

استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی

*
دکتر جواد تقی‌زاده

**
شیر ضرغامی

چکیده

برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های انتخابیه استانی می‌تواند از یک سو با مزایایی مانند پرداختن بهتر نمایندگان به وظایف ملی، تقویت نقش شوراهای محلی، گسترش فرهنگ و اندیشه حزبی و کاهش درگیری‌های قومی و قبیله‌ای همراه باشد؛ و از دیگر سوی با معایبی مانند کاهش مشارکت مردم در انتخابات، افزایش شکاف و تنش‌های اجتماعی، بی‌پاسخ ماندن خواسته‌های مردم و افزایش هزینه‌های انتخابات همراه شود. به منظور کسب حداکثر مزایا و حداقل معایب استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی، اجرای نظام انتخاباتی تلفیقی یک‌مرحله‌ای

* استادیار حقوق عمومی گروه حقوق دانشگاه مازندران (jtaghizadehd@yahoo.com)
** دانش‌آموخته حقوق عمومی از دانشگاه شیراز (doughikola@yahoo.com)

تاریخ دریافت: 1387/4/3 تاریخ پذیرش: 1388/10/5
پژوهشنامه علوم سیاسی، سال چهارم، شماره چهارم، پاییز 1388، صص 45-79.

قابل پیشنهاد است؛ لذا می‌توان حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی را برای انتخاب اشخاص، و حوزه‌های انتخابیه استانی را برای انتخاب فهرست‌ها ایجاد کرد. نظام اکثریت نسبی برای انتخاب نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی و نظام تناسبی برای توزیع کرسی‌ها بین فهرست‌ها در حوزه‌های انتخابیه استانی پیشنهاد می‌شوند.

واژه‌های کلیدی: انتخابات، نظام انتخاباتی، حوزه‌بندی انتخاباتی، استانی‌شدن، مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

سیستم‌های انتخاباتی،^۱ روش‌های رأی‌گیری^۲ یا نظام‌های انتخاباتی^۳ شیوه‌هایی را که بر اساس آنها اعمال رأی و شمارش نتایج انتخابات انجام می‌شود، تعیین می‌کنند.^(۱) بسیاری از قواعد مهم مربوط به حقوق و نظام انتخابات سیاسی در ایران توسط قانون‌گذار اساسی تعیین شده‌اند.^(۲) اصل ۶۲ قانون اساسی، انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی را با رأی مستقیم و مخفی و اصل ۱۱۴ قانون اساسی انتخاب رئیس‌جمهور را با رأی مستقیم مردم مقرر می‌کند. مطابق اصل ۱۱۶ قانون اساسی تعیین نحوه برگزاری انتخاب رئیس‌جمهور با قانون است. اصل ۱۰۸ قانون اساسی تعیین کیفیت انتخاب خبرگان، اصل ۶۲ قانون اساسی تعیین کیفیت انتخابات مجلس شورای اسلامی و اصل ۱۰۰ قانون اساسی تعیین نحوه انتخاب شوراهای اسلامی محلی را به قانون واگذار کرده‌اند. اصل ۱۱۷ قانون اساسی روش انتخاب ریاست‌جمهوری را تعیین کرده^(۳) اما قانون‌گذار کیفیت تبدیل آرای انتخاب‌کنندگان به کرسی‌های نمایندگی در مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری و عضویت در شوراهای اسلامی محلی را تعیین نکرده است. مطابق اصل ۶۴ قانون اساسی، تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی با قانون است. مجلس تلاش کرده تا جای امکان، با استفاده از حدود جغرافیایی یک یا چند شهرستان حوزه‌بندی انتخاباتی پارلمانی را انجام دهد.^(۴) اندیشه استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس نیز به تصویب طرح‌هایی در

1. Systèmes Electoraux
2. Modes De Scrutin
3. Régimes Electoraux

مجلس شورای اسلامی منجر شده است. تمام طرح‌های مصوب مجلس، برگزاری استانی انتخابات مجلس شورای اسلامی را همراه با اجرای نظام انتخاباتی اکثریتی پیش‌بینی می‌کردند. طرح‌های مصوب مجلس با ایرادات مربوط به مغایرت با موازین شرع یا قانون اساسی در شورای نگهبان مواجه شدند. تکرار ارائه طرح‌های برگزاری استانی انتخابات مجلس توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب آنها در مجلس‌های ششم و هفتم، نمایانگر ضرورت حوزه‌بندی استانی انتخابات پارلمانی از منظر نمایندگان ملت است. اما دغدغه‌های شورای نگهبان در مقام صیانت از شرع و قانون اساسی قابل چشم‌پوشی نیستند. ایرادهای شورای نگهبان بیشتر بر آثار احتمالی اجرای طرح‌های مصوب مجلس مبتنی است؛ لذا تبیین اثرات احتمالی استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی (مبحث دوم) برای ارائه نظام و حوزه‌بندی مناسب انتخابات مجلس (مبحث سوم) با لحاظ دغدغه‌های نمایندگان و رفع ایرادهای شورای نگهبان ضروری است. گذری بر سوابق موضوع برگزاری استانی انتخابات (مبحث اول) پیش از بررسی اثرات استانی شدن انتخابات مجلس لازم است.

1. سوابق برگزاری استانی انتخابات

موضوع برگزاری استانی انتخابات، در پیش و پس از انقلاب اسلامی سابقه دارد.

1-1. برگزاری استانی انتخابات پیش از انقلاب اسلامی

برگزاری استانی انتخابات پیش از انقلاب اسلامی را می‌توان در انتخابات مجلس شورای ملی و مجلس سنا جستجو کرد.

الف - انتخابات مجلس شورای ملی

پس از صدور فرمان مشروطیت در سال 1285 (1324 قمری) و تصریح به ایجاد مجلس شورای ملی در این فرمان، نخستین مجلس مؤسسان در مدرسه نظام با حضور بیش از دو هزار نفر از علما، بازرگانان، اصناف، اعیان و درباریان برای تهیه نخستین قانون انتخابات تشکیل جلسه داد.⁽⁵⁾ این مجلس موقتی کمیته‌ای را مأمور تدوین نظام‌نامه انتخابات کرد. کمیته مزبور چندین نوع نظام‌نامه را تدوین و مجلس

از بین آنها نظام‌نامه‌ای را انتخاب و به نحو بهتری تدوین نمود و به توشیح پادشاه رسید. این نظام‌نامه دومین سند مشروطیت ایران محسوب می‌شود⁽⁶⁾ و مطابق آن، انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان می‌بایست از طبقات مشخصی باشند که به آنها در متن فرمان مشروطیت نیز تصریح شده بود.⁽⁷⁾ ماده شش نظام‌نامه انتخابات طبقاتی مقرر می‌کرد «عده انتخاب‌شوندگان بلاد ایران متناسب با جمعیت سکنه آن بلد است و از هر ایالتی شش یا دوازده نفر باید انتخاب شود مگر تهران که عده انتخاب‌شوندگان آن شصت نفر است».

بر اساس جدول تعیین حوزه‌های انتخابیه در انتخابات طبقاتی، انتخابات در سیزده حوزه انتخابیه ایالتی و ولایتی (معادل استانی) برگزار گردید. انتخابات در تهران به صورت مستقیم و یک‌درجه‌ای اما در دوازده حوزه انتخابیه دیگر به صورت غیرمستقیم و دودرجه‌ای برگزار شد. پس از فتح تهران و برقراری مجدد مشروطیت هیئت شانزده نفره‌ای که از طرف دولت مرکزی با موافقت انجمن‌های ایالتی تعیین شده بود، در 12 جمادی‌الثانی 1327 قمری (1288 شمسی) نظام‌نامه انتخابات طبقاتی را نسخ و نظام‌نامه انتخابات دودرجه‌ای را تهیه و اجرا کرد.⁽⁸⁾ ماده 2 نظام‌نامه انتخابات دودرجه‌ای، تقسیم نمایندگان ملت را به نسبت جمعیت تخمینی ولایات و اهمیت محلی آنها قرار می‌داد. در انتخابات دودرجه‌ای، حوزه‌های انتخابیه متشکل از یک یا چند ولایت تعیین شدند. به علاوه، پنج حوزه انتخابیه برای پنج ایل عمده شاهسون آذربایجان، بختیاری، قشقایی، ایلات خمسه فارس و ترکمان به طور جداگانه تعیین شد.¹ پس از انجام درجه (مرحله) اول انتخابات، افراد منتخب در درجه اول در مرکز حوزه انتخابیه (مرکز یکی از ولایات) جمع می‌شدند و از میان خود نمایندگان حوزه انتخابیه را برای عضویت در مجلس شورای ملی انتخاب می‌کردند. نکته جالب توجه در حوزه‌بندی انتخاباتی، ایجاد چهار حوزه انتخابیه جداگانه برای اقلیت‌های دینی ارامنه، کلدانی، زرتشتی و کلیمی بود که به طور مستقل در مجلس دارای نماینده شدند. مطابق نظام‌نامه انتخابات دودرجه‌ای، مشارکت مردم در انتخابات به برخورداری از شرایط مالی یا سواد منوط بوده است.⁽⁹⁾ این وضعیت با قانون انتخابات مستقیم و عمومی مصوب 1290/7/29 تغییر

1. ماده 24 نظام‌نامه انتخابات دودرجه‌ای

کرد. در حوزه‌بندی انتخابات عمومی و مستقیم نیز پنج حوزه به ایلات شاهسون آذربایجان، خمسه فارس، بختیاری، قشقای و ترکمان تعلق گرفت. تقسیم نمایندگان ملت به تناسب جمعیت تخمینی ولایات صورت پذیرفت. اقلیت‌های دینی ارامنه، کلدانی، زرتشتی و کلیمی هرکدام در حوزه‌های انتخابیه جداگانه دارای یک نماینده بوده‌اند. مطابق قانون مصوب 1313/7/10 برای انتخابات دوره نهم مجلس شورای ملی، پنج حوزه انتخابیه ایلات لغو شدند و ایلات مذکور در محل سکونت خویش در انتخابات شرکت می‌کردند.

در اکثر انتخابات مجلس شورای ملی، نظام اکثریت نسبی به عنوان اصل برگزیده شده بود اما در انتخابات دودرجه‌ای اکثریت مطلق نیز لحاظ می‌گردید.⁽¹⁰⁾ انتخابات طبقاتی و انتخابات دودرجه‌ای مجلس شورای ملی و انتخابات مجلس سنا به منطبق برگزاری استانی انتخابات نزدیک بوده‌اند.

ب - انتخابات مجلس سنا

مسئله سنا در قانون اساسی مشروطیت با بروز اختلاف نظر بین اعضای نخستین مجلس شورای ملی (متصدی تدوین نهایی قانون اساسی) مواجه گردید. بعضی‌ها وجود سنا را اصولاً زائد می‌دانستند و بعضی دیگر وجود آن را به شرطی که دو ثلث سناتورها توسط ملت انتخاب شود مفید تلقی می‌کردند و بالاخره دسته معتدل‌تری پیشنهاد می‌کرد که تعداد نمایندگان انتخابی و انتصابی سنا مساوی باشد.⁽¹¹⁾ پس از انجام مذاکرات فراوان، تشکیل مجلس سنا با ترکیبی نصف انتخابی توسط مردم و نصف انتصابی توسط پادشاه در اصل 45 قانون اساسی مشروطیت گنجانده شد. مجلس سنا که در قانون اساسی پیش‌بینی و حدود اختیارات آن تعیین شده بود تا سال 1328 تشکیل نگردید. مجلس شورای ملی در جلسه 14 اردیبهشت 1328 قانون اجازه اجرای نظام‌نامه انتخابات مجلس سنا را تصویب کرد تا وزارت کشور بتواند انتخابات نخستین دوره مجلس سنا را برگزار کند. مطابق این نظام‌نامه، کشور به سیزده حوزه انتخابیه تقسیم شد. یک حوزه انتخابیه متعلق به تهران و دوازده حوزه انتخابیه متعلق به سایر نقاط کشور (اجتماع چند شهرستان فراتر از استان‌های کنونی) بوده است. شهرهای تهران، تبریز، قزوین، رضاییه (ارومیه)،

کرمانشاهان، همدان، اهواز، شیراز، کرمان، رشت، ساری، مشهد و اصفهان مراکز سیزده گانه حوزه‌های انتخابیه مجلس سنا را تشکیل می‌دادند. از 30 سناتور انتصابی توسط پادشاه، پانزده سناتور از تهران و پانزده سناتور دیگر از سایر استان و شهرستان‌ها منصوب می‌شدند. از سی سناتور انتخابی نیز پانزده سناتور متعلق به تهران و پانزده سناتور متعلق به سایر استان‌ها و شهرستان‌ها بودند.¹ حوزه‌های انتخابیه تبریز، شیراز و مشهد هر کدام دو سناتور و بقیه حوزه‌ها هر کدام یک سناتور را انتخاب می‌کردند.

انتخابات سه دوره اول مجلس سنا دودرجه‌ای بوده تا اینکه با اصلاح قانون انتخابات در خرداد 1339، برگزاری انتخابات دودرجه‌ای لغو و انتخابات مجلس سنا یک‌درجه‌ای شد. این شیوه تا آخرین دوره انتخابات سنا ادامه یافت و سناتورها با انتخابات یک‌مرحله‌ای بر اساس نظام اکثریت نسبی تعیین می‌شدند.⁽¹²⁾ نظام انتخاباتی سنا در انتخابات دودرجه‌ای نیز اکثریتی بوده است.⁽¹³⁾ برگزاری انتخابات پارلمانی در حوزه‌های انتخابیه متشکل از چند شهرستان در پیش از انقلاب اسلامی زمینه‌ای شد تا پس از پیروزی انقلاب اسلامی، موضوع برگزاری استانی انتخابات مطرح شود.

2. برگزاری استانی انتخابات پس از انقلاب اسلامی

در این قسمت انتخابات استانی مجالس خبرگان قانون اساسی و رهبری، استانی شدن انتخابات در مذاکرات قانون‌گذاران اساسی، و استانی شدن انتخابات در مجلس شورای اسلامی بررسی می‌شوند.

2-1. انتخابات استانی مجالس خبرگان قانون اساسی و رهبری

در جلسه مشترک دولت موقت و شورای انقلاب با امام خمینی (ره) در قم، با تصویب اکثریت حاضران و موافقت امام مقرر شد تا مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تشکیل و متن پیشنهادی قانون اساسی پس از بررسی به همه‌پرسی گذاشته شود.⁽¹⁴⁾ به منظور اجرای فرمان مورخ 1358/3/4 امام خمینی خطاب به نخست‌وزیر بازرگان، لایحه قانونی انتخابات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ایران در تاریخ

1. ماده 2 قانون اجازه اجرای نظام‌نامه انتخابات مجلس سنا

1358/4/14 به تصویب شورای انقلاب رسید. مطابق این فرمان می‌بایست ترتیبی اتخاذ شود تا مردم هر استان و هریک از اقلیت‌های مذهبی نمایندگانشان را انتخاب کنند؛ لذا ماده 2 لایحه قانونی مقرر نمود: «عده اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نمایندگان اقلیت‌های مذهبی 73 نفر است که وزارت کشور با رعایت جمعیت و ضوابط جغرافیایی استان‌ها بر مبنای تا پانصد هزار نفر یک نماینده و تا یک میلیون نفر دو نماینده و از یک میلیون به بالا تقریباً برای هر پانصد هزار نفر یک نماینده تقسیم خواهد کرد». به این ترتیب اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با رعایت جمعیت و ضوابط جغرافیایی استان‌ها و نیز نمایندگان اقلیت‌های دینی در تاریخ 1358/4/29 انتخاب شدند. وزارت کشور، 24 حوزه انتخابیه استانی را به همراه 4 حوزه انتخابیه برای اقلیت‌های دینی برای برگزاری انتخابات خبرگان قانون اساسی تعیین کرد. کلیمیان، مسیحیان و زرتشتیان هرکدام جداگانه دارای یک نماینده و آشوریان و کلدانیان نیز با هم یک نماینده داشتند. مطابق ماده 3 این لایحه قانونی، انتخاب اعضای این مجلس با نظام اکثریت نسبی یک مرحله‌ای برگزار گردید.

مطابق نخستین قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری که در تاریخ 1359/7/10 توسط فقهای شورای نگهبان تهیه و به تصویب نهایی رهبر انقلاب رسید، حوزه‌های انتخابیه مجلس خبرگان رهبری، با الهام از انتخابات مجلس خبرگان قانون اساسی، قلمرو جغرافیایی استان‌ها تعیین شدند. در این انتخابات معیار جمعیتی برای تعیین تعداد نمایندگان هر استان مشخص گردید. مطابق ماده 1 قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری، تعداد خبرگان برای هر استان حداقل یک نفر است که پس از آمارگیری‌هایی از جمعیت کل کشور از سال 1365، بر مبنای هر یک میلیون نفر در هر استان می‌توان یک نماینده به نمایندگان آن در مجلس خبرگان رهبری اضافه کرد. ماده 7 نخستین قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، کسب اکثریت مطلق در مرحله اول را برای ورود به این مجلس لازم می‌دانست اما در مرحله دوم اکثریت نسبی کافی بود. در اصلاحات مورخ 1369/4/25 قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، نظام انتخاباتی به اکثریت نسبی یک مرحله‌ای تغییر کرد. استانی شدن انتخابات در مذاکرات قانون‌گذاران اساسی نیز

مطرح شده است.

2-2. استانی شدن انتخابات در مذاکرات تدوین‌کنندگان قانون اساسی

در جریان بررسی نهایی پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال 1358 برخی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی پیشنهاد نمودند که در کنار مجلس شورای ملی یک مجلس ایالات تشکیل شود که از هر استان به طور مساوی سه یا چهار نفر در آن نمایندگی کنند. هدف پیشنهاددهندگان این بود که مجلس دوم در مسائل مربوط به تقسیم اعتبارات یا سیاست‌های کلی مملکتی اظهار نظر کند تا بتوان به نوعی نمایندگی استان‌ها در حکومت مرکزی را بیشتر از گذشته کرد. از این پیشنهاد استقبال نشد و به جای تشکیل چنین مجلسی تشکیل شورای عالی استان‌ها پیشنهاد شد که در تنظیم برنامه رشد عمومی کشور متناسب با نیاز استان‌ها مشارکت داشته باشد.⁽¹⁵⁾ در شورای بازنگری قانون اساسی سال 1368 نیز یکی از پیشنهادها برای اصلاح اصل 64 قانون اساسی، استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی بود. این پیشنهاد در شور اول کمیسیون مربوطه رد شد اما در شورا جوانب مختلف آن توسط موافقان⁽¹⁶⁾ و مخالفان⁽¹⁷⁾ استانی شدن مطرح گردید. موافقان و مخالفان استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی در شورای بازنگری قانون اساسی دلایلی را بیان نموده‌اند که مخالفان و موافقان کنونی استانی شدن انتخابات مجلس استدلال‌های خویش را عمدتاً بر محور آنها تنظیم می‌کنند. در نهایت، تصمیم‌گیری درباره استانی شدن حوزه‌های انتخابیه به قانون‌گذاری مجلس واگذار گردید تا در صورت نیاز بتوان آن را به راحتی تغییر داد.⁽¹⁸⁾ لذا استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی در شورای بازنگری قانون اساسی به نتیجه نرسید اما در ذیل اصل 64 قانون اساسی اضافه گردید که محدوده حوزه‌های انتخابیه را قانون تعیین می‌کند.

پیشنهاد برگزاری استانی انتخابات مجلس در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی زمینه‌ای شد تا نمایندگان ادوار پنجم، ششم و هفتم مجلس شورای اسلامی نیز استانی شدن انتخابات مجلس را مطرح کنند که با چالش‌های فراوانی روبه‌رو گردید.

2-3. استانی شدن انتخابات در مجلس شورای اسلامی

طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی نخستین بار در سال 1378 در دوره پنجم قانون‌گذاری مجلس ارائه شد و دومین بار تعدادی از نمایندگان مجلس ششم آن را در سال 1381 عیناً تقدیم مجلس نمودند. نمایندگان مجلس هفتم نیز در سال 1386 طرح استانی شدن انتخابات مجلس را پس از اعمال تغییرات در طرح‌های نمایندگان مجلسین پنجم و ششم ارائه کردند. کلیات طرح استانی شدن انتخابات مجلس در مجلس پنجم رد شد و از پ خارج گردید اما در مجالس ششم و هفتم، تا مرحله دریافت نظریات شورای نگهبان پیش رفت.

الف - طرح مصوب مجلس ششم

در نخستین طرح مصوب مجلس ششم محدوده جغرافیایی هر استان حوزه انتخابیه مجلس شورای اسلامی می‌شد اما داوطلبان نمایندگی می‌بایست در یکی از شهرستان‌های استان ثبت‌نام کنند و مجموع آرای هر داوطلب در کل استان ملاک راهیابی وی به عنوان نماینده استان از آن شهرستان به مجلس محسوب می‌شد. هر داوطلب می‌بایست علاوه بر شرایط مندرج در قانون انتخابات مجلس از طریق عواملی مانند تولد در شهرستان محل ثبت‌نام، سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی از آن شهرستان یا سابقه حداقل دو سال سکونت در آن شهرستان دارای تعلق محلی به حوزه انتخابیه باشد. طراحان با قید لزوم تعلق محلی ظاهراً می‌خواستند امکان انتخاب به نمایندگی شهرستان را از افراد فاقد تعلق محلی اما دارای اقبال کسب آرای بالا در قلمرو استان سلب نمایند. اقلیت‌های دینی از طرح‌های استانی شدن انتخابات مجلس مستثنی بودند. شورای نگهبان به دلیل ایراد مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی نخستین طرح مصوب مجلس ششم را به مجلس شورای اسلامی برگرداند. ایرادات شورای نگهبان عمدتاً بر چهار محور تشدید اختلاف‌های محلی، قومی و قبیله‌ای، کاهش مشارکت مردم در انتخابات، افزایش هزینه عمومی و ایجاد تبعیض ناروا مبتنی بوده‌اند. شورای نگهبان معتقد است برگزاری استانی انتخابات موجب بروز و ازدیاد اختلاف‌های محلی، قومی و قبیله‌ای و مذهبی می‌شود و این خلاف همبستگی و وحدت ملی است و عامل از

بین رفتن «توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم» می‌شود؛ بنابراین خلاف موازین شرع و مغایر بند 15 اصل سوم قانون اساسی است.⁽¹⁹⁾

واقعیت این است که نفس برگزاری انتخابات به ایجاد اختلاف مقطعی منجر می‌شود که اگر منظور این است اصولاً نباید هیچ انتخاباتی را برگزار کرد تا ایجاد اختلاف نشود. به علاوه، با برگزاری استانی انتخابات، نزاع‌های محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی به سبب کمتر شدن تأثیرگذاری این عوامل در انتخاب نمایندگان تعدیل می‌شوند. شورای نگهبان همچنین برگزاری استانی انتخابات را به دلیل کاهش مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت مغایر با بند 8 اصل 3 و به دلیل افزایش هزینه عمومی مغایر با اصل 75 قانون اساسی دانست.⁽²⁰⁾ دلیل مغایرت استانی شدن انتخابات با مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت مندرج در بند 8 اصل 3 قانون اساسی روشن نیست. برگزاری استانی انتخابات به کاهش مشارکت مردم منجر نمی‌شود بلکه میزان مشارکت به رقابتی بودن انتخابات وابسته است.⁽²¹⁾ به علاوه، با استانی شدن حوزه‌های انتخابیه، به جای صرف هزینه‌های انتخاباتی برای حوزه‌های مختلف می‌توان با انجام یک انتخابات فراگیر (یک مرحله‌ای) هزینه‌های برگزاری انتخابات را کاهش داد.⁽²²⁾ در واقع، تقلیل هزینه‌های انتخابات و تبلیغات اسراف‌آمیز از نکات مثبتی است که با استانی شدن قابل تحقق است.⁽²³⁾ شورای نگهبان طرح مصوب مجلس ششم را مغایر با بند 9 اصل 3 و اصول 6 و 62 قانون اساسی نیز اعلام کرده است. دلیل اعلام مغایرت طرح مصوب با اصول 6 و 62 قانون اساسی روشن نیست اما مغایرت با بند 9 اصل 3 وارد است زیرا این طرح حاوی تبعیض ناروا در انتخاب نمایندگان بوده است.⁽²⁴⁾

در مقام رفع ایرادات شورای نگهبان، مجلس ششم در دومین طرح مصوب خویش تصمیم گرفت استانی شدن به طور آزمایشی برای یک بار در استان‌های اصفهان، آذربایجان شرقی، زنجان، فارس، گیلان و لرستان اجرا شود تا با توجه به نتایج حاصله، مجلس شورای اسلامی درباره اجرای آن در تمام استان‌های کشور تصمیم‌گیری کند. مطابق این مصوبه در صورتی که بنا بر ارزیابی وزارت کشور در برخی استان‌های فوق استانی شدن باعث ایجاد یا تشدید اختلافات منطقه‌ای یا

کاهش محسوس مشارکت مردم در انتخابات می‌گردید، با پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی آن استان یا استان‌ها از استانی شدن انتخابات مستثنی می‌شدند. به موجب دومین متن مصوب مجلس ششم قلمرو جغرافیایی استان به عنوان حوزه انتخابیه لحاظ می‌شد و لذا داوطلبان به عنوان نامزدهای نمایندگی برای شهرستان‌ها رقابت نمی‌کردند. تلاش مجلس ششم در قالب انجام اصلاحات در نخستین طرح مصوب خویش برای متقاعد کردن شورای نگهبان نتیجه نداد زیرا شورا اغلب ایرادات قبلی را باقی دانست.⁽²⁵⁾ شورای نگهبان در مقام بررسی مطابقت طرح مصوب مجلس هفتم با شرع و قانون اساسی نیز بقای ایرادات قبلی را تکرار کرد.⁽²⁶⁾

ب - طرح مصوب مجلس هفتم

مجلس هفتم در تاریخ 1386/2/2 طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در برخی استان‌های کشور را به تصویب رساند. مطابق طرح مصوب مجلس هفتم، حوزه انتخابیه مجلس شورای اسلامی محدوده جغرافیایی هر استان می‌گردید. هریک از استان‌ها به عنوان یک حوزه انتخابیه اصلی و حوزه‌های انتخابیه فعلی تابعه استان، حوزه‌های انتخابیه فرعی محسوب می‌شدند. داوطلبان نمایندگی می‌بایست تنها در یکی از حوزه‌های انتخابیه فرعی استان ثبت‌نام کنند. شرط تعلق محلی برای انتخاب شدن ضروری بود. داوطلبان می‌بایست متولد، دارای سابقه نمایندگی یا سابقه حداقل 3 سال سکونت در محدوده حوزه انتخابیه فرعی باشند. هیئت اجرایی مرکزی استان در استانداری و هیئت‌های اجرایی فرعی در فرمانداری‌ها تشکیل می‌شدند. کسب اکثریت نسبی در سطح استان در انتخابات یک مرحله‌ای ملاک راهیابی به مجلس محسوب می‌گردید. استان سیستان و بلوچستان و حوزه‌های انتخابیه تربت جام و تایباد، خواف و رشتخوار در استان خراسان رضوی، کردکوی و ترکمن، گنبد کاووس، کلاله و مینودشت در استان گلستان، مهاباد، بوکان، پیرانشهر و سردشت در استان آذربایجان غربی، پاوه در استان کرمانشاه و بیجار و قروه در استان کردستان از استانی شدن انتخابات مجلس مستثنی بودند. این طرح، حوزه‌های انتخابیه اقلیت‌های دینی را نیز از استانی شدن

انتخابات مجلس مستثنی می‌دانست. پیرو اعلام مغایرت مصوبه مجلس هفتم درباره استانی شدن انتخابات با شرع و قانون اساسی، برخی از نمایندگان مجلس هفتم در تاریخ 1386/2/29 با انجام تغییرات در طرح مصوب قبلی، طرح جدیدی را با قید دو فوریت به مجلس تقدیم نمودند. فوریت طرح مذکور در جلسه مورخ 1386/4/5 مجلس شورای اسلامی تصویب نگردید. این طرح در جلسه مورخ 1386/5/7 کمیسیون تخصصی نیز با اکثریت آرا رد شد زیرا کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی ایرادهای شورای نگهبان را ماهوی تشخیص داد و برطرف کردن آنها را ممکن ندانست.⁽²⁷⁾ ظاهراً ایرادهای شورای نگهبان مبتنی بر گزارش‌های کارشناسی‌ای بود که اثرات احتمالی استانی شدن را بیان می‌کردند.

2. اثرات استانی شدن انتخابات مجلس

موافقان و مخالفان استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی استدلال‌های خویش را روی مزایا و معایب برگزاری استانی انتخابات مجلس متمرکز می‌کنند.

2-1. مزایای استانی شدن انتخابات

2-1-1. پرداختن بهتر نمایندگان به وظایف ملی

قانون‌گذاری، نظارت بر سایر نهادهای عمومی و خدمت‌رسانی به حوزه‌های انتخابیه وظایف نمایندگان مجلس به شمار می‌روند.⁽²⁸⁾ قانون‌گذاری مهم‌ترین کارکرد مجلس است. وظیفه نظارتی مجلس نیز بسیار بااهمیت است. پس از این دو کارکرد می‌توان وظیفه رسیدگی به مسائل حوزه‌های انتخابیه را قرار داد. اما بسیاری از مردم در نگاه اول، رسیدگی به مسائل و مشکلات حوزه‌های انتخابیه خویش را در نظر می‌گیرند و دو وظیفه دیگر را کم‌اهمیت‌تر می‌دانند. استانی شدن انتخابات مجلس رویکردی ملی به انتخابات پارلمانی و نمایندگی است که نوعی تعادل میان علائق ملی و محلی نمایندگان در برخورد با مسائل و موضوعات مطرح در جامعه ایجاد می‌کند. استانی شدن انتخابات می‌تواند به تقویت نمایندگی ملی منتخبان و کاهش وجهه محلی نمایندگی آنان منجر شود و فرصت کافی را در اختیار نمایندگان برای قانون‌گذاری و نظارت قرار دهد. اکنون نمایندگان بیشترین وقت خویش را صرف مسائل ریز و منطقه‌ای می‌کنند.⁽²⁹⁾ مطالبات مردم حوزه‌های انتخابیه معمولاً از زاویه

کار نمایندگی جزئی محسوب می‌شوند و عمدتاً می‌توانند در حیطه وظایف شوراهای محلی جای گیرند.⁽³⁰⁾ استانی شدن انتخابات مجلس می‌تواند سطح نظرات و دیدگاه‌های نمایندگان را ارتقا دهد و نقش شوراهای محلی را در تصدی امور عمومی تقویت کند.

2-1-2. تقویت نقش شوراهای محلی

به‌رغم نقایص قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، تشکیل شوراهای محلی و واگذاری تصمیم‌گیری و اداره امور محلی به آنها گامی ارزشمند برای تحقق سیاست‌های عدم تمرکز قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. استانی شدن انتخابات مجلس می‌تواند فرصت مناسب را برای استقرار موزون و منطقی نظام شورایی در کشور فراهم کند.⁽³¹⁾ شوراهای محلی جایگزین مناسبی برای ایفای نقش نمایندگان برای پیگیری مطالبات و انتظارات مردم محل هستند. اعضای شوراها از نفوذ نماینده مجلس بر دستگاه‌های اجرایی برخوردار نیستند اما اختیارات آنان نیز قابل چشم‌پوشی نیست.⁽³²⁾ همکاری با مسئولان اجرایی و نهادهای دولتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی به درخواست آنان، بررسی و شناخت نیازها و نارسایی‌های محلی و تهیه پیشنهادها لازم برای برنامه‌ریزی و ارائه به مقامات مسئول از اختیارات و وظایف شوراهای محلی است که بر جایگاه شایسته آنها برای پیگیری امور محلی گواهی می‌دهند. شورای عالی استان‌ها می‌تواند طرح‌هایی را تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه کند (اصل 102 قانون اساسی). یک نماینده به‌رغم برخورداری از نفوذ بالا بر دستگاه‌های اجرایی نمی‌تواند با توجه به فراوانی مطالبات مردم حوزه انتخابیه، به تنهایی از عهده آنها برآید و حال آنکه شوراهای متشکل از چند عضو می‌توانند حجم بالای کارها را انجام دهند. البته انجام اصلاحات قانونی در حوزه وظایف و اختیارات شوراهای محلی و پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای مؤثر برای تصمیمات آنها لازم است. اعضای شوراها می‌توانند انتظارات عمومی مردم را تعدیل کنند زیرا در میان مردم حوزه انتخابیه خویش سکونت دارند. استانی شدن انتخابات مجلس می‌تواند بیش از پیش نقش مدیریتی و

اجرائی شوراهای محلی را آشکار و به گسترش فرهنگ و اندیشه حزبی در کشور کمک کند.

3-1-2. گسترش فرهنگ و اندیشه حزبی

استانی شدن انتخابات نوعی تمرین و تمهید برای گسترش فرهنگ حزبی، اندیشه حزب و مشارکت حزبی است. مردم در جریان یک انتخاب فراگیرتر نحوه رفتارهای جدید انتخاباتی و حزبی را می‌آموزند و این امر پایه‌ای برای ایجاد احزاب مختلف می‌گردد.⁽³³⁾ اکنون انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت شخصی است زیرا انتخاب‌کنندگان به گزینش شخص یا اشخاص در حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی یا چند کرسی از طریق آرای تک‌نام یا چندنام می‌پردازند. با استانی شدن انتخابات مجلس داوطلبان نمایندگی عملاً روی فهرست‌های جداگانه‌ای قرار می‌گیرند و معرفی آنان به گروه‌های سیاسی واگذار می‌گردد. به این ترتیب مردم به انتخاب افکار و برنامه‌های احزاب و گروه‌های سیاسی خواهند پرداخت. اصولاً اجرای نظام انتخاباتی فهرستی به ظهور احزاب و تأثیرگذاری جدی آنها بر حیات سیاسی منجر می‌شود. احزاب می‌توانند با تشکّل دادن به حرکت‌های مردمی، جریان فکری عظیمی را در جهت اهداف جامعه ایجاد کنند و نیروهای پراکنده و منزوی و مخالف را تا حد امکان در جهت جریان کلی جامعه قرار دهند و با معرفی نخبه‌ها، مردم را در انتخاب نمایندگانشان یاری کنند و اختلاف نظر را جایگزین تفرقه و تضاد سازند.⁽³⁴⁾ انتخابات فهرستی استانی می‌تواند روند داوطلبی در انتخابات را با کاهش نامزدهای تصدی سمت نمایندگی مجلس متعادل‌تر نماید و احزاب را بازیگر نقش اول انتخابات کند. استانی شدن انتخابات مجلس، گام ارزشمندی برای ورود احزاب به حیات سیاسی و ساختاری شدن سیاست و انتخابات است⁽³⁵⁾ و می‌تواند درگیری‌های قومی و قبیله‌ای را کاهش دهد.⁽³⁶⁾

4-1-2. کاهش درگیری‌های قومی و قبیله‌ای

ارتباطات قومی و قبیله‌ای انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان از مهم‌ترین عوامل پیروزی داوطلبان در انتخابات مجلس شورای اسلامی است. این امر البته به صورت مجرد امر نکوهیده‌ای نیست بلکه هنگامی قابل سرزنش است که داوطلب اصلح به

لحاظ تخصص و بینش سیاسی وجود داشته باشد اما به دلیل نداشتن تعلقات قومی یا منطقه‌ای از انتخاب شدن باز ماند.⁽³⁷⁾ بخش زیادی از انتخاب‌کنندگان، تخصص، بینش اجتماعی و سیاسی و تجربیات داوطلبان را بررسی نمی‌کنند و فقط تعلقات قومی و قبیله‌ای خویش را ملاک انتخاب قرار می‌دهند. تجربه‌برگزاری دوره‌های مختلف انتخابات مجلس شورای اسلامی در برخی از شهرستان‌ها نمایانگر درگیری‌های شدید ناشی از اختلافات قومی و قبیله‌ای است زیرا فرد منتخب را نماینده منافع قومیت یا طایفه خاص می‌دانند. استانی شدن انتخابات مجلس با ارتقای قلمرو جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه به سطح استان‌ها می‌تواند تکیه بر تعلقات قومی و قبیله‌ای و همچنین رقابت‌های خشونت‌بار را در ایام انتخابات کاهش دهد.⁽³⁸⁾ با استانی شدن انتخابات می‌توان بر رفتار انتخاباتی و فرهنگ سیاسی مردم تأثیر گذاشت و با کاهش رفتارهای مبتنی بر عاطفه و هم‌خونی، زمینه انتخاب افراد شایسته، توانمند و فکور را به نمایندگی مجلس شورای اسلامی فراهم کرد.⁽³⁹⁾

2-2. معایب استانی شدن انتخابات

2-2-1. کاهش مشارکت مردم در انتخابات

انتخابات یک نظرسنجی فراگیر و ملی از تمام شهروندان است و میزان مشارکت انتخاباتی مردم می‌تواند میزان مشروعیت، کارآمدی نظام سیاسی، سیاست‌ها و کارگزاران حکومتی را نشان دهد. 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.⁽⁴⁰⁾ میزان مشارکت مردم در انتخابات مجلس شورای اسلامی بسیار زیاد است که این موضوع با تعلقات محلی و منطقه‌ای داوطلبان نمایندگی بی‌ارتباط نیست. استانی شدن انتخابات مجلس و حذف حوزه‌های انتخابیه شهرستانی می‌تواند بر میزان مشارکت مردم مناطق مختلف استان تأثیر منفی بگذارد. برگزاری استانی انتخابات می‌تواند به انتخاب داوطلبان منسوب به شهرستان‌های پُرجمعیت منجر شود و به انفعال و بی‌تفاوتی نسبت به مشارکت در انتخابات در سایر شهرستان‌ها منتهی گردد زیرا مردم شهرستان‌های کوچک احساس می‌کنند داوطلبان بومی آنها در مقابل داوطلبان شهرستان‌های بزرگ شکست می‌خورند. این

شیوه از برگزاری انتخابات می‌تواند با کم‌رنگ کردن ویژگی محلی انتخابات مجلس، شور مردمی در رقابت انتخاباتی را کاهش دهد و شکاف و تنش‌های اجتماعی را بین شهرستان‌های مختلف استان افزایش دهد.

2-2-2. افزایش شکاف و تنش‌های اجتماعی

کاهش امکان انتخاب شدن نامزدهای شهرستان‌های کم‌جمعیت استان در انتخابات استانی مجلس زمینه بروز درگیری‌ها بین مناطق مختلف استان را فراهم می‌کند. در استان‌هایی که تعلق قومیت‌ها جدی است، استانی شدن انتخابات مجلس می‌تواند وفاق ملی را تهدید و تجزیه‌طلبی‌ها را متجلی کند. جغرافیای سیاسی ایران در شمال، جنوب، شرق و غرب متأثر از عوامل قومی، زبانی و مذهبی است به گونه‌ای که تحکیم وحدت ملی را دشوار کرده است. برگزاری استانی انتخابات مجلس می‌تواند با تبدیل شدن به رقابت‌های قومی، زبانی و مذهبی، انسجام ملی را متزلزل کند و حقوق اقلیت‌های مذهبی استانی را نیز تضعیف نماید. در استان‌های با اکثریت جمعیتی تشیع یا تسنن عملاً اقلیت‌های سنی یا شیعی استانی از داشتن کرسی نمایندگی محروم می‌شوند، مثلاً نمایندگان برخی از حوزه‌های انتخابیه استان کردستان از اهل تشیع می‌باشند که با استانی شدن انتخابات مردم این حوزه‌ها عملاً از داشتن نمایندگان شیعه محروم می‌شوند. در استان‌هایی مانند هرمزگان عکس این قضیه صادق است. در جوامعی که تعلقات و گروه‌بندی‌های قومی و مذهبی جدی است و اکثریت مردم تمایلی به فعالیت در احزاب ندارند نمی‌توان استانی شدن انتخابات را پذیرفت. استانی شدن انتخابات مجلس می‌تواند شکاف‌های اقتصادی و اجتماعی بین مناطق و شهرستان‌های مختلف استان را تقویت کند زیرا نمایندگان غالباً به مطالبات مراکز پُرجمعیت - به دلیل حساسیت این مراکز و اهمیت حفظ آرای ساکنان آنها برای انتخاب مجدد -⁽⁴¹⁾ توجه خواهند کرد.

اکنون اکثر نمایندگان حوزه‌های انتخابیه شهرستانی حدوداً یک بار در ماه برای ملاقات با مردم در حوزه‌های انتخابیه حاضر می‌شوند و از نزدیک با مشکلات آنها آشنا می‌شوند و تلاش خویش را برای کسب رضایت آنان به کار می‌بندند. با استانی شدن حوزه‌های انتخابیه، نمایندگان استان فرصت کمتری برای دیدار با مردم

شهرستان‌های مختلف پیدا می‌کنند و بیشترین توجه آنها به حضور در شهرستان مرکز استان و سایر شهرستان‌های پُرجمعیت معطوف می‌شود. نباید زمینه‌ای را فراهم کرد که مردم ملجأ و پناهگاهشان یعنی نمایندگان را از دست دهند⁽⁴²⁾ درحالی‌که شوراهای محلی فاقد توانایی‌های لازم برای پاسخ‌گویی به خواسته‌های آنان هستند.

3-2-2. بی‌پاسخ ماندن خواسته‌های مردم

مردم در روستاها و شهرهای مختلف سراسر کشور احساس می‌کنند نمایندگان مجلس می‌توانند مشکلات آنان را به دولت و سایر مسئولان کشوری اطلاع دهند و از حقوق آنان دفاع کنند. موافقان استانی شدن انتخابات مجلس معتقدند شوراهای محلی جایگزین مناسبی برای ایفای نقش نمایندگان جهت پیگیری و حل مشکلات مردم هستند. دفاع از چنین عقیده‌ای در شرایط فعلی درست نیست زیرا هیچ‌گاه موقعیت اجتماعی اعضای شوراهای محلی را نمی‌توان با موقعیت نمایندگان مجلس مقایسه کرد. نمایندگان مجلس می‌توانند با اعمال نفوذ بر دستگاه‌های اجرایی و نظارتی در مرکز، برای اخذ تسهیلات و رفع معضلات حوزه‌های انتخابیه خویش اقدام کنند. شوراهای محلی چه از لحاظ حقوقی و چه از لحاظ عملی نمی‌توانند این نقش را به نحو مطلوب انجام دهند زیرا فاقد اختیارات و نفوذ لازم هستند.⁽⁴³⁾ استفاده قانون‌گذار عادی از واژه‌هایی مانند «همکاری»، «نظارت»، «تأیید» و «پیشنهاد» برای تبیین وظایف و اختیارات شوراهای محلی نمایانگر این است که شوراها نمی‌توانند بسیاری از امور عمومی را تصمیم‌گیری و اداره کنند. نهادهای دموکراسی محلی به دلیل عدم برخورداری از اقتدار لازم برای تحقق بسیاری از خواسته‌های مردم، ناتوان هستند. با استانی شدن انتخابات مجلس و جایگزینی احتمالی شوراهای محلی به جای نمایندگان حوزه‌های انتخابیه شهرستان برای پاسخ‌گویی به مطالبات مردم فقط بر حجم تقاضاهای مردم از شوراهای محلی افزوده می‌شود. با استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس نماینده به مردم پاسخ‌گو نیست و به دلیل عدم وجود احزاب به معنای واقعی اصولاً پاسخ‌گویی نماینده منتفی می‌شود و دیکتاتوری انتخاباتی پیش می‌آید.⁽⁴⁴⁾ استانی شدن انتخابات مجلس

می‌تواند به افزایش هزینه‌های انتخابات نیز منجر شود.

4-2-2. افزایش هزینه‌های انتخابات

هیچ محدودیتی برای هزینه کردن در تبلیغات داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. این موضوع یکی از ایرادهای مهم قوانین انتخاباتی است زیرا اصل برابری داوطلبان در رقابت را نقض می‌کند و نقش ثروت را در دستیابی به قدرت افزایش می‌دهد. در صورت برگزاری استانی انتخابات مجلس، داوطلبان نمایندگی باید در سطح استان به تبلیغات انتخاباتی پردازند تا به مردم استان معرفی شوند. پیروزی در انتخابات استانی به دلیل گسترده‌تر شدن قلمرو حوزه انتخابیه نیازمند سرمایه‌گذاری بیشتر است؛ در نتیجه داوطلبانی موفق به کسب آرای لازم می‌شوند که دارای سرمایه‌های لازم باشند یا توسط هزینه‌کنندگان قوی و بلوک‌های قدرت اقتصادی در سطح استان حمایت شوند؛ در این صورت جریان انتخابات می‌تواند به سوی منافع سرمایه‌گذاران پشت پرده کشیده شود. وضعیت تأسفبار تبلیغات انتخاباتی در ایران با افزایش هزینه‌های تبلیغات در استانی شدن انتخابات شدیدتر می‌شود. با استانی شدن انتخابات چهره‌های مستقل، مردمی‌تر و نجبگان پراکنده در سطح استان اما فاقد توان مالی رقابت با بلوک‌های سرمایه، عرصه انتخابات را می‌بازند. افزایش هزینه‌های رقابت، با فراهم نمودن زمینه انتخاب استفاده‌کنندگان از رانت‌های مالی و امکانات اقتصادی به نمایندگی مجلس، می‌تواند اثرات نامطلوبی بر اخلاقی‌سازی حیات سیاسی و نمایندگی بر جای گذارد. به علاوه، برگزاری استانی انتخابات برای دولت نیز بسیار پرهزینه است زیرا در صورت عدم کسب اکثریت لازم توسط هیچ‌یک از داوطلبان در مرحله اول انتخابات یک حوزه انتخابیه فرعی، باید مرحله دوم انتخابات در سراسر استان برگزار شود. در صورت فوت یا استعفای یکی از نمایندگان استان نیز باید در کل استان برای انتخاب جانشین وی هزینه انتخاباتی شود.⁽⁴⁵⁾ لذا با تغییر شکل انتخابات، هزینه‌های دولت به طور قطع افزایش می‌یابد.⁽⁴⁶⁾

اثرات احتمالی استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی بر فرضی استوار است که برگزاری انتخابات با نظام اکثریتی است و تمام مردم استان به صورت

جمعی نمایندگان استان یا نمایندگان حوزه‌های انتخابیه شهرستانی را انتخاب می‌کنند. با انجام تغییرات در طرح‌های مصوب مجلس می‌توان شیوه‌ای را پیشنهاد کرد که حداکثر مزایا و حداقل معایب استانی شدن انتخابات مجلس را جمع کند.

3. اجرای استانی شدن انتخابات مجلس

در دولت‌هایی که تمام قلمرو سرزمینی کشور را به یک حوزه انتخابیه پارلمانی تبدیل کرده‌اند موضوع حوزه‌بندی انتخاباتی مطرح نیست و نگاه‌ها به سمت نظام انتخاباتی و کیفیت تبدیل آرای انتخاب‌کنندگان به کرسی‌های نمایندگی است؛ اما در کشورهایی با حوزه‌های انتخابیه متعدد، هم نظام‌های انتخاباتی و هم حوزه‌بندی‌های انتخاباتی اهمیت زیادی دارند. پس از بررسی نظام‌ها و حوزه‌بندی‌های انتخاباتی، می‌توان نظام و حوزه‌بندی انتخاباتی مناسب برای انتخابات مجلس را پیشنهاد کرد.

3-1. نظام‌های انتخاباتی

«در یک تعریف ساده و مورد اجماع می‌توان نظام انتخاباتی را شیوه یا ابزار ترجمان آرای شهروندان در هیئت کرسی‌های نمایندگی دانست».⁽⁴⁷⁾ ثبات و پایداری دولت‌ها و یا سقوط پیاپی آنها تا حدود زیادی به نوع نظام انتخاباتی وابسته است که «گزینش آن از دو اصل عدالت در نمایندگی و کارایی سیاسی پیروی می‌کند. اراده تضمین این دو هدف کاملاً متضاد است که به گزینش نظام‌های انتخاباتی پیچیده منجر می‌شود».⁽⁴⁸⁾ نظام‌های انتخاباتی را می‌توان در دو نظام بزرگ تقسیم‌بندی کرد: نظام اکثریتی و نظام تناسبی که با ترکیب این دو نظام، نظام تلفیقیه وجود می‌آید. قطع نظر از جنبه‌های فنی، پذیرش هر یک از نظام‌ها بیشتر معلول ملاحظات سیاسی است تا سایر مقاصد زیرا گزینش هر نظامی در آخر دست موجب تغییر معنی انتخابات می‌شود و پیروزی برخی از گروه‌ها و احزاب و شکست برخی دیگر را سبب می‌شود.⁽⁴⁹⁾

3-1-1. نظام اکثریتی

در نظام اکثریتی، شخص، اشخاص، فهرست یا فهرست‌های حائز بیشترین آرا انتخاب می‌شوند. از مزایای این نظام برقراری ارتباط مستقیم بین انتخاب‌کننده و

انتخاب‌شونده هنگام رأی‌گیری است. نظام اکثریتی به‌خصوص در حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی موجب می‌شود اقلیت‌های سیاسی و قومی از دور رقابت خارج شوند و انتخابات عادلانه صورت نگیرد.⁽⁵⁰⁾ این نظام به اکثریت نسبی، اکثریت مطلق و اکثریت خاص تقسیم می‌شود. نظام اکثریت نسبی قدیمی‌ترین نظام انتخاباتی است که مطابق آن انتخابات یک‌مرحله‌ای است و شخص، اشخاص، فهرست یا فهرست‌های حائز بیشترین آرا در مقایسه با سایرین - حتی با اختلاف یک رأی و بدون توجه به درصد آرای اکتسابی - در انتخابات پیروز می‌شوند. انتخابات مجلس عوام انگلستان، مجلس نمایندگان و سنای امریکا، مجلس خبرگان رهبری و شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران، با نظام اکثریت نسبی یک‌مرحله‌ای است. به منظور بالا بردن حقانیت منتخبان مردم، برخی از قانون‌گذاران به جای نظام اکثریت نسبی، نظام اکثریت مطلق را انتخاب می‌کنند. مطابق این نظام، شخص، اشخاص، فهرست یا فهرست‌های حائز بیش از نصف آرا پیروز انتخابات می‌شوند. اکثریت مطلق لزوماً اکثریت نصف به علاوه یک نیست بلکه اکثریت بیش از نصف است.⁽⁵¹⁾ انتخابات ریاست‌جمهوری در فرانسه و ایران با نظام اکثریت مطلق دو‌مرحله‌ای است. انتخابات مجلس ملی و شوراهای محلی شهرستان در فرانسه نیز با این نظام انتخاباتی است. مطابق نظام اکثریت خاص، شخص، اشخاص، فهرست یا فهرست‌های حائز بیشترین آرا در صورت کسب نصاب خاص، پیروز انتخابات می‌شوند. اکثریت خاص معمولاً اکثریت بیش از اکثریت مطلق (مثلاً اکثریت دوسوم، سه‌چهارم یا چهارپنجم) است⁽⁵²⁾ اما لزوماً بیش از اکثریت مطلق نیست.

3-1-2. نظام تناسبی

در نظام تناسبی هر یک از فهرست‌های انتخاب‌شوندگان به تناسب آرای مأخوذه در انتخابات می‌توانند صاحب کرسی شوند؛ لذا هر فهرست به تناسب مقبولیتش می‌تواند نمایندگانی داشته باشد. هرچه وسعت حوزه انتخابیه و تعداد کرسی‌های آن در نظام تناسبی بیشتر باشد تناسب بیشتر رعایت می‌شود.⁽⁵³⁾ این نظام نیازمند برگزاری انتخابات به صورت فهرستی است. انتخابات پارلمانی در هلند و اسرائیل بر اساس نظام تناسبی است.⁽⁵⁴⁾ این نظام در انتخابات پارلمان اروپا نیز اجرا می‌شود.

قانون‌گذار انتخاباتی ایران هیچ‌گاه نظام تناسبی را انتخاب نکرده است؛ البته نظام تناسبی توجه برخی از حقوق‌دانان⁽⁵⁵⁾ را در پیش از انقلاب اسلامی جلب نموده بود به گونه‌ای که آن را برای انتخابات مجلس شورای ملی پیشنهاد می‌کردند. نظام انتخاباتی تناسبی برای برگزاری استانی انتخابات مجلس شورای اسلامی قابل پیشنهاد است زیرا این نظام می‌تواند نمایندگی اقلیت‌های قومی یا مذهبی استانی را به تناسب مقبولیت آنان در مجلس تأمین نماید. فقدان فرهنگ تحزب و احزاب سیاسی منسجم در ایران مانع توفیق اجرای انحصاری نظام تناسبی در انتخابات مجلس شورای اسلامی می‌شود. نظام تلفیقی تلاشی برای استفاده از مزایای دو نظام اکثریتی و تناسبی و اجتناب حداکثری از معایب آنهاست.

3-1-3. نظام تلفیقی

نظام تلفیقی (تناسبی - اکثریتی) تلاش می‌کند تا از یک سو تناسب میان آرای مأخوذه فهرست‌های داوطلبان و کرسی‌های اکتسابی آنها و از دیگر سو تشکیل دولت‌های باثبات را تأمین کند. انتخابات بسیاری از شوراهای محلی شهر یا روستا (کمون) و انتخابات شوراهای محلی مناطق در فرانسه بر اساس نظام تلفیقی است. همچنین انتخابات پارلمانی در کشورهای ژاپن، ایتالیا و آلمان بر اساس نظام تلفیقی است.⁽⁵⁶⁾ در انتخابات بوندستاگ آلمان (مجلس اول) هر رأی‌دهنده روی برگه‌ای واحد هم زمان دو رأی می‌دهد، با رأی اول یکی از نامزدهای حوزه انتخاباتی محل زندگی‌اش و با رأی دوم فهرست (حزب) مورد نظر خویش را انتخاب می‌کند. این دو رأی از یکدیگر مستقل هستند و رأی‌دهنده می‌تواند با رأی اول نامزدی را انتخاب کند که عضو حزب (فهرست) منتخب در رأی دوم نباشد؛⁽⁵⁷⁾ لذا بخشی از کرسی‌های نمایندگی بوندستاگ را نامزدهای حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی بر اساس نظام اکثریتی و بخشی دیگر را فهرست‌ها بر اساس نظام تناسبی تصاحب می‌کنند. این شیوه از رأی‌گیری اجازه می‌دهد تا عوامل سیاسی تفرقه و حتی تجزیه را هدایت نموده و همکاری بین واحدهای مختلف سرزمینی کشور را فراهم کرد.⁽⁵⁸⁾ کیفیت حوزه‌بندی انتخاباتی در نظام‌های انتخاباتی بسیار بااهمیت است زیرا «شیوه تعیین حدود حوزه‌های انتخابیه روی نتایج انتخابات تأثیرگذار است».⁽⁵⁹⁾

2-3. حوزه‌بندی‌های انتخاباتی

«تقسیم سرزمین و جمعیت کل کشور به حوزه‌های انتخاباتی، نخستین گام به منظور تسهیل کار انتخابات و فراهم آوردن تناسب عادلانه بین شمار نمایندگان و جمعیت کشور است. چگونگی حوزه‌بندی انتخاباتی، با درجه تراکم جمعیت و نظام انتخاباتی و همچنین تعداد کرسی‌های پارلمانی تغییر می‌کند».⁽⁶⁰⁾ امروزه کشورها در حوزه‌بندی انتخاباتی از روش‌های متفاوتی استفاده می‌کنند. به منظور برگزاری انتخابات پارلمانی، کشورهایی مانند هلند و اسرائیل کل کشور را به یک حوزه انتخابیه تبدیل می‌کنند. برگزاری تک‌حوزه‌ای انتخابات پارلمانی در سراسر کشور با نظریه حاکمیت تقسیم‌ناپذیر ملی انطباق بیشتری دارد.⁽⁶¹⁾ در انتخابات مجلس ملی فرانسه و انتخابات مجلس عوام انگلستان، به تعداد کرسی‌های نمایندگی حوزه‌های انتخابیه موجود است. حوزه‌بندی کنونی انتخابات مجلس شورای اسلامی به گونه‌ای است که هم حوزه‌های تک‌کرسی و هم حوزه‌های چند کرسی وجود دارند. معیارهای جمعیتی، جغرافیایی و استثنایی برای حوزه‌بندی انتخاباتی استفاده می‌شوند.

1-2-3. معیار جمعیتی

مطابق معیار جمعیتی، حوزه‌های انتخابیه بر حسب میزان جمعیتی که به‌صراحت در قوانین انتخاباتی آمده تعیین می‌شوند و درصد انحراف از معیار در کشورهای مختلف متفاوت است.⁽⁶²⁾ معیار جمعیتی به منظور تعیین تعداد کرسی‌های حوزه‌های انتخابیه نیز قابل استفاده است: «ایجاد تناسب صحیح میان کرسی‌های پارلمانی و جمعیت هر حوزه انتخابی است که می‌تواند پارلمان را آئینه تمام‌نمای افکار عمومی شهروندان یا دست کم نزدیک به تصویر اراده‌ی عام جلوه دهد».⁽⁶³⁾ در کشورهای با حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی، معیار جمعیتی برای حوزه‌بندی انتخاباتی بسیار تأثیرگذار است. حوزه‌ها اصولاً بر اساس معیار جمعیت تنظیم می‌شوند تا اصل برابری رأی نقض نشود.⁽⁶⁴⁾ در ایران همواره معیار جمعیتی ملاک اصلی تعیین حدود حوزه‌های انتخابیه، توزیع کرسی‌ها بین آنها و افزایش تعداد نمایندگان مجلس بوده است. اصل 64 قانون اساسی مصوب 1358 مقرر می‌داشت: «عده نمایندگان مجلس

شورای ملی 270 نفر است و پس از هر ده سال در صورت زیاد شدن جمعیت کشور، در هر حوزه انتخاباتی به نسبت هر یکصد و پنجاه هزار نفر، یک نفر نماینده اضافه می‌شود؛ لذا جمعیت ملاک انحصاری تعیین تعداد کرسی‌های حوزه‌های انتخابیه بوده است. پس از بازنگری قانون اساسی در سال 1368، اصل 64 به صورت ذیل تغییر کرد: «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی 270 نفر است و از تاریخ همه‌پرسی سال 1368 پس از هر ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها، حداکثر می‌تواند بیست نفر اضافه شود». در متن مصوب بازنگری قانون اساسی به صراحت معیار جمعیتی ذکر نشده و قانون‌گذار اساسی از عامل انسانی برای افزایش تعداد کرسی‌های مجلس شورای اسلامی سخن می‌گوید. اما معیار جمعیتی عملاً در مقام اصلاح حدود حوزه‌های انتخابیه توسط مجلس اعمال می‌شود.⁽⁶⁵⁾ اگر شمار نمایندگان و توزیع آنان در رابطه با دگرگونی‌های جمعیت تغییر نکند طبعاً نوعی بی‌عدالتی و نابرابری در حقوق انتخاباتی شهروندان اجتناب‌ناپذیر می‌شود.⁽⁶⁶⁾ علاوه بر معیار جمعیتی، معیار جغرافیایی نیز برای حوزه‌بندی انتخاباتی و تقسیم کرسی‌های نمایندگی استفاده می‌شود.

2-2-3. معیار جغرافیایی

معیار جغرافیایی متداول‌ترین معیار حوزه‌بندی انتخاباتی است. دو حالت برای حوزه‌بندی مطابق معیار جغرافیایی رایج است.⁽⁶⁷⁾ در حالت اول حوزه‌های انتخابیه را به اندازه‌ای کوچک تعیین می‌کنند که به تعداد کرسی‌های پارلمان، حوزه‌های انتخابیه موجود باشد مثلاً در فرانسه و انگلیس شهرهای پاریس و لندن نیز به حوزه‌های تک‌کرسی جهت انتخابات مجالس ملی و عوام تقسیم شده‌اند. در این شیوه که با تعیین نظام اکثریتی است، شخصیت‌های مهم و بانفوذ هر منطقه نقش مهم‌تری از احزاب سیاسی در انتخابات ایفا می‌کنند. در حالت دوم حوزه‌های انتخابیه را بزرگ‌تر و گاهی در سطح ملی تعیین می‌کنند که در هر حوزه یا تک‌حوزه ملی چندین کرسی به رقابت گذاشته شود. در این شیوه که معمولاً با تعیین نظام تناسبی همراه است احزاب به جای شخصیت‌ها نقش اصلی را ایفا

می‌کنند و با ارائه فهرست به رقابت انتخاباتی می‌پردازند. گاهی بر اساس معیار جغرافیایی یکی از واحدهای تقسیمات کشوری به عنوان حوزه انتخابیه تعیین می‌شود و فارغ از سایر معیارها تعدادی کرسی به آن تعلق می‌گیرد. چنین شیوه‌ای معمولاً در انتخابات مجالس دوم قانون‌گذاری فدرال مثلاً مجلس سنای امریکا استفاده می‌شود. هر ایالت در سنای ایالات متحده امریکا دارای دو سناتور است زیرا این مجلس نقش نمایندگی ایالات را در کنگره فدرال ایفا می‌کند. در انتخابات مجلس خبرگان رهبری معیار جغرافیایی استان برای حوزه‌بندی انتخاباتی در کنار ملاک جمعیتی جهت توزیع کرسی‌ها استفاده شده است. هر استان فارغ از جمعیت ساکن در آن حداقل دارای یک نماینده در مجلس خبرگان رهبری است و از تاریخ آمارگیری سال 1365 به ازای هر یک میلیون نفری که به جمعیت استان اضافه شود، یک کرسی به کرسی‌های آن اضافه می‌شود.⁽⁶⁸⁾ در حوزه‌بندی انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، معیار جغرافیایی⁽⁶⁹⁾ در کنار معیار دینی از معیارهای استثنایی محسوب می‌شود.

3-3-3. معیارهای استثنایی

شرایط خاص بعضی کشورها نیازمند به‌کارگیری معیارهای استثنایی در حوزه‌بندی انتخاباتی است. معیارهای استثنایی معمولاً برای لحاظ ویژگی‌های قومی، نژادی، زبانی، دینی و مذهبی اقلیت‌ها استفاده می‌شوند تا این دسته از شهروندان بتوانند در نهادهای تصمیم‌گیر نماینده شوند. مثلاً مطابق قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب سال 1290 پنج حوزه انتخابیه ایلات شاهسون آذربایجان، خمسه فارس، بختیاری، قشقایی و ترکمن تعیین شده بود. اقلیت‌های دینی آرامنه، کلدانی، زرتشتی و کلیمی نیز هرکدام در حوزه‌های انتخابیه جداگانه به انتخاب یک نماینده می‌پرداختند. قانون مصوب 1313/7/10 برای انتخابات دوره نهم مجلس شورای ملی، پنج حوزه انتخابیه ایلات را لغو کرد. در انتخابات مجلس برای بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز معیار دینی استفاده شد زیرا اقلیت‌های دینی در مجموع دارای چهار نماینده در این مجلس بودند. اکنون معیار دینی یکی از معیارهای استثنایی است که در حوزه‌بندی انتخاباتی و توزیع کرسی‌های مجلس

شورای اسلامی لحاظ می‌شود. این معیار برای انتخاب نمایندگان اقلیت‌های دینی به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی به کار می‌رود. تعداد نمایندگان اقلیت‌های دینی ارامنه شمال و جنوب، آشوری و کلدانی، زرتشتی و کلیمی در مجموع پنج نفر است. در تعیین حوزه‌های انتخابیه اقلیت‌های دینی ارمنی که به ارامنه شمال و جنوب تقسیم شده‌اند معیار جغرافیایی نیز اعمال شده است. هدف قانون‌گذار از اتخاذ معیار دینی در واقع حمایت از اقلیت‌های دینی از طریق فراهم کردن امکان نمایندگی آنان در مجلس قانون‌گذاری اسلامی است.⁽⁷⁰⁾ توقعات اساسی باید برای تعیین نظام انتخاباتی و حوزه‌بندی استانی انتخابات مجلس لحاظ گردند.

3-4. نظام و حوزه‌بندی انتخاباتی مطلوب

اصول 62 و 64 قانون اساسی، تعیین کیفیت انتخابات و محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی را به قانون‌گذار کرده است. مجلس شورای اسلامی با تکیه بر معیارهای جمعیتی و جغرافیایی (واحدهای تقسیمات کشوری به‌خصوص شهرستان) محدوده حوزه‌های انتخابیه را تعیین کرده و تلاش‌ها برای حوزه‌بندی استانی انتخابات مجلس تاکنون با ایرادات شورای نگهبان مواجه شده‌اند. تمام طرح‌های مصوب مجلس شورای اسلامی برگزاری استانی انتخابات مجلس را با نظام انتخاباتی اکثریتی پیش‌بینی می‌کردند. در واقع، دغدغه اصلی طراحان استانی شدن انتخابات، حوزه‌بندی استانی انتخابات مجلس بوده و هیچ‌گاه نظام انتخاباتی مجلس یعنی کیفیت تبدیل آرای مردم به کرسی‌های استانی مورد توجه جدی مجلس نبوده است.

به نظر می‌رسد در استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس نباید از پیشنهاد نظام انتخاباتی مناسب غفلت کرد. بسیاری از معایب احتمالی استانی شدن انتخابات مجلس در صورت تعیین نظام انتخاباتی تناسبی یا تلفیقی منتفی می‌شود. به عبارت دیگر، شایسته است که مجلس شورای اسلامی هم‌زمان با حوزه‌بندی استانی انتخابات مجلس، نظام انتخاباتی اکثریتی را تعدیل نماید. به منظور رویارویی با حداکثر مزایا و حداقل معایب استانی شدن انتخابات مجلس اجرای نظام انتخاباتی تلفیقی قابل پیشنهاد است. این نظام می‌تواند از یک سو ثبات لازم را برای فعالیت

توسعه‌گرایانه دولت‌ها فراهم کند و از دیگر سو حقوق گروه‌ها و احزاب اقلیت و ملاحظات مربوط به تنوعات قومی و مذهبی را لحاظ کند.⁽⁷¹⁾ اجرای نظام تلفیقی یک مرحله‌ای در انتخابات استانی مجلس می‌تواند با به‌کارگیری نظام‌های اکثریتی و تناسبی در حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی و حوزه‌های انتخابیه استانی تحقق یابد. در مقام برگزاری انتخابات مجلس با نظام انتخاباتی تلفیقی (مشابه انتخابات بوندستاگ آلمان) باید قلمرو جغرافیایی هر استان به عنوان حوزه انتخابیه اصلی لحاظ شود. در محدوده جغرافیایی هر استان نیز باید به تعیین حوزه‌های انتخابیه فرعی (منطقه‌ای) به صورت تک‌کرسی متشکل از شهرستان یا بخش پرداخت.⁽⁷²⁾ هر حوزه انتخاباتی می‌تواند از دو یا چند شهرستان و احیاناً بخش‌های همجوار با لحاظ معیار جمعیتی تعیین شود. نظام اکثریت نسبی می‌تواند برای انتخاب نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه فرعی تک‌کرسی استفاده شود. کرسی‌های حوزه انتخابیه اصلی می‌تواند با نظام تناسبی بین فهرست‌های رقیب در حوزه استانی تقسیم شوند. کرسی‌های باقیمانده نیز می‌توانند به فهرست‌های حائز بیشترین آرای باقیمانده اعطا شوند. در کنار حوزه‌های انتخابیه استانی و منطقه‌ای باید حوزه‌های انتخابیه اقلیت‌های دینی را مطابق معیارهای جغرافیایی و دینی به دلیل استثنای آنان توسط قانون‌گذار اساسی⁽⁷³⁾ تعیین کرد.

برگزاری انتخابات مجلس با حوزه‌بندی‌های استانی و منطقه‌ای و با نظام تلفیقی (اکثریتی - تناسبی) یک مرحله‌ای پاسخ‌گوی دغدغه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی و ایرادات شورای نگهبان قانون اساسی است. انتخابات یک مرحله‌ای مجلس شورای اسلامی به کاهش هزینه‌های عمومی منجر خواهد شد زیرا نظام دومرحله‌ای انتخابات مجلس که در حال اجراست، هزینه‌های مالی گسترده‌تری را بر بودجه عمومی کشور تحمیل می‌کند. لذا این پیشنهاد با اصل 75 قانون اساسی مغایر نیست. اجرای نظام تلفیقی با «توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم» (بند 15 اصل سوم و شرع) نیز مغایر نیست زیرا از یک سو نظام اکثریت نسبی در حوزه‌های تک‌کرسی، اولویت‌های منطقه‌ای مردم را تأمین می‌کند و از دیگر سو نظام تناسبی زمینه نمایندگی مناسب‌تر اقلیت‌های قومی و مذهبی را به تناسب جمعیت آنها در حوزه‌های فهرستی استانی فراهم می‌سازد.

نظام انتخاباتی پیشنهادی نیز به کاهش مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت منجر نمی‌شود زیرا ورود نظام تناسبی به نظام انتخابات مجلس شورای اسلامی و فراهم نمودن زمینه نمایندگی اقلیت‌ها به تناسب جمعیت آنان موجب تشویق بیشتر آنان برای مشارکت در انتخابات می‌شود. به علاوه، حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی می‌توانند مزایای احتمالی حوزه‌بندی کنونی انتخابات مجلس را در تشویق و تهییج مردم به مشارکت در انتخابات تأمین کنند. برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی با نظام تلفیقی و حوزه‌بندی‌های استانی و منطقه‌ای نیازمند استثنای برخی از استان‌ها یا شهرستان‌های کشور و یا رأی‌گیری استانی برای تعیین نمایندگان شهرستان‌ها نیست. لذا الگوی پیشنهادی با بند 9 اصل 3 قانون اساسی یعنی «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» مغایر نیست. به این ترتیب، اتکای اداره امور کشور به آرای عمومی و نمایندگی ملت توسط مجلس شورای اسلامی (توقعات اساسی مندرج در اصول 6 و 62 قانون اساسی) نیز تقویت می‌شوند.

نتیجه‌گیری

مطابق تقسیمات کشوری دوره مشروطیت، انتخابات ادوار اول و دوم مجلس شورای ملی با منطق برگزاری استانی انتخابات (ایالتی و ولایتی) مطابق بوده‌اند. در انتخابات مجلس سنای مشروطیت، قلمرو جغرافیایی کشور به سیزده حوزه انتخابیه (شبه‌استانی) متشکل از تهران و سایر استان و شهرستان‌ها با مرکزیت دوازده شهر تقسیم‌بندی شده بود و انتخاب‌کنندگان برای تعیین یک یا دو سناتور سهمیه حوزه انتخابیه (جز تهران با 15 سناتور) در انتخابات شرکت می‌کردند. انتخابات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با حوزه‌های انتخابیه استانی انجام شد. انتخابات مجلس خبرگان رهبری نیز به شیوه استانی است.

استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی در شورای بازنگری قانون اساسی سال 1368 مطرح گردید اما به نتیجه نرسید. موضوع برگزاری استانی انتخابات مجلس بارها توجه نمایندگان مجلس شورای اسلامی را نیز جلب کرده است. موافقان و مخالفان استانی شدن انتخابات مجلس استدلال‌های خویش را روی اثرات

احتمالی اجرای آن متمرکز می‌کنند. موافقان برگزاری استانی انتخابات مجلس پرداختن بهتر نمایندگان به وظایف ملی، تقویت نقش شوراهای محلی، گسترش فرهنگ و اندیشه حزبی و کاهش درگیری‌های قومی و قبیله‌ای را از مزایای استانی شدن انتخابات مجلس می‌دانند. مخالفان برگزاری استانی انتخابات مجلس کاهش مشارکت مردم در انتخابات، افزایش شکاف و تنش‌های اجتماعی، بی‌پاسخ ماندن خواسته‌های مردم و افزایش هزینه‌های انتخابات را از معایب استانی شدن انتخابات مجلس می‌دانند. نظام انتخاباتی مجلس باید به گونه‌ای تعیین شود که حداکثر مزایا و حداقل معایب استانی شدن انتخابات را جمع کند. لذا نظام انتخاباتی تلفیقی قابل پیشنهاد است به گونه‌ای که حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی برای انتخاب اشخاص و حوزه‌های انتخابیه استانی برای انتخاب فهرست‌ها ایجاد شوند. با برگزاری انتخابات یک‌مرحله‌ای، انتخاب نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی را می‌توان با نظام اکثریت نسبی، و توزیع کرسی‌ها بین فهرست‌های رقیب در حوزه‌های انتخابیه استانی را می‌توان با نظام تناسبی اجرا کرد. ۵

پی‌نوشت‌ها

1. Jean-Claude Zarka, *Les systèmes électoraux*, (Paris: Ellipses, 1996), p. 3.
2. نگاه کنید به: اصول 6، 62، 63، 64، 68، 99، 100، 108، 114، 115، 116، 117، 118، 119، 120 و 131 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
3. درباره روش انتخاب رئیس‌جمهور نگاه کنید به: جواد تقی‌زاده، «انتخاب ریاست‌جمهوری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله مدرس علوم انسانی*، دوره 12، شماره 3، پاییز 1387، صص 46-51.
4. نگاه کنید به: تبصره 2 ماده 14 قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب 1362/4/15.
5. علیرضا ازغندی، *تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران*، جلد دوم (سیاست و حکومت در ایران 1320-1357)، (تهران: سمت، زمستان 1379)، ص 11.
6. حبیب دادفر، *پارلمان*، (تهران: اطلاعات، 1343)، صص 91-92.
7. مطابق ماده اول این نظام‌نامه، سکنه ایران برای شرکت در انتخابات به شش طبقه تقسیم‌بندی شده بودند که عبارت بودند از: (1) شاهزادگان و قاجاریه، (2) اعیان و اشراف، (3) علما و طلاب، (4) تجار، (5) ملاکین و فلاحین، (6) اصناف.
8. علیرضا ازغندی، *پیشین*، ص 14.
9. مطابق بند چهارم ماده 4 نظام‌نامه انتخابات دودرجه‌ای، انتخاب‌کنندگان باید حداقل دارای 250 تومان علاقه‌ملکی باشند یا 10 تومان مالیات‌بده باشند و یا 50 تومان عایدی سالیانه داشته و در غیر این صورت، تحصیلکرده باشند.
10. ماده 18 قانون انتخابات دودرجه‌ای مقرر می‌داشت که در انتخابات درجه اول، اشخاصی که نسبت به دیگر انتخاب‌شوندگان حوزه انتخابیه اکثریت تام (مطلق) را کسب کنند، مستقیماً به عضویت مجلس شورای ملی درمی‌آیند. مطابق ماده 19، در انتخاب درجه دوم اگر در مرتبه نخست و دوم کسی از کاندیداها اکثریت مطلق آرا را به دست نیاورد، مرتبه سوم همان شخص با اکثریت نسبی به مجلس راه پیدا می‌کند.
11. حبیب دادفر، *پیشین*، ص 95.
12. احمد رنجبر، *سنای ایران؛ جایگاه حقوقی و عملکرد سیاسی*، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، 1383)، ص 108.
13. مواد 4 و 24 قانون اجازه اجرای نظام‌نامه انتخابات مجلس سنا برای درجه اول اکثریت نسبی و برای درجه دوم اکثریت مطلق (تام) را ملاک می‌دانستند اما اگر پس از دو

مرتبۀ رأی گیری در درجه دوم هیچ یک از متتخبان درجه اول، اکثریت مطلق را به دست نمی آوردند، در مرتبه سوم اکثریت نسبی کافی بود.

14. نهضت آزادی ایران، برخورد با نهضت و پایه های آن، (تهران: نهضت آزادی، بهار 1362)، ص 45.

- نگاه کنید به: سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، (تهران: دادگستر، چاپ سوم، زمستان 1380)، ص 54.

15. نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول (جلسات اول تا سی و یکم)، (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی)، چاپ اول، آذر ماه 1364، صص 793-791.

16. حل کردن بسیاری از کشمکش ها و اختلاف ها در شهرهای کوچک، انتخاب افراد ورزیده تر و نخبه و خلاصه افرادی که بیشتر بتوانند در مسئله قانون گذاری و تصمیم گیری صاحب رأی و نظر باشند، برطرف کردن نابرابری ها و بی ضابطگی هایی که از نظر جمعیت و تعداد نمایندگان حوزه های انتخابیه مختلف وجود دارد و جلوگیری از کشیده شدن نماینده به مسائل اجرایی از طریق درگیر کردن او با وظایف اصلی اش یعنی قانون گذاری و تصمیم گیری در سطح کلان، از فوایدی است که توسط موافقان استانی شدن ذکر شده اند. موافقان اشاره داشتند که استانی شدن انتخابات مجلس می تواند معایبی نیز داشته باشد اما اشکالات آن در برابر این فواید خیلی مهم نیستند. (نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول (جلسات اول تا چهاردهم)، (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تیر ماه 1369)، صص 416-415.

17. مخالفان بیان می کردند که به دلیل جمعیت بیشتر مرکز استان طبعاً کاندیدای مرکز استان رأی می آورد که این مسئله می تواند احساسات مردم مناطق مختلف استان را جریحه دار کند و چه بسا افراد لایق در نقاط کم جمعیت تر به مجلس راه نمی یابند. مخالفان اضافه می کردند که استانی شدن انتخابات مجلس نوعی ناراحتی و سرخوردگی مردم از شرکت در انتخابات را به همراه خواهد داشت و رسیدگی به مشکلات مردم مناطق کم جمعیت و کوچک معطل خواهد ماند و حال آنکه رسیدگی نمایندگان به موضوعات حوزه انتخابیه هم اکنون متعارف است. نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، همان، صص 400-399.

18. همان، ص 425.

19. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم، سال سوم، (تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان و نشر دادگستر، 1382)، ص 286.

20. همان، ص 287.

21. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، گزارش نشست تخصصی درباره طرح استانی شدن حوزه های انتخابیه، شماره مسلسل 6583، 1381، ص 7.

22. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، همان، شماره مسلسل 6458، 1381، ص 13 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، «استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، مجلس و پژوهش، سال نهم، شماره 36، ص 155.
23. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، اجلاسیه سوم، جلسه 306، ص 10.
24. شورای نگهبان در نظریه شماره 82/30/3239 مورخ 1382/3/22 اعلام می‌کند: «بر حسب تبصره 2 ماده واحده در موردی که رأی داوطلبی در شهرستان پایین‌تر از سایر داوطلبان شهرستان بوده و در استان نیز رأی وی از بسیاری از افراد دیگر داوطلب در شهرستان‌های دیگر استان کمتر باشد، نماینده محسوب شده است؛ به عبارت دیگر افرادی که در شهرستان و یا در کل استان رأی بیشتری دارند حذف شده - در صورتی که تعداد رأی‌دهنده برای کلیه داوطلبان یکسان است - و کسی که نه اکثریت آرا را در شهرستان کسب نموده و نه در کل استان اکثریت آرا را در بین داوطلبان شهرستان‌های دیگر استان به دست آورده است، نماینده محسوب گردیده لذا این تبصره از این جهت مغایر بند 9 اصل 3 و اصول 6 و 62 قانون اساسی شناخته شد». نگاه کنید به: همان، ص 287.
25. همان، ص 256.
26. نامه شماره 86/20/21142 مورخ 1386/2/22 دبیر شورای نگهبان خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.
27. «گزارش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی درباره طرح آزمایشی استانی شدن و اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم در برخی استان‌های کشور»، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، دوره هفتم، سال چهارم، شماره 233، 1386/5/9، ص 2.
28. اصول 71، 72، 73، 74، 84، 85، 88، 89 و 90 قانون اساسی و ماده 84 آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران.
29. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، اجلاسیه سوم، جلسه 291، ص 36.
30. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 12 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، ص 155.
31. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، اجلاسیه سوم، جلسه 324، ص 10.
32. نگاه کنید به: مواد 68، 70، 71، 78، 78 مکرر 1 و 78 مکرر 2 قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب 1375/3/1 با اصلاحات بعدی.
33. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 13 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، ص 155.

34. عباسعلی عمید زنجانی، فقه سیاسی، جلد اول، (تهران: امیرکبیر، چاپ چهارم، 1377)، ص 123.
35. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، اجلاسیه سوم، جلسه 316، ص 18.
36. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش نشست تخصصی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 3.
37. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 12 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، ص 155.
38. همان، ص 13 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، همان، صص 155-156.
39. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، اجلاسیه سوم، جلسه 291، ص 18.
40. میرقاسم بنی‌هاشمی، انتخابات و ثبات سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ سوم، 1381)، ص 28.
41. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش نشست تخصصی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 2، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 17 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، ص 160.
42. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، اجلاسیه سوم، همان، ص 17.
43. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، صص 18-19 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، صص 160-162.
44. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش نشست تخصصی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 13.
45. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، اجلاسیه چهارم، جلسه 348، ص 17.
46. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، اجلاسیه سوم، جلسه 324، ص 16.
47. حسینعلی نودری، احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی، (تهران: گستره، 1381)، ص 132.

48. Jean-Claude Zarka, *Op. Cit.*, p. 4.

49. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، (تهران: دانشگاه تهران، چاپ چهارم، دی ماه 1372)، ص 729.

50. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، صص 4-5 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، ص 148.
51. جواد حسین‌زاده، «مفهوم اکثریت مطلق»، مجله مدرس علوم انسانی، دوره 7، شماره 4، زمستان 1382، ص 27.
52. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، (تهران: میزان، چاپ ششم، پاییز 1381)، ص 120.
53. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 9 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، ص 154.
54. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 9.
55. قاسم قاسم‌زاده، حقوق اساسی، (تهران: دانشگاه تهران، چاپ ششم، 1334)، ص 394 و مرتضی راوندی، تفسیر قانون اساسی ایران، (تهران: امیرکبیر، چاپ دوم، 1357)، ص 77.
56. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، حقوق اساسی تطبیقی، (تبریز: آیدین، 1387)، ص 78.
- 101 و 115.
57. کیواندخت قهاری، «انتخابات در آلمان فدرال»، نگاه نو، شماره 41، 1378، ص 32.

58. Francis Delpérée et François-Xavier Dubois, "Le double vote ou le vote multiple", *Revue belge de droit constitutionnel*, 1997, p. 348.

59. Jean-Claude Zarka, *Op. Cit.*, p. 14.

60. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص 709.
61. همان.
62. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 6 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، ص 149.
63. ابوالفضل قاضی، پیشین.
64. برای مثال‌هایی در این خصوص نگاه کنید به: گای اس گودوین گیل، انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی، مترجم: سید جمال سیفی و سید قاسم زمانی، (تهران: شهر دانش، 1379)، صص 49-55.
65. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «گزارش کارشناسی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه»، پیشین، ص 4 و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی و پدram سعید، پیشین، ص 147.
66. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص 710.
67. حجت‌الله ایوبی، اکثریت چگونه حکومت می‌کند؟، (تهران: سروش، چاپ دوم،

(1382)، صص 33-34.

68. ماده 2 قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری.

69. تبصره 2 ماده 14 قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

70. جواد تقی‌زاده، «شرایط خاص انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی»، نشریه حقوق

اساسی، سال چهارم، شماره‌های 6 و 7، زمستان 1385، صص 62-63.

71. علی‌اکبر گرجی، در تکاپوی حقوق اساسی، (تهران: جنگل، 1388)، ص 147.

72. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال 1358 پیرو تصمیم شورای انقلاب مطرح

شد که تهران برای انتخابات مجلس شورای ملی به مناطق مختلفی تقسیم گردد

به گونه‌ای که هر منطقه دارای یک کرسی نمایندگی در مجلس باشد. این طرح به دلیل

مخالفت‌های جناح‌ها و گروه‌های مختلف کنار گذاشته شد. نگاه کنید به:

- مجید سائلی کرده‌ده، سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، (تهران: مرکز

اسناد انقلاب اسلامی، 1378)، صص 278-289.

در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز به نوعی اندیشه تقسیم استان به

حوزه‌های انتخابیه مختلف در قالب استانی شدن انتخابات (قرار دادن سهمیه برای بخش‌ها

و شهرها) با هدف کم‌رنگ کردن نقش مراکز استان‌ها توسط برخی از اعضا مطرح شد.

(نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران، جلد اول، پیشین، صص 425 و 431). همان‌گونه که مخبر کمیسیون در شورای

بازنگری ذکر کرد (پیشین، ص 432) تردیدی نیست که قرار دادن سهمیه برای بخش‌ها و

شهرها یعنی غیراستانی کردن و سهمیه‌بندی، نقض استانی بودن است.

73. اصل 64 قانون اساسی مقرر می‌دارد: «زرتشتیان و کلیمیان هرکدام یک نماینده و

مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هرکدام

یک نماینده انتخاب می‌کنند».