

مداخله شاهنشاه در امور دولت

قسمت دوم

امیرفیض - حقوقدان

قسمت نخست این تحریریه ادعای آقای گنجی ورد آن اختصاص داشت اکنون در این قسمت به ادعای کلی براینکه «شاهنشاه نباید در امور دولت مداخله میکرد» پرداخته میشود.

چند اشاره از معیارهای این قسمت از تحریر

نخست دخالت قانونی، و آن دخالتی را گویند که به حکم قانون، جریانی متوقف و یا جریان تازه ای جایگزین آن میگردد بیشتر اعمال دولتها و یا وضع قوانین از این نوع دخالت است.

دوم دخالت غیرقانونی، و آن دخالتی است که فارغ از قانون صورت میگیرد این نوع دخالتها موجب ایجاد مسئولیت است

سوم دخالت خیرخواهانه و آن دخالتی است که قصد دخالت کننده کمک به دخالت شده است که امروزه بنام دخالتهای بشر دوستانه در حقوق بین المللی معروف شده است.

حکیم مولوی در بیان دخالت خیرخواهانه داستانی دارد که با این بیت شروع میشود:

عاقلی براسب می آید سوار دردهان خفته ای میرفت مار

فشرده داستان این است که سواری مردخفته ای را دید که ماری کوچک داشت وارد دهان او میشد تا از اسب پیاده شد مار وارد دهان و معده آن مرد خفته شده بود، سواریا چوبدست خود شروع به زدن مرد خفته کرد مردبیدار شد و گریه و فغان سرداد که چرا چنین رفتاری با او میشود ولی سواریا اعتنا نمیکرد و مرتب او را میزد و حکم کرد که باید بدود آنقدر دوید که خسته و مرده به پای درخت سیبی افتاد که بسیاری سبب ها ی گندیده داشت سواریا حکم کرد که باید از آن سبب ها بخورد آنقدر خورد که حالش بهم خورد و مار از معده او خارج شد و مرد از خوشحالی به سجده آن سواریا افتاد.

تکلیف و دخالت

دخالت، اگر بر مبنای قانون باشد موجب تکلیف میگردد، و عمل دخالت تبدیل میشود به تکلیف به اجرای قانون و از آنجا که اجرای قانون حد و حدود دارد لذا انجام تکالیف قانونی بدون مسئولیت نمیشود مگر اینکه قانون صراحتاً از مکلف رفع مسئولیت کرده باشد.

اگر تکلیف بر مبنای قانون نباشد، میشود تحمیل و آن بدین معناست که بناحق از کسی عملی را فوق طاقت و یارضایت او خواستن.

تکالیف پادشاه در قانون اساسی

اکنون بادانه هائی که دریافت شد میتوان به موقعیت و تکالیف شاه در قانون اساسی و متمم آن رجوع کرد و پاسخ این پرسش را یافت که آیا شاه حق مداخله در امور دولت و کشور را دارد یا خیر.

اصل سی و هشتم متمم قانون اساسی، پادشاه را متصدی امور سلطنت معرفی کرده است. متصدی به کسی گفته میشود که تلاش و همت میکند که کاری را که به او محول شده انجام دهد، بنابراین چون تصدی به معنای عهده دار شدن کار است و کار هم بدون مسئولیت نیست لذا متصدی امور سلطنت بدون مسئولیت نمیشود.

قانون اساسی و متمم آن دقیقاً به رابطه مسئولیت و تصدی امورسلطنت آگاه بوده که دراصل چهل و چهارم صریحاً مقرر کرده که «شخص پادشاه از مسئولیت مبری است» و چون نمیشود مسئولیت را بدون مسئول رهاکرد، لذا همان اصل ۴۴ اضافه کرده است که وزرای دولت در هرگونه امور مسئول مجلسین هستند.

و دراصل بعدی وزرای دولت را مسئول اوامر و دستخط پادشاه می‌شناسد.

اصل مزبور این حاشیه را بتوجه میرساند که آنها که مدعی هستند سلطنت و تصدی آن یعنی پادشاه یک سمبل است و یا پادشاه یک مقام تشریفاتی است (اظهارمصدق به هندرسون سفیر آمریکا در جریان عزل مصدق) نظرشان فارغ از مبنای قانون اساسی است سمبل فارغ از هرگونه تکلیف و تصدی بر امور است، سمبل علامت و نشانه است، مانند هفت سین که سمبل نوروز و پرچم که سمبل کشور است.

در اصل سی و نهم، سوگند پادشاه متوجه مراتبی است که مهمترین آنها حفظ استقلال و حدود مملکت و حقوق ملت و حراست از قانون اساسی مشروطیت است.

اینها هر کدام تکالیفی است بسیار مهم که نیاز به اقتدار و عمل دارد تعلق چنین تکالیفی به پادشاه، هم اجازه دخالت شاه را در امور دولت میدهد و هم بکاربردن اقتدار را اهمیت تعلق این تکالیف به پادشاه از آنجا قابل ارزیابی است که نه وزاری دولت و نه نخست وزیر و نه وکلای مجلس و نه هیچ ایرانی، متعهد انجام این تکالیف شناخته نشده است و باز اهمیت این تکالیف در حدی است که قانونگذار صیغه سوگند به خدا و قرآن را پشتیبان تعهد و انجام تکالیف پادشاه ساخته است.

اگر بگوئیم که شاه مسئولیتی ندارد و یک مقام تشریفاتی و سمبلیکی است، مفهومش این است که شاه تکالیفی هم ندارد در حالیکه با چنین تکالیف مهم و برآورنده ای که محول شده نمیتوان مسئولیت، را که ناشی از کار است از تصدی پادشاه منزه ساخت بلکه آنطور که قانون اساسی مشروطیت مقرر کرده، مسئولیت اعمال و خواستههای پادشاه متوجه وزیر مربوطه است و برای اینکه قبول مسئولیت شاه بوسیله وزیر یک تحمیل محسوب نشود قانون اساسی، بوزیر حق داده است در صورتی که، وزیر مربوطه دستخط و فرمان شاه را مغایر با قانون میداند و یا حاضر نیست قبول مسئولیت دستورات شاه را به پذیرد از اجرای آن خودداری نماید.

چگونه ممکن است از سمبل، حفظ استقلال مملکت و حراست از قانون اساسی مشروطیت را خواست؟ آیا تدوین کنندگان قانون اساسی مشروطیت نمیدانستند که فرق بین سمبل و تصدی سلطنت چیست؟ آیا نمیتوانستند در یکی از اصول قانون اساسی مشروطیت بجای تصدی سلطنت از واژه علامت و نهاد و سمبل استفاده کنند؟ و آیا در یک اصل از بیست و سه اصلی که مربوط به سلطنت است در یک جا گفته میشود که شاه یک مقام تشریفاتی است؟

در متمم قانون اساسی در فصل حقوق سلطنت بارها و بارها از واژه تصدی سلطنت استفاده شده است و این خود دلیل آگاهی و توجه اصولی تدوین کنندگان قانون اساسی و متمم آن به موقعیت حقوقی پادشاه است.

نمونه دخالت پادشاه در امور دولت

این تحریر بجامیداند نمونه هانی از دخالت شاهنشاه در تصمیمات دولت و مجلس ارانه دهد، تائشان باشد که حق مداخله شاه در امور دولت هم قانونی و هم دقیقاً در چار چوب سوگند سلطنت و تعهدات شاه است و هم شاهی باشد که در طول مشروطیت هیچگاه مجلس و یا قوه قضائیه و یا حقوقدانان به آن اعتراضی نکرده اند.

میدانید که در جریان سال ۱۳۲۲ مذاکرات قوام نخست وزیر در مسکو و پی آمد آن در تهران با سادچیکف، منتهی به موافقت نامه ای شد که بر اساس آن نفت شمال به نسبت ۵۱ شوروی و ۵۰ ایران بهره برداری شود - دولت استقلال داخلی آذربایجان را برسمیت بشناسد - نیروهای شوروی همچنان در ایران بمانند

در روز ۲۱ خرداد، قوام نماینده دولت، مظفر فیروز را همراه هینتی به تبریز فرستاد تا درباره شرایط مناسبات دولت جدید آذربایجان به رهبری جعفر پیشه وری نخست وزیر جمهوری تازه تاسیس و خود مختار آذربایجان به مذاکره بپردازد.

در تاریخ ۲۳ خرداد موافقتنامه ای بین پیشه وری و نماینده دولت قوام به امضا رسید که تمام شرایط پیشه وری را دولت قبول کرد و متعاقب آن سلام الله جاوید وزیرکشور پیشه وری به استانداری آذربایجان منصوب شد (کتاب زندگی وزمانه شاه - تالیف آقای دکتر غلامرضا افخمی)

هیئتی که از سوی پیشه وری به تهران آمد علاوه بر موافقتنامه بین دولت و پیشه وری خواستهای دیگری هم از جمله تعلق درجه بالا به افسران فراری ارتش شاهنشاهی که به خدمت فرقه دمکرات درآمده بودند نیز مطرح شد و دولت از شاهنشاه خواست که موافقتنامه را تصویب کند.

اثر حقوقی عدم مداخله شاه در امور دولت این است که شاه باتصمیم دولت قوام مخالفت نکند و چون سمبل است مانند مداد دردست مظفر فیروز نماینده دولت وقت ایران عمل کند و همچنان نگاه کند تا سرنوشت شومی برای کشور رقم بخورد و چون مقام تشریفاتی است فقط در میهمانی ها و مراسمی که بمناسبت جدائی آذربایجان از ایران ترتیب داده میشود بسلامتی پیشه وری جام موفقیت سربکشد.

ولی شاهنشاه ایران به حکم قانون اساسی در تصمیمات دولت وقت مداخله کرد و عبارت معروف اگر دستم قطع شود را بکاربرد.^۱

شاه گزارشی از ستاد ارتش خواست و متعاقب آن فرمانی صادر کرد که آن فرمان مستند این تحریر، در حق و تکلیف مسلم شاه در مداخله در امور دولت و بستگی آن با سوگند سلطنت است.

متن فرمان شاهنشاه به ارتش، چنین است:

باین گزارش موافق است و بر اساس وظیفه و مسئولیتی که بر اساس مقامش و سوگندی که یاد کرده است بر عهده اوست، دستور اقدام فوری برای نجات آذربایجان و بقیه خطه شمال کشور را میدهد (همان ماخذ)

حاشیه - اقدام شاهنشاه رابتعریفی که از (دخالته) در قسمت اول و ابتدای این تحقیق آورده شد تطبیق بفرمانید که کاملاً منطبق است یعنی دخالت شاهنشاه در تصمیم دولت قوام سبب گردید که جریان تصمیم دولت قوام کاملاً متوقف و جریان تازه که ناشی از دخالت شاه بود جایگزین آن گردد (پایان حاشیه)

نمونه مداخله شاهنشاه در قوه مقننه

همانطور که مسبقاً پس از ترور سپهبد رزم آرا بوسيله خليل طهماسبی مجلس شورایی قانونی را تصویب و برای توشیح شاهنشاه فرستاد که بموجب آن خليل طهماسبی بعنوان قهرمان معرفی و از تعقیب قضائی معاف میشد، شاهنشاه از توشیح آن قانون امتناع کرد یعنی حرکت و تصمیم قوه مقننه را متوقف ساخت.^۲

مورد دیگر - هنگامیکه مجلس شورایی لایحه دولت مصدق رامینی بر مصادره اموال قوام السلطنه تصویب و برای توشیح شاهنشاه فرستاد شاهنشاه به اعتبار اینکه قوام محاکمه نشده و مصادره اموال قوام خلاف قانون اساسی است از توشیح آن خود داری کرد (دقیقاً پاسداری از قانون اساسی مشروطیت که در سوگند سلطنت قید شده است)

مداخله شاه در دولت و قوه مقننه، با دخالت و نادیده گرفتن قانون اساسی مشروطیت از طرف شاه، دوبارقه کاملاً متمایز است مداخله شاه در دولت و قوه مقننه با رعایت قانون اساسی تکلیف وحد حدود شاه است و نادیده گرفتن قانون اساسی مشروطیت تجاوز و تعدی به قانون اساسی مشروطیت است که دومی نه تنها خارج از تکلیف بلکه منافات با سوگند سلطنت است.

^۱ - «اگر دستم قطع شود هرگز سند جدایی آذربایجان را امضا نخواهم کرد» -- ح-ک

^۲ وگرنه هر آدم کش و جانی میتوانست با استفاده از آن مورد هربار پس از قتل به قهرمان مبدل شود. ح-ک

اصول قانون اساسی و متمم در تأیید این تحقیق

با آنکه استناد به قوانین و بحث در آنها ممکن است برای خوانندگان محترم چندان رغبت پذیر نباشد و تحریر رابه مسئله حقوقی تبدیل میکند ولی معهذاً اهمیت موضوع و ارتباط کامل آن با قانون اساسی مشروطیت اجازه استفاده و استناد به اصولی چند از قانون اساسی مشروطیت رابه این تحقیق و تحریر میدهد.

اول - اصول ۴۱ و ۴۲ و ۴۳ قانون اساسی در باب عنوان مطالب به مجلس شورایی و همچنین اصول مربوط به وزرای دولت در متمم قانون اساسی نشان از بار سنگین مسئولیت وزراء که بخش عمده آن مسئولیت ناشی از فرامین و خواستهای پادشاه است دارد.

از باب نمونه اصل ۶۱ متمم، وزراء را علاوه بر اینکه بپنهنانی مسئول مشاغل مختصه وزارت خود دانسته به هیئت اتفاق هم در کلیات امور در مقابل مجلسین مسئول دانسته است، یعنی نه تنها وزیری که فرامین و دستخط های شاه را اجرا میکند مسئولیت اجرای آنرا عهده دار است بلکه هیئت دولت هم در آن مسئولیت شریک است. حساسیت مسئولیتی که متمم قانون اساسی بر عهده وزیر در رابطه با اجرای فرامین شاه گذاشته از اصل ۶۵ متمم معلوم میشود که هر یک از مجلسین میتوانند وزراء را محاکمه کنند.

اشاراتی که از متمم قانون اساسی آورده شد دلیل قاطعی است که قانون تمام و کمال مسئولیت های اجرایی و وظائف و تکالیف سلطنت را بر عهده وزراء و هیئت دولت نهاده است.

دوم - در اصل بیست و هفتم متمم که قوای سه گانه مملکت تعریف شده آمده است:

قوه مقننه که مخصوص است به وضع و تهذیب قوانین، این قوه ناشی میشود از اعلیحضرت شاهنشاهی و مجلس شورایی و مجلس سنا و هر یک از این سه منشاء حق انشاء قانون را دارند

در اصل مزبور موقعیت حقوقی و موضع سیاسی پادشاه در ردیف مجلس شورایی و سنا قرار گرفته و حق انشاء قانون همانطور که مختص نمایندگان مجلسین است به شاهنشاه هم تعلق یافته است این تکلیف و حق بسیار مهم را چگونه میتوان یک تکلیف سمبلیک به حساب آورد، اگر پادشاه یک مقام تشریفاتی و سمبلیکی است مجلس شورایی و سنا هم که در اصل بیست و هفتم متمم در ردیف پادشاه آمده همان موضع تشریفاتی و سمبلیکی را دارند.

یکی از ارکان سوگند سلطنت، پاسداری از قانون اساسی مشروطیت است، این سوگند و تعهد وقتی میتواند از قوه به فعل درآید که پادشاه حق مداخله موضوعه در متمم قانون اساسی (اصل ۲۷) را نداشته باشد در غیر این صورت سوگند سلطنت باطل است زیرا یاد کننده سوگند قدرت و اجازه قانونی برای انجام آن تعهد مربوط به سوگند را نداشته است.

اساساً اگر پادشاه حق مداخله و تکلیف قانونی نمیداشت تعیین موقعیت برای ایشان در قوای سه گانه مملکت چه لزومی داشت؟ تکلیف و تعهد و سوگند سلطنت است که موقعیتهای اجرایی پادشاه را متمم قانون اساسی در سه قوه مملکت مقرر کرده است.

قوه قضائیه مملکت که محل تشخیص تمیز حق از باطل است قضاتش با فرمان شاهنشاه منصوب میشوند و احکام دادگاه ها بنا بر پادشاه صادر میگردد.

قوه قضائیه که مستقل شناخته شده و دولت حق دخالت در آن قوه حتی تغییر شغل قضائی قضات رابه شغل اداری ندارد به چه مناسبتی قضات با فرمان شاه منتصب به خدمت میشوند؟ این مناسبت که ریشه و اساس آن در سنگرها به کرات آمده است دلیل اقتدار و موقعیت حقوقی و اجتماعی پادشاه است والا سمبل، سمبل است، در واقع یک تکه چوب مقدس است و سمبل را چه به این تکالیف؟

سوم - متمم قانون اساسی قوه اجراییه را مختص پادشاه دانسته است و قوانین و احکام بتوسط وزراء و مامورین دولت بنا بر نامی اعلیحضرت همایونی اجرا میشود.

اگر موقعیت پادشاه یک نقش تشریفاتی و سمبلیک بود متمم قانون اساسی میبایست قوه اجراییه را مختص دولت منتخب مجلسین میدانست نه پادشاه را.

عبارت بند سوم اصل ۲۷ متمم قانون اساسی <قوه اجراییه مختص پادشاه است> بسیار با اهمیت است. این کلمه که نوعی مفهوم انحصار در آن دیده میشود فقط یکبار آنهم نسبت به موقعیت پادشاه در قوه اجراییه در متمم قانون اساسی بکار رفته است و رساگر این است که قوه اجراییه از شخص پادشاه شروع میشود و هیئت وزیران و توابع آن همه در مسیر قانون اساسی مشروطیت، تحت الشعاع پادشاه هستند.

به همین دلیل است که در اصول ۴۶ و ۴۷ و ۴۸ متمم قانون اساسی عزل و نصب وزراء، اعطای درجات نظامی و نشان افتخاری بامراعات قانون مختص شخص پادشاه است، و نیز انتخاب مامورین رئیسه دوایر دولتی از داخله و خارجه با تصویب وزیرمسئول از حقوق پادشاه است.

آیا کلمه <مختص پادشاه> با حقوق وسیعی که به آن در متمم قانون اساسی تعلق یافته به معنای تشریفاتی و سمبل بودن مقام سنت است؟

چهارم - اصل ۵۲ متمم قانون اساسی تکلیفی انحصاری برای پادشاه مقرر کرده که کمتر به آن اشاره شده است و آن این است که عهدنامه های سری که رفع محذور سری شده و منافع و امنیت کشور را اقتضا نماید همراه با توضیحات لازم باید از طرف پادشاه به مجلسین اظهار شود. در این اصل، هم تشخیص منافع و امنیت کشور و هم انحصار حق ارائه آن به مجلس و هم تنظیم گزارش به شاه داده شده است چرا؟؟ زیرا تنها کسی که متعهد به حفظ منافع ملت و امنیت و استقلال کشور است شخص پادشاه است. (به سوگند سلطنت رجوع فرمائید)

آیا این تکالیف و اختیارات انحصاری شاه دلالت بر اقتدار اجرایی شاه در چارچوب قانون اساسی را دارد یا همه اینها هم تشریفاتی و سمبلیکی است؟؟

پنجم - اصل ۵۴ متمم تشکیل جلسات فوق العاده مجلسین شورا و سنا را از حقوق پادشاه دانسته و اصل ۴۸ قانون اساسی نیز انحلال هر یک از مجلس شورا و سنا و یا هر دو را در آن واحد از اختیارات پادشاه دانسته است

اهمیت این حقوقی که قانون اساسی مشروطیت ایران انحصاراً برای پادشاه قائل شده است بر هیچکس پوشیده نیست یکی از علل حقوقی تصمیم قانون اساسی این است که تعهد به حراست از قانون اساسی از سوی پادشاه نیاز به تبعاتی دارد که امکان انجام تعهد یعنی حراست از قانون اساسی را ممکن سازد.

و یکی از آن تبعات و لوازم، حق انحلال مجالس است بشرحی که قانون مقرر کرده است.

آیا تعلق این حق عظیم برای پادشاه آنهم بدون ذکر موجب حق، برای کسانی که مقام پادشاه را در قانون اساسی مشروطیت ایران سمبلیک میدانند قانع کننده نیست؟

ششم - در اصل ۵۷ متمم آمده است <اختیارات و اقتدارات سلطنتی فقط همان است که در قوانین مشروطیت حاضر تصریح شده است>

آیا عبارت <اختیارات و اقتدارات سلطنتی> ابهامی درش وجود دارد؟ و یا اختیارات و اقتدارات سلطنتی به معنای سمبلیک بودن است؟

هفتم - از کل ۱۵۸ اصل قانون اساسی حدود بیست و سه اصل مربوط به حقوق و مواضع پادشاه است که در تمامی آن موارد تکلیف و تعهد و وظیفه بخوبی ملاحظه میشود. برای یک موضوع سمبلیک! و مقام تشریفاتی چرا این حساسیت خاص را قانون اساسی مشروطیت مدون ساخته است؟ در حالیکه تعداد اصولی که به سلطنت و حقوق و حدود آن اختصاص داده چندین برابر حقوق متعلق به مردم و دولت است؟

هشتم - در قسم نامه وکلای مجلس شورای ملی صراحتی وجود دارد که بسیار با اهمیت و دلیل کامل بر حساسیت اجرائی تعهد پادشاه در حراست از قانون اساسی مشروطیت است.

در قسم نامه وکلا آمده است:

حما امضا کنندگان خداوند رابه شهادت میطلبیم وبه قران مجید قسم یاد میکنم مادام که حقوق مجلس ومجلسیان مطابق این نظامنامه محفوظ ومجری است نسبت به اعلیحضرت شاهنشاه متبوع عادل مفخم خود صدیق وراستگو بوده و به اساس سلطنت وحقوق ملت خیانت ننمائیم.....^۳

ملاحظه میکنید که تعهد وقسم نمایندگان مجلس در راستگونی و صداقت و وفاداری به اساس سلطنت وخودداری از خیانت به ملت، معلق ومشروط شده است به اجرای قانون اساسی مشروطیت حتویضی در زمان تنظیم قانون اساسی مشروطیت قانون مزبور بنام نظامنامه معرفی میشد.

باتوجه به اینکه حراست از قانون اساسی مشروطه یکی از ارکان مهم وظایف وتکالیف پادشاه در قسم سوگند سلطنت است بخوبی مشهود است که تکلیف وتعهد پادشاه از چه حساسیت فوق العاده ای برخوردار است تصور نمیکنم باهر مقدار عقده ودشمنی باشاه بتوان این اختیارات وحساسیت آنرا به امر تشریفاتی تشبیه کرد.

آیا انصاف ووجدان ودرک انسان میتواند این حقوق وتکالیف قانونی سلطنت رانادیده بگیرد ومدعی عدم حق دخالت پادشاه در امرکشورداری بوسیله دولت گردد؟ مسئله این است که یک وقت کسی عقیده برزیادی بودن حقوق پادشاه در قانون اساسی دارد ویاکسی هم ممکن است نظیرنا موجه بودن محدودیت اختیارات پادشاه در قانون اساسی مشروطیت ایران داشته باشد اینها بجای خود محترم است ولی آنکه مدعی است که قانون اساسی اجازه دخالت شاه رادرامورنداده است ادعای محترمی نیست و خلاف نص قانون اساسی است.

مختصر و نافع اینکه

اختیارات واقتدارات پادشاه (استفاده از عبارت دراصل ۵۷ متمم) راقانون اساسی ومتمم آن احصاء کرده است باین شرط که اختیارات واقتدارات مزبور بطور مستقیم به اجرا درنیاید واز طریق وزراء اجراشود ومسئول اجرای آن هم شخص وزیر است نه پادشاه.

عده ای میگویند تکلیف واقتدارواختیار بدون مسئولیت نمیشود لذا شاه اگر از اختیارات خود استفاده کند تن به مسئولیت داده است، این نظریمناسبت صراحت قانون اساسی مشروطیت در بری بودن پادشاه از مسئولیت، درست نیست واحتجاج است احترام به قانون اساسی ارجی به این قبیل نظرات نمیدهد.

پایان قسمت دوم وبه امید قسمت آخراین تحقیق

^۳ - در گذشته در بیشتر موارد بیشتر وزرا به شاهنشاه دروغ گفته اند. ح-ک

