

## تحلیلی بر نقش تاریخی و جایگاه سپهسالار قزوینی در تحول نظام‌مند ساختار دیوان‌سالاری در ایران

حمید تنکابنی\*

### چکیده

نیاز تاریخی کشور به تأسیس قانون و رویه و باور به قانون‌مداری و به تبع آن نیاز به تحولی نظام‌مند در نهاد دیوان‌سالاری ناکارآمد، به ویژه در دوره ناصرالدین به سبب تأثیرپذیری نخبگان‌گیری و دولتی‌دوره قاجار از ارزش‌های جامعه غربی در این زمینه، مبدل به مطالبه‌ای جدی -هرچند نیمه پنهان- جامعه ایرانی گردید. برنامه‌های بنیادین اصلاح نظام اداری کشور و برقراری قانون و نظم در دوره صدارت میرزا تقی خان امیرکبیر در پاسخ به این مطالبه به علل و دلایل گوناگون سیاسی، اجتماعی، فرهنگی به ویژه ساخت قدرت خودکامه به انجام نرسید و با شهادت امیر معلق ماند. پس از چند سالی نوبت به صدارت میرزا حسین خان سپهسالار قزوینی رسید. به‌راستی می‌توان وی را مبدع و آموزگار تأسیس قانون و قانون‌گذاری و پدید آوردن نهادهای مشورتی در نظام سیاسی-اداری و ساختار دولت و تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاحی نظام‌مند جهت تحول در زیرساخت‌های نهاد دیوان‌سالاری ایران دانست. قانون تنظیمات، تأسیس مجلس تنظیمات، مجلس مصلحت‌خانه، شورای دولت، مجلس وزراء تأسیس پست‌خانه جدید و برقراری رویه‌های نوین در نظام دیوان‌سالاری کشور نظیر شیوه نوین در آداب نامه‌نگاری رسمی، برقراری قرار اوقات در دستگاه دیوانی، تغییر در پوشش اداری کارکنان، تحول در نحوه دادن نشان‌های دولتی، لغو خلعت و ... از جمله مؤلفه‌های اصلی و تأثیرگذار در برنامه‌های سپهسالار به شمار می‌آید.

**کلیدواژه‌ها:** قانون، قانون‌مداری، خودکامگی، ساختار دیوان‌سالاری، تحول نظام‌مند.

## ۱. مقدمه

دولتمردان اصلاح‌گر متقدم دوره قاجار - عباس میرزا، میرزا عیسی‌خان بزرگ قائم‌مقام و میرزا ابوالقاسم‌خان قائم‌مقام - علت اصلی عقب‌ماندگی ایران را از قافله پیشرفت و تمدن جامعه بشری. در عقب‌ماندگی فن و تخصص می‌دانستند. به همین دلیل به منظور اخذ علوم فنی و تربیت کادر متخصص، و به‌کاربردن آن در فرآیند اصلاح نظام اداری و سیاسی، به اعزام افراد مستعد برای تحصیلات به خارج و هم‌چنین استخدام کارشناسان ورزیده فنی و نیز نظامیان اروپایی مبادرت ورزیدند. در تکمیل این اقدامات به تأسیس چاپخانه و ترجمه پاره‌ای از آثار خارجی در زمینه‌های مورد نیاز، نیز اقدام کردند. ضمناً آنان جدا از اینکه درصدد اصلاحاتی در برخی جوانب نظام دیوان‌سالاری کشور از جمله در پی تغییر در طرز انشاء و مکاتبات اداری برآمدند، هم‌چنین در اندیشه بخش‌های نوسازی و تحول در امور و نظامات اداری، نظام مالیاتی، آموزش و پرورش، وسایل حمل و نقل نیز بودند. لیکن شهادت و مرگ این سه تن مترادف شد با مرگ اصلاحات و آرمان‌های آنان، و تداوم بی‌قانونی و بی‌نظمی ناشی از نظام سیاسی خودکامه و تمرکز یافته در پادشاه، تا دوره صدارت امیرکبیر. میرزاتقی‌خان امیرکبیر، با بینش سیاسی برتر و با واری تجربه اصلاح‌گران متقدم و بازشناسی تلاش‌ها و اقدامات اصلاح‌گرایانه آنان و نیز دلایل ناکام ماندن جریان اصلاحات در کشور، به طور نسبی و تا حدودی به نهادها و ساختارها توجه نمود. تأسیس مدرسه عالی دارالفنون به منظور تربیت نیروی انسانی متخصص به صورت پایدار و نهادینه شده، در تداوم نیازسنجی‌های اصلاح‌گران، پاسخی مناسب بود به یکی از نیازهای سیاسی، نظمی، اجتماعی و علمی تاریخ کشور ایران. امیر، با مشاهده پیشرفت‌های کشورهای نظیر روسیه و عثمانی و دقیق شدن به دلایل و علل توسعه آنها، طی سه سال صدارت، برنامه‌ها و اقدام‌های اصلاحی خویش را با قوت و اقتدار کامل ادامه داد. این برنامه‌ها با هدف اصلاح ساختار دیوان‌سالاری، اصلاح امور مالی و خزانه، اصلاح امور شهری، اصلاح سازمان و نظام ارتش، اصلاح دستگاه قضاوت، اصلاح سیاست خارجی برپایه منافع ملی، مرتفع کردن و زدودن موانع تحول در دستگاه اداری کشور - نظیر بی‌قانونی، رشوه‌خواری و پدیده بدخیم «مداخل»، رابطه سالاری، مجامله و استدلال‌ناپذیری در تصمیم‌گیری‌ها و ... - اعلام و صورت پذیرفت. در مجموع اساس فعالیت امیرکبیر بر دو رکن مهم قرار داشت: یکم) قانون و استقرار و اجرای آن دوم) عدالت و تحدید خودکامگی. لیکن با قتل وی، همانگونه که ذکر آن رفت کلیه برنامه‌ها و اقدامات اصلاحی وی متوقف، یا همچون مدرسه دارالفنون،

در مسیری خلاف جهت اهداف و آرمان‌های مؤسس فقید آن قرار گرفت. تا نوبت به صدارت سپهسالار در همان دوره سلطنت ناصرالدین شاه رسید.

میرزا حسین خان مشیرالدوله سپهسالار قزوینی - که خدمات دولتی خود را از زمان حیات امیرکبیر آغاز کرده بود - تلاش کرد از طریق ایجاد تحول و نوسازی و اصلاح نظام‌مند در ساختار سیاسی و اداری کشور، ایران را از عقب‌ماندگی و فقر و تباهی برهاند. وی نیز اساس و تأکید اندیشه و برنامه خود را بر بنیاد نهادن قانون و قاعده‌ورزی و نظم در همه امور کشور گذارد. سپهسالار کوشید هم از حیث محتوای امور - نظیر اقدام به تغییر ساختارهای سیاسی و اداری از جمله هیئت دولت، شورای دولتی، مجلس مصلحت‌خانه، قانون تنظیمات و اصلاح بنیادی نظام مالیاتی و ... و هم از لحاظ شکل امور - نظیر شیوه نامه‌نگاری‌های رسمی و پوشش کارکنان و .... به دگرگونی و تحول نظام‌مند و پایدار در زمینه‌های یاد شده دست یازد.

**سپهسالار، خدمات و نوآوری‌ها:** پادشاهان قاجار در ایجاد توازن و سیاست تعادلی بین شخصیت‌های برجسته دیوانی کشور و گروه‌های وابسته به حکومت پیشینه طولانی داشته‌اند. در نخستین سال‌های سلطنت ناصرالدین شاه نیز این رویه در ساختار قدرت و نظام دیوان‌سالاری کشور تداوم یافت. (آبراهامیان ۱۳۸۷: ۵۲) لیکن در این دوره - به ویژه پس از امیرکبیر - به تدریج تعداد منورالفکران شنا به تمدن و فرهنگ غرب - که اینگونه رویه‌ها را بر نمی‌تابیدند - افزایش یافت. هرچند این گروه از نخبگان فکری هیچ‌گاه نتوانستند راه حل بحران عقب‌ماندگی ایران و نارسایی‌های نظام دیوان‌سالاری کشور را بشناسند. در نتیجه، سیاست‌هایی که برای توسعه و پیشرفت ایران، از جمله رهایی از بند سیاست تعادلی، ارائه کردند، با در نظر گرفتن واقعیت‌های ساختاری جامعه همراه نبود. میرزا حسین خان سپهسالار قزوینی یکی از این دولتمردان روشن بین و کارشناس عصر ناصر است. میرزا حسین خان فرزند میرزا نبی خان امیر دیوان بود که در ۱۲۴۳ (ق) متولد شد (ناظم‌الاسلام کرمانی، ۱۳۶۲: ۱۳۴). پس از تحصیلات اولیه به مدرسه دارالفنون داخل شد و ریاضی و فرانسه آموخت و در ۱۲۵۵ هـ به سمت منشی‌گری، به میرزا باقر ملک‌الکتاب سپرده شد و سپس برای تحصیل به اروپا رفت. وی با ماه‌تابان خانم ملقب به قمرالسلطنه، دختر فتحعلی‌شاه ازدواج کرد. خدمات دولتی وی از زمان صدارت امیرکبیر آغاز شد و در ۱۲۶۷ ق به سمت کارپردازی و مقام کنسولگری به بمبئی رفت و سه سال آنجا بود. (اعتمادالسلطنه ۱۳۵۷: ۲۶۳) پس از عزل امیرکبیر و صدارت میرزا آقاخان نوری به

سرکنسولی تفلیس منصوب گردید و در سال آخر صدارت میرزا آقاخان نوری، به منصب وزیر مختاری ایران در اسلامبول منصوب شد و مدت ده سال در آنجا خدمت کرد. ایام سفارت او در عثمانی مصادف با پایان جنگ کریمه بود. سپهسالار در کشور عثمانی با تحولات اجتماعی - سیاسی آن دربار آشنا شد و در نامه‌های خود به ناصرالدین شاه خواستار آن گردید که شاه برای مشاهده پیشرفت‌ها و ترقیات تمدن اروپایی به آن کشورها مسافرت کند. این توصیه‌ها که بی‌گمان در ترغیب پادشاه قاجار به سفرهای اروپایی مؤثر بوده است، تأثیر شگفت‌انگیزی در ذهن و اندیشه بسته وی گذارد. در این زمینه است که عباس میرزا ملک‌آرا، برادر ناصرالدین شاه به نقل از پادشاه - پس از سومین سفر وی به اروپا - بیان می‌دارد: «تمام نظم و ترقی اروپا، به جهت این است که قانون دارند ما هم عزم خود را جزم نموده‌ایم که در ایران قانونی ایجاد نموده و از روی قانون رفتار نمائیم.» (نوایی، ۱۳۵۶: ۱۷۵)

میرزا حسین خان در عثمانی با میرزا ملکم خان ارمنی آشنا شد و آشنایی این دو نخبه فکری عصر قاجار، در تأثیرپذیری میرزا حسین خان، از ملکم خان بسیار مهم بود.<sup>۱</sup> تأثیرپذیری افکار و عقاید میرزا حسین خان سپهسالار را از غرب، گروهی از مورخان نظیر آدمیت مستقیماً از اروپا و گروهی منبعت از پیشرفت‌های دوره تنظیمات عثمانی دانسته‌اند، که به نظر می‌رسد هر دو رأی صحیح باشد. میرزا حسین خان در ۱۲۸۸ ق به لقب سپهسالار مفتخر و اداره کل قشون ایران به وی تفویض شد، به این ترتیب در کنار سایر وظایف محوله، سپهسالار فرماندهی قشون را هم برعهده گرفت. در این مدت وی وزارت لشکر را در وزارت جنگ ادغام، و بودجه‌ای منظم و مستقل برای قشون فراهم نمود و با فراخوانی افسران روسی قزاقخانه را در ایران تأسیس کرد، که هرچند کار چندان درستی به نظر نمی‌رسد. به موازات این امر، با دعوت از صاحب منصبان اتریشی، قشون نمونه اتریشی نیز در ایران بنا نهاده شد. مدرسه‌ای با عنوان «اتاماژوری» (etat - Major) برای تربیت نظامیان در تهران تأسیس کرد و مشق و تمرین نظامیان را رونق داد و اسلحه‌های جدید وارد نظام کرد. در این زمان نخستین نشریه تخصصی نظامی در ایران به همت و ابتکار او به چاپ رسید و به واقع وی را باید پایه‌گذار نخستین نشریه تخصصی نظامی در ایران دانست. بدین سان اولین نشریه تخصصی نظامی در ایران در سال ۱۲۹۳ (ق)، درست ۴۰ سال بعد از انتشار روزنامه کاغذ اخبار، که به همت میرزا صالح شیرازی به چاپ رسید قدم به عرصه وجود گذاشت. (ناصرالدینی، ۱۳۷۷: ۱۹۱)

سپهسالار در اندک زمانی قوانین و مقرراتی برای ارتش ایران وضع و مدارس نظام برای تربیت افسران تأسیس کرد و در اثر ابتکار و جدیت او تحول و پیشرفتی در ارتش ایران پدید آمد. وی ۱۰ نفر از افسران را از اتریش برای مدت سه سال استخدام کرد. در نظام ارتش او، سی هزار نفر تربیت شده بودند. (هدایت ۱۳۴۴: ۶۳) خدمات سپهسالار بیش از پیش ناصرالدین شاه را فریفته استعداد و لیاقت او کرد و در نتیجه در ۱۲۸۸ (ق) فرمان صدراعظمی سپهسالار را صادر و کلیه امور مملکتی را به او محول کرد.

شایان ذکر است که در دوران فترتی که از ۱۲۷۵ (ق) شروع شد و تا زمان صدارت اعظمی میرزا حسین خان سپهسالار، ادامه یافت، به فرمان ناصرالدین شاه کارهای دولت بین شش وزارتخانه تقسیم شد که ریاست آن وزارتخانه‌ها با میرزاجعفرخان مشیرالدوله بود. این شش وزارتخانه عبارت بودند از: وزارت داخله - خارجه - جنگ - مالیه - عدلیه - وظایف و علوم. وزیران در برابر صدراعظم مسئولیت نداشتند و فرمان مستقیم از شخص شاه می‌گرفتند. ضمناً مجلسی به نام دربار اعظم یا دارالشورای کبرای دولتی با عضویت صدراعظم و وزیران و شاهزادگان بزرگ و چند تن از رجال و اعیان تشکیل گردید، تا در باره اموری که از طرف شخص شاه صادر می‌شد، مشورت کنند. اما این مجلس فقط به امور و مسایلی موافقت می‌کرد که اراده شاه بر آن تعلق گرفته بود (شمیم ۱۳۷۰: ۱۹۰). تشکیل آن شورا متأثر از اصلاحات غربی و اندیشه‌های نوینی بود که برخی از درباریان دوره ناصری از سفرهای خود به فرنگ اخذ نموده بودند. از پایان عصر میرزاتقی‌خان ۱۲۶۸ (ق) تا آغاز دوره سپهسالار ۱۲۸۷ (ق) می‌توان سه مرحله گوناگون و قابل تأمل را مشخص کرد:

۱- فترت هفت ساله: صدارت اعتمادالدوله نوری از ۱۲۶۸ تا ۱۲۷۵ (ق)

۲- ترقی خواهی سه ساله: تلاش ناتمام از ۱۲۷۵ تا ۱۲۷۸ (ق)

۳- بحران ده ساله: بحران سیاسی و اقتصادی از ۱۲۷۸ تا ۱۲۸۷ (ق)

در اینجا ضروری به نظر می‌رسد که نگاهی گذرا به دوره فترت ده ساله افکنده شود. دورانی که زمینه‌ساز به قدرت رسیدن میرزا حسین خان سپهسالار بود. بحران اقتصادی، خشکسالی و قحطی، مهم‌ترین ویژگی این دوران بود. سهمناک‌ترین واقعه قحطی سال‌های ۸۸-۱۲۸۷ (ق) بود که باران نیامد اما وبا آمد، و در تهران و اطراف آن قریب ۱۰۰ هزار نفر مردند و در ولایات از خوردن گربه و سگ ابا نداشتند. این قحط و غلا، عوارض اجتماعی و اقتصادی گوناگونی به دنبال داشت. از همه مهمتر کاهش جمعیت بود، زیرا نزدیک به ۲

میلیون نفر به چنگال مرگ افتادند و تولید کشاورزی به حداقل رسید. بازار کسب و تجارت از رونق افتاد، فقر افزایش یافت و نابسامانی اقتصادی، ناامنی سیاسی کشور را به دنبال داشت. پیشروی روس‌ها در ترکستان و شکستی که در جنگ مرو بر لشکر ایران وارد ساختند از نیرو و اعتبار دولت وقت کاست. در سفر عتبات عالیات ناصرالدین شاه، سپهسالار درباره معایب دستگاه دولت و قبايح آن و ضرورت اصلاحات مطالبی مؤثر بیان داشت، به طوری که شاه هنوز از سفر بازنگشته بود، مشیرالدوله را به وزارت گماشت و او را با خود به پایتخت آورد. (امین‌الدوله ۱۳۴۱: ۳۴)

## ۲. نوآوری در نظام دیوان‌سالاری ایران

### ۱.۲ شیوه‌نامه‌نگاری رسمی

دستور دولتی، که در سال ۱۲۸۴ (ق)، برای اصلاح نگارش رسمی دولتی صادر گردیده بود - مبنی بر این که نوشتن نامه‌ها و احکام دولتی با ذکر عناوین و القاب ممنوع باشد - در واقع اجرا نمی‌گردید و لذا به فرمان سپهسالار، طی اعلامیه‌ای در سال ۱۲۸۷ (ق)، دوباره در روزنامه علمیه دولت عالیۀ ایران شماره اول به چاپ رسید و مقاله‌ای نیز در تأیید این کار نوشته شد و به سنت منشیان و شیوه منشی‌گری انتقاد شد، و رسماً به کار بردن الفاظ پر طُمطراق و القاب و عناوین و قربان صدقه رفتن در نامه‌های دولتی ممنوع گردید. (آدمیت، ۱۳۵۱: ۴۴۸).

### ۲.۲ قرار اوقات دربخانه

اصطلاح دربخانه به دستگاه دیوان و دربار اطلاق می‌گردید. اوقات دربخانه (یا به اصطلاح امروزی، «ساعات اداری») قرار ثابت و معینی نداشت. حتی اغلب وزیران به دیوان نمی‌آمدند، و در خانه شخصی به کارهای دولتی رسیدگی می‌کردند. این سنت کهنه را میرزا حسین خان سپهسالار برانداخت. در زمان صدارت وی برنامه جدیدی برای وقت اداری و اجرای امور دولت تنظیم گردید. در گزارش خود به شاه نوشت:

نعمتی که در ایران از جمیع جهات و نعمات الهی بیشتر ضایع و پامال شده است، وقت و عمر است. از سوء تربیت و بدبختی عموم ممالک مشرق ... اوضاع حکمرانی در این ممالک از قدیم چنان ترتیب یافته که لابد هیچ امری نباید بگذرد، مگر پس از

طول زمان و تضييع وقت زياد. عامه اهل ايران از اين عيب بزرگ بسيار زيان ديده‌اند ...  
(آدميت ۱۳۵۱: ۴۵۰).

سپهسالار دستور داد تا اوقات خدمت دربخانه (ساعات اداري) را تقسيم‌بندي و معين نمايند و چند دستور ديگر نيز داد که از نظر اجتماعي قابل توجه است: ۱- هر کس براي کار دولتي در روز معيني بايد مراجعه مي‌کرد. ۲- محل مراجعه ارباب رجوع در هر اداره مشخص و اطاق مخصوص براي آنان تعيين شده بود تا هر کس بتواند حرف خود را بدون خجالت و ترس بزند و جواب کافي بشنود. ۳- هر کس هر مطلب فوري اگر داشت مي‌توانست تحريراً مطالب خود را به مقام صدارت عظمي بنويسد (با عبارات روشن و مختصر). جواب اين عرايض که روز دوشنبه به اطاق عرايض مي‌رسيد، دو روز بعد به صاحبان آن مي‌رسيد. ۴- هيچ کس اجازه نداشت که براي ملاقات شخصي و خصوصي به دايره صدارت عظمي برود، اين دايره فقط براي کار، معين شده بود و آن هم در روز معين، بنابر اين ديدارهاي خصوصي و خوش و بش ممنوع بود. ۵- در هر يكشنبه صدراعظم در منزل شخصي خود براي ملاقات کسانی که با او ربط و خويشي خصوصي داشتند، حاضر مي‌گرديد. سپهسالار پس از اعلام اين دستورات به شاه نوشت: «هر ذي شعوري خواهد فهميد که رعايت اين شرايط براي عامه ارباب رجوع، متضمن چقدر فوايد خواهد بود ...» (همان: ۴۵۱).

## ۳.۲ آداب و رسوم جديد اداري

در پوشش (لباس و کلاه) کارکنان اداري و اهل ديوان تغيير داده شد. قباهاي راسته بلند مبدل به سرداري گشت. به جاي شلوارهاي گشاد، شلوارهاي تنگ ماهوتي معمول گرديد و کلاههاي دراز کوتاه شد که نمونه‌هاي آن در عکس‌هاي آن دوره ديده مي‌شود. همچنين پوشيدن کت يقه باز و بستن دستمال گردن کمی رواج يافت. ميرزااحسين خان تنها ايراني بود که در تالار کاخ سلطنتي کفش سياه و براق و جوراب‌هاي سفيد مي‌پوشيد. ديگران کفش خود را از پا درمي‌آوردند. ميرزااحسين خان در نشان‌هاي رسمي نيز تغييرايجاد کرد. وي به اقتباس از «لژیون دُنور» (Legion d'honneur) فرانسه نشان شير و خورشيد جديد پنج درجه‌اي ساخت، ولي نشان اقدس و قدس را عوض نکرد.

نظامنامه تازه‌اي براي نشان نوشت. به آساني هم به کسی نشان نمی‌داد. پرچم جديد ايران و تنظيم و تقسيم سه رنگ آن و نصب شير و خورشيد در ميان آن را نيز، از کارهاي

میرزا حسین خان دانسته‌اند (مستوفی، ۱۳۴۳، ج ۱: ۱۱۹). از سنت‌های نامناسب دیوانی که برانداخت، یکی تشریفات خاص دستگاه صدارت بود. قبلاً وزیران با نوکر و قراول رفت و آمد می‌کردند. ولی سپهسالار آن را منسوخ کرد و اعلام کرد که وقتی صدراعظم که شخص اول است تنها از خانه خود به دارالصدارت می‌آید، دیگران نیز مجبورند این سبک را رعایت کنند. رسم خلعت دادن را نیز لغو کرد و اعلام شد «اعطاء خلعت کلیتاً موقوف و متروک است و همان فرمان همایون کافی است...» (همان: ۱۲۲) به علاوه، اعطاء القاب جنابی نیز ممنوع شد مگر در حق وزراء. وی بساط ناهار آوردن و قلیان کشیدن را در جلسات رسمی ممنوع کرد.

... میرزا حسین خان صدراعظم به جمع حکام شرح نگاشت که دیناری بر رعایا اجحاف نکنند و به اسم تفاوت عمل، استصوابی و سایر عناوین دیناری مأخوذ ندارند. حکام و رؤسای تلگرافخانه مجبور بودند که این تعلیقه را در مساجد قرائت نمایند و طی آن می‌نگاشت که اگر از این فرمان تخلف شود باید آن مبلغ را در حضور پیشوای محل و در ملاء عام به آن بیچاره که از او اخذ شد، رد شود و اگر تخلف می‌شد از حکومت معزول بود و اهل شهر به اخراج او مأذون بودند ... (اعتمادالسلطنه، ۱۳۵۷: ۲۶۸)

## ۴.۲ پست‌خانه جدید و تمبر پستی

دستگاه چاپارخانه که در ۱۲۶۶ (ق) بر پایه تازه‌ای تنظیم گردیده و قانونی هم برای آن نوشته شده بود تا بیست سال بعد که پستخانه اروپایی تأسیس شد، پیشرفتی نکرده بود. در آغاز صدارت میرزا حسین خان سپهسالار برای انتظام دستگاه چاپارخانه، قانون جدیدی وضع گردید و اعلام شد که «منظور از ترتیب تازه این است که مردم به صحت وصول و ابلاغ مرسولات خود مطمئن باشند...» اجرت حمل کاغذ به هر شهری از قرار مثقالی ۴ شاهی و دوپست دینار معین شد. تمبر هنوز باب نشده بود به جای آن مهرهای دولتی به رنگ‌های گوناگون به کار می‌بردند. روی مهرها عدد هندسی نقش کردند، نه رقم سیاق، و برای حمل امانات قبض مخصوص چاپارخانه چاپ شد.<sup>۲</sup> در سال ۱۲۹۱ ق پستخانه ایران به سبک اروپایی درآمد، تمبر پستی نخستین بار رایج گردید، رابطه پستی منظم بین ایران و دنیا برقرار شد، و در ۱۲۹۴ (ق)، ایران به موسسه اتحاد پستی جهانی پیوست (آدمیت ۱۳۵۱: ۴۵۲). اما این شکل جدید، با اشکال و مخالفت روبرو بود، برخی از دولتیان معتقد بودند که پستخانه چیز خوبی است ولی نه به عنوان یک دستگاه در خدمت عمومی، بلکه برای



فروش و چاپ تمبر و استفاده مالی. در سال ۱۲۹۱ (ق)، میرزاحسین خان، مستشار پست از اتریش استخدام کرد. البته این اتفاق چنان که ذکر شد با مخالفت‌هایی نیز مواجه گردید، تا اینکه عاقبت، سپهسالار اداره پست را بصورت تشکیل یک کمپانی پیشنهاد کرد. کار تأسیس کمپانی سرنگرفت، اما پستخانه جدید با مباشرت «ریدرر (Reiderer) اتریشی و نایب او دایر گردید ۱۲۹۱ (ق). که هر دو از کارشناسان خبره بودند و سه سال نیز در ایران خدمت کردند. پست داخلی منظم گشت و پست ایران و اروپا به راه افتاد و اولین تمبر پستی در ایران ساخته شد. در ضمن آنان، به تعلیم کارآموزان پستی پرداختند. «ریدرر» شرح کار خود را نوشته است. ابتدا تمبر را با دست می ساختند و او خودش با قیچی آنها را می برید و طبقه بندی می کرد و کنار آنها را با قلم تراش دندان می داد. قانون چاپارخانه هم منتشر گردید ۱۲۹۲ (ق). مقررات پستی، ترتیب چسباندن تمبر، طرز نوشتن نشانی فرستنده و گیرنده کاغذ را ذکر می کند. (همان: ۴۵۵).

## ۵.۲ ساختار دولت

میرزاحسین خان سپهسالار لایحه‌ای قانونی تهیه و به امضای شاه رسانید. مضمون این لایحه قانونی این بود که دولت باید یک هیأت رسمی داشته باشد و دربار نیز از اصولی برخوردار باشد. صدراعظم گرچه مترجم منویات شاه است، ولی باید دارای تشکیلات اداری و اساس و حساب و کتابی بدین شرح باشد: هیأت دولت، در این دوره شامل وزارتخانه‌های زیر بود:

- ۱- وزارت داخله
- ۲- وزارت خارجه
- ۳- وزارت جنگ
- ۴- وزارت مالیه
- ۵- وزارت عدلیه
- ۶- وزارت علوم
- ۷- وزارت فوائد
- ۸- وزارت دربار
- ۹- وزارت تجارت و زراعت
- ۱۰- صدارت عظمی.

شرح چگونگی اجرای این ساختار و تشکیل و ترتیب جلسات بنابر دستور سپهسالار از زبان مستوفی:

«اجرای جمیع اوامر پادشاهی و اداره کل امور دولت برعهده این نه وزارت و اداره این نه وزارت محول به صدارت عظمی بود. دربار اعظم شامل: هیئت اجتماعی این وزارتخانه‌ها و صدر اعظم نیز شخص اول دولت و رئیس دربار اعظم محسوب می شود. عزل و نصب صدر اعظم، منحصر و موقوف به اراده اقدس همایون شاهنشاهی است. عزل و نصب سایر وزراء به حکم اقدس همایون شاهنشاهی و موقوف به تعیین صدراعظم است.

## ۶.۲ مجلس وزراء

کلیات امور دولت در مجلس وزراء و با حضور صدراعظم انجام می‌پذیرد. صدر اعظم شخص اول دولت و رئیس مجلس وزراء محسوب می‌گردد. مسئولیت کل ادارات دولتی برعهده صدراعظم است، به این معنی که ارجاع خدمات و صدور اوامر، بلاواسطه به شخص صدراعظم خواهد شد و صدراعظم هر امری را که مربوط به هر اداره است ارجاع می‌دهد. وزراء هر یک در محضر صدارت عظمی، مسئول امور وزارتی خود می‌باشند و هر وزیری در امور وزارت خود کاملاً مسلط است و هیچ وزیری حق مداخله به امور وزارت دیگر را ندارد. اما کل وزراء، در شور کلیه امورات دولتی شریک اعمال یکدیگر و عموماً مسئول امور دولت هستند.» (مستوفی، ۱۳۴۳: ۱۲۱).

## ۷.۲ ترتیب وزارتخانه‌ها

هر وزارتخانه باید یک وزیر مخصوص داشته باشد. اجزاء هر یک از وزارت‌ها، از روی اطلاعات و گزارش آن وزیر به صدارت عظمی و به تصدیق صدراعظم و به امضای شاه خواهد بود. تعداد مناصب، میزان مواجب و تکالیف جمیع عمال وزارتخانه‌ها به حکم مشورت وزرا معین خواهد شد، همانگونه که مذکور افتاد، هیچ وزیری اجازه ندارد که تعداد افراد وزارتخانه خود را بدون اجازه صدراعظم در مجلس مشورت زیاد یا کم کند. هیچ وزیری نمی‌تواند بدون اجازه مجلس منصب تازه ایجاد کند. هیچ وزیری نمی‌تواند مواجب مناصب را تغییر دهد و بدون اجازه صدراعظم یکی از اجزای خود را اخراج نماید. مواجب مربوط و مخصوص منصب است و هیچ ربطی به اشخاص ندارد. مواجب، حق و اجرت انجام تکالیف نوکری دولت است و به اصل منصب مخصوص است و وجود اشخاص به مواجب و حقوق دولتی ارتباط و بستگی ندارد و تنها اجرت خدمت آنها است. ترقی مناصب اجرایی، از روی قاعده و قانون معین خواهد بود. مواجبی که حق شخصی اجزای وزارتخانه‌ها است، بعد از این، اسم مواجب ندارد، و مستمری و مقرری نامیده می‌شود. اعطای این مستمری موافق یک قاعده مخصوص خواهد بود (مستوفی ۱۳۴۳: ۱۳۳-۱۲۲).

برای هر وزارتخانه‌ای قاعده جداگانه‌ای وضع شد و نام کابینه برای هیئت وزرا - براساس اصطلاح اروپایی - وضع گردید و شاه به امضای خود بر لایحه قانونی در شعبات

۱۲۸۹ مَهر تأیید زد. صدراعظم، وزراء را در قبال خود و خود را در مقابل شاه مسئول قرار داده بود و با این رویه در واقع دولت ایران را در جرگه دول مقننه عالم قرار داد. از دیگر اقدامات سپهسالار، تشکیل هیئت وزرای مختار بود، که شش تن از وزرای دولت، نظیر وزیر علوم، وزیر عدلیه، وزیر جنگ، صدر اعظم و خازن مهر سلطنتی را انتخاب و به آنان لقب وزرای مختار دربار اعظم داد که عهده‌دار مسئولیت کلیه امور مملکت را داشتند. این در واقع آغاز کار بود، زیرا تحول فکری که سپهسالار با آن آشنا شده بود، می‌بایست در یک زمان به نتیجه برسد و میوه بدهد. ضمن اینکه، رابطه آن تحول فکری، با تأسیساتی که ایجاد نمود، از اهمیت فراوانی برخوردار بود. این تأسیسات عبارت بودند از «شورای دولت مجلس»، «مصلحت خانه عامه» و «مجمع فراموشخانه» که هر سه پیوسته به یکدیگر بودند. (آدمیت ۱۳۵۱: ۵۳-۶۲/خان ملک ساسانی، ۱۳۴۱، ۱۴۰-۱۴۰-۱۴۰ حائری، ۱۳۶۸: ۲۵-۲۵۴)

### ۳. نهادهای جدید

#### ۱.۳ شورای دولت

تأسیس شورای دولت سه جهت داشت: اول: برانداختن دستگاه صدارت یا نفی تمرکز قدرت حکومت در دست صدراعظم. دوم: بنای قانون مشورت و تقسیم کار امور کشور میان وزیران. سوم: ایجاد قواعد تازه و تحول در آیین سلطنت.

الغای صدارت در واقع عکس‌العمل عمومی دولت بود نسبت به دوران صدارت اعتمادالدوله نوری، فساد دستگاه حکومتی و ضبط و خطاهای اتفاق افتاده در زمان میرزا آقا خان نوری، به قدری بود که شاه نیز اخراج او و دستیارانش را لازم می‌دید.

به نظر می‌رسد: عزل اعتمادالدوله نوری در ۱۲۷۵ بسیار کار درستی بود، ولی برانداختن مقام صدارت که متعاقب آن فرمایش نیز صادر شد، کار سنجیده‌ای نبود. زیرا نه نظام استواری جایگزین آن گردید و نه عوارض منفی دولت مطلقه چاره شد. به هر صورت راجع به تأسیسات وزارتخانه‌ها و بعد شورای دولت دستور صادر و یک هفته بعد هم دو وزارتخانه دیگر اضافه شد صنایع شورای دولتی در این مرحله، یعنی آغاز تأسیس هیچ قدرتی نداشت. اگر مقصود از شورای دولتی ترقی و بهبود وضع بود، چنین منظوری حاصل نگشت.

جوهر نظام تازه دولت این بود که اداره حکومت از دستگاه متشکل صدارت، به هیأت متشکل وزیران منتقل گردد. وزیرانی که نه مسئولیت مشترک داشتند، نه رئیس و سرپرستی داشتند و نه هیأت واحد ثابتی را می‌ساختند. هر وزیری به تنهایی در مقابل مقام شاه مسئول بود و بس. اگر روزی «امر مهمی» رخ می‌داد، وزیران گرد هم می‌آمدند و شورای دولت را تشکیل می‌دادند. لیکن مسئله در این بود که: اولاً، تعریف «امر مهم» چندان روشن نبود. ثانیاً، مشورت با این مفهوم، تازگی نداشت. در آیین کهن حکومت و در اندرزنانه‌های سیاسی گذشتگان، این امر شناخته و در سنت اسلامی هم بر آن تأکید شده بود. قانون مشورت وقتی می‌توانست سبب ترقی سیاست گردد که ضوابطش مشخص می‌بود و تأثیر عملی آن معلوم. به ویژه آنکه، این شورای دولتی، یک هیأت موقتی مشورتی بود، بدون هیچ قدرت و اختیاری. تنها مطلب تازه همان بکار بردن واژه و اصطلاح «شورای دولت» بود. اما شورای دولت در سال بعد، تکامل پیدا کرد و در دستور کار و ماهیت آن تحول رخ داد (۱۲۷۶ ق). عده وزیران به هشت نفر افزایش یافت و علاوه بر وزیران، چند نفر از امنای دولت نیز به عضویت شورای دولت درآمدند و تا حدودی قرار و نظم ثابتی پیدا کرد. یعنی هفته‌ای دو روز بطور منظم تشکیل می‌شد. در ضمن کتابچه قانون مجلس مصلحت‌خانه نیز - که بعداً درباره آن توضیح داده خواهد شد - تدوین شد. در آن مقرر گردیده بود که اولیای دولت، وزرای عظام و رسایل عظمیه و امور کلان دولتی، از طریق مشاوره انجام پذیرد. دایره صلاحیت و مسئولیت شورا وسعت یافت و شامل کلیه امور دولتی گردید و روش تصویب به اتفاق آراء، مطرح شد و اهمیت آن نیز تغییر کرد و شأن و مقام شبه قانون‌گذاری یافت. از جمله اختیاراتی که برای مجلس مصلحت‌خانه شناخته گردید، وضع قوانین بود و قرار شد که این مصوبات مصلحت‌خانه، برای تأیید نهایی به شورای دولتی احاله گردد. ضمناً مقرر شد، مصوبات مصلحت‌خانه با اکثریت آراء پذیرفته شود، و در صورتی که در موضوعی، عده آراء موافقان و مخالفان مساوی می‌گردید، تصمیم نهایی، با شورای دولتی بود. به این معنی که گزارش مصلحت‌خانه را شورای دولتی رسیدگی می‌کرد. اینکه شورای دولت به عنوان دستگاه شبه قانون‌گذاری معرفی شد، از این بابت است که اکثریت اعضایش همان وزیران بودند، یعنی نمایندگان قوه اجرایی. از سوی دیگر اختیار وضع قانون به همان هیأت واگذار گردید و به هر صورت شاید بتوان پذیرفت که، تبدیل شورای دولت از دستگاهی ناچیز، به هیأتی قانون‌گذار، خود نشانه تحول آن است، در کوتاه مدت. (آدمیت ۱۳۵۱: ۵۳ - ۶۲)

مجلس مصلحت‌خانه از جمله تأسیسات جدید دوره ناصری است که در بطن خود او عنصری بسیار مهم - برای تحول در نظام دیوان سالاری کشور را - همراه داشت. یکم) عقلانیت. دوم) مشورت. بدین لحاظ ضرورت دارد در خصوص محتوای کار و کارکرد و پیامدهای آن نکاتی بیان شود.

### ۲.۳ مجلس مصلحت‌خانه

شکل‌گیری مجلس مصلحت‌خانه کارشگفتی بود. اما تا به آن زمان شناخته نشده بود و باید توجه بیشتری به ترتیب و ترکیب و ساختار آن مبذول کرد. منشور مصلحت‌خانه در ۱۲۷۶ ق صادر گشت. کتابچه قواعد یا دستور نامه آن، به ضمیمه فرمان شاه، در همان اوان به طبع رسید. گاه آن را «مشورت‌خانه عامه دولتی» نیز نامیده‌اند. لازم به ذکر است که اصطلاح مشورت‌خانه را در نوشته‌های رسمی و غیررسمی به معنی پارلمان به کار می‌بردند. هر چند در عنوان «مشورت‌خانه عامه دولتی» تناقضی به نظر می‌آید. اگر مجلسی «دولتی» باشد پس نمی‌تواند «عامه» بوده و اگر «عامه» بود، لذا «دولتی» نمی‌توانست باشد. اما به تعبیری، شاید اصطلاح «عامه دولتی» چندان هم اشتباه بکار نرفته است. توضیحی که می‌توان برای آن ذکر کرد، این است که اعضایش برگزیده دولت بودند، در عین حال هر کدام از «عقلای» ملت آزاد بود که هر نقشه و تدبیری در اصلاح امور مملکت به نظرش می‌رسید، به آن مجلس عرضه بدارد و مجلس مکلف به «امعان نظر» در آن بود. در ابتدای اساس‌نامه این مجلس، صحبت از ستایش عقل و تأثیر آن در ترقی مدنیت است. سپس گریز انتقاد آمیزی به وضع ایران دارد که این مملکت به رغم استعداد، از مراتب عالی آبادی و نظم بازمانده و علت اصلی آن اینست که مردم ایران عقول و آرای متفرقه را جمع نکرده‌اند. سپس می‌پردازد به اینکه به همین منظور دو مجلس شورای دولت و مصلحت‌خانه را بنا نهاده‌اند. (آدمیت ۱۳۵۱: ۵۷).

با توجه به اساسنامه این مصلحت‌خانه، یک نوع مسئولیت اجتماعی برای طبقه نخبگان و عقلا شناخته شده و ضمناً رأی مردم و احترام به آن نیز برای نخستین بار در قانون‌نامه این مجلس ذکر گردیده است و سپس به شرح اختیارات این مجلس پرداخته شده است. از تکالیف مجلس این نبود که به امور سیاست بپردازد، مگر وقتی که شخص شاه بخواهد، بلکه تکلیف این بود که در کارآمد کردن نظام دیوان سالاری و در امور اداره کشور در حوزه‌هایی نظیر تجارت، زراعت، وضع قوانین لازم، انتشار علوم، اختراع صنایع، اجرای

ساخت قنوات و انهار و کاشت اشجار، بسط عدل و انصاف رقع ظلم و اجحاف، صحت و سلامت مردم، به بحث و گفتگو و چاره‌یابی پردازد، در هر جلسه به بحث به یکی از مباحث فوق اشاره کند و به وضع قوانین و راه حل مشکلات پردازد. تعداد اعضای این مجلس بیست و پنج نفر بودند و رئیس آن در زمان ناصرالدین‌شاه، دایی وی به نام عیسی خان اعتمادالدوله قاجار بود. بیست و چهار نفر دیگر را نیز شاه انتخاب می‌کرد که، ترکیب اسامی این اعضاء مصلحت‌خانه، از نظر مقام اجتماعی و حرفه‌ی اعضای آن، بسیار قابل مطالعه است. کهنه درباریان، اعضای دیوانی، اهل ادب و رئیس دارالفنون، رجال کاردان و وطن‌پرست نیز در بین آنان بودند. از افسران کارآزموده و سرداران جنگ نیز در آن میان دیده می‌شوند و همین‌طور، افرادی که در اروپا به تحصیل پرداخته بودند. مترجم، نویسنده و افرادی که به نوشتن رسالات در انتقاد از اوضاع ایران و توجه به انقلاب‌های صنعتی و اجتماعی در اروپا آرا و آثاری داشتند، نیز وجود داشت. پنج نفر از اعضای این مجلس هم از اعضای فراموشخانه بودند (آدمیت ۱۳۵۱: ۶۰). با توجه به ساختار اعضای این مجلس، باید خاطر نشان ساخت که در سیر بنیادهای جدید سیاسی در دوره ناصر، این نخستین دستگاهی بود که بالقوه اختیار قانون‌گذاری داشت. منطق آن عُرف و رویه صرف بود و در دستور کار آن هیچ اشاره‌ای به احکام شریعت نرفته بود. اینکه هر فرد، اگر تدبیری در اصلاح امور داشت، می‌توانست به مجلس پیشنهاد کند از بدایع آن روزگار ایران بود. زیرا نه تنها نفی مطلق سنت سیاست در ایران بود، بلکه حتی می‌توان ادعا کرد آنقدر مترقی بود که با توجه به وضعیت کشور، قابل اجراء نبود. لذا می‌توان دریافت که ایجاد مجلس مصلحت‌خانه، به واقع جز اینکه نشانه شور اصلاح‌طلبی در این دوره بود، تعبیر دیگری نداشت. در تواریخ آن دوره درخصوص این مجلس مطلب زیادی ذکر نشده مگر سی سال بعد که اعتمادالسلطنه در المآثر دالاتار اشاره کوتاهی به آن کرده است.

(اعتمادالسلطنه ۱۳۵۷: ۱۰۵)

از کارنامه و نتایج آن مجلس اطلاع درستی در دست نیست تنها در سال ۱۲۷۸ (ق)، یعنی دو سال بعد، موج مخالفت تندی با این نوع بنیادهای جدید پدید آمد و به سرعت نام این مجلس و هم‌چنین مجمع فراموشخانه<sup>۳</sup> از دفتر سیاست ایران پاک شد. اما آنچه نیاز به بررسی افزون‌تری دارد، تلاش‌های سپهسالار در زمینه تثبیت قانون و نظم و تأکید بر اندیشه قانون‌گرایی است.

### ۳.۳ قانون و نظم میرزا حسین خان سپهسالار

شناخت حقوق اجتماعی افراد و تعیین حدود آن در رابطه با قدرت دولت، نفی حکومت مطلق، توزیع قدرت و بنیان نهادن سیاست بر قانون اساسی، تربیت ملت در آشنایی به حقوق خویش و همکاری اجتماعی، تشکیل حکومت متمرکز و برانداختن قدرت نامسئول حکام و تحول و اصلاح در نظام دیوان سالاری فرسوده ایران از مهمترین مواردی بود که با تأسیس قانون اساسی در ساخت حکومت ایران وارد می‌گردید.

لازم به ذکر است که قانون اساسی پرداخته قواعد و ضوابطی است حاکم بر روابط میان ملت و دولت و حاکم بر نظام دولت، به تعبیر دیگر قانون اساسی رشته‌ای است که روابط افراد جامعه را با دولت بهم پیوند می‌دهد و حقوق و حدود هر کدام را مشخص می‌کند. جوهر فلسفه سیاسی، بحث در نسبت تألیفی آن حقوق است با قدرت حکومت، از نظر ماهیت هیچ فرقی میان قانون اساسی نوشته و نانوشته نیست، مطلب در انتقال مفهوم انتزاعی حقوق افراد اجتماع است. به علاوه ممکن است ملت خود برخیزد، نظام سیاسی را دگرگون کند و قانون اساسی برپا سازد (نظیر انقلاب مشروطیت) و یا فرمانروایان در شرایط خاص خود قانون اساسی تدوین و بنیان نهند. این فرض ناشی از این تصور کلی است که تا زمانی که اراده مردم به عنوان منشأ حاکمیت دولت به رسمیت شناخته نگردیده و قانون اساسی در کار نیست، فرمانروا به اعتبار اختیار خویش به وضع قانون می‌پردازد. مفهوم «اراده ملت» و حاکمیت ملت به عنوان منشاء قدرت سیاسی اندک اندک در اندیشه‌های اجتماعی عصر ناصری شناخته شده بود و همانطور که تصور حاکمیت را در الفاظی چون «ریاست مطلق» و «سلطنت» (به عنوان نماینده قدرت فائقه) ادا می‌کردند، مفهوم حکومت را در آن زمان به «سلطنت عموم ملت» تعبیر می‌نمودند. اما آنچه در شرایط اجتماعی ایران مطرح بود دو اصل عمده بود: یکی ایجاد نظام سیاسی جدید بر بنیان قانون اساسی، دوم اینکه دولت خود بنیانگذار نظام سیاسی جدید باشد. در بیان اصل اول اصطلاحات گوناگون که در نوشته‌های رسمی بکار رفته‌اند نظیر: کنستیتوسیون، مشروطه، دولت مقیده، قانون اساسی کبیره نظام قانونی، انتظام قانونی، دولت منظم، دولت منتظم، دولت مسئول و تعیین حدود حکومت و ملت، همه این واژه‌ها و ترکیب‌های لغوی، دلالت بر اداره سیاست بر پایه قانون اساسی (خواه پارلمانی یا غیر پارلمانی) داشتند. یعنی نفی حکومت مطلق و خودکامه نامسئول. اصل دوم ناشی از این فرض کلی بود که در آن شرایط زمانی دولت عامل اصلی اصلاح و ترقی جامعه است. البته چنان که آشکار گردید. میرزا حسین خان سپهسالار جهت کلی را در مورد

دولت ذکر کرده است که قابل بررسی است. اول اینکه دولت عامل ترقی باشد. دیگر اینکه دولت قدرت خود را به نفع جامعه به کار گیرد و سوم اینکه حقوق افراد مشخص گردد و دولت دستگاهی پدید آورد که پاسدار حقوق آنان باشد (آدمیت ۱۳۵۱: ۱۹۱). سپهسالار خود درباره این که مرجع هر سه جهت منطقی - سیاسی او به دولت و ساختار دیوان‌سالاری کشور ختم می‌شود، می‌گفت: «... در دایره امکانات زمان هیچ فرض سیاسی معقول دیگری متصور نیست» و درباب روش غلط حکومت ایران بیان می‌داشت: «... عامه اهل ایران به هزار زبان می‌توانند معروض دارند که از این عیب بزرگ چقدر ضرر و چقدر خرابی دیده‌اند ...» (همان: ۱۹۲) توجه وی به مسئولیت دولت در تأمین سعادت مردم بود و قصوری که دولت در ایفای آن مسئولیت داشت.<sup>۴</sup>

سپهسالار در سال ۱۲۸۹ ق قانون اساسی مکتوب خود را، به امضاء ناصرالدین‌شاه رساند. این قانون اساسی را باید مبدأ تحول جدید اصول سیاست ایران شناخت. قانون در دایره امکان زمانی - کاری مهم و مترقی بود. لیکن باید یادآور شد که از حقوق اجتماعی افراد چیزی در آن گنجانده نشده بود و این از بزرگترین کاستی‌های آن محسوب می‌شد. بهر روی با وجود همه کاستی‌ها و کمبودها، اگر این قانون، درست اجرا می‌گشت نظام سیاسی - و به تبع آن ساختار دیوان‌سالاری ایران - را دگرگون می‌ساخت. هنوز از توشیح «قانون اساسی» دو هفته‌ای نگذشته بود، که قانون وزارت نوبنیاد «فواید عامه» تدوین و تصویب شد و هیأت وزیران ترمیم گردید. تأسیس این وزارتخانه و عنوان آن خود به خود، معرف جنبه‌ای از نقشه اصلاحات بود. در مسئولیت آن وزارتخانه اعلام شد: تأسیس هر کار و بنایی که متضمن آسایش و فواید عامه ملت و باعث آبادی مملکت باشد - و مخارج آنها را خواه دولت و خواه ملت متحمل شوند.

مبنای تحول جدی و نظام‌مند در اداره امور این دوره، بدین قرار بود که اداره مملکت در مسئولیت کامل هیأت وزیران قرار گرفت و همه امور دولت در آن مجلس تمرکز یافت و صدر اعظم ناظم دولت شد. نامه‌های میرزا حسین خان سپهسالار به ناصرالدین‌شاه گواهی می‌دهند که اهم مسایل دولتی را در هیأت وزیران مطرح می‌ساختند. به آزادی گفتگو می‌کردند، صورت مجلس منظم می‌نوشتند و بر قاعده مشورت و رأی اکثریت تصمیم می‌گرفتند و قدرت سیاسی در دستگاه صدارت - که در رأس نهاد دیوان‌سالاری کشور قرار داشت - متمرکز گردیده بود. شگفت آنکه شخص پادشاه هم در آغاز از طرح سپهسالار به نهایت حمایت کرد.<sup>۵</sup> از آنجا که در قانون اساسی سپهسالار، از حقوق اجتماعی



افراد چیزی گنجانده نشده بود، لذا سپهسالار کوشش کرد تا برخی عناصر آزادی را در قانون‌نامه مزبور بگنجانند. از جمله می‌توان از حق آزادی مطبوعات نام برد که در قانون گنجانده شد و روزنامه رسمی به طبع و نشر مطالب غیررسمی نیز پرداخت به طوری که، مستشارالدوله مقاله‌ای در ستایش آزادی، در روزنامه به چاپ رساند. البته با بحران سیاسی که پس از سفر اول شاه اتفاق افتاد قضیه آزادی افراد نیز به تعویق افتاد.

### ۴.۳ قانون تنظیمات

هدف قانون تنظیمات سال ۱۲۸۹ (ق) تمرکز قدرت سیاسی و اداری در هیأت مسئول بود. روح و محتوای ماده آن قانون با حکومت نامسئول ولایات و خودکامگی حکام ناسازگاری داشت. این ناهمسازی سیاسی و ناهماهنگی اداری را قانون تنظیمات اصلاح کرد. این قانون سه جهت اصلی داشت: (۱) تعیین حدود اختیارات حکام، در رابطه با حقوق مردم (۲) ایجاد مجلس تنظیمات یعنی دستگاه اجرایی متشکل واحد، بر پایه قواعد مضبوط (۳) یکنواخت کردن اداره ولایات در پیوند نظام سیاسی و اداری دولت متمرکز. قانون در سال ۱۲۹۱ ق، به مرحله اجرا درآمد و فرمانش در همان سال صادر گشت. قانون در ۴۷ ماده تدوین، و فصل جداگانه‌ای هم در تکالیف حکام بر آن افزوده شد، در این قانون حدود اختیارات حکام مشخص گردید.

تأثیری که مفاد قانون در ذهن خواننده می‌گذارد، این است که طبقه حاکم و پیشکاران آنها در نظر قانونگذار، افرادی متعددی به حقوق مردم و به حقوق دیوان بودند. حتی در متن قانون الفاظی به کار رفته که بر هر حاکمی گران می‌آید. این شیوه نوشتاری میرزااحسین‌خان سپهسالار بود که به زبردستان ستمکار و بیدادگر می‌تاخت. هدف او این بود که دستگاهی به وجود آید که بر اعمال حکومت ولایات نظارت مستقیم داشته باشد و آن را تحت نظام قانونی قرار دهد و این کار را برعهده حاکم نمی‌سپارد، بلکه در مسئولیت «مجلس تنظیمات» قرار می‌دهد. «مجلس تنظیمات» مرکب بود از رؤسای اداره‌های دولتی در هر ولایت، منهای شخص حاکم. یعنی تشکیل می‌شد از: مستوفی یا سر رشته‌دار، مأمور وزارت جنگ، امین دیوانخانه، امین وظایف و اوقاف، امین تجارت، و منشی. (آدمیت ۱۳۵۱: ۲۱۸) مجلس تنظیمات، دارای رئیس نبود و شخص حاکم نیز به آن راه نداشت، تا نتواند رأی خود را بر هیأت مجلس تحمیل کند. برای این که صلاحیت مجلس تنظیمات شناخته شود، باید دانست که حاکم دارای چه مسئولیتی است. حاکم دو مسئولیت عمده داشت. یکم) حفظ یا

ایجاد امنیت در شهر و راهها و دوم) تحصیل مالیات. اخذ مالیات را نیز باید بر قواعدی که مجلس تنظیمات مقرر می‌کرد انجام می‌داد. نکته اینجاست که همه تکالیف دیگری که قانون برای حاکم شمرده بود، در سلب اختیارات و منع کارهایی بود، که در سنت حکمرانان پیشین جاری بوده است. قناعت کردن به موجب و حق‌الحکومه دیوانی، و دیناری علاوه بر آن از ولایات و رعیت نخواستن. از جمله دستورالعمل‌های این مجلس بود. دیگر این که مقرر شد، «از نایبان حکومت و کدخدایان دیناری پیشکش و تعارف نگیرند و همچنین مأموران حاکم نباید «خلعت بها» و «قلق محصل» و «ناز شست» از رعیت بخواهند و یا دیناری پیشکش یا تعارف بگیرند. (همان: ۲۲۰). مجلس تنظیمات باید مراقب می‌بود که تنخواهی که رعیت می‌داد بدون کم و کسر به رعیت داده شود، و حاکم از مداخل بی‌معنی باید صرف‌نظر می‌کرد. حق صندوق‌دار و تحویلدار نیز همان مواجبی بود که از دیوان‌العلی می‌گیرد و حقی ندارد که از رعیت چیزی اضافی بگیرد. صلاحیت و حوزه کار مجلس تنظیمات هم شامل امر تقسیم میزان مالیات، گمرک، خالصه، سربازگیری، ایالات، سرشماری، جمعیت، امور عمومی شهری، مستمری و وظیفه، اوقاف و اجرای احکام شرعی - و نیز اصلاح هر آنچه که مربوط به اداره کشور می‌شد - بود.

درخصوص مالیات، مجلس تنظیمات مشخص می‌کرد که حاکم علاوه بر مالیات چیزی از ولایات نگیرد. و چیزی هم علاوه بر مالیات به دیوان نباید می‌داد. مسئله عمده‌ای که می‌ماند آن بود که اختلاف میان حاکم و مجلس تنظیمات، چگونه حل و فصل شود. در واقع قانون آب پاکی را روی دست حاکم ریخته و چنین تفهیم می‌کرد که نپندارد که به صرف شکایت، مجلس بسته خواهد شد چرا که مجلس به جای خود می‌ماند حتی اگر یکی از اعضا نقصان و کم‌کاری در کارش مشاهده می‌شد. جوهر تنظیمات آن بود که قانونگذار هیأت تنظیمات را جانشین اراده فردی حاکم ولایات گردانیده بود. در قانون مجلس وزیران، سیاست مملکت در مجلس وزرای مسئول متمرکز گردید. اینجا اراده ولایات، در جهت مجلس تنظیمات تمرکز یافت. از نظر اصول حکومت این مکمل آن بود و در جهت کلی هم مجلس وزیران و هم مجلس تنظیمات نفی آیین خودکامگی رایج بود. دولت از دشمنی حکام با اصول تنظیمات آگاه بود، چه بسا کارشکنی باطنی یا مخالفت آشکار اتفاق می‌افتاد. بهمین جهت تدبیر مصلحت‌اندیش، در قانون پیش‌بینی شد که به اجرا درآمد.

در شناخت تنظیمات لازم است تحلیلی از هیأت حاکم در زمان سپهسالار به دست داده شود. سران هیأت حکومت را سه عنصر اصلی می‌ساختند: ۱- شاهزادگان ۲- درباریان ۳- مستوفیان درجه اول، که وزیران دولت و حکام ولایات نیز جزء همان عناصر محسوب می‌شدند. اول شاهزادگان که نخستین دشمنان این مجلس به حساب می‌آمدند و انگیزه ایشان صرفاً منافع خاندانی بود. دوم «درباریان» از نزدیکان شاه بودند که اغلب به وزارت گمارده می‌شدند و نه تنها بیش از دیگر اهالی دولت، دمخور شاه بودند، بلکه از بستگان شاه بودند که هر چه میل داشتند در امور مالی و اداری ولایات و ابوابجمعی‌هایی که به آنان سپرده شده بود روا می‌داشتند. سپهسالار درباره فشار گروه درباریان بر مردم و میزان اختلافات فی‌مابین خود و آنان چنین بیان می‌دارد: «... فدوی می‌گویم دولت، آنها می‌گویند: اشخاص، فدوی نظم می‌خواهد، آنها اختلال تا مقصود خود را در جلب نفع حاصل کنند. فدوی فکر می‌کند اگر وضع ادامه پیدا کند، عنقریب کشور متلاشی، همه به اسارت خواهیم افتاد. آنها کور هستند می‌گویند باید مال دولت را به سرقت برد و خرج گچ‌بری کرد و لذت برد.»<sup>۶</sup> (آدمیت ۱۳۵۱: ۲۴۶) سوم «طبقه مستوفیان» که ستون فقرات دستگاه دیوان را می‌ساختند و استیفاء را به ارث برده بودند. برخی وزیران کاردان نیز از میان مستوفیان برخاسته‌اند. البته در آن بین بودند افرادی که به حیف و میل دستگاه حکومت مشغول نبودند اما اغلب رشوه و پیشکش می‌دادند و داخل خدمت می‌شدند.

گروهی از وزیران نیز با پیمان بستن با یکدیگر جناح دیگری را تشکیل می‌دادند و اغلب نیز از پیشرفت و تحولات علمی و فرهنگی و صنعتی و نحوه اداره امور در کشورهای مغرب زمین آگاه نبودند. باید دانست که شیوه پیمان بستن در همکاری اجتماعی در آن اوان تازه باب شده بود. حزب و جمعیت سیاسی‌ای در کار نبود و لذا فعالیت‌های دسته‌جمعی به صورت قرار و مدار جلوه می‌کرد. شاید این خود اثری باشد از فعالیت مجمع فراموشخانه که به ظاهر بهم خورد. در تاریخ قاجاریان تا پایان دوره ناصری، دو صدراعظم بیشتر به میهن‌دوستی شناخته شده‌اند. هر دوی آنان - یعنی امیرکبیر و سپهسالار- دل بسوی مردم داشتند و در دل مردم نیز راه یافتند. راز محبوبیت و ماندگاری آنان بسیار ساده است. سنت حکمرانی، بر ستمگری بود و خودکامگی، به طوری که مردم، دولتیان را اهل جور می‌خواندند. هر زمامداری که از بیداد حکومت می‌کاست، مردم او را دادرس خویش می‌شمردند و عزیزش می‌داشتند. هیچ وزیری به اندازه میرزا حسین خان مفهوم ملت را داخل عُرف سیاست نکرد. از خصوصیات او این است که هر کجا از خدمت

به دولت سخن می‌گوید، بلافاصله لفظ «ملت» را می‌آورد. وی مرتب به نکوهش کردار زورمندان نظیر شاهزاده‌ها و یا حکام و وزیران دیوانی می‌پردازد. خود را پشتیبان عامه مردم می‌خواند و از این جهت خدمت خود را با کارهای امیرکبیر قیاس می‌کند. خاصه به خاطر دو کارش، یکی بنای عدالتی که در عدلیه نهاد. دیگر همتی که در سال قحطی بخرج داد و یاری‌ای که به مستمندان نمود. وی البته به همان اندازه با طبقه حاکم در حال نزاع بود. میرزا ابراهیم‌خان وقایع نگار نقل می‌کند که سپهسالار: «... بیچارگان را بنواخت و چیره‌دستان را منقارها بکوفت»<sup>۷</sup> (خان ملک ساسانی، ۱۳۴۶: ۱۱۲)

#### ۴. نتیجه‌گیری

در مجموع می‌توان مرکز ثقل تلاش‌های سپهسالار را - هم در مقام نظر و هم در مقام عمل - پاسخ به یکی از مهمترین نیازهای تاریخی جامعه ایران یعنی استقرار قانون و قاعده‌مند کردن نظام سیاسی و اداری کشور برشمرد.

وضع قوانین و مقررات برای ارتش و تأسیس مدارس نظام برای تربیت و آموزشی افسران نوآوری در نظام دیوان‌سالاری کشور نظیر اصلاح در شیوه نامه نگاری رسمی، تنظیم و تعیین ساعات کار اداری، بازرنگری در رسوم اداری و نوآوری در زمینه پوشش کارکنان و اصحاب دیوان، لغو اعطای خلعت و تغییر در نشان‌های رسمی / تأسیس پست خانه جدید و انتشارتمبر پستی / اصلاحات بنیادین در ساختار نهاد دولت و توسعه کمی و کیفی وزارتخانه‌ها / تأسیس نهادهای جدید در نظام دیوان‌سالاری کشور نظیر «شورای دولت»، «مجلس مصلحت‌خانه» / تأسیس مجلس و قانون تنظیمات و تدوین قانون اساسی مکتوبی که - به امضای ناصرالدین شاه قاجار رسید و نظایر آن، «که همگی توسط محمد حسین‌خان سپهسالار در تراز ملی طراحی و اجرا شد را می‌توان سرآغاز و فصل جدیدی در اصول سیاست و ورزی و کشورداری مبتنی بر نظم، قانون، قانون‌مندی و قاعده‌ورزی - و به تبع آن فراهم شدن مقدمات تغییر مفهوم «رعیت» به «ملت» - در ایران قلمداد کرد.

وی برآستی دریافته بود که ریشه بسیاری از نارسایی‌ها و کژتابی‌های موجود در ساختار قدرت خودکامه، فرهنگ جامعه و بخصوص در نظام دیوان‌سالاری ایران - از قبیل فساد و رشوه، خودسری و خودکامگی، خویشاوندسالاری و فقدان شایسته‌سالار، فقدان امنیت و به تبع آن ناکارآمدی و عدم تحول در امور کشور - از فقدان قانون است. ناصرالدین‌شاه هم از یکسو از فواید قانونمند بودن و مزایای یک دولت سازمان یافته و منظم، که بر اساس «نظم»

و مقررات و قاعده‌مندی و مسئولیت‌شناسی آگاه بود و بارها به سپهسالار قزوینی - که از دولتمردان اصلاح‌گر و نخبگان فکری حامی قانون بود - در این زمینه‌ها تأکید می‌ورزید. از سوی دیگر همواره هراسناک نتایج آن و اندیشناک از تحدید قدرت مطلقه و لامتناهی خویش بود. به رغم این دل‌نگرانی‌ها ناصرالدین شاه بلافاصله پس از سومین سفر خود به اروپا، دستور چندین باره خود را در خصوص «اصلاح» و «نظم» و برقراری «قانون» و اجرای آن صادر کرد. چارچوب تأسیس یک «شورای دولتی» را پذیرفت و فرمان به اجرای آن داد. سرانجام وضعیت تناقض گونه (= پارادوکسال) ناصرالدین شاه در این بستر - یعنی تضاد فاحش میان ذوق و توجه شاه به پیشرفت و اصلاحات از مسیر تأسیس قانون و قاعده‌ورزی در نظام سیاسی و اداری حکومت از یکسو، و عدم تمایل وی به دست کشیدن از قدرت مطلقه و استبدادی و خوی خودکامگی خویش از سوی دیگر - منتهی به این شد که وی پس از کوتاه مدت و تن دادن به محدودیت‌های قانونی حریم قدرت نامحدود و بی‌انتهای خویش، برآیین و شیوه حکومت استبدادی و خودکامه پیشینانش بازگشت و اندیشه و عمل اصلاحات و اصلاح‌گران را رها کرد.

### پی‌نوشت‌ها

۱. برای آگاهی بیشتر از ساختار دولت و وضعیت دستگاه حکومتی دولتی و نظام‌های حقوقی، اداری و نفوذ دربار در آنها در دوره قاجار مراجعه شود به فوران ۱۳۸۸ صص ۲۱۴-۲۲۱
۲. مهر بنفش که عدد یک هندسی داشت به جای یک شاهی، مهر سبز که عدد دو داشت برای دو شاهی، مهر کبود که عدد چهار داشت برای یک عباسی، مهر سرخ که عدد هشت داشت برای دو عباسی تعیین شدند.
۳. فراموشخانه، نخستین جمعیت سیاسی است که در چند مسئله مهم اهمیت دارد. یکم) فعالیت اجتماعی دسته جمعی است. دوم)، مرام سیاسی ظاهراً ترقی‌خواهانه دارد. سوم) تأثیر در تغییر افکار و اندیشه دارد. مجلس فراموشخانه نیز در همان سال تأسیس مجلس مصلحت‌خانه تأسیس یافت و دستور برانداختن آن نیز در همان سال براندازی مجلس مصلحت‌خانه صادر گردید و این نشان دهنده عدم تحمل تفکر پیشرفت و افکار ترقی‌خواهانه است. گرچه این فراموشخانه براساس مجامع سری اروپا که در سده هجدهم و نوزدهم میلادی رواج فراوان داشتند، بنا گردید، لیکن به اعتقاد برخی محققان معاصر هیچ بستگی با فرماسونری نداشت. در واقع در عثمانی و مصر نیز از این گونه مجامع پدید آمده بود، که از شیوه‌های محافل سری غربی الهام

گرفته بودند. در آن زمان حزب سیاسی در مشرق مفهوم نداشت و جمعیت‌های مخفی تنها نماینده افکار متشکل اجتماعی جدید بودند. سری بودن آنها از جهت اولیه، تنها به جهت عدم امنیت بود. و در درجه دوم عامل همبستگی و پیوند سازمان داخلی آنها. پانزده سال پیش از ایجاد فراموشخانه، میرزافتحعلی آخوندزاده درصدد بود نظیر آن را در قفقاز برپا سازد که هدفش، آشنا کردن مردم با ترقی جدید بود. (آدمیت، ۱۳۵۱: ۶۶) حقوق اجتماعی مردم از عناصر مهم مرامنامه فراموشخانه بود و [واژه] آزادی کمتر بکار می‌رفت و به جای آن از لغت «اختیار» به معنی مختار بودن - اما به مفهوم آزادی - استفاده می‌شد. در مرامنامه سیاسی فراموشخانه ذکر نشده بود که فراموشخانه مروج آیین «جمهوریت» بود، بلکه افراد و بنیان‌گذاران آن زیرک‌تر و مصلحت‌اندیش‌تر از آن بودند که در پی نقشه‌واهی بروند، لیکن افکار جمهوری‌خواهی در بطن اندیشه این مرامنامه، وجود داشت. فراموشخانه ظاهراً مورد اقبال قرار گرفت و اصطلاح فراموشخانه‌ای شدن باب شد. موافقان و مخالفان آن نیز به اقدام پرداختند. میرزا ملکم خان، در رساله دفاعیه‌ای از یکی دو هزار نفر صحبت کرده است و اغلب مورخان نیز تعداد آن افراد را بیش از سیصد نفر نگفته‌اند. (خان ملک ساسانی، ۱۳۴۶: ۱۴۶) از افرادی که از این مجمع، دفاع می‌کردند می‌توان به سیاست‌فکری آن پی برد. افراد صاحب‌نامی نظیر جلال‌الدین میرزا که شاهزاده‌ای آزادی‌پرست و تاریخ‌نویسی ناسیونالیستی بود. وی از هر چه عرب و عربیت بود بدش می‌آمد، ضمن اینکه، آن زمان آجودان مخصوص شاه نیز بود. دیگر میرزا هدایت‌الله - پدر مرحوم دکتر محمد مصدق وزیر دفتر - و از مستوفیان معتبر بود. دیگری میرزا محمدخان مجدالملک وزیر وظایف و نویسندگانی نقاد بود که در قفقاز مأمور بود. دیگری ذوالفقاریک که مهندس نظام و از تحصیل‌کردگان دارالفنون و از شاگردان میرزا ملکم خان بود. رضا قلی‌خان هدایت رئیس مدرسه دارالفنون و محمود خان ملک‌الشعرا از دانشمندان و ادبا و از دیگر افراد، میرزا جعفر حکیم‌الهی که آزاداندیش و ترقی‌خواه بود و در زمان سپهسالار مقاله‌ای در پشتیبانی از اصلاحات و تأسیسات جدید سپهسالار در روزنامه‌ها منتشر کرد. خود میرزا ملکم خان نیز از رجال طرفدار این جمعیت بود. گذشته از ملکم که جمعیت‌ساز بود و هنر رهبری داشت، عوامل دیگری نیز در پیشرفت کار فراموشخانه مؤثر بودند. مجمع، اقبال عامه داشت و این امر نشانه‌ای است از روح نوجویی زمان و اینکه کسانی از طبقه حاکم به آن روی آوردند، بر این امر دلالت دارد که این روح و اندیشه، در نظام اجتماعی و سیاسی کشور رخنه و راه یافته بود. از جانب دیگر اینکه از [اکثر] طبقات به آن گرویدند، هم معلوم می‌سازد که اندیشه تغییر و اصلاح از سطح بالای اجتماع گذشته و به [اقشار] پایین‌تر سرایت کرده بود. به هر حال پیام فراموشخانه تهدید مستقیمی به نظام اجتماعی و سیاسی کهن بشمار می‌رفت و مقابله با آن امری طبیعی بود. همچنین شیوه دیرین و حربه مدافعان آن، شمشیر تکفیر بود و بهتان بی‌عفتی. نتیجه اینکه دستگاه

حاکم، دولتیان مخالف اصلاح و افراد متعصب و سنت‌گرا، همگی با هم، به دشمنی با فراموشخانه برخاسته تا سرانجام فرمان برچیدن آن در همان سال ۱۲۷۸ صادر گردید. البته باید متذکر گردید که محققان و مورخان دیگری نیز - با توجه به عملکرد منفی و یا سؤال برانگیز تعدادی از اعضای مجمع فراموشخانه و ارتباط شان با کشورهای بیگانه به ویژه، انگلستان - در مجموع آن را دارای عملکردی مثبت برای کشور ارزیابی نکرده، حتی در خصوص انگیزه خیر مؤسسان آن با تردید می‌نگرند.

برای آگاهی بیشتر در این زمینه ← به: ۱. الگار، حامد. *درآمدی بر تاریخ فراماسونری در ایران*، ترجمه یعقوب آژند، تهران، نشر گستره، ۱۳۶۰ (۸۴ صفحه) ۲. حائری، عبدالهادی. *تاریخ جنبشها و تکیه‌های فراماسونری در کشورهای اسلامی*، مشهد آستان قدس رضوی، ۱۳۶۸ (۲۵۱ صفحه) ۳. حسابی الفت، ابراهیم. *فراماسونری چیست؟*، تهران، بی‌نا، ۱۳۴۹. ۴. خنجی، محمد علی. *تحلیلی از فراماسونری*، زرین، ۱۳۴۲ (۲۳ صفحه). ۵. راثین اسماعیل. *فراموشخانه و فراماسونری در ایران*، تهران، امیرکبیر ۱۳۵۷ (در سه جلد). ۶. زاوش، ح.م. *رابطه تاریخی فراماسونری با صهیونیسم و امپریالیسم*، تهران، نشر آینه، ۱۳۶۲ (۳۸۹ صفحه) [مؤلف فراماسونری را از بدو تأسیس تا قیام شیخ محمد خیابانی را مورد بررسی و تحلیل قرار داد]. ۷. زاوش، ح. م. *نقد و تحقیق در تاریخ معاصر ایران: نخستین کارگزاران استعمار*، تهران، بهار، ۱۳۶۶. (تأکید مؤلف بر رابطه فراماسونری و دخالت انگلیسها در ایران). ۸. کتیرائی، محمود. *فراماسونری در ایران یا فراموشخانه از آغاز تا تشکیل لژ بیداری ایران*، تهران، اقبال ۱۳۶۱ (۲۶۳ صفحه).

۴. پایه‌های عقلانی سیاست عبارتند از: ایمنی اجتماعی، آزادی عقاید دینی، مسئولیت دولت در تأمین خیر عامه جامعه، تفکیک سه قوه قانونگذاری و اجرایی و قضایی، جدایی سیاست از دیانت، لزوم وضع قوانین مثبت عرفی و در مجموع شئون فعالیت ملت و دولت، تدوین احکام فقهی به عنوان برخی از اصول حقوقی مدنی و یکنواخت کردن تقسیمات کشوری، (قانون یک مسئله اساسی و ظریف را در خود دارد و آن شناخت ماهیت هیأت دولت، مسئولیت مجلس وزیران، رابطه وزارت با صدارت و رابطه صدارت با سلطنت است). مسایلی که تا اواخر دوره ناصری، به هیچ عنوان به آنها توجه نمی‌شد، با وجود قانون، پادشاه کل امور دولت را در میان نه وزارت و یک صدارت تقسیم کرده بود (آدمیت ۱۳۵۱: ۲۰۶)

۵. پس از آنکه سپهسالار قزوینی طرح قانون اساسی خود را به تشکیل مجلس مسئول از وزیران، تسلیم ناصرالدین‌شاه کرد. شاه در ذیل آن چنین مرقوم کرد «جناب صدراعظم، این تفصیل وزراء و دربار که نوشته‌اید بسیار بسیار پسندیدم و انشاءالله فرارش را به زودی بدهید و معمول بدارید که هر چه به تعویق بیفتد باعث ضرر دولت است» (مستوفی ۱۳۴۳: ۱۲۳)

در واقع ناصرالدین‌شاه براساس مشاهدات خود در سفرهای خود به اروپا قانع شده بود که در کشورهای اروپایی، حکومت مبتنی بر قانون حکومتی با انتظام و نظم، کارآمد و پیشرفته است. هر چند وی در همه حال دل‌نگران برهم ریختن اوضاع و کنترل‌ناپذیر شدن جامعه بوده است. به نظر می‌رسد وی نیز - نظیر دیگر سلاطین تاریخ ایران - در برابر حکومت استبدادی و خودکامه بدیلی به جز نابسامانی و هرج و مرج نمی‌شناخت. با این حال تاج‌السلطنه، دخت ناصرالدین‌شاه به نقل از نامادری خود انیس‌الدوله، تصمیم و عزم شاه را برای استقرار نظام حکومتی مبتنی بر قانون، پس از جشن پنجاهمین سالگرد سلطنت‌اش، بسیار جدی می‌دانست. وی ترور پادشاه را در واقع توطئه امین‌السلطان و گروه‌های ذی‌نفوذ حاکمیت سیاسی برای ممانعت از تصمیم ناصرالدین‌شاه می‌داند. انیس‌الدوله به نقل از پادشاه روایت می‌کند که «... مالیات را موقوف و مجلس شورا را برای ایشان افتتاح می‌کنم و از ولایات، وکیل از طرف رعایا در آن مجلس می‌پذیرم ...» و ادامه داده بود که «... گمان نمی‌کنم صلاح رعیت در قتل من باشد» (اتحادیه ۱۳۶۲: ۶۰)

اعتمادالسلطنه هم که قبل از به قتل رسیدن ناصرالدین‌شاه وفات یافته بود، بر این باور بود که امین‌السلطان به ولی‌نعمت خود - یعنی شاه - وفادار و صادق نبوده است. (اعتمادالسلطنه ۱۳۴۵: مقدمه)

۶. این دستخط در ذیحجه سال ۱۲۸۹ هجری قمری توسط میرزا حسین‌خان سپهسالار به پادشاه نگاشته شده و آن را فریدون آدمیت در کتاب «اندیشه ترقی و حکومت قانون» به نقل از اسناد سپهسالار، منتشر کرده است.

۷. لیکن با عزل و درگذشت پرابهام و مشکوک این نخبه‌اصلاح‌گر حکومت در ۵۷ سالگی بار دیگر نه تنها اصلاحات اداری، سیاسی و عمر ده ساله صدارت و وزارت سپهسالار در شوال ۱۲۹۷ به آخر رسید روابط وی با ناصرالدین‌شاه در مجموع در یکی دو سال پایانی چندان مناسب نبود. سپهسالار دشمنان قوی پنجه بسیاری علاوه بر علاءالدوله، که از نزدیکان شاه محسوب می‌شد، داشت. توطئه برانداختن سپهسالار از وزارت، ضمن سفر شاه به نور و کجور طرح شد و به محض بازگشت شاه به پایتخت حکم برکناری صدراعظم، با دستخط او صادر گردید. فرمان عزل را امین‌الملک ابلاغ کرد. شاه ضمن قدردانی از خدمات سپهسالار حکومت‌های مازندران، اصفهان و یزد و گلپایگان را به وی پیشنهاد کرد و به صراحت نوشت که اسم فرنگستان را نبرد. سپهسالار پیشنهاد حکومت‌های مذکور را نپذیرفت و در پاسخ چنین نوشت که «بگذارید بروم قزوین در سرخانه قدیم خود نشسته، رعیتی نمایم. ...» (آدمیت ۱۳۵۱: ۴۶۳). شاه فرمان حکومت قزوین را صادر کرد و توسط برادر او، یحیی‌خان معتمدالملک، حکم را ارسال و سپهسالار هم به ناچار آن را پذیرفت. زمان توقف و حکومت او در قزوین چندان به



درازا نکشید. ابتدا وی را به پیشکاری مستقل آذربایجان فرستادند، که محل و جایگاه مظفرالدین میرزای ولیعهد بود. و در ۱۲۹۸ فرمانفرمایی خراسان، سیستان و تولیت آستان قدس و حکومت سمنان و دامغان و شاهرود و بسطام ضمیمه ایالت او شد و با شکوه تمام به آنجا رفت. سپهسالار مورد استقبال فراوان مردم واقع شد. او به محض ورود به مشهد امر کرد تا در رواق مطهر، مقبره‌ای ساختند. در شب بیست و یکم ذی حجه در سن پنجاه و هفت سالگی درارک مشهد - به علت ورم قلبی، وفات یافت. (اعتمادالسلطنه ۱۳۵۷: ۲۷۷). گروهی براین عقیده‌اند که او را زهر خورنده و به قتل رسانده‌اند. (اعتمادالسلطنه ۱۳۴۸: ۵۳) به هر حال درگذشت میرزااحسین‌خان سپهسالار قزوینی هیچ‌گاه مرگی طبیعی تلقی نشد و به نظر می‌رسید که پادشاه هم از مرگ وی بسیار خشنود گردیده بود. (آدمیت ۱۳۵۱: ۴۷۱)

## کتاب‌نامه

- آبراهامیان یرواند (۱۳۸۷). مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران. تهران، نشر شیرازه
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۱). اندیشه ترقی و حکومت قانون (عصر سپهسالار). تهران، خوارزمی
- آدمیت، فریدون (۱۳۴۶). اندیشه‌های میرزا آقا خان کرمانی. تهران، طهوری
- اتحادیه، منصوره و سعدونیه‌یان، سیروس (۱۳۶۲). خاطرات تاج‌السلطنه. تهران، نشر تاریخ ایران
- اعتمادالسلطنه (۱۳۴۵). روزنامه خاطرات اعتمادالسلطنه. با مقدمه و فهرس، به کوشش ایرج افشار، تهران، امیرکبیر
- الگار، حامد (۱۳۶۰). درآمدی بر تاریخ فراماسونری د ایران. ترجمه یعقوب آژند، تهران، نشر گستره
- امین‌الدوله، میرزا علی خان (۱۳۴۱). خاطرات سیاسی میرزا علی خان امین‌الدوله. به کوشش حافظ فرمانفرمائی، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های ایران
- حائری، عبدالهادی (۱۳۶۸). تاریخ جنبش‌ها و تکاپوهای فراماسونری در کشورهای اسلامی، مشهد، آستان قدس رضوی
- حسابی الفت، ابراهیم (۱۳۴۹). فراماسونری چیست؟، بی‌نا
- خان ملک ساسانی، احمد (۱۳۴۶). سیاستگران دوره قاجار. جلد یک، تهران، طهوری
- خنجی، محمد علی (۱۳۴۲). تحلیلی از فراماسونری، تهران، زرین
- رائین، اسماعیل (۱۳۵۷). فراموشخانه و فراماسونری در ایران. تهران، امیرکبیر
- زاوش، ح. م (۱۳۶۲). رابطه تاریخی فراماسونری با صهیونیسم و امپریالیسم. تهران، نشر آینه
- شمیم، علی اصغر (۱۳۷۰). ایران در دوره سلطنت قاجار. تهران، انتشارات علمی
- فوران جان (۱۳۸۸). مقاومت شکننده تاریخ تحولات اجتماعی ایران (از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی) ترجمه احمد تدین، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا

۴۸ تحلیلی بر نقش تاریخی و جایگاه سپهسالار قزوینی در تحول نظام‌مند ساختار دیوان‌سالاری ...

کتیرایی، محمود (۱۳۶۱). فراماسونری در ایران یا فراموشخانه از آغاز تا تشکیل لژیون‌های ایران. تهران، اقبال

مستوفی، عبدالله (۱۳۳۳). شرح زندگانی من (تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجار). تهران، زوار  
ناصرالدینی، پروین (۱۳۷۷). تاریخ روزنامه‌نگاری ایرانیان و دیگر پارسی‌نویسان. جلد یک، تهران،  
نشر دانشگاهی

ناظم‌الاسلام کرمانی، محمد بن علی (۱۳۶۲). تاریخ بیداری ایرانیان. به اهتمام علی اکبر سعیدی  
سیرجانی، تهران، نشر آگاه

نوابی، عبدالحسین (۱۳۵۶). شرح حال عباس میرزا ملک آرا. تهران، بابک  
هدایت، مهدیقلی (مخبرالسلطنه) (۱۳۴۴). خاطرات و خطرات: توشه‌ای از شش پادشاه و گوشه‌ای از  
دوران زندگی من. تهران، زوار.