



Role of the King in Selecting the Prime Minister and Ministers in the Iranian Constitution of 1906-1907

Seyed Naser Soltani*

Abstract

The role of the King in selecting the Prime Minister and ministers in the Iranian Constitution of 1906-1907 is the focus of this study. Prior to the victory of constitutionalism and the formulation of the Constitution, efforts were made to establish a cabinet, with chancellors appointed by Naser al-Din Shah Qajar and subsequent rulers to govern the country. The King's involvement in choosing the chancellor and ministers had a significant impact, as reflected in the constitutional law. However, the constitutionalist government, with the Parliament as its main institution, played an active role in overseeing the executive branch. Conversely, the King, as a non-responsible body in the constitutionalist government, had to distance himself from governance and restrain his authority. Given its historical background in Iran, the monarchy sought to maintain its political superiority by interpreting the constitution differently and exerting influential interference in the selection of ministers. This dynamic has undergone changes from the Qajar period to the Pahlavi era and beyond.

This article aims to demonstrate the existence of such precedents in Iran's constitutional rights and to provide real cases and examples of the role played by the country's leader in appointing officials in the executive branch, even if not explicitly stated in the laws. The documentary evidence presented in this article substantiates the role of the country's leader in the selection of ministers and prime ministers. The challenges associated with this issue within the legal

How to Cite: Soltani, S. N. (2023) Role of the King in Selecting the Prime Minister and Ministers in the Iranian Constitution of 1906-1907, *Journal of Legal Studies*, 15(2), 173-211.

* Assistant Professor of Public Law, Farabi College, University of Tehran, Qom, Iran.
naser.soltani@ut.ac.ir

system become apparent when examining the political practices resulting from such procedures. The study delves into each period, exploring the role of the Parliament in ministerial selection during the Qajar era, the King's personal decision-making in the first Pahlavi era, and the diminishing role of the Parliament in the second Pahlavi era, when constitutional governance rules were observed from August 1941 to July 1953.

The tradition of kings choosing chancellors and ministers in pre-constitutional systems influenced the inclusion of such decision-making powers in the constitutional laws. In the establishment of the Supreme Court during the reign of Mirza Husayn Khan, it was stated that the appointment and dismissal of the chancellor was solely at the discretion of the King, and the appointment of ministers was subject to the chancellor's appointment by the decree of the King. This distinction between the monarchy and the government was highlighted in the Supreme Court Bill, emphasizing the role of the chancellor as the head of the government responsible for all government departments. Early treatises promoting constitutionalism also recognized the king's power in appointing and dismissing government officials. However, in the constitutional monarchy, this role was redefined in relation to other principles and underwent significant changes.

The establishment of the Grand Court aimed to separate the monarchy from the government, with "consultation of ministers" being a prerequisite. The Prime Minister was to oversee the entirety of the government in the presence of the King, while ministers held responsibility in their respective branches under the chancellor. These provisions sought to delineate the authority and competence of each entity, although some brevity and ambiguity remain. Nevertheless, the intention behind these provisions is discernible.

Keywords: Parliamentary Traditions, Selection of Ministers, Interval, Unwritten Constitution.

نقش پادشاه در نصب و عزل رئیس‌الوزرا و وزرا در حقوق اساسی مشروطه

سید ناصر سلطانی *

«اگر شاه این دخالت‌ها را داشته باشد دوام ندارد؛ و اگر کسی به شاه بگوید: «تو دخالت در امور را داری» خائن به شاه است... دوام شاه در این است که مسئولیت قبول نکند» محمد مصدق (بزرگمهر، 1363:118).

چکیده

از سال‌های پیش از پیروزی مشروطیت شاه در انتخاب صدراعظم و وزرای دولت نقش داشت و آن نقش در قوانین اساسی مشروطیت نیز بازتاب یافت. در حکومت مشروطه که پارلمان به‌عنوان نهادی که می‌بایست بر کارهای قوه مجریه نظارت کند نقش فعالی داشت و از سوی دیگر در حکومت مشروطه پادشاه غیرمسئول بود که می‌بایست از حکومت کردن فاصله می‌گرفت و به سلطنت کردن قناعت می‌کرد. با وجود این، نهاد سلطنت با پیشینه‌ای که در ایران داشت به سادگی تن به چنین وضعی نمی‌داد و می‌کوشید تا با تفسیر متفاوتی از قانون اساسی تفوق سیاسی خود را حفظ کند. این موضوع از دوره قاجار تا پهلوی اول و سپس در پهلوی دوم و حتی پس از آن تحولاتی را از سر گذراند. هدف این مقاله نشان دادن وجود چنین سابقه‌ای در حقوق اساسی ایران است و پرسش محوری آن، نشان دادن موارد و مصادیق نقش شخص اول مملکت در انتخاب مقام‌های قوه مجریه است. یافته‌های اسنادی این

* استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشکدگان فارابی، دانشگاه تهران، قم، ایران.

naser.soltani@ut.ac.ir

مقاله نقش شخص اول مملکت را در انتخاب وزرا و رئیس‌الوزرا ثابت می‌کند. دشواری مواجهه با چنین موضوعی در نظام حقوق موضوعه آنگاه معلوم می‌شود که در عمل سیاسی از چنین رویه‌هایی آثاری منتج می‌شود. هر یک از این دوره‌ها در این مقاله بحث و بررسی خواهد شد.

واژگان کلیدی: انتخاب وزرا، حقوق اساسی نانوشته، سنن پارلمانی، فترت.

سرآغاز

در نظام‌های پیش از مشروطه پادشاهان صدراعظم و وزرا را انتخاب می‌کردند و همین سابقه منجر به ورود چنین دریافتی در قوانین اساسی مشروطه شد. در شرایط تشکیل دربار اعظم که در دوره میرزا حسین‌خان سپهسالار تدوین شده بود آمده است: «عزل و نصب صدراعظم منحصرأ موقوف به اراده اقدس همایون شاهنشاه است. عزل و نصب وزرا به حکم اقدس همایون شاهنشاهی موقوف به تعیین صدراعظم است» (ناظم‌الاسلام، 1390: 152). درباره «عزل و نصب سایر وزرا» بنا بر عبارت‌پردازی متن روشن است که میرزا حسین‌خان می‌خواسته این معنا را القاء کند که وزرا را صدراعظم تعیین می‌کند و سپس شاه ایشان را «به حکم اقدس همایون» نصب می‌کنند. به این ترتیب صورت اولیه‌ای از تمایز حوزه سلطنت و حکومت در متن لایحه دربار اعظم وارد شده است: «کلیات امور دولت راجع به مجلس وزرا و حضور صدراعظم است. صدراعظم شخص اول دولت و رئیس مجلس وزرا است. مسئولیت کل ادارات دولتی بر عهده صدراعظم است؛ به این معنی که ارجاع خدمات و صدور فرمایشات علیّه بلاواسطه به شخص صدراعظم خواهد شد و صدراعظم هر امری که منوط به هر اداره است راجع به آن اداره خواهد داشت». در رساله‌هایی که پیش از مشروطیت در ترویج اندیشه مشروطه-خواهی نوشته می‌شد چنین دریافتی از رابطه شاه و وزرا وجود داشت. ملکم‌خان در قوانین تنظیمات از جمله گفته بود: «عزل و نصب جمیع عمال حکومت جزو اختیار اجرا و حق مخصوص شاهنشاهی است. ... عزل و نصب اجزای تنظیمات بلاواسطه تعلق به اعلی حضرت شاهنشاهی دارد» (ناظم‌الدوله، 1394: 39-38)؛ اما از آنجایی که حکومت

مشروطه سلطنتی اصول و موازین دیگری نیز داشت این نقش برای پادشاه در نسبت با اصول دیگر قرار گرفت و به کلی دگرگون شد (ناظم‌الاسلام، 1390: 147-148؛ هدایت، 1389: 82).

در بطن لایحه تشکیل دربار اعظم تفکیک سلطنت از حکومت نهفته است و به همین سبب «مشورت وزرا» را شرط استقرار آن می‌داند و می‌گوید «روح دربار اعظم همین مجلس مشورت وزراست». از سوی دیگر تصریح می‌کند که «صدراعظم باید مسئول کل باشد در حضور مبارک همایونی و جمیع وزرا در شعبات سپرده به خودشان مسئول‌اند در نزد صدراعظم ... این است قاعده هیئت وزرا که به اصطلاح فرنگی‌ها کابینه می‌نامند ...» (ناظم‌الاسلام، 1390: 152-154). چنانکه فریدون آدمیت گفته است مقصود نویسنده این عبارات روشن است و به این ترتیب «ضابطه حقوقی مشخصی میان دو مقام متمایز به دست می‌دهد» (آدمیت، 1351: 204) و می‌کوشد تا گامی به سوی تعیین حدود و صلاحیت هر یک بردارد اگرچه ناگزیر اجمال و ابهامی در عبارات وارد شده است؛ اما کوشش کرده در این میان قصد و غرض خود را نیز نشان دهد.

اصل 48 متمم قانون اساسی مشروطه درباره انتخاب وزرا می‌گوید: «عزل و نصب وزرا به موجب فرمان همایون پادشاه است». هم چنین بخش «سیم» اصل 26 متمم بیان می‌کند: «قوه اجراییه که مخصوص پادشاه است یعنی قوانین و احکام به توسط وزرا و مأمورین دولت به نام نامی اعلیحضرت همایونی اجرا می‌شود به ترتیبی که قانون معین می‌کند». این دو اصل در میان اصول قوانین اساسی مشروطه به نقش پادشاه در انتخاب وزرا و رابطه او با قوه اجراییه اشاره می‌کنند. آیا نقش فعال و مؤثری که پادشاه در دوره‌های مختلف در انتخاب وزرا بازی می‌کرده مبتنی بر دریافتی از این دو اصل متمم قانون اساسی بوده است؟ آیا این دو اصل قانون اساسی در کنار اصول دیگر آن می‌توانند مفهوم چنین برداشتی از قانون اساسی و نقش تعیین‌کننده پادشاه در انتخاب وزرا باشند؟

در ادامه بحث اصول دیگری از قوانین اساسی مشروطه را می‌آوریم تا ببینیم آیا درکی کل‌نگر به قوانین اساسی مشروطه چنین برداشتی درباره نقش فعال پادشاه در انتخاب وزرا و رئیس‌الوزرا را مجاز می‌داند یا خیر؟ قانون اساسی مانند هر جزء دیگری از نظام حقوقی یک کل¹ است (Dowrkin, 1996: 10-11) و همه اجزاء آن می‌بایست در نسبت با منطق حاکم بر این کل فهمیده شود. قانون یک کل واحد است و از یک کل واحد تنها یک حکم واحد استنباط و استخراج می‌شود «الواحد لایصدر عنه الا الواحد» و به تعبیری که میرزا ابوالقاسم قائم‌مقام گفته بود کل کار عقل است و جزء کار نفس. در ادامه بحث خواهیم دید که تفاسیر اجرایی از قانون اساسی و حتی عدول از برخی احکام صریح آن بیش از آن‌که مبتنی بر تفسیر اصول قانون اساسی باشد بر توازن نیروهای سیاسی و تفوق قوای سیاسی متکی است و مداخله پادشاه در تعیین وزرا کابینه بر چنین تفوق سیاسی تکیه کرده است. پیش از این درباره نقش پادشاه در عزل و نصب وزرا از منظر حقوق اساسی نانوشته و رویه‌هایی جاری مقاله‌ای نوشته نشده؛ اما در منابع مربوط به این دوره تاریخی به‌طور پراکنده به آن‌ها اشاراتی شده است که در ادامه به تفصیل به این منابع اشاره خواهیم کرد. کوشش نویسنده در این مقاله معطوف به گردآوری دلالت‌های ضمنی و صریح در باب این موضوع، ذیل مفهوم حقوق اساسی نانوشته بوده است. این بحث یکی از فصول نانوشته تاریخ سیاسی یا تاریخ حقوق سیاسی در ایران است که به آن اعتنا نشده است. این مقاله به دو بخش قاجار و پهلوی تقسیم شده و دوره پهلوی در دو قسمت پهلوی اول و دوم بررسی خواهد شد. در پهلوی دوم که این موضوع سابقه بیشتری دارد در دو دوره قبل و پس از 28 مرداد 1332 این موضوع به تفصیل بررسی خواهد شد.

1. نقش شاه در انتخاب رئیس‌الوزرا و وزرا در قوانین اساسی مشروطه

مشروطیت جنبشی برای برقراری حکومت قانون و تفکیک سلطنت از حکومت بود. یکی از اهداف مشروطیت محدود کردن شاه به سلطنت و قلع او از حوزه حکومت بود. بسیاری از اصول قوانین اساسی مشروطه در همین جهت ساخته و پرداخته شده است. مفسران قانون اساسی مشروطه در توضیح منطق حکومت مشروطه گفته بودند: «وزرای مملکت باید طرف اعتماد اکثریت پارلمان بوده و یا اقلاً طرف وثوق مجلس مبعوثان باشند و به قدر امکان از روسای حزبی که اکثریت پارلمان طرفدار آن است انتخاب شوند تا در پلتیک عموم دولت مسئول اعمال یکدیگر باشند و به این ترتیب امور داخلی و خارجی مملکت هیچ وقت برخلاف رأی عموم و عقیده اغلب مردم اداره نشده و هیئت وزرا مجبور شوند در صورتی که پارلمان عدم اعتماد خود را نسبت به آن‌ها اظهار دارد استعفا دهند» (منصورالسلطنه عدل، 1327: 70).

چنین مقصودی در نظامنامه اساسی در چند مقام، اگرچه با مجامله و در لفافه، اما به دقت وارد شده تا نشان دهد در حکومت جدید پادشاه نمی‌تواند حکومت کند. اصل 28 قانون اساسی تصریح می‌کرد: «هرگاه وزیری برخلاف یکی از قوانین موضوعه که به صحه همایونی رسیده‌اند به اشتباه‌کاری احکام کتبی یا شفاهی از پیشگاه مقدس ملوکانه صادر نماید و مستمسک مساهله و عدم مواظبت خود قرار دهد به حکم قانون مسئول ذات مقدس همایون خواهد بود». در این اصل غرض مشروطه‌خواهان این بود تا به وزرا بفهمانند که در حکومت مشروطه، پادشاه نمی‌تواند احکام کتبی یا شفاهی صادر کند و وزرا نمی‌توانند برای رفع مسئولیت از خویش چنان احکامی که از سوی پادشاه صادر شده مستمسک اعمال خودشان قرار بدهند؛ اما با وجود چنین اصلی در قانون اساسی و برخلاف مفاد آن گاهی پادشاه احکام کتبی و شفاهی به وزیری می‌داد. وزیر در این مواقع می‌بایست وجود چنان قانونی را به شاه یادآوری می‌کرد و متذکر می‌شد که احکام شفاهی و کتبی او با چنان «قوانین موضوعه [است] که به صحه همایونی رسیده» مغایرت دارد. اصل 29 قانون اساسی در تکمیل اصل 28 بیان می‌کرد: «هر وزیری که در امری از امور مطابق قوانینی که به صحه همایونی رسیده است از عهده

جواب برنیاید و معلوم شود که نقض قانون و تخلف از حدود مقرر کرده است مجلس عزل او را از پیشگاه همایونی مستدعی خواهد شد...». در صورتی که وزیر نتواند از عهده جواب به سؤال نمایندگان برآید و نتواند نشان دهد که احکام کتبی یا شفاهی پادشاه با قوانینی که قبلاً به تصویب و توشیح رسیده مخالفت ندارد متخلف شناخته می‌شود و در مجلس استیضاح و برکنار خواهد شد و این موضوع مطابق قسمت اخیر اصل 29 قانون اساسی با عنوان «خیانت» قابل رسیدگی «در محکمه عدلیه» خواهد بود و چنین وزیری پس از «وضوح خیانت در محکمه عدلیه دیگر به خدمت دولتی منصوب نخواهد شد». دو اصل فوق که در نظامنامه اساسی وارد شده به وضوح می‌کوشد تا رابطه شاه و وزرا را در اداره امور کشور قطع و شدیداً محدود کند تا شاه به هیچ وجه نقشی در حکومت نداشته باشد و بلکه فقط سلطنت کند.

مضمون اصل 28 قانون اساسی نزد مشروطه خواهان چنان اهمیت داشت که در اصل 64 متمم تکرار شد: «وزرا نمی‌توانند احکام شفاهی یا کتبی پادشاه را مستمسک قرار داده سلب مسئولیت از خودشان بنمایند». علی‌رغم اصول 28 و 29 قانون اساسی، مشروطه خواهان به این سبب لازم دیدند تا در متمم نیز بر چنین شیوه‌ای تأکید کنند که از این حیث نارسایی‌هایی در قانون اساسی می‌دیدند و بنابراین لازم می‌دانستند تا به شکل صریح‌تری چنین بنیادی را در متمم وارد کنند. اصل مندرج در قانون اساسی در مقایسه با اصلی که در متمم آمد صریح و روشن نبود. دقت در عبارت‌پردازی اصل 28 قانون اساسی نشان می‌دهد که عالماً و عامداً نوعی ابهام و اجمال در آن وارد شده است. تعبیر به این که «به اشتباه کاری احکام کتبی یا شفاهی از پیشگاه مقدس ملوکانه صادر نمایند و مستمسک مساهله و عدم مواظبت خود قرار دهد»¹ گویای مجامله و

1. ابهام و اجمال این اصل در کلمات و عباراتی مانند «به اشتباه کاری»، «احکام کتبی یا شفاهی از پیشگاه مقدس ملوکانه صادر نمایند» و «مساهله و عدم مواظبت» به وضوح دیده می‌شود. ضماین به کار رفته در این جمله نیز چنین مجامله‌ای را بهتر نشان می‌دهد. مقصود از ضماین به کار رفته این ضمیر است که می‌گوید: «هرگاه وزیری ... احکام ... از پیشگاه ملوکانه صادر نماید». در اینجا به وضوح روشن نیست که مقصود احکامی است

مداهنه آگاهانه‌ای است که ناگزیر در متن راه یافته و مقصود و منظور خود را به وضوح بیان نکرده است؛ بلکه غرض و غایت مشروطه‌خواهان از این عبارت آن بود که پادشاه نمی‌تواند احکام کتبی یا شفاهی به وزرا بدهد و وزرا نیز باید خوب بدانند که مسئولیت اعمال، حتی اگر به دستاویز احکام پادشاه باشد، با شخص وزیر است و صدور احکام از جانب پادشاه منجر به سلب مسئولیت از وزرا نخواهد شد و وزرا در برابر چنین احکامی می‌بایست به نسبت آن با قوانین بیندیشند و چنانچه با قوانین مغایرتی داشته باشد نمی‌توانند در پشت فرمان پادشاه پنهان شده و آن احکام را دستاویز اعمال خود قرار دهند. از تعبیر مندرج در اصل 64 متمم روشن می‌شود که وزرا از یک‌سو نمی‌توانستند در برابر درخواست‌های کتبی و شفاهی پادشاه مقاومت کنند و از سوی دیگر مجلس از آن‌ها در برابر این نوع اقدام‌ها پاسخ می‌خواست. به همین جهت مشروطه‌خواهان کوشیدند تا چنین مضمونی را در شکل دقیق و صریحی وارد متن متمم کنند.

اصول دیگری در قوانین اساسی مشروطیت وجود دارد که درکی کل‌نگر از همه این اصول در مقام یک کل واحد نشان می‌دهد که قوانین اساسی مشروطه ذیل چنین کلیتی می‌بایست فهمیده شود و بنابراین نمی‌توان اصول قانون اساسی را به‌عنوان اجزاء منفرد و مجزا از یک کل فهمید. اصل 44 متمم بیان می‌کند: «شخص پادشاه از مسئولیت مبراست و زرای دولت در هرگونه امور مسئول مجلسین هستند». اصل 45: «کلیه قوانین و دستخط‌های پادشاه در امور مملکتی وقتی اجرا می‌شود که به امضای وزیر مسئول رسیده باشد و مسئول صحت مدلول آن فرمان و دست خط همان وزیر است». اصل 48: «انتخاب مأمورین رئیس‌ه دوایر دولتی از داخله و خارجه با تصویب وزیر مسئول از

که وزیر صادر کرده یا پادشاه فرمان داده است؟ وزیر چگونه می‌توانسته احکام کتبی یا شفاهی از پیشگاه ملوکانه صادر کند؟! متمم قانون اساسی می‌تواند معنای این اصل را روشن کند. عبارت اصل 64 به وضوح برای برطرف کردن چنین مجامله‌ای تنظیم شده بود و مقصود چنان اصلی را در متن قانون اساسی توضیح می‌داد و به همین دلیل اصل 64 متمم چنین صلاحیتی را صریحاً برای پادشاه مردود شناخت.

حقوق پادشاه است مگر در مواقعی که قانون استثنا کرده باشد ولی تعیین سایر مأمورین راجع به پادشاه نیست مگر در مواردی که قانون تصریح می‌کند.» اصل 49 متمم قانون اساسی «صدور فرامین و احکام برای اجرای قوانین» را از حقوق پادشاه می‌شمرد «بدون این که هرگز اجرای آن قوانین را تعویق یا توقیف نماید». در اصلاحات 1336/3/26 عبارتی به ذیل این اصل به این شرح افزوده شد که به وضوح گام‌هایی برای افزایش نقش شاه در خلاف جهت راهی بود که مشروطیت بنیاد نهاده بود: «در قوانین راجع به امور مالیه مملکت که از مختصات مجلس شورای ملی است چنانچه اعلی‌حضرت پادشاه تجدیدنظری را لازم بدانند برای رسیدگی مجدد به مجلس شورای ملی ارجاع می‌نمایند در صورتی که مجلس شورای ملی به اکثریت سه ربع از حاضرین در مرکز نظر سابق مجلس را تأیید کرد اعلی‌حضرت شاهنشاه قانون را توشیح خواهند فرمود». اصل 60: «وزرا مسئول مجلسین هستند و در هر مورد که از طرف یکی از مجلسین احضار شوند باید حاضر گردند و نسبت به اموری که محول به آنهاست حدود مسئولیت خود را منظور دارند». اصل 67: «در صورتی که مجلس شورای ملی یا مجلس سنا به اکثریت تامه عدم رضایت خود را از هیئت وزرا یا وزیری اظهار نمایند آن هیئت یا آن وزیر از مقام وزارت منعزل می‌شود». متمم قانون اساسی مشروطه با تصریح به مسئولیت وزرا در برابر مجلس بیش از پیش به سوی سلطنت و نه حکومت پادشاه گام برداشت و چنین رکن‌رکینی را در نظام مشروطه ایران تثبیت کرد و هر گونه‌ای شائبه‌ای را در این باره زدود.

شارحان قانون اساسی مشروطه در توضیح این اصول از قوانین اساسی شأن نزول آن را این‌گونه توضیح می‌دادند: «سابقاً وزرای ایران به هیچ وجه مسئول اعمال خویش نبوده و هر یک در اداره خود حاکم مطلق و بلکه فعال مایشا بودند و برای جلوگیری از اقدامات خودسرانه آنها است که در قانون اساسی فقره مسئولیت وزرا به کرات ذکر شده و در چندین اصل از اصول، این مطلب را توضیح کرده‌اند و هم چنین محض آن‌که وزرا نتوانند به احکام پادشاه مستند شده پیروی افعال و خیالات اسلاف خودشان

را کنند در اصل شصت و چهارم قانون اساسی صراحتاً مندرج است که آن‌ها نمی‌توانند احکام شفاهی یا کتبی پادشاه را مستمسک قرار داده سلب مسئولیت از خودشان بنمایند. عدم مسئولیت پادشاه و مسئولیت وزرا به موجب اصل چهل و چهارم و اصل شصت و پنجم قانون اساسی مطرح شده که وزرا را در تحت مواخذه و محاکمه در آرند، کلیه وزرا مسئول تمام اعمال اداری خود می‌باشند اعم از این‌که آن‌ها را خودشان رأساً و یا به موجب امر پادشاه کرده باشند و نیز مسئول صحت مدلول فرامین و دستخط‌هایی هستند که از مقام سلطنت صادر می‌شود و به همین لحاظ است که باید دستخط‌های پادشاه که راجع به امور مملکتی است به امضای وزیر مسئول برسد» (منصورالسلطنه عدل، 1327: 78).

2. انتخاب رئیس‌الوزرا و وزرا در دوره قاجار

پس از استقرار مشروطیت و شروع به کار هیئت دولت، اولین رئیس‌الوزرا میرزا نصرالله خان مشیرالدوله نائینی بود. پس از او به ترتیب وزیر افخم، امین السلطان و محتشم السلطنه صدراعظم شدند. هر چهار تن به انتخاب شاه به این مقام رسیده بودند و تمایل مجلس در این میان نقشی نداشت؛ اما ابوالقاسم ناصرالملک همدانی اولین نخست‌وزیری بود که با رأی تمایل مجلس به این مقام رسید و استعفای خود را هم به مجلس تقدیم کرد (الموتی، 1368: ج 3: 16). به نظر می‌رسد پیش از آن‌که نقش مجلس در اظهار تمایل به رئیس‌الوزرایی ناصرالملک همدانی این مقدار آشکار و علنی شود؛ در موضوع رئیس‌الوزرایی امین‌السلطان مقدمات و نشانه‌هایی از آن ظاهر شده بود. میرزا علی اصغرخان پس از آن‌که به این نتیجه رسیده بود که «ایران را هیچ چیز نجات نخواهد داد مگر یک رشته اصلاحات عمیق» در شرایط قبول شغل نیز «لوازم کار را به طوری که مقتضی عصر حاضر است» خواسته و گفته بود: پادشاه «بایستی به کنستی توسیون که به طور رسمی به مردم اعطا شده وفادار باشد». اتابک در گفتگو با مشروطه‌خواهان و نمایندگان مجلس اول چنین زمینه فکری را در خود نشان می‌داد و

حتی به شاه منتقل می‌کرد و می‌کوشید تا در چنین میانه‌ای راهی بجوید. در این محافل می‌گفت «ایران باید با زمانه پیش برود و حکومت پارلمانی برقرار بماند» (آدمیت، 1369: 52-54). به این ترتیب با امین‌السلطان نقش مجلس در انتخاب رئیس‌الوزرا و ضرورت اعتماد به او جوانه می‌زد و رشد می‌کرد.

هر چند قانون اساسی مشروطه به مسئولیت هیئت دولت در برابر مجلس شورای ملی تصریح می‌کرد؛ اما در آغاز استقرار نظام مشروطه چنین دریافتی مستقر نشده بود تا آنجا که اولین صدراعظم پس از پیروزی مشروطیت، میرزا نصرالله خان مشیرالدوله نائینی، از معرفی کابینه خود به مجلس خودداری می‌کرد و می‌گفت او و وزرایش در برابر مجلس مسئولیت ندارند و فقط باید به شاه حساب پس بدهند؛ ولی مجلس زیر بار چنین ادعایی نمی‌رفت و کشمکش بین وکلا و مشیرالدوله در گرفت. این ادعا از سوی کسی طرح می‌شد که به همراه پسرانش در تدوین قانون اساسی مشروطه مداخله داشت. «دولت اعتنایی به مجلس نداشت و وزرا به حضور در مجلس تن در نمی‌دادند و قبول مسئولیت در مقابل مجلس نداشتند» (تقی‌زاده، 1386: 37 و 108-106). بالاخره محتشم السلطنه به نمایندگی از مشیرالدوله کابینه را به مجلس اول معرفی کرد¹ ولی مجلس شورای ملی این ترتیب را نپذیرفت و کابینه مشیرالدوله سقوط کرد (الموتی، 1368: ج 3: 12).

رئیس‌الوزراهای دوران مشروطیت برخی با ابراز تمایل مجلس شورای ملی فرمان می‌گرفتند و بعضی با انتخاب شخص شاه به نخست‌وزیری می‌رسیدند (الموتی، 1368: ج 3: 7). در نخستین سال‌های مشروطیت درباره اصل 46 متمم قانون اساسی - «عزل و

1. «امروز محتشم السلطنه از طرف دولت آمد به مجلس و رقعہ از طرف صدراعظم آورد که این وزرا را معرفی نموده بودند». (ناظم الاسلام، 1390: ج 2، 747). در روز پنج‌شنبه ششم صفر 1325 ق. هیئت جدید وزرا هشتگانه که بر حسب اراده علیه اعلی حضرت کابینه سابق تغییر کرده بود برای معرفی به مجلس محترم مقدس شورای ملی آمدند و معرفی شدند. جناب صدراعظم مشیرالدوله هم استعفا داده و تمارض نموده است» (ناظم الاسلام، 1390: 787).

نصب وزرا به موجب فرمان همایون پادشاه است» - اختلاف نظر وجود داشت که آیا شاه رأساً می‌تواند رئیس‌الوزرا انتخاب کند یا نه؟ عده‌ای معتقد بودند که صدور فرمان جنبه تشریفاتی دارد، زیرا اگر مجلس رأی عدم اعتماد به چنین رئیس‌الوزرای بدهد دیگر نمی‌تواند به کار ادامه دهد پس باید اول تمایل مجلس روشن شده و سپس فرمان رئیس‌الوزرا صادر شود. در ایامی که در صدر مشروطیت مجلس دایر بود به همین صورت عمل می‌شد؛ اما وقتی دوره فترت بود شاه فرمان رئیس‌الوزرای را برای هر کس که صالح می‌دانست صادر می‌کرد.

اصل 67 متمم قانون اساسی می‌گوید: «در صورتی که مجلس شورای ملی یا مجلس سنا عدم رضایت خود را از هیئت وزرا یا وزیری اظهار نماید آن هیئت یا وزیر از مقام وزارت منعزل می‌شوند». پس می‌توان گفت که اصل تمایل و رأی مجلس است و فرمان شاه جنبه تشریفاتی دارد. وقتی که ناصرالملک همدانی به نیابت سلطنت انتخاب شد در نطقی منطبق این اصل اساسی را درباره انتخاب رئیس‌الوزرا و وزیران به روشنی تبیین کرد: «تعیین روسای اجرائیه یعنی وزرا اگرچه صورتاً با شاه است؛ ولی چون وزرا مسئول مجلس هستند و به عدم رضایت و اعتماد مجلس باید حتماً عزل شوند چنانچه در اغلب ممالک مشروطه رسم است برای این که در چنین موقعی مملکت دچار بحران نشود لابد پادشاه باید در تعیین رئیس‌الوزرا از اکثریت مجلس استمراج نموده رأی اکثریت را منظور نماید». مشروطه‌خواهان چنانچه در ادامه توضیح داده خواهیم داد، در تدوین قانون اساسی و در عبارت‌پردازی اصول آن دقت‌های شایانی به خرج داده‌اند و به تعبیر حقوقدان انگلیسی الفاظ قانون را مانند الماس به ترازوی قیراط سنجیده‌اند. در این اصل از مفهوم «انعزال» درباره رابطه عدم رضایت مجلسین از هیئت وزرا یا وزیر استفاده کرده‌اند که گویای این معنی است که چنانچه مجلسین از وزرا رضایت نداشته باشند او از مقام خویش «منعزل» می‌شود و سمت او «خود به خود زایل می‌شود» (جعفری لنگرودی، 1390: 689). به این ترتیب رابطه میان وزیر یا هیئت‌وزیران با مجلس به‌طور قهری زایل می‌شود. مشروطه‌خواهان با تصرف در مفاهیم حقوق خصوصی در

اینجا خواسته بودند تا اعتماد و امانت میان مجلس و کابینه را به‌عنوان عنصر قوام‌بخش و سازنده آن بشناسند که با از میان رفتن آن کابینه به‌طور قهری سقوط خواهد کرد. در زبان حقوقی منعزل نوعی از عزل است که بدون دخالت منوب^۱ عنه، خود به خود از نیابت برافتد (جعفری لنگرودی، 1390: 693).

ناصرالملک در جای دیگری در این باره گفته بود: «... تنها موردی که در قانون اساسی ایران ذکر شده برای مقام سلطنت این است که وزرا به موجب فرمان شاه منصوب می‌شوند و این جز یک امر تشریفاتی چیز دیگری نمی‌تواند باشد، زیرا وقتی که همه اختیارات و اقتدارات از ملت ناشی می‌شود و نمایندگان ملت هم نمایندگان مجلس هستند چطور می‌شود فکر کرد که وزرا را شاه انتخاب کند، وزرا باید تحت نظر مجلس باشد»¹.

1. مصاحبه تاریخ شفاهی هاروارد با نصرت‌الله امینی، ریاست بازرسی نخست‌وزیری در زمان دکتر مصدق، شهردار تهران و وکیل شخصی دکتر مصدق. او در ادامه گفته است: آقای امینی نامی که یکی از قداما بود پیرمردها بود به اتفاق آقای میرزا احمدخان راد شبی پهلوی من آمدند و گفتند آقا من دوتا کتاب دارم دو جزوه که ممکن است این به درد آقای دکتر مصدق بخورد و این نطق ناصرالملک نایب‌السلطنه است که در حضور اعیان و رجال و یکی‌اش را هم در مجلس عنوان کرده ... من این را همان شبانه با دقتی خواندم زیر این مواردی که و مطالبی که به نظرم می‌آمد لازم باشد خط کشیدم و یک تکه کاغذ هم جداگانه نوشتم به آقای سرهنگ بزرگمهر که وکیل آقای دکتر مصدق بود تلفن کردم و ایشان را خواستم گفتم آقا این را حتماً به نظر ایشان برسانید. ... فردا شب که روزنامه آمد دیدم عجب اصلاً به کلی لحن دفاع عوض شده و همه‌اش راجع به این موضوع آقای دکتر مصدق عنوان کرد بعد آقای بزرگمهر آمد گفت، «بله من این را به ایشان دادم گفتم فلان کس داده و یک چیزی هم تویش نوشته و آقای دکتر مصدق این را گذاشتند توی آن کیفشان و آمدیم به محکمه، آمدیم به دادگاه بعد ایشان مطالبشان را در دادگاه گفتند وقتی تنفس داده شد آن وقت ایشان یک‌دفعه این کاغذ را که از کتابچه درآورد از بغلش یک‌دفعه برق زد تمام یادداشت‌هایش را کنار گذاشت شروع کرد تند از روی این‌ها نوشتن ... و تمام مطالب از آن به بعد راجع به همین موضوع اختیارات مقام سلطنت بود، ناصرالملک چی گفته است و تأیید شده.» منظور نظر ایشان همیشه این بود که شاه باید سلطنت بکند نه حکومت. این بود که آن هیئت را که معلوم کرد هیئت هشت نفری که بنشینند و اختیارات سلطنت را معین کنند. (لاجوردی، 1983: مصاحبه با نصرت‌الله امینی).

به همین سبب همیشه برای انتخاب رئیس‌الوزرا تمایل مجلس خواسته می‌شد. احمدشاه همواره برای انتخاب رئیس‌الوزراء از مجلس رأی تمایل می‌خواست ولی در سه مورد این اصل رعایت نشد. یکی درباره صمصام السلطنه هنگام فترت مجلس شورای ملی، احمدشاه فرمان عزل او و انتصاب وثوق‌الدوله را صادر کرد. به همین جهت صمصام السلطنه تا افتتاح دوره چهارم مجلس شورای ملی خود را رئیس‌الوزرا می‌دانست و فرمان عزل را غیرقانونی می‌شمرد (الموتی، 1368: ج 3: 7-8). مورد دوم درباره رئیس‌الوزرای سید ضیاء‌الدین طباطبایی بود. پس از کودتای 1299، سردار سپه نامه‌ای به احمدشاه نوشت و سید ضیاء را برای نخست‌وزیری معرفی کرد و احمدشاه هم برای او فرمان صادر کرد. سیدضیا نخستین رئیس‌الوزرای بی‌عنوان ایران از ابتدای قرن نوزدهم به این طرف بود و به همین سبب شاه پس از انتصاب، از او پرسید چه لقبی مایل است بدو داده شود. سید ضیا خواست تا در فرمان انتصاب او را «دیکتاتور» بنامد. شاه حیران و ناراحت از عواقب این عنوان رومی و معانی ضمنی معاصر آن‌که در واقع افاده قدرت مافوق قانون اساسی بود تقاضای او را نپذیرفت، «چون تحقیر مقام و منزلت سلطنت است». سیدضیا در نخستین روز کودتا حتی پیش از دیدن شاه و گرفتن حکم نخست‌وزیری‌اش اعلامیه صادر کرده بود. اظهارات او با گفته‌های روسای دولت‌های پیشین تفاوت‌های اساسی داشت. هیچ‌گونه تمجید یا تملق از شاه یا ذکری از اداره امور مملکت تحت هدایت اعلیحضرت دیده نمی‌شد (غنی، 1399: 222).

مورد سوم درباره عزل سردار سپه از مقام رئیس‌الوزرای است که احمدشاه از اروپا تلگرافی به مؤتمن‌الملک، رئیس مجلس، مخابره کرد که سردار سپه معزول است و باید رئیس‌الوزرای جدید انتخاب شود. پس از آن‌که رضاخان در بامداد 18 فروردین 1303 از تمام سمت‌های خود «به علت خستگی مفرط» استعفا داد و اعلام کرد که تهران را ترک می‌گوید، احمدشاه در پاریس خبر یافت که رضاخان استعفا کرده است؛ پس پیام زیر را برای رئیس مجلس فرستاد: «نظر به اخبار تأسف‌آوری که از ایران رسیده و تحریکاتی که سردار سپه بر ضد امنیت عمومی می‌کند ما اعتماد خود را از مشارالیه

سلب نمودیم. لازم است اکثریت مجلس نسبت به شخص دیگری اظهار تمایل نماید تا فرمان صادر گردد» (غنی، 1399: 337). شاه در تلگراف دومی به مستوفی و مدرس پیشنهاد کرد مستوفی نخست‌وزیر جدید، حسن پیرنیا وزیر جنگ، سرلشگر عبدالله امیر طهماسبی فرمانده کل قوا و سرتیپ امان‌الله جهانبانی رئیس ارکان حرب [ستاد ارتش] شوند؛ اما سیر حوادث در این میانه به سود رضاخان پیش می‌رفت (غنی، 1399: 337). مؤتمن الملک متن تلگراف را در جلسه خصوصی مجلس خواند و پس از مذاکراتی متن تلگراف جوابیه تهیه شده و برای احمدشاه فرستاده شد: «طبق مقررات قانون اساسی حق انعزال و سقوط هر دولتی با مجلس شورای ملی است. فعلاً از نقطه نظر تمایل نمایندگان هیئت دولت وقت در پارلمان حائز اکثریت می‌باشد» (الموتی، 1368، ج 3: 9-10). پس از ابراز تمایل مجلس به رئیس‌الوزرای مجدد سردار سپه احمدشاه تلگراف فرمان نخست‌وزیری او را فرستاد. مجلس شورای ملی هیئتی مرکب از شش نماینده برای دیدار با رضاخان فرستاد تا خبر انتصاب مجدد او را اطلاع دهد. مجلس طی تلگرافی رأی اعتماد و انتصاب مجدد رضاخان را به ریاست وزرا رسماً به احمدشاه اطلاع داد. احمدشاه که چاره‌ای جز موافقت نداشت تلگراف زیر را در روز 23 فروردین فرستاد: «با این که قانون اساسی به ما حق می‌داد که سلب اعتماد خودمان را از رئیس‌الوزراء وقت بنماییم، معذالک صلاح‌اندیشی مجلس شورای ملی را رد نکرده به ولیعهد امر شد اعلام دهد کابینه را تشکیل و معرفی نماید. شاه» (غنی، 1399: 338؛ مکی، 1374: 547).

3. انتخاب نخست‌وزیر و وزرا در پهلوی اول

در دوران سلطنت رضاشاه هیچ‌گاه تمایل مجلس برای نخست‌وزیری خواسته نمی‌شد و شخص رضاشاه هر کس را می‌خواست مأمور تشکیل کابینه می‌کرد و مجلس هم به او

رأی اعتماد می‌داد (الموتی، ج 3: 11)¹. مهدی قلی هدایت که از خرداد 1306 تا شهریور 1312 به مدت 6 سال رئیس‌الوزرای رضاشاه بود (هدایت، 1389: 374)، در خاطرات خود درباره نخستین کابینه پهلوی اول که محمدعلی فروغی در 27 آذر 1304 تشکیل داد می‌نویسد: «از این تاریخ رأی رأی پهلوی است. نقیر و قطمیر باید به عرض شاه برسد و آنچه امر شد اطاعت می‌شود» (هدایت، 1389: 370). در یادداشت‌های روز 21 شهریور 1312 می‌نویسد: «در دوره پهلوی هیچ کس اختیار نداشت. تمام امور می‌بایست به عرض برسد و به آنچه فرمایش می‌رود عمل کنند. یکی از مسائلی که من به پهلوی خاطر نشان کردم این بود که عمال دولت در مسئولیت خود اختیار ندارند و مسئولیت بی‌اختیار معنی ندارد ... تصدیق مانندی فرمودند لیکن ترتیب اثر داده نشد ...» (هدایت، 1389: 402؛ طلوعی، 1372: 219-220).

از مجلس ششم تا سیزدهم، شخص شاه نتایج انتخابات و بنابراین ترکیب هر مجلس را تعیین می‌کرد. کار او این بود که با همکاری رئیس شهربانی، اسامی گروهی از نامزدها را برای وزیر داخله تهیه کند. وزیر کشور نیز آن اسامی را برای استانداران گسیل می‌کرد. سرانجام استاندار هم فهرست مذکور را به شورای نظارت بر انتخابات که وزارت کشور تعیین می‌کرد، می‌فرستاد؛ بنابراین، مجلس دیگر نه یک نهاد مفید و مؤثر بلکه نهادی بی‌خاصیت بود و به صورت لباس آراسته‌ای درآمده بود که بدن عریان حکومت نظامی را می‌پوشاند. احمد متین دفتری که در این دوره وزیر بود در وصف چنین اوضاعی می‌نویسد: «حقیقت این است که مجلس در دوره دیکتاتوری عملاً تشریفاتی بیش نبود؛ اما یک تشریفات حتمی و ضروری و مؤثر، زیرا شاه فقید مقید بود که همه کارها در کشور مطابق با قانونی جریان پیدا کند که به تصویب مجلس رسیده

1. از خاطرات احمد متین دفتری که از مهرماه 1315 وزیر دادگستری شد چنین برمی‌آید که رضاشاه در انتخاب وزرا، حتی وزیر دادگستری، نقش اصلی را داشته است. (عاقلی، 1370: 84).

باشد» (متین دفتری، 1335: 11). دریافت اخیر از نقش نهادهای مشروطیت در ایران مختص به این دوره نبوده و در دوره‌های بعد نیز تکرار شده است.

متین دفتری درباره نحوه انتخابش به نخست‌وزیری در آبان 1318 می‌نویسد: «روز سوم آبان ماه 1318 مجلس دوازدهم توسط شاه افتتاح گردید. شاه در نطق افتتاحیه خود اشاره‌ای به جنگ اروپا نموده ... در مورد سیاست داخلی نیز تذکرات مختصری داد و سپس برای استراحت به تالار آئینه مجلس شورای ملی رفت و هیئت‌وزیران نیز بلافاصله در تالار حاضر شده در صفی ایستادیم. شاه نگاهی به صف هیئت‌وزیران انداخته و گفتند، متین دفتری دولت را اداره کند سپس رو به جم نموده اضافه کرد شما هم بیایید به دربار با خود من کار کنید». متین دفتری در ادامه می‌نویسد: «تصمیم‌گیرنده شخص شاه بود و محاسباتی برای خود داشت» (عاقلی، 1370: 153). پس از آن‌که متین دفتری به دربار رفت و چنان‌که از دیدار نخست‌وزیر و شاه به دست می‌آید نه تنها مجلس هیچ جایگاهی در انتخاب نخست‌وزیر نداشت بلکه نخست‌وزیر هم در انتخاب وزرا نقشی نداشت. رضاشاه پس از آن‌که به متین دفتری می‌گوید: «وزرا را تعیین و معرفی نمایید» بلافاصله ادامه می‌دهد «[محمود] بدر و سرلشگر امیر فضلی از خدمت معاف هستند. امیر خسروی را برای وزارت دارایی در نظر گرفته‌ام، سرتیپ نخجوان معاون وزارت جنگ امور آن وزارتخانه را کفالت خواهد نمود. در مورد وزارت دادگستری عقیده دارم خود شما ناظر بر کارها باشید و سروری از طرف شما عهده دارد کفالت شود. برای وزارت بازرگانی بعداً تصمیم خواهیم گرفت» (عاقلی، 1370: 153).

نمایندگان وظایف خود را چنان مطابق تعلیمات انجام می‌دادند که شاه به تشکیل مجلس سنای فراموش شده و یا اصلاح قانون اساسی نیازی پیدا نکرد. سفیر انگلیس در سال 1305 در گزارش خود می‌نویسد: «مجلس ایران را نمی‌توان جدی گرفت، نمایندگان مجلس، نمایندگان آزاد و مستقلی نیستند و انتخابات مجلس آزادانه برگزار نمی‌شود. هنگامی که شاه طرح یا لایحه‌ای را مد نظر دارد، تصویب می‌شود، زمانی که مخالف است رد می‌شود و هنگامی که بی‌اعتناست بحث‌های فراوانی [درباره طرح یا

لایحه] می‌شود». شاه با تبدیل مجلس به نهادی مطیع و تشریفاتی می‌توانست وزرای دلخواه خود را دست‌چین کند. ... رضاشاه بدعتی گذاشت که بر اساس آن ابتدا نخست‌وزیر و همه وزرای دیگر را انتخاب می‌کرد و سپس برای اخذ رأی اعتماد که اقدامی لازم ولی بی‌اهمیت بود آنان را به مجلس می‌فرستاد. همه مجریان و دست‌اندرکاران این دوره از مجلس رأی اعتماد گرفتند و همه آن‌ها تا زمانی که نه اعتماد مجلس بلکه اعتماد شاه را از دست نداده بودند بر سر کار باقی ماندند (آبراهامیان، 1383: 172). تاریخ نویسان این دوره از کسانی که در این برهه به صدارت رسیده‌اند به «نخست‌وزیران بی‌اختیار» نام برده‌اند (طلوعی، 1372: 253-219)¹.

4. انتخاب نخست‌وزیر و وزرا در پهلوی دوم

این دوره به دو بخش پیش و پس از مرداد 1332 تقسیم می‌شود. چنین به نظر می‌رسد که این موضوع در این دو دوره سرنوشت متفاوتی داشته و شاه در دوره دوم نقش بلامنازعی در این باره به دست آورد و نفوذ و سلطه خود را بسط داد.

4-1. از شهریور 20 تا مرداد 32

در شهریور 1320 که فروغی هیئت دولت انتخابی خود را به همراه مجید آهی به کاخ فرستاد و مراسم تشریفاتی وزیران کابینه انجام شد، این نخستین بار در دوره «پهلوی اول» بود که وزیران، نه نخست‌وزیر را شاه انتخاب نکرده بود. در این برهه شاه از مجلس خواست تا دوباره در جریان تشکیل کابینه‌ها دخالت و مشارکت داشته باشد.

1. «به استثنای چند نخست‌وزیر مقتدر دوره پهلوی‌ها، مانند فروغی و مستوفی‌الممالک و قوام‌السلطنه و دکتر مصدق که وزیران کابینه را رأساً و بدون موافقت قبلی شاه انتخاب می‌کردند اکثر وزیران کابینه‌ها منصوب خود رضاشاه یا محمدرضاشاه بودند و مستقیماً با خود شاه سروکار داشتند. حتی قوام‌السلطنه هم با همه قدرت‌نمایی خود در آخرین دوره نخست‌وزیری‌اش مجبور شد اعضای کابینه را با نظر شاه تعیین کند و همین وزیران بودند که با استعفای دسته‌جمعی خود موجبات سقوط کابینه او را فراهم ساختند» (طلوعی، 1372: 674).

اکنون نمایندگان نخست‌وزیر را انتخاب و سپس برای گرفتن فرمان به شاه معرفی می‌کردند و سرانجام به برنامه و کابینه رأی اعتماد می‌دادند (طلوعی، 1372: 217).

پس از شهریور 20 شاه خود را آشکارا متعهد به قانون اساسی کرده بود؛ او در موقعیتی نبود که یکه‌تازی پیشه کند ولی تمایل مقاومت‌ناپذیر او بر این بود که نخست‌وزیران توانا را فلج کند و از توان این کار نیز بهره‌مند بود. گرایش شاه ناشی از وزن و جایگاه نهادینه پادشاهی در سیاست ایران و پیامد غلبه پادشاهی بر جریان توزیع حمایت بود. پادشاه در موقعیتی بود که می‌توانست به یاری ترتیبات نهادین و ساختاری، از اصول و موازین ناستوار مشروطیت به سود خود بهره‌برداری کند، یا آن‌ها را ناچیز شمارد و نادیده بگیرد و نقش اساسی در سیاست کشور ایفا کند (عظیمی، 1383: 45-46). این نکته در فهم تحولات نقش روزافزون شاه در انتخاب رئیس‌الوزرا و وزرا بسیار مهم است و به‌عنوان کلید چنین بحثی می‌بایست حتی برای دوره‌های بعد نیز معتبر شناخته شود. به این ترتیب خواهیم دید که رویه انتخاب وزرا در فاصله میان شهریور 20 تا مرداد 32 موقت بوده و شاه بی‌وقفه مترصد فرصتی بود تا چنین سابقه و سنتی را بر هم بزند و به مدار ولایت مطلقه خود بازگردد¹.

در سال 1324 پس از ناکامی ابراهیم حکیمی (حکیم الملک) در کسب رأی اعتماد نمایندگان برای تشکیل کابینه، نمایندگان متوجه سید محسن صدرالاشراف شدند و به او ابراز تمایل کردند؛ اما در این میان عده‌ای از نمایندگان مخالف با صدرالاشراف آبستراکسیون کردند. شاه مخالفان صدرالاشراف را به کاخ مرمر دعوت و به ایشان

1. ناصرالملک نایب‌السلطنه در این باره نکته‌ای گفته است که از دیدگاه جامعه‌شناسی سیاسی ایران حائز اهمیت است. او گفته بود شما از پادشاه «توقع زیادی دارید من وقتی که قانون اساسی ایران را مقایسه می‌کنم با قانون اساسی انگلستان و ممالک دیگر می‌بینم که مخصوصاً در ممالک دیگر شاه اختیاراتی دارد که در قانون اساسی ایران برای شاه آن اختیارات منظور نشده است، مثلاً در قانون اساسی انگلستان شاه حق و توقو قوانین ... را دارد که در ایران ندارد ... و در قانون اساسی انگلستان شاه حق عفو و تخفیف مجرمین را دارد ولی در ایران ندارد» (لاجوردی، 1983: مصاحبه با نصرت الله امینی).

پیشنهاد کرده بود که به صدرالاشراف رأی بدهند و او سپس نخست‌وزیر را عزل کند. در این هنگام چنانکه غلامعلی فریور، یکی از نمایندگان فعال در این ماجرا، به تصریح گفته است «آن موقع رأی به نصب رئیس‌الوزرا بنا بر اظهار تمایل مجلس بود بعدها از بین بردند»؛ یعنی در این زمان هم چنان معیار و میزان حکومت مشروطه در اظهار تمایل به رئیس‌الوزرا جاری بوده است. به هر حال فریور وقتی با چنین پیشنهادی از سوی پادشاه مواجه می‌شود خطاب به او می‌گوید: «اگر مجلس رأی داد دیگر نمی‌توانید رئیس‌الوزرا را عزل کنید». این تأکید فریور در حضور شاه بر قواعد حکومت مشروطه بار دیگر چنین رویه‌ای را اعلام می‌کند. شاه در این جلسه نشان می‌دهد که دریافت دیگری از اصل قانون اساسی دارد و می‌گوید: «طبق قانون اساسی اختیار عزل و نصب رئیس‌الوزرا در اختیار شاه است»؛ اما فریور در پاسخ به درستی می‌گوید: «به فرمان شاه است و نه به امر شاه» و به این ترتیب تمایزی را میان «فرمان شاه» و «امر شاه» در متن قانون اساسی نشان می‌دهد و بر چنین نکته ظریفی که مشروطه خواهان در متن قانون اساسی عامداً عالماً وارد کرده بودند تذکر می‌دهد: «این huance [ظریف] است و باید [به ظرافتش] تذکر داد» (فریور، 1983).

کار مشاجره اقلیت و اکثریت مجلس بالا گرفت چنان‌که نمایندگان اقلیت بیانیه‌ای بر ضد صدرالاشراف صادر کردند و ضمن انتقاد شدید عدم صلاحیت او را برای احراز نخست‌وزیری، در چنان موقعی که جنگ دوم جهانی خاتمه یافته و اصلاحات داخلی بایستی آغاز شود، به مردم گوشزد کردند. نمایندگان اکثریت نیز قطعنامه‌ای مبنی بر تأیید صدرالاشراف که او را نخست‌وزیر قانونی می‌پنداشتند امضا کردند. بین اقلیت مجلس و حزب ایران هماهنگی و ارتباط وجود داشت و رابط میان این دو گروه غلامعلی فریور بود (قوام السلطنه، 1392: 110-109).

در بهمن‌ماه 1324 که قوام‌السلطنه با 52 رأی از یک‌صد نفر عده حاضر در جلسه مورد تمایل نمایندگان قرار گرفت و فردای آن روز فرمان شاه صادر شد و قوام مشغول رتق وفتق امور و تعیین وزیران خود شد قوام پس از مطالعه وزیران خود را تعیین و به

حضور شاه معرفی کرد (عاقلی، 1370: 226) و پیشنهادهای متولیان مجلس را در انتخاب وزیران کابینه نپذیرفت (قوام السلطنه، 1392: 168).

بعد از شهریور 20 بار دیگر رسم و رویه ابراز تمایل مجلس به نخست وزیران زنده شد. ولی قبل از مرداد 1332 در دو مورد شاه بدون نظر مجلس نخست وزیر انتخاب کرد، یکی در مورد علی منصور پس از استعفای ساعد و دیگری انتصاب سپهبد رزم آرا. مجلس با اکثریت 91 نفر به دولت رزم آرا رأی اعتماد داد (الموتی، 1368، ج 3: 11). محمد مصدق پیش از ورود رزم آرا به مجلس در اعلامیه جبهه ملی و آیت الله کاشانی به وجوهی از چنین موضوعی اشاره کرد: «دولت سابق بدون استحضار مجلسین در فاصله یکی دو ساعت از میان رفت و حکومت جدیدی بدون این که کمترین سنن پارلمانی را رعایت کند تشکیل و سازمان‌های مهم مملکتی را اشغال و آماده اجرای مأموریتی است که انجام آن را بر عهده گرفته است» (الموتی، 1368، ج 5: 16). مصدق در انتقاد از نخست وزیر سابق علی منصور گفت: «دیروز آقای منصور زمامدار بود. همان زمامداری که 48 ساعت قبل وزیر دارایی خود را به مجلس معرفی نمود و همان منصوری که می‌خواست در جلسه امروز جواب استیضاح را بدهد. پس چه شد که ناگهان استعفا داد ... منصور می‌توانست مشکلات خود را به مجلس بگوید آن وقت استعفا کند. او یک کلمه حرف نزد و اکنون دولتی برخلاف سنن پارلمانی تشکیل شده که ما نمایندگان جبهه ملی نمی‌توانیم با آن مخالفت نکنیم ... دولتی که از بدو ورود برخلاف سنن پارلمانی تشکیل شود و با اشخاص نادرست و بدسابقه همکاری کند چگونه می‌تواند مصدر اصلاحات واقع شود؟». در انتخاب رزم آرا به تمایل مجلس وقعی نهاده نشد و به همین دلیل به تعبیر مصدق «برخلاف سنن پارلمانی بود». در روی کار آمدن رزم آرا سیاست‌های دولت‌های بیگانه نقش داشت: «آمریکایی‌ها به تحریک انگلیسی‌ها برای ما دولت می‌تراشند». به این ترتیب روی کار آمدن رزم آرا از اختیار پادشاه نیز خارج بود و همان‌طور که خواهیم دید شاه نیز از رزم آرا واهمه داشت و علاقه‌ای به رئیس‌الوزاری او نداشت. شاه به هیچ وجه با انتصاب رزم آرا به نخست وزیر موافق نبود؛ اما نفوذ

روزافزون جبهه ملی و ترور هژیر وزیر دربار، شاه را مجبور کرد که او را به نخست‌وزیری منصوب کند با این که همواره نسبت به او بیمناک بود (الموتی، 1368، ج 5: 17-18 و 29).

از سخنان مصدق در تأکید بر «سنن پارلمانی» چنین معلوم می‌شود که از نظر او هر چند موضوع‌هایی مانند نحوه انتخاب نخست‌وزیری به وضوح در قانون اساسی تعیین نشده بود؛ اما به مرور دهور سنت‌هایی پدیدار و مجری شده بود که محترم و مرعی بودند و «طریق آزادی و دموکراسی» اقتضائات و الزام‌هایی غیر از «طریق اختناق و زور و قلدری» دارد که این سنت‌ها در چنان طریقی می‌توانند به‌عنوان مکمل و متمم قانون اساسی عمل کنند ولی هرگاه که نظام سیاسی در طریق دیگری می‌افتد سنت‌های سیئه همان طرق را خلق می‌کند و بسط می‌دهد. رئیس مجلس در این جلسه در مقابل اعتراض‌های شدیدالرحن جبهه ملی پاسخ داد: «مرکز حل و عقد امور مجلس شورای ملی است اگر کسی طرف اعتماد اکثریت مجلس شورای ملی بود می‌ماند و الا می‌رود». رزم‌آرا در جلسه 13 تیرماه 1329 درباره انتقادات شدید نمایندگان به طرز انتخاب نخست‌وزیر این‌گونه توضیح داد: «طبق اصل چهل و هشتم متمم قانون اساسی اعلیحضرت همایونی حق عزل و نصب وزرا را دارند و مجلس اعتماد یا عدم اعتماد خود را ابراز می‌دارد. نسبت به کابینه این‌جانب نیز همین‌طور عمل شده که در اکثر کشورهای مشروطه هست. در کشورهای جمهوری هم تعیین نخست‌وزیران از وظایف رئیس‌جمهور است» (الموتی، 1368، ج 5: 20 و 23).

یکی از سنت‌هایی که در این دوره در رابطه میان پادشاه و نخست‌وزیر پیدا شده بود این بود که در آغاز کار شاه حکم انحلال مجلسین را به نخست‌وزیر می‌داد و نخست‌وزیر چنین حکمی را در دست خود داشت تا هر وقت مقتضی موجود و مانع مفقود باشد از آن استفاده کند. رزم‌آرا نیز وقتی برای رأی اعتماد به مجلس سنا رفت این حکم را در جیب خود داشت (الموتی، 1368، ج 5: 25 و 27). به هنگام استیضاح رزم‌آرا یکی از نمایندگان خطاب به او گفت: «شما مأمور و مخلوق ما هستید و مکلف

هستید دستورات مجلس را رعایت کنید». نمایندگان دیگری در این جلسه چنین سنت و قاعده‌ای در نظام پارلمانی را به رئیس دولت یادآوری می‌کردند و از دولت رزم‌آرا «به دولت شاه است دولت مجلس نیست» یاد می‌کردند (الموتی، 1368، ج 5: 49).

محمد مصدق درباره موضوع وزارت جنگ و با این منظور که «اختلاف دربار و دولت راجع به بعضی از اصول متمم قانون اساسی به صورت بارزی جلوه‌گر نشود» توضیح می‌دهد که «چنین به نظر رسید که وزارت جنگ را این‌جانب خود عهده‌دار شوم تا دخالت دربار در آن کم بشود» (مصدق، 1365: 259). مصدق درباره علل چنین تصمیمی می‌نویسد: «داوطلبی من فقط از این نظر بود که تصمیمات دولت در آن وزارت اجرا شود. اعلیحضرت همایون شاهنشاهی که مسئول نبودند چون ستاد ارتش زیر نظر ملوکانه قرار گرفته بود هر امری که می‌فرمودند اجرا می‌شد، ولی دولت که مسئول بود کاری نمی‌توانست بکند و نمی‌کرد». از توضیحات مصدق چنین به دست می‌آید که شاه اگرچه در خصوص رئیس‌الوزرا و بسیاری از وزیران در این دوره تمایل مجلس را رعایت می‌کرد؛ اما درباره وزارت جنگ که قوه قهریه و نیروی نظامی منظم کشور بود، خیالات دیگری داشت و به هر نحوی می‌خواست که در مقام فرمانده کل قوا چنین قوه مؤثری را در دست خویش داشته باشد. به هر حال مصدق برای آن‌که بتواند در خصوص وزارت جنگ با پادشاه به توافقی برسد راه‌حل را در این دید تا «برای این که ذهن شاهنشاه را از تصدی وزارت جنگ مشوّب نکنند» درخواست کرد تا «نظر خود را نسبت به سه نفر از تیمسار آن‌که مورد اعتماد شاهانه بودند اظهار فرمایند تا امور با مشورت آنان بگذرد و ایجاد هیچ‌گونه سوءظنی ننماید». پس از این پیشنهاد مصدق شاه سپهبد نقدی، فضل‌الله آق اولی و سرلشگر محمود بهارمست را تعیین کردند و به این ترتیب «هر تصمیمی که در کار آن وزارت گرفته می‌شد با نظریات آقایان بوده است». علاوه بر این «برای این که خاطر ملوکانه کاملاً اطمینان حاصل کنند که من نه مخالف سلطنت مشروطه هستم نه می‌خواهم رئیس‌جمهور بشوم شرحی به این مضمون که «دشمن قرآن باشم اگر بخوام خلاف قانون اساسی عمل کنم و هم چنین اگر قانون

اساسی را نقض کنند و رژیم مملکت را تغییر دهند من ریاست جمهوری را قبل نمایم» پشت قرآنی نوشته فرستادم» (مصدق، 1365: 260). از توضیحات مصدق به وضوح به دست می‌آید که جدالی میان شاه و نخست‌وزیر آغاز شده بود و این نبرد قدرت برای تفوق سیاسی سابقه‌ای حتی پیش از پهلوی اول داشت. مصدق از این موضوع به صراحت با عنوان «اختلاف بین دربار شاهنشاهی و دولت راجع به بعضی از اصول متمم قانون اساسی» یاد می‌کند که لازم است حل شود. این اختلاف که صورتی حقوقی و تفسیری از قانون اساسی داشت، سیرتی معطوف به ایجاد تغییر در موازنه نیروهای سیاسی داشت.

اصل 50 متمم قانون اساسی مشروطه می‌گفت: «فرمانروایی کل قشون بری و بحری با شخص پادشاه است»، دربار از این اصل چنین استنباط می‌کرد که «شاهنشاه به میل و اراده شخص خود وزارت جنگ را اداره فرماید» در صورتی که نه این اصل و نه اصل 51 متمم که می‌گوید: «اعلان جنگ و عقد صلح با پادشاه است» هیچ کدام منفرداً قابل اجرا نیست و باید با اصول دیگر تطبیق شوند» (مصدق، 1365: 260). در باطن چنین بحثی به وضوح جدالی برای تفوق سیاسی نهفته است و شاه می‌کوشید تا با تفسیری از قانون اساسی راه را به سوی مطلقیت ولایت خود هموار کند و در مقابل او مشروطه‌خواهان می‌کوشیدند تا با تفسیری کل‌نگر از همه اصول قانون اساسی اصل متنازع‌فیه را «با اصول دیگر تطبیق» و حکم مسئله را از مجموع اصول قانون اساسی استنباط کنند.

مشروطه‌خواهان در چنین افقی از بحث درباره تفسیر قانون اساسی می‌گفتند: «اصل 50 مکملی دارد که اصل 45 متمم است و می‌گوید: «کلیه فرامین و دستخط‌های پادشاه در امور مملکتی وقتی اجرا می‌شود که به امضای وزیر مسئول رسیده باشد و مسئول صحت مدلول آن فرمان و دستخط همان وزیر است». مصدق با ذکر این نکته که «نظر مطلعین به قانون این است» می‌نویسد: «شاه که قادر نیست بدون تصویب مجلس شورای ملی و جوهی از خزانه مملکت برداشت کند (اصل 56 متمم) چه طور می‌تواند

به میل و اراده شخصی خود اعلان جنگ دهد». اعلام جنگ و صلح که یکی از امور اعظم دولت است چگونه می‌تواند بر عهده پادشاهی باشد که مطابق قانون اساسی مسئول نیست؟ این اصل را چگونه می‌توان با اصول دیگر قوانین اساسی مشروطه تطبیق و جمع کرد؟ مشروطه‌خواهان معتقد بودند چون اعلان جنگ مستلزم مخارجی است لذا باید مجلس شورای ملی آن را تصویب کند و هم چنین درباره انعقاد صلح که مستلزم شرایطی است یک ملت باید با آن موافقت کند. در ادامه این بحث مصدق نتیجه‌ای از مجموع اصول قانون اساسی می‌گیرد که به‌عنوان روش استنباط در علم حقوق شناخته شده است؛ اما از حیث تطبیق این روش بر اصول قانون اساسی قابل توجه است و چنین منطقی می‌بایست بیش از این در بحث‌های حقوق اساسی و خاصه تفسیر قانون اساسی شناسانده و ترویج شود: «ذکر این اصول از این جهت بود که معلوم شود معنا و مفهوم مشروطه را از یک اصل قانون اساسی نمی‌توان استنباط کرد و قانون اساسی دارای اصولی است که باید آن‌ها را با هم تطبیق کرد و از مجموعشان درک نمود؛ به عبارت دیگر اصول مزبور لازم و ملزوم یکدیگرند و به‌طور منفرد هیچ‌کدام قابل اجرا نمی‌باشند» (مصدق، 1365: 261). مصدق در دفاعیاتش در محکمه نظامی نیز این نکات را یادآوری کرده بود: «بعضی اصول قانون اساسی که برای پادشاه عزل و نصب وزرا و فرماندهی کل قشون و اعلان جنگ و عقد صلح را معین کرده که در همه‌جا جنبه تشریفاتی دارد ... اگر شاه بتواند هر وقت می‌خواهد اعلان جنگ دهد و هر وقت خواست صلح کند پس مردم چه‌کاره‌اند؟ پس مجلس چه‌کاره است؟ ... دخالت شاه در امور برخلاف اصل مصونیت شاه است که بقای شاه را تأمین می‌کند» (بزرگمهر، 1363: 118).

پهلوی دوم دریافتی از اصول قانون اساسی مشروطه و «شئون متصوره» (عظیمی، 1383: 63) داشت که اختیاراتش تشریفاتی نیست و به همین سبب اقدام‌های محمد مصدق را «تضعیف اختیاراتی که به موجب اصول مشروطیت» به او تفویض شده بود می‌شمرد و به همین سبب معتقد بود مصدق «نهایت کوشش را کرد و قانون اساسی

پنجاه ساله کشور را که به مجاهدت بسیار به دست آمده بود بدین کیفیت زیر پا گذاشت» (پهلوی، 2535: 174). در مقابل این دریافت و در پاسخ به این برداشت مصدق معتقد بود: «در استبداد شاه هر چه می‌خواست می‌کرد و مشروطه آمد که شاه نتواند هر چه می‌خواهد بکند و چنانچه شاه می‌تواند هر چه خواست بکند مملکت مشروطه نیست و مجلس لزوم ندارد». «در زمان تصدی من شاهنشاه مثل یک پادشاه مشروطه در این مملکت سلطنت می‌کردند و در این مدت بنا به اطلاعات من سوءاستفاده‌ای نفرمودند» (مصدق، 1365: 340 و 375). هیچ نخست‌وزیری به اندازه مصدق بر احیای اقتدار نخست‌وزیر تأکید منظم نورزیده بود و هیچ نخست‌وزیری خود را همانند او در وادار کردن شاه به رعایت روح قانون اساسی و ایفای نقشی تشریفاتی مصمم نشان نداده بود. مصدق پیش از نخست‌وزیری و هنگامی که نماینده مجلس شانزدهم بود به سختی با تشکیل مجلس مؤسسان و گسترش رسمی اختیارات شاه مخالفت کرده بود. مهم‌تر از این، او برنامه شاه را برای به دست آوردن حق وتوی تعلیقی لوایح و طرح‌های پارلمانی ناکام گذاشته بود. مصدق می‌کوشید تا با برکشیدن حقوق سیاسی و مدنی به‌ویژه آزادی انتخابات و مطبوعات به ترتیبات قانون اساسی ایران جانی تازه بدمد (عظیمی، 1383: 49-47).

چنین درکی از رابطه پادشاه با قوه مجریه و قوه مقننه در میان اعضای جبهه ملی کاملاً مستقر شده و تصویر روشنی از آن وجود داشت به‌طوری که یکی از اهداف و برنامه‌های جبهه ملی اجرای قانون اساسی در این حوزه بود: «از اقدامات جبهه ملی سعی در اجرای قانون اساسی بود ... نظر جبهه ملی در اجرای قانون اساسی ابتدا معطوف به جلوگیری از دخالت غیرقانونی قوه مجریه در قوه مقننه شد؛ زیرا این دخالت به‌تنهایی کافی است که به کلی رژیم مشروطیت را فلج کند حکومت پارلمانی را به صورت مسخره‌ای درآورد ... شاه طبق قانون اساسی غیرمسئول است، نه می‌تواند رئیس دولت را معین کند و نه او را قبل از رأی عدم اعتماد معزول نماید. راه و رسم رژیم پارلمانی در دنیا این است که رئیس حزب اکثریت تشکیل دولت دهد و هر وقت

آن دولت اکثریت نداشت کنار رود و رئیس حزبی که اکثریت دارد جای آن را بگیرد. ولی در پارلمان ایران، چون هنوز اکثریت و اقلیت حزبی تشکیل نشده مطابق رسوم پارلمانی ایران، در دوره‌های قبل از دیکتاتوری، مجلس برای نخست‌وزیری نسبت به یک نفر اظهار تمایل می‌کند و شاه او را مأمور تشکیل دولت می‌نماید و این طرز عمل را «رأی تمایل» گویند (شایگان، 1385: 357).

2-4. از مرداد 32 تا دی 57

از مرداد 32 تا پایان پهلوی نخست وزیران با فرمان شاه منصوب می‌شدند. آخرین نخست‌وزیری که شرط قبول این مقام را تمایل مجلسین اعلام کرد شاپور بختیار بود که پس از ابراز تمایل هر دو مجلس فرمان نخست‌وزیری‌اش صادر شد. این اقدام بختیار در چنان شرایطی یادآوری و احیای یکی از سنن حکومت مشروطه بود که طی دهه‌های قبل پایمال شده و چنان بحران‌های بزرگی را دامن زده بود. در دوره پهلوی دوم تنها فرمان عزلی که صادر شد فرمان عزل محمد مصدق بود ولی بقیه نخست وزیران پس از اطلاع از عدم تمایل شاه کناره‌گیری و استعفا کردند (الموتی، 1368: ج 3: 11). آنچه به‌عنوان قاعده می‌توان از این موارد و مصادیق استنباط کرد این است که وقتی شاه بر امور مملکت سلطه و ولایت مطلقه داشت به میل شخصی خود نخست‌وزیر انتخاب می‌کرد؛ ولی وقتی موازنه قوا را به سود خود نمی‌دید مجلسین نخست‌وزیر و دولت را انتخاب می‌کردند.

علی امینی در تشکیل کابینه قصد داشت تا ناصر ذوالفقاری را به‌عنوان وزیر کشور انتخاب کند اما از آنجایی که به حساسیت‌های شاه واقف بود ترجیح داد که عجالتاً از معرفی وی صرف‌نظر کند. امینی به این نکته توجه داشت که نه فقط وزیر کشور بلکه وزرای امور خارجه و جنگ نیز توسط شاه برگزیده می‌شوند. این سنت که پس از کابینه سپهبد زاهدی رواج پیدا کرده بود بالقوه می‌توانست از طرف امینی زیر پا گذاشته شود؛ اما امینی این اقدام را به‌عنوان تحریک شاه تلقی می‌کرد و می‌گفت بهتر است بنا

را از آغاز بر تفاهم گذاشت تا تقابل. امینی برای انتخاب سه وزیر فوق رایزنی‌های سیاسی را با شخص اول مملکت انجام داد و درباره سپهبد نقدی (وزیر جنگ)¹، سپهبد صادق امیر عزیزی (وزیر کشور)² و حسین قدس نخعی (وزیر امور خارجه)³ به توافق رسید (امینی، 1388: 293-289). نکته قابل توجه درباره این سه وزیر این است که هر سه نفر در دولت‌های پیش از دولت امینی و پس از آن در کابینه‌ها حضور داشته‌اند و این نکته گویای آن است که چنین مداخله و مساهمه‌ای در تشکیل کابینه کاملاً مستقر شده و سابقه پیدا کرده بود.

دریافت برخی از محافل از توافق شاه و امینی درباره سه وزیر این بود که «بدون تردید دولت امینی بعضی چهره‌های محافظه‌کار مانند سپهبد نقدی، وزیر جنگ، یا سپهبد عزیزی، وزیر کشور و قدس نخعی، وزیر امور خارجه را بیش‌تر از این جهت به همکاری فراخوانده بود تا هم آوانسی به شاه داده باشد و هم محافل سیاسی را مطمئن کند که وی قصد انقلاب یا دگرگون کردن رژیم را ندارد» (امینی، 1388: 296). در این دوره هم نخست‌وزیر برای انتخاب وزرا محدودیت‌هایی داشته است و خود را ملزم می‌دیده تا ملاحظات و مصالحی را رعایت کند. در این هنگام پس از کابینه زاهدی «این سنت» پیدا شده بود که در انتخاب وزرای سه‌گانه می‌بایست توافقی با شخص اول مملکت انجام شود؛ اما چنانکه ایرج امینی توضیح داده است «بالقوه» امکان زیر پا گذاشته شدن «این سنت» از طرف نخست‌وزیر وجود داشت؛ اما امینی استفاده از این

1. سپهبد علی‌اصغر نقدی در کابینه حسین علا، در کابینه اول محمد مصدق وزیر جنگ بود. در سال 1339 در ترمیم کابینه شریف امامی و علی امینی و امیر اسدالله اعلم نیز وزارت جنگ را بر عهده داشت (عاقلی، 1380: 1641).

2. سپهبد امیر عزیزی در ترمیم کابینه شریف امامی به وزارت کشور رسید. در دولت علی امینی و امیر اسدالله اعلم همین سمت را داشت و در ترمیم کابینه اعلم وزیر مشاور شد (عاقلی، 1380: 200).

3. حسین قدس نخعی در شهریور 1339 در کابینه شریف امامی به وزارت خارجه رسید و در کابینه علی امینی هم وزیر خارجه بود. در سال 1342 به جای حسین علا وزیر دربار شد و مدت سه سال در این سمت باقی ماند (عاقلی، 1380: 1195).

توان «بالقوه» را به صلاح دولت خود نمی دانست و شرایط «بالفعل» شدن آن می توانست به بهای گزافی مانند شکست برنامه های او در آغاز راه بینجامد؛ بنابراین از چنین توانایی «بالقوه» ای استفاده نکرد. شاه بنا بر تجربه ای که با نخست وزیران مقتدر پیشین، محمد مصدق و قوام السلطنه، به دست آورده بود چنین تصویری داشت که آن نخست وزیران بیش از پیش مانع شکل گیری چنین سنت مخالف با روح مشروطیت بوده اند و اجازه رشد و ترویج بیشتر چنین رویه های مخالف با روح مشروطیت را نمی دادند و دائماً بر ناموس اعظم مشروطیت تأکید می کردند که «شاه باید سلطنت کند نه حکومت». توضیح اخیر ایرج امینی نشان می دهد که شکل گیری و رواج چنین سنت و رویه ای نسبتی با توازن و آرایش نیروهای سیاسی دارد و هر طرفی که چنین موازنه ای به سود اوست می تواند در چنین سستی دخل و تصرف کند و آن را به فراخور مضیق و موسع سازد. علی امینی در مقام نخست وزیر در این دوره در موقعیتی نبوده تا بتواند در چنین سنت و رویه ای تغییر عمده ای وارد کند و به همین دلیل احتیاط می کرده تا اقدام های او «تحریک شاه» تلقی نشود و می کوشید که از آغاز بنا را بر تفاهم و نه تقابل بگذارد. شاه از این حیث از نخست وزیرانی مانند مصدق و قوام السلطنه گریزان بود، زیرا توان «بالقوه» با این افراد برای محدود کردن مداخلات شاه در اداره امور کشور افزایش پیدا می کرد و چنین نیرویی، به نسبت توانایی های هر یک، بیش از پیش بالفعل می شد و به این ترتیب شاه به نخست وزیران دست آموز خود مانند هویدا و امثال و اقران او تمایل داشت و وجود قوام و مصدق را مانعی در راه مطلقیت ولایت خود می دید.

تعبیر مجله سپید و سیاه از چنین توافقی میان نخست وزیر و شاه به «آوانس» و امتیاز از دیدگاه حقوق اساسی نانوشته، وجه دیگری از رویه و روالی است که به تدریج و برخلاف قانون اساسی مشروطه پدیدار شده بود؛ به عبارت دیگر نخست وزیر با محاسبه مجموعه مصالح، دادن چنین امتیاز و «آوانسی» به پادشاه را کم ضررتر به سیاست های خود می دانسته و در دایره امکانات عمل می کرده و با توجه به موازنه نیروها ناگزیر بوده

برای آن‌که دولت در فضای تفاهم و نه تقابل شروع به کار کند چنین رویه و سستی را ادامه دهد و بدان اعتراض نکند.

نخست‌وزیر در انتخاب وزرا بسط ید نداشته و نمی‌توانسته هر آن کسی را که با برنامه‌های خود همراه و سازگار می‌دید برگزیند و ناگزیر برخی محدودیت‌ها بر انتخاب او حاکم بوده؛ درحالی‌که از متن نوشته قانون اساسی چنین محدودیت‌هایی به دست نمی‌آید. امینی در این دوره حتی نمی‌توانست اعضای جبهه ملی را برای همکاری دعوت کند. «بعید بود شاه حضور اعضای آن را در کابینه تحمل کند». گراشیان یاتسویج، رئیس قرارگاه سیا در ایران، می‌گفت: «شاه از این که امینی با جبهه ملی ارتباط برقرار کند واهمه داشت». از این رو در نخستین دیدارهای خود با نخست‌وزیر جدید او را از نزدیکی با جبهه ملی بر حذر داشت (امینی، 1388: 301-300).

5. انتخاب نخست‌وزیر در دوره فترت

غلامحسین صدیقی، وزیر کشور در کابینه محمد مصدق، هنگامی که نخست‌وزیر قصد انحلال مجلس را داشت به او یادآور شده بود که در دوره فترت سستی پدید آمده که به شاه «امکان عمل» می‌دهد تا در نبود مجلس نخست‌وزیر را از کار برکنار کند و نخست‌وزیر دیگر بگمارد. سابقه و رویه‌ای پیدا شده بود که شاه «امکان عمل» می‌یافت تا به تعبیر صدیقی، «به حق یا به ناحق»، در عزل نخست‌وزیر نقش فعالی بازی کند (صدیقی، 1374: 281-275؛ سیدزاده، 1398: 222). این سنت چنان شناخته شده بود که محمد مصدق در 26 مهرماه 1326 در نامه‌ای به عبدالحسین هژیر بدان تصریح کرده بود: «در دوره فترت تعیین نخست‌وزیر محتاج به تمایل مجلس نیست» (شایگان، 1385: 335)¹. چنین سستی در شرایطی پدیدار شده بود که در غیاب مجلس می‌بایست راهی

1. نامه محمد مصدق به عبدالحسین هژیر وزیر دربار، سه‌شنبه 26 مهرماه 1326.

برای تمشیت امور و انتخاب نخست‌وزیر و اداره امور کشور یافت می‌شد (سیدزاده، 1398: 222).

هنگامی که فراکسیون‌ها نتوانستند جانشینی برای هژیر پیدا کنند¹. شاه که از این وقفه و تعلق به خشم آمده بود، ساعد، نخست‌وزیر سال 1323 را برای تشکیل دولت جدید دعوت کرد. واکنش نمایندگان به این اقدام بحث‌ها و استدلال‌های جنجالی له یا علیه آن بود. سلطنت‌طلب‌ها استدلال می‌کردند که شاه می‌تواند وزیران را تعیین کند تا آن‌ها از مجلس رأی اعتماد بگیرند ولی ادعای دموکرات‌ها این بود که تنها مجلس حق انتخاب کابینه را دارد و نقض این حق ایران را دچار وضعیت خطرناکی همانند دوران تاریک «استبداد قاجاری» خواهد کرد (آبراهامیان، 1383: 307 و 217 تمدن، 1327: 72-61).

فرجام سخن

اصول قانون اساسی و هم‌چنین رویه شناخته‌شده و سنت پارلمانی گویای این نکته است که انتخاب رئیس‌الوزرا و وزرا می‌بایست به اظهار تمایل مجلس باشد و پادشاه در این خصوص تنها مقامی تشریفاتی است که نباید در انتخاب هیچ‌یک از ایشان اعم از نخست‌وزیر و وزرا دخالت کند. مداخله پادشاه در این امور هر چند منافع موقتی و خواهش‌های او را تأمین می‌کرد؛ اما در افقی تاریخی مخالف با اساس مملکت بود و

1. رزم ماهانه که وابسته به حزب توده بود درباره دولت هژیر می‌نویسد: «از ابتدا هژیر با میل دربار روی کار آمد و تاکنون هم هر روز برای روی کار ماندن محتاج تزریق آمپول‌های قوه از طرف قدرت دربار و سفارش‌های آن است. روی کار آمدن هژیر برای قدرت ثابت داخلی که در جستجوی تسلط انحصاری بر اوضاع سیاسی ایران است به منزله آزمایشی است...» (تمدن، 1327: 62). صرف‌نظر از مواضع حزب توده درباره دولت‌های این دوره نکته مهمی که در توضیح نویسنده مقاله از دیدگاه فهم قواعد سیاسی حاکم بر ایران وجود دارد اشاره به «قدرت ثابت داخلی که در جستجوی تسلط انحصاری بر اوضاع سیاسی ایران است» و چنین قدرتی است که علی‌رغم قواعد مندرج در قانون اساسی، موازین خود را بازتولید و اجرا می‌کند و چنین قدرتی در دوره‌های مختلف ایران، دست‌کم در سال‌های پس از مشروطه، حضور داشته است و بر مبنای قواعد نانوشته قانون اساسی می‌توان به وجود آن پی برد.

دست‌کاری در اساس کشور و دستبرد زدن به قانون اساسی محسوب می‌شد. این که در لحظات بحرانی مانند انقلاب 57 شاپور بختیار شرط قبول نخست‌وزیری را تمایل مجلسین اعلام می‌کرد به یادآوردن چنین قانون اعظمی بود که شاه به کرات آن را نقض و پاره‌پاره کرده و حتی با مداخله در انتخابات مجلس و برقراری مجلسی فرمایشی ارکان دیگر مشروطیت را از کار انداخته بود. به این ترتیب در بررسی اصول نانوشته قانون اساسی و شناسایی آن‌ها می‌بایست در افقی تاریخی و بلند به آن‌ها نگریست و آن را با بنیاد و شالوده حکومت یعنی با رأی و اراده ملی سنجد و تنها اصول نانوشته‌ای را به رسمیت شناخت که نوری از اراده ملت در آن تابیده باشد و مجرای برای بازتاب بهتر چنان اراده‌ای بوده باشد در غیر این صورت هر اصل نانوشته جز قلب قانون اساسی نیست و در لحظه‌های بحرانی پرده‌های چنین اصول نانوشته ساختگی و فرمایشی دریده خواهد شد و تدوین‌کنندگان یا اصلاح‌کنندگان قانون اساسی جدید در رد و نفی آن تردید نخواهند کرد.

مداخله و مساهمه شاه در انتخاب و انتصاب رئیس‌الوزرا اثر ناخواسته و بس مهم دیگری که داشت این بود که «شاه مسئول شده بود راجع به همه چیز. راجع به، چه می‌دانم، خاکروبه تهران هم شاه مسئول بود از نظر مردم». به این ترتیب با عدول از قاعده حکومت مشروطه که در آن شاه مسئولیت نداشت؛ «درست معکوس آنچه قانون اساسی گفته ... وزرا مسئول نبودند و شاه مسئول شده بود». در این وضعیت جدید شاه بیش از پیش نقش ایفا می‌کرد و به این ترتیب نتایج برنامه‌ها و سیاست‌ها اداره کشور نیز متوجه او می‌شد (پیراسته، 1985).

چنین تجربه سترگی پیش روی برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز بود و در جلسات مجلس به آن تذکر می‌دادند تا از آن عبرت بگیرند و چنان تجربه‌هایی را تکرار نکنند «من جَرَبَ المَجْرَبَ حَلَّتْ به الندامه». ابوالحسن بنی‌صدر به یادها آورد که «مثل قانون اساسی سابق یک جمله می‌نویسد که عزل و نصب وزیران با شاه است چه جور، معلوم نیست ... پس بهتر است که از او عبرت بگیریم داستان

محاکمه دکتر مصدق جلو چشم همه است این می‌گفت که طبق اصل 44 قانون اساسی یا 46 شاه حق ندارند عزل و نصب بکند و وزرا با شاه است پس این می‌شود همان نوع قانون اساسی، بنابراین بهتر است آن مشکلات را اینجا به وجود نیاوریم» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، 1364: 1134).

انحراف پهلوی دوم از این رکن حکومت مشروطه چنان جای‌گیر و مستقر شده بود که حتی در برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی این را تصور را درست کرده بود که «شاه نخست‌وزیر را معرفی می‌کرد و حق نصب و عزل وزیران با او بود» و این چنین گویی اصول قانون اساسی و سنن پارلمانی به طاق نسیان سپرده شده و حتی از یاد انقلابیون نیز رفته بود به طوری که تصور درستی از قانون اساسی مشروطه نداشتند. جلال‌الدین فارسی در بررسی یکی از اصول مربوط به بحث گفته بود: «این تقلید همان اصل موجود در قانون اساسی سلطنت مشروطه است که شاه نخست‌وزیر را به مجلس معرفی می‌کرد و حق نصب و عزل وزیران با او بود، اکنون می‌خواهیم حق عزل و نصب را به مجلس شورای ملی بدهیم یا به کسی مثل شاه سابق، اسمش رئیس‌جمهور باشد یا غیر آن؟» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، 1364: 923). چنین دریافتی از قانون اساسی مشروطه از سوی یکی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌تواند علاوه بر آنچه گفته شد متضمن میزان آشنایی اعضای آن مجلس با قانون اساسی مشروطه باشد که باید جداگانه درباره آن بحث کرد.

بحث درباره چنین موضوعی در نظریه حقوق اساسی ایران کوششی برای تدوین بحث‌های مهمی است که نظریه حقوق اساسی ایران جایی برای آن در میان موضوعات حقوق اساسی نمی‌شناسد و هم چنین مفاهیمی برای تدوین آن ندارد. نظرگاه حقوق سیاسی می‌کوشد این خطوط نانوخته میان سطور را بازیابی و تدوین کند تا به این ترتیب نوری بر زوایای تاریک حقوق اساسی در ایران بیندازد و در مرحله بعد چاره‌ای برای آن بیندیشد.

منابع

الف. فارسی

- امینی، ایرج (1388). *بر بال بحران (زندگی سیاسی علی امینی)*، تهران: ماهی، چاپ سوم.
- آبراهامیان، یرواند (1383). *ایران بین دو انقلاب*، تهران: نشر نی، چاپ نهم.
- آدمیت، فریدون (1351). *اندیشه ترقی و حکومت قانون*، تهران: خوارزمی، چاپ اول.
- آدمیت، فریدون (1369). *مجلس اول و بحران آزادی*، تهران: روشنگران، چاپ اول.
- بزرگمهر، جلیل (1363). *مصدق در محکمه نظامی*، تهران: نیلوفر، چاپ چهارم.
- بهنود، مسعود (1377). *از سید ضیا تا بختیار*، تهران: جاویدان، چاپ هفتم.
- پهلوی، محمدرضا (2535). *مأموریت برای وطن*، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب.
- تقی زاده، سید حسن (1386). *مقالات تقی زاده*، ج اول مشروطیت، تهران: توس.
- تمدن، محمدحسین (1327). *دولت ساعد*، رزم ماهانه، 1 آذر 1327، 61-72.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (1390). *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش.
- خاطرات سید مهدی پیراسته (1985). (دادستان تهران، نماینده ساوه در مجلس شورای ملی، وزیر کشور کابینه اسدالله علم، سفیر ایران در عراق و بلژیک)، تاریخ مصاحبه: ژوئن 1985.
- به کوشش حبیب لاجوردی، مصاحبه‌کننده: ضیاء صدقی، در تاریخ شفاهی هاروارد.
- خاطرات غلامعلی فریور (1984). (نماینده دوره چهاردهم مجلس شورای ملی از تهران، وزیر صنایع و معادن در کابینه علی امینی)، تاریخ مصاحبه: 12 جون 1984، به کوشش حبیب لاجوردی، مصاحبه‌کننده: ضیاء صدقی، در تاریخ شفاهی هاروارد.
- سیدزاده، سید مصطفی (1398). *عزل نخست‌وزیر توسط مقام سلطنت در دوره فترت؛ نمونه‌ای از یک اصل نانوشته در قانون اساسی مشروطه*، در مجموعه مقالات نخستین همایش ملی اصول نانوشته قانون اساسی، قم: دارالعلم.
- شایگان، سید علی (1385). *زندگی‌نامه سیاسی، نوشته‌ها و سخنرانی‌ها*، گردآورنده احمد شایگان، تهران: آگاه، ج 1.
- شفیعی کدکنی، محمدرضا (1399). *طفلی به نام شادی*، چاپ پنجم، تهران: سخن.
- صدیقی، غلامحسین (1374). *درباره انحلال مجلس و رفراندوم، بخارا*، 43، 275-281.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (1364)

- ج 2، جلسه چهل و یکم، 18 مهرماه 1358، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران.
- طلوعی، محمود (1372). *بازیگران عصر پهلوی*، 2 جلد، تهران: نشر علم.
- عاقلی، باقر (1370). *خاطرات یک نخست‌وزیر؛ احمد متین‌دفتری*، تهران: انتشارات علمی، چاپ اول.
- عاقلی، باقر (1380). *شرح رجال سیاسی نظامی معاصر ایران*، جلد سوم، نشر گفتار با همکاری نشر علم، تهران: چاپ اول.
- غنی، سیروس (1399). *ایران، برآمدن رضاخان، برافتادن قاجار و نقش انگلیس‌ها*، تهران: نیلوفر، چاپ هشتم.
- فخرالدین عظیمی (1372). *بحران دموکراسی در ایران*، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران: البرز.
- فخرالدین عظیمی (1383). *حاکمیت ملی و دشمنان آن؛ پژوهشی در کارنامه مخالفان بومی و بیگانه مصدق*، تهران: نگاره آفتاب.
- قوام‌السلطنه، احمد (1392). *خاطرات سیاسی قوام‌السلطنه*، به کوشش غلامحسین میرزا صالح، تهران: معین، چاپ اول.
- متین‌دفتری، احمد (1335). «*خاطراتی از انتخابات در ایران*»، *خواندنی‌ها*، 84، پنج‌شنبه 16 فروردین.
- مجموعه مقالات نخستین همایش بررسی علل فروپاشی سلطنت پهلوی، موسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی (1384)، تهران.
- مصدق، محمد (1365). *خاطرات و تألمات*، تهران: علمی.
- مکی، حسین (1374). *تاریخ بیست ساله ایران*، ج 2، تهران: انتشارات علمی، چاپ ششم.
- منصورالسلطنه عدل، سید مصطفی (1327 ق). *حقوق اساسی یعنی اصول مشروطیت دول*، تهران: باقرزاده.
- الموتی، مصطفی (1368). *ایران در عصر پهلوی؛ بازیگران سیاسی از مشروطیت تا سال 57*، ج 3، لندن: پکا.
- الموتی، مصطفی (1368). *ایران در عصر پهلوی؛ بحران نفت*، ج 5، لندن: پکا.

میرزا ابوالقاسم قائم مقام فراهانی (1389) *منشآت قائم مقام*، به کوشش بدرالدین یغمایی، تهران: انتشارات نگاه، 1389.

ناظم الاسلام کرمانی (1390). *تاریخ بیداری ایرانیان*، ج 1، تهران: کوشش.
 ناظم‌الدوله، ملکم خان (1394). *رساله‌های میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله*، به کوشش حجت
 الله اصیل، تهران: نشر نی، چاپ اول.
 هدایت، مهدی قلی (1389). *خاطرات و خطرات*، تهران: زوار، چاپ هفتم.

ب. انگلیسی

- Abrahamian, Y. (2004). *Iran Between Two Revolutions*, Tehran: Ney Publishing, ninth edition. [in Persian]
- Adamyyat, F. (1351). *The Thought of Progress and the Rule of Law*, Tehran: Kharazmi, First Edition. [in Persian]
- Adamyyat, F. (1353). *The First Parliament and the Freedom Crisis*, Tehran: Roshangaran, First Edition. [in Persian]
- Al-Mouti, M. (1989). *Iran in the Pahlavi era; Oil Crisis*, Vol. 5, London: Peka.
- Al-Mouti, M. (1989). *Iran in the Pahlavi era; Political Actors From Constitutionalism to 1957*, 3, London: Peka. [in Persian]
- Aqeli, B. (1991). *Memoirs of a Prime Minister; Ahmad Matin Daftari*, Tehran: Scientific Publications, First Edition. [in Persian]
- Aqeli, B. (2001). *Description of Contemporary Iranian Military Political Men*, 3, Gofar Publishing in collaboration with Alam Publishing, Tehran, First Edition. [in Persian]
- Behnoud, M. (1998). *From Seyed Zia to Bakhtiar*, Tehran: Javidan, seventh edition. [in Persian]
- Azimi, F. (1993). *The Crisis of Democracy in Iran*, translated by Abdolreza Houshang Mahdavi, Tehran, Alborz. [in Persian]
- Azimi, F. (2004). *National sovereignty and its enemies; A study on the record of Mossadegh's native and foreign opponents*, Tehran: Negare Aftab. [in Persian]
- Ghani, S. (2020). *Iran: The rise of Reza Khan, the fall of Qajar and the role of the British*, Tehran, Niloufar, eighth edition.
- Ghavam Al-Saltanah (2013). *Political Memoirs of Ghavam Al-Saltanah*, by Gholam Hossein Mirza Saleh, Tehran: Moin, first edition. [in Persian]

- Amini, I. (2009). *In the Face of Crisis (Ali Amini's Political Life)*, Tehran, Mahi, Third Edition.
- Tolouei, M. (1993). *Actors of the Pahlavi era*, 2 volumes, Tehran, Alam Publishing. [in Persian]
- Maki, H. (1995). *Twenty Years History of Iran*, Volume 2, Scientific Publications, Sixth Edition. [in Persian]
- Mansour Al-Saltanah Adl (1327AH). *Constitutionnal Law, the Principles of Constitutionalism of States*, Tehran: Baqerzadeh. [in Persian]
- Mehdi Gholi Hedayat (2010). *Memoirs and Dangers*, Tehran: Zavar, seventh edition. [in Persian]
- Memoirs of Gholam-Ali Farivar (1984). (representative of the 14th term of the National Assembly from Tehran, Minister of Industries and Mines in Ali Amini's cabinet), Date of Interview: June 12, 1984, by Habib Lajevardi, Interviewer: Zia Sedghi, in the oral history of Harvard. [in Persian]
- Memoirs of Seyyed Mehdi Pirasteh (1985). (Tehran Prosecutor, Saveh Representative in the National Assembly, Interior Minister Assadollah Alam, Iranian Ambassador to Iraq and Belgium), Date of Interview: June 1985, by Habib Lajevardi, Interviewer: Zia Sadeghi, in Harvard Oral History. [in Persian]
- Mossadegh, M. (1986). *Memoirs and Reflections*, Tehran: Elmi. [in Persian]
- Nazem al-Islam Kermani (2011). *History of the Iranian Awakening*, Vol. 1, Tehran: Kooshesh. [in Persian]
- Pahlavi, M. (2535). *Mission for My Homeland*, Tehran: Book Translation and Publishing Company. [in Persian]
- Proceedings of the First Conference on the Causes of the Collapse of the Pahlavi Dynasty, Institute of Political Studies and Research, Tehran 2005. [in Persian]
- Ronald D. (1996) *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Harvard University Pres.s.
- Seyedzadeh, S. (2019). "The dismissal of the Prime Minister by the monarch in the period of Fatrat; An example of an unwritten principle in the constitutional constitution ", in the *collection of articles of the first national conference on the unwritten principles of the constitutional law*, Qom: Dar al-Alam. [in Persian]
- Shafiee Kadkani, M. (2020). *A child by Be Nam-e Shadi*, fifth edition, Tehran: Sokhan. [in Persian]



- Shayegan, S. (2006). *Political Biography, Writings and Speeches*, Compiled by Ahmad Shayegan, Tehran: Agah, Vol. 1. [in Persian]
- Siddiqui, G. (1370). On the dissolution of the parliament and the referendum, *Bukhara*, Vol. 43, pp. 275-281. [in Persian]
- Taghizadeh, S. (2007). *Taghizadeh Articles*, Volume I of Constitutionalism, Tehran: Toos. [in Persian]
- Tamadon, M. (1327). Dolat Saed, *monthly battle*, 1 Azar, pp. 61-72. [in Persian]
- The deliberations of the constituent Assembly of the Islamic Republic of Iran, (1985). Vol 2, Forty-first Session, October 9, 1979, General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly, Tehran. [in Persian]

ج. فرانسه

- Sajadi, M. (1932) *Les Principes du Régimes Parlementaire et leur Application en Perse*, Paris, Medicis.