

نخستین کوشش‌های قانون‌گذاری در ایران



به داشتمندگر امی دست دبرین
جناب آتمای دکتر رسول جعفریان
با ارادت تقدیم می‌گردد.

تهران ۷ رايل ۹۷

سید علی آل داود

به اهتمام

سید علی آل داود



مجموعه انتشارات
ادبی و تاریخی
موقفات دکتر محمود افشار

[۶۲]

گنجینه اسناد و تاریخ ایران



هیأت گزینش کتاب و جایزه

دکتر سید مصطفی محقق داماد - دکتر محمد رضا شفیعی کدکنی - دکتر ژاله آموگار - دکتر جلال خالقی مطلق
دکتر حسن انوری - دکتر فتح الله مجتبائی - دکتر محمود امید سالار - کاوه بیات
دکتر محمد افشنین و فانی (مدیر انتشارات)

درجہشتگان

ایرج افشار - دکتر سید جعفر شهیدی - دکتر جواد شیخ‌الاسلامی - دکتر اصغر مهدوی - دکتر یحیی مهدوی



نخستین کوشش‌های قانون‌گذاری در ایران



به اهتمام سید علی آل داود

گرافیست، طراح و مجری جلد کاوه حسن بیکلو

صفد لیتوگرافی

آزاده چاپ متن

حقیقت صحافی

۱۱۰ نسخه تیراز

۱۳۹۷ پاییز چاپ اول

ناشر

انتشارات دکتر محمود افشار

خیابان ولی‌عصر، بالاتر از چهارراه بارکوی، خیابان عارف نسب

تلفن: ۲۲۷۱۳۹۳۶ دورنما: ۲۲۷۱۳۹۳۶

با همکاری انتشارات سخن

خیابان انقلاب، خیابان دانشگاه، خیابان وحدت نظری، پلاک ۴۸

تلفن: ۰۵-۶۶۹۵۳۸۰-۴ دورنما: ۰۵-۶۶۴۰۵-۶۲

تلفن تماس برای تحویل کتاب در تهران و شهرستان‌ها

۰۵-۶۶۹۵۳۸۰-۴



شورای تولیت

متولیان مقامی

رئیس مجلس - رئیس دیوان عالی کشور - وزیر فرهنگ (وزیر آموزش و پژوهش)

وزیر بهداشت و درمان و آموزش پرورشی - رئیس دانشگاه تهران (یا معاون اول هریک از این پنج مقام) (طبق ماده ۲ و قننه)

متولیان منصوب و منسوب

دکتر سید مصطفی محقق داماد (رئیس شورا) - دکتر محمد رضا شفیعی کدکنی (جانشین: دکتر محمد اسلامی - بازرس)

سید محمود دعایی - دکتر علی محمد میر (جانشین: دکتر احمد میر)

ساسان دکتر افشار - آرش افشار (بازرس)

موسسه فرهنگی هنری دکتر محمود افشار

دکتر سید مصطفی محقق داماد (رئیس هیأت مدیره) - دکتر محمد افشنی و فایی (مدیر عامل) - آرش افشار (بازرس)



درگذشتگان

دکتر مهدی آذر - حبیب الله آموزگار - دکتر جمشید آموزگار - کریم اصفهانیان

ابرج افشار، سرپرست عالی و بازرس (منصب واقف، از ۱۳۶۳-۱۳۸۹) - مهر بانو دکتر افشار

مهندس نادر افشار - بهروز افشار بیزدی - دکتر سید جعفر شهیدی، رئیس هیأت مدیره (از ۱۳۶۳ تا ۱۳۸۳)

دکتر جواد شیخ الاسلامی - الهیار صالح - دکتر منوچهر مرتضوی - دکتر اصغر مهدوی - دکتر محمدعلی هدایتی

بهنام پروردگار



یادداشت واقف

اول

طبق ماده ۲۳ وقfnامه اول مورخ یازدهم دی ماه ۱۳۳۷ ه.ش. درآمد باید صرف ترجمه و تأليف چاپ کتب و رسالات که با هدف این موقوفات موافق باشد و همچنین کمک به مجله آینده در صورت احتیاج و احتمالاً دادن جوايز به نويسندگان به شرح دستور اين وقfnامه گردد.

دوم

هدف اساسی اين بنیاد ملی طبق ماده ۲۵ وقfnامه تعیيم زبان فارسي و تحکیم وحدت ملی در ایران می باشد. بنابراین کتبی که با بودجه این موقوفات منتشر می شود باید مربوط به لغت و دستور و ادبیات فارسی و جغرافیای تاریخی و تاریخ ایران باشد. کتب کلاسیکی مدارس عمومی نباید با درآمد این موقوفات چاپ شود.

سوم

طبق ماده ۲۶ مقداری از کتب و رسالات چاپ شده با بودجه این موقوفات باید به طور هدیه و به نام این موقوفات به مؤسسات فرهنگی، کتابخانه ها و قرائتخانه های عمومی ایران و خارج و بعضی از دانشمندان ایران و مستشرقین خارجی فرستاده شود.

چهارم

چون نظر بازرگانی در انتشارات اين موقوفات نیست و تاحدی تحمل زيان هم جايز است طبق ماده ۲۷ وقfnامه هیچ کتاب و رساله نباید کمتر از قيمت تمام شده و همچنین مبلغی زائد از بهای تمام شده با افزایش صدی ده تا بیست و پنج قيمت گذاري شود... اين افزایش ۲۵ درصد به واسطه حداقل حق الزحمه فروشنندگان و هزینه ای است که برای پست و غيره تحمل می شود. از کتابفروشان تقاضا داريم که در اين امر خير ملی که ابداً جنبه تجارتی ندارد با مایاری و تشریک مساعی بنمایند.

پنجم

بر اساس موافقت‌نامه دوم (موزخ ۱۲/۴/۱۳۵۲) که میان واقف و دانشگاه طهران به امضاء رسیده، قسمت‌های مهمی از رقبات، مانند جایگاه سازمان لغتنامه دخدا و محل مؤسسه باستان‌شناسی به طور رایگان به دانشگاه طهران واگذار شده و رقبات دیگری هم با درآمد آنها طبق ماده دوم برای اجرای مفاد وقفا نامه که از جمله عبارت از دادن جوائز ادبی و نشر کتب تاریخی و لغوی راجع به ایران (به استثنای کتب درسی) می‌باشد در اختیار دانشگاه طهران قرار می‌گیرد که وصول نموده و به نام این موقوفات اعطای و نشر گردد.

ششم

چون طبق ماده ۳ موافقت‌نامه نامبرده مقرر شده است که از طرف ریاست دانشگاه یک‌نفر از متولیان این موقوفات که از طرف واقف به عضویت کمیته انتشارات بنیاد معین شده باشد برای سرپرستی اداره امور جوائز و نشر کتاب انتخاب شود ریاست دانشگاه آقای ایرج افشار را که از متولیان شورای تولیت است و از طرف واقف نیز به عضویت کمیته نامبرده معین شده به سمت سرپرست انتخاب و برقرار نمودند.

هفتم

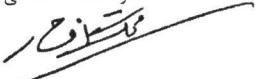
چون نگارنده این سطور به واسطه کبر سن (۸۶ سال شمسی) از این پس نخواهم توانست به سرپرستی این کارها بپردازم، از این پس تمام اختیارات خود را در انتخاب تألیف و ترجمه و خرید کتب و غیره به فرزند ارشد خود ایرج افشار واگذار کردم. در این چند سال اخیر هم که ده جلد از تألیفات خودم از طرف موقوفات به طبع رسیده با کوشش و سرپرستی وی بوده است. کسانی که مایل به همکاری در تألیف یا ترجمه و نشر کتاب هستند می‌توانند به او مراجعه کنند. تنها شرط کار موافق بودن تألیف و ترجمه با هدف‌های این بنیاد، یعنی ترقی ملت و کشور و تعمیم زبان فارسی و تکمیل وحدت ملی در ایران که وطن مشترک و زبان رسمی و ملی همه ایرانیان است می‌باشد.

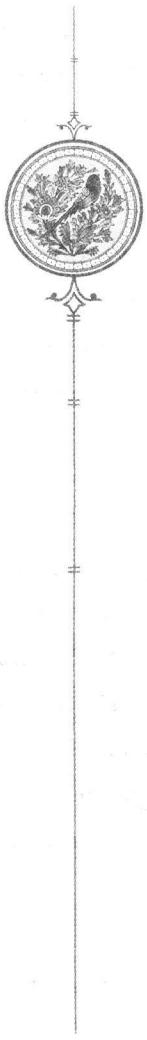
هشتم

این یادداشت کلی برای چاپ در آغاز هر یک از نشریات این بنیاد نوشته شده است.

دکتر محمود افشاریزدی

آذرماه ۱۳۵۸ شمسی





فهرست

۱۳	مقدمه
۱۷	بخش اول: دوران پیش از مشروطه.
۱۹	(۱) کتابچه قانون، رساله‌ای کهن در حقوق اساسی و اداری ایران
۴۷	(۲) نخستین قانون مدنی ایران
۱۴۵	(۳) نخستین قوانین مجازات در ایران
۲۲۱	(۴) حقوق اساسی و نهادهای قانونی
۳۵۹	(۵) مجلس شورای دولتی
۳۶۵	(۶) رساله‌ای در حقوق دولت و ملت (تحفه خاقانیه)
۴۱۹	(۷) قانون تسهیل ساختن طرق و شوارع
۴۳۱	(۸) قانون ثبت و مهر دولتی
۴۴۳	(۹) کاداستره، قانون ممتازی املاک و اراضی
۴۷۵	(۱۰) دو رساله در باب نشان‌های دولتی ایران در عصر قاجار
۴۹۷	(۱۱) رساله امیریه در قواعد نظام
۵۱۳	(۱۲) رساله در حقوق اداری ایران
۵۴۹	(۱۳) لایحه قانون تشکیلات عدیله
۵۷۱	(۱۴) قانون تشکیل اداره مدعی عمومی
۵۷۵	(۱۵) برگی از تاریخ ثبت استناد در ایران
۵۸۵	(۱۶) تاریخچه آیین دادرسی در ایران

۵۹۵	(۱۷) رسالات حقوقی کراسه المعي
۶۱۳	(۱۸) دیوان خانه عدله اعظم
۶۲۱.	بخش دوم: مشروطه و ادوار پس از آن
۶۲۳	(۱۹) قانون دیوان عدالت عظمی
۶۲۵	(۲۰) نخستین قانون روابط مالک و زارع در ایران
۶۴۳	(۲۱) رساله‌ای در باب شیوه اجرای قانون اساسی
۶۵۱	(۲۲) اسنادی درباره تغییر تشکیلات دادگستری در دوره داور
۶۵۷	(۲۳) گزیده قوانین [از مجلس اول تاکنون]
۶۷۱	اسناد و تصاویر
۷۰۷	فهرست‌ها
۷۰۹	نامهای کسان
۷۱۵	مکان‌های جغرافیائی
۷۱۹	اسامی کتاب‌ها و نشریات
۷۲۱	اصطلاحات حقوقی و مدنی

مقدمه

از آغاز انتشار دین اسلام در سرزمین ایران، تقریباً تا اوایل سده سیزدهم هجری و حتی نیم قرن پس از آن مناسبات حقوقی و روابط اجتماعی مردم این سرزمین بر مبنای دستورات فقهی و تشخیص و اجتهاد فقها صورت می‌گرفته و اگرچه پادشاهان و فرمانروایان و حاکمان در ادوار گوناگون به تابعیت قدرتی که داشته‌اند در امور مختلف و رتق و فتق منازعات بین مردم دخالت ورزیده و مبادرت به اجرای احکام نموده‌اند اما اکثر این احکام همان آرایی بود که در محضر فقها و مجتهدان صادر می‌گردیده و با همانگی آنان اجرا می‌شده است. درواقع غیر از موارد مربوط به اجرای احکام فقط در برخی امور نادر از جمله قتل‌های عمدى، پادشاهان و حکام عرف خود را ملزم به دخالت دانسته‌اند. اما نباید نهفت به سبب استتباط‌های مختلف و متضاد از احکام اسلام و آراء و نظریات متفاوت فقها در امور واحد، گاه اختلافاتی بین اصحاب دعوی به وجود می‌آمد.

از اواسط دوران صفویه و با ورود سیاحتگران اروپایی و سفر برخی ایرانیان به اروپا اندک مردم این سوی جهان با دنیای غرب و مباحث حقوقی و قانونی آن کشورها آشنا شده و بهویژه پس از استقرار پادشاهی قاجار و وقوع نبردهای طولانی بین ایران و روسیه که منجر به انعقاد دو معاهده تنگیان گلستان و ترکمان‌چای گردید، در قدم نخست روشنفکران و آشناکان تمدن نوظهور غرب به فکر علل و بررسی این حوادث افتاده و گروهی از اینان به تدریج با مباحث حقوقی و بهخصوص حقوق اساسی آشنا شده و اندیشه ترجمه و تدوین و تنظیم لوایح حقوقی و قانونی مناسب با کشور ایران در آنان پدید آمد، به این اميد که توده مردم اندک با حقوق خود آشنا شده و برای دست‌یابی به آن به مبارزه برخیزند.

گروهی از اینان با ترجمه برخی قوانین و مقررات و مباحث حقوقی و جزائی کشورهای اروپایی از زبان‌های فرانسوی، ترکی و عربی و نشر آنها به تدریج مجموعه‌های گرانقدرتی تدارک دیدند که برخی از آنها مورد توجه خاص شاهان قاجار مخصوصاً ناصرالدین شاه قرار گرفت. ناصرالدین شاه با داشتن

روحیه‌ای متضاد، از یکسو سعی در تحکیم موقعیت مستبدانه خود داشت و از سوی دیگر برای نخستین بار او بود که در مقام سردمدار کشور در دوران سلطنت خود سه‌بار به کشورهای غربی سفر کرد و با آداب و رسوم و مقررات رایج آن کشورها آشنایی پیدا کرد و آرزو داشت ایران نیز در جاده ترقی و تعالی سیر کند به شرط آنکه به استبداد خود کاملاً او لطمه‌ای وارد نسازد، تضادی که هیچ‌گاه راه حلی پیدا نکرد. او خود سفارش ترجمه برخی کتب حقوقی و قانونی را به روش‌نگران و مترجمان نزدیک به دربار می‌داد. غیر از آنان، کسان دیگری که البته ارتباط نزدیک با دستگاه حکومت نداشتند نیز به انگیزه‌های شخصی و وطنی به ترجمة اینگونه آثار پرداختند. از این گروه کسانی چون میرزا صالح شیرازی، میرزا فتحعلی آخوندزاده، میرزا آقاخان کرمانی، میرزا ملکم خان و امین‌الملک صاحب رساله مجده و چند تن دیگر که با اندیشه‌های آریانی آشنایی پیدا کرده و یا سفرهایی به آن سوی جهان داشتند در باب نظامهای سیاسی، مباحث حقوقی و مطالبی از این دست در رساله‌ها، سفرنامه‌ها و کتاب‌های خود نکات مفصلی را مطرح ساختند. برخی از اینان به ترجمة متون قانونی و قوانین رایج در کشورهای غربی پرداخته و پس از ترجمه و تهذیب، اجرای آن را به شاه پیشنهاد می‌نمودند، البته این کوشش‌ها در قدم اول تأثیر عملی چندانی نداشت، اما سبب آشنایی اجزای حکومت و اقسام مردم با حکومت قانون و رژیم مشروطه و محدود شدن قدرت شاه شده بود.

به دنبال این تحولات در دوران ناصرالدین شاه نخست مجلس مصلحت‌خانه پدید آمد که در اصلاح کارهای مملکت می‌کوشید. سپس «دیوان خانه عدیله» برای رسیدگی به شکایات مردم دایر و قانون «کتابچه دستورالعمل دیوان خانه اعظم» به تصویب شاه رسید و بلافضله کار خود یعنی رسیدگی به دعاوی مردم را شروع کرد، از پرونده‌ها و شکایاتی که در دیوان خانه اعظم عدیله مورد رسیدگی قرار گرفته مجلداتی در سازمان اسناد ملی ایران و نیز در کتابخانه کاخ گلستان نگهداری می‌شود که تاکنون مع الاسف شناسانی و تحلیل گسترده‌ای از آنها صورت نگرفته و البته برای تدوین و نگارش تاریخ حقوق جدید ایران پژوهش و وارسی این پرونده‌ها از اولویت خاص برخوردار است.

کار ترجمه و حتی نگارش قوانین و کتب حقوقی و سیاسی مرتبط با آن همچنان ادامه و گسترش یافت، بهویژه با برپائی رژیم مشروطه، کسان بیشتری به این مهم توجه نشان دادند؛ چنانکه محمدعلی ذکاء‌الملک فروغی در سال ۱۳۲۶ق رساله‌ای در حقوق اساسی به نام «آداب مشروطیت دول» به چاپ رساند و مصطفی منصورالسلطنه عدل سال بعد رساله‌ای موسوم به «حقوق اساسی یا اصول مشروطیت» تألیف و منتشر کرد. فروغی در رساله خود از وظایف مجلس به وضوح سخن رانده است. با گشایش مجلس شورای ملی شور و شوق فراوانی در نمایندگان برای تدوین و تصویب قوانین جدید پدید آمد؛ چنانکه در دوره‌های دوم و سوم و چهارم مجلس دوازده قانون مهم به شرح زیر به تصویب رسید:

۱. قانون موقت اصول تشکیلات عدیله، مصوب ۲۱ ربیع‌الثانی ۱۳۲۹ق، دوره دوم مجلس.
۲. قانون اصول محاکمات حقوقی، مصوب ۱۹ ذیقعده ۱۳۲۹ق، دوره دوم.
۳. قانون محاکم تجارت، مصوب ۲۴ شعبان ۱۳۲۳ق، دوره سوم.
۴. قانون موقت امتحان حکام و صاحب‌منصبان و اجزاء و مستخدمین عدیله، مصوب ۱۶ ذیقعده ۱۳۴۰ق، دوره چهارم مجلس.
۵. قانون موقت رسیدگی به شکایات از احکام صادره محاکم شرعیه، مصوب ۲۵ ذیحجه ۱۳۴۰ق، دوره چهارم.

۶. تعیین مجازات اداری برای عدم رعایت اصول محاکمات حقوقی، مصوب ۲ محرم ۱۳۴۱ق، دوره چهارم.
۷. تأسیس محاکم صلح، مصوب ۲ محرم ۱۳۴۱ق، دوره چهارم.
۸. قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۲۴ شعبان ۱۳۴۱ق، دوره چهارم.
۹. قانون راجع به اشخاص که مال غیر را انتقال یا تملک می‌کنند، مصوب ۶ شوال ۱۳۴۱ق، دوره چهارم.
۱۰. قانون راجع به تقسیم محاکم ابتدائی، مصوب ۷ شوال ۱۳۴۱ق، دوره چهارم.
۱۱. قانون راجع به تصرفات در قانون اصول محاکمات حقوقی، مصوب ۷ ذیقعده ۱۳۴۱ق، دوره چهارم.
۱۲. قانون راجع به تصرفات در قانون اصول محاکمات حقوقی، مصوب ۷ ذیقعده ۱۳۴۱ق، دوره چهارم.

کتاب حاضر مجموعه‌ای برگزیده از لوایح قانونی و پیشنهادی است که از اواسط دوره قاجار به بعد به خصوص در دوران طولانی پادشاهی ناصرالدین شاه ترجمه و تدوین شده و اکثر آنها برای اجرا به شاه پیشنهاد گردیده است. طبعاً در دوران قبل از انقلاب مشروطه، لوایح قانونی هنگامی رسمیت می‌یافته که مورد قبول و تصویب شاه قرار می‌گرفت. ازجمله این لوایح که شاه دستور اجرای آن را صادر کرد یکی قانونی بود که کنت دومونت فرت ایتالیائی اولین رئیس نظمیه ایران آن را تدوین کرد و با همکاری یاران ایرانی خود آن را به فارسی ترجمه کرد و به ناصرالدین شاه تقدیم داشت و شاه با خط خویش حاشیه‌ای بر صفحه اول آن نگاشت و رسمیت آن را به همه ابلاغ نمود. بخش بیشتر مندرجات قانون کنت مشتمل بر موادی حاوی قانون مجازات است و برای مجرمان، مجازات‌های گوناگون در نظر گرفته است. ازجمله قوانین دیگر که به تصویب شاه رسید، قانون ثبت املاک بود که آن را میرزا علی خان امین‌الدوله از رجال روشنفکر و ترقی خواه آن عهد تدارک دیده و ده سال قبل از کشته شدن ناصرالدین شاه رسمیت آن به دوائر مختلف دولتی ابلاغ گردیده بود.

مجموعه فعلی حاصل تحقیقات چندین ساله نویسنده این سطور است. برای این پژوهش، نخست رساله‌ها و جنگ‌ها و دفاتر موجود در کتابخانه مجلس با دقت وارسی و رساله‌های حقوقی و قانونی آنها استخراج شده است. در مرحله بعد با جستجو در فهراس کتابخانه‌های دیگر چون کتابخانه مرکزی دانشگاه، کتابخانه ملی و ملک به منابع و مأخذ دیگر و تازه‌تری دست یافته‌یم و از بین تمامی آثار گرد آمده، مهم‌ترین آنها را در این کتاب جای دادیم. امید است توفیق تدوین مجلد دیگر این اثر از تجمیع سایر آثار به دست آمده فرامم گردد.

این مجلد حاوی دو بخش و ۲۳ قسمت است: بخش اول مفصل‌تر و حاوی رساله‌های قانونی و حقوقی است که پیش از انقلاب مشروطه تدوین و ترجمه شده و مشتمل بر ۱۸ قسمت است و اکثر آنها، مجموعه‌ها و دفاتر قانونی است که در اساس به منظور اجرا در کشور تهیه شده و به عرض شاه رسیده است. مجموعه اینگونه رساله‌ها با محتوای حقوقی، بسی بیشتر است و نوشه‌های متعدد کسانی چون میرزا ملک خان و کسان دیگر را نیز شامل می‌شود، اما از نقل آن در اینجا خودداری شده، و در صورت ضرورت در مجلدی جداگانه این آثار نیز تدوین و عرضه خواهد شد. برای نمونه به رساله مفصل

رستم‌الحكما مؤلف کتاب مشهور رستم‌التواریخ اشاره می‌کنیم که تحت عنوان «قانون سلطنت» در اوایل دوره قاجار به رشته نگارش درآمده است.

بخش دوم مختص دوران مشروطه و رسالات تدوین شده پس از انقلاب مشروطیت است. این بخش کوتاه‌تر و صرفاً حاوی ۵ قسمت است. یکی از مهم‌ترین و خواندنی‌ترین قسمت‌های این بخش، قانون روابط مالک و زارع در خطه شمال ایران است که آن را یکی از دانشنامه‌دان گیلانی به منظور تنظیم روابط مالکان و کشاورزان گیلانی و براساس عرف و عادت‌های مرسوم آن منطقه و با دیدگاهی نو تدوین کرده و انصافاً به خوبی از عهده برآمده است. قانون فوق در سال اول مشروطه نوشته شده و در همان سال به چاپ سنگی رسیده است. قسمت دیگر اسناد تغییرات سازمان دادگستری ایران در اوائل عصر رضاشاه به کوشش داور است. این اسناد نشان‌دهنده تلاش داور وزیر عدليه به منظور ایجاد تغییرات اساسی در تشکیلات دادگستری کشور است و بخش بیشتر آن از آرشیو کتابخانه مجلس به دست آمده است.

با جستجوی دقیق‌تر در همه اسناد موجود در کتابخانه‌ها و مراکز اسناد و بایگانی وزارت امور خارجه و کاخ گلستان، مدارک بیشتر و شاید مهم‌تری به دست خواهد آمد. باید گفت برای نگارش تاریخ موثق حقوق و قانون در ایران از عصر قاجار تاکنون ضرورت دارد همه این اسناد فراهم شده و موجودی سازمان‌های یادشده به دقت وارسی شود تا براساس آنها پژوهش دقیق و قابل استنادی برای تحولات حقوق در ایران ۲۰۰ سال اخیر مدقّن گردد. آنچه در دهه‌های اخیر در این خصوص نگاشته شده اکثراً مبتنی بر منابع تاریخی و نوشته‌های است و کمتر به اسناد و مدارک توجه شده است.

برای آنکه محتوای رساله‌ها و مقاله‌های بیست و سه گانه این اثر به درستی شناخته شود مقدمه‌ای مفصل و مستقل برای هر یک نوشته شده که در آغاز هر قسمت قرار گرفته است. این مقدمه‌ها حاوی معرفی متن رساله‌ها، شناسایی نویسنده و احیاناً مترجمان و توصیف نسخه‌های خطی موجود و دست‌نویس‌هایی است که نگارنده از آنها بهره‌مند بوده است. از این رو در مقدمه کتاب از ورود در این مباحث خودداری کرده و خواننده گرامی را به مطالعه مندرج در مقدمه هر قسمت حوالت می‌دهیم. در اینجا باید از انتشارات موقوفات دکتر محمود افشار سپاسگزاری نمایم که کتاب را به خوبی و آرایستگی و زیبایی به جامعه کتاب‌خوان عرضه می‌دارد.

تهران - اول مهرماه ۱۳۹۶

سید علی آل داود