



تقریر زردایی و خودمدیری

محمد رضا خوبروی پاک

خوبروی پاک، محمدرضا، ۱۳۲۶ -

تمرکززدائی و خودمدیری / محمدرضا خوبروی پاک، - - تهران: چشمه، ۱۳۸۴،
۲۶۳ ص.

ISBN: 964 - 362 - 236 - 3

نهرستویسی براساس اطلاعات فیا

کتابنامه: ص. [۲۴۷] - ۲۵۵؛ همچنین به صورت زیرنویس.
نمایه.

۱. دولت - - عدم تمرکز. ۲. خودمختاری. الف. عنوان.

ت ۸ / غ ۹ / JS۱۱۳ ۳۵۱/۰۰۷۳

۸۴-۲۴۴۴

کتابخانه ملی ایران

دفتر مرکزی: تهران، خیابان انقلاب، خیابان ابوریحان، خیابان وحیدنظری، شماره ۷۱

تلفن ۶۶۴۹۲۵۲۴، دورنگار ۶۶۴۶۱۴۵۵

فروشگاه مرکزی: خیابان کریمخان زند، نبش میرزای شیرازی، شماره ۱۶۱، تلفن ۸۸۹۰۷۷۶۶

تمرکززدائی و خودمدیری

محمدرضا خوبروی پاک

حروف‌نگاری: حسین زنده‌دل، تلفن ۷۷۵۱۱۵۵۹

لیتوگرافی: مردمک

چاپ: حیدری

ناظر فنی چاپ: یوسف امیرکیان

تعداد: ۱۰۰۰ نسخه

چاپ اول، پاییز ۱۳۸۴، تهران

حق چاپ و انتشار محفوظ و مخصوص نشر چشمه است

فهرست

۱۱	پیشگفتار
۱۳	الف. خودمختاری در فلسفه
۱۵	ب. خودمختاری در حقوق
۱۵	در حقوق عمومی
۱۷	در حقوق خصوصی
۱۷	پ. خودمختاری در علوم سیاسی
۲۱	ت. آشتنگی در مصداق و مفهوم خودمختاری در ایران
۲۴	ث. محلی‌گرایی، قوم‌گرایی و گروه‌گرایی
۳۱	ج. فرهنگ‌های قومی، ملیت و جهانی‌سازی
۳۵	چ. ملت و ملت‌گرایی در ایران
۳۸	نگاهی کوتاه به پیشینه تاریخی در ایران
۵۳	بخش یکم - تراکم و تراکم‌زدائی
۵۵	فصل اول. تراکم (Concentration)
۵۹	فصل دوم. تراکم‌زدائی (Déconcentration)
۶۰	الف. تفاوت تراکم‌زدائی و تمرکززدائی
۶۲	ب. روش‌های گوناگون تراکم‌زدائی

بخش دوم - تمرکز و تمرکززدایی ۶۳

فصل اول- تمرکز ۶۵

الف. مشخصات تمرکز ۶۷

ب. پیشینه تاریخی و دلایل انتخاب ساختار متمرکز ۶۹

پ. رابطه مرکز و سرزمین‌های پیرامونی ۷۳

روش استانداری ۷۳

روش کارکردی ۷۵

فصل دوم- تمرکززدایی (Déconcentration) ۷۹

ت. پیشینه تمرکززدایی ۸۱

ث. عوامل مؤثر در تمرکززدایی ۸۳

ج. تفاوت تمرکززدایی و فدرالیسم ۸۴

چ. نظام سیاسی و تمرکززدایی ۸۶

ح. فرایند تمرکززدایی ۹۰

خ. روش تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات ۹۳

د. شرایط لازم برای تمرکززدایی ۹۵

ذ. راهکارهای تمرکززدایی ۱۰۱

باوری (Subsidiarité) ۱۰۳

سرپرستی، نظارت و بازبینی دولت ۱۰۶

منابع مالی تمرکززدایی ۱۱۰

ر. تمرکززدایی و دموکراسی محلی ۱۱۶

ز. برتری‌ها و کاستی‌های تمرکززدایی ۱۱۹

بخش سوم - شیوه‌های گوناگون تمرکز زدایی ۱۲۹

فصل اول - تمرکز زدایی سرزمینی ۱۳۱

فصل دوم - تمرکز زدایی خدماتی ۱۳۵

فصل سوم - اختیار سپاری (Devolution) ۱۳۷

فصل چهارم - منطقه مداری ۱۳۹

الف. گرایش‌های گوناگون و منطقه‌های فرا مرزی ۱۴۳

ب. منطقه مداری در سطح ملی ۱۴۶

۱۴۸	پ. طبیعت حقوقی منطقه‌ها
۱۵۱	فصل پنجم - خودگردانی
۱۵۴	الف. خودگردانی در اسرائیل
۱۵۶	ب. خودگردانی در یوگسلاوی
۱۶۰	پ. خودگردانی در الجزایر
۱۶۵	بخش چهارم - خودمدیری
۱۷۰	الف. شرایط جامعه خودمدیر
۱۷۰	خود اثباتی (Auto-affirmation)
۱۷۱	خود سازماندهی (Auto-organisation)
۱۷۱	خودگردانی (Auto-gestion)
۱۷۲	ب. راهکارهای اجرایی خودمدیری
۱۷۲	باوری
۱۷۲	سرپرستی و نظارت
۱۷۳	مشارکت
۱۷۳	همیاری
۱۷۳	تکمیل و تضمین مقررات جامعه خودمدیر
۱۷۳	تضمین خودمدیری
۱۷۴	تطبیق مقررات و آئین‌نامه‌ها با قوانین ملی
۱۷۷	فصل یکم - خودمدیری شخصی و فرهنگی
۱۸۷	فصل دوم - خودمدیری سرزمینی
۱۸۷	الف. تعیین محدوده سرزمین خودمدیر
۱۹۰	ب. اختیارات و صلاحیت‌های سرزمین‌های خودمدیر
۱۹۲	پ. نهادهای جامعه‌های خودمدیر
۱۹۳	ت. محدودیت‌های خودمدیری محلی
۱۹۴	محدودیت‌های حقوقی
۱۹۵	محدودیت‌های سیاسی
۱۹۷	ث. مقایسه منشور خودمدیری اروپایی و قانون انجمن‌های ابلاتی و ولایتی

۲۰۹	بخش پنجم - نمونه‌هایی از تمرکز زدائی
۲۱۱	اسپانیا
۲۱۸	انگلستان
۲۲۲	منطقه مداری در انگلیس
۲۲۴	ایتالیا
۲۲۶	منطقه مداری در ایتالیا
۲۳۱	استان و کمون در ایتالیا
۲۳۳	سنگال
۲۳۵	فرانسه
۲۳۷	تمرکز زدائی در فرانسه
۲۳۸	کمون‌ها و استان‌ها در فرانسه
۲۳۹	منطقه مداری در فرانسه
۲۴۳	پیگفتار
۲۴۷	منابع و کتاب‌شناسی
۲۵۷	نمابه اعلام

پیشگفتار

تو وطن شناس ای خواجه نخست

مولوی

در این بخش، نخست، مفاهیم گوناگون خودمختاری را مورد بحث قرار می‌دهیم و پس از آن به کاربردهای واژه خودمختاری، در علوم گوناگون خواهیم پرداخت؛ تا با توجه به گوناگونی مفاهیم، علت گزینش واژه خودمدیری^۱ بیش‌تر روشن شود.

خودمختاری اگر به‌طور مطلق به‌کار برده شود مفهومی کشدار برای بیان مقاصد و مفاهیم گوناگون خواهد بود. از این روی، کوشش می‌کنیم تا، در حد توانایی، مفهوم‌های گوناگون خودمختاری را در علوم مختلف بررسی کنیم.

خودمختاری در لغت، به معنای اختیار وضع قانون برای خود است. بر این اساس، خودمختاری یکی از راه‌های حقوقی بیان آزادی است.^۲ در یونان قدیم، (Autonomia) و در روم (Autonomie) - که نقیض آن فرمان‌پذیری از دیگران و

۱. گزینش خودمدیری به جای خودمختاری، با معیارهای پسوند نرمی (Nomie) نیز تطبیق دارد زیرا Nômique Nome, Nomie (از ریشه nemien یونانی به معنای توزیع و اداره است) که وارد زبان فرانسوی شده و به صورت پسوند در واژه‌هایی مانند اکونومی، استرونومی و غیره به کار گرفته شده است. از این روی، به نظر می‌رسد ترجمه اتونومی به خودمدیری با اشتقاق واژه تناسب دارد. نک به فرهنگ Grand Robert, زیر عنوان nome.

2. C. Palzzoli, "les régions italiennes", in *Biblio constitutionnelle et sciences politiques*, Paris, 1966, p. 9

یا دیگر سالاری است، درباره مناطقی به کار گرفته می‌شد که برحسب قوانین خود حکومت می‌کردند و تابع هیچ قدرت بیگانه‌ای نبودند. سپس، این عنوان به آن دسته از شهرهای تابع دولت روم داده شد که حق وضع قوانین و گزینش کارگزاران خود را داشتند که امتیازی بزرگ برای آن شهرها محسوب می‌شد. گزنفون خودمختاری را درباره یونانیانی که، در سده پنجم پیش از میلاد، با ایران متحد شده بودند و علیه دولت - شهرهای یونانی می‌جنگیدند به کار گرفته است. یادآوری این موضوع لازم است که معنای یاد شده، در اصل، برای بیان نوع رابطه میان دولت فاتح با مردمی مغلوب به کار می‌رفت.^۱ به عنوان نمونه، لبنان تا پیش از جنگ جهانی اول - با وجود تعداد کثیر مسیحیانی که در آن زندگی می‌کردند - یکی از ولایت‌های امپراتوری عثمانی بود که از خودمختاری وسیعی برای اداره امور خود بهره‌مند می‌شد.^۲

به کار بردن اصطلاح خودمختاری در زبان فرانسوی تازه است و تا اواخر سده شانزدهم میلادی کم‌تر به کار می‌آمد. در سال ۱۷۶۲ فرهنگستان فرانسه، نخستین بار، برای بیان وضعیت شهرهای یونان و روم که تحت حاکمیت مقرراتی بودند که خود وضع می‌کردند، اصطلاح خودمختاری را به کار گرفت. در سال ۱۸۶۶ میلادی، فرهنگ لاروس برای اولین بار تعریفی، را که امروزه در علوم سیاسی از آن استفاده می‌شود، به دست داد:

«خودمختاری، وضعیت ویژه یک ملت یا قسمتی از یک ملت است که بی‌آنکه استقلال کامل داشته باشد، می‌تواند به اداره امور داخلی خویش برحسب مقرراتی که خود وضع کرده است، بپردازد.»

این معنای خودمختاری کاملاً با مفهوم خودکامگی (در زبان فرانسوی

1. P. Maugué, *Contre l'Etat-Nation*, Paris, Denoël, 1979, p. 154

2. Georges Corm, *L'Europe et l'Orient, de la balkanisation à la libanisation. Histoire d'une modernité inaccomplie*, Paris, La découverte/Poche, 2002, p. 133

(Autocratie) و در زبان انگلیسی (Autocracy) تفاوت داشته و به خودبسندگی (Autarchie) در زبان فرانسوی و (Autarchy) در زبان انگلیسی نزدیک‌تر است. زیرا خودکامگی عبارت است از قدرت مطلق درحالی‌که در خودمختاری (یا در خودمدبری) چنین اطلاق یا عمومیتی وجود ندارد.

به این ترتیب، خودمختاری نباید با حاکمیت اشتباه شود، اما، در عوض بسیار نزدیک به خودبسندگی است و این معنا نزد مورخان یونانی به‌ویژه نزد توسیدید^۱ شایع بود. او هنگامی که از مردم کورسیر^۲ سخن می‌گوید از بی‌نیازی آنان به کسان دیگر یاد می‌کند. همین معنای خودمختاری است که مورد توجه افلاتون در رساله سیاست است. او به هنگام تعریف از جامعه‌ای کامل، از نهایت استقلال که خودبسندگی آن جامعه باشد سخن می‌گوید.

الف. خودمختاری در فلسفه

جبر و اختیار در فلسفه یونان و هم‌چنین در فلسفه اسلامی مبحث مفصلی را به خود اختصاص داده است. پیروان مکتب رواقی در یونان، بخش وسیعی از فلسفه را به خودمختاری انسان اختصاص داده‌اند. آنان خودمختاری را آزاد بودن از هر قید و بند و هر نوع اجبار خارجی می‌دانستند بی‌آن‌که فرد، وابسته به شخص دیگری باشد. طرز تفکر رواقیون براساس تشخیص میان آنچه «در قدرت ما» و آنچه را که «از قدرت ما خارج است» بود. به‌نظر آنان فرد می‌تواند آگاهی متناسب را برای برقراری ارتباط میان آن دو پیدا کند. فرد خودمختار هم استعداد پیش‌بینی دارد و هم می‌تواند میان دو وضع انفعالی و جهل از یک سو و قبول یا رد سنجیده از سوی دیگر، یکی را انتخاب کند. به این ترتیب فرد از کسی دستور نمی‌گیرد و به کسی جز خودش حساب پس نمی‌دهد. در چنین حالتی می‌توان گفت که فرد

۱. Thucydide

۲. Corcyre جزیره‌ای در غرب یونان که امروزه کورفو نامیده می‌شود.

خودمختار است.

در فلسفه اسلامی، به هنگام بحث درباره جبر و اختیار، همین معنا در نظر گرفته می‌شد. موضوع جبر یکی از دلایل اختلاف فِرَق اسلامی است. معتزله عقیده داشتند که انسان در کلیه افعال خود آزادی و اختیار دارد. در برابر آنان عده‌ای دیگر، مانند اشاعره براین اعتقاد اصرار می‌ورزیدند. که انسان در همه اعمال خود مجبور است.

در میان فیلسوفان جدید، اسپینوزا معتقد به جبر بود و چنین استدلال می‌کرد که اختیار بشر عبارت از قدرت اوست در گزینش یک امر از میان چند امر.^۱ کانت خودمختاری یا به تعبیری دیگر «خودآیینی» را به معنای امروزه آن به کار برده است. به نظر او:

هر موجود عاقل نه تنها تابع امر مطلق، بلکه آفریننده آن است. به عبارت دیگر هر موجود عاقل نه تنها از قانون اخلاق تبعیت می‌کند بلکه خود مقنن است.^۲

به نظر کانت اراده خودمختار، اراده‌ای آزاد است که نه تنها به وضع قانون می‌پردازد بلکه از آن اطاعت نیز می‌کند.

کانت، تعبیر دیگری نیز از خودمختاری در حقوق عمومی دارد: همکاری میان سه قوه (مقننه، قضائیه و اجرائیه) خودمختاری دولت را تحقق می‌بخشد؛ چنین خودمختاری در صورت همسازی با قوانین آزادی، شامل سازماندهی، شکل‌بندی و نگاهداشت دولت است.^۳ به این اعتبار، در سطح دولت نیز، خودمختاری در میان سه قوه مقننه، مجریه

۱. بنگرید لغت‌نامه دهخدا زیر عنوان جبر و محمدعلی فروغی، سیر حکمت در اروپا، انتشارات زوار، تهران، ۱۳۶۶ ص ۳۹ به بعد.

۲. اشتفان کورنر، فلسفه کانت، ترجمه عزت‌الله فولادوند، خوارزمی، تهران ۱۳۶۷ ص ۲۹۸. (اصطلاح خودآیینی را نیز فولادوند به کار گرفته است).

و قضائیه واقعیت پیدا می‌کند به گونه‌ای که هریک از آنان به‌طور مستقل عمل می‌کنند.

ب. خودمختاری در حقوق

در حقوق، مفهوم خودمختاری، هم در حقوق عمومی و هم در حقوق خصوصی به‌کار گرفته می‌شود:

در حقوق عمومی

در حقوق عمومی، اصطلاح خودمختاری برای مشخص کردن وضعیت ویژه یک منطقه یا گروه در داخل یک کشور است. هم‌چنین در حقوق بین‌الملل عمومی برای بیان وضعیت حقوقی یک کشور عضو کنفدراسیون کشورها نیز از همین اصطلاح استفاده می‌شود.^۱

در حقوق عمومی، خودمختاری نوعی اداره داخلی و محلی را مشخص و معین می‌کند؛ اما، حاکمیت دولت مرکزی را محدود نکرده و حاکمیت جامعه خودمختار فرو دولتی (Infra-étatique) را به رسمیت نمی‌شناسد. زیرا هنگامی که قانون از سوی قدرتی بالاتر برای گروه یا جامعه‌ای وضع می‌شود نمی‌توان از حاکمیت، استقلال و یا قانونگذاری مستقل سخن گفت. قدرتی با حاکمیت کاملاً مستقل، نمی‌تواند قانون وضع شده از سوی مرجع دیگری را بپذیرد؛ مگر در شرایطی ویژه بیش‌تر برای رعایت حقوق بین‌الملل.

بر این اساس، جامعه خودمختار، تنها در چارچوب تعیین شده بر اساس قانون، می‌تواند عمل کند و نمی‌تواند قواعدی پدید آورد که مخالف با قواعد عمومی کشور باشد. از این روی خودمختاری، در حقوق عمومی، عبارت است

۱. D. Vignes, "Sur la notion d'autonomie en droit constitutionnel", Revue international d'histoire politique, Paris, 1966

از اختیاراتی که به موجب قانون به جامعه‌ای بدون حاکمیت و استقلال اعطا می‌شود و آن جامعه می‌تواند، حقوق و قواعد مخصوصی را - نه از راه نمایندگی قدرت بالاتر و نه در مخالفت و تباین با قوانین عمومی کشور - برای اداره امور ویژه خود وضع کند.

به این ترتیب خودمختاری با قدرت مطلقه یک دولت و حاکمیت تفاوت دارد و همان‌گونه که در پیش خواندیم به خودکفایی نزدیک‌تر است. زیرا وقتی گروهی نوعی آزادی برای اداره امور خود را دارد و قسمتی از مقررات خود را وضع و اجرا می‌کند، در مقابل دیگر گروه‌ها دارای قدرت مطلقه نیست؛ بل، نوعی وابستگی متقابل میان آنان به وجود می‌آید که فقط خودکفا بودن می‌تواند آن وابستگی را به حداقل برساند. دشواری‌های اجرای خودمختاری از آن‌جا ناشی می‌شود که توانایی وضع مقررات به وسیله جامعه‌ای برای خود، به معنای به کار بردن قدرت در برابر دیگران نیست.

خودمختاری به این معنا، نقطه مقابل تمرکز است اما با فدرالیسم نیز تفاوت دارد. در چارچوب فدراسیون‌ها، حکومت‌های خودمختار عضو فدراسیون، می‌توانند به تهیه و تنظیم قانون اساسی خود و ایجاد نهادهای ویژه خودشان، با در نظر گرفتن محدودیت‌های عمومی که به وسیله قانون اساسی فدرال تعیین شده است، بپردازند. افزون بر آن حکومت‌های عضو فدراسیون می‌توانند قانون‌های دیگری در امور قضائی و اداری تنظیم کنند که برخی از آنان هم تابع قانون اساسی فدرال و هم قانون اساسی کشور عضو فدراسیون هستند.^۱ توضیح بیش‌تر درباره تفاوت‌های فدرالیسم با خودمدیری را در صفحات بعدی خواهیم خواند.

1. Sola, *op. cit.*, p. 22-23

در حقوق خصوصی

منظور از اراده خودمختار، قصد و رضای طرفین در انعقاد قراردادها به عنوان یکی از شرایط اساسی صحت معاملات است. (ماده ۱۹۰ قانون مدنی ایران). خودمختاری بر این اساس، قدرت و اهلیت خواستن و عمل کردن براساس حقوق مدون را مشخص می‌کند. تعریف خودمختاری در حقوق خصوصی، با تعریف‌هایی که از آن در فرهنگ‌ها و واژه‌نامه‌های فارسی آمده است، تا حدی، مطابقت دارد.

پ. خودمختاری در علوم سیاسی

در علوم سیاسی، خودمختاری یادآور مبارزات ضد استعماری کشورهای مستعمره است.^۱ اما تقابل دو معنی خودمختاری (آزاد و مستقل بودن و زیر سلطه قانون قرار داشتن) در علوم سیاسی بیش‌تر مورد بحث قرار می‌گیرد: آیا خودمختاری همان استقلال است؟ در چه شرایطی جامعه‌ای می‌تواند خود واضح مقررات باشد و برحسب آن اداره شود؟ آیا خودمختاری می‌تواند شامل حاکمیت هم باشد؟ آیا خودمختاری توأم با وابستگی متقابل است - آن چنان‌که در کنفدراسیون‌ها دیده می‌شود؟ آیا خودمختاری می‌تواند همراه با فرودستی و یا دست‌نشانده‌گی باشد - آن چنان‌که در کشورهای فدرال دیده می‌شود؟ آیا خودمختاری تنها در مورد روابط خارجی یک جامعه خودمختار است یا این‌که در میان اعضای تشکیل دهنده آن جامعه - مانند خانواده‌ها، مشاغل و اصناف - نیز باید اعمال شود؟ طبیعت آن قانونی که آزادی و اطاعت را توأم در نظر دارد کدام

1. C.A. Colliard, "La collectivité autonome en droit internationale publique et dans la pratique de la Charte de l'O.N.U" in *Annuaire français de droit internationale*, Paris, 1958

است؟ این پرسش‌ها پیشینه تاریخی دارد و تئوری ژان ژاک روسو در کتاب قرارداد اجتماعی، درباره اراده همگانی، پاسخی به آن‌هاست:

اراده همگانی به صورت خودکامه و جبری درمی‌آید که اراده فردی را، که خواستار رهایی از هرگونه قید و بندی است، مجبور به پذیرش قواعد خود می‌کند. در همان حال اداره همگانی که خواستار نیک‌بختی برای هر فرد و برای جامعه است گاهی متوسل به اجبار و هراس‌افکنی (ترور) می‌شود تا فرد را به فرمان‌پذیری وادار سازد. اما این چنین اجباری، خشونت یک فرد علیه افراد دیگر نیست؛ بل، فشاری است که به گونه‌ای غیرشخصی، به وسیله همه مردم، تنها در مورد سرکشان به کار گرفته می‌شود و بنیاد مشروعیت قدرت است.

از این روی، نباید خودمختاری را با نبود سازمان و قانون و یا قواعد اجتماعی یکی انگاشت. استقلال همگان، به معنای وضعیتی که در آن هرکس و یا هر اجتماعی، در داخل یک کشور، بتواند خود را تافته جدا بافته‌ای پنداشته و مقررات کلی را نادیده انگارد نیست. هدف عبارت است از برقراری نظامی که در آن حقوق فرد و جامعه‌های گوناگون درباره حقوق فردی و منافع ویژه آنان، با قوانینی که براساس اصول دموکراتیک تهیه شده است. در چارچوب منافع همگانی محفوظ بماند.

در علوم سیاسی، مسایلی از قبیل دلائل خواست‌های خودمدیری، نوع نظام دولتی‌هایی که در آن خواست خودمدیری عنوان می‌شود، وضعیت گروه‌های خواهان خودمختاری، نوع جنبش‌های آزادی‌بخش و موضوعاتی از این دست مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تاریخ سیاسی معاصر، نشان می‌دهد که خواست خودمدیری بیش‌تر در برابر دولت‌های متمرکز عنوان می‌شود که در آن‌ها گروه‌های اقلیتی غیربومی - از نظر زبان، مذهب و قومی - ساکن‌اند: مانند ایرلندی‌ها در انگلستان و یا مجارها و اسلاوها در امپراتوری پیشین اتریش. امروزه نیز، خودمدیری، بیش‌تر از هر زمان

دیگر، به وسیله گروه‌های اقلیتی غیربومی در برابر دولت‌های ملی مطرح می‌شود. اما برخی از گروه‌های قومی بومی هم هستند که خودمدیری را خواستارند. اقلیت‌های داخل این‌گونه کشورها از حقوق جمعی^۱ برخوردار نیستند. درحالی‌که گروه‌ها نیز مانند افراد برای موجودیت و دوام خود، نیاز به حمایت قانونی دارند. خودمدیری که از سوی دولت به اقلیت‌های ملی اعطا می‌شود در حقیقت شناسایی آنان (مجزا از افراد تشکیل دهنده آن) به عنوان موضوع حقوق جمعی است. خودمدیری فردی (به معنای آزادی) که دولت‌های دموکرات به افراد خود اعطا می‌کنند با همه اهمیت که دارد نمی‌تواند جانشین حقوق جمعی شود.

در کشورهای چند قومی یا چند ملیتی، گروه‌های اقلیتی در برابر دفاع سرسختانه دولت‌ها از یکپارچگی سرزمینی خود، واکنش نشان می‌دهند و در این میان قدرت‌طلبان و یا محلی‌گرایان متعصب (معمولاً از نخبگان گروه) آنان را به استقلال و جدایی‌خواهی فرا می‌خوانند. جنبش‌های آزادی‌بخش ملی، کمتر به صراحت، این موضوع را می‌پذیرند که خودمختاری وضعیت ویژه ملت و قومی است، که بی‌آن‌که استقلال مطلق داشته باشد، می‌خواهد از حق و اختیار اداره امور داخلی خود به موجب قوانینی که خود وضع می‌کند برخوردار گردد. این عدم صراحت در کشورهای جهان سوم بیش‌تر است همان‌گونه که در اختلاط و آشفتگی مفاهیم نیز فراوان‌تر است.

خودمختاری خواهان (نه جدایی‌طلبان) در کشورهای متمرکز غربی، خواستار تغییر شکل کامل دولت نیستند و حتی نمی‌خواهند آن را به صورت فدرال درآورند، بل، می‌خواهند وضعیتی استثنایر اصل به وجود آورند که در آن

۱. برای شناخت اقلیت‌ها و تعریف آنان که تنها براساس شمارش نیست و اقلیت‌های ملی، نک از همین نویسنده، اقلیت‌ها، نهران، شیرازه، ۱۳۸۰ به ترتیب صص ۱۱۷ و ۸۹ به بعد. و Georges Corm, *op. cit.*

پاره‌ای از تکنیک‌های فدرالیسم به کار گرفته شود. به همین دلیل خواست این دسته از خودمختاری‌خواهان برای تمامی کشور نیست. بسیاری از اهالی جزیره کرس، در فرانسه، با خواست خودمختاری می‌خواهند امور ویژه خود را سر و سامان دهند و در این اندیشه نیستند که مردم دیگر نقاط فرانسه از سیستم تمرکز کنونی رهایی یابند.

ت. آشفنگی در مصداق و مفهوم خودمختاری در ایران

اکنون که کاربردهای گوناگون واژه خودمختاری را خوانده‌ایم، به نظر می‌رسد که با توجه به گوناگونی مفاهیم و دیدگاه‌هایی که در آن‌ها از خودمختاری بحث می‌شود نوشتن درباره آن به گونه‌ای مطلق - بی‌توجه به مفاهیم فلسفی، حقوقی و سیاسی - دشوار است. زیرا آشفنگی فراوانی در مصداق و مفهوم خودمختاری وجود دارد:

نخست آن‌که، در فرهنگ‌های زبان فارسی خودمختاری به:

آزادی و استقلال و خودسری و آزادی قدرت

و خودمختار:

کسی که در کارهای خود مستبد و خود رأی است و خودسر و آزاد در

هرکار، ضد مجبور و دارای قدرت و توانایی حکومت و ریاست. ناحیه

و کشوری که در کارهای داخلی خود استقلال گونه‌ای دارد.

تعبیر شده است.

خودمختار به آن معنا که در فرهنگ‌های زبان فارسی آمده است، می‌توان

معادل (Arbitum liberum) در زبان لاتین و (Libre arbitre) در زبان فرانسوی

دانست نه به معنای (Autonome).

دو دیگر آن‌که، از همین اختلاف در تعبیر، تنش میان هواداران خودمختاری و

حاکمان آغاز می‌شود. از دیدگاه حاکمان، نهاد و اصطلاح خودمختاری - نه تنها به

علت تعبیر یاد شده - به صورت یکی از محرمات درآمده است؛ زیرا طبیعت دولت به ویژه در رژیم‌های استبدادی، بر تمرکز شدید استوار است. و برخی از هواداران خودمختاری - نه به صراحت - از آن استقلال را می‌جویند. در نتیجه، اصطلاح خودمختاری، عملاً معنای حقوقی خود را که جنبه فنی دارد، در کاربرد روزمره، از دست داده است.

آشفته‌گی در کاربرد واژه‌هایی مانند ملت، دولت، حکومت و حاکمیت در نوشته‌های سیاسی ایران فراوان است. اما تفاوت آن واژه‌ها با واژه خودمختاری در این است که کاربرد خودمختاری و استفاده از آن، در نزد عوام، بیش‌تر است. به کارگیری ناهنجار این واژه، از سوی برخی نخبگان همان‌گونه که گفته شد، بر پیچیدگی مفهوم در نزد مردمی که زمینه‌ای در این مورد ندارند افزوده است. با اطمینان می‌توان گفت که کمتر اصطلاحی را می‌توان در فرهنگ حقوقی و اجتماعی ایران پیدا کرد که تا این حد مغشوش و پیچیده باشد. نمونه‌های فراوانی از این اغتشاش و سر در گمی را می‌توان در حوادث آذربایجان و کردستان در دهه ۱۳۲۰ شمسی، به دست داد و به نظر می‌رسد، نمونه زیر نشان دهنده استنباط «اکنونیان» درباره مفهوم خودمختاری در کشور ما باشد:

... در واقع کردها هم نمی‌دانستند که چه چیزی می‌خواهند؛ لذا تعریفی که از سوی کردها در مورد خودمختاری ارائه می‌شد، گروه به گروه و حتی فرد به فرد متفاوت بود و این امری بود که حتی میان دولتمردان نیز به وضوح دیده می‌شد. فرضاً تصور خودمختاری از سوی جمشید حقگو استاندار آذربایجان با تعریفی که حجت‌الاسلام حسینی امام جمعه ارومیه ارائه می‌داد، متفاوت بود و هم‌چنان که نگرش هردو این‌ها با ذهنیت کسانی که در مرکز بودند تفاوت داشت.^۱ در حالی که مسئولین

۱. مصاحبه صادق زیبا کلام، به تاریخ ۱۰ اسفند ۱۳۷۶، به نقل از مجتبی مقصودی، تحولات قومی در ایران، تهران: مؤسسه مطالعات ملی، ۱۳۸۰ ص ۳۰۲

نظام از کاربرد واژه خودمختاری ابا داشته و از اصطلاح «خودگردانی» سود می‌جستند، برخی از رهبران گروه‌های کرد تغییر آن را بر نمی‌یافتند و واژه خودمختاری را با بار احساسی - عاطفی عجین می‌دیدند. عبدالرحمن قاسملو رهبر حزب دموکرات کردستان ایران در آخرین مذاکره خود با فرستادگان دولت ایران به وین در ژوئیه ۱۹۸۹ (۱۳۶۸) حق تعیین سرنوشت را در اشکال سه‌گانه؛ کسب استقلال، استقرار یک حکومت فدرال و یا خودمختاری متبلور دیده که به زعم قاسملو در شرایط فعلی، قالب خودمختاری برای حل و فصل مخاصمات مناسب‌ترین شیوه است. به بیان دیگر، وی اشکال دیگر حق تعیین سرنوشت را رد نمی‌نماید [به نقل از روزنامه لوموند اول ژانویه ۱۹۹۸] بلکه شرایط را برای طرح آن مناسب نمی‌داند. از همین زاویه است که برخی از مخالفان اعطای خودمختاری در ایران معتقدند؛ اصولاً طرح خودمختاری به مثابه ابزار تاکتیکی برای اهداف استراتژیک یعنی تجزیه ایران و نهایتاً ایجاد کردستان بزرگ از طریق وحدت سرزمینی کردهای ایران، ترکیه، عراق و سوریه می‌باشد.^۱

دشواری سوم آن‌که، در کشور ما، از یک سو، عده‌ای دلباخته «کثیرالملگی» ایران^۲ و از شیفتگان خودمختاری - با تعبیر غیرعلمی آن - هستند و از سوی دیگر گروهی منکر قوم و فرهنگ قومی هستند که با هر نوع خودمختاری مخالف‌اند. نمونه‌ای از «اختراع» ملیت برای اقوام ایرانی و عدم درک و تعریف صحیح از

۱. همان‌جا.

۲. اصطلاح کشور کثیرالملله ایران برای نخستین بار به‌وسیله انترناسیونال سوم (کمیتارن) در فرهنگ سیاسی ما وارد شد. در کنگره دوم حزب کمونیست ایران «شعار حق هر ملت بر استقلال کامل خود، حتی مجزی شدن از حکومت مرکزی راه جزو برنامه خود قرار داده بود تا موافق آن اقدام نماید. این موضوع ناشی از تقلید نابجا از شعارهای بلشویک‌ها بود؛ زیرا در ایران ملتی غیر خودی وجود نداشت تا بخواهد بنا به تجویز لنین از دیگر ملت‌ها جدا شود. لورج اتابکی، «ملیت؛ قومیت و خودمختاری در ایران معاصر». فصلنامه گفتگو، شماره ۳، تهران، فروردین ۱۳۷۳.

خودمختاری را در مصاحبه عبدالله حسن‌زاده، دبیر کل حزب دموکرات کردستان با روزنامه کیهان چاپ لندن در تاریخ سی‌ام فروردین ماه ۱۳۷۵ خورشیدی می‌خوانیم. او در پاسخ به پرسشی درباره عدم همکاری آن حزب با حزب‌ها و گروه‌های دیگر اظهار داشت:

استنباط ما از منشور اتحاد و همکاری جمهوری خواهان ملی ایران این است که نمی‌تواند به اهداف دیرینه مردم کردستان جامه عمل بپوشاند. زیرا در آن‌جا صحبتی از خودمختاری و تأمین حقوقی ملی کردستان، آن‌گونه که مورد نظر حزب دموکرات کردستان ایران است، به میان نیامده و اصولاً وجود ملیت‌های مختلف در ایران انکار شده است. . . . تکرار می‌کنم که حزب دموکرات کردستان ایران وارد جبهه یا ائتلافی نخواهد شد که دو اصل مهم دموکراسی و حقوق ملی خلق‌های ایران را در برنامه سیاسی خویش جای نداده باشد. . . . ضرورت دارد سرزمین محل زندگی هر کدام از ملیت‌های مقیم ایران به عنوان یک واحد جغرافیایی در داخل مرزهای ایران به رسمیت شناخته شود و سپس اداره کلیه مسائل داخلی منطقه به نمایندگان منتخب این خلق‌ها واگذار گردد. متأسفانه هنوز سازمان‌های یاد شده وجود این تعدد قومی را به رسمیت نشناخته و راه حلی برای مسأله ملی. . . ارائه نداده‌اند. محک واقعی برای سنجش میزان واقعی اعتقاد نیروها به «حقوق و آزادی‌های مردم کردستان» موضع آن‌ها در قبال حقوق و آزادی‌های دیگر ملیت‌های محروم کشور (آذربایجانی‌ها، بلوچ‌ها، ترکمن‌ها و عرب‌ها) است. خوشبختانه، دبیر کل حزب دموکرات کردستان ایران گوشه چشمی به سوابق تاریخی ساختار نامتمرکز در ایران داشت زیرا می‌افزاید:

خودمختاری محلی یا آنچه در قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی آمده است، مورد تأیید ماست، لیکن به هیچ‌وجه نمی‌تواند آلترناتیو

خودمختاری مورد درخواست مردم گردد.

سرانجام آن‌که، تقلید از کشورهای دیگر، بی‌توجه به تاریخ ایران، به وسیله گروهی از نخبگان ایرانی یکی دیگر از علل آشفتنی در مفهوم خودمختاری است. به گونه‌ای دیگر که:

مسئله ملی که در سده نوزدهم میلادی، اساساً مربوط به ملیت‌های اروپایی زیرستم بود؛ که در سده بیستم به آسیا و آفریقا منتقل شد و در آن‌جا جنبه استعماری به خود گرفت.^۱

اما خواننده آگاه بخوبی می‌داند که ایران با دیگر کشورهای نوحاسته (پس از پایان جنگ جهانی اول) در منطقه خاور میانه تفاوت‌های اساسی دارد. بنابه گفته ریمون آرون مرزهای این منطقه براساس مصلحت‌های دیپلماتیک، یا براساس حوادث مسلحانه ترسیم شده است نه براساس جامعه‌های فرهنگی، یا براساس اراده مردم.^۲ بیهوده نیست که گفته‌اند مرزها آثار زخم‌های تاریخی‌اند.^۳

ث. محلی‌گرایی، قوم‌گرایی و گروه‌گرایی

در کشورما، طرح موضوع خودمختاری و فدرالیسم بیش‌تر از آنچه مورد درخواست اعضای گروه قومی باشد محدود به نخبگانی شده است که خود را برگزیده گروه‌های قومی می‌دانند. گفتار و رفتار آنان، به ویژه در خارج از کشور این تصور را متبادر به ذهن می‌کند که اغلب به دام اغراق و مبالغه در مورد محلی‌گرایی، قوم‌گرایی و گروه‌گرایی (در انگلیسی Communalism و Communautarisme در زبان فرانسوی) افتاده‌اند. آن چنان که به گفته هابس باوم

1. Karl Polanyi, *La grande transformation*, Gallimard. Paris, 1983, p. 210, cité dans G. Garice *Du Peuple-Nation*, Lyon Mario Mella, 2002, p. 63

2. R. Aron, *Dimension de la conscience historique*, Paris, Plon, 1961, p. 169

۳. Friedrich Ratzel : جغرافیدان آلمانی ۱۸۴۴-۱۹۰۴ میلادی.

گرفتار پیش ملی‌گرایی خلقی و مردمی^۱ (Protonationalisme populaire) شده‌اند. آنان به این نکته ساده و روشن توجه ندارند که از تاریخ تشکیل دولت به معنای نوین آن در ایران، هیچ گروه قومی غیربومی (Allogène) در ایران زندگی نمی‌کند. گروه‌های قومی بومی ما تا به امروز، درخاکی که اغلب اوقات به نام خود آن‌ها نامیده می‌شود، زندگی می‌کنند. شاید به همین علت است که رقابت، کینه‌توزی و جنگ میان اقوام، در کشور ما کم‌تر سابقه دارد. چنین وضعی نه تنها در منطقه، بل، در اغلب کشورهای اروپایی کم مانند است.

هرودوت در تاریخ خود (کتاب هفتم بند ۶۲) می‌گوید که در عهد قدیم پارس‌ها و مادها عموماً آریایی نامیده می‌شدند... و بدین ترتیب محتملاً همه اقوام ایرانی خود را در این نام شریک می‌دانستند که نشان آگاهی تمام بر یک همبستگی ملی است.^۲

و

در متون منظوم و منشور فارسی اعم از ادبی و تاریخی و جغرافیایی، از نیمه قرن چهارم به بعد، همواره از ایران یاد شده است... و ساکنان سراسر ایران، با وجود اختلاف زبان و لهجه و دین و مذهب و آداب و رسوم و سنت‌ها پیوسته «ایرانی» نامیده شده‌اند... در ضمن آن‌که اهالی ایالات و ولایات مختلف ایران را نیز با توجه به منطقه‌ای که به آن تعلق داشته‌اند، خراسانی و کرمانی و کرد و مازندرانی و... می‌نامیده‌اند.^۳

کردهای ساکن ترکیه، عراق، ارمنستان، سوریه و آذربایجان، غیر «خودی‌های آن کشورها» به حساب می‌آیند که هم از نظر تعداد و هم از دیدگاه جامعه‌شناسانه جزو اقلیت‌ها، آن‌هم اقلیتی ملی، محسوب می‌شوند.^۴ وجود هویت‌های

۱. Eric Hobsbawm, *Nations et nationalisme depuis 1780*, Gallimard, Paris 1922

۲. جلال خالقی مطلق، «ایران در دوران باستان»، ایرانشناسی سال چهارم شماره ۲، مریلند، تابستان ۱۳۷۱.

۳. جلال متینی «ایران در دوران اسلامی»، ایرانشناسی، همان. ۴. اقلیت‌ها، همان، صص ۱۰۰-۸۹.

گوناگون و همزیستی اقوام با یکدیگر در ایران، بسی ریشه‌دارتر، حتی از کشورهای اروپایی، است که پس از رنسانس و دوره روشنگری خواستند دیگری و دیگران را بشناسند. آنان، از اواخر سده نوزدهم موضوع هویت‌های گوناگون و اقلیت‌سازی را به کشورهای شرقی (اعم از اروپا و آسیا) صادر کردند و سبب برهم خوردن بافت اجتماعی و فرهنگ همزیستی در این منطقه‌ها شدند.

برخی از نخبگان محلی، فراموش می‌کنند که تار و پود ملی هر کشور تاریخی، ساخته و پرداخته مردم در درازای تاریخ آن کشور است. ماکس وبر می‌نویسد: تنها ادراک و دریافت تفاوت‌ها با جوامع دیگر است که می‌تواند اخلاق و آداب مشترک را پایه‌گذاری کند. چنین آدابی از آبشخور تطبیق با شرایط طبیعی محیط و تقلید از همسایگان سیراب می‌شود همان‌گونه که اعتقاد به نیای مشترک اساس و پایه تشکیل گروه قومی است.^۱

فرهنگ ایرانی، به معنای عام آن، مشترک میان همه اقوام ایرانی است. موسیقی ایرانی آئینه تقریباً کاملی از گوناگونی فرهنگ ایرانی است: هریک از «گوشه‌های دستگاه‌های موسیقی ما، «راهی» به سوی گوشه‌ای از خاک و یا مردم کشور دارد.

نمونه دیگر، اشتراک افسانه‌ها میان قوم‌های مختلف ایرانی است که همه آداب و تاروپود بافته به دست مردم را در خود جای داده است.^۲ افسانه‌هایی که یادبودهای گذر از تاریخی طولانی است و مردم ایران تاکنون باهمه خودکامگی‌ها، اغتشاش‌ها و یورش‌ها نگذاشته و نمی‌گذارند نابود شود. آیا نقالی در قهوه‌خانه‌های ایران یکی از راه‌های حفظ این آداب نیست؟ هر قوم ایرانی

1. Danille Juteau-Lee, "La sociologie des frontières ethniques en devenir", in *Frontières ethniques en devenir*, Ottawa, les éditions de l'Université, d'Ottawa, 1979, pp. 3-18

۲. درباره نقش افسانه‌ها در همبستگی ملی، نک:

Gabriel Galice, *op. cit.*,

نوروز، رستم و یاکاوه را از آن خود می‌داند، آیا این نشانه‌ای از همبستگی به تعلقات ملی نیست؟ تاکنون شنیده نشده است که مردم کرد ساکن ترکیه داستان دده قورقود را - که ترک‌ها به حق یا ناحق از آن خود می‌پندارند - برای فرزندان خود حکایت کنند و یا به نقل آن در قهوه‌خانه‌های ترکیه بپردازند. درحالی‌که همان کردهای ساکن ترکیه برای برپایی جشن نوروز، پنجاه نفر کشته می‌دهند^۱ و هنوز خود را از بازماندگان کاوه آهنگر می‌دانند.

به نظر نمی‌رسد که کردهای ساکن عراق نیز، بخت‌النصر را از خود بدانند و یا به قادیسیه افتخار کنند.

نکته قابل توجه این‌که، دولت‌های نوین ملی کاملاً وابسته به سرزمینی تاریخی، افسانه‌ها و یادگارهای مشترک تاریخی، فرهنگ همگانی، اقتصاد مشترک، و حقوق و تکالیف مشترک برای همه اعضای جامعه است.^۲

اما به نظر می‌رسد که پاره‌ای از نخبگان شکست خورده در عرصه سیاسی ملی، شاید به هوای غنیمتی و نصیبی، به هواداری سرسختانه از محلی‌گرایی و قوم‌گرایی پرداخته‌اند. گفتار و کردار آنان چنین القا می‌کند که می‌خواهند در سرزمینی محدود، و در میان مردمی به شمار کم‌تر از عرصه ملی، الیگارش‌ی تازه‌ای را بنا کنند و خود اگر نه رهبر، حداقل، از سرکردگان آن باشند.

در نزد این‌گونه نخبگان، خودمختاری - بی آن‌که از تعریف دقیقی از آن اراعه دهند - به مانند اسم اعظمی درآمده که با توسل به آن طلسم همه خودکامگی‌ها، محرومیت‌ها و عقب‌افتادگی‌ها شکسته خواهد شد و کم‌تر دیده شده است که علت وجودی، مسئولیت‌ها، ابزارها، صلاحیت‌ها، ارکان و نوع خودمختاری را

۱. از همین نویسنده.

Une République éphémère au Kurdistan, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 285

2. Anthony D. Smith, *National Identity*, London, Penguin Books, 1991, p. 1

تعیین کنند.

حاصل این‌گونه تفکر، انجمادی فکری، همراه با اشتیاقی عمیق، برای ساختمان ایده‌آلی مجرد است. به‌گونه‌ای که بسیاری از حزب‌ها و یا گروه‌های سیاسی خود را نماینده مردم و خلق دانسته و هواداری از خودمختاری را برای خود واجب عینی می‌دانند تا با آن حد و مرز جداگانه‌ای بیافرینند.

در همان حال، گرت‌برداری از کشورهای دیگر، بیش‌تر حزب‌ها و گروه‌ها را از درک این نکته که روش اتخاذ خودمختاری و استفاده از چنین نهادی با توجه به سنت‌ها و تاریخ، در هر کشور متفاوت است باز می‌دارد.

اگر اصطلاح رایج نخبگان گروه‌های قومی را دریاره «شوونیسم فارس» - با توجه به این‌که قومی به نام فارس وجود ندارد - بپذیریم، محلی‌گرایی این‌گونه افراد به درجه‌ای است که امروزه می‌توان آن را به شوونیسم محلی و یا میهن دوستی ولایتی تعبیر کرد. یکی از ملی‌گرایان افراطی فرانسه^۱ نوشته بود که:

«من ایتالیائی‌ها، روس‌ها، اسپانیولی‌ها، انگلیسی‌ها و فرانسوی‌ها را دیده‌ام اما تاکنون با بشر برخورد و آشنایی نداشته‌ام.»

حکایت امروزه پاره‌ای نخبگان قومی ایران، به ویژه در «بلاد غریب» بی‌شبهت به این گفته نیست. آنان آن‌چنان راجع به گروه‌های گوناگون قومی اقلیت بودن^۲ آنان داد سخن می‌دهند که دیدار با ایرانی غیر وابسته به گروه قومی و یا غیراقلیتی، شاید کم‌کم، به آرزویی همراه با حسرت تبدیل شود.^۳ به این ترتیب با این پنداریابی‌ها، زهرآبه بدگمانی و کینه‌توزی را در میان اقوام ایرانی می‌پراکنند.

1. Joseph de Maistre, (1753-1852)

۲. برای شناخت اقلیت‌سازی به وسیله کشورهای بزرگ در منطقه خاورمیانه و بالکان، نک به G. Corm همان صص ۹۳-۹۲

۳. نک، «نگرشی بر سرکوب اقلیت‌ها...»، پایگاه گویا در اینترنت، هفتم ژوئن ۲۰۰۳ مقاله برای «هم‌وطنان و هم قبیله‌ای‌های گرامی» نوشته شده است. می‌توان چنین تصور کرد که هم‌وطنانی هستند که هم قبیله‌ای نیستند و هم قبیله‌ای‌هایی وجود دارند که هم وطن نیستند.

نهایت این گونه محلی گرایی، بی‌اعتنایی به همانندی‌ها و اشتراک منافع و سرنوشت مشترک است. پافشاری برخی از نخبگان محلی گرا به تفاوت‌های اغراق آمیز و یا به کلی ساختگی، بی‌تردید زاینده بیزاری است؛ که سرانجامی جز جدایی خواهی و گرفتاری‌ها و پیریشانی‌ها نخواهد داشت. از آن بیزاری از هم دیگر است که وحدت ملی تاریخی ما در معرض تندباد خطر قرار می‌گیرد. به قول تقی‌زاده:

«... مضرات صد نفر کمونیست به قدر ده عشر ده نفر رخنه آورنده بر بنیان وحدت ملی ایران نیست...»^۱

آن گروه از نخبگان قومی که ایدئولوژی محلی گرایی را مقدم بر بشر تلقی می‌کنند (انتخاب رفتاری اعتقادی به جای رفتاری مسئولانه) از خطرهای چنین تقدیمی، به ویژه در جوامعی مانند جامعه ما، غافلند. زیرا نه تنها بهانه به دست حاکمان می‌دهند تا خشونت بیش‌تری را به کار گیرند و از هرگونه رواداری بهره‌یزند، بلکه افراد گروه قومی را نیز تنها در چارچوب طبقاتی و یا بهتر بگوئیم در محدوده جامعه قومی، محلی و یا زبانی جای داده و قفل دیگری بر «زندان سکندر» می‌افزایند.

این ایدئولوژی تمایز طلبانه، فردگرایی را در ذهن و روح حاکم کرده و راه را به روی دشمنی‌های فرضی و پیش‌داوری‌های غرضی می‌گشاید. به گونه‌ای که احساس بشردوستانه رنگ می‌بازد و افراد گروه قومی بی‌هیچ دلیلی گروه قومی دیگر و اعضای آن را دشمن خود می‌پندارند. آنان فراموش می‌کنند که کینه‌توزی‌های سیاسی سازمان‌یافته به وسیله برخی از روشنفکران اروپایی، بر اساس تئوری‌های ملی گرایی خشن و تئوری طبقات اجتماعی در سده نوزدهم

۱. سید حسن تقی‌زاده، در نامه مورخ ۱۳۲۳/۱۱/۲۸، شماره ۱۶۲۲/۷/۲۶ به ساعد مراغه‌ای وزیر امور خارجه ایران.

میلادی^۱ کشتار و خرابی‌های وحشتناکی را به بار آورد. همان‌کینه‌توزی، دردهم نود سده بیستم و در آغاز سده بیست و یکم، موجب کینه و بیزاری میان قوم‌های گوناگون و جنگ‌های خانمان‌برانداز شده و می‌شود. محلی‌گرایی براساس ایل و عشیره و یا براساس مذهب و زبان خطرهای فراوانی دارد و نمونه‌هایی از آن‌ها را در لبنان، اروپای شرقی و مرکزی و در نسل‌براندازی (Genocide) رواندا در سال ۱۹۹۴ میلادی دیدیم. به گفته کارل پوپر، هرچه تلاش برگشت به دوران قهرمانی جامعه ایلی افزایش یابد تفتیش عقاید، پلیس مخفی و گانگسترسمی که صورتکی رومانتیک برچهره دارد افزوده می‌شود.

بدیهی است منظور از بشردوستی آن نیست که چون همه را اعضای خانواده بشری می‌دانیم تفاوت‌ها و گوناگونی آنان را انکار کنیم. اما برجسته کردن هر تفاوت جزئی در میان قوم‌های گوناگون و اقلیت تلقی کردن قومی - آن هم از نوع اقلیت‌های ملی^۲ - به علت آن تفاوت جزئی، ناشی از تقلید نادرست از راه حل پاره‌ای از کشورهای دیگر، بی‌توجهی به تاریخ و یا براساس جاه‌طلبی‌های فردی است. تاریخ منطقه ما، شاهد مداخله فراوان قدرت‌های بیگانه و یا رقابت آنان^۳ برای استفاده از اقلیت‌هاست و امروزه نیز این‌گونه مداخله‌ها و تحریک‌ها ادامه دارد.

درحالی‌که نخبگان محلی، مانند دیگر سرآمدان و نخبگان، باید اسانت‌داران واقعی فرهنگ و تاریخ مملکت خود باشند. آنان باید حافظان خاطرات تاریخی و نگهبانان نظام ارزش‌هایی شوند که تاریخ، فرهنگ و تمدن ایرانی برآن بنا شده است و همبستگی و سرنوشت مشترک ما به آن وابسته است. نخبگان قومی و محلی ایران، مانند دیگر نخبگان ایرانی باید نخست برای استقرار آزادی فردی در سراسر کشور تلاش کنند و سپس به «آزادسازی» اقوام بپردازند. برقراری نظام

1. Julien Benda, *La trahison des clercs*, Paris, J.J. Pauvert (rééd.), 1965, p. 29

2. Georg Corm, *Op. Cit.*, p. XXIX

3. Idem, p. 38

استبدادی در ایران - به ویژه در دوران پس از مشروطیت - برای سلطه و تفوق قومی خاص نبوده است؛ آنچه که مورد سرکوب قرار گرفت و از میان برداشته شد آزادی‌های فردی بوده و هست. تردیدی نیست که عدم مشروعیت حاکمان، یکی از دلایل روی‌آوری به سوی محلی‌گرایی و قوم‌گرایی است؛ زیرا شهروندی دولتی مشروع و قانونی پایگاهی والاتر از محدوده محل و قوم دارد. هنگامی که شهروندی، به معنای عام آن، از مردم دریغ می‌شود؛ جامعه‌های کوچک براساس زبان، قومیت و محل پناهمگاهی برای آنان می‌گردد.

اشتباه عمده مبلغان چپ‌گرای خودمختاری و فدرالیسم این است که خیال می‌کنند هر جنبش جدایی‌خواه و یا خودمختاری طلب الزاماً چپ است و قابل احترام. درحالی‌که بنیادهای فکری محلی‌گرایان در کشورهای گوناگون متفاوت است، گاه به گونه جنبشی فاشیستی و پوپولیستی جلوه‌گری می‌کند مانند اتحادیه لمباردی‌ها در شمال ایتالیا و گاهی تمایلات چپی دارد مانند باسک در اسپانیا و کرس در فرانسه. در ایتالیا و بلژیک فدرال شده، نه تنها اتحادیه شمال و جنبش فلانمندها چپ نیستند، بل، تمایلات افراطی راست در آن‌ها بسیار قوی است.

ج. فرهنگ‌های قومی، ملیت و جهانی‌سازی

در پیش گفته شد که آشننگی در کاربرد واژه‌هایی مانند ملت، دولت، حکومت و حاکمیت در نوشته‌های سیاسی ما فراوان است و به ویژه در مورد مفاهیمی مانند ملت، مردم و خلق اختلاطی شگفت به وجود آمده است. اما این موضوع منحصر به کشور ما نیست زیرا در اروپا نیز از پایان سده دوازدهم میلادی تا آغاز سده نوزدهم، اصطلاح‌های ملت، مردم، کشور، مملکت و یا دولت‌ها، نه تنها در میان عامه مردم، بل، در نوشته تاریخ‌دانان، فیلسوفان و حتی حقوق‌دانان به جای یکدیگر به کار گرفته می‌شد.

در دوران کلاسیسیم نیز این مفاهیم جهت‌های ویژه‌ای داشت، روسو از

«عظمت ملت‌ها» و «وسعت دولت‌ها» سخن می‌راند که مسبب بدبختی نوع بشر است. حال آن‌که عظمت به ملت‌ها اعطا می‌شود نه به دولت‌ها و یا مردم.^۱ به گفته ارنست رنان، جوهر یک ملت این است که همه افراد نقاط مشترک داشته باشند. در انسان چیز والاتری از زبان وجود دارد و آن اراده است. یک ملت اصلی است روحی، نتیجه پیچیدگی عمیق تاریخی، خانواده‌ای روحانی نه یک گروه معین که به وسیله پیکر زمین مشخص شود. یک ملت همبستگی بزرگی است که براساس فداکاری‌های گذشته و احساس آن‌هایی که هنوز حاضر به فداکاری هستند تشکیل می‌شود. حاصل آن‌که «ملت پیش‌تر مربوط به روح است تا جسم».^۲ روح هرملتی را باید در فرهنگ آن جستجو کرد.

هردیر نخستین کسی است که براین نکته تأکید نهاد که نیاز تعلق به یک جامعه، همپای دیگر نیازهای اساسی انسان مثل خوردن و نوشیدن نیازی بنیادی است... هردیر نخستین کسی بود که این را گفت؛ تعلق به جامعه، نیاز اساسی است. هردیر هرگاه واژه «ملی» یا «روح ملی» را به کار می‌برد؛ منظورش فرهنگ ملی است... به این سبب او با همه صور تمرکز ضدیت دارد.^۳

بنابراین می‌توان گفت ملت تجلی شکل‌گیری اراده ملی - مرکب از همه گروه‌ها اعم از قومی و غیره - است. به همین دلیل باید همه گوناگونی‌های گروه‌های مختلف حفظ شود وگرنه در روند جهانی شدن کنونی، که خواستار متحدالشکل شدن همه اقوام و ملت‌ها است^۴ همه ویژگی‌های هویت ملی از میان خواهد رفت. از این روی، دولت‌ها و نخبگان اروپایی در صدد پیدا کردن

1. D. Rougemont, "État-Nation" in *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 58 ets.

2. George Burdeau, *L'Etat*, Paris, Seuil-Points, 1970, p. 35

۳. آیزنباورلین، در جستجوی آزادی، مصاحبه‌های رامین جهاننگلو: ترجمه خجسته کیا، تهران، نشر گفتار

۱۳۷۱، صص ۱۲۵-۱۲۲ - ۱۱۳-۱۱۲

4. J. Julliard, in *Le Monde des débats*, Paris, Janvier, 2001

راه‌حل‌هایی برای جلوگیری از جهان‌روائی هستند.

در این کشورها هریک از دولت‌های ملی، با توسل به ابزار گوناگون، کوشش لازم را برای حفظ گوناگونی‌هایی که تشکیل دهنده هویت آنان است به عمل می‌آورند. زیرا در برابر نیروی عظیمی که یکسان‌ساز، قهار و خوار انگار است، یعنی قدرت سرمایه‌داری بی‌بندوبار، چه در قلمرو اقتصادی و چه در قلمرو فرهنگی، حاکمیت‌های ملی قرار دارند که نمی‌خواهند ویژگی‌های خود را از دست بدهند.

فرهنگ‌های قومی آن‌چنان نقشی در غنای فرهنگ‌های ملی و حتی قاره‌ای دارند که کشورهای اتحادیه اروپا در قرارداد مایستریخ (ماده ۱۵۱) ذکر کرده‌اند: اتحادیه باید برای شکوفایی فرهنگ‌های هر کشور عضو - با حفظ احترام به گوناگونی ملی و منطقه‌ای - کوشش کرده تا این میراث مشترک، برجسته و قابل استفاده همگان گردد.

منشور حقوق اساسی که در دسامبر سال ۲۰۰۰ به وسیله همین کشورها پذیرفته شده است تصریح دارد که اتحادیه به گوناگونی فرهنگ‌ها، مذاهب و زبان‌ها احترام می‌گذارد. هدف منشور، یکسان‌سازی فرهنگ‌ها، آن‌گونه که برخی از حاکمان در کشورهای جهان سوم آرزو کرده و می‌کنند نیست.

واکنش علیه جهانی شدن دلایل گوناگون دارد. از یک سو برای حفظ استقلال نهادها و نظام‌های ارتباطی موجود در محل زندگی مردم است و از سوی دیگر آن که شبکه جهانی، مرزهای زمان و مکان را نابود می‌سازد و فرد و جامعه پایگاه خود را از دست می‌دهند. از این روی، جامعه‌های مدنی در کشورهای غربی و دولت‌های ملی همه کوشش خود را به کار می‌گیرند تا خلی به هوششان وارد نیاید. بیهوده نیست که برخی عصر جهانی شدن را عصر خیزش دوباره ملی‌گرایان می‌دانند.^۱

۱. برای اطلاع بیشتر نک: مانوئل کاستلز، عصر اطلاعات، اقتصاد، جامعه و فرهنگ، ج ۲، قدرت و هویت، ترجمه حسن چاوشیان، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰.

نمونه‌های واکنش علیه جهان‌روانی را می‌توان در سطحی کوچک‌تر، در داخل برخی از کشورها دید. آن‌جا که دولت به زور و قهر ایدئولوژی و یا مذهب خاصی را به صورتی بنیادی به همه‌گروه‌های یک کشور تحمیل می‌کند، هویت و مقاومت در میان گروه‌های ناهمانند (اعم از قومی و مذهبی) پرورش می‌یابد. افراد این گروه‌ها نهایت کوشش را به عمل می‌آورند که تا آن‌جا که مقدور باشد از نهادهای دولتی بگسلند و پیشینه تاریخی همزیستی خود را با دیگران هر قدر هم که طولانی باشد مورد انکار و تردید قرار دهند. به این ترتیب برای خود هویت جداگانه می‌سازند. این واکنش گروه‌های ناهمانند در برابر دولت، خودکامه‌ای که تنها برای منافع خود به یکسان‌سازی می‌پردازد، کاملاً طبیعی به نظر می‌رسد.

نخبگان چنین جامعه‌هایی وظیفه دارند که هویت و مقاومت جامع در برابر قدرت حاکم را به صورت ملی و همگانی درآورند نه آن‌که آن را در قالب محلی و قومی نگاه دارند؛ زیرا در این صورت همه رشته‌های عاطفی میان مردم خواهد گسست. به گفته آلبر کامو:

«فاجعه قرن ما در آن است که کسانی که از نظر تاریخی بارکشیدن طلب

آزادی را به دوش داشتند، از وظیفه خود اعراض کردند.^۱»

باید توجه داشت که جهانی‌سازی، وابستگی متقابل دولت‌ها را تشدید کرده و همه معانی حاکمیت ملی را خدشه‌دار ساخته است.^۲ دیده‌ایم و اکنون نیز می‌بینیم که چگونه پس از فروپاشی امپراتوری‌ها خلق‌ها علیه یکدیگر به پا می‌خیزند. جهانی‌سازی با تضعیف حاکمیت‌های ملی به سوی یک بالکانیزاسیون همگانی به پیش می‌رود که نمونه‌های تأثر انگیز آن را در دهه اخیر شاهد بوده‌ایم.

از به اصطلاح «جامعه بین‌المللی» نباید انتظار هیچ راه حلی را داشت. تنها

۱. مصطفی رحیمی: تراژدی قدرت دو شاهنامه، تهران، انتشارات نیلوفر، ۱۳۶۹، ص ۱۲۹

2. B. Badie, *Les États Sans Souveraineté*, Paris, Fayard, 1999

توانایی ملت‌ها، خلق‌ها و ایل‌ها - که برحسب پیش‌آمدهای تاریخی درکنار یکدیگر قرار گرفته‌اند - در پذیرفتن دوسویه یکدیگر و تجمع آنهاست که می‌تواند به مقابله [با خطرات جهانی سازی] برخیزد.^۱

ج. ملت و ملی‌گرایی در ایران

ملت و ملی‌گرایی^۲ را از سه دیدگاه مختلف می‌توان مورد بررسی قرار داد: از لحاظ اجتماعی، از دید سیاسی و از نظر تفکر فلسفی.^۳

با توجه به آنچه در فصل پیش گفته شد، طرح آغازی بافت اجتماعی ملت ایران در ایران باستان به وجود آمده بود. پس از «دو قرن سکوت»، از تشکیل حکومت صفاریان در سال ۲۴۷ هجری تا تأسیس دولت صفوی در سال ۹۰۵ هجری، ایران از داشتن حکومت مرکزی محروم بود. اما، هریک از فرمانروایان، خواه ایرانی و یا غیر ایرانی، درحالی که قنهابه بخشی از ایران حکومت می‌کردند خود را پادشاه ایران می‌خواندند.^۴

با روی کار آمدن صفویان، بازاندیشی تاریخی، سبب ایجاد ترکیب‌های بدیعی از واژه ایران در متون تاریخی ما شد؛ از جمله: «ایران‌مدار»، «دولت ایران»، «فرمانروای ایران»، «اهل ایران»، «ممالک ایران» و «بلاد ایران» و «کشور ایران».^۵ آنچه پس از صفویان انجام شد عبارت بود از آرایش و تغییر شکل آن طرح آغازی و بازاندیشی تاریخی به دولت نوین ملی که جنبش مشروطیت، جنبه

1. A. Frontain, "Jusqu'à la dernière minute, la violence" Le Monde, Paris 15/12/99

2. G. Galice, op. cit., pp. 278-279

رومن گاری (Romain Gary) نویسنده فرانسوی، به نقل از ژرژ دوگل می‌نویسد: «باید میان ملی‌گرایی (ناسیونالیسم) و بین دوستی تفاوت قائل شد. ملی‌گرایی، اغلب با تفرق دیگران توأم است و بین دوستی براساس عشق و علاقه به مردمی که به اجتماع آنان تعلق داریم استوار است». آنچه مورد نظر ماست همین معنای دوم است نه اول.

3. Guy Hermet, "Histoire des nations et du nationalisme en Europe," Paris, Seuil-Point. 1996 p. 85

۴. جلال مثنی، همان.

۵. محمد توکل طرقي، تجدد بومي و بازاندیشی تاریخ، تهران، نشر تاریخ ایران، ۱۳۸۲، ص ۱۴

سیاسی و فلسفی آن را به انجام رسانید. جنبه سیاسی به معنای تشکیل دولت نوین و جنبه فلسفی به معنای مشروعیت بخشیدن به آن از راه تهیه و تصویب میثاقی اجتماعی به نام قانون اساسی. همان گونه که در پیش گفته ایم، چنین تحلیلی را نمی توان در مورد بسیاری از کشورهای منطقه خاورمیانه به عمل آورد. با توجه به گفته هگل - که در بخش پیشینه تاریخی خواهیم خواند - می توان گفت که در کشورهای تاریخی نوعی ملی گرایی بومی و کهنسال وجود دارد که با ملی گرایی «وارداتی» - مانند «دولت وارداتی» در کشورهای نوپا - متفاوت است. نگاهی به تاریخ منطقه خاور میانه به خوبی نشان می دهد که تنها ملی گرایی بومی کهنسال است که با مخالفت کشورهای بزرگ مواجه می شود نه ملی گرایی وارداتی، و نه ملی گرایی دینی و مذهبی کشورهای نوخاسته.

شاید نیازی به گفتن نباشد که ملی گرایی بیگانه ستیز، به ویژه در سطح محلی و قومی، گمراهی غرورآمیزی را به وجود می آورد که در آن، تصور می شود که هر قوم و ملتی قادر به هرکاری هست و به تنهایی می تواند در سطح جهانی نقشی ایفا کند. درحالی که امروزه با توجه به ظهور قدرت فراج جهانی و این که دولت ها محکوم به اتحاد بایکدیگر هستند؛ در داخل یک کشور «خاطر به دست تفرقه دادن نه زیرکی است». نمونه های فراوانی از ملی گرایی بیگانه ستیز را می توان در کشورهای مختلف و نیز در همسایگان ما ملاحظه کرد. مانند ادعای عراقیت برای مردم ساکن عراق و ادعای سوریت برای مردم سوریه که هر دو به قیمت سرکوبی مردم گرد انجامید. فالانژهای لبنان نیز می خواستند به دنبال فرضیه ملی گرایی مذهبی، مسیحیت را برای عرب های مسیحی علّم کنند که نتیجه آن ایجاد گتوهای متعدد برای مسیحیان در شرق بیروت شد. آخرین نمونه ناسیونالیسم بیگانه ستیز ادعای عاجیت (Ivoirité) برای مردم ساحل عاج در آفریقا است که دارد «در ژانویه ۲۰۰۳ میلادی» به جنگ داخلی منتهی می گردد.

برابر آن چه خواندیم، اگر در فلسفه، خودمختاری در بحث جبر و اختیار قرار می گیرد و از آن آزادی اراده فردی مستفاد می شود در علوم سیاسی و حقوق عمومی، مراد معنای دیگری است که این نوشته کوششی برای روشن ساختن آن است.

از این رو، نگارنده ترجیح می دهد که در مسائل حقوق عمومی و اداری و سیاسی (نه در فلسفه و حقوق خصوصی) اصطلاح خودمدیری به جای خودمختاری به کار گرفته شود تا شاید هم تحریم حاکمان خشی و یا تعدیل شود و هم برای دلباختگان خسته دل این روش نشان داده شود که خودمختاری، گریز از مرکز و استقلال نیست.

نگاهی کوتاه به پیشینه تاریخی در ایران

همان‌گونه که خواندیم، در علم حقوق، خودمدیری، در مبحث حقوق عمومی مطرح می‌شود که در ایران سابقه چندانی ندارد؛ هرچند به گفته هگل در کتاب فلسفه تاریخ، ایرانیان نخستین قوم تاریخی هستند که اولین امپراتوری جهانی را برپا کرده‌اند. بدیهی است، برای اداره چنان امپراتوری - شامل اقوام و ملیت‌های گوناگون - وجود مقررات مربوط به اداره و همزیستی مسالمت‌آمیز اقوام امری الزامی بود. اگر در آن امپراتوری - به مانند همه امپراتوری‌های دیگر - به حقوق فرد در برابر حاکمان توجه نمی‌شد در عوض مدارک و اسناد باقی‌مانده از تاریخ ایران، حاکی از نوعی توجه به حقوق جمعی اقوام و ملل گوناگون است.

بی‌توجهی به حقوق فرد، تنها در ایران نبود؛ زیرا نخستین حقوق‌دانان عصر رنسانس: ویتوریا (Vittoria) گروتیس (Grotius)، سوآرز (Suarez) و پوفاندرف (Pufendorf) بیش‌ترین کوشش را برای پایه‌گذاری حقوق طبیعی افراد به عمل آوردند.

حقوق عمومی، محصول دوره روشنگری اروپا، در سده‌های هفدهم و هیجدهم میلادی است. هدف حقوق عمومی تنظیم روابط مردم با دولت و

نهادهای دولتی است. فیلسوفان دوره روشنگری مانند جان استوارت میل، روسو، جان لاک، اسپینوزا، مونتسکیو و دیگران کوشش فراوانی به کار بردند تا حقوق و تکالیف مردم در برابر دولت را مشخص کنند.

ساختار قبیله‌ای جامعه ایرانی، همواره با تفکر رعیت بودن فرد، اعتقاد به تقدیر و فرض الهی بودن قدرت حاکمان، تفکر دینی حاکم، و استمرار حکومت خودکامه از دلایل عدم رشد حقوق عمومی در ایران است. با این همه روش کشورداری و تقسیمات کشوری در درازای تاریخ ایران می‌تواند برای روشن شدن موضوع کمک نماید. زیرا روش کشورداری و تقسیماتی که امروزه آن را تقسیمات اداری می‌خوانیم پیشینه‌ای دیرینه در ایران دارد. بی‌سبب نیست که اصطلاح‌های «ساتراپی» و «ساتراپ» در فرهنگ‌های غربی وارد شده است و این خود نشانی از دیرینگی تقسیمات اداری نامتمرکز در کشور ما دارد. آن دیرینگی را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

امپراتوری عیلام بر اساس

اتحاد میان بخش‌های مختلف پایهریزی شده بوده است. فرمانداران بر ایلات گوناگون فرمان می‌راندند. این فرمانداران زیر نظر یک نایب السلطنه کار می‌کردند و نایب السلطنه خود زیر فرمان پادشاه بوده است...

و

تا آن‌جا که مدارک تاریخی اشاره دارند، حکومت عیلام به صورت یک اتحادیه بوده است. بخش‌های گوناگون امپراتوری که از جلگه شوش تا رشته‌کوه‌ها و دره‌اشان را دربر می‌گرفت، بی‌شک دارای گونه‌ای استقلال داخلی بودند.^۱

۱. بوسف مجیدزاده، تاریخ و تمدن عیلام، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷ صص ۶ و ۱۳. و نک به ذکر صادق ملک شهمیرزادی، «عیلام نخستین دولت فدرال جهان»، نشر دانش، شماره چهارم، سال سیزدهم، تهران خرداد و تیر ۱۳۷۲.

ترکیب جامعه ماد مشابهت بسیار با ترکیب جامعه پارس داشته است... شکی نیست که نه تنها سازمان دولتی بلکه سازمان اجتماعی پارس نیز تحت نفوذ و تأثیر شدید نظامات مادی‌ها بود... [این تأثیر] از مشابهت اسناد اقتصادی مربوط به قرن ششم پیش از میلاد که در شوش کشف شده... روشن است.^۱

طرفه آن‌که سال‌ها بعد از انقراض این دولت [دولت ماد] نام ماد در نزد یونانیان باستانی همچنان در مفهوم «سراسر ایران» به کار می‌رفت، و جنگ‌هایی که اقوام پارسی و خاندان هخامنشی با یونانیان کردند گه‌گاه به جای جنگ‌های پارسی جنگ‌های مادی خوانده شد. گویی نزد آن‌ها، چنان‌که تا حدی در نزد یهود، امپراتوری پارس که به وسیله کوروش هخامنشی بر روی خرابه دولت ماد به وجود آمد، در واقع فقط دنباله امپراتوری ماد به شمار می‌آمد.^۲

در زبان لاتین و هم‌اکنون در زبان انگلیسی نیز این تشابه وجود دارد که گفته می‌شود:

Unchangeable as the laws of the Medes and the Persians.

افزون بر آن، می‌توان از این جمله چنین برداشت کرد که مادی‌ها و پارسیان تا چه اندازه به اجرای قوانین و غیرقابل تغییر بودن آن اعتماد داشته‌اند.^۳ باتوجه به اهمیت دوران هخامنشی و روش حکومت آنان نمونه‌هایی از اظهارنظرهای محققان را می‌آوریم:

۱. جلیل ضیاءپور، ماده‌ها و بیان‌گذاری نخستین شاعنشاهی در غرب فلات ایران، تهران، انتشارات انجمن آثار ملی، ۱۳۵۲؛ ص ۴۵۲.

۲. عبدالحسین زرین‌کوب، دوزگاران، تاریخ ایران از آغاز تا سقوط سلطت پهلوی، تهران، انتشارات سخن، ۱۳۸۰؛ ج سوم، ص ۶۰.

۳. سید حسن امین، دادوسی و نظام قضایی در ایران، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۱؛ ص ۱۷.

یکی از برجسته‌ترین پژوهشگران فرانسوی، درباره خاور نزدیک و میانه، در مورد کشور ما و پیشینه تاریخی آن می‌نویسد:

ایران کشوری مرکب از مردم گوناگون است که با رشته‌های قوی به هم پیوسته‌اند. این کشور آن‌چنان ظرفیت مقاومت خود را با توجه به هرج و مرج ناشی از انقلاب ۱۳۵۷، جنگ و شورش‌های ملی‌گرایان محلی نشان داد که مایه تعجب فراوان گردید. چگونه چنین ساختاری ناهمگون توانسته است در برابر فشار ملی‌گرایان محلی تشکیل دهنده کشور مقاومت نماید؟ او پاسخ این پرسش را در روانشناسی سیاسی ایران می‌داند. به نظر او تفکر امپراتوری و مفهوم جغرافیایی، در درازای تاریخ ایران، پیوستگی کاملی با هم دارند. در حقیقت، این قدیمی‌ترین سازمان سیاسی دنیا، با همه فراز و نشیب‌ها و تغییراتی - تنها در شکل - توانست، تا زمان خلافت عربان، پابرجا بماند.

این پژوهشگر درباره ساختار سیاسی ایران می‌گوید:

از هزاره سوم پیش از میلاد، در خاور نزدیک، امپراتوری‌هایی به وسیله مصریان، بابلی‌ها، آشوری‌ها ایجاد شد؛ اما ایران هخامنشی‌ها، مفهوم وسیع‌تر، کامل‌تر و اندیشمندانه‌تری از امپراتوری را به وجود آورد. در این منطقه دو نوع از ساختار سیاسی را می‌توان ملاحظه کرد. ساختاری بر اساس ناسیونالیسم که ریشه در یونان دارد و ساختار ایرانی که آنتی‌تز ناسیونالیسم است و عبارت است از امپراتوری چند ملیتی با دولتی فراتر از اقوام و بی تفاوت در مورد چهره سیاسی آنان. بهترین شاهد آن کتیبه خشایارشا در پلکان شرقی پرسپولیس است که او خود را پادشاه سرزمین‌های مردم گوناگون می‌خواند. این امپراتوری براساس ساختمان‌بندی محکمی بود که در مرحله آغازی، با اتحاد فوق‌العاده دو احساس کاملاً مشخص، بنا شده بود: احساس قوی هویت ملی و

احساس پیوند قومی و فرقه‌ای.^۱

... کریستن سن می‌نویسد سلاطین هخامنشی در کتیبه‌هایشان خود را خشایشی دهیو می‌نامیدند که او دهیو (ریشه واژه ده) را کشور و مجموع این نام را شاه ممالک می‌داند.... [کوروش] بعد از سلطه بر لیدی و یونی و بابل با فلسفه خاص آریائی ایرانی که تساهل را ایجاب می‌کرد روش تازه‌ای از حکومت ایجاد کرد که ساتراپی بود. این روش در مقایسه با مفهوم امروزی نه فدراسیون بود و نه کنفدراسیون؛ بلکه همسان آن در قرن بیستم به عنوان ممالک مشترک‌المنافع شناخته شده است که هیچ شباهتی با امپراتوری نداشته و کوروش ساتراپ‌ها را (شاهانشاه) بود... ایران مجتمع ساتراپی‌ها بود که کوروش و داریوش از خلق‌ها (ملت ایران) را گرد هم آوردند و این روش در دوره اشکانیان از طرف رقیب ایران یونان و سلوکیدها ملوک‌الطوایفی خوانده شد.^۲

پژوهشگر فرانسوی دیگری، امپراتوری هخامنشی را به صورت زیر تفسیر می‌کند: با توجه به

گوناگونی فوق‌العاده قوم - فرهنگی و با دوام استثنایی اشکال مختلف نهادهای محلی، دو صورت از این امپراتوری قابل تصور است: نخست نوعی فدراسیون ضعیف از سرزمین‌های خودمختار زیر فرمان شاه بزرگ که از دوردست، تنها با دریافت خراج و سربازگیری عمل می‌کرد و دو دیگر آن‌که با حفظ گوناگونی آشکار، و با وجود مداخله‌های مختلف مرکز، فرایند فزاینده فرهنگ‌پذیری را نشان می‌دهد. زیرا مجموع الواح

1. X. de Planhol, *Les nations de prophète*, Fayard, Paris, 1993 pp. 495 et S.

۲. احمد توکلی: «فدراسیون - شاهنشاهی»، آینده، تهران، سال نوزدهم شماره ۸۳، مهر - آذر ۱۳۷۲

مکشوفه در پرسپولیس نشان‌دهندهٔ مداخلات مختلف مرکز و در همان حال بیانگر تداوم چند زبانگی در امپراتوری هخامنشیان است.^۱

افزون براین شواهد، نمونه‌های فراوانی از رواداری در این امپراتوری را می‌توان به دست داد:

اردشیر اول هخامنشی در ضمن فرمانی که به عزرا داد از وی خواست تا در تمام بلاد ماوراء فرات برای مهاجرنشین‌های یهود که در قلمرو هخامنشی به سر می‌بردند قاضیان بگمارد و به آن‌ها تعلیم بدهند که چگونه موافق شریعت یهود داری کنند.^۲

همان‌گونه که در بخش خودمدیری خواهیم خواند، فرمان اردشیر نشانه‌ای از اجرای خودمدیری شخصی در امپراتوری هخامنشی است.

پژوهش‌های نوین به خوبی اثبات می‌کند که یونانی‌ها پس از تصرف ایران تغییراتی در ساختار دولتی ایجاد کردند اما امپراتوری سلوکی در اصل و در عوامل تشکیل دهنده خود، ساختاری دولتی بود که پیوند اساسی با تشکیلات دولتی هخامنشیان داشت.^۳

در زمان ساسانیان روش ساتراپی باقی ماند. ایران زمین، به استان و شهر و ده تقسیم می‌شد و ساتراپ‌ها را مرزبان می‌خواندند. انوشیروان کشور را به چهار سرزمین تقسیم کرد و بر هر یک نایب‌السلطنه‌ای گماشت. به این ترتیب در چهارسوی کشور، چهار واحد سیاسی و نظامی با اختیارات وسیع به وجود آمد که با روش عدم تمرکز اداره می‌شدند. در این زمان هم مانند دوره هخامنشیان، اقلیت‌های مذهبی عیسوی، مانوی، بودائی و یهودی - در حاشیه نظام رسمی ساسانی که براساس کیش زرتشتی نهاده بود - از قواعد و احکام

1. Pierre Brian, *Histoire de l'Empire perse de Cyrus à Alexandre*, Paris, Fayard, 1996 pp. 9 et 17

۲. عبدالحسین زرین‌کوب، نه شرقی، نه غربی، انسانی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۵۳، صص ۱۱ و ۲۴.

۳. Pierre Brian همان ص ۱۱.

ماهوی خاص مذاهب منبع خود پیروی می کردند.^۱

براین اساس می توان گفت که در عهد ساسانیان نیز خودمدیری شخصی وجود داشته است.

شگفت آن که در همان زمان در امپراتوری روم، ساختاری متمرکز وجود داشت و پس از سقوط آن امپراتوری، کلیسا نیز همان روش را ادامه داد.^۲

پس از یورش تازیان، تا اواخر سده اول هجری (اوائل قرن هشتم میلادی)، بسیاری از سرزمین های ایران مانند مازندران، گیلان، سیستان و تخارستان (نواحی شرقی بلخ) با حفظ ویژگی های خود مستقل ماندند. ناآگاهی تازیان از روش کشورداری آن ها را مجبور به پذیرفتن قواعد مملکت داری ایران کرد. آن گاه، پس از مستی گرفتن نفوذ خلفا در ایران، امیران و فرماندهان نظامی با به دست آوردن قدرت، خود را از یوغ آنان آزاد می کردند. طاهریان، صفاریان و سامانیان به حکومت های مستقل دست یافتند.

از آن هنگام تا روی کار آمدن صفویان، ایران معرض تاخت و تاز اقوام مختلف بود. اما اساس کشورداری مانند بسیاری از مظاهر فرهنگی دیگر ایرانیان از سوی اقوام غالب پذیرفته می شد و یا از روی ناچاری مجبور به قبول آن می شدند.^۳

روش ساتراپی بعد از اسلام به وسیله سلجوقیان به میراث به عثمانی ها رسید که هیچگاه سرزمین خود را امپراتوری نمی خواندند و از آن با عنوان ممالک محروسه یاد می کردند.^۴

در دوره صفویه از اهمیت امیران و حاکمان کاسته شد، اما اختیارات مالی و

۱. مید حسن امین، همان، ص. ۶

2 François Saint-Ouen, "Région", in Dictionnaire internationale du fédéralisme, op. cit., p. 136 et s.

3. X. de Planhol. op. cit., p. 497

۴. احمد توکلی. همان.

قضائی آنان به جای خود باقی ماند. در این دوران نیز به‌نوشته سید حسن امین اقلیت‌های دینی و مذهبی خود را مسئول مقررات فقه امامیه که حاکم بر روابط مردم بود نمی‌دانستند و مقررات خود را اجرا می‌کردند.^۱

در دوران قاجار، ایران به ایالات تقسیم می‌شد. در سال ۱۲۸۷ قمری (۱۸۷۰ میلادی) اولین تشکیلات عدلیه ایران تهیه و به تصویب رسید. در سال ۱۲۹۱ قمری (۱۸۷۴ میلادی) کتابچه «تنظیمات حسنه دولت علیه و ممالک محروسه ایران» تهیه شد که در آن روش اداره ممالک و ایالات مشخص شده بود.

از دیدگاه سیاسی-اداری، نقطه مشترک در تاریخ-بیش و پس از حمله تازیان-ساختار دولتی است که با تغییرات اندکی از زمان هخامنشیان تا پایان دوره قاجاریه پابرجا بود. این ساختار را می‌توان به تعبیرهای امروزی، فدراسیون، امپراتوری و یا ممالک محروسه نامید که در قانون اساسی مشروطیت نیز از اصطلاح آخری بارها استفاده شده است.

جنبش مشروطیت را باید از دو دیدگاه متفاوت بررسی کرد:

نخست آن‌که با تنظیم قانون اساسی و متهم آن، دولت نوین ملی مبتنی بر قانون و مشروعیت آن با توجه به قانون اساسی براساس شهروندی فراهم آمد و در این قسمت کوشندگان راه مشروطیت و مردم به هدف خود رسیدند. رابطه شاه-رعیت، حداقل در قانون اساسی و دیگر قانون‌ها، از میان برداشته شد. و به نظر می‌رسد اصطلاح «رعایا»، آخرین بار، در فرمان مشروطیت آمد و پس از آن در قوانین از آن استفاده نشد. در قانون اساسی و متهم آن از واژه‌های «عامه» (۲ بار)، «اتباع» (۲ بار)، «ایرانیان» (۱ بار)، «مردم» (۲ بار)، «خلق» (۲ بار)، «افراد» (۱ بار)، «اهالی» (۶ بار) و «ملت و ملتی» (۶ بار) استفاده شده است.

به دنبال پیروزی مردم و نوشتن قانون اساسی، انجمن‌های ایالتی و ولایتی در تبریز، تهران و در دیگر شهرهای ایران تشکیل شدند که تقی زاده تعداد آن‌ها را

۱. سید حسن امین، همان.

۱۳۴۱ انجمن می‌داند.^۱

اما در مورد دوم، یعنی برقراری دموکراسی، مردم، با شکست مواجه شدند. دولت‌ها مشروعیت خود را از دست دادند و انجمن‌های ایالتی و ولایتی که از نمادهای جامعه مدنی بودند و وظائف و اختیارات فراوانی برابر قانون اساسی داشتند نیز، به علل گوناگون، از جمله حکومت خودکامگان، نتوانستند نقش خود را ایفا کنند.

قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی پیش از متمم قانون اساسی پیشین ایران تهیه شد. پس از تصویب متمم قانون اساسی^۲، بخشی از این قانون به حقوق و وظایف انجمن‌های ایالتی اختصاص یافت، تا اعتبار قانون اساسی را پیدا کند و دولت‌ها از تعدی به آن خودداری کنند. تشکیل انجمن‌ها و تثبیت آن در قانون اساسی، تلاشی بود برای تشکیل چارچوبی منطقی و قانونی برای مشارکت مردم در سرنوشت خود با توجه به پیشینه تاریخی آن در ایران. زیرا در جامعه سنتی مانند ایران، احساس تعلق به قوم و قبیله و ولایت، بیش از احساس ملی بود و امروزه نیز کم و بیش آثار آن برجاست.

در سال ۱۳۱۲ شمسی، قانون رعایت احوال شخصیه ایرانیان غیر شیعه به تصویب رسید که خود یکی از راه‌های خودمدیری به معنای شخصی آن - نه به معنای سرزمینی - بود که پیشینه آن را در دوره‌های هخامنشی، ساسانی و صفوی گفتیم و در بخش خودمدیری تفصیل آن را به دست خواهیم داد.

در سال‌های پس از شهریور ۱۳۲۰ موضوع تشکیل انجمن‌ها دوباره مطرح شد و

این موضوع را در مرامنامه طیف متنوعی از احزاب سیاسی وقت

۱. ابرج افشار، زندگی طرانی، خاطرات سید حسن تقی‌زاده، تهران: انتشارات علمی، چاپ اول، بی‌تاریخ، ص ۸۴.

۲. برای توضیح بیشتر درباره قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و حدود وظائف و اختیارات آنان، نک از همین نویسنده، نقدی بر فدرالیسم، یاد شده، صص ۱۹۲ تا ۲۱۶.

می‌توان ملاحظه کرد؛ از حزب اراده ملی سید ضیاءالدین طباطبائی گرفته تا حزب دموکرات قوام‌السلطنه.^۱

در غوغای جنگ دوم جهانی و تصرف ایران، موضوع انجمن‌ها و خودمختاری اهمیت بیش‌تری یافت بی‌آن‌که مشخص شود منظور از خودمختاری چیست؟ دل‌عبرت‌بین در آئینه تاریخ آن زمان طرفه‌ها می‌بیند. از یک سو پیشه‌وری با سوابق ممتدی که در کمونیسم بین‌المللی داشت خود را، «باش‌وزیر» خواند و به چاپ اسکناس پرداخت و از سوی دیگر قاضی محمد، که گرفتاری‌های گوناگونی با سران ایلات، ارتش متفقین و حکومت خودمختار آذربایجان داشت خود را رئیس جمهور بخشی از کردستان نامید و در همان حال می‌خواست در چهارچوب کشور ایران پادشاهی باقی بماند. نتیجه آن‌که سه دولت متفق آن زمان برنامه‌ای زیر نظر یک کمیسیون سه‌جانبه تهیه کردند که خوشبختانه بی‌نتیجه ماند.

پس از حل بحران‌های آذربایجان و کردستان، دولت قوام‌السلطنه مصمم شد تا قانون نوینی برای انجمن‌های ایالتی و ولایتی به مجلس دوره پانزدهم تقدیم دارد که با سقوط دولت او موضوع منتفی شد.^۲

در سال ۱۳۲۷، در برنامه دولت هژیر و در تیرماه ۱۳۲۹ در برنامه دولت رزم‌آرا موضوع واگذاری کارهای عمومی به دست مردم از طریق تشکیل انجمن‌های محلی در ده، بخش، شهرستان و استان قید شده بود. برنامه اخیر جنجال فراوانی را برانگیخت:

حسین مکی هشدار داد که تمرکززدایی اداری در کشوری با تفاوت‌های زبانی گوناگون عاقلانه نیست... [سید ابوالقاسم] اکاشانی طی تلگرافی به مجلس اعلام کرد که هیچ مسلمان واقعی به فروپاشی دولت هزار ساله

۱. کاوه بیات، «انجمن‌های ایالتی و ولایتی به روایت رزم‌آرا»، مجله گفتگو، تهران، تابستان ۱۳۷۷.

۲. همان.

ایران راضی نخواهد شد. مصدق هم تأکید کرد که انجمن‌های ایالتی شاید در زمان انقلاب مشروطه سودمند بوده است اما در جو جنگ سرد کنونی خطرناک خواهد بود و آن‌هایی که موافق سازمان‌های محلی هستند باید تجربه اخیر ما را در آذربایجان و جنگ کنونی در کره را به خاطر داشته باشند.^۱

در برنامه دولت، طی ماده واحده‌ای از مجلس خواسته شده بود که موافقت خود را برابر مواد ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی با

اداره آن قسمت از امور اجتماعی که با منافع عمومی محلی مردم کشور ارتباط دارد توسط انجمن‌های محلی که در هر یک از واحدهای موجود کشور تشکیل می‌شود.^۲

اعلام نماید. چنین موافقتی از سوی مجلس با توجه به اصل ۲۹ متمم قانون اساسی تحصیل حاصل بود؛ زیرا اصل مذکور تصریح داشت که

منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسویه می‌شود.

بنابراین نیازی به چنین لایحه‌ای نبود مگر آن‌که در پشت پرده طرحی برای فدراتیو کردن ایران در جریان بوده باشد؛ همان‌گونه که دکتر مصدق هم در نطق خود تصریح کرده بود. در ۲۵ تیر ماه همان سال در بیانیه جبهه ملی که توسط دکتر مصدق در مجلس قرائت شد؛ جبهه نظر موافق خود را

با آنچه در قانون اساسی در باب ایالات و ولایات و شهرها ذکر شده...^۳

۱. از صورت مذاکرات مجلس شانزدهم، ۱۵ و ۱۹ مرداد ۱۳۲۹ به نقل از پرواند آبراهامیان، ایران بین دو انقلاب، تهران، نشر نی، چاپ سوم، ۱۳۷۸ ص ۳۲۶.

۲. گارو بیات، همان.

۳. همان.

اعلام داشته و تشکیل انجمن‌ها را لازم و مفید دانسته بود.

در قانون اختیارات دکتر مصدق مصوب ۲۵ مرداد ۱۳۳۱، که حاوی مواد نه‌گانه دولت او بود، بند ششم به «ایجاد شوراهای محلی» اختصاص داشت و لایحه قانونی شورای ده، برابر قانون اختیارات تهیه و تنظیم گردید.^۱

در مهرماه ۱۳۴۱، هیئت وزیران، لایحه تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی را تصویب کرد که به علت عدم ذکر اسلام و دادن حق رأی به زنان مورد اعتراض برخی از دین‌دانیان قرار گرفت.

در سال ۱۳۴۹ قانون تشکیل انجمن‌ها برای اجرای مواد متمم قانون اساسی تهیه و تصویب شد. روزنامه اطلاعات درباره علل تعویق یا تعلیق تشکیل انجمن‌ها نوشت:

انجمن‌های استان و شهرستان از جهت تشویض اختیارات و سپردن سرنوشت ولایات به دست مردم حائز کمال اهمیت است و اگر در گذشته این موضوع علی‌رغم قانون اساسی، به سکوت گذارده می‌شده، به خاطر آن بود که مصالح عالی‌ه مملکت تمرکز قدرت را ایجاب می‌کرد و ظن آن می‌رفت که اگر اقتدارات و اختیارات تقسیم شود، در پاره‌ای ولایات عوامل متنفذ محلی اختیاردار حکومت، مسلط به سرنوشت مردم شوند و در نقاط دیگر نیز این اختیارات و امکانات مورد سوء استفاده و بهره برداری عوامل خارجی گردد. کما این‌که غائله آذربایجان و کردستان ابتدا به صورت انجمن ایالتی تظاهر کرد و سپس شکل تجزیه طلبی به خود گرفت....^۲

۱. محمد علی موحّد، خواب آشفته نفت، تهران: نشر کارنامه، تهران ۱۳۷۸؛ ج. ۲، ص ۸۹۶.

۲. داور شیخاوندی، «شورها در روند مشارکت مردم در حاکمیت»، ماهنامه اندیشه جامعه، شماره ۴-۳، تهران بهمن و اسفند ۱۳۷۷.

در سال ۱۳۵۱ نواقص قانون سال ۱۳۴۹ رفع شد و در سال ۱۳۵۳ قانون انجمن ده و دهبانی به تصویب مجلس شورای ملی رسید که در سال ۱۳۵۵ اصلاحاتی در آن به عمل آمد.^۱

در دهه چهل و پنجاه شمسی، با توجه به درآمد نفت و برنامه‌های توسعه خدمات رفاهی و فرهنگی بر تمرکز دولت افزوده شد و انجمن‌های شهر به صورتی نمادین درآمدند که دارای اختیارات لازم نبودند. شهرداری‌ها از لحاظ اداری تابع وزارت کشور و از حیث بودجه و درآمد ناچار از تبعیت از سازمان برنامه بودند و طرح‌های عمرانی شهرداری‌ها باید به تصویب وزارت آبادانی و مسکن می‌رسید.

پس از انقلاب سال ۱۳۵۷، به دنبال حوادث خونین و تأثرانگیزی که در کردستان و ترکمن صحرا رخ داد، طرح‌های گوناگونی از سوی سازمان‌ها و احزاب مختلف ارائه شد.^۲ از جمله این طرح‌ها، طرح فدراتیو کشور است^۳ که با شرکت چهره‌های معروفی از حقوق‌دانان و تاریخ‌نویسان تهیه شده بود. شوریه‌خانه، نخبگان انقلابی و یا انقلاب زده، حتی گوشه چشمی به قانون اساسی مشروطیت و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی ننهادند و شاید از مراجعه به آن، به‌خاطر اتهامات احتمالی، در آن گرم بازار غوغا، بیم داشتند.

در همان زمان با توجه به اغتشاشی که در مفاهیم خودمختاری و فدرالیسم و غیره وجود داشته و دارد؛ هیئت نمایندگی خلق کرد در پاسخ به طرح خودگردانی تهیه شده به وسیله نمایندگان دولت در کردستان - در اعلامیه‌ای تصریح می‌کند: ما به حق عقیده داریم مسأله در مورد کردستان عبارت از یک مسأله اداری نیست مسأله به معنای واقعی کلمه عبارت است از طرح و حل

۱. هوشنگ طالب، «شهرستان مناسب‌ترین یگان»، اندیشه جامعه، تهران بهمن و اسفند ۱۳۷۷.

۲. به عنوان نمونه بنگرید به روزنامه گیلان وابسته به مرکز برنامه‌ریزی برای حکومت ایالتی گیلان، که در نخستین شماره خود در تاریخ هشتم اردیبهشت ۱۳۵۸ طرح تشکیل ایالت فدرال گیلان را در رژیم فدراتیو ایران به تفصیل شرح داده بود. ۳. روزنامه اطلاعات، ۹ اردیبهشت ۱۳۵۸.

مسأله ملی در تمام ابعاد آن... این طرح [طرح خودگردانی] حتی متضمن خودمختاری فرهنگی نیز نمی باشد.^۱

از تاریخ تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و منعم قانون اساسی، تا به امروز، با همه تحولات سیاسی و فرهنگی که در ایران روی داده است، فکر خودمختاری به صورت بختکی بر فرهنگ سیاسی ما افتاده است. حتی در دوره آزادی‌های زودگذری که در کشور ما پیش آمد موافقان و مخالفان نتوانستند، به صورتی دموکراتیک، راجع به مضار و محاسن آن بحث کنند و به نتیجه مثبت برسند.

در قانون اساسی پس از انقلاب سال ۱۳۵۷، با اختصاص یک فصل کامل از قانون اساسی به شوراها و با توجه به مقدمه قانون اساسی به نظر می‌رسید که مشارکت فعال و گسترده‌ای از مردم در امور خود صورت خواهد گرفت. قوانین متعددی (۹ قانون و ۲ آئین‌نامه) در مورد شوراها به معنای اعم از طرف دولت تهیه شد که از آن‌ها می‌توان به عنوان «بدوی‌سازی» در امر قانونگذاری یاد کرد. زیرا پس از گذشت بیش از هفتاد سال از متمم قانون اساسی و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، مقایسه این دو، با قوانین متعدد شوراها در بعد از انقلاب نشان‌دهنده پس رفت سریع و عمیق ما چه در امر قانونگذاری و چه درباره واگذاری اداره امور به مردم است. گویی، برخی از «مفتیان عقل» در این موضوع «لایغفل» مانده بودند؛ زیرا اصول مندرج در قانون اساسی و آن قوانین گوناگون تا مدتی، نزدیک به بیست سال مورد فراموشی قرار گرفت.^۲ در اسفند ماه ۱۳۷۷، انتخابات شوراها در شهر و روستا انجام شد. در نتیجه آن ۷۵۰ شورای شهر و ۳۲ هزار شورای روستایی در کشور تشکیل شد که به ترتیب ۵ هزار و ۱۰۷ هزار به عنوان نماینده در آن‌ها شرکت داشتند. اما انتخابات اسفند ۱۳۸۱، با توجه به

۱. روزنامه باغداد، اول دیماه ۱۳۵۸.

۲. از همین نگارنده، «ارزیابی و سنجش شوراها»، در مجله اندیشه جامعه، تهران بهمن و اسفند ۱۳۷۷.

ناکارایی شوراها، بابتی علائقی مردم مواجه شد. در همان سال ۱۳۸۱ لایحه و اصلاحیه دیگری برای قانون شوراها تهیه و به تصویب مجلس رسید که بارد آن از سوی شورای نگهبان موضوع تاکنون مسکوت مانده است.