



بحران دموکراسی در ایران

ناصر ایرانی

ریشه‌دار بودن حکومت مطلقه در ایران و الفت اجباری یا اختیاری ما ایرانیان با آن، به اندیشه و آرمان دموکراسی و حکومت پارلمانی که از غرب اخذ شده بود لطمه‌های جدی زد و آن را در ضمیر ما تا حدّ زیادی با گسستگی نظم امور و بلبشو یکی کرد. اکنون که رویدادهای شگرف چند ساله اخیر، چه در ایران و چه در سایر مناطق جهان به ویژه در کشورهای اروپای شرقی، پوسیدگی درونی رژیمهای استبدادی و نامتناسب بودن آنها را با زندگی معاصر آشکار کرده‌اند و مردم جهان شاهد فر و پاشی يك به يك آنها بوده‌اند، و هیچ بعید نیست که جامعه ما نیز با گرایش عام روی آوری به دموکراسی و حکومت پارلمانی همسو گردد و تصمیم بگیرد که از تعارف کم کند و بر مبلغ افزایش، یعنی فقط به روساختهای این نظام بسنده نکند بلکه زیرساختهای آن را هم به نحو مؤثر برقرار سازد، تحلیل علمی شکست آزمون دموکراسی و حکومت پارلمانی در دوره ۳۲-۱۳۲۰ بسیار ضروری است زیرا تا به وضوح درنیابیم که چرا، و به دلیل چه نقصهای نهادی و چه اشتباههایی، در آن آزمون شکست خوردیم هیچ تضمینی وجود ندارد که بار دیگر نیز آن نقصها و اشتباهها را تکرار نکنیم و باز هم شکست نخوریم. کتاب بحران دموکراسی در ایران نوشته آقای فخرالدین عظیمی نخستین پژوهش آکادمیک در این زمینه است. بینیم این نخستین پژوهش تا کجا در این زمینه هنوز کاوش نشده ژرف روی کرده است.

Fakhreddin Azimi: *Iran, The Crisis of Democracy*. London, I.B. Tauris & Co Ltd, 1989.

در دوره دوازده ساله‌ای که از برکنار شدن رضاشاه از مقام سلطنت، در ۲۵ شهریور ۱۳۲۰، آغاز می‌گردد و به سقوط حکومت دکتر محمد مصدق، در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، ختم می‌شود بیش از هر دوره دیگری در تاریخ معاصر ایران امکان استقرار دموکراسی و حکومت مبتنی بر قانون اساسی وجود داشت. در آغاز این دوره کمر استبداد شکست و گرد آمدن چندین عامل خاص پاگیری حکومت استبدادی دیگری را ناممکن ساخت و فرصت تاریخی ذیقیمتی به وجود آورد تا دموکراسی و نظام پارلمانی استقرار یابد و کارایی و برکاتش را آشکار سازد. مهمترین این عوامل خاص عبارت بودند از خوار شدن و دلسرد گردیدن ارتش شاهنشاهی که عمده‌ترین ابزار اختناق و سرکوب به‌شمار می‌رفت و نیز حضور ارتشهای بیگانه که هر يك به بخشی از سرزمین ایران مظلوم چنگ انداخته بودند و نیروهای خادم یا دوستدار خود را پر و بال می‌دادند و چیرگی نیروهای خادم یا دوستدار حریف را مانع می‌شدند. ولی شکست آزمون دموکراسی و حکومت پارلمانی در این دوره که به کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ منجر شد فقط يك شکست موقت تاریخی نبود بلکه، با توجه به

نویسنده ابتدا تصویری کلی از وضع ایران در آغاز قرن بیستم به دست می‌دهد و می‌نویسد جامعه ایران در این هنگام هنوز فاصله چندانی از قرون وسطی نگرفته بود. جمعیت کشور تقریباً ۱۰ میلیون نفر بود که بیش‌تر آنان روستاییان و شبانان و عشایری بودند که در سرزمینی عمدتاً خشک زندگی می‌کردند. فقط یک پنجم جمعیت کشور شهرنشین بود، و شهرها از هم فاصله بسیار داشتند و هیچ وسیله ارتباطی جدیدی آنها را به هم مرتبط نمی‌ساخت. دستگاه دولت کوچک بود و گرچه به استبداد حکومت می‌کرد و وسیله چندانی برای تحمیل اوامر خود در اختیار نداشت. سلسله قاجار گاه به گاه دست به اصلاحات محدودی می‌زد ولی هرگز نتوانست ساختار اداری متبحر و کارایی به وجود بیاورد که متکی بر یک ارتش دائمی باشد.

ولی افزایش تماس ایرانیان با اروپا و اندیشه‌های اروپایی باعث شده بود که نوعی روحیه مدنی جدید ایجاد گردد و کسانی که با فرهنگ اروپایی آشنایی پیدا کرده بودند به تبلیغ این اندیشه پرداختند که پیشرفتهای علمی و اجتماعی و اقتصادی شرط لازم برای مقابله با چیرگی قدرتهای خارجی و رفع عقب‌ماندگی است. اصلاحات محدود دولت و ورود نخستین نشانه‌های تجدد، از قبیل ماشین چاپ و تلگراف و تلفن و برق، و همچنین تأسیس نهادهای آموزشی جدید مردم را برانگیخت که خواهان اصلاحات بیشتری به ویژه در عرصه زندگی سیاسی شوند. روزنامه‌ها و جزوه‌هایی که در خارجه به چاپ می‌رسیدند و قاجاقی وارد کشور می‌شدند، و نیز شبنامه‌هایی که در داخل خود کشور مخفیانه چاپ و منتشر می‌گردیدند، به انتقاد از استبداد قاجاری و تبلیغ اندیشه آزادی و حکومت قانون می‌پرداختند.

با جلوس فتحعلیشاه بر تخت سلطنت دوره‌ای آغاز شد که طی آن بخش مهمی از خاک کشور از دست رفت و عهدنامه‌های بین‌المللی بی‌به امضا رسید که همه به ضرر ایران بود و امتیازهایی به قدرتهای بیگانه داده شد و وامهایی از آنها گرفته شد که وابستگی ایران و ضعف دولت را افزایش داد. رقابت روس و انگلیس در ایران ضعف و شکنندگی دولت را شدت بخشید بی‌آنکه خودسری شاه و زبردستانش را کاهش دهد. بی‌قانونی و ناامنی در زندگی اجتماعی و اقتصادی و سیاسی ایجاب می‌کرد که اقتدار دولت محدود گردد. قشرهای سنتی، از قبیل صنوف و به ویژه طبقه بازرگان که پیوندهای محکمی با روحانیون داشتند، از بی‌قانونی و مشکلات مالی و اقتصادی لطمه خورده بودند و از امتیازهایی که به رقبیان خارجی آنان داده شده بود خشمگین بودند. روحانیون نیز که از تسلط روزافزون بیگانگان نگران شده بودند به اعتراض پرداختند. ناله‌ها کم‌کم فریاد گردید و تغییر اوضاع را مردم کمر همت بر بستند.

سرسختی اولیه دولت و خطاهای ناشیانه‌ای که مرتکب شد معترضان را قویدل ساخت و درخواست آنان را که ابتدا محدود بود به تأسیس «عدالتخانه» به جایی رساند که خواهان تشکیل «مجلس شورا» شدند.

باید توجه داشت که واژگان سیاسی جدیدی که در آن هنگام اختیار گردید تا درخواستهای معترضان را بیان کند مبهم بود و لاجرم در معرض تعبیرهای متفاوت قرار گرفت. این ابهام به نفع بخش غیرمذهبی جنبش تمام شد که مشروطه‌خواهان یا آزادیخواهان یا ملیون نامیده می‌شدند. دگرگونی‌هایی که این بخش غیرمذهبی طلب می‌کرد فراتر از اصلاحاتی بود که روحانیون و تجار و صنوف در پی آن بودند ولی به دلیل روشن نبودن معنای دقیق واژگان سیاسی در ابتدا اختلافی بین این دو بخش به وجود نیامد. به هر حال مظفرالدین شاه در برابر فشار مشروطه‌خواهان سر تسلیم فرود آورد و در تاریخ ۱۴ جمادی الثانی ۱۳۲۴ هجری قمری (۱۹۰۶ م.) فرمان مشروطیت را صادر کرد و در ۱۴ ذی‌قعدة همان سال قانون اساسی را که مجلس شورای ملی تنظیم نموده بود امضا کرد. پنج روز پس از امضای قانون اساسی نیز مرد.

جانشین او، محمدعلی شاه، مخالف قانون اساسی بود ولی نه تنها ناچار شد آن را بپذیرد بلکه او را وادار کردند که در تاریخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ متمم قانون اساسی را نیز امضا کند. قانون اساسی و متمم آن حقوق و وظایف مردم و دولت و شاه را مشخص می‌کرد، اما از همان ابتدا بنای کار بر اختلاف و ضدیت قرار گرفت نه بر موافقت و همکاری. محمدعلی شاه در ۲۳ جمادی‌الاول ۱۳۲۶ به کمک روسها مجلس شورای ملی را به توب بست و جمعی از آزادیخواهان را بکشت، مشروطه‌خواهان نیز به پا خاستند و او را از تخت سلطنت به زیر کشیدند. قدرتهای بیگانه هم تا می‌توانستند بر آتش نفاقهای داخلی دامن می‌زدند و از آن سود می‌جستند. انگلستان و روسیه در سال ۱۹۰۷ معاهده‌ای امضا کردند که بر اساس آن ایران به دو حوزه نفوذ تقسیم می‌شد. این دو کشور همچنین می‌کوشیدند تا هر یک دولتهایی را در ایران بر سر کار بیاورند که گوش به فرمان آنها باشد. مجلس شورای ملی این کوشش آنها را همواره نقش بر آب می‌کرد، با وجود برخی کوتاهیهایش، به عرصه‌ای تبدیل شده بود که در آن منافع ملی ایران مورد بحث قرار می‌گرفت و بدین ترتیب آگاهی ملی ایرانیان را که روز به روز در حال افزایش بود تقویت می‌کرد. پس از انقلاب اکتبر روسها موقتاً از صحنه سیاسی ایران بیرون رفتند و انگلیسها که حالا یک‌تاز میدان شده بودند سعی کردند به وسیله موافقتنامه ۱۹۱۹ ایران را به وضعی درآورند که چندان تفاوتی با تحت‌الحمایگی نداشت. مجلس با این

موافقتنامه به مخالفت برخاست و آن را خنثی کرد. ضعف دولتهای قانونی و نقایص درونی مجلس به کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ شمسی انجامید که به دست سید ضیاءالدین طباطبایی صورت گرفت و رضاخان میرپنج را به قدرت رساند و در آذرماه ۱۳۰۴ بر تخت سلطنت نشاند.

رضاشاه چارچوب قانونی و تشریفاتی حکومت پارلمانی را از بین نبرد ولی شیوه حکومت او تفاوت چندانی با سلطنت استبدادی پیش از دوره مشروطه نداشت. با وجود این به قول عظیمی در طول سلطنت او بنیانهای لازم برای ایجاد دولتی توانا فراهم آمد و قدمهای مؤثری به سوی تجدد برداشته شد: نهادهای آموزشی غیرمذهبی افزایش یافت، شهرنشینی به سرعت توسعه پیدا کرد، ارتش و شهربانی جدید تأسیس گردید و وظیفه برقراری نظم را به عهده گرفت و مردم را مجبور کرد که به اقتدار دولت گردن گذارند و از آن بترسند، جاده‌ها و خطوط راه آهن و سایر وسایل ارتباطی ساخته شد، کارخانه‌های صنعتی ایجاد گردید، و پایه‌های اقتصادی-فرهنگی ناسیونالیسم ایرانی استحکام یافت. اما همین پیشرفتهای نسبی خود به بهای جلوگیری از رشد و بلوغ سیاسی و سرکوبی کلیه تجلیات آرمانهای دموکراتیک صورت گرفت. رضاخان تصور می‌کرد که نوسازی کشور فقط از طریق تدابیر مستبدانه و سرکوبی نهادهایی میسر می‌گردد که نمایندگی مردم را به عهده دارند. محدود بودن شالوده‌های اجتماعی-اقتصادی دولت، مجاز نبودن تشکیل حزبهای سیاسی معتبر، و توسل به زور در اداره امور کشور سرانجام زیانهای خود را آشکار ساخت. رضاشاه نتوانست ساختار اداری معتبری ایجاد کند که متکی به شخص نباشد. شیوه حکومت او که آمیخته با خودبینی و بی‌عاطفگی بود و همچنین ذهن آکنده از سوءظن و رفتار سیاسی خامش تمام آن سیاستمداران را که او به حد کافی نوکرسفت نمی‌دانست حذف کرد. حکومت او از ظهور سیاستمداران صدیقی که آماده باشند مسئولیت بپذیرند و در برابر اعمال خود حساب پس بدهند ممانعت کرد. تعارض بین دگرگونیهای نسبتاً سریع اجتماعی-اقتصادی و نظم سیاسی مستبدانه روز به روز آشکارتر شد. چنین تعارضی ممکن بود پس از مرگ شاه مستبد به بحران وخیمی بیانجامد.

شاه مستبد تا پایان عمر بر سریر قدرت باقی نماند. در شهریور ۱۳۲۰ نیروهای نظامی انگلیس و شوروی خاک ایران را اشغال نمودند و به سلطنت استبدادی رضاشاه خاتمه دادند و خود او را از ایران تبعید کردند. قدرت سیاسی که تا آن هنگام به کلی در اختیار دربار قرار داشت بین نخبگان حاکم، که شاه جدید نیز از جمله آنان به شمار می‌رفت، تقسیم شد. نظام سیاسی بی‌که جانشین رژیم رضاشاه گردید مشروعیت خود را از طریق

«غیرشخصی کردن» اعمال قدرت سیاسی به دست آورد و با احیاء نظم پارلمانی به کارگیری قدرت سیاسی را مشروط و محدود ساخت.

لازمه غیرشخصی کردن و تقسیم قدرت سیاسی آن بود که قوای مقننه و اجراییه و قضاییه اقتدار قانونی خود را بازیابند ولی در عمل این کار با مشکلاتی زیادی مواجه گردید. نه قوه مقننه در کار خود موفق شد و نه قوه اجراییه، زیرا دست و پای مجلس را قیود قانونی و طرز کار خود آن می‌بست و دولت نیز از اقتدار چندانی برخوردار نبود و فرصت کافی هم نمی‌یافت تا چنان که باید و شاید وظایفش را انجام دهد، حال آنکه اقتدار بالفعل شاه بسی بیشتر از اقتداری بود که قانون اساسی به او اختصاص داده بود و سفارتخانه‌های انگلیس و شوروی و به تدریج سفارت امریکا هم امکان یافتند که در امور کشور به نحو مؤثری دخالت کنند. مجموع این عوامل آزمون دموکراسی و حکومت پارلمانی را در دوره ۳۲-۱۳۲۰ با شکست مواجه ساخت. از این رو لازم است ویژگیهای قانونی-ساختاری مجلس، وضع کابینه، جایگاه مقام سلطنت در حکومت، و ویژگیهای عمده نخبگان حاکم مورد بحث قرار گیرد تا علل نهادی شکست آشکار شود.

ویژگیهای قانونی-ساختاری مجلس

بازگشت به قانون اساسی و حکومت بر اساس آن مستلزم استقلال و کارایی سه قوه مقننه و اجراییه و قضاییه بود. روح قانون اساسی مجلس را پایه مشروطیت می‌دانست. قانون اساسی که ملهم از روح ضد استبدادی انقلاب مشروطیت و مقتبس از قانون اساسی بلژیک و فرانسه بود به نحوی تنظیم شده بود که بتواند قانوناً از ظهور دیکتاتوری جلوگیری کند. به همین دلیل هیچ ماده یا ترتیبی جهت انحلال مجلس در آن وجود نداشت. این امر که رضاشاه قانون اساسی را زیر پا گذاشت ولی ظواهر نظم پارلمانی را حفظ کرد موجب شد که قدرت بالقوه مجلس باقی بماند. قانون اساسی اصولاً به این قصد قدرت بسیار زیادی به مجلس داده بود که مجلس بتواند هم از زیاده‌رویهای شاه جلوگیری کند و هم قوه اجراییه را محدود سازد. چنین تصور می‌شد که مجلس نیرومند وفادار به ملت خواهد بود و به آسانی در برابر فشارهای داخلی و خارجی سر خم نخواهد کرد. اما در عمل قدرت مجلس باعث ناتوانی کابینه شد. در بیان نقش مجلس در بی‌ثباتی کابینه‌ها همین بس که گفته شود طبق نوشته سید حسن تقی‌زاده در طول اولین ده سال عمر مجلس ۳۸ کابینه بر سر کار آمد.

ویژگی دیگر مجلس عمر کوتاه دو ساله هر دوره آن بود. نویسندگان قانون اساسی با محدود کردن عمر هر دوره مجلس به دو سال امیدوار بودند که امتیازهای سیاسی بی‌که نمایندگان از

می‌فرستاد روش کار این بود که آن لایحه به کمیسیون مربوط ارسال می‌شد و در آنجا معمولاً مدت زیادی معطل می‌ماند و گاه برای همیشه مدفون می‌گردید.

نمایندگان مجلس چه نوع سیاستمدارانی بودند؟ بسیاری از نمایندگان مردان مطیع و بی‌اراده‌ای بودند که به آسانی تحت نفوذ قرار می‌گرفتند و دچار وسوسه‌های مختلف می‌شدند. بیشترشان فرصت‌طلبهای علاج‌ناپذیری بودند که درک کافی از مسئولیتهای مدنی خود و معنای پارلمانتاریسم نداشتند. نمی‌توانستند منافع ملی را تشخیص دهند و غالباً منافع خصوصی و محلی خود را منافع ملی به حساب می‌آوردند. بسیاری از ایشان اشخاص کم‌سوادی بودند که نه می‌دانستند حقوق و وظایفشان چیست و نه از پیچیدگیهای اقتصاد یا مشکلات اجتماعی-اقتصادی چیزی سردر می‌آوردند.

آنان، مثل سایر نخبگان حاکم، پیش از آنکه دست به‌کاری بزنند حساب می‌کردند که آیا آن کار به سود آنی و آتی خودشان و همچنین بستگان و دوستان و حامیان و متحدانشان هست یا نه. فقط معدودی از نمایندگان اعتقادات ایدئولوژیکی محکمی داشتند، حال آنکه اکثریت ایشان فرصت‌طلبان ثابت‌قدمی بودند که گفتارشان با کردارشان چندان نمی‌خواند. بیشتر نمایندگان، و در واقع غالب نخبگان حاکم، مدافع بی‌مسئولیت موجود بودند و به واجب‌الحرمه بودن مالکیت خصوصی، به‌ویژه شکل موجود مالکیت زمین، اعتقاد داشتند و سلطنت را نگهبان نظم سنتی جامعه می‌دانستند. این اعتقادات مشترک اعمال آنان را مشروط می‌ساخت گرچه کافی نبود تا نخبگان را، و از جمله نمایندگان را، به‌صورت گروه منسجمی درآورد.

باید در نظر داشت که علی‌رغم انقلاب مشروطیت و دستاوردهای عمده دوره رضاشاه، جامعه ایران تا حد زیادی همان بود که در گذشته بود. بیشتر جمعیت کشور هنوز در روستاها زندگی می‌کردند و با روشهای کهنه به کشاورزی می‌پرداختند. بی‌سوادی زیاد بود، وفاداری به طایفه و محل بر دوام، و روحیه کناره‌گیری و فعل‌پذیری شایع. مقدمات ساختاری لازم برای برقراری یک نظام پارلمانی واقعی هنوز چندان فراهم نبود و سیاست اساساً عبارت بود از مبارزه دائمی قدرت بین نخبگان و دربار و قدرتهای خارجی که هر یک منافع خاص خود را دنبال می‌کردند. دربار، که قدرتش را چندان از دست نداده بود، و سفارتخانه‌های خارجی، که قدرت بسیار یافته بودند، دامنه اختیار و عمل عده زیادی از نخبگان و از جمله نمایندگان مجلس را محدود کرده بودند و امکان تحول درونی نهادهای پارلمانی را کاهش داده بودند.

آنها برخوردار می‌گردیدند همیشگی نشود، اما تنها نتیجه‌ای که حاصل شد این بود که تلاش نمایندگان را برای بهره‌گیری از غنایم مادی و غیرمادی نمایندگی مجلس شدیدتر کرد و بخش عمده‌ای از وقت و نیروی آنان را به زمینه‌سازی برای دستیابی به کرسی نمایندگی در دوره بعدی اختصاص داد، و فرصت کابینه‌ها را هم برای برنامه‌ریزی درازمدت و اجرای برنامه‌ها کمتر کرد. ویژگی دیگر این بود که نمایندگان می‌توانستند هر زمان که مایل بودند بدون توجه به برنامه کار مجلس طرح استیضاح تقدیم کنند. طرح استیضاح را ممکن بود یکی یا گروهی از نمایندگان علیه یکی از وزیران، عده‌ای از وزیران، یا شخص نخست‌وزیر تقدیم مجلس کنند. وزیر یا نخست‌وزیری که استیضاح می‌شد می‌باید ظرف یک ماه در مجلس حاضر می‌شد و به استیضاح پاسخ می‌داد و در پایان تقاضای رأی اعتماد می‌کرد. اگر مجلس به نخست‌وزیر رأی اعتماد نمی‌داد عمر کابینه پایان می‌یافت. نماینده یا نمایندگانی که طرح استیضاح را تقدیم مجلس می‌کردند می‌توانستند ساعتها به سخنرانی بپردازند و کوچکترین نکات را به تفصیل توضیح دهند. این سخنرانیهای طولانی که در مطبوعات به چاپ می‌رسید معمولاً لحنی انقلابی و طبعاً جاذبه فراوانی داشت و نمایندگان گمنام را یک روزه به شخصیتی ملی تبدیل می‌کرد و دشمنان را می‌ترساند و فضایی در داخل و خارج مجلس به وجود می‌آورد که خود از ثبات کابینه‌ها می‌کاست.

استیضاح شمشیر دولبه‌ای بود که ممکن بود به کوچکترین بهانه‌ای بر ضد هر کابینه‌ای به کار رود. ابزاری بود که مجلس با به کارگیری آن می‌توانست از بی‌نظمیهای کار دولت و بی‌کفایتیها و سوءمدیریت جلوگیری کند، در عین حال قادر بود کابینه‌ها را از دست زدن به ابتکارهای بزرگ بازدارد و فعالیت آنها را محدود به اداره امور روزمره کشور و حفظ بقای خود کند.

ویژگی دیگری که دست و پای مجلس را تا حد زیادی می‌بست اصل حدنصاب بود. مجلس هنگامی می‌توانست در امری به شور بپردازد که دست کم دوسوم نمایندگان حاضر در تهران در جلسه حضور می‌داشتند، و هنگامی می‌توانست رأی‌گیری کند که سه‌چهارم آنان در جلسه حضور می‌داشتند. قصد این بود که از تصویب عجولانه و بی‌تأمل لوایح و همچنین از تصویب لوایحی که در مجلس پشتیبان چندانی نداشت جلوگیری شود، و مهمتر از اینها، اکثریت نتواند در امور مهم، و از جمله در تعیین کابینه‌ها، اقلیت را نادیده بگیرد. اما در عمل اصل حدنصاب مانع از قانون‌گذاری مؤثر می‌شد و مجلس را در مواقع مهمی از انجام وظایفش بازمی‌داشت.

کمیسیونهای مجلس هم از جهاتی قوز بالای قوز بودند. هرگاه کابینه‌ای لایحه‌ای را بدون قید فوریت به مجلس

بخش عمده‌ای از نخبگان خود دست پرورده و وفادار به دربار بودند و سفارتخانه‌های خارجی هم هر يك در میان نخبگان پیروان و دوستان خاص خود را داشتند. دست پروردگان دربار لزوماً همدل و همقدم با پیروان و دوستان سفارتخانه‌های انگلیس و امریکا نبودند ولی با پیروان و دوستان سفارتخانه شوروی دشمنی متقابل داشتند. هیچ گروهی از نخبگان که به هیچ گروه دیگری اعتماد نداشت هیچ، افراد هر گروه هم به درجه و فاداری یکدیگر به حامی خود با سوءظن می‌نگریستند. چنین وضعیتی باعث می‌شد که روحیه باندبازی و توطئه‌گری تقویت شود و گروه‌ها به‌جان هم بیفتند و در نتیجه نهادهای پارلمانی لطمه‌پذیر گردند و دچار بحران شوند.

قدرت دربار و سفارتخانه‌های خارجی چندان زیاد بود که آن نخبگانی هم که مستقل بودند و دشمنان نه به دربار بسته بود و نه به یکی از سفارتخانه‌های خارجی، ناچار بودند که در مخالفتشان با منافع و علائق آن قدرتها یا را از حد معینی فراتر نگذارند. آنان جرئت نمی‌کردند که دشمنی دربار و قدرتهای خارجی را برانگیزند و معمولاً پیش از دست زدن به هر کاری عکس‌العملهای احتمالی آنها را می‌سنجیدند و عمل خود را تا آن حد تعدیل می‌کردند که با مخالفت جدی آنها مواجه نشوند.

به‌علاوه، به‌دلیل حاکم نبودن قوانین و قواعد رفتار پارلمانی که انتقاد و مخالفت را امری لازم و مفید به حساب می‌آورد، هر سخن یا عملی ممکن بود این یا آن گروه را برنجاند. گروه یا گروه‌هایی که ظاهراً به منافعشان لطمه خورده بود یا علائقشان نادیده گرفته شده بود احساس می‌کردند که قربانی توطئه‌ای شده‌اند و به‌همین دلیل درصدد برمی‌آمدند که انتقام بگیرند. نکته آخر اینکه بدون برخورداری از حمایت مردم یا حمایت سفارتخانه‌های خارجی یا حمایت یکی از گروه‌های قدرتمند هیچ نماینده‌ای، حتی اگر می‌خواست، نمی‌توانست منافع و علائق مالکان، تجار بزرگ، رهبران عشایر، سردبیران روزنامه‌ها، روحانیون، و سایر افراد و گروه‌های متنفذ را نادیده بگیرد بدون آنکه موقعیت سیاسی خود را به‌خطر بیندازد و امکان انتخاب مجددش را به نمایندگی مجلس از بین ببرد.

ضعف نهادی کابینه‌ها

پس از سقوط رضاشاه الگوی تخصیص قدرت سیاسی و موقعیت برتری که قانون اساسی به مجلس بخشیده بود و قدرت بسیار زیاد دربار و سفارتخانه‌های خارجی باعث شده بود که کابینه‌ها فاقد توانایی و امکاناتی باشند که برای رفع مشکلات اجتماعی-سیاسی موجود لازم بود. قانون اساسی ایران وظایف و اختیارات قوه اجرائیه و نسبت آن را با سایر قوای حکومت و همچنین

سازمان داخلی و طرز کار کابینه را به‌نحو کامل و جامع مشخص نکرده بود. قانون اساسی مکانیسمی به‌وجود نیاورده بود که هم کابینه را از زیر پا گذاشتن قانون و تجاوز به حقوق قوای مقننه و قضائیه بازدارد، هم دست و پای او را در انجام وظایفش نیندد، و هم همکاری و هماهنگی قوای سه‌گانه را تشویق کند. قوه اجرائیه مکانیسم‌های مؤثری در اختیار نداشت تا بتواند اقتدار خود را در برابر مجلس حفظ کند.

پس از آنکه متفقین خاک ایران را اشغال کردند تا چندسال کابینه‌ها در نتیجه ائتلاف چندگروه بر سر کار می‌آمدند و هنگامی سقوط می‌کردند که آن ائتلاف از هم می‌پاشید و ائتلاف دیگری صورت می‌گرفت. نخست‌وزیری که بدین ترتیب مأمور تشکیل کابینه می‌شد مجبور بود که همکاران خود را از میان افراد وابسته به گروه‌های تشکیل دهنده ائتلاف انتخاب کند، و وزیران که منصبشان و غنایم حاصله از آن را مرهون روابط شخصی یا گروهی می‌دانستند بیش از آنکه از نخست‌وزیر حرف شنوی داشته باشند گوش به فرمان حامیان خود بودند. این بود که کابینه‌ها فاقد همانندگی درونی بودند و به‌ندرت برخوردار از روحیه همکاری. بسیاری از وزیران از اعتماد کامل نخست‌وزیر برخوردار نبودند و سهم چندان در تدوین سیاست‌های مختلف نداشتند. مسئولیت جمعی افسانه‌ای بیش نبود و کابینه همانی بود که شخص نخست‌وزیر بود؛ اگر او مرد قدرتمندی بود کابینه هم قدرتمند بود و اگر او مرد ضعیفی بود کابینه هم ضعیف بود.

مبهم بودن اختیارات و وظایف کابینه در قانون اساسی و ضعف نهادی آن که ناشی از موقعیت برتر مجلس بود به دربار نیز فرصت داده بود که در کار قوه اجرائیه دخالت کند. دست پروردگان دربار در بیشتر کابینه‌ها حضور و نفوذ داشتند، و از سال ۱۳۲۷ به‌بعد دربار به‌نحو فزاینده‌ای مبتکر تشکیل کابینه‌ها بود و پستهای آن را عمدتاً به دست پروردگان خود اختصاص می‌داد. دربار این موقعیت را از طریق بهره‌گیری از تفرقه و بی‌حالی اکثریت نمایندگان مجلس، اعمال فشار، جلب دوستی رهبران گروه‌های صاحب نفوذ، و انتشار داستانهای دروغین یا اغراق آمیز در باب تهدیدهای داخلی و خارجی به‌دست می‌آورد.

هرگاه مجلس بنا بر اختیارات قانونی خود از کسی دعوت می‌نمود که کابینه تشکیل دهد و او چنین می‌کرد، اگر دست پروردگان دربار چنان که شاید و باید در کابینه جدید راه نمی‌یافتند دربار از آن کابینه حمایت نمی‌کرد و مطمئن بود که کابینه بدون حمایت او عمری طولانی نخواهد داشت. دربار اصولاً با کابینه‌ای که در رأس آن مرد ضعیف یا میانمایه‌ای قرار داشت مخالفت نمی‌کرد. شاه کابینه‌های میانمایه و نخست‌وزیران ضعیف را می‌پسندید، ولی اگر مرد توانا و جسوری مأمور تشکیل

کابینه می شد با انواع دسیسه ها و فشارهای دربار مواجه می گردید تا یا کمر چاکری بر بندد یا استعفا دهد.

کابینه ها همچنین مجبور بودند که با سفارتخانه های انگلیس و امریکا و در دوره ای با سفارت شوروی نیز کنار بیایند و به تقاضاها و علایق غالباً متضاد آنها گردن بنهند. کابینه ها چون در میان هموطنان خود از حمایت کافی برخوردار نبودند نمی توانستند در برابر فشار سفارتخانه های خارجی چندان مقاومتی کنند و حتی بیشتر آنها برای آنکه کمبود حمایت داخلی را جبران کنند می کوشیدند که حمایت این یا آن سفارتخانه را جلب کنند. وقتی نخست وزیر برای حمایت سفارتخانه ای را جلب می کرد از حمایت پیروان و دوستان آن سفارتخانه نیز بهره مند می شد و از مخالفت کسانی که مایل نبودند با آن سفارتخانه در بیفتند مصون می گردید. به طور کلی باید گفت که آنچه کابینه ها را تشکیل می داد ائتلاف چندگروه بر اساس اصول مشترک و هدفهای خاص و علایق سیاسی مشخص نبود بلکه کابینه ها معمولاً متشکل از افرادی بودند که نمایندگی گروه های صاحب نفوذی از نخبگان را به عهده داشتند و موقعیت خود را مرهون شبکه پیچیده ای از پیوندهای دوستانه یا خانوادگی بودند که آنان را به نمایندگان و گروه های متنفذ در داخل مجلس و سایر منابع قدرت وصل می کرد. تشکیل و ترکیب کابینه ها معمولاً منعکس کننده تلاشهایی بود که در جهت سازش منافع غالباً متضاد و متعارض صورت می گرفت، و نخست وزیری که در نتیجه این سازش بر سر کار می آمد غالباً مردی بود با توانایی محدود، و کابینه او ناهماهنگ و نامنجم.

در دوره پس از رضاشاه شعار مبارزه با «دیکتاتوری» رایجترین شعار بود، ولی معنای دیکتاتوری بسته به اینکه چه کسی آن را به کار می برد فرق می کرد. هرگاه دربار فریاد مبارزه با دیکتاتوری سرمی داد منظورش این بود که کابینه قوی مستقل از شاه را سرنگون کند، و هرگاه مجلس دم از مبارزه با دیکتاتوری می زد منظورش این بود که کابینه ای را که کاملاً گوش به فرمان مجلس نبود ساقط کند.

کوتاهی عمر کابینه ها و ترمیم مکرر آنها قوه اجرائیه را فلج کرده بود و طرح و اجرای هر برنامه درازمدتی را ناممکن ساخته بود. این امر البته لطمه ای به منافع افراد طبقه حاکم نمی زد بلکه به آنان فرصت می داد که صدلیهای وزارت و سایر پستهای مهم دولتی را بدون کوچکترین توجهی به تخصص یا تبحر بین خود مبادله کنند. معدودی از مردان به نوبت بر صدلی وزارت یا ریاست تکیه می زدند و از غنائم آن سود می جستند و سپس جای خود را به دیگران می دادند و این تبادل از طریق تشریفات پارلمانی جنبه قانونی می یافت.

محمد رضاشاه در آن دوازده سال چگونه شاهی بود؟

محمد رضاشاه را در سن ۲۲ سالگی به جای پدر بر تخت سلطنت نشانندند. او تحت نظارت رضاشاه در دربار تربیت شده بود و چهارسال در سوئیس به تحصیل پرداخته بود. محیطی که او دوره طفولیتش را در آن گذرانده بود تأثیر زیادی بر شخصیت و جهان بینی او به جا گذاشته بود و او را، به قول نویسنده ای، «پرزاد شگ نسبت به خود و ترس از ضعف شخص خود» ساخته بود و این خود ناشی از «ضعف شخصی؛ جدایی اجباری از پدر و مادرش؛ پدری سختگیر و آمر و قدرتمند؛ و محیطی انباشته از چاپلوسان» بود.

گرچه در قانون اساسی حدود اقتدار شاه به وضوح مشخص نشده بود، روح قانون اساسی به روشنی معلوم می ساخت که وظایف او فقط جنبه تشریفاتی دارد. شاه رسماً اختیار داشت که نخست وزیران را منصوب کند ولی عرفاً پس از آنکه اکثریت نمایندگان مجلس به نخست وزیری او رأی مثبت دادند؛ می بایست تصویب نامه هایی را که قبلاً به امضای وزیر مر بوط رسیده بود امضا کند؛ می توانست جنایتکاران را عفو کند؛ هیئت های دیپلماتیک به خارجه بفرستد و سفرای خارجی را به حضور بپذیرد؛ و می توانست با اعضای دولت و مجلس مشورت کند. اما مهمترین نقش او که آن هم البته قانوناً جنبه تشریفاتی داشت ولی به هر حال به او قدرت و نفوذ می بخشید تصدی مقام فرماندهی کل نیروهای مسلح بود.

ارتش از بدو تأسیس خود همواره به سلطنت متکی بود و شاه نیز که تربیت او بیشتر جنبه نظامی داشت و به مسائل نظامی به شدت علاقه می ورزید خود را بیش از یک فرمانده کل تشریفاتی می دانست. پس از شهریور ۱۳۲۰ که هم ارتش و هم شاه به موضع دفاعی رانده شدند حس ناامنی آنها را به هم نزدیکتر کرد. ارتش با کمال میل به فرماندهی شاه جوان گردن نهاد و شاه نیز تا جایی که از دستش برمی آمد کوشید که ارتش را تجدید سازمان دهد و روحیه آن را تقویت کند.

در دوره رضاشاه وزارت جنگ نقش عمده ای در هماهنگ کردن فعالیت های دولت با امیال مجتمع دربار- ارتش به عهده داشت. پس از برکناری رضاشاه از مقام سلطنت وزارت جنگ اهمیت خود را از دست داد اما به مجرای یک طرفه ای تبدیل شد که به جای آنکه اقتدار دولت را بر ارتش حاکم کند امیال دربار و ارتش را بر دولت تحمیل می کرد.

قدرت شاه فقط ناشی از روابط دربار و ارتش، و روابط شاه و نخبگان ارتشی نبود بلکه از روابط شاه با کل نخبگان حاکم نیز سرچشمه می گرفت. موقعیت شاه به گونه ای بود که او

می توانست بیش از آنکه افراد هیئت حاکمه در زندگی او مؤثر بودند در ترقی یا تنزل مقام آنان مؤثر باشد. پس از رضاشاه قدرت دربار کاهش یافته بود اما هنوز آن قدر قدرت داشت که شاه را، به ویژه با توجه به تفرقه موجود میان نخبگان حاکم، در موقعیت برتری قرار دهد و به او اقتداری ببخشد بسی بیشتر از آنکه قانون اساسی به مقام سلطنت تفویض کرده بود.

قدرت شاه مانع عمده‌ای در برابر دولت پارلمانی بود. دولت پارلمانی فقط در صورتی می توانست توفیق و اعتبار یابد که فعالیت شاه در چارچوب وظایف قانونیش محدود می ماند، ولی شاه نه تنها در زندگی سیاسی کشور شرکت فعال داشت بلکه هر قدر دولت پارلمانی با مشکلاتی بیشتری مواجه می شد فعالیت سیاسی شاه نیز افزایش بیشتری می یافت. به علاوه چون جاذبهٔ ایدئولوژیهای انقلابی هر روز بیشتر می شد و این امر نظم اجتماعی - اقتصادی موجود را تهدید می کرد، تعداد روزافزونی از نخبگان به اردوی شاه می پیوستند و او را مظهر یکپارچگی و اتحاد کشور به شمار می آوردند و وفاداری به قانون اساسی را با وفاداری به تاج و تخت یکی می نمودند.

قدرت شاه به شرطی حفظ می شد که تفرقهٔ درونی نخبگان حاکم ادامه یابد. این بود که مکانیسم های گوناگونی به کار گرفته می شد تا این تفرقه را دامن بزند و این اندیشه را در اذهان رسوخ دهد که هر اتحادی خواه ناخواه از هم پاشیده می شود و هیچ کس از خیانت و دسیسه چینی دیگران مصون نیست. تفرقه درونی نخبگان حاکم هم این صورت خیالی شاه را اعتبار بخشید که او داور بیطرفی است که می کوشد به نفع ملت گروههای مخالف را به همکاری تشویق کند. حال آنکه او به واقع در مبارزهٔ قدرت به شدت شرکت داشت و این آرزو را در دل می پروراند که رهبر بلامنازع کشور شود. اما تا این آرزو تحقق یابد او می بایست چندین سال در نقش بی افتخار ابر توطئه گر نخبگان حاکم ظاهر شود.

نخبگان حاکم و سیاست فرقه‌ای

نخبگان حاکم به جمعی از افراد گفته می شود که به طور رسمی یا غیررسمی مهار حکومت کشور را در دست داشتند و به همین دلیل صاحب قدرتی بودند که به آنان امکان می داد در زندگی آن کسانی که صاحب این قدرت نبودند تأثیر تعیین کننده ای به جا بگذارند. آنان قدرت خود را به کار می بردند تا سیاستهای خاصی برگزیده شود و سیاستهای دیگر مردود گردد، و غالباً بر ضد اراده و منافع طبقات و گروههای فرودست عمل می کردند. آنان به طور جمعی می کوشیدند که نظم اجتماعی و الگوی طبقاتی بی را که

تضمین کنندهٔ موقعیت برترشان بود حفظ کنند، و به طور فردی یا گروهی تلاش می کردند که قدرتشان و غنایم مادی و غیرمادی ناشی از آن را دست نخورده نگه دارند.

نخبگان حاکم متشکل بودند از شخص شاه، افراد خانواده اش، درباریان، نخست وزیران، وزیران، وکلای مجلس، امرای ارتش، قاضیان عالی رتبه، معاونان وزراء، دیپلماتهای ارشد، استانداران، تجار مهم، بعضی از روحانیون، رهبران عشایر، و نجیب زادگان محلی.

پس از سقوط رضاشاه فقدان يك سازمان اداری یکپارچه که معیارهای منطقی برای استخدام و اخراج کارکنان داشته باشد منجر به پیدایش مجدد گروه بندیهای غیررسمی و روابط حامی- دست پرورده (patron-client) شد. این نوع گروه بندیها و روابط همواره یکی از جنبه های زندگی اجتماعی ایرانیان بوده است. پس از آنکه دربار قدرتش را تا حدی از دست داد، کشمکش بر سر مقامهای آب و نان دار عمدتاً از طریق گروه بندیها و نظامهای حامی- دست پرورده صورت می گرفت. همفکران، دوستان، خویشاوندان، و همولایتیها زیر لوای يك یا چند رهبر گرد می آمدند و «حزب» یا دستهٔ خودشان را تشکیل می دادند.

این گروه بندیهای غیررسمی بر پیوندهای شخصی و منافع و انتظارات مشترك استوار بود و وظیفهٔ آنها ترویج عقاید و تحقق اهداف خاصی بود. هر گروه در صورتی می توانست اهداف خاص خود را به بهترین وجهی تحقق بخشد که فعالیتهاى حریفان را خنثی می کرد و دست آنان را از مقامهای حساس کوتاه می ساخت.

بین دسته های مختلف اعتماد متقابل وجود نداشت ولی نکتهٔ جالب اینکه حتی بین افراد يك دسته هم اعتماد متقابل وجود نداشت. به همین دلیل دسته ها معمولاً دچار تنشهای داخلی بودند و دائماً عضو عوض می کردند. دوستان بالفعل غالباً دشمنان بالقوه پنداشته می شدند و دشمنان بالفعل متحدان بالقوه به حساب می آمدند.

واحد اصلی فعالیت سیاسی در ایران همین دسته ها بودند و سیاست مملکت بر اساس منافع فردی و گروهی و روابط غیررسمی جریان داشت. چنین سیاستی را می توان سیاست فرقه ای (clan politics) نامید. حکومت پارلمانی بدون تفکیک قوای سه گانهٔ اجراییه و مقننه و قضاییه و در عین حال بدون هماهنگی و همکاری آنها و همچنین بدون حاکمیت بیطرفانهٔ ضوابط بی معنی است. البته حکومت پارلمانی لزوماً با سیاست فرقه ای متعارض نبود. چنین سیاستی می توانست خود را با ضروریات حکومت پارلمانی سازگار سازد و حتی تحول یابد و شکل نوعی سیاست حزبی پیدا کند، اما سیاست فرقه ای ایران

به قولی، «اندیشه‌های مشترك و قواعد اخلاقی مشترك» نداشتند و از همبستگی عامی هم که بین ایشان وجود داشت چندان آگاه نبودند.

از نخستین لحظه‌ای که دولت متکی بر قانون اساسی مجدداً در ایران بر سر کار آمد تفرقه و چنددستگی نخبگان حاکم زندگی سیاسی را به بن بست دچار کرد که عمده‌ترین بیماری حکومت پارلمانی بود. تفکیک قوای سه‌گانه که قانون اساسی آن را ضروری تشخیص داده بود منجر به چندپارگی نخبگان شد و این چندپارگی هماهنگی و همکاری نهادهای قانونی را مانع گردید. بن بست سیاسی نخبگان حاکم را واداشت که به جای توسل به استراتژیها و ابتکارهای سازنده مثبت تاکتیک‌هایی را پیش گیرند و به حرکاتی دست بزنند که بقای سیاسی آنان را تضمین می‌کرد. این وضع سکه فرصت‌طلبی را رایج ساخت و بازار اعتقادات عقلانی اصیل را کاسد کرد. بدینی سنتی و اعتقاد به زیان بخش بودن صمیمیت و اعتماد و نیکخواهی و پایبندی به اصول عالی با اعتقاد به تئوری توطئه سیاسی درآمیخت. افسانه موش دواندن بیگانگان در کلیه جنبه‌های زندگی اجتماعی ایرانیان نیز بخشی از این تئوری بود. این قبیل عقاید گاه با صمیمیت ابراز می‌شد ولی غالباً مسئولان امور بر مبنای آنها همه کوتاهیها و شکستها را به گردن خارجیان و مأموران آنان می‌انداختند و بدین ترتیب از خود سلب مسئولیت می‌کردند.

مجاورت ایران با روسیه و امپراطوری انگلیس (از طریق هندوستان) که هر دو آنها سالهای بسیار کشور ما را به صحنه توطئه‌ها و رقابتهای خود تبدیل کرده بودند این عقاید را به وجود آورده بودند و مقبول و منطقی جلوه می‌دادند. این عقاید را فقط توطئه‌گران بدانندیش نشر نمی‌دادند، بلکه روزنامه‌نگاران ساده لوح و روشنفکران کم اطلاع نیز آن قدر آن را تکرار کردند که خود به صورت باورهای جادویی و خرافاتی بی درآمد که فرهنگ سیاسی کشور را آلوده ساخت. در چنین فرهنگ سیاسی جایی برای مفهوم «فرد» مستقلی که اعمال و اندیشه‌هایش تا حد زیادی نتیجه اعتقادات شخصی و قوای ذهنی اوست نبود. تصور می‌شد که افراد فقط و فقط به انگیزش عوامل خارجی دست به عملی می‌زنند یا اندیشه‌ای را می‌پذیرند. روشن است که تفکر آلوده به تئوری توطئه فقط در این حد باقی نمی‌ماند بلکه غالباً به مرز «پارانویا» می‌رسید و به مقاصد دیگران با سوءظن بیمارگونه‌ای می‌نگریست.

در شماره آینده،

هفته دولتی که در دوازده سال بر سر کار آمدند

ساختاری داشت که اجازه نداد حکومت پارلمانی قوام پیدا کند: بی‌هنجار بودن روابط درونی نخبگان حاکم بن بست سیاسی بی‌وجود آورده بود که در آن مبارزه بی‌وقفه قدرت امری اجتناب‌ناپذیر بود.

جوهر سیاست فرقه‌ای در ایران مثل هر جای دیگر قاپیدن حداکثر غنایم سیاسی از چنگ گروههای دیگر و به حداقل رساندن سهم آن گروهها از این غنایم بود، و نیز ترتیب دادن ائتلافهایی به قصد خنثی کردن تلاش گروههای دیگر برای کسب موقعیت برتر. این نوع سیاست، و فقدان هماهنگی و همکاری بین نهادهای کشور، باعث شده بود که حکومت پارلمانی در ایران دچار بن بست گردد. بن بست مزبور البته سرشت پویایی داشت چون گروههای ناراضی و جاه طلب سرسختانه تلاش می‌کردند تا الگوی موجود توزیع غنایم سیاسی را دگرگون سازند. «دگرگونی» فراوان پیش می‌آمد اما دگرگونیها هیچ اثر اجتماعی مثبتی برجا نمی‌گذاشتند. دشمنیها به نام «مردم» و «منافع ملی» صورت می‌گرفت ولی نتایج دشمنیها همواره به ضرر هر دو می‌بود.

نخبگان حاکم علی‌رغم رقابتهای و تنشهای داخلی از لحاظ اجتماعی پیکره همبسته‌ای بودند. خویشاوندی، پیوندهای دوستانه، و قواعد بازی سیاسی که اجازه نمی‌داد کسی پا از حدود خاصی فراتر بگذارد یا رقیبان شکست خورده به کلی به خاک سیاه نشانده شوند این «همبستگی اجتماعی» را ایجاد و تضمین کرده بود. عوامل عمده‌ای که نخبگان را گردهم آورده بود و آنان را از لحاظ اجتماعی پیکره همبسته‌ای کرده بود عبارت بود از منشاء اجتماعی مشترك و علاقه به حفظ نظم اجتماعی - اقتصادی موجود. بیشتر نخبگان حاکم متعلق به «طبقه ممتاز» بودند که هزارفامیل خوانده می‌شدند. هزارفامیل متشکل از مردان و زنان ثروتمند و قدرتمندی بودند که به کار ملکداری یا تجارت می‌پرداختند و غالباً روابط خانوادگی محکمی با دستگاه اجرایی کشور داشتند گرچه لزوماً به‌طور مستقیم در اداره امور مملکت شرکت نداشتند.

ولی نخبگان حاکم با آنکه از لحاظ اجتماعی همبسته به‌شمار می‌رفتند فاقد همبستگی «اخلاقی» بودند، بدین معنی که افراد آن،