

A Study on Dr. Mohammed Mossadeq's Behavior towards the Parliament from the Viewpoint of the Constitution of 1906 and the Constitutional Theory

Mehrnoosh Mazlomian Jahromi

<https://orcid.org/0000-0001-8879-4156>

Ph.D Student, Public Law, University of Tehran, International Campus, Kish, Tehran, Iran

Hosein Rahmatollahi *

<https://orcid.org/0000-0001-6226-7956>

Associate Professor, Public Law, Farabi Campus - University of Tehran, Tehran, Iran

Mohammad Mohammadi Gorgani

Professor, Public International Law, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Mahdi Mokhtari

<https://orcid.org/0000-0002-4624-636X>

Ph.D, Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Abstract

Because of the economic, political and social conditions of Iran in the early 1950s which resulted in a state of emergency, Dr. Mosadegh, the incumbent prime minister, made some supposedly legal actions and decisions affecting the Majles (the Parliament) and its law-making power. At first, to enquire the people's opinion he held a referendum, and based on its result he asked for the dissolution of the 17th Majles. In addition to that, he asked the Majles to delegate him the legislative power in nine specific issues, in August 1952. But in this case, he did not refer to the people's vote. Since the Constitution of 1906 is silent about the issues such as referendum, state of emergency, and delegation of power, this article tries to recognize the mentioned subject matters in constitutional law and to analyze Dr. Mossadegh's actions in holding referendum, dissolution of parliament, and requesting the delegated powers from the viewpoint of "the Constitutional Theory" in the parliamentary system.

Keywords: State of Emergency, Mosadegh, Referendum, Dissolution of Parliament, Delegation of Power.

* Corresponding Author: hrahmat@ut.ac.ir

Mazloomian, M., Rahmatollahi, H., Mohammadi Gorgani, M., Mokhtari, M. (2021). A Study on Dr. Mohammed Mossadeq's Behavior towards the Parliament from the Viewpoint of the Constitution of 1906 and the Constitutional Theory. *Public Law Research*, 23(72), 263-296.
doi: 10.22054/qjpl.2021.55851.2503

بررسی عملکرد دکتر مصدق در رابطه با قوه مقننه از منظر قانون اساسی مشروطه و تئوری اساس

مهرنوش مظلومیان جهرمی
 دانشجوی دکتری حقوق عمومی پردیس بین‌المللی کیش، دانشگاه تهران،
 کیش، ایران

<https://orcid.org/0000-0001-8879-4156>

حسین رحمت الهی*
 دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم، ایران

<https://orcid.org/0000-0001-6226-7956>

محمد محمدی گرگانی
 استاد گروه حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

مهدی مختاری
 دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

<https://orcid.org/0000-0002-4624-636X>

چکیده

دکتر مصدق، نخست وزیر ایران، در میانه سال‌های ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۲ شمسی بر مبنای شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی زمانه خود که وضعیت اضطراری را برای کشور به ارمغان آورده بود، اقدام به تصمیم‌گیری و اعمال برخی موضوعات حقوقی در ارتباط با قوه مقننه نمود. در این راستا او با مراجعه به اساس (رای مردم) در وضعیت اضطراری، اقدام به برگزاری فراندوم نموده و همچنین بر همین مبنای درخواست انحلال مجلس دوره هفدهم شورای ملی را مطرح نمود. به علاوه او درخواست تفویض اختیارات قانونگذاری را در مرداد ۱۳۳۱ شمسی در ۹ زمینه به مجلس شورای ملی ارائه داد. اما در این مورد به رای مردم مراجعه نمود. با توجه به سکوت قانون اساسی مشروطه در موضوعاتی همچون فراندوم، وضعیت اضطراری و تفویض اختیار، این مقاله می‌کوشد تا ضمن شناسایی و تبیین موضوعات فوق در نظام پارلمانی که ساختار پذیرفته شده قانون اساسی مشروطه می‌باشد، از منظر "تئوری اساس" به بررسی عملکرد دکتر مصدق در مراجعه به فراندوم، انحلال مجلس شورای ملی و درخواست تفویض اختیار قانونگذاری پردازد.

واژگان کلیدی: وضعیت اضطراری، دکتر مصدق، انحلال پارلمان، تفویض اختیار، فراندوم.

مقدمه

این مقاله با رویکردی حقوقی - تاریخی سه اقدام اصلی دکتر مصدق در مسند نخست وزیری را که در رابطه با قوه مقننه صورت پذیرفت، هدف قرار داده است. در این دوران دکتر مصدق که در برخورد با استعمار انگلیس و ملی شدن صنعت نفت با کارشکنی‌های منظم و مکرر نمایندگان دوره هفدهم مجلس شورای ملی که غالب آنها به تعبیر ایشان دست‌نشانده امریکا و انگلیس بودند مواجه گردید، برای انجام کارها در بستر قانونی از شاه درخواست نمود تا با توجه به رای مردم، اقدام به برگزاری انتخابات برای بر سر کار آمدن مجلسی جدید نماید. اما با توجه به عدم همکاری شاه با وی در این زمینه و سکوت قانون اساسی و همچنین برقراری وضعیت اضطراری و فقدان اختیار نخست وزیر در انحلال مجلس، با استناد به تئوری اراده برتر مردم و رجوع به اساس حکومت، به رفراندوم مراجعه نمود. پس از برگزاری رفراندوم و درخواست اکثریت رای دهندگان به انحلال مجلس شورای ملی، وی مجدداً با استناد به تئوری رجوع به آرای مردم از شاه در مسند رئیس کشور و نهادی که عرفاً در وضعیت اضطراری وارد عمل می‌گردید، درخواست نمود تا دستور برگزاری انتخابات دوره هجدهم مجلس شورای ملی را صادر نماید. دکتر مصدق همچنین در مورخ ۶ مردادماه ۱۳۳۱ شمسی از مجلس شورای ملی، تفویض اختیار قانونگذاری در ۹ زمینه را درخواست کرد. این در حالی است که در آن زمان مجلس و پارلمان برقرار بوده است و شرایط دوران فترت حاکم نبود.

باید در نظر داشت که به منظور بررسی اعمال و وقایع حقوقی، مکاتب گوناگون روش‌های متفاوتی را در پیش گرفته‌اند.

این مقاله به منظور بررسی اعمال دکتر مصدق با انتخاب یکی از این روش‌ها، تلاش نموده است از رویکرد پوزیتیویستی فراتر رفته و با محور قرار دادن تئوری اساس (در مفهومی که در سطور بعد تبیین می‌شود)، بر این مهم پای فشارد که در تحلیل چنین وقایعی چگونه با تغییر ابزار تحلیل، می‌توان به نتایج متفاوتی دست یافت. بعبارت دیگر در بررسی وقایع تاریخی مانند آنچه در این بازه زمانی خاص و با محوریت شخصیت‌های مهم تاریخی مانند دکتر مصدق رخ داده است، حقوق و چگونگی اعمال تبیین‌های حقوقی می‌تواند چشم‌اندازها به وقایع و شخصیت‌های تاریخی را متفاوت و البته در برخی موارد واقعگرایانه و به دور

از سوگیری‌های سیاسی نمایان سازد. گشودن دریچه‌های متفاوت تحلیل با در نظر داشتن ضرورت‌های اجتماعی و مقتضیات زمانی و مکانی همچنین می‌تواند پیچیدگی شناخت وقایع تاریخی اینچنینی را نشان داده و در نتیجه از شدت تنش‌ها و منازعات ناشی از آن بکاهد.

نوشتار می‌کوشد تا با تحلیل عملکرد دکتر مصدق در برابر مجلس شورای ملی بر محور تئوری اساس و با تمرکز بر وضعیت اضطراری، از تاریخ حقوق بهره‌گیری و یکی از نظریات مطرح در مفهوم‌سازی وضعیت اضطراری را مورد بررسی و امعان نظر قرار داده و نشان دهد که چنین نظریاتی چگونه می‌توانند رویکرد به وقایع حقوقی و تاریخی را تغییر دهند. بر پایه چنین نگرشی، از سویی موضوع وضعیت اضطراری حاکم بر اوایل دهه سی شمسی و فقدان وجود وضعیت عادی برای اعمال قوانین را در نظر داشته است و از سویی دیگر در انتخاب روش تفسیر، از برتری حفظ ارزش‌های بنیادین یک نظام مشروطه بر نص قانون بهره‌برده است. لذا همانگونه که پیش از این بیان شد، از میان تئوری‌های متعدد حقوقی، تئوری اساس در وضعیت اضطراری را برگزیده است. پرسش اصلی مقاله؛ انطباق و واکاوی برگزاری رفراندوم، تقاضای انحلال و تفویض اختیار قانونگذاری با توجه به قانون اساسی مشروطه و تئوری اساس در هنگام برقراری وضعیت اضطراری می‌باشد.

۱. برگزاری رفراندوم

۱-۱. رفراندوم در حقوق اساسی

از اواخر قرن هفدهم شناخت مردم بعنوان صاحبان اصلی قدرت عمومی مورد توجه قرار گرفت و به منظور تصمیم‌گیری مردم در خصوص مسائل مهم و استراتژیک سیاسی، اقتصادی و حقوقی روش‌های گوناگونی همچون دموکراسی مستقیم و غیرمستقیم یا نماینده‌سالار ابداع گردید. در دموکراسی نماینده‌سالار از مجالس قانونگذاری که شامل نمایندگان منتخب مردم می‌باشند بهره‌گرفته شده است و در دموکراسی مستقیم، این شهروندان هستند که تحت شرایط و ضوابطی به قانونگذاری یا تصمیم‌گیری در مسائل

مهم و حائز اهمیت حاکمیتی می‌پردازند.^۱ در تعریف دموکراسی مستقیم می‌توان گفت مجموعه قواعد، نهادها و فرآیندهایی هستند که قادر به دریافت رای عمومی مردم به صورت مستقیم در جهت پیشنهاد اصلاح قانون اساسی، سایر قواعد حقوقی و یا اعمال یا تصمیمات و خط‌مشی کلی حکومت می‌باشد.^۲

در بیان فواید و مزایای دموکراسی مستقیم، این شیوه در جایگاهی فراتر از فرایندهای نمایندگی که نخبه‌گرا می‌باشند قرار می‌گیرد. بویژه ممکن است مجلس متشکل از نمایندگان، انعکاس کاملاً دقیقی از دیدگاه مردم در مورد هر موضوع خاص ارائه نکند. برای مثال تقریباً در تمام جوامع دموکراتیک، نمایندگان منتخب معمولاً از طبقات بالاتر اجتماعی هستند که ثروت، تحصیلات یا وضعیت اجتماعی آنها از متوسط شهروندان متمایز است. علاوه بر آن در سراسر جهان؛ نهادهای نمایندگی معمولاً از زنان، اقلیت‌های به حاشیه رانده شده و کسانی که خارج از سیاست‌های حزبی هستند کمتر نماینده جذب می‌نمایند. برخی نیز اینگونه استدلال نموده‌اند که یک نماینده مثلاً ممکن است بر اساس دیدگاه اقتصادی خود از سوی اکثریت افراد به نمایندگی برگزیده شود اما لزوماً دیدگاه‌های وی در ارتباط با یک تصمیم خاص سیاست خارجی یا سیاست اجتماعی با دیدگاه اکثریت موکلان او همخوانی نداشته باشد و یا آنکه با توجه به مدت نسبتاً طولانی دوره نمایندگی، دیدگاه رای دهندگان در ابتدای دوره تا انتهای آن دوره تغییر نماید. از سوی دیگر بهره‌گیری از دموکراسی مستقیم برای مجبور ساختن نهادهای حاکمیتی در مواجهه با موضوعاتی که ترجیح می‌دهند با آنها مواجه نشوند همچون حقوق اقلیت‌ها یا مسائل پیچیده سیاسی، مفید فایده است.

در مقابل نظریات انتقادی نیز نسبت به دموکراسی مستقیم وجود دارد. برای مثال حل مسائل پیچیده حقوقی، اقتصادی و سیاسی نیازمند دانش و تجربه نسبتاً بالایی است که رای دهندگان عموماً توانایی یا اطلاعات لازم را برای تصمیم‌گیری آگاهانه درباره موضوع مورد بحث ندارند. از سوی دیگر در خصوص خطرات و ریسک‌های دموکراسی

۱. ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ چهاردهم (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۵) ص ۳۳۰.

2. Elliot Bulmer, *Direct Democracy*, International IDEA Constitution-Building Primer 3, (2017), P3, <https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy?lang=en>.

مستقیم بیان می‌گردد که مکانیسم این شیوه ممکن است به ابزاری برای پوپولیسم اکثریت تبدیل شود. بدین ترتیب رهبران می‌توانند با توسل مستقیم به مردم، فرایندهای نمایندگی را دور زده و تضعیف کنند. این دیدگاه همچنین در خصوص صلاحیت رای دهندگان و قابل اداره بودن آنها سوالاتی را مطرح می‌نماید و بر امکان دوقطبی شدن جامعه تاکید دارد. ضمن آنکه این شیوه را از منظر مالی، زمانی و فراهم نمودن تدارکات لازم برای اجرا، مقرون به صرفه نمی‌داند.

بر مبنای تمامی نظریات فوق، غالب حقوقدانان اساسی بهره‌گیری از مکانیسم دموکراسی مستقیم را برای تکمیل دموکراسی نماینده‌سالار شایسته می‌دانند. بویژه آنکه مشارکت افراد برای کمک به محافظت از دموکراسی در برابر بی‌علاقگی عمومی، دارای ارزش اساسی است. به هر صورت، تجربه مشارکت معنادار در تصمیم‌گیری‌های عمومی به مردم کمک می‌کند تا از نگرانی‌های شخصی فراتر رفته و شهروندان را به مراقبت از منافع عمومی ترغیب می‌نماید. بر این مبنای منظور اعمال دموکراسی مستقیم در کنار دموکراسی نماینده‌سالار ابزارهای گوناگون همچون رفراندوم، وتوی مردم، پله بیسیت، ابتکار عام و گزینش‌گری قابل مشاهده است.

بر پایه این نگرش در نظام‌های سیاسی دو دسته همه‌پرسی شامل همه‌پرسی اجباری و همه‌پرسی اختیاری را می‌توان مشاهده نمود. در همه‌پرسی اجباری، رای دهندگان تحت شرایطی به صورت خودکار فراخوانده می‌شوند.^۱ این نوع همه‌پرسی عموماً برای اصلاح قانون اساسی مورد استفاده قرار می‌گیرد. گاهی نیز ممکن است همه‌پرسی از برخی شرایط و ضوابط ناشی شود. بعنوان مثال در لتونی اگر رئیس جمهور دستور انحلال پارلمان را بدهد، اجباراً باید همه‌پرسی برگزار شود (تصمیم مبنی بر انتخاب انحلال پارلمان یا برکناری رئیس جمهور).^۲ همه‌پرسی اختیاری، انتخاباتی است که به اجبار یک قاعده یا قانون برگزار نمی‌گردد بلکه می‌تواند به ابتکار یک بازیگر سیاسی که عموماً قوه

1. Stephen Tierney, *Constitutional Referendums* (Oxford: Oxford University Press, 2012), P. 31.

2. International IDEA, *Direct Democracy*, The International IDEA, (2008), P. 42, <http://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook>, accessed 9, (2016).

مقننه یا مجریه می‌باشد صورت پذیرد.^۱ ویژگی همه‌پرسی اختیاری این است که معمولاً فقط در مواقعی که به صلاح دولت باشد انجام می‌شود. دولت‌ها عموماً از همه‌پرسی اختیاری برای مشروعیت بخشیدن به سیاست‌های بحث برانگیز یا حل و فصل یک مسئله پر تنش سیاسی استفاده می‌کنند. به منظور فراخواندن مردم به اینگونه همه‌پرسی‌ها از روش‌های گوناگونی از جمله امضای تعداد مشخصی از نمایندگان پارلمان، پیشنهاد رئیس دولت، دستور رئیس کشور تا امضای تعداد مشخصی از شهروندان در نظام‌های سیاسی مختلف استفاده می‌شود.

علاوه بر مراتب بالا موضوع پیش‌بینی یا عدم پیش‌بینی دموکراسی مستقیم در قانون اساسی بعنوان برترین قانون در نظام حقوقی کشور نیز مطرح می‌باشد؛ اگرچه در این زمینه پاسخ مکتب‌های مختلف حقوقی متفاوت است. بر پایه اندیشه‌محوری برخی مکاتب در تفسیر قانون باید به متن قانون توجه داشت و نه هیچ چیز دیگر. این گروه از مکاتب را اصطلاحاً قانون‌سالار می‌نامند که شاخص‌ترین آنها پوزیتیویسم و فرمالیسم حقوقی می‌باشد.^۲ برخلاف مکاتب‌های قانون‌سالار برخی مکاتب، اعتبار نظام حقوقی و تفسیر قانون را محدود به متن قانون نمی‌دانند و اصولی برتر از اراده قانونگذار را در قلمرو نظام حقوقی در نظر دارند. در این مکاتب، ارزش قواعد حقوقی و اعتبار آنها بر مبنای هماهنگی و انطباق با این اصول سنجیده می‌شود. از جمله این مکاتب می‌توان به مکتب حقوق طبیعی، مکتب پراگماتیسم حقوقی و مکتب رئالیسم حقوقی اشاره نمود. در چنین مکاتبی دامنه فرمانروایی مفسر و قانون، بسیار گسترده و نافذ است و می‌توان «مقاومت در برابر قانون را بعنوان یک حق یا در قالب عملی موجه به رسمیت شناخت».^۳ بر این اساس طبیعی است که پذیرش یا عدم پذیرش امکان بهره‌مندی از فراندوم، بدون ذکر آن در قانون اساسی و صرفاً از منظر ابزاری برای اعمال حقوق بنیادین تعیین سرنوشت توسط مردم، بعنوان یکی از ارزش‌های زیربنایی یک نظام حقوقی و سیاسی به میزان زیادی وابسته به گرایش و موافقت ما با مبانی هر یک از مکاتب فوق است.

1. Ibid. p. 47.

۲. شهرام کیوانفر، مبانی فلسفی تفسیر قانون (تهران: انتشارات شرکت انتشار، ۱۳۹۰) ص ۷۴.

۳. همان، ص ۱۰۳.

۲-۱. دلایل رجوع دکتر مصدق به فراندوم

با توجه به مبارزه دکتر مصدق با استعمار انگلیس در جریان ملی شدن صنعت نفت، آن کشور با همراهی امریکا اقدام به کارشکنی‌های متعدد در امور داخلی و بین‌المللی برای ایران نمودند. از جمله این کارشکنی‌ها می‌توان به تحریم نفتی ایران و مخالفت با هرگونه دریافت وام توسط دولت اشاره کرد. اقدامات فوق موجب ایجاد بحران شدید اقتصادی برای دولت گردید. در نتیجه دولت نیازمند اقدامات فوری در زمینه بالا بردن عوارض گمرکی و مالیات‌های غیرمستقیم بود. از سویی دیگر الزام دولت به اتخاذ تصمیمات اقتصادی همچون حذف یارانه‌های دولتی و کاهش بودجه ارتش زمینه اعتراضات اجتماعی را فراهم نمود.^۱ قتل سرتیپ افشارطوس، رئیس شهربانی کل کشور، نیز موجب ضعیف نشان دادن وجهه دولت در برقراری نظم و امنیت گردید. از سوی دیگر انجام چندین عملیات اطلاعاتی و تشکیل شبکه وسیع تبلیغاتی علیه دکتر مصدق، همچنین خریدن نمایندگان مجلس شورای ملی با پرداخت هفته‌ای ۱۱ هزار دلار برنامه‌ریزی شده بود.^۲ این اقدامات نیز بحران شدید سیاسی را برای دولت به همراه داشت به نحوی که آبستراکسیون هر روزه نمایندگان مجلس و یا عدم تشکیل جلسات، موجب توقف امور در دولت گردیده بود. در چنین وضعیتی امور از حالت عادی خارج شده و لازم بود تا به منظور کنترل بحران و بازگشت به شرایط عادی قواعد ویژه‌ای اعمال و اجرا گردد.

در تمامی نظام‌های حقوقی، علاوه بر پیش‌بینی روابط قوا در وضعیت عادی، موضوع ارتباط قوا و مدیریت آنها در وضعیت اضطراری^۳ نیز مطرح می‌باشد. وضعیت اضطراری شامل وقایعی همچون جنگ، بلایای طبیعی، بیماری‌های همه‌گیر، شورش‌های داخلی و مواردی از این دست می‌باشد که کنترل ساختار حاکمیت، نیازمند قواعد ویژه می‌گردد. زیرا این وضعیت نیازمند برخوردی قاطع و فوری با عامل پدید آورنده اضطرار و بحران

۱. مصطفی علم، نفت، قدرت و اصول، پیامدهای کودتای ۲۸ مرداد، ترجمه غلامحسین صالحیار، چاپ اول (تهران: نشر چاپ پخش، ۱۳۷۷) ص ۴۲۶.

۲. مارک گازیوروسکی، کودتای ایرانی ۲۸ مرداد، قرنی و نوژه، ترجمه بهرنگ رجبی (تهران: نشر چشمه، ۱۳۹۸) ص ۲۶.

3. States of Emergency.

می‌باشد. اما از آنجا که قانون اساسی مشروطه، وضعیت اضطراری را مورد شناسایی قرار نداده است؛ لذا هیچ روش از پیش تعیین شده‌ای برای مقابله با این وضعیت وجود نداشت. با این حال دکتر مصدق ناچار به انتخاب شیوه‌ای برای کنترل بحران بود. بدین جهت او در راستای کنترل اوضاع و بر مبنای عرف اساسی موجود خواهان اقدام شاه در جایگاه رئیس کشور برای انحلال گردید. اما شاه از همکاری با نخست وزیر امتناع ورزید. انفعال شاه موجب شد تا دکتر مصدق به منظور کاهش بحران به اراده مردم رجوع نماید.

در ساختار نظام حقوقی و سیاسی ایران که مبتنی بر نظامنامه اساسی و متمم قانون اساسی مشروطه بود، نهادهای اعمال قدرت سیاسی برگرفته از اراده سیاسی مردم بودند. به عبارت دیگر این اراده، منشأ و مبنای اعتبار قانون اساسی بوده است.^۱ بنابراین در صورت سکوت قانون در امری، مراجعه به صاحبان اصلی قدرت سیاسی از طریق ابزارهای شناخته شده همچون رفراندوم پذیرفتنی بوده است.^۲ ناگفته پیداست که مهم‌ترین ظهور مشارکت مردم در اداره حکومت نیز از طریق همه‌پرسی و انتخابات است.^۳ بنابراین دکتر مصدق به منظور مقابله با این وضعیت به صاحبان اصلی حاکمیت و راس هرم قدرت مراجعه نمود. اما از آنجا که در قانون اساسی مشروطه هیچ اصلی در خصوص مراجعه به همه‌پرسی وجود نداشت و مطابق با عرف اساسی نیز پیش از سال ۱۳۳۲ شمسی هیچگاه رفراندوم برگزار نگردیده بود؛ لذا برخی همچون آیت‌الله کاشانی بکارگیری رفراندوم را خلاف قانون اساسی می‌دانستند.^۴ وی بیان داشت که رفراندوم پس از توافق آمریکا و انگلستان به منظور نخست وزیری فضل‌الله زاهدی به منظور منحل کردن مجلس صورت پذیرفت و مصدق نیز با وجود اعتراضات گسترده این رفراندوم نمایشی و خلاف قانون اساسی را با کمک حزب توده به اجرا درآورد. همزمانی اعلام نتایج رفراندوم برای منحل کردن

1. Andreas Kalyvas, *Popular Sovereignty Democracy and the Constituent Power* (Cambridge: Blackwell Press, 2005) p. 228.

۲. سید محمد قاری سید فاطمی، حقوق بشر در جهان معاصر جستارهایی تحلیلی از حقوق و آزادی‌ها، چاپ دوم، دفتر دوم (تهران: انتشارات شهر دانش، ۱۳۸۹) ص ۸۹

3. Sheyla Mclean, *Autonomy, Consent & the Law* (London: Rutledge Cavendish Press, 2010) p. 214.

۴. سید محمود کاشانی، «تحریف‌ها در کتاب پروانده آبراهامیان»، ماهنامه قلم یاران، سال دوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۷)، ص ۷.

مجلس با صدور فرمان نخست وزیری زاهدی نیز این حقیقت تاریخی را ثابت می‌کند که انگیزه مصدق و سیاست‌های بیگانه فراهم نمودن زمینه برای صدور فرمان نخست وزیری زاهدی بوده است و مصدق برای فریب مردم و هیئت وزیران با اجرای یک نمایش از ۲۵ تا ۲۸ مرداد زمینه را برای تسلیم قدرت دولت به زاهدی فراهم نمود.^۱ دکتر کاشانی فرزند آیت‌اله کاشانی نیز در تایید این مطلب معتقدند «همه حکومت‌های خودکامه و استالینیستی با سخن گفتن از توده مردم بزرگترین خیانت را به همان توده مردم روا داشته‌اند».^۲ شاه و سفارت آمریکا نیز فراندوم را نشانه انکارناپذیر حرکت نخست وزیر به سمت استبداد بیان نموده و آن را گامی در جهت برانداختن سلطنت عنوان نمودند.^۳ در ادامه دلایل برگزاری فراندوم و تبیین این عمل در ساختار تئوری اساس و نقدهای وارده نیز بر این ساختار بررسی می‌شود.

۳-۱. دلایل موجه رجوع به فراندوم

در وضعیت اضطراری عموماً یک نهاد بعنوان نهاد برتر دارای اختیارات ویژه می‌گردد. بنابراین تفکیک قوا و بسیاری از اصول پایه‌ای نظام حقوقی تا زمان عبور از بحران منتفی شده و چالشی میان نظم، امنیت عمومی و حقوق و آزادی‌های فردی صورت می‌پذیرد که نتیجه آن، افزایش قدرت دولت برای مقابله با شرایط ایجاد شده و کاهش حقوق و آزادی‌های مردم است. لذا همواره در این وضعیت نگرانی نسبت به نقض حقوق و آزادی‌های شهروندان وجود دارد.^۴

این نگرانی موجب شکل‌گیری دو رویکرد کلی نسبت به پاسخ به وضعیت اضطراری گردیده است. این دو رویکرد عبارتند از: الگوی اقدامات قانونی^۵ و الگوی اقدامات فراقانونی.^۶ در الگوی اقدامات قانونی تلاش می‌گردد کلیه جزئیات وضعیت اضطراری

۱. همان منبع، ص ۷.

۲. همان منبع، ص ۱۲.

۳. عباس میلانی، نگاهی به شاه (تورنتو: انتشارات پرشین سیرکل، ۲۰۱۳) ص ۲۰۹.

4. Claudio Grossman, *A Framework for the Examination of States of Emergency under the American Convention on Human Rights*, Review 1 (Washington: American University International Law, 1986) p 37.

5. The Legal Measures Model.

6. The Extra-legal Measures Model.

همچون تعریف، ساز و کارهای اعلام، مدت، پایان وضعیت اضطراری و ... در قانون ذکر شود. در مقابل برخی قوانین هیچگونه قواعدی برای شرایط اضطراری پیش‌بینی نشده‌اند. لذا در این کشورها الگوی اقدامات فراقانونی قابل طرح می‌باشد. در این الگو تئوری‌های مختلفی از جمله تئوری دایسی، گراس و اشمیت قابل ملاحظه است.^۱

امروزه در نظام‌های دموکراتیک به منظور جلوگیری از حرکت دولت به سمت دیکتاتوری، سوء استفاده از وضعیت اضطراری و حمایت از حقوق و آزادی شهروندان تلاش گردیده است تا این وضعیت، شرایط و راهکارهای خروج از بحران در قانون اساسی پیش‌بینی گردد تا امکان هرگونه سوء استفاده از این شرایط و آسیب به حقوق و آزادی‌های مردم به حداقل برسد.^۲

از جمله تئوری‌های مطرح در رویکرد الگوی اقدامات قانونی، «تئوری اساس» می‌باشد. این تئوری در واقع بیانگر آن است که در نظام سیاسی و حقوقی مبتنی بر دموکراسی، هیچ مرجعی بالاتر از اراده مردم وجود ندارد. این مردم هستند که دارنده اصلی حاکمیت شناخته می‌شوند و با اراده و تصمیم خود، قانون اساسی را شکل می‌دهند و محتوا و خصوصیات اصلی دولت را تعیین می‌کنند.^۳ «اساس» به معنای اساس دولت یا اتحاد سیاسی مردم، موقعیت کلی اتحاد سیاسی و نظم اجتماعی در یک دولت مشخص را معین می‌کند. لذا «مفهوم اساس در حوزه‌ای که ورای متن قانون اساسی نوشته است ریشه

۱. کارل اشمیت (۱۸۸۸-۱۹۸۵) نظریه‌پردازی است که اختیارات وسیعی را برای رئیس کشور در جایگاه حاکم قائل است. بدین نحو که حاکم در وضعیت استثنایی همچون معجزه در مذهب مسیحی مقید به هیچ قاعده از پیش تعیین شده‌ای نمی‌باشد و بر فراز نظام حقوقی قرار می‌گیرد. لذا اشمیت در میان نظریه‌پردازان حقوقی دارای یکی از موسع‌ترین دیدگاه‌های حاکم‌محور می‌باشد. اما فارغ از دیدگاه‌های تمامیت‌خواه وی در ارتباط با حاکم که به اقتدارگرایی می‌انجامد، او در بخشی از نظریه خود به موضوع رجوع به اساس (Constitution) و تصمیم سیاسی بنیادین مردم (Fundamental Political Decision) پرداخته است. او در ابتدا تفکیک ظریفی را میان قانون اساسی شکلی و ماهوی ایجاد می‌نماید که اختصاص به خود او دارد. در این تفکیک، او نقش مهمی را برای تصمیم سیاسی اساسی مردم در مورد آینده و شکل سازمان سیاسی قائل می‌شود. در واقع این تصمیم سیاسی اساسی است که در ذات و اساس خود قانون اساسی را نهفته دارد. او به تعبیر خود میان قانون اساسی و اساس تفاوت قائل می‌گردد.

۲. داوود محبی و حامد کرمی، «ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت‌های اضطراری با تاکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه آفاق امنیت، سال هشتم، شماره ۳۲، (۱۲۹۵)، ص ۷۴.

3. Carl Schmitt, C. *The Concept of the Political*, Trans. G. Schwab (Chicago: Chicago University Press, 2008) p. 427.

دارد و روح، زندگی انضمامی وجود دولت است.^۱ البته باید در نظر داشت که اساس دارای معانی متفاوتی است. در معنای اول که آن را اساس مطلق^۲ می‌نامند؛ اساس، شکل وجودی دولت است. بدان معنا که اساس، وضعیتی است که در آن اتحاد سیاسی همه افراد جامعه به عنوان یک کل ممکن می‌شود. در این معنا اراده قدرت موسس، سازنده قانون مبنای اساس می‌باشد. اساس در این معنا به دو دسته انضمامی و هنجاری قابل تفکیک است که در این میان یکی از معانی هنجاری اساس، اراده قدرت موسس است.^۳ در معنای دوم که تحت عنوان اساس نسبی^۴ شناخته می‌شود، منظور سندی مکتوب است که امروزه قانون اساسی خوانده می‌شود. بعبارت دیگر در این مفهوم، اساس؛ سیستمی از هنجارهاست که در یک سند حقوقی جمع می‌گردد. در معنای سوم، اساس معادل شکل دولت می‌باشد. بعبارت دیگر اساس، شکل منسجمی از وجود جمعی است که در جامعه سیاسی وجود دارد. در این مفهوم، اساس شکل بنیادین دستور محکم اجتماعی و سیاسی است که از تصمیم قوه موسس و مردم نشأت می‌گیرد. قوانین اساسی تنها بر مبنای این معنا از اساس معتبرند.^۵ این مفهوم، اساس پوزیتیو^۶ نامیده می‌شود که با مفهوم اساس مطلق ارتباط تنگاتنگی دارد. اساس مطلق در مورد اساس بعنوان یک اصل وحدت است و اساس پوزیتیو هنگامی که به هدف خود می‌رسد بر اساس مطلق تمرکز می‌کند. در نهایت اساس ایده‌آل^۷ را می‌توان نام برد که در مفهوم اصل ضرورت اتحاد سیاسی و شکل آزاد اراده دولت است. هر قانون اساسی یک ایده‌آل دارد که سایر اصول حول آن شکل می‌گیرد.^۸

۱. فردین مرادخانی، «مفهوم قانون اساسی در اندیشه کارل اشمیت»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۱، شماره ۲، (۱۴۰۰)، ص ۶۶۶.

2. Absolute Constitution.

۳. همان منبع، ص ۶۶۸.

4. Relative Constitution.

۵. همان منبع، ص ۶۷۱.

6. Positive Constitution.

7. Ideal Constitutio.

۸. همان منبع، ص ۶۸۶.

با این مقدمه می‌توان اینگونه گفت؛ ماده اولیه قوانین اساسی در حاکمیت مردم و خواست و اراده آنها مستتر می‌باشد و قانون دارای ارزش شناخته می‌شود؛ زیرا که وجود اراده مردم در نگارش آن مفروض قلمداد گردیده است. در این دیدگاه هر فرد بعنوان بخشی از منبع قدرت سیاسی پذیرفته شده است.^۱ به تعبیر دیگر؛ قانون اساسی بعنوان یک واقعیت هنجاری، واقعیت عمیق تری را در بر دارد که از آن می‌توان به عنوان اساس یاد نمود.^۲ در این مفهوم تصمیم مردم، جوهر قانون اساسی است. لذا هر امری که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است بوسیله تصمیم اساس، قابل حل و فصل می‌باشد.^۳ نتیجه ذاتی چنین امری، استمرار وجودی اساس است و همین امر امکان مداخله همیشگی آن در مسائل قوای تاسیسی و تعیین سیاست‌های کلی حکومت را فراهم می‌نماید و اعتبار هنجاری قانون اساسی را در معرض یک چالش همیشگی و بالقوه قرار می‌دهد.^۴ در این نظریه «نه تنها قوه موسس بر قانون اساسی تقدم زمانی و منطقی دارد بلکه همچنین به لحاظ هنجاری بر آن برتری دارد».^۵ نتیجه جالب توجه حاصل از این تفکیک آن است که تصمیمات گرفته شده توسط مردم که منتهی به تغییر قانون می‌گردد، نمی‌تواند خارج از قانون و نظام حقوقی تلقی شود. این تصمیمات ذاتاً قانونی و قانون‌آفرین هستند.^۶ مردم در چارچوب ساختار حقوقی موجود به تغییر یا تکمیل نظام دست می‌زنند.

1. Ying khaiLiew, Carl Schmitt's Sovereign: A Critique (Ratio Juris, 2012), Vol. 25, p. 2, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2546493.

2. Enric Pattaro and Corrado Rovarsi, *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, Philosophy in the Twentieth Century: The Civil Law World*, Vol. 12 (Netherlands: Springer, 2016), p. 252.

۳. رنو بومر، «قوه موسس»، ترجمه سید ناصر سلطانی، مجله سیاست نامه، سال سوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۸)، ص ۲۱۳.

۴. اولیویه بو، «نظریه اساس»، ترجمه، تلخیص و تحقیق سید ناصر سلطانی، مجله سیاست نامه، سال سوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۸)، ص ۲۰۸.

۵. اولریش کی پریوس، «پایستگی قوه موسس و ضرورت دیکتاتور»؛ ترجمه ابراهیم دهنوی، همایش نظریه قانون اساسی کارل اشمیت، (۱۳۹۸)، ص ۱.

6. Pattaro, op.cit. p. 254.

۴-۱. تبیین و توجیه عمل دکتر مصدق در رجوع به فراندوم بر مبنای

تئوری اساس

اصل مراجعه به آرای عمومی بعنوان یک اصل مبنایی در گُنه نظام حقوقی مشروطه پارلمانی جای دارد و اراده و خواست مردم در ساختار کلیه قوا قابل مشاهده است. در این میان قوه مقننه به دلیل اهمیت آن به صورت مستقیم توسط مردم هدایت می‌گردد. این امر از شناخت مردم بعنوان صاحب اصلی قدرت عمومی حکایت دارد. لذا رجوع به اساس در صورت سکوت قانون با اصول و مبانی نظام مشروطه پارلمانی همخوانی دارد و در چارچوب آن نظام قابل تبیین می‌باشد.

حال در انطباق عملکرد مصدق در مراجعه به فراندوم با تئوری اساس می‌توان بیان داشت که دکتر مصدق با شناختی که از حقوق اساسی بویژه نظام‌های فرانسه و انگلیس به عنوان مادر نظام‌های پارلمانی داشت، همه‌پرسی و مراجعه به اساس را ابزار مناسبی برای خروج از بحران و مشروعیت بخشیدن به سیاست‌های دولت، ضمن حفظ و حراست از حقوق مردم و ارزش‌های دموکراتیک نظام حقوقی مشروطه یافت. از سویی دیگر او سکوت قانون را به معنای سکوت نظام حقوقی تلقی نمود و با در نظر داشتن اصول و ارزش‌های مبنایی نظام مشروطه پارلمانی به تفسیری مبادرت نمود که در خدمت کلیت نظام حقوقی موجود باشد. بر مبنای این تفسیر او خواهان آن بود تا با مراجعه به فراندوم، هم حکومت مردم بعنوان ارزش مبنایی نظام مشروطه را حفظ نماید و هم مشروعیت تصمیم گرفته شده در چارچوب ارزش‌های برتر نظام حقوقی قابل تضمین باشد. از سویی دیگر بر مبنای تئوری اساس، «غیر ممکن است که اساس را در قانون اساسی هنجاری کرد»^۱. در نتیجه حتی اگر امری در قانون وجود ندارد، قوه موسس زنده و برقرار، قادر به تصمیم‌گیری در خصوص آن می‌باشد. زیرا قدرت تاسیس‌کننده قانون اساسی نمی‌تواند توسط قدرت‌های تاسیس شده به واسطه قانون اساسی محدود شود. بنابراین مراجعه به اساس برای خروج از بحران و سکوت قانون

۱. رنو بومر، «قوه موسس»، ترجمه سید ناصر سلطانی، مجله سیاست نامه، سال سوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۸)، ص ۲۱۴.

اساسی با نظام حقوقی موجود در انطباق است.^۱ با این مقدمه می‌توان بیان داشت دکتر مصدق نیز بر اساس دموکراسی و لزوم مشارکت شهروندان به عنوان مبنای اعتبار حاکمیت، به قضاوت عمومی در رابطه با ابقا یا انحلال مجلس شورای ملی به عنوان ابزاری برای حل بحران عمومی روی آورده است. بر همین مبنا در ۵ مرداد ۱۳۳۲ شمسی با پیامی از رادیو بیان می‌نماید که «در کشورهای دموکراسی و مشروطه هیچ قانونی بالاتر از اراده ملت نیست. به همین جهت دولت در این لحظه حساس تاریخی مشکلی را که با آن مواجه شده با ملت در میان می‌گذارد و...»^۲ او در وضعیت اضطراری موجود با توجه به سکوت قانون اساسی مشروطه و عدم وجود قواعد از پیش موجود برای چنین وضعیتی و با توجه به عدم همکاری شاه، به اراده موجود در راس هرم نظام حقوقی یعنی اساس مراجعه نمود. این اقدام مصدق در فراخوان به همه‌پرسی و نتیجه تصمیمات گرفته شده توسط مردم در فراندوم را در چنین چشم‌اندازی نمی‌توان خارج از چارچوب نظام حقوقی دانست. زیرا مراجعه به همه‌پرسی، بیان مستقیم اراده ملی است؛^۳ لذا این مجموعه از یک سو مرتبط با مبانی و مبادی نظام حقوقی بوده و از سوی دیگر با ارزش‌های بنیادین حقوقی در ارتباط می‌باشد. بنابراین عمل دکتر مصدق در مراجعه به همه‌پرسی و برگزاری فراندوم و در نظر داشتن اراده و خواست مردم بعنوان صاحبان اصلی قدرت عمومی، دارای مبنای حقوقی و مبتنی بر تنوری اساس می‌باشد. اما در پاسخ به منتقدین باید در نظر داشت که این مقاله صرفاً از منظر تئوری اساس و در بستر مکتب حقوق طبیعی به تحلیل فراندوم سال ۱۳۳۲ پرداخته است. بنابراین با در نظر داشتن نظریات دیگر و یا توجه به مکاتب حقوقی دیگر ممکن است نتایج متفاوتی حاصل گردد. بعبارت دیگر فلاسفه حقوقی در نظریات خود با ارجح شناختن برخی ارزش‌ها و مفاهیم همچون برابری، عدالت، آزادی و یا نظم و امنیت بر سایر مفاهیم و ارتباط حقوق با اخلاق و سایر علوم به بررسی نظام

۱. رنو بومر، «نهاد نگهبان قانون اساسی»، ترجمه سید ناصر سلطانی، مجله سیاستنامه، سال سوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۸)، ص ۲۳۲.

۲. محمدعلی موحد، *خواب آشفته نفت*، جلد دوم، چاپ ششم (تهران: نشر کارنامه، ۱۳۹۵) ص ۷۷۰.

۳. بیژن عباسی، «بررسی روش‌های اعمال مردم‌سالاری مستقیم و نیمه مستقیم»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۳۸، شماره ۲، (۱۳۸۷)، ص ۲۳۲.

حقوقی و تحلیل و تفسیر آن می‌پردازند. این امر موجب شکل‌گیری مکاتب مختلف حقوقی مانند مکتب فرمالیسم حقوقی، پراگماتیسم حقوقی، مکتب حقوق طبیعی، مکتب رئالیسم حقوقی و... گردیده است که هر یک دسته‌ای از نظریات حقوقی را در خود جای داده‌اند. بدین ترتیب با محور قرار دادن هر یک از این مکاتب یا نظریات، تفسیر ما از یک قانون و یا یک عمل حقوقی می‌تواند نتایج متفاوتی به همراه داشته باشد. بررسی عملکرد دکتر مصدق در برگزاری فرماندوم در سال ۱۳۳۲ شمسی نیز از همین قاعده پیروی می‌کند و تحلیل آن بر مبنای نظریه‌ای غیر از نظریه اساس، خارج از بحث این نوشتار می‌باشد.

از سویی دیگر مخالفین فرماندوم تا به امروز یا از منظر سیاسی به موضوع نگرسته‌اند و قدرت‌یافتن شاه و همراهان او را مبنای انتقاد خود قرار داده‌اند (در حالیکه انگیزه‌های سیاسی در تحلیل حقوقی جایی ندارد) یا فارغ از در نظر گرفتن وضعیت اضطراری به نقد آن عمل پرداخته‌اند. در حالی که توجه به وضعیت غیرعادی آن برهه زمانی که در بخش‌های قبل به آنها اشاره شد، عدم کارکرد ابزارهای قانونی موجود و لزوم اقدام در فضای سکوت قانون اساسی را نمایان می‌سازد. همچنین برخی از منتقدین در نظریات خود به نیات و مقاصد غیردموکراتیک دکتر مصدق اشاره نموده‌اند و آن را مبنای تحلیل حقوقی خود در باطل بودن فرماندوم قرار داده‌اند. در حالی که چنین تحلیلی خروج از امر حقوقی است. زیرا سوء استفاده از ابزارهای دموکراتیک برای دستیابی به مقاصد غیردموکراتیک همواره امکان‌پذیر می‌باشد و این امر موجب غیر قانونی شناختن ابزارهای مذکور نمی‌گردد. در این تحلیل نیز انگیزه و نیت افراد از بکارگیری ابزارهای حقوقی مورد توجه نبوده، بلکه قابل شناسایی بودن عمل در چارچوب نظام حقوقی مشروطه و از منظر نظریه اساس مورد بررسی است.

۲. انحلال مجلس شورای ملی

۲-۱. انحلال پارلمان در حقوق عمومی

نظریه تفکیک قوا، قدرت را میان نهادهای مختلف تقسیم می‌کند تا این نهادها هر کدام بخشی از امور را اداره کنند؛ ولیکن علاوه بر تفکیک قوا، موضوع تعادل قوا نیز مطرح

می‌باشد.^۱ از جمله ابزار پیش‌بینی شده برای حفظ تعادل میان قوا در نظام پارلمانی، «انحلال پارلمان» است. «انحلال» به مفهوم قدرت ترخیص یک هیئت قانونگذاری است که اعضای آن از پستی که در آن مستقر هستند برکنار می‌شوند و پس از آن، برگزاری انتخابات جدید ضروری می‌باشد.^۲ در واقع این ابزاری است که موجب می‌شود دولت و پارلمان در هنگام اختلاف در مقابل رای دهندگان سر تعظیم فرود آورند.^۳ مطابق با تحقیقات انجام شده در سال ۲۰۰۰ میلادی در نظام‌های پارلمانی، رهبران غالباً زمانی که در اوج محبوبیت هستند و انتظار بیشتری جهت اعمال اقتدار دارند فراخوان انتخابات پیش از موعد می‌دهند.^۴

در انگلستان در دورانی که پارلمان به منظور کمک به پادشاه تشکیل می‌شد، هرگاه موفق به تحقق خواسته شاه نمی‌گردید و یا هرگاه هدف از تشکیل پارلمان حاصل می‌گشت، دیگر دلیلی برای ادامه حیات آن وجود نداشت. بنابراین شاه دستور انحلال پارلمان را صادر می‌کرد.^۵ بعدها که مجلس به نمایندگی از مردم تشکیلاتی دائمی یافت،

۱. در واقع به منظور جلوگیری از تمرکز افراطی قدرت در یک قوه، ابزارهای ضروری در هر قوه جهت مقاومت در برابر سایر قوا وجود دارد. در این نظام، پارلمان در استقرار دولت نقش دارد. زیرا تشکیل و رسمیت هیئت دولت نیازمند رای اعتماد پارلمان است. هدف از این کار، ارائه ابزاری به پارلمان است تا با تهدید به کاربرد آن، کابینه را به سوی سیاست‌ها و برنامه‌های مورد نظر پارلمان بکشاند. ولی استفاده بیش از حد از آن می‌تواند منجر به بی‌ثباتی مجریه گردد. به همین علت مجریه نیز می‌باید از ابزاری در مقابل مقننه برخوردار باشد تا از این طریق مانع از زیاده‌روی پارلمان در استفاده از سقوط کابینه گردد. ابزار ارائه شده به قوه مجریه "انحلال پارلمان" است. به منظور انحلال پارلمان نیز تنظیمات و فرایندهای بسیار گسترده و متفاوتی در نظام‌های پارلمانی مشاهده می‌شود. در این باره از روش‌های متداول تر اعمال انحلال توسط رئیس کشور یا رئیس دولت و یا خود پارلمان، تا روش‌های کمتر متداولی همچون رفراندوم وجود دارد.

2. Elliot Bulmer, *Dissolution of Parliament, International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. 2007, p2 from, [https:// www. idea. int/ sites/ default/ files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf](https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf).

3. Julian Stoddart Flemion, *The Dissolution of Parliament in 1626: A Revolution, The English Historical Review*, Vol. 87, No. 3 (Oxford: Oxford University Press, 1972), p 784. from <https://www.jstor.org/stable/1847787>.

4. Kaare Storm and Stephen M. Swindle, *Strategic Parliamentary Dissolution*, Vol. 96, (American Political Science Association, 2002), p 576, [http:// citeseerx. ist. psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.692.3440&rep=rep1&type=pdf](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.692.3440&rep=rep1&type=pdf).

۵. جلال الدین مدنی، حقوق اساسی تطبیقی، چاپ اول (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸) ص ۲۳۴ الی ۲۳۶.

شاه همچنان در ظاهر دارای اختیارات فراوانی بود. اما به‌طور وسیعی تمام این اختیارات را با نظر وزرایش اعمال می‌نمود. بنابراین در واقع تمامی تصمیمات مهم توسط وزرا بویژه نخست وزیر به عنوان رهبر حزب اکثریت گرفته شده و صرفاً توسط شاه اعلام می‌شد.^۱ لذا در انگلستان شاه همچنان دارای اختیار انحلال مجلس عوام می‌باشد. اما صدور فرمان انحلال مجلس عوام یا انتصاب اعضای مجلس *لردان* مستلزم درخواست یا پیشنهاد نخست وزیر یا کابینه است و به حکم عرف، پادشاه مطلقاً از نظر نخست وزیر یا کابینه پیروی می‌کند.^۲

با وجود توضیحات فوق، ذکر این نکته ضروری است که انحلال پارلمان بعنوان ابزار تعادل قوا مربوط به زمانی است که شرایط عادی در کشور برقرار باشد و اما در صورتی که شرایط اضطراری بر کشور حاکم باشد، می‌توان از ابزار انحلال پارلمان به منظور مقابله با بحران و بازگشت به وضعیت عادی بهره گرفت. در واقع وضعیت اضطراری وضعیتی است که اصل مهم قانونی بودن را در معرض بزرگترین آزمون قرار می‌دهد.^۳ در چنین مواقعی، حاکمان سیاسی با استفاده از حق حاکمیت خود در راستای منافع ملی عمل می‌کنند.^۴ لذا در صورتی که در این وضعیت انحلال پیش‌بینی گردد، انحلال نه برای برتری دیدگاه حزبی بر حزب دیگر که به منظور حفظ نظام و تغییر در روش تصمیم‌گیری برای عبور از بحران صورت می‌گیرد. بنابراین ماهیت انحلال پارلمان در وضعیت عادی با ماهیت این اقدام در وضعیت اضطراری متفاوت می‌باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. محمد برزگر خسروی، «مطالعه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی امریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه آن با نظام حقوقی ایران»، دفتر مطالعات حقوقی گروه حقوق عمومی، شماره ۱۰۵۸۴، (۱۳۸۹)، ص ۱۱.
۲. کمال الدین هریسی نژاد، *حقوق اساسی تطبیقی*، چاپ سوم (تبریز: انتشارات آیدین، ۱۳۹۲) ص ۶۲.

3. Liew, op.cit. p. 266.

4. Austin Sarat, *Sovereignty, Emergency, Legality* (Cambridge University Press, 2010) p 1.

۲-۲. انحلال در قانون اساسی مشروطه

در قانون اساسی مشروطه اصل ۴۸ نظامنامه اساسی به مقام صالح برای انحلال پارلمان اشاره نموده است. در هنگام تصویب این اصل به دلیل نگرانی از اقدام خودسرانه شاه در انحلال مجلس تلاش گردید تا فرآیند انحلال، دشوار و پیچیده باشد.^۱ این اصل در سال ۱۳۲۸ شمسی مورد بازنگری قرار گرفته است و اقتدار شاه در انحلال مجلس به نهایت خود رسید. به موجب این بازبینی، شاه شخصاً می‌توانست هر یک از دو مجلس شورای ملی و سنا را جداگانه و یا در آن واحد منحل نماید. گرچه در اصل ۴۸ نظامنامه اساسی به انحلال پارلمان و فرآیند رسمی آن اشاره نموده است، اما فرایند مذکور در اصل ۴۸ مربوط به زمانی است که کشور و نظام سیاسی در شرایط عادی است و ارتباطی با ساز و کارهای قابل اعمال در وضعیت اضطراری ندارد. زیرا واضعان قانون اساسی هیچگونه آشنایی با وضعیت اضطراری و نحوه مقابله با آن نداشته‌اند. بنابراین قانون اساسی مشروطه در خصوص وضعیت اضطراری و ابزارهای قابل اعمال در این وضعیت برای مقابله با بحران و همچنین نهاد صاحب صلاحیت برای وضع و اجرای قواعد ویژه ساکت بوده است. اصل ۴۸ اصلاحی نیز جایگزین اصل سابق گردید و با ملاحظه مشروح مذاکرات مجلس موسسان مشخص است که هدف از اصلاح، صرفاً خارج نمودن فرآیند انحلال از ید قوای مختلف و واگذاری آن به شاه جهت افزایش اقتدار وی در ساختار حاکمیتی بوده است و اعضای مجلس مذکور هیچگونه توجهی به وضعیت اضطراری نداشته‌اند.^۲ این امر از متن قانون نیز مشهود می‌باشد. لذا قانون اساسی باز هم در خصوص وضعیت اضطراری مسکوت ماند. بنابراین علی‌رغم وجود اصل ۴۸ نظامنامه اساسی، برای بررسی انحلال مجلس در وضعیت اضطراری لازم است به الگوی اقدامات فراقانونی مراجعه گردد.

۱. مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۱۲ صفر ۱۳۲۵ قمری.

۲. بی‌نام، «آشنایی با تاریخ مجالس قانونگذاری در ایران (دومین مجلس موسسان اول اردیبهشت ۱۳۲۸ - ۲۰ اردیبهشت ۱۳۲۸)»، گروه مطالعات بنیادین حکومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۸۰۸۷، (۱۳۸۵)، ص ۱۱۰ الی ۱۵.

۲-۳. بررسی فرآیند انحلال مجلس در دوران نخست وزیری دکتر مصدق

همانگونه که پیش از این توضیح داده شد بحران شدید اقتصادی، دخالت کشورهای انگلیس و امریکا در سیاست داخلی ایران و شکاف میان نهادهای قدرت، وضعیت اضطراری را در اواخر دوران نخست وزیری دکتر مصدق بر کشور حاکم نموده بود. از جمله دلایل این وضعیت اختلاف بسیار زیاد میان نمایندگان مجلس شورای ملی بود که منجر به آبستراسیون هر روزه مجلس گردید. لذا بر طبق مشروح مذاکرات مجلس در بیشتر مواقع جلسه‌ای تشکیل نمی‌شد و جلسات برگزار شده نیز اکثراً به کارشکنی، دشنام و حتی زد و خورد می‌انجامید. بدین ترتیب کار مجلس به بن‌بست کشیده بود و با توجه به ارتباط میان مجلس و دولت در نظام پارلمانی، جریان امور در دولت نیز متوقف گردیده بود. از سویی دیگر دولت خود را در معرض استیضاح و سقوط توسط پارلمان می‌دید. این در حالی بود که غالب نمایندگان مجلس به منظور شکست پرونده ملی شدن صنعت نفت توسط استعمار امریکا و انگلیس خریداری شده بودند. بنابراین لازم بود تا ترتیبات ویژه‌ای برای خروج از اضطرار اعمال گردد. در این راستا دکتر فلسفی در جلسه ۱۲ مرداد ۱۳۳۱ مجلس شورای ملی بیان نمود: «... وضع مملکت ما یک وضع خاصی پیدا کرده است. یعنی از هم گسیختگی، آشفتگی، بی‌ترتیبی، بی‌نظمی، فقر، وضع بد مالی و اقتصادی اینها همه موجب شده که ملت ایران مقدرات و سرنوشتش را به دست شخصی که مورد احترام و قبولش هست بدهد...»^۱ همچنین در همین جلسه دکتر صدیق اظهار نمود که در وضع فعلی که وضعیت بحرانی و غیر عادیست و کشور ما مورد هجوم دو کشور بزرگ واقع شده لازم است تا اصلاحاتی صورت پذیرد...^۲ لذا با توجه به این اوصاف، بسیاری از اشخاص بر اضطراری بودن شرایط معترف بودند. بر این مبنای و به دلیل فقدان راهکار برای مبارزه با بحران در قانون اساسی مشروطه، دکتر مصدق با توجه به تئوری اساس در ساختار نظام مشروطه پارلمانی، به رای همگانی برای انحلال مجلس مراجعه نمود. اما در این میان برخی با اقدام او مخالفت نمودند. آنها انحلال پارلمان را به معنای انحلال دموکراسی یا انحلال مشروطیت می‌دانستند و معتقد بودند اصل تفکیک قوا نیازمند آن است که دو قوه مقننه و مجریه از یکدیگر مجزا و منفصل باشند؛ نه اینکه یکی

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی مورخ ۳۱/۵/۱۲.

۲. همان منبع.

از آنها بتواند با منفصل ساختن دیگری، آن را مطیع خود سازد.^۱ آنها اظهار نمودند که چنین ابزاری پارلمان را ناتوان و وابسته به قوه مجریه می‌سازد و به حق حاکمیت ملت لطمه وارد می‌آورد.^۲ در این دیدگاه اهمیت تلاش‌های صورت گرفته برای ایجاد نهاد قانونگذاری مورد تاکید قرار گرفته و منحل نمودن پارلمان با انحلال مشروطیت برابر قلمداد گردیده است؛ زیرا این اقدام زمینه بازگشت دیکتاتوری و تجمیع قوا در یک فرد را فراهم می‌نمود.^۳ برای مثال آیت الله بهبهانی با صدور اعلامیه، انحلال مجلس را تعطیل مشروطیت خواند و آن را محکوم کرد. آیت‌الله کاشانی نیز طی اعلامیه‌ای در ۱۰ مرداد فروردوم برگزار شده در خصوص انحلال یا ابقای مجلس را تحریم نمود و آن را خانه‌برانداز توصیف کرده و نقشه اجانب نامید.^۴ برخی دیگر نیز بیان می‌نمایند هنگامی که مصدق قصد خود را برای انجام فراندوم با یاران خود در میان گذاشت همگی آنها با این فکر مخالفت نمودند و هشدار دادند که با انحلال مجلس، شاه فرمان برکناری نخست وزیر را صادر می‌کند.^۵

با این حال دکتر مصدق بر مبنای شناخت نظام پارلمانی، این دو قوه را وابسته و متاثر بر یکدیگر می‌دانست که در صورت لزوم هر کدام می‌تواند به ادامه مسیر دیگری پایان دهد. اما از آنجا که قانون اساسی مشروطه به انحلال مجلس در وضعیت اضطراری اشاره ننموده بود، دکتر مصدق سرنوشت هر دو نهاد مجلس و کابینه را به دست دارندگان اصلی حکومت سپرد. او با مراجعه به رای همگانی و فراندوم نشان داد که قدرت مردم در راس نظام حقوقی کشور قرار دارد و سایر مقامات و نهادها قدرت خود را از اراده مردم دریافت می‌دارند. او در نطق رادیویی خود به مناسبت انحلال مجلس بیان می‌نماید: «... در حکومت مشروطه تنها یک قدرت اصیل و لایزال وجود دارد و آن نیروی ملت است که اگر به معنای واقعی ظهور و بروز نکند مشروطیت و دموکراسی مفهوم حقیقی

۱. منصورالسلطنه عدل، حقوق اساسی یا اصول مشروطیت، به اهتمام علی اصغر حقدار (تهران: نشر چشمه، ۱۳۸۹) ص ۱۷۲.

2. Storm, op. cit. p. 575.

۳. مشروح مذاکرات مجلس سنا مورخ ۳۱/۵/۱۸.

۴. سید محمود کاشانی، «تحریرها در کتاب یرواند آبراهامیان»، ماهنامه قلم یاران، سال دوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۷)، ص ۷.

۵. همان منبع، ص ۷.

خود را از دست می‌دهد...»^۱. بنابراین از آنجا که پارلمان به واسطه رای مردم شکل می‌گیرد، برای انحلال نیز به رای مردم مراجعه می‌گردد. از سویی دیگر دکتر مصدق دو روز پس از اعلام نتیجه referendum مبنی بر خواست مردم بر انحلال دوره هفدهم مجلس شورای ملی، در ۲۴ مرداد ۱۳۳۲ شمسی طی نامه‌ای خطاب به شاه، صدور فرمان شروع انتخابات دوره هجدهم را درخواست می‌دارد. بنابراین او ضمن اعلام نتیجه انتخابات به رئیس کشور، خواهان انحلال پارلمان و شروع انتخابات دور بعد می‌گردد.

۴-۲. تبیین و توجیه عمل دکتر مصدق در فرآیند انحلال مجلس بر مبنای

تئوری اساس

باید در نظر داشت که فلسفه حقوق عمومی، نظامی ارزشی است که خواهان یافتن راهی میان خودسری فرمانروایان و کاستن از خشکی قوانین است و این منظور جز با توجه به ضرورت‌های اجتماعی و سیاسی و در نهایت انگیزه و اهداف مجری به نتیجه نمی‌رسد. به همین دلیل نیز اندیشمندان حقوق طبیعی، صرف قانون موضوعه را کافی نمی‌دانند و لزوم مشروعیت و تطابق با ارزش‌های بنیادین نظام حقوقی را نیز در نظر دارند.^۲ همچنین از آنجا که حقوق عمومی به موضوع تاسیس، ابقا و تنظیم اقتدار حکومت مربوط می‌شود؛ قانون موضوعه به تنهایی برای پاسخگویی به نیازهای حقوق عمومی که با امر سیاسی ارتباط مستقیم دارد مناسب نیست.^۳ بر این مبنای قانون اساسی به مثابه سندی می‌ماند که با تعریف احکام، مقررات، نهادها و رویه‌ها به یک رژیم سیاسی هویت می‌بخشد و وضعیت ثبات را فراهم می‌آورد؛ اما این سند تنها می‌تواند برخی از ترتیبات و وضعیت‌ها را در قالب قانون موضوعه تدوین نماید.^۴ برای رفع این نقصان می‌توان به نظریه اساس متوسل شد. مطابق با نظریه اساس، بنیاد قانون اساسی مبتنی بر تصمیم سیاسی مردم می‌باشد. تصمیم مردمی که اگر برای خودشان قانون اساسی ایجاد نمایند «باز هم اختیار یا قدرت

۱. احمد بنی جمالی، آشوب مطالعه در زندگی و شخصیت دکتر محمد مصدق، چاپ ششم (تهران: نشر نی، ۱۳۹۷) ص ۳۳۰.

۲. ناصر کاتوزیان، فلسفه حقوق، جلد اول، چاپ دوم (تهران: انتشارات بهنشر، ۱۳۶۵) ص ۳۵ الی ۹۵.

۳. مارتین لاگالین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، چاپ چهارم (تهران: نشر نی، ۱۳۹۳) ص ۳۸.

۴. همان، ص ۱۲۶.

قانون اساسی گذاری‌شان زایل نمی‌شود.^۱ از نظرگاه این تئوری، اراده سیاسی مردم بعنوان هنجار بنیادین یک نظام حقوقی عمیقاً دارای ویژگی تصمیم‌گیرندگی می‌باشد، به نحوی که حتی در امور کاملاً فنی نیز قادر به اعمال سلیقه و خواست خود است.^۲ لذا اساس بالاتر از هر امری در نظام حقوقی قرار می‌گیرد و دارای وحدت و غیر قابل تفکیک است و در کنار و ورای قانون اساسی آفریده خود پابرجا می‌ماند و هر ستیز سیاسی را می‌توان با این قدرت موجد قانون اساسی حل و فصل کرد.^۳

همچنین مطابق با فلسفه مشروطه‌خواهی، قدرت موسس متعلق به مردم است و مردم قدرتی محدود را به حکومت تفویض می‌نمایند. در این دیدگاه، قوه مجریه صرفاً به معنای قدرت اجرای قانون نیست بلکه شامل قدرت اقدام اختیاری در جهت خیر عمومی بدون مجوز قانون و حتی گاه علیه آن نیز می‌شود.^۴ همچنین مشروطیت نظام بیانگر مجموعه‌ای از تمهیدات است که مانع از برقراری همیشگی یک دیدگاه در نظام سیاسی می‌شود. بدین ترتیب ساختار نهادی اقتدار، ساختاری مشروط است و قوای تاسیس شده همواره در معرض فشار برای تغییر مطابق با دیدگاه قوه موسس می‌باشند.^۵

در پاسخ به منتقدین نیز باید بیان داشت دکتر مصدق به منظور کنترل اوضاع و بازگشت به وضعیت عادی، هیچ مرجعی را مناسب‌تر از مردم ندید. لذا به منظور سنجش مشروعیت برنامه‌ها و اهداف دولت خود، به اساس مراجعه نمود و سپس مطابق با نظام حقوقی و سیاسی موجود، رای و اراده مردم را به اطلاع رئیس کشور رساند و از او درخواست کرد تا دستورات خود را برای تکمیل فرآیند انحلال و برگزاری انتخابات دور بعد و شکل‌گیری مجلس جدید صادر نماید. بدین ترتیب دوره هفدهم مجلس شورای ملی منحل گردید و مردم باید با انتخابات دیگری، نمایندگان خود را راهی مجلس کرده

۱. الن کندی، «اندیشه سیاسی اشمیت»، ترجمه محسن قائم مقامی، مجله سیاست‌نامه، شماره یازدهم، سال سوم، (۱۳۹۷)، ص ۱۶۰.

2. Carl Schmitt, *Constitutional Theory*. Ed. and trans. J. Seitzer, Durham (NC: Duke University Press, 2008) p. 275.

۳. الن کندی، «اندیشه سیاسی اشمیت»، ترجمه محسن قائم مقامی، مجله سیاست‌نامه، سال سوم، شماره ۱۱، (۱۳۹۷)، ص ۱۶۲.

۴. مارتین لاگلین، *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه محمد راسخ، چاپ چهارم (تهران: نشر نی، ۱۳۹۳) ص ۱۲۸.

۵. همان، ص ۳۴۲.

و نمایندگان جدید در خصوص ابقا یا پایان کار قوه مجریه تصمیم‌گیری می‌کردند. بدین ترتیب تمام امور تحت نظارت مردم و با رای آنها به سرانجام می‌رسید. لذا اگرچه اقدام به انحلال مجلس در وضعیت اضطراری به موجب قوانین موضوعه در نظام مشروطه ایران مسکوت بود، اما نخست وزیر با متوسل شدن به مبانی نظام حقوقی مشروطه و ارزش‌های برتر این نظام، با بهره‌گیری از مبانی رویکرد الگوی اقدام قانونی که در نظام‌های پارلمانی پذیرفته شده است، به اساس مراجعه نمود. به نظر می‌رسد با توجه به سکوت قانون اساسی در خصوص وضعیت اضطراری، نزدیکترین تصمیم به خواست و اراده مردم گرفته شده است. اگرچه ممکن است چنین اقداماتی دارای مقاصد و انگیزه‌های سیاسی متفاوتی باشد اما از منظر حقوقی در و چارچوب نظام حقوقی مشروطه قابل شناسایی می‌باشد. در تایید این مطلب لازم بذکر است که بسیاری از منتقدین به مخالفت همراهان دکتر مصدق با انحلال مجلس اشاره نموده‌اند و آن را مبنای غیر قانونی بودن عمل وی قرار داده‌اند. در حالیکه همراهان دکتر مصدق که او را از انحلال مجلس بر حذر داشتند، هرگز به غیر قانونی بودن و نامشروع بودن این عمل اشاره‌ای ننموده‌اند و انحلال را خارج از اختیارات نخست وزیر شناسایی نکرده‌اند؛ بلکه آنها از منظر سیاسی این عمل را مغایر با اهداف و نیات نخست وزیر و در جهت منافع شاه می‌دانستند. بنابراین انتقاد آنها از جنبه حقوقی که از منظر سیاسی بوده است.

۳. تفویض اختیار قانونگذاری

۳-۱. تفویض اختیار در حقوق عمومی

به موجب تفکیک قوای صورت گرفته در قانون اساسی، هر یک از قوا بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند و هرگونه تجمیع این اختیارات یا جابجایی آنها نظم پیش‌بینی شده در قانون اساسی را که بالاترین قانون در سلسله‌مراتب حقوقی است بر هم خواهد زد. بر این مبنا اصل عدم تفویض اختیار بیان می‌نماید صلاحیت هر یک از نهادها در اعمالشان برگرفته از قانون اساسی بوده و هیچ یک از نهادها نیز حق تفویض اختیارات و اگذار شده را ندارند. البته با توجه به محدودیت زمانی و حجم کار در امور اجرایی و اداری، شاهد تفویض اختیار در سلسله‌مراتب اداری از سوی مقام بالاتر به مقام مادون می‌باشیم. اما در سایر زمینه‌ها بویژه امر قانونگذاری، این اقدام خلاف اصل می‌باشد. در این راستا قوه مقننه

همانگونه که از نام آن پیداست وظیفه قانونگذاری را بر عهده دارد. در این نهاد اصولاً نمایندگان، منتخب مستقیم مردم می‌باشند تا بتوانند نزدیکترین عقیده به آرای مردم را تبدیل به قانون نمایند. در نتیجه اهمیت قانونگذاری، سمت نمایندگی پارلمان قائم به شخص می‌باشد و قابل انتقال به فرد دیگری نیست. اما از آنجا که برخی موضوعات نیازمند تخصص و تجربه می‌باشد، به منظور انجام بهتر امور به صورت خاص و استثنایی با رعایت پیش‌شرط‌هایی، تفویض اختیار پذیرفته شده است. این امر بویژه در نظام‌های پارلمانی و نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی که دارای تفکیک قوای سخت، همچون نظام ریاستی نیستند، به صورت موردی انجام پذیرفته است.^۱ نخستین شرط تفویض اختیار در حقوق اساسی، پیش‌بینی آن در قانون اساسی می‌باشد. با توجه به اهمیت موضوع تفویض اختیار در این سطح، لازم است که قانون اساسی چنین اقدامی را تایید نماید. برای مثال قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تفویض اختیار قانونگذاری اشاره نموده است. در اصل ۸۵ این قانون عنوان گردیده است: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را ... به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند...». علاوه بر لزوم ذکر تفویض اختیار در قانون اساسی لازم است که اختیارات تفویض شده صریح، مشخص و معین و مکتوب باشد. همچنین مدت تفویض اختیار نیز باید محدود و معین باشد. ضمناً مقام تفویض کننده بر تصمیمات و اقدامات صورت گرفته به واسطه اختیارات تفویضی نظارت نماید.^۲ اصل مذکور در ادامه بیان می‌نماید که «... در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد...». بنابراین هم موضوع و هم مدت، مشخص و محدود می‌باشد همچنین مجلس نیز بر اختیارات تفویضی نظارت دارد. در

۱. محمد برزگر خسروی، «مطالعه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی امریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه

آن با نظام حقوقی ایران»، دفتر مطالعات حقوقی گروه حقوق عمومی، شماره ۱۰۵۸۴، (۱۳۸۹)، ص ۱ الی ۴.

۲. منوچهر طباطبایی مومتمنی، حقوق اساسی، چاپ دهم (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۶) ص ۱۱۳.

قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه نیز تحت شرایط و ضوابطی خاص، اختیار وضع قانون به موجب اصل ۳۸ به نخست وزیر تفویض شده است تا امکان تصویب سریع قوانین فوری و مهم فراهم گردد. به این شیوه قانونگذاری در نظام حقوقی فرانسه، «اردونانس»^۱ گفته می‌شود. اصل ۳۸ قانون اساسی فرانسه بیان می‌نماید: «... دولت می‌تواند برای اجرای برنامه‌های خود از پارلمان کسب اجازه نماید که برای مدتی محدود از طریق اردونانس تصمیماتی اتخاذ نماید...». در واقع پارلمان، قانون معطی اختیار را تصویب می‌کند و به دولت اجازه می‌دهد در خصوص یک موضوع مشخص، برای مدتی محدود و معین، مصوباتی را به تصویب برساند. این قانون معطی اختیار باید به طور نسبتاً مشروح، نوع طرح‌ها و تمهیداتی را که می‌توانند اتخاذ شوند مشخص کند.^۲ همچنین نظارت قوه مقننه نیز بر این مصوبات برقرار می‌باشد.

اگر پارلمان به هر دلیلی تعطیل یا منحل شود، نهاد قانونگذاری مذکور در قانون اساسی برای مدتی وجود ندارد. به این مدت، «دوران فترت» گفته می‌شود. در این مدت لازم است تا مرجع و نهاد دیگری به منظور جلوگیری از وقفه در امور حاکمیتی، امر قانونگذاری را پیش ببرد. در این دوران به صورت استثنایی مصوبات نهاد جایگزین تا زمان بازگشایی پارلمان در حکم قانون بوده و لازم الاجرا می‌باشد.

۲-۳. تفویض اختیار در قانون اساسی مشروطه

در قانون اساسی مشروطه هیچ اصلی به تفویض اختیار قانونگذاری اشاره ننموده است و قانون در این زمینه مسکوت می‌باشد. ضمناً همانگونه که پیش از این بیان گردید در این قانون هیچ اشاره‌ای به وضعیت اضطراری نیز نشده است. با وجود عدم ذکر تفویض اختیار در قانون اساسی مشروطه، ولیکن این شیوه همراه همیشگی ساختار قانونگذاری ایران بوده است. علت این امر را می‌توان در تعطیلی مکرر پارلمان در تاریخ مشروطه جستجو نمود. از آنجا که در بسیاری از مواقع، کشور در دوران فترت به سر می‌برد لذا برای عدم توقف امور، نهاد دیگری با دستور و نظارت شاه برای مدت محدود اقدام به قانونگذاری

1. Ordinance.

۲. وحید آگاه و ناصر علی منصوریان، «جایگاه قوانین آزمایشی در حقوق عمومی ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۵، (۱۳۹۰)، ص ۶۷.

می‌نمود.^۱ بنابراین در عرف اساسی ایران، شاه در جایگاه رئیس کشور در وضعیت اضطراری لزوم مداخله در امر حاکمیت و قانونگذاری را ضروری می‌دید.^۲ ضمناً مصوبه دولت تا زمان تصویب دوباره توسط پارلمان عنوان قانون به خود نمی‌گرفت و به صورت آزمایشی و در زمان محدود اجرایی می‌گردید تا بدین ترتیب شان قانون حفظ گردد.

۳-۳. درخواست تفویض اختیار قانونگذاری دکتر مصدق

دکتر مصدق در دور دوم نخست وزیری خود در ۱۲ مردادماه ۱۳۳۱ شمسی، برنامه ۹ ماده‌ای را به مجلس ارائه نمود و به منظور اجرای آن از مجلس شورای ملی درخواست اختیارات ویژه قانونگذاری کرد. به موجب این لایحه از مجلس درخواست شد تا برای مدت شش ماه به شخص آقای دکتر محمد مصدق، نخست وزیر، اختیارات ویژه قانونگذاری اعطا گردد.^۳

در زمان اعطای این لایحه، کشور در محاصره اقتصادی بوده و فقدان نقدینگی و تحریم نفت، وضعیت اضطراری را برای کشور بوجود آورده بود. در این راستا دکتر مصدق بیان می‌نماید که دادن اختیارات در مواقع عادی، مخالف مصلحت و مخالف قانون اساسی می‌باشد. اما در مواقع غیرعادی و اضطراری؛ دادن اختیارات، موافق روح قانون اساسی است. چون قانون اساسی برای مملکت است نه مملکت برای قانون اساسی. او همچنین بیان می‌نماید که «شرب شراب در شرع اسلام به نص قرآن حرام است ولی اگر طیب آن را برای سلامت مریض تجویز کند، حرمت آن برداشته می‌شود. حال اعطای اختیارات که در هیچ کجای قانون اساسی تحریم نشده و برای سلامت یک ملت نیز در شرایط اضطراری لازم است، مخالف قانون اساسی نمی‌باشد. الضرورات تبیح المحظورات».^۴ در مقابل، مخالفین معتقد بودند که انحلال مجلس موجب تعطیل

۱. مسعود کوهستانی نژاد، اختیارات، اصلاحات و لوایح قانونی دکتر محمد مصدق (تهران: نشر نی، ۱۳۸۳) ص ۱۸۲۱ و ۱۸۲۲.

۲. منصوره اتحادیه، پیدایش و تحول احزاب سیاسی مشروطیت؛ دوره‌های یکم و دوم مجلس شورای ملی، چاپ اول (تهران: نشر کتاب سیامک، ۱۳۸۱) ص ۴۱.

۳. مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، مورخ ۱۳۳۱/۵/۱۲.

۴. محمد مصدق، خاطرات و تالمان دکتر محمد مصدق، به کوشش ایرج افشار، تهران، چاپ پنجم (تهران: انتشارات محمدعلی علمی، ۱۳۸۵) ص ۲۵۰.

مشروطیت، بر هم خوردن تفکیک قوا، تعدد مراجع قانونگذاری، تعلیق وظیفه مجلس، هدایت کشور به سمت دیکتاتوری و قدرت مطلق نخست وزیر می‌شود. شاید بتوان مهمترین بحث‌های حقوقی در مخالفت با اعطای اختیارات را در نظرات آیت‌اله کاشانی، رئیس مجلس شورای ملی، ملاحظه نمود. او در انتقاد به خواسته دکتر مصدق در درخواست تفویض اختیار بیان نمود که مطابق با اصل ۲۷ متمم قانون اساسی، قانونگذاری به عهده مجلس شورای ملی است و امر قضا نیز به محاکم شرعی در شرعیات و محاکم عدلیه در عرفیات واگذار شده است و طبق اصل ۲۸ نیز قوای ثلاثه برای همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل گردیده و تخلف از این مواد، مخالف روح قانون اساسی و حکومت مشروطه می‌باشد و تمکین در برابر حکومت خودسری و تسلیم به مطلق‌العنانی، مخالف صریح قانون اساسی است.^۱ عبارت دیگر واگذاری اختیار قانونگذاری به نهادی غیر از پارلمان، موجب تعلیق وظیفه این نهاد در قانونگذاری می‌گردد و این امر با اصل تفکیک قوا بعنوان یکی از بنیادی‌ترین پایه‌های نظام مشروطه در تعارض است. در این راستا طباطبایی نیز در ۲۰ مرداد ۱۳۳۱ شمسی در مجلس سنا بیان می‌کند: حق وضع قانون از وظایف خاصه نمایندگان مجلس است و قابل واگذاری به غیر نیست و اعطای وضع قانون به قوه مجریه بر خلاف صریح قانون اساسی است. زیرا قانون اساسی قائل به تفکیک قوای سه‌گانه مملکت است و دخالت قوه مجریه در وظایف مقننه نقض قانون اساسی است؛ مگر در مواردی که قانونی در باب آن موجود است. لذا عمل دولت در مدت آزمایش غیرقانونی است. سید جواد امامی نیز در همین راستا در جلسه ۱۸ مرداد ۳۱ در مجلس سنا بیان می‌کند که اگر تفکیک قوا در مملکت نباشد و هر سه قوه مخلوط شود هیچ فرقی با یک قوه استبدادی ندارد. امور قوه مقننه و امور قضایی و اجرایی از آن دسته اختیاراتی نیست که هر دو مجلس با اطمینان به یک نفر بدهند. به عبارت دیگر نمایندگان مخالف نگران بودند که دکتر مصدق با اختیارات دریافتی از مجلس، سند تعطیلی و انحلال قوه مقننه را بگیرد. زیرا از نظر ایشان با وجود این اختیارات دیگر وجود پارلمان لازم نبود.

۱. سید محمود کاشانی، «تحریف‌ها در کتاب پروانده آبراهامیان»، ماهنامه قلم یاران، سال دوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۷)،

۳-۴. بررسی درخواست تفویض اختیار قانونگذاری دکتر مصدق از منظر

ثئوری اساس

اعطای اختیارات ویژه قانونگذاری یا تفویض اختیار قانونگذاری امری خلاف اصل تفکیک قوا و ساختار از پیش تعیین شده برای حکومت می‌باشد. تفویض اختیار موجب تعدد مراجع قانونگذاری می‌گردد که نه تنها با تفکیک قوا بلکه با اساس ساختار نظام مشروطه نیز در تضاد می‌باشد. از سوی دیگر از آنجا که چنین اختیاری موجبات اقتدارگرایی را فراهم می‌نماید، خطر تحدید حقوق و آزادی‌های شهروندان را به دنبال دارد. تنها در شرایط اضطراری است که اعطای چنین اختیاری به مرجعی به غیر از مقننه، آن هم به صورت محدود و موقت و صرفاً برای گذار از بحران قابل پذیرش است. در رویکرد مبتنی بر اقدامات قانونی، این قانون است که مرجع صاحب صلاحیت برای اعطای اختیار قانونگذاری و شرایط و ضوابط چنین امری را تعیین می‌نماید. اما در نظام پارلمانی در صورت فقدان قانون با توجه به مبنای حاکمیت و در چارچوب ساختار حقوقی موجود، برای رفع خلاء قانونی موجود می‌توان به اساس مراجعه نمود.

با این مقدمه در انطباق خواست مصدق مبنی بر دریافت اختیارات ویژه قانونگذاری در شرایط اضطراری با ثئوری رجوع به اساس باید گفت او می‌توانست برای دریافت اختیارات ویژه قانونگذاری با بهره‌گیری از مبانی رویکرد الگوی اقدامات قانونی به اراده مردم به عنوان بالاترین مرجع در ساختار سیاسی و حقوقی مراجعه نماید. از آنجا که در نظام پارلمانی، بالاترین جایگاه در ساختار سیاسی و حقوقی متعلق به اراده سیاسی مردم (اساس) است، بنابراین اساس صلاحیت نقض قوانین موجود و در انداختن طرحی نو برای کنترل بحران و بازگشت به شرایط عادی را دارا می‌باشد. باید در نظر داشت که هنگام برقراری وضعیت اضطراری، نظم ساختاری تعیین شده به واسطه قانون اساسی فاقد کارایی گردیده و به همین دلیل نیز از آن بعنوان وضعیت اضطراری نام برده می‌شود. همانگونه که درخواست اختیارات قانونگذاری در شرایط عادی، خلاف تفکیک قوا و نظم موجود می‌باشد اما در شرایط اضطراری به منظور تصمیم‌گیری فوری، قابل پذیرش است؛ در شرایط اضطراری نیز نظم ساختاری موجود کاربری خود را از دست داده و مراجعه به قوه مقننه به عنوان یکی از قوای تاسیسی برای تصمیم‌گیری در خصوص اراده سیاسی مردم

پذیرفته نیست. لذا درخواست دکتر مصدق به مجلس شورای ملی برای تفویض اختیار قانونگذاری به وی از منظر تئوری اساس پذیرفته نمی‌باشد.

نتیجه‌گیری

وضعیت اقتصادی و سیاسی کشور در اواخر دهه بیست و اوایل دهه سی شمسی به نحوی بود که روش‌های معمول حاکمیتی برای کنترل و پیشبرد اوضاع کارآمد نبود. در چنین شرایطی لازم بود تا وضعیت اضطراری بعنوان یک وضعیت حقوقی خاص شناسایی و قواعد و ضوابط مربوط به آن اجرایی گردد. وضعیت اضطراری شامل وقایعی همچون جنگ، بلایای طبیعی، بیماری‌های همه‌گیر، شورش‌های داخلی و مواردی از این دست می‌باشد که کنترل ساختار حاکمیت، نیازمند قواعد ویژه می‌گردد. زیرا این وضعیت نیازمند برخوردی قاطع و فوری با عامل پدید آورنده اضطرار و بحران می‌باشد. در چنین شرایطی عموماً یک نهاد به عنوان نهاد برتر دارای اختیارات ویژه می‌گردد. بنابراین تفکیک قوا و بسیاری از اصول پایه‌ای نظام حقوقی تا زمان عبور از بحران منتفی شده و چالشی میان نظم، امنیت عمومی و حقوق و آزادی‌های فردی صورت می‌پذیرد که نتیجه آن افزایش قدرت دولت برای مقابله با شرایط ایجاد شده و کاهش حقوق و آزادی‌های مردم است. در مقابله با این وضعیت، دو رویکرد کلی الگوی اقدامات قانونی و الگوی اقدامات فراقانونی قابل مطالعه است. نظام‌های مبتنی بر الگوی اقدامات قانونی معطوف به رای و نظر مردم هستند. لذا نهاد برتر در وضعیت اضطراری نیز موظف به تبعیت از خواست و اراده مردم است. در قانون اساسی مشروطه ایران هیچ مرجعی به منظور تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری تعیین نگردیده بود. اما بر مبنای عرف اساسی موجود در آن زمان، شاه در جایگاه رئیس کشور به تصمیم‌گیری می‌پرداخت. بر این مبنای دکتر مصدق در مسند نخست وزیری برای مقابله با وضعیت اضطراری و انحلال دوره هفدهم مجلس شورای ملی به عنوان راهی برای مقابله با بحران ابتدا به شاه در جایگاه رئیس کشور مراجعه نمود. اما با توجه به بی‌عملی این نهاد، با بهره‌گیری از دانش حقوق اساسی و شناخت مبانی و ساختار نظام‌های پارلمانی، در رویکرد الگوی اقدامات قانونی به اساس رجوع کرد. بر مبنای تئوری اساس، اراده مردم اساس و منبع قدرت سیاسی می‌باشد و در راس نظام حقوقی قرار دارد. لذا اعتبار کلیه قوانین و مقررات به اساس باز می‌گردد و در

صورت فقد قانون یا لزوم تغییر در قوانین، می‌توان به سرچشمه اصلی حاکمیت مراجعه نمود. این اقدام ضمن حفظ مشروعیت تصمیم صورت گرفته، در چارچوب نظام حقوقی موجود به نظم‌آفرینی می‌پردازد. دکتر مصدق نیز بر مبنای همین تئوری و با شناخت از مبنای نظام پارلمانی، ضمن عدم پذیرش الگوی اقدامات فراقانونی (حاکم محور) با اعمال تئوری اساس به اراده مردم مراجعه نموده و اقدام به برگزاری رفراندوم و انحلال مجلس کرد. لذا عملکرد او در این دو قسمت با تئوری رجوع به اساس منطبق می‌باشد. اما در خصوص تفویض اختیار قانونگذاری، دکتر مصدق به مجلس شورای ملی مراجعه نمود. در حالی که قانون اساسی هیچ نهاد تاسیسی را در وضعیت اضطراری به عنوان نهاد برتر معرفی ننموده است و تنها با مراجعه به اساس می‌توان خلأ قانون اساسی را در چارچوب الگوی اقدامات قانونی بر طرف کرد. از آنجا که دکتر مصدق برای دریافت این اختیارات مستقیماً به اساس مراجعه نمود، اقدام وی در این قسمت با تئوری مراجعه به اساس قابل توجیه و تبیین نمی‌باشد.

منابع

الف - فارسی

- بنی جمالی، احمد، آشوب مطالعه در زندگی و شخصیت دکتر محمد مصدق، چاپ ششم (تهران: نشر نی، ۱۳۹۷).
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ چهاردهم (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۵).
- مدنی، جلال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، چاپ اول (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸).
- قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر جستارهایی تحلیلی از حقوق و آزادی‌ها، دفتر دوم، چاپ دوم (تهران: انتشارات شهر دانش، ۱۳۸۹).
- کیوانفر، شهرام، مبانی فلسفی تفسیر قانون (تهران: انتشارات شرکت انتشار، ۱۳۹۰).
- میلانی، عباس، نگاهی به شاه (تورنتو: انتشارات پرشین سیرکل، ۲۰۱۳).
- هریسی نژاد، کمال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، چاپ سوم (تبریز: انتشارات آیدین، ۱۳۹۲).
- اشمیت، کارل، الهیات سیاسی، ترجمه لیلا چمن‌خواه، چاپ اول (تهران: نشر نگاه معاصر، ۱۳۹۰).

- اتحادیه، منصوره، پیدایش و تحول احزاب سیاسی مشروطیت؛ دوره‌های یکم و دوم مجلس شورای ملی، چاپ اول (تهران: نشر کتاب سیامک، ۱۳۸۱).
- عدل، منصورالسلطنه، حقوق اساسی یا اصول مشروطیت، به اهتمام علی اصغر حقدار (تهران: نشر چشمه، ۱۳۸۹).
- گازیوروسکی، مارک، کودتای ایرانی ۲۸ مرداد، قرنی و نوژه، ترجمه بهرننگ رجبی (تهران: نشر چشمه، ۱۳۹۸).
- طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اساسی، چاپ دهم (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۶).
- علم، مصطفی، نفت، قدرت و اصول، پیامدهای کودتای ۲۸ مرداد، ترجمه غلامحسین صالحیار، چاپ اول (تهران: نشر چاپ پخش، ۱۳۷۷).
- کوهستانی نژاد، مسعود، اختیارات، اصلاحات و لوایح قانونی دکتر محمد مصدق، چاپ اول (تهران: نشر نی، ۱۳۸۳).
- مصدق، محمد، خاطرات و تالمات دکتر محمد مصدق، به کوشش ایرج افشار، چاپ پنجم (تهران: انتشارات محمد علی علمی، ۱۳۸۵).
- موحد، محمدعلی، خواب آشفته نفت، جلد دوم، چاپ ششم (تهران: نشر کارنامه، ۱۳۹۵).
- لاگین، مارتین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، چاپ چهارم (تهران: نشر نی، ۱۳۹۳).
- کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، جلد اول، چاپ دوم (تهران: انتشارات بهنشر، ۱۳۶۵).

مقاله‌ها

- کی پریوس، اولریش، «پایستگی قوه موسس و ضرورت دیکتاتوری»، ترجمه ابراهیم دهنوی، همایش نظریه قانون اساسی کارل اشمیت، (۱۳۹۸).
- بی نام، «آشنایی با تاریخ مجالس قانونگذاری در ایران (دومین مجلس موسسان اول اردیبهشت ۱۳۲۸ - ۲۰ اردیبهشت ۱۳۲۸)»، گروه مطالعات بنیادین حکومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۸۰۸۷، (۱۳۸۵).
- بو، اولیویه، «نظریه اساس»، ترجمه، تلخیص و تحقیق سید ناصر سلطانی، مجله سیاست نامه، سال سوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۸).
- کندی، الن، «اندیشه سیاسی اشمیت»، ترجمه محسن قائم مقامی، مجله سیاست نامه، شماره یازدهم، سال سوم، (۱۳۹۷).

- عباسی، بیژن، «بررسی روش‌های اعمال مردم‌سالاری مستقیم و نیمه‌مستقیم»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۳۸، شماره ۲، (۱۳۸۷).
- محبی، داوود و کرمی، حامد، «ماهیت‌شناسی الگوهای پاسخ به وضعیت‌های اضطراری با تاکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه آفاق امنیت، سال هشتم، شماره ۳۲، (۱۳۹۵).
- کاشانی، سید محمود، «تحریف‌ها در کتاب پروانده آبراهامیان»، ماهنامه قلم یاران، سال دوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۷).
- بومر، رنو، «قوه موسس»، ترجمه سید ناصر سلطانی، مجله سیاست‌نامه، سال سوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۸).
- بومر، رنو، «نهاد نگهبان قانون اساسی»، ترجمه سید ناصر سلطانی، مجله سیاست‌نامه، سال سوم، شماره ۱۲، (۱۳۹۸).
- سلطانی، سید ناصر، «اعتبارسنجی عرف و رویه‌های قانون اساسی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ششم، شماره ۱۸، (۱۳۹۶).
- مرادخانی، فردین، «مفهوم قانون اساسی در اندیشه کارل اشمیت»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۱، شماره ۲، (۱۴۰۰).
- برزگر خسروی، محمد، «مطالعه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی امریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه آن با نظام حقوقی ایران»، دفتر مطالعات حقوقی گروه حقوق عمومی، شماره ۱۰۵۸۴، (۱۳۸۹).
- آگاه وحید و ناصر علی منصوریان، «جایگاه قوانین آزمایشی در حقوق عمومی ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۵، (۱۳۹۰).

References

Books

- Kalyvas, Andreas, *Popular Sovereignty Democracy and the Constituent Power* (Cambridge: Blackwell Press, 2005).
- Sarat, Austin, *Sovereignty, Emergency, Legality*, First Published (Cambridge University Press, 2010).
- Schmitt, Carl, *The Concept of the Political*, Trans. G. Schwab (Chicago: Chicago University Press, 1st Ed, 2008).

- Schmitt, Carl, *Constitutional Theory*, Ed. and Trans, J. Seitzer, Durham (NC: Duke University Press, 2008).
- Grossman, Claudio, *A Framework for the Examination of States of Emergency under the American Convention on Human Rights*, Review 1 (Washington: American University International Law, 1986).
- Bulmer, Elliot, *Dissolution of Parliament*, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Cambridge University Press, 2007), [https:// www. idea. int/ publications/ catalogue/ dissolution-parliament](https://www.idea.int/publications/catalogue/dissolution-parliament).
- Pattaro, Enrico and Corrado Roversi, *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, Philosophy in the Twentieth Century: The Civil Law World*, Vol. 12, (Netherlands: Springer, 2016).
- Bulmer, Elliot, *Direct Democracy* (International IDEA Constitution-Building Primer 3, 2017), [https:// www. idea. int/ publications/ catalogue/direct-democracy?lang=en](https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy?lang=en).
- International IDEA, *Direct Democracy*, (The International IDEA, 2008), [http:// www. idea. int/ publications/ catalogue/ direct-democracy- international- idea-handbook](http://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook), accessed 9, 2016.
- Julian Stoddart Flemion, *The Dissolution of Parliament in 1626: A Revolution*, *The English Historical Review*, Vol. 87, No. 3 (Oxford: Oxford University Press, 1972).
- Mclean, Sheila, *Autonomy, Consent & the Law* (New York: Rutledge Cavendish Press, 2010).
- Renate U., *Constitutional Court and History* (Bodapest: Central European University Press, 2005).
- Ying khal Liew, *Carl Schmitt's Sovereign: A Critique*, Vol. 25, (Ratio Juris, 2012).

Article

- Meichtry, "France Proposes Constitution Change after Attacks", Wall Street Journal, (2015), <https://www.wsj.com/articles/france-moves-to-shield-emergency-measures-from-legal-challenge-1450873849>.

استناد به این مقاله: مظلومیان، مهرانوش، رحمت الهی، حسین، محمدی گرگانی، محمد، مختاری، مهدی،

(۱۴۰۰)، «بررسی عملکرد دکتر مصدق در رابطه با قوه مقننه از منظر قانون اساسی مشروطه و تئوری اساس»، پژوهش

حقوق عمومی، ۲۳(۷۲)، ۲۶۳-۲۹۶

doi: 10.22054/qjpl.2021.55851.2503

