

قانون اختیارات مصدق و  
انحلال مجلس از نظر حقوقی

ایرج پزشک زاد

تقدیم به درستان گرامی  
آقای رضا روحانی و  
همشهری عزیزم روحانی  
ایرج پزشک زاد  
پاریس ۹ اکتبر ۱۳۸۷

# قانون اختیارات مصدق و

ایرج پزشکزاد

## انحلال مجلس از نظر حقوقی \*

۱۹۴

اقدامات مصدق در دوران نخست وزیری، یک مرحله تازه از مبارزه نهضت ملی ایران برای استقلال و آزادی، و دنباله طبیعی جنبش و انقلاب مشروطیت بود. قانون اساسی مشروطیت، پیروزی بزرگ نهضت ملی، خیلی زود از طرف استعمار - که آنرا خطری جدی برای منافع خود می دید - مورد هجوم قرار گرفته و بمرور از محتوا خالی شده بود. قانون اساسی مشروطیت چه بود؟ اصولی بود که برای خیر و صلاح مردم - یا بقول خود قانون اساسی «برای تشیید مبانی دولت و نگهداری دستگاه معدلت و آسایش» - بعنوان سنگ بنای جامعه نوین، بنیان گذاری شده بود تا قوانین و مقررات مملکت براساس آنها تنظیم و تصویب و اجرا گردد. این اصول، پس از بیان کلیات مربوط به مبانی قدرت و حدود و ثغور اقتدار ارگان های حکومت، تعیین چگونگی و میزان حقوق و امتیازات و تضمین های ملت را به قوانین مصوب نمایندگان مردم احاله کرده بود.

تردیدی نیست که اصول مذکور در صورتی می توانست «نگهبان دستگاه معدلت و آسایش» باشد که قوانین محوله را نمایندگان منتخب مردم تصویب می کردند. اما، به کمک استعمار، در

\* متن سخنرانی ایرج پزشکزاد در کنفرانس «تجربه مصدق در چشم انداز آینده ایران» در دانشگاه نورث

فاصله میان تصویب قانون اساسی و آغاز تنظیم قوانین عادی، که بایستی بر مبنای آن قانون وضع می‌شد، یک دیکتاتوری تازه به وجود آمد که با واگذاری قانون‌گذاری به نمایندگان منتخب حکومت بجای نمایندگان مردم، قانون اساسی را، با حفظ قالب و جلد خارجی اش، از محتوا خالی کرد. مجالس فرمایشی قوانینی مناسب با اهداف و مقاصد دیکتاتور وضع کردند، که نمونه بارز آن قانون تفسیر اصل هشتاد و دوم است که از استقلال قضات، مهم‌ترین تضمین حقوق افراد جامعه، چیزی باقی نگذاشت.

به این ترتیب، خط تازه مبارزه ملتون ایران، که باز پس گرفتن حقوق مصادره شده ملت بود، ترسیم شده بود. و مصدق میراث‌دار و نماینده نهضت ملی ایران، از این بابت، وظیفه مهمی داشت. در سال ۱۳۳۰، ریاست دولت را با هدف احیاء قانون اساسی و استقرار دموکراسی پذیرفته بود. در دولت اولش دو ماده برنامه دولت - اجرای قانون ملی شدن نفت و اصلاح قانون انتخابات - را به عنوان وسیله، برای وصول به هدف احیای حقوق ملت، وجه همت قرار داده بود. امیدوار بود با گذراندن قوانین تازه از یک مجلس ملی، با پشتوانه درآمد نفت، راه را برای استقرار یک دموکراسی، ضامن پیشرفت و سعادت ملت ایران، هموار کند. ولی به علت مبارزه خارجی، به اجرای این دو برنامه «وسيله» تا پایان عمر مجلس شانزدهم موفق نشد. در نتیجه، برای احتراز از فترت، انتخابات مجلس را با همان قانون قدیم انجام داد. از این انتخابات بخلاف انتظار، مجلسی با اکثریت مخالف اصلاحات او سر در آورد. با وجود این، از آنجا که پس از قیام سی تیر ۱۳۳۱، در واقع منتخب مردم بود، به رغم مجلس مخالف، دیگر تأخیر را برای شروع اصلاحات جایز ندانست و یک برنامه ۹ ماده‌ای، شامل اصلاحات در تمام شئون کشور به مجلس تقدیم کرد. طبیعی است که اکثریت نمایندگان مجلس هفدهم که از قضا، غالباً بازمانده همان عناصر مجالس دوران دیکتاتوری بودند، زیر بار چنین اصلاحاتی که با منافعیان برخورد می‌کرد، نمی‌رفتند و تنها راه موجود گرفتن اختیارات موقت قانونگذاری، به پشتیبانی آراء مردم بود. قانون اختیارات اگر در مرحله اول بملاحظه فشار افکار عمومی، به آسانی به تصویب مجلس رسید، تقاضای تمدید آن، در سر رسید مهلت شش ماهه، مورد مخالفت اکثریت نمایندگان قرار گرفت. هر چند باز بعلت حمایت مردم تصویب شد، ولی مبارزه اکثریت مجلس را برای ساقط کردن دولت تشدید کرد. و اتهام قانون شکنی مصدق، به یکی از سلاح‌های مخالفان برای کوبیدن او، مبدل گردید. مصدق ناچار، برای قضاوت بین دولت و مجلس به آراء ملت متوسل شد و بنا به اراده مردم مجلس را منحل کرد. ولی کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ به عمر کوتاه مدت دولت او پایان داد.

دژیم کودتا، که موفق شده بود مصدق را از صحنه خارج کند و به زندان بیندازد، برای دیکتاتور



● دکتر محمد مصدق در دادگاه نظامی

ساختن چهره او که در میان مردم همچنان نماد آزادی و دموکراسی بود، از هیچ کوششی فروگذار نکرد. از جمله اندیشمندان شاهنشاهی اتهام قانون شکنی را، که سلاح مبارزه مخالفان برای ساقط کردن دولت او بود، تا پایان عمر رژیم، به هر مناسبتی عنوان می نمودند. از آن زمان تاکنون نیز، بعضی مدعیان تاریخ نویسی، به استناد گفته آنان، این اتهام را بدون مطالعه و تحقیق کافی، تکرار می کنند.

من، پس از نقل متن قانون اختیارات مصوب ۲۰ مرداد ۱۳۳۱، و مواد نه گانه برنامه دولت مورد اشاره در قانون اختیارات، ابتدا ایرادات مخالفان در باب قانون اختیارات را مورد بررسی قرار می دهم و پس از آن، به ایرادات مربوط به انحلال مجلس می پردازم.

«ماده واحده - به آقای دکتر محمد مصدق نخست وزیر اختیار داده می شود که از تاریخ تصویب این قانون تا مدت شش ماه لوایحی را که برای اجرای مواد ۹ گانه برنامه دولت ضروری است و در جلسه هفتم مرداد ۱۳۳۱ مجلس شورای ملی تصویب شده است، تهیه نموده و پس از آزمایش آنها را تقدیم مجلس نماید و تا موقعی که تکلیف آنها در مجلسین تعیین نشده لازم الاجرا می باشد.»

مواد نه گانه برنامه دولت عبارت بود از:

۱ - اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای ملی و شهرداری ها.

- ۲- اصلاح امور مالی و تعدیل بودجه بوسیلهٔ تقلیل مخارج و برقراری مالیات‌های مستقیم و در صورت لزوم غیر مستقیم.
- ۳- اصلاح امور اقتصادی بوسیلهٔ افزایش تولید و ایجاد کار و اصلاح قوانین.
- ۴- بهره‌برداری از منابع نفت کشور با رعایت قانون ۹ ماده‌ای.
- ۵- اصلاح سازمان‌های اداری و قوانین اداری و استخدامی کشوری و لشکری.
- ۶- ایجاد شوراهای محلی.
- ۷- اصلاح قوانین دادگستری.
- ۸- اصلاح قوانین مطبوعات.
- ۹- اصلاح قوانین امور فرهنگی و بهداشتی و وسائل ارتباطی.

### ایرادهای مخالفان

از ایرادهای سیاسی همراه با جار و جنجال بعضی نمایندگان مخالف که پایه و مبنای قانونی نداشت بگذریم و به انتقاداتی که همراه با استدلال حقوقی بود، نظری بیندازیم.

مفصل‌ترین و قانونی‌ترین ایرادها - که در واقع ایرادهای حقوقدانان مخالف دولت بود - در نامهٔ رئیس مجلس، آیت‌الله کاشانی، خطاب به هیئت رئیسه مجلس، عنوان شده بود، که اینطور شروع می‌شد:

«چون در اصل ۲۷ متمم قانون اساسی حق قانونگذاری به عهدهٔ مجلس شورای ملی محول گردیده است و قوهٔ قضائیه به محاکم شرعیه در شریعات و به محاکم عدلیه در عرفیات و اجرای قوانین در عهدهٔ دولت و قوهٔ اجرائیه واگذار شده و در اصل ۲۸، قوای ثلاثهٔ مزبور را برای همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل نموده است و تخلف از مواد مزبور که روح قانون اساسی و حکومت مشروطه می‌باشد، تمکین در برابر حکومت خودسری و تسلیم به مطلق‌العنانی مخالف صریح قانون اساسی می‌باشد...»<sup>\*</sup> البته آیت‌الله کاشانی، ضمن این نامه به مواد دیگری از قانون اساسی و متمم نیز اشاره کرده بود، که بیشتر جنبه تبلیغاتی داشت تا حقوقی و استدلال اساسی او به دو ایراد برمی‌گشت: ۱ - تفویض اختیارات با دو اصل ۲۷ و ۲۸ قانون اساسی متباین است.

۲ - نمایندگان مجلس در امر قانونگذاری حق توکیل غیر ندارند.

برای ارزیابی اعتبار حقوقی این ایرادات، ابتدا نگاهی سریع به اصل امتیاز و انفصال قوای ثلاثه، بیندازیم. کاملترین و روشن‌ترین بیان این اصل، که از فلسفهٔ سیاسی قرن هجدهم ریشه

گرفته، در کتاب روح القوانین مونتسکیو است، که آن را به عنوان یک وسیله و ابزار «اطمینان خاطر» جامعه، مطرح می‌کند.

مونتسکیو، براساس این فکر که هر صاحب قدرتی کششی بطرف سوء استفاده از قدرت پیدا می‌کند، نتیجه‌گیری می‌کند که برای جلوگیری از امکان سوء استفاده، باید قدرت را تقسیم کرد. برای چگونگی این تقسیم، کافی است که وظائف و مسئولیت‌های یک حکومت را در نظر بیاوریم. این وظائف و مسئولیت‌ها سه نوع است: وضع قانون - اجرای قانون - حل و فصل اختلافات بموجب این قانون. عبارت دیگر وظائف قوای مقننه - اجرائی - قضائی. و می‌گوید کافی است که هر یک از این وظائف به عهده سازمان مشخصی گذاشته شود تا حفظ حقوق شهروندان تضمین گردد.

در انقلاب فرانسه، وقتی مسئله جدائی قوای سه‌گانه مطرح شد، انقلابیون تندرو، این جدائی قوا را، که از نظر مونتسکیو یک تکنیک سیاسی، بعنوان تقسیم مسئولیت‌های مملکت برای جلوگیری از سوء استفاده مسئولین بود، به چشم یک دگم فلسفه سیاسی نگریستند. به این معنی که گفتند قوای سه‌گانه اجزاء حاکمیت ملی است. و وقتی ملت نمایندگان خود را به اداره امور می‌گمارد، به بعضی وکالت قانونگذاری و به برخی اختیارات اجرائی و به جمع دیگری قدرت قضائی می‌دهد.

انقلابیونی که این دگم قوای ثلاثه را وارد قانون اساسی ۱۷۹۱ کردند، خیلی زود، تقریباً بلافاصله به غیر عملی بودن آن پی بردند و در قانون اساسی ۱۷۹۳ کنارش گذاشتند. این نوع برداشت‌ها از قوای حاکمه، که در عمل به یک جدائی مطلق و متحجر قوا منجر می‌شود، امروزه بکلی فراموش شده و متروک است. و اگر هنوز به تئوری انفضال قوا اظهار اعتقاد می‌شود، بعنوان یک وسیله تسهیل کار قوای مشغول کشور است، نه بعنوان پیشگیری سوء استفاده از قدرت، که به آن منظور راه‌های دیگری هست.

در نتیجه اصرار و تأکید منتقدان مصدق، بر اینکه انفضال و امتیاز قوای ثلاثه - موضوع اصل بیست و هشتم متمم - «روح قانون اساسی است»، ادعائی فاقد وزن و اعتبار و بقصد حمله سیاسی است. گفتن ندارد که روح قانون اساسی، بی تردید اصل بیست و ششم است که می‌گوید قوای مملکت ناشی از ملت است. اصلی که متأسفانه منتقدان مذکور، نه پیش از مصدق و نه بعد از او حرمتش را نگه نداشتند.

انفضال قوای ثلاثه در قانون اساسی

بینیم اصل بیست و هشتم متمم قانون اساسی ایران چه می‌گوید:



● شهبان جعفری همراه طرفداران شاه در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲

«قوای ثلاثه مزبور [مقننه - قضائیه - اجرائیه] همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل خواهد بوده. متمم قانون اساسی ایران از قانون اساسی ۱۸۳۱ بلژیک گرفته شده است، غیر از بعضی احکام مربوط به موازین شرعیه، عمدتاً ترجمه از آن قانون است. با مقایسه این دو متن ملاحظه می‌کنیم که اصل بیست و هشتم ما (منشأ قوای مملکت)، عیناً ماده ۲۵ بلژیک است. اصل بیست و هفتم ما (قوای مملکت) - غیر از شرط عدم مخالفت با موازین شرعیه - مجموع مواد روی هم ریخته ۲۶ تا ۳۰ بلژیک است و اصل بیست و نهم ما (انجمن‌های ایالتی و ولایتی) ماده ۳۱ بلژیک است. ولی اصل ۲۸ ما در قانون اساسی بلژیک معادلی ندارد. دقیقاً روشن است که قانون نویسان ما، این اصل بیست و هشتم (امتیاز و انفصال قوای ثلاثه) را از قانون اساسی دیگری - احتمالاً از قانون اساسی ۱۸۴۸ فرانسه - گرفته‌اند و بعنوان ترمز سرکشی‌های محمدعلی شاه قانون‌شکن و قلدر، بین اصل بیست و هفتم و بیست و نهم جا داده‌اند.

پس اگر امروز بگوئیم که اصل بیست و هشتم روح قانون اساسی است، ناچار باید بپذیریم که قانون اساسی بلژیک فاقد روح است چون اصل امتیاز و انفصال قوای ثلاثه در آن وجود ندارد. در حالیکه می‌دانیم این قانون، در اروپا، بعنوان یک شاهکار درایت سیاسی شناخته شده و غیر از ما، مدل و مورد تقلید کشورهای متعددی، مثل اسپانیا، پرتغال، ایتالیا، رومانی و هلند، قرار گرفته است.

به هرحال، قانونگذاری موقت قوه مجریه، در صورتی که واجد سه شرط: مدت معین، موضوع معین و الزام تصویب نهائی پارلمان، نباشد. به هیچ وجه، آنطور که ادعا شده، ناقص دموکراسی و زمینه مطلق العنانی، نیست. دموکراسی پارلمانی، ابتکار و اختراع ما نبوده است. از مغرب زمین مدل گرفته ایم. در دموکراسی‌هایی که نمونه و سرمشق ما بوده‌اند، اگر اصل انفضال قوای سه گانه را قبول داشته‌اند - اعم از اینکه صراحتاً یا تلویحاً در قوانین اساسی‌شان آورده باشند - دولت‌ها مکرز به این شیوه متوسل شده‌اند و کسی به آنها ایراد زیر پا گذاشتن دموکراسی نگرفته است. در طول قرن بیستم در اغلب کشورهای دموکراتیک اروپا، امری رایج بوده است برای نمونه، در فرانسه، بخصوص پس از جنگ اول جهانی، مکرز مورد عمل قرار گرفته است. در این موارد، پارلمان موافقت کرده است که دولت برای مدت معینی در موضوعات معینی، از طریق لوایح قانونی، به وضع قوانین بپردازد. مثلاً بدنبال شورش و آشوب دست راستی‌ها و طرفداران فاشیسم در پاریس، در ۱۹۳۴، پارلمان بموجب قانون مصوب ۲۸ فوریه، به دولت اختیار داد که بمدت ۸ ماه از طریق لوایح قانونی به حل و فصل امور بپردازد و بااستناد این تفویض اختیارات، دولت، در مدت مقررر بیش از یکصد لایحه قانونی امضاء کرده است در سالهای بعد از آن نیز، پس از آنکه آلمان نازی چکسلواکی را مورد هجوم قرار داد و هیتلر در نطق خود در پراگ، نواحی بوهم و موراوی را تحت الحمايه آلمان اعلام کرد، مجلس ملی فرانسه در ۱۸ مارس ۱۹۳۹، قانون اختیارات فوق العاده «ادوارد دلادیه»، نخست‌وزیر را برای وضع قوانین لازم، از طریق لوایح قانونی، به رغم مخالفت سوسیالیست‌ها و کمونیست‌ها، تصویب کرد.

بعد از جنگ دوم جهانی هم، وقتی در سال ۱۹۵۸، ژنرال شارل دو گول برای نجات فرانسه گرفتار بحران، به حکومت خوانده شد، در تاریخ ۲ و ۳ ژوئن، از مجلس ملی برای مدت شش ماه، اختیارات کامل گرفت. اختیارات دوگول، علاوه بر اداره امور از طریق لوایح قانونی، مأموریت تهیه یک قانون اساسی جدید هم بود که پس از تهیه و تصویب به فراندم گذاشته شود. در انگلستان، مادر دموکراسی پارلمانی، هم موضوع سابقه دارد. معروف‌ترین مورد، اختیارات تفویض شده به «نویل چمبرلن» است. مجلس عوام، در برابر اوضاع بحرانی اروپا، نتیجه ترکنازی‌های آلمان هیتلری، فردای روز امضای عهدنامه عدم تهاجم آلمان و اتحاد جماهیر شوروی - ۲۳ اوت ۱۹۳۹ - اختیارات کامل چمبرلن را که می‌بایستی تصمیمات عاجلی برای تدارک دفاع انگلستان می‌گرفت، تصویب کرد. و ۱۰ مه ۱۹۴۰، با تفویض همان اختیارات به وینستون چرچیل که جای چمبرلن را گرفت، موافقت کرد. اصولاً تجربه سیاسی دموکراسی‌ها نشان داده است که در دنیای امروز، از توسل به این راه حل، البته، همانطور که گفته شد، با رعایت سه شرط مدت معین، موضوع معین و الزام تصویب پارلمان در سررسید مهلت، گزیری نیست.



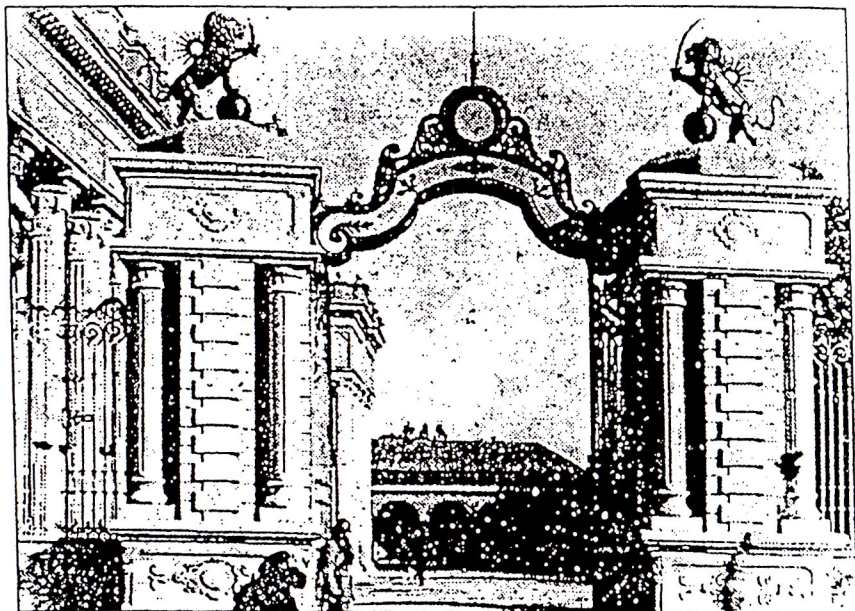


● تهران - روز ۲۸ مرداد ۱۳۳۲

تا آنجا که بعضی کشورها لازم دیده‌اند که برای سهولت کار، و شاید احتراز از چون و چرای مخالفان سیاسی، این تکنیک حکومت را در قوانین اساسی شان صریحاً پیش‌بینی کنند. از جمله قانون اساسی کنونی جمهوری فرانسه، مقرر داشته که دولت می‌تواند برای اجرای برنامه‌اش از پارلمان اختیار بگیرد که برای مدت محدودی، از طریق لوایح قانونی، به وضع قوانین لازم بپردازد.\* و این در حالی است که اصل انفصال قوا همچنان مورد نظر است. هر چند در متن قانون نیامده ولی اعلامیه حقوق بشر و شهروند انقلاب کبیر - ۱۷۸۹ - بعنوان مقدمه قانون مزبور حفظ شده و اصل انفصال قوا در ماده ۱۶ این اعلامیه مذکور است.

این یادآوری هم لازم است که در ایران نیز تفویض اختیارات از طرف مجلس شورای ملی به وزیران سابقه دارد. برای نمونه: به دکتر مصدق، وزیر مالیه، آبان ۱۳۰۰ - به مستشار امریکائی، دکتر میلیسپو، رئیس کل مالیه ایران، مرداد ۱۳۰۱ - به علی اکبر داور، وزیر عدلیه، بهمن ۱۳۰۵... و گفتنی است که بعضی از منتقدان اختیارات اخیر مصدق، که آن موقع و در آن موارد امکان و اقتدار انتقاد داشتند، ساکت مانده بودند.

\* قانون اساسی جمهوری فرانسه - مصوب ۴ اکتبر ۱۹۵۸، ماده ۳۸



● سر در مجلس شورای ملی

اوضاع و احوال تفاوت‌هایی داشته باشد ولی در مجموع باید رعایت شوند:

۱- برابری بین مجریه و مقننه

۲- همکاری بین دو قوه

۳- وجود طرق قانونی اقدام متقابل هر قوه نسبت به دیگری

در عمل ملاحظه می‌شود که تمام اصالت نظریه رژیم پارلمانی به این امر وابسته است که نه دولت و نه پارلمان نباید موفق شوند که تفوقی مستمر بر دیگری بدست آورند و تعادل بین آنها باید بوسیله یک نظارت مداوم افکار عمومی تضمین شود. از اینجاست که گاه سیستم پارلمانی را حکومت افکار عمومی نام داده‌اند.

[ما، برای احتراز از طول کلام، فقط اصل سوم را که به انحلال پارلمان مربوط می‌شود نقل

می‌کنیم]

۳- اقدام متقابل هر قوه نسبت به دیگری

همکاری بین دو قدرت سیاسی اصلی، مجریه و مقننه، میسر نمی‌گردد مگر آنکه با یکدیگر نیروی برابر داشته باشند. آنچه لازم است تفاهم است نه تبعیت. ولی اگر تفاهم ممکن نگردد، چه اتفاقی می‌افتد؟ اگر قوه مجریه نخواهد به نظر مقننه گردن بگذارد، یا اگر پارلمان بخواهد خود را از قید اداره امور بوسیله دولت خلاص کند؟ راه حل مسئله اینست که هر یک از دو قوه از وسائل

اقدامی قانونی که نسبت به دیگری در اختیار دارد استفاده کند. و دقیقاً در ترتیب و نظام این وسائل است که خطوط اصلی پارلمانتاریسم تجلی میکند.

**مسئولیت دولت** - عموماً اقدام مقننه نسبت به مجریه بوسیله کنترل است که پارلمان درباره فعالیت دولت اعمال می‌کند. ضمانت اجرای این کنترل، مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان است که درباره هر اقدام آنها، حتی اقدام کاملاً قانونی‌شان، ممکن است عنوان شود و وزیری که پارلمان نسبت به او علناً اظهار عدم اعتماد کرده ناچار است استعفا نماید.

**انحلال پارلمان** - در مقابل تهدیدی که با مسئولیت دولت متوجه قوه مجریه است، نهایت اهمیت دارد که قوه مجریه وسیله‌ای در اختیار داشته باشد که از تعبد در برابر پارلمان احتراز نماید. این وسیله حق منحل کردن پارلمان است که اگر وجود نداشته باشد، پارلمانتاریسم واقعی وجود ندارد. تنها این حق است که به دولت اجازه می‌دهد که چیزی غیر از یک مأمور اجرای پارلمان باشد. تنها اوست که استقلال قوه مجریه را و در نتیجه برابری قوه‌ها را تأمین می‌کند. بعبارت دیگر وابسته و پیوسته رژیم پارلمانی است. انحلال مجلس بعنوان یک وسیله اقدام دولت در مقابل پارلمان، یک مهره اساسی پارلمانتاریسم است. معمولاً دولت در صورت اختلاف با پارلمان یا تمکین می‌کند و یا استعفا می‌دهد. ولی چه بسا پیش آید که سیاستی را که می‌خواهد دنبال کند چیزی است که معتقد است با اراده واقعی کشور همساز است و در هر صورت تنها سیاستی است که منافع ملت را تأمین می‌کند هر چند مورد مخالفت اکثریت پارلمان است در این صورت می‌تواند از رئیس کشور بخواهد که با حمایت از نظر او پارلمان را منحل کند، تا رأی دهندگان بین دولت و اکثریت پارلمان قضاوت کنند. به این جهات است که انحلال بهترین نهاد دموکراتیک است. در کشورهایی که پارلمانتاریسم به نحو احسن مورد اجراست، مثلاً در انگلستان، انحلال شیوه عادی پایان یافتن اقتدار مجلس شده است.<sup>۳۱</sup>

### مسئله انحلال مجلس در قانون اساسی

نویسندگان قانون اساسی ایران که مردان دانا و زیرکی بودند، حق انحلال مجلس را از ترس سوء استفاده احتمالی محمدعلی شاه قلدر، به موردی منوط و محدود کردند که امری، پس از تصویب سنا، در مجلس شورای ملی مورد موافقت قرار نگرفته و مشاوره دو مجلس نتیجه‌ای نداده باشد. که در این صورت مجلس سنا و دولت، هر یک جداگانه رأی به انحلال بدهند فرمان انحلال صادر می‌شود.

<sup>۳۱</sup> Georges Burdeau Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris 1980. P. 163.

در واقع این حقیقی بود که در اصل چهل و هشتم به دولت می دادند. زیرا که اصل چهل و هفتم مقرر می داشت مادام که مجلس سنا منعقد نشده، امور فقط به تصویب مجلس شورای ملی می رسد. و به قرائن متعدد، ملتون ایران به ایجاد مجلس سنا نظر موافقی نداشته اند. متعاقباً نیز در طول چهل و چند سال تا حدود دوران ملی شدن نفت، تشکیل سنا را عمده اً بدست فراموشی سپردند. در حقوق اساسی قاعده ای وجود دارد که بموجب آن وقتی یک ماده قانون اساسی به عمد مدتها بلا اجرا گذاشته شود، منسوخ محسوب می گردد. بموجب این قاعده، که به فارسی شاید بتوان آن را «عرف اساسی» ترجمه کرد<sup>۳۳</sup>، نهاد سنا در ایران اصولاً منسوخ شده بود.

ولی بعلت اوضاع و احوالی که وارد آن نمی شویم، در اردیبهشت سال ۱۳۲۸، مجلس مؤسسانی تشکیل دادند که مأموریت عمده اش سلب حق انحلال از دولت مسئول، و واگذاری آن به پادشاه غیر مسئول بود: «اعلیحضرت همایون شاهنشاهی می توانند هر یک از مجلس شورای ملی و مجلس سنا را جداگانه یا هر دو مجلس را در آن واحد منحل نمایند».

این تغییر حکم اصل چهل و هشتم، از همان موقع مورد اعتراض شدید ملتون دمکرات ایران قرار گرفت. نمایندگان مجلس شانزدهم آنرا مورد انتقاد سخت قرار دادند. دکتر مصدق، نماینده اول تهران در مجلس شانزدهم، مکرر به بی قانونی این قاعده جدید تاخت و حتی در جلسه ۲۳ خرداد ۱۳۲۹ طرحی مبنی بر الفاء اصل چهل و هشتم جدید بعلت غیرقانونی بودن مجلس مؤسسان و این پیشنهاد که اصل چهل و هشتم قدیم بعنوان تفسیر مجلس در جای خود بماند، تفدیم کرد که البته بجائی نرسید. <sup>۳۴</sup> - ولی در تمام طول دوره شانزدهم به هر مناسبتی این تجاوز را که بنام مجلس مؤسسان به حق ملت کرده بودند بشدت انتقاد کرد. از تیر ماه ۱۳۳۲ دکتر مصدق، در برابر مشکلات تازه ای که از ناحیه مجلس برای دولت ایجاد شده و کار را به بن بست کشیده بود، به فکر منحل کردن مجلس افتاد. آنطور که خود می نویسد دو چیز او را به این فکر کشاند. یکی انتخاب حسین مکی بعنوان عضو هیئت نظارت در اندوخته اسکناس و دیگری استیضاح دولت که اولی احتمالاً موجب افشاء میزان اسکناس چاپ شده و در نتیجه ایجاد تورم و دیگری باعث سقوط دولت می شد، که هر دو خلاف مصالح ملت بود. در نتیجه تصمیم می گیرد از مردم نظر بخواهد: «... بقا و سقوط دولت خود را تابع رأی ملت یعنی صاحبان حقیقی مملکت کردم که چنانچه با ابقای دولت موافق است من بکار ادامه دهم والا دولت دیگری روی کار بیاید...» <sup>۳۵</sup>

\* Coutume Constitutionnelle

\* نطق های دکتر مصدق در دوره شانزدهم مجلس شورای ملی - تهران - جلد اول صفحه ۳۱

ولی حق انحلال مجلس بموجب اصل جدید ۴۸ قانون اساسی در اختیار شاه بود و مصدق که هیچگاه نخواست به این حق را برای شاه بشناسد و از طرفی مطمئن بود که اگر از شاه انحلال مجلس را بخواهد مورد موافقت قرار نخواهد گرفت، تصمیم به استفاده از تنها راه موجود - یعنی همه پرسی - گرفت. او، این اقدام خود را که خلاف مصوبه مؤسسان ۱۳۲۸ بود چنین توجیه کرد:

«بز فرض اینکه مجلس مؤسسان روی ابتکار ملت ایران سرگرفته بود و باز بفرض اینکه اعضای آن را ملت انتخاب کرده بود، مجلس مؤسسان نمی توانست از مردم سلب حق کند و در یک موقع حساسی ملت نتواند عقیده خود را در ابقای مجلس یا انحلال آن اظهار نماید. مجلس مؤسسان که مدعی نمایندگی مردم بود، چطور می توانست مردم را از این حق محروم کند؟»<sup>\*\*</sup>

### نمونه‌هایی در دموکراسی‌ها

در پایان این بحث، دو مثال از پایداری و شخصیت تاریخی دیگر، در امری که آنرا به خیر و صلاح ملت می دانستند، و اقدام آن‌ها، در برابر مخالفت لاجوجانه نمایندگان و قضاوت نهایی ملت، را نقل می کنیم:

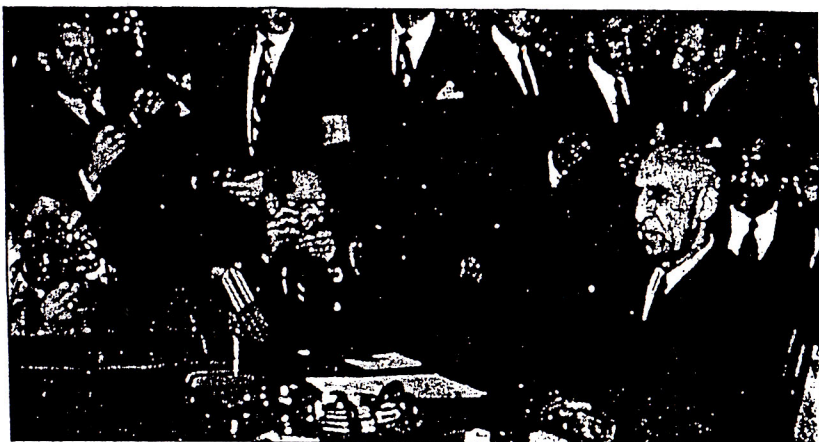
یکی مورد ویلیام پیت William Pitt دوم، نخست وزیر انگلستان است.

ویلیام پیت، وقتی در سال ۱۷۸۳ به رغم مخالفان، در مجلس عوام جانشین لرد نورث شد، خود را در برابر تظاهرات مخالف مجلس مکلف به استعفا ندید. مجلس با تمام قوا با او به مخالفت برخاست و ظرف سه ماه، شانزده بار پی‌اپی او را در اقلیت قرار داد ولی پیت، که مصمم بود به برنامه اصلاحاتش جامه عمل بپوشاند، استقامت کرد. برنامه اصلاحات را با اطلاع عموم رساند و وقتی دانست که مردم نظریاتش را درک کرده‌اند و آنها را تأیید می کنند، از شاه خواست که مجلس را منحل کند و ملت به قضاوت بین او و مجلس بپردازد. مجلس منحل شد و مخالفانش در تجدید انتخابات کاملاً خرد شدند. زیرا ۱۶۰ کرسی از دست دادند و مجلس جدید کاملاً در اختیار او قرار گرفت.<sup>\*\*</sup>

دیگری، مورد ژنرال شارل دوگل است. دوگل که در سخت ترین و تاریک ترین ایام حیات ملت فرانسه، به خدمت کمر بسته بود، در سال ۱۹۶۲، در حالیکه از طریق انتخابات دو درجه‌ای، مقام ریاست جمهوری را داشت، تشخیص داد که بخاطر ترقی و تعالی فرانسه، اصلح اینست که

\* همان، صفحه ۲۷۰

\*\* Droit Constitutionnel et Science politique, Bernard Chantebout paris, 1999 - p. 142.



● دکتر مصدق در سازمان ملل در جلسه دفاع از حقوق ملت ایران

رئیس جمهوری مستقیماً از طرف مردم انتخاب شود. برای اصلاح ماده مربوطه در قانون اساسی به فراندوم متوسل شد. ولی از آنجا که می‌بایستی قبلاً موافقت مجلسین را برای مراجعه به آراء عمومی جلب می‌کرد و می‌دانست که نمایندگان زیر بار چنین تغییری نمی‌روند، بدون موافقت آنها به فراندوم توسل جست. در مجلس ملی فرانسه اکثر قریب به اتفاق گروه‌های سیاسی سر به اعتراض برداشتند و علیه دوگل، بقول خود او، یک «کارتل نه» تشکیل دادند. دوگل در پیام ۱۸ اکتبر ۶۲ خطاب به ملت فرانسه گفت:

«من از شما مردم فرانسه می‌خواهم در این امر مهم نظرتان را ابراز کنید. و اعتقاد دارم که هیچ چیزی از این نظرخواهی دمکراتیک‌تر، سازگارتر با جمهوری و اضافه کنم، فرانسوی‌تر نیست»\*  
مجلس فرانسه، که در آن تقریباً همگی احزاب از چپ و راست علیه این فراندوم متحد شده بودند، دولت را که با پیشنهاد دوگل موافقت کرده بود، استیضاح و ساقط کرد. دوگل هم با استفاده از اختیارات خود مجلس را منحل کرد. مردم فرانسه نه تنها پیشنهاد دوگل دائر بر انتخاب رئیس جمهوری با آراء مستقیم را در فراندوم تصویب کردند، که در مجلس جدید با اکثریت فوق‌العاده‌ای که برای رئیس جمهوری بوجود آوردند، احزاب «کارتل نه» را با شکستی خردکننده از مجلس راندند.\*\*

\* Charles de Gaulle, Memoires d'Espoir. panis, p. 816

\*\* La France de l'Expansion, Serge Berstein, p. 116 paris, 1989

اقدام این دو شخصیت تاریخی - گو اینکه آنها با نمایندگان واقعی مردم طرف بودند - به نوعی، رفراندوم مصدق را به یاد می آورد. با این تفاوت که دولت‌های آنها متعاقباً با یک کودتای سازمان یافته بوسیله خارجی سرنگون نشد، تا مخالفان بتوانند، در فضای بسته حاکم بر رژیم کودتا، به خودکامگی و دیکتاتوری و تجاوز به دموکراسی متمدنشان بسازند.

برای قضاوت درباره اینگونه اقدامات، که با لفظ قانون تطبیق نمی‌کرده است باید به تفاوت بین قانونیت Legality و مشروعیت یا حقانیت Legitimacy توجه داشت. قانونیت یک خصوصیت صوری است، یعنی با لفظ قانون مطابقت داشته باشد. در حالیکه مشروعیت یا حقانیت خصوصیت ماهوی است. حکومت یا یک نهاد حکومتی ممکن است قانونی باشد. بدین معنی که بموجب یک قانون اساسی - که خود آن طبق قانون تدوین شده باشد - ولی مشروع یا حقانی نباشد. این حقانیت، در مورد نهادهای حکومتی، از موافقت ملی حاصل می‌شود و به این مشخصه است که می‌توان دولت یا مجلس نمایندگان یا هر نهاد حکومتی دیگر را که منتخب واقعی ملت باشد مشروع یا حقانی دانست.

بنابراین، اقدام مصدق نیز، غیرقانونی، ولی بعلت تأیید ملی، مشروع یا حقانی بوده است. او نیز، مجلسی را منحل کرد که اگر طبق قانون بوجود آمده بود، مشروع نبود. زیرا دو میلیون نفر به انحلال آن و تنها هزار نفر به بقایش رأی داده بودند.

## رفراندوم

ایراد فرعی مخالفان به مصدق توکل به رفراندوم بود که می‌گفتند در قانون اساسی نیست. ایراد به رفراندوم، به این دلیل که در قانون اساسی نیست، ایرادی کاملاً سیاسی است و پایه حقوقی ندارد. زیرا که هر چیزی که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده، الزاماً مغایر آن نیست. موضوع رفراندوم، خیلی پیش از آن، در محیط سیاسی ایران مکرر عنوان شده و هیچگاه مورد ایراد مغایرت با قانون اساسی قرار نگرفته است. از جمله در سال ۱۳۰۲ بمناسبت سر و صدای جمهوری خواهی طرفداران سردار سپه، یا در جلسه‌های آبان ۱۳۰۴، بمناسبت تغییر سلسله پادشاهی، که چون موضوع به نحو دیگری منتفی شد، به مرحله عمل نرسید. بعد از مصدق نیز، حکومت در سال ۱۳۴۱ به رفراندوم متوسل شد، هر چند نام پوششی «تصویب ملی» بر آن گذاشت.

بهر حال و اصولاً نظرخواهی از موکل که منشأ حق است، بجای نظرخواهی از وکیل او، بحکم ساده‌ترین منطق، کاملاً جایز است. البته آرمانی‌ترین حکومت آنست که ملت، صاحب حق، مستقیماً حکومت کند. ولی از آنجا که عملاً غیر ممکن است که هر بار اتخاذ تصمیمی برای

امور جامعه لازم می‌آید، همهٔ مردم در محلی اجتماع کنند و نظر خود را ابراز نمایند، از میان خود کسانی را انتخاب می‌کنند که به نمایندگی آنها تصمیم بگیرند. شیوهٔ آرمانی دموکراسی مستقیم که ژان ژاک روسو خود آنرا تنها در ملتی متشکل از خدایان قابل اجرا می‌دانست، بعلت اشکالات مادی متروک مانده، ولی ملت‌های دموکرات حق تصمیم‌گیری برای خود را محفوظ داشته‌اند و در کشورهای دموکراتیک هرگاه ابراز عقیدهٔ عامهٔ مردم ضروری بنماید، به رفراندوم متوسل می‌شوند بدون اینکه الزاماً حکم صریحی در قانون اساسی داشته باشد. در انگلستان، ما در پارلمانتاریسم دنیا، دولت، برای پیوستن به بازار مشترک اروپا به رفراندوم ژوئن ۱۹۷۵ متوسل شد. در ایتالیا، دولت در ژوئن سال ۱۹۴۶، برای انتخاب بین رژیم سلطنتی یا جمهوری، به رفراندوم دست زد. در حالیکه تا تصویب قانون اساسی ۱۹۴۸ رفراندوم در هیچ متن اساسی ایتالیا وجود نداشت.

مصدق در توجیه رفراندوم، ضمن پیام ۵ مرداد ۱۳۳۲ خطاب به ملت، گفت:  
«... تنها ارادهٔ قاطبهٔ افراد ملت که دولت و مجلس به وجود آن قائم است، می‌توانند قضاوت قطعی در این باب بنمایند... تنها ملت است که می‌تواند راجع به سرنوشت خود و سرنوشت مملکت اظهار عقیده کند. در کشورهای دموکراسی و مشروطه هیچ قانونی بالاتر از ارادهٔ ملت نیست.»\*