

Regulatory Law-Codifying in the Naseri Era

Mohammad Taghi Boostanafrooz¹ , Hamed Ameri Golestani² , Majid Tavasoli³ 

1. PhD Student, Department of Political Sciences, Faculty of Law, Theology and Political Science, Islamic Azad University, Sciences and Research Branch, Tehran, Iran (arashsina51@gmail.com)
2. Department of Political Science, Ahvaz Branch, Islamic Azad University, Ahvaz, Iran (hamed.ameri@iau.ac.ir)
3. Department of Political Sciences, Faculty of Law, Theology and Political Science, Islamic Azad University Sciences and Research Branch, Tehran, Iran (m-tavasoli@srbiau.ac.ir)

Article Info

ABSTRACT

Article type:
Research Article

The modern history of Iran's Qajar era holds a lesser-known aspect in the realm of law codification prior to the establishment of the National Assembly. This research delves into the efforts made in the field of law-codifying during this period, particularly focusing on the configuration approach termed as Regulatory law-codifying. The research aims to comprehensively understand this issue by examining two distinct types: "large" and "small" regulatory law codifying. Macro Regulatory law-codifying pertains to writings distinct from political treatises, focusing on governmental structure. Two notable examples discussed in this research are the second part of Malkam's "Daftar-e-Tanzimat" and Sepehsalar's "Ketabcheye TnazimatE Hasaneye Dowlate Elliye va Mamaleke Mahrouseye Iran". The second type, Small Regulatory law-codifying, encompasses laws tailored for smaller subjects or institutions, defined under macro laws. The research scrutinizes laws such as "Layeheye Dar al-Tanzil", "Entezam-e Lashkar va Majles-e Tanzimat", "Ketabcheye Ghannoun-e Dokhaniat", "Klid-e Esteta'at", "Ketabcheye Dastorlamal-e Divankhaneye Adliyeye A'zam", "Takalif-e Moshtarak-e Majales-e Vezarat-e Adliyeye A'zam", and "Resaleh Dar Taghsimat-e Edariye Vezarat-e Omour-e Kharejeh". The research identifies that regulatory laws were primarily based on macro laws, and the formulation of "Small" laws aimed to instill order and drive transformation in the government structure.

Article history:
Received: 27 January 2024
Received in revised form: 7 February 2024
Accepted: 10 February 2024
Published online: 05 March 2024

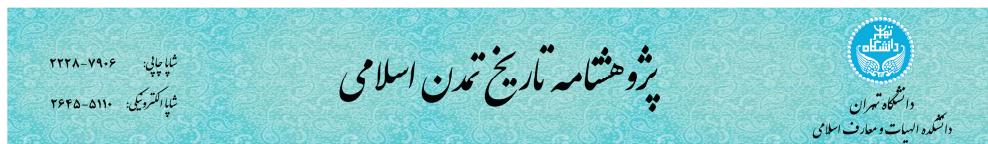
Keywords:
law-codifying,
Naseri era,
Seeking law,
Tanzimat.

Cite this article: Boostanafrooz, M.T., Ameri Golestani, H. & Tavasoli, M. (2024). Regulatory Law-Codifying in the Naseri Era. *Iranian Journal for the History of Islamic Civilization*, 56 (2), 29-50.
DOI: 10.22059/jhic.2024.371671.654464



© The Author(s).
DOI: 10.22059/jhic.2024.371671.654464

Publisher: University of Tehran Press.



پژوهشنامه تاریخ تمدن اسلامی

«قانون نویسی تنظیماتی» در عصر ناصری

محمد تقی بوستان افروز^۱، حامد عامری گلستانی^۲، مجید توسلی رکن‌آبادی^۳

۱. دانشجوی دکترای علوم سیاسی گرایش اندیشه‌های سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: arashsina51@gmail.com

۲. گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران. رایانامه: hamed.ameri@iau.ac.ir

۳. گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: m-tavasoli@srbiau.ac.ir

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۰۷

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱۱/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۲۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۵

کلید واژه‌ها:

تنظيمات، عصر ناصری، قانون خواهی، قانون نویسی.

یکی از توابع کمتر شناخته شده در تاریخ تجدید ایران، کوشش‌هایی است که درباره «قانون نویسی» در عصر قاجار تا پیش از تشکیل مجلس شورای ملی انجام شد. بخش مهمی از این تلاش‌ها، مبتنی بر رویکرد تنظیمات بود که در این پژوهش با عنوان «قانون نویسی تنظیماتی» به آن توجه شده است. این پژوهش، با هدف شناخت این موضوع آن را در دو گونه «کلان» و «خُرد» بررسی کرده است. منظور از «قانون نویسی تنظیماتی کلان»، نوشه‌هایی است که از رسالات سیاسی متمایز و اساساً قانون هستند، اما رویکرد آن‌ها به ساختار حکومت معطوف است. در این پژوهش، دو نمونه مهم آن بحث و بررسی شده است؛ یکی بخش دوم «دفتر تنظیمات» ملکم و دیگری «کتابچه تنظیمات حسنی دولت علیه و ممالک محروسه ایران» سپهسالار و گونه دوم، «قانون نویسی تنظیماتی خُرد» است. این قوانین، برای موضوعات یا نهادهای کوچک‌تر نوشته شد و آن‌ها را باید ذیل قوانین کلان تعریف نمود. این قوانین بررسی شدند: «لایحه تشکیل دارالتزلیل»، «انتظام لشکر و مجلس تنظیمات»، «کتابچه قانون دخاییات»، «کلید استطاعت»، «کتابچه دستورالعمل دیوان خانه عدله اعظم»، «تکالیف مشترکه مجالس وزارت عدله اعظم» و «رساله در تقسیمات اداری وزارت خارجه». مهم‌ترین یافته پژوهش این است که اساسی قوانین تنظیماتی، قوانین کلان بودند و قوانین «خُرد» بر مبنای رویکرد آن‌ها برای ایجاد نظم و تحول در ساختار حکومت، بر مبنای قانون نوشته شدند.

استناد: بوستان افروز، محمد تقی؛ عامری گلستانی، حامد و توسلی رکن‌آبادی، مجید. «قانون نویسی تنظیماتی» در عصر ناصری.

DOI: 10.22059/jhic.2024.371671.654464

پژوهشنامه تاریخ تمدن اسلامی، ۵۶ (۲)، ۵۰-۲۹.



© نویسنده‌گان.

DOI: 10.22059/jhic.2024.371671.654464

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

مقدمه

تاریخ قانون گذاری در ایران با مشروطیت آغاز نمی‌شود. بخش مهمی از آن، در غیاب پارلمان، پیش از شکل‌گیری مجلس شورای ملی در بستر «تجربه تجدد سیاسی»‌ای (عامری گلستانی، ۱۴۰۰: ۶۱-۸۰). شکل گرفت که آن را می‌توان به اعتباری، رویکردی مهم برای فهم تجددخواهی در ایران معاصر دانست. نخستین کوشش‌ها برای قانون نویسی، در حالی در عصر ناصری شروع شد، که لزوم وجود قانون به مثابة امری ضروری برای ایجاد دگرگونی‌ها در حکومتداری، مورد اتفاق بخش مهمی از اندیشه‌گران متعدد زمانه بود. «قانون نویسی در غیاب پارلمان» عصر ناصری از نظر هدف، بیش از همه به دنبال پر کردن خلاصهای حکومت بود که نمی‌توانست با «نظم موجود» تداوم پیدا کند. این کاستی را باید در مفهوم «نظم» پیدا کرد که مضمون آن پیشتر با «نظام جدید» عباس میرزا، شکلی متفاوت از سنت سیاسی گرفته بود و بازپرداخت آن در «نظم میرزاتقی خانی» سبب شد تا «زمینه» برای توجه به قانون به مثابة «شکل» جدید «نظم» فراهم شود. در «نظم میرزاتقی خانی» آن «شکل» وجود ندارد، اما «فرمان»‌های میرزا در حکم «قانون» نانوشت و «تنظیمات»‌ای بود، اگرچه روایت شده «خيال كنسططيتوسيون» داشته و «مجال» آن را پیدا نکرده است. از این‌رو، مضامین و شواهد مورد نظر برای «قانون تنظیماتی» و به دنبال آن «قانون نویسی تنظیماتی» در «آستانه» هویدا شده بود. توجه ناصرالدین‌شاه به اصلاحات، همزمان با تلاش‌های قانون خواهانه کسانی چون میرزا ملک‌خان ناظم‌الدوله بود. در این میان، الگوی زمانه، «تنظیمات» بود و گرایش به قانون تنظیماتی امری لازم می‌نمود. بنابراین، چه از نظر شکلی و چه هدف‌گذاری برای قانون نویسی، توجه به نظام‌بخشی به امور حکومت، چیزی نبود که بتوان از آن گریخت؛ بنابراین اشکال مختلف گونه‌های «قانون نویسی» پیدا شد.

در ک‌جیدی که کم‌وپیش از جنگ‌های ایران و روسیه به وجود آمده، در عصر ناصری به گونه‌های مختلفی تکثیر پیدا کرده بود. هم از کارگزاران روش‌بینی چون میرزاتقی خان امیرنظام، لزوم دگرگونی در نوع حکمرانی را در نظر داشتند و به آن پرداختند و هم شکل‌گیری اندیشه‌های منتقدانه‌ای که بعداً به «روشنفکری» و «تجددخواهی» تعبیر شد و هم برخی تلاش‌ها از سوی شاه از سال‌های میانه سلطنت، روندهایی بودند که از منظر بحث این پژوهش، لزوم برخی تغییرات را در نظر داشته و یادآوری می‌کردند. در این میان، یکی از اصلی‌ترین و شاید مهم‌ترین تجویزها برای وضعیت نابسامان کشور قانون بود. مفهوم قانون، چیزی نالاشنا نبود، اما بیش از همه به فرمان‌ها و قواعد شرعی گفته می‌شد (چنانکه شیخ فضل الله نوری سخت بدان معتقد و پای‌بند بود) و البته برخی از فرامین دولتی. آن‌چه در این میان اهمیت داشت، مفهوم جدید قانون بود که از «بیرون» به «دون» رسخ پیدا کرده بود و با داشتن مضامین مختلف، در دوره قاجار تحول پیدا کرد. قانون، تبدیل به بنیانی اساسی برای هر نوع تغییری شده بود؛

تغییراتی که بنای آن بر «تجربیات» جدیدی بود که در آن روزگار به دست آمده و موجب شده بود تا خروج از وضعیت نابسامان حکمرانی بیش از همه از ضابطه‌ای به نام قانون بگذرد. در این میان، بخش مهمی از تلاش‌ها در قانون خواهی، حول «تنظيمات» شکل گرفت که با در نظر داشتن مفهوم بنیادین «نظم» و همراه کردن آن با مفهوم بنیادین دیگر، یعنی «قانون» به یکی از اصلی‌ترین رویکردها در «تجربه تجدد سیاسی» در ایران عصر ناصری تبدیل شد. این رویکرد، هم دارای وجوده «نظری» و هم «عملی» بود؛ یعنی هم به این موضوع توجه داشت که بنیان حکومت باید بر چه اساس «نظری» قرار گیرد و هم در «عمل»، پی آن بود که راهی برای تحول پیدا کند. این جا بود که کسانی بر آن شدند تا به نگارش و تدوین قوانینی دست زنند که بر مبنای آن بتوان هم نهادهای جدید را دارای خوابط و قوانین خاص خود کرد و هم برای نهادهای دیوانی «قدیمی»، قوانینی «جدید» نوشت. در این پژوهش، این کوشش‌ها «قانون نویسی تنظیماتی» خوانده شده‌اند. این قانون نویسی، شکلی از قانون گرایی بود که پایه اساسی اش خواست معطوف به تجدد بود، اما از دغدغه‌های سنتی نیز غافل نبود. کارگزاران حکومت بخش مهمی از قوانین در عصر ناصری را نوشتند که در طیفی از گرایش‌های فکری گوناگون از سنتی تا مدرن را در بر می‌گرفتند.

ادیبات پژوهش

درباره تنظیمات در عصر قاجار، پژوهش‌های بسیاری انجام شده است که از زوایای مختلف آن را واکاویده و نسبت آن را با مسائل مختلف بررسی کرده‌اند؛ از جمله می‌توان به پژوهش‌های زیر اشاره کرد: عرفانیان (۱۳۹۱) معتقد است؛ امیرکبیر و میرزا حسین خان سپهسالار از صدور عصر ناصری و ملکم از مهم‌ترین رجال نوآندیش ایرانی هستند که در زمان اقامت خود در عثمانی دگرگونی‌های دوران تنظیمات در آن کشور را از نزدیک دیده و از آن تأثیر پذیرفته‌اند.

همچنین، عابدی کله‌سر و همکاران (۱۳۹۸) معتقدند؛ تحولات جامعه عثمانی، که مبتنی بر «تنظیمات» بود، از دید دولتمردان نوآندیش قاجار، به ویژه در عصر ناصری پنهان نماند و با الگویار دادن تنظیمات عثمانی در ایران به اقدامات و اصلاحات مشابهی دست زدند.

عامری گلستانی (۱۴۰۲)، با بررسی هفت قانون سیاسی نوشته شده در میانه عصر ناصری، نشان داد که این قوانین بیشتر از هر چیز بر مبنای ایجاد «نظم» برای دولت و منطبق با گفتمان «سلطنت منظم مطلقه» است که از سال‌های میانی این دوره ترویج می‌شد و بخش مهمی از ایده‌های قانون خواهانه در عصر قاجار با گسترش چنین قوانینی بسط یافت.

دامغانی (۲۵۳۷)، نیز از مهم‌ترین نوشه‌هایی است که به کوشش‌ها در راه قانون نویسی توجه دارد و

به برخی از مهم‌ترین قوانین عصر ناصری توجه می‌کند و ریشه‌های «حقوق موضوعه جدید ایران» را در این قوانین جست‌وجو می‌کند.

اکبری (۱۳۸۲)، از جمله ایده‌های اصلاحی در عصر ناصری، نظریه سلطنت مستقله منظمه به مثابه الگویی برای تحول سازمان قدرت سیاسی بود که در این پژوهش در تفرقی با نظریه سلطنت مستقل به مثابه گفتار رسمی سیاسی و در ربط با افق تاریخی زمانه تجزیه و تحلیل شده است.

در این زمینه راسخ و بخشی‌زاده (۱۳۹۲)، ضمن توجه به پیدایش مفهوم قانون در عصر مشروطه، آن را حاصل تلاش متفکرانی می‌دانند که سال‌ها پیش از آن به تبیین این مفهوم همت گماشتند؛ از این‌رو به سیر پیدایش و تحول مفهوم قانون در اندیشه متفکران آن دوره می‌پردازند و طرح مفهوم سلطنت مطلقه منظم و قانونی را که به مثابه تنظیمات عمل کند، پیشینه رسانیدن به نظام مشروطه و فهم غالب متفکران آن دوره از قانون بود.

حیدری (۱۳۹۷)، با مفهوم حکومتمندی تلاش کرده برآمدن تنظیمات ایرانی را تشریح کند و نسبت رویدادهای تأثیرگذار آن زمان را با اندیشه دولت‌فرانگی مورد بحث قرار می‌دهد.

در این زمینه، عامری گلستانی (۱۴۰۲) «دولتسازی» را مفهومی می‌داند که در میانه عصر قاجار، از سوی ملکم، به کوشش‌هایی اطلاق شد که برای خروج از «قديم حکمرانی» به «جدید» آن است و بنیان آن نیز «تنظیمات» بود. با «نظام جدید» در تبریز، همه‌چیز در حکمرانی، به تدریج به امری قدیم تبدیل شد و جدید در آستانه ایستاده بود.

در عین حال، نکته بسیار مهم و مغفول در این پژوهش‌ها، قوانینی بوده است که براساس این رویکرد مهم نوشته شده‌اند. بی‌گمان، «تنظیمات» یکی از اصلی‌ترین نگرش‌ها به‌نوعی از اصلاح بنیادین در ساختار حکومت بوده که نقطه تلاقی تلاش‌های روشنگران و دیوانیان و حتی خود شاه بوده است. بنابراین، در «قانون نویسی» در عصر ناصری نیز رگه‌های قوی از حضور و تأثیر این سه گروه وجود دارد. از این‌رو، در پژوهش حاضر ضمن بهره‌گیری از دستاوردهای پژوهش‌های پیشین، این رویکرد مهم در تلاش‌های «عملی» برای قانون‌خواهی، ذیلی «قانون نویسی» بررسی می‌شود. برای این کار، قوانین تنظیماتی به دو گونه «کلان» و «خرد» تقسیم شده‌اند که در هیچ پژوهشی این تقسیم‌بندی و رویکرد به موضوع دیده نشده است.

نگاهی به رویکرد تنظیمات در عصر ناصری

فکر تنظیمات، بیش از همه حول مفهومی «نظم» شکل گرفته بود: از «نظام جدید» عباس‌میرزا در دارالسلطنه تبریز تا «نظم میرزا تقی خانی» تا دفتر تنظیمات ملکم و گرایش شاه به‌نظم تا کتابچه تنظیمات

حسنه میرزا حسین خان مشیرالدوله و نظایر آن. موضوع اصلی در تمام این موارد، لزوم ایجاد نوعی نظم در امور حکومت بود؛ خواه با «فرمان» خواه با «قانون». «تنظیمات» یکی از مهم‌ترین رویکردها در «تجربه تجدد سیاسی» در عصر ناصری است. بدون توجه به آن، فهم بخش مهمی از تلاش‌های تجددخواهانه در این دوره عبث خواهد بود. بهویژه در موضوع بحث این مقاله، یعنی «قانون‌نویسی» که باید به آن توجه‌های ویژه داشت.

فکر تنظیمات، بر دو محور اساسی قرار داشت: یکی حکومت و دیگری قانون. از این‌رو، تمام مبحث در این زمینه، بر این قرار داشت که بتواند زمینه تحول در حکومت، بهویژه شیوه‌های حکمرانی را به‌نحوی صورت‌بندی کند که حکومت بتواند بهتر از گذشته و «عموماً» بهشیوه حکومت‌های مدرن غربی اداره شود. ملکم، این موضوع را بیش از همه بسط داده بود و با قدری دخل و تصرف، به‌واسطه دیگرانی که چنین ایده‌ای در سر داشتند، دنبال می‌شد. از این‌رو، بحث درباره «تنظیمات» و به‌کار بردن این مفهوم با عنایت به این دو ویژگی بوده است. مفاهیم «تنظیمات»، «حکومت منظم»، «حکومت مستقله منظم»، «مجلس تنظیمات»، بیان‌کننده برجستگی یکی از این ویژگی‌هاست. «تنظیمات» و مشتقات آن «نظر در عمل» متجددانه‌ای بودند که «نظر» آن «قانون» و «عمل» آن «نظم در دیوان» بود. در این‌جا «دیوان» در معنای وسیع آن بود، که به‌نوعی «قوه مجریه» در خدمت شاه بود، و بر سر آن بود که کمترین «حدودیت» را برای شاه ایجاد کند.

در بحث از تنظیمات، بهویژه در «نظر»، رویکرد میرزا ملکم خان از دیگران اهمیت بیشتری دارد. این موضوع حائز اهمیت است که «احتمالاً برای نخستین بار لغت «قانون» در زبان فارسی به‌معنای امروزی آن در کتابچه غیبی که در سال ۱۸۵۸ م. نوشته شده، به کار رفته است. نیاز به قانون بهمنزله اساس دولت اجتماع در نوشته‌های گوناگون او به‌کرات گفته شده، چنانکه گویی ملکم در غیاب یک مجلس قانون‌گذاری خواسته است شخصاً قوانین را براساس متون اروپایی تنظیم کند» (الگار، ۱۳۶۹: ۱۹۸).

دفتر تنظیمات دو بخش مجزا دارد؛ بخش نخست را می‌توان «نظر» رویکرد تنظیمات دانست (ملکم، ۱۳۸۱: ۳۷۷ تا ۳۲۳). بخش دوم را «نظر در عمل» که در این پژوهش ذیل بحث «قانون‌نویسی تنظیماتی» بحث می‌شود (ملکم، ۱۳۸۱: ۳۸-۵۹). از این‌رو، در بحث تنظیمات به‌بخش نخست آن توجه و در مبحث «قانون‌نویسی» به‌بخش دوم آن پرداخته می‌شود. در عین حال، بخش نخست خصلت «رتوریک» و «اقناعی» و بعض‌اً «القایی» بسیار زیادی دارد. این را باید اشاره کرد که اهمیت رویکرد «نظری» ملکم بدان حد است که «نظر در عمل» و «عمل» متجددانه در قانون‌نویسی، مبتنی بر آن است. چنانکه می‌توان دفتر تنظیمات را چونان بیانیه‌ای برای اصلاحاتی دانست که در عصر ناصری در ذهن بسیاری از افراد دونوں حکومت وجود داشت.

ملکم با بیان برخی خصوصیات برای شاه، که او را «اول شخصی» می‌داند که در ایران قابلیت انجام

اصلاحات را دارد (ملکم، ۱۳۸۱: ۲۴). هم شاه را با خود همراه می‌کند و هم به او می‌فهماند، هدف «تنظیمات» او ایجاد «محدودیت» برای او نیست. همچنین «مجلس تنظیمات» مدنظر ملکم و اینکه او این مجلس را «برای مزید قدرت پادشاه» و نه به منظور «تحدید سلطنت» ضروری دانسته و آن را با «مجلس و کلا، پارلمان و مجلس ملی» مغایر می‌داند به این موضوع اشاره می‌کند که شاه و «وزرای مندرس» «نسبت به این عدم مطابقت مجلس تنظیمات با پارلمان چنان اعتنایی به گفته‌های ملکم‌خان نداشتند و همچنان تشکیل چنین مجلسی را به صلاح ممالک محروسه نمی‌دانستند» (جزائی، ۱۴۰۱: ۱۴۹). به این موضوع باید توجه داشت که ایرانیان، کمایش در حال آشنایی با اندیشه جدید و «مشروطیت» بودند و بخش مهمی از این آشنایی با ایده «تحدید قدرت» همراه بود و قانون نیز اصلی‌ترین ضابطه در ایجاد محدودیت بود (نک: شوشتاری، ۱۳۶۳: ۲۷۵-۲۷۶؛ شیرازی، ۱۳۶۲: ۳۱۴-۳۰۹؛ اصفهانی، ۱۳۹۶: ۲۶۳ و جزائی، ۱۴۰۶: ۱۰۶). تجربیاتی که از دو صدراعظم پیشین و مقتول قاجار نیز به دست آمده بود، شاه را نسبت به وجود وزنه قدرتی در مقابل خود هراسان کرده بود و این، موجب شده بود که آغاز برخی اصلاحات در حکمرانی از یک سو بالای صدارت عظمی صورت گیرد و همزمان با انتشار دفتر تنظیمات ملکم باشد.

ملکم به دنبال «تذکار ضرورت اصلاحات قانونی به شاه بود. این‌ها به اصطلاح مسوده‌های ابتدایی طرح سیاسی به منظور تقویت مقام سلطنت، افزایش کارایی دولت، بهبود وضع مادی مملکت، و همچنین تثیت خود ملکم به عنوان مفرغ متفکر این نظم جدید بود. تحصیلات فرانسوی ملکم‌خان و آشنایی‌اش با نهضت روشن‌رأیی¹ قرن هجدهم (به‌ویژه با مونتسکیو) مبانی فکری او را می‌ساخت، ولی تنظیمات دولت عثمانی زمینه و نیز طرح اصلاحات او را فراهم آورد. شاه خود با نهادهای سیاسی غرب و نیز اصول و ارزش‌های بنیان‌گذار آن‌ها چندان ناآشنا نبود. ولی اهمیت ملکم این بود که توانست هم اندیشه‌ها و هم تشکیلات سازمانی غربی را مناسب با واقعیات دولت و جامعه ایران به شیوه‌ای هوشمندانه عرضه بدارد» (امانت، ۱۳۸۴: ۴۷۲). او در نامه‌ای به شاه مذکور می‌شود «تنظيم دول و ترقی این عهد چنانکه بندگان عالی خوب می‌داند مثل صرف و نحو عربی و مثل قواعد هندسی مبنی بر اصول مُعینه و مقدّسه در جزئی و کلی مطابق روح اسلام و موافق مصلحت پادشاه و رعیت هر مملکت است» (ملکم، ۱۳۸۹: ۵۵-۵۶).

برای شاه، تقسیم وظایف وزرایش، اولین گام در «تنظیمات» بود. او که در فرمان عزل نوری از این سخن به میان آورد که «کم‌کم امورات دولت معوق مانده» و نیز «امورات را غیرمنظمه» دیده بود (اعتمادالسلطنه، ۱۳۵۷: ۲۴۱). این «معوق ماندن» و «غیرمنظمه» بودن امور، هم ریشه در «قدیم» حکومت در ایران داشت که از وظایف صدراعظم رتق و فتق آن‌ها بود و هم چونان که شاه وارد عرصه شده،

1. Enlightenment

نمایان‌گر «جديد»ی در حکمرانی بود؛ زیرا اکنون شاه بدیل آن‌ها را در کنار گذاشتن ترتیبات گذشته می‌دانست و این موضوع تا حدودی با منویات ملکم در بخش دوم دفتر تنظیمات هم‌خوانی داشت. جایی که «نظر در عمل» و «عمل» متعددانه مبتنی بر «تنظیمات» بهم پیوند می‌خوردند. ملکم با نفی روش‌های میرزا‌آقاخان نوری که آن را به «عهد خاقان مغفور» (ملکم، ۱۳۸۱: ۲۶). مربوط می‌داند، در پی اقناع شاه برای انجام اصلاحاتی است که مبتنی بر «تنظیمات» بوده و برای آن در بخش دوم «قانون نویسی» نیز می‌کند. به‌نظر می‌رسد این رویکرد او ازین زمان به بعد (۱۲۷۵ق.) مورد توجه شاه قرار می‌گیرد و کچ دارو مریز تا آخر آن ادامه پیدا می‌کند. عصری که بخش کمتر دیده شده آن، قوانین متعدد و متنوعی بودند که براساس این رویکرد نوشته شدند. بنابراین، شاه «نظم»ی جدید ایجاد می‌کند: قدرت از اساس در دست او و اجرا در دست وزرایی متعدد. چیزی که تشکیل دارالشورای دولتی نخستین و اصلی‌ترین نتیجه آن بود و برآمده از اندیشه «تنظیمات». این تقسیم کار نشان می‌داد که «شاه تمايل ندارد به هیچ دیوان سالاری به‌تهابی اجازه دهد تا شمار زیادی از عملکردها و بنابراین قدرت بسیار را در دستان خود مرکز کند... پذیرش شاه به‌تهابی کافی بود تا برای هر تصمیمی تحکم و ضمانت اجرای یک دستور را ایجاد کند» (بخاش، ۱۳۹۹: ۱۱۵).

این را باید در نظر داشت، بخشی از اصلاحات مبتنی بر «تنظیمات»، از عثمانی برآمده بود و بخشی از تجربه تجدد سیاسی در ایران را تشکیل می‌داد. اگرچه، رویکردها در تنظیمات مبتنی بر درکی هم بود که از غرب و تجدد غربی برآمده بود؛ از این‌رو در «تنظیمات» عصر ناصری، ترکیبی از درک تنظیمات عثمانی و تجدد اروپایی، با توجه به «مشاهدات متعددانه» ایرانی مورد توجه بود. چنانکه یکی از اصلی‌ترین توجهات به‌مسئله تنظیمات، پس از سفر پاریس هیئت ایرانی برای حل و فصل مسائل مربوط به هرات شکل گرفت که ابتدا به صورت مختصر در سفرنامه فرخان امین‌الدوله و بعد در رساله کوتاه انتظام لشکر و مجلس تنظیمات و سپس به صورت مشخص در دفتر تنظیمات ملکم بروز پیدا کرد و این رویکرد، بیان‌کننده «ترکیبی بودن» تجربه «تنظیمات» در ایران عصر ناصری است. در عین حال، «وقتی ناصرالدین شاه ابتکارات جدید دیوانی خود را ارائه کرد، فکرش بیشتر متوجه اصلاحات پردمانه سلطان محمود دوم و سپس سلطان عبدالmajid در مرحله اول تنظیمات (۱۸۳۸-۱۸۵۸م) در عثمانی بود. از این گذشته، صدور «خط همایون» در فوریه سال ۱۸۵۶ دوران جدیدی با پیامدهای بسیار وسیع برای جامعه و دولت عثمانی بهار مغان آورد. با در نظر گرفتن طرز فکر سیاسی ناصرالدین شاه، وی به‌احتمال زیاد چندان دل‌بسته روش مداخله نکردن عبدالmajid در امور حکومت نبود، و ناظارت کم‌ویش مدام «رجال تنظیمات» را در اصلاحات دیوانی، قضایی و نظامی برنمی‌تافت. مع‌هذا، نفس اصلاحات و قابل اجرا بودن آن در جامعه‌ای مسلمان هم‌سان جامعه خودش بی‌شك بر شاه اثر نهاد (امانت، ۱۳۸۴: ۴۶۶). عباس میرزا، امیرکبیر، سپه‌سالار و میرزا‌ملکم‌خان از جمله دولتمردان دوره قاجار بودند که به تقلید از دست خط

خلفای عثمانی در عصر تنظیمات، به اصلاحات پرداختند و از نزدیک تشکیلات جدید عثمانی را در نیمة دوم قرن نوزدهم دنبال کردند» (عابدی کله‌سر و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱۱). «اطلاق تنظیمات به این دوره به سبب تلاشی بود که برای نظم و نسق بخشیدن به ساختار سیاسی امپراتوری عثمانی با ایجاد نهادهای جدید قضایی، اجرایی و عملی صورت گرفت» (حضرتی، ۱۳۸۹: ۱۳۷). بنابراین، می‌توان گفت که تجربه عثمانی در ایجاد تنظیمات، «در عمل» مورد توجه بسیاری از متبددان ایرانی عصر ناصری قرار داشت.

در سال‌های بعد، ناصرالدین‌شاه که هم‌چنان خود را بهتر قری دستگاه دیوان و نوسازی امور مملکتی علاقه‌مند نشان می‌داد، به تدریج، فرمان تأسیس نهادهای دیگری هم‌چون دیوان خانه عدالت، دیوان مظالم، مجلس عمومی، مجلس وزرا مختار دربار اعظم، یا دارالشوری و مجلس وزرا، مجلس تنظیمات حسن، صندوق عدالت را برای ترفیه حال مردم و تحديد خودسری‌های حکام و مأمورین دولتی و مجلس تحقیق دولتی را صادر کرد (زرگری نژاد، ۱۳۸۲: ۱۱۴).

فکر «تنظیمات» تنها منحصر به ملکم و رساله او نبود. در دیگر نوشته‌های آن روزگار نیز می‌توان این مفهوم را نیز مشاهده کرد که البته بخش مهمی از آن‌ها تحت تأثیر رویکرد ملکم هستند. در رساله شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران که در همان زمان نوشته شده بود، سخن ملکم در دفتر تنظیمات را به ذهن متبدار می‌کند و می‌نویسد: «ملت ایران طبعاً مایل ترقی هستند و مستعد هزار گونه تنظیمات» (شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران، ۱۳۸۰: ۱۴۱). همان‌طور که ملکم در سخن خود، معتقد است «دولت ایران بالاحرف هرگز بهتر از امروز، پادشاهی نداشته است» (ملکم، ۱۳۸۱: ۲۴). نویسنده این رساله هم بر آن است که «اعلیٰ حضرت ظل‌الله‌ی با کمال قدرت و عظمت امکان دارد، تمام وزرای خود را مجبوراً به قوانین جدید و تنظیمات مملکت امر و مقرر فرمایند و نام عدالت انشیروان را از صفحه روزگار محظوظ نمایند» (شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران، ۱۳۸۰: ۱۳۶). یکی از کسانی که در بسط رویکرد تنظیمات عصر ناصری نقش بسیاری داشت، میرزا حسین خان مشیرالدوله بود. او از باورمندان به ایجاد یک بنیان قانونی در «عمل» برای ایجاد «نظم» در ارکان دولت بود و چنانکه خواهد آمد، کتابچه تنظیمات حسن دولت علیه و ممالک محروسه ایران (مشیرالدوله، ۱۳۹۶). او اهمیت زیادی در «قانون نویسی تنظیماتی» این دوره دارد. او، پیش از صدارت، چنانکه آدمیت روایت می‌کند در مقدمه یکی از گزارش‌های رسمی چنین می‌آورد: «در دولت منظمه هر قرار تازه‌ای که وضع می‌شود، سبب لزوم و محسنات متصوره آن» تشریح می‌گردد، و «به‌واسطه امضای ملوکانه آن قرار را جزو قوانین ملک می‌شمارند» (آدمیت، ۱۳۵۱: ۱۹۱). در ۲۹ شعبان ۱۲۸۸ق. میرزا حسین خان به صدرات عظمی منصوب می‌شود و شاه دست خط بلندی با عنوان «دستورالعمل نظام امور دولتی و مهام مملکتی» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۷، ۳/۱۶۶۹-۱۶۶۵). جمیع امور را به او می‌سپارد و این دوره، یکی از مهم‌ترین ادوار در بسط رویکرد تنظیمات در ایران در ادامه سال‌های پیشتر است. کلیدوازه این دستورالعمل «نظم» است و شاه برای هر

یک از امور کشور از مراسلات دولتی، امور مربوط به حکام، عدم رجوع مستقیم افراد به شاه و لزوم مراجعت به صدراعظم، ارجاع امور نظامی به «دفترخانه مبارکه»، لزوم ارتباط وزیر امور خارجه، به صورت مستقیم، با صدراعظم، ترتیبات نظم لشکر، امورات عدیله، امور مربوط به وزارت علوم، وجودهای مالیاتی، تعیین وضعیت امور مربوط به مسائل متفرقه. این‌ها، نشان‌دهنده این بود که شاه در «فرمان» خود، که می‌توان آن را «پیشاقانون» دانست، راه را برای نگارش قوانینی جهت اداره این امور، در مملکت باز نمود. تنظیمات در عصر ناصری در برخی موارد به جای «کونسیتوسیون» نیز فهمیده می‌شد؛ زیرا هنوز تصور مشخصی از موضوع تحدید قدرت وجود نداشت. در این، بهبهانی در منهاج‌العلی بهبهانی ضمن اشاره به «معاهده کنستیتوسیون» فرانسه آن را «قانون حقوق انسانی، بهنحوی که معمول و متداول حالیه آن‌است» می‌داند. به اعتقاد او «ایران که جمیع استعداد قبول تنظیم، در آن موجود است» در مقابل دولت‌های دیگر که برای «داشتن تنظیم»، با «یک نوع مانع بروز نموده که با مشقت تمام، نائل به مقصود شده‌اند» بهتر می‌تواند ترقی کند. بهبهانی درباره علت و سرچشمه معايب ایران، مهم‌ترین موضوعی را که مورد توجه قرار می‌دهد، «بی‌نظمی دستگاه دیوان است» بهبهانی متذکر می‌شود که «قواعد تنظیمات» را در دول فرنگستان، «قانون» می‌گویند که این قوانین در «کمال استحکام» همانند «قانون شریعت مطهره اسلام معمول است» و قانون را «هر حکمی» می‌داند «که از دایرة سلطنت و دولتی صادر شود، به ملتی که در تحت ریاست آن دولت و سلطنت هستند، و آن حکم حالت استقرار و استمرار داشته باشد و صلاح حال عامه مردم و مصلحت دولت و انتظام امور مالیه و عسکریه و عدليه و نظمیه و تجارت و فلاحت و زراعت و اکتساب معيشت و تمدن و تحصیل طُرُق ثروت و مکنت در آن باشد و به هیچ وجه اختلاف در آن حاصل نگردد. این حکم را قانون می‌نامند» (بهبهانی، ۱۳۷۹: ۲۴۰-۲۴۲). چنین تصویری را می‌توان، بخشی از «تجربه تنظیمات» در ایران دانست که بستگی زیادی به تجدید اروپایی دارد و در تلاش از قانون و تنظیمات را ذیل مفهوم بنیادین «کونسیتوسیون» بیاورد.

قانون نویسی تنظیماتی

قانون نویسی، شکلی از قانون‌گرایی بود که پایه اساسی اش خواست معطوف به تجدد بود، اما از دغدغه‌های سنتی نیز غافل نبود. کارگزاران حکومت، بخش مهمی از قوانین عصر ناصری را نوشتن، که در طیفی از گرایش‌های فکری گوناگون، از سنتی تا مدرن را در بر می‌گرفتند. اینان، با در نظر داشتن این مسئله که وجود «نظم» برای اداره امور، امری اساسی و اصولی است، تدوین قوانین برای فرآیندها و نهادهای مختلف را در سال‌های میانه عصر ناصری آغاز کردند.

یکی از موارد مهم در «قانون نویسی تنظیماتی» این است که این موضوع نه برای محدودیت دولت

که برای تقویت آن به کار می‌رفته است. در این رویکرد، قانون نه برای این بود که دولت یا حکمران (شاه) دچار محدودیت باشد، بلکه چنانکه گذشت با اصل قرار دادن مفهوم بنیادین «نظم»، قانون ذیل آن تعریف شد. اساسی مسئله در قانون نویسی، ایجاد یک رویه مشخص برای ایجاد «حاکمیت قانون» یا دست کم شکلی از آن بود. بر این اساس، باید به این سخن توجه نمود که «نظم حاکم به عنوان نقطه مقابل «قدرت خودسرانه» عمل می‌کند و در دکترین سیاسی حاکمیت قانون، هدف ایجاد نظم است» (LOUGHLIN, 2010: 337). در این میان، قواعد و قوانین تنظیماتی، نقش بسیار بارزی در ایجاد دستی باز برای دولت در ایجاد نظم دارند و این را باید مقدمه‌ای اساسی بر مشروطیت دانست. بر این اساس، کسانی مثل ملکم، سپهسالار و دیگران را می‌توان «مشروطه خواهان مخفی» در عصر ناصری دانست که «قانون نویسی تنظیماتی» را راهی برای شکل‌دهی به دولت مدرن و در نهایت مشروطه تلقی می‌کردد که اساس کارشان با شکل‌دهی به دولت قانون‌مدار صورت می‌گیرد و قوانین تنظیماتی این دوره نیز بر مبنای این رویکرد شکل می‌گیرند. مؤید این سخن را می‌توان گفتۀ ملکم در یکی از شماره‌های قانون دانست که می‌نویسد: «بدیهی است که از برای تنظیم یک دولت قوانین متعددی لازم است. عدالت و سیاست، زراعت و تجارت، لشگر و مالیات و هریک از فروع اداره در هر مُلک و در هر مقام، یک قانون مخصوص لازم دارد» (قانون، ۱۳۵۴، شماره ۴: ۲).

گونه‌های قانون نویسی تنظیماتی

به‌هر روی، با مشخص شدن رویکرد اساسی این پژوهش، باید به دو گونه «قانون نویسی تنظیماتی» توجه کرد: یکی کلان و دیگری خرد. منظور از قانون نویسی تنظیماتی کلان، نوشته‌هایی است که از رسالات سیاسی متمایز و اساساً قانون هستند، اما رویکرد آن‌ها، ساختار حکومت است. در این پژوهش، دو نمونه مهم آن مورد بحث قرار خواهد گرفت؛ یکی بخش دوم دفتر تنظیمات ملکم و دیگری کتابچه تنظیمات حسنۀ دولت علیه و ممالک محروسۀ ایران سپهسالار. گونه دوم «قانون نویسی تنظیماتی خرد» است. این قوانین، برای موضوعات یا نهادهای دیوانی نوشته شده و آن‌ها را باید ذیل قوانین کلان تعریف نمود. برخی از این قوانین در پژوهش (عامری گلستانی، ۱۴۰۲الف: ۵۰-۶۰). ذیل تقسیم‌بندی «قوانين سیاسی» بررسی شده‌اند و در این جا، با رویکردی وسیع‌تر (نسبت به موضوع صرفاً سیاسی) این قوانین بررسی می‌شوند: لا یحۀ تشکیل دارالتّنزیل (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰)، انتظام لشکر و مجلس تنظیمات (امین‌الدوله، ۱۳۹۰)، کتابچه قانون دخانیات (کتابچی‌خان، ۱۳۹۰) کلید استطاعت (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰الف)، کتابچه دستورالعمل دیوان خانه عدیله اعظم (۱۳۹۰)، رساله در تقسیمات اداری وزارت خارجه (آقامحمدحسنی، ۱۳۹۴)، تکالیف مشترکه مجالس وزارت عدیله اعظم (ایوبی‌فر، ۱۳۹۴).

قانون نویسی تنظیماتی کلان

دفتر تنظیمات

ملکم در این بخش از دفتر تنظیمات، سعی بسیار داشته است که اصول قانون نویسی را به دقت رعایت کند. او، برای هر فصل از بحث‌های اساسی خود از لفظ «قانون» استفاده می‌کند و ذیل آن به «فقره»‌های مختلف می‌پردازد. در اینجا می‌توان گفت که منظور ملکم از «قانون»، بیش از همه «فصل»‌هایی بوده است که در قوانین اساسی از آن نام برده می‌شود و ذیل آن «اصول» می‌آید. قانون نویسی ملکم، در اینجا دقیقاً رویکردی «کلان» دارد. آن جایی هم که وارد جزئیات می‌شود، با عنایت به رویکرد اصلی به آن می‌پردازد. سعی او چنانکه باید، این است که توجهش به مسائل مختلف در نگارش، همه‌جانبه باشد؛ از این‌رو کارش چیزی شبیه به قانونی اساسی است. او در این بخش از رساله‌اش با عنوان «قوانين تنظیمات ایران»، «قانون»‌هایی را با «فقره»‌های ذیل آن می‌آورد که برای بحث حاضر اهمیت بسیاری دارد و همگی در نوع خود اویین نمونه هستند. این قانون‌ها عبارت‌اند از: «بر ترکیب حکومت ایران»، «بر شرایط وضع قانون»، «بر حقوق ملت»، «بر ترتیب مجلس تنظیمات و مشتمل بر دوازده فقره است»، «بر تقسیم اختیارات اجرا»، «بر ترتیب مجلس وزرا و تکاليف کلیه ایشان»، «بر احیای ایران»، «بر اجتماع قوانین دولت»، «در بیان ترتیب وزارت‌خانه‌ها»، «بر ترتیب وزارت امور خارجه»، «در تقسیم ممالک ایران»، «بر ترتیب امور داخله»، «بر ترتیب دایره ضبطیه»، «بر ترتیب دیوان‌خانه»، «بر ترتیب وزارت عدلیه»، «بر قدرت عسکریه ایران»، «بر ترتیب وزارت جنگ»، «بر ترتیب وزارت مالیات»، «بر اصول قوانین و قواعد مالیه»، «بر وضع تعلم ملی»، «بر ترتیب وزارت دربار»، «بر ترتیب و تکاليف مجالس اداره»، «بر رفع فقر ایران»، «بر ترتیب ضرابخانه و کسور پول ایران»، «بر طریقه بیع و شراء اموال دیوان»، «بر فروش املاک خالصه دیوان»، «بر ترتیب بانک» (ملکم، ۱۳۸۱: ۵۹-۳۸). طرح این قوانین، روشن‌بینی او را به آئین جدید حکومت آشکار می‌سازد (آدبیت، ۱۳۴۰: ۱۳۵). دفتر تنظیمات بیش از آنکه یک قانون اساسی باشد، پیشنهاد مجموعه‌ای از قوانین است که برای تأسیس حکومت مبتنی بر قانون لازم است و برخی از قوانین و فقرات اشاره شده در این رساله، با آنچه باید در یک قانون اساسی باید مطابقت دارد (مرادخانی، ۱۳۹۶: ۲۲۴).

نکته مهم در این قوانین و فقرات آن، توجه ملکم در قانون دویم و یازدهم، به مقوله قانون نویسی است. در اویی، «وضع قانون و اعتبار قانون» را «موقوف به هفت شرط» می‌داند که عبارت‌اند از:

«شرط اول. قانون باید بیان اراده شاهنشاهی و متنضم صلاح عامه خلق باشد.

شرط دویم. قانون باید در مجلس تنظیمات به اتفاق کل اجزای مجلس نوشته شده باشد.

شرط سیم. قانون باید به مهر سلطنت ممهور و به‌امضای شاهنشاهی رسیده باشد.

شرط چهارم. قانون باید به زبان فارسی و به عبارات واضح نوشته شده باشد.

شرط پنجم، قانون باید در دفتر قانون ثبت شده باشد.

شرط ششم، قانون باید اسم و عدد مُعین داشته باشد.

شرط هفتم، قانون باید در روزنامه دولتی اعلان شده باشد.»

در «فقره دویم» این قانون، «هر حکمی خارج از این هفت شرط» را قانون نمی‌داند (ملکم، ۱۳۸۱: ۳۸). رویکرد ملکم، دقیقاً بیان کننده یک قانون نویسی پیشامشروعی است که نه می‌توان از اقتدار شاه کاهید و نه می‌توان از مصلحت عمومی چشم پوشید. از این‌رو، او با وارد کردن «اراده شاهنشاهی» و تلفیق آن با «صلاح عامهٔ خلق»، نوعی از مشروعیت قدرت را به صورت پنهان پیش می‌برد و به‌نظر می‌رسد اساس نگرش «کلان» او به «قانون نویسی» برآمده از همین رویکرد است.

در «قانون یازدهم» به «اجتماع قوانین دولت» توجه دارد که نوعی تنقیح قوانینی است که در طرح پیشنهادی او در «مجلس تنظیمات» نوشته و وضع خواهد شد. فقره اول این قانون اهمیت زیبادی دارد و بیان می‌کند که «مجلس تنظیمات در مدت یک سال، کل احکام شرعی و دولتی که متعلق به امور مملکتداری است، جمع خواهد کرد و به‌واسطهٔ اجرای شروط قانونیت [که پیشتر ذکر شد]، جزو قوانین دولت خواهد ساخت.» در فقره سیم به «پنج مجموعه» قانون توجه دارد و در فقره بعدی آن‌ها را شامل «حقوق‌نامه»، «دیوان‌نامه»، «جزانامه»، «نظام‌نامه» و «اداره‌نامه» می‌داند که مشخص است شئون مختلف قانون نویسی را در این‌جا مدنظر داشته و حتی می‌توان براساس این رویکرد، «قانون نویسی تنظیماتی خُرد» را تقسیم‌بندی کرد. در فقرات بعدی، شرایط عمومی این «قانون‌نامه‌ها را ذکر می‌کند که داشتن «ابواب و فصول و فقرات»، داشتن «عدد معین»، چاپ شدن در «چاپخانه دولتی» است و در فقره نهم به موضوع مهمی اشاره می‌کند که «سند حقوق در دولت ایران منحصر به این پنج قانون‌نامه خواهد بود» (ملکم، ۱۳۸۱: ۴۲).

این موضوعات از این جهت حائز اهمیت است که ملکم برای حکومتی قانون نویسی می‌کند که بدون هرگونه پیشینه قانونی، در معنای «جدید» آن است و بیش از آنکه براساس قانون اداره شود، بر مبنای «فرمان» یا «رسم دیوانی» اداره می‌شده است که تماماً متعلق به «قدیم» حکمرانی در ایران است.

کتابچه تنظیمات حسنۀ دولت علیه و ممالک محروسۀ ایران

این کتابچه در سال ۱۲۹۲ ق. نوشته و منتشر شده است. در ابتدای آن آمده است: «چون منظور اقدس همیون [همایون] شاهنشاهی ادام الله دولته و شوکته نشر معدلت و آسوده‌گی نوکر و رعیت و آبادی ولایت و مملکت می‌باشد، امر و مقرر فرمودند قواعدی وضع شود که در اجرای آن مقصود خاطر همیون به عمل بیاید؛ لهذا قواعد مندرجه در این کتابچه وضع و به «تنظیمات حسنۀ» مسمی گردید و حکم مطاع همایون شرف صدور یافت که در هذه‌السنّه ایتئیل سعادت دلیل، این تنظیمات حسنۀ در ولایات مفصله

ساری و جاری گردد» (مشیرالدوله، ۱۳۹۶: ۷). این کتابچه، قانون/دستورالعملی است که امور معینی را برای ولایات مختلف به صورت عمومی مشخص می‌کند و می‌توان دقیقاً آن را مبتنی بر ایده فراگیری دانست که ملکم در بخش دوم دفتر تنظیمات خود دنبال می‌کرد. این را نیز باید در نظر داشت که میرزا حسین خان و ملکم، دارای رابطه بسیار نزدیکی از نظر فکری و کاری بودند و مشخص است که در این زمینه، مشیرالدوله از ملکم تأثیر بسیاری پذیرفته و ایده تنظیمات بعد از هفده سال دارای اهمیت بوده و اینجا در قالب کتابچه تنظیمات حسن، مورد توجه قرار گرفته است.

این کتابچه، اساساً به دنبال ایجاد یک نظام مشخص براساس قواعدی کلی و فراگیر برای امور مهم اجرایی مملکت است و مسائلی را چون مالیات، سربازگیری و طول خدمت آنها، مجلس تنظیمات هر محل و ترتیب اعضا و تشکیل آن، رسیدگی به تنبیه و تقصیرات، امور دیوانی اصناف، ایجاد وحدت رویه در امور مالیاتی، مقرری برای کخدایان و «نواب جزو»، عمل خالصجات، اجزای نظام و وظایف و رسیدگی به امور آنها، «تکلیف حاکم و اهل مجلس در باب مرافعات شرعیه»، «در باب تحریر نفوس»، «در باب تنظیف ولایات»، درباره وضع گمرک، درباره «مستمریات و وظایف»، «در باب موقوفات» درباره «تکالیف حاکم»، در بر می‌گیرد.

قانون نویسی تنظیماتی خود لایحه تشکیل دارالتنزیل

این لایحه که باید بعد قضیه تباکو نوشته شده باشد، در اصل از مجموعه کراسه‌المعنی بوده و به خط میرزا محمدحسین خان فروغی در سال ۱۳۱۱ق. نوشته شده است و چنانکه در پانویس نسخه تصحیح شده آمده اعتمادالسلطنه «این لایحه را از افکار خود نوشته به ناصرالدین شاه و چون بدعت بود انجام نیافت» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰ ب: ۲۰۶). اعتمادالسلطنه «دارالتنزیل» را «یکی از دو ایر مفیده» می‌داند «که هم برای دولت فایده دارد و هم سبب کارگشایی و آسودگی عامه مخلوق است» و «در اغلب ممالک و در اکثر بلاد فرنگ معمول و برقرار است». او در ادامه به بُدجه [بُدجه] اشاره می‌کند و از آن‌جا که بحث دخل و خرج دولت را به عنوان مقدمه مهمی برای بحث خود در لزوم تشکیل این نهاد می‌داند، وجود کسری در آن را در آخر سال موجب این می‌داند که «تحقيقاً نمی‌توان معلوم کرد که کلیه دارالتنزیل چه فایده به دولت می‌دهد». از آن‌جایی که لایحه اعتمادالسلطنه «تنظیماتی» است، سعی می‌کند موضوعاتی که در نوشته‌اش دنبال می‌کند، نظمی دهد و دسته‌بندی کند؛ از این‌رو به اقسام «نقده» می‌پردازد و ابتدا آن را چنین تعریف می‌کند: «خلاصه نقده» که سرمایه مُعامله و اندوخته اهالی دارالخلافه است؛ اعم از اینکه به مصارف دولتی یا به مخارج تجاری» برسد که اقسام آن عبارت‌اند از: «وجه نقدی که از خارج وارد

دارالخلافه می‌شود؛ اعم از اینکه مالیات دیوانی باشد یا معامله تجاری بالنسبه به وجه سایر که بروات دولتی یا تجاری یا گمرکی باشد خیلی ناقابل» و در ادامه، تنزیل بروات را حساب می‌کند و برای متوسط ۴۵ روز در انواع مختلفش در نهایت این‌گونه حساب می‌کند که «اگر در هر سال پنج کرور تومان از بابت مالیات دیوان به بروات تجاری و شخصی وارد دارالخلافه شود یک‌صدوپنجاه هزار تومان تنزیل آن است.» قسم دوم «بروات دولتی است از لشکری و کشوری» که تنزیل آن برای یک کرور در سال یک‌صدوپنجاه هزار تومان و «اگر سه کرور باشد، سیصدوهفتادهزار تومان است» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰ ب: ۲۰۷-۲۰۸). در انتهای این لایحه، سخنی با عنوان «نتیجه» ذکر می‌کند که هدف لایحه را ایجاد نهادی برای درآمد دولت از این مداخل می‌داند که «دایره‌ای «در تحت ناظارت وزارت مالیه» باشد و حتی مکان آن را در سبزه میدان یا میدان توپخانه پیشنهاد می‌کند که «اقلًا چهارصد هزار تومان دخل» برای دولت دارد (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰ ب: ۲۰۹).

کلید استطاعت

این قانون، درباره انحصار دخانیات در سال ۱۳۰۳ق. نوشته شده است و علت نام‌گذاری آن، این سخن ابتدایی اش است که «استطاعت و تمکن دولت به مالیاتی است که از رعیت می‌گیرد» و البته آن را به دو ملاحظه نبود ظلم و تعدی و در نماندن «رعایا زیر بار گران» می‌داند (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰ الف: ۴۶۵). این قانون با ذکر مقدمه طولانی و اشاره به سیگار و توتون و علل گرایش مردم به آن و ذکر تاریخچه‌ای از آن و میزان مصرف آن در ممالک مختلف، به حساب مالیات آن می‌پردازد و مقادیری را برای آن پیش‌بینی می‌کند و در انتهای این مقدمه طولانی ذیل عنوان «قانون اداره انحصاریه تباکو و توتون و متفرعات آن»، در نه فصل و ذیل هر کدام «فقره»‌های بعضاً مفصل، به تمام موارد مربوط به موضوع توتون و تباکو می‌پردازد. عنوانین این فصول عبارت‌اند از: «فصل اول در باب زراعت تباکو و توتون و آن مشتمل بر نوزده فقره است»، «فصل سیم در وضع فروش تباکو و توتون و آن مشتمل بر پانزده فقره است»، «فصل چهارم در باب تباکو و توتونی که به ممالک خارجه حمل می‌شود و آن مشتمل بر چهارده فقره است»، «فصل پنجم در باب کارخانه تباکویی و توتون‌سازی و وضع دریافت نمودن حق انحصاریه دولت به واسطه باندروں و آن مشتمل بر سی و سه فقره»، «فصل ششم در باب تباکو و توتون فروشان و آن مشتمل بر هفده فقره است»، «فصل هفتم در باب حق رطوبت تباکو و توتون و آن مشتمل بر هفت فقره است»، «فصل هشتم در باب کیفر و جزی مقصرين و آن مشتمل بر بیست فقره»، «فصل نهم در باب پاداش خدمات، و آن بر پنج فقره است» (اعتمادالسلطنه، ۱۳۹۰ الف: ۴۷۶-۵۱۵).

انتظام لشکر و مجلس تنظیمات

این رساله، از مهم‌ترین رسالات «تنظیماتی» در ایران عصر ناصری است که به دفتر تنظیمات ملکم بسیار شباهت دارد. «بهنگام بازگشت از سفارت فرنگ و توقف در اسلامبول بر حسب امر ناصرالدین شاه مکتوبی در باب انتظام لشکر و مجلس و تنظیمات نوشته به حضور خسروانه ارسال می‌دارد و در آن نصایح سودمندی به شاه راجع به این مطالب می‌نماید» (سرابی، ۱۳۷۳: ۴۴، مقدمه). در جریان سفر فرخ خان امین‌الدوله به عثمانی درباره ضرورت اصلاحات گفت و گوهایی میان هیئت سفارت، یا دست کم برخی از اعضای اهل نظر و اصلاح طلب آن، جریان داشته که حسین بن عبدالله سرابی نیز در تدوین سفرنامه فرخ خان از نتیجه آن بحث‌ها سود برده است و این احتمال نیز وجود دارد که ملکم حاصل آن بحث‌ها را در رساله دفتر تنظیمات آورده باشد (طباطبایی، ۱۳۹۱: ۴۳۱-۴۳۲).

این رساله، با وجود این شباهت‌ها به دفتر تنظیمات، تفصیل آن را در «قانون نویسی تنظیماتی» ندارد و به بیانی، «خُرد» تر و جزئی نگر است. البته آن را باید مقدم بر رساله ملکم دانست، اما در مبحث قانون نویسی نمی‌توان بر آن برتری داد. نکته مهمی که این رساله در باب «قانون نویسی تنظیماتی» دارد، آن است که «مجلس تنظیماتی» که برای «وضع قانون» پیشنهاد می‌کند، چیزی نیست که خود آن را «مجلس و کلاء پارلمینت و مجلس ملی» می‌نامد و تصریح دارد که «هیچ مناسبی به مجلس تنظیمات» ندارد (امین‌الدوله، ۱۳۹۰: ۱۷۷). او، «مجلس تنظیمات» را «بنیان اداره قانونی» می‌داند؛ از این‌رو امین‌الدوله آگاهانه نظر شاه را به این موضوع جلب می‌کند که این قانون نویسی به دنبال ایجاد محدودیت برای او نیست؛ زیرا ایرانیان کمایش با مفهوم پارلمان و محدودیت‌هایی که این نهاد برای سلطنت ایجاد می‌کند، آشنا هستند. او فهرست مطالب مجلس اول یا به بیانی وظایف آن را این موارد می‌داند: «قواعد درونی مجلس»، «ترکیب دولت»، «ترکیب مجلس وزرا»، «ترکیب حکومت‌ها»، «ترکیب دیوانخانه‌ها»، «ترکیب مالیات»، «ترکیب لشکر» و غیره و بیان می‌کند «تا این مطالب را تمام نکنند نباید به کار دیگر پردازند» (امین‌الدوله، ۱۳۹۰: ۱۷۷). از این‌رو، در مقایسه با دفتر تنظیمات، با وجود شباهت‌های زیاد، موضوع رساله مختصر فرخ خان موضوعی کلی، اما «خُرد» در «قانون نویسی تنظیماتی» است که چندان وارد جزئیات نشده است و بیشتر سویه‌های کلی را در بحثی مختصر ارائه می‌کند.

کتابچه قانون دخانیات

قانون مختصری است در دو قسمت؛ «قواعد کلیه» شامل هفده «فصل» و «ترتیبات کلیه» شامل سیزده فصل و در مجموع سی «فصل» توسط آنوان کتابچه‌خان در سال ۱۳۰۴ق. «بر حسب امر و اراده اعلیٰ حضرت اقدس شهریاری روخناه فدا و فرمان مهر لعمان مبارک مطابق صلاح و صوابید وزرای

محترم درالشوری» نوشته شده و «جناب امین‌السلطان وزیر مالیه و دربار اعظم مأمور به اجرای احکام این قانون» بودند (کتابچی‌خان، ۱۳۹۰: ۲۲۹). این قانون نسبت به آنچه اعتمادالسلطنه نوشته، مختصرتر است، ولی نویسنده سعی می‌کند در آن، همه امور مربوط به توتون و تباکو از کاشت و عمل آوردن تا خرید و فروش و مالیات و دیگر مسائل آن را در بر بگیرد. اگرچه این قانون نیز اجرا نشد و چنانکه غلامحسین افضل‌الملک مستوفی دیوان در «هامش نسخه» نوشته است که «علمای ایران این بدعت را نگذاشت صورت بگیرد، و حضرت مستطاب اجل آقامیرزا علی‌اصغر خان وزیر دربار اعظم که بعد صدراعظم شده است بهم زد» (کتابچی‌خان، ۱۳۹۰: ۲۲۹، پانویس).

کتابچه دستورالعمل دیوان خانه عدليه اعظم

این کتابچه از نخستین قوانین برای اداره عدليه بوده است که در اختیار علی‌خان اعتمادالسلطنه (حاج‌الدوله سابق) بود و در سال ۱۲۷۹ق. نگاشته شده است. در ابتدای این قانون، «سود دستخط مبارک» مبتنی بر اراده شاه برای نگارش این قانون آمده است؛ بر این مبنای «این کتابچه دستورالعمل دیوانخانه عدليه اعظم بر وفق حکم و فرمایش ما نوشته شده و صحیح است. امنای دیوانخانه و سایر وزراء و حکام وغیره نباید از این تحلف نمایند» (کتابچه دستورالعمل دیوان خانه عدليه اعظم، ۱۳۹۰: ۷۹۸). این کتابچه، که بیشتر یک دستورالعمل برای عدليه است، شامل دو «فصل» است که عبارت‌اند از: «فصل اول در تکالیف سایر وزارت‌خانه‌ها با دیوان عدليه اعظم و وزارت امور خارجه» و «فصل ثانی در تکالیف دیوان عدليه اعظم به حکام ممالک محروسه» که خود شامل دو «شق» است. «شق اول در تکالیف مابین وزیر عدليه اعظم و حاکم دارالخلافه است» و «شق ثانی در تکالیف دیوان عدليه اعظم است به احکام ولایات ممالک محروسه».

تکالیف مشترکه مجالس وزارت عدليه اعظم

این قانون که در دوره وزارت میرزا حسین‌خان مشیرالدوله در وزارت عدليه نوشته و در روزنامه «وقایع عدليه» منتشر شده بود، از اصلی‌ترین قوانین برای اداره محاکم عدليه در آن زمان «مجلس» خوانده می‌شده است. این قانون، مشتمل بر بیست و نه ماده است که به‌نوعی وحدت رویه در اداره «مجلس» عدليه را بیان می‌کند. برای همین، مختصر است و بیشتر روال عملی و اداری آن را در نظر دارد تا آنکه شبيه چیزی چون آيند دادرسي باشد. در عین حال، نظر به اهمیت موضوع جنایت، در موادی جداگانه به «تکالیف مخصوصه مجلس جنایات» می‌پردازد. همچنین در موادی چند به «تکالیف طرفین دعوی» و «تکالیف کسانی که به‌جهت تحقیق امری و یا شهادت دادن به مجلس احضا می‌شود» (ایوبی‌فر، ۱۳۹۴: ۱۳۹۴)

۳۵۴-۳۵۵). همچنین به «شروط تصدیق نامه» و نیز «شروط گزارش نامه» که از مجالس خدمت وزیر عدیله اعظم انفاذ می‌شود» (ایوبی فر، ۱۳۹۴: ۳۵۶). اشاره دارد.

رساله در تقسیمات اداری وزارت خارجه

درباره نویسنده این رساله، اطلاعی در دست نیست (آقامحمدحسنی، ۱۳۹۴: ۱۵۶). ولی باید از نخستین رساله‌ها در زمینهٔ نحوهٔ اداره وزارت امور خارجه باشد. این رساله، خطاب به «جناب فخامتمأب آقای صدیق‌الملک دام مجده» نوشته شده است (آقامحمدحسنی، ۱۳۹۴: ۱۵۹). که از اجزای مهم وزارت امور خارجه در ادوار مختلف بوده و در سال‌های ۱۲۷۶ و ۱۲۸۸ ق. در زمان وزارت ناصرالملک به ریاست وزارت خارجه برگزیده شده بود (آقامحمدحسنی، ۱۳۹۴: ۱۵۷). در این رساله، اجزای وزارت خارجه با اسم، مشخصات و منصب به صورت جداگانه ذکر شده‌اند. رساله در دو باب نوشته شده است که عبارت‌اند از: «باب اول در تقسیم و ترتیب ادارات وزارت خارجه مشتمل بر دو فصل» که «فصل اول در تقسیم» و «فصل دوم در ترتیب ادارات و دفاتر خمسه» است. «باب دویم در تکالیف ادارات و دفاتر خمسه مشتمل بر دو فصل» که «فصل اول: در تکالیف مختصه» و «تکالیف دفاتر خمسه» است. این دفترها، شامل «دفتر تجارت»، «دفتر ترجمه و خطوط رمز»، «دفتر رسوم و تشریفات»، «دفتر محاسبه» و «دفتر ثبت و ضبط» است. «فصل دویم در تکالیف عمومی» است. این رساله از منضبط‌ترین قوانین اداری برای یک وزارت‌خانه در عصر ناصری است و نظر به اهمیتی که وزارت امور خارجه داشته است، سعی شده بود تا در آن موارد و مسائل مربوط به اداره این وزارت‌خانه به صورت کاملاً «منظم» و دقیق آورده شود.

نتیجه‌گیری

ایدهٔ تنظیمات، گام بلندی به سوی گسترش اندیشهٔ قانون‌خواهی در ایران عصر قاجار بود و «قانون نویسی» برآمده از آن، نیازی آنی به لزوم انجام اصلاحاتی برای بهبود وضعیت مملکت بود. آنچه در این پژوهش مدنظر بود، نشان دادن وجودی کمترشناخته شده از قانون‌خواهی عصر ناصری بود که بسیار با اهمیت است و باید توجه بیشتری به آن شود. رویکرد فراگیر «تنظیمات» در این دوره، که بر اساس مفهوم بنیادین نظم شکل گرفته بود، به دنبال ایجاد یک «نظم مبتنی بر قانون» برای ایجاد یک حکمرانی جدید بود. گذاری از «قدیم» به «جدید» و در این میان، نگارش و تدوین قوانین و دستورالعمل‌هایی برای نهادها و فرآیندهای «جدید» اهمیت بسیاری داشت. در این پژوهش، نگارش چنین قوانینی، «قانون نویسی تنظیماتی» تعبیر شد.

در این میان، «قانون نویسی تنظیماتی» دارای چند ویژگی مهم بود که می‌توان از میان تحلیل آن‌ها

به آن توجه نمود؛ نخست اینکه، این قانون نویسی مبتنی بر «اراده شاهانه» بود؛ به این معنا که شاه، بهویژه پس از ۱۲۷۵ق. که به اصلاحاتی چند در ساخت حکومت دست زد، توجهی جدی‌تر به «نظم امور» پیدا کرد. اگرچه این مفهوم در «قدیمی» حکمرانی در ایران نیز اهمیت داشت، اکنون با «قانون» در معنای «جدید» تحول پیدا کرده بود؛ از این‌رو ناصرالدین‌شاه دانسته، خود در راه ایجاد حکومت قانون گام برداشت، اگرچه همدلی و ناهمدلی‌های گاه و بی‌گاه او یکی از مشکلات تشییت حکومت قانون در عصر خود بود.

ویژگی دیگر این نوع قانون نویسی، «نگارش توسط افراد» و سرانجام «تبود نهادی برای قانون گذاری به رغم توجه به نهاد قانون گذاری» بود. همین موضوع باعث شد نظمی که باید از پی‌چنین رویکردی ایجاد شود، به وجود نیاید و قوانین نوشته شده پراکنده و بعضًا بی‌اثر باشند.

ویژگی دیگر، «کهنه بودن ساختاره دیوانی به مثابه مانع برای تداوم اصلاحات قانونی» بود که نقش مؤثری در بی‌تأثیری این رویکرد در زمان خود شد. بخش مهمی از اصلاحات عصر ناصری، که «قانون نویسی تنظیماتی» از مهم‌ترین مبانی آن بود، به‌سبب کارشناسی‌های اهل دیوان، که در بستر «قدیمی» حکمرانی عمل می‌کردند، معوق ماند و در کنار آن «ممانعت‌های شرعی یا به نام شرع در تداوم قانون خواهی» چنانکه آمد، موجب شد که حتی اراده شاه و خواست معطوف به «جدید» در حکمرانی به‌جایی نرسد.

پرداختن به این قوانین از یک‌سو، برآمده از یک «ضرورت» برای اصلاحات در حکومت بود که شاه و بخشی از اهل دیوان متعدد به آن باور پیدا کرده بودند و این اصلاحات در «نظر» طرحی از «ترکیب» تجربیات ایرانیان از مشاهداتشان هم از غرب و هم از عثمانی بود. خود این مفهوم از عثمانی گرفته شده بود و چنان که گذشت هم خود شاه و هم کسانی چون ملکم، سپهسالار و دیگران از آن‌جا تأثیر پذیرفته بودند و هم سعی داشتند با در نظر گرفتن مفهوم «جدید» قانون که ملکم در دفتر تنظیمات عرضه کرده و بیشتر از غرب گرفته بود، با بیانی نو برای شکلی جدید از حکمرانی ارائه کنند. می‌توان گفت «ضرورت» این اصلاحات شبیه به عثمانی، اما مبتنی بر «تجربه‌ای ایرانی» بود که آن را می‌توان وجه «ترکیبی» از «تجربه تجدد سیاسی در عصر ناصری» دانست.

در عین حال باید توجه داشت، قوانینی که بر اساس ایده «تنظیمات» نوشته شدند و گزیده‌ای از آن‌ها در این پژوهش عرضه شد، این ایده بسیار مهم را در جامعه بسط دادند که برای اداره مملکت در زمینه‌های گوناگون وجود قانون، امری لازم بوده و شکل‌گیری نهادهای مدرن با وجود کوشش‌های ارتجاعی برای ضربه‌زن به آن‌ها و نیز دارابودن نواقص بسیار، این نکته را یادآور می‌شد که هر کدام از این نهادها در شکل و معنای «جدید» آن، نیازمند «قانون»ی هستند. بخش مهمی از نهادهای جدید، هنوز با نظام «قدیم» اداره می‌شدند، اما تحول در نهادهای جدیدی که سابقه‌ای در دیوان‌سالاری ایرانی

نداشتند، بسی زودتر شکل گرفت. نظیر آن چه درباره نهادهایی مثل وزارت خارجه و برخی نهادهای نظامی جدید می‌توان دید؛ اما این تحول در نهادهای کهنه مثل دیوان استیفا و حتی عدیله بسیار کند صورت می‌گرفت.

همچنین باید توجه داشت که مهم‌ترین تفاوت‌ها میان دو گونه «خُرد» و «کلان» قوانین تنظیماتی، یکی در سطحی بود که مورد نظر نویسنده‌گان آن است. سطح قوانین کلان، حکومت و نحوه کلان حکمرانی است که منطق حاکم بر آن، ایجاد یک ساختار منظم برای حکومت برای چاره «بی‌نظمی» و «بی‌رسمی» امور بود. این وضعیت، «ضرورت»ی را به حکومت تحمیل کرده بود که دیگر خارج از آن نمی‌توانست ادامه دهد؛ بنابراین با توجه به نوشه‌هایی مانند دفتر تنظیمات و البته دیگر آثاری که بر مبنای آن نوشته شدند، این «ضرورت» هر روز فراگیرتر می‌شد و با توجه به اینکه بخشی از این ضرورت کلان، ایجاد نهادهای جدید و نیز سامان بخشی به نهادهای کهن دیوانی بود، قوانین «خُرد» با همان منطق و به صورت جزئی در سطح دیوانی شد. در عین حال، قوانین کلان، نزدیک به نوعی از قانون اساسی و قوانین خُرد در زمرة قوانین موضوعه بودند. همچنین می‌توان گفت که مخاطب قوانین کلان، شخص شاه و قوانین خُرد به اراده شاه نوشته می‌شدند.

قوانین تنظیماتی کلان، چوناں «بستر» و «زمینه»‌ای در «عمل» برای قوانین خُردی بودند که همزمان یا بعد از آن نوشته شد. ایده اصلی در اینجا، ایجاد یک تنظیمات کلان در سطح حکومت با «قانون نویسی تنظیماتی کلان» بود که با قوانین تنظیماتی خُرد در سطح دیوان‌سالاری کامل می‌شد. به نوعی می‌توان گفت که «قانون نویسی تنظیماتی کلان» طرحی پیشینی برای «کونستیتوسیون» بود، چنانکه گفته شد، بعضًا با آن یکسان فرض شده یا قوانین آن به «کونستیتوسیون» شباهت بسیاری داشت.

منابع

- آدمیت، فریدون (۱۳۴۰). فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت ایران. تهران: انتشارات سخن.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۱). اندیشه ترقی و حکومت قانون: عصر سپهسالار. تهران: انتشارات خوارزمی.
- آقامحمدحسنی، میرزا (۱۳۹۴). رساله در تقسیمات اداری وزارت خارجه. پیام بهارستان، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۵)، ۱۵۳-۱۷۹.
- اصفهانی، ابوطالب بن محمد (۱۳۹۶). مسیر طالبی، یا سفرنامه میرزا ابوطالب خان. به کوشش حسین خدیوجم. چاپ ششم. تهران: علمی و فرهنگی.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۵۷). صدرالتواریخ. تصحیح محمد مشیری. تهران: روزبهان.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۶۷). مرآةالبلدان. تصحیح عبدالحسین نوائی و میرهاشم محدث. ۳ جلد. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۹۰). کلید استطاعت. پیام بهارستان، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۲)، ۴۶۱-۵۱۶.
- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۹۰). لایحه تشکیل دارالتنزیل. به کوشش و مقدمه جمشید کیان‌فر، پیام بهارستان، (۲)، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۱)، ۲۰۴-۲۱۴.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۲). الگوی سلطنت مستقل منظم: نظریه گذار از سلطنت خودکامه به سلطنت مشروطه. مجله تخصصی گروه تاریخ دانشگاه تهران، ۴ (۱)، ۸۹-۱۱۰.
- الگار، حامد (۱۳۶۹). میرزالملک خان. ترجمه جهانگیر عظیمی و مجید تفرشی. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- امانت، عباس (۱۳۸۴). قبله عالم، ناصرالدین شاه و پادشاهی ایران (۱۳۱۳-۱۲۴۷). ترجمه حسن کامشاد. تهران: نشر کارنامه.
- امین‌الدوله، فخر خان (۱۳۹۰). انتظام لشکر و مجلس تنظیمات. به کوشش عبدالالمحمد روح‌بخشان، پیام بهارستان، (۳)، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۱)، ۱۶۸-۱۸۰.
- ایوبی‌فر فاطمه (۱۳۹۴). تکالیف مشترکه مجالس وزارت عدیله اعظم. پیام بهارستان، ویژه‌نامه قانون و حقوق، (۵)، ۳۵۳-۳۵۷.
- بخاش، شائلو (۱۳۹۹). تحول دیوان‌سالاری در عصر قاجار. ترجمه نگین نوریان دهکردی. دوفصلنامه ممالک محروسه، ۲ (۱)، ۷۹-۱۴۳.
- بهبهانی، ابوطالب (۱۳۷۹). منهاج‌العلی در: رسائل سیاسی عصر قاجار. تصحیح و تحشیه غلامحسین زرگری‌نژاد. تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران.
- جزائی، محدثه (۱۴۰۱). فرصت‌ازدست‌رفته پارلمان در ایران. تهران: شرکت هزاره سوم اندیشه.
- حضرتی، حسن (۱۳۸۹). مشروطه عثمانی. تهران: پژوهشکده تاریخ اسلام.
- حیدری، آرش (۱۳۹۷). تنظیمات ایرانی: حکومت‌مندی و برآمدن دولت مدرن در ایران. جامعه‌شناسی ایران، (۱)، ۱۲۶-۱۴۸.
- دامغانی، محمدتقی (۲۵۳۷). صد سال پیش از این. تهران: انتشارات شبگیر.
- راسخ، محمد؛ بخشی‌زاده، فاطمه (۱۳۹۲). پیش‌زمینه مفهوم قانون در عصر مشروطه: از مالک‌الرقابی تا تنظیمات. مجله حقوقی دادگستری، ۷۷ (۸۳)، ۳۵-۵۸.

- روزنامه قانون (۱۳۵۴). به کوشش و مقدمه هما ناطق. تهران: امیرکبیر.
- زرگری تزاد، غلامحسین (۱۳۸۲). قانون حکومت ایران (سومین قانون اساسی عصر ناصری). مجله تخصصی گروه تاریخ دانشگاه تهران، ۴(۴)، ۱۱۱-۱۲۷.
- سرایی، حسین بن عبدالله (۱۳۷۳). سفرنامه فرخ خان امین الدوّله: مخزن الواقع. به کوشش کریم اصفهانیان و قدرت الله روشنی. تهران: اساطیر.
- شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران (۱۳۸۰). در: رسائل سیاسی عصر قاجار. تصحیح و تحرییه غلامحسین زرگری تزاد. تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران.
- شوشتاری، عبداللطیف (۱۳۶۳). تحفه العالم، به کوشش صمد موحد. تهران: طهوری.
- شیرازی، میرزا صالح (۱۳۶۲). گزارش سفر میرزا صالح شیرازی. ویرایش، دیباچه و پاپوشت همایون شهیدی. تهران: راه نو.
- طباطبایی، جواد (۱۳۹۱). تأملی درباره ایران، جلد دوم: نظریه حکومت قانون در ایران، بخش نخست: مکتب تبریز و مبانی تجددوهی. تهران: انتشارات مینوی خرد.
- عابدی کله‌سر، طالب و همکاران (۱۳۹۸). دستخط‌های خلفای امپراطوری عثمانی و دولتمردان قاجار. مطالعات تاریخ اسلامی، ۱۱ (۴۳)، ۱۰۹-۱۳۰.
- عامری گلستانی، حامد (۱۴۰۰). مقدمه‌ای بر تجربه تجددوهی سیاسی در ایران معاصر. مطالعات خاورمیانه، ۲۸(۳)، ۶۱-۸۰.
- عامری گلستانی، حامد (۱۴۰۲). تجربه قانون نویسی سیاسی در عصر ناصری: تحلیلی گفتمانی. مطالعات کشورها، ۳۱(۱)، ۳۶-۴۱.
- عامری گلستانی، حامد (۱۴۰۲). مقدمه‌ای بر تجربه دولتسازی مدرن در عصر قاجار. مطالعات کشورها، ۳۱(۳)، ۳۸۱-۴۰۵.
- عرفانیان، مسعود (۱۳۹۱). تنظیمات در عثمانی و تأثیر آن بر امیرکبیر، میرزا حسین خان سپهسالار و میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله. تاریخ روابط خارجی، ۱۳ (۵۲، ۵۳)، ۷۵-۹۶.
- کتابچه دستورالعمل دیوان خانه عدیله اعظم (۱۳۹۰). پیام بهارستان، ویژه‌نامه قانون و حقوق، ۲(۲)، ۷۹۷-۸۰۳.
- کتابچه خان. آتنوان (۱۳۹۰). کتابچه قانون دخانیات. به کوشش و مقدمه جمشید کیان‌فر. پیام بهارستان، ۲(۳)، ۲۲۶-۲۳۴.
- مرادخانی، فردین (۱۳۹۶). خواش حقوقی از انقلاب مشروطه ایران (تاریخ مفاهیم و نهادهای حقوق عمومی در ایران). تهران: نشر میزان.
- مشیرالدوله، میرزا حسین خان (۱۳۹۶). کتابچه تنظیمات حسنی دولت علیه و ممالک محروسه ایران. مقدمه و تحقیق علی‌اصغر حقدار. آنکارا: باشگاه ادبیات.
- میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله (۱۳۸۱). رساله‌های میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله. به کوشش حجت‌الله اصلیل. تهران: نشر نی.
- میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله (۱۳۸۹). نامه‌های میرزا ملکم خان. به‌اهتمام علی‌اصغر حقدار. تهران: نشر چشم.
- LOUGHLIN, MARTIN (2010). *Foundations of Public Law*. Oxford: Oxford University Press.