

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح افزایش نمایندگان مجلس »**

**دفتر مطالعات سیاسی**

**دوره یازدهم – سال دوم**

**شماره ثبت: ۶۰۴**

**شماره چاپ: —**

**تاریخ چاپ: —**

**کد موضوعی: ۲۶۰**

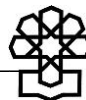
**شماره مسلسل: ۱۷۸۶۴**

**آذرماه ۱۴۰۰**

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۴.....	مقدمه
۶.....	اظهار نظر کارشناسی
۱۴.....	نتیجه گیری
۱۶.....	منبع و مأخذ



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح افزایش نمایندگان مجلس»

### چکیده

«طرح افزایش نمایندگان مجلس»، در نظر دارد به «حوزه‌هایی که بیش از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت دارند و دارای محرومیتند» و «حوزه‌های انتخابی که دارای گستردگی جغرافیایی است و جمعیت آنان بیش از ۳۰۰ هزار نفر است» نماینده اضافه کند. در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

طبق اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۲۷۰ نفر است و از تاریخ همه‌پرسی سال ۱۳۶۸ هجری شمسی پس از هر ۱۰ سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها حداکثر ۲۰ نفر نماینده می‌تواند اضافه شود».

تاکنون در قوانین جمهوری اسلامی ایران، مقرر قانونی وجود ندارد که عوامل مطرح در اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی را تعریف عملیاتی کند و برای آنها شاخص‌های دقیق و قابل سنجش تعیین کرده و وزن و سهم هر کدام را در ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان تعیین کند. هر چند بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری بر تعیین حوزه‌های انتخاباتی بر مبنای «جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر» به‌گونه‌ای که «حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از

نامزدها فراهم گردد» تأکید دارد، اما در این زمینه نیز با مسئله فقدان مقرر قانونی برای تعیین «حداقل تعداد جمعیت» برای داشتن یک نماینده و «میزان مجاز انحراف از آن» مواجه هستیم. «مقتضیات اجتناب‌ناپذیر» نیز نیازمند تعیین دقیق شاخص‌ها در قالب یک مقرر قانونی است. با این حال از اصول ذیل می‌توان به این نتیجه رسید که عامل جمعیت، اولین و مهم‌ترین عامل در موضوع حوزه‌بندی انتخاباتی و تعیین تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی است:

اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی در ابتدا بر عامل انسانی تأکید دارد که از آن برداشت به «جمعیت» می‌شود. اصل نوزدهم (۱۹) قانون اساسی بر «برخورداری از حقوق مساوی» برای همه مردم تأکید دارد و بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی بر «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» تأکید دارد. متناسب با اصول ذکر شده، بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات نیز در ابتدا بر عامل «جمعیت» تأکید دارد. با توجه به موارد فوق‌الذکر، درباره ماده‌واحده طرح حاضر نکات ذیل قابل تأمل است:

نخست، در تدوین طرح حاضر، اصل «برابری جمعیت» حوزه‌های انتخابیه نادیده انگاشته شده است. اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش تعداد نمایندگان مجلس، باید به گونه‌ای انجام شود که نتیجه نهایی آن در گسترده‌ترین معنا، اصل «هر فرد یک رأی و ارزش همه رأی‌ها با هم برابر» باشد. طرح حاضر بدون در نظر گرفتن میانگین کشوری نسبت جمعیت به یک نماینده (هر ۲۸۰,۴۴۳ نفر یک نماینده)، وجود ۵۰۰ و ۳۰۰ هزار نفر جمعیت را ملاکی برای افزایش نماینده تعیین کرده است. بررسی جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی حاکی از این است که برخی حوزه‌های انتخابیه



دارای ۵۰۰ یا ۳۰۰ هزار نفر جمعیت، در حال حاضر، در مقایسه با میانگین کشوری نسبت جمعیت به یک نماینده، به دلیل داشتن بیش از یک نماینده یا انحراف مثبت ناکافی جمعیت، نیازمند افزایش نماینده نیستند.

دوم، واژه «محرومیت» کلی و دچار ابهام است و مشخص نیست محرومیت حوزه‌های انتخابیه بر مبنای چه شاخص‌ها و معیارهایی سنجیده خواهد شد. ضمن اینکه با توجه به اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی؛ اصل نوزدهم (۱۹) قانون اساسی؛ بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی و نیز بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، نمی‌توان حوزه‌های انتخابیه‌ای که در کل محروم محسوب نمی‌شوند، اما نسبت به جمعیت خود از کمبود نماینده رنج می‌برند و استان متبوعشان نیز نسبت به جمعیت خود نیازمند افزایش نماینده است را از داشتن نماینده محروم ساخت.

سوم، هر چند در امر حوزه‌بندی انتخابات توجه به عامل وسعت به عنوان یک متغیر جغرافیایی، قابل پذیرش است، اما مشخص نشده است که حداقل مساحت، برای وسیع قلمداد شدن یک حوزه انتخابیه، چند کیلومتر مربع است. همچنین نظر به اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی و بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، نمی‌توان جهت افزایش نمایندگان حوزه‌های انتخابیه صرفاً به عامل وسعت جغرافیایی و وجود بیش از ۳۰۰ هزار نفر جمعیت تکیه کرد. چراکه برخی حوزه‌های انتخابیه کشور که نسبت به اغلب حوزه‌ها از مساحت بیشتری برخوردارند و بیش از ۳۰۰ هزار نفر جمعیت دارند نسبت به جمعیت خود، نیازمند افزایش نماینده نیستند.

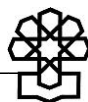
با توجه به موارد فوق و نظر به اینکه در تدوین طرح حاضر، اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی، بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری،

ابلاغی مقام معظم رهبری نادیده انگاشته شده است، و همچنین حکم تبصره طرح مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است، رد کلیات طرح حاضر توصیه می‌شود.

### مقدمه

یکی از پیش‌نیازهای اصلی برگزاری انتخابات، تقسیم سرزمین به حوزه‌های انتخاباتی با مرزهای مشخص و نیز تعیین تعداد نمایندگان حوزه‌های انتخابیه، طبق قوانین انتخاباتی است. اگر چارچوب حقوقی مشخصی برای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه وجود نداشته باشد، فرایند ترسیم مرزها و تعیین تعداد نمایندگان ممکن است با پیامدهای منفی روبه‌رو شود.

رایج‌ترین معیار برای ترسیم و اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان «برابری نسبی جمعیت حوزه‌های انتخابیه» است. البته درباره اینکه میزان برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه چقدر باشد و تخطی از اصل برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه تا چه حد مجاز است، تفاوت‌هایی میان کشورهای مختلف وجود دارد. در میان کشورهای که یک حدنصاب مشخص را تعیین کرده‌اند، برای مثال ایالات متحده آمریکا دارای کمترین حدنصاب است؛ زیرا در این کشور کوچک‌ترین تخطی از اصل برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه کاملاً ممنوع است. سنگاپور از جمله کشورهای است که بیشترین حدنصاب را دارد، زیرا در این کشور نابرابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه تا ۳۰ درصد مجاز و قابل قبول است. در نیوزلند و آلبانی امکان تخطی از اصل برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه تا ۵ درصد مجاز است. در استرالیا، ایتالیا، بلاروس و اوکراین این رقم به ۱۰ درصد می‌رسد و در جمهوری چک، ارمنستان و آلمان ۱۵ درصد و در زیمبابوه و



گینه جدید تا ۲۰ درصد امکان تخطی از اصل برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه وجود دارد. در کانادا فقط در شرایط استثنایی و فوق‌العاده به میزان ۲۵ درصد می‌توان از اصل برابری جمعیتی حوزه‌های انتخابی تخطی کرد.

در بسیاری از کشورها، طبق قانون، نهادهای مسئول ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه موظفند به هنگام ترسیم مرزهای حوزه‌ها به «جغرافیا» یا برخی از عوامل خاص جغرافیا توجه ویژه داشته باشند. رایج‌ترین معیار جغرافیایی، توجه به مرزهای سیاسی محلی است که از قبل وجود داشته‌اند. دو معیار جغرافیایی دیگر که برخی کشورها در ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه خود به آنها توجه می‌کنند و به شکل حوزه انتخابیه مربوط می‌شوند عبارتند از: به هم متصل بودن نواحی مختلف یک حوزه انتخابیه و نیز جمع‌وجور بودن شکل حوزه انتخابیه. شایان ذکر است که در بسیاری از کشورها، ابتدا کرسی‌های مجلس طبق قانون میان استان‌ها/ایالت‌ها توزیع و سهم هر استان/ایالت از کرسی‌های مجلس مشخص می‌شود (فرانسه، هند، کانادا، مکزیک، استرالیا و...) و سپس کرسی‌های اختصاص یافته به هر استان، طبق معیارهای مندرج در قوانین انتخاباتی میان حوزه‌های انتخابیه درون استان‌ها توزیع می‌شود.<sup>۱</sup>

همچنین به‌طور معمول در کشورهایی که فرایند حوزه‌بندی انتخاباتی وجود دارد، زمان مشخصی برای اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه توسط قانون تعیین می‌شود. رایج‌ترین زمانی که برای اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه در کشورهای مختلف وجود دارد، ۱۰ سال است. در برخی کشورها نیز به‌جای تعیین زمان معین برای اصلاح مرزهای

---

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: لیزا هندلی و برنارد گروفمن، فرایند ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه (مطالعه تطبیقی)، ترجمه ابودر رفیعی قهساره، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.

حوزه‌های انتخابیه معیارهای دیگری برای شروع فرایند اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه در نظر گرفته شده است. از جمله این معیارها می‌توان به اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخاباتی پس از هر سرشماری جمعیتی، پس از تغییر تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به هر حوزه انتخابیه، پس از تغییر در مرزهای اداری، پس از آنکه بین تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به حوزه‌های انتخابیه و تعداد جمعیت آنها سطح معینی از عدم تناسب ایجاد شود، اشاره کرد.<sup>۱</sup>

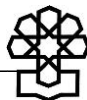
در کشور ما، فرایند ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخاباتی و تعیین تعداد نمایندگان مجلس، از دوره مشروطه تا به امروز، همواره مسئله‌ای چالش‌برانگیز بوده است و با وجود تغییراتی که در حوزه‌های انتخاباتی به وجود آمده است، اهدافی مانند برابری حق رأی‌دهی نیازمند اقداماتی جهت تقویت است. طرح حاضر با استناد به اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی، عامل انسانی (حدنصاب ۵۰۰ و ۳۰۰ هزار نفر جمعیت) و جغرافیایی (وسعت) را به‌عنوان ملاک افزایش نمایندگان مجلس در نظر گرفته است. در ادامه به بررسی طرح پرداخته می‌شود:

### اظهار نظر کارشناسی

#### ۱. بررسی کلیات طرح

۱. اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، با ذکر اینکه «عده نمایندگان مجلس شورای ملی ۲۷۰ نفر است و پس از هر ۱۰ سال در صورت زیاد شدن جمعیت کشور در هر حوزه انتخابی به نسبت هر ۱۵۰ هزار نفر یک نماینده اضافه





می‌شود...»، معیار حوزه‌بندی انتخاباتی را عامل «جمعیت» قرار داد و در این زمینه مقیاس عددی «۱۵۰ هزار نفر» را برای افزایش نماینده تعیین کرد که از آن برداشت به داشتن حداقل ۱۵۰ هزار نفر جمعیت برای داشتن یک نماینده می‌شود. با بازنگری در اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، حدنصاب ۱۵۰ هزار نفر حذف شد و معیار حوزه‌بندی و افزایش تعداد نمایندگان از تأکید بر عامل جمعیت به «عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها» تغییر یافت. همچنین طبق تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ «حوزه‌های انتخابات مجلس شورای اسلامی حتی‌الامکان منطبق به محدوده شهرستان‌ها و هر حوزه انتخاباتی متشکل از یک یا چند شهرستان خواهد بود...».

تا زمان حاضر در قوانین جمهوری اسلامی ایران، مقرره‌ای قانونی وجود ندارد که عوامل مطرح در اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی را تعریف عملیاتی کند و برای آنها شاخص‌های دقیق و قابل سنجش تعیین کرده و وزن و سهم هر کدام را در ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان تعیین کند. هرچند بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری بر تعیین حوزه‌های انتخاباتی برمبنای «جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر» به‌گونه‌ای که «حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد»، تأکید دارد، اما در این زمینه نیز با مسئله فقدان مقرره‌ای قانونی برای تعیین «حداقل تعداد جمعیت» برای داشتن یک نماینده و «میزان مجاز انحراف از آن» مواجه هستیم. «مقتضیات اجتناب‌ناپذیر» نیز نیازمند تعیین دقیق شاخص‌ها در قالب یک مقرره قانونی است.

با این حال می‌توان گفت آنچه از اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی انتخابات برداشت می‌شود، اولویت عامل «جمعیت» برای حوزه‌بندی انتخاباتی و تعیین تعداد نمایندگان حوزه‌هاست. اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی در ابتدا بر عامل «انسانی» تأکید دارد که از آن برداشت به «جمعیت» می‌شود؛ بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» تأکید دارد و اصل نوزدهم (۱۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر «برخورداری از حقوق مساوی» برای همه مردم تأکید دارد. لازمه برخورداری از حقوق مساوی و رفع تبعیض در امر انتخابات این است که مرزهای حوزه‌های انتخابیه به گونه‌ای ترسیم شوند که نسبت رأی‌دهندگان به نمایندگان در همه حوزه‌های انتخابیه تقریباً با هم برابر باشد تا «برابری حقوق رأی‌دهی» شهروندان و اصل «هر فرد، یک رأی» محقق شود. بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری نیز در ابتدا بر عامل «جمعیت» در امر حوزه‌بندی تأکید دارد، ضمن اینکه «عدالت انتخاباتی» مندرج در بند مذکور نیز نیازمند برابری هر چه بیشتر متناظر با جمعیت حوزه‌های انتخابیه است.

با وجود این، ملازم و متناسب با عوامل «سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها» مندرج در اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی و نیز «مقتضیات اجتناب‌ناپذیر» مندرج در بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، برابری مطلق جمعیت حوزه‌های انتخابیه و در نتیجه برابری مطلق قدرت رأی‌دهی غیرممکن است و اعمال عوامل مذکور در امر حوزه‌بندی، «انحراف» از ملاک برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه را تا حدی اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. اما این انحراف باید استاندارد و قابل تحمل بوده و نتیجه آن بی‌عدالتی و تبعیض میان استان‌های کشور و میان حوزه‌های انتخابیه درون استان‌ها از منظر نسبت جمعیت به تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی نباشد.



با توجه به جمعیت کشور طبق سرشماری سال ۱۳۹۵ که ۷۹,۹۲۶,۲۷۰ نفر است، در حال حاضر به هر «۲۸۰,۴۴۳ نفر» یک نماینده تعلق می‌گیرد،<sup>۱</sup> اما بررسی جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی از منظر نسبت جمعیت به تعداد نمایندگان و بررسی تعداد نمایندگان استان‌ها و مقایسه آن با جمعیت استان‌های کشور، حاکی از وجود یک وضعیت بغرنج است. برای مثال، در حال حاضر پُرجمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور با یک نماینده، ۳۴ برابر کم‌جمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور جمعیت دارد. این وضعیت اصلاح کل جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی از طریق بازتوزیع تعداد نمایندگان میان استان‌ها و همچنین میان حوزه‌های انتخابیه درون استان‌ها (از طریق اصلاح و بازترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و بازتوزیع تعداد نمایندگان هر استان میان حوزه‌های انتخابیه استان) براساس میانگین کشوری را ضروری می‌سازد.

قبل از این اقدام، ایجاد یک نظام جامع برای حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از طریق تدوین و تصویب یک قانون مجزا ضرورت دارد؛ زیرا گذشته از مبهم بودن معیارهای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان حوزه‌ها، نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از حیث سایر الزامات یک ساختار رسمی و مجموعه قوانین مرتبط با ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه (نهاد مسئول ترسیم طرح اولیه مرزهای حوزه‌های انتخابیه؛ علت/علل اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه طی زمان و مشارکت مردم در فرایند ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه) کاستی‌ها و نواقص مهمی دارد. بیشتر این نواقص از دوره مشروطه

---

۱. جهت محاسبه میانگین کشوری نسبت جمعیت به تعداد نمایندگان باید جمعیت کل کشور طبق سرشماری ۱۳۹۵ به تعداد نمایندگان تقسیم شود، اما از آنجاکه پنج کرسی متعلق به اقلیت‌های دینی از ۲۹۰ کرسی رزرو شده است و نسبت جمعیت به تعداد نمایندگان در آن تأثیر ندارد، از این‌رو باید پنج کرسی از ۲۹۰ کسر شود و کل جمعیت کشور بر ۲۸۵ تقسیم گردد تا میانگین کشوری نسبت تعداد نمایندگان به جمعیت کل کشور به‌دست آید.

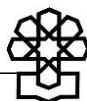
تاکنون بر نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس حاکم بوده است. از این رو شایسته است ابتدا نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی، در قالب یک قانون مجزا توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح شود و سپس با مبنا قرار دادن قانون مذکور، کل جدول حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان مورد بازنگری قرار گیرد.

۲. این طرح فاقد اصول نگارشی و شکلی یک طرح پیشنهادی در جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی می‌باشد. مواد قانونی باید حاکی و بیانگر حکمی باشند. در حالی که در متن طرح حاضر به غیر از تبصره هیچ حکمی بیان نشده است. مشخص نیست معیارهای بیان شده برای چه موضوعی است و چه اقدامی نسبت به آنها باید انجام شود. لذا طرح حاضر مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به‌ویژه جزء «۴» بند مذکور است. همچنین بند «۲» صحیح است که به اشتباه «۳» درج شده است.

۳. با توجه به حجم کثیر عناوین قانونی موجود و لزوم جلوگیری از افزایش آن شایسته است مفاد طرح حاضر به‌نوعی در «قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۱/۳۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی» گنجانده شود.

## ۲. بررسی ماده‌واحد طرح

۱. در قانون اساسی، مطابق اصل (۶۴) افزایش تعداد نمایندگان مجلس براساس معیارهای انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آن پیش‌بینی شده است. ضمن اینکه در بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات به موضوع حوزه‌بندی و عدالت انتخاباتی اشاره شده است. در حالی که این طرح صرفاً به دو ملاک جغرافیایی و جمعیتی پرداخته است.



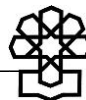
۲. براساس بند «۱» متن طرح، «عامل انسانی»، به‌عنوان معیار افزایش نماینده تعیین و مقرر شده است که به «حوزه‌هایی که بیش از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت دارند و دارای محرومیت» هستند، نماینده اختصاص داده شود. در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است: نخست، در تدوین طرح حاضر، اصل «برابری جمعیت» حوزه‌های انتخابیه نادیده انگاشته شده است. صرف داشتن بیش از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت نمی‌تواند ملاکی برای افزایش نماینده باشد، چراکه ممکن است یک حوزه انتخابیه جمعیتی بیش از ۵۰۰ هزار نفر داشته باشد، اما درحال حاضر با داشتن بیش از یک نماینده و در مقایسه با میانگین کشوری نسبت جمعیت به یک نماینده (هر ۲۸۰,۴۴۳ نفر یک نماینده)، نیازمند افزایش نماینده نباشد. اختصاص نماینده به چنین حوزه‌های انتخابیه‌ای مغایر بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی، اصل نوزدهم (۱۹) قانون اساسی، بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، و جزء «۹» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، ابلاغی مقام معظم رهبری است که بر «عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، ... و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی» تأکید دارد.

در راستای عمل به اصل شصت و چهارم (۶۴)، بند «۹» اصل سوم (۳) و اصل نوزدهم (۱۹) قانون اساسی و نیز بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، حوزه‌های انتخابیه‌ای که میزان/مجموع انحراف نسبت جمعیت به یک نماینده آنها از میانگین کشوری، ۲۸۰.۴۴۳+ یا بسیار نزدیک به عدد مذکور است، جهت افزایش نماینده در اولویت قرار دارند.

دوم، هرچند در قوانین انتخاباتی کشور، مقرر قانونی که به چگونگی توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان استان‌های کشور بپردازد وجود ندارد، اما بدون بررسی چگونگی توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان استان‌های کشور نمی‌توان به داشتن حداقل ۵۰۰ هزار نفر جمعیت جهت افزایش نماینده تکیه کرد. این بررسی نشان می‌دهد که

در مجموع کدام استان‌های کشور نسبت به جمعیت خود کمبود نماینده دارند و کدام استان‌های کشور از مازاد نماینده برخوردارند. چنانچه تعداد نمایندگان استان‌ها متناسب با تعداد جمعیت آنها نباشد، از یک سو ارزش آرای رأی‌دهندگان در استان‌های مختلف نابرابر می‌شود و از سوی دیگر استان‌ها به نسبت جمعیت خود، سهم برابری از کرسی‌های مجلس نخواهند داشت که نتایج مهم سیاسی، اقتصادی و توسعه‌ای در پی دارد. هرچند در برخی از استان‌هایی که نسبت به جمعیت خود از مازاد نماینده برخوردارند، حوزه‌های انتخابیه‌ای نیز وجود دارد که کمبود نماینده دارند، با این حال، عادلانه آن است که در چنین مواردی مرزهای حوزه‌های انتخابیه درون استان اصلاح شده و نمایندگان طبق میانگین کشوری درون حوزه‌های انتخابیه استان بازتوزیع شوند. در واقع جهت تحقق عدالت انتخاباتی، مندرج در بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، نخست باید استان‌های کشور نسبت به جمعیت خود سهم برابری از کرسی‌های مجلس شورای اسلامی داشته باشند و در مرحله بعد حوزه‌های انتخابیه درون استان‌ها نسبت به جمعیت خود، سهم برابری از کرسی‌های استان متبوع داشته باشند. سوم، واژه «محرومیت» کلی و دچار ابهام است و مشخص نیست محرومیت حوزه‌های انتخابیه بر مبنای چه شاخص‌ها و معیارهایی سنجیده خواهد شد. ضمن اینکه با توجه به اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی؛ اصل نوزدهم (۱۹) قانون اساسی؛ بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی و نیز بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، نمی‌توان حوزه‌های انتخابیه‌ای که محروم محسوب نمی‌شوند، اما نسبت به جمعیت خود از کمبود نماینده رنج می‌برند و استان متبوع‌شان نیز نسبت به جمعیت خود نیازمند افزایش نماینده است را از داشتن نماینده محروم ساخت.

۳. طبق بند «۲» طرح، «حوزه‌های انتخابی که دارای گستردگی جغرافیایی است و



جمعیت آنان بیش از ۳۰۰ هزار نفر است» در اولویت افزایش نماینده قرار دارند. در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

نخست، هرچند در امر حوزه‌بندی انتخابات توجه به عامل وسعت به‌عنوان یک متغیر جغرافیایی، قابل پذیرش است،<sup>۱</sup> اما عبارت «گسترده‌گی جغرافیایی» دارای ابهام است و مشخص نشده است که حداقل مساحت، برای وسیع قلمداد شدن یک حوزه انتخابیه، چند کیلومتر مربع است. همچنین نظر به اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی و بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، نمی‌توان جهت افزایش نمایندگان حوزه‌های انتخابیه صرفاً به عامل وسعت جغرافیایی و وجود بیش از ۳۰۰ هزار نفر جمعیت تکیه کرد. در واقع در این بند نیز اصل «برابری جمعیت» و حدنصاب کشوری نسبت جمعیت به یک نماینده نادیده انگاشته شده است. چراکه برخی حوزه‌های انتخابیه، که نسبت به اغلب حوزه‌ها از مساحت بیشتری برخوردارند و بیش از ۳۰۰ هزار نفر جمعیت دارند نسبت به جمعیت خود، نیازمند افزایش نماینده نیستند.

از سوی دیگر، در حال حاضر حوزه‌های انتخابیه‌ای در کشور وجود دارد که با وجود مساحت کم، به دلیل تراکم جمعیتی و انحراف بسیار بالا از میانگین کشوری، جهت افزایش نماینده در اولویت قرار دارند.

۴. حکم تبصره در خصوص اعطای صلاحیت به وزارت کشور در افزایش تعداد نمایندگان، با توجه به اینکه این موضوع جزو امور تقنینی و در صلاحیت مجلس می‌باشد، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

---

۱. مساحت اغلب حوزه‌های انتخابیه کشور کمتر از ۶۰۰۰ هزار کیلومتر مربع است.

### نتیجه‌گیری

در راستای عمل به بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران («رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی»)، اصل نوزدهم (۱۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران («برخورداری از حقوق مساوی» برای همه مردم) و همچنین بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری که بر تعیین حوزه‌های انتخاباتی برمبنای «جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر» به‌گونه‌ای که «حداکثر عدالت انتخاباتی» فراهم شود، تأکید دارد، اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و افزایش تعداد نمایندگان باید به‌گونه‌ای انجام شود که نتیجه آن از یک‌سو، ایجاد برابری و عدالت میان استان‌های کشور از حیث تعداد کرسی‌هایی که نسبت به جمعیت خود در مجلس شورای اسلامی دارند و ازسوی دیگر ایجاد تناسب و برابری میان تعداد جمعیت و تعداد نمایندگان حوزه‌های انتخابیه درون استان‌ها طبق میانگین کشوری باشد تا همه شهروندان در سراسر کشور تا حد امکان به یک اندازه در انتخاب نمایندگان مجلس نقش داشته باشند و در گسترده‌ترین معنا، اصل «هر فرد یک رأی و ارزش همه رأی‌ها با هم برابر» تحقق یابد. با توجه به آنچه در این گزارش بیان شد، تصویب طرح حاضر به چنین نتیجه‌ای منجر نخواهد شد. از این رو رد کلیات طرح حاضر توصیه می‌شود.

در پایان شایان ذکر است که هرچند در تلاش‌های انجام شده برای افزایش تعداد نمایندگان مجلس، بر معیار جمعیت تأکید شده است، اما خلأ قانونی و نبود حدنصاب جمعیتی برای داشتن یک نماینده و عدم مشخص بودن میزان انحراف از آن، در کنار کلی بودن معیارها و مشخص نبودن شاخص‌های آنها و میزان تأثیر عوامل سیاسی و جغرافیایی





و نظایر آن، اصلاح جدول حوزه‌بندی انتخاباتی و افزایش نمایندگان را با چالشی جدی مواجه ساخته و رسیدن به توافق درباره این قاعده که هر ۱۰ سال، ۲۰ نماینده - طبق اصل شصت و چهارم (۶۴) قانون اساسی - به کدام حوزه‌ها تعلق گیرد را دشوار کرده است؛ به گونه‌ای که پس از انقلاب اسلامی ایران و از زمان تصویب «قانون انتخابات مجلس شورای ملی» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ که تعداد نمایندگان مجلس را ۲۷۰ نفر تعیین کرد، تنها بازنگری در تعداد نمایندگان مجلس در سال ۱۳۷۸ (البته به شیوه‌ای نامناسب) صورت گرفته است و پس از آن و با گذشت ۲۱ سال و به‌رغم ارائه لایحه و طرح‌های متعدد، نتیجه‌ای حاصل نشده است. مهم اینکه در این مدت، حوزه‌های انتخابیه دگرگونی‌های جمعیتی را تجربه کرده‌اند، اما تعداد نمایندگان و مرزهای حوزه‌های انتخابیه ثابت مانده است که طبعاً ضرورت این اصلاح را مضاعف نموده است. این وضعیت اصلاح کل جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی از طریق بازتوزیع تعداد نمایندگان میان استان‌ها و همچنین میان حوزه‌های انتخابیه درون استان‌ها (از طریق اصلاح و بازترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و بازتوزیع تعداد نمایندگان هر استان میان حوزه‌های انتخابیه استان) براساس میانگین کشوری را ضروری می‌کند.

قبل از این اقدام، ایجاد یک نظام جامع برای حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از طریق تدوین و تصویب یک قانون مجزا ضرورت دارد؛ زیرا گذشته از مبهم بودن معیارهای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان حوزه‌ها، نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از نظر سایر الزامات یک ساختار رسمی و مجموعه قوانین مرتبط با ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه (نهاد مسئول ترسیم طرح اولیه مرزهای حوزه‌های انتخابیه؛ علت/علل اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه طی زمان و

مشارکت مردم در فرایند ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه) نیز کاستی‌ها و نواقص مهمی دارد. از این رو لازم است ابتدا نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی، در قالب یک قانون مجزا توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح شود و سپس با مبنا قرار دادن قانون مذکور، کل جدول حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان مورد بازنگری قرار گیرد.

### منبع و مأخذ

۱. لیزا هندلی و برنارد گروفمن، فرایند ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه (مطالعه تطبیقی)، ترجمه ابوذر رفیعی قهساره، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۸۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح افزایش نمایندگان مجلس»

نام دفتر: مطالعات سیاسی

تهیه و تدوین: فاطمه سادات میراحمدی

همکار: محمد صالحی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی: حمید هوشنگی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه

۲. افزایش نمایندگان

۳. جمعیت

۴. وسعت

۵. محرومیت



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۱