

## کوشش ایرانیان برای تأسیس شورای دولتی در عصر مشروطیت

فردین مرادخانی<sup>۱</sup>

### چکیده

تاریخ نهادهای حقوقی از جمله نهادهای حقوق اداری از موضوعات ناشناخته در مباحث حقوقی ایران است. بررسی تاریخ نهادها می‌تواند به تحلیل وضعیت و مشکلات این نهادها کمک کند. موضوع این مقاله تحلیلی تاریخی از تأسیس یکی از نهادهای حقوقی در ایران است که در آن زمان به تقلید از فرانسه شورای دولتی نامیده می‌شد. در منابع موجود در ایران درباره تاریخ دیوان عدالت اداری در ایران تنها اشاره‌ای اجمالی به قانون شورای دولتی ۱۳۳۹ شده است. در حالی که موضوع تأسیس شورای دولتی از پیروزی مشروطیت برای ایرانیان به عنوان یک مسئله مطرح بوده است. این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی و بررسی اسناد تاریخی به دنبال بررسی این پرسش است که از مجلس اول تا پایان عصر قاجار چه تلاش‌هایی برای تأسیس شورای دولتی در ایران صورت گرفته است. در این مقاله با بررسی منابع موجود از جمله آثار نویسندگان عصر قاجار، مصوبات دولت، قوانین مجلس، برنامه‌های دولت‌ها و مشروح مذاکرات مجلس ریشه‌های تأسیس این نهاد در ایران به این نتیجه رسیده‌ایم که درک درستی از این نهاد و صلاحیت‌های آن وجود داشت اما ترس از اینکه این نهاد به استبداد و قدرت سلطنت کمک کند مانع از تأسیس آن شد.

**واژگان کلیدی:** شورای دولتی، گوستاو دمرنی، مجلس، دادگاه اداری.

۱. دانشیار دانشگاه بوعلی سینا دانشکده علوم انسانی گروه حقوق

## درآمد

ایده تأسیس شورای دولتی در ایران با پیروزی مشروطیت گره خورده است و بسیاری از نهادهای حقوق در این دوره شکل گرفته‌اند و به اعتقاد برخی نویسندگان نظام حقوقی ایران نیز از دوره مشروطیت به وجود آمده است (وحیدی فردوسی و نعیمی، ۱۳۹۹: ۲۸۰). از آغاز مشروطیت لزوم تأسیس این نهاد مورد توجه ایرانیان قرار گرفت و تا آغاز سلطنت پهلوی در موارد متعددی بر آن تأکید شد و کوشش‌هایی نیز برای ایجاد آن صورت گرفت که به جایی نرسید. سرانجام در پهلوی دوم و در سال ۱۳۳۹ قانون تأسیس شورای دولتی به تصویب رسید. البته این قانون نیز اجرا نشد و جزو قوانین متروک باقی ماند تا اینکه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی این نهاد تحت عنوان جدید دیوان عدالت اداری تأسیس گردید. در کتب حقوق اداری و آثاری که درباره دیوان عدالت اداری نوشته شده عموماً سابقه بحث تأسیس این نهاد را به سال ۱۳۳۹ برمی‌گردانند و کمتر به سابقه طولانی این نهاد در مشروطیت ایران اشاره کرده‌اند. تنها در یکی دو مورد نویسندگان به این مسئله اشاره کرده‌اند که در مواد ۲۸ و ۷۱ قانون محاسبات عمومی ۱۲۸۹ و ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ به این نهاد اشاره شده است (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۲۸۹؛ امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۱۵۲).

این مقاله به دنبال آن است که ایده طرح تأسیس شورای دولتی را در مشروطیت ایران در حد فاصل مجلس اول تا آغاز پهلوی مورد بررسی قرار دهد و اینکه ایرانیان چه کوشش‌های زیادی برای تأسیس این نهاد انجام دادند. در حقیقت آنچه در ۱۳۳۹ به ثمر نشست، حاصل این مجاهدت‌ها و کوشش‌ها بود. از آنجاکه تاریخ حقوق اداری ایران و تحولات آن هنوز نوشته نشده است پرداختن به این بحث‌ها دشواری‌هایی دارد و امید است در تحقیقات دیگر وجوه دیگری از این سابقه روشن شود. در این مقاله ایده تأسیس شورای دولتی در آثار نوشته شده در مشروطه، در برنامه‌های دولت‌های مشروطه، در قوانین آن عصر و در مشروح مذاکرات مجالس مشروطه مورد بررسی قرار گرفته است. ضرورت پرداختن به تاریخ حقوق و نهادهای حقوقی بر اهل تحقیق پوشیده نیست و با بررسی این سوابق می‌توان به این مسئله اندیشید که آیا تأسیس این نهاد با تفکر و برنامه درستی بوده است یا نه و همچنین به برخی از مشکلات موجود

در این نهادها پی برد (رفیعی، ۱۴۰۰: ۲۲۵-۲۲۸) با توجه به نقش مهم دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران و توجه روز افزون به آن، مطالعات تاریخی در مورد این نهاد می‌تواند زوایای جدیدی به روی آن بگشاید. شورای دولتی در فرانسه تاریخی طولانی دارد. که ریشه در دادگاه پادشاه curia regis دارد که بعدها شورای پادشاه از درون آن شکل گرفت (رضایی زاده ۱۳۸۴: ۱۳-۲۴). شورای دولتی به معنای مدرن آن از زمان ناپلئون با تکیه بر این میراث در ۱۷۹۹ شکل گرفت و بارها صلاحیت و وظایف آن تغییر یافته است.<sup>۱</sup>

### ۱. شورای دولتی در آرای نویسندگان عصر مشروطیت

لزوم تأسیس شورای دولتی نخستین بار در برخی از نوشته‌های عصر مشروطه مطرح شد. احتمالاً محمدعلی فروغی از نخستین کسانی است که به این نهاد و وظایف آن اشاره کرد. او در کتاب «آداب دول مشروطیت» ذیل قوه مجریه از نهادی به نام دارالشورای دولتی نام می‌برد. به گفته او در بسیاری از کشورها، علاوه بر پارلمان، یک دارالشورای دولتی هم وجود دارد که شاه در امور مهمه با آن مشورت می‌کند. تعیین اعضای این نهاد ممکن است به اختیار رئیس دولت یا انتخاب توسط مردم یا ترکیبی از هر دو شکل باشد. همچنین کسب نظر مشورتی از این نهاد برای شاه ممکن است اجباری یا اختیاری باشد و اجرای آن مشاوره‌ها هم ممکن است برای شاه و وزرا اجباری یا اختیاری باشد. موارد مشاوره با آن هم شامل امور متعددی است که عمده‌ترین آن مربوط به لوایح دولت است که ابتدا به دارالشورای دولتی ارسال می‌شود تا تنقیح و تهذیب شود و سپس برای تصویب به پارلمان می‌روند. مورد دیگر «قراردادهایی است که دولت می‌خواهد در ادارات بگذارد» (که احتمالاً منظور فروغی آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دولت است) که ابتدا به این نهاد می‌آید تا مورد بررسی قرار گیرد. مورد دیگر محاربه یا مصالحه با دول خارجه یا هر امر مهمی است که برای دولت پیش می‌آید که ابتدا آن را به دارالشوری می‌آورند تا رأی متقن را به دست آورند. به گفته فروغی صلاحیت این دارالشوری منحصر به این موارد نیست و به اقتضای زمان و مکان می‌توان وظایف دیگری به آن داد. (فروغی، ۱۳۹۶: ۱۱۵)

۱. برای دیدن تاریخی از این تحولات، بنگرید به: رضایی‌زاده: ۱۳۸۴: ۲۴-۴۸؛

برخلاف فروغی دیگر نویسنده حقوق اساسی آن عصر یعنی منصورالسلطنه عدل به این نهاد اشاره‌ای نکرده است. عدل تنها در آخرین صفحه کتابش که به محاکم اداری پرداخته است گفته است محاکم اداری نیز هنوز در ایران ایجاد نشده‌اند، ولی نمونه‌ای از آن، دیوان محاسبات است که فعلاً قانون آن وضع نشده است. او وعده داده است در کتاب حقوق اداری که خواهد نوشت به آن می‌پردازد که این اثر هیچ‌وقت نوشته نشد (عدل، ۱۳۲۷: ۳۸۶-۳۸۷).

در روزنامه‌های آن عصر هم مطالبی در مورد لزوم تأسیس شورای دولتی آمده است. در یکی از این مقالات ممتازالدوله رئیس مجلس اول مقاله‌ای درباره لزوم تأسیس کنسی دوتا یا شورای دولتی نوشت (ممتازالدوله، ۱۳۲۵: ۴ و کوهستانی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۰۴). از نوشته او مشخص می‌شود که در ایران آن زمان بحث‌های زیادی درباره این نهاد و لزوم تأسیس آن در گرفته است. چنانکه می‌نویسد «درباره کونسی دتا که مکرر در باب اصلاح مملکت صحبت شد، این بنده لزوم تأسیس کونسی دتا را اظهار کرده‌ام. این نهاد برخلاف نظر منتقدین چیزی اختراعی نیست و همه ملل متمدن آن را دارند و در فرانسه هنوز هم وجود دارد، چه برسد به ممالکی هنوز هیچ‌یک از ترتیبات آن مرتب و محیا نشده است». موید الاسلام مسئول دانای حبل‌المتین در حاشیه این مقاله می‌نویسد «این مجلس کنسی دتا بسیار مفید و نافع است؛ زیرا در این مجلس امور تهیه شده و قوانین مرتب گشته و امور مهم پلیتیکی تصفیه می‌شوند و در حقیقت یک معاون بزرگی است برای مجلسین و در حکم مستشاری است برای مجلس وزرا». در شماره ۸۰ روزنامه آفتاب مورخ ۱۸ رمضان ۱۳۳۰ نیز مقاله‌ای در خصوص شورای مملکتی منتشر شده است. به نظر نویسنده مقاله اعضای شورای مملکتی باید بصیرت کامل به احتیاجات و تمایلات مملکت داشته باشند (دمرنی، ۱۳۹۸: ۱۰۶).

سید اسدالله خرقانی از مشروطه خواهان نجف که بعدها به ایران آمد و تا پهلوی اول نقش مهمی را در تحولات ایران بازی کرد نیز در کتاب روح القوانین، پنج نهاد را برای کشور پیشنهاد می‌دهد که عبارتند از شورای وکلای مملکت، سنا، شورای اداری یا شورای مملکتی، هیأت وزرا و رئیس کل (رنجبر و دیگران، ۱۳۹۶: ۷۶؛ جعفریان، ۱۳۸۲: ۱۷۵). در نامه‌ای از مستشارالسلطان نیز آمده است که یک دارالشوری دولتی باید در ایران ایجاد شود (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۶۲).

مهم‌ترین و طولانی‌ترین توضیحات در خصوص این نهاد و لزوم تأسیس آن در ایران را گوستاو دمرنی ارائه داده است. او که خود از متخصصین حقوق اداری در فرانسه بود و با شورای دولتی و وظایف آن کاملاً آشنایی داشت در درس‌های مدرسه سیاسی بر لزوم تأسیس این نهاد در ایران تأکید می‌کند. بحث دمرنی معطوف به چند قسمت است. او نخست به سراغ سوابق تاریخی بحث می‌رود. شورای دولتی فرانسه نهادی دیرپا بود و از زمان تأسیس تا زمانی که دمرنی درس‌هایش را در ایران ارائه می‌داد صلاحیتش دستخوش تغییراتی شده بود، اما از آنجاکه ایران هنوز نظام قضایی و تشکیلات دادگستری نداشت دمرنی بحث خود را معطوف به فلسفه وجودی شورای دولتی و ریشه تاریخی آن در فرانسه کرد تا بتواند تاریخی برای آن در ایران دست‌وپا کند. به نظر دمرنی حقوق اداری امری طبیعی نیست بلکه محصول تاریخ هر کشور است (دمرنی، ۱۳۹۸: ۸۲). به گفته او شورای مملکتی، شورای اداری رئیس مملکت است و این نهاد از روزگار قدیم در فرانسه به عنوان مشاور وجود داشته است و بعدها در ساختار و صلاحیت‌های آن تغییراتی داده شد. او معتقد است این سابقه تاریخی در ایران نیز وجود دارد. به نظر او در سلطنت مستقره استبدادی، همه قوا به اراده سلطان است و اجرای امور مملکتی نیاز به مشاوره با اشخاص بصیر دارد. البته در حکومت‌های جدید هم لزوم استشاره وجود دارد و در عموم ممالک منظمه، شورای مملکتی دیرگاهی است تأسیس شده است (همان: ۸۸) به گفته او سابقه ایجاد شورای دولتی در ایران به عصر ناصری برمی‌گردد و شورای دولت که امین‌الدوله رئیس آن بود را همان شورای دولتی می‌داند (همان: ۷۵). او معتقد است ناصرالدین‌شاه برای کناره‌جویی از سلطنت و استعفا از اختیارات دولتی، شورای دربار را تشکیل نداد بلکه «برای استمداد معاونت خود بود» (همان: ۹۲). بعد از این تجربه در دوره استبداد صغیر و بعد از منحل شدن پارلمان در ۱۳۲۶ هجری قمری دولت پیوسته در صدد بود شورای مملکتی را به سبک فرانسه یا اسلوب روسیه تأسیس کند که تنها وظیفه آن مشاوره دادن به پادشاه و تهیه لوایح باشد، اما مجلس دوم توسعه قدرت مجریه را مناسب ندانست و ایجاد شورای مملکتی را یکی از تأسیسات حکومت سابقه تصور نمود و آن را تصویب نکردند (همان‌جا) این سخنان دمرنی از جهتی صحیح و از جهتی ناصحیح است. اینکه مجالس عصر ناصری همان شورای دولتی هستند قابل

پذیرش نیست، اما این نکته که مشروطه‌خواهان شورای دولتی را از تاسیسات سابق می‌دانستند سخن صحیحی است و مهم‌ترین مانع در تأسیس این نهاد همین مسئله بود؛ درست مانند سنا و سرانجام هر دو نهاد به محاق رفتند. توضیح آنکه محمدعلی شاه بعد از به توپ بستن مجلس در دوره استبداد صغیر مجلسی تأسیس کرد که در منابع از آن تحت عنوان «مجلس شورای مملکتی» و «مجلس شورای دولتی» یاد شده است. این مجلس انتصابی صلاحیت‌های محدودی داشت و با انتقاد مشروطه‌خواهان مواجه گشت و با فتح تهران منحل شد. با اعاده مشروطیت وقتی تأسیس شورای دولتی مطرح شد بسیاری آن نهاد را همان نهاد پیشین می‌پنداشتند و با آن مخالفت می‌کردند.

دمرنی سپس به مشکلات ایران برای تأسیس این نهاد اشاره می‌کند و اینکه فقدان ترتیب و اصول منظمه در امور اداری باعث شده است شخص وزیر اختیارات و همه مسئولیت‌ها را به خود اختصاص داده و به جای آنکه قوه فکری و اختیارات خود را صرف کارهای بزرگ و امور خطیره مملکتی و اصلاحات اساسی و امور قضایی و اقتصادی کند، به امور جاریه بی‌اهمیت می‌پردازد و شورای مملکتی باید این مشکل را حل کند. دوم دولت ایران باید از مشاوران حقوقی استفاده کند. سومین مشکل ایران این است که دوایر مملکتی با هم موافقت ندارند و ترتیب اداری وجود ندارد و چون وظایف هر اداره مشخص نیست همه در کار هم دخالت می‌کنند و شورای مملکتی باید این مشکل را حل کند (همان: ۹۴-۹۵). به نظر دمرنی در ایران به اصلاحات مالی نظامی و اقتصادی و قضایی هم نیاز است. از این رو برخی افراد که در مسائل اداری و مشروطیت صاحب نظرند معتقدند شورایی که هیأت مستشاری و عالیه باشد در حسن اداره امور مملکتی زاید و بی‌فایده است (همان: ۱۰۵). او در گام بعد به مقایسه شورای مملکتی و پارلمان می‌پردازد (همان: ۱۰۸) تا از این شبهه رفع ابهام کند که این شورا وارد کار مجلس می‌شود. به گفته او برخی هم این شورا را با سنا اشتباه می‌گیرند که اینگونه نیست. (همان: ۱۱۱) دمرنی می‌نویسد یکی از سوالاتی که ایرانیان بارها از من پرسیده‌اند این است که وقتی مجلس شورای ملی با این همه مشکل مواجه است حال چگونه و از کجا افرادی شایسته برای شورای مملکتی انتخاب کنیم. او این سخنان را توهین به ایرانی‌ها می‌داند و می‌گوید به نظر من اعضای این شورا یا باید انتصاب

شوند یا انتخاب یا هر دو و چون این شورا فقط مشورتی است و مجریه و مقننه الزامی به تبعیت از آن ندارند پس ضرری ندارد اگر توسط مجریه انتخاب شوند (همان: ۱۱۲). دمرنی حتی در سؤالات امتحان نهایی از محصلان مدرسه نیز مقایسه پارلمان و شورای مملکتی را از دانشجویان خواست. او علاوه بر دادرسی اداری به لزوم تأسیس دادرسی اساسی در ایران هم اشاره می‌کند و این نکته از آن جهت جالب توجه است که فرانسه تا جمهوری پنجم فاقد این نهاد بود و تالاس سی یس برای تأسیس نوعی دادرسی اساسی در زمان انقلاب به جایی نرسید. به گفته او ایران دادرسی اساسی ندارد و مردم هر روز از تجاوزات و تعرضات ژاندارمری و پلیس و قدرت بی‌حد و مرز ماموران آن شکایت می‌کنند (همان: ۲۲۲) دمرنی در کتاب دیگری هم که درباره ایران به زبان فرانسوی نوشته است به شورای دولتی اشاره می‌کند. به گفته او بدون شورای دولتی آزادی‌های فردی مندرج در قانون اساسی تضمین نخواهد شد، زیرا هیچ راهی برای اعتراض و تجدیدنظرخواهی در برابر تجاوز از اختیارات ماموران دولتی در نظام اداری ایران وجود ندارد. (دمرنی، ۱۳۹۸: مقدمه مصحح: ۳۳) دمرنی همچنین دامنه صلاحیت شورای دولتی را شامل موارد زیر می‌داند: تنظیم روابط ادارات با هم و حل اختلاف در صلاحیت. (همان: ۳۳-۳۴)

## ۲. شورای دولتی در پروگرام‌های دولت

پروگرام‌های دولت‌های عصر مشروطه نیازهای ایران در آن عصر را نشان می‌دهد. در این پروگرام‌ها موارد متعددی مانند وضع قوانین، اصلاح عدلیه، اصلاح اداری، اصلاح بودجه، مالیات و ... می‌آید. یکی از مواردی که در برخی از پروگرام‌ها بر آن تأکید شد لزوم تأسیس نهاد شورای دولتی بود.

یکی از افراد مهم در مشروطیت ایران که در دوران سلطنت احمدشاه نقش مهمی بازی کرد، ناصرالملک همدانی بود. او در مدتی که نایب‌السلطنه بود دستورات فراوانی داد و نطق‌های مهمی ایراد کرد. در این نطق‌ها که در حقیقت ارائه خط‌مشی‌هایی برای هیأت دولت و مجلس بود او به ارائه دیدگاه‌های خود درباره مشروطیت پرداخته است. او در نامه‌ای قبل از مسافرت به اروپا پیشنهادهای مهمی برای بهبود اوضاع ایران و در مسیر قرار گرفتن مشروطیت و اصول مشروطیت می‌دهد. به گفته او برای اینکه در ایجاد تحولات ذکر شده موفق شوید باید «بی‌درنگ یک شورای عالی اداری

و مالی» ایجاد کنید. این شورا باید از ایرانیان کاردان که با آداب و رسوم و خواسته‌های مردم آشنایی کافی دارند و از متخصصین خارجی که به استخدام دولت درآمده‌اند تشکیل گردد. شورای مذکور باید لوایح قانونی لازم را آماده ساخته تا مجلس آینده آنها را به تصویب برساند (ناصرالملک، ۱۳۵۲: ۵۴).

در پروگرام کابینه سپهدار که اولین دولت بعد از استبداد صغیر در ۱۳۲۷ هجری قمری بود تأسیس شورای دولتی ذکر شد. یکی از مواردی که در آن ذکر شد این بود: تشکیل هیأت مخصوص برای تدارک لوایح قوانین موقتی تا زمانی که شورای دولتی دایر شود (قهرمان میرزا سالور، ۱۳۷۴/۵: ۲۳۶۵). دمرنی هم به این موضوع اشاره کرده است که سپهدار در پروگرام دولتی خود در مجلس پیشنهاد یک «هیأت مقننه موقتی» را داد، اما چون قانون اساسی شورای مملکتی را پیش‌بینی نکرده است و به ملاحظه اینکه شاه مخلوع پیوسته متمایل به تأسیس این شورا بود، پارلمان تأسیس شورای مملکتی را باعث انزجار عامه تصور نمود و از ایجاد آن صرف‌نظر کرد (دمرنی، ۱۳۹۸: ۱۰۱). دولت هم پیشنهاد داد هیأتی از اعضای مجلس را برای ملاحظه و مذاقه قوانین بگمارد تا قوانین غیر موضوعه که ایجاد آن با ترتیبات پارلمان باعث اتلاف وقت می‌شود کنار نهاده شود و پارلمان هم قوانین این هیأت موقتی را اجرا کند. به گفته او هیأت مقننه موقتی را می‌توان «دایره تقنینیه» و «دایره رفرم‌های قضایی شورای مملکتی» تصور نمود (همان: ۱۰۲). در یک بند از پروگرام کابینه مستوفی الممالک در ۱۷ شعبان ۱۳۲۸ نیز آمده است: «تقدیم لایحه در تشکیل کنسی دتا برای تنقیح قوانین جهت تقدیم به مجلس مقدس» (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۲۳ رجب ۱۳۲۸) معمولاً پروگرام‌های دولت‌ها در فهرست قوانین و مقررات ایران نیامده است. این مورد از معدود مواردی است که پروگرام دولت به تصویب مجلس رسیده است و در فهرست قوانین مصوب مجلس آمده است.

در جلسه سیزدهم مجلس سوم نیز وقتی دولت برنامه خود را به مجلس تقدیم کرد تأکید شد که در حکومت‌های شوروی هر هیأت دولتی مکلف است اقدامات و اصلاحاتی را که برای امور ادارات مملکت صلاح می‌داند با موافقت نظریات اکثریت مجلس مقننه تعقیب و اجرا نماید. بند اول این برنامه بیست و دو بندی «تقدیم لوایح قانونی به مجلس راجع به مجلس سنا و شورای مملکتی» بود»

(مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۱۰ ربیع الثانی ۱۳۳۳). در مجلس چهارم نیز در بند آخر برنامه دولت قوام مصوب ۱۳۰۰/۸/۲ «تأسیس شورای دولتی» آمد... (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۷ صفر سنه ۱۳۴۰ و عاقلی ۱۳۷۷: ۱۵۷). در توضیح این بند هم چنین نوشته بودند که «چون برای تهیه لوایح قانونی و اصلاحات اداری شرکت و معاونت هیأتی از اشخاص مجرب و صلاحیت‌دار لازم خواهد بود بنابراین لایحه ایجاد شورای دولتی را که لزوم آن کاملاً محسوس است به مجلس شورای ملی پیشنهاد خواهیم نمود که هر چه زودتر از تصویب مجلس گذشته در تهیه لوایح قانونی به قوه اجرائیه کمک و معاضدت نماید»

در پروگرام‌های دولت‌های دیگر هم گویا به تأسیس شورای دولتی اشاره شده است. از این پروگرام‌ها اطلاعی نداریم، اما از مشروح مذاکرات مجلس می‌فهمیم که تأسیس شورای دولتی جزو برنامه‌های دولت‌ها بوده است که در بخش‌های بعدی مقاله به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

مرام‌نامه‌های احزاب و فرقه‌های متعدد در مشروطیت ایران هم در نوع خود جالب‌اند. بسیاری از این مرام‌نامه در حقیقت قوانین اساسی بودند و مشخص نیست از چهره و این موارد را در مرام‌نامه خود می‌گنجاندند. یکی از این فرقه‌ها فرقه اجتماعیون اعتدالیون بود که در مرام‌نامه خود که شکل یک قانون اساسی بود پیشنهادها متعددی برای اصلاح ایران داده است. در بخش سیاست بند سوم «تشکیل مجلس سنا به انتخاب ملی و شورای مملکتی (کونسی دتا) و آکادمی و سایر شوراهای لازمه علمی و فنی و تنظیم شورای بلدی و صحی و نظامی» آمده است (اتحادیه، ۱۳۶۱: ۱۱۹).

### ۳. شورای دولتی در قوانین مشروطیت

این تلاش‌ها باعث شد در متن برخی قوانین نیز شورای دولتی وارد شود. به گفته دمرنی بعد از انحلال مجلس دوم لایحه ایجاد شورای مملکتی مکرر مورد پیشنهاد هیأت وزرای عظام قرار گرفت. از جمله در ۱۹۱۴ کمیسیون در ایران، پیش‌نویسی از قانون شورای دولتی تهیه کرد که صرفاً ترجمه‌ای از ساختار و تشکیلات شورای دولتی فرانسه بود. (دمرنی، ۱۳۹۸: ۳۳) (جستجوی ما برای دست یافتن به این پیش‌نویس نتیجه‌ای نداد). چنانکه در بالا اشاره شد، نایب‌السلطنه قبل از سفر به اروپا در ۱۳۳۰ به ریاست وزرا نامه‌ای نوشت که در بخشی از آن پیشنهاد تأسیس

شورای دولتی را داد. دمرنی نوشته است او دستخطی از شاه را هم در این مورد امضا و ابلاغ کرد که در آن آمده بود: «نظر به تهیه لوایح راجعه به رفرم و اصلاحات ادارات دولتی و تسهیل اجرای آنها ... برای اینکه ادارات دولتی طبق نظریات واحده و نظر به منافع مملکتی جریان نمایند مقرر می‌داریم ۱- یک شورای عالی اداری در ایران تأسیس گردد ۲- این شورا مرکب است از مستشاران ایرانی و اروپایی و رئیس مجلس شورای مملکتی از میان اعضای همان مجلس انتخاب می‌شود ۳- شورای عالی مزبور مأمور ملاحظه لایحه راجع به اصلاحات اداری و نظامی و قضایی و اقتصادی است. شورای عالی اداری در خصوص امور مهم اداری که وزرا و هیأت وزرا رجوع نمایند تحقیق و تدقیق نماید و در موضوع روابط ادارات دولتی با یکدیگر و اشکالاتی که در اجرای وظایف ادارات رخ نماید رأی خواهد داد.» (همان: ۹۳) شورای مملکتی باید به قسمی مرتب شود که احتیاجات و لوازم مملکت ایران را اقتناع نماید و با مصالح وقت و اوضاع مملکتی مناسب باشد. به گفته دمرنی وظایف این شورا طبق لایحه نایب‌السلطنه در ۲۴ ربیع‌الثانی ۱۳۳۰ شامل موارد زیر است ۱- تهیه لوایح اصلاحات جلب وحدت و استدامه نظریات لازمه ۲- جلب نظریات جامعه در جریان امور ادارات با رعایت عادات مملکتی که نظر به منافع عمومی دارد ۳- ملاحظه کلیه لوایح اصلاحات مالیه و اداری و نظامی و اقتصادی و قضایی و عموم اصلاحات اساسی ۴- ملاحظه عموم مسائل مهمه دولتی که راجع به منافع عامه (همان: ۵۰) و نیز تنظیم روابط ادارات دولتی و تصفیه مابینت و ضدیتی که در خصوص وظایف اداری بین ادارات دولتی رخ می‌دهد که اشاره‌ای به حل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی و صلاحیت است. دمرنی کوشش می‌کند بر دستخط ناصرالملک نکاتی بیفزاید و شان قضایی به شورای دولتی دهد. از این رو می‌نویسد می‌توان دستخط نایب‌السلطنه را توسعه داد و شورای مملکتی را دارای یک «حیثیت حاکمه نمود که قضاوت در امور اداری کند و مرجع شکایت و تظلمات اشخاص متفرقه بر ضد ادارات دولتی باشد.» از این جهت شورای مملکتی را می‌توان یک نوع «محکمه اداری عالی» تصور نمود (همان: ۹۶) تا جای بست‌نشینی را بگیرد که در سابق هنگام سوء رفتار مأمورین دولتی و برای تظلم نزد سلطان یا صدراعظم به کار می‌رفت. به اعتقاد او تا زمانی که این شورا ایجاد نشود اصول یکم، نهم، دهم، پانزدهم و هفدهم قانون اساسی اجرا

نمی‌شود؛ زیرا جان و حریت مردم مصون نیست و ضمانت حریت اشخاص بدون ایجاد محکمه اداری میسر نخواهد بود. دمرنی تأکید می‌کند علاوه بر این‌ها شورای مملکتی فواید دیگری هم دارد؛ نخست لزوم وحدت و استدامه نظریات در تهیه لوایح قضایی؛ زیرا اصلاحات مملکتی نباید به ملاحظه منفعت یا خسارت فلان پارتهی یا شخص یا هیأت باشد، بلکه باید از نقطه نظر منافع مملکتی مجری گردد؛ دوم، از آنجاکه فرنگی‌هایی که در ایران هستند هرکدام نظر متفاوتی برای اصلاح ایران دارند شورای مملکتی می‌تواند این نظرها را جمع و نتیجه‌گیری کند. به نظر او شورای مملکتی همچنین می‌تواند به بی‌ترتیبی موجود بین ادارات پایان دهد (همان: ۹۷-۹۸). علی‌رغم اینکه شورای دولتی در ایران تأسیس نشده بود، اما رویکرد مجلس به گونه‌ای بود که گویا شورا در شرف تأسیس است. این رو در قوانین متعددی به شورای دولتی و صلاحیت‌های اشاره کردند که در ادامه به آنها اشاره می‌کنیم.

اولین اشاره به شورای دولتی در قوانین ایران ماده ۲۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹/۱۱/۳۰ هجری شمسی است که طبق آن در زمان تعطیلی مجلس اعتبارات منضمه و یا فوق‌العاده پس از مذاکره در مجلس وزرا بر حسب حکم شورای دولتی تصویب می‌شود و تا زمانی که شورای دولتی تأسیس نشده است تصویب دیوان محاسبات کافی است. چهار روز بعد در ماده ۷۱ قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۲۸۹/۱۲/۴ اعلام شد که نقض حکم دیوان در صلاحیت مجلس شورای دولتی است و تا زمانی که مجلس شورای دولتی تشکیل نشده است در صلاحیت دیوان تمیز خواهد بود. در قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ شمسی نیز در چند ماده به شورای دولتی اشاره شد. در تبصره ماده ۱۵ اعضای شورای دولتی را از برخی مقررات مستثنی کرد. در مواد ۵۹ و ۶۰ نیز آمد که مدارک بازنشستگی کارمندان به شورای دولتی ارسال می‌گردد و شورای دولتی آن اسناد را با مقررات این قانون مطابقت می‌دهد و تا زمانی که شورای دولتی تشکیل نشده است هیأت وزرا قائم مقام آن خواهد بود. در ماده ۶۴ هم شورای دولتی مرجع شکایت مستخدمین ادارات از وزرا نقض آن قانون و در غیاب شورا دیوان تمیز این کار را انجام می‌دهد. همچنین در ماده ۶۵ اعلام شد پس از تشکیل شورای دولتی باید نظام‌نامه‌ها به آنجا ارجاع شود. در ماده سوم قانون محاکمه انتظامی قضاات مصوب ۱۴ بهمن ماه ۱۳۰۴ شمسی نیز اعلام شد که محاکمه

رئیس و رئیس شعبه دیوان تمیز در شورای دولتی خواهد بود و مادام که شورای مزبور تشکیل نشده در محکمه‌ای پنج نفره از نمایندگان مجلس رسیدگی خواهد شد.

#### ۴. شورای دولتی در مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی

مشروح مذاکرات مجلس سند مهمی در تاریخ حقوق است. متأسفانه در تحقیقاتی که در ایران منتشر می‌شود کمتر به این سند بنیادین مراجعه می‌شود. در مجالس مشروطه چندین بار مسئله لزوم تأسیس شورای دولتی در ایران بحث شد که گاه هنگام طرح برنامه‌های دولت و گاه هنگام بررسی قوانین و گاه نیز به فراخور بحثی دیگر بود.

نخستین بار در مجلس دوم وقتی بحث قانون دیوان محاسبات مطرح شد. در یکی از مواد آن به شورای دولتی اشاره شده بود که بر سر آن بحثی درگرفت (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۲۸ ذیحجه ۱۳۲۸ هجری قمری). حسنعلی‌خان در مخالفت با این نهاد می‌گوید چیزی که از مشروطیت فهمیده‌ایم این است که ما بگوییم چون در سایر ممالک مشروطه «کنسی دتا» دارد ما هم باید داشته باشیم. چون آنها بلدی و سنا دارند ما هم باید داشته باشیم؛ در حالی که آن‌ها اول زمینه را حاضر کرده بعد تأسیسات درست کرده‌اند. از سخنان او فهمیده می‌شود که بحث تأسیس شورای دولتی در مجلس داغ بوده است. سخن بر سر این بود که آیا مجلس می‌تواند مرجع اعتراض به تصمیمات دیوان محاسبات باشد یا خیر. حاجی سید ابراهیم می‌گوید مجلس نباید مقداری از وقت خودش را صرف نقض حکم دیوان محاسبات نماید. شأن مجلس بالاتر از این است که حکم دیوان محاسبات را یک محکمه است نقض کند. آقا شیخ ابراهیم هم می‌گوید این ترتیب از روی قانون عثمانی است که برای این موارد یک دیوان اعلائی تشکیل می‌دهند که آن را کنسی دتا می‌گویند و چون در موقعی که کنسی دتا یعنی مجلس شورای دولتی تشکیل نشده است این کار به هیأت وزرا داده شده است. به اعتقاد او حق وزرا است که یک هیأت برای نقض و ابرام این حکم تشکیل دهند، ولی اینکه مجلس یا کمیسیون مجلس، قضاوت یا نقض و ابرام یک حکمی را بکند صحیح نیست. در جلسه دیگری که باز هم بحث درباره قانون دیوان محاسبات و ماده ۷۰ است در مجلس بحث می‌شود (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۱۸ صفر ۱۳۲۹ هجری قمری) این ماده در خصوص تجدیدنظر

از آرای صادره از دیوان محاسبات است که در آن به شورای دولتی اشاره شده بود و گفته می‌شود تا زمانی که شورای دولتی تشکیل نشده است، تقاضای نقص به مجلس وزرا پیشنهاد می‌شود تا اگر آن را وارد بدانند مراتب را به دیوان تمیز پیشنهاد کنند و حکم دیوان مزبور توسط وزارت مالیه به دیوان محاسبات تبلیغ [ابلاغ] می‌شود. فهیم‌الملک بر این ماده ایراد می‌گیرد که این جمله باید حذف شود. او در خصوص اینکه آرای دیوان محاسبات باید به دیوان یا مجلس تمیز بروند یا مجلس شورای ملی سخن دقیقی می‌گوید که نشان می‌دهد از وظایف شورای دولتی آگاه است. او می‌گوید نقص احکام صادره از محاکم اداری در صلاحیت مجلس شورای دولتی است و شورای دولتی یکی از محاکم عالی اداری محسوب می‌شود نه محاکم قضایی. شورای دولتی یک محکمه عالی است که حق نقص و ابرام سایر محاکم اداری را دارد مثل اینکه دیوان محاسبات برای مراجع زیردست خود حکم محکمه استیناف دارد. اما چون شورای دولتی فعلاً در ایران تشکیل نشده است و از طرفی هم اکثریت مجلس موافق نبود که این اعتراضات به مجلس بیاید کمیسیون تصویب کرد تا وقتی که شورای دولتی تشکیل نشده است نقص حکم را به دیوان تمیز ارجاع دهند. ولی وقتی که شورای دولتی تأسیس شد به آنجا ارجاع می‌شود. در جلسه ۱۳۱ مجلس دوم نیز در خصوص پروگرام دولت که اشاره به تأسیس شورای دولتی شده بود بحثی درگرفت (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۱۴ شعبان ۱۳۲۸ هجری قمری) حاجی آقا می‌گوید اصول این مطالبی که در اینجا نوشته شده آرزوی عموم ملت و تمام نمایندگان است. ارباب کیخسرو هم می‌گوید استدعا می‌کنم آقایان وزرا وقتی که قانون یا لایحه را به مجلس تقدیم می‌نمایند به فارسی بنویسند. مثلاً بنده کلمه کنسی دتا را نمی‌فهمم که معنای آن چیست و استدعا دارم معنی آن را بفرمایند.

در مجلس چهارم هم بحث درباره شورای دولتی مطرح می‌شود. موضوع از این قرار است که بر سر قانون وزارت معارف، وحیدالملک ایراد می‌گیرد که این قانون قبلاً بررسی نشده است و مخبر کمیسیون در جواب او می‌گوید طبق گفته ایشان چون در ایران شورای دولتی یا کنسی دوتا تأسیس نشده است که کلیه قوانین و لوایح بدواً به آنجا رفته بعد که تصحیح و پاکیزه شد به مجلس عودت نماید، پس تا وقتی که شورای دولتی در این مملکت نیست هیچ قانونی به مجلس نیاید. این حرف درست

نیست و علاوه بر آن قانون تشکیلات وزارت معارف در سال ۱۳۲۸ به مجلس آمده و به کمیسیون معارف ارجاع شده مگر اینکه قبلاً به شورای دولتی رفته بود (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۴ رجب ۱۳۴۰ هجری قمری). در جلسه دیگری از مجلس چهارم در پاسخ به ایراد برخی نمایندگان در خصوص قانون استخدام که چرا در تعریف شغل آمده است «در ادارات و وزارت‌خانه‌ها» در حالی «وزارت‌خانه» کافی است؛ مخبر پاسخ می‌دهد بعضی ادارات مثل کنسی دتا داخل در وزارتخانه‌ها نیستند، لذا بایستی ادارات دولتی هم ذکر شود که تدین از نمایندگان مخالف پاسخ می‌دهد این توضیحی که آقای مخبر دادند بنده را قانع نکرد؛ زیرا می‌فرمایند به این جهت ادارات دولتی نوشته‌ایم که شامل کنسی دتا هم بشود و اگر ذکر نشود شورای دولتی از این ماده خارج خواهد بود. مگر می‌خواهید برای اعضای شورای دولتی هم مقاماتی قائل شوید؟ شورای دولتی دایره و اداره نیست، شورای دولتی هم یکی از هیأت‌های شوروی است مثل مجلس شورای ملی که شامل ادارات دولتی نمی‌شود؛ پس ذکر کلمه ادارات زاید است. مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۸ ذی‌قعدة ۱۳۴۰ هجری قمری) نکته جالب اینجاست که نمایندگان درباره شورای دولتی سخن می‌گویند که هنوز تأسیس نشده است.

در مجلس پنجم نیز یاسایی در اعتراضی به وضعیت مجلس می‌گوید چندین قانون در دوره چهارم تقنینیه مطرح بود که شور اولش هم تمام شد و شور ثانی‌اش هم قریب به اتمام بود که دوره مجلس تمام شد و آن قانون ناتمام ماند و باز این دفعه از سرگرفته شد. یکی از آنها قانون شورای دولتی است که مدتی مجلس سر آن صرف وقت کرده و بالاخره ماند و تصویب نشد (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۱۹ شعبان ۱۳۴۳ هجری قمری). این سخنان در حالی گفته شده است که در مشروح مذاکرات مجلس چهارم بحثی در خصوص قانون شورای دولتی نیامده است. در همین مجلس پنجم در یکی از جلسات، وزیر فواید عامه نکته مهمی درباره شورای دولتی می‌گوید. در این جلسه در مورد اینکه چه مرجعی برای محاکمه جرم قاچاق صلاحیت دارد، نمایندگان معتقد بودند یک محکمه اداری تشکیل بشود. مشاور اعظم می‌گوید این کار خلاف قانون اساسی است. نباید نسبت به محاکم عدلیه این قدر بدبین بود. محاکمی که امروز تمام امور حقوقی و جزایی مردم را حل و فصل می‌کند و

حافظ حقوق مردم است را نباید تخطئه کرد. اگر یک نفر مأمور با یک کسی اختلاف عقیده در کار حقوقی یا جزایی پیدا کرد به کجا باید برود؟ باید به عدلیه برود؛ زیرا عدلیه مرجع تظلمات عمومی است. پس در این مورد هم باید به عدلیه مراجعه بشود. این برخلاف انصاف و عدالت است که اشخاصی را به عدلیه بفرستیم و عده دیگری را برای همان کار به یک محکمه دیگر بفرستیم که این سخن مورد تصدیق شیروانی قرار می‌گیرد. وزیر فواید عامه به آنها پاسخ می‌دهد که متأسفانه این‌طور که آقای مشاور اعظم فرمودند نیست و با تصدیق آقای شیروانی هم نظر من تغییر نمی‌کند. قانون اساسی معین‌کننده اصول مطالب است و به‌طور کلی می‌گوید مرجع تظلمات عمومی عدلیه است. ولی در همان حال نفی هم نمی‌کند که محاکم خصوصی در اموری صلاحیت داشته باشند. بهترین دلیل و نمونه هم محاکم مالیه است که بعضی امور به آنجا مراجعه می‌شود در حالی که قانون اساسی می‌گوید مرجع تظلمات عمومی محاکم عدلیه است. نباید بگوییم تشکیل محکمه اختصاصی و اداری منافات با قانون اساسی است. اگر بنده بخواهم تعداد این قبیل محاکم خصوصی را در اینجا بیان کنم خیلی زیاد است. مثلاً شورای دولتی کنسی دتا و غیره (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۲۲ شعبان ۱۳۴۳ هجری قمری).

در یکی از جلسات مجلس ششم در مورد بند ۱۶ پروگرام دولت یعنی «تأسیس شورای دولتی پس از تصویب قانون آن از طرف مجلس شورای ملی» بحث می‌شود (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۵ مهر ۱۳۰۵ هجری شمسی). ارباب کیخسرو می‌گوید اگر یک قانونی ناقص است باید اصلاح آن را بخواهند. تمام مجالس شورای دنیا به مرور زمان و در طول ایام توانسته‌اند نواقص قوانین خود را اصلاح کنند ولی علت این که نواقص قوانین ما زیاده‌تر است به خاطر تکمیل نبودن مبانی مشروطیت است که یکی از آن مبانی مجلس شورای ملی و یکی شورای دولتی است که باید اشخاص صحیح انتخاب شوند و قوانین را حاضر و پخته کنند و بعد به مجلس بفرستند. یک قسمت ثالثی هم دارد که آن مجلس سنا است. وجود شورای دولتی یا مملکتی لازم است برای این که قوانین را تنقیح کند و مجلس سنا لازم است برای این که به آن قوانین رسیدگی کرده و ببیند اگر نواقصی دارد رفع نماید. این مبادی را ما اختراع نکرده‌ایم بلکه کاری است که دنیا می‌کند و آن مللی که از ما جلوترند هم سنا

دارند و هم شورای دولتی یا مملکتی و بنده خیلی میل داشتم دولت در این پروگرام خودش ذکری از مجلس سنا می‌کرد و مشروطیت ما را تکمیل می‌نمود. وزیر فواید عامه می‌گوید کارهای دنیا تا از روی اساس صحیحی نباشد نتیجه صحیح به دست نمی‌آید. بیست سال است که ما می‌گوییم مشروطه شده‌ایم ولی نشده‌ایم. مشروطیت یک شرایطی دارد. وقتی که آن شرایط موجود نباشد مشروطیت نیست. پس ما در این مدت با مشروطه بازی کرده‌ایم. نسبت به فرمایشات آقای ارباب بنده کاملاً موفقم. در یکی از کتاب‌های راجع به کنستوسسیون‌های عالی‌ه یک مطلبی را خواندم که وقتی آمریکای شمالی آزاد شد واشنگتن به یکی از رفقای خود گفت: حالا خوب است ما برای خودمان یک اساس خوبی درست کنیم و یک تشکلاتی بدهیم و مجلس شورای ملی یا مجلس عام یا پارلمان درست کنیم و مجلس سنایی ترتیب بدهیم رفیقش گفت یعنی چه؟ این چه تقلیدی است که ما از دول قدیمه بکنیم زیرا سنا مؤسسه‌ای است که از زمان رومی‌ها باقی مانده و سایر دول قدیمه قبل از این که مجلس عمومی پیدا کنند سنا داشته‌اند. حالا که ما می‌خواهیم اساس جدیدی ایجاد و طرح نویی دایر کنیم و بر روی آن اصول کارهای مملکت خودمان را مرتب و اصلاح کنیم چه احتیاجی داریم که از آنها تقلید کنیم. در این موقع صاحب این قول مشغول خوردن چایی بود. جایی داغ بود و آن شخص چایی را در نعلبکی ریخت تا خنک شده بخورد. واشنگتن از او سؤال کرد چرا چایی را در نعلبکی ریختی. جواب داد چون چایی داغ بود در نعلبکی ریختم خنک شود. واشنگتن به او جواب داد خوب من هم سنا را برای همین می‌خواهم که نعلبکی مجلس ملی باشد؛ زیرا مطالب گاهی در مجلس طوری داغ می‌شود که نمی‌شود آنها را خورد. در آن وقت آنها را باید در سنا که به منزله نعلبکی است بریزیم تا قدری خنک بشود و آن وقت خورد. در مملکت یک عنصر ثابت لازم است. آن عنصر ثابت از طرف مجلس شورای ملی و از طرف دولت شورای دولتی یا مملکتی است. شورای دولتی یک نظامنامه و وظایف و تکالیف و مقرراتی دارد. این یک چیزی است که در همه جای دنیا هست. حالا ما شورای دولتی نمی‌خواهیم. خوب نخواهیم چون نمی‌دانیم فایده‌اش چیست و تصور می‌کنیم که یک جمعی آنجا خواهند رفت و می‌نشینند و کاری هم برای ما نمی‌کنند و یک خرجی هم به ما تحمیل می‌کنند اما این طور نیست، زیرا وظایفی که همه ملل به عهده شورای دولتی

باقی گذاشته‌اند اگر ضرورت نداشت و مورد احتیاج نبود نمی‌گذاشتند. عقل آنها که کم نیست. این وظایف را در مملکت ما کدام نهاد باید انجام دهد؟ هیچ‌کس. دولت تشکیل شورای دولتی یا مملکتی را لازم می‌داند. حالا آقایان لازم نمی‌دانند بسته به نظر خودشان است. آقا سید یعقوب می‌گوید راجع به شورای دولتی اگر آقایان نظرشان باشد در دوره چهارم در کابینه آقای قوام‌السلطنه لایحه شورای دولتی تقدیم مجلس شد و بعد هم در کابینه آقای میرزا حسن خان مستوفی جدیدت شد که زودتر تأسیس شود. ما یک جمعی بودیم که با آن مخالف بودیم و بعد از این هم اگر تصمیم دولت در این باب جدی شود یا این قانون دوباره به مجلس بیاید و بخواهند یک «دارالمعطله برای این ملت بدبخت درست کنند مخالف خواهیم بود» زیرا اسباب معطلی و تعویق جریان امور خواهد بود. امروز تمام داد و فریاد مردم از این است که امور به طور وقفه می‌گذرد و همه از وزارتخانه‌ها همین شکایت را دارند و می‌گویند کارهای ما دچار معطلی می‌شود و به قدری ادارات پیچ‌درپیچ، زیاد است که حقیقتاً کار در آن گم می‌شود. حالا ما با تمام این تفصیلات بیاییم یک دارالمعطله دیگری هم درست کنیم چیز غریبی خواهد بود. ما باید از آقای مستوفی خواهش کنیم که حتی‌الامکان از توسعه ادارات ما بکاهند و بر سرعت جریان امور بیفزایند تا مردم و تجار و ارباب صنایع و حرف تشویق شوند. نه این که با وضع حاضره بیایند و یک مؤسسه هم به نام شورای دولتی درست کنند و چندین نفر را بیاورند آنجا و بر بودجه اضافه کنند و اسباب زحمت و معطلی ملت را درست کنند. آن وقت فایده‌اش جزء معطلی و وقفه کارها چه خواهد بود. اگر این طور بشود کارها باید برود به شورای دولتی در آنجا مدتی بماند بعد از مدتی به مجلس می‌آید و از اینجا به کمیسیون مربوطه برود و در آنجا دو شور شود بعد دوباره باید به مجلس و در اینجا هم دو شور شود آن وقت چه قدر اسباب معطلی خواهد بود؟ ... جزء این که یک فصل جدیدی بر خرج افزوده شود فایده دیگری ندارد. حالا چون فلان جا شورای دولتی دارد یا فلان جا مجلس سنا دارد ما هم باید داشته باشیم؟! نه لازم نیست. والله ما به امریکا نمی‌رسیم. به فرانسه و انگلیس نمی‌رسیم. دولتی هستیم فقیر از حیث افراد. از حیث رجال. از حیث علم. از حیث ثروت. از همه جهت فقیر هستیم. آیا ما به همان پرشی که فرانسه می‌پرد باید بپریم؟! وزیر عدلیه پاسخ می‌دهد راجع به شورای دولتی عقیده دولت این است که

کمال لزوم را دارد. قوانینی از طرف هیأت دولت تقدیم مجلس می‌شود و به تصویب مجلس می‌رسد غالباً روی قانون سابق است. نظام‌نامه‌های اداری که در وزارتخانه‌ها وضع می‌شود با هم متعارضند و نمی‌دانند در هر اداره چه نظام‌نامه‌ای وضع شده است. این‌ها اسباب زحمت می‌شود. پس شورای مملکتی که این نظام‌نامه‌ها را واحد می‌کند و در تدوین قوانین به دولت و مجلس هم کمک کند. تقریباً کمتر جایی است که این مؤسسه را نداشته باشد. راجع به فرمایش آقا سید یعقوب که می‌فرمایند تأسیس این مؤسسه تحمیل زیادی بر بودجه می‌نماید و خرج گزاف دارد. به عقیده بنده خرج زیادی ندارد. می‌توان از منتظرین خدمت یا وزرای سابق که از دولت حقوق انتظار خدمت می‌گیرند استفاده کرد. علاوه بر این شورای دولتی یک مؤسسه نیست که مانع الجمع باشد. یعنی اعضای ادارات نتوانند آنجا بیایند خدمت کنند. بلکه همان اجزای ادارات یا رؤسای ادارات که تجربیاتی دارند می‌آیند آنجا خدمت می‌کنند و تحمیلی هم بر بودجه نخواهد شد یا اگر هم بشود خیلی کم خواهد بود. یاسایی هم می‌گوید در مورد سنا مملکت محتاج اصلاحات اساسی است. ستون‌بندی‌های تشکیلات این مملکت هنوز درست نیست ما آن نازک‌کاری‌ها را می‌گذاریم برای آینده. در مورد شورای دولتی این شورای برای تدوین قوانین لازم است. دیوان عالی تمیز که آخرین مرجع برای شکایات عدلیه است. مثلاً بنده دیده‌ام دیوان عالی تمیز که حکمی صادر می‌کند به موادی استدلال می‌کند و در مورد دیگر استدلال می‌کند به موادی مخالف آن و بالاخره یک خودمختاری پیدا کرده است. ما در قانون محاکمه قضات پیش‌بینی کردیم که باید یک شورای دولتی تشکیل شود که به این کارها رسیدگی کند یا اگر کسی از دیوان تمیز شکایت داشت و ثابت کرد غرض‌رانی شده باید رسیدگی کند و همچنین اگر وزراء نسبت به مأمورین دولت تجاوز و تعدی کردند باید به شورای دولتی مراجعه کنند. ولی الان دیوان تمیز قائم‌مقام شورای دولتی شده است. اما دیوان تمیز استقلال خود را تقریباً از دست داده است و در تحت نفوذ و تأثیر قوه مجریه قرار گرفته است. قوه قضاییه باید استقلال داشته باشد. وزیر عدلیه که جزء قوه مجریه است تا آنجایی می‌تواند تأثیر داشته باشد که حکم قاضی را امضا کند. این مراتب به واسطه نبودن شورای دولتی محفوظ نمانده است. یعنی استقلال قوه قضاییه از دست رفته است اگر قاضی از وزیر عدلیه شاکی باشد کجا برود شکایت بکند؟ ولی اگر یک

شورای دولتی از رجال مجرب آزموده امتحان داده بی طرف بی غرض تشکیل شده باشد این مشکلات رفع می شود و ممکن است مجدداً استقلال قوه قضاییه را اعاده بدهیم.

در مجلس ششم نیز وقتی در مورد ماده ۳ وظایف شورای عالی معارف بحث می شود (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۲۲ اردیبهشت ۱۳۰۶ هجری شمسی) فهیمی می گوید همان گونه که دیوان محاسبات یک محکمه استینافی اداری است شورای معارف هم یکی از محاکم اداری است. در مسائل مربوطه به معارف شورای، معارف ایالتی به منزله محکمه ابتدایی است و شورای معارف مرکزی به منزله استیناف و شورای دولتی محکمه تمیز اداری است. باید این مسئله محرز شود که این محکمه اداری ابتدایی تا چه حد و به چه مسائلی می تواند رسیدگی و مداخله کند و چه مسائلی باید برای استیناف به شورای مرکزی ارجاع شود. در اینجا حدی معین نشده و قانون مخصوصی هم برای این کار وضع نشده است. دکتر ظاهری (مخبر کمیسیون معارف) پاسخ می دهد اینکه فرمودند شورای عالی معارف یکی از محاکم اداری است و بدایت و استیناف و تمیز برایش قائل شدند در قانون شورای عالی معارف چنین چیزی نیست و شورای معارف فقط برای کمک به مدارس و تنظیم پروگرام مدارس است. فهیمی در پاسخی دقیق می گوید چند قسم محکمه اداری در مملکت داریم که بالاتر از همه شورای دولتی است و بعد دیوان محاسبات است و بالاخره شورای ایالتی است و بعضی محاکم دیگر که هرکدام وظایفی نسبت به رسیدگی به اختلافاتی که در قوانین مربوطه به آن وزارتخانه ها پیش می آید دارند. همان طوری که دیوان محاسبات برای رسیدگی به اختلافات و شکایات از مؤسسات مالیاتی و رسیدگی به حساب صاحبان جمع و امثال اینهاست، شورای عالی معارف هم برای رسیدگی به شکایاتی است که در اصل قوانین و نظامات راجع به مدارس و مکاتب می رسد. در وظایف شورای عالی ایالتی نیز آمده است مشارکت با وزارت معارف در تهیه بودجه و رفع اختلافات بین مدارس و مکتب خانه های موجود. این اختلافات ممکن است کارش به محاکمه اداری برسد. در قسمت نوزده نیز آمده است: تجدیدنظر در احکام صادره از شورای عالی معارف ایالات و ولایات. پس معلوم می شود که شورای عالی معارف ایالات و ولایات یک احکامی باید صادر کنند،

احکام صادر کنند یعنی چه؟ یعنی محاکمه کنند رسیدگی کنند و حکم صادر کنند، بعد طرف محکوم علیه تجدیدنظر بخواهد و آن تجدیدنظر به محکمه بالاتر که شورای مرکزی است ارجاع شود و به صورت استیناف در آنجا تجدیدنظر کنند. این مطلب در قانون پیش‌بینی شده است. این قسمت از وظایف شوراها راجع به محاکمه است و باید حکم صادر کند و مرجع دیگری باید حکم را تجدیدنظر کند یا نقض کند یا تنفیذ کند. مجلس باید حدود اختیارات آنها را تصویب کند. باید معلوم شود آنها تا چه حد اندازه می‌توانند حکم قطعی صادر کنند و از چه اندازه که تجاوز کرد باید حکم آنها در شورای معارف مرکزی تجدیدنظر شود.

در جلسه دیگری بار دیگر بحث شورای دولتی مطرح می‌شود. سید حسن مدرس نماینده پرنفوذ مجلس در نقدی بر نیاوردن برخی قوانین به مجلس و لزوم استفاده از تجربه بشری می‌گوید «هرچه می‌خواهید بسازید نگاهتان به آتیه باشد. دنیا به سمت تلگراف بی‌سیم می‌رود، ما هم باید تلگراف بی‌سیم درست کنیم.» او در خصوص تجدیدنظر در قانون استخدام و تأسیس شورای دولتی می‌گوید «هرچه کمیسیون داد زد بابا پیشنهادات را بیاورید اینجا کسی نیاورد» (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۱۶ خرداد ۱۳۰۶ هجری شمسی). بعدها در جلسه ۱۵ بهمن ۱۳۱۲ دوباره بحث شورای دولتی مطرح می‌شود. وزیر مالیه می‌گوید در قانون سابق یعنی قانونی که هنوز قانونیت دارد دیوان محاسبات و شورای دولتی را پیش‌بینی کرده بودند. یعنی در موقع تعطیل مجلس اگر احتیاجی پیدا بشود باید علاوه بر هیأت دولت، شورای دولتی و دیوان محاسبات دخالت بکنند. شورای دولتی که فعلاً موضوعیت ندارد و فقط دیوان محاسبات وجود دارد.

## برآمد

تاریخ حقوق اداری ایران هنوز نوشته نشده است و نوشتن آن نیاز به تلاش فراوان دارد. یکی از جنبه‌های این تاریخ، بررسی چگونگی تأسیس نهادهای حقوق اداری ایران است. ایرانیان از همان آغاز تأسیس مجلس اول به فکر ایجاد نهادی به نام شورای دولتی افتادند. البته هنوز بر سر نام آن اجماعی وجود نداشت. از این رو از آن تحت عناوینی مانند شورای دولتی، شورای دولت، شورای مملکتی، مجلس شورای مملکتی، کونسی دتا (با ضبط‌های مختلف کنسی دوتا، کنسی دتا، کونتی دتا) یاد شده است. مهم‌ترین مشکل مشروطه‌خواهان برای تأسیس این نهاد، ترسی بود که از آن احساس می‌کردند. آن‌ها با توجه به اشتراک لفظی شورای دولتی با نهادی که در عصر ناصری و خصوصاً نهادی به نام مجلس شورای مملکتی که محمدعلی شاه در استبداد صغیر تأسیس کرد، بر این باور بودند که این نهاد کمکی به شاه در منازعه مشروطه‌خواهان و طرفداران استبداد است و تأسیس چنین نهادی به ضعف مشروطه‌خواهی می‌انجامد. این تفکر اشتباه که ارتباطی به فلسفه وجودی شورای دولتی نداشت راه را بر تأسیس این نهاد بست.

این مخالفت‌ها مانع از آن نشد که بحث لزوم تأسیس شورای دولتی در ایران مطرح نشود. چنانکه در این مقاله دیدیم، بحث درباره شورای دولتی و لزوم تأسیس آن در هر دو سطح عمل و نظر مطرح شد. نویسندگانی مانند محمدعلی فروغی و گوستاو دمرنی نکات ظریفی درباره این نهاد، فلسفه وجودی آن و لزوم تأسیس در ایران سخن گفتند. در برنامه‌های دولت‌های عصر مشروطه هم بارها لزوم تأسیس شورای دولتی ذکر شد، اما هیچ‌کدام از آن دولت‌ها موفق به تأسیس آن‌ها نشدند. مجلس شورای ملی هم در ضمن بررسی پروگرام‌های دولت به بحث درباره این نهاد پرداخت. جالب آنجاست که این نهاد در برخی از قوانین مصوب مجلس هم ذکر شد و مجلس گویی آن را تأسیس شده می‌پنداشت. بحث شورای دولتی به ناگاه از نیمه دوم پهلوی اول به فراموشی سپرده می‌شود تا اینکه سرانجام در ۱۳۳۹ قانون شورای دولتی به تصویب می‌رسد که البته به قانونی متروک تبدیل شد. این مقاله صرفاً موضوع تأسیس شورای دولتی در سال‌های مشروطه تا پایان عصر قاجار را مورد بررسی قرار داد و هنوز باید منابع و نوشته‌های دیگری در خصوص تاریخ این نهاد مهم حقوق اداری ایران نوشته شود تا بتوان به همه زوایای آن دست یافت.

## فهرست منابع

## الف) فارسی

- \* آقای طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۹۸)، حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- \* اتحادیه، منصور (۱۳۶۱)، مرام‌نامه‌ها و نظام‌نامه‌های احزاب سیاسی ایران در دوره دوم مجلس شورای ملی، تهران: نشر تاریخ ایران.
- \* امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۹۰)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ چهاردهم، تهران: میزان.
- \* تقی‌زاده، سیدحسن (۱۳۸۵)، نامه‌های مشروطه و مهاجرت، تهران: قطره.
- \* جعفریان، رسول (۱۳۸۲)، خرقانی روحانی نوگرایی روزگار مشروطه و رضاشاه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- \* دمرنی، گوستاو (۱۳۹۸)، حقوق اداری (درس‌های مدرسه علوم سیاسی) به کوشش: سیدناصر سلطانی، تهران: نگاه معاصر.
- \* رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۴)، محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آن‌ها در رسیدگی به دعاوی اداری، تهران: معین اداره.
- \* رفیعی، احمد (۱۴۰۰)، «چالش‌های نهاد آراء وحدت رویه»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۴.
- \* رنجبر، مقصود و علی شیرخانی و عصمت غفاری (۱۳۹۶)، «بررسی اندیشه سیاسی خرقانی»، فصلنامه سپهر سیاست، سال ۴، شماره ۱۱.
- \* شریف کاشانی، محمدمهدی (۱۳۶۲)، واقعات اتفاقات در روزگار، جلد سوم، به کوشش: منصوره اتحادیه و سعدونیان، تهران: نشر تاریخ ایران.
- \* شعبانی، احمد و مولود ستوده (۱۳۸۷)، «نظام‌نامه هیأت تقنینیه مملکتی و وظیفه ماموران دولتی در سال ۱۳۰۸»، گنجینه اسناد، شماره ۷۲.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی ۲۶ اردیبهشت ۱۳۰۶.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ پنجم مهرماه ۱۳۰۵.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۱۰ ربیع‌الثانی ۱۳۳۳.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۱۴ شعبان ۱۳۲۸.

- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۱۶ خرداد ماه ۱۳۰۶.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۱۸ صفر ۱۳۲۹.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۲۲ شعبان ۱۳۴۳.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۲۳ رجب ۱۳۲۸.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۲۸ ذیحجه ۱۳۲۸.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۴ رجب ۱۳۴۰.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۷ صفر سنه ۱۳۴۰.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۸ ذیقعدہ ۱۳۴۰.
- \* صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۹ شعبان ۱۳۴۳.
- \* عاقلی، باقر (۱۳۷۷)، تیمورتاش در صحنه سیاست ایران، تهران: جاویدان.
- \* عدل، منصورالسلطنه (۱۳۲۷ق)، حقوق اساسی یا اصول مشروطیت، بی‌نا.
- \* فروغی، محمدعلی، (۱۳۹۶)، حقوق اساسی، به کوشش: علی اصغر حقدار، استانبول: باشگاه ادبیات.
- \* قهرمان میرزا سالور (۱۳۷۷)، روزنامه خاطرات عین السلطنه، جلد پنجم، به کوشش: مسعود سالور و ایرج افشار، تهران: اساطیر.
- \* کوهستانی نژاد، مسعود (۱۳۹۰)، تاریخچه مجلس سنا، تهران: مرکز اسناد مجلس.
- \* مرادخانی، فردین (۱۳۹۸)، مقدمات مشروطیت (آشنایی ایرانیان با مفاهیم حقوقی در عصر قاجار)، شرکت سهامی انتشار.
- \* ملایی توانی، علیرضا (۱۳۹۵)، «مجلس شورای مملکتی به جای مجلس شورای ملی در دوره استبداد صغیر»، مطالعات تاریخ اسلام سال هشتم. شماره ۲۹.
- \* ممتازالدوله (۱۳۲۵ق)، «لزوم تأسیس کنسی دتا»، حبل المتین تهران، سال نخست، شماره ۱۶۲.
- \* ناصرالملک (۱۳۲۹ق)، نطق نایب‌السلطنه در حضور نمایندگان مجلس مقدس و جمعی از امرا و اعیان در قصر ابیض یکشنبه ۱۲ صفر ۱۳۲۹، تهران: مطبوعه دولت.
- \* ناصرالملک (۱۳۵۲)، «پیام نایب السلطنه به ریس هیأت دولت سپهدار قبل از عزیمت خود به اروپا»، برگردان: جمشید وحید، مجله وحید، شماره ۲۱-۲۲.
- \* وحیدی فردوسی، عبدالهادی و زکیه نعیمی (۱۳۹۹)، «نقدی بر سیر تکوین حقوق

خانواده ایران در دوران معاصر»، مجله حقوقی دادگستری، سال ۸۴، شماره ۱۱۰.  
ب) منابع انگلیسی

\* Langrod. Georges. (1955), **“The French Council of State: Its Role in The Formulation and Implementation of Administrative Law”**.

The American Political Science Review Vol. 49, No. 3 pp. 673-692.

\* Freedeman. Charles E. (1968), **The Conseil D’Etat in Modern France**. Columbia University Press.