

انجمن های ایالتی و ولایتی به ولایت رزم آرا

به شهادت تاریخ آنچه بیش از هر عامل دیگری در تبدیل مشروطیت ایران از یک فرمان گنگ و مبهم به یک پدیده زنده و پویا موثر واقع شد، تشکیل و تکاپوی انبوهی از انجمن های مختلف بود؛ از انجمن های صنفی و سیاسی گوناگون گرفته تا انجمن های ایالتی و ولایتی در برخی شهرهای عمده کشور^۱. در واقع این انجمن ها بودند که مشروطه را از قوه به فعل درآوردند و طرح «قانون انجمن های ایالتی و ولایتی» به عنوان بخشی از متمم قانون اساسی که در ربیع الثانی ۱۳۲۵ به تصویب نخستین دوره مجلس شورای ملی نیز رسید، تلاشی بود برای شناسایی و رسمیت این پدیده و ارائه چارچوبی قانونی برای فعالیت هایش^۲. ولی با آن که نظام مشروطه به رغم پشت سر نهادن دوره های سخت و دشوار، در ایران پا گرفت و برجای ماند، ولی در حفظ و تثبیت این وجه از حیات و بودن خویش توفیق نیافت. تبعات گریزناپذیر دوره های سختی و دشواری را می توان درک کرد و دریافت، ولی به نظر می آید که این بحث، یعنی علل پانگرفتن وجه شورایی مشروطیت، دلایل دیگری نیز داشته است؛ دلایلی که بیش از آن که حاصل مستود شدن عرضه های مشارکت اجتماعی به علت حاکمیت گاه به گاه استبداد و خودکامگی باشد، از چشم فروستن مشروطه خواهان ما بر وجه مهمی از نظام های سیاسی مدرن هم نشأت گرفته بود. اگر چه بسیاری از اصول اساسی یک نظام مدرن سیاسی، مانند لزوم تفکیک قوا در ایران معاصر مورد بحث و پذیرش رسمی قرار گرفت، ولی یکی از جوانب مهم آن که فراهم آوردن

زمینه مشارکت هرچه گسترده تر عمومی در سطوح خرد و محلی بود، نادیده گرفته شد. در یک مرحله از دوران نخست وزیری تیمسار رزم آرا در سال ۱۳۲۹، بحث انجمن های ایالتی و ولایتی برای مدت زمانی کوتاه به یکی از مهم ترین مباحث روز تبدیل شد. نگاهی به جوانب مختلف این بحث - که موضوع اصلی این نوشته است - خود می تواند گوشه هایی از علل این بی توجهی را آشکار سازد.

xxxxxx

ادوار مشروطیت

در یک دوره از مشروطیت، یا به عبارت دقیق تر در دوره انقلابی آن در فاصله انحلال مجلس اول به فرمان محمدعلی شاه تا اعاده مشروطیت در پی مقاومت مشروطه خواهان تبریز و پشروی مجاهدان گیلان و بختیاری به سوی تهران، اندیشه و عمل مشروطه در حضور و فعالیت انجمن های ایالتی و ولایتی در بسیاری از شهرهای مهم کشور تداوم یافت. در این میان برخی از این انجمن ها، همچون انجمن ایالتی تبریز در اعاده مشروطیت نقشی اساسی ایفا کردند و برخی نیز همچون انجمن ایالتی فارس و خراسان و ... نقشی محدود و محلی.

مشروطیت اعاده شد، ولی به بهایی سنگین؛ بخش های مهمی از مناطق شمالی ایران که رکن اصلی مشروطه خواهی بر تلاش و تکاپوی آنها استوار بود، یعنی آذربایجان و گیلان و خراسان تحت اشغال نظامی روسیه تزاری در آمد و طبعاً از دور خارج شد. این خود ضربه مهمی بر مشروطیت نوپای ایران بود. تحولات پرفراز و نشیب سال های بعد؛ بحران اولنیماتوم روس در ماجرای شوتر و آشوب ناشی از جنگ اول جهانی، تندتر و سهمگین تر از آن بود که امکان و فرصت از سر گرفته شدن این نوع تجارب را فراهم سازد. در فاصله فروپاشی روسیه تزاری تا سال های نخست دهه ۱۳۰۰ شمسی، برای احیای مشروطیت و رکن عمده و اولیه آن یعنی انجمن های ایالتی و ولایتی، فرصت دیگری فراهم شد که آن نیز دوام چندانی نیاورد. پویایی به استبداد رضا شاهلی سرورده مطالعات مردمی با تلاش هایی که در سال های بعد از شهریور ۱۳۲۰ برای اعاده مشروطیت صورت گرفت، موضوع انجمن های ایالتی و ولایتی نیز طبعاً از تو نظیر شد، هر چند که این بار به صورتی کاملاً متفاوت از تجربه پیشین؛ در حالی که در دوره اول مشروطه از صدور فرمان مشروطیت تا به قدرت رسیدن رضاخان سردار سپه - تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی جنبه خودجوش داشت و طرح و بحث آن نیز تلاشی بود برای به قانون و به سامان درآمدن پدیده ای حی و حاضر، دور دوم مشروطیت - یعنی سال های بعد از شهریور ۱۳۲۰ تا کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ - چون بیشتر حاصل سکنه ای بود بر نظام استبدادی حاکم تا حرکتی فراگیر و گسترده در نو خواهی و نوجویی همچون انقلاب مشروطیت، نظام مشروطه می بایست جزء به جزء و از نو بازسازی شود. یکی از این اجزای موضوع انجمن های ایالتی و ولایتی بود که ضرورت تشکیل آنها مجدداً مورد بحث قرار گرفت. این موضوع را در مرامنامه طیف

متنوعی از احزاب سیاسی وقت می توان ملاحظه کرد؛ از حزب اراده ملی سید ضیاءالدین طباطبایی گرفته تا حزب دموکرات قوام السلطنه^۳. با این حال، سعی و تلاش احزاب و گروه های سیاسی در پیشبرد این موضوع نیز مانند دیگر مباحث جاری در بازسازی نظام مشروطه، روندی کند و بطئی داشت. در عین حال که مشروطیت بر جای مانده از دوره رضاشاه ضربه ای اساسی خورده و ابتکار عمل را از دست داده بود، نیروهای دگرگونه خواه نیز از توانایی چشمگیری برخوردار نبودند.

انجمن های اضطراری

در این میان پیشامد رخدادهایی که اصولاً در زمینه ای بی ارتباط به تحولات درونی کشور و سرعت سیر خاص آن ریشه داشت، موضوع انجمن های ایالتی و ولایتی را به صورتی ناگهانی و غیرمنتظره در صدر مباحث روز قرار داد.

در مراحل پایانی جنگ دوم جهانی، در چارچوب تلاش های دولت شوروی برای تحت فشار گذاشتن دولت ایران برای کسب پاره ای امتیازهای منطقه ای از جمله امتیاز بهره برداری از نفت شمال، در نواحی غربی کشور که تحت کنترل ارتش سرخ قرار داشت، حرکت هایی خودمختار ایجاد شد و بدین ترتیب بحث انجمن های ایالتی و ولایتی که تا پیش از این زینت بخش مراسم احزاب و فرقی گوناگون کشور بود اهمیت اساسی یافت. موضوع انجمن های ایالتی و ولایتی و جایگاه مشخص آن در متمم قانون اساسی مشروطیت نه فقط در تلاش حرکت های خودمختار مزبور برای توضیح و تفسیر خواسته های خود و متقابلاً تلاش مقامات دولتی برای حصول به نوعی مصالحه و تفاهم، موضوع بحث قرار گرفت که در سطح روابط بین المللی، در مذاکرات سه قدرت آمریکا و شوروی و بریتانیا برای حل و فصل بحران ایران نیز مطرح شد. لهذا ملاحظه می شود که به محض تشکیل فرقه دموکرات و استقرار «حکومت ملی» آن در پاییز ۱۳۲۴، دولت حکیمی برای فراهم آوردن زمینه مصالحه از کلیه استاندارها و فرمانداران این کشورا خواسته که برای اجرای قانون انجمن های ایالتی و ولایتی اقدام کنند^۴. طرحی که با سقوط کابینه حکیمی در همان ایام بی نتیجه ماند. در مراحل بعدی نیز این موضوع در مذاکرات قوام السلطنه با فرقی دموکرات آذربایجان و کردستان اهمیت خود را حفظ کرد. حتی در خلال «نهضت جنوب»، شورش ایلات و عشایر و دیگر قدرت های محلی فارس در واکنش به تحولات جاری در شمال غربی کشور نیز، تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی به عنوان یکی از خواسته های نهضت مطرح شد^۵. از سوی دیگر در جریان تلاش های آمریکا، شوروی و بریتانیا برای یافتن راه حلی بر این بحران که در یک مرحله به پیشنهاد ناموفق دولت بریتانیا برای تشکیل یک کمیسیون سه جانبه منجر شد نیز موضوع «تأسیس انجمن های ایالتی و ولایتی طبق مقررات قانون مشروطیت ایران» مورد اشاره قرار گرفت^۶. به هر حال بحران آذربایجان در نهایت در همان چارچوبی که شکل گرفته بود، یعنی در چارچوب یک رشته تحرکات خارجی و رقابت های بین المللی حل و

فصل شد و به یک راه حل داخلی که موضوع انجمن های ایالتی و ولایتی می توانست رکن عمده آن را تشکیل دهد، احتیاج نشد.

بحران آذربایجان پشت سر گذاشته شد و وضعیت سیاسی کشور نیز در مجموع مشخصات پیشین خود را بازیافت. یعنی در کنار تلاش نیروهای برجای مانده از نظام رضاشاهی و مؤتلفان جدیدش برای احیای رژیم استبدادی پیشین، بخش چشمگیری از نیروهای دگرگونه خواه نیز از نولزوم اصلاحات و ضرورت اعاده ارزش های مشروطیت را مورد تأکید قرار دادند. آخرین کابینه ای که در این زمینه برنامه ای جامع مطرح کرد، کابینه قوام السلطنه بود که به نوعی حاصل و برآمد شرایط حاد ایران در ایام بحران آذربایجان نیز به حساب می آمد. دولت قوام السلطنه در چارچوب تلاش هایش برای حل و فصل بحران مزبور، در کنار تشکیل و به حرکت در آوردن نهادهایی چون شورای عالی اقتصادی، شورای عالی کار و شورای عالی انتخابات، برای تقسیم خالصجات دولتی نیز اقداماتی صورت داد. علاوه بر این، قرار شد که پس از انتخابات مجلس یازدهم نیز برای تصویب قانون جدیدی در زمینه انجمن های ایالتی و ولایتی اقدام شود.^۷

با پایان گرفتن بحران آذربایجان، کابینه قوام السلطنه که اصولاً فقط با توجه به مقتضیات لازم برای حل و فصل این موضوع از اقتدار کافی برخوردار شده بود، سقوط کرد. از این واقعه به بعد نه فقط دولت نیرومندی که بتواند از عهده اصلاحات مورد نظر برآید، امکان تشکیل نیافت، نیروهای اصلاح طلب کشور نیز نتوانستند به حرکت یا ائتلافی میدان دهند که بتواند زمینه این دگرگونی را فراهم سازد. در این میان بی ثباتی سیاسی، وابستگی های اداری و اقتصادی و از همه مهم تر ناتوانی نظامی ایران، آن هم در بحبوحه بالا گرفتن تنش های جنگ سرد...، ضرورت اتخاذ روالی دیگر بیش از پیش خود را نشان می داد. در حالی که نیروهای سیاسی کشور و در رأس آن ها فراکسیون های مختلف مجلس شورای ملی - کانون اصلی تحولات اساسی کشور در این دوره - به عزل و نصب طیف محدودی از چهره های بی کفایت و ناتوان سیاسی، لغتاً حکیمانی، همزیست و مساعده مشغول بودند، در ۶ تیرماه ۱۳۲۹، تیمسار رزم آرا به نخست وزیری کشور منصوب شد.^۸

رتال جامع علوم انسانی

«فرصت آخر»

مذاکرات ضمنی و تلویحی برای نخست وزیری رزم آرا از اوایل زمستان ۱۳۲۸، یعنی از دوران حکومت ساعد آغاز شده بود. آنچه در نهایت و به رغم نگرانی های ریشه دار تمام نیروهای سیاسی کشور از خطر چیرگی مجدد یک عنصر نظامی، کفه را به سود وی سنگین تر کرد و نیروهای هوادارش را از بُرد لازم برخوردار ساخت، حمایت آمریکایی ها بود. به نظر آمریکایی ها که با حمایت مستقیم از نخست وزیری رزم آرا برای نخستین بار نقشی تعیین کننده در این وجه از سیاست های داخلی ایران بر عهده گرفتند، فقط چهره ای به بُرکاری و فاطمیت او می توانست بحران حاکم بر ایران را خاتمه دهد؛

بهرانی که با توجه به نقش کلیدی ایران در تأمین ثبات منطقه می توانست در صورت تداوم، موقعیت غرب را در صف آرایی های جنگ سرد در آن روزگار به خطر افکند. رزم آرا در گفت و گویی با کلنل دروزی وابسته نظامی سفارت آمریکا در اواخر دی ماه ۱۳۲۸ وعده داده بود که در صورت احراز مقام نخست وزیری در عرض ششماه نظام حاکم را دگرگون و اصلاحات لازم را مجری دارد^۱. وی یک روز بعد از شروع جنگ کره به نخست وزیری منصوب شد.

رزم آرا صبح روز ۶ تیرماه ۱۳۲۹ به مجلس آمد و پس از معرفی اعضای دولت خود با تأکید بر آن که «برنامه دولت اینجانب حرف و نوشته و خطابه نیست، بلکه کار و عمل است» رتوس برنامه خود را اعلان داشت. گذشته از مواردی چون بهبود وضع اقتصادی کشور و کاهش هزینه زندگی و همچنین اصلاح و تجدید نظر در «مقررات و قوانینی که با مقتضیات کنونی کشور و احتیاجات مردم وفق...»^۲ نمی داد، موضوع «تغییر در طرز کارهای اداری کشوری و واگذاری کارهای عمومی به دست مردم از طریق تشکیل انجمن های محلی در ده، بخش، شهرستان و استان...» نیز مطرح شد^۳.

آنچه برنامه رزم آرا را از سایر برنامه های ارائه شده از سوی کابینه های پیشین متمایز ساخت، قصد و نیت آشکار وی برای تحقق مواد ارائه شده بود؛ همان گونه که مرانامه بسیاری از احزاب وقت -مانند خود قانون اساسی- لزوم تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی مورد اشاره قرار می داد، در برنامه هایی نیز که کابینه های آن دوره حسب المعمول در آغاز کار خود ارائه می دادند، معمولاً این موضوع مانند بسیاری از وعده های کلی دیگر از نظر دور نمی ماند. کما این که دولت هزیر نیز دو سال پیش از این، در تیرماه ۱۳۲۷ در ضمن ارائه برنامه هایش از تجدید نظر در وضع اداری مملکت و تهیه



لوائح قانونی لازم به منظور این که اهالی هر محل در اداره امور محلی خویش بیش از آنچه فعلاً معمول است، دخیل باشند، سخن به میان آورده بود^{۱۱}. ولی هنگامی که در ۲۲ تیرماه ۱۳۲۹ رزم آرا با استناد به اصول ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی خواهان آن شد که مجلس با اداره آن قسمت از امور اجتماعی که با منافع عمومی محلی مردم کشور ارتباط دارد توسط انجمن های محلی که در هر یک از واحدهای موجود کشور تشکیل می شود. موافقت کند و اعلان داشت که به محض آماده شدن آیین نامه طرز انتخابات و تشکیل انجمن های مزبور توسط کمیسیون ذی ربط این موضوع به مرحله اجرا در خواهد آمد، تفاوت امر آشکار شد^{۱۲}.

این دومین باری بود که در این دوره، یعنی در دوره بعد از فروپاشی نظام رضاشاهی و آزادی های سیاسی حاصل از آن، موضوع لزوم تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی در سطحی جدی مطرح می شد. همان گونه که می دانیم در نوبت اول، یعنی در خلال بحران آذربایجان این موضوع به جای نرسید که با توجه به ریشه داشتن زمینه اصلی طرح و بحث آن در تحولاتی و رای تحولات داخلی کشور، نافرجام ماندنش نیز قابل درک بود. ولی اینکه وضع قریق می کرد، وضعیت اضطراری و تحمیلی پیشین که در آن لزوم تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی نه به خاطر نفس امر و به عنوان یکی ارزش های مشروطه که بیشتر به صورت تفسیری برای حل و فصل و مهار یک بحران تحمیلی مطرح شده بود، دیگر وجود نداشت. علاوه بر آن، چنین به نظر می رسید که با توجه به حمایت اولیه ای که از کابینه رزم آرا به عمل آمده بود، این بار بخش سنتی و محافظه کار صحنه سیاست ایران که معمولاً نقش مهمی در مخالفت با چنین طرح هایی ایفا می کردند، در این زمینه قصد مخالفت نداشتند. تحولات بعدی نیز مؤید همین برداشت بود. در واقع باز اصلی مخالفت و نیروهای بردوش گرفتند که در آن سال ها بیشتر از در آزادی خواهی وارد کار شده بودند.

در آغاز در حالی که پیروهای سیاسی کشور و به ویژه مخالفان دولت هنوز برنامه و مواضع روشی در قبال انتصاب ناگهانی و نگران کننده رزم آرا به نخست‌وزیری نداشتند، در برابر مفاد برنامه او، و از جمله مسئله تغییر در طرز کارهای اداری کشوری و واگذاری کارهای عمومی به دست مردم نیز بیشتر ابراز «نگرانی» می کردند تا اقدام به یک مواجهه ضریحی و همه جانبه. به عنوان نمونه به این نوشته باختر امروز می توان اشاره کرد که دو ۱۷ تیرماه از نگرانی برخی محافل سیاسی از «... برنامه آقای رزم آرا در مورد خودمختاری ایالات به صورت فدراتیو...» خبر داد که «... موافقین دولت آن را جزء شاهکارهای برنامه حکومت جدید تلقی می کنند...»^{۱۳}.

حکومت فدرال ایران

ولی با توجه به خودداری دولت از ارائه توضیحات بیشتر در این زمینه، و از آن بدتر توضیحات نادقیق جراید هوادار رزم آرا، به تدریج زمینه آن فراهم گشت که مخالفت نیروهای مخالف از «نگرانی»

صرف فراتر رود؛ مقاله «حکومت فدرال ایران» در مجله تهران مصور که به هواداری از رزم آرا شهرت داشت از نمونه های گویای این نوع نوشته ها بود. این مقاله پس از اشاره به اینکه «... آمریکایی ها مدعی هستند که حکومت فدرال آنها بهترین طرز حکومت است که در دنیا می توان یافت...» در تعریف و تمجید از اقدامات رزم آرا در این زمینه خاطر نشان ساخت که «... در محافل سیاسی تهران گفته شده است، در صورتی که حکومت فدرال ایران بتواند حقیقتاً یک حکومت دموکراسی باشد و شهرستان ها را در امور داخلی خود تا جایی که به اساس مرکزیت لطمه وارد نشود، آزاد بگذارد، یکی از عمده ترین مسائل مشکل ایران حل خواهد شد»^{۱۴}.

در حالی که این موضوع هنوز مراحل اولیه خود را طی می کرد، باز هم تهران مصور در نوشته ای دیگر در توضیح خواسته های دولت برای سازماندهی مجدد ساختارهای اداری کشور، در حالی که هنوز رسماً اطلاعات مشخصی در این زمینه مطرح نشده بود، گزارش داد که «انجمن های محلی در اداره امور حوزه داخلی یعنی دو منافع عمومی و زندگانی اقتصادی حوزه خود حق تصمیم دارند، حال امور کلی مالی و نظامی با مرکز خواهد بود»^{۱۵}.

با توجه به انتشار این نوع گزارش های گوناگون و عمدتاً بی اساس بود که چندی بعد باختر امروز در ادامه گزارش از نگرانی هایی که نحوه بازتاب این مسائل پیش آورده بود، خاطر نشان ساخت که «گویا تذکراتی به دولت داده شده است که از افراط تبلیغات در این مورد بکاهد و به عکس العمل هایی که ممکن است هنگام اجرای مقررات انجمن های ایالتی و ولایتی تولید نماید، توجه کند»^{۱۶}.

احتمالاً این برداشت چندان هم بیراه نبوده است، زیرا در همین موقع رزم آرا طی سخنانی اعلام داشت که «... در بعضی محافل گفته اند و همچنین چند روزنامه نوشته اند که دولت در نظر دارد حکومت فدرال تشکیل دهد و به استان ها خودمختاری بدهد، در صورتی که چنین چیزی نبوده و نیست و فقط در قسمت های اجتماعی و فرهنگی و بهداشتی و بعضی چیزهای دیگر کارها به مردم سپرده خواهد شد و صراحتاً به عرض آقایان می رسانم در این نامه ای که مرکب از ۶۹ ماده است، هیچ گونه حق خودمختاری به استان ها داده نشده و کلیه کارها از تهیه نقشه و بازرسی و کارهای اساسی با مرکز است»^{۱۷}.

ولی توضیحاتی از این دست، نه فقط دیر بود و کارایی نداشت که احتمالاً مخالفان را به نقطه آسیب دولت نیز هشدار می ساخت. هنوز یک روز از این سخنان رزم آرا نگذشته بود که با طرح رسمی پیشنهاد دولت در زمینه تفویض اداره قسمتی «از منافع عمومی - محلی مردم کشور» به انجمن های محلی به صورت یک ماده واحده به مجلس شورای ملی، موضوع مورد بحث - برای مدتی - به یکی از مهم ترین مباحث کشور تبدیل شد. در تبصره این ماده واحده آمده بود که «سازمان اداری هر یک از استان ها، شهرستان ها، بخش ها، دهستان ها، شهرها، دهات و طرز انتخابات و تشکیل انجمن ها و

شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و وظائف انجمن و چگونگی انجام آنها و طریقه انتخاب استانداران، فرمانداران و کلیه مأمورین محلی و دولتی و جزئیات دیگر به موجب آئین نامه ای که به تصویب کمیسیون مربوطه می رسد، اجرا خواهد شد.^{۱۸}

« طرح تجزیه »

حملة اصلی را دکتر محمد مصدق آغاز کرد که به محض پایان گرفتن قرائت این لایحه با اظهار آنکه « طرحی که آقای سپهبد رزم آرا به مجلس آورده اند، طرح تجزیه ایران است » سخنان خود را آغاز کرد. شب پیش از این جلسه مجلس، در جلسه جبهه ملی که در منزل خود دکتر مصدق تشکیل شده بود، در مورد نحوه رویارویی نمایندگان جبهه ملی در مجلس شورا با این طرح مذاکراتی صورت گرفته و ترتیباتی اتخاذ شده بود.^{۱۹}

سخنان و مباحثی که دکتر مصدق در این زمینه مطرح کرد از چند محور اصلی تشکیل شده بود که بیش و کم در سخنان و مقالات دیگر مخالفان امر در مراحل بعدی بحث نیز منعکس گردید. وی در عین ابراز موافقت با اصل سپردن کار مردم به مردم و لزوم تجدید نظر در قانون انجمن های ایالتی و ولایتی دوره اول تقنینیه تا... در هر استان انجمن های نامبرده تشکیل شوند... خاطر نشان ساخت که اما وی « با تشکیل دولت های خودمختاری [که] سبب خواهد شد که بعد وطن عزیز ما به دولت های کوچک تجزیه شود... مخالف است »^{۲۰}

بخش بعدی سخنان دکتر مصدق به بیان شمه ای از تحولات جهان در دو قرن اخیر و چگونگی تمایل کشورها به وحدت و تمرکز اختصاص داشت و همچنین شرح تلاش دول استعماری برای ایجاد تفرقه و تشتت در میان آنها. وی در این زمینه مشخصاً از قرارداد ۱۹۰۷ سچن به میان آورد و این که اینک « می خواهند ایران، وطن عزیز ما را با تشویل این ماده به دولت خودمختاری تقسیم و بعد قسمت های مورد احتیاج را تحریک به عدم اطاعت و خودسری کنند و آنها را به اندازه ای تقویت نمایند [که] به درجه ای برسند که هر چه می خواهند از آنها استفاده نمایند. وی در توضیح افزود «... البته تحصیل امتیاز نفت یا تمدید امتیاز داری از تحت الحمایه ای مثل بحرین سهل تر است تا اینکه آن را از دولت بزرگی چون ایران در خواست نمایند »^{۲۱}

دکتر مصدق در اشاره به سوابق کارکرد کمیسیون های مجلس با تشکیل یک کمیسیون جهت تنظیم آئین نامه اجرایی طرح مزبور - چنان که در بصره ماده واحده آمده بود نیز مخالفت کرد و در خواست کرد که این موضوع نخست در مجلس مورد بحث قرار گرفته آنگاه برای ارزیابی به کمیسیون مزبور ارسال گردد.^{۲۲}

کمیسیون سه جانبه

یکی از مهم ترین مباحثی که در این زمینه مطرح شد، خاطرات مصدق بود از دوره ای که دولت بریتانیا در دی ماه ۱۳۲۴ برای رسیدگی به بحران آذربایجان طرح تشکیل یک کمیسیون سه جانبه را مطرح کرد. پیشنهادی که به سعی دکتر مصدق و تعدادی دیگر از وکلای مجلس از جنبه محرمانه و پشت پرده ای که داشت، خارج و به بحث عمومی گذاشته شده بود. ظاهر آهدف از طرح این موضوع آن بود که تلاش رزم آرا برای طرح مجدد بحث انجمن های ایالتی و ولایتی به تشبثات و سیاس قدرت های بزرگ جهانی متناسب گردد.^{۲۳}

دکتر مصدق در بخشی از نطق خود که در ضمن با هدف ترغیب شاه به قطع حمایت از رزم آرا ایراد شد، از این سخن به میان آورد که شنیده است «... نقشه این خودمختاری را چندی قبل یکی از دول سرمایه داری به اعلیحضرت همایون شاهنشاه پیشنهاد کرده است ولی چون شاهنشاه وطن پرست با آن موافقت نفرموده اند این دولت روی کار آمده است که کورکورانه مقصود دول سرمایه داری را انجام نماید...». سخنان بعدی او در مورد موضوع دخالت آمریکا در امور داخلی ایران، در آن که منظور وی از این «دولت سرمایه داری» کدام دولت سرمایه داری است تردیدی برجای نمی گذاشت.^{۲۴} سخنان بعدی مجلس دکتر مظفر بقایی بود که در تکمیل سخنان دکتر مصدق گفت: «... صراحتاً به عرض می رسانم که این ماده واحده پایه تجزیه مملکت ایران است...» وی پس از اشاره ای به سوابق تاریخی موضوع انجمن های ایالتی و ولایتی در مشروطیت و علل سکوت ماندن آن



در ادوار بعدی مشروطه - که در بخش بعدی این بررسی مورد اشاره قرار خواهد گرفت - اظهار داشت «... مدت ها است که انگلیس این خواب را برای ما دیده و تا حالا به چندین رنگ و لباس این را برای ما آورده... که آخرین لباسش این است که از حلقوم بعضی سیاستمداران آمریکایی همان نعمة شوم خودشان را نشان دادند... و نشانه آن هم ذوق و شوق خبرنگاران آمریکایی درباره حکومت فدرال ما می باشد...»^{۲۵}.

دولت در برابر این انتقادات که هر یک از جنبه ای قابل بحث و بررسی بودند، تقریباً هیچ واکنشی نشان نداد. رژیم آرا که خود در مجلس حضور داشت، در پاسخ به مخالفان مسائلی دیگری را مطرح کرد و آن چه نیز در این زمینه بیان داشت، بیشتر در پاسخ به انتقادات نماینده ای بود که رسیدگی به وضعیت اقتصادی کشور را از اولویت بیشتری برخوردار می دید تا اصلاح نظام اداری. به عقیده رژیم آرا «... هر قدم اصلاحی اول باید سعی در وجود سازمانی [داشته] باشد که آن سازمان قدرت اجرایی نظر دولت را داشته باشد. با تمرکز فعلی نمی شود پیش بینی کرد که در نقاط دور دست اوضاع در چه حال است»^{۲۶}.

احتمالاً اطمینان دولت به برخورداری از حمایت اکثریت بی چون و چرای مجلس نیز در این بی توجهی مؤثر بوده است، کما این که به رغم مخالفت نمایندگان جبهه ملی، فوریت ماده واحده مزبور با ۷۳ رأی از ۸۶ نفر حاضر در مجلس تصویب شد^{۲۷}.

در جلسه بعدی جبهه ملی که در ۲۴ تیرماه در منزل دکتر بقایی تشکیل شد، در مورد نحوه ادامه مخالفت های جاری با لایحه مورد بحث مذاکراتی به عمل آمد. ضرورت ایجاد جدایی میان شاه و رژیم آرا و بهترین راه رسیدن به چنین منظوری، یکی از مهم ترین مضامینی بود که در این جلسه مورد بحث قرار گرفت. علاوه بر آن قرار شد در صورت لزوم «... از آیت الله کاشانی استمداد شود که با صدور اعلامیه ای مردم را به تعطیل و قیام عمومی دعوت نمایند و جبهه ملی نیز متعاقباً اعلامیه آیت الله را مورد تأیید قرار دهد و مردم را به مقاومت دعوت کند»^{۲۸}.

صبح روز بعد - ۲۵ تیرماه - دکتر مصدق به عنوان نخستین سخنران پیش از دستور، سخنان خود را با قرائت بیانیه جبهه ملی در این زمینه که در جلسه فوق گذشته به تصویب رسیده بود، آغاز کرد. جبهه ملی ضمن ابراز موافقت و همراهی «... با آنچه در قانون اساسی در باب ایالات و ولایات و شهرها ذکر شده...» بود، انجمن های مذکور را «که بر طبق قوانین موجود» تشکیل گردد لازم و مفید دانسته ولی «... بعکس با هر قانون دیگری که بالمآل وسیله تجزیه مملکت قرار گیرد ولو آن که ظواهر آن هم فریبنده و جالب تهیه شده باشد با تمام قوا مخالفت می نماید»^{۲۹}.

دکتر مصدق در ادامه این مخالفت، بخشی از سخنانش را به شرح جزئیات بیشتری در مورد پیشنهاد کمیسیون سه جانبه متفقین در زمستان ۱۳۲۴ اختصاص داد و در توضیح بیشتر افزود که «از این پیشنهاد مقصود اصلاح کنار آذربایجان نبود بلکه می خواستند از موقع استفاده بکنند و... [در ایران]

... دولت های ترك و عرب و كرد تشكيل دهند. ... و اکنون چون قانون انجمن های ایالتی و ولایتی که در دوره اول تقنینیه با نظریات خیرخواهانه و وطن پرستانه نمایندگان آن دوره تصویب شده، آمال و آرزوهای آنها را تأمین نمی کند در این صدد برآمده اند که دولت این ماده را پیشنهاد کند و آیین نامه آن را در یک کمیسیون متشکل از نمایندگان معلوم الحال تصویب نماید که نمایندگان جبهه ملی با لایحه و آیین نامه کاملاً مخالفند و این لایحه را اشخاصی تهیه کرده که سال ها فکر تجزیه ایران را در مغز خود پرورانیده اند. ... ۳۰۴.

یکی از ایرادهای اصلی دکتر مصدق آن بود که اگر روزی چنین انجمن هایی تشکیل شدند و بر خلاف نص صریح آیین نامه های پیشنهادی که آن ها را از «اظهار نظر و بحث درباره نوع حکومت کشور و حکومت محلی و مذاکره و بحث در امور سیاسی و امری که با منافع و حقوق کلیه اهالی و ملت ایران تماس داشته باشد» منع می کرد، وارد چنین کارهایی شدند و «... استاندار استان دستور تعطیل انجمن را نداد و درخواست انحلال انجمن را هم به دولت ننمود آنوقت تکلیف با آن انجمن غیر از جنگ چه می شود؟» ۳۱۴.

این موضوعی بود که چند روز بعد روزنامه «باختر امروز» که سردبیرش حسین فاطمی نیز در جلسه ۲۴ تیرماه جبهه ملی شرکت کرده بود، سعی نمود با ارائه نمونه ای گویا به نحوی مشخص تر بیان کند. «باختر امروز» در تأیید نگرانی های موجود نوشت: «... اگر فردا ملامصطفی در کردستان صاحب استقلال داخلی و خودمختاری بزول اجلال کند، سازمان های محلی نیز بالطبع از ترس گلوله برونو و مسلسل دستی صدا بیرون نخواهند آورد. ... در یک چنین وضعیت خطرناک شما چه خواهید کرد؟ آیا می توانید آن «اتونومی» را که امروزه نستحیده و شهسیده می خواهید به حلقوم مردم به زور فرو کنید، باز پس بگیرید و یا جنگ داخلی را آغاز خواهید کرد؟» ۳۲۴.

تقدم اصلاحات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

از این نوع نگرانی ها گذشته که نمونه هایی از آن در برخی از دیگر نوشته های مخالفان طرح نیز مشاهده می شد ۳۳ مهم ترین موضوعی که مصدق در توضیح مخالفت خود با این لایحه مطرح کرد که از جهاتی مبین یک دیدگاه به کلی متفاوت نیز بود، بحث اصلاحات و اولویت های آن به شمار می رفت. وی این پرسش را مطرح کرد که «در مملکت مشروطه آیا اصلاح مجلس مقدم است یا تشکیل انجمن؟ وقتی که نمایندگان حقیقی مردم وارد مجلس نشوند که بتوانند از دولت خوب حمایت کنند و یا از دخالت دولت و استانداران در انتخابات انجمن های ایالتی جلوگیری کنند، بر فرض تصویب قانون انجمن ها وقتی که خود دولت نمایندگان انجمن ها را با نظر خود تعیین کند، آیا تصور می شود که اصلاحاتی به دست انجمن ها میسر شود؟» ۳۴.

به عقیده مصدق در درجه اول می بایست در مواردی چون قانون انتخابات، قانون «مطبوعات»

تجدید نظر در قانون حکومت نظامی، تغییر اصل ۴۸ قانون اساسی - اختیارات شاه در انحلال مجلس - و تشکیل کمیسیونی برای رسیدگی به اداره امور ادارات اقدام می شد. «امروز شکایاتی که مردم دارند از این نیست که چرا ما قانون نداریم. قانون هست ولی اشخاصی که آن قانون را در صلاح مملکت اجرا نکنند، نیست. باید اشخاصی روی کار بیایند که حسن نظر داشته باشند و بخواهند حقیقتاً در یک همچو وضعیت ناگواری مملکت را اصلاح کنند»^{۳۵}.

دکتر مصدق در پایان سخنانش مجدداً تأکید کرد که فقط با ماده واحده پیشنهادی دولت مخالف است و تفویض تدوین آیین نامه آن به «اشخاص معلوم الحال» و الا با اجرای «همان قانونی...» که وکلای دوره اول تقبیل و آن نمایندگان حقیقی ملت که بدون هیچ نظر و اعمال نفوذ خارجی در نفع این مملکت تصویب گردیده... و هر گونه اصلاحاتی که بر طبق قانون اساسی در آن... لازم بدانند، موافق بود^{۳۶}.

در حالی که واکنش دولت در قبال این انتقادهای گستاخان سست و بی رمق بود، نمایندگان جبهه ملی بر دامنه مخالفت های خود افزودند. در اجلاس بعدی مجلس شورای ملی که در ۲۷ تیر ۱۳۲۹ برگزار شد، رزم آرا بدون آن که در مورد لایحه مورد بحث سخنی به میان آورد و پاسخ مخالفان را بدهد، صرفاً به طرح برخی مسائل حاشیه ای اکتفا کرد. ولی حسین مکی سخنران بعدی لایحه پیشنهادی دولت را از نو به بحث گذاشت. مضمون اصلی سخنان وی با آنچه دکتر مصدق در جلسات پیش مطرح کرده بود، تفاوت چندانی نداشت. آن که... هیچ کس با مواد و اصولی که در قانون اساسی نسبت به ایجاد و تأسیس انجمن های ایالتی و ولایتی و بلدی پیش بینی کرده است، مخالفتی ندارد... ولی آیین نامه پیشنهادی با قانون اساسی مغایرت داشت، آن که اول... این حکومت های نظامی را بردارند، بگذارند مردم در انتخابات انجمن شهرداری شان، در انتخاب انجمن ایالتی شان و ولایتی شان... و همچنین در انتخابات مجلس شورای ملی شان آزاد باشند. بخت نیاید این خودمختاری را به آنان بدهید^{۳۷}. و بالاخره این که... موضوع نفت از اهم مسائل مملکتی ما هست. اگر موضوع نفت حل شد آن وقت برگردید و بیاید تقسیمات کشور را بکنید... اگر منظور این است که در یک انجمن ایالتی و ولایتی این امتیاز را بدهید به شرکت نفت، درست است که در لایحه آنجا نوشته شده که انجمن حق ندارد این کارها را بکند، ولی اگر کرد چه می شود...^{۳۸}.

محمدعلی شاه

ظاهراً وظیفه ترساندن شاه از تبعات چنین لایحه ای نیز به عهده مکی گذاشته شده بود، زیرا وی در بحث حق و حقوق انجمن ها این نکته را نیز ناگفته نگذاشت که... مگر انجمن های ایالتی و ولایتی دوره دوم [اول] مجلس شورای ملی حق داشتند که تقاضای عزل محمدعلی شاه را بکنند؟... مادامی که رژیم این مملکت رژیم سلطنتی است، این انجمن های ایالتی و ولایتی هم اگر یک روز

آمدند و تلگرافات شروع و گفتند ما این رژیم را نمی خواهیم و می خواهیم رژیم ما جمهوری باشد و فلان آدم رئیس جمهورمان باشد، چه می کنند... اگر یک روز سیاست خارجی خواست که یک چنین تلگرافاتی بشود و وضعیت دنیا هم یک طوری ما را در محظور گذاشته بود و در تنگنا بودیم که نتوانستیم صدایمان را به دنیا برسانیم، رژیم مملکت ما عوض می شود و ما به پادشاه مملکت خودمان خیانت کرده ایم... این در درجه اول زیانش متوجه مقام سلطنت ایران است و ما برای حفظ مقام سلطنت هم که شده باید با تمام قوا جلوی تصویب این آیین نامه را بگیریم»^{۳۹}.

و با تمام قوا نیز برای جلوگیری از تصویب آن نیز وارد کار شدند؛ آیت الله کاشانی طی انتشار پیامی در ۲۸ تیر ۱۳۲۹ پس از اشاره به این که «... ممالک مسترقی عالم سعی می کنند هر قسم اختلاف و تشتت را از بین ملت بردارند و فرق و جماعت مختلفه کشور خود را به سوی وحدت و یگانگی ببرند و یکی از وسائل عمده توحید قومی و ملی تبعیت از قوانین و مقررات متحدالشکل است... وی از تلاش کنونی اولیای امور نیز ابراز تأسف کرد که سعی داشتند «... به وسیله قانون فریبده بوج مضری ایجاد تفرقه و تشتت کنند و ملتی را که چندین قرن است تابع قانون واحد و حکومت واحد بوده، ابتدا به ممالک خودمختار داخلی و بعد قریباً به تسیب اسباب و وسائلی که در دست دارند به صورت دول مستقله در آورند و استفادات جنایات آمیزی که در نظر دارند از آن به عمل آورند» پس بر «پس و عموم مسلمین و قاطبه ملت ایران لازم است که با تمام قوا از ایجاد تفرقه و تشتت جلوگیری کنند...»^{۴۰}.



حسین حکمی



دکتر مصدق



امیر قاسم فولادپور

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

توارد یا توصیه

در این بین روزنامه های مخالف دولت نیز وارد این کارزار تبلیغاتی شدند. سعی و تلاش آنها در این زمینه به انعکاس گسترده مطالب مطرح شده در مجلس محدود نماند، هر یک جنبه ای از این بحث را پیش بردند. دکتر مظفر بقایی در ادامه مقاله ای که با شرحی از سنت گرایان انگلیسی ها آغاز شده بود، نوشت: «... همین انگلیسی ها که حاضر نیستند کوچک ترین تغییری در رفتار و رویه و عادات خود ببینند دائماً تلاش می کنند که گذشته های ملل دیگر را به دست فراموشی بسپارند؛ تغییر آداب و رسوم، تعیین زبان، تغییر خط، تغییر اسم شهر و تغییر تقسیمات کشوری...» به عقیده او معنای واقعی ماده واحده پیشنهادی رزم آرا را نیز می بایست در همین چارچوب ارزیابی کرد^{۲۱}. روزنامه شاهد که در این کارزار نقشی اساسی بر عهده داشت، با نقل سخنان بوین وزیر خارجه بریتانیا در مراحل پایانی جنگ دوم جهانی، در مورد کمیسیون سه جانبه و مسئله ایران سه نقل از شماره ۲ اسفند ۱۳۲۴ روزنامه اطلاعات - چین نتیجه گرفت که «... پنج سال پیش مستر بوین می گفت که اگر استان های ایران در اداره خود مختار بودند، وضع بسیار خوب می شد، امسال جناب آقای حاج نخست وزیر همین عقیده را ابراز می فرمایند. آیا این موضوع توارد است یا تداخل، یا تذکر یا توصیه و یا سفارش»^{۲۲}.

در مقاله دیگری که در همان شماره از «امان الله رفیعی بی بی» نامی منتشر شده بود، نویسنده پس از تأکید بر این امر که «... هنوز میدی نود و پنج مردم ایران را بی سوادها تشکیل می دهند... که نه تنها هنوز از وسائل اولیه زندگی محروم و واحد شرایط اطلاق بشر امروزی بودن نیستند، بلکه کوچک ترین اطلاع و خبری از وضع جاریه کشور که سهل است، حتی از شهرستان های همجوار خود هم ندارند...» این پرسش مطرح شده بود که برای چنین ملتی «... که هنوز در این درجه از بی اطلاعی و بی خبری به سر می برد حکومت فدرال چه معنی خواهد داشت»^{۲۳}.

روشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

واپسین تلاش دولت

در حالی که مبارزه تبلیغاتی جزایر مخالف با لایحه اختیارات شهرستان ها تا اواخر مرداد ماه که پیشامد مضامین دیگر برای مخالفت با دولت و این موضوع را به دست فراموشی سپرد، بر همین سبک و سیاق ادامه یافت، آخرین تلاش مستقیم و صریح دولت برای پیشبرد خواسته هایش در این زمینه در اجلاس سوم مرداد مجلس شورای ملی صورت گرفت. در این جلسه مخیر کمیسیون کشور، قاسم فولادوند ضمن قرائت گزارش کمیسیون راجع به اختیارات شهرستان ها، ماده واحده پیشنهادی دولت را با اصلاحاتی برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم کرد.

تفاوت عمده این لایحه با لایحه پیشین در آن بود که آیین نامه اجرای آن که در متن قبلی به «تصویب کمیسیون مربوط» موکول شده بود، در متن جدید به «تصویب مجلس یا کمیسویی که مجلس

اختیار خواهد داد» مشروط گشت و تفاوت دیگر نیز انضمام تبصره دیگری بود مبنی بر تعیین یک بازرس عالی از سوی دولت برای «نظارت در حسن جریان اموری که به عهده انجمن ها و مأمورین محلی محول می شد»^{۲۴}.

فولادوند در دفاعیه خود از لایحه پیشنهادی دولت که از لحاظ ضعف و سستی بی نظیر بود پس از اشاره به این که «دولت رزم آرا فقط برای مردم و آزادی آنها این لایحه را آورده است»، با در نظر داشتن تأکید مکرر مخالفان بر این که با اصل قانون انجمن های ایالتی و ولایتی مخالفتی ندارند از حسین مکی پرسید «اگر شما با تشکیل انجمن ایالتی موافق هستید پس با چه قسمتی مخالف هستید؟» فولادوند در ادامه بحث و بدون توجه به حملات معترضه مکی که فریاد زد «من با نقشه مستر بون مخالفم و گرنه با تشکیل انجمن ها موافقم» در اشاره به این ایراد منتقدان که می گفتند «دولت می خواهد آیین نامه این لایحه را بدون تصویب کمیسیون به موقع اجرا بگذارد...» چنین بحثی را بعید دانست زیرا به گفته او «... در خود این لایحه دولت قید کرده که آیین نامه را دولت به مجلس تقدیم خواهد کرد». فولادوند در ادامه توضیحات کوتاه و نارسای خود، ارتباط اعطای چنین اختیاراتی را با تقاضای تغییر رژیم نیز بی مورد دانست^{۲۵}.

بالاخره بر اساس پیشنهاد دکتر معظمی، نماینده خوانسار و گلپایگان، قرار شد کمیسیونی برای بررسی و مطالعه این پیشنهاد تشکیل شود که موظف بود نتیجه بررسی های خود را به مجلس گزارش بدهد^{۲۶}.

در این میان، دولت رزم آرا که دقیقاً به علت برخورد سست و انفعالی خود نسبت به این مسئله نتوانست از اکثریت قابل توجهی که در مجلس داشت بهره لازم را ببرد و پیشنهاد خود را به تصویب برساند، تصمیم گرفت رأساً و با استناد به قوانین موجود، کارش را ادامه دهد؛ در ۵ مرداد، دولت طی ابلاغ بخشنامه ای اعلان داشت «... چون از هفته آینده به سبب گرمی فصل تابستان جلسات مجلس تا یک ماه و نیم تعطیل خواهد گردید و تصور نمی رود قبل از تعطیل لایحه سازمان اداری کشور و اختیارات شهرستان ها مراحل قانونی را طی نماید لهذا دولت در نظر دارد قانون انجمن های ایالتی را که در دوره دوم [اول] از مجلس شورای ملی گذشته به موقع اجرا گذارد و چنانچه در عمل نواقصی مشهود افتاد برای رفع آن به مجلس مراجعه کند»^{۲۷}.

ولی تمهیدات دولت برای اجرای این طرح - چه تشکیل کمیسیونی مرکب از تنی چند از قضات عالی رتبه کشور در نخست وزیری برای رسیدگی به این امر و چه دستور صادره به استانداران برای تهیه مقدمات انتخابات محلی و طرح تشکیل ده هیئت ۱۲ نفره برای اعزام به استان ها برای اجرای آن^{۲۸} - به جایی نرسید. در حالی که با پیش آمد مسائلی چون موضوع تصفیه کارمندان دولت و انتشار نتایج عملکرد هیئت تصفیه «بند جیم» - که بخش مهمی از چهره های هوادار دولت را نیز مشمول تصفیه قرار داده بود، عرصه مباحث جاری و صحته رویارویی موافقان و مخالفان دولت تغییر کرد، موضوع

لایحه اختیارات نیز به تدریج به دست فراموشی سپرده شد.

با افتتاح مجدد مجلس شورای ملی پس از تعطیلات تابستانی در اواسط شهریور ۱۳۲۹، دولت رزم آرا که در این میان از اجرای آخرین تصمیمات خود مبنی بر انجام انتخابات انجمن های مزبور منصرف شده بود، تصمیم گیری در این زمینه را از نو به مجلس احاله داد. در حالی که تلاش ریاست مجلس در اواخر شهریور برای انتخاب اعضای کمیسیون ۱۸ نفری مجلس که قرار بود این لایحه را مورد بررسی قرار بدهند، بی نتیجه مانده بود^{۴۹}، در جلسه ۱۱ مهر مجلس شورای ملی که با حضور نخست وزیر تشکیل شد، باز هم سعی شد که این موضوع به جریان بیفتد. در این جلسه جواد عامری، نماینده سمنان پس از اشاره به سوابق طرح و بحث این ماده، به نگرانی ها و اختلاف نظرهایی که در این زمینه پیش آمده بود، اشاره کرد؛ نگرانی از آن که چنین طرحی به تولید نفاق در کشور بینجامد، اعتقاد به منسوخ بودن کل قانون و این نظر که موضوع به فرمانداران محول شود. وی در ادامه این بحث بر ضرورت تشکیل هر چه سریع تر کمیسیون مزبور تأکید نهاد. سپس رزم آرا نیز طی سخنانی آشتی جویانه که در مقایسه با روال تند و تیز اولیه او از ضعفی نسبی حکایت داشت، پس از اشاراتی چند به مراحل مختلفی که این موضوع پشت سر گذاشته بود، با پیشنهاد عامری موافقت کرد. سخنان وی که آن را خاتمه بحث نیز می توان تلقی کرد، از این قرار بود:

«نمایندگان محترم استحضار دارند که در موقع تقدیم مواد برنامه دولت یک قسمت مربوط به واگذاری کار مردم به خود آن ها بود. پس از تصویب برنامه دولت، دولت وظیفه دار بود که کار خود را انجام دهد و آیین نامه این کار را هم تقدیم کرد و بسیار خوشوقت بود که آیین نامه در کمیسیون ها مورد بحث واقع شود و اگر قسمتی از آن زاید است حکم و اصلاح گردد ولی پس از مدتی بواسطه ایجاد مشکلاتی این کار به عهده تعویق افتاد این بود که دولت به موجب قانون اساسی هیتی از طرف قضات دعوت نمود و پس از مطالعات دقیق، شروع شد به اجرای این قسمت از قانون اساسی ولی چون همیشه هیئت دولت نظریات آقایان نمایندگان را در نظر دارد مائعی ندارد که پیشنهاد آقای عامری را هم که ترجمان نظر کلیه آقایان است قبول کند. منتهی خواهشمندم در ظرف دو سه هفته تکلیف دولت روشن شود و موقتاً حالا هم دولت دستور می دهد اجرای قانون به عهده تعویق افتد...»^{۵۰}

با توجه به پیشامد مضامین جنجالی و بحث انگیزی چون موضوع «بند جیم» و بالاخره ملی شدن نفت در مراحل بعد که روال حاکم بر تحولات سیاسی کشور را به طور کلی تغییر داد، نه فقط در شش ماهی که از عمر کابینه رزم آرا باقی مانده بود اقدامی در این زمینه صورت نگرفت، که در دوره های بعد نیز مسئله تجدید نظر در سامان اداری کشور و تمرکز زدایی نیز هیچ گاه امکان بحث و انتقاد در چنین چارچوب باز و گسترده ای نیافت. بررسی برخی از دلایل این امر از نظر شناختی که از طرز تلقی بخش مهمی از گرایش های سیاسی وقت از سیاست به طور کلی و مسئله مشارکت عمومی به طور

اخص به دست می دهد، جالب توجه است.

دخالت خارجی؟

یکی از نخستین نکاتی که در این بحث به چشم می آید تأثیر فوق العاده منفی و مخربی است که تحولات سال های پایانی جنگ دوم جهانی، یعنی بحران ناشی از تشکیل حکومت های خودمختار آذربایجان و کردستان بر موضوع انجمن های ایالتی و ولایتی و اصولاً اصل موضوع اختیارات بیشتر مردم در اداره امور خود بر جای گذاشته بود. همان گونه که ملاحظه شد صرف پادآوری دشواری های این دوره که از بدو شکل گیری تا پایان کار با مداخله قدرت های خارجی نوأم بود برای تحت الشعاع قرار دادن کل بحث و در نتیجه جلوگیری از جریان یک بحث معقول و منطقی پیرامون آن کفایت کرد. از کلیه مباحثی که مخالفان طرح پیشنهادی رزم آرا در این زمینه مطرح کردند- از موضوع کمیون سه جانبه در زمستان ۱۳۲۴ گرفته تا امکان بهره برداری عنصر بیگانه از «خودمختاری» ایالات و ولایات تنها نتیجه ای که می شد گرفت، حساسیت موضوع بود و ضرورت در نظر داشتن تمامی این موارد در بحث و بررسی چنین طرح هایی. حال آن که چنین به نظر می آید که هدف مخالفان از طرح این گونه مباحث بیشتر تحریم و تخطئه آن بود و نه کمک به درک و فهم جوانب مختلفش. برای اثبات ارتباط طرح پیشنهادی رزم آرا با دسائیس و توطئه های بیگانگان برای تجزیه ایران، به گونه ای که مخالفان او مطرح می کردند به مستندات به مراتب پیش از آنچه بدین صورت احساسی در این زمینه بیان شد، احتیاج بود.

در این که آمریکایی ها نه فقط در به قدرت رسیدن رزم آرا که در طرح و تنظیم برنامه وی نیز طرف شور و مشورت قرار داشتند، تردید نیست^{۵۱} ولی آن که آمریکایی ها در این مقطع خاص خواهان تجزیه ایران بوده باشند، نه فقط فرضیه نامعقولی است، که سندی در اثبات آن نیز موجود نمی باشد. در اسناد و مدارک موجود و به ویژه اسناد دیپلماتیک دولت بریتانیا که به گفته مخالفان رزم آرا نیروی پشت پرده و عامل اصلی طرح این موضوع بود نیز نشانی در تأیید این فرضیات مشاهده نمی شود^{۵۲}.

تنها تفاوت طرح رزم آرا برای تشکیل اداره بخشی از امور محلی به مردم آن محل با پیشنهادهای کم و بیش مشابهی که دو برنامه برخی از دیگر کارکنان یا محافظ حاکمه وقت مطرح می شد، در جدیت وی برای تحقق و اجرای آن نهفته بود. سپردن کار مردم به مردم و دیگر مضامین مشابه، موضوع غریب و دور از ذهنی نبود ولی سعی و تلاش برای تحقق چنین وعده ای چرا.

همان گونه که اشاره شد به نظر می رسد که هدف اصلی مخالفان از طرح این گونه مباحث، یعنی وجه مربوط به نقش بیگانگان در شکل دادن به چنین خوانسته هایی بیشتر کوبیدن رزم آرا بود تا نقد و ارزیابی واقعی برنامه هایش. مانند داستان دکتر مصدق در مورد شاه «وطن پرستی» که پیشنهاد تجزیه بار یکی از دول سرمایه داری را پذیرفت، یا اشاره حسین مکی به انجمن های ایالتی «بدجسی» که خواهان

عزل محمدعلی شاه از سلطنت شده بودند. با این حال در سایر مضامینی که در این زمینه عنوان شد، و به ویژه در بحث نوع اصلاحات مورد لزوم و اولویت آن ها، نکات قابل توجهی مطرح شد.

آسیب پذیری داخلی

یکی از بحث انگیزترین این نکات، موضوع توانایی یا عدم توانایی مردم در اداره امور خود بود. دیدیم که برخی از مخالفان وجه دوم این دو شیق را صادق می دانستند. جالب آن است که این نوع طرز استدلال، یعنی تأکید بر جهل و نادانی اکثر قریب به اتفاق مردم و لهذا ناتوانی آنها در اداره امور خود فقط به اظهارات برخی از صاحب نظران نه چندان آشنا مانند نوشته امان الله رفیعی بمی در روزنامه شاهد که مورد اشاره قرار گرفت محدود نمی شد؛ محمود نریمان، نماینده تهران در مجلس شورای ملی و یکی از چهره های معروف جبهه ملی در مراحل بعد نیز در مخالفت با این طرح آرا مشابهی اظهار داشت. وی در متن سخنرانی ای که برای ایراد در مجلس شورای ملی تهیه کرده بود ولی چون فرصت سخنرانی نیافت به روزنامه شاهد سپرده پس از شرحی در مورد یکی از محسنات و فواید حکومت بیست ساله رضاشاه، که سرکوب خودکسری در نقاط مختلف کشور بود، این موضوع را عنوان کرد که: «... در یک کشور که مردم هنوز همه آشنا به حقوق خود نیستند و شاید صدی نود مردم آن بی سواد هستند و نمی دانند حدود و ثغور مملکتشان کدام است [و] در نظر توده مردم اقتدارات و اختیارات حکومت مرکزی مظهر وحدت و پیوستگی مردم ایالات این کشور به یکدیگر است با چه جرأتی می توان دست به یک چنین تجزیه زد... وی در ادامه مطلب و با تأکید بر آن که اینجا بلژیک یا سوئیس نیست، درخواست کرده... دست از تعارف و مجامله و خوشایند گویی به یکدیگر برداریم و صاف و پوست کنده بگوییم که مردم اغلب شهرستان های ایران هنوز بر آن پایه از احساسات و توان نرسیده اند که از هدایت و پشتیبانی و محافظت مرکز مملکت مستغنی باشند...»^{۵۳}

در پیشنهادهایی که برخی از دیگر اعضای جبهه ملی و به ویژه شخص دکتر مصدق برای رفع کاستی های نظام سیاسی موجود مطرح می کردند نیز بازتاب این طرز تلقی دیده می شد. همان گونه که اشاره شد، دکتر مصدق مشکل کنونی کشور را فقدان قوانین مناسب نمی دانست «قانون هست ولی اشخاصی که آن قانون را در صلاح مملکت اجرا کنند، نیست» و یکی از راه هایی را که برای روی کار آمدن این گونه اشخاص متصور می دید از طریق اصلاح قانون انتخابات بود. از نظر مصدق رکن عمده این طرح اصلاحی بر اساس محدود کردن حق رأی به طیف محدودتری از اهالی کشور، یعنی به اشخاص باسواد استوار بود^{۵۴}. با توجه به چنین دیدگاهی طبیعی بود که آنها با طرح هایی از نوع ماده پیشنهادی رزم آرا که عملاً به تعمیم همین حوزه سه نظر جبهه ای ها- بیش از حد لزوم باز و گسترده منجر می شد، مخالف باشند. از نظر آن ها چنین قوانینی فقط به اقتدار بیش از پیش فنودالیسم و

منتقدین محلی کمک می کرد.

این نکته را باید در نظر داشت که اگر چه می توان در کل استدلال های مطرح شده از سوی مخالفان طرح مزبور، نوعی ارتباط منطقی و انسجام فکری مشاهده کرد، ولی این موضوع در توصیف دیدگاه های طرف مقابل بحث یعنی رزم آرا و هوادارانش صدق نمی کند. چنان که اشاره شد، دولت رزم آرا به رغم سعی و جدیتی نمایان در پیشبرد این طرح، در توضیح و توجیه آن هیچ بحث و نظر قابل توجهی ارائه نداد. احتمالاً از این طرح جز تصویری کلی مبنی بر تناسب و اقتضای سپردن کار مردم به مردم، چیز دیگری نیز در ذهن نداشته است. لهذا این رویارویی نظری میان رزم آرا و جبهه ملی را نیز به یک رویارویی و برخورد میان هواخواهان تأمین ارزش های دموکراتیک و مشارکت بیش از پیش مردم در امور اجتماعی و سیاسی از یک سو و مخالفان چنین تغییر و تحولی از سوی دیگر، تعبیر نمی توان کرد. کل بحث مانند بسیاری از دیگر جوانب سیاست در ایران معاصر، ناشکفته تر از آن بود که در چارچوب چنان تعبیر سنگینی بگنجد.

در مجموع از لحاظ طرح موضوع، برای روشن تر شدن بحث، زمینه از هر جهت فراهم بود، ولی هیچ یک از طرفین، به ویژه گروه مخالف که به عنوان هسته اولیه جبهه ملی در آستانه ایفای یک نقش مهم تاریخی در عرصه ای دیگر قرار داشت، تمایلی بدین کار نشان ندادند. کاملاً آشکار بود که مخالفان طرح پیشنهادی رزم آرا به رقم تأکید مکرر بر موافقت اصولی خود با قانون انجمن های ایالتی و ولایتی به نحوی که در قانون اساسی مندرج بود، عملاً با طرح و اجرای آن موافق نبودند. از ابراز نگرانی هم که بیشتر بابت سوء استفاده احتمالی بیگانگان بود خودداری نداشتند، ولی با این حال هیچ گاه سعی نکردند که این نگرانی را که با توجه به تجارب تلخ ایران در سال های پایانی جنگ دوم جهانی نگرانی بی موردی نیز نبود، بشکافند و اصول مندرج در قانون اساسی را از این منظر مورد بحث یا احیاناً تجدید نظر قرار دهند. دکتربقایی در یکی از سخنرانی های خود در این زمینه، سوابق طرح و بحث انجمن های ایالتی و ولایتی را در رابطه مشروطه مورد اشاره قرار می داد و این که «... با علاقه ای که نویسندگان قانون اساسی به اجرای قانون داشتند یک دلایلی وجود داشت که از ابتدا این قانون عملی نشد...» و در ادامه بحث، از نمونه مشخصی که تلاش جمعی از نمایندگان مجلس چهارم در دوره نخست وزیری مشیرالدوله پیاد می گنبد که قصد داشتند قانون انجمن های ایالتی و ولایتی را از نو مطرح کنند ولی مشیرالدوله خود در کمیسیون کشور حاضر شد «... و اظهار کردند که ما هم می دانیم این قانون باید اجرا شود ولی در این موقعیت اجرای این قانون به ضرر مردم است». ولی با این حال در هیچ کجای این بحث به دلایل عملی نشدن این قانون یا ملاحظات مورد اشاره مشیرالدوله اشاره نمی کند.^{۵۵}

xxxx

بحث انجمن های ایالتی و ولایتی که در یک دوره از آزادی های نسبی سیاسی بدین صورت گذرا مطرح شد و از خاطر رفت، از آنجا که بر یکی از وجوه فراموش شده دموکراسی، یعنی چگونگی تعمیم آن در سطحی فراتر از محدوده فعل و انفعالات سیاسی نخبگان جامعه تأکید داشت، بحث مهمی بود. اگر گروهی که این پیشنهاد را مطرح و تحقیقش را هدف خویش قرار داد اهمیت موضوع را به درستی دریافته بود؛ اگر آنهایی که در مقام مخالفت برخاستند، این موضوع را در چارچوبی فراتر از مخالفت با شخص رزم آرا و هر آنچه مطرح می کرد، می نگریستند؛ اگر حتی همان نکات اولیه و شتابزده ای که در این دوره کوتاه در نقد و ارزیابی این ماده واحد مطرح شد، امکان می یافت به نحوی اساسی تر مورد توجه قرار گیرد، ایران نیز در بحث و بررسی موضوعی که لاجرم روزی باید بدان بپردازد یک گام به پیش بود.

مکتوب ۳۴

یادداشت ها

- ۱- یکی از آخرین و جدی ترین مباحثی که در این زمینه مطرح شده، مقاله انجمن های شورایی در انقلاب مشروطیت است به قلم هما ناطق، الفبا (دوره جدید)، شماره ۴، ۱۳۶۲، صص ۴۹-۶۵.
- ۲- قانون انجمن های ایالتی و ولایتی، مجموعه قوانین مصوبه مجلس مقدس شورای ملی در چهار دوره تقنینیه، مطبعة مجلس، بی تا، صص ۸۶-۶۴.
- ۳- بهروز طبرانی (به کوشش)، اسناد احزاب سیاسی ایران، ج ۲، ج ۱، تهران، سازمان اسناد ملی ایران، ۱۳۷۶، صص ۵۷-۵۶ و ۵۱۴.
- ۴- سالنامه پارسی، سال ۱۳۲۵، ص ۱۲۰.
- ۵- اسمعیل نورزاده بوشهری، اسرار نهضت جنوب، تهران ۱۳۲۷، ص ۱۷.
- ۶- برای آگاهی از زمینه بین المللی که منجر به جنبش ملی و همپوشانی آن با جنبش جنگلی ایران گردید، به ترتیب بنگرید به لوئیس فاوست، ایران و جنگ سرد، ترجمه کاوه بیات، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی، ۱۳۷۴، صص ۲۸۹-۲۸۴، حسین علی الشوان، سیاست موازنه منفی در مجلس چهاردهم، ج ۲، ج ۱، تهران ۱۳۲۷-۲۹، صص ۲۲۴-۲۱۷.
- ۷- برای آگاهی بیشتر بنگرید به ایران در راه اصلاحات دموکراتیک در تحت رهبری جناب اشرف آقای قوام السلطنه، بیلان عملیات و اصلاحات دولت در فروردین، اردیبهشت، و خرداد ۱۳۲۵، از انتشارات وزارت کار و تبلیغات [۱۳۲۵]، ص ۱۰۰.
- ۸- برای توصیف کوتاه و گویا از دوران نخست وزیر رزم آرا بنگرید به فخرالدین عظیمی، بحران دموکراسی در ایران، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی و بیژن نوذری، تهران، البرز، ۱۳۷۲ و صص ۳۰۵-۳۳۲.

9- Linda Wills Qaimmaqami, *The Catalyst of Nationalism, Diplomatic History*, 2, p.14.

۱۰- سالنامه پارس، سال ۱۳۳۰، ص ۹۱.

۱۱- همان، سال ۱۳۲۸، ص ۷۵

۱۲- مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۴۶، مورخ پنج شنبه ۲۲ تیرماه ۱۳۲۹، به نقل از حسین مکی، خاطرات حسین مکی، تهران، انتشارات علمی، ۱۳۶۸، ص ۲۸۴.

۱۳- باختر امروز، ۱۷ تیرماه ۱۳۲۹

۱۴- تهران مصور، ۹ تیر ۱۳۲۹

۱۵- همان، ۱۶ تیر ۱۳۲۹

۱۶- باختر امروز، ۲۰ تیر ۱۳۲۹

۱۷- همان، ۲۱ تیر ۱۳۲۹

۱۸- مکی، پیشین، ص ۲۸۴

۱۹- همان، ص ۲۸۲

۲۰- همان، ص ۲۸۶

۲۱- همان، ص ۲۸۸

۲۲- همان، صص ۲۸۶-۲۹۰

۲۳- همان، صص ۲۸۸-۲۸۹

۲۴- همان، ص ۲۸۶

۲۵- باختر امروز، ۲۲ تیر ۱۳۲۹

۲۶- همان

۲۷- مکی، پیشین، ص ۲۹۳

۲۸- همان، ص ۲۹۴

۲۹- همان، ص ۲۹۵

۳۰- همان، ص ۲۹۷

۳۱- همان، ص ۲۹۸

۳۲- باختر امروز، ۲۷ تیر ۱۳۲۹

۳۳- برای مثال به سناریوی فرضی ذیل می توان اشاره کرد که در همان ایام در روزنامه ستاره منتشر شد. این که . . . یک عده بیگانه که متأسفانه زبان تکلم ایشان نیز با لهجه استان های مرزی یکسان و از حیث قیافه با مردم سرحدی شبیه هستند، شبانه وارد ایران می شوند و با در دست داشتن شناسنامه ایرانی در خدمت پلیس و ژاندارمری داخلی می گردند و زمام امور تأمینی آن استان را به دست می گیرند. . . و پس از قبضه تدریجی تمام

شون فرهنگی و اقتصادی . . . منطقه . . . بنای گریه رقصانی گذاشته می شود و یکباره سیل تلگراف به تهران سرازیر می گردد و اگر تهران توجه ننمود سر تلگراف ها از سازمان ملل بر می گردد و همه یکدل و یکزبان فریاد بر می آورند که ما استقلال می خواهیم . . . ، به نقل از خواندنیها، ۳۱ تیر ۱۳۲۹

۳۴- مکی، پیشین، صص ۹۹-۲۸۹

۳۵- همان، ص ۳۰۰

۳۶- همان

۳۷- همان، صص ۳۰۶-۳۰۵

۳۸- همان، ص ۳۰۸

۳۹- همان، ص ۳۰۹

۴۰- عطار [به جای شاهد]، ۲۸ تیر ۱۳۲۹. متن کامل این پیام در جلسه اول مرداد مجلس شورای ملی توسط دکتر مصدق قرائت شد.

۴۱- عطار، همان

۴۲- بهلول [به جای شاهد]، ۱ مرداد ۱۳۲۹

۴۳- همان

۴۴- مکی، پیشین، ص ۳۱۵

۴۵- باختر امروز، ۳ مرداد ۱۳۲۹

۴۶- مکی، پیشین، ص ۴۶

۴۷- باختر امروز، ۵ مرداد ۱۳۲۹

۴۸- سمندر [به جای شاهد]، ۸ مرداد و مهر میهن [به جای شاهد]، ۱۱ مرداد ۱۳۲۹

۴۹- باختر امروز، ۲۶ شهریور ۱۳۲۹

۵۰- باختر امروز، ۱۱ مهر ۱۳۲۹

مکاتیب علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

51- Qaimmaqami, op.cit, p.17

در کتاب زیر نیز در مورد جایگاه دولت رزم آرا در روابط ایران و آمریکا مطالب آمده است؛ جیمز اف. گود، آمریکا در بی خبری، ترجمه دکتر احمد شمس، تهران انتشارات رسا، ۱۳۷۲، صص ۱۸۸-۱۴۹.

۵۲- مفصل ترین سندی که در این زمینه ملاحظه شد گزارش تحلیلی ال. بارت [لاورنس بارت]، از اجزای سفارت بریتانیا در تهران؟ است در مورد آیین نامه ماده واحده پیشنهادی رزم آرا. بارت از این تلاش تمرکز زدایی به عنوان . . . لیبرالیسم قابل توجهی از آدمی با سابقه رزم آرا و سازنده ترین لایحه ای که در این سال ها در ایران عرضه شده است . . . یاد می کند. وی در ادامه گزارش آرا موافق و مخالفی را که در این زمینه مطرح شده به دو دسته زیر تقسیم می کند: استدلال موافقین؛ الف- نخستین قدم در راه آموزش مردم ایران است؛ ب- تعداد فراوانی از مقامات رسمی را تحت نوعی کنترل مردمی قرار داده و لذا آنها [مقامات] را در مقابل کسانی که

هر روز با آنها سر و کار دارند، پاسخگو می سازد. و استدلال مخالفان: «الف- باعث تجزیه ایران می شود؛
ب- به متنفذین محلی اقتداری بیش از حد می بخشد».

از شهرد [سفیر بریتانیا در تهران] به بخش شرقی [وزارت خارجه بریتانیا]، شماره ۲۲۴، ۲۹ ژوئیه ۱۹۵۰، F.O. 371-82312

۵۳- نمایشگاه [به جای شاهد] اول مرداد ۱۳۲۹ .

۵۴- برای نمونه بنگرید به سخنان مصدق در ۱۴ خرداد ۱۳۲۴ تحت عنوان «قانون انتخابات تهران»، کی استوان،
پیشین، ج ۲، ص ۱۶

۵۵- باختر امروز، ۲۲ تیر ۱۳۲۹ .

کتابخانه ۳۷



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی