

نظامنامه هیئت تقنینیه مملکتی و وظیفه مأموران دولتی در سال ۱۳۰۸ ش.

♦ دکتر احمد شعبانی*
و مولود ستوده**

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۷/۶/۱۵

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۸۷/۱۱/۸

چکیده

مقاله حاضر به بررسی نظامنامه هیئت تقنینیه مملکتی و وظیفه مأمورین دولتی که نوعی آئین‌نامه در قالب دستورنامه است و در سال ۱۳۰۸ شمسی و در دوره مهدیقلی خان هدایت به تصویب رسیده است، می‌پردازد. تشکیل هیئت تقنینیه که تحت نظارت مستقیم رضاشاه عمل می‌کرد، تلاش قوه مجریه برای حل مشکلات پیش آمده بدون کمک گرفتن از قوانین و توان دستگاه قضائی بود. نظامنامه مزبور، رئیس‌ان ادارات دولتی را موظف می‌کرد که رفتار مأموران خود را به مقامات مافوق گزارش کنند. نظامنامه که به نوع و نحوه انتخاب اعضا، شرح وظایف هیئت و مجازات مأموران متخلف زبردست می‌پردازد، با شرح ماده اول، ماده دوم، و ماده پنجم توصیف می‌گردد. در ادامه، مختصری درباره حکومت ثلاث، شامل گلپایگان، کمره و خوانسار و اختلاف محلی آن‌جا آورده می‌شود. نگارندگان ضمن آوردن متن کامل نظامنامه و متن اعلامیه عمومی هیئت تقنینیه خطاب به حاکم ثلاث، حسین حشمت، نتیجه می‌گیرند که این نظامنامه که در واقع دستورنامه است، مبین تضعیف قوه قانونگذاری و سلطه قوه مجریه در رسیدگی به شکایات است. همچنین نظامنامه بیش‌تر جنبه اطلاعاتی داشته، درصدد جمع‌آوری اطلاعات به طرق مختلف و در راستای تحکیم نظام دیوانسالاری و سلسله مراتب اداری بوده است.

کلید واژه‌ها:

دوره پهلوی / دولتمردان / هدایت، مهدیقلی ۱۲۴۲-۱۳۳۴ / حشمت، حسین / آئین‌نامه / هیئت تقنینیه مملکتی / حکومت‌های محلی / گلپایگان / کمره / خوانسار / اسناد تاریخی

* دانشیار گروه کتابداری و اطلاع‌رسانی دانشگاه اصفهان (نویسنده مسئول) shabania@edu.ui.ac.ir
** دانشجوی دکتری تاریخ محلی دانشگاه اصفهان asnadmeli1@yahoo.com

مقدمه

در جوف اوراق و کاغذهای موجود در مرکز اسناد ملی ایران (مدیریت منطقه مرکزی کشور - اصفهان)، دستورنامه‌ای از «امر قدر قدر اعلیحضرت اقدس همایون شاهنشاهی»، به تاریخ ۱۳۰۸ ش. موجود است که نشان از اهمیت تبلور اقتدار حکومتی در سال‌هائی دارد که رضاشاه با معاضدت تیمورتاش، سعی در استیلای حکومت پهلوی داشته است. این نظامنامه، به نوعی مبین کمرنگ شدن اهمیت قوه قانونگذاری و سلطه قوه مجریه، در رسیدگی به شکایاتی بود که به مرور در طول دهه نخستین قرن حاضر و ابتدای سلطنت پهلوی آشکار شد و جایگاه سیاسی و حقوقی خود را نشان داد. بر این قرار، ویژگی آن را در چارچوب تاریخی و حقوقی، برای مورخان و دست‌اندرکاران تاریخ معاصر بیان می‌کنیم.

چارچوب تاریخی حوادث سیاسی و اجتماعی در سال‌های ۱۳۰۸ ش؛ آن چنان که مسعود بهنود در بررسی و مرور خود از دولت مهدیقلی مخبرالسلطنه حکایت دارد، رئیس‌الوزرا به قدری صاحب تجارب در طرح «نظام وظیفه اجباری»، واپس راندن خان‌ها و فئودال‌ها و تعلق املاک اختصاصی به شاه بود که در شکلی غیرمنتظره از خواسته‌های تیمورتاش، در تضعیف مجلس شورای ملی بروز یافت. سلسله حوادث سیاسی چونان طوفانی تند، به حدی سریع بود که به یکباره نخست مدرس و سپس عبدالحسین میرزا فرمانفرما و نصرت‌الدوله در کام این وقایع فرو رفتند.

هیئت تقنینیه

عدالت، یکی از ملموس‌ترین و مهم‌ترین ارکان در هر جامعه است. سعی دولت‌ها در ایجاد عدالت و حفظ آن از یک سو و تلاش مردم و انعکاس نارضایاتی‌هایشان از نبود عدالت، همواره اندیشمندان و طراحان سیاسی حکومت‌ها را به چاره‌اندیشی‌هایی

واداشته است. در دوره رضاشاه با وجودی که وی تلاش بسیاری در ایجاد آرامش در کشور داشت، اما به دلیل سیاست‌های فردمحورانه‌اش، گاه شرایط به گونه‌ای دیگر رقم می‌خورد و نارضایتی از عملکرد مأموران اداری و دولتی فراتر می‌رفت. رضاشاه، به مدد سیاست فردمحورانه و حضورش در سیاست‌گذاری‌ها و نظارت مستقیم بر روند امور، می‌کوشید تا مشکلات پیش‌آمده را حل کند. طراحان سیاسی - که در هاله‌ی وی پراکنده بودند - با پیشنهاد طرحی، سعی کردند میزان نارضایتی مردم را از نقض شدن حقوق شهروندی و عملکرد مأموران دولتی کاهش دهند تا شاید به کمک آن، شرایط جامعه بهبود یابد. به عبارتی، تشکیل هیئت تقنینیه - که تحت نظارت مستقیم رضاشاه عمل می‌کرد - تلاش قوه مجریه بود برای حل مشکلات پیش‌آمده، بدون کمک گرفتن از قوانین و توان دستگاه قضائی.

نظامنامه هیئت تقنینیه

بنابر ماده اول، هیئت دولت، اقدام به راه‌اندازی تشکیلاتی به نام هیئت تقنینیه در درون خود کرد. این نظامنامه - که با تصمیم رضاشاه و هیئت وزیران تشکیل شده بود - به نوع و نحوه انتخاب اعضا، شرح وظایف هیئت و مجازات مأموران متخلف زیردست می‌پرداخت. باتوجه به بسته بودن دایره نظارت این هیئت بر تخلفات مأموران دولتی، اشاره‌ای به نحوه و نوع مجازات مأموران متخلف و مواردی شبیه به آن نشده است.

انتخاب اعضا

طبق ماده دوم نظامنامه، اعضای هیئت تقنینیه، نمایندگان وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی وابسته به آن بودند که هریک از دستگاه‌های مذکور، تعداد مشخصی از کارمندان صحیح‌العمل و ترجیحاً کارمندان بلندپایه را برای عضویت در آن هیئت

کمیسیون هیئت تقنینیه

طبق ماده پنجم، هیئت تقنینیه، برای رسیدگی به اسناد و شکایات واصله به هیئت، کمیسیونی تشکیل داد که مرکب از یک نفر نماینده از هریک از وزارتخانه‌ها و ادارات مذکور در ماده (۲) و به انتخاب هیئت وزیران بود. کمیسیون مزبور، پانزده روز یک مرتبه و در مواقع ویژه، با تشکیل جلسه فوق‌العاده، به پرونده‌ها رسیدگی می‌کرد. کمیسیون، گزارش‌های کاملی از شکایات رسیده به رئیس هیئت تقنینیه می‌داد.

کلیه رؤیسان ادارت دولتی - که شامل مدیران مدارس دولتی هم می‌شد - مکلف بودند هر پانزده روز یک گزارش جامع از اوضاع حوزه مأموریت خود بدهند. رئوس این گزارش‌ها، عبارت بود از: نحوه رفتار مأموران دولتی با مردم، رفتار و حالت روحیه مردم و حوادث مهمی که در حوزه مأموریتشان رخ می‌داد. با تهیه این گزارش - که جنبه اطلاعاتی داشت - هیئت تقنینیه، درمی‌یافت که در کدام مناطق چه چیزهایی برای مردم مهم است، چه چیزهایی باعث رنجش، شادی، تجمع و اعتراض، مساعد شدن زمینه فعالیت مخالفان دولت، میزان مشابهت این رویدادها در دیگر شهرها و مجموعاً سراسر کشور می‌گردید.

رؤیسان مافوق در ادارات کل، گزارش‌های رسیده از مناطق را مورد بررسی قرار می‌دادند، برداشت‌ها و نظرات خود را ضمیمه گزارش پانزده روزه می‌کردند و برای مافوق خود می‌فرستادند تا به هیئت تقنینیه برسد. این نوع تهیه گزارش، به هیئت دولت کمک می‌کرد تا ضمن اطلاع یافتن از وقایع و غربالگری اطلاعات، دریابد که مأموران و مسئولان ادارات دولتی تا چه حد به مسائل وقوف دارند و تا چه حد از قدرت نظارت بر اوضاع برخوردار هستند.

وزیران هریک از وزارتخانه‌ها نیز، گزارش‌ها را مطالعه می‌کردند و آن قسمت از مندرجات را

پیشنهاد می‌کردند. رضاشاه، به تبعیت سیاستمداران اروپائی مانند بیسمارک، کارمندان صحیح‌العمل و یا عالی‌رتبه را برگزید تا به دلیل بی‌نیازی از مسائل مالی، مانع از فساد اداری کارمندان دون‌پایه گردند و طبق ماده سوم، بجز مخارج سفر و فوق‌العاده سفر، هیچگونه حقوقی برای عضویت در هیئت تقنینیه در نظر گرفته نمی‌شد. از طرفی، عضویت در هیئت برای اعضا، وجهه بسیار خوبی در حوزه کاریشان محسوب می‌شد، هرچند که ممکن بود با پرداخت مخارج سفر، ندادن حقوق جبران گردد.

نکته اساسی در انتخاب مأموران، نظر مساعد رضاشاه نسبت به آنان بود. اگرچه مدت مأموریت اعضای تقنینیه مملکتی یک سال بود، اما باتوجه به امکان تجدید سال به سال آن - که با نظر رضاشاه انجام می‌شد - تا زمانی که مورد غضب واقع نمی‌شدند، به صورت اعضای دائمی درمی‌آمدند.

اعضا

رئیس هیئت تقنینیه مملکتی، یکی از وزیران بود که او را هیئت دولت انتخاب می‌کرد. بعد از رئیس، یک نفر نایب رئیس و دو نفر منشی از میان اعضای منتخب هیئت تقنینیه انتخاب می‌شد. انتخاب رئیس از میان وزیران، به صورت دوره‌ای انجام می‌شد. اعضای هیئت تقنینیه، عبارت بود از نمایندگان وزارتخانه‌ها و ادارات مشروحه زیر:

- وزارت جنگ، اداره نظام وظیفه، اداره امنیه؛
- وزارت مالیه؛
- وزارت داخله، اداره سجل احوال و احصائیه، اداره نظمی؛
- وزارت عدلیه، اداره ثبت اسناد و املاک؛
- وزارت پست و تلگراف؛
- وزارت فواید عامه؛
- وزارت معارف؛
- وزارت امور خارجه.

که راجع به اوضاع عمومی و متضمن شکایت از سوءرفتار نسبت به مردم و اعمال خلاف قاعده بود، به ضمیمه مدارک ارسالی، برای وزیری که ریاست هیئت تقنینیه مملکتی را برعهده داشت، می فرستادند. وزیر، پس از بررسی، درباره تعقیب مرتکبان و مجازات متخلفان تصمیم می گرفت و در مواردی - که اجرای تفتیشی لازم شمرده می شد - مراتب را به هیئت دولت پیشنهاد می کرد تا تصمیمات مقتضی در آن زمینه اتخاذ شود.

مجازات متخلفان

مجازات‌هایی که در این نظامنامه به آن اشاره شده است، مربوط به تخلف مأموران ادارات دولتی از اطلاع رسانی درباره این نظامنامه می باشد که اگر بدون عذر موجه، از اوضاع حوزه مأموریت خود، دو مرتبه متوالی یا چهار مرتبه متناوب در عرض سال غفلت می کردند، از شغلشان برکنار می شدند.

حکومت ثلاث

حکومت ثلاث، شامل گلپایگان،^۱ کمره^۲ و خوانسار^۳ می گردید. حسین حشمت، حاکم و وکیل مردم ثلاث در مجلس شورای ملی بود. دیدگاه حاکمان و مأموران مناطق کوچک به شاه، از پائین به بالا و نسبت به مردم، از بالا به پائین بود و آنان، این قدرت را از اقتدار رضاشاه دریافت می کردند («چون برحسب امر قدر قدر اعلیحضرت اقدس همایون شاهنشاهی - ارواحنا فداه...») و تقریباً این دیدگاه، برای مردم هم جا افتاده بود.

در خوانسار، گلپایگان و کمره، همواره اختلافات محلی شدیدی وجود داشت و گاه، این اختلافات بی اساس بود و مایه بر هم زدن نظم عمومی می گردید. حسین حشمت، برای جلوگیری از این اختلافات بی اساس، ۱- به اهالی این مناطق اخطار می داد؛ ۲- در صورت وجود اسناد و مدارک مهر و

امضادار و یا در اداره‌ای به ثبت رسیده، به شکایت رسیدگی می کرد. حسین حشمت، خود را از آن چنان قدرتی برخوردار می دانست و یا به دلیل اختلافات و درگیری‌های فراوان محلی - که بعضاً بی اساس و مستلزم ارائه مدارک و اسناد بود - حاکم ثلاث، متن اعلامیه عمومی هیئت تقنینیه را، با اخطار و تحکم بیش تری، به اطلاع عموم می رسانید.

نتیجه گیری

۱. نظامنامه هیئت تقنینیه مملکتی و وظیفه مأموران دولتی، نوعی آئین نامه در قالب دستورنامه، با برداشتی از نظام اداری غرب بویژه آلمان بود.
۲. نظامنامه، بیش تر جنبه اطلاعاتی داشت و درصدد جمع آوری اطلاعات به طرق مختلف بود.
۳. استحکام نظام دیوانسالار مبتنی بر تسلسل اداری که در رأس آن، رضاشاه قرار داشت.

سند شماره ۱

وزارت داخله مورخه برج ۱۳

اداره

نمره

نظامنامه هیئت تقنینیه مملکتی و وظیفه مأمورین دولتی

ماده اول- برطبق تصمیم هیئت دولت، هیئتی به نام هیئت تقنینیه مملکتی تشکیل می شود.

ماده دوم- هیئت تقنینیه، تشکیل می شود از نمایندگان وزارتخانه‌ها و ادارات مشروحه ذیل که هریک عده معینه را از میان اشخاص صحیح العمل و شاغل خدمت خود - که حتی الامکان از اعضای عالیرتبه باشند - پیشنهاد کرده و عده لازم، از طرف هیئت دولت، از میان آنها برای عضویت [در] هیئت تقنینیه انتخاب می شوند.

- وزارت جنگ، اداره نظام وظیفه، اداره امنیه؛

- وزارت مالیه؛

- وزارت داخله، اداره سجل احوال و احصائیه، اداره نظمیة؛

- وزارت عدلیه، اداره ثبت اسناد و املاک؛

- وزارت پست و تلگراف؛

- وزارت فواید عامه؛

- وزارت معارف؛

- وزارت امور خارجه.

ماده سوم - مدت مأموریت اعضای تقنینیه مملکتی، سال به سال تجدید شده و برحسب فرمان همایونی، به این سمت معین می‌شوند و از بابت سمت مزبور، حقوقی دریافت نخواهند داشت؛ ولی در مواقع مأموریت، به آن‌ها خرج سفر و فوق‌العاده مسافرت تأدیه خواهد شد.

ماده چهارم - موارد مأموریت مفتشین هیئت تقنینیه مملکتی و تعیین عده مأمورین، منوط به امر همیونی و با تصمیم هیئت دولت است.

ماده پنجم - هیئت تقنینیه مملکتی در تحت ریاست یک نفر وزیر - که از طرف هیئت دولت تعیین می‌شود - اداره شده و دارای یک نفر نایب رئیس و دو نفر منشی از خود اعضای هیئت تقنینیه خواهد بود. همچنین، هیئت تقنینیه برای رسیدگی به اسناد و شکایات واصله - که به هیئت مزبوره ارجاع می‌شود - دارای کمیسیونی مرکب از یک نفر نماینده از طرف هر یک از وزارتخانه‌ها و ادارات مذکور در ماده (۲) خواهد بود. انتخاب اعضای کمیسیون مزبور نیز، از طرف هیئت وزرا به عمل خواهد آمد. کمیسیون مزبور، پانزده روز یک مرتبه باید منعقد بشود. در مواقع فوق‌العاده، ممکن است جلسه فوق‌العاده نیز داشته باشد.

کمیسیون، مکلف خواهد بود راپورت راجع به حوزه شکایات مرجوعه را به رئیس هیئت تقنینیه بدهد.

ماده ششم - کلیه رؤسای ادارت دولتی - که رؤسای مدارس دولتی نیز جزو آن‌ها محسوبند - مکلفند که هر پانزده روز یک مرتبه، راپورت

جامع اوضاع حوزه مأموریت خود را - که حاکی از رفتار مأمورین دولتی نسبت به مردم و رفتار و حالت روحیه مردم و حوادث مهمه حوزه مأموریت خودشان باشد - به رئیس مافوق خود بدهند.

ماده هفتم - رؤسای مافوق، مکلفند که راپورت‌های واصله از مرئوسین خود را، با نظریه خود نسبت به آن راپورت‌ها به ضمیمه راپورت پانزده روزه خود، برای رؤسای مافوق ارسال دارند و مراحل اداری، به همین ترتیب طی خواهد شد و رؤسا، مراحل آخرین راپورت‌های حوزه مأموریت خود را به ضمیمه راپورت‌های مرئوسین خود، مستقیماً برای وزیر متبوع خواهند فرستاد. کلیه مأمورین، باید دقت و مراقبت کامل نمایند که راپورت‌های آن‌ها بکلی از اغراض و نظریات شخصی و خصوصی مبرا باشد و الا، دهندگان راپورت‌های غرض‌آمیز، مورد مؤاخذه واقع خواهند شد.

ماده هشتم - وزرا، مکلف خواهند بود که راپورت‌های واصله را به دقت مطالعه کرده و آن قسمت از مندرجات آن را - که راجع به اوضاع عمومی است و متضمن شکایت از سوءرفتار نسبت به مردم و اعمال خلاف قاعده باشد - به ضمیمه مدارک واصله، برای وزیری که ریاست هیئت تقنینیه مملکتی را دارد، بفرستند.

ماده نهم - وزیر مزبور، مکلف خواهد بود که راپورت‌های مذکوره در ماده قبل را، رسیدگی کرده و تصمیمات لازمه را نسبت به تعقیب مرتکبین اتخاذ نماید و در مواردی که اجرای تفتیشی را لازم بداند، مراتب را به هیئت دولت پیشنهاد خواهد کرد تا تصمیمات مقتضیه، اتخاذ شود.

ماده دهم - هر یک از مأمورین دولتی مذکور در ماده (۶) و (۷) که از اجرای وظیفه اطلاع دادن از اوضاع حوزه مأموریت خود، بدون عذر موجه دو مرتبه متوالی یا چهار مرتبه متناوب در عرض سال غفلت نماید، از شغل خود منفصل خواهد گردید.

سند شماره ۲

وزارت داخله

حکومت گلپایگان و کمره [و] خوانسار

اعلان

چون برحسب امر قدر قدر اعلیحضرت اقدس همیون شاهنشاهی - ارواحنا فداه - و هیئت محترم وزرای عظام - دامت شوکتهم - هیئت تقنینیه مملکتی تعیین فرموده‌اند که اگر کسی از رفتار کلیه مأمورین دولت علیه شکایتی داشته باشد، رسیدگی و احقاق حق فرمایند. بنابراین، به عموم اهالی گلپایگان، کمره و خوانسار، اخطار می‌شود که از تاریخ نشر این اعلان، هریک از اهالی شکایت قانونی از مأمورین دولت علیه (حتا اداره حکومتی) داشته باشد، با مدارک مثبت، به اداره حکومتی مراجعه نمایند تا فوراً به مقامات مربوط تقدیم و استدعای رسیدگی گردد.

حسین حشمت، حکومت وکلای ثلاث

[به] شرح ذیل، اعلان منتشر گردید:

کمره و ناحیه / خوانسار / توسط نظمیۀ گلپایگان
ده ورقه / ده ورقه / ۲۱ ورقه

پی‌نوشت‌ها

۱- گلپایگان، یکی از شهرستان‌های استان ششم (خوزستان) که خلاصه مشخصات آن به شرح زیر است: حدود؛ از شمال به شهرستان اراک، از جنوب به شهرستان اصفهان

و فریدن، از خاور به بخش میمه شهرستان کاشان و از باختر به بخش الیگودرز از شهرستان بروجرد. (علی‌اکبر دهخدا، لغت‌نامه (تهران: دانشگاه تهران، روزنه، ۱۳۷۷)، ذیل گلپایگان.

۲- کمره، از شمال محدود است به عراق عجم و از مغرب به بروجرد و از مشرق به محلات و از جنوب به گلپایگان و به سه بلوک تقسیم می‌شود، از این قرار:

الف- خمین، دارای پنجاه قریه و ۳۵,۰۰۰ تن سکنه؛

ب- کله‌زن، دارای ۱۹ قریه و ۱۰,۰۰۰ تن سکنه؛

ج- حمزه‌لو، دارای ۲۳ قریه و ۱۱,۰۰۰ تن سکنه.

مراع کمره، مهم و پشم‌های مرغوب آن برای قالی‌بافی به کار می‌رود. (همان، ذیل کمره)

۳- خوانسار، (بخش ...) تابع شهرستان گلپایگان و محدود

است از شمال به بخش مرکزی گلپایگان؛ از جنوب و

باختر به شهرستان فریدن؛ از خاور به بخش ده حق

و علوی از شهرستان اصفهان. این بخش از خاور و

جنوب و باختر محصور به کوه‌های مرتفع و هوای آن

سرد است. مرتفع‌ترین کوه‌های بخش کوه قبله و کوه

گلستان است که سرچشمه اصلی رودخانه لعلبار قم از

این بخش می‌باشد و در این بخش به نام رودخانه قبله

مشهور و از وسط آن می‌گذرد. آب قرای این بخش، همه

از چشمه‌سارها و رودخانه‌ها و قنات تأمین می‌گردد و

محصول عمده آن، غلات و تنباکو و لبنیات و میوه است

و از ۱۴ آبادی تشکیل شده و جمعیت آن در حدود

دوازده هزار نفر است. (همان، ذیل خوانسار)

۴- اصل: همیون.

