شورا

آرمانشهر مصدق

رایزنی در تاریخ

بر اساس داده های فعلی تاریخ ایران، اولین دولتی که به وسیله اقوام ایرانی برپا شد، در سرزمینهای پیرامون کردستان ایران با مرکزیت همدان (هکمتانه یا اکباتان) در قالب سلسلهٔ مادها شکل گرفت. کهن‌ترین سند مربوط به تاریخ ایران نوشتهٔ هرودوت، مورّخ بزرگ یونانی است(۱). او می‌نویسد که دیااوکو، سر سلسلهٔ مادها، به علت تجربه و پاکدامنیش به پادشاهی برگزیده شد.

بررسی صحّت و سُقم این گزارش از عهدهٔ نگارنده خارج است. ولی اگر منشا این خبر را داستان و افسانه هم بدانیم، قطعاً از آن این نتیجه حاصل خواهد شد که در ذهن جامعهٔ آن زمان مفهومی به نام رایزنی، مشورت و بالاخره حق دخالت در تعیین قدرت سیاسی، به عنوان یک ارزش، وجود داشته است. نمونه‌هایی از رایزنی مانند آن چه در نزد پارتها به تشکیل مهستان منجر شده است نشان می‌دهد که مشارکت در امور عمومی به شکل محدود در ایران قبل از اسلام موجود بود(۲). بدیهی است اعمال نظر در جامعه منحصر به اقشار ویژه‌یی از طبقات حاکم بود. در دوران امپراتوری هخامنشیان با آن که قدرت اصلی در ید شاهنشاه متمرکز بود اما شاهان در کشورهای حوزه وسیع امپراتوری اختیارات لازم را برای اداره امور محلی داشتند و نهادهای بومی از حوزهٔ مداخلات قدرت مرکزی مصون می‌ماند. اگرچه رسماً قدرت شاهنشاه «موهبت الهی» اعلام می‌شد، اما عملاً نهادهای بومی و مذهبی مردم تحت سلطه، به انقیاد شاهنشاه درنمی‌آمد و این نوع مدارا مانع تعمیق و تشدید تضادها بین حاکم و محکوم بود، با این همه در حوزهٔ مرکزی امپراتوری مرزهای دقیق طبقات اجتماعی با وسواس پاسداری می‌شد.

ازدواج فرودستان با فرادستان ممنوع بود. طبقات پایین حق تحصیل نداشتند، در این شرایط اگر گاهی به مواردی از مشورت در امور مربوط به قدرت برمی‌خوریم، ناشی از ضرورت بود و نه سنت و اعتقاد. سلطنت ناشی از فرّه ایزدی بود و خون. در افسانهٔ کاوهٔ

آهنگر نتیجهٔ این تلقّی از قدرت را می بینیم، وقتی ضحاك مغلوب می شود مردم به او پیشنهاد می کنند که به تخت سلطنت بنشیند اما او پاسخ می گوید من از خون پادشاهان نیستم سراغ فریدون برویم که در کوهها پناه گرفته است.

دگرگونی بزرگ ذهنی

اعتقادات سیاسی در ایران پس از اسلام یک سره مبانی پیشین خود را از دست داد. از سال ۳۱هجری، تاریخ مرگ یزدگرد سوم، تا شکل گرفتن سلسلهٔ صفویه حدود هزار سال در نقاط گوناگون سرزمین ایران قریب ۱۵۰ سلسلهٔ مختلف حکمرانی کردند. در بین آنان به مواردی برخورد می کنیم که حکمرانان از فرادستان «والاتبار» نبودند و مشاغل آنان یا پدرانشان ماهیگیر، عیار و پیشه ورانی چون رویگر، قصاب و پوستین دوز بوده است. حتی غلامان و بردگان هم به سلطنت رسیدند. هر چند نیل به قدرت در ایران تا امروز به زور طوایف گوناگون یا مدعیان مختلف قدرت بسته بود اما ملاکهای ذهنی مربوط به نسب و خون را اعتقادات دینی نوین از بین برد و جا به جایی طبقاتی را ممکن ساخت.

در طول این قرون متمادی، شور، رایزنی و تدبیر جمعی هرگز به صورت سنت و عُرف درنیامد. حاکم به ضرب شمشیر قدرت می یافت، به اتّکای آن اعمال اراده می کرد و بالاخره رقیب زورمندتری پیدا می شد و او را از تخت به زیر می کشید تا خود به اَریکه قدرت تکیه زند. در روند این رقابتها ثبات و امنیت از زندگی اقتصادی و اجتماعی رخت برمی بست و فرصت شکل گیری روابطی قانونمند فراهم نمی شد.

سه نمونه رایزنی شاهانه

ذکر سه نمونه استثنایی «شورا» کارکرد احتمالی آن را در زمان ضرورت حفظ قدرت روشن می کند.

اولین مورد، نمایش نادر است برای خلع شاه طهماسب و برگزیدن فرزند ۸ ماههٔ او شاه عباس سوم به سلطنت، آن هم در یک مجلس «مشورتی». نادر در برابر این کودك شیرخوار به رسم سرسپردگی زانو زد. با مرگ این کودك، به دعوت «فرزند شمشیر» از روُسای طوایف و روحانیون، صاحبان مال و جاه، قوریلتای بزرگ در دشت مغان تشکیل می شود ـ ژانویه ۱۷۳۶ـ (۳) تا دربارهٔ آیندهٔ سلطنت در ایران به رایزنی بپردازند. نادر شرایطی فراهم می آورد تا شرکت کنندگان در این اجتماع او را به پذیرش سلطنت دعوت کنند، با این همه نمی پذیرد و آن را موکول به پذیرش سه شرط توسط مدعوّین می کند. یکی آن که سلطنت در خانواده او موروثی باشد، دیگر آن که کسی از اولاد صفویه حمایت نکند و سوم، پذیرش

اصلاحاتی در مذهب. قبول دو شرط اول امری طبیعی بود اما دست بردن در اعتقادات مذهبی مردم، آن هم به امر شاه، مشکل آفرین می نمود. شرکت کنندگان به ملاباشی ـ که شخصیت بزرگ مذهبی حاضر در اجتماع بود ـ متوسل شدند. ملاباشی جرأت کرد که به نادر بگوید «پادشاهان حق ندارند که بگویند خدای عالم را چگونه باید پرستید ... » (۴)

پاسخ ملاباشی گلوله یی بود که به حکم نادر به او زدند و مجلس مشورتی دم فروبست و تسلیم شد.

قریب صد و پنجاه سال بعد، ناصرالدین شاه هم مجلس شورای دولتی برپا کرد که خود آن را «مشورتخانه دولت» می خواند. امین الملک می نویسد که او «مامور نگهداری از این مجلس» بود. شأن آن مجلس را او خود بهتر از هر کس تعریف کرده است که «خلاف حُکم سلطان رای جُستن، به خون خویش دست شستن است»(۵).

در قرن بعد دشمن بزرگ دستاوردهای مشروطیت، محمدرضا پهلوی، هم با کنگرهٔ بزرگ «آزادمردان و آزادزنان» «قوریلتای» دیگری را در تهران به نمایش گذاشت تا برای چاپلوسی و تملق میدان مدرن تری برپاسازد.

رایزنی زحمتکشان

در برههٔ طولانی پس از اسلام هر چند روابط حاکم و محکوم تابع زور بود اما به موارد متعددی از شکل گیری انجمنهای اصناف و پیشه وران شهری در مناطق گوناگون ایران برمی خوریم. نیاز به حفظ حداقلهایی برای تضمینَ روابط بین اصناف گوناگون آنان را ناگزیر به تشکیل انجمنهایی می کرد که در بعضی نقاط رؤسای آنها عنوان کَلو داشتند(۶).

در دوران صفویه و قاجاریه اجتماعات صنفی در شهرهای بزرگ نقش مهمتری یافت، به طوری که در شروع جنبش اعتراضی علیه امتیاز تنباکو این تشکّلهای صنفی بودند که در مساجد و بازارها قدرت مطلقهٔ سلطان را به زورآزمایی می خواندند. این بافت سنتی در ایام مشروطیت نقش عمده یی یافت. در همین زمان انجمنهای گوناگون سیاسی شکل می گرفت و عمل می کرد.

آزادی و ترقیخواهی علیه استبداد و ارتجاع

این جبهه بزرگ مردمی در دو قرن گذشته ریشه های متفاوت عقیدتی داشت. یکی مذهبی و دیگری اندیشه های نوین سیاسی.

آن چه مربوط به تاثیر روحانیونی مانند مرحوم نائینی، طباطبایی، ملک المتکلمین و میرزا کوچک خان، خیابانی و در ادوار اخیر برادران زنجانی یا آیت الله طالقانی می باشد، تفسیر

جدیدی از مفاهیم آزادیخواهانه اسلامی بود. مثلاً طباطبایی در موعظه خود در سال ۱۳۲۴ هجری می‌گوید: «ما مجلسی می‌خواهیم که در آن شاه و گدا در حدود قانون برابر باشند»(۷). در همان سال، سید جمال واعظ می‌گوید: «تا دو چیز در کار نباشد کار ایران درست نمی‌شود. یکی صداقت، یکی آزادی»(۸).

البته در همین قشر اعضای مؤثر جبههٔ متحد شاه و شیخ هم بسیار فعال بودند مثلاً شیخ محمدعلی کنی کلمهٔ «قَبیحهٔ آزادی» را حرام می‌پنداشت و معتقد بود که «اگر معنی اختیار و آزادی این است که تحت حکم دیگری نباشیم این منافی اساس خداوندی است ...»(۹) یا شیخ فضل‌الله نوری، همدست محمدعلی شاه بود و آقا نجفی و شیخ محسن اراکی در برابر خدمات لازم به سلطان، خود بساط سلطنتی داشتند. اما، نائینی برای تطبیق مشروطیت با اصول اسلام، آیاتی مثل «و اذ قال ربّک للملائکه انّی جاعل فی‌الارض خلیفه» (سورهٔ بقره، آیه ۳۰) و «شاورهم فی‌الامر» (آل عمران، آیه۱۵۹) «و امرهم شورا بینهم »(شورا، آیه ۳۸) را مبنای مطالبات حقوق شهروندی قرار داد. در عمل هم تلاشهای یحیی دولت آبادی در ایجاد نهادهای جدیدی مثل مدارس برای دختران استمرار و ارتقای نظریات پیشینیان او بوده است(۱۰).

صاحبان اندیشه های تجددخواهانه غالباً آنانی بودند که مستقیماً با نهادهای مدنی غرب آشنا شدند. این بخش از نخبگان جامعه با اعزام محصل به خارج در سال ۱۲۲۶هجری توسط عباس میرزا، ولیعهد فتحعلیشاه، شکل گرفته و توسعه یافتند. در این مورد نقش قائم‌مقام و میرزا تقی‌خان امیرکبیر در اعزام دانشجو به «فرنگ» برای تربیت کارشناسان و بعد تأسیس دارالفنون و دعوت استادان خارجی به ایران حیاتی بود. با قتل قائم‌مقام به دست محمدشاه و قتل میرزا تقی‌خان به دست ناصرالدین شاه، اعزام دانشجو به خارج دچار افت شد. اما نیازهای زمانه قوی‌تر از اراده حکّام عمل می‌کند، بنابراین ارتباطهای فرهنگی استمرار یافت. شناخت فرمان ماگناکارتا در انگلیس برای تحدید قدرت سلطنت و دگرگونیهای آن، اعلامیهٔ استقلال آمریکا، انقلاب کبیر فرانسه و نهادهای گوناگونی که در نتیجهٔ آنها ایجاد شد، اندیشه ها و چشم‌اندازهای نوینی را ایجاد کرد که به نوبه خود در تحول اندیشهٔ برخی از عالمان دینی هم اثرات غیرقابل انکاری داشت.

این داد و ستد فکری بین دو بخش از نخبگان جامعه بستر عملی جبههٔ واحدی شد برای آزادی علیه استبداد. حاج زین‌العابدین مراغه‌یی، میرزا فتحعلی آخوندزاده، ثقه‌الاسلام تبریزی، میرزا آقاخان کرمانی یا میرزا رضا کرمانی هر یک دارای مشرب فکری خاصی بودند اما این مانع عمل مشترك آنها در مبارزات مشروطیت نشد. یگانگی دو نیروی مؤثر شهری ـ صرف‌نظر از مبانی اعتقادی ـ نیروی محرّکه‌یی را تشکیل داد که مشروطیت، جنبش ملی شدن

صنعت نفت و انقلاب بهمن از نتایج آن بود. هر چند در هر سه مورد ضعف سازمانی نیروهای آزادیخواه به سلطهٔ جباران انجامید، اما وحدت مبارزاتی آزادیخواهانی که مبنای اعتقادی خود را در اسلام می‌یابند و نیروهایی که بر اساس باورهای سیاسی گوناگون اعمال ارادهٔ آزاد شهروندان را شرط لازمِ استقرار یک جامعه متمدن می‌دانند،

در سه حرکت بزرگ این قرن در ایران آزادی و ترقیخواهی در برابر ارتجاع و استبداد قرار گرفت. مسلمان، ارمنی، درویش، زردتشتی، مُکلاّ و معمّم در جنبش مشروطیت، نهضت ملی و جنبش ضدسلطنتی با همبستگی ملی و اخلاقی شرکت داشتند.

انجمنها و شوراها در طلیعهٔ مشروطیت

انجمنهای سرّی قبل از مشروطیت که با کمک تشکّلهای صنفی سنتی در شهرها میدان عملی مبارزه را در دست داشتند با ترکتازی محمدعلی شاه دوباره به‌راه افتادند. کمیتهٔ آزادیخواهان در رشت، فدائیان جمهوری‌طلب در تهران، حزب اجتماعیون عامیون تهران، کمیتهٔ انقلاب تهران و ... تشکیل شد. فرقهٔ دموکرات ایران (مشهد) و حزب سوسیال دموکرات (آذربایجان)، سازمان انقلابی مجاهدین مشهد و سازمان سوسیال دموکرات مسلمان، از آن جمله‌اند. در عین حال انجمنهای ایالتی و ولایتی که در قانون اساسی و متمم آن نهادی شناخته شده بود با تشکّل داوطلبانه سازمان یافت(۱۱). ادوارد براون تعداد روزنامه‌های آن زمان را حدود ۹۰ ذکر می‌کند(۱۲).

همراه با سازمان‌یابی احزاب و انجمنها، اجتماعات صنفی که پایه‌های قدیمی‌تری داشت، دوباره گردهم‌آمدند. به ویژه آن که انتخابات دورهٔ اول مجلس شورای ملی صنفی بود و مادهٔ اول نظامنامه انتخابات صنفی مورخ ۱۹رجب۱۳۲۴ مقرر می‌داشت: «انتخاب‌کنندگان ملت در ممالک محروسهٔ ایران از ایالات و ولایات باید از طبقات ذیل باشند: شاهزادگان و قاجاریه، علما و طلاب، اعیان و اشراف، تجار و مالکین، فلاحین و اصناف». لازمهٔ این نوع انتخابات طبقاتی هم گردآمدن انتخاب‌کنندگان بود. مجلس اول به‌رغم نظامنامهٔ طبقاتیش، نمایندهٔ اقشار گوناگون جامعه بود و به همین دلیل در تاریخ حقوق و سیاست ایران موقعیت ویژه‌یی دارد. حضور نمایندگان اصناف و پیشه‌وران در میان نخبگان و صاحبان اقتدار نویدبخش آینده‌یی روشن برای مردم بود. در میان کسبهٔ خرده‌پا و زحمتکشان شهری حضور مشهدی باقر بقال در این مجلس محمدعلی شاه را بسیار آزار می‌داد. او می‌گفت: «من راضیم خدمتگزار روسها باشم ولی راضی نمی‌شوم مشهدی باقر بقال برای سلطنت مقرری تعیین کند»(۱۳).

انگیزهٔ مشارکت در حیات سیاسی اصناف را متشکل‌تر ساخت و آنها سازمانهای

معرفی کنندهٔ خود را به‌وجود آوردند. در عین حال سندیکاهای کارگری در سال اول مشروطیت شروع به رشد کردند. سندیکای چاپخانه های تهران پیشرو بود. سال بعد آنها برای برکناری اعتماد السلطنه، ریاست مطبوعات، اعتصاب کردند و پیروز شدند. در همین سال تلگرافچیها برای اضافه دستمزد اعتصاب پیروزمندی داشتند. در سال ۱۹۰۸ در بندرانزلی قایقرانان دست به اعتصاب زدند و درپی آن درشکه چیها، کارگران و کارمندان وزارتخانه ها در تهران اعتصاب کردند. نمونهٔ اعتصاب کارگران ماهیگیر بندرانزلی می تواند سطح سازمان یافتگی بخشی از کارگران را نشان دهد. آنان که در مجموع ۹هزار نفر بودند، در سال ۱۹۰۶ اعتصابی با شرکت ۵هزار تن به راه انداختند. تا اوائل سلطنت رضا شاه دهها سندیکا در انزلی، رشت، تبریز، قم، تهران، از کارگران نانوایی، قنادی، خیاطی، چاپخانه، شاگرد مغازه ها، کفاشها و ... در سراسر ایران تشکیل شد و «شمسکا»، شورای مرکزی سندیکاهای کارگری، آنها را نمایندگی می کرد. کارگران نفت جنوب نیز با تشکّل خود در سال ۱۲۹۹ و ۱۳۰۴ فعالیتهای چشمگیری داشتند.

اشارات شتابزدهٔ بالا در زمینهٔ تشکیل احزاب، انجمنهای ایالتی و ولایتی، مجلس شورای ملی، تشکیلات اصناف و پیشه وران و سازمانهای سندیکایی خود نمایانگر تحولات شگرفی است که با صدور فرمان مشروطیت شروع شد و با دفاع از دستاوردهای آن در مبارزات ملی برای عزل محمدعلی شاه ادامه یافت و در مدت کوتاهی به رغم مداخلات هر روزه بیگانگان و عوامل ارتجاعی آنها یعنی روحانیون، رؤسای ایلات، مالکان بزرگ و دیوانسالاران قدیمی، مردم را به اتخاذ تدابیر جمعی در اشکال گوناگون هدایت می کرد.

مشروطیت و شوراها

جوهر واقعی مشروطیت در تحمیل این واقعیت به هیأت حاکمه بود که «قوای مملکت ناشی از ملت است. طریقهٔ استعمال آن قوا را قانون اساسی تعیین می کند»(۱۴). یکی از روشهای اعمال قدرت ملی هم به رسمیت شناختن شوراها بود.

در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن ـ مصوّب ۱۲۸۵ و۱۲۸۶ ـ بارها از انجمنهای ایالتی، ولایتی، بَلَدی و بلوك نام برده شده است. مثلاً در قانون اساسی، مجلس شورای ملی مرکب از اعضایی است که «در تهران و ایالات انتخاب می شوند»(۱۵). این حق برای مجلس شناخته شده بود که «برای اصلاح امور مالیاتی و تسهیل روابط حکومتی در تقسیم ایالات و ممالک ایران و تحدید حکومتها» قوانین لازم را تصویب نماید(۱۶).

مجلس سنا مرکب بود از نمایندگان انتصابی شاه و انتخابی مردم. در هر دو مورد می بایست نصف آن از «اهالی ولایات» باشند(۱۷). هر چند مجلس شورای ملی با حضور نمایندگان

«دارالخلافه» شروع به کار می‌کرد، اما رسمیت تصمیمات آن به حضور و رأی «منتخبین ولایات» موکول بود(۱۸). در متمم قانون اساسی به این مفهوم بیشتر پرداخته شد. از جمله اتخاذ تصمیم درمورد تقسیمات کشوری در حوزهٔ صلاحیت انحصاری مجلس قرار گرفت، زیرا «تحدید حدود مملکت ایران و ایالات و ولایات و بلوکات آن تغییرپذیر نیست مگر به موجب قانون»(۱۹). و مهمتر از همه آن که «منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت و بلوك به تصویب انجمنهای ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسویه می‌شود»(۲۰). تقسیم کشور به انجمنها در سلسله مراتب دادگاهها هم مؤثر بود و «در هر کرسی ایالتی یک محکمه استیناف» می‌بایست تشکیل شود(۲۱). اما این دادگاهها «وقتی احکام و نظامنامه‌های عمومی و ایالتی و ولایتی و بلدی را مجری خواهند داشت که آنها مطابق با قانون باشند»(۲۲).

روشن است که انجمنها باید برای اجرای وظایف خود امکانات مالی داشته باشند که آن را هم قانونگذار در نظر گرفته بود زیرا « ... به هیچ عنوان از اهالی چیزی مطالبه نمی‌شود مگر به اسم مالیات مملکتی و ایالتی و ولایتی و بلدی» (۲۳).

موارد دهگانه یی که تا کنون ذکر شد، در اصول گوناگون دو قانون مورد استناد آمده است. اما در متمم قانون اساسی که به بخشهای کلیات، حقوق ملت ایران، قوای مملکت، حقوق اعضای مجلس، حقوق سلطنت ایران، راجع به وزرا، اقتدارات محاکم، در خصوص مالیه و قشون تقسیم شده، بخش ویژه یی به موضوع انجمنها اختصاص یافته بود. به شرح زیر:

در خصوص انجمنهای ایالتی و ولایتی

«اصل نودم ـ در تمام ممالک محروسه انجمنهای ایالتی و ولایتی به موجب نظامنامه مخصوص مرتب می‌شود و قوانین اساسیه آن انجمنها از این قرار است:

اصل نود و یکم ـ اعضای انجمنهای ایالتی و ولایتی بلاواسطه از طرف اهالی انتخاب می‌شوند، مطابق نظامنامه‌های انجمن ایالتی و ولایتی.

اصل نود و دوم ـ انجمنهای ایالتی و ولایتی اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند با رعایت حدود قوانین مقرره.

اصل نود و سوم ـ صورت خرج و دخل ایالات و ولایات از هر قبیل به توسط انجمنهای ایالتی و ولایتی طبع و نشر خواهد شد».

نظارت تامه به منافع عامه

انجمنهای ایالتی و ولایتی حقوق و اختیارات گسترده یی داشتند. نظامنامه آن در مجلس اول به تصویب رسید. انجمنهای نوپا به شکل داوطلبانه در تبریز تشکیل شد. سرکشی

محمدعلی شاه، دفاع از دستاوردهای مشروطیت را به مبرم‌ترین وظیفهٔ این انجمها تبدیل کرد. مثلاً صَمصام‌السلطنه پس از تصرف اصفهان در تلگرامی به ستارخان می‌نویسد: «انجمن ولایتی را تشکیل داده که به تصویب انجمن، اصلاحات لازمه بشود». انجمن ایالتی گیلان هزینهٔ کمیسیون جنگ را می‌پرداخت. انجمن گرگان ۳هزار نفر را برای جنگ با محمدعلی شاه گردآورد. حتی آصف‌الدوله مستبد هم در شیراز انجمن ایالتی تشکیل داد. با آن که سالداتهای روسی در کارهای گوناگون، زورمندانه، مداخله کردند، اما انجمن ایالتی آذربایجان عملاً مرکز دفاع از حقوق ملت ایران شد. انجمن ولایتی در اردبیل سازمان یافت. در قارص قلعه انجمن بلدی به راه افتاد. انجمن ایالتی آذربایجان علاوه بر مدیریت امور آن ایالت تبدیل به مرکز همبستگی انجمنهای ایالات ایران با یکدیگر و عناصر آزادیخواه مجلس شورای ملی شد. به این ترتیب فوریت مبارزه علیه استبداد و قراردادهای ایران بر باد داده ـ ۱۹۰۷ و ۱۹۱۹ ـ تمام تلاشهای آزادیخواهان گردآمده در این نهاد نوپا را متوجه خود کرد. البته انجمنها در حد امکان به مشکلات روزمرهٔ مناطقی که در حوزهٔ صلاحیت جغرافیایی آنها قرار داشت، رسیدگی می‌کردند. فقدان منابع مالی کافی و فقر مردم عوامل جدی بازدارنده این نهادها شد(۲۴). بلافاصله پس از مشروطیت قانون بلدیه از تصویب مجلس گذشت(۲۵).

اشاره‌یی هرچند شتابزده به کارنامهٔ انجمنها در این دوره در حد این نوشته نیست. به هر حال این انجمنها با به خون کشیده شدن قیام خیابانی و قتل میرزا کوچک خان و بالاخره کودتای اسفند ۱۲۹۹ زیر چکمه‌های رضاخان قلدر نابود شد.

بازگشت سلطنت مطلقه

رضاخان با ارعاب و تهدید، مجلس شورای ملی را از کار بازداشت. به کمک فرماندهان نظامی انتخاباتِ قلابی بر پا کرد. در عین حال به پایه‌گذاری یک استبداد متمرکز نظامی پرداخت. خانواده‌های حکومتگر محلی را که رقبای قدرت او محسوب می‌شدند، نابود کرد و بساط خودکامگی خود را از هر مدعی زدود. سلطنت مطلقه او که از حیث شکل و ابزار مدرن بود، از جهت ماهیت به سلطنت نادر و آقا محمدخان پهلو می‌زد. با تصویب قانون بلدیه مفاد قانون اساسی مشروطیت را یک‌سره پایمال کرد، هرچند ادارهٔ هر بلدیه «بر عهدهٔ انجمن و ادارهٔ بلدیه همان محل» بود (مادهٔ۴)، اما «انجمن بلدی هر محل از نمایندگان طبقات تجار و اصناف و مالکین ـ اعم از مالکین مستغلات و مالکین املاك مزروعی آن شهر یا قصبه تشکیل ...» می‌شد (مادهٔ۵). و البته «رئیس اداره بلدیه که از طرف وزارت داخله» معین می‌شد، مأمور بود و معذور (مادهٔ۴). منبع درآمد بلدیه برای تنظیفات، روشنایی، نیازمندیهای بهداشتی عوارض محلی بود که انجمن توسط رئیس بلدیه به وزارت داخله پیشنهاد می‌کرد و پس از موافقت هیأت دولت وصول می‌شد (مادهٔ۶). کمک دولت منحصر

بود به سالی ۵۰۰هزار تومان کمک به شهرداری تهران برای «تعمیرات و اصلاحات اساسی». سهم سایر شهرها و قصبات ۳۰۰هزار تومان بود (مادهٔ۲) (۲۶).

علاوه بر این، اخذ جریمهٔ قاچاق کالاهایی که مشمول عوارض بلدی بودند، منبع دیگری برای درآمد شهرداریها بود(۲۷).

شهرداریها به علت کمبود درآمد، مفلس و معطل بودند و در قوانین مختلف به وزارت داخله اجازه می دادند که از بانک ملی قرض کند و به شهرداریها بپردازد. مثلاً در سال۱۳۱۴ شهرداری اصفهان، اهواز، شیراز، کرمان، زنجان، رضائیه، خوی، ساوجبلاغ مُکری، سنندج و ماکو از این تسهیلات برخوردار شدند(۲۸).

در سال۱۳۱۵ مجلس به موجب قانونی به وزارت داخله اجازه داد که نظامنامه یی برای طرز وصول عوارض شهرداری از مستنکفین از پرداخت عوارض را تهیه و پس از تصویب کمیسیون عدلیه و داخله مجلس به مورد اجرا بگذارد(۲۹).

با تصویب نظامنامهٔ شورای اداری شهرستان توسط وزیر داخله در سال۱۳۱۶ مداخلهٔ دولت در امور محلی ابعاد گسترده تری به خودگرفت. این شورا ابزار جدیدی بود که از بالای سر انجمنهای بَلَدی عمل می کرد. این شورا که از «رؤسای ادارات لشکری و کشوری هر شهرستان» به ریاست فرماندار تشکیل می شد از جمله در مورد کارهای «عام المنفعه که باید» به هزینهٔ اهالی در محل اجرا شود، مشاوره می کرد و وسایل بهبودی بهداشت و معارف و تربیت بدنی و «به طورکلی امور مربوط به عمران شهرستان» را فراهم می آورد(۳۰).

از ابتدای سال۱۳۱۹ «حساب شهرداریها در مرکز و شهرستانها» به وسیله ممیّزین اداره رسیدگی و تمرکز کل حسابها مورد رسیدگی قرار می گرفت(۳۱). در همین سال «ساختمان و انتظام مرده شویخانه و گورستان از لحاظ بهداشت تحت نظر» شهرداری قرار گرفت(۳۲).

در سال ۱۳۲۰ با قانون «اصلاح قانون توسعهٔ معابر» اختیارات و امکانات قانونی جدیدی برای شهرداریها در جهت عمران شهرها فراهم آمد و مهمتر آن که با مجاز شدن شهرداریها به دریافت حق مرغوبیت، منبع درآمد جدیدی برای شهرداریها در نظر گرفته شد(۳۳).

به این ترتیب رضا شاه از کودتای اسفند۱۲۹۹ تا شهریور۱۳۲۰ گام به گام با بی اعتنایی کامل به حقوق مکتسبه مردم در قوانین اساسی ایران دستهای آلودهٔ بساط فاسد اداری خود را به همهٔ شئونات زندگی روزمرّه ملت ایران کشاند. انجمنهای این دوره ابزاری در روند تمرکز قدرت استبدادی او شد و از اعمال نظارت تامّه به منافع عامه توسط نمایندگان واقعی مردم هیچ اثری باقی نماند.

نهضت ملی و شوراها

با از هم پاشیدگی بساط دیکتاتوری سیاه رضاشاه و شروع نهضت ملی، مردم حقوق پایمال شده خود را مطالبه می کردند. مصدق به چند نمونه از آنها در مجلس چهاردهم اشاره

می‌کند. از جمله، مردم شاهی نامه‌یی به تاریخ ۱۲آذر۱۳۲۴ به «ساحت مقدس مجلس شورای ملی» نوشتند و رونوشت آن را برای مصدق فرستادند. در آن نامه ۹درخواست و شکایت عنوان شده بود. در رأس این درخواستها آمده بود: ۱ـ دولت باید فوراً دستور انتخابات ایالتی و ولایتی را صادر نماید(۳۴).

مصدق می‌افزاید: «شکایت از بهشهر که در ۴آذر رسیده تقریباً به همان مضمون ...» است(۳۵).

در نامهٔ مورّخ ۲۱آذر اهالی ساری ضمن عنوان ۷شکایت و تقاضا می‌نویسند:

«۷ـ مفاسد و معایب اجتماعی مازندران و شهر ساری به عقیده اینجانبان ناشی از کوتاه بودن دست افراد محلی در ادارهٔ اوضاع اجتماعی است و تنها طریق رفع مفاسد همانا اجرای اصول مقدس قانون اساسی و تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی است که نه فقط مورد تقاضای ما، بلکه مورد تقاضای قاطبهٔ اهالی ایران است ...» (۳۶).

مصدق در دفاع از نظریات موکّلین خود می‌افزاید: «یکی از تقاضاهای شکایت‌کنندگان این است که انجمنهای ولایتی و ایالتی تشکیل شود. کدام انجمن؟ همان انجمنی که در اصل۲۹ قانون اساسی لازم دانسته ... همان انجمنی که خود این دولت در ایام اخیر آن را لازم دانست ولی به واسطهٔ نفوذ نمایندگان نتوانست نظر خود را اجرا کند. همان انجمنی که بعضی از نمایندگان هیات ۱۶نفری که برای کمک آقای نخست وزیر از فراکسیونهای مجلس تشکیل شد و چون بعضی از اعضا تشکیل انجمن را لازم دانستند، هیأت دیگر تشکیل نشد و منحل گردید. دلیل مخالفت با این انجمنهای ایالتی و ولایتی این است که اگر انجمنهای ایالتی تشکیل شود در انتخابات موفقیت حاصل نخواهند کرد و الاّ انجمن ایالتی و ولایتی بر طبق اصل ۲۹ قانون اساسی باید تشکیل بشود. قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی در دوره اول مجلس گذشته است. آن شب آخری که هم ما در هیأت ۱۶نفری بودیم یکی از نمایندگان می‌گفت شما که عقیده دارید که انجمن ایالتی و ولایتی تشکیل شود این قانون را مطالعه بفرمایید اگر آن را صلاح دانستید و اصلاحات ضروری لازم نداشت از روی همان انجمنها تشکیل شود. بنده وقتی رفتم منزل قانون انجمنهای ولایتی را خواندم دیدم به هیچ‌وجه این قانون ضرری ندارد و بسیار هم مفید است و حتی اگر این که دولت بخواهد به سلیقهٔ خودش یکی از موادش را اصلاح بکند این چه مانعی دارد که امروز انجمنهای ایالتی و ولایتی را در هر جایی تشکیل بکنیم و رفع این شکایات بشود ...»(۳۷).

مصدق در قبال مداخلات آشکار و پنهان اتحاد جماهیر شوروی، انگلیس و آمریکا در امور داخلی ایران، به‌ویژه در کردستان و آذربایجان راه حل را اجرای قانون انتخابات انجمنهای ایالتی و ولایتی می‌دانست. انگلیس و آمریکا در صدد تشکیل «کمیسیون دول سه‌گانهٔ مأمور رسیدگی به امور ایران» بودند تا نسبت به حل «اشکالاتی که فیمابین دولت مرکزی و بعضی از ایالات رخ داده است» مساعدت نمایند تا بالاخره پس از ذکر ۱۰ماده در باب وظایف آن کمیسیون که غالباً برای کمک «به تأسیس انجمنهای ایالتی و ولایتی» بوده است، بیاورند که

«۱۱ـ اولین انتخابات ایالتی و ولایتی باید تحت نظر کمیسیون انجام گیرد»(۳۸).

مصدق اعتقاد داشت که «بین دولت راجع به طرز اداره نمودن قسمتی از مملکت با یک عده اهالی آن جا اختلاف حاصل شده است. قبلاً باید دولت با اهالی داخل مذاکره شود شاید اختلاف را بتوان با خود آنها حل کرد ...»(۳۹). شجاعت سیاسی و هوشیاری مصدق و یارانش توطئه تشکیل کمیسیون سه جانبه را نقش برآب کرد. پس از استعفا و تبعید رضاشاه، رشد آگاهی ملی، وجود احزاب، سندیکاها و مطبوعات گوناگون و بالاخره حضور مؤثر نمایندگان وابسته به نهضت ملی موحد دگرگونیهایی در قوانین مربوط به انجمنها شد.

قوانین انجمنها پس از رضاشاه تا سی تیر۳۱

در سال ۱۳۲۱ ماده سوم آیینامهٔ قانون شهرداری مصوّب۱۳۰۹ توسط کمیسیون کشور مجلس شورای ملی اصلاح شد. باز هم انجمن نظارت انتخابات می‌بایست مرکب از «طبقات مالکین و تجار واصناف» باشد که استاندار یا فرماندار صلاحیت آنها را تشخیص می‌دهند. این دو مقام می‌توانستند از وزارت کشور تشکیل انجمن نظارت برای انتخابات انجمن شهر را درخواست نمایند و البته وزارتخانه «در هر شهرستان که مصلحت بداند اجازه می‌دهد» تا انتخابات به‌عمل آید(۴۰).

در شهریور۱۳۲۲ امر نظارت بر قیمتها که برعهده شهرداریها بود با ضمانت اجرای جزایی مقرّر در قانون «مجازات پیشه‌وران و فروشندگانی که کالای خود را مخفی یا گران می‌فروشند» ابعاد جدی‌تری به خود گرفت. ضربات شلاّق، حبس تأدیبی، غرامت، محرومیت از شغل و تعطیل محل کسب احکام کیفریِ قطعی و لازم‌الاجرایی بود که حکومت «قانون» را تقویت می‌کرد(۴۱).

فقر و بدبختی عمومی ایام جنگ، خالی بودن صندوق دولت و نیاز روزافزون شهرداریها، عوارض بستن بر درشکه، دوچرخه‌های اسبی و پایی، گوسفند، بره، گوساله، گاومیش و بچه گاومیش و خوك را در کشتارگاهها برای شهرداریها اجباری کرد(۴۲).

شهرداریها برای تأمین درآمد هر روز به وزارت کشور پیشنهاد می‌فرستادند و هیأت دولت ماشین صدور تصویب‌نامه شده بود. مثلاً شهرداری شهرضا از پروانه‌های کسب صدی ۲۰ مال‌الاجاره ماهیانه را می‌گرفت و از برگ معاینه پیشه‌وران پنج ریال در ماه، از کارخانه‌های موتوری و غیرموتوری به تناسب قوه اسب از هر اسبی ۵ریال، از اتوبوس کرایه، تاکسی، دوچرخه پایی، تمبر معاملات محضری، تلفن و ... عوارض مطالبه می‌کرد(۴۳).

در فسا از مهمانخانه، رستوران، قهوه‌خانه و گاراژ، خانه‌های مسکونی ملکی، باغها، دکانها و هم چنین از «کلیهٔ پنبه یی که مالکین فسا به انبار اداره پنبه تحویل و بهای آن را دریافت می‌کردند، صدی دو قیمت» را می‌گرفتند(۴۴). شهرداریها به شعبات بی‌اختیار وزارت کشور تبدیل شده بودند.

در این سالها مجموعه قوانین حجم عظیمی از تصویب‌نامه‌هایی را شامل می‌شود که به درخواست شهرداریها و موافقت وزارت کشور، از هیأت دولت صادر شده است. شهرداریها برای هر امری حتی استخدام کارمند نیازمند مصوّبهٔ هیأت وزیران بودند(۴۵).

روز ۲۰تیر سال۱۳۲۸به موجب «قانون اعطای اختیار به کمیسیون وزارت کشور جهت اصلاح و تصویب لایحه مربوط به شهرداریها» مجلس به آن کمیسیون برای تهیه لایحه شهرداریها اختیار داد(۴۶).

در شرایطِ تضعیف دربار فاسد پهلوی و دستگاه سرکوب آن، این لایحه به سرعت آماده شد و دو هفته، بعد روز چهارم مرداد به تصویب کمیسیون کشور و مجلس شورای ملی رسید. این قانون در مقام تطبیق با قوانین سابق بسیار پیشرفته است و موادی از قانون بلدیهٔ مصوب ۲۰ربیع الثّانی۱۳۲۵ را لغو کرد و هم چنین قوانین ضدآزادی رضا شاه را از اعتباراندا‌خت.

گامی بزرگ

در این قانون علاوه بر شهر، قصبات هم حق تشکیل انجمن را به دست آوردند. شهرداری «تدارك وسایل آسایش و تأمین نیازمندیهای مربوط به اهالی شهر و قصبه» را برعهده داشت (ماده ۳) و «هر شهرداری انجمنی خواهد داشت که از طرف اهالی مستقیماً و با رای مخفی و به اکثریت نسبی آرا برای ۴سال انتخاب» می‌شد (مادهٔ۴). در شهرستانهای کمتر از ۱۰هزار نفر جمعیت ۶نفر و حداکثر نمایندگان یک شهر ۲۵نفر بود. برای تهران ۳۰نفر نماینده در نظر گفته شده بود. شهرهای بزرگ به محلات مختلف تقسیم می‌شد و هر محله نماینده خود را داشت. در مادهٔ۵ شرایط انتخاب‌کنندگان ساده بود: تابعیّت ایران، شرط سنی ۲۰سال تمام، توطّن در محل یا سکونت بیش از ۶ماه به کار و حرفه و کسب، محکومیت نداشتن.

انتخاب شوندگان علاوه بر شرایط انتخاب کنندگان می‌بایست حداقل ۳۰سال و حداکثر ۷۰سال داشته باشند. با شرط سکونت ۵ساله و خواندن و نوشتن زبان فارسی (مادهٔ۶).

در موضوع اشخاصی که محروم از انتخاب شدن هستند، نحوهٔ اعلام نامزدی در انتخابات، تشکیل انجمن نظارت، اخذ رأی، قرائت آرا، شکایت از جریان انتخابات، تشکیل انجمن و حوزهٔ صلاحیت آن، نحوه انتخاب شهردار، رسیدگی به اختلاف شهردار و انجمن شهر، وظایف شهرداری مطالب جدید فراوانی در ۵۰ماده این قانون آمده است. تدوین این مقررات دموکراتیک دقیقاً تحت تأثیر وجود فضای آزاد سیاسی، ضعف مُفرط طبقه حاکمه و مهمتر از همه حضور و وجود فعال بخشی از نمایندگان ملت در مجلس بودَه است. متاسفانه مذاکرات علنی مجلس در اختیار نویسنده نیست تا این بیان مستند شود. به هرحال تمهید مؤثر قانونگذار بستری شد برای تعمیق آن در لوایح مصوّبه مصدق. خواهیم دید که چگونه مصدق در اعتلا و ارتقای این حقوق تلاش کرد و آن را گسترش داد.

به‌علاوه در این قانون، شرکت در نظارت انتخابات انجمن شهر برای «انجمنهای ایالتی و ولایتی» پیش‌بینی شده بود(تبصره ۲ مادهٔ ۱۰) در خصوص رسیدگی به شکایات از تصمیمات انجمن شهر اگر «با قوانین موضوعه تناقض پیداکند»، انجمن ولایتی هم صالح به رسیدگی شناخته شده (مادهٔ ۳۴)؛ در صورت بروز اختلاف بین استانداران، فرمانداران یا بخشداران با انجمن شهر مرجع حل اختلاف انجمن ولایتی بود(۴۷).

اشاره به صلاحیتهای انجمنهای ولایتی نشانگر آن است که تهیه‌کنندگان این لایحه، انتخابات آن را در چشم‌انداز داشتند؛ نهادی که هیأت حاکمه ایران آن را نابود کرده بود.

شوراها و سیاست قانونگذاری مصدق

مصدق، روز ۱۵اردیبهشت۱۳۳۰ به نخست وزیری برگزیده شد. برنامهٔ دولت مصدق اجرای قانون ملی شدن نفت و اصلاح قانون انتخابات بود. این دوره ۱۴ ماه به طول انجامید. با بازگشت مصدق از دادگاه لاهه، او که اجرای اصلاحات عمیق داخلی به منظور فراهم آوردن زمینه‌های عملی اقتصاد بدون نفت را در نظر داشت، ارتش را مانع اصلی می‌دانست. نیروهای مسلح تحت فرمان شاه هر روز مشکل‌آفرین بودند. او برای خنثی کردن این ابزار دربار بیگانه‌پرست پهلوی، از شاه درخواست کرد که خود متصدی وزارت جنگ شود. شاه نپذیرفت و مصدق روز ۲۶تیر۱۳۳۱ استعفا کرد. ۴روز بعد با قیام پیروزمندانهٔ ۳۰تیر او دوباره زمامدار دولت شد. در برنامهٔ دولت مصدق علاوه بر اصلاحات امور مالی و اقتصادی، بهره‌برداری از معادن نفت کشور، دگرگونی دادگستری و قوانین مطبوعات، امور فرهنگی، بهداشتی و ارتباطی «اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای ملی و شهرداریها» و «ایجاد شورای محلی در دهات به منظور اصلاحات اجتماعی به وسیلهٔ وضع عوارض» دیده می‌شد.

مصدق برای اجرای برنامهٔ خود از مجلس درخواست اعطای اختیارات کرد تا لوایح مربوطه را تصویب کرده و «پس از آزمایش آنها را ـ منتهی در ظرف ۶ماه که مدت اختیارات است ـ تقدیم مجلسین نماید و تا موقعی که تکلیف آنها در مجلسین معین نشده، لازم‌الاجرا می‌باشند». این اختیارات قانونی از طرف دو مجلس به مصدق داده شد و روز بیست‌ویکم مرداد۱۳۳۱ به امضای شاه رسید.

قانون اخیر روز ۳۰دی۱۳۳۱ به موجب «قانون تمدید مدت اختیارات ...» به مدت یک سال دیگر تمدید شد و شاه آن را روز ۲بهمن۱۳۳۱ امضا کرد.

مصدق در اجرای برنامه دولت با استفاده از قانون اختیارات یک روز بعد از امضای قانون توسط شاه «لایحه الغای عوارض» در دهات را تصویب کرد(۴۸). همان روز برای تکمیل این قانون «لایحه ازدیاد سهم کشاورزان و سازمان عمران کشاورزی» به تصویب او رسید(۴۹).

در فاصلهٔ یک سال مصدق برای اجرای اصلاحات خود ۲۱۹لایحه دربارهٔ حقوق کشاورزان، امور کشاورزی، مسکن و اراضی شهری، بهداشت و درمان، قوه قضاییه، امور

مالی کشور، کسب و تجارت، حقوق کار و کارگران، بانکها، راه‌سازی، نفت، ارتش، شهربانی، ژاندامری، صنایع و معادن و آموزش و پرورش و آموزش عالی را تصویب کرد(۵۰).

لغو عوارض و قوانین شوراها

لوایح قانونی که مصدق در مورد حقوق کشاورزی کشاورزان با استفاده از قانون اختیارات به تصویب رساند و مورد استناد در این بخش قرار می‌گیرند، به‌ترتیب تاریخ تصویب عبارتند از:

ـ لایحهٔ الغای عوارض در دهات، مصوب ۲۲ مرداد ۱۳۳۱ (۵۱).

ـ لایحهٔ ازدیاد سهم کشاورزان و سازمان عمران کشاورزی، مصوب ۲۲ مرداد ۱۳۳۱ (۵۲).

ـ لایحهٔ ازدیاد سهم کشاورزان و سازمان عمرانی کشاورزی، مصوّب ۱۴ مهرماه ۱۳۳۱ (۵۳).

ـ لایحهٔ قانونی واگذاری باقیمانده وجوه دریافتی بابت صدی یک شورای کشاورزی به صندوق تعاون وعمران شهرستانها، مصوب ۵ آذر ۱۳۳۱ (۵۴).

ـ لایحهٔ قانونی الغای عوارض دهات، مصوب ۳۰ آذر ۱۳۳۱ (۵۵).

ـ لایحهٔ قانونی متمم لایحه ازدیاد سهم کشاورزان و سازمان عمرانی کشاورزی، مصوّب سوم دی ماه ۱۳۳۱ (۵۶).

ـ لایحهٔ قانونی هیأت حل اختلاف محلی، مصوب ۲۱ تیرماه ۱۳۳۲ (۵۷).

ـ لایحهٔ قانونی بنگاه عمرانی کشور، مصوب ۷ مرداد ۱۳۳۲ (۵۸).

مصدق با الغای عوارض ظالمانه مالکان که بر اساس سنتهای محلی گوناگون درنقاط مختلف ایران از «رعایا» می‌گرفتند و تعداد آنها در مجموع کشور به صدها نوع بالغ می‌شد، این بار سنگین را از دوش نحیف کشاورزان گرسنه ایرانی برداشت. این احتمال وجود داشت که مالک مورد مطالبه خود را بهرهٔ مالکانه تلقّی کند و نه عوارض. در قانون پیش‌بینی شده بود که در صورت بروز اختلاف «به محض شکایت یکی از طرفین، شورای عمران و تعاون شهرستان موضوع را به اسرع اوقات رسیدگی نموده و تشخیص شورا به اکثریت نسبی قاطع خواهد بود». متخلّفان نیز به پرداخت ۲ برابر قیمت یا مبلغ دریافتی به شخص مورد تعدی محکوم می‌شدند. دادگاهها مکلّف بودند به «قید فوریت و خارج از نوبت رسیدگی و حکم لازم را صادرنمایند».

علاوه بر الغای عوارض، ۱۰ درصد از سهام مالکانه کسر می‌شد تا بین زارعان تقسیم شود. این دو تدبیر قانونی کمک بسیار مهمی بود برای بالابردن سطح زندگی زارعان. در این قوانین تأسیس نهادهای انتخابی مردم در شورای ده، دهستان، شورای عمران و تعاون بخش، شورای عمران و تعاون شهرستان پیش‌بینی شده بود و بالاخره بنگاه عمرانی کشور به‌عنوان یک واحد پشتیبانی و هماهنگ کننده دولتی تأسیس می‌شد.

شورای ده و دهستان

در شورای ده ۵عضو اصلی به ترتیب عبارت بودند از نماینده مالک یا مالکان، کدخدای ده و ۳نفر از نمایندگان زارعان. اعضای اصلی و علی‌البدل شورای ده «حتی‌المقدور» می‌بایست با سواد باشند. داشتن ۲۰سال سن، عدم شهرت به فساد اخلاق، اشتغال مستقیم به زراعت و سکونت در محل پنج شرط برای انتخاب کردن و انتخاب شدن بود.

این از اولین قوانین در ایران بود که زنها را از انتخاب کردن و انتخاب شدن منع نکرده بود.

شورای دهستان از نمایندگان دهات واقع در حوزه آن تشکیل می‌شد. هر ده یک نماینده به این شورا معرفی می‌کرد.

شورای بخش و شهرستان

شورای عمران و تعاون بخش مرکب بود از بخشدار، رئیس یا نماینده ادارات بهداشت، کشاورزی، دادگستری و بانک کشاورزی. از هر شورای دهستان ۲نماینده به شورای بخش معرفی می‌شد.

شورای عمران و تعاون شهرستان مرکب بود از فرماندار و رئیسان بهداری، کشاورزی و بانک کشاورزی و دادگستری و هم‌چنین ۲نفر از مالکان یا کشاورزان به انتخاب شورای عمران و تعاون بخش.

بنگاه عمرانی کشور

برای ایجاد هماهنگی در برنامه‌های نهادهای یاد شده با امکانات و برنامه‌های کشور، قانون مقرر می‌داشت که هر سال در ماههای بهمن و اسفند در مرکز هر شهرستان اجلاسی با حضور نمایندگان شوراهای عمران بخشهای تابعه آن شهرستان برپاشود تا برنامه امور عمرانی و تعاونی دهات واقع در حوزه آن شهرستان جهت سال بعد تهیه و برای موافقت کمیسیون مرکزی ـ که از نمایندگان وزارتخانه‌ها و ادارات مربوطه در وزارت کشور تشکیل می‌شد ـ ارسال شود. در هفتم مردادماه ۳۲ مصدق با تصویب لایحهٔ قانونی، بنگاه عمرانی کشور را تشکیل داد تا دولت بتواند با «تقویت روح همکاری وتعاون» هماهنگی لازم را با نهادهای یادشده برقرارکند و خدمات فنی، اداری، حسابداری و مالی لازمه را در اختیار شوراها قراردهد.

اعضای شورای عمران عبارت بودند از معاون یا مدیر کل وزارت کشور، کشاورزی، راه و رئیس هیأت مدیره و مدیر عامل بانک کشاووزی، مدیر عامل یا معاون سازمان برنامه، مدیر عامل بنگاه عمرانی کشور، مدیر عامل بنگاه خالصه و ۳نفر از مطّلعان در امور عمرانی یا نماینده سازمانهای ملی یا بین‌المللی.

آبادی دهات، گسترش خدمات فرهنگی و بهداشتی، بهبود وضع کشاورزی و

کشاورزان، بالابردن سطح زندگی و اجرای قانون عمران و لایحه قانونی ازدیاد سهم کشاورزان و سازمان عمرانی کشور وظیفهٔ این سازمان کشور بود. وزارتخانه های کشور، کشاورزی، فرهنگی، بهداری، راه و سازمان برنامه، بانک ملی، بانک کشاورزی، بنگاههای خیریه و سایر سازمانهای دولتی موظّف بودند که در پیشرفت امور مربوط به شوراها از حیث کمک مالی، راهنمایی فکری، کمک فنی، اعزام مأموران، تهیه نسخه های ساده مانند نقشه حمام، لوله کشی ساده، ساختمان پلهای ساده و کوچک و نشر مجلات ساده راجع به دفع آفات و بهداشت و غیره مساعدت ممکن را در حد مقررات بودجه انجام دهند.

وظایف شوراها

شورای ده وظائف گوناگونی را برعهده داشت که در قانون به آن عناوین اجتماعی و عمرانی داده بودند. از جمله،

ـ در امور بهداشتی: تهیه آب سالم به‌وسیله ساختمان آب انبار یا حوض تصفیه یا لوله‌کشی از دهانهٔ قنات یا کندن پاکَنه، ساختمان غسّالخانه، رختشویخانه، حمام، تهیه وسائل تأمین بهداشت.

ـ در زمینهٔ رفاهی: مرمت و نگهداری ساختمان مسجد، کمک برای یتیمان بی سرپرست و تأمین وسایل معاش آنها، مشغول داشتن آنها به کارهای مفید، کمک به نگاهداری عجزه و پیران علیل و بیماران بی سرپرست.

ـ در زمینهٔ امور زراعی: ساختمان انبار جهت نگاهداری درآمد جنسی، کمک به دفع دسته جمعی آفات نباتی و حیوانی که زراعت قریه را تهدید می کند.

ـ در زمینه امور عمرانی و فرهنگی: ساختمان پل، احداث جاده بین قُرا، تأسیس دبستان، ایجاد مراکز برق.

ـ در زمینهٔ امور تعاونی: دادن وام بدون سود یا باسود نازل به کشاورزان بی استطاعت برای تهیه وسائل کار از قبیل خرید گاو و بذر و کمک به زارعان تهیدست تا آنان بتوانند صاحب گاو شوند.

شورای دهستان وظائف سنگینتری را به عهده داشت مانند ساختمان دبستانهای کشاورزی، درمانگاه، داروخانه، احداث جاده های محلی، کمک مالی با سود نازل یا بدون سود به دهاتی که امکان مالی کافی برای انجام امور عمرانی و تعاونی ندارند، ساختن پلهای نسبتاً بزرگ، تأمین هزینه عبور جاده از اراضی لَم‌یَزرع و زهکشی، استخدام ماما و پزشکیار سیار.

اجرای طرحهای مهمتر از وظایف شورای عمران و تعاون بخش بود از قبیل، ساختن بیمارستان، دبیرستان، دبستان کشاورزی و حرفه‌یی، تأسیس داروخانه مرکزی، ساختن پلهای نسبتاً مهم، تأسیس شرکت تعاونی کشاورزی تولید و مصرف و اعتبار، تأسیس صندوقهای روستایی، استخدام پزشک سیّار، کمک برای جلوگیری از بیماریهای بومی،

کمک مالی بدون سود یا باسود نازل به دهستانهایی که برای امور عمرانی و تعاونی خود درآمد کافی ندارند. علاوه بر موارد مزبور، شوراها در ارتباط با هیأت حل اختلاف محلی نیز وظایفی داشتند، که بعداً به آن خواهیم پرداخت. شورای عمران و تعاون شهرستان مرکز هماهنگی در حوزه عمل خود بود که به ریاست فرماندار تشکیل می شد.

امکانات و منابع مالی شوراها

۱ـ مالیات املاك مزروعی:

منبع اصلی درآمد دولتها معمولاً مالیات است. در آن زمان میهن ما در محاصرهٔ استعمار بود. بزرگترین منبع درآمد دولت یعنی درآمدهای نفتی قطع شده بود. این مؤسسه عظیم علاوه براین که درآمدی نداشت هزینهٔ بسیار زیادی برای دولت دربرداشت. زیرا پرداخت حقوق دهها هزار کارگر، تکنیسین، کارمند و مهندس، هم‌چنین هزینهٔ نگهداری آن تأسیسات گسترده برعهدهٔ دولت بود. در شرایطی که تولیدات کشاورزی مهمترین بخش تولید ملی را تشکیل می‌داد و درآمد مالیاتی این رشته می‌توانست قسمتی از گرفتاریهای روزمرّهٔ دولت را حل و فصل کند، مصدق با یک تصمیم شجاعانه تصویب کرد که «ادارهٔ عمران وزارت کشور و ادارهٔ مالیات املاك مزروعی ... با بودجه و اثاث و لوازم آن به بنگاه عمرانی کشور منتقل ...» شود. ۴۸۵کارمند وزارت دارایی، یعنی به تعداد بخشداریهای کشور، دراختیار آن قرار می‌گرفت تا مالیاتهای املاك مزروعی را با کمک شوراهای ده وصول کرده و «درآمد حاصل از مالیات املاك مزروعی هر قریه به منظور پیشرفت امور عمرانی و تعاونی عاید شورای عمران و تعاونی همان قریه پرداخت ...» شود که «کلیه آن باید منحصراً به مصرف امور عمرانی و تعاونی برسد».

علاوه براین، بنگاه ۲۰درصد سهم مالکانه جنگلها و مراتعی را که در مجاورت روستاها نبودند، دریافت می‌داشت. کمکهای گوناگون دولتی، ملی، بین‌المللی را هم باید از منابع درآمدهایی حساب کرد که توسط بنگاه صرف کمک به شوراها می‌باشد.

شوراها در امر وصول مالیات موظّف به همکاری با مأموران بنگاه بودند و این وجوه بلافاصله در اختیار شورای ده قرار می‌گرفت. به این ترتیب مصدق یکی از مهمترین حقوق حاکمیت دولت را که اخذ مالیات و هزینه آن است، به اختیار روستاییان گذارد تا توسط نمایندگان مردم در شورا مالیات وصول شود و به دست مردم و برای مردم هزینه گردد.

۲ـ عواید از سهام مالکانه:

ـ ۱۰درصد از محصول شتوی و درآمدهای صیفی، اعم از جنسی یا نقدی، از سهم مالک کسر می‌شد و متعلق به صندوق ده بود.

ـ درموردی که به وسیله کارگر زراعت می‌کرد ۱۰درصد درآمد می‌بایست به صندوق ده واریز شود.

ـ از درآمد نقدی جریبانه، علفچر، سرچر، باج صحرا، اجاره مرتع، دکان، یخچال، کاروانسرا، آسیا، آبدنگ، درآمدهای جنگلی، ۲۰درصد از سهم مالک باغ درآمدی بیش از ۲۴ریال داشت، بعد از کسر مخارج ۱۰درصد درآمد به صندوق ده تعلق می گرفت.

ـ ۱۰درصد محصول قلمستان یا بیشه یا باغها تحویل صندوق ده می شد.

۳ـ عواید غرامات:

جریمه های نقدی حاصله از احکام هیأت حل اختلاف محلی به شوراها پرداخت می شد.

۴ـ وام ارزان:

درصورتی که صندوق مافوقی ضامن استرداد وام صندوق می شد بانک کشاورزی وامی که از ۵برابر درآمد عادی صندوق وامخواه تجاوز نمی کرد با سود حداکثر ۶درصد برای مدت ۱۰سال برای اجرای عملیات عمرانی در اختیار شورا قرار می داد.

۵ـ وام و کمک دولتی:

سازمان برنامه علاوه بر کمکهای فنی موظّف بود در حد بودجه عمران هر شهرستان که در برنامهٔ۷ساله پیش بینی شده بود، به صندوقها وام بدهد یا کمکهای مالی کند به ویژه برای تهیه آب مشروب سالم، ساختمان درمانگاه، ایجاد شرکتهای تعاونی و تأسیس داروخانه.

۶ـ سهم موقوفات و املاك استیجاری:

درصورتی که عواید مالکانه ملک به اجاره واگذار شده بود، مستأجر ضامن پرداخت ۱۰درصد سهام مالکانه بود که از اجاره کسر و به صندوق ده واریز می کرد و این وظیفه در مورد موقوفات برعهده متولّی بود.

۷ـ پرداختی کشاورزان:

زارعانی که در اراضی خود کشت می کردند مکلّف به پرداخت ۲درصد از عواید خود در زراعت دیم و ۴درصد در زراعت آبی به صندوق شورا بودند.

۸ـ کمکهای ساکنان ده:

ساکنان هر ده، اعم از زارع یا خوش نشین، مکلّف بودند برای اجرای طرحهای عمرانی و تعاونی به تشخیص شورای ده از حیث تأمین کارگر، تهیه سوخت، حمل مصالح ساختمانی و غیره مجاناً کمک کنند.

تقسیم درآمد شوراها

۷۰درصد درآمد هر شورا برای تأمین هزینه های همان محل تخصیص می یافت. ۱۵درصد آن به صندوق دهستان و ۱۵درصد به صندوق بخش واریز می شد. صندوقهای بخش پانزده درصد از عواید خود را به صندوق مرکزی شهرستان پرداخت می کردند. درصورت نیاز هر صندوقی می توانست از صندوق مافوق خود درخواست کمک بلاعوض، وام بدون بهره یا وام با بهره نازل بنماید. درمورد تأمین هزینه برای حوادث نامترقّبه صندوقها

با رعایت همین ترتیب به یکدیگر کمک مالی می‌کردند. اگر تخلّف واجد جنبه مدنی یا کیفری بود برای رسیدگی به دادگاه صالحه احاله می‌شد. مرجع رسیدگی به تخلّف شورای بخش شورای شهرستان بود. تصرف غیرقانونی در اموال و دارایی صندوقها درحکم تصرف در اموال عمومی و قابل مجازات بود. اگر مالک، نمایندهٔ او یا مستأجر از پرداخت حقوق صندوق خودداری می‌کردند دادگاه مکلّف به رسیدگی خارج از نوبت بود. در صورتی که مأمور مالک یا مأمور جمع آوری درآمد در موقع مقرّر وجوه یا اجناسی متعلق به صندوقها را به بانک یا شورای محلی تحویل نمی‌دادند به جریمه ۲برابر وجوه قیمت اجناس محکوم می‌شدند که در صورت تکرار مجازات به ۴برابر قیمت و تا ۲ماه حبس قابل افزایش بود. بنگاه عمرانی کشور اجازه داشت تا میزان ۱۰درصد وجوهی که در هر شورای ده، دهستان و بخش از بابت مالیات املاك مزروعی و سهم صندوق عمران و تعاون جمع‌آوری می‌شود، برای حق‌الزحمه و پاداش به اعضای شورا تخصیص دهد. هر شورا موظّف بود صورت هزینه‌ها و دفاتر خود را جهت رسیدگی در اختیار نمایندگان مجاز شوراهای بالاتر و بخشداریها قراردهد. به‌علاوه، مراقبت در وصول درآمد شوراها و نحوه نگاهداری دفاتر و محاسبات بر عهده بنگاه عمرانی کشور بود. این بنگاه مکلّف بود هر سال گزارش کامل و نحوه هزینه‌های صندوقها را چاپ و منتشر کند.

شورا و اختلاف زارع و مالک

برای مالک اخراج «رعیت» امر ساده‌یی بود و دادرسی هم یافت نمی‌شد. یکی از ابداعات این قوانین فراهم‌آوردن امکان برخورداری از حمایت شغلی کشاورزان بود. به این معنا که در صورت اخراج کشاورز، او حق اعلام شکایت به بخشدار را داشت. مقام اخیر مکلّف بود در اسرع وقت وسائل سازش و اشتغال مجدد شاکی را به کار فراهم آورد. درصورت عدم توافق، بخشدار موضوع شکایت را به اولین جلسه شورای عمران بخش گزارش می‌کرد. اگر حقانیت کشاورز بر این شورا احراز می‌شد و مالک حاضر برای به‌کارگماردن او نبود، شورای بخش مالک را به پرداخت سه ماه مخارج کشاورز محکوم می‌کرد. به اضافه اگر کشاورز حقوق اعیانی یا زراعتی در محل داشت به تشخیص کارشناس، مالک ملزم به پرداخت قیمت اعیانی و محصول او بود. حکم این شورا توسط دادگاه به اجرا درمی‌آمد.

شورا و اختلافات مدنی و کیفری

مصدق ضمن تصویب لایحه قانونی هیأت حل اختلاف محلی رسیدگی به بخش مهمی از اختلافات محلی، در امور مدنی و کیفری را در صلاحیت دادگاههای مردمی گذاشت. این نهاد نو که سنت قدیمی احالهٔ اختلافات به داوری گیس‌سفیدها و ریش‌سفیدها را زنده

می‌کرد، برای حفظ حقوق مردم اولاً، تحت بازرسی و نظارت و راهنمایی بازرسی کل کشور بود. ثانیاً، خواهان دعوا یا شاکی حق داشت که مرجع رسیدگی را به تشخیص خود انتخاب کند یعنی یا به دادگاه صالح مراجعه کند یا برای تظلّم به هیأت حل اختلاف محلی متوسل شود. ثالثاً، در موارد مهم احکام این هیأت قابل پژوهش در دادگاه بود.

قضات محلی

شوراهای ده، دهستان، بخش و شهرستان در مناطقی که وزارت دادگستری تصمیم به تشکیل هیأت حل اختلافات محلی می‌گرفت ۶ تا ۱۲نفر از ساکنان محل را که حداقل ۴۰سال سن، حسن شهرت و سواد خواندن و نوشتن داشتند و فاقد سابقه محکومیت جزایی بودند، انتخاب و به بخشدار یا فرماندار معرفی می‌کردند تا به وزارت دادگستری گزارش دهند. وزارت دادگستری از بین آنان ۳نفر را به عنوان عضو اصلی و ۱نفر را به عنوان عضو علی‌البدل هیأت حل اختلاف محلی برای مدت ۲سال تعیین می‌کرد. این اشخاص قابل انتخاب مجدد بودند و تا زمانی که هیأت محلی جدیدی توسط وزارت دادگستری برگزیده نمی‌شد به کار خود ادامه می‌دادند. هیأت از بین خود یک رئیس بر می‌گزید و اگر اکثریت حاصل نمی‌شد مسن‌ترین عضو عهده‌دار ریاست هیأت بود. در این قانون انتخاب شدن زنان برای تصدی امر قضاوت در روستاها منعی نداشت.

صلاحیت هیأت حل اختلاف محلی

۱ـ دعاوی مدنی

هیأت حل اختلاف محلی برای رسیدگی به دعاوی مدنی که خواسته آن کمتر از ۲هزارریال بود، حکم قطعی صادر می‌کرد. هرگاه خواسته دعوی بیش از ۲هزارریال و کمتر از ۵هزار ریال بود، حق پژوهش از حکم صادره در نزدیک‌ترین دادگاه شهرستان وجود داشت. در هر موردی که کسی مال منقول یا غیرمنقول را از تصرف متصرف بدون رضایت او خارج می‌کرد یا مزاحم تصرف او می‌شد، هیأت حل اختلاف محلی حق رسیدگی به درخواست رفع مزاحمت را داشت. هم‌چنین این هیأت می‌توانست بدون رعایت حد نصاب به هر دعوای مدنی یا ضرر و زیان حاصل از جرم رسیدگی کند و دعوا را به صلح خاتمه دهد و این احکام قطعی محسوب می‌شد.

۲ـ دعاوی خلافی و جزایی

هیأت حل اختلاف محلی صلاحیت رسیدگی به کلیه دعاوی خلافی را داشت. این هیأت به جرایمی مانند قطع درخت باغهای عمومی، ضَرب و جَرح ساده، ضرب و جرح غیرعمدی، ترك انفاق، سرقت در محلهای عمومی، سرقت شبانه، سرقت با حمل سلاح، سرقت آب، سرقت توسط مستخدم، شاگرد مغازه، کاروانسرادار، مهمانخانه دار، سرقتهای

عادی، سرقت از اقارب، شروع به سرقت جُنحه یی، اختفای اموال مسروقه، سوزاندن چوبهای ساختمانی، آتش زدن وسایل نقلیه چرخدار و خرمن، قمار علنی، مسموم کردن حیوانات، چراندن محصولات، تخریب باغ، تغییر یا محو عمدی حد فاصل املاك، ولگردی و فرار از قبول کار، استعمال علنی افیون، مُسکرات، مرفین، بنگ، چرس، شیره رسیدگی و تعیین کیفر می کرد. رسیدگیها تابع تشریفات آیین دادرسی مدنی و کیفری نبود و از دادخواهان هزینه رسیدگی مطالبه نمی‌شد. در امور خلافی غرامت از چهل تا دویست ریال بود و محکومی که استطاعت پرداخت غرامت را نداشت به دو تا ده روز کار مجانی در امور عام‌المنفعه محکوم می‌شد. در مورد جرائم غرامت از ۳۰۰ تا ۱۰ هزار ریال بود و برای آنهایی که استطاعت پرداخت غرامت را نداشتند، محکومیت به کار عام المنفعه از ۱ماه تا ۳ماه، پیش‌بینی شده بود. در بعضی جرائم هیأت می‌توانست علاوه بر غرامت حکم به منع اقامت محکوم در محل را، حداقل برای ۱ماه و حداکثر برای ۳سال، بدهد. احکام هیأت در مورد رسیدگی به جرائم توسط متهم، شاکی خصوصی و خواهان قابل پژوهش خواهی بود. هر گاه طی رسیدگی به امری موضوع به داور ارجاع می‌شد و داور رای صادر می کرد، به دستور هیأت حکم داور اجرا می‌شد. رسیدگی به جرائم با شکایت مدعی خصوصی ممکن بود. هیأت می‌توانست توسط اشخاصی که از اهل محل برگزیده می‌شدند، متهمان را احضار کند.

قوانین مربوط به اداره شهرها

در این نوشته، ما نگاهی شتابزده به قوانین بلدیه وانجمن شهر از مشروطیت تا نهضت ملی داشتیم. مصدق برای تنظیم روابط در شهرها و نهادینه کردن امر مشارکت فعال مردم در اداره امور خود، لوایح قانونی به شرح زیر را تصویب کرد:

- لایحهٔ قانونی شهرداری، مصوب ۱۱آبان۱۳۳۱ (۵۹).
- لایحهٔ قانونی متمم لایحه قانونی شهرداری، مصوب ۷دیماه۱۳۳۱ (۶۰).
- لایحهٔ قانونی متمم لایحه قانونی شهرداری، مصوب ۲بهمن۱۳۳۱ (۶۱).
- لایحهٔ قانونی نظارت در سهمیه فرهنگ از درآمد شهرداریها، مصوب ۱۱بهمن۱۳۳۱ (۶۲).
- لایحهٔ قانونی شهرداری (اصلاح شده)، مصوب ۲۵خرداد۱۳۳۲ (۶۳).

لوایح قانونی بالا مستندات این بخش از نوشته را تشکیل می دهد.

انتخابات انجمن شهر

در قوانین مصدق، شهرداری به شخصیت مستقلی تبدیل شد که تحت نظر انجمن شهر و در هماهنگی با وزارت کشور به اجرای وظایف خود می پرداخت. قبل از آن شهرداری زایده یی از وزارت کشور و ابزاری در اختیار قوه مجریه بود. در هر شهر یا قصبه که حداقل

جمعیت آن ۵۰۰۰نفر بود، می بایست شهرداری تاسیس شود که تحت نظر انجمن شهر به انجام وظائف خود بپردازد. انتخابات انجمن شهر یا انجمن قصبه مستقیم و با رای مخفی بود. نمایندگان را برای مدت ۴سال برمی گزیدند.

تهران به ۱۰حوزه انتخاباتی تقسیم می شد که ۳۰ نماینده تعیین می کرد. بقیه شهرهای بزرگ و متوسط از حیث تعداد نماینده و حوزه به شرح زیر بودند:

ـ تبریز، اصفهان، مشهد، همدان، شیراز، رشت و کرمانشاه: ۲۷نماینده، ۹حوزه

ـ اردبیل، قم، قزوین، اراك، یزد، اهواز، کاشان، آبادان، زنجان، کرمان، رضائیه، دزفول، بندرپهلوی: ۲۱نماینده، ۷حوزه

ـ بروجرد، خرمشهر، بابل، خوی، مراغه، سبزوار، سنندج، سمنان، نجف آباد، قوچان و ساری: ۱۵نماینده، ۵حوزه

ـ سایر شهرها و قصبات که بیشتر از ۱۰ هزار نفر جمعیت داشت: ۹نماینده، ۳حوزه

ـ نقاطی که کمتر از ۱۰هزار نفر جمعیت داشت: ۷نماینده، بدون تقسیم حوزه

در این قانون محرومیت زنان از انتخاب شدن و انتخاب کردن وجود ندارد.

انتخاب کنندگان علاوه بر شرط تابعیت، ۱۸سال سن، تَوطّن در محل می بایست «سواد فارسی به قدری که بتوانند بنویسند» داشته باشند.

محجوران و محکومان محروم از حقوق اجتماعی فاقد حق انتخاب کردن بودند. دو منع اخیر برای انتخاب شوندگان هم در قانون ذکر شده بود. آنان باید تابعیت ایران، ۳۰سال سن، حسن شهرت محلی، توانایی خواندن و نوشتن فارسی به اندازه کافی و ۳سال سابقه سکونت در محل می داشتند. اشخاصی که با یکدیگر قرابت نسبی یا سببی تا درجه سوم داشتند، فقط آن کسی که رای بیشتر داشت می توانست در انجمن عضو باشد.

نخست وزیر، وزرا و معاونان آنها در تمام کشور، استاندار، فرماندار، شهردار، بخشدار و معاونان آنها، رؤسای دادگاهها، بازپرس و دادستان و رؤسای ادارات در حوزه مأموریت خود، اعضای نیروهای مسلح که در خدمت هستند و نمایندگان دو مجلس در سراسر کشور از حق انتخاب شدن محروم بودند.

مقررات مفصلی برای تشکیل انجمن نظارت براجرای انتخابات، سازماندهی حوزه ها، محل انعقاد جلسات، نحوهٔ اخذ رأی و قرائت آرا، تنظیم صورت جلسه استخراج آرا، انتشارصورت منتخبان، نحوهٔ رسیدگی به شکایات در این قانون وجود داشت تا ضامن حفظ حقوق و آزادیهای مردم در انتخابات باشد. ذکراین موارد در حوصله این نوشته نیست.

تشکیل انجمن شهر

پس از انتخابات و صدور اعتبارنامه دوسوم نمایندگان شهر، فرماندار و بخشدار قانوناً موظّف به فراهم آوردن امکان تشکیل جلسه بودند. در جلسات رسیدگی به اعتبارنامه ها ریاست

موقتی را مسن‌ترین اعضای شوراعهده‌دار می‌شد و ۲نفر ازجوان‌ترین نمایندگان سمَت منشیگری این جلسات را داشتند. پس از رسیدگی به اعتبارنامه‌ها نوبت انتخاب هیات رئیسه می‌رسید. انجمن یک رئیس، یک نایب رئیس و دو منشی با رأی مخفی اکثریت انتخاب می‌کرد. درصورت تساوی آرا، شخص مسن‌تر به ریاست برگزیده می‌شد. رئیس نظم جلسات را به‌عهده داشت و هرکس را که مُخلّ نظم تشخیص می‌داد، به امر او از جلسه اخراج می‌شد. عضویت انجمن افتخاری بود. اعضای انجمن قسم یاد می‌کردند که «وظایف خودرا مطابق قانون باکمال راستی و درستی انجام دهند». انجمن ماهی دوبار جلسه داشت مگر در موارد فوق‌العاده. «جلسات انجمن علنی و حضور مستمع مجاز خواهد بود». به تقاضای فرماندار یا بخشدار و موافقت یک سوم نمایندگان حاضر امکان تشکیل جلسه سری وجود داشت.

شهردار بودجه شهر را تا آخر دیماه هر سال تقدیم انجمن می‌کرد و انجمن قبل از ماه اسفند به آن رسیدگی کرده و به تصویب می‌رساند. شهردار موظّف بود گزارش تفریغ بودجه سال گذشته را تا پایان اردیبهشت به انجمن تقدیم کند و انجمن مکلّف به رسیدگی آن در ماه خرداد بود. رأی گیری علنی و با بلند کردن دست یا با ورقه انجام می‌شد اما اخذ رأی مخفی در امور مالی الزامی بود.

وظایف انجمن شهر

مهمترین وظیفهٔ انجمن شهر «نظارت در حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی نقدی و جنسی و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهر یا قصبه و هم‌چنین نظارت در حساب درآمدها و هزینه آنها بود». برای اجرای این وظیفه انجمن شهر از بین خود یک ناظر مالی برمی‌گزید. از وظایف دیگر می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تصویب بودجهٔ سالانه و اصلاح آن یا گذراندن متمم بودجهٔ شهرداری و مؤسسات وابسته به آن و تصویب برنامهٔ ساختمانی ...
- تصویب معاملات، نظارت بر آنها، اعم از خرید و فروش و مقاطعه و اجاره با رعایت اصول مناقصه و مزایده ...
- مراقبت در طرح دعاوی و پاسخگویی به آن، رفع اختلافات صنفی ...
- توجه به اجرای وظایف شهرداری و رسیدگی به امور بهداشت بیمارستانها، پرورشگاهها، رختشویخانه‌ها، آبریزها، گورستانها، مرده‌شویخانه‌ها، حمل اموات، نظارت به دبستانها و اکابر، کودکستان، باغهای کودك و سایر مؤسسات عام‌المنفعه
- تصویب لوایح برقراری، الغا، تغییر نوع و میزان عوارض
- نظارت بر امور تماشاخانه و سینما، دایرکردن نمایشگاههای کشاورزی، هنری، بازرگانی و ...
- وضع مقررات برای آب، فاضلاب، برق، تنظیم آبهای شهری و جلوگیری از تجاوز به

قنوات شهر ...

ـ تدوین مقررات ایمنی اماکن عمومی، ایجاد و توسعه معابر، خیابانها و میدانها و باغهای عمومی ...

ـ ایجاد یا صدور مجوّز برای وسایل حمل و نقل عمومی، بنگاههای تولید برق و تأسیس شرکتها و مؤسسات برای سایر نیازمندیهای عمومی و تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه شهری باجلب نظر شهربانی

ـ مراقبت در فراوانی و ارزانی خوار و بار، اقدام در تأمین و توزیع مواد غذایی درموقع لازم، مخصوصاً هنگام قحطی، پیش بینی و جلوگیری از کمیابی خوار و بار و تهیه میدانهای عمومی برای خرید و فروش خوار و بار، نظارت در صحّت اوزان و مقادیر مقیاسها و ملزم ساختن اصناف به الصاق برگهٔ قیمت بر روی اجناس. به این ترتیب انجمن مرکز تدبیر جمعی و در واقع پارلمان محل بود با جلسات علنی. تصمیمات انجمن شهر «آن چه که ضرورت داشته باشد در جراید محلی یا به وسیله انتشار و الصاق آگهی به اطلاع عموم ...» می رسید. اجرای مقررات شهرداری، که جنبه عمومی داشت، پس از اعلام برای کلیه ساکنان شهر لازم الرعایه بود.

شهردار

شهردار با اکثریت آرا به مدت ۲سال انتخاب می شد. وزارت کشورحکم شهرداران را صادر می کرد. ملاك تعیین حقوق شهردار، درآمد شهر بود. حقوق او و بودجهٔ کارگزینی شهر نمی توانست از درصد معینی از عواید شهر تجاوز کند. شهردار وظایف خود را تحت نظارت انجمن و درحدود مقررات آن انجام می داد و هریک از اعضای انجمن شهر حق استیضاح شهردار را داشت و او مکلّف به پاسخگویی در ظرف ۱۰روز، در جلسهٔ عادی یا فوق العاده انجمن شهر بود. رأی عدم اعتماد موجب برکناری شهردارمی شد.

کلیه پرداختهای شهرداری در حدود بودجه مصوّب به امضای رئیس حسابداری، شهردار و ناظر مالی عضو انجمن می رسید. انجمن شهر، فرماندار یا بخشدار می توانستند از وزارت کشور به هزینه شهرداری درخواست اعزام بازرس یا حسابدار را بنمایند و درآمدها منحصراً به مصارف همان شهر یا قصبه می رسید. هر شهرداری ۱۰درصد از کلیه درآمد سالانه خود را به وزارت بهداری و ۵درصد آن را به وزارت فرهنگ می پرداخت. این دو وزارتخانه این وجوه را صرف امور بهداشت و فرهنگ می کردند و هر سال یک مرتبه حساب آن را برای اطلاع اهل محل انتشار می دادند. شهرداری مکلّف بود هر ۳ماه یک بار و «منتهی تا پانزدهم ماه بعد صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب انجمن شهر رسیده، برای اطلاع عموم» منتشر کند و «هر ماه یک دفعه آمار کلیه عملیات انجام شده از قبیل خیابان سازی و پل سازی و ساختمان عمارات و سایر امور اجتماعی و بهداشتی و امثال آن را برای اطلاع عموم منتشر ...» نماید.

مقررات اداری گوناگونی درمورد مسائل استخدامی و بازنشستگی مأموران شهرداری، نحوه استخدام کارشناسان خارجی، نحوهٔ رسیدگی به تصمیمهایی که باقوانین موضوعه انطباق ندارد، بازرسی مقامات محلی، رسیدگی به تخلفات، نحوه اعلام تصمیمات، تکمیل سازمان فنی شهرداری و بالاخره مقررات جزایی در این قانون به چشم می خورد که ضامن نظارت دائم مردم به این نهاد بوده است که ما دراین جا از ذکر آنها معذوریم.

گام بعدی، انجمن ایالتی و ولایتی

در آخرین لایحهٔ قانونی شهرداریها به موارد متعددی برمی‌خوریم که در آنها اختیاراتی جهت اجرای قانون شهرداریها برای انجمنهای ایالتی و ولایتی پیش بینی کرده یا برای اعضای آن محدودیتهایی قائل شده بودند. مثلاً اعضای انجمنهای ایالتی و ولایتی حق انتخاب شدن در انجمن شهر را نداشتند. یا «۲نفر از اعضای انجمن ایالتی و ولایتی جزء انجمن نظارت خواهند بود و نیز ۱نفر نمی‌توانست در آن واحد در انجمن شهر یا انجمن ایالتی و ولایتی ریاست و عضویت داشته باشد. منشی انجمن نظارت انتخابات انجمن شهر می‌بایست یک نسخه از اعتبارنامهٔ نمایندگان را به انجمن ولایتی بفرستد. درمواردی که بین تصمیمات انجمن باقوانین موضوعه یا تصمیمات دولت تناقض پیدا می‌شد یا تخلفات دیگری به نظر فرماندار یا بخشدار می‌رسید ابتدا به انجمن شهر تذکر می‌دادند، اگر این تذکر مفید واقع نمی‌شد، مرجع صالح برای رسیدگی، انجمن ولایتی بود که تصمیم آن قطعی و قانوناً لازم الاتّباع محسوب می‌شد. اگر شخص یا اشخاص یا مؤسسات معینی به تصمیماتی که انجمن راجع به آنها اتخاذ می‌کرد اعتراض داشتند، پس از اعلام آن به انجمن شهر می‌توانستند به انجمن ولایتی شکایت نمایند. تصمیم انجمن قاطع دعوی بود. درصورتی که عمل شهرداری متضمن ورود خسارتی بود باید ازعهده جبران ضرر و زیان وارده بر می‌آمد. بدیهی است چون در آن زمان انجمن ایالتی و ولایتی برپا نبود، در قانون پیش‌بینی شده بود که تا زمان تشکیل آن نهادها وزارت کشور عهده دار وظایف قانونی مزبور باشد. این تمهیدات قانونی نشان می‌داد که گام بعدی مصدق تشکیل انجمنهای ولایتی و ایالتی بود.

دستاوردهای نهضت ملی و ایلغار کودتاچیان

با کودتای ۲۸مرداد۳۲ شوراها، انجمنها، احزاب، سندیکاها، مطبوعات و ... دچار ضربات هولناکی شدند. حقوق مکتسبه مردم در قوانین اساسی و عادی زیر چکمه نظامیان قرارگرفت. اصلاحات مصدق به قدری گسترده بود که کودتاچیان قدرت نابودکردن همهٔ آنها را در آن واحد نداشتند. وقتی در سال بعد دربار فاسد پهلوی مجلس فرمایشی را به راه انداخت، «طرح الغای کلیه لوایح مصوّب مصدق ناشی از اختیارات» را به تصویب رساندند که در آن آمده است «چون برخلاف قانون اساسی بود مُلغی» است. اما ۲۱۹لایحه تأثیرات زیادی در

سازمان اداری ـ اقتصادی کشور به جای گذاشته بود و لغو یک بارهٔ آنها «خلاف مصلحت نظام بود». بنابراین در سطر بعد دولت مکلّف شد همان قوانینی را که در مجلس برخلاف قانون اساسی اعلام کرد، اگر «ادامه اجرای آن را ضروری می داند» به کمیسیونهای مجلس مراجعه کند و «تا اظهارنظرنهایی کمیسیون مشترك مجلسین موقتاً قابل اجرا می باشد» (۶۴).

علاوه بر فشارهای عملی توسط حکومت نظامی و سازمانهای متعدد سرکوبی آن، در مجموعه قوانین می بینیم که برای انحلال انجمنهای شهر دولت به صدور تصویبنامه های متعدد پرداخت. مثلاً انجمن شهرهای فریدون کنار، داراب، اراك، اسکو، گرگان و کاشان را با این ترتیب از بین بردند(۶۵).

در سال۱۳۳۴ با قانون عمرانی کشور و ازدیاد سهم کشاورزان، ابتدا افزایش سهم کشاورزان را به پیچ وخم اشکال مختلف زراعت انداختند تا موضوع به عهده فراموشی افتد و آن گاه با کسر ۵درصد از سهام مالکانه برای صندوق عمران رگ حیاتی شورای ده را زدند. در قوانین مصدق گاه سهم صندوق به ۲۰درصد سهام مالکانه می رسید. مالیات مزروعی، درصدی از عواید کشاورزان صاحب زمین، کمکهای مربوط به حمل و نقل و غیره منابع مادی مهمی از قدرت شورای ده به شمار می رفت(۶۶).

قبلاً به موجب «قانون بنگاه عمرانی کشور» وصول مالیات بر املاك مزروعی برای کمک به روستاها را از حوزه صلاحیت مؤسسه مذکور خارج کرده بودند(۶۷).

در سال۱۳۳۵ باز هم به موجب «لایحه قانونی اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات» تخفیفهای جدیدی به مالکان داده شد. از انجمن دهستان هم دیگر در این قانون خبری نیست. انجمن بخش با قرعه کشی نماینده ده را تعیین می کرد. از معرفی کنندگان زارعان در انجمن شهرستان اثری دیده نمی شود. با این ترتیب، این نهاد کاملاً دولتی شد(۶۸).

هنگامی که در سال۱۳۳۹ قانون اصلاحات ارضی را به تصویب رساندند، دیگر حتی روی کاغذ هم نامی از شورای ده، دهستان، بخش و شهرستان نیست(۶۹).

در سالهای۱۳۴۰ و ۱۳۴۱ چهار تصویبنامه هیأت دولت در مورد اصلاحات ارضی به تصویب رسید که در آنها از نهادهایی که ده سال قبل در لوایح قانونی مصدق پیش بینی شده بود، هیچ ردپایی به چشم نمی خورد(۷۰).

«در لایحه قانونی تشکیل انجمنهای ده و اصلاح امور اجتماعی» مصوب ۴شهریور۱۳۴۲ اشاره یی به نهادهای سابق الذکر شده و انجمنهای جدید «جانشین شوراها و انجمنهای سابق خواهد بود ...» با این توضیح که «دو درصد از کلیه محصول کشاورزی» سهم صندوق است. اعضای انجمن ده هم باید آدمهای سر به راهی باشند و الاّ «فرماندار موضوع را در کمیسیون امنیت اجتماعی شهرستان مطرح و اگر آن رئیس یا عضو انجمن که عدم صلاحیت او از طرف کمیسیون مزبور تأیید شود از عضویت انجمن ده بر کنار می شود»(۷۱).

در تاریخ ۱۴مهر۱۳۴۱ لایحه انجمنهای ایالتی و ولایتی به تصویب هیأت دولت رسید.

در این لایحه احراز صلاحیت نامزدهای انتخابات انجمنهای نامبرده در کمیسیونی به ریاست فرماندار، دادستان استان، رئیس دارایی و رئیس فرهنگ رسیدگی می شد(۷۲). البته این قانون موضوع دعوی بین شاه و شیخ شد چرا که در آن رعایت کامل شرعیات را فراموش کرده بودند. ۲ماه بعد تصویبنامهٔ دیگری صادر شد که تصویبنامهٔ قبلی «قابل اجرا نخواهد بود»(۷۳).

در سال۴۲ هیأت دولت خانه انصاف را به جای هیأت حل اختلاف محلی که مصدق آن را پایه گذاری کرده بود، ولی عملاً وجود خارجی نداشت، برپاکردند و دولت اعلیحضرت که متهم به عدم رعایت اصول شده بود، این بار از آن طرف بام افتاد تا شریعتمداران را راضی کند. در این قانون علاوه بر شرط تدیّن به دین اسلام» «معروفیت به دیانت» هم از شرایط نامزدهای انتخابات شد(۷۴).

به این ترتیب آن چه را مصدق ظرف ۱ سال پایه گذاری کرده بود ظرف ۱۰ سال گام به گام نابود کردند. بعدها اعلیحضرت سوار بر مرکب دلارهای نفتی در جزیرهٔ ثبات ترکتازی بیشتر کرد و ساواك جایی برای نفس کشیدن باقی نگذاشت و بالاخره حزب واحد فراگیر رستاخیز رسماً و عملاً قلم بُطلان بر همهٔ ارزشها و دستاوردهای جنبش مشروطیت و نهضت ملی کشید. دیدیم که اعلیحضرت در آستانهٔ رسیدن به دروازهٔ تمدن بزرگ به رعایای ناراضی مرحمت فرموده و امر کردند که گذرنامه بگیرند و بروند.

انجمنها در آستانه انقلاب بهمن

در فضای باز سیاسی سالهای ۵۶ و ۵۷ انجمنهایی نظیر کانون نویسندگان، جمعیت حقوقدانان ایران، جمعیت دفاع از آزادی و حقوق بشر، جامعهٔ اسلامی مهندسین، کمیتهٔ دفاع از حقوق زندانیان سیاسی ایران، انجمن معلمین، جامعه فرهنگیان، انجمن دفاع از آزادی مطبوعات، کانون ملی پزشکان ایران، سازمان ملی دانشگاهیان ایران، جامعه کارکنان سازمان برنامه، جامعه کارکنان بانک مرکزی ایران، جامعه بازرگانان و پیشه‌وران بازار تهران، اتحادیهٔ دانشجویان و دانش آموزان ایران و ... شکل گرفتند. در روزهای پایانی سلطنت شاه دیگر مدرسه، کارگاه، اداره، کارخانه، پالایشگاه، شرکت، فرودگاه، بانک و بیمارستانی نبود که فاقد شورا باشد. بحث از فعالیت احزاب علنی مثل جبهه ملی، نهضت آزادی و هواداران مجاهدین و فدائیان و احزاب زیرزمینی فرصت جداگانه یی می طلبد. اما فضای اجتماعی مبارزه در اختیار شوراهای خودجوش مردمی بود. سرعت حوادث و فقدان سازمان سیاسی سراسری موجبات یکّه تازیهای ارباب عمائم را که به شبکهٔ عظیم مساجد، تکایا و حسینیه ها متکی بودند، فراهم آورده، حمایت مادی «تجار محترم» معرفی کننده مهیب ترین نیروی ارتجاعی تاریخ یعنی خمینی را بر امواج توده یی به قدرت رساند. اما این شوراها بودند که کمر رژیم شاه را شکستند و در رأس آن شورای نفتگران ایران قرار داشت.

در غالب شهرها شوراهای هماهنگی، فعالیتهای تشکّلهای گوناگون را پیوند می‌داد. روز ۲۲ بهمن این شوراها بودند که مستقیماً ارادهٔ مردم را در تمام زمینه ها اعمال می کردند.

شوراها و دولت موقت

رژیم خمینی با سیاست «شورا بی شورا» بلافاصله پس از نیل به قدرت حملات خود را متوجه ساقه های جوان و پراکنده شوراهای خودجوشی کرد که با ابعادی گسترده در بستر قدرتمند شرایط انقلابی روییده بودند. پرداختن به این امر در حوصله این نوشته نیست. پیام مورّخ ۲۷آذر۷۷ مسئول شورای ملی مقاومت ایران حاوی اطلاعات با ارزشی است در باب نحوهٔ تلقّی خمینی از شوراها و اختلاف او با مرحوم آیت‌الله طالقانی در این مقولهٔ حساس(۷۵).

فعالیتهای سازمانهای سیاسی مترقی، مداخله شخص مرحوم طالقانی در وقایع کردستان موجب شده که دولت موقت به پذیرش عملی شورا در سنندج تن دهد. در فرودین ماه ۱۳۵۸ بر اساس توافق بین هیأت اعزامی دولت و نیروهای گوناگون سیاسی و مذهبی کردستان شورای منتخب مردم سنندج ادارهٔ آن شهر را در اختیار گرفت. در انتخاب انجمن شهر بیش از ۳۰هزار نفر شرکت کردند. متعاقب آن در تاریخ اول تیر۱۳۵۸ مصوّبه یی به امضای شخص نخست وزیر به نام قانون شوراهای محلی صادر شد. این مصوّبه بسیار ساده، در ۱۷ماده تنظیم شده است. این مصوّبه تنها یک حُسن در مادهٔ۳ آن دارد که، «انتخابات شوراها قطع نظر از ویژگی مذهبی، نژادی، زبانی انجام می شود و تمام ساکنان محل حق دارند در آن شرکت کنند»(۷۶).

تعجب‌آور آن است که در این قانون به «اصل شوراها در قانون اساسی، شوراهای ده، بخش، شهر، شهرستان، و استان» ـ مادهٔ۱ـ اشاره می شود، در حالی که قانون اساسی ۴ماه بعد در تاریخ ۲۴آبان۱۳۵۸ به تصویب نهایی مجلس خبرگان رسید و همه پرسی آن روزهای ۱۱ و ۱۲آبان همان سال انجام شد.

۳ماه بعد در تاریخ ۲۱مهر۱۳۵۸ مصوّبه دیگری باز هم به امضای شخصی بازرگان صادر شد. در این تصمیم نخست وزیر، حُسن موجود در مادهٔ۳ نوشتهٔ سابق‌الذکر از بین رفت و مرز «خودی و غیرخودی» به میان آمد زیرا انتخاب شوندگان باید «اعلام وفاداری به نظام جمهوری اسلامی» کنند و «اشتهار به حُسن شهرت و داشتن سوابق فعالیتهای اجتماعی» داشته باشند(۷۷). در آخرین مادهٔ این مصوّبه انتخابات انجمنهای تهران، اصفهان، شیراز، تبریز، مشهد و اهواز به بعد موکول شد. باز هم معلوم نشد منظور از نظام جمهوری اسلامی چیست؟ چون هنوز نظام قانون اساسی و بنابراین مفهوم معین حقوقی نداشت. بعد هم معلوم نیست چرا عنوان دو نوشتهٔ آقای نخست وزیر «قانون» است؟ چرا هیأت وزیران تصویبنامه صادر نکرد؟ چرا شورای انقلاب مصوّبه یی نگذراند؟

بر اساس این قانون با کنار گذاردن ۷شهر آذربایجان غربی و کردستان از طرف وزارت کشور، قرارشد انتخابات در ۱۴۳شهر انجام شود. در نهایت نمایندگان ۱۳۰شهر انتخاب

شدند. به علت مداخلات کمیته ها، آخوندهای محلی و «قضات» دادگاههای شرع و عدم مشارکت احزاب و سازمانهای سیاسی، چنان بازار انتخابات کساد و بی رونق بود که باعث شد آخوندها دست خود را داغ کنند و دیگر دور این بازی نگردند.

شوراها و جمهوری اسلامی

مجلس خبرگان تحت تأثیر فشارهای گوناگون در ۸اصل از اصول قانون اساسی به انواع شوراها و وظایف آنها پرداخته است و شوراها عبارتند از: «مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها که ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشورند ...» (اصل۷) و برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و ... «اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان ...» به عهده شوراهای محلی قرار می گیرد (اصل۱۰۰). «شورای عالی استانها» از نمایندگان همان استان تشکیل می گردد تا بر امور استان نظارت کند (اصل ۱۰۱). در اصل۱۰۲ به این شورا حق ارائه مستقیم طرح به دولت یا به مجلس شورای اسلامی داده شده است. استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری «در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند» (اصل۱۰۳). در اصل۱۰۴ به کارکنان واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی حق انتخاب شورا داده شد. البته تصمیمات شوراها نباید «مخالف موازین اسلامی» باشد (اصل۱۰۵). در ماده۱۰۶، انحلال شوراها در صلاحیت دادگاههاست.

بر این اساس، «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی» در فضای «دموکراتیک» آبان۶۱ به تصویب رسیده است(۷۸).

در این قانون قرار شد شورای اسلامی ده، بخش، محل، (محله ـ منطقه) شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استانها برپا شود.

نظارت بر انتخابات شوراها با وزارت کشوربود و اجرای انتخابات شوراهای روستایی در صلاحیت جهاد سازندگی قرار گرفت.

شوراها وظایفی به عهده داشتند مثل پیگیری شکایت مردم، بررسی و شناخت کمبودها، دادن پیشنهاد اصلاحی، ایجاد روحیه برای «تداوم انقلاب اسلامی»، پخش مواد سوختی، ارزاق عمومی، آمارگیری، تحقیقات ملی و «همکاری با مقامات دولتی» و نصب و عزل شهردار و تعهد عملی به اسلام، ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی، و برخورداری از صداقت و امانت و عدم اشتهار به فساد و اخلاق». در این قانون وظایف گوناگونی برای شوراهای هفتگانه نوشته بودند. البته اجرای انتخابات منوط بود به اجرای وظیفهٔ وزارت کشور که «ظرف دو ماه پس از تصویب این قانون» لایحه قانونی انتخابات شوراها را تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. ظاهراً وزارت کشور به علت گرفتاری اجرای این وظیفه را فراموش کرد تا ۳سال بعد که به موجب «قانون الحاق یک

تبصره به مادهٔ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری» «وزیر کشور جانشین شورای اسلامی شناخته شد»(۷۹).

سال بعد «قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور» تصویب شد(۸۰). در این قانون ۱۲ ماده از قانون اصلی اصلاح شد و به اضافه تعهد وزارت کشور مربوط به سال۶۱ هم انجام گردید زیرا ۷۷ماده و ۵تبصره مربوط به انتخابات شوراها هم در آن بود. در مادهٔ۷۲ این قانون قرار شد که وزارت کشور ظرف ۳ماه آیینامهٔ اجرایی را تهیه و برای تصویب به هیأت دولت تقدیم کند و سپس «به موزد اجرا گذاشته خواهد شد». وزیر این بار خلف وعده نکرد و «آیینامه اجرایی قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشوری» روز ۱۰آبان۱۳۶۵ به تصویب هیأت وزیران رسید(۸۱).

اما باز هم این قول که قانون «به مورد اجرا گذاشته خواهد شد» کمی به عهدهٔ تعویق افتاد یعنی ۴سال بعد قانون اصلاح پاره یی از مواد قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب اول آذر۱۳۶۱ و قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوّب ۲۱تیر۱۳۶۵» به تصویب رسید(۸۲). اصلاح اخیر هم موجبات رفع نقاهت قانون زمینگیر شده را فراهم نیاورد. دوباره دست شفابخش مجلس شورای اسلامی از آستین بیرون آمد و «قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشوری» را به عنوان ذارو تقدیم کرد(۸۳).

در مادهٔ۱۲ این قانون مقرر شد که آیینامهٔ اجرایی «این قانون ظرف یک ماه توسط وزارت کشور تهیه و پس از تصویب وزیر کشور به مورد اجرا گذاشته خواهد شد». اما وزارت کشور و وزیر کشور هر دو به مدت ۵سال تعهد خود را فراموش کردند.

البته در این فاصله «سردار سازندگی» بیکار نبود. او در تاریخ ۴اسفند۱۳۷۱ «لایحه تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران را نوشت و به مجلس فرستاد. مجلس هم ۴-سال بعد در تاریخ ۲۳خرداد۱۳۷۵ آن را تصویب کرد. در مادهٔ۹۴ این قانون وزارت کشور مکلّف شد که ظرف «دوماه آیینامهٔ اجرایی موردنیاز را تهیه و هیأت وزیران ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون خارج از نوبت آیینامه های مذکور را تصویب کند». البته در مادهٔ۹۱ دولت مکلّف شده بود ظرف یک سال پس از تصویب این قانون «کلیه شوراها در سراسر کشور تشکیل شود»(۸۴).

باز هم دولت سردار سازندگی و این بار با تأخیری ۴ماهه دو آیینامه نوشت: یکی، آیینامهٔ اجرایی شوراهای اسلامی شهر و شهرك نام داشت. دیگری موسوم بود به «آیینامه اجرایی روستا و بخش». تاریخ تصویب هر دو آیینامه ۲دی۱۳۷۵ است(۸۵).

رفسنجانی به‌رغم تکلیف صریح مجلس در قانون به انجام انتخابات حداکثر تا خرداد۷۶، باز هم محل سگ به هم‌قطاران خود نگذاشت و علت آن را هم در نماز جمعه روز ۱۵آبان ۷۷ روشن کرد: «در اواخر سال۷۵ قانون [منظور آیینامه است] در دولت ما

تدوین شده و ما می توانستیم اوایل سال۷۶ آن را اجرا کنیم. ما آن موقع مناسب ندیدیم کار بزرگی را که قرار است دولت آینده با آن مواجه باشد، به عهده بگیریم. ترجیح دادیم دولت آینده خود اجرای آن را عهده دار شود ... آنها هم در این فرصت مطالعه کردند، کار کردند و شرایط را مهیا کردند و در اولین فرصت هم دولت جدید اجرای این قانون را شروع کرده که بناست انشاءالله چند اصل قانون اساسی که تا به حال اجرا نشده اجرا شود ... این جا اولاً ناظر مجلس است ... من انتظار دارم بین دولت و مجلس یک هماهنگی باشد که این انتخابات با جر و بحث کمتری بتواند انجام شود ...»(۸۶).

خاتمی، رئیس جمهور قانونگرا، به نوبهٔ خود برای آن که دو آیین‌نامه مصوبه هیأت دولت رفسنجانی را به اندازهٔ قد و قَواره مصلحت رژیم کند، آنها را به زباله‌دان فرستاد و به اتفاق همدستانش در هیأت وزیران دو تصویبنامهٔ مفصل که مجموعاً ۱۶۵ ماده و ۴۰ تبصره دارد، گذراند(۸۷).

ولایت مطلقه فقیه و شورا

بخش مهمی از فقهای رسمی، حکومت بر زمین را در غیاب امام، حکومت ظَلَمه و حکومت جور می‌نامیدند. اطاعت از سلاطین و حکومت جور یا وُلات جور را ناشی از ضرورت بیعت قهری می‌دانستند. این دستگاه استدلالی آنها را از خطرات مقابله با حکومتها مصون می‌داشت و ضمناً همدستی با جابران را توجیه می‌کرد. هم اکنون همکاری بعضی از صاحبان عمامه با رژیم ولایت فقیه با استناد به بیعت قهری رفع و رجوع می شود. عمامه به‌سران حاکم بر ایران در غیاب خمینی برای جلوگیری از سقوط خامنه‌ای استدلال جدیدی ابداع کرده‌اند و تشخیص او را برای رهبری ناشی از بیعت کاشف تلقی می‌کنند. استناد خاتمی به «اتصال به وحی» و «ارادهٔ برتر» اعلام مجدد سرسپردگی به این بدعت فقهی است. این جانیان مدعی هستند که او «متصل به وحی» است. فرستادهٔ خداست و مجلس خبرگان رهبری او را در میان دیگران کشف کرده است. ذکر مثالهای گوناگون از این نوع تفسیر در میان نظرات دست‌اندرکارانی مانند ناطق نوری و رفسنجانی و یزدی فرصت دیگری می‌طلبد. چنین است که «در زمان غیبت حضرت ولی عصر عَجّل اللّه تعالی فَرَجه در جمهوری اسلامی ایران، ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و باتقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبّر قرار می گیرد» (اصل۵ بازنگری شده) و قوای حاکم در جمهوری اسلامی «زیرنظر ولایت امر و امامت امت است» (از اصل۵۷ بازنگری شده) و بالاخره خبرگان «هر گاه یک مرجع را دارای برجستگی خاص برای رهبری بیابند او را به عنوان رهبر مردم معرفی می‌نمایند» (اصل۱۰۷ بازنگری شده).

پس اولاً، او را می‌یابند یعنی کشف می‌کنند و بعد او را معرفی می کنند و نه انتخاب و تعیین. در اصل۱۰۷، قبل از بازنگری دوبار کلمه انتخاب به کار برده شده بود.

به هرحال در رژیم مطلقه فقیه فرض حقوقی آن است که رهبر فرستاده خداست. بنابراین او حق دارد باید و نبایدها را تعیین کند، رنگ، شکل، اندازه پوشیدنیها را برای همه برگزیند، این که چشم چه چیزی را می تواند ببیند، گوش چه نوایی را می تواند بشنود، برای ذائقه چه خوراك و نوشیدنی مناسب است، چگونه باید اندیشید، کدام نوع ارزشی پسندیده است، ارزشهای ناپسند کدامند و آداب عبادت چیست و ... همه، موضوعاتی است در صلاحیت رهبر. برپایهٔ این دستگاه حقوقی، عملاً و رسماً در جامعه یک وجدان رسمی وجود دارد که خیر و شر همه را در همهٔ زمینه ها روشن می کند و لازم الاتّباع است. در چنین شرایطی شور و رایزنی یک شوخی رسوا بیش نیست زیرا همه چیز، همه کس و همهٔ قوای عمومی «زیر نظر ولایت امر و امامت امت است». هر چند خمینی گفته بود: «میزان رأی مردم است» اما خود او هم تأیید می کرد که «اگر ۳۰میلیون بگویند آری، من می گویم نه». در قانون اساسی این رژیم همه حقوق ملت باید با موازین اسلام منطبق باشد. موازین اسلام چیست؟ رأی و اراده رهبر. و این موازین را مصلحت نظام تعیین می کند. کلماتی مانند موازین اسلامی، احکام اسلامی، اصول اسلامی ... بیش از صد بار در قانون اساسی رژیم آمده است.

شورا، رأی، انتخابات و همه پرسی در چنین شرایطی چه معنایی دارد؟ ضمن بررسی این رژیم به انواع گوناگونی از شورا برمی خوریم مانند شورای عالی دفاع، شورای امنیت ملی، شورای اسلامی کار، شورای نان و گندم، شوراهای دانشجویی، شورای بسیج، شورای پاسداران، شورای اسلامی کردن دانشگاهها. به این ترتیب، شورا یک ابزار اجرایی است، نه اجتماعی و برای اتخاذ تدبیر جمعی، اقدام برگزیدگان مردم برای جامه عمل پوشاندن به خواستهای آنان و بالاخره برای «نظارت تامه بر منافع عامه» و مطابق این تعریف که شورا «شکل سازمان یافته خودگردانی و خودیاری به منظور اداره و حل و فصل امور به دست خود مردم»است(۸۸). اصول روابط شورایی که یعنی انتخابی بودن حق اخذ تصمیم، بالاخره در دارا بودن اقتدار قانونی برای اجرای تدابیر جمعی قابلیت عمل می یابد و چنین تصوری از شورا در رژیم فعلی ایران خلاف ماهیت این نظام است.

شورا ابزار سرکوب

علاوه بر دو تصمیم نخست وزیر دولت موقت، اصول ذکر شده قانون اساسی رژیم، ۷قانون به ترتیب درسالهای۶۱ـ۶۴ـ۶۵ـ۶۹ـ۷۰ و ۷۵ از مجلس شورای اسلامی گذشته و۵ آیینامهٔ اجرایی در مورد شوراها به وسیله هیأت دولت تنظیم شده است اما جز تجربه ناکام سال۵۸ خبری از ایجاد شوراها نیست. این که در ۱۶ سال گذشته هیچ یک ازباندهای حاکم جرأت دست یازیدن به اجرای وعده های قانونی را نداشته است، ناشی از این وحشت واقعی بوده که دایرهٔ رقابتها از حوزه بسته هیأت حاکمه به بدنه آنها، از روستاها گرفته تا شهرهای

بزرگ، گسترش یابد. این دیگر پرونده قتلها نیست که با توصیه پایین کشیدن فتیله ها موقتاً آرام گیرد. بنابراین، بین اولین مصوّبات این رژیم تا آخرین آنها تفاوت زیادی ازلحاظ ارتباط شوراها با یکدیگر، وظایف و اختیارات این نهادها، نحوه تنظیم روابط آنها با دولت، شرایط انتخاب شوندگان و آیین انتخابات وجود دارد. پرداختن به اسناد مفصل ذکرشده ضرورتی ندارد. با چند مثال از آخرین مصوّبات، ماهیت آنها را می شناسیم.

در قانون سال۶۱ برپایی ۸نوع شورا، ده، بخش، محله، منطقه، شهر، شهرستان، استان و بالاخره شورای عالی استانها پیش بینی شده بود. در قانون سال۷۵ تنها به ۴نوع شورا بسنده شده است: شورای روستا، بخش ،شهر و شهرك. این نهادها هم هیچ ارتباطی با یکدیگر ندارند. آنها با بخشدار، فرماندار، استاندار و وزارت کشور در تماس هستند. هدف از تشکیل شوراها را ماده اول قانون سال۷۵ روشن کرده است: «پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور بخش شهر و شهرك شوراها ...»

در اختیارات و وظایف و مسئولان آن تعارف زیاد است: «بررسی و شناخت کمبودها و نارساییها ... طرحها و پیشنهادات اصلاحی ... جلسات مشارکت و خودیاری ... تعیین و توجیه سیاستهای دولت، همکاری با مسئولان ... تلاش برای رفع اختلافات ... همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری و امنیت و نظم عمومی، ارسال گزارش پیرامون وقوع جرائم ... همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمانهای مملکتی» از آن جمله اند.

قانونگذار سال ۷۵ شرایطی را که در سال۶۱ برای الک کردن انتخاب شوندگان وضع شده بود «لیبرالی» تشخیص داد. در آن قانون عدم گرایش به گروههای غیر قانونی (و نه عدم عضویت) اعتقاد و تعهد عملی به اسلام، ابراز وفاداری به قانون اساسی وجود داشت. اما اینها را کافی ندانستند و عدم محکومیت به ارتداد، نداشتن شهرت به فساد، عدم تجاهر به فسق و صد البته «اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه» را بر آنها افزودند. این قانون ۹۴ماده و ۵۱تبصره دارد. دولت هم آیین‌نامه برای اجرای آن نوشت که مجموعاً ۱۸۲ ماده و ۵۵تبصره دارد و دست ۲نهاد یعنی هیأت نظارت منتخب مجلس شورای اسلامی و مجریان انتخابات باز است تا با تفسیرهای گوناگون راه را برای غیرخودیها سد کنند. شرح این رقابتها فراوان است و بالاخره با همه این محدودیتها دربرگزیدن نامزدهای انتخابات و دخالت وزارت اطلاعات، نیروی انتظامی و فرماندار و بخشدار، استاندار و هیأتهای حل اختلاف، باز هم کل رژیم مانند بیمار جراحی شده یی است که به جای استراحت کامل قصد دارد وزنه برداری کند و رکورد هم بزند.

بی اعتنایی مردم برای نامزدی انتخابات شوراها، یک بار دیگر صحت سیاست اصولی

شورا را برای تحریم نمایشهای گوناگون این رژیم نشان داد. تعداد کاندیداها نیز کمتر از یک سوم تخمین دست اندرکاران رژیم بود. بخشی از آنها به وسیله رقبای ناظر و مجری رد می‌شوند. در بسیاری از حوزه‌های انتخاباتی، قحطی داوطلب بروز خواهد کرد و سالی که خوش است از بهارش پیداست.

شورا، آرمانشهر مصدق

با نگاهی شتابزده، دگرگونیهای مفاهیم کهن، مصادیق تاریخی و قوانین متعدد در مورد شوراها را از نهضت مشروطیت تا کنون در این نوشته دیده‌ایم. روابطی که دربار فاسد پهلوی به جامعه ایران تحمیل کرد در اقدامات همدست تاریخی او یعنی رژیم خمینی ابعاد فاجعه‌بارتری یافت. در شرایط کنونی مقوله‌یی به نام حقوق شهروندی وجود ندارد. قانون، ابزار اعمال اراده رهبر و هیأت حاکمه خونخوار و دزدی است که در ماهیت خود تجاوز به حداقل حقوق ابتدایی انسان را ترویج می کند. در حالی که هیچ روزنه‌یی برای حفظ حیثیت انسانی و شرافت ملی ایرانیان، جز مقاومت و قهر مسلحانه در جهت نابودی تمامیت این رژیم به چشم نمی‌خورد، مبشران حکومت قانون در این رژیم به تسلیم طلبی خود رنگ مدارا و مسالمت می‌زنند.

اما فردا، بر ویرانه‌های این رژیم، در راه سعادت ملت ایران و به «منظور تأمین و تقویت هر چه بیشتر حاکمیت مردمی، تمامیت ارضی، یکپارچگی و وحدت ملی کشور»(۹۰) باید به ارتقای دستاوردهای ارزشمند جنبش مشروطیت و نهضت ملی اندیشید. مشروعیت یک نظام مردمی، پایبند به اصول مقدس حقوق بشر و دموکراسی نمی‌تواند بر اساس اقتدار ناشی از تمرکز قوا در دست دولت بنا شود. هم اکنون بیش از ۶۰درصد بودجه دولت در فعالیتهایی صرف می‌شود که در حوزهٔ اعمال حاکمیت ملی نیست و در اصطلاح حقوق اداری به آن اعمال تصدّی می‌گویند. این بخشِ سنگین و فلج دولتی باید به صورت بنگاههای عمومی یا تجارتی تحت نظارت شوراهای مردمی قرار گیرد تا از مفاسد یک تکنوکراسی آلوده نجات یابد.

روستاها، بخشها، شهرستانها، استانها باید از طریق شوراهایی که دارای اختیارات و امکانات قانونی و مادی هستند، اداره شود.

نقاط محروم که غالباً به علت کمبود آب، فقدان منابع زیرزمینی یا عدم توسعه اقتصادی درحال خالی از سکنه شدن می‌باشند، باید از اولویتهای فراوانی در اجرای طرحهای ملی برخوردار شوند.

اصلاحات عمیق در دستگاههای اداری کشور مستلزم محدود کردن جدی حوزه عمل دولت به دفاع، روابط خارجی، اقتصاد ملی و نظام واحد قضایی می‌باشد. در چنین شرایطی با استقرار یک نظام غیرمتمرکز، اساس قدرت را شهروندانی تشکیل می‌دهند که در زندگی اجتماعی خود آزادانه انتخابات می‌کنند. تدبیر جمعی آنهاست که راه حل مشکلات روزمره

زندگی را برمی گزینند. نمایندگان آنها هستند که قدرت اجرایی دارند و مسئول و پاسخگو در قبال انتخاب کنندگان قرار می گیرند.

رسیدن به این آرزوها برای رهروان جنبش تاریخی ملت ایران از سرنگونی نظام ولایت مطلقه فقیه می گذرد تا راه انتقال حاکمیت به مردم باز شود و شورا، آرمانشهر مصدق و فرزندان معنوی او، بر میهن ما حاکم گردد.

محمدرضا روحانی

پانویس:

۱ـ هردوت، معروف به پدر تاریخ (۴۸۴ تا ۴۲۵ قبل از میلاد مسیح)
۲ـ مهستان ـ مجلس مشورتی پادشاهان اشکانی، مرکب از مجمع خانوادگی مردان خاندان سلطنت و روحانیون بلند مرتبه
۳ـ قوریلتای، مأخوذ از ترکی مغولی، و به معنای مجلس مشورتی است.
۴ـ مرتضی راوندی، تاریخ اجتماعی ایران، جلد۲، چاپ دوم، انتشارات امیرکبیر، تهران۱۳۵۴، صفحه ۴۴۱
۵ـ خاطرات سیاسی میرزاعلیخان امین‌الدوله، به کوشش حافظ فرمانفرمائیان، زیرنظر ایرج افشار، انتشارات امیرکبیر، تهران ۱۳۷۰، صفحهٔ۴۵
۶ـ کلو، همان کلمه کَلان است به معنای بزرگ
۷ـ از سخنرانی ۱۴ جمادی الاولی ۱۳۲۴ طباطبائی. تاریخ بیداری ایرانیان، تألیف ناظم الاسلام کرمانی، تصحیح سعیدی سیرجانی، جلد ۲، صفحه ۴۱۳
۸ـ راوندی، تاریخ اجتماعی ایران، جلد۳، چاپ دوم، انتشارات امیرکبیر، تهران۱۳۵۴، صفحه ۴۲۲
۹ـ منبع۴، صفحه ۵۷۴
۱۰ـ کتاب «حیات یحیی»، نوشتهٔ یحیی دولت آبادی در ۴ جلد قریب ۱۶۰۰ صفحه است. در سراسر این کتاب نمونه هایی از بازیگری ملایان مرتجع و رسالت سازنده روحانیان آزاده در جریان نهضت مشروطیت به چشم می خورد ـ مراجعه شود به حیات یحیی، چاپ ششم، انتشارات عطار، تهران، ۱۳۷۱
۱۱ـ غالب این نمونه ها از کتاب سندیکالیسم در ایران نوشته فرهنگ قاسمی، جلد اول، انتشارات بنیاد مصدق، پاریس ۱۳۶۴ برگرفته شده است.
۱۲ـ منبع۴، صفحه ۵۹۳
۱۳ـ منبع ۸، صفحه ۵۰۹
۱۴ـ رجوع کنید به اصل ۲۶متمم قانون اساسی مشروطیت
۱۵ـ اصل ۳ قانون اساسی مشروطیت
۱۶ـ اصل ۱۹ قانون اساسی مشروطیت
۱۷ـ اصل ۴۵قانون اساسی مشروطیت
۱۸ـ اصل ۴۹قانون اساسی مشروطیت
۱۹ـ اصل ۳متمم قانون اساسی مشروطیت
۲۰ـ اصل ۲۹متمم قانون اساسی مشروطیت
۲۱ـ اصل ۸۶متمم قانون اساسی مشروطیت
۲۲ـ اصل ۸۹متمم قانون اساسی مشروطیت
۲۳ـ اصل ۹۹متمم قانون اساسی مشروطیت
۲۴ـ در تاریخ ۱۸ ساله آذربایجان، تاریخ مشروطیت کسروی، قیام شیخ محمد خیابانی، موارد فراوانی از فعالیتهای انجمنها گزارش شده است.
۲۵ـ قانون بلدیه، مصوب ۲۰ربیع الثانی۱۳۲۵
۲۶ـ قانون مصوّب ۳۰اردیبهشت و ۳۰خرداد۱۳۰۹ـ مجموعه قوانین سال۱۳۰۹، صفحات ۳۵ و ۳۶
۲۷ـ «قانون راجع به عوارض بلدی، مصوب کمیسیون عدلیه مجلس و شورای ملی مورخ ۲۰اردیبهشت۱۳۱۱ ص ۳۵ مجموعه قوانین ۱۳۱۱»
۲۸ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۱۴ صفحات ۳ و ۲۵ و ۸۳ و ۸۴، هم‌چنین همان جا «قانون مالیات صدی سه و عوارض بلدی»، صفحه ۱۸۵و ۱۸۶
۲۹ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۱۵، صفحه ۷
۳۰ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۱۶، صفحات ۲۲۶ و ۲۲۷ـ نظامنامه شورای اداری شهرستان
۳۱ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۱۹ صفحه ۱۱۴ تا ۱۱۷ـ تصویبنامه مورّخ ۲۳ مرداد هیأت وزیران

۳۲ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۱۹ ، صفحه ۱۲۷
۳۳ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۲۰ ، صفحات ۱۱ تا ۱۷
۳۴ـ حسین کی استوان، سیاست موازنه منفی در مجلس چهاردهم، جلد دوم، بهمن ۱۳۲۹ ، صفحه ۲۰۸
۳۵ـ همان جا، صفحه ۲۰۹
۳۶ـ همان جا، صفحه ۲۱۰
۳۷ـ همان جا، صفحه ۲۱۰ـ۲۱۱
۳۸ـ همان جا، صفحات ۲۳۹ و ۲۴۰
۳۹ـ همان جا، صفحه ۲۳
۴۰ـ رجوع کنید به اصلاح ماده سوم آیین‌نامهٔ قانون شهرداری مصوب ۱۳ اسفند ۱۳۲۱ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۲۱ ، صفحه ۱۳۱
۴۱ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۲۲ ، صفحه ۲۸
۴۲ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۲۳ ، صفحه ۴۴
۴۳ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۲۳ ، صفحه ۴۶
۴۴ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۲۳ ، صفحه ۴۷
۴۵ـ ر.ك ، از جمله ، به مجموعه های قوانین سالهای ۲۲ تا ۲۹ که شامل صدها تصویبنامه است.
۴۶ـ ر.ك به «قانون اعطای اختیار به کمیسیون کشور جهت اصلاح و تصویب لایحه مربوط به شهرداریها» ، مصوب ۲۰تیر ۱۳۲۸ ـ مجموعه قوانین سال۱۳۲۸ ، ص ۶۳
۴۷ـ ر.ك به قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر و قصبات، مصوب ۴ مرداد ۱۳۲۸ـ مجموعه قوانین سال ۱۳۲۸ ، صفحات ۱۰۸ تا ۱۲۰
۴۸ـ این دو قانون ضمن نوشته یی زیرعنوان «چهره واقعی مصدق» عیناً ذکر شده است. مراجعه شود به ویژه نامه سی تیر ۳۱ ، «ایران زمین» ، شمارهٔ ۱۴۹ ، ۳۰ تیر ۱۳۷۶ ، صفحات ۱ و ۲
۴۹ـ در «ایران زمین» شماره های ۱۵۱ ـ ۱۷ شهریور و ۱۵۲ـ ۲۴ شهریور و ۱۵۳ـ ۳۱ شهریور ۱۳۷۶ این قوانین در نوشته یی زیر عنوان «اصلاحات قانونی مصدق» معرفی شده است.
۵۰ـ صورت این قوانین در ویژه نامه سی تیر ۳۱ـ ایران زمین، شماره ۱۴۹ ، ۳۰ تیر ۱۳۷۶ در صفحه ۳ به چاپ رسیده است.
۵۱ـ روزنامهٔ رسمی، ۸شهریور ۱۳۳۱
۵۲ـ روزنامهٔ رسمی، ۲۴شهریور ۱۳۳۱
۵۳ـ روزنامهٔ رسمی، ۱۶مهر ۱۳۳۱
۵۴ـ روزنامهٔ رسمی، ۱۰آذر ۱۳۳۱
۵۵ـ روزنامهٔ رسمی، ۴دی ۱۳۳۱
۵۶ـ روزنامهٔ رسمی، ۹دی ۱۳۳۱
۵۷ـ روزنامهٔ رسمی، ۳مرداد ۱۳۳۲
۵۸ـ روزنامهٔ رسمی، ۱۹مرداد ۱۳۳۲
۵۹ـ روزنامهٔ رسمی، ۲۰آبان ۱۳۳۱
۶۰ـ روزنامهٔ رسمی، ۶بهمن ۱۳۳۱
۶۱ـ روزنامهٔ رسمی، ۸بهمن ۱۳۳۱
۶۲ـ روزنامهٔ رسمی، ۲۳بهمن ۱۳۳۱
۶۳ـ روزنامهٔ رسمی، ۲تیر ۱۳۳۲
۶۴ ـ ر.ك به «طرح الغای کلیه لوایح مصوب آقای دکتر مصدق ناشیه از اختیارات» ، مصوب ۲۹آبان۱۳۳۳ ، مجموعه قوانین سال۳۳ صفحه ۷۴
۶۵ـ مراجعه شود به تصویبنامه های هیات دولت، مجموعه قوانین سال۳۳ ، صفحات ۱۲۶ ، ۱۳۱ و ۱۳۲
۶۶ ـ مجموعه قوانین سال۱۳۳۴ ، صفحات ۲۷۳ تا ۲۸۴
۶۷ ـ مجموعه قوانین سال۱۳۳۴ ، صفحات ۴۴۸ تا ۲۵۲

۶۸ـ مجموعه قوانین سال۱۳۳۵ ، صفحات ۱۰۵ تا ۱۱۰
۶۹ـ مجموعه قوانین سال۱۳۳۹ ، صفحات ۵۵ تا ۷۰
۷۰ ـ مجموعه قوانین سال۱۳۴۰ ، «قانون» اصلاحات ارضی، مصوب هیات دولت به تاریخ ۳۰دی۱۳۴۰ ، صفحات ۶۵ تا ۷۵ و تصویبنامه مورّخ ۲۹اسفند۱۳۴۰ ، صفحه ۹۷ همان‌جا و تصویبنامه مورخ ۲۳مهر۱۳۴۱ ، صفحه ۲۲ و ۲۳ ـ مجموعه قوانین سال ۴۱ و تصویبنامهٔ مورخ۲۹بهمن۱۳۴۱ ، صفحه ۵۸ و ۵۹ همان‌جا.
۷۱ـ مجموعه قوانین سال ۴۲ ، صفحات ۹۵ تا ۱۰۰
۷۲ـ مجموعه قوانین سال ۴۱ ، صفحات ۶۰ تا ۷۷
۷۳ـ مجموعه قوانین سال ۴۱ ، صفحه ۸۸
۷۴ـ مراجعه شود به تصویبنامه مورخ ۱۲ مرداد۱۳۴۲ ، مجموعه قوانین سال۴۲ ، صفحات ۲۱تا ۲۶
۷۵ ـ نشریه مجاهد، شمارهٔ۴۲۱ ، ۸ دی ۷۷، صفحات ۳ و ۴
۷۶ـ مجموعه قوانین سال۵۸ ، صفحات ۴۸ تا ۵۰
۷۷ـ مجموعه قوانین سال۵۸ ، صفحات ۲۰۶ تا ۲۱۴
۷۸ـ مجموعه قوانین سال۶۱ ، صفحات ۱۰۲ تا ۱۱۴
۷۹ـ مجموعه قوانین سال۶۴ ، صفحات ۴۳۱ و ۴۳۲
۸۰ـ مجموعه قوانین سال۶۵ ، صفحات ۱۹۲تا ۲۰۸
۸۱ـ مجموعه قوانین سال۶۵ ، صفحات ۳۵۷ تا ۳۷۷
۸۲ـ مجموعه قوانین سال ۶۹ ، صفحات ۵۸۹ تا۵۹۴
۸۳ـ مجموعه قوانین سال ۷۰ ، صفحات ۴۷ تا۴۹
۸۴ـ مجموعه قوانین سال ۷۵ ، صفحات ۲۷۵ تا۲۹۷
۸۵ـ مجموعه قوانین سال ۷۵ ، صفحات ۷۸۱ تا ۷۹۷ و همان جا صفحات ۹۲۰ تا ۹۳۷
۸۶ـ روزنامهٔ جمهوری اسلامی ، ۱۶ آبان ۷۵ ، صفحه ۲
۸۷ـ روزنامهٔ رسمی شماره ۱۵۶۹۹ ، مورخ ۲۶ دیماه ۷۷ ، صفحات ۱ تا ۱۰
۸۸ ـ این تعریف از مقاله «دموکراسی مستقیم مردم» نوشته دکتر کریم قصیم برگرفته شده. مراجعه شود به آیندگان ۴بهمن ۱۳۵۷