

پژوهشهای علوم تاریخی، سال ۱۲، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۹



10.22059/jhss.2020.304773.473269

Print ISSN: 2251-9254//Online ISSN: 2676-3370

<https://jhss.ut.ac.ir>

A Study of the Legal and Historical Foundations of the Evolution of the Constitution of Mashruteh

Aliakbar JafariNadoushan

Assistant Professor, Department of Law and Political Science, Yazd University

Afarin Tavakoli¹

Assistant Professor of History Department, Yazd University

Received: June, 20, 2020; Accepted: December, 5, 2020

(pp. 47-67)

Abstract

One of the most important achievements of Iran's "Enghelab-e Mashruteh" was the Constitution. While it was considered as the most important guaranteeing document of the principles of the constitutional movement, it was changed and revised many times over the course of seven decades. Some revisions of the principles seemed inevitable due to the reign of the monarchy in the first decades. However, the 1949 amendment which granted the Shah with the right to dissolve the Houses, the 1957 amendment which gave the Shah the veto power over the financial decisions of the parliament, or the 1967 amendment regarding how to choose the heir to the throne led to changes in the constitution which cannot be justified through the legal grounds available in historical documents. It seems, however, that behind these legal aspects, political motives of the authoritarian monarchy has been the cause that led to these changes and disregarding the foundations of the Constitution. This research is an interdisciplinary work which studies the historical circumstances and the legal arguments put forward in accordance with these conditions, and criticizes the amendments to the Constitution.

Keywords: Constitution, Constitutionalism, Pahlavi, Revision, Monarchy, Legal.

1. Email of Author: atavakoli@yazd.ac.ir

بررسی مبانی حقوقی و تاریخی تطورات قانون اساسی مشروطه

علی‌اکبر جعفری ندوشن

استادیار گروه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه یزد

آفرین توکلی^۱

استادیار گروه تاریخ دانشگاه یزد

(از ص ۴۷ تا ص ۶۷)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۳۱؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۱۵

علمی-پژوهشی

چکیده

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای انقلاب مشروطه ایران قانون اساسی آن بود. در حالی که قانون اساسی مهم‌ترین سند ضمانت اصول مشروطیت ایران به شمار می‌آمد در طی هفت دهه از عمر خود بارها مورد تغییر و تجدیدنظر واقع شد که در این میان اگر بازنگری حقوقی پاره‌ای اصول آن در دهه‌های نخستین به دلیل جابجایی سلطنت ناگزیر می‌نمود به نظر می‌رسد تغییرات صورت گرفته در سال‌های ۱۳۲۸ ه.ش، ۱۳۳۶ ه.ش و ۱۳۴۶ ه.ش که به ترتیب به اعطای حق انحلال مجلسین و وتو مصوبات مالی مجلس به شاه و مقام نیابت سلطنت به شهبانو گردید دارای دلایل حقوقی معتبری نیست. با ارزیابی دلایل حقوقی اقامه شده بر این تطورات که در مستندات تاریخی موجود است نمی‌توان به وجاهت حقوقی متقنی دست یافت که بتواند بازنگری‌های صورت گرفته در قانون اساسی را توجیه کند بلکه بیشتر به نظر می‌رسد در پس این توجیهاات حقوقی، انگیزه‌های سیاسی نهاد اقتدار گرای سلطنت حاکم بوده که با بی‌اعتنایی به مبانی قانون اساسی موجب این تغییرات گردیده است. این پژوهش که کاری بین رشته‌ای میان دو رشته تاریخ و حقوق است با بررسی شرایط تاریخی و استدلال‌های حقوقی مطرح شده متناسب با این شرایط، بازنگری‌ها و تغییرات اصول قانون اساسی را مورد نقد قرار می‌دهد.

واژه‌های کلیدی: قانون اساسی، مشروطه، پهلوی، بازنگری، سلطنت، حقوقی.

۱. مقدمه

در ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ سرانجام پس از ماهها ناآرامی شاه بیمار قاجار فرمان مشروطه را صادر کرد و سه روز پس از آن با فرمان دیگری در تکمیل فرمان نخست خود مجلس را منتخب مردم نامید. در دی ماه همین سال قانون اساسی، که به علت بیماری شاه با عجله تدوین شده بود، با ۵۱ ماده به امضای مظفرالدین‌شاه رسید و یک هفته پس از آن شاه فوت کرد. در سال بعد و در فرصتی ۹ ماهه نمایندگان مجلس به بازنگری در قانون اساسی پرداختند و متمم قانون اساسی را در ۱۰۷ اصل از تصویب مجلس گذشت.

قانون اساسی مشروطه بعنوان یکی از مهم‌ترین دستاوردهای این جنبش تاریخی از چنان اهمیتی برخوردار بود که برخی از نمایندگان دوره اول مجلس شورای ملی که خود از مبارزان پرتلاش انقلاب مشروطه بودند اصول آن را چون آیات قرآن از حفظ داشتند و در حرمت گذاری و نگاهبانی از این قانون اساسی چنان عزم راسخی از خود نشان می‌دادند که هرگز گمان نمی‌رفت کمترین تعرض و تغییری که نافی اصول بنیادین مشروطیت باشد دامن قانون اساسی بگیرد.

طالبوف، نماینده مردم تبریز در اولین دوره مجلس شورای ملی^۱ قانون را عبارت از احکام اداره دولتی می‌داند اما قانون اساسی را مجموعه قوانینی می‌داند که در آن حقوق پادشاه و رعیت مشخص می‌باشد. و تأکید می‌کند «این نظامنامه که در دست ماست قانون اساسی نیست. فقط سندی است که ملت حق دارد به توسط وکلای خود در مصالح امور خودشان وضع قانون و مطالبه اجرای آن را بکند.» و ادامه می‌دهد که در این قانون «تاحدودی حدود ملت مشخص شده است اما حقوق دولت یا شخص پادشاه به قرار سابق مبهم مانده.» (طالبوف، ۱۳۵۷: ۱۲۰) و شاید همین ابهامات دست نهاد سلطنت و شاه را در تغییر و بازنگری‌های بعدی صورت گرفته در قانون اساسی باز می‌گذاشت.

اما تحولات تاریخی بتدریج زمینه چنان تغییراتی را در قانون اساسی فراهم کرد که در پی وقوع مکرر آن هر بار زمینه کاسته شدن از حاکمیت ملت در برابر نهاد سلطنت فراهم می‌گشت. این تغییرات عمدتاً بر پایه مبانی حقوقی خاصی استوار می‌گردید که واکاوی آن ضمن این که می‌تواند وجاهت حقوقی این مبانی را آشکار کند در تبیین سیر تکامل حقوق اساسی ایران و تدوین تاریخ حقوق اساسی نیز مؤثر است.

پیشینه تحقیق: مقالات علمی پژوهشی که به موضوع بازنگری در قانون اساسی نوشته شده‌اند بیشتر در بستری حقوقی به بررسی اصلی تحت عنوان اصل بازنگری در قانون اساسی ایران در دوران مشروطه و پس از انقلاب ۱۳۵۷ پرداخته‌اند. که از آن جمله می‌توان به مقاله «بازنگری قانون اساسی، تاریخچه، ضرورت‌ها و فرایند شکل‌گیری تا قانونمندی» (ملکوتیان و باباپور، ۱۳۹۰: ۳۰۵-۳۱۹) اشاره کرد که به بررسی اضافه شدن اصل ۱۷۷ قانون اساسی تحت عنوان اصل بازنگری قانون اساسی و قانونی شدن این بازنگری می‌پردازد. همچنین مقاله «بررسی تطبیقی بازنگری در قانون اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی؛ امکان یا امتناع بازنگری در برخی از اصول قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸» (مجیدی و بلباسی، ۱۳۹۷: ۲۰۱-۲۲۳) که به مقایسه اصل بازنگری در قانون اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی می‌پردازد و در نهایت مقاله «جامعه‌شناسی سیاسی بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نظریه تحلیل گفتمان» (طاهری و جعفری‌نوشن، ۱۳۹۷: ۴۵-۷۵) که همچنان که از عنوان نیز استنباط می‌شود این نوشته نیز درباره قانون اساسی جمهوری اسلامی است و به بررسی اصلاحات صورت گرفته در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ بر اساس نظریه تحلیل گفتمان لالکلا و موفه می‌پردازد و به پاسخ این پرسش می‌پردازد که با نگاه جامعه‌شناسی سیاسی چگونه می‌توان تغییر ایجاد شده در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را تحلیل کرد؟ و بر اساس این نظریه نویسندگان اصلاحات صورت گرفته در قانون اساسی ۱۳۶۸ را حاصل رقابت میان دو گفتمان چپ و راست اسلامی در عرصه سیاسی آن زمان کشور می‌دانند.

در هیچ کدام از این مقالات به ریشه‌یابی تاریخی این بازنگری در متن قانون اساسی پرداخته نشده است و بیشترین حجم مطالعات در این زمینه با نگاهی سیاسی و حقوقی به بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ پرداخته‌اند. ضرورت و هدف نگارش مقاله حاضر این است که با تاکید بر ریشه‌دار بودن این تغییرات در تاریخ معاصر و ساختار سیاسی کشور، به علت‌یابی تاریخی و حقوقی این بازنگری‌ها تا پایان دوره پهلوی بپردازد و با تحلیل شرایط تاریخی و استدلال حقوقی این بازنگری‌ها و موادی که مورد بازنگری قرار گرفته است را مورد بررسی قرار دهد و به این پرسش و مسئله که کدام یا کدامین نهادها در ساختار سیاسی و حقوقی کشور با چه زمینه‌های تاریخی و چه استدلال‌های حقوقی مبنا و اساس این تغییرات را فراهم آوردند پاسخ دهد.

۲. تأسیس سلسله پهلوی ۱۳۰۴؛ تغییر اصول ۳۶، ۳۷ و ۳۸ قانون اساسی

با کودتای اسفند ۱۲۹۹ ه.ش. دوران جدیدی در تاریخ معاصر ایران رقم خورد یک گروه سه هزار نفره قزاق به رهبری رضاخان میرپنج با موافقت و حمایت انگلیس به سمت پایتخت حرکت کردند و شهر را تصرف کردند. سپهدار، رئیس‌الوزرا به سفارت انگلیس پناه برد و تمام ادارات دولتی اشغال شد. نخستین دولت کودتا به ریاست سید ضیال‌الدین طباطبایی مدیر روزنامه رعد تشکیل شد و در دهم اسفند ۱۲۹۹ ه.ش. سید ضیا کابینه خود را به حضور احمدشاه معرفی کرد. در این کابینه که عمر آن صد روز به طول انجامید، سردار سپه سمت وزارت جنگ را عهده‌دار شد. وی این عنوان را تا اول آبان ۱۳۰۲ ه.ش. و زمانی که اکثریت مجلس پنجم او را به نخست‌وزیری برگزید، در کابینه‌های متعدد حفظ کرد. طرفداران رضاخان و مهمتر از همه نظامیان نیز تلاش‌های خود را برای شکل‌دهی یک مجلس طرفدار وی آغاز کرده بودند. در خارج از مجلس نیز شرایط به نفع سردار سپه پیش می‌رفت؛ در حالی که رضاخان از هواداری شخصی ژنرال آبرونساید، فرمانده نیروهای انگلیسی در شمال و پشتیبانی سرپرسی لورن وزیر مختار انگلیس در تهران برخوردار بود در برابر او شاهی ناکارآمد چون احمدشاه قرار داشت. از سوی دیگر با رشد ملی‌گرایی به ویژه پس از جنگ جهانی اول، اقدامات سردار سپه در سرکوب نیروهای گریز از مرکز به تقویت پایگاه وی منجر شد.

از نظر سیاست جهانی نیز پیروزی کمونیست‌ها در روسیه هرچند رقیب قدیمی انگلیس را از صحنه بیرون کرده بود اما حکومتی که در مسکو بر سر کار آمده بود در آینده خطری بزرگتر از روسیه تزاری برای جهان سرمایه‌داری و حتی ایران می‌شد به این علت انگلیس تلاش می‌کرد که تمام ایران را در حیطه نفوذ خود درآورد، به‌ویژه پس از جنگ جهانی اول و افزایش اهمیت مسئله نفت در تنظیم سیاست‌های دولت بریتانیا در ایران. چنین هدفی بحث یکپارچگی ایران را نیز پیش می‌آورد و سردار سپه از جمله معدود افرادی بود که می‌توانست به برآورده شدن چنین هدفی کمک کند (آصفی و وطن‌دوست، ۱۳۸۳: ۱۸۲-۱۸۶).

رضاخان شصت و ششمین کابینه دوره مشروطه را تشکیل داد و شاه پس از تعیین ولیعهد به نیابت سلطنت کشور را ترک کرد. اقدامات دولت جدید در راه ایجاد وحدت سیاسی و برجیدن قدرت‌های محلی که بعد از کودتای ۱۲۹۹ آغاز گردیده بود طی دو سال دنبال شد و پادگان‌های ارتش جدید ایران به تدریج در مراکز استانها و شهرستانها و مرزهای کشور متمرکز شدند.

روزنامه‌ها به‌ویژه در فاصله سالهای ۱۳۰۲-۱۳۰۴ با سردار سپه و برنامه‌های او هماهنگ بودند. جو جامعه به نفع سردار سپه و به ضرر احمدشاه که کشور را ترک کرده و در اروپا اقامت گزیده بود در حال تغییر بود. شایعه استعفای شاه از سلطنت قوت گرفته بود. در نامه‌ایی محرمانه که سر پرسی لورن به سر آستین چمبرلن در تاریخ ۲۲ اکتبر ۱۹۲۵ نوشت یادآوری کرد که چند ماه پیش دعوتی از اعلی حضرت پادشاه احمد شاه برای بازگشت به ایران به عمل آمد. اما چیزی جز پاسخ‌های طفره‌آمیز از او دریافت نگردید. آنچه در اینجا برداشت شده است آن است که شاه به هیچ روی عزم بازگشت نمی‌نماید مگر آنکه تضمینی از یک قدرت خارجی دریافت دارد (اصفی و وطن‌دوست، ۱۳۷۰: ۶۰).

با دخالت گسترده رضاخان و طرفدارانش در انتخابات، مجلس پنجم با اکثریتی که هواخواه زمامداری سردار سپه بود تشکیل گردید. هرچند در این زمان زمینه برای تغییر سلطنت به تدریج فراهم شده بود اما این اقدام با وجود همه آمادگی‌های سیاسی و اجتماعی کشور، با مشکلی قانونی نیز مواجه بود، برابر اصل سی و ششم متمم قانون اساسی مشروطیت «سلطنت مشروطه ایران در شخص اعلی حضرت شاهنشاهی السلطان محمدعلی شاه قاجار ادام‌الله سلطنته و اعقاب ایشان نسل بعد نسل برقرار...بود» (قانون اساسی ایران و متمم آن، ۱۳۴۳).

چون واضعان قانون اساسی، از بیم تغییر و تصرف دربار قاجار در قانون اساسی به موضوع چگونگی تجدیدنظر و تغییر اصول قانون مزبور نپرداخته بودند، لذا تغییر اصل فوق الذکر به سهولت امکان‌پذیر نبود و تغییر سلطنت با مانع قانونی مورد اشاره روبرو بود. سرانجام کشمکش و مبارزه سیاسی دو ساله در مجلس پنجم به پیروزی طرفداران رضاخان منجر شده بود. مجلس پنجم با اکثریتی که هواخواه زمامداری سردار سپه بود تشکیل گردید و با تکیه بر استدلال‌هایی نظیر حق ذاتی مردم و نمایندگانشان در تعیین و تغییر قانون اساسی یا با اشاره به شایستگی و کاردانی رضاخان و خیانت‌ها و بی‌لیاقتی سلسله قاجار در نهم آبان ۱۳۰۴ انحلال قاجاریه را اعلام کرد.

انقراض قاجاریه

ماده واحده «مجلس شورای ملی به نام سعادت ملت، انقراض سلطنت قاجاریه را اعلام نموده و حکومت موقتی را در حدود قانون اساسی و قوانین موضوعه مملکتی به شخص آقای رضاخان پهلوی واگذار می‌نماید. تعیین تکلیف حکومت قطعی موکول به نظر

مجلس مؤسسان است که برای تغییر مواد ۳۶ و ۳۷ و ۳۸ و ۴۰ متمم قانون اساسی تشکیل می شود» (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، نهم آبان ۱۳۴۴.ق.).

این طرح با اکثریت آرا به تصویب مجلس شورای ملی رسید. مدرس، تقی زاده، علایی، دولت آبادی و دکتر مصدق تنها نمایندگان مخالف این طرح بودند. دکتر مصدق ضمن انتقاد از احمدشاه و بی فایده دانستن دفاع از قاجاریه و ستایش از خدمات رضاخان در جایگاه وزیر جنگ و نخست وزیر، ایجاد ثبات و امنیت را نتیجه تلاش های سردار سپه ذکر کرد اما انقراض قاجاریه را یک گام به عقب در روند مشروطیت دانست (همان).

بر اساس این ماده واحده تغییر و بازنگری در اصول مربوط به سلطنت به مجلس مؤسسان که واضع قانون اساسی بود، واگذار شد و با برگزاری انتخابات مجلس مؤسسان و تلاش برای ورود نمایندگان طرفدار رضاخان، زمینه تغییر و تجدیدنظر در اصول مورد اشاره مجلس فراهم شد. اصل سی و ششم متمم قانون اساسی مشروطیت که سلطنت را در شخص محمدعلی شاه و اعقاب او مقرر می داشت، تغییر کرد و به صورت زیر درآمد: «اصل سی و ششم: سلطنت مشروطه ایران از طرف ملت بوسیله مجلس مؤسسان به شخص اعلی حضرت شاهنشاه رضاشاه پهلوی تفویض شده و در اعقاب ذکور ایشان نسل بعد نسل برقرار خواهد بود» (قانون اساسی ایران و متمم آن، ۱۳۴۳).

اصل سی و هفت^۲ قانون مزبور که در صورت فقدان اولاد ذکور شاه، بزرگ سنی خاندان، سلطنت را با رعایت قاعده الاقرب فالاقرب، ولیعهد می شمرد، با تغییر انجام گرفته توسط مجلس مؤسسان، در صورت فقدان اولاد ذکور شاه، تعیین ولیعهد به پیشنهاد شاه و تصویب مجلس شورای ملی موکول شد؛ البته مشروط به اینکه ولیعهد از خاندان قاجار انتخاب نشود و اصل سی و هشتم که سن ولیعهد را برای رسیدن به سلطنت ۱۸ سال و تا رسیدن به سن قانونی، نایب السلطنه را با تصویب هیأت مجتمعه مجلس شورای ملی و مجلس سنا تعیین می نمود، با تغییراتی مقرر گشت: سن قانونی سلطنت ۲۰ سال و قبل از رسیدن به سن قانونی، وظایف سلطنت به عهده نایب السلطنه ای غیر از خاندان قاجار به انتخاب مجلس شورای ملی باشد.

مجلس مؤسسان روز یکشنبه ۲۲ آذر ماه ۱۳۰۴ به کار خود پایان داد و با تصویب ماده واحده ای ضمن رسمیت دادن به اصول بازنگری شده، الغای اصول مورد تجدیدنظر قرار گرفته را نیز اعلام کرد: «مجلس مؤسسان سه اصل ۳۶، ۳۷ و ۳۸ متمم قانون اساسی مصوبه را به جای سه اصل سابق قرار داده و سه اصل مذکور سابق را ملغی

می‌داند» (مجموعه قانون اساسی و...، ۱۳۳۴: ۱۸). بدیهی است تغییرات صورت گرفته، عمدتاً در جهت تأمین نظر رضاخان و حامیان سلطنت او بود و گامی در تأمین حقوق ملت یا تحولی در بهتر ساختن ساختار حکومت برداشته نشد.

۳. ترور نافرجام شاه ۱۳۲۷؛ تغییر اصل ۴۸ و الحاق یک اصل جدید

در سوم شهریور ۱۳۲۰ پس از چند هفته مکاتبات رسمی بین دولت ایران و متفقین سرانجام ستاد مرکزی نیروهای انگلیس در خلیج فارس دستور حمله به ایران را صادر کرد. شش روز پس از آن سراسر ایران به اشغال متفقین درآمد. نیروهای شوروی در شمال و انگلیس‌ها در جنوب مستقر شدند و تهران بین آن‌ها تقسیم شد. از این زمان تا پنج سال بعد، در نوزدهم اردیبهشت ۱۳۲۵، که آخرین نیروهای شوروی از مرزهای شمالی کشور خارج شدند، ایران به پایگاهی برای متفقین تبدیل شد.

با استعفای رضاشاه به نفع ولیعهدش و نخست‌وزیری فروغی، سیاست‌های دولت ایران با اهداف متفقین هماهنگ شد. ساختار استبدادی حکومت شانزده ساله رضاشاه فرو ریخت و شاه جدید نیز نگران از قدرت متزلزل خود تسلطی بر اوضاع نداشت. در این دوره شانزده ساله قدرت در دست یک فرد متمرکز بود؛ اما در سالهای بعد تا زمان استقرار مجدد استبداد در مرداد ۱۳۳۲ قدرت بین پنج قطب دربار، مجلس، دولت، سفارت‌های خارجی و مردم دست به دست می‌شد. به قدرت رسیدن دوازده نخست‌وزیر، تشکیل هفده کابینه و ترمیم ۲۳ مرتبه‌ای این کابینه‌ها کاهش کارایی دولت‌ها را به دنبال داشت (آبراهامیان، ۱۳۷۸: ۱۵۳). در آغاز این دوران محمدعلی فروغی، ریاست دولت را به عهده گرفت و محمدرضاشاه در برابر مجلس سوگند خورد و رسماً شاه کشور شد. کابینه فروغی با تحکیم موقعیت شاه و تلاش در گشایش مجلس سیزدهم که انتخابات آن در زمان رضاشاه صورت گرفته بود نقش مهمی در تثبیت ساختار سیاسی ایران ایفا کرد. در حالی که شرایط جنگ و حضور نیروهای بیگانه در کشور از مدت و کارایی دولت‌ها به شدت می‌کاست، انتخابات نسبتاً آزاد مجلس چهاردهم با حضور اعضای حزب توده و گروه‌های دیگر همچنین چهره‌های مشهور سیاسی ایران چون دکتر محمد مصدق و سید ضیاء که سال‌های گذشته را در انزوایی اجباری سپری کرده بودند، در آبان ۱۳۲۲ چند ماه قبل از گشایش مجلس آغاز شد.

در پنجم مهر ۱۳۲۴ کابینه صدر سقوط کرد و احمد قوام برای بار دوم مأمور تشکیل کابینه شد. آنچه فراکسیون‌های مختلف مجلس را به نخست‌وزیری قوام متمایل کرد حل

مسئله آذربایجان و حزب دموکرات به رهبری پیشه‌وری بود که نگرانی‌های شدیدی را در صحن سیاسی ایجاد کرده بود. رویداد آذربایجان و سپس کردستان انتخابات مجلس ۱۵ را تا آذرماه به تأخیر انداخت این زمان برای نخست‌وزیر کافی بود تا برای تثبیت قدرت خود در مجلس آینده، در اوایل تیرماه ۱۳۲۵ تأسیس حزب دموکرات ایران را اعلام کند. حزب همان‌گونه که دکتر مصدق نیز در سخنرانی انتخاباتی خود تأسیس آن را پوششی برای دخالت دولت قوام در انتخابات دانسته بود (مرد/مرور، ۲۱ دی ۱۳۲۵: ۲)، هر دوازده کرسی تهران و اکثریت قاطع مجلس پانزدهم را به دست آورد؛ اما در کمتر از پنج ماه بعد با عمیق‌تر شدن شکافی که فقط یک ماه پس از پایان انتخابات در حزب ایجاد شده بود (مید، ۲۲ اسفند ۱۳۲۵، ۱۵۶-۱۵۹) کابینه قوام سقوط کرد. با سقوط دولت قوام دولت حکیمی بر سر کار آمد اما کابینه او در خرداد ۱۳۲۷ سقوط کرد. در پی آن، دوران کوتاه نخست‌وزیری عبدالحسین هژیر پیش آمد که در آبان ۱۳۲۷ او نیز استعفا کرد. هنگامی که محمد ساعد کابینه خود را تشکیل داد، وضع ایران از نظر اقتصادی چندان مساعد نبود. در پانزده بهمن ۱۳۲۷ به دنبال تیراندازی به شاه در مقابل دانشگاه تهران و متهم شدن حزب توده، در همان روز هیأت وزیران جلسه‌ای فوق‌العاده تشکیل داد و انحلال حزب توده را اعلام کرد. یک روز پس از آن ساعد با حضور در مجلس تصمیم دولت را به اطلاع ایشان رساند. بدین ترتیب فعالیت مهم‌ترین حزب ایران پس از شهریور ۲۰ غیرقانونی شد.

در کمتر از یک ماه یعنی در نهم اسفند همین سال فرمان برگزاری انتخابات مجلس مؤسسان به منظور تغییر قانون اساسی داده شد. هدف از تشکیل این مجلس:

۱. تجدیدنظر و تکمیل اصل ۴۸ قانون اساسی
۲. تنظیم و تصویب اصل جدیدی به منظور تعیین طریق برای تجدیدنظر در اصول قانون اساسی و متمم آن
۳. تجدیدنظر در اصل ۴۴ قانون اساسی در صورتی که تا موقع تشکیل مجلس مؤسسان نظامنامه مجلس سنا از تصویب مجلس نگذشته باشد (مشروح مذاکرات مجلس، ۱۰ اسفند ۱۳۲۷).

اصل ۴۸ ناظر به اعطای حق انحلال مجلسین شورای ملی و سنا به شاه و اصل الحاقی ناظر به چگونگی بازنگری در قانون اساسی بود فارغ از آن که این تغییر در قانون اساسی عمدتاً بر دلایل سیاسی استوار بود و شاه و درباریان که در پی انجام آن بودند، تلاش دامنه‌داری مصروف داشتند، تا توانستند زمینه‌های مناسبی را جهت تحقق این

بازنگری فراهم کنند، اما به هر حال از لحاظ حقوقی نیز نمی‌توانستند اسباب و دلایلی در توجیه دواعی سیاسی خود اقامه نکنند. این دلایل عمدتاً عبارتند از کاستی‌ها و نواقصی که به مرور زمان و در پی اجرا شدن اصول قانون اساسی آشکار می‌شدند. براساس روح قانون اساسی مشروطیت ایران، مجلس اساس و بنیاد مشروطیت به شمار می‌رفت که می‌بایست مهم‌ترین دغدغه‌خاطر مشروطه‌طلبان که عبارت بود از مهار قدرت مطلقه شاه، از طریق تعریف یک نظم شناخته شده؛ یعنی قانون و نظارت بر اجرای آن، جامعه عمل بپوشاند. این قانون اساسی که ملهم از قانون اساسی فرانسه و بلژیک بود، به گونه‌ای تنظیم شد که علاوه بر جایگاه استواری که به قوه مقننه و مجلس شورای ملی می‌بخشید و قدرت فراوانی که بدان ارزانی می‌کرد، آن را از نفوذ و کنترل قوای دیگر نیز مصون می‌داشت؛ البته این موضوع تا زمانی که قوه مجریه در دست پادشاهی چون رضاشاه بود و مجلس متشکل از هواداران او بود، مشکلی ایجاد نمی‌کرد، اما با روی کار آمدن شاه جوان، چون اقتدار پیشین از میان رفت و مجلس از پاره‌ای نمایندگان مستقل از دربار برخوردار شد، قدرت افزون مجلس شورای ملی نیز آشکار گردید و این اسباب نگرانی شاه شد که دولت‌ها پی‌درپی سقوط می‌کردند و آشکارا وی را از دخالت در امور حکومت پرهیز می‌دادند و از او می‌خواستند که سلطنت کند و نه حکومت!

گرچه مقاومت مجلس به عنوان مظهر اراده ملت، در برابر زیاده‌طلبی‌ها و اقتدارات استبداد منشانه شاه از اصول مسلم نظام مشروطه بود، اما منازعات شدید نمایندگان با دولت و دربار سرانجام کار را به آنجا رساند که برخی از مشروطه‌خواهان سرشناس نیز با پی بردن به اختیارات بی‌حد و مرز مجلس در تحدید دولت خواهان اصلاحاتی در آن شدند؛ یعنی همان چیزی که شاه هم از آن کمال استفاده را کرده و مرتب می‌گفت: «با مشورت‌هایی که با معماران قانون اساسی کرده‌ام به این نتیجه رسیده‌ام که باید در قانون اساسی تجدیدنظر حاصل شود» (مهدی‌نیا، ۱۳۷۴: ۱۹۷).

سید حسن تقی‌زاده که یکی از مشروطه‌خواهان قدیمی و نویسندگان قانون اساسی به شمار می‌رفت و در ابتدا از نقش ایده‌آل مجلس به عنوان یک دیکتاتور روشنگر جانبداری می‌کرد، با مشاهده عملکرد مجلس شورای ملی بر اساس قانون اساسی که در آن ترتیبی در آغاز منظور شده بود، اما در متن قانون اساسی گنجانده نشد. او همچنین در ناتوانی حکومت در تعطیل موقت مجلس، اختیار مطلق مجلس برای رد یا تصویب

اعتبارنامه نمایندگان با دلایل معقول یا بدون آن و مهم‌تر از همه نقش مجلس در بی‌ثباتی دامنه‌دار دولت‌ها اشاره کرد. او برای اثبات وضع نابسامان کشور و نقش مجلس ملی در آن، به روی کار آمدن و سقوط ۳۸ کابینه در ده سال اول مشروطیت استناد می‌کرد (عظیمی، ۱۳۷۴: ۱۶). علاوه بر اقتدار بی‌حد و حصر مجلس در به چالش کشیدن قوه مجریه، اشکال دیگری که مورد ایراد بعضی قرار می‌گرفت، عدم پیش‌بینی اصلی بود که در آن، شیوه تجدیدنظر در قانون اساسی تبیین شده باشد که باعث می‌شد در صورت تغییر مقتضیات زمان و ضرورت تجدیدنظر در قانون اساسی، عملاً راهکاری مصرح و قانونی وجود نداشته باشد؛ البته عدم پیش‌بینی چنین اصلی در قانون اساسی مشروطه با توجه به فضای استبدادی و اقتدارات شاهنشاهی صدر مشروطیت که قانون اساسی را در معرض تهدید جدی دربار قرار می‌داد، توجیه‌پذیر بود، اما چنین امری برای همیشه قابل اغماض نبود.

یکی دیگر از عوامل حقوقی که باعث ایجاد مشکلاتی شده بود، دوره دو ساله مجلس بود. این دوره دو ساله در اصل پنجم قانون اساسی تصریح شده بود. کوتاه بودن دوره مجلس، منجر به کوتاه‌تر شدن عمر دولت‌ها هم گردیده بود. مضاف بر اینکه در آن دوران، هیأت رئیسه هم هر شش ماه یک بار عوض می‌شد. با این حساب، کلی از وقت مجلس صرف تصویب اعتبارنامه‌ها و انتخاب هیأت رئیسه می‌شد. از سوی دیگر نمایندگان نیز یا درصدد بهره‌مند شدن از مزایای قانونی خود بودند یا در تدارک انتخابات دور بعدی که بتوانند مجدداً به عنوان وکیل، وارد مجلس شوند.

سهولت امر استیضاح نیز که از عوامل بی‌ثباتی دائمی دولت‌ها بود و مجلس را نیز همواره متشنج و ناآرام می‌داشت، در اندیشه تجدیدنظر قانون اساسی تأثیر زیادی داشت. نظر به فارغ‌بالی مجلس در مواجهاتی که با قوه مجریه داشت، آیین‌نامه داخلی آن نیز به گونه‌ای تنظیم یافته بود که هر یک از نمایندگان مجلس می‌توانستند در خصوص هرگونه نقض یا مسامحه‌ای که در اجرای قوانین صورت می‌گرفت یا راجع به سوء اداره و ناکارآمدی سیاست‌های داخلی و خارجی، وزیر مسئول یا رئیس دولت مورد قبول اکثریت مجلس قرار نمی‌گرفت، مجلس با رأی عدم اعتماد خود به وزیر مربوطه یا هیأت وزیران آنان را مجبور می‌کرد استعفای خود را به مقام سلطنت تقدیم و از کار کناره‌گیری کنند (قاسم‌زاده، ۱۳۴۴: ۴۰۷).

طبیعی است که وقتی در یک نظام پارلمانی، استیضاح دولت با درخواست یک نفر نماینده ممکن گردد، ولو به نتیجه هم نرسد، می‌توان در هر روز کاری مجلس، انتظار یک استیضاح داشت و این خود به تنهایی کافی است که علاوه بر بی‌ثباتی دولت در اتلاف وقت مجلس نیز تأثیر فراوانی بگذارد. این مسئله در مجلس چهاردهم جلوی هرگونه ابتکار دولت را گرفته بود و آن‌ها را صرفاً به انجام حرکات حساب شده‌ای که بقائشان را تأمین کند، مجبور ساخته بود. در رابطه با مجلس شورای ملی، موضوع دیگری که در بسیاری از اوقات نیز موجب تعطیلی فعالیت مجلس می‌شد، به اصل هفتم قانون اساسی باز می‌گشت که حدنصاب لازم برای شروع مذاکرات مجلس را دوسوم از تعداد نمایندگان و به هنگام رأی‌گیری سه چهارم آن‌ها مقرر داشته و تصویب مصوبات را به بیش از نصف واگذار کرده بود. هرچند چنین سخت‌گیری در اصل حد نصاب برای این منظور بود که جلوی تصویب طرح‌ها و لوایح به طور شتاب‌زده گرفته شده، اما این بالا بودن حدنصاب، در عمل لطمه شدیدی به کارایی مجلس وارد کرده بود. بارها اقلیت مجلس که در حدود یک چهارم نمایندگان را در بر می‌گرفت، با آبستراکسیون، صحن مجلس را ترک می‌کردند و از تصویب مصوباتی که مورد نظر اکثریت بود، جلوگیری می‌نمودند. همچنین شیوه کار کمیسیون‌های مجلس در بررسی لوایح دولت، در عمل منجر به ناکارآمدی مجلس شده بود. اگر لایحه‌ای بدون قید فوریت تقدیم مجلس می‌شد، اگر نه برای همیشه، حداقل برای مدت‌های طولانی در کمیسیون‌ها می‌ماند و کسی به آن توجهی نمی‌کرد (همان: ۱۸). اصل ششم قانون اساسی نیز چون مقرر می‌داشت: «نمایندگان مرکز پس از تمام شدن انتخابات حق تشکیل مجلس را دارند و مصوبات آنان در غیاب سایر نمایندگان دارای اعتبار و قابل اجراست» (قانون اساسی ایران و متمم آن، ۱۳۴۳)، محل اشکال جدی بود. چون این مسئله در صدر مشروطیت به لحاظ جلوگیری از دسیسه‌داری که همواره درصدد به تعویق انداختن تشکیل مجلس به هر بهانه‌ای بود و چه بسا با اهمال در انتخابات شهرستان‌ها تا مدت‌ها از تشکیل مجلس ممانعت می‌کرد، در اصل ششم پیش‌بینی شده بود؛ ضمن آنکه در آن زمان تعدا وکلای تهران ۶۰ نفر بودند که قریب نیمی از اعضای مجلس را در بر می‌گرفت، اما در زمان مورد بحث ما این تعداد وکیل شهر تهران به ۱۲ نفر تقلیل یافته بود. لذا تحت هیچ شرایطی، عقلانی نبود که مجلس با حضور ۱۲ نفر تشکیل گردد و اتخاذ تصمیم نماید یا چون

تفسیر قانون اساسی به عهده مجلس شورای ملی نهاده شده بود، مجلس با حضور همین ۱۲ نفر به تفسیر قانون اساسی پردازد.

افزون بر این‌ها قانون اساسی مشروطه جایگاه قوه مجریه را در بدنه سیاسی کشور به حد کافی مشخص نکرده بود و تشکیلات داخلی و روش‌های کاری کابینه و هم چنین روابط آن با سایر نهادهای دولت به طور مشخص روشن نشده بود. قانون اساسی ترتیباتی فراهم نکرده بود که براساس آن بتوان واقعیت تفکیک نهادها و رعایت قانون را از یک سو و ضرورت کارایی و هماهنگی در ساختار دولت را از سوی دیگر، با یکدیگر سازش داد. به همین دلیل، قوه مجریه از ابزاری مؤثر که بتوان براساس آن در برابر قوه مقننه ابزار قدرت کند، برخوردار نبود؛ البته اصول و موادی از قانون اساسی بود که می‌شد آن را دستاویز پشتیبانی از قوه مجریه قرار داد، اما باز هم کابینه در عمل اسیر مجلس بود (عظیمی، ۱۳۷۴: ۳۶). در مجموع محدودیت‌های حاصل از روش‌های به کار گرفته شده در پارلمان، عدم کارایی و کندی فرایند قانون‌گذاری، شاه را به اندیشیدن درباره تجدیدنظر در قانون اساسی با توجه به منویات همیشگی‌اش سوق داد. هرچند در بن‌بست فعالیت پارلمانی، اعمال کارشکنانه دربار و دل‌بستگی‌های شخصی و گروهی نمایندگان بی‌تأثیر نبود، اما شاه به نحو مؤثری از این رفتارها بهره جست و بر تجدیدنظر در قانون اساسی پای فشرد.

۴. افزایش قدرت شاه ۱۳۳۶؛ تغییر و تفسیر اصول ۴ تا ۸ قانون اساسی و اصل ۴۹ متمم قانون اساسی

بنا به مفاد بخش آخر اصل الحاقی به قانون اساسی در سال ۱۳۲۸، تغییر اصول ۴، ۵ و ۶ قانون اساسی و تفسیر اصل ۷ و ۸ قانون اساسی و اصل ۴۹ متمم قانون اساسی با توجه به سابقه و قوانینی که نسبت به بعضی از این اصول وضع شده بود، می‌بایست توسط مجلسی واحد مرکب از اعضای مجلسین شورای ملی و سنا مورد تجدیدنظر قرار گیرند.

بر همین اساس در اردیبهشت ماه ۱۳۳۶ مجلس مزبور تشکیل شد. اصل ۴ قانون اساسی تعداد نمایندگان مجلس شورای ملی را ۱۶۲ نفر معین کرده بود، بدون آن که چگونگی افزایش یافتن این تعداد را به نسبت رشد جمعیت کشور معین کند و صرفاً آورده بود «عده مزبور، تزايد تواند یافت الی دوپست نفر» و لذا با گذشت زمان و افزایش جمعیت و گسترش ولایات، تعداد نمایندگان نیز می‌بایست افزایش می‌یافت و چون

به‌رغم اشاره به این موضوع، چگونگی افزایش یافتن آن روشن نبود، چه بسا دولت با استناد به اصل مزبور حسب میل خود به افزایش نمایندگان برخی حوزه‌های انتخاباتی اقدام می‌کرد، تا نتیجه انتخابات را به نفع خود پایان دهد.

به همین دلیل اصلاح این اصل، به صورتی که چگونگی تغییر تعداد نمایندگان در آن مشخص گردد، از لحاظ حقوقی مطلوب بود و به همین جهت اصل مورد نظر با تغییری که یافت علاوه بر افزایش تعداد نمایندگان به ۲۰۰ نفر، مقرر می‌داشت که پس از هر ۱۰ سال یک بار، در صورت ازدیاد جمعیت کشور در هر حوزه انتخابیه طبق آمار رسمی به نسبت هر یک صد هزار نفر، یک نفر به تعداد نمایندگان آنجا اضافه خواهد شد. حاصل بازنگری در اصل پنجم نیز افزایش دوره نمایندگی مجلس شورای ملی از دو سال به چهار سال بود. افزایش دوره نمایندگی از سال‌های ۱۳۲۵ و ۱۳۲۶ به بعد به‌طور تدریجی در محافل پارلمانی و سیاسی تهران مطرح شده بود (مهدی‌نیا، ۱۳۷۴: ۱۸۶). دلیل آن کاملاً روشن بود؛ چون دوره کوتاه نمایندگی اگرچه ممکن بود نمایندگان را در رعایت مصالح عمومی و تأمین نظر موکلین خود جدی‌تر سازد، اما به تجربه ثابت شده بود که عمده وقت مجلس صرف بحث‌های انتخاباتی می‌گردید؛ چون پس از هر انتخابات مجلس در تصویب اعتبارنامه نمایندگان مدت‌ها وقت مجلس صرف می‌شد و سپس چندین ماه مانده به پایان دوره، همه تلاش نمایندگان مصروف تبلیغات یا جذب حمایت‌های مؤثر می‌گشت. از سویی، چون هر شش ماه یک بار هیأت رئیسه مجلس عوض می‌شد، مسائل و منازعات انتخاباتی در پارلمان نوپای ایران فرصتی برای پرداختن به وظیفه اصلی آنان باقی نمی‌گذشت و تجدیدنظر در این دوره‌ها به تدریج ضروری می‌نمود. راجع به تجدیدنظر در اصل مزبور، یکی از روزنامه‌های آن زمان استدلال کرد

«روش معمول در کشورهای پارلمانی این است که عمر مجلس شورای ملی و مجلس سنا باید برابر باشند و این که عمر مجلس سنا شش سال و دوره مجلس شورای ملی دو سال باشد، معقول نیست و برای این ادعا دو دلیل وجود دارد: اولاً خلاف قاعده جاری در دیگر کشورهای جهان است. و ثانیاً این روش خلاف مدلول اصل هفتم متمم قانون اساسی که می‌گوید اساس مشروطیت جزءاً و کلاً تعطیل‌بردار نیست. هم چنین اصل ۳۴ قانون اساسی می‌گوید: مذاکرات مجلس سنا در مدت انفصال مجلس شورای ملی بی‌نتیجه است. حال چنان چه عمر مجلس شورای ملی دو سال و عمر مجلس سنا شش باشد، در دوره انفصال مجلس شورای ملی، مذاکرات مجلس سنا هیچ نتیجه‌ای ندارد، و این در حکم تعطیلی یک جزء از اساس مشروطیت است.»

و در پایان دوره دوساله مجلس شورای ملی و دوره ششساله مجلس سنا را با مقصود غایی قانونگذاران مشروطه در تعارض دیده و می‌نویسد: «باید عمر مجلس شورای ملی افزایش یابد چرا که نمی‌توان عمر مجلس سنا را کاهش داد» (روزنامه طلوع، ۱۳۳۶: ۴). فارغ از این استدلال‌های دامنه‌دار، گرچه تغییر مورد نظر از پاره‌ای جهات که در ابتدا ذکر شد، پسندیده بود، اما شاه از انجام آن مقصود دیگری را دنبال می‌کرد و آن همانا، راحت شدن از دست مجلس بود که هر دو سال یک بار از ترکیب جدید آن می‌هراسید و می‌بایست تلاش زیادی در کنترل انتخابات آن به کار بندد که همین موضوع نارضایتی‌های عمومی را از وی افزایش می‌داد. لذا با افزایش طول این دوره، هم از نگرانی‌های مربوط به انتخابات مکرر رها می‌شد و هم کشور را از جو ملت‌هت سیاسی که در پی هر انتخاباتی به وجود می‌آمد و عملکرد او را مورد بحث و بررسی می‌گذاشت، خارج می‌کرد. اما بازنگری در اصل ششم که مقرر می‌داشت مجلس شورای ملی با حضور نمایندگان تهران رسمیت می‌یابد و رأی آن‌ها در مدت غیبت نمایندگان ولایات مناط اعتبار است، از همان ابتدا محل بحث و اشکال بسیاری بود و همانطور که در فصل پیش نیاز بدان اشاراتی داشتیم، یکی از دلایل تجدیدنظر که طرفداران بازنگری قانون در سال ۱۳۲۸ نیز مطرح می‌کردند، اشکالات ناشی از اجرای این اصل بود و چون قانون‌گذاری را حق همه نمایندگان می‌دانستند و اختصاص آن را به نمایندگان تهران که در شرایط فعلی بسیار کمتر از حد نصاب رأی‌گیری‌ها بودند، خدشه جدی در تصمیمات مجلس می‌نمودند، بلکه می‌بایست دوسوم نمایندگان مجلس شورای ملی حاضر شوند، تا مجلس شکل قانونی به خود بگیرد. اصل هفتم نیز راجع به حد نصاب برای شروع مذاکرات و تصویب مصوبات مجلس بود که اصلاح آن حد نصاب لازم برای شروع مذاکرات را از دوسوم نمایندگان به هر تعدادی که حاضر بودند، تغییر داد و لذا تشکیل جلسات مجلس را تسهیل می‌نمود و از تعطیلی مکرر آن جلوگیری می‌کرد. اگر در اصل اولیه جهت رأی‌گیری سه‌چهارم نمایندگان مجلس و به منظور تصویب، موافقت یک‌دوم آن‌ها ملحوظ شده بود، در تجدیدنظر به عمل آمده، حد نصاب تعداد نمایندگان به هنگام اخذ رأی عدد مبهم «نصف نمایندگان حاضر در مرکز» ذکر شده بود که به سهولت قابل تفسیرهای گوناگون بود، در مجموع نسبت به اصل پیشین شرایط سهل‌تری را در تصویب مصوبات فراهم آورد که در مواردی نیز می‌توانست خطرناک باشد و به همین جهت شاه از آن اظهار خشنودی می‌کرد به طوری که در جمع نمایندگان مجلس

شورای ملی نیز اشاراتی در تأیید این مضمون داشت: «در ممالک دموکراسی تا آن جایی که من اطلاع دارم از جمله انگلستان که ۶۴۰ نفر وکیل در مجلس هست برای مذاکره اگر دو نفر هم باشند عدد کافی است و برای رأی، حضور پنج نفر، اگر اعتراض باشد حضور ۴۰ نفر کفایت می‌کند که بتواند رأی بگیرند به هر صورت این مسئله باید حل بشود» (مجموعه نطق‌ها و...، ۱۳۵۵: ۵۴۱).

بنابراین تغییراتی که در اصل هفتم پدید آمد به همان اندازه که موجبات رضایت شاه را فراهم آورده بود، از اقتدار مجلس نیز کاست و تصویب مصوبات موردنظر دربار را تسهیل نمود. در تغییر اصل ۴۹ متمم قانون اساسی که بیان می‌داشت: «صدور فرامین و احکام برای اجرای قوانین از حقوق پادشاه است، بدون اینکه هرگز اجرای آن قوانین را تعویق یا توقیف نماید.» اینگونه استدلال می‌شد که قسمت اول مذکور جزء آخر آن را نقض می‌کند، چون در قسمت اول تصریح شده که صدور فرمان و احکام جزء آخر اصل ۴۹ که می‌گوید: «شاه حق توقیف یا تعویق انداختن آن را ندارد، این مفهوم را رد می‌کند. هم چنین گفته می‌شود که شاید این اصل زمانی که به تصویب می‌رسیده، ضروری بوده، ولی دیگر با شرایط زمان سازگاری ندارد» (روزنامه طلع، ۱۳۳۶: ۱-۴). این استدلال حقوقی چندان مبنای محکمی ندارد. به صراحت روشن است که قانون‌گذار در صدد بوده، تا صرفاً حق توشیح قوانین را به شاه به عنوان رئیس قوه مجریه واگذار کند و امضای شاه صرفاً به منظور جواز انتشار قوانین و دستور اجرای آن به قوه مجریه پیش‌بینی شده است و همان طور که جزء آخر اصل مزبور نیز اشعار می‌دارد، اعطای هیچ گونه حق و تو تعلیقی یا انطباق مصوب با قانون اساسی و غیره به پادشاه، منظور نبوده است که بتوان به چنین استدلال‌هایی متوسل شد. گرچه مصوبات مجلس شورای ملی پس از تصویب به مجلس سنا نیز جهت تأیید راه می‌یافت و چون نیمی از اعضای مجلس مزبور را شاه شخصاً منصوب می‌نمود، لذا بیم آن که مصوباتی خلاف میل پادشاه جهت امضای او ارسال گردد وجود نداشت، اما از آن جا که مصوبات مالی مجلس شورا برابر اصل ۴۶ نیازی به تصویب سنا نداشت، شاه برای این که بتواند بر این گونه مقررات نیز نظارت کافی داشته باشد، در صدد برآمد که در امور مالیه برای خود حق و تو تعلیقی قائل شود. لذا با این استدلال که چه بسا مجلس شورا در تصویب قوانین مالی مرتکب خطا یا اشتباهی گردد و چون مجلس سنا در امور مالیه حق دخالت ندارد، به ناگزیر باید مرجعی جهت کنترل آن وجود داشته باشد، تا از هر گونه تضییع حقوق مالی که تبعات

گسترده‌ای دارد، جلوگیری کند. شاه معتقد بود که چون ملت بنا به اراده خود، مهم‌ترین رکن از سه رکن اراده خود را به پادشاه سپرده است، لذا این حق قانونی پادشاه است که بر این گونه مصوبات به هنگام توشیح نظارت کند و در صورتی که لازم بداند برای رسیدگی مجدد به مجلس شورا ارجاع نماید. شاه حتی در اثبات این نظر خود به اصول ۲۷ و ۳۵ متمم قانون اساسی نیز استناد می‌کرد تا حق وتوی خود را مشروع جلوه دهد (همان: ۴).

۵. مسئله ولیعهدی ۱۳۴۶؛ تغییر در اصول ۳۸، ۴۱ و ۴۲ متمم قانون اساسی

هدف از تجدیدنظر در اصول ۳۸، ۴۱ و ۴۲ قانون اساسی مشروطه در سال ۱۳۴۶ معین کردن روش انتخاب نایب‌السلطنه در مواقعی بود که ولیعهد کشور به سن ۲۰ سال تمام نرسیده و صلاحیت سلطنت نداشت. لذا با استناد به این که در قوانین اساسی غالب کشورهای جهان، پیش‌بینی‌های لازم برای جلوگیری از هرگونه وقفه و فتور در جریان طبیعی امور کشور در مورد جانشین رئیس مملکت به عمل آمده است، ولی در قانون اساسی ایران، به‌رغم اینکه تکلیف جانشین مقام سلطنت با وجود مقام ولیعهدی روشن و مشخص بود و همچنین چنانچه هنگام انتقال سلطنت، ولیعهد به سن قانونی نرسیده بود، برابر اصل ۳۸ متمم قانون اساسی نایب‌السلطنه‌ای از غیر خانواده قاجار از طرف مجلس شورای ملی انتخاب می‌شد، ولی شقوق و فروض قانونی در مورد نایب‌السلطنه به گونه‌ای پیش‌بینی نشده بود که لحظه‌ای وقفه در امر سلطنت پیش نیاید؛ چون به موجب اصل ۳۸ اولیه متمم قانون اساسی، معلوم نبود که اگر مجلس در حال تعطیلی باشد یا منحل شده و دایر نباشد، تکلیف انتخاب نایب‌السلطنه با کیست. اگرچه اصول ۴۱ و ۴۲ اولیه قانون مزبور مقرر داشته بودند که در موقع رحلت پادشاه، مجلسین حداکثر تا ده روز باید منعقد شوند و در صورت انقضای دوره نمایندگی یک یا هر دو مجلس نمایندگان سابق، حاضر و مجلسین آماده به کار می‌گردند، ولی عملاً امکان انعقاد مجلسین در چنین شرایطی با تردیدهایی روبه‌رو بود یا پس از تشکیل آن، چه بسا به واسطه اختلافات، انتخاب نایب‌السلطنه ماه‌ها به طول می‌انجامید و در این فاصله انجام وظایف سلطنت با وقفه روبه‌رو می‌گردید.

از سویی دیگر، طرفداران تجدیدنظر با استناد به اصل هفتم متمم قانون اساسی که مقرر می‌داشت: «اساس مشروطیت جزءاً و کلاً تعطیل‌بردار نیست» و به موجب اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی که می‌گفت: «قوة مقننه ناشی می‌شود از اعلی‌حضرت

شاهنشاهی و مجلس شورای ملی و مجلس سنا» و هم چنین با تکیه بر اصول ۳۵ تا ۷۵ متمم قانون اساسی که در برگیرنده حقوق و تکالیف پادشاه بود و تعویق در هر یک از آن‌ها موجب وقفه در امور مملکت می‌گردید، معتقد بودند چون اصل ۳۸ اولیه برای انتخاب نایب‌السلطنه ترتیبی مقرر داشته که رعایت آن مستلزم ایجاد وقفه‌ای غیرقابل پیش‌بینی از لحظه انتقال سلطنت به ولیعهد کمتر از ۲۰ سال تا انتخاب نایب‌السلطنه می‌باشد، در نتیجه در این فاصله، یکی از ارکان مهم و عناصر اصلی نظام مشروطه سلطنتی با تعطیلی و احیاناً مخاطراتی دیگر همراه می‌شد. لذا اصل ۳۸ متمم قانون اساسی در شرایط و فروضی استثنایی با اصل ۷ و ۲۷ قانون اساسی در تعارض بود و با تجدیدنظر مزبور این تعارضات رفع می‌شد (دادفر، ۱۳۴۶: ۲۲۳).

علاوه بر این با تجدیدنظر در اصول ۳۸، ۴۱ و ۴۲ بنا به تجربیات و مقتضیات اصلاحاتی نیز بدان افزوده شد که ظاهراً در تمایل حکومت به تجدیدنظر مزبور بی‌تأثیر نبود. در اصل ۳۸ دو شکل نیابت سلطنت پیش‌بینی شد که در شکل نخست آن برابر قانون «شهبانو مادر ولیعهد» یعنی کسی که اولاً همسر شاه باشد، ثانیاً مادر ولیعهد باشد و ثالثاً برابر قسمت آخر اصل مذکور، بعد از مرگ شاه با دیگری ازدواج نکرده باشد، امورات سلطنت را به عهده می‌گیرد. شکل دوم نایب‌السلطنه تعیینی است که او را پادشاه برای دوران صغر ولیعهد خود انتخاب می‌کند و همانطور که از اصل ۳۸ اصلاحی بر می‌آید، پادشاه در انتخاب نایب‌السلطنه تعیینی اختیار تام دارد و هیچ‌گونه قید و شرطی نیز برای این امر ملحوظ نشده است؛ البته اگر چنین تصمیمی در زمان حیات او اتخاذ نشود با شرایطی که ذکر کردیم، نیابت سلطنت قانوناً به عهده شهبانو، مادر ولیعهد است. نهاد دیگری که در اصل ۳۸ اصلاحی افزوده شده و لابد تأسیس آن از موجبات تجدیدنظر محسوب می‌شده است «شورای نیابت سلطنت» می‌باشد که نقش مشاورین نایب‌السلطنه را داشتند و مرکب از نخست‌وزیر، رؤسای مجلسین، رئیس دیوان عالی کشور و چهار نفر از اشخاص خبیر و بصیر کشور به انتخاب نایب‌السلطنه بودند. این شورا علاوه بر مشاوره نایب‌السلطنه چنانچه وی فوت کرده یا کناره‌گیری می‌نمود، موقتاً عهده‌دار وظایف نیابت سلطنت، تا تعیین نایب‌السلطنه از طرف مجلسین می‌گردید. در صورتی که در موقع «رحلت پادشاه» نایب‌السلطنه‌ای موجود نبود، بنا به اصل ۴۱ اصلاحی تا انتخاب نایب‌السلطنه توسط مجلس، هیأتی مرکب از نخست‌وزیر و رؤسای

مجلسین و رئیس دیوان عالی کشور و سه نفر از بین نخست وزیران سابق یا رؤسای سابق مجلسین به انتخاب هیأت دولت موقتاً امور نیابت سلطنت را به عهده می‌گرفتند. چون انتخاب نایب‌السلطنه باید به وسیله مجلسین صورت می‌گرفت، یک قسمت از اصل ۴۲ اصلاحی موردی را پیش‌بینی می‌کرد که در صورت انحلال یک یا هر دو مجلس تا تشکیل مجلس جدید و انتخاب نایب‌السلطنه، امور نیابت سلطنت موقتاً به عهده هیأت فوق‌الذکر باشد، اما اگر علت تعطیلی مجلسین، پایان یافتن دوره نمایندگی آنان بود و هنوز نمایندگان جدید انتخاب نشده بودند، نمایندگان سابق جهت انتخاب نایب‌السلطنه در مجلسین حاضر می‌شدند. در تجدیدنظر قانون اساسی که در سال ۱۳۴۶ انجام شد، ایجاد نیابت سلطنت در زمان مسافرت یا غیبت پادشاه نیز یکی دیگر از مواردی بود که بازنگری مزبور را توجیه‌پذیر می‌ساخت؛ چون برابر قسمت اخیر اصل ۴۲ اصلاحی، پادشاه می‌توانست در موقع مسافرت و در غیاب خود شورایی برای اداره امور سلطنت انتخاب یا نایب‌السلطنه تعیین کند که با مشاوره شورای مزبور، امور سلطنت را موقتاً برای مدت مسافرت و در غیاب پادشاه انجام دهد؛ البته متبادر از مفاد مورد اشاره اصل ۴۲ آن است که در صورت تعیین نایب‌السلطنه از سوی شاه، هم زمان، شورای مزبور نیز باید انتخاب گردد. سرانجام در مقام داوری باید گفت که هر چند می‌توان این فرض‌هایی را که محل استناد طرفداران تجدیدنظر بود، در بوتۀ امکان قرار داد، اما هرگز آن‌چنان نقصانی بر اصول سابق وارد نبود که موجب وقفه یا تهدیدی در اداره امور کشور گردد. لذا به نظر می‌رسد بیشتر از آن که دلایل حقوقی فوق‌الذکر مبنای تجدیدنظر مزبور باشد، همان زمینه‌ها و دلایل سیاسی موجب آن بوده است.

۶. نتیجه

اگر بپذیریم در پی کودتای رضاخانی ۱۲۹۹ که موجبات انقراض سلطنت قاجار را در ۱۳۰۴ فراهم کرد، گریزی جز تغییر پاره‌ای از اصول قانون اساسی وجود نداشت، اما بدون شک تغییرات صورت گرفته در سال ۱۳۲۸ که به اعطای حق انحلال مجلسین به شاه منجر شد یا آنچه در سال ۱۳۳۶ موجب اعطای حق وتو مصوبات مالی مجلس به شاه گردید و یا در سال ۱۳۴۶ در خصوص چگونگی تعیین نایب‌السلطنه موجب تجدیدنظر در قانون اساسی گردید، به هیچ رو واجد توجیحات حقوقی لازم نبود و مبنایی جز بی‌اعتنایی به مبنای قانون اساسی را آشکار نمی‌سازد. در کنار پاره‌ای استدلالات حقوقی که در توجیه بازنگری‌های انجام شده بیان می‌شد، اراده‌ای مصمم و معطوف به قدرت

قرار داشت که به هیچ رو حکومت بر مدار قانون را نمی‌پسندید و هرگز روا نمی‌دید که یا برحسب قانون اساسی سلطنت کند و در امر حکومت و اجرای سیاست دخالتی نرزد یا چنان مقامی اختیار کند که برابر قانون در مقابل اعمال خود پاسخگو باشد. در این میان توانمندی ذاتی و ریشه‌دار نهاد سلطنت و دربار که ناشی از روابط پیچیده و درهم تنیده آن با مراکز قدرت بود، از یک سو و اختلافات و منازعات پی در پی که در میان قوای مجریه (دولت) و مقننه یا فراکسیون‌های مختلف مجلس پیش می‌آمد که ناشی از نوپا بودن نظام مشروطه در کشور بود، از سوی دیگر، شاه جوان را از مقام تشریفاتی و نمادینی که تا حدودی قانون اساسی برای او مقرر داشته بود، به میدان‌داری، میانجی‌گری و سرانجام راهبری سوق داد و آنگاه که نارسایی‌های نظام پارلمانی کشور و عدم کارایی و کندی فرایند قانون‌گذاری که حاصل بی‌تجربگی نمایندگان مجلس در تمرین پارلمانتاریسم و تقویت نظام نیم‌بند و نوپای مشروطه بود، به عوامل فوق افزوده گشت و باعث شد شاه در اندیشه تغییر قانون اساسی و تجدیدنظر در آن برآید و به تدریج که عوامل مؤثر دیگری همچون دخالت بیگانگان به یاری او آمدند، به‌ویژه در کودتای ۲۸ مرداد و با سقوط دولت ملی، تجدیدنظر در قانون اساسی نیز با سهولت بیشتری ممکن می‌گشت، تا پایه‌های سلطنت را مستحکم نماید.

پی‌نوشت‌ها

۱. کسروی در مورد طالبوف و آثار او می‌گوید: «یک چیز دیگری که می‌باید از انگیزه‌های بیداری ایرانیان شمرد در کتاب‌های طالبوف و سیاحت‌نامه ابراهیم بیگ است» (کسروی، ۱۳۶۳: ۴۴).
۲. اصل سی و هفتم: ولایتعهد با پسر بزرگتر پادشاه که مادرش ایرانی‌الاصل باشد خواهد بود در صورتیکه پادشاه اولاد ذکور نداشته باشد تعیین ولیعهد برحسب پیشنهاد شاه و تصویب مجلس شورای ملی بعمل خواهد آمد مشروط بر آنکه آن ولیعهد از خانواده قاجار نباشد ولی در هر موقعی که پسری برای پادشاه به وجود آید حقاً ولایتعهد با او خواهد بود.

منابع

- آبراهامیان، پرواند، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه کاظم فیروزمند، حسن شمس‌آوری و محسن مدیرشانه‌چی، تهران، مرکز، ۱۳۷۸.
- آصفی، حمدالله، وطن‌دوست، غلامرضا، «سردار سپه و زمینه فروپاشی دودمان قاجاریه؛ تحلیلی بر سه سند محرمانه بریتانیا»، *علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز*، دوره ۶، شماره ۱ و ۲، (۴۷-۸۱)، ۱۳۷۰.
- _____، *سردار سپه و فروپاشی دودمان قاجار (۱۳۰۴-۱۲۹۹ ش. / ۱۹۲۵-۱۹۲۱ م.)*، شیراز، نوید شیراز، ۱۳۸۳.

دادفر، حبیب، «اصول اصلاحی متمم قانون اساسی»، *حقوقی و انتقادی کانون وکلا*، دوره ۴، شماره ۱۰۵، (۲۲۲-۲۲۴)، ۱۳۴۶.

طاهری، ابراهیم، جعفری‌ندوشن، علی‌اکبر، «جامعه‌شناسی سیاسی بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نظریه تحلیل گفتمان»، *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، دوره ۱، شماره ۴، (۷۵-۴۵)، ۱۳۹۷.

عاقلی، باقر، *روزشمار تاریخ ایران از مشروطه تا انقلاب اسلامی*، تهران، گفتار، ۱۳۷۰.
عبدالرحیم طالبوف، *آزادی و سیاست*، به کوشش ایرج افشار، تهران، سحر، ۱۳۵۷.
عظیمی، فخرالدین، *بحران دموکراسی در ایران (۱۳۲۰-۱۳۳۲)*، ترجمه عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی و بیژن نوذری، تهران، البرز، ۱۳۷۴.

فری‌یر، رونالد، *اختلاف ایران و انگلیس بر سر نفت*، مصدق نفت و ناسیونالیسم ایرانی، به کوشش جیمز بیل و ویلیام راجر لوئیس، ترجمه عبدالحسین هوشنگ‌مهدوی، تهران، البرز، ۱۳۷۱.
قاسم‌زاده، قاسم، *حقوق اساسی*، تهران، کتابخانه ابن‌سینا، ۱۳۴۴.
کسروی، احمد، *تاریخ مشروطه ایران*، جلد اول، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۳.
مجموعه نطق‌ها، پیام‌ها، مصاحبه‌های اعلی حضرت همایون محمدرضاشاه پهلوی آریامهر شاهنشاه ایران از ۱۳۲۰-۱۳۴۰، تهران، کیهان، ۱۳۵۵.

مجیدی، محمدرضا. بلباسی، میثم، «بررسی تطبیقی بازنگری در قانون اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی؛ امکان یا امتناع بازنگری در برخی از اصول قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸»، *پژوهشهای انقلاب اسلامی*، دوره ۷، شماره ۲۷، (۲۰۱-۲۲۳)، ۱۳۹۷.
ملکوتیان، مصطفی، باباپور محمد مهدی، «بازنگری قانون اساسی؛ تاریخچه، ضرورت‌ها و فرایند شکل‌گیری تا قانونمندی»، *سیاست* (دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، دوره ۴۱، شماره ۳، ۳۰۵-۳۱۹، ۱۳۹۰.

مهدی‌نیا، جعفر، *نخست وزیران ایران: زندگی سیاسی عبدالحسین هژیر، تهران، پانوس، ۱۳۷۴.*
«انتخابات مجلس پانزدهم»، (۲۲ اسفند ۱۳۲۵)، امید، ۱۵۹ و ۱۵۶.
«متن نطق آقای دکتر مصدق»، (۲۱ دی ۱۳۲۵)، *مرد/امروز*، ۲.
طلوع، ۲۸ فروردین ۱۳۳۶، ش ۱۵۵۰، ۴.
— ۱۶ اردیبهشت ۱۳۳۶، ش ۱۵۶۰، ۱-۲.
قانون اساسی ایران و متمم آن، تهران، مجلس، ۱۳۴۳.
مجموعه *قانون اساسی و قوانین جزایی، قوانین کمیسیون مشترک با تمام اصلاحات تا مهرماه ۱۳۳۴*، تهران، حیدری، ۱۳۴۴.

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی، تهران، مجلس شورای ملی، ۲۶ ذی‌الحجه ۱۳۲۷
مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، جلسه ۲۱۱، دوره پنجم، نهم آبان ۱۳۴۴
جلسه ۱۴۸، دوره پانزدهم، دهم اسفند ۱۳۲۷.