

نشریه علمی - پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال دوم، شماره پنجم، پاییز - زمستان ۹۱، صفحات ۱۹۵ - ۲۲۶

تاریخ دریافت: ۹۰/۱۲/۶

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۱/۷/۱۰

## تحلیلی بر نظامنامه انتخابات سال ۱۲۸۵ مجلس شورای ملی

محمد رضا ویژه<sup>۱</sup>

حمید قهوه‌چیان<sup>۲</sup>

### چکیده

«نظامنامه انتخابات مجلس شورای ملی» یکی از اسنادی است که متعاقب امضای سند مشروطه توسط مظفرالدین شاه تدوین شد تا پروژه پارلمانتاریسم را در ایران تکمیل نماید. این تحقیق ضمن بررسی سیاسی و حقوقی موقعیت نظامنامه در جغرافیای حقوق عمومی ایران به دقت در مختصات حقوقی این سند می‌پردازد و آنها را در پرتو اصول انتخابات آزاد و منصفانه تبیین می‌نماید. مطالعه چنین موضوعی، تأکیدی بر یکی از رویکردهای حقوق عمومی است که در آن حقوق عمومی به مثابه سنت، نه در توجه صرف به مواد قانونی، که با عنایت به سنت و رویه‌های سیاسی حاکم بر متون قانونی فهم می‌گردد. سایه افکندن تفوق نگرش سیاسی بر متن و نیز زبان غیر بومی حاکم بر این سند حقوقی، اگر چه مستدل به دلایل خاص و قابل توجیه بود، آثاری حقوقی در نظام انتخابات ایران ایجاد نمود، که این خود در تنظیم حدود قدرت سیاسی و شکل‌گیری قواعد حقوق عمومی مؤثر می‌باشد.

**واژه‌های کلیدی:** نظامنامه انتخاباتی، مجلس شورای ملی، حقوق عمومی، نماینده، انتخاب‌کنندگان، انتخاب‌شوندگان.

<sup>۱</sup> - عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

<sup>۲</sup> - کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

## مقدمه

اصولاً انقلاب در مفاهیم حقوق عمومی و تفکیک میان حقوق عمومی مدرن با حقوق عمومی پیشامدرن را می‌توان در سه تحول کاوید. نخستین تحول، تفکیک اندیشه مالکانه و حاکمانه سلطان است. اگر چنین فرض کنیم که حاکمیت امر ذاتاً سیاسی است، به ناچار باید به تفکیک امر سیاسی و امر مالکانه قائل شویم، تفکیکی که بیشتر در تاریخ اروپا (بجز انگلیس) ریشه دارد. (لاگلین، ۱۳۸۸: ۱۸۰) تفکیک رابطه سیاسی و رابطه مالکانه در تاریخ ایران نیز قابل مشاهده است. اگر چه در ایران همچون تاریخ غرب فئودالیسم وجود نداشت (مصادق اندیشه سیاست به مثابه امر مالکانه)؛ اما شاه یا سلطان ایرانی، مردم را چون بردگانی می‌پنداشت که می‌توانست، در مورد آنها و امور آنها تصرف مالکانه نماید. چنین تصوّر و نگاهی در مشروطه می‌شکند و رعیت تبدیل به افراد ملت (مذکور در قانون اساسی مشروطه) می‌شوند. افرادی که صاحب حق‌اند، قدرت انتخاب دارند و...

تحول دوم، تدوین قانون اساسی است. قوانین اساسی از سویی مقررات مربوط به قدرت و اجرای قدرت را تعیین می‌کنند و از سوی دیگر حقوق ملت را تضمین می‌نمایند. این تحول قرون ۱۷ و ۱۸ میلادی و انقلاب صنعتی (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۰)، که حقوق عمومی را به دوران مدرن منتقل نمود و منجر به پیدایش مفهوم دقیقی از قوانین اساسی و به ویژه قانون اساسی نوشته شد، را «جنبش قانون اساسی»<sup>۱</sup> می‌خوانیم. در ایران نیز تجربه شیرین دستیابی به قانون اساسی نوشته در مشروطیت فراهم آمد. پیدایش این مفهوم، خالق مفهوم حقوق عمومی (در معنای مدرن آن) در ایران بود.

تحول سوم نیز، پیدایش امر سیاسی و حوزه عمومی در ایران بود. مراد از حوزه عمومی و امر سیاسی، بیشتر معنایی است که هابرماس بدان اشاره می‌کند: «این حوزه، قلمرویی بود که در آن، افراد خصوصی گرد هم می‌آمدند و عموم را شکل می‌دادند. این افراد به تدریج توانستند، حوزه عمومی تحت کنترل دولت را زیر سلطه خود درآورند و اقتدار دولت را به چالش کشند.» (هابرماس، ۱۳۸۳: ۴۰) تحول فوق الذکر در حقوق عمومی ایران نیز، به

<sup>۱</sup> - Constitutionalism - Constitutionnelisme

تسامح شکل گرفت. علت اصلی شکل‌گیری این تحولات در غرب، تاریخ آن بود. در حالی که در ایران چنین تاریخی رقم نخورد؛ اما مفهوم حوزه عمومی (به شکل تسامحی) در ایران نیز بصورت ناقص پیاده شد. تشکیل حوزه عمومی (که ماهیتاً جدا از دولت و ملت بود) در ایجاد حقوق عمومی در ایران نقش مهمی ایفا نمود. مراد از ذکر مفهوم فوق‌الذکر (تفکیک اندیشه مالکانه و حاکمانه سلطان، تدوین قانون اساسی و پیدایش حوزه عمومی) این بود که تحویل حقوق عمومی و ایجاد رویکرد مدرن در آن از این سه شاهرگ مهم بیکره حقوق عمومی می‌گذرد. این سه شاهرگ در پیکر نحیف و رنجور تاریخ حقوق عمومی ایران وجود داشت و به تناسب آن به وجود آمد.

نهضت مشروطه ایران از مهم‌ترین رویدادهای تاریخ معاصر ایران محسوب می‌شود و بدون شک تأثیر آن در حقوق، به ویژه حقوق عمومی، نمایان است. در نتیجه این نهضت، تردیدهایی در برابر نهاد سلطنت، به عنوان نظریه غالب حکمرانی، ایجاد شد. نهادهای نوینی چون پارلمان اوج تأثیری است، که انقلاب مشروطه در حقوق عمومی و در پهنای سنت ایرانی ایجاد نمود. انقلاب مشروطه ایران در چند حوزه، تأثیرگذار بود و مهم‌ترین حوزه، که برجسته‌ترین آثار نیز در آن نمایان شد، حوزه اندیشه بود. اصولاً بعد از آشنایی ایرانیان با اندیشه تجدد که اوج آن در سفرنامه‌های پیش از مشروطه نمایان شده بود، خواست تجدد غلبه نموده و ایرانیان در آشنایی اندک با مبانی تجدد و پیشرفت، خواهان تغییر در حوزه اندیشه شدند. مفاهیمی چون «لایسیته»، با اندیشه روشنفکرانی چون آخوندزاده، طالبوف و مستشار الدوله وارد ادبیات فکری ایرانیان شد. از سویی دیگر، روحانیون تجدد خواه و مشروطه‌گرا با حمایت از مفاهیمی، چون پیشرفت و محدود شدن دولت از طریق وضع پارلمان و اندیشه‌های اصلاح‌طلبان وارد صحنه شدند.<sup>۱</sup>

آنچه در فوق به اختصار تمام مطرح شد، در مورد یکی از مهم‌ترین جنبش‌های اجتماعی ایران بود، که در آن حجم بالایی از مطالبات مدرن مطرح گردید. بیش‌تر نیز، جنبش‌ها و

<sup>۱</sup> - بخشی از کتب و رساله‌هایی که می‌توان رد پای لایسیته را در آنها پیگیری کرد عبارتند از: القباوی جدید و مکتوبات (آخوندزاده)، یک کلمه (مستشار الدوله)، مسالک المحسنین (طالبوف)، تشیع و مشروطیت (عبدالهادی حائری) و نیز آثار مرحوم آدمیت چون اندیشه‌های میرزا فتحعلی آخوندزاده و اندیشه‌های طالبوف.

حرکت‌هایی وجود داشت؛ اما در هیچ کدام از آنها خواست‌های تجددخواهانه با چنین وسعت نظری و سیاسی مطرح نگردید. بنابراین می‌توان اذعان داشت که جنبش مشروطیت، بزرگترین زلزله در اندیشه سیاسی و حقوق عمومی در ایران بود.

در نهایت، فرآیند جنبش مشروطه چنین بود که نهاد سلطنت، خویشتن را در انحطاط دیده و با خواست مشارکت سیاسی مردم در قالب پارلمان موافقت نمود. از این روی، پارلمان بزرگترین دستاورد مشروطیت بود، اگرچه به لحاظ سیاسی بعدها با چالش‌های سهمگینی مواجه شد؛ اما مفهوم قانونگذاری وارد ایران شده بود و لنگ لنگان موجودیت خویش را تثبیت می‌نمود. قانونگذاری در ایران خالق مفاهیمی چون مشارکت سیاسی، پاسخگویی مسئولین و تنظیم امور عمومی شد و از همه مهم‌تر مفهوم «حق» را وارد ادبیات حقوقی ایران نمود، مفهومی که پیش‌تر برای ایرانیان ناآشنا بود. باید توجه داشت که در این برهه، بحث حکومت قانون حدیث زمان بود. «حکومت قانون دلالت دارد بر هیئت مجموع قواعد و ضوابطی که حاکم بر نظام اجتماع باشد؛ یعنی حاکم بر روابط افراد با یکدیگر، حاکم بر روابط افراد با دولت و حاکم بر خود دستگاه دولت، حقوق خصوصی و عمومی، حقوق شخصی و سیاسی و بالاخره حقوق اساسی جملگی مشمول آن مفهوم کلی است» (آدمیت، ۱۳۸۵: ۱۷۰). همین مفهوم، اگرچه در دوران مشروطه نارس متولد شد اما بعدها کلید واژه حقوق عمومی در ایران گردید. همچنین، حوزه عمومی گسترده‌تر شد و دغدغه‌های عمومی (درمقابل دغدغه‌های شخصی، خانوادگی و قومی) مطرح گشت. ورود مفهوم پارلمان یا پارلمانتاریسم که در جریان جنبش مشروطه با عنوان «مشروطیت» و «حکومت پارلمانی» به ایران راه یافت، تنها مبانی و اصول اولیه دموکراسی همچون آزادی، برابری، تفکیک قوا، حاکمیت ملت، محدود ساختن قدرت حاکم و ... را در بر می‌گرفت و هنوز فاصله زیادی تا دموکراسی‌های تکامل یافته امروزی داشت (شهرام‌نیا، ۱۳۷۹: ۴۷۴).

اهمیت مشروطه و نیز وقایع پیش از آن چون فرمان حکومتی لغو امتیاز تنباکو، رویتر، خواست عدالتخانه و ... در این است که همگی موجد «رویه‌های سیاسی» است. رویه‌هایی که در حقوق عمومی بدون شک مؤثر هستند و مفاهیم بنیادین در حقوق عمومی، از میان همین رویه‌ها استخراج می‌شوند. برای مثال، بعد از فرمان لغو امتیاز رویتر و تنباکو مفهومی

چون امکان اعتراض به فرمان و تصمیم شاه و نیز شکستن اسطوره تغییر ناپذیری فرمان شاه، ایجاد شد که در نوبه خود قابل تقدیر بود و جزء مفاهیم حقوق عمومی گردید. بنابراین، اگر معتقد باشیم تاریخ رویه‌ساز است و این رویه‌های تاریخی نقش مهمی در تدوین حقوق عمومی برعهده دارند، مطالعه سیاسی تاریخ، بدون شک در فهم حقوق عمومی به مثابه سنت، ما را یاری خواهد نمود.

موضوع مورد بحث ما در این مقاله، «نظام‌نامه انتخابات مجلس شورای ملی» است. هدف از این تحقیق بررسی سیاسی و حقوقی این نظام‌نامه و نگرشی کلان به موقعیت نظام‌نامه در نقشه جغرافیایی حقوق عمومی در ایران است. نظام‌نامه انتخابات مشروطه دومین سند موجود در تاریخ مشروطیت (بعد از فرمان مشروطیت مورخ ۱۴ مرداد ۱۲۸۵) و یکی از اسناد مهم حقوقی کشورمان است. باید توجه داشت در جامعه‌ای که در دوران حیات سیاسی‌اش تا دوره مشروطیت، خبری از حکومت‌ها یا مقام‌های سیاسی انتخابی نبوده، چنین اختیاری، آن هم بر اساس یک متن از پیش تعیین شده، به نام نظام‌نامه، امر مغتنمی بوده است. با تمامی بررسی‌ها و انتقادهایی که در این تحقیق از این سند تاریخی - حقوقی می‌شود، نفس تدوین و تبیین این سند تاریخی، مبارک بوده است و بررسی آن خالی از فایده نخواهد بود. رویکرد اصلی تحقیق در دو جنبه مطرح می‌شود؛ نخست اینکه، نظام‌نامه انتخابات مجلس شورای ملی دارای چه مختصات و ویژگی‌های حقوقی بوده است. جنبه دوم، دقت در این ویژگی‌ها و تبیین آنها، با توجه به اصول انتخابات آزاد و منصفانه است. تحلیل دو جنبه فوق با توجه به رویکرد جدیدی خواهد بود که در حقوق عمومی (به معنای اعم) ایجاد شد.

رویه‌های قانونگذاری و سنت سیاسی حاکم بر متون قانونی، همچون زنجیره‌ای پیوسته، سنت قانونی ما را تشکیل می‌دهند. عدم توجه به بخشی از این زنجیره، ما را در فهم دیگر متون قانونی ناتوان خواهد نمود. با چنین رویکردی، در رابطه با نظام‌نامه انتخاباتی، ابتدا به اصول کلی حاکم بر آن (۱) سپس، ابتکارهای موجود در این سند (۲) و در پایان، به آسیب‌شناسی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، به عنوان مهم‌ترین بخش نظام‌نامه، خواهیم پرداخت (۳).

## ۱- تحلیل اصول کلی نظامنامه

### ۱-۱- شرایط تصویب و کلیات

نظامنامه انتخابات مجلس شورای ملی، سند سیاسی بود که، جهت بنای اولین مجلس مشروطه تدوین شد، مجلسی که عصاره مشروطیت و خواست ملت در انقلاب ۱۲۸۵ در ایران قرار گرفت. پس از صدور فرمان مشروطیت و فرمان تشکیل مجلس، تدوین نظامنامه انتخابات امری ضروری بود و با توجه به بیماری رو به تزاید شاه ضرورت و اهمیت مضاعفی پیدا می‌کرد. از همین روی، مشیر الدوله- صدراعظم- مسئول تشکیل هیئتی جهت تدوین نظامنامه انتخابات شد. نگاهی به ترکیب هیئت منصوب جهت تدوین نظامنامه انتخابات نشان از سیطره گروهی از روشنفکران و درباریان بر امور کشور می‌داد. سران مشروطه پس از پیروزی، به همراه عده‌ای از وزیران و درباریان، درمحل «مدرسه نظام» که یکی از عمارات دربار بود، گرد هم آمدند. این مجلس مقدمه تشکیل انجمن انتخابات بود و به منظور تدوین و تهیه نظامنامه انتخابات مجلس شورای ملی تشکیل شده بود. در این جلسه مشیر الدوله از طرف دولت و ملک المتکلمین از طرف توده مردم به دفاع از حقوق مردم و مشروطیت سخن گفتند. جلسه مدرسه نظام در روز ۲۶ مرداد ۱۲۸۵ خورشیدی (۱۸ اوت ۱۹۰۶ میلادی) تشکیل شد و ۱۳ روز طول کشید. در روز ۱۶ شهریور ۱۲۸۵ خورشیدی (۸ سپتامبر ۱۹۰۶) نظامنامه انتخابات در ۳۲ ماده به امضای شاه رسید و کمتر از یک ماه بعد (۱۴ مهر ۱۲۸۵) مجلس شورای ملی باز گشایی شد.

تدوین نظامنامه، شادی و خرسندی مردم را برانگیخت و مشروطه طلبان را برای اصلاحات و اقدامات بعدی امیدوارتر نمود. ناظم الاسلام کرمانی در کتاب «تاریخ بیداری ایرانیان» در این مورد می‌نویسد: «شب گذشته در شهر تهران چراغانی باشکوه کردند برای تصحیح و اتمام نظامنامه و ما هم برای یمن و تبرک صورت نظامنامه را در تاریخ بیداری ایرانیان درج می‌کنیم که، اگر زمانی اهل ایران به خوبی از خواب بیدار شدند و چرت کسالت خواب از چشم آنها بیرون رفت، حسن و قبح و یا عیب و نقص آن را بفهمند.» (کرمانی، ۱۳۷۶: ۶۰۱).

پس از تدوین نظام‌نامه انتخابات، دو گروه با آن به مخالفت برخاستند: اولین طیف مخالفین، علما بودند، که می‌خواستند مانع ورود دگر اندیشان به نمایندگی مجلس شوند و طیف دیگر، سلطنت‌طلبان بودند، که به اقتدار شاه بر کشور و قدرت وی می‌اندیشیدند. این مخالفت‌ها با تهدید مشروطه‌طلبان به تحصن در سفارت بریتانیا ناکام ماند (آفاری، ۱۳۷۹: ۹۳).

نظام‌نامه انتخابات مجلس شورای ملی در ۳۲ ماده تنظیم شده و مدت نمایندگی دو سال تعیین شده بود. مهم‌ترین ابداع این نظام‌نامه، پیش‌بینی طبقاتی بودن انتخابات بود، - نمایندگان از شش طیف انتخاب می‌شدند - که در بخش‌های بعدی بدان خواهیم پرداخت. انتخابات تهران یک مرحله‌ای و در شهرستان‌ها دو مرحله‌ای برگزار می‌شد. حداقل سن رأی دهندگان ۲۵ سال تعیین شده بود. مصونیت سیاسی و جزایی نمایندگان مجلس یکی از نقاط قوت این نظام‌نامه بود، که به منظور انجام هر چه بهتر فعالیت‌های پارلمانی و جهت جلوگیری از نفوذ قدرت و آزار و اذیت نمایندگان پیش‌بینی شده بود. موارد ابهام بسیاری در این سند تاریخی مشهود است که علت اصلی آن اکتفا نمودن تنظیم کنندگان این سند به ترجمه مستقیم از منابع مشابه قانونی در فرانسه، بلغارستان و بلژیک و تعجیل در تنظیم آن بوده است.

بنابراین، برای شناخت نظام‌نامه به یکی از معتبرترین منابع آن یعنی قوانین انتخاباتی فرانسه، باید مراجعه نمود. سیر تحول قوانین انتخاباتی فرانسه ما را با تجلی این تحولات در نظام‌نامه انتخاباتی کشورمان بیشتر آشنا خواهد نمود. مطابق قانون اساسی مصوب سال ۱۷۹۱ میلادی و نظام انتخاباتی آن، شهروندان به دو گروه شهروند فعال<sup>۱</sup> و شهروند منفعل<sup>۲</sup> تقسیم می‌شدند. شهروند فعال به فردی اطلاق می‌شد، که مرد، دارای ۲۵ سال سن و دارای تابعیت فرانسوی بود و برابر ۳ روز کاری مالیات پرداخت می‌کرد. این شهروندان فعال به صورت غیر مستقیم نمایندگان مجمع ملی قانونگذاری را انتخاب می‌کردند. آنها در هیئت‌های بدوی حضور می‌یافتند و از هر صد نفر یک نفر برگزیده می‌شد تا در انتخاب

<sup>۱</sup> - Citoyen actif

<sup>۲</sup> - Citoyen passif

نهایی نمایندگان مجمع ملی مشارکت کند. شهروندان منفعل نیز از حق‌های شهروندی به جز مشارکت در انتخابات برخوردار بودند. چنانکه مشاهده می‌شود، انتخابات در این دوره، ماهیت صنفی و طبقاتی نداشت؛ ولی متغیرهای سن، جنسیت و توان مالی در صلاحیت شرکت در انتخابات مؤثر بودند (بزرگمهری، ۱۳۸۵: ۴۱-۴۰).

در جمهوری نخست نیز، انتخابات غیر مستقیم بود و پرداخت حداقلی از مالیات به عنوان شرط صلاحیت رأی دادن تلقی می‌شد. حداقل سن برای شرکت در انتخابات و انتخاب «هیئت نمایندگی» ۲۴ سال بود؛ ولی افرادی که دارای ۲۵ سال بودند و ملک یا مکان صنفی خاصی را در مالکیت خود داشتند و مالیات چهار روز کاری را پرداخت می‌کردند، اجازه حضور در هیئت انتخاباتی برای انتخاب نهایی را می‌یافتند. افراد برگزیده نهایی بر اساس متغیرهای سن و وضعیت تأهل به یکی از دو مجلس راه می‌یافتند. همین ترتیب در دوره بازگشت به نظام پادشاهی در سال‌های (۱۸۱۴-۱۸۴۸) میلادی نیز حفظ شد، لیکن شرط پرداخت مالیات در سال‌های این دوره سخت‌تر شد. در جمهوری دوم، رأی همگانی برای تمامی شهروندان مرد در نظر گرفته شد و سن انتخاب‌کنندگان به حداقل ۲۱ سال افزایش یافت؛ اما در جمهوری سوم از سال ۱۸۷۰ میلادی، قانون سال ۱۸۷۵ میلادی شیوه رأی‌گیری اسمی را برای حوزه‌های انتخاباتی لحاظ نمود و قانون سال ۱۸۸۵ میلادی نظام رأی‌گیری فهرست اکثریت را مبنای قرار داد (بزرگمهری، ۱۳۸۵: ۴۶-۴۳).

## ۱-۲- نظام انتخاباتی

برای تحقق انتخابات آزاد و منصفانه، یکی از شروط این است، که انتخاب‌شوندگان نماینده واقعی اقشار گوناگون شهروندان باشند. با توجه به متن نظام‌نامه به نظر می‌رسد، در وهله نخست طبقه‌های اجتماعی و در وهله دوم، حوزه‌های انتخابیه برای تقسیم‌بندی انتخاب‌کنندگان ملاک باشند. در مورد تقسیم‌بندی بر اساس طبقه‌های اجتماعی، باید اذعان داشت، که جامعه ایران عصر مشروطیت، مانند بیشتر جوامع، طبقاتی بود. در عین حال، با توجه به تقسیم‌بندی بر اساس اصناف، نظام‌نامه را می‌توان آیین انتخابات صنفی نیز تلقی نمود (رحیمی، ۱۳۸۹: ۱۴۵). تقریباً بیشتر مردم از این وضعیت رضایت داشتند و در نتیجه



وضعیت طبقاتی و رضایت از آن موجب ثبات و سکون اجتماعی می‌شد. باید توجه داشت، که نقش طبقه‌ها در ساختار سیاسی ایران دوره قاجار یکسان نبود و طبقه‌هایی مانند شاهزادگان و ایل قاجار، اشراف و اعیان، خوانین و روحانیون مجتهد، نقش مهم‌تری را در ساختار قدرت سیاسی ایفا می‌نمودند (سائلی کرده ده، ۱۳۷۸: ۹۰). ماده ۶ نظام‌نامه، تقسیم‌بندی مذکور را در مورد انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و انتخاب‌شوندگان به کار گرفت. باید توجه داشت که سامانه طبقاتی، نخستین بار در کشور انگلستان اجرا شد و تا سال ۱۹۸۴ میلادی انتخابات انگلستان بر این مبنا در سه حوزه اشراف، روستاها و دانشگاه‌ها انجام می‌شد و به هر طبقه‌ای، درصد مشخصی از کرسی‌ها اختصاص می‌یافت.

### ۱-۳- تفوق رویکرد سیاسی بر رویکرد متن محور در نظام‌نامه

اصولاً رویکرد متن محوری که در ایران به خاطر سلطه نگرش فقهی، حاصل شده بود در مشروطیت دچار شکاف‌هایی می‌گردد و عرض اندام رویکرد سیاسی در فهم قانون و مفهوم حقوق، این برتری را به چالش می‌کشد. مهم‌ترین جهت‌گیری مشروطه‌طلبان که شاید بتوان گفت تحت تأثیر مواضع سیاسی بدین سو کشیده شد، تفوق رویکرد سیاسی بر رویکرد متن محور در تنظیم اسناد حقوق عمومی در مشروطیت است. در این نگاه توجه به مقتضیات سیاسی در به کارگیری مواد مناسب قانونی، مورد استفاده و بهره‌برداری قرار می‌گیرد. از این رو قانون به عنوان حلقه نهایی، میان حقیقت و عینیت راهگشا می‌شود.

تکیه بر نگرش سیاسی «حقوق عمومی به مثابه سنت» و تعدیل نگرش متن محور یا حقوقی صرف، به منابع حقوق عمومی است. یکی از مباحث اصلی در نگاه سیاسی، بررسی سنت حاکم و نیز رویه‌هایی است که در فرآیند تاریخی ایجاد شده‌اند. سنت سیاسی در ایران، حاکی از اتفاقاتی است که بی‌شک امروز تأثیر آنها را در زندگی سیاسی خویش مشاهده می‌کنیم. اصولاً نمی‌شود به مفاهیم مختلف حقوق عمومی توجه کرد و درصدد فهم آنها بود اما سنت موجود در پیدایش آنها را فراموش کرد. هر کدام از این وقایع رویه سازی خاصی را در سنت سیاسی و حقوقی اعمال می‌کنند.

تفوق نگاه سنت محور و رویکرد سیاسی به متن حقوقی در نظام‌نامه، که محصول

شرایط حساس سیاسی زمان مذکور است، رویکرد مناسبی را در مقابل سبک نگاه حقوقی به حقوق (نگاه متن محور) در تاریخ حقوق ثبت نمود. نظامنامه انتخابات مشروطه، یکی از این رویه‌های موجود در تاریخ ایران است. در تاریخ ایران رویه‌های حقوقی که در تاریخ ثبت شود، بسیار است؛ چنانکه کنترل حاکم، مفهومی ناآشنایی برای ایرانیان بود؛ اما بعد از لغو امتیاز تنباکو یا رویتر، این مفهوم یعنی کنترل حکومت خلق شد و نهاد پاسخگویی در عالم حقوق عمومی ظاهر گشت.

## ۲- ابتکارهای نظامنامه

استفاده از لفظ «ابتکار» شاید لفظ مناسبی نباشد، مراد از ابتکارات، تأسیسات حقوقی است؛ تأسیساتی که بعد از نظامنامه در متون حقوقی بعدی یا ادامه یافت یا به فراموشی سپرده شد؛ اما هر کدام از این تأسیسات توجیه حقوقی و یا سیاسی خویش را داشته‌اند.

### ۲-۱- تعداد و نوع نمایندگان

#### ۲-۱-۱- طبقاتی بودن انتخابات

طبق ماده اول نظامنامه، انتخاب کنندگان در ایران منحصراً از ۶ طبقه معین خواهند بود. /و/؛ شاهزادگان و قاجاریه، دوّم؛ علمای اعلام و طلباب، سوّم؛ اعیان و اشراف، چهارم؛ تجار و مالکین، پنجم کشاورزان، ششم؛ اصناف. به موجب این نظامنامه، تعداد ۱۵۶ نفر نماینده انتخاب شدند که ۶۰ نفر از آنان نمایندگان تهران بودند. در تهران هم، شاهزادگان و قاجاریه (۴ نفر)، علما و طلباب (۴ نفر)، تجار (۱۰ نفر) مالکین و کشاورزان (۱۰ نفر) اصناف از هر صنفی یک نفر که جمعاً می‌شد ۳۲ نفر، که این تعداد بعلاوه سایر دسته‌بندی‌ها در تهران، جمعاً ۶۰ نماینده معین شده بود. مجلس اصل طبقاتی بودن انتخابات را به اکثریت ۷۵ رأی در برابر ۶ رأی مخالف تأیید کرد. هم‌چنین در نظر آن نهاد، طبقاتی کردن انتخابات مجلس، بهترین عکس‌العمل سیاستمداران مشروطه در این زمینه بود؛ زیرا در وهله نخست، انتخابات طبقاتی منعکس کننده طبقات شرکت کننده در نهضت ملی بود و در وهله دوّم، برای مردم که در آزمایش تاریخ هیچ نوع انتخابی به خود ندیده بودند، انتخابات طبقاتی در

این مرحله ساده‌ترین و عملی‌ترین و عاقلانه‌ترین روش بوده است؛ اگرچه مطلوب نبوده است (آدمیت، ۱۳۵۵، ۱، ۳۴۵).

در نظام‌نامه انتخابات شناخت شاهزادگان، اعیان و اشراف و علما بنا به تشخیص عرف و عادت بود. از این روی، برای آنان ضابطه‌ای در نظر نگرفته بودند. در این زمینه، نظام‌نامه انتخابات دارای نقاط ابهام و در نتیجه ضعف می‌شد؛ زیرا هر چند امکان شناسایی اعیان و اشراف به لحاظ مشخص نبودن میزان درآمد و مالیات ممکن نبود؛ اما برای علما و شاهزادگان به یقین امکان در نظر گرفتن معیار مشخص وجود داشت. در کنار طبقه‌های فوق، تجار به طبقه‌ای گفته می‌شد، که حجره و تجارت معین داشته باشند. اصناف باید از اهل صنف بوده و کار معین صنفی داشته باشند و مالکین و کشاورزان باید صاحب ملکی باشند، که هزار تومان قیمت داشته باشد. مالک به معنای «ارباب ملک» به کار می‌رفت و کشاورز مرادف بود با «زارع». به همین دلیل بود که بسیاری از مالکین و کشاورزانی که مستغلات آنها کمتر از هزار تومان بود از حق رأی دادن محروم شدند و این در حالی بود که تعداد آنها بسیار بود. این حکم (یعنی معیار هزار تومان برای مالکین) در نخستین اعلان انتخابات که حاکم تهران منتشر کرد لغو شد و صاحبان مستغلات هم که بهای مستغلاتشان کمتر از هزار تومان بود، در حکم مالکین به شمار آمدند.

در گیلان اصل طبقاتی بودن انتخابات مورد ایراد واقع شد. در آنجا نمایندگان دو طبقه علما و تجار هرکدام پانصد رأی و وکلای اصناف هزار رأی آوردند. جمعی از اصناف گفتند بنا بر قانون اکثریت همه وکلای گیلان باید از اصناف باشند؛ اما مجلس در پاسخ اعلام کرد: «حالا تغییر طبقاتی مضر به مملکت است، ما نباید تغییر دهیم تا وقتی مصلحت اقتضا کند» (همان: ۳۴۸). سید نصرالله تقوی نیز در توجیه طبقاتی بودن انتخابات معتقد است، که ملاحظه طبقات برای مساعدت وقت بوده است. روزنامه حبل‌المتین نیز یکی از منتقدین شیوه طبقاتی بود. میرزا ابوالحسن خان در جواب ایراد این روزنامه و در دفاع از طبقاتی بودن انتخابات می‌گوید: «در هر جا که اول مشروطه شده انتخابات از طبقات بوده در سایر جاها که شیوه انتخابات به سیاق اکثریت است به جهت این است، که لااقل در صد نفر، نود نفر عالم است؛ ولی حالا در اینجا اینطور نیست» (همان: ۳۴۹).

با توجه به توجه‌های اصل طبقاتی بودن انتخابات در نظام‌نامه، به نظر می‌رسد، آنچه در چنین رویکردی نقش توجیهی داشته است «مصلحت‌انگاری»‌هایی بوده که بر منطق صرف حقوقی ارجحیت یافته است. بدیهی است، که با توجه به شرایط زمانی و مکانی تصویب نظام‌نامه، امکان غیر طبقاتی بودن انتخابات در دوره مورد نظر اصلاً وجود نداشت؛ اما آنچه در واقعیت رخ داد، عدم اعمال دقیق طبقاتی بودن انتخابات بود. از طبقه‌های شش‌گانه رأی دهندگان، تنها نمایندگان دو طبقه شاهدگان و علما از افراد گروه خود انتخاب شدند. وکلای چهار گروه دیگر (اعیان، تجار، مالکین، کشاورزان و اصناف) برخی به طبقه حقیقی خود تعلق داشتند و برخی از میان افراد سایر طبقات انتخاب شدند. توجیه چنین عملی نیز براساس دستور نامه انتخاباتی بود، که اذعان داشته بود: «رأی دهندگان مجبور نیستند حتی از صنف و طبقه خودشان انتخاب کنند» (همان: ۳۵۹). چنین شد که با وجود اصل طبقاتی بودن انتخابات مجلس شورای ملی پسر روضه خوان، نماینده اعیان شده، ناظم مدرسه علوم سیاسی و ملایی به وکالت تجار وارد مجلس شد و معلم مدرسه سیاسی نماینده حمامیان و یخچالیان شد و چند روحانی نیز از منتخبین اصناف گردیدند.

طبقاتی بودن مجلس طیف فکری مجلس را برهم زد. برجسته‌ترین وکلای مجلس اول از طبقه به اصطلاح اعیان بودند که در واقع به طبقه متوسط شهری تعلق داشتند. مالکین و نمایندگان اصناف نیز از «اعتدالیون» مجلس بودند؛ اما ایراد اساسی بر طبقاتی بودن، فلسفه وجودی آن بود. در واقع افراد به دلیل قرار گرفتن در یک طبقه خاص، امتیازی خاص را به دست می‌آوردند، که این اصولاً با اصل برابری حقوقی افراد در تعارض بود. در هر طبقه و گروه اجتماعی نظرهای سیاسی مختلف و گاه متعارض هم بودند که شکل منسجمی نداشتند. از این رو در شناخت ترکیب سیاسی مجلس تأکید بر ملاحظات طبقاتی متمرکز نخواهد بود.<sup>۲</sup>

۱- در ایران نطفه اولین حزب سیاسی در مجلس اول بسته شد. تجربه نظام دو حزبی در مجلس اول شورای ملی، میان حزب اعتدالیون (میان‌روها) و دموکرات‌ها (اجتماعیون سوسیالیست‌ها) بود؛ اما در مجالس بعدی شورای ملی این ساختار به هم ریخت و ما امروزه شاهد نظام چند حزبی هستیم.

۲- از نظر فریدون آدمیت تقسیم‌بندی ترکیب سیاسی هیئت نمایندگان بر ۴ گروه متمایز تقسیم می‌شد: ۱- سنت خواهان ۲- میانه‌روها ۳- ترقی خواهان ۴- رادیکال‌ها

ترتیبی که در نظامنامه پیش‌بینی شده بود، موجب گردید تا این نظامنامه به «نظامنامه انتخابات اصنافی» موسوم شود. محدودیت‌های نظامنامه در این خصوص، مشروطیت را به نوعی الیگارش‌ی اجتماعی تبدیل نمود. در نتیجه، در دوره نمایندگی، میان نمایندگان شش طبقه اجتماعی مصرح در قانون، رقابت فراوان برای تأمین منافع صنفی به جای منافع ملی و عمومی پدید آمد و موجب آن شد که مجلس از وظیفه اصلی خویش فاصله گیرد (احمدی، ۱۳۸۹: ۱۳۷).

## ۲-۱-۲- تعداد نمایندگان تهران

یکی دیگر از مصادیق تفوق نگاه سیاسی بر نگاه متن محور (یا رویکرد حقوقی) تعداد نمایندگان تهران بود. ماده ششم نظامنامه اذعان می‌داشت: «عده انتخاب شدگان ملت در بلاد ایران، متناسب با جمعیت سکنة آن بلد است و از هر ایالتی، شش یا دوازده نفر، موافق صورت ذیل باید انتخاب شود، مگر تهران که عده انتخاب شدگان آن به موجب تفصیل ذیل است: تهران ۶۰ نفر (به تفکیک ۶ طبقه)، آذربایجان ۱۲ نفر، خراسان ۱۲ نفر، گیلان ۶ نفر، مازندران ۶ نفر، قزوین، سمنان، دامغان و خمسه ۶ نفر، کرمان و بلوچستان ۶ نفر، فارس و بنادر ۱۲ نفر، عربستان و لرستان و بروجرد ۶ نفر، کرمانشاه و گروس ۶ نفر، کردستان و همدان ۶ نفر، اصفهان، یزد، کاشان و قم ۱۲ نفر و عراق ملایر، توسیرکان، نهاوند، کمره، گلپایگان و خوانسار ۶ نفر».

این سهم ممتاز تهران با انتقادهایی هم همراه بود. «امام جمعه خوی برهان اصولی آورده که: به نسبت جمعیت ایران و به مأخذ ۲۰۰ نفر وکیل به تخمین هر یکصد هزار نفر حق انتخاب وکیل دارند. به این قاعده به جمعیت تهران ۳ نفر می‌رسد و اگر معیار طبقاتی بگیریم ۶ نفر و اگر به ملاحظات پایتخت بودن دو برابر حساب بیاوریم ۱۲ تن می‌شود. پس چطور است که برای تهران ۶۰ نفر نماینده معین گردیده و برای ایالات بزرگ که چند کرور جمعیت دارند ۱۲ وکیل در نظر گرفته‌اید» (آدمیت، پیشین: ۳۴۹).

واقعیت این بود که تعداد نمایندگان ویژه تهران، دلیل سیاسی مصلحت‌نگرانه داشت. سیاستمداران و تنظیم‌کنندگان نظامنامه از این موضوع واهمه داشتند، که حکام و والیان در

کار انتخابات وقفه خواهند انداخت و میزان حداقل برای تشکیل مجلس فراهم نخواهد شد. لذا باتوجه به ماده ۱۹ تعداد جمعیت نمایندگان تهران را برابر با حداقل میزان لازم برای تشکیل پارلمان معین نمودند تا بدین وسیله از نیرنگ حکومت و برخی از والیان که مخالف تشکیل مجلس شورای ملی بودند، جلوگیری شود. در همین زمینه فریدون آدمیت تعیین ۶۰ نماینده برای تهران را بزرگترین تدبیر برای انعقاد فوری مجلس ملی می‌داند (آدمیت، پیشین: ۳۵۰).

## ۲-۲- مصادیق و برون‌داد تفوق نگاه سیاسی موجود در نظامنامه

نگرش سیاسی و مصلحت‌بینی‌های موجود در نظامنامه، علت وضع مواد ۱۲ و ۱۹ این سند قانونی نیز بود. ماده ۱۲ نظامنامه مقرر می‌دارد: «هرگاه یکی از اعضای مجلس شورای ملی استعفا یا فوت نماید و بیش از شش ماه به انتخابات جدید باقی باشد، اعضای مجلس به جای او یک نفر از اهل ایالت خودش [را] انتخاب خواهد کرد.» مفاد و محتوای این ماده، صریحاً با فلسفه نمایندگی مخالفت داشت زیرا انتخاب مجلس هرگز نمی‌توانست جایگزین رأی و خواست مردم در تعیین نمایندگان از سوی مردم باشد. شناخت حق انتخاب و کیل برای خود مجلس از همان بابت بود، که بر اثر استعفای برخی از نمایندگان تا آنجایی که ممکن است کار مجلس لنگ نشود. این واقعه سابقه تاریخی داشته است که به دنبال آن ده کرسی نمایندگی مختل شد. از این تعداد، چند تن از مجلس کناره‌گیری کردند، دو نفر درگذشتند و اعتبارنامه دو نفر (میرزا محمد علی خان نصرت السلطان و میرزا علی اکبر خان دبیر السلطان) رد شد.<sup>۱</sup>

ماده ۱۹ نظامنامه نیز با همین هدف، یعنی؛ تلاش برای برقراری فوری مجلس شورای ملی وضع شد و توجیه حقوقی نداشت: «انتخاب شدگان دارالخلافه و سایر ایالات هر چه

<sup>۱</sup>- مخبر السلطنه پیشنهاد نمود، که جانشین این ده نفر را مجلس انتخاب کند، چون هنوز بیش از ۶ ماه به پایان دوره رسمی مجلس وقت باقی مانده بود، این قضیه از نظر فرض انتخاب با واسطه و تفویض حق انتخاب در قضیه‌ای تاریخی مستتر است: «ز تجار اصفهان تلگرافی به مجلس رسید مبنی بر این که انتخاب وکیل تجار اسباب زحمت شده است و شخص امین الضرب مختار است، که از طبقه تجار یکی را به نمایندگی برگزیند. امین الضرب نیز پاسخ داد: نه این است، که من تعیین کنم، یعنی؛ کسی را معرفی کنم برای وکالت و خودش او را معین کند».

زودتر باید در تهران حاضر شوند چون انتخاب شدگان ولایات به موجب نظام‌نامه باید منتخب شوند و حضور آنها فعلاً مدتی طول خواهد کشید. لهذا منتخبین تهران حالا انتخاب می‌شوند و مجلس تشکیل خواهد شد و به وظایف خود رفتار خواهند نمود تا منتخبین ولایات حضور به هم رسانند و تأخیر حضور آنها سبب تعطیلی مجلس نخواهد شد.»

براساس اصول کلی حقوق عمومی، نمایندگی پارلمان اصولاً ویژگی ملی دارد، یعنی؛ نمایندگان حوزه‌های انتخابیه بعد از تشکیل پارلمان تنها نمایندگان حوزه‌های متبوع خویش نیستند و وظایف آنان ملی است. در مورد انتخابات دوره مشروطیت نیز، همین امر صادق است، بدین معنا که نمایندگان شهرهای مختلف، نماینده سایر شهرهای ایران نیز محسوب می‌شوند، این در حالی بود که بدون حضور نمایندگان تمام یا حدّ نصابی بیشتر از حدّ نصاب تشکیل جلسات برای شروع به کار مجلس لازم بود. همان طور که در متون تاریخی نمایان است، نگرانی مشروطه‌طلبان از عدم تشکیل مجلس آنها را وا داشت تا با تحلیل شرایط روز، موازین حقوقی را به نسبت آشکار نادیده بگیرند و تبیین سیاسی از متن حقوقی داشته باشند.

همانطور که در متون تاریخی می‌بینیم و در مکاتبات مجلس نیز قابل ملاحظه است از ولایات سیل شکایت روان بود که حکام در امر انتخاب وکلا کارشکنی می‌کنند. اساساً از عاملانی که یک عمر به سنت مطلقه حکم رانده بودند، انتظار نمی‌رفت که یک بار ترک عادت کنند. این مسائل بود که سعد اللّوله در همان آغاز کار در نطق‌اش در مجلس چنین گفت: «حکام ولایات برای تصرفات مالکانه‌ای که در امر حکومت می‌کنند و خیالات مستبدانه‌ای که در نظر گرفته‌اند میل به پیشرفت عمل انتخاب وکلا ندارند و در این امر مسامحه می‌کنند.» در چنین فضایی بود که پیش‌بینی موادی چون؛ مواد ۱۲ و ۱۹ نظام‌نامه، توجیه عقلانی خویش را می‌یابند تا سامانه انتخابات در ایران لنگ لنگان به حرکت خود ادامه دهد و باز ناپستد.

## ۲-۳- مصونیت سیاسی و جزایی و نمایندگان

ماده بیست و سوم نظام‌نامه انتخابات، ایجاد کننده نوعی مصونیت سیاسی و نیز مصونیت جزایی برای نمایندگان مجلس است. ماده بیست و سه اذعان داشت: «بدون اجازه

مجلس، احدی از اعضای مجلس را نمی‌توان به هیچ عنوان گرفتار و دستگیر نمود، مگر مرتکب به جنحه یا جنایتی باشد، به طرز علنی و کلیه تحریر و تقریر اعضای مجلس در مصالح دولت و ملت آزاد و هیچ کس، حق مزاحمت آنها را ندارد، مگر در صورتی که تحریرات و تقریرات عضوی برخلاف مصالح عامه و موافق قوانین شرع انور، مستوجب مجازات باشد. در این صورت به اجازه مجلس این نوع اشخاص به محکمه عدلیه، جلب خواهند شد.»

با توجه به اینکه عنوان مصونیت نمایندگان، اصولاً امری کلی است، ذکر آن در نظامنامه، جای تردید می‌باشد. همچنین نظامنامه، حاکم بر انتخاب نماینده و مرحله پیش از نمایندگی است و ربطی به مرحله پس از انتخاب به نمایندگی ندارد؛ اما با وجود این با توجه به سکوت قانون اساسی مشروطه، می‌توان گفت بیان این مصونیت در نظامنامه یکی از نقاط قوت این متن قانونی می‌تواند باشد. پیش‌بینی مصونیت سیاسی و جزایی برای نمایندگی مجلس بوده است، که به منظور انجام هر چه بهتر فعالیت‌های پارلمانی و برای جلوگیری از نفوذ قدرت و آزار و اذیت نمایندگی پیش‌بینی شد.

با توجه به متن قانونی فوق به نظر می‌رسد اولاً جنایات آن هم به صورت علنی (یا مشهود) قابل تعقیب است، بنابراین نمایندگان در مورد تخلفات چه علنی و چه غیر علنی (مثل تصادفات رانندگی) و نیز در مورد جنحه و جنایات غیر علنی مصونیت دارند. ثانیاً تمامی گفتار و نوشتار نمایندگان مجلس که در رابطه با مسئولیت پارلمانی آنها باشد، آزاد است و در صورتی که گفتار یا نوشتاری برخلاف مصالح عامه یا طبق شرع جرم باشد، فقط با اجازه مجلس قابل تعقیب است. به هر حال فرض چنین مصونیتی (مصونیت تعقیب) بی‌شک در انجام صحیح مسئولیت پارلمانی می‌تواند، مثمر ثمر باشد؛ زیرا نمایندگان را از آزار و اذیت صاحبان قدرت مصون می‌دارد. در واقع، نظامنامه نوعی تعرض‌ناپذیری را برای نمایندگان پیش‌بینی نموده است، این تلقی در متون قانونی آتی ادامه نیافت و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تنها مصونیت سیاسی و عدم مسئولیت پذیرفته شد و نمایندگان فاقد مصونیت جزایی می‌باشند.



## ۲-۴- هیئت نظارت بر انتخابات

ماده نهم نظام‌نامه انتخابات مجلس شورای ملی نظارت بر انتخابات را پیش‌بینی نموده است: «در هر محلی که انتخابات به عمل می‌آید، انجمنی برای نظارت بر انتخابات از معرفی شدگان طبقات شش‌گانه انتخاب‌کنندگان آن محل (مربک از ۶ نفر) و تحت نظارت موقتی حاکم یا نایب‌الحکومه همان محل، تشکیل خواهد شد. از این قرار دو انجمن تشکیل می‌شود: انجمن محلی و ایالتی. انجمن محلی در شهرهای جزو ایالات و انجمن ایالتی در کرسی ایالات. در ماده دهم این نظام‌نامه رسیدگی به شکایات راجع به انتخابات بر عهده انجمن مذکور در ماده نهم است. در این ماده، اعلام شده است: «شکایات راجع به انتخابات، مانع از اجرای انتخابات نخواهد بود». در ماده یازدهم اعلام شده است: «اگر از انجمن محلی کسی شاکی باشد، به انجمن ایالتی رجوع خواهد کرد و اگر نتیجه‌ای حاصل نشد به مجلس شورای ملی باید رجوع نماید». بنابراین مرجع رسیدگی‌کننده به شکایات حاصل از انتخابات پیش‌بینی شده بود، شاکی باید ابتدا به انجمن محلی، سپس انجمن ایالتی و سرانجام به مجلس شورای ملی مراجعه می‌نمود.

## ۳- آسیب شناسی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان

### ۳-۱- موانع حقوقی ناشی از شرایط ایجابی<sup>۱</sup>

اصولاً با همه توجیهاات مبنی بر مصلحت بین‌های مشروطه‌طلبان مبنی بر نگرانی‌شان برای شروع کار مجلس مواردی نیز در نظام‌نامه بود، که مانع مشارکت فعال سیاسی مردم می‌شد، که به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

### ۳-۱-۱- ابهام ناشی از الگوبرداری ناقص از قوانین غربی

نظام‌نامه انتخابات مجلس شورای ملی مانند بسیاری از اسناد حقوقی در ایران، از متون مشابه در غرب نمونه برداری شد. ترجمه مستقیم متون غربی، اگر شرایط جغرافیایی محلی

<sup>۱</sup> - منظور از شرایط ایجابی شرایطی است که شرکت‌کنندگان باید واجد آنها باشند.

که قانون در آن ترجمه شده را در نظر نگیرد قطعاً ناکارآمد خواهد شد. ابهام هایی که در این راستا به وجود آمده بود، می‌توانست مانع مشارکت فعال سیاسی مردم در انتخابات شود. نظام‌نامه از قوانین مرتبط کشور فرانسه، بلژیک و بلغارستان نمونه‌برداری شده بود.

نمونه‌ای از این ابهام‌ها و سوء تعبیرها در این نظام‌نامه ذکر می‌شود: در بند ۷ ماده ۳ یعنی محرومین از انتخاب کنندگان می‌خوانیم: «مرتکبین قتل و سرقت و مقصرین و آنهایی که مجازات اسلامی قانونی دیده‌اند و متهمین به قتل و سرقت و... که شرعاً رفع تهمت از خود نکرده باشند». حال آنکه در مفهومی مشابه در بیان محرومین از حق انتخاب شونده‌گان، در بند ۵ ماده ۵ می‌خوانیم: «مرتکبین به قتل و سرقت و... که شرعاً رفع تهمت از خود نکرده باشند». در مقایسه این دو چند مفهوم را متذکر می‌شویم: اولاً عقلاً باید شرایط انتخاب شونده، سخت‌تر و معیارهای محتاطانه‌تری از شرایط انتخاب کننده، جهت حمایت از مردم داشته باشد در حالی که با توجه به متن قانون عبارت «مرتکبین قتل و سرقت و مقصرین و آنهایی که مجازات اسلامی قانونی دیده‌اند» از شرایط محرومیت انتخاب شونده‌گان حذف شده است. به عبارت دیگر انتخاب کنندگان در دو حالت یعنی؛ «مجازات شده باشند» و «رفع اتهام نکنند»، اما انتخاب شونده‌گان در یک حالت، یعنی؛ «رفع اتهام نکنند» محروم می‌شوند، که این غیر منطقی است و اصولاً می‌بایست، شرایط انتخاب شونده با معیارهای سخت‌تری تعیین گردد.

همچنین این عبارت که «متهمین به قتل و سرقت و... که شرعاً رفع تهمت از خود نکرده باشند» با توجه به اصل برائت بی‌معناست؛ زیرا اصل برائت است و هیچ کس موظف بر رفع اتهام نیست، بلکه مدعی اتهام وظیفه اثبات اتهام را بر عهده دارد.

ایراد فوق را تحت عنوان دیگری از شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان نیز شاهد هستیم؛ در زمره شرایط انتخاب کنندگان عبارت «اشخاصی که معروف به فساد عقیده هستند» ذکر شده است در حالی که در ماده مشابه در شرایط انتخاب شونده‌گان از عبارت «اشخاصی که معروف به فساد عقیده هستند و متظاهر به فسق» استفاده شده است. از مقایسه دو عبارت فوق در می‌یابیم، کسی که متظاهر به فسق است، نمی‌تواند انتخاب شود؛

ولی می‌تواند انتخاب کند. همچنین عبارت کسانی که «معروف به فساد عقیده» هستند، عبارت مبهمی است. چطور فساد عقیده کشف می‌شود؟ و معروف بودن بدان چگونه و توسط چه کسی و چه مقامی کشف می‌شود؟ آیا معروف بودن به فساد عقیده می‌تواند جنبه قضایی داشته باشد<sup>۱</sup>؟

علاوه بر مواردی که در بالا ذکر شد، مورد دیگری که ناشی از ترجمه مستقیم در این سند قانونی است بکارگیری یک مفهوم واحد با چندین لفظ متفاوت است. این لفظ مشترک همان عبارت «تبعه» است، که با الفاظ متفاوت بیان شده است در حالی که مراد از همه آنها یکی بوده است. در بند ۳ ماده ۲ عبارت «رعیت ایران» بکار گرفته شده در بند ۳ ماده ۴ از عبارت «رعیت داخله» استفاده شده است. این در حالیست، که استفاده از کلمه رعیت به جای تبعه صحیح نمی‌باشد؛ زیرا تبعه، بار حقوقی خاصی دارد، که با رعیت متفاوت است و اینجا مراد تبعه است. با وجود این لفظ «تبعه خارجه» دو بار در بند ۳ ماده ۳ و بند ۲ ماده ۵ نظام‌نامه مشاهده می‌شود.

آخرین مصداق ابهام بندهای ۱ و ۲ ماده ۴ است که «زبان فارسی» و «سواد فارسی» به عنوان دو شرط متفاوت ذکر شده است، در حالی که تفاوت آنها معین نیست. اگر این دو دارای دو معنای متفاوتند، این تفاوت در کجاست و اگر در یک معنی بکار رفته‌اند، چرا در دو بند مجزاً و با دو لفظ متفاوت ذکر شده‌اند؟

### ۳-۱-۲- مذهب رسمی و اقلیت‌ها

در قانون اساسی مشروطه اشاره‌ای به مذهب رسمی نشده بود؛ اما بعدها در متمم قانون اساسی و در ماده اول متمم این موضوع ذکر شد، این در حالی بود، که در ماده ۵۸ متمم قانون اساسی مشروطه، مسلمان بودن یکی از شروط وزرا ذکر شده بود؛ اما در نظام‌نامه انتخابات شرط مسلمان بودن در زمره شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان قرار نگرفت (مواد ۴ و ۵ نظام‌نامه). از سوی دیگر در نظام‌نامه سهمی برای اقلیت‌ها مشخص

<sup>۱</sup> - در واقع، معیار عینی و مشخص و نیز مرجع تعیین کننده در این خصوص نداریم.

نگردیده بود؛ که اما این موضوع یکی از موضوع‌هایی بود، که موضوع برخی گفتگوها و ماجراهای تاریخی عصر مشروطه قرار گرفت. برای مثال، نائینی، به عنوان یکی از روحانیون مشروطه خواه، به انتخابات آزاد و همگانی که در آن حتی اقلیت‌های دینی هم حق شرکت و انتخاب نماینده از میان خودشان را دارند، معتقد بود (شهرام نیا، ۱۳۷۹: ۲۷۲). این در حالی است، که همگانی بودن انتخابات در میان سایر روحانیون مشروطه خواه، گاه با شک و تردید مطرح می‌شد.

با بررسی اصول قانون اساسی مشروطه مشخص می‌شود، هیچ گونه پیش‌بینی خاص نشده است، که اقلیت‌های مذهبی و دینی ایرانی، نماینده‌ای در مجلس داشته باشند (درمجلس دور اول شورای ملی)؛ اما یهودیان و مسیحان و زرتشتیان اصرار داشتند، که نماینده خود را در مجلس داشته باشند. ناظم الاسلام کرمانی می‌نویسد: «با یهودیان و ارمنیان مذاکره شد و آنها قبول کردند، که از داشتن نماینده خود در مجلس صرف نظر کنند و ارمنیان آقای طباطبایی و یهودیان آقای بهبهانی را به عنوان جانشین نماینده خود در مجلس قبول کردند، که از حق آنها دفاع کنند؛ اما زرتشتیان زیر بار نرفتند و اصرار داشتند، که نماینده خود را مجلس پشتیبانی کند». در مجلس دوم و مجالس پس از آن، اقلیت‌های دینی مستقلاً نمایندگانی از خود به مجلس شورای ملی فرستادند (مروارید، ۱۳۷۷: ۲۱۱).

### ۳-۱-۳- ملاک دارایی

یکی از شرایط برای ملاکین و زارعین (یا فلاحین)<sup>۱</sup>، داشتن ملکی با ارزش بالای هزار تومان<sup>۲</sup>، برای تجار دارا بودن حجره و تجارت معین بود<sup>۳</sup> و اصناف باید از اهل صنف باشند و کار معین صنفی داشته باشند و دارای مغازه‌ای، که اجاره آن بر اساس اجاره‌های متوسط محلی باشد<sup>۴</sup>. اصولاً آنچه در این میان به چشم می‌خورد باور آن زمان نگارندگان نظام‌نامه مبنی بر ارتباط میان مالکیت و حق مشارکت سیاسی بود. چه آنکه امروزه این تصور، قابل

۱ - تنبیه دوم از ماده ۱ نظام‌نامه: «مالک عبارت از؛ ارباب ملک است و فلاح عبارت از زارع».

۲ - بند ۴ ماده ۲ نظام‌نامه.

۳ - بند ۵ ماده ۲ نظام‌نامه.

۴ - بند ۶ ماده ۲ نظام‌نامه.

قبول نبوده و تابعیت، شهروندی و حقی به نام حق تعیین سرنوشت خود، ملاک تعیین حق رأی می‌شود و ملاک‌هایی چون ثروت، طبقه اجتماعی یا اشتغال به یک حرفه یا عضویت در یک صنف منشأ حق رأی نمی‌شود. همچنین با وضع چنین قاعده‌ای تعداد بسیاری از ملاکین و کشاورزان از حق انتخاب نمودن محروم شدند، که این محرومیت اصولاً هیچ معنایی نداشت. اما باید توجه داشت، که فقدان مذاکرات در مورد رابطه مالکیت و حق انتخاب شدن، برای تدوین‌کنندگان از اهمیت وافری برخوردار نبوده و ظاهراً گنجاندن شرط دارایی در موارد فوق، برای آنها امری عادی و طبیعی به شمار می‌رفته است (سائلی کرده ده، پیشین: ۱۳۳).

### ۳-۲- محرومیت گروه‌های اجتماعی ناشی از شرایط سلبی<sup>۱</sup>

#### ۳-۲-۱- محرومیت زنان از حق انتخاب نمودن و انتخاب شدن

زنان و به عبارتی دقیق‌تر زنان تحوّل خواه، بعد از مشروطه، امیدوار بودند که انقلاب مشروطه، زندگی فردی و اجتماعی‌شان را دگرگون کند و به تحقیر و ستم بر آنها خاتمه دهد؛ اما این انتظار در نخستین گام‌های مشروطه خواهان یعنی؛ تنظیم نظام‌نامه انتخابات رنگ باخت؛ زیرا نویسندگان نظام‌نامه مجلس شورای ملی با توجه به فرهنگ و سنن حاکم بر جامعه و نیز از بیم واکنش‌های احتمالی، زنان را از انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم کردند و آنها را در ردیف قاتلان، سارقان و مجبوران قرار دادند (مواد ۳ و ۵ نظام‌نامه). باید توجه داشت، که بسیاری از حق‌های سیاسی مکتسبه در تاریخ ایران، با مبارزه و تلاش آن طیف و گروه بوجود نیامده، بلکه بیشتر نتیجه «لطف حاکم» بوده است، بنابراین، تزلزل در اعمال این حق‌ها از سوی صاحبان آنها طبیعی می‌نمود.

طرفداران حق رأی زن، از تعداد اندکی از زنان چون صدیقه دولت آبادی که در انجمن‌های رادیکال زنانه فعالیت داشتند و نیز تعدادی از روشنفکران مرد مشروطه طلب تشکیل شده بودند. با وجود این، فعالیت‌هایی نیز از سوی جامعه زنان وجود داشت؛ ولی این

<sup>۱</sup> - منظور از شرایط سلبی، شرایطی است که شرکت کنندگان نباید واجد آنها باشند.

فعالیت‌ها علناً با حمایت مشروطه طلبان و نگارندگان نظام‌نامه مواجه نشد. مبارزان زنان در مشروطیت، این مفهوم را متولد نمودند، که زن هم، ارزش انسان بودن دارد و حق دارد در فعالیت‌های سیاسی شرکت کند، تربیت شود و در یک کلام از حقوق برابر بهره‌مند شود. «اگر چه زنان در عصر مشروطه حق رأی پیدا نکردند؛ اما فعالیت‌های آنها آغازگر جنبشی بود، که سرانجام منجر به حق رأی زنان شد. از بین رفتن مشارکت سیاسی و اجتماعی زنان همچون حق رأی و حق تشکیل انجمن، مولد دیگر محرومیت‌های وی گشت» (قهوه‌چیان، ۱۳۸۶).

جنبش احقاق حقوق زنان در مشروطه، به دو دلیل موفق به تحقق اهداف خود نشد، اگر چه فضای جامعه را تا حدودی تغییر داد. دلیل اول از لحاظ کمیته بود، یعنی؛ حامیان آنها از تعداد اندکی تشکیل شده بود و همچنین بسیاری از فعالان حقوق زن، مفاهیمی چون تساوی حقوق زن و مرد و حقوق زن در سیاست را قبول نداشتند. علت دوم در عدم تأثیرگذاری فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی زنان در جامعه بود، اگر چه بعد از مشروطه، زنان در جامعه، فعالیت‌هایی کردند؛ اما تعداد و تأثیرگذاری آنها به حدی نبود که اهدافشان را در جامعه محقق کند.

### ۳-۲-۲- محرومیت نظامیان از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن

همانطور که در مواد ۳ و ۵ نظام‌نامه مشاهده می‌شود (بند ۹ ماده ۳ و بند ۳ ماده ۵) اهل نظام بری و بحری که مشغول خدمت‌اند از حق انتخاب شدن و انتخاب کردن محروم شدند. آنچه در باب فلسفه محرومیت نظامیان در انتخابات مطرح می‌شود، این است، که انتخاب شدن نظامیان و ورود آنها به سیاست به دلیل مصلحتی و سیاسی و بالا بودن امکان کودتای نظامی با محدودیت روبرو شده است و نظامیان از حق مشارکت در مناصب انتخابی محروم شده‌اند. اگر چه حضور نظامیان در عرصه سیاست خطر کودتا و دخالت نظامی را در پی دارد؛ اما حق رأی دادن و انتخاب کردن، از این لحاظ برای نظامیان موجه می‌باشد که زیرا این حق از لحاظ تبعیت و شهروندی حاصل می‌شود و به طور منطقی خطر کودتای نظامی هم منتفی می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد این تلقی که نظامیان نیز بتوانند مانند

سایر افراد جامعه در تعیین سرنوشت سیاسی خویش از طریق پارلمان مشارکت داشته باشند، موجه می‌باشد.

### ۳-۲-۳- محرومیت قاتلان، سارقان، مجبورین و ورشکستگان

طبق بند ۲ ماده ۳ اشخاص خارج از رشد و آنهایی که محتاج به قیم شرعی می‌باشند، از حق انتخاب نمودن محرومند. همچنین مطابق بند ۶ ماده ۳ ورشکستگانی که عدم تقصیر خود را ثابت نکرده‌اند از این حق محروم گشتند. از سویی دیگر مطابق بند ۷ ماده ۳ مرتکبین قتل، سرقت و مقصرین و آنهایی که مجازات اسلامی قانونی دیده‌اند و متهمین به قتل، سرقت و ... که شرعاً رفع تهمت از خود نکرده باشند، نیز از حق رأی دادن محروم گشتند. در ماده ۵ نظام‌نامه نیز در بند ۴ ورشکسته به تقصیر و در بند ۵ مرتکبین به قتل، سرقت و ... که شرعاً از خود رفع تهمت نکرده‌اند از حق انتخاب شدن محروم گشتند. نکاتی که پیرامون این محروم شدگان به نظر می‌رسد ذیلاً بدان اشاره می‌کنیم:

- به نظر می‌رسد میان ورشکسته به تقصیر و ورشکسته‌ای که عدم تقصیر خود را ثابت نکرده است، تفاوت وجود دارد. اما سؤال این است، که با توجه به اصل برائت (به عنوان اصل مبرهن فقهی) بند ۶ ماده ۳ چگونه توجیه می‌شود؟ علاوه بر این، با توجه به اینکه حق رأی یک حق غیر مالی است، چگونه این حجر مانع استیفای حق غیر مالی می‌شود، در حالی که ورشکسته و سفیه علی‌الاصول از اعمال حقوقی مالی محرومند و نه حق غیر مالی.

- در مقایسه بند ۷ ماده ۳ و بند ۵ ماده ۵ به نظر می‌رسد بند ۷ ماده ۳ نظام‌نامه به لحاظ عمومیت و سطح شمول فراگیرتر از بند ۵ ماده ۵ باشد. این درحالیست که ماده ۳ در مقام بیان محرومین از انتخاب کردن و ماده ۵ در مقام بیان محرومین از انتخاب شدن است. لذا به لحاظ عقل و اهمیت موضوع ماده ۵ اصولاً می‌بایست دارای شمول بیشتری می‌بود. افزون بر آن، با توجه به اصول کلی حقوقی، سارق و قاتل، در صورتی از حق رأی دادن محرومند، که با حکم محرومیت تبعی از انتخاب کردن محروم باشند و سرقت و قتل فی نفسه زایل کننده حق انتخاب کردن و انتخاب شدن نیست. بنابراین محرومیت اجتماعی و شهروندی ناشی از قتل و سرقت می‌تواند نافی حق انتخاب باشد.

### ۳-۳- سیر تحول قوانین انتخاباتی

همان طور که گفتیم قانون انتخابات در ایران، به دنبال صدور فرمان اول و دوم مشروطیت مجلس شورای ملی تأسیس یافت و نخستین قانون انتخابات نیز در دهم شهریور ۱۲۸۵ تدوین شد. بدین ترتیب از آن روز تا امروز انتخابات در ایران اما به اشکال مختلف برگزار شد. قوانین انتخاباتی دوره اول مجلس پس از مشروطه نشان از جامعه صنفی و درجه بندی شده شبه طبقاتی می دهد. ایران قبل از انقلاب مشروطیت، از پایه و اساسی حقوقی که بر طبق آن کشور اداره و روابط بین سازمان های دولتی و میان دولت و ملت معین شود، بی بهره بود. در چنین نظامی، به علت نبود ساختارهای قانونی، قانون اساسی و مجلس شورای ملی، مشارکت سیاسی مردم جایگاهی نداشت و به تبع آن موضوعیت قانون انتخابات نیز منتفی بود. به دنبال صدور فرمان اول و دوم مشروطیت بود، که مجلس شورای ملی تأسیس یافت و مقدمه این امر نیز تدوین قانون انتخابات بود که به توشیح مظفرالدین شاه رسید.

در جریان استبداد صغیر و پس از به توپ بستن مجلس، به علت فشارهای داخلی و بین المللی و برای اینکه محمدعلی شاه خود را چونان یک فرد مشروطه خواه نشان دهد، قرار شد که مجلس جدیدی افتتاح شود. شاه نیز طی دست خط های متعدد، قول مساعد داد که مجلس را بازگشایی کند؛ اما این امر در گرو تدوین قانون انتخاباتی جدید بود. در نهایت بین دولت و انجمن تبریز که نماینده گروه های مختلف سیاسی و انجمن های رسمی و غیررسمی به شمار می رفت، کمیته ای ۱۶ نفره معین شد و همین کمیته، قانون انتخابات را که به نظام نامه انتخابات دو درجه ای معروف بود در ۱۲ جمادی الثانی ۱۳۲۷ هـ ق ۱۰ تیرماه ۱۲۸۸ هـ ش) یعنی؛ قبل از برکناری محمدعلی شاه از سلطنت، تدوین کرد. با تدوین این قانون، قانون سال ۱۲۸۵ هـ ش ملغی و منسوخ شد.

این قانون نیز به علت اشکالات و ایرادات فراوانی که به شرایط انقلابی و متشنج باز می گشت، بعد از دو سال ملغی شد و در مجلس دوره دوم، سومین قانون انتخابات در تاریخ ۲۸ شوال ۱۳۲۸ هـ ق (۲۹ مهرماه ۱۲۹۰ هـ ش) به تصویب رسید. انتخابات دوره های بعدی



مجلس شورای ملی تا پیروزی انقلاب اسلامی برطبق این قانون و تغییرات و اصلاحاتی که در این قانون به‌وجود آمد، انجام می‌شد. با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ هـ ش یعنی ۷۲ سال بعد از جنبش مشروطیت، تحولات عمیقی در بافت سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه ایران به وجود آمد. تغییرات قانونی بعد از انقلاب، در سه مرحله نمایان شد:

اقدام نخست بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، تغییر نظام سیاسی و حکومتی بود. در این میان حضرت امام خمینی (ره) فرمان همه‌پرسی تغییر نظام حکومت مشروطه سلطنتی را صادر کردند و آحاد ملت به پیروی از رهبر انقلاب اسلامی رأی مثبت دادند. در روز ۱۲ فروردین ۱۳۵۸ هـ. ش نظام حکومتی کشور، بر اساس ۹۸/۲ درصد کل آرای ملت رسمیت یافت.

گام دوم، تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی بود. از این رو برای گزینش اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی که عهده‌دار این امر خطیر بودند، در تاریخ ۱۲ مرداد ۱۳۵۸ هـ ش انتخابات عمومی انجام گرفت و سرانجام در تاریخ ۲۸ مرداد ۱۳۵۸ هـ ش، با عضویت ۷۲ نماینده از اسلام‌شناسان و فقهای بزرگ افتتاح شد. مجلس مذکور قانون اساسی را تدوین کرد که سرانجام در تاریخ ۱۲ آذرماه ۱۳۵۸ با آرای ۹۹/۵ درصدی مردم به تصویب امام و ملت رسید.

گام سوم، تدوین اولین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی بود؛ اما از آن جایی که در آن مقطع زمانی، قوه مقننه‌ای وجود نداشت، این کار برعهده شورای انقلاب که مورد تأیید حضرت امام (ره) و آحاد ملت بود و امور اجرایی و تقنینی کشور را انجام می‌داد، گذاشته شد. این شورا نیز، نخستین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی را در تاریخ ۱۷ بهمن ۱۳۵۸ هـ ش تنظیم و تدوین کرد.

این قانون مورد اصلاحات و تغییراتی فراوان، هم توسط شورای انقلاب و هم مجلس شورای اسلامی، که در ۷ خرداد ۱۳۵۹ هـ ش افتتاح شده بود، قرار گرفت؛ تا اینکه مجلس شورای اسلامی دوره اول در تاریخ ۱۳۶۲/۱۲/۹ هـ ش، دومین قانون انتخابات مجلس را از تصویب گذراند. انتخابات دوره‌های بعدی مجلس شورای اسلامی بر طبق این قانون و

تغییرات و اصلاحاتی که در آن صورت گرفته، انجام شده است.

اگرچه ارزیابی قوانین انتخابات مجلس شورای ملی با ملاک‌ها و معیارهای مردم‌سالاری و لیبرال غربی درست است (زیرا نظام سیاسی ایران قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران مطابق قانون اساسی مشروطیت و متمم آن نوعی مردم‌سالاری لیبرال بود)؛ اما کاربرد این ملاک‌ها و معیارها برای ارزیابی قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی درست نیست؛ بلکه آنها را باید با ارزش‌های انقلابی و اسلامی دوران مذکور بررسی کرد.

همان‌طور که بارها گفته شد، شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و محتوای قوانین انتخابات، دو روی یک سکه هستند و بر یکدیگر تأثیر و کنش متقابل و رابطه علی و معلولی دارند. به عبارت دیگر این دو، متغیرهایی هستند که کنش و واکنش دوسویه و متقابل دارند، که از نظر رتبه زمانی، ساختار سیاسی مقدم بر قانون انتخابات بوده است. با توجه به سه شاخص شرایط انتخاب‌کنندگان، شرایط انتخاب‌شوندگان و نهاد تعیین صلاحیت و به خصوص با در نظر گرفتن تعدد و شدت شرایط، می‌توان به این نتیجه رسید، که جنبه انبساطی قوانین انتخابات البته صرفاً بر اساس نص صریح قوانین مذکور قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران از سال ۱۲۸۵ هـ ش تا سال ۱۳۴۳ هـ ش رو به افزایش بوده و بعد از آن ثابت مانده است و این جنبه در قوانین انتخابات بعد از پیروزی انقلاب اسلامی از سال ۱۳۵۸ هـ ش تا سال ۱۳۷۴ هـ ش به ظاهر رو به کاهش بوده است، به عبارت دیگر در قوانین انتخابات بعد از انقلاب اسلامی، شرایط انتخاب‌کنندگان به حداقل ممکن کاهش و شرایط انتخاب‌شوندگان افزایش یافت. این روند در زیر توضیح داده می‌شود:

الف) نظام‌نامه انتخابات اصنافی: این قانون کاملاً انقباضی بود؛ اما ساختار سیاسی حاکم در مقطع تدوین قانون مذکور، تا حدود زیادی غیراستبدادی بود. مظفرالدین شاه، فردی مریض احوال و اهل تسامح و تساهل بود. یک فضای باز و آزاد سیاسی به واسطه جنبش مشروطیت به وجود آمد و ساختار سیاسی از حالت استبدادی و فردی خارج شد. آزادی بیان، اظهار عقیده، مطبوعات و اجتماعات تأمین گردید. انجمن‌ها و نشریات بسیاری، قبل و بعد از پیروزی جنبش مشروطیت شکل گرفت.

ب) نظام‌نامه انتخابات دو درجه‌ای: این نظامنامه نیز انقباضی، اما درجه آن کمتر از نظام‌نامه انتخابات صنفی است؛ چون این قانون در اواخر دوره استبداد صغیر تدوین شد. در این دوره مشروطه و مجلس تعطیل شد و فعالیت بسیاری از گروه‌های سیاسی و نشر بسیاری از نشریات ممنوع و بسیاری از انقلابیون و مشروطه‌طلبان سرکوب شدند و جو خفقان حاکم گردید و آزادی‌ها نابود شدند و ساختار سیاسی حاکم به شدت فردی و استبدادی شد؛ اما در اواخر این دوره برخی انجمن‌های مشروطه‌طلب، چون انجمن تبریز و نیز انقلابیون و مشروطه‌طلبان قدرت یافتند و نتوانستند که بر شکل‌گیری محتوای سیاسی این قانون تأثیر گذارند و جنبه انقباضی آن را کمتر نمایند.

ج) قانون انتخابات مجلس شورای ملی: این قانون نیز انقباضی و غیرمردم‌سالار بود؛ زیرا نیمی از مردم، یعنی زنان را، از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم می‌کرد؛ اما درجه انقباضی بودن آن کمتر از دو قانون قبلی بود. با توجه به اینکه این قانون در مجلس دوره دوم، به‌ویژه نمایندگان - به‌خصوص نمایندگان دموکرات - تدوین شد و ساختار سیاسی غیراستبدادی و مشروطیت و قانون اساسی احیا و به تبع آن دو نهاد سلطنت و حکومت از یکدیگر جدا شده بودند و نائب‌السلطنه - عضدالملک - مردی آرام و اهل تساهل و تسامح و خلف او ناصرالملک، تحصیل کرده دانشگاه آکسفورد انگلستان و طرفدار تحزب بود، می‌بایستی قانون مذکور از بار دموکراتیک بالایی برخوردار بود، ولی چنین نشد. باید توجه داشت که ساختار سیاسی حاکم از برخی جنبه‌ها تأثیر خود را بر قانون مذکور گذاشت. به طوری که از شرایط مذهبی و سیاسی بسیار کمی استفاده شده و همین جنبه عرفی بودن این قانون را بالا برده است.

د) اصلاحات قانون انتخابات مجلس شورای ملی: با توجه به قانون راجع به شرکت بانوان در انتخابات مصوب ۱۳۴۳/۲/۱۰ ه. ش، انبساطی بودن قانون انتخابات مجلس شورای ملی به بالاترین حد خود در دوره قبل از انقلاب اسلامی رسید؛ اما ساختار سیاسی ایران در آن عصر، استبدادی و فردی بود و اگرچه طبق قانون اساسی نهاد سلطنت از نهاد حکومت جدا بود؛ اما عملاً شاه در امور حکومتی، دخالت می‌کرد و تصمیم‌گیر اصلی و نهایی خود او بود.

ه) قانون انتخابات مجلس شورای ملی کشور جمهوری اسلامی ایران: این قانون را بعد از قانون انتخابات اصلاح‌شده مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۴۳/۲/۱۰ هـ.ش باید تا حد زیادی مردم‌سالارانه تلقی نمود؛ زیرا در فضای سیاسی گروه‌ها و احزاب سیاسی زیادی مشارکت فعال داشتند.

و) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی: برخی منتقدان، معتقدند قانون مذکور انقباضی می‌باشد؛ زیرا به علت وجود شرایط عقیدتی و سیاسی، گروه‌های سیاسی که عقیده و طرز فکری غیر از عقیده و طرز فکر حاکم دارند، نمی‌توانند در مجلس نماینده داشته باشند؛ اما باید دانست در انتخابات دوره اول مجلس شورای اسلامی و بنا به خواست ملت ترکیب سیاسی مجلس شورای اسلامی تثبیت گردید و در نتیجه به دشواری می‌توان آن را انقباضی دانست.

ز) قانون اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی: جنبه انقباضی این قانون نیز از دو قانون قبلی بیشتر است. این قانون در مجلس چهارم تدوین گشت.

قانون جاری در زمینه انتخابات مجلس شورای اسلامی، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸ می‌باشد. تعداد نمایندگان مجلس در این قانون دویست و نود نفر در نظر گرفته شده است. پنج نفر از این تعداد مربوط به اقلیت‌های دینی هستند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان در فصل هفتم این قانون ذکر شده است. شرایط انتخاب کنندگان در ماده ۲۷ بیان شده است، که مطابق آن تابعیت ایران، داشتن شانزده سال تمام و عاقل بودن شرط گردیده است. همچنین برای انتخاب شونده‌گان هفت شرط به شرح ذیل تعیین شده است:

۱- اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران.

۲- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران.

۳- ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه.

۴- حداقل مدرک فوق دیپلم و یا معادل آن.



۵- نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه.

۶- سلامت جسمی در حد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی.

۷- حداقل سن، سی سال تمام و حداکثر، هفتاد و پنج سال تمام.

تغییرات حاصل در قانون انتخابات مجلس از اولین قانون، یعنی؛ نظام‌نامه و آخرین آن، یعنی؛ قانون مصوب سال ۷۸ بسیار است؛ اما نکته اساسی در این میان باز گذاشتن شرایط انتخاب شونده‌گان و انتخاب کنندگان، عمومی کردن آن و از بین بردن انتخابات صنفی است.

### نتیجه‌گیری

همان طور که در متن نیز اشاره شده، آشکار است که ترجمه متون مرتبط از سایر کشورها از جمله کشورهای فرانسه، بلژیک و بلغارستان سبب شده بود، که متن نخستین نظام‌نامه انتخاباتی ماهیت «ترجمه شده‌ای» را به خود گیرد. به دور از ارزش‌گذاری بر این موضوع، این بحث را با بحث بومی‌سازی مفاهیم اجتماعی، سیاسی و حقوقی می‌توان مرتبط دانست. به نظر می‌رسد در میان این دو قلمرو می‌توان قائل به تفکیک شد. نخستین قلمرو مباحث بنیادین شامل مبانی ارزشی مردم‌سالاری، شناسایی و رعایت شأن و منزلت انسانی، حق‌ها و آزادی‌های بنیادین بشری است. قلمرو دوم به شکل‌ها، نمودها، و برآیندهای مفاهیم پیشین اختصاص دارد. برای مثال، نظم موجود در هیئت دولت و مفاهیمی، چون مسئولیت جمعی وزرا یا نحوه کار مجموعه‌ای چون پارلمان (آیین کار پارلمان) را می‌توان نام برد. به نظر می‌رسد که نظام‌های انتخاباتی از نوع دوم بوده است و جنبه‌ی شکلی آن بیشتر از مفاهیم بنیادی و فلسفی نمود می‌یابد.

با توجه به دو قلمروی فوق، به نظر می‌رسد موارد مذکور در تقسیم بندی نخست، بیشتر متأثر از تاریخ و مفاهیم رایج در جامعه باشد؛ زیرا مباحث شکلی بیشتر فنی - حقوقی هستند و تأثیرپذیریشان بنا به ذات کمتر از موارد مطروحه در قلمروی نخست است؛ اما با وجود این می‌توان معیاری حداقلی در باب بومی‌سازی مفاهیم وارداتی وضع نمود و آن حفظ حداقل‌ها و قدر متیقن‌ها در این مفاهیم است. با وجود این نقص‌های موجود در نظام‌نامه بیشتر از

اینکه مربوط به نقص و عیب ناشی از وارداتی بودن مفهوم نظام انتخاباتی باشد مربوط به عیب ترجمه و تسریع در انجام چنین کاری بوده است. اصولاً برای تنظیم کنندگان نظامنامه سرعت مهمترین معیار بود و اساساً دقت فدای آن شده بود.

افزون بر آن، نگرش سیاسی نگارندگان نظامنامه در مشروطه کاملاً مشهود است و نظامنامه انتخاباتی بیشتر از آنکه یک متن حقوقی صرف باشد یک سند سیاسی- حقوقی در تاریخ معاصر ایران است. همین تفوق، اگرچه گاه به افراط کشیده است و به لحاظ حقوقی غیر قابل فهم می‌شود و گاه این تصور ایجاد می‌شود، که مجموعه پارلمان (نظامنامه و سایر مسائل مربوط بدان) شاید تنها راهبردی سیاسی در دست سیاستمداران و مشروطه طلبان شده بود؛ اما تأثیر حقوقی این متن، به رغم نقایص آن غیر قابل اغماض است. این سند حقوقی برای نخستین بار، سازوکاری به نام انتخابات را، با وجود کمبودها، وارد ادبیات حقوقی کشورمان نمود، ساز و کاری که پس از گذشت بیش از یکصد سال تطوّر لازم را یافته است. بنابراین، نفس تصویب این سند گام بزرگی در تاریخ حقوقی ما بود و ملت واجد «شخصیت حقوقی» دارای حقوقی می‌شود که اعطایی حاکم نیست، بلکه حاکم تنها حقوق فوق را به رسمیت شناخته است.

## منابع

- ۱- آبادیان، حسین، (۱۳۸۳)، *بحران مشروطیت در ایران*، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.
- ۲- آجودانی، ماشاء الله، (۱۳۸۳)، *مشروطه ایرانی*، چاپ دوم، تهران، اختران.
- ۳- آدمیت، فریدون، (۱۳۸۵)، *اندیشه ترقی و حکومت قانون (عصر سپهسالار)*، چاپ سوم، تهران، خوارزمی.
- ۴- آدمیت، فریدون، (۱۳۵۵)، *ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران*، جلد ۱، تهران، پیام.
- ۵- آدمیت، فریدون، (۱۳۴۰)، *فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت*، تهران، سخن.
- ۶- آدمیت، فریدون، (۱۳۵۴)، *فکر دموکراسی اجتماعی در نهضت مشروطیت ایران*، تهران، انتشارات پیام.
- ۷- آدمیت، فریدون، (۱۳۷۰)، *مجلس اول و بحران آزادی*، تهران، روشنگران.
- ۸- آفاری، ژانت، (۱۳۷۹)، *انقلاب مشروطه ایران*، ترجمه رضا رضایی، تهران، بیستون.
- ۹- احمدی، علی، (۱۳۸۹)، *انتخابات در ایران*، تهران، میزان.
- ۱۰- بزرگمهری، مجید، (۱۳۸۵)، *بررسی تطبیقی نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فرانسه (مجالس قانونگذاری ملی و ریاست جمهوری)*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۱۱- حائری، عبدالهادی، (۱۳۸۱)، *تشیع و مشروطیت در ایران*، چاپ سوم، تهران، امیر کبیر.
- ۱۲- رحیمی، مصطفی، (۱۳۸۹)، *قانون اساسی مشروطه ایران و اصول دموکراسی*، چاپ چهارم، تهران، نیلوفر.
- ۱۳- سائلی کرده ده، مجید، (۱۳۷۸)، *سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۱۴- شهرام نیا، سید امیر مسعود، (۱۳۷۹)، *پارلماناریسم در ایران*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

- ۱۵- قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ پانزدهم، تهران، میزان.
- ۱۶- قهوه چیان، حمید، (۱۳۸۶)، «*تکوین حقوق زنان در عصر مشروطه*»، همایش زن و حقوق عمومی، انجمن علمی دانشجویی دانشکده حقوق دانشگاه تهران.
- ۱۷- کرمانی، ناظم الاسلام، (۱۳۷۶)، *تاریخ بیداری ایرانیان*، بخش اول، چاپ پنجم، به اهتمام علی اکبر سعیدی سیرجانی، تهران، پیکان.
- ۱۸- لاگلین، مارتین، (۱۳۸۸)، *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه محمد راسخ، تهران، نی.
- ۱۹- مروارید، یونس، (۱۳۷۷)، *ادوار مجالس قانونگذاری در دوران مشروطیت*، نمایندگان دوره دوم مجلس شورای ملی، تهران، اوحدی.
- ۲۰- میرزا صالح، غلامحسین، (۱۳۸۴)، *مذاکرات مجلس اول*، تهران، مازیار.
- ۲۱- هابرماس، یورگن، (۱۳۸۳)، *دگرگونی ساختاری حوزه عمومی*، ترجمه جمال محمدی، تهران، نظر افکار.