

## بررسی ریشه‌های نگاه امنیتی دولت به پیرامون داخلی (جامعه داخلی) در عصر قاجار

احمد نقیب زاده<sup>۱</sup>

استاد گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

صونا قاجار

دانشجوی دکتری دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۹/۴/۱۵ - تاریخ تصویب: ۱۹/۷/۲۴)

### چکیده

این مقاله در پی بررسی ریشه‌های نگاه و برخورد امنیتی دولت به پیرامون داخلی است. منظور ما از نگاه امنیتی دولت به پیرامون، جهت‌گیری و بُعد امنیتی بخشیدن دولت به مسائلی است که در پیرامون داخلی یا خارجی آن روی می‌دهد. بر مبنای بهره‌گیری از نظریه‌های اندیشمندانی همچون رکان و لیپست، ریشه‌های ویژگی‌های خاص دولت‌ها را باید در جهت‌گیری‌های عمده‌ای یافت که در جریان گذر از مراحل حساس تاریخی همچون مرحله گذار به مدرن‌سازی در پیش گرفته‌اند. بدین روی از آنجا که به اعتقاد نگارنده، گام‌های اولیه در جهت مدرن‌سازی دولت در عصر قاجار برداشته شد، برای شناخت ریشه و ویژگی‌های خاص دولت در ایران، رجوع به این عصر و بررسی آن، حائز اهمیت فراوانی است.

### واژگان کلیدی

پیرامون داخلی، دولت، عصر قاجار، نگاه امنیتی.

## مقدمه

دولت‌های استبدادی از مهم‌ترین عوامل بازتولید ناامنی در جوامع‌اند. دولت‌هایی که در اصل برای تأمین امنیت و ثبات پدید آمده‌اند، اما کارکردهای دوگانه آنها ضمن تأمین امنیت، به‌گونه‌ای تناقض‌آمیز، ناامنی را در جامعه بازتولید می‌کنند. این دولت‌ها در برخورد با هرگونه اعتراض، انتقاد و مقاومت اعم از صنفی، قومی یا دانشجویی، در قالب مطبوعات یا گردهمایی‌ها و تظاهرات مسالمت‌آمیز، آنها را تهدیدی علیه امنیت و موجودیت خود تلقی می‌کنند و در زمره اقداماتی در جهت براندازی به‌شمار می‌آورند. آنها در چنین شرایطی به‌جای کاربست راه‌حل‌های عقلانی، منطقی، پراگماتیک و متناسب با اهمیت مسئله، به سرکوب و برخورد نظامی و قضایی روی می‌آورند. روندی که در نهایت موجب تشدید، ادامه و بازتولید برخورد امنیتی و تبدیل خواست‌های صنفی، قومی، دانشجویی و انتقادهای کارکردی و موردی از دولت، به مطالبات سیاسی علیه دولت و نظام می‌شود. این مسئله می‌تواند معلول علت‌های متفاوتی باشد که از مهم‌ترین آنان می‌توان به نبود جریان آزاد رقابت سیاسی، دخالت گسترده در امور اقتصادی، نبود آزادی مذهب و عقیده و ضعف دولت مرکزی اشاره کرد. وضعی که به‌دلیل بحران در مشروعیت، کارآمدی، نفوذ، یکپارچگی و مشارکت، موقعیت دولت را در خطر قرار می‌دهد و از توانایی آن برای حل این بحران‌ها نیز می‌کاهد.

این دولت‌ها همچنین ممکن است از طرف قدرت‌های موازی و عوامل مختلف تهدیدکننده قدرت و موجودیت خود نیز احساس خطر کنند. قدرت‌های موازی، قدرتی هم‌پایه یا بیشتر از قدرت دولت دارند که بیشتر جنبه غیررسمی دارد و دولت، امکان اعمال هیچ نظارت یا کنترلی بر آنها ندارد و منافع آنها در صورت وجود دولتی قدرتمند و مستقل به خطر می‌افتد. همچنین از دیگر عوامل تهدیدکننده دولت می‌توان به جریان‌های خارج از کشور، نظامیان، جریان‌های فکری متعارضی که تنها در بستر اجتماع امکان رشد دارند و اجازه ورود به رقابت‌های حاکمیت به آنها داده نمی‌شود و نیز معارض‌های درون سیستمی اشاره کرد. در چنین فضایی دولت در پشت هرگونه انتقاد و اعتراضی دست‌های پنهانی می‌بیند که امنیتش را تهدید می‌کند و بنابراین فارغ از بررسی و ریشه‌یابی علل اصلی و ماهیت اعتراضات به سرکوب آنها می‌پردازد.

همچنین از دیگر عللی که می‌تواند در ایجاد و تشدید این نگاه مؤثر باشد، دولت‌محوری و سطح تماس مستقیم، گسترده و همه‌جانبه دولت با جامعه و نبود دیوارهای حائل است. در این وضعیت اعتراض و انتقاد به هر نهاد، سازمان، شرکت یا مسئولی، از آن جهت که منسوب به دولت است، اعتراض به دولت تلقی می‌شود و مقاومت در برابر قدرت و تصمیمات آن به‌شمار می‌رود. در چنین حالتی، دولت به‌جای آنکه در مقام یک داور بی‌طرف در جهت حل مسئله

اقدام کند، خود تبدیل به یکی از طرفین دعوا می‌شود و طرف دیگر را تهدیدی علیه حاکمیت خود تلقی می‌کند و بنابراین به برخورد امنیتی با آن روی می‌آورد.

برخی از مهم‌ترین مصادیق نگاه امنیتی دولت به پیرامون داخلی را می‌توان برخورد امنیتی دولت با جنبش‌های اجتماعی، دخالت گسترده دولت در اقتصاد، سانسور و نبود آزادی بیان و مطبوعات و نبود استقلال دستگاه قضایی دانست.

در این مقاله برآنیم به این پرسش پاسخ دهیم که ریشه‌های نگاه امنیتی دولت به پیرامون داخلی در عصر پهلوی از کجا نشأت می‌گیرد؟<sup>۱</sup>

در پاسخ به این پرسش از دو رویکرد می‌توان بهره گرفت. یکی رویکرد فرهنگ‌گرایانه که همان‌طور که از نامش پیداست در ریشه‌یابی ویژگی‌های جوامع اولویت را به ویژگی‌های فرهنگی آنها می‌دهد و اصلاح این ویژگی‌ها را موکول به دگرگونی‌های فرهنگی می‌سازد و دیگری رویکردی تاریخی و جامعه‌شناختی آن هم به‌گونه‌ای که لیپست<sup>۲</sup> و رکان<sup>۳</sup> مطرح کرده‌اند و مراحل دگرگونی‌های تاریخی را به‌عنوان نقاط عطف تاریخی تأثیرگذار در مسیر تحول یک جامعه، از یکدیگر مجزا کرده‌اند و آثار این دوره‌های تاریخی مانند لحظه گذار به دموکراسی یا لحظه ساخت مرکز سیاسی را به‌مثابه متغیرهای مستقل در نظر گرفته‌اند (Rokkan, 1973) آنان همچنین معتقدند که داغ جهت‌گیری‌های عمده کشورها در این مراحل مهم تاریخی تا دیر زمانی بر پیکر جامعه مربوط باقی می‌ماند. ما نیز با استفاده از همین رویکرد، لحظه ساخت مرکز سیاسی مدرن را در ایران به‌عنوان متغیری تعیین‌کننده که داغ خود را بر پیشانی دولت‌ها در ایران باقی گذاشته است در نظر می‌گیریم (Rokkan, 1999). بدین معنا که در ایران عصر قاجار برای گذار به دولت مدرن اقدامات مختصری انجام گرفت؛ هرچند این اقدامات در حدی نبود که بتوانیم آنها را به‌مثابه تولد دولت مدرن تلقی کنیم و انقلاب مشروطه نیز به‌عنوان حرکتی دموکراتیک و از پایین با نوعی ناکامی روبه‌رو شد؛ اما در طی همین گذار ناموفق به مدرن‌سازی دولت در عصر قاجار و در جریان گام‌های مقدماتی که در این راه برداشته شد، به‌دلیل شرایط خاص تاریخی، اجتماعی و فرهنگی آن دوره و ویژگی‌های ذهنی و عینی جامعه و دولت، جهت‌گیری‌ها و راهبردهای خاصی در پیش گرفته شد که تأثیر بسزایی در ایجاد زمینه‌های شکل‌گیری ویژگی‌های دولت‌های بعدی داشت. با اینکه اصلاحات ذکرشده در دوره قاجار به ایجاد دولت مدرن منجر نشد، بسیاری از نهادها، قوانین و تجاربی که در این دوره و ضمن اصلاحات و گذر ناموفق به دولت مدرن و افزایش توقع و آگاهی مردم به وجود آمد،

۱. با رویکرد مرکز-پیرامون، پیرامون داخلی در واقع پیرامون اجتماعی است که دولت به عنوان مرکز با آن سر و کار دارد.

2. Lipset

3. Rokkan

تأثیر خود را بر چگونگی و ویژگی‌های حکومت پهلوی برجای نهاد. در شرایط بحرانی پس از جنگ جهانی اول و افزایش هرج و مرج و شورش‌ها علیه دولت مرکزی، دولت پهلوی اول به‌عنوان لحظه تولد دولت مدرن، با توجه به حافظه تاریخی نخبگان در مورد تجارب دوره گذشته، برای پاسخ به این بحران‌ها با نگاهی امنیتی به پیرامون اجتماعی شکل گرفت.

### دولت خودکامه، ناکارامدی، نبود مشروعیت و نگاه امنیتی به پیرامون

ایران در سراسر تاریخ خود، حکومت‌هایی خودکامه داشته است. نظام حکومت استبدادی، مبتنی بر انحصار دولتی حق مالکیت و نیز اقتدار نظامی و دیوانی شدید- و نه لزوماً متمرکزی- بود که بر اثر آن پدید می‌آمد. در این نظام، قدرت و اقتدار در حقوق و قانون پایه نداشت و دولت و جامعه عملاً مستقل از هم بودند و بنابراین با هم سر دشمنی داشتند. در ایران هرگز طبقه آریستوکرات- مالک پدید نیامد و دولت نماینده و مقید به رضایت چنین طبقه‌ای نبود؛ زیرا بخش بزرگی از زمین‌های زراعی به‌طور مستقیم در مالکیت دولت بود و بخش دیگر به اراده دولت به زمینداران واگذار می‌شد. البته همواره طبقات اجتماعی به مفهوم تفاوت در میزان دارایی، مقام و شغل وجود داشت و بنابراین زمینداران، بازرگانان، صنعتگران، دهقانان و مانند اینها دیده می‌شدند؛ ولی از آنجا که دولت می‌توانست به دلخواه خود امتیازی را از شخص، طایفه یا گروهی بگیرد و به دیگری بدهد، ترکیب طبقات پیوسته دستخوش دگرگونی بود و قدرت اقتصادی و سیاسی طبقات، به اجازه و اراده دولت بستگی داشت. به این ترتیب، دولت در فوق طبقات و در حقیقت در فوق جامعه قرار داشت. به همین دلیل، قانون یا سنت بنیادین نقض‌نشده، یعنی چارچوبی وجود نداشت که تصمیمات دولت به حدود آن محدود و در نتیجه پیش‌بینی‌پذیر باشد و از جان و مال و کار افراد به‌شکل معقولی حمایت کند. قانون عبارت بود از رأی دولت و می‌توانست هر لحظه تغییر کند (کاتوزیان، ۱۳۸۰). از این‌رو چون همه حقوق کاملاً در انحصار دولت بود، همه وظایف نیز برعهده دولت قرار می‌گرفت یا به بیان دیگر، چون مردم از هیچ حقی برخوردار نبودند، وظیفه‌ای نیز در برابر دولت برای خود قائل نبودند. ملت- حتی طبقات بالا و متنفذ- دولت را به‌جای اینکه تضمین‌کننده حقوق خود بدانند، بیشتر به چشم قدرتی سرکوبگر می‌دیدند. استبداد نظام‌مند و موارد ظلم منتج از آن، احساس شدید ترس و ناامنی، بی‌اعتمادی، ناباوری، سرخوردگی، انزجار و گوشه‌گیری پدید می‌آورد. بنابراین طبقات صرف‌نظر از تضادها و اختلاف منافع درون خود، در قالب اجتماع از دولت بیگانه بودند و به این دلیل، حتی در شرایط عادی هم ستیزی نهفته میان ملت و دولت وجود داشت و در هنگام ضعف و تزلزل دولت یا آن را می‌کوبیدند یا دست‌کم از آن دفاع نمی‌کردند؛ اما سقوط یک دولت استبدادی سبب تغییر نظام استبدادی نمی‌شد، زیرا نه بدیلی

برای آن می‌شد متصور بود، نه ضابطه و سازوکاری مستقری برای انتقال قدرت وجود داشت. چنین حادثه‌ای که بر اثر فتنه، آشوب، انقلابات و دیگر تحرکات داخلی یا خارجی پیش می‌آمد، سبب هرج و مرج و قتل و غارت می‌شد. هرج و مرج در واقع همان شکل پراکنده حکومت خودکامه با همه بدی‌هایش و البته بدون کارویژه اصلی و مهمش یعنی حفظ آرامش و ثبات بود؛ بنابراین بدون استثنا کار به جایی می‌رسید که مردم از هر طبقه‌ای، بازگشت استبداد را آرزو داشته باشند. تا جایی که سرانجام یکی از مدعیان قدرت، دیگران را حذف می‌کرد و دولت استبدادی جدیدی به وجود می‌آورد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۵۸-۵۷). همان‌طور که این چرخه سنتی معیوب حکومت خودکامه، هرج و مرج، حکومت خودکامه همواره در تاریخ ایران تکرار شده است، پس از طی دوره هرج و مرج و روی کار آمدن حکومت خودکامه جدید نیز فرایندی تکراری اتفاق می‌افتد. بنابراین تاریخ حکومت استبدادی آکنده از کودتاهای درباری، شورش‌های گهگاه و انقلاب‌های عمومی است که گاه به نتیجه رسیده‌اند و گاه شکست خورده‌اند. اما هر بار که موفق شده‌اند، شکست و سرنگونی دولت، به اغتشاش عمومی، تجزیه قدرت استبدادی و اعمال آن به وسیله جناحی علیه جناح دیگر و نیز همه جنایات‌ها علیه جامعه منجر شده است (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۲۴). مصداق این مدعا را می‌توان در سراسر تاریخ ایران مشاهده کرد.

### ریشه‌های برخورد امنیتی با اعتراض‌ها و جنبش‌های اجتماعی

در نظام استبدادی ایران به دلایل یادشده، جامعه همواره آبراستن ناآرامی‌ها و اعتراضاتی بوده که در شرایط قدرتمندی دولت به واسطه ترس از اعمال قدرت و سرکوب از طرف دولت و گاه به دلیل اعتقاد به ابتدای مشروعیت آن به خواست الهی و فره ایزدی پادشاهان، حالتی بالقوه به خود گرفته و هر زمان که قدرت دولت به دلایل متفاوت رو به ضعف نهاده، از دل جامعه سر برآورده‌اند و در قالب خواسته‌های مذهبی، اجتماعی و در نهایت سیاسی از طریق بست‌نشینی، شورش و انقلاب نمود یافته‌اند. در چنین شرایطی، دولت‌های ناتوان و فاقد مشروعیت که از حل بنیادین و اصولی مسائل جامعه عاجزند و موجودیت خود را نیز از طرف قدرت‌های رقیب در خطر احساس می‌کنند، به سرکوب هرگونه اعتراض و مخالفت می‌پردازند و از این طریق سعی در تثبیت موقعیت خود دارند. روندی که در درازمدت موجب انباشته شدن اعتراض‌ها و خواسته‌های افراد، گروه‌ها و طبقات و در نهایت سرنگونی دولت و جایگزینی دولتی جدید می‌شود. بنابراین توضیح اصلی فروپاشی یک امپراتوری بزرگ را باید در بی‌میلی مردم به حمایت از دولتی رو به افول و غیرمردمی جست (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۵۷).

### برخورد امنیتی با جنبش‌ها و اعتراضات اجتماعی در عصر قاجار

ایران در عصر قاجار شاهد تحولات چشمگیری بود. تحولاتی که بیش از همه از آشنایی ایرانیان با غرب سرچشمه می‌گرفت. این آشنایی جدا از تأثیرات مخرب خود از جمله دخالت بیگانگان در امور داخلی، انعقاد قراردادهای استعماری و از دست رفتن بخش‌هایی از ایران، موجب شد که ایرانیان به تدریج با جوامعی که هیچ مناسبت و مشابهت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی با جامعه خودشان نداشت آشنا شوند (زیباکلام، ۱۳۷۹: ۱۴۲).

پیش از این آشنایی، جامعه‌ای که قاجارها در طول سده نوزدهم بر آن حکومت می‌کردند، جامعه‌ای بسیار ساده بود که در آن شاه، سایه خدا به‌شمار می‌رفت و به‌جز حکومت استبدادی شاه، شکل و قالب دیگری از حکومت برای مردم متصور نبود و بنابراین، حکومت در چنین جامعه‌ای پیچیده و طاقت‌فرسا نبود (زیباکلام، ۱۳۷۹: ۱۴۳-۱۴۲). در چنین جامعه‌ای جنبش‌های اجتماعی به‌معنای امروزه آن که بر آگاهی‌های افراد و گروه‌ها و اصناف و طبقات و اقلیت‌های جامعه به حقوق خود و تلاش در جهت کسب آن مبتنی است به‌طور طبیعی، محلی از اعراب نداشت. شورش‌های نامنظمی که گاه در اعتراض به ستم حکام ایالات یا گران شدن قیمت برخی از کالاها در شهرهای مختلف اتفاق می‌افتاد، به دلیل پراکندگی و سرکوب فاقد تأثیرگذاری شایان ذکر بود (لمبتون، ۱۳۷۵: ۱۷). در این دوره همچنین طبیعتاً جدال‌هایی بر سر قدرت و مسئله جانشینی روی می‌داد که همواره از مبهم‌ترین و چالش‌برانگیزترین مسائل در جامعه ایران بود که به‌طور معمول نیز با سرکوب مدعیان جانشینی و زندانی کردن، کور کردن یا کشتن آنان پایان می‌پذیرفت.

از اواسط دوره ناصرالدین‌شاه به تدریج و به‌واسطه آشنایی ایرانیان با فرهنگ و تمدن مغرب‌زمین، تغییر و تحولاتی به وجود آمد و آگاهی‌ها و معرفت‌های تازه‌ای در برخی اذهان پدیدار شد که قاجارها را در ادامه حکومت خود دچار اشکالاتی کرد. در این زمان از یک‌سو گسترش شهرنشینی و تغییر و تحولات اجتماعی و اقتصادی نیازها و انتظارات جدیدی را از حکومت به‌همراه آورد که حاکمیت قاجار نه اعتقادی به برآوردن آنها داشت و نه حتی اگر اعتقاد هم می‌داشت، به لحاظ مالی، اجرایی، دانش مدیریت، تجربه، فن‌سالاری و تخصص، قادر به پاسخگویی به آنها بود. از سوی دیگر، گسترش سریع ارتباطات در قرن نوزدهم از طریق صنعت چاپ، ترجمه کتاب، روزنامه، تلگراف و مسافرت هزاران ایرانی به خارج از ایران برای نخستین بار، سبب آشنایی ایرانیان با جوامع دیگر شد (زیباکلام، ۱۳۷۹: ۱۴۳، ۲۳۱). این وضعیت سبب شد که در درجه اول برخی از رجال دربار از جمله امیرکبیر و سپهسالار، به فکر ادامه اصلاحاتی بیفتند که در زمان عباس‌میرزا آغاز شده و با مرگ او به فراموشی سپرده شده بود. اما تلاش‌های آنها نیز به دلایل متفاوتی از جمله مخالفت بسیاری از شاهزادگان، درباریان

و علما که نگران محدود شدن حوزه قدرت و اختیارات خود و تهدید منافعشان بودند، - با چشم‌پوشی از موفقیت‌هایی که پس از مرگ این مصلحان، به فراموشی سپرده شد - بی‌نتیجه ماند. اگرچه ناصرالدین‌شاه در ابتدای حکومتش با انتصاب امیرکبیر به نوآوری و اصلاحات علاقه نشان داده و در دوره سپهسالار نیز از بسیاری از اقدامات اصلاح‌طلبانه وی حمایت کرده بود، با افزایش بار مشکلات از یک‌سو و ضعف و ناتوانی حکومت در رفع آنها از سوی دیگر که به ظهور تدریجی نارضایتی‌هایی در سطح جامعه منجر شده بود، مانند همه حکومت‌های استبدادی دیگر به این نتیجه رسید که ایجاد امنیت، ثبات و حفظ حکومت، منطقی‌تر از فکر اصلاحات و تغییر و تحول است و در چنین شرایطی، اعمال سیاست‌های اصلاح‌طلبانه حتی ممکن است اوضاع مملکت را بر هم بریزد و تاج و تختش را به خطر اندازد. فقر عمومی مملکت، استیصال دولت، ورشکستگی خزانه، بدهی‌های روزافزون، واگذاری امتیازات بیشتر به خارجی‌ها به‌منظور تأمین منابع مالی برای حکومت و متقابلاً افزایش خشم و نارضایتی مردم، اعمال حکومت را هر روز سخت‌تر می‌کرد. علاوه بر آن، افزایش آگاهی مردم و اطلاع آنها از اوضاع و احوال جهان بیرون، وضعیت فوق‌را پیچیده‌تر می‌کرد (همان: ۳۴۲). به تدریج سعی شد تا جلود مسافرت به خارج گرفته شود، برنامه‌های توسعه دارالفنون تقلیل پیدا کرد، اعزام محصل به خارج قدغن شد، فشار بیشتری بر نظمیه وارد آمد تا مخالفان را شناسایی و دستگیر کند. نیز وقتی متعصبان مذهبی، به مدارس جدید به اتهام اشاعه کفر، زندقه و بابیگری حمله می‌کردند، حکومت واکنش چندانی نشان نداد و خود نیز مخالفانش را به بی‌دینی، بابیگری و آناشیزم متهم می‌کرد (همان، به نقل از آبراهامیان، ۱۳۷۹: ۷۴۰). به موازات افزایش نارضایتی‌ها، اعتراضات و اظهارنظرهای مردم و علما در زمینه امور حکومتی در تهران و دیگر شهرها، بر نگرانی و خشم حکومت افزوده شد. به‌عنوان مثال در پاسخ گزارشی درباره یکی از وعاظ به نام ملاباقر که بر منبر درباره امور حکومتی سخن گفته است، ناصرالدین‌شاه چنین می‌نویسد:

«ای مردکه خر، تو واعظ هستی، روی منبر روضه بخوان، چه کار داری که از تکیه دولت حرف بزنی؟ یکدفعه دیگر شنیده شود غیر از وعظ و روضه‌خوانی حرفی در مجلس زده‌ای پدرت را آتش زده، از ایران خارجت خواهند کرد» (همان، به نقل آدمیت، ۱۳۵۱: ۲۵).

یا در واکنش به اعتراضات و تحریکات مردم مناطقی از گیلان به زیاد بودن مالیات، ناصرالدین‌شاه به نایب‌السلطنه و وزیر جنگش نوشت:

«... حکم صریح این است که شما وزیر جنگ و یک نفر بزرگ دولت هستید. این نوع کارهای اغتشاش‌آمیز را شما باید رفع نمایید... تمام این مفسدین پدرسوخته را گرفته زنجیر به طهران بیاورند...» (همان)

در چنین دوره زمانی بود که انجمن‌های سری همچون فراموشخانه، انجمن مخفی و انجمن ملی مرکب از اقشار مختلف جامعه و به‌ویژه روشنفکران اصلاح‌طلب به وجود آمد و جنبش‌های اعتراضی همچون جنبش تنباکو، و پس از آن در زمان مظفرالدین‌شاه، نهضت

مشروطیت به وقوع پیوست. از آنجا که در تعداد بیشماری از کتاب‌های تاریخی، شرح چگونگی، زمینه‌ها و وقایع این انجمن‌ها و جنبش‌ها و جنبش‌های پس از آنها از جمله جنبش خیابانی، جنبش جنگل، جنبش کلنل محمدتقی‌خان پسیان و غیره رفته، در این مجال از تکرار آنها پرهیز می‌کنیم. آنچه در این پژوهش برای ما حائز اهمیت است، برخورد امنیتی حکومت با این جنبش‌ها و اعتراضات است؛ برخوردی که به‌زعم ما چون در آغازین مراحل شکل‌گیری دولت مدرن در ایران بود، داغ خود را بر پیشانی دولت‌های بعدی به یادگار گذاشت و به‌عنوان خشت اول در بنای مدرن شدن ایران کج نهاده شد. برخوردهایی که هرچند در حقیقت و در درازمدت ثمربخش نبودند، با توجیه برقراری آرامش و تأمین و حفظ مصلحت، اما در واقع برای رفع هرگونه تهدید و تحدید و در دفاع از قدرت مطلق حکومت صورت گرفتند.

واکنش حکومت در برابر مجمع فراموشخانه به‌عنوان انجمنی اصلاح‌طلبانه و روشنفکرانه که توانسته بود قشر وسیعی از افراد را در خود جذب کند، یا جنبش تنباکو، برخوردهای سرکوبگرانه‌ای همچون تبعید و دستگیری سران جنبش، دستگیری اعضا، ارباب و کشتار بود. برخوردهایی که اگرچه تا پیش از این موفق می‌شد حداقل تا مدتی صدای اعتراض مردم را خاموش سازد، به‌عنوان مثال، در جنبش تنباکو با توجه به گستردگی این اعتراضات در بسیاری از شهرها، پشتیبانی علما و افزایش سطح آگاهی‌های مردم نتوانست جلوی اعتراضات فروخورده مردم را که در قالب اعتراض به قرارداد انحصار تنباکو فوران کرده بود، بگیرد و حتی موجب تشدید این مخالفت‌ها شد. اما پس از لغو قرارداد انحصار تنباکو، حکومت مجدداً برخوردهای سرکوبگرانه خود را از سرگرفت و حتی بر فشار و مراقبت خود در برابر مخالفان افزود. چنین اقداماتی در زمان افزایش نارضایتی‌های مردم پیش از انقلاب مشروطه در قالب برخوردهای دوگانه مظفرالدین‌شاه در دوره وزارت امین‌الدوله و امین‌السلطان و اقدامات سرکوبگرانه عین‌الدوله در زمان تصدی وزارت هم پی گرفته شد که در نهایت به شدت گرفتن اعتراضات و تغییر ماهیت مطالبات مردم و رادیکال شدن آنها منجر شد.

### ریشه‌های دخالت گسترده دولت در اقتصاد

از دیگر ویژگی‌های اصلی دولت در ایران، دخالت گسترده آن در اقتصاد است. ویژگی‌ای که تا حدود زیادی معلول سیر تاریخی ناقص گذار به دولت مدرن است که به‌واسطه استبداد، نبود امنیت برای انباشت سرمایه و سرمایه‌گذاری و قانون‌گریزی، موجب تبدیل دولت به اصلی‌ترین سرمایه‌دار و محور و یکه‌تاز در روند توسعه اقتصادی شده و روزه‌روز بر دخالت آن افزوده است.



نظام حکومت استبدادی ایران، مبتنی بر انحصار دولتی حق مالکیت و نیز اقتدار نظامی و دیوانی شدیدی- و نه لزوماً متمرکزی- بود که بر اثر آن پدید می‌آمد. حق مالکیت خصوصی ارضی وجود نداشت، بلکه فقط امتیازی بود که دولت به اشخاص یا ایلات و طوایف می‌داد. از این رو هر زمان هم که اراده می‌کرد آن را پس می‌گرفت. بنابراین دولت خود، مالک مستقیم زمین‌های کشاورزی فراوانی و گوناگونی بود و بقیه اراضی را به اشخاصی واگذار می‌کرد که معمولاً یا از اعضای خانواده سلطنتی بودند، یا از مقامات دولتی. در این شرایط نه قراردادی مالکیت خصوصی را تضمین می‌کرد و نه حق توارث خودبه‌خودی وجود داشت. از این رو مالکیت تا زمانی میسر بود که دولت تصمیم یا قدرتی برای بازپس‌گیری آن نداشت. انحصار دولتی مالکیت به صورت رسمی فقط شامل اراضی کشاورزی می‌شد که تا دوران اخیر مهم‌ترین نوع مالکیت به‌شمار می‌رفت؛ اما قدرت استبدادی دولت به همان نسبت برای مالکیت سرمایه تجاری نیز تولید ناامنی و آسیب‌پذیری می‌کرد؛ زیرا انباشت سرمایه تجاری مستلزم به تعویق افکندن مصرف، و پس‌انداز بلندمدت و نیازمند حداقل امنیت در طول زمانی معقول است و دارایی‌های فرد باید در طول حیات وی و پس از مرگش از دست‌اندازی‌های دلبخواهی در امان و حداقلی از صلح و امنیت در آینده پیش‌بینی‌پذیر باشد. بنابراین با توجه به اینکه در ایران هیچ نهاد اجتماعی قدرتمندی، چنین تضمین و سپر امنیتی را برای طبقات ثروتمند فراهم نمی‌کرد، عملاً انباشت ثروت و پس‌انداز عملی غیرعقلانی به حساب می‌آمد و هر لحظه در خطر از دست رفتن بود. البته در جلوگیری از انباشت سرمایه نمی‌توان نقش قوانین ارث اسلامی و پدیده تعدد زوجات در ایران پیش و پس از اسلام را نیز نادیده گرفت که در بهترین حالت مانعی در مقابل تمرکز ثروت به حساب می‌آمد. به‌طور کلی می‌توان گفت نبود ضوابط قانونی- یعنی خودکامگی قدرت در همه سطوح- جای چندانی برای امنیت و آینده‌نگری شخصی، سیاسی و اقتصادی باقی نمی‌گذاشت (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۲۸-۲۷).

### زمینه‌های افزایش نقش دولت در اقتصاد در عصر قاجار

در دوره قاجار، نبود قدرت سیاسی- اداری متمرکز، غلبه تقریباً تمام‌وکمال اقتصاد کشاورزی و دامداری و به‌طور کلی فقر فراگیر که منابع مالی دولت را به شدت محدود می‌کرد، همگی مانع آن می‌شدند که دولت بتواند به‌طور ایجابی در فعالیت‌های اقتصادی دخالت کند (غنی‌نژاد، ۱۳۸۵)؛ با این حال، شرایط و ویژگی‌های اقتصادی این دوره، در پیدایش زمینه‌های افزایش نقش دولت در اقتصاد از طریق تضعیف سرمایه‌گذاری داخلی تأثیر بسزایی داشت. در این دوره، سرمایه‌گذاری داخلی به دلایل پیش‌گفته و عدم اعمال حمایت‌های مؤثر از سرمایه‌گذاری‌های داخلی در برابر سرمایه‌گذاری‌های خارجی از طرف حکومت و تحمیل امتیازات و انحصارات

مختلف، نتوانست به رشد و بالندگی دست یابد و بنابراین از یک طرف دولت به عنوان اصلی‌ترین سرمایه‌دار، در جریان توسعه اقتصادی و ایجاد صنایع، تأسیسات، بانک، کارخانه‌ها و غیره، نقش اول را برعهده می‌گرفت و از طرف دیگر به عنوان تنها قدرت تصمیم‌گیرنده به صلاحدید خود اقدام به واگذاری امتیازات و انحصارات به کشورهای خارجی و برخی از حکام داخلی می‌کرد.

در زمینه موانع داخلی از جمله فشارهای حکومت بر طبقات سرمایه‌دار و سرمایه‌گذار می‌توان از موارد زیر نام برد:

۱. بازپس‌گیری زمین‌هایی که در حقیقت بر مبنای اقطاع‌داری به زمینداران واگذار شده بود، بدون در نظر گرفتن هرگونه حقوق مالکیت خصوصی یا توارث، در زمان حیات یا بعد از مرگ صاحب زمین؛

۲. مصادره اموال تجار بزرگ (اشرف، ۱۳۵۹: ۱۰۱-۱۰۰)؛

۳. مصادره بخش زیادی از اموال در گذشتگان توسط شاه، برخی از حکام یا برخی از روحانیان؛

۴. خودداری حکام و عمال بلندپایه دیوانی از پرداخت قرضه‌هایی که از تجار دریافت می‌کردند (گوینو، ۱۳۶۹: ۳۱).

۵. خودداری از پرداخت بهای کالاهایی که از تجار خریداری می‌شد (ظهیرالدوله، ۱۳۵۱: ۸).

۶. غارت کاروان‌ها و بازارها توسط شاهزادگان و قشون دولتی؛

۷. اخذی از تجار به عناوین و بهانه‌های گوناگون مانند پیشکش و تعارف و تأمین مخارج قشون؛

۸. اعمال فشار بر تجار و بازاریان در صورت ایستادگی در برابر زورگویی‌های حکومت، که به امور مالی محدود نبود و هرگاه آنان برای احقاق حقوق حقه خود به چون‌وچرا برمی‌خاستند، با مجازات‌های سنگین و تحقیرآمیز چون چوب و فلک، زندان و تبعید روبه‌رو می‌شدند.

همچنین شورش‌های گاه و بیگاه (اعتمادالسلطنه، ۱۳۰۷: ۵۲-۳۷) و نیز ایلات و عشایری که غارت کاروان‌های تجاری را از امتیازات مشروع خویش می‌دانستند، به‌طور معمول امنیت راه‌های تجاری را به خطر می‌انداختند (روزنامه خاطرات اعتمادالسلطنه: ۱۰۵۳)

علاوه بر آنچه تاکنون گفتیم، در طول قرن نوزدهم، تجار ایرانی در رقابت با تجار خارجی سهم بیشتری از بازار را از دست می‌دادند و در داخل نیز با موارد مکرر اعطای حق انحصاری به مقامات دولتی، به‌ویژه حکام، روبه‌رو بودند.

به‌طور کلی سیاست‌های دولت مرکزی اگرچه به اشکال و شیوه‌های مختلف به‌صورت مانعی جدی برای رشد و توسعه بخش خصوصی در اقتصاد ایران درآمده بود، خود نیز برای رشد و توسعه برنامه‌ای نداشت (سیف، ۱۳۸۷). نقش دولت در واگذاری امتیازات و انحصارات به دولت‌های خارجی نیز بسیار حائز اهمیت است و واگذاری این امتیازات و تعیین سیاست‌های گمرکی رسمی‌ترین و مستقیم‌ترین شکل دخالت دولت در اقتصاد بود. اعطای امتیاز نفت به داری، امتیاز شیلات به لیانازف، امتیاز تلگراف به کمپانی هند و اروپایی، امتیاز تأسیس بانک شاهی به رویترو و بانک استقراضی ایران و روس همه از جمله فعالیت‌های اقتصادی دولت وقت به حساب می‌آید (غنی‌نژاد، پیشین).

### ریشه‌های سانسور و نبود آزادی بیان و مطبوعات

به‌طور کلی، شاید بتوان گفت نمودار کمیت و کیفیت سانسور و آزادی بیان و مطبوعات در ایران از زمان چاپ نخستین روزنامه در عهد محمدشاه قاجار، تا پایان دوره پهلوی از روندی کلی تبعیت می‌کند؛ روندی که در ارتباط مستقیم با نظام سیاسی - اجتماعی حاکم در ایران بود و پیشتر تحت عنوان چرخه سنتی معیوب حکومت خودکامه، هرچ و مرج، حکومت خودکامه به آن اشاره کردیم.

نظریه‌های مطبوعاتی و دوره‌بندی‌های تاریخ روزنامه‌ها تنها در چارچوب یادشده شایان بررسی‌اند. براساس این دو گونه نظام مختلف حاکم، تاریخ مطبوعات و به تبع آن سانسور و نبود آزادی بیان و مطبوعات را می‌توان به پنج دوره زمانی تقسیم کرد:

۱. دوره اول حاکمیت استبداد: از پیدایش روزنامه در زمان محمدشاه قاجار (۱۲۱۵ش) تا انقلاب مشروطه (۱۲۸۵ش)؛
  ۲. دوره اول چالش استبداد - دموکراسی: از انقلاب مشروطه تا سلطنت رضاخان (۱۳۰۴ش)؛
  ۳. دوره دوم حاکمیت استبداد و دیکتاتوری: دوره رضاخان (۱۳۰۴ هـ.ش تا ۱۳۲۰ش)؛
  ۴. دوره دوم چالش استبداد - دموکراسی: از سقوط رضاخان تا ۲۸ مرداد (۱۳۳۲ش)؛
  ۵. دوره سوم حاکمیت استبداد و دیکتاتوری: از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تا بهمن ۱۳۵۷.
- در دوره اول، پادشاهان با باور ظل‌اللهی و استبداد بر مردم حکومت می‌کردند و طبیعتاً خبری از آزادی بیان و مطبوعات نبود. در این دوره همه روزنامه‌ها دولتی بود و با این حال نظارت و کنترل شدیدی بر آنها اعمال می‌شد. با آغاز انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵، نظام سیاسی حاکم بر ایران به «حاکمیت دوگانه» تبدیل شد؛ بخشی از آن معتقد به آزادی و پیش گرفتن اعتدال در امور سیاسی - اجتماعی بود و بخش دیگر کماکان معتقد به استبداد و نظام

مطلقه. با کودتای رضاخان در سال ۱۲۹۹ش کفه دیکتاتوری و استبداد در ترازوی سیاسی حاکمیت ایران سنگین‌تر شد و سرانجام در ۱۳۰۴ با آغاز سلطنت رضاخان، استبداد و دیکتاتوری حاکمیت مطلق یافت. با فرار رضاشاه در شهریور ۱۳۲۰ و جانشینی پسر جوانش، محمدرضا، حاکمیت مجدداً دوگانه شد و شخصیت‌ها و جریان‌های آزادیخواه فرصت یافتند با ورود به بخش‌هایی از هرم سیاسی قدرت از جمله پارلمان تا حدودی نظام حاکم بر جریان‌های سیاسی اجتماعی روز از جمله مطبوعات را تغییر دهند.

سرانجام با کودتای ۱۳۳۲ هـ.ش، چالش استبداد-دموکراسی بار دیگر به نفع استبداد خاتمه یافت (شمس، ۱۳۸۷).

### ریشه‌های سانسور و نبود آزادی بیان و مطبوعات در عصر قاجار

اگر سانسور جرید را جلوگیری از چاپ و انتشار اخبار، گزارش‌ها و مقالات ضددربار، دولت و حاکمیت و دیگر عوامل و گروه‌های فشار بدانیم، دولتی بودن مطبوعات در ایران سبب شکل‌گیری و حاکمیت سانسور بر مطبوعات شد. این موضوع سبب شد تا سالیان سال حکومت و دولت، خود را متولی هر آنچه در یک جریده به چاپ می‌رسید بداند و تنظیم مطالب چاپ‌شده جریده را وظیفه خود قلمداد کند؛ حداکثر خواسته و هدف حکومت از چاپ یک جریده، انجام وظیفه مسئولان آن در قبال رساندن اخبار اردوی دولتی، اخبار مربوط به سلطنت و اعلانات دولتی بود. وابستگی جرید به دولت سبب پیدایش اندیشه وجود حق سانسور جرید در مقامات دولتی و حکومتی شد (کوهستانی‌نژاد، ۱۳۷۵).

نخستین روزنامه فارسی‌زبان در داخل کشور در سال ۱۲۱۵ش توسط میرزا صالح شیرازی به نام «کاغذ اخبار» انتشار یافت. چاپ این روزنامه ظاهراً تا سه سال بعد ادامه یافت، ولی به دلایل نامعلومی تعطیل شد. آدمیت در توضیح علل تعطیل کاغذ اخبار می‌نویسد:

«میرزا آغاسی آنقدر نسبت به کارهای مدنی بی‌علاقه بود که در زمان صدارتش بساط روزنامه‌ای را که میرزا صالح با خون دل بر پا ساخته بود برچید و بانی آن که سابقاً در مأموریت‌های سیاسی به روس و انگلیس می‌رفت به بطالت روزگار می‌گذراند.»

بنابراین می‌توان گفت که اولین مورد تعطیل روزنامه در ایران در واقع «توقیف اولین روزنامه» بوده است.

پانزده سال پس از مرگ کاغذ اخبار روزنامه دولتی دیگری متولد شد. «وقایع اتفاقیه» در سال ۱۲۳۰ش به همت امیرکبیر، صدراعظم نامدار ایران انتشار یافت (شمس، پیشین).

کمی پس از نشر اولین شماره «وقایع اتفاقیه»، ناصرالدین شاه یکی از کارگزاران انگلیسی دربار به نام ادوارد برجیس را که به «برجیس صاحب» معروف بود و عباس میرزا او را به سمت چاپچی استخدام کرده بود مأمور بازبینی محتوای روزنامه وقایع اتفاقیه کرد. بعضی نویسندگان

مأموریت برجیس صاحب را در امر بازبینی این روزنامه، آغاز ممیزی غیررسمی در ایران دانسته‌اند (خسروی، ۱۳۷۸)؛ اما به نظر استفاده از لفظ ممیزی در این دوره با توجه به دولتی بودن مطبوعه، نویسنده، مترجم، و روزنامه غیردقیق باشد. با این حال حتی همه مطالب این جراید دولتی نیز قبل از چاپ حتماً باید به رؤیت شاه می‌رسید (کهن، ۱۳۶۰: ۳۶-۳۷).

پس از عزل امیرکبیر در سال ۱۲۳۸، روند انتشار روزنامه وقایع اتفاقیه به کلی دگرگون شد و فقط اخبار خارجی در آن منتشر می‌شد. با وجود همه این تمهیدات نظارتی، گسترش امکانات تحصیل، آموزش، چاپ، ترجمه و تکثیر کتاب و انتشار روزنامه، موجب پیدایش تدریجی آگاهی و اعتراض در میان مردم می‌شد. بنابراین، برای مقابله با این خطر در شماره ۵۵۲ روزنامه وقایع اتفاقیه - که از سال ۱۲۴۰ به روزنامه دولت علیه ایران تغییر نام داده بود - در سال ۱۲۴۳ اعلانی دولتی درج شد که در آن صراحتاً بر لزوم مراقبت و مواظبت در امر چاپ تأکید شده بود. این اعلان را می‌توان سرآغاز ممیزی رسمی در ایران دانست.

پس از ایجاد خفقان در فضای مطبوعاتی ایران، رویکرد عمومی، اقبال به مطبوعات برون‌مرزی بود. بنابراین شاه درصدد یک راه‌حل اساسی‌تر برآمد و در سال ۱۲۶۵ دستور تشکیل اداره سانسور را به اعتمادالسلطنه داد. هدف از ایجاد اداره سانسور به روایت اعتمادالسلطنه، تلاش «غلامان خانه‌زاد» برای جلوگیری از «ایجاد آثار کراهت در جبین مبارک اعلیحضرت اقدس ناصرالدین‌شاه بود» (اعتمادالسلطنه، همان: ۱۶۲-۱۶۱) (شمس، ۱۳۷۹). در مجموع دوره ناصری با ممیزی غیررسمی آغاز شد و سپس سانسور پیش از انتشار شکل گرفت. بعد از استبداد پنجاه‌ساله ناصرالدین‌شاه، فضا برای بیان افکار آزادیخواهانه تا حدودی گشایش یافت (انوری، همان). سانسور در این دوره با نشیب و فرازهای بسیاری همراه بود. ولی با وجود این به تدریج نثریات رونق یافتند و به‌ویژه از شبنامه‌ها برای آگاه‌سازی مردم استفاده شد این انتشارات نقش مهمی در ایجاد انقلاب مشروطیت داشتند. فاصله بین امضای قانون مشروطه و تصویب نخستین قانون مطبوعات در سال ۱۲۸۹ دوره بسیار پرشوری در تاریخ مطبوعات و نشر کتاب در کشور است. در این دوره پس از چند دهه اختناق شدید، مطبوعات بدون هیچ نظارتی منتشر شدند، اما کودتای محمدعلی‌شاه بر ضد مشروطیت در سال ۱۲۸۹ و بمباران ضربه سنگینی بر آزادی‌های به‌دست‌آمده وارد کرد (خسروی، همان: ۱۵۲-۱۵۱). روزنامه‌نگاران زیادی گرفتار شکنجه، تبعید و محکوم به مرگ شدند و تنها آن عده که موفق به گریز از ایران شده بودند توانستند جان سالم به در برند. به این ترتیب مجازات روزنامه‌نگاری که طبق قانون کنت در نهایت پانزده سال حبس بود، به دریده شدن شکم، خفه کردن و از میان بردن تغییر کرد (انوری، همان). بعد از پیروزی مجدد مشروطه‌خواهان، مجدداً تحرک تازه‌ای در مطبوعات ایجاد شد. دستور رسیدگی به پرونده‌های مطبوعاتی در محاکم عدلیه و بر مبنای قانون جزای عرفی از

دستاوردهای این دوره بود. انحلال مجدد مجلس و استقرار قوای روس در گیلان و اشغال جنوب کشور توسط انگلیسی‌ها، دوره بحران و بی‌ثباتی دیگری را پدید آورد. در این دوره نه تنها دولت مرکزی سانسور وسیعی اعمال می‌کرد، بلکه نیروهای اشغالگر در شمال و جنوب نیز مطبوعات محلی را تحت فشار قرار دادند (خسروی، همان: ۱۵۵-۱۵۴).

### ریشه‌های عدم استقلال دستگاه قضایی

اگر استقلال دستگاه قضایی را از نظر تشکیلاتی، حق انحصاری در رسیدگی و صدور حکم و حل‌وفصل دعاوی و نبود نهادهای موازی، بدانیم و از نظر رفتاری، آن را توانایی و امکان قضات برای دادرسی و صدور حکم براساس موازین قانونی و تحلیل منطقی خود و به دور از هرگونه نفوذ یا فشار بیرونی و درونی تعریف کنیم (هاشمی، ۱۳۸۵: ۳۷۲-۳۷۱). می‌توان گفت که دستگاه قضایی در ایران چه از زمان انحصار آن در دست فقها، یا زمان تقسیم اختیارات و وظایف آن میان محاکم شرع و عرف، تا تأسیس دیوان مظالم و صندوق عدالت در زمان ناصرالدین شاه، یا عدالت‌خانه مظفرالدین شاه یا حتی ایجاد تشکیلات نسبتاً مدرن قضایی، به اهتمام داور در زمان رضاشاه، به دلایل متعددی از جمله نقص تشکیلات قضایی، تداخل حوزه صلاحیت شرع و عرف، عدم تنظیم و تدوین قوانین متحدالشکل، نبود ضمانت اجرای قانونی، و از همه مهم‌تر ماهیت استبدادی نظام حاکم و مداخله مقامات در امور قضایی، هرگز طعم واقعی استقلال را نچشید و همواره تحت تأثیر فشارهای درونی و بیرونی و اعمال نفوذ صاحبان قدرت بود.

### نهادهای موازی و اعمال نفوذ قضایی در دوره قاجار

سلسله صفوی با اعلان مذهب تشیع به‌عنوان مذهب رسمی ایران، فقه شیعه را برای اول بار به‌طور کامل در سرتاسر ایران با ضمانت اجرای قانونی به مرحله اجرا درآوردند و نظام قضایی متمرکزی براساس تفکیک صلاحیت‌های شرعی از عرفی ایجاد کردند. نظام قضایی عصر قاجار نیز به تقلید از عصر صفوی براساس تفکیک محاکم شرعی از مراجع عرفی استوار بود. با این تفاوت که در عصر قاجار، از یک‌سو با اعمال کاپیتولاسیون از سوی دولت‌های غربی، استقلال و صلاحیت مراجع قضایی ایران مخدوش شد و از سوی دیگر با غلبه مجتهدان بر اخباریان، بر قدرت و تعداد مجتهدان شیعه که خود را مستقل از دولت وقت، مرجع انحصاری «ولایت عامه» در غیبت امام معصوم - دست‌کم در حوزه قضا و فتوا - می‌دانستند، افزوده شد و در نتیجه نه تنها هر شاکی و عارضی که پرونده‌های مدنی و حقوقی و گاه حتی جزایی داشت، می‌توانست با توافق طرف خود و گاه حتی بدون موافقت او به هر یک از مجتهدان که بیرون از

نظارت دولت به رسیدگی قضایی و به اصطلاح «حکومت شرعیه» می‌پرداختند، مراجعه کند، بلکه در بعضی مقاطع زمانی و مکانی مجتهدان به اصطلاح «مبسوط‌الید» با داشتن نوعی «سپاه خصوصی مسلح» به اجرای احکام خود نیز، به‌خلاف میل با دست‌کم مستقل از حکومت محلی دست می‌زدند (امین، ۱۳۸۲).

«سرجان ملکم» که در زمان فتحعلیشاه به ایران سفر کرد در این زمینه می‌نویسد: «حدود صلاحیت محاکم شرع و عرف در ایران کاملاً روشن نیست. پادشاه و وزیران نمی‌خواهند حدود مزبور معلوم باشد، زیرا ابهام و اجمال آن سبب افزایش اقتدارات ایشان است...» (ملکم، ۱۳۲۳: ۲۲۷).

حکام شرع به پرونده‌های خصوصی و مدنی رسیدگی می‌کردند و دادرسی در حوزه حقوق عمومی و جزایی در صلاحیت مراجع عرفی و حکومتگران منصوب از سوی دولت بود. با وجود این، حد فاصل شرعیات و عرفیات همیشه مشخص نبود و برخورد محضر شرع و دیوانخانه اجتناب‌ناپذیر بود. دیوانخانه یا دیوان عدالت را میرزا ابوالقاسم قائم‌مقام فراهانی در آخرین سال‌های سلطنت فتحعلیشاه تأسیس کرد تا در مقابل محاضر شرع به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی عرفی به احقاق حقوق مردم و رفع ظلم و جور از متظلمان و دادخواهان بپردازد؛ اما دیوانخانه دولتی در سطح کشور اعتبار کافی نیافت، زیرا از یک‌سو والیان ایالات و حاکمان ولایات مستقل، در عمل به شهروندان حوزه مأموریت خود اجازه دستیابی به این مراجع را نمی‌دادند و چون از شکایت افراد علیه خود یا گماشتگان خود به دیوانخانه یا سایر مراجع قضایی اطلاع پیدا می‌کردند، در مقام ایذا و آزار شاکمی برمی‌آمدند و از سوی دیگر، مجتهدان ذی‌نفوذ نه‌تنها دادرسی در حوزه حقوق خصوصی را در صلاحیت انحصاری خود محفوظ می‌داشتند، بلکه با گسترش دامنه صلاحیت خود، از قدرت دستگاه‌های دادرسی عرفی می‌کاستند (امین، همان). اقدامات دولت مرکزی نیز برای زیر نظر گرفتن «حکومت شرعیه» یعنی دادرسی توسط مجتهدان، در کل به نتیجه مطلوب نرسید. یکی از مهم‌ترین عوامل بی‌اعتمادی مردم ایران به دادرسی عرفی، نبود قواعد منظم منسجم و پیش‌بینی‌پذیر بود، درحالی که در دادرسی شرعی، تمام قواعد و احکام ماهوی و آداب و رسوم شکلی دادرسی کاملاً منظم و پیش‌بینی‌پذیر بود (همان).

در دوره پنجاه‌ساله سلطنت ناصرالدین‌شاه به‌دلیل تحولات فکری و فرهنگی و نیز به‌دلیل افزایش تداخلات و ناکارآمدی محاکم شرع و عرف و در پایمال شدن حقوق مردم و افزایش نارضایتی آنان، تلاش‌هایی برای سازماندهی امور قضایی و برقراری عدالت صورت گرفت؛ هرچند به‌دلیل ماهیت استبدادی حکومت، مخالفت مراجع سنتی امور قضایی با محدود شدن اختیاراتشان و محدود ماندن عملی اصلاحات به پایتخت و نبود اقتدار و نفوذ حکومت مرکزی

برای متعهد کردن حکام ایالات به رعایت اصلاحات، در کل به نتیجه دلخواه نرسید. از جمله این تلاش‌ها، اقدامات امیرکبیر در زمینه استقلال و اقتدار دستگاه قضایی از طریق سازماندهی، نظم‌بخشی و اعمال نظارت بر محاکم شرعی و عرفی و کوتاه کردن دست مأموران سیاسی و اجرایی از امور قضایی بود. پس از قتل وی ناصرالدین‌شاه کوشید برخی اقدامات وی را ادامه دهد و از این‌رو دارالشورای دولتی را تأسیس کرد و به‌جای صدراعظم، شش وزیر را برای تصدی وزارتخانه‌های مختلف برگزید. یکی از این وزارتخانه‌ها، وزارت عدلیه بود که بر اثر اعتراض والیان و حاکمان که اجرای آن را در حوزه مأموریت خود، معارض امنیت عمومی و حسن اجرای وظایف حکومتی می‌دانستند، به مرحله اجرا نرسید. ناصرالدین‌شاه در اقدامی دیگر به تقلید از شاهان و سلاطین گذشته، دیوان مظالم ایجاد کرد و نیز پس از اولین سفر خود به اروپا دستور داد در همه شهرها صندوق‌هایی به نام صندوق عدالت نصب کنند. اما هیچ‌کدام از این اقدامات نیز در تأمین عدالت و امنیت قضایی مؤثر واقع نشد؛ دیوان مظالم به دلیل حوزه صلاحیت رسیدگی محدود، حجم انبوه مراجعات گاه نامرتبط و محدودیت زمانی یک روز در هفته، عملاً به نهادی تشریفاتی بدل شد و صندوق عدالت نیز به دلیل اعمال نفوذ حکام ایالات در جلوگیری از تظلم‌خواهی مردم و آزار و مجازات شاکیان (کرزن، ۱۳۴۹: ۶۰۳) و نیز به دلیل بی‌اعتمادی مردم به عدالت حکومت و اعلام این بی‌اعتمادی از طریق انداختن شکایات و عرایض بی‌امضا و در بسیاری از موارد نامه‌های حاوی فحش و ناسزا به صندوق‌ها (هدایت، ۱۳۲۸: ۷۵)، نتوانست اهدافی را که از تأسیس آن مدنظر بود، برآورده سازد. در همین زمینه، سپهسالار نیز به اقدامات اصلاحی از جمله ساماندهی وزارت عدلیه، تقویت محاکم عرفی، محدود کردن اختیارات حکام برای محاکمه و مجازات متهمان به‌ویژه اجرای حکم اعدام و تأسیس مجلس تنظیمات حسنه دست زد که همه این اقدامات با عزل وی از صدراعظمی و روی کار آمدن امین‌السلطان متوقف شد. با بالا گرفتن ظلم و جور حکام و هرج و مرج ناشی از بی‌عدالتی و نبود امنیت قضایی ایجاد عدالتخانه و استقرار محاکم قضایی به یکی از مهم‌ترین خواسته‌های مردم در جریان نهضت مشروطه تبدیل شد. مشروطیت به‌ویژه برابر اصول متمم قانون اساسی سال ۱۲۸۸ با آرمان‌خواهی و امیدهای بزرگ شروع شد، ولی در عمل بر اثر احساس ضعف در برابر نیروهای شرع‌گرا در حیطه قضایی در حقیقت نتوانست بزرگ‌ترین مانع استقلال قوه قضاییه در آن دوره یعنی وجود مراجع ذیصلاح و نهادهای موازی را برطرف کند، زیرا با اینکه اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطه، قوه قضاییه را به‌عنوان قوه‌ای مستقل به رسمیت می‌شناسد، اصل ۷۱ آن صلاحیت محاکم شرع و عرف را تأیید کرد که سنت قضایی ایران از عصر صفوی بود. بنابراین علی‌رغم اصلاحاتی که در زمان «حسن پیرنیا» صورت گرفت و تلاش برای تقویت بیشتر محاکم عرف در برابر محاکم شرع و نیز تغییرات و اصلاحات قواعد



شکلی دادرسی، به روال گذشته، به دلیل نبود دادگاه‌های متمرکز، دولتمردان محلی، مالکان، تاجران پرنفوذ و به‌ویژه روحانیان قدرتمند، به‌طور مستقیم بر آیین دادرسی و صدور احکام تأثیر می‌گذاشتند. همچنین به‌جز دعاوی ملکی و نقدی، همه امور مربوط به حقوق خصوصی شهروندان از جمله ازدواج، طلاق، وراثت، انتقال سند، تهیه وصیت‌نامه و دیگر اسناد و ... را مراجع شرعی و مجتهدان انجام می‌دادند و اکثر مردم نیز در عمل آنها را تنها قدرت قضایی مشروع می‌شناختند.

### نتیجه

قاجارها به‌صورت رسمی و با هدف تشکیل دولتی که دارای عناصر مدرنیته باشد، اولین گام‌ها را برای ایجاد دولت مدرن برداشتند. گام‌هایی که به سرانجام مطلوب و مورد نظر نرسید، اما به‌واسطه افزایش توقعات و آگاهی‌های مردم و نیز زمینه‌سازی برای اقدامات بعدی از اهمیتی انکارناپذیر برخوردار بود. برخورد امنیتی با پیرامون داخلی، از مهم‌ترین ویژگی‌هایی بود که در جریان این گذار، به دلایل متفاوت از جمله نبود مشروعیت و کارآمدی و نبود بسترهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مناسب و رشد همزمان آگاهی در میان مردم به خصلت ناگزیر و نهادینه این اقدامات و نهاد متولی آن یعنی دولت تبدیل شد؛ خصلتی که با توجه به قرار داشتن ایران در مرحله حساس شکل‌گیری و گذار به مدرنیته، نشان خود را بر پیشانی دولت پهلوی که پس از قاجارها بر سر کار آمد نیز باقی گذاشت.

### منابع و مأخذ

#### الف) فارسی

۱. آدمیت، فریدون (۱۳۵۱). اندیشه ترقی و حکومت قانون، تهران: خوارزمی.
۲. ----- (۱۳۴۸). امیرکبیر و ایران، تهران: خوارزمی.
۳. ----- (۱۳۶۰). شورش بر امتیاز رژی، تهران: پیام.
۴. اشرف، حمید (۱۳۵۹). موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران، تهران: پیام.
۵. اعتمادالسلطنه (۱۳۰۷). المآثر و الآثار، چاپ سنگی.
۶. امین، حسن (۱۳۸۱). دادرسی و نظام قضایی در ایران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۷. خسروی، فریبرز (۱۳۷۸). تحلیلی بر سانسور کتاب در دوره پهلوی دوم، نظر.
۸. زیباکلام، صادق (۱۳۷۹). سنت و مدرنیته، تهران: روزنه.
۹. ظهیرالدوله، علی (۱۳۵۱). خاطرات و اسناد ظهیرالدوله، تاریخ صحیح بی‌دروغ، یادداشت‌های دوران حکومت همدان، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی با همکاری فرانکلین.
۱۰. کرزن، جرج ناتانیل (۱۳۴۹). ایران و قضیه ایران، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.
۱۱. کهن، گوئل (۱۳۶۰). تاریخ سانسور و مطبوعات در ایران، ج ۱، تهران: آگاه.
۱۲. گوبینو، جوزف آرتور، کنت دو (۱۳۶۹). سه سال در ایران، تهران: فرخی.

۱۳. لمبتون، آن (۱۳۷۵). *ایران عصر قاجار*، ترجمه سیمین فصیحی، انتشارات جاودان خرد.
۱۴. ملکم، سر جان (۱۳۲۳). *تاریخ ایران*، ج ۲، ناصری.
۱۵. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۵). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج دوم، تهران: میزان.
۱۶. هدایت، مهدیقلی (۱۳۴۴). *خاطرات و خطرات*، ۱۳۳۴-۱۳۲۸، تهران: زوار.
۱۷. همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۹). *دولت و جامعه در ایران*، ترجمه حسن افشار، تهران: مرکز.
۱۸. همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۰). *تضاد دولت و ملت*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نی.
۱۹. امین، حسن (۱۳۸۲). «نظام قضایی ایران از آغاز قاجار تا انقلاب مشروطه»، *نشریه پژوهش حقوق و سیاست*، ش ۹.
۲۰. انوری، امیرهوشنگ (۱۳۸۵). «سنگ، کاغذ، قیچی»، *روزنامه اعتماد ملی*، ۱۳۸۵/۲/۲۶.
۲۱. *روزنامه دولت علیه ایران*، ج دوم، کتابخانه ملی ایران.
۲۲. *روزنامه رسمی*، ۱۲ ربیع‌الثانی ۱۲۷۸.
۲۳. سیف، احمد (۱۳۸۷). «استبداد و انباشت سرمایه در ایران»، *نشریه اخبار*، ۱۳۸۷/۲/۱۲.
۲۴. شمس، اسماعیل (۱۳۷۹). «ناصرالدین‌شاه و تأسیس اداره سانسور»، *نشریه فتح*، ۳۰ فروردین ۱۳۷۹.
۲۵. شمس، اسماعیل (۱۳۸۷). «توقیف در مطبوعات»، *نشریه فتح*، ۴، ۵، ۱۳۸۷/۱۱/۶.
۲۶. غنی‌نژاد، موسی (۱۳۸۵). «نگاهی به پیشینه‌های دولتی شدن اقتصاد ایران»، *دنیای اقتصاد*، ۸۵/۱۲/۲۳.
۲۷. کوهستانی‌نژاد، مسعود (۱۳۷۵). *سیری در علل و عوامل توقیف مطبوعات در ایران*، سلام، ۱۳۷۵/۵/۲۸.

#### (ب) خارجی

28. Rokkan, Stein (1999). **State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein**. Edited by Peter Flora (Oxford University Press).
29. Rokkan, Stein (1973). **Dimensions of State Formation and Nation Building: A Possible Paradigm for Research Om Variations Within Europe**, Princeton, NY University Press