

قوانین و نظام انتخابات

در دوران مشروطه

دکتر جواد اطاعت*

پیشگفتار

دارالخلافت تهران تشکیل و تنظیم شود که در مهم امور دولتی و مملکتی و مصالح عامه مشاوره و مدافعه لازم را به عمل آورده و...»^۱. از آنجا که در این فرمان نامی از مردم و قوانین شرع نیامده و وظیفه مجلس شورا روشن نبود و تنها به «مشاوره و مدافعه لازم در مهم امور دولتی و مملکتی» اشاره شده بود، این فرمان مشروطه خواهان را خشنود نکرد و فرمان چاپ شده را از روی دیوارها کردند. رهبران جنبش در شب ۱۶ مرداد ۱۲۸۵ ش. در نشست در خانه مشیرالدوله، خواهان فرمان دیگری برای تکمیل این فرمان شدند.

پس از دو روز اعتراض، فرمان دیگری مبنی بر توجه به ملت و قوانین شرع صادر و در آن گفته شد: «... امر و مقرر می‌داریم که مجلس مزبور [را] به شرح دستخط سابق صریحاً دایر نموده، بعد از انتخاب اجزاء مجلس، فصول و شرایط نظام مجلس شورای اسلامی را موافق تصویب و امضای منتخبین به طوری که شایسته ملت و مملکت و قوانین شرع مقدس باشد مرتب نمایند.»^۲

تاریخ سیاسی ایران در آغاز سده بیستم، گسستی ژرف با گذشته خود نشان می‌دهد. گرانیگاه این گسست، پیروزی جنبش مشروطه و شوق بی‌کران برای لگام زدن به قدرت سیاسی بود. پیش از این جنبش، مشروعیّت نظام سیاسی ماهیّتی پاتریمونیالیستی داشت، اما با گام نهادن ایران به دوران مدرن و سستی گرفتن مشروعیّت سنتی، میانی مشروعیّت بخش تازه‌ای که از حکومت قانون و انتخابی بودن پستهای سیاسی و ادواری بودن آن سرچشمه می‌گرفت پدید آمد.

با دگرگونی پیش آمده، لازم بود نهادهای هماهنگ با مسئولیتهای تازه نیز شکل بگیرد. از این رو در ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ شمسی، مظفرالدین شاه فرمان مشروطه را برای برپایی مجلس شورا صادر کرد: «... چنان مصمم شدیم که مجلس شورای ملی از منتخبین شاهزادگان و علما و قاجاریه و اعیان و اشراف و ملاکین و تجار و اصناف، به انتخاب طبقات مرقومه، در

اجرائی انتخابات» و سازوکارهایی که حاکمیت نخبگان برگزیده اکثریت را پدید می آورد، تعریف کرده اند.

نظامهای انتخاباتی به روشهایی گفته می شود که کاربرد هر يك از آنها در انتخابات، چگونگی بازتاب آراء و گرایشهای رأی دهندگان در تقسیم کرسیها میان نمایندگان و احزاب برنده و همچنین ترکیب برگزیدگان و ارتباط آن با ترکیب عقاید، افکار و گرایشهای شهروندان را روشن می کند. آنچه مهمترین نظامهای انتخاباتی را از هم جدا می کند، از یکسو فرمول انتخاباتی آنها، یعنی اکثریتی یا تناسبی بودن مبنای تخصیص کرسیها و نیز چگونگی تقسیم کرسیها و از سوی دیگر اندازه حوزه، یعنی شمار انتخاب شوندگان آن است.^۳

دکتر حسین بشیریه براین باور است که نظام انتخاباتی، نظامی است که آراء را به پستهای سیاسی تبدیل می کند؛ یا به بیانی دیگر با شیوه تبدیل آراء به کرسیها سروکار دارد که مهمترین ابعاد آن عبارت است از: فرمول انتخاباتی (نظام اکثریت ساده، اکثریت

این فرمان با پذیرش پرشور مشروطه خواهان روبه رو شد و مقدمات تدوین نظامنامه انتخابات فراهم آمد. مجلس موقت با شرکت اعیان و اشراف، بازرگانان، اصناف، شاهزادگان و با حضور علمای اعلام برای تهیه و تدوین نظامنامه انتخابات تشکیل شد. در این نشست میرزا نصرالله ملك المتكلمین، از رهبران مشروطه، از سوی مشروطه خواهان و نصرالله خان مشیرالدوله صدراعظم از سوی دولت، سخن گفتند و درباره تدوین نظامنامه انتخابات و تشکیل مجلس شورا سخن گفتند. این مجلس کمیته ای را مأمور تدوین نظامنامه انتخابات کرد که برپایه پیش نویسهای گوناگون سرانجام سند نهایی در ۱۰ شهریور ۱۲۸۵ ش. آماده شد.

در ۱۷ شهریور ۱۲۸۵ ش. مظفرالدین شاه در میان مخالفتهای مخالفان مشروطه از یکسو و پافشاری مشروطه خواهان از سوی دیگر نظامنامه را توشیح کرد. این نظامنامه نخستین سند پذیرش دموکراسی و رأی مردمان از راه برگزاری انتخابات بود. انتخابات نخستین دوره مجلس قانونگذاری بر پایه این نظامنامه که به نظامنامه انتخابات صنفی معروف است برگزار شد. پس از آن، به سبب تنگناهای موجود، این نظامنامه نسخ و نظامنامه انتخابات دو درجه ای جایگزین آن شد. انتخابات مجلس دوم نیز با نظامنامه انتخابات دو درجه ای برگزار شد و سپس مجلس دوم، نخستین قانون انتخابات عمومی يك درجه ای را از تصویب گذراند. پس از آن در دوران مجالس مشروطه، قانون انتخابات عمومی يك درجه ای با اندک دگرگونی بر سرنوشت انتخابات حاکم بود. اما برگزاری انتخابات در عمل و اجرا موضوع دیگری است که ماهیت دولت در ایران در دوران مشروطه را به تصویر می کشد و از گستره این گفتار بیرون است.

در این گفتار پس از نکاتی نظری، به ترتیب فرآیند دگرگونی قوانین انتخاباتی و تنگناهای آن برای برگزاری انتخابات آزاد بررسی می شود.

الف) نکته های نظری

در منابع گوناگون، نظام انتخاباتی را به «روش

○ تاریخ سیاسی ایران در آغاز سده بیستم، گسستی ژرف با گذشته خود نشان می دهد. گرانگاه این گسست، پیروزی جنبش مشروطه و شوق بی کران برای لگام زدن به قدرت سیاسی بود. پیش از این جنبش، مشروعیت نظام سیاسی ماهیتی پاتریمونیالیستی داشت، اما با گام نهادن ایران به دوران مدرن و سستی گرفتن مشروعیت سنتی، مبانی مشروعیت بخش تازه ای که از حکومت قانون و انتخابی بودن پستهای سیاسی و ادواری بودن آن سرچشمه می گرفت پدید آمد.

انتخابات با شیوه اکثریت مطلق، احزابی با پنجاهویک درصد آراء می‌توانند، همه کرسیهای مجلس نمایندگان را از آن خود کنند، درحالی که حزب مقابل با چهل و نه درصد آراء امکان گرفتن یک کرسی را نخواهد داشت؛ اما در نظام تناسبی، احزاب کوچک نیز به تناسب آرای خود نمایندگانی به مجلس خواهند فرستاد.

از سویی، نظام انتخاباتی متناسب با شرایط جغرافیایی، تاریخی، فرهنگی و اجتماعی می‌تواند وحدت و همبستگی اجتماعی پدید آورد و در صورت بی‌توجهی به چگونگی نظام انتخاباتی، و گاهی به علت ناعادلانه بودن قوانین، می‌تواند بنیانهای وحدت اجتماعی را سست و چندپارگی، تشتت و گاهی خشونت را جایگزین وحدت ملی کند.

نظام انتخاباتی، بر نظام حزبی نیز اثرگذار است. موریس دوورژه در کتاب جامعه‌شناسی سیاسی، در بحث نظام دو حزبی و نظام چند حزبی، می‌پرسد چرا بریتانیا و ایالات متحده تنها دو حزب، بلژیک و استرالیا سه حزب، کشورهای اسکاندیناوی چهار یا پنج حزب، فرانسه و ایتالیا شش تا نه حزب دارند؟ او در پاسخ عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و مذهبی را به میان می‌کشد و سپس بر یک نکته فنی نیز انگشت می‌گذارد و آن نظام انتخابات است. از دید او، نظام انتخابات اکثریتی یک درجه‌ای به نظام دو حزبی، انتخابات تناسبی به نظام چند حزبی و انتخابات اکثریتی دو درجه‌ای به نظام چندحزبی می‌انجامد که با ائتلاف تعدیل می‌شود.^{۲۰}

ولی دگرگونی و اصلاح قانون انتخابات نمی‌تواند به برپایی حزب تازه یا برچیده شدن احزاب موجود شود زیرا احزاب مبین نیروهای اجتماعی‌اند و ساختار طبقاتی، صورتبندی اجتماعی، ماهیت حکومت، فرهنگ سیاسی و... در شکل‌گیری نظام حزبی اثری چشمگیر دارد؛ اما نظام انتخابات می‌تواند نظام حزبی را به سوی نظام دو حزبی یا چند حزبی سوق دهد. دوورژه نقش نظام انتخابات در نظام حزبی را با گاز و ترمز در خودرو همسان می‌داند. به باور او انتخابات اکثریتی یک درجه‌ای در آغاز، سدی در برابر پیدایش حزب تازه پدید می‌آورد، هرچند این سد قابل عبور است (نقش ترمز) ولی اگر بیش از دو حزب

○ در ۱۷ شهریور ۱۲۸۵ ش. مظفرالدین شاه در میان مخالفت‌های مخالفان مشروطه از یکسو و پافشاری مشروطه‌خواهان از سوی دیگر نظامنامه را توشیح کرد. این نظامنامه نخستین سند پذیرش دموکراسی و رأی مردمان از راه برگزاری انتخابات بود. انتخابات نخستین دوره مجلس قانونگذاری بر پایه این نظامنامه که به نظامنامه انتخابات صنفی معروف است برگزار شد.

مطلق، نمایندگی تناسبی)، وزن عددی حوزه‌های انتخاباتی (شمار نمایندگان هر حوزه)، کمترین رأی لازم برای داشتن نماینده و ساختار رأی (امکان رأی دادن به بیش از یک حزب در انتخابات). گذشته از روش برگزاری انتخابات، وی بر این باور است که نظامهای انتخاباتی در دموکراسیها جایگاه ویژه‌ای دارند، زیرا در تعیین نتایج انتخابات، ماهیت نظام حزبی، شمار احزاب بزرگ، تک حزبی یا چند حزبی شدن کابینه‌ها و انسجام درونی احزاب سیاسی، اثرگذارند، به گونه‌ای که با دگرگون کردن نظام انتخاباتی می‌توان سبب تغییر ماهوی دموکراسیها شد.^۴

هر نظام انتخاباتی چه اکثریتی مطلق^۵ یا نسبی^۶، تناسبی^۷ یا نیمه تناسبی^۸ و به گونه‌های نخست نفری^۹، جمع‌گزینی^{۱۰}، جایگزینی^{۱۱}، دودوری^{۱۲}، تلفیقی^{۱۳}، کم‌گزینی^{۱۴}، نظام فهرستی^{۱۵}، ترکیبی^{۱۶}، انتقالی^{۱۷} و... که در ابعاد محلی، منطقه‌ای، یا ملی برگزار شود، به شکلهای گوناگون بر زندگی سیاسی یک نظام اثر می‌گذارد. به گونه‌ای که به گفته «روبر کولارد»^{۱۸}، قانون انتخابات هر کشور با قانون اساسی آن برابری می‌کند.^{۱۹}

اثر قانون انتخابات بر انتخاب شوندها به گونه‌ای است که می‌توان با دگرگون کردن قانون انتخابات، شمار انتخاب‌شوندها را تغییر داد. برای نمونه، در

دومای روسیه برای حفظ تعادل از دو روش بهره می‌برد. نیمی از نمایندگان به گونه مستقیم و نیمی به گونه تناسبی و حزبی برگزیده می‌شوند. افزون بر این مجلس دوم نیز از رؤسای مجالس محلی و ایالتی تشکیل می‌شود. شیوه کنترل متقابل^{۲۲} که در نظام پارلمانی انگلستان رایج است نیز به همین منظور است.

چگونگی نظام انتخاباتی، می‌تواند بر گزینش افراد نیز اثرگذار باشد و کاربرد گونه ویژه‌ای از نظام انتخاباتی، آرایش ویژه‌ای به نیروهای سیاسی خواهد داد. ابتکار ژنرال دوگل برای دور کردن کمونیستها از میدان سیاست در فرانسه نمونه بارزی از این گونه تدبیر بود. دوگل برای کنار گذاشتن کمونیستها که بیست درصد آراء را داشتند، نظام انتخاباتی گروههای هم خانواده را پیشنهاد کرد. این پیشنهاد از آن رو مورد توجه واقع شد که هیچ يك از احزاب فرانسه نمی‌توانستند پنجاه درصد آراء را به تنهایی به دست آورند. از سوی دیگر چون احزاب موجود حاضر نبودند با حزب کمونیست همراه شوند، دوگل پیشنهاد کرد برای جلوگیری از هدر رفتن سرمایه و زمان، کاری شود که در همان مرحله نخست با تشکیل گروههای هم خانواده، نتیجه انتخابات روشن گردد. برای این منظور کافی بود که احزاب از آغاز، هم خانواده‌های خود را که در آینده (دور دوم) قصد ائتلاف با آنها را داشتند، پیشاپیش اعلام کنند. بنابراین در همان مرحله نخست از مجموع آرای گروههای هم

وجود داشته باشد سبب نابودی ضعیف‌ترین حزب یا احزاب می‌شود (نقش گاز).^{۲۱} این موضوع، بحثی عقلانی است، زیرا اگر دو حزب دست راستی دارای صد هزار رأی و حزب کمونیست در برابر آنها دارای هشتاد هزار رأی باشد، کافی است یکی از این احزاب راست، بیش از بیست هزار رأی به دست آورد. این، سبب پیروزی حزب کمونیست، با وجود آراء بیشتر دست راستی‌ها خواهد شد.

نظام تناسبی نقشی یکسره معکوس بازی می‌کند. از آنجا که هر حزب بر پایه آرای که به دست می‌آورد کرسیهایی در مجلس می‌گیرد، نیازی به ادغام در احزاب بزرگتر وجود ندارد و این احزاب بیشتر در پارلمان و پس از برگزاری انتخابات با دیگر احزاب ائتلاف می‌کنند و دولت ائتلافی تشکیل می‌دهند.

اندازه حوزه‌های انتخاب و توزیع جغرافیایی نمایندگان و انتخاب مستقیم یا دو درجه‌ای نیز دارای اهمیت است. سنت رایج پارلمانهای جهان نشان می‌دهد که در فرآیند قانونگذاری دو محور اساسی تعیین کننده است. از یکسو باید رأی، خواست و اراده عمومی در نظر گرفته شود و از سوی دیگر باید به مصالح جامعه و منافع ملی نیز توجه شود. هر چند این دو تباینی یا یکدیگر ندارند، اما چه بسا کسی که محبوب ملت است، از انجام دادن کار کارشناسی در جهان پیشرفته کنونی ناتوان باشد. بر این پایه، نظام قانونگذاری دو مجلسی شکل می‌گیرد. مجلس نخست جای نمایندگانی است که با رأی مستقیم برگزیده می‌شوند و شناخت شخصی و علاقه عاطفی رأی دهندگان در گزینش ایشان اهمیت بسیار دارد. از سوی دیگر در مجلس دوم که در مواردی نمایندگان در آن با واسطه برگزیده می‌شوند (مجلس دوم آلمان) شهروندان به احزاب رأی می‌دهند و هر حزب به تناسب آرای خود در سراسر کشور، در مجلس کرسی به دست می‌آورد. در این روش افزون بر آنکه نخبگان به مجلس راه می‌یابند، نمایندگان مدیون رأی شهروندان نیستند و هر گاه بین علاقه عاطفی رأی دهندگان و مصالح و منافع درازمدت تضادی پیش آید، آنان با فراغ بال بیشتری تصمیم‌گیری خواهند کرد.

○ نظامهای انتخاباتی به روشهایی گفته می‌شود که کاربرد هر يك از آنها در انتخابات، چگونگی بازتاب آراء و گرایشهای رأی دهندگان در تقسیم کرسیها میان نمایندگان و احزاب برنده و همچنین ترکیب برگزیدگان و ارتباط آن با ترکیب عقاید، افکار و گرایشهای شهروندان را روشن می‌کند.

در این گفتار، نظام انتخابات به مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر انتخابات که به رأی گیری و گزینش نمایندگان می انجامد گفته می شود. در دوران مشروطه، سه نظام انتخابات صنفی، دو درجه ای و عمومی يك درجه ای اجرا شده است.

ب) نظامنامه انتخابات صنفی

چنان که گفته شد، نخستین قانون حاکم بر سرنوشت انتخابات در ایران نظامنامه انتخابات صنفی بود. برابر ماده يك این نظامنامه، رأی دهندگان به شش گروه تقسیم می شدند: شاهزادگان و قاجار، علما و طلاب، اعیان،^{۲۶} بازرگانان، مالکان، کشاورزان و پیشه‌وران، که هر طبقه نمایندگان برمی گزید. از آنجا که بر پایه این نظامنامه، اصناف و طبقات خاصی از جامعه حق انتخاب کردن و انتخاب شدن داشتند، آن را «نظامنامه انتخابات صنفی» خوانده‌اند.

بر پایه ماده ششم نظامنامه، «در بلاد ایران متناسب با جمعیت سکنه آن بلاد، از هر ایالتی دوازده نفر و از هر ولایت شش نفر» انتخاب می شدند.^{۲۷} در این میان تهران مستثنی بود که شمار انتخاب شوندگان آن شصت تن بود و به این ترتیب تعیین می شدند:

شاهزادگان و قاجار چهار تن، علما و طلاب چهار تن، تجار ده تن، ملاکین و فلاحین ده تن، اصناف از هر صنفی يك نفر (روی هم سی و دو نفر).^{۲۸} مراتب

خانواده می شد فهمید که کدام گروه پنجاه درصد آرا را به دست آورده است و کرسی‌ها به او سپرده می شود.^{۲۳} با این نظام انتخاباتی، در عمل حزب کمونیست با بیست درصد آراء از صحنه انتخاباتی فرانسه بیرون می رفت.

البته ژنرال دوگل از شیوه «تقسیم بندی گرماندری»^{۲۴} نیز برای کنار زدن کمونیستها بهره جست. نخست بر پایه نظر سنجی روشن شد که بیشتر آرای مناطق جنوبی شهرها از آن کمونیستها است و چنانچه تقسیم بندی حوزه‌های انتخاب به گونه افقی انجام پذیرد، در مناطق جنوبی شهرها، کمونیستها برنده خواهند بود. برای کنار زدن کمونیستها و پیروزی قاطع گلیستها، دوگل تقسیم بندی عمودی را اجرا کرد و با این روش، موفقیت حزب خود را در انتخابات تضمین کرد.^{۲۵}

چنان که پیداست، در حوزه حقوق عمومی و جامعه‌شناسی سیاسی، نظامهای انتخاباتی گوناگونی وجود دارد که اجرای هر يك بر سرنوشت انتخابات، احزاب سیاسی و مهمتر از آن نظام سیاسی اثر خواهد گذاشت. از سوی دیگر، اگر نظام انتخاباتی را يك متغیر مستقل در نظر بگیریم، نوع متغیر وابسته‌ای که از آن اثر می پذیرد. تعریف ما را متفاوت خواهد کرد. چگونگی نظام انتخابات بر نظام حزبی و نیز بر ماهیت اجتماعی و سیاسی حکومت اثرگذار است؛ البته بدین شرط که نظام انتخابات که از قانون انتخابات در يك کشور مایه می گیرد بر قواعد دموکراتیک استوار باشد و در عمل نیز به شیوه دموکراتیک اجرا شود و از دخالت، اعمال نفوذ و دستکاری در انتخابات اثر و خبری نباشد.

در نظامهای غیر دموکراتیک که قانونگذار به قواعد و ضوابط دموکراتیک پایبند و وفادار نیست و تکثر سیاسی که شرط رقابت است، امکان بروز و ظهور پیدا نمی کند، و مهمتر از آن، حکومت در انتخابات دستکاری می کند، نظام انتخاباتی به معنای بالا نیز معنا و مفهوم نمی یابد. در دولتهای اقتدارگرا، نظام انتخابات همچون ابزاری برای دست چین کردن نمایندگان به کار می رود و مجالسی که با چنین شرایطی شکل می گیرد، تنها پوششی است زیبا برای ماهیت غیر دموکراتیک نظامهای سیاسی.

○ نظام انتخاباتی متناسب با شرایط جغرافیایی، تاریخی، فرهنگی و اجتماعی می تواند وحدت و همبستگی اجتماعی پدید آورد و در صورت بی توجهی به چگونگی نظام انتخاباتی، و گاهی به علت ناعادلانه بودن قوانین، می تواند بنیانهای وحدت اجتماعی را سست و چندپارگی، تشتت و گاهی خشونت را جایگزین وحدت ملی کند.

○ نخستین قانون حاکم بر سر نوشت انتخابات در ایران نظامنامه انتخابات صنفی بود. برابر ماده یک این نظامنامه، رأی دهندگان به شش گروه تقسیم می شدند: شاهزادگان و قاجار، علما و طلاب، اعیان، بازرگانان، مالکان، کشاورزان و پیشه‌وران، که هر طبقه نمایندگان بر می‌گزید.

برابر ماده دوازدهم نظامنامه انتخابات، در صورت استعفا یا درگذشت یکی از اعضای مجلس شورا چنانچه بیش از شش ماه به انتخابات تازه مانده بود، اعضای مجلس به جای او، یک نفر از اهل ایالت او را انتخاب می‌کردند. بر پایه این ماده، انتخابات میان دوره‌ای وجود نداشت و در صورت چنین رویدادی، انتخابات مستقیم منتفی می‌شد. تنها نکته بائرمش، در ماده هشتم نظامنامه بود که می‌گفت: «انتخاب کنندگان مجبور نیستند که حتماً از صنف و طبقه خودشان انتخاب کنند.» این صنف می‌توانستند کسی را بیرون از صنف خود انتخاب و روانه مجلس شورا کنند. این امر سبب شد که توزیع طبقاتی نمایندگان بر پایه نظامنامه انتخابات نباشد و تفاوتی در آن پدید آید.^{۳۲}

بر پایه ماده نهم، برای نظارت بر انتخابات، در هر محل یا حوزه انتخاب انجمنی از معاریف طبقات ششگانه انتخاب کنندگان همان محل مرکب از شش تن و زیر نظارت حاکم یا نایب الحکومه محل تشکیل می‌شد و گذشته از شهرهای جزء در ایالت نیز انجمن ایالتی تشکیل می‌شد. به شکایات مربوط به انتخابات در انجمن محلی یا ایالتی رسیدگی می‌شد و چنانچه نتیجه‌ای به دست نمی‌آمد موضوع به مجلس شورای ملی ارجاع می‌شد و حکم مجلس نافذ بود.

پس از برگزاری انتخابات تهران، نخستین مجلس شورا در چهاردهم مهر ۱۲۸۵ ش. آغاز به کار کرد. مهمترین وظیفه این مجلس تدوین قانون اساسی بود

اجتماعی در آن زمان همین طبقات بودند و دیگر شهرنشینان، روستائیان، ایله‌ها و عشایر و همچنین زنان، نظامیان و ورشکستگان به تقصیر حق انتخاب کردن و انتخاب شدن نداشتند. سن رأی‌دهندگان نیز بیست و پنج سال تمام تعیین شده بود.

افزون بر این، بر پایه مواد ۱ و ۲، ملائکین و فلاحین می‌بایست صاحب ملکی باشند که هزار تومان ارزش داشته باشد و اصناف نیز از اهل صنف بوده و کار معین صنفی داشته و دارای دکانی باشند که کرایه آن دکان برابر با میانگین کرایه‌های محلی باشد. اقلیتهای دینی نیز در شمار نیامده بودند و قانون در مورد آنها خاموش بود. این با استناد به آیه ۱۴۱ از سوره نساء^{۳۱} در مورد سلطه نداشتن کفار بر مؤمنان و نابرابری آنان با مسلمانان و... توجیه می‌شد. گذشته از برخی علمای با نفوذ داخلی، علمای مشروطه خواه نجف نیز با نمایندگی اقلیتهای دینی موافق نبودند.

در این میان تنها زرتشتیان حق انتخاب یک نماینده پیدا کردند. دیگر اقلیتهای دینی، حقوق خود را در این مورد به آیت‌الله سید محمد طباطبایی و سید عبدالله بهبهانی تفویض کردند.^{۳۰}

همان گونه که از مواد نظامنامه پیداست، تنها بخش اندکی از جامعه ایرانی می‌توانستند در انتخابات شرکت کنند. از دید کمی، در ۱۲۸۵ ش. جمعیت ایران ده میلیون و دویست و نود هزار نفر بود که ۷۹ درصد آن در روستاها و ۲۱ درصد در شهرها زندگی می‌کردند. با این ترتیب جمعیت شهری نزدیک به دو میلیون و یکصد و شصت هزار بود و با توجه به میانگین رشد جمعیت از ۱۲۷۹ تا ۱۳۰۵ ش. که نزدیک به هشت صد برآورد شده است، ۴۰ درصد جمعیت ایران زیر بیست و پنج سال بودند که حق رأی نداشتند. بنابراین تنها یک میلیون و دویست و نود و شش هزار تن بالای بیست و پنج سال قرار می‌گرفتند. اگر نیمی از این جمعیت را زنان بدانیم، شمار رأی‌دهندگان نزدیک به ۶۴۸ هزار تن از کل جمعیت ایران می‌شد که می‌توانستند در انتخابات شرکت کنند. با در نظر گرفتن قشرهای غیرمتمول، شمار رأی‌دهندگان از این هم کمتر می‌شد. با این اوصاف تنها کمتر از ده درصد مردان بالای بیست و پنج سال حق رأی داشتند.^{۳۱}

سیاسی، نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای جایگزین آن شد. برای این منظور کمیسیون ویژه تدوین نظامنامه از شانزده تن با گرایشهای گوناگون سیاسی و فکری تشکیل شد.^{۳۳} در کنار این کمیسیون افراد و انجمنهای گوناگون دیگری نیز به تهیه و تدوین نظامنامه انتخابات پرداختند، و آنها نیز می‌کوشیدند نظرات خود را از راه همفکران خویش در کمیسیون پیگیری کنند. دولتهای روسیه و انگلستان نیز در زمینه گشایش مجلس و تدوین نظامنامه نقش داشتند. سرانجام، برعکس قانون پیشین که مواد آن محدود و کوتاه بود، نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای در ۹ فصل، ۶۳ ماده و ۴ تبصره تنظیم و تصویب شد. این قانون با قانون انتخابات صنفی تفاوتهای شکلی و ماهوی بسیار داشت.

در ماده یکم، شمار نمایندگان از ۱۵۶ تن که با افزایش جمعیت تا ۲۰۰ تن نیز قابل افزایش بود به ۱۲۰ تن کاهش یافت. توزیع نمایندگان ملت در ایالات نیز دستخوش تغییر شد. برای نمونه، نمایندگان تهران از شصت تن به پانزده تن کاهش پیدا کرد و نمایندگان آذربایجان که در مرحله دوم نهضت نقشی مؤثر داشت از دوازده تن به بیست تن افزایش یافت.

با کنار گذاشته شدن نظام صنفی، محدودیتهای صنوف مشخص بر حق مشارکت جمعی از میان رفت. شرایط مالی نیز که از محدودیتهای گزینش بود به گونه چشمگیر کاهش یافت و «کسانی که دارای حداقل دویست و پنجاه تومان علاقه ملکی یا ده تومان مالیات بده» بودند «یا پنجاه تومان عایدی سالیانه داشته و یا تحصیل» کرده بودند^{۳۴} می‌توانستند در انتخابات شرکت کنند.

بند ۵ از ماده ۳ که براساس آن، اشخاص معروف به فساد عقیده از انتخاب کردن محروم بودند و بند ۷ از ماده ۵ که بر پایه آن اشخاص معروف به فساد عقیده و متظاهر به فسق از انتخابات شدن محروم می‌شدند، در این قانون تغییر یافت و به جای آن در بند ۴ از ماده ۵ کسانی که خروجشان از دین حنیف اسلام در حضور یکی از حکام شرع ثابت شده باشد، محروم شدند و در بند یکم از ماده هفتم نیز اعتقاد داشتن به دین حضرت محمد بن عبدالله (ص) از شرایط انتخاب شوندهان دانسته شد.^{۳۵}

○ نظامنامه انتخابات صنفی در انتخابات دوره دوم قانونگذاری کنار گذاشته شد و به سبب رویدادهای سیاسی، نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای جایگزین آن شد. برای این منظور کمیسیون ویژه تدوین نظامنامه از شانزده تن با گرایشهای گوناگون سیاسی و فکری تشکیل شد. در کنار این کمیسیون افراد و انجمنهای گوناگون دیگری نیز به تهیه و تدوین نظامنامه انتخابات پرداختند.

که پس از انجام کار، در دی ماه همان سال در بستر مرگ به امضای مظفرالدین شاه رسید. نخستین اصول قانون اساسی مشروطه به چگونگی تشکیل مجلس مربوط می‌شد. بدین سان فرایند حکومت قانون و ره‌آورد دوران تازه یعنی مردم‌سالاری در ایران آغاز شد؛ اما همان‌گونه که نظامنامه انتخابات صنفی نشان می‌داد، راه دراز و دشواری تا رسیدن به نظامی سیاسی با ماهیت دموکراتیک در پیش بود. افزون بر تنگناهای نظام انتخابات، در عمل و اجرا، انتخابات و گزینش نمایندگان با موانع بسیار روبه‌رو بود. پس از تشکیل مجالس نیز فراز و نشیبهای فراوان بر سر راه قانونگذاری قرار داشت؛ برای نمونه، مجلس اول در دوم تیر ۱۲۸۷ ش. با دستور محمدعلی شاه، به دست کلنل لیاخوف روسی فرمانده قزاقهای ایرانی به توپ بسته شد و پیش از پایان دوره قانونی‌اش برچیده و تا برگزاری انتخابات مجلس دوم، مجلس شورای ملی به مدت ۱۸ ماه بسته شد؛ قدرت یکسره به نهاد سلطنت بازگشت و با برچیده شدن بساط مشروطیت، استبداد صغیر جانشین آن شد.

پ) نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای

نظامنامه انتخابات صنفی در انتخابات دوره دوم قانونگذاری کنار گذاشته شد و به سبب رویدادهای

تن کم و زیاد می‌شد، انتخاب شدگان درجه اول نیز از سه تا پنجاه و هفت تن بودند. برای نمونه، شمار انتخاب شدگان درجه اول ایالت آذربایجان پنجاه و هفت تن و منتخبین آنها نوزده تن بودند. کمترین شمار منتخبان درجه اول، در حوزه‌های بلوچستان، بم و نرماشیر - استرآباد - ساوه و زرند - سمنان و دامغان و شاهرود و بسطام بود که شمار منتخبان مرحله یکم آنها سه تن و نماینده انتخابی آنها، یک تن بود. منتخبان درجه نخست تهران نیز چهل و پنج تن بودند که پانزده نماینده را در مرحله بعد انتخاب و روانه مجلس می‌کردند.

افزون بر محدودیت ناشی از انتخابات دو درجه‌ای، همانند قانون پیشین، زنان حق انتخاب کردن و انتخاب شدن نداشتند. هرچند لغو کردن نظام صنفی در نگاه نخست کاری دموکراتیک به نظر می‌رسید، اما در عمل به سبب حذف شدن نمایندگان اصناف که از طبقات پایین بودند، و جایگزینی آنها با ملاکین و کارمندان دولت، بر سر هم، مجلس دوم محافظه کارتر از مجلس اول بود.^{۳۸} شرایط مالی نیز گرچه کاهش یافته بود، اما به سبب فقر حاکم، به گفته یکی از نمایندگان مجلس دوم، با آن شرایط مالی، هشتاد درصد ملت از انتخاب کردن محروم بودند.^{۳۹}

بر پایه فصل چهارم، برای نظارت بر انتخابات، هیأتی مرکب از سه تن از اعضای انجمن ایالتی یا ولایتی و چهار تن از محترمین محل به ریاست حاکم و به تصویب ایشان، از غیر اعضای انجمن، از سوی انجمن ایالتی یا ولایتی برگزیده می‌شد. در محل‌هایی که انجمن ایالتی یا ولایتی بر طبق قانون تشکیل نشده بود، انجمن نظارت از شخص حاکم و کارگزار، یک تن از علمای معروف محل، یک تن از شاهزادگان، دو تن از اعیان و دو تن از معتبرترین تجار تشکیل می‌شد. این انجمن یک هفته پس از برگزاری انتخابات و اعلام نتیجه به کار خود پایان می‌داد و منحل می‌شد.

نکته دیگر اینکه مواد ۱، ۵۷ و ۵۸ نظامنامه انتخاباتات دودرجه‌ای با اصول ۴، ۵، ۶ و ۴۹ قانون اساسی مغایرت داشت. از این رو قرار شد که مواد نظامنامه را به رأی انجمنهای ایالتی و ولایتی بگذارند. انجمن‌ها نیز این حق را به انجمن ایالتی آذربایجان

سن رأی دهندگان از بیست و پنج سال به بیست سال پایین آمد و مسیحیان، زرتشتیان و یهودیان نیز بر پایه بند یکم از ماده هفتم در شمار انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان قرار گرفتند. در بند یکم از ماده هشتم، شاهدان درجه یک، خواهران و برادران و عموهای پادشاه از حق انتخاب شدن محروم شدند و بر پایه بند سوم از همین ماده، افراد، اگر بومی یا متوطن آن محل نبودند، دست کم می‌بایست شش ماه پیش از انتخابات در حوزه انتخابیه یا توابع آن اقامت داشته باشند.

عشایر نیز بر پایه ماده بیست و چهارم نظامنامه حق انتخاب کردن و انتخاب شدن پیدا کردند. پنج ایل بزرگ شاهسون آذربایجان، بختیاری، قشقایی، خمسه فارس و ترکمان هر کدام یک نماینده به مجلس شورای ملی می‌فرستادند.

در نظامنامه تازه، برعکس قانون پیشین که گشایش مجلس با برگزاری انتخابات تهران و حضور نمایندگان تهران صورت می‌گرفت، در ماده پنجاه و هفت، گشایش مجلس منوط به حضور نیم به اضافه یک نمایندگان ملت یعنی شصت و یک نفر شده بود. از این رو تنها حضور نمایندگان تهران (تنها پانزده تن) برای گشایش و آغاز به کار مجلس بسنده نبود.

هرچند این مواد، نشانگر رویکردی دموکراتیک‌تر از نظامنامه انتخاباتات صنفی بود، اما ماده پانزدهم این قانون که مهمترین دگرگونی ماهوی آن را نشان می‌داد، محدودیت جدی بر انتخاب شهروندان پدید می‌آورد و گزینش مستقیم را به انتخاباتی دو درجه‌ای تبدیل می‌کرد. چنان که در تبصره نخست یا (به زبان این نظامنامه) «توضیح اول»، آمده بود، مراد از گزینش دو درجه‌ای آن بود که نخست در محله‌های یک شهر، یا در شهرهای یک حوزه انتخابیه، شمار معینی را برمی‌گزینند که «منتخب» نامیده می‌شوند و سپس این انتخاب شدگان در مرکز حوزه انتخابیه گرد هم می‌آیند و از میان خود عده مطلوبه را ثانیاً انتخاب می‌کنند و این انتخاب شدگان درجه ثانی نماینده خوانده می‌شوند.^{۳۶} بر پایه ماده ۱۷، انتخاب درجه اول با اکثریت نسبی و انتخاب درجه دوم با اکثریت تام بود.^{۳۷}

از آنجا که شمار نمایندگان حوزه‌ها از یک تا نوزده

بودند. در این قانون ۱۳۶ تن نماینده به نسبت جمعیت تخمینین ولایات در نظر گرفته شده بود و ترتیبات انتخابات صنفی که بر پایه آن اصناف معینی حق انتخاب شدن و انتخاب کردن داشتند، دیده نمی شد. از سوی دیگر بر پایه ماده سیزدهم، انتخابات به صورت يك درجه‌ای و مستقیم بود و بنابراین با این ماده، نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای کنار گذاشته می شد.

معیار داشتن علاقه ملکی و میزان معینی از درآمد یا مالکیت که بسیاری از شهروندان را از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم می ساخت در شرایط سلبی یا ایجابی در متن این قانون به چشم نمی خورد؛ انتخاب کنندگان ناچار نبودند نماینده خود را از ساکنان محل خود برگزینند؛ شرط داشتن بصیرت در امور مملکتی که در قانون پیشین آمده بود، در این قانون جایی نداشت؛ محرومیت‌هایی که ویژه انتخابات آزاد بود و در قانون دو درجه‌ای در نظر گرفته شده بود، در این قانون نیز آمده بود و شاهدان درجه يك (خواهران، برادران و عموهای پادشاه)، «مستخدمین امنیه و نظمیه و اهل نظام بری و بحری، حکام کل و جزء و معاونین ایشان در قلمرو مأموریت خویش» از انتخاب شدن محروم بودند؛^{۴۱} دیگر کارکنان دولت چنانچه برای مدت نمایندگی از شغل خود کنار می رفتند می توانستند در انتخابات نامزد شوند. این شرط افزون بر آنکه از نفوذ احتمالی ایشان در انتخابات جلوگیری می کرد، مانع از جمع مشاغل می شد چرا که اصل بیست و هشتم قانون اساسی اصل تفکیک قوا را پذیرفته بود و می گفت «قوای ثلاثه مزبوره همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل خواهد بود». همچنین در اصل سی و دوم متمم قانون اساسی بر نداشتن دو شغل در يك زمان انگشت گذاشته شده بود. جلوگیری از این وضع از یکسو نفوذ دستگاههای دولتی بر نمایندگان را از بین می برد و از سوی دیگر فرصت و فراغت لازم برای پی گیری وظایف نمایندگی را فراهم می آورد.

از آنجاکه این قانون پس از کودتای محمدعلی شاه تدوین شد بر اثر شرایطی که پیش آمده و بنیان مشروطیت را به خطر انداخته بود، بند تازه‌ای به ماده هفتم افزوده شد که بر مبنای آن، مقصرین سیاسی که بر ضد حکومت ملی و استقلال کشور قیام و اقدام

تفویض کردند. انجمن ایالتی آذربایجان، تغییر اصول چهارگانه را برابر با نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای پذیرفت و بدین ترتیب قانون عادی، قانون اساسی را نسخ می کرد.^{۴۰}

مجلس دوم که با این قانون تشکیل شد و در ۲۴ آبان ۱۲۸۸ ش. گشایش یافت، به سرنوشتی مانند مجلس اول دچار شد و با رد التیماتوم روسیه تزاری، زیر فشار آن کشور، از سوی دولت صمصام السلطنه بختیاری منحل و دوره فترتی برای دو سال و یازده ماه آغاز شد.

ت) قانون انتخابات عمومی یک درجه‌ای

سومین قانون انتخابات برعکس قوانین نخست (نظامنامه صنفی) و دوم (نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای)، مصوب نمایندگان دومین دوره مجلس شورای ملی بود. این قانون در شرایطی تصویب شد که با پایان گرفتن استبداد صغیر، نهاد سلطنت و حکومت در تهیه و تدوین آن نقشی نداشتند و نمایندگان در فضایی به نسبت آرام به تهیه، تنظیم و تصویب آن پرداختند.

این قانون نه فصل، پنجاه و سه ماده و دو تبصره داشت و نمایندگان بسیاری از اشکالات وارده بر قوانین پیشین را که نافی انتخابات واقعی بود، از آن زدوده

○ سومین قانون انتخابات برعکس قوانین نخست (نظامنامه صنفی) و دوم (نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای)، مصوب نمایندگان دومین دوره مجلس شورای ملی بود. این قانون در شرایطی تصویب شد که با پایان گرفتن استبداد صغیر، نهاد سلطنت و حکومت در تهیه و تدوین آن نقشی نداشتند و نمایندگان در فضایی به نسبت آرام به تهیه، تنظیم و تصویب آن پرداختند.

○ در اردیبهشت ۱۳۳۶ ش. با تغییر اصل پنجم قانون اساسی مشروطیت، دوره نمایندگی مجلس شورای ملی از دو سال به چهار سال افزایش یافت. آخرین دگرگونی که جنبه ماهوی داشت، قانون شرکت بانوان در انتخابات بود که با تصویب ماده واحده‌ای در اردیبهشت ۱۳۴۳، زنان حق رأی و شرکت در انتخابات پیدا کردند.

نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای (ماده پنجاه و نهم) هر چند به دوره دو ساله مجلس و تجدید انتخابات پس از پایان دوره اشاره شده بود، اما زمان برگزاری انتخابات به گونه مشخص که جلوی فترت مجلس را بگیرد روشن نبود. در این قانون (ماده پنجاه و سوم) این نقص برطرف شد و برپایه آن سه ماه پیش از پایان هر دوره دولت موظف بود انتخابات تازه را برگزار کند.^{۴۳}

این قانون نسبت به نظامنامه‌های صنفی و دو درجه‌ای کاملتر بود و از این رو در دوره‌های بعد جز تغییرات اندکی، ماهیت اصلی آن دست نخورده ماند.

در ۱۳۰۴ ش. با بازنگری در قانون انتخابات دگرگونی اندکی در قانون پدید آمد. از جمله مأموران مالیه در قلمرو مأموریت خود از انتخاب شدن محروم شدند. جگونگی برپایی انجمن نیز دستخوش دگرگونی شد. برپایه ۱۴ قانون مصوب ۱۲ مهر ۱۳۰۴ ش. در مرکز حوزه انتخاب، حکومت محل با رسیدن دستور وزارت داخله برای تعیین انجمن نظارت مرکزی، بیست و چهار تن از طبقات شش گانه (علماء، اعیان، ملاکین، تجار، اصناف و زارعین) و دوازده تن از معتمدین اهل محل که معروف به امانت و باسواد و دارای شرایط انتخاب کردن باشند، دعوت می‌کرد. آنان در همان مجلس از میان خود یا بیرون از جمع با رأی مخفی، و با اکثریت نسبی، نه تن را برای عضویت انجمن تعیین و نه تن دیگر را بعنوان

کرده بودند نیز از انتخاب شدن محروم می‌شدند. با وجود اینکه این قانون در جای خود پیشرفته و دموکراتیک بود، زنان همچنان از حق انتخاب شدن و انتخاب کردن محروم بودند. از سوی دیگر، نظارت بر انتخابات زیر نفوذ حکومت بود و یکی از عوامل دخالت و نفوذ دولتیان بودند. برپایه ماده هشتم، حکومت محلی انجمنی به نام انجمن نظارت بر انتخابات تشکیل می‌داد که مسئول درستی انتخابات بود. در ماده نهم آمده بود که در محلهایی که انجمن ایالتی یا ولایتی وجود دارد، انجمن نظارت از سه تن از اعضای انجمن به انتخاب خود و چهار تن از مردمان معروف به امانت و با سواد از طبقات چهارگانه علما، تجار، اصناف، اعیان و ملاکین به تعیین حاکم تشکیل می‌شود و زیر نظارت حاکم محل انجام وظیفه می‌کند.

براساس ماده دهم هر جا انجمن ایالتی و ولایتی نبود، انجمن نظارت از سه تن معتمد محلی و چهار تن از طبقات چهارگانه بالا با انتخاب حاکم، شکل می‌گرفت و پس از برگزاری انتخابات به مدت یک هفته شکایات را دریافت و یک هفته به این شکایات رسیدگی می‌کرد و با اعلام نتیجه انتخابات، منحل می‌شد.

ایلهای بزرگ همانند قانون پیشین هر یک دارای یک نماینده بودند و دیگر عشایر در حوزه‌ها در انتخابات شرکت می‌کردند. انتخاب نمایندگان برپایه ماده پانزدهم به شیوه اکثریت نسبی بود و از این رو انتخابات در یک مرحله انجام می‌شد و در صورت برابری آرای نامزدها، به حکم قرعه سرنوشت نهایی روشن می‌شد. پس از امضای اعتبارنامه از سوی انجمن نظارت و حکومت محلی، نماینده برگزیده به مجلس شورای ملی معرفی می‌شد.

نکته تازه در این قانون، پیش‌بینی مرگ یا پذیرفته نشدن نمایندگی از سوی فرد برگزیده بود. در این صورت پیش از گرفتن اعتبارنامه از دیگر منتخبان کسی که اکثریت نسبی را به دست آورده بود به نمایندگی تعیین می‌شد؛ اما، پس از دریافت اعتبارنامه، برابر قانون پیشین و برپایه ماده ۵۲ اقدام می‌شد.^{۴۲}

در نظامنامه انتخابات صنفی (ماده بیست و یکم) و

پی نوشتها:

۱. غلامرضا وهرام، نظام سیاسی و سازمانهای اجتماعی ایران در عصر قاجار. تهران: معین، ۱۳۶۷. ص، ۳۱۹.
۲. همان. ص، ۳۲۰.
۳. مهدی مختاری، نظامهای انتخاباتی جهان، تهران: دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور (پروژه تحقیقاتی)، ص ۴.
۴. حسین بشیریه، درسهای دموکراسی برای همه، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۸۰. ص ۱۵۶.
5. Absolute majority
6. Relative majority.
7. Proportional Representation Systems (PRS).
8. Semi Proportional Systems (SPS).
9. First Past the Post System (FPTP).
10. Block Vote System (BVS).
11. Alternative Vote System (AVS).
12. Two Round System (TRS).
13. Parallel (Mixed) Systems (PLS).
14. Single Non Transferable Vote System (SNTV).
15. List Proportional System (LPR).
16. Mixed Member Proportional System (MMP).
17. Single Transferable Vote System, (STV).
18. Royer Collard
۱۹. حجت‌الله ایوبی «نظامهای مختلف انتخاباتی جهان در آئینه نقد و بررسی»، مجموعه مقالات، مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات. تهران: نشر سفیر، ۱۳۷۸. ص ۴۷.
۲۰. موریس دوورژه، جامعه‌شناسی سیاسی، ترجمه ابوالفضل قاضی. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۶۹، صص ۴۵۸-۴۴۹.
۲۱. همان. صص ۴۵۵-۶.
22. Chek and balance
۲۳. حجت‌الله ایوبی، سه راهکار برای شایسته‌سالاری در انتخابات، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۷. صص ۳۷-۸.
۲۴. «گرماندری» نام رئیس دولت ایالت ماسوچوست آمریکابود که تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی او شهرت یافته است و یکی از حوزه‌های دوران حکومت او شکل شگفت‌انگیزی پیدا کرد که با هیچ منطقی جز زمینه‌سازی برای پیروزی حزب پشتیبان او سازگار نبود.
۲۵. برای مطالعه بیشتر ن. ک. به:

عضو علی‌البدل از همان مدعوین برمی‌گزیدند. در نقاطی که يك یا چند طبقه از طبقات شش‌گانه وجود نداشته باشد «از طبقه دیگر عدّه منظوره تکمیل خواهد شد.»

برپایه تبصره یکم همین ماده، حکومت محل باید پس از رسیدن دستور وزارت داخله در مدت پنج روز، انجمن نظارت مرکزی را تشکیل دهد و اعضای آن را به وزارت داخله معرفی کند. برپایه دومین تبصره «در محلهایی که انجمن ایالتی یا ولایتی قانوناً برقرار است، چهار نفر از نه نفر اعضای انجمن نظارت، از اعضای انجمن ایالتی و یا ولایتی خواهند بود.» انتخاب این گروه از سوی اعضای انجمن صورت می‌پذیرفت.

در ۲۸ خرداد و ۲۲ تیر ۱۳۰۶ ش. در دوره ششم مجلس شورای ملی بند دیگری به ماده ۱۳ افزوده شد که برپایه آن قضات دادگاهها، دادستانها (مدعی العموم) و رؤسای دوائر دولتی در حوزه مأموریت و معاونین وزراء در سراسر کشور از انتخاب شدن ممنوع شدند. همچنین ایلهای بزرگ کشور که هر کدام يك نماینده برای مجلس انتخاب می‌کردند، به موجب قانون مصوب دهم مهر ۱۳۱۳ ش (دوره نهم) از این حق محروم شدند و مانند دیگر اتباع کشور، در حوزه‌هایی که در آن حضور داشتند، مشارکت می‌کردند.^{۴۴}

در اردیبهشت ۱۳۳۶ ش. با تغییر اصل پنجم قانون اساسی مشروطیت، دوره نمایندگی مجلس شورای ملی از دو سال به چهار سال افزایش یافت.^{۴۵} آخرین دگرگونی که جنبه ماهوی داشت، قانون شرکت بانوان در انتخابات بود که با تصویب ماده واحده‌ای در اردیبهشت ۱۳۴۳، زنان حق رأی و شرکت در انتخابات پیدا کردند.

چنان که گفته شد، دومین قانون انتخابات که بعنوان قانون عمومی يك درجه‌ای شناخته می‌شود و از سوی نمایندگان دومین دوره مجلس شورای ملی به تصویب رسید، قانون پایه شناخته شد و جز تغییرات اندک ماهوی و شکلی در همه ادوار انتخابات ساختار اصلی آن حفظ شد؛ اما آنچه در عمل به اجرا درآمد، موضوع دیگری است که ماهیت سیاست و حکومت در ایران را نشان می‌دهد.

- حجت‌الله ایوبی، همان. صص ۶۲-۶۳.
۲۶. به هنگام انتخابات چون میان اعیان و اشراف و مالکان تفاوتی احساس نگر دید، تصمیم گرفته شد که این گروهها بعنوان مالک نماینده انتخاب کنند.
۲۷. از مجموع ۱۵۶ حوزه انتخاباتی، ایالات و ولایات ۹۶ نماینده داشتند. انتخابات ایالات در دو مرحله انجام می شد. هر طبقه در هر بخش يك نماینده انتخاب می کرد و به مرکز ایالتی می فرستاد و این نمایندگان سپس نماینده ایالتی را بر می گزیدند و روانه مجلس می کردند. شمار نمایندگان ایالتی در ایالات و ولایات گوناگون چنین بود:
- آذربایجان ۱۲ نفر
- خراسان، سیستان، تربت، ترشیز (کاشمر کنونی)، قوچان، شاهرود و بسطام ۱۲ نفر.
- گیلان و طالش ۶ نفر.
- مازندران و تنکابن و استرآباد و فیروزکوه و دماوند ۶ نفر.
- خمسه، قزوین، سمنان و دامغان ۶ نفر.
- کرمان و بلوچستان ۶ نفر.
- فارس و بنادر ۱۲ نفر.
- خوزستان، لرستان و بروجرد ۶ نفر.
- کرمانشاهان و گروس ۶ نفر.
- کردستان و همدان ۶ نفر.
- اصفهان، یزد، قم و ساوه ۱۲ نفر.
- عراق (اراک) ملایر، تویسرکان، نهاوند، کمره، گلپایگان و خوانسار ۶ نفر.
۲۸. ماده ششم قانون انتخابات مجلس شورای ملی (نظامنامه انتخابات صنفی).
۲۹. ولن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلا.
۳۰. مجید سائلی کرده ده. سیر تحول قوانین انتخاباتی در ایران. تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸، صص ۶۱۴۴.
۳۱. همان. صص ۱۴۷-۸.
۳۲. جهت آگاهی بیشتر ن.ك به؛
- الف: وزارت کشور، فهرست اسامی و مشخصات نمایندگان ۲۴ دوره مجلس شورای ملی، نشریه دفتر انتخابات، ش ۵ (۱۳۶۸)
- ب: زهرا شجیعی، نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی، ج ۴. (نمایندگان مجلس شورای ملی). تهران؛ سخن، ۱۳۷۲. صص ۲۵۵.
۳۳. برای آگاهی از این کمیسیون و افراد آن ن.ك به؛
- مجید سائلی کرده ده، همان. صص ۱۷۶-۱۶۲.
۳۴. قانون انتخابات دو درجه ای بند ۴، ماده ۴.
۳۵. برپایه این بند نمایندگان مسیحی، زرتشتی و یهودی نیز می بایست در دین خود ثابت عقیده باشند.
۳۶. در این مورد، ماده ۱۸ يك استثنا قائل شده است و آن اینکه در انتخاب درجه اول اشخاصی که نسبت به تمام انتخاب کنندگان حوزه انتخابیه، اکثریت تام به دست آورند، نیازی به انتخاب درجه دوم نداشته و به عضویت مجلس شورای ملی پذیرفته می شدند.
۳۷. در توضیح ماده هفدهم، مراد از اکثریت تام، بیش از پنجاه درصد رأی دهندگان است.
۳۸. ن.ك: وزارت کشور، فهرست اسامی و مشخصات نمایندگان ۲۴ دوره مجلس شورای ملی، نشریه دفتر انتخابات، ش ۵ (۱۳۶۸).
۳۹. مجید سائلی کرده ده، همان، صص ۲۰۰.
۴۰. همان. صص ۲۰۲.
۴۱. ماده ۷، بندهای ۱، ۴ و ۵ قانون انتخابات.
۴۲. ماده پنجاه و دوم چنین است «هرگاه یکی از اعضای مجلس شورای ملی، استعفا دهد یا فوت شود، اگر بیش از سه ماه به آخر دوره تقنینیه باقی باشد، اهل محل کسی را به جای او انتخاب خواهند کرد ولی اگر اهل محل در ظرف سه ماه از زمان اخطار، نماینده خود را انتخاب نکردند، مجلس شورای ملی يك نفر را عوض نماینده مستعفی یا متوفی انتخاب می کند.»
۴۳. در اصل پنجم قانون اساسی، تجدید انتخابات پس از پایان مدت دو سال (دوره نمایندگی مجلس) تصریح شده بود و از این بابت ماده پنجاه و سوم با این اصل هماهنگ نبود.
۴۴. در ماده چهل و پنجم قانون آمده است: «کسانی که سابقاً به حالت عشایری زندگی می کردند، از این به بعد مثل سایر افراد ملت جزو سکنه محلی که در آنجا اقامت دارند، در انتخابات نماینده خود شرکت خواهند کرد.»
۴۵. «دوره نمایندگی مجلس شورای ملی چهار سال تمام است و شامل دوره نوزدهم نیز می باشد. قبل از انقضای مدت باید انتخابات طبق قانون تجدید شود. ابتدای هر دوره از تاریخ تصویب اعتبارنامه بیش از نصف نمایندگان خواهد بود. تجدید انتخاب نمایندگان سابق بلامانع است.»