

پس از انقلاب مشروطه ۴ اصل، و پس از انقلاب جمهوری ۷ اصل از قانون اساسی، ویژه شوراها شد.

اوج مسأله‌ی شوراها از وصف قدیمی «ممالک محروسه» آشکار است، ژرفایی بیش‌تر از آن‌چه در قانون‌نویسی‌های ناپخته آمده است دارد:

برای نمونه گفتنی است، که پس از تدوین نظام‌نامه‌ی انتخاباتی که نام قانون اساسی مشروطیت را گرفت و پیش از نوشتن متمم قانون اساسی مشروطیت که (هر چند ستیزها و تناقض‌ها در درون داشت) به هر حال کارسازی قوای سه‌گانه و نهادهای کشوری را رقم می‌زد، مجلس مملتی قانون «انجمن‌های ایالتی و ولایتی» را با بیش از ۱۰۰ ماده تصویب کرد. مقدم دانستن مسأله شوراها (انجمن‌های اسلامی) آن هم با قانونی که متناسب زمان از جامعیتی شگفت‌انگیز در بیان «کلیات و جزئیات» برخوردار بود، گویای نیاز جامعه ما به نهادهای یاد شده است.

بیان حقوقی «جامع و مانع» آن قانون در قیاس با آنچه بعدها افراد گروه‌های سیاسی در آشفته‌پنداری‌هایشان به بازار سیاست عرضه کردند، از «بلوغ» و «فهم سیاسی» و یا انشاء وطنی سیاسی حکایت دارد.

«قانون‌نویسی» از «قانون‌گذاری» دیگر است. نویسندگان متن‌های قانونی به‌ویژه قوانین اساسی باید از صلاحیت علمی و فنی بهره‌مند باشند. نوشته‌های غیر اهل این صنعت مشکل‌آفرین بوده است. و خواهد بود، که نمونه‌هایش حتا پس از اصلاح قانون اساسی در جمهوری کم نیست.

اگر قانون‌گذار را به پزشکی تشبیه کنیم، قانون‌نویس را به داروساز می‌توان مانند ساخت. همان‌گونه که پزشک تجویزکننده‌ی دارو از ساختن آن ناتوان است و دادوستد اجزاء و مقدار مواد ترکیبی با یک‌دیگر و هم‌سازی و ناسازی آن‌ها را درنمی‌یابد، قانون‌گذار هم اگر کارشناسان قانون‌نویسی را همراه نداشته باشد و به‌خواسته دل‌تنگ یا دل‌سنگ، اش قانون‌گذاری کند، چنان‌چه فاجعه به بار نیآورد، دست‌کم زمان به زمان باید دست به دامان تبصره، اصلاح، نسخ، تفسیر، تأویل و تغییر قانون شود.

## سیاست و قانون

واژه‌ی سیاست، در ساحت «ادب سیاسی»

## مجلس استان‌ها

### مهرداد ارفع‌زاده

ما بی‌اما و اگر، از واژه‌های نمادی است که از دیر باز، مظهری گویا از چند و چون شیوه‌ی اداره‌ی همبود انسانی در سرزمین ماست.

این واژه، به طرز حیرت‌انگیز معضل بزرگ تاریخی ما را باز می‌گوید، یعنی از آثار «گستگی»های تاریخی ما پرده برمی‌گیرد. گستگی‌های تاریخی سرزمینی که در طول بیش از پنج هزاره لگدکوب مهاجرت‌های جنگی اقوام صحراگرد با تمدنی چوپانی و گاه ورود صلح‌آمیز آن‌ها شده است، از چنگیز و هلاکوی صحراگرد، در کارگاه تمدن صنعتی خود، (شهرهای چند ۱۰۰ هزار نفری) غازان‌خان دولت‌مدار به‌بار آورد. ایرانیان تا از غلامان ترک در جامعه‌ی شهرنشین، البتکین و سبکتگین و سپس سلطان مسعود غزنوی شعرشناس و سخنور پروراند، نسل‌هایی از صافی شمشیر و خون‌گدشته‌اند، آن‌گاه بار دیگر انسان غزنوی شهرنشین به طغرل و چغری دچار آمده است و چوپانان در جست‌وجوی مرغزار خون ریختند و امپراتوری سلجوقی را برپا کردند.

اسارت جامعه‌ی شهرنشین در بندهای قدرت حاکمان کوچنده و غارتگر، گاه در هر سده چند بار، تکرار شده است، که تاریخ اندوه‌بارش را در سرنوشت طبقه دبیبران ایرانی (بازمانده از تپیران ایلامی از سه هزاروپانصد سال پیش از میلاد مسیح) می‌توان سراغ کرد و از خود پرسید آیا ما از تکرار تاریخ ناهماهنگی حد شعور حکومت و درجه فهم جامعه رهیده‌ایم.

واژه سیاست در فرهنگ‌های تازه به معنای سزا، جزا، تنبیه، سهم، تهذیب اخلاق، تدبیر شهر و کشور، شکنجه، عذاب، تزویر و دغل و... آمده است. هماهنگی این مفاهیم در یک واژه از کجاست؟ آیا ریشه در گستگی‌های تاریخی ندارد؟ از سلطه‌ی حاکمان وحشی یا

نیمه وحشی چیرگی و زورورزی و خون‌ریزی آن‌ها در اعمال «سیاست ماندگاری در قدرت به هر قیمت حکایت نمی‌کند؟

آیا از چیرگی شعورانه اندک دولت‌مداری بر شهروندانی که در حد تمدن صنعتی پیش از انقلاب صنعتی می‌زیستند، حاصل شده است؟ خوش‌بینی و امیدواری، گاه از واقع‌گرایی به مصلحت نزدیک‌تر است. پس خوش‌بین باشیم و بگوییم امروز برای ما سیاست، پیشنهاد شیوه‌ی اداره‌ی همبود انسانی است. با چنین برداشتی و کار سیاست پاسخ‌گویی به نیازهای جماعت انسانی است. این نیازها در کارکرد اجتماعی برد و دسته‌اند؛ و هر دو دسته به یک منشاء باز می‌گردند و آن طلب «امن و امان» و «رفاه و سلامت» است. «غریزه بقا» فردی و جمعی، کار دفاع و نظم (امن و امان) را به عهده حکومت می‌گذارد که پایه و مایه وظایف حاکمیت است و «رفاه و سلامت» نان و آب مسکن او دارورسانی است، که گستره وظایف تصدی حکومت را می‌سازد.

سیاست‌های گوناگون، پیشنهادهای مختلف برای برآوردن این نیاز است. قانون، جز پیشنهاد «شیوه‌ای» از اداره‌ی کار همبود انسانی که پذیرفته آمده است، نیست. سیاست پیروز، قانون است. قانون، فرزند سیاست به شمار است که از چیرگی یک پیشنهاد بر دیگر پیشنهادها، یا سازش آن‌ها و آمیختن‌شان در سازگاری با یک‌دیگر آفریده می‌شود، تا دادوستد افراد را با هم و با نهادهای جمعی در گستره کشوری یا جهانی تعریف و تعیین کند. قانونیت قانون، در نفوذ اجرایی آنست، اگر نه سایه‌ای از حقیقت است و نقشی بر دیوار. اجرای اصول قانون اساسی در باب شوراها، پیروزی دیر هنگام همان نیاز اجتماعی است، که ۹۰ سال پیش‌تر (قبل از تدوین متمم قانون اساسی مشروطیت) قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی را به جهان آورد که خود معیاری است برای سنجش میزان واپس ماندگی اجتماعی ما و ناسازگار شعور اندک حاکمان زورمند با خرد شهروندان است. جداسازی نسبی وظایف حاکمیت از تصدی امور، و بهره‌مندی از توان مردم در سراسر کشور برای شناخت تنگناها و چاره‌گری آن‌ها، در جهان پیشرفته از سوابق است و برای ما از لواحق.

## مناطق و اقوام

۱۰۰ سال پیش، که شتاب پیوند و ارتباط

ایرانیان با یکدیگر در حد «یک قوه» اسب یا ۲۵ کیلومتر در شبانه روز بود، محتوی قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی پیش‌تر از ماهیت قومی و تباری برخوردار بود. دگردیسی و دگرگونی ارتباط انسانی، جامعه ما را از تحول اساسی و بنیادی برخوردار کرده است. ارتباط انسانی ابتدا از سرعت اسب به حرکت خودرو و اینک به شتاب رسانه‌های رایانه‌ای رسیده است. اقوام، در منطق ذوب شده‌اند و هر روز آمیختگی تیره و تبار و قوم و طایفه‌های ایرانی پیش‌تر می‌شود که پی آمدش برتری انکارناپذیر

### شوراها و مراکز تجمع آن‌ها «شورای عالی استان‌ها» جان و روح استان‌ها بشمارند جان و روح در کالبد ناساز کار آیی ندارد

مناطق، بر اقوام است. تقسیم گستره‌ی اجتماعی - منطقه‌ای، حذف بخش‌بندی محدود قومی است، چرا که این یک، بیش‌تر نیازها (هر چند بسیار محدودتر از امروز) خود را در چارچوب سرزمینی برآورده می‌ساخت، اما مناطق، ویژگی شخصی‌شان افزون‌تر است. تولیدات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی‌شان تخصصی‌تر است و نیازشان به یکدیگر و دادوستدشان با دیگر مناطق وسیع‌تر و بنیادی‌تر. نتیجه‌ی پدید آمدن مناطق صنعتی - قطب‌های کشاورزی، شهرهایی که بیش‌تر خصلت خدماتی دارند و... آمیختگی ایرانیان را، با یکدیگر ده چندان کرده است. نگاهی به آمار مهاجرت‌های میان استانی طی ۲ دهه نشان می‌دهد که بسیار از مردم کشور از جایگاه قومی خود بریده، و در بخش‌های دیگر سکنی گزیده‌اند. در بسیاری از شهرها حتا شهرهای تاریخی، مردم بومی جز اندکی و اقلیتی از شهروندان نیستند. مهاجرت بین استانی در آمار ۱۳۶۵ تعداد ۵۸۲۰۶۲۵ نفر (وقتی جمعیت کشور ۲۹۲۴۵۰ تن بود) و در فاصله سال‌های ۶۵ تا ۷۵ - ۸۷۱۸۷۷۰ نفر بوده است. رشد مناطق، با مردم گوناگون و نیازهای خاص

منطقه‌ای ناشی از تولیدات نو، رویش اجتماعی نوین، بالندگی فرهنگی دگرگون شده، پذیرش عدم تمرکز را در زمینه‌ی وظایف تصدی با توجه به خصلت حکومت‌های رفاه بسیار بیش‌تر از پیش کرده است. اصل یک‌صدم قانون اساسی که از «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی» می‌گوید و آنرا «از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی» با «انتخاب» «مردم همان محل» «صورت» پذیر می‌داند و بنیاد کار را در «شوراها» می‌شناسد، پاسخ ناگزیر در برابر دگردیسی و دگرگونی همبود انسان ایرانی است.

### اصول یک‌صدویکم و یک‌صدودوم

در باب شوراها، گزینش و وظایف آن‌ها در چند ماهه اخیر گفت و شنود بسیار شده است. اما به اصل ۱۰۱ و ۱۰۲ توجهی درخور نشده است. حال آن‌که اصل ۱۰۱ چنان‌که خواهد آمد مقدمه و سنگ بنیان بنیادگذاری نهادی است که تحولی مهم در سازمان‌بندی و سامان‌دهی جامعه‌ی ایرانی می‌تواند و باید به‌بار آورد. این اصول کم‌کاستی‌هایی دارند که اگر رفع نشود، از اسباب ادامه‌ی واپس ماندگی سیاسی ما خواهد بود. در این یادداشت سعی می‌شود به شرح و طرح آن‌ها پردازیم:  
متن اصل ۱۰۱ چنین است:

«به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراها و نمایندگان استانی تشکیل می‌شود. نحوه‌ی تشکیل و وظایف این شورا را تا قانون معین می‌کند.»

حال ببینیم خواست‌های جامعه چه بوده است و سیاستی که در برابر، به کار آمده به کدام راه حل رسیده است و قانون ناشی از آن سیاست توان رفع نیازها را خواهد داشت یا خیر. قانون‌گذار چند امر را در این اصل پذیرفته است.

۱. تصدیق وجود تبعیض بین استان‌ها؛
۲. اعلام اراده دایمی در رفع تبعیض موجود و آینده؛
۳. اعلام آگاهی بر آن‌که همکاری استان‌ها در تهیه‌ی برنامه‌های عمرانی و رفاهی ضرورت است؛

۴. پذیرش نظارت همه‌ی استان‌ها بر اجرای برنامه‌های عمرانی مشترک؛

۵. عدم قبول حقوق اساسی تغییرناپذیر شورای عالی در قانون اساسی و واگذاری سرنوشت حقوق و اختیاراتش به قانون عادی مجلس ملی؛

۶. برپایی نهادی نو به نام شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان استان‌ها.

روشن است که ضرورت ایجاد تعادل میان استان‌ها، در قانون اساسی دیده می‌شود. به این سبب تبعیض بین استان‌ها و نبود هم‌سازی و نظارت مشترک در برنامه‌های عمرانی و رفاهی را پذیرفته است و به زعم خود چاره‌ای نیز اندیشیده است. تا نهادی بوجود آید که در رفع تبعیض‌ها و جلب همکاری‌ها بکوشد. آن‌چه قانون اساسی خواسته است، سازگاری واحدهای استانی موجود است. اما قانون‌گذار خود را با واقعیت آشنا نکرده است و نخواسته یا ندانسته است که این ناسازگاری تنها از ناهم‌آهنگی استان‌ها با هم بر نیامده است، ناشی از «ناهمگنی» ساخت درونی استان‌ها است. نبود تعادل و وجود تبعیض و ستیز میان استان‌ها تنها عاملی نیست که بزرگ‌ترها بودجه کوچک‌ترها را ببلعد، ستیز میان واحدهای درونی‌شان بیش‌تر سبب شده است تا مراکز استان و واحدهای عمده‌ی شهرستانی رقبای خود را زیر سلطه گرفته و خفه کنند.

### توضیح نکته اول

ناسازگاری استان‌ها را از توان و قدرت اقتصادی و شمار جمعیت و موقعیت جغرافیایی سیاسی‌شان می‌توان دریافت برای نمونه چند نکته یاد کردنی است؛ در حالی که استان خراسان با ۱۸ واحد شهرستان و ۵۲ شهر، مازندران با ۱۹ واحد شهرستان و ۱۰ شهر و خوزستان با ۱۵ واحد شهرستان و ۲۸ شهر سر هم بندی شده‌اند، استان یزد ۷ واحد و ۱۵ شهر، کهگیلویه و بویراحمد ۳ واحد ۸ شهر و ایلام ۷ واحد شهرستان ۱۵ شهر دارد و شمار نمایندگان استان خراسان در مجلس شورا ۲۵ تن مازندران و خوزستان هر یک ۱۷ نفر اما نمایندگان یزد ۳ و ایلام ۲ و بویراحمد یک نفر است.

جمعیت استان خراسان ۶۰۴۷۶۶۱ نفر مازندران ۲۰۲۸۲۹۶ نفر خوزستان ۳۷۲۶۷۷۲ نفر و استان یزد ۷۵۰۷۶۹ نفر، ایلام ۴۸۷۸۸۶ و بویراحمد ۵۴۴۳۵۶ نفر است.

شمار نمایندگان ۹ استان بزرگتر ۱۹۸ تن، در برابر ۱۸ استان کوچکتر با ۶۷ نماینده، سرنوشت بودجه عمومی و عمرانی و برنامه ریزی سراسر کشوری را ترسیم می‌کند.

### اما نکته‌ی دوم

در درون استان‌ها چه می‌گذرد؟ بی‌هیچ اما و اگر، مراکز استان‌ها صاحبان سهم بیشتر در تقسیم بودجه‌ی عمرانی و عمومی بوده‌اند و هستند و اگر در بر همین پاشنه‌ی «استان‌بندی کهن کهنه» به چرخد، خواهند بود.

واحدهای تام یا «مقصده» که واحدهای شهرستانی هستند، با اجزای خود در همگنی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی سر می‌کنند. در برنامه ریزی و برنامه پذیری مکمل یکدیگرند. میان اجزاء یک شهرستان، رقابت ستیزنده نیست. اما در استان‌های موجود که بیشتر آن‌ها مرده ریگ تاریخ از دست شده‌اند و برپایه‌ی سنت بخش‌بندی تباری، زبانی و مذهبی دوران‌های قدیم یا بسیار قدیم سرهم‌بندی شده و به یادگار مانده‌اند، اجزاء استان، یعنی شهرستان‌ها گاه رقیب یکدیگراند یعنی در رقابت آزاد نیستند و گاه دیگر کار و بارشان به هم ربطی ندارد و هر یک، سازی جدا می‌نوازند.

گچساران با یاسوج چه هم‌آهنگی دارد؟ آیا بندر لنگه در کنار بندر عباس هیچ‌گاه مجال رشد طبیعی و رقابت آزادانه خواهد یافت؟ دیدیم چگونه شهرستان قزوین بندی سلطه‌ی زنجان نماند و اردبیل با چه شادمانی از سیطره‌ی تبریز گریخت. از به هم پیوستن اداری - اقتصادی بهبهان با بندر ماهشهر چه حاصل خواهد شد؟

### چرا بی ۲ برابر شدن شمار استان‌ها در یک نسل

بیانده‌ی ۱۳ استان (چهاردهمین بحریج بود که محمدرضا پهلوی آنرا به دستور استعمار، به عوامل استعمار فروخت) طی زندگی یک نسل ۲۷ استان شده است؟

آیا افزونی ارج و کارایی مناطق، بر تقسیم‌های بی‌محتوای تباری، زبانی، مذهبی و جاب‌جایی گروه‌های انسانی مایه‌ی الزام و اجبار نبوده است؟

آیا نیاز به تقسیمات کشوری دیگر در سطح استان با معیار امروز و فردای ایران نه با مقیاس زمان سلطان حسین و فتحعلیشاه، با خط‌کشی‌های موجود برآورده خواهد شد؟

شگفت‌آور است که در قانون تقسیمات کشوری می‌خوانیم: استان‌های جدید برپایه‌ی یک میلیون جمعیت باید به وجود آیند. نمی‌دانیم چه بر سر نویسندگان قانون آمده است. تا مرحله‌ی استان با ذهنی نو و دقتی تحسین‌برانگیز از روستا تا شهرستان مبنای کار خود را در بخش‌بندی ایران، همگنی واحدهای کشوری قرار داده‌اند به استان که رسیده‌اند قبا‌ی زنده‌ی تنگ و کوتاه قرون بعیده را بر تن ایران پوشانده‌اند و استان‌بندی موجود را که جایش در گورستان تاریخ است بر ایرانیان تحمیل کرده‌اند؟

کاستی‌های دیگر در اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ کم نیست. از آن شمار، محدود کردن واحدهای سازنده‌ی تمامیت کشور به «حد» «نظارت» و «پیشنهاد» نظارتی که اطلاعی است، و پیشنهادی که مرزهایش را بر زنجیر قانون عادی آویخته‌اند.

برابر منطق حقوق اساسی، می‌بایست در قانون اساسی حقوق شوراها تثبیت می‌شد، یا دست‌کم در تلفیق اصول قابل تشخیص می‌بود. اما تمامی آنرا به قانون عادی آن‌هم در بخش بندی استانی موجود و سلطه مراکز استان‌ها وا گذاشتن، چه به بار خواهد آورد؟ نقص قانون‌گذاری فاحش است، زیرا در اصل ۱۰۲ هم صدای ما نوشته‌اند:

«شورای عالی استان‌ها، حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای ملی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد».

از کدام حق گفته‌اند؟ حق پیشنهاد مستقیم و غیر مستقیم. مگر افراد این کشور بی آن‌که نماینده‌ی نهادی خاص باشند حق پیشنهاد ندارند؟ تفاوت حق یک شهروند با این نهاد اجتماعی در این است که نوشته‌اند «باید مورد بررسی قرار گیرد».

بعدها، در قوانین عادی حق حضور نماینده از شورای عالی استان‌ها را در مجلس نیز به رسمیت شناخته‌اند، اما کدام طرح را بررسی می‌کنند در چه زمینه‌ای و در چه زمانی؟ این جاست که کلاه شورای عالی استان و در واقع تمامی شهرستان‌هایی که دچار تبعیض مراکز استان‌ها هستند و تمامی استان‌هایی کوچکی که جمع نمایندگان‌شان به ۷۰ تن نمی‌رسد پس معرکه سیاست است.

اگر قانون‌گذار، ۲۰ سال پیش نمی‌دانست

مردم با کدام مجلس و چه نوع نماینده‌ای طرف معامله خواهد بود، ما امروز می‌دانیم که ۷ اصل مربوط به شوراها به مدت ۲۰ سال در کمیسیون‌های مجلس معطل مانده بود و مجلس‌ها هرگز از دولت‌ها استیضاح نکردند که چرا قانون اساسی کشور و قانون عادی‌شان را، در باب شوراها به اجرا نمی‌گذارند.

در قانون اساسی هیچ الزام و اجباری برای صیانت از حق شورای عالی استان‌ها وجود ندارد. بیان قانون، بیانی تعارف‌آمیز است و از ضمانت اجرایی بی‌بهره.



شوراها و مراکز تجمع آن‌ها، «شورای عالی استان‌ها» جان و روح استان‌ها بشمارند. جان و روح در کالبد ناساز، کارایی ندارد.

### آیا شورای عالی استان‌ها مقدمه‌ی مجلس دوم است؟

آیا ایران، به وجود مجلس استان‌ها (پس از استان بندی مناسب امروز و فردای کشور) نیازمند نیست؟ آیا تعادل اجتماعی بی وجود مجلسی که در آن مناطق، بی معیار بودن میزان جمعیت با حقوق مساوی بتوانند در سازندگی و آبادانی و رفاه کشور کوشا شوند، حاصل خواهد شد؟

بحث مجلس دوم و چگونگی آن و صلاحیت‌های دوگانه‌اش و نحوه همکاری‌اش با مجلس ملی به درازا می‌انجامد. به این بسنده کنیم نیازی که وجود شورای عالی استان ناشی از آن است، اگر آینده‌نگر باشیم به ما می‌گوید فکر برپایی مجلس دوم یا مجلس استان‌ها را باید به جد گرفت.

خواست سیاسی که شورای عالی استان‌ها، را به قانون اساسی وارد کرده است، سنگ بنای مجلس دوم را گذاشته است.