



The Institution of Monarchy and the Reproduction of Power: A Historical Institutional Analysis of Granting the Right to Dissolve Parliament to the Shah

Aliakbar Jafari Nadoushan¹, Mohammad Kamali Gooki^{2*}

¹ Associate Professor, Faculty of Law, Political Science and History - Department of Law yazd University, Yazd, Iran. Email: jafarinadoushan@yazd.ac.ir

² Corresponding author: Assistant Professor Department of Political Sciences, Faculty of Humanities, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. Email: mkamali@modares.ac.ir

Article Info

ABSTRACT

Article type:

Research Article

Article history:

Received:

13 July 2025

Revised version

received:

15 October 2025

Accepted:

28 October 2025

Available online:

23 September 2026

Keywords:

Monarchical Institution,

Mohammad Reza Shah,

Parliament,

Right of Dissolution,

Institutionalism

Objective:

In 1949, against the backdrop of political developments following the 1941 occupation of Iran, Article 48 of the Supplement to the Iranian Constitution was amended to grant the Shah the authority to dissolve the National Assembly. This amendment represented a pivotal moment in the reconsolidation of monarchical power and in the delegitimization of the Constitutional Revolution's achievements in limiting royal authority. Employing the theoretical framework of historical institutionalism, this study examines the political-institutional context of this transformation. The findings suggest that the institutional centralization initiated under Reza Shah persisted even after the ostensible transition to democracy in the post-1941 period. Structural weaknesses within the parliament and the executive branch, the ineffectiveness of political parties, an unstable political environment, the Shah's strategic manipulation of crises, and the vested interests of global powers collectively created fertile ground for redefining the monarchy's role. Within this context, the granting of the right to dissolve parliament was not the outcome of a personal decision but rather the result of a historically embedded institutional path that systematically favored the monarchy. This article thus demonstrates how entrenched institutional structures can shape the trajectory of major political transformations and how, even in the wake of significant social upheavals such as revolutions, prior configurations of power may endure.

***Cite this article:** Jafari Nadoushan, Aliakbar; Kamali Gooki, Mohammad (2026) "The Institution of Monarchy and the Reproduction of Power: A Historical Institutional Analysis of Granting the Right to Dissolve Parliament to the Shah", *Fasl' nāmeḥ-ye siyāsat (Politics Quarterly)* 56, (3): 723-750, DOI: <https://doi.org/10.22059/JPQ.2026.396091.1008371>



Extended abstract

In 1949, amid the political developments following the 1941 occupation of Iran, Article 48 of the Supplement to the Iranian Constitution was amended, granting the Shah the authority to dissolve the National Assembly. This change marked a pivotal moment in the reconsolidation of power within the monarchy and the delegitimization of the Constitutional Revolution's achievements in limiting royal authority. Employing the theoretical framework of historical institutionalism, this study investigates the political-institutional context of this transformation. The findings indicate that the institutional centralization initiated under Reza Shah persisted even after the ostensible transition to democracy in the post-1941 period. Structural weaknesses in the parliament and the executive branch, the inefficacy of political parties, an unstable political environment, the Shah's manipulation of crises, and the vested interests of global powers created fertile ground for redefining the monarchy's role. Within this context, the granting of the right to dissolve parliament was not the outcome of a personal decision but rather the result of a historically embedded institutional path that favored the monarchy. This article illustrates how entrenched institutional structures can influence the trajectory of major political transformations and how, despite significant social upheavals such as revolutions, previous power configurations may persist.

Despite the establishment of modern facilities in the country's administrative and executive structure during Reza Shah's reign, this development was never accompanied by political progress or the growth of democratic institutions. Even prominent symbols of the Constitutional Revolution, such as the National Consultative Assembly, were rendered politically ineffective within the oppressive and autocratic environment of Reza Khan's rule.

After September 1941, the country experienced significant power struggles. The main contenders in these disputes were the National Consultative Assembly, the executive branch, the court, influential figures such as Qavam ol-Saltaneh and Mosaddegh, and foreign embassies. In addition to the internal institutional factors that gradually led to the constitutional amendment of 1950, certain events also strengthened the Shah's resolve to revise the constitution. The most significant of these events was the attempted assassination of the Shah in February 1949 during his visit to Tehran University, which marked the beginning of the constitutional revision project.

The incompatibility and tension between relatively rapid socio-economic transformations and the prevailing political system became increasingly apparent, heralding a major crisis that would emerge with the demise of the autocratic ruler. Although the constitution largely defined the Shah's duties as ceremonial, in practice it was not the constitution that effectively determined the limits of royal authority. Instead, the institutional capability of the monarchy within the country's political body dictated the extent of royal power and its application in the constitutional monarchy. In reality, deeply rooted past methods had transformed the entire governmental apparatus into an executive arm of the court. Since Reza Shah's

era, a coordinated integration had taken root between the government and the court and between the army and the court.

Following Reza Shah's departure from Iran and Mohammad Reza Shah's accession, the court's influence diminished considerably, but its institutional position remained unchanged. Consequently, a struggle for power and dominance in political activity commenced. Within these political conflicts and rivalries, the court, with its young and vulnerable shah, emerged as the primary, albeit cautious, claimant to supreme power.

Although the power of the court waned with the fall of the powerful and autocratic Pahlavi monarch, the new shah's authority—due to the institutional capacity of the monarchy—was sufficient to guarantee his privileged position. This meant that the court's influence and intervention consistently had a decisive impact on the future and opportunities of its loyalists, dependents, and even the ruling elite as a whole. Therefore, even when the court's power was reduced, the shah's potential reactions could significantly influence the plans and calculations of the elite and political statesmen, ensuring that his primary role in power dynamics was never disregarded.

To analyze the reasons for granting the shah the right to dissolve parliament—an act contrary to the law of constitutional monarchy—the approach of historical institutionalism is employed. Historical institutionalism, a major branch of institutional theories in political science, emphasizes the role of institutions, historical paths, and institutional lock-in in the formation and persistence of power structures. In this approach, institutions are understood not merely as legal rules but as established patterns of behavior and distributions of power that form and change within specific historical contexts. One of the core concepts of this theory is path dependency, which illustrates how initial and institutionalized choices constrain the trajectory of political evolution.

نهاد سلطنت و بازتولید قدرت:

تحلیل نهادگرایی تاریخی اعطای حق انحلال مجلس به شاه در ایران

علی اکبر جعفری ندوشن^۱، محمد کمالی گوکی^۲ 

^۱ دانشیار حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی و تاریخ، دانشگاه یزد، یزد، ایران.

رایانامه: jafarinadoushan@yazd.ac.ir

^۲ نویسنده مسئول: استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

رایانامه: mkamali@modares.ac.ir

اطلاعات مقاله چکیده

نوع مقاله:

پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۰۴/۲۲

تاریخ بازنگری:

۱۴۰۴/۰۷/۲۳

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۴/۰۸/۰۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۰۷/۰۱

کلیدواژه‌ها:

نهاد سلطنت،
محمدرضا شاه،
مجلس،
حق انحلال،
نهادگرایی.

در سال ۱۳۲۸ و در بستر تحولات سیاسی پس از شهریورماه ۱۳۲۰، اصل ۴۸ متمم قانون اساسی ایران اصلاح و اختیار انحلال مجلس شورای ملی به شاه واگذار شد. این تغییر، نقطه عطفی در روند تمرکز مجدد قدرت در نهاد سلطنت و بی‌اعتباری جنبش مشروطه و تحدید قدرت بود. پژوهش حاضر با استفاده از چارچوب نظری نهادگرایی تاریخی، و روش توصیفی-تحلیلی، به واکاوی زمینه‌های سیاسی-نهادی این تغییر می‌پردازد. این مقاله با هدف نشان دادن چگونگی تأثیر ساختارهای نهادی تثبیت‌شده، بر مسیر تحولات اساسی در بزنگاه‌های سیاسی تألیف شده است و با تحلیل واقعه تاریخی نشان می‌دهد که چگونه با وجود تحولات اجتماعی بزرگی مانند انقلاب، مناسبات قبلی همچنان پایدار می‌ماند. بر اساس یافته‌های پژوهش، تمرکزگرایی نهادی در ساختار سیاسی ایران که ریشه در دوره رضاشاه داشت، به‌رغم گذار ظاهری به دموکراسی پس از ۱۳۲۰، همچنان ادامه یافت. ضعف ساختاری مجلس و قوه مجریه، ناکارآمدی احزاب، فضای ناپایدار سیاسی و بهره‌برداری شاه از بحران‌ها، به‌همراه منافع قدرت‌های جهانی زمینه‌های لازم را برای بازتعریف نقش سلطنت فراهم کرد. در این چارچوب، اعطای حق انحلال مجلس نه حاصل یک تصمیم فردی، بلکه نتیجه مسیر نهادی‌ای بود که از گذشته به‌جا مانده بود و به نفع سلطنت عمل می‌کرد.

* استناد: جعفری ندوشن، علی اکبر؛ کمالی گوکی، محمد (۱۴۰۵). نهاد سلطنت و بازتولید قدرت: تحلیل نهادگرایی تاریخی

اعطای حق انحلال مجلس به شاه در ایران، فصلنامه سیاست، ۵۶ (۳)، ۷۵۰-۷۲۳.

<http://doi.org/10.22059/JPQ.2026.396091.1008371>



© نویسندگان.

ناشر: انتشارات دانشگاه تهران.

مقدمه

با روی کار آمدن رضاشاه اگرچه تأسیسات مدرنی در ساختار اداری و اجرایی کشور برپا شد، اما هرگز همزاد با آن، کشور از توسعه سیاسی و رشد و رونق نهادهای دموکراتیک بهره‌مند نشد و حتی نهادهای برجسته مشروطیت نیز، نظیر مجلس شورای ملی در فضای اختناق و خودکامگی رضاخان، عملاً از کارایی سیاسی خود بازماندند.

پس از شهریورماه ۱۳۲۰ در کشور منازعات سیاسی زیادی بر سر قدرت، در گرفت که اغلب رقبای این منازعات عبارت بودند از مجلس شورای ملی، قوه مجریه، دربار، افراد قدرتمند و متنفذی همچون قوام السلطنه و مصدق... و سفارتخانه‌های خارجی و به‌جز زمینه‌های نهادی داخلی که به تدریج موجب تجدیدنظر قانون اساسی در سال ۱۳۲۸ شد، پاره‌ای حوادث و رویدادها نیز اراده شاه را در تصمیم خود، در بازنگری قانون اساسی محکم‌تر کرد. ترور ناموفق شاه، در بهمن‌ماه ۱۳۲۷ به‌هنگام بازدید وی از دانشگاه تهران، مهم‌ترین رویداد از این دست بود. از همین جا بود که پروژه بازنگری در قانون اساسی کلید خورد.

ناسازگاری و تنش بین تحولات نسبتاً سریع اجتماعی - اقتصادی و نوع نظام سیاسی حاکم، به‌طور فزاینده‌ای آشکار می‌شد و خبر از بحران بزرگی می‌داد که با از میان رفتن حاکم خودکامه، ظهور می‌یافت. به‌رغم تبیین وظایف اغلب تشریفاتی شاه در قانون اساسی، باید گفت که به لحاظ عملی، این قانون اساسی نبود که به‌طور مؤثر حدود اختیارات سلطنت را تعیین می‌کرد، بلکه «توانمندی نهادی» سلطنت در میان بدنه سیاسی کشور بود که حدود قدرت سلطنت و کاربرد آن را در قانون اساسی مشروطه معین می‌ساخت. در واقع روش‌های ریشه‌دار گذشته، تمامی دستگاه حکومت را به عامل اجرایی دربار بدل کرده بود. از زمان رضاشاه ادغام هماهنگی بین دولت و دربار از یک سو و ارتش و دربار از سوی دیگر ریشه گرفته بود.

در پی خروج رضاشاه از ایران و روی کار آمدن محمدرضاشاه، از نفوذ دربار بسیار کاسته شد، ولی از نظر «نهادی» جایگاه و موقعیت دربار، دگرگون نشد. به همین دلیل، نبرد بر سر قدرت و شیوه تسلط در فعالیت سیاسی آغاز شد. در داخل این منازعات و رقابت‌های سیاسی، دربار با شاه جوان و آسیب‌پذیر خود، مدعی اصلی و البته محتاط قدرت برتر به‌شمار می‌آمد.

هرچند با سقوط پادشاه مقتدر و خودکامه پهلوی، قدرت دربار کاهش یافت، اما اقتدار شاه جدید با توجه به توانمندی نهادی سلطنت به‌حدی بود که موقعیت ممتاز او را تضمین کند، بدان معنی که نفوذ و دخالت دربار همواره بر آینده و فرصت‌های پیش روی سرسپردگان و وابستگان آن و حتی مجموعه نخبگان حاکم، تأثیر سرنوشت‌سازی داشت؛ بنابراین وقتی واکنش‌های احتمالی شاه به‌رغم کاهش قدرت دربار می‌توانست برنامه‌ها و محاسبات نخبگان و دولتمردان

سیاسی را به شدت تحت تأثیر قرار دهد، هرگز نقش اصلی او در تعاملات قدرت، نادیده گرفته نمی‌شد (Azimi, 1995: 29).

چنین شرایطی بود که پهلوی دوم را با وجود شکسته شدن اقتدار متمرکز رضاشاهی به مراکز متعدد قدرت و بهرغم تبلیغات گسترده‌ای که در بی‌طرفی و سلطنت مطابق قانون وی مصروف می‌شد، شایق می‌کرد تا با ظاهری تدافعی و با اقداماتی بسیار محتاطانه در اندیشه آن باشد که بخشی از قدرت ازدست‌رفته نهاد سلطنت را به دست آورد و در همین راه بود که سرانجام به تغییر و تجدیدنظر در اصول قانون اساسی دست یازید. این پژوهش با سؤال اصلی «اعطای حق انحلال مجلس به شاه دارای چه زمینه‌ها و دلایل نهادی-تاریخی است؟» و فرضیه «این تغییر، نتیجه یک مسیر نهادی بود که از گذشته به‌جا مانده بود» به دنبال نشان دادن اهمیت این مسئله است که چگونه ساختارهای نهادی تثبیت شده می‌توانند در بزنگاه‌های سیاسی، بر مسیر تحولات اساسی تأثیرگذار باشند و با وجود تحولات اجتماعی بزرگی مانند انقلاب، مناسبات قبلی همچنان پایدار بمانند. برای تحلیل دلایل اعطای حق انحلال مجلس به شاه که امری برخلاف قانون اساسی مشروطه بود، از روش توصیفی-تحلیلی با روش اسنادی گردآوری داده‌ها استفاده شده است. در ادامه به توضیح چارچوب نظری پرداخته شده و ذیل آن به تبیین دلایل آن اشاره می‌شود.

برای تحلیل روند اعطای حق انحلال مجلس به شاه در سال ۱۳۲۸ و زمینه‌های سیاسی آن، از نظریه نهادگرایی تاریخی بهره گرفته می‌شود. نهادگرایی تاریخی، از شاخه‌های اصلی نظریه‌های نهادی در علوم سیاسی است که بر نقش نهادها، مسیرهای تاریخی، و پیوستگی‌های نهادی در تکوین و تداوم ساختارهای قدرت تأکید دارد (Thelen, 1999: 41). در این رویکرد، نهادها نه صرفاً قواعد حقوقی، بلکه الگوهای رفتاری تثبیت شده و ساختارهای توزیع قدرت‌اند که در بستر تاریخی خاص شکل می‌گیرند و تغییر می‌کنند. یکی از مفاهیم محوری این نظریه، وابستگی به مسیر است که نشان می‌دهد چگونه انتخاب‌های اولیه و نهادینه شده، مسیر تحول سیاسی را محدود می‌کنند و گزینه‌های آینده را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Pierson, 2000: 25). در زمینه مورد بحث، ساختار قدرت در ایران پس از مشروطه، به‌ویژه تمرکز قدرت در نهاد سلطنت در دوران رضاشاه، نوعی مسیر نهادی خاص را پدید آورد که با وجود تغییر سلطنت، همچنان در دوران محمدرضاشاه نیز ادامه یافت. شاه، به‌عنوان یکی از بازیگران محوری در این ساختار، تلاش کرد تا با بهره‌گیری از ضعف نهادهای رقیب، به‌ویژه مجلس و قوه مجریه، قدرت خود را تثبیت کند و توسعه دهد. در این فرایند، تحلیل نهاد سلطنت به‌عنوان نهادی ریشه‌دار و برخوردار از توانمندی مستقل در ساختار سیاسی کشور، کلید فهم چرایی و چگونگی اعطای حق انحلال مجلس به شاه است. افزون بر این، نهادگرایی تاریخی به ما امکان می‌دهد که نقش

بازیگران سیاسی (شاه، احزاب، نخبگان سیاسی و مجلس) را نه صرفاً به عنوان کنشگران منفرد، بلکه در قالب نهادهای در حال تحول و درگیر در نزاع قدرت، تحلیل کنیم (Mahoney & Thelen, 2010: 12). تداوم مناسبات سلطنت‌محور و ضعف نهادهای دموکراتیک، همان مسیر نهادی‌ای بود که زمینه بازگشت به تمرکزگرایی قدرت و اعطای اختیارات گسترده‌تر به شاه را در بستر بحران سیاسی فراهم ساخت. در کنار این مفهوم «بزنگاه تاریخی» به عنوان حادثه خاص و تأثیرگذار در بازگشت به مسیر گذشته شناخته می‌شود که در این پژوهش واقعه ترور شاه به عنوان عامل محرک در بازگشت به مسیر شناخته می‌شود. بنابراین، نظریه نهادگرایی تاریخی، چارچوب مفهومی مناسبی برای تحلیل پویایی‌های تاریخی و نهادی قدرت در ایران دوره پهلوی دوم به شمار می‌آید، زیرا همزمان به ساختارها، وقایع و بازیگران سیاسی در بستر تاریخی می‌پردازد و از نگاه تک‌عاملی پرهیز دارد.

۱. پیشینه پژوهش

بررسی و تبیین تحولات سیاسی ایران در دوره پس از شهریورماه ۱۳۲۰، از جمله مباحث مهمی است که مورد توجه پژوهشگران داخلی و خارجی بسیاری قرار گرفته است. این پژوهش‌ها را می‌توان به دو دسته اصلی تقسیم کرد؛ نخست: روایت‌های تاریخی این دسته از آثار، با تمرکز بر توصیف و بازگویی وقایع، به بررسی سیر تحولات سیاسی، نقش بازیگران و تأثیر عوامل خارجی در یک برهه تاریخی می‌پردازند. برخی از مهم‌ترین آثار در این زمینه عبارت‌اند از: کتاب ایران بین دو کودتا نوشته داریوش رحمانیان با رویکرد روایتی بر شرح حوادث مهم میان دو کودتای ۱۲۹۹ و ۱۳۳۲ پرداخته است. نویسنده با اتکا به اسناد دست‌اول وقایع مهمی مانند برآمدن رضاشاه و تبعید او و دوره پرتنش دهه بیست شمسی را روایت کرده است. در کتاب جنبش ملی شدن صنعت نفت ایران و کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ نوشته غلامرضا نجاتی نیز با استناد به منابع متعدد، رویدادهای مربوط به جنبش ملی شدن صنعت نفت و کودتای ۲۸ مرداد و حوادث قبل و بعد از آن بررسی شده است. در قسمت نخست ضمایی شامل تعداد زیادی نامه، تلگراف، یادداشت، مصاحبه، اسناد و نوشته‌های کوتاه فراوان، وجود دارد که سندهای دست‌اولی برای پژوهش در این دوره تاریخی‌اند. چنانکه ملاحظه می‌شود در این پژوهش‌ها اولاً به یک حادثه خاص اشاره نشده است و ثانیاً به جنبه‌های نظری نپرداخته‌اند.

دسته دوم پژوهش‌ها به تحلیل‌های با رویکرد نظری مربوط می‌شود. در این آثار، علاوه بر روایت تاریخی، از چارچوب‌های نظری برای تبیین وقایع استفاده می‌کنند. این رویکرد به پژوهشگر امکان می‌دهد که به جای توصیف صرف، در پی یافتن دلایل ساختاری و الگوهای تکرارشونده در تاریخ باشد. در این دسته که به پژوهش حاضر نزدیک‌ترند، می‌توان به کتاب ایران

بین دو انقلاب نوشته یرواند آبراهامیان اشاره کرد. آبراهامیان در این اثر با رویکردی مارکسیستی، به تحلیل عوامل اجتماعی و طبقاتی در تحولات ایران می‌پردازد. نویسنده، نقش طبقات و گروه‌های اجتماعی را در ظهور و افول دولت‌ها و نهضت‌ها تحلیل می‌کند. همچنین در کتاب بحران دموکراسی در ایران نوشته فخرالدین عظیمی با نگاهی جامعه‌شناختی به نهادهای سیاسی و بازیگران اصلی، به بررسی چرایی ناکامی دموکراسی در ایران پس از شهریورماه ۱۳۲۰ می‌پردازد. عظیمی، ضعف احزاب سیاسی، ناکارآمدی مجلس و دخالت‌های دربار را از عوامل اصلی این بحران می‌داند. کتاب گذشته چراغ راه آینده است، اثر نویسنده‌ای با نام مستعار «جامی» است. این کتاب با تمرکز بر عملکرد حزب توده و فرقه دموکرات آذربایجان، با تکیه بر اسناد، خاطرات و اعترافات تاریخی، به واکاوی ریشه‌های این جریان‌ها پرداخته است. این جریان‌ها را ابزاری برای پیشبرد منافع قدرت خارجی (اتحاد جماهیر شوروی) معرفی می‌کند. به باور نویسنده، این حزب نه بر اساس نیازهای داخلی، بلکه به‌عنوان یک نیروی وابسته به سیاست‌های شوروی شکل گرفت و در بزنگاه‌های تاریخی، منافع یک دولت خارجی را بر منافع ملی ترجیح داد.

پژوهش حاضر ضمن بهره‌گیری از روایت‌های دقیق تاریخی موجود، از جمله آثار عظیمی و آبراهامیان، با رویکردی کاملاً نهادگرایانه به تحلیل مسئله می‌پردازد. بسیاری از آثار موجود، اگرچه به ضعف نهادهای سیاسی اشاره دارند، اما این پدیده‌ها را به‌صورت مجرد و بی‌ارتباط با یکدیگر تحلیل می‌کنند. نوآوری اصلی این مقاله در این است که با بهره‌گیری از مفاهیم نهادگرایی تاریخی مانند «وابستگی به مسیر» و «بزنگاه تاریخی»، به دنبال نشان دادن این موضوع است که اعطای حق انحلال به شاه در سال ۱۳۲۸، نه یک حادثه یا تصمیم فردی، بلکه نتیجه یک مسیر تاریخی است که نهاد سلطنت در ایران از دوره قاجار و به‌ویژه پهلوی اول در آن حرکت کرده است. این مقاله برخلاف بسیاری از تحلیل‌های موجود که بر فردگرایی یا عوامل خارجی تمرکز دارند، نشان می‌دهد که چگونه ساختارهای نهادی تثبیت‌شده در گذشته، در بزنگاه‌های تاریخی (مانند ترور شاه)، توانستند با هدایت تحولات به نفع خود، مسیر آینده را تحت تأثیر قرار دهند.

۲. یافته‌ها

با استعفای رضاشاه و تبعید وی از کشور بر اثر خلأ قدرتی که پیش آمد و بی‌تجربگی شاه جوان، در کشور منازعات سیاسی زیادی بر سر قدرت درگرفت که اغلب رقبای این منازعات عبارت بودند از مجلس شورای ملی، قوه مجریه، دربار، افراد قدرتمند و متنفذی همچون قوام‌السلطنه و مصدق... و سفارت‌خانه‌های خارجی. هریک از این نهادها به‌تدریج موجبات تجدیدنظر در قانون

اساسی مشروطه را در سال ۱۳۲۸ فراهم کردند، در ذیل به تفصیل به نقش هریک از قطب‌های منازعه در تجدیدنظر مزبور خواهیم پرداخت.

۱.۲. نقش مجلس شورای ملی

مجلس شورای ملی که پس از سقوط رضاشاه، یک بار دیگر این توانایی را در خود دیده بود که با توجه به قانون اساسی، می‌تواند در عرصه سیاست کشور نقش اصلی را بازی کند، به‌زودی دست به کار شد، اما بنا به عللی که در زیر می‌آید، قدرت‌نمایی‌های مجلس و دخالت‌های آن به هیچ روی تماماً به نفع مصالح کشور نبود. همین مسئله، سبب ایجاد بحران‌هایی در کشور شد که این بحران‌ها خود از عوامل فراهم‌کننده زمینه‌های لازم برای تجدیدنظر در قانون اساسی به‌شمار می‌روند.

یکی از مشکلات موجود در مجلس شورای ملی، به شیوه عملکرد اقلیت و اکثریت بازمی‌گشت، به این معنی که اقلیت وظیفه خود را همواره نوعی مقاومت در برابر اکثریت تلقی می‌کرد. اگرچه نفس چنین تعاملاتی مذموم نیست، اما از آنجا که اغلب نمایندگان درک صحیحی از منافع ملی کشور و موقعیت‌های مختلف سیاسی نداشتند و از سوی دیگر ترکیب آنها نیز کمتر از ثبات و موضع مشخص برخوردار بود، به‌طوری‌که اقلیت و اکثریت دربرگیرنده گروه‌های متداخل و نمایندگان منفردی بودند که روحیه همکاری و هماهنگی واقعی بین آنها وجود نداشت (Azimi, 1995: 19). از این‌رو در رقابت‌ها و منازعات درون پارلمان، کمتر منافع و مصالح کشور ملحوظ می‌ماند. ضعف سنت‌های پارلمانی چنان بود که اکثریت مجلس همواره درصدد تشکیل دولت و اقلیت به‌دنبال سقوط و تزلزل آن بودند. برای مثال با گشایش مجلس چهاردهم، هفت فراکسیون مختلف در این مجلس تشکیل شده بود و در تمام طول مدت این دوره، ائتلاف‌ها همواره در حال تغییر بود و مجلس چهاردهم به محیط پیچیده چانه‌زنی‌های سیاسی بدل شد و در نتیجه این تشتت، طی دو سال عمر مجلس مزبور، هفت نخست‌وزیر، نه کابینه و ۱۱۰ وزیر بر سر کار آمدند که خود حاکی از بی‌ثباتی و رفتارهای خام فراکسیون‌ها و گروه‌های مختلف نمایندگان بود (Abrahamian, 1998: 246).

محمدرضاشاه که از اوضاع ناپایدار مجلس ناراضی بود، بارها این ناراحتی خود را به مجلسیان گوشزد می‌کرد. وی در نطق خود به مناسبت سالروز جشن مشروطیت در ۱۴ مردادماه ۱۳۲۳ که مجلس چهاردهم بر سر کار بود، خاطرنشان کرد:

«آرزوی من این است که حکومتی مشروطه که قوی‌ترین حکومت‌های دنیاست، بر شالوده و اساس محکمی در این کشور استوار گردد و تأمین این منظور منوط به اراده نمایندگان مجلس شورای ملی است که اهتمام کنند در مجلس وحدت نظر حکمفرما باشد و حکومت‌ها {دولت‌ها}

را برای استقرار و تحکیم اساس مشروطیت تقویت و پشتیبانی کنند؛ بنابراین وجود یک اکثریت فوری و ثابت کمال ضرورت دارد و در این صورت مجلس موفق به انجام خدمات مفید و تأمین آسایش و رفاهیت مردم که در نهایت سختی به سر می‌برند، خواهد شد...» (Collection of Speeches, ..., nd: 61).

علاوه بر این، مجلس شورای ملی بعد از سقوط رضاشاه، اغلب در تنظیم لایحه بودجه نیز سخت‌گیری‌های مفرطی روا می‌داشت، به‌طوری‌که در این دوران، هزینه‌های دولت بر اساس پا بودجه سالانه آن پرداخت می‌شد. مفهوم این عمل این بود که نمایندگان به هیچ رو نمی‌خواستند دولت از نوعی استقلال مالی برخوردار باشد (Azimi, 1995: 26). این موضوع، شاه را به شدت مکدر می‌کرد و او را در تجدید نقش مجلس بیشتر مصمم می‌ساخت.

اقدام دیگری که گاهی اقلیت مجلس بدان متوسل می‌شدند و چه‌بسا در انجام آن نتیجه مطلوبی حاصل نمی‌شد، عمل آبستراکسیون و خروج از مجلس برای از رسمیت انداختن آن بود. برای مثال نمایندگان اقلیت در مجلس چهاردهم وقتی می‌خواستند از رأی به کابینمحسن صدر (صدرااشراف) امتناع کنند، به مدت سه ماه مجلس را تحریم کرده بودند و هر وقت صدر کابینه‌اش را معرفی می‌کرد، مخالفان، با ترک مجلس شمار نمایندگان را به پایین‌تر از حد نصاب رأی‌گیری می‌رساندند و بدین ترتیب کار مجلس ناتمام می‌ماند و در نهایت کار را به جایی رساندند که حامیان دولت برخلاف روح حاکم بر نظام مشروطه با توسل به امتیازات ویژه سلطنتی، مدعی شدند که به محض رسیدن فرمان شاهی به دست نخست‌وزیر، کابینه او قانونی می‌شود و چون استدلال حقوقی خود را ضعیف می‌دیدند، به بحث جنبه اخلاقی می‌دادند و مدعی می‌شدند که یک اقلیت نمی‌تواند سد راه اکثریت شود. در نهایت کابینه صدر پس از مدت کوتاهی مجبور شد به نفع نخست‌وزیر حکیمی کناره‌گیری کند (National Consultative Assembly of Iran, 1945).

این نمونه، یکی از موارد برخورد مجلس با کابینه‌های دولت بود. در موارد دیگر نیز وقتی نخست‌وزیری معرفی می‌شد، اغلب با مشکلات متعددی از این دست روبه‌رو بود و صرف‌نظر از اینکه اقلیت و اکثریت در این مخالفت‌ها و موافقت‌های دامن‌دار به مقاصد خود می‌رسیدند یا خیر، آنچه بیشتر محل توجه بود، وقت نسبتاً زیادی بود که به‌جای تصمیم‌گیری‌های اساسی و سیاستگذاری و تدوین قوانین مورد نیاز، صرف این‌گونه مجادلات و مباحثات جنجالی می‌شد و در نهایت نتیجه‌ای در جهت مصالح عمومی کشور در بر نداشت.

به هر حال هرچند مجلس باید همواره مرکز ثقل سیاست‌های کشور باشد و این امری بود که با اهمیت زیادی در قانون اساسی مشروطه نیز بدان تصریح شده بود و عامل مهمی در مهار قدرت شاهی به‌شمار می‌آمد، افراط‌کاری‌های نمایندگان پس از فضای نسبتاً باز سیاسی که با

سقوط دیکتاتوری رضاخان ایجاد شده بود، موجبات تضعیف و بی‌اعتبار کردن دائمی قوهٔ مجریه را فراهم می‌کرد که البته این رویه، ضمن اینکه مجلس را از کارکرد اصلی خود دور می‌داشت و آن را در امر تقنین ناتوان می‌ساخت، در عمل نظام مشروطه را نیز با ناکارایی در این کشور روبه‌رو می‌کرد.

شاید یکی از مهم‌ترین دلایل این نقایص در کار پارلمان ایران، به نوبت بودن نهاد مزبور در کشورمان بازمی‌گشت. اعضای مجلس اغلب از کسانی انتخاب می‌شدند که از نفوذ و اقتدار محلی برخوردار بودند و به همین سبب اغلب از دانش سیاسی کافی در فهم نهادهای دموکراتیک و بنیان نظام مشروطه بی‌بهره بودند. این نکته حتی در نطق یکی از نمایندگان طبقهٔ روشنفکر آن زمان نیز آمده است. علی دشتی، در همان بحبوحه روزی در مجلس اعلام کرد:

«اکثر نمایندگان حاضر با سیاست آشنایی ندارند، آنان بیشتر تجار یا مالکانی هستند که از موضوعات سیاسی بی‌اطلاع‌اند. به این ترتیب، این وظیفه‌دولت است که به تعیین سیاست بپردازد و راهی را که می‌باید طی شود، از پیش تعیین نماید» (مذاکرات مجلس چهاردهم، ۲۳ آذرماه ۱۳۲۳، نشست ۸۲).

تغییر موضع سیاسی دائمی و کوتاه‌بینی آنان نیز که حاصل جهل و بی‌اطلاعی از مقام نمایندگی و شأن و جایگاه مجلس بود، سبب عدم شجاعت و قاطعیت آنها می‌شد و همین موضوع حتی موجب می‌شد که از درک منافع ملی کشور و مصالح عمومی نیز عاجز باشند؛ البته عواملی نیز بودند که به‌جای درایت‌های سیاسی، رفتار نمایندگان را جهت می‌دادند که از آن جمله می‌توان به پایگاه طبقاتی هر یک، دلبستگی‌های شخصی، دیدگاه‌های ایدئولوژیک، پیوندهای خارجی و... اشاره کرد. در مجموع بسیاری از آنها همچون بسیاری از دولتمردان و نخبگان سیاسی دیگر، قبل از تصمیم به انجام عملی خاص، منافع و آیندهٔ خود، خانواده، دوستان و اعوان و انصار یا گروه‌های وابسته به خود را در نظر می‌داشتند. شاید از همین رو بود که «سرریدر بولارد» سفیر انگلیس، پس از دیدار با شاه، چنین گزارش می‌کند:

«او در مورد دموکراسی آن‌گونه که در اینجا به‌عنوان شیوهٔ حکومت برای ایران تعبیر می‌شود، مشکوک بود. نمایندگان هر روز تا آن حد در مجلس حضور می‌یابند که بتوانند حقوق خود را دریافت کنند و بقیهٔ اوقات را صرف فشار آوردن بر وزیران جهت استخدام خویشان و دوستان خود می‌کنند. وی اعتقاد داشت که پس از خروج نیروهای خارجی، تغییراتی در قانون اساسی می‌باید به‌عمل آید. به‌ویژه راه‌هایی باید یافت شود که مجلسی که مانند مجلس فعلی (مجلس چهاردهم) هیچ قانونی را از تصویب نگذرانده است، منحل شود (Azimi, 1995: 176).

همان‌طور که از گزارش سفیر انگلیس نیز برمی‌آید، مجموعهٔ شرایط حاکم بر مجلس اعم از تنازعات و اختلافاتی که به سقوط مکرر دولت‌ها می‌انجامید یا ویژگی‌هایی که نمایندگان مجلس

را نسبت به وظیفه خطیر پارلمانی خود غافل کرده بود، تأثیر بسزایی در اصلاحات صورت گرفته در قانون اساسی داشت.

شاه نیز که در پی قدرت افزون تر در نظام سیاسی موجود کشور بود، مشکلات مزبور مجلس را بهانه قرار داد و درصدد تقلیل قدرت مجلس که همواره از آن وحشت داشت، برآمد، اگرچه شاه عملکرد نامتوازن مجلس را دستاویز خود قرار داده بود، ولی این بدان معنی نبود که از اقدامات مثبت مجلس شورای ملی استقبال می کرد، برعکس همواره از مجلس آگاه و آزادی که تهدیدی بر اقتدار مطلقه اش باشد، بیمناک بود؛ چون با وجود تلاش های عوام فریبانه ای که در سال های اولیه حکومتش در جهت حکومت قانون انجام می داد، تمایل شخصی او هرگز متوجه یک حکومت واقعاً مشروطه که در آن شاه باید سلطنت کند و نه حکومت، نبود.

اگر او سلطنت خود را در ظاهر بر قانون اساسی بنیان نهاده بود، بدین دلیل بود که تخطی از آن در این دوران با عنایت به بی تجربگی شخصی و عدم بهره مندی خود از یک دربار قوی به مصلحت نمی دید و از این رو در دوره مزبور چنانکه اشاره شد، نوعی کشمکش دائمی میان دربار و مجلس وجود داشت و این تنش تا قبل از ترور شاه در بهمن ماه ۱۳۲۷ و تجدیدنظر در قانون اساسی به سود مجلس شورای ملی بود.

شاید مهم ترین چالشی که همواره بین نمایندگان مجلس و شاه برقرار بود و به بیمناکی شاه از مجلس می افزود، نحوه ارتباط ارتش با شاه بود، چون محمدرضا شاه که تا حدودی از پایگاه مردمی رژیمش آگاه بود، بیشترین امید خود را متوجه ارتش ساخته بود.

«بولارد» سفیر انگلستان در گزارش خود می نویسد شاه که «در علاقه مردم به سلطنتش تردید دارد به افسران دل بسته است، ارتش را کاملاً اداره می کند و بنابراین عنوان و قدرت واقعی بزرگارتشتاران را به دست آورده است.» او می افزاید که شاه می خواهد ارتشی نیم میلیونی به وجود آورد (Abrahamian, 1998: 219).

این علاقه مندی شدید شاه به ارتش که موجد امتیازات و تسهیلات زیادی برای آنان شده بود، سخت مورد توجه مجلسیان قرار گرفته و آنان را از عواقب چنین ارتباط وثیقی بیمناک ساخته بود. سید ضیاءالدین طباطبایی وکیل مردم یزد در مجلس چهاردهم که رهبری فراکسیون وطن را به عهده داشت، طی نطقی اعلام کرد:

« بیست سال تمام منابع کمیاب را در راه ارتش بی کفایت، فاسد و مستبد هدر داده ایم. این ارتش مردم را به وحشت انداخته، شهروندان بی گناه را دستگیر کرده و به ملت خیانت ورزیده، فرصتی عالی است تا بودجده فاعی را کاهش داده و ارتش را تحت نظارت مجلس قرار دهیم و مهم تر از همه اینها رشته های پیوند میان فرماندهان عالی رتبه و شاه را قطع کنیم» (Abrahamian, 1998: 252).

وابسته نظامی انگلستان در این زمان می‌نویسد که حزب توده به‌منظور ضدیت با دربار با سیدضیاء متحد شده است و مجلس به محدود کردن شاه «در چارچوب‌های سخت قانونی» علاقه‌مند است. همچنین «بولارد» سفیر این کشور در ایران در گزارش خود می‌نویسد که شاه در گفت‌وگویی اختصاصی از نبود اقتدار در قانون اساسی شکایت کرده و از این می‌ترسیده که در برابر نمایندگان بی‌دفاع بماند. نامبرده حتی قبل از تشکیل مجلس چهاردهم از خشم و نگرانی شاه در ورود گروه قدرتمندی از مشروطه‌خواهان نیز پرده می‌برد و به دولت متبوع خود می‌نویسد:

«احتمالاً مسئله ارتش، هم از لحاظ میزان بودجه اختصاصی آن... و هم از این لحاظ که شاه می‌خواهد آن را کاملاً در سلطه خود نگه دارد، اولین مسئله مورد بحث مجلس جدید خواهد بود». یک هفته بعد همین منبع گزارش می‌دهد:

«در این چند روز آشکار شده که اگر شاه می‌توانست از گشایش مجلس جلوگیری کند، مجلسی در بین نبوده، او دربارگروه قدرتمند مشروطه‌خواه مجلس که تهدیدی جدی برای جلوگیری از عملی شدن آرزوهای استبدادی است، گزارش‌های ناراحت‌کننده‌ای داشت» (Abrahamian, 1998: 219). بنابراین تلاشی که مجلس در قطع ارتباط نزدیک شاه با ارتش می‌کرد، یکی دیگر از دلایل اصلی شاه در مخالفت با مجلس و عزم در تحدید قدرت آن با بازنگری در قانون اساسی شد.

از دیگر اقدامات مجلس شورای ملی در دوره چهاردهم، ترتیب دادن مراسم سوگندی جدید بود که در آن، بر وظیفه هر نماینده در دفاع از حقوق مجلس تأکید می‌شد. این امر که بیانگر عزم مجلس در جهت حفظ حقوق خود و مبارزه با افزون‌خواهی‌های شاه بود، سبب شد مجلس چهاردهم که به آرامی گشایش یافته بود، ناگهان به کانون تجدیدنظرهای چندگانه در قانون اساسی مشروطه حملات شدیدی علیه شاه تبدیل شود. فراقسیون‌های مختلف مجلس همراه با نمایندگان حزب توده، اکثریتی قوی علیه طرفداران سلطنت تشکیل دادند و مسائل مهمی همچون امور راجع به ارتش و وضع بودجه کشور در دستور کارشان قرار گرفت. اگرچه به‌دلیل حوادثی که به شکستن اتحاد گروه‌های ضد سلطنت منجر شد، مجلس هرگز فرصت عملی کردن برنامه‌های اصلاحی خود را نیافت، اما موجب شد تا شاه نسبت به خطر مجلسی که تا این پایه به تحدید اقتدارات او نزدیک شده بود، حساس‌تر شده و در تغییر و تجدیدنظر در قانون اساسی جدی‌تر شود.

بنابراین مجموعه دلایل بالا سبب شد نهاد مجلس که بر اساس قانون اساسی مشروطه منبع قدرت بود، به محلی برای زورآزمایی قدرت تبدیل شود و همین تشتت افزون بر نداشتن

پشتوانهٔ مردمی، ضعف سنت‌های پارلمانی، فقدان ساختارهای حزبی قوی و ناتوانی در ایجاد ائتلاف‌های پایدار فرصت را برای خروج قدرت از این نهاد به نهاد سلطنت فراهم کرد.

۲.۲. نقش قوه

با سقوط رضاشاه شرایطی حاصل شد که کابینه‌ها دیگر از استحکام لازم برخوردار نبوده و به شدت آسیب‌پذیر بودند. آنها از توان کافی برای روبه‌رو شدن با مسائل اجتماعی و سیاسی موجود، برخوردار نبودند. علاوه بر مشخص نبودن موقعیت قوهٔ مجریه در قانون اساسی در سال‌های مورد بحث، دولت‌ها اغلب در نتیجهٔ ائتلاف‌های مصلحتی فراکسیون‌های مجلس برپا و با گسستن این ائتلاف‌ها و تشکیل ائتلاف‌های مخالف ساقط می‌شدند. طبیعی است که با این شرایط، وزیر و نخست‌وزیر هیچ‌کدام نمی‌توانستند وظایف قانونی و ملی خود را انجام دهند. بر اثر دخالت‌های بی‌جای دربار و گروه‌های فشار، به‌طور معمول نخست‌وزیران مجبور بودند با وزرای تحمیلی موجود در کابینه کار کنند که طبیعتاً در چنین شرایطی همکاری و تفاهم، برای پیشبرد مسائل اصلی کشور و ادارامور جاری آن با موانع جدی روبه‌رو بود. به‌عبارتی به‌طور معمول کابینه‌ها بر اساس اصول مشترک، اهداف مشخص و اولویت‌های معین در زمین‌خمش‌ها و سیاست‌ها تشکیل نمی‌شدند، بلکه در شرایط عادی کابینه دربردارندهٔ افرادی بود که نمایندهٔ بخش‌های مسلط نخبگان بودند و مقام و موقعیتشان اغلب در گرو شبکه‌های پیچیده‌ای از دوستی، خویشاوندی و پیوندهای مبتنی بر حمایت و وابستگی قرار داشت. تشکیل و ترکیب کابینه‌ها به‌طور معمول بازتاب تلاش‌های گسترده برای سازش و نمایانگر منافع گوناگونی بود که اغلب با یکدیگر تضاد و حتی تعارض داشتند. مشخص است نخست‌وزیری که بر اساس مصالحه بر سر کار آمده، توان لازم برای انجام وظایف قانونی و ملی خود را نخواهد داشت.

از سوی دیگر، به‌طور معمول نخست‌وزیران و به‌ویژه وزیران بیشتر در پی منافع شخصی خود بودند و هر جا که بیشتر بوی منفعت می‌داد، به آن طرف گرایش پیدا می‌کردند. چه کسی در چنین آشفته‌بازار سودپرستی، توقع دارد که قوهٔ مجریه به فکر اجرای قانون اساسی و حفاظت و صیانت از آن باشد و بر اساس آن به فکر مصالح ملی و دینی کشور باشد؟! ضعف قوای مجریه که عوامل متعددی از جمله کارشکنی‌های مجلس، دخالت‌های بی‌جای دربار، نفوذ بیگانگان و بی‌کفایتی و منفعت‌طلبی وزرا و نخست‌وزیران در آن نقش داشتند، خود از عواملی بود که شاه از آن کمال استفاده را برد تا نیت خود را برای تجدیدنظر در قانون اساسی به‌منظور تحکیم قدرت، به منصهٔ ظهور بنشانند. برای مثال هنگامی که دولت «قوام» در آذرماه ۱۳۲۶ سقوط کرد، دربار متمایل بود تا هژیر بر سر کار آید، اما برای زمینه‌سازی دولت وی، حکیمی را نامزد نخست‌وزیری کردند که وی نیز چون ائتلاف پشتیبان خود در مجلس را از دست داد و با اعلام رأی عدم اعتماد

فراکسیون‌ها روبه‌رو شد، خیلی زود استعفا کرد. عبدالحسین هژیر که با پشتیبانی شاه همراه بود، پس از تشکیل دولت چون با اشکال‌تراشی فراوانی در مجلس روبه‌رو شد، کناره‌گیری کرد که البته پاره‌ای از مورخان، سقوط او را معلول تلاش در تشکیل مجلس مؤسسان و تجدیدنظر در قانون اساسی که موجب افزایش اقتدارات شاه می‌شد، می‌دانند که موجب خشم عده‌ای از نمایندگان مجلس شد و موجبات استعفای او را فراهم آورد (Mehdinia, 1995: 42).

با رفتن هژیر، ساعد، در سال ۱۳۲۳ توسط شاه برای تشکیل دولت جدید دعوت شد و نمایندگان از این اقدام شاه برآشفتن؛ چون دموکرات‌های مجلس معتقد بودند که قانون اساسی چنین حقی به شاه نداده و تنها مجلس است که حق انتخاب کابینه را دارد. اگرچه در مقابل، سلطنت‌طلبان استدلال می‌کردند که شاه می‌تواند وزیران را تعیین کند تا آنها از مجلس رأی اعتماد بگیرند. این اختلاف‌نظر که از دو شیوۀ تفسیر از قانون اساسی برمی‌خاست، به بحث تجدیدنظر در قانون اساسی که سال‌ها شاه در پی مطرح شدن آن بود، دامن زد و بدین سان می‌توان گفت قوم‌جریه با در نظر گرفتن تمام ویژگی‌های آن، نقش در خور توجهی را در تجدیدنظر قانون اساسی ۱۳۲۸ ایفا کرد.

علاوه بر نقش کابینه، برخی از نخست‌وزیران، به‌تنهایی از تجدیدنظر در قانون اساسی حمایت می‌کردند. برای مثال هنگامی که شاه در بهمن‌ماه ۱۳۲۷ مورد سوءقصد قرار گرفت و در نتیجه تصمیم به تشکیل مجلس مؤسسان گرفت، حکیم‌الملک که خود از مردان صدر مشروطه بود، در مصاحبه با خبرگزاری کیهان ادعایی کرد که تعجب‌برانگیز بود: «نقص بزرگ قانون اساسی و مشروطیت ما این است که اختیارات لازم را به شاه جهت انحلال مجلس نداده است. به نظر من هر گاه این ماده بر قانون اساسی اضافه شود، قانون اساسی ما نقص نخواهد داشت» (Safari, 1992: 34).

بدین سان نهاد مجریه نه‌تنها پاسدار قدرت خود نبود، بلکه کمک‌کننده به بازتولید قدرت برای نهاد سلطنت شد و نخست‌وزیران هریک به ابزار قدرت سلطنت تبدیل می‌شدند.

۳.۳. نقش دربار

هنگامی که محمدرضا شاه در ۲۲ سالگی - پس از سقوط پدرش - به‌عنوان پادشاه مشروطه در مقابل مجلس سوگند یاد کرد، علاقه زیادی به دموکراسی نشان می‌داد و جلوس او بر تخت سلطنت به‌عنوان آغازی از دوره جدید حکومت پارلمانی و پیروی دقیق از قانون اساسی، تبلیغ و توصیف می‌شد. از شاه جوان انتظار می‌رفت که تعهد خود را به قانون اساسی محترم شمارد و خودش هم اغلب با صراحت از باورهای دموکراتیک سخن می‌گفت (Azimi, 1995: 26).

محمدرضا شاه در پیام خود به مناسبت سالروز جشن مشروطیت در ۱۴ مردادماه ۱۳۲۱ یعنی در اولین سال سلطنتش به صراحت گفت: «اولین فکری که به خاطر می‌رسد، این است که ما ملت زنده و خوشبختی هستیم که از مزایای مشروطیت که تنها راه سعادت بشر متمدن است، می‌توانیم استفاده کنیم. در کشور مشروطه است که جامعه و ملت درد خود را از همه کس بهتر می‌فهمد و بر خود حکومت می‌نماید... و به این ترتیب مجلس شورای ملی کعبه آمل ملت می‌شود...» (Collection of Speeches, ..., (nd): 30,50).

شاه همچنین در پیام نوروزی سال ۱۳۲۳ اظهار کرد: «عظمت و شکوه مقام سلطنت مرتبط و وابسته به قدرت و عظمت ملت است. هر قدر ملت توانا و مقتدر باشد، به همان اندازه نیز مقام سلطنت که نماینده قدرت ملت است، قوی و معظم خواهد بود...» (Collection of Speeches, ..., (nd): 30,50).

شاه بنا به دلایلی که پیشتر بدان اشاره شد، این روند را در ظاهر تا سال ۱۳۲۷ حفظ کرد و همواره بر آن تأکید می‌کرد. حتی شاه در پیام‌های خود از اینکه مجلس قدرت زیادی دارد، اظهار خوشحالی می‌کرد. او که در ۱۴ مردادماه ۱۳۲۴ به مناسبت سالروز پیروزی مشروطیت سخن می‌گفت، تأکید کرد: «من به همان قرآن مقدسی که بدان سوگند یاد کرده‌ام برای حفظ اصول مشروطیت بکوشم ایمان دارم و تاکنون بر همان سوگند خود پایداری کرده‌ام و بعد از این هم پایداری خواهم نمود. تردیدی نیست که بهترین حکومت‌ها، حکومت مشروطه است و اگر ملتی مطابق حقیقت از اصول آن پیروی نماید، به بهترین ثمرات آن نائل خواهد شد» (Collection of Speeches, ..., (nd): 79).

همچنین شاه در همین سخنرانی خطاب به مجلسین گفت: «مجلس در هیچ کشوری به اندازه مجلس در کشور شما قدرت ندارد و شما فعال مایشاء هستید». اما با همه اینها باید اذعان کرد که از شهریورماه ۱۳۲۰ به بعد در ذهن شاه این فکر مکرر می‌گذشت که «انحلال مجلس از حقوق حق سلطنت است» و می‌دانست که این کار هم صورت‌پذیر نخواهد بود، مگر با تشکیل مجلس مؤسسان و تغییر اصولی از قانون اساسی (Mehdini, 1995: 186).

محمدرضا شاه همواره قدرت پدرش را به یاد داشت و در آرزوی رسیدن به آن بود، اما دست یافتن به چنین حالتی برایش ممکن نبود، چراکه قدرت در قطب‌های متعددی پراکنده شده بود و آنها هریک در جهت تفوق بر دیگری تلاش می‌کردند و شاه نیز سخت می‌کوشید تا در این منازعه سیاسی بر رقیبان خود پیروز شود. از این‌رو به شکلی ظاهراً قانونی درصدد افزایش قدرت سلطنت خود برآمد. شاه مخالفان سرسختی داشت که هر لحظه ممکن بود تخت و تاجش آماج حملات گوناگون آنها قرار گیرد. جوان بودن پادشاه، بی‌تجربگی، اوضاع نابسامان اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، همچنین تسویه حساب‌های کسانی که از پدرش زخم خورده بودند، از عواملی

بودند که این خیال شاه را تقویت می‌کردند. تلاش شاه برای حفظ سلطنت با بخت بلندی همراه بود. اشغال کشور توسط متفقین درست هنگامی صورت گرفته بود که نهاد دربار در دوره رضاشاه اقدامات و زمینه‌سازی‌های لازم را برای انتخاب مجلس سیزدهم انجام داده بود؛ بنابراین شاه جوان، وارث مجلسی شد که آماده بود با او مصالحه کند تا اگر نظرش را در مسائل سیاسی اعمال نمی‌کنند، ولی ارتش و امور نظامی را در دست او نگه دارند. در این باره «بولارد» سفیر انگلیس، در گزارش خود می‌نویسد شاه که «در علاقه مردم به سلطنتش تردید دارد، به افسران دل بسته است و ارتش را کاملاً اداره می‌کند» (Abrahamian, 1998: 219). بنابراین نهاد دربار دوره رضاشاه با پشتوانه ارتش قدرت لازم را به محمدرضا می‌داد که قدرت را در نهاد سلطنت متمرکز کند.

۴.۲. نقش سفارتخانه‌های خارجی

وابستگی حکومت پهلوی به دولت‌های خارجی که اسباب روی کار آمدن آن را فراهم کرده بودند، موجب می‌شد تا محمدرضاشاه که در داخل کشور کمتر احساس پشتیبانی و همراهی می‌کرد، در امور سیاسی کشور همواره به جانب بیگانگان به‌خصوص انگلیس و آمریکا چشم بدوزد؛ البته این دولت‌ها نیز در ازای حفظ منافع استعماری خود، در حمایت و تثبیت قدرت وی می‌کوشیدند.

در منازعاتی که بین شاه و مخالفان او بر سر موضوع تجدیدنظر قانون اساسی وجود داشت، انگلیسی‌ها از یک سو و ایالات متحده آمریکا نیز از سوی دیگر به کمک وابستگان داخلی خود، کمک شایانی به محمدرضاشاه کردند.

در این دوران، ایالات متحده آمریکا به‌مثابه یک کشور بزرگ و ثروتمند که از جنگ جهانی دوم کمترین ضرر را دیده، به‌عنوان فاتح اصلی میدان جنگ درصدد گسترش نفوذ و اقتدار خود در سطح جهان بود. آمریکا پس از جنگ جهانی به نقش راهبردی ایران در منطقه خاورمیانه پی برده بود و از رقیب قدر قدرت خود (شوروی) نیز که در همسایگی ایران مرز وسیعی داشت، بیمناک بود و از این‌رو دولتمردان این کشور خیلی زود به این نتیجه رسیدند که «امنیت نظامی و سیاسی ایران برای منافع آمریکا اهمیت خاصی دارد و هدف خود را در ایران به ثبات و نظم محدود کردند» (Lajevardi, 1997: 75).

از این زمان بود که دیپلمات‌های ارشد آمریکایی درصدد برآمدند وسایل نیل به این هدف را طرح‌ریزی کنند. به موجب پرونده‌های وزارت خارجه آمریکا در مرحله اول شاه به عامل کلیدی در این استراتژی تبدیل گردید. «لیلاند موریس»، پس از نخستین دیدار خود با شاه به‌عنوان سفیر آمریکا در تهران در ۲۴ شهریورماه ۱۳۳۲ گزارش داد:

«روی هم رفته نظر خوبی به شاه پیدا کردم و امکان دارد تقویت او یکی از راههایی باشد که معضل سیاست داخلی را که این کشور به آن گرفتار شده است، حل کند. یک چیز مسلم است و آن این است که ضعف در رأس هرم قدرت که در اینجا مشاهده می شود باید یا از طریق شاه حل شود یا به دست یک شخص نیرومند دیگر برطرف گردد».

به همین منظور سفیر آمریکا مجلس را متهم کرده بود که نتوانسته است خود را به عنوان نهادی «هوشیار، میهن دوست و صمیمی» نشان دهد. در این باره باید گفت که درد را درست تشخیص داده بودند، اما هرگز دواي آن قدرتمند کردن شخص شاه و برقرار کردن حکومت فردی نبود.

هرچند که این روش به نحو بسیار مطلوبی با منافع آمریکا گره خورده بود، بدین سان آمریکا به سبب منافع خود و برخلاف آنچه روزولت رئیس جمهوری وقت گفته بود که می خواهد ایران را به عنوان «نمونه سیاست عاری از خودخواهی» آمریکا نشان دهد، در ایران تغییر سیاست داد، اما انگلیسی ها در آغاز، قدرت گرفتن فزاینده شاه را نمی پسندیدند و شاهد بر این مدعا این است که در آذرماه ۱۳۲۱ وقتی شاه به قوام اصرار ورزید که استعفا داده و حکومت را در اختیار نظامیان قرار دهد، قوام با پشتیبانی بولارد، وزیرمختار انگلستان در ایران، نخستین تلاش شاه را در بسط قدرتش دفع کرد.

از سال ۱۳۲۵ به بعد، انگلستان نیز همچون آمریکا تصمیم در یاری شاه گرفت تا او را به «مرد نیرومند» ایران تبدیل کنند؛ چون خیلی زود به این نتیجه رسیدند که از طریق یک «عنصر نیرومند» بهتر می توانند منافع راهبردی و بازرگانی خود را در ایران حفظ کنند تا از راه دموکراسی پارلمانی، هرچند وزارت خارجه انگلیس و آمریکا هر دو از پیامدها و خطرهای بالقوه این تصمیم خود مبنی بر کمک به شاه در کسب قدرت مطلقه آگاه بودند و مضار آن را برای ایران به وضوح پیش بینی می کردند، با وجود این، برای حفظ منافع خود به این کار دست می یازیدند. از سوی دیگر با توجه به آزادی نسبی و وجود اتحادیه های صنفی، شاه به این نتیجه رسیده بود که بدون پشتیبانی دو دولت غربی که پس از بیرون رفتن سربازان شوروی قادر بودند تا نفوذ شایان ملاحظه ای در امور ایران اعمال کنند، نمی تواند به قدرت بیشتری دست یابد. بنا به گزارش وابسته نظامی سفارت آمریکا در تهران مهم ترین مدافع دخالت آمریکا در امور ایران شخص شاه بود که او را «بی اندازه طرفدار آمریکا» توصیف می کند. حتی «تا جایی که پذیرفتن یک امتیاز ارزشمند نفت را به ایالات متحده پیشنهاد می کند» (Lajevardi, 1997: 75). در عوض شاه می خواست که آمریکا از وی در کسب قدرت مطلقه پشتیبانی کامل به عمل آورد. شاه به جورج آلن سفیر آمریکا در ایران گفته بود:

«هنوز ملت ایران به مرحله‌ای نرسیده است که شاه تنها جنبه نمادین داشته باشد. اگر او همچنان به نقش غیرفعالانه‌اش در امور ایران ادامه دهد، دیری نخواهد گذشت که مردم از ارزش سلطنت غافل خواهند شد و علاقه خود را به لزوم آن از دست خواهند داد» (Lajevardi, 1997: 75).

«آلن» در مرحله نخست، پیشنهاد شاه مبنی بر تقویت دربار از طریق قانون را نپذیرفت. وی در این باره گفته بود:

«مطمئن نبودم که شاه آنقدر نیرومند باشد که در این کار موفق شود. فکر نمی‌کردم که شاه در هر حال باید در سیاست دخالت کند و نمی‌دانستم اگر در نقشه‌ای که در سر دارد موفق شود، در کجا متوقف خواهد شد» (Lajevardi, 1997: 75). تلاش و کوشش ایالات متحده و انگلستان در برکناری قوام‌السلطنه نقطه عطفی در تحولات کشور به‌شمار می‌رود. با توجه به اینکه قوام از مخالفان سرسخت شاه برای کسب قدرت بود، پشتیبانی این دو قدرت بیگانه از شاه سبب شد که کفه ترازو به نفع شاه سنگین شود و شاه بتواند به راحتی به اهداف خود برسد. شگفت آنجا بود که با توجه به اینکه قوام می‌کوشید به‌طور منظم حزب توده را ضعیف کند، با این حال جورج آلن به این نتیجه رسید که وقت آن رسیده‌است که نیروی خود را با دربار پیوند دهد و نخست‌وزیر را برکنار سازد.

شاه پس از کسب موافقت سفرای آمریکا و انگلیس، دست به چنین اقدامی زد. تلگراف‌های سفارت انگلیس به وزارت خارجه آن کشور، حاکی از آن است که «سرجان لورژتول» سفیر این کشور در ۲۱ آبان ماه ۱۳۲۶ ضمن ملاقات با شاه موضوع برکناری قوام را مورد بحث قرار داده است» (Mahdavi, 1994: 271). به این ترتیب دو دولت غربی با این کار خود، یک بار دیگر ایران را به‌سوی سلطنت مطلق سوق دادند و نقش مهمی را در تجدیدنظر قانون اساسی در سال ۱۳۲۸ که بر اساس آن، شاه در مسیر خودکامگی قرار گرفت، ایفا کردند.

از طرف دیگر شاه تلاش گسترده‌ای را آغاز کرده بود تا حمایت انگلستان و آمریکا را برای تجدیدنظر در قانون اساسی به‌دست آورد. وی برای کسب حمایت انگلستان در آشفته‌بازار دوران نخست‌وزیری هژیر و هنگامی که او با مخالفت‌های جدی در بیرون و درون مجلس روبه‌رو بود، دست به تلاش گسترده‌ای زد و بالأخره موفق شد از دولت انگلیس وعده حمایت بگیرد. با آمدن «ایدن» وزیر خارجه انگلستان به ایران و گفت‌وگو با محمدرضاشاه و دعوت وی برای دیدار از انگلستان به نمایندگی از پادشاه انگلیس، برای شاه راه تثبیت سلطنت گشوده شد و امکان استقرار حکومت فردی در اختیار وی قرار گرفت (Safari, 1992: 241).

بالأخره محمدرضاشاه روز ۲۷ تیرماه ۱۳۲۷ عازم لندن شد. ظاهراً مسافرت وی جنبه خصوصی و غیررسمی داشت، ولی پذیرایی شایانی که شرکت نفت از او کرد و استقبالی که دولت

انگلیس از وی داشت، در عزم شاه به اقتدار منشی، تأثیر زیادی گذاشت. او که جز تثبیت موقعیت خود از طریق پشتیبانی انگلستان هدفی را دنبال نمی‌کرد، به توافقاتی دست یافت که برابر آن، در قبال حمایت از شرکت نفت انگلیس و بانک شاهی در ایران و جلوگیری از نفوذ شوروی و آمریکا، مساعدتی از انگلیس به‌دست آورد که در کودتای ۱۲۹۹ پدرش را به سلطنت رسانده بود و امروز موقعیت او را تثبیت می‌کرد. روزنامه فرانسوی «تربون دو ناسیونال» درباره این سفر نوشت: «... مسلم است که آنچه را شاه ایران راجع به خودش و برادرش علیرضا آرزو می‌کرد، از لندن به‌دست آورده است. اما در عوض چه داده است؟ نفت، بدون شک نفت وسیله این مبادله بوده است» (The Past as the Light of the Future. (n.d.): 464).

محمدرضاشاه به‌غیر از لندن از کشورهای دیگری از جمله فرانسه، دیدن کرد و پس از سفر طولانی و شش‌هفته‌ای خود به تهران بازگشت. او که اکنون به حامیان خارجی خود برای رسیدن به اهدافش پشت‌گرم بود، در جمع نمایندگان مجلس شورای ملی به شرح دیدوبازدیدهای خود در کشورهایی که بدان سفر کرده بود، پرداخت و از تلاش آنها برای جبران ویرانی‌های ناشی از جنگ دوم جهانی سخن به میان آورد و افزود: «این را هم بگویم هدف اصلاحی در این کشورها فرق نمی‌کند که به دست چه حکومت و چه حزبی انجام شود» (Collection of Speeches,...,(nd): 119-121). در خصوص مجلس مؤسسان، انگلیس گفت: «سرعت کار و احتراز از تلف کردن وقت فوق‌العاده مورد توجه بود». درباره مجلس لردها گفت: «اقلیت و دسته‌های مختلف در این مجالس با هم مباحثه می‌کنند و اختلاف سلیقه دارند، اما روحاً غرضی ندارند و معلوم بود هم یکی هستند و دارای هدف معینی می‌باشند» (Collection of Speeches,...,(nd): 119-121).

شاه در این سخنرانی درباره فرانسه، ضمن اشاره به احزاب فرانسه و سقوط دولت فرانسه گفت:

«با وجود احزاب مختلف و اقلیت‌های قومی، مع‌هذا دولت تا آن ثانیه‌ای که سر کار است، با قدرت کار می‌کند و وظایف خود را انجام می‌دهد و بالأخره هدف اصلی را از نظر دور نمی‌دارد» (Collection of Speeches,...,(nd): 119-121).

همچنین محمدرضاشاه ضمن اشاره به ایران، بار دیگر به کشورهای اروپایی برمی‌گردد و می‌گوید:

«اما این کشورها همه سعی دارند توازن و تعادل بین قوای مملکت را حفظ کنند و قوا با یکدیگر پیش بروند و هماهنگ باشند که البته در موقع دیگر با جزئیات بیشتر توضیح می‌دهم...» (Collection of Speeches,...,(nd): 119-121).

یعنی همان چیزی که شاه احساس می‌کرد در ایران وجود ندارد و مجلس یکه‌تازی می‌کند و از این رو قول داد درباره‌اش بعد بیشتر صحبت کند و به‌زعم او می‌بایست در قانون اساسی تجدیدنظر کرد تا توازن قوا برقرار شود. او در پایان، جان کلام را این گونه ادا می‌کند:

«من چند سال پیش روزی گفتم در این کشور باید به تحولی که از بالا شروع شود، دست بزنیم و اگر نکنیم ممکن است به تحول از پایین دچار شویم. منظور من شروع به اصلاحات اساسی در کشور بود، ولی طور دیگر تعبیر کردند. حالا هم همان عقیده را دارم... خطری که هست این است که توازن از دست برود. ما باید سعی کنیم توازن در همه چیز و به‌خصوص در قوای اصلی مملکت برقرار باشد و تمام قوا یکدیگر را کنترل کنند» (Collection of Speeches, ..., (nd): 119-121).

مقصود نهایی شاه از برقراری توازن قوا همان ایجاد مجلس مؤسسان و تغییر چند اصل از اصول قانون اساسی در جهت افزودن قدرت خود و همچنین تأسیس مجلس سنا در برابر مجلس شورای ملی بود. جالب اینجاست که شاه تلاش می‌کرد تا وانمود کند که انگلستان مخالف تشکیل مجلس مؤسسان برای تجدیدنظر در قانون اساسی بوده است.

در مجلس مؤسسان آقای عباس نراقی که نماینده مردم کاشان بود، به‌عنوان مخالف تعبیر اصل ۴۸ قانون اساسی صحبت کرده بود. آقای نراقی ۱۵ سال بعد ماجرا را این چنین تعریف کرده بود که روزی شکرایی، رئیس تشریفات دربار، او را خواسته و او با تعجب توأم با ترس به نزد شاه رفته، محمدرضا شاه پس از اندکی سخن گفتن و از مجلس مؤسسان پرسیدن، به او گفته بود: «شما نباید هیچ‌گونه محدودیتی را در این مجلس برای خود قائل شوید، باید آزادانه هر چه فکر می‌کنید، بگویید».

نراقی می‌گوید از اظهارات شاه مبهوت شدم و چیزی نفهمیدم. هنگام خارج شدن از دربار، شکرایی دوباره به من گفت: «قصد اعلی‌حضرت از احضار شما این است که لازم می‌دانند شما در مجلس با تغییر اصل ۴۸ مخالفت کنید». نراقی می‌گوید: «ولی من موافقم» و در پاسخ می‌شنود: «باشد، ولی صلاح این است که شما با آن مخالفت کنید و هیچ ملاحظه‌ای را هم نداشته باشید؛ اعلی‌حضرت خودشان امر فرمودند».

وقتی نراقی در مجلس مؤسسان به‌عنوان مخالف سخن می‌گفت، تمام اطرافیان وی به او می‌گفتند: «مگر دیوانه شده‌ای شاه پدرت را درمی‌آورد. فوراً مخالفت خود را پس بگیر!». از اینجا معلوم می‌شود که نمایندگان چقدر می‌ترسیدند و چون نراقی وابستگی زیادی به انگلیسی‌ها داشت، نمایندگان را دچار تردید می‌کرد که لابد انگلیس با تغییر قانون اساسی مخالف است و البته منظور شاه نیز وانمود کردن همین موضوع بود تا بتواند اقدام خود را اقدامی دلسوزانه در جهت منافع ملت قلمداد کند (Mehdinia, 1995: 197-198).

۵.۲. نقش سایر نهادهای سیاسی

پس از شهریورماه ۱۳۲۰ که شاه جدید به جای پدر قلدر و مستبدش به سلطنت رسید، به نظر می‌رسید پایه‌های حکومت خودکامه رضاخانی فرو ریخت، نارضایتی‌های سرکوب‌شده سر برآورد، رؤسای ایلات و عشایر و رهبران گروه‌های قومی و محلی به انسجام و سازماندهی رو آوردند و سیاستمداران و دولتمردان کهنه‌کار که در دوران استبدادی رضاخان در نوعی بازنشستگی اجباری، زخم‌هایشان را درمان می‌کردند، با شتاب به صحنه سیاسی کشور بازگشتند. رهبران مذهبی از کتابخانه‌های حوزه‌ها خارج شدند و وعظ و خطابه را از سر گرفتند و روشنفکران جوان نیز به قصد ساختن کشوری جدید و با انتشار روزنامه و جزوه و تشکیل احزاب سیاسی با شور و شوق تمام وارد صحنه سیاست شدند، حتی نمایندگان چاپلوس و بوروکرات‌های متملق نیز جسارت به خرج دادند و عدم وابستگی خود را اعلام و ارباب سابق خود - رضاشاه - را متهم به خودکامگی بی‌حدوحدصر کردند. بدین ترتیب، دوران سکوت، جای خود را به فریاد نمایندگان پرشور، روزنامه‌نگاران سرزنده و بانشاط، رهبران صریح‌اللہج‌حزبی و تظاهرکنندگان ناراضی داد (Abrahamian, 1998: 208).

طرفداران حزب توده و تندروهای به اصطلاح دست چپی هم که اصولاً با رژیم سلطنتی مخالف بودند و از سوی دیگر اصلاً موافق نبودند پسر رضاشاه حکومت کند، در پی فضای نسبتاً آزادتری که فراهم شده بود، خواهان کودتایی بودند که بدون سروصدا صورت گیرد و سپس انتخابات مجلس مؤسسان و تجدیدنظر در قانون اساسی را در از بین بردن سلطنت برپا کنند (Mehdinia, 1995: 186).

آنچه سبب مصمم‌تر شدن این گروه‌ها در رسیدن به اهداف خود شد، نارضایتی‌ها و سرخوردگی‌هایی بود که خود، خطر بالقوه شدیدی برای حکومت نوپای محمدرضاشاه محسوب می‌شد و او می‌دانست بدون اقتدارات کافی، همواره در معرض طغیان خشم فروخورده توده‌های زحمتکش و فقیری است که در پی سیاست‌های اجحاف‌آمیز رضاخان پدید آمده بودند. به‌خصوص آنکه در آن روزها بیشتر مطبوعات نیز به این کشمکش‌ها و اختلاف‌ها دامن می‌زدند و با انتقاد از سلطه گروه کوچکی مرکب از زمین‌داران فتودال، درباریان بانفوذ و افسران ارتش بر توده‌های مردم به استثمار آنان و عقب‌ماندگی و فقر شدید طبقات پایین معترض بودند.

علاوه بر کشمکش‌های طبقاتی، رقابت‌های قومی، مذهبی و حتی اختلاف‌هایی که در پی مسائل مربوط به عمومیت زبان فارسی در مناطق مشروطه عرب‌نشین خوزستان و ترک‌های آذربایجان دامن زده می‌شد، جملگی مخاطرات عدیده‌ای را پیش روی شاه جوان قرار می‌داد و او را در دست یافتن به قدرت افزون‌تر شایق می‌کرد. به همین سبب شاه در پی گسترش فزاینده نهادهای نیروهای مسلح در این دوران بود. کنترل ارتش و نیروهای مسلح به‌حدی بااهمیت بود

که یکی از نمایندگان که هنوز جرأت انتقاد داشت، هشدار داد: «این قانون کلی است که هر کسی تفنگ‌های ملت را کنترل کند، سیاست ملت را نیز در دست خواهد داشت و شاه با نوسازی نیروهای مسلح، آزادی‌های قانونی کشور را بیشتر تهدید می‌کند» (Abrahamian, 1998: 304). همه این عوامل زمینه لازم را برای تغییر قانون اساسی و بازتولید قدرت در نهاد سلطنت فراهم کرد. اما این عوامل نهادی، نیاز به یک موتور محرکه یا جرقه داشت تا عملیاتی شود، این جرقه در حادثه ترور شاه در دانشگاه تهران نهفته بود.

۶.۲. بزنگاه‌های تاریخی و حق انحلال مجلس

علاوه بر نقش نهادهای مختلف در تغییر مسیر قانون اساسی مشروطه، حوادث تاریخی نیز کمک‌کننده این تحول سیاسی بودند. واقعه مهمی که با وقوع آن زمینه‌های تجدیدنظر در قانون اساسی تکمیل شد و انجام آن به‌سهولت میسر شد، ترور ناموفق شاه به هنگام بازدید وی از دانشگاه تهران بود.

هنگامی که محمدرضاشاه، فارغ از پاره‌ای موانع داخلی درصدد جلب رضایت دولت‌های صاحب‌نفوذ انگلستان و آمریکا جهت افزایش قدرت خویش بود، در روز جمعه ۱۳۲۷/۱۱/۱۵ در دانشگاه تهران، هدف گلوله‌های یک عکاس قرار گرفت. ظاهر امر از آن حکایت داشت که حزب توده در این عمل نافرجام دست داشته است، هرچند این مطلب هرگز کاملاً تأیید نشد.

این رویداد، وضعیت امنیتی فوق‌العاده‌ای را در کشور ایجاد کرد و شاه با بهره‌گیری از حس همدردی مردم و این ادعا که قاتل به توطئه‌گران کمونیستی - مذهبی وابستگی داشت، بلافاصله سرکوب مخالفان را آغاز کرد. او در سراسر کشور حکومت نظامی اعلام کرد؛ همه روزنامه‌ها و مجلات مهم و منتقد دربار را تعطیل کرد؛ حزب توده را منحل و آیت‌الله کاشانی را به خارج تبعید کرد و دکتر مصدق را در املاک خودش در اطراف تهران محدود ساخت و کوشید تا پای احمد قوام را نیز به میان بکشد (Abrahamian, 1998: 307). بدین ترتیب، شاه تمام مخالفان و موانع را از سر راه برداشت و در چنین شرایطی رعب‌انگیز و اختناق، انتخابات مجلس مؤسسان برگزار شد.

علاوه بر این، در پی واقعه ترور و ایجاد جو اختناق هیأت حاکمه، به‌خصوص جناح طرفدار انگلیس و مخالفان آزادی و دموکراسی جان تازه گرفتند و به ترکتازی پرداختند و موجبات رعب و نگرانی وطن‌پرستان آزادی‌خواه را که با شرکت نفت انگلیس مبارزه می‌کردند، فراهم آوردند (Mehdina, 1995: 145).

در سایه چنین شرایطی بود که دولت ساعد که با یک مجلس ستیزه‌جو روبه‌رو و طرح استیضاحش نیز آماده شده بود، با تغییر موضع نمایندگان مواجه شد و به تحکیم موقعیت خود

پرداخت. دولت ساعد که وظیفه تشکیل مجلس مؤسسان را عهده‌دار شده بود، فردای روز ترور، وقتی جلسه علنی مجلس شورای ملی برگزار شد، ضمن گزارش مفصلی از جریان سوءقصد به شاه و اقدامات انجام‌شده، تقاضای رأی اعتماد کرد. مجلس به قدری مرعوب بود که از ۹۳ نفر نماینده حاضر ۸۹ نفر به دولت رأی اعتماد دادند» (The Past as the Light of the Future. (n.d.): 484) و دولت با اقتدار کار خود را از سر گرفت و با تکیه بر موقعیت پیش‌آمده دکتر زنگنه - وزیر فرهنگ - لایحه اصلاح قانون مطبوعات را که در آن محدودیت‌های زیاده‌تر و جرایم و مجازات سنگین‌تری راجع به منتقدان از حکومت و خانواده سلطنتی پیش‌بینی شده بود، به مجلس برد که از تصویب نمایندگان مرعوب مجلس گذشت (Mehdina, 1995: 145). علاوه بر آن، ساعد به پشتوانه اکثریت مجلس، هر نوع تبلیغات مخل نظم عمومی را ممنوع کرد و وعده داد که نیروهای مسلح را تقویت کند، حقوق ارتشی‌ها را افزایش دهد، رضاشاه را به لقب «کبیر» مفتخر کرد و جسدش را به تهران بازگرداند تا رسماً تشییع شود.

زمین‌های سلطنتی که در سال ۱۳۲۰ به دولت واگذار شده بود، دوباره به شاه بازگردانده شد (Abrahamian, 1998: 307).

مهم‌تر از همه شاه پس از این حادثه، نظر خود را مبنی بر ایجاد مجلس مؤسسان به‌منظور تغییر چند اصل از قانون اساسی به‌صراحت اعلام کرد. شاه روز پنجم اسفندماه ۱۳۲۷ یعنی ۲۰ روز پس از حادثه سوءقصد نافرجام، نمایندگان فراکسیون‌های مختلف را احضار کرد و گفت: «مقصود از ملاقات آقایان ذکر مطلب لازمی بود که خواستم از آن استحضار نمایید، البته آقایان به‌خوبی اطلاع دارند که وضع فعلی کشور متأسفانه از هر حیث درهم‌ریخته و شیرازه امور از هم گسیخته شده است. مثلاً پنج سال است که بودجه مملکت از تصویب مجلس نگذشته...» شاه آنگاه به علت ازهم‌پاشیدگی امور اشاره می‌کند و می‌گوید:

«... علت واقعی این آشفتگی این است که مشروطیت و دموکراسی ایران شباهت به هیچ‌کدام از مشروطیت‌های دنیا ندارد و به تصدیق مجاهدین صدر مشروطیت که عده‌ای از آنان در این جلسه شرکت دارند و قانون اساسی هم به قلم آنها تدوین یافته تا توازن بین قوای عامه مشروطیت نباشد، غیر از فساد چیزی عاید کشور نخواهد شد. همان‌طور که من و لایه همه، مخالف اختیارات مطلق قوه مجریه هستیم... همان‌طور هم رئیس مملکت باید بتواند اگر خدای ناکرده قوای مقننه در راه اشتباه باشد و بن‌بستی ایجاد شود، با تجدید انتخابات، اشکال را رفع نموده و به هر صورت عقیده جدید مردم را درک نماید. با حق تجدید انتخابات در صورت تشخیص رئیس مملکت هم ملت بهتر می‌تواند در سرنوشت خود نظارت نماید و هم انتخابات خیلی صحیح‌تر و آزادتر انجام خواهد گرفت».

پس از آن شاه به صراحت به تصمیم خود مبنی بر تشکیل مجلس مؤسسان اشاره می‌کند و می‌گوید:

«با توجه به مراتب فوق، با رجال صدر مشروطه مشورت لازم نموده و مصمم شده‌ام که مجلس مؤسسان را تشکیل دهم و از این دعوت دو مقصود دارم... اول یافتن راهی است که بتوان به وسیله آن اصلاحات لازمه را به نفع کشور و اجتماع در موقع خود در قانون اساسی به عمل آورد. دوم موضوع اصلاح اصل ۴۸ قانون اساسی است» (Collection of Speeches, ..., (nd): 137-138). شاه همچنین خواستار تشکیل مجلس سنا شد. در همین جلسه هم بود که شاه از فرط ناراحتی گفته بود که «دولت‌ها را شما می‌آورید و می‌برید، ولی من باید گلوله آن را بخورم». شاید منظور شاه این بوده است که او با اینکه گلوله می‌خورد، اما اختیاراتی درخور آن ندارد و باید آن را به دست آورد.

بدین‌سان همچنان که سیاستمدارانی همچون قوام و مصدق و سایر مخالفان آگاه آن زمان می‌گفتند، شاه آن تیراندازی را به کودتایی سلطنتی تبدیل کرد و زمینه را برای تقویت قدرت خود مساعد ساخت. اما این تغییر وابسته به مسیری بود که از زمان رضاشاه ایجاد شده بود و نهادهای دموکراتیک مانند مجلس و کابینه خود در این مسیر نقش داشتند. به عبارتی ساختار، کارگزاران را به این سمت سوق داد، مسیری که تا پایان سلطنت پهلوی ادامه یافت.

۳. نتیجه

بررسی روند اعطای حق انحلال مجلس به شاه در سال ۱۳۲۸ نشان می‌دهد که این تحول حقوقی-سیاسی را نمی‌توان صرفاً حاصل اراده فردی شاه یا نتیجه یک تصمیم مقطعی دانست، بلکه باید آن را در بستر تحولات نهادی و تاریخی ساختار سیاسی ایران تحلیل کرد. ساختار سلطنت در ایران، به‌ویژه در دوره رضاشاه، با تضعیف نهادهای نمایندگی و نادیده گرفتن روح مشروطه، شکل تمرکزگرایانه‌ای به خود گرفت که پس از شهریورماه ۱۳۲۰ نیز با وجود گذار ظاهری به فضای نیمه‌دموکراتیک، همچنان بخش شایان توجهی از قدرت را در اختیار خود حفظ کرد.

تحلیل مقاله بر پایه چارچوب نهادگرایی تاریخی نشان داد که تداوم الگوهای نهادی تمرکزگرا، در کنار ضعف‌های ساختاری مجلس شورای ملی، بی‌ثباتی دولت‌ها، ناکارآمدی احزاب سیاسی و شکل‌گیری گفتمان تهدید امنیت ملی پس از سوءقصد به شاه، به بازتولید نقش اقتدارگرایی سلطنت در پوشش قانونی انجامید. تشکیل مجلس مؤسسان و تغییر اصل ۴۸ قانون اساسی، به‌واقع نقطه بازگشت سلطنت از نقش تشریفاتی مشروطه به نقش فعال و فرمان‌دهنده پیشامشروطه بود؛ البته در قالب جدید و در پاسخ به بحران‌های مشروعیت آن زمان.

تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را که شامل پرهیز از سرقت ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک‌بار مقاله، تکرار پژوهش‌های دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش‌شوندگان می‌باشد، رعایت کرده‌اند.

سپاسگزاری

این مقاله با بهره‌گیری از نظریه نهادگرایی تاریخی نشان داد که مسیرهای نهادی تثبیت‌شده، اگر با بحران‌های سیاسی و ضعف در نظام پاسخگویی مواجه شوند، می‌توانند به پسرفت دموکراتیک و بازگشت به تمرکز قدرت در نهادهای سنتی بینجامند. در چنین شرایطی، به‌جای تقویت نهادهای منتخب، ساختار سیاسی به‌سوی بازتولید اقتدار مطلقه سوق می‌یابد. از این منظر، اعطای حق انحلال مجلس به شاه در سال ۱۳۲۸ نه‌تنها یک تغییر حقوقی، بلکه نشانه‌ای از تغییر مسیر تاریخی مشروطه به نفع سلطنت بود.

References

- Abrahamian, E. (1998). Iran between Two Revolutions (A. Golmohammadi & M. E. Fattahi, Trans.). Tehran: Nashr-e Ney. **[In Persian]**
- Azimi, F. (1995). The Crisis of Democracy in Iran (1941–1953) (A. H. Mahdavi & B. Nozari, Trans.). Tehran: Alborz Publications. **[In Persian]**
- Collection of Speeches, Messages, Interviews, and Statements of His Imperial Majesty Mohammad Reza Shah Pahlavi Aryamehr, the Shahanshah of Iran, 1941–1961. (1976). Tehran: Keyhan Publications. **[In Persian]**
- Lajevardi, H. (1997, June–July). The Beginning of U.S. Support for Autocracy in Iran (A. H. Mahdavi, Trans.). Political and Economic Information Journal, 11(9–10). **[In Persian]**
- Mahdavi, A. R. (Houshang). (1994). Iran's Foreign Policy during the Pahlavi Era. Tehran: Alborz Publications. **[In Persian]**
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American Political Science Review, 94(2), 251–267.
- Mehdini, J. (1995). Prime Ministers of Iran: The Political Life of Abdolhossein Hazhir (2nd ed.). Tehran: Panous Publications. **[In Persian]**
- Negotiations of the Fourteenth Parliament, December 13, 1944, Session 82 in site: mashruteh.org

- National Consultative Assembly of Iran. (1945). Proceedings of the National Consultative Assembly, 14th Term, Session 156. Tehran: Official Gazette. **[In Persian]**
- Nejati, G. (1999). The Nationalization Movement of the Iranian Oil Industry and the Coup of August 19, 1953. Tehran: Sherkat-e Sahami Enteshar. **[In Persian]**
- Rahmanian, D. (2024). Iran between Two Coups. Tehran: SAMT (Organization for Researching and Composing University Textbooks in the Humanities). **[In Persian]**
- Safari, M. A. (1992). Pen and Politics: From the Resignation of Reza Shah to the Fall of Mosaddegh (Vol. 1). Tehran: Namak Publications. **[In Persian]**
- The Past as the Light of the Future. (n.d.). Tehran: Jami Publications. **[In Persian]**
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369–404.

COPYRIGHTS

©2023 by the University of Tehran. Published by the University of Tehran Press. This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

