

سیر تحول نظام انتخابات پارلمانی در ایران

دکتر سید محمد هاشمی *

مهدی مختاری **

چکیده

«نظام انتخاباتی» در معنی خاص مجموعه‌ای از فرمول‌ها و روش‌هاست که در قوانین انتخاباتی کشورها وارد می‌شود تا بر آن اساس کار انتخاب نمایندگان از میان کاندیدها توسط رای‌دهندگان و تقسیم کرسی‌های پارلمان میان منتخبین صورت پذیرد. بیش از یک قرن از مشروطیت و تأسیس مجلس قانون‌گذاری در ایران می‌گذرد؛ و از این رو بیش از یکصد سال است که در ایران قانون انتخابات، نظام انتخاباتی و انتخابات پارلمانی وجود دارد. در طول این دوران تحت تأثیر تحولات عمده‌ی سیاسی و اجتماعی کشور، نظام انتخاباتی نیز دست‌خوش تغییرات کوچک و بزرگی شده است. و این تغییرات نظام انتخاباتی به صورت طبیعی در قوانین انتخابات ایران انعکاس یافته است. در این مقاله علاوه بر تحقیق و کنکاش تاریخی در مورد منشا پیدایش اولین نظام انتخاباتی ایران، با اشاره به بستر تاریخی، سیاسی و اجتماعی کشور، تغییرات و تحولات نظام انتخابات پارلمانی در تمامی قوانین اساسی و قوانین انتخاباتی ایران تا زمان حال مورد بررسی و توضیح قرار گرفته است. هم‌چنین در بخشی جداگانه، تحولات محتوایی قوانین انتخابات ایران، با توجه خاص به موضوع نظام انتخاباتی در این قوانین، مورد بررسی و توضیح قرار گرفته است.

کلید واژه‌گان

نظام انتخاباتی، انتخابات پارلمانی، تاریخ انتخابات ایران.

* استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

** دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی.

مقدمه

"نظام انتخاباتی"^۱ در معنی خاص آن، مجموعه‌ای از فرمول‌ها و روش‌ها است که بعضاً در قوانین اساسی و عموماً در قوانین انتخاباتی کشورها وارد می‌شوند تا بر آن اساس کار انتخاب نمایندگان از میان کاندیداها توسط رای دهندگان و تقسیم کرسی‌های پارلمان (یا هر مجمع انتخابی دیگر که به اتکای آرای مردم تشکیل می‌گردد) میان منتخبین صورت پذیرد. به کارگیری هر یک از نظام‌های انتخاباتی در هر انتخابات میزان انعکاس آرای و گرایش‌های رای‌دهندگان در تقسیم کرسی‌ها میان کاندیداها و احزاب برنده را معین می‌نماید و مشخص می‌نماید که ترکیب منتخبین رای‌دهندگان تا چه اندازه با ترکیب عقاید، افکار و گرایش‌های ایشان هم‌خوانی دارد.

بیش از یک قرن از مشروطیت و تاسیس مجلس قانون‌گذاری در ایران می‌گذرد. و از این رو بیش از یکصد سال است که در ایران قانون انتخابات، نظام انتخاباتی و انتخابات پارلمانی وجود دارد. در طول این دوران تحت تاثیر تحولات عمده‌ی سیاسی و اجتماعی کشور، نظام انتخاباتی نیز دست‌خوش تغییرات کوچک و بزرگی شده است. و این تغییرات نظام انتخاباتی به صورت طبیعی در قوانین انتخابات ایران انعکاس یافته است.

در این مقاله ضمن تحقیق و کنکاش تاریخی در مورد منشا پیدایش اولین نظام انتخاباتی ایران، که در قالب ماده‌ی ۲۶ اولین قانون انتخابات ایران، یعنی «نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی» مصوب ۱۹ رجب ۱۳۲۴ هـ.ق. تجسم یافته است، با اشاره به بستر تاریخی، سیاسی و اجتماعی کشور، تغییرات و تحولات نظام انتخابات پارلمانی ایران در تمامی قوانین اساسی و قوانین انتخاباتی بعدی تا زمان حال نیز مورد بررسی و توضیح قرار می‌گیرد. علاوه بر این و در بخشی جداگانه تحولات محتوایی قوانین انتخابات، البته با توجه خاص به موضوع نظام انتخاباتی در این قوانین، مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

1. Electoral System.

الف- تاریخچه‌ی تحولات نظام انتخابات پارلمانی در ایران از فرمان مشروطیت تا نظام‌نامه‌های انتخابات

به دنبال نهضت مشروطه‌خواهی ملت ایران، سرانجام در تاریخ ۱۴ جمادی‌الثانی ۱۳۲۴ ه.ق. برابر با ۱۶ مرداد ۱۲۸۵ خورشیدی فرمان مشروطیت از طرف مظفرالدین شاه قاجار صادر گردید. در این فرمان آمده است: «... چنان مصمم شدیم که مجلسی از منتخبین شاهزادگان و علما و قاجاریه و اعیان و اشراف و ملاکین و تجار و اصناف به انتخاب طبقات مرقومه، در دارالخلافتی تهران تشکیل و تنظیم شود که در مهام امور دولتی و مملکتی و مصالح عامه مشاوره و مذاقه‌ی لازمه را به عمل آورده و به هیئت وزارت ما... اعانت و کمک لازم را بنماید و... بدیهی است که به موجب این دست خط مبارک نظام-نامه و ترتیبات این مجلس و لوازم تشکیل آن را مرتب و مهیا خواهید نمود که... در قصر صاحبقرانیه به تاریخ ۱۴ شهر جمادی‌الآخر ۱۳۲۴».^۲

از آن جا که این فرمان تنها برای مجلس منتخب صلاحیت مشورتی قابل بود مورد قبول انقلابیون قرار نگرفت، لذا شاه دو روز بعد (۱۶ جمادی‌الثانی ۱۳۲۴ ه.ق. برابر با ۱۶ مرداد ۱۲۸۵ خورشیدی) در تکمیل دست‌خط اول، فرمانی به شرح زیر صادر نمود:

«... در تکمیل دست‌خط سابق...، که اجازه‌ی صریحه در تاسیس مجلس منتخبین فرموده بودیم، مجددا... امروز مقرر می‌داریم که مجلس مزبور، به شرح دست‌خط سابق صحیحا دایر نموده، بعد از انتخاب اعضای مجلس، فصول و شرایط نظام‌نامه‌ی مجلس شورای اسلامی را موافق تصویب و امضای منتخبین مرتب نمایند... شانزدهم جمادی‌الثانیه ۱۳۲۴».^۳

با صدور فرمان مشروطیت (و فرمان مکمل آن)، برای اولین بار در ایران امکان تاسیس مجلس قانون‌گذاری به شیوه‌ی جدید، که در آن نمایندگان منتخب مردم به وضع

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول (اصول و مبانی کلی نظام)، دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول، ۱۳۷۴، صص. ۹-۱۰.

۳. همان؛ صالح، علی پاشا، تاریخ حقوق ایران (قوه مقننه و قضائیه)، دانشگاه تهران، ۱۳۴۳، ص. ۲۱.

قوانین و مقررات بپردازند، فراهم گردید (لازم به ذکر است که در ادوار گذشته تاریخ ایران نیز مجالسی با اشکال و کارکردهای متفاوت وجود داشته‌اند که از موضوع بحث ما خارج می‌باشند).

با پذیرش اصل مشروطیت و برگزاری انتخابات برای تعیین نمایندگان مجلس از طرف شاه، تلاش برای تهیه و تدوین نظام‌نامه‌ی انتخابات به سرعت آغاز گردید. در ۲۶ مرداد ۱۲۸۵ خورشیدی به دعوت دربار و با حضور علما، رجال، اعیان و اشراف، بازرگانان، اصناف و شاه‌زادگان در عمارت مدرسه‌ی عالی نظام در مجموعه‌ی کاخ گلستان، مجلسی موقت برای تدوین نظام‌نامه‌ی انتخابات تشکیل گردید. این مجلس در ابتدا هیئتی را مامور تدوین نظام‌نامه نمود. چندین نوع نظام‌نامه تهیه شد و مجلس موقت از مجموع آن‌ها نظام‌نامه‌ی بهتری را ترکیب و انتخاب نمود. لازم به ذکر است که ابتدا هیئتی پنج نفره از اعضای دولت پیش‌نویس نظام‌نامه‌ای را تدوین کرده بودند که بعضی از مواد آن مورد اعتراض شدید مجلس موقت قرار گرفت. از این رو، در نهایت تهیه و تدوین نظام‌نامه بر عهده‌ی اعضای غیردولتی مجلس موقت که مشتمل بر عده‌ای از روحانیون و سران تجار می‌شدند گذاشته شد که به ترتیب مذکور عمل نمودند.^۴

متن نهایی این نظام‌نامه که به «نظام‌نامه‌ی انتخابات (اصنافی)» معروف است، در تاریخ ۱۹ رجب ۱۳۲۴ هـ.ق. (۱۷ شهریور ۱۲۸۵ خورشیدی) به تصویب نهایی مجلس موقت رسید و مظفرالدین شاه روز بعد آن را توشیح نمود.^۵ کار تدوین نظام‌نامه در زمان نسبتاً کوتاهی به انجام رسید. و از زمان تشکیل مجلس موقت در مدرسه‌ی نظام (۲۶ مرداد ۱۲۸۵) تا تصویب نهایی نظام‌نامه (۱۷ شهریور ۱۲۸۵) مجموعاً بیش‌تر از ۲۲ روز طول نکشید. علت این سرعت عمل نیز این بود که در آن مقطع زمانی این حساسیت و بیم وجود داشت که پس از فوت مظفرالدین شاه و جانشینی محمدعلی شاه، که بنای مخالفت با

۴. سائلی کرده ده، مجید، سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۸، صص. ۳۵ تا ۴۲.

۵. وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، انتشارات شروین، چاپ دوم، ۱۳۷۷، ص. ۶۶.

مشروطه را گذاشته بود، کار تدوین نظام‌نامه معطل بماند و یا متوقف شود. نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی را باید اولین قانون انتخابات ایران محسوب نمود، البته همان‌طور که دیدیم، از آن‌جا که در زمان تصویب این نظام‌نامه هنوز مجلس قانون‌گذاری عملاً و رسماً تشکیل نشده بود، به‌کارگیری کلمه‌ی «قانون» برای آن کمی با مسامحه و غیردقیق است. در این نظام‌نامه بحث مربوط به نظام انتخاباتی در فصل دوم زیر عنوان «ترتیب انتخاب و کشیدن قرعه و شرایط آن» مطرح شده است. نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی در مواد مختلف در خصوص نظام انتخاباتی و مسایل مربوط به آن، مثل تعداد نمایندگان که باید از هر حوزه انتخاب شوند (بزرگی حوزه)، تعداد رای هر رای‌دهنده و مانند این‌ها، مقرراتی بدین شرح وضع نموده است:

تعداد نمایندگان مجلس دویست نفر تعیین گردید (ماده‌ی ۸) که از این تعداد سی و دو نماینده به تهران تعلق داشت و مابقی ایالات متناسب با جمعیت‌شان هر یک شش یا دوازده نفر نماینده داشتند (ماده‌ی ۶). به‌موجب ماده‌ی ۷، هر رای‌دهنده تنها صاحب یک رای بود.

ماده‌ی ۲۶ (از فصل دوم) مقرر می‌داشت: «انتخاب به قرعه و اکثریت آرای تامه یا نسبی باید باشد و در صورت تساوی آرا باید به قرعه تشخیص انتخاب داده شود» (قرعه‌ی اول در این ماده به معنی ورقه‌ی رای است و قرعه‌کشی به معنی انداختن رای به صندوق می‌باشد). وفق ماده‌ی ۱۲ نظام‌نامه در صورتی که نماینده‌ای فوت یا استعفا می‌نمود، خود نمایندگان مجلس یک نفر از اهل ایالت او را به جای وی به نمایندگی مجلس انتخاب می‌کردند که این نوع نمایندگان جای‌گزین را اصطلاحاً «نماینده‌ی مجلسی» می‌نامیدند. و به موجب ماده‌ی ۱۵: «انتخاب اشخاص مقرر (در ماده‌ی ۱۲) به قرعه و اکثریت آرا خواهد بود».

پس از تصویب نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی، مجلس اول در سیزدهم مهر ماه همان سال (۱۲۸۵ خورشیدی) و به‌دنبال انتخاباتی که بر اساس همین نظام‌نامه برگزار شده بود، تنها با حضور نمایندگان تهران توسط مظفرالدین شاه در کاخ گلستان افتتاح گردید. مجلس اول «قانون اساسی مشروطیت» را در ۱۴ ذی‌القعدة ۱۳۲۴ هـ.ق (۸ دی ۱۲۸۵

خورشیدی) و متمم آن را در ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ هـ.ق. (۱۵ مهر ۱۲۸۶ خورشیدی) به تصویب رسانید.^۶

قبل از پایان اولین دوره‌ی (دو ساله) مجلس قانون‌گذاری، دوران استبداد صغیر آغاز گردید و محمد علی شاه که پس از فوت پدر بر تخت پادشاهی ایران تکیه زده بود با همکاری «لیاخوف» سرهنگ روس مجلس را در ۲۶ جمادی‌الاولی ۱۳۲۶ هـ.ق. (۲ تیر ۱۲۸۷ خورشیدی) به توپ بست. مجلس تعطیل شد و کشور وارد دوره‌ی اول فترت شد که حدود هفده ماه به طول انجامید.^۷

در پی وقایعی که در این دوران به وقوع پیوست (که مجال ذکر آن‌ها در این‌جا نیست) استبداد صغیر پایان یافت و مقدمات تشکیل دومین مجلس مشروطه فراهم گردید. قبل از تشکیل مجلس دوم و برای انتخاب نمایندگان آن نظام‌نامه‌ی انتخاباتی به نام «نظام-نامه‌ی انتخابات دو درجه» تهیه و در تاریخ ۱۲ جمادی‌الثانی ۱۳۲۷ هـ.ق. توسط محمد علی شاه امضاء گردید (۱۰ تیر ۱۲۸۸ خورشیدی).^۸

درباره‌ی نحوه‌ی تدوین نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه اختلاف نظر وجود دارد و نظریات متعددی از سوی متخصصان عنوان می‌گردد.^۹ اما نظری که تقریباً بیش‌تر عنوان گردیده و دارای نقاط مشترک با بعضی نظرات دیگر هم می‌باشد این است که هیئتی شانزده نفره از سوی دولت تعیین گردید که نظام‌نامه‌ی انتخابات را تدوین نماید. این هیئت به آرای انجمن‌های ایالتی و ولایتی که در بعضی ایالات دایر شده بود مراجعه نمود و از آن‌ها اجازه خواست. این انجمن‌ها، انجمن ایالتی آذربایجان را وکیل کردند و انجمن مذکور نیز اختیار را به همان هیئت واگذار نمود که آن‌ها نیز نظام‌نامه را تهیه کردند (این

۶. همان، ص. ۲۶.

۷. همان.

۸. همان.

۹. سائلی کرده ده، پیشین، صص. ۵۲ تا ۵۸.

نظر توسط ملک‌الشعراى بهار در تاریخ مختصر احزاب سیاسى نیز عنوان گردیده است).^{۱۰} در نهایت نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه در ۲۱ جمادى‌الاول ۱۳۲۷ هـ.ق. (۲۰ خرداد ۱۲۸۸ خورشیدی) به تصویب هیئت رسید و شانزده نفر اعضای هیئت زیر آن را امضا نمودند.^{۱۱} این نظام‌نامه نیز مثل نظام‌نامه‌ی انتخابات در خارج از مجلس تهیه و تصویب گردید و با نسخ نظام‌نامه‌ی قبلى مبنای انتخاب نمایندگان و تشکیل مجلس دوم، پس از خلع محمد علی‌شاه و احیای مشروطیت، در ۲ ذی‌القعدة ۱۳۲۷ هـ.ق. (۲۴ آبان ۱۲۸۸ خورشیدی) گردید. ماده‌ی ۱ این قانون (نظام‌نامه) عده‌ی نمایندگان مجلس را یکصد و بیست نفر تعیین نمود (که به صورت دو درجه انتخاب می‌شدند - ماده‌ی ۱۵) از این تعداد پانزده نفر به نمایندگی از تهران و توابع در مجلس حاضر می‌شدند و مابقی نمایندگان سایر ایالات و ولایات و ایلات بودند.

وفق ماده‌ی ۱۶: «انتخاب درجه‌ی اول و ثانى کلیه به طرز انتخاب جمعی خواهد بود. مگر در محل‌هایی که موافق تقسیم نظام‌نامه بیش از یک نفر حق انتخاب ندارند. در این صورت با انتخاب فردی عمل می‌شود». در توضیح ذیل این ماده آمده است: انتخاب جمعی یعنی هر یک از انتخاب‌کنندگان در ورقه‌ی رای به عده‌ی مجموع انتخاب‌شوندگان حق رای دارد و انتخاب فردی یعنی هر یک از انتخاب‌کنندگان فقط یک حق رای دارد. ماده‌ی ۱۷: «انتخاب درجه‌ی اول با اکثریت تام خواهد بود - توضیح: مراد از اکثریت تام آن است که بیش‌تر از نصف رای‌دهندگان درباره‌ی کسی رای داده باشد».

ماده‌ی ۱۸: «در انتخاب درجه‌ی اول اشخاصی که نسبت به عده‌ی کلیه انتخاب‌کنندگان حوزه‌ی انتخابیه اکثریت تام حاصل کنند مستغنی از انتخاب درجه‌ی ثانى بوده به سمت عضویت مجلس شورای ملی قبول می‌شوند».

ماده‌ی ۱۹: «در صورت تساوی آرا بین دو یا چند نفر هرگاه انتخاب یک نفر از آنها محل حاجت باشد یک نفر به حکم قرعه معین می‌شود».

۱۰. همان.

۱۱. همان.

ماده‌ی ۲۲: «در حوزه‌ی انتخابیه‌ی تهران انتخاب درجه‌ی اول از پنج محله که هر یک تحت ریاست یک کدخداست به‌عمل خواهد آمد...».

ماده‌ی ۲۳: «در حوزه‌ی انتخابیه‌ی ایالات و ولایات انتخاب درجه‌ی اول در تمام شهرهای آن حوزه با اکثریت نسبی به‌عمل خواهد آمد. بعد از این منتخبین درجه‌ی اول... مجتمعا از میان خود به عده‌ای که در ماده‌ی دوم به جهت آن حوزه تصریح شده است، با اکثریت تام نماینده انتخاب خواهد کرد». و ماده‌ی ۶۲ مقرر می‌داشت که در صورت فوت یا استعفای نماینده‌ی مجلس یک نفر به جای او با اکثریت تام انتخاب می‌شود.

از اولین قانون انتخابات ایران تا انقلاب اسلامی

مجلس دوم قبل از پایان دوره‌ی دوم قانون‌گذاری، نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه را نسخ و به جای آن «قانون انتخابات مجلس شورای ملی» را در ۲۸ شوال ۱۳۲۹ هـ.ق. (۲۹ مهر ۱۲۹۰ خورشیدی) تصویب نمود. از آن‌جا که نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه با عجله و تحت شرایط سخت جنگ تهیه شده بود و به دست خود نمایندگان مجلس هم تهیه نشده بود، نمایندگان این حق را برای خود قایل بودند که سر فرصت و با دقت نظر قانون انتخابات مورد نظر خودشان را به تصویب برسانند. بدین منظور کمیسیونی به نام «کمیسیون اصلاح نظام‌نامه‌ی انتخابات» در ربیع‌الثانی سال ۱۳۲۹ هـ.ق. تشکیل گردید. این کمیسیون طی شش ماه کار مداوم اولین قانون انتخابات ایران (که به تصویب نمایندگان مجلس رسیده بود) را تهیه کرد و دو ماه قبل از پایان کار مجلس دوم (ذیحجه ۱۳۲۹ هـ.ق.) آن را به تصویب نمایندگان ملت رسانید.^{۱۲}

به‌موجب این قانون، برگزاری انتخابات مجلس «در کلیه‌ی مملکت ایران به‌طور یک درجه و مستقیم» شد (ماده‌ی ۱۳) و تعداد نمایندگان نیز به یکصد و سی و شش نفر افزایش یافت (ماده‌ی ۱) که بر اساس جمعیت تخمینی ولایات تقسیم می‌گردید (ماده‌ی ۲). در جدول حوزه‌های انتخابیه‌ی این قانون، به تهران و توابع پانزده نماینده تعلق می‌گرفت و

۱۲. همان، ص. ۵۹.

مابقی ولایات نیز به تعداد متفاوت نماینده داشتند. در این قانون نیز همانند نظام‌نامه‌ی قبلی «در محل‌هایی که موافق تقسیم انتخابات حق انتخاب یک نفر نماینده» داشتند، انتخاب فردی عمل می‌شد و در محل‌هایی که بیش از یک نماینده بایستی انتخاب می‌نمودند، انتخاب جمعی بود (ماده‌ی ۱۴). در ماده‌ی ۱۵ تصریح شده بود: «انتخاب نمایندگان با اکثریت نسبی است». و در ماده‌ی ۱۶ آمده بود: «در صورت تساوی آرا بین دو یا چند نفر هر عده که محل حاجت باشد به حکم قرعه معین می‌شود».

با وجود تغییرات کمی که در قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۲۹ هـ.ق. صورت گرفت، این قانون تا انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ هم چنان معتبر باقی ماند. و از این رو این قانون را می‌توان مهم‌ترین قانون انتخابات از مشروطیت تا انقلاب اسلامی دانست. از جمله تغییراتی که در قانون انتخابات مجلس شورای ملی صورت گرفت و به مسئله‌ی نظام انتخاباتی مربوط می‌شد، می‌توان به تغییر حوزه‌بندی‌ها اشاره کرد:

در قوانین انتخاباتی ایران تا سال ۱۳۱۳ (به استثنای نظام‌نامه‌ی انتخاب اصنافی ۱۳۲۴ هـ.ق.) ایلات عمده‌ی ایران هر یک مستقلاً یک نماینده به مجلس می‌فرستادند (جمعاً پنج نماینده)، ولی به موجب قانون مصوب ۱۰ مهر ۱۳۱۳ حوزه‌های ایلات به کلی ملغی گردید و از آن پس عشایر مثل سایر افراد جزو سکنه‌ی محلی محل اقامتشان محسوب شدند. به موجب ماده واحده‌ی مصوب ۲۰ اردیبهشت ۱۳۳۹ خورشیدی تعداد نمایندگان مجلس به دویست نفر افزایش یافت و تعداد نمایندگان حوزه‌ها نیز تغییر کرد (تهران پانزده نفر، با توابع کلا ۲۸ نفر). مجدداً در تاریخ ۱۰ تیر ۱۳۴۶ تعداد نوزده نماینده به مجموع نمایندگان مجلس اضافه شد که از این تعداد تنها دوازده نماینده به حوزه‌ی تهران افزوده شد. در سال ۱۳۵۰ نیز یک بار دیگر بر تعداد نمایندگان مجلس افزوده شد (به موجب قانون جدول جدید انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۵ خرداد ۱۳۵۰) و جمع نمایندگان مجلس به دویست و شصت و هشت نفر رسید که البته در حوزه‌بندی‌ها هم به تبع تغییر در تعداد نمایندگان تغییراتی صورت گرفت. این وضعیت تا اولین مجلس بعد از انقلاب اسلامی هم چنان باقی ماند.

ضمناً در این فاصله، در اواخر دوره‌ی پانزدهم قانون‌گذاری، «قانون اجازه‌ی اجرای نظام‌نامه‌ی انتخابات مجلس سنا» در تاریخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۸ به صورت ماده واحد به تصویب رسید که بر اساس و به دنبال آن مجلس سنا نیز در همان سال در ایران تاسیس گردید (البته اصل مجلس سنا در اصول ۴۳ تا ۵۰ قانون اساسی مشروطیت پیش‌بینی شده بود).

به موجب ماده‌ی ۱ نظام‌نامه، سنا جمعا شصت نماینده داشت که نیمی از آن‌ها یعنی سی نفر انتخابی و نیمی دیگر انتصابی بودند (بر اساس اصول ۴۳ و ۴۵ قانون اساسی مشروطیت). در ماده‌ی ۳ آمده بود (بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی مشروطیت) که از سناتورهای انتخابی پانزده نفر به تهران تعلق دارند و پانزده نفر دیگر به سایر استان‌ها و شهرستان‌ها (تهران خود به حوزه‌ی دو نماینده‌ای و نه حوزه‌ی یک نماینده‌ای تقسیم می‌شد). وفق ماده‌ی ۴ نظام‌نامه: «انتخاب اعضای مجلس سنا در کلیه‌ی کشور به طور دو درجه خواهد بود. در انتخابات درجه‌ی اول اکثریت نسبی و در انتخابات درجه‌ی دوم اکثریت تام مناط اعتبار است، مگر در مورد قسمت اخیر ماده‌ی ۲۴ این قانون. در صورت تساوی آرا بین دو یا چند نفر، هر عده که در انتخابات درجه‌ی اول محل حاجت باشد به حکم قرعه معین خواهد شد». و در ماده‌ی ۲۴ نیز این طور مقرر گردیده بود: «... منتخبین درجه‌ی اول... از میان خود با اکثریت تام به رای مخفی عده‌ای را که باید در آن حوزه برای عضویت سنا تعیین شوند معین می‌نمایند. هرگاه پس از دو دفعه رای هیچ یک از منتخبین درجه‌ی اول حایز اکثریت تام نشد، در دفعه‌ی سوم اکثریت نسبی کافی خواهد بود. در صورت تساوی آرا از دارندگان رای به حکم قرعه معین خواهد شد» (ماده‌ی ۲۴ در ۱۷ خرداد ۱۳۳۹ منسوخ گردید).

از قانون اساسی جمهوری اسلامی تا امروز

با پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه ۱۳۵۷، بساط سلطنت در ایران برچیده شد و حکومت جمهوری اسلامی برپا گردید. با وقوع این تحول عظیم اجتماعی و سیاسی مسلماً نهادهای حکومتی دوران سلطنت دیگر قادر به ادامه‌ی فعالیت نبودند و می‌بایست یا به کلی

از بین می‌رفتند و یا دست‌خوش تغییرات اساسی و زیربنایی می‌گردیدند. لذا از همان روزهای اول پیروزی انقلاب، در کنار «دولت موقت» که در نقش قوه‌ی مجریه‌ی انقلابی مسایل اجرایی کشور را اداره می‌نمود، «شورای انقلاب» نیز در نقش «مقننه‌ی انقلابی» کار تدوین و تصویب قوانین و مقررات مورد نیاز کشور و حکومت انقلابی را در قالب «لویح قانونی» عهده‌دار گردید. و این وظیفه را تا تشکیل اولین مجلس بعد از انقلاب (خرداد ۱۳۵۹) هم‌چنان انجام می‌داد. حکومت «جمهوری اسلامی» در فروردین ۱۲ فروردین ۱۳۵۸ با رای «آری» ۹۸/۲ درصد از رای‌دهندگان به تصویب رسید، و به‌دنبال آن با سرعت مقدمات تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی فراهم گردید.

در تاریخ ۱۴ تیر ۱۳۵۸، شورای انقلاب لایحه‌ی قانونی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ایران را برای بررسی پیش‌نویس اولیه‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی، که به هنگام اقامت آیت الله خمینی در پاریس (۱۳ مهر تا ۱۱ بهمن ۱۳۵۷) تهیه شده بود و تغییراتی هم در ایران بر روی آن صورت گرفته بود، به تصویب رسانید. متعاقباً با رای مردم نمایندگان این مجلس (معروف به مجلس خبرگان قانون اساسی) انتخاب گردیدند و مجلس مذکور با پیام امام خمینی در روز ۲۸ مرداد ۱۳۵۸ آغاز به کار نمود. متن مصوب این مجلس، بر اساس لایحه‌ی قانونی مصوب ۲۰ آبان ۱۳۵۸ شورای انقلاب که اظهارنظر نهایی در مورد متن قانون اساسی مصوب مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مجلس خبرگان) را بر عهده‌ی ملت ایران نهاده بود، در روزهای ۱۱ و ۱۲ آذرماه ۱۳۵۸ به همه-پرسی گذاشته شد، و با رای مثبت بیش از پانزده میلیون رای‌دهنده (بیش از ۹۹ درصد) به تصویب ملت رسید.^{۱۳} با تصویب نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بستر قانونی ایجاد اولین مجلس قانون‌گذاری در دوران جمهوری اسلامی آماده گردید.

شورای انقلاب در تاریخ ۱۷ بهمن ۱۳۵۸ «لایحه‌ی قانونی انتخابات مجلس شورای اسلامی» را به تصویب رسانید. در زمان بحث و بررسی این لایحه‌ی قانونی توجه اعضای

۱۳. هاشمی، پیشین، صص. ۲۷ تا ۳۲.

شورای انقلاب (و دولت موقت و سایر فعالان سیاسی آن زمان) بیش‌تر متوجه مسئله‌ی نظام انتخاباتی، البته تنها از این جهت که آیا اکثریت مطلق در انتخاب کاندیداها ملاک باشد یا اکثریت نسبی یا اکثریت مخصوص و این که آیا باید انتخابات دو مرحله‌ای باشد یا یک مرحله‌ای و مسئله‌ای که با نظام انتخاباتی ارتباط تنگاتنگ دارد، یعنی مسئله بزرگی حوزه‌ها و حوزه‌بندی، بوده است. در این خصوص مباحثات و اظهارنظرهای مفصلی در روزنامه و اعلامیه‌های سازمان‌ها و احزاب گوناگون مشاهده می‌شود (لازم به ذکر است که شورای انقلاب برخلاف رویه‌ی مجلس، مشروح مذاکرات خود را منتشر نمی‌کرد و شاید اساساً این مذاکرات ثبت و نگه‌داری هم نشده باشند. لذا مطالعه در مشروح مذاکرات شورای انقلاب امکان‌پذیر نیست. از این‌رو، ناگزیر تنها می‌توان به مطالب و منابع دست دوم مراجعه نمود).

در لایحه‌ی قانون انتخابات مجلس شورای ملی سال ۱۳۵۸، تعداد نمایندگان مجلس شورای ملی دویست و هفتاد نفر تعیین گردیده بود (ماده‌ی ۲) که از این تعداد سی نماینده به تهران، ری و شمیران تعلق داشت (بر اساس جدول حوزه‌های انتخابیه در این قانون) و مابقی شهرها و شهرستان‌ها هم بر اساس جمعیت‌شان دارای یک یا چند نماینده بودند (شورای انقلاب در ابتدا تصمیم گرفته بود که شهر تهران را به بیست و چهار حوزه‌ی انتخاباتی مستقل تک نماینده‌ای تقسیم نماید؛ این تصمیم به گفته‌ی سخن‌گوی شورای انقلاب، به دلیل مخالفت بعضی احزاب و گروه‌ها و نیز به تأخیر افتادن انتخابات به جهت تهیه‌ی کارت انتخاباتی و سایر مقدمات دیگر، ملغی گردید).^{۱۴}

در خصوص نظام انتخاباتی، مواد ۴ و ۷ این لایحه‌ی قانونی این گونه مقرر می‌داشتند: ماده‌ی ۴: «انتخابات به‌طور مستقیم و عمومی است و انتخاب نمایندگان با رای مخفی و اکثریت مطلق خواهد بود.

۱۴. سائلی کرده ده، پیشین، ص. ۲۸۶.

تبصره‌ی ۱- در صورتی که در دور دوم آرای دو یا چند نفر از نامزدها مساوی باشد و طبق جدول تعداد نمایندگان حوزه‌ی انتخابیه، انتخاب یک یا چند نفر از نامزدهایی که آرای مساوی دارند ضرورت پیدا کند، ملاک انتخاب قرعه می‌باشد...»^{۱۵}

ماده‌ی ۱۷: «... نمایندگان مجلس شورای ملی با اکثریت مطلق آرا (نصف به علاوه‌ی یک کل آرای مایخوده در حوزه‌ی انتخابیه) انتخاب می‌شوند و در صورتی که در دور اول برای یک یا چند نفر از نمایندگان اکثریت مطلق حاصل نگردد انتخابات دو مرحله‌ای خواهد شد، بدین معنی که از بین کاندیداهایی که اکثریت مطلق آرا را در دور اول به دست نیاورده‌اند فقط به تعداد دو برابر نمایندگان باقی مانده‌ی مورد نیاز در انتخابات دور دوم شرکت نموده و اگر تعداد باقی مانده‌ی نامزدهای انتخاباتی در دور اول از دو برابر تعداد نماینده‌های مورد نیاز در دور دوم بیش‌تر باشد تعداد مورد نیاز از میان کاندیداهایی که در دور اول دارای آرای بیش‌تری بوده‌اند انتخاب می‌گردند و در این مرحله نماینده یا نمایندگان مورد نظر آن‌ها با اکثریت نسبی انتخاب می‌شوند. و اگر تعداد نامزدهای باقی‌مانده کم‌تر از دو برابر تعداد مورد نیاز باشد همه‌ی نامزدهای باقی مانده در دور دوم شرکت می‌کنند و نامزد جدیدی نمی‌تواند اضافه شود».

مجلس اول در خرداد ماه سال ۱۳۵۹ کار خود را آغاز نمود (همان‌طور که دیدیم نمایندگان این مجلس خود بر اساس لایحه‌ی قانونی انتخابات که به تصویب شورای انقلاب رسیده بود انتخاب شدند)، و در ماه‌های آخر اولین دوره‌ی قانون‌گذاری بعد از انقلاب اسلامی اولین «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» را در نهم اسفند ماه ۱۳۶۲ به تصویب رسانید. در تدوین این قانون نیز بحث‌ها و گفتگوهای فراوانی در خصوص مواد مربوط به نظام انتخاباتی صورت گرفت.

اما تفاوت این بحث‌ها با بحث‌های زمان تصویب لایحه‌ی قانونی انتخابات سال ۱۳۵۸ در این بود که اولاً، هم‌فکری بیش‌تری میان طرف‌های بحث وجود داشت و تنش و

۱۵. ماده‌ی ۴ در تاریخ ۲۴-۱-۱۳۵۹ بدین ترتیب اصلاح شد؛ «... انتخاب نماینده در دور اول منوط به کسب اکثریت مطلق و در دور دوم با کسب اکثریت نسبی خواهد بود».

اضطراب بر فضای مذاکرات حاکمیت نداشت؛ ثانياً، بحث تنها میان نمایندگان مجلس به- عنوان مسئولان رسمی واجد صلاحیت برای رسیدگی به این مسئله (که عمدتاً هم دارای عقاید و گرایش‌های سیاسی یکسان بودند) جریان داشت و دنباله‌ی آن به درون جامعه کشیده نشد. علت این امر را باید در حذف گروه‌های لیبرال، ملی و چپ مخالف دانست.^{۱۶} در ماده‌ی ۲ این قانون نیز عده‌ی نمایندگان مجلس دویست و هفتاد نفر تعیین شده بود و در تبصره‌ی ۲ این ماده جدول حوزه‌های انتخابیه‌ی دوره‌ی دوم بر مبنای جدول دوره‌ی اول مجلس شورای اسلامی تعیین گردیده بود. این تبصره در تاریخ ۳۰ فروردین ۱۳۶۳ در آخرین روزهای مجلس اول حذف گردید و جدول جدید حوزه‌های انتخاباتی تصویب گردید (در جدول جدید نیز تهران، ری و شمیرانات مجموعاً دارای سی نماینده بودند). ماده‌ی ۸ مقرر می‌داشت: «انتخاب نماینده در مرحله‌ی اول منوط به کسب اکثریت مطلق آرا (به موجب قانون اصلاح قانون انتخابات مصوب ۱۴ تیر ۱۳۶۳ "اکثریت مطلق آرا" به "اکثریت حداقل یک سوم کل آرا" تغییر یافت)، و در مرحله دوم با اکثریت نسبی خواهد بود.

تبصره‌ی ۱- در صورتی که آرای دو یا چند نفر از نامزدها مساوی باشد ملاک انتخاب یک یا چند نفر از آنان، قرعه می‌باشد...».

ماده‌ی ۹: «چنانچه در مرحله‌ی اول برای یک یا چند نفر از نمایندگان اکثریت مطلق (با اصلاح قانون انتخابات در ۴ مرداد ۱۳۷۴ عبارت "نمایندگان اکثریت مطلق" به "داوطلبان اکثریت یک سوم آرا" تغییر یافت) حاصل نگردید، انتخابات دو مرحله‌ای خواهد شد. بدین معنی که از بین نامزدهایی که اکثریت مطلق (بعد از اصلاح قانون در ۴-۵ - ۱۳۷۴: اکثریت یک سوم) آرا را در مرحله اول به دست نیاورده‌اند، فقط به تعداد دو برابر نمایندگان مورد نیاز از بین کسانی که بیش‌ترین آرا را در مرحله‌ی اول داشته‌اند، در انتخابات مرحله‌ی دوم شرکت می‌کنند و در صورتی که تعداد نامزدهای باقی‌مانده کم‌تر از دو برابر باشد، تمام آنان در مرحله‌ی دوم انتخابات شرکت خواهند نمود.

۱۶. ساتلی کرده ده، پیشین، ص. ۴۰۹ و ۴۱۰.

تبصره‌ی ۱- اگر تعداد نامزدهای باقی‌مانده، مساوی یا کم‌تر از نمایندگان مورد نیاز باشد انتخابات مرحله‌ی دوم انجام خواهد شد» (به‌موجب اصلاحیه‌ی مورخ ۲۰ اسفند ۱۳۶۲ کلمه‌ی "خواهد شد" در این تبصره به "نخواهد شد" تبدیل گردید).

در تاریخ ۲۷ اسفند ۱۳۷۶ نیز مجلس در قالب ماده واحده‌ای دو تبصره به شرح زیر به ماده‌ی ۸ قانون انتخابات سال ۱۳۶۲ اضافه نمود تا بدین‌وسیله مشکلاتی را که در اجرای انتخابات میان‌دوره‌ای ۲۲ اسفند ماه همان سال پیش آمده بود (از جمله کشیده شدن انتخابات میان‌دوره‌ای تهران به دور دوم) مرتفع سازد:

«تبصره‌ی ۴- انتخابات میان‌دوره‌ای مجلس شورای اسلامی یک مرحله‌ای و با اکثریت نسبی انجام خواهد گرفت و هر نماینده که اکثریت آرا را از بین داوطلبان بیاورد نماینده‌ی مردم خواهد بود.

تبصره‌ی ۵- این قانون پس از تصویب بلافاصله لازم‌الاجرا می‌باشد و شامل انتخابات برگزار شده در تاریخ ۱۳۷۶/۲۲/۱۲ نیز خواهد بود».

در ماه‌های آخر سال ۱۳۷۸ که کشور در آستانه‌ی انتخابات مجلس ششم قرار داشت (بهمن ماه) پیشنهادهای زیادی برای اصلاح قانون انتخابات (معمولاً در قالب طرح‌هایی که نمایندگان محافظه‌کار به مجلس پیشنهاد می‌دادند) به مجلس ارایه گردیده، از جمله بالا بردن سن رای‌دهندگان، نحوه‌ی نظارت بر انتخابات، ایجاد محدودیت در تبلیغات انتخاباتی و غیره، که بعضی به تصویب نرسیدند، مثل طرح استانی شدن انتخابات، و بعضی دیگر با کشمکش‌های فراوان و مباحثات و گاه درگیری‌های جناح‌های مختلف به تصویب رسیدند، مثل افزایش سن رای‌دهندگان از «ورود به سن شانزده سالگی» در ماده‌ی ۲۷ قانون انتخابات به «شانزده سال تمام». با اصلاح ماده‌ی ۲۷ در ۱۲ دی ۱۳۸۵ سن رای‌دهنده به هیجده سال تمام افزایش یافت.

تا انتخابات مجلس هشتم در سال ۱۳۸۶، مهم‌ترین تغییرات قانون انتخابات در خصوص مسایل مربوط به نظام انتخاباتی را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد: به موجب «قانون اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۷ آذر ۱۳۷۸ عده‌ی نمایندگان مجلس از دویست و هفتاد نفر به دویست و نود نفر افزایش یافت (ماده‌ی ۲)؛ این

افزایش تعداد بر حوزه‌ی انتخابیه‌ی تهران هیچ اثری نداشت بلکه چند حوزه‌ی تک نماینده‌ای جدید ایجاد نمود و یا حوزه‌های سابق را بزرگ‌تر نمود.

ماده‌ی ۸ بدین صورت اصلاح گردید: «انتخاب نماینده در مرحله‌ی اول منوط به کسب اکثریت حداقل یک سوم کل آرا و در مرحله‌ی دوم و هم‌چنین انتخابات میان‌دوره‌ای با کسب اکثریت نسبی به هر میزان است».

و نیز تبصره‌ی یک ماده‌ی ۹ به شرح زیر اصلاح گردید: «اگر تعداد نامزدهای باقی‌مانده مساوی یا کم‌تر از نمایندگان مورد نیاز باشد، انتخابات مرحله‌ی دوم انجام نخواهد شد و نامزدی که حداقل یک چهارم مجموع آرا را کسب کرده باشد به مجلس راه می‌یابد». کسب اکثریت یک سوم آرا در مرحله‌ی اول در مواد ۸ و ۹ قانون انتخابات در اصلاحیه‌ی مورخ ۱۳ دی ۱۳۷۸ به یک چهارم تغییر یافت.

ب- محتوای تحولات نظام انتخابات پارلمانی ایران

سر منشا نظام انتخاباتی در ایران

اولین ردپای نظام انتخاباتی در قوانین انتخابات ایران را باید در ماده‌ی ۲۶ از فصل دوم (ترتیب انتخاب و کشیدن قرعه و شرایط آن) در «نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی» مصوب ۱۹ رجب ۱۳۲۴ هـ.ق. مشاهده نمود.

ماده‌ی ۲۶ این نظام‌نامه مقرر می‌داشت: «انتخاب به قرعه (منظور انداختن رای به صندوق است) و اکثریت آرای تامه یا نسبی باید باشد و در صورت تساوی آرا باید به قرعه (منظور قرعه کشی است) تشخیص انتخاب داده شود».

درباره‌ی منشا این ماده از نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی که باید آن را اولین نظام انتخاباتی ایران دانست، هیچ کجا (تا آن‌جا که ما بررسی کرده‌ایم) مشخصاً و صریحاً نظری عنوان نگردیده است. اما با تکیه بر قرائنی که ذیلاً ارایه می‌گردد می‌توان به یک نتیجه‌ی اجمالی رسید: همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، پیش‌نویس نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی را هیئتی پنج نفره (متشکل از میرزا نصرالله خان مشیرالدوله - میرزا حسن خان مشیرالملک - میرزا حسین خان مؤتمن الملک - مرتضی قلی خان صنیع الدوله و مهدی قلی خان

مخبرالسلطنه هدایت) از طرف دولت تهیه نمودند. اگرچه این پیش‌نویس از بعضی جهات به شدت مورد اعتراض مجلس موقت مسئول تدوین نظام‌نامه قرار گرفت اما در هر حال همین پیش‌نویس منبع اصلی روحانیون و تجار در تدوین نهایی نظام‌نامه قرار گرفت.^{۱۷} و از اعضای پنج نفره‌ی این هیئت حداقل سه نفرشان، یعنی صنیع‌الدوله، مخبرالدوله و مشیرالملک از جمله اشخاصی بودند که در جریان تدوین نظام‌های اصنافی، نظام‌نامه‌های انتخابات سایر ملل را ترجمه کردند و در تدوین نظام‌نامه‌ی اصنافی به کار گرفتند.^{۱۸}

صنیع‌الدوله (مرتضی قلی خان) در آلمان به تحصیل در رشته‌های فنی پرداخته بوده، به علاوه درباره‌ی مقررات و نظامات اجتماعی اروپا به‌ویژه آلمان مطالعاتی داشته است. مخبرالسلطنه هدایت (مهدی قلی خان) نیز که برادر کوچک‌تر مرتضی قلی خان صنیع‌الدوله بود تحصیل کرده‌ی آلمان بوده است. مشیرالملک (میرزا حسن خان) در دانشکده‌ی حقوق مسکو در رشته‌ی حقوق عمومی و حقوق اساسی تحصیل کرده بوده و مدتی نیز وزیر مختار ایران در پترزبورگ، پایتخت روسیه‌ی تزاری بوده است. میرزا حسین خان مؤتمن‌الملک برادر میرزا حسن خان مشیرالملک بود (هر دو پسران میرزا نصرالله خان). میرزا حسن خان در پاریس در رشته‌ی حقوق سیاسی تحصیل کرده بود و بعد به انگلستان رفته و در آن‌جا فلسفه و ریاضی خوانده بود. او پس از مدتی کار در وزارت خارجه به تدریس حقوق سیاسی در مدرسه‌ی علوم سیاسی پرداخت. و بالاخره میرزا نصرالله خان مشیرالدوله (پدر میرزا حسن خان و میرزا حسین خان) عضو رسمی هیئت نبود ولی گه‌گاه طرف مشورت قرار می‌گرفت. او بعداً به مقام وزارت امور خارجه رسید و با روس‌ها نزدیکی زیاد داشت.^{۱۹}

۱۷. همان، ص. ۱۲۹.

۱۸. همان، ص ۱۲۵، به نقل از: دولت‌آبادی، یحیی، حیات یحیی، جلد دوم، ص. ۸۶؛ و نبوی، حسن، تاریخ معاصر ایران، ص. ۲۷۳.

۱۹. همان، ص. ۱۲۶ و ۱۲۷.

از آن‌جا که اعضای هیئت مجموعاً در کشورهای روسیه، فرانسه و انگلستان تحصیل و یا زندگی و کار کرده بوده‌اند و گذشته از فارسی و عربی از زبان‌های خارجی به روسی، فرانسه، آلمانی و انگلیسی آشنایی داشته‌اند و با توجه به این که اساساً کشورهای یاد شده از جهت سیاسی (غالباً توسعه‌ی اجتماعی و قانون‌مندی) جزو مهم‌ترین کشورهای جهان آن روز بوده‌اند و به جهت نزدیکی جغرافیایی نسبی و وجود روابط و وابستگی‌های ریشه‌دار و قدیمی (در مقایسه با کشورهای هم‌چون ایالات متحده و ژاپن)، امکان تماس و ارتباط ایرانیان با آن‌ها بیش‌تر بوده و در نتیجه اقتباس و الگوبرداری قوانین آن‌ها آسان‌تر و امکان‌پذیر بوده است.

برای دانستن این که کدام قانون یا قوانین انتخاباتی به‌عنوان الگوی ماده‌ی ۲۶ نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی (در خصوص نظام انتخاباتی) بوده است، باید در میان این چهار کشور به تحقیق و جستجو پرداخت و از پرداختن به فرض‌های بعید و غیرمحتمل خودداری کرد.

هم‌زمان با تدوین این نظام‌نامه یعنی سال ۱۲۸۵ ه.ق. (۱۹۰۶ میلادی)، در آلمان در دوران حاکمیت «ویلیام دوم William II» نظام انتخاباتی اکثریتی «دو دوری TRS» حاکم بوده است.^{۲۰} در بریتانیا از زمان تصویب «قانون سوم اصلاحات Third Reform Act» در سال ۱۸۸۴ نظام انتخاباتی «محدود گزینی Limited Vote» که به‌موجب «قانون دوم اصلاحات Second Reform Act» از سال ۱۸۶۷ بر انتخابات پارلمانی این کشور حاکم بود، رسماً ملغی گردید و نظام انتخاباتی کثرتی^{۲۱} «نخست نفری FPTP» به صورت گسترده در سرتاسر کشور حاکم

20. Reynolds, Andrew and Ben, Reily, 'The International IDEA Handbook of Electoral System Design, International IDEA, Sweden, 1997, p. 76.

۲۱. همان‌طور که می‌دانیم در هر دو نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی و دو درجه، انتخاب نمایندگان به صورت دو درجه انجام می‌شده است، و نه دو دوری، بدین معنی که در ابتدا رای‌دهندگان مجموعه‌ای از منتخبین که تعدادشان چند برابر تعداد نمایندگان هر حوزه بوده را انتخاب می‌نموده‌اند و این منتخبین درجه‌ی اول به صورت ثانوی به تعداد کرسی‌های هر حوزه در پارلمان نمایندگان را بر می‌گزیدند. از آن‌جا که در انتخابات درجه‌ی دوم تعداد بسیار محدودی به انتخاب نمایندگان می‌پرداختند، گاه فقط سه نفر، ما در

گردید که تا امروز نیز به همین ترتیب ادامه دارد. البته این نظام انتخاباتی قبل از سال ۱۸۸۴ نیز در بریتانیا استفاده می‌شده است و اساساً این نظام انتخاباتی را اختراع «وست مینستر Westminster» می‌دانند.^{۲۲}

در فرانسه برای انتخابات پارلمانی در بیش‌تر دوران جمهوری سوم (۱۹۴۰ - ۱۸۷۵) نظام انتخاباتی اکثریتی «دو دوری» به کار می‌رفته است، که در دور اول به کسب اکثریت مطلق و در دور دوم اکثریت نسبی احتیاج بوده است؛ این نظام در حوزه‌های تک نماینده - ای به کار می‌رفته است.^{۲۳} و اما در روسیه که انقلاب مشروطیت آن کمی زودتر از ایران به نتیجه رسیده بود (فرمان مشروطیت روسیه که به «اعلامیه‌ی اکتبر» معروف است حدود نه ماه قبل از فرمان مشروطیت ایران - در ۳۰ اکتبر ۱۹۰۵ - صادر گردید)، به موجب اولین قانون انتخابات این کشور که در ۲۴ دسامبر ۱۹۰۵ منتشر گردید و بر اساس همین قانون اولین مجلس روسیه «دوما Duma» در ۱۰ می ۱۹۰۶ توسط «نیکلای دوم Nicolas II» پادشاه روسیه افتتاح گردید، نظام انتخابات «دو درجه» پیش‌بینی شده بود که بر اساس آن طبقات مختلف اجتماعی - اقتصادی روسیه در استان‌های مختلف، به صورت جداگانه منتخبین را بر می‌گزیدند و این منتخبین از میان خود با اکثریت آرا نمایندگان دوما را انتخاب می‌نمودند.^{۲۴}

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، اگر چه هر چهار کشور از نظام‌های انتخاباتی کثرتی - اکثریتی استفاده می‌کرده‌اند (و اثری از نظام‌های تناسبی یا نیمه‌تناسبی دیده نمی‌شود است)،

←

صحبت از نظام انتخاباتی تنها به انتخابات درجه‌ی اول توجه داریم و با وجود این که در انتخابات درجه‌ی دوم هم مسئله‌ی اکثریت مطلق یا نسبی بودن آرا و یک یا دو دوری و یا حتی سه دوری بودن انتخاب مطرح است، بحث در خصوص نظام انتخاباتی در انتخابات درجه‌ی دوم محلی از اعراب ندارد.

22. Ibid., p. 132.

23. Safran, William, The French Polity, 5th edition, Addison Wesley Longman Inc., USA., 1998, p. 129.

24. Harcave, Sidney, Russia: A History, J.B. Lippincott Co., USA., 1993, pp. 376 - 392.

اما نظام انتخاباتی مندرج در قانون انتخابات اصنافی ایران خیلی بیش تر به قانون انتخابات دومای اول روسیه شبیه است چرا که در هر دوی این قوانین از نظام کثرتی دو درجه‌ای استفاده شده است. با توجه به این که انقلاب ۱۹۰۵ روسیه، به جهت همسایگی این کشور با ایران و تقریباً هم‌زمانی این انقلاب و انقلاب مشروطیت در ایران، الهام‌بخش روشن‌فکران و انقلابیون ایران بوده و اخبار آن همواره به گوش آن‌ها رسیده و با عنایت به این که یکی از اعضای هیئت پنج نفره، میرزا حسن خان مشیرالملک، تحصیل کرده‌ی دانشکده‌ی حقوق مسکو در رشته‌ی حقوق عمومی و اساسی بوده و به جهت شغل خود با ساختار حکومت و قوانین روسیه آشنایی کامل داشته، که این ویژگی‌ها وزن و اثر او را در تدوین نظام‌نامه به مراتب بیش از سایرین می‌کرده است، و از همه مهم‌تر یکسانی نظام انتخاباتی در این هر دو قانون، به نظر می‌رسد که نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی (در خصوص نظام انتخاباتی) از قانون انتخابات دومای اول روسیه (مصوب ۱۹۰۵) نسخه‌برداری شده باشد.

به‌طور کلی تحولات نظام انتخاباتی در قوانین انتخاباتی ایران را می‌توان بدین ترتیب خلاصه نمود:

در ابتدا لازم به ذکر است که از سه خانواده‌ی اصلی نظام‌های انتخاباتی که در انتخابات پارلمانی جهان به کار گرفته می‌شوند و کم و بیش به کار گرفته می‌شده‌اند، یعنی خانواده‌ی نظام‌های کثرتی - اکثریتی، تناسبی و نیمه تناسبی (بر مبنای میزان تناسبی بودن نتایج انتخابات)^{۲۵}، نظام‌های انتخاباتی به کار گرفته شده در ایران همواره تنها به خانواده‌ی نظام‌های کثرتی - اکثریتی تعلق داشته‌اند و با وجود قریب به یک قرن برگزاری انتخابات در ایران هیچ گاه قوانین انتخاباتی ما از محدوده‌ی نظام‌های کثرتی - اکثریتی خارج نشده‌اند. لذا ما هیچ گاه استفاده از یک نظام تناسبی یا نیمه تناسبی را تجربه نکرده‌ایم.

۲۵. برای آشنایی با انواع نظام‌های انتخاباتی جهان، رک.

- مختاری، مهدی، نظام‌های انتخاباتی جهان، دفتر مطالعات و پژوهش‌های تحقیقات سیاسی وزارت کشور، ۱۳۷۹؛

- Reynolds and Reilly, op.cit.

قوانین انتخاباتی را از نقطه نظر نظام انتخاباتی به دو دسته‌ی متفاوت، که در دو دوره تاریخی مشخص به تصویب رسیده‌اند، می‌توان تقسیم نمود:

۱- قوانین انتخابات بعد از انقلاب مشروطیت؛

۲- قوانین انتخابات بعد از انقلاب اسلامی.

مجموعه قوانین انتخاباتی که در هر یک از این دو دوره به تصویب رسیده‌اند، با وجود تغییرات و تفاوت‌های کلی و جزئی که با هم دارند از جهت نظام انتخاباتی، تا حد زیادی به هم شبیه‌اند و به‌طور کلی در یک گروه از نظام‌های انتخاباتی دسته‌بندی می‌شوند. لذا ما قوانین انتخاباتی این دو دوره را، از جهت نظام انتخاباتی، مستقلاً مورد بررسی قرار می‌دهیم.

نظام انتخاباتی ایران بعد از انقلاب مشروطیت

در این دوره که از تصویب «نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی» در ۱۹ رجب ۱۳۲۴ هـ.ق. آغاز می‌شود و تا تصویب «لایحه‌ی قانونی انتخابات مجلس شورای ملی» در ۱۷ بهمن ۱۳۵۷ یعنی حدود هفتاد و سه سال به طول می‌انجامد، سه قانون مهم به تصویب رسیده است. در طول این دوره نظام انتخاباتی مذکور در این قوانین بر انتخابات ادوار مختلف مجلس ایران حاکم بوده است:

نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی ۱۳۲۴ هـ.ق؛ نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه‌ی ۱۳۲۷ هـ.ق؛ و قانون انتخابات مجلس شورای ملی ۱۳۲۹ هـ.ق.

در نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی در خصوص نظام انتخاباتی چنین مقرر گردیده است: «انتخاب به قرعه (منظور رای‌گیری است) و اکثریت آرای تامه (منظور اکثریت مطلق یعنی حداقل پنجاه درصد) یا نسبی باید باشد» (ماده‌ی ۲۶)^{۲۶}. از اطلاق این ماده معلوم می-

۲۶. همان‌طور که می‌دانیم در هر دو نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی و دو درجه، انتخاب نمایندگان به صورت دو درجه انجام می‌شده است، و نه دو دوری، بدین معنی که در ابتدا رای‌دهندگان مجموعه‌ای از منتخبین که تعدادشان چند برابر تعداد نمایندگان هر حوزه بوده را انتخاب می‌نموده‌اند و این منتخبین درجه‌ی اول به

شود که نظام انتخاباتی مورد اشاره (اکثریت تامه یا نسبی) باید هم در درجه‌ی اول انتخابات و هم در درجه‌ی دوم آن به کار گرفته شود؛ چه این که اگر نظری غیر از این وجود داشت، می‌بایست تصریح می‌شد. اما منظور از اکثریت تامه یا نسبی در این ماده چیست. در تفسیر این عبارت دو نظر قابل طرح است: یکی این که ماده‌ی ۲۶ قایل به این است که چنانچه برای کاندیدا یا کاندیداهایی اکثریت مطلق آرا حاصل نگردد باید انتخابات (حداقل یک بار دیگر) تجدید شود یعنی به دور دوم برود، نه درجه‌ی دوم و این مرتبه‌ی کسب اکثریت نسبی آرا برای پیروزی کافی است. نظر دیگر این که انتخابات تنها یک مرتبه برگزار شود (انتخابات درجه‌ی اول) و در صورتی که کاندیدا یا کاندیداهایی به اکثریت مطلق آرا دست نیافتند هر کس یا کسانی که حایز اکثریت نسبی آرا بودند، برنده-ی انتخابات در حوزه‌ی انتخابیه‌ی خود باشند. با دقت در الفاظ این عبارت و سابقه‌ی (احتمالی) این ماده در قانون انتخابات دومای اول روسیه و در نظر گرفتن شرایط بسیار سخت برگزاری اولین دوره‌ی انتخابات عمومی در تاریخ کشور، از جهت موقعیت خاص سیاسی و تاریخی آن مقطع خاص و محدودیت امکانات برگزاری انتخابات، که هیچ کدام از چشم تدوین کنندگان نظام‌نامه دور نبوده است، تفسیر دوم صحیح‌تر به نظر می‌رسد.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که در نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی، کسب اکثریت نسبی آرا برای انتخاب شدن لازم دانسته شده - ذکر اکثریت مطلق در ماده‌ی ۲۶ بدون این که پیروزی نامزدها به آن مشروط شده باشد خللی به این گفته وارد نمی‌سازد - و لذا نظام انتخاباتی مذکور در این نظام‌نامه را باید «نظام کثرتی» دانست.

←

صورت ثانوی به تعداد کرسی‌های هر حوزه در پارلمان نمایندگان را بر می‌گزیند. از آنجا که در انتخابات درجه‌ی دوم تعداد بسیار محدودی به انتخاب نمایندگان می‌پرداختند، گاه فقط سه نفر، ما در صحبت از نظام انتخاباتی تنها به انتخابات درجه‌ی اول توجه داریم و با وجود این که در انتخابات درجه‌ی دوم هم مسئله‌ی اکثریت مطلق یا نسبی بودن آرا و یک یا دو دوری و یا حتی سه دوری بودن انتخاب مطرح است، بحث در خصوص نظام انتخاباتی در انتخابات درجه‌ی دوم محلی از اعراب ندارد.

در نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه‌ی ۱۳۲۷ هـ.ق. در خصوص نظام انتخاباتی این گونه مقرر گردیده: «انتخاب درجه‌ی اول با اکثریت نسبی... خواهد بود» (ماده‌ی ۱۷). پس این نظام‌نامه هم مثل نظام‌نامه‌ی قبلی همان «نظام کثرتی» را تایید نمود و به کار گرفت، با این تفاوت که وفق ماده‌ی ۱۸ نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه: «در انتخاب درجه‌ی اول اشخاصی که نسبت به عده‌ی کلیه‌ی انتخاب کنندگان حوزه‌ی انتخابیه اکثریت تام حاصل کنند مستغنی از انتخاب درجه‌ی ثانی بوده، به سمت عضویت مجلس شورای ملی قبول می‌شوند». بدین ترتیب برای کسانی که حمایت پنجاه درصد از رای‌دهندگان در درجه‌ی اول را به همراه داشتند این امتیاز پیش‌بینی شده بود که از انتخابات درجه‌ی دوم معاف باشند و مستقیماً به نمایندگی مجلس درآیند.

قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۲۹ هـ.ق. که در اواخر دوره‌ی دوم قانون‌گذاری مجلس شورای ملی به تصویب رسید را بایستی مهم‌ترین قانون انتخابات در تمام دوران قبل از انقلاب اسلامی دانست. این قانون از سال ۱۲۹۰ تا ۱۳۵۸ خورشیدی، یعنی شصت و هشت سال بر انتخابات مجلس شورای ملی ایران حاکم بود و اولین قانون انتخاباتی بود که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده بود (البته در این فاصله ما «قانون اجازه‌ی اجرای نظام‌نامه‌ی انتخابات مجلس سنا مصوب ۱۳۲۸ خورشیدی» را نیز داشته‌ایم که بر انتخابات سنا حاکم بوده و نظام انتخاباتی دو درجه‌ی آن کاملاً مطابق با نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه‌ی مجلس شورای ملی بوده است).

با وجود تغییرات و اصلاحاتی که در این قانون در طول این شصت و هشت سال صورت پذیرفته است از جهت نظام انتخاباتی هیچ تغییری نداشته و نظام انتخاباتی این قانون را باید مهم‌ترین نظام انتخاباتی تا قبل از انقلاب اسلامی دانست. با تصویب این قانون انتخابات دو درجه‌ی مجلس شورای ملی منسوخ گردید و «انتخاب نمایندگان مجلس شورای ملی در کلیه‌ی مملکت ایران به‌طور یک درجه و مستقیم...» (ماده‌ی ۱۳) صورت پذیرفت. ماده‌ی ۱۵ قانون انتخابات مجلس شورای ملی در خصوص نظام انتخاباتی مقرر می‌داشت: «انتخاب نمایندگان با اکثریت نسبی است»؛ یعنی در این قانون نیز همانند دو نظام‌نامه‌ی قبلی انتخاباتی کثرتی مورد پذیرش قرار گرفته بود. در عین حال ماده‌ی ۱۴ این

قانون این گونه مقرر می‌داشت: «در محل‌هایی که موافق تقسیم انتخابات حق انتخاب یک نفر نماینده دارند، انتخاب فردی عمل می‌شود و در محل‌هایی که بیش از یک نفر نماینده باید انتخاب نمایند انتخاب جمعی خواهد بود».^{۲۷}

پس با جمع مواد ۱۴ و ۱۵ قانون نتیجه می‌گیریم که در حوزه‌های تک نماینده‌ای نظام انتخاباتی «نخست نفری» و در حوزه‌های چند نماینده‌ای، نظام انتخاباتی «جمع‌گزینی» به کار گرفته شده است که البته هر دو نظام کثرتی هستند.^{۲۸}

بدین ترتیب در قانون انتخابات مصوب سال ۱۳۲۹ ه.ق. هم‌زمان و در کنار یکدیگر دو نظام انتخاباتی به کار گرفته می‌شده است. فرضاً در تهران که رای جمعی بوده هر رای-دهنده می‌توانسته به دوازده نفر رای بدهد (نظام جمع‌گزینی) و در همسایگی تهران، یعنی در حوزه‌ی انتخابیه‌ی غار و فشافویه که رای فردی بوده هر رای‌دهنده تنها قادر بوده که به یک نفر از کاندیداها رای بدهد (نظام نخست نفری). تا سال ۱۳۵۸ که این قانون معتبر بود، اگر چه در مجموع تعداد نمایندگان مجلس و تقسیم کرسی‌های مجلس میان حوزه‌های مختلف در چند مرحله تغییراتی صورت گرفت، اما این الگوی کلی تغییر پیدا نکرد و دو نظام کثرتی جمع‌گزینی و نخست نفری توأم به کار گرفته می‌شده است.

نظام انتخاباتی ایران بعد از انقلاب اسلامی

در این دوره که از تصویب لایحه‌ی قانونی انتخابات مجلس شورای ملی در ۱۷ بهمن ۱۳۵۸ آغاز شده و تا امروز (بهمن ۱۳۷۹) ادامه دارد، با دو قانون انتخابات مهم مواجه

۲۷. انتخاب فردی یعنی رای‌دهنده فقط حق دارد نام یک نفر را بر روی ورقه‌ی رای بنویسد و انتخاب جمعی یعنی به تعداد کرسی‌های مربوط به هر حوزه رای‌دهنده می‌تواند روی ورقه‌ی رای اسامی کاندیداها را بنویسد.

۲۸. لازم به ذکر است که در دو نظام‌نامه‌ی انتخابات قبلی نیز در حوزه‌های انتخابیه حق رای فردی و جمعی اعمال می‌شده است. اما از آن جا که انتخابات به صورت دو درجه بوده است و میان دادن رای فردی جمعی و تعداد و ترکیب نمایندگان منتخب رابطه‌ی مستقیم وجود نداشته، نظام کثرتی این دو نظام‌نامه را نمی‌توان به نظام‌های فرعی، نخست‌نفری، و جمع‌گزینی، تقسیم نمود.

هستیم که نظام انتخاباتی ایران از انقلاب اسلامی به این طرف را تعیین می‌نماید: لایحه‌ی قانونی انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۵۸ و قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲.

لایحه‌ی قانونی انتخابات مجلس شورای ملی در ۱۷ بهمن ۱۳۵۸ در دوران فترت قبل از تشکیل اولین مجلس انقلابی، به‌عنوان اولین قانون انتخابات مجلس همانند اولین نظام-نامه‌ی انتخابات، در بیرون از مجلس به تصویب شورای انقلاب رسید، و بر آن اساس انتخابات مجلس اول برگزار گردید. در شورای انقلاب در زمان تصویب این لایحه یکی از مهم‌ترین مباحث مورد اختلاف و گفت‌وگو و شاید مهم‌ترین آن‌ها همین مسئله‌ی نظام انتخاباتی و مسئله‌ی حوزه‌بندی (به‌ویژه در مورد تهران) که دارای ارتباط تنگاتنگ با مسئله‌ی نظام انتخاباتی می‌باشد، بوده است (البته بحث در بیرون شورا و میان صاحب‌نظران و فعالان سیاسی و احزاب باید جریان داشت). در مباحث مربوط به نظام انتخاباتی (بدون - این که از اصطلاح «نظام انتخاباتی» سخنی به‌میان آید) بدون پرداختن به انواع نظام‌های انتخاباتی که احتمالاً می‌توانستند در ایران مورد استفاده قرار گیرند تنها بحث و اختلاف بر سر پذیرش اکثریت نسبی آرا برای انتخاب نمایندگان یا اکثریت مطلق آرا بوده است.^{۲۹} و دامنه‌ی بحث از اختلاف بر سر پذیرش نظامی کثرتی (با قبول ملاک اکثریت نسبی آرا) یا نظامی اکثریتی (با قبول ملاک اکثریت مطلق آرا) خارج نشده و پای خانواده‌ی مهم و

۲۹. قابل ذکر است که در زمان تصویب قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۲۹ نیز مشابه همین بحث مطرح بوده است. عده‌ای از نمایندگان مجلس دوم معتقد بودند که بایستی ملاک اکثریت مطلق در انتخاب نمایندگان رعایت شود. بعضی نیز اکثریت‌های مخصوص دیگر مثل یک سوم یا یک پنجم را مطرح می‌کردند. در پیش‌نویس ماده‌ی مربوط به نظام انتخاباتی، ماده‌ی ۱۴ پیش‌نویس و ماده‌ی ۱۵ قانون، نظامی دو دوری پیش‌بینی شده بود که در دور اول کسب اکثریت یک سوم آرا و در دور دوم اکثریت نسبی را لازم می‌دانست. برای آشنایی بیشتر با استدلال‌هایی که در دفاع از هر یک از این نظریات از طرف نمایندگان ارایه گردیده رک.

مشروح مذاکرات دوره‌ی دوم مجلس شورای ملی، جلسه‌ی ۳۰۱، پنج‌شنبه ۱۱ شوال ۱۳۲۹، ص. ۱۶۶۳ تا ۱۶۶۷ و جلسه‌ی ۲۸۰، شنبه ۱۰ شعبان ۱۳۲۹، ص. ۱۵۳۷ و ۱۵۳۹.

گسترده‌ی نظام‌های تناسبی و خانوادگی نظام‌های نیمه‌تناسبی اصلاً به بحث کشیده نشده است. ادله‌ی مخالفان کنار گذاشتن نظام انتخاباتی پیشین، یعنی ملاک اکثریت نسبی، که عمدتاً گروه‌های چپ و ملی بودند و می‌خواستند به سهمی عادلانه از کرسی‌های مجلس دست یابند و در نتیجه مخالفان به کارگیری ملاک اکثریت مطلق توسط جناح اسلامی که از حمایت بسیار گسترده‌ی مردمی برخوردار بود را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱- محدود شدن مشارکت سیاسی گروه‌های مختلف؛

۲- مغایرت با قانون اساسی؛

۳- طولانی شدن و افزایش هزینه‌های انتخابات؛

۴- بروز اختلاف و خشونت در جامعه (به دلیل ناعادلانه بودن انتخابات و حذف بعضی گروه‌های سیاسی).

در مقابل طرف‌داران کنار گذاشتن نظام انتخاباتی پیشین و پذیرش ملاک اکثریت مطلق (و در حقیقت دو دوری کردن انتخابات) که عمدتاً جناح‌های اسلامی پرتطرف‌دارتر جامعه بودند و با اتکا به حمایت گسترده‌ی مردمی موجبی برای به دست نیاوردن اکثریت مطلق آرا و شکست خوردن در انتخابات نمی‌دیدند، ادله‌ای در دفاع از نظر خود ارایه می‌دانند که از میان آن‌ها موارد زیر قابل توجه به نظر می‌رسد:

۱- لزوم کسب اعتبار و پشتوانه‌ی مردمی برای نمایندگان؛

۲- با امکان ائتلاف در دور دوم ادعای حذف و محدود شدن مشارکت گروه‌های

مختلف سیاسی صحیح نیست؛

۳- دادن دوبار حق انتخاب به مردم؛

۴- مطابقت با قانون اساسی^{۳۰}.

به هر حال و در نهایت نظریه‌ی پذیرش ملاک اکثریت مطلق آرا پیروز گردید و برای اولین بار نظام انتخاباتی اکثریتی «دو دوری» در ایران مورد استفاده قرار گرفت. بر این اساس در دور اول انتخابات کاندیدا یا کاندیداهایی که به اکثریت مطلق آرا دست یابند

۳۰. سائلی کرده ده، پیشین، ص. ۲۹۴ تا ۳۲۸.

فورا به نمایندگی حوزه‌ی انتخابیه‌ی خود انتخاب می‌شوند ولی در صورتی در دور اول چنین اکثریتی برای آن تعداد از کاندیداهای مورد نیاز آن حوزه حاصل نگردید، از میان کسانی که دور اول بیش‌ترین میزان آرا را به‌دست آورده‌اند (حایز اکثریت نسبی آرا هستند) به تعداد دو برابر تعداد مورد نیاز در دور دوم انتخابات شرکت می‌نمایند که در این مرحله کاندیداهایی که اکثریت نسبی آرا را به دست آوردند برنده می‌شدند و به نمایندگی از حوزه‌ی انتخابیه‌ی خود راهی مجلس می‌شوند. و در صورتی که تعداد نامزدهای باقی‌مانده از دور اول کم‌تر از دو برابر تعداد مورد نیاز باشد، همان نامزدهای باقی‌مانده در دور دوم شرکت می‌نمایند و نامزد جدیدی نمی‌تواند اضافه شود (ماده‌ی ۷).

با وجود این که نظام انتخاباتی قبلی با قانون سال ۱۳۵۸ تغییر کرد، اما در حوزه‌بندی‌ها تغییر اساسی صورت نگرفت. بدین معنی که با ایجاد حوزه‌های جدید و افزایش کرسی‌های بعضی حوزه‌های قبلی مجموع نمایندگان مجلس به دویست و هفتاد نفر افزایش یافت (ماده‌ی ۲)؛ اما هنوز چندگانگی موجود در بزرگی حوزه‌ها وجود داشت. بسیاری از حوزه‌های انتخابیه‌ی کشور تک نماینده‌ای بودند. تعدادی دیگر از حوزه‌ها چند نماینده‌ای بودند اما در عین حال کم نماینده بودند که فرضاً دو تا پنج نماینده داشتند. و در کنار این‌ها حوزه‌ی انتخابیه‌ی تهران و شمیران قرار داشت که سی نماینده‌ای بود. اگرچه، همان‌طور که گفته شد، در زمان تصویب این لایحه‌ی قانونی طرح تقسیم حوزه‌ی انتخابیه‌ی تهران به مناطق مختلف مطرح بود (یعنی خرد کردن این حوزه به بیست و چهار حوزه‌ی انتخابیه‌ی مستقل تک نماینده‌ای). طرف‌داران این طرح بیش‌تر جناح‌های اسلامی بودند و مخالفان آن را بیش‌تر گروه‌ها چپ و ملی تشکیل می‌دادند.^{۳۱}

با وجود این که لایحه‌ی قانونی انتخابات سال ۱۳۵۸ پس از تشکیل مجلس اول و تصویب «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» در ۹ بهمن ۱۳۶۲ منسوخ گردید، اما نظام انتخاباتی آن عیناً در قانون سال ۱۳۶۲ تکرار شد و هم‌چنان معتبر باقی ماند. در زمان تصویب قانون انتخابات سال ۱۳۶۲ مجدداً بحث‌های زیادی در خصوص نظام انتخاباتی

۳۱. برای آشنایی با نظرات گروه‌های مختلف موافق و مخالف این طرح رک. همان، ص. ۲۷۸ تا ۲۸۸.

(البته این بار هم تنها در محدوده‌ی پذیرش ملاک اکثریت نسبی یا مطلق برای انتخاب نامزدها) از سوی نمایندگان مطرح گردید، ولی از جهت نحوه‌ی نگرش به مسئله و استدلال‌هایی که در دفاع از هر یک از دیدگاه‌ها ارایه می‌گردید، حرف نو یا ادله‌ی علمی - تر یا قوی‌تر، در مقایسه با آن چه که در زمان تصویب لایحه‌ی قانونی سال ۱۳۵۸ عنوان - گردید، مشاهده نمی‌شد.^{۳۲}

بدین ترتیب از لایحه‌ی قانونی انتخابات سال ۱۳۵۸ تا امروز نظام اکثریتی دو دوری پا برجا مانده است، با این توضیح که شرط کسب اکثریت مخصوص یک دوم (اکثریت مطلق) مندرج در قوانین انتخابات سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۶۲ با دو بار اصلاح قانون انتخابات در ۱۴ تیر ۱۳۶۳ و ۱۳ دی ۱۳۷۸ به ترتیب به یک سوم و بعد یک چهارم کاهش یافت. پس در نهایت باید گفت که نظام انتخاباتی امروز ایران نظام اکثریتی دو دوری است که در دور اول نصاب لازم برای پیروزی کاندیدا یا کاندیداها کسب حداقل یک چهارم مجموع آرای رای‌دهندگان در حوزه‌ی انتخابیه‌ی مربوط و در دور دوم کسب اکثریت نسبی مجموع آرای رای‌دهندگان قبلی همان حوزه می‌باشد.

۳۲. رک.

- همان، ص. ۴۰۸ تا ۴۲۵.

- مشروح مذاکرات اولین دوره‌ی مجلس شورای اسلامی، جلسات ۵۶۲ و ۵۶۳، روزهای ۲۷ و ۲۹ دی‌ماه ۱۳۶۲.

نتیجه‌گیری

بیش از یک قرن است که ایران تجربه‌ی برگزاری انتخابات و به‌کارگیری چند الگوی نظام انتخاباتی اکثریتی را در انتخابات پارلمانی خود پشت سر می‌گذارد. از ابتدای این دوران، که با تصویب «نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی» و برگزاری اولین انتخابات «مجلس شورای ملی» آغاز می‌شود، تا زمان حال کشور ما هر از چندگاه شاهد تغییرات عمده و جزیی در قانون انتخابات و به‌طور اخص در مواد مربوط به «نظام انتخاباتی» بوده است. ما در این مقاله تلاش کردیم که در ابتدا و در قالب یک بخش به بیان تاریخچه‌ای از تصویب و اصلاح قوانین مختلف انتخابات پارلمانی در ایران، و البته با تمرکز خاص بر موضوع «نظام انتخاباتی»، بپردازیم. سپس با نقل مواد قانونی مربوط به نظام انتخاباتی در هر یک از قوانین انتخاباتی ایران در ادوار مختلف و آرایه‌ی توضیحاتی مختصر در خصوص هر یک، تحولات محتوایی این قوانین را نیز در حد این مجال در بخشی جداگانه مورد بحث و بررسی قرار بدهیم.

دقت در مطالب آرایه شده ما را در نهایت به این نتیجه می‌رساند که به جهت این که تغییر قوانین انتخاباتی در ایران اغلب خیلی سریع و از پی شرایط سیاسی خاص هر زمان و عمدتاً با هدف تامین منافع گروه‌های سیاسی خاص صورت می‌گرفته است، جامعیت، انسجام، و دوراندیشی در آن‌ها کم‌تر مشاهده می‌شود. به علاوه این که، به دلیل فنی بودن مسایل مربوط به نظام انتخاباتی و عدم وجود آگاهی در حد لازم و مطلوب از این موضوع چه در میان گروه‌های سیاسی و چه در میان قانون‌گذاران، در تحولات قوانین انتخاباتی ایران نه تنها منافع بلندمدت همه‌ی گروه‌ها و در نهایت منافع جامعه در نظر گرفته نشده است، بلکه گاه تصور درستی از منافع اختصاصی و کوتاه‌مدت نیز وجود نداشته است. از این روست که با وجود چند ده بار اصلاحات بزرگ و کوچک در قانون انتخابات در طول یک قرن، هنوز قانون انتخابات ایران به‌طور کلی و مبحث مربوط به نظام انتخاباتی در این قانون به‌طور خاص از نقایص زیادی رنج می‌برد.

فهرست منابع

فارسی

۱. سائلی کرده ده، مجید، سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۲. صالح، علی پاشا، تاریخ حقوق ایران (قوه مقننه و قضاییه)، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۳.
۳. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (مبانی و کلیات)، جلد اول، دانشگاه تهران، ۱۳۶۸.
۴. مختاری، مهدی، نظام‌های انتخاباتی جهان، دفتر مطالعات و پژوهش‌های سیاسی وزارت کشور، ۱۳۷۹.
۵. وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، انتشارات شروین، چاپ دوم، ۱۳۷۷.
۶. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول (اصول و مبانی کلی نظام)، دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۷. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، مجتمع آموزش‌های عالی قم، چاپ دوم، ۱۳۷۵.
۸. قانون اساسی مشروطیت مصوب ۱۲۸۵ ه.ش. و متمم آن مصوب ۱۲۸۶ ه.ش. (با اصلاحات بعدی).
۹. قانون انتخابات مجلس شورای ملی (و متعاقبا اسلامی) در ادوار مختلف قانون-گذاری (با اصلاحات) و آیین‌نامه‌های مربوطه.
۱۰. مشروح مذاکرات ادوار مختلف قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی (و قبل از آن ملی).
۱۱. مجموعه قوانین سنواتی (مربوط به سال‌های مختلف قانون‌گذاری)، چاپ روزنامه رسمی کشور.

۱۲. نظام‌نامه‌ی انتخابات اصنافی مصوب ۱۳۲۴ هـ.ق. و نظام‌نامه‌ی انتخابات دو درجه مصوب ۱۳۲۷ هـ.ق.
۱۳. وزارت آموزش و پرورش، تاریخ معاصر ایران (مربوط به سال‌های ۱۳۵۶ - ۱۳۵۹)، (۱۳۷۷).

لاتین

1. Reynolds, Andrew and Ben, Reilly, The International IDEA Handbook of Electoral System Design, International IDEA, Sweden, 1997 & 2004.
2. Dummet, Michael, Principles of Electoral Refom, Oxford University Press Inc., New York, 1997.
3. Tiersky, Ronald, France in the New Europe (Changing Yet Steadfasf), Wadsworth Pub. Co., USA., 1994.
4. Harcave, Sidney, Russia: A History, J.B. Lippincott Co., USA., 1993.
5. Safran, William, The French Polity. 5th edition, Addison Wesley Longman Inc, USA., 1998.
6. Some Other Online Sources.