

نخستین شورای دربار؛ تجربه‌ای نو در تاریخ نهادهای حقوق عمومی ایران

فردین مرادخانی*

امین امینی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۸/۰۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۴/۰۹

چکیده

ناصرالدین شاه به دلایل متعددی به یک سری از وقایع در راستای تحدید قدرت خود تن داد که اگرچه اغلب به سردی گراییدند اما زمینه‌ساز تحولات مهمی در آینده و انقلاب مشروطیت شدند. یکی از این وقایع، انحلال مقام صدارت و واگذاری مسؤلیت امور کشور به شورای دربار اعظم بود که بعد از زمینه‌های فراوان منجر به صدور فرمانی شد که سلطان را بر آن داشت تا کپی‌برداری ناقصی از نمونه انگلیسی را در ایران پیاده سازد و اجرائیات کشور را به فرد یا افراد دیگر بسپارد که به خاطر عللی همچون آماده نبودن ساختار، متناسب بودن با نظام بریتانیا و عدم همراهی کارگزاران، اصلاحات ناصری متوقف شد و ناصرالدین شاه، نهاد صدارت را بار دیگر احیا کرد و مسیر سابق را در پیش گرفت. اصلاحات ناصری که در آن برهه به تشکیل شورای دربار انجامید وسیله‌ای برای رسیدن به مقصود - که همان تحدید قدرت است - به حساب می‌آمد و هرچند که در گسترش حقوق عمومی نقش زیادی ایفا نکرد و همچنان قدرت مطلقه را در دست شاه و نزدیکانش نگاه داشت اما بی‌شک می‌توان این حرکت شاه را فصلی نو در حقوق عمومی به حساب آورد و می‌توان این حادثه را یکی از نخستین تجربه‌های ایرانیان در خصوص تأسیس یکی از نهادهای مهم حقوق عمومی، یعنی کابینه و هیأت دولت تلقی کرد که بعدها در انقلاب مشروطیت به بار نشست.

واژگان کلیدی: شورا، دربار، تحدید، قدرت.

*استادیار دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه بوعلی سینای همدان.

moradkhani.fardin@yahoo.com

**دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه بوعلی سینای همدان (نویسنده مسؤول).

aminipubliclaw@gmail.com

مقدمه

مطالعه تاریخ حقوق عمومی نیازمند مطالعه نهادها و مفاهیمی است که این دانش را شکل می‌دهند. یکی از نهادهای مهم در حقوق عمومی، نهاد کابینه یا هیأت وزیران است که مستقل از شاه به اداره امور کشور می‌پردازند و در برابر شخص شاه مسؤول می‌باشند. البته این نهاد در تطوّر تاریخی خود تکامل یافت و دیگر نه در برابر شاه بلکه در برابر پارلمان مسؤول شد. این نوشتار، کوششی است در تاریخ تکوین و تأسیس نهاد هیأت وزیران در ایران که نخستین بار در عصر ناصری پدیدار شد و راه را بر روی تحولات دهه‌های پس از خود گشود که سرانجام در انقلاب مشروطیت ایران صاحب هیأت دولت منتخب و مسؤول در مقابل نمایندگان مردم گردید.

با شروع تجدّد و نهضت مشروطیت، در اروپا (به خصوص در انگلستان) اختیار تمام امور کشور به مرور از پادشاه گرفته شد و سلطنت، بیشتر جایگاه تشریفاتی به خود گرفت. ایرانیان که پس از دو جنگ ناکام در برابر روس، با تجدّد مواجه شده بودند، با برخی از مفاهیم جدید از جمله نظریه «تحدید قدرت پادشاه» آشنا شده و پادشاه را در تنگنای قبول تحدید قدرت مطلق العنان خود قرار دادند. اما نقطه آغاز این رویارویی - با اغماض از دوران فتحعلی شاه و اقدامات قائم مقام - نیم قرن سلطنت ناصرالدین شاه است که به «عصر ناصری» معروف می‌باشد. زمانه او از جهت آشنایی جدی و گسترش رابطه با غرب و همچنین فراز و فرودهای گوناگون، از اهمیت زیادی برخوردار است. در این دوران، روی کار آمدن صدر اعظم‌ها و کارگزارانی با اندیشه‌های متفاوت و گاه متضاد، اصلاحات و تحولات در نظام سیاسی و اقتصادی از بالا به پایین و ترجمه مکتوبات و اندیشه‌های غربی را شاهد هستیم که در تکوین مفاهیم و نهادهای حقوق عمومی در ایران کمک شایانی کردند. تا جایی که یکی از نویسندگان به درستی، دوران بیست ساله عزل/میرکبیر تا روی کار آمدن سپهسالار را به سه قسمت تقسیم می‌کند^۱ و سال‌های ۱۲۷۵ تا ۱۲۷۸ قمری را سال‌های ترقی خواهی شاه می‌نامد (آدمیت، ۱۳۹۲، ص ۱۶). اتفاقات مهمی در این

۱. این سه قسمت عبارتند از: ۱- فترت هفت ساله: صدارت اعتماد الدوله نوری، از محرم ۱۲۶۸ تا محرم ۱۲۷۵؛ ۲- ترقی خواهی سه ساله: تلاش ناتمام، از ۱۲۷۵ تا ۱۲۷۸؛ ۳- بحران ده ساله: بحران سیاسی و اقتصادی، از ۱۲۷۸ تا ۱۲۸۷.

سال‌ها از منظر تاریخ حقوق عمومی رخ داده است که می‌توان به نگارش رساله‌های سیاسی، تشکیل شورای دولت، ایجاد مصلحت‌خانه عامه،^۲ تشکیل دیوان مظالم^۳ و اصلاح دیوان‌خانه اشاره کرد که بررسی هر کدام نیازمند مقالات جداگانه‌ای است.

شاه در سال ۱۲۷۵ق با صدور فرمان عزل صدر اعظم، به صدارت هفت ساله میرزا آقاخان نوری پایان می‌دهد و مسؤولیت امور اجرایی کشور - و به نوعی قدرت - را به هیأتی جدید التاسیس به نام «شورای دربار» تفویض می‌کند. اما نکته حائز اهمیت از منظر تاریخ حقوق عمومی، نه عزل نوری بلکه انحلال کلی مقام صدارت و تأسیس شورایی است که در ایران مسبوق به سابقه نیست. همچنین، محتوای فرمان سرشار از نکاتی است که در تاریخ حقوق عمومی از اهمیت فراوانی برخوردار است.^۴

این پژوهش، در پی پاسخ دادن به این پرسش است که آیا این فرمان (تأسیس شورای دربار) و فرامین جانبی، توانست در گسترش و تکوین حقوق عمومی کمکی کرده باشد و چه نکات مهمی در این فرمان نهفته است؟ و آیا این شورا، از دل سنت‌های بومی و ملی ایرانی استخراج شده بود یا این که تقلید ناقصی از نمونه غربی است؟

۱. انحلال صدارت

در چند سال منتهی به عزل میرزا آقاخان، شاه قاجار به او مقام صدر اعظم بلاعزل می‌دهد و اختیار کلیه امور کشوری و لشکری را به او می‌سپارد (امانت، ۱۳۸۳، ص ۴۲۹) و او نیز فرزندان و نزدیکان خود را بر تمامی مناصب می‌گمارد و مخالفین را از کار برکنار می‌سازد؛ اما با مسائلی که بعدها پدید می‌آید مقام صدر اعظم متزلزل گردیده و او در آستانه سقوط قرار می‌گیرد که از جمله آنها، شکست هرات و نیز مرگ مشکوک ولیعهد است که ملکه دربار را نیز به مخالفین پیوند می‌دهد. در پی بروز این حوادث، نوری ناگزیر به استعفا می‌شود اما از سوی شاه جوان مجدداً دستخطی نوشته می‌شود که «اختیار جان و مرگ، نفی

۱. مجموعه‌ای از وزیران که نه مسؤولیت مشترک داشتند و نه رئیس و سرپرستی و نه هیأت ثابتی را می‌ساختند.

۲. بعضاً آن را مشورتخانه دولتی نیز نامیده‌اند که اعضایش منتخب دولت بودند و در عین حال هر کدام از عقلای ملت آزاد بود هر تدبیر و نقشه‌ای که در اصلاح امور مملکت به خاطرش می‌رسید به آن مجلس عرضه دارد.

۳. عدلیه.

۴. اهم آنها عبارت از پذیرش به وجود آمدن خلل در کارها در صورت تجمیع قدرت است.

بلد، حبس، عزل و نصب کلیه رعایای ایران و اعطای اقتدار کامل به او در تمام دوایر دیوانی و دینی را می‌دهد» (امانت، ۱۳۸۳، ص ۴۴۱). این در حالی است که هنوز نیت دقیق شاه در این فرمان مشخص نیست، اما احتمالاً شاه با این کار قصد اتمام حجت با صدر اعظم را داشته است و علی‌رغم صدور این دستخط، ۴۵ روز بعد در دره سوهانک و در سالگرد مرگ/امیرکبیر، شاه در فرمانی او را از این مقام عزل می‌کند. متن فرمان بدین شرح است: «جناب صدر اعظم! چون شما جمیع امورات دولتی را به عهده خود گرفته‌اید و احدی را شریک و سهیم خود قرار نمی‌دادید، معلوم شد قوه یک شخص شما از عهده جمیع خدمات ما برنیامد و در این بین خبطها و خطاها اتفاق افتاد و کم‌کم امورات دولت معوق ماند و شما البته در دولتخواهی راضی نمی‌شوید که ما در این حالت مجبور باشیم و امورات را غیر منظم ملاحظه فرمائیم...» (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷، ج ۲، ص ۱۳۱۲).

شاه در این فرمان به چند نکته مهم اشاره می‌کند؛ از جمله این که یک نفر نمی‌تواند جمیع امورات دولتی را در دست داشته باشد و در ایران چنین سخنی تازگی داشت؛ زیرا اسلاف میرزا آقاخان و سنت وزارت در ایران این‌گونه بود که معمولاً وزیری کاردان همه امور را در اختیار می‌گرفت و فقط در برابر شاه مسؤلیت داشت. این که شاه در این فرمان اشاره می‌کند که صدراعظم، احدی را در کارها دخالت نمی‌داده است، نشان می‌دهد که بویی از تحولات جدید در مغرب زمین به مشام او رسیده بود و به این نکته پی برده بود که روزگار جدید نیازمند سامانی جدید است که - به گفته شاه - در آن نه امور دولت معوق بماند و نه امورات غیر منظم باشد.

اما چه چیزی باعث شد که شاه برای نخستین بار به فکر ایجاد نهادی نو ظهور در ایران بیفتد و نهاد ریشه‌دار صدارت را براندازد؟

از اسناد موجود بر می‌آید که موری (وزیر مختار وقت انگلستان در ایران) در روزهای پایانی صدارت نوری با شاه ملاقاتی می‌کند و در این دیدار، شاه با گلایه از وضعیت صدر اعظم و نابسامانی امور، از موری مشورت می‌خواهد. او نیز به شاه پیشنهاد می‌دهد که صدارت را ملغا و وزرایی را منصوب نماید که مستقیماً در مقابل شاه مسؤول باشند؛ هرچند معتقد است که یک نفر را به رئیس الوزرایی انتخاب کند تا هماهنگ کننده آنها باشد. این پیشنهاد موری، همان سیستم کشور متبوع او یعنی انگلستان بود که در آن هیأت وزیرانی امور کشور را بر عهده داشتند و در برابر شاه مسؤول بودند. موری می‌گوید: «شاه لبخند زد

و گفت که توصیه من بسیار معقول است و تصمیم کامل دارد که آن را به اجرا گذارد» (امانت، ۱۳۸۳، ص ۴۶۸).

همچنین، به نظر می‌رسد که رساله‌های ملکم خان ناظم الدوله، خصوصاً «کتابچه غیبی» که در فاصله همان سال‌ها نوشته شده است نیز در این سال - که متأثر از انگلستان است - در ایران به چاپ رسیده باشد و با توجه به نفوذی که ملکم خان در آن زمان بر شاه قاجار داشت نمی‌توان از این امر چشم‌پوشی کرد. رساله «شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی» نیز در همین فاصله نوشته شده است که نویسنده در آن به لزوم تشکیل «مجلس کنکاش» یا «دار الشورای ملی» اشاره می‌کند (آدمیت، ۱۳۹۲، ص ۴۲).

همان‌طور که گذشت، نوری به علت استبداد رأی و نامنظم شدن امور، از سوی شاه توبیخ شده بود و البته نباید این تصمیم شاه را منتسب به بریتانیا دانست؛ چراکه هر انسانی به نظم و انتظام گرایش دارد و به آن علاقمند است، اما این نکته بسیار مهم است که شاه علت تودیع صدر اعظم را بی‌نظمی در امور ذکر می‌کند و خود را در این باب نگران نشان می‌دهد. بدیهی است که نظام اداری و حکومتی بیمار و لجام گسیخته ایران، با این اقدامات عاجل، علاج نمی‌شد، اما به عنوان یک نقطه عطف، از اهمیت بسیار بالایی برخوردار می‌باشد.

۲. تفکیک مسؤولیت

اعتماد السلطنه در باب تشکیل این هیأت جدید التأسیس می‌نویسد: «نظر شاه بر این قرار گرفت که مسؤولیت عمده اجرائی بر عهده یک فرد نباشد تا به دیکتاتوری صدر اعظم نیبجامد...» لذا وزارتخانه‌های ششگانه داخله، خارجه، جنگ، عدلیه، و ظایف و اوقاف تأسیس گردید (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷، ج ۳، ص ۱۸۰۹).

بحث تفکیک مسؤولیت، هم در دیدار شاه با موری مطرح گردید و هم از طریق آرا و دیدگاه‌های ملکم خان در رساله‌ای که او در بیان سلطنت انگلستان نوشته بود به اطلاع شاه و درباریان رسیده بود. ملکم در این رساله پادشاه را در صدر می‌داند که به دلیل تعدد مسؤولیت‌هایش آنها را بین وزرا تقسیم می‌کند (ابراهیمی، ۱۳۸۴، ص ۷۱). شاید از تأثیرات ملکم است که شاه از واژه «... اجرائی» استفاده می‌کند و مسؤولیت وزرا را در این حیطه می‌داند. لذا قرار بر این شد که وزیران در وزارتخانه‌ها استقلال داشته باشند و در مسائل عمومی مملکت به صورت شورایی عمل کنند. تصمیم شورا فقط پس از تصویب شاه قابل

اجرا بود و ریاست شورای دربار به *میرزا جعفرخان مشیرالدوله* واگذار شد (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷، ج ۲، ص ۱۳۴۱).

تأسیس شورای دربار چند هدف عمده را به دنبال داشت؛ اولاً، یکی از اهداف این کار، جلوگیری از دیکتاتوری صدر اعظم بود. ثانیاً، استقلال وزیران منحصر به امور مربوط به وزارتخانه‌های خودشان می‌شد. با این حال به نکته مهم دیگری نیز در عبارت فوق‌الذکر اشاره شده است مبنی بر این که وزیران اگرچه در امور مربوط به وزارتخانه‌های خویش استقلال دارند اما در مسائل عمومی باید به صورت شورایی عمل کنند و این به وظایف و مسؤولیت‌های فردی و جمعی وزیران در سیستم‌های کابینه اشاره دارد که در غرب در حال اجرا بود. اما دقیقاً مشخص نیست که مسائل عمومی مملکت کدامند و منظور از شورایی بودن و استقلال چیست؟!

به هر حال، رشد و بسط مفاهیم و نهادهای حقوق عمومی نیازمند گذشت زمان می‌باشد و تاریخ حقوق عمومی به ما نشان می‌دهد که یک نهاد یا مفهوم، در عمل و اجرا دچار جرح و تعدیل گردیده و رشد پیدا می‌کند. این که فکر کنیم منظور از استقلال همان تفکیک قوا است بی‌شک فکر غلطی است؛ زیرا سیستم تفکیک قوا به گونه‌ای که واضعان این مفهوم گفته‌اند، هرگز در انگلستان اجرا نشده بود و *ملکم خان* نیز اگرچه به تفکیک دو اختیار از یکدیگر اشاراتی نموده بود و ادعا می‌کرد که با افکار *مونتسکیو* آشنا است، اما مطالعه آثارش چنین چیزی را نشان نمی‌دهد (مرادخانی، ۱۳۹۴، ص ۱۸۱). به هر حال، بعید به نظر می‌رسد که شاه، به تفکیک قوا در این دوره اعتقادی داشته باشد، اما به احتمال زیاد، او به لزوم تقسیم یک سری از وظایف در میان زبردستانش پی برده بود.

قطع به یقین، شاه که هنوز دخالت‌های نابه‌جای صدراعظم را فراموش نکرده بود، به جهت برگشت‌ناپذیری به شرایط سابق به این امر تصریح نموده بود. اما به نظر نمی‌آید که او قصد آن را داشت که قسمتی از قدرت را به دیگری واگذار کند و نهادی هم‌عرض در کنار خود پدید بیاورد. او طبق برداشتی که به واسطه مشورت با *موری* و *ملکم خان* از سلطنت انگلستان پیدا کرده بود این تصمیم را گرفت که مسؤولیت و بار اجرایی حکومت را به شخص یا اشخاص معتمد خود تفویض کند و آنها را در مقابل خود پاسخگو سازد. هرچند که پیش از سال ۱۲۷۵ق و آشنایی با اشخاص فوق، شاه چندین مرتبه این اختیارات و مسؤولیت‌ها را به *امیرکبیر* و *میرزا آقاخان نوری* واگذار کرده بود، اما نگاهی که شاه را متقاعد به صدور این فرمان کرد با گذشته تفاوت چشمگیری داشت.

واژه شورا نه تنها ریشه در سنت ملی و دینی دارد، بلکه در سنت عقلا نیز مسبوق به سابقه است. هرچند که مشورت به این مفهوم، تازگی نداشت و نقش شورای وزیران را از حد شور و مشورت سنتی بالا نمی‌برد و نظر آنها را در صورتی نافذ می‌دانست که از تصویب شاه گذشته باشد، ولی با افزایش وزارتخانه‌ها و جلسه ثابت هفتگی، این امر انتظام خاصی می‌یافت.

از این نکته نیز نباید غافل ماند که رئیس شورای دربار (میرزا جعفرخان مشیرالدوله) خود تحصیل کرده انگلیس و طبیعتاً با نظام حکومتی آن آشنا بود و این مسئله خود گواهی بر مدعای ما است. شاه نیز در حکم انتصابش به صفات برجسته او از جمله کفایت و کاردانی اشاره می‌کند (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷، ص ۱۳۱۲) و این مقام را از امور معظمه به حساب می‌آورد و فارغ از این که معنای معظمه از دید شاه چه بوده است، رویه نشان می‌دهد که جایگاه او در نهایت دبیر شورای دربار بوده است.

۳. وضع آیین‌نامه شورای دربار اعظم

اگرچه در فرمان نخستین تأسیس این نهاد، شش وزارتخانه مشخص شده بود اما به این تعداد محدود نماند و به تدریج وزارتخانه‌های دیگری نیز تأسیس شدند و تعداد وزرا بعدها به نه و دوازده نفر افزایش یافت. در سال‌های اولیه، حضور وزرا نزد شاه و سیستم کاری آنها مشخص نبود و به گفته یکی از نویسندگان، «دارالشورای دولتی در این مرحله، یعنی آغاز تأسیس آن، هیچ قدرتی نداشت. اگر مقصد ترقی سیاست بود، چنین منظوری را حاصل نمی‌کردند. جوهر نظام تازه دولت این بود که اداره حکومت از دستگاه متشکل صدارت با هیأت متشکل وزیران ششگانه منتقل شود، وزیرانی که نه مسئولیت مشترک، نه رئیس و سرپرست مشترک داشتند و نه هیأت واحد ثابتی را می‌ساختند» (آدمیت، ۱۳۵۱، ص ۵۵).

سرانجام، شاه در سال ۱۲۷۹ق آیین‌نامه‌ای برای هیأت وزیران صادر کرد تا شاید به امورات آنان نظم و سیاقی بدهد. اهمیت این فرمان علاوه بر مشخص کردن وظایف شورای دربار، اشاره‌ای به مهمترین مشکلات حکومت ایران نیز دارد که شاه سعی کرد تا بیشتر به آنها بپردازد. شاید یکی از عواملی که منجر به صدور این آیین‌نامه شد ناکارآمدی این شورا بود؛ زیرا از یک سو، شاهزادگان وزرا را جدی نمی‌گرفتند و از سوی دیگر، اغلب وزرا بر حسب لیاقت انتخاب نمی‌شدند و از همان افراد بعضاً نالایق بودند، هرچند که

مشکل اصلی نظام حکومتی ایران خود شاه بود که سرسلسله نظام استبدادی و در رأس هرم قرار داشت. شاه چند فرمان و دستخط در خصوص این هیأت صادر کرد. یکی از این آیین‌نامه‌ها فرمان موسوم به «مسوده کتابچه» است که عنوان می‌دارد: «از این به بعد مسئولیت امور مملکت ایران با این وزراست. در هر جای مملکت و هر نقطه از سرحدات و غیره خدای نکرده عیبی به هم برسد حضرات وزرا مسئول هستند و برعهده آنهاست از مالیات و قشون و نظم سرحدات و غیره و رفتار با دول خارجه و حفظ حقوق دولت ...».

این فرمان و خاصه عبارات نخستین آن یادآور توصیه موری است که به شاه گفته بود مسؤولیت کشور را به وزرا بسپارد و خود بر آنها نظارت کند. شاه، کلیات حفظ نظم داخلی و روابط خارجی را تماماً به وزرا تفویض نمود اما غافل از این که هیچ شخصی از عهده همه این امور بر نخواهد آمد و تا نهاد وزارت شکل نگیرد تمام این تلاش‌ها مانند آب در هاون کوبیدن است. البته ناگفته نماند که در دوره‌های بعد نیز توسط اشخاصی همچون میرزا حسین خان سپهسالار و امین الدوله، برای ایجاد نهاد وزارت و مخصوصاً وزارت عدلیه تلاش‌هایی صورت گرفت اما در دوره اول این شورا کار جدی انجام نشد و چنانکه خواهیم دید شاه به دلیل ناکارآمدی این نهاد، دستور بازگشت نهاد صدارت و پایان عمر شورای دربار را صادر نمود.

در فرمان شاه به دو مسئله مهم مالیات و عدم تجاوز به رعایا نیز اشاره شده است. روابط حکومت و مردم در دوره قاجار، از قاعده سنتی شاه و رعیت تبعیت می‌کرد که در این الگو شاه بر جان و ناموس مردم (رعیت) تسلط داشت و آن‌طور که سیاستنامه‌های این دوره تصریح دارند بهتر بود که شاه عدالت پیشه باشد و به تظلمات رعایا توجه کند. در واقع، عدالت زیور سلطنت بود نه وظیفه و شرط لازم برای سلطنت. رعیت نیز وظیفه داشت که مالیات بپردازد و برای طول عمر شاه دعا کند. همچنین اشاره شده است که «وزرا متعهد می‌شوند که نگذارند حکام ولایت تعدی به رعایا و زیردستان بکنند و بر عهده آنهاست که جمع و خرج مملکت را وفق بدهند و بر عهده آنهاست که به کلی به رعایای ایران بفهمانند که در سال چقدر مالیات به دیوان بدهند و حکام و عمال را منع شدید از گرفتن دیناری زیاده بر آن بنمایند» (رحمانیان، ۱۳۹۲، ص ۶۶).

باید گفت که آنچه از رویه شاه صاحبقران، چه قبل از شورا و چه بعد از آن بر می‌آید در جهت عکس این فرمان است. شاه در حالی وزرا را از تعدی به رعایا و زیردستان برحذر

می‌دارد که اغلب حکام، از نزدیکان و فرزندان خود او هستند، اما همین امر نیز حائز اهمیت بود که شاه مستبد بر روی کاغذ این امر را به رسمیت می‌شناسد و دیگران را بر آن ملزم می‌سازد. این عبارت که این شورا باید «جمع و خرج مملکت را وفق بدهند» نیز جای تأمل جدی دارد. شاید بعد از امیرکبیر، این جدی‌ترین اصلاحاتی است که شاه به آن تمایل پیدا کرده است. نابسامانی بودجه مملکت و امور مالی، از مهمترین دلایل آشفتگی ایران بود. حتی خود شاه و دربار در این حالت، برای مخارج خود به مشکل بر می‌خوردند. با این حال، شاه این امر خطیر و بر زمین مانده را از وزرا می‌خواهد و مسؤولیت آنها را بیش از پیش سنگین می‌کند.

در ادامه فرمان شاه، به مسئله قشون و نیروی نظامی اشاره شده است که مطابق آن، «به عهده وزارت که قشون و سپاه دولت را منظم کنند و حقوق آنها را به وقت و موقع برسانند». یکی از گرفتاری‌های دائمی سلطنت قاجار همواره نبود یک سپاه منظم و آماده بوده است و رویای عباس میرزا برای تشکیل نظام جدید هرگز به وقوع نپیوست، چنانکه همواره ضعف این قسمت، چه در دوره ناصری و چه در دوره‌های قبل، هزینه‌های زیادی را بر ایران تحمیل کرده است. در سال ۱۲۸۲ق نیز می‌بینیم که سپاه ایران ماه‌ها و سال‌ها حقوق معوق دارند و در نتیجه، نابسامانی‌هایی در این امور به وجود می‌آید که خود مهر تأییدی بر ناکارآمدی این شورا محسوب می‌شود و زمینه سقوط آن را فراهم می‌سازد. در این که شاه فرماندهی نیروهای مسلح را به آنها تفویض کرده است یا خیر، تردید جدی وجود دارد؛ چراکه در این دوره شاهد یک درگیری خارجی و داخلی نبودیم که نقش شورای مذکور در این امر را مشخص سازیم؛ هرچند که از منطوق فرمان چنین بر می‌آید که فرماندهی نیروهای مسلح بر عهده شورا است.

نکته حائز اهمیت دیگر این فرمان، مسئله حاکمان محلی است که به رعایا ظلم فراوان می‌کردند. از این رو شاه در فرمان خود می‌گوید که «دیگر بر عهده وزارت که حاکم جابر نگذارند در ولایات بمانند و هر وقت فهمیدند حاکمی متعدی است تا می‌توانند رفع یدی از او بکنند و اگر نشد و چاره ندارد عزل کنند و به هرکس حکومت و منصب و درجه می‌دهند، در ابتدا باید ملاحظه قابلیت و استعداد او را کرده، منصب و مأموریت بدهند علی‌اللهی و نفهمیده به شخصی حکومت و کار ندهند که یا بالاخره او را عزل کنند یا پشیمانی روی دهد، باعث سستی دولت شود ...» (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷، ص ۱۷۵۰).

جملات نخست این عبارت که به نوعی تکرار است نشان از اهمیت این موضوع برای شاه جوان دارد؛ البته این بار او با تفصیل بیشتری موضوع عدم تعدی حکام را مطرح می‌کند و همچنین معیاری مانند قابلیت و استعداد را برای انتصاب به حکومت ایالات مشخص می‌نماید که در خور تأمل است. او به خوبی دریافته است که هرکسی هرچند از نزدیکان او باشد توانایی انجام این امر خطیر را ندارد، چنانکه اگر کسی متصف به این صفت‌ها نباشد حتی امکان به خطر افتادن تاج و تخت شاه را نیز فراهم می‌آورد. این در حالی است که نمی‌توان از موج شایسته‌سالاری در این برهه در غرب چشم‌پوشی کرد.

همچنین شاه یکی دیگر از معیارهای خود را شناخت دقیق از فرد نامزد پست امارت بیان می‌دارد و اشاره می‌کند که «نفهمیده به کسی مأموریت و کار ندهند». البته قبل از این هم بدون شناخت به کسی پستی تعلق نمی‌گرفت، اما این بار از سیاق فرمان چنین بر می‌آید که باید از قابلیت‌ها و استعدادهای او شناخت داشته باشند و نه از نسب او. جالب‌تر اینجا است که شاه در این فرمان‌ها امتیاز ویژه‌ای برای درباریان خود قائل نمی‌شود و از آنان نامی نمی‌آورد. البته نباید فراموش کرد که شاه این امور را از الطاف همایونی می‌داند و بر خود چیزی را تکلیف نمی‌کند و برای رعیت نیز حقی قائل نیست.

مسئله بعدی که مورد تأیید شاه نیز قرار می‌گیرد لزوم اطلاع دقیق از امورات مملکت است که بیان می‌دارد: «باید جواسیس مخفی به خرج دولت به ولایات بفرستند که اخبار را ماه به ماه برای وزرا بنویسند و بفرستند که بی‌خبری بدچیزی است. از سرحدات و غیره و حتی اخبار دول خارجه و عراق و عرب را مخصوصاً از حالت عثمانی و غیره» (اعتماد السلطنه، ۱۳۶۷، ص ۱۷۵۰).

ساختار حکومت در دوران قاجار، ملوک‌الطوایفی است و حکام در امور داخلی خود از استقلال نسبی برخوردارند و وجود عواملی همچون عدم وجود وسیله‌های ارتباطی و عدم دسترسی رعیت به شاه، دست حکام را در ظلم به زیردستان باز می‌گذارد. شاه که ظاهراً از این اوضاع ناراضی بود به مسئله نصب جاسوس علاقه نشان می‌دهد. البته در زمان صدارت/میرکبیر، نخستین سازمان اطلاعات و جاسوسی ایران شکل گرفته بود (آدمیت، ۱۳۵۵، ص ۳۴۵) که شاه با این فرمان، بازگشتی به افکار نخستین صدر اعظم خود داشته است.

از مسائل دیگر این فرمان، صدور حواله‌ها و برات‌ها بود که نظام مالی عصر قاجار را در هم ریخته بود، تا جایی که در فرمان شاه آمده است: «طرز حواله که چه قسم باید حواله

شود و کی حواله کند وزرا به عرض برسانند». در دوره قاجار، از برات یا حواله برای پرداخت حقوق کارکنان دولت و لشکریان استفاده می‌شد و حقوق قشون را به ولایات حواله می‌کردند و رئیس قشون می‌بایست آن را وصول می‌کرد. به گفته مستوفی، «برات تحویل» در آن دوره معادل حواله اعتبار یا وجه گردان بوده است. این برات‌ها را مستوفی الممالک، پس از امضای شاه، حواله خزانه می‌کرد و مبلغ از طریق «باقی دستورالعمل‌های ولایات» یا مقاطعه‌گرهای وجوهات حواله تأمین می‌شد؛ به عبارت دیگر، این افراد وجه حواله‌ها یا برات‌های خزانه را می‌پرداختند و سپس در موقع حسابرسی به عنوان مخارج خود ارائه می‌کردند. براتی که به آبدارخانه، قهوه‌خانه و آشپزخانه شاهی داده می‌شد ظاهراً از سایر برات‌ها نقدتر بود و پول آن از طریق وجوه نقدی که به عنوان پیشکش و جز آن به خزانه واریز می‌شد، تأمین می‌گردید. همچنین برای پرداخت حقوق ماهیانه برخی از کارکنان بیوتات، هر دو سه ماه یک بار براتی صادر می‌کردند. ظاهراً برات برای موارد مختلف دیگری مانند انعام و صرف جیب و ابتیاع و تکلف نیز صادر می‌شد.

شیوه رسیدگی به برات‌ها یکسان نبود و به برات‌هایی که تحویل یا وجه گردان یا اعتبار بودند بعدها رسیدگی می‌شد، اما در مورد برات‌های دیگر، رسیدگی در زمان صدور صورت می‌گرفت. با وجود این، مستوفی وظیفه داشت که در هر دو مورد با دقت مطالب ضروری را یادداشت کند. به هر حال، برات می‌بایست مانند فرمان حکم کتبی شاه (دستخط) و دستور صدر اعظم، به امضای این دو نفر و مهر و امضای سررشته‌داران و مستوفیان برسد تا قابل پرداخت باشد. روی هم رفته، پرداخت هر برات مستلزم شصت امضا بود و «عزب دفتران» (محاسبان و مستوفیان درجه سوم) که تحت امر عزب‌باشی قرار داشتند موظف بودند برات‌ها را نزد مستوفیان و سررشته‌داران ببرند تا امضا و مهر شوند. برات‌ها را معمولاً در دفتری به نام «آوارجه» (دفتری متفرقه برای ثبت حساب‌های پراکنده) ثبت می‌کردند (مستوفی، ۱۳۸۴، صص ۴۲۵ و ۴۲۶).

یکی از وظایف شاه این بود که می‌بایست همه برات‌ها را امضا می‌کرد؛ لذا حجم زیاد برات‌ها سبب شد تا ناصرالدین شاه به جای امضای اصل برات‌ها فقط فهرست آنها را امضا کند که حاوی صد تا دویست فقره برات همراه نام صاحب برات و نوع و مبلغ آن بود. بیوتات سلطنتی و افرادی که از طریق برات‌های تحویل، مبالغی دریافت می‌کردند می‌بایست هر سال حساب خود را همراه با اسناد خرج به مستوفی تحویل می‌دادند و مانند

حکام ولایات تصفیه حساب می‌گرفتند. با این حال، گاه برخی پادشاهان بدون توجه به محل پرداخت برات و امکان وصول آن، برات صادر می‌کردند که به سوء استفاده برخی افراد می‌انجامید. ظاهراً، برای حل این مشکل «کمیسیون تطبیق حوالجات» تشکیل شد تا حواله‌های صادره را با موازین بودجه‌ای تطبیق دهد. به گفته مستوفی، این کمیسیون جانشین «دیوان محاسبات» شده بود (مستوفی، ۱۳۸۴، صص ۳۹۴، ۳۹۵، ۴۲۵ و ۴۲۶).

از آنجا که مستوفیان در امور مالی و برات، کسی را در کارهای خود دخالت نمی‌دادند و به صورت رمزی اعداد و ارقام را می‌نوشتند و شیوه‌های جدید مالی نیز در ایران راه پیدا نکرده بود کسی از امور مالی اطلاع دقیقی نداشت و این باعث شده بود که حواله‌ها و برات‌های حکومت ایران در نزد تجار و بازار اعتباری نداشته باشد.

مسئله دیگری که شاه در فرمان خود به آن اشاره می‌کند رابطه وزرا با یکدیگر و نحوه تصمیم‌گیری آنها است. او می‌گوید: «قانون دولت بر این است که این پنج (بعدها شش) نفر وزیر به همین طورها همیشه متصدی امور دولت باشند و اگر نفری از آنها جایی مأمور شود و نباشد فوراً یک نفر دیگر به جای او برقرار باشد که عدد از پنج کمتر و زیادتر نشود و قانون آنست که هیچ یک از وزرا به تنهایی و شخصاً هیچ حکمی مواشید نکنند و حکمشان و سندشان معتبر و مجری است. مگر اینکه همه پنج نفر متفقاً حکمی را امضا دارند، مگر در کارهای مختص خودشان، احکام به حکام برای جواب عرض عارض و حوائج مردم و غیره آنچه صادر می‌شود باید به همین نحو باشد» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷، صص ۱۷۵۹-۱۷۵۰). این افراد باید در مسائل عمومی مملکت به صورت شورایی عمل می‌کردند و نباید هیچ امری به واسطه عدم حضور یکی از وزرا تعطیل می‌شد و در صورت لزوم باید برای خود یک نفر جانشین معین می‌نمودند.

شاید این امر متصور شود که شاه، از قاعده «دوام امر عمومی» تبعیت می‌کند؛ اما بعید به نظر می‌آید که قواعدی که در حقوق اروپا و مخصوصاً در فرانسه در حال شکل‌گیری بوده است به ایران سرایت کرده باشد. به هر حال، تفکیک شاه میان دو دسته از امور که برخی را باید به صورت شورایی تصمیم بگیرند و برخی را به صورت انفرادی، حائز اهمیت فراوان است.

این عبارت که اشاره دارد به این که «وزرا به هیچ وجه مداخله در امور خلوت و غیره که راجع به دولت ندارد نکنند»، نشانگر فراموش نشدن خاطره دخالت و ارتباط بی‌جای مقامات با حرمسرای شاه می‌باشد که شاه می‌خواهد در دوران جدید، شاهد پیدایش مسائل تلخ گذشته نباشد. همچنین، اشاره شاه به عدم دخالت دولت و هیأت وزرا در امور مربوط به اندرونی شاه، یکی از حدودی است که او برای این نهاد ترسیم کرده است.

شاه در ادامه به نکته بسیار مهمی اشاره می‌کند: «وزرای مختار مسلط و مقدر هستند بر هرچه مصلحت دولت را بدانند حکم بکنند مجری شود. هیچ حکمی از آنها باید غیر مجری نماند». شایان ذکر است که وزرا خود به دو گروه مختار و غیر مختار تقسیم می‌شدند. وزیر مختار معادل وزیر کابینه در انگلستان بود و وزیر غیر مختار نیز معادل وزیر مشاور بود که بدون اختیارات حکمرانی و تصدی وزارتخانه‌ای خدمت می‌کرد. البته ترتیبی را که شاه در این فرامین صادر کرده است، اغلب مربوط به وزرای مختار است.

در ارتباط با عبارت «هرچه مصلحت دولت بدانند حکم بکنند» باید گفت که این امر ریشه در تعارض شدید در دیدگاه شخص شاه دارد یا شاید هم در نبود یک ریشه تاریخی و یا مشخص نبودن تعریفی از سازمان وزارت است که شاه یک بار آنها را بالاصاله صاحب رأی می‌داند و یک بار هم رأی و حکم آنها را بعد از تنفیذ خود نافذ می‌داند؛ اما کاملاً مشخص است که تمام تصمیمات وزرا باید به تصویب شاه می‌رسید. اشاره به این که «هیچ حکمی از آنها باید غیر مجری نماند» خبر از این واقعیت می‌دهد که بسیاری از حکام و شاهزادگان، به فرامین این وزرا وقعی نمی‌نهادند.

یکی از مهمترین بندهای این کتابچه، رابطه شاه با وزرا و پیشنهادات شاه در امور مملکت است با این عنوان که «و آنچه فرمایش و مصلحت به نظر ما برسد اول به وزرا اظهار می‌کنم با دلایل اگر عیبی دارد، آنها هم با دلایل باید رد نمایند، یا عیبی ندارد مجری شود. وزرا مجبور نیستند که غیر معنی مضر دولت را که من بگویم حکماً قبول بکنند». اگر کسی با خلق و خوی شاه، چه قبل و چه بعد از این فرامین مربوط به شورای دربار آشنا نباشد قطعاً ناصرالدین شاه را علمدار اصلاح‌طلبی در ایران معرفی خواهد کرد. او خود را حتی در سطح وزرا پایین می‌آورد و در حد بسیار زیادی خود را منعطف جلوه می‌-

۱. از سیاق عبارات برمی‌آید که منظور از خلوت، همان دربار می‌باشد.

دهد؛ اما در واقع، این سخنان هرگز عملی نشد و وزرا جز اطاعت محض از فرامین او کاری انجام نمی‌دادند. البته ناگفته نماند که برخی از وزرا مانند مشیرالدوله (وزیر عدلیه) با نزدیکی به شاه توانستند در حوزه خود کارهای ماندگاری انجام دهند.

از مسائل مورد توجه دیگر در فرمان شاه، موضوع راه و تلگراف است که در این راستا بیان می‌دارد: «در ساختن راه‌ها باید اهتمام شود و کشیدن تلگراف‌ها به همه شهرها. این دو فقره از مخارج واجب واجب دولت است». شاه آرزوی آبادانی راه‌ها و وسایل ارتباطی را سال‌ها در سر می‌پروراند ولی با عدم موفقیت وزرا در دوره اول، بعدها امتیاز ساخت راه‌ها به کمپانی‌های غربی واگذار شد (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷، صص ۱۷۵۹-۱۷۵۰).

یکی از مشکلات همیشگی حکومت در دوره قاجار مسئله مداخل و پیشکش‌ها و تعارف‌ها بود که تقریباً تمام کسانی که در دستگاه دولت به نحوی فعالیت می‌کردند از گرفتن این مبالغ و هدایا خودداری نمی‌کردند. از این رو در فرمان شاه آمده است: «پیشکش و تعارف رشوه را از میان قشون و حکام و غیره بردارید تا می‌توانید در این فقره ساعی باشید». در نخستین تلاش از زمان امیرکبیر به این طرف، برای جلوگیری از درآمدهای غیر قانونی حکام نواحی و ولایات، شاه تصمیم می‌گیرد که به نحو آزمایشی، امور مالی ایالت گیلان را از حکمرانی آن جدا سازد، لکن تیر شاه به سنگ می‌خورد؛ زیرا احمدخان نویی حاکم گیلان به قبول یک مقررری ثابت و حذف مداخل تن در نمی‌داد و حتی اصرار شخص شاه نیز نتوانست نویی را قانع سازد که نهایتاً به دستور شاه فلک شد و به پرداخت ۳ هزار تومان جریمه محکوم گردید (امانت، ۱۳۸۳، صص ۴۹۲). وقتی که شاه نتوانست از تعدی حکام جلوگیری کند خود را با حکام شریک کرد و برای هر ولایت مبلغی پیشکشی معین نمود که حکام باید قبل از انتصاب آن را بپردازند. به عنوان مثال، فارس و خراسان هر یک دویست هزار پیشکشی داشتند که هر ساله حکام آن نواحی در عید نوروز باید پرداخت می‌کردند (مستوفی، ۱۳۸۶، صص ۷۱۱)؛ در نتیجه، حاکم نیز برای جبران این پول باید مالیات‌ها را افزایش می‌داد و مردم تحمل‌کننده اصلی این پیشکش‌ها بودند. ناصرالدین شاه در آخر عمر خود به رالیسون (وزیر مختار وقت بریتانیا) می‌گوید: فایده‌اش چیست که از من بخواهید که از دریافت پیشکش چشم‌پیوشم و پاکدامنی پیشه کنم در حالی که رشوه و مداخل رسم کلی هر فرد و هر مقام در جامعه ایرانی است (امانت، ۱۳۸۳، صص ۴۹۳). عبارت فوق، تمام مسئله را به خوبی بیان می‌کند و نشان می‌دهد که شاه ابتدا

فکرهایی را در سر می‌پرورانده است اما وجود افراد فاسد در دربار و همچنین وجود فرهنگ‌های غلط، او را مجبور می‌ساخت که در مسیر حرکت رودخانه شنا نماید. شاه در پایان، تمام رشته‌هایی را که برای استقلال این نهاد بافته بود پنبه می‌کند و می‌نویسد: «وزرا در عزل و نصب حکام و غیره یا هر کار تازه‌ای که بخواهند بکنند باید ابتدا دلایل حسن و قبح و وجوب آن کار را به عرض برسانند. بعد از اینکه فهمیدم صحیح است و صحه گذاشتم مجری و معمول شود» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷، صص ۱۷۵۹-۱۷۵۰). این بند، حجت را تمام می‌کند و شاه را مرجع نهایی تصویب تصمیمات شورا معرفی می‌نماید و جایگاه شورا را مشورتی می‌خواند.

۴. در آستانه انحلال شورای دربار

در سال ۱۲۸۲ق، شاه قاجار دستخطی صادر می‌نماید که در آن ۳ تن از وزرا، یعنی وزیر جنگ، وزیر مالیه و داخله و وزیر خارجه را بر دیگران رجحان می‌دهد (جعفری مذهب، ۱۳۸۸، ص ۲۳). از متن فرمان چنین بر می‌آید که معطل ماندن کارها ناشی از ناتوانی شاه از کثرت مسؤولیت است و برای این که از دستور خود مبنی بر لغو مقام صدارت باز نگردد به چنین عملی دست می‌زند.

متن دستخط شاه، تقریباً تمام اختیارات شورای دربار را - که از نظر گذشت - در بر گرفته است، اما علاوه بر آنها نکات دیگری نیز وجود دارد که تحلیل آنها خالی از فایده نیست؛ از جمله: «خوشدلی و آسودگی رعایای مملکت بر همه چیز مقدم است. هر تدبیری که می‌توانید مضایقه نکنید از این فقره»؛ یا «ارزانی و فراوانی نعمت‌های خداوند در همه جا لازم است. باید نگذارند که حاکم و غیره، برای جلب نفع خودشان، در نرخ‌ها به اختیار خود قرارها بگذارند و گران نمایند. عمده باعث فقیری و پریشانی و بد دعائی رعیت، از گرانی و تسعیر است». همچنین شاه اشاره می‌کند که «هرجا کسی ظالم باشد، باید ریشه او را درآورد. این ملاحظه را خیلی خیلی بکنند و همه جا حاکم عادل بگذارند و مرد را بترسانند که نتوانند ظلمی بکنند، انشاءالله اگر ظلمی بشود مؤاخذه او را خدا و من از شما خواهم کرد» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷، صص ۱۷۵۹-۱۷۵۰).

شاه همواره خود را صاحب جان، مال و ناموس مردم می‌دید، چنانکه چندین بار آن را به دیگران تفویض داشته است. اما در عبارت فوق می‌بینیم که شاه، آسودگی و شاید رفاه مردم را از شورای سه نفره مطالبه می‌کند و در چندین جای گفتار او تصریح شده است که

شاه تمایلات فوق‌العاده‌ای برای اصلاح امور در نظر داشته است؛ اما این که آیا بعدها از این تصمیم بازگشته یا این که توانایی عملی ساختن آنها را نداشته است جای تأمل دارد. تنها شش سال بعد از این فرمان، در قحطی سال ۱۳۸۸ق، به علت سوء مدیریت و همچنین فساد و رقابت حکام و دیوانیان، مردم سر به شورش بر می‌دارند (رحمانیان، ۱۳۹۲، ص ۶۶).

تجربه هیأت دولت و حذف نهاد صدارت بعد از عزل میرزا آقاخان نوری خوشایند نبود و شاه از عملکرد این نهاد ناراضی بود؛ به همین دلیل محمدخان سپهسالار/اعظم را به مقام صدر اعظمی منصوب نمود و به این ترتیب مقام صدارت عظمی، بعد از یک دوره فترت دوباره تأسیس شد که اختیارات و وظایف این نهاد در دوره صدر اعظم بعدی یعنی میرزا حسین خان سپهسالار به اوج خود رسید که شرح اقدامات او از منظر تاریخ حقوق عمومی نیازمند تحقیق مستقلی می‌باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

نتیجه

سخن آخر آن که، فرمان انحلال صدارت و تشکیل شورای دربار اعظم، حاصل چند چیز بود؛ نخست، توصیه موری (وزیر مختار بریتانیا) به ناصرالدین شاه. دوم، تأثیرات میرزا ملکم‌خان/ارمنی بر شاه. سوم، ناکارآمدی صدر اعظم وقت (میرزا آقاخان نوری). چهارم، اندیشه خود شاه در آغاز حرکتی جدید برای حل بحران تمرکز قدرت و پنجم، توصیه‌های سیاست‌نامه‌های عصر قاجار در لزوم این که شاه باید عدالت پیشه کند.

واقعیت آن است که شاه بر خلاف تصور برخی نویسندگان که می‌گویند: «توانست، خواست و گذاشتند» (صالحی، ۱۳۷۷، ص ۱۳۲)، در ابتدا - همچون دیگر اصلاحات خود که در ابتدا باشتاب بودند ولی در میانه راه رهایشان می‌ساخت - سعی زیادی کرد که مدل انگلیسی را در ایران پیاده سازد، اما با وجود آماده نبودن ساختار، وجود افراد نالایق و فاسد در رأس امور و همچنین اختصاص این شیوه به بریتانیا و در رأس همه اینها قدرت مطلق خود شاه بود که همه این اصلاحات را با مشکل مواجه می‌ساخت و مانع اصلی این شورا بود.

با این وجود، اصلاحات ناصری که به تشکیل شورای دربار انجامید، نقطه مهمی برای رسیدن به مقصود یعنی تحدید قدرت به حساب می‌آید. هرچند در گسترش حقوق عمومی نقش زیادی ایفا نکرد و همچنان قدرت مطلقه را در دست شاه و نزدیکانش نگه داشت، اما بی‌شک فصلی نو را در راه آغازین حقوق عمومی گشود که بعدها در مشروطیت به ثمر نشست.

فهرست منابع

- ۱- آدمیت، فریدون؛ اندیشه ترقی و حکومت قانون (عصر سپهسالار)، نشر خوارزمی، تهران، ۱۳۵۱.
- ۲- آدمیت، فریدون؛ ایدئولوژی نهضت مشروطیت، کانون کتاب ایران، سوئد، ۱۳۹۲.
- ۳- آدمیت، فریدون؛ امیرکبیر و ایران، انتشارات خوارزمی، تهران، ۱۳۵۵.
- ۴- آل داوود، سیدعلی؛ رساله‌ای کهن در حقوق اساسی و اداری ایران، مجله کانون وکلا، شماره ۱۸۴ و ۱۸۵، ۱۳۸۳.
- ۵- ابراهیمی، آمنه؛ معرفی نسخه خطی بیان سلطنت انگلستان اثر میرزا ملکم خان، کتاب ماه تاریخ و جغرافیا، شماره ۹۴ و ۹۵، ۱۳۸۴.
- ۶- اعتماد السلطنه، محسن خان؛ تاریخ منتظم ناصری، تصحیح محمداسماعیل رضوانی، جلد ۳، دنیای کتاب، تهران، ۱۳۶۷.
- ۷- اعتماد السلطنه، محمدحسن خان؛ مرآت البلدان، جلد ۲، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۶۷.
- ۸- امانت، عباس؛ قبله عالم، تصحیح حسن کامشاد، مهرگان بهارستان، دوره اول، شماره اول، سال اول، تهران، ۱۳۸۳.
- ۹- بهرامی، عبدالحسین؛ رساله‌ای از میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله، نشریه بررسی‌های تاریخی، شماره ۵۱، سال نهم، ۱۳۵۳.
- ۱۰- جعفری مذهب، محسن؛ سال‌های بدون صدر اعظم، گنجینه اسناد، دفتر دوم، سال نوزدهم، تابستان ۱۳۸۸.
- ۱۱- جوادی یگانه، محمدرضا و جوادی، ریحانه؛ نقش زنان حرمسرا در اصلاحات دوره ناصری، پژوهشنامه زنان، سال سوم، شماره ۱۵ و ۱۶، بهار و تابستان ۱۳۹۱.
- ۱۲- خسروی‌زاده، صباح و قیصریان فرد، هادی؛ تشکیلات وزارت خارجه ایران در دوره ناصری، مطالعات تاریخ فرهنگی (پژوهشنامه انجمن ایرانی تاریخ)، شماره هفدهم، سال پنجم، ۱۳۹۲.
- ۱۳- رحمانیان، داریوش و میرکیایی، مهدی؛ تأثیر بلواهای نان بر روابط حکومت و مردم در عصر ناصری، تحقیقات تاریخ اجتماعی، شماره دوم، سال سوم، ۱۳۹۲.
- ۱۴- رحمانی، محمود و همکاران؛ درآمدی بر رشوه، پیشکش و انواع آن در عهد قاجار (با تکیه بر عهد ناصری)، فصلنامه تاریخ اسلام و ایران، دوره جدید، شماره ۱۷، سال

- بیست و سوم، بهار ۱۳۹۲.
- ۱۵- زرگری نژاد، غلامحسین؛ *قانون حکومت ایران*، مجله تخصصی گروه تاریخ دانشگاه تهران، شماره چهارم، سال چهارم، ۱۳۸۲.
- ۱۶- سعیدیان، غلامحسین و همکاران؛ *بررسی پیدایی و رشد نظام اداری در بستر اصلاحات عصر ناصری*، نشریه مسکویه، شماره ۸، سال دوم، زمستان ۱۳۸۶ و بهار ۱۳۸۷.
- ۱۷- سعیدی، حوریه؛ *ناصرالدین شاه، شاهی سرگردان میان خود محوری و مشورت خو/هی*، فصلنامه آسمان، ۱۳۹۰.
- ۱۸- صالحی، نصرت‌الله؛ *موانع اصلاحات سیاسی در ایران عصر ناصری*، مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۱۲۹ و ۱۳۰، ۱۳۷۷.
- ۱۹- صفایی، ابراهیم؛ *نکته‌های تازه درباره برکناری میرزا آقاخان نوری*، گوهر خرداد، شماره ۱۵، ۱۳۵۳.
- ۲۰- قائم‌مقامی، جهانگیر؛ *پایان کار میرزا آقاخان نوری اعتماد الدوله*، نشریه بررسی‌های تاریخی، ۱۳۴۷.
- ۲۱- کریمیان، علی؛ *وظایف وزرای ششگانه و مجلس دربار در عهد ناصری*، گنجینه اسناد، شماره ۳۹ و ۴۰، ۱۳۷۹.
- ۲۲- مرادخانی، فردین؛ *پیدایش مفهوم تفکیک قوا در انقلاب مشروطیت ایران*، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۹، شماره ۹۲، ۱۳۹۴.
- ۲۳- مستوفی، عبدالله؛ *شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه*، نشر زوار، تهران، ۱۳۸۴.
- ۲۴- ناطق، هما؛ *ما و میرزا ملکم‌خان‌های ما*، نگین آذر، شماره ۱۱۵، ۱۳۵۳.

**The First Royal Council;
A New Experience in the History of Public Law Institutions
in Iran**

Fardin Moradkhani*

Amin Amini**

Received: 29/06/2016

Accepted: 22/10/2016

Abstract:

Naser-aldin Shah for several reasons accepted the limitation of his powers, although often tend to be ineffective but they were underlying important developments in the future Constitutional Revolution. One of these events was dissolution of the chancellery and transition of responsibility of country's affairs to the Court Council. This event resulted in issuance of decree by the king, as a copy of English model in Iran. Accordingly he left the executive affairs to someone else leave. Because of reasons such as the lack of proper structure, relevance to Great Britain and refusal by the authorities to accept the reforms, the reforms of Naseri were stopped. He revived again the chancellor and continued to proceed the former rout. Reform of Naser al-Din Shah in that period led to the creation of the Court Council, which was as a means to limitation of power. Although it did not play a great role in the development of public law and kept absolute power in the hands of the king and his associates. However, surely it can be said this move of king was a new era of public law and this act was one of the first Iranian experience regarding the establishment of one of the important institutions of public law, namely the Cabinet that later shaped in the constitutional revolution.

Key words: Council, Royal Council, Limitation, power.

*Assistant Professor at Literature and Humanities Faculty of Bu-Ali Sina University.
moradkhani.fardin@yahoo.com

**M.A Student of Public Law at Bu-Ali Sina University.
aminipubliclaw@gmail.com