



# سیر قانون موضوعه در ایران از دوره ناصری تا پایان دوره قاجار

محقق: سید حسین قاضی زاده هاشمی

## مقدمه

گرایش افکار عمومی در موضوع قانونگرایی از نقاط قوت دوره صدرات میرزا تقی خان امیر کبیر است. بررسی تاریخ آشنایی کشور ما با حقوق موضوعه، به ویژه در این دوره، می‌تواند در ریشه‌یابی قانون موضوعه ایران، راهگشا باشد.

انتشار چندین روزنامه در این دوره، سهم بسزایی در تحول اجتماعی و بیداری افکار مردم داشته است. این جراید، که نقش اطلاع‌رسانی را در این دوره ایفا کرده‌اند و طبق یک سلسله قوانین اداره می‌شدند، جانهای تشنه را با روح قانون آشنا می‌کردند؛ و بذر تحولات سیاسی و اجتماعی می‌افشانند. آشنایی و شناخت مردم ایران به پیشرفت کشورهای، که در سایه مدنیت و قانون به آن دست یافته بودند، سبب درخواست قانون از جانب آنان شد.

با بررسی اندیشه قانون‌خواهی، تدوین و ادامه اولین قوانین موضوعه، شکل‌گیری اولین مراجع قانونگذاری و پنج دوره قانونگذاری مجلس شورای ملی (از دوره ناصری تا پایان دوره اول مشروطیت ایران) این مقاله تلاش دارد حقوق موضوعه جدید ایران را در این دوره ریشه‌یابی کند. در این جستجو، سیر تدوین قانون موضوعه از دوره ناصری تا پایان دوره قاجار و تشکیل اولیه تأسیسات حقوقی در ایران نیز معرفی شده است.

## ۱. اندیشه قانون‌خواهی

در این دوره، دگراندیشان، که بعضی از مورخان از آنان به «روشن‌اندیشان» تعبیر کرده‌اند، به طور کلی شامل سه گروه بودند که نماینده هر گروه را می‌توان چنین دانست:

الف - میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله و میرزا حسین خان مشیرالدوله سپهسالار اعظم را می‌توان نماینده گروهی دانست که به دستگاه فرمانروایی روز پیوستند؛ و در همان زمان از شیوه کشورداری دستگاه حاکم، ساخت بیزاری می‌جستند و در چهره دوست دلسوز و بسیار نزدیک فرمانروا، در پی دگرگون کردن تار و پود ساختمان کشور و پیش راندن آن برخاستند.

ب - میرزا فتحعلی آخوندزاده و میرزا عبدالرحیم طالب‌آف، از گروهی دیگر، در خارج از کشور ساکن بودند و حاکمیت ایران را، مورد خرده‌گیری و انتقاد قرار می‌دادند و تنشهایی را نیز پدید آوردند.

ج - میرزا آقاخان کرمانی و میرزا یوسف‌خان مستشارالدوله، از این دو گروه نبودند. این دو، روش تند داشتند. دوستی از روی کیاست و چهره خوش نشان دادن به دستگاه فرمانروایی را نمی‌پسندیدند. با آنکه هر دو به کارهایی خوانده شدند، آقاخان در اصفهان و مستشارالدوله در تهران و تبریز و پاریس، خود را آزاد ساخته و همواره در

چهره نماینده یک گروه تندرو و خرده‌گیر و آتشین به پیکار برخاستند و از درون و بیرون، با دستگاه فرمانروایی نبرد می‌کردند و هر دو جان خویش را در این برخورد رویاروی از کف دادند. اینک اندیشه هر یک از این شش تن را به اختصار جستجو می‌کنیم:

### ۱.۱. میرزا فتحعلی آخوندزاده

مدافع سرسخت مقتنه به شیوه انگلیسی بود. چنانکه می‌گوید: «دولت انگلیس مرکب از دو پارلمنت است». «آهنگ آخوندزاده از دو پارلمنت، یکی انجمن نمایندگان توده یا «مجلس عوام» و دیگری انجمن بزرگان یا «مجلس لردان» بوده است. در پشتیبانی از همین تفکر است که می‌نویسد: «پارلمان عبارت از دو مجمع است که در یکی وکلای رعایا و در دیگری وکلای نجبا جالس باشند». و به این ترتیب نسبت به «شورای وزراء»، که در سالهای ۱۲۷۵ و ۱۲۷۶ ه. ق از جانب شاه ایران تحت نظر میرزا جعفرخان مشیرالدوله، بنیان یافت و سازمانی نیمه قانونگذار بود، و یا «مصلحت‌خانه عامه دولتی»، که پس از روی کار آمدن سپهسالار در ۱۲۹۸ ه. ق بنیان یافت، دلبستگی نشان نمی‌دهد. و علی‌رغم اینکه این نهادها با فشار ملکم خان ناظم‌الدوله و میرزا حسن خان مشیرالدوله سپهسالار از دوستان

خود وی بنیاد یافته بود، می نویسد: «بر پادشاه است که انجمن‌ها را بر پا نماید و یا مداخله ملت، قوانین وضع کند و پارلمان مرتب سازد و به اقتضای قوانین پیش رود.»

آخوندزاده در برانگیختن مردم و ایجاد پایه‌های نظم نوین در پیکر قانون اساسی می نویسد: «ای ایرانی، اگر تو از حقوق انسانیت خبردار می‌بودی، فراموشخانه‌ها [می] گشادی [و] مجمعه‌ها بنا می‌نمودی [و] وسایل اتفاق را دریافت می‌کردی... و خود را از بند عقاید بوچ و ظلم می‌رهاندی.» او در ایجاد حرکت برای مردم به ساده‌ترین گرفتاری آنان در آن روزگار، که بیدادگری بوده است و ریشه جان مردم را می‌سوزانده، می‌پردازد و در این زمینه می‌گوید: «اجرای عدالت و رفع ظلم تنها در صورتی امکان‌پذیر است که... ملت... خودش صاحب بصیرت و صاحب علم شود.» او از توده مردم می‌خواهد که دیده را باز کنند و به اطراف خود بنگرند و به سوی دانایی پیش روند، تا از آن راه بتوانند وسایل اتفاق [و] یکدلی را کسب کنند. و بعد از آن مطابق اوضاع زمانه، قانون وضع کنند و کولستوسیمون بنویسند و آن را دستور کار خویش سازند.

از دید آخوندزاده، قوه مقننه جایگاه انجمن نمایندگان توده مردم و افزار نخستین و برجسته شیوه مقننه دو انجمنی پارلمانی، تنها مرجع قانونگذاری و یگانه وسیله اعمال حاکمیت ملی و به زبان کوتاه، حکومت مردم بر مردم است.

### ۲.۱ میرزا عبدالرحیم طالب اوف

طالب اوف دبسته پارلمان انگلیس بود. در نطق خود، مذاکرات پارلمان انگلیس و خرده‌گیریهای گلاستون، رهبر اقلیت در برابر بیکو نسفیلد و پاسخ او و سرانجام از زبان بیکو نسفیلد می‌آورد که: «معرض دیروزی ما نمی‌داند که اداره ما... با قانون اساسی است و چنان قائم و مستدام است که [هیچ چیز آن را]... متزلزل نمی‌کند. پارلمنت انگلیس، مشورتخانه روم قدیم نیست» این «پارلمنت» خانه عنکبوت نیست، بنای عالی و درالعماره [محکمی] است، که از باد و باران نیاید گزند.»

پاسخ طالب اوف مبین دلباختگی او به پارلمان انگلیس است. او در جایگاه قانونگذار گفته است: «مقنن باید اوالعزم باشد.» و معتقد بوده است که از قوانین شریعت یکپهزار و اندی سال پیش، برای کشورداری و امور سیاسی امروز، نمی‌توان سود جست. او از قوانین شرعی، به نام قوانین روحی و از قوانین موضوعه عقلی، به نام

قوانین جسمی یاد می‌کند و می‌گوید: «حق و حدّ بنی نوع بشر، دو قسم است: یکی راجع به روح و یکی راجع به جسم آنهاست. قوانینی که راجع به روح است، واضع آن، انبیای هر عهد است که از طریق روحی و الهام، به اسم شرع به امت خود تبلیغ کرده‌اند. [ولی] قوانینی که راجع به جسم است، عبارت از تعیین حقوق و حدود است که عقلا و حکمای یک ملت [بر] طبق اقتضای وقت و حیثیت ملیه و هیأت جامعه خود، به عنوان مدنی و سیاسی وضع می‌کنند.»

### ۳.۱ میرزا ملکم خان ناظم الدوله

فریادش این است که یکی از موانع پر یا کردن انجمن نمایندگان، ایستادگی زمامداران است. آنها به هیچ شیوه‌ای نمی‌خواهند انجمنی بر پا شود که بر کارشان نظارت کند، او در گفت‌وگو با وزیر، می‌آورد که وزیر گفت: «هن اینقدر بی‌شعور نیستیم که... خود را تابع فلان مجلس سازم.» «توقع دارید که من از پنجاه شخصت هزار مداخل خود بگذرم و وزارت خود را منحصر به این کنم که هر چه قانون بگویند، من همان را مجری بفرم.» یعنی «بیایم ریشم را به دست چند نفر چهل بدهم [که] هر قانونی می‌خواهند بگذرانند.» و «مرا وادار سازند برابر آن رفتار کنم؟» شاه اسماعیل که «با هفت سوار استابول را گرفته، چه داشت که ما امروز نداریم؟» «حالا بیایم مستقلاً فرنگی بشویم و مجلس بگذاریم؟»

این گفته‌ها شیوه اندیشه و برداشت زمامداران آن روز را روشن می‌سازد.

ملکم خان در ارائه سبک اندیشه خود، پایتند و اندرز می‌نویسد: «چنانچه وزیر، وضع یاسای تازه برای ملت و مملکت کاری است بسیار سخت و پرخطو، سهل نشمارید. در هر دولت و ملت که خوانسته‌اند وضع قانون کنند و انجمن بیاریند و یاسای بد را به نیک مبدل گردانند، سالها [کار] به طول انجامیده و خونها ریخته شده است.»

او از چند نیرو هراس داشته، شاه، وزیران، روحانیون و توده عوام. لذا نخست، برپا کردن مجلس تنظیمات را پیشنهاد می‌کند که نزدیک به انجمن وزیران است. «وضع مجلس تنظیمات به جهت مزید قدرت پادشاه است و نه به جهت تحدید تسلط سلطنت» و با بنیاد یافتن آن «وضع قوانین به عهده مجلس تنظیمات» قرار خواهد گرفت. به این شیوه که «به محض ظهور» هر گونه خواسته‌ای از سوی شاه «در باب اجرای آن، قانونی می‌نویسد...»

طرح پیشنهادی ملکم در ایجاد مجلس

تنظیمات که از راه کتابچه غیبی در ۱۲۷۵ یا ۱۲۷۶ ه. ق. به شاه داده شد، در آیین بنیاد مصلحت‌خانه عامه دولتی که در ۱۲۷۶ فرمانش داده شد، به خوبی پیدا و روشن است:

«مجلس تنظیمات مرکب است از: اعلیحضرت شاهنشاهی، سه نفر شاهزاده، پانزده نفر مشیر، هشت وزیر. و اعلیحضرت شاهنشاهی به جهت انتظام درونی مجلس تنظیمات، از میان مشیران، یک نفر را رئیس مجلس قرار خواهند داد.» و «اجزای این مجلس هر کدام بالمساوی حق حرف دارند، هیچکس مأذون نیست که حرف دیگری را قطع کند. ترتیب گفتگو، با رئیس مجلس تنظیمات است. در این مجلس هر کس مختارالرأی خواهد بود و اظهار آراء به دو قسم... مخفی، ظاهر و حکم مجلس مرکب خواهد بود از نصف بیشتر آراء [و] در صورتی که آراء مختلفه مساوی باشند، رأی غالب در سمت رأی رئیس خواهد بود.»

ملکم بعضی از داستانها را، به درست یا به دروغ، تنها برای برانگیختن به کار گرفته، نه آنکه به آنها باور داشته باشد. چنانکه می‌بینیم در آن زمان «اهل ایران [را] مردمان با عقل و درایت و از همه جای دنیا باخبر و آگاه» معرفی می‌کند که واقعیت ندارد.

### ۴.۱ میرزا حسین خان مشیرالدوله . سپهسالار اعظم

در راه انگیزاندن زمامداران کشور به برپا کردن انجمن نمایندگان، به ریزه‌کاریهای آن می‌رسد و همه را بررسی می‌کند. از زبان مصطفی پاشا، نوه محمدعلی پاشا می‌گوید او برای از میان برداشتن همه ناپسامانی‌هایی که در عثمانی دامنگیر مردم شده، پیشنهاد می‌کند عثمانیان تنها در راه «تشکیل مجلس پارلمنت و جمعیت مبعوثان ملت» کام بردارند.

مشیرالدوله در سخن پیرامون دگرگونیهای نو در عثمانی، آرزو می‌کند: «خیلی خوب می‌شد که این قاعده حسنه در ایران هم جاری می‌گردید که زمامداران این کشور نیز مانند همه زمامداران کشورهای پیشرفته، خدمات و زحمات خویش را برای آگاهی آنها، در معرض افکار عمومی قرار می‌دادند.»

آهنگ مشیرالدوله از خدمت و زحمات همان کرده‌های قانونی و تصمیمات همگانی است. در انجمنی که به نام مجلس دربار اعظم بنیاد کرده بود، برای هر یک تن یک رأی نهاد، که هر یک از اعضا در هر کاری، رأی خواهند داشت، او در

برابر بودن رأی همه اعضا، معتقد بود آراء اعضا نسبت به مجلس، حکم مساوات را دارد. به این ترتیب به چهار گونه، رأی مطلق را شرعاً و عرفاً پسندیده و در جمع دول معمول به شمار آورده، می گوید: «در این گونه رأی، اگر از نصف زیادتر، اگر چه یک نفر باشد، [باید انجمن] بر یک رأی اتفاق نمایند. ولی هنگامی که دو گروه، هر دو یک اندازه رأی داشته باشند، معتقد است آن سوی که رئیس انجمن یا آنهاست، برنده هستند؛ چون رأی رئیس مجلس به جای دو نفر می باشد.»

**۱۵. میرزا آقاخان کرمانی**

رأی که میرزا آقاخان کرمانی، درباره پارلمان دارد، درست مانند گفت و گوی آخوندزاده است؛ او نیز می گوید: «پارلمان عبارت از دو مجمع است.» یک مجمع را همان انجمن نمایندگان توده می داند که در شناساندن آن می نویسد: «در آن وکلای منتخبه رعیت که سرآمد اهالی و جواهر مردم آن مملکت اند.» و در جای دیگر چنین تعبیر می کند که: «در اینجا وجود اعیان و اکابر دولت مجمع» می کنند.

او در حاکمیت مردم می گوید: «پادشاه [هم] شخصاً [تنها] حق اجرای قانون را دارد و بس.» و به هیچ روی «قدرت [کار] برخلاف قانون را ندارد... و خود را پدر مهربان رعیت می داند و مواجبی در خور لوازم خود از خزانه دولت می گیرد، و یک دینار اضافه از حق خویش یا یک ذره انحراف از تکلیف خود نمی تواند.» همچنین می گوید: «گمان دارم که مردم مشرق زمین که [قرمانروا] را واجب الاطاعه و ظل الله و پسر آسمان می دانند، هرگز این طور... حکمفرما که قادر به ذره [ای] اجرای هوسهای خود در حق رعیت نتواند شد، تصور کنند و بفهمند.»

در طرحی که آقاخان کرمانی پسندیده است، پادشاه، پادشاهی می کند و انجمن بزرگان در جای ریش سفیدان، رایزنی دارد و این تنها انجمن نمایندگان توده است که هر چه باید در یک کشور بشود، مشخص و معین می سازد.

او قوانین آیینی (شرعی) را نمی پسندد و به قوانینی که از سوی انجمنهای نمایندگان وضع می شود، سخت پایبند است و در دفاع از این اندیشه می نویسد: «حسن و قبح اشیا، عقلی است و هر کس خیر و شر را از هم باز می شناسد. و توده می تواند بدون اینکه به سرچشمه دیگری دست یازد، احکام و تکالیف خود را به اجماع عقول خویش تعیین نماید.»

«آقاخان نوری پیشرفت کشورهای اروپایی را

ناشی از سه عامل اساسی می داند: نخست اینکه قانونگذاران کیشی را کنار نهاده اند و از وجود حکما و اهل علم سود می جویند. دوم اینکه می گویند علم به مراتب اشرف از اعتقاد است؛ و سومین عامل، فهمیدن [را] بهتر از باور کردن می داند.»

**۱۶. میرزا یوسف خان مستشارالدوله**

در اندیشه ها و کوششهای مستشارالدوله، کنستیتوسیونالیسم پارلمانی فرجام نیست، بلکه او در پی همبستگی یکپارچه ملی است که در آن روزها، با ملحوظ کردن زواید یا کاهشهایی به نام ناسیونالیسم یاد می کردند. ناسیونالیسمی که ریزه کاریهای انسان دوستی یا همانیسم و ویژگیهای سودمند مکتب آزادی خواهی، یا لیبرالیسم و کمی از سوسیالیسم را هم دارا باشد. «چسبیدن به شیوه های پیشین در ایران، کار را از ریشه خراب خواهد کرد و راه این است که وزراء و خیرخواهان دولت، نظر به تکالیف واجبه خود، دو دست دیگر [هم] عاریه نموده، شروع به تأسیس قوانین و تنظیمات [با هم] نمایند. و برای رسیدن به این منظور هفته ای یک روز [دست کم] به مفاد آیه کریمه «و شاورهم فی الامر...»، باتفاق یکدیگر از روی حقیقت، در تصفیه امور دولت و ملت شور کنند.»

یوسف خان پافشاری می کند که این تنها راه است، زیرا از این دام جستن و از این مرداب رهیدن، لازمه اش داشتن سیستم تقنینی است چون «این دایگان مهربان تر از مادر و این گرگان مرغابی صفت و این خیراندیشان خانمان برانداختن، تا دولت مقننه بشود، چشم از منافع خویش نمی پوشند و دست بر نمی دارند و برای این جنبش، موشی گریه هایی چند می رقصانند.» او بر واژه هایی مانند «ترقیات محیرالعقول این زمانه» یا «مقتضای عصر» یا «احتیاج زمان» تکیه دارد.

«اقدامات دولتیان را در اصلاح حال اهالی و زبردستان، بدون قانون با ترقیات محیرالعقول این زمانه، مطابقت ندارد. و خردمندان همگی برآنند که دوام بقای... ایران را تنها تشویق بر گذشتگان نمی توان کرد.» و اندرز می دهد و می خواهد که مأموران سیاسی و... بر وفق مقتضای عصر و احتیاج زمان رفتار کنند و سیستمی تقنینی برپا دارند و همان کنند که دیگران می کنند. چرا که «با این ترقیات فوق العاده اروپائیان، چندی نخواهد گذشت [که] موقع حال اهالی ایران مقتضی آن خواهد شد که لابد و لاعلاج، دولت ایران در سخت ترین روزگار در عداد دول کنستیتوسیون درآید.»

**۲. اولین مراجع قانونگذاری**

**۱.۲. طرح اولیه مجلس**

رساله «شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران» از منابع ناشناخته در ارائه طرحهای اولیه مجلس، در دوره ناصری است.

نویسنده این رساله گمنام مانده است. وی در مقدمه آن چنین می گوید:

«چهارده سالی در دیار فرنگ گذرانده، چون به ایران بازگشته، کار مخصوصی در ادارات دولتی به عهده دارم؛ رساله اش را در ۱۲۷۵ ه. ق نگاشته و در ۱۲۸۲ نیز مطالبی بر آن افزوده است.» در این رساله نویسنده معتقد به قانون اساسی است و به پا داشتن دو بنیاد سیاسی را ضروری دانسته است. یک «مجلس کنکاش» یا «دارالشورای ملی» و دیگری «شورای دولتی» یا «هیأت وزیران». وی در مقام مجلس کنکاش چنین نوشته است:

«عزت و استقلال، مخصوص این مجلس است. این مجلس روح سلطنت را می پروراند... روح دولت و ملت را زنده نگه می دارد... هر کس در آن معانی شک بیورده، کافر است» در خصوص تعداد وکلای مجلس، پیشنهاد خاصی دارد که مجلس کنکاش مرکب از پانزده نفر «وکلائی دولت» باشد و شمار وکلای ملت، رفته رفته تا شصت نفر افزون گردد.»

مسئولیتی که برای مجلس شورا قائل گشته، در این جمله محدود شده است که «در فوائد دولت و ملت مذاکره خواهد کرد...» در واقع برای مجلس مذکور، حق قانونگذاری نمی شناسد؛ بلکه جنبه مشورتی قائل است و این معنی در توضیحی که داده، نمایان می باشد. هر یک از ایلات نوازده گانه کشور، پنج تن از خردمندان را «به وکالت اختیار کرده» به پایتخت می فرستند که «در وقایع اتفاقیه مملکتی، مصلحت رعیت و ملت را تقریر کنند، و ارکان دولت هم مراعات جانب آنها را لازم دانند و ملتسمات ایشان را در مصالح امور بجای آورند، مگر جایی عیبی و نقصی در آن مظنون شود که آن وقت به جواب شایسته، ایشان را ساکت کنند و اگر آنها در جواب، حجت دیگر گویند، باز در حال آن اندیشه کنند و جمله سخن آنکه طایفه وکلای ملت را زیاد معتبر دانند و در حوادث اتفاقیه ایشان را داخل شوراهای معظم کنند که واسطه میان دولت و ملت اند.» و وکلای ملت مختارند که «هر نقیصه ای در کار دیدند یا خلاصه از حکام نسبت به رعایا شنیدند، آن را در روزنامه شرح دهند و عیب و نقیصه آن را با برهان معقول، باز نمایند. تا اعیان دولت را از جزئیات و کلیات



داخله اطلاع باشد و هر آنچه تدارک آن لازم باشد، تدارک کنند.»

گر چه نویسنده، اختیار قانونگذاری را برای مجلس کنکاش، قائل نشده ولی تأکید وی بر اینکه، این مجلس حق بحث و انتقاد را دارد، حائز اهمیت می باشد.

در رساله مورد بحث، صلاحیت وضع قانون و قدرت اجرایی، بر عهده «شورای دولتی» می باشد که از وزیران تشکیل می شود. کاستی عمده طرح نویسنده رساله، تمرکز دو قدرت متمایز در دستگاه واحد است و از مسؤلیت مشترک وزیران، چیزی نمی گوید؛ اما به اجتماع آراء وزرا و اینکه باید اراده دولت را جاری نمایند، اشاره نموده است و سفارش می کند که همه وزیران از میان تحصیل کردگان فرنگ و کارمندان دولت، که در اروپا به مأموریت سیاسی رفته و تجربه آموخته اند، برگزیده شوند و به کار نوشتن قوانین جدید پردازند؛ اما هیچ کدام نباید از روی هوا و هوس و اختراعات عقلی خود، اظهار نظر نمایند و کتابچه قانون باید تماماً از روی خلاصه احکام و قوانین فرنگ نوشته شود و از برای دانستن تکلیف عامه چاپ شود.

### ۲.۲. شورای دولت

الغای صدارت و تأسیس شورای دولت عکس العمل عمومی دولت بود نسبت به آزمایش ناگوار و تلخ صدارت اعتمادالدوله نوری. که این معنی در دو فرمان شاه، نیک آشکار می گردد. تأسیس شورای دولت سه جهت داشت:

۱. برانداختن دستگاه صدارت یا نفی تمرکز قدرت حکومت در دست صدراعظم.  
۲. بنای قانون مشورت و تقسیم و تجزیه امور کشور میان وزیران

۳. ترقی آیین سلطنت و قواعد تازه گزاردن در آخر محرم سال ۱۲۷۵ ه. ق. وزارتخانه ها و شورای دولت، دو فرمان جداگانه در ششم صفر صادر گشت. چندی بعد دو وزارتخانه جدید به نام وزارت تجارت و صنایع افزوده شد. تأسیس این دو وزارتخانه حکایت از مقتضیات جدید و توجه به علم و صنعت می کرد.

فرمان تأسیس وزارتخانه ها می گوید: «رسیدگی تام و تمام به امور مملکتی را تجزیه نموده، میان شش تن از وزیران تقسیم کرده، وزیران مزبور هر یک در کارهای مخصوص خود کمال استقلال را دارند و اگر مهمی از برای دولت پیش آید، کل وزرا و امانا باید شورا نموده، گفت و گو در مصالح امر نمایند. اما امضای کل امور با مقام سلطنت است و بدون اجازه پادشاه، حکمی نفاذ

نمی باید.»

### ۳.۲. مجلس مصلحت خانه

برپا کردن «مجلس مصلحت خانه» کار شگفتی است که تا به حال شناخته نشده است. منشور مصلحت خانه در ربیع الثانی ۱۲۷۶ ه. ق. صادر گشت. «کتابچه قواعد» یادستورنامه آن به ضمیمه فرمان شاه، همان اوان به طبع رسید و گاه آن را «مشورت خانه عامه دولتی» نیز نامیده اند. آغاز کتابچه مصلحت خانه در ستایش عقل است و تأثیر عقل در ترقی مدنیت.

در عنوان «مشورت خانه عامه دولتی» در تناقضی به نظر می آید، زیرا اگر مجلس «دولتی بود»، پس «عامه» نبود. و اگر «عامه» بود، دولتی نمی توانست باشد. اما به تعبیری اصطلاح «عامه دولتی» درست می نمود، چرا که اعضایش برگزیده دولت بودند. در عین حال هر یک از عقلای ملت آزاد بود هر نقشه و تدبیری در اصلاح امور مملکت به خاطرش می رسد، به آن مجلس عرضه دارد و مجلس مکلف به امعان نظر در آن بود. تأسیس مصلحت خانه آن اندازه شگفت آور نیست، که آزادی شرکت هر کس از صاحبان افکار صائب در آن مجلس حیرت انگیز است. این قاعده از چند اصول جاری نظام حکومت مردم در جامعه های فردی هم می گذشت و درست به معنی فلسفه دموکراسی، که افراد رأسا باید در آرای سیاسی شرکت جویند، می رسید. به علاوه مقرر گشته هر یک از اهالی مملکت، که فکر متین و تدبیر شایسته ای نموده باشد و از مجلس مشورت خانه عامه دولتی محل تحسین و مایه منفعت برای دولت باشد، باقیه افضائی مناسب از جانب دولت علیه در حق او مبذول خواهد شد.

در سیر بنیادهای سیاسی جدی، «مصلحت خانه» نخستین دستگاهی بود که بالقوه اختیار قانونگذاری داشت و در دستورنامه آن مجلس، هیچ اشاره ای به احکام شریعت نرفته است. دست خط شاه می گوید: «مجلس مصلحت خانه، محض کمال مرحمت در حق عموم اهالی ملت بنا گردید و احکامی که از مجلس صادر گرداند، جاری خواهد بود.» اینکه هر فرد ملت مختار بود اگر تدبیر در اصلاح امور دارد، به مجلس پیشنهاد کند و به دفاع برخیزد، از بدایع روزگار ایران است. این قاعده آن قدر مترقی بود که انجام پذیر نبود. برپا کردن مصلحت خانه را جز اینکه نشانه شور اصلاح طلبی در این دوره به شمار آوریم، تعبیر دیگری نمی شود کرد. شمار اعضای مجلس بیست و پنج تن بود.

ریاست آن به عیسی خان اعتمادالدوله قاجار (دایی ناصرالدین شاه) سپرده شد. بیست و چهار نفر دیگر را هم شاه برگزیده است. به علاوه آقا اسماعیل پیشخدمت باشی سلام، «مبلغ احکام شاهنشاهی به مصلحت خانه» بود، اما جزء اعضای رسمی آن نبود.

از عملکرد مصلحت خانه آگاهی درستی نداریم و نمی دانیم در آن محفل چه گذشته، ولی مسلم است که از سال ۱۲۷۸ ه. ق. یعنی دو سال بعد، در پی مخالفت تندى نسبت به بنیادهای جدید، ظاهر و اسم مجلس مصلحت خانه نیز از دفتر سیاست ایران سترده شد.

### ۳. اولین قوانین موضوعه

کتابچه قانون کنت، در سال ۱۲۹۶ ه. ق. توسط ناصرالدین شاه امضا و امر به اجرا گردید. این کتابچه مشتمل بر یک مقدمه در شرح وظایف پلیس و ۵۸ ماده جزایی، که مجازاتهای جنایی و جنحه ای بوده و خلافی نیز برای جرایم تعیین کرده است.

کنت دومونت فرت، که چهارراه کنت واقع در خیابان لاله زار تهران به نام او بوده است. ظاهراً از اتباع ایتالیا بوده و در سال ۱۲۹۶ ه. ق. استخدام و به ریاست پلیس تهران منصوب گردیده است. به نظر می رسد که او در دومین سفر ناصرالدین شاه به فرنگ به استخدام شاه درآمده و با کسب مجوز از وی، مبتی بر تشکیل تیروی پلیس، با اسلحه خاص و لباس مخصوص، نظم را به روش و آیین اروپایی، در ایران به اجرا درآورد. از جمله آثار عملکرد کنت در این رابطه، کتابچه قانون مورد بحث ما می باشد.



ناصرالدین شاه پس از معاودت از سفر اروپا، درصدد برآمد که بعضی از قواعد حاکمه در آن اقطار را تقلید کند. ایجاد قاعده هیأت وزراء، که در ممالک فرنگ آن را کابینه می‌نامند، در ایران به‌عنوان «دربار اعظم» اصطلاح گردید. به طوری که در دستخط توشیح کتابچه قانونی کنت ملاحظه می‌شود، شاه نوشته است: «... همین کتابچه و همین دستخط را در مجلس اول دارالشوری، که منعقد می‌شود، بدهید قرائت کنند...». درباره این دارالشوری، که ناصرالدین شاه تصمیم داشته است که به تقلید از مجالس فرنگ تشکیل دهد، ظاهراً این فکر را او هرگز به مرحله اجرا درنیورد و بجای آن، مجلسی که معلوم نیست هیأت وزراء بوده یا مجلس مشورتی دیگر، تشکیل داده است.

### ۱.۳. مندرجات کتابچه قانونی کنت

این کتابچه مشتمل بر مقدمه‌ای است که در شرح وظایف پلیس با ۵۸ ماده است، که در این مواد، مجازاتی‌هایی از جنایی و جنحه و خلاف برای اعمال تعیین گردیده است.

کنت قبل از شماره‌گذاری مواد می‌نویسد: «موارد قتل چنانکه شریعت مطهر اسلام حکم فرموده است، بلاخلاف و بلااستثناء محاکمه می‌شود و در قتل عمد و شبه عمد و قتل خطا احکام شارع مقدس، مطاع و حتمی‌الاجرا خواهد بود»

در باب توطئه علیه مقام سلطنت و خانواده سلطنتی و توهین به مقام سلطنت، که اولین ماده بر این مجموعه است، می‌گوید:

«کسی که برخلاف پادشاه یا خانواده سلطنت حرف بزند و یا اینکه بر ضد پادشاه و خانواده او خیال بدرفتاری و تحریک بد در نظر داشته باشد، بعد از تحقیق و ثبوت، از یکسال الی پنج سال، به درجه تقصیرات، مقصر، با زنجیر محبوس خواهد شد.» و در ماده ۲۰ نیز آمده است: «کسی که جسارت نموده و برخلاف پادشاه اعلانات و نوشتجات در کوچه‌ها بچسباند، هرکس که بوده باشد، و همچنین کسی که مخالف مردم، حرکتی کرده و اذیت برساند، بر حسب تقصیر او یک ماه الی پنج سال حبس خواهد بود و در مدت حبس، دستهای او با دستبند آهنی بسته و قفل شده، کلید آن در خدمت پادشاه یا رئیس پلیس خواهد بود.» همچنین در



خصوص سکه و ساخت پول تقلبی، ماده ۲۴ چنین می‌گوید: «کسی که پول قلب مملکت یا خارجه را سکه بزند یا بسازد، از ده الی بیست و پنج سال با زنجیر کردن محبوس خواهد شد و آن دستی که مرتکب اینگونه عمل خلاف شده است، با آهن بسته خواهد شد.»

ماده ۲۵: کسی که قاطع طریق یا دزد باشد و یا رفاقت با آنها نماید، چه شغل دائمی او باشد و یا اینکه اتفاقاً رفاقت کرده باشد، از راه ضرورت به اندازه تقصیر از یک سال الی پانزده سال حبس خواهد شد.

در این کتابچه، درباره ثبت وقایع اربعه: مسافرت به خارج از کشور، احداث بنا، تغییر منزل و پیدا کردن اشیاء گم شده حیوانات ضاله، مقرراتی وضع شده است و در واقع آقای کنت دمونت فرت با نوشتن این کتابچه، برای خودش در تهران شهرت و اعتباری دست و پا کرده بود و چنانکه مشهور است، در اجرای این مقررات نیز سختگیر بوده است.

این کتابچه قانونی زمانی در ایران تهیه شد و به توشیح شاه رسید که در کشورهای اروپایی مردم نه تنها در سایه قوانین مدون جزایی زندگی می‌کرده‌اند، بلکه حقوق جزاء در این کشورها، با همه فصاحت خود در دانشگاهها تدریس و مفاهیم حقوقی جزاء از قبیل مباشرت، شرکت، معاونت و امثال آن با دقت تعریف شده بود.

### ۲.۳. قواعد آیین دادرسی (دیوان بیگیان)

از جمله اقدامات بدیع دوره ناصری، تشکیل دیوانخانه عدلیه، در تمام ایالات و ولایات دولت علیه بود.

سابق بر آن، حکام در جمیع جهات و کلیه امور، استقلال مطلق و استیقاد تمام داشتند و این معنی مظنه تعدی از حقوق و تخطی از حدود بود، لهذا مقارن تألیف این کتاب، از غالب حکام، استبداد سلب گردید و از جانب دیوان اعلی، دو عنوان علیحده به حکام داده شد، یکی گرفتن خراج با سمت وزارت ملکیه و دیگری قطع خصوصیات با رسم امانت عدلیه.

قواعد دادرسی در دیوانخانه‌ها مطابق دستوری است که در سی فصل تدوین شده و این کتابچه، دستورالعمل اولین مقررات مدون دادرسی می‌باشد.

خلاصه فصول سی‌گانه کتابچه دستورالعمل دیوان بیگیان چنین است:

فصل اول - در موافقت دیوان بیگیان با حکام است. امری که منافعی استقلال حکومت باشد، از

آنها ناشی نشود.

فصل دوم - رعایت جانب علمای اعلام و امنای شرع و فضلا و ارباب علم و اصحاب فضل و احترام ایشان.

فصل سوم - مراقبت دیوان بیگیان در سلوک رفتار با عموم اصناف و اهالی ولایت.

فصل چهارم - مواظبت حفظ مراتب نوکران دیوان اعلی.

فصل پنجم - دیوان بیگیان در معاملاتی که زیاده از بیست سال باشد، مداخله ننماید مگر در سه فقره، یکی معاملات ملکی، دوم معامله‌ای که مدعی آن در خارج بوده و دسترسی نداشته، سیم معامله‌ای که ظلم آن به شیاع رسیده باشد.

فصل ششم - دیوان بیگی غرض و طمع و مدانه را به کلی کنار بگذارد.

فصل هفتم - احکام جزئیه، دیوان بیگی از خود حکم می‌تواند بدهد و کلیه احکام را کلاً به دیوانخانه عدلیه اعظم که عرفی خواهند کرد، نوشته شود تا حکم صادر گردد.

فصل هشتم - دیوان بیگی هر ولایتی روزنامه‌چی معاملات را بدون کم و زیاد، ماه به ماه به دیوانخانه اعظم پادشاهی روانه کند.

فصل نهم - احکامی که از دیوانخانه بزرگ صادر می‌شود، دیوان بیگی آن ولایت در اجرای آن اهتمام نماید.

فصل دهم - احکام صادره اگر شرعی است، به مجتهد جامع‌الشرایط رجوع کند و اگر عرفی است، به معاونت حاکم ولایت و اگر بین‌الامرین است به استصواب حکام شرع و عرف.

فصل یازدهم - بعد از حضور مدعی و مدعی علیه، از طریق التزام گرفته شود که حاکم شرعی را معین نمایند که حکم، مرضی‌الطرفین باشد.

فصل دوازدهم - محصلین دیوانخانه، اجامر و اوباش نباشند، بلکه مردمان امین و معقول باشند. فصل سیزدهم - دفتر معتبر در دیوانخانه ترتیب بدهند که یوماً فیوماً دعاوی و احکام صادره را ثبت و ثبت کل را سالی یک دفعه به دیوانخانه عدلیه اعظم بفرستند.

فصل چهاردهم - در دیوانخانه سواد مستندات معتبر نباشد، بلکه اصل را معتبر بدانند.

فصل پانزدهم - با وجود میسر شدن حضور مدعی و مدعی علیه، و کلاً تعیین نکنند بلکه خود حاضر شوند، مگر محترمین که جایز است وکیل بفرستند.

فصل شانزدهم - نوکر و غلامی که از دیوانخانه مأمور احقاقی حقی می‌شود، زیاده از ده یک مطالبه نکند.

فصل هفدهم - غلام و نوکری که باید در دیوانخانه مشغول انجام خدمت باشد، از نوکرهای دیوانی باشند.

فصل هیجدهم - در کارهای اتفاقیه نظام و افواج قاهره و توپخانه، هرگاه صاحبان مناصب آنها در آن ولایت باشند، رجوع به آنها نمایند.

فصل نوزدهم - اموری که مربوط به دول خارجی است، اگر از جانب وزارت امور خارجه وکیل و کفیل در آن ولایت باشد، رجوع به او نمایند و الا به دیوانخانه اعظم پادشاهی معروض دارند.

فصل بیستم - در باب مثال دیوانی و داد و ستدی که متعلق به دیوان است، رجوع به حاکم آن ولایت نمایند و هرگاه بی عدالتی در بین باشد و حکم رفع نکند، دیوان بیگی در روزنامه به دیوانخانه بزرگ اطلاع بدهد.

فصل بیست و یکم - در باب معاملات، هرگاه کمتر از بیست سال باشد، در صورتی که مدعی علیه، قدرت ادای تنزیل تجارتي و نفع را نداشته باشد و محقق شود، مدعی به همان اصل اکتفا نماید.

فصل بیست و دوم - هرگاه ملکی بیع شرط شده و به حکم شرعی لزوم یافته، دیوان بیگی نوعی نماید که ملک به تصرف مالک درآید و مالک از عهده اصل و فرع تنخواه برآید.

فصل بیست و سوم - در صورتی که ملک بیع شرطی کمتر از وجه استقراضی باشد و صاحب تنخواه عارض شود، دیوان بیگی در وصول تنخواه او اهتمام نماید.

فصل بیست و چهارم - از تاریخ ورود دیوان بیگی به هر ولایتی، به عموم اهالی اخطار نماید که مستندات خود را به مهر اهالی شرع رسانند، به دیوانخانه بیاورند و ثبت کنند.

فصل بیست و پنجم - عموم حیل و مکر و خدعه، از قبیل هبه کردن املاک قبل از بیع شرط به اولاد و اقارب و طوریه و غیره در جمیع دیوانخانهها موقوف و متروک باشد.

فصل بیست و ششم - شخصی اگر مدیون باشد، خواه تاجر یا غیر تاجر و اموال او کفایت قروض ننماید، به قانون شرع انور عمل نماید.

فصل بیست و هفتم - اشخاصی که به بست می روند، چون بست دارالخلافة موقوف است، در سایر ممالک نیز بست موقوف باشد، مگر اماکن مشرفه که سابقاً در فرمان مبارکه مندرج و مشخص شده است.

فصل بیست و هشتم - در باب منفعت تنخواه، حکم کلمه تنزیل تجارتي است که عبارت است از تومانی یکصد دینار، مگر به تراضی مدعی و مدعی علیه، زیاده از تنزیل، تجارتي شرعاً قرار

داده باشند.

فصل سیام - در اجرای دیوانخانه ولایات، دیوان بیگی از قرار تفصیل عمله جات باید دانسته باشند، دیوان بیگی - منشی - صاحب رشته - روزنامه نویس - محرر - فراش - غلام.

عنوان امیر دیوانخانه و قبل از آن، دوره فتحعلی شاه، صدر دیوانخانه عنوانی است که می توان در دوره های بعد، تبدیل آن را به وزیر عدلیه تأیید کرد و این عنوان صدر دیوانخانه، از موارث دوره صفوی است.

امیر دیوانخانه یا صدر دیوانخانه نظارت اسمی بر قضات و احکام آنها داشته، زیرا مراجعات معمولی در پایتخت و شهرهای دیگر غالباً نزد حاکم شرعی مطرح می شده که با تأیید حکومت یا با اقبال و عقیده مردم، مرجع مراجعات و تظلمات بوده و در عرفیات، که معمولاً عبارات از همان جرایم سیاسی و نظامی می بوده، حکام دولتی رأساً مداخله کرده و حکم می داده و اجرا می کرده اند.

برای حفظ روابط حکام دولتی و مراجع مذهبی، مراجعات جاریه مردم که به سمع حکام می رسید، به مراجع مذهبی ارجاع می شد و در مورد جرایم عادی از قبیل سرقت و قتل نفس نیز حکم حد شرعی توسط قاضی شرع صادر و توسط حاکم جاری می گردید.

این بیسته به قدرت و سیاست حاکم بود که چه امری را به قاضی شرع رجوع کند و از او صدور حکم یا اجرای حد را خواستار شود و چه مجازاتی را رأساً و به تشخیص و اراده خود جاری سازد و در مقابل نیز قدرت و نفوذ علمای شرع نیز می توانست دامنه اختیار و اقتدار حاکم را محدود نماید تا آنجا که بعضی از علما برای اجرای احکام خود، مستقلاً ماموریتی داشته و بعضی از آنها نیز حد شرعی را مشخصاً و یا توسط مأموران خود جاری می ساختند.

بر اساس دستور العمل امضای دیوانخانه، امور مراجعات مهمه، بایستی به پایتخت ارجاع شود و حکم صدر دیوانخانه، و اگر خیلی مهم بود، حکم شاه در آن مسأله نافذ بود.

این بی نظمی از یک طرفه زاینده فقنان قواعد مدون و از طرف دیگر، زاینده وجود قدرت دوگانه حکومت شرعی - عرفی بود.

**۳-۳-۳. اولین شرکت سهامی**

حاج محمد ملک التجار از شخصیت های معروف و مؤثر دوره ناصری بوده و ذکر نام او به لحاظ پیشقدمی اوست در تأسیس اولین شرکت سهامی، به نام: «شرکت عمومی امتعه ایران».

این شرکت که در ابتدای تأسیس با استقبال

مردم روبه رو شده و سهام آن را چون ورق زر خریده اند، چند سال بعد که اعتماد مردم را از دست داده است، چنان بی آبرو شده که مؤسس آن، هدف ملامت و تهمت قرار گرفته است.

این شرکت با سرمایه دوکرور تومان (بیست هزار سهم پنجاه تومانی) تشکیل یافته و دوازده هزار و نهصد و تودوچهار سهم آن جمعاً به مبلغ ۶۴۹۷۰۰ تومان به فروش رفته است. علاوه بر آن که بیش از نصف سهام آن را مؤسسان خود تقبل کرده اند و از جمله شخص ملک التجار پنجاه هزار تومان پرداخته بود، که تعداد زیادی از سهام آن را نیز مردم خریداری کرده بودند و شرکت در بیشتر شهرها، شعبه دایر کرده و کارش با استقبال بسیار مردم روبرو شده است.

سال تشکیل این شرکت، ۱۳۱۸ ه. ق است؛ سالهای غلیان احساسات ملی و وطنی در ایران. اساسنامه این شرکت، قدیمی ترین اساسنامه ای است که برای یک شرکت سهامی در ایران نوشته شده و باید گفت که این تنها اساسنامه یک شرکت نیست، بلکه در موقعی که قانون تجارتي در ایران نبوده و به طور کلی هیچ قانونی نبوده، این خود یک پیش نویس قانون است.

**۴. وضع قوانین موضوعه در مجلس شورای ملی**

**۱.۴ تشکیل مجلس شورای ملی ایران**

در این دوره، احتشام السلطنه موضوع تأسیس «پارلمانی ملی» و انتخاب نمایندگان و «قانون اساسی» را مطرح کرد و در دفاع از آن سخت ایستاد. وی در نقشه اصلاحاتی که عرضه داشت، تأسیس مجلسی را پیشنهاد کرد که وکلایش را ملت برگزینند.

طرح نظامنامه انتخاباتی در چند جلسه عمومی، مرکب از رجال و اعیان و تجار و کسبه و نمایندگان دولت و با حضور افراد عامه شهر خوانده شد و هرکس حق سخن گفتن داشت. این جلسه، طرح نظامنامه را در جلسه ۱۳ رجب ۱۳۲۴ ه. ق تصویب کرد. شاه آن را در ۱۹ رجب امضا کرد و منتشر شد. به این قرار، اصل انتخابات صنفی بعد توشیح گردید، شمار نمایندگان مجلس را در یکصد و پنجاه و شش تن در نظر گرفته بود.

از این رقم شصت وکیل به پایتخت اختصاص داشت و باقیمانده، میان ایالات و ولایات تقسیم گردیده بود. در ضمن، مجلس، اختیار قانونی داشت که به ضرورت، بر رقم کل نمایندگان تا







آزادی خواهان یا مستبدان، به امضای محمدعلی شاه برساند.

مشروطیت با صدور فرمان چهاردهم جمادی الثانی ۱۳۲۴ ه. ق و انتصابات عمومی و برپا شدن مجلس ملی، موجودیت عینی یافته بود. یعنی مجلس شورای ملی با تدوین قانون اساسی، اصول مشروطیت را که قبلاً تأسیس یافته و شکل کلی خود را به دست آورده بود، منظم کرد و اختیارات قوه مؤسس را بالفعل، به منصفه ظهور رسانید.

طرح قانون اساسی بوسیله همان هیأتی که قانون انتخابات و نظامنامه داخلی مجلس را نوشته بودند، آماده شده بود. با شروع کار مجلس، کتابچه قانون اساسی برای مظفرالدین شاه فرستاده شد و از او خواستند که بعد از مطالعه کتابچه، آن را توشیح کند. بلافاصله مظفرالدین شاه اعلام داشت، کتابچه قانون اساسی را در همین دوره ملاحظه و عودت خواهد داد، ولی هفته‌ها از ماجرا گذشت و خبری از قانون اساسی نشد. بالاخره مجلس نامه‌ای به شاه فرستاد که از تأخیر و تعویق قانون اساسی، احتمال اختلال در مجلس می‌رود.

انجمنی که در دربار برای مطالعه طرح مزبور تشکیل گردید، دو اشکال اصلی بر پیش نویس قانون اساسی وارد آورده، یکی نسبت به اختیار مطلق مجلس ملی در اقلای قوانین، دیگر راجع به مصون بودن نخستین دوره مجلس از انحلال، در ضمن به تأسیس مجلس سنا اصرار ورزیدند. محمدعلی میرزا (ولیعهد) هم در صنف مخالفان درآمد اما به مخالفت آشکار با قانون اساسی برنیامد و از آنجا که قانون اساسی مخالفان پروپا قرص داشت، در درون دولت و دربار اختلاف آرا کم نبود. از این رو قضیه فرستادن طرح قانون اساسی به مجلس به مسامحه گذشت.

مجلس آگاه بود که چرا دولت فرستادن قانون اساسی را، امروز و فردا می‌کند. و به همین علت

ایلات پایگاه مهم و مشخصی داشتند. راجع به نمایندگی ایلات، نظامنامه انتخاباتی مقرر می‌داشت «ایلات هر ایالتی جزو سکنه آن ایالت محسوب می‌شوند و با شرایط مقرر، حق انتخاب دارند.» در وضع انتخاب طبقاتی، این ماده نظامنامه، حق نمایندگی ایلات را درست تأمین نمی‌کرد. تا اینکه بالاخره پس از کلی کشمکش سیاسی و بحث و مذاکرات فراوان در مجلس، ایلات به عنوان یک طبقه خاص در انتخابات شناخته شدند. طبق طرح لایحه کمیسیون انتخابات:

هر ایلی که عدده آنها بیش از سی هزار یا بیشتر از سی هزار باشد، یک نفر وکیل بفرستند؛ هرگاه آن ایلی یک طایفه باشد، یک نفر وکیل به امضای حاکم یا نایب‌الحکومه و رئیس ایلی بفرستند، هرگاه طوایف مختلف باشند، هر یکی یک نفر وکیل، به اکثریت آرا انتخاب کرده، در حضور حاکم یا نایب‌الحکومه، به حکم قرعه یک نفر را، آن هم از میان خود انتخاب کرده، با امضا بفرستند.

با اجرای نظامنامه انتخاباتی، اولین دوره مجلس شورای ملی ایران در تاریخ ۱۷ شعبان ۱۳۲۴ ه. ق تشکیل شد.

#### ۲.۴. قانون اساسی

در واقع مجلس اول از لحاظ برنامه کار و نحوه فعالیت، خالق و بنیانگذار مشروطیت ایران است. این مجلس توانست علی‌رغم مخالفت درباریان مستبد و به رغم قدرت شاهزادگان و خانهای مرتجع و اعمال نفوذ عمال خارجی، قانون اساسی ایران را، که مشتمل بر ۵۱ اصل بود، در تاریخ ۸ دی ماه ۱۳۲۵ ه. ش به امضا مظفرالدین شاه و پس از فوت وی، متمم قانون اساسی را در ۱۵ مهرماه ۱۳۲۶ ه. ش در شرایط بحرانی مبارزات

دویست نفر بیفزاید؛ این خود عاقب‌نگری خردمندانه‌ای بود. چون مجلس ملی لزوماً با همان وکلای پایتخت گشایش یافت (۱۸ شعبان ۱۳۲۴ ه. ق)، انتخاب نمایندگان سایر شهرها در مدت کار مجلس ادامه پیدا کرد، اما با همه کوششی که رفت، تا انفصال مجلس اول، انتخابات این دوره کامل نشد.

در نظامنامه انتخاباتی، رأی‌دهندگان شامل طبقات ششگانه زیر بودند: شاهزادگان، اعیان و اشراف، علما و طلاب، تجار، ملاکین و فلاحین، اصناف، هويت اجتماعی سه طبقه اول، به مأخذ عرف و عادات مشخص بود. از این روی بر آنان ضابطه در نظر نگرفته‌اند. تجار به طبقه‌ای اطلاق می‌شد که حجره و تجارت معینی داشته باشند. اصناف باید از اهل صنف و کار معین صنفی داشته باشند.

ملاکین و فلاحین باید صاحب ملکی باشند که هزار تومان قیمت داشته باشد. ملاک به معنای ارباب ملک بکار می‌رفت و فلاح یا زارع در واقع دلالت داشت بر خرده مالک که رعیت و برزگر بدون ملک و آب را در بر نمی‌گرفت. یعنی به موجب دستورنامه انتخاباتی، برای ملاکین و فلاحین شناخته شده بود که صاحب ملکی باشند که دست کم هزار تومان بیارزد. صاحبان مستغلات هم که بهای مستغلات آنها کمتر از هزار تومان بود، در حکم ملاکین به شمار می‌رفتند. به هر حال زارعین و روستاییانی که از خود ملکی نداشتند یا اگر چیزی داشتند که به مأخذ هزار تومان نمی‌آرزید، از حق انتخاب کردن محروم بودند.

از آنجا که زندگی ایلی، اهل رافعال، متحرک، جنگاور و معمولاً گردن‌فراز پرورانه بود، به همین سبب ایلات همیشه در حیات سیاسی مشارکت داشته‌اند یعنی مسؤولیت سیاسی به ایلات مرز نشین سپرده می‌شد، نگاهبانی مرزهای کشور نیز بر عهده آنان بود. در ترکیب اجتماعی ایران،



هیأتی برای مذاکره با دولت معین شد.

بالاخره طرح قانون اساسی به مجلس رسید و در سه جلسه نهم و یازدهم و سیزدهم ذیقعده ۱۳۲۴ ه.ق مورد بحث و انتقاد واقع شد. توجه مجلس به حک و اصلاحی بود که در طرح اصلی قانون اساسی صورت گرفته بود و به همین خاطر طرح اصلی با طرح اصلاح شده مطابقت کرد.

طرح اصلی ناظر بود بر مختار بودن مطابق مجلس در افشای قوانین؛ به تعبیر دیگر مجلس ملی تنها مقام قانونگذار به شمار می‌رفت. طرح اصلاح شده، از قدرت آن در امر قانونگذاری می‌کاست. یعنی تصویب مجلس سنا را هم متساویاً لازم می‌دانست. مجلس ملی تن در نمی‌داد که مقام دیگری حق رد قوانین موضوعه آن را داشته باشد. خاصه در وضع قوانین مالیاتی که آن را از اختیارات انحصاری و مطلق خود می‌دانست. بالاخره بنا شد کمیسیونی منعقد شود از وکلای مجلس و نمایندگان تام‌الاختیار دولت تا در این باب مذاکره کنند و رأی ایشان قاطع برای طرفین باشد.

سرانجام در قوانین مالی و بودجه، مجلس نظرش را قبولاند که مسائل مربوطه به مالیه مملکت همیشه باید به تصویب مجلس شورای ملی رسیده، پس از آن به مجلس سنا فرستاده شود؛ اگر مجلس سنا در این مقام چیزی اظهار دارد، مجلس ملی در رد یا قبول آن مختار است. دیگر موارد اصلاح قانون اساسی، پیش‌بینی مجلس سنا در آن بود که به اصرار محمدعلی میرزای ولیعهد در قانون اساسی گنجانده شده بود؛ که پس از انجام مباحثات فراوانی بالاخره اصل تضعیف پذیرفته شد و بنا شد سی نماینده را دولت و سی نماینده دیگر را، مردم انتخاب کنند و در نظامنامه سنا گنجانده شده: مادامی که عده منتخبان ملت مطابق عده منتخبان دولت حاضر نشده، مجلس سنا منعقد نشود.

از مهمترین و باریکترین مسائل، قضیه ترخیص یا به اصطلاح انفصال مجلس ملی بود. مجلسیان از ابتدای تشکیل مجلس عنوان ترخیص را اصلاً نپذیرفتند و تصویب نکردند، ولی محمدعلی میرزا بر این امر پافشاری می‌کرد. مجلس با اکره حق انفصال را به صورت مشروط پذیرفت؛ یعنی به این شرط معلق و مقید داشتند که ترخیص مزبور در دوره اول مستثنی باشد. منتهی نظر مجلس این بود که این استثنا در خود نظامنامه گنجانده شود ولی نظر دولت این بود که این استثنا به موجب دستخط جناگاهانه‌ای به مجلس داده شود و سرانجام نیز مجلس بدین امر تن در داد. اصل دیگری که مجلس تغییر داده، اصل یازدهم طرح پیشنهادی بود مبنی بر اینکه نمایندگان مجلس سوگند می‌خورند که نسبت به متبوع معظم خود، اعلیحضرت شاهنشاهی راستگو و صادق باشند و نسبت به اساس سلطنت، خیانت ننموده و نسبت به متبوع معظم خود، صادق و راستگو باشند؛ یعنی در واقع تعهد اخلاقی مطلق، مبدل شد به سوگند مشروط. لاجرم متن قانون اساسی آماده گردید. مظفرالدین شاه روزهای اول پسین لژنگی را می‌گذراند. قانون اساسی در چهاردهم ذیقعده ۱۳۲۴ ه.ق به امضا شاه و ولیعهد رسید. سه روز بعد صدراعظم مشیرالدوله در میان ولوله شادمانه مردم، به مجلس آمد. مجلس به احترام قانون اساسی به پا خاست.

قانون اساسی که به امضا رسید، تازه اول جدال مجلس و دولت بود بر سر مسائلی از قبیل مسؤولیت دولت در برابر مجلس ملی، اختیار مجلس در عزل هیأت دولت، رعایت اعتماد مجلس در انتخاب هیأت دولت و رابطه مجلس یا دستگاه قضائی. در آغاز دولت به اعلام مسؤولیت تام در مقابل مجلس تن در نمی‌داد. حتی صدراعظم و وزیران از آمدن به مجلس، شانه خالی می‌کردند.

مجلس سیاست قاطعی در پیش گرفت و سخت بر دولت تاخت. موضع کلی مجلسیان این بود که مجلس باید با تمام لوازم و شرایطش باقی باشد. دولت تسلیم گشت و مسؤولیت پارلمانی خود را اعلام کرد؛ درواقع مسؤولیت تام هیأت اجرایی در برابر مجلس، عملاً تثبیت شد.

#### ۱.۲.۴ متمم قانون اساسی

پس از آنکه محمدعلی شاه بر سریر سلطنت جلوس نمود، با مجلس مخالفت و بنای بدرفتاری گذاشت و باعث شد که آزادیخواهان، کار را محکم کنند و بپراختیار مجلس، بیفزایند. مخصوصاً اهالی آذربایجان و انجمن ایالتی تبریز، که قانون اساسی را واقعی به مقصود نمی‌دانستند، تقاضای متمم قانون را کردند.

فکر اصلاح قانون اساسی، در ارتباط با قضیه مسؤولیت پارلمانی دستگاه اجرایی پدید آمد. مجلس مقرر داشت کمیسیونی هفت نفری به این امر همت گمارد. کمیسیونی مرکب از سعدالدوله، حاج سیدنصرا...، اخوی، سیدحسن تقی‌زاده، مستشارالدوله صادق، حاج حسین امین‌الضرب مهدوی، وثوق‌الدوله، محقق‌الدوله صدیق حضرت و گویا دکتر سیدولی... خان نصر در مجلس تشکیل شد. کمیسیون متمم قانون اساسی از آخر ذیحجه ۱۳۲۴ ه.ق تا اوایل ربیع‌الاول سال بعد طول کشید. و پس از مراجعه به قوانین اساسی بلژیک و کمی از فرانسه و ممالک بالکان و رعایت اوضاع و احوال مملکت، متمم قانون اساسی مشتمل بر ۱۰۷ اصل تنظیم شد و به تصویب علما و پیشوایان روحانی تهران رسید.

درواقع متمم قانون اساسی مکمل حقوق ملت و نمایندگان ملت بود که ضمن آن، اختیارات مقام سلطنت و قوای ثلاثه کشور و مسؤولیت وزرا و اقتدارات محاکم و وظایف انجمنهای ایالتی و



ولایتی و بسیاری مطالب مهم دیگر را دربرداشت. طرح متمم، چندین ماه در دفتر مخصوص سلطنتی ماند و محمدعلی شاه آن را امضای کرد. عاقبت با فشار نمایندگان و علمای تهران و وکلای آذربایجان و انجمن ایالتی آن استان و جنبش عمومی مردم ولایات، در تاریخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ ه. ق. به امضا شاه رسید.

اینکه قانون اساسی بلژیک مورد ملاحظه خاص قرار گرفت، تصادفی نبود. سایر ممالکی هم که به تدوین قانون اساسی مشروطیت برآمدند، معمولاً قانون اساسی بلژیک را به عنوان سرمشق جمع و جور و با تعادل خوبی به کار گرفته‌اند. بی تردید اعلامیه حقوق بشر و قوانین فرانسه نیز مورد توجه بوده است. قبل از تشکیل کمیسیون تدوین قانون اساسی، کمیسیون دیگری برای ترجمه و مدون شدن قوانین مملکتی برپا شده بود. این هیأت، مجموعه قوانین کشورهای مختلف را در دسترس داشت و پانزده مترجم به ترجمه قوانین پرداخته بودند.

متمم قانون اساسی، در جهت نفی مطلقیت، قوای مملکت را ناشی از ملت اعلام کرد. یعنی به موجب آن، اراده مردم منشأ قدرت دولت است و خلع محمدعلیشاه از سلطنت نیز، به استناد همین ماده و به ماخذ اینکه سلطنت فقط خصلت ودیعه دارد، انجام شد.

در طرح متمم قانون اساسی که به مجلس عرضه داشتند، صحبتی از نظارت علما نبود. گروهی از علما بر آن شدند که ماده‌ای مبنی بر نظارت هیأت مجتهدان بر قوانینی که مجلس وضع می‌کند، به قانون اساسی بیفزایند. و بالاخره در الحاق ماده نظارت شرعی، چنین توافق شد که از میان مجتهدان و فقهای که مطلع به مقتضیات زمان باشند، مجلس، خود پنج نفر را به سمت عضویت مجلس تعیین کند که طبق مواد قوانین با قواعد شرعی، رأی بدهند.

### ۳.۴ ادوار قانونگذاری پایان حکومت قاجار

دوره اول مشروطیت که از مهرماه ۱۲۸۵ ه. ش. و پس از صدور فرمان مشروطیت توسط مظفرالدین شاه قاجار با افتتاح نخستین مجلس شورای ملی شروع شده و تا آذر ماه ۱۳۰۴ ه. ش. ادامه یافته و شامل پنج دوره قانونگذاری است. این عصر مقارن با دوره آخر سلطنت خاندان قاجار و بروز جنگ جهانی اول می‌باشد.

### ۱.۳.۴ دوره اول قانونگذاری

نخستین جلسه رسمی مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۳ مهرماه ۱۲۸۵ ه. ش. با نطق افتتاحی مظفرالدین شاه قاجار، که با وجود شدت بیماری به مجلس آمده بود، بدون حضور نمایندگان شهرستانها، گشایش یافت. نمایندگان دوره اول، قانونگذاری، به موجب ماده ۶ نظامنامه انتخابات از میان طبقه اشراف، شاهزادگان، تجار، مالکان، روحانیون و اصناف تعیین شده بودند.

جنبش مردمی ایران بر ضد اعطای امتیازات به خارجیان، نمایندگان ملت را در مجلس اول تحت تأثیر قرار داد و برای اولین بار، مخالفت خود را در مورد امتیازاتی که در زمان حکومت استبدادی تحمیل شده بود، به شرکت انگلیسی داری، سؤال نمودند و مذاکراتی به عمل آمده شد. در جلسه ۲۲ رجب ۱۳۲۵ ه. ق. نیز با موافقتنامه ۱۹۰۷ م (تقسیم ایران به مناطق نفوذ دو دولت روسیه و انگلستان) مخالفت کردند.

مهمترین قوانینی که در دوره اول قانونگذاری تصویب شد عبارتند از:

۱- قانون آزادی مطبوعات مشتمل بر ۵۳ ماده که در تاریخ ۱۸ بهمن ماه ۱۲۸۶ ه. ش. به تصویب رسید و به موجب این قانون، انتشار مجله و روزنامه‌های ملی در ایران به فزونی گذاشت و تعداد آن در طی دو سال عمر مجلس اول، در حدود ۵۰ درصد افزایش یافت.

۲- قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستور کار حکام مشتمل بر ۴۳۳ ماده و ۲۶ ماده ضمیمه که در تاریخ ۱۷ آذر ماه ۱۲۸۶ ه. ش. به تصویب نمایندگان مجلس رسید.

۳- قانون انجمن ایالتی و ولایتی مشتمل بر ۱۲۲ ماده که در تاریخ ۸ خرداد ماه ۱۲۸۶ ه. ش. شروع به کار کرد و فعالیت بعضی از انجمنها در پاره‌ای از شهرستانها، تا اندازه‌ای از تمرکز قدرت در دست هیأت حاکمه کاست و زمینه مداخله مردم را در اداره امور اجتماعی و بهبود بخشیدن به اوضاع شهر خودشان را فراهم ساخت.

۴- قانون بلدیة که در تاریخ ۱۲ خرداد ماه ۱۲۸۶ ه. ش. به تصویب رسید.

۵- قانون وظایف که در تاریخ اول اردیبهشت ماه ۱۲۸۷ ه. ش. به تصویب رسید.

مجلس اول پیش از پایان دو سال قانونی خود، به علت مخالفت محمدعلیشاه با مشروطه‌خواهان، تحریکات دولتهای خارجی از طریق عناصر ارتجاعی، توسط کلنل لیاخوف، رئیس قزاقهای ایران و چند افسر روسی دیگر در ۲ تیر ماه ۱۲۸۷ ه. ش. به توپ بسته شد و چند تن

از نمایندگان و روزنامه‌نگاران و مشروطه‌طلبان در باغ شاه زندانی شدند و برخی از آنها به قتل رسیدند و عده بسیاری از نمایندگان نیز به سفارتخانه‌ها پناهنده شدند و با این کیفیت، دوره اول مجلس شورای ملی منحل و حکومت نظامی در سراسر کشور اعلام شد.

### ۲-۳-۴ دوره دوم قانونگذاری

در دوره دوم قانونگذاری مجلس شورای ملی، طرح نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای را کمیسیون تهیه کرد و چون با چند اصل از اصول قانون اساسی تعارض داشت، به شکل خاصی اقدام کردند؛ به این معنی که انجمنهای ایالتی و ولایتی، به نمایندگی قاطبه مردم، به انجمن ایالتی آذربایجان اختیار دادند و انجمن مزبور با این طرح موافقت کرد. به این ترتیب چند اصل قانون اساسی، ضمن طرح، تغییر یافت. این طرح که نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای نامیده می‌شد، به تاریخ ۱۰ تیر ماه سال ۱۲۸۸ ه. ش. به امضا محمدعلیشاه قاجار رسید و نظامنامه انتخابات صتفی به این طریق منسوخ شد. ولی هنوز طرح و قانون انتخابات دو درجه‌ای مجلس شورای ملی تصویب نشده بود که مجلس دوم به موجب همان طرح انتخابات دو درجه‌ای پس از خلع محمدعلیشاه و احیای مشروطیت در ۲۴ آبان سال ۱۲۸۸ ه. ش. تشکیل یافت و در اواخر دوره دوم (۲۹ مهر ۱۲۹۰ ه. ش.) با اصلاح دو درجه به یک درجه، طرح مزبور به تصویب رسید و پایه قانون انتخابات قرار گرفت و در ادوار بعد، اصلاحات دیگری به عمل آمد.

قوانین مهمی که در این مجلس به تصویب رسیده از این قرار است:

۱- قانون اساسی معارف در ۹ آبان ماه ۱۲۹۰ ه. ش. مطابق ۱۰ ذیقعد ۱۳۲۹ ه. ق.؛ به موجب این قانون کلیه دستگاههای تعلیم و تربیت «ولتی و ملی» در تحت نظارت وزارت فرهنگ درآمد و نیز در ضمن این قانون، تعلیمات ابتدایی در سراسر کشور برای کودکان از هفت سالگی مجانی گردید.

۲- قانون جدید انتخابات مجلس شورای ملی در تاریخ ۲۹ مهر ماه ۱۲۹۰ ه. ش. به تصویب نمایندگان مجلس شورای ملی رسید و به موجب نظامنامه آن، انتخاب به صورت مخفی و مستقیم و یک درجه شد.

۳- قانون دیوان محاسبات عمومی مورخ ۴ اسفند ماه ۱۲۸۹ ه. ش.

۴- قانون محاسبات عمومی مورخ ۲ اسفند ماه ۱۲۸۹ ه. ش.

۵- قانون ثبت اسناد مورخ ۲۱ اردیبهشت ماه

۶ - قانون موقتی اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه که با سعی و کوشش مرحوم حسن پیرنیا (مشیرالدوله) وزیر عدلیه وقت تهیه شده بود، در تاریخ ۲۷ تیر ماه ۱۲۹۰ ه. ش. به تصویب رسید.

برای نخستین بار در تاریخ مجلس شورای ملی، تشکیلات حزبی و گروه‌های سیاسی در صحنه سیاست پدید آمد و به موجب قانون اساسی، دولت حق استفاده از آزادی تشکیل انجمنها را به ملت اعطا کرد و احزاب سیاسی فعالیت خود را در کشمکش‌های پارلمانی آغاز کردند؛ از آن جمله: دو حزب نیرومند یکی به نام حزب دمکرات عامیون، دارای ۲۸ نماینده و دیگری اجتماعیون اعتدالیون، دارای ۳۶ نماینده در مجلس بود و نمایندگان مزبور با خط مشی ثابت و سازمان حزبی منظم و مرامنامه خاص، گروه متشکل حزبی خود را در مجلس دوم تشکیل دادند.

اعضای حزب اعتدال، نظر به مرام و مسلک خاصی که داشتند، مورد حمایت روحانیون و همچنین اعیان بودند و این گروه با نمایندگان حزب دیگری به نام «اتفاق و ترقی» که شمار نمایندگان آن اندک بود، و همچنین با عده‌ای از علمای طراز اول و چند تن از منفردان، ائتلاف کردند و اکثریت مجلس را تشکیل دادند. حزب مزبور با رهبری میرزا محمدصادق طباطبایی و میرزا علی‌اکبرخان دهخدا و علی‌محمد دولت‌آبادی اداره می‌شد.

حزب دمکرات در خارج از مجلس با عقاید انقلابی و مرام انتقادی، مورد استقبال و پشتیبانی گروه‌های جوان و روشنفکر قرار گرفته بود و نمایندگان آن در مجلس، به رهبری سیدحسن تقی زاده و حسینقلی خان نواب و سیدمحمدرضا مسالوات، فراکسیون اقلیت مجلس را تشکیل می‌دادند.

وجود این دو حزب از نظر اختلاف خط مشی سیاسی، موجب تفرقه بین نمایندگان شد و اینان به دشمنی و ضدیت با یکدیگر پرداختند و کار این نفاق در مجلس، به منازعه و کشتار در خارج مجلس کشید. از جمله اقدامات مجلس دوم، استخدام مستشارانی از آمریکا، سوئد و فرانسه به منظور اصلاح امور دارایی، ژاندارمری، شهریهایی و وزارت کشور بود. دولت روسیه تزاری، که راضی به اصلاحات اساسی در ایران نبود، با اقداماتی که توسط خزانه‌دارکل ایران مستر مورگان شوستر آمریکایی، برای اصلاح امور دارایی انجام می‌گرفته مخالفت کرد و با موافقت و تئانی دولت انگلیس، در دو نوبت به ایران اولتیماتوم داد تا

شوستر و اتباع وی از ایران خارج شوند؛ نوبت نخست این تهدید در تاریخ ۱۴ آبان ماه ۱۲۸۹ ه. ش. و نوبت دوم در ۱۸ آذر ماه ۱۲۸۹ ه. ش. بود. دولت روس، ایران را تهدید کرد که هر گاه با خواسته‌های آنها موافقت نکند، قشون به ایران خواهد کشید.

با پذیرفتن اولتیماتوم دولت روس از طرف مجلس و دولت ایران، خشم و ناراضی ایرانیان اسلامی سخت برانگیخته شد و ملت ایران نفرت خود را نشان داد و روش مقاومت منفی در پیش گرفت. نمایندگان مجلس هم در برابر خواست مردم و به‌منظور حفظ استقلال و حاکمیت ملی، با اولتیماتوم دولت روسیه تزاری به شدت مخالفت کردند.

ولی مخالفت ملت و نمایندگان مجلس، مانع از اجرای خواسته دولت روس نگردید؛ ناصرالملک نایب‌السلطنه ایران، به تحریک و تهدید دولت مزبور و دیگر بیگانگان، از مجلس تقاضا کرد کمیسیونی برای رسیدگی به این امر تشکیل یابد. کمیسیون مزبور، که مرکب از پنج تن از نمایندگان بود، در دومین جلسه مشورتی خود به امر ناصرالملک و تهدید روسیه تزاری، به انحلال مجلس رأی داد و در نتیجه، مجلس دوم در تاریخ ۲ دی ماه ه. ش. مطابق با ۲۹ ذیحجه ۱۳۲۹ ه. ق. منحل شد.

#### ۳-۳-۴ - دوره سوم قانونگذاری

دوره سوم مجلس شورای ملی در ۱۳ آذر ۱۲۹۳ ه. ش. تشکیل شد. در این دوره پس از تصویب ۲۱ فقره قوانین موضوعه، چون مصادف با اشغال ایران بود، تعطیل شد. انزجار و تنفر مردم از تجاوزات روسیه تزاری و نفوذ دولت آلمان سبب شد که دو دولت روس و انگلیس به‌عنوان اعتراض و به‌منظور جلوگیری از نفوذ بیش از حد دولت آلمان و تحریکاتی که این دولت بر ضد دولت مزبور می‌کرد، بر تعداد قوای خود در ایران بیفزایند و مناطق این کشور را اشغال کنند.

حرکت قشون روسیه تزاری از قزوین به طرف پایتخت و سیاست دولت وقت ایران به‌منظور جلوگیری از این تهاجم و حوادث بعدی آن، موجب آن شد که عده‌ای از نمایندگان فراکسیونهای حزب دمکرات و اعتدالی و منفردان به اتفاق جمعی از رجال دولت و آزادیخواهان از تهران به قم مهاجرت کنند. (اول محرم ۱۳۳۴ ه. ق.) رؤسای کمیته حزب دمکرات برای ایجاد و تمرکز دادن یک نیروی ملی در مقابل تهاجم قوای دولت روسیه تزاری، در قم به تشکیل کمیته دفاع ملی پرداختند. پس از تصمیم دولت دایر به تغییر پایتخت از

تهران به اصفهان و اعلام آن از طرف شاه به دربار لندن و پترگرا، در روز هفتم محرم ۱۳۳۴ ه. ق. انقلاب و شورش شدیدی در تهران و نگرانی و اضطراب در دیگر شهرستانها بوجود آمد؛ گروه بسیاری از تجار و کسبه و طبقات مختلف دیگر، از تهران عازم قم شدند.

نمایندگان فراکسیونهای مختلف مجلس به تدریج از قم به کرمانشاه مهاجرت کردند و پس از اشغال قم توسط سربازان روسی، کمیته دفاع ملی و عده‌ای از نمایندگان مجلس، که هنوز به‌عنوان حفظ مرکز ستاد ملی و مقابله با مهاجمان در قم باقی مانده بودند، به ناچار از قم به کرمانشاه و سپس به خاک عثمانی مهاجرت کردند.

با مهاجرت نمایندگان از تهران به قم، که عده آنها بیش از نصف کلیه نمایندگان مجلس بود، ناگزیر به موجب ماده ۴۹ قانون انتخابات که باید نصف عده وکلای مجلس در مرکز حاضر باشند تا جلسات مجلس تشکیل و رسمیت یابد، مجلس شورای ملی پیش از پایان دوران رسمی خود، در تاریخ ۲۲ آبان ماه ۱۲۹۴ ه. ش. تعطیل شد.

از مهم‌ترین قوانین موضوعه مصوب در این دوره:

۱ - قانون تشکیلات وزارت مالیه مصوب ۱۵ خرداد ماه ۱۲۹۴ ه. ش.

۲ - قانون مالیات مستغلات مورخ ۹ شهریور ماه ۱۲۹۴ ه. ش.

۳ - قانون سربازگیری مصوب ۹ آبان ماه ۱۲۹۴ ه. ش.

۴ - قانون منع خروج طلا و نقره مصوب ۷ اردیبهشت ماه ۱۲۹۴ ه. ش.

#### ۴-۳-۴ - دوره چهارم قانونگذاری

چهارمین دوره مجلس شورای ملی پس از ۵ سال و هفت ماه و ۱۱ روز در اول تیر ماه ۱۳۰۰ ه. ش. توسط احمدشاه قاجار گشایش یافت و تاریخ رسمیت آن در ۲ مرداد ماه ۱۳۰۰ ه. ش. بوده است.

انتخابات این دوره از مجلس، بنا به مقتضیاتی، در موعد قانونی خود و به‌طور منظم صورت نگرفت و با اینکه انتخابات تهران در زمان نخست‌وزیری وثوق‌الدوله خاتمه یافته بود، باز هم انتخابات در شهرستانها به تأخیر افتاد. از سوی دیگر چون انتخاب نمایندگان برخی از نواحی، تحت تأثیر و نفوذ مسؤولان قرارداد ۱۹۱۹ م. صورت پذیرفته بود، مورد اعتماد ملت نبود و مخالفت‌هایی صورت گرفت. مشیرالدوله نخست‌وزیر با اتخاذ سیاستی خاص، زمینه بر هم زدن قرارداد ۱۹۱۹ م. را در مجلس آینده فراهم

کرد و در تاریخ ۶ مرداد ماه ۱۲۹۹ ه. ش. بیانیه‌ای مبنی بر تجدید انتخابات زمان وثوق الدوله منتشر کردند و در ضمن آن، مخالفت خود را با قرارداد ۱۹۱۹ م. اعلام داشتند.

مجلس چهارم، که وارث یک دوران فترت طولانی و پراضطراب و اغتشاشات داخلی و خارجی بود، بیشتر عمر خود را در تشنج و کشمکش گذراند. از جمله نابسامانیهای دوران عمر مجلس چهارم، قیامها و شورشهایی بود که در بعضی از نواحی ایران به منظور استقلال و تشکیل حکومت خودمختاری، صورت گرفت؛ چنانکه در مناطق آذربایجان غربی با قیام کردها و در گیلان توسط مجاهدان به رهبری میرزا کوچک خان جنگلی و در خراسان با قیام کلنل محمدتقی خان پسپان، وضع آشفته‌ای پدید آمد و دولت در هر سه مورد، پس از جنگها و تحمل خساراتی، موفق شد، شورشهای سه‌گانه را سرکوب کند و پیروزی دولت مرکزی به تدریج، موجبات تمرکز دولت و اقتدار حکومت مرکزی را فراهم ساخت.

در داخل مجلس، نمایندگان با تشکیل فراکسیونهای مختلف و تشکیل دو گروه اقلیت و اکثریت، وضع خاصی در صحنه پارلمانی به وجود آوردند و بر سر مسأله وضع قوانین و اتخاذ آرا و روی کار آمدن دولتها، به صف‌آرایی پرداختند. اقلیت مجلس چهارم را نمایندگان وابسته به حزب سوسیالیستها تشکیل می‌دادند. حزب سوسیالیستها ترکیبی از لیدرهای حزب دمکرات و اعتدالی قدیم بود و مرام و مسلک این گروه جدید حزبی از نظر سیاسی، متمایل به سیاست دولت شوروی بود و عقاید تند انقلابی آنها سبب شد که روحانیون و همچنین بازاریان و به‌طور کلی طبقات متوسط و عامی، نسبت به آنها خوش‌بین نباشند و اغلب در صحنه سیاست پارلمانی نیز، طرفداران اقلیت و اکثریت مجلس به پشتیبانی نیروهای خارج از مجلس با سلاح تکفیر مذهبی و سیاسی به مبارزه با یکدیگر برمی‌خاستند.

اکثریت مجلس به رهبری سیدحسن مدرس، لیدر حزب اصلاح‌طلبان، فعالیت پارلمانی خود را با اتخاذ خط مشی سیاسی خاصی با جنبه احتیاط و بی‌طرفی خاص در مسأله جانبداری از دولت‌های خارجی، شروع کرد. اصلاح‌طلبان با اینکه در خارج از مجلس دارای تشکیلات و سازمان منظم حزبی با مرامنامه و اساسنامه خاصی نبودند، با اینهمه، وجه ملی داشته و طرفدارانی بسیار گرد خود آورده بودند... نخستین اقدام پرآرزش مجلس چهارم،

تنظیم طرحی از طرف فراکسیون اکثریت مجلس به رهبری سیدحسن مدرس بود که به موجب آن، قرارداد ۱۹۱۹ م. ملغی گشت و اعلامیه‌های آن نیز در تهران به صورت رسمی به دولت انگلستان تسلیم شد.

از اقدامات دیگر در دوره چهارم مجلس شورای ملی، استخدام مستشاران امریکایی برای اصلاح امور مالی (به موجب قانون مصوب ۴ مرداد ماه ۱۳۰۱ ه. ش.) بوده است.

در پاسخ تقاضای قوام‌السلطنه، رئیس‌الوزرا وقت، در مورد لایحه تنظیمی نفت شمال از مجلس چهارم و درخواست جلسه سرّی برای رسیدگی به موارد قرارداد، مجلس شورای ملی در دو جلسه علنی، قانون واگذاری نفت شمال را به کمپانی (استاندارد اویل) امریکایی، با اکثریت قریب به اتفاق در ۵ ماده تصویب کرد (۳۰ آبان ۱۳۰۰ ه. ش.). ولی پس از دو روز از تاریخ تصویب این قانون، از طرف دو دولت روسیه و انگلستان اعطای این امتیاز مورد اعتراض واقع و مقدمات بی‌اثر گذاشتن لایحه مزبور فراهم شد.

«قانون مذکور پس از مدتی در عمر همین مجلس و از طرف کابینه دوم قوام‌السلطنه، بار دیگر در مجلس مطرح شد و به موجب ماده واحده‌ای در تفسیر ماده اول قرارداد، تخصیص (استاندارد اویل) به تعمیم (هر کمپانی امریکایی دیگر) تغییر و اصلاح گردید (۲۵ خرداد ماه ۱۳۰۲ ه. ش.). ولی با وجود همه این مقدمات، دولت ایران موفق به ختم معامله نفت شمال و اخذ نتیجه نهایی از این قرارداد نشد.»

قوانین مهمی که در این دوره وضع شده است:

- ۱ - تصویب قانون فرستادن ۶۰ تن دانشجو به خارج از کشور، مورخ ۱۸ خرداد ماه ۱۳۰۱ ه. ش.
  - ۲ - تصویب قانون ثبت اسناد و املاک، مورخ ۲۱ فروردین ماه ۱۳۰۲ ه. ش. (مصوب کمیسیون قوانین).
  - ۳ - عقد عهد نامه مودّت با دولت جدید بلشویکی روسیه، مصوب ۲۳ آذر ماه ۱۳۰۰ ه. ش.
  - ۴ - لغای کنترات مستشاران انگلیس در وزارت دارایی که به موجب قرارداد ۱۹۱۹ م. انجام وظیفه می‌کردند.
  - ۵ - تقاضای عضویت ایران به جامعه ملل که در تاریخ ۹ دی ماه ۱۳۰۰ ه. ش. به تصویب نمایندگان مجلس شورای ملی رسید.
- از لوايح مفید دیگر این دوره که در کابینه دوم قوام‌السلطنه تنظیم گردید و به مجلس داده شده،

لایحه قانونی محاکمه وزراء، مشتمل بر ۱۳۱ ماده است که از طرف دولت در تاریخ ۷ آبان ماه ۱۳۰۱ ه. ش. به رئیس مجلس تقدیم شد.

مجلس چهارم در تاریخ ۳۰ خرداد ماه ۱۳۰۲ ه. ش. مطابق ۷ ذیقعد ۱۳۴۱ ه. ق. پایان یافت.

### ۴-۳-۵- دوره پنجم قانونگذاری

پس از هفت ماه و بیست و دو روز فترت، دوره پنجم مجلس شورای ملی در ۲۲ بهمن سال ۱۳۰۲ ه. ش. افتتاح شد.

فرمان انتخابات دوره پنجم، پیش از انقضای مجلس چهارم، صادر و انتخابات شروع گشت و خاتمه یافت. ولی انتخابات دیگر نقاط کشور، پس از مدت قانونی و پایان یافتن مجلس چهارم، به دست امرای لشکر و وزارت جنگ و گروه‌های متنفذ دیگر، انجام پذیرفت.

دوره پنجم مجلس شورای ملی و تأثیری که نحوه فعالیت نمایندگان این دوره از مجلس در تاریخ ایران باقی گذاشت، شایان توجه و بررسی عمیق می‌باشد. فعالیت نمایندگان اقلیت و اکثریت این دوره و واکنش آن در برابر حوادث و وقایعی که بر طبق طرح و نقشه اساسی رخ می‌داد، تأثیر قابل ملاحظه‌ای در تغییر مسیر حکومت ایران و جریانهای سیاسی و اجتماعی و اقتصادی آینده گذاشت. اکثریت مجلس را در این دوره، نمایندگان ائتلافی فراکسیون تجدید (حدود ۴۰ تن) به رهبری سیدمحمد تدین و فراکسیون سوسیالیستها (حدود چهارده تن) به رهبری سلیمان میرزا تشکیل می‌داد و در برابر این اکثریت، فراکسیون اقلیت قرار داشت که با رهبری سیدحسن مدرس اداره می‌شد. اقلیت و اکثریت به موجب سنت پارلمانی، در برابر یکدیگر به فعالیت پرداختند و جریانات و حوادث سیاسی روز، بیش از پیش مسأله ناهماهنگی نمایندگان را مطرح کرد و بحران و تشنج پدید آمده در صحنه پارلمان، که تحت تأثیر اوضاع خارج از مجلس بود، در جلسه پنجم مورخ ۷ اسفند ماه ۱۳۰۲ ه. ش. (مطابق ۱۱ شعبان ۱۳۴۲ ه. ق.) به نزاع و مناقشه بین نمایندگان اقلیت و اکثریت منجر گردید و با سیلی‌ای که از طرف یکی از نمایندگان اکثریت به رهبر اقلیت سید حسن مدرس نواخته شد، زمینه تظاهراتی از طرف مردم در خارج از مجلس مهیا شد.

در داخل مجلس نیز واکنش کتک خوردن رهبر اقلیت به صورت امتناع عده‌ای از نمایندگان مجلس از همکاری با اکثریت، پدید آمد. پاره‌ای از آنها به گروه اقلیت پیوستند و عده‌ای دیگر نیز در شمار متنفذان مجلس در آمدند. به این کیفیت،



می‌دانستند.

تاسیس عدلیه جدید تا اشغال ایران در جنگ جهانی دوم، مرحله دوم تاریخ حقوق ایران پس از انقلاب مشروطیت است. جنگ بین الملل اول و سقوط حکومت روس تزاری و انقلاب روسیه و کودتای اسفند ۱۲۹۹ ه. ش، اوضاعی در ایران به بار آورد که منتهی به ایجاد ارتش جدید ایران و بسط قدرت دولت مرکزی، (به تدریج) در اطراف کشور شد. پس از انعقاد قرارداد میان ایران و شوروی در بهمن ۱۲۹۹ ه. ش، که به موجب آن کابیتولاسیون برای اتباع شوروی نسخ شد و از طرف دیگر با استقرار حکومت شوروی در روسیه، مبارزه علیه کمونیسم همه جا، به ویژه در ممالک مجاور روسیه، مبنای سیاستهای عالیله قرار گرفت و هنوز کابیتولاسیون برای اتباع اروپایی و امریکایی در ایران دوام داشت. پس از انقراض قاجاریه و تأسیس حکومت پهلوی، عدلیه در زمستان ۱۳۰۵ ه. ش منحل شد و عدلیه جدید در اردیبهشت سال ۱۳۰۶ ه. ش اعلام و الغاء کابیتولاسیون نیز به طور رسمی ابلاغ شد.

اعلان مشروطیت، آغاز عصر جدیدی در تاریخ قانونگذاری ایران است که در این عصر قدمتهای بزرگی برای وضع قوانین عرفی برداشته شد و تمایل شدیدی در اقتباس راه و روش اروپایی در آن مشهود است. می‌توان گفت که حقوق جدید در این دوره، در تب و تاب حاکمان قرار داشته و شاخسارهای آن، جوان و تاب گرمای تند و سرمای سخت را نداشتند.

ناصرالدین شاه برای اولین بار، تقلید از قوانین کشورهای اروپا را توسط کارگزاران اروپایی آغاز کرد. عصر اول مشروطیت از مهر ماه ۱۲۸۵ ه. ش و پس از صدور فرمان مشروطیت توسط مظفردالدین شاه قاجار با افتتاح نخستین مجلس شورای ملی، شروع و تا آذر ماه ۱۳۰۴ ه. ش ادامه یافت که شامل پنج دوره قانونگذاری می‌باشد. قوانین موضوعه مصوب در دوره قاجار بیشتر برگرفته و اقتباس از قوانین کشورهای دموکراسی در اروپا بوده است.

با این همه، ریشه‌های حقوق موضوعه جدید ایران را باید در سالهای قبل از ۱۳۲۴ ه. ق پژوهش کرد و این کاوش را تا بدان ایام که روابط ایران و اروپا گسترش یافته و امواج فرهنگ جدید مغرب زمین، افکار متفکران قرن هیجدهم فرانسه را به کشورهای رسانده است، ادامه داد.

یادداشت‌های این مقاله حذف شده و در دفتر مجله موجود است.

مصوب ۹ خرداد ماه ۱۳۰۴ ه. ش. به موجب این قانون، خرید و فروش و صدور کلیه قند و چای مصوب ۹ خرداد ماه ۱۳۰۴ ه. ش به موجب همین قانون، یک میلیون تومان اعتبار سرمایه برای مؤسسه «انحصار دولتی قند و چای» تعیین شد. ۹ - قانون مجازات عمومی مصوب ۲۳ دی ماه ۱۳۰۴ ه. ش (مصوب کمیسیون عدلیه).

### نتیجه‌گیری

زمینه تصویب قوانین موضوعه پس از مشروطیت در ایران، طی دهه‌های قبل از آن فراهم آمده است. ریشه‌یابی حقوق موضوعه و دسترسی به زمینه‌های شکل‌گیری آن برای رشد مدنیت در جامعه ایران ضروری است. ایجاد هر یک از نهادهای قانونی، براساس احساس نیاز مردم در این جامعه بوده و برقراری و حاکمیت قانون در مقاطعی از تاریخ ایران، از راه مبارزه به دست آمده است. چه بسیار صفحات قانون که از خون عزیزان قانونخواه و قانونگرا، گلگون است. چشم‌انداز کارکردهای ذهنی و فکری، از آغاز حکومت ناصرالدین شاه تا پذیرش مشروطیت توسط مظفردالدین شاه، نشان می‌دهد که کار برای آزادی و حقوق موضوعه در این دوره، از زمان میرزا تقی‌خان امیرکبیر آغاز گشته است.

در این دوره به ویژه دوران سلطنت ناصرالدین شاه، ریشه‌های مرئی همه تحولات بعدی را می‌توان بازیافت. حقوق موضوعه جدید جامعه ایران در این دوره شکل گرفته و در عصر اول مشروطیت ایران جوانه زده است.

در فاصله بین دو دوران تاریخ ایران، یعنی از انقراض شاهنشاهی تا انقلاب مشروطیت، صرف نظر از یاسای جنگیزی و غارتی و احکام بعضی پادشاهان، حقوق ایران بر مدار فقه قرار داشته است. از صدر مشروطیت تا انقلاب عدلیه، حقوق ایران مواجه با سه اشکال بود: نخست نفوذ و قدرت علماء و اعیان و اشراف باعث شد که دولت مرکزی در تمام ایالات و ولایات، سلطه کامل نداشته باشد. دوم، اصل دوم متمم قانون اساسی، راجع به عدم مخالفت قوانین موضوعه با قواعد مقدسه اسلام بود و مرجعیت حکام شرع حاضر نبودند به نفع محاکم عمومی یعنی عرفی کنار بروند. اکثر دعوای را محاکم عمومی به محکمه شرع ارجاع می‌کردند. و سوم، وجود رژیم کابیتولاسیون و محاکم کنسولی در ایران، که موسوم به «کارگذاری» بود و تشبث متعبدیان به حمایت کنسولها، کار را به جایی کشانده بود که اتباع بیگانه خود را از تأدیه مالیات معاف

جنبش جمهوری خواهی به علت مخالفت فرانکسیون اقلیت و منفردان در داخل مجلس و مخالفت علما و روحانیون و رؤسای محلی و اصناف که در تاریخ ۲ فروردین ماه ۱۳۰۲ ه. ش در محوطه عمارت مجلس و میدان بهارستان اجتماع بزرگی تشکیل دادند و به تظاهرات پرداختند، عقیم و خنثی ماند.

سرانجام در جلسه ۹ آبان ماه ۱۳۰۴ ه. ش با خلع احمدشاه قاجار بر طبق ماده واحده، با اکثریت ۸۰ رأی موافق در مقابل ۵ رأی مخالف، سلطنت قاجاریه انقراض پیدا کرد و حکومت موقتی به سردار سپه واگذار شد. تعیین حکومت قطعی و تغییر مواد ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۴۰ متمم قانون اساسی را نیز به عهده مجلس مؤسسان قرار دادند. مجلس مؤسسان در پانزدهم آذر ماه سال ۱۳۰۴ ه. ش در «تکیه دولت» بر پا شد و پس از تفویض سلطنت مشروطه ایران به رضاخان و اعقاب ذکور ایشان، در ۲۲ آذر ماه همان سال پایان یافت.

در دوره پنجم مجلس شورای ملی، قانون مجازات عمومی و محاکمه انتظامی قضاوت و اصلاح قانون ثبت اسناد و تشکیل محاکم تجارت به تصویب رسید و در ۲۲ بهمن سال ۱۳۰۴ ه. ش منقضی شد.

قوانین مهمی که در دوره پنجم وضع شده عبارتند از:

- ۱ - قانون معافیت ماشینهای صنعتی و فلاحتی از تأدیه حقوق گمرکی تا ده سال، مورخ ۲ بهمن ماه ۱۳۰۳ ه. ش.
- ۲ - قانون تجارت مورخ ۲۵ بهمن ماه ۱۳۰۳ ه. ش.
- ۳ - قانون خدمت نظام اجباری مورخ ۱۶ خرداد ماه ۱۳۰۳ ه. ش.
- ۴ - قانون اعطای ۹۰ هزار تومان اعتبار جهت مخارج مجلس مؤسسان، مورخ ۶ بهمن ماه ۱۳۰۴ ه. ش.
- ۵ - قانون اعطای صد هزار تومان اعتبار برای مخارج جشن جلوس و تاجگذاری، مورخ ۲۱ بهمن ماه ۱۳۰۴ ه. ش.
- ۶ - قانون سجل احوال، مورخ ۱۴ خرداد ماه ۱۳۰۴ ه. ش.
- ۷ - قانون مالیات اربابی و دواب مشتمل بر ۱۸ ماده، مورخ ۲۰ دی ماه ۱۳۰۴ ه. ش از جمله قوانین مهمی بود که برای اصلاح امور مملکت وضع شد و به سبب این قانون، مالیات اراضی به طور یکسان در سراسر کشور برقرار شد و مبنای آن، جمع کل محصولی بود که می‌باید توسط ممیزی جدید تعیین گردد.
- ۸ - قانون اجازه انحصار دولتی قند و چای