

مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی در افغانستان

داکتر قاسم علی صداقت^۱

چکیده

برابری قدرت رأی از اصول اولیه انتخابات عادلانه و حقوق انتخاباتی شهروندان یک کشور محسوب می‌گردد که باید در اختصاص کرسی‌های نمایندگی و تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی لحاظ گردد. به همین دلیل، حوزه‌بندی انتخاباتی و توزیع کرسی نمایندگی از مراحل بسیار مهم اجرای انتخابات شمرده می‌شود و این اهمیت با توجه به تأثیر حوزه‌بندی بر نتیجه انتخابات بیش تر آشکار می‌گردد.

از این رو، نوشتار حاضر انواع حوزه‌بندی و چگونگی تأثیر آن بر نتیجه انتخابات و سپس پیشینه حوزه‌بندی انتخاباتی را در افغانستان بررسی کرده‌است. در نهایت، در راستای اصلاح ساختار نظام انتخاباتی افغانستان به‌ویژه در بخش حوزه‌بندی، به مباحثی هم‌چون تصویب قانون انتخابات بر معیارهای بین‌المللی، برقراری تناسب میان جمعیت حوزه انتخابیه و تعداد نمایندگان آن، ضرورت احصایه، بی‌طرفی و استقلال مرجع تقسیم‌کننده حوزه‌های انتخاباتی و متناسب بودن مرزهای جغرافیایی حوزه‌های انتخاباتی، به‌عنوان بایسته‌های تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه اشاره شده‌است.

واژگان کلیدی: تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی، کرسی نمایندگی، قدرت برابری رأی، حقوق انتخاباتی شهروندان، قانون انتخابات، دموکراسی غیرمستقیم.

^۱ دکترای حقوق عمومی، استاد دانشگاه و پژوهشگر.

مقدمه

در نظام‌های دموکراتیک و مردمی از طریق انتخابات همگانی، حق حاکمیت از سوی مردم به نمایندگان انتقال می‌یابد. عدم امکان مشارکت مستقیم مردم در حکومت، اصل نمایندگی را در دموکراسی اجتناب‌ناپذیر ساخته‌است. زیرا دموکراسی مستقیم، امروزه در کم‌تر کشوری قابلیت اجرایی دارد. از این‌رو، در اکثریت قریب به اتفاق کشورها دموکراسی غیر مستقیم حاکم است و مردم از طریق انتخابات اعمال حاکمیت می‌کنند و دموکراسی نماینده‌سالار در عصر حاضر امری رایج و متداول است. مهم‌ترین کارکرد نمایندگی، نقش ابزاری آن برای دموکراسی است. نمایندگی راهی است برای یافتن مجرای برای مشارکت سیاسی، به‌طوری که همه افراد بتوانند صدای‌شان را منصفانه به گوش دیگران برسانند و تصمیم‌ها با درایت بیش‌تری گرفته شود. نمایندگی راه‌کاری است که ضمن حفظ عمومیت مشارکت، به‌طور غیر مستقیم فاصله میان شهروندان و تصمیم‌گیران را پر می‌کند. از این‌رو، پدیده انتخابات که راهی است برای رسیدن به نمایندگی، امروزه بیش‌ازپیش مورد توجه افراد و گروه‌های اجتماعی مؤثر در زندگی سیاسی قرار گرفته است و همگی تلاش می‌کنند تا از این نردبان قدرت بالا رفته و به مراکز قدرت دست یابند. حتی در بسیاری از موارد اتفاق افتاده‌است که به شکل غیر مشروع و مغایر با اصول دموکراسی از این نردبان، جهت دست‌یابی به قدرت، سوء استفاده شده‌است. گاهی برخی گروه‌های اجتماعی مؤثر و ذی‌نقش در زندگی سیاسی - که در هر کشور متفاوت‌اند - دست به اقداماتی می‌زنند تا روند انتخابات را از مسیر صحیح آن خارج کنند و افراد وابسته به گروه خود را وارد مراکز قدرت سازند.

احتمال دست‌کاری در هر مرحله از فرایند انتخابات به نفع افراد یا گروه‌های خاص، همواره از سوی گروه‌های حاکم و غیرحاکم وجود دارد. از جمله ممکن است در مرحله مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی به گونه‌ای عمل شود که در نهایت برنده انتخابات گروه اجتماعی و سیاسی خاصی باشد و آن گروه با تصاحب اکثر کرسی‌های نمایندگی، کشور را براساس خواست و منافع گروهی خود اداره نماید و در نتیجه، با پوشش دموکراسی، استبداد و خودکامی حاکم گردد. این فرایند مغایر با اصول دموکراسی، عدالت اجتماعی و حقوق انتخاباتی شهروندان یک کشور است. از این‌رو، مرحله حوزه‌بندی و مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی در علم سیاست، جامعه‌شناسی سیاسی و از جمله حقوق عمومی اهمیت زیادی دارد. زیرا؛ نظام انتخاباتی - که کارویژه اصلی آن تبدیل رأی به کرسی نمایندگی است - یکی اجزای اصلی آن مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی است که نقش مؤثری بر نتایج انتخابات دارد.

به‌هر حال عمل حوزه‌بندی صحیح و سالم در هر کشوری، مستلزم حاکمیت هنجارهای حقوقی

و انجام اقدامات عینی است، تا توزیع کرسی‌های نمایندگی به شکل عادلانه و منطبق با معیارهای بین‌المللی و جهانی صورت گیرد. از آن‌جا که نظام انتخاباتی افغانستان در گذشته دچار نقص‌ها و کاستی‌های متعددی از جمله در زمینه حوزه‌بندی بوده، لازم است که این کاستی‌ها در قانون جدید انتخابات برطرف گردد. کاستی‌هایی که خود منشأ بی‌عدالتی‌ها و تبعیض‌های متعدد در عرصه توزیع کرسی نمایندگی بوده و این‌گونه تبعیض‌ها؛ به‌ویژه در حقوق انتخاباتی برخی از گروه‌های قومی با شدت بیشتری اعمال شده‌است. نوشتار حاضر بر آن است، تا اهمیت حوزه‌بندی انواع آن و همین‌طور پیشینه حوزه‌بندی و توزیع کرسی نمایندگی را در افغانستان بررسی کند و در پایان به بایدها و نبایدهای حوزه‌بندی در افغانستان خواهد پرداخت.

الف) مفهوم و ضرورت حوزه‌بندی:

تقسیم حوزه‌های انتخاباتی بدین معنا است که مناطق جغرافیایی خاص مرزبندی می‌شود، تا مردم به آسانی بتوانند به تعداد محدودی از نامزدهای انتخاباتی منطقه خود رأی دهند. به عبارت دیگر، به مرزبندی مناطق جغرافیایی جهت سهولت در برگزاری انتخابات، حوزه‌بندی انتخاباتی می‌گویند. این عمل صرفاً در مورد نامزدهای نمایندگی مجلس، شوراها و امثال آن یا موضوعی که در سطح محلی مطرح می‌باشد، انجام می‌گیرد. در انتخابات ریاست‌جمهوری یا همه‌پرسی‌ها کل کشور حوزه واحدی در نظر گرفته می‌شود و رأی‌دهندگان به موضوع یا نامزدهایی که در سطح ملی مطرح هستند، رأی می‌دهند.^۱

ضرورت حوزه‌بندی از آن‌جا ناشی می‌شود که در کشورهای بزرگ و پرجمعیت نمی‌توان همه کشور را در انتخابات پارلمانی، شوراها و امثال آن به صورت حوزه واحدی در نظر گرفت. زیرا در کشورهای بزرگ امکان این که کل رأی‌دهندگان به همه نمایندگان رأی دهند، وجود ندارد. از طرفی هر رأی‌دهنده باید از خصوصیات اخلاقی و سیاسی نامزدهای انتخاباتی اطلاعات لازم را داشته باشد و با علم و اطلاع کافی رأی دهد^۲ که این کار بدون حوزه‌بندی عملاً امکان‌پذیر نیست، زیرا تعداد داوطلبان نمایندگی در سطح کشور آن‌قدر زیاد هست که شناخت آن‌ها برای مردم امری دشوار و دست‌نیافتنی است. وانگهی تقسیم کشور به حوزه‌های انتخاباتی باعث می‌شود که بین رأی‌دهندگان و انتخاب‌شوندگان، امکان برقراری رابطه از راه نزدیک و چهره‌به‌چهره فراهم گردد. در مقابل، نمایندگان نیز می‌توانند از مشکلات و مسایل حوزه انتخابیه خود از نزدیک به آسانی اطلاع یابند و راه کارهایی را برای حل آن‌ها در چارچوب اختیارات خود ارائه کنند. تمامی این هدف‌ها در صورتی قابل دسترسی است که حوزه‌بندی صورت گیرد.

ب) انواع تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی:

همان‌گونه که قبل از این اشاره شد، در بیش‌تر کشورها در انتخاباتی نظیر ریاست‌جمهوری و همه‌پرسی‌ها، کل کشور به عنوان حوزه واحدی در نظر گرفته می‌شود و رأی‌دهندگان به نامزدها و موضوعاتی که در سطح ملی مطرح هستند، رأی می‌دهند. در انتخاباتی مانند انتخابات پارلمان نمایندگی چه در سطح ملی و چه برای انتخاب نمایندگان شورای شهرها و محلی، نمی‌توان همه کشور را یک حوزه انتخاباتی تصور کرد و در نظر گرفت.^۴ در انتخابات پارلمانی این شیوه در کشورهای بزرگ قابلیت اجرایی ندارد. زیرا این که هر شهروند بخواهد همه نامزدهای انتخاباتی را در نظر بگیرد و از میان آن‌ها به تعداد کرسی نمایندگی افرادی را انتخاب کند و به آنان رأی دهند کاری بسیار دشوار خواهد بود. البته این شیوه در کشورهای بسیار کوچک و کم‌جمعیت قابلیت اجرایی دارد و در نتیجه تمام کشور حوزه واحدی به حساب خواهد آمد و از این روش به نام کشورحوزه‌ای یاد می‌شود.^۴ در این شیوه دیگر نیازی به تقسیم‌بندی نیست و کل کشور، حوزه واحدی به حساب می‌آید.

به‌رحال، در کشورهای بزرگ و پرجمعیت، دو شیوه تقسیم‌بندی تاکنون به کار گرفته شده‌است که یکی متروک شده‌است و دیگری رایج می‌باشد.

۱- تقسیم‌بندی بر اساس طبقات اجتماعی:

در این شیوه، حوزه‌ها بر اساس طبقات اجتماعی، تقسیم و درصد مشخصی از کرسی‌ها به هر طبقه از اصناف، گروه‌ها و طبقات اجتماعی اختصاص می‌یابد. طرفداران انتخابات صنفی و طبقات اجتماعی استدلال می‌کنند جوامع امروزی بر اساس تقسیم کار دسته‌بندی می‌شوند و هر یک از طبقات، مصالح خاص خود را دارند و برای این که از این منافع در پارلمان دفاع شود، باید انتخابات صنفی برگزار شود و اشخاصی که با طبقه و صنف معینی در ارتباط هستند، نمایندگان خود را انتخاب کنند. به‌علاوه انتخابات صنفی باعث می‌شود که اشخاص مطلع و با تجربه و متخصص در رشته خاص به پارلمان راه یابند.^۵ مثلاً در انگلستان تا سال (۱۹۴۸ م) از این شیوه استفاده می‌شد. بدین صورت که انتخابات در سه حوزه اشراف، روستا و دانشگاه‌ها انجام می‌شد و درصد خاصی از کرسی‌ها به هر طبقه اختصاص می‌یافت.^۶ دشواری‌های این شیوه؛ از جمله رأی مضاعف و تنش و درگیری‌های طبقاتی موجب شد که شیوه مزبور منسوخ و به فراموشی سپرده شود. و از طرفی دیگر به‌شدت از جمعیت روستاها کاسته شد و روستاها اهمیت خود را از دست دادند و شهرها جایگزین آن شدند.

غالب علمای حقوق با انتخابات صنفی مخالفند و انتقاداتی را بر آن وارد می‌دانند، از جمله

این که انتخابات صنفی با اصل حاکمیت ملی مابینت دارد و پارلمان صنفی، پارلمان ملت نیست، زیرا تصمیمات طبق دستور اتحادیه‌ها گرفته می‌شود و وکلای صنفی آزادی و استقلال ندارند. هم‌چنین به حسب تعداد نفوس اصناف، کرسی نماینده‌گی توزیع گردد، بعضی از صنف‌ها بیشترین نمایندگان را در پارلمان خواهند داشت. از طرف دیگر در پارلمان صنفی، مصالح کشور فراموش می‌گردد و به‌جای آن منافع صنفی و طبقات اجتماعی پرننگ می‌شود و به وحدت ملی و آرامش عمومی لطمه وارد می‌آید.^۶

۲ - تقسیم‌بندی جغرافیایی

با توجه به نقص و معایب انتخابات و حوزه‌بندی بر اساس صنف و طبقات اجتماعی، انتخابات عمومی و تقسیم‌بندی جغرافیایی در جهان رایج گردید. متداول‌ترین شکل تقسیم‌بندی در سطح جهانی، اکنون این تقسیم‌بندی است. در این شیوه مناطق جغرافیایی به‌عنوان حوزه‌های انتخاباتی مرزبندی می‌شوند و به‌هر حوزه انتخاباتی میزان معینی از کرسی‌های نماینده‌گی اختصاص می‌یابد و به رقابت گذاشته می‌شوند. در این روش، دو نوع تقسیم‌بندی مرسوم و رایج است.

۱-۲. حوزه تک‌کرسی

تقسیم حوزه‌ها در این نظام انتخاباتی، به‌گونه‌ای صورت می‌گیرد که در هر حوزه تنها یک کرسی به رقابت گذاشته شود. در این شیوه حوزه‌ها بسیار کوچک هستند و معمولاً به تعداد کرسی‌های نماینده‌گی حوزه انتخاباتی وجود دارد. به‌عنوان مثال، اگر پارلمان دارای دوصد کرسی نماینده‌گی باشد، در برابر آن دوصد حوزه انتخاباتی، ایجاد و مرزبندی می‌شود. مهم‌ترین برتری و امتیاز این نوع حوزه‌بندی انتخاباتی آن است که به‌دلیل کوچکی حوزه‌ها، رأی‌دهندگان با خصوصیات سیاسی و اخلاقی نامزدها بیش‌تر آشنا می‌گردند و از طرح و برنامه‌های آنان از نزدیک آگاه می‌شوند و در نهایت مردم با شناخت بیش‌تری نمایندگان خود را انتخاب می‌کنند. بعد از انتخاب و گزینش، نمایندگان می‌توانند به‌آسانی و با صرف کم‌ترین زمان ممکن نسبت به مسایل و مشکلات حوزه انتخابیه خود اشراف داشته و به‌صورت منظم از آن‌جا بازدید کنند و از طرف دیگر، رفتار سیاسی نماینده پس از انتخاب، توسط مردم به‌نحو مطلوب‌تری قابل نظارت و بررسی است.

ویژگی این نوع حوزه‌بندی آن است، که به‌جای احزاب و گروه‌های اجتماعی مؤثر در زندگی سیاسی، شخصیت‌های با نفوذ در هر منطقه، نقش مهمی در انتخابات ایفا می‌کنند.^۸ در نتیجه، در این نظام انتخاباتی، احزاب، بازیگر نقش اول در عرصه رقابت انتخاباتی نخواهند بود. شخصیت‌های

با نفوذ محلی و بومی است که می‌توانند روند انتخابات را تحت تأثیر قرار دهند. چون وقتی یک کرسی به رقابت گذاشته شود طبیعی است که افراد معروف و نامدار؛ محور رقابت‌های انتخاباتی قرار می‌گیرند و بر سر زبان‌ها خواهند بود و فضای انتخاباتی به گونه‌ای خواهد بود که دیگر افراد کمتر مطرح می‌شوند.

۲-۲. حوزه‌های چند کرسی

در این نظام انتخاباتی، چند کرسی نماینده‌گی در یک حوزه انتخاباتی به رقابت گذاشته می‌شود و طبعاً تعداد زیادی از نامزدهای انتخاباتی به رقابت می‌پردازند. بر خلاف حوزه‌های تک کرسی، این حوزه‌ها به اندازه‌ای گسترده هستند که در نهایت در هر حوزه، چند نفر نماینده، گزینش و راهی پارلمان یا شوراها می‌شوند.

طبیعی است در این نظام انتخاباتی و حوزه‌بندی، به دلیل گستردگی حوزه‌های انتخابیه و کثرت نامزدهای انتخاباتی، مردم از منش و روش سیاسی و خصوصیات اخلاقی آنان اطلاع کم‌تری خواهند داشت و سرانجام با شناخت کم‌تری به گزینش نامزدهای انتخاباتی می‌پردازند. همین‌طور به دلیل گسترده‌گی حوزه‌ها، نمایندگان کم‌تری می‌توانند از نزدیک، با مشکلات و مسایل حوزه انتخابیه خود آشنا گردند و در صدد حل آن‌ها برآیند. وانگهی رفتار سیاسی آنان در امر نمایندگی و کارویژه‌های آن به آسانی برای مردم قابل نظارت و بررسی نیست. چون قلمرو حوزه انتخابیه گسترده است و امکان تماس مستقیم و مداوم وجود ندارد.

در این شیوه، در کشورهای پیشرفته، احزاب و گروه‌های اجتماعی مؤثر در زندگی سیاسی، بازیگران اصلی صحنه انتخابات هستند و بیش‌تر با ارایه فهرست‌های از پیش تعیین شده با هم به رقابت می‌پردازند. اصولاً در کشورهای غربی، زندگی و رقابت سیاسی بدون حزب معنا و مفهوم ندارد و شانس برنده‌شدن افراد و نامزدهای مستقل بسیار پایین است.

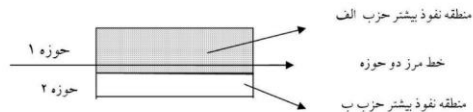
ج) تأثیر تقسیم‌بندی حوزه‌ها بر نتیجه انتخابات

هم‌زمان با پیدایش نظریه دموکراسی، پدیده انتخابات نیز به وجود آمد و انتخابات، ابزاری برای تحقق دموکراسی و حاکمیت مردم تلقی شد. طولی نکشید، که بسیاری از اقتدارگرایان که در گذشته با استبداد و دیکتاتوری، قدرت را قبضه می‌کردند، این بار با پوشش دموکراسی و تقلب در فرایند انتخابات، قدرت سیاسی را در اختیار گرفتند. احتمال تقلب و دستکاری به نفع گروه یا فرد خاص، در هر مرحله از فرایند انتخابات؛ از جمله مرحله حوزه‌بندی ممکن است رخ دهد. از این رو، چگونگی تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی اهمیت زیادی دارد و از موضوعاتی است که احزاب و گروه‌های مختلف سیاسی بر سر آن چالش دارند. بسیاری از کارگزاران قدرت در

سال‌های زمام‌داری خویش می‌کوشند به گونه‌ای به تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی پردازند که احزاب و جناح‌های مورد علاقه آن‌ها در انتخابات، بهره‌برداری سیاسی لازم را انجام دهند^۱ و نتیجه انتخابات را به نفع خود رقم زنند. برای درک بهتر این نوع دست‌کاری در فرآیند انتخابات، به نمونه‌های فرضی و عینی اشاره می‌شود:

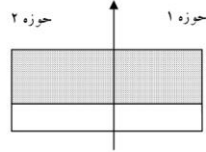
۱- نمونه فرضی

برای آن‌که اثرات چگونگی تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی بر نتایج انتخابات ملموس‌تر گردد، در شکل زیر اثر متفاوت دو شیوه حوزه‌بندی در یک حوزه انتخابات نشان داده شده است. در مثال موردنظر حوزه را می‌توان به دو صورت افقی و عمودی تقسیم‌بندی کرد و فرض ما بر این است که نظام انتخاباتی، اکثریتی است.



تقسیم‌بندی افقی

در صورتی که تقسیم‌بندی افقی صورت گیرد، (شکل اول) در نظام اکثریت مطلق، حوزه ۱، یک‌نماینده از حزب «الف» خواهد داشت و حوزه ۲، یک‌نماینده از حزب «ب». در صورتی که این تقسیم‌بندی به صورت عمودی انجام گیرد، (شکل دوم) نتیجه انتخابات به کلی تغییر خواهد کرد و هر دو نماینده از حزب «الف» انتخاب خواهند شد.^۱



به دلیل اکثریت حزب «الف» در هر دو حوزه، هر دو نماینده از حزب الف انتخاب خواهد شد.

تقسیم‌بندی عمودی

۲- نمونه‌های عینی

با مطالعه تاریخ انتخابات به این نتیجه می‌رسیم دولت‌مردانی بوده‌اند که با دست‌کاری در تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه، نتیجه انتخابات را تحت تأثیر قرار داده‌اند و تعداد آن‌ها هم کم نبوده‌است که به نمونه‌هایی از آن اشاره می‌گردد.

۲-۱. نمونه‌های عینی خارجی

در سال (۱۹۹۹م) در ایالات متحده، دموکرات‌ها توانستند با دست‌بردن در تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه - با وجود آن که تعداد آراءشان با جمهوری خواهان برابر بود- سه کرسی بیش از جمهوری خواهان به خود اختصاص دهند. یا در نمونه دیگری در سال (۱۹۸۲م) برای حمایت از دموکرات‌ها در کالیفرنیا حوزه‌ای با ۳۸۵ ضلع طراحی شد. در یک مورد دیگر، هنگامی که ژنرال دوگل در کشور فرانسه به قدرت رسید، وی از قدرت روزافزون کمونیست‌ها هراسان بود، از این رو، به فرمان‌داران دستور داد تا در تقسیم‌بندی حوزه‌ها به گونه‌ای بازنگری کنند که حزب کمونیست بیش‌ترین زبان را متحمل شود و همین گونه نیز شد. در این تقسیم‌بندی مناطق حاشیه‌نشین شهر لیون فرانسه که محل فعالیت کمونیست‌ها بود، به شکل جغرافیایی بسیار غیرعادی، چندپاره شد و به قسمت‌های کوچک‌تر تقسیم شد و این بخش‌های کوچک با دیگر مناطق شهری در یک حوزه قرار گرفتند. در نهایت کمونیست‌ها از اکثریت افتادند.^{۱۱}

۲-۲. نمونه‌های عینی داخلی

در اولین قانون انتخابات افغانستان (مصوب ۱۳۴۳) برای انتخاب اعضای ولسی جرگه، هر ولسوالی یک حوزه انتخاباتی شمرده شد و برای هر حوزه یک نماینده در نظر گرفته شده انتخاب گردید. و برای انتخاب اعضای انتخاباتی مشرانو جرگه هر ولایت یک حوزه انتخاباتی تعیین شد.^{۱۲} از طرفی در ساختار ولسوالی‌ها تغییری به وجود آمد که قدرت رأی و انتخاب یک بخش از مردم از چهل درصد به هشتاد درصد افزایش یافت و جمعی دیگر از بیست و پنج درصد به پنج درصد کاهش یافت. از همین زمان بود که در کنار ولسوالی‌هایی که جمعیت آن‌ها از دوصدهزار نفر فراتر می‌رفت، ولسوالی‌هایی دیده می‌شد که به سختی جمعیت آن به ده‌هزار نفر می‌رسید.^{۱۳} بر اساس نوشته برخی از نویسندگان: «مناطق قوم خاص به مراکز اداری انباشته از ولسوالی و علاقه‌داری و ولایت‌ها درآمد؛ از یک محدوده جغرافیایی بسیار کوچک، چندین ولسوالی و علاقه‌داری سر بر آورد و از هر ولسوالی، یک نفر نماینده راهی پارلمان گردید. این در حالی بود که از دیگر مناطق قومی، هر واحد اداری آن کم‌تر از یک‌صد هزار نفر را در خود جای ندهد.»^{۱۴}

متأسفانه این وضعیت هنوز در افغانستان ادامه دارد که لازم است تقسیمات اداری، نظام انتخاباتی و از جمله نحوه تقسیم حوزه‌های انتخاباتی، طی یک برنامه راهبردی و سیاست‌گذاری کلان، اصلاح گردد. زیرا عدالت اجتماعی و تساوی در برابر قانون این اقتضا را دارد که تقسیمات اداری و نظام انتخاباتی در افغانستان اصلاح گردد.

همان‌طوری که ملاحظه شد حوزه‌های انتخاباتی در افغانستان به گونه‌ای در نظر گرفته شده بود که نمایندگان قوم خاص بیش‌ترین کرسی‌های پارلمانی را تصاحب کرده بودند به‌علاوه آن که دیگر مراکز قدرت نیز تحت سلطه همان قوم قرار داشت. در گذشته‌های دور و نزدیک تاریخ معاصر افغانستان و حتی دوران بعد از «اجلاس بن» و تصویب قانون اساسی، از قدرت برابری رأی - که از لوازم دموکراسی و انتخابات عادلانه است - خبری نیست که در ادامه نوشتار بیش‌تر روشن خواهد شد.

د) پیشینه تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی در افغانستان

با بررسی پیشینه تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی در افغانستان می‌توان به معایب، کاستی‌ها و ناعادلانه بودن آن آگاهی یافت و سپس راه‌کارهایی را در جهت رفع آن کاستی‌ها و بی‌عدالتی‌ها ارائه نمود. تاریخ سیاسی گذشته افغانستان به‌خوبی می‌تواند شهادت دهد که با وجود نظام انتخاباتی و از جمله نحوه تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی ناعادلانه و مغایر با حقوق شهروندی، در عرصه حق تعیین سرنوشت و مشارکت سیاسی، چه ظلم و اجحاف بزرگی بر برخی از اقوام و اقلیت‌های

دینی و قومی روا داشته شده است. متأسفانه تاکنون این وضعیت به صورت جدی تغییر نیافته و شاید یکی از عوامل آن، رویکرد قومی به مسایل کشور باشد، تا رهیافت ملی و کشوری. همان‌گونه که در گذشته، تسلط گفتمان استبدادی و قوم‌مداری راه هر گونه اصلاحات و تغییرات را در عرصه سیاسی، از جمله انتخابات مسدود ساخت. متأسفانه اثرات و رسوبات این نوع گفتمان هنوز در لایه‌های مختلف جامعه سیاسی و مراکز قدرت در افغانستان وجود دارد، و به نظر نمی‌رسد به زودی برطرف گردد. به هر حال؛ نشانه‌هایی از این رویکرد در نحوه تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه در گذشته به خوبی مشهود است که در ذیل به آن اشاره خواهد شد.

اولین قانون انتخابات در سال ۱۳۴۳ به تصویب رسید. بر اساس این قانون، هر ولسوالی یک حوزه انتخاباتی برای ولسی جرگه شمرده می‌شد و از هر حوزه انتخاباتی (ولسوالی) یک نفر به عنوان نماینده انتخاب می‌گردید. برای گزینش اعضای انتخابی مشرانو جرگه، هر ولایت یک حوزه انتخاباتی شناخته می‌شود. (ماده دوم و سوم قانون انتخابات ۱۳۴۳) در عین حال، ساختار ولایت‌ها و ولسوالی‌ها به گونه‌ای بود که قدرت انتخاب و رأی یک بخش از مردم افغانستان از چهار درصد به هشتاد درصد افزایش یافت و برعکس، قدرت رأی و انتخاب جمعی دیگر از مردم افغانستان از بیست و پنج درصد به پنج درصد کاهش یافت. از همین زمان است که در افغانستان در کنار ولسوالی‌هایی که جمعیت آن از دوصدهزار نفر فراتر می‌رود، ولسوالی‌هایی را مشاهده می‌کنیم که به سختی جمعیت آن از ده‌هزار نفر فراتر می‌رود.^{۱۵}

در انتخابات سال ۱۹۶۵م تعیین دقیق حوزه‌های انتخاباتی بر معیار دقیق نفوس به شکل یک نماینده برای تعداد معینی از رأی‌دهندگان امکان نداشت، هر چند نزدیک شدن به این هدف با استفاده از احصائیه‌های موجود غیرممکن بود. اما هیأت‌ها سهل‌انگاری نمودند و به جای تلاش و کوشش در راستای این معیار، مانند سابق برای هر ولسوالی، یک وکیل تعیین کردند. تنها در مورد شهر کابل، قندهار و هرات، معیار نفوس به صورت ناقص در نظر گرفته شد و برای شهر کابل، پنج وکیل و برای هر یک از شهرهای قندهار و هرات، دو وکیل تعیین گردید. چشم‌پوشی از معیار نفوس در تعیین تعداد وکلای ملت از جمله کاستی‌های بزرگ این دوره بود.^{۱۶}

در انتخابات ولسی جرگه سال ۱۹۶۹م از آن‌جا که قانون جدید انتخابات - که در آن برخی از نقص‌های قانون سابق اصلاح شده بود - به علت اختلاف راجع به تعداد وکلای شهرها، در کمیسیون مشترک در ولسی جرگه متوقف مانده بود، انتخابات بر مبنای قانون انتخابات سابق برگزار شد^{۱۷} و در این دوره نیز معیار نفوس در تعداد نمایندگان حوزه‌های انتخابیه رعایت نگردید.

در لویه جرگه اضطراری بر حسب دستورالعمل انتخاباتی، دو اصل نفوس و واحد اداری معیار انتخاب نمایندگان قرار گرفته بود. ولی در لویه جرگه قانون اساسی، معیار واحدهای اداری بر معیار

نفوس غالب بود و سرانجام ترکیب دو لویه جرگه از لحاظ قومی، کاملاً متفاوت بود. به عنوان مثال در لویه جرگه اضطراری پشتون‌ها به سختی می‌توانستند یک‌سوم جمعیت نمایندگان را تشکیل دهند. اما در لویه جرگه قانون اساسی پشتون‌ها توانستند تقریباً نصف کرسی‌های لویه جرگه را از آن خود کنند.^{۱۸} به همین دلیل، توزیع کرسی‌های نمایندگی نسبت به نفوس ولسوالی‌ها در لویه جرگه اضطراری نسبتاً عادلانه بود، اما در لویه جرگه قانون اساسی که با کمال تأسف عمداً و یا سهواً طرح انتخابات آن به صورت ولایتی انجام شد، معیار جمعیت حوزه‌های انتخابیه نادیده گرفته شد و در نتیجه ولسوالی‌هایی که دارای نفوس زیادتر بودند، متضرر شده و حق آنان ضایع گردید.^{۱۹} جدول زیر در این زمینه قابل توجه است.^{۲۰}

ردیف	ولایت	ولسوالی	نفوس	تعداد نمایندگان
۱	ننګرهار	گوښته	۱۴۰۰	۱
۲	ننګرهار	سرخ‌رود	۱۱۰۰۰۰	حد اکثر دو نماینده
۳	پکتیا	متاخان	۲۰۰۰۰	۲
۴	پکتیا	سروبی	۱۰۰۰۰	۲
۵	قندوز	امام صاحب	۱۸۳۰۰۰	۱
۶	قندوز	چهار دره	۶۱۰۰۰	۲
۷	غزنی	خوگیانی	۱۷۰۰۰	۱
۸	غزنی	قره باغ	۱۰۹۰۰۰	۱
۹	غزنی	جاغوری	۱۴۲۰۰۰	۱
۱۰	غزنی	ده یک	۳۰۰۰۰	۱
۱۱	ارزگان	دایکندی	۱۵۳۰۰۰	۲
۱۲	ارزگان	ارزگان	۵۷۰۰۰	۲

منبع: کتاب روند انتخابات لویه جرگه

در مورد انتخابات ولسی جرگه نیز به دلیل نبودن آمار دقیق می‌توان گفت حقوق مناطق

بر جمعیت قطعاً ضایع شده و نمایندگان کم‌تری برای آن در نظر گرفته شده است. از طرفی در مورد اعضای انتخابی (غیر مستقیم) مشرانو جرگه، در قانون اساسی از هر ولایت، یک نفر نماینده به انتخاب شورای ولایت و از هر ولسوالی، یک نماینده به انتخاب اعضای شورای ولسوالی معین شده است^{۲۱} که معیار جمعیت، تناسب نفوس و برابری قدرت رأی در آن لحاظ نشده است، بلکه همانند گذشته، معیار ولایت و ولسوالی در قانون اساسی گنجانده شده است، که خلاف عدالت، برابری قدرت رأی و حقوق انتخاباتی شهروندان افغانستانی است. این در حالی است که دوسوم مشرانو جرگه را اعضای انتخابی تشکیل می‌دهد. متأسفانه این نقص بزرگ - در امر توزیع کرسی نمایندگی و تقسیم حوزه انتخابیه در بخش مشرانو جرگه - در خود قانون اساسی وجود دارد. طبعاً نمایندگان انتخابی مشرانو جرگه بر همین اساس به مشرانو جرگه راه یافته‌اند، زیرا ساختار ناعادلانه ولایت‌ها و ولسوالی‌ها از زاویه تعداد نفوس هم‌چنان دست‌نخورده باقی مانده است و در نتیجه مناطقی که تعداد ولایت و ولسوالی‌های آن بیش‌تر باشد، تعداد نمایندگان بیش‌تری را خواهند داشت.

آنچه ملاحظه شد مربوط به پیشینه تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی در افغانستان بود که در گذشته حقوق انتخاباتی و سیاسی برخی اقلیت‌ها را به چالش کشیده بود. اکنون باید دید چه راه کارهای حقوقی جهت برون‌رفت از این تقسیم‌بندی ناعادلانه وجود دارد و بایسته‌های حوزه‌بندی انتخاباتی که باید در افغانستان کدامند؟

ه) بایسته‌های تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی

برای برقراری عدالت اجتماعی در امر انتخابات و رفع تبعیض‌ها در موضوع تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی و توزیع عادلانه کرسی‌های نمایندگی، باید راهبرد قانونی و اجرایی گسترده‌ای از سوی حکومت (قوة مقننه و مجریه) اتخاذ شود و جزء اولویت کاری قرار گیرد، زیرا دولت بر طبق قانون اساسی به ایجاد یک جامعه مترقی و مرفه بر اساس عدالت اجتماعی، حفظ کرامت انسانی، حمایت از حقوق بشر، تحقق دموکراسی و تأمین برابری بین همه اقوام و قبایل مکلف شده است.^{۲۲} یکی از عرصه‌های مهم تحقق ارزش‌های مزبور، موضوع اختصاص کرسی‌های نمایندگی به شیوه عادلانه برای حوزه‌های انتخابیه است. از طرفی؛ در ارتباط با همین موضوع در قانون اساسی آمده است: «در قانون انتخابات باید تدابیری اتخاذ گردد که نظام انتخاباتی، نمایندگی عمومی و عادلانه را برای تمام مردم کشور تأمین نماید...»^{۲۳} نظام انتخاباتی که کارویژه آن، تبدیل رأی به کرسی است، باید به گونه‌ای باشد که پارلمان، شوراها و شاروالی‌ها تجلی حاکمیت ملی و مردم باشد؛ نه آن‌که بر اثر حوزه‌بندی ناعادلانه و توزیع کرسی نمایندگی در نهادهای حکومتی مزبور

تبعیض آمیز باشد و در انحصار قوم خاص یا گروه خاصی قرار گیرد. از این رو، در ادامه نوشتار از هنجارها و بایسته‌های حقوقی بحث خواهد شد که اجرایی شدن آن‌ها به تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه و اختصاص کرسی نمایندگی به آن‌ها؛ به صورت عادلانه می‌تواند کمک نماید. حاکمیت این هنجارها از دیدگاه حقوق اساسی کلاسیک و نوین، جزء ضرورت‌های اولیه تحقق حقوق انتخاباتی شهروندان یک کشور می‌باشد که متأسفانه در نظام انتخاباتی گذشته و حال افغانستان رعایت نشده است. به هر حال؛ بایسته‌های حوزه‌بندی به قرار ذیل می‌باشد:

۱- رابطه جمعیت حوزه‌های انتخابی و کرسی‌های نمایندگی

تناسب بین شمار نمایندگان و جمعیت رأی‌دهنده از مهم‌ترین بخش‌های حوزه‌بندی در انتخابات محسوب می‌شود. ایجاد تناسب میان کرسی‌های نمایندگی و جمعیت هر حوزه انتخاباتی می‌تواند پارلمان را آیین تمام‌نمای اراده عمومی شهروندان یا حداقل نزدیک به تصویر اراده عام جلوه دهد. حاکمیت ملی در صورتی در پارلمان و تصمیم‌های آن، به صورت واقعی تجلی خواهد کرد که میان جمعیت هر حوزه انتخاباتی و شمار نمایندگان آن، تناسب برقرار گردد.

به طور کلی، در همین راستا، قوانین اساسی برخی از کشورها، به شمار کرسی‌های پارلمانی اشاراتی دارند و در برخی از آن‌ها علاوه بر بیان تعداد نمایندگان، تصریح می‌شود که چه تعداد نماینده منتخب از سوی چه مقدار جمعیت باشد. به عنوان نمونه در قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی سابق مصوب (۱۹۳۶م) در خصوص شوراهای اتحاد جماهیر شوروی سابق شوروی مقرر کرده بود: «اعضای شورای اتحاد، توسط شهروندان اتحاد جماهیر شوروی انتخاب می‌شوند و هر سی صد هزار نفر یک نماینده انتخاب خواهند کرد.»^{۲۴} یا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است: «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوصد و هفتاد نفر است و پس از هر ده سال در صورت زیاد شدن جمعیت، از هر حوزه انتخابی به نسبت هر یک صد هزار نفر، یک نفر نماینده اضافه می‌شود.»

برخی از قوانین اساسی نسبت به این موضوع ساکتند یا چنین تکلیفی را به عهده قوانین ارگانیک و انتخاباتی واگذار می‌نمایند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، تعداد اعضای ولسی جرگه به تناسب نفوس ۲۵۰ نفر اعلان شده است. سپس رعایت تناسب میان تعداد نمایندگان و جمعیت هر حوزه را به قانون انتخابات محول نموده است.^{۲۵} از این رو، در گام نخست، مبنای توزیع کرسی نمایندگی در قانون انتخابات جدید، باید میزان نفوس هر حوزه انتخابیه باشد، نه ولایت‌ها و ولسوالی‌ها؛ چنان که در دوره حکومت ظاهرشاهی معیار دوم حاکم بوده است که به نمونه‌های آن قبلاً اشاره شد.

از طرفی مقتضیات عدالت اجتماعی، دموکراسی و برابری میان شهروندان آن است که شمار نمایندگان و توزیع آنان، در صورت دگرگونی‌های جمعیت، تغییر کند. در غیر این صورت نوعی بی‌عدالتی و نابرابری در حقوق انتخاباتی شهروندان اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. که این مغایر با تساوی در برابر قانون، دموکراسی و سایر ارزش‌های مندرج در قانون اساسی خواهد بود.

در ارتباط با اعضای انتخابی (غیر مستقیم) مشرانو جرگه متأسفانه برای تعداد نمایندگان، معیار ولایت و ولسوالی، در متن قانون اساسی درج شده و همانند گذشته معیار نفوس در نظر گرفته نشده است. در قانون اساسی از میان اعضای شورای ولایتی و ولسوالی، هر کدام یک نفر به انتخاب خود آنان راهی مشرانو جرگه خواهد شد.^{۲۶} در این وضعیت، برفرض که یک ولایت سی صد هزار نفر جمعیت داشته باشد، یک نماینده خواهد داشت و ولایتی نیز که پنج صد هزار نفر جمعیت داشته باشد، یک نماینده خواهد داشت و در مورد ولسوالی‌ها نیز قضیه همین گونه خواهد بود. زیرا ساختار ولایت‌ها و ولسوالی‌ها بر اساس جمعیت نیست و در آینده نزدیک نیز اصلاح نخواهد شد. هر گونه معیاری که برای ولایت و ولسوالی شدن در قانون تقسیمات اداری در آینده تصویب گردد، مشمول ولایت‌ها و ولسوالی‌های فعلی نخواهد شد. چون قانون عطف به ماسبق نخواهد شد، مگر آن که از سوی خود پارلمان به صورت استثنایی این کار صورت گیرد که توافق بر این امر در پارلمان، امری بعید و دست‌نیافتنی به نظر می‌رسد. در این جا انسان به یاد شعر معروف می‌افتد: «سنگ اول گر نهد معمار کج - تا ثریا می‌رود دیوار کج»، از یک طرف، در گذشته، ساختار اداری کشور ظالمانه و تبعیض‌آمیز بوده است و از سوی دیگر، قانون اساسی تعداد نمایندگان انتخابی مشرانو جرگه را بر اساس ولایت و ولسوالی معرفی نموده است. متأسفانه بنیان این ساختار تبعیض‌آمیز در زمان حکومت ظاهرشاهی گذاشته شد که از آن به عنوان دموکراتیک‌ترین حکومت تاریخ افغانستان - تا قبل از اجلاس بن - یاد می‌شود. به هر حال، اگر اعضای پارلمان معتقد به دموکراسی و عدالت اجتماعی اند، باید قانون جدید تقسیمات اداری کشور را عطف به ماسبق نمایند؛ تا ساختار اداری کشور به طور عادلانه و برابر ایجاد گردد و اصلاحات جدی روی ساختار اداری قبلی انجام گیرد. در غیر این صورت، حقوق مردم مناطق پرجمعیت - با ولایت و ولسوالی‌های کم‌تر - در زمینه خدمات اداری، رفاهی بهداشتی، مالی و غیره و از جمله تعداد نمایندگان مشرانو جرگه پایمال خواهد شد، که مغایر با ارزش‌های مندرج در قانون اساسی و حقوق شهروندی است.

به هر حال، معیار ولایت و ولسوالی برای تعداد نمایندگان انتخابی مشرانو جرگه بدون در نظر گرفتن جمعیت و نفوس مناطق جغرافیایی با عدالت اجتماعی، ارزش‌های مندرج قانون اساسی و حقوق شهروندی مغایر است که متأسفانه این نقض در خود قانون اساسی وجود دارد. حداقل حاکمیت معیار واحد بر تمامی مناطق کشور، برای ولایت و ولسوالی شدن، می‌تواند تا حدی

نابرابری‌های تعداد نمایندگان مناطق را کاهش دهد و آن را متناسب با جمعیت سازد که این امر نیز به دلیل گرایش‌های شدید قومی اصلاح آن در آینده نزدیک امری دست‌نیافتنی است. از این رو، درست که در افغانستان دموکراسی پذیرفته شده است؛ اما بنا به دلایل مختلف هنوز در افغانستان پذیرفته نشده و اجرایی نخواهد شد.

۲. ضرورت انجام احصائیه

لازمه هر گونه استراتژی و سیاست‌گذاری کلان در زمینه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ مشخص بودن میزان جمعیت یک کشور است؛ زیرا در غیر این صورت هر گونه برنامه‌ریزی نادرست است و به نتیجه مطلوب هم منجر نخواهد شد. از جمله اصل احصائیه نفوس و مشخص بودن میزان آن در هر منطقه جغرافیایی، لازمه و پیش‌فرض تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی است.^{۲۷} در کشورهای پیشرفته بعد از هر احصائیه با ملاحظات جمعیت میزان تراکم هر منطقه در حد و مرز حوزه‌ها و شمار آنان و بعضاً در تعداد نمایندگان هر حوزه طبق قانون اصلاحاتی به عمل می‌آید.

در افغانستان به دلیل نبود آمار دقیق از جمعیت مناطق مختلف ضرورت احصائیه نفوس دو چندان است و باید در اولین فرصت در دستور کار دولت قرار گرفته و اجرایی شود. آمارهای موجود به هیچ وجه علمی و دقیق نبوده و قابل اطمینان نیست، زیرا مبتنی بر حدس و گمان است. انجام احصائیه نفوس، باید دقیق و علمی باشد و سعی گردد افرادی برای انجام این کار انتخاب گردند که با بی‌طرفی این کار را انجام دهند و گرایش‌های قومی، نژادی، مذهبی و منطقه‌ای را در آن دخالت ندهند و علاوه بر آن این کار با نظارت دقیق صورت پذیرد؛ زیرا احتمال دست‌کاری آمار نهایی از سوی برخی افراد و نهادها به دلایل سیاسی و قومی دور از انتظار نیست، چنان که در گذشته آمار تعداد نفوس هر قوم از مباحث بسیار جنجال برانگیز در تاریخ افغانستان بوده و هست. از دیگر نکات قابل توجه، سراسری بودن این احصائیه است، که باید تمام کشور را پوشش داده و نباید مناطق صعب‌العبور و دور دست از این اقدام محروم گردند.

۳. بی‌طرفی و استقلال مرجع حوزه‌بندی

مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی با بی‌طرفی کامل، در تحقق عدالت اجتماعی و رعایت حقوق انتخاباتی شهروندان نقش به‌سزایی دارد. از این رو، کارگزاران انتخاباتی نباید گرایش‌ها و ملاحظات سیاسی و قومی را در تقسیم حوزه‌ها دخالت دهند و در غیر این صورت، حقوق شهروندان و برخی از احزاب و گروه‌ها نقض خواهند شد. چنان که گفتیم زمانی که شارل دو گل در فرانسه به قدرت رسید، به خاطر هراسی که از پیروزی حزب کمونیست در برخی حوزه‌های انتخاباتی داشت،

به فرمانداران فرانسه دستور داد در تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی تجدید نظر نمایند. تقسیم‌بندی به گونه‌ای انجام شد که حزب کمونیست بیش‌ترین ضرر را نمود. مثلاً شهر لیون فرانسه که حواشی آن محل نفوذ و فعالیت حزب کمونیست بود، به شکل غیر طبیعی چندپاره شد و هر قطعه از آن به سایر مناطق شهر ملحق شد.^{۲۸} در این مورد طبیعی است که فرمانداران استقلال و بی‌طرفی لازم را نداشتند و در نتیجه به ضرر حزب مخالف دولت، اقدام به مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی شد. احتمال این نوع حوزه‌بندی در افغانستان که مسایل قومی، نژادی و زبانی هنوز زنده است، زیاد وجود دارد که افراد که دست‌اندر کار هستند بی‌طرفی خود را حفظ نکنند و به نفع یک قوم و یا یک منطقه مرزبندی انتخاباتی را اجرایی سازند.

با توجه به این نکته، در تعدادی از کشورها نظیر بریتانیا، استرالیا، هند و زلاندنو انجام حوزه‌بندی در صلاحیت سازمانی فنی است که از قوه مجریه و مقننه مستقل می‌باشند. در آلمان کمیسیون دایمی مرکب از رئیس دفتر فدرال، یک نفر قاضی دادگاه فدرال پنج‌عضو که توسط رئیس جمهور تعیین می‌شوند، این مهم را به عهده دارند. وجود کارشناسان فنی و قضات، عامل بی‌طرفی در حوزه‌بندی است.^{۲۹}

در افغانستان که معمولاً حوزه‌های انتخاباتی منطبق با تقسیمات اداری است، باید تلاش گردد تا در قانون انتخابات جدید، تعداد نمایندگان هر حوزه انتخابیه با میزان جمعیت آن تناسب داشته باشد. به عبارت دیگر برای مناطق پرجمعیت، تعداد بیشتری چوکی نمایندگی در نظر گرفته شود. مثلاً برای هر پنجاه هزار نفر، یک کرسی نماینده‌گی اختصاص داده شود. در عمل این کار باید با بی‌طرفی کامل و به دور از ملحوظات لسانی، قومی، منطقه‌ای و نژادی انجام گیرد. گرایش‌های شدید قومی و مذهبی و بعضاً منطقه‌ای در افغانستان همواره به عوامل نقض حقوق شهروندی در افغانستان به حساب می‌آید و در گذشته نیز فجایع زیادی را در عرصه حقوق و آزادی‌های عمومی به بار آورده است. این بار ممکن است قوم‌مداری تحت پوشش دموکراسی به نقض حقوق شهروندی از جمله حقوق انتخاباتی شهروندان افغانستانی منجر گردد و برخی مجریان انتخاباتی، مرزبندی حوزه‌بندی را به گونه‌ای انجام دهند که قوم خاصی نتواند در حوزه انتخابیه مورد نظر اکثریت آراء را به دست آورد و در نتیجه در پارلمان یا دیگر مراکز قدرت همانند شوراهای شاروالی‌ها حضور مؤثر نداشته باشد. در دموکراسی‌های غربی ممکن است در مرزبندی‌های حوزه‌های انتخاباتی منافع حزبی مدنظر قرار گیرد، اما در کشورهای چندقومی جهان سوم مثل افغانستان که هنوز وابستگی منطقه‌ای و قومی پررنگ‌تر از وابستگی‌های ملی و حزبی است، بسیار محتمل است که در مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی و اختصاص کرسی‌های نمایندگی، وابستگی قومی و مذهبی و نژادی، کارگزاران انتخاباتی را از مسیر صحیح و عادلانه منحرف سازد و در

نهایت نتیجه انتخابات را به نفع قوم یا منطقه خاص رقم زنند. از این رو، بی طرفی مجریان انتخاباتی از اهمیت زیادی برخوردار است، چون هم توان آن را دارند که انتخابات را در مسیر درست آن راهبری نمایند و هم آن را از مسیر صحیح و قانونی آن به بیراهه سوق دهند.

۴. حوزه‌های ثابت و متغیر

در بسیاری از کشورها همانند سوئیس، نروژ، لوکزامبورگ و ايسلند حوزه‌های انتخاباتی ثابت بوده و براساس مرزبندی تقسیمات اداری کشور انجام می‌گیرد و با آن منطبق است. البته این شیوه نسبتاً مطمئن و غیرقابل دستکاری است، زیرا اختیار از دست حکومت و زمامداران خارج است. از آن‌جا که این شیوه به آسانی قابل تغییر نیست و انعطاف‌پذیری در آن وجود ندارد، معایبی نیز دارد. همیشه در بافت جمعیت به‌خاطر عوامل متعدد از قبیل افزایش جمعیت، مهاجرت از درون یک حوزه به حوزه دیگر، تغییراتی به‌وجود می‌آید، برابری نماینده در این شیوه به‌مرور زمان از بین می‌رود و عدالت و تناسب لازم رعایت نمی‌شود و گاهی به نفع یک حزب و ضرر دیگری خواهد بود.^{۳۰}

به‌همین دلیل، در برخی دیگر کشورها، مرزبندی‌های حوزه‌بندی به‌طور منظم مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرند. در ایالات متحده آمریکا، قوه مقننه ایالات بعد از هر سرشماری صلاحیت دارند به تجدیدنظر در تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی بپردازند. بعد از گزارشی که رئیس‌جمهور بعد از سرشماری در خصوص تعداد نمایندگان هر ایالت به کنگره ارسال می‌دارد، قوه مقننه ایالات به تقسیم‌بندی جدید حوزه‌های انتخاباتی اقدام می‌کنند.

در افغانستان، حوزه‌های انتخاباتی طبعاً منطبق با تقسیمات اداری خواهد بود و از این جهت در اثر مهاجرت و سایر عوامل، ممکن است جمعیت حوزه‌ها افزایش و یا کاهش یابد و از طرفی، تقسیمات اداری از معیار قانونی واحد نیز در گذشته تبعیت نمی‌کرده و هم‌اکنون نیز تقسیمات اداری بسیار ناعادلانه است. با توجه به این مسایل، شورای ملی باید در قانون جدید تقسیمات اداری، اصلاحاتی را در زمینه تقسیمات اداری به‌وجود آورد و از طرفی؛ کمیسیون مستقل انتخابات که اجرا و نظارت بر انتخابات را به‌عهده دارد، باید با توجه به میزان جمعیت هر حوزه انتخابیه، برای آن کرسی نمایندگی اختصاص دهد.

۵. جغرافیای حوزه انتخاباتی

مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی امروزه براساس مناطق جغرافیایی است. کوچکی و بزرگی حوزه‌های انتخاباتی و تعداد آن در یک کشور به‌میزان جمعیت و مساحت مناطق جغرافیایی بستگی دارد. در مجموع مساحت جغرافیایی حوزه‌های انتخاباتی در افغانستان باید دارای ویژگی ذیل

باشد:

۵-۱. شناخت رأی‌دهندگان از نامزدهای انتخاباتی؛ شاید این امر از مهم‌ترین شرایط گزینش صحیح باشد؛ زیرا بدون شناخت از خصوصیات سیاسی و اخلاقی کاندیدای انتخاباتی ممکن است رأی‌دهنده یا رأی‌ممتنع دهد یا بدون میل باطنی فردی را انتخاب کند. انتخاب کارگزاران حکومتی باید با شناخت درست و صحیح صورت گیرد؛ زیرا آنان با اساسی‌ترین مسایل زندگی سیاسی و اجتماعی مردم سروکار دارند و سرنوشت سیاسی و اجتماعی مردم را رقم می‌زنند. از این رو، حوزه‌های انتخاباتی باید به‌شکلی مرزبندی شود که مردم بتوانند با خصوصیات اخلاقی و سیاسی نامزدهای انتخاباتی آشنا گردند. عدم شناخت مردم از منش و روش کاندیداهای انتخاباتی ممکن است به گزینش افرادی منجر گردد که نه توان و تخصص انجام کارویژه‌های نمایندگی را داشته باشند و نه مصلحت مردم را رعایت کنند. از طرفی، احزاب نیز در افغانستان به توسعه و رشد مناسب نرسیده‌اند که با طرح و برنامه وارد انتخابات گردند، تا مردم به کاندیدای حزبی رأی دهند که دارای برنامه‌معیّن و کارشناسی شده است. وانگهی فعالیت مؤثر غالب احزاب از سطح پایتخت فراتر نمی‌رود، تا مردم با برنامه‌های ملی و محلی آنان آشنا گردند. به‌ویژه که در افغانستان حزب به مفهوم واقعی وجود ندارد و احزاب بیشتر بر محور یک فرد تشکیل می‌گردد تا بر اساس استراتژی خاص و برنامه‌مدون. از همین رو، مردم افغانستان احزاب را با شناسنامه فردی می‌شناسند تا بر معیار طرح، برنامه و رویکرد خاص.

برعکس، در بسیاری از کشورهای پیشرفته مردم به لیست احزاب رأی می‌دهند؛ زیرا مردم در واقع به برنامه و طرح احزاب رأی می‌دهند تا افراد. از این رو، اگر حوزه انتخاباتی بزرگ باشد و تعداد نماینده‌گان آن هم زیاد باشد، خللی در انتخاب و گزینش صحیح وارد نمی‌کند. در افغانستان مردم به خصوصیات فردی افراد توجه دارند و با توجه به آن به افراد رأی می‌دهند و گرایش‌های حزبی کم‌تر در گزینش دخالت دارد و به‌جای آن در سطح کلان گرایش‌های قومی بیشتر در چگونگی انتخاب مؤثر است. اما در عین حال در سطح خردتر و محلی، باز خصوصیات فردی در انتخاب افراد مؤثر خواهد بود. از این رو، تقسیم‌بندی و مرزبندی‌های حوزه‌های انتخاباتی، باید به‌گونه‌ای باشد که مردم با شناخت لازم به گزینش افراد اقدام نمایند و در نتیجه مساحت جغرافیایی حوزه انتخاباتی نباید خیلی بزرگ باشد.

۵-۲. قابلیت دسترسی آسان مردم به صندوق اخذ رأی؛ این موضوع یکی دیگر از مسایل حوزه‌های انتخاباتی است که نباید آن را کم‌اهمیت تلقی کرد. اگر تعداد صندوق‌های حوزه انتخابیه به‌گونه‌ای طراحی نشده باشد که به آسانی در دسترس مردم قرار گیرد، طبعاً عده‌ای از مردم از حق رأی خود محروم خواهند شد.

این مشکل طبیعی است که در مناطق صعب‌العبور و روستایی؛ به‌ویژه مناطق مرکزی افغانستان بیشتر به چشم می‌آید. از یک طرف در این مناطق از نظر سرک و خطوط ارتباطی، حمل و نقل مشکل دارد و از طرف دیگر، مردم افغانستان در اثر فقر اقتصادی توان آن را ندارند که با پرداخت هزینه زیادی، مسافتی را طی نمایند تا به کاندیدای مورد نظر رأی دهند. طبعاً این موضوع، حقوق مردم و نامزدهایی را که در مناطق بدون صندوق، نفوذ بیش‌تری دارند با چالش جدی مواجه خواهد نمود. از این رو، دولت یا باید تعداد صندوق اخذ آرا را افزایش دهد یا باید وسیله رفت و آمد را فراهم نماید؛ چرا که دولت در برابر حقوق شهروندی و وظیفه ائبائی نیز دارد. بر عکس، این مشکل در مناطق هموار و شهرها به‌ویژه در مناطقی که واحدهای اداری بیش‌تری دارد، کم‌تر احساس می‌شود، برعکس مناطق مرکزی که با کمبود واحدهای اداری مواجه است.

۳-۵. مغایرت‌نداشتن مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی با مختصات جغرافیایی

با توجه به گرایش‌های شدید قومی و نژادی در افغانستان، ممکن است برخی از کارگزاران انتخاباتی مرزبندی حوزه‌های انتخابیه را به گونه‌ای انجام دهند که یک قوم را از برنده شدن در یک حوزه انتخابیه از اکثریت بیاندازد. دوری و نزدیکی و مختصات جغرافیایی یک حوزه انتخابیه باید معیار مرزبندی حوزه‌های انتخاباتی قرار گیرد و نباید حوزه‌بندی به شکل غیر معمول باشد که یک منطقه جغرافیایی چند پارچه و به حوزه‌های دیگر ملحق گردد. این مسأله در شوراهای ولایتی به‌ویژه شوراهای ولسوالی‌ها و محله‌ها بیش‌تر خود را نشان خواهد داد و بر نتیجه انتخابات اثر گذار خواهد بود.

نتیجه‌گیری نهایی

تناسب میان جمعیت حوزه انتخابیه و تعداد نمایندگان از اصول و موازین اولیه حقوق انتخاباتی شهروندان و دموکراسی است. با توجه به نادیده گرفته شدن میزان جمعیت در تعداد نمایندگان حوزه‌های انتخاباتی در گذشته، لازم و ضروری است که با اصلاح قانون انتخابات و نظام انتخاباتی و حوزه‌بندی صحیح، در آینده این تبعیض و نابرابری در قدرت آراء، رفع گردد. زیرا مقتضیات عدالت اجتماعی، تساوی و برابری قدرت آراء، دموکراسی، تساوی در برابر قانون، اصلاح ساختار نظام انتخاباتی گذشته است. آیا عادلانه است که از یک حوزه انتخابیه با جمعیت سی هزار نفر، یک نماینده انتخاب گردد و در حوزه انتخابیه دیگر با جمعیت صد هزار نفر نیز یک نماینده.

بعد از اصلاح نظام انتخابات و از جمله تناسب میان جمعیت و تعداد نمایندگان هر حوزه انتخابیه -در عرصه قانون‌گذاری- اجرایی کردن آن در مرحله عمل، سخت‌تر و دشوارتر از همه خواهد بود. در هنگام اجرای انتخابات از جمله در مرحله تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی، باید اقدام‌هایی

صورت گیرد، تا در فرایند اجرای انتخابات، حقوق انتخاباتی شهروندان نقض نگردد. قبل از همه احصائیه سراسری جامع و کامل باید در دستور کار دولت قرار گیرد و در اولین فرصت عملیاتی گردد، تا تعداد نمایندگان هر حوزه انتخابیه بر معیاری که قانون بر حسب جمعیت مشخص نموده، معین شود و تناسب میان جمعیت و تعداد نمایندگان رعایت گردد. از طرفی حوزه‌بندی باید از سوی مرجع موردنظر بابتی طرفی کامل صورت گیرد و از دخالت دادن معیار قومی و نژادی و غیره خودداری گردد. از طرفی، اصلاح ساختار تقسیمات اداری کشور چه در عرصه قانونی و اجرایی، با توجه به این که در اعضای انتخابی مشرانو جرگه، معیار ولایت و ولسوالی به رسمیت شناخته شده، لازم و ضروری است. وانگهی کوچک بودن حوزه‌های انتخاباتی به اندازه‌ای که انتخاب کنندگان با خصوصیات اخلاقی و منش سیاسی نامزدها آشنا گردند، لازم و ضروری است. دسترسی آسان مردم به صندوق‌های حوزه‌های انتخاباتی از دیگر ضرورت‌های عملیاتی شدن حقوق انتخاباتی شهروندان افغانستانی می‌باشد. این مسأله بر اجرایی شدن حق رأی ساکنان مناطق مرکزی و صعب‌العبور، تأثیر به‌سزایی خواهد داشت.

به‌هرحال، اجرایی شدن هنجارهای حقوقی پذیرفته‌شده در امر توزیع کرسی نمایندگی و تقسیم حوزه‌های انتخاباتی، مستلزم عزم و استراتژی ملی در حوزه‌های قانون‌گذاری و اجرایی است که تاکنون در عرصه قانون‌گذاری صرفاً قانون انتخابات مربوط به شوراهای ولایتی از سوی قانون‌گذاران تصویب شده‌است. در سایر ارکان قدرت، نیاز به قوانین انتخاباتی متعددی است که باید به تصویب شورای ملی برسد. در مرحله اجرا نیز وظیفه کمیسیون مستقل نظارت بر انتخابات بسیار سنگین خواهد بود که اداره و نظارت بر انتخابات را به عهده دارد.

پی‌نوشت

۱. حجت‌الله ایوبی، اکثریت چگونه حکومت می‌کند، تهران انتشارات سروش، ۱۳۷۹، ص ۳۴.
۲. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی ج ۱، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۷۵، ص ۷۱۰.
۳. حجت‌الله ایوبی، پیشین، ص ۳۴.
۴. ابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۱، ص ۳۲۴.
۵. جلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی ج ۱، تهران، نشر همراه، ۱۳۸۳، چاپ دوم، ص ۱۶۸.
۶. حجت‌الله ایوبی، پیشین، ص ۳۴.
۷. جلال‌الدین مدنی، پیشین، ص ۱۶۸.
۸. همان، ص ۳۵.
۹. همان، ص ۳۷.
۱۰. حجت‌الله ایوبی، همان ص ۳۸.
۱۱. همان ص ۳۹، ۴۰ و ۴۱.
۱۲. ماده دوم و سوم قانون انتخابات، مصوب ۱۳۴۳.

۱۳. روند انتخابات لویه جرگه، تحقیق و تدوین مرکز تحقیقات اجتماعی کابل، انتشارات کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، (بی تا) ص ۴۶.
۱۴. عبدالحمید حقجو، ابزار تداوم سلطه انحصاری...، (بی جا، بی تا) ۱۳۷۱، ص ۲۸.
۱۵. روند انتخابات لویه جرگه، تحقیق و تدوین مرکز تحقیقات اجتماعی، انتشارات کمیسیون مستقل حقوق بشر، بی تا، بی جا، ص ۴۱.
۱۶. میر محمد صدیق فرهنگ، افغانستان در پنج قرن اخیر، ج ۲، قم، انتشارات محمد وفایی، چاپ دوم ۱۳۷۴. ص ۷۲۰
۱۷. همان، ص ۷۶۰.
۱۸. روند انتخابات لویه جرگه، کمیسیون تحقیقات اجتماعی، پیشین، ص ۴۳.
۱۹. همان، ص ۲۱۶.
۲۰. آمارهای مربوط به جمعیت ولسوالی‌ها از سالنامه احصائیه سال ۱۳۸۲ گرفته شده است. گرچه آمار آن دقیق نیست و اعتبار علمی لازم را ندارد، اما می توان با آن، آمار جمعیت ولسوالی‌ها را حدس زد و با هم مقایسه کرد. (به نقل از روند انتخابات لویه جرگه ص ۱۷۶).
۲۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، بند ۲۱ ماده هشتاد و چهارم..
۲۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ماده ششم.
۲۳. همان، ماده هشتاد و سوم بند آخر.
۲۴. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم ۱۳۷۵، ص ۷۰۹
۲۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ماده هشتادوسوم، بند آخر.
۲۶. همان، ماده هشتادوچهارم
۲۷. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۷۱۰.
۲۸. حجت‌الله ایوبی، پیشین، ص ۴۰ و ۴۱
۲۹. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۷۱۲.
۳۰. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۷۱۲.