



زمان تقریبی مطالعه: 15 دقیقه

پیشینه

استانداری در ایران باستان:

در تاریخ ایران باستان نخستین تقسیمات کشوری در عهد هخامنشیان رخ داده است. به نوشته هرودوت، داریوش هخامنشی بیست آرخ یا ایالت در شاهنشاهی خود تاسیس کرد که ایرانیان به آنها ساتراپی یا شَهْرَبی می گفتند و بر هر یک از آنها آرخون ها یا فرمانروایانی - که شَهْرَب یا ساتراپ خوانده می شدند- برگماشت. معمولاً اختیارات قانونی شَهْرَب ها یا ساتراپ ها کلیه امور لشکری و کشوری و اعمال قضایی و امنیتی را در بر می گرفت. (کوک، 157) ظاهراً این مقام با اهمیت کمتر در دوره اشکانیان هم وجود داشته (دریایی، 131) اما در دوره ساسانیان با تقویت دولت مرکزی، نقش ساتراپ ها مجدداً دارای اهمیت شد. (طباطبایی موتمنی، 77)

نهاد استانداری در اسلام:

در صدر اسلام حکومت اسلامی به صورت متمرکز و در محدوده شبه جزیره عربی اداره می شد و همه مسئولیت های اداری و سیاسی بر عهده مسلمانان و اصحاب پیامبر بود. اما پدیده فتوحات، جغرافیای دولت اسلامی و روش اداره حکومت را تغییر داد. (دانشنامه امام علی، 133) در این هنگام، خلیفه برای اداره ولایت های جدید افرادی را به عنوان عامل و یا فرماندار با مسئولیت محدود منصوب می کرد و در برخی نواحی نفراتی را به عنوان والی با مسئولیت های گسترده انتصاب می نمود. والی در حوزه زمامداری خود سیاست داخلی و خارجی مستقل داشت و عزل و نصب وزیران، مشاوران و کارگزاران حکومت محلی و فرماندهان سپاه و نویسندگان دیوانی در اختیار او قرار داشت. (همان، 134) صفاتی چون راستگویی، وفای به عهد و وعده، پرهیز از خیانت، خوش رفتاری با مردم، درک عمیق قرآن و آشنایی با احکام آن، بردباری و فرونشاندن خشم و نداشتن تکبر از ویژگی های انتخاب والی در اسلام بوده است. (القرشی، 422)

استانداری در ایران معاصر:

بر اساس اصل سوم **قانون اساسی** مشروطیت، حدود مملکت ایران و ایالات و ولایات و بلوکات آن تغییرناپذیر است، مگر به موجب قانون. بر همین اساس نخستین قانون تقسیمات کشوری در سال 1285 هجری شمسی ایران را به غیر از پایتخت به چهار ایالت تقسیم می نمود. (امامی، 79) دومین قانون تقسیمات کشوری مصوب آذر 1316 بود که برای اولین بار برای مناطق تقسیم شده عناوینی مانند استان، شهرستان و بخش در نظر گرفته شد و کشور به 10 استان تقسیم شد و برای مسئولین این استان ها، عنوان استاندار وضع شد. (همان، 80) البته در مقاطع مختلف تعداد این استان ها تغییر کرده و اکنون تعداد استان ها به 30 رسیده است.



وظایف استاندار در قوانین:

استاندار با پیشنهاد وزیر کشور، تایید هیات وزیران و حکم رئیس جمهور منصوب می شود. (رضایی زاده، 145) اهمیت مقام او تا حدی است که عزل و نصب او تابع قوانین و ضوابط ویژه از جمله قانون استخدام کشوری نیست و لذا افرادی که حتی مستخدم دولت نیستند را نیز می توان به این عنوان منصوب نمود. (امامی، 85) استاندار در حوزه ماموریت خود، نماینده عالی حکومت و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت بوده و ضمن برقراری امنیت بر کلیه ادارات دولتی حوزه ماموریت خود سواى محاکم قضایی، ریاست عالی و حق نظارت بر امور و بازرسی را خواهد داشت. (رضایی زاده، 148-150 و امامی، 87) استانداران همچنین اختیار پلیس قضایی و دادن دستورات لازم جهت کشف و مقابله با جرایم مهم مثل مواد مخدر و قاچاق اسلحه (انصاری، 203) را نیز بر عهده دارند.

استانداران در منظر امام خمینی

استانداران در گستره کلام امام:

یافتن معنای يك واژه در آرای يك اندیشمند نیازمند یافتن کاربردهای آن اصطلاح در منظومه اندیشه ای آن فرد است. بدین منظور در آرای حضرت امام در سه موضع لفظ استاندار به کار رفته است. نخست استفاده ایشان در توصیف اجزاء حکومتی صدر اسلام است () مورد دوم استاندار در دوران اواخر سلطنت قاجارها و اوایل حکومت پهلوی است که ایشان آنان را تیلوداران معرفی می کنند () کاربرد سوم استفاده ایشان از واژه استانداران در مواضع مختلف خطاب به استانداران فعلی است. که این مقاله نظر به این کاربرد متاخر دارد.

اهمیت مقام استاندار در اسلام:

همانطور که در مقدمه بحث آمده خلفای اسلامی برای اداره سرزمین های تازه فتح شده افرادی را به عنوان والی منصوب می کردند که تسامحا می توان آنها را استاندار نامید. از منظر امام خمینی جایگاه استاندار در نظام سیاسی اسلام اهمیت بسیار زیادی داشت. (امام خمینی، 6/44) استانداران در صدر اسلام علاوه بر اداره منطقه تحت ماموریت، فرماندهی ارتش را نیز بر عهده داشتند (همان، 8/125) و به دلیل اعتماد زیاد مردم و پذیرش عدالت آنها توسط مردم، امام جمعه و جماعت هم بودند. (همان، 8/235)

استانداران در رژیم گذشته:

حکومت استبدادی و سلطنتی را باید دارای ساختار و ماهیتی ناسالم و ناکارآمد دانست. لذا از این منظر، امام



ساختار **استانداری** در زمان رژیم پهلوی را متناسب با رژیم شاهنشاهی می دانستند (18/278) استانداران گذشته دارای تشریفات زیاد (همان، 16/413) و همانند شاه دیکتاتور (همان، 18/79) و همگی در خدمت دستورات شاه بودند. (همان، 4/304) این استانداران توجهی به مردم نداشتند (همان، 18/379) و مردم نیز نه امکان دسترسی به آنها را داشتند و نه حتی جرات داشتند که به استانداران نزدیک شوند و آنها را ببینند. (13/382) و این در حالی بود که در اوایل دوران پهلوی همانند دوران قاجارها، استانداران استان ها را به عنوان تیول و یا اجاره دریافت می کردند و در انجام کارهای خود کاملاً مبسوط الید بوده و مردم را استثمار می کردند (همان، 9/218) مسئولان کشور هم توجهی به اعتراضات و شکایات مردم در برابر آن ظلم ها نمی کردند (همان، 15/510)

ویژگی های استانداران در نظام جمهوری اسلامی:

وظایف مهم استانداران و نقش اساسی آنها در پیشبرد اهداف والای نظام جمهوری اسلامی می طلبد که برای احراز این مقام افراد باید دارای خصوصیتی خاص باشند. با توجه به نقد امام از استانداران رژیم گذشته، ایشان خصوصیات افراد برای احراز مقام استاندار در نظام جمهوری اسلامی را این چنین برمی شمرد: افرادی لایق، متدین، عاقل، سازگار با مردم (همان، 21/427) هماهنگ با علما و روحانیون منطقه تحت ماموریت (همان، 15/359) سالم و متعهد (همان، 7/382) و مورد رضایت مردم (همان، 6/397). لذا در خصوص انتخاب افراد با چنین خصوصیتی به وزیر کشور تاکید می کنند (همان، 21/427)

وظایف استانداران:

قوانین جاریه گستره وظایف استاندار را به روشنی نشان داده است. از منظر امام خمینی اصلی ترین وظیفه استانداران خدمت صادقانه به مردم می باشد. (همان، 7/383 و 13/382 و 18/38 و 17/63) که می توان ابعاد زیر را برای آن برشمرد:

- توجه ویژه به قشر مستضعف جامعه (همان، 18/38 و 379)
- همراهی با جهاد سازندگی (همان، 10/422)
- عنایت به اهمیت کشاورزی (همان، 14/255)
- عمران و آبادانی استان محل ماموریت (همان، 12/414)
- انتصاب متصدیان سالم و متعهد (همان، 7/382 و 12/414)
- نظارت کافی بر کار زیردستان جهت انجام کارها بر مبنای موازین اسلام و نظام جمهوری اسلامی (همان، 16/413 و 9/122)
- وادار نمودن ادارات دولتی به انجام کار بیشتر (همان، 7/375)
- برخورد و مبارزه جدی با اخلاص گران در ادارات (همان، 7/376)
- توجه به اهمیت موضوع انتخابات (همان، 18/379)
- برخورد با اخلاص گران در برگزاری انتخابات (همان، 18/380)
- اسلامی شدن و اسلامی ماندن استانداری ها (همان، 10/441)



پیوند استانداران و مردم:

امام با توجه به نگرش خاص خود به مردم، معتقد بودند که استانداران بایستی در جهت کسب رضایت مردم گام بردارند. (همان، 18/378 و 15/460) لذا از استانداران انتظار داشتند که با مردم پیوندی محکم برقرار نموده (همان، 13/387 و 20/251) تا مردم بتوانند مشکلات خود را به راحتی به آن‌ها منتقل نمایند (همان، 16/413) استانداران همچنین بایستی به مردم گزارش کارهای انجام شده را ارایه نمایند (همان، 13/388) در مقابل مردم هم باید همواره از استانداران پشتیبانی نمایند. (همان، 17/163)

تفاهم و همکاری استانداران و روحانیون محلی:

با توجه به اهمیت موضوع وحدت نزد امام، ایشان همواره بر پیوند و همکاری نزدیک استانداران و روحانیون محلی تاکید داشتند. (همان، 18/37 و 16/304) ایشان از طرفی از استانداران می‌خواستند با حفظ سنگر روحانیت (همان، 7/378) به دلیل شناخت روحانیون محلی از منطقه و عدم آشنایی آن‌ها از منطقه تحت مأموریت با این روحانیون مشورت نمایند. (همان، 15/380) حسن اصلی تفاهم و همکاری استانداران با روحانیون این است که مردم حامی استانداران می‌شوند (همان، 18/197) در طرف مقابل، امام معتقد بود که روحانیون باید اختلافات را حتی الامکان با خود استانداران حل کنند و در غیر این صورت به مقامات مربوطه ارجاع دهند و در هر صورت به هیچ عنوان موضوع اختلافات را علنی نکرده و موجبات تضعیف استانداران را فراهم نکنند. (همان، 16/304) چون علنی کردن اختلافات باعث سرایت آن به جامعه و تضعیف روحیه مردم و جبهه های جنگ علیه باطل خواهد شد (همان، 18/38) و باعث لکه دار شدن حیثیت اسلام و جمهوری اسلامی در جهان خواهد شد (همان، 16/349) ایشان همچنین بر لزوم حفظ آبروی استانداران تاکید داشته (همان، 16/349) و بر این باور بودند که برخورد تهدید آمیز با استانداران از طرف روحانیون، باعث تضعیف جایگاه دولت و نیز تفرغ مردم از روحانیون خواهد شد. (همان، 16/43) در نتیجه امام از روحانیون می‌خواستند که در جهت تقویت استانداران گام بردارند. (همان، 18/197)

هشدارها و توصیه ها به استانداران:

امام استانداران را نیز مانند سایر مقامات در نظام جمهوری اسلامی در معرض امتحان الهی دانسته و به آنها سفارش می‌کردند که از مقام خود سوء استفاده نکنند (همان، 13/457 و 459) و هدف مسئولیت خود را به دست آوردن رضای خدا قرار دهند و به دست آوردن رضای خدا، در بدست آوردن رضای مخلوق خداست. (همان، 18/280) ایشان همچنین با تذکر به استانداران به لزوم مطالعه تاریخ گذشته ایران و علت عدم همراهی مردم با استانداران در آن زمان‌ها (همان، 13/381) توصیه به خدمت همه جانبه به مردم و در نظر گرفتن خدا در انجام مسئولیت می‌کردند. (همان، 18/379) امام همچنین استانداران را به حمایت و پشتیبانی از دولت فراخوانده (همان، 18/37) و از آن‌ها می‌خواستند که با قدرت و همت کار خود را انجام داده (همان، 7/375 و 12/417) و در حفظ روحیه خود و تقویت روحیه و مایوس نکردن دیگران بکوشند. (همان، 7/374) از نظر امام، استانداران باید همواره مردم را به



عنوان حلال واقعی مشکلات حفظ نمایند تا مملکت حفظ گردد. (همان، 13/388)

منابع و مآخذ

1. امام خمینی، روح الله، صحیفه امام، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام، 1379.
2. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش، رضایی زاده، محمدجواد، حقوق اداری، جلد اول، تهران: میزان، 1386.
3. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری: از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران: میزان، 1383.
4. دانشنامه امام علی(ع)، زیر نظر علی اکبر رشاد، به اهتمام پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران: مرکز نشر آثار پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، 1380.
5. دریایی، تورج، شاهنشاهی ساسانی، ترجمه مرتضی ثاقب فر، تهران: ققنوس، 1383.
6. رضایی زاده، محمدجواد، حقوق اداری(1)، تهران: میزان، 1385.
7. طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، 1379.
8. القرشی، باقر شریف، نظام حکومتی و اداری در اسلام، ترجمه عباس علی سلطانی، مشهد: بنیاد پژوهش های اسلامی، 1379.
9. کوک، جان مانوئل، شاهنشاهی هخامنشی، ترجمه مرتضی ثاقب فر، تهران: ققنوس، 1384.