

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۱۱، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۹

صفحات ۲۲۵ تا ۲۴۴

بررسی موردی کژحوزه‌بندی انتخاباتی در پرتو دادرسی اساسی ایالات متحده آمریکا و ره‌آورد آن در نظام حقوقی ایران

سید محمدمهدی غمامی*

استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع)

محمدحسین بستانی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

(Email: m.h.bostani@gmail.com)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۴/۰۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۸/۰۶)

چکیده

پدیده کژحوزه‌بندی انتخاباتی را می‌توان به‌عنوان یکی از مصادیق بارز تعدی به حقوق سیاسی یک ملت و به‌مخاطره انداختن انتخابات آزاد و عادلانه، به‌مثابه مهم‌ترین تجلی مردم‌سالاری در یک کشور دانست. در این اقدام غیرقانونی یک جناح سیاسی از طریق اعمال نفوذ و دستکاری در مرزبندی حوزه‌های رأی‌گیری، رأی موثر بخشی از افراد را از بین می‌برد یا برای بخشی دیگر رأی مؤثر با هدف مهندسی انتخابات ایجاد می‌کند. دیوان عالی ایالات متحده آمریکا در راستای اجرای وظیفه دادرسی اساسی به‌طور خاص به این موضوع ورود کرده، قوانینی را که در ایالات مختلف به‌طور مصنوعی به تجزیه حوزه‌های انتخاباتی پرداخته و با دستکاری حوزه‌ها، اصل تساوی شهروندان را در انتخاب نمایندگان مطلوب خود نقض کرده‌اند، مغایر قانون اساسی تشخیص داده و ابطال کرده است. در این مطالعه توصیفی-تحلیلی که بر اساس داده‌های اسنادی به نگارش درآمده است، نگارندگان به این پرسش می‌پردازند که «نظام دادرسی اساسی ایالات متحده با پدیده کژحوزه‌بندی انتخاباتی چگونه برخورد می‌کند و این بررسی چه دستاوردی برای اصلاح نظام انتخاباتی ایران دارد؟ در این راستا و برای تحلیل عینی این موضوع، قضیه «کوپر علیه هریس» را که در سال ۲۰۱۷م در این خصوص در دیوان عالی فدرال آمریکا مطرح شده است، بررسی خواهند کرد و از ماحصل آن برای اصلاح نظام حوزه‌بندی انتخابیه در ایران استفاده می‌کنند.

واژگان کلیدی

ایالات متحده آمریکا، تساوی شهروندان، دادرسی اساسی، کژحوزه‌بندی انتخاباتی، کوپر علیه هریس.

مقدمه

سنگ بنای سنجش قوانین عادی با قانون اساسی، مبتنی بر تضمین قانونمند عمل کردن قوای حاکم و ایجاد محدودیت در برابر قدرت مطلق آن‌ها و هماهنگی با برخی اصول حقوقی همچون وجود سلسله‌مراتب میان قوانین و جایگاه برتر قانون اساسی بر سایر قوانین و مقررات است (Mavcic, 2001, p. 11). برتری قانون اساسی به دو لحاظ دارای اهمیت است: یکی آنکه اساس و شالوده نظام در کلیه شئون کشور در آن ترسیم و مقرر می‌گردد و صلاحیت‌ها به‌موجب آن سازماندهی می‌شود، دیگر آنکه تعیین‌کننده حقوق و تکالیفی است که یک طرف آن حاکم مقتدر و طرف دیگر آن، افراد نوعاً ضعیف قرار دارند (هاشمی، ۱۳۸۵، ص ۲۸۴). از این‌رو اندیشمندان حقوق و سیاست از دیرباز برای جلوگیری از تجاوز قوای حکومتی از حدود اختیارات مندرج در قانون اساسی و تعدی از مرزهای صلاحیت خود، به فکر فراهم آوردن سازوکاری بوده‌اند تا در قالب نهادی حاکمیتی، به صیانت از قانون اساسی به‌عنوان تجلی‌گاه منافع عمومی و مصالح عالی نظام سیاسی بپردازند. به مجموعه این راهکارها و سازوکارهای پیش‌گفته اصطلاحاً «دادگستری اساسی» یا «دادرسی اساسی» اطلاق می‌شود. در راستای دستیابی به هدف تضمین صیانت از قانون اساسی، رویکرد نظارت قضایی (Judicial review) به‌طور خاص در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا بروز دارد و به‌طور خلاصه دارای ویژگی‌هایی از این قبیل است: غیرمتمرکز بودن کنترل (هر دادگاه ایالتی یا فدرال در آمریکا اگر با قانونی مواجه شود که آن را خلاف قانون اساسی تشخیص دهد، می‌تواند از اعمال آن خودداری کند)؛ عینی بودن کنترل (بررسی اعتبار هر قانون در سنجش با قانون اساسی، در حین رسیدگی به یک دعوای شخصی و در عمل صورت می‌پذیرد)؛ پسینی بودن کنترل (نمی‌توان مصوبات نهاد تقنینی را پیش از انتشار پایش کرد و قوانین تنها زمانی مورد بررسی قرار می‌گیرند که از اجرای آن در دادگاه شکایت شود) و اعتبار نسبی امر مختوم رأی مرجع کنترل (دیوان عالی فدرال مصوبه‌ای را که خلاف حقوق اساسی تشخیص دهد، ابطال نمی‌کند و صرفاً به عدم اعمال آن بسنده می‌کند) است (واعظی، ۱۳۹۰، ص ۱۶۴).

با یک جستجوی اجمالی در منابع حقوقی در این زمینه، به تألیفات متعدد در خصوص چیستی دادرسی اساسی و انواع آن در نظام‌های سیاسی مختلف و چگونگی اجرای آن پی می‌بریم، اما تعمق و تتبع در مصادیق اعمال این دادرسی و تخلفاتی که زمینه‌ساز اعمال نظارت نهادهای مسئول در این راستا شوند، به‌ندرت قابل دستیابی است. حال آنکه مطالعه و شناخت موارد ناقض حقوق اساسی به‌طور خاص می‌تواند نقشی بی‌بدیل در فهم دقیق‌تر چگونگی حراست از آن حقوق ایفا کند.

برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه به‌عنوان یکی از ارکان اساسی یک نظام مردم‌سالار، همواره

از دغدغه‌های بنیان‌گذاران نظام‌های سیاسی به‌مثابه نویسندگان قانون اساسی کشورها و به‌دنبال آن نهادهای ناظر بر اجرای آن قانون، همچون دیوان عالی فدرال ایالات متحده آمریکا بوده است. گام اول برای برگزاری یک انتخابات با ویژگی‌های پیش‌گفته، حوزه‌بندی عادلانه نواحی انتخاباتی با رعایت اصل تساوی شهروندان در انتخاب نماینده دلخواه خود است که بزرگ‌ترین تهدید برای این مهم، دخالت انگیزه‌های حزبی، نژادی و... به‌جای رعایت دستورات و ضوابط قانونی در این تقسیم‌بندی است که به وقوع پدیده «کژحوزه‌بندی انتخاباتی» (Gerrymandering) می‌انجامد. این پژوهش ضمن تبیین مفهوم «کژحوزه‌بندی انتخاباتی» به‌عنوان یکی از مصادیق اصلی تخلف نهادهای تقنینی از قانون اساسی، به این پرسش می‌پردازد که «نظام دادرسی اساسی ایالات متحده با پدیده کژحوزه‌بندی انتخاباتی چگونه برخورد می‌کند و این بررسی چه دستاوردی برای اصلاح نظام انتخاباتی ایران دارد؟» و از این رهگذر، چگونگی ورود آن را به یکی از آخرین موارد این تخلف در پرونده «کوپر علیه هریس» (Cooper V. Harris) مورد واکاوی قرار می‌دهد. در این خصوص لازم است نحوه استدلال این نهاد عالی قضایی در راستای صیانت از قانون اساسی در این پرونده بررسی و تحلیل گردد و در پایان نیز ضمن بررسی مقررات حوزه‌بندی انتخاباتی در حقوق ایران، پیشنهادی از بُعد تطبیقی به نظام حقوقی ایران ارائه می‌شود.

۱. مفهوم کژحوزه‌بندی انتخاباتی

کژحوزه‌بندی انتخاباتی، پدیده‌ای است ناشی از سوء نیت گروه یا گروه‌های سیاسی که آرای موثر بخشی از یک حوزه رأی‌گیری را با دستکاری آن حوزه از بین ببرند و به این ترتیب، خود در جریان انتخابات دستکاری شده پیروز شوند یا از سرجمع آرای رقیب به نحو قابل توجهی بکاهند. در این بخش به مفهوم این روش و تبیین ناعادلانه بودن آن می‌پردازیم.

۱.۱. چستی کژحوزه‌بندی

اصطلاح «کژحوزه‌بندی انتخاباتی» به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که طی آن یک گروه، طبقه اجتماعی یا جناح سیاسی تلاش می‌کند با دستکاری در مرزبندی حوزه‌های رأی‌گیری در یک شهر یا ایالت، بر نتیجه آرا در آن نواحی اثر بگذارد، تا در نهایت نام کاندیدای مطلوب آن حزب یا گروه از صندوق آرا بیرون آید. برای مثال، با خط‌کشی میان محله‌های مهاجرنشین با اکثریت سیاه‌پوست، آن‌ها را در دو حوزه مختلف رأی‌گیری جای دهند تا در نتیجه، قدرت رأی این گروه شکسته شده، با پایان شمارش آرا، نامزد اقلیت سفیدپوست پیروز انتخابات شود (Mackenzie, 2010, p. 1).

ریشه اصلی نام‌گذاری این پدیده به‌عنوان یک فنّ سیاسی امریکایی، به قرن نوزدهم میلادی (سال ۱۸۱۲) بازمی‌گردد. در آن سال البریج جری (Elbridge Gerry)، فرماندار وقت ایالت ماساچوست (Massachusetts)، دستور بازبینی و ترسیم دوباره نقشه حوزه‌های انتخاباتی در این ایالت را داد، اما هدف اصلی او از این بازبینی، تغییر در جغرافیای سیاسی آن ایالت به‌منظور جلوگیری از پیروزی فدرالیست‌ها (Federalists) در انتخابات کنگره بود. نتیجه این تغییر مرزها و دستکاری حوزه‌ها، نقشه انتخاباتی آن ایالت را به شکل یک سمندر (Salamander) درآورد، تا به همین بهانه یک روزنامه محلی با ترکیب نام فرماندار و سمندر، عبارت «جری- مندر» را ابداع و وارد دایره اصطلاحات سیاسی و حقوقی جهان کند (Mackenzie, 2010, p. 2).

بررسی تاریخ تحولات سیاسی ایالات متحده در قرن نوزدهم، نشانگر تأثیرات منفی قابل توجه این تخلف قانون‌گذاران بر حقوق اساسی مردم امریکا، به‌ویژه در برگزاری انتخابات آزاد و دموکراسی است؛ به‌طوری که می‌توان مدعی شد که حوزه‌بندی انتخاباتی با انگیزه‌های حزبی در طول قرن نوزدهم به‌طور نظام‌مند بر شکل دادن کارزارهای انتخاباتی کنگره اثر گذارده، با ایجاد تغییرات مشهود در ترکیب هیئت‌های نمایندگی ایالت‌ها، سرنوشت حزب اکثریت و تصمیم‌ساز در مجلس نمایندگان ایالات متحده را معین کرده است. به دیگر بیان، پیامدهای این لغزش قانون‌گذاران ایالتی، سراسر ایالات متحده را دربرگرفته و عمیقاً فضای سیاسی امریکا در طول دو قرن گذشته را متأثر کرده است (Engstrom, 2013, p. 12).

۱.۲. ضرورت حوزه‌بندی عادلانه

نخستین گام برای برگزاری یک انتخابات عادلانه و مآلاً تحقق کامل مردم‌سالاری، تقسیم سرزمین و جمعیت یک کشور به حوزه‌های انتخاباتی مختلف به‌منظور ایجاد تناسب بین شمار نمایندگان و جمعیت کشور است. اهمیت این اقدام آنجا ظهور می‌یابد که پارلمان حاصل از چنین انتخاباتی را آینه تمام‌نمای افکار عمومی شهروندان و نزدیک‌تر به اراده عموم مردم جلوه می‌دهد. به‌علاوه، نباید فراموش کرد که در کشورهای بزرگ و پرجمعیت نمی‌توان همه ملت را به صورت یک حوزه واحد در نظر گرفت، به نحوی که هرکس در هر نقطه کشور اقامت دارد بتواند به تعداد کل نمایندگان رأی دهد؛ زیرا چنین امری هرچند تقسیم‌ناپذیری حاکمیت ملی را بهتر متجلی می‌کند، اما به انتخابات صورتی غیرواقعی می‌بخشد و باعث می‌شود رأی دهندگان بدون علم و اطلاع کامل از شخصیت و روش سیاسی و اخلاقی نامزد موردنظرشان، دست به انتخاب بزنند و نتوانند پس از انتخاب نماینده رفتار سیاسی او را به نحو دقیق مورد بازبینی و نظارت قرار دهند (قاضی، ۱۳۹۵، ص ۶۰۲ و ۶۰۳).

برای تحقق یک حوزه‌بندی دقیق، لزوم بی‌طرفی کامل دست‌اندرکاران و کنار نهادن

ملاحظات سیاسی و حزبی و نژادی در تقسیم جمعیت بین حوزه‌ها امری اجتناب‌ناپذیر است؛ چراکه در این مسیر همواره خطر پایمال شدن اصل تساوی و عدالت میان شهروندان وجود دارد. برای دستیابی به یک حوزه‌بندی مطلوب، اصولاً باید شمار کرسی‌های پارلمانی و اینکه هر نماینده باید منتخب از سوی چه جمعیتی باشد، در قوانین اساسی کشورها آورده شود^۱، اما گاه قوانین اساسی در این زمینه ساکت بوده و یا این وظیفه را به‌عهده قوانین ارگانیک نهاده‌اند^۲. در بسیاری از کشورها که اصول حوزه‌بندی در متن قانون اساسی تعیین شده، «برش تقسیمات اداری کشور» ملاک تقسیم‌بندی قرار گرفته است^۳. این روش اگرچه شیوه‌ای مطمئن و غیرقابل دستکاری است، اما به جهت دشواری تغییر آن، سخت و انعطاف‌ناپذیر است. به‌علاوه، تغییر دائمی جمعیت به دلیل مرگ و میر و مهاجرت، «برابری نمایندگی» را از بین برده و گاهی به زیان یک حوزه و گاهی به نفع آن تمام می‌شود. اما با تجدیدنظر منظم این تقسیم‌بندی، از چنین آسیبی پیشگیری خواهد شد (قاضی، ۱۳۹۵، ص ۶۰۳ و ۶۰۴).

در ایالات متحده آمریکا، مجالس مقننه ایالتی پس از انجام هر سرشماری عمومی (Census) که هر ۱۰ سال انجام می‌شود، این صلاحیت را دارند که در پی ارسال گزارش جامع رئیس جمهور به کنگره، اقدام به تجدیدنظر و تصحیح احتمالی حوزه‌بندی ایالت خود کنند و چنانچه تمایلات جناحی و نژادی در اعمال این صلاحیت دخیل شود، نتیجه آن خواهد بود که مقامات ایالتی و نه رأی‌دهندگان، می‌توانند شخصیت و هویت هیئت نمایندگی یک ایالت در کنگره را تعیین کنند (JMacgann and et al, 2010, p. 2). دقیقاً در همین مرحله، پدیده کژحوزه‌بندی انتخاباتی که به آن «جری مندرینگ» نیز گفته می‌شود، امکان وقوع می‌یابد.

۲. نقش دیوان عالی فدرال در مقابله با کژحوزه‌بندی

به‌موجب بند نخست از اصل ۳ قانون اساسی آمریکا، قوه قضائیه ایالات متحده به دیوان عالی فدرال و دادگاه‌های تالی که کنگره می‌تواند در هر زمانی تعیین نماید واگذار شده است؛ هرچند کنگره با تصویب «قانون قضایی ۱۷۸۹» (Judiciary Act of 1789) و اصلاحات پس از آن، سیستم قضایی ایالات متحده را به صورت هرمی درآورد که در رأس آن دیوان عالی فدرال قرار دارد. این نهاد عالی قضایی بر اساس رویه شکل گرفته در طول زمان مرجع حراست از مفاد قانون اساسی محسوب شده و با ارائه تفسیرهای کارآمد از اصول مجمل این قانون، مانع از بروز

۱. ماده ۱۱۴ قانون اساسی جمهوری عربی مصر، مصوب ۲۰۱۲م

۲. ماده ۲۵ قانون اساسی فرانسه، مصوب ۱۹۵۸م و ماده ۲۴ قانون اساسی لبنان، مصوب ۱۹۲۶م

۳. همچون سوئیس، نروژ، لوکزامبورگ و ایسلند (نک: رفیعی، ۱۳۹۰، ص ۲۷)

تخلفاتی همچون حوزه‌بندی ناعادلانه و به تبع آن تضییع حقوق اساسی مردم شده است (Hazard and Taruffo, 1993, p. 43). در این بخش به تبیین ابزار دیوان عالی برای انجام این وظیفه و بررسی نحوه استدلال آن در مقابله با تخلف کژحوزه‌بندی می‌پردازیم.

۲. ۱ تفسیر قانون اساسی؛ ابزار دیوان برای اعمال نظارت قضایی

بنیان‌گذاران ایالات متحده در سال ۱۷۸۷م یکی از اولین قوانین اساسی را برای امریکا تدوین کردند و از آنجا که این قانون مقررات مشخص و دقیقی دارد، قضات مستقیماً به آن مراجعه کرده، به استناد آن رأی صادر می‌کنند. با توجه به اینکه اصل تفکیک قوا یکی از ارکان بنیادین قانون اساسی این کشور محسوب می‌شود، قوه قضائیه که در دیوان عالی فدرال ایالات متحده متجلی است^۱، دارای استقلال کامل است و سایر قوا نمی‌توانند در تصمیم‌گیری‌های آن دخالت کرده یا از اجرای مصوبات آن خودداری کنند. البته سیستم کنترل و تعادل (Check & Balance) به توازن قوا در این کشور کمک شایانی کرده است (شیروی، ۱۳۹۴، ص ۱۹۰). در قانون اساسی ایالات متحده امریکا (The constitution of the United States, 1787)، نظام حقوقی فاقد راهکاری مشخص برای اعمال نظارت بر تطابق قوانین موضوعه با قانون اساسی است و صرفاً بند اول از اصل ۳ این قانون بیان می‌دارد که قوه قضائیه در قالب دیوان عالی فدرال اعمال می‌شود و صراحتی در خصوص ایفای نقش دادرسی اساسی از جانب این نهاد دیده نمی‌شود؛ اما صدور رأی تاریخی قاضی جان مارشال (John Marshal)، سومین رئیس دیوان عالی فدرال امریکا، در قضیه «ماربری علیه مدیسون»^۲ در سال ۱۸۰۳م به‌عنوان نقطه عطف و زمینه‌ساز تحولی شگرف در این حوزه شناخته می‌شود^۳ (پروین، ۱۳۹۴، ص ۶۷). دیوان عالی فدرال در طول تاریخ پرفراز و نشیب خود، پذیرفته است که قانون اساسی ایالات متحده قانونی مانند «قوانین دیگر» نیست؛ اگرچه قانون نوشته در کشورهای کامن‌لا معمولاً یک عنصر بیگانه تلقی می‌شود، اما این برداشت نمی‌تواند در خصوص قانون اساسی امریکا صادق باشد. این قانون اساسی که مظهر معتبر قرارداد اجتماعی است و به افراد وحدت و به مقامات حاکم مشروعیت می‌بخشد، بر سازمان کامن‌لا تفوق دارد و به‌دنبال حل مستقیم اختلافات نیست، بلکه بیانگر قواعد کلی برای سازماندهی رفتار حکمرانان و مدیران است. از این رو، این

۱. دیوان عالی فدرال به‌عنوان عالی‌ترین نهاد قضایی در ایالات متحده، متشکل از ۹ قاضی ارشد است که با معرفی رئیس‌جمهور و رأی اعتماد کنگره منصوب می‌شوند (برای مطالعه بیشتر، نک: میرشکاری، ۱۳۹۰، ص ۳۲).
2. Marbury v. Madison, 5 U.S. Supreme Court of the United States, Argued February 11, 1803, Decided February 24, 1803

۳. برای مطالعه بیشتر، نک: امجد، ۱۳۸۳، ص ۷۸ تا ۸۴.

قانون همواره با نرمش و انعطاف بسیار تفسیر شده و می‌توان مدعی شد که تمامی تحول حقوق ایالات متحده و تفکیک حقوق فدرال و ایالتی در تاریخ این کشور، تابع تفسیرهای قضات دیوان عالی از عبارات غالباً کلی قانون اساسی امریکا است (داوید و اسپینیوزی، ۱۳۹۵، ص ۲۸۳).

۲.۲. بررسی استدلال‌های دیوان برای مقابله با کژحوزه‌بندی

پدیده کژحوزه‌بندی انتخاباتی، از جمله تخلفات قانون‌گذاران ایالتی در امریکا است که دیوان عالی فدرال با ورود به پرونده‌های مربوط به آن، با تمسک به بخش‌های مختلف قانون اساسی این کشور از جمله اصلحیه پنجم، که بر اساس آن هیچ فردی را نمی‌توان بدون «رعایت جریان صحیح قانونی» (Due process of law) از حقوق مسلم خویش محروم کرد و یا اصلحیه چهاردهم که به صراحت ایالت‌ها را از اینکه «حمایت برابر از جانب قوانین» (The equal protection of the law) را از هر فردی که تحت حاکمیت آن‌ها قرار دارد دریغ کنند، منع می‌نماید و همچنین اصلحیه پانزدهم که مقرر می‌دارد: «نه ایالات متحده و نه هیچ‌یک از ایالت‌ها، نمی‌توانند حقوق شهروندان را به علت نژاد، رنگ یا سابقه بردگی (On account of race, color or previous condition of servitude) آنان سلب یا محدود کنند»، به مقابله جدی با آن پرداخته و با ارائه تفسیری مترقی از قانون اساسی این کشور، به این متن قدیمی پویایی و تحرک بخشیده و به یکی از اصلی‌ترین رسالت‌های خود که همان دادرسی اساسی است، جامه عمل پوشانیده است.

ریشه استناد دیوان عالی فدرال به شرط «رعایت جریان صحیح قانونی» که در اصلحیه پنجم قانون اساسی امریکا درج شده، یک اصل حقوقی است که ایده اصلی آن در منشور کبیر بریتانیا با عنوان «قانون سرزمین» (Law of the land) مطرح شده است. بر اساس این اصل، حکومت باید ضمن تبعیت از قانون، به شیوه معقول رفتار کند و هیچ شخصی نباید بدون رعایت جریان صحیح قانونی، از زندگی، مالکیت و آزادی خود محروم گردد. از آنجا که قانون اساسی به همراه اصلحیه نخست آن موسوم به منشور حقوق (Bill of Rights) صرفاً در قبال دولت فدرال اجرا می‌شد، اصلحیه چهاردهم به همراه تفسیر دیوان عالی از آن، تضمین‌ها و حمایت‌های مندرج در آن اصول را نسبت به اقدامات و اعمال دولت‌های ایالتی توسعه بخشید (حبیب‌زاده، ۱۳۹۳، ص ۱۲۰ به نقل از Fallon, 2004, p. 93)؛ برای نمونه، پس از آنکه یک دادگاه ناحیه‌ای فدرال در سال ۱۹۸۶م در رأی خود تصریح کرد که بازطراحی نقشه نواحی انتخاباتی در ایالت ایندیانا (Indiana) از جانب قانون‌گذاران جمهوری خواه پارلمان آن ایالت، به دلیل ارتکاب یک کژحوزه‌بندی تعمدی با انگیزه‌های حزبی، ناقض اصلحیه چهاردهم قانون اساسی امریکا است، دیوان عالی فدرال ایالات متحده علاوه بر آنکه اساساً چنین تخلفی را قابل دادرسی و محاکمه (Justiciable) دانست، بر

یافته‌ها و استدلال‌های دادگاه ناحیه‌ای مهر تأیید زد و نقشه جدید نواحی انتخاباتی ایالت ایندیانا را مغایر قانون اساسی تشخیص داد^۱ (Grofman, 2003, p. 3). با تحلیل عملکرد دیوان عالی فدرال آمریکا در راستای کمک به برگزاری انتخابات عادلانه و آزاد و رعایت اصل تساوی شهروندان در برگزیدن نامزد دلخواه خود، درمی‌یابیم که این نهاد با بهره‌گیری از یک رویکرد عمل‌گرا، با مسائل سیاسی و اجتماعی جامعه آمریکا فعالانه برخورد نموده، جهت‌گیری رویه قضایی خود را با تفاسیر پویا و موسع عجین کرده است. دخالت دیوان عالی در پرونده‌های حوزه‌بندی ناعادلانه و وادار کردن دولت‌های ایالتی به اعمال مؤثر اصل برابری در نمایندگی سیاسی و جلوگیری از برتری یافتن اراده دولت بر اراده مردم را می‌توان اقداماتی در راستای همین جهت‌گیری مترقی تعبیر کرد (هامون و وانیر، ۱۳۸۳، ص ۱۲۶). در ادامه، روند یکی از پرونده‌های مطروحه در دیوان عالی فدرال ایالات متحده به‌عنوان یکی از مصادیق اعمال نظارت قضایی بر اعمال قانون اساسی بررسی خواهد شد.

۳. بررسی قضیه کوپر علیه هریس^۲

این قضیه یکی از پرونده‌های خبرساز مربوط به کژحوزه‌بندی طی سال‌های اخیر در ایالات متحده است که دیوان عالی فدرال در تاریخ ۲۲ می ۲۰۱۷، با نصاب ۵ در برابر ۳ در مورد آن تصمیم‌گیری کرده است.^۳

۳.۱. خلاصه پرونده

قضیه از جایی آغاز شد که قانون‌گذاران مجلس ایالتی در ایالت کارولینای شمالی (North Carolina) - که جمهوری خواهان با پیروزی در آخرین انتخابات در آن اکثریت را به‌دست آوردند- با تکیه بر نتایج سرشماری همگانی سال ۲۰۱۰م اقدام به مرزبندی جدید نواحی الکترا ل ۱ و ۱۲ در انتخابات کنگره کردند. تا پیش از آن زمان، هیچ‌کدام از این مناطق، اکثریت جمعیت سیاه‌پوست واجد سن رأی ((Black voting-age population (BVAP)) را نداشت، اما در هر دو منطقه به‌طور مداوم نامزدهای موردنظر همین رأی‌دهندگان سیاه‌پوست، پیروز انتخابات کنگره می‌شدند؛ علت نیز این بود که سیاه‌پوستان در این دو حوزه، اقلیتی بزرگ را

1. Davis, et al. v. Bandemer, et al Supreme Court of the United States. Argued: October 7, 1985. decided: June 30, 1986 No 478 US
2. COOPER, GOVERNOR OF NORTH CAROLINA, ET AL. v. HARRIS ETAL.SUPREME COURT OF THE UNITED STATES December 5, 2016—Decided May 22, 2017, No. 15–1262. Argued
3. Skelton, Chris(2017) Annotation on Cooper v. Harris, 581 U.S., Justia, available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/581/15-1262/opinion3.html>

تشکیل می‌دادند و در هر انتخابات سراسری با همراهی حتی درصد کمی از اکثریت سفیدپوست، قادر بودند نامزد مطلوب خود را که اغلب سیاه‌پوست و دموکرات بود، راهی کنگره کنند. همین مسئله قانون‌گذاران جمهوری خواه مجلس ایالتی کارولینای شمالی را بر آن داشت تا برای تغییر این معادله به نفع خود وارد میدان شوند.

از آنجا که دولت ایالتی برای اجرا و هماهنگی با اصل «یک نفر - یک رأی»^۱ موظف بود ۱۰۰ هزار نفر را به ناحیه ۱ الکتروال اضافه کند، بیشتر این تعداد را از منطقه به شدت سیاه‌پوست دورهام (Durham) گرفت و به این ترتیب، جمعیت سیاه‌پوست به سن رأی رسیده ناحیه ۱ را از ۴۸/۶ درصد به ۵۲/۷ درصد و همچنین جمعیت سیاه‌پوست واجد شرایط رأی در ناحیه ۱۲ را نیز از ۴۳/۸ درصد به ۵۰/۷ درصد افزایش داد تا به این وسیله این دو منطقه را به مناطق اقلیت - اکثریت تبدیل کند و با تمرکز رأی‌دهندگان سیاه‌پوست در این دو ناحیه، تأثیر آن‌ها را در دیگر مناطق انتخاباتی کاهش دهد و این مزیت را که آن‌ها را قادر می‌ساخت با وجود نداشتن اکثریت مطلق، نامزد مطلوب خود را درون دو ناحیه انتخاباتی یادشده برگزینند، از ایشان سلب کرد. همین موضوع باعث شد دیوید هریس (David Harris) و کریستن بوسر (Christine Bowser)، دو شهروند آمریکایی ایالت کارولینای شمالی، با طرح دعوا در دادگاه ناحیه‌ای فدرال ایالات متحده، این اقدام قانون‌گذاران ایالتی را مصداق بارز سوءاستفاده از قانون حق رأی ۱۹۶۵م (Voting Rights Act, 1965) قلمداد کنند؛ چراکه توجیه قانون‌گذاران ایالتی برای این بازطراحی نواحی (Redistricting) بر مبنای قانون پیش‌گفته، این بود که این جداسازی نژادمحور رأی‌دهندگان، یک «منفعت اجباری» (Compelling interest) بوده و «به طور محدود» اعمال شده است. این درحالی است که بنابر ادعای هریس و بوسر، نه یک منفعت اجباری محدود، بلکه کاهش تأثیرگذاری رأی‌دهندگان سیاه‌پوست در انتخاب نمایندگان خود، عامل و مشوق اصلی این بازطراحی نواحی انتخاباتی بوده و به یک کژحوزه‌بندی با انگیزه‌های نژادپرستانه و برخلاف قانون اساسی ایالات متحده منجر شده است و به‌طور مشخص، اصل «حمایت برابر از جانب قانون» را که در اصلحیه چهاردهم قانون اساسی آمریکا به آن تصریح شده است، نقض می‌کند.^۲

۱. قانون «یک نفر - یک رأی» یا "one-person, one-vote principle" که بر اساس اصل حمایت برابر از جانب قانون طبق قانون اساسی ایالات متحده، مقرر می‌دارد حوزه‌های رأی‌دهی قانونی باید از لحاظ جمعیتی برابر باشند. فلسفه و ایده اصلی برای اجرای این قانون، اینست که قدرت رأی‌دهی هر فرد در هر ایالت باید دقیقاً برابر با قدرت رأی‌دهی دیگر افراد در آن ایالت باشد. (نک: Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533, 1964)

2. Cooper v. Harris. (n.d.). Oyez. Retrieved March 15, 2018, from: <https://www.oyez.org/cases/2016/15-1262>

۲.۳. نتیجه بررسی قضایی

در پی بررسی این شکایت، قضات فدرال دادگاه ناحیه ای میانی ایالت کارولینای شمالی با وارد دانستن شکایت حقوقی یادشده، مقام های سنای محلی را موظف کردند تا نقشه جغرافیایی نواحی رأی گیری در این ایالت را بازترسیم کنند؛ چراکه نقشه قبلی برخلاف قانون و به نفع جمهوری خواهان ترسیم شده بود. این دادگاه به این جمع بندی رسید که ملاحظات نژادی در مرزبندی جدید دخیل بوده و ادعای مقامات ایالتی را مبنی بر اینکه این اقدام بر اساس قانون حق رأی توجیه شده است، رد کرد؛ چراکه جمعیت سیاه پوست این دو ناحیه، با وجود نداشتن اکثریت مطلق در طول سالیان گذشته، با همراهی بخش اندکی از رأی دهندگان سفیدپوست، به طور مستمر نماینده ای سیاه پوست و دارای گرایش سیاسی دموکرات را روانه کنگره می کردند و این عاملی بود که منتخبان جمهوری خواه مجلس ایالتی در دوره اخیر، آن را برنمی تافتند و دنبال آن بودند که با تغییر آرایش جغرافیای سیاسی ایالت، این نظم انتخاباتی را برهم بزنند.

پس از صدور این رأی، روی کوپر (Roy Cooper)، فرماندار ایالت کارولینای شمالی، با استفاده از حق تجدیدنظرخواهی خود، پرونده را در تاریخ ۵ دسامبر ۲۰۱۶ در دیوان عالی فدرال ایالات متحده مطرح کرد. پیرو این درخواست، دیوان عالی فدرال در جلسه استیناف از رأی دادگاه منطقه ای ایالات متحده برای منطقه میانی کارولینای شمالی، رأی آن دادگاه تالی را غیرقابل خدشه دانست و مورد تأیید قرار داد.

۳.۳. تحلیل محورهای استدلال های دیوان عالی فدرال

اصلی ترین استدلال های این نهاد عالی قضایی ایالات متحده در خصوص این پرونده از این قرار است:
الف) اصل «حمایت برابر از جانب قانون»، مذکور در اصلاحیه چهاردهم قانون اساسی ایالات متحده، قانون گذاران هر ایالت را در صورت نبود «توجیهات کافی»، از جداسازی و تقسیم شهروندان خود به مناطق رأی گیری مختلف بر پایه رنگ و نژاد منع می کند.
 استناد قضات دیوان عالی به این متمم از قانون اساسی کاملاً قابل توجیه به نظر می رسد. این اصلاحیه که مصوب سال ۱۸۶۸ م کنگره آمریکا بود و یکی از اسناد مهم حقوق شهروندی این کشور محسوب می شود، رسماً سیاه پوستان را به عنوان شهروند آمریکایی شناسایی کرده، تصریح می کند هیچ ایالتی قانونی را وضع یا اعمال نخواهد کرد که امتیازات یا مصونیت های اتباع ایالات متحده را کاهش دهد و یا ایشان را از برخورداری از حمایت مساوی قانون محروم کند.

1. COOPER, GOVERNOR OF NORTH CAROLINA, ET AL. v. HARRIS ET AL. SUPREME COURT OF THE UNITED STATES December 5, 2016—Decided May 22, 2017, No. 15–1262. Argued

بدیهی است چنانچه برای دادگاه محرز شود، نژاد عامل محرک تصمیم قانون‌گذار ایالتی برای قرار دادن تعداد زیادی از رأی دهندگان درون یا بیرون از یک منطقه خاص بوده، و از طرفی مقامات ایالتی نتوانند وجود یک «منفعت اجباری» برای این جداسازی نژادمحور را به اثبات برسانند، در عمل چتر حمایتی قانون اساسی از شهروندان خود نادیده انگاشته شده، برخلاف اصل سلسله‌مراتب قوانین، قانون عادی ناقض قانون اساسی به حساب خواهد آمد و این مسئله به‌درستی از دید قضات دیوان عالی فدرال پوشیده نمانده است.

ب) رد ادعای «طرح دعوی تکراری». پیروزی ایالت کارولینای شمالی در پرونده مشابه در یک دادگاه ایالتی قابل تحمیل به این پرونده نیست و استاندارد اعمال‌شده در بررسی پرونده را تغییر نمی‌دهد. از نظر دیوان، پارلمان ایالت کارولینای شمالی هرگز نتوانسته است دادگاه فدرال منطقه‌ای را قانع کند که وابستگی ادعا شده بین دو گروه خواهان در این دو پرونده واقعاً وجود دارد، و از آنجا که یافته‌های مبتنی بر واقعیت دادگاه منطقه‌ای توجیه‌کننده و منطقی بود، اقدام ایالت کارولینای شمالی برای اثبات ادعای «طرح دعوی تکراری» رد شد. پیش از طرح این دعوا در دادگاه فدرال منطقه‌ای، جمعی از فعالان مدنی در یک دادگاه ایالتی همین خواسته را مطرح کرده بودند و آن دادگاه، ادعای کژحوزه‌بندی نژادپرستانه را رد کرده بود. پیرو این تصمیم، مقامات ایالتی کارولینای شمالی به‌عنوان بخشی از دفاعیه خود اعلام کردند که خواهان و خواسته این پرونده، همان خواهان و خواسته پرونده مختومه در آن دادگاه دولتی هستند و خواستار ممنوعیت از مطرح شدن دوباره همان دعوا به‌عنوان یک دعوی تکراری در دادگاه فدرال شدند.

این بند از رأی دیوان عالی فدرال اندکی قابل مناقشه و درخور تأمل به‌نظر می‌رسد؛ چراکه صرف بیان قانع‌کننده نبودن ادعای وابستگی دو گروه خواهان در دو پرونده یادشده، نمی‌تواند مسئولیت دادرسان را در بررسی دقیق روند قضایی طی شده در سیستم قضایی ایالتی مرتفع سازد. بنابر اظهارات مقامات ایالت کارولینای شمالی، خواهان همین پرونده به‌همراه چند گروه فعال مدنی دیگر بی‌درنگ پس از تصویب حوزه‌بندی جدید، در دادگاه ایالتی در خصوص کژحوزه‌بندی نواحی ۱ و ۱۲ طرح دعوا کردند و آن دادگاه نیز پس از طی مراحل دادرسی، اعلام کرد حوزه‌بندی نژادمحور جدید در ناحیه ۱ به‌وسیله «قانون حق رأی» قابل توجیه است و در ناحیه ۱۲ نیز رنگ و نژاد اصولاً عامل تغییر حوزه‌ها نبوده است؛ به‌علاوه دادگاه عالی ایالت کارولینای شمالی نیز در یک رأی‌گیری ۴ در برابر ۳، حکم یادشده را تأیید کرده است. بنابراین چه‌بسا در صورت یکسان بودن ادله مطروحه و اصول مورد استناد، قضاوت صورت‌گرفته در دادگاه ایالتی می‌توانست مانع از طرح مجدد همان دعوا و یا حداقل موجب تأثیرگذاری بر رأی نهایی گردد. این درحالی است که رأی دادگاه ایالتی و جمع‌بندی قضات آن، حتی به‌صورت قرار بررسی مجدد و یا تعویق صدور حکم منجر نشده است.

ج) عدم تحقق شرایط یادشده در «قانون حق رأی». دادگاه فدرال منطقه‌ای در نتیجه‌گیری مبنی بر اینکه «تعدیل نژادی» برای بازطراحی نواحی ۱ و ۱۲ انتخاباتی منطق غالب بوده و این نکته که منافع ایالت در اجرای قانون حق رأی نمی‌تواند ملاحظات نژادی را توجیه کند، دچار خطا نشده است.

برای تحلیل این بخش از استدلال‌های دیوان عالی فدرال، لازم است مفاد موردبحث «قانون حق رأی» در پرونده را اجمالاً بررسی کنیم. از آنجا که در سراسر ایالات متحده اقلیت‌های قابل اعتنا وجود داشته و این اقلیت‌ها با تبعیض‌های فراوانی مواجه بوده‌اند، بر اساس قانون حق رأی که در سال ۱۹۶۵م به تصویب رسیده و در سال ۱۹۸۳م اصلاح شده است، اگر یک گروه اقلیت از سه شرط زیر برخوردار باشد، مرزهای حوزه انتخابیه باید به نحوی ترسیم شود که آن گروه در یک یا چند حوزه اکثریت جمعیت را تشکیل دهد:

- گروه اقلیت باید «به اندازه کافی بزرگ باشد» و از لحاظ جغرافیایی برای تشکیل اکثریت در منطقه قانونی مشخص شده متراکم و متمرکز باشد.
- گروه اقلیت باید «از لحاظ سیاسی» منسجم باشد.
- نامزد موردنظر آن گروه با نامزد مطلوب اکثریت متفاوت باشد (به عبارت دیگر، اکثریت سفیدپوست منطقه باید برای شکست نامزد موردنظر اقلیت، به اندازه کافی رأی دهند).

مقامات ایالت کارولینای شمالی بر این باور بودند که برای مرزبندی منجر به تشکیل مناطق اقلیت - اکثریت بر اساس سه شرط پیش‌گفته در نواحی یادشده دلایل محکمه‌پسندی دارند؛ چراکه بنابه ادعای آنان با توجه به نیاز ناحیه ۱ به افزایش چشمگیر جمعیت، در صورت عدم دخالت نژاد در مرزبندی جدید، به‌ناچار حقوق اقلیت سیاه‌پوست در انتخابات آتی تحت‌الشعاع قرار می‌گرفت و قانون حق رأی نقض می‌شد. اما قضات دیوان به‌درستی این استدلال را رد می‌کنند، زیرا تاریخچه انتخاباتی هیچ شواهدی را نشان نمی‌دهد که مقامات ایالتی بتوانند سه شرط پیش‌گفته را محقق‌شده فرض کنند. در طول بیست سال گذشته سیاه‌پوستان امریکایی تعدادی کمتر از اکثریت رأی‌دهندگان ناحیه ۱ را تشکیل می‌دادند، اما نامزدهای موردنظر آنها دائماً پیروز می‌شد، زیرا بخشی از اکثریت سفیدپوست آن به اقلیت «به‌اندازه کافی بزرگ» برای انتخاب نامزد موردنظرشان کمک می‌کردند. نکته اینجاست که تجربه و وضع فعلی به دولت ایالتی هیچ دلیلی نمی‌داد که فکر کند قانون حق رأی، بازطراحی نقشه انتخاباتی طبق امیال او را توجیه می‌کند، زیرا شرط سوم یعنی «عدم پیروزی نامزد اقلیت» محقق نبود و طبق نظر قانونی دادگاه، اگر هر سه شرط و پیش‌نیاز مربوطه محقق نباشد، موضوع کان‌لم‌یکن تلقی می‌شود و نمی‌توان با این توجیه که «در آینده» ساختار نواحی قانون حق رأی را نقض می‌کند، دست به چنین بازطراحی نژادمحوری زد.

(د) لزوم توجه به برآیند شواهد در پرونده. مقامات ایالتی کالیفرنیا در یکی از دفاعیات خود بیان کردند که چنانچه از طرفی «تمایلات نژادی» و از طرف دیگر، «توجیهات سیاسی»، دو دلیل محتمل برای ترسیم خطوط منطقه‌ای باشند، خواهان پرونده به‌عنوان مدعی اعمال تمایلات نژادی، باید نقشه و طرح جایگزینی ارائه دهد که اهداف تأییدشده سیاسی ایالت را در عین حفظ تعادل نژادی، برآورده سازد. دلیل مقامات ایالتی بر این ادعا، حکم داده‌شده در پرونده «کروماریتی ۲»^۱ بود که بر اساس آن، ارائه نقشه جایگزین در چنین مواردی، الزامی دانسته شده است. دیوان عالی در برابر این ادعا استدلال کرد که ارائه نقشه جایگزین از جانب خواهان پرونده، صرفاً یک ابزار مدرک‌گونه برای نشان دادن «نقض مصونیت برابر» است و وجود یا نبود نقشه یادشده به‌تنهایی نمی‌تواند ادعای کژحوزه‌بندی نژادی را برطرف سازد.

پاسخ دادرسان دیوان عالی فدرال به این ادعای مقامات ایالتی، منطقی‌تر به‌نظر می‌رسد؛ چراکه ارائه شواهد مستقیم و غیرقابل انکار، اساس کافی را برای دادگاه منطقه‌ای برآورده می‌کند تا بدون هیچ نقشه‌ای، درباره قصد اصلی مسئولان ایالت به تصمیم برسانند. فرض کنید در پرونده‌ای با موضوع مشابه، خواهان برای اثبات ادعای خود متن صریح ایمیل‌های مقامات ایالت را خطاب به طراحان نقشه انتخاباتی افشا کند که در آن دستور می‌دهند «سیاه‌پوستان را تا حد ممکن در یک ناحیه متمرکز کن» و یا می‌گویند «آمار سیاه‌پوستان واجد شرایط رأی دادن در آن ناحیه را به مرز ۷۵ درصد برسان». در صورت وجود چنین مدرک مستقیم و غیرقابل خدشه‌ای که جای هیچ تفسیر و برداشت دیگری را باقی نمی‌گذارد، دادگاه به‌سادگی می‌تواند وجود اهداف نژادپرستانه و نه توجیهات معقول سیاسی را در بازطراحی نقشه ایالت احراز کند. به‌علاوه دیوان عالی فدرال نمی‌تواند استناد شهروندان به اصل «حمایت برابر از جانب قانون» را به ارائه نوع خاصی از ادله و مدارک محدود کند، چراکه این اقدام ناقض و محدودکننده حقوق اساسی شهروندان تلقی می‌شود. ممکن است در موارد خاصی همچون پرونده «کروماریتی ۲»، داشتن مدرکی مانند «نقشه جایگزین» ضرورت پیدا کرده باشد، اما تعمیم تصمیمات متناسب با اقتضات یک پرونده به سایر موارد بدون وجود توجیه منطقی، قابل پذیرش نیست. اصل «حمایت برابر از جانب قانون» در قانون اساسی امریکا، بازطراحی نژادمحور مرزهای حوزه‌های انتخاباتی را ممنوع می‌کند و سندی خاص مانند نقشه جایگزین، چیزی جز یک ابزار مدرک‌گونه برای اثبات این تخلف قانونی نخواهد بود و وجود یا نبود آن نمی‌تواند به مرتفع شدن اصل موضوع منجر شود و شهروندان را در اثبات حقوق تضییع‌شده خود دچار محدودیت کند.

1. Supreme Court of the United States, Argued November 27, 2000. Decided April 18, 2001, Easley v. Cromartie, 532 U.S. 234 (2001)

۴. پیشنهاد تطبیقی به نظام حوزه‌بندی انتخاباتی ایران

مطالعه تطبیقی زمانی می‌تواند مؤثر و کارآمد باشد که در نتیجه آن (همان‌طور که در اصل ۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تأکید شده است) بتوان با استفاده از تجارب بشری، راهکاری برای حل یک کژکارکرد در قالب مطالعه تطبیقی کاربردی ارائه داد (غمامی، ۱۳۹۶، ص ۲۵). به عبارت دیگر، همان‌طور که نظام انتخابات در همه رژیم‌های مردم‌سالار وجود دارد، بدون تردید آفت آن که کژحوزه‌بندی انتخاباتی است نیز در همه این کشورها می‌تواند از طریق سوءاستفاده از قدرت و یا نفوذ در آن اتفاق بیفتد؛ چنان‌که برخی از نمایندگان در مجالس همه کشورها برای بقای خود یا جریان سیاسی متبوع خود از این روش استفاده می‌کنند. در این بخش با در نظر داشتن هدف یادشده، پس از بررسی قوانین و مقررات ایران در خصوص حوزه‌بندی انتخاباتی، به ارائه پیشنهادی به تصمیم‌سازان در این زمینه با بهره‌گیری از مطالعه تطبیقی انجام‌شده خواهیم پرداخت.

۴.۱. حوزه‌بندی انتخاباتی در ایران

در نظام حقوقی ایران، اصل ۶۴ قانون اساسی به موضوع حوزه‌های انتخابیه و چگونگی ایجاد تغییر و تعدیل آن‌ها اشاره کرده است: «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 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 حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند». همان‌طور که در ذیل این اصل تصریح شده است، «محدوده حوزه‌های انتخابیه» و «تعداد نمایندگان» مجلس شورای اسلامی باید به وسیله قانون عادی مجلس معین شود. در همین راستا تبصره‌های دو و سه ماده ۱۴ «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» مصوب ۱۳۶۲ش ضمن تأکید بر اهمیت توجه به محدوده شهرستان‌ها در تعیین مرزهای حوزه‌های انتخابیه، وزارت کشور را به شرح زیر به ارائه لایحه‌ای در این خصوص برای تصویب در مجلس مکلف می‌نماید:

«تبصره ۲- حوزه‌های انتخابات مجلس شورای اسلامی حتی‌الامکان منطبق بر محدوده شهرستان‌ها و هر حوزه انتخاباتی متشکل از یک یا چند شهرستان خواهد بود. محدوده حوزه‌های انتخابات را قانون معین می‌کند.

تبصره ۳- وزارت کشور موظف است ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون، لایحه قانونی محدوده حوزه‌های انتخاباتی را تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم

کند». به این ترتیب و بنابر الزام این قانون، پس از گذشت چندین سال درنهایت در سال ۱۳۶۶ش «قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» به صورت یک ماده واحد به تصویب می‌رسد و ۱۹۶ حوزه انتخابیه به همراه تعداد دقیق نمایندگان هر کدام از آن‌ها معین می‌شود. البته در تبصره این قانون آمده است که این حوزه‌ها از هرگونه انتزاع و الحاق که در سطح «روستا و دهستان» انجام شود، تبعیت می‌کنند و با توجه به مفاد تبصره ۱ ماده ۹ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که به وزارت کشور اجازه می‌دهد پس از تصویب هیئت وزیران، با انتزاع و الحاق روستاها، بخش‌ها یا شهرستان‌های مجاور، استان‌ها را تعدیل نماید، می‌توان گفت دولت نیز قادر است حوزه‌های انتخاباتی و ترکیب آرا را تغییر دهد؛ اما با عنایت به این نکته که خود نمایندگان مجلس بنابه ضرورت‌های اجرایی چنین اختیاری را به دولت داده‌اند و این اختیار صرفاً برای تغییرات در سطح روستا و دهستان که به لحاظ جمعیتی تأثیر قابل‌ملاحظه‌ای در ترکیب آرا ندارند، داده شده است و همچنین مفاد اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی که دولت را موظف می‌کند مصوبات هیئت وزیران را برای تأیید نهایی به اطلاع ریاست مجلس برساند، در عمل این نمایندگان مجلس شورای اسلامی هستند که نقشی کلیدی در مرزبندی حوزه‌های انتخابیه ایفا می‌کنند.

به‌موجب این قوانین و مقررات، ملاحظه می‌شود که در جمهوری اسلامی ایران همچون ایالات متحده، حق تصمیم‌گیری در خصوص حوزه‌بندی‌های انتخاباتی، به پارلمان که خود یک نهاد سیاسی است اعطا شده است (با این تفاوت که در ایران به صورت متمرکز و در مجلس شورای اسلامی انجام می‌گیرد و در امریکا به شکل نامتمرکز و در پارلمان‌های ایالتی) و از آنجا که این نهادها خود از نتایج این حوزه‌بندی منتفع می‌شوند، همواره خطر کژحوزه‌بندی حزبی، جناحی و قومیتی سلامت انتخابات را تهدید می‌کند.^۱

۲.۴. اصلاحات پیشنهادی

اکنون پس از مطالعه معضل کژحوزه‌بندی انتخاباتی در نظام حقوقی ایالات متحده و شیوه مقابله با آن از طریق دیوان عالی فدرال این کشور، باید از ماحصل آن به دنبال راهکاری معقول برای مشکل مشابه در نظام حقوقی ایران بود. اما این واقعیت وجود دارد که در ایران برخلاف امریکا، الگوی نظارت قضایی و اعمال دادرسی اساسی از جانب قوه قضائیه به کار بسته نمی‌شود و عدم دخالت قوه قضائیه در امر تقنین اصلی از پیش پذیرفته شده است؛ از این رو پیشنهاد روش حل معضل یادشده در ایالات متحده به نظام حقوقی ایران میسر نیست. اما آنچه می‌توانیم

۱. نک: تحلیل حوزه‌های انتخاباتی استان گلستان بعد از انقلاب اسلامی (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۱۴ تا ۴۰).

به‌عنوان تحفه‌ای از مطالعه پیش‌گفته به آن بنگریم، نفسِ دخالت نهاد دادرسی اساسی با استناد به متن و روح قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی در جلوگیری از کژحوزه‌بندی انتخاباتی است که در ایران نیز متکفل مسئولیت دادرسی اساسی که طبق اصل ۹۱ شورای نگهبان است، باید به این مهم اهتمام ورزد. البته برای مقابله با این امر، شیوه‌ای نیز در برخی کشورهای مشترک‌المنافع به‌کار گرفته می‌شود. در کشورهایی همچون بریتانیا، نیوزیلند، استرالیا، کانادا و هندوستان این مسئولیت برعهده کمیسیون‌های مستقل تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه قرار گرفته است (Rossiter and et al, 1999, p. 76). این کمیسیون‌ها اغلب از افراد فاقد وابستگی حزبی و جناحی که در زمینه حقوق انتخابات، علم جغرافیا و آمار و ارزیابی اطلاعات صاحب‌نظر هستند تشکیل شده است که نتیجه آن کنارگذاشته شدن سیاستمداران از این فرایند حساس است. ممکن است این شبهه پدید آید که حاصل کار این کمیسیون‌های مستقل نیز الزاماً فارغ از نتایج جانب‌دارانه سیاسی نیست، اما حداقل می‌توان مطمئن بود در چنین فرضی، این نتیجه به صورت غیرعامدانه و در یک فرایند شفاف و علمی حاصل شده است. همچنین با این شیوه می‌توان تعیین تعداد نمایندگان هر حوزه را (با رعایت اصل ۶۴ قانون اساسی) پس از تغییرات جمعیتی که معمولاً پس از انتشار نتایج سرشماری همگانی معلوم می‌شود برعهده این کمیسیون گذارد تا همچون نظام انتخاباتی ایالات متحده، اصل تساوی شهروندان در انتخاب نمایندگان خدشه‌دار نشود.

در نتیجه برای اعمال این پیشنهاد، لازم است در ماده واحده «قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» تغییراتی صورت پذیرد؛ به این شکل که به‌جای تعیین دقیق محدوده حوزه‌ها و تعداد نمایندگان آن‌ها، این اختیار به کمیسیون مخصوصی با ویژگی‌های پیش‌گفته که فارغ از وابستگی‌های جناحی و حزبی باشند تفویض گردد و برای حراست از حقوق اساسی ملت و نظارت عالی بر برون‌داد این کمیسیون، کلیه مصوبات آن در اجرای اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی برسد (به‌موجب این اصل و نظریه تفسیری راجع به آن، وظیفه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی‌ها به صورت استصوابی و در تمام مراحل برعهده شورای نگهبان است). در مطالعه تطبیقی انجام‌شده دیدیم که دیوان عالی فدرال ایالات متحده در روند نظارت قضایی خود بر اجرای حقوق اساسی در ممانعت از کژحوزه‌بندی بر معیارهایی مشخص همچون رعایت حقوق اقلیت‌ها، تساوی شهروندان در انتخاب نماینده خود (قدرت رأی برابر) و عدم نقض مقررات قانونی تأکید داشت که درج این معیارها در اصلاحیه قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی به‌عنوان چارچوب عملکرد کمیسیون یادشده راهگشا خواهد بود. اعمال این پیشنهاد در نظام حقوقی ایران می‌تواند

راهکاری متناسب، جامع و کارشناسی، مرکب از روش نظام حقوقی امریکا و شیوه کشورهای مشترک‌المنافع باشد.

نتیجه

مفهوم دادرسی اساسی به معنای مجموعه سازوکارهایی است که به تضمین رعایت قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی، سند بالادستی و هنجار برتر برای هر ملت، در میان قوانین و مقررات موجود در یک نظام حقوقی منجر می‌شود. دیوان عالی فدرال امریکا در راستای اجرای وظیفه دادرسی اساسی خود در چارچوب الگوی نظارت قضایی به پرونده‌های کژحوزه‌بندی انتخاباتی که به بازطراحی نواحی انتخاباتی با انگیزه‌های نژادی و حزبی اطلاق می‌شود، به‌عنوان یکی از موارد آشکار نقض قانون اساسی و مردم‌سالاری در این کشور ورود کرده و با ارائه تفاسیری به‌روز و عمل‌گرایانه از عبارات کلی قانون اساسی، از جمله اصل لزوم رعایت «جریان صحیح قانونی» در اصلاحیه پنجم، اصل «برخورداری از حمایت برابر از جانب قوانین» در اصلاحیه چهاردهم و همچنین اصل «ممنوعیت سلب یا محدودیت حقوق شهروندان به علت نژاد، رنگ یا سابقه بردگی» یادشده در اصلاحیه پانزدهم، موارد متعدد کژحوزه‌بندی را ابطال کرده است.

در یکی از آخرین پرونده‌ها با موضوع کژحوزه‌بندی، دو شهروند آمریکایی ایالت کارولینای شمالی با طرح دعوا در دادگاه ناحیه‌ای فدرال ایالات متحده، اقدام مجلس و دولت ایالتی کالیفرنیا شمالی برای بازطراحی نواحی انتخاباتی ۱ و ۱۲ را دارای انگیزه نژادی و حزبی - و نه به دلیل منفعت اجباری و یا اقتضات سیاسی - دانستند. دیوان عالی فدرال امریکا در جلسه استیناف خود با تأیید حکم دادگاه تالی، بازطراحی نواحی انتخاباتی در این ایالت را سوءاستفاده از اختیارات قانون‌گذاری برای مقاصد نژادپرستانه و نقض حقوق سیاه‌پوستان و مغایر اصل «حمایت برابر از جانب قانون» دانست و استدلال دادگاه تالی را مبنی بر اینکه اقدام قانون‌گذاران ایالتی بر اساس قانون حق رأی ۱۹۶۵ قابل توجیه نیست، مورد تأیید خود قرار داد. از برآیند این مطالعه تطبیقی و پس از بررسی قوانین و مقررات ایران در خصوص حوزه‌بندی انتخاباتی، ملاحظه می‌شود که سازوکار تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه در ایران و امریکا مبتلا به سیاست‌زدگی و تمایلات جناحی است و به‌عنوان پیشنهاد می‌توان وظیفه خطیر حوزه‌بندی انتخاباتی در کشور را برعهده کمیسیونی مستقل نهاد تا روندی شفاف و کارشناسانه جایگزین الگوی پیشین گردد. البته باید توجه داشت که دیوان عالی فدرال با بهره‌بردن از ابزار تفسیر قوانین در اعمال دادرسی اساسی، عبارات غالباً کلی قانون اساسی ایالات متحده را برای تثبیت پایه‌های دموکراسی و انتخابات آزاد و عادلانه به کار گرفته است و شورای نگهبان نیز می‌تواند از همین طریق و با ایفای نقشی فعالانه، مانع از نفوذ تمایلات حزبی و جناحی در تغییرات آینده

حوزه‌های انتخاباتی گردد. بهره‌گیری از معیارهای مورد استفاده از جانب دیوان عالی فدرال امریکا در مقابله با این تخلف، از جمله منع تبعیض نژادی و اصل تساوی شهروندان با توجه به تکثر و تنوع اقوام و اقلیت‌ها در ایران در اصلاحات احتمالی قوانین، مثر ثمر خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. داوید، رنه و اسپیونزی، کامی ژوفر (۱۳۹۵)، **درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام حقوقی معاصر**، مترجم: سید حسن صفایی، چ ۱۱، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۲. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۴)، **حقوق تطبیقی**، چ ۱۴، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).
۳. غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۶)، **حقوق عمومی تطبیقی لبنان**، چ ۱، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
۴. قاضی شریعت پناهی، سید ابولفضل (۱۳۹۵)، **حقوق اساسی و نهاد های سیاسی**، چ ۱۴، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، ج ۲، چ ۱۲، تهران: نشر میزان.

ب) مقالات

۶. حمدی پور، زهرا؛ حافظ نیا، محمدرضا؛ خوجم لی، عبدالوهاب (۱۳۹۰)، «**تحلیل حوزه‌های انتخاباتی استان گلستان بعد از انقلاب اسلامی**»، فصلنامه ژئوپولیتیک، سال هفتم، ش ۱.
۷. امجد، محمد (۱۳۸۳)، «**بررسی ساختار دیوان عالی ایالات متحده**»، دانشنامه حقوق و سیاست، ش ۲.
۸. پروین، خیرالله (۱۳۹۴)، «**جستاری بر اندیشه دادرسی اساسی در جهان**»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶، ش ۱.
۹. حبیبزاده، توکل (۱۳۹۳)، «**نظارت قضایی و رویکردهای دیوان عالی فدرال امریکا در تفسیر قانون اساسی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی**»، دانش حقوق عمومی، سال سوم، ش ۱۰.

۱۰. رفیعی قهساره، ابوذر (۱۳۹۰)، «معیارهای تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه در کشورهای مختلف»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش مسلسل ۱۲۰۰۱.
۱۱. میرشکاری، عباس (۱۳۹۰)، «مطالعه دیوان عالی کشور در نظام قضایی امریکا»، ماهنامه قضاوت، ش ۷۰.
۱۲. واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۰)، «مطالعه تطبیقی مبانی و کارکرد الگوهای دادگستری اساسی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ش ۲.
۱۳. هامون، فرانسیس و وانیر، سلین (۱۳۸۳)، «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده آمریکا»، مترجم: محمد جلالی، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، ش ۲.

ج) قوانین

۱۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بازنگری ۱۳۶۸.
۱۵. قانون اساسی فرانسه، مصوب ۱۹۵۸.
۱۶. قانون اساسی لبنان، مصوب ۱۹۲۶.
۱۷. قانون اساسی جمهوری عربی مصر، مصوب ۲۰۱۲.
۱۸. «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۲.
۱۹. «قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی» مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۶.

۲. انگلیسی

A) Books

20. Engstrom, Erik (2005), **Partisan Gerrymandering and the Construction of American Democracy**, University of Michigan Press.
21. Fallon R. H. (2004), **the dynamic constitution: an introduction to American constitutional law**, Cambridge university press.
22. Grofman, Bernard (2003), **Political Gerrymandering and the Courts**, Agora Publishing.
23. Hazard, Gerald C., Jr., and Michele Taruffo, (1993), **American Civil Procedure: An Introduction**, Yale University Press.
24. Mackenzie, J. (2010), **Gerrymandering and Legislator Efficiency.**– [Електронний ресурс].–Режим доступу: [http://www. Udel. Edu/johnmack/research/gerrymandering. Pdf](http://www.Udel.Edu/johnmack/research/gerrymandering.Pdf)
25. Mavcic Andre (2001), **The Constitutional Review**, Postojna Press
26. McGann, Anthony J. Charles Anthony Smith, Michael Latner, Alex Keena

- (2010), **Gerrymandering, the Supreme Court and the Constitutional Revolution**, Cambridge University Press
27. Rossiter, DJ; Johnston, RJ; Pattie, CJ. (1999), **The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies**. Manchester University Press.

B) Documents

28. Cooper, Governor of North Carolina, et Al. v. Harris et Al. Supreme Court of the United States , No. 15–1262. Argued December 5, 2016—Decided May 22, 2017.
29. Cooper v. Harris. (n.d.). Oyez. Retrieved March 15, 2018, from <https://www.oyez.org/cases/2016/15-1262>.
30. Davis, et al. v. Bandemer, et al Supreme Court of the United States. Argued: October 7, 1985. Decided: June 30, 1986 No 478 US.
31. *Easley v. Cromartie*, 532 U.S. 234, Supreme Court of the United States, Argued November 27, 2000, Decided April 18, 2001.
32. Marbury v. Madison, 5 U.S. Supreme Court of the United States, Argued February 11, 1803, Decided February 24, 1803.
33. Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533, Supreme Court of the United States, Argued November 13, 1963, Decided June 15, 1964.
34. Skelton, Chris (2017), **Annotation on Cooper v. Harris**, U.S., Justia, available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/581/15-1262/opinion3.html>. 30/05/2018
35. United States Constitution, September 17, 1787, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>. 25/05/2018

C) Acts

36. Act of judiciary, (1789) US congress.
37. Voting Rights Act (VRA), (1965) US congress.