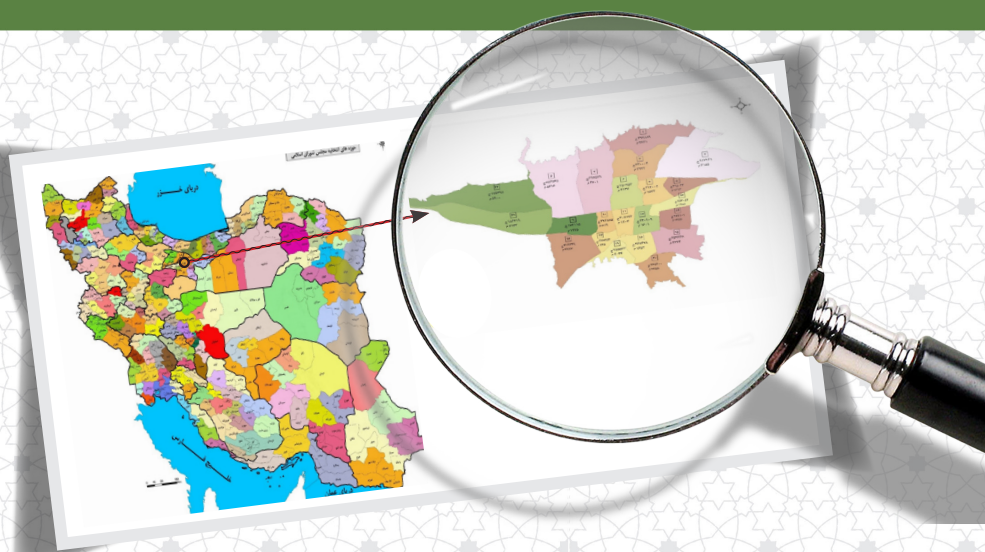




# اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی »





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشنای بی‌شماری

بنام

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۹/۱۵

دوره یازدهم - سال دوم  
شماره ثبت: ۷۴۵  
شماره مسلسل: ۱۸۵۶۸  
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

### عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
« طرح تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی »

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد رضا شمس، فاطمه سادات میراحمدی

ناظر علمی:

حسن کریمی فرد

همکار:

محمد صالحی

ویراستار ادبی:

پرنده فیاضی

صفحه آرا:

نرجس امیراحمدی

### واژه‌های کلیدی:

۱. نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی
  ۲. نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی شهر و روستا
  ۳. نظام اکثریتی
  ۴. نظام اکثریت دسته‌جمعی
  ۵. وسعت حوزه‌های انتخابیه
- (تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به هر حوزه انتخابیه)



## فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

بررسی کلیات طرح

۸

بررسی ماده واحد طرح

۹

نتیجه گیری و پیشنهادهای قانونی



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی»

### چکیده

هدف طرح «تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی» الزام دولت به ارائه لایحه مبنی بر تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا به گونه‌ای است که از هر حوزه انتخابیه یک نماینده انتخاب شود. بنابراین هدف طرح، ایجاد حوزه‌های تک کرسی برای انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا و حذف نظام اکثریت دسته‌جمعی و ایجاد نظام اکثریتی تک کرسی است.

بند اول سیاست‌های کلی انتخابات بر ضرورت تک کرسی بودن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا تأکید دارد، زیرا حکم «تعیین حوزه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر 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 معیار جمعیت و میزان انحراف از آن در ترسیم حوزه‌های انتخابیه چند کرسی موضوعیت ندارد.

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. در صورتی که تصویب طرح حاضر منجر به ایجاد حوزه‌های انتخابیه تک کرسی مجلس شورای اسلامی بر مبنای بند اول سیاست‌های کلی انتخابات شود، حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی سامان خواهد یافت.

برای ایجاد حوزه‌های تک کرسی برای انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی ابتدا لازم است شاخص‌ها و معیارهای دقیق و قابل سنجش برای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه در قالب مواد قانونی تعریف شود تا هیئت‌های اجرایی موظف باشند چند ماه پیش از شروع انتخابات مجلس شورای اسلامی یا شوراهای اسلامی طبق این معیارها و شاخص‌ها نسبت به ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی اقدام کنند و پس از تأیید هیئت‌های نظارت به اطلاع انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان برسانند.

## مقدمه

نظام انتخاباتی قواعد به رسمیت شناخته شده‌ای است که تعیین می‌کند چگونه آرائی که در صندوق انتخابات ریخته شده است به کرسی‌ها تبدیل می‌شوند. همچنین نظام انتخاباتی تاحدود 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.<sup>۱</sup> با توجه به آنکه نظام‌های انتخاباتی به دلیل اجزا و عناصر متفاوتشان می‌توانند آرای ریخته شده به صندوق انتخابات را به نتایجی کاملاً متفاوت تبدیل کنند، گزینش یک نظام انتخاباتی یکی از مهم‌ترین تصمیمات نهادی برای هر نظام سیاسی است و انتخاب یک نظام انتخاباتی تأثیری عمیق بر آینده حیات سیاسی کشور می‌گذارد.<sup>۲</sup> **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 وسعت حوزه‌های انتخابیه (یا تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به هر حوزه):** بدین معنا که از هر حوزه انتخابیه چه تعداد نماینده برای مجلس قانونگذاری انتخاب می‌شوند.<sup>۳</sup> شایان ذکر است که نظام‌های انتخاباتی را براساس اجزای تشکیل‌دهنده آنها در چهار گروه عمده طبقه‌بندی می‌کنند: نظام انتخاباتی اکثریتی، تناسبی، مختلط و سایر نظام‌های انتخاباتی.<sup>۴</sup>

1. George, Thomas Kurian, World Encyclopedia of Parliamenta and Legislaturs, Ffitzroy Bear Publishers, Chichago, 1998.

۲. آندرو رینولدز و دیگران، دانشنامه نظام‌های انتخاباتی، مترجم ابوذر رفیعی قهساره، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم، ۱۳۹۱، صص ۱۹ و ۲۶.

۳. محمدباقر خرمشاد و ابوذر رفیعی قهساره، نظام انتخاباتی در مجلس شورای اسلامی، فصلنامه جستارهای سیاسی معاصر، ۱۳۹۲، سال چهارم، ش ۳، صص ۴۳-۴۴.

۴. ابوذر رفیعی قهساره، نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و پیامدهای آن، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۰۸۸، ۱۳۹۲، ص ۱.



با توجه به آنکه در حال حاضر طبق ماده (۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، فرمول انتخاباتی اکثریتی دودوری (با کسب حداقل بیست درصد (۲۰٪) از کل آرا در مرحله اول) است، نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، جزء نظام‌های انتخاباتی «اکثریتی» است، اما از آنجا که براساس قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی تعداد کرسی‌هایی که به حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی اختصاص یافته است، 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، رأی‌دهندگان به تعداد نمایندگان یک حوزه، حق انتخاب دارند.

جدول ۱. نظام انتخاباتی مجلس با توجه به  
تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به هر حوزه انتخابیه

ردیف	فرمول انتخاباتی	تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به حوزه	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	-	-

همچنین با توجه به آنکه طبق ماده (۲۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، فرمول انتخاباتی برای انتخاب اعضای شورای روستا و شهر «اکثریت نسبی» است و نیز با توجه به آنکه تعداد نمایندگان که از یک حوزه انتخابیه در روستاها انتخاب می‌شوند حداقل سه نفر و در شهرها حداقل پنج نفر است، نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی شهر و روستا، نظام انتخاباتی «اکثریت دسته‌جمعی» است.

جدول ۲. نظام انتخاباتی شورای اسلامی شهر و روستا

ردیف	فرمول انتخاباتی	تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به حوزه	تعداد	ساختار برگه رأی	نوع نظام انتخاباتی
۱	اکثریت نسبی	سه کرسی	روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۲	اکثریت نسبی	پنج کرسی	روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و شهرهای تا ۵۰,۰۰۰ نفر جمعیت	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۳	اکثریت نسبی ۴	هفت کرسی	شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰,۰۰۰ تا ۲۰۰,۰۰۰ نفر	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۴	اکثریت نسبی	نه کرسی	شهرهای با جمعیت بیش از ۲۰۰,۰۰۰ تا ۵۰۰,۰۰۰ نفر	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۵	اکثریت نسبی	یازده کرسی	شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰۰,۰۰۰ تا ۱,۰۰۰,۰۰۰ نفر	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۶	اکثریت نسبی	سیزده کرسی	شهرهای با جمعیت بیش از ۱,۰۰۰,۰۰۰ تا ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۷	اکثریت نسبی	پانزده کرسی	شهرهای با جمعیت بیش از ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی
۸	اکثریت نسبی	بیست و یک کرسی	شهر تهران	نامزدمحور	اکثریت دسته‌جمعی



هدف طرح «تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی» الزام دولت به ارائه لایحه مبنی بر تعیین محدود حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا به گونه‌ای است که از هر حوزه انتخابیه یک نماینده انتخاب شود. بنابراین هدف طرح ایجاد حوزه‌های تک کرسی برای انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا و حذف نظام اکثریتی دسته‌جمعی و ایجاد نظام اکثریتی است. در ادامه به بررسی کلیات و ماده‌واحده پرداخته می‌شود.

## [ بررسی کلیات طرح ]

اصول شصت و دوم، شصت و چهارم و یکصدم قانون اساسی به ترتیب درباره نحوه تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی ساکت هستند و تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان آن را که جزء موضوعات مربوط به کیفیت انتخابات است به قانون عادی واگذار کرده است. اصل شصت و چهارم قانون اساسی شاخص‌های افزایش تعداد نمایندگان مجلس هر ده سال را تعیین نموده، اما در خصوص تک کرسی بودن حوزه یا چند کرسی بودن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی سخنی به میان نیاورده است. همانطور که در انتهای اصل مزبور بیان داشته، محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند. تنها سند بالادستی مرتبط با معیار تعیین حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بند اول سیاست‌های کلی انتخابات است. این بند معیار تعیین حوزه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی را جمعیت حوزه‌های انتخابیه قرار داده است بدین معنی که جمعیت حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی که بستر انتخاب نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی را فراهم می‌کنند، باید حتی الامکان برابر باشند تا مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بتوانند به طور حداکثری انعکاس عادلانه و برابری از همه آرای مردم باشند و شناخت مردم از نامزدها را حوزه انتخابیه فراهم کنند. در موارد اجتناب‌ناپذیر که نتوان برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه را رعایت کرد می‌توان به اجبار از این معیار تخطی کرد اما این تخطی نباید به طور کلی مغایر با معیار عدالت انتخاباتی و شناخت مردم از نامزدها باشد. بنابراین حکم «تعیین حوزه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر 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 است، اصلاً موضوعیت ندارد. بنابراین بند اول سیاست‌های کلی انتخابات بر ضرورت تک کرسی بودن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا تأکید دارد.



پانزده کشور در جهان از نظام اکثریت دسته‌جمعی برای انتخابات خود استفاده می‌کنند که این رقم ۸ درصد کشورهای جهان را شامل می‌شود، اما با در نظر گرفتن جمعیت ۳۲ میلیون نفری کشورهای مد نظر، این میزان فقط ۷ درصد کل جمعیت ۱۹۹ کشور جهان را شامل می‌شود. در سال ۲۰۰۴، جزایر کایمن، جزایر فالکلند، گوئرنسی، کویت، لائوس، لبنان، مالدیو، فلسطین، جمهوری عربی سوریه، تونگا، و توالوا؛ نظام انتخاباتی رأی دسته‌جمعی استفاده می‌کردند. این سیستم در سال ۱۹۸۹ در اردن، در سال ۱۹۹۲ در مغولستان و فیلیپین و تا سال ۱۹۹۷ در تایلند به کار برده می‌شد، اما به دلیل پیامدها و مشکلاتی که ایجاد می‌کرد در تمامی این کشورها منسوخ شد.<sup>۱</sup>



مهم‌ترین مزیت به کارگیری رأی دسته‌جمعی در ایران - که فاقد نظام حزبی است - ظهور فهرست‌های انتخاباتی شبه‌حزبی در حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی به‌ویژه در شهرهای بزرگ بوده است. اما از آنجا که میان ارائه فهرست‌های انتخاباتی و قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب سال ۱۳۹۵ هیچ ارتباط و به هم پیوستگی ارگانیکی وجود ندارد، عمر فهرست‌های انتخاباتی به اندازه زمان تبلیغات انتخابات و برای فهرست پیروز تا زمان حاکم بودن در قدرت است و بعد از انتخابات و یا بعد از کنار رفتن فهرست حاکم از قدرت، هیچ فردی پاسخگوی عملکرد فهرست مربوطه نیست؛ اما مهم‌ترین ایراد رأی دسته‌جمعی که در انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی در شهرهای بزرگ به‌ویژه تهران کاملاً مشهود است، ویژگی غیر تناسبی بودن آن است. یعنی یک فهرست پیروز بیش از آنکه مستحق است کرسی دریافت می‌کند و فهرست شکست خورده متناسب با آرای که به دست آورده کرسی دریافت نمی‌کند. در واقع در این نظام انتخاباتی هدر رفت آرائی که در انتخاب فهرست یا نامزد پیروز نقش ندارند، به شدت زیاد است. به‌طور کلی در نظام رأی دسته‌جمعی نقاط ضعف نظام اکثریتی ساده به‌گونه‌ای شدیدتر نمود پیدا می‌کند. همچنین عدم ایجاد ارتباط میان مردم و نمایندگان حوزه انتخابیه و در مقابل پاسخگویی بیشتر در برابر فهرست‌دهندگان انتخاباتی و نیز عدم ایجاد گروه مخالف (اپوزیسیون) قوی در هنگام کسب همه کرسی‌ها توسط یک فهرست، از دیگر ایرادهای مهم رأی دسته‌جمعی است.

۱. رینولدز، آندرو و دیگران، صص ۶۰-۷۰.



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 کم جمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور جمعیت دارد. به سخن دیگر، در حالی که حوزه انتخابیه‌ای با ۱,۴۳۸,۱۳۸ نفر و یک نماینده در کشور وجود دارد، وجود حوزه انتخابیه‌ای با ۴۲,۱۰۵ نفر و یک نماینده را نیز شاهد هستیم.<sup>۱</sup> در صورتی که تصویب طرح حاضر منجر به ایجاد حوزه‌های انتخابیه تک کرسی مجلس شورای اسلامی بر مبنای بند اول سیاست‌های کلی انتخابات شود، این وضعیت حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی سامان خواهد یافت، البته مشروط به آنکه وزن «حداقل تعداد جمعیت» برای داشتن یک نماینده و «میزان مجاز انحراف از آن» به دلیل وجود «مقتضیات اجتناب‌ناپذیر» مذکور در بند اول سیاست‌های کلی انتخابات مشخص شود.



در رابطه با طرح تقدیمی، آیین نگارش متون قانونی رعایت نشده است. چنین ایرادهایی مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری به‌ویژه اجزای «۳» و «۴» بند مذکور است. در مقدمه توجیهی به ذکر دو عبارت «تحقق حداکثر عدالت انتخاباتی» و «فراهم کردن زمینه شناخت هر چه کامل‌تر مردم از نامزدهای انتخاباتی» اکتفا شده است و مقدمه طرح فاقد متنی در خصوص علل و ضرورت ارائه طرح است. اگرچه مقدمه توجیهی یک طرح در بیان دلایل توجیهی تقدیم آن، دربردارنده حکم قانونی و الزام‌آور نیست، اما به‌عنوان سند پشتیبان در تفسیر قوانین مربوط می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. بنابراین شایسته است که مقدمه توجیهی طرح با رعایت اصول نگارش متون قانونی اصلاح شود.

۱. از مجموع ۲۰۳ حوزه انتخابیه مجلس شورای اسلامی، ۶۴ حوزه نسبت به میانگین «هر ۲۸۰,۴۴۳ نفر یک نماینده» از انحراف مثبت برخوردارند (جمعیت ۶۴ حوزه انتخابیه بیشتر از میانگین کشوری است) و ۱۳۹ حوزه انتخابیه از میانگین مذکور انحراف منفی دارند (جمعیت ۱۳۹ حوزه انتخابیه کمتر از میانگین کشوری است). همچنین بیشترین تعداد حوزه‌های انتخابیه کشور درصد انحراف بین صفر تا ۳۰٪- دارند.

## [ بررسی ماده واحد طرح ]

۱ ماده واحد طرح وزارت کشور را موظف کرده است که در راستای تک‌کرسی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی، لایحه تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی را از طریق اصلاح قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. احکام مربوط به تعیین حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و حوزه‌های شوراهای اسلامی به ترتیب در قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۱۳۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی و قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ آمده است. بنابراین تک‌کرسی کردن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای باید از طریق اصلاح قوانین مربوط به خود صورت گیرد.

۲ طبق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی «لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود». با توجه به حکم الزام وزارت کشور به تقدیم لایحه به مجلس و عدم تصویب آن در هیئت وزیران، این قسمت از ماده واحد به دلیل نقض صلاحیت هیئت وزیران، مغایر اصل مذکور است. همچنین بر اساس رویه فعلی شورای نگهبان الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی است. به علاوه الزام دولت به تنظیم لایحه به نحوی که پیش‌شرطی از سوی مجلس تعیین شود، مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی است.

۳ برای ایجاد حوزه‌های تک‌کرسی برای انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی، ابتدا لازم است شاخص‌ها و معیارهای دقیق و قابل‌سنجش برای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه در قالب مواد قانونی تعریف شود تا هیئت‌های اجرایی موظف باشند حداقل ۶ ماه پیش از شروع انتخابات مجلس شورای اسلامی یا شوراهای اسلامی طبق این معیارها و شاخص‌ها نسبت به ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی اقدام کنند و پس از تأیید هیئت‌های نظارت به اطلاع انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان برسانند.

جهت توزیع کرسی‌های مجلس میان حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی، با رعایت بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، ضروری است توزیع کرسی‌ها در دو مرحله صورت گیرد: **توزیع کرسی‌های مجلس میان استان‌های کشور و سپس توزیع کرسی‌های اختصاص یافته به هر استان در حوزه‌های انتخابیه درون استان مربوطه.**



در راستای عمل به بند «۹» اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران («رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی»)، و اصل نوزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران («بر خورده‌داری از حقوق مساوی» برای همه مردم) شایسته است که همه استان‌های کشور نسبت به جمعیت خود، سهم برابری از کرسی‌های مجلس شورای اسلامی داشته باشند. با توجه به مطالب فوق، جهت تک کرسی کردن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی ضروری است چند ماده قانونی به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ الحاق شود. به سخن دیگر معیار توزیع کرسی‌های مجلس در میان‌ها استان‌های کشور باید برابری جمعیتی باشد. سهم هر استان از کرسی‌های مجلس شورای اسلامی، با تقسیم جمعیت استان بر حدنصاب تعیین شده برای داشتن یک نماینده به دست می‌آید. اما در درون استان‌ها ممکن است معیار برابری جمعیتی حوزه‌های انتخابیه به دلیل عدم امکان ترسیم حوزه‌های انتخابیه با جمعیت برابر و رعایت مقتضیات اجتناب‌ناپذیر از قبیل تطابق با مرزهای اداری، جمع و جور بودن حوزه‌های انتخابیه، یکدست بودن حوزه انتخابیه به لحاظ فرهنگی، اقتصادی و راه ارتباطی واحدی تعدیل و تغییر یابد. جهت ایجاد حوزه‌های انتخابیه تک کرسی برای انتخابات شوراهای اسلامی نیز باید معیار «جمعیت تاحدممکن برابر» باشد، زیرا همانند حوزه‌های انتخابیه درون استانی مجلس، امکان ترسیم حوزه‌های انتخابیه شوراهای اسلامی با جمعیت برابر به دلیل لزوم رعایت مقتضیات اجتناب‌ناپذیر از قبیل مرزهای اداری، جمع و جور بودن حوزه‌های انتخابیه و یکدست بودن حوزه انتخابیه به لحاظ فرهنگی و اقتصادی و راه ارتباطی وجود ندارد.

## [ نتیجه‌گیری و پیشنهادهای قانونی ]

از آنجا که بر اساس قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، تعداد کرسی‌هایی که به حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی اختصاص یافته است، با هم متفاوتند، دو نظام انتخاباتی از خانواده نظام اکثریتی بر انتخابات مجلس شورای اسلامی حاکم است: نظام انتخاباتی اکثریتی و نظام انتخاباتی اکثریت دسته‌جمعی از ۲۰۳ حوزه انتخابیه مجلس شورای اسلامی، ۱۶۹ حوزه تک کرسی، ۲۱ حوزه دو کرسی، ۸ حوزه سه کرسی، ۱ حوزه چهار کرسی، ۲ حوزه پنج کرسی، ۱ حوزه شش کرسی و ۱ حوزه سی کرسی وجود دارد. در حوزه‌های تک کرسی، نظام اکثریتی ساده و در حوزه‌های چند کرسی، نظام اکثریت دسته‌جمعی حاکم است. همچنین با توجه به اینکه تعداد نمایندگان که از یک حوزه انتخابیه روستا انتخاب می‌شوند حداقل سه نفر و در شهرها حداقل پنج نفر است، نظام انتخاباتی شوراهای اسلامی شهر و روستا، نظام انتخاباتی اکثریت دسته‌جمعی است. علاوه بر ایرادهای

وارد شده متعدد به نظام انتخابات اکثریت دسته‌جمعی و استفاده بسیار محدود برخی از کشورهای جهان از آن (کشورهایی که اغلب نام آشنا نیستند شامل ۸ درصد کشورهای جهان)، وجود حوزه‌های انتخابیه چند کرسی در انتخابات مجلس و شوراهای اسلامی مغایر بند «۱» سیاست‌های انتخابات است. از این رو تک کرسی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس و شوراهای اسلامی متناسب با پیشنهادهای قانونی که در ادامه بیان خواهد شد، مورد تأیید است:

## الف) 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 می‌آید. پنج نماینده اقلیت‌های دینی از تعداد نمایندگان کل کشور کسر می‌گردد.

**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 حد نصاب تعیین شده برای داشتن یک نماینده،

ب) تعیین حوزه‌های انتخابیه تک کرسی هر استان و توزیع کرسی‌های اختصاص یافته میان حوزه‌های انتخابیه بر اساس شاخص‌های زیر:

۱. برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه تا حد ممکن طبق حد نصاب جمعیتی تعیین شده،

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

۳. جمع و جور بودن<sup>۱</sup> 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 آخرین آمار سرشماری کشور نسبت به توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور طبق بند «۳» اقدام کند و بعد از تأیید نقشه مرزهای حوزه‌های انتخابیه کشور توسط هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات، آن را به اطلاع عموم برساند.

**ماده (۴) -** قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۰۱/۳۰، با اصلاحات و الحاقات بعدی لغو می‌گردد.

۱. شکل یکی از ویژگی‌های واحدهای سیاسی است که می‌تواند بر کارکرد آن تأثیر داشته باشد. به لحاظ شکلی معمولاً واحدهای سیاسی را به سه شکل هنجار (فشرده یا جمع و جور)، طویل و دنباله‌دار تقسیم می‌کنند. شکل هنجار یا جمع و جور نزدیک به دایره، مربع یا مستطیل است. در این واحدهای سیاسی، به‌طور کلی اراضی در اطراف یک هسته مرکزی قرار دارند و فواید زیادی بر آن مترتب است. (برگرفته از کتاب مبانی جغرافیایی سیاسی نوشته دره میرحیدر، عمران راستی و فاطمه سادات میراحمدی، انتشارات سمت، ۱۳۹۲، ص ۱۴۲).



## ب) مواد پیشنهادی برای الحاق به قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

**ماده (۱) -** یک ماده به عنوان ماده (۲۱) به قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، به شرح زیر الحاق می‌شود:

**ماده (۲۱) -** هر شهر براساس تعداد اعضای شورای اختصاص یافته به چند حوزه انتخابیه شهری تا حد ممکن برابر و به لحاظ اجتماعی و مرزهای اداری شهر تا حد ممکن همگن تقسیم می‌شود و ساکنان هر حوزه انتخابیه یک نفر را برای شورای شهر جهت یک دوره چهار ساله انتخاب خواهند کرد.

**ماده (۲) -** یک ماده به عنوان ماده (۲۲) به قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران الحاق می‌گردد:

**ماده (۲۲) -** هیئت اجرایی پیش از برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر طبق آخرین آمار سرشماری کشور نسبت به ترسیم و یا اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه شهری اقدام کرده و نقشه ترسیم و یا اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه شهری را برای تصویب به هیئت نظارت شهرستان ارسال می‌کند. بعد از تصویب نقشه‌های مرزهای حوزه‌های انتخابیه شهری، فرماندار آن را برای اطلاع عموم منتشر می‌کند. در صورت فرایند ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه باید به گونه‌ای باشد که ۶ ماه پیش از شروع فرایند انتخابات، نقشه مرزهای حوزه‌های انتخابیه شهری به اطلاع عموم رسیده باشد.





## مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [majles.ir](http://majles.ir)