

فصلنامه علمی - پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)

سال بیست و دوم، دوره جدید، شماره ۱۴، پیاپی ۱۰۱، تابستان ۱۳۹۱

مجلس اول شورای ملی و تلاش برای تبیین حقوق اساسی

محمد سلماسی زاده^۱

محمد امین نژد نجفیان^۲

تاریخ دریافت: ۹۰/۳/۱۰

تاریخ تصویب: ۹۱/۱۰/۱۱

چکیده

مقاله حاضر پژوهشی درباره مجلس اول شورای ملی ایران و تلاش آن برای تبیین و تثبیت حقوق اساسی کشور است. از این رو، با تعمق در معنا و مفهوم و گستره حقوق اساسی به روند تدوین قانون اساسی و متمم آن در این مجلس می پردازیم و سپس بررسی می کنیم که آیا نمایندگان این مجلس از آن مایه دانش و آگاهی برخوردار بودند که بتوانند نظام حقوقی جدیدی بر پایه مردم سالاری تعریف کنند و آیا اقدامات ایشان فقط در محدوده تبیین نظری باقی ماند یا راهکارهایی برای تثبیت این حقوق و دفاع از آن یافتند. پس مسئله اصلی پژوهش این است که کشف کند

۱. استادیار گروه تاریخ دانشگاه تبریز

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد گروه تاریخ دانشگاه تبریز

مجلس اول شورای ملی تا چه میزان در تبیین و تثبیت حقوق اساسی توفیق یافت، با چه موانعی روبه‌رو بود و چه راهکارهایی برگزید.

فرضیه نوشتار حاضر این است که باوجود همه محدودیت‌ها و مخالفت‌ها، مجلس اول توانست با مطالعه علمی و تدارک کارشناسانه، مدلی نظری از حقوق اساسی ارائه کند و ارکان سنتی قدرت را به پذیرش آن وادارد. این مجلس با پشتیبانی و حمایت توده مردم، رهبران دینی و نخبگان سیاسی برای نخستین بار در تاریخ ایران منشأ حکومت را از زور و غلبه به سوی مردم‌سالاری و حاکمیتی ملی برآمده از خرد جمعی و حق انتخاب عمومی تغییر داد. در این روند حتی پذیرش نظارت فقیهان بر مصوبات آن منافاتی با حق قانون‌گذاری مجلس نداشت و مانعی بر سر تأمین حقوق اساسی مردم شناخته نشد. نکته اخیر مهم‌ترین اختلاف این نوشته با آثار پیشین پژوهشی است. در این مقاله از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی استفاده کرده‌ایم.

واژه‌های کلیدی: مجلس شورای ملی، حقوق اساسی، قانون اساسی، قانون، منشأ قدرت، اختیارات حکومت، آزادی‌های فردی، نظارت پارلمانی.

۱. مقدمه

مجلس اول شورای ملی ایران (۱۳۲۴-۱۳۲۶ق) نخستین تجربه نظام پارلمانی در ایران بود که توانست برای تبیین حقوق اساسی مردم ایران گام‌های اولیه و مهمی را بردارد. اما این حقوق که ما

از آن با نام حقوق اساسی یاد کردیم چه بود؟ آیا مجلس موفق به تبیین آن شد؟ آیا فقط در محدوده نظری تبیین حقوق باقی ماند یا در تثبیت و اجرای آن نیز موفق بود؟ با توجه به عرف و سنت‌های دینی رایج زمان، اساساً چنین امکانی برای مجلس اول وجود داشت؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، تضاد و تغایر احتمالی میان شرع و قانون چگونه حل شد؟ آیا نظارت فقیهان بر مجلس و مصوبات آن مغایر و منافی اساس مشروطیت و حقوق اساسی بود؟

این مقاله درصدد است با بررسی توصیفی-تحلیلی کارکرد مجلس اول شورای ملی ضمن پاسخ‌گویی به سؤال‌های پژوهش روشن کند که آیا تبیین حقوق اساسی در محدوده نظری باقی ماند یا الزام حکومت و دیگر نهادهای قدرت را برای تثبیت حقوق اساسی و پذیرش قوانین وضع‌شده آن در پی داشت. به عبارت دیگر آیا مجلس اول فقط در محدوده تبیین حقوق اساسی متوقف شد یا موفق به تثبیت و اعمال آن نیز شد.

فرضیه نوشتار حاضر این است که اساساً تشکیل مجلس شورای ملی و گذر از حکومت مطلقه به مشروطه به معنای پذیرش حقوق اساسی است. افزون بر این، اقدامات این مجلس در تدوین و تصویب متمم قانون اساسی و دیگر قوانینی که دولت را تحت نظارت پارلمانی قرار می‌داد و از ستم و خودسری حاکمان جلوگیری و حقوق فردی را محافظت می‌کرد، از جلوه‌های دیگر تحقق مفهوم حقوق اساسی به‌شمار می‌رود.

تعریف و تثبیت حقوق اساسی مهم‌ترین دستاورد مشروطیت و مجلس اول شورای ملی بود که هم در چارچوب نظری تبیین شد، هم با الزام دولت به نظارت پارلمانی و جلوگیری از تعدی حکام ستمگر بر مردم تثبیت و حفاظت شد و مهم‌تر اینکه نمی‌توان مجلس اول شورای ملی را به دلیل تصویب ماده دوم متمم قانون اساسی (نظارت علما بر مصوبات مجلس و جلوگیری از مغایرت آن با قوانین شرع) متهم به نقض غرض در تبیین و تثبیت حقوق اساسی کرد؛ زیرا بنا بر مسلمات

حقوقی، معتقدات عمومی و عرف و سنت از منابع (آبشخورهای) حقوق اساسی به‌شمار می‌رود و این رویکرد منافاتی با حق قانون‌گذاری مجلس ندارد و ناقض حقوق اساسی شمرده نمی‌شود. درباره کارکرد مجلس اول پژوهش‌های زیادی انجام شده است؛ از جمله پژوهش‌های غلامحسین میرزا صالح، فریدون آدمیت، علی‌اصغر حقدار، منصوره اتحادیه و دیگران. اما طی بررسی‌های انجام‌شده مشخص شد با رویکرد خاص این مقاله، کار پژوهشی مستقلی انجام نشده است؛ زیرا در بیشتر این آثار از تصویب ماده دوم متمم قانون اساسی و پذیرش نظارت فقیهان بر مصوبات مجلس اول شورای ملی به‌عنوان مانع و سدی در تبیین و پاسداشت حقوق اساسی و مخدّ حق قانون‌گذاری مجلس یاد شده و از حقوق اساسی و الزامات آن تعریف دقیق و روشنی نیامده است.

روش تحقیق در این مقاله، توصیفی-تحلیلی است و داده‌های اطلاعاتی را نیز به‌روش کتابخانه‌ای و اسنادی (روزنامه مجلس اول) گردآوری کرده‌ایم. از منابع دست‌اول این دوره مانند روزنامه مجلس، مشروح مذاکرات مجلس اول شورای ملی و متمم قانون اساسی و نیز منابع دست‌اول تاریخی و در کنار آن‌ها از پژوهش‌های جدید مانند آثار آبراهامیان و دیگران به‌فراخور حال و برای تبیین نظری موضوع استفاده کرده‌ایم. در تبیین معنا و مفهوم حقوق اساسی نیز به آثار آکادمیک رشته حقوق و نیز مقالات علمی-پژوهشی این حوزه مراجعه کرده‌ایم.

۲. مفاهیم نظری بحث

پیدایش نخستین دولت‌ها در تاریخ بشری همراه و برخاسته از زور بوده است. در میان اندیشمندان سیاسی قدیمی‌ترین نظریه درباره منشأ دولت، نظریه زور و غلبه^۱ است. استفان لیکاک^۲ این نظریه را

1. the theory of force

2. Stephan Leacock

چنین خلاصه می‌کند: «دولت و حکومت ثمره تعدی بشر به همنوع است». براساس این نظریه سرآغاز تاریخ دولت به اسارت و بردگی بشر به وسیله بشر برمی‌گردد و منشأ دولت غلبه زورگویان بر ضعیفان و در مجموع سلطه‌طلبی با زور جسمی است و رشد تدریجی از قبیله به سلطنت و از سلطنت به امپراتوری چیزی جز ادامه همین جریان نیست. به استناد این نظریه، غلبه انسان‌های قوی بر ضعیف در هماهنگی با نظام طبیعی و نظریه بقای انطباق داروین دولت را درست می‌کند که ریشه آن قهر و غلبه و زور است و زور نه تنها منشأ دولت، بلکه عامل بقای آن است و دولت هرگاه بی‌زور شود محکوم به فناست (عالیخانی، ۱۳۷۳: ۹۱-۹۳).

اما هم‌زمان با رشد و بلوغ عقل و دانش بشری، اندیشمندان سیاسی اجتماعی تلاش کردند منشأ پایدارتری برای دولت بیابند. گروهی از ایشان نظریه حاکمیت تئوکراتیک را بیان کردند و عده‌ای دیگر نظریه حاکمیت دمکراتیک را برتر دانستند. این دو نظریه بنیان نظریه‌های بعدی درباره منشأ دولت و توزیع قدرت را شکل دادند. براساس این، درحالی که طرفداران نظریه تئوکراتیک مدعی بودند حاکمیت از خداوند ناشی می‌شود و فرمان‌روایان حق حکومت و فرمان‌روایی را از خداوند به‌دست می‌آورند؛ پیروان نظریه حاکمیت دمکراتیک (مردم‌سالاری) بر این نکته پای می‌فشرده که اساس قدرت ناشی از مردم است و همه افراد در تعیین سرنوشت و حاکم خود با هم برابرند و هیچ فرد و گروهی را بر دیگری برتری نیست (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۶۱-۶۳). طرفداران نظریه دوم به تدریج به فکر افتادند برای پاسداشت حقوق اساسی و آزادی‌های فردی و تعیین محدوده قدرت و اختیارات حکومت‌ها سندی کتبی تهیه کنند و آن را به مثابه یک قرارداد اجتماعی و میثاق ملی معرفی کنند. از این‌رو، فکر تهیه و تصویب قانون اساسی از نیمه سده هجده میلادی براساس آرای کسانی مانند روسو^۱ تقویت شد و با تصویب قوانین اساسی آمریکا (۱۷۸۳م) و فرانسه (۱۷۸۹م) رنگ واقعیت به خود گرفت.

1. John Jacques Rousseau

قوانین اساسی با خصوصیتی مانند کلی بودن، اتکا به اصول معقول و منطقی، تطبیق با مبانی اعتقادی جامعه، اجرایی بودن، وضوح و قاطعیت، و عدم تعارض و فصل‌بندی منظم (مدنی، ۱۳۸۷: ۳۸-۴۵) به‌عنوان مهم‌ترین سند حقوق اساسی هر کشور شناخته می‌شود. در این سند حقوقی هم به تبیین منشأ قدرت و حاکمیت سیاسی پرداخته می‌شود و هم شکل و اندازه دولت و حقوق ملت تشریح می‌شود و در عین حال با محدود و مشروط کردن قدرت حکومت تلاش می‌شود از حقوق فردی در برابر اقتدار حکومت‌ها پاسداری شود و هم‌زمان منشأ حاکمیت سیاسی تبیین شود.

از حقوق اساسی با عنوان «علم آشتی اقتدار و آزادی فردی» نیز یاد شده است (عالمی، ۱۳۷۴: ۲۵). در یک‌سوی این تعریف از اقتدار به‌عنوان منشأ دولت یاد می‌شود و در سوی دیگر آن از آزادی فردی که نماد حقوق ملت است سخن گفته می‌شود. بیشتر پژوهشگران این عرصه بر سه شاخص اصلی تأکید دارند: شکل حکومت، محدوده اقتدار دولت و حقوق ملت. بنابراین، حقوق اساسی «ساختارها و صلاحیت‌ها و نحوه عملکرد اندام‌های تشکیلاتی و سیاسی کشور را هم‌دوش با آزادی‌ها و حقوق پایه‌ای افراد» مشخص می‌کند (قاضی، ۱۳۶۸: ۶۴)، شکل دولت و ارکان آن را تعیین و حدود اختیارات حکومت را نسبت به مردم معلوم می‌کند. از این‌رو، حقوق اساسی را رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی دانسته‌اند که سازمان و شکل حکومت و وظایف دولت در رعایت حقوق و آزادی‌های افراد را مشخص می‌کند (مدنی، ۱۳۸۷: ۹).

در نخستین اثر مکتوبی که درباره حقوق اساسی در ایران نوشته شده هم به شکل دولت و تبیین رابطه آن با مردم توجه شده است: «حقوق اساسی یا قانون اساسی شعبه‌ای است از حقوق داخلی که شکل دولت و اعضای رئیسه آن را تعیین می‌کند و اندازه اختیارات ایشان را نسبت به افراد ناس معلوم می‌نماید.» (فروغی، ۱۳۸۲: ۲۸). فروغی در ادامه حقوق اساسی را قوانینی معرفی می‌کند که ترتیب اختیارات دولت و تعیین حقوق ملت به موجب آن قوانین می‌شود. او می‌افزاید اگر دولتی حقوق اساسی نداشت، «آن دولت اساس ندارد و در آن حال صاحبان قدرت با مردم به‌دلخواه

خودشان رفتار خواهند کرد.» (همان، ۲۹). بنابراین، مهار خودکامگی حکومت و صیانت از آزادی‌های فردی، یکی از مهم‌ترین اهداف حقوق اساسی شمرده می‌شود و این نکته به این دلیل که کتاب یادشده نخستین اثر مکتوب و مستقل در حقوق اساسی ایران شناخته می‌شود، اهمیت بیشتری دارد؛ همچنین از این نظر که نویسنده کتاب در دبیرخانه مجلس اول حضور داشته و در تدوین قانون اساسی هم دخیل بوده، حائز اهمیت ویژه‌ای است.

به تعبیر دیگر، حقوق اساسی رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی است که در آن از شکل دولت، سازمان قوای عالیۀ مملکتی (مقننه، مجریه و قضائیه)، وظایف و اختیارات هر یک و روابط آن‌ها با یکدیگر، حدود قدرت دولت و حقوق و آزادی‌های ملت گفت‌وگو می‌کند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۱۲). دیگر پژوهشگران حقوق نیز تعریف‌های به نسبت مشابهی از حقوق اساسی بیان کرده‌اند.^۱

دو نکته دیگر در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد: نخست اینکه حقوق اساسی هر چند در ردیف حقوق عمومی است، بر همه آن برتری دارد و در واقع حقوق اساسی چارچوب حقوقی کشور است و دامنه آن بر تشکیلات و نهادها، تاروپود و کالبد اصلی جامعه و تکالیف ناشی از آن‌ها گسترده است (مدنی، ۱۳۸۷: ۱۰)؛ دوم اینکه هر چند بزرگ‌ترین نماد و منبع حقوق اساسی، قانون اساسی است، این دو با هم برابر نیستند و منابع دیگری هم وجود دارند که سرچشمه و آبشخور حقوق اساسی و شکل‌دهنده آن به‌شمار می‌آیند که مهم‌ترین آن‌ها قوانین دینی، سنت و عرف است. از این رو، اخذ قوانین اساسی از عادات و رسوم سنن اخلاقی مردمان هر کشوری امری طبیعی و معمول است که چالش و بحران اجتماعی کمتری درست می‌کند و مانع شورش و انقلاب می‌شود. یک نمونه تاریخی از این رویکرد کشور انگلستان است (عدل، ۱۳۸۹: ۲۷). برخی محققان دانش حقوق در تعریف شاخص‌ها و منابع حقوق اساسی از ده مورد نام می‌برند که

۱. برای نمونه ر.ک: جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴: ۲۳۱؛ عالیخانی، ۱۳۷۳: ۱۲؛ عباسی، ۱۳۸۹: ۲۴۸.

عبارت‌اند از: قانون اساسی، قوانین سازمانی، آیین‌نامه‌های داخلی مجالس، قوانین عادی، تفسیر قانون اساسی، رویه قضایی و تصمیمات دادرس قانون اساسی، مقررات مصوب قوه مجریه، منابع مذهبی، عرف‌های حقوق اساسی، دیدگاه دانشمندان حقوق اساسی (دکترین).^۱ این موارد می‌تواند کلید حل تناقض میان تصویب قوانین توسط منتخبان مردم و پذیرش نظارت فقیهان بر آن باشد.

درعین حال نباید فراموش کرد که در میان منابع حقوق اساسی، مهم‌ترین نقش به قانون اساسی واگذار شده است که با تعیین روابط میان حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان و سازمان‌دهی قوای عمومی کشور (مجریه، مقننه و قضائیه) و تشخیص صلاحیت‌های هر کدام، جایگاه و رتبه ممتاز و منحصر به فردی دارد (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۴۹). با توجه به آنچه گفته شد درمی‌یابیم که حقوق اساسی هم فن قدرت است و هم فن آزادی؛ یعنی از یک سو هدف، حفظ اصالت انسان و گرامی‌داشت کرامت اوست و بر این مبنا هدف حقوق اساسی، صیانت از حقوق و آزادی‌های فردی است و از سوی دیگر حقوق اساسی در جهت استقرار و تثبیت قدرت و نهادهای فرمان‌روا و زمامداران گام برمی‌دارد و رسالت و کارکرد آن، کمک به استقرار قدرت حاکم و مشروعیت‌بخشی به آن در چارچوب قواعد حقوقی است. در واقع، با پذیرش این رویکرد تعاملی می‌توان گفت رسالت و کارکرد حقوق اساسی ایجاد و سازمان‌دهی ففونی در جهت برقراری تعامل میان «قدرت» و «آزادی» است (پروین و یاسر احمدوند، ۱۳۸۸: ۷۵-۸۶).

اما در ایران از دیرباز، منشأ دولت و قدرت سیاسی با آمیزه‌ای از نظریه فره ایزدی و نظریه مشروعیت زور و غلبه پدید آمده بود و در استمرار تاریخی آن، فرضیه «الحق لمن غلب»^۲ قدرت عالی و بی‌چون و چرایی را برای پادشاه فراهم می‌آورد. این قدرت نامحدود، مطلق و تشکیک‌ناپذیر بود و کمتر طبقه یا قانونی می‌توانست آن را مهار کند. در سطوح پایین‌تر نیز از طریق حاکمانی که

۱. برای نمونه ر.ک: طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۱۵-۱۶؛ عباسی، ۱۳۸۹: ۲۴۷-۲۶۰؛ مدنی، ۱۳۸۷: ۲۳-۴۸.

۲. حق با غلبه‌کنندگان و زورمندان است.

سخت می‌کوشیدند در همه موارد خود را به شاهنشاه یا سلطان تشبیه کنند، تقلید و در سراسر کشور اعمال می‌شد و این گونه بود که جز خواست و اراده ایشان قانون دیگری وجود نداشت. حتی در سال‌های پیش از مشروطه، لفظ قانون به صورتی باورنکردنی مبهم و هراس‌آور بود.^۱ بنابراین نوشته یکی از گزارشگران آن عصر، لفظ قانون نوعی ناسزا و اتهام و معادل با کفر و گمراهی دانسته می‌شد.^۲

در این دوران، هر چند تلاش‌هایی برای آشنایی مردم با معنا و مفهوم قانون انجام می‌شد، این لفظ همچنان پرابهام بود و سخنواران و نویسندگان هریک به فراخور سطح آگاهی و گستره خواسته‌های خویش معنایی از آن می‌جستند^۳ و آن را با اهداف خود همراه می‌کردند؛ بنابراین نخست لازم بود تعریف روشنی از قانون و نقش آن در مشروعیت دولت بیان شود. شفاف‌سازی تعریف مفهوم قانون تا زمان تألیف کتاب *حقوق اساسی* اثر محمدعلی فروغی امکان‌پذیر نشد.

۱. به‌نوشته سیدحسن کاشانی، مدیر روزنامه *حبل‌المتین* در تهران، قانون لفظی است که چون به زبان جاری شود، عموماً از آن متوحش می‌شوند: «... [مشرعین تصور می‌کنند که قانون یعنی اباحه منکرات و شیوع فواحش [...] جهال خیال می‌کنند قانون یعنی فرنگی شدن [...] دولتیان همچون می‌پندارند که قانون یعنی سلب اختیارات مطلقه از ایشان [...] این است که لفظ قانون در ایرانیان هیبتی بزرگ و عظمتی فوق‌عظمت‌ها پیدا کرده و هر کس این لفظ را به زبان آورد گویا کفر گفته یا زندقه بافته است.» (کاشانی، ۱۳۸۰: ۲۱۹).

۲. ناظم‌الاسلام کرمانی حدود سال‌های ۱۳۲۲ق/ ۱۹۰۴م از سید جمال‌الدین اسدآبادی چنین یاد می‌کند: «گاهی او را بابی و گاهی دهری و طبیعی معرفی می‌کردند و به لفظ سید جمال‌الدین قانونی سید را می‌شناسانیدند و قانون را مرادف کفر می‌نمایانیدند و تا چهار پنج سال قبل این لفظ قانون فحش و سبب اتهام بود.» (ناظم‌الاسلام کرمانی، ۱۳۴۶: ۶۳).

۳. برای نمونه در اولین شماره روزنامه *قانون* چنین آمده بود: «هیچ کس در ایران مالک هیچ چیز نیست؛ زیرا قانون نیست، حاکم تعیین می‌کنیم بدون قانون، سرتیپ معزول می‌کنیم بدون قانون، حقوق دولت را می‌فروشیم بدون قانون، بندگان خدا را حبس می‌کنیم بدون قانون، خزانه می‌بخشیم بدون قانون، شکم پاره می‌کنیم بدون قانون [...]». در دومین شماره هم آمده است: «اگر صاحب دین هستید قانون بخواید، اگر خانه شما را خراب کرده‌اند قانون بخواید، اگر شعور دارید قانون بخواید، اگر موجب شما را خورده‌اند قانون بخواید، اگر مناصب و حقوق شما را به دیگران فروخته‌اند قانون بخواید، اگر فقیر هستید قانون بخواید، اگر رحم دارید قانون بخواید، اگر آدم هستید قانون بخواید [...]» (میرزا ملک‌خان، ۱۳۶۹: ۱-۳).

به تعبیر کاره دومالبرگ، قانون «بیان اراده عمومی است» و در تعریف حقوقی آن گفته شده است: «متنی است حاوی قواعد عام، کلی و لازم‌الاجرا که توسط نمایندگان مجلس در حدود و طی فرایند پیش‌بینی شده در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس تصویب و به‌وسیله رئیس کشور امضا منتشر و ابلاغ می‌گردد.» (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۵۲). در واقع، قانون به معنای «دستور کلی (و گاهی جزئی) که به‌وسیله مرجع صالح انشاء شده و به‌وسیله مجالس قانون‌گذاری تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیت‌دار برسد» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴: ۵۱۷) مورد توجه قرار گرفت؛ به این معنا، قانون خواسته اکثریت مردم بود و مدافع منافع عمومی ایشان شمرده می‌شد.

از این رو، توجه به قانون به عنوان مهم‌ترین سد در برابر ستم و خودکامگی حکومت مطرح بود. خواست عمومی که در قالب جنبش قانون‌خواهی ظهور یافته بود، تلاش داشت عدالت‌خواهی و قانون‌گرایی را در صدر نظام قدرت بنشانند؛ در حالی که پیش از آن برای مردم جایگاهی در نظام قدرت منظور نمی‌شد. بی‌قانونی حکومت دلبخواهی و خودکامانه قاجار را تشدید می‌کرد و آن را به صورت نمونه منحصر به فردی درمی‌آورد که در آن هیچ حقی برای مردم به رسمیت شناخته نمی‌شد. به همین دلیل می‌توان گفت مهم‌ترین ثمره انقلاب مشروطه و مجلس اول شورای ملی ایران،^۱ به رسمیت شناختن حق برای مردم بود؛ حقی که می‌توانست دولت و منشأ آن را به قانون محدود کند، از خواسته‌های عمومی و مصالح جمعی دفاع کند، بر آزادی‌ها و حقوق افراد مهر تأیید بزند و انتخاب و بازخواست از حکومت را برای ایشان به ارمغان آورد. این رویکرد، قانون

۱. مجلس اول شورای ملی ایران پس از صدور فرمان مشروطیت در سوم مرداد ۱۲۸۵ش / ۱۴ جمادی‌الثانی ۱۳۲۴ق / ۲۵ جولای ۱۹۰۶م در ۱۳ مهر همان سال افتتاح شد و در کمتر از شش ماه قانون اساسی کشور را تدوین و آن را به امضای مظفرالدین شاه قاجار رساند (در نهم دی ۱۲۸۵ش / ۱۴ ذی‌القعدة ۱۳۲۴ق). این مجلس در طول عمر کمتر از دو ساله‌اش و پیش از به توپ بسته شدن در دوم تیر ماه ۱۲۸۷ش / چهارم جمادی‌الاول ۱۳۲۶ق توانست گام‌های مهمی در تدوین و تثبیت حقوق اساسی مردم بردارد؛ از جمله: نوشتن نظام‌نامه انتخابات مجالس شورا و سنا، تهیه نظام‌نامه داخلی دارالشورای ملی ایران، تهیه و تصویب قانون اساسی و متمم آن، رأی اعتماد به نخستین کابینه دولت مشروطه، تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، تصویب قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام و تصویب قانون مطبوعات.

اساسی و متمم آن را در رأس نظام حقوقی کشور قرار می‌داد. بدین‌سان، نمایندگان مجلس اول شورای ملی با پیروی از مدل حقوقی نظام جدید برای نخستین‌بار، با گذر از نظریه زور و غلبه، مشروعیت حکومت و منشأ قدرت آن را خواست مردم اعلام کردند.^۱

همین تغییر منشأ قدرت و تحدید آن درگیری میان شاه و مجلس را گریزناپذیر می‌کرد و طیف گسترده‌ای از مخالفان سنتی را در برابر مجلس قرار می‌داد. نظام حکومتی پارلمانی که در متمم قانون اساسی گنجانده شده بود، از دو بخش اصلی تشکیل می‌شد: بخش نخست اصول تساوی حقوقی ایرانیان در برابر قانون، حفظ جان، مال و شرف و مصونیت از تعرض خودسرانه و آزادی اجتماعات و مطبوعات را دربرمی‌گرفت و در بخش دوم اصل تفکیک قوا پذیرفته شده بود و قدرت نه در قوه مجریه، بلکه در قوه مقننه متمرکز می‌شد. اکنون، مجلس حق انتخاب، بازرسی و انفصال نخست‌وزیر و کابینه، قضاوت درباره تخلفات وزیران و تصویب سالیانه همه هزینه‌ها را هم به دست آورده بود.

از سوی دیگر، در یک چرخش آشکار از نظریه پیشینی قدرت، منشأ حاکمیت شاه، مردم و حق انتخاب ایشان اعلام شده بود و فقط یک منبع مهم قدرت، یعنی امتیاز تعیین نیمی از اعضای سنا برای شاه مانده بود؛ ولی ۴۳ سال هیچ مجلس سنایی تشکیل نشد. نمایندگان دو تعدیل مهم در ترجمه قانون اساسی بلژیک انجام دادند تا با اوضاع و شرایط جامعه ایران منطبق شود. آن‌ها وجود انجمن‌های ایالتی را به رسمیت شناختند و اختیار نظارت‌نامه در اصلاحات راجع به منافع عامه را با رعایت حدود قوانین مقرر شده به آن‌ها اعطا کردند و بر اهمیت مذهب و رهبران دینی صحه گذاشتند. همچنین، هیئتی متشکل از مجتهدان برای بررسی و تطبیق قوانین با اسلام و عدم مغایرت آن‌ها با شریعت به تشکیلات مجلس افزوده شد. به این ترتیب، اعتقادات مذهبی با برداشتی نوین از

۱. اصل سی و پنجم متمم قانون اساسی اعلام می‌کرد سلطنت و دیعه‌ای است که به موجب الهی از طرف ملت به شخص پادشاه مفوض شده است.

حکومت - که از نظریات منتسکیو ناشی می‌شد - ترکیب شده و به گفته منتسکیو، روح جامعه به تدوین قوانین مشروطه کمک کرده بود. پس از مقاومت‌های اولیه شاه در برابر متمم قانون اساسی و در پی اعتراض‌های گسترده مردمی، سرانجام محمدعلی شاه با فروتنی در مجلس ظاهر شد و قول داد به قانون اساسی احترام بگذارد و متن آن را همراه با متمم، با مهر خود تأیید کرد؛ به این ترتیب حاکمی که تداوم نظام استبدادی قاجار را در سر داشت، نسبت به پذیرش اندیشه برابری، برادری، قانون و نوسازی مدل اگوست کنتی سوگند یاد کرد (آبراهامیان، ۱۳۷۹: ۱۱۴-۱۱۷).

۳. تدوین قانون اساسی و متمم آن

نخستین وظیفه مجلس تنظیم سندی بود که شکل کلی دولت را ترسیم کند و با تبیین حقوق و وظایف مردم و حکومت نظام جدیدی را با بهره‌گیری از نظریه‌های نوین قدرت پی‌ریزی کند. این کار با تدوین و تصویب قانون اساسی و متمم آن انجام می‌شد. با نگاهی به ترکیب نمایندگان مجلس اول پیچیدگی و سختی این کار بیشتر آشکار می‌شود. ۲۱ درصد نمایندگان از طبقات ممتاز و ملاک، ۲۵ درصد از روحانیان و ۴۱ درصد از اصناف بودند (حقدار، ۱۳۸۳: ۵۸). نمایندگان این مجلس طبقاتی بیشتر به بازاریان، اصناف و مالکان تعلق داشتند. ۴۱ درصد از کرسی‌های نمایندگی را بازاریان، اصناف و تاجران اشغال کرده بودند و ۲۱ درصد را مالکان تشکیل می‌دادند (مروارید، ۱۳۷۷: ۱۸۸) و فقط ۱۹ درصد ایشان دارای تحصیلات جدید بودند: ۴ درصد نمایندگان دارای دکترا و ۱۵ درصد دارای لیسانس بودند (همان، ۱۸۹). این مسئله وجهه سنتی و محافظه‌کاری مجلس اول و بیگانگی آن را با مبانی حقوقی به ذهن متبادر می‌کرد و به نظر می‌رسید آنان نه تنها تخصص لازم را برای تدوین مهم‌ترین سند حقوقی کشور نداشتند؛ بلکه از آشنایی ابتدایی با مباحث حقوقی هم به دور بودند. همچنین، وجود نام‌هایی مانند مشهدی باقر بقال، حاج عباسقلی نانو، استاد کربلایی غلامرضا یخدان‌ساز، حاج محمدباقر صابون‌پز و سید مصطفی سمسار در بین

نمایندگان هر ناظر جست‌وجوگری را در برابر این سؤال قرار می‌داد که ایشان چگونه خواهند توانست حقوق اساسی ملت را تبیین کنند و اساساً تا چه اندازه با چنین مفاهیمی آشنايند.

با بررسی کارکرد ایشان مشخص می‌شود این مرزبندی‌ها و پیروی از الگوهای متعارف پارلمان‌های غربی در تقسیم‌بندی جریان‌های سیاسی مجلس اول صادق نبوده است. اشخاص آگاه و دلسوز و پیشرو در میان نمایندگان همه طبقات بودند (آدمیت، ۲۵۳۵: ۳۵۹-۳۶۱) و افزون‌بر آن، وجهه ستم‌ستیزی و دادخواهی در بیشتر ایشان وجود داشت؛ همان‌که مهم‌ترین عامل در تدوین اصول و قوانینی شد که می‌توانست با مهار خودکامگی پاسدار حقوق اساسی ملت باشد. مهم‌ترین است که آن‌ها از آن مایه صداقت و آگاهی بهره‌مند بودند که از اشخاص آگاه به مبانی حقوقی مشاوره بگیرند. به نظر می‌آید محمدعلی فروغی - معلم مدرسه سیاسی و نویسنده نخستین کتاب حقوق اساسی ایران - یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین این مشاوران بود که در دبیرخانه مجلس فعالیت می‌کرد و چندی نگذشت که در مجلس دوم سمت نمایندگی یافت. او کوشید تا نمایندگان را با مفاهیم اصلی حقوق اساسی آشنا کند. فروغی در مقدمه کتابش چنین نوشت: این اثر را خلاصه‌وار از تألیفات و تصنیفات موجود نوشته است تا علاوه بر تدریس در مدرسه سیاسی و اطلاع عمومی، راهنمای «ارباب حل و عقد» (نمایندگان مجلس) هم باشد. فروغی هدف اصلی کتابش را راهنمایی نمایندگان مجلس دانست و تأکید کرد که ورود به مباحث حقوقی افزون‌بر عقل طبیعی و شعور فطری، دانش و تخصص لازم دارد:

ارباب حل و عقد که امروز در امور و مهام مملکت سخن می‌گویند و خیراندیشی و مصلحت‌بینی می‌نمایند، مأخذی صحیح و میزانی درست به دست داشته باشند و فقط به عقل طبیعی و شعور فطری اعتماد و اکتفاء نکنند؛ زیرا کار بزرگ‌تر از آن است که به نظر می‌آید و عقل بی‌علم نه در کلیات آن و نه در جزئیات نمی‌تواند من‌عندی رأی دهد و حکم کند و

شخص با حکمت لقمانی و هوش افلاطونی باز باید به سابقه عمل مسیوق باشد (فروغی، ۱۳۸۲):

(۲۳).

حتی نخستین رئیس مجلس اعلام کرد که شصت جلد کتاب از اروپا درخواست شده است که سطح آگاهی نمایندگان را بالا ببرد و ایشان را به دانش روز مجهز کند (میرزا صالح، ۱۳۸۴: ۳۸).

با همین رویکرد بود که نمایندگان مجلس در جلسه ۲۸ ذی‌الحجه ۱۳۲۴ تصمیم گرفتند با تعیین کمیسیونی نسبت به تهیه پیش‌نویس متمم اقدام کنند. پس از بحث و مذاکره زیاد این افراد را برای این کار برگزیدند: سعدالدوله، تقی‌زاده، مشاورالملک، حاجی امین‌الضرب، حاجی سید نصرالله، مستشارالدوله و مخبرالملک که فرد اخیر پذیرفت و عذرخواست (مجلس، ۱ / ۴۱: ۱). از میان ایشان، مستشارالدوله دانش آموخته حقوق از فرانسه بود و بقیه هم به‌طور کلی با اصول سیاست و مشروطیت آشنا بودند. جلسات این انجمن (کمیسیون) از آخر ذی‌الحجه ۱۳۲۴ تا اوایل ربیع‌الاول سال بعد طول کشید. قانون اساسی بلژیک، اعلامیه حقوق بشر و قوانین فرانسه مورد توجه قرار گرفت. همچنین، قبل از تشکیل آن، کمیسیون دیگری برای «ترجمه و تدوین قوانین سایر کشورها» برپا شد. بنابراین می‌توان گفت کمیسیون متمم قانون اساسی هم از نظر مایه فکری و خبرگی اعضایش و هم از نظر فراهم کردن ابزار کار و دسترسی به قوانین مختلف مجهز بوده است (آدمیت، ۲۵۳۵: ۴۰۸-۴۰۹). یک اطاق مخصوص برای این کار معین کردند و اعضای کمیسیون به‌همراه یکی از نواب رئیس و دو نفر منشی که در مجموع دوازده نفر بودند، مشغول به کار شدند.

مقرر شد هر فصلی و اصلی که تمام می‌شود، به وکلا بنمایند تا در آن اصل مرور کنند. پس از اتمام دومرتبه در مجلس خوانده شود. اگر حک و اصلاح ثانوی ضرورت پیدا کند بنمایند، پس از اتمام به صحه ملوکانه رسانیده چاپ کنند، به آحاد و افراد ملت بدهند (حقدار، ۱۳۸۳):

(۲۳-۲۲).

کمیسیون تدوین متمم پس از بحث و گفت‌وگوهای بسیار سرانجام در اوایل ربیع‌الاول ۱۳۲۵ / اوایل اردیبهشت ۱۲۸۶ متن متمم را به مجلس ارائه کرد. این متن کشمکش‌های مختلفی را در داخل و خارج مجلس پدید آورد. درباریان از یک سو بر متمم خرده گرفتند؛ زیرا به اختیارات بی‌حد و حصر آنان خاتمه می‌داد و مانعی برای بی‌مسئولیتی و اعمال و احکام غیرقانونی و خودخواهانه‌شان بود. سنت‌گرایان هم از موضعی دیگر بر آن اشکال وارد کردند و دخالت عناصر نوگرا در امور قضایی و مالی را برنتافتند (همان، ۳۱).

با این همه متن متمم برای تصویب نهایی در جلسات علنی مجلس به مذاکره گذاشته شد و پس از مذاکرات پردامنه و چندماهه موافقان و مخالفان به تصویب رسید. گروهی از نمایندگان با استناد به اینکه حق نظارت علما بر مجلس و مصوبات آن یک حق عمومی است که از طرف شارع مقدس به همه علما داده شده است و نمی‌توان آن را مخصوص عده‌ای خاص کرد، با تصویب ماده دو متمم مخالفت کردند (مجلس، ۱ / ش ۱۱۳: ۲). اما اکثر نمایندگان آن را پذیرفتند و خود نیز در مذاکرات روزمره‌شان بر رعایت حدود شرعی در قانون‌گذاری، مدیریت و سیاست‌گذاری کشور تأکید کردند. واژه «شرع» بیش از ۱۶۴ بار در مشروح مذاکرات مجلس اول تکرار شده است و بیشتر کاربران آن تأکید داشتند که مجلس در همه حوزه‌ها از امور خارجی، اقتصادی، امنیتی و تدوین قوانین جزایی و مدنی تا مباحثات مربوط به نظارت بر اعمال حکام باید حدود شرعی را رعایت کند.^۱

۱. برای نمونه در جلسه ۴۳ سعدالدوله که رهبری جریان قانون خواهی را به عهده داشت اعلام کرد: «این متمم قانون اساسی را بطوری باید بنویسیم که مطابق باشد با قوانین سلطنت مشروطه و موافق با قانون شرع هم باشد». در جلسه ۴۸ یکی دیگر از نمایندگان گفت قانون مملکت اسلامی باید مطابق شرع باشد. در جلسه ۵۰ نمایندگان سوگند یاد کردند که فواید و مصالح دولت و ملت ایران را موافق قوانین شرع تأمین کنند. ایشان حتی علت تأخیر در تدوین نظام‌نامه اساسی (متمم قانون اساسی) را دقت در تطابق آن با شرع اعلام کردند (جلسه ۸۲). در جلسه ۹۶ نمایندگان با پیروی از مراجع ثلاث اعلام کردند اساس مجلس «بر اجرای احکام شرع مبین و صیانت مذهب حقه اثنی عشریه و رفع تعدیات خائنین و نشر عدل بین العباد و موجبات قوت و

با شروع ریاست احتشام السلطنه، از اوایل شعبان ۱۳۲۵ ق کار تصویب متمم نظم و سرعت بیشتری به خود گرفت. همان‌طور که متمم در جلسات علنی خوانده می‌شد، تصحیح و در دفتر مجلس ضبط می‌شد (مجلس، ۱/ ۱۸۲: ۲). در نهایت، با ایستادگی مجلس و پشتیبانی‌های عمومی، محمدعلی شاه در ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ / ۸ اکتبر ۱۹۰۷ متمم قانون اساسی ایران را امضا کرد (امیرارجمند، ۱۳۸۳: ۱۰۱).

شاه ناچار به پذیرش نظام حقوقی جدید شده بود و می‌توان گفت - دست کم در بعد نظری - منشأ قدرت از زور و غلبه به مردم‌سالاری و شیوه‌کشورداری از خودکامگی مطلق به مشروطه قانونی تغییر کرده بود. زور و غلبه شاه را مجبور کرد در قسم‌نامه ۱۷ ذی‌القعدة ۱۳۲۵ چنین بنویسد: «به این کلام‌الله مجید قسم یاد می‌کنیم که اساس مشروطیت و قوانین اساسی را در کمال مواظبت حمایت و رعایت کرده و اجرای آن را به هیچ وجه غفلت نکنیم.» (میرزا صالح، ۱۳۸۴: ۵۳۲). تصویب این متمم بلندترین گام مجلس اول در تبیین و تدوین حقوق اساسی مردم بود. رئیس بعدی مجلس نوشت:

تنظیم و تصویب و توشیح بدون سروصدای قانون متمم قانون اساسی، بزرگ‌ترین خدمت مجلس اول است که مشروطیت ایران و رژیم پارلمانی را بنیان و پایه‌اساسی گذارد. قوای ثلاثه را تعریف و وظایف آنها را مشخص و تفکیک نمود. حقوق افراد در برابر قانون و اختیارات محاکم و استقلال قضات در این قانون تعریف و پیش‌بینی شد. قانون اساسی

شوکت دولت اسلامی در قبال اعادی دین است. یک نماینده دیگر در جلسه ۱۶۴ در تبیین رویه مجلس اعلام کرد ما از روز اول تا کنون اصرار داریم تمام احکام مطابق شرع باشد. در جلسه ۱۸۵ هم بار دیگر تأکید شد مطابق قانون اساسی مجلس قانون مخالف شرع وضع نخواهد کرد و این تأکید در کمیسیون تدوین قوانین عدلیه بیشتر بود و نمایندگان خواستار حضور حجج اسلام در آن بودند. در جلسه ۲۶۴ هم بار دیگر تأکید شد تا به حال هیچ قانونی که یک ماده آن موافق شرع نباشد از مجلس بیرون نیامده است. طی جلسات ۲۶۴ و ۲۷۱ مکرر اعلام شد که حضور حجج اسلام در کمیسیون عدلیه برای تدوین قوانین آن ضروری است. تمام این تأکیدها به معنای توجه به نقش مذهب در تدوین قوانین اساسی و عادی کشور بود.

درحقیقت از کلیات مسائل گفت‌وگو کرده، درحالی که قانون متمم حقوق و حدود مجلس و دولت، دربار و شاه با ملت را مشخص نموده است (احتشام‌السلطنه، ۱۳۶۷: ۶۱۲).

درنتیجه، «قانون اساسی و متمم آن باوجود همه ضعف‌ها، از قدرت خودکامه شاه و دولت به‌نحو چشمگیری می‌کاست و از قدرت‌نمایی‌ها و تقاضاهای نامشروع دولت‌های بیگانه جلوگیری می‌کرد» و بنیان مشروطیت را استوار می‌کرد (اتحادیه، ۱۳۸۱: ۲۹-۳۰).

۴. نگاهی گذرا به مفاد متمم

متمم قانون اساسی به‌عنوان بزرگ‌ترین دستاورد مجلس اول در ۱۰۷ اصل (بیش از ۲ برابر اصل قانون اساسی) تدوین شد. در متمم قانون اساسی سعی شد چارچوب‌بندی حقوقی پدیده‌های سیاسی انجام شود و بین آزادی‌های فردی و قدرت متشکل جامعه در چارچوب دولت-کشور همزیستی مسالمت‌آمیزی پدید آید و همه امور تا حد امکان طبق قانون انجام شود. تدوین این متمم برای نظام دلخواهی قاجاریان که تمام امور بیشتر مطابق خواست پادشاه و حاکمان انجام می‌شد، تحول بزرگی بود. در این متمم بیش از هفتاد بار لفظ قانون تکرار شده بود و از این رهگذر سعی شده بود همه امور کشور- از حدود اختیارات پادشاه تا وظایف قوای سه‌گانه، آزادی‌های فردی و امور مالی و نظامی- به‌شیوه‌ای که قانون معین می‌کرد، تعریف و انجام شود.

در اصل دوم این متمم اعلام شده بود که تمام تصمیم‌ها و مصوبات و قوانین مجلس شورای ملی می‌بایست در چارچوب شرع و مذهب شیعه اثنی‌عشری باشد؛ به همین دلیل نظارت علما بر مصوبات آن را لازم می‌شمرد. از سوی دیگر، با توجه به پشتیبانی قاطع مراجع ثلاث^۱ از مشروطیت و اینکه اعضای هیئت نظارت توسط ایشان انتخاب خواهد شد، نمایندگان آن را منافی حقوق

۱. منظور آیات عظام: آخوند محمدکاظم خراسانی، شیخ عبدالله لاهیجی معروف به حاج شیخ عبدالله مازندرانی و میرزا حسین خلیلی تهرانی هستند.

اساسی ملت ندانستند و در شرایطی که خطر خودکامگی محمدعلی شاه اساس مشروطیت را تهدید می‌کرد، چنین نظارتی را پذیرفتند. این باور که تأمین حقوق اساسی ملت تنها در صورتی امکان دارد که معتقدات قاطبه ایشان مورد نظر قرار گیرد، راه را برای تصویب چنین اصلی باز می‌کرد. چنان‌که پیشتر هم گفته شد، با تحلیل محتوای مذاکرات مجلس اول درمی‌یابیم که قاطبه نمایندگان خواستار رعایت حدود شرعی در تدوین قوانین و نظارت بر اعمال دولت و بازخواست حاکمان بودند.

در اصل هفتم تصریح شده بود: «اساس مشروطیت جزء و کلاً تعطیل بردار نیست». تساوی عموم مردم در برابر قانون در اصل هشتم آمده بود که به موجب آن اهالی مملکت ایران در مقابل قانون دولتی «متساوی‌الحقوق» شمرده می‌شدند. قید قانون دولتی برای آن بود که تفاوت مورد نظر فقیهان شیعه در مورد احکام جاری بر پیروان مذاهب دیگر لحاظ شود و از مخالفت ایشان جلوگیری به عمل آید. تضمین «جان و مال و مسکن و شرف» آحاد مردم به حکم قانون در اصل نهم ذکر شده بود. در اصل دهم آمده بود که هیچ کس را نمی‌توان دستگیر کرد، «مگر به حکم کتبی رئیس محکمه عدلیه بر طبق قانون و در آن صورت نیز باید گناه مقصر فوراً یا منتهی در ظرف بیست و چهار ساعت به او اعلام و اشعار شود». اصل دوازدهم مقرر می‌کرد هیچ حکمی داده نمی‌شود و مجازاتی انجام نمی‌شود مگر به موجب قانون. اصل سیزدهم منزل و خانه هر کس را در حفظ و امان می‌دانست و تصریح می‌کرد: «در هیچ مسکنی قهراً نمی‌توان داخل شد مگر به حکم و ترتیبی که قانون مقرر نموده است». اصل چهاردهم حق انتخاب محل سکونت را برای عموم ملت تضمین می‌کرد و اصول پانزدهم، شانزدهم و هفدهم املاک و اموال مردم را از تصرف و ضبط غیرقانونی و دلخواهانه که در آن روزگار معمول بود مصون می‌داشت.

در اصل بیستم آزادی مطبوعات و حدود قانونی آن چنین تعریف شده بود: اغلب مطبوعات غیر از کتاب‌های گمراه‌کننده و مواد مضر به دین مبین آزاد و ممیزی در آنها ممنوع است؛ ولی

هرگاه چیزی مخالف قانون مطبوعات در آن‌ها مشاهده شود، نشردهنده یا نویسنده طبق قانون مطبوعات مجازات می‌شود. اگر نویسنده معروف و مقیم ایران باشد، ناشر و طابع از تعرض مصون هستند. اصل بیست و یکم نیز انجمن‌ها و اجتماعات را به شرطی که «مولد فتنه دینی و دنیوی و مخل به نظم نباشند» آزاد اعلام می‌کرد.

اصل بیست و ششم قوای مملکت و قدرت آن را «ناشی از ملت» می‌دانست. اصل بیست و هفتم به توضیح قوای سه‌گانه کشور پرداخته، وظایف و اختیارات هر یک را بیان می‌کرد و قانون‌گذاری را مختص مجلس می‌دانست. این اصل درحالی که برای شاه هم حق قانون‌گذاری قائل شده بود: «[...] از اعلی حضرت شاهنشاهی و مجلس شورای ملی و مجلس سنا و هر یک از این سه منشأ حق انشاء قانون را دارد [...]»، زیرکانه اسقرار و نفوذ آن را به تصویب مجلس منوط کرده بود:

[...] ولی استقرار آن موقوف است به عدم مخالفت با موازین شرعیه و تصویب مجلسین و توشیح به صحه همایونی لکن وضع و تصویب قوانین راجع به دخل و خرج مملکت از مختصات مجلس شورای ملی است. شرح و تفسیر قوانین از وظایف مختصه مجلس شورای ملی است.

در ادامه هم ذکر می‌شد که «قوة قضائیه و حکمیه که عبارت است از تمیز حقوق و این قوه مخصوص است به محاکم شرعیه در شرعیات و به محاکم عدلیه در عرفیات». این اصل برای تفکیک محاکم شرعی از دادگاه‌های عرفی و رفع اشکال علما مبنی بر عدم صلاحیت غیرخودشان در صدور احکام شرعی به تصویب رسیده بود.

در اصل بیست و هشتم درباره تفکیک و استقلال قوا آمده بود: «قوای ثلاثه مزبوره همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل خواهد بود». به موجب اصل سی و سوم هر یک از مجلسین حق تحقیق و تفحص در هر امری از امور مملکتی را داشتند.

این اصول از سویی حافظ آزادی‌های فردی و حقوق قانونی مردم بود و از سوی دیگر استقرار نظام سیاسی را قانونمند می‌کرد. یک نکته شاخص در این متمم، توضیح درباره منشأ قدرت بود. در واقع، مجلس با واگذاری حق حاکمیت از سوی ملت به شاه، شکل حکومت را دمکراتیک و مردم‌سالار کرده بود: «سلطنت و دیعه‌ای است که به موجب الهی از طرف ملت به شخص پادشاه مفوض شده» است (اصل ۳۵). همچنین، از آنجا که جلوس هر پادشاه و رسمیت یافتن سلطنتش منوط به سوگندی بود که در آن اساس مشروطیت و حفظ حقوق اساسی ملت مورد تأکید قرار گرفته باشد (اصل سی و نهم)؛ تا حد امکان از خودکامگی شاه کاسته می‌شد و او را به رعایت قانون و حقوق اساسی مردم ملزم می‌کرد. در عین حال، برای جلوگیری از مداخله شاه در امور اجرایی و بنابه مفاد اصل چهل و چهارم، شخص پادشاه از مسئولیت مبری می‌شد و به استناد اصل چهل و نهم، شاه نمی‌توانست اجرای قوانین را به تعویق اندازد یا توقیف کند.

در اقدامی انقلابی برای نخستین بار در کشور مخارج و مصارف شاه نیز مشخص و محدود می‌شد (اصل پنجاه و ششم). این اصل بودجه دستگاه سلطنتی و نحوه هزینه کردن آن را معین و قانونمند می‌کرد.

نمایندگان در اصل پنجاه و هفتم تصریح کردند: «اختیارات و اقتدارات سلطنتی فقط همان است که در قوانین مشروطیت حاضره تصریح شده»؛ آن‌ها به این وسیله کوشیدند جلوی تمامیت‌خواهی شاه را بگیرند. اصول شصت و شصت و یکم وزیران را در برابر مجلس مسئول و پاسخ‌گو می‌کرد و در اصل شصت و چهارم تصریح شده بود که وزیران نمی‌توانند احکام شفاهی یا کتبی پادشاه را مستمسک قرار داده، از خودشان سلب مسئولیت کنند. اصول شصت و پنجم و شصت و هفتم نیز چگونگی مواخذه، عزل و محاکمه وزیران را توسط مجلس بیان می‌کرد.

اصول هفتاد و یکم تا هفتاد و هشتادم دربارهٔ قوهٔ قضائیه و حدود اختیارات آن تنظیم شده بود که در آن به رسیدگی به تظلمات عمومی، قانونی و علنی بودن محاکم، مستدل و موجه بودن احکام صادرشده و لزوم حضور هیئت منصفه در محاکم سیاسی و مطبوعاتی تأکید شده بود. لزوم وجود انجمن‌های ایالتی و ولایتی و قوانین اساسی آن در اصول نود تا نود و سه بیان شده بود. در اصل نود و دو تصریح شده بود که «انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجع به منافع عامه دارند با رعایت حدود قوانین مقرر». از آنجا که یکی از مهم‌ترین گرفتاری‌های عمومی در آن زمان، مالیات‌های غیرقانونی، دلبخواهی و نامشخص بود، نمایندگان اصولی را در این باره تصویب کردند. در اصل نود و چهارم آمده بود: «هیچ قسم مالیات برقرار نمی‌شود مگر به حکم قانون» و اصل نود و هفتم تصریح داشت: «در مواد مالیاتی هیچ تفاوت و امتیازی فیما بین افراد ملت گذارده نخواهد شد».

این اصول همگی ناظر به حقوق اساسی ملت بود و تلاش می‌کرد مهم‌ترین معضلات کشور را که ناشی از بی‌قانونی و حکومت خودکامانهٔ قاجارها بود برطرف کند. این استبداد و ستم وضعیتی را به وجود آورده بود که نخبگان و مردم را وامی‌داشت همت اصلی خود را در اصلاح کشور مصروف مهار ستم خودکامگان سیاسی کنند و به مدد قانون امنیتی نسبی برای احیای اقتصادی کشور فراهم آورند.

۵. تأکید و نظارت بر مسئولیت‌های پارلمانی دولت

هرچند نظریهٔ تفکیک قوا بیشتر ناظر به ایجاد تفاوت میان قدرت حکومتی و قدرت پارلمانی است، مجلس فقط قانون‌گزار نیست؛ بلکه با چهار وظیفهٔ اصلی در نظارت بر دولت و ادارهٔ کشور نقش تعیین‌کننده‌ای دارد:

الف. قانون‌گزاری و تثبیت قواعد و رسم خطوط مشی کلی؛

ب. تأمل در همه مسائل و مشاوره در همه سطوح؛

ج. قدرت محدودکننده^۱؛

د. قدرت درخواستکننده^۲ (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۵۰-۳۵۱).

به عبارت دیگر، «به واسطه وضع قوانین، انتظام امور ملت، حیات پلتیکی و اقتصادی مملکت در ید اقتدار این قوه است و به واسطه ترتیب بودجه، وجود تمام ادارات دولتی وابسته به صوابدید آن است.» (عدل، ۱۳۸۹: ۶۶). بنابراین، دولت در برابر مجلس مسئول است و این مسئولیت شامل امور مالی، سیاسی و قضایی^۳ می شود (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۲۰-۵۴۴). وزیران باید از وضع ادارات خود و کارهای انجام داده به پارلمان گزارش دهند، لوایح پیشنهادی شان را به مجلس تقدیم کنند، بودجه مورد نیازشان را درخواست کنند و هنگام سؤال یا استیضاح در مجلس حاضر شده، به سؤالها پاسخ دهند. این پاسخ گویی تکلیف قانونی وزیران و هیئت دولت است. اگر وزیران پس از استیضاح نتوانند رأی اعتماد مجلس را به دست آورند، به تنهایی یا همراه هیئت وزیران باید استعفا دهند (اصل ۴۲ قانون اساسی). به استناد اصل شصت و هفتم متمم قانون اساسی، چنانچه وزیران نتوانند رأی اعتماد بگیرند، خودبه خود عزل خواهند شد و حتی نیاز به استعفا هم نیست (عدل، ۱۳۸۹: ۲۰۳-۲۰۷). همچنین، مجلس از طریق گزارشها و ارزشیابیهای دوره ای خود و نیز با بررسی های پارلمانی که در کمیسیونهای تخصصی یا کمیته های تحقیق انجام می داد، بر کار

۱. یعنی اقدامات محدودکننده حکومت؛ زیرا چارچوبی که حکومت باید در آن فعالیت کند، توسط پارلمان معین می شود. افزون بر آن، قدرت بودجه ای پارلمان از رهگذر تصویب قانون بودجه، محدوده فعالیت های مالی دولت را مشخص می کند و در عین حال پارلمان امکان سؤال، استیضاح و برکناری وزیران را هم دارد.

۲. یعنی اقداماتی که مجلس برای تحرک بخشیدن به دولت انجام می دهد؛ زیرا گاهی پارلمان با قدرت ورود در تمام مباحث مملکتی، ساز کار دستگاه حکومتی را به پویایی وامی دارد و با انعکاس گرایش های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی موجود در بطن خود، از دولت خواست های برآورده نشده را طلب کند.

۳. تقصیراتی که ممکن است از وزیران یا هیئت دولت سر بزند اگر مرتبط با وظایف حقوقی ایشان باشد، در مجلس شورا رسیدگی خواهد شد (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۲۸).

وزیران نظارت مستمر داشت (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۳۲-۵۴۱). کمیسیون‌های تخصصی برای تسهیل جریان امور پارلمان، نقد و بررسی لوایح دولت و بررسی امور جاری کشور تشکیل می‌شد و با دقت در لوایح دولت و امور جاری کشور، وظایف نظارتی مجلس را تکمیل می‌کرد (عدل، ۱۳۸۹: ۲۳۱-۲۳۳). وضع قوانین مالی و بودجه و هر قانونی که راجع به دخل و خرج دولت باشد، حتی تقسیم بودجه در فصول و مواد مختلف و نیز تفسیر قانون در موارد نیاز - در دوره مورد پژوهش - منحصر به مجلس شورای ملی بود (همان، ۲۵۳-۲۵۸). مجلس اول از تمام این ابزارهای قانونی برای نظارت بر کار دولت و اعمال مسئولیت‌های پارلمانی استفاده کرد؛ نظام حقوقی کشور را در دو سطح کلان (قوانین اساسی) و خرد (قوانین عادی) معین کرد؛ وزیران را به حضور در مجلس، ارائه برنامه و پاسخ‌گویی در برابر اعمالشان ملزم کرد؛ با تشکیل کمیسیون‌های تخصصی از «قدرت درخواست‌کننده» و با کنترل درآمدها و بودجه از «قدرت محدودکننده» خود استفاده کرد و در نهایت با بررسی دقیق کارکرد وزیران، آن‌ها را مورد سوال و استیضاح قرار داد و افراد ناکارآمد را برکنار کرد.

در شروع کار مجلس اول، دولت مشیرالدوله به اعلام مسئولیت در برابر مجلس تن در نمی‌داد؛ به گونه‌ای که حتی صدر اعظم و وزیران از آمدن به مجلس شانه خالی می‌کردند. گویی هنوز مجلس را جدی نگرفته بودند و نظام پارلمانی و مسئولیت سیاسی را امری گذرا و ناپایدار می‌شمردند. مجلس برای دفاع از این حق خود به تکاپو افتاد و از همان جلسه دوم بر لزوم حضور وزیران در مجلس و پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری ایشان تأکید کرد. این خواسته تا جلسه ۵۲ بیش از ۱۳ بار تکرار شد و پس از اینکه وزیران به ناچار به آن تن دادند، مجلس ایشان را به حضور دائمی خود یا معاونانشان در تمام جلسات ملزم کرد. رسیدگی به مسائل مالی کشور، تعیین مالیات‌ها، بودجه‌بندی ادارات، جلوگیری از اقدامات خودسرانه وزیران و حاکمان محلی، مقابله با تعدیات دولت‌های خارجی و تأمین امنیت عمومی مهم‌ترین مسائلی بود که نمایندگان در هر

فرصتی خواستار پاسخ‌گویی دولت می‌شدند و بدین‌سان، مسئولیت پارلمانی دولت را تبیین و تشریح می‌کردند. نمایندگان در جلسه دهم برای اولین بار یک وزیر را به مجلس احضار کردند و خواستار حضور وزیر مالیه و پاسخ‌گویی درباره بودجه و مالیات‌ها و وضع تجارت با عثمانی شدند. در جلسه هجدهم، مهم‌ترین کار خود را لزوم حضور وزیران در مجلس و مقابله هیئت اجرا با هیئت قانون دانستند و بی‌اعتنایی وزیران را به تذکرات و سؤال‌های مجلس خلاف قانون اساسی اعلام کردند. در ۷ ذی‌الحجه ۱۳۲۴، نمایندگان طی مذاکراتی وزیران را غیرمسئول، کارشکن و متقلب نامیدند و به اغفال شاه متهم کردند. ایشان تصمیم گرفتند این وضعیت را به شاه منعکس کنند؛ حتی از علما هم خواستند جداگانه به شاه نامه بنویسند و وزیران را به همراهی با مجلس وادارند (مجلس، ۱/ ۳۲: ۳). نمایندگان در جلسه ۲۵ تأکید کردند باید وزیران در مجلس حاضر شوند و درباره مسائل کشور توضیح دهند و آمدن به مجلس را دون شأن خود ندانند. در جلسه سی‌ام وزیران داخله و مالیه را به حضور در مجلس و پاسخ‌گویی به سؤال‌های خود مجبور کردند. در جلسه سی و دوم به صراحت اعلام کردند: «هر مطلبی که توضیح آن از وزیر مسئول خواسته شود وزیر از جواب ناگزیر است و بدون عذر موجه نباید از اندازه اقتضا تأخیر شود [...] و هرگاه وزیر مسئول مخالفت با این قانون نماید باید عزل او را از پیش‌گاه همایونی خواست». این نخستین باری بود که نمایندگان از امکان عزل وزیران سخن می‌گفتند. طی جلسات سی و سوم تا سی و هشتم، نمایندگان ملت مکرر خواستار معرفی وزیران مسئول به مجلس و پیروی ایشان از قوانین مصوب پارلمان شدند. سرانجام، مجلس به صدر اعظم - نصرالله مشیرالدوله - نامه‌ای با این مضمون نوشت: «باید هیئت وزیران به توسط شخص اول صدر اعظم روز یکشنبه [۱۹ ذی‌حجه ۱۳۲۴ق] در مجلس حاضر و معرفی شوند». این اخطار تند دولت را به تسلیم واداشت و اکثریت هیئت وزیران به‌طور دسته‌جمعی در مجلس حضور یافتند.

با تثبیت لزوم حضور وزیران در مجلس و پاسخ‌گویی هیئت دولت به نمایندگان مردم به اعتبار مجلس افزوده شد؛ به گونه‌ای که در طول دوره مجلس اول سؤال‌نمایندگان از وزیران و حضور آن‌ها در مجلس برای پاسخ‌گویی به مسئله‌ای عادی و رایج تبدیل شد. هرگاه نماینده‌ای درباره مسئله‌ای یا رخدادی می‌خواست کسب اطلاع کند یا به چیزی اعتراض داشت، از رئیس مجلس درخواست می‌کرد وزیر یا وزیران و یا حتی رئیس‌الوزرا را به مجلس فراخواند و فوراً در آن جلسه یا حداکثر در جلسه بعدی این امر صورت می‌گرفت. مجلس اول در طول ۲۸۶ جلسه خود بیش از ۳۰ بار وزیران مختلف را احضار کرد و مورد بازخواست قرار داد و با رأی عدم اعتماد خود یک کابینه و یک وزیر را عزل کرد.^۱ بیشتر سؤال‌های نمایندگان درباره ظلم و ستم حاکمان محلی به مردم یا مداخله دولت‌های خارجی در امور ایران بود و نمونه‌هایی از پابندی به حقوق اساسی ملت به‌شمار می‌رفت. در جلسه ۴۴ نمایندگان تأکید کردند هر وزیری که مسئولیت نمی‌پذیرد و حاضر به پاسخ‌گویی نیست، باید استعفا دهد. ضمن اینکه وزیران باید طی مدت محدودی به مجلس جواب دهند و تأخیر بیش از اندازه از ایشان پذیرفته نخواهد شد. در همین جلسه، منع استقراض خارجی و لزوم تأسیس بانک ملی به تصویب مجلس رسید و دولت مکلف به انجام آن شد. نمایندگان در جلسه ۴۵ وزیر مالیه را مکلف کردند مدیران خود را از ایرانیان انتخاب کنند نه از خارجیان و در جلسه ۴۹ بر حق خود دایر بر سؤال و تفحص از همه امور اجرایی کشور تأکید کردند و به عمال دولتی درباره گرفتن رشوه اخطار دادند. طی همین جلسات نمایندگان خواستار معرفی وزیران مسئول و پاسخ‌گو در برابر مجلس شدند و در جلسه ۷۷ بر حق خود مبنی بر سؤال استیضاح و رأی عدم اعتماد به وزیران غیرمسئول و کارشکن تأکید کردند. در جلسه ۸۷ نمایندگان وزیران را به رسیدگی به شکایت‌های مردم ملزم و اعلام کردند می‌توانند وزیران ناکارآمد را با رأی نیمی از اعضای مجلس عزل کنند. در جلسه ۸۹ هم به‌صراحت گفته شد که اگر وزیران به

۱. عزل دسته‌جمعی هیئت وزیران در جلسه ۱۷۲ با ۸۴ رأی و عزل وزیر داخله در جلسه ۲۳۳

مسئولیت‌های خود عمل نکنند، به صورت دسته‌جمعی از سوی مجلس برکنار خواهند شد؛ بدین سان مسئله «اختیار مجلس در عزل هیئت دولت» هم به میان کشیده شد (در ربیع‌الاول ۱۳۲۵) که خود از اجزای مسئولیت پارلمانی دولت به‌شمار می‌رفت. در این زمان، مجلس به سیاست عمومی دولت وقت - کابینه وزیر افخم - از دو نظر انتقاد داشت: یکی از نظر ناتوانی و سهل‌انگاری‌اش در انجام مسئولیت‌های اجرایی و دیگر دلایلی وجود داشت که نشان می‌داد دولت نه تنها به اصول مشروطه صادق نیست؛ بلکه برای تضعیف مجلس نیز به تحریکاتی دست می‌زند. بنابراین، مجلس درصدد عزل دولت برآمد. در جلسه ۱۱ ربیع‌الاول ۱۳۲۵ پس از اینکه وزیر مالیه دربارهٔ بسیاری از سؤال‌ها و ابهام‌های نمایندگان از خود رفع مسئولیت کرد، تعداد زیادی از نمایندگان اعتراض کردند و یکی از آن‌ها گفت: «بعضی از وزرا هستند که این مجلس مقدس را استهزا می‌کنند». یکی دیگر از وکلا هم اظهار کرد: «ما یک ایراد داریم به وزرا که در صورتی که از عهدهٔ مسئولیت خود نمی‌توانند برآیند، چرا استعفا نمی‌دهند.» (مجلس، ۱ / ۸۰: ۲). بدین ترتیب، مسئله «اختیار مجلس در عزل هیئت وزرا» تثبیت شد.

«رعایت رأی اعتماد مجلس در انتخاب هیئت دولت» هم از حقوقی بود که مجلس اول به آن دست یافت. این امر برای اولین بار هنگام تصمیم شاه برای معرفی نخست وزیر پس از ترور اتابک صورت گرفت. نظر شاه، احمد مشیرالسلطنه بود که مجلس با آن موافق نبود و اعتراض‌هایی از آن به گوش می‌رسید؛ برای مثال آقا سید محمدجعفر گفت: «اگر شاه اقتراحاً کسی را انتخاب کند حق ندارد مثل اینکه بقال را به جای طبیب اختیار نماید که این طبیب است. این ترتیب را مجلس حق دارد رد کند باید اشخاصی باشند که قابلیت داشته باشند.» (مجلس، ۱ / ۱۷۵: ۲). در واقع، برای نخستین بار کسی میزان درستی یا نادرستی کارهای شاه را «حق» قرار داد و تخصص و قابلیت را شرط نخست‌وزیری اعلام کرد نه میل و فرمان شاه را. سرانجام، مجلس هیئتی را روانهٔ دربار کرد که نظر عمومی‌اش را اعلام کند. محمدعلی شاه اظهار و اخطار مجلس را در تعیین هیئت دولت

ظاهراً مخالف حقوق سلطنتی خود نشاخت و درمقابل مجلس به احترام دست خط شاه دولت مشیرالسلطنه را پذیرفت؛ اما بر اثر اعمال قدرت رئیس مجلس - احتشام السلطنه - عمر دولت مشیرالسلطنه کمتر از دو ماه شد. بنابراین، قاعده‌ای نهاده شد که در تعیین رئیس دولت، باید به تمایل مجلس اهمیت داده شود که گامی بزرگ در اثبات حقوق مجلس و مهار خودکامگی شاه به‌شمار می‌آمد (آدمیت، ۲۵۳۵: ۴۰۳-۴۰۵). در جلسه ۱۴۹ وکیل‌التجار گفت: در اینکه انتخاب هیئت وزیران با شاه است، حرفی نیست؛ ولی وزیرانی که انتخاب می‌شوند، دست کم باید با اکثر اهل مجلس هم‌سلیقه و مشروطه‌خواه باشند که کار پیش برود و باید خاطر ملوکانه را به این نکته جلب کرد. در جلسه ۱۷۳ تعدادی از نمایندگان از ناآگاهی وزیران شکایت کردند. ایشان بر انتخاب وزیران از میان افراد کاردان و قابل و آگاه تأکید کردند و معتقد بودند رئیس‌الوزرا نمی‌تواند بدون توجه به شایستگی، هر کسی را خواست به وزارت برگزیند. پافشاری‌های نمایندگان بر قانونی شدن امور اجرایی کشور سبب شد شاه و وزیران در جلسه ۱۸۵ مجلس حاضر شوند و با ادای سوگند، پایبندی خود را به اصول مشروطیت و اتخاذ روش قانونی در اداره کشور نشان دهند. در مجلس بر این مطلب هم تأکید شد که وزیران باید از سوی رئیس‌الوزرا و با هماهنگی و اختیار کامل او انتخاب شوند. در ۲۹ رجب ۱۳۲۵ مستشارالدوله در تبیین این معنا گفت:

[...] ترتیب مشروطیت نمی‌شود مگر به صحت ترتیب انتخاب وزرا و این ترتیب بر وفق مقصود حاصل نخواهد شد مگر به اینکه وزرا با هم متجانس باشند و آن هم نمی‌شود مگر به اینکه رئیس‌الوزرا آزاد باشد در انتخاب سایر وزرا آن وقت ترتیب مسئولیت یکدیگر معلوم خواهد شد (مجلس، ۱/ ۱۷۴: ۲).

پیش از آن هم نمایندگان با استفاده از ابزار رأی اعتماد تلاش کرده بودند وزیران را به پاسخ‌گویی به مجلس ملزم کنند. برای نمونه، در جلسه ۱۲۴ نمایندگان تأکید کردند همین که مجلس به وزیری رأی اعتماد نداد، برای عزلش کافی است. ایشان در جلسه ۲۳۳ با استفاده از

همین حق، به وزیر داخله - که متهم به خیانت شده بود - رأی عدم اعتماد داده، او را برکنار و اعلام کردند کسانی را که مورد اعتماد مجلس نباشند، به عنوان وزیر نخواهند پذیرفت.

مجلس برای جلوگیری از کارهای بی برنامه و دلبخواهی وزیران، مسئله «لزوم ارائه برنامه از سوی دولت» را به پیش کشید. با این کار می توانست کارهای حکومت را روشنمدار و قانونمدار کند و از ستم حاکمان و پریشانی امور بکاهد. این مسئله یکی از چالش های اساسی برای تبیین حقوق اساسی و اعمال حق نظارت مجلس بر کارکرد دولت به شمار می آمد. نمایندگان به این حق و رویه قانونی شان در موارد متعددی پای فشردند؛ برای مثال در جلسه ۲۴۵ اعلام کردند تا هیئت وزیران برنامه خود را به مجلس ارائه نکنند، کارها پیشرفت نمی کند و تکلیف معین نخواهد شد و در جلسه ۲۵۱، در ۲۵ صفر ۱۳۲۶ ق. میرزا آقا مجاهد طی صحبت هایی خطاب به کابینه نظام السلطنه گفت:

قریب چهل روز قبل که وزیران این جا آمدند و معرفی شدند گفته شد که پروگرام خودتان را بنویسید بمجلس بفرستید، نوشتند. دفعه دوم هم بتوسط وزیر امور خارجه پیغام دادیم باز نوشته و هیچ اعتنا نمی کنند من خیال ندارم نطقی بکنم که در خارج از من تکذیب یا تمجید کنند همین قدر می گویم که ما را استهزا می کنند و الا سه سطر پروگرام نوشتن چهل روز طول ندارد. اگر [این مطالب] صحیح است چیزی از طرف مجلس نوشته شود که چرا در این مدت پروگرام خود را نوشته و نفرستاده اند.

پس از خاتمه این سخنان، احتشام السلطنه، رئیس مجلس، آن ها را تأیید کرد (همان، ۲ / ۸۳: ۱) و با تصویب نمایندگان، این رویه قانونی شد.

نمایندگان اظهار کردند وزیران باید مسئولیت کارهای خود را بپذیرند و حتی اگر بخواهند استعفا دهند، پیش از پذیرش آن توسط شاه، باید دلایل استعفای خود را در مجلس مطرح کنند (جلسات ۲۶۵ و ۲۶۶) تا مجلس بررسی کند که اگر از سوی آن ها کوتاهی ای صورت گرفته باشد،

مورد بازخواست و مجازات قرار گیرند (جلسه ۲۷۴). شدت بی قانونی‌ها به حدی بود که نمایندگان مجلس در جلسه ۲۸۳ در تاریخ ۱۵ جمادی‌الاولی ۱۳۲۶ طی نامه‌ای سرگشاده به شاه نارضایتی شدید خود را از اعمال غیرقانونی قوه مجریه اعلام کردند.

تشکیل کمیسیون‌های تخصصی در مجلس ابزار دیگری بود که به نمایندگان امکان اعمال مسئولیت قانونی خود و نظارت بر کارهای دولت را می‌داد. با اینکه در ابتدا تعداد و حدود قانونی فعالیت کمیسیون‌ها به روشنی تعریف نشده بود، نمایندگان از همان نخستین جلسات (جلسات ۲ و ۳) به این مسئله توجه کردند. در جلسه ۱۲ نمایندگان تشکیل سه کمیسیون تحقیق، عدلیه و مالیه را پیشنهاد کردند و گروهی دیگر بر این باور بودند که به تعداد وزارتخانه‌ها کمیسیون لازم است.^۱ در جلسه ۲۴ کمیسیون عرایض با هدف رسیدگی به درخواست‌های مردمی و ارجاع آن به وزارتخانه‌های ذی‌ربط تشکیل شد. در جلسه ۲۶ نخستین گزارش کمیسیون مالی درباره درآمدها و هزینه‌های کشور خوانده شد و دیری نگذشت که این کمیسیون به فعال‌ترین کمیسیون مجلس اول تبدیل شد و طرح‌هایی مانند تشکیل بانک ملی و اصلاح نظام مالیاتی و بودجه کشور را ارائه کرد. در جلسه ۳۲ نمایندگان خواستار تشکیل کمیسیون تحقیق درباره رسیدگی به امتیازات معادن، از جمله نفت شدند. طی جلسات ۴۴ تا ۴۶ نمایندگان به تشکیل کمیسیون محاسبات و رسیدگی به عملکرد مالی دولت رأی دادند. در جلسه ۸۵ با تعیین کمیسیون امور خارجه، نمایندگان تقاضای تشکیل هشت کمیسیون در برابر هشت وزارتخانه را مطرح کردند. در جلسه ۹۹ با مشاوره میان نمایندگان و وزیران مقرر شد سه کمیسیون دائمی تشکیل شود؛ یکی برای امنیت و رفع آشوب برای وزارت داخله، یکی برای وزارت عدلیه و یکی هم برای مالیه. در جلسه ۱۴۴ نمایندگان در نامه‌ای به شاه گزارش کار کمیسیون‌های مالی و عرایض را که بسیار پرکار بودند، عرضه کردند.

۱. افزون بر این کمیسیون‌ها، کمیسیون‌هایی هم به این شرح تشکیل شد: تمیم قوانین، هماهنگی میان دولت و مجلس، ممیزی مالیاتی، امنیت ولایات، رسیدگی به تخلفات وزیران (جایگزین محکمه تمیز)، اداره مجلس، تفتیش، شناسایی افراد کاردان.

در جلسه ۱۶۴ نمایندگان خواستار تشکیل کمیسیونی در مجلس شدند که به تخلفات وزیران رسیدگی شود؛ زیرا محکمه تمییز که به لحاظ قانونی عهده‌دار این مسئولیت بود، هنوز تشکیل نشده بود. در جلسه ۱۸۳ اعضای کمیسیون عرایض گزارش فعالیت سیزده ماهشان را ارائه کردند و در همین جلسه نمایندگان بار دیگر تأکید کردند که کمیسیون‌ها فقط برای مشاوره و مذاکره است و از وزیران در امور اجرایی سلب مسئولیت نمی‌کند. در ادامه، نمایندگان بر تداوم فعالیت کمیسیون‌های عدلیه، خارجه، داخله، مالیه، عرایض و مشاوره رأی دادند. طی جلسات ۱۸۷ و ۱۸۹ کمیسیون مالی گزارش تفریغ بودجه را عرضه، و برای نخستین بار حقوق سالیانه شاه و اجزایش را به میزان یک کرور^۱ تعیین کرد. در جلسه ۲۴۶ اعلام شد کمیسیون تفتیش برای رسیدگی به تخلفات حکام و عمال دولتی تشکیل شده است و تذکرات لازم را می‌دهد و وزیران نیز ملزم به پیروی از احکام آن هستند. تشکیل این کمیسیون به معنای دخالت کمیسیون‌ها در امور اجرایی کشور بود؛ امری که در جلسات قبلی نیز نمایندگان بارها نگرانی خود را از آن ابراز کرده بودند. در تبیین همین معنا در جلسه ۲۶۲ اعلام شد که کمیسیون مالیه تا حال اسمش کمیسیون مالیه بوده؛ ولی در معنا وزرات مالیه بوده و این مسئله برخلاف قانون است و باید از آن جلوگیری کرد. در ادامه، در جلسه ۲۶۳ از نمایندگان خواسته شد کمیسیون‌ها به صورت دائمی به کار خود ادامه دهند و ضمن نظارت بر کار دولت و مشاوره دادن به مجلس و دولت، در کار وزیران دخالت نکنند و وزیران نیز در مقابل، مسئول کارهای اجرایی کشور باشند.

۶. نتیجه‌گیری

مجلس اول شورای ملی توانست با ارائه مدلی نظری از حاکمیت سیاسی برای نخستین بار در تاریخ ایران نظامی پارلمانی بنا کند. با اینکه اساس کار برگرفته از نظام جدید اروپایی و قوانین اساسی

۱. معادل ۵۰۰ هزار تومان

کشورهایی مانند بلژیک و فرانسه بود؛ اما نمایندگان با تعامل و مدارا و بهره‌مندی از نظرات نخبگان، این مدل را با عرف و سنت و باورهای عمومی جامعه هماهنگ کردند. گذر از استبداد و خودکامگی سیاسی و تبیین حقوق فردی و پاسداشت آن فقط بخشی از سند نهایی بود که ایشان به نام قانون اساسی و متمم آن منتشر کردند. در این سند شکل و اندازه دولت، تفکیک قوای مدل مونتسکیو، اقتدار قانونی حکومت و حقوق و آزادی‌های ملت پیش‌بینی و تلاش شد همه امور به شکلی قانونی تعریف و احصا شود. در یک چرخش آشکار از نظریه‌های پیشینی قدرت، منشأ حاکمیت شاه، مردم و حق انتخاب ایشان اعلام شد و برای نخستین بار در تاریخ معاصر ایران به صورتی نظام‌مند از اقدامات خودسرانه و بی‌برنامه شاه و دولت جلوگیری شد. مجلس از تمام ابزارهای قانونی برای نظارت بر کار دولت و مسئول کردن آن استفاده کرد و با حمایت مردم و رهبران دینی و نخبگان سیاسی، حکومت را به پذیرش مردم‌سالاری و خواسته‌های عمومی واداشت و نمونه معکوسی از نظریه زور و غلبه و الگوی پیشینی قدرت ارائه کرد. این مجلس با تصویب و تثبیت حقوق اساسی نخستین گام‌ها را در آشتی اقتدار حکومتی و آزادی فردی برداشت. از یک سو بر کرامت انسان و محافظت از حقوق فردی اش تأکید کرد و از سوی دیگر در جهت استقرار و تثبیت قدرت و نهادهای فرمانروا و زمامداران قوانین مهمی وضع کرد. همچنین، توانست فنونی را برای برقراری تعامل میان «قدرت» و «آزادی» مطرح کند، منشأ حکومت را از غلبه و زور به عقلانیت برآمده از خواست و اراده مردم تغییر دهد و مصالح جمعی را بر منافع فردی مقدم سازد و این همان معنای جدید قانون بود.

بیشترین تجلی حقوق اساسی در سندی بود که به نام متمم قانون اساسی تنظیم شد. این سند در ۱۰۷ اصل (بیش از دو برابر اصل قانون اساسی) تدوین شد. چارچوب‌بندی حقوقی پدیده‌های سیاسی انجام شد و همزیستی مسالمت‌آمیزی بین آزادی‌های فردی و قدرت متشکل جامعه در چارچوب دولت - کشور پدید آمد. تلاش شد همه امور تاحد امکان برپایه قانون انجام شود و این

برای نظام دلبخواهی قاجاریان که تمام امور بیشتر مطابق خواست و میل پادشاه و حاکمان انجام می‌شد، تحول بزرگی بود. در این متمم بیش از هفتاد بار لفظ قانون تکرار شد و از این رهگذر سعی شد همه امور کشور از حدود اختیارات پادشاه تا وظایف قوای سه‌گانه و از آزادی‌های فردی تا امور مالی و نظامی به‌شیوه‌ای که قانون معین می‌کرد، تعریف و انجام شود. در این فرایند، نظارت علما بر مصوبات مجلس ناقض حق قانون‌گذاری نمایندگان دانسته نشد و عرف و سنت و توجه به باورهای دینی از منابع حقوق اساسی معرفی شد؛ به این ترتیب اعتقادات مذهبی با برداشتی نوین از حکومت - که از نظریات منتسکیو ناشی می‌شد - ترکیب شد و به قول منتسکیو، روح جامعه به تدوین قوانین مشروطه کمک کرد.

مجلس با استفاده از قدرت درخواست‌کننده و قدرت محدودکننده‌اش توانست تا اندازه‌ای کارهای حکومت را روشن‌تر و قانون‌مدار کند و مانع ستم حکام و پریشانی امور شود. جلوگیری از کارهای بی‌برنامه و دلبخواهی وزیران و حاکمان و لزوم ارائه برنامه از سوی دولت، تشکیل کمیسیون‌های عمومی و تخصصی، نظارت بر درآمدها و هزینه‌های کشور، تصویب بودجه سالیانه، نقد و بررسی لوایح تقدیمی، احضار وزیران، سؤال و استیضاح، و عزل و برکناری افراد ناکارآمد جلوه‌های دیگری از تلاش این مجلس برای تبیین و تثبیت حقوق اساسی بود.

منابع

- آبراهامیان، ارواند (۱۳۷۹). *ایران بین دو انقلاب*. چ ۵. تهران: نشر نی.
- آدمیت، فریدون (۲۵۳۵). *ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران*. تهران: پیام.
- اتحادیه (نظام مافی)، منصوره (۱۳۸۱). *پیدایش و تحول احزاب سیاسی مشروطیت (دوره‌های یکم و دوم مجلس شورای ملی)*. تهران: سیامک.

- احتشام السلطنه، محمود علامیر (۱۳۶۷). **خاطرات احتشام السلطنه**. به کوشش سید محمد مهدی موسوی. چ ۲. تهران: زوار.
- حقدار، علی اصغر (۱۳۸۳). **مجلس اول و نهادهای مشروطیت**. تهران: مهر نامگ.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۴). **ترمیمولوژی حقوق**. چ ۷. تهران: کتابخانه گنج دانش.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۶). **حقوق اساسی**. چ ۱۱. تهران: میزان.
- عالمی، شمس الدین (۱۳۷۴). **حقوق اساسی**. تهران: مشکوه.
- عالیخانی، محمد (۱۳۷۳). **حقوق اساسی**. تهران: دستان.
- عدل، مصطفی (۱۳۸۹). **حقوق اساسی یا اصول مشروطیت**. به اهتمام علی اصغر حقدار. تهران: نشر چشمه.
- فروغی، محمد علی (ذکاء الملک) (۱۳۸۲). **حقوق اساسی (یعنی آداب مشروطیت دول)**. به کوشش علی اصغر حقدار تهران: کویر.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۶۸). **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**. ج ۱: مبانی و کلیات. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- کاشانی، میرزا سید حسن (۱۳۸۰). **مکالمه سیاح ایرانی با شخص هندی**. به کوشش غلامحسین میرزا صالح. تهران: کویر.
- مدنی، سید جلال الدین (۱۳۸۷). **کلیات حقوق اساسی**. چ ۱۹. تهران: پایدار.
- مروارید، یونس (۱۳۷۷). **از مشروطه تا جمهوری نگاهی به ادوار مجالس قانون گذاری در دوران مشروطیت**. ج ۱. تهران: اوحدی.
- میرزا صالح، غلامحسین (۱۳۸۴). **مذاکرات مجلس اول**. تهران: مازیار.
- میرزا ملکم خان (۱۳۶۹). **روزنامه قانون**. تهران: کویر.

- ناظم‌الاسلام کرمانی، محمدبن علی (۱۳۴۶). **تاریخ بیداری ایرانیان**. به‌اهتمام علی‌اکبر سعیدی سیرجانی. ج ۱. تهران: بنیاد فرهنگ ایران.

- امیرارجمند، سعید (۱۳۸۳). «قانون اساسی» در **انقلاب مشروطیت** (از سری مقالات دانشنامه ایرانیکا). زیر نظر احسان یارشاطر. ترجمهٔ پیمان متین. چ ۲. تهران: امیرکبیر.

- پروین، خیرالله و یاسر احمدوند (۱۳۸۸). «حقوق اساسی فن قدرت یا فن آزادی؟ گفتاری در کارکردشناسی حقوق اساسی». **فصلنامهٔ حقوق مجلهٔ دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی**. د ۳۹. ش ۴.

- عباسی، بیژن (۱۳۸۹). «کنکاشی در منابع حقوق اساسی». **فصلنامهٔ حقوق مجلهٔ دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی**. د ۴۰. ش ۳.

- **روزنامهٔ مجلس** (۱۳۷۵). ج ۱ (۲۲۲ شماره). تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.

- **روزنامهٔ مجلس** (۱۳۷۶). ج ۲ (۱۵۴ شماره). تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.

- لینک قانون اساسی و متمم آن:

<http://fis-iran.org/fa/resources/legaldoc/iranconstitution>