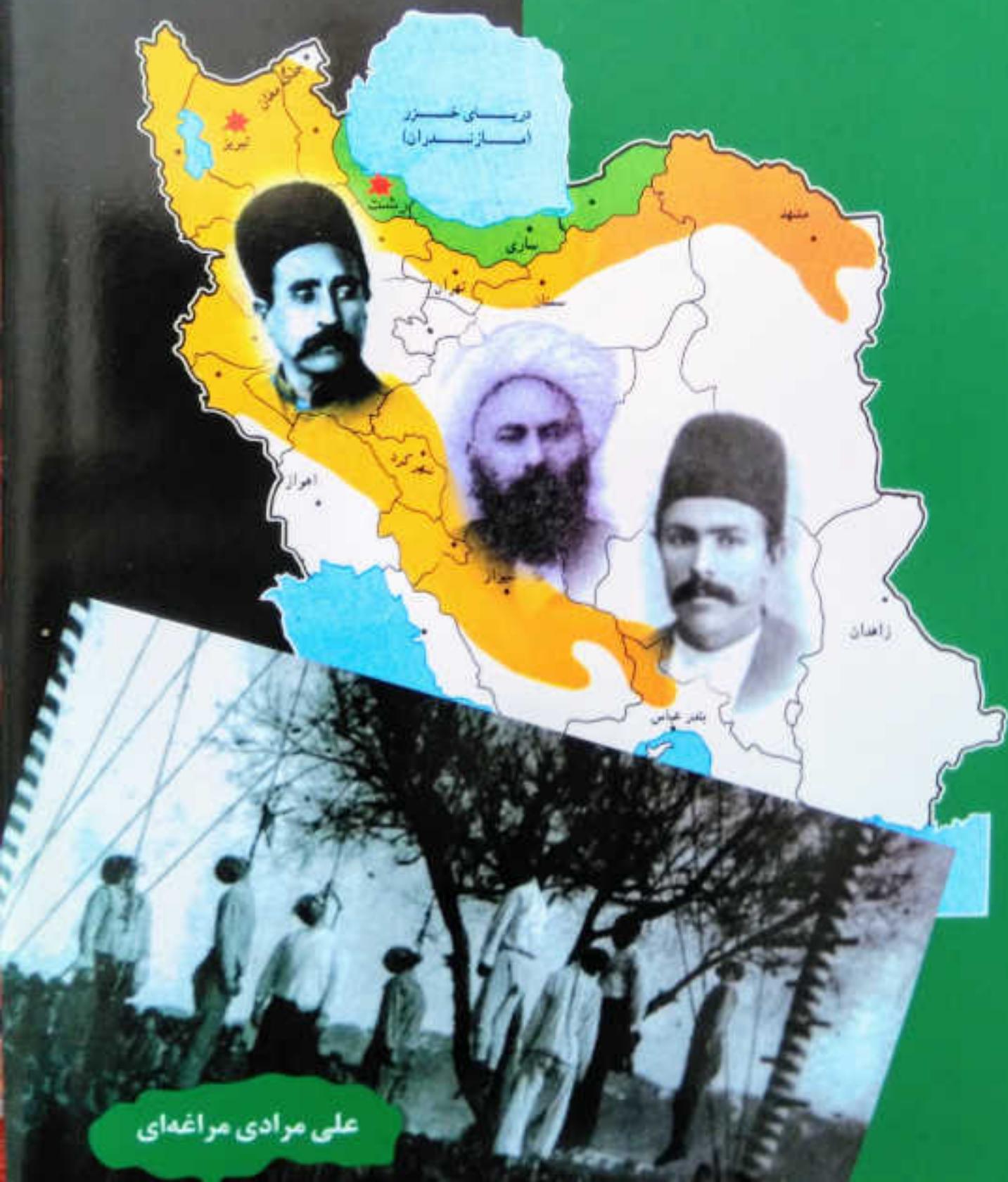


عبور از استبداد مرکزی

بررسی انجمن های شورایی عصر مشروطه
با تاکید بر نمونه تبریز - رشت و اصفهان



تحلیلی بر قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی^(۱۵۰)

اگر چه اندیشه انجمن‌های ایالتی و ولایتی، امری است کاملاً مدرن و امروزی، اما می‌توان رگه‌های ناپخته‌ای از آن را در تاریخ کهن ایران پیدا کرد به عنوان مثال سرزمین ماد شامل کل کشورهایی بود که هر قسمت دارای شاهی بود و تا حدودی نسبت به هم استقلال داشتند.^(۱۵۱) در کتبیه نقش رستم، از سی ساتراپی سخن به میان می‌آید که هر کدام از آنها به عنوان یک ایالت در اداره امور خود آزاد و صاحب اختیار بودند^(۱۵۲) سلوکی‌ها نیز به عنوان وارثین اسکندر، مجبور شدند سیستم ساتراپی را پذیرند و هر یک از شهرهای ایران، دارای مجلس محلی شدند که اداره امور آن شهر را بر عهده داشتند.^(۱۵۳)

در زمان اشکانیان نیز، ایران به حوزه‌هایی تقسیم شده بود که شهریاران هر حوزه، دارای چنان اختیارات محلی بودند که حتی به نام خود سکه ضرب می‌کردند و در زمان انشیروان نیز، کشور به چهار ایالت تقسیم شده بود که هر یک از ایالتها، دارای نایب‌السلطنهٔ مستقلی بود که دارای اختیارات وسیع سیاسی و نظامی بودند.^(۱۵۴) همچنان که مذکور افتاد پس از مقاومه‌های مردمی و ایستادگی انجمن ایالتی تبریز، محمدعلی شاه از موضع خود عقب نشینی کرد و در دستخطی در ۱۷ رمضان ۱۳۲۴ هـ (۱۲ آبان ۱۲۸۵ش / ۴ نوامبر ۱۹۰۶م) وجود آن را به رسمیت شناخت.^(۱۵۵)

اندکی بعد، شهرهای دیگر نیز به تشکیل انجمنی مشابه انجمن ایالتی تبریز پرداختند و رسیدگی امور شهرها را به عهده گرفتند اگر چه هیچ کدام از آنها رسماً بر طبق قانون انجمن‌های ولایتی و ایالتی منتخب نشده بودند زیرا هنوز چنین قانونی وجود نداشت اما

از آنجاکه مجلس از این انجمن‌ها پشتیبانی می‌کرد و «این گونه انجمن‌ها را به رسمیت شناخته و به اعضای آنها تلگرافات می‌نمودند و یا جواب آنها را می‌دادند، لهذا دولت وقت هم جرئت بر هم زدن آنها را نداشت» (۱۵۶)

برای نظم بخشیدن به امور مربوطه به انجمن‌ها و جلوگیری از افراط و تفریط‌های اعضای انجمن‌ها از یک طرف و عملکردهای حکام در ایالات و ولایات از طرف دیگر، مجلس اول را وادار به تنظیم و تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی نمود. در واقع، فلسفه وجودی چنین انجمن‌هایی در این امر نهفته بود که ایران کشوری کثیر الملله بود و مردم هر ولایت و ایالت، بهتر از دست نشانده‌های مرکزی، آشنا به احتیاجات و نیازهای بومی بودند و می‌توانستند در رفع نیازها و مشکلات اساسی آن نقطه، نقش اصلی و اساسی بازی کنند.

با توجه به نقش عظیم انجمن‌ها در کسب فرمان مژروطیت، مجلس اول نیز اهمیت انجمن‌های ایالتی و ولایتی را به عنوان پتانسیل انقلاب دریافته بود. اهمیت آن انجمن‌ها برای مجلس شورای ملی به حدی بود که اولاً مجلس در فضای ملتهب و پر مشغله خود، قبل از تصویب متمم قانون اساسی، نخست به تدوین قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی پرداخت و برای اجرای دقیق آن، خود مأمورانی به ایالات و ولایات گسیل داشت. ثانیاً پدران قانونگذار ما، بعداً در تدوین متمم قانون اساسی، وجود انجمن‌های ایالتی و ولایتی را در اصل‌های مختلف متمم قانون اساسی، پیش‌بینی و منظور کردند تا قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی از حالت قانون عادی خارج شود (۱۵۷) تا به آسانی بازیچه قدر تمدنان نگردد که بعدها هر موقع خواستند به میل خود آن را تغییر دهند. به همین خاطر، در تدوین متمم قانون اساسی در اصل‌های نود و نود و بیکم و نود و دویم و نود و سوم ضمن به رسمیت شناختن وجود این انجمن‌ها چنین آمده است:

اصل نود: در تمام ممالک محروم انجمن‌های ایالتی و ولایتی به
موجب نظامنامه مخصوص مرتب می‌شود و قوانین اساسیه آن
انجمن‌ها از اینقرار است.

اصل نود و یکم: اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی بلاواسطه از طرف اهالی انتخاب می‌شود و مطابق نظامنامه انجمن‌های ایالتی و ولایتی.

اصل نود و دوّم: انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند با رعایت حدود قوانین مقرر.

اصل نود و سوم: صورت خرج و دخل ایالات و ولایات از هر قبیل به توسط انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبع و نشر می‌شود (۱۵۸)

علاوه بر اصل‌های فوق در اصل‌های دیگر متمم قانون اساسی نیز از انجمن‌های ایالتی و ولایتی اسم برده شده است از جمله در اصل ۲۹ چنین آمده است:

«منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسويه می‌شود» این به معنای آن است که «منافع مخصوصه» هر یک از نواحی ایران را خارج از حدود صلاحیت عام قوای سه‌گانه دانسته و آن را تنها در صلاحیت انجمن قرار داده‌اند «به این ترتیب، در کنار قوای سه‌گانه، قوه مکمل دیگری ایجاد شده که صلاحیت آن محدود بود به منافع مخصوصه هر ایالت، ولایت و بلوک» (۱۵۹)

قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در ربیع الاول ۱۳۲۵ از سوی کمیسیون قوانین مجلس اول تنظیم و در اوخر صفر ۱۳۲۵ در مجلس مطرح گشته و در ربیع الثانی همان سال مجلس آن را تصویب کرد و پس از اینکه به صلح محمد علی شاه رسید در دهم ربیع الثانی از سوی امین‌السلطان، رئیس وزراء به مجلس ارسال شد و بعد از آن به ایالات و ولایات مختلف فرستاده شد.

در فصل اول قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی به عنوان کلیات، به تعریف ایالت و ولایت می‌پردازد: «ایالت قسمتی از مملکت است که دارای حکومت مرکزی و ولایات حاکم نشین جزء است» به موجب ماده ۴ اعضای انجمن ایالتی، مرکب از ۱۲ نفر عضو

منتخب بوده و علاوه بر آن، هر یک از انجمن‌های ولایتی یک نفر از میان خودشان با اکثریت آراء باطلایع حکومت انتخاب نموده با اعتبارنامه به امضای انجمن ولایتی و انجمن ایالتی می‌فرستند»

عده اعضای انجمن ولایتی، شش نفر است و وجود یک نماینده از هر ولایت در انجمن ایالتی، نشانگر ارتباط ارگانیک بین ایالت‌ها و ولایتها مربوطه است که مشکلات و نیازهای ولایت مربوطه را وقتی از توان انجمن ولایتی خارج می‌گشت، توسط نماینده مربوط در مقامی بالاتر یعنی ایالت مربوطه مطرح و چاره جویی می‌شد. به عنوان مثال در انجمن ایالتی تبریز هر یک از شهرهای، اردبیل، مراغه، سلماس، خوی، مرند... دارای نمایندگانی بودند که مسائل و رخدادهای شهرهای: مربوطه را در انجمن ایالتی تبریز مطرح می‌کردند.

بر اساس ماده ۱۱۵ «ولایت قسمتی از مملکت است که دارای یک شهر حاکم نشین و توابع باشد اعم از اینکه حکومت تابع پایتخت یا تابع مرکز ایالتی باشد.» و بر اساس ماده ۱۱۶، ۱۱۷، ۱۱۸ در هر ولایت، انجمنی موسوم به انجمن ولایتی مرکب از شش نفر تشکیل می‌گردد و علاوه بر شش نفر فوق، هر یک از توابع و بلوکات آن ولایت، باید یک نفر را با انتخاب اهالی معین کرده و به انجمن ولایتی بفرستند. بر اساس ماده ۱۲۲ «وظایف و ترتیبات انجمن‌های ولایتی در قلمرو هر ولایت که عبارت از شهر و توابع و بلوکات آنست مطابق خواهد بود وظایف و حقوقی که برای انجمن‌های ایالتی مقرر شده ولی انجمن‌های ولایتی که جزو ایالتی هستند در مطالب لازم به انجمن ایالتی که در کرسی آن ایالت تشکیل می‌شود رجوع خواهند نمود و ولایتیکه مستقل هستند و در تحت ایالت دیگر نیستند مستقیماً بادارات مرکزی دولت که در دارا خلافه است طرف می‌شوند».

از آنجاکه ۲۵ درصد از جمعیت کشور را ایلات و عشایر تشکیل می‌دادند در نتیجه در ماده ۵ مقرر شده بود که هر یک از ایلات ساکن قلمرو ایالت می‌توانند یک نفر نماینده به انجمن ایالتی اعزام دارند.

از ماده ۶ الی ۱۰ مربوط به شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان است. برای

انتخاب کردن: تابعیت ایران، داشتن ۲۱ سال سن و پرداخت مالیات مستقیم یا داشتن ملک یا خانه در آن ایالت لازم بود. بر اساس ماده ۸ «اشخاص ذیل از شرکت در انتخابات بشرط ممنوع‌اند اولاً حکام و معاونین آنها در محل سکونت ثانیاً عمال نظمیه شهری که در آن انتخاب بعمل می‌آید ثالثاً مأمورین نظامی بری و بحری داخل در نظام» بر اساس ماده ۹ «شرایط انتخاب شدن همان شرایط انتخاب کردن است باید به علاوه انتخاب شدن سواد فارسی کامل داشته باشند و سنتشان کمتر از سی سال نباشد و داخل خدمت دولتش نباشند»

از نقاط ضعف مواد مربوط به شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان این بود که اگر فردی دانشمند و نویسنده‌ای نمی‌توانست به دولت مالیات پردازد و یا اگر فاقد ملکی بود محروم می‌گشت. همچنین از موارد ضعف و زشت شرایط انتخاب کنندگان و شوندگان این بود که بر اساس ماده ۷ آن، زنان در کنار قاتلان، از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم شده بودند!

برای شروع انتخابات انجمن‌های ایالتی و ولایتی، بر اساس ماده ۱۱ و ۱۲ انجمنی جهت نظارت، مرکب از شش نفر از معاریف، شکل می‌گرفت و «پس از تشکیل اعضای انجمن نظار، از میان خودشان یک نفر رئیس و یک منشی» انتخاب می‌کردند، اعضای این انجمن، دو هفته قبل از شروع انتخابات (که روز جمعه خواهد بود) اعلاناتی در شهر منتشر می‌کرده و در روز مقرر، در محل مناسبی مانند مسجد یا مدرسه به دادن تعریف و اخذ رأی مبادرت می‌کنند در صورت تساوی آراء منتخب به حکم فرعی معین می‌شود شکایات انتخاباتی باید در ظرف یک هفته بعد از ختم انتخابات به انجمن نظار اظهار شود و در صورتیکه شکایت کنندگان با نظر انجمن نظار قانع نشدند می‌توانند پس از تشکیل انجمن ایالتی و ولایتی شکایت خود را تجدید نمایند. حکم این انجمن قطعی خواهد بود.

بر اساس مواد ۴۳ «اگر از انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان کسی در حین انتخاب شکایت یا ایرادی در امر انتخاب داشته باشد مانع از انتخاب نخواهد شد...» بلکه بر اساس بند ۴۴ «شکایات و ایرادات راجعه بانتخابات باید در ظرف یک هفته بعد از ختم

انتخابات با انجمن نظار اظهار شود تا انجمن رسیدگی نموده حکم خود را بدهد و نتیجه را ضمیمه صورت مجلس انتخاب نماید» بر اساس ماده ۴۵ «مشکیان از انتخابات اگر از حکم انجمن نظار راضی نباشند می‌توانند پس از افتتاح انجمن ایالتی و یا ولایتی شکایات خودشان را در ظرف هفته اول تجدید نمایند و حکم انجمن ایالتی و ولایتی قطعی خواهد بود» ضعف این بندها در این است که به شکایت شاکیان نسبت به مراحل انتخابات، انجمن ایالتی و ولایتی رسیدگی می‌کنند و حکم قطعی می‌دهند، یعنی کسانی که خودشان محصول این انتخابات هستند.

بر اساس ماده ۶۱ «مدت دوره انتخایی اعضای انجمن‌های ایالتی ۴ سال خواهد بود و پس از انقضای دو سال اول نصف از اعضاء به حکم قرعه از عضویت خارج و عرض آنها انتخاب می‌شود و از این به بعد در رأس هر دو سال آن نیمه از اعضاء که دوره ۴ سال عضویت آنها بسر آمده به موجب انتخاب جدید تبدیل یا تجدید می‌شود»

بر اساس ماده ۶۳ «انجمن ایالتی در تمام سال منعقد خواهد بود ولی در ۳ ماه تابستان در هر ماه ثلث اعضاء به حکم قرعه حق تعطیل دارد» و بر اساس ماده ۶۴ «در موقع افتتاح انجمن، اعضاء، یک نفر رئیس و یک نفر نایب رئیس و دو نفر منشی از میان خود با اکثریت آراء برای مدت یک سال انتخاب می‌کنند» و بر اساس ماده ۶۸ «انجمن ایالتی می‌تواند مستقیماً بدون واسطه حاکم، با شعبات مختلف ادارات دولتی در ایالت مکاتبه بنماید. باستثناء اداراتی که در تحت ریاست خود حاکم واقعند که در این صورت، طرف مکاتبات خود حاکم خواهد بود» و جلسه‌های انجمن بر اساس ماده ۷۰ باید علنی باشد مگر در مواقعی که بر حسب خواهش ۵ نفر از اعضاء، حاکم یا رئیس با رعایت اکثریت آراء می‌تواند مجلس را محروم‌انه و بدون حضور تماشاچی برگزار کند.

بر اساس ماده ۷۲، «عدد مأمورین نظمیه برای حفاظت انجمن ایالتی از ۶ الی ۱۲ نفر و برای انجمن ولایتی از ۲ الی ۶ نفر مقرر شده بود که در صورتیکه مأمور زیادی برای حفظ نظم انجمن لازم باشد» بر اساس ماده ۷۴ «رئیس انجمن می‌تواند بقدر کفايت آنها را از حاکم بخواهد» همچنین برای جلوگیری از نفوذ و مداخله دولت‌ها، اعضای انجمن به مانند اعضای مجلس از نوعی مصوبیت برخوردار بودند «انجمن یا شورای ملی

می‌توانند یکی از اعضای انجمن را بعد از ثبوت تغییر به حکم قانون از عضویت انجمن بی‌عاف دارند.^۸

بهترین بخش قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی فصل دوم است که مربوط به وظایف انجمن‌ها است. بر اساس ماده ۸۸ «ایجاد قانون از وظیفه انجمن‌های ایالتی خارج» بود اما بر اساس ماده ۸۹ انجمن‌های ایالتی، دارای چنان اختیارات قضایی بودند که می‌توانستند «در کلیه شکایاتی که از حکام ایالات و ولایات مسی رسد رسیدگی کرده هرگاه رفتار حاکم برخلاف قانون باشد تقض قوانین را باید اخطار نمایند و در صورت عدم ظهور نتیجه، مراتب را بادارات مرکزی دولت اظهار داشته احراق حق متظلمین را بخواهند» و بر اساس ماده ۹۰ «عادامیکه ادارات عدیله تشکیل نشده در صورتیکه کسی از حکم که در باره او از یکی از محکمه‌های عرفیه صادر شده باشد بانجمن شکایت و نظم کند انجمن می‌تواند در همان محکمه، امر به استیناف و تمدید رسیدگی کند و اگر این استیناف رفع شکایت محکوم علیه را نکند انجمن حق دارد رسیدگی در آن امر را بادارات مرکزیه ارجاع کند» همچنین از موارد مربوط به مالیات و وصول آن که یکی از معضلات عصر مشروطیت بود بر اساس ماده ۹۱ «انجمن ایالتی حق نظر و در وصول و ایصال مالیات به هر عنوان موافق قانون مقرر شده باشد دارد تصفیه شکایات راجعه به مالیات و همچنین تحقیق در باب استدعا تخفیفات و تشخیص امر آفات بر عهده انجمن‌ها است».

مواد ۹۲ و ۹۳ که دست انجمن را در مصارف محلی باز می‌گذاشت، یکی از مواد مترقبی بود که همچنان که اشاره خواهد شد باعث ایجاد بسیاری از تأسیسات عام المتفعه از سوی انجمن‌ها، بخصوص انجمن تبریز و اصفهان گشت. بر اساس این ماده «انجمن ایالتی می‌تواند در مواردیکه برای مصارف محلی از قبیل راهسازی و تأسیس مدارس و پل‌سازی و غیره وجهی لازم شود آن وجه را به نسبت تقسیم مالیات همان محل، سرشکن اهالی نماید موافق حدیکه در قانون مالیه مقررات».

بر اساس ماده ۹۳ با تصویب مجلس شورا «انجمن ایالتی می‌تواند در موقع احتیاج برای احداث پاره تأسیسات عام المتفعه از قبیل راه و پل و مدرسه و غیره مبلغی

استقراض کند مشروط بر اینکه محل اداء آن استقراض از عایدات معمولی یا فوق العاده همان ایالت باشد»

بر اساس مواد ۹۴ و ۹۵: در صورتیکه انجمن اخذ مالیاتی فوق العاده علاوه بر حدود مقرر لازم برآند پس از تصویب مجلس «مالیات فوق العاده فقط به محلی تعلق می‌گیرد که فایده تأسیسات مذکوره در موارد فوق راجع به آن است و چنانچه فایده تأسیسات راجع به تمام ایالت باشد مالیات هم سرشکن تمام ایالت می‌شود و اگر فاقد آن بلد یا بلوکی خاصه تعلق گیرد مالیات مزبور هم فقط از همان بلد یا بلوک گرفته خواهد شد»

در ماده ۹۸ در مورد انتخاب حاکم آمده است «چون انجمن‌های ایالتی بصیرت در امور و حوائج ایالات دارند لازم است اولیای دولت قبل از اقدام به تغییرات در ایالات، رأی انجمن‌های مزبوره را بخواهند ولی مجبور به پیروی رأی آنها نیستند».

اگر چه مواردی چون «ترتیب ناصحیح مواد، فقدان قوه اجراییه برای انجمن‌ها، معلوم نبودن مرجع شکایات»^(۱۶۰) و غیره می‌تواند جزء نقاط ضعف قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی تلقی گردد اما آن قانون نیز به مانند هر قانون دیگر باید در انطباق با واقعیتهای موجود جامعه به رفع نواقص خود می‌پرداخت و تکامل می‌یافت فرصتی که هیچ وقت در اختیار آن انجمن‌ها گذاشته نشد.