

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح‌های اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی
و تعداد نمایندگان آنها»

مقدمه

براساس اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر ده سال یک بار براساس عوامل انسانی، جغرافیایی، سیاسی و نظایر آنها حداکثر بیست نفر نماینده به تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌تواند اضافه شود. نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به دلیل اینکه آخرین افزایش در سال ۱۳۷۸ بوده و انتخابات بعدی مجلس شورای اسلامی نیز در سال ۱۳۹۹ برگزار می‌شود طرح «اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها» به شماره ثبت ۲۱۷ و ۲۲۸ پیشنهاد اضافه شدن چهل نماینده را مطرح کرده‌اند. این پیشنهاد بعد از مشورت با مجامع استانی و براساس لایحه قبلی دولت که در سال ۱۳۹۰ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده، نگارش یافته است. در ادامه به ارزیابی این طرح پرداخته می‌شود.

مشخصات طرح
دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:
۲۱۷
و
۲۲۸

شماره چاپ:
۳۴۹
و
۳۹۱

کلیات طرح

درباره کلیات طرح می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- براساس اصل شصت و چهارم قانون اساسی پس از گذشت هر ده سال امکان اضافه شدن بیست نماینده به نمایندگان مجلس وجود داد. آخرین بار قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۱۲ در مجلس شورای اسلامی تصویب و شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۱۹ آن را تأیید کرده است. طراحان محترم نیز بر مبنای گذشت ۱۷ سال از آخرین مصوبه مجلس در این باره خواستار افزودن چهل نماینده به مجلس شده‌اند، لکن به نظر می‌رسد تنها با فرا رسیدن سال ۱۳۹۸ امکان افزایش تعداد نمایندگان وجود دارد. قید پس از هر ده سال در اصل مذکور به روشنی صحت این مدعا را تأیید می‌کند. لذا در حال حاضر که سال ۱۳۹۵ است این تفسیر که ۴۰ نماینده می‌تواند اضافه شود جای تأمل دارد.

تاریخ چاپ:
۱۳۹۵/۹/۷
و
۱۳۹۵/۱۰/۲۵

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
دفاتر: مطالعات
سیاسی
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

- طرح ارائه شده فاقد مطالعات کافی پشتیبانی پیوست می‌باشد. در طرح عنوان شده که ملاک تنظیم آن لایحه قبلی دولت (که در مجلس هشتم ارائه شده است)، مشورت با مجامع استانی و پیشنهادهای کارشناسی می‌باشد. این در حالی است که از زمان ارائه لایحه دولت چندین سال می‌گذرد و تغییر و تحولات جمعیتی بسیاری رخ داده است. از طرف دیگر در همان زمان ارائه لایحه در مجلس هشتم نظر کارشناسی مرکز بر آن بود که لایحه بر مبنای شاخص‌های علمی تدوین نشده و ایراداتی بر آن وارد بود.

شماره مسلسل:
۲۶۰۱۵۲۸۸

تاریخ انتشار:
۱۳۹۵/۱۱/۱۲

- در حال حاضر با مقایسه جمعیت حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی مشخص می‌شود که جمعیت حوزه‌های انتخابیه از هیچ‌الگویی پیروی نمی‌کند و تبعیض کاملاً مشهود است. به طوری که در حال حاضر پرجمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور، ۳۱ برابر کم‌جمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور، جمعیت دارد، در صورتی که هر دو حوزه انتخابیه یک نماینده در مجلس شورای اسلامی دارند. این در حالی است که در بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات تأکید ویژه‌ای بر عامل جمعیت برای تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی شده است.

- در بسیاری از کشورها اصلاح مرزهای انتخاباتی معمولاً بعد از سرشماری‌های جمعیتی، تغییر تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به یک منطقه یا تغییر مرزهای تقسیمات کشوری انجام می‌پذیرد. گفتنی است در حال حاضر سرشماری نفوس و مسکن در حال انجام می‌باشد و بهتر است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی منتظر بمانند تا نتایج این سرشماری منتشر شود تا بتوان با استفاده از آخرین آمار و اطلاعات جامع‌تر درباره حوزه‌های انتخابیه تصمیم گرفت تا نتیجه و خروجی کار دقیق‌تر و متقن‌تر باشد. به خصوص این که در صورت تصویب طرح افزایش تعداد نمایندگان براساس اصل شصت و چهارم قانون اساسی تا ده سال دیگر نمی‌توان تغییراتی در حوزه‌های انتخابیه به وجود آورد.

- دو طرح ارائه شده توسط نمایندگان مجلس به شماره ثبت ۲۱۷ و ۲۲۸ تنها در یک مورد با هم اختلاف دارند که استان یزد می‌باشد. به عبارت بهتر در طرح به شماره ثبت ۲۱۷ افزایش نماینده در استان یزد شامل حوزه انتخابیه یزد شده است و تعداد نمایندگان آن از یک نفر به دو نفر افزایش یافته است، اما در طرح به شماره ۲۲۸ ضمن حفظ اختصاص یک نماینده به حوزه انتخابیه یزد، اصلاحاتی در حوزه‌های انتخابیه مختلف استان یزد صورت گرفته است.

مواد طرح

درباره جزئیات و مواد طرح باید گفت:

- در ایران همواره معیار جمعیتی ملاک اصلی تعیین حدود حوزه‌های انتخابیه، توزیع کرسی‌ها بین آنها و افزایش تعداد نمایندگان مجلس بوده است. اصل شصت و چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌دارد: «عده نمایندگان شورای ملی ۲۷۰ نفر است و پس از هر ده سال در صورت زیاد شدن جمعیت کشور، در هر حوزه انتخاباتی به نسبت هر یکصد و پنجاه هزار نفر، یک نفر نماینده اضافه می‌شود»، لذا جمعیت ملاک انحصاری تعیین تعداد کرسی‌های حوزه‌های انتخابیه بوده است. پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اصل شصت و چهارم به صورت ذیل تغییر کرد: «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۲۷۰ نفر است و از تاریخ همه‌پرسی سال ۱۳۶۸ پس از هر ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها، حداکثر می‌تواند بیست نفر اضافه شود». در متن مصوب بازنگری قانون اساسی به صراحت معیار جمعیتی ذکر نشده و قانونگذار اساسی از عامل انسانی برای افزایش تعداد کرسی‌های مجلس شورای اسلامی سخن می‌گوید، اما معیار جمعیتی عملاً در مقام اصلاح حدود حوزه‌های انتخابیه توسط مجلس اعمال می‌شود. براساس بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی کلی مقام معظم رهبری بر عامل جمعیت در ایجاد حوزه انتخابیه جدید به صورت ویژه تأکید شده است. در این بند آمده است: تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد.

اگر شمار نمایندگان و توزیع آنان در رابطه با دگرگونی‌های جمعیت تغییر نکند طبعاً نوعی بی‌عدالتی و نابرابری در حقوق انتخاباتی شهروندان اجتناب‌ناپذیر می‌شود. در واقع تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه باید به‌گونه‌ای باشد که ضامن تحقق عدالت و برابری شهروندان بوده و باعث شکل‌گیری مجلس دمکراتیک و مردم‌سالار شود که نماینده اقشار مختلف مردم باشند.

- براساس سرشماری سال ۱۳۹۰ جمعیت کل کشور ۷۵,۱۴۹,۶۶۹ نفر است و با توجه به تعداد ۲۸۵ نماینده موجود در مجلس شورای اسلامی (بدون احتساب نمایندگان اقلیت‌ها^۱)، هر ۲۶۳,۶۸۳ نفر جمعیت ایران باید یک نماینده در مجلس شورای اسلامی داشته باشند. در کشور ما برخلاف کشورهای دیگر، قانونی در ارتباط با میزان مجاز انحراف جمعیت حوزه‌های انتخابیه نسبت به تعداد نمایندگان وجود ندارد. به عبارتی مشخص نیست که جمعیت حوزه‌های انتخابیه تا چه میزان از معیار تعیین شده برای داشتن نماینده مجلس بالاتر یا پایین‌تر نمی‌توانند باشند. اما در این گزارش میزان انحراف جمعیت از این حد نرمال حدود ۵۰ هزار نفر در نظر گرفته شده است. با این معیار می‌توان تمام حوزه‌های انتخابیه کشور را در قالب سه گروه تقسیم‌بندی کرد:

- حوزه‌هایی با جمعیت بالای ۳۰۰ هزار نفر که میزان انحراف بالایی نسبت به حد نرمال دارند و بنابراین قابلیت اضافه شدن نماینده را دارند.

- حوزه‌هایی با جمعیت بین ۲۰۰ تا ۳۰۰ هزار نفر که به‌عنوان حد نرمال جمعیت یک حوزه انتخابیه به حساب آمده‌اند.

- حوزه‌هایی با جمعیت پایین‌تر از ۲۰۰ هزار نفر، تحت عنوان میزان انحراف پایین به حساب آمده که معیار جمعیتی در آن حوزه انتخابیه لحاظ نشده و در صورت انحراف زیاد می‌باید بازنگری اساسی در حوزه انتخابیه مزبور صورت گیرد. به‌گونه‌ای که با معیار تعیین شده مطابقت داشته باشد.

حال اگر بر این مبنا به بررسی طرح پیشنهادی پرداخته شود باید اذعان داشت که برخی از حوزه‌های انتخابیه پیشنهادی، نسبت به میانگین کشوری، جمعیت کمتری خواهند داشت و به عبارتی بهتر در این حوزه‌های جدید بر مبنای عامل جمعیت، عدالت انتخاباتی رعایت نشده است (جدول ۱).

جدول ۱. نسبت جمعیت حوزه‌های انتخابیه پیشنهادی براساس طرح فعلی

ردیف	استان	حوزه انتخابیه جدید	جمعیت	تعداد نمایندگان	نسبت تعداد نماینده به جمعیت
۱	آذربایجان شرقی	شهرستان آذرشهر (شهر آذرشهر، بخش ممقان، بخش حومه، بخش گوگان)	۱۰۷,۵۷۹	۱	۱۰۷,۵۷۹
		مراغه و عجب‌شیر	۳۱۴,۴۲۷	۲	۱۵۷,۲۱۳
۲	آذربایجان غربی	چاپیاره و چالدران	۸۹,۶۰۴	۱	۸۹,۶۰۴
		کاشان و بخش نیاسر	۳۲۳,۳۷۱	۱	۳۲۳,۳۷۱
۳	اصفهان	آران و بیدگل	۹۷,۴۰۹	۱	۹۷,۴۰۹
		حوزه شرق اصفهان (بخش جرقویه سفلی، بخش جرقویه علیا، بخش جلگه، بخش بن‌رود، بخش کوهپایه)	۱۰۲,۶۴۱	۱	۱۰۲,۶۴۱

۱. براساس اصل شصت و چهارم قانون اساسی 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.

ردیف	استان	حوزه انتخابیه جدید	جمعیت	تعداد نمایندگان	نسبت تعداد نماینده به جمعیت
۴	اردبیل	اردبیل و نمین و نیر	۶۶۷,۵۸۵	۴	۱۶۶,۸۹۶
۵	البرز	کرج	۲,۰۲۴,۷۶۵	۴	۵۰۶,۱۹۱
۶	ایلام	دهلران، دره شهر، آبدانان، بدره و سیروان	۱۸۸,۷۸۲	۲	۹۴,۳۹۱
۷	بوشهر	بوشهر	۲۵۸,۹۰۶	۱	۲۵۸,۹۰۶
		گناوه و دیلم	۱۲۲,۰۶۳	۱	۱۲۲,۰۶۳
۸	تهران	شهریار، قدس و ملارد	۱,۲۸۹,۰۹۷	۲	۶۴۴,۵۴۸
۹	چهارمحال و بختیاری	حوزه انتخابیه شهرکرد (شهرستان شهرکرد، بخش‌های مرکزی، فرخ شهر و لاوان)	۲۵۴,۸۱۲	۱	۲۵۴,۸۱۲
		بن (شهرستان بن، بخش‌های مرکزی و شیدا) و سامان (بخش‌های مرکزی و زاینده‌رود)	۶۴,۴۶۱	۱	۶۴,۴۶۱
		اردل و کیار	۱۱۱,۵۶۱	۱	۱۱۱,۵۶۱
		کوه‌رنگ و فارسان	۱۲۹,۸۵۶	۱	۱۲۹,۸۵۶
۱۰	خراسان جنوبی	فردوس و سراپان	۷۴,۱۱۹	۱	۷۴,۱۱۹
		طبس و بشرویه	۹۴,۳۴۱	۱	۹۴,۳۴۱
۱۱	خراسان رضوی	مشهد	۳,۰۶۹,۹۴۱	۶	۵۱۱,۶۵۶
۱۲	خراسان شمالی	بجنورد	۳۶۵,۸۹۶	۲	۱۸۲,۹۴۸
		مانه، سملقان، جاجرم و گرمه	۱۶۵,۴۴۱	۱	۱۶۵,۴۴۱
۱۳	خوزستان	باغملک و هفتگل	۱۲۹,۸۴۱	۱	۱۲۹,۸۴۱
		ماهشهر	۲۷۸,۰۳۷	۱	۲۷۸,۰۳۷
		امیدیه و هندیجان	۱۲۷,۸۶۰	۱	۱۲۷,۸۶۰
۱۴	زنجان	زنجان و طارم	۵۳۳,۱۱۱	۳	۱۷۷,۷۰۴
۱۵	سیستان و بلوچستان	نیک‌شهر و سرباز	۳۷۷,۵۲۰	۱	۳۷۷,۵۲۰
۱۶	فارس	شیراز	۱,۷۰۰,۶۸۷	۵	۳۴۰,۱۳۷
۱۷	قزوین	قزوین، آبیک و البرز	۸۶۳,۸۹۳	۳	۲۸۷,۹۶۴
۱۸	کرمان	کرمان، راور و بردسیر	۸۳۶۵۱۷	۳	۲۷۸۸۳۹
		کهنوج، منوجان، رودبار جنوب، قلعه گنج و فاریاب	۳۶۶,۰۳۲	۲	۱۸۳,۰۱۶
۱۹	کرمانشاه	کرمانشاه	۱,۱۱۷,۳۲۰	۴	۲۷۹,۳۳۰
۲۰	گلستان	مینودشت و گالیکش	۱۳۵,۶۳۴	۱	۱۳۵,۶۳۴
		کلالة و مراوه تپه	۱۶۶,۲۹۴	۱	۱۶۶,۲۹۴
۲۱	لرستان	سلسله	۷۳,۱۵۴	۱	۷۳,۱۵۴
		دلفان	۱۴۴,۱۶۱	۱	۱۴۴,۱۶۱
۲۲	اراک	اراک، کمیجان و خنداب	۶۹۷,۲۳۶	۳	۲۳۲,۴۱۲
۲۳	هرمزگان	میناب، رودان، جاسک، سیریک و بشاگرد	۴۹۰,۳۲۶	۲	۲۴۵,۱۶۳
۲۴	همدان	بهار	۱۲۳,۸۶۹	۱	۱۲۳,۸۶۹
		کبودرآهنگ	۱۴۳,۱۷۱	۱	۱۴۳,۱۷۱
۲۵	یزد	یزد	۶۱۵,۸۷۴	۲	۳۰۷,۹۳۷

نتیجه‌گیری

ایجاد تناسب صحیح میان کرسی‌های پارلمانی و جمعیت هر حوزه انتخابیه می‌تواند مجلس شورای اسلامی را آئینه تمام‌نمای افکار عمومی شهروندان یا حداقل بسیار نزدیک به تصویر اراده عام جلوه دهد. این امر به آن خاطر است که تمام مردم یک کشور به یک اندازه در انتخاب نمایندگان خود نقش داشته باشند. به همین دلیل است که براساس اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر ده سال یک بار براساس عوامل انسانی، جغرافیایی، سیاسی و نظایر آنها حداکثر بیست نفر نماینده به تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌تواند اضافه شود. اما با توجه به تجربه مجلس هشتم و نهم پیشنهاد می‌شود بعد از انتشار نتایج سرشماری سال ۱۳۹۵، نمایندگان مجلس شورای اسلامی وزارت کشور را موظف نمایند براساس بند یک سیاست‌های کلی انتخابات لایحه اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه را تقدیم مجلس کند؛ چراکه تجربه ثابت کرده است لایحه دولت در این زمینه از استحکام بیشتری برخوردار است و احتمال این که به تصویب برسد بیشتر می‌باشد. این درحالی است که در طرح جدید پیشنهادی برخی از حوزه‌های انتخابیه نسبت به میانگین کشوری از جمعیت کمتری برخوردار می‌باشند.

