

مقدمه‌ای بر استانی شدن حوزه‌های انتخابیه
در انتخابات مجلس شورای اسلامی

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۳۳۸۰

دفتر: مطالعات حقوقی

آذرماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	۱. پیشینه طرح استانی شدن انتخابات
۱۶.....	۲. اهداف استانی شدن انتخابات
۲۸.....	۳. لوازم و پیش نیازهای استانی شدن انتخابات
۳۱.....	جمع بندی و نتیجه گیری
۳۴.....	منابع و مآخذ.....



مقدمه‌ای بر استانی شدن حوزه‌های انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی

چکیده

موضوع استانی شدن انتخابات از مجلس پنجم بارها در مجلس مطرح شده و گاه به تصویب رسیده ولی از جهات مختلف مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده است. موافقان این موضوع معتقدند با استانی شدن انتخابات، امکان تحقق اهدافی نظیر تمرکز و منحصر شدن توان مجلس و نمایندگان بر رسیدگی به امور ملی، ارتقای سطح کیفی و افزایش کارآیی مجلس، کاهش تعداد داوطلبان و هزینه‌های اجرایی انتخابات، افزایش میزان و تسهیل امکان مشارکت عمومی شهروندان در اعمال حق تعیین سرنوشت، حذف رقابت‌های شدید و اختلاف‌برانگیز قومی و قبیله‌ای و تقویت همبستگی ملی و کنترل تخلفاتی نظیر خرید رأی، بیش از پیش فراهم می‌شود. ولی مخالفان این موضوع امکان نیل به اهداف مذکور را مورد تردید و تأمل قرار می‌دهند. از سوی دیگر، تحقق اهداف مذکور، در گرو ایجاد بسترهای مناسبی است که وجود احزاب سیاسی و استقرار نظام رقابت حزبی، اصلاح و افزایش اختیارات شوراهای محلی، تحلیل و ارزیابی آثار استانی کردن انتخابات و تعیین زمان مناسب برای عملیاتی کردن آن، پیش‌شرط‌های لازم برای ایجاد این بسترهاست و در فرض

فقدان آنها، استانی کردن انتخابات، نتایج مطلوبی در پی نخواهد داشت و چه بسا در برخی موارد، نتیجه معکوس بدهد.

با عنایت به مطالب فوق، موضوع استانی شدن انتخابات نیازمند دقت نظر و تأمل بیشتری است. در غیر این صورت، تنها نتیجه حاصل از اجرای آن، انتقال معضلات و مشکلات متنوع فعلی فرآیند انتخابات از سطح حوزه‌های انتخابیه خرد به سطح حوزه‌های انتخابیه کلان (یعنی حوزه‌های استانی) خواهد بود.

مقدمه

انتخابات به‌مثابه ابزاری برای تعیین نمایندگی و توزیع و انتقال قدرت، از اهمیت ویژه‌ای در نظام حقوقی کشورهای مختلف برخوردار است. از این رو غالب کشورها به‌منظور تمشیت امور انتخاباتی، براساس اوضاع و احوال اجتماعی و سیاسی خود، سازوکارهای مختلفی را برگزیده‌اند.^۱ تأسیس قانون انتخابات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات متعدد بعدی آن که همواره با چالش‌های متنوعی مواجه بوده، در همین راستا انجام شده است.

طرح‌هایی که برای استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم شده است و از طریق تغییر و تعیین حدود جدید حوزه‌های انتخابیه در پی کسب اهدافی نظیر ارتقای سطح کیفی مجلس، افزایش میزان مشارکت عمومی در انتخابات و

۱. سیدمحمد هاشمی، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۰، ص ۲۷۶.



جلوگیری از وقوع برخی تخلفات همچون خرید رأی است، یکی از موضوعات بحث‌برانگیز در دوره‌های اخیر قانونگذاری بوده است.

بحث و مجادله درخصوص ابعاد و آثار مختلف این طرح‌ها، نخستین مرتبه در پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی آغاز شد و پس از طی فراز و فرودهای فراوان در مجالس بعد، همچنان نیز کم‌وبیش ادامه دارد. بررسی مجدد این طرح‌ها، مستلزم پاسخ به این پرسش است که آیا تصویب طرح استانی شدن انتخابات در برهه زمانی حاضر می‌تواند رافع معضلات فعلی انتخابات و ضامن نیل به اهداف موردنظر طراحان آن باشد؟ ضرورت پاسخ به این پرسش به دلیل تأثیر ناشی از تصویب و اجرای این طرح بر وحدت و انسجام ملی و میزان مشارکت عمومی است. اثبات یا نفی این آثار از رهگذر علم به پیش‌نیازهای استانی شدن حوزه‌های انتخابیه و اجرای آن ممکن می‌شود. به این جهت، در این نوشتار تلاش بر آن است تا ضمن بررسی پیشینه، اهداف و نظرات موافقان و مخالفان استانی شدن انتخابات، لوازم و پیش‌نیازهایی که بستر تحقق این مهم را فراهم می‌کنند، به اختصار مورد اشاره قرار گیرد و بر لزوم بررسی، مذاقه و تأمل بیشتر در این خصوص، تأکید شود.

۱. پیشینه طرح استانی شدن انتخابات

طرح تغییر حوزه‌های انتخابیه به شکل حوزه‌های استانی در سیر گذار از ادوار مختلف قانونگذاری، تاکنون با واکنش‌های متفاوتی مواجه شده است. صرف‌نظر از تضاد و تغایر برخی دلایل و استدلال‌های طرح شده از سوی نمایندگان موافق و مخالف، طرح مذکور با

برخی ایرادات و انتقادات شورای نگهبان نیز روبرو بوده است.

به این جهت، مطالعه و بررسی پیشینه و سابقه‌ای مختصر از این طرح در دوره‌های پنجم تا هشتم مجلس شورای اسلامی، ضمن آنکه بیانگر نحوه تعامل میان مجلس و شورای نگهبان در جهت کاهش ایرادات و انتقادات مطروح و نیل به تصویب آن است، مدخل مناسبی را برای طرح مسائل و موضوعات مبتلابه بعدی فراهم می‌کند.

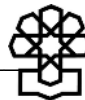
۱-۱. مجلس پنجم: آغاز اندیشه استانی شدن انتخابات

در سال ۱۳۷۸ مقارن با اواخر دوره پنجم مجلس شورای اسلامی، برای اولین بار طرح استانی شدن انتخابات با امضای ۱۱۰ نماینده مطرح شد. با این حال، طرح مذکور در جلسه علنی مجلس با اقبال چندانی از جانب سایر نمایندگان مواجه نشد و در نهایت با رد کلیات، از دستور کار مجلس خارج شد.^۱ بعدها محتوای این طرح عیناً در مجلس ششم مطرح شد.

۱-۲. مجلس ششم: تلاش برای تصویب طرح استانی شدن انتخابات در مجلس

طرح استانی شدن انتخابات که کلیات آن در مجلس پنجم به تصویب نرسید، در دوره ششم مجلس قانونگذاری نیز دو مرتبه در سال ۱۳۸۲ مطرح شد. بار اول در حقیقت همان متن «طرح استانی شدن انتخابات» سال ۱۳۷۸ بود که مجدداً در صحن علنی مجلس ارائه می‌شد. این طرح که مشتمل بر ماده واحده‌ای با ۶ تبصره بود، در

1. Available Online at: <http://www.persianarchive.com/82-1-21/political.html>



۱۳۸۲/۲/۳۱ به تصویب رسید. متن این مصوبه به شرح ذیل است:

«ماده واحده - حوزه انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی محدوده جغرافیایی هر استان خواهد بود.

تبصره «۱» - داوطلبان نمایندگی می‌بایست در یکی از شهرستان‌های استان نامزد شوند.

تبصره «۲» - در هر شهرستان داوطلب یا داوطلبانی که بالاترین رأی را در کل استان به دست آورده‌اند نماینده یا نمایندگان استان از آن شهرستان محسوب می‌شوند.

تبصره «۳» - ملاک در تعیین تعداد نمایندگان شهرستان‌ها قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحیه‌های بعدی آن خواهد بود.

تبصره «۴» - علاوه بر شرایط مندرج در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی هر داوطلب می‌بایست متولد شهرستان محل ثبت‌نام باشد، یا سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی از آن شهرستان و یا سابقه حداقل دو سال سکونت در آن شهرستان را داشته باشد.

تبصره «۵» - اقلیت‌های دینی از این قانون مستثنا می‌باشند.

تبصره «۶» - قوانین مغایر با این قانون ملغی‌الاثربودند.»

گرچه طرح مذکور با ۱۲۰ رأی موافق به تصویب مجلس رسید، اما شورای نگهبان در بررسی‌های خود مصوبه مذکور را مغایر با قانون اساسی و شرع اسلام تشخیص داد. شورای نگهبان بر این اعتقاد بود که:

۱. برگزاری انتخابات استانی مطابق مفاد مصوبه چون موجب بروز و ازدیاد اختلافات محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی می‌گردد و این اختلافات 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 «۱۵» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۲. برگزاری انتخابات به صورت استانی مطابق مفاد مصوبه و میان‌دوره‌ای چون موجب افزایش هزینه عمومی است مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته شد.

۳. برحسب تبصره «۲» 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 داوطلبین شهرستان‌های دیگر استان به دست آورده است نماینده محسوب گردیده، لذا این تبصره از این جهت مغایر بند «۹» اصل سوم و اصول ششم و شصت و دوم قانون اساسی شناخته شد.

۴. برگزاری انتخابات استانی مطابق مفاد مصوبه چون باعث کاهش مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خودشان می‌شود، لذا از این جهت مغایر بند «۸» اصل سوم قانون شناخته می‌شود.^۱

ایرادات فوق مورد توجه و امعان نظر نمایندگان قرار گرفت و نتیجه آن تدوین

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال سوم، چاپ اول، نشر دادگستر، ۱۳۸۳، صص ۲۸۵-۲۸۷.



طرح جدیدی با عنوان طرح «استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در برخی استان‌های کشور» بود که به امضای ۹۶ نماینده رسید. مشروح متن طرح اخیر که در قالب یک ماده واحده و ۸ تبصره، در تاریخ ۱۳۸۲/۵/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، بدین شرح است:

«ماده واحده- حوزه انتخابیه استان‌های موضوع این قانون در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محدوده جغرافیایی آن استان خواهد بود.

تبصره «۱»- این قانون به‌صورت آزمایشی برای یک بار در انتخابات دوره هفتم مجلس شورای اسلامی در استان‌های اصفهان، آذربایجان شرقی، زنجان، فارس، گیلان و لرستان اجرا می‌گردد و پس از آن مجلس شورای اسلامی با توجه به نتایج حاصله تصمیم‌گیری خواهد نمود.

تبصره «۲»- ملاک در تعیین تعداد نمایندگان هر استان، مجموع نمایندگان آن استان به موجب قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحیه‌های بعدی آن خواهد بود.

تبصره «۳»- انتخابات موضوع این قانون یک مرحله‌ای است و حائزین اکثریت آرا به مجلس شورای اسلامی راه خواهند یافت.

تبصره «۴»- مرکز اصلی حوزه انتخابیه، فرمانداری شهرستان مرکز استان خواهد بود و سایر فرمانداری‌های هر استان به عنوان حوزه‌های فرعی عمل خواهند کرد.

تبصره «۵»- حوزه‌های انتخابیه اقلیت‌های دینی از این قانون مستثنا می‌باشند.

تبصره «۶»- در صورتی که بنا بر ارزیابی وزارت کشور در برخی از استان‌های فوق‌الذکر اجرای این قانون باعث ایجاد یا تشدید اختلافات منطقه‌ای یا کاهش محسوس مشارکت مردم در انتخابات گردد، با پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی، آن استان یا استان‌ها از این قانون مستثنا می‌گردند.

تبصره «۷» - هزینه‌های اجرای این قانون از محل اعتبارات برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی و در صورت عدم کفایت، از محل ردیف ۱۰۱۰۱۲ قسمت چهارم قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور تأمین اعتبار خواهد شد.

تبصره «۸» - قوانین مغایر با این قانون ملغی‌الاثرا خواهند بود.

شورای نگهبان در بررسی انطباق یا عدم انطباق این مصوبه با شرع اسلام و قانون اساسی، عمده ایرادات سابق را باقی دانست. به نظر شورا «با توجه به اصلاح به عمل آمده ایراد بند «۱» (بجز کلمه مذهبی) و ایراد بندهای «۲» و «۴» کماکان به قوت خود باقی است». ^۱ سرانجام پس از مباحثات و مجادلات فراوان و عدم حصول نتیجه، با اتمام ششمین دوره مجلس شورای اسلامی، تلاش برای رفع ایرادات شورای نگهبان به دوره بعدی قانونگذاری موکول شد.

۳-۱. مجلس هفتم: تلاش برای رفع ایرادات شورای نگهبان

با آغاز هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی، تلاش برای رفع ایرادات و ابهامات طرح استانی شدن انتخابات، از سر گرفته شد. در این مرحله، مصوبه «استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در برخی استان‌های کشور» که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس ارجاع شد. این کمیسیون ایرادات شورای نگهبان را وارد دانست و با اکثریت آرا، رأی به حذف طرح مذکور از دستور کار قانونگذاری داد. ^۲ با این حال، صحن علنی مجلس

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم، سال چهارم، چاپ اول، نشر دادگستر، ۱۳۸۴، صص ۲۵۴-۲۵۶.

۲. اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی، گزارش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به مجلس شورای اسلامی مورخ (۱۳۸۶/۱/۲۸) به شماره ۲۲۴، سال سوم - دوره هفتم. (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲/۲/۲).



با حذف طرح یاد شده مخالفت کرد و با ۱۴۶ رأی موافق، متنی را به عنوان متن اصلاحی به تصویب رساند^۱ و بر این اساس، طرح «استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در برخی استان‌های کشور» با محتوایی که به زعم نمایندگان وقت، رافع ایرادات شورا بود، در تاریخ ۱۳۸۶/۲/۲ تصویب شد. متن مصوبه جدید به شرح زیر است:

«ماده واحده- حوزه انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محدوده جغرافیایی هر استان خواهد بود. هر یک از استان‌ها به عنوان یک حوزه انتخابیه اصلی و حوزه‌های انتخابیه فعلی تابعه استان، حوزه انتخابیه فرعی محسوب می‌شوند.

تبصره «۱»- داوطلبان نمایندگی می‌باید منحصراً برای یکی از حوزه‌های انتخابیه فرعی استان، داوطلب نمایندگی مجلس شورای اسلامی شوند. ثبت نام در بیش از یک حوزه انتخابیه فرعی موجب ابطال و محرومیت از داوطلبی نمایندگی آن دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی خواهد شد.

تبصره «۲»- علاوه بر شرایط مندرج در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، هر داوطلب نمایندگی باید متولد محدوده جغرافیایی حوزه انتخابیه فرعی محل ثبت نام بوده یا سابقه نمایندگی مجلس شورای اسلامی از آن حوزه یا سابقه حداقل ۳ سال سکونت در آن محدوده را داشته باشد.

تبصره «۳»- ملاک در تعیین تعداد نمایندگان هر استان، قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحیه‌های بعدی آن خواهد بود.

تبصره «۴»- در استان‌هایی که جدیداً تشکیل شده یا می‌شوند، تعداد نمایندگان به

نسبت جمعیت هر استان، بین استان‌های جدید تقسیم می‌شود.

تبصره «۵»- حوزه انتخابیه اقلیت‌های دینی نیز از این قانون مستثنا می‌باشند.

تبصره «۶»- انتخابات موضوع این قانون یک مرحله‌ای است. حائزین اکثریت آرای کسب شده داوطلب نمایندگی در سطح استان به مجلس شورای اسلامی راه خواهند یافت. چنانچه انتخابات به هر دلیلی متوقف یا ابطال گردد و در صورت فوت، استعفا و عدم تأیید اعتبارنامه منتخبان در مجلس شورای اسلامی و نظایر آن، انتخابات نمایندگی این قبیل حوزه‌ها به انتخابات میان‌دوره‌ای موکول خواهد شد.

تبصره «۷»- انتخابات میان‌دوره‌ای مجلس شورای اسلامی، همزمان با یکی از انتخابات سراسری برگزار خواهد شد. انتخابات نمایندگی مجلس شورای اسلامی در انتخابات میان‌دوره‌ای براساس کسب اکثریت نسبی می‌باشد.

تبصره «۸»- در انتخابات مجلس شورای اسلامی، هیئت اجرایی مرکزی، حوزه انتخابیه اصلی (استانداری‌ها) خواهد بود و هیئت‌های اجرایی فرعی در حوزه‌های انتخابیه فرعی (فرمانداری‌ها) تشکیل می‌شوند.

تبصره «۹»- مدت فعالیت تبلیغات انتخاباتی برای داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهارده روز بوده که پانزده روز قبل از روز رأی آغاز و تا بیست و چهار ساعت قبل از روز اخذ رأی ادامه خواهد داشت.

تبصره «۱۰»- هزینه‌های اجرایی این قانون از محل اعتبارات برگزاری انتخابات هر دوره مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

تبصره «۱۱»- قوانین مغایر با این قانون ملغی‌الآثر خواهند بود.^۱

شورای نگهبان در بررسی این مصوبه نیز مجدداً بر ایرادات پیشین یعنی مخالفت مواد مصوبه با موازین شرع اسلام و مغایرت با اصول مختلفی از قانون اساسی نظیر بندهای «۸» و «۹» و «۱۵» اصل سوم و اصول ششم، شصت و دوم و هفتاد و پنجم، تأکید کرد.



طبق نظر شورای نگهبان:

۱. «علیرغم اصلاحات به عمل آمده، اشکالات بندهای «۱»، «۲» و «۴» شورا کماکان به قوت خود باقی است.

۲. اشکال بند «۳» شورا نسبت به تبصره «۶» کماکان به قوت خود باقی است.^۱ پیش از پایان مجلس هفتم، در ۵ تیرماه ۱۳۸۶ طرحی با عنوان «طرح آزمایشی استانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم در برخی از استان‌های کشور» با قید دو فوریت در دستور کار مجلس قرار گرفت که به دلیل رأی منفی مجلس به فوریت آن، بررسی طرح مذکور به صورت عادی در دستور کار مجلس قرار گرفت^۲ و عملاً تا پایان مجلس هفتم به نتیجه نرسید.

۴-۱. مجلس هشتم: اصرار بر استانی شدن انتخابات با رفع برخی ایرادات

شورای نگهبان

در بهمن‌ماه ۱۳۸۸ طرح دیگری به همراه دو طرح دیگر که یکی درخصوص ارتقای جایگاه شوراهای استان و دیگری در خصوص فعالیت احزاب بود، به مجلس ارائه شد. به عقیده طراحان این طرح‌های سه‌گانه، این سه امر مکمل یکدیگر بوده و در صورتی می‌توان نمایندگان مجلس را به امور ملی سوق داد، که امور محلی و منطقه‌ای توسط نهادهای قوی (شورای استان) پیگیری شود و ازسوی دیگر، در انتخاب

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره هفتم)، چاپ اول، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹، ص ۶۰۳.

2. <http://www.hvm.ir/print.asp?id=26108>

نمایندگان توسط مجلس، کسانی به مجلس راه یابند که از صلاحیت‌های علمی و عملی بیشتری نسبت به سایرین برخوردار باشند و این امر جز از راه فعالیت گسترده احزاب و نقش‌آفرینی آنها در تربیت نیرو و نیز در جریان انتخابات، میسر نمی‌باشد.

در طرح مذکور که با عنوان «طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی»^۱ ارائه شده بود، هر یک از استان‌ها به‌عنوان یک حوزه انتخابیه تلقی شده بود و با طراحی یک نظام انتخاباتی جدید، نحوه انتخاب نمایندگان مجلس مشخص شده بود. محتوای این طرح، از یک حیث مشابه مصوبه مجلس هفتم بود و از جهت دیگر با آن تفاوت داشت. شباهت آن در این بود که حوزه‌های انتخابیه را به حوزه‌های اصلی (استان) و فرعی (حوزه‌های فعلی) تقسیم کرده بود. تفاوت نیز از حیث نظام انتخاباتی پیشنهادی بود. توضیح آنکه در مصوبه مجلس هفتم، ملاک بالاترین رأی در سطح حوزه اصلی (استان) بود ولی در طرح ارائه شده، که بر تناسبی شدن نظام انتخابات و جایگاه احزاب و گروه‌های سیاسی توجه داشت، نظام انتخاباتی خاصی طراحی شده و آن را متفاوت از طرح‌های قبلی مجلس در این خصوص کرده بود. به این دلیل اهمیت این تفاوت، توضیح بیشتری در این خصوص ارائه می‌گردد: آنچه در حال حاضر در مورد شمارش آرا و تقسیم کرسی‌های مجلس مورد عمل قرار می‌گیرد این است که آرای صندوق‌های اخذ رأی در هر حوزه انتخابیه شمارش می‌شود و داوطلبی که حداقل ۲۵ درصد از آرای مأخوذه را کسب کند و از سایر داوطلبان رأی بیشتری کسب کرده باشد، به عنوان نماینده آن حوزه انتخابیه انتخاب می‌شود و اگر

۱. متن این طرح در آدرس اینترنتی زیر قابل مشاهده است:



هیچ یک از داوطلبان به این نصاب دست نیابند و یا نمایندگان آن حوزه در مجلس تکمیل نشود، انتخابات به مرحله دوم کشیده می‌شود و در این مرحله، نصاب لازم برای انتخاب شدن، اکثریت نسبی است. به سیستم فوق تقسیم کرسی‌ها در مباحث مربوط به نظام‌های انتخاباتی «سیستم اکثریتی دو مرحله‌ای» گفته می‌شود. واضح است که در این سیستم، کسی که بیشترین رأی را کسب کند، به نمایندگی انتخاب می‌شود و سایرین به مجلس راه نمی‌یابند، حتی اگر آرای زیادی را کسب کرده باشند. احزاب نیز به طور مستقیم در این سیستم‌ها نقشی ایفا نمی‌کنند و ممکن است در مجلس، نمایندگان احزابی که طرفداران بسیاری را نیز دارد، حضور نداشته باشند.

آنچه در طرح مذکور در این مورد پیش‌بینی شده بود را می‌توان «سیستم اکثریتی - تناسبی» نامید که سیستمی ترکیبی است. توضیح آنکه بر اساس این طرح، داوطلب برای انتخاب شدن جهت نمایندگی حوزه انتخابیه فرعی (یک یا چند شهرستان)، باید حداقل ۲۰ درصد آرای صحیح را در سطح حوزه انتخابیه اصلی (یعنی استان مربوطه) کسب کند. پس در این قسمت، «سیستم اکثریتی» حاکم است. در صورتی که به طریق فوق، کرسی‌های نمایندگی تکمیل نشود، «سیستم تناسبی» ملاک عمل قرار خواهد گرفت. به این صورت که اولاً طبق این طرح، رأی‌دهنده مختار است که نام یک یا چند داوطلب منفرد، عنوان یک فهرست، اسامی داوطلبان منفرد و فهرستی به صورت ترکیبی و یا اسامی چند داوطلب مندرج در فهرست را در برگ رأی درج کند. برای برقراری سیستم تناسبی، لازم است کرسی‌ها بین فهرست‌ها به تناسب آرای که کسب کرده‌اند، تقسیم شود. در نتیجه اعمال این سیستم، کرسی‌ها به نحوی تقسیم می‌شود که احزابی که دارای پایگاه اجتماعی قابل اعتنا هستند، به

تناسب پایگاه اجتماعی‌شان، به مجلس وارد شوند. ثانیاً برای اجرای سیستم تناسبی، باید آرای فهرست‌ها محاسبه شود. طرح مذکور، آرای را که به‌عنوان یک فهرست داده شده و نیز آرای را که صرفاً به یک یا چند داوطلب مذکور در یک فهرست داده شده است، رأی به آن فهرست تلقی کرده است. بر این اساس اگر در برگ رأی، نام داوطلبانی از دو یا چند فهرست درج شده باشد و یا نام یک یا چند داوطلب منفرد به همراه یک یا چند داوطلب مذکور در فهرست، ذکر شده باشد، آن رأی، برای هیچ فهرستی، منظور نخواهد شد و بنابراین صرفاً آرای جزء آرای فهرست‌ها محسوب می‌شود که یا فقط عنوان فهرست خاصی در برگ رأی درج شده باشد یا به یک یا چند داوطلب، منحصرأ از یک فهرست، رأی داده شود.

براساس طرح، پس از تشخیص آرای فهرست‌ها، کرسی‌هایی که بر اساس سیستم اکثریتی تکمیل نشده‌اند، بین فهرست‌ها تقسیم می‌شوند. نحوه تقسیم به این صورت ترسیم شده است که ابتدا براساس تعداد رأی، درصد رأی فهرست‌ها از میان آرای که به فهرست‌ها داده شده است، محاسبه می‌شود. نکته مهم در اینجا این است که درصد مذکور، نه از میان تمام آراء، بلکه صرفاً از میان آرای که به فهرست‌ها داده شده است، محاسبه می‌شود. پس از مشخص شدن درصد سهم هر فهرست از کرسی‌های باقیمانده، این کرسی‌ها به تناسب بین فهرست‌ها تقسیم می‌گردد.^۱

به عقیده طراحان این طرح، با اعمال روش فوق نتایج زیر حاصل می‌شود:

۱. جهت آشنایی با این طرح و نظام انتخاباتی طراحی شده در آن ر.ک. اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» به شماره مسلسل ۱۰۲۰۴. قابل دسترسی در آدرس اینترنتی زیر:
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/772464?fk_legal_draft_oid=772459



اولاً کسانی به مجلس راه می‌یابند که مقبولیت بیشتری را در تمام استان دارند؛ ثانیاً احزاب نیز می‌توانند با ارائه فهرست، سهمی از کرسی‌های مجلس را به نسبت رأیی که در استان کسب می‌کنند، به‌دست آورند؛ ثالثاً با توجه به تغییر نظام انتخاباتی، باید گفت که عدالت انتخاباتی در این روش، بیشتر از سیستم جاری انتخابات حاصل می‌شود؛ رابعاً انتخابات در یک مرحله برگزار می‌شود و هزینه‌های دولت از بابت برگزاری یک مرحله از انتخابات کاهش می‌یابد؛ خامساً از انجام تخلفاتی همچون خرید رأی، پیشگیری می‌شود، چراکه گستردگی حوزه انتخابیه امکان ارتکاب چنین تخلفاتی را از بین می‌برد.

طرح مذکور به دلایل مختلفی از جمله اصل استانی شدن انتخابات و پیچیده بودن نظام انتخاباتی طراحی شده، به نتیجه مشخصی نیاانجامید. دو طرح دیگری هم که به همراه این طرح به مجلس ارائه شده بود، سرنوشت طرح مزبور را یافت و یکی از آنها در کمیسیون شوراها و امور داخلی رد شد و دیگری عملاً مسکوت ماند.

به دلیل انسجام این سه طرح و تلاش طراحان آنها برای رفع مشکل از جوانب مختلف امر، می‌توان گفت که جامع‌ترین طرح‌ها برای رفع مشکل ناکارآمدی مجلس، همین طرح‌های سه‌گانه بود. البته این امر به معنای نادیده گرفتن نقایص و ایرادات وارد به این طرح‌ها نمی‌باشد، بلکه مقصود بیان کامل‌تر بودن این طرح‌ها نسبت به طرح‌های سابق است که الزامات موضوع را عملاً مورد توجه قرار نداده بودند. در ادامه در خصوص الزامات این موضوع مطالبی بیان می‌گردد.

۲. اهداف استانی شدن انتخابات

بدیهی است که پیشنهاد هر طرح یا لایحه، به‌منظور نیل به اهدافی مشخص صورت می‌گیرد. از این‌رو، بررسی و تأمل در محتوای طرح‌ها و لوایح به قصد ارزیابی آثار تصویب و امکان‌سنجی تأمین اهداف فرضی از پیش تعیین‌شده برای آنها، از ضرورت و اهمیت بسزایی برخوردار است. برای تحقق این مهم، ابتدا باید مشخص کرد آیا مواردی که از آنها به عنوان اهداف استانی شدن انتخابات یاد می‌شود، حقیقتاً به عنوان هدف قابل شناسایی هستند یا خیر؟ سپس باید ضمن بررسی هدف یا اهداف شناسایی شده، مشخص کرد که آیا در بستر سیاسی - اجتماعی موجود کشور، نیل به آنها امکانپذیر هست یا خیر؟

با توجه به مطالب یاد شده، از مطالعه مجموع طرح‌هایی که تاکنون در ادوار مختلف قانونگذاری در خصوص استانی شدن انتخابات مطرح شده، اهداف مختلفی قابل استخراج است که در ادامه به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرد تا اساس و بنیان استدلال هر یک، مشخص شود.

۱-۲. پرداختن نمایندگان به بررسی امور ملی و پرهیز از صرف اوقات نمایندگی برای امور جزئی با حفظ ویژگی محلی و ملی بودن مسئولیت نمایندگی و جایگزین کردن «برنامه محوری» به جای «شخص محوری»

از نگاه موافقان استانی شدن انتخابات، نقطه عزیمت برای طرح این هدف، لزوم غلبه نقش ملی نمایندگان بر نقش محلی آنان است. ایشان استدلال خود را بر این پایه



استوار ساخته‌اند که یکی از اوصاف اصلی سمت نمایندگی، ملی بودن آن است و صرفاً اغلب اوقات نماینده در جهت رتق و فتق امور ملی، از آثار این وصف محسوب می‌شود، لذا نماینده نباید پس از احراز سمت نمایندگی، بیش از حد درگیر حل و فصل امور محل حوزه انتخابیه خود باشد. استانی شدن انتخابات که به شکل تعیین حدود جدید حوزه‌های انتخابیه است، می‌تواند دخالت نماینده در امور محلی را حداقل از سطح شهرستان‌ها و شهرهای کوچک حوزه‌های انتخابیه فعلی به سطح استان، تغییر دهد و تا حدود زیادی رافع مشکل پیش‌گفته باشد.

این استدلال مستند به بیانات مقام معظم رهبری و اصول متعدد قانون اساسی است. از جمله می‌توان به سخنان ایشان در ۱۳۸۶/۳/۸ اشاره کرد که فرمودند «در مجلس، نباید نماینده فلان منطقه تصور کند که هنر نمایندگی او در این است که برای آن منطقه دائماً پشتیبانی جلب کند. اصلاً مسئله نماینده مجلس این نیست؛ نباید فکر کنیم که چون ما نماینده فلان شهر یا فلان استانیم، مرتب باید برای آن شهر یا استان امتیاز بگیریم. این یک میدان رقابت غلط و بی‌برنامه و نادرستی است که تبعات بدی هم دارد. شما درست است که از فلان نقطه کشور انتخاب شده‌اید، اما فقط نماینده آنجا نیستید؛ شما نماینده همه ملت ایرانید. شأن مجلس هم قانونگذاری است، نه گرفتن تسهیلات و کمک‌های عمرانی و غیره برای آن منطقه خود؛ به قانون اساسی هم نگاه کنید. شأن شما این است که قانون بگذارید». اصول متعدد قانون اساسی نیز در این مورد قابل استناد است که مهمترین آن اصل هشتم و چهارم قانون اساسی است. بر این اساس «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است».

با این حال منتقدان استانی شدن بر این عقیده‌اند که با استانی شدن انتخابات، اولاً

بعید است با استانی شدن انتخابات، این مشکل حل شود و حتی ممکن است این مشکل تشدید نیز بشود، چراکه تمامی مردم استان برای رفع مشکلات خویش به نماینده مراجعه می‌کنند و نماینده علاوه بر پیگیری رفع مشکلات شهرستان خود، در پی حل مشکلات استان خویش نیز برمی‌آید. ثانیاً مستند به اصل هفتم قانون اساسی، در نظام حقوقی ایران، شوراهای محلی به عنوان نهادهایی که از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند، به رسمیت شناخته شده‌اند. استفاده بهینه از ظرفیت این نهادها می‌تواند تا حدود زیادی رافع مشکل فوق باشد. به این جهت، تشریح دقیق وظایف و اصلاح و تقویت اختیارات قانونی شوراها توأم با تعریف و تعیین جایگاه آنها در ارتباط با قانونگذار ملی و در عین حال، پیش‌بینی سازوکارهایی مؤثر به‌منظور تقویت جایگاه آنها، می‌تواند تا حدود زیادی مشکل حوزه‌های انتخابیه را از طریق شوراهای مربوطه مرتفع سازد. با عنایت به مطالب یاد شده، به نظر نمی‌رسد که تأمین این هدف، لزوماً محتاج تغییر حدود جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه در انتخابات نهاد قانونگذاری ملی باشد.

۲-۲. ارتقای سطح کیفی و افزایش کارآیی مجلس از طریق ایجاد امکان انتخاب داوطلبان شاخص‌تر با صلاحیت‌های برتر

از منظر موافقان استانی شدن انتخابات، تعریف محدوده جدید حوزه‌های انتخابیه سبب می‌شود تا رقابت‌های انتخاباتی در سطح جمعیت وسیع‌تری انجام گیرد. در چنین حالتی، با لحاظ محدودیت امکان انتخاب، صرفاً داوطلبانی به موفقیت دست



خواهند یافت که در میان جمعیت مربوطه از سوابق و ویژگی‌های درخشان‌تری در مقایسه با سایرین برخوردارند. به این ترتیب، این احتمال که افراد دارای تحصیلات و توانایی‌های ویژه علمی و کاری، امکان موفقیت بیشتری داشته باشند، بیش از پیش میسر خواهد شد و در عمل، نقش و تأثیر تعلقات قومی و قبیله‌ای کمرنگ خواهد شد. با این حال، مخالفان تصویب این طرح معتقدند با استانی شدن حوزه‌های انتخابیه، در عالم واقع، افرادی پیروز انتخابات خواهند بود که علاوه بر سوابق ویژه علمی و کاری، از ارتباطات سیاسی و توان مالی لازم جهت رقابت در انتخابات نیز برخوردار باشند. در این صورت، افزایش امکان پیروزی کسانی که از ثروت کافی برای تبلیغات وسیع‌تر برخوردارند، افزایش لابی‌های داوطلبان با مقامات و گروه‌های ذینفوذ سیاسی در سطح استان و نیز، افزایش وعده و وعیده‌های بعضاً ناشایست و غیراخلاقی مالی و غیرمالی در جریان تبلیغات انتخاباتی از سوی داوطلبان، تنها بخشی از توالی فاسد استانی شدن حوزه‌های انتخابیه خواهد بود. به این ترتیب، ورود افراد اصلح به مجلس همچنان در حد یک ایدئال باقی خواهد ماند. ضمن اینکه، در فرض اصرار بر تأمین این هدف، تغییر شرایط عضویت در مجلس قانونگذاری در قالب اصلاح مواد مربوطه در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، شیوه‌ای به مراتب بهتر و قابل توجیه‌تر از تغییر محدوده جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه است. با عنایت به مطالب یاد شده، به نظر نمی‌رسد که تأمین این هدف نیز، لزوماً محتاج تغییر حدود جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه در انتخابات نهاد قانونگذاری ملی باشد.

۳-۲. متمایل کردن انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان به سمت ایجاد نظام

انتخاباتی متناسب با ساختارهای سیاسی و حقوقی ایران

از منظر طراحان استانی شدن انتخابات، افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه از سطح تقسیمات فعلی به سطح استانی، داوطلبان نمایندگی را وادار می‌کند تا به‌منظور ارتقای قدرت رقابت و کسب پیروزی در انتخابات، ناگزیر از عضویت در گروه‌های سیاسی و اجتماعی و یا گرایش به سمت احزاب و نهادهای مدنی باشند. تضارب افکار و اندیشه‌های متفاوت و متنوع در قالب رقابت این احزاب، گروه‌ها و نهادهای مدنی، به تدریج سبب می‌شود تا رأی‌دهندگان نیز بیش از گرایش به ویژگی‌های شخصی داوطلب نمایندگی، در پی شناسایی و ارزیابی اهداف و برنامه‌های جریان‌های فکری سیاسی و اجتماعی حامی داوطلبان باشند، لذا از این منظر، استانی شدن حوزه‌های انتخابیه موجب تضمین مشارکت متفکرانه همگانی در انتخابات می‌شود.

با این حال، مخالفان استانی شدن انتخابات، تحقق این هدف را صرفاً از طریق ایجاد حوزه‌های انتخابیه استانی، غیرمحمتمل تلقی می‌کنند. در حقیقت، پرسش اصلی منتقدان این است که آیا صرف تغییر وسعت حوزه‌های انتخابیه می‌تواند موجب ارتقای سطح فکری مشارکت‌کنندگان در انتخابات و موجد تحول در نظام انتخاباتی باشد؟ باید توجه داشت از آنجا که تعیین حوزه‌های انتخابیه، خود، متأثر از ساختارهای اجرایی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی کشور است، تغییر در حوزه‌های مذکور نیز نباید بدون هماهنگی و تناسب با ساختارهای یاد شده صورت گیرد. به‌ویژه اینکه عدم توجه به این مهم، می‌تواند مشکلات عدیده جدیدی را برای



مجریان انتخابات ایجاد کند. بنابراین صرف تغییر حدود جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه بدون توجه به ساختارهای تأثیرگذار بر نظام انتخاباتی، نه تنها نمی‌تواند موجب ارتقای مشارکت متفکرانه شهروندان باشد، بلکه چه‌بسا مجریان انتخابات را با چالش‌های جدیدی نیز مواجه کند. به این جهت، تأمین این هدف از طریق استانی شدن انتخابات نیز، محل تردید و تأمل است.

۲-۴. حذف رقابت‌های شدید و اختلاف‌برانگیز قومی و قبیله‌ای و تقویت

همبستگی ملی

از منظر موافقان استانی شدن انتخابات، تغییر ساختار اجرایی و نوع انتخابات توأم با افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه، موجب کمرنگ شدن نقش تعلقات قومی و قبیله‌ای در فرآیند رقابت‌های انتخاباتی و کسب موفقیت در انتخابات می‌شود، زیرا با در نظر گرفتن پراکندگی جمعیت در سطح استان، صرف اتکای داوطلب به مجموع آرای اقوام و بستگان خویش نمی‌تواند تضمین‌کننده موفقیت وی در انتخابات باشد.

در مقابل، به‌زعم مخالفان استانی شدن انتخابات، اگرچه به نظر می‌رسد تغییر محدوده حوزه‌های انتخابیه از سطح شهرستان‌ها و شهرها به سطح استان‌ها، می‌تواند موجب کاهش تأثیر تعلقات قومی و قبیله‌ای بر نتایج انتخابات شود، ولی در عین حال، نباید تصور کرد که تنها سازوکار ارتقای سطح فکری شهروندان جهت مشارکت عمومی، حذف علقه‌های قومی و قبیله‌ای از طریق تغییر نوع انتخابات و

افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه است.^۱

۲-۵. کاهش تعداد داوطلبان و هزینه‌های اجرایی انتخابات

طراحان استانی شدن انتخابات معتقدند که با اجرای این پیشنهاد، اولاً تعداد حوزه‌های انتخابیه به تعداد استان‌های کشور، تقلیل خواهد یافت و این امر، خود موجب کاهش هزینه‌های اجرایی انتخابات می‌شود؛ ثانیاً کاهش تعداد حوزه‌های انتخابیه، خود، کاهش میزان داوطلبان نمایندگی را نیز در پی خواهد داشت.

اما از نگاه منتقدان، اثبات این ادعا که استانی شدن انتخابات موجب کاهش هزینه‌های اجرایی انتخابات می‌شود، مستلزم ارائه معیارها و مستندات مشخص در قالب مطالعات میدانی و ارزیابی‌های دقیق آماری است. در غیر این صورت، در شرایطی که کسب موفقیت داوطلبان نمایندگی منوط به احراز اکثریت آرا در دو سطح حوزه‌های انتخابیه استانی (به‌عنوان حوزه انتخابیه اصلی) و حوزه‌های انتخابیه تابعه (به‌عنوان حوزه‌های انتخابیه فرعی) است، (آن‌طور که در برخی از طرح‌های فوق پیش‌بینی شده بود) مشخص نخواهد بود کاهش هزینه‌های اجرایی انتخابات بر پایه چه استدلالی استوار است. به‌عبارت دیگر، برخلاف آنچه مورد ادعای طراحان است، اجرای پیشنهاد مذکور که خود، مستلزم به‌کارگیری پرسنل بیشتری برای برگزاری انتخابات در دو سطح حوزه‌های اصلی و فرعی است، افزایش هزینه‌های اجرایی

۱. فریده محمدعلی‌پور، «نشست تخصصی درباره طرح استانی شدن انتخابات»، تهران، دفتر مطالعات سیاسی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۱۰.



انتخابات را نیز در پی خواهد داشت.

از سوی دیگر به نظر نمی‌رسد که استانی شدن انتخابات لزوماً منجر به کاهش تعداد داوطلبان عضویت در مجلس قانونگذاری شود. باید توجه داشت که در قانون انتخابات هیچ محدودیتی برای تعداد داوطلبان نمایندگی تعیین و پیش‌بینی نشده است. بنابراین با استانی شدن انتخابات و با توجه به سازوکار جدید کسب موفقیت در انتخابات، اگرچه احتمالاً از تعداد داوطلبان حوزه‌های فرعی کوچک و دورافتاده در سطح یک استان به دلیل ناتوانی از رقابت با کاندیداهای حوزه‌های فرعی بزرگ‌تر، کاسته می‌شود، اما این به معنای کاهش تعداد کل داوطلبان در سطح کشور نیست، زیرا صرف اعمال تغییر در حدود جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه، موجب تحدید تعداد نمایندگان به‌ویژه در سطح حوزه‌های فرعی بزرگ‌تر نخواهد بود. به دیگر سخن، هیچ معیار و ضابطه مشخصی که بیانگر کاهش تعداد داوطلبان نمایندگی از طریق افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه و تغییر سازوکار پیروزی در انتخابات باشد، وجود ندارد. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که اغلب کشورها به‌منظور کنترل تعداد داوطلبان عضویت در مجالس قانونگذاری، از سازوکار ارتقای کمی و کیفی شرایط سلبی و ایجابی داوطلبی در قالب قوانین انتخاباتی استفاده کرده‌اند، لذا به‌منظور حل معضل تعداد زیاد داوطلبان انتخابات مجلس قانونگذاری، که خود صرف هزینه‌های سنگینی را در پی دارد، اصلاح شرایط داوطلب شدن به نمایندگی مناسب‌تر از تأسیس حوزه‌های انتخابیه استانی به نظر می‌رسد.

۶-۲. افزایش میزان و تسهیل امکان مشارکت عمومی شهروندان در اعمال حق

تعیین سرنوشت

از نگاه طرفداران استانی شدن انتخابات، افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه از سطوح فعلی به سطح استان، افزایش تعداد رأی‌دهندگان در هر حوزه را در پی خواهد داشت و این خود، امکان مشارکت عمومی شهروندان را ارتقا می‌بخشد.

اما در اندیشه منتقدان استانی شدن انتخابات، نظر به اینکه ترجیح امور فردی بر ملی، یکی از جلوه‌های فرهنگ عمومی رایج در کشور است، اغلب شهروندان در زمان ورود به عرصه انتخابات، در پی گزینش نماینده‌ای هستند که نیازهای آنان را تأمین کند و در این راستا، عضویت نماینده‌ای در مجلس برای ایشان مطلوب‌تر است که از وی شناخت بیشتری داشته باشند و بتوانند با او ارتباط چهره به چهره برقرار کنند. از آنجا که استانی شدن انتخابات در مقابل این دیدگاه فرهنگی غالب قرار می‌گیرد، احتمالاً به عکس آنچه طراحان استانی شدن انتخابات پنداشته‌اند، تحقق مشارکت افزون‌تر شهروندان را با ابهام و تردید مواجه می‌کند، زیرا چه بسا زمانی که در سطح یک استان، داوطلبان حوزه‌های انتخابیه فرعی کوچک و دورافتاده، به دلیل ناتوانی در رقابت با کاندیداهای حوزه‌های فرعی بزرگ‌تر، از عرصه انتخابات خارج می‌شوند، به همان میزان تعداد قابل توجهی از رأی‌دهندگانی که به نمایندگان مذکور علقه یا گرایش دارند نیز از حضور در انتخابات، منصرف می‌شوند.

افزون‌بر این، در سیستم انتخابات استانی، جلب نظر اکثریت شهروندان شهرستان‌ها و شهرهای بزرگ استان، برای موفقیت در انتخابات کافی است. به بیان



بهتر، در این سیستم داوطلبی که در سطح چندین شهر یا شهرستان کوچک رأی بالایی کسب کرده است، در مجموع کل آرای مأخوذه در استان، در مقایسه با کاندیدایی که فقط در سطح دو یا سه شهر یا شهرستان بزرگ آن استان تبلیغ کرده و حائز اکثریت آرا شده است، شکست خواهد خورد. این ایراد، که شورای نگهبان نیز به درستی در ادوار مختلف طرح موضوع استانی شدن انتخابات بر آن تأکید کرده است، برای نظام سیاسی متکی به آرای عمومی شهروندان، یک مهلکه است. اگرچه در تبصره «۶» طرح استانی شدن انتخابات (ارائه شده در مجلس هفتم) سعی شده تا با درج شرط کسب ۵۰ درصد مجموع آرای استانی و ۵۰ درصد مجموع آرای حوزه فرعی به عنوان ملاک و معیار پیروزی در انتخابات، این ایراد اساسی کمرنگ شود اما این پیشنهاد، خود، موجد مشکلات جدیدتری نیز خواهد بود.

البته در آخرین طرحی که در این خصوص و با عنوان «طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» به مجلس ارائه شده بود، شیوه خاصی برای تکمیل کرسی‌های مجلس پیش‌بینی شده بود که در فصل قبل، تفصیل آن گذشت. در این سیستم، ممکن است پیچیده بودن محاسبات، موجبات کاهش مشارکت را به دلیل ابهام در نحوه تأثیرگذاری در انتخاب نمایندگان را به دنبال داشته باشد.

۲-۷. عادلانه شدن نظام انتخاباتی و ایجاد فرصت‌های برابر برای آحاد افراد ملت

موافقان استانی شدن انتخابات بر این اعتقادند که با افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه و تغییر سازوکار پیروزی در انتخابات، ضمن استقرار یک نظام انتخاباتی

عادلانه، اصل برابری شهروندان در برخورداری از امکان انتخاب شدن و انتخاب کردن، بیش از پیش تأمین می‌شود.

اما به زعم مخالفان استانی شدن انتخابات، همچنان که پیش‌تر اشاره شد، ماحصل استانی شدن، حذف داوطلبانی خواهد بود که به دلایلی نظیر ناتوانی در تأمین هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی و یا ناشناخته بودن در میان شهروندان شهرستان‌ها و شهرهای بزرگ یک استان، قادر به رقابت با داوطلبانی که احتمالاً از ثروت و شهرت بیشتری برخوردارند، نیستند و به این جهت، عملاً از عرصه رقابت انتخاباتی خارج می‌شوند.

۸-۲. کنترل تخلفاتی نظیر خرید رأی

یکی از ایرادات وارد بر برگزاری انتخابات به شکل فعلی این است که کوچک بودن محدوده جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه به کاندیداها اجازه می‌دهد تا برای جلب و جذب آرای شهروندان، به شیوه‌های غیراخلاقی نظیر خرید رأی متوسل شوند. طرفداران استانی شدن انتخابات معتقدند که با استفاده از این سازوکار، از آنجا که داوطلبان باید در حوزه‌های انتخابیه بزرگ‌تری به رقابت بپردازند، لذا توان آنها برای انجام تخلفاتی نظیر خرید رأی تا حدود زیادی کاهش می‌یابد.

در مقابل این استدلال، مخالفان استانی شدن بر این اعتقادند که اگرچه با استانی کردن حوزه‌های انتخابیه، از یک سو امکان تحقق این هدف وجود دارد، اما از سوی دیگر، رقابتی انتخاباتی در این سطح نیز همچنان تمایل به خرید رأی، ولو با صرف



هزینه‌های بیشتر خواهند داشت. با این تفاوت که در حوزه‌های انتخابیه استانی، امکان خرید رأی صرفاً مختص داوطلبانی خواهد شد که از ثروت، شهرت و ارتباطات سیاسی و اجرایی بیشتری برخوردارند. به این ترتیب، به نظر می‌رسد تبدیل حوزه‌های انتخابیه فعلی به حوزه‌های انتخابیه استانی، بیش از آنکه بتواند مانعی جدی برای جلوگیری از تخلفاتی نظیر خرید رأی باشد، صرفاً موجب تحدید اشخاصی می‌شود که ممکن است به چنین اعمالی مبادرت ورزند.

۹-۲. تقویت فرهنگ حزب

به زعم طراحان استانی شدن انتخابات، افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه، از شانس پیروزی فردی در انتخابات می‌کاهد و داوطلبان را ناگزیر به سمت انجام فعالیت‌های تبلیغاتی در قالب انجمن‌ها و گروه‌های متنوع سیاسی و اجتماعی سوق می‌دهد. همین امر موجب جلب توجه رأی‌دهندگان به اهداف و برنامه‌های نهادهای مدنی شده و توسعه و گسترش فرهنگ حزب را در پی دارد.

در مقابل این اندیشه، مخالفان استانی شدن خاطرنشان می‌کنند که با تصویب این طرح، تعداد کرسی‌های حوزه‌های انتخابیه نیز افزایش می‌یابد. یعنی برای مثال حوزه انتخابیه استان تهران حدود ۳۸ کرسی خواهد داشت. افزایش تعداد کرسی‌های حوزه‌های انتخابیه در یک نظام انتخاباتی اکثریتی که غیرحزبی و غیرتناسبی است، موجب خواهد شد که فرضاً از میان دو حزب رقیب، یک حزب یا گروه سیاسی به‌طور کامل حذف و حزب یا گروه سیاسی دیگر، همه کرسی‌ها را در آن حوزه انتخابیه

به‌دست آورد. ماحصل این اتفاق، ظهور دیکتاتوری انتخاباتی است که از تبعات مهم آن می‌توان به مواردی همچون، تضییع حقوق اقلیت‌ها، ایجاد فساد در حزب حاکم به دلیل فقدان هرگونه نظارت و توازن قدرت و ناخرسندی شهروندان و کاهش سطح مشارکت عمومی،^۱ اشاره کرد.

البته همان‌طور که اشاره شد، در طرحی که در مجلس هشتم مطرح شد، این ایراد مرتفع شده است، چراکه نظام تناسبی نیز مدنظر قرار گرفته است. تفصیل نظام انتخاباتی مطرح در این طرح، پیش از این گفته شد.

به هر حال، از آنجا که تقویت فرهنگ تحزب بیش و پیش از آنکه هدف طرح باشد، پیش‌شرط و لازمه آن است، لذا ادامه سخن در این خصوص به مبحث پیش‌شرط‌های استانی شدن انتخابات واگذار می‌شود.

۳. لوازم و پیش‌نیازهای استانی شدن انتخابات

تأمل در استدلال‌ها و اندیشه‌های موافقین و مخالفین استانی شدن انتخابات نشان می‌دهد که حتی انجام این مهم از طریق تغییر در حدود جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه، ضرورتاً محتاج ایجاد قبلی برخی بسترهای مناسب سیاسی - اجتماعی در کشور است. به دیگر سخن، جز در سایه ایجاد اولیه این بسترها از طریق تحقق برخی پیش‌شرط‌های لازم، امکان حصول نتیجه مطلوب از استانی شدن انتخابات، میسر نخواهد بود. در ادامه به اختصار برخی از این لوازم و پیش‌نیازها مورد اشاره قرار می‌گیرد.



۱-۳. وجود احزاب سیاسی و استقرار نظام رقابت حزبی

در مسیر نیل به نظام انتخاباتی صحیح و استانی شدن انتخابات به منظور ارتقای کیفیت مجلس، استفاده از سازوکار رقابت حزبی در جریان انتخابات، از جمله ابزارهای اساسی است. به این جهت، آزادی تأسیس، تعدد و کثرت احزاب توأم با آزادی بیان و ترویج اندیشه‌های متنوع حزبی، برقراری امکان رقابت‌های سالم گروهی و جمعی و ایجاد ارتباط تنگاتنگ میان انجمن‌ها و احزاب با شهروندان، از جمله پیش‌فرض‌های لازم برای ایجاد احزاب کارآمد و شکل‌گیری فرهنگ حزبی مؤثر در جامعه است. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد چپینش اجزای یک نظام انتخاباتی کارآ و اثربخش، بر پایه تأسیس و تعدد احزاب سیاسی و توسعه رقابت‌های حزبی، ممکن و میسر است. به این جهت، به صرف تغییر حدود جغرافیایی حوزه‌های انتخابیه به‌عنوان یکی از اجزای نظام انتخاباتی، بدون توجه به تأسیس و تعدد احزاب و استقرار رقابت‌های حزبی به‌جای رقابت‌های فردی، نمی‌توان به وقوع تغییر و تحول مطلوب در فرآیند انتخابات امیدوار بود. ضمن اینکه وجود فرهنگ تحزب در میان مردم عادی و نخبگان جامعه، از لوازم اصلی این امر است.

۲-۳. اصلاح و افزایش اختیارات شوراهای محلی

اینکه با استانی کردن انتخابات، از دغدغه‌های بخشی و منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی و نمایندگان کاسته شده و دغدغه‌های ملی جایگزین آن شود و نمایندگان اکثر اوقات خود را صرف رسیدگی به این قبیل امور کنند، صرفاً زمانی نتیجه مطلوب

خواهد داشت که پیش از انجام هرگونه تغییر در حدود حوزه‌های انتخابیه، نسبت به اصلاح و افزایش سطح اختیارات شوراهای محلی در رتق و فتق امور محلی و ارتقای طرق و شیوه‌های ارتباط آنها با نمایندگان ملی، اقدام شود. به این ترتیب شوراها ضمن دستیابی به نقش و جایگاه حقوقی - سیاسی واقعی خود، به‌مثابه حلقه ارتباط شهروندان با نمایندگان ملی، ایفای نقش خواهند کرد. بدون تحقق این مهم، استانی کردن انتخابات به تدریج سبب کم‌توجهی به بخش عمده‌ای از نیازهای محلی کشور و موجب نارضایتی شهروندان حوزه‌های انتخابیه می‌شود. امری که طراحان «استانی شدن انتخابات» برای اولین بار در سال ۱۳۸۱ بر آن تصریح کردند و معتقد بودند طرح استانی شدن انتخابات زمانی کارآیی لازم را خواهد داشت که قوانین شایسته‌ای در جهت تقویت اختیارات و ارتقای نقش و جایگاه حقوقی - سیاسی شوراها وضع شود.^۱

همان‌طور که گفته شد، طرحی که در سال ۱۳۸۸ به مجلس ارائه شد، به همراه «طرح افزایش کارآمدی شوراهای اسلامی استان‌ها» بود که در آن به مسئله فوق توجه شده بود. البته این طرح در کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس رد شد.^۲

۱. همان، ص ۱۵.

۲. گزارش رد طرح مذکور، در آدرس اینترنتی زیر موجود است:

http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/790623?fk_legal_draft_oid=772473



۳-۳. تحلیل و ارزیابی آثار استانی کردن حوزه‌های انتخابیه و تعیین زمان مناسب برای اجرای آن

به‌منظور تحقق اهداف و مقاصد مندرج در مقدمه توجیهی یک طرح یا لایحه، آثار و ابعاد مختلف سیاسی - حقوقی آن در برهه زمانی مربوطه، ضرورتاً باید پیش از تصویب نهایی مورد مطالعه و بررسی قانونگذار قرار گیرد. به این جهت، در اغلب کشورهای پیشرفته از روش‌هایی نظیر «تحلیل و ارزیابی آثار تنظیم قانونی» (RIA)^۱ استفاده می‌شود. یکی از اهداف این روش، ارزیابی و تعیین شرایط زمانی و مکانی اجرای یک طرح یا لایحه است، به این معنا که با توجه به آثار مختلف احتمالی ناشی از تصویب، طرح یا لایحه موردنظر آیا در شرایط زمانی و مکانی مناسبی مطرح شده و اصولاً قابلیت تصویب و اجرا دارد یا خیر؟ از این منظر، بهتر آن است که آثار طرح استانی شدن انتخابات نیز در برهه زمانی حاضر، پیش از تصویب و اجرا، مورد تحلیل و ارزیابی دقیق قرار گیرد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرح استانی شدن انتخابات از سال ۱۳۷۸ تاکنون به‌کرات در ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی مطرح و در هر مرتبه با ایرادات جدی شورای نگهبان مواجه شده است. اگرچه به زعم موافقان این طرح، با تغییر حدود حوزه‌های انتخابیه، امکان تحقق اهدافی نظیر تمرکز و منحصر شدن توان مجلس و نمایندگان در رسیدگی به امور

ملی، ارتقای سطح کیفی و افزایش کارآیی مجلس، کاهش تعداد داوطلبان و هزینه‌های اجرایی انتخابات، افزایش میزان و تسهیل امکان مشارکت عمومی شهروندان در اعمال حق تعیین سرنوشت، حذف رقابت‌های شدید و اختلاف‌برانگیز قومی و قبیله‌ای و تقویت همبستگی ملی و کنترل تخلفاتی نظیر خرید رأی، بیش از پیش فراهم می‌شود، اما از نگاه منتقدان طرح یاد شده، بنا به دلایل عدیده امکان نیل به هر یک از اهداف مذکور را می‌توان محل تردید و تأمل قرار داد. در این راستا، توجه به ایرادات شورای نگهبان نیز حائز اهمیت است به‌ویژه که ایرادات اخیر، مجلس را وادار کرده تا در طرح جدید خود رویکردی استانی - شهرستانی نسبت به حوزه‌های انتخابیه اتخاذ کند؛ راهکاری که به عقیده برخی، بر مشکلات پیش‌گفته دامن می‌زند و امکان تحقق اهداف پیش‌گفته را در هاله‌ای از ابهام فرو می‌برد.

ازسوی دیگر، تحقق اهداف این طرح در گرو ایجاد بسترهای مناسبی است که وجود احزاب سیاسی و استقرار نظام رقابت حزبی، اصلاح و افزایش اختیارات شوراهای محلی، تحلیل و ارزیابی آثار استانی کردن انتخابات و تعیین زمان مناسب برای عملیاتی کردن آن، پیش‌شرط‌های لازم برای ایجاد این بسترهاست. در فرض فقدان پیش‌شرط‌های اخیر، استانی کردن انتخابات، نتایج مطلوبی در پی نخواهد داشت و چه بسا در برخی موارد، به تحقق عکس اهداف از پیش تعیین شده، منجر شود. در همین راستا، توجه به نکاتی که مبتکرین اولین طرح استانی شدن انتخابات مطرح کردند، حائز اهمیت است. به زعم ایشان، تقویت آزادی تشکیل و فعالیت احزاب و ارتقای سطح اختیارات شوراهای محلی در قالب تدوین قوانین شایسته، از جمله



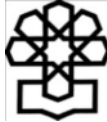
اقداماتی است که باید به صورت پیشینی یا حداقل همگام با اجرای مفاد این طرح انجام شود، در غیر این صورت، صرف تغییر حدود حوزه‌های انتخابیه نمی‌تواند راهگشا باشد. از این رو، به‌منظور کسب نتایج مطلوب، بررسی و ارزیابی زمان و مکان اجرای این طرح از سوی مبتکرین، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

از طرفی، آنچه باید مقدم بر اجرای این طرح، مورد توجه قانونگذار قرار بگیرد، رفع ایرادات سابق شورای نگهبان در خصوص مغایرت استانی شدن انتخابات با برخی از اصول قانون اساسی است. در این راستا، صرف پیشنهاد جدید نمایندگان مبنی بر دوگانه کردن حوزه‌های انتخابیه در قالب تأسیس حوزه‌های اصلی استانی که هریک متشکل از چندین حوزه انتخابیه فرعی شهرستانی- شهری باشند، نه تنها رافع بسیاری از ایرادات مطروحه پیشین نیست بلکه با اصرار نمایندگان، چه بسا موجب طرح انتقادات و ایرادات جدیدی نیز باشد.

با عنایت به مطالب فوق، طرح استانی شدن انتخابات نیازمند دقت نظر و تأمل بیشتری است. در غیر این صورت، تنها نتیجه حاصل از اجرای آن، انتقال معضلات و مشکلات متنوع فعلی فرآیند انتخابات از سطح حوزه‌های انتخابیه خرد به سطح حوزه‌های انتخابیه کلان (یعنی حوزه‌های استانی) خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. هاشمی، سیدمحمد. «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۰.
۲. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال سوم، چاپ اول، نشر دادگستر، ۱۳۸۳.
۳. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم، سال چهارم، چاپ اول، نشر دادگستر، ۱۳۸۴.
۴. اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی، گزارش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به مجلس شورای اسلامی مورخ (۱۳۸۶/۱/۲۸) به شماره ۲۲۴، سال سوم، دوره هفتم. (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲/۲/۲).
۵. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره هفتم)، چاپ اول، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹.
۶. اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» به شماره مسلسل ۱۰۲۰۴. قابل دسترسی در آدرس اینترنتی زیر:
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/772464?fk_legal_draft_oid=772459
۷. محمدعلی پور، فریده. «نشست تخصصی درباره طرح استانی شدن انتخابات»، تهران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
8. <http://www.persianarchive.com/82-1-21/political.html>
9. <http://www.hvm.ir/print.asp?id=26108>.
10. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/772460?fk_legal_draft_oid=772459.
11. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/790623?fk_legal_draft_oid=772473.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۳۸۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مقدمه‌ای بر استانی شدن حوزه‌های انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مسیح بهنیا، سیدمحمدادی راجی

ناظر علمی: جلیل محبی

مقتضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. انتخابات

۲. مجلس شورای اسلامی

۳. استانی شدن

۴. حوزه‌های انتخابیه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۲۶