

نظامنامه عدالتخانه و حکومت مشروطه

مرکز اسناد انقلاب اسلامی

منبع: موسسه مطالعات و پژوهشهای سیاسی

تأسیس عدالتخانه یا مجلس شورا و تدوین نظامنامه یا قانون اساسی و همچنین برقراری حکومت مشروطه از نتایج نهضت مشروطه هستند. بنابراین ریشه‌یابی هر یک از آنها بدون بررسی نهضت مشروطه امکان‌پذیر نیست.

شکی نیست که نارضایتی عمیق جامعه ایران در سالهای حکومت قاجار، ریشه اصلی اعتراضات مردمی علیه دولت و زمینه ساز شکل‌گیری نهضت مشروطیت بود. به عبارت دیگر هرج و مرج و فساد در دستگاه اداری، تهی شدن خزانه مملکت بر اثر اسراف و ولخرجی‌های شاه و درباریان، قحطی فزاینده در تهران و شهرستانها، تسلط روزافزون بیگانگان بر کشور، افزایش بهای ارزاق عمومی، وضع مالیات‌های کمرشکن و سنگین علیه مردم، ظلم و تعدی مأموران قاجاری نسبت به مردم، بی‌حرمتی به مراجع تقلید و زیرپا نهادن احکام اسلامی، بحران مالی و سقوط اقتصادی کشور و اعطای امتیازات گوناگون به قدرت‌های استعماری، ریشه انقلاب مشروطیت بودند.

همچنین غم از دست دادن ایالات شمالی ایران در جنگهای دوره قاجار با روسها و رسمیت یافتن این جدایی در پیمانهای گلستان و ترکمانچای، عامل مهمی بود که به هر حرکتی علیه حکومت قاجار در ایران نیرو و انگیزه می‌بخشید. نهضت مشروطیت در سالهای پس از مرگ ناصرالدین شاه به وقوع پیوست و عملکرد نامطلوب و ظالمانه مظفرالدین شاه خود در شوراندن جامعه علیه دستگاه حکومتی نقش مهمی داشت. مظفرالدین شاه برای تأمین هزینه‌های دربار و مسافرت‌های پی در پی خود به اروپا از یکسو شروع به دریافت وام با شرایط سنگین و گرو گذاشتن عواید گمرک کشور نزد خارجیان کرد و از سوی دیگر به وسیله صدراعظم خود - عین‌الدوله - مردم را برای پرداخت مالیات بیشتر تحت فشار قرار داد. مجموعه این عوامل، با آغاز رفت و آمد ایرانیان به خارج و رسوخ افکار آزادی‌خواهانه به داخل کشور دست به دست هم داده و نخستین هسته‌ها و انجمنهای ضد حکومتی را به وجود آورد. بسیاری از محققین، انقلاب 1905 روسیه که منجر به تأسیس مجلس «دوما» شد و یا ورود عده‌ای از انقلابیون قفقاز به ایران را در اشاعه افکار انقلابی بی‌تأثیر نمی‌دانند. ولی علاوه بر همه اینها، رقابت انگلیس و روس در ایران و تلاش آنها را برای سلطه بر ایران که با همکاری درباریان قاجار صورت می‌گرفت نباید در شکل گرفتن نهضت مشروطه از نظر دور داشت. 2

نارضایتی مردم از حکومت که ابتدا به صورت تظاهرات و مقاومت‌های پراکنده نمایان می‌شد، با رهبری روحانیت به تدریج تشکل گسترده‌تری یافت. ابتدا مردم به خواست رهبران روحانی از جمله آیت‌الله سیدعبدالله بهبهانی و آیت‌الله سیدمحمد طباطبایی، در حرم حضرت عبدالعظیم متحصن شدند. به دنبال آن بازار تهران و سپس سایر مغازه‌ها و مؤسسات یکی پس از دیگری به نشانه اعتراض نسبت به جور و ستم شاهي تعطیل شد. این اقدامات که عموماً با دخالت نیروهای دولتی سبب زد و خورد میان مردم و عمال حکومتی می‌شد و با تلفات مردمی همراه بود، رژیم ناپایدار مظفرالدین شاه را در موضعی انفعالی قرار داد. صدور «فرمان تأسیس عدالتخانه» یکی از عمده‌ترین عقب‌نشینی‌های

عمده وی در برابر مردم بود. این فرمان در ذیقعه 1323 - 1284 ش - به شرح زیر انتشار یافت. 3

فرمان تأسیس عدالتخانه

«جناب اشرف اتابک اعظم، چنانکه مکرر این نیت خودمان را اظهار فرموده‌ایم، تأسیس عدالتخانه

دولتی برای اجرای احکام شرع مطاع و آسایش رعیت از هر مقصود مهمی واجب‌تر است. این است که می‌فرماییم برای اجرای این نیت مقدس، قانون معدلت اسلامی که عبارت از تعیین حدود و اجرای احکام شریعت مطهره است باید در تمام ممالک محروسه ایران عاجلاً داثر شود، بر وجهی که میان هیچیک از طبقات رعیت فرقی گذاشته نشود و در اجرای عدل و سیاسات بطوری که در نظامنامه این قانون اشاره خواهیم کرد، ملاحظه اشخاص و طرفداری‌های بی‌وجه قطعاً و جداً ممنوع باشد. البته به همین ترتیب کتابچه‌ای نوشته و مطابق قوانین شرع مطاع فصول آن را ترتیب و به عرض برسانید تا در تمام ولایات دائر و ترتیبات مجلس آن هم بر وجه صحیح داده شود و البته این قبیل مستدعیات علمای اعلام که باعث مزید دعاگوئی ماست همه وقت مقبول خواهد بود. همین دستخط ما راهم به عموم ولایات ابلاغ کنید.

شهر ذي القعدة 1322 «

متن فرمان تأسیس عدالتخانه که در آن اشاره‌ای کمرنگ به نظامنامه و مجلس و قانون شده بود، گرچه در ظاهر امر نشان از توجه شاه به خواسته‌های مردم داشت، ولی تحت اعمال نفوذ عوامل وابسته به دربار جامه عمل پوشانده نشد. حضور عناصری مانند عین‌الدوله (نوه فتحعلی شاه) در مقام صدارت اعظم مانع از اجرای دستور تأسیس عدالتخانه شده بود و نتیجتاً تظاهرات و اعتراضات مردم ادامه یافت. از سوی دیگر امپراتوری استعمارگر انگلیس نیز که رقیب روس به شمار می‌رفت در آن دوران موفق شده بود با چهره‌ای مزورانه خود را حامی نهضت مردم و پشتیبان خواسته‌های آنان معرفی کند. این رفتار سبب شده بود که در اوائل تابستان 1906 م. 1285 ش. عده‌ای که تعداد آنها در عرض 10 روز تا 20 هزار نفر افزایش یافت در داخل محوطه سفارت انگلیس متحصن شدند و کارکنان سفارت همه روزه به آنها غذا هم می‌دادند!

بسیاری از روحانیون نیز در اعتراض به رژیم قاجار به قم مهاجرت کردند و تظاهرات و درگیری‌ها نیز همه روزه ادامه یافت. اولین تقاضای متحصنین سفارت و علمای مهاجر، عزل عین‌الدوله بود که شاه قاجار به آن گردن نهاد و نصرالله خان مشیرالدوله را به جای او به عنوان وزیر اعظم و سپس صدراعظم منصوب کرد. مشیرالدوله در تهیه مقدمات مشروطیت و تأسیس مجلس نقش مهمی ایفا کرد. نتیجه آن شد که مظفرالدین شاه 7 ماه پس از فرمان بی‌نتیجه تأسیس عدالتخانه، فرمان مشروطیت را در 14 جمادی الثانی 1324 - 14 مرداد 1285؛ پنجم اوت 1906. صادر کرد. در این فرمان که با صراحت بیشتری به ضرورت تأسیس مجلس اشاره شده بود، آمده است: 4

«... در این موقع که رأی همایون ملوکانه ما بدان تعلق گرفت که برای رفاهیت و آسودگی قاطبه اهالی ایران و تشیید و تایید مبانی دولت، اصلاحات مقتضیه به مرور در دوائر دولتی و مملکتی به موقع اجرا گذارده شود، چنان مصمم شدیم که مجلسی از منتخبین شاهزادگان و علما و اعیان و اشراف و ملاکین و تجار و اصناف به انتخاب طبقات مرقومه در دارالخلافه تهران تشکیل تنظیم شود... و در کمال امنیت و اطمینان عقاید خودشان را در خیر دولت و ملت و مصالح عامه و احتیاجات مهمه قاطبه اهل مملکت به توسط شخص اول دولت به عرض برسانند که به صحن مبارکه موشح و به موقع اجرا گذارده شود...»

مظفرالدین شاه دو روز بعد در اعلامیه دیگری به موضوع ضرورت برگزاری انتخابات در کشور نیز اشاره کرد و با لحن روشن‌تری از لزوم تأسیس مجلس شورا سخن به میان آورد. متن این اعلامیه که مکمل «فرمان مشروطیت» است، شب 16 مرداد 1285 به شرح زیر انتشار یافت: 5

«جناب اشرف صدراعظم، در تکمیل دستخط سابق خودمان مورخه 14 جمادی الثانی 1324 که صریحاً امر در تأسیس مجلس منتخبین ملت نموده بودیم، مجدداً برای آنکه عموم مردم از توجهات ما واقف باشند مقرر می‌داریم که مجلس مزبور را صریحاً دائر نموده و بعد از انتخاب اجزای مجلس، فصول و

شرایط نظام مجلس شورای ملی را براساس امضای منتخبین بطوری که شایسته مملکت باشد مرتب نمایند که به شرف عرض و با امضای همایون این مقصود مقدس صورت پذیرد.»
 انتشار اعلامیه دوم مظفرالدین شاه تا حدودی رضایت خاطر مردم را جلب کرد. نتیجتاً اعتصابات به تدریج شکسته شد تحصن‌ها خاتمه یافت. مقدمات تشکیل اولین مجلس شورای ملی ایران نیز فراهم آمد. از طرفی به علت بیماری مظفرالدین شاه، مشیرالدوله در تدوین نخستین قانون اساسی مشروطه به سرعت عمل کرد تا قانون توسط شاه و پیش از مرگش توشیح شود. کار تدوین نظامنامه انتخابات نیز توسط مجلسی مرکب از نمایندگان شاهزادگان، علمای قاجاریه، اعیان، مالکین، اشراف، تجار و اصناف آغاز شد. این مجلس هفته‌ای دو بار در دارالخلافه - میدان 15 خرداد فعلی - تشکیل جلسه می‌داد و پس از 33 روز موفق شد نظامنامه انتخابات را آماده کند و آن را به امضای شاه برساند. در بخشی از این نظامنامه که با 51 اصل در 17 شهریور 1285 تدوین و به تایید شاه رسید آمده است:

«انتخاب شونندگان ملت باید از 6 طبقه باشند: شاهزادگان و قاجاریه، علمای اعلام و طلاب، اعیان و اشراف، تجار و مالکین، فلاحین (زارعین) و اصناف»
 به موجب این نظامنامه تعداد 156 نفر نماینده انتخاب شدند که تنها 60 نفر از آنان نمایندگان تهران بودند.

به این ترتیب اولین مجلس شورای ملی در تاریخ ایران در 14 مهر 1285 با نطق مظفرالدین شاه که به شدت بیمار بود، در کاخ گلستان تأسیس شد. این در حالی بود که شاه به دلیل بیماری و کهولت سن کمتر در امور کشور دخالت می‌کرد و بالعکس ولیعهد او محمدعلی میرزا و همچنین درباریان اطراف وی زمامداران اصلی کشور شده بودند. محمدعلی میرزا از بیخ و بن مخالف نهضت مشروطه و همواره در پی فراهم آوردن زمینه‌ای برای سرکوب نهضت بود. او به کمک اشراف دربار می‌کوشید تا در موقع تنظیم اولین قانون اساسی که بزرگترین و مهمترین وظیفه پیش روی دولت قاجار بود، حقوق و امتیازات سابق خود را احیا کند. به هنگام تدوین قانون اساسی، آزادیخواهان و علمای مجلس خواهان تثبیت قدرت مردم در متن قانون اساسی بودند و عناصر وابسته به دربار و دولت نیز خواستار اولویت و تقدم قوه مجریه بر قوه مقننه و حفظ اختیارات مطلق دولت در قانون بودند. به همین دلیل مجلس سنا با عضویت نیمی از عناصر دولتی برای طرح قانون اساسی و ارائه آن به مجلس شورای ملی به وجود آمد.

در 8 دی 1285، اولین قانون اساسی ایران مشتمل بر 51 اصل تدوین شد و به امضای شاه رسید. این قانون در حقیقت گزیده‌ای از قوانین اساسی کشورهای بلژیک، فرانسه و بلغارستان بود و تهیه کنندگان آن کاملاً تحت تأثیر اوضاع سیاسی و گرایش‌های غربگرایانه حاکمان زمان خود قرار داشتند. قانون اساسی مشروطه که حتی متأثر از اراده لژهای فراماسونری بود، معجونی از قوانین غربی با احکام اسلامی به شمار می‌رفت. چند روز پس از امضای این قانون، مظفرالدین شاه در 18 دی 1285، در سن 54 سالگی درگذشت و پسرش محمدعلی میرزا - محمدعلی شاه قاجار - به قدرت رسید. محمدعلی شاه یکی از وابستگان به روسیه تزاری و از مخالفین سرسخت نهضت مشروطه بود. او مخالف تدوین قانون اساسی و مخالف تشکیل مجلس شورا بود و به سلطنت مطلقه اعتقاد داشت. به همین دلیل نیز در مراسم تاجگذاری که در روز 28 دی 1285 برگزار شد، هیچیک از نمایندگان مجلس شورای ملی را دعوت نکرد. دوگانگی میان مواضع مجلس و دولت محمدعلی‌شاه، به تدریج عمیق شد به طوری که همه روزه یک یا دو نماینده مجلس از رفتار و برخورد های محمدعلی شاه و صدراعظم او انتقاد می‌کردند. وزیران دولتی نیز کم کم از حضور در مجلس برای پاسخگویی به سؤالات مردم خودداری می‌کردند. رابطه میان قوه مجریه و مقننه روز به روز تیره‌تر شد. میرزاعلی اکبر خان

اتابك رئيس الوزراء مشروطه و صدراعظم محمد علي شاه به هنگام معرفي وزيران خود تأكيد كرد كه آنان فقط در برابر دولت مسئول هستند. وي تنها 8 وزير بااختيارات بسيار گسترده در كابينه خود جاي داده بود. هنگامی كه نمايندگان مجلس درباره كم بودن تعداد وزيران و وسيع بودن حوزه اختيارات آنان از صدراعظم سؤال كردند، وي در پاسخ گفت: «در قانون اساسي در باب مسئوليت وزيران و تعداد آنها هيچ سخني به ميان نيامده، بنا بر اين اعتراض بي مورد است.» 6

اين امر، نمايندگان مجلس را به تدوين متمم قانون اساسي واداشت تا از اين طريق حدود اختيارات هريك از وزيران و سازمانهاي مملكتي تعيين گردد. متمم قانون اساسي با اعمال نفوذ دقيق علما و جناح متعهد مجلس تنظيم شد و پس از نظارت شخصيت‌هايي چون آيت الله شيخ فضل الله نوري، و آيت الله سيد محمد طباطبائي، آيت الله سيد عبدالله بهبهاني و ... در 15 مهر 1286 به امضاي محمد علي شاه رسيد.

پاورقي؛

1- مظفرالدين شاه قاجار درجريان 3 سفر خود به اروپا با جمع بسياري از خانواده و اطرافيانش مشغول خوشگذراني بود.

2- مهرداد، محمود؛ تاريخ جديد سياسي؛ انتشارات هفته، ص 254.

3- روزنامه جمهوري اسلامي؛ 1363/1/8 .

4- مهرداد؛ همان؛ ص 255.

5- روزنامه جمهوري اسلامي؛ 1363/1/8.

6- همان؛ 63/1/9.