

شوراها؛ فقط نظارت، و نه بیشتر!

نوشته مسعود خوشابی

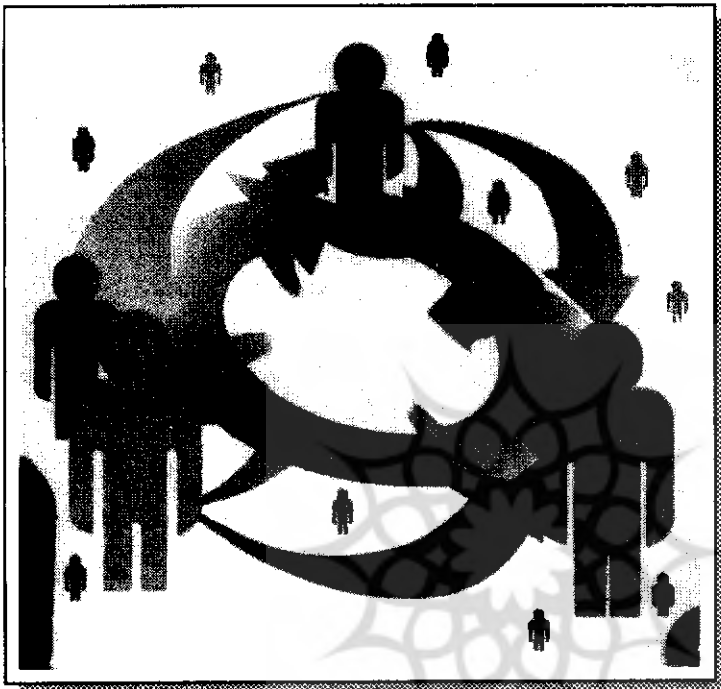
با مطالعه «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به عنوان میثاق وحدت ملی به وضوح مشاهده می‌شود سه مبنای کاملاً مجزا و قابل تفکیک در پایه‌ریزی، تاسیس و ساختار آن نقش تعیین کننده داشته است. این که این مبانی تا چه حد با یکدیگر در تعارض و تقابل، یا سازگار و همساز هستند، می‌تواند یکی از موضوعات قابل بحثی باشد که عمدتاً در مرحله عمل نیاز به پردازش آن بیشتر احساس می‌شود.

مبنای اول؛ مواردی نظری و عملی هستند که چه در «قانون اساسی ایران» به صورت مکتوب و مدون به عنوان جنبه‌هایی از دستاورد انقلاب مشروطیت وجود داشت مانند اصل تفکیک قوا و چه در عمل تحقق پذیرفته بود همچون وجود «مجلس شورا». جای تاکید نیست که این موارد نه تنها در جهان امروز به رسمیت شناخته شده بلکه ضرورتاً جزو ملزومات حکومت کردن هم محسوب می‌شود.

مبنای دوم؛ مواردی است که بالاخص بنابه تاکیددی که روحانیت به عنوان پرچم دار انقلاب بهمن ۵۷ بر آن‌ها داشت در قانون اساسی ثبت شده که شاخص ترین آن‌ها «ولایت فقیه» و تبعات آن است.

مبنای سوم؛ مواردی است که در سالهای ۵۷ و ۵۸ طی شعارها و درخواست‌های فوری و عاجل مردم به وفور و شدت رایج بود و طبعاً صرف نظر کردن بی‌توجهی به آن‌ها به آسانی امکان نداشت. «شوراها» مصداق بارز این مدعا است.

نظر به این که مبانی مذکور نشأت گرفته از ساختار اجتماعی این سرزمین کهنسال تاریخی است، لذا در عین استقلال ظاهری هر کدام از این مبانی قدر مشترک‌هایی نیز با یکدیگر دارند و



قرن بیستم -
قاعده و
معمول این
است که
هر کدام از
جریانات
اپوزیسیون
صاحب
برنامه‌ای
است که به
طور اجمالی
معرف
حضور آن‌ها
در صحنه
مبارزه
سیاسی است
و در فردای

پس‌میروزی

انقلاب، همین برنامه‌ها آس و اساس کار، منجمله تدوین قانون اساسی قرار می‌گیرند، ولی چنین برنامه‌ای از جانب روحانیت به عنوان عنصر اصلی انقلاب وجود آشکار نداشت.

اجازه بفرمایید به نکته دیگری هم اشارتی شود و باب بحث شوراها که هدف نگارش این مقاله است، گشوده شود. «قانون اساسی کنونی ایران» مصوب ۱۲ و ۱۳۵۸/۹/۱۱ عمدتاً در جهت استقرار نظام تدوین شده بود و آن چه پس از گذشت نزدیک ده سال یعنی ۱۳۶۸/۵/۶ به تصویب رسید، که در واقع اضافه کردن فصول ۱۳ و ۱۴ یعنی دو اصل مفصل ۱۷۶ و ۱۷۷ و تجدیدنظر و تغییر در ۴۴ اصل قبلی بود، در جهت تحکیم و تمرکز جایگاه قدرت رهبریت در نظام و به زبانی دیگر فرموله، تدوین و انشاء نقش بلامنازع رهبریت امام خمینی(ره) بود. حذف شورای رهبری، حذف شورای عالی

ضمناً در تاثیرپذیری و تاثیرگذاری بر یکدیگر دارای وجه مشترک هستند. اما به جرأت می‌توان گفت سه کلمه: جمهوری، اسلامی و ایران هر کدام نمودی از آن سه رکنی است که بر شمردیم.

این که در مدت کمتر از یک سال «قانون اساسی» تدوین و تصویب شد، شاید در تاریخ جهانی بی‌سابقه باشد. به خصوص کسانی که با علم طراحی - حالا در هر رشته‌ای - سروکار دارند به خوبی واقفند که فی‌المثل طراحی و محاسبه و ارزیابی تولید انبوه یک طرح به غایت ساده صنعتی تا چه حد دشوار، پردردسر، پرکار و زمان‌بر است، چه برسد به طراحی قانون اساسی، آن هم در آن روزهای سخت و پردغدغه پس از انقلاب.

نکته بدیع و از شگفتی‌های دیگر انقلاب بهمن ۵۷ آن که، در هر انقلابی - به خصوص در

قضایی (که مقرر بود «بالاترین مقام قوه قضایی» باشد و اعضای پنج نفره آن طبق قانون انتخاب شوند و جایگزینی آن با «رئیس قوه قضاییه» که مستقیماً توسط مقام رهبری برای مدت ۵ سال منصوب می‌شود) ایجاد «شورای عالی امنیت ملی» که مصوبات آن پس از تایید مقام رهبری قابل اجراء است، ایجاد «مجمع تشخیص مصلحت نظام» که مصوبات آن پس از تایید مقام رهبری لازم‌الاجراء است. همگی شواهدی در تایید این مدعا هستند، حتی می‌توان به مورد مستند دیگری نیز اشاره کرد. طبق اصل ۱۷۵ «قانون اساسی» قبل از تجدید نظر: «... رادیو و تلویزیون ... زیر نظر مشترک قوای سه گانه ... اداره خواهد شد» و در همین اصل بعد از تجدید نظر آمده: «نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما... با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان [سه قوا]... نظارت بر این سازمان خواهند داشت.»

نقش واقعی شوراهای

حال با این چشم‌انداز کلی از مبانی و تأثیرگذر زمان بر «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» جای یادآوری دارد که یک فصل از ۱۴ فصل قانون مذکور و به عبارت دیگر ۷ اصل از ۱۷۷ اصل آن به شوراهای اختصاص یافته است که لب‌لباب آن تشکیل «نظارت شورایی» منطقه‌ای «برای پیشبرد سریع برنامه‌های ... رفاهی از طریق همکاری مردم» است با تأکید بر این که اعضای آن توسط مردم انتخاب می‌شوند. [اصل یکصدم] لذا، شوراهای به منظور «نظارت» معرفی و ملحوظ می‌شوند. حتی به موجب اصل ۱۰۲: «شورای عالی استان‌ها حق دارد... طرح‌هایی تهیه و ... به مجلس ... پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.» اما ذکر «حق دارد» نه تنها تکلیف و وظایف اجرایی و قانون‌گذاری برای شوراهای بیار نمی‌آورد، بلکه تدوین مقررات را نیز بالضروره در ید شورا نمی‌گذارد درست برخلاف قطعیت وظیفه‌ای که برای مجلس ایجاد می‌کند. حتی اصل ۱۰۴ نیز که صراحتاً اذعان می‌دارد: «به منظور قسط اسلامی و

در «شرح وظایف شوراهای» آنجا که شورا از مرحله نظارتی پافراتر می‌گذارد، آن نقش وزارت کشور به عنوان قیم پررنگ می‌شود!

همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور ... شوراهایی ... در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند این‌ها... تشکیل می‌شود.» بازم وظایف اجرایی برای شوراهای در نظر نگرفته است و بار دیگر تأکیدی است بر نقش نظارتی شوراهای، به عبارت صریح‌تر «شوراهای» نام دیگر «نظارت مردمی» است.

شایان توجه است آن چه قریب یک قرن اخیر به عنوان «شوراهای» شناخته شده است اولین بار در دوران انقلاب ۱۹۰۵ روسیه، در سطحی نه چندان گسترده به گونه‌ای کاملاً خودجوش حاصل شد که هرچند با شکست انقلاب به برچیدگی آن‌ها انجامید ولی ۱۲ سال بعد از آن تاریخ، در انقلاب فوریه ۱۹۱۷، با تلاقی مظاهر اعتراض علیه حکومت استبدادی تزار و تأثیر جنگ جهانی اول به عنوان اوج بحران سرمایه‌داری، ابتدا شوراهای کارگران و سربازان (= دهقانان اونیفورم پوش) و بعدها تدریجاً شوراهای دهقانان، به سرعت، کثرت و وسعت تمام عیار در جوار دولت موقت رشد کرد و قوام گرفت و ۸ ماه پس از انقلاب فوریه، شوراهای جایگزین ماشین دولتی سابق شدند که علی‌الوجه می‌بایستی از قدرت تصاحب کرده در جهت استقرار سوسیالیسم با توجه به پیروزی سوسیالیسم در سایر کشورهای جهان بالخاص امیدی که به چشم‌انداز پیروزی انقلاب در

آلمان می‌رفت، گام بر می‌داشت؛ سوسیالیسمی که می‌بایستی در بستر دموکراسی و نه در سنیز با آن، نقطه آغاز گسست از ستم سرمایه‌داری و امپریالیسم باشد. در آن وضعیت تاریخی «شوراهای» در واقع از ویژگی‌های چشمگیری برخوردار بودند؛ از جمله، از محل و محیط کار - و نه براساس ناحیه بندی مناطق - توسط مردم و به طور مستقیم برگزیده می‌شدند و هرگاه مردم به عدم صلاحیت آن‌ها پی می‌بردند با اکثریت آراء اعضای نامناسب را عزل می‌کردند. اعضای شورا از مسؤلیت‌های زندگی یسومیه و اشتغال همیشگی فاصله نمی‌گرفتند. یک عضو شورا، در کارخانه یا مزرعه، کارگر یا کشاورزی بود که مثل سایرین به کارگری و کشاورزی می‌پرداخت و بابت انتخاب شدنش از هیچ‌گونه امکانات و تسهیلات و یا حتی امتیازاتی برخوردار نمی‌شد. شوراهای توأمأ ارگان‌های قانون‌گذاری، اجرایی و نظارتی بودند و نه صرفاً نظارتی و در واقع امر نافی بوروکراسی تلقی می‌شدند. بوروکرات‌ها که حسابشان از تکنوکرات‌ها و متخصصین جداست، نه تنها ارزش تولید نمی‌کنند بلکه از امتیازاتی برخوردارند که آن‌ها را از مردم جدا کرده و به جایگاهی مافوق آن‌ها هدایت می‌کند. اما «شوراهای» با حفظ اصالت ارزش آفرینی و فاصله از جایگاه اجتماعی خود، از بطن زندگی واقعی یومیة مردم برمی‌خیزند و عملکردشان جلوه‌ای واقعی از اعمال اراده مردم تلقی می‌شود. در نظام سرمایه‌داری کنترل از طریق اختیارات حقوقی و قانونی (مثلاً در واحدهای تولیدی: سهامداران)، قدرت اقتصادی (: مدیران کل)، پروسه کار (: کارفرما) و بالاخره بخش بسیار کوچک و ضعیفی در پروسه تولید (: توسط خود کارگران) اعمال می‌شود. اما در نظام حکومتی متکی به شوراهای کنترل نه تنها جنبه اجرایی و نظارتی دارد بلکه قانون‌گذاری و تدوین مقررات و انواع و اقسام آیین‌نامه‌ها نیز از جمله وظایف آن تلقی می‌گردد که از سطوح پایین با انتخاب مستقیم شروع می‌شود و به لایه‌های بالایی استوانه قدرت صعود می‌کند و موجبات همگونی جنبه‌های گوناگون و متنوع فعالیت اجتماعی را

فراهم می‌سازد.

با مروری بر «وظایف شوراهای» که در فصلی از قانون شوراهای آمده در نهایت نقش شوراهای در مقابل شهرداری، تصویر کوچک شده، محدود و اختصار یافته‌ای از رابطه بین جنبه نظارتی «مجلس» و «دولت» است با این تفاوت ماهوی که جنبه نظارتی آن نیز بر صحت اجرای قوانین و مقرراتی است که خود واضح آن نبوده‌اند و به لحاظ کثرت اعضاء - به عبارتی انتخاب ۱۲۱ هزار و ۴۱۷ عضو اصلی و ۷۹ هزار و ۸۱۷ نفر عضو علی‌البدل - یعنی به کارگیری قریب ۲۰۰ هزار نفر، امری شگفت‌انگیز و قابل تامل است. تصور بفرمایید، با انتخاب شوراهای و استقرار آنها منبع هر جا شهرداری حضور داشت، «نظارت مردمی» حاکم خواهد شد، که این «نظارت مردمی» به نوعی تحت نظر وزارت کشور و با توجه به هیات نظارت بر انتخابات و اصل ۱۰۲ فوق‌الذکر به نوعی متأثر از «مجلس» به حصول می‌پیوندد.

شوراهای در انقیاد!

در شرح «وظایف شوراهای» آن جا که از حد و حدود نظارتی پافراتر می‌گذارد، آنجا نقش وزارت کشور پررنگ می‌شود. موارد عدیده‌ای به شرح زیر در جهت اثبات این ادعاست:

- با این که «انتخاب شهردار برای مدت ۴ سال» از جمله وظایف شوراهاست ولی بلافاصله در تبصره‌ای اعلام می‌شود: نصب شهردارها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد.

- «تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور» می‌باشد. ضمناً ماده ۷۲ صراحت دارد که: «شرایط احراز تصدی سمت شهرداری طبق آئین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیأت دولت خواهد رسید.»

- «تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه، تفریح بودجه سالانه شهرداری و موسسات و

شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها...» صورت می‌گیرد.

- تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری...
- تصویب معاملات و نظارت بر آنها... با رعایت مقررات آئین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.

- تصویب اساسنامه موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تایید و موافقت وزارت کشور.

- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.

- تصویب مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.

- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آئین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها.

جالب این جاست که عبارات تاکیدی زیر وظایف شوراهای را در حیطه انقیاد وزارت کشور موكداً تبیین می‌کند:

ماده ۷۴: شورای شهر ... حق ندارد در نصب و عزل کارکنان شهرداری مداخله کند و یا به آن‌ها دستور بدهد.

ماده ۷۸: شورای اسلامی شهر، بخش و روستا موظف‌اند یک نسخه از کلیه مصوبات خود را حسب مورد جهت اطلاع به فرماندار، بخشدار حوزه انتخابیه خود و سازمان‌های مربوطه ارسال نمایند.

با این توصیف، چنین استنباط می‌شود که ادارات عریض و طویلی برای نظارت بر عملکرد و رفتار شهرداری‌ها به وجود خواهد آمد که مصوباتی نیز در چهارچوب اختیاراتی که وزارت کشور در نظر گرفته در برخواهند داشت، حال چه چیز موجب خواهد شد که ادارات به وجود آمده خود مغل پیشبرد امور نباشد و به نوعی تضمینی بر عملکرد بهینه و تسریع در حل

معضلات خدمات شهرداری‌های مبتلا به مردم باشد، نامشخص است.

فراغوش نکنیم: آن چه زمینه مساعد برای فروپاشی همسایه قدر قدرت شمالی ما را که مدعی نظام شورایی بود فراهم ساخت در تحلیل تهاپی فقدان دموکراسی بود.

فراغوش نکنیم که دولت آقای خاتمی تا نهادینه کردن آزادی مطبوعات، آزادی احزاب، آزادی اجتماعات و کلیه آزادی‌های مصرح در قانون و به طور کلی آن چه در تعریف جامعه مدنی پیشنهادی ایشان می‌گنجد، فاصله زیادی دارد. لذا به نظر می‌رسد پاگیری شوراهای غیر از یادکردگی بیشتر بخش‌های اداری و بوروکراتیکه کردن گسترده شهرداری حاصل دیگری نخواهد داشت.

فراغوش نکنیم کمترین اثر تحقق اصلی‌ترین جنبه جامعه مدنی یعنی آزادی مطبوعات خود به خود معنی دیگری جز تقویت نظارت مردمی بر کلیه جنبه‌های زندگی آن‌ها ندارد.

در کشورهای اروپای شمالی، موفقیت شوراهای، مرهون رشد و تکامل دموکراسی است و متأثر از آن و نه بالعکس. در یک جامعه که توسعه سیاسی - فرهنگی فراهم شده است، به تمایل خودجوش مردم برای اعمال اراده مستقیم دامن زده می‌شود. در این کشورها احزاب، انجمن‌ها، تشکل‌های صنفی، اتحادیه‌ها و سندیکاها به مرحله‌ای از پختگی و تبلور علمی - عملی می‌رسند که قادر می‌شوند با حذف بوروکراسی، و بدون آن که باری برگرده دولت باشند نقش بال را ایفا کنند.

حال آن که به نظر می‌رسد بنابه ادله‌ای چند پروژه توسعه سیاسی - فرهنگی در کشور ما کندی گرفته و در عرصه‌هایی می‌رود تا متوقف شود. امکان ارتقاء نظری مردم و رشد آگاهی آن‌ها با محدودیت‌های جدی روبرو شده است که در این فضا تولد ادارات نظارت مردمی به عنوان عملکرد شوراهای نه تنها نمی‌تواند به نتایج قابل قبولی منجر گردد بلکه در درازمدت به تورم و عدم کارایی روزافزون دستگاه اداری جاری خواهد افزود.

