

تحولات قانون و حقوق اساسی در ایران معاصر

دکتر سید جلال الدین مدنی

«فناوبن اساسی کشورها به عنوان مادر سند هویت یک کشور، نه‌گونه‌ای تهیه می‌شوند که در عین خستناک و اجتناب از جنای استحکام حقوقی برخوردار باشند که بنیان نظام گسترده سیاسی و حقوقی یک کشور را بر پایه آن بنا کرد و حقوق اداری، حقوق خصوصی، حقوق عمومی و با همه کثرت و تفصیلی که دارند، براساس قانون اساسی - که قانون مادر یک جامعه می‌باشد - نگاشته و به اجرا درمی‌آیند. بی‌توجهی به قانون اساسی و ناکافی یا ناکارآمدی آن، تنها در حد یک نقیصه تئوریک باقی نمی‌ماند، بلکه آثار سیاسی - اجتماعی آن در همه بخشها و نهادهای جامعه سرایت می‌کند. نمونه بارز این مسأله به تبع تدوین اولین قانون اساسی انقلاب مشروطیت رخ داد که در نتیجه بالاگرفتن بحث و اختلاف بر سر کیفیت آن، مذهبهای مدیدی سرانسر کشور در آتش اختلاف، سوختن، جنگ و هرج و مرج می‌سوخت و شکاف - رنگی پدید آمد که بسیاری از رجال دینی و سیاسی به فرهنگی صاحب‌نام این مرز و بوم را در خود فرو برد. جاهلانات و کوششهای زیادی برای اصلاح و اجرای قانون اساسی صورت گرفت، اما برپاشدن حکومت پهلوی همه محاهدتها را خاموش و کوششها را بی‌نتیجه ساخت و دوباره سایه استبداد بر همه جای کشور حکمفرما شد و خود قانون اساسی نیز در این سال منته گردید. ماجراهای فراوانی بر سر اولین قانون اساسی ایران آمد و در متن و متمم آن تغییرات زیادی انجام شد، اما همه این تغییرات، حقوق اساسی را به زبان مردم و نه سود استبداد منسایل می‌کرد. سرانجام دو عین و سرگترین انقلاب تاریخ ایران در بیست و یک ساله ۱۲۵۷ به نیروی رسید و با منعی کردن قانون اساسی ظالمانه و تحریف شده پیشین، قانون اساسی محکم، مدرن، دین‌مدار و مردم‌سالاری را به تصویب مردم ایران رسانید. مقاله حاضر تحولات قانون اساسی ایران از مشروطیت تا انقلاب اسلامی را مورد عطف و معرفی قرار می‌دهد.

یکی از مشخصات بارز دوران معاصر، آگاهی گروهها و طبقات مختلف مردم از وضع کلی کشوری است که در آن زندگی می‌کنند. شناخت ارکان حکومت و ارگانهای سیاسی و روابط آنها با یکدیگر، اطلاع از حقوق و آزادیهای فردی و نیز چگونگی حفظ و رعایت این حقوق، حداقل دانستنی‌هایی هستند که مردم باید در زمینه زندگی سیاسی و اجتماعی داشته باشند. دیگر قابل پذیرش نیست که انسانهایی در یک سرزمین رشد کنند. در زندگی اجتماعی مشارکت نمایند، به آینده امیدوار باشند اما از نقش و سهم خود در اداره امور مملکت، نحوه شکل‌گیری ارکان حکومت و مراکز قدرت کشور و نیز از شرایط و مقررات مربوط به مناصبی از قبیل رئیس کشور، رئیس جمهور، و یا نهادهایی چون قوای مقننه، اجرائیه و قضائیه بی‌خبر باشند.

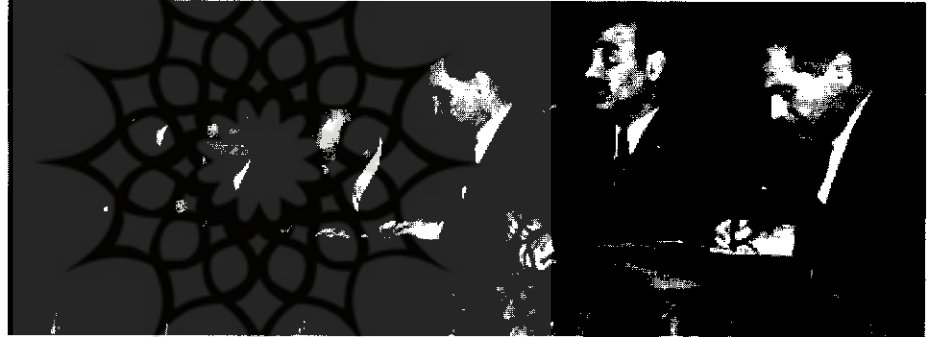
تدوین قانون اساسی در ایران چندان پیشینه‌ای ندارد. این کشور قرن‌ها تحت سلطه استبداد پادشاهانی بوده که مردم را رعایای خود می‌پنداشتند، به کشور به‌عنوان ملک خود نگاه می‌کردند و برای هیچکس حقوق و آزادی قائل نبودند. گرچه در قرون پس از اسلام، در روابط خصوصی افراد، احکام و موازین اسلامی رعایت می‌شد، ولی قدرت حاکمیت و سیاست کلی کشور از اسلام به‌دور بود و فعالیت‌های نظام حکومتی در خدمت مردم و در جهت خواسته‌های ملت سامان نمی‌یافت. لذا به‌تدریج بیگانه‌گان فرصت نفوذ در کشور و بهره‌برداری از آن را پیدا کردند؛ چنانکه در دورانی (حدود یک‌ونیم قرن) بر اثر استبداد داخلی، عدم آگاهی اجتماعی، فقدان ارتباطات وسیع و نیز ظهور قدرتهای بزرگ و دخالت آنان در امور مملکت، بخشهایی از کشور از بدنه آن جدا شد و مردم در کل از تحولات علمی جهانی دور ماندند. به‌تبع این شرایط، کشور ایران علیرغم برخورداری از پیشینه فرهنگ غنی اسلامی، به وضعی بسیار فلاکت‌بار دچار شد. چنین شرایطی بود که سرانجام به‌وقوع انقلاب مشروطیت انجامید.

حاصل تلاش تاریخی متفکران، فلاسفه و دانشمندان در تجزیه و تحلیل مباحث مربوط به جامعه، دولت و حکومت،

سرانجام براین اتفاق قرار گرفت که هر کشوری باید در قالب تنظیم یک قانون اساسی، اهداف، آرزوها و چشم‌اندازهای خود را از یک‌طرف خلاصه نموده و تحت عناوینی اعلام کند و از طرف دیگر وسایل و طرق دستیابی به این مقاصد را با معرفی تشکیلات و سازمانهای حکومتی مشخص سازد و حقوق و آزادی‌های اساسی افراد ملت را تضمین نماید. این کار جمعی، که نتیجه تفکر بشریت در طول قرن‌ها است، در اقدامهای صورت گرفته از سوی کشورهایی چون سوئیس، انگلستان، فرانسه و امریکا تبلور عینی پیدا کرد. بنا بر آن شد که هر ملتی براساس اقتضای سابقه تاریخی، اصول اعتقادی، مبانی فکری، درجه تمدن، زمینه‌های مادی و معنوی، وضعیت ارتباط با دیگر ملل و نیز رسالتی که برای خود قائل است، قانون اساسی خاص خود را تدوین نماید.

همانطور که گفته شد، در ایران، تا قبل از انقلاب مشروطیت، اداره مملکت با روش دیکتاتوری انجام می‌گرفت و چون دین اسلام و مذهب تشیع در بین مردم ریشه عمیق داشت، شاه برای دستیابی به تسلط و اقتدار بیشتر، به خود لقب ظل‌الله داده بود. در نتیجه تمام اقتدارات کشور در شخص شاه تمرکز می‌یافت و پادشاه مطلق‌العنان، علاوه بر قوه مجریه، در مسائل مربوط به تقنین و امور قضائی نیز دخالت می‌نمود. در واقع شاه در انجام هر امری اختیار نامحدود داشت. وضعیت در ایالات و ولایات نیز بر همین منوال بود؛ چنان که قدرت و توانایی حاکم به رابطه وی با دربار بستگی داشت و شاهزادگان، امیران، سرداران و حکومتمندان غالباً به دلیل زورمندی بر جامعه تسلط می‌یافتند. فرامین شاه و اعوان و انصار او - ولو بوج، بی‌معنی و غیرعقلانه هم می‌بودند - بایستی اجرا می‌شدند.

انقلاب مشروطیت حاصل سالها روشنگری بود که از سوی اشرار گوناگون جامعه به طرق مختلف در کشور صورت می‌گرفت. به‌تدریج جمعیت‌های سیاسی پنهان و آشکاری به‌وجود آمدند. مساجد و مراکز دینی نیز خواسته‌های سیاسی خود را عنوان نمودند. بازگشتگان از غرب نیز روشهای حکومتی آنجا را تبلیغ می‌کردند. توده‌های مردم به پیروی از علما و روحانیون به صحنه



قانون اساسی مشروطه مجموعه‌ای در هم و بی سroteه بود و در تمام دوره مشروطیت این ترکیب نامتجانس به چشم می خورد. این مساله باعث شد قانون اساسی از حالت محوری و قابلیت استفاده خارج شود، تا اینکه سرانجام آخرین شاه از دودمان شاهان ایران (محمدرضا پهلوی) به اصطلاح خودش ابتکار به خرج داد! و منشوری جدید ساخت و مردم را به اطاعت از آن فراخواند

عدالت خواهی وارد شدند و بحران مشروطه خواهی کشور را فراگرفت. پس از شدت گرفتن فشارهای آزادی و قانون خواهی، مظفرالدین شاه به ناچار در سال ۱۳۲۳ طی دستخطی خطاب به عین الدوله، به تشکیل عدالتخانه فرمان داد.^۱ البته این دستخط به کاهش شدت بحران نینجامید و لذا شاه در اقدامی دیگر، با صدور چند فرمان تسریع در تشکیل عدالتخانه و نیز انطباق آن با موازین شرع را نیز تضمین کرد.^۲ از آن پس بود که علما از مهاجرت دسته جمعی به قم بازگشتند، متحصنین از تحصن خارج شدند و وضعیت حالت عادی پیدا کرد. در اثر این واقعه، اختیارات شاه تا حدودی محدود شد، اما هنوز قانون اساسی خاصی طرح ریزی نشده بود. ابتدا کمیسیونی متشکل از علما، اعیان، اشراف، تجار و وزرا برای تدوین نظامنامه انتخابات مجلس معین گردید. سرانجام این کار در نوزدهم رجب ۱۳۲۴ ق انجام گرفت و شاه نیز آن را امضاء کرد. انتخابات نمایندگان تهران طبق نظام نامه مذکور برگزار شد. شیوه انتخابات به این صورت بود که هر کدام از طبقات مختلف برای معرفی نماینده مورد نظر خود، آراءشان را به صندوق خاصی می ریختند؛ زیرا در آن زمان، با توجه به شرایط موجود، برگزاری انتخابات عمومی را به مصلحت نمی دانستند و لذا براساس نظام نامه، اصل انتخابات به صورت صنفی برگزار گردید. انتخابات مذکور، اولین واقعه

انتخاباتی بود که در تاریخ ایران صورت می گرفت. اقلیتهای مذهبی یهودی و مسیحی، علیرغم حق انتخاب نماینده نظر به احتمال مخالفت مراجع روحانی نجف و اصفهان با این امر، آیت الله طباطبایی و آیت الله بهبهانی را به عنوان نمایندگان خود معرفی کردند. از جانب زرتشتی ها نیز نماینده های تعیین شد و آیت الله بهبهانی از آنها حمایت نمود. در هیجدهم شعبان همان سال، مجلس شورای ملی - در کاخ گلستان - توسط مظفرالدین شاه افتتاح شد.^۳ شاه طی خطابه ای از تشکیل چنین مجلسی ابراز خوشوقتی نمود و از آن پس، مجلس کار خود را به طور رسمی شروع کرد. آیین نامه داخلی آن نیز به تصویب رسید و هیاتی از سوی مجلس برای تدوین قانون اساسی مامور شد. چنانکه ملاحظه می گردد، اولین مجلس شورای ملی ایران در واقع قبل از تنظیم و شکل گیری قانون اساسی برگزار شده است. این قانون شش ماه پس از پیروزی انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس، در سال ۱۲۸۵ ش (۱۳۲۴ ق) تدوین گردید. قانون اساسی مذکور مشتمل بر پنج فصل و پنجاه و یک اصل، با امضاء شاه بیمار (مظفرالدین شاه) رسمیت پیدا کرد.^۴ حال آنکه این قانون طبعاً ناقصی سلطنت بود. عناوین فصول اول تا پنجم قانون اساسی به این صورت بودند: فصل اول: تشکیل مجلس، فصل دوم: وظایف مجلس و حقوق و حدود آن، فصل سوم: ترتیب اظهار

مطالب در مجلس، فصل چهارم: عنوان مطالب از طرف مجلس و فصل پنجم: شرایط تشکیل مجلس سنا چنان که از عناوین فوق برمی آید، همه مسائل اساسی و از جمله حقوق و آزادیهای ملت و تکالیف حکومت، در قانون اساسی مطرح نشده بودند و بخش مهمی از آن صرفاً جنبه آیین نامه‌ای داشت. لذا این قانون مسلمانمی توانست به تأمین حقوق ملت ایران بینجامد و به همین خاطر نیز نمایندگان در صدد تهیه متمم قانون اساسی برآمدند. متن متمم قانون اساسی، پس از مذاکرات طولانی و مقاومت دربار سرنجام مشتمل بر صدوهفت اصل در بیست و نهم شعبان ۱۳۲۵ ق/ پانزدهم میزان ۱۳۸۶ ش. به امضاء محمدعلیشاه رسید - البته او ابتدا از پذیرفتن آن امتناع می کرد. متمم مذکور مشتمل بر موارد زیر بود: حقوق ملت ایران، قوای مملکت، حقوق سلطنت، اقتدارات محاکم، وضع وزراء، انجمنهای ایالتی و ولایتی.

قانون اساسی مشروطیت و متمم آن، ترکیبی از اصول برخاسته از دیدگاههای مختلف و غیرمتجانس با وضع ایران را به نمایش می گذاشت که بخشهایی از آن را متحدین از قانون اساسی بلژیک و سوئیس و فرانسه گرفته بودند. همچنین اسلام و مذهب حقه جعفری اثنی عشری به صورت رسمی اصل غیرقابل تغییر تا زمان ظهور امام زمان شناخته شده بود. گذشته از آن که اصل دوم متمم قانون اساسی، با اصرار آیت الله شیخ فضل الله نوری، برای مجتهدین حق و توقاقتل شده بود تا هیچگاه قانونی برخلاف اسلام از مجلس نگذرد. به عبارتی، نقش شورای نگهبان امروز، در آن زمان به پنج نفر از فقها داده شده بود.^۲ مطابق قانون اساسی شرط وزارت مسلمان بودن اعلام شد. از شاه به عنوان مروج مذهب یاد گردید^۳ و جز نمایندگان اقلیتهای مذهبی (مسیحیت، زرتشتی، کلیمی) بقیه نمایندگان می بایست متدین به دین اسلام می بودند^۴ و از طرف دیگر شخصی به عنوان اعلیحضرت در راس کشور و ارکان عالییه قرار می گرفت که ضمناً از عناصر تشکیل دهنده قانون هم محسوب می گردید: «قوه مقننه ناشی می شود از اعلیحضرت شاهنشاه و مجلس شورای ملی و مجلس سنا». سلطنت ودیعه‌ای الهی اعلام شده بود که از طرف ملت به شخص شاه تفویض می شد و سپس در اعقاب ذکور اعلیحضرت نسلابعدنسل بدون قید و شرطی برقرار می گردید. همچنین یک سلسله اصول برای ولایتعهدی، ترتیب انتقال سلطنت، نایب السلطنگی و... پیش بینی شده بود. اصول قانون اساسی طوری تنظیم گردیده بودند که مطابق آنها شاه به عنوان شخصی غیرمسئول اجازه می یافت بدون داشتن هیچگونه شرایطی همه اقتدارات ناشی از سلطنت و از جمله مشارکت در قانونگذاری و فرماندهی کل قوا را به طور موروثی در اختیار گیرد، درحالی که به تقلید از قانون اساسی فرانسه، اصول هشتم تا بیست و چهارم متمم قانون اساسی به حقوق ملت ایران اختصاص یافته بودند. اصول مذکور در عمل هرگز رعایت نشدند؛ زیرا استبداد موجود هرگز اجازه نمی داد افراد ملت از حقوق خود برخوردار باشند. چنانکه ملاحظه می گردد، قانون اساسی مشروطه مجموعه‌ای درهم و بی سروته بود و در تمام دوره مشروطیت این ترکیب نامتجانس به چشم می خورد. این مساله باعث شد قانون اساسی از حالت محوری و قابلیت

استفاده خارج شود. تا اینکه سرانجام آخرین شاه از دودمان شاهان ایران (محمدرضا پهلوی) به اصطلاح خودش ابتکار به خرج داد و مشهوری جدید ساخت و مردم را به اطاعت از آن فراخواند. این منشور سه پایه داشت: نظام شاهنشاهی، قانون اساسی و انقلاب شاه و مردم. او تصریح کرد هر کس که این اصول را نمی پسندد، باید از کشور خارج شود.

قانون اساسی مشروطیت بارها مورد تغییر و تبدیل و اصلاح قرار گرفت. اولین بار در سال ۱۳۰۴ - چهار سال پس از کودتای رضاخان و خلع سلسله قاجار - با تصویب مجلس پنجم شورای ملی اصول سی و شش، سی و هفت و سی و هشت متمم (یعنی اصولی که سلطنت را الی الابد در اختیار خاندان قاجاریه قرار می دادند) با حفظ موضوعیت به نفع خاندان رضاخان تعویض شدند. مجلس پنجم انجام این کار را به نخستین مجلس موسسان - که در آن زمان تاسیس شد - واگذار کرد.

در سال ۱۳۱۰ با تفسیری از اصول هشتادویک و هشتادودوم قانون اساسی، قوه قضائیه عملاً استقلال خود را از دست داد.^۵ در واقع باید گفت در دوره سلطنت رضاخان، حقوق و آزادیهای اساسی افراد ملت به طور کامل سلب گردید. در این دوره قانون اساسی چنان بی معنا شد که هرگونه تفسیری بر اصول آن ممکن بود. در قانون اساسی پیش بینی شده بود مادر ولیعهد باید ایرانی الاصل بوده و نیز از خاندان قاجار نباشد اما وقتی در سال ۱۳۱۸ ش رضاخان در صدد برآمد تا خواهر ملک فاروق شاه مصر (فوزیه) را به ازدواج ولیعهد (محمدرضا) در آورد، از آنجاکه قانون اساسی با این مساله مغایرت داشت، آنها به راحتی قانون اساسی را تفسیر کردند^۶ و گفتند ایرانی الاصل بودن، علاوه بر اشخاص واقعا ایرانی، کسانی را که با فرمان شاه و تصویب مجلس، از صفت ایرانی الاصل بودن برخوردار می گردند^۷ نیز شامل می شود. همچنین در سال ۱۳۲۸ ش بار دیگر مساله تشکیل مجلس موسسان و تغییر قانون اساسی مطرح شد و اصولی از این قانون در جهت تقویت سلطنت و تضعیف حقوق ملت دستخوش تغییر گردید و یک اصل نیز در خصوص نحوه تجدیدنظر در قانون اساسی به آن الحاق شد. به علاوه مقرر گردید چندین اصل از قانون اساسی (اصول ۴، ۵، ۶، ۷، ۸ و ۴۹) به وسیله مجلس واحدی (کنگره) مرکب از مجلس سنا و شورا مورد تجدیدنظر قرار گیرد و این کار، با چندسال تأخیر سرانجام در سال ۱۳۳۶ انجام گرفت.

آخرین مجلس موسسان در ارتباط با اصلاح قانون اساسی رژیم سلطنت، در شهریور ۱۳۴۶، یعنی مقارن با جشنهای تاج گذاری معروف، تشکیل گردید. ولیعهد هنوز به سن قانونی سلطنت نرسیده بود و شاه از آن بیم داشت که بین مرگ او و سن ولیعهد برای سلطنت فاصله‌ای بیفتد و کشور بدون شاه بماند و لذا چنین اندیشید که با نیابت سلطنت ملار ولیعهد، این فاصله را پر نماید و کشور را به زعم خود از خطر بی سرپرستی نجات دهد. بدین منظور بازم مجلس موسسان تشکیل گردید و اصول سی و هشت، چهل و یک و چهل و دوم متمم قانون اساسی را تغییر دادند. در این تغییر و تحولات، عبارات عجیب و غریبی به قانون اساسی راه یافتند. تصویب نایب السلطنگی ملار ولیعهد با بوق و کرنا، جشن گرفته شد. خاندان پهلوی از این طریق می خواستند اطمینان یابند که تا قرنهای هیچ خطری سلطنت آنها را تهدید

نخواهد کرد و الی الابد ایران در اختیار این خاندان و اطرافیان آنان باقی خواهد ماند. اما با وقوع انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، قانون اساسی مشروطیت و متمم آن - که اساساً بخش عمده‌ای از آن بلاجرا مانده بود - متوقف گردید و به جای آن قانون اساسی جمهوری اسلامی جایگزین شد که بررسی تحولات آن، مقاله‌ای دیگر می طلبد. ■

پی نوشت‌ها

۱- سیدجلال الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، پایدار، ۱۳۷۹
۲- «جناب اشرف صدراعظم، چنانکه مکرر این نیت خودمان را اظهار فرموده‌ایم ترتیب و تاسیس عدالتخانه دولتی برای اجرای احکام شرع مطاع و آسایش رعیت از هر مقصود مهمی واجب تر است و این است بالصرحه مقرر می فرماییم برای اجرای این نیت مقدس قانون معدلت اسلامی که عبارت از تعیین حدود و اجراء احکام شریعت مطهره است باید در تمام ممالک محروسه ایران عاجلادایر شود بر وجهی که میان هیچ یک از طبقات رعیت فرقی گذاشته نشود و در اجراء عدل و سیاسات به طوری که در نظامنامه این قانون اشاره خواهیم کرد ملاحظه اشخاص و طرفداریهایی بی وجه قطعاً و جدامنعون باشد البته به همین ترتیب کتابچه نوشته مطلق قوانین شرع مطاع فصول آن را ترتیب و به عرض برسانید تا در تمام ولایات دایر و ترتیبات مجلس آن هم بروجصحیح داده شود و البته این قبیل مستدعیات علماء، اعلام که باعث مزید دعاگویی ما است همه وقت مقبول خواهد بود همین دستخط ما را هم به عامه مردم ابلاغ کنید» این دستخط اقتدارات مطلق شاه را محدود ننموده فقط اصل تساوی طبقات مختلف را در برابر قانون و محاکم اعلام داشته و مقرر نموده بود به منظور اجرای قوانین شرع در تمام کشور محاکم دایر شود این قانون توانست از توسعه هیجان جلوگیری کند و تاریخ دستخط آن به مورخه ذیقعد ۱۳۲۳ قمری، یعنی هفت ماه قبل از صدور فرمان مشروطیت در جمادی الثانی سال ۱۳۲۴، می باشد در این فاصله هفت ماهه حوادث زیادی اتفاق افتاد. مردم به رهبری روحانیت، یکبارچه محدودشدن اقتدار شاه و کنار گذاشته شدن عوامل استبداد را خواستار شده بودند. در تمام این جریانها که به فاصله یک سال به تهیه قانون اساسی مشروطیت منتهی شد. همه جا از اجرای قوانین شرع انور سخن می رفت اما مدونین با استفاده از قانون اساسی بلژیک اصولی را آوردند که مورد ایراد علماء و بالخاص آیت الله نوری قرار گرفت و سرانجام اصل دوم در راستای تأمین این نظر در قانون گنجانده شد.
۳- «جناب اشرف صدراعظم! از آنجاکه حضرت باری تعالی - جل شانه، سر رشته ترقی و سعادت ممالک محروسه ایران را به کف با کفایت ما سپرده و شخص همایون را حافظ حقوق قاطبه اهالی ایران و رعایای صدیق خودمان قرار داده لهذا در این موقع که رای و اراده همایون ما بدان تعلق گرفت که برای رفاهیت و امنیت قاطبه اهالی ایران و تشدید و تأیید مبانی دولت اصلاحات مقضیه به مرور در دوایر دولتی و مملکتی به موقع اجرا گذارده شود چنان مصمم شدیم که مجلس شورای ملی از منتخبین شاهزادگان و علماء 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 لازم را به عمل آورده و به هیات وزرای دولتخواه ما در اصلاحاتی که برای سعادت و خوشبختی ایران خواهد شد اعانت و کمک لازم را بنمایند 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 اجرا گذارده شود. بدیهی است که به موجب این دستخط

مبارک نظامنامه و ترتیبات این مجلس و اسباب و لوازم تشکیل آن را موافق تصویب و امضای منتخبین از این تاریخ مرتب و مهیا خواهید 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 می‌فرمائیم که سواد دستخط مبارک را اعلان و منتشر نمایید تا قاطبه اهالی از نیت حسنه ما که تماما راجع به ترقی دولت و ملت ایران است کمابینگی مطلع و مرفه‌الحال مشغول دعاگویی این دولت و این نعمت بی‌زوال باشند. در قصر صاحبقرانیه چهاردهم شهر جمادی‌الثانی ۱۲۲۴ هجری، در سال یازدهم سلطنت ما»

این دستخط علما و مردم را راضی نکرد و لذا شاه ناچار شد سه روز بعد فرمان تکمیلی صادر نماید: «جناب اشرف صدراعظم در تکمیل دستخط سابق خودمان مورخه چهاردهم جمادی‌الثانی ۱۲۲۴ که امر و فرمان سریعاً در تاسیس مجلس منتخبین ملت فرموده بودیم، مجدداً برای آنکه عموم اهالی و افراد ملت از توجهات کامله همایون ما واقف باشند امر و مقرر می‌داریم که مجلس مزبور را به شرح دستخط سابق سریعاً دایر نموده بعد از انتخاب اجزاء مجلس فصول و شرایط نظامنامه مجلس شورای اسلامی را موافق تصویب و اتکای منتخبین بطوری که شایسته ملت و مملکت و قوانین شرع مقدس باشد مرتب نمایند که به شرف عرض و امضای همایونی موشح و مطابق نظامنامه مزبور این مقصود مقدس صورت و انجام پذیرد.»

۴- به هنگام افتتاح اولین مجلس در دولت میرزانصرالله‌خان مشیرالدوله - که فرمان مشروطیت هم در زمان او انجام گرفته بود - چون هنوز قانون اساسی وجود نداشت، حدود وظایف و مسئولیت هیچکس از جمله وزراء و نمایندگان روشن نبود و به همین جهت هیچ‌یک از وزیران در مجلس حاضر نشدند. کار مجلس و دولت بدون قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس مشکل می‌نمود. برای این که بین دولت و مجلس تماسی برقرار شود، صدراعظم مشیرالدوله حاج مخبرالسلطنه هدایت را در بیست و دوم رمضان به مجلس فرستاد و اولین درخواست دولت از مجلس در همین روز مطرح شد و آن اجازه وام گرفتن از خارج به میزان پنج کرور بود. بلافاصله همه‌همه در مجلس پدیدار شد و نمایندگان مخالفت خود را با قرضه اعلام داشتند. مشیرالدوله به مخبرالسلطنه نوشته بود: «شما به مجلس بروید و از طرف دولت به مجلس بگویید که دولت بیست کرور تومان مقروض است و با دو دولت روس و انگلیس مذاکره کرده که از آنها پنج کرور تومان قرض بگیرد که با مجموع قروض سابق ۲۵ کرور تومان شود. دو دولت روس و انگلیس دستور پرداخت قرض را به بانک شاهنشاهی و بانک استقراضی داده‌اند و فقط محتاج رای و اجازه مجلس است.» مخبرالسلطنه شرایط قرضه را ریح صدی هفت و گروگان بودن گمرکات شمال نزد روسها و تلگرافخانه و پستخانه نزد انگلیسی‌ها اعلام داشت. اولین پیشنهاد دولت از جانب مجلس رد شد. چند روز بعد ناصرالملک وزیر مالیّه مجدداً مساله قرض را در مجلس مطرح نمود و احتیاج مبرم دولت را یادآور شد ولی مجلس این بار هم پاسخ منفی داد. ۵- برای تنظیم قانون اساسی، بازگشتگان از غرب به یک قانون اساسی مشابه قوانین اساسی فرانسه و انگلیس تمایل داشتند. نظرات مختلفی در آن زمان وجود داشت و همه درصدد بودند به ملیت بهای بیشتری بدهند. اما درباریان با محدودساختن اختیارات شاه مخالفت داشتند و تصورشان از قانون اساسی تنظیم امور با همان اقتدار قبلی شاه بود. از سویی علما و روحانیون نیز اجرای تام و تمام احکام شرع مقدس را طلب می‌کردند.

۶- آنچه در پنجاه و یک اصل به‌نام قانون اساسی به امضاء مظفرالدین‌شاه رسید، متضمن اصول کلی متناسب با یک قانون اساسی نبود و فقط ترتیب شکل‌گیری و اداره مجلس را مشخص می‌کرد. این قانون معرفی قوای عالیّه و چگونگی روابط

آنها و مخصوصاً حقوق و تکالیف ملت را دربرداشت و لذا کمیسیونی مرکب از صنیع‌الدوله، وثوق‌الدوله، مستشارالدوله، مشارالملک، تقی‌زاده، حاج‌سیدنصرالله، حاج‌امین‌الضرب مامور تنظیم متمم قانون اساسی شدند. آنان پس از هشت ماه صدهفت اصل را تنظیم نمودند اما محمدعلیشاه که سلطنت را عهده‌دار بود، از امضاء آن سرپیچی می‌کرد. بنابراین مبارزه برای تسلیم نمودن شاه شروع شد. بازارها تعطیل گردید، در تبریز مردم در تلگرافخانه متحصن شدند. راهپیمایی به سوی مجلس صورت گرفت، در اصفهان و شیراز و رشت و کرمان مردم به هیجان آمدند. علمای نجف طی تلگرافهایی از شاه خواستند در مقابل ملت مقاومت نکند سرانجام شاه تسلیم شد و ذیل متمم نوشت:

«متمم نظامنامه اساسی ملاحظه شد. تماماً صحیح است و شخص همایون ما - انشاءالله - حافظ و ناظر کلیه آن خواهیم بود و اعقاب و اولاد ما هم - انشاءالله - مقوی این اصول و اساس مقدس خواهند بود. ۲۹ شعبان ۱۲۲۵ در قصر سلطنتی تهران.»

۷- اصل دوم متمم قانون اساسی پیشنهادی آیت‌الله شیخ‌فضل‌الله نوری می‌گفت: «مجلس مقدس شورای ملی که به توجه و تأیید حضرت امام عصر عجل‌الله تعالی فرجه و بذل مرحمت اعلیحضرت شاهنشاه اسلام خلدالله سلطانه و مراقبت حجج اسلامیه - کثرالله امثالهم و عظمه ملت ایران تاسیس شده است باید در هیچ عصری از اعصار مواد قانونیه آن مخالفتی با قواعد مقدسه اسلام و قوانین موضوعه حضرت خیرالانام - صلی‌الله علیه و آله و سلم - نداشته باشد و معین است که تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد اسلامیه بر عهده علمای اعلام - ادام‌الله برکات وجودهم - بوده و هست. لهدا رسماً مقرر است در هر عصری از اعصار هیاتی که کمتر از پنج نفر نباشد از مجتهدین و فقهایی متدبیین که مطلع از مقتضیات زمان هم باشند به این طریق که علمای اعلام و حجج اسلام مرجع تقلید شیعه اسلامی بیست نفر از علما، که دارای صفات مذکوره باشند معرفی به مجلس شورای ملی بنمایند پنج نفر از آنها را یا بیشتر به مقتضای عصر اعضای مجلس شورای ملی بالاتفاق یا به حکم قرعه تعیین نموده و به سمت عضویت بشناسد تا مواردی که در مجلسین عنوان می‌شود به دقت مذاکره و بررسی نموده هر یک از آن مواد معنونه مخالفتی با قواعد مقدسه اسلام داشته باشد طرح و رد نمایند که عنوان قانونیت پیدا نکند. رای این هیات علما در این باب مطاع و متع خواهد بود و این ماده تا زمان ظهور حضرت حجت عصر - عجل‌الله تعالی فرجه - تغییرپذیر نخواهد بود.» اصل دوم فقط برای یک دوره اجرا شده و سپس متروک ماند.

۸- شاه که تا قبل از قانون اساسی مطلق‌العنان بود و هیچ حد و مرزی برای خود نمی‌شناخت. به‌موجب قانون اساسی می‌بایست قبل از جلوس به سلطنت در مقل مجلس سوگند یاد کند. متن سوگند شاه در قانون اساسی چنین آمده بود: «من خداوند قادر متعال را گواه گرفته به کلام‌الله مجید و به آنچه نزد خدا محترم است قسم یاد می‌کنم که تمام هم خود را مصروف حفظ استقلال ایران نموده حدود مملکت و حقوق ملت را محفوظ و محروس بدارم. قانون اساسی مشروطیت ایران را نگهبان و بر طبق آن و قوانین مقرر سلطنت نمایم و در ترویج مذهب جعفری اثنی عشری سعی و کوشش نمایم و در تمام افعال و اعمال خداوند عزّ شله را حاضر و ناظر دانسته منظوری جز سعادت و عظمت دولت و ملت ایران نداشته باشم و از خداوند مستعان در خدمت به ترقی ایران توفیقی می‌طلبم و از ارواح طیبه اولیای اسلام استمداد می‌کنم.» (اصل ۳۹ متمم)

۹- اولین نظامنامه انتخابات صنفی مورخ نوزدهم رجب ۱۲۲۴ ق. برای شرکت در انتخابات، به شش طبقه (شاهزادگان، اعیان و اشراف، علما و طلاب، تجار، ملاکین و فلاحین، اصناف) حق رای داده بود. این انتخابات به صورت عمومی برگزار نشد. برای سه طبقه اول، شرط تمول، ملاک نبود ولی ملاکین و زارعین باید

ملکی به قیمت لاقابل هزارتومان و تجار نیز می‌بایست جهره و تجارت معینی می‌داشتند و اصناف باید از دکنی برخوردار می‌بودند. سن رای‌دهندگان بیست و پنج سال و سن انتخاب‌شوندگان سی سال (تعداد کل نمایندگان صد و پنجاه نفر) بود که شصت نفر آنان از طهران و نودوشش نفرشان باید از ولایات و ایالات انتخاب می‌شدند. اصناف تهران سی و دو نماینده - هر صنفی یک نماینده - تجار ده نماینده ملاکین و فلاحین ده نماینده. علما و طلاب چهار نماینده و شاهزادگان هم چهار نماینده به مجلس می‌فرستادند. برای دوره بعد جمع نمایندگان به صد و بیست نفر تقلیل پیدا کرد و انتخابات هم از حالت صنفی خارج گردید و به شکل عمومی درآمد. تهران پلزده نماینده آذربایجان نوزده نماینده خراسان یازده نماینده فارس هشت نماینده کرمان پنج نماینده و...

۱۰- اصل هشتاد و یکم متمم قانون اساسی مشروطیت می‌گفت: «هیچ حاکم محکمه عدلیه را نمی‌توان از شغل خود موقتاً یا دائماً بدون محاکمه و ثبوت تقصیر تغییر داد مگر این که خودش استعفا بدهد» و اصل هشتاد و دوم می‌گفت: «تبدیل مأموریت حاکم محکمه عدلیه ممکن نمی‌شود مگر به رضای خود او.» استقلال قوه قضائیه به این است که حاکم محکمه اطمینان داشته باشد در صدور رای با اشکال مواجه نخواهد شد و اگر قانون را کاملاً رعایت کرد، کسی متعرض او نمی‌گردد. همه تسلیم نظر صحیح قاضی هستند و سدی در برابر اجرای حق و عدالت وجود ندارد و به همین جهت نمی‌توان قاضی را برکنار کرد یا محل خدمتش را تغییر داد و یا شغلهش را عوض کرد. اما در حکومت‌های دیکتاتوری چنین استقلالی برای قاضی لحاظ نمی‌شود؛ کما اینکه در سال ۱۳۱۰ ش. اصول فوق را که ضامن استقلال قاضی بودند، به‌نوعی تفسیر کردند که بتوانند قاضی را تغییر دهند. متن ماده تفسیری چنین است: «مقصود از اصل ۸۲ متمم قانون اساسی آن است که هیچ حاکم محکمه عدلیه را نمی‌توان بدون رضای خود او از شغل قضایی بر شغل اداری و یا به صاحب‌منصبی دیگری منتقل نمود و تبدیل محل مأموریت قضات با رعایت رتبه آنان مخالف با اصل مذکور نیست.» (مجموعه قوانین سال ۱۳۱۰ صفحه ۶۷)

۱۱- اصل ۳۸ متمم قانون اساسی مشروطیت: «در موقع انتقال سلطنت ولیعهد وقتی می‌تواند شخصاً امور سلطنت را متصدی شود که سن او به ۱۸ سال بالغ باشد چنانکه به این سن نرسیده باشد یا تصویب هیات مجتمعه مجلس شورای ملی و مجلس سنا نایب‌السلطنه برای او انتخاب شده تا ۱۸ سالگی را بالغ شود.» در سال ۱۳۰۴، هنگام انتقال سلطنت به رضاخان، مجلس موسسان اصل ۳۸ را به این شکل اصلاح کرد: «در موقع انتقال سلطنت ولیعهد وقتی می‌تواند شخصاً امور سلطنت را متصدی شود که دارای ۲۰ سال تمام شمسی باشد اگر به این سن نرسیده باشد نایب‌السلطنه‌ای از غیرخانواده قاجاریه از طرف مجلس شورای ملی انتخاب خواهد شد.» این اصل اصلاح‌شده در سال ۱۳۴۶ مجدداً به این شرح اصلاح شد: «در موقع انتقال سلطنت ولیعهد وقتی می‌تواند شخصاً امور سلطنت را متصدی شود که دارای بیست سال تمام باشد و اگر به این سن نرسیده باشد، شهبانو مادر ولیعهد بلافاصله امور نیابت را به‌عهده خواهد گرفت. مگر این که از طرف پادشاه شخص دیگری به‌عنوان نایب‌السلطنه تعیین شود. نایب‌السلطنه شورایی مرکب از نخست‌وزیر و روسای مجلسین و رئیس دیوانعالی کشور و چهار نفر از اشخاص خبیر و بصیر به انتخاب خود تشکیل و وظایف سلطنتی را طبق قانون اساسی با مشاوره آن شورا انجام خواهد داد تا ولیعهد به سن بیست سال تمام برسد. در صورت فوت یا کناره‌گیری نایب‌السلطنه شورایی مزبور موقتاً وظایف نیابت سلطنت را تا تعیین نایب‌السلطنه از طرف مجلسین از غیر خانواده قاجار انجام خواهد داد. از دوام شهبانو نایب‌السلطنه در حکم کناره‌گیری است.»