

# ارزیابی محدوده اختیارات پادشاه در قانون اساسی مشروطه

روزنامه شرق، شنبه ۱۵ مرداد ۱۳۹۰

سید علی محمودی  
www.drmaahmoudi.com

## مقدمه

جنبش مشروطه‌خواهی مردم ایران در پی برقراری حکومت قانون و مقید کردن پادشاه مطلقه به محدوده اختیارات قانونی بود. آن فداکاری‌ها، جانفشانی‌ها، پایمردی‌ها و ایثارها که ملت ایران در جای جای این سرزمین کردند، به خاطر به دست آوردن آزادی، برابری، قانون‌گرایی از سویی، و پایین آوردن حاکم مطلق کشور از سریر قدرت استبدادی و خودکامه از سوی دیگر بود. تا پیش از پیروزی جنبش مشروطه - که قانون اساسی تدوین و تصویب نشده بود - یعنی در دوران پادشاهی قاجاریه، عمود خیمه قدرت ایران، یک فرد بود که او را «قبله عالم»، «سایه خدا» و از هر نظر مبسوط‌الید می‌دانستند؛ فرمان او «فرمان یزدان» بود و امر او مطاع. او خود عین قانون بود، یعنی هر چه فرمان می‌داد، از امور قانون‌گذاری و اجرایی گرفته تا امور قضایی، باید بدون چون و چرا اجرا می‌شد. از رهگذر این رویه بدوی و نابخردانه، چه جان‌ها که ستانده نشده، چه کاشانه‌ها که ویران نشد، چه فرصت‌ها که از کف نرفت، چه سرمایه‌ها که به تاراج نرفت و چه ضربه‌ها که به پیکر آزادی و استقلال ایران وارد نگردید. شرح این خون جگر را می‌توان در صدها کتاب تاریخی، سفرنامه، یادداشت روزانه و شرح حال سراغ گرفت. (۱)

به دنبال صدور فرمان مشروطیت در تاریخ ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ خورشیدی از سوی مظفردالدین شاه قاجار و به دنبال آن، متن «تکمیل فرمان مشروطیت»، راه برای تدوین و تصویب قانون اساسی و متمم آن گشوده شد تا حاکم کشور - که دارای اختیارات و قدرت مطلقه بود - در چارچوب قانون مقید شود. بی‌تردید، قانون اساسی، میوه درخت مشروطه بود که با خون پاکبازان روشن‌بین و آزادیخواه این سرزمین آبیاری گردید. در آن زمان، فصل تازه‌ای در تاریخ ایران زمین ورق خورد و کاری کارستان صورت پذیرفت که پشتوانه آن، تلاش‌های گسترده فکری در چارچوب صدها رساله، مقاله، ترجمه و گفت‌وگو میان اهل نظر بود.

هدف این نوشتار، کاوش در ابعاد تحدید قدرت پادشاه در قانون اساسی مشروطه و متمم آن است. می‌خواهیم بدانیم حوزه اختیارات مطلقه پادشاه تا چه حدودی در قانون اساسی، مشروط و مقید به قانون شد تا جا برای حقوق ملت و قوای سه‌گانه باز شود. این مقاله می‌کوشد به سه پرسش بنیادین به شرح زیر پاسخ بدهد:

۱. حدود اختیارات پادشاه در قانون اساسی مشروطه و متمم آن چیست؟
۲. آیا پادشاه مشروطه در چارچوب قانون اساسی و متمم آن، «سلطنت» می‌کند یا «حکومت»؟
۳. آیا تغییرات در قانون اساسی مشروطه و متمم آن، موجب گسترش اختیارات پادشاه شد؟ اگر پاسخ مثبت است، تا چه حد این اختیارات گسترش یافت؟

روش به کار گرفته شده در این نوشتار، برپایه «تحلیل مفهومی» و «ارزیابی انتقادی» (۲) و همچنین استفاده از روش مقایسه‌ای است. نوشتار حاضر در دو بخش سامان می‌یابد. در بخش نخست، حدود اختیارات پادشاه در قانون اساسی مشروطه و متمم آن مورد بحث قرار می‌گیرد. در بخش دوم، تغییرات در قانون اساسی مشروطه و متمم آن و تاثیری که بر حدود اختیارات پادشاه نهاد، نشان داده خواهد شد. به این ترتیب، پرسش‌های اول و دوم در بخش نخست و پرسش سوم در بخش دوم مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## بخش نخست. حدود اختیارات پادشاه در قانون اساسی مشروطه و متمم آن

اراده سیاسی حکومت قاجاریه برای تغییر و اصلاحات ساختاری، زیر تاثیر فشار اجتماعی در گستره ملی پدید آمد. این اراده سیاسی در فرمان مشروطیت و فرمان تکمیلی آن تبلور یافت. جالب است که در این فرمان، تغییرات سیاسی، کاری تدریجی و در چارچوب اصلاحات است، نه انقلاب و زیر و رو کردن همه چیز. در فرمان مشروطیت، در سه جا از واژه «اصلاحات» استفاده شده است: ۱) «اصلاحات مقتضیه به مرور در دوایر دولتی و مملکتی به موقع اجرا گذاره شود.» ۲) «در اصلاحاتی که برای سعادت و خوشبختی ایران خواهد شد»، و ۳) «مجلس شورای ملی [...]» که نگیهان عدل ما است افتتاح و به اصلاحات لازم امور مملکت و اجرای قوانین شرع مقدس، شروع نماید. (۴) پیداست همانگونه که از مفهوم «مشروطه» مستفاد می‌شود، هدف جنبش آن بود که حکومت مطلقه به حدود قانونی مشروط و محدود گردد، نه این که شیرازه امور با یک انقلاب از هم گسیخته شود و رژیم سیاسی کشور از بنیاد تغییر کند.

متن قانون اساسی در ۵۱ اصل در تاریخ هشتم دی ماه ۱۲۸۵ خورشیدی (۳۰ دسامبر ۱۹۰۶ میلادی) به توشیح مظفرالدین شاه و امضای ولیعهد و صدراعظم میرزا نصرالله خان مشیرالدوله نائینی رسید. پس از آن، متمم قانون اساسی به دلیل این که قانون اساسی با «عجله و در فرصتی کوتاه» تنظیم شده بود و شامل «تمام مواد اساسی و ضروری» نمی‌شد، به درخواست ملت و با دستخط محمدعلی شاه تدوین گردید. این متمم در ۱۰۷ اصل در پانزدهم مهر ماه ۱۲۸۶ خورشیدی در کاخ سلطنتی تهران به توشیح محمدعلی شاه قاجار رسید. (۴) قانون اساسی، پس از مقدمه ای کوتاه، شامل دو عنوان، یعنی «در تشکیل مجلس» و «در وظایف مجلس و حدود و حقوق آن» است، اما در ۵۱ اصل یاد شده، بر حاکمیت مردم، استقلال، حقوق مردم و امنیت نمایندگان ملت تاکید شده است. در متمم قانون اساسی، در پی مقدمه، حقوق ملت، اعضای مجلسین و سلطنت و هم‌چنین قوای سه گانه، نهاد قضایی، مالیه، قشون و انجمن‌های ایالتی، ولایتی درج گردیده است.

در این بخش صرفاً «حقوق سلطنت ایران» و آن اصول از قانون اساسی و متمم آن که به این موضوع مربوط می‌شود، مورد بررسی قرار می‌گیرد. اما پیش از آن، اشاره‌ای کوتاه در مورد چگونگی تدوین قانون اساسی و متمم آن، ضرورت دارد. قانون اساسی مشروطه از سوی شماری از دانشمندان و حقوق دانان برجسته ایرانی نوشته شد که در کمیسیون «ترجمه و تدوین قوانین» گردآمده بودند. در این کمیسیون ۱۵ مترجم، کار می‌کردند. افزون بر کمیسیون یاد شده، کمیسیون دیگری با نام «عقلا و دانشمندان» نسبت به تدوین قانون اساسی اهتمام کردند. (۵) بر این اساس، توصیف قانون اساسی مشروطه به عنوان یک متن کهنه ترجمه شده - که به قلم و زبان افرادی همچون جلال آل‌احمد جاری شده و از القائات نادرست احمد فردید است - و سپس کسانی که اهل خطابه و القاء مطالب غیردقیق به عامه مردم‌اند، آن را ندانسته تکرار کرده‌اند -، به کلی عاری از حقیقت است. پیش از این در پژوهشی راجع به جلال آل‌احمد به این موضوع پرداخته‌ام که شاید نقل چند سطر آن خالی از فایده نباشد: «معلوم نیست آل‌احمد از صفت «کهنه بودن» قانون اساسی، چه مفهومی در ذهن داشته است. در ایران، حکومت مطلقه و خودکامه فردی شاه، جای خود را به حکومت مشروطه داده بود - که در آن شاه باید سلطنت کند و نه حکومت - و مجلس نمایندگان مردم، حقوق فردی و اجتماعی، دموکراسی نمایندگی، تفکیک قوا، آزادی‌های مدنی و اصل عدم مغایرت با موازین شرع به رسمیت شناخته شده بود، آیا کدامیک از این موارد، کهنه و کهنه‌پذیر بوده است؟» (۶)

در متن قانون اساسی مشروطه به جز اصل چهارم و هشتم - که در بخش دوم این مقاله مورد بحث قرار خواهد گرفت -، چیز مهمی درباره پادشاه به چشم نمی‌خورد. در برابر، در متمم قانون اساسی، زیر عنوان «حقوق سلطنت ایران»، اصول ۳۵ تا ۵۷ - یعنی ۲۳ اصل - به پادشاه اختصاص یافته است. در اصل ۳۵، با ذکر این عبارت که: «سلطنت ودیعه‌ای است که به موهبت الهی از طرف ملت به شخص پادشاه مفوض شده»، تصریح می‌شود که

حاکمیت از آن ملت است، یعنی این مردم‌اند که شخصی را به عنوان پادشاه به «سلطنت» می‌رسانند. بلافاصله در اصل ۳۶ آمده است که «سلطنت» مشروطه ایران از طرف ملت به رضاشاه تفویض می‌شود. همچنین در اصل ۳۶ به صراحت ذکر شده که: «قوای مملکت ناشی از ملت است. طریقه استعمال آن قوا را قانون اساسی معین می‌نمایند.» بر این اساس، این ملت ایران است که اصل و منشا قدرت سیاسی است و نه پادشاه. قدرت پادشاه - که در چارچوب قانون تعریف شده - ادامه قدرت اصلی است که در دست ملت است. با پیروزی جنبش مشروطه‌خواهی مردم ایران، پادشاه به عنوان قدرت مطلقه، محور اصلی زمامداری، عمود خیمه حکومت و عین قانون، به زیر آمد و مقید به قانون شد. فراتر از قانون که هیچ، پادشاه مشروطه نه برابر قانون بلکه ذیل قانون قرار گرفت. در اینجا به اصولی از متمم قانون اساسی می‌پردازم که جایگاه پادشاه را ذیل قانون اساسی تعریف و تعیین می‌کند:

۱. در بند نخست اصل ۳۷، در ارتباط با قوه مقننه، در مورد «سه منشاء حق انشاء قانون»، از پادشاه در کنار مجلس شورای ملی و مجلس سنا یاد شده و این تاکید صورت گرفته است که استقرار قانون موقوف به «عدم مخالفت با موازین شرعی و تصویب مجلسین و توشیح به صحنه همایونی، لکن وضع و تصویب قوانین راجعه به دخل و خرج مملکت، از مختصات مجلس شورای ملی است. شرح و تفسیر قوانین، از وظایف مختصه مجلس شورای ملی است.»

۲. برابر اصل ۳۴، «مذاکرات مجلس سنا در مدت انفصال مجلس شورای ملی بی‌نتیجه است.» این در حالی است که از ۶۰ نماینده مجلس سنا، ۳۰ نماینده از سوی پادشاه منصوب می‌شوند. بر این اساس، اعتبار مذاکرات مجلس سنا موکول به برقراری مجلس شورای ملی و فعالیت آن است؛ مجلسی که برابر قانون، تمام نمایندگان آن از سوی مردم انتخاب می‌شوند.

۳. بر پایه اصل ۳۹، سلطنت پادشاه آنگاه قانونیت می‌یابد که پیش از تاجگذاری در مجلس شورای ملی با حضور اعضای مجلس شورای ملی و مجلس سنا و هیات وزیران، سوگند یاد کند، در سوگندنامه آمده است که پادشاه در حفظ استقلال ایران، حدود مملکت و حقوق ملت بکوشد و نگهبان قانون اساسی مشروطیت باشد و برابر آن سلطنت نماید.

۴. طبق اصل ۴۳، «پادشاه نمی‌تواند بدون تصویب و رضای مجلس شورای ملی و مجلس سنا، متصدی امور مملکت دیگری شود.»

۵. اصل ۴۴ تصریح می‌کند که «پادشاه از مسوولیت مبری است. وزراء دولت در هر گونه امور، مسوول مجلسین هستند.»

۶. برابر اصل ۴۵، «کلیه قوانین و دستخط‌های پادشاه در امور مملکتی وقتی اجرا می‌شود که به امضای وزیر مسوول رسیده باشد و مسوول صحت مدلول آن فرمان و دستخط، همان وزیر است.» این اصل نشان می‌دهد که نقش پادشاه تشریفاتی است و وزیران، مسوول اجرای قوانین هستند.

۷. اصل ۴۹، «صدور فرامین و احکام برای اجرای قوانین» را از حقوق پادشاه می‌داند، اما پادشاه هرگز نمی‌تواند «اجرای آن قوانین را تعویق یا توقیف» نمایند. اگر پادشاه در مورد امور مالی کشور تجدیدنظری را لازم بداند، می‌تواند برای رسیدگی به مجلس شورای ملی ارجاع بدهد، اما در صورتی که این مجلس با اکثریت سه چهارم از حاضران، به نظر پیشین مجلس تأیید گذارد، پادشاه نمی‌تواند در برابر مجلس ایستادگی کند. «علیحضرت شاهنشاه قانون را توشیح خواهند فرمود.»

۸. اصل ۵۶ تصریح دارد که: «مخارج و مصارف دستگاه سلطنتی باید قانوناً معین باشد.» چنین نیست که شخص اول مملکت با ید مبسوطه در بودجه کشور و بیت‌المال دست ببرد، برای خود بردارد و به هر شخص یا نهاد هر چه می‌خواهد ببخشد. او نیز حقوق‌بگیر ملت و دولت است و مخارج و مصارف حساب و کتاب دارد.

۹. برابر اصل ۵۹، «شاهزادگان طبقه اول یعنی پسر و برادر و عموی پادشاه عصر نمی‌توانند به وزارت منتخب شوند.» یعنی دست کم در سمت وزارت، فامیل سالاری برای بستگان نزدیک پادشاه، منع قانونی دارد.

۱۰. برپایه اصل ۶۴، هرگاه وزرا «احکام شفاهی یا کتبی پادشاه» را مستمسک قرار دهند، نمی‌توانند از خودشان سلب مسوولیت کنند. به عبارت دیگر، آنان باید تابع قانون باشند، نه احکام و دستورات پادشاه.

۱۱. نقش پادشاه در امور قضایی تشریفاتی است، زیرا طبق اصل ۸۰، پادشاه روسا و اعضای محاکم عدلیه را، آنگاه که وفق قانون عدلیه انتخاب شدند، به موجب فرمانی «منصوب» می‌کند. همچنین، اگر چه برابر اصل ۸۳ تعیین مدعی عموم (دادستان) به عهده پادشاه است، اما باید به «تصویب حاکم شرع» رسیده باشد.

سایر اصول متمم قانون اساسی در مورد حقوق پادشاه، یعنی اصول ۴۶، ۴۷، ۴۸، ۵۰، ۵۱ و ۵۵ در برگیرنده امور تشریفاتی، دیوانسالارانه یا نظامی است؛ مانند فرمان عزل و نصب وزراء، اعطاء درجات و نشان‌ها، انتخاب ماموران عالی‌رتبه دولتی و خارجه (که با تصویب وزیر مسوول انجام می‌شود)، فرماندهی کل قوای نظامی، اعلان جنگ و عقد صلح، و ضرب سکه. همچنین، برابر اصول ۵۲ و ۵۳، عهدنامه‌هایی که طبق اصل ۲۴ قانون اساسی استتار آنها لازم است، نباید فصول مخفیه آن، مبطل فصول آشکار آن عهدنامه باشد. اصل ۵۴ نیز به پادشاه اختیار می‌دهد که امر به تشکیل اجلاس فوق‌العاده مجلس شورای ملی و مجلس سنا نماید. سرانجام، اصل ۵۷ متمم قانون اساسی به عنوان واپسین اصل بخش «حقوق سلطنت ایران»، موضوعی بسیار اساسی و با اهمیت را مورد تاکید قرار می‌دهد که ناظر به محدود کردن قدرت پادشاه در چارچوب قانون اساسی و متمم آن است. این اصل به طور شفاف و روش، با فروپيچدن دست و پای پادشاه در گلیم قانون، می‌گوید: «اختیارات و اقتدارات سلطنتی، فقط همان است که در قوانین مشروطیت حاضر تصریح شده.»

موارد یادشده آشکارا نشان می‌دهد که برابر متمم قانون اساسی مشروطه، پادشاه باید پیرو قانون باشد. چنین شخصی به هیچ‌وجه دارای اختیارات مطلقه نیست. او باید از خودکامگی و استبداد دوری‌گزیند و سلطنت کند و نه حکومت. در این چارچوب، پادشاه نماد قدرت سیاسی و مظهر وحدت ملی است، درحالی که کار قانون‌گذاری با مجلس شورای ملی است، کار اجرایی در دست دولت است، امور قضایی به صورت خودبنیان اداره می‌شود، و قانون اساسی و متمم آن به گونه‌ای تدوین و صورت‌بندی شده است که زیرمجموعه مقام سلطنت قرار نمی‌گیرد و کار خود را می‌کند. در واقع، پادشاه فقط می‌تواند در فضای قانون اساسی تنفس کند. مشروط‌کردن قدرت پادشاه به قید و شرط قانون، از مطالبات اصلی مردم ایران در جنبش مشروطه خواهی بود. مردم قیام کردند که پادشاه محور همه نیروها و فرمانروای کل کشور نباشد؛ چراکه زیان‌های استبداد فردی را در امور داخلی و سیاست خارجی به چشم خود دیده بودند و با گوشت و پوست و استخوان خود احساس کرده بودند. مردم می‌خواستند قانون محور گردش امور کشور باشد نه فرمان‌های پادشاه، قانون فصل‌الخطاب باشد نه پادشاه، هیچ مقامی برابر یا مافوق قانون نباشد، بلکه همه مقامات و از جمله پادشاه ذیل و تابع قانون باشند. سرانجام این رویداد فرخنده جامه‌عمل به خود پوشید و در متن قانون اساسی و متمم آن، به استبداد مطلقه فردی و خودکامگی پادشاه، نقطه پایان نهاده شد.

ممکن است برخی بگویند آنچه در عمل در عرصه سیاسی ایران پیش آمد، زیرپانهادن قانون اساسی مشروطه از سوی محمدعلی شاه قاجار، رضاشاه و محمدرضاشاه پهلوی بود. بار دیگر، استبداد قاجاریه بازتولید شد و آرام آرام پادشاه به محور اصلی قدرت و عمود خیمه حکومت تبدیل گردید. در ارزیابی این موضوع، توجه جدی به دو مطلب، ضروری و واجد اهمیت است. نخست اینکه نیل به قانون‌گرایی، حکومت قانون، دموکراسی و آزادی، کارهایی تدریجی و فرایندی درازمدت است. جنبش مشروطه خادمی مردم ایران به حکومت مطلقه، خودکامگی و «چه فرمان یزدان، چه فرمان شاه»، با فداکاری، از خودگذشتگی، ایثارگری و شهادت‌طلبی، با صدای بلند «نه» گفت و آنچه می‌خواست در قانون اساسی مشروطه و متمم آن ثبت و ضبط کرد. اجرای این قانون در کشوری فقیر، عقب مانده، استعمارزده و

درافتاده در هاویه فساد و خشونت و فریب و دروغ و جزمیت و خرافه، کاری به غایت دشوار و مستلزم زمان و فرصت طولانی است. در واقع، قانون اساسی مشروطه، راهنمای عمل حکومت و مردم بود. اما از یاد نبریم که از سویی استبداد مزمن تا مغز استخوان اصناف و اشخاص و ارباب قدرت و مکتب و دین نفوذ کرده بود، از سوی دیگر، اکثریت قریب به اتفاق مردم حتی سواد خواندن و نوشتن نداشتند و در تنگدستی و عقبافتادگی و فقدان آگاهی از کشور خود و جهان آن روز به سر می‌بردند. خلاصه اینکه قانون اساسی خوب، یک مقوله است و اجرای درست و کامل آن مقوله‌ای دیگر. این دو را نباید با همدیگر خلط کرد.

مطلب دوم این است که قانون اساسی به گونه‌ای تدوین شده بود که راه استبداد و حکومت مطلقه فردی را سد می‌کرد. اختیارات مردم - که در قوای سه‌گانه تبلور می‌یافت - گسترده بود، اما اختیارات پادشاه محدود. شاه سلطنت می‌کرد و ملت، حکومت. حال اگر پادشاه از حدود قانونی خویش فراتر می‌رفت، مردم با میزان قانون اساسی، زیاده‌خواهی و استبداد او را توزین و تعیین می‌کردند. می‌گفتند پادشاه قانون اساسی را زیر پا گذاشته و در این یا آن مورد، از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز کرده است. به سخن دیگر، قانون اساسی، خودکامگی پادشاه یا هر مقام دیگری را امضا و تاکید نمی‌کرد. همه می‌گفتند، اینجا و آنجا، حاکمان از قانون اساسی و متمم آن و سایر قوانین موضوعه عدول کرده‌اند و این کاری نادرست، غیرقانونی، غیراخلاقی و تجاوز آشکار به حقوق مردم تلقی می‌شد. مردم برای به چالش کشیدن حاکمان و شخص پادشاه حجت داشتند. حجت آنان قانون اساسی بود. اما حاکمان در موضع انفعال، مجبور بودند به توجیه و عذر و بهانه متوسل شوند، یا با زبان زور با مردم سخن بگویند. همه این‌ها، به مشروعیت و کارآمدی حاکمان به زیر سوال رفته، آسیب می‌رساند. کار بزرگی که جنبش مشروطه‌خواهی مردم ایران کرد محو استبداد فردی نبود، قانونمند کردن حکومت بود و مشروط کردن قدرت مطلقه پادشاه. در قانون اساسی مشروطه، قدرت مطلقه، متمرکز و تمامیت‌خواهی که به هیچ‌کس پاسخگو نبود و هر چه می‌خواست می‌کرد، در گستره قوای سه‌گانه، نهادهای مدنی و آزادی‌های اساسی منتشر و پراکنده شد و عمود خیمه استبداد مطلقه فردی فرو ریخت.

تا اینجا با ترسیم خطوط کلی اختیارات پادشاه در قانون اساسی مشروطه و متمم آن، نشان دادم که اختیارات شاه محدود به چارچوب قانون، در مواردی تشریفاتی و در همه حال ذیل قانون اساسی قرار داشت. اکنون به بخش دوم این مقاله می‌پردازم تا چگونگی بازنگری و ایجاد تغییرات در قانون اساسی مشروطه و تاثیر آن بر اختیارات مقام سلطنت دانسته شود.

### **بخش دوم. تغییرات در قانون اساسی مشروطه و متمم آن و تاثیری که بر حدود اختیارات پادشاه نهاد**

قانون اساسی مشروطه و متمم آن پنج‌بار با تشکیل مجلس موسسان مورد بازنگری و تغییر قرار گرفت. این موارد را به تفکیک اما به شکل فشرده مرور می‌کنیم تا ارزیابی میزان تاثیرات آن بر قانون اساسی در فصل اختیارات پادشاه میسر شود:

۱. در سال ۱۳۸۷ اصول ۴ و ۵ و ۶ و ۴۹ قانون اساسی دستخوش تغییر گردید. این تغییرها در مورد تعداد انتخاب‌شوندگان، مدت دوره نمایندگی مجلس، حق تشکیل مجلس از سوی برگزیدگان تهران و گشایش مجلس با حضور برگزیدگان تهران بود.

۲. در سال ۱۳۰۴ اصول ۳۶ و ۳۷ و ۳۸ و ۴۰ متمم قانون اساسی مورد بازنگری قرار گرفت. بر این اساس، سلطنت مشروطه به رضاشاه پهلوی تفویض گردید، مقرر شد که ولایتعهد با پسر بزرگتر پادشاه و از مادری ایرانی‌الاصل باشد و از خانواده قاجار نباشد، سن ۲۰ سالگی برای تصدی امور سلطنت توسط ولیعهد تعیین گردید و اصل ۴۰ به وضع خود باقی ماند.

۳. در سال ۱۳۲۸ در اصل ۴۸ قانون اساسی تجدیدنظر شد و یک اصل به متمم قانون اساسی اضافه گردید. اصل ۴۸ به این نحو تغییر یافت که پادشاه «می تواند هریک از مجلس شورای ملی و مجلس سنا را جداگانه یا هر دو مجلس را در آن واحد منحل نماید.»

اصل الحاقی به متمم قانون اساسی از این قرار بود که هرگاه «مجلس شورای ملی و مجلس سنا، به طور مستقل یا به پیشنهاد دولت، لزوم تجدیدنظر در یک یا چند اصل معین از قانون اساسی یا متمم آن را به اکثریت دو ثلث کلیه اعضاء خود تصویب نمایند» و پادشاه نیز نظر مجلسین را تایید کند، فرمان تشکیل مجلس موسسان صادر می شود.

۴. در سال ۱۳۳۶ اصول ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ قانون اساسی و اصل ۴۹ متمم آن مورد بازنگری قرار گرفت. این بازنگری شامل تعداد نمایندگان پایتخت و شهرستان ها، دوره نمایندگی، تشکیل مجلس شورای ملی پس از حضور دوسوم نمایندگان و اخذ رای در مجلس شورای ملی با حضور بیش از نصف نمایندگان حاضر در مرکز بود. اصل ۸ به قدرت خود باقی ماند. در اصل تجدیدنظر شده ۴۹ متمم قانون اساسی، عبارت «صدور فرامین و احکام برای اجرای قوانین از حقوق پادشاه است، بدون اینکه هرگز اجرای آن قوانین را تعویق یا توقیف نمایند» باقی ماند، اما این محور افزوده شد که هرگاه پادشاه تجدیدنظر در قوانین مالی را لازم بداند، اما مجلس با سه چهارم آراء نظر سابق خود را تایید کند، شاه قانون را توشیح می کند، یعنی نظر او پذیرفته نمی شود.

۵. در سال ۱۳۴۶ اصول ۳۸ و ۴۱ و ۴۲ مورد بازنگری قرار گرفت. این اصول در مورد تعیین نایب السلطنه تا رسیدن ولیعهد به سن ۲۰ سالگی، انتخاب نایب السلطنه پس از درگذشت پادشاه و به تعویق نیفتادن نشست مشترک دو مجلس بیش از ۱۰ روز، پس از برگزیدن نایب السلطنه بود.

چنان که اصول بازنگری شده قانون اساسی مشروطه و متمم آن نشان می دهد، به جز اصل ۴۸ قانون اساسی، در دیگر اصول که در پنج نوبت بازنگری از سال ۱۲۸۷ تا ۱۳۴۶ یعنی به مدت ۵۹ سال روی داد، تغییرات معنی دار و مهمی که به حدود اختیارات مقام سلطنت بیافزاید دیده نمی شد. بنابراین، چرایی و چگونگی بازنگری در اصل ۴۸ را مورد بررسی قرار می دهیم.

اسناد تاریخی نشان می دهد که تغییر اصل ۴۸ قانون اساسی مشروطه به تصمیم محمدرضا شاه پهلوی بوده است. محمد ساعد نخست وزیر وقت، در نامه ای به شاه به حضور وی در مجلس شورای ملی در جلسه چهارم اسفند ۱۳۲۷ اشاره می کند که در آن شاه تصمیم خود را «مشعر بر دعوت و تشکیل مجلس موسسان برای تکمیل قانون اساسی و متمم آن» اعلام می دارد. شاه در تاریخ نهم اسفند همان سال، فرمان تشکیل مجلس موسسان را صادر می کند. این مجلس در اول اردیبهشت ۱۳۲۷ با خطاب پادشاه گشایش می یابد. (۷) شاه در این خطابه، از «آشفستگی اوضاع و اختلال عجیب امور که گاهی رنگ افراط و زمانی جنبه تفریط داشته» شکوه می کند و علت العلل بروز این معایب را «عدم رعایت اصل تعادل قوای ثلاثه کشور» می داند و دوبار بر این موضوع تاکید می گذارد. شاه می افزاید: «در نتیجه این عدم توازن، هیچ وقت قوه مجریه نتوانسته است که به اتکاء به قوه مقننه عمر و دوامی داشته و اوقات گرانبهای کشور را صرف اصلاح امور عامه نماید، چنانکه قوه مقننه هم نتوانسته است که به وظیفه اصلی خود قیام کرده بودجه کشور را در مواقعی که طبق قانون اساسی مقرر است، تصویب و نظارت کامل خود را در دخل و خرج مملکت اعمال و لوایح مفیدی را که از طرف دولت پیشنهاد می گردد، تصویب نماید.» (۸)

ابراهیم حکیمی (حکیم الملک) به عنوان ریاست سنی مجلس موسسان، در نخستین جلسه به «بلیه ای بزرگ» اشاره می کند که مراد از آن تیراندازی ناصر حسین فخرآرایی به شاه در پانزدهم بهمن ۱۳۲۷ هنگام دیدار او از دانشگاه تهران است. حکیمی می افزاید: «بر آقایان محترم و بلکه جهانیان با بصر پوشیده نیست که در هفت سال و نیم اخیر چه حوادثی هولناک برای خانواده اصیل ملت ایران رخ داده و چه ماجراهای سهمناکی بر مملکت ما گذشت.» (۹)

سید محمد صادق طباطبایی رییس منتخب مجلس موسسان نیز می‌گوید: «اوضاع اجتماعی ما نسبت به زمان تدوین قانون اساسی تحول یافته و از نظر مصلحت مملکت در حفظ تعادل قوای ثلاثه حکومت دموکراسی، بر حسب تقاضای دولت در پیشگاه همایونی و تاکید مجلس شورای ملی و انتخاب نمایندگان مجلس موسسان، اکنون این وظیفه مهم به عهده این هیات محول شده و بر ما لازم است از جریان‌ها نامطلوب گذشته پند گرفته وظایف وجدانی خود را انجام دهیم...» (۱۰)

سرانجام در آخرین نشست مجلس موسسان، ساعد نخست‌وزیر می‌گوید: «عمل این مجلس محترم و تجدیدنظر در اصولی از قانون اساسی که منظور نظر اعلیحضرت همایون شاهنشاهی و متضمن مصلحت ملت بود، نتایج بزرگ و برجسته‌ای برای کشور خواهد داشت [...] باید دانست اصل جدید ۴۸ قانون اساسی که تنظیم و تصویب شده است، برخلاف سابق، طبق اصولی است که در همین مورد در کشورهای بزرگ جهان معمول است...» (۱۱) رییس مجلس موسسان در پایان، علل و موجبات تشکیل این مجلس را به شرح زیر بیان می‌کند:

۱. فقدان طریقی در قانون اساسی برای ترمیم و تکمیل آن.

۲. عدم انتظام در اوضاع انتخابی و دوری مردم و مجلس از یکدیگر.

۳. ضعف قوای مجریه و عدم تقویت مجلس و مردم از آن قوا و ناتوانی آن در انجام وظایف صحیح و حقیقی خود.

۴. ضعف قوه حاکم و فقدان مرکزیت قطعی در امور اجراییه و بالاخره ظهور هرج و مرج و اختلال در کلیه امور

مملکت» (۱۲)

چنان که گذشت در اصل ۴۸ قانون اساسی اختیار انحلال هم‌زمان یا جداگانه مجلس شورای ملی و مجلس سنا به شاه واگذار شد. در ادامه این اصل آمده است که پادشاه باید در فرمان انحلال، علت انحلال را ذکر کند و امر به تجدید انتخابات نیز بشود و مجلس یا مجلسین جدید را نمی‌توان بار دیگر به همان علت منحل کرد. ادامه اصل ۴۸ در مورد ساز و کار حل مشکل میان مجلس شورای ملی و مجلس سنا است، هنگامی که با عدم توافق میان دو مجلس در مورد طرح یا لایحه قانونی، کمیسیون مختلط تشکیل می‌شود. در صورت دست‌نیافتن به توافق، مورد اختلاف به شاه منعکس می‌شود. اگر شاه نظر مجلس شورای ملی را تایید کرد، به اجرا درمی‌آید؛ در غیر این صورت، موضوع تا شش ماه مسکوت می‌ماند و سپس به صورت طرح یا لایحه جدید در یکی از مجلسین مطرح می‌شود.

اصل منسوخه ۴۸ فاقد جمله‌ای است که پیش از این در مورد اختیار انحلال هر یک از مجلس شورای ملی و مجلس سنا، جداگانه یا به‌طور هم‌زمان، به پادشاه داده شده است. ادامه اصل منسوخه ۴۸ با اصل جدید شباهت‌هایی در مورد حل اختلاف میان دو مجلس دارد. (۱۳)

از چهار علتی که رییس مجلس موسسان در مورد برپایی این مجلس در سال ۱۳۲۸ ذکر می‌کند، موارد سوم و چهارم در مورد تغییر اصل ۴۸ قانون اساسی مشروطه است. فحوای کلام رییس مجلس موسسان - تا آنجا که این قلم می‌فهمد - تمرکز قدرت سیاسی در دست پادشاه است، زیرا او از «ضعف قوای مجریه» و «ناتوانی آن در انجام وظایف صحیح و حقیقی خود» و «فقدان مرکزیت قطعی در امور اجراییه» و «ظهور هرج و مرج و اختلال در کلیه امور مملکت» سخن می‌راند.

با دادن اختیار انحلال مجلس شورای ملی و مجلس سنا، جداگانه یا بطور هم‌زمان به شاه، در عمل قوه مقننه به شاه سپرده می‌شود تا با یک دستخط، بودن و نبودن آنها را به اراده شخص خویش رقم بزند. بدین سان، استقلال رای ملت و استقلال دو مجلس به عنوان گرانیگاه حاکمیت مردم از میان می‌رود و شاه، پا را از گلیم سلطنت دراز می‌کند و قلمرو حاکمیت مردم و نیروی قانونگذاری و همچنین نظارت به امور کشور را اشغال می‌کند. اگر مجلس را بنیان مشروطیت بدانیم، با سپردن اختیار تام به شاه در برچیدن مجلسین، مشروطیت تعطیل می‌شود؛ چرا که اساس

شکل‌گیری قدرت و مظهر حاکمیت مردم و پدیدآوردن و هم‌چنین مشروعیت بخشیدن به ساختارهای نظام سیاسی، همه و همه از مجلس سرچشمه می‌گیرد. بدین سان، با تصویب اصل ۴۸، اصل هفتم قانون اساسی آشکارا نقض می‌شود که بر پایه آن «اساس مشروطیت جزاً و کلاً تعطیل‌بردار نیست.» روشن است که این دست‌اندازی جفاکارانه به قانون اساسی مشروطه و خروج شاه از مقام سلطنت به جایگاه حکومت، کاری نادرست، خسارت بار و ویرانگر ملک و ملت بود. افزون بر شخص محمدرضا پهلوی، تمام سیاست‌پیشگان و اشخاصی که با نام نماینده، این بدعت غیرقانونی را نهادند، برای همیشه در برابر ملت ایران مسوول، گناهکار، جفاپیشه و سرافکنده خواهند بود. دریغا که در پادشاهی‌های کشورهای دموکراتیک، همانند بریتانیا، سوئد، نروژ، دانمارک و هلند، در همان زمان تا روزگار ما، شاهان در مقام سلطنت و به عنوان مظهر وحدت ملی باقی ماندند و حتی از اختیارات بسیار اندک و محدود خویش استفاده نکردند و نمی‌کنند، اما در ایران پس از سپری شدن ۲۳ سال از جنبش مشروطه، به جای آنکه به تدریج شاه از اختیارات قانونی خود کمتر استفاده کند و بیش از پیش میدان را به حاکمیت مردم بسپارد، با حرکتی واپس‌گرایانه به بازتولید استبداد اقدام کرد و کشور را به دورانی بدتر از استبداد قاجار بازگردانید. بدین سان، تمرکز قدرت پادشاه و تمامیت‌گرایی، همراه با حمایت و مداحی درباریان فاسد و عناصر مزدور و خودفروخته، عرصه را برای آزادی، حقوق ملت و دموکراسی تنگ کرد. این رخداد نامیمون نشان داد که جامعه ایران استعداد عجیبی در چرخش به سمت و سوی استبداد و حکومت مطلقه فردی دارد. هر گاه دو راه در ایران گشوده شود که یکی به آزادی و برابری و دموکراسی و حکومت قانونی منتهی شود و دیگری به انقیاد و خودکامگی و خفقان و نقض حقوق بشر، جماعت‌هایی سر از پا نشناخته و بی‌قرار و شیفته، با حرص و ولع در صف استبدادیان قرار می‌گیرند و حتی شادی و ضعف خویش را از این گزینه عقب‌مانده و ارتجاعی پنهان نمی‌کنند. این وضع آشکارا نشان می‌دهد که انواع و اصناف استبداد تا چه مایه در کالبد ایرانی، نفوذ و جا خوش کرده است.

در هر حال، اگرچه برپایی مجلس موسسان در پنج نوبت به جز اصل ۴۸ قانون اساسی، تغییر مهم دیگری در پی نداشت و اغلب ناظر به موارد اداری و بروکراتیک بود اما همین تغییر ضربه‌ای کاری به اساس مشروطیت وارد آورد و بار دیگر استبداد با ظاهر قانونی بازتولید شد. دست‌اندازی پادشاه به حریم آراء ملت و نهاد قانونگذاری شورا و سنا، درواقع یورش خردستیزانه و راهزانه به میراث گرانبگ جنبش مشروطه‌خواهی مردم ایران بود. مردم خواسته بودند که پادشاه سلطنت کند و نه حکومت. از این رو سنت قجری را پیروزمندانه شکستند که در آن، پادشاه هم قانون‌گذار بود، هم مجری قانون، هم قاضی‌القضات، هم فرمانده قشون و هم فصل‌الخطاب درست و نادرست اخلاق و دین و دانش و فرهنگ و سنت، و داور نهایی درباره همه چیز و همه کس و در همه جا. پدران مشروطه‌طلب و آزادی‌خواه ما با آگاهی و تدبیر و آینده‌نگری، دست و پای پادشاه را در پوست گردوی قانون فرو برده بودند، با این امید که او نماد مهر و خرد و همبستگی باشد نه مظهر قهر و سفاهت و تفرقه. در هر حال جنبش مشروطه‌خواهی مردم ایران کار خود را کرد و مسوولیت تاریخی خود را با سربلندی به انجام رسانید تا ایران آزاد، قانونمند و آباد شود. تداوم این جنبش بیداری، آگاهی و آزادی، بسط و گسترش دموکراسی، مراعات حقوق بشر، ارتقاء برابری و استقلال می‌باید بود. مشروطه‌طلبان راه دشوار آزادی را برای ما هموار کردند؛ راه درشتی که از کوره‌راه‌های پر پیچ و خم تاریخ استبداد ایرانی گذر کرده بود و به دوران قاجارها رسیده بود. تردیدی نیست که تداوم میراث مبارک مشروطه‌خواهی، گشودن فضاهای بیشتر به سوی تکثرگرایی، آزادی، برابری، دموکراسی، مدارا و حکومت قانون بر مدار حاکمیت مردم است. بدین گونه است که سیاست به اخلاق نزدیک می‌شود، حکومت قانون جای حکومت مطلقه فردی را می‌گیرد، و مردم می‌توانند آزاد، دین‌دار و میهن‌دوست، در کنار هم با روابط برابر انسانی زندگی کنند.



## نتیجه‌گیری

گوهر اصلی جنبش مشروطه‌خواهی مردم ایران در قانون اساسی و متمم آن تبلور یافت تا قدرت سیاسی زیر فرمان قانون درآید و ساختارهای حکومتی در انجام وظایف خود برابر قانون رفتار کنند. قانون اساسی حدود اختیارات پادشاه را تعیین کرد تا شاه در چارچوب آن سلطنت کند و حکومت به نمایندگان برگزیده خویش سپرده شود. دو مجلس شورای ملی و سنا گرانیکه قدرت سیاسی و مظهر حاکمیت مردم شناخته شدند تا دولت وفق قانون و تحت نظارت نمایندگان مردم، وظایف اجرایی خود را به انجام رساند. در قانون اساسی مشروطه و متمم آن، دیگر از پادشاه به عنوان فردی خودکامه، تمامیت‌گرا، دارای قدرت مطلقه، برابر یا مافوق قانون و دارای ید مبسوطه خبری نیست و او نه «سایه خدا» است، نه «قبله عالم» نه «نادره دوران» و نه «جان جهان». او فقط پادشاه است به عنوان نماد قدرت سیاسی و وحدت ملی که به طور کامل ذیل قانون قرار دارد.

پدران ما به عنوان بنیانگذاران جنبش مشروطه‌خواهی و تدوین‌کنندگان قانون اساسی، ۱۰۵ سال پیش - یعنی در سال ۱۲۸۵ هجری خورشیدی - ایرانیان را صاحب قانون اساسی کردند؛ قانونی که بسیار پیشرفته بود و با دقتی مثال‌زدنی دیو ترسناک استبداد را در بند قانون زندانی کرد و عرصه کشور را برای حاکمیت ملی، آزادی، برابری، استقلال و دموکراسی گشود. در بازنگری‌های پنج‌گانه‌ای که با تشکیل مجلس موسسان در قانون اساسی و متمم آن به عمل آمده - یعنی در مدت ۵۹ سال - تغییر اصل ۴۸ قانون اساسی که اختیار انحلال همزمان و یا جداگانه مجلسین را به شاه واگذار کرد، به حوزه اختیارات محمدرضا شاه پهلوی افزود. این تغییر در قانون اساسی کاری نابخردانه، نسنجیده و بسیار پرهزینه برای مردم، کشور و حتی شخص شاه بود، چرا که به استبداد مطلقه فردی و نظام قیمومیت سیاسی، شکل و شمایل قانونی داد و فرآیند قانون‌گرایی و دموکراسی در ایران پس از جنبش مشروطه‌خواهی را در تنگنا قرار داد و به نحوی راه را برای دست‌اندازی‌های بعدی به حقوق ملت هموار کرد.

از یاد نبریم که ۱۰۵ سال پیش، در قانون اساسی مشروطه و متمم آن، نهاد یا شخصی که دارای قدرت مطلقه فردی باشد وجود نداشت. مردم طعم تلخ استبداد دوران قاجاریه را چشیده بودند و ستمگری و خشونت و بی‌قانونی استبداد را با همه وجود خویش لمس کرده بودند. از این رو، قانونی نهادند که در آن بستری برای رشد خودکامگی و استبداد فردی - از هر نوع - فراهم نشود. ما همواره از جنبش مشروطه ایران و قانون اساسی آن که میراث مبارک و گرانسنگ پدران غیور، روشن‌بین و با ایمان‌مان است، درس گرفته‌ایم و باید دلیرانه، فروتنانه و همدلانه با آن تجدید عهد کنیم.

## پی‌نوشت‌ها

۱. در باره بی‌قانونی، فساد، خشونت، خودکامگی و نقض گسترده و آشکار حقوق اساسی مردم در دوران پیش از مشروطه، می‌توانید به منابع زیر مراجعه کنید:

ساموئل گرین ویلر بنجامین، *ایران و ایرانیان، خاطرات و سفرنامه*، به اهتمام رحیم رضازاده ملک، تهران، نشر گلبانگ، ۱۳۶۳.

جرج ن. کرزن، *ایران و قضیه ایران*، ترجمه غ. وحید مازندرانی، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۶۲، جلد اول.

کارلا سرنا، *سفرنامه مادام کارلا سرنا، آدم‌ها و آیین‌ها در ایران*، ترجمه علی‌اصغر سعیدی، تهران، زوار، ۱۳۶۲.

آدریان هی‌تیه، *یادداشت‌های سیاسی کنت دوگوبینو*، ترجمه عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، تهران، انتشارات جویا،

- ۲- سیدعلی محمودی، «در ماهیت فلسفه سیاست»، *عدالت و آزادی*، تهران نشر اندیشه، معاصر، ۱۳۷۶.
- «پیشگفتار، برآمدن فلسفه سیاسی کانت: پاسخی نو به چالش‌ها تازه»، *فلسفه سیاسی کانت، اندیشه سیاسی در گستره فلسفه نظری و فلسفه اخلاق*، تهران، نشر نگاه معاصر، ۱۳، چاپ دوم.
- ۳- عطاالله فرهنگ قهرمانی، *قانون اساسی، اصلاحات و سیر تکامل آن*، تهران، چاپخانه مجلس شورای ملی، ۱۳۵۶، صص ۵-۶.
- ۴- همان، صص ۱۲ و ۱۵.
- ۵- فریدون آدمیت، *آشفتنگی در فکر تاریخی*، [بی‌جا]، [بی‌نا]، ۱۳۶۰، ص ۵.
- ۶- سیدعلی محمودی، «آل احمد، مشروطه، روشنفکری و دموکراسی»، *آیین*، شماره ششم، اسفند ۱۳۸۵.
- ۷- عطاالله فرهنگ قهرمانی، *پیشین*، صص ۴۷-۴۵.
- ۸- همان، ص ۴۸.
- ۹- همان، ص ۵۰.
- ۱۰- همان، صص ۵۱-۵۲.
- ۱۱- همان، ص ۵۴.
- ۱۲- همان، صص ۵۵-۵۶.
- ۱۳- همان، صص ۵۹-۶۰.