

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها»

مقدمه

بنابر اصل شصت و چهارم قانون اساسی پس از هر ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها حداکثر ۲۰ نفر نماینده می‌تواند به تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی اضافه شود. دولت محترم در راستای اجرای این اصل قانون اساسی لایحه «اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» را برای تعیین حوزه‌های انتخابیه‌ای که مشمول افزایش تعداد نماینده می‌شود، ارائه کرده است. با توجه به در پیش بودن انتخابات مجلس شورای اسلامی طی چند ماه آینده و ارائه لایحه در این مقطع زمانی موجب شده هم رأی‌دهندگان و هم نامزدهای انتخاباتی که قصد حضور در انتخابات آتی مجلس شورای اسلامی را دارند با مشکلاتی مواجه شوند و از طرف دیگر در مقایسه با لوایح دیگر زمان کمتری برای بررسی در کمیسیون‌های تخصصی فراهم شود.

با این حال ارزیابی شکلی و محتوایی لایحه اهمیت بسزایی دارد که در زیر به آن می‌پردازیم:

ارزیابی لایحه

۱. شکلی

الف) لایحه را می‌توان به دو قسمت کلی تقسیم کرد: ۱. قسمتی که با تأسیس یا تقسیم حوزه انتخابیه‌ای، نماینده‌ای به آن حوزه اختصاص داده شده یا بدون هیچ تغییری در محدوده حوزه انتخابیه، نماینده‌ای افزوده شده است، ۲. قسمتی که بخشی از حوزه منتزع و بدون تغییر در تعداد نمایندگان به حوزه دیگر الحاق شده است. قسمت اول لایحه ضروری و ارائه آن اجتناب‌ناپذیر است، اما قسمت دوم به دلیل ملاحظات امنیتی، سیاسی، فرهنگی و قومیتی دارای تبعات اجتناب‌ناپذیر و غالباً منفی بوده و نیازمند تأمل بیشتری است.

ب) در لایحه مذکور مناطقی از یک حوزه منتزع و به حوزه جدیدی الحاق شده‌اند، برخی حوزه‌ها تقسیم گردیده و حوزه‌هایی نیز بدون تغییر در محدوده حوزه انتخابیه با افزایش تعداد نماینده همراه بوده‌اند. در این میان از حوزه انتخابیه تهران تعداد ۵ نماینده کسر و ۴ نماینده آن به ۳ حوزه انتخابیه جدیداً تأسیس تعلق گرفت و ۱ نماینده به حوزه انتخابیه رباط کریم و بهارستان اختصاص یافت.

ج) چهار استان کردستان، مرکزی، زنجان و گیلان طی بیست سال گذشته نماینده‌ای به حوزه‌های انتخابیه‌شان افزوده نشده است.

۲. محتوایی

مهمترین بخش در تدوین و تنظیم لایحه مذکور انتخاب شاخص‌ها و نحوه امتیازدهی به حوزه‌های انتخابیه بر آن اساس بوده و در لایحه وزارت کشور براساس شاخص‌هایی به ارائه جدولی از امتیازات استان‌ها پرداخته است که در ادامه این شاخص‌ها (جمعیت، مساحت، عوامل سیاسی، بیکاری و بیسوادی) مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱. عوامل مهمی که در مقدمه توجیهی لایحه جهت امتیازدهی به حوزه‌های انتخابیه (استان‌ها) برشمرده شده به تناسب درجه اهمیت شاخص‌ها تنظیم نشده است.

معیار جمعیت در بسیاری کشورها شاخص مهم و یا تنها شاخص در تعیین محدوده حوزه انتخابیه و تعداد نمایندگان مجالس است. اما از آنجا که اصل شصت و چهارم قانون اساسی اصلاح شده است، معیار جمعیت دیگر تنها شاخص ارزیابی نیست. با وجود این همچنان از اهمیت خاصی برخوردار است، ولی در لایحه مذکور تناسب دقیقی میان جمعیت و تعداد نمایندگان به چشم نمی‌خورد، برای مثال استان‌های خراسان رضوی با داشتن جمعیت ۵/۵ میلیون نفری دارای ۱۸ نماینده، فارس با ۴/۳ میلیون نفر ۱۸ نماینده و آذربایجان شرقی با ۳/۶ میلیون نفر دارای ۱۹ نماینده می‌باشند.

از سوی دیگر برخی مناطق با کاهش جمعیت مواجه شده‌اند که علی‌الاصول باید از تعداد نمایندگان آنها کاسته شود، اما هیچ اشاره‌ای به آنها نشده است.

۲. الگوی شاخص‌بندی و امتیازدهی، «استانی» در نظر گرفته شده درحالی که تغییرات حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان، «شهرستانی» اعمال شده است. چه بسا حوزه انتخابیه‌ای (شهرستانی) حائز شرایط باشد، اما در جمع‌بندی امتیازات استانی به‌طور ناعادلانه از کسب حقوق محروم شود.

۳. در امتیازبندی‌ها از آمار و ارقام مرکز آمار ایران درخصوص بیکاری و بیسوادی استفاده نشده است و همچنین جمعیت براساس سرشماری سال ۱۳۸۵ مورد ارزیابی قرار گرفته درحالی که پنج سال از آن مقطع می‌گذرد و بی‌تردید تغییرات زیادی به‌وجود آمده است، مضافاً اینکه درحال حاضر مرکز آمار ایران برآوردهای دقیقی از میزان جمعیت ارائه کرده است.

۴. در تعیین شاخص‌ها و ملاک‌های امتیازدهی حوزه‌های انتخابیه از قوانین و مقررات موجود به‌نحو مقتضی بهره‌برداری نشده است (برای مثال از ویژگی‌های مناطق کم‌تراکم، دورافتاده، مرزی، جزایری و کویری در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ و مصوبه هیئت دولت در تاریخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ درباره تعیین شاخص‌هایی برای مناطق محروم و تعیین مناطق توسعه‌نیافته و کمتر توسعه‌یافته استفاده نشده است).

۵. از نکات مهمی که در امتیازدهی به شاخص‌های حوزه‌های انتخابیه به‌چشم می‌خورد، بی‌دقتی در تنظیم شاخص‌ها و بعضاً بی‌عدالتی در توزیع امتیازها به عوامل مختلف است. برای مثال برای امتیازدهی بر مبنای شاخص سیاسی، به استان سیستان و بلوچستان امتیاز ۳، کردستان امتیاز ۱، همدان امتیاز ۳، ایلام امتیاز صفر، آذربایجان شرقی امتیاز ۳ و آذربایجان غربی امتیاز صفر داده شده که به‌نظر می‌رسد با توجه به موضوعات قومیتی، همگرایی‌ها و واگرایی‌های سیاسی و مرزی بودن مناطق در شرایط مشابه، امتیازات متفاوتی داده شده که این نحوه امتیازدهی غیرمنطقی است.

۶. محرومیت نیز از جمله شاخص‌های ارزیابی استان‌ها در جدول امتیازات ارائه شده از وزارت کشور است. این شاخص خود به دو عامل بیکاری و بیسوادی تقسیم شده است. اولاً انتخاب نرخ بیسوادی به‌عنوان مشکل اساسی کشور، خود جای بحث دارد، ثانیاً در امتیازدهی در بخش بیکاری و بیسوادی بی‌دقتی به چشم می‌خورد. برای مثال برای نرخ بیکاری در تهران امتیاز ۳، مازندران امتیاز ۱، مرکزی امتیاز ۱، ایلام امتیاز ۳ در نظر گرفته شده درحالی که براساس آمار مرکز آمار ایران نرخ بیکاری طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۶ در تهران ۱۳/۲ درصد، مازندران ۱۰/۹، مرکزی ۱۴ و ایلام ۱۸/۱ درصد بوده است. ثالثاً امتیازبندی وزارت کشور با معیارهای کارشناسی مرکز آمار ایران منطبق نیست و باید در چهار گروه تقسیم می‌شد که این وزارتخانه تنها به امتیاز ۱ تا ۳ بسنده کرده که موجب شده امتیازبندی غیردقیق و غیرکارشناسی شود. رابعاً درباره نرخ بیسوادی برای مثال به استان تهران امتیاز ۳، سیستان و بلوچستان امتیاز ۳، آذربایجان غربی امتیاز ۲، کردستان امتیاز ۱ و گیلان امتیاز ۱ داده شده است درحالی که براساس اعلام مرکز آمار ایران میزان باسوادی در تهران ۹۱/۲۷، سیستان و بلوچستان ۶۸/۱، آذربایجان غربی ۷۷/۷۷، کردستان ۷۷/۴۷ و گیلان ۸۳/۱ درصد است. خامساً طی دهه‌های گذشته دولت با شناسایی مناطق محروم یا توسعه‌نیافته یا کمتر توسعه‌یافته و همچنین تعیین شاخص‌هایی برای شناسایی این مناطق، نظام کم‌کسانی یا ارتقای این مناطق را ساماندهی کرده است.

جمع‌بندی

۱. تأخیر در ارائه لایحه موجب شد این لایحه در مقایسه با لوایح دیگر در مدت زمان کمتری در کمیسیون‌های مربوطه بررسی گردد.
 ۲. ضعف کارشناسی در تدوین و تنظیم لایحه و تعیین شاخص‌ها و ملاک‌هایی برای امتیازدهی به حوزه‌های انتخابیه مشهود است.
 ۳. در امتیازبندی براساس شاخص‌ها، معیارهای دوگانه‌ای اعمال شده که موجبات بی‌عدالتی درباره حوزه‌های انتخابیه فراهم شده است که قابل اغماض نیست.
 ۴. تصویب لایحه در برخی موارد خصوصاً با توجه به مناطق منتزع شده از یک حوزه، پیامدهای سیاسی و امنیتی منفی خواهد داشت که می‌تواند موجبات سوءاستفاده دشمن از فضای انتخابات را فراهم آورد.
- بنابراین برای تصویب لایحه مذکور، لحاظ شدن موارد مذکور و برطرف کردن ابهامات الزامی است و باید مد نظر قرار گیرد.