



IRANWORLDINSTITUTE

محمد رضا خوری پاک

راه حل ایرانی همزیستی اقوام

پیشگفتار

پیش از بررسی عنوان اصلی، توضیح چند نکته زیر ضروری است:

برخی از پژوهشگران، کشورهای در حال توسعه را جامعه ای در حد فاصل کشورهای پیشرفته صنعتی و جوامع نخستین (Society Primitive) می دانند (Paolo Urio, 27). از این روی، روش حکومت ها را بر اساس جوامع پیشرفته طبقه بندی می کنند. بر اساس چنین طرز تفکری درجه تخصص ساختارهای هر کشور و کارکرد اجتماعی آن ها در مقایسه با کشورهای غربی پیشرفته سنجیده می شود. این طرز تفکر بی توجه به تاریخ کشور ها و بویژه کشورهای تاریخی است.

بنا به گفته هگل ایران نخستین کشور تاریخی بنیانگذار امپراتوری است. برای اداره امپراتوری - شامل اقوام و ملیت های گوناگون - وجود مقررات مربوط به اداره و همزیستی مسالمت آمیز اقوام امری الزامی بود. در آن امپراتوری - به مانند همه امپراتوری های دیگر - به حقوق فرد در برابر حاکمان توجه نمی شد. اما گفتنی است که بی توجهی تنها در ایران نبود. نخستین حقوق دانان عصر رنسانس: ویتوریا (Vittoria) (گروتیس (Grotius))، سوارز (Suarez) و پوفاندرف (Pufendorf) بیشترین کوشش را برای پایه گذاری حقوق طبیعی افراد بعمل آوردند. حقوق عمومی، محصول دوره روشنگری اروپا، در سده های هفدهم و هیجدهم میلادی است. فیلسوفان دوره روشنگری مانند جان استوارت میل "روسو ژان ژاک"، جان لاک، اسپینوزا، مونتسکیو و دیگران کوشش فراوانی بکار بردند تا حقوق و تکالیف مردم در برابر دولت را مشخص کنند.

مدارک و اسناد باقی مانده از تاریخ ایران، حاکی از نوعی توجه به حقوق جمعی اقوام و ملل گوناگون است. از این روی، کشور داری و تقسیماتی که امروزه آن را تقسیمات اداری می خوانیم پیشینه ای دیرینه در ایران دارد. بی سبب نیست که اصطلاح های "ساتراپی" و "ساتراپ" در فرهنگ های غربی وارد شده است که نشان از دیرینگی تقسیمات اداری نامتمرکز در کشور ما دارد. از تاریخ می آموزیم که از زمان تشکیل دولت به معنای نوین آن در ایران هیچ گروه بزرگ قومی غیر بومی (Allogène) در ایران زندگی نمی کند. در حالی که برخی از این مردم مانند ترکمن ها، کردها، در کشورهای عراق و ترکیه، «غیرخودی» های آن کشورها و جزو اقلیت های ملی به حساب می آیند. همه گروه های قومی ایران از سحرگه تاریخ تا کنون در خاکی که اغلب اوقات به نام خود آنان نامیده می شوند زندگی می کنند. ساتراپی ها قدیم به ایالات تبدیل شدند و هنوز هم شمار زیادی از آنان به نام سالکان نامیده می شوند. نبود گروه قومی غیر بومی و سابقه دراز همزیستی، رقابت، کینه توزی و جنگ میان قومی در ایران را از میان برداشت و یا به حداقل، در مقایسه با کشورهای همسایه، رساند. از دیدگاه سیاسی، نقطه مشترک در تاریخ ایران - پیش و پس از حمله تازیان - ساختار دولتی است که با تغییرات اندکی از زمان هخامنشیان تا پایان دوره قاجاریه پابرجا بود. اما گذشته و حال و آینده را نمی توان بگونه ای مجرد مورد بحث قرارداد رابطه میان آن سه، رابطه متقابل است:

در ایران، ساختار دولت همواره بر اساس استبداد فردی قرار داشت: انحصار دولت در مورد مالکیت بویژه در مورد زمین های کشاورزی و نبودن تضمین قانونی لازم و دستگاه قضائی مستقل هر یک اثرهای گوناگونی از خود بجا گذاشتند: مانند نا امنی، آسیب پذیری مالکیت خصوصی (کاتوزیان 13-10)، مداخله دینورزان (Clergy) در امور قضائی و... همه این عوامل سبب شد تا در آغاز سده بیستم میلادی تغییر اساسی در ساختار دولت ایران بر اساس قانون اساسی مدرن رخ دهد. می دانیم که «قدرت های باستانی یا تغییر شکل می دهند و یا از میان می روند. حکومت های آغازین و یا دولت های سنتی زیر فشار دولت های نوین و اداره بوروکراتیک آنان تغییر شکل داده و بگونه مدرن در می آیند» (Balandier 187). اما، نمونه ایران نشان می دهد که نه فشار مبادلات بازرگانی - مانند آنچه در ژاپن و چین روی داد - و نه ارضای خاطر اشغالگران و یا استعمارگران - مانند بسیاری از کشورهای آسیائی و آفریقائی - از علل دگرگونی دولت در ایران نبود. در کشورهای استعمار زده، استعمارگران، ساختار نوین اداری را برپا می کردند تا بتوانند منافع دولت استعمارگر را تامین کنند (Urio 28) مانند آنچه در هند گذشت. در قانون اساسی ایران (۱) و در فاصله تصویب میان دو قانون اساسی و متمم آن، پدران بنیانگذار قانون اساسی راه حلی هائی برای همزیستی اقوام پیش بینی کرده بودند که متأسفانه پس از مدت کوتاهی به فراموشی سپرده شد. پس از انقلاب سال 1979 تازضایتی و طرح خواست های قومی زیادتیر شد و بی توجهی دولت و بی خبری حزب های محلی سبب خونریزی های فراوانی شد.

نویسنده، بر عکس بسیاری از میهن دوستان، تصور می کند که علت اصلی پافشاری برقراری حقوق از سوی اقوام ایرانی تنها مداخله بیگانگان نیست. علت بسیاری نگرانی های اقوام داخل ایران را موجب می شود. و اگر اقوام ساکن ایران می خواستند از بحران های داخلی و نازامی های کشور استفاده کنند؛ روزگاری بود که دولت مرکزی این چنان قوی نبود؛ و نهادهائی همانند (SA یا SS) رژیم نازی نداشت و گروه هائی همانند تونتون ماکوت ها (Tontons Macouts)، در هائیتی زمان حکومت پایا دوک، هم در کشور سروری نمی کردند.

آن علل را که در دو دهه اخیر قوت بیشتری پیدا کرده است، می‌توان به شرح زیر بر شمرد :

- محو عوامل ذهنی در تعریف ملت و وحدت ملی ، بگونه ای که ایرانییت، که در درازای سده‌ها، ملاط ملیت مردم، بود به اسلامیت تغییر یافته است. عوامل ذهنی دیگر مانند تاریخ مشترک و پذیرش سرنوشت مشترک ملت ایرانی نیز نادیده گرفته می‌شود و همه رسوم مشترک میان اقوام ما بگونه‌ی منفی قلمداد می‌گردند:

- از میان برداشتن افسانه‌ها و اسطوره‌های مشترک میان اقوام ایرانی. حاکمان هر گونه شادی و سرور سنن ایرانی را نفي می‌کنند در نتیجه نگاه مرزنشینان کشور به خارج دوخته می‌شود؛

فرق‌گذاری (Discrimination) درباره پیروان مذاهب مختلف و ترجیح قشری خاص (دینورزان) ؛

بدوی سازی (Bédounisation) قوانین بگونه ای که بیشتر قوانین مترقی کنار گذارده شده اند؛

وضع ناهنجار اقتصادی و مستضعف سازی مردم ، بگونه ای که بیکاری و فقر فراگیر در نواحی مرزی چاره‌ای جز قاچاق و توجه به آن سوی مرز برای مردم باقی نگذاشته است؛

خشونت و سختگیری حاکمان در برابر هر گونه حرکت اعتراضی در کشور که سبب رادیکال شدن احزاب محلی می‌شود؛

وضع خودخوانده نخبگان محلی ، بویژه در خارج از ایران عامل هفتم دربالاگرفتن خواست اقوام ایرانی است؛ زیرا هر قدر صلاحیت و فضیلت حاکمان کاهش می‌یابد، خود خوانده نخبگان خود را در مقامی بالاتر و شایسته‌تر برای حکومت کردن - اگرچه در سطح ملی - دستکم در سطح محلی تصور می‌کنند و برخی هم به هوای غنیمت یا نصیبی هستند؛

رانت خواری الیگارش‌ی حاکم و تنش و برخورد میان رانت خواران که آثار زشت آن به همه مردم ایران منتقل می‌شود و آنان را از گروه و قشر حاکم بیزار می‌کند.

طرفه آن که در قانون اساسی پس از انقلاب سال 1979، یک فصل کامل از قانون اساسی به شوراها محلی اختصاص یافت و به نظر می‌رسید که مشارکت فعال و گسترده ای از مردم در امور خود صورت خواهد گرفت. اما، همه قوانین (9 قانون و 2 آئین نامه) تهیه شده نشان از « بدوی سازی» قانونگذاری در ایران پس از انقلاب را دارد. پس از گذشت یکصد سال از متمم قانون اساسی و قانون انجمن های ایالتی و ولایتی ، مقایسه این دو، با قوانین متعدد شوراهای در بعد از انقلاب نشان دهنده پس رفت سریع و عمیق ما چه در امر قانونگذاری و چه درباره واگذاری اداره امور به مردم است (۲).

* * *

گفتنی است که همزیستی اقوام و ملت ها، در درون چارچوب سیاسی کشور های جهان، برابر قواعد جهان شمولی که قابل اجرا در همه کشورها باشد؛ نیست. هر کشور با توجه به اوضاع و احوال تاریخی، اجتماعی و اقتصادی خود راهی را برای همزیستی مردم بر می‌گزیند. حفظ تعادل میان دو اصل یکپارچگی سرزمینی و واگذاری کار مردم به مردم از طریق خود مدیریت (Autonomie) ، نمی‌تواند شامل قواعد کلی و جهانی باشد. ساختار نا متمرکزاداری (به معنای عام آن: نا متراکم، نامتمرکز، خودمدیری و فدرالیسم) بر اساس همه یا هیچ نیست؛ بل، بر کم و بیش بودن استوار است.

برخی از نظریه پردازان، به ویژه در ایران و برخی دیگر از کشورهای جهان سوم، می‌پندارند که فدرالیسم می‌تواند سرمشقی واحد برای همه جوامعی باشد که در آن موضوع همزیستی گروه های گوناگون وجود دارد. گفتنی است که به استثنای بلژیک، در دیگر کشورهای فدرال، همواره جنگ، انقلاب و یا نیل به استقلال پس از استعمار، موجب انتخاب فدرالیسم شده است. در ایران، بحث درباره فدرالیسم و خودمدیری بیشتر از آنچه مورد درخواست مردم باشد، محدود به نخبگانی شده است که خود را برگزیده آنان می‌دانند و به گفته هابس باوم (Eric John Hobsbawm) « گرفتار پیش ملی گرائی خلقی (Protonationalisme Populaire) و اغراق و مبالغه در مورد «محلی گرائی» هستند.» محلی گرائی اینگونه افراد در زمان ما، به درجه ای است که می‌توان آن را به «شونیسم محلی» تعبیر کرد. بناکردن ملی گرائی براساس ایل و عشیره و یا براساس مذهب و زبان را پس از فروریزی اتحاد جماهیر شوروی دیدیم. به قول «کارل پوپر» هر چه تلاش برگشت به دوران قهرمانی جامعه ایلی افزایش یابد؛ تفتیش عقاید، پلیس مخفی، تروریسم و گانگستریسمی که همه صورتکی رومانیتیک بر چهره دارند، فزون تر خواهد شد.

پس از این پیشگفتار نسبتاً طولانی، با توجه به محدودیت پیش بینی شده برای این مقاله، تنها به راه حل های قوانین نوین ایران - قانون اساسی ، متمم آن (1907 - 1906) و دو قانون دیگر (۳) درباره راه حل ایرانی همزیستی اقوام می‌پردازیم :

مشروطیت و قانون اساسی

نخستین کشوری که در منطقه آسیا و خاورمیانه صاحب قانون اساسی کاراً (Effective) شد؛ کشور ایران بود. در برخی از کشورهای منطقه قانون اساسی نوشته شد ولی هیچگاه به اجرا در نیامد. قانون اساسی ایران از کمیاب ترین قانون های اساسی دنیا ست که بیش از هفتاد سال تداوم یافت و هرگز مردم به آن اعتراضی نکردند؛ بل، درخواست همه میهن دوستان اجرای دقیق آن بود . جنبش مشروطیت در ایران دو هدف اساسی را دنبال می‌کرد :

- نخست تأسیس دولت نوین ملی مبتنی بر قانون و مشروعیت بود تا دست حاکمان (اعم از شرعی و عرفی) (۴) را از تعدی به حقوق مردم کوتاه کند. این نخستین هدف با تنظیم قانون اساسی و متمم آن، فراهم آمد و کوشندگان راه مشروطیت و مردم به هدف خود رسیدند. رابطه شاه - رعیت، حداقل در قانون اساسی و دیگر قانون ها، از میان برداشته شد و اساس شهروندی مردم فراهم آمد ؛هر چند که در مورد کوتاه کردن دست حاکمان، بویژه نوع شرعی، آن موفقیت جنبش کامل نبود. به دنبال پیروزی مردم و نوشتن قانون اساسی، انجمن های ایالتی و ولایتی در تبریز، تهران و در دیگر شهرهای ایران تشکیل شدند که تقی زاده "تقی زاده حسن" تعداد آنها را 144 می‌داند (افشار 84)

- هدف دوم این بود که با برقراری شهروندی، کار مردم به مردم سپرده شود تا بتوان از آن راه به دموکراسی واقعی دست یافت. اما با توجه به سطح فرهنگ سیاسی آن زمان، مردم و رهبران جنبش مشروطه بیش از همه به رهائی از استبداد حاکمان (به معنای عام آن) می اندیشیدند. از این روی، همه کوشش بنیانگذاران برای قانونمندی دولت ورهائی از استبداد حاکمان قرار گرفت. اما این رهائی به هرج و مرج کشیده شد و مردم نتوانستند از مزایای قانون اساسی بهره مند شوند. در نتیجه برقراری دموکراسی، با شکست مواجه شد. دولت ها مشروعیت خود را از دست دادند و انجمن های ایالتی و ولایتی "انجمن های ایالتی و ولایتی" که از نمادهای جامعه مدنی بودند و وظایف و اختیارات فراوانی برابر با قانون اساسی داشتند نیز، به علل کوناگون، از جمله حکومت خودکامگان، نتوانستند نقش خود را ایفا کنند.

قانون اساسی

از 51 اصل قانون اساسی اصل دوم و اصل نوزدهم آن، ارتباطی با این گفتار دارد. اصل دوم قانون اساسی « نمایندگان مجلس شورای ملی را نماینده قاطبه اهالی مملکت ایران می داند که در امور معاشی و سیاسی وطن خود مشارکت دارند ». در این اصل قانونگذار هم امور معاشی و هم امور سیاسی ایران را در صلاحیت نمایندگان مجلس قرار می دهد. این اصل از ماده 32 قانون اساسی 1831 بلژیک اقتباس شده ولی دو اصطلاح: معاشی و سیاسی را نویسندگان قانون اساسی ایران به آن افزودند.

قانونگذار ایرانی در یکصد سال پیش از این، میان اصل حاکمیت و اصل تصدی (Gestion) دولت تفکیک قائل شد. اداره امور تصدی در اختیار مردم هر محل قرار گرفت؛ در حالی که امور حاکمیت، که گاهی اموریلیتی نیز نامیده می شود، در اختیار نمایندگان همه مردم در مجلس شورای ملی قرار داشت. پنج ماه پس از تصویب قانون اساسی، قانون انجمن های ایالتی و ولایتی تصویب می شود. برابر ماده 104 این قانون، انجمن ها « در کلیه امور معاشی می تواند رای خود را اظهار کند، لکن در امور سیاسی حق مذاکره ندارند ».

اصل دیگری که مربوط به موضوع این مقاله است، اصل 19 قانون اساسی است که برابر آن: « مجلس حق دارد برای اصلاح امور مالیاتی و تسهیل روابط حکومتی در تقسیم ایالات و ولایات و تحدید حکومت ها پس از تصویب مجلس سنا اجرائی آرای مصوبه را از اولیای دولت بخواهد » قانونگذار در این اصل تقسیم ایالات و ولایات را که سال های درازی مغشوش بود اصلاح می کند؛ زیرا در آن سال ها هر یک از حکام برای دریافت مالیات بیشتر قلمرو صلاحیت خود را افزایش می دادند.

دلمشغولی نمایندگان دوره اول از تعدی ها حاکمان عرفی (Governors) چنان بود که پیش از تهیه متمم قانون اساسی برای جلوگیری از تجاوز و تعدی آنان به حقوق مردم، به تنظیم و تصویب قانون انجمن های ایالتی و ولایتی پرداختند. در همان زمان مجلس اول، به تدوین متمم پرداخت گفت وگو بر سر مواد این قانون، به ویژه در مورد نحوه و میزان نظارت دینورزان بر مصوبات مجلس شورای ملی، به بروز اختلافاتی انجامید که دعوی مشروع و مشروطه خوانده می شود.

متمم قانون اساسی

اعضای تدوین کننده متمم قانون اساسی برای تهیه متمم هم از قانون اساسی بلژیک 1831 استفاده کردند. از میان 107 اصل متمم، تنها 29 اصل آن اقتباس کامل از قانون اساسی بلژیک است؛ 59 اصل با تغییراتی برگزیده شده و بقیه اصول (19 اصل) ویژه ایران است.

حال ببینیم متمم قانون اساسی چه پیش بینی های برای کشور داری کرده است:

در متمم قانون اساسی نوآوری هائی، وجود دارد که نشانه آگاهی و دقت نمایندگان دوره اول است. مجلس دوره اول را به حق باید مجلس موسسان به نامیم زیرا قانون های بنیادی کشور در دوره کوتاه 20 ماهه این مجلس تصویب شده است. در متمم قانون اساسی، با همه تقلیدها از قانون اساسی بلژیک، از زبان رسمی یاد نشده است. با آن که قانون اساسی بلژیک از زبان های محلی و انجمن های فرهنگی نام می برد و روش تقسیم کشور را بر اساس زبان قرار داده بود؛ که پایان آن پس از تنش و کشمکش های فراوان، به فدرالیسم منجر شد. بنیانگذاران قانون اساسی ایران، بکارگیری زبان فارسی را امری بدیهی می پنداشتند زیرا پس از یورش تازیان تا تاریخ تنظیم قانون اساسی و متمم آن (نزدیک به 10 سده با احتساب دو قرن سکوت) مردم ایران زبان فارسی را بی داشتن رسمیت قانونی و بی آن که تحمیلی در کار باشد بکار می گرفتند.

اصل سوم متمم مقرر می دارد: « حدود مملکت ایران، ایالات و ولایات و بلوکات آن تغییر ناپذیر است مگر بموجب قانون » همانگونه که در پیش خواندیم (اصل 19 قانون اساسی)، دولت افزون بر روبرو بودن با چندگونگی قومی با آن روزافزون حاکمان عرفی منصوب از سوی دربار نیز مواجه بود. از این رو با توجه به آن اصل و اصل سوم متمم، قانونگذار تعیین حد و مرز کوچکترین نواحی کشور را نیز بر عهده نمایندگان مجلس گذاشت.

اصل دیگر اصل 29 است که به نظر من می توانست سرچشمه و اساس تمرکز زدائی در ایران باشد. این اصل نه برگردان، بل اقتباسی از ماده 31 قانون اساسی بلژیک است. برابر این اصل: « منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت و بلوک به تصویب انجمن های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه مرتب و تسویه می شود ». اصطلاح منافع مخصوصه جایگزین « امور خاصه » شده که در بند دوم ماده 87 قانون انجمن ها آمده بود. قانون اساسی بلژیک، اصطلاح « منافع انحصاری » (Intérêts exclusives) هر بلوک یا شهرستان را بکار برده در حالی که قانونگذاران ایرانی به جای واژه انحصاری اصطلاح منافع مخصوصه را بکار گرفتند؛ زیرا وسیع تر از انحصاری بوده و ممکن است منافع مخصوصی انحصاری نباشد مانند آب و آبیاری در بسیاری از نقاط کشور ما.

این اصل در زیر عنوان (Headline) قوای مملکت آمده است. آغاز این فصل، اصل 26 است که « قوای مملکت را ناشی از ملت می داند . . . ». سپس اصل 27 سه قوه مملکتی را بر می شمارد: قوه مقننه، قوه قضائیه و قوه مجریه. پس از آن اصل 28 است که « قوای ثلاثه مزبور را همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل » می خواند. سپس تر اصل 29 می آید. این اصل در واقع و عمل، استثنائی بر سه قوه نامبرده وارد کرده است. به این معنا که سه قوه مملکتی در همه امور کشور برابر قانون اساسی حق مداخله دارند به استثنای امور مربوط به منافع مخصوصه ایالات و ولایات. در قانون اساسی 1958 جمهوری فرانسه (ماده 74) برای سرزمین های آن سوی دریا ها اصطلاح منافع مخصوصه (Les intérêts propres) بکار گرفته شده است. پس از قانون تمرکز زدائی فرانسه در سال 1982 این دو مفهوم بار دیگر در گستره بحث های حقوقی-سیاسی کشور قرار گرفت. در قانون اساسی ایتالیا هم برای جزیره های متعلق به این کشور از اصطلاح منافع مخصوصه استفاده شده است.

افزون بر دو اصل نامبرده، برای حفظ اعتبار قانون انجمن ها، فصل ویژه ای هم در متمم قانون اساسی به نام « در خصوص انجمن های ایالتی و ولایتی » مرکب از 4 اصل (90 تا 94) آمده است. با این شیوه، قانون انجمن ها از حالت قانون عادی خارج و جزو قانون اساسی گردید. بنیانگذاران

قانون اساسی با تصویب قانون انجمن ها، پیش از متمم قانون اساسی، و با آوردن فصلی به نام انجمن ها در متمم قانون اساسی، قوه مجریه را وادار کردند تا هم نسبت به اجرای قانون انجمن ها اقدام کند و هم دست دولت ها در تغییر آن قانون باز نباشد. زیرا با آوردن این چهار اصل، در متمم، انجمن ها جزئی جدا ناپذیر از قانون اساسی شدند و تغییر وضع و یا لغو آن با قانون های عادی امکان پذیر نمی شد.

برابر اصل 90 متمم ، « در تمام ممالک محروسه انجمن های ایالتی و ولایتی » تشکیل می شد و برابر اصل 91 اعضای انجمن ها از طرف اهالی با رای مستقیم برگزیده می شدند. اصل 92 اختیارات انجمن ها را چنین اعلام می کرد: نظارت تامه در اصلاحات راجع به منافع عامه با رعایت قوانین. اصل 92 را باید مکمل اصل 29 متمم قانون اساسی درباره منافع مخصوصه دانست. زیرا قانونگذار اختیار « نظارت بر منافع عامه » را هم به انجمن ها واگذار می کند. قانونگذار ایرانی افزون بر منع دولت مرکزی در مورد مداخله در منافع مخصوصه، تدبیری نو اندیشید تا دولت مرکزی نتواند به عنوان منافع عامه به منافع ایالات یا ولایات آسیبی رساند از این روی، « نظارت تامه در اصلاحات راجع به منافع عامه » برای انجمن ها قائل شد.

دو اصل دیگر در مورد انجمن ها در متمم قانون اساسی می بینیم که عبارتند از اصل 89 در مورد نظامنامه های انجمن های ایالتی و ولایتی است. قانونگذار مصوبه های انجمن ها را نه به عنوان قانون بل، به عنوان نظامنامه (Regulation) می خواند و دو دیگر اصل 99 است که به انجمن ها حق برقراری مالیات ایالتی، ولایتی و بلدی را می دهد.

قانون انجمن های ایالتی و ولایتی

تشکیل انجمن ها و تثبیت آن در قانون اساسی، تلاشی بود برای تشکیل چار چوبی منطقی و قانونی برای مشارکت مردم در سرنوشت خود با توجه به پیشینه تاریخی کشور داری در ایران. زیرا در جامعه سنتی آن روز ایران، احساس تعلق به قوم و قبیله و ولایت، بیش از احساس ملی ، که تازه داشت، بود .

قانون انجمن های ایالتی و ولایتی به چهار فصل تقسیم شده است :

فصل اول تشکیل انجمن های ایالتی ، فصل دوم وظایف انجمن های ایالتی ، فصل سوم درباره بودجه و محاسبات ایالت و ولایت و فصل چهارم در تشکیل انجمن های ولایتی است.

در این گفتار از شرح جزئیات قانون مانند روش انتخابات ، تشکیل انجمن نظارت، شیوه استخراج آراء و اعتراض به انتخابات خود داری خواهد شد و تنها به شرح کوتاهی از مواد اساسی و مهم این قانون خواهیم پرداخت.

تشکیل انجمن های ایالتی

ایالت برابر ماده یکم قانون انجمن ها « قسمتی از مملکت است که دارای حکومت مرکزی و ولایات حاکم نشین جزء است». قانونگذار آن زمان هر ایالت را صاحب حکومت مرکزی می شناخت که نشان دهنده رابطه میان ساتراپی های پیشین ، با ممالک محروسه و ایالات است. مرکز هر ایالت در این قانون به نام کرسی خوانده می شد. « در مرکز هر ایالتی انجمنی به نام انجمن ایالتی تشکیل می شود که اعضای آن عبارتند از منتخبین کرسی ایالت و توابع آن و میعوینی که از انجمن های ولایتی فرستاده می شوند » جالب آن که هر یک از ایالت که در قلمرو ایالتی سکونت داشتند- یک نفر را از میان خود انتخاب کرده و به انجمن ایالتی می فرستادند. (بند های 2 تا 5 از ماده یکم).

شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان در شهر ها با منتخبین بلوک از لحاظ سن و داشتن سواد متفاوت بود.

نکته بسیار جالب که به نظر من در آن زمان، اگر نه بی سابقه، دستکم، کم سابقه بود؛ عبارتست از این که انتخاب شدن حق و تکلیف بود زیرا برابر ماده 10 قانون انجمن ها انتخاب شوندگان باید قبل از وقت یا خودشان داوطلب انتخاب شدن باشند و یا به تکلیف انتخاب کنندگان قبول انتخاب شدن را نموده باشند. (ماده 10) . یعنی اگر مردم شخصی را برای عضویت در انجمن پیشنهاد کردند؛ در این صورت برای چنین شخصی تکلیف ایجاد می شود هر چند ضمانت اجرائی برای این تکلیف دیده نشده است؛ اما روشن بینی قانونگذاران در مورد احترام به افکار عمومی انگیزه تنظیم این ماده است و می توان نتیجه گرفت که قانونگذاران آن زمان، پیش و بیش از ما اکنونیان، توجه داشتند که برقراری دموکراسی حق و تکلیف است.

از موارد دیگر نو آوری در قانون انجمن ها تهیه صورتجلسه های انجمن و تسلیم آن در مدت 48 ساعت به روزنامه نویسان بود (ماده 80 و 81). برابر ماده 83 کلیه اشخاصی که حق انتخاب کردن داشتند و یا در ولایات مالیات بده باشند حق دارند صورت جلسه انجمن را بخواهند و از آن صورت بردارند و توسط روزنامجات منتشر سازند. (ماده 83).

وظایف انجمن های ایالتی

در ماده 87 این قانون وظایف انجمن های ایالتی روشن شده است. که منحصر است به :

- 1- نظارت در اجرای قوانین مقرر؛
- 2- رسیدگی و قرارداد در امور خاصه ایالت . . . ؛
- 3- اخطار و صلاح اندیشی در صرفه و امنیت و آبادی ایالت.

الف - نظارت در اجرای قوانین مقرر

برابر این بند از ماده 87 ، نظارت در اجرای قوانین به انجمن ها واگذار شده بود. پس از تصویب متمم قانون اساسی، اصل 29 آن، حق رسیدگی و قرارداد منافع مخصوصه و برابر اصل 92 متمم نظارت تامه در اجرای اصلاحات راجع به منافع عامه را نیز به انجمن ها واگذار کرد. به این ترتیب صلاحیت و اختیارات انجمن ها افزایش چشمگیری یافت . در نتیجه دولت مرکزی افزون بر تحمل نظارت مجلس شورای ملی، مجبور بود که نظریات انجمن ها چه در مورد اجرای قوانین و چه در مورد منافع عامه را هم مراعات کند. همانگونه که در بسیاری از کشورهای جهان روش بازبینی و سنجش (Checks and Balances) وجود دارد؛ تعدد مراجع نظارت می توانست از بسیاری از تعدی ها و زیاده روی ها جلوگیری کند

ب- رسیدگی و قرار داد در امورخاصه

منظور از قرار داد در امورخاصه ایالت، اتخاذ تصمیم و تصویب در مورد امور ایالت است نه قرارداد به معنای عقد (Contact) که در قانون مدنی و یا در حقوق اداری بکار گرفته شده است. همانگونه که در پیش گفته شد اصطلاح امور خاصه در متمم قانون اساسی به منافع مخصوصه دگر گشت.

جزئیات امور خاصه در ماده 98 قانون انجمن ها در 24 مورد ذکر شده است.

پ - اخطار و صلاح اندیشی

افزون بر ماده 87، ماده 99 قانون انجمن ها نیز مقرر می دارد « چون انجمن ایالتی بصیرت در امور و حوایج ایالات دارند؛ لازم است اولیای دولت قبل از اقدام به تغییرات در ایالات رای انجمن های مزبوره را بخواهند ولی مجبور به پیروی از آن نیستند» . مواردی هم وجود دارد که دولت باید خواستار نظر و رای انجمن شود مانند موارد مذکور در ماده 100 که عبارتند از تغییر حدود ایالت یا بلوکات و یا مقر حکومت و در صورت تبدیل مراتع به جنگل. در مورد نخست همانگونه که در پیش گفته شد تغییر حدود ایالت ها با توجه به اصل سوم متمم قانون اساسی باید به تصویب مجلس باشد.

قانونگذار پس از بیان جزئیات اختیارات انجمن ها در ماده 98 تعبیر جالبی از این اختیارات و صلاحیت های انجمن ها را به دست می دهد ؛ به این عبارت که برابر ماده 104 : « در کلیه امور معاشی و اداره انجمن ایالتی می تواند رای خود را اظهار کند، لکن در امور سیاسی حق مذاکره ندارد» . در حالی که همانگونه که در پیش خواندیم ، برابر اصل دوم قانون اساسی ، مجلس شورای ملی در همه امور اعم از معاشی و سیاسی مشارکت داشت.

برای روشن شدن موضوع قانونگذار امور سیاسی را تعریف می کند به این عبارت : « امور سیاسی عبارت از مسائلی است که راجع به اصول اداره و قوانین اساسی مملکت و پلیتیک دولت باشد » . به این ترتیب درباره همه اعمالی که راجع به اصول اداره نبوده و با قوانین سیاسی مملکت و سیاست عمومی دولت ارتباط نداشته باشد انجمن ها می توانند رای خود را اظهار کنند. این محدودیت شامل اداره منافع مخصوصه ایالات و ولایات (مندرج در اصل 29 متمم قانون اساسی) نمی شود؛ زیرا اصل 29 متمم قانون اساسی پس از قانون انجمن ها تصویب شده است.

ت - ایرادات انجمن

برابر ماده 103 قانون انجمن ها، آنان می توانند ایرادات و اعتراضات خود را در اموری که راجع به منافع ایالت است و هم چنین اعتراضاتی که در خصوص ترتیب و حوایج ادارات متعلقه به ایالت را به وزارت خانه ها اظهار دارند. برابر این ماده انجمن نمی تواند در اموری که راجع به منافع ایالت نیست اعتراض کند . در این باره و موضوع اعتراض به ماده 105 توجه فرمائید . در ماده 105 آمده است که : ایرادات انجمن در خصوص منافع ایالتی به یکی از ملاحظات سه گانه ذیل راجع تواند شد : اول - این که در اجرای آن امور منافع مخصوصه آن ایالت منظور نشده باشد؛ دوم - آن که از منافع مخصوصه آن ایالت صرف نظر شده باشد؛ سوم - آن که به ملاحظه منافع دیگر چشم از منافع آن ایالت پوشیده باشند.

قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستور العمل حکام

شش ماه پس از قانون انجمن های ایالتی و ولایتی و دو ماه پس از متمم قانون اساسی، مجلس اول قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستور العمل حکام را تصویب کرد که پیشینه تاریخی درازی در حقوق ایران پیش از مشروطیت دارد که به خاطر محدودیت از ذکر آن خود داری می کنم. در این قانون از تقسیمات اداری نامبرده شده که برابر ماده 1 آن مملکت محروسه برای تسهیل در امور سیاسی به ایالات و ولایات منقسم شده است. اصطلاح « تسهیل در امور سیاسی » برای آن بکار گرفته شده تا از امور معاشی جدا شود و انجمن ها حق مداخله درباره آن را نداشته باشند. در ماده 2 و 3 این قانون از ایالت و ولایت تعریف شده که همان است که در قانون انجمن ها آمده است. اما در آن زمان شمار ایالات منحصر به 4 ایالت : آذربایجان، کرمان و بلوچستان، فارس و خراسان، بود. در همان ماده 4 قانونگذار دوایر را به سه گونه تقسیم می کند : نخست از حیث وظایف، به دوایر اداریه و عدلیه تقسیم کردند تا احترام قانون اساسی درباره اصل تفکیک قوا پابرجا بماند؛ دو دیگر از حیث قلمرو که دوایر اداریه را به دوایر ایالتی، و ولایتی و بلوکی تقسیم کردند. سوم از حیث اختیارات دوایر محلیه به دوایر تابعه و متبوعه چنان که بلوک در اختیارات تابع اداره ولایات است و قریه تابع اداره بلوک . این قانون بیشتر جنبه حقوق اداری دارد و وظایف و حدود اختیارات دوایر و ادارات محلی را روشن می کند. پیگفتار

با توجه به آنچه گفته شد استثنا بودن ایران در منطقه ، دستکم در حقوق، تردید نا پذیر است. این نخستین امپراتوری گیتی و نخستین کشور دارای قانون اساسی در منطقه ، می توانست تجربه اداره نا متمرکز خود را نه تنها در قانون و قانونگذاری، بل در عمل نیز به اثبات برساند. نویسندگان قانون اساسی پیشین ایران نشان دادند که وظیفه حقوق عبارتست از همساز کردن زندگی اجتماعی و فراهم کردن وسائلی برای خنثی ساختن تعارض هائی که به تمامی جامعه اثر می گذارد. حقوق باید شکافهائی را که سبب ایجاد تناقضات می شود به بندد. اگر جامعه مدنی گوناگونی فرهنگها را می شناسد حقوق نمی تواند و نباید از آن چشمپوشی کند و تنها به مفهوم دولت وحدتگرا بسنده نماید. هر دولت مشروعی می تواند به آسانی وضعیتی ایجاد کند که در آن گروهها بتوانند در باره امور داخلی خود تصمیمگیری کنند. دموکراسی بر اساس سلطه دموکراتیک يك گروه قومی بر گروه قومی دیگری نیست.



Urio Paolo, Le rôle politique de l'administration publique, L.E :P. Lausanne, 1984.
Balandier George, Anthropologie politique, Presse universite de Frande, Paris, 1967.

محمد علی همایون کاتوزیان، دولت و جامعه در ایران، نشر مرکز، تهران ، 1379
ایرج افشار ، زندگی طوفانی، خاطرات سید حسن تقی زاده ، تهران، انتشارات علمی، چاپ اول، بی تاریخ،س 44.



- (۱) - قانون اساسی ایران از دو بخش تشکیل می‌شد: نخست، نظامنامه سیاسی یا قانون اساسی (51 ماده ای یا 51 اصلی به تعبیر خود قانون) است که در ۳۰ دسامبر ۱۹۰۶ به تصویب رسیده است و آن را قانون اساسی می‌نامم. دومی متمم قانون اساسی مصوب 8 اکتبر 1907 است که در این نوشته به نام متمم یا متمم قانون اساسی از آن یاد شده است.
- (۲) - از همین نگارنده، «ارزیابی و سنجش شوراها»، در مجله اندیشه جامعه "اندیشه جامعه ماهنامه"، تهران بهمن و اسفند 1377
- (۳) - قانون انجمن های ایالتی و ولایتی، مصوب می ۱۹۰۷ در این نوشته آن را قانون انجمن ها می‌خوانم. دو دیگر قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۰۷ میلادی که در این نوشته به نام قانون تشکیلات نامیده می‌شود. قانون دیگری هم به نام قانون بلدیہ در تاریخ ۳ ژوئن ۱۹۰۷ میلادی تصویب شده است، که با توجه به محدودیت برای این نوشته، از بحث درباره آن خود داری می‌کنم.
- (۴) - پس از یورش تازیان به ایران، حاکم یا حاکمان در حقوق ایران، دو معنای جداگانه پیدا کرد. از یک سو به معنای غربی آن (Governor) است که می‌توان آن را حاکم عرفی نامید و از یک سو دیگر به معنای (Juge) است. این منصب آخری تا پیش از قانون مشروطیت، بویژه در امور مدنی، به دینورزان (Clergy) اختصاص داشت که آنان را حاکمان شرع هم می‌خواندند.