



### فهرست مطالب

۲	.....مقدمه
۳	.....الف) شناسنامه اصل ۶۴ قانون اساسی
۵	.....ب) نکات و برداشت‌ها
۵	.....۱- کلیات اصل ۶۴ قانون اساسی
۹	.....۲- تعداد نمایندگان مجلس
۲۶	.....۳- افزایش تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی
۲۹	.....۴- نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس
۳۵	.....۵- حوزه‌های انتخابیه
۴۱	.....ج) سؤالات
۴۶	.....د) پیشنهاده‌ها
۵۱	.....ه) عناوین پژوهشی
۵۲	.....و) منابع تکمیلی جهت مطالعه بیشتر

## مقدمه

یکی از فعالیت‌های جاری پژوهشکده شورای نگهبان بازخوانی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۵۸) و شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸) است. در این راستا جلساتی از سال ۱۳۸۶ با حضور پژوهشگران مرکز (این مجموعه) برگزار شده است. هدف از برگزاری این جلسات بازخوانی اصول قانون اساسی و مشروح مذاکرات مربوطه به منظور بررسی و تتبع در مبانی و رویکردهای قانون‌گذار اساسی و استخراج نظرات مطروحه در موافقت و مخالفت با اصول قانون اساسی و مبانی و دلایل این نظرات و همچنین استخراج سؤالات حقوقی پیرامون اصول قانون اساسی و کشف تعارضات و دیگر اشکالات احتمالی پیرامون اصول قانون اساسی و ارتباط این اصول با یکدیگر و یافتن خلأهای موجود در قانون اساسی و در نهایت ارائه پیشنهاد جهت رفع نواقص و کاستی‌های قانون اساسی است. در این جلسات هر یک از اعضا، پیشاپیش ضمن مطالعه مشروح مذاکرات مربوطه، اقدام به مطالعه و تحقیق در مورد موضوعات و مسائل مرتبط با دستور کار جلسه نموده و نتایج این مطالعات را در جلسه با دیگران به بحث و اشتراک می‌گذارند. در این راستا هر یک از پژوهشگران ضمن بیان دیدگاه خود نسبت به موضوع جلسه مورد بررسی در حد امکان به نقد دیدگاه دیگر پژوهشگران پرداخته و از این منظر مجموعه نظرات اعضا، مورد ارزیابی جمعی قرار گرفته و نوعی هم‌افزایی علمی از این طریق ایجاد می‌شود. مجموعه پیشرو جمع‌بندی سؤالات، نکات و برداشته‌ها، پیشنهادها و اصلاحی و موضوعات پژوهشی پیشنهاد شده توسط اعضا جلسات مذکور است که با هدف استفاده پژوهشگران تهیه شده است.

لازم به ذکر است که این مجموعه، نظر اعضای جلسه بوده و لزوماً نظر شورای نگهبان و یا پژوهشکده محسوب نمی‌گردد.

**مطالب پژوهشگران پژوهشکده شورای نگهبان راجع به اصل ۶۴ قانون اساسی،  
موضوع جلسه شصت و یکم صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی  
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>(۱)</sup>  
(جلسات مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۱۱ و ۱۳۹۴/۰۵/۲۷ پژوهشکده شورای نگهبان)**

### اصل ۶۴ قانون اساسی

عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی دویست و هفتاد نفر است و از تاریخ همه‌پرسی سال یک‌هزار و سیصد و شصت و هشت هجری شمسی پس از هر ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آن‌ها حداکثر بیست نفر نماینده می‌تواند اضافه شود. زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هر کدام یک نماینده انتخاب می‌کنند. محدوده حوزه انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند.

### الف) شناسنامه اصل ۶۴ قانون اساسی

اصل متناظر در قانون اساسی مشروطه:

اصل ۴: عدهٔ انتخاب‌شوندگان به‌موجب انتخاب‌نامهٔ علیحده از برای تهران و ایالات فعلاً یک‌صد و شصت و دو نفر معین شده است و برحسب ضرورت عده مزبور تزايد تواند یافت الی دویست نفر.

اصل ۴۳: مجلس دیگری به‌عنوان سنا مرکب از شصت نفر اعضا تشکیل می‌یابد که اجلاس آن بعد از تشکیل مقارن اجلاس مجلس شورای ملی خواهد بود.

پیش‌نویس قانون اساسی:

اصل ۵۰: عده نمایندگان مجلس شورای ملی دویست و هفتاد نفر است و پس از هر ده سال در صورت زیاد شدن جمعیت کشور، در هر حوزه انتخابی به نسبت هر صد و پنجاه هزار نفر یک نماینده اضافه می‌شود. زرتشتیان و یهودیان کشور هر کدام یک نماینده و مسیحیان دو نماینده جداگانه انتخاب می‌کنند و در صورت افزایش جمعیت

۱. رک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸، صص ۱۶۶۵-۱۶۷۴.

هر یک از این اقلیت‌ها به ازای هر یک صد و پنجاه هزار نفر اضافی یک نماینده اضافی خواهند داشت. مقررات مربوط به انتخابات مطابق قانون معین می‌شود.

اصل ۶۴ مصوب جلسه شصت و یکم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸):  
 عده نمایندگان مجلس شورای ملی دویست و هفتاد نفر است و پس از هر ده سال در صورت زیاد شدن جمعیت کشور در هر حوزه انتخابی به نسبت هر یک صد و پنجاه هزار نفر یک نماینده اضافه می‌شود، زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال جمعاً دو نماینده جداگانه انتخاب می‌کنند و در صورت افزایش جمعیت هر یک از این اقلیت‌ها پس از هر ده سال به ازای هر یک صد و پنجاه هزار نفر اضافی یک نماینده اضافی خواهند داشت. مقررات مربوط به انتخابات را قانون معین می‌کند.

اصل ۶۴ مصوبه نهایی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸):  
 عده نمایندگان مجلس شورای ملی دویست و هفتاد نفر است و پس از هر ده سال در صورت زیاد شدن جمعیت کشور در هر حوزه انتخابی به نسبت هر یک صد و پنجاه هزار نفر یک نماینده اضافه می‌شود. زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هر کدام یک نماینده انتخاب می‌کنند و در صورت افزایش جمعیت هر یک از این اقلیت‌ها پس از هر ده سال به ازای هر یک صد و پنجاه هزار نفر اضافی یک نماینده اضافی خواهند داشت مقررات مربوط به انتخابات را قانون معین می‌کند.

اصل ۶۴ در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸:  
 عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی دویست و هفتاد نفر است و از تاریخ همه پرسی سال یک هزار و سیصد و شصت و هشت هجری شمسی پس از هر ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آن‌ها حداکثر بیست نفر نماینده می‌تواند اضافه شود. زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هر کدام یک نماینده انتخاب می‌کنند. محدوده حوزه انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند.

**ب) نکات و برداشتها****۱- کلیات اصل ۶۴ قانون اساسی**

۱. از ویژگی‌های نظام‌های مکتبی و ایدئولوژیک، توزیع مناسب جغرافیایی نمایندگان و اختصاص دادن سهمیه به اقلیت‌ها است که قانون اساسی در اصل ۶۴ این موضوع را مورد توجه قرار داده است؛ به طوری که در این اصل قانون‌گذار به موضوعاتی از قبیل: تعیین تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شرایط افزایش تعداد نمایندگان و تعیین تعداد نمایندگان اقلیت‌های شناخته شده در اصل ۱۳ قانون اساسی<sup>(۱)</sup> می‌پردازد.
۲. متنی که از اصل ۶۴ در انتهای مذاکرات مربوط به این اصل در جلسه شصت و یکم صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرائت و تصویب شد،<sup>(۲)</sup> با متنی که در آخرین جلسه این مجلس (جلسه شصت و هفتم) قرائت و امضا شد،<sup>(۳)</sup> تفاوت اندکی دارد که ناشی از تغییراتی است که این تغییرات در سه روز پایانی و براساس آئین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،<sup>(۴)</sup> اعمال شده است.
۳. برخلاف آنچه که یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در زمینه فقدان دلیل و مستند شرعی برای مجلس، مدعی شده است؛<sup>(۵)</sup> در نظام‌سازی

۱. اصل ۱۳ قانون اساسی: «ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند.»

۲. رک: بخش شناسنامه اصل ۶۴ قانون اساسی بند «اصل ۵۰ مصوب جلسه شصت و یکم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸)» در این گزارش.

۳. رک: بخش شناسنامه اصل ۶۴ قانون اساسی بند «اصل ۶۴ مصوبه نهایی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸)» در این گزارش.

۴. در مرحله نهایی رسیدگی به اصول قانون اساسی براساس ماده ۲۷ آئین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پس از پایان کار جلسات عمومی، اصول مصوب در یک مجموعه در اختیار نمایندگان گذارده و یک روز فرصت داده می‌شود، تا باتوجه به آخرین نظرات رسیده آن را بار دیگر بررسی کنند، سپس جلساتی به مدت سه روز برای شور و تصویب نهایی تشکیل می‌گردد تا اگر در طول بررسی این اصول نظرهای تازه‌ای برای نمایندگان حاصل نشده باشد که اصلاحاتی را ایجاد می‌کند بر طبق آن، اصول مورد نظر را اصلاح کنند و بلافاصله به رأی گذاشته شود.

۵. دکتر ضیایی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: «... همه می‌دانیم که موضوع

اسلامی لزومی ندارد که همه نهادها و ساختارها دلیل خاص شرعی داشته باشند؛ بلکه تمام نهادهای حقوقی در یک نظام مبتنی بر مبانی اسلامی، باید به یک اصل شرعی برگردد. لذا درست است که همه نهادها به طور خاص در شرع وجود ندارند اما باید در شرع ریشه داشته باشند. همان‌طور که دانشمندان اسلامی ریشه‌های دینی مجلس شورای اسلامی را برشمرده‌اند.<sup>(۱)</sup>

۴. از نظر یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهائی قانون اساسی مبنای شرعی مجلس قانون‌گذاری، آیه «وَأْمُرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ»<sup>(۲)</sup> است.<sup>(۳)</sup> سیره نبوی و علوی نیز نشان می‌دهد که ایشان پیش از اخذ تصمیم، با مردم مشورت می‌کردند.<sup>(۴)</sup> براین اساس در جامعه اسلامی نیز قبل از تصمیم‌گیری باید با مردم مشورت نمود و در صورت تعذر مشورت با همه مردم (دموکراسی مستقیم)، باید با نمایندگان ایشان

→

پارلمان را به زور به شرع چسباندند که در حقیقت اگر خوب بنگریم از نظر شرعی دلیل نداریم برای این‌که موضوع پارلمان، وضع قوانین است، وضع قوانین، در شرع به عهده کیست؟ آقایانی که به عنوان موافق بعد از عرایض می‌آیند و صحبت می‌فرمایند اگر ممکن است یک دلیل شرعی در این مورد ارائه بدهند تا وجدان من راحت باشد. دموکراسی یعنی آزادی خواهی، خواسته‌های ملت به منصفه ظهور بیابند، تفاوتی که با مکتب الهی دارد این است که مکتب دموکراسی خواسته‌های مردم را قانونی می‌کند اما مکتب الهی مصالح مردم را. پاسداران مکتب دموکراسی به منزله مادری مهربان هستند اما پاسداران مکتب الهی به منزله اطبای حاذق مهربان. آنچه که مصلحت مردم است، آن را ارائه می‌دهند و قانون وضع می‌کنند تا آنچه را که مردم می‌خواهند شما به‌عنوان نمایندگان ملت الان می‌خواهید قوانین را وضع کنید. می‌دانیم که نمایندگان ملت طبق وظیفه‌ای که از ناحیه مردم دارند، قاطبه مردم را باید در نظر بگیرند و الا نماینده نیستند. ... «رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۶۶۸»

۱. منتظری نجف‌آبادی، حسینعلی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، قم، انتشارات مؤسسه کیهان، ۱۳۷۵، ج ۳، صص ۱۱۹-۱۲۳.

۲. سوره مبارکه شوری، آیه ۳۸: «و کارشان در میانشان [بر پایه] مشورت است».

۳. دکتر آیت یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهائی قانون اساسی: «... «امرهم شوری بینهم» مفهومی همین پارلمان است...» «رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۶۷۰»

۴. رک: نائینی، میرزا محمد حسین غروی، تنبیه الأمة و تنزیه الملة، قم، انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، چ اول، ۱۴۲۴ هـ ق، صص ۸۴ - ۸۵ و رک: پیشین، مبانی فقهی حکومت اسلامی، صص ۹۴-۱۰۲.

(دموکراسی غیر مستقیم) مشورت کرد. لذا وجود مجلس شورای اسلامی با حضور نمایندگان مردم در نظام حقوقی کشور لازم است. البته برخی معتقدند این آیه منطبق با مجلس شورای اسلامی نیست؛ چراکه نمایندگان در مجلس مشورت نمی‌دهند، بلکه رأساً تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری می‌کنند. در واقع مجلس در حالت فعلی، مجلس شورا نیست، بلکه مجلس قانون‌گذاری است و با آیه مذکور قرابتی ندارد. اگر کارکرد مجلس در کشور تنها مشورت‌خواهی در نظر گرفته شود، این مبنا (تشکیل مجلس براساس جایگاه مشورت در اسلام)، صحیح خواهد بود؛ اما با توجه به اینکه یکی از مهمترین وظایف و کارکردهای مجلس، قانون‌گذاری است و در حکومت اسلامی امر تقنین بر عهده حاکم شرع و ولی امر قرار داده شده است، نمایندگان مجلس با توجه به اذن ضمنی حاکم شرع امر تقنین را در کشور انجام می‌دهند. بنابراین مبنای شرعی مجلس طبق مفاهیم اسلامی، اذن حاکم شرع (ولی امر) در واگذاری امر تقنین به نمایندگان است.<sup>(۱)</sup>

۵. یکی از اشکالاتی که به این اصل و به صورت کلی به انتخابات مجلس شورای اسلامی وارد است، آنکه هیچ‌گونه معیاری برای انتخاب‌پذیری نمایندگان مجلس شورای اسلامی برخلاف ریاست جمهوری<sup>(۲)</sup> تعیین نکرده است و این را می‌توان با توجه به اطلاق انتهای اصل در اختیار قانون‌گذار عادی یعنی مجلس شورای اسلامی دانست.

۶. اشکال دیگری که به این اصل وارد است اینکه اختیار تصمیم‌گیری در انتخابات را به صورت مطلق که شامل تمامی مراحل انتخابات می‌شود در اختیار قانون‌گذار عادی قرار داده است. این موضوع با توجه به خلأی که در این حوزه در قانون اساسی است، می‌تواند مشکلات بسیاری را به همراه داشته باشد؛ چراکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی خود در انتخابات ذی‌نفع بوده و احتمال

۱. رک: پیشین، تنبیه الأئمّه و تنزیه المله، ص ۱۲۳، همچنین رک: حسینی تهرانی، سید محمد حسین، ۱ ولایت فقیه در حکومت اسلام، مشهد، انتشارات علامه طباطبایی، چ دوم، ۱۴۲۱ هـ.ق، ج ۱، ص ۸۸.  
 ۲. در اصل ۱۱۵ قانون اساسی معیارهای انتخاب‌پذیری در انتخابات ریاست جمهوری اینگونه بیان شده است: «رییس‌جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی که واجد شرایط زیر باشند انتخاب گردد: ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوی، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور.»

دخالت دادن منافع خود و نادیده گرفتن حقوق و آزادی‌های سیاسی دیگران از این طریق وجود دارد. با این حال، باید گفت، هر چند که قانون اساسی اصول شکلی مربوط به انتخابات منصفانه را در قانون اساسی برای انتخابات مجلس شورای اسلامی بیان نکرده است؛ ولی شورای نگهبان می‌تواند با تمسک به کلیات بسیاری از اصول مانند بند ۹ اصل ۳<sup>(۱)</sup> و یا اصل ۲۲<sup>(۲)</sup> ضامن برابری افراد باشد.

۷. آنچه که در این اصل و در سایر اصول قانون اساسی مغفول مانده این است که نمایندگان به شکل فعلی براساس شهرت برگزیده می‌شوند؛ در حالی که شایسته است انتخاب ایشان براساس تخصص باشد. این موضوع سبب شده است تا یکی از کاستی‌های اساسی مجلس در ایران، فقدان تخصص کافی در نمایندگان برای تصویب طرح‌های مختلف باشد. به طوری که قانون‌گذاری در مجلس به صورت تخصصی انجام نمی‌شود و نمایندگانی که تخصص‌های متناسب با موضوع ندارند، در تصویب یک قانون شرکت می‌کنند. به عنوان مثال در تصویب یک لایحه اقتصادی تخصص‌های مختلف شرکت می‌کنند؛ در صورتی که ممکن است اقتصاددانان به آن رأی نداده باشند اما سایر نمایندگان با تخصص‌های مختلف مانند حقوقدان، پزشک و... به آن رأی می‌دهند و رأی هر کدام از نمایندگان نیز از اعتبار برابر برخوردار است. اگرچه ممکن است در تصویب یک قانون به تخصص‌های گوناگون نیاز باشد و از این جهت حضور نمایندگان با تخصص‌های مختلف در مجلس فرصتی ویژه در تصویب قوانین است، اما این موضوع دلیلی براینکه کسی بدون تخصص مربوطه رأی دهد نیست. لذا در مصوبه‌ای که تخصص پزشکی مورد نیاز نیست، نباید از این تخصص استفاده نمود؛ یا در مصوبه فرهنگی باید از کسی که در امور فرهنگی تخصص دارد استفاده شود؛ یا در مصوبه پزشکی نباید از کسی که سیاست‌مدار است بهره برد؛ هرچند به طور تجربی در این زمینه نیز تخصص داشته باشد. در حال حاضر اعتبار رأی همه نمایندگان یکسان است و این موضوع سبب شده که مصوبات مجلس

۱. بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی: «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی».

۲. اصل ۲۲ قانون اساسی: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند».



به صورت غیر تخصصی به تصویب برسند. مجلسی که براساس تخصص تشکیل نشده باشد، مبنای صحیحی ندارد و از منظر مبانی دینی و دموکراسی محل اشکال است. در صورت ملاک قرارگرفتن رأی نمایندگان که از تخصص کافی در موضوع برخوردار نیستند؛ از کارآمدی مجلس کاسته خواهد شد. لذا ترکیب مجلس در کارآمدی آن بسیار مؤثر است. در غیر این صورت قوانینی تصویب می‌شود که به اندازه کافی کارشناسی نشده‌اند و آسیب‌های جبران ناپذیر فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی به سبب تصویب قوانین ناکارآمد و عدم تصویب قوانین کارآمد متوجه کشور خواهد شد. همچنین مجلس ناکارآمد، موجب ناکارآمدی دولت می‌شود. بنابراین با اصلاح ساختار مجلس می‌توان بسیاری از مشکلات کشور را حل نمود.

۸. تعیین تعداد نمایندگان دارای اهمیت و حساسیت ویژه‌ای نیست که لازم باشد اصلی در این خصوص در قانون اساسی پیش‌بینی شود. مهم‌تر از تعداد نمایندگان، موضوعاتی از قبیل ملاک تعیین تعداد نمایندگان، کیفیت انتخابات، شیوه حوزه‌بندی انتخابات و شرایط تصدی نمایندگی است که قانون اساسی در این خصوص ساکت است و مقرر صریحی در این موضوعات ندارد. البته تصریح به عضویت نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس از نظر حمایت از این اقلیت‌ها ضروری به نظر می‌رسد.

۹. برخی معتقدند که تعداد نمایندگان مجلس باید در خود قانون اساسی مشخص شود و سپرده شدن آن به مجلس، صحیح نیست؛ چراکه نمایندگان در این موضوع ذی‌نفع هستند و ممکن است در تعیین تعداد نمایندگان اعمال سلیقه نمایند. در مقابل عده‌ای دیگر معتقدند، نیازی به تعیین تعداد نمایندگان در قانون اساسی نبوده است و قانون‌گذار اساسی ما باید این موضوع را به قانون‌گذار عادی واگذار می‌نمود تا تعداد نمایندگان براساس شرایط و اوضاع و احوال کشور و بدون داشتن محدودیت در مقاطع زمانی مختلف تعیین شود.

## ۲- تعداد نمایندگان مجلس

۱۰. در اصل ۶۴ قانون اساسی به موضوع کمیت و تعداد نمایندگان اشاره شده است. در این اصل حداقل تعداد ۲۷۰ نماینده در مجلس شورای اسلامی معین شده است. برای تعیین تعداد نمایندگان معیارهای مختلفی از جمله جمعیت در نظر گرفته می‌شود. زیرا پارلمان به‌عنوان اعمال‌کننده‌ی دموکراسی غیرمستقیم بایستی عصاره و

چکیده‌ای از مردم باشد. بر این اساس تعداد نمایندگان باید متناسب با جمعیت باشد تا نمایندگان بتوانند بیان‌کننده‌ی دیدگاه‌های کل جمعیت کشور باشند. طبق اصل ۶۴ رشد جمعیت به‌طور مستقیم بر تعداد نمایندگان تأثیر می‌گذارد. به عبارت دیگر این اصل بین رشد جمعیت و افزایش تعداد نمایندگان تناسب برقرار کرده است. اصل ۶۴ مصوب سال ۵۸ با در نظر گرفتن نصاب (هر ۱۵۰ هزار نفر یک نماینده) و اصل ۶۴ پس از بازنگری با ذکر عبارت (با در نظر گرفتن عوامل انسانی) جمعیت منطقه را ملاک تعیین تعداد نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قرار داده است. البته در اصل ۶۴ علاوه بر جمعیت، معیار دین نیز مورد توجه است و این دو معیار (جمعیت و دین) در ایران تعداد نمایندگان را مشخص می‌کند.

۱۱. اصل ۴ قانون اساسی مشروطه در مورد تعداد نمایندگان مجلس شورای ملی و اصل ۴۳ این قانون در خصوص تعداد نمایندگان مجلس سنا<sup>(۱)</sup> تعیین تکلیف کرده بود. اصل ۴ قانون مذکور تعداد نمایندگان را ۱۶۲ نفر پیش‌بینی کرده که این رقم تا دویست نفر نیز قابل افزایش بود. توجه به سیر قانون‌گذاری بعد از قانون اساسی مشروطه نشان می‌دهد که در سال ۱۲۹۰ که اولین قانون‌گذاری در این زمینه صورت می‌گیرد، تعداد نمایندگان ۱۳۶ نفر مشخص می‌شود.<sup>(۲)</sup> در سال ۱۳۳۹ تعداد نمایندگان در مجلس شورای ملی توسط قانون‌گذار به دویست نفر افزایش می‌یابد.<sup>(۳)</sup> در سال ۱۳۴۶ نیز این تعداد به ۲۱۹ نفر افزایش پیدا می‌کند،<sup>(۴)</sup> که این تعداد بالاتر از رقم تعیین شده در اصل ۴ قانون اساسی مشروطه بود و در سال ۱۳۵۰ در آخرین قانون‌گذاری قبل از انقلاب اسلامی این تعداد به ۲۶۸ نفر افزایش پیدا می‌کند.<sup>(۵)</sup> قانون‌گذار اساسی بعد از انقلاب بدون اینکه قصد نوآوری در این زمینه را داشته باشد، عدد فوق را با افزایش ۲ نفری، ۲۷۰ نفر تعیین کرد. در سال ۱۳۷۸ با توجه به مجوز اصل ۶۴ در بازنگری سال ۶۸، بیست نفر به این تعداد

۱. رک: بخش شناسنامه اصل ۶۴ قانون اساسی بند «اصل متناظر در قانون اساسی مشروطه» در این گزارش.

۲. قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۹۰.

۳. قانون راجع به جدول جدید انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۳۹.

۴. قانون افزایش تعداد نمایندگان مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۴۶.

۵. قانون جدول جدید انتخابات مجلس شورای ملی ۱۳۵۰.

اضافه شد و تعداد نمایندگان به ۲۹۰ نفر افزایش پیدا کرد.<sup>(۱)</sup> پس از این در سال ۱۳۹۰ دولت لایحه‌ای برای افزودن ۲۰ نماینده به تعداد نمایندگان و افزایش این تعداد به ۳۱۰ نفر به مجلس شورای اسلامی ارائه داد.<sup>(۲)</sup> پس از این نیز در همان سال<sup>(۳)</sup> و در سال‌های ۱۳۹۱<sup>(۴)</sup> و ۱۳۹۳<sup>(۵)</sup> طرح‌هایی برای افزایش تعداد نمایندگان به ۳۱۰ نفر به مجلس ارائه شد. در نهایت در سال‌های ۱۳۹۵<sup>(۶)</sup> و ۱۳۹۶<sup>(۷)</sup> باتوجه به گذشت ۲۰ سال از آخرین افزایش تعداد نمایندگان (قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸) و با توجه به مجوز اصل ۶۴ برای افزایش ۲۰ نفر به تعداد نمایندگان پس از هر ده سال؛ طرح‌هایی برای افزایش تعداد نمایندگان به ۳۳۰ نفر در سال ۱۳۹۸ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. تا این زمان هیچ‌یک از طرح‌های فوق به تصویب نرسیده و لذا تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی در حال حاضر همان ۲۹۰ نفر مصوب سال ۱۳۷۸ است.

۱۲. یکی از دغدغه‌های نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مورد کاهش تعداد نمایندگان، صرفه‌جویی و کاهش هزینه اداره کشور بوده است.<sup>(۸)</sup> گرچه

۱. طبق ماده ۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی دویست و نود نفر می‌باشد و افزایش تعداد آن براساس اصل ۶۴ قانون اساسی خواهد بود.»
۲. لایحه اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آن‌ها که در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۴ به مجلس ارائه شد.
۳. طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آن‌ها که در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۷ به مجلس ارائه شد.
۴. طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آن‌ها که در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۲۰ به مجلس ارائه و در تاریخ ۱۳۹۳/۸/۳ درخواست استرداد آن توسط برخی نمایندگان امضا کننده به مجلس ارائه شد.
۵. طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آن‌ها که در تاریخ ۱۳۹۳/۹/۴ به مجلس ارائه شد.
۶. طرح اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آن‌ها که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۷ به مجلس ارائه شد.
۷. طرح افزایش حوزه های انتخابیه و تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۹۶/۲/۳ به مجلس ارائه شد.

۸. دکتر ضیایی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: «... وکلای آینده مثل وکلای گذشته شما هستند و این‌ها مخارجی خواهند داشت؛ حساب کرده‌اند این خرج مازاد از ۷۰ نفر و کیلی که می‌توانند از نظر قانون‌گذاری این مملکت را اداره کند، هر چهار سال که یک دوره است، بیست و چهار هزار خانه

هزینه‌های اداره مجلس فراوان است و باید کاهش یابد، اما این به مجلس اختصاص ندارد و در سایر قوا و نهادها هم وجود دارد؛ بنابراین این موضوع دلیل موجهی برای کاهش تعداد نمایندگان نیست. براساس مبانی شرعی نیز تأکید اسلام بر اداره کشور با حداقل هزینه و پرهیز از اسراف است؛<sup>(۱)</sup> این موضوع که از اهداف انقلاب اسلامی ایران نیز محسوب می‌شود، بارها توسط مسئولین کشور نیز مورد توجه واقع شده است.<sup>(۲)</sup> این اصل رویکرد قانون‌گذار به موضوع نمایندگی مجلس را نشان می‌دهد. از این اصل این‌گونه برداشت می‌شود که قانون‌گذار به فکر بالا بردن سهم و نقش نمایندگان در وکالت مردم و افزایش کمی و کیفی نقش نمایندگی است. در حالی که نمایندگی ملت در مجلس طریقت دارد و نه موضوعیت؛ لذا باید مسیر قانون‌گذاری با توجه به رشد روزافزون ارتباطات به‌سوی مشارکت هرچه بیشتر مردم در عرصه تقنین و نظارت، به صورت عینی‌تر، بی‌واسطه‌تر و راحت‌تر پیش رود.

۱۳. در خصوص تعیین تعداد نمایندگان مجلس در نظام حقوق اساسی سایر کشورها رویه واحدی وجود ندارد. در برخی کشورها مانند فرانسه تعیین تعداد نمایندگان

→

پنجاه هزار تومانی، چهل هزار تومانی برای این مردم بسازیم، یعنی اگر حساب بکنید در عرض چهار دوره در حدود هزار خانه برای این مردم ساخته خواهد شد. علاوه بر آن اگر سیصد نفر وکیل خواسته باشند به اینجا بیایند، باید سیصد خانه عالی هم اجاره کنند و کلی مخارج هم آنها دارند. من نمی‌دانم شما از روی چه معیار و میزانی می‌خواهید تعداد وکلا را اضافه کنید؟ چرا هر پانصد هزار نفری از جمعیت یک وکیل نداشته باشند؟ از مردم می‌ترسید؟ مصلحت مردم در این است که با خرج کمتر، وکلای بهتر را انتخاب کنند... صرف این بودجه هنگفت از بیت‌المال مردم و مملکت به نظر من خالی از شبهه حرمت نیست...» (رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۶۶۹)

۱. در روایتی از امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) آمده است: «أن أمير المؤمنين ع كتب إلى عماله أدقوا أقالمکم و قاربوا بین سطورکم و احذفوا عنی فضولکم و اقصداوا قصد المعانی و إیاکم و الإکتار فإن أموال المسلمین لا تحتمل الإضرار.»

«امیرالمؤمنین (ع) به کارگزارانش نوشت [برای نامه نویسی] مدادهای خود را باریک بتراشید و سطرهایتان را نزدیک هم کنید و جمله‌های زیادی خود را حذف کنید، اصل موضوع را به نظر آورید و از زیاده نویسی بپرهیزید زیرا که دارائی مسلمانان نباید ضرر مند شود.» (ابن بابویه، محمد بن علی، الحصال، انتشارات جامعه مدرسین، قم، ج اول، ۱۳۶۲، ج ۱، ص ۳۱۰)

۲. مقام معظم رهبری (حفظه الله) در دیدار جمعی از کارگران و معلمان در تاریخ ۱۳۸۱/۰۲/۱۱ می‌فرمایند: «باید در کشور از اسراف جلوگیری شود. هزینه کردن اعتبارات و پولهای کشور در جاهای غیرلازم، تشریفاتی و زیادی، حرام است.»

مجلس توسط قانون عادی انجام می‌گیرد و در برخی کشورها نظیر کانادا ترکیب جمعیتی و تعداد نمایندگان هر ایالت نیز در قانون اساسی مشخص شده است. همچنین در کشورهای مختلف برای تعیین تعداد نمایندگان نصاب‌های گوناگونی وجود دارد. در بعضی کشورها مانند هند و چین تعداد نمایندگان بسیار زیاد است؛ به طوری که در هندوستان حدود ششصد و در کنگره ملی خلق چین حدود سه هزار نفر نماینده عضویت دارد. با بررسی تعداد نمایندگان در مجالس کشورهای مختلف در می‌یابیم که تعداد نمایندگان در اصل ۶۴ یکی از کمترین تعداد نماینده در میان سایر کشورها است.

۱۴. علت اینکه نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، عدد ۲۷۰ را به عنوان تعداد نمایندگان قرار داده‌اند؛ بنابر گفته یکی از نمایندگان<sup>(۱)</sup> این است که در ابتدای مشروطیت و شکل‌گیری اولین مجلس شورای ملی، محاسباتی صورت گرفت و مبنایی قرار داده شد که بر هم زدن آن در وضعیت آن زمان کشور، سخت بوده است. البته در پیش‌نویس دولت موقت، تعداد نمایندگان ۳۰۰ نفر در نظر گرفته شده بود که به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر افزایش جمعیت، یک نماینده اضافه شود.

۱۵. موضوع مهمی که در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز مورد بحث قرار گرفته، تعداد مطلوب نمایندگان و تأثیر آن بر کارآمدی مجلس است. موافقان تعداد موجود در اصل ۶۴ (۲۷۰ نفر) معتقدند نمایندگی مجلس دارای سه کارکرد است: اول: تقنین، دوم: نظارت و سوم: تبلور مردم‌سالاری و مشارکت عمومی در قدرت و فرآیند تصمیم‌سازی و اداره کشور. اگر کاهش تعداد نمایندگان به دو کارکرد اول آسیبی نرساند، قطعاً از جنبه مردم‌سالاری و مشارکت آحاد ملت در قدرت آسیب‌زا است؛ چرا که در این صورت یک نماینده باید نماینده جمعیت زیاده‌تر

۱. دکتر آیت یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: «... این ۲۷۰ نفر نماینده بر مبنای ۷۲ سال تجربه است جدولش تنظیم شده و کارهایش شده است اگر بخواهیم آن را به هم بزیم باید مدت‌ها وقت صرف کنیم و جدول جدیدی تنظیم کنیم که آن‌هم با این حالت بحرانی اگر فردا بخواهیم برای یک منطقه نماینده بیشتری در نظر بگیریم داد و فریاد بلند می‌شود و مناطق دیگر هم می‌گویند ما هم نماینده بیشتری می‌خواهیم و کلی دردسر ایجاد می‌شود در حالی که حالا این جدول تنظیم شده و قبول شده و این دردسرها را ندارد...» (رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۶۷۱).

مانند پانصد هزار نفر باشد؛ در صورتی که نمایندگی از جمعیت‌های کمتر به مراتب آسان‌تر است.<sup>(۱)</sup> همچنین در فرض کاهش تعداد نمایندگان، مناطق محروم یا شهرهای کوچک، از داشتن نماینده محروم خواهند شد که این با آرمان‌های مردم‌سالاری دینی که توده ملت، به ویژه محرومان و طبقات فرودست را مورد توجه ویژه قرار می‌دهد، مغایر است. مخالفان تعداد نمایندگان موجود در اصل ۶۴ که قائل به کاهش تعداد نمایندگان بودند، در پاسخ به این استدلال موافقان بیان داشتند: اقتضای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت، موضوع بند ۸ اصل ۳<sup>(۲)</sup> آن نیست که چنانچه جمعیت کشور بیشتر شود، الزاماً تعداد نمایندگان نیز افزایش یابد. مهم آن است که نماینده منتخب را بتوان نماینده انتخاب‌کنندگان دانست و او بتواند در امور ملی به نیابت از حوزه انتخابیه خود تصمیم‌گیری کند. موافقان تعداد موجود نمایندگان در اصل ۶۴ معتقدند در صورت کاهش تعداد نمایندگان مجلس، نفوذ و دخالت افراد و نهادهای دولتی در انتخابات افزایش می‌یابد. در این حالت دولت سعی می‌کند افراد همسو با خود را وارد مجلس نماید. لذا با کاهش تعداد نمایندگان (به‌عنوان مثال به تعداد استان‌های کشور)، نهادهای دولتی به‌راحتی خواهند توانست نمایندگان همسو با خود را به مجلس وارد کنند و در این صورت مجلس عامل تحقق منافع دولت خواهد شد و نظارت جامع مجلس بر دولت شکل نمی‌گیرد. در صورتی که تعداد زیاد نمایندگان احتمال نفوذ دیگر نهادها در مجلس را کاهش خواهد داد. این گروه معتقدند راهکار پویاتر شدن مجلس، کاهش تعداد نمایندگان نیست؛ بلکه راهکار اصلی طراحی مکانیزم‌هایی برای هرچه تخصصی‌تر شدن و تقویت کمیسیون‌های تخصصی مجلس است. مخالفان، این استدلال را نیز مرتبط با تعداد نمایندگان نمی‌دانند و معتقدند این موضوع با اصلاح ساختار نظارت بر انتخابات و عملکرد مجلس رفع خواهد شد. از دیگر دلایل موافقان تعداد نمایندگان موجود در اصل ۶۴، همان‌طور که یکی از

۱. این استدلال توسط دکتر آیت، یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز به این صورت مطرح شد که: «... یک نفر نمی‌تواند به کار پانصد هزار نفر وارد شود اما به مسائل یک منطقه کوچک وارد است...» (رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ص ۱۶۷۱)

۲. بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.»

نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی گفته است،<sup>(۱)</sup> حجم بالای قوانینی است که باید در مجلس به تصویب برسد و برای تصویب این حجم از قوانین به این تعداد نماینده نیاز است. البته مخالفان، این استدلال را نیز مرتبط با تعداد نمایندگان نمی‌دانند؛ بلکه این موضوع را یکی از آسیب‌های مجلس می‌پندارند که خود سبب آسیب‌های دیگر از جمله مصوبات ضعیف و نرسیدن مجلس به کارهای اساسی خود می‌شود و راه‌حل این موضوع نیز تعداد نمایندگان موجود یا افزایش این تعداد نیست، بلکه باید حجم وظایف مجلس را کاهش داد و برخی از وظایف این نهاد را به نهادهای دیگر واگذار نمود.

۱۶. مخالفان تعداد نمایندگان موجود در اصل ۶۴، این تعداد را به دلیل اینکه کارآمدی مجلس را مختل می‌کند، برای مجلس زیاد دانسته و قائل به کاهش این تعداد هستند. ایشان اینچنین استدلال می‌کنند که برای تعیین تعداد مطلوب نمایندگان مجلس، باید کارویژه این نهاد مشخص شود<sup>(۲)</sup> و به این سؤال پاسخ داد که آیا مجلس، یک نهاد ملی با وظایف ملی است یا یک نهاد محلی با وظایف محلی؟ برخی نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، مجلس شورای ملی را مجلسی با کارکرد محلی ترسیم کرده‌اند. استدلال ایشان در خصوص تعداد پیشنهادی، یک نماینده در ازاء هر یکصد و پنجاه هزار نفر، این است که با پایین

۱. دکتر آیت یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: «... دیگر اینکه مسأله این هست که تنها قوانین کلی و اساسی مثل مدنی و جزائی مطرح نیست بلکه هزاران مسأله امروز وجود دارد که باید مقرراتش تنظیم شود و به تصویب مجلس برسد. ...» (رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ص ۱۶۷۰)

۲. کارکرد مجلس در کشورهای پیشرو در زمینه حقوق اساسی به صورت کاملاً روشن، مشخص شده است و مجلس در این کشورها از محدوده کارویژه خود نمی‌تواند فراتر رود. به‌عنوان مثال در فرانسه حدود اختیارات مجلس مشخص و صلاحیت پارلمان احصایی است و از این مقدار نمی‌تواند پا را فراتر نهد؛ کارویژه مجلس در فرانسه سیاسی و نظارت است. البته دولت در فرانسه صلاحیت‌های گسترده‌ای دارد؛ به‌طوری‌که آنچه از باب قانون‌گذاری در صلاحیت پارلمان نیست، در صلاحیت دولت قرار داده شده است؛ دولت می‌تواند این صلاحیت را با صلاحیت آیین‌نامه نویسی به اجرا گذارد. البته در کشورهایی مانند انگلیس که حقوق اساسی آن براساس نظام کامن‌لا شکل گرفته است؛ مجلس دارای صلاحیت‌های گسترده‌ای است که از آن تعبیر به «حاکمیت قانون» می‌شود و حقوق اساسی این کشور محدودیت‌های اندکی را بر آن اعمال کرده است. این موضوع براساس نظام حقوقی حاکم بر این کشور کامن‌لا قابل توجیه است.

قرار دادن نصاب جمعیتی، نمایندگان بیشتری به مجلس راه پیدا می‌کند و برآورده شدن خواسته‌های مردم در حوزه‌انتخابیه افزایش می‌یابد. لذا این نمایندگان مهمترین کارکرد مجلس را رفع نیازهای اجتماعی مردم در حوزه انتخابی می‌دانستند.<sup>(۱)</sup> اما براساس اصول قانون اساسی، مجلس در ایران یک نهاد ملی است و دارای وظایف ملی می‌باشد؛ به طوری که در اصل ۶ قانون اساسی یکی از راه‌های اداره امور کشور، انتخاب نمایندگان از طریق آراء عمومی است.<sup>(۲)</sup> در اصل ۷، مجلس شورای اسلامی، جزئی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور معرفی می‌شود.<sup>(۳)</sup> اصل ۶۲ اشاره به این موضوع دارد که مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت تشکیل می‌گردد.<sup>(۴)</sup> مطابق اصل ۶۳، کشور نباید در هیچ زمانی بدون مجلس باشد.<sup>(۵)</sup> براساس اصل ۶۷ نمایندگان سوگند می‌خورند که نگهبان دستاوردهای انقلاب، پاسدار حریم اسلام و مبانی جمهوری اسلامی باشند و ودیعه‌ای که ملت به ایشان سپرده است را به عنوان امینی عادل پاسداری کنند و در انجام وظایف وکالت همواره در جهت اعتلای کشور، حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم، تلاش نمایند.<sup>(۶)</sup> براین اساس قانون اساسی وظیفه‌ای ملی برای نمایندگان تعیین می‌کند و

۱. دکتر آیت یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: «...درهر شهر و منطقه‌ای یک فرد بصیر، درست و امین را انتخاب می‌کنند تا به کار آنها برسد. یک نفر نمی‌تواند به کار پانصد هزار نفر وارد شود، اما به مسائل یک منطقه کوچک وارد است؛ مسائلشان را مطرح می‌کند و بیش از آنچه که حقوق می‌گیرد برای مردم منطقه‌اش کار می‌کند...» (رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ص ۱۶۷).

۲. اصل ۶ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»

۳. اصل ۷ قانون اساسی: «طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر»، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند.»

۴. اصل ۶۲ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند؛ تشکیل می‌گردد. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد.»

۵. اصل ۶۳ قانون اساسی: «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است. انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد.»

۶. اصل ۶۷ قانون اساسی: «نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و



هیچ‌یک از اصول قانون اساسی وظایف محلی و پرداختن به امور حوزه انتخابیه را برعهده ایشان نمی‌گذارد. اصولاً در نظر گرفتن وظایف محلی برای نمایندگان مجلس از طرفی موجب می‌شود که نهادهای محلی به‌ویژه شوراهای محلی کارکرد خود را از دست بدهند و از طرف دیگر نمایندگان مجلس به‌جای پرداختن به امور کلان و ملی، به‌دنبال رفع خرده نیازهای محلی خواهند بود که دردی را از مسائل کلان کشور درمان نمی‌کند. این موضوع همچنین موجب تخصص‌گریزی و تنزل معیارهای انتخاب نمایندگان توسط مردم می‌شود. توضیح اینکه چنانچه معیار انتخاب نماینده توسط مردم برطرف نمودن مشکلات سطح پایین باشد، لزوماً فرهیختگان و صاحب‌نظران انتخاب نخواهند شد، بلکه عده‌ای به مجلس راه پیدا می‌کنند که اعتماد مردم را از هر طریق ممکن، به‌دست آورده باشند. البته باید به این نکته هم توجه داشت که نمایندگان مجلس باید هم‌زمان به مسائل ملی و محلی توجه نمایند و نمی‌توان این دو را از هم تفکیک کرد؛ چراکه اگر چه توجه به مسائل محلی در تصویب یک قانون عادلانه تأثیرگذار است اما این موضوع نباید موجب غفلت نمایندگان از وظایف و مسایل کلان ملی شود.

۱۷. مخالفان تعداد نمایندگان موجود در اصل ۶۴ از این جهت تعداد نمایندگان مذکور در این اصل را زیاد می‌دانند که موجب می‌شود نمایندگان برای به دست آوردن رأی مردم، در حوزه انتخابیه خود، به وظایف محلی بپردازند و از کارویژه ملی مجلس غافل شوند. مجلس در ایران وظایف ملی از جمله سیاست‌گذاری،

→

متن قسم‌نامه را امضاء نمایند.

بسم‌الله‌الرحمن‌الرحیم

"من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف وکالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتدالی کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهارنظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مد نظر داشته باشم."

نمایندگان اقلیت‌های دینی این سوگند را با ذکر کتاب آسمانی خود یاد خواهند کرد. نمایندگانی که در جلسه نخست شرکت ندارند باید در اولین جلسه‌ای که حضور پیدا می‌کنند مراسم سوگند را به‌جای آورند.

قانون‌گذاری، تصویب بودجه، نظارت و... را برعهده دارد. اما نمایندگان برای رأی آوردن از حوزه‌های انتخابیه کوچک، که تعداد بالای نمایندگان باعث ایجاد آن‌ها می‌شود،<sup>(۱)</sup> به‌جای پرداختن به وظایف ملی، درگیر مسائل و مشکلات حوزه‌ای و منطقه‌ای حوزه انتخابیه خود خواهند شد و این موضوع سبب می‌شود تا اعمال مجلس با دقت کافی انجام نشود. اما اگر تعداد نمایندگان مذکور در اصل ۶۴ کاهش یابد، به‌عنوان مثال از هر استان یک نماینده به مجلس راه پیدا کند، نمایندگان دیگر دغدغه رفع مشکلات حوزه انتخابیه را نخواهند داشت و در سطح ملی به رفع مشکلات خواهند پرداخت. لذا برای پرداختن به موضوعات ملی وجود این تعداد از نماینده در مجلس نیاز نیست و با در نظر گرفتن حداقل ممکن منظور از تشکیل مجلس حاصل می‌شود.

۱۸. یکی از راه‌حل‌های ارائه شده برای کارآمدی مجلس و جلوگیری از نمایندگان از پرداختن به وظایف محلی به‌جای وظایف کلان، بدون کاهش تعداد نمایندگان، ترویج تحزب و توسعه احزاب در ساختار حقوق اساسی کشور است. این راه‌حل زمانی در کارآمدی مجلس مؤثر خواهد بود که اولاً نماینده‌ی مستقل در کشور وجود نداشته باشد و همه نمایندگان در قالب حزبی مشخص وارد عرصه انتخابات مجلس شوند؛ ثانیاً نظام انتخابات کشور به نظام تناسبی تغییر کند و هر یک از احزاب در مجلس تعداد کرسی مشخصی داشته باشند. البته این نکته قابل ذکر است که پیش‌بینی نظام رأی‌گیری تناسبی برای انتخابات مجلس، که تناسب معناداری با نظام حزبی دارد، می‌تواند باعث خدشه در مشارکت عمومی انتخاب‌کنندگان و همچنین بروز خلل در انتخاب‌پذیری داوطلبان مستقل، در انتخابات کشور شود.<sup>(۲)</sup> و<sup>(۱)</sup>

۱. هر چه تعداد نمایندگان بیشتر شود، کشور به سمت حوزه‌های انتخابیه کوچکتر و پرداختن نمایندگان به امور محلی و تداخل فعالیت آن‌ها با فعالیت نهادهای محلی به‌ویژه شوراهای محلی، سوق پیدا می‌کند. بنابراین باید تعداد نمایندگان را کم کرد تا حوزه انتخابیه‌شان بزرگتر و دغدغه‌هایشان ملی‌تر شود.

۲. نظام‌های انتخاباتی رایج در کشورهای جهان عبارتند از: نظام‌های کثرتی- اکثریتی، تناسبی و نیمه تناسبی؛ نظام انتخاباتی ایران در طول تاریخ تشکیل مجلس، همواره به خانواده‌ی نظام‌های کثرتی- اکثریتی تعلق داشته است و با وجود قریب به یک قرن برگزاری انتخابات در ایران، هیچ‌گاه قوانین انتخاباتی کشور از محدوده نظام اکثریتی خارج نشده‌اند. لذا کشور ایران هیچ‌گاه نظام انتخاباتی تناسبی

۱۹. کاهش تعداد نمایندگان، موجب کاهش هزینه‌های مجلس است، اما این دلیلی بر کاهش تعداد نمایندگان چنانکه یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بیان کرده‌اند،<sup>(۱)</sup> نیست. چراکه کاهش هزینه‌های اداره کشور در سطح کلان وابسته به بسیاری از فاکتورها است و لزوماً ارتباطی با تعداد نمایندگان مجلس ندارد.

۲۰. عده‌ای بر این باورند که تعداد زیاد نمایندگان مجلس سبب کاهش سطح تخصص نمایندگان می‌شود و برای ایجاد یک مجلس تخصص‌گرا باید تعداد نمایندگان مجلس کاهش یابد. اما این نظر صحیح نیست؛ چراکه می‌توان تخصصی بودن مجلس را با حضور نمایندگان از نقاط و گروه‌های مختلف در مجلس جمع کرد؛ به این صورت که حداقلی از شرایط را برای نمایندگی مقرر نمود که براساس آن تخصص نمایندگان تضمین شود. در این صورت، تمامی اشخاصی که از نقاط مختلف کشور به مجلس راه می‌یابند، متخصص خواهند بود. اما در حال حاضر برای نظارت به موضوع کارآمدی مجلس و تخصص نمایندگان ابزاری در نظام حقوقی ما وجود ندارد. نمایندگانی که از تخصص کافی برخوردار نیستند، برای ورود به مجلس، از هر طریقی سعی می‌کنند رضایت رأی‌دهندگان را کسب کنند که این موضوع برخی اوقات سبب ایجاد مفاسد انتخاباتی از جمله خرید و فروش رأی می‌شود و مجلس کارآمدی خود را از دست خواهد داد. مجلسی کارآمد خواهد بود که نظام قانون‌گذاری و نظارت در آن براساس سازکار ویژه‌ای تعریف شود. اولاً قانون‌گذاری در آن تخصصی باشد؛ به عبارت دیگر، متخصصین متن قانون را تصویب نمایند. ثانیاً نظارت در آن براساس کارآمدی تعریف شده باشد؛ در واقع نظارتی مؤثر واقع می‌شود که افراد نظارت‌شونده نتوانند با وعده‌های مختلف رأی مقام ناظر را تغییر دهند.

→

یا نیمه تناسبی را تجربه نکرده است. (هاشمی، سید محمد و مختاری، مهدی، سیر تحول نظام انتخابات پارلمانی در ایران، تحقیقات حقوقی، ویژه نامه ش پنجم، تابستان ۱۳۹۰، صص ۳۰۳ - ۳۳۳، ص ۳۲۲).  
۱. رک: (عباسی، بیژن، نقد و بررسی نظام‌های انتخاباتی اکثریتی و تناسبی، فصلنامه حقوقی، دوره ۳۹، ش سوم، پاییز ۱۳۸۸، صص ۲۵۷ - ۲۳۹).

۲. دکتر ضیایی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: «... من نمی‌دانم شما از روی چه معیار و میزانی می‌خواهید تعداد وکلا را اضافه کنید؟ چرا هر پانصد هزار نفری از جمعیت یک وکیل نداشته باشند؟ از مردم می‌ترسید؟ مصلحت مردم در این است که با خرج کمتر، وکلای بهتر را انتخاب کنند...» (رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ص ۱۶۶۹).

مجلس اگرچه دارای ابزارهای نظارتی مختلفی از جمله سؤال، استیضاح و تحقیق و تفحص است؛ اما تا وقتی که نمایندگان برای جلب رضایت رأی دهندگان از نظارت‌شوندگان (دولت) امکانات و امتیازاتی را برای حوزه انتخابیه خود طلب نمایند، ابزار نظارت بر دولت کارآمد نخواهد بود و راه‌حل این موضوع چنانچه برخی پنداشته‌اند، افزایش تعداد نمایندگان نیست. چراکه تا وقتی مجلس کارآمد نشود، افزودن به تعداد نمایندگان برای جلوگیری از نفوذ دولت، مشکلی را حل نخواهد کرد.

۲۱. مخالفان تعداد نمایندگان موجود در اصل ۶۴ قانون اساسی، ضمن تأکید بر کاهش تعداد نمایندگان مجلس، یکی از پیشنهادهای را که برای کارآمدی این نهاد در ساختار حقوقی کشور مطرح می‌کنند اصلاح ساختار قانون‌گذاری در کشور و ایجاد نظام دو مجلسی است. مبنای این پیشنهاد نیز تفکیک وظایف ملی و محلی است. به‌طوری‌که با الگو گرفتن از ساختار مجلس سنا در سایر کشورها، مجلسی متشکل از متخصصان مورد نیاز با کارکرد آمایش سرزمین تشکیل می‌شود و به‌طور تخصصی به قانون‌گذاری در زمینه توزیع عادلانه منابع براساس آمایش سرزمین می‌پردازد. مجلس سنا در سایر کشورها به‌طور معمول مجلسی انتصابی است که انتصاب اعضای آن در ساختاری خارج از دولت و مردم طراحی می‌شود.<sup>(۱)</sup> اگرچه برخی معتقدند به دلیل عدم وجود مبنای خاص در اسلام، نمی‌توان مجلس را به مجلس عوام و خواص، آنچنان‌که در سایر کشورها تقسیم‌بندی می‌شود، تقسیم نمود، اما آنچه که به عنوان مجلس سنا و کارکرد آن پیشنهاد می‌شود در واقع همان کارکردی است که قانون اساسی برای شورای عالی استان‌ها<sup>(۲)</sup> در نظر گرفته است. به عبارت دیگر براساس این پیشنهاد، باید برای تعیین تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در موضوع وظیفه مجلس

۱. رک: قاضی، سید ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات میزان، چ دوازدهم، ۱۳۸۳، صص ۳۷۵-۴۰۴ و رک: هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران، میزان، چ اول، ۱۳۹۰، صص ۲۶۲-۲۶۳.

۲. اصل ۱۰۱ قانون اساسی در مورد شورای عالی استان‌ها مقرر می‌دارد که: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.»

هدف‌گذاری شود و براساس دو کارکرد سیاسی و کلان و کارکرد محلی و خرد، دو نهاد با وظیفه مشخص ایجاد گردد. در واقع می‌توان مانند بسیاری از کشورها همزمان دو مجلس قانون‌گذاری تشکیل داد، یکی مجلس سنا که در امور کلان که برای کل کشور تصمیم‌گیری کند و دیگری مجلس نمایندگان که برای حوزه‌های انتخابیه تصمیم‌گیری کرده و وظایف محلی را انجام دهد. در حال حاضر هدف‌گذاری کارکردهای مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اینچنین نیست و اصل ۶۴ مصوب سال ۱۳۵۸ یا بازنگری آن در سال ۱۳۶۸ نیز این موضوع را تبیین نمی‌کند. از طرفی نمایندگان، نمایندگان همه ملت و کل کشور معرفی می‌شوند؛ به گونه‌ای که اصول قانون اساسی، کشور را به سمت یک مجلس ملی سوق می‌دهد و از طرف دیگر با توجه به تفسیر شورای نگهبان، نحوه انتخاب نمایندگان و سابقه تاریخی مجلس، مجلس شورای اسلامی مجلس دوم یا سنا، با کارکرد ملی و کلان نیست و لذا در موضوع کارکرد مجلس دوگانگی وجود دارد. مجلس ملی با توجه به قانون اساسی عملاً باعث می‌شود بین مجلس و مردم فاصله بیفتد که این موضوع آسیب‌هایی نیز به همراه خواهد داشت؛ چراکه مردم به امید حل مشکلات خود به نمایندگان رأی می‌دهند. در صورتی که اگر مجلس یک نهاد ملی باشد، حل مشکلات محلی مردم باید بر عهده نهادی دیگر قرار گیرد. اما به دلیل آنکه نهادهای دیگر مانند شوراهای محلی قدرت لازم برای حل مشکلات مردم را ندارند، مردم برای حل مشکلات خود به سایر نهادها از جمله مجلس روی می‌آورند. در این صورت نمایندگان حیات سیاسی خود را در برآوردن نیازهای هرچند کوچک مردم خواهند دید و باید پاسخگوی رأی دهندگان باشند تا انتخاب مردم در دوره‌های بعدی مجلس تغییر نکند و این طبیعت انتخاب از سوی مردم است. به همین دلیل مجلس سنا در سایر کشورها در عین اینکه منافع مردم را تأمین می‌کند، لزوماً با رأی مردم انتخاب نمی‌شود. طبق مشروح مذاکرات اصل ۱۰۱ و ۱۰۲<sup>(۱)</sup> قانون اساسی شورای عالی استان‌ها، از

۱. اصل ۱۰۲ قانون اساسی: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.»

نظر نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، به عنوان مجلس دوم جایگاه ویژه‌ای در نظام حقوقی کشور دارد<sup>(۱)</sup> و این جایگاه ویژه به قانون اساسی نیز منتقل شده است. به نظر می‌رسد این شورا در موضوعات مختلف کشور از جمله تخصیص بودجه به استان‌های مختلف، باید نقش برجسته‌تری ایفا نماید و از تبعیض بین استان‌ها جلوگیری کند. این شورا با حضور تعداد مشخص از همه استان‌ها رسمیت می‌یابد و می‌تواند به عنوان مجلس دوم ایفای نقش نماید.

۲۲. پیشنهاد دیگری که مخالفان تعداد نمایندگان مذکور در اصل ۶۴ مطرح می‌کنند این است که به جای اینکه نمایندگان مجلس به امور محلی بپردازند، شوراهای محلی، در ساختار حقوقی کشور نقش فعال‌تری را ایفا نمایند. براساس این پیشنهاد برای تعیین تعداد مطلوب نمایندگان برای مجلس شورای اسلامی باید نسبت به چند موضوع، موضع شفاف اتخاذ نمود: اول شأن، جایگاه و صلاحیت مجلس در نظام حقوق اساسی کنونی، دوم سهم مجلس در تحقق حق مشارکت جمعی در تعیین سرنوشت، سوم نسبت وظایف مجلس در مقایسه با شوراهای محلی در تصمیم‌گیری نسبت به امور عمومی، چهارم ماهیت و کارویژه نمایندگی مجلس در جایگاه نمایندگان ملت. اگر وظایف نمایندگی و کارویژه مجلس، قانون‌گذاری و نظارت کلان بر امور عمومی ملی باشد و امور عمومی محلی در صلاحیت شوراهای محلی باشد، همان‌طور که اصل ۱۰۰ قانون اساسی این موضوع را بیان می‌کند،<sup>(۲)</sup> در این صورت از مشغله‌های محلی نمایندگان مجلس کاسته شده و هر نماینده می‌تواند از جمعیت بیشتری در مجلس نمایندگی کند و

۱. رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، صص ۹۹۴-۹۹۹.

۲. اصل ۱۰۰ قانون اساسی: « برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.»

در این حالت می‌توان تعداد نمایندگان مجلس را کاهش داد. لذا آنچنان‌که از این پیشنهاد برداشت می‌شود، با تفکیک وظایف ملی و محلی، وظایف ملی به مجلس واگذار و وظایف محلی به شوراهای محلی باید واگذار شود و هیچ یک در وظایف یکدیگر دخالت نکنند؛ به گونه‌ای که ورود یک نهاد به کارویژه نهاد دیگر با منع قانونی همراه باشد. این ساختار با توجه به تعداد زیاد شوراها در کشور، موجب انجام مطلوب وظایف محلی توسط شوراها می‌شود. البته این پیشنهاد زمانی قابلیت اجرا می‌یابد که اختیارات لازم به شوراها داده شود؛ به طوری که این شوراها بتوانند وظایف مذکور را به خوبی اجرا کنند. اما در حال حاضر شوراهای محلی از جایگاه مطلوبی در ساختار حقوقی کشور برخوردار نیستند و ساختار فعلی شوراها موجب اختلال در آنها شده است که دلیل این موضوع عدم نظارت شورای نگهبان بر انتخابات آن و فقدان اختیارات لازم در انجام وظایف است. شورای نگهبان با توجه به اختیارات خود می‌تواند جایگاه شوراها را در ساختار حقوقی کشور بهبود بخشد. شورای نگهبان اولاً با توجه به سکوت قانون اساسی در موضوع نظارت بر انتخابات شوراها، با تفسیر اصل ۹۹<sup>(۱)</sup> و<sup>(۲)</sup> می‌تواند نظارت بر انتخابات این نهاد را نیز بر عهده گیرد.<sup>(۳)</sup> ثانیاً شورای نگهبان می‌تواند با استفاده از ابزار تفسیر قانون اساسی، اختیارات لازم را برای انجام هرچه بهتر وظایف، به شوراها اعطا نماید. این رویه‌ها با هدف و مقصود قانون‌گذار اساسی منطبق بوده و عمل شورای نگهبان در این خصوص، براساس مصالح کشور تلقی می‌گردد.<sup>(۴)</sup>

۱. اصل ۹۹ قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد.»
۲. برخی معتقدند نظارت شورای نگهبان بر انتخابات در اصل ۹۹ قانون اساسی حصری است و تمثیلی نیست. لذا نظارت شورای نگهبان بر انتخابات منحصر در موارد مذکور در این اصل است و شامل شوراهای محلی نمی‌شود و به همین دلیل نیز این اصل در این موضوع قابلیت تفسیر ندارد.
۳. در حال حاضر براساس ماده ۵۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و ماده ۷۳ قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵، هیأت ۵ نفره‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی که توسط این مجلس انتخاب می‌شوند؛ بر انتخابات شوراها نظارت می‌کنند.
۴. براساس نامه مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ امام خمینی (رحمه الله علیه) در مورد تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، به نظر می‌رسد نظر امام خمینی (رحمه الله علیه) در مورد اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای

نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراها موجب می‌شود تا افراد با صلاحیت وارد شوراها شوند و ضمن افزایش کارآمدی شوراها، فساد موجود در آن کاهش یابد. لذا شورای نگهبان همان‌طور که صلاحیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نمایندگان مجلس خبرگان و رئیس‌جمهور را برای حضور در انتخابات، تأیید

→

نگهبان این بوده است که احتیاجی به تشکیل این مجمع نیست و شورای نگهبان نباید به قوانینی که ذیل عناوین ثانویه در مجلس به تصویب رسیده‌اند؛ ایراد گرفته و آن‌ها را مغایر شرع اعلام نماید. چراکه تصویب این قوانین براساس نظر کارشناسان به مصلحت کشور است. (رک: خمینی، روح‌الله، صحیفه امام (نامه به مسئولین نظام در مورد تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام)، ج ۲۰، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (رحمه الله علیه)، چ پنجم، ۱۳۸۹، ص ۴۶۳) توضیح اینکه احکام اسلام در یک دسته‌بندی به دو نوع تقسیم می‌شوند: ۱- احکام اولیه ۲- احکام ثانویه. احکام اولیه به آن دسته از احکامی گفته می‌شود که برای افعال از طرف شارع، به اعتبار عناوین اولیه آن‌ها بدون وجود عناوین ثانویه (مانند اضطرار، اکراه و ...) و شک در آن افعال، مانند وجوب نماز صبح یا حرمت شراب وضع شده است. احکام ثانویه نیز به احکامی گویند که به عناوینی مانند اضطرار، اکراه و ... متصف است و بر حسب این عناوین مکلف نسبت به انجام یا عدم انجام احکام اولیه تصمیم می‌گیرد. مانند جواز روزه نگرفتن در صورت وجود ضرر. عناوین ثانویه مشخص و منحصر هستند و در صورت رفع عنوان ثانویه، حکم ثانویه برداشته می‌شود. (رک: مشکینی، میرزا علی، اصطلاحات الأصول و معظم أبحاثها، قم، الهادی، چ ششم، ۱۴۱۶ ه ق، ص ۱۲۴) قوانین مجلس شورای اسلامی نباید مغایر با احکام اولیه باشد و مجلس براساس نظر امام خمینی (رحمه الله علیه) در صورت مصلحت کشور می‌تواند براساس عناوین ثانویه قانون‌گذاری نماید. (رک: خمینی، روح‌الله، صحیفه امام (نامه امام خمینی (رحمه الله علیه) به رئیس مجلس شورای اسلامی در زمینه وضع قوانین براساس احکام ثانویه)، ج ۱۵، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (رحمه الله علیه)، چ پنجم، ۱۳۸۹، ص ۲۹۷). براساس آنچه گفته شد و همچنین پیام مورخ ۶۷/۱۰/۸ امام خمینی (رحمه الله علیه) به اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظر ایشان بر این بوده است که شورای نگهبان در اختلاف با مجلس، مصلحت را در نظر گیرد. (رک: خمینی، روح‌الله، صحیفه امام (پیام امام خمینی (رحمه الله علیه) به اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام)، ج ۲۱، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (رحمه الله علیه)، چ پنجم، ۱۳۸۹، ص ۲۱۷) شورای نگهبان در موضوع فعال نمودن شوراها محلی و اعطای اختیارات لازم به آن‌ها نیز، باید باتوجه به مصالح کشور قوانین مربوطه را تأیید و به پویاتر شدن این نهاد در کشور کمک نماید. شورای نگهبان از مهم‌ترین نهادهای کشور است که می‌تواند در مسائل مختلف ورود پیدا کند و از بسیاری فسادها و اشتباهات موجود در قانون‌گذاری که سبب بروز فساد در نهادهای کشور از جمله شوراها محلی می‌شود؛ جلوگیری نماید. به عنوان مثال شورای نگهبان باید به طور دقیق ارقام بودجه را بررسی نماید و به بهانه عدم وجود وقت کافی از بررسی آن سر باز نزند. یا این شورا باید آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مهم هیأت وزیران را از نظر مغایرت با شرع، بررسی کند. در حال حاضر شورای نگهبان فقط زمانی که از اینگونه مصوبات شکایت می‌شود به آن‌ها رسیدگی می‌کنند.



می‌کند، باید صلاحیت اعضای شوراها را نیز از ابتدای حضور در انتخابات مورد نظارت قرار دهد. از طرف دیگر فقدان اختیارات لازم برای اجرای وظایف در یک نهاد، موجب می‌شود افراد دارای صلاحیت انگیزه‌ای برای حضور در آن پیدا نکنند و افراد با صلاحیت کمتر، وارد شوراها شوند و زمینه ایجاد فساد در شوراها را فراهم نمایند. اگر نظارت بر انتخابات شوراها نیز بر عهده شورای نگهبان باشد و این شورا از طریق تفسیر قانون اساسی اختیارات آن‌ها را افزایش دهد،<sup>(۱)</sup> اختلال موجود در شوراهای محلی از بین می‌رود و به نهادی قابل اتکا در ساختار حقوقی کشور، تبدیل می‌شود. کارکرد اصلی مجلس برنامه‌ریزی راهبردی و استراتژیک در مورد امور کلان کشور است و نمایندگان نباید وظایف شوراهای محلی را که وظیفه پیگیری امور محلی را بر عهده دارند، انجام دهند. در واقع نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نمایندگان کل کشور هستند؛ نه یک منطقه خاصی از کشور و بر این اساس پیگیری وظایف محلی بر عهده ایشان نیست. این موضوع همان‌طور که گفته شد، در ساختار قانون اساسی با ایجاد شوراها مورد تأکید قرار گرفته است؛ براین اساس تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در زمینه مسائل کلان کشور را باید مجلس شورای اسلامی انجام دهد و برنامه‌ریزی خرد در امور محلی نیز بر عهده شوراها قرار گیرد. لذا با اصلاح اصل ۶۴، همان‌طور که یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیشنهاد داده است، می‌توان با کاهش تعداد نمایندگان برای هر استان دو یا سه نماینده با تخصص‌های گوناگون بدون در نظر گرفتن معیار جمعیت قرار داد<sup>(۲)</sup> تا کارکردهای مجلس شامل نظارت و قانون‌گذاری را انجام دهند و شوراها نیز از طرف دیگر در سطح محلی چنین کارکردی داشته باشند. در واقع این شوراها باید در سطح محلی قانون‌گذاری و بر نهادهای اجرایی محلی نظارت نمایند. قانون‌گذاری و نظارت

۱. علاوه بر آنچه گفته شد، برخی معتقدند قانون اساسی برای فعال‌سازی شوراهای محلی دارای ظرفیتی بیش از آنچه در اصل ۱۰۰ و ۷ در مورد شوراهای محلی آمده و در حال اجرا است؛ نیست و برای رفع این مشکل باید قانون اساسی اصلاح شود.

۲. دکتر ضیایی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: «... با حداقل ممکن، منظور حاصل می‌شود که هر استانی یک نفر یا لااقل هر پانصد هزار نفری، به عنوان نماینده مردم انتخاب شوند ...» (رک: پیشین، صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ص ۱۶۶۹).

مجلس، اموری سیاسی است و باید از مسائل خرد و جزئی تفکیک شود و برای ایفای نقش مذکور نیازی به تعداد زیاد نمایندگان نیست و برای ایفای این نقش چنانچه هر استان یک نماینده نیز داشته باشد، کفایت می‌کند.

### ۳- افزایش تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی

۲۳. اصل ۶۴ پیش از بازنگری نسبت به این اصل پس از بازنگری از جهاتی مترقی‌تر، گویاتر، شفاف‌تر و جامع‌تر است. اصل جدید ایراداتی دارد که در اصل سابق وجود نداشت. گرچه کلیت اصل سابق دارای ایراد بود، اما نسبت به اصل جدید از نظر نگارش دقیق‌تر تدوین شده بود. از جمله ایرادات اصل جدید قرار دادن نصاب ۲۰ نفر برای افزایش تعداد نمایندگان است که در اصل سابق به‌گونه دیگری تعیین شده بود. اشاره به این نصاب ضروری به نظر نمی‌رسد؛ چراکه ممکن است رشد جمعیت، عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و همچنین توجه به معیارهای مذکور در اصل و ...، اقتضای افزایش تعداد نمایندگان به مقداری بیش از نصاب فوق را داشته باشد. لذا نیازی به ذکر این نصاب در این اصل وجود نداشت.

۲۴. معیار افزایش تعداد نمایندگان مجلس (هر ۱۵۰ هزار نفر یک نماینده) در اصل ۶۴ با توجه به نرخ رشد جمعیت در سال ۵۸ صحیح و واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد و این موضوع یکی از عواملی بوده است که سبب بازنگری و اصلاح اصل ۶۴ در سال ۱۳۶۸ شد.

۲۵. یکی از ایرادات اصل ۶۴ مصوب سال ۱۳۵۸ که به اصل اصلاحی سال ۱۳۶۸ نیز وارد است این است که معیار مشخصی در آن برای تعیین حوزه‌های انتخاباتی داده نشده و در انتهای اصل، به صورت کلی تمامی مقررات مربوط به انتخابات را در اختیار مجلس قرار داده است؛ در حالی که شأن قانون‌گذار اساسی تعیین معیارها و ضوابطی است که از طریق آن حقوق و آزادی‌ها و برابری افراد در همه عرصه‌ها به‌خصوص در موضوع انتخابات تأمین و تضمین شود.

۲۶. آنچه از مفاد اصل ۶۴ در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ و متن اصلاح شده آن در سال ۱۳۶۸ آشکار است، اینکه قانون‌گذار اساسی برای تعیین ملاک افزایش عدد نمایندگان مجلس دچار نوعی تردید است؛ با این توضیح که در قانون اساسی ۱۳۵۸ قانون‌گذار اساسی ملاک کمی و عینی جمعیت یعنی هر ۱۵۰ هزار نفر، یک نماینده را معیار افزایش مجموع نمایندگان مجلس قرار داده است. به

نظر می‌رسد راهکار مطلوب نیز همین رویه است که افزوده شدن تعداد نمایندگان براساس معیارهای عینی باشد. در حالی که در بازنگری سال ۱۳۶۸ ترکیبی از ملاک‌های کمی و کیفی مورد توجه قانون اساسی قرار گرفته است. یکی از نکات ترجیح دهنده هر کدام از این ملاک‌ها بر دیگری، نظارت پذیر بودن آن ملاک است. راجع به ملاک‌های کیفی این موضوع با دشواری روبرو خواهد بود؛ در حالی که راجع به ملاک عینی موضوع نظارت می‌تواند با سهولت بیشتری انجام شود. همچنین ملاک کیفی در تعیین تعداد نمایندگان ممکن است حق دخالت مردم در امور کشور به‌خصوص در مناطق کمتر توسعه یافته را با توجه به برخورداری محدود ایشان از امکانات و فرصت‌ها نسبت به مناطق توسعه یافته تضییع کند. به‌عبارت دیگر جامعه‌ی ایران و بسیاری از کشورهای بزرگ از جمعیت یک‌دست برخوردار نیستند؛ لذا ممکن است مناطقی که از امکانات بیشتری برخوردار هستند و در مرکز کشور قرار دارند جایی برای ابراز دغدغه‌ها و مشکلات مناطق دور افتاده و کمتر توسعه یافته نگذراند و حقوق شهروندی، سیاسی و اجتماعی این مناطق ضایع شود. براین اساس به نظر می‌رسد، تعیین ملاک کیفی به‌تنهایی در افزایش تعداد نمایندگان چندان قابل دفاع نمی‌باشد.

۲۷. اگر مطابق ملاک مقرر در اصل ۶۴ پیش از بازنگری عمل می‌شد، در حال حاضر حدود ۶۰۰ نماینده در مجلس حضور داشتند؛ زیرا بر اساس متن پیشین قانون اساسی به ازای هر ۱۵۰ هزار نفر بعد از ده سال یک نفر نماینده به نمایندگان اضافه می‌شد و با توجه به جمعیت کنونی کشور می‌بایست حدود ۳۰۰ نماینده به تعداد نمایندگان اولی اضافه می‌شد. توضیح اینکه در ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی جمعیت کشور ۳۵ میلیون نفر بود و ۲۷۰ نفر نماینده در مجلس حضور داشتند و در حال حاضر با توجه به اینکه جمعیت کشور حدود ۸۰ میلیون نفر شده است، براساس نصاب مذکور در اصل ۶۴ به‌ازای جمعیت افزایش یافته اکنون ۳۰۰ نماینده به تعداد مذکور اضافه می‌شد و حدود ۶۰۰ نفر در مجلس حاضر بودند. این موضوع در سال ۶۸ مورد بازنگری قرار گرفت به طوری که بعد از ده سال حداکثر بیست نماینده می‌تواند به تعداد نمایندگان اضافه شود.

۲۸. یکی از ایرادهای این اصل این است که معلوم نیست چرا برای افزایش تعداد نمایندگان، معیار پس از هر ده سال، قرار داده شده است. شایسته این بود که

قانون‌گذار در این اصل تعداد سال‌های لازم برای افزایش تعداد نمایندگان را ضریبی از عدد ۴ (۸، ۱۲، ۱۶، ۲۰ و ...) قرار می‌داد، تا با دوره مجلس که چهار سال است، هماهنگ شود و موضوع تعداد نمایندگان در اواخر دوره مجلس بررسی و پس از تصویب در دوره بعد مجلس اعمال گردد. در وضعیت فعلی دوره ده ساله مذکور، اغلب در میان ادوار مجلس قرار می‌گیرد و عملاً امکان اجرای آن نبوده و به سال‌های آتی پس از آن موکول می‌شود.

۲۹. مبنای ۱۵۰ هزار نفر در این اصل ظاهراً این است که ۳۵ میلیون نفر جمعیت آن زمان را تقسیم بر ۲۴۰ نماینده کرده بودند که ۱۵۰ هزار نفر به دست می‌آید.

۳۰. برخی معتقدند معیاری که برای افزایش تعداد نمایندگان براساس جمعیت در سال ۵۸ قرار داده شده بود، در عمل به خاطر انگیزه سیاسی و نیز نفوذ برخی نمایندگان قابل رعایت نبود و موجب می‌شد که برخی از حوزه‌های انتخابیه به نسبت جمعیت ایشان از دیگر حوزه‌های انتخابیه با جمعیت زیادتر، بیشتر نماینده داشته باشند.

۳۱. افزایش تعداد نمایندگان براساس جمعیت حوزه انتخابیه می‌تواند سبب ایجاد وابستگی نماینده به بخشی از مردم کشور واقع در یک حوزه انتخابیه شود. این وابستگی ممکن است در تزامم با منافع ملی قرار گرفته و باعث ایجاد اضطراب و تزلزل در تصمیم‌گیری نمایندگان شود. این موضوع به‌طور خاص در مناطقی که قومیت‌ها و اقلیت‌های دینی و مذهبی در آن مناطق حاضر و فعال هستند، می‌تواند بیشتر بروز کرده و وحدت ملی را نیز متزلزل سازد.

۳۲. نهاد مسئول و اجراکننده اصل ۶۴ مشخص نیست. اصل مصوب سال ۵۸ به طور مطلق و کلی مقرر می‌دارد «عده نمایندگان... اضافه می‌شود...» اما مسئول افزایش تعداد نمایندگان را مشخص نکرده است. این موضوع در بازنگری اصل ۶۴ در سال ۶۸ نیز اصلاح نشد؛ به طوری که این موضوع در اصل مذکور به صورت «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی... می‌تواند اضافه شود...» آمده است. برخی معتقدند با توجه به قسمت اخیر اصل ۶۴ که گفته است «...مقررات مربوط به انتخابات را قانون معین می‌کند»، مجلس مسئول افزایش تعداد نمایندگان می‌باشد. این برداشت بی‌وجه نیست، به‌خصوص آنکه رویه عملی در سال‌های گذشته نیز این‌چنین بوده است. اما با این حال هنوز این اشکال باقی می‌ماند که ضمانت اجرایی برای این وظیفه مجلس یا هر نهاد دیگری که این وظیفه را برعهده دارد،

مشخص نشده است. اگر مجلس وظیفه افزایش تعداد نمایندگان را برعهده داشته باشد، چنانچه مجموع عوامل سیاسی، انسانی و... به گونه‌ای باشد که نیاز به افزایش تعداد نمایندگان باشد، مجلس مکلف به انجام این وظیفه است. احراز این نیاز نیز تنها در صلاحیت مجلس است و امری نظارت‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

#### ۴- نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس

۳۳. برخی از اندیشمندان معتقدند که موضوع تعیین تعداد نمایندگان اقلیت‌های دینی، در این اصل نیازی به اساسی‌سازی نداشت و شایسته این بود که به قانون‌گذار عادی واگذار می‌شد. گرچه این اندیشمندان به این موضوع اذعان دارند که برای جلوگیری از مناقشه بین اقلیت‌های دینی و مذهبی و یا قومیت‌ها، در کشورهایی که این موضوعات پررنگ است، کلیات این موضوع باید در قانون اساسی مشخص گردد تا از اعمال نفوذ اکثریت در قانون‌گذاری جلوگیری شود. بنابراین اصل ۶۴ در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به دلیل تنوع قومی، دینی و مذهبی، به درستی اساسی‌سازی شده است. البته شایسته بود قانون‌گذار در تدوین این اصل به بیان کلیات و برخی معیارها اکتفا می‌نمود و از بیان برخی جزئیات مانند تعیین نصاب «به ازای هر ۱۵۰ هزار نفر یک نماینده» خودداری می‌کرد.

۳۴. در اصل ۶۴ قانون اساسی براساس اصل ۱۳<sup>(۱)</sup> و اقلیت‌های دینی به رسمیت شناخته شده در این اصل از قانون اساسی، قانون‌گذار به منظور حمایت از ایشان، نوعی تبعیض مثبت روا داشته و در مجلس، فارغ از جمعیت اقلیت‌های دینی، برای آن‌ها کرسی خاص قرار داده است. اگر این امر در قانون اساسی پیش‌بینی نمی‌شد، با توجه به شرایط مذهبی و دینی مردم ایران، بسیار بعید بود که شخصی غیرمسلمان به مجلس راه یابد. ولی با این مقرر، چند کرسی مخصوص اقلیت‌های دینی در مجلس در نظر گرفته شده است. این در حالی است که این اقلیت‌ها از نظر جمعیتی، چه در زمان تصویب قانون اساسی و چه در زمان کنونی، به تعدادی نیستند که بتوانند براساس اکثریت و ملاک هر صد و پنجاه هزار نفر یک نماینده، نماینده‌ای در مجلس داشته باشند. این امر نشان می‌دهد که قانون‌گذار اساسی بر حقوق سیاسی اقلیت‌ها تأکید

۱. اصل ۱۳ قانون اساسی: «ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند.»

داشته است، در حالی که در حقوق اساسی بسیاری از کشورها مانند فرانسه چنین رویه‌ای دیده نمی‌شود و به‌رغم جمعیت بسیار اقلیت‌های دینی مانند مسلمانان در این کشور، به معیار دین در تعیین تعداد نمایندگان مجلس، توجهی نشده است.

۳۵. از منظر برخی اندیشمندان، اعطای سهمیه خاص به اقلیت‌های دینی در این اصل نوعی تبعیض مثبت به‌شمار می‌رود؛ یعنی از آن جهت که این اقلیت‌ها با توجه به نصاب جمعیتی و پراکندگی جغرافیایی به شکل عادی و در رقابت با مسلمانان از امکان انتخاب شدن کمتری برخوردار هستند، قانون‌گذار برای ایشان حداقل کرسی‌هایی را در نظر گرفته (یا به تعبیر بهتر رزرو نموده) و این موضوع مبین توجه ویژه قانون‌گذار اساسی به اقلیت‌های دینی است. بدین ترتیب نمایندگان اقلیت‌ها با استفاده از ابزارهایی مانند ارائه طرح می‌توانند از حقوق اقلیت‌ها در مجلس دفاع کنند یا مزایایی را به نفع ایشان به دست آورند. برخی معتقدند حضور اقلیت‌های دینی در مجلس شورای اسلامی براساس مبانی اسلام است؛ از این جهت که براساس مبانی اسلام اقلیت‌های دینی در جامعه اسلامی می‌توانند امور شخصی و احکام مخصوص به خود را داشته باشند. در این صورت قانون‌گذاری برای اقلیت‌های دینی نیز باید با مشورت ایشان انجام شود. البته برخی این نظر را درست نمی‌دانند؛ چراکه اولاً اقلیت‌های دینی طبق اصل ۱۳ قانون اساسی، براساس دین خود به احوال شخصیه عمل می‌کنند و رعایت احوال شخصیه آنها مستلزم حضورشان در مجلس نیست، چراکه با ذکر این موضوع در اصل ۱۳ قانون اساسی، طبعاً قوانین مربوط به احوال شخصیه آنها می‌بایست مطابق مذهب خودشان به تصویب برسد. ثانیاً رأی ایشان با رأی سایر نمایندگان از یک اعتبار برخوردار است و ایشان در تمامی موضوعات مجلس رأی می‌دهند و لذا مبنای حضور اقلیت‌ها در مجلس قانون‌گذاری در امور شخصیه ایشان نیست. با این حال به نظر می‌رسد باتوجه به حضور اقلیت‌های دینی در نظام اسلامی جمهوری اسلامی ایران، ایشان حق حضور در مجلس شورای اسلامی را خواهند داشت.<sup>(۱)</sup>

۳۶. افزایش نمایندگان پس از هر ده سال در اصل ۶۴ مصوب ۱۳۵۸ شامل اقلیت‌های

۱. رک: جاوید، محمد جواد، تبعیض مثبت در اسلام و حقوق اقلیت‌های دینی در حکومت اسلامی، حکومت اسلامی، ش ۶۷، سال هجدهم، بهار ۱۳۹۲، صص ۱۳۷ - ۱۶۲

دینی نیز می‌شد. به طوری که قانون‌گذار به صراحت در اصل مذکور به این موضوع پرداخته بود. مطابق آن اصل در صورت افزایش جمعیت اقلیت‌های دینی پس از هر ده سال به‌زای هر ۱۵۰ هزار نفر، یک نماینده به اقلیت‌های دینی اضافه می‌شد. اما پس از بازنگری این اصل، این موضوع مسکوت گذاشته شد.

۳۷. برخلاف اقلیت‌های دینی، قانون‌گذار اساسی برای اقلیت‌های مذهبی به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی،<sup>(۱)</sup> در مجلس شورای اسلامی کرسی پیش‌بینی نکرده است. چند دلیل برای این موضوع بیان شده است؛ اول اینکه جمعیت ایرانیان مسلمان دارای مذهبی غیر از مذهب تشیع به حدی بوده و هست که می‌توانند به راحتی نماینده یا نمایندگانی در مجلس داشته باشند و لذا نیازی به حمایت مثبت از جانب قانون اساسی نداشته‌اند. دوم اینکه قانون اساسی سخنی از اقلیت‌های مذهبی به میان نیاورده و برای آنها از این اصطلاح استفاده نکرده است. این موضوع باتوجه به اینکه اقلیت در بین یک ملت دارای معنا و مبنای مشخصی است و اساساً در مقابل کلیت ملت با ویژگی خاص حاکم بر آن معنا می‌یابد، قابل توجه است. لذا به نظر می‌رسد قانون اساسی اقلیت‌های مذهبی را اساساً به‌عنوان یک اقلیت در مقابل ملت در نظر نگرفته بلکه از آنجا که دین آنها اسلام است، چندان تفاوتی بین آنها با شیعیان مذهب جعفری اثنی عشری، قائل نشده است. چراکه باتوجه به شباهت‌های زیاد اقلیت‌های مذهبی با شیعیان، بعید است در مجلس قانونی تصویب شود که حقوق ایشان را تضییع نماید؛ لذا دلیلی بر حمایت ویژه از ایشان در قانون اساسی جهت ورود به مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. سوم اینکه اختصاص نماینده به اقلیت‌های دینی، امتیازی است که قانون‌گذار اساسی برای عده‌ای از مردم کشور قرار داده است و دلیلی ندارد که این امتیاز برای سایر اقلیت‌ها نیز قرار داده شود. چهارم اینکه صرف قائل شدن به کرسی ثابت برای اقلیت‌های دینی و عدم توجه به عوامل

۱. اصل ۱۲ قانون اساسی: « دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری است و این اصل الی‌الابد غیر قابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل هستند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.»

نژادی و قومی و مانند آن به دلیل رکن دینی بودن و اسلامی بودن نظام است. بر این مبنای، صرفاً این احتمال قابل طرح بوده است که مجلس شورای اسلامی با نمایندگانی که همگی مسلمان هستند، شرایط را برای حفظ حقوق اقلیت‌های دینی فراهم نکند و این اصل تضمینی برای جلوگیری از این مطلب بوده است.

۳۸. با وجود دغدغه قانون‌گذار مبنی بر حفظ حقوق اقلیت‌های دینی، به نظر می‌رسد طرح این ملاک در مورد اقلیت‌های مذهبی نیز قابل فرض بوده است؛ چراکه بر مبنای اصل ۱۷۲<sup>(۱)</sup> قانون اساسی، قوانین موضوعه در نظام جمهوری اسلامی ایران باید بر مبنای احکام مذهب رسمی کشور موضوع اصل ۱۲ باشد. از طرف دیگر عده‌ای معتقدند به دلیل اینکه جمعیت هر یک از اقلیت‌های مذهبی مورد اشاره در قانون اساسی (اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی) متفاوت است، قانون‌گذار باید برای هر یک از ایشان نیز کرسی مشخص در نظر می‌گرفت؛ چراکه ممکن است یکی از اقلیت‌های مذهبی مانند شافعی‌ها جمعیت بسیار و گروهی دیگر مانند مالکی‌ها جمعیت اندکی داشته باشند. در این صورت شافعی‌ها به مجلس راه می‌یابند اما مالکی‌ها از داشتن نماینده در مجلس محروم خواهند شد. همچنین برای جلوگیری از افزایش نمایندگان اقلیت‌های مذهبی در مجلس و به خطر افتادن منافع اکثریت که دارای مذهب رسمی کشور (مذهب جعفری اثنی عشری) هستند، بهتر این بود که برای اقلیت‌های مذهبی نیز در مجلس تعداد مشخصی نماینده، تعیین می‌شد.

۳۹. از اصل ۶۴ می‌توان چنین استنباط کرد که اقلیت‌های دینی صرفاً می‌توانند برای کرسی اقلیت‌ها در مجلس کاندیدا شوند و کاندیداتوری آنها برای سایر کرسی‌ها پذیرفته نیست. به بیان دیگر، برای نمایندگی مجلس باید حتماً مسلمان بود و صرفاً نمایندگان اقلیت‌های دینی می‌توانند مسلمان نباشند. این موضوع را شورای نگهبان در نظر خود در خصوص اصلاح لایحه قانون انتخابات مجلس مورد تأکید قرار داده است.<sup>(۲)</sup> لذا بر این

۱. اصل ۷۲ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

۲. براساس بند ۱۲ نامه شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی، این شورا، تبصره ۱ ماده ۱۱ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی (تبصره ۱ ماده ۱۱: اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران



اساس اقلیت‌های دینی فقط می‌توانند برای حوزه‌های انتخابیه خود داوطلب نمایندگی مجلس شوند. به عبارت دیگر اقلیت‌های دینی نمی‌توانند نامزد نمایندگی مجلس از طرف مسلمانان سراسر کشور شوند. از سوی دیگر این برداشت را نیز می‌توان از این اصل نمود که اقلیت‌های دینی موجود در کشور نیز تنها می‌توانند به نامزدهای نمایندگی اقلیت‌ها رأی دهند و امکان رأی دادن آنها به نامزدهای مسلمانان وجود ندارد.

۴۰. برخی از اصل ۶۴ چنین برداشت می‌کنند که اقلیت‌های دینی تنها می‌توانند به نماینده اقلیت خود رأی دهند و نمی‌توانند به کاندیدای غیر اقلیت دینی رأی دهند؛ چراکه عبارت ذیل اصل «زرتشتیان یک نماینده انتخاب می‌کنند» چنین مقرر داشته است. این در حالی است که در جمهوری اسلامی ایران رأی دادن براساس شناسنامه صورت می‌گیرد و در شناسنامه، دین و مذهب فرد مشخص نشده است. بنابراین اگر یک فرد مسلمان در حوزه انتخابیه اقلیت‌ها رأی دهد یا اینکه یک فرد زرتشتی در حوزه انتخابیه کلیمی‌ها رأی دهد، ظاهراً راهی برای تشخیص آن و جلوگیری از آن وجود ندارد. این مهم از جمله نواقص این اصل محسوب می‌شود؛ زیرا ممکن است هر یک از اقلیت‌های مذهبی نماینده‌ی اقلیت خود را انتخاب نکند و تمایل به انتخاب نماینده غیر اقلیت خود داشته باشد. در صورتی که نظر قانون‌گذار اساسی این بوده است که همه زرتشتیان باید به نماینده خودشان رأی بدهند و حق ندارند مثلاً در حوزه انتخابیه تهران در یک صندوق عادی به سی نماینده شهر تهران رأی بدهند.

۴۱. تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۶۴ قانون اساسی ۲۷۰ نفر است و این عدد، تعداد کل نمایندگان مجلس را بیان می‌کند و ذکر تعداد اقلیت‌های دینی در مجلس (۵ نفر) موجب نمی‌شود که به تعداد مذکور ۵ نفر اضافه شود (یعنی مجموعاً ۲۷۵ شود). لذا نمایندگان اقلیت‌ها هم جزئی از ۲۷۰ نفر نماینده

→

از شرط بند ۱ (مسلمان بودن) مستثنی بوده و باید به دین خود اعتقاد داشته باشند) را به این دلیل که مطابق شرایط مندرج در ذیل اصل ۶۴ قانون اساسی اقلیت‌های دینی صرفاً می‌توانند برای حوزه‌های مربوط به خود، داوطلب نمایندگی شوند و در تبصره ۱ ماده ۲۸ موضوع ماده ۱۱ این موضوع تصریح نشده است؛ مغایر اصل ۶۴ قانون اساسی اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی تبصره مذکور را با آوردن عبارت «داوطلب نمایندگی در حوزه‌های خاص خود» پس از عبارت «جمهوری اسلامی ایران» اصلاح نمود. قابل ذکر است دولت لایحه مذکور را در نامه مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ به مجلس شورای اسلامی، استرداد نمود.

- هستند و ۵ نفر نمایندگان اقلیت‌های دینی درون این تعداد است.
۴۲. به نظر می‌رسد مبنای تعیین نماینده برای اقلیت‌ها، دفاع از حقوق اقلیت‌ها در مجلس بوده است و نه اعمال حق انتخاب افراد آن اقلیت. پیش از این هم حق انتخاب برای اقلیت‌ها همچون سایر ایرانی‌ها وجود داشت، اما اینجا بحث دفاع از هویت آن اقلیت است. لذا از این موضوع چند نتیجه حاصل می‌شود: یکی آنکه افزایش یا کاهش جمعیت اقلیت‌ها نباید تأثیری در تعداد نمایندگان آن‌ها در مجلس داشته باشد. چون اصل این است که یک نفر نماینده در مجلس داشته باشند تا از حقوق آن‌ها دفاع کند و نیازی به افزایش تعداد نمایندگان آن‌ها با افزایش جمعیت نیست. دوم آنکه رأی دهندگان اقلیت باید بتوانند صرف‌نظر از انتخاب ویژه خودشان، مانند دیگر ایرانی‌ها، نمایندگان خود را علاوه بر نماینده ویژه انتخاب کنند و انتخاب نماینده ویژه نباید مانعی برای انتخاب نماینده عادی باشد.
۴۳. باتوجه به اصل ۱۳ قانون اساسی که دین رسمی کشور اسلام تعیین شده است، مجلسی که در این نظام تشکیل می‌شود نیز باید براساس اسلام سامان‌دهی شود. لذا اصل ۶۴ قانون اساسی نیز با قرار دادن کرسی ویژه به اقلیت‌های دینی علاوه بر حمایت از ایشان، در مجلس اصالت را به دین اسلام داده است.
۴۴. در این اصل برای مسیحیان ارمنی ملاکی در نظر گرفته شده و ایشان را به مسیحیان جنوب و شمال تقسیم کرده است که دلیلی برای این موضوع وجود ندارد. در واقع در جهت حمایت از اقلیت‌ها حضور یک نماینده از هر کدام اقلیت‌ها کفایت می‌کند و تفکیک و اختصاص مزبور خالی از وجه است.
۴۵. نکته مسکوت در اصل ۶۴ این است که اگر اکثریت یک اقلیت دینی مانند کلیمیان به کشور دیگری مهاجرت کرده، ساکن و تبعه آن کشور شدند، آیا همچنان باید برای این اقلیت یک نماینده مستقل در نظر گرفته شود؟ اگر چه از اطلاق اصل ۶۴ این حق مستفاد است ولی به نظر می‌رسد در این وضعیت دلیلی بر حضور نماینده اقلیتی که دیگر حایز جمعیت در کشور نیست، وجود ندارد.
۴۶. براساس اطلاق اصل ۶۴ لزومی ندارد نماینده اقلیت‌های دینی از افراد هم‌کیش خودشان باشد. لذا پیروان ادیان مندرج در این اصل می‌توانند بر فردی که هم‌آیین خودشان نیست، اتفاق کنند و به وی رأی دهند. به عنوان مثال افراد مسلمان می‌توانند برای

نمایندگی اقلیت‌ها نامزد انتخابات شوند و پیروان این ادیان نیز می‌توانند به آنها رأی بدهند. اما براساس نظریه شورای نگهبان عکس این موضوع صادق نیست و اقلیت‌های دینی نمی‌توانند در حوزه‌ای غیر از حوزه خاص خود داوطلب نمایندگی شوند.

۴۷. برخی معتقدند خط‌مشی قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ با توجه به پیش‌بینی راهکار افزایش تعداد نمایندگان اقلیت‌های دینی در ذیل اصل ۶۴ «در صورت افزایش جمعیت هر یک از اقلیت‌ها پس از هر ده سال به ازای هر یک‌صد و پنجاه هزار نفر اضافی یک نماینده اضافی خواهند داشت» نسبت به قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ که برای اقلیت‌ها عددی ثابت مقرر کرده و افزایش تعداد نمایندگان این اقلیت‌ها را پیش‌بینی نکرده است، بیشتر قابل دفاع است. اما به نظر می‌رسد پیش‌بینی افزایش تعداد نمایندگان اقلیت‌های دینی با مبانی حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران سازگار نیست. توضیح آنکه فلسفه در نظر گرفتن نماینده از اقلیت‌های دینی در مجلس شورای اسلامی، رعایت حقوق اقلیت‌ها و در نظر داشتن این قشر از جامعه در نهاد قانون‌گذار می‌باشد تا از فراموشی و اجحاف احتمالی در حقوق آنان ممانعت به عمل آید که این امر با در نظر گرفتن همین تعداد نماینده، یعنی ۵ نماینده مشخص شده در اصل ۶۴، حاصل می‌گردد و افزایش تعداد آن با هدف مزبور و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران هم‌راستا نیست. از همین رو و به درستی، در بازنگری سال ۱۳۶۸ این قسمت از اصل ۶۴ حذف گردید.

۴۸. تصریح به نمایندگی اقلیت‌های دینی در مجلس و تعیین کرسی ویژه برای آنها نشان می‌دهد که این اقلیت‌ها تنها در این مجلس که به تصریح قانونگذار اساسی صورت گرفته است می‌توانند دارای نماینده باشند. به عبارت دیگر از این اصل می‌توان برداشت نمود که حضور اقلیت‌های دینی در عرصه‌های حاکمیتی نیاز به دلیل و تصریح قانونگذار اساسی دارد، در غیر این صورت پیروان این اقلیت‌ها تنها از حقوق مذکور در اصل ۱۳ برخوردارند. به عنوان مثال امکان عضویت این اقلیت‌ها در شوراهای اسلامی شهر و روستا وجود ندارد، چرا که این موضوع در اصول مربوط به شوراهای محلی مورد تصریح قرار نگرفته است، در حالیکه در مورد مجلس شورای اسلامی مورد تصریح قرار گرفته است.

## ۵- حوزه‌های انتخابیه

۴۹. حوزه‌ی انتخابیه نوعی تقسیم‌بندی جغرافیایی است که در آن جمعیت هر

محدوده‌ی جغرافیایی معین، معیار تعیین حوزه‌های انتخابیه خواهد بود. قبل از انقلاب اسلامی ایران، آخرین قانونی که در مورد حوزه‌های انتخابیه تعیین تکلیف کرده بود، «قانون جدول جدید انتخابات مجلس شورای ملی» مصوب ۱۳۵۰ بود. پس از انقلاب، شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ «قانون انتخابات مجلس شورای ملی» را تصویب کرد که ماده ۲<sup>(۱)</sup> آن و جدولی که ضمیمه‌ی آن بود، در مورد حوزه‌های انتخابیه سخن گفته بود و سپس در سال ۱۳۶۶ «قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی» تصویب شد که با لحاظ اصلاحاتی که بر روی آن انجام گرفته است، هنوز لازم‌الاجرا است.

۵۰. پس از تعیین کارکرد مجلس و فرهنگ‌سازی در مورد آن، باید ساختارهای انتخاباتی نیز تغییر کند. در این صورت اگر مجلس در ایران کارکرد ملی داشته باشد، اختصاص یک نماینده به هر حوزه انتخابیه باید تغییر کند و ساختارهای انتخاباتی حزبی جایگزین آن شود. اگر کارکرد مجلس بخواد حل مشکلات محلی حوزه انتخابیه باشد، باید حوزه‌های انتخابیه کوچک‌تر شوند؛ به طوری که هر حوزه یک نماینده مشخص داشته باشد. در این نظام انتخاباتی شهرهای بزرگ نیز باید به حوزه‌های مختلف تبدیل شوند و یک شهر نباید چندین نماینده داشته باشد. نظام انتخاباتی اول آلمانی و نظام انتخاباتی دوم فرانسوی است.

۵۱. طبق قوانین اساسی کشورهای مختلف، ترکیب اعضای مجلس در برخی کشورها، از میان اصناف و گروه‌ها، در برخی دیگر براساس حوزه‌های جغرافیایی و در برخی نیز به صورت ترکیبی از این دو مشخص می‌شود. براساس اصول مختلف قانون اساسی ایران، انتخابات مجلس باید در حوزه‌های انتخابی که در سطوح جغرافیایی تعریف می‌شود، انجام گیرد و انتخابات صنفی یا گروهی در ایران جایی ندارد. در انتخابات صنفی به جای اینکه حوزه‌های انتخابی جغرافیایی باشد

۱. ماده ۲ قانون انتخابات مجلس شورای ملی: «ماده ۲- به موجب اصل شصت و چهارم قانون اساسی عده نمایندگان مجلس شورای ملی کشور جمهوری اسلامی ایران جمعاً ۲۷۰ نفر می‌باشد که تقسیم آن براساس جدول ضمیمه این قانون می‌باشد:

تبصره- از تعداد کل نمایندگان پنج نفر به ترتیب ذیل مربوط به اقلیت‌های مذهبی می‌باشد.  
زرتشتیان و کلیمیان هرکدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هرکدام یک نماینده.»

(مثلاً شهرستان تهران) و از هر حوزه انتخابی یک یا چند نفر به عنوان نماینده انتخاب شوند، نمایندگان از میان گروه‌ها و اصناف انتخاب می‌شوند. به عنوان مثال گروه‌هایی مانند حقوقدانان، حسابداران و ... تعیین می‌گردند و به هر گروه تعداد مشخص نماینده اختصاص داده می‌شود. این موضوع در تاریخ شکل‌گیری مجلس در ایران و تاریخ مشروطیت دارای سابقه است.<sup>(۱)</sup>

۵۲. در قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶، حوزه‌های انتخابیه براساس محدوده‌های جغرافیایی تعیین شده است. برای تعیین حوزه‌های انتخابیه می‌توان ترکیب تقسیمات جغرافیایی و صنفی را نیز در نظر گرفت. یعنی در هر حوزه‌ی انتخابیه، برای اصناف مختلف سهمیه مشخص کرد. این امر اشکالات اجرایی متعددی دارد، ولی ظاهراً با اصل ۶۴ قانون اساسی تعارضی ندارد. شمارش اصناف مختلف و تعیین تعداد نمایندگان هر یک، نمونه‌ای از اشکالات اجرایی این شیوه است. از آنجا که قانون اساسی کنونی اوصاف و شرایط معینی برای انتخاب‌شوندگان انتخابات مجلس در نظر نگرفته است، طراحی نظام صنفی انتخاباتی مغایرتی با قانون اساسی ندارد و می‌توان کرسی‌های نمایندگی را براساس اصناف و مشاغل و طبقات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تخصیص داد.

۵۳. تعیین حوزه‌های انتخاباتی از مهم‌ترین اقداماتی است که در نتیجه انتخابات تأثیر مستقیم دارد و در کشورهای گوناگون سازکارهای مختلفی برای توزیع عادلانه حوزه‌های انتخابیه ایجاد شده است؛ چراکه در فرآیند تنظیم حوزه‌های انتخاباتی ممکن است از سوی یک حزب یا گروه خاص تلاش‌هایی صورت پذیرد تا از طریق دست‌کاری مرزهای حوزه‌های انتخاباتی، حزب یا گروه مزبور بتواند آراء بیشتری را به دست آورد. این رویه موسوم به «گریماندرینگ»<sup>(۲)</sup> است که منجر به تنظیم ناعادلانه حوزه‌های انتخاباتی می‌شود. البته علاوه بر این نیز ممکن است چنین تلاشی به عنوان کمک یا مانع برای یکی از گروه‌های جمعیتی نظیر گروه‌های سیاسی، قومی، مذهبی و زبانی صورت پذیرد.

۱. رک: ویژه، محمدرضا و قهوه‌چیان، حمید، تحلیلی بر نظام‌نامه انتخابات سال ۱۳۸۵ مجلس شورای ملی، فقه و حقوق اسلامی، ش ۵، پاییز و زمستان ۱۳۹۱، صص ۱۹۵ - ۲۲۶، ص ۲۰۴

۵۴. فرانسه از جمله کشورهایی است که بازطراحی حوزه‌های انتخاباتی را به قانون‌گذار سپرده است و در عمل، یک کمیسیون اجرایی از سوی قانون‌گذار به اعمال این صلاحیت می‌پردازد. بعد از جمهوری پنجم فرانسه، حوزه‌های انتخاباتی تاکنون سه مرتبه در سال‌های ۱۹۵۸، ۱۹۸۸ و ۲۰۱۰ میلادی تغییر کرده‌اند. گروه‌های مخالف نیز در ارتباط با وقوع گریماندرینگ دو مرتبه از شورای قانون اساسی فرانسه درخواست رسیدگی نمودند. مهم‌ترین ترتیبی که برای اجتناب از تنظیم ناعادلانه حوزه‌های انتخاباتی پیشنهاد می‌شود، واگذاری امر ترسیم حوزه‌های انتخاباتی به کمیسیون‌های مستقل یا مشترک است. در واقع، چنانچه حزب حاکم امر حوزه‌بندی را در اختیار داشته باشد، تنظیم ناعادلانه حوزه‌ها تسهیل می‌شود؛ اما در صورتی که به جای قوه قانون‌گذار، یک کمیسیون مستقل یا کمیسویی مرکب از همه احزاب چنین صلاحیتی را در اختیار داشته باشد، تنظیم ناعادلانه حوزه‌های انتخاباتی با محدودیت‌های بیشتری مواجه می‌شود. برخی کشورها نظیر استرالیا و انگلستان، تعیین مرزهای حوزه‌های انتخاباتی را به منظور جلوگیری از گریماندرینگ به سازمان‌های بی‌طرف واگذار کرده‌اند. در انگلستان، «کمیسیون‌های مرزبندی»<sup>(۱)</sup> که در زمره نهادهای عمومی غیردولتی<sup>(۲)</sup> هستند، مسئولیت مرزبندی حوزه‌های انتخابات در خصوص پارلمان بریتانیا، پارلمان اسکاتلند و مجلس ملی ولز را بر عهده دارند.<sup>(۳)</sup> در استرالیا نیز چنین نهادی وجود دارد و «کمیسیون انتخابات استرالیا»<sup>(۴)</sup> به‌طور مستقل مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی را انجام می‌دهد.<sup>(۵)</sup> در راستای تضمین بی‌طرفی هرچه بیشتر چنین کمیسیون‌هایی نیز، اعضای آنها ممکن است از سوی مقامات غیرسیاسی نظیر قضات بازنشسته منصوب شوند و علاوه بر این، اعضای مزبور را می‌توان از دسترسی به اطلاعاتی که ممکن است منجر به تنظیم ناعادلانه حوزه‌های انتخاباتی شود، مانند آرایش جغرافیایی حوزه‌ها یا الگوهای رأی‌دهی، ممنوع کرد. علاوه بر

---

1. Boundary Commissions

2. Non-departmental public body (NDPB)

3. For more details, See:

<http://www.boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/>

4. The Australian Electoral Commission (AEC)

5. For more details, See:

<http://www.aec.gov.au/Electorates/Redistributions/index.htm>

- آنچه گفته شد رسیدگی قضایی نیز می‌تواند مانع تنظیم ناعادلانه حوزه‌های انتخاباتی شود، چنان‌که در برخی کشورها نظیر ایالات متحده وجود دارد.
۵۵. طبق ذیل اصل ۶۴ قانون اساسی، مقررات مربوط به انتخابات و حوزه‌های انتخابیه باید در قانون مصوب مجلس تعیین شود و دولت در این خصوص صلاحیتی ندارد. باتوجه به اینکه نحوه تعیین حوزه‌های انتخابیه تأثیر مستقیمی بر نتایج انتخابات دارد، معلوم نیست چرا در این زمینه ملاک‌ها و معیارهایی ارائه نشده است و به طور کلی به مجلس سپرده شده است. در این حالت احتمال تلاش برای دست‌کاری در محدوده حوزه‌های انتخابیه برای افزایش احتمال پیروزی وجود دارد؛ بنابراین به نظر می‌رسد تعیین حوزه‌های انتخابیه باید با معیارهایی مانند تقسیمات کشوری، استانداری، فرمانداری و... همراه شود.
۵۶. با توجه به عبارت ذیل اصل که مقرر می‌دارد «... محدوده حوزه‌های انتخابیه... را قانون معین می‌کند» حوزه‌های انتخابیه می‌تواند به صورت استانی یا منطقه‌ای تعیین شود و لذا براساس این اصل، «استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی» به خودی خود، مغایرتی با قانون اساسی ندارد. به عبارت دیگر، اگر سایر ملاک‌های مد نظر قانون اساسی (مانند منع تبعیض و...) رعایت شود، صرف استانی شدن انتخابات مجلس، مغایرتی با قانون اساسی نخواهد داشت. البته برخی معتقدند ایراد برگزاری انتخابات به صورت استانی این است که می‌تواند مشارکت عامه را که در بند ۸ اصل ۳<sup>(۱)</sup> و اصل ۶<sup>(۲)</sup> مورد اشاره قرار گرفته است کاهش دهد. همچنین ممکن است وحدت ملی کشور را به دلیل اختلاف‌های قومی و مذهبی، با خطر روبرو سازد.
۵۷. نکته‌ای که نهاد قانون‌گذار و به تبع آن نهاد ناظر بر تقنین راجع به حوزه‌بندی انتخابات باید مورد توجه قرار دهند، حراست از حقوق انتخاباتی افراد جامعه است. اصل برابری از جمله اصولی است که بر حقوق افراد از جمله حق
- 
۱. بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.»
۲. اصل ۶ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رییس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»

انتخاباتی و سیاسی افراد حاکم می‌باشد و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در چند مورد و با ادبیات مختلف به آن اشاره کرده است. اصل برابری ارزش رأی، از اصل برابری حقوق افراد منشعب می‌شود. اصل برابری ارزش رأی خود دارای دو وجه است: الف) اصل برابری کمی آرای افراد (هر فرد یک رأی)، ب) اصل برابری معنوی ارزش آرای افراد (برابری تأثیر رأی افراد). مفهوم این دو اصل به صورت موجز این است که اولاً همه افراد جامعه فارغ از جنس، زبان، نژاد، مقام و محل سکونت و ... دارای یک رأی هستند. ثانیاً رأی افراد واجد تأثیری برابر در جریان انتخابات و سرنوشت سیاسی افراد جامعه است.

۵۸. در قوانین انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران به‌خصوص در قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶، اگر چه اصل هر فرد یک رأی، رعایت شده اما اصل برابری ارزش معنوی آرای افراد مخدوش است. چگونگی می‌توان از برابری معنوی ارزش آراء در این قانون سخن گفت و حال آنکه فرد ساکن در یک شهر بزرگ می‌تواند به شمار زیادی (تا سی نفر) نامزد انتخاباتی رأی دهد در حالی که یک فرد در شهرستانی کوچک صرفاً می‌تواند به یک نامزد انتخاباتی رأی دهد. در این صورت دیگر نمی‌توان ادعا کرد که در ایران، فرد ساکن شهرهای کوچک به اندازه فرد ساکن شهرهای بزرگ در تعیین سرنوشت سیاسی کشور دخیل است. با توجه به این نکته مقام ناظر بر تعیین در نظام حقوقی ایران (شورای نگهبان) در این موارد باید این‌گونه حوزه‌بندی انتخابات را مغایر با اصل برابری مندرج در اصل ۱۹<sup>(۱)</sup> قانون اساسی و اصولی از این دست اعلام کند. راه حل این موضوع نیز آن است که با تقسیم شهرهای دارای تعداد زیاد نماینده به حوزه‌های کوچک‌تر، شرایطی را فراهم کرد که نه تنها همه افراد ایرانی دارای یک رأی باشند بلکه آرای هر یک از آنها به یک میزان در تعیین سرنوشت سیاسی کشور دخیل باشد.

۵۹. برخی مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی مجلس را حوزه‌های انتخابیه کوچک می‌دانند. در حال حاضر از ۲۹۰ کرسی مجلس، حدود ۲۰۰ حوزه با یک نماینده وجود دارد.

۱. اصل ۱۹ قانون اساسی: « مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود.»



جمعیت بخش قابل توجهی از حوزه‌های انتخاباتی بین ۲۵ تا ۵۰ هزار نفر است. علاوه بر این در کشور، حوزه‌های انتخاباتی با حدود هشت هزار نفر جمعیت وجود دارد؛ به طوری که بسیاری از نمایندگان مجلس با کمتر از ۵۰ هزار رأی وارد مجلس می‌شوند. در این حالت رقابت بین نمایندگان مشهور در حوزه انتخابیه برای حضور در مجلس بر سر دو تا سه هزار رأی خواهد بود. این مقدار اختلاف بین نامزدهای یک حوزه عامل بسیار مؤثری در تلاش نمایندگان برای به دست آوردن رأی در طول دوره مجلس است. این موضوع سبب ایجاد فساد در حوزه انتخابیه مانند خرید و فروش آراء نیز می‌شود و همچنین نمایندگان بیشتر اوقات خود را صرف رسیدگی به مسائل جزئی حوزه انتخابیه خود می‌کنند. در نتیجه نمایندگان از وظایف اصلی خود یعنی نظارت و نگاه ملی به مسائل کشور، باز خواهند ماند و افتخار ایشان حل مسائلی مانند آسفالت، راه آهن و فرودگاه در حوزه انتخابیه است. نماینده‌ای که دغدغه وی پرداختن به این مسائل باشد به ناچار باید از کمک مقامات اجرایی بهره ببرد و در ازای آن در مجلس به نفع دولت رأی دهد. این موضوع سبب می‌شود نظارت بر دولت به درستی انجام نشده و به تبع آن دولت نیز ضعیف شود؛ چراکه عملاً عامل نظارتی مؤثری بر دولت وجود ندارد. راه حل این مشکل وسعت دادن به حوزه‌های انتخاباتی است. قانون اساسی تعیین حوزه‌های انتخابی را بر عهده قانون‌گذار قرار داده است، لذا وسعت دادن و کاهش حوزه‌های انتخابیه با قانون اساسی منافاتی ندارد. به عنوان مثال اگر حوزه‌های انتخابیه براساس استان‌ها تعیین شود از جهت قانون اساسی برای آن محدودیتی وجود ندارد.

### ج) سؤالات

۱. مبنای اختصاص نماینده به اقلیت‌های دینی چیست؟ آیا این عمل دارای سابقه دینی یا تاریخی است؟
۲. آیا نیازی به اساسی‌سازی این اصل وجود داشت؟ آیا نمی‌توان تعیین تعداد نمایندگان مجلس را به قانون عادی محول نمود؟
۳. با توجه به تعداد اندک نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس و تأثیر کمتر آن‌ها در قانون‌گذاری نسبت به سایر نمایندگان و لزوم قانون‌گذاری اسلامی و پاسخ‌گویی به اکثریت مسلمان کشور، حضور نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس براساس

- اصل ۶۴ قانون اساسی چه فایده‌ای به همراه دارد؟
۴. آیا قومیت و یا منطقه‌ی جغرافیایی حضور اقلیت‌های دینی نیز می‌تواند معیار تعیین تعداد نمایندگان ایشان قرار گیرد؟
  ۵. مطلوب‌ترین رقم برای تعیین تعداد نمایندگان مجلس چند نفر است؟
  ۶. آیا تعداد نمایندگان موجود و افزایش این تعداد در بازه زمانی تعیین شده، در اصل ۶۴ به منظور سامان‌دهی امور حوزه انتخابیه توسط نمایندگان هر حوزه مقرر شده است؟
  ۷. معیار تشخیص اقلیت‌های دینی از سایر شرکت‌کنندگان در انتخابات مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های انتخابیه چیست؟
  ۸. تعداد نمایندگان مذکور در اصل ۶۴ (دویست و هفتاد نفر) چگونه بین حوزه‌های انتخابیه توزیع می‌شود؟ معیار توزیع این تعداد، چیست؟
  ۹. منظور از حوزه انتخابیه در اصل ۶۴ چیست؟ آیا حوزه‌های انتخابیه براساس فرمانداری تعیین می‌شوند یا استانداری یا ملاکی دیگر؟
  ۱۰. چرا قانون‌گذار اساسی همانند اقلیت‌های دینی برای اقلیت‌های مذهبی نماینده اختصاص نداده است؟
  ۱۱. آیا باتوجه به اصل ۶۴ امکان تعیین حوزه‌های انتخابیه با معیاری غیر از معیار جغرافیایی که در قانون عادی مشخص شده است، وجود دارد؟
  ۱۲. باتوجه به لزوم حضور تخصص‌های گوناگون در مجلس آیا می‌توان در تعیین حوزه‌های انتخابیه علاوه بر عوامل جغرافیایی و جمعیت، عامل تخصص را نیز به عنوان معیار تعیین حوزه‌های انتخابیه پیش‌بینی کرد؟
  ۱۳. آیا براساس اصل ۶۴ قانون اساسی می‌توان حوزه‌های انتخابیه را براساس عواملی نظیر اصناف و مشاغل سامان‌دهی نمود؟
  ۱۴. آیا اقلیت‌های دینی در انتخابات می‌توانند به نماینده‌ای با دین متفاوت، در حوزه انتخابیه غیر از حوزه اقلیت‌های دینی، رأی دهند؟ به عنوان مثال آیا کلیمیان تهران می‌توانند به‌جای رأی دادن به نماینده کلیمی به نماینده‌ای مسلمان در حوزه انتخابیه‌ای غیر از حوزه کلیمیان، رأی دهند؟ در فرض پاسخ مثبت به این سؤال، مبانی حقوقی آن چیست؟
  ۱۵. آیا می‌توان در جهت گردش نخبگان و جلوگیری از فساد، محدودیت انتخاب شدن برای نمایندگی مجلس (به‌عنوان مثال هر نماینده فقط دو دوره متوالی بتواند در مجلس حضور پیدا کند) وضع نمود؟

۱۶. مبنای نصاب مذکور در اصل ۶۴ مصوب ۱۳۵۸ برای افزایش تعداد نمایندگان مجلس (هر ۱۵۰ هزار نفر یک نماینده) چیست؟
۱۷. با توجه به اینکه تعیین تکلیف در مورد وظایف و کارکرد مجلس به پاسخ‌گویی به مسائلی از جمله تعداد نمایندگان کمک می‌کند؛ کارکرد مجلس در جمهوری اسلامی ایران چیست؟ آیا مجلس دارای وظایف ملی (قانون‌گذاری و نظارت کلان) است یا وظایف محلی (رسیدگی به امور مردم حوزه انتخابیه)؟ و مرز تفکیک صلاحیت‌های ملی از صلاحیت‌های محلی کجا است؟
۱۸. نسبت نماینده با جمعیت می‌تواند موجب وابستگی نماینده با بخشی از مردم کشور، واقع در یک حوزه انتخابیه معین شود. با این توضیح آیا نمایندگان در تراحم منافع ملی با منافع محلی دچار تزلزل در تصمیم‌گیری نخواهند شد؟
۱۹. آیا رویه موجود در اصل ۶۴ قانون اساسی، که مبتنی بر تناسب بین جمعیت و تعداد نمایندگان است که سبب تأثیر مستقیم رشد جمعیت بر افزایش تعداد نمایندگان می‌شود، صحیح است؟
۲۰. چه رابطه‌ای بین تعداد نمایندگان و کارکرد قانون‌گذاری مجلس وجود دارد؟ آیا این دو می‌توانند بر هم تأثیرگذار باشند؟
۲۱. کدامیک از شیوه‌های سامان‌دهی حوزه‌های انتخابیه (براساس منطقه، استان یا شهرستان) موجب کاهش دخالت دولت در انتخابات مجلس شورای اسلامی خواهد شد؟
۲۲. در هر یک از تقسیم‌بندی‌های حوزه انتخابیه (منطقه، استان یا شهرستان) تعداد مطلوب نمایندگان مجلس شورای اسلامی با چه روشی (تخصیص نماینده به طور یکسان یا تخصیص نماینده براساس جمعیت) مشخص خواهد شد؟
۲۳. اگر در ساختار حقوقی کشور ساختار دو مجلسی ایجاد شود، تعداد نمایندگان که رابطه اجتماعی مجلس با مردم را نشان خواهد داد؛ در هر یک از مجالس چند نفر است؟ به عبارت دیگر نسبت هر یک از مجالس (مجلس نمایندگان یا عوام و مجلس سنا یا نخبگان) با توده جامعه چگونه خواهد بود؟
۲۴. نقش فرهنگ و عرف اجتماعی در شکل‌گیری مجلس و ترکیب و تعیین تعداد نمایندگان در آن چگونه است؟
۲۵. عوامل ناکارآمدی مجلس شورای اسلامی چیست؟

۲۶. آیا تعداد نمایندگان در کارآمدی مجلس مؤثر است؟
۲۷. تعداد نمایندگان مجلس در اصل ۶۴ با انجام وظایف محلی توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای کسب آراء حوزه انتخابیه که از وظایف شوراها محلی است، چه رابطه‌ای دارد؟ عملکرد نمایندگان در ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی در این زمینه چگونه بوده است؟
۲۸. نقش شورای نگهبان در جلوگیری از مداخله نمایندگان مجلس شورای اسلامی در وظایف شوراها محلی چیست؟
۲۹. آیا می‌توان کارکرد نظارت و قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی را تفکیک نمود و امر قانون‌گذاری را به متخصصین ذی‌ربط واگذار کرد؟
۳۰. حداقل تعداد ممکن برای حوزه‌های انتخابیه چه تعداد است؟ آیا می‌توان کل محدوده کشور را یک حوزه انتخابیه در نظر گرفت؟
۳۱. چرا قانون‌گذار اساسی در اصل ۶۴ اقلیت دینی مسیحیان ارمنی را به مسیحیان ارمنی جنوب و شمال تقسیم کرده است؟ آیا این تقسیم‌بندی، براساس قومیت است؟ بر فرض اینکه این تقسیم‌بندی براساس قومیت باشد، چرا قانون‌گذار در تعیین تعداد نمایندگان به سایر اقوام توجه نکرده است؟ به‌طور کلی مبنای تقسیم‌بندی اقلیت‌های دینی و معیار تخصیص نماینده به ایشان چیست؟
۳۲. در حالی که قانون‌گذار مسیحیان ارمنی را با وجود مذهب واحد به مسیحیان ارمنی جنوب و شمال تقسیم و به دلیل جمعیت بیشتر، به هر کدام یک نماینده اختصاص داده است، چرا این موضوع برای مسیحیان آشوری و کلدانی رعایت نشده و به ایشان مجموعاً یک نماینده اختصاص داده شده است؟
۳۳. اگر جمعیت یکی از اقلیت‌های دینی در کشور کاهش یابد، آیا لزومی به حضور نماینده آن اقلیت در مجلس وجود دارد؟ حداقل میزان جمعیت یک اقلیت دینی چند نفر باید تعیین گردد؟
۳۴. الزامات حقوقی اصل ۶۴ قانون اساسی چیست؟
۳۵. باتوجه به اینکه براساس اصول قانون اساسی قانون‌گذاری در مجلس باید منطبق با دین و مذهب رسمی کشور (اسلام و جعفری اثنی عشری) باشد، ورود اقلیت‌های دینی به مجلس و شرکت در قانون‌گذاری چه توجیهی دارد؟

۳۶. باتوجه به سکوت قانون‌گذار اساسی در اصل ۶۴، مقام یا نهاد مسئول اجرای این اصل کیست؟ به عبارت دیگر کدام یک از مقامات یا نهادهای کشور مسئول بررسی و افزایش تعداد نمایندگان در بازه زمانی مشخص شده در اصل ۶۴ هستند؟
۳۷. ضمانت اجرای این اصل و تضمین رعایت معیارهای تعیین شده در اصل ۶۴ برای تعیین تعداد نمایندگان چیست؟
۳۸. چرا در اصل ۶۴ تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۲۷۰ نفر قرار داده شده است؟ رابطه سابقه تاریخی این اصل با تعیین این تعداد چیست؟
۳۹. الزامات برگزاری استانی انتخابات مجلس شورای اسلامی چیست؟ در این صورت تعداد نمایندگان هر استان در مجلس چگونه مشخص خواهند شد؟ مزیت‌ها و معایب برگزاری استانی انتخابات مجلس شورای اسلامی در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست؟
۴۰. به‌طور کلی معیار نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در تعیین تعداد نمایندگان مجلس چه بوده است؟ این معیار بر مبنای جمعیت کشور بوده یا کارکرد مجلس؟ آیا می‌توان براساس ترکیبی از این دو مبنا تعداد نمایندگان مجلس را مشخص کرد؟
۴۱. معیار برگزیدن بازه‌ی زمانی ده سال برای افزایش تعداد نمایندگان در اصل ۶۴ چیست؟
۴۲. وظایف نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس شورای اسلامی از حیث نمایندگی اقلیت‌های دینی چیست؟
۴۳. در صورت کاهش جمعیت کشور، آیا می‌توان تعداد نمایندگان را نیز به نسبت جمعیت کاهش داد؟ توضیح اینکه در اصل ۶۴ تنها به فرض افزایش جمعیت اشاره شده و براین اساس در صورتی که جمعیت کشور افزایش یافت، با نصاب مشخص به تعداد نمایندگان اضافه می‌گردد. حال اگر جمعیت کشور کاهش یافت (کما اینکه در دو دهه اخیر کشور با کاهش رشد جمعیت روبه‌رو بوده است) آیا تعداد نمایندگان همان تعداد مشخص شده در اصل ۶۴ باقی می‌ماند؟ آیا در فرض مزبور، نیازی به تغییر اصل ۶۴ قانون اساسی و کاهش تعداد نمایندگان وجود دارد؟
۴۴. علت بازنگری و اصلاح نصاب مندرج در اصل ۶۴ (هر ۱۵۰ هزار نفر یک نماینده) مصوب سال ۱۳۵۸ در سال ۱۳۶۸ چه بود؟
۴۵. آیا افزایش تعداد نمایندگان که در اصل ۶۴ پس از بازنگری به صورت «... پس از هر ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آن‌ها حداکثر بیست نفر

- نماینده می‌تواند اضافه شود...» آمده است؛ شامل نمایندگان اقلیت‌های دینی نیز می‌شود؟
۴۶. آیا می‌توان گفت معیار تعیین تعداد نمایندگان اقلیت‌های دینی صرفاً دین است و جمعیت در تعیین تعداد نمایندگان ایشان دخالتی ندارد؟
۴۷. آیا می‌توان برای جلوگیری از فسادهایی که ممکن است حوزه‌های انتخابیه کوچک به دنبال داشته باشد، مانند خرید و فروش رأی و ... انتخابات مجلس شورای اسلامی را مانند انتخابات ریاست جمهوری به شکل ملی برگزار نمود؟
۴۸. آیا تعیین نماینده خاص برای اقلیت‌های دینی در کشورهای دیگر نیز سابقه دارد؟ این مسأله به لحاظ ابعاد حقوق بشری چگونه تجزیه و تحلیل می‌شود؟
۴۹. نصاب مذکور در اصل ۶۴ مصوب ۱۳۵۸ برای افزایش تعداد نمایندگان (... به نسبت هر یکصد و پنجاه هزار نفر یک نماینده...)، چگونه قابلیت اجرا دارد؟ به‌عنوان مثال چنانچه جمعیت شهرستانی پنجاه هزار نفر باشد و بعد از ده سال جمعیت این شهرستان دویست هزار نفر شود؛ تعداد نمایندگان این شهرستان چند نفر خواهد شد؟ آیا در این صورت یک نماینده به این شهر اضافه خواهد شد؟ یا زمانی به نمایندگان این شهرستان اضافه می‌شود که جمعیت این شهرستان به سیصد هزار نفر برسد؟
۵۰. آیا ذکر اعدادی که با گذشت زمان تغییر می‌کند، چنانکه در اصل ۶۴ بیان شده است، (ذکر عدد ۲۷۰ نفر که پس از گذشت ده سال ممکن است تغییر کند)؛ با اصل ثبات و تغییرناپذیری یا کمتر تغییرپذیری قانون اساسی سنخیت دارد؟
۵۱. آیا امکان تعیین حوزه‌های انتخابیه در قانون اساسی وجود دارد؟
۵۲. آیا معیار افزایش تعداد نمایندگان با توجه به رشد جمعیت که در اصل ۶۴ بیان شده است، صحیح است؟ این تناسب در اصل مذکور به چه معنایی است؟ به‌عبارت دیگر آیا منظور قانون‌گذار برآورده کردن مطالبات عمومی از طریق نمایندگان است یا قانون‌گذار اساسی می‌خواهد هر نماینده متکفل امور بخشی از مردم باشد یا اینکه قانون‌گذار اساسی خواسته است تعداد مشخص مردم، حق دخالت در قانون‌گذاری جامعه و نظارت بر امور حکومتی را از طریق نماینده اعمال کنند؟

## د) پیشنهادها

۱. یکی از آفاتی که تشکیل مجلس نمایندگان و به عبارتی دموکراسی غیرمستقیم و نمایندگی به دنبال خود می‌آورد، فراموشی دموکراسی مستقیم و عدم دخالت

مستقیم مردم در فرآیند اداره کشور و عدم توجه به خواست مردم در این فرآیند است. هم مردم و هم مسئولین کشور تصور می‌کنند که تنها با مشارکت در انتخابات و تعیین نمایندگانشان، مردم به وظیفه خود در اداره کشور عمل کرده و دیگر تکلیفی در این خصوص ندارند. این موضوع، آفتی است که در سایر پارلمان‌های دنیا نیز شناسایی شده و به دنبال راه‌حلهایی برای رفع آن بوده‌اند. در همین راستا در مجلس مختلف دنیا راهکارهایی برای اخذ نظر مستقیم مردم به ویژه گروه‌های ذینفع در هر قانون در نظر گرفته می‌شود. در همین راستا پیشنهاد می‌شود که در قانون اساسی کشور ما و یا در قوانین عادی نیز به این موضوع توجه شده و سازکارهایی برای جلب مشارکت مستقیم مردم در کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی اعم از قانونگذاری و نظارت در نظر گرفته شود.

۲. با عنایت به اصل لزوم ثبات و عدم تغییر در قانون اساسی و با توجه به این نکته که معمولاً محتواهایی در قانون اساسی ذکر می‌شود که نیاز به تغییر نداشته باشد و از ذکر مفاد قابل تغییر در قانون اساسی اجتناب می‌شود، با عنایت به اینکه تعداد نمایندگان مجلس موضوعی قابل تغییر است، مناسب است که این موضوع از قانون اساسی حذف شده و با ذکر معیارهایی به قوانین عادی تفویض گردد. در همین راستا پیشنهاد می‌شود که در این اصل عنوان شود که تعداد نمایندگان مجلس با رعایت معیارهای ... توسط قانون تعیین می‌گردد.

۳. پیشنهاد می‌شود همان‌طور که برای اقلیت‌های دینی کرسی‌های ویژه نمایندگی در اصل ۶۴ در نظر گرفته شده است، برای اقلیت‌های مذهبی نیز کرسی‌های ویژه نمایندگی تعیین شود.

۴. با عنایت به لزوم تصویب قوانین کشور مطابق با مذهب رسمی کشور، به نظر حضور نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس تأثیری در قانونگذاری نداشته باشد. ضمن اینکه این نمایندگان با حضور در مجلس نه تنها در خصوص مسائل مربوط به پیروان مذهب خود، بلکه راجع به کلیه مسائل کشور اظهار نظر می‌کنند و رأی آنها نیز به اندازه سایر نمایندگان دارای تأثیر است. بر همین اساس به نظر می‌رسد که لزومی به حضور نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس شورای اسلامی و تعیین کرسی‌های ویژه برای این اقلیت‌ها وجود نداشته باشد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که ذیل اصل ۶۴ در مورد تعیین کرسی ویژه برای نمایندگان اقلیت‌های دینی حذف گردد.

۵. یکی از چالش‌های نمایندگی مجلس شورای اسلامی عدم تعیین شرایط نمایندگی مجلس در قانون اساسی همانند شرایط ریاست جمهوری در اصل ۱۱۵ قانون اساسی، و واگذاری این موضوع به قانون عادی است. از آنجا که نمایندگان مجلس در این موضوع ذینفع هستند، تصویب شرایط نمایندگی مجلس توسط خود نمایندگان می‌تواند موجب تعارض منافع شخصی و ملی در این موضوع گردد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که در این اصل یا اصل دیگری از قانون اساسی شرایط نمایندگی مجلس مورد تصریح قرار گیرد.
۶. یکی از چالش‌های مجلس در کشور ما، مشخص نبودن جایگاه احزاب در کشور و به ویژه در انتخابات و عدم وجود انتخابات حزبی است. حزبی شدن انتخابات به رفع بسیاری از چالش‌های موجود در نمایندگان مجلس ما کمک می‌کند، هر چند که ممکن است آفاتی را نیز به دنبال داشته باشد. در همین راستا پیشنهاد می‌شود که به این موضوع در این اصل یا اصل دیگری از قانون اساسی تصریح شود و ضمن تبیین جایگاه احزاب در اداره کشور، انتخابات نیز به صورت انتخابات حزبی مورد اشاره توسط قانون اساسی قرار گیرد.
۷. پیشنهاد می‌شود جزئیات بیشتری در مورد قواعد نظام انتخاباتی مانند ضوابط تعیین حوزه‌های انتخابیه، نظام انتخاباتی به معنای اخص (نظام رأی‌گیری: اکثریتی، تناسبی، مختلط) و شرایط انتخاب‌شوندگان در متن قانون اساسی اشاره شود و در این راستا اصول قانون اساسی اضافه شود و تعیین تمام امور به قانون‌گذار عادی واگذار نشود.
۸. از جمله اشکالات قانون اساسی ما در اصول مربوط به مجلس شورای اسلامی، واگذاری تصویب ضوابط مربوط به مجلس و نمایندگی به نمایندگان مجلس است. این موضوع با توجه به ذینفع بودن نمایندگان مجلس ممکن است اشکالاتی را در تصویب این ضوابط در پی داشته باشد که در سابقه تاریخی مجلس نیز شاهد این اشکالات بوده‌ایم. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که تعیین ضوابط مربوط به مجلس شورای اسلامی و نمایندگان آن یا به صورت کامل در خود قانون اساسی انجام شود، یا اینکه مرجع دیگری برای تصویب این ضوابط مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین گردد.
۹. یکی از اشکالات نظام قانونگذاری در کشور ما عدم شرط بودن تخصص در مورد نمایندگان مجلس است، به گونه‌ای که این نمایندگان در واقع نماینده و وکیل عامه



- مردم و مردم حوزه انتخابیه خود در نظر گرفته می‌شوند، بدون اینکه تخصص خاص مرتبط با کارویژه‌های مجلس برای آنها شرط شده باشد. برای رفع این مشکل دو سازکار می‌توان در نظر گرفت: اول اینکه شرط تخصص برای نمایندگی مجلس در نظر گرفته شود و تخصص‌های ویژه‌ای که ارتباط با نمایندگی مجلس دارند برای این منظور در نظر گرفته شود؛ دوم اینکه نظام دو مجلسی در کشور اجرایی گردد؛ چرا که یکی از کارویژه‌های مجلس دوم در سایر کشورها تأمین تخصصی بودن قوانین و جبران عدم تخصص نمایندگان مجلس اول است.
۱۰. تعداد بالای نمایندگان مجلس همراه با امکان افزایش آنها، ضمن بالا بردن هزینه‌های اداره مجلس و نمایندگان مجلس، اداره امور مجلس و تصمیم‌گیری درخصوص موضوعات کاری را نیز با چالش مواجه می‌سازد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که ضمن کاهش تعداد موجود نمایندگان مجلس، هیچ سازکاری برای افزایش تعداد نمایندگان نیز در نظر گرفته نشود.
۱۱. از جمله آفات موجود در نظام انتخاباتی کشور ما وجود حوزه‌های انتخابیه کوچک است که مشکلات عدیده‌ای در پی دارد. این موضوع با مقایسه حوزه‌های انتخابیه بزرگ و کوچک مشخص می‌شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود حوزه‌های انتخابیه در انتخابات مجلس در کشور ما حوزه‌های بزرگ و ترجیحاً استانی در نظر گرفته شود تا از آفات موجود در انتخابات در رابطه با حوزه‌های انتخابیه کوچک اجتناب گردد.
۱۲. یکی از چالش‌های موجود در نظام نمایندگی مجلس در کشور ما، پرداختن بیش از حد نمایندگان مجلس به مسائل و مشکلات حوزه انتخابیه و در نتیجه نپرداختن به مسائل کلان و ملی است. این موضوع به این دلیل است که نمایندگان با رأی مردم حوزه انتخابیه به مجلس راه یافته‌اند و در نتیجه برای رأی آوردن مجدد نیز باید رضایت همان مردم را جلب کنند، نه مردم سراسر کشور. برای حل این چالش دو راهکار به نظر می‌رسد. اول اینکه حوزه‌های انتخابیه بزرگ شوند و حتی می‌توان همانند انتخابات ریاست جمهوری کل کشور را یک حوزه انتخابیه در نظر گرفت؛ دوم اینکه با تقویت جایگاه و نقش شوراهای محلی و سپردن امور محلی به آنها، بار نمایندگان محلی در این زمینه سبک شود.
۱۳. یکی از ایرادهای این اصل این است که برای افزایش تعداد نمایندگان، معیار پس از

هر ده سال، قرار داده شده است. شایسته این بود که قانون‌گذار در این اصل تعداد سال‌های لازم برای افزایش تعداد نمایندگان را ضریبی از عدد ۴ (۸، ۱۲، ۱۶، ۲۰ و ...) قرار می‌داد، تا با دوره مجلس که چهار سال است، هماهنگ شود و موضوع تعداد نمایندگان در اواخر دوره مجلس بررسی و پس از تصویب در دوره بعد مجلس اعمال گردد. در وضعیت فعلی دوره ده ساله مذکور، اغلب در میان ادوار مجلس قرار می‌گیرد و عملاً امکان اجرای آن نبوده و به سال‌های آتی پس از آن موکول می‌شود.

۱۴. به نظر می‌رسد که پیش‌فرض قانونگذاری اساسی این بوده است که تنها پیروان اقلیت‌های دینی به نمایندگان اقلیت‌های دینی بتوانند رأی دهند و مسلمانان به این نمایندگان رأی ندهند. همچنین تنها مسلمانان به نمایندگان مسلمان رأی دهند و پیروان اقلیت‌های دینی نتوانند به مسلمانان رأی دهند. این موضوع در عمل با چالش‌هایی مواجه است و امکان کنترل و نظارت بر این خط کشی وجود ندارد. پیشنهاد می‌شود به این موضوع در این اصل تصریح شده و سازکارهایی برای انجام آن در قانون اساسی یا قوانین عادی در نظر گرفته شود.

۱۵. برغم حضور یک نماینده برای هر یک از اقلیت‌های زرتشتی و کلیمی، مسیحیان در این اصل دارای سه نماینده در نظر گرفته شده‌اند. این موضوع به نظر ضرورت نداشته و با توجه به فلسفه حضور نمایندگان اقلیت‌ها که وجود نماینده‌ای از آنها در مجلس است، وجود یک نماینده برای مسیحیان کفایت می‌کند. ضمن اینکه تقسیم‌بندی سه نماینده آنها نیز به نحو موجود محل اشکال است.

۱۶. تعیین حوزه‌های انتخاباتی از مهم‌ترین اقداماتی است که در نتیجه انتخابات تأثیر مستقیم دارد و در کشورهای گوناگون سازکارهای مختلفی برای توزیع عادلانه حوزه‌های انتخابیه ایجاد شده است؛ چراکه در فرآیند تنظیم حوزه‌های انتخاباتی ممکن است از سوی یک حزب یا گروه خاص تلاش‌هایی صورت پذیرد تا از طریق دست‌کاری مرزهای حوزه‌های انتخاباتی، حزب یا گروه مزبور بتواند آراء بیشتری را به دست آورد. این رویه موسوم به «گریماندرینگ»<sup>(۱)</sup> است که منجر به تنظیم ناعادلانه حوزه‌های انتخاباتی می‌شود. البته علاوه بر این نیز ممکن است چنین تلاشی به عنوان کمک یا مانع برای یکی از گروه‌های جمعیتی نظیر گروه‌های

سیاسی، قومی، مذهبی و زبانی صورت پذیرد. طبق ذیل اصل ۶۴ قانون اساسی، مقررات مربوط به حوزه‌های انتخابیه باید در قانون مصوب مجلس تعیین شود. باتوجه به اینکه نحوه تعیین حوزه‌های انتخابیه تأثیر مستقیمی بر نتایج انتخابات دارد، معلوم نیست چرا در این زمینه ملاک‌ها و معیارهایی ارائه نشده است و به طور کلی به مجلس سپرده شده است. در این حالت احتمال تلاش برای دست‌کاری در محدوده حوزه‌های انتخابیه برای افزایش احتمال پیروزی وجود دارد؛ بنابراین به نظر می‌رسد تعیین حوزه‌های انتخابیه باید با معیارهایی مانند تقسیمات کشوری، استانداری، فرمانداری و... همراه شود یا به مرجع مستقل دیگری واگذار گردد.

۱۷. اینکه در برخی از حوزه‌های انتخابیه مردم تنها به یک نماینده می‌توانند رأی دهند و در برخی دیگر به چند نماینده، موجب نابرابری انتخاب کنندگان می‌گردد. در همین راستا به منظور تأمین برابری افراد در حق رأی دادن، پیشنهاد می‌شود که حوزه‌های انتخاباتی به گونه‌ای تنظیم شوند که تعداد انتخاب شوندگان در هر حوزه با سایر حوزه‌ها برابر باشد. مثلاً می‌توان حوزه‌های انتخابیه را به حوزه‌های تک‌کرسی تقسیم نمود.

### ه) عناوین پژوهشی

۱. بررسی میزان تأثیر نمایندگان اقلیت‌های دینی در عرصه تقنینی کشور و میزان تحقق منافع اقلیت‌ها در مصوبات مجلس شورای اسلامی
۲. مطالعه تطبیقی پیرامون تعداد نمایندگان در سایر نظام‌های حقوقی
۳. مطالعه تطبیقی قوانین اساسی کشورهای مختلف در رابطه با ذکر تعداد نمایندگان مجلس
۴. عدالت‌سنجی تعداد نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس شورای اسلامی با توجه به عواملی مانند جمعیت آن‌ها
۵. چرایی حضور اقلیت‌های دینی در مجلس شورای اسلامی با توجه به وجود عنوان اسلامی در مجلس ایران
۶. امکان‌سنجی اختصاص نماینده به اقلیت‌های مذهبی در حکومت اسلامی
۷. مطالعه تطبیقی میزان مشارکت اقلیت‌های دینی در وضع قانون در مجالس کشورهای اسلامی
۸. بررسی راه‌های افزایش تخصص‌گرایی در مجلس شورای اسلامی و تصویب تخصصی قوانین

۹. بررسی الزامات حقوقی اصل ۶۴ قانون اساسی
۱۰. مبانی فقهی - حقوقی حضور نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس
۱۱. مطالعه تطبیقی امکان حضور نمایندگان اقلیت‌های دینی در پارلمان کشورهای مختلف جهان

### (و) منابع تکمیلی جهت مطالعه بیشتر

۱. جاوید، محمد جواد، تبعیض مثبت در اسلام و حقوق اقلیت‌های دینی در حکومت اسلامی، حکومت اسلامی، ش ۶۷، سال هجدهم، بهار ۱۳۹۲، صص ۱۳۷ - ۱۶۲.
۲. عباسی، بیژن، نقد و بررسی نظام‌های انتخاباتی اکثریتی و تناسبی، فصلنامه حقوقی، دوره ۳۹، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۸، صص ۲۵۷ - ۲۳۹.
۳. قاضی، سید ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات میزان، چ دوازدهم، ۱۳۸۳.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دومین همایش نقش پژوهش در فرایند قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، به کوشش ذوالفقاری، مهدی، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، ۱۳۹۳.
۵. منصوریان، مصطفی، نظام حقوقی حاکم بر انتخابات (جلد نخست: نظام‌های انتخاباتی)، تهران، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول، ۱۳۹۶.
۶. نائینی، میرزا محمد حسین غروی، تنبیه الأئمه و تنزیه المله، قم، انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، چ اول، ۱۴۲۴ ه.ق.
۷. نجف‌آبادی، حسینعلی منتظری، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، قم، انتشارات مؤسسه کیهان، ۱۳۷۵، ج ۳.
۸. نظریور، مهدی، آشنایی با نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، انتشارات زمزم هدایت، چ دوم، ۱۳۸۷.
۹. ویژه، محمدرضا و قهوه‌چیان، حمید، تحلیلی بر نظام‌نامه انتخابات سال ۱۳۸۵ مجلس شورای ملی، فقه و حقوق اسلامی، ش ۵، پاییز و زمستان ۱۳۹۱، صص ۱۹۵ - ۲۲۶، ص ۲۰۴.
۱۰. هاشمی، سید محمد و مختاری، مهدی، سیر تحول نظام انتخابات پارلمانی در ایران، تحقیقات حقوقی، ویژه نامه شماره پنجم، تابستان ۱۳۹۰، صص ۳۰۳ - ۳۳۳.