که برای نظام حوزه بندی کنونی مطرح است، دو پیشنهاد از میان پیشنهادهای مختلف برای تغییر نظام انتخاباتی و حوزه بندی انتخابات برجسته تر می‌باشد. اول، طرح استانی شدن انتخابات است که در مجلس تصویب شد ولی شورای نگهبان آن را رد کرد. در این طرح استان به عنوان یک حوزه انتخابیه در نظر گرفته می‌شد و کرسی‌های مجلس ابتدا بر اساس نظام اکثریتی و اگر کرسی‌ای خالی می‌ماند در مرحله دوم بر اساس نظام تناسبی پر می‌شد. این طرح در کنار نقاط قوتش، نقاط ضعف بسیاری داشت از جمله افزایش هزینه انتخابات، وقوع درگیری و افزایش شکاف‌های قومی در استان‌ها، کاهش مشارکت سیاسی مردم و ... با توجه به اشکالاتی که این طرح داشت همین به که مورد تصویب قرار نگرفت. پیشنهاد دوم که پیشنهاد مناسبی به نظر می‌رسد، نظام تلفیقی است که امروزه بسیاری از حقوقدانان به آن تاکید می‌کنند. در این نظام ۵۰ درصد کرسی‌های پارلمان از طریق نظام اکثریتی و ۵۰ درصد دیگر از طریق نظام تناسبی پر می‌شود. در این طرح تمام حوزه‌های انتخابیه تک کرسی‌اند به این معنی که از هر حوزه انتخابیه فقط یک نماینده به مجلس راه پیدا خواهد کرد. در نتیجه اجرای این نظام، اصل برابری اعتبار و عیار آراء و اصل نمایندگی و عدم تبعیض محقق می‌شود ولی در مورد اصل بی‌طرفی و استقلال و اصل شفافیت باید گفت که این دو اصل مقوله‌هایی جدا از نحوه رای‌گیری هستند. برای تحقق اصل شفافیت، مجلس باید به مردم پاسخگو باشد و خود را مکلف به نظرسنجی از مردم و استفاده از نظرات مردم برای حوزه بندی انتخابات بداند ولی برای تحقق اصل بی‌طرفی و استقلال باید امر حوزه بندی از مجلس که نهادی کاملاً سیاسی است گرفته شود و بر عهده یک کمیسیون مستقل و بی‌طرف گذاشته شود. این مورد، نیازمند بازنگری در قانون اساسی است و به همین سبب تحقق آن دشوار می‌نماید.

در آخر باید گفت که نظام انتخاباتی و حوزه بندی انتخابات مطلوب، در کشورهای مختلف به عوامل سیاسی، اجتماعی، اداری، اقلیمی و قومی نژادی بستگی دارد. لذا نمی‌توان به طور مطلق گفت که یک نظام انتخاباتی و حوزه بندی در تمام جوامع مطلوب خواهد بود بلکه با توجه به شرایط هر جامعه ممکن است در یک جامعه مطلوب و در جامعه دیگر نامطلوب باشد. کشورها باید با توجه به شرایط خود، سیستم‌های انتخاباتی و حوزه بندی مختلف را بیازمایند تا به سیستم مطلوب خود دست یابند.

منابع و مأخذ

۱. ایوبی، حجت الله، اکثریت چگونه حکومت می‌کنند؟، تهران، انتشارات سروش، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۲. ایوبی، حجت الله، نظام های انتخاباتی جهان در آینه نقد و بررسی، مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، نشر سفیر، ۱۳۷۸.
۳. پپیا نوریس، گزینش نظام های انتخاباتی: تناسبی، اکثریتی و نظام ترکیبی، حسین نبی لو، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، شماره ۴۹-۵۰، ۱۳۸۴.
۴. تاج زاده، مصطفی، در دفاع از انتخابات آزاد و عادلانه، تهران، فرهنگ و اندیشه، ۱۳۸۱
۵. تقی زاده، جواد و ضرغامی، شبیر، استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی، پژوهش نامه علوم سیاسی، سال ۱۴، شماره ۴، ۱۳۸۸.
۶. حقیقی، محمد صادق، انتخابات، تعاریف و اصطلاحات، تهران، انتشارات وزارت کشور، چاپ اول، ۱۳۷۰.
۷. خسروی، حسن، حقوق اساسی ایران، تهران، انتشارات پیام نور، چاپ سوم، ۱۳۸۸.

۸. خسروی، حسن، حقوق انتخابات دموکراتیک، تهران، مجد، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۹. رحمانی، دهکردی و پدram، سعید، استانی شدن حوزه های انتخابیه، مجلس و پژوهش، سال ۹، شماره ۳۶، ۱۳۸۱.
۱۰. قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۸.
۱۱. گلشن پژوه، محمد رضا، بررسی تطبیقی نظام های انتخاباتی، تهران، انتشارات موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی معاصر، ۱۳۸۸.
۱۲. گوردین گیل، گای اس، انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین المللی، سید جمال سیفی و قاسم زمانی، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش های حقوق شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۱۳. لاندل، کریستر، عوامل موقعیتی تعیین کننده گزینش نظام انتخاباتی، علیرضا عیاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

Malfuction in election allocation of Iran's parliament

Hassan Mohammadi

M. A in Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Abstract

The term “regional allocation of the election” refers to the methods of designing the electorates and the seats of the parliament in relation to the different regions of the state. classification of the regions and the allocation of parliament seats is a fundamental part of any election and it has an important role in the realization of a fair election. In Iran this allocation is based upon the factor of population for the parliament, of which two-third is one-seat and one-third is multi-seat. Principles governing the allocation are as follows: 1- impartiality and objectivity principle 2- legality of the votes principle 3- transparency principle 4- representation principle 5- non-discrimination principle. The present form of the election in Iran is not fair, since it does not follow the aforementioned principles here are some recommendations: allocation based on provinces. This was passed by the parliament but the guardian council did not agree to it due to the possibility of conflicts in provinces. The second recommendation is the combination of majority system and proportional system and due to this method, one-seat regions will be abundant. Using this way, 50 percent of the seats will be filled by the majority system and the other 50 percent by the proportional one.

Keywords: election systems, system of election allocation, Iran parliament
