

## بررسی مقایسه‌ای مسأله‌ی قومیت در قوانین اساسی ایران

### قانون اساسی مشروطیت و قانون اساسی جمهوری اسلامی

دکتر محسن خلیلی\*

**چکیده:** تدوین قانون اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی، به شیوه‌ای همسان، دستاورد دو رویداد انقلابی است. فرضیه‌ی نخست نگارنده این است که قوانین اساسی، فرآورده‌های روشنفکرانه‌ی مدرنیته محسوب می‌شوند و به همین سبب، نگرش برابری خواهانه نسبت به حقوق فردی و آزادی‌های اساسی شهروندی دارند و نافی تبعیض‌های قومی، زبانی، ملیتی و مذهبی اند. فرضیه‌ی دیگر آن است که رویکرد قانون اساسی مشروطیت نسبت به مسأله‌ی قومیت‌ها، رویکردی وطن‌گرایانه و ملی؛ و رویکرد قانون اساسی جمهوری اسلامی، امت‌گرایانه و دین‌باورانه است.

**کلید واژه:** قومیت، قانون اساسی، قانون اساسی مشروطیت، قانون اساسی جمهوری اسلامی.

قوم و قومیت از مفاهیم نسبتاً مبهم علوم اجتماعی است که در باب آن می‌بایست از تعمیم‌های شتابزده، مرزبندی‌های قاطعانه و طرد کردن‌های نااندیشیده خودداری کرد. نمی‌توان قومیت‌ها را منزوی، بی‌ارتباط با خارج از مرزهای خود، همگن و یکدست و جوامعی دولت‌ناپذیر و در کشمکش مداوم با دولت‌ها مفهوم بندی کرد.<sup>۱</sup> حضور و زندگی قومیت‌های مختلف چون فارس، ترک، کرد، بلوچ، ترکمن، عرب و لر در کنار یکدیگر و در چارچوب جغرافیای سیاسی واحد بیانگر موزاییک فرهنگی - قومی هویت و تمدن ایرانی است. تدوین قانون اساسی مشروطه و نیز قانون اساسی جمهوری اسلامی به شیوه‌ای همزاد، دستاورد دو رویداد انقلابی است. استلزام عقلی حکم می‌کند که طرد وضع پیشین توسط انقلابیون ظفرمند تنها هنگامی مقبول می‌افتد که آنان به طرز اثباتی و به شکل یک متن مدون اعلام کنند که مدعای آنها چیست و چه شیوه و برنامه‌ای را برای پیاده‌سازی آنچه وعده داده‌اند پیش خواهند گرفت. از یک سو قانون اساسی مشروطیت بدون درنگ پس از پیروزی انقلاب مشروطه و به

\* - استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد.

<sup>۱</sup> - احمدی، حمید، قومیت‌گرایی در ایران: افسانه و واقعیت، تهران، نی، چاپ دوم، ۱۳۷۹، ص ۲۰.

منظور مدون نمودن هدف‌های انقلابیون پیروزمند مکتوب شد و از دیگر سو، قانون اساسی جمهوری اسلامی دستاورد انقلابی است که در آن کوشندگان فاتح، تقاضاها و منویات خود را به شکلی که اکنون در دست داریم مدون نمودند. زایش قوانین اساسی در جهان غیر ایرانی که به نهضت دستورگرایی<sup>۲</sup> نیز شهرت دارد حاصل انقلاب فرانسه است که در آن طبقات پایین دست علیه آریستوکراسی مغرور و خودکامه و پادشاهی مستبد شوریدند و به تدریج متن قانونی مدونی را بر ساختار فرمان روایی - فرمانبری حاکم ساختند. این اندیشه که تنها راه نجات از خودسری و بی‌قانونی سیر به سوی حکومت دموکراسی و آزادی‌هایی است که جزء قانون طبیعی و مستدام بشر شناخته می‌شود، انقلابیون را به امر تدوین قانون اساسی بیش از پیش کوشا و مؤمن ساخت. پیدایش بورژوازی - که صعود و رشد فزاینده اش شاهدان را متعجب می‌ساخت - و افول فئودالیسم، سبب شد که پیوندهای غامض و بغرنج جامعه صنعتی نو پیدا، دیگر در قالب عرف و سنت پیشین ننگند و نیز نتوان بر بن مایه احساس شرف و نجابت و افتخار زمامداری کرد. جنبش نو ظهور تدوین قوانین اساسی از یک سو، قواعد عرفی را نامعین و دچار کژی و کاستی تلقی می‌کرد واز دیگر سو، به این نکته اذعان داشت که پویایی و عدم تعین همیشگی قواعد عرفی سبب می‌شد که هیچ کس خود را در قید و بند احکام و قوانینی ثابت نپندارد و این امر، بی‌ثباتی و اجحاف را با خود به همراه می‌آورد. متون مکتوب از یک سو، مشخص تر، معلوم تر و وسیله ای قطعی تر برای جلوگیری از خودکامگی‌ها و خودسری‌ها محسوب می‌شد واز دیگر سو، به دلیل وضوح و روشنی محدوده و دامنه، شک و شبهه و ابهام را از میان بر می‌داشت افزون بر آن که تصویب عام چنان قواعد و قوانینی باعث می‌شد که متون مکتوب از دسترس قدرتهای خودکامانه زمامداران دور باشند.<sup>۳</sup> در این میان آن چه مهم تر جلوه می‌کرد عبارت از آن بود که تا پیش از تدوین قوانین اساسی زمامداران به طرزی یک سویه قدرت خود را بر فرمانبران اعمال می‌کردند ولی نفس مدون کردن مجموعه ای از قواعد و قوانین به نام قانون اساسی و محسوب کردن آن به عنوان والاترین و بالاترین هنجار حقوقی، بیانگر این نکته بود که از این پس می‌بایست هم ساخت فرمان روایانه و هم ساخت فرمانبرانه هر دو منتظم و متنسق گردند با این تفاوت که چون همیشه و در هر جا قدرتمندان از خدم و حشم و ابزارهای بیشتری برای اعمال قدرت خود بر خوردارند عقل حکم می‌کند که قوانین اساسی می‌بایست بیشتر به سود فرمانبران فاعده رانی کنند و حریم و حرمت آنها را پاس دارند. زان پس بود که مساله حکومت قانون، پاسداشت حقوق اساسی فردی و نیز نگاهداشت

<sup>۲</sup> - قاضی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، دادگستر، ص ۸۱.

<sup>۳</sup> - قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، تهران، میزان، چاپ سیزدهم، صص ۴۱ و ۴۲.

آزادی‌های عمومی اشخاص بیشتر در کانون نگاه واضعین قوانین اساسی قرار گرفت و حصارهای محکم تری برای نگاهبانی از حیطه و محدوده شخصیت انسانی فرد در مقابل ساختار پرتوان دستگاه زمامداری اندیشیده شد. محدود ساختن قدرت دولت و شناختن مرز برای اختیارات و اقتدارات فرمانروایان، مسأله‌ی دیرینه و بفرنج برای عالمان و متفکرین بوده است زیرا آنان متوجه بوده‌اند که گر چه قدرت سیاسی برای برقراری نظم عمومی در جامعه و دفاع از آن در برابر دشمن یک امر ضروری و مفید است ولی سرکشی قدرت سیاسی و تجاوز به حیطه خصوصی اشخاص خود امری بسیار خطرناک محسوب می‌گردد. حال برای محدودسازی قدرت دولت و زمامداران، یکی از ابزارهایی که اندیشیده شد آن بود که حقوق و آزادی‌های فردی رسماً در یک سند سیاسی به نام اعلامیه و یا قانون اساسی درج گردد و حکمرانان، پاسداری از آن را وظیفه خود قراردهند و خود را به رعایت و اجرای آن ملتزم و متعهد بدانند به گونه‌ای که چنانچه حاکمان در انجام این وظیفه کوتاهی کنند و خود مسبب تجاوز به حریم حقوق افراد شوند مردم حق داشته باشند در برابر آنها بایستند و آنها را به رعایت حقوق فرمانبران و ادار سازند.<sup>۴</sup> از دیگر سو بحث حکومت قانون به معنای مشروع و قانونی بودن اقتدارات رهبران، سیاستمداران و مأموران حکومت مورد پسند و پذیرش قرار گرفت به این معنا که قدرت قطعی و نهایی در سراسر کشور تنها قانون تلقی شد و تمایلات شخصی و استبدادی تجاوز به حریم آن محسوب گشت. مهم تر از آن این بود که همه افراد در برابر قانون مساوی هستند و هیچ فرد یا گروه یا طبقه‌ای به سبب عوامل تمایز آفرین نژادی و زبانی و قومی و مذهبی بر دیگری برتر یا فروتر نیست و همه در برابر قوانین عادلانه، مساوی‌اند.<sup>۵</sup> در حقیقت بن مایه و درون مایه همه قوانین اساسی عبارت از نگاهی مساوات طلب و برابری خواهانه نسبت به همه افرادی است که می‌خواهند زیر سلطه یک قانون و در یک سرزمین با محدوده مرزی معین زندگی کنند، نگاهی که تمامی مؤلفه‌های تبعیض آمیز و تمایز آفرین را مردود می‌شمرد و همه را یکسان می‌خواهد و هیچ کس را به هیچ دلیلی بر جایگاهی برتر یا فروتر نمی‌نشانند. انواعی از آزادی‌های فردی مانند:

*آزادی رفت و آمد، آزادی اختیار مسکن در هر کجای کشور، آزادی دفاع در دادگاه صالح، آزادی عقیده، آزادی بیان، آزادی اندیشه، آزادی اجتماعات، آزادی تشکیل حزب، آزادی قلم، آزادی آموزش و*

<sup>۴</sup> - طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۰، ص ۱۹۱.

<sup>۵</sup> - بوشهری، جعفر، مسایل حقوق اساسی، تهران: دادگستر، ۱۳۷۶، صص ۲۹ و ۳۰.

پرورش، آزادی رادیو و تلویزیون، آزادی تئاتر و سینما، آزادی مذهب، آزادی کسب و کار، آزادی سیاسی.<sup>۶</sup>

به رسمیت شناخته شد و کم و بیش در همه قوانین اساسی این نکته مهم وجود داشت که تمامی افراد به نحوی برابرانه از انواع آزادی‌ها برخوردارند و هیچ عنصر تفاوت زایی مانند دین و مذهب و قوم و نژاد و زبان نمی‌تواند سبب فروگذاری آزادی‌ها برای عده ای و منتفع‌سازی برای عده ای دیگر گردد. افزون بر آن از انواع حقوق انسانی اعم از مالی و قضایی سخن به میان آمد:

منع بازداشت خود سرانه افراد، رسیدگی سریع محاکم به دلایل بازداشت افراد، رسیدگی با حضور هیأت منصفه در دادگاه صالح، حق انتخاب وکیل برای اصحاب دعوی، علنی بودن محاکمات، منع اقرارگیری توأم با اکراه و اجبار، منع تجسس غیر قانونی مساکن افراد، ممنوعیت عطف بماسبق کردن قوانین، منع مجازات‌های شدید، ممنوعیت سلب مالکیت، وصول قانونی مالیات، محترم بودن مالکیت، آزاد و محترم بودن معامله.<sup>۷</sup>

چنین حقوقی، انسانی محسوب می‌شد و در یک نگاه برابری خواهانه بر آمده از ذات قوانین اساسی، به همه افراد تابع قانون به نحو برابرانه و عادلانه تعلق داشت و همه افراد صرف نظر از هر گونه عنصر تمایز آفرین به طرزی متساوی از آن برخوردار می‌شدند. بنابراین قوانین اساسی، نگاه برابرانه به فرد دارند و اورا بدون ملاک‌هایی چون اعتقادات و باورهای دینی و مذهبی، پیش زمینه‌های نژادی، چستی زبان گفتاری و نوشتاری و تعلق‌های قومی و قبیله ای در نظر می‌آورند.

ولی فارغ از متون قوانین اساسی، به ویژه در کشورهایی همچون ایران که متشکل از موزاییکی از قوم‌ها، زبان‌ها، نژادها و مذاهب‌هاست در عمل و خلاف آرمان گرایی ذاتی قوانین اساسی، میان قدرت سیاسی حکومت مرکزی و بروز بحران‌های واگرایانه قومی و نیز آرامش‌های همگرایانه قومی، نسبتی معکوس وجود داشته به این معنا که ۱- کاهش قدرت حکومت مرکزی در جوامع چند قومی بهترین بستر رشد ستیزه‌های قومی است. ۲- دوران گذار در جوامع چند قومی در ساخت نظام بین الملل به دلیل مشروعیت زدایی از نظام قدیم، سرشت در حال تغییر و تحول دوران انتقالی و اوج تجلی بحران‌های مشروعیت، نفوذ، مشارکت و توزیع با بروز چالش‌های قومی همبسته است. ۳- موقعیت مناسب جغرافیایی با در اختیار داشتن سه عنصر یعنی استقرار در حاشیه مرزها، وجود جمعیتی از هم تباران خونی و فرهنگی در آن سوی مرز و موقعیت مناسب توپوگرافیک نقش ایجاد و ترغیبی در

<sup>۶</sup> - طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، کل کتاب.

<sup>۷</sup> - بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۶، صص ۵۹ و ۶۰.

بروز بحران‌های قومی ایفاء می‌نماید. ۴- به موازات زمینه‌های جدی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در داخل جوامع چند قومی به عنوان عامل ترغیبی در جلب حمایت‌های فرامرزی، ابر قدرت‌ها و قدرت‌های بزرگ و حتی منطقه‌ای در جهت حذف رقبا و دشمنان بین‌المللی خود از حربه قومیت‌ها سود می‌جویند.<sup>۸</sup> هم بروز انقلاب اسلامی و هم بروز انقلاب مشروطیت هر دو ساخت متمرکز و متراکم قدرت سیاسی حکومت مرکزی را تضعیف و گاهی اوقات مضمحل کرد زیرا طبیعی است که انقلابیون برای براندازی وضع پیشین مجبورند با یک نقادی تام و تمام آن وضعیت را چنان زشت و ناپه‌نجار جلوه دهند که دیگر هیچ عاملی نتواند مؤلفه‌های اکنون فرو پاشیده نظم پیشین را دوباره گرد هم آورد. از دیگر سو، در دنیای آرمانی و ایده آل و با بهره‌گیری از منفوریت وضع پیشین در حال براندازی، وضع پسین را چنان تصور می‌کنند که همه نکته‌ها و پدیده‌های مستحسن در آن محفوظ است و یک جامعه آرمانی و خیال‌انگیز را مژده و وعده می‌دهند. در چنان وضعیت بینابینی است که در جوامع چند قومی، شورش‌ها و بحران‌ها قومی با پتانسیل‌های بالای گسست و جدایی خواهی پدید می‌آید. شورش‌های قوم گرایانه‌ی:

اسمعیل آقای سمیتقو در کردستان،

حاج بابای اردبیلی در زنجان،

شیخ محمد خیابانی در آذربایجان،

امیر مؤید سوادکوهی در مازندران،

کلنل محمد تقی خان پسیان در خراسان،

امیر خداوردی خان در خراسان و کرمان،

دوست محمد خان در بلوچستان،

میر جعفر پیشه‌وری در آذربایجان،

قاضی محمد در کردستان،

روسای ایلات بختیاری و قشقایی در اصفهان و فارس،

قبادیان در کرمانشاه،

حزب دموکرات و کومله در کردستان و آذربایجان غربی،

حزب جمهوری خلق مسلمان در آذربایجان شرقی،

<sup>۸</sup> - مقصودی، مجتبی، تحولات قومی در ایران: علل و زمینه‌ها، تهران، مؤسسه مطالعات ملی، ۱۳۸۰، ص ۴۰۱.

پان ترکیست‌ها در مناطق آذری نشین،

ناسیونالیست‌های افراطی آن سوی ارس،

کانون فرهنگی - سیاسی خلق ترکمن در ترکمن صحرا و گنبد کاووس،

طیغ نیروهای همساز و واگرا در بلوچستان و خوزستان میان سال‌های ۱۳۸۵ تا

۱۳۳۳ ه. ش. ۱۹۰۶ تا ۱۹۸۴ م.

موجود در تاریخ معاصر ایران نشان می‌دهد که قول و قرارهای ایده آلیستی انقلابی و نوسازانه، مسیر معکوسی را در نسبت با خواسته‌های قومی طی می‌کند و این در حالی است که هم قانون اساسی مشروطیت و هم قانون اساسی جمهوری اسلامی هر دو کمابیش نگاهی برابری خواه، ضد تبعیض و مخالف گسست و تجزیه دارند ولی در عمل، واکنش‌ها از نوعی دیگر است.

در قانون اساسی مشروطیت چنین دیدگاهی وجود دارد به ویژه آن که نخبگان انقلابی روزگار همعصر مشروطیت در ایران کسانی بودند که با برداشتی آزاد و درکی کلّ گرایانه، تجدد را به عنوان ایدئولوژی انقلابی برگزیده بودند و با گره برداری از قوانین اساسی مدرن اروپایی و با کمی دستکاری بومی گرایانه، متنی را تدوین کردند که در آن تمامیت بنیادهای متجددانه در باب حقوق اساسی و آزادی‌های عمومی افراد و اشخاص مقبول واقع شده بود و البته مگر غیر از این است که انقلاب مشروطیت بر این میل و تمنا استوار شده بود که قدرت استبدادی را به یک متن قانونی منوط و محدود کند و از حیثیت اشخاص در مقابل قدرت برهنه دفاع نماید:

- ۱- اصل دوم ق.ا.م.<sup>\*</sup> مجلس شورای ملی را نماینده اهالی مملکت ایران دانسته بود که در امور معاشی و سیاسی وطن خود مشارکت دارند.
- ۲- شرایط انتخاب شونندگان به عضویت مجلس شورای ملی و مجلس سنا، تدین به دین اسلام و تابعیت ایران بود.<sup>۱</sup>
- ۳- قسم نامه نمایندگان مجلس شورای ملی در اصل یازدهم ق.ا.م. از کوشش در راه فوائد و مصالح دولت و ملت ایران سخن گفته بود.
- ۴- طبق اصل ۳۲ ق.ا.م. هر کس از افراد ناس حق شکایت به مجلس شورای ملی داشت.
- ۵- اصل ۳ ق.ا.م.<sup>\*\*</sup> حدود مملکت ایران و ایالات و ولایات آن را تغییر ناپذیر دانسته بود.

<sup>\*</sup> - قانون اساسی مشروطیت.

<sup>۱</sup> - بوشهری، جعفر، مبانی حکومت در ایران، تهران: دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی، بی تا، صص ۹۰ و ۹۱ و ۱۱۲ و ۱۱۶.

- ۶- اصل ۸ م.ق.ا.م. متساوی الحقوق بودن اهالی مملکت ایران در مقابل قانون دولتی را پذیرفته بود.
- ۷- در اصل نهم م.ق.ا.م. مصونیت افراد مردم را از تعرض به جان و مال و مسکن و شرف مورد تأکید قرار داده بود.
- ۸- اصل دهم م.ق.ا.م. به عدم دستگیری فوری هیچ کس مگر به حکم کتبی رییس محکمه عدلیه اشاره داشت.
- ۹- در اصل یازدهم م.ق.ا.م. گفته شده بود که هیچ کس را نمی‌توان از محکمه ای که باید درباره او حکم شود منصرف نمود و به محکمه دیگر رجوع داد.
- ۱۰- در اصل دوازدهم م.ق.ا.م. به قانونی بودن حکم و اجرای مجازات درباره همگان اشاره می‌شد.
- ۱۱- در اصل ۱۳ م.ق.ا.م. حفظ و در امان بودن منزل و خانه هر کس مورد تأکید قرار گرفته بود.
- ۱۲- در اصل ۱۴ م.ق.ا.م. گفته شده بود که هیچ ایرانی را نمی‌توان نفی بلد یا مجبور به اقامت در محلی کرد.
- ۱۳- در اصل ۱۵ م.ق.ا.م. گفته شده بود که هیچ ملکی را از تصرف صاحب ملک نمی‌توان در آورد.
- ۱۴- اصل ۱۶ م.ق.ا.م. ضبط املاک و اموال مردم را به عنوان مجازات و سیاست ممنوع کرده بود.
- ۱۵- اصل ۱۷ م.ق.ا.م. به ممنوعیت سلب تسلط مالکین و متصرفین از املاک و اموال متصرفه ایشان اشاره داشت.
- ۱۶- اصل ۲۲ م.ق.ا.م. به محفوظ و مصون بودن مراسلات پستی از ضبط و کشف اشاره می‌کرد.
- ۱۷- در اصل ۲۳ م.ق.ا.م. به ممنوعیت افشاء یا توقیف مخابرات تلگرافی بدون اذن صاحب تلگراف اشاره می‌شد.
- ۱۸- اصول ۹۰ تا ۹۳ م.ق.ا.م. به انجمن‌های ایالتی و ولایتی اشاره می‌کرد:  
در تمام ممالک محروسه،  
انتخاب اعضای آن بلاواسطه از طرف اهالی،  
با اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه.
- ۱۹- در اصل ۹۷ م.ق.ا.م. عدم تفاوت و امتیاز در موارد مالیاتی فی‌مابین افراد ملت مورد قبول قرار گرفته بود.

۲۰- در اصول ۹۴ و ۹۹ م.ق.ا.م. برقراری مالیات تنها به حکم قانون و برقراری مالیات مملکتی و ایالتی و ولایتی و بلدی منطبق بر صراحت‌های قانونی مورد پذیرش قرار گرفته بود.

ولی واضعین قانون اساسی مشروطه علیرغم آن که خود را در بند و قید نگاه مدرن قرار داده بودند به هر جهت نمی‌توانستند از یک سو واقعیت‌های مذهبی و از دیگر سو وجود امکان‌های گسست و جدایی طلبی را نادیده انگارند. بنابراین در برخی از اصول قانون اساسی نکته‌هایی گنجانده شد که می‌توانست موجب تهییج قوم‌های مرزنشین با مذهب خاص در اقلیت را فراهم آورد:

۱- اصل یکم م.ق.ا.م. مذهب رسمی ایران را اسلام و طریقه حقه جعفریه اثنی عشریه قرار داده بود.

۲- اصل دوم م.ق.ا.م. تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد اسلامی را بر عهده پنج نفر از علمای منتخب مراجع تقلید شیعه قرار داده بود.

۳- اصل نوزدهم م.ق.ا.م. تأسیس مدارس به مخارج دولتی و ملتی و تحصیل اجباری را به موجب قانون ممکن دانسته بود ولی با ذکر این نکته که تمام مدارس و مکاتب باید در تحت ریاست عالی و مراقبت وزارت علوم و معارف باشد تمرکزگرایی ضد قومی را کامیاب به رسمیت می‌شناخت.

۴- طبق اصل بیست و یکم م.ق.ا.م. اجتماعات و راهپیمایی‌های مولد فتنه دینی و دنیوی و منحل نظم ممنوع شناخته می‌شد و راه را بر تجزیه طلبی قوم گرایانه مسدود می‌کرد.

۵- طبق اصول هفتاد و یک، هفتاد و پنج و هشتاد و ششم م.ق.ا.م. تمرکز دیوان عدالت عظمی و دیوانخانه تمیز برای امور عرفیه در تهران پذیرفته و قضاوت در امور شرعیه به عدول مجتهدین جامع الشرایط سپرده شده بود. در عین حالی که یک محکمه استیناف برای امور عدلیه در هر کرسی ایالتی در نظر گرفته بودند.

همه قوانین اساسی بر آمده از اوضاع اجتماعی زمانه تدوین متن قانون هستند و بر نوعی دستگاه نظری و ایدئولوژیک استوار می‌شوند. پیروزی انقلاب اسلامی در فضایی اتفاق افتاد که در آن ایدئولوژی اسلام شیعی به نحو بارز و مشخصی نهادینه شده بود و هم از حیث دستگاه نظری و مفهومی - با پذیرش این امر اعتباری که دین اسلام برای همه پدیده‌ها برنامه دارد- و هم از حیث فردی و سازمانی - شریعتی و مطهری و مساجد و حسینیه‌ها و احزاب و گروه‌ها - این ایدئولوژی بر آمده از دین اسلام بود که سایه خود را بر همه چیز می‌افکند.

خبرگان قانون اساسی که به سال ۱۳۵۸ ه.ش. مأموریت تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی را یافته بودند از آنجا که بیش از هفتاد درصد آنان را فقها تشکیل می‌دادند نگرشی پنج وجهی به مساله قومیت داشتند:



- ۱- تأکید مذهبی و دینی بر تساوی افراد و نه اقوام،
  - ۲- بدیهی بودن حقوق اقوام،
  - ۳- الزام به قبول عقلی و طبیعی مساوات میان همه افراد و اقوام،
  - ۴- چیرگی تلقی آرمان‌گرایانه انقلابی بر فضای تدوین قانون اساسی،
  - ۵- چیرگی تلقی فقهی خاص‌گرایانه بر فضای تدوین قانون اساسی.
- نگاه برابری خواهانه و ضد جدایی طلبی به مسأله قومیت‌ها بر فضای قانون اساسی جمهوری اسلامی هم سیطره داشت:

۱- بندهای یک، دو، سه، هشت، نه، چهارده و پانزده اصل سوم ق.ا.ج.ا.\* بر موارد زیر تأکید می‌کرد:

- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی همگانی،
  - بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی،
  - آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه،
  - مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خود،
  - رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه،
  - تأمین حقوق همه جانبه افراد اعم از زن و مرد،
  - توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم.
- ۲- اصل هفتم ق.ا.ج.ا. شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور تلقی می‌کرد.
  - ۳- اصل پانزدهم ق.ا.ج.ا. زبان رسمی و آموزش زبان‌های قومی در مدارس را تأیید می‌کند.
  - ۴- اصل نوزدهم ق.ا.ج.ا. بر حقوق مساوی همه مردم ایران تأکید می‌ورزد.
  - ۵- اصل ۲۰ ق.ا.ج.ا. بر حمایت یکسان قانونی از همه افراد ملت اشاره دارد.
  - ۶- اصل ۲۲ ق.ا.ج.ا. از مصونیت جان و مال و مسکن و حیثیت همگانی سخن می‌گوید.
  - ۷- اصل ۲۳ ق.ا.ج.ا. از ممنوعیت تفتیش عقاید برای همگان سخن گفته است.
  - ۸- اصل ۲۵ ق.ا.ج.ا. از ممنوعیت بازرسی و نرساندن انواع مراسلات به عنوان یک حق قانونی نام برده است.

\*- قانون اساسی جمهوری اسلامی.

- ۹- اصل ۲۶ ق.ا.ج.ا. آزادی اجتماعات را به شرط آن که ضد وحدت ملی نباشد برای همگان مجاز اعلام کرده است.
- ۱۰- اصول ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱ ق.ا.ج.ا. از آزادی همگانی شغل، حق برخورداری همگانی از تأمین اجتماعی، بهره‌گیری از آموزش و پرورش رایگان برای همه و حق هر فرد و خانواده ایرانی برای داشتن مسکن متناسب با نیاز سخن به میان آورده است.
- ۱۱- اصول ۳۲ تا ۴۱ ق.ا.ج.ا. آزادی‌ها و حقوق اساسی دیگری را برای همگان پذیرفته است:
- عدم دستگیری هیچ کس مگر به حکم قانون،
  - عدم تبعید هیچ کس از محل اقامت،
  - دادخواهی به عنوان حق مسلم هر فرد ایرانی و حق رجوع به دادگاه صالح،
  - حق همگانی داشتن وکیل برای اصحاب دعوی،
  - قانونی بودن حکم به مجازات و اجرای آن از طریق دادگاه صالح،
  - اصل برائت همگانی،
  - ممنوعیت هر گونه شکنجه،
  - ممنوعیت هتک حرمت و حیثیت همگان،
  - عدم تجاوز به منافع عمومی و اضرار غیر توسط همگان،
  - تابعیت به عنوان حق مسلم هر فرد ایرانی.
- ۱۲- بندهای یک تا پنج اصل ۴۳ ق.ا.ج.ا. از:
- تأمین نیازهای اساسی همه،
  - تأمین شرایط و امکانات کار برای همه،
  - تأمین فرصت‌های تفریح و خودسازی برای همه،
  - رعایت آزادی انتخاب شغل برای همگان،
  - منع اضرار به غیر توسط همگان،
  - به عنوان بنیادهای اقتصاد جمهوری اسلامی نام می‌برد.
- ۱۳- در اصول ۴۵ تا ۴۸ و نیز پنجاه و یکم ق.ا.ج.ا. از برخی حقوق همگانی دیگر که می‌بایست بدون هر گونه تبعیضی به کلیه افراد تعلق گیرد نام برده می‌شود:
- انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار هیچ کس نیست مگر دولت؛
  - مالکیت همگانی بر حاصل کسب و کار خویش محترم است؛

محترم بودن مالکیت مشروع برای همگان،  
 عدم تبعیض میان کلیه استانها در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی،  
 وضع مالیات برای همگان به موجب قانون.  
 ۱۴- اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ ق.ا.ج.ا. به شوراها اختصاص یافته و در آن به مواردی که متعلق به همگان است اشاره شده است:

پیشبرد سریع کلیه برنامه‌ها در کشور از طریق همکاری مردم،  
 منع تبعیض میان استانها در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی،  
 حق قانونگذاری پیشنهادی ابتدایی به شورای عالی استانها،  
 ملزم بودن مقامات کشوری به رعایت تصمیم‌های شوراها،  
 عدم مخالفت تصمیم‌های شوراها با موازین شرعی و قانونی.  
 واضعین قانون اساسی جمهوری اسلامی به دلیل کثرت حضور فقهای بلند مرتبه شیعی و نیز وجود دیدگاه مسلط شیعه گرایانه در سطح جامعه و مجلس خبرگان و به دلیل ماهیت رهبری انقلاب اسلامی و ایدئولوژی شیعی مبنای آن، نمی‌توانست فارغ از برخی زمینه‌هایی باشد که از همان اوان سنگ بنای ناهمانندی‌های قومی را بنیاد می‌نهاد:

۱) اصل چهارم قانون اساسی کلیه قوانین و مقررات کشور را بر اساس فقه و شرع شیعی می‌پذیرفت.

۲) اصل پنجم رهبری ولی فقیه را پذیرفته و امامت امت و ولایت ملت را به او سپرده است.

۳) اصل دوازدهم ق.ا.ج.ا. شیعه دوازده امامی را مذهب رسمی والی‌الابدی کشور اعلام کرده و مذاهب اهل تسنن را فقط در حیطه تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه آزاد و قانونی اعلام نموده بود.

۴) طبق اصل ۱۱۵ ق.ا.ج.ا. رئیس جمهور می‌بایست از میان رجال مذهبی و سیاسی انتخاب می‌شد که مؤمن و معتقد به مذهب رسمی کشور باشد.

قانون اساسی مشروطه علیرغم بهره‌گیری از واژه‌هایی که برابری خواهی فراقومی را نشان می‌داد ولی با تکیه بر پرچم و مذهب رسمی کشور زمینه را برای بروز برخی اختلافات میان اقوام مختلف و دولت مرکزی پدید آورد و نهادینه کرد زیرا تکیه بر ممیزه‌های فرهنگی - هویتی می‌توانست گسل‌های

اختلاف زای میان قومی را تشدید کند و یا دستیابی به اهداف برابر خواهانه را به تعویق اندازد.<sup>۱۱</sup> در دوره رضاشاهی تحركات منطقه ای و قومی سرکوب و استقرار دولت نوین تمرکز گرا آغاز شد. تأکید زیاد بر زبان فارسی، یکسان سازی پوشش همه ایرانیان، اسکان اجباری ایلات، اتخاذ سیاست ناسیونالیسم افراطی و تلاش در جهت اضمحلال گروههای قومی<sup>۱۲</sup> همگی روندهایی بود که در ظاهر خلاف قانون اساسی به نظر می آمد ولی در عمل مقتدرانه اجرا می شد. در سالهای ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ به دلیل فضای باز سیاسی، حکومت یک پادشاه جوان و رشد و نمو احزاب سیاسی و بازی با قواعد دموکراتیک، هویت یابی های قومی در دل ناسیونالیسم دموکراتیک دکتر مصدق مضمحل شد و فرصت بروز نیافت. اما در دوران پهلوی دوم و به ویژه در سالهای دهه ۱۳۴۰ ه.ش. به این سو، نوعی یکپارچه سازی بر آمده از گفتمان پهلویسم مبتنی بر فارس گرایی افراطی پدید آمد که چهره های گوناگونی از قبیل تعیین مبانی فرهنگی کشور، اتکاء بر نظام شاهنشاهی، رسمیت یافتن دینهای گوناگون، تکیه بر زبان و ادبیات فارسی و تشدید جلوه های درخشان اخلاق ایرانی<sup>۱۳</sup> در خود داشت و کمابیش در صدد اضمحلال تمایز یابی های قومی بر آمده بود به ویژه آن که عدم تمرکز گرایی در ایران این دوره که می توانست مبتنی بر اصول ۹۰ تا ۹۴ متمم قانون اساسی مشروطیت یعنی لایحه انجمن های ایالتی و ولایتی باشد هرگز از تجربه موفق بر خوردار نشد<sup>۱۴</sup> و ساز و کاری که می توانست هم به هویت های تمایز یافته قومی و هم همانندی های ملی و تمرکز گرا، مدرسان باشد عملاً در پرتو گفتمان تجدد گرای شبه مدرن پهلویستی شکست خورد.

با وقوع انقلاب اسلامی و تضعیف قدرت سیاسی حکومت مرکزی، گسل های قومی اختلاف زا که پتانسیل نسبتاً قوی جدایی خواهی نیز داشتند در اطراف کشور فعال شدند. گرایش های خود مختاری خواه، استقلال طلب، ناسیونالیستی، خود مختاری طلب قبیله ای و تجزیه طلب<sup>۱۵</sup> در نوارهای حاشیه ای

<sup>۱۱</sup> - مقصدی، مجتبی، قومیت ها و نقش آنان در تحولات سیاسی سلطنت محمد رضا پهلوی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲، صص ۹۹ و ۱۰۰ و ۱۲۸.

<sup>۱۲</sup> - همان، صص ۱۲۸ و ۱۲۹.

<sup>۱۳</sup> - حاجیانی، ابراهیم، الگوی سیاست قومی در ایران، مطالعات راهبردی، بهار و تابستان ۱۳۸۰، سال ۴، شماره ۱ و ۲، پایپ ۱۱ و ۱۲، ص ۱۲۶.

<sup>۱۴</sup> - چوبانی یزدلی، محمد رضا، جایگاه حقوقی - سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲، صص ۵۰ تا ۵۷.

<sup>۱۵</sup> - افتخاری، اصغر، ظرفیت طبیعی امنیت: مورد مطالعاتی قومیت و خشونت در ایران، مطالعات راهبردی، پاییز و زمستان ۱۳۷۸، سال ۱، شماره ۵ و ۶، ص ۴۷.

ایران انقلاب زده تشدید یافت و به ویژه با تکیه بر عنصر تمایز مذهبی میان تسنن و تشیع از قدرت بالایی برخوردار گشت. گرچه رهبری انقلاب اسلامی بر دکترین وحدت همه اقوام ایرانی و ویژگی‌های برابری طلبانه دین اسلام اصرار می‌ورزید و به نوعی در مقابل گفتمان پهلویستی فرو پاشیده موضع می‌گرفت و همه اقوام را فارغ از زبان و نژاد و مذهب در زیر چتر جمهوری اسلامی و اسلام می‌خواست<sup>۱۵</sup> ولی این نکته که به طرز مستدام با فروریزی ساختار قدرت سیاسی مرکزی گرایش‌های واگرا و مرکز گریز قوم گرایانه در ایران رشد و نمو می‌یابند حتی به رهبری چون آیت الله خمینی این توان را نمی‌داد که شاهد خیزش‌های تجزیه طلبانه قومی نباشد. اما به هر حال این خیزشها به تدریج و تا سال ۱۳۶۳ ه.ش. سرکوب شد که در این سرکوبی نمی‌بایست نقش جنگ عراق و ایران را نادیده انگاشت زیرا دولت مرکزی این فرصت را می‌یافت که همه نگاهها را به طرز اجبار آمیز متوجه جبهه‌های جنگ کند. سیاست‌های قومی مدون در برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) تنها از سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌های متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه و آمایش سرزمین، سخن به میان آورد و تهیه برنامه‌های استانی مبتنی بر ویژگی‌های قومی و مذهبی و زبانی به حاشیه رانده شده<sup>۱۶</sup> در اصول سیاست فرهنگی کشور که مصوب سال ۱۳۷۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی بود از تحکیم وحدت ملی و دینی با توجه به ویژگی‌های قومی و مذهبی و تلاش در جهت حذف موانع وحدت از طریق تقویت روحیه همبستگی ملی و تحکیم وحدت انسجام ملی و تشویق به مبادله فرهنگی در میان خرده فرهنگ‌های ایران<sup>۱۷</sup> سخن به میان آمد ولی گفتمان حاکم بر دوران سازندگی در ایران در پیوند با سیاست‌های قومی نتیجه معکوس به بار آورد زیرا تکیه بر رهیافت ابزار گرایانه و نگرش کمی نگر تنها به مطالبات قومی از دولت مرکزی دامن زد و کمابیش واکنشی بالعکس را باخود همراه آورد.<sup>۱۸</sup> پیامد آن، گفتمان فرهنگی و تمرکز زدای خرداد ۱۳۷۶ ه.ش. پدید آمد که می‌خواست به کلیه مطالبات سیاسی و حقوقی باقی مانده و پاسخ نگرفته دوران پیشین، پاسخی شایسته ارائه کند. در این فضا، ضمن تأکید بر اصل تحکیم وحدت و همبستگی ملی در عین احترام به آداب و سنن محلی به سوی پیاده‌سازی اصول بر زمین مانده و معطل مرتبط با شوراها حرکت کردند که البته در

<sup>۱۵</sup> - حق پناه، جعفر، روند تدوین سیاست قومی در نظام جمهوری اسلامی ایران، مطالعات راهبردی، بهار ۱۳۸۲، سال ۶،

شماره ۱، پیاپی ۱۹ صص ۲۴۸ تا ۲۵۱.

<sup>۱۶</sup> - همان، صص ۲۵۱ و ۲۵۲.

<sup>۱۷</sup> - حاجیانی، ابراهیم، منبع پیشین، صص ۱۲۶ و ۱۲۷.

<sup>۱۸</sup> - حق پناه، جعفر، منبع پیشین، ص ۲۵۴.

عمل به دلایل گوناگون - و از جمله ساختار ویژه سیاسی دولت مرکزی - کمتر کامروایی از آن به دست آمد.

حتی قرائت متون تاریخ نگارانه دوره صفویه نشان می‌دهد که اصطلاح ممالک محروسه یک اصطلاح واقعی است زیرا ما به ازای عینی و بیرونی دارد و هیچ گاه حکومت مرکزی در ایران نمی‌توانست اقتدارات خود را با توسل به متون قانونی و وسیله‌های ارتباطی به سراسر کشور انتقال دهد. بنابراین تقسیم کشور به یک پایتخت و چند ایالت و ولایت و بلوک و بلده، امری طبیعی محسوب می‌شد. در این انقسام کشور، نکته ای که به سرعت به چشم می‌آمد ایجاد نوعی حالت خودمختاری ذاتی برای گروههای قومی مرز نشین بود زیرا حکومت مرکزی تنها به عنوان نگاهبانان مرزهای ممالک محروسه به آنها نگاه می‌کرد، مالیاتی می‌گرفت و رتق و فتق امور را به خود آنان حواله می‌کرد.

ولی با ظهور پدیده نوین قانون اساسی که محصول تمرکز گرایی ساختار قدرت سیاسی در اروپا محسوب می‌شد ایران پایان دوران مظفری به کشوری دیگر مبدل شد که دست کم صورتاً می‌بایست قدرت مرکزی اقتدارات فرابایختی می‌یافت و مملکت از حالت محروسه‌های مجزا در می‌آمد ولی چون سابقه ای طولانی در این زمینه وجود داشت به شکل انجمن‌های ایالتی و ولایتی همان رسم محروسه گمی می‌توانست تداوم یابد. زان پس در دوران پهلوی اول و دوم راهی شبه مدرنیستی برای تمرکز گرایی و اضمحلال هویت یابی‌های قومی طی شد که البته بیشتر بر دامنه و برد تفاوت‌های اختلاف زا افزود. در دوران جمهوری اسلامی، بر ایدئولوژی اسلام شیعی تکیه شد و تصور یک کشور صرفاً بنیاد گرفته بر پایه مذهب و نه سایر هویت های متمایز در اذهان بسیاری جای گرفت. حال اگر نگاهی صرفاً حقوقی و مبتنی بر متن قانون اساسی - چه مشروطه و چه جمهوری اسلامی - بیندازیم می‌توان این نکته را عموماً پذیرفت که قوانین نمی‌توانند ضد مساوات طلبی و برابری خواهی باشند زیرا داعیه ذاتی آنها خوشبینی نسبت به ذات انسانهای برابر است. ولی مسأله قومیت‌ها و سیاست قومی نمی‌تواند فقط واجد جنبه‌های حقوقی و قانونی باشد و از اتفاق ابعاد دیگر قضیه یعنی جنبه‌های روان شناختی، جامعه شناختی، فرهنگی، تاریخی، مذهبی و جغرافیایی از اهمیت بسیار بالاتری برخوردارند. مسأله قومی در ایران در یک بررسی کرونولوژیک و تاریخی، از جنبه‌های حقوقی مبتنی بر متن قانون اساسی فراتر رفته و در چینه ای از تحولات سیاسی و اجتماعی داخلی و بین المللی قرار گرفته است. به عنوان نمونه نمی‌توان فراموش کرد که جنبش‌های جدایی طلبانه آذربایجان و کردستان در دهه ۱۳۲۰ ه.ش. در فضای مساعد بین المللی از قدرت بیشتری برخوردار شده بود.

آن چه که زیر عنوان قومیت خفته<sup>۱۹</sup> یاد می‌شود نشانگر اهمیت فوق العاده ای است که این مسأله اکنون در ایران یافته است زیرا بسیاری از ناکامی‌ها و نادرستی‌های داخلی امروزه با شرایط نامساعد بین‌المللی همسو شده و این غول تجزیه طلب خفته را اکنون بیدار نموده است. مسأله حتی از متن قانون اساسی نیز فراتر رفته و با توجه به فدرالسیسم واقعاً موجود و ممکن در همسایگی ما، مسأله قومی حالت بحرانی به خود گرفته و از رتق و فتق سنتی و هیأتی امور، حاصلی فراهم نیامده است. راهبردها و راهکارهایی از قبیل:

- ۱- تغییر نحوه تفکر سیاسی نخبگان حکومتی،
- ۲- تحقق حقوق شهروندی و تعزیت نهادهای مدنی،
- ۳- برابری در فرصت‌های دستیابی به مقامات سیاسی و اداری،
- ۴- انتخاب توأم با اطمینان و اعتماد به مسئولان بومی،
- ۵- تساوی در حقوق مربوط به مشارکت سیاسی،
- ۶- بسط مشارکت سیاسی نهادینه شده،
- ۷- جلوگیری از تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری،
- ۸- زدایش شکاف ما - دیگری،
- ۹- پرهیز از سرکوب،
- ۱۰- جلوگیری از بسط محرومیت،
- ۱۱- نفی الگوی دولت معیوب،
- ۱۲- خشکانیدن فضای سیاسی ذهنی محرومیت،
- ۱۳- جامعه‌پذیری سیاسی کارآمد،
- ۱۴- عدم تحقیر هویت‌های قومی؛<sup>۲۰</sup>

که برای حل و فصل بحران‌های قومی پیشنهاد شده - که همگی به جای خود درست و بهنگام است - مکفی نیست زیرا با متن‌های قانونی موجود و نظام دوآلیستی حقوقی حاکم بر فضای تصمیم‌گیری سیاسی، نمی‌توان امیدوار بود که واقعاً نگاه برابرهانه پدید آید. تکیه بر تمایزهای مذهبی، قومی، زبانی و نژادی و اصرار بر تکرار آنها از آن جهت که خوشایند عده ای است سبب تشدید افتراق‌ها می‌شود. اما دست کم نیک می‌فهمیم که ایران را به عنوان کشوری مفروش از رنگارنگی

<sup>۱۹</sup> - انتخاری، اصغر، منبع پیشین، ص ۴۸.

<sup>۲۰</sup> - همان، صص ۴۸ تا ۵۵، حاجانی، ابراهیم، منبع پیشین، صص ۱۳۳ و ۱۳۴.

موزاییک گونه قومیت و مذهب و زبان در ورطه بحران می‌اندازد. در این حالت حتی می‌بایست تمایز یابی‌های مذهبی - قومی موجود در قانون اساسی نیز باز نگریسته و در راه مصلحت بالاتر یعنی حفظ یکپارچگی کشور حذف شود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی