

# بازنگری در میثاق مشروطه

نقی دادرسی

پژوهشگر سیاسی



- تجدید نظرهای چندگانه در قانون اساسی مشروطه  
- علی اکبر جعفری ندوشن، حسن زارعی محمودآبادی  
- مرکز اسناد انقلاب اسلامی  
- ۱۳۸۲، ۲۱۲ صفحه، ۲۰۰۰ نسخه، ۱۴۰۰ تومان

در بخش اول کتاب از مفاهیم مشروطه و قانون خواهی و تاریخچه آنها در ایران بحث می‌شود. قانون اساسی به معنی عام کلمه، به کلیه قواعد و مقرراتی گفته می‌شود که به قدرت، انتقال و اجرای آن مربوط می‌شود؛ لذا موازین و اصول حاکم بر روابط سیاسی افراد در ارتباط با دولت، نهادهای سیاسی کشور و طرز تنظیم آنها، همچنین چگونگی سرشکن شدن قدرت در میان فرمانروایان و فرمانبران از جمله قواعد و مقررات قانون اساسی به شمار می‌آید. (ص ۳۱)

سپس درباره علل تدوین قانون اساسی در کشورهای مختلف آمده است که تحولات تدریجی جامعه و فراهم شدن زمینه‌های ذهنی و عینی مساعد در میان حکمرانان و مردم، تأسیس دولتهای نوپا، وجود اقلیتهای قدرتمند در برخی کشورها، وسعت قلمرو جغرافیایی شماری از کشورها عواملی‌اند که به موجب آنها فرمانروایان به منظور حفظ و تداوم قدرت خود و دولتها برای ایجاد وحدت و میثاق ملی و برای برقراری نظم و آرایش جدید، به تدوین قانون اساسی اقدام می‌کنند.

در بحث دیگری به اقسام قانون اساسی پرداخته شده است و آن را از لحاظ محتوا به یکدست و مختلط، انعطاف‌پذیر و انعطاف‌ناپذیر، مدون (نوشته) و غیرمدون (عرفی)، و از لحاظ نحوه شکل‌گیری به انواع مختلف تقسیم کرده‌اند، از جمله اعطایی یا اقتداری (که توسط شاه به مردم اعطا می‌گردد)، نیمه اعطایی یا نیمه اقتداری (که با همکاری حاکم مطلق و یک یا دو مجلس انجام می‌پذیرد) و قانون اساسی دموکراتیک (از طریق مجالس مؤسسان یا نهادهای مشابه که اعضای آن با آرای عمومی انتخاب می‌شوند). درباره تجدید نظر و مفهوم آن آمده است که: «مردم پیوسته حق دارند قانون اساسی خود را

قانون اساسی ابزاری برای ضابطه‌مند کردن قدرت حکومت و وسیله‌ای برای مشخص کردن مسئولیتها و اختیارات اجزای حاکمیت است و معمولاً نسبت به قوانین عادی از ثبات و پایداری بیشتر برخوردار می‌باشد؛ اما به هرروی تحت تأثیر عوامل مختلف دستخوش تغییر و تحول می‌شود. مطالعه تغییرات انجام یافته در قانون اساسی و چگونگی آن می‌تواند ما را در شناخت نحوه ساخت قدرت و چگونگی تغییرات جامعه یاری دهد. کتاب تجدیدنظرهای چندگانه در قانون اساسی مشروطه، در زمینه مطالعات مربوط به تغییرات قانون اساسی و عوامل آن دارای اطلاعات مفیدی است. این کتاب شامل مقدمه، پیشگفتار و دو بخش و نتیجه است. آنچه خواهید خواند مروری است بر این موضوعات و سپس نقدی کوتاه بر آنها.

## نگاهی به محتوای کتاب

در پیشگفتار به بررسی سیر تاریخی روند شکل‌گیری قانون اساسی در ایران پرداخته شده است ضعف تدریجی و رکود ایران بعد از سقوط سلسله صفویه و نفوذ سلطه بیگانگان و گسترش ارتباط با غرب و تشکیل طبقه روشنفکران در کشور از جمله عواملی‌اند که به عنوان ریشه‌های شکل‌گیری قانون خواهی و ورود قانون از غرب معرفی شده‌اند. افزون بر این همه عواملی مانند بیم از مرگ مظفرالدین شاه و به قدرت رسیدن فرزند مستبدش باعث شتاب در روند تصویب قانون اساسی شد، امری که موجب کاستی‌هایی در آن قانون گردیده، و به الحاق متممی بر آن نیاز افتاد و در مدت کوتاهی بعد از تصویب قانون اساسی متمم آن نیز به تصویب رسید.

مورد بازنگری قرار داده و یا آن را اصلاح و یا کلاً تغییر دهند. هیچ نسلی نمی‌تواند نسلهای بعد از خود را ملزم و تابع قوانین خود سازد. [مستفاد از] اصل یک اعلامیه جهانی حقوق بشر). پیشرفت زمان و تحولات گوناگون اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، اقتضائات جدیدی را پیش می‌آورد که نیازمند قانونمندی متناسب با آن تحول و پیشرفت است، بنابراین پیش‌بینی اصل تجدید نظر در قانون اساسی، مبتنی بر واقعیات و کاری خردمندانه است. (ص ۳۸)

ابتکار تجدید نظر و نیرویی که می‌تواند اقدام به تجدیدنظر در قانون اساسی کند به قلمرو اختیارات قوای مؤثر در حاکمیت کشور بستگی دارد؛ زیرا تجدید نظر در قانون اساسی به بالاترین مقام کشور تعلق دارد و این مقام در کشورهای مختلف، در اختیار بخشهای متفاوت قرار دارد، گاهی قوه

مجریه و گاهی مردم و گاهی نیز قوای مجریه و مقننه با همدیگر عهده‌دار تجدیدنظر در قانون اساسی می‌شوند. در مورد شیوه‌های تجدید نظر نیز قوه‌های مؤسس تجدید نظر بیشترین نقش را دارند، و با نظر اینها، تجدید نظر یا توسط مجلس مؤسسان که اعضای آن با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، صورت می‌گیرد و یا توسط مجلس مقننه و همه پرسی و گاه صرفاً توسط خود مجلس مقننه صورت می‌گیرد که باید با یک اکثریت قوی نمایندگان صورت بگیرد و گاهی نیز قوانین اساسی همانند قوانین عادی توسط مجلس مقننه مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرند.

در بحث دیگری به محدودیتهای تجدیدنظر پرداخته شده است و آنها را به سه قسمت تقسیم کرده‌اند: مورد اول محدودیت موضوعی است: «تغییرات داخلی هر نظام، تا آن حد که چارچوب و بنیادهای نظام را بر هم نزند، عادی به

## پیش‌بینی اصل تجدید نظر در قانون اساسی، مبتنی بر واقعیات و کاری خردمندانه است

### تضعیف روحیه شریعت خواهی مردم از طرف مشروطه طلبان نیز عامل دیگری در دوری جستن ملت از مشروطه بود

نظر می‌رسد، اما اگر در ارکان نظام تزلزلی ایجاد گردد، تغییرات مربوط به ارکان نظام ممنوع است» (ص ۴۳). محدودیت دوم، ناشی از اوضاع و احوال (مثل دوران جنگ و...) است و سومین محدودیت، به صورت زمانی است. یعنی قانون اساسی، تجدیدنظر را در مدت معینی پس از تصویب قانون اساسی، میسر بداند.

فصل دوم این بخش، نگاهی گذرا دارد به تاریخچه نهضت مشروطه و قانون خواهی.

بخش دوم کتاب به بازنگری‌ها در قانون اساسی مشروطه می‌پردازد. اولین تجدیدنظر که به متمم قانون اساسی معروف شد، درست یک سال بعد از تصویب قانون اساسی مشروطه صورت گرفت. دلیل اصلی این تجدیدنظر، نقصهایی در قانون اساسی بود که موضع مشروطه طلبان را در برابر محمد علیشاه مستبد تضعیف

می‌کرد؛ از جمله این ضعفها آن بود که به حقوق و آزادیهای فردی اشاره‌ای نشده بود و اجرای مصوبات مجلس هم تضمینی نشده نبود. با این تجدید نظر صد و هفت اصل به قانون اساسی اضافه گردید. از اصل اول تا هشتم به اصول و مبانی کلی نظام اختصاص یافت. بقیه اصول بر دو محور استوار بود: بخش اول (اصول هشتم تا بیست و ششم) بیانگر حقوق و آزادیهای ملت بود و بخش دوم (اصول بیست و ششم تا صد و هفتم) قواعد و ضوابط ساختار حکومت و نحوه توزیع اقتدارات حکومت بین قوای سه گانه و بخشهای مختلف حکومت را بیان می‌کرد.

دومین تجدید نظر که در سال ۱۳۰۴ ه.ش اتفاق افتاد به تبدیل سلسله قاجار به پهلوی مربوط می‌شد. این عمل بدین گونه شکل گرفت که بعد از ناامنیهایی که در کشور به خاطر درگیریهای طرفداران محمدعلیشاه عزل شده

پروبوگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

رتال جامع علوم انسانی

با مشروطه‌طلبان، و وقوع جنگ جهانی اول و ورود نیروهای متفقین به کشور به وجود آمد، قحطی شدیدی درگرفت و دولت نیز که با سلطنت احمدشاه دچار نوعی سستی و ضعف شده بود از مقابله با قحطی و ناامنی ناتوان ماند؛ به همین دلیل قیامهایی در سراسر کشور علیه دولت مرکزی شکل گرفت؛ مثل نهضت شیخ محمد خیابانی و نهضت جنگل و قیام خزرعل‌خان، که همه این وضعیت زمینه کودتا و به دست گرفتن قدرت برای برقراری نظم و امنیت را فراهم ساخت. رضاخان و سیدضیاءالدین طباطبایی بازیگران میدان شدند. در این میان رضاخان با حمایت انگلیسیها بر قدرت خود افزود و در نهایت خواستار تغییر سلطنت به نفع خود شد. او در این راه از حمایت‌های انگلیس و شوروی برخوردار بود و در واقع این حمایت‌های خارجی مهم‌ترین عامل

تجدید نظر در قانون اساسی این دوره بودند. ولی از لحاظ حقوقی تغییر سلطنت ایران با مشکل قانونی روبرو بود. چون در اصل سی و ششم متمم قانون اساسی مشروطیت، سلطنت مشروطه ایران در شخص محمد علیشاه و اعقاب ایشان برقرار بود، به همین دلیل خواستاران تغییر سلطنت، ابتدا مجلس را وادار کردند که انقراض سلسله قاجاریه را اعلام کند، سپس با تدبیر علی اکبر خان داور افرادی که موافق رضاخان بودند به عنوان نمایندگان مجلس مؤسسان انتخاب شدند و به تغییر اصول ۳۶ و ۳۷ و ۲۸ متمم قانون اساسی اقدام نموده، حکومت را به رضاخان و اعقاب او واگذار کردند. در واقع این تجدید نظر بیشتر تحت فشار و اجبار رضاخان و طرفداران او صورت گرفت.

سومین تجدید نظر در سال ۱۳۲۸ رخ داد و موضوع آن اعطای حق انحلال مجلسین به شاه و الحاق اصل تجدید نظر بود. رقابت بین مجلس شورای ملی،

## اولین تجدیدنظر که به متمم قانون اساسی معروف شد، درست یک سال بعد از تصویب قانون اساسی مشروطه صورت گرفت

### در عهد پهلوی، اقتدار سنتی نهاد سلطنت و اختلافات پی در پی میان قوای مجریه و مقننه

#### موجب شد که شاه به تجدیدنظر در

#### قانون اساسی بیندیشد و البته

#### بی‌کفایتی نمایندگان و نخست‌وزیران و

#### وزیران نیز در این امر

#### بی‌تأثیر نبود

درباره قوه مجریه و افراد قدرتمند و سفارتخانه‌های خارجی برای کسب قدرت بعد از استعفای رضاشاه از عوامل این تجدیدنظر بودند. به بیان دیگر ضعف و فساد داخلی، بی‌اطلاع بودن نمایندگان مجلس از اوضاع سیاسی، بی‌ثباتی قوه مجریه، بی‌ثباتی ناشی از فعالیت مجدد مخالفان سرکوب شده توسط رضاشاه، همچنین حمایت ارتش و دولت‌های آمریکا و انگلیس از شاه و ترور وی در بهمن ۱۳۲۷ عواملی بودند که به قدرت‌گیری شاه و تصمیم او برای تجدید نظر در قانون اساسی منجر شدند، و چون مجلس در برابر زیاده‌خواهیهای شاه مقاومت می‌کرد، وی قصد داشت حق انحلال مجلسین را به دست آورد. شاه برای این تجدید نظر اقدام به تشکیل مجلس مؤسسان کرد؛ در اصول ۴۴ و ۴۸ قانون اساسی تجدید نظر شد و حق انحلال مجلسین به وی اعطا گردید؛ همچنین قوانین مربوط به مرجع

تجدیدنظر و محدودیتهای آن نیز در قانون گنجانده شد.

چهارمین تجدیدنظر در قانون اساسی در سال ۱۳۳۶ رخ داد و موضوع آن افزایش مدت نمایندگی مجلس شورای ملی و اعطای حق وتوی مصوبات مالی مجلس به شاه بود. مفاد تجدیدنظرهای سال ۱۳۲۸ به دلیل حضور اقلیتی شجاع در مجلس و مقاومت آنها در برابر شاه و وقوع نهضت ملی شدن نفت به اجرا درنیامد، ولی بعد از کودتای ۲۸ مرداد و قدرت‌گیری دوباره شاه و سرکوب حزب توده و جبهه ملی، شاه دیگر بار خواستار عملی شدن تجدید نظرهای سال ۱۳۲۸ شد. برای این کار باید مجلس سنا تشکیل شود؛ ولی متفاوت بودن مدت نمایندگی در مجلس سنا و مجلس شورای ملی و کوتاه بودن مدت نمایندگی مجلس باعث می‌شد تا بیشتر وقت نمایندگان صرف تبلیغات برای انتخابات دور بعد شود؛ از این رو نمایندگان مجلس طول مدت دوره نمایندگی را از دو سال

پرونده‌های علمی و مطالعات فرسنگی

پرتال جامع علوم انسانی

به چهار سال افزایش دادند. تغییرات دیگری نیز در حد نصاب لازم برای حضور نمایندگان در مجلس در موقع رأی‌گیری داده شد و آن را از حد نصاب ۲/۳ نمایندگان به هر تعدادی که حاضر بودند، تغییر دادند و این در واقع به نفع شاه بود؛ او حتی برای اینکه به این مصوبات نیز نظارت داشته باشد، حق وتو در مصوبات مالی برای خود را خواستار شد، از این رو به تشکیل کنگره مجلسین اقدام کرد و در واقع مجلس واحدی را برای تجدیدنظر تعیین کرد و این کنگره اصول چهارم و پنجم و ششم و هفتم و اصل چهل و نهم متمم قانون اساسی را مورد بازنگری قرار داد، و در اصل چهل و نهم اصلاحی، حق وتوی مصوبات مالی مجلس به شاه اعطا شد.

پنجمین تجدیدنظر در قانون اساسی مشروطیت در سال ۱۳۴۶ رخ داد و موضوع آن چگونگی تعیین نیابت

سلطنت بود. از دهه ۱۳۴۰ سیاست‌گذاری حکومت کاملاً شخصی شده بود. شاه قدرت روزافزونی به دست آورده و مجلس را کاملاً فرمانبر خود ساخته بود.

این وضعیت همچنین برخی اقدامات رسوای شاه مانند قضیه کاپیتالاسیون باعث نفرت عمومی مردم از وی شده بود. این نفرت عمومی که بر وی نیز پنهان نبود و ترورهایی که در این دوره صورت گرفت (مثل ترور نافرجام شاه در کاخ مرمر) همراه با خصیصه ترسو بودن شاه، او را به فکر تعیین نایب السلطنه انداخت. ولیعهد هنوز ۲۰ ساله نشده بود و نمی‌توانست عهده‌دار سلطنت گردد؛ از طرف دیگر همسرش، فرح دارای نفوذ زیادی در دربار و نزد شاه بود؛ لذا شاه تصمیم گرفت تا فرح را به عنوان نایب السلطنه معرفی کند. برای این کار باید در اصول ۳۸ و ۴۱ و ۴۲ قانون اساسی مشروطه تجدید نظر صورت می‌گرفت که این اقدام توسط مجلس مؤسسان انجام یافت.

در نتیجه این کتاب، از اراده معطوف به قدرت سلاطین ایران صحبت به میان آمده است؛ به این معنی که همواره صاحبان قدرت در برابر قانون تسلیم نمی‌شدند و حتی قانون را به نفع خود تغییر می‌دادند. در عهد پهلوی، اقتدار سنتی نهاد سلطنت و اختلافات پی در پی میان قوای مجریه و مقننه - که ناشی از نوپا بودن دموکراسی در این کشور بود و شاه را به میانجی‌گری و داوری بین این دو نهاد می‌کشاند - موجب شد که شاه به تجدید نظر در قانون اساسی بیندیشد و البته بی‌کفایتی نمایندگان و نخست وزیران و وزیران نیز در این امر بی‌تأثیر نبود. عامل مهم‌تر دیگر این که ناامنی‌ای که در دوران بعد از مشروطه به وجود آمده بود باعث شد تا روحیه استبداد زده مردم و مسئولان ایرانی به دنبال یک فرد مستبد باشد تا او بتواند مشکل را حل کند، تضعیف روحیه شریعت‌خواهی مردم از طرف مشروطه‌طلبان نیز عامل دیگری در دوری جستن ملت از مشروطه بود.

## کتاب حاضر زمینه تغییرات قانون اساسی و عوامل مؤثر در آن را به خوبی بررسی می‌کند ولی آثار تغییرات انجام یافته در قانون اساسی بر مسیر حرکت جامعه ایران را تبیین نمی‌سازد

### کتاب به یکی از تغییرات مهم در قانون اساسی که در صدر مشروطیت اتفاق افتاد، اشاره‌ای ندارد

جامعه تأثیر می‌گذارد، چون اصول این قانون می‌توانند جهت حرکت جامعه را تغییر دهند و در واقع تغییرات قانون اساسی و تغییرات اجتماعی با همدیگر در ارتباط متقابل‌اند. کتاب حاضر زمینه تغییرات قانون اساسی و عوامل مؤثر در آن را به خوبی بررسی می‌کند، ولی آثار تغییرات انجام یافته در قانون اساسی بر مسیر حرکت جامعه ایران را تبیین نمی‌سازد. به نظر می‌رسد ریشه این مشکل، فقدان طرح نظری کلی در کتاب است. در واقع با ارائه یک طرح نظری در مورد تغییرات انجام یافته در قانون اساسی می‌شد به تأثیرات آن در جامعه پرداخت و به جواب این سؤالات پی‌برد که چرا موضوع تجدید نظرهای قانون اساسی، جز یک - دو مورد، اصول مربوط به حکومت و سلطنت بوده است؟ و چرا در اصول مربوط به امور اجتماعی و حقوق سیاسی افراد کمتر تغییر ایجاد شده است؟ گفتنی است که

کتاب به یکی از تغییرات مهم در قانون اساسی که در صدر مشروطیت اتفاق افتاد، اشاره‌ای ندارد؛ و آن، تغییراتی است که در سال ۱۳۲۷ ه. ق توسط انجمنهای ایالتی خصوصاً انجمن ایالتی آذربایجان، در قانون انتخابات به وجود آمد. انجمنهای ایالتی که در ابتدای مشروطه جهت نظارت بر انتخابات مجلس اول در ایالات تشکیل شده بودند بعد از اتمام انتخابات به دلیل اصرار مردم خصوصاً در تبریز، به کار خود ادامه داده و کم‌کم اداره امور ایالت‌ها را به دست گرفتند. این نهادها که با رأی مردم شکل گرفتند یکی از مردمی‌ترین نهادهای ایران در طول دوره مشروطه بودند. انجمن ایالتی آذربایجان حتی در برخی موارد برای رسیدگی به امور مردم در مقابل مجلس نیز قرار می‌گرفت. در جریان به توپ بستن مجلس و محاصره تبریز توسط نیروهای محمد علی‌شاه، انجمنها خصوصاً انجمن ایالتی آذربایجان نقش ناجی مشروطه را بازی کرده و اعتماد مردم ایران را به خود جلب کردند و این باعث شد تا علمای نجف طی تلگرافی به کلیه انجمنها، پیشنهاد کردند که اداره کشور را تا بازگشایی مجلس شورای ملی به انجمن ایالتی آذربایجان واگذار کنند و انجمنهای ایالتی دیگر ایالتها نیز پذیرفتند. و آن انجمن مقدمات انتخابات مجلس دوم را فراهم کرد. برای این انتخابات از طرف دولت مرکزی جدید و با موافقت انجمنهای ایالتی قانون جدیدی تنظیم شد ولی این قانون نوپا با اصول ۴ و ۵ و ۶ و ۴۹ قانون اساسی در مغایرت بود، لذا از سوی کمیسیون تهیه کننده قانون مزبور، رأی انجمنهای ایالتی و ولایتی در این زمینه حجت دانسته شد و انجمنهای مزبور به اتفاق، حق اظهار نظر را به انجمن ایالتی آذربایجان تفویض نمودند و آن انجمن با تصویب نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای غیر مستقیم، تغییر اصول چهارگانه فوق را پذیرفت و بدین ترتیب اولین اصلاح قانون مشروطه در نبود مجلس مؤسسان توسط انجمنهای ایالتی و ولایتی صورت گرفت. (کوچکیان فرد، ۱۳۷۸: ۲۳۰-۲۳۳).

منبع:

کوچکیان فرد، حسین (۱۳۷۸)، «انجمنها و انقلاب مشروطه» در مجموعه مقالات نهضت مشروطه ایران، ج اول، چاپ اول، انتشارات مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران

ارزیابی کتاب

همان طور که در ابتدای متن اشاره شد تغییر در قانون اساسی متأثر از تغییر در جامعه و طرز تفکر مردم است؛ از طرف دیگر تغییر در قانون اساسی در روند