

## سیاستگذاری قومی در جمهوری اسلامی ایران؛ چگونگی، فرایند و عوامل مؤثر بر تدوین

جعفر حق پناه\*

استادیار مطالعات قومی پژوهشکده مطالعات راهبردی

(تاریخ دریافت: ۹۴/۱/۱۵ تاریخ پذیرش: ۹۴/۳/۵)

### چکیده

سیاستگذاری در عرصه‌های اجتماعی جلوه‌گر عقلانیت و تلاش برای هدایت جامعه و سامان‌دهی مناسبات اجتماعی با مرجعیت کلان قدرت مستقر است. یکی از مهم‌ترین عرصه‌های سیاستگذاری را می‌بایست مدیریت تنوعات اجتماعی از جمله تنوعات قومی دانست. نوشتار حاضر با مفروض گرفتن پیوستگی‌های هویت اقوام ایرانی به پرسش از چگونگی فرایند سیاستگذاری قومی در ایران می‌پردازد. در این راستا، پس از چارچوب‌بندی مفهومی سیاستگذاری قومی در ایران، فرایند تدوین سیاست قومی و عوامل مؤثر بر آن طی چهار دوره مشخص که سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۴ را در بر می‌گیرند مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد به رغم دستاوردهای قابل توجه، سیاستگذاری در این عرصه عموماً تابع ادراک امنیتی از محیط داخلی و خارجی و فقدان نگرش راهبردی به سیاستگذاری در باب اقوام ایرانی در دو دهه نخست و ناهماهنگی در اجرای راهبردها و سیاست‌های کلان نظام در دهه بعدی بوده است.

**واژگان کلیدی:** سیاستگذاری، اقوام ایرانی، راهبرد، امنیت و تنوع قومی

---

\*Email: haghpanah2000@yahoo.com

## مقدمه

مطالعه جوامع دارای تنوعات قومی از منظر جامعه‌شناسی سیاسی نشان از قبض و بسطها و تحولات سریع در همه امور دارد. علی‌القاعده از چنین جوامعی نمی‌توان انتظار داشت که همانند جوامع دارای یکپارچگی جمعیتی به سامان‌دهی امور بپردازند. بر جامعه و نظام سیاسی متحول شده ایران پس از انقلاب نیز چنین قاعده کلی حکمفرماست؛ و در همه امور از جمله سیاست‌گذاری قومی جمهوری اسلامی این منوال مشاهده می‌گردد. همین امر بررسی تاریخی سیاست‌گذاری قومی جمهوری اسلامی را ایجاب می‌کند. تجارب گران‌قیمت حاصله طی دو دهه تکرار ناشدنی اول انقلاب می‌توانند در سیاست‌گذاری‌های آتی مفید باشند. از سوی دیگر فهم و کارکرد روندها و نهادها، قوانین و سیاست‌های کنونی و شناخت و چاره‌جویی آسیب‌پذیری‌ها و تقویت نقاط قوت آن منوط به بازشناسی انتقادی سه دهه گذشته است.

اما در همین مقدمه، اشاره به این نکته ضروری است که اساساً مسئله اقوام ایرانی، ماهیت و روند شکل‌گیری آن با سایر کشورها متفاوت بوده و چارچوب مطالعاتی خاص خود را می‌طلبد. نگارنده با این دیدگاه موافق است که به طور کلی واژگانی چون قومیت، سیاست قومی، گروه قومی، ناسیونالیسم قومی و غیره برخاسته از سنت مطالعات علوم اجتماعی، در غرب و متناسب با اوضاع سیاسی و اجتماعی گروه‌های قومی مهاجر به ویژه در آمریکا، کانادا و استرالیا است که به تدریج کاربرد جهان‌شمول یافته‌اند. اما در ایران اطلاق قومیت یا گروه قومی به گروه‌هایی که براساس زبان یا مذهب تمایزاتی دارند درست نیست و این گروه‌ها فاقد همه ویژگی‌های یک گروه قومی هستند:

«در ایران گروه‌های گوناگون زبانی یا مذهبی - که در تحقیقات قومی از آنها به عنوان گروه‌های قومی یاد می‌شود - ملیت‌های مشخص نبوده‌اند که از مناطق دیگر جهان به این منطقه مهاجرت کرده باشند. برعکس، آنها بخش‌های جدایی‌ناپذیر جامعه بزرگتری بوده‌اند که در آن گروه‌های مذهبی-زبانی بسیاری طی صدها سال در کنار یکدیگر زندگی می‌کردند و در طول چنین مدت مدیدی تجربیات تاریخی و میراث فرهنگی واحدی به دست آورده‌اند (احمدی، ۱۳۷۹: ص ۵۱).»

این گروه‌های زبانی و مذهبی تا اوایل قرن بیستم بر محور بافت قبیله‌ای (ایل - طایفه) سازمان می‌یافتند و بخش‌های جدایی‌ناپذیر و بسیار فعال در همه عرصه‌ها و تحولات جامعه ایرانی بوده‌اند. در واقع این گروه‌ها بیشتر موجودیت‌های اجتماعی - سیاسی بوده‌اند تا جوامع

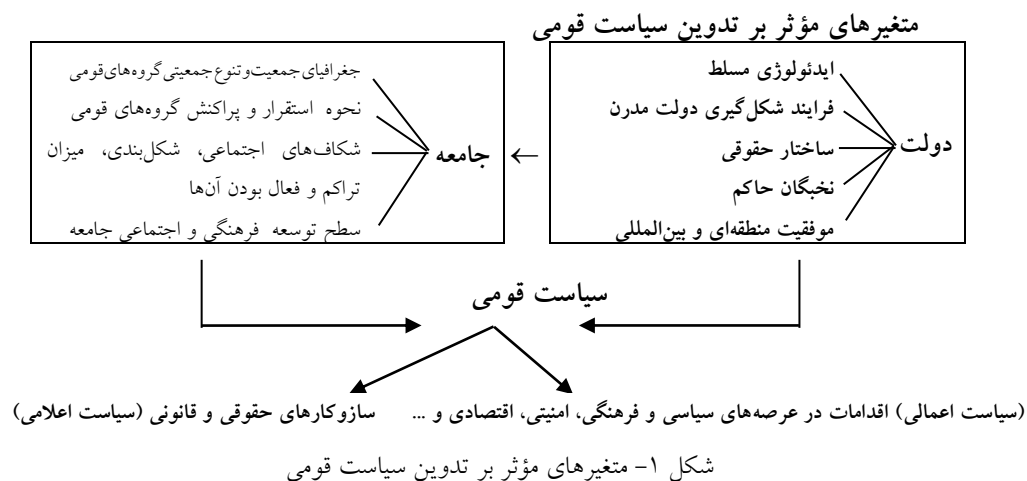
بیولوژیک و خویشاوندی (احمدی، ۱۳۷۹: ص ۵۲). به همین خاطر گروه قومی مستقل دانسته نمی‌شوند.

اما به هر حال نمی‌توان گرایش‌های محلی‌گرا و ظهور آن در عرصه‌های مختلف فرهنگ، سیاست و اجتماع و به عبارت دیگر سیاسی شدن علایق زبانی و مذهبی طی سده معاصر و به ویژه پس از انقلاب را نادیده گرفت. دلایل اصلی پیدایش تقویت این گرایش‌ها ناشی از متغیرهایی مانند نیروهای بین‌المللی، نخبگان سیاسی (محلی و ملی) و ساختار و ایدئولوژی حاکم بر دولت بوده‌اند (احمدی، ۱۳۷۹: ص ۵۲). فرایند شکل‌گیری دولت مدرن، با تمایلات تمرکزگرایانه در سیاسی شدن اختلافات مذهبی-زبانی در ایران بسیار مؤثر بوده است و روشنفکران و نخبگان سیاسی نیز به این امر دامن زده‌اند. نیروهای بین‌المللی با حمایت فکری، سیاسی و مادی زمینه طرح گرایش‌های قومی در میان گروه‌های مختلف اقلیت در ایران را فراهم آورده و آن را تقویت کرده‌اند. به واقع آنچه تحت عنوان قوم‌گرایی در مناطق حاشیه‌ای کشور مطرح است، عمدتاً ناشی از سیاسی شدن اختلافات زبانی و مذهبی تحت تأثیر سه عامل یاد شده است، که در حال حاضر با توجه به ماهیت ایدئولوژیک نظام جمهوری اسلامی، عامل مذهبی و اختلافات مذهبی با گروه‌های زبانی مانند کردها، بلوچ‌ها و ترکمن‌ها به شکلی فعالتر عمل می‌کند.

به هر حال صرف نظر از منشاء، پیدایش گرایش‌های قوم‌گرا میان کردها، بلوچ‌ها، آذری‌ها و ترکمن‌ها و عرب‌های ایرانی ساکن در مناطق مرزی و حاشیه‌ای، منجر به اتخاذ سیاست‌هایی از سوی نظام برای حفظ تمامیت سرزمینی، ایجاد وفاق ملی و مقابله با تجزیه‌طلبی و بسط تعریف گفتمان مسلط هویت ایرانی شده است که مجموعه این فرایندها در این نوشتار تحت عنوان مورد اشاره قرار می‌گیرند.

در مفهوم‌بندی سیاستگذاری قومی هم باید گفت شناخت و مطالعه سیاست‌گذاری قومی از مجرای بررسی کلیه ساز و کارها، ابزارها و روش‌هایی که دولت برای نیل به اهداف خود، به شکل اعلام شده یا غیر اعلامی به کار می‌بندد ممکن و میسر است. این ساز و کارها ممکن است حقوقی و در لباس مجموعه قوانین و مقررات باشند یا رویکردهای سیاسی که در قالب اعمال روش‌های خاص مدیریتی، نهادسازی، ایجاد فرصت‌ها یا سلب امکان مشارکت برای گروه‌های قومی و مذهبی تجلی می‌یابند. سیاست قومی بسا در عرصه فرهنگ بروز و ظهور یابد یا در حوزه اقتصاد، سیاست و یا اجتماعات. شکل اعمال این سیاست‌ها می‌تواند رسمی یا غیر رسمی، علنی یا غیر علنی، سخت‌افزاری یا نرم‌افزاری و یک بعدی یا چندبعدی باشد (شکل ۱). متولی اجرای سیاست قومی ممکن است یک دستگاه یا چند نهاد باشند. با این

مقدمه، روند تدوین سیاست قومی در جمهوری اسلامی ایران در دوره‌های مختلف و ویژگی‌های هر یک از این دوره‌ها را پی می‌گیریم.



## ۱- مرحله نخست: پیروزی انقلاب تا ۱۳۶۰

### ۱-۱- وضع قانون اساسی

قانون اساسی به مثابه میثاق ملی، مهمترین سند حقوقی - سیاسی در امر سیاست‌گذاری‌های کلان و خرد در جامعه و راهنمای عمل حکومت است. از جمله مهمترین مباحث مندرج در قانون اساسی تبیین اهداف کلان نظام و مبانی وفاق و همبستگی ملی و پیش‌بینی راه‌کارهای کلی ایجاد پیوند میان دولت و جامعه و گروه‌های اجتماعی و فائق آمدن بر پراکندگی‌ها و تفرق گروه‌های قومی، مذهبی و زبانی است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با در نظر گرفتن واقعیت تنوعات مذهبی، زبانی و قومی در ایران حاوی اصول و فصولی است که مهمترین مرجع و مبنای تدوین سیاست قومی در کشورمان به حساب می‌آیند. قانون اساسی در فضای ملتهب و انقلاب‌زده جامعه به سال ۱۳۵۸ و در اوج درگیری‌های مناطق کردستان، گنبد، خوزستان و سیستان و بلوچستان و فعالیت گروه‌های تجزیه‌طلب تدوین گردید. فضای خاص انقلابی جامعه از یک سو و دیدگاه‌های بنیانگذار جمهوری اسلامی و روحانیون شیعه - که اکثریت مجلس قانون‌گذاری را در بر می‌گرفتند - نقش و تأثیر مهمی در تصویب قانون اساسی کنونی داشته‌اند. نکته مهم در شناخت و تحلیل قانون اساسی به عنوان مبنای شکل‌گیری و تنظیم سیاست قومی در ایران، این

است که قانون‌گذار قانون اساسی را کمابیش بر مبنای اصل شهروندی تنظیم کرده و مبنای تدوین سیاست قومی در کشورمان نیز علی‌القاعده می‌بایست همین اصل باشد.

## ۲- مرحله دوم: ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۸

### ۱-۲- مدیریت مناطق بحرانی قومی

با شروع و گسترش جنگ و حمله عراق به ایران، مناطق بحرانی خوزستان، کرمانشاه، کردستان و بخش‌هایی از آذربایجان غربی به لحاظ مجاورت مرزی با عراق و نیز ارتباط و همکاری گروه‌های تجزیه‌طلب - مانند حزب دمکرات کردستان و اتحادیه خلق عرب - با رژیم بعثی عملاً تبدیل به مناطق جنگی شدند و سیاست قومی تحت‌الشعاع مسئله جنگ قرار گرفت. در استان‌هایی مانند سیستان و بلوچستان نیز تداوم شرارت و ناامنی و ارتباط گروه‌های تجزیه‌طلب بلوچ - مانند جمبا - با عراق و نیز لزوم برقراری ثبات و امنیت در مرزهای شرقی موجب شد که حالت فوق‌العاده همانند مناطق جنگی برقرار شود.<sup>۱</sup> بروز و تداوم جنگ هشت ساله همه سیاست‌ها و اقدامات دولت در ارتباط با اقوام ایرانی را تحت تأثیر خود قرار داد و موجب شد که:

**اولاً:** توسعه و سازندگی این مناطق - که در شمار عقب‌مانده‌ترین نواحی کشور به شمار می‌آمدند - نزدیک به یک دهه به تأخیر افتد. به گونه‌ای که کلیه شاخص‌های رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در استان‌هایی مانند کردستان و سیستان و بلوچستان گویای پایین‌ترین سطح توسعه‌یافتگی کشور در پایان این دوره می‌باشند (علینقی، ۱۳۷۹).

**دوم:** اولویت اصلی در این مناطق برقراری امنیت تلقی می‌گردند. بدین منظور نهادها و مراکز نظامی، انتظامی و اطلاعاتی به شدت تقویت شدند. در سال ۱۳۶۱، به منظور تأمین امنیت و مقابله با گروه‌های تجزیه‌طلب مرتبط با عراق در شمال غرب کشور، **قرارگاه حمزه سپاه پاسداران انقلاب** تأسیس شد. در شرق کشور نیز مأموریت مشابهی برای ایجاد امنیت به **قرارگاه نار...** واگذار گردید.

### ۲-۲- استمرار سیاست مقابله با گروه‌های تجزیه‌طلب

در مقطع قبلی هر چند برخوردهایی بعضاً حاد و جدی با گروه‌های قوم‌گرا صورت می‌گرفت اما سیاست کلی نظام حذف و سرکوب آنان نبود. زیرا اولاً اجماع نظر و توافق کامل

۱- به عنوان نمونه برای پرسنل نظامی و انتظامی و داوطلب مستقر در سیستان و بلوچستان، مزایا و فوق‌العاده‌ی شغل مشابه هم‌رده‌ای آنان در مناطق جنگی محاسبه می‌شد. مصاحبه‌ی نگارنده با فرمانده وقت نیروی انتظامی سیستان و بلوچستان (تهران - فروردین ۱۳۸۰)

در دولت مرکزی در این باره وجود نداشت و برخی مقامات در دولت موقت و شورای انقلاب قائل به راه‌های مسالمت‌آمیز و مذاکره بودند. دوم این که دولت مرکزی توان کافی برای برخورد جدی نداشت. نکته سوم این که برخی از رهبران و متنفذین محلی در مناطق قومی در برخی موارد و مقاطع با انقلاب همراهی داشته و موقعیت میانجی‌گرایانه آنان مانع از تعمیق تضاد گروه‌های قومی و دولت می‌شد. **شیخ شبیر خاقانی** در خوزستان و **مولوی عبدالعزیز ملازاده** در سیستان و بلوچستان دارای چنین موقعیتی بودند.

اما پس از سال ۱۳۶۰ از یک سو دولت مرکزی یک‌دست شد و بر آن گرایش رادیکال غلبه یافت و در این باره اجماع نظر و توان نسبی حاصل آمد. از سوی دیگر در شرایط رادیکالیزه آن دوران میانه‌روی و اعتدال در هر دو سوی کناری رفت و رهبران میانه‌روی محلی کناره گرفتند و یا همانند **احمد مفتی‌زاده** رهبر مذهبی کردها از در برخورد با نظام وارد شدند.

بدین وصف در تمام این دوره سیاست برخورد و حذف گروه‌های قوم‌گرا با جدیت دنبال شد. این عمل پرهزینه و گریزناپذیر تأثیراتی دیرپا بر جای نهاد که هزاران معدوم، زندانی، تسلیمی و متواری و خانواده آنان از آن جمله‌اند. از سوی دیگر گروه‌های تجزیه راه خروج از کشور در پیش گرفتند. اکثر این گروه‌ها در کشورهای هم‌جوار مانند عراق، ترکیه، پاکستان و افغانستان و برخی نفرات آنان در اروپا و آمریکا مستقر شدند و به صورت مستقل یا با همراهی و همکاری مستقیم و غیرمستقیم ممالک یاد شده تحرکات خود را علیه نظام ادامه دادند.

## ۲-۳- تمرکزگرایی در سیاست‌گذاری قومی

علی‌رغم حساسیت مسائل قومی در جامعه، طی سال‌های مورد بحث سیاست‌گذاری قومی در کشور به شکل متمرکز و مدرن مطرح نظر قرار نداشت. مناطق قومی‌نشین کشور دارای معضلات جدی امنیتی، مدیریتی، اقتصادی و فرهنگی بودند که برای حل هر یک از این معضلات نهادها و مراکز متعدد انقلابی و دولتی عهده‌دار نقش‌هایی گردیدند. اما برای ایجاد هماهنگی و سامان‌دهی کلان موضوع، تمرکزی به لحاظ قانونی یا نهادی پدید نیامد. و وزارتخانه‌ها و مراکز ذیربط در چارچوب کارکردهای سازمانی خود فعال شدند.

در حوزه امنیت، مراکزی مانند ژاندارمری، شهربانی، وزارت کشور، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، ارتش و نهاد تازه تأسیس وزارت اطلاعات فعالیت می‌نمودند. علی‌رغم برخی سیاست‌گذاری‌ها و هماهنگی‌ها در قالب شورای عالی دفاع، شورای امنیت و یا هیأت دولت، این مراکز راساً در چارچوب وظایف و مأموریت‌های سازمانی خود فعال بودند. البته غایات کلان در این مورد همانند دوران پیشین توسط رهبر انقلاب و بنیانگذار جمهوری اسلامی تدوین و طراحی می‌شد.

در حوزه فرهنگی وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، فرهنگ و آموزش عالی، فرهنگ و ارشاد اسلامی فعال بودند. علاوه بر این از مراکز دولتی می‌توان به نهادهای انقلابی مانند سازمان تبلیغات اسلامی و ستادهای نماز جمعه و نمایندگان امام نیز اشاره کرد. به لحاظ مدیریتی، در قالب نظام متمرکز اداری، مدیران استانی از میان عناصر غیربومی برگزیده می‌شدند. طی این سال‌ها کمتر مدیران بومی به رده‌های بالای مدیریتی استانی راه می‌یافتند. این امر به ویژه در مورد مشاغل حساس مانند استانداری یا فرمانداری‌ها کاملاً صادق است. در عرصه اقتصادی نهادهای انقلابی و دولتی مانند جهاد سازندگی فعالیت‌های قابل توجهی داشتند که بیشتر در حوزه خدمات عمرانی، خدمات روستایی و محرومیت‌زدایی و فقرزدایی متمرکز بود. البته همه سیاست‌ها و اقدامات انجام شده در مناطق نوعی که در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی انجام شده است، ادامه سیاست‌ها و اقداماتی بوده که در کل کشور انجام گرفته است و اجرای این سیاست‌ها در این مناطق در مرحله طراحی کمابیش همان سیر و روند را داشته و قید خاصی به آن وارد نشده است.

## ۲-۴- تأکید بر دکترین وحدت

انقلاب اسلامی در ایران با شعار و ایده اخوت اسلامی و آرمان شکل‌گیری امت واحده اسلامی پیروز شد. و از آن‌جا که مخاطبان پیام انقلاب در دنیای اسلام و کشورهای هم‌جوار مردمانی بودند که قرابت قومی، زبانی و مذهبی با اقوام ایرانی عرب، ترکمن، بلوچ، کرد و آذری دارند، عملاً پیگیری ایده وحدت دنیای اسلام در سیاست خارجی با سیاست قومی در داخل و نوع برخورد نظام با گروه‌های قومی-مذهبی کشورمان گره خورد. دغدغه و دل‌نگرانی رهبران حکومت دینی از بهره‌برداری مخالفان و کشورهای رقیب جمهوری اسلامی از پراکندگی و اختلافات زبانی و مذهبی در ایران - به شکلی که در سال‌های نخست انقلاب روی داد - داعیه وحدت‌طلبی و تلاش برای پیشبرد و دکترین وحدت و اتحادیه شیعه و سنی را عمق و شدت مضاعف می‌بخشید.

اعلام روزهای میلاد پیامبر اسلام (ص) به عنوان «هفته وحدت» از سوی نفر دوم نظام جمهوری اسلامی (آیت‌الله منتظری) و پذیرش و تبلیغ و تدریج رسمی آن توسط نهادهای مختلف در همین راستا صورت گرفت. از ابتدای دهه ۱۳۶۰ به بعد همه‌ساله به همین مناسبت برنامه‌های مختلفی در مرکز و استان‌های مرزی برپا می‌شود.

دکترین وحدت تنها وجه شعاری و صوری نداشت و گویای طرز تلقی دست کم طیفی از رهبران انقلاب از مبانی و وفاق ایرانیان و تعریف و برداشت آنان از شناسه‌ها و مبانی هویت ایرانی و ایرانیان بود. برداشتی که براساس آن اسلام عامل هویت‌بخش و ایجاد وفاق ملی بوده

و رجحان شأن بر دیگر مؤلفه‌های هویت ایرانی اعم از زبان، سرزمین و دیرینه تمدنی پیش از اسلام و یا باور به تبار مشترک داشت.

پی‌گیری این سیاست تا حدودی جنبه واکنشی داشت و پاسخی به روند اسلام‌زدایی در دوران پهلوی نیز بود. بدین وصف اسلام به عنوان مخرج مشترک قاطبه ایرانیان اعم از کرد، ترک، بلوچ، عرب و فارس مینا و شالوده سیاست قومی قرار گرفت و دیگر پیوندهای فرهنگی، زبانی و نژادی که آنان را در چارچوب هویت ایرانی و حوزه فرهنگی و تمدنی ایران زمین گرد هم می‌آورد در مراتب بعدی قرار گرفت یا برای مدتی اصلاً نادیده گرفته شد.

تقلیل این عناصر هویت بخش و همبستگی‌آفرین به دین - که با توجه به ماهیت شیعی و ایدئولوژیک نظام، پارادوکسیکال نیز می‌نماید - محتوا و شکل سیاست قومی را کاملاً تحت الشعاع خود قرار داد. به عنوان نمونه می‌توان به ترویج و اهتمام حکومت به امور دینی و آیین‌های دینی، برگزاری نمازهای جمعه در همه شهرها، ساخت و ساز مصلاها و مساجد، کمک به گسترش و رشد حوزه‌های علمیه و حمایت از طلاب و مدرسان علوم دینی در مناطق سنی‌نشین اشاره کرد. اما سایر مطالبات اقوام ایرانی به ویژه در حوزه‌های فرهنگی و زبان بی‌پاسخ ماند. تجدید نظر و بازنگری مبانی وفاق ملی تا پایان جنگ تحمیلی و آغاز دوران موسوم به سازندگی پیش نیامد.

چنانچه گفته شد ماهیت شیعی نظام علی‌رغم استمرار دکترین وحدت، چالش‌هایی در مناطق سنی‌نشین بر می‌انگیخت. همین امر موجب پی‌گیری سیاست‌های انقباضی از سال ۱۳۶۶ به بعد شد و محدودیت‌هایی در روند گفته شده پدید آمد.

### ۳- مرحله سوم: ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶

#### ۳-۱- تدوین و اجرای برنامه اول و دوم توسعه مسایل قومی

در سال ۱۳۶۸ نخستین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۶۸-۷۲) شکل مصوب، قانونی و لازم‌الاجرا به خود گرفت. بررسی و تحلیل مفاد و مواد و بخش‌های قانون برنامه اول توسعه جایگاه و روند سیاست‌گذاری در زمینه مسایل قومی را به خوبی نشان می‌دهد.

در قسمت تبیین هدف‌های کلی برنامه اشاره‌ای به مسایل قومی و اقوام ایرانی شده است و تنها در بند آخر آن مورد اشاره قرار گرفته است که: «سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها متناسب مزیت‌های نسبی و منطقه (قانون برنامه توسعه اول، ۱۳۶۸)».



در بخش خط‌مشی‌های اجرایی قانون نیز این بی‌توجهی مشهود است و صرفاً در خصوص راه‌کارهای اجرایی سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت به مواردی مانند آمایش سرزمین در جهت اصلاح ساختار فضایی توسعه کشور اشاره شده که این مورد نیز بیشتر جنبه اقتصادی دارد. در همین محور مقوله بازسازی مناطق محروم و حاشیه‌ای قومی‌نشین کشور اشاراتی به چشم می‌خورد.<sup>۱</sup>

طراحان برنامه اول بعدها خود اذعان نمودند که تهیه برنامه‌های استانی، متناسب با ویژگی‌های قومی، مذهبی و زبانی هر یک از این مناطق عملاً در حاشیه قرار گرفت و بدین لحاظ به همه اهداف خود نرسید (مستندات برنامه سوم، ص ۷۱).

در برنامه دوم توسعه نیز که از سال ۱۳۷۴ آغاز شد. محور توجه دولت ثبات اقتصادی بود. گسترش عوارض آثار تورم‌زدایی برنامه اول که همه مناطق کشور را در بر گرفته بود موجب شد که برنامه‌های دولت بیشتر معطوف به اصلاحات اقتصادی گردد و در سایر حوزه‌ها اقدام خاص صورت نگیرد.

### ۲-۳- محرومیت‌زدایی و سازندگی در مناطق حاشیه‌ای و مرزی

مناطق سکونت اقوام ایرانی، عمدتاً مرزی و حاشیه‌ای بوده که با توجه به سیاست‌های قومی رژیم پهلوی و ماهیت برنامه‌های توسعه در قبل از انقلاب اسلامی، تبدیل به توسعه‌نیافته‌ترین نقاط کشور شده بودند. پس از انقلاب باور و اراده جامعه و دولتمردان، محرومیت‌زدایی از این مناطق بود. اما بروز ناآرامی‌ها در اکثر نواحی مزبور، ضعف اقتصادی دولت، نداشتن برنامه جامع، نظام مدیریتی و مدیران کارآمد و مهم‌تر از همه وقوع جنگ هشت‌ساله با عراق موجب شد که در این زمینه گام جدی برداشته نشود و حتی بر مشکلات افزوده گردد.

از سال ۱۳۶۸ و آغاز دوران موسوم به سازندگی محرومیت‌زدایی از این مناطق در عرصه‌های مختلف دنبال گردید. آمارهای موجود نشان از بهبود شاخص‌های کمی در مواردی مانند افزایش میزان سوادآموزی و کاهش نرخ بی‌سوادی، ازدیاد شمار مراکز آموزش عالی، دانشجویان و دانش‌آموختگان دانشگاه‌ها، ارائه خدمات بهداشتی، فعالیت چشمگیری در زمینه بحران روستایی، راه‌سازی، مدرسه‌سازی، گازرسانی، برق‌رسانی و آب‌رسانی به شهرها و روستاها و گسترش شبکه‌های حمل و نقل و ارتباطات به ویژه تلفن دارد.<sup>۲</sup>

۱- بنگرید به متن کامل قانون برنامه‌ی اول توسعه (۱۳۶۸-۷۲) منتشره توسط اداره‌ی کل قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸.

۲- بنگرید به سالنامه‌ی آماری استان‌های سیستان و بلوچستان و کردستان (تهران: سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۶) صفحات مختلف

در نتیجه سرمایه‌گذاری پر هزینه لازم، اما ناکافی دولت در رفع محرومیت و تسریع بازسازی این استان‌ها، به تدریج صورت مسئله در فرایند تعامل اقوام ایرانی با دولت مرکزی تغییر یافت. نتایج کمی و کیفی حاصله از توسعه نسبی عمرانی، اجتماعی و فرهنگی مناطق مذکور موجب ایجاد تغییر در کم و کیف مطالبات گروه‌های قومی از دولت شد. نتایج معنادار انتخابات شورا در سال‌های بعد موید این ادعاست. همین امر موجب ایجاد تغییرات جدی در سیاست قومی کشور طی سالهای ۱۳۷۶ به بعد شد که به آن اشاره خواهد شد.

### ۳-۳- تلاش برای غلبه بر بحران نفوذ

در کلی‌ترین حالت، نفوذ به معنای همراهی و همسانی با سیاست عمومی تبلور یافته به وسیله اقتدار حکومت مرکزی است. درجه نفوذ در هر حکومتی مساوی با احتمال اجرای سیاست‌هایی از حکومت است که به کلیت نظام سیاسی یا یکی از بخش‌های آن ارتباط دارد. این مهم به ویژه برای کشورهای کثیرالقوم و دارای تنوعات و پراکندگی قومی، مذهبی و زبانی که هر یک دارای نظام اجتماعی و فرهنگی و مناسبات اقتصادی خاص خویش هستند اهمیتی مضاعف دارد. بی‌توجهی به این مهم منجر به پیدایش و گسترده‌گی بحران نفوذ و ناتوانی نظام سیاسی در گسترش و تعمیم اقتدار سیاسی می‌شود که در نتیجه آن طبقات و گروه‌های مختلف از فرمانها و قواعد حکومتی سرپیچی می‌کنند و نظام سیاسی عملاً اقتدار خود را به ویژه نزد گروه‌های جمعیتی واگرا (مانند اقوام و اقلیت‌ها) و مناطق حاشیه‌ای از دست می‌دهد (نجاری‌راد، ۱۳۸۰).

بحران نفوذ می‌تواند ناشی از دو عامل ملی باشد: نخست ناکارایی دولت برای اعمال کنترل بر تمامی حوزه‌ها، مناطق و گروه‌های جمعیتی تحت حاکمیت و جلب همراهی و همکاری ملت در برنامه‌ها و اقدامات خود. و دوم، بسته بودن کانال‌ها و مجاری ارتباطی میان مردم و حاکمیت جهت ایجاد تعامل و همکاری و همراهی دو سویه.

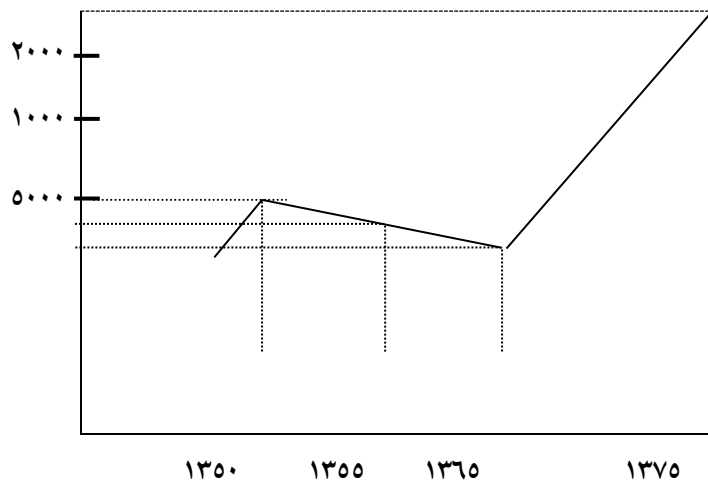
در ایران دولت‌های مرکزی از دیرباز تاکنون با بحران نفوذ ناشی از عوامل جغرافیایی و جمعیتی و سایر عوامل مواجه بوده‌اند. پس از انقلاب اسلامی علی‌رغم بافت متمرکز و تمامت‌خواه یا تام‌گرایی دولت - که مقتضی و ذاتی هر نظام انقلابی ایدئولوژیک و مواجه با تهدیدات داخلی و خارجی است - بحران نفوذ لاینحل باقی ماند. برای حل این بحران، دولت علاوه بر تقویت کارگزاران استانی، به تقویت رسانه ملی همت گماشت.

### ۳-۳-۱- تقویت محلی‌گرایی در صدا و سیمای جمهوری اسلامی

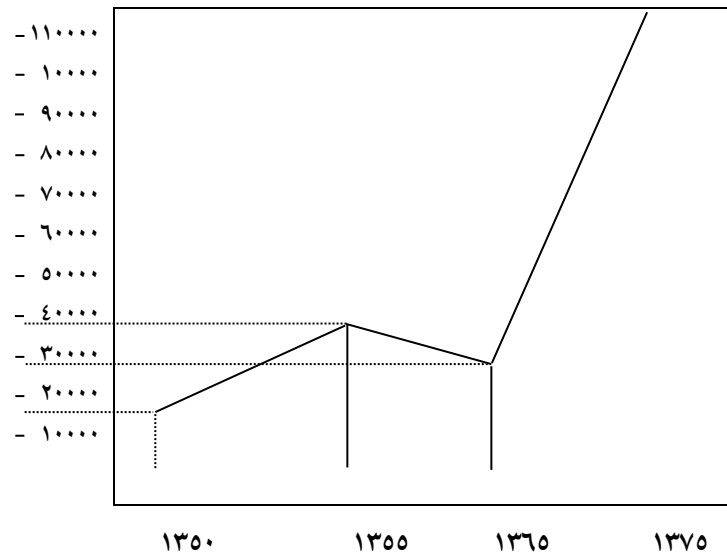
صدا و سیما به عنوان رسانه‌های پر مخاطب و در انحصار دولت ابزار نفوذ دولت میان اقشار مختلف جامعه و کل کشور به شمار می‌روند. تا سال ۱۳۶۷ تنها دو شبکه رادیوی در

کنار دو شبکه تلویزیونی در ساعاتی محدود برنامه پخش می‌کردند که شبکه‌های تلویزیونی در کل کشور به ویژه نقاط حاشیه‌ای قابل دریافت نبودند.

سازمان صدا و سیما طی دهه ۶۰ به دلیل مسایل ناشی از هرج و مرج و التهابات اولیه انقلاب و استقرار حاکمیت جدید و مشکلات جنگ دچار افت کمی و کیفی شد. اما به تدریج به جهت اهمیت آن در بسیج توده‌ها و ضرورت اقناع ایدئولوژیک جامعه و مدیریت بحران در جامعه در حال جنگ تدریجاً فعالیت گسترده‌ای یافت و تقریباً تمام مناطق کشور زیر پوشش شبکه‌های یک و دوی رادیو و تلویزیون قرار گرفت. شکل‌های ۲ و ۳ میزان تولید برنامه‌های این دو رسانه طی سال‌های قبل از انقلاب تا سال ۱۳۷۵ را نشان می‌دهند.



شکل ۲- میزان ساعات تولید برنامه از سیما؛ مأخذ: گزارش عملکرد صدا و سیما در سال ۱۳۷۸.



شکل ۳- میزان ساعات برنامه‌های شبکه‌های رادیویی؛ مأخذ: گزارش عملکرد صدا و سیما در ۱۳۷۸.

### ۲-۳-۳- اعمال نظام مدیریتی متمرکز و غیربومی

سابقه کشمکش‌های طولانی قدرتهای محلی با دولت مرکزی و وجود گرایش‌های پرقوت‌گریز از مرکز، دولت‌های وقت را بر آن داشته که با اعمال نظام مدیریت متمرکز اعمال قدرت نمایند. بررسی ساختار حقوقی ایران به شکل مندرج در قانون اساسی مشروطه، متمم همان قانون و نیز قانون اساسی جمهوری اسلامی و متن بازنگری شده آن نشان می‌دهد که طی یک صد سال گذشته وجود چنین دغدغه‌ای همواره موجب تداوم نظام متمرکز با حداقل تفویض اختیارات به استان‌ها و واحدهای محلی بوده است. طی سال‌های مورد بحث علی‌رغم نبود جنگ و آغاز بازسازی و محرومیت‌زدایی - که قاعدتاً با تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به مقامات محلی منافاتی نداشت - اصل تمرکز در مورد همه استان‌ها از حاشیه گرفته تا عمق کشور کامل رعایت می‌شد. البته در مورد استان‌های پر مسئله مانند سیستان و بلوچستان، کردستان و یا آذربایجان غربی حساسیت بیشتری وجود داشت.

طی این دوران در استان‌های گفته شده برای مراکز حساس مانند استانداری، فرمانداری‌ها و سایر مراکز سیاسی، انتظامی و نظامی از مدیران بومی استفاده نمی‌شد (مورد استثناء به استانداری کردستان طی سالهای ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۶ باز می‌گردد که فردی از میان ترک‌های شیعه مذهبی این استان انتخاب گردید). در عین حال در مقایسه با دوران قبلی در این مقطع از

مدیران بومی و اهل سنت برای دوره‌های کارشناسی و مدیریت‌های میانی استفاده بیشتری شده است.<sup>۱</sup>

به طور کلی نگرش غالب و روح حاکم بر سیاست‌گذاری قومی طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶، ابزارگرایانه و مبتنی بر رهیافت مدرنیزاسیون با نوسازی است. توضیح ضروری در مورد نگاه مکتب نوسازی به مسئله اقوام این است که صاحب‌نظران مطالعات قومی عموماً در تجزیه و تحلیل‌ها و مقایسه‌های خود از جامعه سنتی و جامعه صنعتی بر این ادعا پای می‌فشدند که تفاوت‌ها و اختلاف‌های قومی در روند مدرنیزاسیون و نوسازی جامعه به تدریج رنگ خواهد باخت. بر این اساس لازم است دولت‌ها با برنامه‌ریزی متمرکز در حوزه اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی زمینه‌های ادغام و همگرایی گروه‌های قومی در واحد ملی را در پیش گیرند (مقصودی، ۱۳۸۰).

رهیافت ابزارگرایانه یا نوسازی در این دوره به عنوان محور و مبنای پروژه‌های توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع بسیاری از جمله ایران قرار گرفت و کمابیش در باب مسئله قومیت‌ها نتایجی مشابه به بار آورد. به این معنا که ضمن کسب توفیق در برخی عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی، در سایر حوزه‌ها نتایج مطلوب و پیش‌بینی‌شده را به بار نیاورد. عمل بر مبنای چنین نگرشی نه تنها ادغام و یکپارچگی ملی را به همراه نداشته بلکه نتایجی معکوس در باب افزایش خودآگاهی گروه‌های قومی و افزایش مطالبات آنان از دولت مرکزی را به همراه آورده است (حق‌پناه، ۱۳۷۷)؛ و این تناقض نمای دوران سازندگی است که با الهام‌گیری از آموزه‌های مکتب نوسازی، با نگرش کمی‌نگر و بدون در نظر گرفتن پارامترها و مؤلفه‌های فرهنگی و سیاسی عمدتاً بر حوزه اقتصاد متمرکز بوده است. به همین خاطر بخش مهمی از مطالبات اقوام ایرانی اهل تسنن پاسخ نگرفت و فضایی بوجود آورد که سیاست قومی در دوره بعدی را معطوف به پاسخگویی به همین مطالبات و جلوگیری از تشدید واگرایی آنان با نظام گرداند.

### ۳-۴- استمرار رویکرد امنیتی

پس از بازنگری در قانون اساسی و به موجب اصل ۱۷۶ این قانون نهاد شورای عالی امنیت ملی با شرکت عالی‌ترین مسئولان نظام، عهده‌دار رسیدگی به امور امنیتی جامعه تأسیس گردید. علاوه بر آن، براساس قوانین سال‌های گذشته، «شورای امنیت» به عنوان متولی عهده‌دار رسیدگی به مسایل مرتبط با حوزه امنیت داخلی تحرک و فعالیت بیشتری یافت. در شورای

۱- برای مطالعه موردی در مورد استان کردستان بنگرید به: سید هاشم هدایتی، بررسی کارکرد مدیران بومی و غیربومی در استان کردستان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۴

امنیت روسا یا نمایندگان دستگاه‌های امنیتی، انتظامی، نظامی، قضایی و مدیریتی سیاسی عضویت دارند.

بنا بر پیش‌بینی‌های به عمل آمده در قانون، در استان‌ها نیز شورای تأمین استان و در شهرستان‌ها شورای تأمین شهرستان فعال شدند. در این شوراها نیز عالی‌ترین مقام سیاسی استان یا شهرستان (استاندار یا فرماندار)، فرماندهان نظامی، انتظامی، عالی‌ترین مقام قضایی و مسئول اداره اطلاعات استان یا شهرستان عضویت دارند.

با توجه به بحرانی بودن مناطقی مانند سیستان و بلوچستان، کردستان، آذربایجان غربی و بحران‌های نوبه‌ای در استان‌های دیگر از جمله کرمانشاه و خوزستان که صبغه قومی - مذهبی داشته‌اند، نهادهای مذکور کارکردی خاص و حساس‌تر از هم‌تاهای خود در سایر نقاط کشور ایفا نموده‌اند.

حساسیت مناطق مزبور و لزوم ایجاد هماهنگی و تمرکز به امور امنیتی آن‌ها به گونه‌ای بود که ظرف این سال‌ها، دو نهاد امنیتی ویژه در استان‌های مرزی غرب و شرق کشور فعال شدند. این دو نهاد عبارتند از: ۱- **شورای تأمین ویژه غرب کشور** متشکل از استانداران کردستان، آذربایجان غربی و کرمانشاه، مدیران کل اطلاعات، فرماندهان سپاه پاسداران و نواحی انتظامی این سه استان، امور امنیتی وزارت کشور و معاون امنیت داخلی وزارت اطلاعات، ۲- **شورای تأمین ویژه شرق کشور** متشکل از استانداران سیستان و بلوچستان، کرمان و خراسان، مدیران کل اطلاعات، فرماندهان سپاه پاسداران و نواحی انتظامی هر سه استان به همراه معاون امنیتی وزارت کشور و معاون امنیت داخلی وزارت اطلاعات.

#### ۴- مرحله چهارم: ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴

##### ۴-۱- اولویت‌یابی مسایل فرهنگی و سیاسی

دوم خرداد عرصه طرح مطالبات پاسخ‌نیافته و معوق‌مانده از دوران پیشین بود. اصولاً دوم خرداد و دولت برآمده از آن را می‌بایست محصول چنین فرایندی دانست. تحت تأثیر چنین فضایی سیاست و خط‌مشی دولت جدید، چنانچه در ایده و مفهوم «جامعه مدنی» جلوه‌گر است، مسایل فرهنگی و سیاسی و پاسخ‌گویی به این دست مطالبات اولویت یافت و جای‌گزین رهیافت مدرنیزاسیون و توسعه و بازسازی اقتصادی این مناطق گردید. توجه به فرهنگ‌های قومی جهت استفاده از ظرفیت‌ها و استعدادهای کشوری، که رفع تنگناهای اقتصادی و توسعه پایدار دست کم بر روی کاغذ برای نخستین بار سرلوحه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزان قرار گرفت (مستندات برنامه سوم ۱۳۷۸). زیرا مشخص بود که توسعه کمی‌نگر، تک‌بعدی و معطوف به حوزه اقتصاد دست‌نیافتنی است و حتی در صورت تحقق و دستیابی صوری و

عددی، نه تنها مسایل قومی را حل نمی‌کند بلکه این مسایل را در اشکال و وجوهی دیگر بازتولید می‌نماید و بر شمار مشکلات می‌افزاید.

یکی از سیاست‌های دولت در این زمینه تلاش برای پر کردن خلاء سیاسی است که بواسطه برخورد و محدودسازی گرایش‌های سیاسی قومی-مذهبی واگرا پدید آمده و جریان‌های سیاسی وفادار به نظام نیز برای پر کردن آن اقدام نکرده‌اند. تشویق و حمایت دولت از گروه‌ها و احزاب سیاسی قانونی فعال در مرکز برای گسترش فعالیت در استان‌های قومی‌نشین در همین راستا ارزیابی می‌شود.<sup>۱</sup>

#### ۲-۴- تدوین و اجرای برنامه سوم

یکی از گرایش‌های بارز، دادن اختیارات بیشتر به مسئولان منطقه‌ای در تصمیم‌گیری‌هاست. مشخص نمودن حدود اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری در مناطق به عنوان شرط لازم و مقدماتی برای تهیه برنامه‌های استانی در نظر گرفته شده است (مستندات برنامه سوم توسعه ۱۳۷۸: ص ۲۲).

اهتمام به آمایش سرزمین، شامل ترسیم خطوط کلی توسعه مناطق براساس قابلیت‌سنجی و اولویت‌ها، رفع عدم تعادل‌ها و محرومیت‌های منطقه‌ای، توانمندسازی مدیریت منطقه‌ای و آمایش سرزمین در استقرار جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین (مستندات برنامه سوم توسعه ۱۳۷۸: ص ۲۵) از دیگر نکات قابل توجه در سند برنامه سوم می‌باشد.

در بخش رهنمودهای کلی مصوب هیأت وزیران، بدون اشاره به مسایل قومی خاص، در بندهای ۱۲، ۱۴ و ۱۸ به ترتیب بر «حفظ مبانی و ارزش‌های دینی و ملی»، «تحکیم و وحدت و همبستگی ملی ضمن احترام به فرهنگ‌های محلی» و نیز «توسعه و گسترش زبانی و ادبیات فارس» در کل کشور به عنوان زبان میانجی» اشاره شده است (سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران ۱۳۷۸: ص ۲۹).

در رهنمودهای کلی هیأت وزیران جهت تدوین برنامه سوم همچنین تأکید بر تقویت پیوندهای اقتصادی و همبستگی‌های اجتماعی- فرهنگی همه مردم و اقوام ایرانی ساکن مناطق مختلف و جلوگیری از تداوم انزوای اقتصادی مناطق حاشیه‌ای و لزوم ادغام آنان در اقتصاد ملی به چشم می‌خورد (سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران ۱۳۷۸: ص ۲۹).

#### ۳-۴- تلاش برای تمرکززدایی

۱- مصاحبه با آقای مصطفی تاج‌زاده معاون سیاسی وقت وزارت کشور، سال ۱۳۷۸.

پیچیدگی امور محلی و ویژگی‌های متمایز هر یک از استان‌ها از یک سو و فربهی و بزرگی بیش از حد پیکره دولت که ناکارآمدی دولت را در انجام کارویژه‌های خود به همراه دارد، تمرکززدایی و واگذاری بخشی از اختیارات دولت به واحدهای محلی را ضروری ساخته است. یکی از سیاست‌های کلان دولت در این مقطع که مرتبط با مسایل قومی نیز هست، تلاش برای کوچک‌سازی بدنه دولت و تفویض برخی اختیارات به استان‌ها بوده است. تقویت جایگاه استانداران و افزایش حیطه عمل و اقتدار آن‌ها در این راستا صورت گرفت. در حال حاضر بنا به بخشنامه صادره از سوی هیأت دولت، کلیه مدیران تحت نظر قوه مجریه در استان می‌بایست با نظر موافق استاندار منصوب گردند. در مورد هزینه‌ها و بودجه‌های استانی نیز اختیارات مقامات استانی افزایش قابل توجهی دارد (سند برنامه سوم توسعه اقتصادی).

اما گام مهم‌تر در این زمینه با اجرای قانون شوراها برداشته شد. فصل هفتم قانون اساسی در ارتباط با شوراها (اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶) از جمله فصول فراموش شده قانون اساسی بود که با توجه به فضای ملتهب انقلابی و جنگی کشور طی دهه ۱۳۶۰ و بی‌توجهی به اصل مشارکت نهادینه مردمی در دهه ۱۳۷۰ در بوته فراموشی بود. اما با توجه به ضروریات و تحولات جامعه، پس از دوم خرداد اجرای این قانون نه تنها ممکن و مطلوب، بلکه کاملاً ضروری می‌نمود. پس از انجام اصلاحاتی در قانون عادی، نهایتاً انتخابات شوراها در اسفند ۱۳۷۷ برگزار و عملاً از خرداد سال بعد شوراهای اسلامی در سطوح مختلف از روستا تا شهرستان رسمیت یافتند. با توجه به صلاحیت و اختیارات شوراها در انتخاب شهرداران و دهیاران واحدهای محلی، حق نظارت و حتی تقدیم طرح و پیشنهاد به مجلس، این نهاد می‌تواند در اداره امور نقاط مختلف کشور از جمله مناطق قومی‌نشین با توجه به ویژگی‌های خاص فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کاملاً نقش‌آفرین بوده و ضمن تقویت مشارکت سیاسی و اجتماعی مردم، پاره‌ای حساسیت‌های موجود را به حداقل برساند و یکی از مطالبات اساسی اقوام ایرانی را تا حدودی پاسخگو باشد (گرجی، ۱۳۷۷: ص ۱۰۱).

#### ۴-۴- تبیین گفتمان نوین وفاق ملی

دوم خرداد حامل ارزش‌ها و نگرش‌ها و حاصل تحولات فکری و اجتماعی ژرفی بود و گفتمان تازه و رویکردی نو در تبیین مبانی وفاق ملی و همبستگی اقوام ایرانی براساس اصل شهروندی و جامعه مدنی پدید آورد که متفاوت از نگره پوپولیستی دهه ۱۳۶۰ و نیز رهیافت ابزارگرا مبتنی بر نگره‌های مکتب‌نوسازی در دهه ۱۳۷۰ بود.

بنا بر اصل شهروندی موجودیت گروه‌های قومی و مذهبی در تعاملات اجتماعی به رسمیت شناخته می‌شود. اما آنچه در نظام سیاسی مبنای عمل هست، نظر و رأی اکثریت می‌باشد. اکثریت جامعه صرف‌نظر از تعلقات قومی، مذهبی و غیره ملزم به حفظ حقوق اقلیت



بوده و مبنای عمل آنان نیز نه براساس باور به حقانیت مطلق خود، بلکه کسب قدرت براساس ساز و کارهای مردم‌سالارانه و رقابت سیاسی در چارچوب قانون است. بر این اساس در چارچوب قانون اساسی کشور همه افراد جامعه دارای حقوق و موقعیت برابر هستند و حق و تکلیفی یکسان در قبال یکدیگر و نظام سیاسی دارند. هیچ فردی در جامعه شهروند درجه دو و سه محسوب نمی‌شود و تبعیضی میان اعضای گروه‌های قومی و پیروان مذاهب به چشم نمی‌خورد. «دگر» شهروند در داخل مرزها و میان هموطنان وفادار به نظام سیاسی تعریف نمی‌شود. فرصت‌ها به صورت برابر از سوی حاکمیت در اختیار همه شهروندان قرار می‌گیرد و دولت نه یک بازیگر یا طرفدار یکی از گروه‌های قومی و مذهبی بلکه داور تعاملات اجتماعی و فرهنگی آن‌هاست. پر واضح است رفتار سیاسی و قوانین و مقررات وضع شده از سوی حاکمیت منتخب شهروندان بر اساس عرف و باورهای اکثریت جامعه است و این قاعده عقلانی و منطقی، به شرط رعایت حقوق اقلیت مورد پذیرش همگان است.

به هر حال مبنا و مناط و معیار دستگاه‌های اجرایی و مراکز سیاسی، امنیتی و فرهنگی مسئول قانون اساسی جمهوری اسلامی می‌باشد که تجلی خواسته‌های ملت و در حکم میثاق ملی و معتبرترین سند و مرجع و مبنای کلیه سیاست‌گذاری‌ها و حل اختلافات است. اگر حقوقی که برای کلیه شهروندان ایرانی و آحاد ملت در قانون اساسی پیش‌بینی شده اعطا گردد، تا حد زیادی مبنای روابط اجتماعی و سیاسی در جامعه براساس اصل شهروندی شکل می‌گیرد. هر چند در قانون اساسی به واژه شهروند و اصل شهروندی اشاره نشده، اما به هر حال قانون‌گذار، در این قانون به در نظر گرفتن حقوق اقلیت‌ها عنایت داشته است. بر مبنای این قانون، مذهب رسمی کشور تشیع اعلام گردیده، چرا که مذهب اکثریت قریب به اتفاق ملت است (اصل ۱۳)، و به همین خاطر برای کاندیداتوری در انتخابات ریاست جمهوری نیز همین شرط را فائل شده است؛ لیکن سایر تمایزات و تبعیضات نفی شده‌اند. بنا بر اصل ۱۹: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند.»

اما از این تمایز که بگذریم، حقوق فراوانی برای همه شهروندان، منهای مذهب، دین و قومیت پیش‌بینی شده که همگی مصداق توجه به اصل شهروندی هستند از جمله:

- حق مشارکت در امور سیاسی (اصل ۷)،
- برخورداری از حقوق مساوی (اصل ۱۹)،
- برابری همگان مقابل قانون (اصل ۲۰)،
- مصون بودن جان و مال همگان از تعرض (اصل ۲۲)،
- ممنوعیت همگانی تفتیش عقاید مردم (اصل ۲۳)،

- برخورداری همگان از امنیت فکری (اصل ۲۵)،  
 - حق ابراز عقیده به طرز عمومی (اصول ۲۴ و ۲۷)،  
 - آموزش و پرورش رایگان برای همه (اصل ۳۰)،  
 - برخورداری عموم مردم از امنیت قضایی (اصل ۳۲)،  
 - پیش‌بینی سازوکارهایی مانند حق تشکیل احزاب، راه‌اندازی و نشر مطبوعات و اصل شوراها، بیانگر اهتمام قانون‌گذار در اجرا و اعاده حقوق ملت و شهروندان جامعه دارد (سایر اصول).

توجه به کاربست اصل شهروندی به شکل مندرج در قانون اساسی، و نه مفهوم و مصداق غربی و لیبرالی این مفهوم، می‌تواند تا حد زیادی تضادهای اجتماعی موجود میان گروه‌های قومی-مذهبی را ترمیم و مانع از فعال، متراکم و سیاسی شدن آن‌ها، به عنوان یکی از کانونهای مهم آسیب‌پذیری و بالفعل شدن تهدیدات امنیتی در سطوح منطقه‌ای و ملی و افزایش ضریب امنیتی مناطق این اقوام و اقلیت‌ها باشد.

#### ۵-۴- بکارگیری نیروها و مدیران بومی

یکی از مطالبات جدی و اعاده نشده اقوام ایرانی به ویژه اهل سنت درخواست استفاده از نیروها و مدیران بومی بوده و هست. توسعه‌یافتگی نسبی مناطق حاشیه‌ای و افزایش شمار تحصیل‌کردگان دانشگاهی از یک سو و ویژگی‌های خاص این مناطق از سوی دیگر لزوم بکارگیری نیروها و مدیران بومی را بیش از پیش ضروری می‌ساخت. به همین خاطر یکی از سیاست‌های دولت در مناطق قومی‌نشین استفاده بیشتر از نیروهای مدیران بومی بوده که تا حدودی نیز محقق گردیده است. هم‌اینک و در مقایسه با دوره‌های قبلی در مناصبی مانند فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها و سایر ادارات تعداد بیشتری از نخبگان و مدیران بومی اشتغال دارند که البته ظرفیت بیشتری در این زمینه وجود دارد که به دلایل سیاسی محقق نگردیده است.

#### ۶-۴- سیاست‌گذاری کلان توسط مجمع تشخیص مصلحت

کارکرد اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، علاوه بر حل اختلافات شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی، سیاست‌گذاری در امور کلان و ارائه نظرات ضروری در امور مهم به مقام رهبری است. اما مجمع در باب مسئله مهم قومیت‌ها ظرف دهه نخست هیأت خود، اتخاذ تصمیم و سیاست‌گذاری ننمود. تا این که پس از مقدمه‌چینی‌ها و برخی مطالعات و گردآوری تحلیل‌ها و نظرات اولیه، در سال ۱۳۷۸، مجمع سیاست‌های کلان نظام در خصوص اقوام ایرانی را مورد بررسی و تصویب قرار داد.

## نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد پس از پیروزی انقلاب و استقرار نظام جمهوری اسلامی، علی‌رغم تبیین سیاست‌ها و اصول کلی در چارچوب قانون اساسی و برخی قوانین عادی، سیاست مدون و مشخصی در برخورد با مسایل اقوام ایرانی وجود نداشته است. رویکردها، سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده تحت تأثیر شرایط تهدیدزای داخلی و خارجی جنبه واکنشی و اقتضایی به خود گرفته‌اند.

در نخستین دوره مورد بحث، به دلیل شرایط خاص پس از انقلاب، ضعف دولت مرکزی و دوگانگی قدرت، انتظار اعمال سیاست قومی مدون و مقتدرانه، واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد. با این حال تلاش جدی برای جلوگیری از تجزیه کشور مدنظر بوده و این سیاست کمابیش با موفقیت و البته با صرف هزینه فراوان اعمال شده است. توجه به نقش خاص بنیانگذار جمهوری اسلامی در بعد سیاست‌گذاری و هدایت این امور قابل توجه است.

در دوره دوم، سیاست قومی تحت‌الشعاع مسئله جنگ و تداوم تهدیدات داخلی و خارجی قرار دارد. با توجه به نزدیکی و یکی بودن اکثر مناطق قومی‌نشین با مناطق جنگی و ارتباطات گروه‌های قومی-مذهبی تجزیه‌طلب و مسلح با رژیم بعثی عراق، در تدوین و اجرای سیاست قومی کشور بیش از پیش ارگان‌ها و نهادهای نظامی-امنیتی نقش تعیین‌کننده‌ای پیدا کردند.

طی دوره سوم، با پایان جنگ و آغاز دوران بازسازی، تغییراتی در سیاست‌گذاری در آن عرصه پدید آمده که به نوبه خود نوع تعامل اقوام ایرانی با دولت مرکزی را به تدریج متحول گرداند. افزایش میزان باسوادی، رشد نهایی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها، گسترش حضور زنان، دختران و جوانان در عرصه‌های فرهنگی و اجتماعی، تقویت وسایل ارتباطی و رسانه‌ها به ویژه صدا و سیما و افزایش میزان شهرنشینی در این زمینه قابل اشاره‌اند. نکته قابل توجه، ناموزونی توسعه نسبی فرهنگی و اجتماعی در این مناطق با تقاضای مشارکت سیاسی و کم‌توجهی به مطالبات رو به رشدی بود که بر اثر تغییر و تحولات گفته شده پدید آمد. این امر تدوین و اجرای سیاست‌ها در دوره بعدی را شدیداً تحت تأثیر قرار داد.

دوره چهارم، پس از دوم خرداد ۱۳۷۶ آغاز می‌شود. در این دوره پیامد اقدامات و سیاست‌های دوران قبلی آشکار گردید و به تغییرات مهمی در این زمینه منجر شد. هرچند ناهماهنگی و تعارض نهادها و مراکز ذیربط به ویژه در حوزه نهادهای انتصابی و انتخابی همچنان به قوت خود باقی بوده و با توجه به این‌که مسائل قومی تحت‌الشعاع رقابت‌های سیاسی جناحی است، حتی در مواردی این تعارضات شدت گرفته است. اما در این مقطع

نسبت به مسایل قومی در سطوح ملی و در میان اقوام ایرانی آگاهی و حساسیت بیشتری به چشم می‌خورد. شمار روزافزون کتاب‌ها، نشریات به زبان‌های محلی و ملی، راه‌اندازی مؤسسات تحقیقاتی، فعالیت دانشجویان و دانشگاه‌ها در این زمینه قابل اشاره‌اند.

## منابع

- ۱- احمدی، حمید (۱۳۷۹) قوم و قوم‌گرایی در ایران، تهران: نشر نی، ص ۵۱.
- ۲- حق‌پناه، جعفر (۱۳۷۷) «جامعه مدنی و گروه‌های قومی در ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۲، سال ۱.
- ۳- سالنامه آماری استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان (۱۳۷۶) تهران: سازمان برنامه و بودجه، صفحات مختلف.
- ۴- سند برنامه سوم توسعه اقتصادی.
- ۵- سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران (۱۳۷۸)، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ص ۲۹.
- ۶- علی‌تقی، امیرحسین (۱۳۷۹) عدم تعادل در استان‌های مرزی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- ۷- قانون برنامه توسعه اول (۱۳۶۸) اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی.
- ۸- گرجی، علی‌اکبر (۱۳۷۷) «چشم‌انداز تمرکززدایی در بستر شوراهاى اسلامى»، نشریه پژوهش، سال اول، ش ۲، ص ۱۰۱.
- ۹- گزارش عملکرد صدا و سیما در سال ۱۳۷۸.
- ۱۰- گزارش نماینده ویژه کمیسیون حقوق بشر در مورد وضعیت حقوق بشر در ایران (۱۳۸۰) سایت اینترنتی، رویداد.
- ۱۱- متن کامل قانون برنامه اول توسعه ۱۳۶۸-۷۲ (۱۳۶۸) منتشره توسط اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی.
- ۱۲- مستندات برنامه سوم توسعه (۱۳۷۸) تهران: سازمان برنامه و بودجه، ص ۲۲.
- ۱۳- مستندات برنامه سوم (۱۳۷۸) تهران: سازمان برنامه و بودجه، ص ۶۵.
- ۱۴- مستندات برنامه سوم، سازمان برنامه و بودجه، ص ۷۱.
- ۱۵- مصاحبه با آقای مصطفی تاج‌زاده معاون سیاسی وقت وزارت کشور (۱۳۷۸).
- ۱۶- مقصودیع مجتبی (۱۳۸۰) تحولات قومی در ایران، تهران: مؤسسه مطالعات ملی.
- ۱۷- نجاری‌راد، تقی (۱۳۸۰) بحران نفوذ در ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- ۱۸- هدایتی، سیدهاشم (۱۳۷۴) بررسی کارکرد مدیران بومی و غیربومی در استان کردستان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه تهران.