

سمینار مسائل ملی - قومی : متن محمد رضا خوب روی پاک

راه حل همزیستی اقوام ایرانی در قانون اساسی مشروطیت،

متمم آن و قانون انجمن های ایالتی و ولایتی

محمد رضا خوب روی پاک

پیش گفتار

با درود به دوستان گرامی اجازه می خواهم چند نکته را به عنوان پیشگفتار به عرض شما برسانم :

نخست آن که برای همزیستی اقوام و ملت ها در داخل چارچوب سیاسی کشور های جهان، نسخه یکدستی که قابل اجرا در همه کشورها باشد وجود ندارد. هر کشور با توجه به اوضاع و احوال تاریخی، اجتماعی و اقتصادی خود راهی را بر می گزیند.

نکته دیگر آن که همه شما بخوبی می دانید که فرهنگ ملی چهره های گوناگون دارد مانند فلسفه ، ادبیات ، هنر، اخلاق ، حقوق و غیره. روش کشور داری در تاریخ ایران، به عنوان نخستین کشور بنیانگذار امپراتوری، جزئی از تاریخ حقوق ما است و پاره ای از فرهنگ ملی ما به شمار می آید. بی سبب نیست که اصطلاح های « ساتراپی » و « ساتراپ » در فرهنگ های غربی وارد شده است که نشانی از دیرینگی تقسیمات اداری نامتمرکز در کشور ما دارد.

منظور از روش و شیوه کشور داری، نوع و شکل دولت نیست؛ بل، مجموع روش هایی است که برای اداره کشور، با توجه به چنگاکی و در برخی موارد نا همگونی مردم، بکار گرفته می شود. از این روی، در پی آن نیستم که به دفاع از مطالب حاکمان پردازم، که در درازای تاریخ ماکم نبود ، همانگونه که از همه مواد قانون اساسی مشروطیت هم هواداری نمی کنم.

به هنگامی که در ایران روش اداره ساتراپی معمول بود؛ امپراتوری روم ساختاری متمرکز داشت که سپس کلیسا همان روش را پیشه کرد.

سلجوقیان هم روش اداره ساتراپی را برگزیدند و به قولی

«روش ساتراپی بعد از اسلام بوسیله سلجوقیان بمیراث به عثمانی ها رسید که هیچگاه سرزمین خود را امپراتوری نمی خواندند و از آن با عنوان ممالک محروسه یاد می کردند» (احمد توکلی، مجله آینده سال نوزدهم شماره 830 ، مهر- آذر 1372)

نکته آخر این که، مدرنیته در مرحله ای از فرآیند خود ایجاب می کند که به سرچشمه های دور فرهنگی اندیشیده شود. اروپای دوره رنسانس به دوران یونانی- رومی خود اندیشید و از آن مایه گرفت؛ ما هم می توانیم از پیشینه نامتمرکز خود و از راه حل هایی که پدران بنیانگذار قانون اساسی مشروطیت آفریده اند سرمشق بگیریم. حقوق مانند دیگر علوم اجتماعی در هر جامعه نتایج متفاوتی به بار می آورد و خواهیم دید که حتی برگردان یک قانون اساسی از زبانی به زبان دیگر، با آگاهی قانونگذاران می تواند نتایج دیگری سوای آنچه که در زبان نخستین داشت ایجاد کند.

1.1.1 □□□□□□ □□□□ □□□□□□

روز شمار تصویب قوانین مورد استناد این گفتار، اهمیت زیادی برای نشان دادن آگاهی و دغدغه خاطر بنیانگذاران قانون اساسی ما دارد. روز شمار این قوانین به این شرح است :

1 - تصویب نظامنامه سیاسی یا قانون اساسی (51 ماده ای) 14 ذیقعدة 1324 برابر با 8 دی ماه ۱۲8۵ خورشیدی و ۳۰ دسامبر ۱۹۰۶ میلادی است. در این گفتار این قانون را را به نام قانون اساسی می نامم.

2 - قانون انجمن های ایالتی و ولایتی ، 14 ربیع الثانی 1325 برابر با ۶ خرداد ۱۲۸۶ خورشیدی (۲۸ می ۱۹۰۷ میلادی) یعنی پنج ماه پس از قانون اساسی تصویب و توشیح شده است. در این گفتار آن را قانون انجمن ها می خوانم.

3 - تصویب متمم قانون اساسی 29 شعبان 1325 برابر با 15 مهر 1286 و 8 اکتبر 1907 ، یعنی ده ماه پس از قانون اساسی و پنج ماه پس از قانون انجمن هاست و آن را متمم یا متمم قانون اساسی می نامم.

4- قانون تشکیلات ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام در تاریخ 4

ذیقعه 1325 برابر با ۱۸ آذر ۱۲۸۶ خورشیدی (۱۰ دسامبر ۱۹۰۷ میلادی) یعنی کمی کمتر از 12 ماه پس از قانون اساسی، 6 ماه پس از قانون انجمن و دو ماه پس از متمم تصویب شده و در این گفتار به نام قانون تشکیلات نامیده می شود.

قانون دیگر هم به نام قانون بلدیہ در تاریخ 20 ربیع الثانی 1325 برابر با ۱۲ خرداد ۱۲۸۶ خورشیدی (۳ ژوئن ۱۹۰۷ میلادی) تصویب شده است که با توجه به مدت تعیین شده برای این گفتار از بحث درباره آن خود داری می کنم.

21. □□□□□ □□□□□ □ □□□□□□□

به نظر می رسد جنبش مشروطیت دو هدف اساسی را دنبال می کرد :

- نخست تاسیس دولت نوین ملی مبتنی بر قانون و مشروعیت بود تا دست حاکمان (اعم از شرعی و عرفی) 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 شرعی موفقیت جنبش کامل نبود.

- 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. بر این اساس، همه کوشش بنیانگذاران برای قانونمندی دولت ورهائی از استبداد حاکمان قرار گرفت. اما این رهائی به هرج و مرج کشیده شد. در نتیجه در همان دوره کوتاه دگرگونی رابطه با خدایگان، روزنامه ها به فحش و توهین پرداختند و انقلابی ها به ترور دست یازیدند، انجمن ها پا از گلیم خود فراتر نهادند و تکلیف توده گرفتار سنت های دیرینه، خرافات و باورهای مذهبی هم که روشن است. همه شواهد حاکی از آن است که اگر جامعه بعد از جنبش مشروطه به هرج و مرج کشانده نمی شد مردم می توانستند دستکم از مزایای قانون اساسی بهره مند شوند.

1.2.1 □□□□□ □□□□□

طرح نخستین قانون اساسی پس از اصلاحات محمد علی میرزا ولیعهد در 51 اصل به امضای مظفر الدین شاه و ولیعهدش رسید. اما این قانون اساسی به نظر نمایندگان و رئیس مجلس نظام نامه اساسی کاملی نیست. یگونه ای که رئیس مجلس اول گفته بود « هنوز حقوق و حدود بین دولت و ملت معین نشده که مجلس در مقام اجرای آن باشد و . . . » (ص 91). رئیس مجلس حق داشت زیرا 51 اصل قانون اساسی بیشتر درباره تشکیل مجلس شورای ملی و حدود و وظایف آن بود و در آن نه حقوق افراد و نه حدود دولت و دربار مشخص نشده بود. زیرا با توجه به شتاب نمایندگان، قانون اساسی بگونه ی کامل و منسجم از آب در نیامده و علت شتاب هم بیماری شاه بود. از این روی، پس از مدتی کشمکش میان دولت و دربار با مجلس فکر نوشتن متممی برای قانون اساسی پا گرفت.

از 51 اصل قانون اساسی اصل دوم و اصل نوزدهم آن، ارتباطی با این گفتار دارد. اصل دوم قانون اساسی مجلس شورای ملی را نماینده قاطبه اهالی مملکت ایران می داند که در امور معاشی و سیاسی وطن خود مشارکت دارند. در باره معنای امور معاشی و سیاسی در بخش قانون انجمن ها توضیح بیشتری خواهم داد.

برابر اصل 19: « 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 اجرای آرای مصوبه را از اولیای دولت بخواهد » همان گونه که ملاحظه می شود، قانونگذار می خواست تقسیم ایالات و ولایات را که مغشوش بود اصلاح کند. زیرا در آن زمان هر یک از حکام برای دریافت مالیات بیشتر قلمرو صلاحیت خود را افزایش می دادند. بنا براین می توان بخشی از دغدغه نمایندگان از تجاوز حکام از حدود اختیارات شان آگاه شد. از سوی دیگر این اصل، حدود ایالات و ولایات را دست نخورده نگاه می داشت تا بافت اجتماعی- تاریخی ساکنان هر ناحیه بهم نخورد. این تاکید بعدا در اصل سوم متمم قانون اساسی هم می آید که به عرض خواهم رساند. دلمشغولی نمایندگان دوره اول از تعدی ها حاکمان عرفی 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. گفتنی است که انجمن ها، به معنای عام آن، هم در جنبش مشروطیت و هم در انتخاب نمایندگان دوره اول نقش موثری داشتند.

باهمه اختلافاتی که در میان دربار و مجلس و آخوند های مشروعه خواه و مشروطه طلب وجود داشت ؛ مجلس اول، به تدوین متمم پرداخت گفت وگو بر سر مواد این قانون، به ویژه در مورد نحوه و میزان نظارت آخوند ها بر مصوبات مجلس شورای ملی، به بروز اختلافاتی انجامید که دعوای مشروعه و مشروطه خوانده می شود.

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 این گفتار با توجه به اهمیت متمم قانون اساسی ، نخست به آن و سپس به قانون انجمن ها خواهیم پرداخت.

1.2.2 □□□□□ □□□□□ □□□□□

اعضای تدوین کننده متمم قانون اساسی برای تهیه متمم هم از قانون اساسی بلژیک 1831 استفاده کردند. از میان 107 اصل متمم، بر حسب شمارشی که به عمل آورده ام 75 اصل آن یا به تمامی یا با تغییراتی از قانون اساسی 1831 بلژیک گرفته شده است. با آن که قانون اساسی بلژیک در سال 1893 م بازنگری شده بود ولی تهیه کنندگان متمم از همان قانون اساسی 1831 استفاده کردند.

متمم قانون اساسی، پس از کشمکش های فراوان سرانجام به تصویب مجلس رسید و برای توشیح به شاه عرضه شد. محمد علی شاه پیش از توشیح در ۱۴ مهر ۱۲۸۶ خورشیدی (۸ اکتبر ۱۹۰۷) اصطلاح به موهبت الهی را به ماده 35 متمم قانون اساسی افزود. که برابر آن « سلطنت ودیعه ای است که به موهبت الهی از طرف ملت به شخص پادشاه تفویض شده است» .

در متمم، مفاهیم نوین «حقوقی» و «سیاسی» با مفاهیم و ارزشهای سنتی ما در هم آمیخت از جمله اصل برابری افراد در برابر قانون ، که از موارد مهم مخالفت آخوندها بود، هرچند به ابهام ، اما سرانجام رسمیت یافت.

با قانون اساسی و متمم آن مردم صاحب رای شدند و با تشکیل مجلس، حاکمیت ملی پدیدآمد، وضع قوانین بر عهده نمایندگان مردم گذاشته شد؛ دگرگونی استبداد فردی و گسست در حقوق الهی پادشاه رخ داد، دولت خودکامه دگر گشت و شهروند جای رعیت را گرفت؛ مهمتر از همه آن که فرد و حقوق اساسی مردم مانند؛ حق مشارکت در اداره امور خود با تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی، گام های نخستینی برای ایجاد جامعه مدنی؛ بود و سرانجام آن که حدود قدرت حکام ایالات و

ولایات؛ نیز روشن گردید . کوتاه سخن آن که، با شکستن بتها و دور انداختن کلیشه ها، از بیدادگری حاکمان، اعم از عرفی و شرعی، با وضع قانون های نوین کاسته شد. اما، همه این کوشش ها برای زیر بنای اداری، فرهنگی و اقتصادی و ایجاد روحیه و فرهنگ لازم برای رساندن توده های مردم به سطح معقول، در حال شدن بود، که به نابودی کشیده شد .

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

در متمم قانون اساسی، با همه تقلیدها از قانون اساسی بلژیک، از زبان رسمی یاد نشد با آن که قانون اساسی بلژیک از زبان های محلی و انجمن های فرهنگی نام می بُرد 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. کمی توجه به اوضاع روزمره آن کشور نشان می دهد که این باطل السحر، کار آئی خود را در بلژیک مانند در بسیاری از کشورهای دیگر از دست داده است. 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 بکاربردن زور بکار می گرفتند.

در متمم قانون اساسی نوآوری هائی، با توجه به قوانین موجود آن زمان، وجود دارد که نشانه آگاهی و دقت نمایندگان دوره اول است.

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 گفتم برابر اصل 19 قانون اساسی دولت افزون بر روبرو بودن با چندگونگی قومی با آز روزافزون حاکمان منصوب ازسوی دربار نیز مواجه بود. از این رو با توجه به آن اصل و اصل سوم ، قانونگذار تعیین حد و مرز کوچکترین نواحی کشور را نیز بر عهده نمایندگان مجلس گذاشت.

اصل دیگر اصل 29 است که به نظرم سرچشمه و اساس تمرکز زدائی در کشور ما می توانست باشد. این اصل نه برگردان، بل اقتباسی از ماده 31 قانون اساسی بلژیک است که ظریفانه تغییری در آن به عمل

آورده اند که بار حقوقی آن را افزایش داده 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 و درباره آن سخن خواهم گفت.

قانون اساسی بلژیک، اصطلاح « منافع انحصاری » هر بلوک یا شهرستان را بکار برده در حالی که قانونگذاران ایرانی به جای واژه انحصاری اصطلاح مخصوصه را بکار گرفتند؛ زیرا وسیع تر از انحصاری بوده و ممکن است منافع خصوصی انحصاری نباشد مانند آب و آبیاری در بسیاری از نقاط کشور ما.

گفتم می توان این اصل را سرچشمه تمرکز زدائی و سپردن کار مردم به خود مردم دانست ؛ زیرا این اصل در زیر عنوان 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 مزبوره 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. در حقوق قاعده ای است که به اصل استثنا و تخصیص معروف است و فقیهان می گویند « ما من عاماً الا فقد خص » یعنی هیچ قانون عامی نیست که به آن استثنائی و یا مورد خاصی وارد نشده باشد. «مخصّص یعنی آنچه که از دایره شمول عام می کاهد و به این ترتیب منافع مخصوصه استثنا بر منافع عامه و مخصّص قوای سه گانه است که موظف بر اداره منافع عامه هستند ولی نباید در منافع مخصوصه مداخله کنند.

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. این امر اهمیت فراوانی را که بنیانگذاران قانون اساسی برای انجمن ها قائل بودند نشان می دهد. آنان با تصویب قانون انجمن ها، پیش از متمم قانون اساسی، وبا آوردن فصلی به نام انجمن ها در متمم قانون اساسی، قوه مجریه را وادار می کردند تا هم نسبت به اجرای آن اقدام کند و هم دست دولت ها را از تغییر

قانون انجمن ها کوتاه کند. زیرا با آوردن این چهار اصل، انجمن ها به عنوان جزئی جدا ناپذیر از قانون اساسی شد و تغییر وضع و یا لغو آنان 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 می خواند و دو دیگر اصل 99 است که به انجمن ها حق برقراری مالیات ایالتی، ولایتی و بلدی را می دهد.

1.2.3 □□□□□□ □ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□

در جامعه سنتی آن روز ایران، احساس تعلق به قوم و قبیله و ولایت، بیش از احساس ملی - که تازگی داشت- بود. از این روی، قانون انجمن ها تلاشی برای تشکیل چار چوبی منطقی و قانونی برای مشارکت مردم در سرنوشت و اداره خود با توجه به پیشینه تاریخی آن 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 من از شرح جزئیات قانون مانند روش انتخابات ، تشکیل انجمن نظارت، شیوه استخراج آراء و اعتراض به انتخابات خود

داری خواهم کرد و تنها به شرح کوتاهی از مواد اساسی و مهم این قانون خواهم 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 پیشینه تاریخی ساتراپی، ممالک محروسه و آئین نا متمرکز آن 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 مبعوثینی که از انجمن های ولایتی فرستاده می شوند » منتخبین کرسی هر ایالت 12 نفر و مبعوثین هر ولایت یک نفر از هر ولایت بود. هر یک از ایلات 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 شوندهگان در شهر ها با منتخبین بلوک از لحاظ سن و داشتن سواد متفاوت بود. اعتبار نامه برگزیدگان روستاها را « ریش سفیدان قریه » امضا می کردند.

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 شوندهگان 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.

دوره نمایندگی اعضای انجمن ایالتی 4 سال بود (ماده 61) ، در پایان هر دو سال ، نصف اعضای به حکم قرعه از عضویت خارج می شدند و به جای آنان اعضای جدیدی برگزیده می شدند.

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 متمم، 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 نظرهای 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 وجود دارد؛ تعدد مراجع نظارت می توانست از بسیاری از تعدی ها و زیاده روی ها جلوگیری کند

ب- رسیدگی و قرارداد در امور خاصه

منظور از قرارداد در امور خاصه ایالت، اتخاذ تصمیم و تصویب در مورد امور ایالت است نه قرارداد به معنای عقد 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 مقرر حکومت و در صورت تبدیل مراتع به جنگل. در مورد نحست همانگونه که در پیش گفتم 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 به آگاهی تان رساندم ، برابر اصل دوم قانون اساسی ، مجلس شورای ملی در همه امور اعم از معاشی و سیاسی مشارکت داشت.

برای توضیح بیشتر درباره امور سیاسی و معاشی قانونگذار تبصره ای به عنوان تنبیه به دنبال این ماده آورد که در آن امور سیاسی تعریف می شود 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. اما همه حقوق انجمن ها درباره منافع مخصوصه ایالت (مندرج در اصل 29 متمم قانون اساسی) هم چنان پابرجا است 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 صرفنظر شده باشد؛

سوم - آن که به ملاحظه منافع دیگر چشم از منافع آن ایالت پوشیده باشند.

تشکیل انجمن های ولایتی

برابر ماده 117 قانون انجمن ها، ولایت قسمتی از مملکت است که دارای یک شهر حاکم نشین و توابع باشد اعم از این که حکومت آن تابع پایتخت یا تابع مرکز ایالتی باشد.

در شهر حاکم نشین هر ولایتی، انجمنی موسوم به انجمن ولایتی منعقد می شود (ماده 118) که اعضای آن مرکبند از منتخبین شهر حاکم نشین و مبعوثینی که از بلوکات و توابع آن ولایت به انتخاب اهالی فرستاده می شوند (ماده 119) . وظایف این انجمن ها مانند وظایف انجمن ایالتی است ولی برابر ماده 124 انجمن ولایتی که جزو ایالتی هستند در مطالب لازمه به انجمن ایالتی . . . رجوع خواهند نمود.

1.2.4 **تشکیل انجمن های ولایتی و ایالتی**

شش ماه پس از قانون انجمن های ایالتی و ولایتی و دو ماه پس از متمم قانون اساسی، مجلس اول، که گفتیم باید آن را مجلس موسسان نامید 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 صرفه جوئی در وقت 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. توجه بفرمائید به اصطلاح « تسهیل در امور سیاسی » 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 ماده 4 قانونگذار افزون بر انجمن های ایالتی، ولایتی و بلدی ایجاد دوایری را پیش بینی می کند. این دوایر به دوایر محلیه موسوم خواهد بود. این دوایر درمقابل دوایر مرکزیه است که عبارت بودند از شعب وزارت خانه ها. 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 ودوایر و ادارات محلی را روشن می کند.

ماده 10 وظایف حکام به طور عمومی عبارتست از : حفظ منافع دولت و ملت - اجرای قوانین و نظام نامه ها و دستورالعمل های ادارات متنوعه و قراردادهای انجمن های ایالتی و ولایتی. قرار داد به همان معنای تصمیم . بنا براین ریاست قوه اجرائیه انجمن ها خواه ایالتی و یا ولایتی را فرمانفرماها و حاکمان بر عهده داشتند که بگونه ای کلی حاکمان باید فواید مملکت و منافع اهالی را در نظر داشته باشند و احتیاجات آنها را بفهمند. در این ماده اجرای قراردادهای انجمن هم جزو وظایف حکام است که صحیح به نظر نمی رسد و انجمن ها باد ارکان اجرائی خود را داشته باشند.

در همان حال حاکم نماینده دولت هم هست و نظارت در تمام امور کشوری برعهده اوست (ماده 11) با توجه به سابقه بد حاکمان در

دوره قاجاریه قانونگذاران دوره اول مجلس همه کوشش خود را بکار بردند تا اختیارات و وظایف حکام را به نحو مشروح بیان کنند از این روی مواد بسیاری برای آنان آورده اند و از ماده 10 تا ماده 90 ویژه این موضوع است. از جمله درموضوع انجمن ها حاکمان باید مواظب باشند که انجمن های ایالتی و ولدی از حدود وظایف خود خارج نشوند (ماده 19) .

در کتاب تازه خود به نام تمرکز زدائی و خود مدیری، مقایسه ای میان قانون انجمن ها و منشور اروپائی خودمدیری محلی، که در سال 1985 به تصویب اتحادیه اروپا رسیده است، به عمل آورده ام. منشور خود مدیری محلی اروپائی، شرایط و کارکرد های جامعه خود مدیر را به نحو روشن و تفصیلی یاد آورده است تا کشورهای اروپائی با استفاده از آن بتوانند تلفیقی میان دو اصل یکپارچگی سرزمینی و تفویض کار مردم به مردم بعمل آورند. این مقایسه نشان از آن دارد که قانون انجمن ها هنوز هم با اصول مورد قبول جهان متمدن و دموکرات همخوانی دارد. چند نمونه از این مقایسه را می آورم. مانند :

▪ منشور اروپائی ذکر خود مدیری اجتماعات محلی در قانون اساسی و یا در قانون عادی را توصیه کرده است ، که مورد ایران را به عرض رساندم ؛ .

- ماده سوم منشور اروپائی ، مقرر می دارد که حقوق جامعه های محلی بوسیله انجمن هائی که مرکب از افراد برگزیده مردم محل هستند تحقق پیدا می کند. انتخابات باید همگانی، آزاد، با رای مخفی و مستقیم مردم باشد. انجمن ها می توانند دارای ارکان اجرائی- مسئول در برابر انجمن ها - باشند.

در ایران برابر اصل 91 متمم قانون اساسی و مواد 2 تا 10 قانون انجمن ها اعضای انجمن ها بلا واسطه از طرف اهالی انتخاب می شوند. اما از ارکان اجرائی آن ذکری نشده است.

- منشور خود مدیری اروپائی به جای منافع مخصوصه و یا امور خاصه اصطلاح صلاحیت ذاتی را بکار برده و ارکان اجرائی را مشخص کرده است. متمم قانون اساسی و قانون انجمن ها صلاحیت ها را تعیین کرده که باید بازنگری شود و ارکان اجرائی را باید به قانون انجمن ها افزود.

▪ منشور اروپائی خود مدیری محلی، صلاحیت های اساسی جامعه محلی را هنگامی معتبر می داند که بوسیله قانون اساسی و یا قانون عادی کشور تعیین شود.

در ایران متمم قانون اساسی مشروطیت، اصل 29، همان گونه که به آگاهی تا رسید ترتیب و تسویه منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت را از صلاحیت عام قوای سه گانه خارج کرده و بر عهده انجمن های ایالتی و ولایتی قرار داده است. ماده 98 قانون انجمن ها، صورت ریز اموری را که بر عهده انجمن هاست قید کرده است.

- برابر با منشور اروپائی خود مدیری، برای هرگونه تغییر و یا تحدید حدود یک جامعه محلی، دولت باید پس از مشورت با آن جامعه، از راه همه پرسی، در مواردی که قانون اجازه می دهد، عمل کند. در ایران، همانگونه که به آگاهی تان رسید اصول نوزده قانون اساسی، اصل سوم متمم و ماده 100 قانون انجمن ها موضوع را روشن کرده است.

سخن آخر ان که :

برای حفظ تعادل میان دو اصل یکپارچگی سرزمینی و واگذاری کار مردم به مردم از طریق خود مدیری، هیچ قاعده کلی و جهان شمولی وجود ندارد. ساختار نا متمرکز (به معنای عام آن) بر اساس همه یا هیچ نیست؛ بل، بر کم و بیش بودن استوار است. نظام کلی کشور، ساختار نظام، نوع حاکمیت (حاکمیت قومی جداگانه و یا اقلیتی غیر از اکثریت عددی مردم)، موقعیت جامعه محلی خود مدیر (در داخل کشور و یا در نواحی پیرامونی)، وسعت جامعه محلی، پیشینه دار بودن همزیستی اقوام و ملت ها و از همه مهم تر، فرهنگ سیاسی - اجتماعی مردم همه عواملی هستند که به اتخاذ این روش اثر می گذارند.

کشورهای گوناگون برحسب این عوامل، محدودیت های برای خود مدیری بر می گزینند تا تعادلی میان دو اصل، یکپارچگی سرزمینی و واگذاری کار مردم به مردم، برقرار شود. محدودیت ها بر دو گونه است : محدودیت های حقوقی (مانند تعیین اختیارات و صلاحیت های جامعه خود مدیر) و محدودیت های سیاسی 0 مانند آنچه در روسیه فعلی درباره چینی ها و اینگوش اعمال می شود)، که هم در کشورهای فدرال و هم در کشورهای که دارای ساختار خود مدیری هستند، بکار گرفته می شود.

در کشورهای تاریخی که همزیستی اقوام سابقه ای چند هزار ساله دارد نباید از استعمار داخلی و ستم مضاعف سخن داشت، زیرا نظام های خود

کامه به همه ستم روا می دارند و به قدرت رسیدن آنان به معنای توانمندی قوم ویژه ای نبوده و نیست. در این گونه کشورها، اراده مشترک و قبول سرنوشت مشترک، اقوام مختلف را با همه گوناگونی ها در زبان و آداب به همدیگر پیوند میزند. این مقوله، خوبی در مورد ایران صادق است که در آن قوم های ایرانی با همدیگر نقش اساسی خود را از آغاز تاریخ ایفا کردند و بنیان ملتی به نام ملت ایران را گذاشتند.

تجربه جوامع دموکرات و آزاد نشان می دهد که تحقق آزادی و تضمین آن، جامعه را به تشکیل خرده اجتماع نمی کشاند، بل، راهی به دیار همزیستی و همیاری می گشاید و بنا به گفته ادگار مورن جامعه شناس فرانسوی، یگانگی چند گونه (Unité multiple) بوجود می آورد. بر عکس در جوامعی که دگر اندیشی جرم تلقی می شود، راه تبادل فکری و بهزیستی اجتماعی مسدود می گردد و حاکمان با سرکوبگری در پی یگانگی و یک پارچگی می روند که گروه های گوناگون آن را بر نمی تابند.

در این راستا، می توان گفت که جامعه ایرانی با داشتن این ویژگی ها، در مسیر تحقق آزادی و تضمین آن، با چالش های فراوانی مواجه است. این چالش ها، ناشی از عوامل مختلفی است که در ادامه به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

نخست، گزینش رژیم سیاسی متناسب با ساختار جامعه و دیگر گزینش تشکیلاتی مناسب با رژیم سیاسی. در گزینش نظام سیاسی باید طوری رفتار شود که همه نهاد های سیاسی با واقعیت های اجتماعی تطبیق کند تا ثبات جامعه برقرار شود و در برقراری نهاد ها باید اصل تفکیک قوا، همراه با هماهنگی، همکاری مورد توجه قرار گیرد.

از این روی قانون اساسی خوب آن چنان قانونی است که بیان کننده روابط اجتماعی در قالب اصول حقوقی باشد. هر اندازه قانون اساسی با روابط اجتماعی بیشتر تطبیق داشته باشد به همان اندازه ثبات سیاسی و اجتماعی در کشور بیشتر خواهد بود. وضع قانون بدون توجه به واقعیات تاریخی و خاستگاه اجتماعی آن؛ یا قابل اجرا نخواهد بود و یا این که اجرای اجباری آن از اسباب اغتشاش خواهد شد.

برای داشتن ایرانی آزاد و مستقل که بر اساس احترام به حیثیت بشر، آزادی، دموکراسی، برابری و حقوق جهانی بشر پایه گذاری شده باشد، افزون بر تغییراتی که لازمه هر قانون کهنی است، برای جلوگیری از هر گونه مداخله بیگانگان و تشویق مشارکت فعالانه

مردم، باید بپذیریم که واگذاری قدرت تصمیم گیری و اجرا به استان ها (ایالات)، شهرستان ها (ولایات) و دهستان ها (بلوکات) - روشهایی که راه های کلی آن به وضوح در قانون اساسی پیشین و قانون انجمن های ایالتی و ولایتی وجود دارد- می توان به خود مدیریت واقعی رسید و از خطر تفرقه رهایی یافت.