

فرود قانون از فراز بلدیهای مردمی به دولتی

عباس جلالی



برای جمعیت آگاه نبودند. آنها فضاهای همگانی و زیبای پاریس را سال‌ها پس از انقلاب ۱۷۸۹ میلادی می‌دیدند و از پیشینه‌ی خونین آن بی‌خبر بودند. شاه شیفته، هر کاری را برای الگوبرداری از شهرهای بزرگ اروپا انجام می‌داد تا مگر پایتخت دارالخلافه‌ی خود را از آن وضعیت رقت‌بار و آلوده بدر آورد و مردمانش را بتواند سرخوش، پاکیزه و نوپوشیده در میدان‌ها و خیابان‌هایی با نماهای زیبا و باشکوه در آمد و شد ببیند.

در همین روزگار نسیم آزادی اروپای خاوری را درنور دیده و از دیواره‌های بلند کوهستان قفقاز گذشته بود. اینک از شبه جزیره آناتولی و دربند قفقاز به شمال باختری ایران زمین می‌وزید. مردم را از خانه‌ها و کوچه‌های تنگ و باریک به خیابان‌های پهن و نوساخته و میدان‌های تازه گشاده می‌کشانید. دیری نپایید که به‌دنبال توور سلطان صاحب‌قران، شعله‌های انقلاب زبانه کشید. توده‌های گرد آمده در فضاهای شهری - خیابان‌ها، میدان‌ها و ... - نیرو برهم نهادند، انجمن کردند. انجمن‌های شهری زاده شد. هرم قدرت بازگونه گشت و این‌بار انجمن‌ها، آینده‌ی خود و مردمانی را که از میان آنها برخاسته بودند، رقم می‌زدند. شهریان خود حاکم بر سرنوشت خویش شده بودند.

برای اداره‌ی کشور به‌دست دولتمردان و نه خودکامگان، قانون اساسی نوشته شد و مظفرالدین شاه، پیر شاهزاده‌ی قاجاری بر آن دستینه نهاد (۱۲۸۵ خورشیدی / ۱۳۳۴ قمری). سالی دیگر انجمن‌نشینان برای شهرها و اداره‌ی آنها قانون نوشتند؛ قانونی که هر شهر بتواند با آدم‌هایی که خود برمی‌گزیند آن را اداره کند.

نخستین قانون بلدیہ در ۱۰۸ ماده نگاشته شد که بن‌مایه‌ای

در بازجست اسنادی که از یکصد سال پیش درباره هویت شهرداری‌ها به‌دست مانده، این بار دو سند را بررسی خواهیم کرد، گذرا و سنجشی، در سنجش با قانونی که پیشتر متن کامل آن را به‌چاپ سپردیم. «لوحی گرانقدر از پسایست تاریخ» شهرداری‌ها، ش ۷۷) نخستین قانون بلدیہ که اینک یکصد سال از تصویب آن می‌گذرد.

روزگار پیدایی قانون‌های شهر

در پی گشادن فضاهای بسته و هزارتوی کوچه‌های تنگ و باریک، تهران پایتخت روزگار ناصری بر عرصه‌های گشوده‌ای که «خیابان» نام گرفتند، رخ نمود. شمار این خیابان‌ها در پایانی سده‌ی سیزدهم خورشیدی چندان نبود. چهار خیابان در چهار بر ارگ دولتی بر کالبد کوچه‌هایی قدیمی کشیده شده بود؛ خیابان ناصریه در خاور، خیابان خیام‌خانه / جبه‌خانه در جنوب، جلیل‌آباد «باب همایون» در باختر و سپه در شمال و خیابان الماسیه با راستای شمالی - جنوبی که به قلب ارگ می‌رسید. از فضاهای گشاده و بسیار پراهمیت، سبزه میدان در جنوب و توپخانه در شمال ارگ بود که از خود این میدان خیابان‌هایی چند به سوی خاور و شمال کشیده شد. خیابان‌هایی که از میان باغ‌ها و خانه‌های اعیان و اشراف راه می‌گشودند. مانند؛ خیابان لاله‌زار که از باغی به‌همین نام پدیدار شد.

سه سفر پی‌درپی ناصرالدین شاه به فرنگ، دیدن فضاهای باز، پرآمد و شد و پاکیزه، شاه، درباریان و دیگر دولتمردان فرنگ رفته را بر سر شوق آورده بود تا بتوانند روزگاری در پایتخت ناصری فضاهایی این‌گونه پدید آورند. آنها از بن‌مایه‌ی این فضاها چیزی نمی‌دانستند و از پیامد گرانیگاه شدن این فضاها



آن گردن می‌نهادند که به دلیل بی‌سوادی در پس ساده‌ترین مفاهیم آن درمی‌ماندند. گویی تدوینگران این را دانسته بودند که در فصل اول بخش ۹ آمده است، «تاسعاً، معاونت در تکثیر معارف و مساعدت در دایر نمودن کتابخانه‌ها و قرائتخانه‌ها و حوزه‌ها و حفظ و مرمت مساجد و مدارس و ابنیه‌ی عتیقه».

به هر روی قانون بلدیة دستینه نهاده شد، اما به‌راستی چه کسی می‌دانست که بستر لازم برای اجرای چنین قانونی هنوز فراهم نیامده. چه کسی می‌دانست که چگونه باید شهریان را برای درک و اجرای این قانون آماده ساخت که در فصل سوم «ترتیب وظایف انجمن بلدیة» بخش سادس عشر (۱۵) رسیدگی به حساب اداره‌ی بلدیة و نظارت و تفتیش اعمال آن اداره و رسیدگی به مواد شکایات که در آن اداره طرح می‌شود». آنچه می‌توانست به کالبد زیبای این قانون جان ببخشد،

از قانون شهرداری در بلژیک و فرانسه داشت، با درونمایه‌ای بسیار پیشرفته و مترقی. چنین قانونی برای شهرداری که نامی به‌جز نام کوچک برای خود و خانواده‌شان نمی‌شناختند و حتی شناسنامه‌ای که بودن آنها را در جامعه‌ی شهریشان احراز کند، نداشتند، هویت شهروندی چه مفهومی می‌توانست داشته باشد. از ماده‌ی نخست این قانون، تازه اگر می‌توانستند آن را بخوانند، چه دریافتی می‌داشتند که می‌گوید، «مقصود اصلی از تأسیس بلدیة حفظ منافع و ایفای حوائج اهالی شهرنشین است.» هزاران تن از این شهریان بی‌هیچ هویتی در شهر زاده می‌شدند و پس از عمری گاه دراز و زاد و رودی فراوان در می‌گذشتند بی‌آنکه کوچک‌ترین اثری در هیچ کجای شهر از آنها به‌جای مانده باشد. گویی که هرگز چنین انسان‌هایی پا بر جهان ننهاده‌اند. یک چنین کسانی اینک قانونی را باید می‌شناختند و بر اجرای

قانون بلدیة

ماده اول - از اول امرداد ۱۳۰۹ (۱) سهم بلدیة‌ها که از محل مالیات راه تأدیة می‌شد به استثنای مبلغی که در ماده ۲ مذکور است بر اعتبار راه سازی اضافه می‌شود.

تبصره ۱ - صرفه جویی‌های سابق بلدیة هر محل تا تاریخ اول امرداد ۱۳۰۹ اختصاص (به) بلدیة همان محل خواهد داشت.

تبصره ۲ - صدی دو بودجه ۱۳۰۸ (۱) کلیه بلدیة‌ها که برای اجرت مهندسین بلدیة تخصیص داده شده است و همچنین صرفه‌جویی‌های صدی دو تا اول امرداد ۱۳۰۹ به اختیار وزارت داخله گذاشته خواهد شد که کماکان اجرت مهندسین را از این محل پرداخت نمایند.

تبصره ۳ - عواید مالیات مستغلات هر محل و سهمی بلدیة‌ها از مالیات ذبایح و همچنین عواید سینما و نمایش‌ها مطابق قوانین مربوطه کماکان اختصاص به بلدیة همان محل خواهد داشت.

ماده دوم - مبلغ پانصد هزار تومان در هر سال از عواید مالیات راه برای تعمیرات و اصلاحات اساسی تهران و منبع سیصد هزار تومان برای اصلاحات و تعمیرات اساسی سایر شهرها و قصبات تخصیص داده می‌شود.

ماده سوم - اداره کردن امور بلدیة هر محل در حدود وظایف که در نظامنامه مذکوره در ماده ۵ مقرر خواهد شد برعهده انجمن و اداره بلدیة همان محل است.

ماده چهارم - ردیس اداره بلدیة که از طرف وزارت داخله معین می‌شود، مسوول اجرای دستور اصلاحات بلدیة است که از طرف دولت و انجمن‌های بلدیة تصویب شده باشد.

ماده پنجم - انجمن بلدیة هر محل از نمایندگان طبقات تجار و

اصناف و مالکین اعم از مالکین مستغلات و مالکین املاک مزروعی آن شهر و یا قصبه تشکیل خواهد شد. عده‌ی اعضای انجمن بلدیة در پایتخت و سایر شهرها و قصبات بر حسب مقتضیات محل از شش تا دوازده نفر خواهد بود. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و طرز انتخاب و مدت تصدی اعضای انجمن و سایر وظایف آنها مطابق نظامنامه‌ای که به تصویب کمیسیون داخله مجلس شورای ملی خواهد رسید معین خواهد گردید.

ماده ششم - مجلس شورای ملی به انجمن‌های بلدیة اجازه می‌دهد که برای تأمین مصارف بلدیة هر محلی راجع به تنظیمات و روشنایی و تعمیرات و احتیاجات صحی و معرفی بلدیة و امثال آن عوارض محلی وضع نمایند. طرز وضع عوارض مزبور به این نحو خواهد بود که انجمن بلدیة هر محل عوارضی را که برای تأمین مقاصد مذکوره در فوق لازم می‌داند توسط رئیس بلدیة محل به وزارت داخله پیشنهاد خواهد نمود، پس از موافقت هیأت دولت به موقع اجرا گذارده خواهد شد.

ماده هفتم - قانون بلدیة مصوب ۱۳۲۵ و قوانینی که با این قانون مابینت دارد ملغی است.

ماده هشتم - این قانون پس از تصویب به موقع اجرا گذارده می‌شود و وزارت داخله مأمور اجرای آن خواهد بود.

این قانون که مشتمل بر هشت ماده است در جلسه سی‌ام اردیبهشت ماه ۱۳۰۹ شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است.

رئیس مجلس شورای ملی دادگر



پشتوانه‌ای مالی - پولی بود که شوربختانه در هیچ‌یک از مواد آن پیش‌بینی نشده بود. ناتوانی مالی - پولی نقطه ضعفی بود که بیش از پیش کالبد نیرومندان را رنجورتر می‌نمود.

مظفرالدین شاه چند ماه پس از دستبندی نهادن بر قانون اساسی مشروطیت درگذشت. دارالسلطنه‌ی تبریز این بار خودکامه‌ای را پرورانیده بود تا بساط مشروطیت را برچیند. محمدعلی شاه (پاد ۱۲۸۵ - ۱۲۸۸ خ) همه‌ی قوانین را برچیده می‌خواست. انجمنیان در برابر خودکامه در ایستادند و خیابان، خانه‌به‌خانه

نمره و اسم انتخاب‌کنندگان را انجمن نظارت در دفتر مخصوص ثبت خواهد کرد، فوراً ورقه رأی خود را در حضور نظار در صندوق رأی انداخته خارج می‌شوند.

ماده ۶ - استخراج آراء پس از ختم اخذ رأی باید به فاصله یک روز شروع شده و اکثراً در ظرف پنج روز خاتمه یابد. طرز اخذ رأی و استخراج آراء و تشخیص حائزین اکثریت مطابق قانون انتخابات مجلس شورای ملی خواهد بود.

ماده ۷ - والی یا حاکم نتیجه استخراج آراء را بلافاصله به وزارت داخله اطلاع خواهد داد و وزارت داخله مراتب را به هیأت دولت پیشنهاد می‌نماید تا عده لازم از میان منتخبین تعیین شود و انتصاب آنها بر حسب حکم دولت به عمل خواهد آمد.

تبصره - تعیین اشخاصی که بیش از سه عشر از عده آراء حداکثر را حائز باشند بر دارندگان کمتر از سه عشر مقدم خواهند بود.

ماده ۸ - انجمن نظارت پس از خاتمه استخراج آراء به فاصله ۲۴ ساعت صورت مجلس انتخابات را تنظیم و امضا کرده به ایالت یا حکومت تسلیم می‌نماید.

ماده ۹ - در صورتی که یکی از منتخبین که به سمت عضویت اصلی انجمن بلدی انتخاب شده‌اند، استعفا یا فوت کند ایالت یا حکومت مراتب را به وزارت داخله اطلاع خواهد داد تا وزارت داخله از میان بقیه منتخبین یک نفر را به جای مستعفی یا متوفی معین نماید.

ماده ۱۰ - شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان که به موجب ماده ۵ قانون بلدی باید منحصر از طبقات سه گانه (تجار و اصناف و مالکین) باشند به قرار ذیل است:

الف) شرایط انتخاب‌کنندگان:

اولاً: تبعه دولت ایران باشند.

ثانیاً: سن آنها کمتر از بیست سال نباشد.

ثالثاً: محکوم به جنحه و جنایت نباشند.

ب) شرایط انتخاب‌شوندگان:

اولاً: تبعه دولت ایران باشند.

ثانیاً: سواد فارسی داشته باشند.

ثالثاً: سن آنها کمتر از ۳۰ و بیشتر از ۶۰ سال نباشند.

رابعاً: درادارت دولتی استخدام نداشته باشند.

خامساً: محکوم به جنحه و جنایت نباشند.

سند شماره ۲/۲۶۷

نظامنامه بلدی

قسمت اول در تشکیلات بلدی

ماده ۱ - به موجب ماده ۳ قانون بلدی مورخه ۳۰ اردیبهشت ماه ۱۳۰۹ بلدی تشکیل می‌شود از انجمن بلدی و اداره بلدی.

فصل اول - در تشکیل انجمن بلدی

ماده ۲ - انجمن بلدی مرکب است از ۱۲ نفر موافق تفصیل ذیل:

در پایتخت

۱۲ نفر

در مرکز ایالات و ولایات درجه اول

۹ نفر

در سایر نقاط

۶ نفر

ماده ۳ - انجمن بلدی به ترتیب ذیل انتخاب و تشکیل می‌شود: والی یا حاکم برای تشکیل انجمن نظارت از طبقات ثلاثه مالکین، تجار و اصناف ۶ نفر (از هر طبقه دو نفر) را که طرف اعتماد عمومی و معروف به امانیت و دارای سود باشند، دعوت خواهد کرد انجمن نظارت پس از قبول دعوت والی یا حاکم در محلی که معین شده است، حاضر شده، و در تحت ریاست حاکم یا نماینده او تشکیل یافته و به وظایف خود مشغول خواهد شد.

برای تحریرات انجمن به قدر کفایت از اداره ایالتی یا حکومتی منشی خواهد شد.

ماده ۴ - انجمن نظارت اعلانی مرتب نموده، از ۲ الی ۵ روز قبل از شروع به انتخاب منتشر خواهد ساخت. اعلان مزبور مطالب ذیل را حاوی خواهد بود:

محل انعقاد انجمن و اوقاتی که برای اخذ رأی معین می‌شود.

شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان به موجب ماده ۱۰.

ترتیب دادن رأی با توضیح این که دادن رأی مخفی است.

رأی‌دهندگان باید رأی خود را روی کاغذ سفید بی نشان و قبلاً نوشته و با ورقه سجل احوال خود همراه داشته باشند.

عده و کلای بلدی که باید انتخاب شوند:

تبصره - عده انتخاب‌شوندگان باید ۵ برابر عده (ای) باشد که در

ماده ۲ معین شده است.

ماده ۵ - اخذ رأی باید در ظرف یک روز به عمل آید که حداقل آن

دو ساعت باشد.

تبصره - انتخاب‌کنندگان بعد از ارائه ورقه سجل احوال خود که



انحلال انجمن‌های بلدی داد و پیشگامان شکسته پا و دل تنها با اعطای لقی چون "سردار" و "سالار" به گوشه نشسته شدند. بلدی‌های بی‌انجمن، شیر بی‌بال و دمی بود که در روزگار فرمانروایی احمد شاه (پاد ۱۲۸۸-۱۳۰۴ خ) تنها در پایتخت توانست خود را از انزوا رها نماید و به بزرگ‌ترین فضای همگانی آن روزگار - میدان توپخانه- برساند و ساختار اداری خود را با سه بخش؛ ارزاق، میاهی [=آبرسانی] و ساختمان سازماندهی نماید. اینک توان انجام هر کاری از بلدی‌ها گرفته شده بود.

در کودتای اسفند ۱۲۹۹ سیدضیاءالدین طباطبایی (۱۳۴۸ خ) بزرگ‌ترین اهرم شهر را برای دگرگون ساختن چرخ‌های فرسوده‌ی نظام اجتماعی به‌دست گرفت. وی بی‌توجه به قانون فراموش شده که ناکار آمد نیز مانده بود، فرمان‌های ۹۳ گانه را صادر نمود. همه‌ی تصمیمات در هیأت دولت کودتا به تاریخ سوم فروردین ۱۳۰۰ خورشیدی گرفته شد و به اجرا درآمد. فرمان‌ها و تلاش‌های تب‌آلود سید ضیاء برای به‌راه‌اندازی این نهاد اجتماعی به یاری نیروی نظامی، «بلدی‌های دولتی» ← ("بلدی‌های دولتی، تولدی بناگزیر"، شهرداری‌ها، ش ۸۱) را از شکم کودتا به دنیا آورد.

این فرآیند پس از رها شدگی و ویرانی روزافزون شهرها و به‌دلیل انحلال خودبه‌خودی برخی از بلدی‌ها که هیچ‌گونه تأمین مالی نداشتند، به‌ویژه در سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۰۶، سرانجام دولت نوپای پهلوی را بر آن داشت تا قانون ناکار برده ۱۲۸۶ خورشیدی را نادیده بگیرد و قانونی برابر با خواسته‌های حکومت تمرکزگرا و نیمه نظامی را با توجه به شرایط اجتماعی و دید دولتمردان آن سال‌ها به تصویب مجلس شورای ملی برساند که قانون ۳۰ اردیبهشت ماه ۱۳۰۹ دستاورد یک چنین شرایطی بود.

شگفت‌ترین رخداد درباره‌ی این قانون کاهش ناگهانی مواد قانونی نسبت به قانون ۵ (۱۲۸۶) بود که ۱۰۸ ماده آن به ۸ ماده تقلیل یافته بود. متن کامل این قانون را در زیر می‌آوریم تا به بررسی آن بپردازیم.

بررسی سند

نگاهی به مواد هشتگانه نشان می‌دهد که سه ماده‌ی اول، دوم و ششم این قانون درباره‌ی مسائل مالی است که شاید برآمده از همان کمبود و نقص بزرگ در قانون اول باشد. این قانون در ماده‌ی هفتم، «قانون بلدی‌های مصوب ۱۳۲۵ و قوانینی که با این قانون مبنایت دارد ملغی است.» رسماً به زندگی نخستین قانون بلدی‌ها پایان داده است.

در ماده‌ی پنجم و سوم این قانون که احتمالاً با شتابزدگی تمام تهیه شده، آمده است: «ماده‌ی پنجم ... شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و طرز انتخاب و مدت قصدی اعضای انجمن و سایر وظایف آنها مطابق "نظام نامه‌ی" است که به تصویب کمیسیون داخل مجلس شورای ملی خواهد رسید،

معین خواهد گردید».

این قانون چندان مجمل و فشرده بود که بدون آیین‌نامه نظام‌نامه هیچ کاربردی نمی‌توانست داشته باشد. چندان که در ۶ خردادماه همان سال «نظام‌نامه‌ی بلدی‌ها» با ۳۶ ماده از تصویب مجلس گذشت که در ماده‌ی ۱ آن آمده: «به موجب ماده‌ی ۳ قانون بلدی‌ها مورخه‌ی ۳۰ اردیبهشت ماه ۱۳۰۹ بلدی‌ها از انجمن بلدی‌ها و اداره‌ی بلدی‌ها تشکیل می‌شود».

فصل اول - در تشکیل انجمن بلدی

ماده ۲- انجمن بلدی‌ها مرکب از ۶ الی ۱۲ نفر موافق تفصیل ذیل:

در پایتخت ۱۲ نفر.

در مرکز ایالات و ولایات در جداول ۹ نفر.

در سایر نقاط ۶ نفر ...

در یک هم‌سنجی می‌توان دید که شمار اعضای انجمن بلدی در قانون اول (۱۲۸۶ خ)

در شهرهای کوچک ۱۶ نفر

شهرهای متوسط ۲۰ نفر

و شهرهای بزرگ (مثلاً تهران) ۳۰ نفر

معین شده است که در قانون جدید (۱۳۰۹ خ) این شمار به کمتر از نصف کاهش یافته و همین نمایشی از کاهش قدرت انجمن در اداره‌ی مستقل شهر شمرده می‌شود. گفتنی است که این کاهش پیامدهایی چند از جمله گسست پیوند میان مردم و نمایندگان آنها خواهد داشت؛ عدم شناخت برگزیدگان از گستره‌ی محله‌هایی که از سوی ساکنان آن برگزیده شده‌اند، با این نگاه که بی‌گمان در گذر ۲۳ سال از ۱۲۸۶ تا ۱۳۰۹ دگرگونی‌های فراوانی در شمار جمعیت تهران و دیگر شهرها می‌بایست پدید آمده باشد.

در ماده سوم و در انتخاب و تشکیل انجمن، نخست به «انجمن نظارتی» از ملاکین، تجار و اصناف که از ۶ نفر (از هر طبقه دو نفر) درست شده، اشاره دارد که آنها را نیز والی حاکم برخواهد گزید و تازه اینان نیز زیر نظر حاکم به‌کار خواهند پرداخت و این یعنی اتحادیه‌ای از نیروهای حکومت‌گر شامل بازاریان و کار بدستان حکومتی.

و جالب‌تر اینکه در تبصره‌ی شمار انتخاب‌شوندگان را ۵ برابر [مثلاً شهر تهران ۱۲ × ۶ = ۳۶ نفر] اعلام کرده‌اند تا بازهم برابر ماده‌ی ۷ والی نتایج آرا را بی‌درنگ به وزارت داخله [= کشور] اطلاع دهد و «وزارت داخله مراتب را به هیأت دولت پیشنهاد نماید تا عده‌ی لازم از میان منتخبین تعیین گردند». و انتصاب آنها بر حسب حکم دولت انجام شود. این روند به روشنی دگرذیسی در شیوه‌ی حکمرانی در جامعه‌ی آن روز ایران زمین را نشان می‌دهد که چه سان هرم قدرت به روش از بالا به پایین چهره می‌بندد و انتصاب از سوی دولت جای انتخاب از سوی مردم را برای همیشه می‌گیرد.

منبع:

اسنادی از انجمن‌های بلدی، تجار و اصناف، معاونت خدمات مدیریت و اطلاع‌رسانی دفتر رئیس‌جمهور، ج ۲، ۱۳۸۰
اطلاعات، روزنامه، سال ۱۳۰۹ و ش ۱۰۴۵ و ش ۱۰۵۲
عاقلی، باقر، روز شمار تاریخ ایران، ج ۱، نشر نامک، چاپ هفتم ۱۳۸۴
میرزا صالح، غلامحسین، مذكرات مجلس اول، مازیار، ۱۳۸۳