



Regulatory Law-Codifying in the Naseri Era

Mohammad Taghi Boostanafrooz¹ , Hamed Ameri Golestani²  ✉,
Majid Tavasoli³ 

1. PhD Student, Department of Political Sciences, Faculty of Law, Theology and Political Science, Islamic Azad University, Sciences and Research Branch, Tehran, Iran (arashsina51@gmail.com)
2. Department of Political Science, Ahvaz Branch, Islamic Azad University, Ahvaz, Iran (hamed.ameri@iau.ac.ir)
3. Department of Political Sciences, Faculty of Law, Theology and Political Science, Islamic Azad University Sciences and Research Branch, Tehran, Iran (m-tavasoli@srbiau.ac.ir)

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:

Received: 27 January 2024
Received in revised form: 7 February 2024
Accepted: 10 February 2024
Published online: 05 March 2024

Keywords:

law-codifying, Naseri era, Seeking law, Tanzimat.

ABSTRACT

The modern history of Iran's Qajar era holds a lesser-known aspect in the realm of law codification prior to the establishment of the National Assembly. This research delves into the efforts made in the field of law-codifying during this period, particularly focusing on the configuration approach termed as Regulatory law-codifying. The research aims to comprehensively understand this issue by examining two distinct types: "large" and "small" regulatory law codifying. Macro Regulatory law-codifying pertains to writings distinct from political treatises, focusing on governmental structure. Two notable examples discussed in this research are the second part of Malkam's "Daftar-e-Tanzimat" and Sepehsalar's "Ketabcheye TnazimatE Hasaneyeh Dowlate Elliyeh va Mamaleke Mahrouseyeh Iran". The second type, Small Regulatory law-codifying, encompasses laws tailored for smaller subjects or institutions, defined under macro laws. The research scrutinizes laws such as "Layeheyeh Dar al-Tanzil", "Entezam-e Lashkar va Majles-e Tanzimat", "Ketabcheye Ghannoun-e Dokhania", "Klid-e Esteta'at", "Ketebcheye Dastorolamal-e Divankhaneye Adliyyeh A'zam", "Takalif-e Moshtarak-e Majales-e Vezarat-e Adliyyeh A'zam", and "Resaleh Dar Taghsimat-e Edariyeh Vezarat-e Omour-e Kharejeh". The research identifies that regulatory laws were primarily based on macro laws, and the formulation of "Small" laws aimed to instill order and drive transformation in the government structure.

Cite this article: Boostanafrooz, M.T., Ameri Golestani, H. & Tavasoli, M. (2024). Regulatory Law-Codifying in the Naseri Era. *Iranian Journal for the History of Islamic Civilization*, 56 (2), 29-50.
DOI: 10.22059/jhic.2024.371671.654464



© The Author(s).

DOI: 10.22059/jhic.2024.371671.654464

Publisher: University of Tehran Press.

«قانون‌نویسی تنظیماتی» در عصر ناصری

محمدتقی بوستان‌افروز^۱، حامد عامری گلستانی^۲، مجید توسلی رکن‌آبادی^۳

۱. دانشجوی دکتری علوم سیاسی گرایش اندیشه‌های سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: arashsina51@gmail.com
۲. گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران. رایانامه: hamed.ameri@iau.ac.ir
۳. گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: m-tavasoli@srbiau.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۰۷</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱۱/۱۸</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۲۱</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۵</p> <p>کلید واژه‌ها: تنظیمات، عصر ناصری، قانون‌خواهی، قانون‌نویسی.</p>	<p>یکی از نواحی کمترشناخته‌شده در تاریخ تجدید ایران، کوشش‌هایی است که درباره «قانون‌نویسی» در عصر قاجار تا پیش از تشکیل مجلس شورای ملی انجام شد. بخش مهمی از این تلاش‌ها، مبتنی بر رویکرد تنظیمات بود که در این پژوهش با عنوان «قانون‌نویسی تنظیماتی» به آن توجه شده است. این پژوهش، با هدف شناخت این موضوع آن را در دو گونه «کلان» و «خرد» بررسی کرده است. منظور از «قانون‌نویسی تنظیماتی کلان»، نوشته‌هایی است که از رسالات سیاسی متمایز و اساساً قانون هستند، اما رویکرد آن‌ها به ساختار حکومت معطوف است. در این پژوهش، دو نمونه مهم آن بحث و بررسی شده است؛ یکی بخش دوم «دفتر تنظیمات» ملکم و دیگری «کتابچه تنظیمات حسنه دولت علیه و ممالک محروسه ایران» سپهسالار و گونه دوم، «قانون‌نویسی تنظیماتی خرد» است. این قوانین، برای موضوعات یا نهادهای کوچک‌تر نوشته شد و آن‌ها را باید ذیل قوانین کلان تعریف نمود. این قوانین بررسی شدند: «لایحه تشکیل دارالتنزیل»، «انتظام لشکر و مجلس تنظیمات»، «کتابچه قانون دخیانیت»، «کلید استطاعت»، «کتابچه دستورالعمل دیوان‌خانه عدلیه اعظم»، «تکالیف مشترکه مجالس وزارت عدلیه اعظم» و «رساله در تقسیمات اداری وزارت خارجه». مهم‌ترین یافته پژوهش این است که اساس قوانین تنظیماتی، قوانین کلان بودند و قوانین «خرد» بر مبنای رویکرد آن‌ها برای ایجاد نظم و تحول در ساختار حکومت، بر مبنای قانون نوشته شدند.</p>
<p>استناد: بوستان‌افروز، محمدتقی؛ عامری گلستانی، حامد و توسلی رکن‌آبادی، مجید (۱۴۰۲). «قانون‌نویسی تنظیماتی» در عصر ناصری. پژوهشنامه تاریخ تمدن اسلامی، ۵۶ (۲)، ۲۹-۵۰. DOI: 10.22059/jhic.2024.371671.654464</p>	
<p style="text-align: center;">© نویسندگان. DOI: 10.22059/jhic.2024.371671.654464</p> <p style="text-align: right;">ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.</p>	



مقدمه

تاریخ قانون‌گذاری در ایران با مشروطیت آغاز نمی‌شود. بخش مهمی از آن، در غیاب پارلمان، پیش از شکل‌گیری مجلس شورای ملی در بستر «تجربهٔ تجدد سیاسی» ای (عامری گلستانی، ۱۴۰۰: ۶۱-۸۰). شکل‌گرفت که آن را می‌توان به‌اعتباری، رویکردی مهم برای فهم تجددخواهی در ایران معاصر دانست. نخستین کوشش‌ها برای قانون‌نویسی، در حالی در عصر ناصری شروع شد، که لزوم وجود قانون به‌مثابهٔ امری ضروری برای ایجاد دگرگونی‌ها در حکومت‌داری، مورد اتفاق بخش مهمی از اندیشه‌گران متجدد زمانه بود. «قانون‌نویسی در غیاب پارلمان» عصر ناصری از نظر هدف، بیش از همه به‌دنبال پر کردن خلأهای حکومت بود که نمی‌توانست با «نظم موجود» تداوم پیدا کند. این کاستی را باید در مفهوم «نظم» پیدا کرد که مضمون آن پیشتر با «نظام جدید» عباس میرزا، شکلی متفاوت از سنت سیاسی گرفته بود و بازپرداخت آن در «نظم میرزاتقی‌خانی» سبب شد تا «زمینه» برای توجه به قانون به‌مثابهٔ «شکل» جدید «نظم» فراهم شود. در «نظم میرزاتقی‌خانی» آن «شکل» وجود ندارد، اما «فرمان»‌های میرزا در حکم «قانون» نانوشته و «تنظیمات»ی بود، اگرچه روایت شده «خیال کنسلیطوسیون» داشته و «مجال» آن را پیدا نکرده است. از این‌رو، مضامین و شواهد مورد نظر برای «قانون تنظیماتی» و به‌دنبال آن «قانون‌نویسی تنظیماتی» در «آستانه» هویدا شده بود. توجهٔ ناصرالدین‌شاه به‌اصلاحات، هم‌زمان با تلاش‌های قانون‌خواهانهٔ کسانی چون میرزا ملک‌خان ناظم‌الدوله بود. در این میان، الگوی زمانه، «تنظیمات» بود و گرایش به قانون تنظیماتی امری لازم می‌نمود. بنابراین، چه از نظر شکلی و چه هدف‌گذاری برای قانون‌نویسی، توجه به نظم‌بخشی به امور حکومت، چیزی نبود که بتوان از آن گریخت؛ بنابراین اشکال مختلف گونه‌های «قانون‌نویسی» پیدا شد.

درک جدیدی که کم‌وبیش از جنگ‌های ایران و روسیه به‌وجود آمده، در عصرِ ناصری به‌گونه‌های مختلفی تکثیر پیدا کرده بود. هم از کارگزاران روشن‌بینی چون میرزاتقی‌خان امیرنظام، لزوم دگرگونی در نوع حکمرانی را در نظر داشتند و به آن پرداختند و هم شکل‌گیری اندیشه‌های منتقدانه‌ای که بعداً به «روشنفکری» و «تجددخواهی» تعبیر شد و هم برخی تلاش‌ها از سوی شاه از سال‌های میانهٔ سلطنت، روندهایی بودند که از منظر بحث این پژوهش، لزوم برخی تغییرات را در نظر داشته و یادآوری می‌کردند. در این میان، یکی از اصلی‌ترین و شاید مهم‌ترین تجویزها برای وضعیت نابسامان کشور قانون بود. مفهوم قانون، چیزی ناآشنا نبود، اما بیش از همه به فرمان‌ها و قواعد شرعی گفته می‌شد (چنانکه شیخ فضل‌الله نوری سخت بدان معتقد و پای‌بند بود) و البته برخی از فرامین دولتی. آن‌چه در این میان اهمیت داشت، مفهوم جدید قانون بود که از «بیرون» به «درون» رسوخ پیدا کرده بود و با داشتن مضامین مختلف، در دورهٔ قاجار تحول پیدا کرد. قانون، تبدیل به بنیانی اساسی برای هر نوع تغییری شده بود؛

تغییراتی که بنای آن بر «تجربیات» جدیدی بود که در آن روزگار به دست آمده و موجب شده بود تا خروج از وضعیت نابسامان حکمرانی بیش از همه از ضابطه‌ای به نام قانون بگذرد. در این میان، بخش مهمی از تلاش‌ها در قانون‌خواهی، حول «تنظیمات» شکل گرفت که با در نظر داشتن مفهوم بنیادین «نظم» و همراه کردن آن با مفهوم بنیادین دیگر، یعنی «قانون» به یکی از اصلی‌ترین رویکردها در «تجربه تجدد سیاسی» در ایران عصر ناصری تبدیل شد. این رویکرد، هم دارای وجوه «نظری» و هم «عملی» بود؛ یعنی هم به این موضوع توجه داشت که بنیان حکومت باید بر چه اساس «نظری» قرار گیرد و هم در «عمل»، بی آن بود که راهی برای تحول پیدا کند. این‌جا بود که کسانی بر آن شدند تا به نگارش و تدوین قوانینی دست زنند که بر مبنای آن بتوان هم نهادهای جدید را دارای ضوابط و قوانین خاص خود کرد و هم برای نهادهای دیوانی «قدیم»، قوانینی «جدید» نوشت. در این پژوهش، این کوشش‌ها «قانون‌نویسی تنظیماتی» خوانده شده‌اند. این قانون‌نویسی، شکلی از قانون‌گرایی بود که پایه اساسی‌اش خواست معطوف به تجدد بود، اما از دغدغه‌های سنتی نیز غافل نبود. کارگزاران حکومت بخش مهمی از قوانین در عصر ناصری را نوشتند که در طیفی از گرایش‌های فکری گوناگون از سنتی تا مدرن را در بر می‌گرفتند.

ادبیات پژوهش

درباره تنظیمات در عصر قاجار، پژوهش‌های بسیاری انجام شده است که از زوایای مختلف آن را واکاویده و نسبت آن را با مسائل مختلف بررسی کرده‌اند؛ از جمله می‌توان به پژوهش‌های زیر اشاره کرد: عرفانیان (۱۳۹۱) معتقد است؛ امیرکبیر و میرزا حسین خان سپهسالار از صدور عصر ناصری و ملکم از مهم‌ترین رجال نواندیش ایرانی هستند که در زمان اقامت خود در عثمانی دگرگونی‌های دوران تنظیمات در آن کشور را از نزدیک دیده و از آن تأثیر پذیرفته‌اند. همچنین، عابدی کله‌سر و همکاران (۱۳۹۸) معتقدند؛ تحولات جامعه عثمانی، که مبتنی بر «تنظیمات» بود، از دید دولت‌مردان نواندیش قاجار، به‌ویژه در عصر ناصری پنهان نماند و با الگو قرار دادن تنظیمات عثمانی در ایران به اقدامات و اصلاحات مشابهی دست زدند. عامری گلستانی (۱۴۰۲ الف)، با بررسی هفت قانون سیاسی نوشته شده در میانه عصر ناصری، نشان داد که این قوانین بیشتر از هر چیز بر مبنای ایجاد «نظم» برای دولت و منطبق با گفتمان «سلطنت منتظم مطلقه» است که از سال‌های میانی این دوره ترویج می‌شد و بخش مهمی از ایده‌های قانون‌خواهانه در عصر قاجار با گسترش چنین قوانینی بسط یافت. دامغانی (۲۵۳۷)، نیز از مهم‌ترین نوشته‌هایی است که به کوشش‌ها در راه قانون‌نویسی توجه دارد و

به‌برخی از مهم‌ترین قوانین عصرِ ناصری توجه می‌کند و ریشه‌های «حقوق موضوعه جدید ایران» را در این قوانین جست‌وجو می‌کند.

اکبری (۱۳۸۲)، از جمله ایده‌های اصلاحی در عصر ناصری، نظریهٔ سلطنت مستقلهٔ منظمه به‌مثابهٔ الگویی برای تحول سازمان قدرت سیاسی بود که در این پژوهش در تفریق با نظریهٔ سلطنت مستقل به‌مثابهٔ گفتار رسمی سیاسی و در ربط با افق تاریخی زمانه تجزیه و تحلیل شده است.

در این زمینه راسخ و بخشی‌زاده (۱۳۹۲)، ضمن توجه به پیدایش مفهوم قانون در عصر مشروطه، آن را حاصل تلاش متفکرانی می‌داند که سال‌ها پیش از آن به تبیین این مفهوم همت گماشتند؛ از این رو به سیر پیدایش و تحول مفهوم قانون در اندیشهٔ متفکران آن دوره می‌پردازد و طرح مفهوم سلطنت مطلقهٔ منظم و قانونی را که به‌مثابهٔ تنظیمات عمل کند، پیشینهٔ رسیدن به نظام مشروطه و فهم غالب متفکران آن دوره از قانون بود.

حیدری (۱۳۹۷)، با مفهوم حکومت‌مندی تلاش کرده برآمدن تنظیمات ایرانی را تشریح کند و نسبت رویدادهای تأثیرگذار آن زمان را با اندیشهٔ دولت فراگیر مورد بحث قرار می‌دهد.

در این زمینه، عامری گلستانی (۱۴۰۲ ب) «دولت‌سازی» را مفهومی می‌داند که در میانهٔ عصر قاجار، از سوی ملکم، به کوشش‌هایی اطلاق شد که برای خروج از «قدیم حکمرانی» به «جدید» آن است و بنیان آن نیز «تنظیمات» بود. با «نظام جدید» در تبریز، همه‌چیز در حکمرانی، به تدریج به امری قدیم تبدیل شد و جدید در آستانه ایستاده بود.

در عین حال، نکتهٔ بسیار مهم و مغفول در این پژوهش‌ها، قوانینی بوده است که براساس این رویکرد مهم نوشته شده‌اند. بی‌گمان، «تنظیمات» یکی از اصلی‌ترین نگرش‌ها به‌نوعی از اصلاح بنیادین در ساختار حکومت بوده که نقطه تالاقی تلاش‌های روشنفکران و دیوانیان و حتی خود شاه بوده است. بنابراین، در «قانون‌نویسی» در عصرِ ناصری نیز رگه‌های قوی از حضور و تأثیر این سه گروه وجود دارد. از این رو، در پژوهش حاضر ضمن بهره‌گیری از دستاوردهای پژوهش‌های پیشین، این رویکرد مهم در تلاش‌های «عملی» برای قانون‌خواهی، ذیل «قانون‌نویسی» بررسی می‌شود. برای این کار، قوانین تنظیماتی به دو گونهٔ «کلان» و «خرد» تقسیم شده‌اند که در هیچ پژوهشی این تقسیم‌بندی و رویکرد به موضوع دیده نشده است.

نگاهی به رویکرد تنظیمات در عصرِ ناصری

فکر تنظیمات، بیش از همه حول مفهومی «نظم» شکل گرفته بود: از «نظام جدید» عباس‌میرزا در دارالسلطنه تبریز تا «نظم میرزاتقی‌خانی» تا دفتر تنظیمات ملکم و گرایش شاه به نظم تا کتابچه تنظیمات

حسنه میرزا حسین خان مشیرالدوله و نظایر آن. موضوع اصلی در تمام این موارد، لزوم ایجاد نوعی نظم در امور حکومت بود؛ خواه با «فرمان» خواه با «قانون». «تنظیمات» یکی از مهم‌ترین رویکردها در «تجربه» تجدد سیاسی» در عصر ناصری است. بدون توجه به آن، فهم بخش مهمی از تلاش‌های تجددخواهانه در این دوره عبث خواهد بود. به‌ویژه در موضوع بحث این مقاله، یعنی «قانون‌نویسی» که باید به آن توجه‌ای ویژه داشت.

فکر تنظیمات، بر دو محور اساسی قرار داشت: یکی حکومت و دیگری قانون. از این‌رو، تمام مبحث در این زمینه، بر این قرار داشت که بتواند زمینه تحول در حکومت، به‌ویژه شیوه‌های حکمرانی را به‌نحوی صورت‌بندی کند که حکومت بتواند بهتر از گذشته و «عموماً» به‌شیوه حکومت‌های مدرن غربی اداره شود. ملکم، این موضوع را بیش از همه بسط داده بود و با قدری دخل و تصرف، به‌واسطه دیگرانی که چنین ایده‌ای در سر داشتند، دنبال می‌شد. از این‌رو، بحث درباره «تنظیمات» و به‌کار بردن این مفهوم با عنایت به این دو ویژگی بوده است. مفاهیم «تنظیمات»، «حکومت منتظم»، «حکومت مستقله منتظم»، «مجلس تنظیمات»، بیان‌کننده برجستگی یکی از این ویژگی‌هاست. «تنظیمات» و مشتقات آن «نظر در عمل» متجددانه‌ای بودند که «نظر» آن «قانون» و «عمل» آن «نظم در دیوان» بود. در این‌جا «دیوان» در معنای وسیع آن بود، که به‌نوعی «قوة مجریه» در خدمت شاه بود، و بر سر آن بود که کمترین «محدودیت» را برای شاه ایجاد کند.

در بحث از تنظیمات، به‌ویژه در «نظر»، رویکرد میرزا ملکم‌خان از دیگران اهمیت بیشتری دارد. این موضوع حائز اهمیت است که «احتمالاً برای نخستین بار لغت «قانون» در زبان فارسی به‌معنای امروزی آن در کتابچه غیبی که در سال ۱۸۵۸م. نوشته شده، به‌کار رفته است. نیاز به قانون به‌منزله اساس دولت اجتماع در نوشته‌های گوناگون او به‌کرات گفته شده، چنانکه گویی ملکم در غیاب یک مجلس قانون‌گذاری خواسته است شخصاً قوانین را براساس متون اروپایی تنظیم کند» (الگار، ۱۳۶۹: ۱۹۸).

دفتر تنظیمات دو بخش مجزا دارد؛ بخش نخست را می‌توان «نظر» رویکرد تنظیمات دانست (ملکم، ۱۳۸۱: ۳۷ تا ۳۳). بخش دوم را «نظر در عمل» که در این پژوهش ذیل بحث «قانون‌نویسی تنظیماتی» بحث می‌شود (ملکم، ۱۳۸۱: ۳۸-۵۹). از این‌رو، در بحث تنظیمات به‌بخش نخست آن توجه و در مبحث «قانون‌نویسی» به‌بخش دوم آن پرداخته می‌شود. در عین حال، بخش نخست خصلت «رتوریک» و «اقناعی» و بعضاً «القایی» بسیار زیادی دارد. این را باید اشاره کرد که اهمیت رویکرد «نظری» ملکم بدان حد است که «نظر در عمل» و «عمل» متجددانه در قانون‌نویسی، مبتنی بر آن است. چنانکه می‌توان دفتر تنظیمات را چنان بیانیه‌ای برای اصلاحاتی دانست که در عصر ناصری در ذهن بسیاری از افراد درون حکومت وجود داشت.

ملکم با بیان برخی خصوصیات برای شاه، که او را «اول شخصی» می‌داند که در ایران قابلیت انجام

اصلاحات را دارد (ملکم، ۱۳۸۱: ۲۴). هم شاه را با خود همراه می‌کند و هم به او می‌فهماند، هدف «تنظیمات» او ایجاد «محدودیت» برای او نیست. همچنین «مجلس تنظیمات» مدنظر ملکم و اینکه او این مجلس را «برای مزید قدرت پادشاه» و نه به منظور «تحدید تسلط سلطنت» ضروری دانسته و آن را با «مجلس وکلا، پارلمنت و مجلس ملی» مغایر می‌داند به این موضوع اشاره می‌کند که شاه و «وزرای مندرس» «نسبت به این عدم مطابقت مجلس تنظیمات با پارلمان چندان اعتنایی به گفته‌های ملکم‌خان نداشتند و همچنان تشکیل چنین مجلسی را به صلاح ممالک محروسه نمی‌دانستند» (جزائی، ۱۴۰۱: ۱۴۹). به این موضوع باید توجه داشت که ایرانیان، کمابیش در حال آشنایی با اندیشه جدید و «مشروطیت» بودند و بخش مهمی از این آشنایی با ایده «تحدید قدرت» همراه بود و قانون نیز اصلی‌ترین ضابطه در ایجاد محدودیت بود (نک: شوشتری، ۱۳۶۳: ۲۷۵-۲۷۶؛ شیرازی، ۱۳۶۲: ۳۱۴ تا ۳۰۹؛ اصفهانی، ۱۳۹۶: ۲۶۳ و جزائی، ۱۴۰۱: ۱۰۶). تجربیاتی که از دو صدراعظم پیشین و مقتول قاجار نیز به دست آمده بود، شاه را نسبت به وجود وزنه قدرتی در مقابل خود هراسان کرده بود و این، موجب شده بود که آغاز برخی اصلاحات در حکمرانی از یک سو با الغای صدارت عظمی صورت گیرد و همزمان با انتشار دفتر تنظیمات ملکم باشد.

ملکم به دنبال «تذکار ضرورت اصلاحات قانونی به شاه بود. این‌ها به اصطلاح مسوده‌های ابتدایی طرح سیاسی به منظور تقویت مقام سلطنت، افزایش کارایی دولت، بهبود وضع مادی مملکت، و همچنین تثبیت خود ملکم به عنوان مغز متفکر این نظم جدید بود. تحصیلات فرانسوی ملکم‌خان و آشنایی‌اش با نهضت روشن‌رأیی^۱ قرن هجدهم (به‌ویژه با موتسکیو) مبانی فکری او را می‌ساخت، ولی تنظیمات دولت عثمانی زمینه و نیز طرح اصلاحات او را فراهم آورد. شاه خود با نهادهای سیاسی غرب و نیز اصول و ارزش‌های بنیان‌گذار آن‌ها چندان ناآشنا نبود، ولی اهمیت ملکم این بود که توانست هم اندیشه‌ها و هم تشکیلات سازمانی غربی را مناسب با واقعیات دولت و جامعه ایران به شیوه‌ای هوشمندانه عرضه بدارد» (امانت، ۱۳۸۴: ۴۷۲). او در نامه‌ای به شاه متذکر می‌شود «تنظیم دول و ترقی این عهد چنانکه بندگان عالی خوب می‌دانند مثل صرف و نحو عربی و مثل قواعد هندسی مبنی بر اصول معینه و مقدسه در جزئی و کلی مطابق روح اسلام و موافق مصلحت پادشاه و رعیت هر مملکت است» (ملکم، ۱۳۸۹: ۵۵-۵۶).

برای شاه، تقسیم وظایف و زرایش، اولین گام در «تنظیمات» بود. او که در فرمان عزل نوری از این سخن به میان آورد که «کم‌کم امورات دولت معوق مانده» و نیز «امورات را غیرمنظم» دیده بود (اعتمادالسلطنه، ۱۳۵۷: ۲۴۱). این «معوق ماندن» و «غیرمنظم» بودن امور، هم ریشه در «قدیم» حکومت در ایران داشت که از وظایف صدراعظم رتق و فتق آن‌ها بود و هم چونان که شاه وارد عرصه شده،

نمایان گر «جدید»ی در حکمرانی بود؛ زیرا اکنون شاه بدیل آن‌ها را در کنار گذاشتن ترتیبات گذشته می‌دانست و این موضوع تا حدودی با منویات ملکم در بخش دوم دفتر تنظیمات هم‌خوانی داشت. جایی که «نظر»، «نظر در عمل» و «عمل» متجددانه مبتنی بر «تنظیمات» به هم پیوند می‌خورند. ملکم با نفی روش‌های میرزاآقاخان نوری که آن را به «عهد خاقان مغفور» (ملکم، ۱۳۸۱: ۲۶). مربوط می‌داند، در پی اقناع شاه برای انجام اصلاحاتی است که مبتنی بر «تنظیمات» بوده و برای آن در بخش دوم «قانون نویسی» نیز می‌کند. به نظر می‌رسد این رویکرد او ازین زمان به بعد (۱۲۷۵ق.) مورد توجه شاه قرار می‌گیرد و کج‌دارومریز تا آخر آن ادامه پیدا می‌کند. عصری که بخش کمتر دیده شده آن، قوانین متعدد و متنوعی بودند که براساس این رویکرد نوشته شدند. بنابراین، شاه «نظم»ی جدید ایجاد می‌کند: قدرت از اساس در دست او و اجرا در دست وزرایی متعدد. چیزی که تشکیل دارالشورای دولتی نخستین و اصلی‌ترین نتیجه آن بود و برآمده از اندیشه «تنظیمات». این تقسیم کار نشان می‌داد که «شاه تمایل ندارد به هیچ دیوان سالاری به‌تنهایی اجازه دهد تا شمار زیادی از عملکردها و بنابراین قدرت بسیار را در دستان خود متمرکز کند... پذیرش شاه به‌تنهایی کافی بود تا برای هر تصمیمی تحکم و ضمانت اجرای یک دستور را ایجاد کند» (بخاش، ۱۳۹۹: ۱۱۵).

این را باید در نظر داشت، بخشی از اصلاحات مبتنی بر «تنظیمات»، از عثمانی برآمده بود و بخشی از تجربه تجدد سیاسی در ایران را تشکیل می‌داد. اگرچه، رویکردها در تنظیمات مبتنی بر درکی هم بود که از غرب و تجدد غربی برآمده بود؛ از این رو در «تنظیمات» عصر ناصری، ترکیبی از درک تنظیمات عثمانی و تجدد اروپایی، با توجه به «مشاهدات متجددانه» ایرانی مورد توجه بود. چنانکه یکی از اصلی‌ترین توجهات به‌مسئله تنظیمات، پس از سفر پاریس هیئت ایرانی برای حل‌وفصل مسائل مربوط به هرات شکل گرفت که ابتدا به‌صورت مختصر در سفرنامه فرخ‌خان امین‌الدوله و بعد در رساله کوتاه *انتظام لشکر و مجلس تنظیمات و سپس به‌صورت مشخص در دفتر تنظیمات ملکم* بروز پیدا کرد و این رویکرد، بیان‌کننده «ترکیبی بودن» تجربه «تنظیمات» در ایران عصر ناصری است. در عین حال، «وقتی ناصرالدین شاه ابتکارات جدید دیوانی خود را ارائه کرد، فکرش بیشتر متوجه اصلاحات پردامنه سلطان محمود دوم و سپس سلطان عبدالمجید در مرحله اول تنظیمات (۱۸۳۸ تا ۱۸۵۶م) در عثمانی بود. از این گذشته، صدور «خط همایون» در فوریه سال ۱۸۵۶ دوران جدیدی با پیامدهایی بسیار وسیع برای جامعه و دولت عثمانی به‌ارمغان آورد. با در نظر گرفتن طرز فکر سیاسی ناصرالدین شاه، وی به‌احتمال زیاد چندان دل‌بسته روش مداخله نکردن عبدالمجید در امور حکومت نبود، و نظارت کم‌وبیش مداوم «رجال تنظیمات» را در اصلاحات دیوانی، قضایی و نظامی برنمی‌تافت. مع‌هذا، نفس اصلاحات و قابل اجرا بودن آن در جامعه‌ای مسلمان هم‌سان جامعه خودش بی‌شک بر شاه اثر نهاد (امانت، ۱۳۸۴: ۴۶۶). «عباس میرزا، امیرکبیر، سپهسالار و میرزاملکم‌خان از جمله دولت‌مردان دوره قاجار بودند که به تقلید از دست خط

خلفای عثمانی در عصر تنظیمات، به اصلاحات پرداختند و از نزدیک تشکیلات جدید عثمانی را در نیمهٔ دوم قرن نوزدهم دنبال کردند» (عابدی کله‌سر و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱۱). «اطلاق تنظیمات به این دوره به سبب تلاشی بود که برای نظم‌ونسق بخشیدن به ساختار سیاسی امپراتوری عثمانی با ایجاد نهادهای جدید قضایی، اجرایی و عملی صورت گرفت» (حضرتی، ۱۳۸۹: ۱۳۷). بنابراین، می‌توان گفت که تجربهٔ عثمانی در ایجاد تنظیمات، «در عمل» مورد توجه بسیاری از متجددان ایرانی عصرِ ناصری قرار داشت.

در سال‌های بعد، ناصرالدین‌شاه که هم‌چنان خود را به ترقی دستگاه دیوان و نوسازی امور مملکتی علاقه‌مند نشان می‌داد، به تدریج، فرمان تأسیس نهادهای دیگری هم‌چون دیوان‌خانهٔ عدالت، دیوان مظالم، مجلس عمومی، مجلس وزرای مختار دربار اعظم، یا دارالشوری و مجلس وزراء، مجلس تنظیمات حسنه، صندوق عدالت را برای ترفیه حال مردم و تحدید خودسری‌های حکام و مأمورین دولتی و مجلس تحقیق دولتی را صادر کرد (زرگری‌نژاد، ۱۳۸۲: ۱۱۴).

فکر «تنظیمات» تنها منحصر به ملکم و رسالهٔ او نبود. در دیگر نوشته‌های آن روزگار نیز می‌توان این مفهوم را نیز مشاهده کرد که البته بخش مهمی از آن‌ها تحت تأثیر رویکرد ملکم هستند. در رسالهٔ شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران که در همان زمان نوشته شده بود، سخن ملکم در دفتر تنظیمات را به ذهن متبادر می‌کند و می‌نویسد: «ملت ایران طبعاً مایل ترقی هستند و مستعد هزار گونه تنظیمات» (شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران، ۱۳۸۰: ۱۴۱). همان‌طور که ملکم در سخن خود، معتقد است «دولت ایران بلاحرف هرگز بهتر از امروز، پادشاهی نداشته است» (ملکم، ۱۳۸۱: ۲۴). نویسندهٔ این رساله هم بر آن است که «اعلی‌حضرت ظل‌اللهی با کمال قدرت و عظمت امکان دارد، تمام وزرای خود را مجبوراً به قوانین جدید و تنظیمات مملکت امر و مقرر فرمایند و نام عدالت انوشیروان را از صفحهٔ روزگار محو نمایند» (شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران، ۱۳۸۰: ۱۳۶). یکی از کسانی که در بسط رویکرد تنظیمات عصرِ ناصری نقش بسیاری داشت، میرزا حسین خان مشیرالدوله بود. او از باورمندان به ایجاد یک بنیان قانونی در «عمل» برای ایجاد «نظم» در ارکان دولت بود و چنانکه خواهد آمد، کتابچهٔ تنظیمات حسنهٔ دولت علیه و ممالک محروسهٔ ایران (مشیرالدوله، ۱۳۹۶). او اهمیت زیادی در «قانون‌نویسی تنظیماتی» این دوره دارد. او، پیش از صدارت، چنانکه آدمیت روایت می‌کند در مقدمهٔ یکی از گزارش‌های رسمی چنین می‌آورد: «در دول منظمه هر قرار تازه‌ای که وضع می‌شود، سبب لزوم و محسّنات متصورهٔ آن» تشریح می‌گردد، و «به واسطهٔ امضای ملوکانه آن قرار را جزو قوانین ملک می‌شمارند» (آدمیت، ۱۳۵۱: ۱۹۱). در ۲۹ شعبان ۱۲۸۸ق. میرزا حسین خان به صدارت عظمی منصوب می‌شود و شاه دست‌خط بلندی با عنوان «دستورالعمل نظم امور دولتی و مهام مملکتی» (اعتمادالسلطنه، ۳/۱۳۶۷، ۱۶۶۵-۱۶۶۹). جمیع امور را به او می‌سپارد و این دوره، یکی از مهم‌ترین ادوار در بسط رویکرد تنظیمات در ایران در ادامهٔ سال‌های پیشتر است. کلیدواژهٔ این دستورالعمل «نظم» است و شاه برای هر

یک از امور کشور از مراسلات دولتی، امور مربوط به حکام، عدم رجوع مستقیم افراد به شاه و لزوم مراجعه به صدراعظم، ارجاع امور نظامی به «دفترخانه مبارکه»، لزوم ارتباط وزیر امور خارجه، به صورت مستقیم، با صدراعظم، ترتیبات نظم لشکر، امورات عدلیه، امور مربوط به وزارت علوم، وجوهات مالیاتی، تعیین وضعیت امور مربوط به مسائل متفرقه. این‌ها، نشان‌دهنده این بود که شاه در «فرمان» خود، که می‌توان آن را «پیشاقانون» دانست، راه را برای نگارش قوانینی جهت اداره این امور، در مملکت باز نمود. تنظیمات در عصر ناصری در برخی موارد به‌جای «کونستیتوسیون» نیز فهمیده می‌شد؛ زیرا هنوز تصور مشخصی از موضوع تحدید قدرت وجود نداشت. در این، بهبهانی در *منهاج‌العلی بهبهانی* ضمن اشاره به «معاهده کونستیتوسیون» فرانسه آن را «قانون حقوق انسانی، به‌نحوی که معمول و متداول حالیه آن‌هاست» می‌داند. به اعتقاد او «ایران که جمیع استعداد قبول تنظیم، در آن موجود است» در مقابل دولت‌های دیگر که برای «داشتن تنظیم»، با «یک نوع مانعی بروز نموده که با مشقت تمام، نائل به مقصود شده‌اند» بهتر می‌تواند ترقی کند. بهبهانی درباره علت و سرچشمه معایب ایران، مهم‌ترین موضوعی را که مورد توجه قرار می‌دهد، «بی‌نظمی دستگاه دیوان است» بهبهانی متذکر می‌شود که «قواعد تنظیمات» را در دول فرنگستان، «قانون» می‌گویند که این قوانین در «کمال استحکام»، همانند «قانون شریعت مطهره اسلام معمول است» و قانون را «هر حکمی» می‌داند «که از دایره سلطنت و دولتی صادر شود، به ملتی که در تحت ریاست آن دولت و سلطنت هستند، و آن حکم حالت استقرار و استمرار داشته باشد و صلاح حال عامه مردم و مصلحت دولت و انتظام امور مالیه و عسکریه و عدلیه و نظمیه و تجارت و فلاح و زراعت و اکتساب معیشت و تمدن و تحصیل طرُق ثروت و مکت در آن باشد و به هیچ‌وجه اختلاف در آن حاصل نگردد. این حکم را قانون می‌نامند» (بهبهانی، ۱۳۷۹: ۲۴۰-۲۴۲). چنین تصویری را می‌توان، بخشی از «تجربه تنظیمات» در ایران دانست که بستگی زیادی به تجدد اروپایی دارد و در تلاش از قانون و تنظیمات را ذیل مفهوم بنیادین «کونستیتوسیون» بیاورد.

قانون‌نویسی تنظیماتی

قانون‌نویسی، شکلی از قانون‌گرایی بود که پایه اساسی‌اش خواست معطوف به تجدد بود، اما از دغدغه‌های سنتی نیز غافل نبود. کارگزاران حکومت، بخش مهمی از قوانین عصر ناصری را نوشتند، که در طیفی از گرایش‌های فکری گوناگون، از سنتی تا مدرن را در بر می‌گرفتند. اینان، با در نظر داشتن این مسئله که وجود «نظم» برای اداره امور، امری اساسی و اصولی است، تدوین قوانین برای فرآیندها و نهادهای مختلف را در سال‌های میانه عصر ناصری آغاز کردند.

یکی از موارد مهم در «قانون‌نویسی تنظیماتی» این است که این موضوع نه برای محدودیت دولت

که برای تقویت آن به کار می‌رفته است. در این رویکرد، قانون نه برای این بود که دولت یا حکمران (شاه) دچار محدودیت باشد، بلکه چنانکه گذشت با اصل قرار دادن مفهوم بنیادین «نظم»، قانون ذیل آن تعریف شد. اساس مسئله در قانون‌نویسی، ایجاد یک رویه مشخص برای ایجاد «حاکمیت قانون» یا دست کم شکلی از آن بود. بر این اساس، باید به این سخن توجه نمود که «نظم حاکم به‌عنوان نقطه مقابل «قدرت خودسرانه» عمل می‌کند و در دکترین سیاسی حاکمیت قانون، هدف ایجاد نظم است» (LOUGHLIN, 2010: 337). در این میان، قواعد و قوانین تنظیماتی، نقش بسیار بارزی در ایجاد دستی باز برای دولت در ایجاد نظم دارند و این را باید مقدمه‌ای اساسی بر مشروعیت دانست. بر این اساس، کسانی مثل ملکم، سپهسالار و دیگران را می‌توان «مشروطه‌خواهان مخفی» در عصرِ ناصری دانست که «قانون‌نویسی تنظیماتی» را راهی برای شکل‌دهی به دولت مدرن و در نهایت مشروطه تلقی می‌کردند که اساس کارشان با شکل‌دهی به دولت قانون‌مدار صورت می‌گیرد و قوانین تنظیماتی این دوره نیز بر مبنای این رویکرد شکل می‌گیرند. مؤید این سخن را می‌توان گفته ملکم در یکی از شماره‌های قانون دانست که می‌نویسد: «بدیهی است که از برای تنظیم یک دولت قوانین متعددی لازم است. عدالت و سیاست، زراعت و تجارت، لشکر و مالیات و هر یک از فروع اداره در هر ملک و در هر مقام، یک قانون مخصوص لازم دارند» (قانون، ۱۳۵۴، شماره ۴: ۲).

گونه‌های قانون‌نویسی تنظیماتی

به هر روی، با مشخص شدن رویکرد اساسی این پژوهش، باید به دو گونه «قانون‌نویسی تنظیماتی» توجه کرد: یکی کلان و دیگری خرد. منظور از قانون‌نویسی تنظیماتی کلان، نوشته‌هایی است که از رسالات سیاسی متمایز و اساساً قانون هستند، اما رویکرد آن‌ها، ساختار حکومت است. در این پژوهش، دو نمونه مهم آن مورد بحث قرار خواهد گرفت؛ یکی بخش دوم دفتر تنظیمات ملکم و دیگری کتابچه تنظیمات حسنه دولت علیه و ممالک محروسه ایران سپهسالار. گونه دوم «قانون‌نویسی تنظیماتی خرد» است. این قوانین، برای موضوعات یا نهادهای دیوانی نوشته شده و آن‌ها را باید ذیل قوانین کلان تعریف نمود. برخی از این قوانین در پژوهش (عامری گلستانی، ۱۴۰۲ الف: ۵۰-۶۰). ذیل تقسیم‌بندی «قوانین سیاسی» بررسی شده‌اند و در این‌جا، با رویکردی وسیع‌تر (نسبت به موضوع صرفاً سیاسی) این قوانین بررسی می‌شوند: لایحه تشکیل دارالتنزیل (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰ ب)، انتظام لشکر و مجلس تنظیمات (امین‌الدوله، ۱۳۹۰)، کتابچه قانون دخانیات (کتاچی‌خان، ۱۳۹۰) کلید استطاعت (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰ الف)، کتابچه دستورالعمل دیوان‌خانه عدلیه اعظم (۱۳۹۰)، رساله در تقسیمات اداری وزارت خارجه (آقامحمدحسینی، ۱۳۹۴)، تکالیف مشترکه مجالس وزارت عدلیه اعظم (ایوبی‌فر، ۱۳۹۴).

قانون‌نویسی تنظیماتی کلان

دفتر تنظیمات

ملکم در این بخش از دفتر تنظیمات، سعی بسیار داشته است که اصول قانون‌نویسی را به‌دقت رعایت کند. او، برای هر فصل از بحث‌های اساسی خود از لفظ «قانون» استفاده می‌کند و ذیل آن به «فقره»های مختلف می‌پردازد. در این‌جا می‌توان گفت که منظور ملکم از «قانون»، بیش از همه «فصل»هایی بوده است که در قوانین اساسی از آن نام برده می‌شود و ذیل آن «اصول» می‌آید. قانون‌نویسی ملکم، در این‌جا دقیقاً رویکردی «کلان» دارد. آن‌جایی هم که وارد جزئیات می‌شود، با عنایت به رویکرد اصلی به آن می‌پردازد. سعی او چنانکه باید، این است که توجهش به مسائل مختلف در نگارشش، همه‌جانبه باشد؛ از این‌رو کارش چیزی شبیه به قانونی اساسی است. او در این بخش از رساله‌اش با عنوان «قوانین تنظیمات ایران»، «قانون»هایی را با «فقره»های ذیل آن می‌آورد که برای بحث حاضر اهمیت بسیاری دارد و همگی در نوع خود اولین نمونه هستند. این قانون‌ها عبارت‌اند از: «بر ترکیب حکومت ایران»، «بر شرایط وضع قانون»، «بر حقوق ملت»، «بر ترتیب مجلس تنظیمات و مشتمل بر دوازده فقره است»، «بر تقسیم اختیارات اجرا»، «بر ترتیب مجلس وزرا و تکالیف کلیه ایشان»، «بر احیای ایران»، «بر اجتماع قوانین دولت»، «در بیان ترتیب وزارت‌خانه‌ها»، «بر ترتیب وزارت امور خارجه»، «در تقسیم ممالک ایران»، «بر ترتیب وزارت امور داخله»، «بر ترتیب دایره ضبطیه»، «بر ترتیب دیوانخانه»، «بر ترتیب وزارت عدلیه»، «بر قدرت عسکریه ایران»، «بر ترتیب وزارت جنگ»، «بر ترتیب وزارت مالیات»، «بر اصول قوانین و قواعد مالیه»، «بر وضع تعلم ملی»، «بر ترتیب وزارت دربار»، «بر ترتیب و تکالیف مجالس اداره»، «بر رفع فقر ایران»، «بر ترتیب ضرابخانه و کسور پول ایران»، «بر طریقه بیع و شراء اموال دیوان»، «بر فروش املاک خالصه دیوان»، «بر ترتیب بانک» (ملکم، ۱۳۸۱: ۳۸-۵۹). طرح این قوانین، روشن‌بینی او را به آئین جدید حکومت آشکار می‌سازد (آدمیت، ۱۳۴۰: ۱۳۵).

دفتر تنظیمات بیش از آنکه یک قانون اساسی باشد، پیشنهاد مجموعه‌ای از قوانین است که برای تأسیس حکومت مبتنی بر قانون لازم است و برخی از قوانین و فقرات اشاره شده در این رساله، با آنچه باید در یک قانون اساسی بیاید مطابقت دارد (مرادخانی، ۱۳۹۶: ۲۲۴).

نکته مهم در این قوانین و فقرات آن، توجه ملکم در قانون دویم و یازدهم، به مقوله قانون‌نویسی است. در اوّلی، «وضع قانون و اعتبار قانون» را «موقوف به هفت شرط» می‌داند که عبارت‌اند از:

«شرط اول. قانون باید بیان اراده شاهنشاهی و متضمن صلاح عامه خلق باشد.

شرط دویم. قانون باید در مجلس تنظیمات به اتفاق کل اجزای مجلس نوشته شده باشد.

شرط سیّم. قانون باید به مهر سلطنت ممهور و به امضای شاهنشاهی رسیده باشد.

شرط چهارم. قانون باید به زبان فارسی و به عبارات واضح نوشته شده باشد.

شرط پنجم. قانون باید در دفتر قانون ثبت شده باشد.

شرط ششم. قانون باید اسم و عدد مُعین داشته باشد.

شرط هفتم. قانون باید در روزنامه دولتی اعلان شده باشد.»

در «فقرهٔ دوم» این قانون، «هر حکمی خارج از این هفت شرط» را قانون نمی‌داند (ملکم، ۱۳۸۱: ۳۸). رویکرد ملک، دقیقاً بیان‌کنندهٔ یک قانون‌نویسی پیشامشروطیت است که نه می‌توان از اقتدار شاه کاهید و نه می‌توان از مصلحت عمومی چشم پوشید. از این‌رو، او با وارد کردن «ارادهٔ شاهنشاهی» و تلفیق آن با «صلاح عامهٔ خلق»، نوعی از مشروطیتِ قدرت را به‌صورت پنهان پیش می‌برد و به‌نظر می‌رسد اساسِ نگرش «کلان» او به «قانون‌نویسی» برآمده از همین رویکرد است.

در «قانون یازدهم» به «اجتماع قوانین دولت» توجه دارد که نوعی تنقیح قوانینی است که در طرح پیشنهادی او در «مجلس تنظیمات» نوشته و وضع خواهد شد. فقرهٔ اول این قانون اهمیت زیادی دارد و بیان می‌کند که «مجلس تنظیمات در مدت یک‌سال، کل احکام شرعی و دولتی که متعلق به امور مملکت‌داری است، جمع خواهد کرد و به‌واسطهٔ اجرای شروط قانونیت [که پیشتر ذکر شد]، جزو قوانین دولت خواهد ساخت.» در فقرهٔ سیم به «پنج مجموعه» قانون توجه دارد و در فقرهٔ بعدی آن‌ها را شامل «حقوق‌نامه»، «دیوان‌نامه»، «جزانامه»، «نظام‌نامه» و «اداره‌نامه» می‌داند که مشخص است شئون مختلف قانون‌نویسی را در این‌جا مدنظر داشته و حتی می‌توان براساس این رویکرد، «قانون‌نویسی تنظیماتی خرد» را تقسیم‌بندی کرد. در فقرات بعدی، شرایط عمومی این «قانون‌نامه»ها را ذکر می‌کند که داشتن «ابواب و فصول و فقرات»، داشتن «عدد معین»، چاپ شدن در «چاپ‌خانه دولتی» است و در فقرهٔ نهم به موضوع مهمی اشاره می‌کند که «سند حقوق در دولت ایران منحصر به این پنج قانون‌نامه خواهد بود» (ملکم، ۱۳۸۱: ۴۲).

این موضوعات از این جهت حائز اهمیت است که ملک برای حکومتی قانون‌نویسی می‌کند که بدون هرگونه پیشینه قانونی، در معنای «جدید» آن است و بیش از آنکه براساس قانون اداره شود، بر مبنای «فرمان» یا «رسوم دیوانی» اداره می‌شده است که تماماً متعلق به «قدیم» حکمرانی در ایران است.

کتابچهٔ تنظیمات حسنهٔ دولت علیّه و ممالک محروسهٔ ایران

این کتابچه در سال ۱۲۹۲ق. نوشته و منتشر شده است. در ابتدای آن آمده است: «چون منظور اقدس همیون [همایون] شاهنشاهی ادام‌الله دولته و شوکته نشر معدلت و آسوده‌گی نوکر و رعیت و آبادی ولایت و مملکت می‌باشد، امر و مقرر فرمودند قواعدی وضع شود که در اجرای آن مقصود خاطر همیون به‌عمل بیاید؛ لهذا قواعد مندرجه در این کتابچه وضع و به «تنظیمات حسنه» مسمی گردید و حکم مطاع همایون شرف صدور یافت که در هذّه‌لسنه ایت‌ئیل سعادت‌دلایل، این تنظیمات حسنه در ولایات مفصله

سازی و جاری گردد» (مشیرالدوله، ۱۳۹۶: ۷). این کتابچه، قانون/دستورالعملی است که امور معینی را برای ولایات مختلف به صورت عمومی مشخص می‌کند و می‌توان دقیقاً آن را مبتنی بر ایده فراگیری دانست که ملکم در بخش دوم دفتر تنظیمات خود دنبال می‌کرد. این را نیز باید در نظر داشت که میرزا حسین خان و ملکم، دارای رابطه بسیار نزدیکی از نظر فکری و کاری بودند و مشخص است که در این زمینه، مشیرالدوله از ملکم تأثیر بسیاری پذیرفته و ایده تنظیمات بعد از هفده سال دارای اهمیت بوده و این‌جا در قالب کتابچه تنظیمات حسنه، مورد توجه قرار گرفته است.

این کتابچه، اساساً به دنبال ایجاد یک نظم مشخص بر اساس قواعدی کلی و فراگیر برای امور مهم اجرایی مملکت است و مسائلی را چون مالیات، سربازگیری و طول خدمت آن‌ها، مجلس تنظیمات هر محل و ترتیب اعضا و تشکیل آن، رسیدگی به تنبیه و تقصیرات، امور دیوانی اصناف، ایجاد وحدت رویه در امور مالیاتی، مقرری برای کخدایان و «نواب جزو»، عمل خالصجات، اجزای نظام و وظایف و رسیدگی به امور آن‌ها، «تکلیف حاکم و اهل مجلس در باب مراعات شرعیه»، «در باب تحریر نفوس»، «در باب تنظیم ولایات»، درباره وضع گمرک، درباره «مستمریات و وظایف»، «در باب موقوفات»، درباره «تکالیف حاکم»، در بر می‌گیرد.

قانون نویسی تنظیماتی خرد

لایحه تشکیل دارالتنزیل

این لایحه که باید بعد قضیه تنباکو نوشته شده باشد، در اصل از مجموعه کراسه‌المعی بوده و به خط میرزا محمد حسین خان فروغی در سال ۱۳۱۱ق. نوشته شده است و چنانکه در پانویس نسخه تصحیح شده آمده اعتماد السلطنه «این لایحه را از افکار خود نوشته به ناصرالدین شاه و چون بدعت بود انجام نیافت» (اعتماد السلطنه، ۱۳۹۰: ۲۰۶). اعتماد السلطنه «دارالتنزیل» را «یکی از دوایر مفیده» می‌داند «که هم برای دولت فایده دارد و هم سبب کارگشایی و آسودگی عامه مخلوق است» و «در اغلب ممالک و در اکثر بلاد فرنگ معمول و برقرار است.» او در ادامه به بدجه [بودجه] اشاره می‌کند و از آن‌جا که بحث دخل و خرج دولت را به عنوان مقدمه مهمی برای بحث خود در لزوم تشکیل این نهاد می‌داند، وجود کسری در آن را در آخر سال موجب این می‌داند که «تحقیقاً نمی‌توان معلوم کرد که کلیه دارالتنزیل چه فایده به دولت می‌دهد.» از آنجایی که لایحه اعتماد السلطنه «تنظیماتی» است، سعی می‌کند موضوعاتی که در نوشته‌اش دنبال می‌کند، نظمی دهد و دسته‌بندی کند؛ از این رو به اقسام «نقدینه» می‌پردازد و ابتدا آن را چنین تعریف می‌کند: «خلاصه نقدینه که سرمایه معامله و اندوخته اهالی دارالخلاصه است؛ اعم از اینکه به مصارف دولتی یا به مخارج تجارتنی» برسد که اقسام آن عبارت‌اند از: «وجه نقدی که از خارج وارد

دارالخلافه می‌شود؛ اعم از اینکه مالیات دیوانی باشد یا معامله تجارتي بالنسبه به وجوه ساير که بروات دولتي یا تجارتي یا گمرکی باشد خیلی ناقابل» و در ادامه، تنزیل بروات را حساب می‌کند و برای متوسط ۴۵ روز در انواع مختلفش در نهایت این گونه حساب می‌کند که «اگر در هر سال پنج کرور تومان از بابت مالیات دیوان به بروات تجارتي و شخصی وارد دارالخلافه شود یک صد و پنجاه هزار تومان تنزیل آن است.» قسم دوم «بروات دولتي است از لشکری و کشوری» که تنزیل آن برای یک کرور در سال یک صد و پنجاه هزار تومان و «اگر سه کرور باشد، سی صد و هفتاد هزار تومان است» (اعتماد السلطنه، ۱۳۹۰: ۲۰۷-۲۰۸). در انتهای این لایحه، سخنی با عنوان «نتیجه» ذکر می‌کند که هدف لایحه را ایجاد نهادی برای درآمد دولت از این مداخل می‌داند که «دایره» ای «در تحت نظارت وزارت مالیه» باشد و حتی مکان آن را در سبزه میدان یا میدان توپخانه پیشنهاد می‌کند که «اقلاً چهار صد هزار تومان دخل» برای دولت دارد (اعتماد السلطنه، ۱۳۹۰: ۲۰۹).

کلید استطاعت

این قانون، دربارهٔ انحصار دخانیات در سال ۱۳۰۳ ق. نوشته شده است و علت نام‌گذاری آن، این سخن ابتدایی اش است که «استطاعت و تمکن دولت به مالیاتی است که از رعیت می‌گیرد» و البته آن را به دو ملاحظه نبود ظلم و تعدی و درنماندن «رعایا زیر بار گران» می‌داند (اعتماد السلطنه، ۱۳۹۰ الف: ۴۶۵). این قانون با ذکر مقدمهٔ طولانی و اشاره به سیگار و توتون و علل گرایش مردم به آن و ذکر تاریخچه‌ای از آن و میزان مصرف آن در ممالک مختلف، به حساب مالیات آن می‌پردازد و مقادیری را برای آن پیش‌بینی می‌کند و در انتهای این مقدمهٔ طولانی ذیل عنوان «قانون ادارهٔ انحصاریه تنباکو و توتون و متفرعات آن»، در نه فصل و ذیل هر کدام «فقره» های بعضاً مفصل، به تمام موارد مربوط به موضوع توتون و تنباکو می‌پردازد. عناوین این فصول عبارت‌اند از: «فصل اول در باب زراعت تنباکو و توتون و آن مشتمل بر پنج فقره است»، «فصل دویم در باب ممیزین و تخمین تنباکو، و آن مشتمل بر نوزده فقره است»، «فصل سیّم در وضع فروش تنباکو و توتون و آن مشتمل بر پانزده فقره است»، «فصل چهارم در باب تنباکو و توتونی که به ممالک خارجه حمل می‌شود و آن مشتمل بر چهارده فقره است»، «فصل پنجم در باب کارخانه تنباکویی و توتون‌سازی و وضع دریافت نمودن حق انحصاریه دولت به واسطه باندرول و آن مشتمل بر سی‌وسه فقره»، «فصل ششم در باب تنباکو و توتون‌فروشان و آن مشتمل بر هفده فقره است»، «فصل هفتم در باب حق رطوبت تنباکو و توتون و آن مشتمل بر هفت فقره است»، «فصل هشتم در باب کیفیت و جزئی مقصرین و آن مشتمل بر بیست فقره»، «فصل نهم در باب پاداش خدمات، و آن بر پنج فقره است» (اعتماد السلطنه، ۱۳۹۰ الف: ۴۷۶-۵۱۵).

انتظام لشکر و مجلس تنظیمات

این رساله، از مهم‌ترین رسالات «تنظیماتی» در ایران عصر ناصری است که به دفتر تنظیمات ملکم بسیار شباهت دارد. «به‌هنگام بازگشت از سفارت فرنگ و توقف در اسلامبول برحسب امر ناصرالدین شاه مکتوبی در باب انتظام لشکر و مجلس و تنظیمات نوشته به‌حضور خسروانه ارسال می‌دارد و در آن نصایح سودمندی به‌شاه راجع به این مطالب می‌نماید» (سرابی، ۱۳۷۳: ۴۴، مقدمه). در جریان سفر فرخ‌خان امین‌الدوله به عثمانی درباره ضرورت اصلاحات گفت‌وگوهایی میان هیئت سفارت، یا دست‌کم برخی از اعضای اهل نظر و اصلاح‌طلب آن، جریان داشته که حسین بن عبدالله سرابی نیز در تدوین سفرنامه فرخ‌خان از نتیجه آن بحث‌ها سود برده است و این احتمال نیز وجود دارد که ملکم حاصل آن بحث‌ها را در رساله دفتر تنظیمات آورده باشد (طباطبایی، ۱۳۹۱: ۴۳۱-۴۳۲).

این رساله، باوجود این شباهت‌ها به دفتر تنظیمات، تفصیل آن را در «قانون‌نویسی تنظیماتی» ندارد و به‌بیانی، «خرد»تر و جزئی‌نگر است. البته آن را باید مقدم بر رساله ملکم دانست، اما در مبحث قانون‌نویسی نمی‌توان بر آن برتری داد. نکته مهمی که این رساله در باب «قانون‌نویسی تنظیماتی» دارد، آن است که «مجلس تنظیمات»ی که برای «وضع قانون» پیشنهاد می‌کند، چیزی نیست که خود آن را «مجلس و کلاء پارلمنت و مجلس ملی» می‌نامد و تصریح دارد که «هیچ مناسبتی به مجلس تنظیمات» ندارد (امین‌الدوله، ۱۳۹۰: ۱۷۷). او، «مجلس تنظیمات» را «بنیان اداره قانونی» می‌داند؛ از این‌رو امین‌الدوله آگاهانه نظر شاه را به این موضوع جلب می‌کند که این قانون‌نویسی به‌دنبال ایجاد محدودیت برای او نیست؛ زیرا ایرانیان کمابیش با مفهوم پارلمان و محدودیت‌هایی که این نهاد برای سلطنت ایجاد می‌کنند، آشنا هستند. او فهرست مطالب مجلس اول یا به‌بیانی وظایف آن را این موارد می‌داند: «قواعد درونی مجلس»، «ترکیب دولت»، «ترتیب مجلس وزرا»، «ترتیب حکومت‌ها»، «ترتیب دیوانخانه‌ها»، «ترتیب مالیات»، «ترتیب لشکر» و غیره و بیان می‌کند «تا این مطالب را تمام نکنند نباید به‌کار دیگر پردازند» (امین‌الدوله، ۱۳۹۰: ۱۷۷). از این‌رو، در مقایسه با دفتر تنظیمات، باوجود شباهت‌های زیاد، موضوع رساله مختصر فرخ‌خان موضوعی کلی، اما «خرد» در «قانون‌نویسی تنظیماتی» است که چندان وارد جزئیات نشده است و بیشتر سوییجهای کلی را در بحثی مختصر ارائه می‌کند.

کتابچه قانون دخانیات

قانون مختصری است در دو قسمت؛ «قواعد کلیه» شامل هفده «فصل» و «ترتیبات کلیه» شامل سیزده فصل و در مجموع سی «فصل» توسط آنتوان کتابچی‌خان در سال ۱۳۰۴ ق. «بر حسب امر و اراده اعلی حضرت اقدس شهریاروی روخانه فداه و فرمان مهر لعمان مبارک مطابق صلاح و صوابدید وزرای

محترم درالشوری» نوشته شده و «جناب امین السلطان وزیر مالیه و دربار اعظم مأمور به اجرای احکام این قانون» بودند (کتابچی خان، ۱۳۹۰: ۲۲۹). این قانون نسبت به آنچه اعتمادالسلطنه نوشته، مختصرتر است، ولی نویسنده سعی می‌کند در آن، همهٔ امور مربوط به توتون و تنباکو از کاشت و عمل آوردن تا خرید و فروش و مالیات و دیگر مسائل آن را در بر بگیرد. اگرچه این قانون نیز اجرا نشد و چنانکه غلامحسین افضل‌الملک مستوفی دیوان در «هامش نسخه» نوشته است که «علمای ایران این بدعت را نگذاشت صورت بگیرد، و حضرت مستطاب اجل آقامیرزا علی‌اصغر خان وزیر دربار اعظم که بعد صدراعظم شده است به هم زد» (کتابچی خان، ۱۳۹۰: ۲۲۹، پانویس).

کتابچه دستورالعمل دیوان خانه عدلیه اعظم

این کتابچه از نخستین قوانین برای ادارهٔ عدلیه بوده است که در اختیار علی‌خان اعتمادالسلطنه (حاجب‌الدوله سابق) بود و در سال ۱۲۷۹ق. نگاشته شده است. در ابتدای این قانون، «سواد دستخط مبارک» مبتنی بر ارادهٔ شاه برای نگارش این قانون آمده است؛ بر این مبنا که «این کتابچه دستورالعمل دیوان‌خانه عدلیه اعظم بر وفق حکم و فرمایش ما نوشته شده و صحیح است. امنای دیوان‌خانه و سایر وزراء و حکام و غیره نباید از این تخلف نمایند» (کتابچه دستورالعمل دیوان‌خانه عدلیه اعظم، ۱۳۹۰: ۷۹۸). این کتابچه، که بیشتر یک دستورالعمل برای عدلیه است، شامل دو «فصل» است که عبارت‌اند از: «فصل اول در تکالیف سایر وزارتخانه‌ها با دیوان عدلیه اعظم و وزارت امور خارجه» و «فصل ثانی در تکالیف دیوان عدلیه اعظم به حکام ممالک محروسه» که خود شامل دو «شق» است. «شق اول در تکالیف مابین وزیر عدلیه اعظم و حاکم دارالخلافه است» و «شق ثانی در تکالیف دیوان عدلیه اعظم است به احکام ولایات ممالک محروسه».

تکالیف مشترک مجالس وزارت عدلیه اعظم

این قانون که در دورهٔ وزارت میرزا حسین خان مشیرالدوله در وزارت عدلیه نوشته و در روزنامهٔ «وقایع عدلیه» منتشر شده بود، از اصلی‌ترین قوانین برای ادارهٔ محاکم عدلیه در آن زمان «مجلس» خوانده می‌شده است. این قانون، مشتمل بر بیست و نه ماده است که به‌نوعی وحدت رویه در ادارهٔ «مجالس» عدلیه را بیان می‌کند. برای همین، مختصر است و بیشتر روال عملی و اداری آن را در نظر دارد تا آنکه شبیه چیزی چون آیین دادرسی باشد. درعین‌حال، نظر به اهمیت موضوع جنایت، در موادی جداگانه به «تکالیف مخصوصه مجلس جنایات» می‌پردازد. همچنین در موادی چند به «تکالیف طرفین دعوی» و «تکالیف کسانی که به‌جهت تحقیق امری و یا شهادت دادن به مجلس احضا می‌شود» (ایوبی‌فر، ۱۳۹۴:

۳۵۴-۳۵۵). همچنین به «شروط تصدیق نامه» و نیز «شروط گزارش نامه که از مجالس خدمت وزیر عدلیه اعظم انفاذ می شود» (ایوبی فر، ۱۳۹۴: ۳۵۶). اشاره دارد.

رساله در تقسیمات اداری وزارت خارجه

درباره نویسنده این رساله، اطلاعی در دست نیست (آقامحمدحسینی، ۱۳۹۴: ۱۵۶). ولی باید از نخستین رساله‌ها در زمینه نحوه اداره وزارت امور خارجه باشد. این رساله، خطاب به «جناب فخامت‌مآب آقای صدیق‌الملک دام مجده» نوشته شده است (آقامحمدحسینی، ۱۳۹۴: ۱۵۹). که از اجزای مهم وزارت امور خارجه در ادوار مختلف بوده و در سال‌های ۱۲۷۶ و ۱۲۸۸ ق. در زمان وزارت ناصرالملک به ریاست وزارت خارجه برگزیده شده بود (آقامحمدحسینی، ۱۳۹۴: ۱۵۷). در این رساله، اجزای وزارت خارجه با اسم، مشخصات و منصب به صورت جداگانه ذکر شده‌اند. رساله در دو باب نوشته شده است که عبارت‌اند از: «باب اول در تقسیم و ترتیب ادارات وزارت خارجه مشتمل بر دو فصل» که «فصل اول در تقسیم» و «فصل دوم در ترتیب ادارات و دفاتر خمسه» است. «باب دوم در تکالیف ادارات و دفاتر خمسه مشتمل بر دو فصل» که «فصل اول: در تکالیف مختصه» و «تکالیف دفاتر خمسه» است. این دفاتر، شامل «دفتر تجارت»، «دفتر ترجمه و خطوط رمز»، «دفتر رسوم و تشریفات»، «دفتر محاسبه» و «دفتر ثبت و ضبط» است. «فصل دوم در تکالیف عمومی» است. این رساله از منضبط‌ترین قوانین اداری برای یک وزارتخانه در عصر ناصری است و نظر به اهمیتی که وزارت امور خارجه داشته است، سعی شده بود تا در آن موارد و مسائل مربوط به اداره این وزارتخانه به صورت کاملاً «منظم» و دقیق آورده شود.

نتیجه‌گیری

ایده تنظیمات، گام بلندی به سوی گسترش اندیشه قانون‌خواهی در ایران عصر قاجار بود و «قانون‌نویسی» برآمده از آن، نیازی آنی به لزوم انجام اصلاحاتی برای بهبود وضعیت مملکت بود. آنچه در این پژوهش مدنظر بود، نشان دادن وجوهی کمترشناخته‌شده از قانون‌خواهی عصر ناصری بود که بسیار با اهمیت است و باید توجه بیشتری به آن شود. رویکرد فراگیر «تنظیمات» در این دوره، که بر اساس مفهوم بنیادین نظم شکل گرفته بود، به دنبال ایجاد یک «نظم مبتنی بر قانون» برای ایجاد یک حکمرانی جدید بود. گذاری از «قدیم» به «جدید» و در این میان، نگارش و تدوین قوانین و دستورالعمل‌هایی برای نهادها و فرآیندهای «جدید» اهمیت بسیاری داشت. در این پژوهش، نگارش چنین قوانینی، «قانون‌نویسی تنظیماتی» تعبیر شد.

در این میان، «قانون‌نویسی تنظیماتی» دارای چند ویژگی مهم بود که می‌توان از میان تحلیل آن‌ها

به آن توجه نمود؛ نخست اینکه، این قانون‌نویسی مبتنی بر «اراده شاهانه» بود؛ به این معنا که شاه، به‌ویژه پس از ۱۲۷۵ق. که به‌اصلاحاتی چند در ساخت حکومت دست زد، توجهی جدی‌تر به «نظم امور» پیدا کرد. اگرچه این مفهوم در «قدیم» حکمرانی در ایران نیز اهمیت داشت، اکنون با «قانون» در معنای «جدید» تحول پیدا کرده بود؛ از این رو ناصرالدین‌شاه دانسته یا نادانسته، خود در راه ایجاد حکومت قانون گام برداشت، اگرچه همدلی و ناهمدلی‌های گاه و بی‌گاه او یکی از مشکلات تثبیت حکومت قانون در عصر خود بود.

ویژگی دیگر این نوع قانون‌نویسی، «نگارش توسط افراد» و سرانجام «نیود نهادی برای قانون‌گذاری» به‌رغم توجه به نهاد قانون‌گذاری» بود. همین موضوع باعث شد نظمی که باید از پی‌چین رویکردی ایجاد شود، به‌وجود نیاید و قوانین نوشته شده پراکنده و بعضاً بی‌اثر باشند.

ویژگی دیگر، «کهنه بودن ساختار دیوانی به‌مثابه مانعی برای تداوم اصلاحات قانونی» بود که نقش مؤثری در بی‌تأثیری این رویکرد در زمان خود شد. بخش مهمی از اصلاحات عصر ناصری، که «قانون‌نویسی تنظیماتی» از مهم‌ترین مباحث آن بود، به‌سبب کارشکنی‌های اهل دیوان، که در بستر «قدیم» حکمرانی عمل می‌کردند، معوق ماند و در کنار آن «مانع‌های شرعی یا به نام شرع در تداوم قانون‌خواهی» چنانکه آمد، موجب شد که حتی اراده شاه و خواست معطوف به «جدید» در حکمرانی به‌جایی نرسد.

پرداختن به این قوانین از یک‌سو، برآمده از یک «ضرورت» برای اصلاحات در حکومت بود که شاه و بخشی از اهل دیوان متجدد به آن باور پیدا کرده بودند و این اصلاحات در «نظر» طرحی از «ترکیب» تجربیات ایرانیان از مشاهداتشان هم از غرب و هم از عثمانی بود. خود این مفهوم از عثمانی گرفته شده بود و چنان‌که گذشت هم خود شاه و هم کسانی چون ملکم، سپهسالار و دیگران از آن‌جا تأثیر پذیرفته بودند و هم سعی داشتند با در نظر گرفتن مفهوم «جدید» قانون که ملکم در دفتر تنظیمات عرضه کرده و بیشتر از غرب گرفته بود، با بیانی نو برای شکلی جدید از حکمرانی ارائه کنند. می‌توان گفت «ضرورت» این اصلاحات شبیه به عثمانی، اما مبتنی بر «تجربه»ای ایرانی بود که آن را می‌توان وجه «ترکیبی» از «تجربه تجدد سیاسی در عصر ناصری» دانست.

در عین حال باید توجه داشت، قوانینی که بر اساس ایده «تنظیمات» نوشته شدند و گزیده‌ای از آن‌ها در این پژوهش عرضه شد، این ایده بسیار مهم را در جامعه بسط دادند که برای اداره مملکت در زمینه‌های گوناگون وجود قانون، امری لازم بوده و شکل‌گیری نهادهای مدرن باوجود کوشش‌های ارتجاعی برای ضربه‌زدن به آن‌ها و نیز دارابودن نواقص بسیار، این نکته را یادآور می‌شد که هرکدام از این نهادها در شکل و معنای «جدید» آن، نیازمند «قانون»ی هستند. بخش مهمی از نهادهای جدید، هنوز با نظام «قدیم» اداره می‌شدند، اما تحول در نهادهای جدیدی که سابقه‌ای در دیوان‌سالاری ایرانی

نداشتند، بسی زودتر شکل گرفت. نظیر آن چه درباره نهادهایی مثل وزارت خارجه و برخی نهادهای نظامی جدید می‌توان دید؛ اما این تحول در نهادهای کهنی مثل دیوان استیفا و حتی عدلیه بسیار کند صورت می‌گرفت.

همچنین باید توجه داشت که مهم‌ترین تفاوت‌ها میان دو گونه «خرد» و «کلان» قوانین تنظیماتی، یکی در سطحی بود که مورد نظر نویسندگان آن است. سطح قوانین کلان، حکومت و نحوه کلان حکمرانی است که منطبق حاکم بر آن، ایجاد یک ساختار منظم برای حکومت برای چاره «بی‌نظمی» و «بی‌رسمی» امور بود. این وضعیت، «ضرورت»ی را به حکومت تحمیل کرده بود که دیگر خارج از آن نمی‌توانست ادامه دهد؛ بنابراین با توجه به نوشته‌هایی مانند دفتر تنظیمات و البته دیگر آثاری که بر مبنای آن نوشته شدند، این «ضرورت» هر روز فراگیرتر می‌شد و با توجه به اینکه بخشی از این ضرورت کلان، ایجاد نهادهای جدید و نیز سامان بخشی به نهادهای کهن دیوانی بود، قوانین «خرد» با همان منطق و به‌صورت جزئی در سطح دیوانی شد. در عین حال، قوانین کلان، نزدیک به نوعی از قانون اساسی و قوانین خرد در زمره قوانین موضوعه بودند. همچنین می‌توان گفت که مخاطب قوانین کلان، شخص شاه و قوانین خرد به اراده شاه نوشته می‌شدند.

قوانین تنظیماتی کلان، چونان «بستر» و «زمینه»‌ای در «عمل» برای قوانین خردی بودند که هم‌زمان یا بعد از آن نوشته شد. ایده اصلی در این‌جا، ایجاد یک تنظیمات کلان در سطح حکومت با «قانون نویسی تنظیماتی کلان» بود که با قوانین تنظیماتی خرد در سطح دیوان سالاری کامل می‌شد. به نوعی می‌توان گفت که «قانون نویسی تنظیماتی کلان» طرحی پیشینی برای «کونستیتوسیون» بود، چنانکه گفته شد، بعضاً با آن یکسان فرض شده یا قوانین آن به «کونستیتوسیون» شباهت بسیاری داشت.

منابع

- آدمیت، فریدون (۱۳۴۰). فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت ایران. تهران: انتشارات سخن.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۱). اندیشه ترقی و حکومت قانون: عصر سپهسالار. تهران: انتشارات خوارزمی.
- آقامحمدحسینی، میترا (۱۳۹۴). رساله در تقسیمات اداری وزارت خارجه. پیام بهارستان، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۵)، ۱۷۹-۱۵۳.
- اصفهان‌ی، ابوطالب بن محمد (۱۳۹۶). مسیر طالبی، یا سفرنامه میرزا ابوطالب خان. به کوشش حسین خدیوچوم. چاپ ششم. تهران: علمی و فرهنگی.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۵۷). صدراالتواریخ. تصحیح محمد مشیری. تهران: روزبهان.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۶۷). مرآةالبلدان. تصحیح عبدالحسین نوائی و میرهاشم محدث. ۳ جلد. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۹۰ الف). کلید استطاعت. پیام بهارستان، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۲)، ۵۱۶-۴۶۱.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۹۰ ب). لایحه تشکیل دارالتنزیل. به کوشش و مقدمه جمشید کیان‌فر، پیام بهارستان، (۳)۲، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۱)، ۲۰۴-۲۱۴.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۲). الگوی سلطنت مستقل منظم: نظریه گذار از سلطنت خودکامه به سلطنت مشروطه. مجله تخصصی گروه تاریخ دانشگاه تهران، (۱) ۴، ۸۹-۱۱۰.
- الگار، حامد (۱۳۶۹). میرزاملکم‌خان. ترجمه جهانگیر عظیمی و مجید تفرشی. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- امانت، عباس (۱۳۸۴). قبله عالم، ناصرالدین شاه و پادشاهی ایران (۱۲۴۷-۱۳۱۳). ترجمه حسن کامشاد. تهران: نشر کارنامه.
- امین‌الدوله، فرخ‌خان (۱۳۹۰). انتظام لشکر و مجلس تنظیمات. به کوشش عبدالمحمد روح‌بخشان، پیام بهارستان، ۲ (۳)، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۱)، ۱۶۸-۱۸۰.
- ایوبی‌فر فاطمه (۱۳۹۴). تکالیف مشترکه مجالس وزارت عدلیه اعظم. پیام بهارستان، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۵)، ۳۵۳-۳۵۷.
- بخاش، شائول (۱۳۹۹). تحول دیوان سالاری در عصر قاجار. ترجمه نگین نوریان دهکردی. دوفصل‌نامه ممالک محروسه، (۱) ۲، ۷۹-۱۴۳.
- بهبهانی، ابوطالب (۱۳۷۹). منهاج‌العلی در: رسائل سیاسی عصر قاجار. تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد. تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران.
- جزائی، محدثه (۱۴۰۱). فرصت‌زدست‌رفته پارلمان در ایران. تهران: شرکت هزاره سوم اندیشه.
- حضرتی، حسن (۱۳۸۹). مشروطه عثمانی. تهران: پژوهشکده تاریخ اسلام.
- حیدری، آرش (۱۳۹۷). تنظیمات ایرانی: حکومت‌مندی و برآمدن دولت مدرن در ایران. جامعه‌شناسی ایران، (۱) ۱۹، ۱۲۶-۱۴۸.
- دامغانی، محمدتقی (۲۵۳۷). صد سال پیش از این. تهران: انتشارات شبگیر.
- راسخ، محمد؛ بخشی‌زاده، فاطمه (۱۳۹۲). پیش‌زمینه مفهوم قانون در عصر مشروطه: از مالک‌الرقابی تا تنظیمات. مجله حقوقی دادگستری، ۷۷ (۸۳)، ۳۵-۵۸.

- روزنامه قانون (۱۳۵۴). به کوشش و مقدمه هما ناطق. تهران: امیرکبیر.
- زرگری نژاد، غلامحسین (۱۳۸۲). قانون حکومت ایران (سومین قانون اساسی عصر ناصری). مجله تخصصی گروه تاریخ دانشگاه تهران، ۴(۴)، ۱۱۱-۱۲۷.
- سرابی، حسین بن عبدالله (۱۳۷۳). سفرنامه فرخ خان امین الدوله: مخزن الوقایع. به کوشش کریم اصفهانیان و قدرت الله روشنی. تهران: اساطیر.
- شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران (۱۳۸۰). در: رسائل سیاسی عصر قاجار. تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری نژاد. تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران.
- شوشتری، عبداللطیف (۱۳۶۳). تحفه العالم، به کوشش صمد موحد. تهران: طهوری.
- شیرازی، میرزا صالح (۱۳۶۲). گزارش سفر میرزا صالح شیرازی. ویرایش، دیباچه و پانویس همایون شهیدی. تهران: راه نو.
- طباطبایی، جواد (۱۳۹۱). تأملی درباره ایران، جلد دوم: نظریه حکومت قانون در ایران، بخش نخست: مکتب تبریز و مبانی تجددخواهی. تهران: انتشارات مینوی خرد.
- عابدی کله سر، طالب و همکاران (۱۳۹۸). دستخطهای خلفای امپراطوری عثمانی و دولتمردان قاجار. مطالعات تاریخ اسلامی، ۱۱ (۴۳)، ۱۰۹-۱۳۰.
- عامری گلستانی، حامد (۱۴۰۰). مقدمه‌ای بر تجربه تجددخواهی سیاسی در ایران معاصر. مطالعات خاورمیانه، ۲۸(۳)، ۶۱-۸۰.
- عامری گلستانی، حامد (۱۴۰۲ الف). تجربه قانون نویسی سیاسی در عصر ناصری: تحلیلی گفتمانی. مطالعات کشورها، ۱۱(۱)، ۳۱-۶۶.
- عامری گلستانی، حامد (۱۴۰۲ ب). مقدمه‌ای بر تجربه دولت‌سازی مدرن در عصر قاجار. مطالعات کشورها، ۱۱(۳)، ۳۸۱-۴۰۵.
- عرفانیان، مسعود (۱۳۹۱). تنظیمات در عثمانی و تأثیر آن بر امیرکبیر، میرزا حسین خان سپهسالار و میرزاملکم خان ناظم‌الدوله. تاریخ روابط خارجی، ۱۳(۵۳، ۵۲)، ۷۵-۹۶.
- کتابچه دستورالعمل دیوان‌خانه عدلیه اعظم (۱۳۹۰). پیام بهارستان، ویژه‌نامه قانون و حقوق، ۲(۲)، ۷۹۷-۸۰۳.
- کتابچی خان. آنتوان (۱۳۹۰). کتابچه قانون دخانیات. به کوشش و مقدمه جمشید کیان‌فر. پیام بهارستان، ۲(۳)، ویژه‌نامه قانون و حقوق (۱)، ۲۲۶-۲۳۴.
- مرادخانی، فردین (۱۳۹۶). خوانش حقوقی از انقلاب مشروطه ایران (تاریخ مفاهیم و نهادهای حقوق عمومی در ایران). تهران: نشر میزان.
- مشیرالدوله، میرزا حسین خان (۱۳۹۶). کتابچه تنظیمات حسن دولت علییه و ممالک محروسه ایران. مقدمه و تحقیق علی اصغر حقدار. آنکارا: باشگاه ادبیات.
- میرزاملکم خان ناظم‌الدوله (۱۳۸۱). رساله‌های میرزاملکم خان ناظم‌الدوله. به کوشش حجت‌الله اصیل. تهران: نشر نی.
- میرزاملکم خان ناظم‌الدوله (۱۳۸۹). نامه‌های میرزاملکم خان. به اهتمام علی اصغر حقدار. تهران: نشر چشمه.