
نقد و ارزیابی لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور^۱ دکتر اردشیر امیرارجمند

بحث خود را در دو بخش مطرح خواهم کرد. ابتدا به زمینه نظری شوراهای و تمرکززدایی اشاره خواهم کرد و در بخش بعد، با مروری اجمالی بر سیر تحول شوراهای در حقوق ایران، بحث را در زمینه لایحه پیشنهادی هیأت دولت در مورد شوراهای پی خواهم گرفت.

از جنبه نظری همه می‌دانیم که دولت‌ها دو شکل عمده دارند: دولت‌های بسیط و دولت‌های مرکب. در دولت‌های بسیط یک قدرت وجود دارد و تمامی اقدام حکومت از یک مرکز قدرت هدایت می‌شود. برعکس در دولت‌های مرکب چند مرکز قدرت موازی و رقیب هم، وجود دارند که هر کدام سهمی از قدرت را در دست دارد و در واقع از تجمیع این قدرت‌ها، قدرت مرکزی تشکیل می‌شود. بحث دولت‌های بسیط و مرکب از این نظر حائز اهمیت است که ابتدا باید جایگاه تمرکززدایی و شوراهای را در مجموعه کلان دولت مشخص کنیم. عده‌ای بر این اعتقادند که دولت‌های مرکب با دولت‌های بسیط پیچیده

۱. متن حاضر سخنرانی دکتر اردشیر امیر ارجمند در نشست تخصصی دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس تحت عنوان «نقد و ارزیابی لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور» است که در مرداد ماه ۱۳۸۱ مستقلاً با شماره ۶۴۴۴ انتشار یافته است.

تفاوت ماهوی ندارند. اما دولت‌های بسیط پیچیده چه هستند؟ دولت‌های بسیط پیچیده به دولت‌هایی گفته می‌شود که بر آن‌ها نه بر اساس تمرکز بلکه بر اساس تمرکززدایی حکومت می‌شود. در این جاست که باید دو مفهوم تمرکززدایی و تراکم‌زدایی را به صورت مشخص از هم جدا کرد و تفکیک این دو مفهوم از همدیگر در سرنوشت لایحه یا قانونی که بعداً برای کشور نگاشته می‌شود اهمیت حیاتی دارد. اگر این دو مفهوم به درستی از هم تفکیک نشود قطعاً بازتاب آن در جای جای لایحه و مواد قانونی آن دیده خواهد شد. در واقع ما در جمع دولت‌های بسیط پیچیده دو نوع نزدیک به هم داریم: یکی دولت‌های غیرمتراکم و دیگری دولت‌های غیرمترکز. اما دولت‌های غیرمتراکم کدامند؟ دولت‌ها در ابتدا هنگامی که از نظر وسعت کوچک بودند و حجم امور محول شده به آنها محدود بود معمولاً به صورت متراکم اداره می‌شدند؛ یعنی تصمیمات در مرکز گرفته و دستورهای اجرایی هم از مرکز صادر می‌شد. اما به تدریج با توسعه کشورها و به خصوص تبدیل دولت‌ها از دولت‌های ناظم به دولت‌های رفاهی، دولت‌ها مجبور شدند بخشی از امور خود را به مأموران خود در محلات واگذار کنند. این در واقع بحث تراکم‌زدایی است؛ یعنی دولت مرکزی برای سهولت و سرعت انجام امور اجرایی، اتخاذ بخشی از تصمیمات را به مقامات محلی واگذار می‌کند و دستور اجرا هم از طرف مقامات محلی صادر می‌شود. این اولین قدمی بوده که در راه سپردن اختیارات به مقامات محلی برداشته شده است. اما در مرحله بعد، بحث تمرکززدایی را داریم. در بحث تمرکززدایی در واقع مقاماتی که منتخب مردم محل هستند صلاحیت اتخاذ بعضی از تصمیمات و دستورهای اجرایی را به دست می‌آورند. در واقع این مردم محل هستند که افرادی را انتخاب می‌کنند تا امور محل را اداره کنند. این جا این پرسش مطرح می‌شود که اولاً ماهیت امور محوله به مقامات محلی و ثانیاً گستره آن چیست؟ عده‌ای بر این اعتقادند که در تمرکززدایی محلی، ماهیت صلاحیت‌های مقام‌های محلی صرفاً اداری است و در واقع وجه تمایز بین دولت‌های بسیط و پیچیده از نوع غیرمترکز با دولت‌های فدرال یا دولت‌های مرکب را در اداری بودن صلاحیت مقام‌های محلی در اولی و سیاسی بودن صلاحیت‌ها نزد واحدهای دولت فدرال می‌دانند.

این یک دیدگاه است. عده‌ای دیگر معتقدند که ماهیت صلاحیت واحدهای غیرمتمرکز با واحدهای یک دولت مرکب تفاوتی ندارد. تفاوت در دامنه و گستره صلاحیت‌هاست. صلاحیت‌های واحدهای دولت‌های غیرمتمرکز کم، کوتاه، مختصر و محدود است و در یک دولت مرکب، بسیار گسترده است. این مسأله هم دارای اهمیت نظری است و هم هنگام تدوین قوانین و مقررات، اهمیت عملی دارد. به نظر ما وجه ممیزه دولت‌های مرکب از دولت‌های غیرمتمرکز، نه ماهیت صلاحیت و نه گستره آن است. به عبارت دیگر، برخلاف آنچه که در متون حقوقی ما تا به حال آمده است صلاحیت مقامات محلی، صرفاً جنبه اداری ندارد بلکه جنبه سیاسی هم دارد. دوم این که گستره این صلاحیت‌ها وجه تمایز بین دو مفهوم دولت‌های فدرال و دولت‌های غیرمتمرکز نیست. آنچه که وجه تمایز است نحوه کسب اختیارات و نحوه از دست دادن آن‌هاست. به عبارت دیگر، در دولت‌های مرکب، مجموعه‌ای از واحدهای مستقل قدرت خود را تجمیع می‌کنند و با اختیار، میزانی از صلاحیت خود را به یک نهاد بالاتر وا می‌گذارند و علی‌الاصول و بنا بر تعریف (حتی اگر موارد مغایر با این در قوانین اساسی بعضی از کشورها یافت شود) هر زمان که تمایل داشته باشند باید بتوانند صلاحیت (ابتدایی یا اعطایی) خود را باز پس بگیرند. اما در دولت‌های بسیط از نوع غیرمتمرکز، در واقع واحدهای غیرمتمرکز صلاحیت خود را از دولت مرکزی اخذ می‌کنند و این دولت مرکزی است که براساس قانون اساسی یا به موجب قوانین عادی صلاحیت‌هایی را برای واحدهای غیرمتمرکز پیش‌بینی کرده است. پس این صلاحیت‌ها می‌تواند هم ماهیت سیاسی و هم ماهیت اداری داشته باشد.

فکر می‌کنم همین مختصر برای تشریح جایگاه تمرکززدایی در مجموع اشکال مختلفی که برای دولت‌ها قایل هستیم کفایت کند.

اما این تمرکززدایی در ایران به چه نحو مورد توجه قرار گرفته است؟ متأسفانه به نظر می‌رسد سیر تحول نهادهای محلی در ایران معکوس بوده؛ یعنی ما به تدریج اعتمادمان به مردم کم شده است و میزان اختیاراتی را که برای مقامات محلی قایل بودیم کم کرده‌ایم. یک نهاد غیرمتمرکز باید دارای این ویژگی‌ها باشد:

۱. اگر بخواهیم به زبان حقوق بین‌الملل بگوییم باید همزیستی مسالمت‌آمیز بین شخصیت‌های حقوقی متفاوت را قبول کنیم.

۲. باید برای مقامات محلی اصالت مربوط به محل قایل باشیم یعنی مشروعیت آنان از محل حادث شود و دارای مشروعیت محلی باشند.

۳. باید بین امور محلی و امور ملی تفکیک قایل شویم.

۴. باید حد صلاحیت مقامات محلی را مشخص کنیم.

هرگاه این چهار مؤلفه محقق شد می‌توان گفت که یک نهاد عدم تمرکز داریم.

گفتم که ما در ایران مسیر معکوس را طی کرده‌ایم. ابتدا در مورد چهار مؤلفه شرح مختصری بدهم تا متوجه شویم چرا در ایران ما مسیر معکوس را طی کرده‌ایم. در بحث اول، وقتی از همزیستی شخصیت‌های حقوقی متمایز صحبت می‌کنیم منظور این است که شما دارای یک دولت مرکزی با یک شخصیت حقوقی مستقل هستید و باید در کنار این دولت، نهادهای محلی با شخصیت حقوقی مستقل داشته باشید. بنابراین هرگاه کشوری نهادهای محلی داشته باشد که دارای شخصیت حقوقی مستقل نباشند یکی از مؤلفه‌های اصلی عدم تمرکز را ندارد. حال هر عنوانی که به آن‌ها بدهید تفاوتی نمی‌کند. این یک اصل بسیار مهم است.

شرط دوم این که باید مقامات یا نهادهای محلی دارای مشروعیت و منشأ محلی باشند؛ یعنی این که باید این مقامات و نهادها منتخب مردم محل باشند نه منصوب مقامات مرکزی. بنابراین هرگاه بخواهیم بین نهاد عدم تراکم و نهاد عدم تمرکز تفکیک قائل شویم چنانچه مقامی منصوب مقام مرکزی باشد قطعاً به شروط اصلی عدم تمرکز جواب مثبت نمی‌دهد و در قلمرو عدم تمرکز وارد نمی‌شود و باید آن را در قلمرو عدم تراکم بگذاریم.

بحث سوم، تفکیک بین صلاحیت‌های محلی و صلاحیت‌های ملی است. نهادهای عدم تمرکز بر همین اصل استوارند. یعنی آنچه مربوط به امور ملی است در صلاحیت قدرت مرکزی قرار می‌گیرد که تمثیت امور عمومی همه جامعه را بر عهده دارد. اما آنچه مربوط به امور محلی است در اختیار مقامات محلی است. شایان ذکر است که تفکیک بین

امور محلی از امور ملی کار ساده‌ای نیست. کار دشواری هم نیست و در همه جوامع به یک صورت انجام نمی‌پذیرد و انعطاف‌پذیر هم هست. یعنی ممکن است در یک مقطع زمانی و شرایطی خاص امری جزو امور ملی تلقی شود و در زمان دیگر جزو امور محلی. سیر تفکیک حوزه امور ملی از امور محلی در کشورهای دموکراتیک به نفع امور محلی است؛ یعنی اگر به آرای دادگاه‌های اداری در کشورهای مختلف مثل فرانسه توجه کنیم می‌بینیم که در ابتدا مسائلی بوده که به طور قطع جزو امور ملی محسوب می‌شده است. برای نمونه، عبور قطار از یک روستا یا شهر در قلمرو صلاحیت مقامات محلی قرار نمی‌گرفته و دادگاه گفته است که گرچه قطار از این روستا یا شهر یا شهرستان عبور می‌کند ولی مسأله این قطار و ارتباط نقاط کشور یک امر ملی است. در مورد ایجاد تأسیسات اتمی، مراکز تولید انرژی و آب و ... همین تعبیر و تفسیر وجود داشته است. در مورد بحث آموزش و بهداشت در بعضی از کشورها همین مسأله وجود داشت که آموزش را به کلی جزو امور ملی قلمداد می‌کردند. یا بهداشت را به کلی جزو امور ملی قلمداد می‌کردند. اما در این زمینه تحول اساسی رخ داده است به ترتیبی که امروز اگر چه هنوز عبور یک خط قطار از امور ملی قلمداد می‌شود ولی دارای جنبه‌های محلی محسوب می‌گردد و برای آن جلب نظر و توافق نهاد محلی لازم است. حوزه آموزش و پرورش را هم تقسیم کرده‌اند. بعضی از حوزه‌ها در سیاست‌های کلی‌اش در حوزه امور ملی باقی مانده و بقیه مسائل مدارس و غیره همه در حوزه امور محلی وارد شده است. به هر حال، مسأله تفکیک امور محلی مسأله بسیار مهمی است. این امر، هم در سطح رابطه بین نهادهای محلی با قدرت مرکزی حائز اهمیت است و هم از نظر رابطه بین خود نهادهای محلی. برای نمونه، شورای روستا با شورای شهر تفاوت دارد و باید در داخل این محدوده هم یک تقسیم‌بندی صورت بگیرد. آنچه مخصوص به روستاست و در قلمرو روستا قرار می‌گیرد با آنچه مخصوص به شهر است و در قلمرو شهر قرار می‌گیرد تفاوت دارد. اما آخرین مؤلفه، مسأله حدود اختیارات است. حدود اختیارات مترادف با مفهوم دیگری به نام نظارت است. نظارت بر شوراها چگونه خواهد بود؟ آیا نظارت، نظارت سلسله مراتبی است یعنی شوراها در سلسله مراتب قدرت مرکزی قرار

می‌گیرند و نظارت قدرت مرکزی نظارت سلسله مراتبی است یا این‌که شوراها در سلسله مراتب قدرت مرکزی قرار نمی‌گیرند. برای این‌که نهادی، نهاد محلی تلقی شود لازم است در سلسله مراتب قدرت مرکزی قرار نگیرد و حداکثر نظارتی که بر آن اعمال شود نظارت قیمومیتی یا نظارت قانونی باشد.

در نظارت سلسله مراتبی، مقام مافوق حق تغییر و اصلاح تصمیمات مقام مادون را خواه به علت مغایرت این تقسیمات با قانون، خواه به علت رعایت نکردن مصالح و لوازم کار خواهد داشت. اما در نظارت نوع قانونی یا قیمومیتی، نظارت مقام ناظر به رعایت قانون از جانب نهاد تحت نظارت محدود می‌شود و نمی‌تواند در این‌که آیا مصلحت خوب را انتخاب کرده است و آیا انتخاب او با مقتضیات سازگار هست یا نه وارد شود. این از صلاحیت او خارج است.

اینها چهار ویژگی اساسی نهادهای غیرمتمرکز بود. حال باید دید چرا از نظر ما ایران در زمینه تمرکززدایی سیر نزولی داشته است. اصل ۲۹ متمم قانون اساسی مشروطه مقرر می‌داشت که منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت باید به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه برسد و تصویب شود. پس یک مقرر به تصویب در اصل ۲۹ متمم قانون اساسی مشروطه وجود داشته است. اگر در این‌جا از قوانین مخصوصه نام برده می‌شود به دلیل این است که قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی قبل از متمم قانون اساسی تصویب شده بود. لذا در این‌جا به جای این‌که به قانون اساسی ارجاع دهند به قوانین مخصوصه ارجاع دادند. حتی کمیسیونی که مسئول تدوین پیش‌نویس ماده ۲۹ بود اول عنوان قانون اساسی را آورده بود ولی چون از نظر فنی اشکال داشت اصلاحش کرد. این‌جا منافع مخصوصه یعنی چه؟ یعنی هر یک از نواحی ایران خارج از حدود قوای سه‌گانه دارای منافع مخصوصه هستند و در خصوص آن منافع مخصوصه می‌توانند تصمیم‌گیری کنند. این یعنی تشکیل نهادهای عدم تمرکز به صورت بسیار بنیادین. حتی به ترتیبی که شاید این‌ظن برود که شما از تمرکززدایی پا را فراتر می‌گذارید و می‌خواهید وارد فضایی شوید که آن فضا، فضای دولت‌های مرکب است. در اصل ۸۹ متمم قانون اساسی عباراتی مؤید این

برداشت وجود دارد که ماهیت صلاحیت‌های نهادهای عدم تمرکز انجمن‌های ایالتی و ولایتی، تصمیم‌گیری - و نه تنها اجرا - بوده است. گفته می‌شود دیوانخانه عدلیه و محکمه‌ها وقتی احکام و نظامنامه‌های عمومی، ایالتی، ولایتی و بلدی را مجری خواهند داشت که آن‌ها مطابق قانون باشند یعنی ابتدا صلاحیت تصمیم‌گیری برای آن‌ها قایل هستند. در بند ۱۰ اصل ۲، قانون اساسی فعلی یکی از اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران را ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری عنوان کرده است و سپس در اصل ۶، بحث اتکا به آرای عمومی آمده و تصریح شده است که در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی و از راه انتخابات، انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر این‌ها اداره شود. اصل ۷ در مورد شوراهاست که می‌گوید مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای استان، شورای شهرستان، شورای محل، بخش و نظایر این‌ها مسئول اجرای امور کشور هستند. سپس فصل ۷ را داریم که به شوراهای اختصاص دارد. با مراجعه به اصل ۱۰۰ و فصل ۷ می‌بینیم که در فصل ۷ اختیارات شوراهای، اختیارات تصمیم‌گیری است و استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند. این اصل ۱۰۳ است که کاملاً روشن است. بنابراین در قانون اساسی جمهوری اسلامی، شوراهای نهادهای تصمیم‌گیرنده هستند و نه نهادهای اجرایی یا مشورتی صرف. اگر به قانون ۱۳۶۱ شوراهای نگاه کنیم برای شوراهای مختلف اعم از شورای روستا، شهر و غیره صلاحیت تصمیم‌گیری به نسبت قابل توجهی پیش‌بینی شده است. اما هرچه جلوتر آمده‌ایم به تدریج سیر نزولی طی کرده‌ایم. یعنی اگر خود قانون ۱۳۶۱ نسبت به قانون اساسی در سطحی نازل‌تر به شوراهای نگاه کرده باشد اصلاحات بعدی ۱۳۶۵ و ۱۳۶۹ و غیره باز این سطح را تنزل می‌دهد تا به قانون جدید شوراهای می‌رسیم که در واقع قرار بود برای اولین بار شوراهای را به واقعیت تبدیل کند. اگر قانون شوراهای را بررسی کنیم مشاهده خواهیم کرد که قطعاً شوراهای نهادهای عدم تمرکز با چهار ملاکی که عرض کردم نیستند یا وجه عمده آن‌ها نهادهای عدم تمرکز نیست. برای شوراهای غالباً وظایف

مشورتی قابل شده‌اند به خصوص عدم اعتماد به شوراهای روستایی کاملاً روشن و واضح است. یعنی به شوراهای روستا هیچ گونه مسئولیت واقعی داده نشده است. به شوراهای شهر تا حدودی بعضی اختیارات داده شده است. وقتی شرح وظایف و اختیارات را مرور می‌کنیم می‌بینیم که این اختیارات، اختیارات تصمیم‌گیری نیست؛ یعنی واقعاً شوراهای به عنوان نهادهایی که مسئولیت امور محلی خود را داشته باشند شناخته نشده‌اند و اساساً دارای شخصیت حقوقی مستقل هم نیستند. وانگهی نظارت‌ها، نظارت‌هایی است که جنبه دولتی آن قوی است. بنابراین هرچهار مؤلفه‌ای که عرض کردم در این قانون با مشکل مواجه است. اما با کمال تأسف به نظر می‌رسد که لایحه بعدی، شوراهای را تقریباً فاقد موضوعیت می‌کند. لایحه‌ای که الان مطرح است هیچ شأنی برای شوراهای شهر و روستا قابل نیست. در این جا فقط بخش وظایف شوراهای را به طور مختصر بررسی می‌کنم:

۱. بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود در روستا.
۲. جلب مشارکت و خودیاری مردم و همکاری با مسئولان اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که در ارتباط با روستا هستند.
۳. تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان در اجرای سیاست‌های مذکور. واقعاً مشخص نیست که این مسأله با چه فلسفه‌ای در قانون شوراهای مطرح شده و به چه دلیل شوراهای روستا وظیفه دارند که سیاست‌های دولت را تشویق و ترغیب کنند و از همه مهم‌تر آن را تبیین کنند. شورای روستا کارش مربوط به امور محلی است. کار آن‌ها مربوط به امور محلی خودشان است و کاری با سیاست‌های دولت ندارند.
۴. همکاری با مسئولان ذی‌ربط برای کمک رسانی در مواقع بحرانی.
۵. ایجاد زمینه مناسب برای اجرای مقررات بهداشتی.
۶. همکاری با نیروهای انتظامی.
۷. ایجاد زمینه‌های مناسب برای توسعه اشتغال و نظارت بر اجرای بهیاری.
۸. بررسی عوارض قابل وصول در حوزه روستا.

۹. انتخاب و برکناری بهیار که شاید مهم‌ترین وظیفه و عینی‌ترین آن همین باشد.

۱۰. تشویق برای مشارکت در احداث، ترغیب و تشویق مردم به سوادآموزی و غیره.

در این جا همه چیز به تشویق و ترغیب و همکاری ختم شده است. ما باید تکلیف خودمان را تعیین کنیم. یا معتقد به دمکراسی هستیم یا نیستیم. اگر معتقد هستیم دمکراسی در پایین‌ترین سطح و از روستاها آغاز می‌شود و شوراهای روستاها نهادهایی هستند که دمکراسی را در سطح کشور به صورت عمومی نهادینه می‌کنند و از این نظر، وجه تمایزی با شوراهای شهر دارند. شوراهای شهر در عین این که نهادهای دمکراتیک هستند نهادهای خدمت‌رسان نیز هستند ولی وجه عمده و غالب روستاها این است که دمکراسی را در سطح عموم تعمیم و گسترش می‌دهند. هر چند در رفع نیازهای روستاییان هم نقش مؤثری دارند ولی کارکرد اصلی‌شان در یک نظام دمکراتیک همان است. لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراها از چند مشکل اساسی رنج می‌برد. اول این که در بعد تشکیلات، شاید لازم باشد در خصوص تعداد اعضای شوراها بازنگری کنیم. در بعد شوراهای شهرها، لازم است به خصوص در شهرهای بزرگ نهادهای زیر مجموعه شوراهای شهر تشکیل شود. با وضعیتی که الان پیش‌بینی شده است شوراهای شهر نمی‌توانند از عهده امور شهر برآیند. البته در لایحه، بحث شوراهای فرعی به طور مختصر و گذرا در یک ماده پیش‌بینی شده است که باید تعمیق گردد و برای آن چاره‌ای اساسی اندیشیده شود. می‌دانیم که در شرایط حاضر، وزارت کشور با مشکلاتی مواجه است از جمله این که در داخل هر شهر، تقسیمات مشخص وجود ندارد که بتوان براساس آن انتخابات را به صورت صحیح انجام داد. لذا باید بتوانیم با فنون دیگری این مشکل را حل کنیم. یعنی در حالی که می‌خواهیم نهادهای ضروری مجموعه شورای شهر وجود داشته باشد امکان اجرای آن هم باشد. باید چنین فکری داشته باشیم و هر نوع اصلاحی که پیشنهاد می‌کنیم بر این اساس صورت بگیرد. در بعد اختیارات و وظایف، فکر می‌کنم که چند روش وجود دارد. در بعضی از کشورها، اساس بر اختیارات شوراهای محلی در امور صرفاً محلی است. یعنی شوراها و نهادهای محلی در امور محلی دارای صلاحیت عام هستند و هر جا قرار باشد که صلاحیت نداشته باشند

قانون صراحتاً آن را استثنا می‌کند. اما روش دوم این است که شما صلاحیت‌های خاصی برای نهادهای محلی پیش بینی می‌کنید؛ یعنی صلاحیت‌های آن‌ها را به صورت اختصاصی برمی‌شمردید. روش سوم هم وجود دارد که صلاحیت عام به نهاد محلی واگذار و سپس موارد مهم آن برشمرده می‌شود هرگاه قرار باشد تفسیری صورت بگیرد تفسیر موارد برشمرده شده در پرتو آن اصل کلی صورت خواهد گرفت. این اثرش در هنگام تفسیر مواد و مقرره‌های قانون است. نکته سوم، در مورد نظارت است. به نظر من باید بحث نظارت در این قانون بازبینی اساسی و کلی شود و نظارت جنبه درونی و قضایی پیدا کند و البته در بعضی از موارد این فرض نادیده گرفته نشود که ممکن است احتمالاً شوراهای شهر با شهردار و دیگران اشتراک منافع داشته باشند و لازم باشد مقامات دولتی و مقامات قدرت مرکزی تحت شرایط خاصی امکان اعتراض و در نتیجه ابطال مصوبات را داشته باشند. البته این نباید اصل باشد بلکه باید یک فرض خاص با محدودیت‌های کاملاً مشخص باشد و این ابطال از طریق مقام قضایی صورت بگیرد.

• **خانم اشرف بروجرودی:** صحبت من عمدتاً در این دو نکته است:

۱. این که ما در مجموعه ساختار نظام لاجرم باید به تدوین قانون پردازیم و ساختار حاکمیتی ما براساس آن چه در قانون اساسی آمده است اصل تفکیک و استقلال قوا و اعمال حاکمیت مردم از طریق انتخابات را در نظر دارد.

۲. در حقیقت با طرح این موضوع در این برهه زمانی از عمر جمهوری اسلامی، طالب تغییراتی هستیم که تأثیرات آن بر سرنوشت مردم مشهود باشد. این تغییرات در نوع نگاهی که به مسأله تصمیم‌گیران و نگاهی که به حاکمیت وجود دارد باید صورت گیرد و نیازمند فرایند زمانی طولانی و آزمون و خطاهای مکرر و در حقیقت گذر از فراز و نشیب‌هایی است که بتواند آرام آرام فرهنگ پذیرش رأی عموم و پذیرش رأی شورایی را گسترش دهد. در جامعه‌ای که بنا به نظر سنجی سال گذشته، ۹۰ درصد مردم دولت را به عنوان مسئول، پایه‌گذار، رافع مشکلات، و کلید حل مشکلات خودشان می‌دانند طبعاً بحث از فرهنگ شورایی به معنای پذیرش رأی عموم و گردن نهادن به رأی عموم تا اندازه‌ای دشوار

است و این دشواری نه فقط در سطح جامعه، که به نظر من در خود شوراهای هم مطرح است. نتیجه‌ای که می‌خواهم بگیرم این است که ما ناچاریم بر اساس همین واقعیت‌ها به تدوین قانون در این جامعه پردازیم. آخرین نکته‌ای که مطرح می‌کنم این است که معمولاً در همه کشورها، عرف عمومی جامعه به عنوان یک شاخصه در تدوین قانون دیده می‌شود. یعنی اگر قرار باشد قانونی نوشته شود بدون لحاظ کردن عرف عموم شاید چندان پاسخگو نباشد. طبیعی هم هست زیرا اجرای آن بر همان جامعه مترتب است و اگر عرف پذیرش آن را نداشته باشد آن قانون نمی‌تواند نتیجه بخش باشد. با این ملاحظات فکر می‌کنم لایحه‌ای که تدوین شده است از این زاویه که بتوانیم فضای مناسبی را فراهم و پذیرشی در سطح عموم ایجاد کنیم و در نهایت در آن چارچوب بتوانیم قانون را به پیش ببریم تا اندازه‌ای کار را مشکل می‌کند. اما به لحاظ شکلی فکر می‌کنم آنچه در چپته داشته‌ایم عرضه کرده‌ایم و نمی‌توانیم بگوییم که به آن خیلی ایراد وارد است. اما به لحاظ محتوایی، در این قانون راه کار مشخصی برای اجرای برخی از بندها طراحی نشده است. برای نمونه، ما بحث شناسایی مشکلات و معضلات و شناسایی توانمندی‌های محیطی محلی را قید کرده اما راه کاری برای آن تعین نکرده‌ایم. شاید آیین‌نامه بتواند این را تکمیل کند و شاید لازم باشد در همین قانون به این مسأله بیشتر پرداخته شود. همچنین با وجود اشاره به وظیفه دولت و این که در قوانین مختلف قید شده است که می‌خواهیم تمرکززدایی داشته باشیم در این قانون، کم‌تر به تشریح مسأله به خصوص در حوزه مدیریت شهری پرداخته‌ایم. در واقع دستگاه‌های مختلف را به طور موازی در کنار شوراهای دیده‌ایم بدون این که تعریف کنیم چه چیزی بر عهده شورا است و چه چیزی به عهده این دستگاه‌ها. البته در برنامه سوم توسعه، بندها و موادی وجود دارد که در آن‌ها به نحوی این مسئولیت‌ها را تفویض کرده‌ایم. خوب است که همین نکات به طور مبرهن و روشن در خود قانون هم دیده شود.

• **آقای علیزاده طباطبایی:** بحث مهمی که در این سه سال تجربه کردیم بحث برنامه و بودجه شهر است. مهم‌ترین تصمیم‌گیری شورا در طول سال همین بحث برنامه و بودجه است. در قانون شوراها اشاره‌ای به برنامه نشده ولی قوانین دیگر با تعریف‌های مشخص،

برنامه شهر را معین کرده است. در ماده ۲ قانون تشکیل شورای عالی شهرسازی و معماری آمده است که تصویب طرح جامع شهرها به عهده شورای عالی شهرسازی است. ماده ۵ همین قانون می‌گوید که تصویب طرح تفصیلی به عهده کمیسیون ماده ۵ است. نکته‌ای که متأسفانه در دعوای اخیر بر سر تراکم متوجه آن شدیم این است که بارها مقامات دولتی گفتند فقط قیمت تراکم را شورای شهر تعیین می‌کند و اصل تراکم ربطی به شورای شهر ندارد. در ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری صراحت دارد که آن قسمت از طرح‌های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر می‌رسد لازم‌الاجراست. یعنی برنامه طرح جامع چیزی شبیه قانون اساسی است. طرح تفصیلی، طرح جامع را به تفصیل تشریح کرده است. طرح تفصیلی برنامه اجرایی شهر می‌شود ولی این برنامه زمانی لازم‌الاجراست که انجمن شهر آن را تصویب کند. در هیچ جا این مسأله لغو نشده است. ولی در طی سه سالی که شوراها تشکیل شده‌اند هرگز طرح تفصیلی را برای تصویب به شورای شهر نبرده‌اند. طرح تفصیلی را مرکز دیگری تصویب کرده است. با نگاهی به مصوبات مصیبت بار کمیسیون ماده ۵ می‌بینیم که در تهران واقعاً سلیقه‌ای و بدون کارشناسی و با زد و بند عمل شده است. می‌گویند درست است که در طرح تفصیلی این زمین کاربری ورزشی یا فضای سبز دارد اما حالا به مسکونی تبدیل می‌کنیم. فوری هم تصویب و تبدیل می‌کنند.

تکلیف برنامه شهر را در این قانون مشخص کنید. مرجع تصویب برنامه شهر باید شورای شهر باشد و مشخصاً هم وظیفه را واگذار کنیم و هم منابع را، و شورای شهر، شورای شهر شود نه شورای شهرداری. بیایم ریسک کنیم. چه کسی گفته که دولت بهتر از مردم می‌تواند امور را اداره کند. در واقع هم اعضای شورای شهر تهران از نظر تجربه اجرایی بیش‌تر از اعضای کابینه تجربه دارند.

• **آقای حمید ماجدی:** جناب آقای علیزاده درخصوص مسائل شهرسازی اشاره داشتند به قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و همچنین ماده ۵ آن که درخصوص تشکیل کمیسیون ماده ۵ و طرح‌های تفصیلی است. شهرسازی به صورت کنونی که در ایران رواج دارد قوانین آن مربوط به دهه ۱۳۴۰ است یعنی تهیه طرح‌های

جامع و تفصیلی برای شهرها در دهه ۱۳۴۰ آغاز شده و قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری و قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی هم اوایل دهه ۱۳۵۰ تصویب شده است. در ایران، زمانی به فکر تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی افتادند و نظام شهرسازی کشور را در چارچوب این دو قانون ترسیم کردند که تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی در دنیا و در غرب که آغازگر آن بود با شکست مواجه و کنار گذاشته شده بود. آنها با مقوله شهرسازی به گونه دیگری برخورد می‌کردند و ما تازه تجربیات شکست خورده آنها را آورده و به صورت متمرکز در کشورمان پیاده می‌کردیم. الان چهار دهه تجربه داریم و تجربه نشان داده است که مقوله شهرسازی یک مقوله ملی نیست. مقوله‌ای است محلی. ممکن است سیاستگذاری‌های آمایشی در مقیاس کلان که پخشایش جمعیت را در سطح کشور و در پهنه سرزمین مشخص می‌کند یک امر ملی باشد و واقعاً هم هست. اما از این سیاست‌های خیلی کلان که بگذریم تهیه طرح‌های توسعه شهری یک امر محلی است و محصول نهایی این طرح‌ها جز نحوه استفاده از زمین شهری و ضوابط و مقررات ساخت و ساز در آن‌ها چیز دیگری نیست. این هیچ ارتباطی به دولت مرکزی پیدا نمی‌کند که کجای شهر زمین مسکونی باشد، کجا اداری باشد، کجا تجاری باشد و چند طبقه ساخته شود و تراکم آن چه مقدار باشد. امر شهرسازی مقوله‌ای است که باید به محل بسپاریم. نه این که شوراها شهر صرفاً تصویب کننده طرح‌های توسعه شهری باشند بلکه خودشان باید تهیه کننده باشند و این طرح‌ها را تهیه، بررسی و تصویب کنند. البته برای مقایسه با طرح‌های بالادست، ممکن است در یک مرحله تأیید یک شورای فراتر از شورای شهر هم لازم باشد.

دوم مقوله مسکن است. درست است که در سطح ملی نیاز به سیاستگذاری کلی داریم ولی مسئله مسکن هم یک امر محلی است. برای هر شهر باید یک برنامه مسکن با توجه به اقشار مختلف مردم شهر از نظر طبقات اجتماعی، درآمدی و اقتصادی تدوین و به مورد اجرا گذاشته شود. یکی از معضلات مهم کشور ما این است که در برنامه‌های ۵ ساله یک رشته سیاست‌های کلان در مورد مسکن اتخاذ می‌شود که هیچ موقع حتی در سطح استانی

هم تدوین نشده است چه برسد به سطح محلی و شهری. با این که سیاست‌های شهرسازی و سیاست‌های مسکن توسط یک متولی و یک وزارتخانه انجام می‌شود باز شاهد هستیم که در سطح محلی هیچ‌گونه هماهنگی بین ضوابط و مقررات شهرسازی با سیاست‌های مسکن وجود ندارد بلکه هر کدام جهت و مسیری خاص خود را طی می‌کند. در تمام دنیا هر جا در امر مسکن مداخله‌ای صورت گرفته، توسط شوراهای شهر و شهرداری‌ها بوده است. حتی مسکن اجتماعی، مسکن استیجاری همه جا در دنیا شاهد هستیم که شهرداری‌ها و شوراهای شهر مسئول آن بوده‌اند؛ ساخته‌اند و به اجاره واگذار کرده‌اند.

مقوله سوم، زمین شهری است. زمین شهری هم یک کالای محلی است نه ملی. قانون ما در مورد زمین شهری بسیار متمرکز است. دولت تملک می‌کند، آماده‌سازی می‌کند و اخیراً هم که با مصوبات مجلس به قیمت روز واگذار می‌کند. این شیوه، دولت را به یک بنگاه معاملات ملکی بسیار مقتدر و بزرگ تبدیل کرده است. پیشنهاد بنده این است که در قانون جدید، تهیه طرح‌های توسعه شهری به عهده شورای شهر سپرده شود و همین‌طور در طرح‌های فرادست آن، طرح‌های ناحیه‌ای، طرح‌های منطقه‌ای و ملی به شوراهای بالادست. باید برای مقوله مسکن بند خاصی گذاشته شود که برنامه‌ریزی مسکن در سطح شهرها و در سطح روستا را شوراهای مربوط به آن‌ها انجام دهند و با مشارکت مردم تهیه مسکن را به عنوان یک کار محلی پیش ببرند. چهارم این که در این لایحه تصمیماتی که در قوانین قبلی گرفته شده است نقض شده و نظارت بر امر زمین شهری به شوراهای شهر و شهرداری‌ها واگذار گردیده است.

• **آقای مجتبی بدیعی:** به نظر من این لایحه اساساً از جمیع جهات ایراد دارد. بهتر است لایحه‌ای که دولت داده است پس گرفته شود و همین قانون جاری اجرا شود. اگر قرار است کار درست و حسابی صورت گیرد باید لایحه از بیخ و بن عوض شود.

نکته اساسی این است که نگاه دولت به لایحه شوراهای شهر، شورا ابزاری است نه شورامحوری. در جای جای مواد لایحه پیشنهادی دائماً گفته شده است که شوراهای موظفند و یک جا نیامده است که مسئولین موظفند؛ استانداران موظفند؛ فرمانداران موظف هستند.

این که لایحه برای شوراها فقط وظیفه تعیین کند و برای مسئولین اختیارات، خود این روح قانون را نشان می‌دهد. نکته دوم، عدم نگرش جامع و سیستماتیک به قانون شوراهاست. این نقص اندکی در مرکز پژوهش‌ها برطرف شده است ولی متأسفانه به دلیل ملاحظاتی که دوستان مرکز داشتند این ضعف ساختاری کماکان وجود دارد. ما باید بفهمیم همانطور که یک نظام جامع قوه مجریه داریم یک نظام جامع قوه مقننه هم داریم. قوه مقننه به معنای علمی صرفاً به معنای مجلس نیست. شوراها به منزله مجالس قانونگذاری در سراسر کشور و در کلیه سطوح از سطح محله در شهر و روستا تا سطوح بالا هستند. فلسفه وجودی قانون شوراها این است که تصمیم‌گیری هر سطح در همان سطح گرفته شود تا بار تصمیم‌گیری سطوح بالاتر با مسائل فرعی یا کوچک‌تر سطوح پایین سنگین نشود. در این صورت مجلس شورای ملی فقط مربوط به مسائل ملی و بین‌المللی می‌شود. در حالی که تا قبل از تشکیل شوراها، مسائلی که در مجلس بحث می‌شد مسائلی بسیار متفرقه و پیش پا افتاده بود. نکته بعدی حوزه وظایف و اختیارات است که کاملاً فرمایشی تنظیم شده است. از نظر نحوه نظارت بر شوراها هم اشکال هست. روح دموکراسی، نظارت مردم بر دولت است. روح دموکراسی نظارت مجلس بر دولت است. اصلاً نهادها برخاسته از مردم و مجلس هستند. برای اولین بار، بعد از این همه تجربه دموکراسی، دولت را ناظر بر مردم کرده‌ایم. دولت را ناظر بر شوراها کرده‌ایم. معلوم نیست این کارشناسان از کجا آمده‌اند که دولت را ناظر بر شوراها می‌دانند. کجای قانون اساسی به دولت اجازه داده است که ناظر بر شوراها شود؟ مسأله مهم، عدم تناظر بین نظام شورایی و نظام اجرایی است. قانون شورای واقعی در هر سطح باید بر قوانین اجرایی نظارت داشته باشد. من نمی‌دانم چرا شوراهای دهستان را در قانون نیاورده‌اند؟ آیا به صرف این که در قانون اساسی تصریح نشده است؟ مگر شما دهستان ندارید و دهدار ندارید؟ شما دهدار دارید، دهستان دارید. هنوز رسماً حذف نشده است.

تمام موارد قانون فعلی را ببینید. آن‌جا که به سمت تمرکز آمده است بر آن صحنه گذاشته‌اید و جاهایی که باید دقیقاً براساس روح قانون شوراها به عدم تمرکز سوق یابد به

سادگی از کنارش گذشته‌اید. همه حرف من این است که ما از دل قانون شوراها مشورت نمی‌خواهیم، شور می‌خواهیم. تا وقتی متوجه نشویم که مشورت با شور فرق دارد شوراها به هیچ عنوان تصمیم‌گیر نیستند.

• **خانم بروجرودی:** وقتی که بحث شوراها را داریم قاعدتاً با این نگاه است که مراکز اداری ما حذف یا کوچک شود یا کاهش پیدا کند. در واقع وقتی شوراها به وجود بیاید نمی‌خواهیم مجدداً ساختار یا مجموعه اداری دیگری را در کنار مجموعه ادارات موجود تعبیه کنیم و به وجود بیاوریم. ماده ۲۱ لایحه پیشنهادی دولت بند ۱۱ می‌گوید که تأیید طرح هادی شهر در شهرهای فاقد طرح هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری و ارسال آن به شورای شهرسازی استان، جزو مواردی است که شورای شهر باید تصمیم بگیرد. این جا یک ابزار و مکانیسم و واسطه‌ای به نام که شهرداری هست که وسایلی در آن تعبیه شده است که بتواند این طرح هادی را تهیه کند. در شوراهای روستا چنین چیزی نداریم. اگر می‌خواهیم واقعاً یک مجموعه اداری جدیدی به وجود بیاوریم این مجموعه زمانی می‌تواند نسبت به وضعیت زمین و ساختمان‌سازی و غیره تصمیم بگیرد که ابزار کار داشته باشد. اگر بخواهد ابزار کار داشته باشد باید یک اداره در کنار آن شورا به وجود آید. اگر اداره به وجود آید نقض غرض است. چرا این قدر وزارت کشور تلاش کرده است که مثلاً مبلغ مختصری برای تجهیز شوراها تخصیص پیدا کند به خصوص در روستاها که هیچ ابزاری در اختیارشان نیست و معمولاً ریش سفیدان روستا در مسجد می‌نشینند دور هم و راجع به مسائلی که در روستا هست تصمیم می‌گیرند؟ چرا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قبول نمی‌کند؟ برای این که معتقد است اگر قرار بشود بودجه‌ای تخصیص بدهیم هر بودجه‌ای نظارتی می‌خواهد و برای هزینه کردنش به ابزاری نیاز هست. بدین ترتیب خود به خود زمینه را برای توسعه بدنه دولت و تشکیل یک اداره جدید فراهم می‌کنیم. از همین رو نمی‌خواهیم اصلاً بودجه‌ای تخصیص پیدا کند. آن‌ها چنین نگاهی به مسأله دارند که از نظر من از یک لحاظ دغدغه‌شان، دغدغه درستی است. اگر با این دید به قضیه نگاه کنیم نمی‌گوییم که چرا در روستا تصمیم‌گیری‌ها اندک است

یا بیش‌تر همکاری و هماهنگی است. تصمیم‌گیری در حد روستا اندک است برای این که ابزار کاری در اختیارش نیست. اما در شهرها، شهرداری چون موظف است این کارها را بکند و ابزارش را هم دارد می‌تواند کار کارشناسی انجام شده را در اختیار شورا قرار دهد.

• **خانم اعظم خاتم:** ذکر چند نکته را لازم می‌دانم:

۱. روندی که وزارت کشور برای تدوین این لایحه طی کرد روشن می‌کند که تشکیل جمع‌های کارشناسی که احياناً ۵-۴ نفر صاحب‌نظر یا کارشناس آزاد هم در آنها باشند به خودی خود تضمینی برای این نیست که محصول کار آن کمیته، تأمین‌کننده مجموع نظرات کارشناسی باشد. سرکار خانم بروجردی بهتر می‌دانند که ما توان کارشناسی چندان گسترده‌ای نداریم. این توان در کشور پراکنده است و لزوماً در دستگاه اجرایی جمع نیست. بنابراین استفاده از مجموعه ابزارهایی که در دست است مثل مطبوعات و غیره برای انعکاس نظرها گام مهمی بود که برداشته نشد.

۲. در تدوین لایحه جدید همیشه اصول راهنما مهم است. اصول راهنمای تدوین‌کنندگان لایحه چندان روشن نیست و نمی‌دانیم برای برخورد با مسائل پیش‌رو چگونه عمل کرده‌اند. از جمله نظام برنامه‌ریزی بخشی در این کشور یک معضل بزرگ است و هر اقدامی برای تمرکززدایی باید بتواند این بدنه برنامه‌ریزی را در کشور جابه‌جا کند. در بسیاری از تصمیم‌گیری‌ها و طرح‌های ساماندهی که برای مسائل مختلف تهیه می‌کنیم عملاً اراده‌های مرکزی، اراده‌های وزارت‌خانه‌ها اعمال می‌شود و سیاست‌ها پیش می‌رود. تغییر این بدنه، مستلزم راه‌کارهای معینی است که در تدوین لایحه دیده نمی‌شود. برای مثال، حوزه شهرسازی شاید ساده‌ترین حوزه‌ای بود که در آن امکان تغییر این بدنه وجود داشت ولی در بند ۱۱ ماده ۲۱ لایحه پیشنهادی دولت به تأیید طرح هادی و جامع شهر در شهرهای فاقد طرح‌های هادی و جامع شهرسازی اشاره می‌شود. اولاً کلمه «تأیید» آمده در حالی که در مورد طرح‌های تفصیلی امکان تصویب طرح‌ها در مقیاس شوراهای شهر کاملاً وجود دارد. قانون شورای عالی شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳ هم آن را پیش‌بینی کرده و به دلیل فقدان نهاد شورا آن را به کمیسیون ماده ۵ سپرده بود. بحث این است که

طرح‌های متعددی در سطح شهر در حال تهیه است که شورای شهر باید دست باز نسبت به مجموعه این طرح‌ها داشته باشد. از جمله در مورد طرح ساماندهی کنونی که در ۲۱ منطقه شهر تهران در حال تهیه است و روح اعضای شورای شهر هم از آن خبر ندارد. قراردادهایی که بین شهرداری و مشاوران بسته شده است جزو مسائلی است که باید قانون نسبت به آن حساس باشد. انواع جدیدی از طرح‌ها در حال تهیه است که بسیار به مسائل روز شهر مثل تراکم، ساخت و ساز و منابع درآمد شهرداری، حساس است و در قالب آن تصمیم‌گیری می‌شود ولی در نشست‌هایی که هر از گاهی اعضای شورای شهر دارند می‌بینیم که اصلاً از این طرح‌ها اطلاع ندارند. این مسأله که شوراها چه در مقیاس شهری، چه در مقیاس منطقه‌ای به ویژه شوراها استان‌ها در نظام برنامه‌ریزی ما نقش داشته باشند یکی از چالش‌های مهم و یکی از اصول راهنما بوده است. باید قبل از این که این تفصیل اجزای را بررسی کنیم بگویم اصول راهنمای ما این‌ها بوده است. ما می‌خواهیم این بدنه برنامه‌ریزی را در این قسمت‌ها تکان بدهیم. این نوع سیاستگذاری‌ها را می‌خواهیم محلی کنیم. فکر می‌کنم برنامه سوم گام‌های مشخصی در روند تمرکززدایی برداشته است. به ماده ۱۳۶ در ارتباط با شهرداری‌ها اشاره کردید. روح قانون شوراها باید طوری باشد که برنامه‌ریزی مجموعه دستگاه‌هایی که بعد از این براساس آن مصوبه در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرند و نظارت آن‌ها با شهرداری‌هاست، تحت نظر شوراها در بیاید. این مسأله در قانون دیده نشده است. یعنی قانون نسبت به روند‌گذار جامعه ما به سمت مدیریت شهری واحد و اختیارات بیش‌تر برای شهرداری‌ها، حساس نیست. طوری حرکت نکرده است که سال بعد نیاز به تجدیدنظر نداشته باشد. در صورتی که با توجه به آنچه که در برنامه سوم برای مدیریت شهری پیش‌بینی شده است چنین چیزی کاملاً امکان‌پذیر بود. در بحث تمرکززدایی دو مسأله اصلی داریم. یک مسأله را دولت در خلال برنامه‌های پنج‌ساله سعی دارد پیگیری کند و آن تفویض اختیارات و تقویت مدیریت‌های محلی است. مسأله دیگر این که در چارچوب مدیریت محلی نقش و رابطه نهاد انتخابی شوراها با تشکیلات اجرایی موجود که

به صورت منصوب است چیست؟ این مسأله را قانون شوراها باید حل کند. به نظر من چالش اصلی در رابطه با قانون شوراها همین مسأله است.

