

An Analysis of the Guardian Council's Reasons for Opposing the Provincialization of Parliamentary Elections [in Iran]

(Type of Paper: Research Article)

Bijan Abbasi^{1*}, Seyyed Mojtaba Hosseini Almousavi²

Abstract

At present, Iran has a two-round electoral system whereby the candidates compete with each other within the framework of the Act on Electoral District Boundaries. After the sixth legislative session, the Iranian parliament passed various bills in order to reform the electoral system with the focus on expanding the constituency from regions to provinces and change the election mechanism from absolute majority to relative majority or mixed (majority-proportionality) system. However, none of the proposals has received the Guardian Council's final approval. In the proposed systems, there is a possibility that a candidate not elected by people enters the parliament as their representative. The objections are mostly aimed at the absolute majority system while in this system the election results are clear and unambiguous. In the view of a constitutional judge, if the election is to be held at a provincial level, the proposed model has to provide a mechanism by which the elected candidate obtains the majority of the votes both in provincial and regional constituencies (Article 6). Moreover, attention will shift to densely populated areas by changing the electoral precincts, which will adversely affect voters' participation in sparsely populated areas (Article 3). Furthermore, provincial elections are not compatible with some of the clauses of the General Policies Of Election (Article 110, paragraph 1). Moreover, with the implantation of this plan, the costs of holding elections will increase, which is against the principle of revenues and costs balance (Article 75). According to Article 85, the elected candidates have the right to comment on trans-regional issues. Establishing a balance between regional and national interests is a prerequisite to any fundamental changes in the electoral system.

Keywords

provincialization, the Guardian Council, the Islamic Consultative Assembly (The Iranian Parliament), electoral system.

1. Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: babbasi@ut.ac.ir

2. Assistant Prof., Faculty of Economic and Administrative Science, Arak University, Arak, Iran.
Email: m-halmousavi@araku.ac.ir

Received: July 24, 2019 - Accepted: July 20, 2020



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

واکاوی دلایل مخالفت شورای نگهبان با استانی شدن انتخابات

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

بیژن عباسی^{۱*}، سید مجتبی حسینی الموسوی^۲

چکیده

نظام فعلی انتخابات ایران براساس اکثریت دومرحله‌ای است که طبق آن، داوطلبان بر مبنای قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی، با هم رقابت می‌کنند. پس از دوره ششم تقنین، به منظور اصلاح نظام انتخاباتی با محوریت گسترش حوزه انتخاباتی از سطح منطقه به استان و تغییر سازوکار گزینش از مدل اکثریت مطلق به نسبی یا مختلط (اکثریتی-تناسبی)، مجلس طرح‌های گوناگونی را تصویب کرد، اما تاکنون هیچ‌یک از طرح‌های پیشنهادی نتوانسته است مَهر تأیید شورای نگهبان را بگیرد. در نظام‌های پیشنهادی، این احتمال وجود دارد داوطلبی به مجلس راه یابد که منتخب مردم نبوده است. ایرادها بیشتر به نظام اکثریت مطلق معطوف است، حال آنکه در این نظام نتیجه انتخابات کاملاً روشن و بدون ابهام است. از دید دادرسی قانون اساسی، اگر انتخابات بخواهد در حوزه استان صورت بگیرد، مدل پیشنهادی باید سازوکاری را فراهم کند که فرد منتخب در هر دو حوزه (استانی و منطقه‌ای) حائز اکثریت آرا باشد (اصل ۶). علاوه بر این، تغییر حوزه انتخاباتی، نگاه‌ها را به مناطق پرجمعیت معطوف خواهد کرد که بر اثر آن، مشارکت مردمی به ویژه در نواحی کم جمعیت کاهش می‌یابد (اصل ۳). استانی شدن با برخی بندهای سیاست‌های کلی انتخابات مغایرت دارد (بند ۱ اصل ۱۱۰). همچنین با اجرای این طرح، هزینه برگزاری انتخابات افزایش می‌یابد که با اصل توازن درآمد و هزینه همخوانی ندارد (اصل ۷۵). نماینده براساس اصل ۸۴ حق اظهار نظر در مورد مسائل فرامنطقه‌ای را دارد؛ برقراری تناسب میان علایق منطقه‌ای و ملی پیش‌نیاز هر گونه تغییر بنیادی در نظام انتخاباتی است.

کلیدواژگان

استانی شدن، سیاست کلی انتخابات شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی، نظام انتخاباتی.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: babbasi@ut.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اراک، اراک، ایران.
Email: m-halmousavi@araku.ac.ir

مقدمه

در حکومت‌هایی که ماهیت مردم‌سالاری دارند، نظام انتخاباتی اهمیت بسزایی دارد. اجرای هریک از مدل‌های انتخاباتی، تأثیر خاصی در نحوه توزیع قدرت سیاسی دارد؛ به طوری که این احتمال دور از ذهن نیست که با تغییر سازوکار رأی‌گیری، برخی احزاب سیاسی از عرصه مدیریت کشور کنار بروند و احزاب رقیب جایگزین آنها شوند. اهمیت موضوع از ابتدا مورد توجه مجلس مؤسسان قانون اساسی قرار گرفت، ولی مقرر شد که مجلس شورای اسلامی در این مورد تصمیم‌گیری کند (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۴۰۰-۳۹۹). وظیفه قانون اساسی بیان مسائل عمده و کلی است، از این حیث، احاله تعیین مدل انتخاباتی به قوه مقننه اقدامی منطقی و درست به نظر می‌رسد. در حال حاضر نظام انتخاباتی ایران اکثریت دوم‌مرحله‌ای است که طبق آن، داوطلبان در صورت کسب تعداد معینی آرا به مجلس راه می‌یابند. تجربه نزدیک به بیست سال، برخی نمایندگان مجلس پنجم را بر آن داشت که با ارائه طرحی، نخستین گام را در راستای استانی شدن انتخابات بردارند، ولی این طرح در آن دوره با اقبال چندانی روبه‌رو نشد.^۱ موضوع استانی شدن انتخابات در مجلس ششم با جدیت بیشتری پیگیری و به شورای نگهبان فرستاده شد. مجلس هفتم با در نظر گرفتن ایرادهای شورا، طرح مذکور را دوباره به جریان انداخت و تلاش کرد اشکال آن را برطرف کند. طرح اصلاحی مجلس شورای نگهبان را تأمین نکرد، از این رو برای بررسی بیشتر به کمیسیون امنیت و سیاست خارجی مجلس ارجاع شد. کمیسیون مذکور با تأیید موارد مطرح‌شده از سوی شورا، به کنار گذاشتن استانی شدن انتخابات رأی داد.^۲ در پی مخالفت نمایندگان، طرح با برخی اصلاحات، دوباره به تصویب رسید.^۳ شورای نگهبان بار دیگر بر نظر خود پافشاری کرد و این طرح در مجلس هفتم هم نتوانست به موفقیتی دست یابد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۶۰۳). با آغاز به کار مجلس هشتم، قانون جدید احزاب تصویب شد. این موضوع سبب شد که استانی شدن انتخابات دوباره در مرکز توجه قوه مقننه قرار گیرد. مجلس در مقایسه با ادوار مختلف، در این دوره، از نظر عملی تلاش کرد که نظر شورای نگهبان را جلب کند، اما به دلیل پیچیده بودن طرح پیشنهادی، عملاً راه به جایی نبرد.^۴ مجلس نهم همانند اسلاف پیشین خود گام‌هایی در این زمینه برداشت که نتیجه ملموسی از آن به دست نیامد. طرح «استانی شدن» در مجلس دهم تصویب شد و به شورای نگهبان رفت و شورا اخیراً آن را رد کرد. به نظر می‌رسد مهم‌ترین دغدغه حامیان استانی شدن انتخابات، تغییر رویکرد مجلس از

1. www.presianarchive.com/82-1-21/political.html

۲. روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲/۰۲/۰۲.

۳. همان.

4. www.rc.majlis.ir/legal-draft/show/772459

موضوع‌های محلی به ملی است. دخالت روزافزون نمایندگان در امور اجرایی، موجب شده است که ایشان از وظیفه اصلی خود که نظارت بر اجرای درست قوانین است، بازمانند؛ به‌غیر از آن، مداخله در مسائلی که جزء وظایف ذاتی قوه مجریه به حساب می‌آید، به‌نوعی نقض اصل تفکیک قوا محسوب می‌شود. مقام معظم رهبری هم در سخنانی به این مسئله اشاره کرده‌اند.^۱ تقویت احزاب به‌مثابه حلقه مفقوده، برنامه‌محور شدن سیاست‌های کلان کشور و جلوگیری از گرفتن تصمیم‌های مقطعی و زودگذر از دیگر مزیت‌های مهم استانی شدن انتخابات است. در مقابل، مخالفان بر این اعتقادند که با اجرایی شدن این طرح، به مناطقی که جمعیت کمتری دارند، توجه زیادی خواهد شد. این موضوع تأثیر بسزایی در فرایند مشارکت مردم در انتخابات خواهد داشت. فقدان عدالت انتخاباتی و برگزیده شدن اشخاصی که امکانات مالی یا ارتباطی گسترده‌تری دارند، تبعیض ناروا را در جامعه ترویج می‌دهد.

شورای نگهبان در ادوار مختلف با طرح استانی شدن انتخابات از دو منظر قانون اساسی و شرع به مخالفت برخاسته است. این تحقیق درصدد است که دلایل مخالفت این نهاد و عدم موفقیت اصلاح چندباره از جانب مجلس شورای اسلامی در راستای تأمین نظر شورا را به‌طور کامل بررسی کند. به‌عبارت دیگر این مقاله در پی پاسخگویی به این پرسش است که چرا هیچ‌یک از طرح‌های مجلس با وجود برقراری توازن میان حوزه‌های منطقه‌ای و استانی از دیدگاه دادرسی قانون اساسی با اصول قانون اساسی مغایرت دارد. شاید هیچ طرحی به اندازه استانی شدن انتخابات در تاریخ ادوار مجلس پس از انقلاب اسلامی مورد تأکید جناح‌های مختلف سیاسی حاکم بر پارلمان قرار نگرفته باشد. اصرار بیش از بیست‌ساله مجلس به تغییر نظام انتخاباتی، امری اتفاقی یا تمایل گرایش خاص سیاسی نیست، بلکه بیانگر نیاز مبرمی است که قوه مقننه در ایفای بهتر وظایف ذاتی خود، آن را دنبال می‌کند. ابتدا به آرای عمومی از اصول بنیادی و جدایی‌ناپذیر نظام جمهوری اسلامی است. مردم‌سالاری از رهگذر برگزاری انتخابات شکل می‌گیرد. از این حیث، نظام گزینش کارگزاران حکومتی اهمیت والایی دارد. شورای نگهبان در استناد به اصول قانون اساسی به‌منظور اثبات مغایرت طرح مذکور، تقریباً رویه واحدی داشته است. روش پژوهش بر این اساس است که طرح‌های مختلف مجلس که براساس یک مبنا رد شده‌اند، به‌صورت مقایسه‌ای بررسی خواهد شد. شایان یادآوری است، در اینجا فقط به ایرادهایی پرداخته شده که اجازه نداده است نظام انتخاباتی مجلس تغییر کند. سایر ایرادها و مواردی که شورا به‌دلیل ابهام‌آمیز بودن عبارت طرح پیشنهادی، از اظهار نظر خودداری کرده، از موضوع این تحقیق خارج است. به‌نظر می‌رسد بررسی نظام‌های انتخاباتی متداول و دیدگاه‌های موافقان و مخالفان طرح مذکور، به‌منظور واکاوی دقیق دلایل شورا در اعلام مغایرت، ضروری است. برخی کتاب‌هایی که در مورد نظام‌های انتخاباتی نگارش یافته

1. www.khamenei.ir/speech-content?id=3386

است، به طور گذار به موضوع استانی شدن انتخابات پرداخته‌اند، اما چرایی مخالفت شورای نگهبان به طور مستقل بررسی نشده است.

نظام‌های انتخاباتی

طرح‌های ارائه شده در ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی، گاهی به نظام «اکثریتی» متمایل است و با تغییر وسعت حوزه انتخاباتی، هدف خود را دنبال می‌کند و در برخی مواقع، با تحول کلی در نظام انتخاباتی، شیوه «تناسبی» را جایگزین روش فعلی می‌کند. پیش از بحث در مورد دلایل عدم موافقت شورای نگهبان با استانی شدن انتخابات، ضرورت دارد به دو نظام مهم انتخاباتی که همواره مدنظر مکنن در طرح‌های پیشنهادی برای اصلاح نظام انتخاباتی مجلس بوده است، به طور مختصر اشاره شود.

۱. نظام اکثریتی

براساس این روش، اشخاصی که بیشترین رأی را در حوزه‌های انتخاباتی به‌دست بیاورند، به‌عنوان نماینده شناخته می‌شوند. روش به‌کار گرفته‌شده در این سامانه، ساده‌ترین نوع نظام انتخاباتی به‌شمار می‌آید. اساس این شیوه انتخاباتی بر این مبنا استوار است که در حکومت‌های دموکراتیک، اراده اکثریت با برتری عددی حاصل می‌شود و این سازوکار می‌تواند این اندیشه را به تمام معنا نمایندگی کند (منصوریان، ۱۳۹۶: ۷۸).

هدف از برگزاری انتخابات با چنین روشی، تشکیل نهاد قدرتمند و باثبات برای برآورده کردن اهداف حزب پیروز است، نه نمایندگی اقشار گوناگون با عقاید سیاسی مختلف. در این روش، کشور به مناطق متعدد انتخاباتی تقسیم و نماینده به‌طور طبیعی درگیر مسائل و مشکلات حوزه انتخابی خود می‌شود. کسب آرا به‌ویژه در شهرهای کوچک، به شناخت نسبی افراد و رضایت آنان از داوطلبان بستگی دارد.

انتخابات در نظام اکثریتی با در نظر گرفتن حد نصاب لازم، به دو بخش تقسیم می‌شود: ۱. اکثریت ساده: در این شیوه، هر داوطلبی که بیشترین رأی را به‌دست آورد، پیروز انتخابات می‌شود و فرقی نمی‌کند آن حوزه انتخاباتی چند کرسی در مجلس یا سایر نهادهای انتخابی داشته باشد، مانند شورای اسلامی شهر؛ ۲. اکثریت ویژه: برخلاف اکثریت نسبی، کسب بالاترین رأی تنها ملاک موفقیت در انتخابات نیست، بلکه داوطلب باید مقدار معینی از آرا را به‌دست آورد. اگر هیچ‌یک از داوطلبان در دور نخست نتوانستند حد نصاب لازم را اخذ کنند، دو برابر تعداد کرسی‌های باقی‌مانده، به مرحله بعدی راه می‌یابند. در دور دوم، اکثریت نسبی ملاک خواهد بود، مثل انتخابات مجلس شورای اسلامی (ایوبی، ۱۳۸۲: ۱۶۹).

۲. نظام تناسبی

نظام تناسبی در مقایسه با نظام اکثریتی، تفاوت بنیادی و اساسی دارد. روش تناسبی به هریک از احزاب سیاسی به شرط آنکه حداقل معیار رأی را بیاورند، در پارلمان کرسی اختصاص می‌دهد. این روش انتخاباتی بیشتر به عدالت سیاسی و نمایش گرایش رأی‌دهندگان تمایل دارد. به سخن دیگر، اقلیت هیچ‌گاه قربانی خواست اکثریت نخواهد شد. مفهوم «بازنده - برنده» در این روش انتخاباتی رنگ می‌بازد و امکان مشارکت گروه‌های کم‌طرفدار سیاسی نیز فراهم می‌شود. انتخابات فقط در یک مرحله اجرا می‌شود و شمارش آرا پیچیدگی خاصی دارد. کرسی‌های پارلمان براساس سه ضریب متفاوت میان گروه‌های سیاسی تقسیم می‌شود: ۱. ضریب حوزه: تعداد کرسی‌های مجلس در یک حوزه انتخاباتی به شمار تعداد افرادی که رأی داده‌اند، تقسیم می‌شود؛ ۲. ضریب ثابت: پیش از برگزاری انتخابات، ضریب ثابتی در نظر گرفته می‌شود که نمایندگان مجلس با توجه به آن تعیین می‌شوند؛ ۳. ضریب ملی: با تقسیم آرای ریخته‌شده در سطح کشور بر تعداد کل کرسی‌های کشور یا مجموع نمایندگان پارلمان محاسبه می‌شود (عباسی، ۱۳۹۴: ۲۴۵).

برگزاری انتخابات به شیوه تناسبی بدون ارائه فهرست امکان‌پذیر نیست؛ حزب‌مداری از ملزومات اصلی آن است، درست برخلاف نظام اکثریتی که بدون حضور قوی گروه‌های سیاسی هم امکان اجرای این سیستم وجود دارد. میان وسعت حوزه انتخابی و تعداد کرسی در نظام اکثریتی و تناسبی رابطه معکوس برقرار است؛ هرچه حوزه انتخاباتی بزرگ‌تر باشد، به همان نسبت کرسی‌های مجلس با توازن بیشتری بین احزاب تقسیم می‌شود.

مغایرت استانی شدن انتخابات با قانون اساسی

از دیدگاه شورای نگهبان، طرح استانی شدن انتخابات مجلس با شاکله اصلی نظام حقوقی کشور که در اصول اولیه قانون اساسی تبلور یافته است، مغایرت دارد. اشکال شورا به این طرح با استناد به اصل‌هایی که در ذیل اصول کلی قرار می‌گیرد، گواه بر این امر است که از نگاه دادرسی اساسی، تغییر و تحول در نظام انتخاباتی کشور، سازگاری چندانی با مبانی مردم‌سالاری و اتکا به آرای عمومی ندارد. امروزه میزان حضور مردم در انتخابات، معیار مهمی در مشروعیت دولت‌ها به حساب می‌آید. تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی مردم در جوامع دموکراتیک، جز از راه انتخابات میسر نیست. مشارکت عمومی و ابتنا به آرای مردم، لازم و ملزوم یکدیگرند. بررسی این دو مقوله انفکاک‌ناپذیر است.

۱. ایرادهای شورای نگهبان بر اساس اصول کلی قانون اساسی

نقش و جایگاه مردم در حکومت اسلامی همواره از مباحث چالش برانگیز حوزه فقه سیاسی بوده است. اسلام با رد اندیشه‌هایی که تکیه زدن بر مسند قدرت از راه زور یا غلبه را تجویز می‌کنند، بر این اصل مهم تأکید دارد که پی‌ریزی حکومت، بدون رضایت مردم امکان‌پذیر نیست (جوادی آملی، ۱۳۸۱: ۲۳). نسبت میان مقبولیت و مشروعیت در اندیشه سیاسی اسلام برخلاف سایر مکاتب حقوقی، از اعتبار یکسانی برخوردار نیست، به گونه‌ای که وجود یکی مستلزم تصدیق دیگری باشد. خواست عمومی مردم نمی‌تواند تغییری در چارچوب حقانیت امر سیاسی به وجود آورد. معیارهایی که مشروعیت قدرت با آن سنجیده می‌شود، حالت پسینی دارند و تغییر و تحولی در آن قابل تصور نیست. اصول ۲ و ۵ قانون اساسی به نوعی مؤید این معناست. مشارکت مردم در امور عمومی کشور که از رهگذر انتخابات محقق می‌شود، مورد تأیید ولی فقیه در قانون اساسی قرار گرفته است. اگرچه در نظام سیاسی اسلام، اراده عمومی مبتنی بر تشکیل حکومت اسلامی در این جایگاه نیست که به عنوان عامل ایجابی مشروعیت مطرح شود، اما فقدان مقبولیت مردمی این ظرفیت را دارد که به صورت سلبی مانع تحقق دولت اسلامی شود (جوادی آملی، ۱۳۹۶: ۸۳-۸۲). هر حکومتی فارغ از ماهیت آن، خواه استبدادی باشد یا مردم‌سالار، بدون همراهی مردم امکان استمرار نخواهد داشت. مراجعه به آرای عمومی بدین منظور است که مردم نقش محوری و تعیین کننده‌ای در مسائلی داشته باشند که بقای نظام اسلامی به آن بستگی دارد. استقرار حکومت دینی و اجرای احکام اسلام، وظیفه آحاد مردم مسلمان است. این امر واجب میسر نمی‌شود، مگر با حضور و همراهی مردم. به سخن دیگر، تشکیل حکومت بر اساس منویات اسلام، فریضه الهی است که مشارکت مردم از حیث مقدمه واجب ضروری به نظر می‌رسد؛ چراکه منهای حمایت شهروندان برپاسازی دولت مذهبی ممتنع است (منتظری، ۱۴۱۵ق، ج ۱: ۸۳).

۱.۱. گسترش حوزه انتخاباتی و کاهش مشارکت مردمی (بند ۸ اصل ۳)

تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی از مهم‌ترین معیارهای نظام‌های انتخاباتی است. احزاب و گروه‌های سیاسی به طور معمول با نزدیک شدن به فصل انتخابات مجلس، به دنبال تغییر و تحول در حوزه‌های انتخاباتی هستند. در تغییر منطقه انتخاباتی، تقسیم عادلانه حوزه‌های انتخاباتی، پیش از هر موضوع دیگری مدنظر است (diamond, 2006: 24). بر اساس قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی^۱، عامل «جمعیت» معیار تقسیم‌بندی اعلام شده است، اما استانی شدن انتخابات، مرزهای اداری را جایگزین عامل جمعیت می‌کند. این نکته در اولین ماده طرح استانی مجلس ششم دیده می‌شود:

حوزه انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی محدوده جغرافیایی هر استان خواهد بود.

۱. ماده ۱ قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس.

در نگاه اول این ابهام پیش می‌آید که حوزه انتخابیه در مقیاس استان در نظر گرفته شده است، لیکن فرد داوطلب باید در یکی از حوزه‌های فرعی استان ثبت‌نام کند. به سخن دیگر، با توجه به حفظ حوزه‌های انتخابیه موجود در داخل هر استان و فقدان آثار مترتب به آن، مقصود از حوزه استانی انتخابات چندان روشن نیست.^۱ برای مثال، حوزه انتخابی شهرستان زنجان دارای دو نماینده است و براساس آن، سازوکارهای قانونی برگزاری انتخابات همچون هیأت‌های اجرایی تشکیل می‌شود. حال طبق این طرح، اگر فردی به‌عنوان نماینده استان انتخاب شود، هیچ حوزه خاص و مستقلی ندارد. به عبارت دیگر، نماینده متبادر با حوزه‌ای است که از آن منطقه به نمایندگی برگزیده شده است. بدون مرزبندی دقیق، آثاری که براساس عنوان نماینده بر فرد منتخب بار می‌شود، با شبهه روبه‌رو می‌شود. رویه شورای نگهبان بر این قرار است که هنگام مبهم بودن مصوبه مجلس، تا مشخص شدن مقصود مقنن، از اظهار نظر خودداری می‌کند. این نهاد هیچ اشاره‌ای به موضوع فوق‌الذکر در اعاده طرح به مجلس ششم نکرد، ولی مجلس هفتم در طرح پیشنهادی خود، ابهام را برطرف نمود (شورای نگهبان، نظریه شماره ۸۲/۳۰/۳۲۳۹).

هریک از استان‌ها به‌عنوان حوزه انتخابیه اصلی و حوزه‌های انتخابیه فعلی تابعه استان، حوزه انتخابیه فرعی محسوب می‌شوند.

تغییر محدوده حوزه انتخاباتی از ملاک جمعیت به اداری، به این موضوع بازمی‌گردد که از نگاه مقنن، نظام فعلی انتخابات کارآمد نیست. تحزب به‌عنوان مهم‌ترین عامل سیاست‌ورزی، برخلاف ایران در سایر کشورها جایگاه شایسته‌ای دارد. تغییر حوزه‌های انتخاباتی در کشورهایی که حزب‌مداری در آنها ریشه قوی دارد، به احتمال زیاد به‌منظور دستکاری در آرای مردم به نفع حزب خاص (نوعاً حاکم) اتفاق می‌افتد. بافت سیاسی ایران — که بیشتر گرایش اجتماعی دارد، نه الزامات حزبی — از این هدف به دور است. به سخن دیگر، در فقدان احزاب مؤثر، موافقان طرح استانی شدن انتخابات بر این باورند که گستره حوزه انتخاباتی این ظرفیت را دارد که علایق رأی‌دهندگان را از مسائل جزئی به کلان سوق دهد و مجلس کارآمدتر شود.

نادیده انگاشتن حق اقلیت، از دیگر نتایج تغییر محدوده حوزه انتخاباتی است. این موضوع از ابتدای طرح استانی شدن انتخابات، در ادوار مختلف مجلس مورد توجه بود، از این‌رو حوزه‌های انتخاباتی اقلیت‌های دینی از تغییر مستثنا شدند.^۲ بازترسیم محدوده حوزه‌های انتخاباتی، برخلاف نظام تناسبی، در نظام اکثریتی از اهمیت بسزایی برخوردار است، چراکه در سرنوشت انتخابات تأثیر شگرفی دارد. از دیدگاه شورای نگهبان با اجرای این طرح، مشارکت مردم در

۱. طرح مجلس ششم، ماده ۱ تبصره ۱.

۲. طرح مجلس ششم، ماده ۱ تبصره ۵.

روند انتخابات به نحو چشمگیری کاهش پیدا می‌کند. برای نمونه، یکی از نظرهای شورای نگهبان آورده می‌شود:

برگزاری انتخابات استانی مطابق مفاد مصوبه چون باعث کاهش مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خودشان می‌شود، از این جهت مغایر بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد (شورای نگهبان، نظریه شماره ۸۲/۳۰/۳۲۳۹، ۸۲/۳۰/۱۸۷۷، ۹۴/۱۰۲/۱۸۷۷).

به نظر می‌رسد با اجرای این طرح، حوزه‌های انتخابیه‌ای که دارای جمعیت بیشتری هستند، نسبت به نقاطی که جمعیت کمتری دارند، در اولویت قرار می‌گیرند. گرایش داوطلبان به طور طبیعی بیشتر به سمت مناطقی با وسعت و جمعیتی زیادتر سوق پیدا می‌کند. با توجه به اینکه تمام افراد حائز شرایط، قادر خواهند بود در سطح استان با در نظر گرفتن سهمیه‌های مقرر، داوطلب مورد نظرشان را انتخاب کنند، بی‌تردید اگر نامزدی بتواند نظر مثبت مناطق پرجمعیت را به خود جلب کند، راهی مجلس خواهد شد. ناامیدی مردم شهرهای کم‌جمعیت از ورود داوطلب مورد حمایت آنان به پارلمان، خود به تنهایی می‌تواند عامل مؤثری در کاهش مشارکت مردم در انتخابات شود. علاوه بر آن، تجربه ثابت کرده است که نمایندگان به طور متداول به مشکلات و مسائل نقاطی می‌پردازند که رأی‌آوری بیشتری برای آنان در پی داشته باشد. دلسردی مردم از عدم رسیدگی به درخواست‌های آنان، بدبینی به کلیت نظام سیاسی را در پی خواهد داشت. از ملزومات نظام انتخاباتی پویا و فعال، فراهم کردن بستری است که حضور مردم را در انتخابات افزایش دهد نه برعکس آن. رأی به‌عنوان مهم‌ترین ابزار در ترسیم نظام سیاسی آینده هنگامی کارآمد است که تأثیر خود را داشته باشد. شورای نگهبان در ادوار مختلف بررسی طرح استانی شدن انتخابات، با برقراری رابطه علی و معلولی میان مشارکت مردم و کارآمدی، بر این نظر است که گسترش حوزه انتخاباتی از سطح ناحیه به استان، به کنار گذاشتن بخشی از آرای مردم — به‌ویژه در مناطق کم‌جمعیت — منجر می‌شود. این موضوع، جامعیت و کارایی نظام انتخاباتی را زیر سؤال خواهد برد.

۱. ۲. عدم اتکا به آرای عمومی (اصل ۶)

مطلب مهم دیگر که شاید بتوان آن را مهم‌ترین مانع پذیرش استانی شدن انتخابات از سوی شورای نگهبان دانست، نحوه ورود داوطلبان نمایندگی به مجلس شورای اسلامی است. در قانون فعلی انتخابات، شرط ورود به قوه مقننه، کسب حداقل یک‌پنجم آرای مأخوذه از حوزه انتخاباتی است. در صورتی که هیچ‌یک از داوطلبان نتوانستند نصاب مذکور را در دوره اول انتخابات کسب

کنند، اکثریت نسبی، معیار پذیرش فرد منتخب خواهد بود.^۱ با نگاهی به طرح‌های ارائه‌شده در ادوار مختلف مجلس، می‌توان الگوهای ارائه‌شده به‌منظور جایگزین کردن روش فعلی را به دو دسته تقسیم کرد.

۱.۲.۱. نظام اکثریت مطلق به نظام اکثریت نسبی

اولین تحول بنیادی که در طرح‌های ارائه‌شده در ادوار مختلف مجلس در خصوص قانون فعلی انتخابات مشاهده می‌شود، تغییر نظام رأی‌گیری از اکثریت دومرحله‌ای به اکثریت نسبی است. شورای نگهبان در ظاهر با یک‌مرحله‌ای شدن انتخابات مخالفتی ندارد؛ چراکه در مجالس ششم، هفتم و نهم هنوز سیاست‌های کلی انتخابات از جانب مقام رهبری ابلاغ نشده بود.^۲ این تغییر با اصل ۶۴ قانون اساسی نیز مطابق است که شرایط برگزاری انتخابات را در صلاحیت قوه مقننه گذاشته است. برای نمونه در یکی از طرح‌های مجلس (هفتم) این‌گونه آمده است:

انتخابات موضوع این قانون یک‌مرحله‌ای است. حائزین اکثریت آرای کسب‌شده داوطلب نمایندگی در سطح استان به مجلس شورای اسلامی راه خواهند یافت.^۳

براساس طرح‌های ارائه‌شده، هریک از استان‌ها دارای دو نوع حوزه اصلی و فرعی خواهند بودند. هر نامزد به‌منظور شرکت در رقابت‌های پارلمانی، باید در یکی از حوزه‌های فرعی ثبت‌نام به‌عمل آورد. معیار ورود به مجلس شورای اسلامی، کسب آرای اکثریت افرادی است که در آن حوزه استانی، در انتخابات شرکت کرده‌اند. در برخی مواقع داوطلبی که حائز اکثریت آرا در حوزه فرعی بوده است، از ورود به مجلس بازمی‌ماند. از آن حیث که مجموع آرای داوطلب در سطح استان ملاک است، شورای نگهبان این سازوکار راه‌یابی داوطلبان به مجلس را مغایر با قانون اساسی می‌داند:

کسی که نه اکثریت آرا را در شهرستان کسب نموده و نه در کل استان اکثریت آرا را در بین داوطلبان شهرستان‌های دیگر استان به‌دست آورد، نماینده محسوب گردیده، لذا این تبصره از این جهت مغایر... اصل ۶ شناخته شد (شورای نگهبان، نظریه شماره ۳۲۳۹/۳۰/۱۴۲۲/۲۱۱۴۲/۸۲/۳۰/۸۶).

هر نظام انتخاباتی در مقایسه با سایر نظام‌ها از ویژگی خاصی برخوردار است که آن را

۱. ماده ۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۲. <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=34642>. تاریخ ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات ۱۳۹۵/۰۷/۲۴ است.

ماده ۲ سیاست‌های کلی انتخابات.

۳. طرح مجلس هفتم، ماده ۱، تبصره ۶.

متمایز می‌کند. مزیت نظام اکثریتی (مطلق، نسبی) این است که نتیجه انتخابات روشن و شفاف است. به سخن دیگر، پس از شمارش آرا، داوطلبی که بیشترین رأی را به‌دست آورده باشد، پیروز قاطع^۱ است (Klingemann, 2009: 171).

شورای نگهبان با در نظر گرفتن خصیصه اصلی نظام اکثریت، بر این باور است که اگر قرار باشد نماینده در سطح استان برگزیده شود، باید همزمان در حوزه فرعی و اصلی واجد اکثریت آرا باشد. مصداق اتکا به آرای عمومی تنها در این صورت محقق می‌شود. مهم‌ترین ایرادی که به طرح مذکور می‌توان گرفت، مبهم بودن جایگاه حوزه فرعی است، به‌گونه‌ای که رأی مردم حوزه‌های فرعی در برابر مجموع آرای سایر نواحی استان کنار گذاشته می‌شود. فردی نمایندگی مردم را به مدت چهار سال بر عهده دارد که لزوماً و جاهت عمومی در آن حوزه فرعی به‌طور نوعی ندارد. اداره امور کشور مبتنی بر خواست عمومی با این نظام انتخاباتی مخدوش می‌شود و مشارکت مردم در مناطق کم جمعیت به شدت کاهش می‌یابد. قانونگذار باید فرایندی را ترسیم کند که در هر وضعیتی، نامزدی به مجلس راه یابد که منتخب اکثر مردم باشد. جدول زیر ایراد این طرح را که با اصل ۶ قانون اساسی مغایرت دارد، نشان می‌دهد.

داوطلب	حوزه استانی	حوزه فرعی
الف* نامزد پیروز	۴۰	۵
ب	۳۰	۹
ج	۲۰	۱۴

با در نظر گرفتن جدول بالا احتمال دارد داوطلبی به‌عنوان نامزد پیروز به کرسی نمایندگی مجلس تکیه بزند که کمترین محبوبیت را در حوزه فرعی داراست. به سخن دیگر، با این سازوکار رأی‌گیری، آرای بخشی از مردم به‌نوعی نادیده گرفته می‌شود که این امر، با حاکمیت مردم بر سرنوشت خود از راه انتخابات تعارض دارد.

در نظام اکثریتی (مطلق، نسبی)، شناخت مردم از داوطلبان سهم بسزایی در رأی‌آوری آنها دارد. ارتباط تنگاتنگ مردم با نماینده سبب می‌شود که او به‌عنوان حلقه واسطه، مشکلات محلی یا ناکارآمدی اجرای برخی از سیاست‌های کشوری را به مسئولان عالی‌رتبه انتقال دهد. این احساس که فردی از خود مردم در میان مقام‌های دولتی حضور دارد و از حق آنان حمایت می‌کند، به گسترش مردم‌سالاری و تعمیق روح دموکراسی کمک شایانی می‌کند. در طرح‌های پیشین (مجالس ششم و هفتم)، کسب بیشترین آرا در سطح استان بدون در نظر گرفتن رأی

1. Clear winner

حوزه‌های فرعی شرط ورود به مجلس بود. این موضوع تا حد بسیار زیادی از نقش میانجی بودن نماینده به‌ویژه در مناطق کم‌جمعیت می‌کاست. مجلس نهم با نگاه واقع‌بینانه‌تری که با نظرهای شورای نگهبان نیز سازگار است، طرح خود را مطرح کرد.

از هر حوزه انتخابیه موجود در استان نامزد یا نامزدهایی که حداقل پانزده درصد (۱۵) آرای صحیح مأخوذه حوزه انتخابیه موضوع تبصره ذیل ماده (۱) این قانون را کسب کرده و بالاترین رأی را در کل استان به‌دست آورده‌اند، نماینده یا نمایندگان استان از آن حوزه انتخابیه محسوب می‌شوند.^۱

این طرح تلاش کرده است که بین حوزه فرعی و استانی به‌نوعی توازن ایجاد کند. داوطلبی به مجلس راه پیدا می‌کند که از مقبولیت در سطح محلی و استانی برخوردار باشد. درج شرط اکتساب ۱۵ درصد آرای حوزه فرعی بدین‌منظور صورت گرفته است که اشکال ابتدا به آرای عمومی برطرف شود (اصل ۶). شورای نگهبان تعیین نصاب خاص را رافع این ایراد نمی‌داند:

همچنین اطلاق آن از این جهت که شامل مواردی می‌شود که اتکا به آرای عمومی مصداق پیدا نمی‌کند، مغایر اصل ۶ قانون اساسی شناخته شد (شورای نگهبان، نظریه شماره ۹۴/۱۰۲/۱۸۷۷).

از نص ماده چنین برداشت می‌شود که کسب حداقل ۱۵ درصد آرای حوزه فرعی، شرط اولیه احتساب آرای استانی خواهد بود. به سخن دیگر، اگر داوطلبی در سایر مناطق، رأی خوبی را به‌دست آورد، ولی در حوزه انتخابی نتواند معیار حداقلی را کسب کند، از راه‌یابی به مجلس ناکام می‌ماند. براساس ملاک‌های این طرح، فردی به‌عنوان نامزد پیروز معرفی می‌شود که در هیچ‌یک از حوزه‌های فرعی و استانی اکثریت را به‌دست نیاورده باشد. جدول زیر حالت زیر را نشان می‌دهد.

داوطلب	حوزه استانی	حوزه فرعی
الف* نامزد پیروز	۲۵	۱۵
ب	۵۰	۱۰
ج	۲۰	۱۸

به‌نظر می‌رسد شورای نگهبان تنها مدلی را به‌عنوان جایگزین نظام فعلی خواهد پذیرفت که در هر دو حوزه فرعی و اصلی، داوطلب واجد اکثریت آرا (پیروز قاطع) باشد. با این حساب درج شرط اکتساب نصاب خاص رأی هم راهگشا نخواهد بود. با اعمال این روش، در برخی مواقع

۱. طرح مجلس نهم، ماده ۷.

برخلاف خواست و اراده عمومی عمل می‌شود که خود این امر نقض اصل ۶ قانون اساسی به حساب می‌آید. علاوه بر آن، کاهش نصاب ورودی لازم از ۲۰ به ۱۵ درصد و تبصره ماده مذکور که پیش‌بینی کرده است که اگر هیچ‌یک از داوطلبان نتوانستند حداقل معیار لازم را کسب کنند، ملاک بالاترین رأی مجموع استان خواهد بود، می‌تواند در کاهش مشارکت مردم در فرایند انتخابات مؤثر باشد که با بند ۸ اصل ۳ مغایرت دارد.

۱. ۲. ۲. نظام اکثریت مطلق به نظام مختلط

پس از نخستین ایراد شورای نگهبان به مصوبه مجلس ششم، حرکت جدی و مؤثری از سوی مجالس هفتم و نهم به منظور رفع مغایرت‌های اعلامی صورت نگرفت. تفصیل مواد پیشنهادی و نپرداختن به اشکال ماهوی — مهم‌ترین آن در نظام ورود داوطلبان نمایندگی به مجلس متمرکز بود — را می‌توان عمده‌ترین دلیل ناکامی طرح‌های پیشنهادی دانست. مجلس هشتم نسبت به سایر ادوار قانونگذاری، با ارائه طرح جدید و با نیم‌نگاهی به فرایندهای موجود در سایر کشورها، گام عملی در راستای تغییر نظام انتخاباتی وفق نظریه‌های شورای نگهبان برداشت. هر نظام انتخاباتی از چهار رکن اصلی تشکیل می‌شود که طرح‌های مطرح‌شده پیش از دوره هشتم صرفاً به دنبال تغییر یک پایه مهم، یعنی وسعت حوزه انتخابیه بود (رایلی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۰). تحول در برگه‌های رأی‌گیری، حد نصاب معین و فرمول انتخاباتی سه عاملی است که طرح‌های مجلس هشتم و دهم را از اسلاف خود متمایز می‌کند.

هر داوطلب که آرای وی در حوزه انتخابیه اصلی حداقل (۲۰) آرای صحیح باشد و نسبت به سایر داوطلبان حوزه انتخابیه فرعی ذی‌ربط، رأی بیشتری کسب کند، به‌عنوان نماینده آن حوزه انتخابیه فرعی به مجلس راه می‌یابد.^۱

در صورتی که حد نصاب مذکور در ماده قبل، برای یک یا چند کرسی به‌دست نیاید... کرسی‌های باقی‌مانده متناسب با درصد رأیی که هر فهرست در میان فهرست‌ها کسب کرده است، به آنها تعلق می‌گیرد.^۲

در نگاه نخست به نظر می‌رسد که نظام انتخاباتی از روش اکثریت دومرحله‌ای به روش اکثریت — تناسبی تغییر شکل داده است. طرح پیشنهادی هیچ‌گونه سهمیه ویژه‌ای را برای نظام تناسبی به‌طور مستقل پیش‌بینی نکرده است. اگر داوطلبی بتواند ۲۰ درصد آرای حوزه فرعی را به‌دست آورد، با اتکا به سیستم اکثریتی که با نظام کنونی چندان تفاوتی ندارد، مستقیم به

۱. طرح مجلس هشتم، ماده ۸.

۲. طرح مجلس نهم، ماده ۹.

مجلس راه می‌یابد. ارتباط میان فرمول اکثریتی و تناسبی حالت ترتیبی دارد، نه مختلط. این احتمال بعید نیست که تکلیف تمام کرسی‌های استان پیش از مراجعه به روش تناسبی مشخص شود. فقدان جنبه الزامی استفاده از مدل تناسبی نشان می‌دهد که از دید مقنن این روش نسبت به شیوه اول از درجه دوم اعتبار برخوردار است. احتراز از به‌کارگیری روش مختلط اکثریت-تناسبی و تعیین نصاب خاص رأی‌آوری در حوزه فرعی، گویای آن است که طراحان طرح به منظور رفع مغایرت با اصول قانون اساسی اقدام عملی کرده‌اند. هرچند این طرح در وهله اول، ابهام جایگاه حوزه فرعی را با ترسیم نصاب خاص برطرف می‌کند، اما اگر در مرحله انتخابات، آرای داوطلب معرفی شده از جانب احزاب با نامزد مستقل، اختلاف ناچیزی داشته باشد و هیچ‌کدام نتوانسته باشند حد نصاب مدنظر را کسب کنند، براساس روش پیش‌بینی شده، نامزد مستقل از صحنه رقابت حذف خواهد شد که این امر خود به نوعی نقض اصل ۶ را در پی خواهد داشت. مدل تناسبی را تنها می‌توان در حوزه‌هایی اجرا کرد که حداقل دو کرسی برای رقابت وجود داشته باشد (farrel, 2011: 199-200). پررنگ‌تر کردن نقش احزاب در فرایند انتخابات، به‌عنوان یکی از انگیزه‌های اصلی تغییر در نظام انتخاباتی مغفول می‌ماند. البته این طرح هیچ‌گاه این فرصت را پیدا نکرد که به صحن علنی مجلس برسد.^۱ اگر مصوبه مورد بحث در مجلس هم رأی می‌آورد، رویه شورای نگهبان در اظهارنظرهای پیشین نشان می‌دهد که طرح نمی‌توانست مهر تأیید بگیرد (نظام اکثریتی مختلط).

براساس طرح مجلس دهم، تنها نامزدهایی می‌توانند در عرصه رقابت باقی بمانند که حداقل ۱۵ درصد آرای مأخوذه حوزه فرعی انتخابیه را به‌دست آورند؛ این در حالی است که در طرح مجلس هشتم با کسب ۲۰ درصد آرا بدون نیاز به نظام تناسبی، امکان راه‌یابی به مجلس وجود داشت. رأی به‌دست‌آمده از احزاب و نامزدهای مستقل به‌صورت مجزا محاسبه و سپس به تعداد کرسی استان تقسیم و سهم هر یک مشخص می‌شود. در این طرح، نظام اکثریتی به‌تنهایی پیروز انتخابات را مشخص نمی‌کند، بلکه صرفاً شرط استفاده از نظام تناسبی است (نظام تناسبی مختلط).

۱. از هر حوزه انتخابیه فرعی صرفاً نامزد یا نامزدهایی که حداقل پانزده درصد (۱۵) آرای صحیح مأخوذه آن حوزه را کسب کرده‌اند مجاز به کسب کرسی استانی و تناسبی می‌باشند. ۲. درصد کسب آرای فهرست‌های احزاب، جبهه‌ها و نامزدهای مستقل از کل آرای صحیح مأخوذه در حوزه انتخابیه اصلی، ملاک تخصیص کرسی در مجلس شورای اسلامی است.^۲

شورای نگهبان تاکنون در مورد ماده ۸ هیچ‌گونه اظهارنظری نکرده است. با در نظر گرفتن رویه این نهاد، دور از انتظار نیست که نظام پیشنهادی را مغایر با اصل اتکا به آرای عمومی

1. www.rc.majlis.ir/fa/legal-draft/show/772459

۲. طرح مجلس دهم، بندهای ۱ و ۲ ماده ۸.

اعلام کند. اختصاص کرسی به احزاب و نامزدهای مستقل براساس درصد آرای است که آنان کسب می‌کنند. برای مثال، حوزه انتخابیه استان زنجان پنج نماینده دارد و آرای مأخوذه صحیح، صد هزار رأی بوده است. فرض بر این است که هیچ‌یک از نامزدهای مستقل نتوانسته‌اند حداقل رأی لازم را کسب کنند و چهار حزب فهرست انتخاباتی ارائه کرده‌اند. آرای احزاب به قرار ذیل است: حزب «الف» با ۳۰ درصد آرا دو نماینده، حزب «ب» با ۱۵ درصد آرا یک نماینده، حزب «ج» با ۲۰ درصد آرا یک نماینده، حزب «د» با ۱۸ درصد آرا یک نماینده.

احتمال دارد کاندید حزب «ب» برای مثال در حوزه انتخاباتی زنجان و طارم رأی بسیار بیشتری از داوطلب حزب «الف» کسب کند، اما با این نظام پیشنهادی، از راهیابی به مجلس بازمی‌ماند و شخصی که در فهرست حزب «الف» قرار گرفته، به‌عنوان نماینده معرفی می‌شود. براساس منطق حاکم بر شورای نگهبان، هر حالتی که وضعیت پیروز قاطع را مخدوش کند، مغایر با اصل ۶ است.

جایگاه اصل ۸۴ در جدی‌ترین ایراد شورا به طرح استانی شدن انتخابات مفقود است. براساس قانون اساسی، نماینده پس از برگزیده شدن، حق اظهارنظر در تمام موضوعات ملی را دارد و محدود به مسائل حوزه انتخاباتی خود نیست. از وظایف مهم و مبنایی دادرسی قانون اساسی، حفظ توازن میان اصول قانون اساسی است. نباید با پرداختن به یک اصل، اهمیت سایر اصول نادیده گرفته شود. از مزایای استانی شدن انتخابات این است که سبد رأی از اتکای صرف به حوزه منطقه‌ای منصرف می‌شود و به نماینده اجازه می‌دهد که بیشتر به مسائل ملی بپردازد. تجربه سایر کشورها به‌خوبی نشان می‌دهد که نظام اکثریت مطلق (نظام فعلی انتخابات) تنها راه ارتباط مؤثر نماینده با مردم نیست. در کشورهایی که رأی‌دهندگان می‌توانند در سطح استان، داوطلبان را از میان فهرست باز انتخاب کنند، کاندیداها بیشتر به مسائل و مشکلات مردم اهتمام دارند؛ چراکه نامزد نمایندگی توأمان باید خود را به مردم محلی بشناساند و نیز ویژگی‌هایی داشته باشد که احزاب در عرصه ملی بخواهند نام او را در فهرست حزبی قرار دهند (Klingemann, 2009: 175). در حال حاضر به این مهم، به‌طور شایسته پرداخته نشده است. شورا در بررسی روش‌های پیشنهادی به این نتیجه رسید که در برخی مواقع احتمال دارد فردی پیروز انتخابات شود که مقبولیت محلی نداشته باشد، از این‌رو اتکا بر آرای عمومی صورت نگرفته است. تعامل مردم با نماینده منتخب و آگاه شدن نماینده از مصائب و مشکلات روزمره مردم، وصف محلی بودن نماینده را در برابر کشوری بودن تقویت می‌کند و توجیه استناد به اصل ۶ را فراهم می‌سازد.

۳.۲. رفع تبعیض ناروا (بند ۹ اصل ۳)

نظام‌های مردم‌سالار از سه مؤلفه اصلی آزادی، برادری و برابری تشکیل شده است. از میان این

اصول بنیادی، اصل برابری اهمیت بسزایی دارد، چراکه در نبود آن تحقق دموکراسی امکان پذیر نیست. اعمال تبعیض میان شهروندان، اصل برابری را مخدوش و حضور شهروندان را در ساخت قدرت سیاسی با مانع بزرگی روبه‌رو می‌کند. حاکمیت قانون مهم‌ترین ابزار برای تضمین اصل برابری و نفی تبعیض در قوانین موضوعه است که به دو صورت نمود پیدا می‌کند:

۱. مجری قانون هنگام اعمال آن نباید میان افراد تفاوت بگذارد (قوة مجریه)؛

۲. قانون نباید وضعیتی را فراهم آورد که زمینه تبعیض را بین شهروندان به وجود آورد (قوة مقننه).

ارائه فهرست از سوی احزابی صورت می‌گیرد که طبق قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ مجوز فعالیت داشته باشند.

انتخابات میان دوره‌ای مجلس شورای اسلامی یک مرحله‌ای است و هر نامزد صرفاً چنانچه در حوزه انتخابیه محل ثبت نام واجد اکثریت نسبی آرا شود، به مجلس شورای اسلامی راه می‌یابد.^۱

شورای نگهبان بر این باور است که استانی شدن انتخابات موجب تبعیض در دو طرف اصلی انتخابات (داوطلبان و شرکت کنندگان) می‌شود. از آن لحاظ که هنوز بسترهای اجتماعی لازم برای گسترش فرهنگ حزب در ایران شکل نگرفته است، حزب‌مداری بیشتر به سمت گرایش اجتماعی یا پدیده احزاب فراگیر یا دستوری سوق پیدا می‌کند، از این رو چندان راهگشای تعمیق جمهوریت نظام نیست.

ماده ۴ و تبصره‌های آن، با توجه به امتیازهایی که برای احزاب در موارد بعدی مقرر شده است، نسبت به سایر تشکلهای دینی و سیاسی رسمی، تبعیض رسمی محسوب و مغایر بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی است.

ماده ۱۱، علاوه بر اینکه نسبت به حق رأی مردم در مرحله اول تبعیض ناروا محسوب می‌شود، مغایر بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی است (شورای نگهبان، نظریه شماره ۹۴/۱۰۲/۱۸۷۷).

ماده ۴ طرح پیشنهادی، تنها احزاب مجوزدار را مجاز به ارائه فهرست انتخاباتی کرده و سایر گروه‌های سیاسی مانند جامعه روحانیت، حوزه علمیه یا افراد شاخص را که در قالب حزب جای نمی‌گیرند، از تهیه فهرست انتخاباتی منع کرده است. ساماندهی امور کشور و پرهیز از تصمیمات مقطعی و زودگذر، نیازمند وجود احزاب قوی در سطح کشور است که با شناسایی برنامه و اهداف آنان سمت‌دهی کشور به طور دقیق مشخص شود. افراد یا گروه‌های ذی نفوذ اگر تمایل دارند در عرصه سیاسی کشور به ایفای نقش بپردازند، باید چارچوب و نظام خاصی داشته باشند. امروزه از

۱. طرح مجلس نهم، ماده ۴ و تبصره ۱ و ماده ۱۱.

عوامل مهم کاهش حضور مردم در پای صندوق‌های رأی، عدم تحقق وعده‌های انتخاباتی داوطلبان نمایندگی است. شورای نگهبان تا حال به این مسئله مهم توجه شایانی نکرده است. پس از پایان دوره رقابت، هیچ سازوکاری در نظام حقوقی متصور نیست که حامیان نامزد پیروز، وعده‌های دوره رقابت را پیگیری کند. اگر داوطلب از مجرای احزاب به مجلس راه یابد و حزب متبوع نتواند برنامه‌های اعلامی خود را تحقق بخشد، در انتخابات بعدی، احزاب رقیب، ارکان تصمیم‌گیری کشور را بر عهده خواهند گرفت. این موضوع بارها در کشورهایی که احزاب در فرهنگ سیاسی آنان ریشه قوی دارند، به‌وقوع پیوسته است. به‌نظر می‌رسد که هدف از ماده مذکور، تقویت احزاب در ساختار تبعیض مثبت است که با اصل ۲۶ قانون اساسی همپوشانی دارد. ایراد شورای نگهبان به ماده ۱۱ به‌نحوی، ایراد اصل ۶ قانون اساسی به بیان دیگر است. هیچ‌یک از نظام‌های پیشنهادی انتخاباتی نتوانست سازوکاری ارائه دهد که میان حوزه‌های فرعی و استانی توازن ایجاد کند. هر کدام از فرمول‌ها با برتری دادن به یکی از حوزه‌های انتخاباتی (شهرستان یا استان) نوعی تبعیض در آرا را تداعی می‌کند. به سخن دیگر، اصل برابری ایجاب می‌کند که همه واجدین شرایط صرفاً حق یک رأی داشته باشند. همچنین تأثیر همه آرا در انتخاب نماینده یکسان باشد. برای نمونه، بنابر طرحی، داوطلب باید ۱۵ درصد آرای حوزه فرعی را به‌دست بیاورد تا رأی استانی او به‌حساب بیاید. اگر داوطلبی در حوزه فرعی کمتر از این مقدار رأی بیاورد، آرای سایر مناطق کنار گذاشته می‌شود که این کار هیچ توجیه منطقی ندارد.

۲.۴. برهم خوردن برادری اسلامی و تعاون عمومی (بند ۱۵ اصل ۳)

ایران از جمله کشورهایی است که دارای تنوع فرهنگی، قومی و مذهبی است. برگزاری انتخابات به‌صورت منطقه‌ای سبب می‌شود فردی به‌عنوان نماینده انتخاب شود که بیشترین همخوانی را با بافت مذهبی و قومیتی آن منطقه داشته باشد، اما استانی شدن انتخابات، اختلافات دینی و نژادی را تشدید می‌کند؛ چراکه در برخی مناطق کشور به‌ویژه مناطق مرزی، رقابت از حالت درون‌دینی و قومی به میان‌مذهبی تغییر شکل می‌دهد. تغییر نظام انتخاباتی، خود به‌عاملی برای تفرقه‌افکنی میان اقوام تبدیل می‌شود و روحیه برادری و تعاون را متزلزل می‌کند. شورای نگهبان در یکی از نظرهای خود چنین بیان کرده است:

برگزاری انتخابات چون موجب بروز و ازدیاد اختلافات محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی می‌گردد ... عامل از بین رفتن توسعه و تحکیم برادری اسلامی تعاون بین مردم همه مردم می‌شود؛ ... مغایر بند ۱۵ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد (شورای نگهبان، نظریه شماره ۹۴/۱۰۲/۱۸۷۷).

شورای نگهبان از نخستین باری که طرح استانی شدن انتخابات را بررسی کرد، این ایراد را مطرح کرده است. مجلس هفتم با استثنا کردن برخی نواحی کشور که بافت خاص مذهبی

دارند، به نوعی تلاش کرد که اشکال شورا را برطرف کند؛^۱ حتی در یکی از طرح‌ها، مجلس پیشنهاد کرد که استانی شدن انتخابات به طور آزمایشی در استان‌هایی صورت بگیرد که بافت مذهبی یکدست دارند. برای مثال زنجان و لرستان.^۲ اظهارنظرهای بعدی شورا گواه بر این امر است که این اصلاحات نتوانسته تغییری در نظر شورا ایجاد کند. با نگاه واقع‌بینانه، نظام فعلی انتخابات عامل تنش‌زدایی نیست. تجربه ثابت کرده است که در هر دوره، اغلب نزاع درمی‌گیرد که چرا نماینده از فلان منطقه خاص برگزیده شده و تنها به دنبال تحقق منافع قومی و قبیله‌ای خود است. برخی محققان بر این باورند که نظام تناسبی بهترین راه‌حل برای جوامع دارای تنوع فرهنگی است. در مقابل، عده دیگری نظام انتخاباتی را تنها عامل مؤثر نمی‌دانند، بلکه معتقدند باید چارچوبی را فراهم کرد که گروه‌های مختلف فرهنگی و نژادی برای مشارکت در انتخابات و فرایند قانونگذاری تشویق شوند (Reilly, 2001: 21).

ایرادهای شورای نگهبان بر اساس سایر اصول قانون اساسی

۱. حفظ حقوق اقلیت‌های دینی (اصل ۱۳)

امروزه هیچ جامعه‌ای نمی‌توان یافت که دارای بافت یکسان مذهبی و قومی باشد؛ حضور گروه‌های اقلیت، حقیقت انکارناپذیری است. دین مبین اسلام از بدو امر، رعایت حقوق شهروندان غیرمسلمانان را در برنامه‌های خود قرار داده است. اصل ۱۳ با احصای برخی ادیان پیش از اسلام، از به رسمیت شناختن سایر شریعت‌هایی که در گفتمان فقهی جزء اهل ذمه به حساب نمی‌آیند، احتراز کرده است (خمینی، ۱۳۷۹: ج ۲، ۴۹۷؛ حلی، ۱۴۱۱ق، ج ۹: ۴۶).

تعداد نمایندگان هر حوزه انتخابیه اصلی معادل تعداد نمایندگان حوزه‌های انتخابیه موجود در استان است... حوزه انتخابیه اقلیت‌های دینی از حکم این ماده مستثنا می‌باشد.^۳

شورای نگهبان اطلاق تبصره ۳ ماده مذکور را متضاد با حصر موجود در اصل ۱۳ می‌داند (شورای نگهبان، نظریه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۰۲۳). البته در مواد بعدی به صراحت بیان شده که مقصود از اقلیت‌های دینی، همان مواردی است که در قانون اساسی احصا شده است.^۴ این ایراد بیشتر به اشتباه قانونگذار برمی‌گردد و در مواردی که در متن قانون از عبارت «اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» بهره گرفته است، مغایرتی با قانون اساسی مشاهده نمی‌شود.

۱. طرح مجلس هفتم، ماده ۱، تبصره ۵.

۲. طرح مجلس ششم، ماده ۱، تبصره ۱.

۳. طرح مجلس دهم، ماده ۷ مکرر، تبصره‌های ۱ و ۳.

۴. طرح مجلس دهم، ماده ۵، تبصره ۷.

۲. برابری درآمد با هزینه (اصل ۷۵)

نمایندگان مجلس هنگام ارائه طرح‌ها در صورتی که به افزایش یا کاهش درآمدها منجر شود، باید منابع آن را پیش‌بینی کنند. تمام پیشنهادهایی که به منظور تغییر نظام انتخاباتی از مجلس ششم تا دهم ارائه شده، در قالب طرح بوده است. فلسفه گنجاندن چنین اصلی محدود کردن نمایندگان مجلس از ورود به مسائل تخصصی همچون برقراری توازن میان درآمد و هزینه‌های عمومی است (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۷). شورای نگهبان از ابتدای بررسی طرح استانی شدن انتخابات، بر این باور است که اجرای آن موجب افزایش هزینه‌های عمومی کشور خواهد شد.

برگزاری انتخابات به صورت استانی مطابق مفاد مصوبه و میان دوره‌ای چون موجب افزایش هزینه عمومی است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد (شورای نگهبان، نظریه شماره ۸۲/۳۰/۳۲۳۹).

تأسیس هیأت‌های جدید اجرایی استان^۱ از آن لحاظ که چنین نهادی اکنون در نظام حقوقی ما وجود ندارد، افزایش مدت تبلیغات انتخاباتی از یک هفته به دو هفته و به کارگیری نزدیک به دو برابر عوامل اجرایی انتخابات نسبت به قانون فعلی، از جمله مواردی هستند که به زعم شورای نگهبان، راه جبرانی برای آنها پیش‌بینی نشده است. برخی کشورهای توسعه‌یافته با قدمت طولانی دموکراسی، به منظور کاهش هزینه‌های اجرایی، نظام انتخاباتی خود را از تناسبی به اکثریتی تغییر داده‌اند (Chang, 2011: 99).

۳. سیاست‌های کلی نظام (اصل ۱۱۰)

براساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مقام رهبری وظیفه تعیین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام را بر عهده دارد. در مورد جایگاه و ماهیت این سیاست‌ها میان اندیشمندان اتفاق نظر وجود ندارد (حجاریان، ۱۳۸۰: ۱۱۹؛ اشتریان، ۱۳۸۹: ۸؛ مدنی، ۱۳۸۴: ۴۹؛ شیرزاد، ۱۳۸۵: ۹۵)، اما می‌توان آن را این گونه تعریف کرد: سیاست‌های کلی مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۵).

طبق نص صریح بند ۲ اصل ۱۱۰، نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام از وظایف مقام رهبری است. ماهیت سیاست‌های کلی، نه از جنس اصول قانون اساسی است، نه از احکام شرع، از این رو شورا امکان قانونی رد مصوبات مجلس به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی را ندارد

۱. طرح مجلس دهم، ماده ۴.

(موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۲). این نظر قابل نقد به نظر می‌رسد. شورای نگهبان طبق اصل ۹۴ هیچ‌گونه محدودیتی در استناد به اصول قانون اساسی ندارد و تزییق صلاحیت‌های نهادهای برآمده از قانون اساسی فقط در حوزه اختیارات قوه مؤسس است. مقام رهبری براساس اصل ۱۱۰ این اختیار را دارد که برخی وظایف خود را به سایر نهادها تفویض کند. نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام هنگام ابلاغ سیاست‌هایی در زمینه انرژی، به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است.^۱ در نظام حقوق اساسی ایران، هیچ مرجعی جز شورای نگهبان اختیار رد مصوبات مجلس را ندارد. مجمع به واسطه این نهاد، موارد مغایرت با سیاست‌های کلی را به مجلس اعلام می‌کند.

مجلس دهم طرح استانی شدن انتخابات را در دو طرح جداگانه پیگیری کرد. آخرین مصوبه مجلس با عنوان «اصلاحی از موادی از قانون انتخابات مجلس» بررسی و تصویب شد. تغییر نظام انتخاباتی بر پایه دو رکن اساسی در طرح‌های مجلس شکل گرفته است: ۱. گسترش حوزه انتخاباتی از محلی به استانی؛ ۲. تغییر مدل انتخاباتی از روش اکثریتی به تناسبی. مجمع تشخیص مصلحت نظام برای نخستین بار در خصوص استانی شدن انتخابات اظهار نظر کرد و موادی از طرح پیشنهادی را مغایر با سیاست‌های کلی انتخابات برشمرد. نظر مجمع به قرار ذیل است:

ماده ۷ مکرر مغایر با مواد ۱، ۸ و ۱۵ سیاست‌های کلی انتخابات است (مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظریه ۹۷۸۷۷/۰۱۱۰).

حوزه انتخابیه در انتخابات مجلس، محدوده جغرافیایی هر استان است.^۲

از مهم‌ترین معیارهای عدالت انتخاباتی، توجه به رأی و نظر مردم محلی در گزینش نمایندگان خود است. با توسعه حوزه انتخاباتی، تنها رأی آن منطقه تعیین‌کننده فرد پیروز انتخابات نیست، بلکه احتمال دارد داوطلبی به مجلس راه بیابد که منتخب مردم محلی نباشد. نادیده گرفتن عامل جمعیت، انگیزه مردم را از حضور در انتخابات تقلیل و آرای نواحی پرجمعیت مانند مراکز استان‌ها را بااهمیت‌تر جلوه می‌دهد که این امر به نوعی ترویج تبعیض نارواست. در نظام فعلی انتخابات، شرکت‌کنندگان تنها به گزینش داوطلبان در سطح منطقه‌ای می‌پردازند. با تغییر روند، باید برای همه حوزه‌های استان مبادرت به انتخاب کنند که شناخت افراد را از داوطلبان به طرز محسوس کاهش می‌دهد. هیچ سازوکاری در خصوص ابطال انتخابات در یکی از حوزه‌های فرعی و تأثیر آرای آن منطقه در کل فرایند انتخابات در طرح مذکور پیش‌بینی نشده است؛ بنابراین سلامت انتخابات زیر سؤال می‌رود. از مواد استنادی مجمع تشخیص مصلحت نظام به سیاست‌های کلی انتخابات، می‌توان فهمید که این نهاد هم،

1. [www. http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=939](http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=939)

۲. طرح مجلس دهم، ماده ۷ مکرر.

استانی شدن انتخابات را حاوی همان ایرادهایی می‌داند که شورای نگهبان در ادوار مختلف اعلام کرده است. با در نظر گرفتن ماده ۸ طرح مذکور به درستی مشخص می‌شود که مجلس دهم طرحی مشابه با آنچه در مجلس هشتم ارائه شده بود، پیشنهاد کرده است؛ با این تفاوت که مجلس هشتم شرط به‌کارگیری نظام تناسبی را منوط به عدم کسب ۲۰ درصد آرا در حوزه انتخابیه محلی کرده بود. حال آنکه مجلس دهم به‌دست‌آوردن ۱۵ درصد آرای منطقه‌ای را شرط اجرای نظام تناسبی قرار داده است. درج اکتساب نصاب معینی از آرا در حوزه فرعی نشان می‌دهد که مجلس با قبول ایراد عدم توازن تقسیم کرسی میان مناطق پرتراکم و کم‌جمعیت، در راستای عدالت انتخاباتی گام برداشته است، اما از نگاه دادرسی اساسی کافی نیست.

معایب و محاسن استانی شدن انتخابات

از خلال نظریات شورای نگهبان این‌گونه برمی‌آید که استانی شدن انتخابات موجب افزایش اختلافات قومی می‌شود و وحدت و انسجام ملی را تضعیف می‌کند؛ انگیزه مردم را از حضور در پای صندوق‌های رأی به طرز محسوسی کاهش می‌دهد؛ مناطق با جمعیت کمتر احساس می‌کنند که خواست و تمایل آنان در برابر نواحی پرجمعیت نادیده گرفته می‌شود؛ مشارکت در انتخابات معنای خودش را برای آنان از دست می‌دهد؛ چراکه هر اندازه هم تلاش کنند که داوطلب موردنظر خود را به مردم معرفی کنند، رأی مناطق پرجمعیت مانند مراکز استان‌ها تعیین‌کننده خواهد بود. سمت نمایندگی از منظر عامه مردم پناهمگاهی است که می‌توانند مسائل و مشکلات خود را با آنان مطرح کنند، اما تغییر نظام انتخاباتی این فرصت از آنان می‌گیرد. مظهر اراده عمومی در جایی مصداق پیدا می‌کند که مقام‌های حکومتی با رأی اکثریت به مسند قدرت برسند. استانی شدن انتخابات در برخی موقعیت‌ها این اصل را نقض می‌کند. گسترش حوزه انتخاباتی از سطح منطقه‌ای به محلی هزینه‌های انتخابات را افزایش می‌دهد، درحالی‌که در طرح‌های ارائه‌شده، منابع جبرانی آن مشخص نشده است. موافقان بر این باورند که نماینده بیشتر وقت خود را صرف اموری می‌کند که الزاماً هیچ تناسبی با وظایف قانونی او ندارد. اقناع شخصیت‌های ذی‌نفوذ منطقه‌ای و تأمین خواسته آنان، از آن حیث که داوطلب صرفاً با اتکا به آنان به مجلس راه یابد، با تحول در نظام انتخاباتی نقش قبلی خود را از دست می‌دهد. شایسته‌سالاری از دیگر جنبه‌های مثبت این طرح است. از طرفی، داوطلبی که شایستگی‌های لازم را از نظر علمی و تخصصی دارد، ولی از خانواده پرجمعیت یا مورد حمایت متنفذان محلی نیست، قادر نخواهد بود خود را در معرض انتخاب مردم بگذارد. هر اندازه گستره دموکراسی توسعه یابد، علایق منطقه‌ای اهمیت سابق خود را نخواهد داشت. احزاب با ارائه برنامه‌های محوری، توسعه کشور را به‌طور همه‌جانبه پیگیری می‌کنند.

نتیجه گیری

طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی با وجود مخالفت‌های شورای نگهبان، تاکنون موفق نشده است که جامه‌ای از قانون بر تن کند. از خلال نظریات شورای نگهبان این‌گونه برمی‌آید که این نهاد به‌ویژه با استناد به بندهای ۸ و ۱۵ اصل ۳ قانون اساسی، نگران عواقب استانی شدن انتخابات در سطح کشور است. به سخن دیگر، شورا با پیش‌بینی کردن تبعات تغییر نظام انتخاباتی، مغایرت آن را با اصول قانون اساسی قطعی دانسته است. برآورد شورا از پیامدهای استانی شدن انتخابات مثل کاهش مشارکت مردم یا اختلافات قومی، تنها یک احتمال است و نمی‌توان در آن قطعیتی متصور شد. برعکس آن، شورا هیچ‌گاه به ویژگی‌های مثبت این طرح که می‌تواند در کاهش نزاع‌های قبیله‌ای مؤثر باشد، توجه شایانی نکرده است. تحول در نظام انتخاباتی را از آن حیث که در بالاترین حد خود، مفاد قانون اساسی را تضییق می‌کند، نباید با مغایرت یکسان پنداشت. اصل ۸۴ قانون اساسی، نمایندگی مجلس را حائز وصف ملی می‌داند. استانی شدن انتخابات به پشتوانه این اصل به حد کافی محمل قانونی دارد. شورای نگهبان همان‌طور که وظیفه دارد از برتری قانون اساسی نسبت به مصوبات مجلس محافظت کند، باید نهایت تلاش خود را برای حمایت و تقویت نهادهای برآمده از قانون اساسی هم داشته باشد. گسترش فرهنگ تحزب تنها با حضور عملی و مستمر احزاب در فرایند انتخابات جامه عمل خواهد پوشید. ایراد شورا به مصوبه مجلس مبنی بر ممانعت ارائه فهرست از سوی دیگر نهادهای غیرحزبی در چارچوب تبعیض ناروا حاکی از عدم پذیرش احزاب به‌عنوان بازیگر اصلی در شطرنج سیاست است.

مهم‌ترین ایراد به شورا به اصل ۶ بازمی‌گردد، اما پیش از آن باید به این پرسش مهم پاسخ داد که چه کارکردی از مجلس در قاموس نظام حقوقی جمهوری اسلامی انتظار داریم؟ اگر به دنبال قوه مقننه کارآمد و قوی، آن‌گونه که قوه مؤسس در قانون اساسی بنیان گذاشته، هستیم، باید به سمتی حرکت کرد که نماینده، دغدغه ملی داشته باشد تا استانی. اینکه توقع داشته باشیم که نماینده منتخب مردم به مسائل مردم رسیدگی و آن را رتق و فتق کند، به‌نوعی پذیرش ضمنی نقض اصل ۵۷ و نادیده انگاشتن اصل ۸۴ است. استناد به اصل ۶ نشان می‌دهد که نگاه شورا به موضوع نمایندگی جنبه توأمان محلی-ملی دارد. با این برداشت، ایراد به فرایند پذیرش داوطلب صحیح به‌نظر می‌رسد، اما با روح قانون اساسی تضاد آشکار دارد. هر نظام انتخاباتی در بطن خود محاسن و معایبی دارد. ابتدا باید ارزیابی کرد که کدام‌یک از فرایندها با توجه به ظرفیت نظام حقوقی کشور مناسب است و سپس تصمیم نهایی را گرفت.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. انصاری، مجید (۱۳۸۵)، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری در ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲. ایوبی، حجت‌اله (۱۳۸۲)، اکثریت چگونه حکومت می‌کند؟، تهران: سروش.
۳. بن رایلی و دیگران (۱۳۹۰)، دانشنامه نظام‌های انتخاباتی، رفیعی قهساره، ابوذر، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۴. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۱)، نسبت دین و دنیا: بررسی و نقد نظریه سکولاریسم، قم: اسراء.
۵. ----- (۱۳۹۶)، ولایت فقیه ولایت فقاہت و عدالت، قم: اسراء.
۶. حجاریان، سعید (۱۳۸۰)، تناسب ساختار سیاسی با حاکمیت قانون، تهران: نشر معاصر.
۷. عباسی، بیژن (۱۳۹۴)، مبانی حقوق اساسی، تهران: جنگل.
۸. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۴)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی، تهران: پایدار.
۹. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره هفتم).
۱۰. مشروح مذاکرات قانون اساسی (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۱. منصوریان، مصطفی (۱۳۹۶)، نظام حقوقی حاکم بر انتخابات، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

ب) مقالات

۱۲. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۹)، «ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاستگذاری در جمهوری اسلامی»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، ش ۱، ص ۸.
۱۳. شیرزاد، امید (۱۳۹۵)، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ش ۱۴، ص ۱۷۴.
۱۴. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه فقه و حقوق، ش ۵، ص ۱۷۲.

۲. عربی

الف) کتب

۱. حلی، حسن بن یوسف (۱۴۱۴ق)، *تذکره الفقهاء*، قم: مؤسسه آل البيت.
۲. خمینی، روح‌اله (۱۳۹۲)، *تحریر الوسيله*، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۳. منتظری، حسینعلی (۱۴۱۵ق)، *دراسات فی ولایه الفقیه*، قم: تفکر.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Diamond, Larry (2006), *Electoral systems and democracy, United States*, The John Hopkins University press.
2. EriC.C.Chan.(2011), *Electoral systems and the balance of consumer-producer power*, New York: Cambridge.
3. Farrell.m.david (2011), *Electoral systems a comparative introduction*, London: RED GOLBE PRESS.
4. Klingemann, Hans-Dieter (2009), *The comparative study of electoral systems*, New York: Oxford.
5. Reilly, Benjamin (2001), *Democracy in divided societies*, United Kingdom, Cambridge.

C) Websites

6. farsi.khamenei.ir/news-content?id=34642
7. [www. http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=939](http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=939)
8. www.khamenei.ir/speech-content?id=3386
9. www.presianarchive.com/82-1-21/political.html
10. www.rc.majlis.ir/legal-draft/show/772459