

**تمرکز یا عدم تمرکز قدرت در ایران؛
یک بررسی تاریخی،
از انجمن های ایالتی و ولایتی تا انتخابات شورای شهر**

بخش نخست

دکتر سعید مقیمی

درآمد

در این پژوهش به عنوان مقدمه‌ای تاریخی مسئله تمرکز یا عدم تمرکز قدرت در چارچوب قوانین اساسی از مشروطه تاکنون مورد بررسی قرار می‌گیرد.

از زمان رویارویی ما با موج‌های گوناگون مدرنیته، تغییر و تحول ساختار قدرت سیاسی به گونه‌ای که بتواند راه گشای مسائل زمانه باشد، از جمله مباحث چالش‌برانگیز سیاسی و اجتماعی این مرزوبوم بوده است. با توجه به اینکه ایران وارث یک امپراتوری بزرگ و لاجرم تلفیقی از قومیت‌های گوناگون بوده، تجربه شکل‌گیری دولت مدرن باعث گردید از سوی تمرکز قدرت در دستان دولت مرکزی و از سوی دیگر چگونگی مشارکت و حضور شهروندان و گروه‌های قومی گوناگون یک از مباحث عمده گفتمان اساسی در ایران تلقی شود.

در این رهگذر مباحثی چون حقوق شهروندی، حقوق قومیت‌ها و اقلیت‌های مذهبی ذیل الگوهای چون تمرکز یا عدم تمرکز قدرت، تجزیه، خودمختاری، استقلال، و یا مکانیسم‌های جدید حکومتی چون فدرالیسم مد نظر موافقان و مخالفان قرار گرفته است.

(۱) دوران قاجار

اولین چالش‌های اساسی با نظام‌های استبدادی در پی ظهور نوگرایی در غرب آغاز گردید. «بی تردید نظریه دولت مطلقه خود زمینه پیدایش و توسعه اندیشه مشروطیت را فراهم ساخت با کاهش اهمیت پادشاهی و گسترش دستگاه دیوانی مستقلی که در خدمت مصالح دولت بود و هم چنین با توسعه اندیشه‌های حاکمیت مردمی و ملی، تعبیر دیگری از ماهیت دولت مورد نیاز بود. نخستین و نیرومندترین نظریه (دولت) در تاریخ تفکر اروپایی، نظریه مشروطیت است که بنیاد قسمت اعظم تفکر درباره دولت تا حال حاضر بشمار می‌رود..... این نظریه در درجه اول نظریه ای در باب محدودیت قدرت است.»^۱

ایران به‌عنوان عضوی از نظام بین‌المللی - که خود چندان بر آن واقف نبود - از این موج عظیم و تبعات آن در امان نماند. کسانی که به شکلی با اندیشه‌های نو و تحولات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی غرب آشنا گردیده بودند و بعدها بنام روشنفکر از آنها نام‌برده شد، حاملان اصلی این ایده در ایران محسوب می‌گردند، ایده پیشرفت، استعمارستیزی در پرتو تفکر ملی که تجسمی از ملت‌گرایی فلسفه سیاسی جدید به حساب می‌آید، قانون‌گرایی و عصیان بر ضد نظام سیاسی حاکم و فروپاشی اندیشه سیاسی حاکم را به دنبال داشت که در واقع تجسم عینی آن را شاید بتوان در ۱۲ اردیبهشت ۱۲۷۵ با قتل ناصرالدین‌شاه مشاهده نمود. اعتراضات مردمی سرانجام منجر به این امر گردید که مظفرالدین شاه با درخواست متحصنین سفارت انگلیس مبنی بر افتتاح مجلس شورای ملی در مردادماه ۱۲۸۵ که یکی از شرایط پنج‌گانه آنها بود موافقت نماید. فرمان ارائه شده به علت ابهام جملات آن و عدم ذکر نام ملت در آن مورد پذیرش کامل واقع نگردید و لاجرم شاه فرمان دیگری صادر نمود. صدور دستخط مظفرالدین شاه مبنی بر تأسیس مجلس ملی در اسناد رسمی و افکار عمومی، به‌عنوان تأسیس نظام سیاسی جدیدی بر اساس اصول «مشروطیت»

^۱ - اندرو وینسنت - - نظریه‌های دولت - حسین بشیریه، (تهران: نشر نی، ۱۳۷۱) ص ۱۲۳-۱۲۴

در ایران قلمداد گردید. نظام مشروطه‌ای که از سوی دم مسیحایی قانون را جهت رسیدن و پیروی از ممالک متمدنانه نوید می‌داد و از سوی دیگر در پرتو آن «بیضه اسلام» از «رقیت کفار» در امان می‌ماند. مجلس ملی حال باید به وظیفه اصلی خود که قانون‌گذاری بود بپردازد و این امر در سایه تنظیم و تصویب اولین قانون اساسی تنها قابل اجرا بود. طرح قانون اساسی به وسیله همان هیئتی که قبلاً قانون انتخابات و نظامنامه داخلی مجلس را بعهده داشتند آماده گردید و جهت توشیح شاه به دربار برده شد و همان‌گونه که کسروی اشاره دارد^۱، درباریان به کارشکنی در امور پرداختند. دربار تلاش نمود با افزایش توان و قدرت مجلس سنا حق صلاحیت مطلق دارالشورای را جهت تصویب قوانین جاریه مملکتی سلب نماید. این رویارویی به نوعی حاکی از برخورد نهاد سیاسی سنتی با بکارگیری نهادها و آموزه‌های مدرن سیاسی بود. پس از چالش‌های اساسی پدید آمده در دربار، قوانین مجلس شورای ملی و مجلس سنا که حاوی پنجاه و یک اصل بود در ۸ دی‌ماه ۱۲۸۵ در واپسین روزهای حیات مظفرالدین شاه به توشیح وی، ولیعهد و مشیرالدوله رسید. ۵۱ اصل تدوین شده فاقد چارچوب‌های واقعی بود که حاکمیت مردمی و مشارکت قانونمند ملت در آن ملحوظ گردیده باشد و به تعبیر دیگر این اصول به‌درستی طرح اندیشه سیاسی مدرن بر اساس اصل ملت باوری در برپایی نظام حکومتی جدید را نشان نمی‌دهد. مقدمه این اصول حکایت از آن داشت که به فرمان معدلت بنیان همایونی است که بخشی از حاکمیت نظام به شکلی غیرمستقیم به مردم واگذار گردیده است. (در این مقدمه چند خطی، در شش جا تاکید شخص شاه در صدور اوامر و واگذاری بخشی از اختیارات خود و تدوین وظایف به چشم می‌خورد.) توجه قانونی به این نقصان چندان به طول نینجامید.

به گفته آدمیت فکر اصلاح ترتیب قانون اساسی در ارتباط با قضیه مسئولیت پارلمانی دستگاه اجرایی به میان آمد..... کمیسیون متمم قانون اساسی از بهمن‌ماه ۱۲۸۵ تا اردیبهشت‌ماه به طول انجامید. این کمیسیون نماینده افکار مترقی بود.^۲ بدین شکل اعضای تدوین‌کننده متمم قانون اساسی که از ترکیب

^۱ - احمد کسروی - تاریخ مشروطه ایران - چاپ ۱۵ ، (تهران : امیر کبیر ، ۱۳۶۹) ، ص ۱۸۷

^۲ - فریدون آدمیت - ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران - (تهران : انتشارات پیام ، ۲۵۳۵) ص ۴۰۸

مناسبتی نیز برخوردار بودند و نماینده افکار مترقی تلقی می‌شد در فعالیت چند ماه خود با مطالعه قوانین اساسی ممالک غرب به تدوین اصولی پرداختند که از ویژگی‌های اصلی نظام مشروطه تا حدودی برخوردار بود. متمم قانون اساسی در ۱۰۷ اصل در ۱۴ مهر ۱۲۸۶ به توشیح محمدعلی شاه در تهران رسید. این متمم با پذیرش اصل حاکمیت ملی اولین گام‌های اساسی را جهت تشکیل نظام جدید سیاسی در ایران بر می‌دارد. بر اساس اصل ۲۶ متمم قانون اساسی «قوای مملکت ناشی از ملت است، طریقه استعمال آن قوا را قانون اساسی معین می‌نماید.» قوایی که امکان به چالش کشیدن پارادایم غالب فرهنگ سیاسی جامعه ایران - نظام استبدادی - را فراهم نمود. از این منظر بر اساس اصل ۲۵ «سلطنت و دیعه‌ای است که به موهبت الهی از طرف ملت به شخص شاه مفوض شده» است. و دیعه‌ای که ملت توانست بر اساس آن در تیرماه ۱۲۸۸ اولین خلع قانونی و مردمی یکی از پادشاهان ایران (محمد علیشاه) را به انجام رساند.



پوستر فتح تهران در کاخ‌موزه‌های سعدآباد، سپهدار اعظم تنکابنی و سردار اسعد بختیاری سوار بر اسب دیده می‌شوند.

تجربه نخست و درعین‌حال پر بار تدوین قانون اساسی با محدودیت‌هایی نیز همراه بود. در تدوین این قانون تأثیر قانون اساسی کشورهای فرانسه، بلژیک و تا حدودی انگلستان به چشم می‌خورد. خود این تأثیر باعث می‌شد که فضای ملت‌خواهی مدرن توجه به حقوق قومیت‌ها یا ساختاری چون حکومت فدرال که در برخی از کشورها چون آلمان و آمریکا مورد توجه قرار گرفته شده بود، مد نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی قرار نگیرد. از سوی دیگر دو گزینه اساسی مورد

نظر نخبگان و روشنفکران وقت یعنی استبداد ستیزی و استعمارستیزی، هم به جهت نظری و هم به جهت عملی هویت واحد فراگیری را طلب می‌کرد که بتواند در برابر این دو موج مخرب قدرت‌نمایی کند. نکته مهم دیگری که به نظر باید در این رابطه به آن توجه کرد، باورها و سنت‌های رایج مردم در آن زمان است. نبض رهبری توده مردم در آن زمان در دست روحانیت شیعه قرار داشت پس بدیهی به نظر می‌رسید که در چنین احوالی حقوق اقلیت‌های دینی نتواند از قواعد فقه خارج شده و با رویکردی جدید به آسانی به مواد قانونی تبدیل شود. بنا بر شواهد تاریخی این خود یکی از تعارض‌های اصلی بین نخبگان نوگرا و برخی از روحانیون در تدوین قانون اساسی بود بشمار می‌آید.

با این حال طبق ماده ۸ «اهالی مملکت ایران در مقابل قانون دولتی متساوی الحقوق خواهند بود.» همچنین در متمم قانون اساسی بر پایه اصل ۲۹ با تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی امکان مشارکت اجتماعی و سیاسی مردم برای نخستین بار در چارچوب نظام سیاسی جدید مد نظر قرار گرفت. در فصل «قوای مملکت» ضمن تصریح بر تفکیک سه قوا در ماده ۲۹ عنوان گردید که «منافع مخصوص هر ایالت و ولایت و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی»^۴ خواهد رسید. بر همین پایه اصل ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی به تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختصاص یافت. بر اساس اصل ۹۰ بایستی در «تمام مملکت محروسه انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب نظامنامه مخصوص» تشکیل می‌شد. اصل ۹۱ تاکید دارد که «اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی بلواسطه از طرف اهالی انتخاب می‌شوند». همچنین اصل ۹۲ و ۹۳ به روشنی تصریح می‌کند این انجمن‌ها «اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند» و «صورت خرج و دخل ایلات و ولایات از هر قبیل به توسط این انجمن‌های ایالتی و ولایت طبع و نشر می‌شود.»

سوگنامه سیاسی مشروطیت، دست نوشته‌های قانون اساسی را در چالش‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه گرفتار نمود و در این هیاهوی سیاسی، قانون و حقوق و حاکمیت مردمی، به اصولی که قابلیت تفسیر شخصی حکمرانان و بازیگران سیاسی را یافته بود تبدیل گردید.

^۴ - علی اصغر حقدار - مجلس و نهادهای مشروطیت - (تهران، نشر مهر نامک ۱۳۸۳) صص ۵۴۰-۵۵۱

(۲) عصر پهلوی

اضمحلال سلسله قاجاریه نیز علیرغم تلاش‌های شایان‌ذکر اولین پادشاه سلسله پهلوی را به‌جایی نبرد زیرا همان‌گونه که به‌درستی کاتم یادآور می‌شود «رضاشاه با تمامی توان خود می‌خواست ایران را به صورت یک دولت ملی به سبک کشورهای غربی در آورد. اما در این رهگذر دست کم یک چیز را فراموش کرد و آن اینکه ایران را به ابزارهای یک دولت مستقل یعنی مردمی با بلوغ سیاسی مجهز نماید.»^۵ جمهوری‌خواه اولیه که حال به دیکتاتوری قدر قدرت تبدیل شده بود به‌عنوان اولین پادشاه دودمان پهلوی بیش از هر شخص دیگری در محدود کردن فضای سیاسی جامعه و مشارکت نهادینه مردمی با استفاده از اهرم‌های قانونی گام برداشت. به‌عنوان مثال اداره امور شهر جز لاینفک اقتدار بازیگران سیاسی گردید و حتی در چارچوبی به ظاهر قانونی ریاست بلدیّه از طرف وزارت کشور منصوب گردید. (نظام‌نامه بلدیّه ۶ خرداد ۱۳۰۹) علی‌رغم جوش و خروش‌های پس از شهریور ۱۳۲۰ حضور خودانگیخته و یا سازمان‌دهی شده مردم، حکایت از تلاش بر سامان‌دهی ابزارهای قانونی جهت مشارکت نهادینه مردمی را نشان نمی‌دهد. تلاش رضاشاه برای تشکیل دولت ملی به هر بهایی نه تنها مظاهر مذهبی مردم، بلکه حقوق قومی را نیز کاملاً تحت شعاع قرار داد. زبان فارسی و هویتی ۲۵۰۰ ساله که بایستی هر چیز متفاوت را در خود مستحیل می‌کرد، تا بتواند الگویی مناسب برای «ایران نوین» را بنا کند، دغدغه اصلی رضاشاه و اطرافیانش محسوب می‌گردید. تمامی قبایل و عشایر که بدین نکته بی‌توجه بودند و یا از آن سر باز می‌زدند با قدرت نظامی سرکوب شدند. مظاهر فرهنگی اقوام مختلف (زبان، پوشش، آداب و رسوم و ...) در کنار عوامل عقب ماندگی ایران جای گرفتند. بنا بر این چاره‌ای جز جدا شدن از آنها برای نخبگان سیاسی وقت متصور نبود. بی‌توجهی رضاشاه به این هویت‌ها و شاید به شکل کاملاً عمدی به گونه‌ای بود که در نام‌گذاری ایالات ایران در سال ۱۳۱۶ در ابتدا از تقسیم‌بندی جغرافیایی استان‌ها و سپس از نام‌گذاری عددی

^۵ - ریچارد کاتم - ناسیونالیسم در ایران - احمد تدین ، (تهران : نشر کویر ، ۱۳۷۱) ص ۱۳

استان‌ها پیروی شد.^۶

ساختار حقوقی نسبت به گذشته نه تنها انعطافی نیافت و بلکه در عمل تمرکز قدرت در مرکز و شاید بتوان گفت در اصل در دست یک شخص فراقانونی عمل می‌کرد. در برابر جلوه‌های شونیستی ناسیونالیسم، فدرالیسم محلی از اعراب نداشت. ممبرالسلطنه هدایت که مدت شش سال عهده‌دار پست نخست‌وزیری دوران پهلوی اول بود در مورد سال‌های پس از ۱۳۰۸ در خاطرات خود به بسته شدن فضای سیاسی و گسترش جاه‌طلبی رضاشاه اشاره می‌کند و معتقد است که «به‌جایی رسیده بودیم که شاه توقع داشت او را پرستش کنند.»^۷

با شکل‌گیری فضای سیاسی جدید و از ۱۳۲۸ که به قدرت یافتن نهضت ملی و برقراری دولت مصدق منتهی گردید، این بار نیز سخن از هویت و حقوق ملی مد نظر قرار گرفت. در این مقطع نیز مبحث اساسی و قابل تأمل تغییر ساختار سیاسی فارغ از هیاهوها که بتواند در چارچوب قانونی منجم و مشخص به حقوق شهروندان و اقلیت‌های قومی و مذهبی توجه نموده و خودمختاری آنها را مطرح کند، دغدغه اصلی نخبگان را تشکیل نمی‌داد. «نفت ثروت ملی» در حال تراج بود و استعمار در خانه تا حکومتی استبدادی تداوم یابد پس اولویت اساسی در بهترین شرایط پرداختن به مبحث استقلال ملی در برابر بیگانگان است. اما رویکردی کلان ملی باعث شد در این دوره مجدداً قانون شهرداری‌ها و انجمن شهرها مد نظر قرار گیرد. طبق قانون جدید مصوبه ۱۳۲۸ اعضای انجمن شهر به مدت چهار سال انتخاب می‌گردیدند و بر مبنای ماده ۲۹ همان قانون، شهردار بارای مخفی انجمن شهر انتخاب و سپس با حکم وزارت کشور، شهردار مورد پیشنهاد منصوب می‌گردید. در تاریخ ۱۱ آبان ۱۳۳۱ دکتر مصدق نخست‌وزیر وقت بنا به قانون اعطای اختیارات مصوب ۲۰ مرداد ۱۳۳۱ قانون شهرداری را با عنوان «لایحه قانونی شهرداری» ابلاغ نمود. این مصوبات قانونی با وعده‌ای دال بر اجرای آن نیز همراه بود. اما سوگنامه سیاسی تاریخ ایران حتی ادامه حیات مجلس شورای ملی را امکان‌ناپذیر کرد و با کودتای ۲۸ مرداد، همه‌چیز را بجز

^۶ - استان يك، رشت، استان دوم، تهران، استان سوم، تبریز، استان چهارم، ارومیه (رضاییه پهلوی). استان پنجم، کرمانشاهان. استان ششم، اهواز. استان هفتم، شیراز. استان هشتم، کرمان. استان نهم، مشهد و استان، دهم اصفهان.

^۷ - استفانی کرونین - رضا شاه و شکل‌گیری ایران نوین - مرتضی ثاقب فر (تهران، نشر جامی ۱۳۸۳) ص

«قانون» قانونی کرد.

این بار نیز بخشی‌هایی از قانون اساسی به باد فراموشی سپرده شد و در چنبر چندوچون‌ها، و اما و اگرهای سیاسی گرفتار شد. نباید از نظر دور داشت که این فراموشی، نادیده انگاشتن تنها چند اصل از اصول قانون اساسی نبود، بلکه عملاً نشانه بی‌اعتنایی به روح قانون اساسی که همان حاکمیت مردم بر سرنوشت خود است، می‌بایستی تلقی شود. چنین رویکردی به معنای حفظ و تداوم استبداد فردی و الگوی سنتی قدرت و عدم گسترش فرهنگ مشارکت سیاسی - اجتماعی مدرن در ایران بود.



پس از کودتا و تثبیت موقعیت پهلوی دوم و در راستای اصلاحات ضروری اقتصادی و سیاسی که از اوایل دهه ۴۰ از سوی برخی بوروکراتهای جدید همچون علی امینی آغاز شده بود زمزمه‌هایی در این رابطه به گوش رسید. اما حتی تلاش‌های جدیدی که در سال ۱۳۴۱ در خصوص طرح مجدد قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی انجام پذیرفت ره به جایی نبرد و درعین‌حال این طرح با مخالفت نیروهای مذهبی روبرو گردید. لایحه انجمن‌های ایالتی و ولایتی در ۱۴ مهر ۱۳۴۱ با ماده ۹۲ و هفده تبصره از تصویب کابینه امیر اسدالله علم گذشت و در شانزدهم همان ماه در روزنامه کیهان و اطلاعات اعلان عمومی شد. چالش اصلی این تصویب‌نامه بدین‌جهت بود که در آن به زنان حق رأی داده می‌شد و از شرایط انتخاب شوندگان و انتخاب کنندگان، قید سوگند به قرآن حذف می‌شد و افراد می‌توانستند با هر کتاب آسمانی مراسم تحلیف را به‌جا آورند. شاه در پاسخ به اعتراض برخی از علما عملاً تلاش داشت که مسئولیت خود را

در این باره کاهش دهد، محتاطانه طی نامه‌ای اظهار داشت:

«جناب مستطاب حجت الاسلام دامت افاضاته تلگراف جنابعالی واصل شد و از ادعیه‌ی خالصانه‌ی ای که اظهار داشته‌اید، خوشوقتی و امتنان داریم، پاره‌ای از قوانین که از طرف دولت صادر می‌شود چیز تازه‌ای نیست و یادآور می‌شویم که ما بیش از هر کس در حفظ شعائر دینی کوشا هستیم و این تلگراف برای دولت ارسال می‌شود، ضمناً توجه جنابعالی را به وضعیت زمانه و تاریخ و همچنین به وضع سایر ممالک اسلامی دنیا جلب می‌نمایم. توفیقات جناب مستطاب را در ترویج مقررات اسلامی و هدایت افکار عوام خواهانیم. ۲۳ مهر ۱۳۴۱ شاه.»

این نامه در واقع راه اعتراض علما به دولت را باز گذاشت و به همین دلیل علما این بار نامه‌های معترضه خود را با لحن تندتری به نخست‌وزیر وقت اسدالله علم نوشتند. در هشتم آذرماه سال ۱۳۴۱ در پی اعتراضات متعدد روحانیان صاحب‌نام از جمله آیت‌الله گلپایگانی، آیت‌الله خمینی، آیت‌الله میلانی، آیت‌الله شریعتمداری و آیت‌الله حکیم و برخی از پیروان آنها، هیئت وزیران به سرپرستی اسدالله علم در نشست‌های طولانی لاجرم تصویب‌نامه انجمن‌های ایالتی و ولایتی لغو کرد. هر چند دولت لغو تصویب‌نامه را اعلام نمود، آیت‌الله خمینی که بارها بر این امر تأکید نموده بود که: «علما اعلام قم و نجف و سایر بلاد تذکر دادند که تصویب‌نامه غیر قانونی شما برخلاف شریعت اسلام و برخلاف قانون اساسی و قوانین مجلس است علما اعلام تذکر داده‌اند که ورود زن‌ها در انتخابات و الغا قید اسلام از منتخب و منتخب برخلاف اسلام و برخلاف قانون است» خواهان اعلان رسمی این مطلب در روزنامه‌ها شدند و این امر هم در دهم آذرماه آن سال عملی شد.^۸

بدین ترتیب فاصله بین ضرورت‌ها و نیازهای سیاسی - اجتماعی جدید و فرهنگ عمومی که بازتاب شکاف و تأخیر جامعه‌پذیری مورد نظر و خواسته‌های مورد نیاز می‌تواند باشد، تحقق مقدماتی این قانون را با دیگر میسر ننمود.

این در حالی بود که محمدرضا شاه نیز عملاً در یک سیاست کاملاً بسته و متکی بر شخص، فضای مسموم فرهنگ سیاسی سنتی جامعه را حفظ و

^۸ - باقر عاقلی - روز شمار تاریخ ایران از مشروطه تا انقلاب اسلامی - ج ۲ (تهران نشر گفتار ۱۳۷۲) ص ۱۴۷

گسترش می‌داد. تا اینکه خیزش سیاسی جامعه ایران در سال ۱۳۵۷ سرآغاز
جدیدی برای بازگویی حق حاکمیت و مشارکت سیاسی ملت گردید.

پایان بخش نخست ۱۳۹۲/۰۲/۲۲