

مداخله شاه در امور دولت

انتخاب نخست وزیر

قسمت آخر

امیر فیض- حقوقدان

سابقه بحث حقوقی در راستای انتخاب و یا عزل نخست وزیر از طرف شاه میرسد به وقایع بعد از ۲۸ مرداد و الا قبل از آن تاریخ چنین بحثی که متعلق به آثار باشد دیده نمیشود. مقصود این است که ممکن است از باب نظریه حقوقی ارائه شده باشد ولی در مقام اجرایی قرار نگرفته است.

عزل دکتر مصدق با فرمان شاه و مقاومت ایشان، طرفداران مصدق را به این فکر آورد که عزل دکتر مصدق را با فرمان شاه خلاف قانون اساسی اعلام کنند، زیرا این ادعا منعکس کننده این اصل است که «هرامری که اولش غلط باشد نتایج آنهم غلط است» نتیجه، متفرع بر مقدمات است» و لاجرم نخست وزیری سرلشگرزاهدی و آنچه در پی آمد را غیر قانونی میدانند.

مدعیان این ادعا یک دست و پخته بیان ادعا نمیکنند، بخشی از آنها بمناسبت اینکه فرمان عزل خارج از ساعت اداری بوده آنرا کودتا مینامند عده ای هم میگویند چون شاه خارج از کشور بوده حق عزل نخست وزیر را نداشته است، عده ای هم که قدری بادقت بیشتری هستند مدعی اند که اساسا عزل و نصب نخست وزیران کشور از حقوق پادشاه نیست بلکه از حقوق مجلس است و برخی هم که اساسا مجلس سنا را قبول ندارند عزل و نصب نخست وزیران را فقط از حقوق مجلس شورا میشناسند.

گروهی که دکتر مصدق هم در ردیف عقاید آنهاست میگویند: «با دخالت شاه در انتخاب نخست وزیر، مشروطیت نمیشود»

آنچه عرض شد میتواند یک نظر کلی باشد نه امر الزامی زیرا مسئله ای که منطبق با قانون نباشد نه الزامی است و نه منشاء حق، این قبیل نظرات ممکن است در جریان بحث به جایگاهی برسد که در احتمال تجدید نظر در قانون اساسی مورد استفاده و توجه قانونی قرار گیرد ولی تاهنگامی که این جایگاه فراهم نشده توسل به نظریه های خلاف قانون اساسی احتجاج و تحریف است که در مقابل اعتبار قانون اساسی محلی از توجه ندارد کسانی که عزل و نصب نخست وزیر را از حقوق شاه نمیدانند متوسل به تفسیر اصل ۶۷ متمم قانون اساسی میشوند، در حالیکه **تفسیر قوانین و قانون اساسی بر عهده مجلس است نه افراد.**

کسانی که بطور کلی اختیارات شاه را منافی با اصل مشروطیت میدانند و همانطور که عرض شد آقای دکتر مصدق هم از پیروان آن است بایک توضیح روبرو هستند.

در اقسام رژیم های سلطنتی با دو نوع روبرو هستیم، رژیم سلطنت مطلقه که تمام اختیارات در دست شاه است و کشور فاقد قانون اساسی است «مانند عربستان».

دوم - سلطنت مشروطه همانطور که از اسم این نوع رژیم هویدا است اختیارات پادشاه محدود و مشروط شده است، یعنی در این نوع رژیم ها قدرت میان پادشاه و قوه مقننه تقسیم شده است و محدوده اختیارات پادشاه بوسیله قانون اساسی معین شده است (مانند سلطنت مشروطه ایران).

در برخی از سلطنت های مشروطه اختیارات پادشاه در حدی مقرر شده که جنبه تشریفاتی دارد مانند انگلستان که اختیارات مهم در دست نخست وزیر است با اینهمه باز هم انگلستان یک رژیم سلطنت مشروطه شناخته میشود.

در حقوق متعلق به پادشاه در قانون اساسی مدون **انگلستان** میخوانیم که هیچ مقامی حق برکناری پادشاه را ندارد - پادشاه رهبر حزب اکثریت رابه نخست وزیری منصوب میکند - تعیین عالیترین مقامات قضائی و یادیوان کشور و همچنین عفو و بخشودگی و تخفیف مجازات از حقوق پادشاه است - تشکیل جلسه فوق العاده پارلمان از حقوق پادشاه است - انحلال پارلمان از حقوق پادشاه است ولی عملاً پادشاه بانظر نخست وزیر از این حق استفاده میکند - اعطای نشان و اعلان جنگ و صلح با پادشاه است (ماخذ - حقوق اساسی و تطبیقی عالیخانی)

ذکاء الملک فروغی در مورد شکل دولت نوشته ای دارد که میتواند پشتیبان اصالت این تحقیق باشد.

گفته است: شکل دولت یا استبدادی است و یا مشروطه، دولت اگر استبدادی است اساس نخواهد داشت یعنی دارای کنس توتسیون نیست. بنابراین دولت مشروطه با دولت با اساس مترادف است همچنین تمام دول جمهوری مشروطه میباشند و چون دولت مشروطه به درجه کمال رسد دارای ترتیب پارلمانی میشود <

حقوق اساسی ذکاء الملک فروغی بسال ۱۳۲۵ قمری (سال اول مشروطیت) استاد مدرسه سیاسی

بنابراین حقیقت میگوید، که ادعای اینکه مشروطیت با وجود اختیارات شاه نمیشود یا منافات دارد سخنی بی مایه است

و اما بعد - انتخاب نخست وزیر

قانون اساسی مشروطیت صراحتی در کیفیت انتخاب و یا انتصاب نخست وزیر ندارد تنها در اصول ۳۳ و ۱۵ از شخص اول دولت و صدراعظم یاد شده که آنها در رابطه با وظایف آنهاست، نه انتخاب و انتصاب آنها.

این سکوت قانون اساسی را نباید حمل بر نقص قانون اساسی و متمم آن گرفت، زیرا از نظر مشروطیت ایران، فرقی بین نخست وزیر و سایر وزراء نیست و نخست وزیر خود احد از وزراء است.

نخست وزیر چگونه وارد مشروطیت ایران شد

در اولین دوره قانونگزاری هیئت دولتی که تشکیل شد وزیر افخم که عملاً ریاست وزراء را داشت سمت رسمی او وزیر کشور بود و در کابینه دوم نیز عنوان ریاست وزرانی دیده نمیشود و تا بک در مقام وزارت داخله <کشور> عملاً بر هیئت دولت ریاست داشت.

پس از ترور اتابک، مجلس شورایی ضمن تلکراف تسلیت به محمد علیشاه از مشارالیه تقاضا کرد که شخص لایق و کاردانی را برای وزارت داخله انتخاب نماید که نظم و امنیت برقرار شود.

محمد علیشاه دستور احضار ۲۰ نفر از نمایندگان مجلس را داد تا در جلسه مشورتی برای انتخاب وزیر کشور شرکت کنند در همین جلسه و کلاً به ناصر الملک و کالت دادند که بعرض محمد علیشاه برساند و از شاه تقاضا کند که یک نفر را به سمت رئیس الوزراء انتخاب نماید که در انتخاب وزراء آزادی عمل داشته باشد. محمد علیشاه، مشیرالدوله (میرزا احمد خان) را مامور تشکیل کابینه ساخت و از آن تاریخ مقام نخست وزیری در مشروطیت ایران بوجود آمد یعنی این مقام و جریان بموجب سنت مشروطیت جاری است نه صراحت قانون اساسی و متمم آن.

بنابراین، سنت مشروطیت ایران در باب انتخاب نخست وزیر به این کیفیت قرار گرفت.

۱- نخست شاه از نظر مجلسیان و اعتماد آنان به نخست وزیر مطلع میگردد و برای شخص مزبور فرمان نخست وزیری میدهد و نخست وزیر بعد از اخذ رای اعتماد از مجلس و انتخاب وزراء شروع بکار میکند.

این رویه با آنکه در قانون اساسی و متمم اشاره و مجوزی ندارد در تمام طول مشروطیت دقیقاً رعایت شده است و در عمل همانند رویه ای است که در انتصاب وزراء در قانون اساسی انگلستان معمول است.

- ۲- وزرای کشور را شاه انتخاب نمیکند. نخست وزیر انتخاب میکند و مجلس به آنها رای اعتماد میدهد و شاه فقط فرمان وزارت آنها را بنابر درخواست نخست وزیر صادر میکند.
- ۳- بخوبی روشن است که اصل چهل و ششم متمم فقط در مورد نخست وزیر رعایت شده نه در مورد سایر وزراء که همان اصل آنها را هم شامل میشده ولی از آنجا که سنت مشروطیت بر این رعایت مستقر گردیده و سالها هم جاری بوده است دیگر جای اعتراضی بوجود نمیآورد.

این سنت مشروطیت از دوره اول مجلس شورایی به جریان افتاد و تا سال ۱۳۵۷ تعداد ۷۴ نخست وزیر ایران بهمین ترتیب یعنی با فرمان شاه منصوب و یا معزول شده اند در بین آن ۷۴ نخست وزیر تنها سه نخست وزیر سرکش بوده اند و بقول یکی از شخصیت ها «آمدن آنها با رضا و رفتن با چوب و عصا» بوده است یکی صمصام السلطنه بختیاری نخست وزیر زمان احمد شاه که در مقابل فرمان عزل خود مقاومت کرد و احمد شاه در حالیکه صمصام السلطنه همچنان خود را نخست وزیر میدانست فرمان نخست وزیری و وثوق الدوله را صادر کرد و ۴۸ ساعت بعد کابینه و وثوق الدوله معرفی شد (طوفان در ایران)

شوستر در کتاب اختناق ایران نوشته است:

«در حالیکه صمصام السلطنه از جهات عدیده از نخست وزیری برکنار شده بود مع هذا همچنان خود را نخست وزیر میدانند»
نخست وزیر سرکش دیگر سید ضیاء طباطبائی است.

روز شنبه ۱۴ رمضان از جانب احمد شاه به سید ضیاء امر شد که استعفا بدهد سید به اتکای سفیر انگلیس به شاه جواب داد که چون تاکنون خیانتی نکرده ام استعفا نمیدهم (مشروح موضوع و علت دستور استعفا و کیفیت مقاومت را میتوانی در سنکر ۲۱۵ ملاحظه فرمائید)

لذا احمد شاه با اجازه اصل چهل و ششم متمم قانون اساسی قوام السلطنه را بجای او نخست وزیر ساخت.

سومین نخست وزیر سرکش آقای دکتر مصدق بود که در دوره اول نخست وزیری در سال ۱۳۳۰ با فرمان شاه به نخست وزیری رسید و در دور دوم یارش آمد که باید ابتدا با رای اعتماد مجلس نصب و عزل شود و بعد فرمان صادر شود.

۷۰ نخست وزیر دوران مشروطیت ایران به این آگاهی نرسیده بودند!! که مصدق رسید؟

در طول عمر مشروطیت موارد متعددی وجود داشته است که وزرا و نخست وزیر فرمان شاه بدون عدم رضایت مجلس و یا رای عدم اعتماد معزول شده اند و در برخی موارد مجلس پس از عزل نخست وزیر از جریان مطلع میشد.

این رویدادها در عهد شاهان پهلوی نبوده بلکه مربوط به دوران سلطنت احمد شاه بوده که مخالفین سلطنت، احمد شاه را قانونگرا میدانند، از جمله فرمان احمد شاه بر عزل سعدالدوله وزیر خارجه در کابینه مشیرالسلطنه (از آغاز مشروطیت تا اولتیماتوم صفحه ۲۴)

متمم قانون اساسی تنها شرط مسلمان و ایرانی الاصل و تبعه ایران بودن را برای مقام وزارت قائل شده است و اینکه عده ای مدعی اند که شرط صدور فرمان نخست وزیر و یا عزل آنها رای عدم اعتماد مجلس است چنین شرطی در رابطه با اصل چهل و سوم متمم وجود ندارد، حق مزبور یعنی عدم لیاقت و یا صلاحیت وزیر از حقوق مجلس است که هنگام معرفی دولت رای اعتماد به آن وزیر ندهد، نه اینکه قبل از فرمان شاه رای اعتماد مجلس به وزیر صادر شده باشد.

تکافو در موضوع دخالت شاه

نظریه اینکه شرط تصدی سلطنت در قانون اساسی مشروطیت و سنت پادشاهی، داشتن معلومات حقوقی پادشاه نیست و نظریه اینکه تنها شرط احراز مقام پادشاهی پسر بزرگ پادشاه و سن مقرر در قانون است و نظریه اینکه تشخیص تطبیق مسائل با مقررات قانونی خاصه قانون اساسی یک امر حقوقی است، لذا پادشاه وظیفه ای در تطبیق موارد و خواستههای

خود باقانون اساسی ندارد و هرخواستی که درراه منافع کشورتشخیص میدهد میتواند تنها ازطریق فرمان ویادستخط خود خواهان اجرای آن بشود، منتها نه بطور مستقیم بلکه ازطریق دولت ووزیرمربوطه ووزیرمربوطه است که باید وظیفه تطبیق فرمان و دستخط پادشاه را باقانون اساسی وامکانات کشوروصلاح ومصالحت کشور منظوردارد واجرای دستخط و فرمان رامتوقف ویاگریان بدهد وبهمین دلیل است که متمم قانون اساسی مشروطیت وزرا را مسنول اجرای فرامین و دستخط های پادشاه دانسته وبرانت پادشاه رازمسئولیت صریحا اعلام داشته است.

رابطه لازم وملزومی

رابطه فرامین و دستخط های پادشاه باوزیردرمتمم قانون اساسی یک رابطه لازم وملزومی است یعنی اجرای دستخط و فرمان شاه (ملزوم) موافقت وامضای وزیرمربوطه را (لازم) دارد وبدون وجود این رابطه اجرای دستخط وفرامین شاه قانونا ممکن نیست.

آیا عکس قاعده بالا یعنی موافقت شاه باتدابیروتصمیمات وزیرویاهینت دولت هم مشمول رابطه لازم وملزومی است؟ ایدا و به هیچوجه.

این امرنشان میدهد که قدرت کنترل کننده پادشاه وقراردادن قدرت او درچهارچوب قانون اساسی برعهده وزیروزای دولت است، یعنی وزرای دولت لازم نیست که برای انجام امورحکومتی ازپادشاه کسب تکلیف کنند یعنی گزارش شرفرضی دادن وسپس اقدام کردن یک عمل قانونی نیست وکسب تکلیف ازشاه مسقط مسئولیت گزارش دهنده نیست این عادت که بصورت یک سنت اداری درمشروطیت ایران بویژه درسلطنت شاهنشاه ایران جاری بود گرچه ظاهراش احترام به مقام سلطنت و آموزش های شاهنشاه بود ولی باطنش خبث نیت وفرار ازمسئولیت وواقعیتی ازنامردی وضعف و بیعرضگی بود.

برخی مدعی هستند که قدرت سبب بی اعتنائی به قانون میشود ممکن است این موضوع بطورکلی بمناسبت ماهیتی که قدرت دارد درست باشد ولی درمورد پادشاه بمناسبت کنترلی که ازناحیه وزیر و وزاری دولت بشرحی که عرض شد میشود عبورازقانون برای پادشاه ممکن نیست وبه کلامی روشن وقتی اوامر خلاف قانون اساسی پادشاه ازطرف وزیر وتو وبه اجراءدرنیاید عبورازخط قانون اساسی برای پادشاه غیرقابل امکان وتصوراست.

دریکی ازمصاحبه های شاهنشاه ایران مصاحبه کننده خارجی این سوال رامطرح میکند که <قدرت شاهنشاه درکجا متوقف میشود> شاهنشاه پاسخ داده اند <درمرزقانون>

این مرز قانون بموجب متمم قانون اساسی ورابطه لازم وملزومی درتعهد وزیرمربوطه است که حراست ازقانون کند، که، دستگاههای اداری وحقوقی ومشاورین مسنول وغیرمسنول دارد، که، قانون اساسی اورامسنول اجرای دستخط و فرامین شاه شناخته است نه پادشاه که غالبا درسنینی است که نه پختگی وزیرادارد ونه مسئولیتی درصوردستخط و فرامین مخالف قانون اساسی ونه احاطه به رویه های قضائی وسنت های مشروطیت ایران.