

نقش و جایگاه نهادسازی دموکراتیک در تثبیت مشروعیت زمینی دولت

سیده رقیه کارجو سادات

کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم

چکیده

در دوره معاصر، تکوین مشروعیت پایدار سیاسی، به طور چشمگیری مطمح نظر رژیم های حاکم قرار گرفته است و چنانچه این امر در سال هایی محدود و به شکلی نسبی محقق می گشت، مجدداً و با گذر ایام، به شیوه ای بحرانی ظهور می یافت. به عبارتی نهضت مشروطه بعنوان مقدمه ای بر تکوین دولت مدرن در ایران، متأثر از عوامل داخلی و خارجی، اعم از عوامل اقتصادی، پیدایش نظام های مشروطه خواه، افزایش جمعیت و ورود ارزش هایی نظیر حکومت قانون، سکولاریسم و... بود. تحقیق حاضر که به روش توصیفی - تحلیلی صورت پذیرفته است، نقش و جایگاه نهادسازی دموکراتیک در تثبیت مشروعیت زمینی دولت را مدنظر قرار داده و بدین نتیجه دست یافته است که اغتشاش، ناامنی، شورش های محلی و نغمه های تجزیه طلبی سال های پس از نهضت مشروطه، علی رغم اینکه تشکیل ملت را رقم زد، در محدوده دولت سازی، با کودتای اسفند ۱۲۹۹ متوقف گردید و البته زمینه ی تکون و رشد دولت خودکامه ی پهلوی را رقم زد. کما اینکه روند پس از پیروزی نهضت مشروطه، منجر به فرآیندی شد که تکوین دولت خودکامه، به مثابه سرآغاز و نقطه عطفی برای پیدایش دولت مدرن بود. دخالت های مکرر دولت در تعیین نمایندگان مجلس بوسیله دربار، از تجلیات ظاهری دولت خودکامه ی پهلوی برشمرده می شود. این فضا و ساختار از سوی تمامی قدرت ها و نهادهای مشروطه خواهی، مانند مجلس شورا، انتخابات، مطبوعات، احزاب و... مورد بی توجهی قرار گرفت.

واژگان کلیدی: دموکراتیک، مشروعیت، حقوق عمومی.

مقدمه

تکوین مشروعیت پایدار در سده معاصر، از مسائلی بوده که رژیم حاکم همراه با آن به مثابه یک معضل اساسی دست به گریبان بوده اند و اگر در سال های محدود، این امر به صورت نسبی تحقق می یافت، با گذر ایام دوباره به مثابه امری پر مساله و گاه بحرانی پدیدار می گردید. پیش از این، رژیم سیاسی از مشروعیتی سنتی در شکل پدرسالاری و پیر سالاری قبیله را به پدرسالاری و پدرشاهی در نظام سیاسی بسا داده بود. ضمن این که با تقویت کار آمدی نظام سیاسی در تامین امنیت و نظم به توسعه مشروعیت خود در تداوم عمر سیاسی رژیم اهتمام کرد. در عین حال که نباید از سهم مؤثر عنصر خارجی در حاکمیت و اقتدار داخلی به ویژه در دهه های پایانی این دوره غفلت کرد. با این همه از یک سو بروز چالشهای جدی در عرصه اقتصاد جنگ زده داخلی، بالا گرفتن تب اعطای امتیازات به دولتهای خارجی مسلط و بروز بحرانهای اجتماعی به دنبال آن، و اعمال خشونت و استبداد در مواجهه با نارضایتی اجتماعی مردم به عنوان عوامل درون زا و از سوی دیگر، احساس سرخوردگی و ناکامی از عقب ماندگی از تحولات و پیشرفتهای پدید آمده در غرب و ظهور بحرانهای فرهنگی ناشی از آن در سطح گسترده (به عنوان عامل برون زا)، به ظهور بحران مشروعیت سیاسی فراگیر در سالهای دهه ۱۳۸۰ شمسی منتهی گردید و رژیم وقت را در معرض سقوط و اضمحلال کامل قرار داد و بدین ترتیب آزاد شدن از استبداد داخلی و وصول به دست آوردهای سیاسی، اجتماعی فرهنگ و تمدن غربی، دستمایه اقدام برای تغییر ساختار سیاسی حاکم از سوی مردم قرار گرفت.

از طرفی انقلاب مشروطه در دوره ای از تاریخ معاصر رخ داد و دیدگاه ها و اندیشه های تازه اندیشه ورزان ایرانی پس از چند دهه تلاش و تجربه به شکل گسترده و نمایانی در ماجرای آن جنبش عرضه شد. مشروطیت و دیدگاههای تازه مطرح شده به مناسبت آن به راستی میراث تجربه ها و کوششهای نخبگان از دوره ناصری و وامدار آشنایی ایرانیان با نمودهای تمدن غربی بود. نخبگان ایرانی که به شیوه های گوناگون با تمدن غرب آشنا شده بودند با دیدن الگوهای غربی، در رواج دادن آنها در ایران می کوشیدند و از این رو، به نقد جامعه خود و ساختارها و نهادهایش می پرداختند. مهمترین پدیده ای که آنان نقدش کردند و دیگر اصلاحات پایه های جامعه نیز بدان گره خورد، نهاد «دولت» بود. ساختار قدرت سیاسی، تا پیش از پیدایی این دیدگاه های نو، بر نظریه «سلطنت الهی» و الگوی حکومت بلامنازع پادشاه استوار میشد؛ چیزی که اندیشه ورزان ایرانی آن را «سلطنت مطلقه» می خواندند، اما این الگو و ساختار استوار بر آن از عصر ناصری به بعد نقد شد و نخبگان در «انتظام امور دولت» و «تحدید اقتدار سلطان و تعریف اختیارات و وظایف او بسیار کوشیدند. دست آورد این تلاش ها در متون آن دوره بیشتر در قالب رساله های سیاسی و... یا چکیده آنها در روزنامه های برون مرزی رخ نمود. البته دو گونه از تفکر بر این پایه شکل گرفت که صاحبان هر دوی آنها، نظام سیاسی ایران را ناشایست نامناسب میدانستند اما شماری از آنان الگوی سلطنت مستقلة منظمه را که بیشتر در اندیشه های ملکم خان ابوطالب بهبهانی و... نمایان بود به حال ایران سودمند می شمردند و برخی دیگر از آنان مانند مستشار الدوله جمهوری یا به عبارت بهتر، دولت مشروطه را مطلوب و شایسته می خواندند. به هر روی، پی آمد این نظرها در برپایی انقلاب مشروطه تأثیر گذار و در آن آشکار شد. حکومت در مشروطه دگرگون گشت و نظام جدیدی در جایش نشست که معاصران این جنبش، آن را دولت مشروطه میخواندند و پشتیبانان آن یعنی مشروطه خواهان برای پاسداری از آن تلاش میکردند و در زمینه های، نظری به توصیف و تبیین ویژگی های و نهادهایه کردنش می پرداختند.

مبحث اول: انقلاب مشروطه و نهادسازی

گفتار اول: مجلس شورای ملی و مجلس سنا

در این گفتار بر آن هستیم به بررسی مجلس شورای ملی بپردازیم و در این راستا علل تاریخی تشکیل این مجلس را مورد بررسی قرار دهیم و در ادامه موارد اختلاف مجلس و دولت را مورد بررسی قرار دهیم. در ادامه عصر دوم مشروطیت (مجلس ششم تا سیزدهم)، متمم قانون اساسی و مجلس سنا را مورد بررسی قرار می دهیم.

بند اول: مجلس شورای ملی

انقلاب مشروطیت دارای دو دوره مجزاست: در دوره اول عده‌ای از روشنفکران و روحانیون و افراد ناراضی دست به دست هم می‌دهند و بر ضد حکومت قیام می‌کنند، اما هنوز انقلاب به میان مردم رخنه نکرده است. تجلی این شورش، ایراد سخنرانی‌های هیجان انگیز مهاجرت، بست‌نشینی و مانند آن‌هاست. ناراضیان از بی‌عدالتی به تنگ آمده‌اند، بی‌آنکه بدانند برای استقرار عدالت چه باید کرد، از فساد فریاد می‌کنند، بی‌آنکه بدانند علاج قطعی دفع فساد چیست؛ و در این میان فساد دستگاه به حدی می‌رسد که صدراعظم برای وزیر امور خارجه پیام می‌دهد که وزارت او را دیگری به صد هزار تومان می‌خرد. وزیر یا باید خود این مبلغ را بپردازد یا جای خود را به خریدار بدهد. وزیر امور خارجه بهای شغل خود را می‌پردازد و برای اینکه رشوه دیگری ندهد به فکر چاره می‌افتد^۱ و نهانی به مشروطه طلبان نزدیک می‌شود. ناراضیان این دوره بیشتر به فکر «عدالت‌خانه» اند تا به فکر گرفتن مشروطیت و خاتمه دادن به استبداد. در مرحله دوم، شورش به در بیشتر طبقات مختلف- جز دهقان‌ها- سرایت می‌کند، شراره انقلاب از حضرت عبدالعظیم و قم به تبریز می‌جهد و مراغه و اصفهان و رشت و شیراز و سایر شهرها را فرا می‌گیرد. در این دوره مردم مشروطه می‌خواهند و در آرزوی حکومت قانون هستند. دیگر تأسیس عدالت‌خانه، و حتی دارالشورا، آنان را راضی نمی‌کند؛ می‌خواهند دولت استبدادی را سرنگون کنند و حکومت را به دست منتخبان خود بسپارند. تجلی این تقاضا، مبارزه‌های خونین و لشگرکشی و انقلاب به معنای واقعی استقانون اساسی نیز دارای دو قسمت کاملاً متمایز است: یکی قانون اساسی ۵۱ ماده‌ای که در همان اوایل مشروطیت (۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۴ قمری)^۲ به تصویب می‌رسد، و دیگری متمم قانون اساسی که مکملی بر آن است و تصویب آن مدت‌ها به طول می‌انجامد. با اوج گرفتن نهضت مشروطیت، پس از اینکه دولت متوجه شد که دیگر نمی‌تواند انبوه ناراضیان را به زور رام کند، مظفردالدین شاه کوشید ابتدا با تأسیس یک «عدالت‌خانه دولتی»، برای «اجرای احکام شرع»، انقلاب را فرو نشاند؛ وی به این منظور فرمانی، به شرح ذیل، در ذی‌قعدة ۱۳۲۳ ه. ق خطاب به عین‌الدوله، صدراعظم وقت، صادر کرد: «جناب اشرف صدر اعظم- چنانکه مکرر این نیت خودمان را اظهار فرموده‌ایم ترتیب و تأسیس عدالت‌خانه دولتی برای اجرای احکام شرع مطاع و آسایش رعیت از هر مقصود مهمی واجب‌تر است و این است که بالصراحه مقرر می‌فرماییم برای اجرای این نیت مقدس، قانون معدلت اسلامی که عبارت از تعیین حدود و اجرای احکام شریعت مطهره است باید در تمام ممالک محروسه ایران عاجلاً دایر شود، بر وجهی که میان هیچ یک از طبقات رعیت فرقی گذاشته نشود. و در اجرای عدل ملاحظه اشخاص و طرفداری‌های بی وجه قطعاً و جداً ممنوع باشد. البته به همین ترتیب کتابچه نوشته مطابق قوانین شرع مطاع فصول آن را ترتیب و به عرض برسانید تا در تمام ولایات دایر و ترتیبات مجلس آن هم بر وجه صحیح داده شود و البته این قبیل مستدعیات علمای اعلام که باعث مزید دعاگویی ماست همه وقت مقبول خواهد بود. همین دست‌خط ما را هم به عامه مردم ابلاغ کنید.»^۳ این دست‌خط هیچ نکته تازه‌ای دربر نداشت، هیچ حقی به ملت نمی‌داد، و اقتدار شاه را محدود نمی‌کرد. درباره برابری طبقات مردم در برابر دادگاه‌ها نیز، چون این دادگاه‌ها شرعی بود نه عرفی، مطلب تازه‌ای بیان نشده بود؛ زیرا برابری شرعی را پیغمبر اسلام سال‌ها پیش اعلام داشته بود و نیازی به تکرار و تأیید آن نبود. به همین دلیل مردم مشروطه‌خواه از این فرمان راضی نشدند و حتی بسیاری از روحانیان پاکدل نیز آن را به چیزی نگرفتند. دامنه انقلاب توسعه یافت. مهاجرت به قم و بست‌نشینی شروع شد و مردم خواستار افتتاح مجلس قانونگذاری و اعطای قانون اساسی شدند. در نتیجه مظفردالدین شاه عین‌الدوله صدراعظم مستبد، را از کار برکنار کرد و چون متوجه وضع خطیر مملکت شده بود، در ۱۴ جمادی الثانی ۱۳۲۴ فرمانی، به شرح ذیل، خطاب به میرزا نصراله‌خان نائینی مشیرالدوله، صدراعظم وقت، صادر کرد که به فرمان مشروطیت مشهور است: «جناب اشرف صدر اعظم- از آنجا که حضرت باری تعالی جل شأنه سر رشته ترقی و سعادت ممالک محروسه ایران را به کف کفایت ما سپرده و شخص همایون ما را حافظ حقوق قاطبه اهالی ایران و رعایای صدیق خودمان قرار داده، لذا در این موقع که رأی و اراده همایون ما بدان تعلق گرفت که برای رفاهیت و امنیت قاطبه

^۱ - کرمانی، ۱۳۵۷، ص ۴۴۷

^۲ - مطابق با ۵ اوت ۱۹۰۶ میلادی و ۱۴ مرداد ۱۲۸۵ هجری شمسی

^۳ - شمیم، ۱۳۸۴، ص ۴۵۴

اهالی ایران و تشیید و تأیید مبانی دولت اصلاحات مقتضیه به مرور در دوائر دولتی و مملکتی به موقع اجرا گذاشته شود، 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 دارالخلافه تهران تشکیل و تنظیم شود که در مهام امور دولتی و مملکتی و مصالح عامه مشاوره و مذاقه لازمه را به عمل آورد و به هیئت وزرای دولت خواه ما در اصلاحاتی که برای سعادت و خوشبختی ایران خواهد شد، اعانت و کمک لازم را بنماید و در کمال امنیت و اطمینان عقاید خود را در خیر دولت و ملت و مصالح عامه و احتیاجات قاطبه اهالی مملکت، به توسط شخص اول دولت به عرض برساند که به صحنه همایونی موشح و به موقع اجراء گذارده شود. بدیهی است که به موجب این دست خط مبارک نظام نامه و ترتیبات این مجلس و اسباب و لوازم تشکیل آن را موافق تصویب و امضای منتخبین از این تاریخ مرتب و مهیا خواهد نمود، که به صحنه ملوکانه رسیده و به عون الله تعالی مجلس شورای مرقوم که نگهبان عدل ماست افتتاح و به اصلاحات لازمه امور مملکت و اجرای قوانین شرع مقدس شروع نماید و نیز مقرر می‌داریم که سواد دست خط مبارک را اعلان و منتشر نماید تا قاطبه اهالی از نیت حسنه ما که تماماً راجع به ترقی دولت و ملت ایران است کما ینبغی مطلع و مرفه الحال مشغول دعاگویی دوام این دولت و این نعمت به یزوال باشند. سرانجام به فاصله سی و چند روز پس از تاریخ فرمان مشروطیت، قانون انتخابات نیز امضاء شد^۱ و در تهران انتخابات نمایندگان مجلس شورای ملی آغاز شد و دو ماه پس از صدور فرمان مشروطیت، نخستین دوره مجلس قانون گذاری ایران افتتاح شد.

بند دوم: موارد اختلاف مجلس و دولت

موارد اختلاف مجلس و دولت در بدو مشروطه عبارت بود از:

- ۱- اختلاف نظر درباره تاریخ افتتاح مجلس؛ که سرانجام قرار شد این تاریخ ۱۴ مهر ماه، یعنی روز تشکیل مجلس اول، باشد.^۲
- ۲- بعضی از وکلا عقیده داشتند که «نماینده ملت نباید قسم یاد کند، زیرا قسم مخصوص نوکر و اجزای مخصوص است». سرانجام قرار شد نمایندگان سوگند یاد کنند؛ ولی این جمله: «مادام که حقوق مجلس و مجلسیان مطابق این نظام نامه (قانون اساسی) محفوظ و مجری است...»، به قسم نامه اضافه شد.
- ۳- قسمت اخیر اصل دوازدهم بدین گونه بود: «اگر احياناً یکی از اعضا علناً مرتکب جنحه و جنایتی شود و در حین ارتکاب جنایت دستگیر گردد، باز باید اجرای سیاست درباره او با اطلاع مجلس باشد.» نمایندگان عبارت «اطلاع مجلس» را در این جمله کافی ندانستند و «استحضار مجلس» را به جای آن پیشنهاد کردند که تصویب شد.
- ۴- اصل پانزدهم به نمایندگان مجلس حق می‌داد که در «عموم مسائل» قانون وضع کنند و اصل شانزدهم مقرر می‌دانست که: «کلیه قوانین، که برای تشیید مبانی دولت سلطنت و انتظام امور مملکتی و اساس وزارتخانه‌ها لازم است، باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد.» محمدعلی میرزا این دو اصل را حذف کرده بود و به جای آنها اصل دیگری پیشنهاد کرده بود، مبنی بر آن که: «برای انتظامات مجلس، دولت علیه یک دسته مأمورین نظمیه در تحت اوامر مجلس قرار خواهد داد» در این باره مذاکرات مفصلی شد. نمایندگان به این نتیجه رسیدند که «نظم داخلی مجلس به عهده رئیس مجلس است و نظم خارج اصولاً به عهده دولت». بنابراین نیازی به این اصل نیست. اصل پیشنهادی دولت حذف شد و نمایندگان درباره وجود دو اصل اول پافشاری کردند تا سرانجام دولت تسلیم شد.
- ۵- اصل بیست و دوم در ابتدا چنین بود: «مواردی که قسمتی از عایدات یا دارایی دولت منتقل یا فروخته می‌شود... به تصویب مجلس شورای ملی خواهد بود. نمایندگان عبارت «عائدات و دارایی دولت» را کافی ندانستند و کلمه مملکت را بعد از دولت افزودند.

^۱ - بیستم رجب ۱۳۲۴ ه. ق؛ نویسندگان نظام نامه انتخابات، عبارت بودند از: «میرزا حسن خان مشیرالملک، مرتضی قلی خان، صنیع الدوله، مخبر السلطنه، مخبر الملک، مؤتمن الملک و محتشم السلطنه»: نک: محمدتقی بهار، تاریخ احزاب سیاسی ایران (تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۱).

^۲ - میرزا صالح، ۱۳۸۴، ص ۷۵۹

۶- اصل بیست و سوم قانون پیشنهادی دولت عبارت بود از: «بدون تصویب مجلس شورای ملی [امتیاز] تشکیل کمپانی و شرکت‌های عمومی از هر قبیل و به هر عنوان [داده] نخواهد شد» این اصل دو عیب داشت: یکی آن که دادن امتیاز را به شرکت‌های خارجی از طرف دولت منع نمی‌کرد و دیگر آن که تشکیل هر شرکتی در داخل کشور می‌بایست با اجازه مجلس باشد که هر دو نقص غرض بود. سرانجام اصل مذکور به ترتیب زیر اصلاح شد: «بدون تصویب مجلس امتیاز تشکیل کمپانی و شرکت‌های عمومی از هر قبیل و به هر عنوان از طرف دولت داده نخواهد شد»

۷- در اصل سی ام پیشنهاد شده بود که: «مجلس شورای ملی حق دارد مستقیماً هر وقت لازم بداند، عریضه‌ای به توسط شخص اول دولت به عرض ملوکانه برساند.» نمایندگان گفتند چون ممکن است رئیس دولت ایران در این امر کارشکنی کند، بهتر است که واسطه ملاقات از خود مجلس باشد؛ این ترتیب پذیرفته شد.^۱

۸- در اصل چهل و دوم، درباره ملزم بودن وزرا به دادن پاسخ به سؤال نمایندگان، وکلا پیشنهاد کردند که اگر موضوعی که مورد سؤال قرار گرفته سری باشد، وزیر مدتی برای جواب تعیین کند و بعد از آن جواب بدهد و «پس از اظهار اگر معلوم شود که مطلب مذکور سریت نداشته و عدم افشای آن چندان مهم نبوده و وزیر به میل شخصی نه اقتضای سریت مطلب آن را کتمان نموده، مسئول و مورد مجازات خواهد بود»، این پیشنهاد پذیرفته نشد.

۹- در اصل چهل و سوم درباره تشکیل مجلس سنا مذاکرات طولانی‌ای شد. وکلا می‌خواستند اگر باید مجلس سنایی باشد، دو ثلث اعضای آن را ملت تعیین کند. نمایندگان دولت (مشیرالدوله، حاج محتشم السلطنه، مؤیدالسلطنه) گفتند: «حضرت اقدس ولیعهد خواستار شده‌اند که قرار این امر به تنصیف انجام یابد و با اینکه در غالب ممالک اعضای سنا کلاً از طرف دولت انتخاب می‌شوند، ما به ملاحظه همراهی با مجلس و ملت، تعیین آن را بالمناصفه قبول می‌کنیم.» سرانجام «وکلائی ملت درخواست و استدعا نمودند که به تقسیم ۳۵ نفر از ملت و ۲۵ نفر از دولت قرار این امر صورت گیرد... قبول خواهش و کلاً در این خصوص موکول به استدعای مخصوص شد» و چنان که به نظر می‌آید، این استدعا پذیرفته نشد.

۱۰- در اصل چهل و ششم پیشنهاد شده بود که «امر راجعه به مالیه مملکت همیشه باید به تصویب مجلس شورای ملی رسیده پس از آن به مجلس فرستاده شود، وکلا گفتند که این امر از مختصات مجلس شورای ملی مقرر شد و «این مسئله نیز موکول به استدعای مخصوص شد». (آنچه سرانجام وارد قانون اساسی شد این بود که امور مالیه مخصوص مجلس شورای ملی خواهد بود قرارداد مجلس در امور مذکوره به اطلاع مجلس سنا خواهد رسید، که مجلس مزبور ملاحظات خود را به مجلس ملی اظهار نماید، ولیکن مجلس ملی مختار است ملاحظات مجلس سنا را بعد از مذاقه لازمه قبول یا رد نماید.»

بند سوم: عصر دوم مشروطیت (مجلس ششم تا سیزدهم)

طی هشت دوره قانون گذاری عصر پهلوی اول، حدود نمایندگان از دیوانیان بودند و مالکان بیش از ۵۰٪ نمایندگان را تشکیل می‌دادند. در مقابل درصد نمایندگان از طبقات و اقشار پایین جامعه بین یک تا دو درصد بود. این مسئله از یک سو عدم تحرک طبقاتی و از سوی دیگر، ناممکن بودن رخنه لایه‌های پایین جامعه را درون نخبگان سیاسی حاکم نشان می‌دهد.^۲ از سال ۱۳۰۵ تا ۱۳۲۰- که کشور به دست متفقین اشغال می‌گردد- ادوار مجلس مستقیماً تحت نظارت و اوامر ملوکانه شاه بود؛ همچنین رضاشاه بخش عمده‌ای از حقوق قضایی، آموزشی، اجتماعی و سیاسی روحانیون را کاهش داد.^۳

بند چهارم: متمم قانون اساسی

به دلیل خرده گرفتن از قانون اساسی و داشتن نقایص، مجلس ناگزیر شد تا کمیسیونی تشکیل دهد که یک قانون بزرگتر دیگری به نام متمم قانون اساسی نوشته شود تا نقایص قانون اساسی را برطرف نماید. زیرا قانون اساسی ترجمه‌ای از قوانین بلژیک و فرانسه بود و برخی از مفاد آن براساس عقیده علما و روحانیون با قوانین اسلام مطابقت نداشت. و پنجاه و یک اصلی

^۱ - مستوفی، ۱۳۴۳، ج ۲، ص ۳۲۸

^۲ - شجعی، ۱۳۷۲، ص ۴۹۰

^۳ - ازغندی، ۱۳۸۹، ص ۱۳۲

که به نام قانون اساسی در زمان حیات مظفرالدین شاه، تنظیم شد کافی نبود. این اصول در حقیقت نظام نامه‌ای بود برای اداره امور مجلس و حدود و وظایف آن. در این قانون از روابط ملت با دولت سخنی به میان نیامده بود، بنابراین ضروری بود شالوده‌ای پی ریخته شود تا روح حکومت را نشان دهد و چهره نظام سیاسی را به دقت تصویر کند. سعدالدوله نیز بارها در مجلس تأکید کرد این قانون اساسی، تمام نیست.^۱ و «در صدر مجلس جلوس کرده به قانون اساسی ایراد داشت که ناقص است و از مقدمه ناقص نتیجه ناقص گرفته شود» تکمیل قانون اساسی یکی از مشکلاتی بود که ملت ایران در آن زمان در پیش داشت. زیرا قانون اساسی، گرچه دولت ایران را مشروطه اعلام کرد، ولی حدود و وظایف مجلس شورای ملی و شاه و قوه قضاییه و وزرا مبهم و نامعلوم بوده که باید مشخص می‌شد. آزادی خواهان می‌خواستند تمام طبقات مردم ایران، اعم از مسلمان و غیر مسلمان، غنی و فقیر، دارای تساوی حقوق باشند. ولی پادشاه زیر بار تساوی حقوق نمی‌رفت. در نهایت کمیسیون در مجلس برای نوشتن متمم قانون اساسی از صنیع‌الدوله، وثوق‌الدوله، سعدالدوله، مستشارالدوله، تقی زاده، حاجی امین‌الضرب و چند نفر دیگر تشکیل یافت که پس از بحث و کشمکش بسیار در موضوع تساوی حقوق، متمم قانون اساسی را تهیه کردند و تقدیم مجلس نمودند. بالاخره، آزادی خواهان موفق شدند متمم قانون اساسی را با رعایت تساوی حقوق عموم افراد ملت ایران و مسؤولیت دولت در مقابل مجلس و تفکیک قوا از یکدیگر و محدودیت شاه به تصویب برسانند و برای امضا تقدیم محمدعلی شاه کنند.^۲ متمم قانون اساسی مشتمل بر ۱۰۷ اصل که بر اصول پنجاه و یک گانه قانون اساسی اضافه شد در واقع اساس اصلی مشروطیت و حقوق ملت و سلطنت و تفسیر قوای سه گانه مملکت و اصول مربوط به عدلیه و مالیه در آن مندرج شد. متمم قانون اساسی رسماً در ۱۵ مهر ۱۳۸۶ ه. ش در نخستین سالگرد مجلس به تصویب رسید. محتوای عرفی متمم قانون اساسی بسیاری از علما را نگران کرد. زیرا براساس آن قدرت قضایی، آموزش و... علما آسیب می‌دید. محاکم عرفی جایگزین محاکم شرعی و آموزش علوم نوین و سبک‌های جدید، دانشجویان آموزش‌ها و تعلیمات دینی می‌گردید. این مسأله ظاهراً سبب کاهش قدرت روحانیون می‌شد.

متمم قانون اساسی از دو بخش تشکیل می‌شد: بخش نخست، اصول متساوی الحقوق بودن اهالی مملکت در مقابل قانون، حفظ جان، مال و شرف، مصونیت از تعرض خودسرانه و آزادی مطبوعات و اجتماعات را در بر می‌گرفت. در بخش دوم، اصل تفکیک قوا پذیرفته شده بود و قدرت در قوه مقننه متمرکز می‌شد. اما «متمم قانون اساسی که حقوق مدنی جدیدی را برای ملت مقرر می‌کرد از یک سو قدرت بی سابقه‌ای نیز به علما می‌داد و از سوی دیگر اختیارات شاه را مگر بر قوای نظامی، محدودتر می‌کرد. از اصل هشتم تا بیست و پنجم را باید مهمترین اصول قانون متمم دانست زیرا طی این مواد قسمتی از حقوق فطری و طبیعی انسانی گنجانیده شد که به حقوق ملت مربوط می‌شود^۳ این بخش شامل هفده اصل می‌باشد که در اینجا تنها به برخی از اصول اشاره می‌شود؛ اصل هشتم در مورد تساوی حقوق ملت در مقابل قانون دولتی می‌باشد. اصل یازدهم عبارت است از این که، هیچ کس را نمی‌توان از محکمه‌ای که باید درباره او حکم کند، منصرف کرده، مجبوراً به محکمه دیگری رجوع دهند. اصل چهاردهم بر این قرار است که هیچ یک از ایرانیان را نمی‌توان نفی بلد یا منع از اقامت در محلی یا مجبور به اقامت محل معینی نمود مگر در مواردی که قانون تصریح می‌کند^۴ ژانت آفاری در مورد اصل هشتم که ذکر شده بود اهالی مملکت ایران در مقابل قانون دولتی متساوی الحقوق خواهند بود، می‌گوید؛ گنجاندن این ماده، نوعی جدایی قابل توجه از شریعت بود، زیرا شریعت، حقوق برابر، برای اتباع غیر مسلمان ممالک اسلامی (اهل ذمه) قایل نمی‌شد، و تصویب چنین ماده‌ای تا حدود بسیار مرهون تلاش تاجران زرتشتی ایران و هند بود که به مجلس فشار می‌آوردند تا حقوق آنها را به رسمیت بشناسند.

بند پنجم: مجلس سنا

^۱ - اکبرزاده، ۱۳۸۰، ص ۹

^۲ - ملک زاده، ۱۳۷۳، ص ۲۱

^۳ - آفاریک ژانت، ۱۳۷۹، ص ۳۵

^۴ - شمیم، ۱۳۸۴، ص ۴۴۳

پارلمان و سیستم قانون گذاری در هر حکومت و رژیمی در جهان از یک یا چند نهاد تشکیل شده است که همراه با یکدیگر متکفل انجام وظایف قانون گذاری و نظارت عالی بر اجرای قوانین در کشور هستند. در برخی از رژیم‌ها یک مجلس و در برخی دیگر دو یا چند مجلس یا شورا به این امر مهم می‌پردازند. نخستین قانون اساسی ایران و متمم آن که به ترتیب در ذیقعه ۱۳۲۴ قمری و شعبانی ۱۳۲۵ قمری به تصویب رسیده و به مورد اجرا در آمدند، تصویر روشنی از مجموعه نهادهای ذی دخیل در امر قانونگذاری ایران را ارائه می‌دهند؛ بر اساس سیستم قانونگذاری، ایران از دو مجلس اصلی و یک شورای نظارت مجتهدین تشکیل می‌شد که در میان آنها، وضعیت مجلس سنا و موقعیت آن قابل ملاحظه است. اگر به سابقه ایجاد نهادهای قانونگذاری به شیوه مدرن در ایران قبل از انقلاب مشروطه نگاهی بیندازیم مشخص می‌شود از حدود نیم قرن قبل از آن انقلاب، ایران دارای دو مجلس شبه قانونگذاری بوده که به تدریج وظایف جدی تری را در امر قانونگذاری و نظارت بر امور مختلف کشور بر عهده گرفتند. آن دو به ترتیب زمانی مجلس مصلحت خانه و مجلس دارالشورای کبری هستند که در زمان سلطنت ناصرالدین شاه تشکیل شده و ۱۴ سال قبل از پیروزی انقلاب مشروطه، فعالیت آنها پایان یافت چگونگی انتخاب اعضای دارالشورای کبری، اختیارات، وظایف و حقوق آن، مشابه با وظایف، حقوق و اختیاراتی است که در قانون و متمم قانون اساسی، برای مجلس سنا در نظر گرفته شده است. به تعبیری دیگر اگر آن بخش از تعیین اعضای مجلس سنا را که به عهده مردم نهاده شده است را در نظر بگیریم، مجلس سنا شباهت بسیار زیادی به مجلس دارالشورای کبری پیدا می‌کند. بنابراین مجلس سنا در ایران بر بستری از یک تجربه تاریخی به وجود آمده و بسیاری از ایرانیان نه تنها با این تجربه آشنائی داشتند، بلکه در هنگام تأسیس آن، می‌توانستند خاطرات زیادی را از سلفش در دوره ناصرالدین شاه به یاد بیاورند. اصول متعددی از قانون و متمم قانون اساسی جایگاه مجلس سنا را توضیح می‌دهند. یازده اصل از اصول پنجاه و یک گانه قانون اساسی و نوزده اصل از یک صد و هفت اصل متمم قانون اساسی به تشریح و توضیح اختیارات، حقوق و وظایف مجلس سنا اختصاص پیدا کرده است. اصول اساسی مذکور تعداد اعضاء سنا را شصت نفر مقرر داشته که سی نفر آنها از سوی شاه منصوب شده و سی نفر دیگر را مردم انتخاب می‌کردند. آنها می‌باید از میان اشخاص خبیر، بصیر، متدین و محترم مملکت انتخاب می‌شدند. طول مدت هر دوره از مجلس سنا هم زمان با مجلس شورای ملی و به مدت دو سال بود. در مقایسه با مجلس شورای ملی مجلس سنا تنها در امور مربوط به دارایی خزانه داری قادر به تصمیم گیری و مداخله نبود و متقابلاً از حق ویژه انحلال یک دوره مجلس شورای ملی، برخوردار بود، حقی که در طول دوره حیات مجلس سنا، هیچ گاه از آن استفاده نشد.^۱ پس از تصویب نهایی قانون و متمم قانون اساسی به رغم اینکه اصل هفتم متمم مزبور اشعار می‌داشت: «اساس مشروطیت جزئاً و کلاً تعطیل بردار نیست» و با وجود اصرار و تأکیدات مختلف بسیاری از مقامات عالی رتبه کشوری و مراجع روحانی بر تشکیل مجلس سنا، این مجلس هیچ گاه شکل نگرفت. این وضعیت تا ده‌ها سال پس از آن نیز به همین ترتیب باقی ماند تا اینکه چهل و سه سال بعد و در سال ۱۳۲۸ شمسی اولین دوره مجلس سنا تولد یافت. آن زمان مقارن با اوج گیری نهضت ملی نفت ایران بود و در چنین وضعیتی اعضای آن مجلس که از آنان با عنوان سناتور یاد می‌شد نیز خواه ناخواه با عوارض و تبعات آن نهضت درگیر شدند. تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت در ایران در روز ۲۹ اسفند ۱۳۲۹ در مجلس سنا، روز به یاد ماندنی را در تاریخ حیات آن مجلس رقم زد. تعیین مدت چهار سال برای اولین دوره سنا، در حالی که در همان زمان طول مدت هر دوره مجلس شورای ملی دو سال بود، آشکارا با چند اصل از قانون اساسی مغایرت داشت. وجود چنین مغایرتی و نیز پاره‌ای اختلافات میان اعضاء مجلس سنا یا دولت، انحلال نخستین دوره آن مجلس در آبان ۱۳۳۱ را به همراه داشت. دومین دوره مجلس سنا همزمان با هجدهمین دوره مجلس شورای ملی در سال ۱۳۳۳ آغاز به کار کرد. چند سال بعد، طول مدت مجالس قانونگذاری به چهار سال افزایش یافت. در سال ۱۳۴۰ همزمان با انحلال دوره بیستم مجلس شورای ملی، چهارمین دوره مجلس سنا نیز منحل گردید. این وضعیت نزدیک به دو سال ادامه یافت تا اینکه در سال ۱۳۴۲ پنجمین دوره مجلس سنا افتتاح شد طی پانزده سال بعد از آن شرایط سیاسی کشور و

تعرضات قوه مجریه سبب به وجود آمدن محدودیت‌های پیچیده‌ای در اعمال وظایف قانونی قوه مقننه و از جمله مجلس سنا گردید. طبعاً محدودیت‌های مزبور تأثیر زیادی در عملکرد (دوره‌های پنجم تا هشتم) مجلس سنا گذارده و منجر به ایجاد وضعیتی در کارکرد آن مجلس شد که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، حذف آن مجلس از سیستم قانونگذاری ایران را به دنبال داشت.^۱

گفتار دوم: قوه مجریه و عدلیه

بند اول: بررسی جایگاه قوه مجریه در دوران مشروطه

شیوه‌های اعمال و نیز محدود کردن قدرت در سالهای منتهی به مشروطه به ناگاه وجوه نظری جدیدی پیدا می‌کند. بعد از آن که حکومت مندی متافیزیکی ایران در سلسله قاجار پدیداری بسیار انحطاط آمیز پیدا کرد، وجوه فروپاشی، شکست و تجزیه ایران آغاز شد، به نحوی که ایران در همه نبردها شکست خورد و مردم ایران یعنی رعیت تحت سلطه ظل السلطان‌ها از تحقیر داخلی و خارجی به تنگ آمدند. در این فضای بحرانی که تمامیت ارضی ایران در حال نابود شدن بود، برخی از متفکران ایرانی، شیوه‌های جدیدی از ساماندهی امر سیاسی را معرفی کردند. سال‌های پایانی سلسله قاجار به ویژه هنگام به وجود آمدن مشروطه، برابر است با ورود ایران به عصر فیزیک و مکانیک قدرت که پیش از آن به شکل سیستمی و کارکردی سابقه نداشته است. در شکل فیزیکی حکومت‌مندی، قدرت تبلوری مکانیکی و بوروکراتیک پیدا می‌کند. یعنی با چینش ساختارها و نهادهای بیرونی، می‌توان سیاست را به گونه‌ای در بعد داخلی و خارجی نظم داد که صلح، رفاه و شادی و قدرت را برای واحدهای سیاسی به ارمغان آورد. اما از طرفی بررسی جایگاه کابینه بعنوان محور اصلی قوه مجریه در دوره مشروطه نشان داد، این نهاد به دلیل ابهامات ذاتی قانون اساسی که هیچ مرزبندی مشخص و خالی از مناقشهای بین سه قوه ایجاد نکرده بود در برابر نهاد سلطنت و مجلس آسیب پذیر بود. بی‌ثباتی سیاسی که یکی از مصادیق آن سقوط کابینه و تغییر مقامات عالی اجرایی است در این دوره به دلیل قرار گرفتن سرنوشت کابینه در اختیار این دو نهاد قدرتمند به طور مکرر اتفاق افتاد. به گونه‌ای که در طول ۷۲ سال، ۷۰ کابینه بر سرکار آمد.

بند دوم: ویژگی‌های دولت مشروطه از دیدگاه رسانه‌ها

دسته نخست روزنامه‌ها به نقد نظام استبدادی می‌پرداختند؛ نظامی که از دید آنها در برابر دولت مشروطه بود. این دسته دو نماینده به نام روح‌القدس و صوراسرافیل داشت. صوراسرافیل در دوره مجلس اول، از هر مقاله یا گفتار یک پارچه و نظری (تئوریک) درباره دولت مشروطه و مباحث همسو با قدرت تهی بود. گسترده ترین بحث این روزنامه درباره قدرت، در شماره‌هایی است که در دوره استبداد صغیر (۲۲ جمادی الاول ۱۳۲۶ - ۲۷ جمادی الثانی ۱۳۲۷ ه. ق) در سوئیس چاپ شد.^۲ تعریف دولت به نهادهای نوپدید و تفاوتش با نهاد سلطنت دسته دوم روزنامه‌ها، از دیگر نشریه‌های این عصر گامی پیشتر نهادند و حتی پیش از تعریف نظام جدید حاکم بر ایران، نهاد «دولت» را به نهادهای نو تعریف کردند و کوشیدند که با تعریف دقیق آن و نشان دادن تفاوت هایش با نهاد پیشین، چارچوب (حدود و ثغور) سلطنت و گستره وظیفه‌ها و اختیارات سلطان را روشن سازند. روزنامه‌هایی مانند حبل‌المتین و صبح صادق در این جرگه بودند. حبل‌المتین در مقاله‌ای با عنوان «دولت چیست و مصداق این کلمه کدام است» به بحث درباره مفهوم دولت پرداخت:

دولت عبارت است از یک هیئتی که امورات مملکتی را اعم از سیاسی و معاشی و لشکری و کشوری اداره نمایند و مقصود از کابینه یا هیئت دولت وزرایی هستند که مصونیت کلیه امور مملکت را به عهده گرفته، نظامات دولتی را بر طبق اصول محکمه استوار سازند. به عبارت اخری هیئت دولت به منزله زنجیری است که به واسطه آن، قوه مقننه و قوه مجریه را با یک دیگر مربوط و مستحکم می‌نمایند.^۳

^۱ - قهرمانی، بی تا، ص ۷۸

^۲ - طباطبایی، ۱۳۷۵، ۱۶۷

^۳ - باقری ده آبادی، ۱۳۸۲، ۷۶

بند سوم: شاخصه‌های دولت مشروطه

در دوران قدیم، ضمانت اجرایی برای گزاره‌های بهبود امر سیاسی و استانداردهایی بیرونی جهت طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها وجود نداشت. به عنوان مثال، سهروردی و ملاصدرا الگوهای نابی از حکمرانی در ذهن داشتند که به تاریخ سیاسی دوران شان قابل اطلاق نبود. حکومت‌مندی مدرن توانست تکنیک‌هایی در عرصه سیاسی خلق کند، که این تکنیک‌ها باعث فرا رفتن از کیفیات و صفات حکمرانی می‌گردید. ذهنیت به عینیت نزدیک شد و با خلق تکنیک‌های کاملاً مشخص و علمی که در چارچوب نظریه‌های سیاسی جای می‌گیرد سعی گردید عرصه سیاسی از جنگ خشونت و عصبیت‌های فردی به دور باشد.^۱

تکنیک‌هایی که فروغی برای قوه مجریه معرف می‌کند به خصوص کار ویژه‌ها، مسئولیت‌ها و نحوه ارتباطش با سایر قوا بسته به نوع نظام سیاسی است. در سیاست‌نامه همه احتمالات سیستم‌های سلطنت مشروطه، پارلمانی و ریاست جمهوری مورد واکاوی قرار گرفته است، اما اغلب به سیستم پادشاهی مشروطه و پارلمانی اشاره دارد. اختیار اجرای قانون به عهده هیئتی است که یک رئیس دارد و این رئیس می‌تواند شاه یا رئیس جمهور باشد. در نظام سلطنتی، وظایف رئیس جمهور عبارت است از: اجرای قوانین، نصب و عزل وزرا، حکام، قضات و عمال و دادن پست‌های حکومتی مثل وزارت، سفارت، حکام محلی به صاحب منصبان، تشکیل کابینه، اداره کردن وزارت امور خارجه، تنظیم قراردادهای بین‌المللی و چرخاندن دستگاه سیاست داخلی و خارجه، تخفیف مجازات مجرمین، مجوز انتشار سکه و اسکناس، انحلال پارلمان. البته بستگی به سیستم سیاسی، رئیس قوه مجریه اختیاراتش متفاوت است و دارای اختیارات مشخص می‌باشد. مثلاً در سلطنت مشروطه پادشاه باید سلطنت کند نه حکومت، اغلب باید نخست وزیر معرفی کند و به صورت نمادین باقی بماند شخص اول مملکت تا جایی که به امور عمومی مربوط می‌شود از مسئولیت و محاکمه پاک است اما در مورد مسائل شخصی مسئول است. قراردادهای خارجی باید به تصویب مجلس برسد و همین طور انحلال مجلس نیز باید به تصویب سنا برسد.^۲

بند چهارم: تحلیل کارکردی قوای مجریه و عدلیه مشروطه

جایگاه مبهم و آسیب پذیر کابینه در دوره مورد بحث ناشی از عوامل متعددی بوده است که بخشی از آن به پیچیدگی و ساختار نهادی و وجود لایه‌های متعدد در نهادهای حکومتی فرایند تصویب قانون اساسی نگرش بدبینانه تدوین‌کنندگان قانون اساسی نسبت به قوه مجریه و کابینه و تلقی آنها به عنوان قانون قدرت و تلاش برای کنترل کامل آن به وسیله مجلس و همچنین ناتوانی در ترسیم نحوه تعامل و ارتباط ارکان اصلی قوه مجریه مربوط است.

در زمان ناصرالدین شاه سازمانی به نام "دیوان خانه عدلیه" در تهران تشکیل شد که اداره آن با وزیر عدلیه بود. این دیوان خانه از ضوابط و قواعد مرتب و مدونی پیروی نمی‌کرد؛ تظلمات واصله به این دیوان به دست وزیر عدالت میرسید و او گاه آن را به یکی از کارمندان زیر دست خود ارجاع می‌کرد و کارمند آن را به ترتیب اداری رسیدگی می‌کرد و گزارش کار را به وزیر می‌داد و او بر حسب مورد، یا حکم بر اجرای آن صادر می‌نمود یا گزارش را پیش حاکم شرع می‌فرستاد.^۳

محاکم شرعی یا مجتهدین غالباً به این ترتیب رسیدگی می‌کردند که پس از طرح دعوی طرف مقابل را برای رسیدگی دعوت می‌نمودند و بر اساس دستورات شرعی و دلایل اسلامی بینه و اقرار و یمین حکم صادر می‌کردند و در صورت عدم حضور طرف دعوی حکم غیابی می‌دادند. و چون مانعی برای مراجعه به مجتهدین دیگر وجود نداشت محکوم علیه به مجتهد دیگری رجوع می‌کرد و از اینجا احکام معارض و ناسخ و منسوخ صادر می‌گردید که خود نظم قضایی نیم بند را در هم می‌ریخت. تا آنجا که ناراحتی‌ها از رسیدگی قضایی و نبودن عدالت کار را به جایی رساند که در انقلاب مشروطیت خواسته اولیه مردم تاسیس عدالت‌خانه بود.

الف: نظام مشروطیت و مسئله حقوق عمومی

^۱ - اردستانی، ۱۳۸۸، ۹۵

^۲ - عدل، ۱۳۸۸، ۲۷۶

^۳ - مصدق، ۱۳۰۲، ۱۴۷

در تدوین قوانین اساسی ایران هم از منابع غربی جدید استفاده شده بود و هم از سنن حقوقی ایران که خود آمیزه‌ای بودند از قوانین شرع و مجموعه‌ای از رسوم محلی یا عرف. بنابراین چالشی که رو در روی قانون اساسی قرار داشت این بود که چگونه بایستی مفاهیم حقوقی غرب را با آراء اسلامی و ایرانی که برآمده از شریعت و عرف بودند مطابقت داد. چگونگی ترکیب این دو گونه برداشت متفاوت از حقوق در قانون اساسی موضوعی بود که در بسیاری از مباحث سیاسی و فکری ایران در دوره بعد از مشروطه بازتاب یافت.^۱

نکته شایان توجه این است که در ایران هم از لحاظ ماهیت نظری قانون اساسی و هم از لحاظ سبک و رویه قضایی، برداشتی منسجم و یکدست از حقوق وجود نداشت. نویسندگان قانون اساسی ایران هم از سنت‌های فردگرایانه و لیبرال غربی در این زمینه تأثیر پذیرفته بودند و هم از سنت‌های جمع‌گرایانه^۲ و دولت-محور آن. در نتیجه قانون اساسی ایران در این عرصه نیز می‌بایست بین این گرایش‌های گوناگون توازن و تعادلی ایجاد کند. هر چند که این امر به خودی خود از نظر تحول اندیشه سیاسی و حقوقی فرآیندی لازم و مهم بود، ولی روند آن بارها از سر اضطرار مختل شد و تحت الشعاع پیشامدهای سیاسی مختلف قرار گرفت. اگر چه قانون اساسی ایران در مقام یک چارچوب حقوقی، نحوه تفسیر و تحقق موازین و ارزش‌های حقوق اساسی را معین نمود و زمینه ساز شکل‌گیری نهادهای حقوقی گردید، ولی نحوه اجرای آن تفسیر در عمل با احکام ماهوی و ذاتی آموزه‌های مشروطیت توفیر یافته و مسیری جدای آن پیمود. از نقطه نظر سیاسی، این قانون اساسی خواهان تغییر دولت استبدادی به حکومت مشروطه و تبدیل رعیت به شهروند بود که هر یک نیز با مجموعه‌ای از حقوق و تکالیف مشخص و مختص به خود در نظر می‌آمد. در حالی که در بحث مشروطیت غالباً بر جنبه‌ها و تلاش‌های سیاسی قانون اساسی تأکید شده است بازتاب گسترده و ماندگار جنبش مشروطه خواهی را در زمینه راهکارهای اجرایی حقوق اساسی و مدنی نیز می‌توان به روشنی دید. هدف اصلی این راهکارهای اجرایی عبارت بود از طرح و اجرای یک نظام قضایی روزآمد و مدرن به صورتی متحدالشکل و متمرکز رویکرد به نظام قضایی «مدرن» نیز مشخصاً جنبه‌ای صوری و نهادسازی داشت که بیشتر بر نحوه عمل قضایی و اسلوب گردش کار و آئین دادرسی متمرکز بود تا بر مضامین بنیادی حقوق جدید چون آزادی‌های فردی و مدنی. نسل محمد فاطمی و مصطفی عدل و علی اکبر داور به پیروی از سیاست مدرن سازی و تمرکز دولت در سال‌های بین دو جنگ جهانی مسئله حقوق را نه در پیوند با مباحث نظری حقوق جدید، بلکه با تأکید بر مسائلی چون نحوه اعمال و اجرای قانون دنبال میکردند و به عبارت دیگر بیشتر بر آن بودند تا با فاصله گرفتن از مباحث نظری زمینه ساز جوانب عملی امر (مانند چگونگی ابراز، تفسیر، و حفاظت از حقوق افراد آن گونه که در حقوق عمومی تعریف می‌شود) باشند. آنها بیشتر به جنبه عملی آرای حقوقی پرداخته و از این طریق مسیر بحث را از راستای نظری به راستای اجرایی سوق دادند. در واقع اجرای قانون در پرتو مقتضیات حقوق عمومی مستلزم ایجاد یک نظام اداری و فراگیر برای امر قضاء بود که در آن موضوعاتی چون نقش قضات و محاکم و رویه قضایی از لحاظ حدود و اختیارات دولت، حقوق فردی و مصلحت عمومی به روشنی تعریف شده باشد.^۳

ب: محاکم عمومی عدلیه

عدلیه نام پیشین «دادگستری» و عنوان سیستم دادرسی ایران در عصر قاجار است. این تشکیلات در دوره ناصرالدین شاه قاجار شکل گرفت، در سال‌های بعد مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت و در عصر رضاخان به دادگستری تغییر نام داد. ولی نه در عصر قاجار و نه در عصر پهلوی، اثر چندانی از «عدل» و «داد» در آن وجود نداشت. مقاله حاضر شرحی گذرا در زمینه پیدایش وزارت عدلیه و سیستم قضایی در ایران است.

پس از انقلاب مشروطه ساختار عدلیه دچار تحولاتی شد که در این بخش به آن می‌پردازیم.

^۱ - نقیب زاده، ۱۳۰۳، ص ۳۷

^۲ - collectivist

^۳ - عدل، ۱۳۲۸، ۲۷۹

محاکمه صلح در شهرها و قصابات و بلوکات تأسیس می‌شود و عده حوزه‌های صلحیه را نظر به مقتضیات وقت و محل وزیر عدلیه معین و صورت آن را اعلان می‌نماید.

در این اصلاحات رسیدگی به امور خلافی و جنبه‌های کوچک با محاکم صلح است و در نقاطی که محکمه صلحیه وجود ندارد محکمه ابتدایی در کارهای صلحیه نیز رسیدگی خواهد کرد این وظیفه را حاکم محکمه شخصاً انجام داده یا عضو علی‌البدل را مأمور انجام آن می‌نماید. امناء صلح برای رسیدگی دائمی محل معینی خواهند داشت ولی شکایات را با رعایت حدود قانونی در هر نقطه از نقاط حوزه خود قبول می‌کنند. در صورت غیبت یا مرض امین صلح یکی از امناء صلح نزدیکترین محل به طوری که قبلاً ما بین امناء صلحیه مقرر است موقت وظایف او را انجام می‌دهد و یا قائم مقامی که برای امین صلح غائب یا مریض موقتاً بر حسب نظامنامه معین می‌شود. احکام غیر قطعی محکمه صلح موافق قانون اصول محاکمات در محکمه ابتدایی که صلحیه در حوزه آن واقع است استیناف رسیدگی می‌شود. در نقاطی که صلحیه در خارج از مقر محکمه ابتدایی است امین صلح مکلف است در امور جنایی و جنبه‌های بزرگ وظیفه مستنطق را انجام داده دوسیه عمل را به پارکه بدایت صلاحیتدار بفرستد. برای رسیدگی به دعاوی که مدعی به آن بیش از بیست تومان نیست اعم از منقول و غیر منقول و همچنین برای رسیدگی به دعاوی خلافی وزارت عدلیه می‌تواند محاکم صلح مخصوص تأسیس نماید.

احکام محاکم مزبور قطعی و غیر قابل استیناف خواهد بود و صلحیه‌های مزبور به صلحیه ناحیه موسوم است.

در نقاطی که در مقر صلح ناحیه محدود یا محکمه بدایت تشکیل نشده حد نصاب مدعی به یکصد تومان است ولی احکامی که محکوم به آن بیش از بیست تومان باشد قابل استیناف خواهد بود. مرجع استینافی احکام صلح ناحیه را وزارت عدلیه با رعایت قرب مسافت و سایر مقتضیات در ضمن نظامنامه مخصوص معین خواهد کرد. صلح ناحیه صلاحیت رسیدگی به دعاوی تصرف عدوانی و رفع مزاحمت را در حدود صلاحیتی که مطابق مواد ۲۵ و ۲۶ دارا است خواهد داشت صلح ناحیه در صورتی که طرفین دعوی توافق کنند به هر دعوی و تا هر میزانی رسیدگی خواهد کرد. در نقاطی که صلح ناحیه نیست و صلحیه یا محکمه بدایت امور صلح ناحیه را انجام می‌دهند حکمی که محکوم به آن بیش از بیست تومان نباشد قابل استیناف نیست. اشخاصی که می‌خواهند در محاکم صلح نوا اقامه دعوی نمایند نمی‌توانند ادعای خود را که ناشی از یک مدرک است تجزیه کرده و برای هر قسمت عرض حال جداگانه بدهند مگر این که در محکمه مزبوره از بقیه ادعای خود صرف نظر نمایند.

پس از انقلاب مشروطه همچنین محاکم ابتدایی و محاکم استیناف دچار تحولاتی شد که به آن اشاره‌ای می‌کنیم:

در هر حوزه ابتدایی یک محکمه ابتدایی برای رسیدگی به دعاوی حقوقی و جزائی تشکیل می‌شود در صورت محلهایی که باید در آن جا محاکم ابتدایی تشکیل شود و عده شعب محاکم ابتدایی را بر حسب اقتضاء محل و کثرت و قلت دعاوی وزیر عدلیه معین و اعلان می‌نماید. در جاهایی که محکمه دارای شعب باشد تخصیص هر شعبه به هر یک از انواع دعاوی حقوقی - و جزایی با وزارت عدلیه است. محکمه ابتدایی تشکیل می‌شود از یک نفر حاکم و در صورت تعدد شعب هر شعبه دارای یک نفر حاکم خواهد بود در این صورت رئیس شعبه اول سمت ریاست کل را خواهد داشت.

در صورتی که محکمه ابتدایی شعبه نداشته باشد هر محکمه ابتدایی یک عضو علی‌البدل و یک مستنطق خواهد داشت هر گاه محکمه شعبه داشته باشد عده مستنطقین و اعضاء علی‌البدل را با رعایت مقتضیات محل و کثرت و قلت دعاوی وزیر عدلیه معین می‌نماید.

در هر حوزه استینافی یک محکمه استیناف تأسیس می‌شود - محاکم استیناف احکام و قرارهای محاکم ابتدایی حوزه خود را در امور حقوقی و جزایی و تجارتی استینافاً رسیدگی می‌نماید - وزیر عدلیه عده حوزه‌ها و شعب استیناف و مقر آنها را با ملاحظه مقتضیات تعیین خواهد نمود.

هر محکمه استیناف مرکب است از یک نفر رئیس و دو نفر عضو در صورت تعدد شعب رئیس شعبه اول سمت ریاست کل را خواهد داشت.

هر شعبه استیناف ممکن است یک عضو علی‌البدل داشته باشد.

به اموری که مطابق قانون مجازات عمومی جنایت تشخیص داده شده در محکمه استیناف رسیدگی خواهد شد- محکمه استیناف در این موقع دیوان جنایی نامیده شده و مرکب از ۵ نفر خواهد بود- رییس و اعضاء محکمه یا شعبه استینافی که به امور جزائی رسیدگی می‌کند به علاوه دو نفر از بین اعضاء سایر شعب و اعضاء علی‌البدل استیناف و حکام بدایت به دعوت رییس استیناف محکمه جنایی را تشکیل می‌دهند.^۱

نتیجه گیری

تکوین مشروعیت پایدار سیاسی در سده معاصر، از مسائلی بوده که رژیم‌های حاکم همراه با آن به مثابه یک معضل اساسی دست به گریبان بوده‌اند و اگر در سال‌هایی محدود، این امر به صورت نسبی تحقق می‌یافت، با گذر ایام دوباره به مثابه امری پر مساله و گاه بحرانی پدیدار می‌گردید. بدین سان، در دوره قاجار و پهلوی، تحقق مشروعیت نسبی و سپس زوال مشروعیت سیاسی و فروپاشی ساختار سیاسی را در مقطع زمانی مشروطه به طور مشخص می‌توان مشاهده و ارزیابی کرد:

پیش از این، رژیم سیاسی از مشروعیتی سنتی در شکل پدرسالاری برخوردار بود و پیر سالاری قبیله را به پدرسالاری و پدر شاهی در نظام سیاسی بسط داده بود. ضمن این که با تقویت کار آمدی نظام سیاسی در تامین امنیت و نظم به توسعه مشروعیت خود در تداوم عمر سیاسی رژیم اهتمام کرد. در عین حال که نباید از سهم مؤثر عنصر خارجی در حاکمیت و اقتدار داخلی به ویژه در دهه‌های پایانی این دوره غفلت کرد با این همه، از یک سو بروز چالش‌های جدی در عرصه اقتصاد جنگ زده داخلی، بالا گرفتن تب اعطای امتیازات به دولت‌های خارجی مسلط و بروز بحران‌های اجتماعی به دنبال آن، و اعمال خشونت و استبداد در مواجهه با نارضایتی اجتماعی مردم (به عنوان عوامل درون‌زا) و از سوی دیگر، احساس سرخوردگی و ناکامی از عقب ماندگی از تحولات و پیشرفتهای پدید آمده در غرب و ظهور بحران‌های فرهنگی ناشی از آن در سطح گسترده (به عنوان عامل برون‌زا)، به ظهور بحران مشروعیت سیاسی فراگیر در سال‌های دهه ۱۲۸۰ شمسی منتهی گردید و رژیم وقت را در معرض سقوط و اضمحلال کامل قرار داد و بدین ترتیب، آزاد شدن از استبداد داخلی و وصول به دستاوردهای سیاسی، اجتماعی فرهنگ و تمدن غربی، دستمایه اقدام برای تغییر ساختار سیاسی حاکم از سوی مردم قرار گرفت.

از طرفی با نهضت مشروطیت، چالش سنت و مدرنیسم آغاز شد. اگر در نظام پاتریمونیال قاجاری، مشروعیت سنتی بازمانده از عهد عتیق، موجب فرمانبرداری و رضایت عامه مردم بود، با ورود ایران به دوره مدرن و شکل‌گیری مجلس شورای ملی، تدوین قانون اساسی و برگزاری انتخابات، مبانی مشروعیت جدیدی که از حکومت قانون سرچشمه می‌گرفت نیز بروز و ظهور یافت. کنش و واکنش مبانی دوگانه مشروعیت سنتی و مدرن ایران را وارد دوره گذار کرد و تعامل اقتدارگرایی و دموکراسی خواهی، جامعه ایرانی را از خود متأثر ساخت سنت گرایان با دفاع از وضع موجود و حفظ سنت‌ها با مظاهر تمدن جدید به مخالفت برخاستند و نوگراها با نفی سنت خواهان حکومت قانون، آزادی و دموکراسی شدند. شکاف‌های قومی، قبیله‌ای، منطقه‌ای و فکری اسلام خواهی، غرب گرایی، باستان گرایی این تعارض و تقابل را پیچیده تر کرد، به گونه‌ای که بحران دوره گذار با فراز و نشیب‌هایی تعمیق و تطویل یافت. آنچه از درون این شکاف‌ها سر برآورد و مدتی استوار ماند، علاوه بر دورانی از هرج و مرج، انتقال گفتمان پاتریمونیال قاجاری به گفتمان اتوکراتیک پهلوی اول بود. طلوع نهضت مشروطه برآیند تعارضات محیطی ارزشی برگرفته از عوامل داخلی و خارجی نظیر اوضاع رقت بار اقتصادی، تجربه ناسیونالیسم در غرب، پیدایش نظام‌های مشروطه خواه، افزایش جمعیت و ورود ارزش‌هایی نظیر سکولاریسم، حکومت قانون و... بود. نهضت مشروطه مقدمه‌ای بر تکوین دولت مدرن در ایران بود. دولتی که باید متولی نوسازی اقتصادی، اصلاحات اداری، ارتقای نظام آموزشی و تمرکزگرایی در اعمال انحصاری قدرت مشروع باشد. با شکل‌گیری مجلس شورا و استشمام رایحه دموکراسی، مطبوعات، انجمن‌های صنفی و سیاسی و به قول آلکسی دو توکویل محقق فرانسوی معاصر شرهای لاینفک آن، یا به تعبیر ماکس وبر فرزندان دموکراسی یعنی احزاب سیاسی نیز متولد شدند و احزاب اجتماعیون عامیون، اجتماعیون، اعتدالیون و... بروز و ظهور

^۱ - ماده سی و یک تا سی و هفت قانون اصول تشکیلات عدلیه، مصوب ۲۷ تیر ماه ۱۳۰۷ شمسی.

یافتند اما به دلیل عدم آمادگی اجتماعی و نبود فرهنگ سیاسی متناسب با نظام‌های دموکراتیک، سال‌های پس از نهضت مشروطه مملو از اغتشاش، ناامنی، شورش‌های محلی و نغمه‌های تجزیه طلبی شد و ره‌آوردهای نهضت مشروطه بدون اینکه به ملت سازی بینجامد، با کودتای اسفند ۱۲۹۹ در محدوده دولت سازی متوقف شد و دولت خودکامه پهلوی بر بستر چنین تحولاتی استوار شد. روند پس از پیروزی نهضت مشروطه به فرآیندی ختم شد که تکوین دولت خودکامه چنان سرآغازی بر پیدایش دولت مدرن و نقطه عطفی بر آن بود. دخالت گسترده دولت در انتخاب و دست چین کردن نمایندگان مجلس توسط دربار یکی از تجلیات ظاهری دولت خودکامه بود. در چنین ساختاری از قدرت سیاسی تمامی نمادها و نهادهای مشروطه خواهی از قبیل انتخابات، مجلس شورا، مطبوعات، احزاب و... مورد بی اعتنایی، بی مهری و سرکوب قرار گرفتند.

منابع

1. آفارک، ژانت، انقلاب مشروطه ایران، ترجمه: رضایی، رضا، تهران، بیستون، 1379.
2. ازغندی، علیرضا، تاریخ تحولات سیاسی اجتماعی ایران (1320-1389)، تهران، سمت، 1389.
3. اردستانی، علی، ساختار و ماهیت روش شناسی در علم سیاست، تهران، قومس، 1388.
4. سفری، محمدعلی، مشروطه سازان، بی جا، علمی، ۱۳۷۰.
5. شجیعی، زهرا، نخبگان سیاسی از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی، تهران، انتشارات سخن، ۱۳۲۷.
6. شمیم، علی اصغر، ایران در دوره سلطنت قاجار، تهران، مدیر، ۱۳۸۴.
7. طباطبایی، محمد، مجلس، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی و مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه ها، ۱۳۷۵.
8. عدل، منصورالسلطنه، حقوق اساسی یا اصول مشروطیت، به اهتمام علی اصغر حق دار، تهران، چشمه، ۱۳۸۸.
9. فریدون، اکبرزاده، نقش رهبری در نهضت مشروطه، ملی نفت و انقلاب اسلامی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۰.
10. قهرمانی، عطاءالله، فرهنگ اسامی نمایندگان مجلس شورا و سنا، تهران، بی نا، بی تا.
11. کرمانی، ناظم الاسلام، تاریخ بیداری ایرانیان، به کوشش سعیدی سیرجانی، تهران، آگاه، ۱۳۵۷.
12. ملک زاده، مهدی، تاریخ انقلاب مشروطیت ایران، تهران، علمی، ۱۳۶۳.
13. میرزا صالح، غلامحسین مذاکرات مجلس اول ۱۳۲۶-۱۳۲۴ (تهران، مازیار، ۱۳۸۴).
14. مستوفی، عبدالله شرح زندگانی من، تهران، زوار، ۱۳۴۳.
15. مصدق، محمد، حقوق پارلمانی در ایران و اروپا، تهران، آگاه، ۱۳۰۲.
16. نقیب زاده، میرعماد، حقوق اساسی، تهران، چشمه، ۱۳۰۳.

The role and place of democratic institution building in establishing the ground legitimacy of the government

First Author Seyedeh Roghayeh Karjoo Sadat

Master of Public Law, University of Qom

1-1- Abstract

In the contemporary period, the development of stable political legitimacy has been significantly overlooked by the ruling regimes, and if this was achieved in a limited and relative way in a few years, it will emerge again in a critical manner with the passage of time. Found. In other words, the constitutional movement, as a prelude to the development of the modern state in Iran, was affected by internal and external factors, including economic factors, the emergence of constitutionalist systems, the increase in population and the introduction of values such as the rule of law, secularism, etc. The current research, which was carried out in a descriptive-analytical way, considered the role and position of democratic institution building in establishing the legitimacy of the government and reached the conclusion that the turmoil, insecurity, local riots and separatist songs of the years after the constitutional movement, Ali Although it did not lead to the formation of the nation, it was stopped with the coup d'état of March 1299, and of course, it set the stage for the development and growth of the Pahlavi autocratic government. Moreover, the process after the victory of the constitutional movement led to the process of the formation of the autocratic state, as a starting point and a turning point for the emergence of the modern state. The government's frequent interference in the appointment of parliament members by the court is one of the apparent manifestations of the autocratic Pahlavi government. This space and structure was ignored by all the constitutionalist powers and institutions, such as the Shura Assembly, elections, press, parties, etc.

Keywords: Democratic, legitimacy, public rights.