

بررسی موانع اجرای انتخابات شوراها در سال های ۱۳۶۷-۱۳۶۵

فراز و نشیب قانون شوراها

مریم بیژنی
کارشناس ارشد تاریخ

انتخابات شوراها، آیین نامه اجرایی شوراهای اسلامی در دولت مهندس موسوی و دوران وزارت کشور سید علی اکبر محتشمی در سال ۱۳۶۵ تهیه شد^(۱) و پس از بررسی ها و کارهای کارشناسی در وزارت کشور، دکتر سید محمد صدر معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور طی مصاحبه ای با روزنامه اطلاعات (یکشنبه ۲۶ بهمن ۱۳۶۵) تاریخ و چگونگی برگزاری شوراهای اسلامی را در سراسر کشور اعلام کرد. شیوه برگزاری انتخابات به صورت دوگانه و غیرمتمرکز بود و همان گونه که وی در این مصاحبه اعلام کرده بود قرار شد انتخابات شوراها به دو شیوه مستقیم و غیرمستقیم برگزار شود. در انتخابات مستقیم مردم اعضای شوراهای روستا، محله و شهر را انتخاب می کردند. معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور شیوه انتخابات غیرمستقیم را بدین گونه اعلام کرد: "... انتخابات غیرمستقیم که شش مورد است. شوراهای روستایی ابتدا شورای اسلامی دهستان را تشکیل می دهند و شورای اسلامی دهستان، شورای اسلامی بخش را انتخاب می کنند. از طرف دیگر شهرهای واقع در محدوده بخش هم به اضافه دهستان ها، شوراهای اسلامی بخش را تشکیل می دهند و شهر مرکز شهرستان شورای اسلامی شهرستان را تشکیل می دهند و شورای اسلامی شهرستان ها، شورای اسلامی استان و شورای اسلامی استان ها، شورای عالی اسلامی استان ها را تشکیل خواهند داد."^(۲)

علاوه بر موارد ذکر شده وی تاریخ برگزاری انتخابات را سه ماهه اول سال ۱۳۶۶ اعلام کرد.^(۳) به رغم کارهای کارشناسی انجام گرفته در سطح هیأت دولت موانعی در راه اجرای انتخابات شوراها وجود داشت. با وجود آنکه مهندس موسوی بارها در جلسات مختلف مجلس پیگیری سریع قضیه تشکیل شوراهای مطرح می کرد. به دلیل اینکه در شرایط زمانی سال های ۶۷-۶۵ و حتی قبل از آن دولت کاملاً با ساختاری اقتدارگرا و متمرکز کشور را اداره می کرد، مطرح کردن چنین موضوعاتی در تضاد آشکار با ساختار دولت بود، زیرا باید شوراهای شهری تشکیل می شد که حکم مشاور شهرداری را پیدا

همان گونه که در شماره های قبل آمد از سال ۱۳۶۱ به بعد بارها در مجلس برای قانون شوراهای اصلاحیه های متعددی تهیه شد و کارهای کارشناسی مختلف روی آن انجام گرفت. با وجود آنکه هرگز انتخابات شوراها برگزار نشد تا اشکالات قوانین تصویب شده مشخص گردد، اما در فاصله های زمانی متعدد در قانون شوراهای تغییراتی داده شد.

در طی این تغییر و تحولات، قانون انتخابات شوراهای اسلامی با عنوان "قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور" در تاریخ بیست و نهم تیرماه ۱۳۶۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که تصویب این قانون همزمان با دولت مهندس موسوی و تصدی وزارت کشور سید علی اکبر محتشمی بود.

در این شماره بر آنیم تصمیمات دولت برای اجرای قانون شوراهای را در این دوره مورد بررسی قرار دهیم. پس از تصویب قانون انتخابات شوراها، وزارت کشور مطابق قانون موظف بود که مقدمات برگزاری انتخابات شوراهای را فراهم کند.

موضوع برگزاری انتخابات شوراها و تهیه آیین نامه ای برای آن در هیأت دولت مطرح و در وزارت کشور گروه های کارشناسی برای بررسی این قضیه تشکیل شد. با اجرای این انتخابات و تشکیل شوراهای شهر تمرکزگرایی در اجرای برنامه ریزی های شهری کاهش می یافت و بدین ترتیب نمایندگان شوراهای شهر در برنامه ریزی های شهری می توانستند نقش موثری را ایفا کنند و این امر موجب افزایش تعامل و همکاری میان مردم و مدیران شهری می گردید، زیرا در شهرها مشکلات متعددی وجود داشت و شوراهای منتخب مردم هم برای رسیدگی به این مشکلات وجود نداشتند و شهرها به شیوه ای متمرکز تحت نظر وزارت کشور اداره می شدند. به دلیل آنکه مردم نقش چندانی در اداره امور شهرها نداشتند و دولت را متولی اداره امور شهر می دانستند، او را مسئول مشکلات به وجود آمده در شهرها قلمداد می کردند. با توجه به مسائل و مشکلات ذکر شده، پس از تصویب قانون



می‌کرد یا شورای واقعی هم با ایده‌های محافظه‌کارانه در آن شرایط هماهنگ نبود. البته در آن سال‌ها عوامل متعددی نیز به تقویت ایده‌های تمرکزگرایانه و مخالفت با تشکیل شوراهای کمک می‌کرد. از جمله این عوامل جنگ تحمیلی و نبود تجربه کافی و خوشایند از تشکیل شوراهای بود. از طرفی کشور درگیر شرایط جنگ و حال و هوای انقلابی و آرمان‌گرایانه آن سال‌ها بود، بنابراین هر گونه عاملی که موجب اختلال در نظام سیاسی کشور می‌شد کاملاً با مخالفت مواجه می‌گشت و از طرف دیگر همان گونه که ذکر شد مسئولانی که در سطح استان‌ها و دولت مصدر کار بودند تجربه‌ای کافی از تشکیل شوراهای نداشتند و آن تجربه اوایل انقلاب هم چندان خوشایند نبود؛ بنابراین، چون شوراهای به عنوان یک نهاد قانونی و مسئول در سطح کشور پراکنده بودند، نسبت به تشکیل آنها نگرانی‌هایی وجود داشت و به نوعی برای مسئولان در شرایط جنگ ریسک بزرگی بود که چنین کاری را انجام دهند. با این ساختار اقتدارگرای دولت و شرایط ذکر شده تشکیل شوراهای نوعی تحمیل بر نظام تمرکزگرای دولت بود.

با این حال چون انتخابات شوراهای جزو برنامه‌های کاری وزارت کشور در سال‌های ۶۶-۶۵ بود کارهای کارشناسی و پژوهشی در این زمینه انجام شد. و کارشناسان وزارت کشور پژوهشی در زمینه موانع اجرایی تشکیل شوراهای و پیامدهای عدم تشکیل در همین زمان انجام دادند.

موانع عمده تشکیل شوراهای در این پژوهش عبارتند از:

- ۱- عده‌ای معتقد بودند که تشکیل شوراهای موجب تضعیف مدیریت‌ها در سطح بخش، شهرستان و استان می‌شود و پاسخگویی به سئوالات شوراهای را نوعی کند نمودن سرعت کار و تضعیف مدیریت تعبیر می‌کردند.
- ۲- تشکیل شوراهای موجب دخالت آنها در امور اجرایی می‌شود.
- ۳- فقدان کاندیداتوری افراد صالح به علت حضور آنها در جنگ و نفوذ افراد ناباب در شوراهای.

البته کارشناسان وزارت کشور که بر روی طرح تشکیل شوراهای کار می‌کردند این دلایل را رد کردند. بعضی از این دلایل مانند عدم کاندیداتوری افراد صالح در هنگام بررسی قانون شوراهای از سال ۶۱ به بعد جزء ایراداتی بوده که حتی تعدادی از نمایندگان مجلس بر تشکیل شوراهای می‌گرفته‌اند.^(۶) در این بررسی وزارت کشور این ایراد را بدین دلیل رد کرده است: "در جواب این عده باید گفت که اولاً، اکثریت و یا حداقل تعداد بسیار زیادی از رزمندگان جوانان زیر ۲۲ سال می‌باشند که حق عضویت در شورا را ندارند. ضمناً، ملاحظه می‌شود در حال حاضر با وجود عناصر حزب الهی و فعال در جبهه‌ها افراد بیشتر دیگری که از افراد مؤمن و معتقد به انقلاب محسوب می‌شوند در سنگرهای مختلف از مجلس گرفته تا نهادهای انقلاب و ادارات دولتی مشغول فعالیت هستند و مطمئناً برای عضویت در شوراهای افراد بسیار زیاد دیگری وجود دارند."^(۷)

با این وجود، علت نگرانی نسبت به تشکیل شوراهای بیشتر این بود که چون پراکندگی شوراهای در سطح کشور نسبت به مجلس بیشتر است، افراد مخالف تشکیل شوراهای به نوعی فکر می‌کرده‌اند این امر با توجه به شرایط جنگی کشور موجب تقویت نیروهای گریز از مرکز می‌شود و میزان تسلط دولت بر امور کاهش می‌یابد.

همان گونه که ذکر شد چون قانون انتخابات شوراهای تصویب شده بود، دولت می‌بایست شوراهای را تشکیل می‌داد مگر اینکه با دلایل قانع‌کننده‌ای اجرای انتخابات را به تعویق می‌انداخت. به همین دلیل با تمام موانع و مشکلات، دولت مهندس موسوی کارهای کارشناسی و اقدامات لازم را برای برگزاری انتخابات شوراهای انجام داد، ولی به دلیل شرایط خاص کشور و نظرات مختلفی که در این زمینه وجود داشت تصمیم بر این گرفته شد با نوشتن نامه‌ای به حضرت امام خمینی (ره) نظر ایشان را در این زمینه جویا شوند. حضرت امام خمینی (ره) با اینکه از موافقان تشکیل شوراهای بودند در آن شرایط تشکیل شوراهای را منوط به تصمیم سران سه قوه نمودند سران سه قوه هم به دلیل شرایط جنگ برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی کشور را تا پایان جنگ به تعویق انداختند.^(۸) پس از آتش‌بس، در سال ۱۳۶۷ بار دیگر وزارت کشور برای برگزاری انتخابات شوراهای اعلام آمادگی کرد،^(۹) این امر جزء برنامه‌های پیش‌بینی شده دولت در سال ۱۳۶۷ بوده است تا جایی که آیین‌نامه اجرایی و زمان‌بندی انتخابات آماده و برنامه آموزشی برای معجریان و مسئولان انتخابات شوراهای نیز طراحی شده بود.^(۱۰) با این وجود انتخابات برگزار نشد. با توجه به شرایط سیاسی کشور در آن زمان می‌توان استنباط کرد که همچنان تسلط ایده‌های تمرکزگرایانه موجب عملی نشدن اجرای قانون انتخابات شوراهای شد. این مسائل در سال ۱۳۶۷ با سال پایانی کار دولت مهندس موسوی مصادف شد و در سال ۱۳۶۸ دولت آقای هاشمی رفسنجانی روی کار آمد.

حوادث و جریان‌های ذکر شده در زمینه موانع تشکیل شوراهای در سال‌های ۶۷-۶۵ به خوبی نشان می‌دهد که شرایط سیاسی بر عدم تشکیل شوراهای کاملاً مؤثر بوده است.

منابع و مأخذ

- ۱- کارنامه دولت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۵، تهران، دبیرخانه شورای هماهنگی تبلیغات دولت، ص ۵۲۴
- ۲- روزنامه اطلاعات، یکشنبه ۲۰ بهمن ۱۳۶۵، شماره ۱۸۱۰۶، ص ۱۲
- ۳- همان‌جا
- ۴- مصاحبه اختصاصی بیان با حجة الاسلام والمسلمین اشرافی اصفهانی ریاست محترم کمیسیون شوراهای و امور داخلی، هفته‌نامه بیان، خرداد ماه ۱۳۷۰، شماره ۱۰، ص ۱۲
- ۵- دور نمای اجرای قانون انتخابات شوراهای، تهران، حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، دفتر امور اجتماعی، تابستان ۱۳۶۶، ص ۱۰-۱۱
- ۶- بیژنی، مریم، فراز و نشیب قانون شوراهای، مجلس و اولین قانون شوراهای سال ۱۳۶۱، قسمت پنجم، ماهنامه شهریارها، دوره جدید، سال ششم، بهمن ماه ۱۳۸۴، شماره ۶۹، ص ۴۲.
- ۷- حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، همان، ص ۱۲.
- ۸- بی‌اعتنایی دولت مانع اجرای قانون شوراهای، ماهنامه بیان، مرداد و شهریورماه ۱۳۷۰، شماره ۱۲، ص ۱۷.
- ۹- همان‌جا.
- ۱۰- کارنامه دولت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۷، تهران، دبیرخانه شورای هماهنگی تبلیغات دولت، ص ۵۱.