

مبانی، معیارها و اصول حقوقی حاکم بر حوزه‌بندی انتخاباتی با بررسی موردی نظام انتخاباتی ایران

سیدمحمد مهدی غمامی* و محمدحسین بستانی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۹/۲۶	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۳/۳۱	شماره صفحه: ۶۴-۳۵
-------------------	-------------------------	------------------------	-------------------

برگزاری انتخابات برای گزینش تصمیم‌سازان در سطوح مختلف ملی و منطقه‌ای به راهکاری یگانه برای تحقق حاکمیت ملی و مردم‌سالاری جهت تمشیت امور کلان هر جامعه و مدیریت تضادها و اختلاف سلیق افشار گوناگون آن تبدیل شده است. به لحاظ حقوقی و فنی، امر حساس «حوزه‌بندی انتخاباتی» که به معنای تقسیم سرزمین و جمعیت یک کشور به حوزه‌های انتخاباتی مختلف برای ایجاد تناسب بین شمار نمایندگان و جمعیت کشور است، مقدمه‌ای مهم و ضروری برای نیل به دستاورد پیش‌گفته است. در این مطالعه توصیفی-تحلیلی که براساس داده‌های اسنادی و کتابخانه‌ای به رشته تحریر درآمده، نگارندگان به این پرسش پاسخ خواهند گفت که «مبانی، معیارها و اصول حقوقی حاکم بر حوزه‌بندی انتخاباتی چیست و چه بازتابی در نظام حقوقی ایران دارد؟». با تدقیق در جنبه‌های گوناگون موضوع، می‌توان امانت و حق‌الناس بودن آرای مردم و همچنین آزاد و منصفانه برگزار شدن انتخابات را مبانی دینی و عرفی حوزه‌بندی صحیح شناسایی کرد؛ چنانچه با معیارهایی همانند جمعیت برابر، مرز و اندازه جغرافیایی متناسب و در نظر داشتن جوامع هم‌سود و هم‌منفعت سازگاری یابد. در پرتو رعایت اصولی حقوقی همچون استقلال و بی‌طرفی مقام تصمیم‌گیر در حوزه‌بندی انتخاباتی، برابری اعتبار و ارزش آرای شهروندان، نمایندگی، عدم تبعیض، شفافیت فرایند حوزه‌بندی و مشارکت مؤثر در انتخابات، زمینه برگزاری انتخاباتی سالم و عادلانه را فراهم خواهد ساخت. به طوری که راهبردهای مذکور در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران نیز هدفی جز این ندارند که در صورت حرکت شتابان‌تر در مسیر تحقق این راهکارها نقاط ضعف موجود در عرصه عمل همچون حوزه‌بندی‌های جانبدارانه نیز مرتفع خواهند شد.

کلیدواژه‌ها: مردم‌سالاری؛ انتخابات؛ حوزه‌بندی انتخاباتی؛ تساوی آرای شهروندان؛ کرسی نمایندگی

* استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)؛
** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛
Email: ghamamy@isu.ac.ir
Email: m.h.bostani@gmail.com

مقدمه

برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه به عنوان یکی از ارکان اساسی نظام مردم سالار، همواره از دغدغه‌های بنیان‌گذاران نظام‌های سیاسی به مثابه نویسندگان قانون اساسی کشورها و به دنبال آن نهادهای ناظر بر اجرای آن قانون بوده است. ریشه تاریخی آن را نیز باید در بریتانیا جستجو کرد که نخستین سنگ بنای انتخابات به معنای امروزی کلمه در آن کشور ریخته شد؛ به این صورت که پادشاهان تحت فشارهای روزافزون طبقه اشراف و نجبا، بخشی از قدرت را به آنان تفویض کردند و به مرور با گسترش صنعت و تجارت و پیدایش طبقه بورژوا، نمایندگانی از این طبقه نوظهور در پارلمان شرکت داده شدند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵: ۵۷۷). استقرار و تثبیت حقوقی و سیاسی نظام انتخابات با پیدایش نظریه نمایندگی و تطور آن به نظریه حاکمیت ملی و به تبع آن دموکراسی و مردم سالاری به منصفه ظهور رسید (لاگلین، ۱۳۸۸: ۱۴۲). جایی که مردم با بهره‌گیری از دموکراسی غیرمستقیم؛ سرنوشت، مصلحت و خیر اجتماعی را در خلال انتخابات، به افراد آگاه، برگزیدگان و نخبگان می‌سپارند، به‌واقع حق حاکمیت بر سرنوشت خویش را متبلور می‌سازند. البته این انتخابات باید به نحوی انجام پذیرد که حداکثر ارتباط ممکن بین گزینش‌گران و برگزیدگان برقرار باشد، تا مفهوم حاکمیت مردم در حد اعلاي خود تجلی یابد (هاشمی، ۱۳۹۳: ۴۴۵).

نخستین گام برای برگزاری یک انتخابات عادلانه و در نتیجه تحقق کامل مردم سالاری، انجام «حوزه‌بندی انتخاباتی» است. در اهمیت این اقدام همین بس که به تشکیل پارلمانی منجر می‌شود که همچون آینه‌ای تمام‌نما، افکار عمومی شهروندان را بازتاب داده و ترکیبی نزدیک‌تر به اراده عمومی مردم را در خود جای می‌دهد. مسئله تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی اگرچه در ظاهر امری ثانویه می‌نماید، اما هرگونه دست‌کاری و تغییر عمدی در آن صحت برگزاری یک انتخابات را با خدشه مواجه خواهد ساخت (همان، ۱۳۹۵: ۲۲۴). به‌علاوه ذکر این نکته ضروری است که از این‌پس هر زمان از مفهوم حوزه‌بندی انتخابات صحبت می‌شود، منظور انتخابات‌هایی نیست که در آن کل کشور یک حوزه انتخابیه تلقی می‌شود (همچون انتخابات ریاست جمهوری)؛ بلکه انتخابات‌هایی است که لازمه برگزاری آن در مردم سالاری‌های مدرن، تقسیم کشور به حوزه‌های انتخاباتی متعدد حسب معیارهای مخصوص به خود است (همچون انتخابات مجلس نمایندگان یا سنا).

انجام این پژوهش در راستای برداشتن گامی برای تحقق مضامین و دستورات عمل‌های مذکور در اسناد بالادستی حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران در زمینه مردم‌سالاری دینی و به‌طور مشخص حقوق انتخاباتی مورد اشاره در آنها قابل توصیف است. همان‌گونه که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول (۶)، (۳) و (۶۴)^۲ بدان پرداخته و همچنین در سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام رهبری که در هرم سلسله‌مراتب منابع قانونی نظام حقوقی ایران پس از قانون اساسی قرار می‌گیرد.^۴

تألیفاتی درباره نظام‌ها و حقوق انتخاباتی و همچنین مسئله حوزه‌بندی انجام شده و موضوع پایان‌نامه‌هایی نیز به این امر اختصاص داشته است با عنوان «حوزه‌بندی انتخابات قوه مقننه در نظام حقوقی ایران با تأکید بر طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» و «بررسی آثار تعیین حوزه‌های انتخابیه بر انتخاب‌شوندگان با تأکید بر نظام انتخاباتی ایران» و یا مقاله‌ای تحت عنوان «آسیب‌شناسی حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی» و چند مقاله و کتاب دیگر که در این مطالعه از یافته‌های آنها استفاده شده است. وجه ممیزه نوشته حاضر با دیگر تلاش‌های علمی در این زمینه آن

۱. به موجب اصل (۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرا عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد».

۲. به موجب اصل (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است ... همه امکانات خود را برای امور زیر به‌کار برد: ... مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی ... رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی».

۳. به موجب اصل (۶۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸: «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوپست‌وهفتاد 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 نماینده می‌تواند اضافه شود. زرتشتیان و کلیمیان هرکدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هرکدام یک نماینده انتخاب می‌کنند. محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند».

۴. «سیاست‌های کلی انتخابات» در تاریخ ۲۴ مهرماه ۱۳۹۵ و در اجرای بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی از جانب مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به رؤسای قوا و ریاست آن مجمع ابلاغ گردید که به موجب بند نخست آن که به موضوع حوزه‌بندی انتخابات می‌پردازد، مقرر شده است: «تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراها و شورای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر به‌گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد».

است که برخلاف دیگر موارد که غالباً بر طرح‌های استانی شدن انتخابات مجلس در ایران تمرکز داشته یا اگر به آسیب‌شناسی مسئله حوزه‌بندی انتخاباتی پرداخته‌اند، هرکدام به صورت جزئی بر محوری خاص از مجموعه محورهای مرتبط با این امر متمرکز بوده‌اند، در این پژوهش سعی بر این بوده که مبانی و اصول حقوقی و معیارهای حاکم بر آن به طور مجزا و به تفصیل پرداخته شود و با توجه به تأکیدات مورد اشاره از جانب اسناد حقوقی بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران، جمع‌بندی متقنی انجام شود.

اینک با توجه به تبیین اهمیت موضوع انتخابات و امر حوزه‌بندی انتخاباتی به عنوان یکی از مقدمات ضروری برای برگزاری صحیح و بهینه آن، نگارندگان بنا دارند با تاباندن نور به ریشه‌های مبحث مزبور، با شیوه‌ای تحلیلی - توصیفی و براساس داده‌های اسنادی و کتابخانه‌ای به این سؤال پاسخ گویند که «مبانی، معیارها و ایضاً اصول حقوقی حاکم بر حوزه‌بندی انتخاباتی چیست و چه بازتابی در نظام حقوقی ایران دارد؟». بدین منظور نوشته حاضر پس از تبیین مفاهیم کلی مربوط به موضوع، مبانی نظری آن را مورد مذاقه قرار داده و در ادامه اصول حقوقی حاکم بر امر حوزه‌بندی انتخاباتی را مطرح می‌کند و معیارهای یک حوزه‌بندی مطلوب انتخاباتی را برمی‌شمارد و با جمع‌بندی و نتیجه‌گیری این مبحث را به پایان می‌رساند. فرضیه نگارندگان آن است که وجود مواردی از حوزه‌بندی‌های جانبدارانه در نظام حقوقی ایران، گواه بر عدم رعایت کامل این مبانی، اصول و معیارها در عرصه عمل است که باید با انجام اصلاحات لازم و استعانت از راهبردها و ظرفیت‌های حقوقی موجود نسبت به رفع آنها اقدام کرد.

۱. مفهوم حوزه‌بندی انتخاباتی^۱

یکی از ارکان اساسی و مقدمات ضروری در آغاز فرایند اجرایی یک نظام انتخاباتی، انجام حوزه‌بندی نواحی مختلف کشور و تقسیم کرسی‌های پارلمان بین آن مناطق است. اگر کارویژه یک نظام انتخاباتی را تبدیل آرای مردمی به کرسی‌های نمایندگی جهت تحقق مردم‌سالاری

1. Constituency

در فرایند اداره و سیاستگذاری کلان کشور در نظر بگیریم، آنگاه حوزه‌های انتخاباتی شاخصی محدودکننده از نظر جمعیت و جغرافیا محسوب می‌شود. در بخش نخست این پژوهش با جنبه‌های گوناگون این مفهوم کلیدی آشنا می‌شویم.

۱-۱. معناشناسی

برای تبیین بهتر این مفهوم کلیدی در حقوق انتخابات، شایسته است از توضیح معنای لغوی آن شروع کرد. از میان معادل‌های مختلف واژه «حوزه»، در این پژوهش معنای «ناحیه، محدوده و قلمرو» مقصود بوده که در عبارت کلی، معنای ناحیه‌بندی بخش‌های مختلف کشور به جهت برگزاری انتخابات را ایفاد می‌کند. برای توضیح معنای اصطلاحی عبارت مزبور نیز بهتر است ابتدا مفهوم «حوزه انتخابیه» بررسی شود. حوزه انتخابیه به محدوده جغرافیایی مشخصی اطلاق می‌شود که مرزهای قانونی معینی دارد و نماینده یا نمایندگانی از آن ناحیه برای تکیه بر مناصب انتخابی برگزیده می‌شوند. این برگزیدگان علاوه بر نمایندگی مردم، تفاوت‌های جغرافیایی مناطق مختلف کشور را در قالب این حوزه‌ها منعکس می‌کنند (Palsingh, 2000: 517). بدیهی است در انتخاباتی مانند ریاست‌جمهوری، این محدوده بسیار گسترده بوده و کل کشور را شامل می‌شود و در انتخابات‌های پارلمانی و شورایی به واحدهایی کوچک‌تر تقسیم می‌شود. البته نباید این حوزه‌ها را با واحدهای متعارف تقسیماتی مثل روستا، شهر و شهرستان مترادف دانست، چراکه این دو لزوماً بر هم منطبق نیستند. بدین ترتیب معنای اصطلاحی «حوزه‌بندی انتخاباتی» روشن به نظر می‌رسد که همانا فرایند طراحی حوزه‌های انتخابیه در سطح کشور و تقسیم کرسی‌های مناصب انتخابی پارلمانی و شورایی بین مناطق مختلف آن خواهد بود، به طوری که هر منطقه و ناحیه در آن نهاد تصمیم‌ساز دارای نماینده باشد و صدای رسای مردم حوزه خود به‌شمار آید (محمدی، ۱۳۹۶: ۷۸).

در تکمیل این بحث و برای رفع شبهات احتمالی، لازم است در کنار مفهوم حوزه انتخابیه، مفهوم «حوزه رأی‌گیری» نیز تبیین شود. حوزه‌های رأی‌گیری در مرحله اجرای انتخابات در حوزه‌های انتخاباتی قرار می‌گیرند. یک حوزه انتخاباتی باید به طور فرعی به

حوزه‌های رأی‌گیری متعدد تقسیم شود تا مشارکت‌کنندگان به سهولت بتوانند به آنها مراجعه کرده و رأی خود را به صندوق بیاورند. اختیار تحدید حدود این حوزه‌ها غالباً به مدیران اجرایی انتخابات واگذار می‌شود و ایشان می‌توانند با تخصیص رأی‌دهندگان به حوزه‌های مختلف، معین کنند که هر فرد کجا رأی دهد و تضمین کند که وی بیش از یک مرتبه در انتخابات مشارکت نکند (موسوی‌نیا، ۱۳۹۰: ۳۳).

۱-۲. ویژگی‌های حوزه‌بندی انتخاباتی مطلوب

تقسیم نواحی مختلف کشور به حوزه‌های انتخاباتی متعدد را می‌توان مقدمه برگزاری یک انتخابات برای تعیین نمایندگان مردم دانست که خصایصی از قبیل هماهنگی با ویژگی‌های جغرافیایی، روند تحولات جمعیتی، زیرساخت‌های دسترسی و ارتباطات، تناسب با قوانین انتخاباتی و قانون اساسی کشور و پذیرش و اقبال در سطح عموم لازمه انجام بهینه آن است.

در توضیح مختصر هرکدام از این موارد می‌توان گفت از لحاظ جغرافیایی، از آنجاکه شرایط زیست‌محیطی و آب و هوایی هر منطقه تأثیر بسزایی بر میزان سکونت و سطح معیشت مردم آن دارد، دخالت دادن این متغیر در ناحیه‌بندی انتخاباتی می‌تواند تأثیر مهم بر مقبولیت و اقبال اجتماعی اقدام سیاستگذاران این امر داشته باشد.

از لحاظ جمعیت، شمار ساکنان یک ناحیه و به‌ویژه افراد دارای حق رأی، محوری مهم برای انجام حوزه‌بندی مطلوب تلقی می‌شود، چراکه تعیین تعداد نمایندگان آن حوزه تا حد زیادی به این عنصر وابسته بوده و علاوه بر آن، لحاظ کردن جمعیت غیرساکن و سیال یا سرعت نرخ رشد جمعیت در هر منطقه، می‌تواند در نتیجه حوزه‌بندی اثرگذار باشد.

همچنین جایگاه کیفیت زیرساخت‌های ارتباطی و دسترسی مردم هر حوزه در تأمین منافع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنان را نباید دست‌کم گرفت. تفاوت‌های اقلیم‌های گوناگون کشور تأثیر مهمی بر تعیین حدود حوزه‌های انتخاباتی دارد. از همه این موارد مهم‌تر، تطابق و تناسب حقوقی با قوانین بالادستی در زمینه انتخابات، به‌ویژه معیارهای تعیین شده در قانون اساسی هر کشور که در رأس هرم سلسله‌مراتب قوانین و هنجارهای

حقوقی جامعه قرار دارد، بی‌گمان خصیصه‌ای ضروری در مطلوب توصیف کردن انجام حوزه‌بندی انتخاباتی به‌شمار می‌آید (کاویانی راد، ۱۳۸۶: ۴۹۱).

نباید فراموش کرد که کاربست و توجه به این متغیرهای اثرگذار در حوزه‌بندی عادلانه می‌تواند قطار یک انتخابات را بر ریل قرار داده یا رعایت نکردن آنها، آن را از ریل خارج کند. شاید بیان یک نمونه فرضی روشنگر این موضوع باشد؛ تصور کنید در منطقه‌ای دوسوم رأی‌دهندگان حامی گروه (الف) بوده و در نیمه شمالی شهر ساکن‌اند و یک‌سوم دیگر طرف‌دار گروه (ب) بوده و در نیمه جنوبی شهر اقامت داشته باشند؛ اگر کل منطقه را یک حوزه انتخابیه در نظر بگیریم، قاعدتاً هریک از دو گروه (الف) و (ب) به‌ترتیب دوسوم و یک‌سوم کرسی‌ها را تصاحب خواهند کرد. اما چگونگی تقسیم این منطقه به حوزه‌های انتخاباتی جهت تصاحب کرسی‌های نمایندگی اختصاص یافته به این شهر و در نظر گرفتن معیارهای مزبور در این فرایند، می‌تواند نتیجه انتخابات را به‌کلی دگرگون کند. در صورتی که در این منطقه تقسیم‌بندی حوزه‌ها به‌صورت افقی صورت پذیرد و شهر را به دو حوزه شمالی و جنوبی تقسیم کند، با توجه به حوزه نفوذ دو گروه پیش‌گفته در شمال و جنوب شهر، یک نماینده از گروه (الف) و یک نماینده نیز از گروه (ب) به پارلمان راه خواهند یافت؛ اما چنانچه این تقسیم‌بندی به‌صورت عمودی صورت گیرد و شهر را به دو حوزه شرقی و غربی تقسیم کند، نتیجه انتخابات به‌کلی تغییر کرده و هر دو نماینده این منطقه از گروه (الف) برگزیده خواهند شد (ایوبی، ۱۳۸۲: ۳۷). بنابراین برای پیشگیری از چنین تخلفاتی اتخاذ مؤثرترین روش‌ها برای ترسیم صحیح مرزها وفق معیارهای موجود الزامی است.

۲. مبانی نظری حوزه‌بندی عادلانه

تا اینجا با مفاهیم کلی مرتبط با حوزه‌بندی آشنا شدیم. بی‌تردید همه آنچه درخصوص پدیده حوزه‌بندی بررسی شد، به‌دلیل تأثیر بی‌بدیل آن بر رعایت حقوق مردم و برگزاری یک انتخابات آزاد، منصفانه و مردم‌سالارانه است که به بهترین نحو اراده و خواست عموم مردم را در عرصه تصمیم‌گیری کلان جامعه منعکس کند و تجلی‌بخش حق خدادادی تعیین سرنوشت به مردم باشد. در این قسمت در راستای تبیین مبانی نظری ناظر به بحث، ابتدا از زاویه امانت بودن

رأی مردم به‌عنوان مبنای اسلامی حوزه‌بندی عادلانه به بحث خواهیم پرداخت و سپس مفهوم انتخابات آزاد و منصفانه به‌عنوان مبنایی عرفی تبیین می‌شود. گفتنی است مسئله حوزه‌بندی انتخاباتی، مبانی و اصول مربوط به آن موضوعی عام است که روند صحیح و عادلانه آن به‌عنوان مقدمه و پیش‌نیازی اساسی برای برگزاری انتخابات در هر سطحی و نزد هر ملت متمدنی که نظامی مردم‌سالار برای اداره امور عمومی خود برگزیده محسوب می‌شود، اما از آنجاکه هدف اصلی این نوشتار علاوه بر ارائه تصویری روشن از ابعاد گوناگون نظری حوزه‌بندی، بررسی وضع نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران و ارائه راهکاری کاربردی به تصمیم‌سازان آن است، در این بخش در کنار مبانی عرفی، نسبت به تبیین مبنای اسلامی بحث نیز اقدام شده است و نباید شبهه تداخل بین وضع حاکم بر سایر نقاط جهان و وضعیت نظام جمهوری اسلامی ایران پدید آید.

۱-۲. امانت بودن رأی مردم

در منابع و متون اسلامی تأکیدهای فراوانی بر لزوم رعایت اصول امانت‌داری وجود دارد که در جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان نظامی مبتنی بر ارزش‌های دینی و اسلامی باید در عرصه‌های گوناگون سیاسی و اجتماعی، به‌ویژه در امر انتخابات بروز و ظهور داشته باشد. اهمیت رعایت این ارزش دینی و اخلاقی در مسائل اجتماعی و سیاسی همچون انتخابات و فرایند برگزاری آن به جهت درگیر بودن سطح گسترده‌تری از حقوق افراد در آن، دوچندان است. جلوه بارز آن نیز امانت‌داری از رأی و نظر مردم در برگزیدن افراد مورد نظر خود برای تکیه بر مناصب حاکمیتی کشور است که تجلی بخش کرامت انسانی و حق آنها در تعیین سرنوشت خویش به‌عنوان عطیه‌ای خدادادی است و مبنای مشروعیت مراجعه به آرای عمومی و به تبع آن حق الناس بودن آرای ایشان را تشکیل می‌دهد (اصل ۵۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).^۱ مراجعه به آرای عمومی از آن جهت در اندیشه اسلامی قابل پذیرش است که بسیاری از مسائل اسلام در زمینه تأسیس و تداوم حکومت،

۱. به موجب این اصل: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند».

حقوق عمومی، سیاستگذاری عمومی و مدیریت به خود شهروندان موکول شده تا حسب مقتضیات زمان بهترین شیوه‌ها را به اجرا گذارند (قاضی زاده، ۱۳۹۰: ۱۴۸). شهروندان نیز این حکومت را به‌عنوان یک امانت در اختیار منتخبان خویش می‌گذارند تا مصالح عمومی آنها تأمین شود و طبیعتاً دامنه این اختیار نیز محدود و مبتنی بر مشورت با صاحبان امانت خواهد بود (فیرحی، ۱۳۹۷: ۲۸۷).

امانت بودن رأی مردم به معنای حق الناس بودن رأیی است که از جانب آنها به صندوق‌ها ریخته شده است و این موضوع را می‌توان از مبانی مهم مطرح در همه مراحل چنگانه انتخابات از جمله حوزه‌بندی انتخاباتی دانست که برگرفته از منابع اسلامی است. در متون اسلامی از اصطلاح «حق الناس» در برابر «حق الله» استفاده می‌شود؛ با این توضیح که اعمالی که وجوب آنها برای تقرب به خداوند است و نسبت به دیگران آثار حقوقی خاصی در پی ندارد، در زمره حق الله قرار می‌گیرد و در مقابل حقوقی که تضمین‌کننده منافع دنیوی برای اشخاص است و تزییع آن منجر به آسیب دیدن مصالح و بی‌ثباتی حقوق مشروع اشخاص می‌شود، در حوزه حق الناس تعریف شده است (مشکینی، ق ۱۴۱۹: ۲۱۵). از اولین ابعاد حق الناس در موضوع انتخابات، مقوله حق رأی است که دو شرط آزادانه و همگانی بودن آن ارتباط تنگاتنگی با موضوع دارد؛ آزادانه بودن به این معناست که نباید قوانین و مقرراتی وضع شود که مستقیم یا غیرمستقیم فرایند انتخابات و رأی‌گیری بر افراد تحمیل و اجباری ایجاد کند و منظور از همگانی بودن نیز آن است که نباید ضوابطی برقرار شود که زمینه‌ساز محرومیت بخش‌هایی از جامعه در مشارکت برای انتخابات شود (پروین و نورایی، ۱۳۹۵: ۱۲۰). روشن است که تقسیم‌بندی جانبدارانه و غیراصولی حوزه‌های انتخاباتی می‌تواند به صورت غیرمستقیم، افراد را در برگزیدن نامزدهای مطلوب خود محدود کرده و همچنین مشارکت بخش‌هایی از جامعه را از اثربخشی لازم محروم کند و بدین ترتیب به تزییع حقوق الناس منجر شود.

حق الناس در همه ابعاد اجتماعی زندگی مسلمانان مطرح است و از مفاهیم عالی حقوقی در اسلام است که ورود آن در امر انتخابات را می‌توان نمودی از تحقق اجتهاد پویا در زمامداری دانست؛ لذا این وظیفه شرعی و اخلاقی همه دست‌اندرکاران امر انتخابات

است که در همه مراحل، از حوزه‌بندی تا اعلام نتایج، از این حق و امانت پاسداری و صیانت کنند (همان: ۱۱۱). این صیانت از حق الناس جلوه‌های گوناگونی در مراحل مختلف فرایند برگزاری یک انتخابات دارد که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- فراهم آوردن بستر مناسب برای مشارکت برابر همه شهروندان در انتخابات با مرزبندی عادلانه حوزه‌های انتخاباتی،

- عدم جهت‌دهی به آرای مردمی و محدود کردن قدرت انتخاب آنها براساس سلیقه و منافع جناح یا حزب حاکم،

- اندیشیدن تمهیدات مناسب برای برقراری عدالت در تبلیغات انتخاباتی و آگاهی‌بخشی مناسب به مردم درخصوص اندیشه‌ها و ویژگی‌های نامزدها،

- جلوگیری از تقلب و وارونه‌نمایی آرای مردم حین شمارش و اعلام نتایج.

ملاحظه می‌شود که کلیدواژه حق الناس ظرفیتی ویژه در مسیر شکوفایی یک نظام سیاسی در مسیر مردم‌سالاری مبتنی بر ارزش‌های دینی دارد که توجه به آن در فرایندهای مختلف انتخابات می‌تواند مبنایی مهم برای صیانت از آرای مردم به‌عنوان امانتی نزد دست‌اندرکاران امر به حساب آید. در نظام اسلامی ایران که اداره امور کشور براساس مشارکت مردم از طریق انتخابات تمشیت می‌شود، رعایت این مبانی دینی در فرایند حساس حوزه‌بندی انتخاباتی پیش‌نیازی ضروری برای تحقق مردم‌سالاری دینی است.

۲-۲. آزاد و منصفانه بودن انتخابات

امروزه می‌توان با قاطعیت اعلام کرد که مفهوم «آزاد و منصفانه بودن» به‌عنوان دو خصیصه مهم یک انتخابات مشروع و مقبول مورد تأیید همگان است؛ به‌نحوی که شهروندان در رأی دادن یا ندادن یا در انتخاب افرادی که می‌خواهند به آنها رأی دهند، از آزادی کامل برخوردار بوده و شرایط برگزاری انتخابات نیز - اعم از مراحل قبل، حین و پس از برگزاری - شهروندان را نسبت به اعمال حقوق سیاسی‌شان از طریق مشارکت اطمینان بخشد (اسلامی، ۱۳۹۷: ۲۲۸). اما سؤال این است که مقصود از این دو عبارت در عرصه عمل چیست و چه نسبتی با محور اصلی بحث، یعنی حوزه‌بندی عادلانه دارد؟ زیرا این دو مفهوم تکیه کلامی هستند

که به‌رغم ابهام‌آمیز و چندبعدی بودن، همواره به‌عنوان ویژگی‌های یک انتخابات مورد استفاده قرار می‌گیرند و سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد در بسیاری از اعلامیه‌ها و کنوانسیون‌های خود، معیارهای کلیدی ارزیابی انتخابات را همین دو عامل معرفی می‌کنند. از طرفی شاید ارتباط آن با مفهوم حوزه‌بندی عادلانه نواحی انتخاباتی اندکی پیچیده به نظر آید؛ اما خواهیم دید که چگونه بین آنها ربط وثیقی برقرار است.

شورای اتحادیه بین‌المجالس در ۲۶ مارس ۱۹۹۴ با شرکت نمایندگان بیش از ۱۱۲ کشور از جمله نمایندگان مجلس شورای اسلامی موفق شد معیارهای انتخابات آزاد و منصفانه را با اتفاق آرا از تصویب بگذراند و در آن بر اهمیت اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی تأکید کرد که در آن حق حاکمیت را با برگزاری انتخابات دوره‌ای مبتنی بر خواست مردم می‌داند و طی بیانیه‌ای با تصدیق حاکمیت دولت‌ها بر سرنوشت خویش، از آنها خواست معیارهای معرفی شده را الگوی رفتاری خود قرار دهند.

شایان ذکر است که به موجب ماده (۲۵) میثاق بین‌المللی سیاسی و مدنی که اتفاقاً عمل به آن گامی مهم در راستای تحقق یک حوزه‌بندی صحیح و غیرجانبدارانه محسوب می‌شود، باید برای همه رأی‌دهندگان قوانین یکسان به‌کار گرفته شود و رأی هر شهروند با رأی شهروند دیگر برابر باشد.^۱ ایضاً، مرزبندی حوزه‌ها برای انتخابات و روش‌های تخصیص رأی، با پراکنش رأی‌دهندگان در تضاد نباشد و گروه، جریان یا نژاد خاصی را محدود نکند. به دیگر سخن، کنش حوزه‌بندی و قواعد آن، نباید به‌گونه‌ای باشد که به صورت غیرمنطقی، شهروندان را از انتخاب منصفانه نمایندگان محروم کند (حسینی، ۱۳۹۰: ۲۹). در این مصوبه به‌طور مشخص به این موضوع اشاره شده که حوزه‌بندی انتخاباتی با توجه به شرایط جغرافیایی باید به نحوی انجام شود که با توجه به برابری حقوق انتخاباتی همه افراد، تفاوت ارزشی میان آرای انتخاب‌کنندگان به وجود نیامده و بدین ترتیب زمینه افزایش مشارکت مردم در انتخابات فراهم شود. بدین وسیله مجال فعالیت برای گروه‌های ذی‌نفوذ که هدفی

۱. دولت ایران به موجب قانون «اجازه الحاق دولت شاهنشاهی ایران به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۳۵۴/۰۲/۱۷» به کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ پیوسته است و این قانون پس از انقلاب از سوی فقهای شورای نگهبان ابطال نشده و همچنان معتبر است.

جز افزایش منافع سیاسی و اقتصادی خود ندارند، مسدود شده و از آثار زیان بار دخالت آنها در عرصه‌های تصمیم‌سازی که منافع عموم مردم را تحت الشعاع قرار می‌دهد کاسته خواهد شد و حوزه‌های انتخاباتی به نحوی متناسب مرزبندی می‌شوند (بشیریه، ۱۳۹۶: ۱۴۴).

به علاوه برای پویایی و سامان‌دهی متناسب حوزه‌ها، عملیات بازترسیم مرزهای آنها حداقل هر ۱۰ سال یک‌بار باید تجدید شود تا بازاریابی حوزه‌ها با آهنگ تغییر جمعیت سنخیت پیدا کند. از برآیند دیدگاه‌های مختلف در این زمینه و آنچه در این بیانیه آمده، به طور خلاصه می‌توان منظور از «آزاد بودن» را رعایت حقوق و آزادی‌های سیاسی بنیادین و منظور از «منصفانه بودن» را قاعده‌مندی و نبود هرگونه جانبداری و تبعیض در همه مراحل قبل، حین و پس از انتخابات تعبیر کرد (الکیت، ۱۳۸۴: ۸۰).

اما سؤالی که در این میان مطرح می‌شود این است که آیا هر نوع تبعیضی اصول آزاد و منصفانه بودن انتخابات را نقض می‌کند؟ آیا در نظر گرفتن مزایا و حقوقی خاص برای بخش‌هایی از جامعه حین انجام فرایند حوزه‌بندی انتخاباتی، مصداقی از کژحوزه‌بندی^۱ یا حوزه‌بندی جانبدارانه و ناعادلانه به حساب می‌آید؟ در پاسخ به این سؤال لازم است ابتدا با مفهوم «تبعیض مثبت»^۲ آشنا شویم.

تبعیض مثبت را می‌توان نوعی تبعیض‌زدایی از طریق تبعیض دانست که با ایجاد نابرابری به‌عنوان یک ابزار، برای نیل به برابری به‌عنوان یک هدف و غایت عمل می‌کند. به عبارت دیگر، قانونگذار با اعمال تبعیض مثبت، به صورت موقت اقدام به ایجاد تمایزات حقوقی به نفع گروهی از اشخاص (حقیقی یا حقوقی) و به ضرر گروهی دیگر می‌کند تا در سطحی دیگر نابرابری‌های پیشین را مرتفع کند (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ۶۸). با عنایت به این مفهوم اعمال تبعیض از نوع مثبت آن حین انجام فرایند ترسیم خطوط مرزی حوزه‌های انتخابیه به سود گروه‌های مزبور نه تنها مخل رعایت اصل آزاد و منصفانه بودن انتخابات به‌شمار نمی‌آید، بلکه گامی در راستای تحقق آن محسوب خواهد شد (فرومن، ۱۳۸۳: ۲۱۰).

درنهایت اشاره دوباره به این مهم خالی از لطف نیست که توجه به این مبانی برای

1. Gerrymandering

2. Positive Discrimination

تحقق حوزه‌بندی سالم انتخاباتی امری ضروری تلقی می‌شود، زیرا خطر مرزبندی جانبدارانه نواحی انتخاباتی ازسوی تصمیم‌گیران و گروه‌های ذی‌نفوذ پدیده‌ای است که همواره به‌مثابه سدی در برابر جاری شدن حق تعیین سرنوشت مردم از یک سو و کارآمدی و اتقان یک نظام انتخاباتی در یک حکومت مردم‌سالار ازسوی دیگر قرار دارد و بی‌شک در نظامی مبتنی بر مردم‌سالاری دینی همچون جمهوری اسلامی ایران، کاربست دقیق الزامات ناشی از مبانی مزبور، می‌تواند این کژکارکرد حقوقی را برای همیشه از نظام انتخاباتی ایران بزدايد.

۳. اصول حقوقی حاکم بر حوزه‌بندی انتخاباتی

از اصول^۱ حاکم بر یک نظام مردم‌سالار آن است که زمینه برگزاری انتخاباتی آزاد، شفاف و عادلانه فراهم شود و عموم مردم، به‌ویژه رأی‌دهندگان و فعالان سیاسی و حقوقی، اطمینان داشته باشند فرایند مدیریت کلان انتخابات از ابتدا تا انتها در فضایی غیرجانبدارانه و با رعایت همه اصول شناخته شده حقوقی ازسوی مجریان و دست‌اندرکاران در این امر حساس تمشیت می‌شود. در این بخش از پژوهش برآنیم تا با برشمردن اصول حقوقی حاکم بر امر حوزه‌بندی انتخاباتی به‌عنوان پیش‌نیاز برگزاری انتخاباتی آزاد و سالم و عاملی کلیدی در افزایش اعتبار و مشروعیت انتخابات، راهبرد بالادستی لازم‌الرعایه ازسوی مقام مجری مرزبندی حوزه‌های انتخابیه را تبیین کنیم؛ البته باید توجه داشت که بستر و نوع نظام حقوقی مورد مطالعه در داوری صحیح هنگام تطبیق این اصول حائز اهمیت است، چراکه حسب نوع نظام سیاسی و حقوقی یک کشور، این اصول نیز تا حدودی دستخوش تغییر و تعدیل خواهد شد. از این رو آنچه در پی می‌آید ذکر اصول کلی حقوقی در این زمینه توأم با بررسی و تعلیقاتی از نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران است که وضع هرکدام از موارد

۱. معادل واژه Principles در انگلیسی که در لغت به‌معنای اساس، بنیان و ریشه و در اصطلاح به‌معنای «قاعده عمومی» یا «قانون کلی روش علمی» به‌کار می‌رود (دهخدا، ۱۳۳۸: ۲۸۲۲-۲۸۲۰). البته «اصول حقوقی» در شاخه‌های مختلف حقوق، از جمله حقوق بین‌الملل، حقوق جزا و یا حقوق مدنی در عین وجود قرابت، واجد تمایزاتی هستند که ما به مناسبت موضوع صرفاً به بیان مفهوم آن در حقوق عمومی می‌پردازیم و مقصود، آن دسته از هنجارهای بنیادینی است که به‌عنوان قواعد راهنمای عمومی، واجد وصف آمره بوده و از جانب قوه مؤسس به‌عنوان روح حاکم و مشخصه غیرقابل نقض سلسله مقررات موضوعه در یک نظام سیاسی به‌شمار می‌رود (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۱۴).

را در این نظام نشان می‌دهد و می‌تواند آسیب‌شناسی جامعی برای استفاده تصمیم‌سازان این حوزه در ایران فراهم آورد.

۳-۱. اصل برابری اعتبار و ارزش رأی

مسئله کلیدی در این اصل حقوقی، مفهوم «برابری ذاتی» و به تبع آن «برابری سیاسی» همه افراد بشر است. احترام به این هنجار در یک مردم‌سالاری مترقی که علاوه بر تأکیدات فراوان در متون دینی، در بند دوم از ماده (۲۱) اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز بر آن صحه گذاشته شده است، یکسان بودن قدرت اثرگذاری رأی شهروندان یک جامعه سیاسی را به همراه خواهد آورد. برای تحقق این برابری میان رأی‌دهندگان، شرط اساسی این است که هر شهروند صرفاً از یک حق رأی برخوردار باشد و ایضاً مرزهای حوزه‌های انتخابیه به نحوی تنظیم شود که حتی‌الامکان جمعیت برابری را در خود جای داده باشند (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۴: ۱۷۱).

این اصل در واقع انعکاسی از «قاعده یک نفر- یک رأی»^۱ در حقوق انتخابات است. به موجب این قاعده هر فرد رأی‌دهنده در هر حوزه انتخابیه باید دارای رأیی با ارزش برابر با سایر رأی‌دهندگان در دیگر حوزه‌ها باشد تا از هرگونه تبعیض به‌ویژه علیه گروه‌های اقلیت جلوگیری شود. برای مثال، اگر در حوزه‌ای با جمعیت فرضی ۱۰۰ نفر، یک کرسی انتخاباتی وجود دارد و در حوزه‌ای دیگر با همان جمعیت، دو کرسی در معرض رأی مردم گذاشته شود، این قاعده رعایت نشده است (Toplak, 2008: 123). البته انتقادی نیز به این قاعده مطرح است که شاید نتوان براساس آن، تفاوت در وسعت حوزه‌های انتخاباتی را نادیده گرفت. با این توضیح که اگر حوزه‌بندی انتخاباتی به نحوی انجام شود که جمعیت تمام حوزه‌ها تقریباً با هم برابر باشند، چه بسا باعث شود حوزه‌های انتخاباتی نه تنها از لحاظ وسعت جغرافیایی سنخیتی با هم نداشته باشند، بلکه با شامل شدن قلمروهایی یا فرهنگ‌ها و اعتقادهای متفاوت، رابطه بین رأی‌دهندگان و منتخبان آنها مخدوش شود (منصوریان، ۱۳۹۶: ۳۹). بنابراین برقراری توازن معقول بین برابری جمعیت حوزه‌ها و نیز

1. One-person, One Vote Principle

رعایت ملاحظات فرهنگی و جغرافیایی، امری ضروری برای تحقق یک حوزه‌بندی مطلوب در پرتو احترام به شأن و اعتبار برابر آرا به‌شمار می‌رود.

در نظام حقوقی ایران، با بررسی تعداد حوزه‌های انتخاباتی، کرسی‌ها و آمار جمعیتی استان‌ها در انتخابات مجلس شورای اسلامی، این نتیجه مشهود است که حوزه‌بندی انجام گرفته از جانب قانونگذار عادی در سطح کشور، باعث ایجاد تفاوت در تأثیرگذاری مناطق مختلف کشور بر ترکیب نمایندگان مجلس شده است. بیان چند نمونه آشکار می‌تواند در این زمینه مفید باشد. استان سمنان در ایران با چهار حوزه انتخابیه و داشتن جمعیتی حدود ۶۳۰ هزار نفر، چهار نماینده در مجلس شورای اسلامی دارد که میزان تقریبی جمعیت به‌ازای هر یک کرسی آن ۱۵۸ هزار نفر می‌شود. این در حالی است که استان البرز با داشتن دو حوزه انتخابیه و جمعیتی حدود دو میلیون و ۴۰۰ هزار نفر، صرفاً سه کرسی نمایندگی در مجلس شورای اسلامی دارد که میزان تقریبی جمعیت به‌ازای هر یک کرسی آن تقریباً ۸۰۴ هزار نفر می‌شود. مثال دیگر استان تهران است که با داشتن ۶ حوزه انتخابیه و جمعیتی بیش از ۱۲ میلیون نفر، صرفاً ۳۵ کرسی نمایندگی در مجلس شورای اسلامی دارد که میزان تقریبی جمعیت به‌ازای هر یک کرسی آن به ۳۴۸ هزار نفر می‌رسد (همان: ۱۷۹). به‌این ترتیب ملاحظه می‌شود تأثیرگذاری استان سمنان در مجلس شورای اسلامی (یا به‌عبارت دیگر ارزش آرای شرکت‌کنندگان) پنج برابر استان البرز و دو برابر استان تهران است.

۲-۳. اصل استقلال و بی‌طرفی نهاد تصمیم‌گیر در حوزه‌بندی انتخاباتی

به موجب این اصل، برای تضمین برگزاری انتخاباتی منصفانه و عاری از هرگونه مهندسی به نفع جناح، حزب یا گروهی خاص، وظیفه طراحی و بازترسیم مرزهای حوزه‌های انتخاباتی لزوماً باید از جانب نهادی بی‌طرف و مستقل صورت پذیرد که تا حد امکان از تأثیرپذیری و اعمال نفوذ از جانب افراد ذی‌نفع پیشگیری شود (محمدی، ۱۳۹۶: ۸۰).

بهترین شیوه برای تحقق حداکثری این اصل، ایجاد ضوابط و چارچوب‌هایی مدون و قانونی برای ترسیم مرزهای حوزه‌ها و در کنار آن تشکیل نهاد یا کمیسیونی مستقل برای انجام این امر است تا متنفذان دولتی یا سیاسی از دخالت و اعمال نظر در آن محروم شوند و

حقوق همه جناح‌ها و گروه‌ها، به‌ویژه گروه‌های اقلیت و بیرون از دایره قدرت، مراعات شود. هرچند در فرایند تدوین چارچوب و ضوابط مزبور و تشکیل نهاد مجری امر، نباید از تلاش برای جلب رضایت حداکثری همه فعالان سیاسی و احزاب، از جمله دولت و به‌طورکلی شرکت‌کنندگان در انتخابات غفلت کرد تا وحدت و انسجام جامعه حفظ شود؛ بدین معنا که با لحاظ نگاهی جامع و همه‌جانبه‌نگر، نباید جایگاه احزاب سیاسی را به‌عنوان کنش‌گران و صحنه‌گردانان اصلی میدان سیاست و مردم‌سالاری هنگام تصمیم‌گیری در خصوص ضوابط مرزبندی و نهاد متولی آن نادیده گرفت (موسوی‌نیا، ۱۳۹۰: ۲۴). در پرتو نظارت دقیق بر اجرای این اصل است که در افقی وسیع‌تر، می‌توان به کارکرد بهینه نهاد انتخابات که برگزاری موفق آن ضامن مشروعیت یک نظام سیاسی و تضمین‌گر حق تعیین سرنوشت و اعمال حاکمیت ملی به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین بشری محسوب می‌شود، امید داشت. آنچه به‌وضوح در نظام حقوقی ایران نوعی نقطه‌ضعف در مسیر حوزه‌بندی انتخاباتی محسوب می‌شود، واگذاری وظیفه بازترسیم حوزه‌های انتخابیه به نهادی سیاسی و ذی‌نفع است. در ذیل اصل (۶۴) قانون اساسی ایران تصریح شده است که «محدوده حوزه‌های انتخابیه» و «تعداد نمایندگان» مجلس شورای اسلامی را باید قانون عادی مجلس معین کند^۱ و در بند مربوطه در سیاست‌های کلی انتخابات نیز تعیین مسئول امر حوزه‌بندی مسکوت گذارده شده است. آن‌گونه که ملاحظه می‌شود، نهاد مسئول امر در کشور از عناصری سیاسی تشکیل شده است که وجود تعارض منافع و تمایلات سیاسی و قومی، می‌تواند حوزه‌بندی عادلانه نواحی انتخاباتی را با تهدید جدی مواجه سازد. چه بسا واگذاری این مهم به کمیسیونی مستقل و دخالت نهاد دادرسی اساسی بتواند این ضعف را از بین ببرد.

۱. در همین راستا تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۱۴) «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» مصوب ۱۳۶۲ ضمن تأکید بر اهمیت توجه به محدوده شهرستان‌ها در تعیین مرزهای حوزه‌های انتخابیه، وزارت کشور را مکلف به ارائه لایحه‌ای در این خصوص جهت تصویب در مجلس می‌کند. بنابر الزام این قانون، پس از گذشت چندین سال در نهایت در سال ۱۳۶۶ «قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» به‌صورت یک ماده‌واحد به تصویب می‌رسد و ۱۹۶ حوزه انتخابیه به همراه تعداد دقیق نمایندگان هرکدام از آنها معین می‌شود. بنابراین ملاحظه می‌شود که در جمهوری اسلامی ایران حق تصمیم‌گیری در خصوص حوزه‌بندی‌های انتخاباتی، به پارلمان که خود یک نهاد سیاسی است اعطا شده و از آنجا که این نهاد خود از نتایج این حوزه‌بندی منتفع می‌شود، همواره خطر کژحوزه‌بندی حزبی، جناحی و قومیتی، سلامت انتخابات را تهدید می‌کند.

۳-۳. اصل نمایندگی

همان‌گونه که از نام اصل نمایندگی پیداست، منتخبان مردم در یک حوزه انتخابیه، به معنای واقعی کلمه باید مردم آن حوزه را «نمایندگی» کنند. به دیگر سخن، مرزهای حوزه‌های انتخاباتی باید طوری ترسیم شود که پس از اتمام فرایند انتخابات، ترکیب آن نهاد انتخابی به مثابه آینه تمام‌نمای جامعه رأی‌دهنده بوده و عصاره‌ای از همان اجتماع با تمایلات و توقعات مخصوص به خود باشد. به این ترتیب همه افراد، گروه‌های سیاسی و اقلیت‌ها صدای رسای خود را در نهاد تصمیم‌ساز خواهند داشت و منافع آنها به نحوی موزون و متناسب تأمین خواهد شد (خسروی، ۱۳۸۷: ۲۳۰).

نظام‌های انتخاباتی مختلف هرکدام حسب اقتضائات خود معیارهای گوناگونی را برای تأمین این اصل مهم در ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه به کار می‌گیرند، اما رایج‌ترین آنها ملاک قرار دادن مرزهای اداری همچون استان و ایالت، مرزهای طبیعی و جغرافیایی همچون رشته‌کوه‌ها و جزایر یا عواملی مانند زبان، دین و نژاد است که در تلاش‌اند با این تدابیر، نماینده بتواند به بهترین نحو به ایفای وظایف خود در قبال حوزه انتخابیه‌اش بپردازد.

البته گفتنی است در بسیاری از کشورها که اصول حوزه‌بندی در متن قانون اساسی تعیین شده و «برش تقسیمات اداری کشور» ملاک تقسیم‌بندی قرار گرفته است،^۱ اگرچه شیوه‌ای مطمئن و غیرقابل دست‌کاری است، اما از آنجاکه به راحتی قابل تغییر نیست، سخت و انعطاف‌ناپذیر است. به علاوه، به علت تغییر دائمی جمعیت به دلیل مرگ‌ومیر و مهاجرت، «برابری نمایندگی» را از بین برده و گاهی به زیان یک حوزه و به نفع حوزه دیگر تمام می‌شود. اما اگر تقسیم‌بندی حوزه‌ای به طور منظم مورد تجدید نظر قرار گیرد، از چنین آسیبی پیشگیری خواهد شد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۵: ۶۰۴-۶۰۳).

بررسی نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد سازوکار متقنی برای رعایت تام و تمام این اصل تعبیه نشده است، چراکه می‌توان عدم رعایت آن را در نقاطی

۱. همچون سوئیس، نروژ، لوکزامبورگ و ایسلند (رفیعی قهساره، ۱۳۹۰: ۲۷).

از کشور ملاحظه کرد؛ به عنوان نمونه، قوم ترکمن با وجود سهم ۳۶ درصدی از جمعیت استان گلستان تنها ۲۰ درصد نمایندگان استان را به خود اختصاص داده‌اند (احمدی پور، حافظ‌نیا و خوجم‌لی، ۱۳۹۰: ۳۷) و این بی‌تناسبی باعث شده یک قومیت خاص به‌رغم داشتن جمعیتی قابل ملاحظه، نتواند کرسی نمایندگی متناسب با وزن سیاسی خود را در نهاد تصمیم‌ساز از آن خود کند و از اقتضای «اصل نمایندگی» بهره ببرد. در جامعه‌ای چندقومیتی همچون ایران، اعمال چنین رویکردی علیه اقوام می‌تواند یکپارچگی و وحدت میان دولت و ملت را تهدید کند و زمینه تضادها و تقابل‌های قومی را پدید آورد. البته نباید فراموش کرد که یکی از ترفندهای مهم برای مخدوش ساختن روند عادلانه حوزه‌بندی نواحی انتخاباتی و نقض اصل نمایندگی، ایجاد اقلیت - اکثریت کاذب هنگام ترسیم مرزهای حوزه‌هاست که به این ترتیب جمعیتی خاص از داشتن نماینده هم‌فکر خود در نهاد انتخابی محروم می‌شوند و این یکی از جدی‌ترین آسیب‌هایی است که کژحوزه‌بندی انتخاباتی برای یک کشور دارای اقوام، مذاهب و حتی سلیق سیاسی متنوع به همراه می‌آورد.

۳-۴. اصل عدم تبعیض

اصل عدم تبعیض را می‌توان به مثابه تکمله‌ای بر اصل نمایندگی به حساب آورد؛ زیرا مبین آن است که حوزه‌های انتخاباتی باید طوری طراحی شوند که گروه‌های اقلیت در جامعه از داشتن نماینده محروم نشوند و تبعیض به وجود نیاید. نکته اینجاست که افزایش نمایندگی اقلیت‌ها نه تنها با حاکمیت اکثریت تعارضی ندارد، بلکه واجد مزایای متعددی همچون افزایش مشروعیت سیاسی نهاد قانونگذار، استیفای حقوق و بهبود حس همبستگی و تعلق به جامعه میان اقلیت‌ها و فراهم آمدن فضای تضارب آرا و گفتگوهای سالم و پرنشاط در پارلمان است که موجب می‌شود ایده‌های سیاسی جدید نیز فرصت ورود به فرایند خط‌مشی‌گذاری را پیدا کنند (جی ایمی، ۱۳۹۶: ۴۳).

آن دسته از نظام‌های غیرمردم‌سالار که از انتخابات به‌عنوان پوششی نمادین استفاده

می‌کنند و صرفاً با برگزاری آن قصد ظاهرسازی نزد افکار عمومی و جامعه بین‌المللی دارند، به راحتی می‌توانند با مرزبندی جانبدارانه حوزه‌های انتخاباتی، گروه‌های اقلیت متمرکز در برخی نقاط کشور را از یکدیگر جدا ساخته و به این ترتیب تأثیرگذاری جمعی آنها را در انتخاب نماینده خود از بین ببرند و این‌گونه اصل عدم تبعیض در حوزه‌بندی‌ها را به عنوان پیش‌نیاز انتخابات آزاد و منصفانه نقض کنند. بدیهی است پراکنده ساختن این اقلیت‌ها باعث محرومیت آنها از فرصت داشتن نماینده در نهاد تصمیم‌ساز می‌شود (محمدی، ۱۳۹۶: ۸۲). منع هرگونه تفکیک یا متراکم کردن اجباری اقلیت‌ها در قانون حق رأی^۱ ۱۹۶۵ (به همراه اصلاحیه آن در سال ۱۹۸۲) در ایالات متحده آمریکا، نمونه‌ای از تلاش برای رعایت این اصل مهم در فرایند حوزه‌بندی در نظام‌های انتخاباتی به شمار می‌رود.

در جمهوری اسلامی ایران از همان ابتدا رعایت این مسئله مهم مورد توجه مقنن اساسی و دست‌اندرکاران امر قرار داشته و متن آن در قانون اساسی گواه بر این ادعاست. در اصل (۶۴) قانون اساسی ایران می‌خوانیم: «... زرتشتیان و کلیمیان هرکدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هرکدام یک نماینده انتخاب می‌کنند...» با تخصیص پنج کرسی نمایندگی به اقلیت‌های دینی، به رغم آنکه نصاب جمعیتی کافی برای داشتن نماینده در مجلس را ندارند، گامی مهم در رعایت «اصل عدم تبعیض» و ارتقای حس همبستگی ملی برداشته شده است.

۵-۳. اصل شفافیت

کلیدواژه رعایت اصل شفافیت در انجام فرایند حوزه‌بندی انتخاباتی، «میزان دسترسی عموم مردم» به این روند است. هرچه سازوکارهای حقوقی و قوانین منقح در نظام انتخاباتی یک کشور به واضح شدن شیوه تصمیم‌گیری در خصوص بازترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه از جانب مقام تصمیم‌گیر کمک بیشتری کند، به همان میزان می‌توان به سالم ماندن نتایج این امر از جانبداری‌های حزبی و سیاسی و دیگر عوامل تهدیدکننده عدالت انتخاباتی

1. Voting Rights Act, 1965 (V.R.A)

امیدوار بود. به موجب این اصل، حوزه‌بندی انتخابات باید به نحوی انجام گیرد که کاملاً واضح، روشن، شفاف و قابل فهم برای عموم مردم باشد (Handley, 2007: 68).

اتخاذ برخی اقدام‌ها می‌تواند رعایت این اصل را تضمین کند؛ از جمله اعلام رویکردها و معیارهای استفاده شده در فرایند ترسیم مرزهای نواحی انتخاباتی از جانب نهاد ذی‌ربط و انتشار عمومی آن پیش از آغاز فاز عملیاتی حوزه‌بندی، اخذ مشورت و استفاده از پیشنهادهای تمام گروه‌های ذی‌نفع، اعم از اقلیت و اکثریت، حین انجام روند حوزه‌بندی و ارائه توضیحات و انتشار گزارش کارشناسی از سوی نهاد مسئول برای آگاه‌سازی و اقناع افکار عمومی درخصوص تصمیم‌های اتخاذ شده پس از اتمام کار. البته با توجه به فنی و تخصصی بودن این فرایند، ارائه آموزش‌های عمومی به مردم و به‌طور خاص گروه‌های مختلف سیاسی درخصوص شیوه طراحی مرزها، می‌تواند به پذیرش خروجی و نتیجه نهایی کار از جانب آنها کمک شایانی کند.

با بررسی مقررات مربوطه در نظام حقوقی ایران و همچنین مشاهده نتایجی از حوزه‌بندی جانبدارانه در برخی موارد حسب تمایلات جناحی، قومی و غیره، سازوکاری برای رعایت این اصل مشاهده نمی‌شود. به‌عنوان نمونه، همین شفافیت باید در اعمال ملاک‌ها و معیارهای حوزه‌بندی نیز وجود داشته باشد. در بررسی قوانین حاکم بر نظام حوزه‌بندی انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران، مکرر به اصل (۶۴) قانون اساسی و احکام موجود در آن سخن گفته شد اما چه بسا نکته مهم این باشد که قانونگذاران موضع خود را نسبت به عبارات مذکور در این اصل به‌هنگام بازترسیم حوزه‌های انتخاباتی مشخص کنند. براساس بخشی از این اصل که مهم‌ترین و بالادستی‌ترین سند برای تعیین ملاک حوزه‌بندی و تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌شمار می‌رود، پس از هر ۱۰ سال با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر اینها، این امکان وجود دارد که تا ۲۰ نفر بر تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی افزوده شود. اما مسئله این است که این شاخص‌های کیفی و کلان (که البته از سندی کلان‌نگر و بالادستی همچون قانون اساسی در یک نظام حقوقی جز این هم انتظار نمی‌رود)، هیچگاه از جانب قانونگذاران عادی به‌وسیله قوانین ارگانیک به شاخص‌هایی ملموس، دقیق، قابل اندازه‌گیری و مورد قبول افکار عمومی و نخبگان سیاسی تبدیل و ترجمه نشده‌اند (پیشگاهی‌فرد، حسینی و حسینی، ۱۳۹۴: ۱۶).

به عبارت دیگر، قانونگذاران عادی در طول سالیان گذشته مؤلفه‌های حقوقی، سیاسی و جغرافیایی روشن برای تحقق مفاد اصل (۶۴) را تبیین نکرده و در ابهام باقی گذاشته‌اند؛ همین غفلت نیز سبب شده در دهه ۸۰ شمسی (۱۳۸۰ الی ۱۳۹۰) به‌رغم رشد جمعیت و تحقق پیش‌نیاز جمعیتی مذکور در اصل، تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی افزایش پیدا نکند و در تعداد ۲۹۰ باقی بماند و این سؤال همواره ذهن فعالان سیاسی و حقوقی را به خود مشغول کند که شرایط تحقق حکم مذکور در اصل (۶۴) قانون اساسی چه بود که در ابتدای دهه ۸۰ شمسی حاصل نشد، اما پیش‌تر و در دهه گذشته محقق شد و از ۲۷۰ نماینده به ۲۹۰ نفر رسید؟ از این‌رو راهکاری قانونی و مشخص برای جلوگیری از اتهام انگیزه‌های سیاسی به دست‌اندرکاران امر برای حوزه‌بندی مجدد و توزیع کرسی‌های جدید، شفاف کردن و ابهام‌زدایی از عبارات کلی مذکور در اصل (۶۴) قانون اساسی است؛ شفافیت بیشتر در روند انجام حوزه‌بندی نزد فعالان حزبی و سیاسی می‌تواند زمینه تقلب و تخلف حین ترسیم مرز حوزه‌ها را کمتر کند.

۶-۳. اصل مشارکت مؤثر در انتخابات

مشارکت مؤثر در انتخابات نقش چشمگیری در تحقق یک حکومت مردم‌سالار ایفا می‌کند. نظام انتخاباتی و از جمله سازوکار حوزه‌بندی انتخابات، باید به‌گونه‌ای طراحی شود که علاوه بر افزایش مشارکت مردم در انتخابات، مشارکت مؤثر آنان را نیز افزایش دهد. یک نظام انتخاباتی مطلوب باید تلاش کند درصد آرای مؤثر - آنهایی که مستقیماً به سود نامزدی است که در حمایت از وی به صندوق ریخته شده - را افزایش داده و در مقابل از درصد آرای هدررفته^۱ - آنهایی که مستقیماً بر تعیین پیروز انتخابات اثری ندارد - بکاهد (Anderson, 2006: 16)؛ بدین معنا که از رأی‌هایی که به سود نامزد پیروز در یک حوزه انتخابیه به صندوق ریخته شده، ولی بیش از حداقل آرای است که نامزد مزبور برای فتح کرسی مورد نظر بدان نیاز داشته و یا رأی‌هایی که به نفع نامزد مغلوب به صندوق ریخته شده که مآلاً منتج به

پیروزی وی و کسب کرسی نشده است، کاسته شود؛ چراکه در یک نظام مردم سالار باید اکثریت آرا در تشکیل پارلمان اثرگذار باشند تا اراده مردم در تفویض اختیارات قانونگذاری به نمایندگانشان به نحو حداکثری متجلی شود. با کاهش آرای هدررفته، میان آرای که به سود هر حزبی به صندوق ریخته شده و تعداد کرسی‌هایی که نامزدهای آن حزب تعلق می‌گیرد، تناسب منصفانه‌تری ایجاد می‌شود و بنابراین تأثیر چشمگیری بر هرچه آزاد و منصفانه‌تر برگزار شدن یک انتخابات خواهد گذاشت (Amy, 2000: 68).

به‌علاوه رعایت اصل مزبور و افزایش مشارکت مؤثر در انتخابات سدی در برابر احساس جدایی و گسست رأی‌دهندگانی ایجاد کرده که در گزینش پیروز انتخابات نقشی نداشته‌اند و اعتماد آنها را به تحقق مردم سالاری از مجرای انتخابات افزون می‌کند. اصطلاح «برنده انتخابات، همه آرا را به دست می‌آورد» که در نظام‌های انتخاباتی اکثریتی به کار برده می‌شود، از جمله کلیدی‌ترین دلایلی است که به کاهش مشارکت مردم در انتخابات منجر می‌شود؛ زیرا این حس را در برخی تقویت می‌کند که رأی‌شان فاقد اثر بوده و از داشتن نماینده در نهاد تصمیم‌ساز محروم هستند (Drogus, 2008: 257).

در جمهوری اسلامی ایران با توجه به نظام انتخاباتی اکثریتی حاکم بر آن، نمی‌توان شواهدی مؤثر در رعایت این اصل مهم به دست آورد. با مطالعه نظام‌های گوناگون انتخاباتی به این نتیجه می‌رسیم که در نظام‌های انتخاباتی تناسبی که در آنها احزاب به نسبت مجموع آرای اکتسابی خود صاحب کرسی نمایندگی می‌شوند، میزان آرای هدررفته کمتر است و عدالت و کارآمدی بیشتری در پی خواهد داشت (منصوریان، ۱۳۹۶: ۵۰)؛ زیرا در نظام‌های اکثریتی که احراز رأی بیشتر ملاک پیروزی در انتخابات است، کسب آرای فراوان چنانچه منتج به کسب اکثریت نشود، در پیروزی اثری ندارد و چنانچه حوزه‌بندی انتخاباتی با دقت صورت نگیرد، ممکن است فرد یا گروهی به‌رغم وجود حمایت مردمی کافی به نسبت سایر حوزه‌ها، سهمی در قدرت نداشته باشد چون حائز اکثریت آرای حوزه انتخابیه خود نشده است.

۴. معیارهای تعیین حوزه‌های انتخاباتی

در این قسمت، با عنایت به مبانی نظری و اصول حقوقی پیش‌گفته، اصلی‌ترین معیارها و ملاک‌هایی که باید برای حوزه‌بندی انتخاباتی مدنظر دست‌اندرکاران این امر خطیر قرار گیرد تا پیش‌زمینه یک انتخابات عادلانه و آزاد باشد، برشمرده خواهد شد. البته پیش از پرداختن به آنها، پاسخ به این سؤال ضروری است که ملاک رسیدن به این معیارها چه بوده و چگونه قابل توجیه خواهند بود؟ نکته اینجاست که کشورهای مختلف در جهان که به برگزاری انتخابات پارلمانی اقدام می‌کنند، برای مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی درون قلمرو حاکمیتی خود سنج‌ها و شناسه‌های مخصوصی را در قانون انتخابات‌شان در نظر می‌گیرند که غموض و پیچیدگی امر مهم حوزه‌بندی انتخاباتی غالباً نشئت گرفته از نقش‌ها و پیامدهای گوناگون و بعضاً متناقضی است که این معیارها منفرداً یا مشترکاً از خود بروز می‌دهند. بنابراین آنچه به‌عنوان معیارهای تعیین حوزه‌های انتخاباتی در اینجا مطرح می‌شود، تلاشی برای ذکر معیارهایی منصفانه، کاربردی، منطبق با حکمرانی مردم‌سالارانه و مورد عمل اکثر کشورهایی است که برای برگزاری انتخاباتی عادلانه می‌کوشند. البته اتخاذ این معیارها به‌نحوکلی و تجویز آن به همه کشورها، میسر و معقول نخواهد بود.

۴-۱. معیار جمعیت برابر

معیار جمعیت برابر حوزه‌های انتخاباتی را به جرئت می‌توان اصلی‌ترین ملاک در این زمینه نزد اکثر کشورهای جهان دانست که در راستای رعایت اصل برابری اعتبار و ارزش آرا قابل تفسیر است. به همین علت نیز در اغلب قوانین انتخاباتی صراحتاً به رعایت این موضوع تأکید ویژه شده است (پیشگاهی فرد، حسینی و حسینی، ۱۳۹۴: ۵). علت آن رانیزی می‌توان جایگاه نمایندگی مردم به‌عنوان یک اصل کلیدی در مردم‌سالاری دانست که این مهم محقق نمی‌شود، جز با قائل شدن وزن و اهمیت برابر به رأی مردم در انتخاب نمایندگان خود که همین مسئله وجود حوزه‌های انتخاباتی با جمعیت برابر را ضروری جلوه می‌دهد. البته بدان جهت که با واقع‌گرایی و درک مقتضیات اجرایی و عملیاتی کار فاصله نگیریم، در نظر گرفتن درصدی معین و معقول از انحراف در اعمال این معیار، طوری که با اصول انصاف و عدالت در تغایر نباشد، قابل پذیرش است (خسروی، ۱۳۸۷: ۲۳۱).

۲-۴. معیار مرز و اندازه جغرافیایی

در کنار معیار جمعیتی، عوامل جغرافیایی خاصی نیز در غالب قوانین انتخاباتی به عنوان ملاکی مؤثر در حوزه بندی نواحی انتخاباتی مدنظر قرار گرفته است؛ این عوامل را می توان به دو دسته «مرزهای جغرافیایی» و «اندازه و شکل جغرافیایی» تقسیم بندی کرد (Collomer, 2013: 8).

مرزهای جغرافیایی هم می تواند مرزهای اداری کشور نظیر استان ها، شهرستان ها و روستاها در نظر گرفته شود و هم می تواند برحسب مرزهای طبیعی که پدیده هایی همچون رشته کوه ها، رودخانه ها یا جزایر آنها را ایجاد کرده اند باشد (گفتنی است مورد نخست هیمنه و چیرگی خاصی در قوانین انتخاباتی نسبت به مورد دوم دارد).

اما اندازه و شکل جغرافیایی، به شکل هندسی یک حوزه اشاره دارد که با عواملی همچون دورافتادگی یک ناحیه، پراکندگی جمعیت و پیوستگی^۱ و فشردگی^۲ نواحی در ارتباط است. بدین معنا که حوزه های انتخاباتی ضمن رعایت تراکم جمعیت ساکنان و میزان دوردستی و انزوای آنها از مرکز، باید به صورت پیوسته و متصل بوده و فاصله های غیرمعقول وجود نداشته باشد و همچنین با فشردگی لازم، رابطه و پیوند میان شان محفوظ بماند (کاوایانی راد و قره بیگی، ۱۳۹۷: ۱۱۶).

توجه به این معیار علاوه بر آنکه ویژگی های اقلیمی حاصل از تفاوت های جغرافیایی حوزه های مختلف انتخاباتی را در ترکیب نهایی پارلمان لحاظ می کند، گامی در راستای شناخت و ارتباط بیشتر بین نماینده منتخب و انتخاب گران وی خواهد بود و روند پاسخگویی و خدمت رسانی به مردم حوزه انتخابیه را تسهیل خواهد کرد.

۳-۴. معیار جوامع همسود

برای ترسیم خطوط حوزه های انتخاباتی، لزوماً نباید به تقسیمات کشوری و مرزهای آن اتکا کرد، چراکه عنصری مهم در به حداکثر رساندن پیگیری منافع یک حوزه انتخابیه از جانب نماینده آن در نهاد تصمیم ساز، این است که آن نواحی انتخاباتی تا حد ممکن منسجم و

1. Contiguity
2. Compactness

دارای منافع مشترک باشند. یک جامعه هم‌سود یا هم‌منفعت، گروهی از افراد با ارزش‌ها و منافع مشترک‌اند که این اشتراک می‌تواند از عواملی همچون فرهنگ، تاریخ، مذهب، زبان، پیشینه قومی یا نژادی، جایگاه اجتماعی و دیگر ارزش‌ها و پیوندهای متحد و هم‌گرا ناشی شود (Jones, Jones and Woods, 2006: 139).

این معیار اگرچه می‌تواند منافع محلی و بومی ساکنان یک حوزه انتخابیه را در چارچوب خواسته‌های مجاز در قانون اساسی یک کشور به خوبی متجلی کند، اما خالی از اشکال هم نیست؛ ازجمله آنکه تعیین حدود حوزه‌ها براساس ترکیبی از شاخص‌های فوق، این ظرفیت را دارد که همچنان باعث نارضایتی بخشی از آن جامعه شود؛ چراکه محتمل است در نظرایشان وزن برخی شاخص‌ها از سایرین افزون‌تر باشد، یا اینکه به‌رغم همگنی و توازن منفعتی گروه مزبور، همچنان گروه‌های کوچک‌تری در آن مجموعه از ترسیم منصفانه حدود برپایه اشتراک گروهی بهره‌نبرند و به نوعی قربانی گروه اکثریت شوند؛ به‌علاوه انطباق حوزه‌های انتخابیه بر محدوده‌های خرده‌فرهنگ‌ها این ظرفیت را دارد که به تضعیف هویت ملی منجر شود. بااین حال رعایت این معیار نزد کارگزاران ترسیم حدود حوزه‌های انتخاباتی در بیشتر کشورها جایگاه خود را داشته است (همان: ۱۰۹).

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. انتخابات را می‌توان وسیله‌ای دانست برای اعمال حاکمیت مردم از طریق برگزیدن نمایندگان در نهادهای سیاسی و تصمیم‌ساز کشور که رکنی بی‌بدیل در یک نظام حقوقی مردم‌سالار محسوب می‌شود. در برگزاری برخی انتخابات همچون انتخابات ریاست جمهوری یا همه‌پرسی‌های عمومی، همه جغرافیای کشور به‌عنوان یک حوزه انتخابیه در نظر گرفته می‌شود، اما در برخی دیگر همچون انتخابات‌های پارلمانی در مردم‌سالاری‌های مدرن، کشور به حوزه‌های انتخاباتی متعدد تقسیم می‌شود و از هر حوزه، نماینده یا نمایندگان برای تکیه بر کرسی‌های نهاد مزبور برگزیده می‌شود.

۲. این پژوهش در پی آن است که ضمن بررسی مفهوم کلی امر حوزه‌بندی انتخاباتی که امروزه جایگاهی کلیدی در فرایند کلی برگزاری انتخابات یافته و مداخله‌ذی‌نفعان، مقامات

و احزاب صاحب نفوذ در روند آن جهت تصاحب کرسی‌های قدرت و حذف رقبای خود از صحنه انتخابات با مهندسی تعیین مرزهای حوزه‌ها، به چالشی جدی نزد ناظران و مقامات سیاسی و قضایی کشورهای دموکراتیک بدل شده است، به تبیین مبانی، معیارها و اصول حقوقی حاکم بر این کنش سیاسی، فنی و حقوقی پرداخته و از این رهگذر توجه مقامات مسئول این امر را به رعایت دقیق این اصول برای نیل به برگزاری انتخاباتی سالم و اثربخش جلب کند. همان‌طور که اصولی همچون (۳)، (۶) و (۶۴) قانون اساسی و همچنین بند نخست سیاست‌های کلی انتخابات جمهوری اسلامی ایران بر توجه دست‌اندرکاران به این مهم تأکید ورزیده است.

۳. این پژوهش در وهله اول پس از آشنایی با مفهوم حوزه‌بندی انتخاباتی، به تبیین مبانی نظری ناظر بر حوزه‌بندی عادلانه پرداخته که در این راستا ابتدا به مفهوم امانت و حق الناس بودن رأی مردم به‌عنوان مبنایی اسلامی مطرح شده و سپس مفهوم انتخابات آزاد و منصفانه به‌عنوان پیش‌نیازی برای تصور آن نظام بیان شد و ضمن بررسی ریشه‌های آن در برخی اسناد مهم بین‌المللی، با تشریح مفهوم کلیدی «تبعیض مثبت»، این شبهه برطرف شد که اعمال هرگونه تبعیض، برگزاری انتخاباتی منصفانه و آزاد را تحت الشعاع قرار می‌دهد.

۴. در گام بعدی نیز با رویکردی ایجابی، اصول حقوقی حاکم بر حوزه‌بندی عادلانه نواحی انتخاباتی برشمرده شد و به‌صورت موردی وضعیت نظام انتخاباتی ایران نسبت به اجرای آنها مورد بررسی قرار گرفت. همچنین روشن شد چنانچه مقام مجری مرزبندی حوزه‌ها، اصولی مانند استقلال و بی‌طرفی مقام تصمیم‌گیر در حوزه‌بندی انتخاباتی، برابری اعتبار و ارزش آرای شهروندان، نمایندگی، عدم تبعیض، شفافیت فرایند حوزه‌بندی و افزایش مشارکت مؤثر در انتخابات را رعایت کند، می‌توان انتظار برگزاری انتخاباتی آزاد و عادلانه را در پرتوی یک حوزه‌بندی سالم داشت که اگرچه تلاش‌هایی در راستای تحقق اصولی مثل عدم تبعیض برداشته شده است، اما وجود نمونه‌های متعدد از حوزه‌بندی جانبدارانه نماینگر عدم اهتمام لازم به رعایت اکثر آنهاست.

۵. بدیهی است برای تحقق مطلوب و بهینه حوزه‌بندی انتخاباتی، معیارها و ملاک‌هایی

نیز باید مدنظر دست‌اندرکاران این امر قرار گیرد که مهم‌ترین و پرکاربردترین آنها عبارتند از: جمعیت برابر، مرز و اندازه جغرافیایی و درنظر داشتن جوامع هم‌سود و هم‌منفعت حوزه‌های انتخابیه.

۶. امید است که در پرتو امعان نظر به این اصول و مبانی حقوقی، گامی رو به جلو در جهت تحقق بی‌شائبه مردم‌سالاری به دور از دخالت‌های منفعت‌محور در جوامع سیاسی برداشته شود و تأکیدات اسناد بالادستی نظام حقوقی ایران در این موضوع بیش‌ازپیش جامه عمل بپوشد.



منابع و مآخذ

۱. اسلامی، رضا (۱۳۹۷). *آیا حقوق بشر؟*، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد.
۲. ایوبی، حجت‌اله (۱۳۸۲). *اکثریت چگونه حکومت می‌کند؟*، چاپ دوم، تهران، انتشارات سروش.
۳. الکتیت، یورگن (۱۳۸۴). «انتخابات آزاد و منصفانه»، ترجمه احمد مرکز‌المیری، مجلس و پژوهش، ش ۴۶.
۴. بشیریه، حسین (۱۳۹۶). *درس‌های دموکراسی برای همه*، چاپ ششم، تهران، نشر نگاه معاصر.
۵. پروین، خیرالله و مهدی نورایی (۱۳۹۵). «تحلیل نظریه حق الناس در خصوص حق رأی و بررسی صلاحیت‌ها»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال بیست‌ویکم، ش ۸۲.
۶. پیشگاهی فرد، زهرا، سیدمحمد حسینی و سیدعلی حسینی (۱۳۹۴). «تحلیلی بر چگونگی پراکندگی کرسی‌های مجلس شورای اسلامی در ایران»، *پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، دوره ۴۷، ش ۱.
۷. جی‌ایمی، داگلاس (۱۳۹۶). *نظام‌های انتخاباتی*، ترجمه مسلم آقایی طوق و اعظم عدالت‌جو، چاپ اول، تهران، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.
۸. حسینی، سیدباسین (۱۳۹۰). «حوزه‌بندی انتخابات قوه مقننه در نظام حقوقی ایران با تأکید بر طرح تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی»، پایان‌نامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی.
۹. خسروی، حسن (۱۳۸۷). *حقوق انتخابات دموکراتیک*، چاپ اول، تهران، نشر مجد.
۱۰. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۳۸). *لغت‌نامه*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. رفیعی قهساره، ابوذر (۱۳۹۰). «معیارهای تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه در کشورهای مختلف»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۰۰۱.
۱۲. فرومن، میشل (۱۳۸۳). «حمایت از آزادی و برابری در رویه قضایی دیوان عالی ایالات متحده آمریکا»، ترجمه علی‌اکبر گرجی، *نشریه حقوق اساسی*، ش ۲.
۱۳. فیرحی، داود (۱۳۹۷). *آستانه تجدد در شرح «تنبیه الامه و تنزیه المله»*، چاپ سوم، تهران، نشر نی.
۱۴. قاری سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۸۸). *حقوق بشر در جهان معاصر*، چاپ اول، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۵. قاضی‌زاده، کاظم (۱۳۹۰). «اعتبار رأی اکثریت در اسلام»، فصلنامه حکومت اسلامی، ش ۶.
۱۶. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۹۵). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ چهاردهم، تهران، بنیاد حقوقی میزان.

۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بازنگری ۱۳۶۸.
۱۸. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲.
۱۹. قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۶.
۲۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴). *مبانی حقوق عمومی*، چاپ سوم، تهران، نشر میزان.
۲۱. کاویانی راد، مراد (۱۳۸۶). «جغرافیای انتخابات»، فصلنامه *مطالعات راهبردی*، ش ۳۷.
۲۲. کاویانی راد، مراد و مصیب قره‌بیگی (۱۳۹۷). *جغرافیای انتخابات: بنیادها، مفاهیم و رویکردها*، چاپ دوم، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲۳. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۴). *در تکاپوی حقوق اساسی*، چاپ سوم، تهران، انتشارات جنگل.
۲۴. لاگالین، مارتین (۱۳۸۸). *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی.
۲۵. محمدی، حسن (۱۳۹۶). «آسیب‌شناسی حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی»، مجله *مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه*، دوره سوم، ش ۱/۱.
۲۶. مشکینی، علی (۱۴۱۹). *مصطلحات الفقه*، قم، نشر الهادی.
۲۷. منصوریان، مصطفی (۱۳۹۶). *نظام حقوقی حاکم بر انتخابات*، چاپ اول، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۸. موسوی‌نیا، سیده‌ادی (۱۳۹۰). «بررسی آثار تعیین حوزه‌های انتخابیه بر انتخاب‌شوندگان با تأکید بر نظام انتخاباتی ایران»، پایان‌نامه دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز.
۲۹. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۵). *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، چاپ سوم، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۳۰. ————— (۱۳۹۳). *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، چاپ سوم، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
31. Amy, D.J. (2000). *Behind the Ballot Box: A Citizen's Guide to Voting Systems*, Parageer Publishers.
32. Andeson, James C. (2006). *The Single-member Plurality and Mixed-member Proportional Electoral Systems: Different Concepts of an Election*, Ontario, Canada.
33. Collomer, G.M. (2013). "Handbook of Electoral System Choice", Palgrave Mcmillan Press.
34. Drogus, C.A. (2008). *Introduction Caoparative Politics: Concepts and Cases in Context*, CQ Press.

35. Handley, L. (2007). "Boundry Delimitation, Challenging the Norms and Standards of Election Administration", IFES Press.
36. Jones, M., R. Jones and M. Woods (2006). *Democracy, Participation and Citizenship*, In an Introduction to Political Geography: Apace, Place and Pilitics, Second Edition, Routledge Press.
37. Palsingh, C.H. (2000). *Report: Politica Geography in Practice a Century of Constituency Delimitation in India*, Political Geography.
38. Toplak, J. (2008). "Equal Voting Weight of all: Finally "One-person, Oneovote" From Hawaii to Maine?", *Temple Law Review*, Vol. 81.
39. Voting Right Act (VRA) (1965). US Congress.

