



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۸۶

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

مشخصات گزارش:

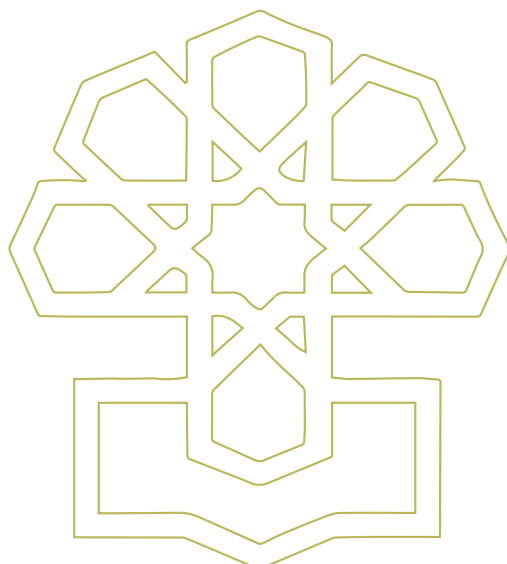


دفتر مطالعات سیاسی

نوع گزارش:
طرح و لایحه
نظارتی
راهبردی

شماره مسلسل:
۲۶۰۲۰۲۹۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱۰/۲



اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح سامان‌دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی »

فاطمه سادات میراحمدی

چکیده

یکی از بیش نیازهای اصلی برگزاری انتخابات، تقسیم سرزمین به حوزه‌های انتخاباتی با مرزهای مشخص طبق قوانین انتخاباتی است. طبق ماده (۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، جزء نظام‌های انتخاباتی «اکثریتی» است، اما در حال حاضر دو نوع نظام انتخاباتی از خانواده اکثریتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی حاکم است: نظام انتخاباتی اکثریتی و نظام انتخاباتی اکثریت دسته‌جمعی. نظام انتخاباتی اکثریتی در آن دسته از حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی وجود دارد که از هر حوزه فقط یک نماینده انتخاب می‌شود؛ اما نظام اکثریت دسته‌جمعی در حوزه‌های انتخابیه‌ای وجود دارد که از یک حوزه انتخابیه بیش از دو نفر انتخاب می‌شوند. گذشته از آسیب‌ها و تبعات منفی نظام اکثریت دسته‌جمعی، وجود حوزه‌های انتخابیه دارای بیش از یک کرسی مغایر بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات است. همچنین طبق اصل (۶۴) قانون اساسی، هر ۱۰ سال می‌توان بیست نماینده به تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی افزود، حال آنکه تنها و آخرین بازنگری در تعداد نمایندگان مجلس در سال ۱۳۷۸ بوده که بیست نماینده به تعداد ۲۷۰ نماینده افزوده شده است. هدف طرح حاضر الزام دولت به سامان‌دهی حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان است. سامان‌دهی حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان در راستای تحقق اصل (۶۴) قانون اساسی و بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات امری ضروری و مورد تأیید است، اما از آنجاکه طبق اصل (۶۴) قانون اساسی «محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون تعیین می‌کند»، اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مستلزم ارائه لایحه است و الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است. لذا تصویب طرح حاضر پیشنهاد نمی‌شود.

مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد (ناظران علمی)؛ محمد صالحی (اظهار نظرکننده)؛ سیده مرضیه موسوی راد (ویراستار ادبی)؛ زهرا دلاوری (صفحه‌آرا)



مسئله اصلی

یکی از پیش نیازهای اصلی برگزاری انتخابات، تقسیم سرزمین به حوزه‌های انتخاباتی با مرزهای مشخص طبق قوانین انتخاباتی است. از آنجاکه انتخابات در چارچوب حوزه‌های انتخابیه برگزار می‌شود، نحوه ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان حوزه‌ها به‌طور اساسی بر ماهیت نمایندگی سیاسی تأثیر می‌گذارد. به‌دلیل همین تأثیرگذاری و اهمیت است که مسئله ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان اغلب تبدیل به مسئله‌ای منازعه‌برانگیز می‌شود. اگر چارچوب حقوقی مشخصی برای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه وجود نداشته باشد، فرایند ترسیم مرزها و تعیین تعداد نمایندگان ممکن است با چالش‌هایی روبه‌رو شود.

طبق ماده (۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، جزء نظام‌های انتخاباتی «اکثرتی» است، اما در حال حاضر دو نوع نظام انتخاباتی از خانواده اکثریتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی حاکم است: نظام انتخاباتی اکثریتی و نظام انتخاباتی اکثریت دسته‌جمعی. نظام انتخاباتی اکثریتی در آن دسته از حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی وجود دارد که از هر حوزه فقط یک نماینده انتخاب می‌شود؛ اما نظام اکثریت دسته‌جمعی در حوزه‌های انتخابیه‌ای وجود دارد که از یک حوزه انتخابیه بیش از دو نفر انتخاب می‌شوند. گذشته از آسیب‌ها و تبعات منفی نظام اکثریت دسته‌جمعی، وجود حوزه‌های انتخابیه دارای بیش از یک کرسی مغایر بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات است که قائل به حوزه‌های تک‌کرسی برای انتخابات مجلس شورای اسلامی است. همچنین طبق اصل (۶۴) قانون اساسی، هر ۱۰ سال می‌توان بیست نماینده به تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی افزود، حال آنکه تنها و آخرین بازنگری در تعداد نمایندگان مجلس در سال ۱۳۷۸ بوده است.

نقاط قوت و ضعف طرح

■ عبارت «سامان‌دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه» در عنوان طرح ابهام دارد که مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است که بر رعایت شفافیت و عدم ابهام در قانونگذاری و قانون‌نویسی تأکید دارد.

■ ماده واحده طرح بیان می‌دارد: «در راستای تحقق اصل (۶۴) قانون اساسی، دولت چهاردهم موظف است با رعایت شاخص‌های مندرج در اصل مذکور و نیز بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات حداکثر طی مدت سه‌ماه اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی را به انجام برساند». توضیح اینکه طبق اصل (۶۴) قانون اساسی، «محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون تعیین می‌کند». همچنین اصل (۶۲) قانون اساسی «کیفیت انتخابات» را به قانون واگذار کرده است. لذا عبارت «اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی» توسط دولت، مستلزم ارائه لایحه است و الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

طرح حاضر مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است. لذا تصویب طرح حاضر پیشنهاد نمی‌شود. سامان‌دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مستلزم ایجاد «نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی» است. زیرا گذشته از لزوم تعریف و شفاف شدن معیارهای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه، نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از حیث سایر الزامات یک ساختار رسمی و مجموعه قوانین مرتبط با ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه (مانند نهاد مسئول ترسیم طرح اولیه مرزهای حوزه‌های انتخابیه؛ علت/علل اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه طی زمان، حدفاصل زمانی برای اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه) با نواقصی مواجه است. از این‌رو شایسته است ابتدا نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی در راستای تحقق بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، در قالب قانونی مجزا تدوین و تصویب شود و سپس با مبنا قرار دادن قانون مذکور، کل جدول حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان مورد بازنگری قرار گیرد. لذا پیشنهاد می‌شود، در راستای تحقق اصل (۶۴) قانون اساسی و بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، بررسی مواد پیشنهادی ذیل جهت الحاق به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در دستور کار کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قرار گیرد.

ماده (۱) - حد نصاب تعیین شده برای داشتن یک نماینده از تقسیم جمعیت کشور بر تعداد نمایندگان کل کشور به‌دست می‌آید. تبصره: پنج نماینده اقلیت‌های دینی شامل حکم مقرر در این ماده نمی‌شود.



ماده (۲) - توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور در دو مرحله به شیوه زیر صورت می‌گیرد:
الف) توزیع کرسی‌ها میان استان‌های کشور بر اساس تقسیم جمعیت هر استان به حدنصاب تعیین شده برای داشتن یک نماینده،
ب) تقسیم قلمرو هر یک از استان‌های کشور به حوزه‌های انتخابیه تک کرسی بر اساس شاخص‌های ذیل:

۱- برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه تا حد ممکن طبق حدنصاب جمعیتی تعیین شده،

۲- تطابق با مرزهای سیاسی-اداری (مرزهای شهرستان‌ها و مرزهای مناطق اداری شهری)،

۳- جمع و جور بودن حوزه‌های انتخابیه تا حد ممکن،

۴- یکدست بودن حوزه انتخابیه به لحاظ فرهنگی و اقتصادی و راه‌ارتباطی تا حد ممکن.

ماده (۳) - هیئت اجرایی مرکزی انتخابات مجلس شورای اسلامی موظف است یک‌سال پیش از برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی، طبق آمار آخرین سرشماری کشور و با رعایت اصل (۶۴) قانون اساسی، نسبت به توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور طبق ماده «۲» اقدام کند و بعد از تأیید نقشه مرزهای حوزه‌های انتخابیه کشور و جدول حوزه‌های انتخابیه توسط هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات، دولت موظف است جهت لازم‌الاجرا شدن نقشه و جدول مذکور ترتیبات قانونی لازم را انجام دهد.

۱. مقدمه

نظام انتخاباتی قواعد به رسمیت شناخته شده‌ای است که تعیین می‌کند چگونه آرای که در صندوق انتخابات ریخته شده است به کرسی‌ها تبدیل می‌شوند. همچنین نظام انتخاباتی تا حدود زیادی تعیین‌کننده این امر است که چه کسی در انتخابات پیروز می‌شود یا چه حزبی قدرت را به دست می‌گیرد؟ بنابراین نظام انتخاباتی را می‌توان شیوه یا ابزار ترجمان آرای شهروندان در هیئت کرسی‌های نمایندگی یا مقامات اجرایی دانست [۱]. مهم‌ترین اجزا و عناصر یک نظام انتخاباتی عبارتند از:

۱. **فرمول انتخاباتی:** از چه نوع فرمول ریاضی برای محاسبه توزیع کرسی‌ها استفاده می‌شود. از جمله فرمول‌های انتخاباتی می‌توان به اکثریتی، تناسبی، مختلط و... اشاره کرد.

۲. **ساختار برگه رأی دهی:** تعیین اینکه رأی‌دهندگان به یک نامزد رأی می‌دهند یا به یک حزب و آیا رأی‌دهنده در برگه رأی، فقط حق یک انتخاب دارد یا مجموعه‌ای از اولویت‌ها را تعیین می‌کند.

۳. **وزن عددی حوزه‌های انتخابیه (وسعت حوزه‌های انتخابیه):** بدین معنا که از هر حوزه انتخابیه چه تعداد نماینده برای مجلس قانونگذاری انتخاب می‌شوند [۲].

شایان ذکر است که نظام‌های انتخاباتی را بر اساس اجزای تشکیل‌دهنده آنها در چهار گروه عمده طبقه‌بندی می‌کنند: نظام انتخاباتی اکثریتی، تناسبی، مختلط و سایر نظام‌های انتخاباتی [۳].

همچنین یکی از پیش‌نیازهای اصلی برگزاری انتخابات، تقسیم سرزمین به حوزه‌های انتخاباتی با مرزهای مشخص طبق قوانین انتخاباتی است. از آنجا که انتخابات در چارچوب حوزه‌های انتخابیه برگزار می‌شود، نحوه ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان حوزه‌ها به‌طور اساسی بر ماهیت نمایندگی سیاسی تأثیر می‌گذارد. به دلیل همین تأثیرگذاری و اهمیت است که مسئله ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان اغلب تبدیل به مسئله‌ای منازعه‌برانگیز می‌شود. اگر چارچوب حقوقی مشخصی برای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه وجود نداشته باشد، فرایند ترسیم مرزها و تعیین تعداد نمایندگان ممکن است با چالش‌هایی روبه‌رو شود.

هدف طرح حاضر سامان‌دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان است. مقدمه توجیهی طرح بیان می‌دارد: «طبق اصل (۶۴) قانون اساسی «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۲۷۰ نفر است و از تاریخ همه‌پرسی سال ۱۳۶۸ هجری شمسی پس از هر ۱۰ سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها حداکثر بیست نفر نماینده می‌تواند اضافه شود. 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. محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند». تنها و آخرین بازنگری در تعداد نمایندگان مجلس در سال ۱۳۷۸ و از طریق ارائه لایحه صورت گرفته و پس از آن و با گذشت ۲۱ سال و به‌رغم ارائه طرح‌های متعدد، نتیجه‌ای حاصل نشده است. مهم این‌که در این مدت، حوزه‌های انتخابیه دگرگونی‌های جمعیتی را تجربه کرده‌اند، اما تعداد نمایندگان و مرزهای حوزه‌های انتخابیه ثابت مانده که به تبع به نابرابری بیشتر



حق رأی دهی ساکنان حوزه‌های انتخاباتی منجر شده است. نظر به اینکه ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان و تغییر و اصلاح آنها در فواصل زمانی معین، فرایندی مهم، حساس، پیچیده است، ضروری است دولت چهاردهم در راستای سامان دهی به وضعیت نامتعادل حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان اقدام فوری به عمل آورد». در ادامه به بررسی طرح پرداخته می‌شود.

۲. اظهار نظر کارشناسی

بررسی کلیات طرح

عبارت «سامان دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه» در عنوان طرح ابهام دارد که مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است که بر رعایت شفافیت و عدم ابهام در قانونگذاری و قانون نویسی تأکید دارد. باین حال، نظر به اینکه در مقدمه توجیهی طرح علاوه بر لزوم افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی به «ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تغییر و اصلاح آنها در فواصل زمانی معین» اشاره شده و در ماده واحد تأکید بر تحقق اصل (۶۴) **قانون اساسی** و رعایت بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات است و این واقعیت که صرف افزایش ۴۰ نماینده منجر به سامان یابی کل حوزه‌های انتخابیه (با توجه به حکم مقرر در بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات) نخواهد شد، و بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری بر «نگاه بلندمدت و ملی» در قانونگذاری تأکید دارد، نکات ذیل قابل تأمل است:

■ اصل (۶۲) قانون اساسی «کیفیت انتخابات» که حوزه‌بندی انتخابات را نیز در بر می‌گیرد را به قانون عادی واگذار کرده است. همچنین طبق اصل (۶۴) قانون اساسی «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی دو بیست و هفتاد نفر است و از تاریخ همه‌پرسی سال یک‌هزار و سیصد و شصت و هشت هجری شمسی پس از هر ۱۰ سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها حداکثر بیست نفر نماینده می‌تواند اضافه شود. 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. محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند»، اما در اصل (۶۴) اولاً، اشاره‌ای به تک‌کرسی بودن یا چندکرسی بودن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی نشده است و ثانیاً، در این اصل، یک دوره زمانی ۱۰ ساله برای افزایش تعداد نمایندگان مجلس مقرر شده است که لزوماً به معنای تجدیدنظر در مرزهای حوزه‌های انتخابیه نیست. ضمن اینکه در قوانین عادی، مقررهای قانونی وجود ندارد که عوامل مطرح در اصل (۶۴) قانون اساسی را تعریف کند و برای آنها شاخص‌های دقیق و قابل سنجش تعیین کرده و وزن و سهم هر کدام را در افزایش تعداد نمایندگان تعیین کند.

طبق تبصره «۲» ماده (۱۴) **قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری**، مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ «حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی حتی الامکان منطبق به محدوده شهرستان‌ها و هر حوزه انتخاباتی متشکل از یک یا چند شهرستان خواهد بود...». هر چند تبصره ذیل ماده واحد «**قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی**»، (مصوب ۱۳۶۶/۰۱/۳۰) با بیان اینکه «حوزه‌های انتخاباتی همواره از هر نوع انتزاع و الحاق که براساس قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در حد روستا و دهستان انجام می‌شود تبعیت خواهند کرد»، اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه در مواقعی که الحاق و انتزاعی در سطح روستا و دهستان صورت گیرد را پیش‌بینی کرده است. باین حال مقررهای در قوانین عادی مرتبط با انتخابات در خصوص لزوم اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه به دلایل دیگر، تعیین حدفاصل زمانی برای بازنگری در مرزهای حوزه‌های انتخابیه و شاخص‌های ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه وجود ندارد. حال آنکه به دلیل تغییرات جمعیتی و تغییر سایر شاخص‌ها، اغلب مرزهای حوزه‌های انتخابیه نیازمند بازترسیم هستند. بدین معنا که گاهی یک انحراف فاحش از یک معیار مشخص، تجدیدنظر در مرزهای حوزه‌های انتخابیه از طریق ادغام حوزه‌ها و کاهش نماینده را ضروری می‌سازد و در برخی موارد، افزایش نماینده نیازمند بازترسیم مرزهای حوزه‌ها، از طریق ادغام حوزه‌ها و یا تفکیک حوزه‌ها به دو یا چند حوزه مستقل است. مواردی نیز وجود دارد که بدون افزایش یا کاهش نماینده، نیاز به اصلاح مرزهای حوزه‌ها به دلایل مختلف وجود دارد [۴].

سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) تنها سند بالادستی بوده که معیار تعیین حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی است. این بند، معیار تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی را جمعیت حوزه‌های انتخابیه قرار داده است؛ بدین معنا که جمعیت حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی که بستر انتخاب نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی را فراهم می‌کنند، باید حتی الامکان برابر باشند تا مجلس شورای اسلامی بتواند



به طور حداکثری انعکاس عادلانه و برابری از همه آرای مردم باشند و شناخت مردم از نامزدهای حوزه انتخابیه را فراهم کنند. در موارد اجتناب ناپذیر که نتوان برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه را رعایت کرد می‌توان از این معیار تخطی کرد، اما این تخطی نباید در کل مغایر با معیار عدالت انتخاباتی و شناخت مردم از نامزدها باشد. حکم «تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب ناپذیر به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد»، تنها در تعیین حوزه‌های انتخابیه به صورت تک کرسی معنا پیدا می‌کند و تعیین معیار جمعیت و میزان انحراف از آن، در ترسیم حوزه‌های انتخابیه چند کرسی که منطبق با مرز یک شهر یا شهرستان یا چند شهرستان است، موضوعیت ندارد. بنابراین بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات بر ضرورت تک کرسی بودن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی تأکید دارد. با این حال در خصوص بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات نیز با مسئله فقدان مقررهای قانونی برای تعیین «حداقل تعداد جمعیت» یک حوزه انتخاباتی برای داشتن یک نماینده و «میزان مجاز انحراف از آن» مواجه هستیم. «مقتضیات اجتناب ناپذیر» نیز نیازمند تعیین دقیق شاخص‌ها در قالب یک مقرر قانونی است.

■ در حال حاضر طبق ماده (۹) **قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی**، فرمول انتخاباتی اکثریتی دودوری (با کسب حداقل بیست درصد (۲۰٪) از کل آرا در مرحله اول) است. بنابراین نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، جزء نظام‌های انتخاباتی «اکثریتی» است، اما از آنجاکه بر اساس قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی تعداد نمایندگانی که از حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی انتخاب می‌شوند، با هم متفاوتند؛ دو نوع نظام انتخاباتی از خانواده اکثریتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی حاکم است: نظام انتخاباتی اکثریتی و نظام انتخاباتی اکثریت دسته‌جمعی. نظام انتخاباتی اکثریتی در آن دسته از حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی وجود دارد که از هر حوزه فقط یک نماینده انتخاب می‌شود؛ اما نظام اکثریت دسته‌جمعی در حوزه‌های انتخابیه‌ای وجود دارد که از یک حوزه انتخابیه بیش از دو نفر انتخاب می‌شوند. در نظام دسته‌جمعی، رأی دهندگان به تعداد نمایندگان یک حوزه، حق انتخاب دارند [۵]. گذشته از آسیب‌ها و تبعات منفی نظام اکثریت دسته‌جمعی، وجود حوزه‌های انتخابیه دارای بیش از یک کرسی مغایر بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات است.

جدول ۱. نظام انتخاباتی مجلس متناسب با تغییر وزن عددی حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی [۵]

ردیف	فرمول انتخاباتی	وزن عددی حوزه‌های انتخابیه	تعداد حوزه‌ها	ساختار برگه رأی	نوع نظام انتخاباتی
۱	اکثریت دودوری	تک‌کرسی	۱۶۹	نامزدمحور	اکثریتی
۲	اکثریت دودوری	دوکرسی	۲۱	نامزدمحور	اکثریتی
۳	اکثریت دودوری	سه‌کرسی	۸	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۴	اکثریت دودوری	چهارکرسی	۱	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۵	اکثریت دودوری	پنج‌کرسی	۲	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۶	اکثریت دودوری	شش‌کرسی	۱	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۷	اکثریت دودوری	سی‌کرسی	۱	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۸	اکثریت دودوری	حوزه‌های اقلیت‌های دینی	۵	نامزدمحور	اکثریتی
جمع	-	-	۲۰۸	-	-

■ از منظر عامل جمعیت، با توجه به جمعیت کشور طبق سرشماری سال ۱۳۹۵ که ۷۹,۹۲۶,۲۷۰ نفر است، در حال حاضر به هر ۴۴۳,۲۸۰ نفر یک نماینده تعلق می‌گیرد،^۱ اما بررسی جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی از منظر نسبت جمعیت به تعداد نمایندگان و بررسی تعداد نمایندگان استان‌ها و مقایسه آن با جمعیت استان‌های کشور، حاکی از وجود وضعیتی نامتعادل است. بررسی نسبت جمعیت حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی به تعداد نمایندگان و نیز بررسی تعداد نمایندگان استان‌ها و مقایسه آن با جمعیت استان‌های کشور، حاکی از این است که نه استان‌های کشور نسبت به جمعیت خود سهم برابری از کرسی‌های مجلس دارند و نه حوزه‌های انتخابیه درون استان‌ها. برای مثال، در حال حاضر پرجمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور با یک نماینده، ۳۴ برابر کم‌جمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور جمعیت دارد. به سخن دیگر در حالی که حوزه انتخابیه‌ای

۱. جهت محاسبه میانگین کشوری نسبت جمعیت به تعداد نمایندگان باید جمعیت کل کشور بر اساس سرشماری ۱۳۹۵ به تعداد نمایندگان تقسیم شود، اما از آنجاکه پنج کرسی متعلق به اقلیت‌های دینی از ۲۹۰ کرسی رزرو شده است و نسبت جمعیت به تعداد نمایندگان در آن تأثیر ندارد، از این رو باید پنج کرسی از ۲۹۰ کسر شود و کل جمعیت کشور بر ۲۸۵ تقسیم گردد تا میانگین کشوری نسبت تعداد نمایندگان به جمعیت کل کشور به دست آید.

با ۱,۴۳۸,۱۳۸ نفر و یک نماینده در کشور وجود دارد، حوزه انتخابیه‌ای با ۴۲,۱۰۵ نفر و یک نماینده را نیز شاهد هستیم. این وضعیت، اصلاح کل جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی از طریق بازتوزیع تعداد نمایندگان میان استان‌ها و همچنین میان حوزه‌های انتخابیه درون استان‌ها (با اصلاح و بازترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و بازتوزیع تعداد نمایندگان هر استان میان حوزه‌های انتخابیه استان) را ضروری می‌سازد.

همان‌گونه که در مقدمه توجیهی طرح بیان شده است تنها بازنگری در تعداد نمایندگان مجلس در سال ۱۳۷۸ صورت گرفته و پس از آن و با گذشت ۲۵ سال تعداد نمایندگان افزوده نشده است. هر چند از مجلس ششم تاکنون یک لایحه و بیش از بیست طرح برای افزایش نمایندگان یا اصلاح حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است (جدول ۲)، اما خلأ قانونی در خصوص نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی در کنار کلی بودن شاخص‌های افزایش نمایندگان مجلس در قانون، مشخص نبودن معیارهای سنجش شاخص‌ها و میزان تأثیر عوامل سیاسی و جغرافیایی و نظایر آن، اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان را با چالش مواجه ساخته و رسیدن به توافق درباره این قاعده که هر ۱۰ سال، چگونه بیست نماینده - طبق اصل (۶۴) قانون اساسی - به تعداد نمایندگان مجلس افزوده شود را دشوار کرده است.

جدول ۲. طرح‌ها و لوایح مربوط به اصلاح نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان از سال ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۴۰۳

دوره مجلس	عنوان طرح/لایحه	نتیجه
دوره ششم (خرداد ۱۳۶۳ - خرداد ۱۳۷۹)	۱. «طرح استانی‌شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی»	عدم تأیید شورای نگهبان
دوره هفتم (خرداد ۱۳۸۳ - خرداد ۱۳۸۷)	۱. «طرح آزمایشی استانی‌شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم در برخی از استان‌های کشور» (ثبت ۷۰۹)	عدم حصول نتیجه
	۲. «طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه با قید دو فوریت» (ثبت ۷۹۱)	عدم حصول نتیجه
دوره هشتم (خرداد ۱۳۸۷ - خرداد ۱۳۹۱)	۳. «طرح تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه و اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» (ثبت ۸۲۳)	عدم حصول نتیجه
	۱. «طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» (ثبت ۴۰۴)	عدم حصول نتیجه
دوره نهم (خرداد ۱۳۹۱ - خرداد ۱۳۹۵)	۲. «لایحه اصلاح جداول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» (ثبت ۵۶۶)	عدم حصول نتیجه
	۳. «طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» (ثبت ۶۲۷)	رد کلیات
دوره دهم (خرداد ۱۳۹۵ - خرداد ۱۳۹۹)	۱. «طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» (ثبت ۴۳)	مسترد شدن طرح
	۲. «طرح اصلاح قانون تعیین محدوده‌های حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» (ثبت ۴۵۳)	عدم حصول نتیجه
	۳. «طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» (ثبت ۵۲۸)	عدم حصول نتیجه
دوره دهم (خرداد ۱۳۹۹ - خرداد ۱۴۰۳)	۴. «طرح استانی‌شدن حوزه‌های انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی» با قید یک فوریت (ثبت ۵۳۲)	عدم تأیید توسط شورای نگهبان
	۱. «طرح تفکیک حوزه انتخابیه میاندوآب، شاهین‌دژ و تکاب» (ثبت ۱۳۵)	تصویب به صورت قانون با تغییر عنوان
	۲. «طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» (ثبت ۲۱۷)	رد کلیات
	۳. «طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» (ثبت ۲۲۸)	
	۴. «طرح افزایش حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی» (ثبت ۲۶۳)	
۵. «طرح اصلاح قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» (ثبت ۳۸۱)	رد در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای	



دوره مجلس	عنوان طرح / لایحه	نتیجه
دوره یازدهم (خرداد ۱۳۹۹ - خرداد ۱۴۰۳)	۱. «طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» (ثبت ۱۷۵)	رد کلیات
	۲. «طرح اصلاح قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن» (ثبت ۲۰۲)	
	۳. «طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» (ثبت ۶۳۸)	
	۴. «طرح اصلاح قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن» (ثبت ۴۰۳)	
	۵. «طرح اصلاح حوزه‌های انتخابیه دارای پنج شهرستان» (ثبت ۵۶۸)	
	۶. «طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی» (ثبت ۱۲)	عدم حصول نتیجه
	۷. «طرح نظام انتخابات تناسبی استانی - شهرستانی مجلس شورای اسلامی» (ثبت ۲۱۲)	عدم حصول نتیجه
	۸. «طرح تبدیل نظام انتخاباتی اکثریتی به تناسبی در حوزه‌های چندنماینده‌ای مجلس شورای اسلامی» (ثبت ۲۱۰) ^۱	عدم تأیید هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام

مأخذ: نگارنده.

نظر به موارد فوق، سامان‌دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مستلزم ایجاد «نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی» است. زیرا گذشته از لزوم تعریف و شفاف شدن معیارهای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه، نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از حیث سایر الزامات یک ساختار رسمی و مجموعه قوانین مرتبط با ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه (مانند نهاد مسئول ترسیم طرح اولیه مرزهای حوزه‌های انتخابیه؛ علت/علل اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه طی زمان، حداقل‌های زمانی برای اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه) کاستی‌های مهمی دارد. بیشتر این نواقص از دوره مشروطه تاکنون بر نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس حاکم بوده است. از این رو شایسته است ابتدا نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی در راستای تحقق بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، در قالب قانونی مجزا تدوین و تصویب شود و سپس با مبنای قرار دادن قانون مذکور، کل جدول حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان مورد بازنگری قرار گیرد.

بررسی ماده واحد طرح

ماده واحد طرح بیان می‌دارد: «در راستای تحقق اصل (۶۴) قانون اساسی، دولت چهاردهم موظف است با رعایت شاخص‌های مندرج در اصل مذکور و نیز بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات حداقل طی مدت سه‌ماه اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی را به انجام برساند». در خصوص ماده واحد نکات ذیل قابل تأمل است:

- طبق اصل (۶۴)، «محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون تعیین می‌کند». همچنین اصل (۶۲) «کیفیت انتخابات» را به قانون واگذار کرده است. لذا عبارت «اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی» توسط دولت، مستلزم ارائه لایحه بوده و الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.
- در متن ماده واحد ضروری است به جای «قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، عبارت «قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۰۱/۳۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی، درج شود.
- در انتهای ماده واحد «انتخابیه» صحیح است که «انتخابیه» درج شده است.

۳. جمع‌بندی و پیشنهادها

نظر به اینکه اقدام دولت در خصوص اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مستلزم ارائه لایحه بوده، طرح حاضر مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است. لذا تصویب طرح حاضر پیشنهاد نمی‌شود. نظر به اینکه طبق بند «۱۵» سیاست‌های کلی قانونگذاری «اصول اجرا نشده قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام» جزو اولویت‌های قانونگذاری محسوب می‌شود، پیشنهاد می‌شود، در راستای تحقق اصل (۶۴) قانون اساسی و بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، بررسی مواد

۱. این طرح در قالب الحاق موادی به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در خصوص تناسبی شدن انتخابات در حوزه انتخابیه تهران، ری و شمیرانات اصلاح شد، اما در نهایت توسط هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی انتخابات مورد تأیید قرار نگرفت.



پیشنهادی ذیل جهت الحاق به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در دستور کار کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قرار گیرد.

مواد پیشنهادی برای الحاق به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی

ماده (۱) - حد نصاب تعیین شده برای داشتن یک نماینده از تقسیم جمعیت کشور بر تعداد نمایندگان کل کشور به دست می آید. تبصره: پنج نماینده اقلیت‌های دینی شامل حکم مقرر در این ماده نمی شود.

ماده (۲) - توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور در دو مرحله به شیوه زیر صورت می گیرد:
الف) توزیع کرسی‌ها میان استان‌های کشور بر اساس تقسیم جمعیت هر استان به حدنصاب تعیین شده برای داشتن یک نماینده،
ب) تقسیم قلمرو هر یک از استان‌های کشور به حوزه‌های انتخابیه تک کرسی بر اساس شاخص‌های ذیل:

- ۱- برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه تا حد ممکن طبق حدنصاب جمعیتی تعیین شده،
- ۲- تطابق با مرزهای سیاسی-اداری (مرزهای شهرستان‌ها و مرزهای مناطق اداری شهری)،
- ۳- جمع و جور بودن حوزه‌های انتخابیه تا حد ممکن،
- ۴- یکدست بودن حوزه انتخابیه به لحاظ فرهنگی و اقتصادی و راه ارتباطی تا حد ممکن.

ماده (۳) - هیئت اجرایی مرکزی انتخابات مجلس شورای اسلامی موظف است یک سال پیش از برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی، طبق آمار آخرین سرشماری کشور و با رعایت اصل (۶۴) قانون اساسی، نسبت به توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور طبق ماده «۲» اقدام کند و بعد از تأیید نقشه مرزهای حوزه‌های انتخابیه کشور و جدول حوزه‌های انتخابیه توسط هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات، دولت موظف است جهت لازم الاجرا شدن نقشه و جدول مذکور ترتیبات قانونی لازم را انجام دهد.

جدول ۳. اظهار نظر کارشناسی درباره مفاد طرح

ردیف	ماده واحده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی
۱	در راستای تحقق اصل (۶۴) قانون اساسی، دولت چهاردهم موظف است با رعایت شاخص‌های مندرج در اصل مذکور و نیز بند (۱۱) سیاست‌های کلی انتخابات حداکثر طی مدت سه ماه اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی را به انجام برساند.		✘		طبق اصل (۶۴)، محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون تعیین می‌کند. همچنین اصل (۶۲) کیفیت انتخابات را به قانون واگذار کرده است. لذا عبارت «اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی» توسط دولت، مستلزم ارائه لایحه است و الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

مأخذ: همان.

منابع و مأخذ

- [1]. George, T.K., World Encyclopedia of Parlimenta and Legislatures, Ffitzroy Bear Publishers, Chichago, 1998.
- [۲]. خرمشاد، محمدباقر و رفیعی قهساره، ابوذر. نظام انتخاباتی در مجلس شورای اسلامی، فصلنامه جستارهای سیاسی معاصر، ۱۳۹۲، سال چهارم، ش ۳.
- [۳]. رفیعی قهساره، ابوذر. نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و پیامدهای آن، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۰۸۸، ۱۳۹۲.
- [۴]. میراحمدی، فاطمه‌سادات. آسیب‌شناسی نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس در ایران ۲. پس از انقلاب اسلامی ایران تاکنون، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس. شماره مسلسل ۱۷۲۷۲. ۱۰ آذر ۱۳۹۹.
- [۵]. شمس، محمدرضا و میراحمدی، فاطمه‌سادات. گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی». دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس. شماره مسلسل ۱۸۵۶۸، ۱۰ آذر ۱۴۰۱.

گزیده سیاستی

«اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی» توسط دولت، مستلزم ارائه لایحه و الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است. لذا تصویب طرح حاضر توصیه نمی‌شود.