

سال دوازدهم، شماره ۲۸، بهار ۱۳۸۹

## سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر<sup>۱</sup>

دکتر کمال‌الدین هریسی‌نژاد herisinejad@yahoo.fr

دانشیار گروه حقوق دانشگاه تبریز

تاریخ دریافت مقاله: ۸۶/۱۱/۳ تاریخ پذیرش نهایی: ۸۷/۳/۱

### چکیده

عدم تمرکز محلی در افق تاریخ اداری ایران با انقلاب مشروطیت پدیدار گشت و خاستگاه اولیه آن شهر تبریز بود. انجمن‌های شهر به عنوان یکی از مصادیق مهم عدم تمرکز، باز با پیشتازی تبریز در سراسر کشور شکل گرفته، اداره امور شهرها را بر عهده گرفتند. اما چگونگی این امر طی یک صد سال که از آغاز آن سپری شده است، یکسان نبوده و فراز و فرودهای فراوانی را پشت سر نهاده است. بلافاصله بعد از انقلاب مشروطیت، انجمن‌های بلدیّه با تکیه بر قانون انجمن‌های بلدیّه مصوب ۱۳۲۵ قمری با اختیارات کافی و با استقلال قابل توجهی، خواه از جهت گزینش اعضای آن و خواه از جهت میزان حضور و مداخله قوه مرکزی در امور مربوط به آنها، به رتق و فتق امور شهرها پرداختند. با وقوع کودتای ۱۲۹۹ و سپس تغییر سلسله پادشاهی و استقرار دیکتاتوری، انجمن‌های شهر در محاق افتادند و با وضع و اجرای قانون بلدیّه ۱۳۰۹ شمسی و آیین‌نامه اجرایی آن، قانوناً و عملاً این انجمن‌ها استقلال خود را از دست داده، به عوامل فاقد اختیار قدرت مرکزی تبدیل شدند. بعد از شهریور ۱۳۲۰ و باز شدن نسبی فضای سیاسی و بویژه با شروع نهضت ملی شدن نفت، انجمن‌های شهر نیز مورد توجه قرار گرفتند و با قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر ۱۳۲۸ و سپس لایحه قانون شهرداری ۱۳۳۱ اختیار و استقلال نسبی خود را در اداره امور شهرها باز یافتند. این دوران نیز چندان به طول نینجامید و با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، نقش انجمن شهر در اداره امور شهرها روز به روز کم رنگ‌تر شد؛ به نوعی که با تصویب قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن و متاثر از فضای سیاسی حاکم، انجمن‌های شهر عمدتاً به نهادهای تشریفاتی مبدل گشتند. بعد از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، قانون اساسی ایران اهمیت فراوانی برای شوراهای و از جمله شوراهای اسلامی شهر قابل گردید و آنها را از جمله ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور اعلام نمود، اما به رغم تصویب قوانین مربوط، به دلایل مختلف، این شوراهای تشکیل نگردید و اداره امور شهرها به قائم مقامی از طرف آنها به وسیله استاندارها انجام پذیرفت؛ تا بالاخره شوراهای شهر در سال ۱۳۷۸ تشکیل شد، با آنکه میزان اختیارات و دخالت آنها در امور شهر در حد و شان تریبات قانون اساسی در این خصوص نیست.

واژه های کلیدی: شهر، انجمن، شورا، بلدیّه، شهرداری.

۱. این مقاله به مناسبت بزرگداشت یکصدمین سال تأسیس شورای شهر و شهرداری در شهر تبریز نگاشته شده است.

## مقدمه

اداره امور شهرها توسط نهادهای مردمی (انجمن‌ها یا شوراهای شهر) یکی از جلوه‌های «عدم تمرکز اداری به معنای خاص کلمه» یا «عدم تمرکز محلی» است. امروزه توسل به این شیوه و سبک اداری با توجه به توسعه اقتصادی؛ تحولات اجتماعی؛ پیشرفتهای سریع تکنولوژیک؛ افزایش بی حد و حصر نیازها و توقعات انسانی و... امری اجتناب ناپذیر می‌نماید. بر خلاف گذشته نه چندان دور، دولتها دیگر نمی‌توانند بدون آن که به این مسائل توجه داشته باشند، یا توسعه متعادل نواحی را در نظر آورند و صرفاً با تکیه بر وظایف امنیتی و انتظامی، به صورت متمرکز جوامع را اداره نمایند.

اما صرف ادعا یا تعریف و توصیف در خصوص نقش انجمن‌ها یا شوراهای محلی موجب تحقق عدم تمرکز محلی و در نتیجه پاسخگوی مسایل پیچیده و متعدد سیاسی، اداری، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی نیست. برای تحقق این امر، یعنی استقرار عدم تمرکز اداری به معنای واقعی، از نظر حقوقی رعایت پاره‌ای از شرایط ضرورت دارد که اهم آنها به این شرح است:

برخی از امور زیر عنوان «امور محلی» از امور ملی تفکیک گردد و اداره آنها در صلاحیت مقامات محلی قرار گیرد (Rivero, 1971, 292).

مقامات اخیر چه از جهت انتخاب و چه از حیث برکناری نسبتاً مستقل از مقامات دولت مرکزی باشند (Dubois, 1992, 39).

اداره امور محلی به وسیله مقامات محلی حتی الامکان به دور از دخالت‌های مقامات دولت مرکزی انجام پذیرد (Chaminade, 1990, 4).

با دقت در موارد فوق مشخص می‌شود که تا انقلاب مشروطیت، نظام اداری ایران با بحث عدم تمرکز محلی بیگانه بوده است. سرپیچی حکمرانان از دستورات حکومت مرکزی، حاکمیت سیستم خان خانی و ملوک الطوائفی در برخی از دوره‌های تاریخی، وجود برخی مقامات چون «محتسب» که بعضی از امور محول به شهرداری‌های امروز را بر عهده داشتند و حتی، در دوره‌های اخیر «شوراهای تنظیمات» ناصرالدین شاهی نمی‌توانند مصادیقی از عدم تمرکز اداری محسوب شوند، چرا که فاقد شرایط لازم مذکور برای تحقق آن (از نظر حقوقی) بوده‌اند. در واقع، این سبک اداری از انقلاب مشروطیت به این سو، با پیشتازی و نقش تعیین کننده تبریز، در حقوق ایران مطرح گردید و در تاریخ اداری این کشور تحقق یافت. انجمن‌های بلدی و ادارات بلدی که بعدها انجمن‌های شهر و شهرداری نامیده شدند به عنوان یکی از مصادیق مهم این شیوه اداری، برای اولین بار در

تبریز، تشکیل شدند و به اداره امور شهرها پرداختند، اما چگونگی این امر در طول این یک صد سال یکسان نبوده و با توجه به تحولات تاریخی و سیاسی، فراز و فرودهایی را پشت سر نهاده است. در نوشتار حاضر اجمالاً این موضوع بررسی می گردد.

### الف) حضور قدرتمند نهادهای منتخب مردم در مدیریت شهری

بعد از پیروزی انقلاب مشروطیت، انجمن‌های محلی به صورت خود جوش و از متن جامعه سر بر آوردند و در اندک مدتی وجود خود را بر هیات حاکمه تحمیل نموده، نقش بسیار عمده‌ای در جریان امور محلی حتی امور ملی ایفا کردند.<sup>۱</sup> این حرکت خود جوش از تبریز برخاست. انجمن نظارت بر انتخابات اولین دوره مجلس شورای ملی در این شهر، مأموریت خود را پس از اتمام انتخابات تمام نشده تلقی کرد و علی رغم فشارهای حکومتی، به ویژه اقدامات محمد علی میرزا، ولیعهد و حاکم تبریز، و به دلیل برخورداری از حمایت مردمی، همچنان به فعالیت خود استمرار بخشید. به پیروی از تبریز، ابتدا در رشت و سپس در سایر شهرهای ایران، این روند ادامه یافت و انجمن‌های نظارت بر انتخابات، تحت عناوین مختلف، چون انجمن ملی یا انجمن ایالتی، همچنان فعال باقی مانده، به گسترش شعبات خود در شهرهای تابعه پرداختند و مهمات امور منطقه و محل و بعضاً کشور را در دست گرفتند.

علی‌رغم توفیق انجمن‌های مذکور در رتق و فتق امور که حمایت بی‌دریغ و بدون قید و شرط توده‌های مردم را به دنبال داشت، فقدان مبنای قانونی آنان را در برابر توطئه‌ها و کارشکنی‌های مخالفان آسیب‌پذیر می‌نمود. بنابراین، توجه انجمن‌ها و انقلابیون معطوف بر کردن این خلأ گردیده، مجلس شورای ملی جهت وضع قانون در این خصوص تحت فشار قرار گرفت. این تلاشها به بار نشست و مجلس در ماه ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری؛ یعنی در اولین سال فعالیت خود، قانون انجمن‌های بلدیّه و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی را تصویب نمود.

برای اولین بار در تاریخ ایران با تصویب قانون انجمن‌های بلدیّه، انجمن‌های منتخب اهالی شهر به اداره امور آن پرداختند. این دوره را می‌توان دوران طلایی اداره شهرها توسط نهادهای مردمی نامید، چرا که قانون مذکور از هر جهت شرایط لازم مذکور در سطور پیشین را برای تحقق عدم تمرکز محلی تأمین می‌نمود:

---

۱. برای اطلاع بیشتر از چگونگی پیدایش و نقش این انجمن‌ها در انقلاب مشروطیت و سپس در تحولات بعدی آن ر. ک: مقالات نویسنده در نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز، شماره‌های پیاپی ۱۲ و ۱۶.

## ۱. قلمرو وسیع صلاحیت‌ها و اختیارات

به موجب قانون مزبور، حوزه وسیعی از امور به عنوان امور محلی (شهری) تلقی گردید و اداره آنها بر عهده انجمن‌های بلدیّه و ادارات بلدی نهاده شد که به اهم آنها اشاره می‌شود:

### حوزه امور مالی

اختیارات گسترده در این حوزه، نظیر تصویب بودجه شهر، برقراری مالیاتها و عوارض محلی، نظارت بر اداره اموال شهر، تصویب اخذ وام، قبول یا دادن هبه یا اعانه به نام شهر<sup>۱</sup> و به طور کلی، تصویب هر گونه خرید و فروش و هر گونه معاملات به نام شهر (همان، ماده ۴) بر عهده انجمن بلدیّه و امور اجرایی این امور بر عهده ادارات بلدی نهاده شد.

### امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

در این قلمرو، تعیین قیمت نان، گوشت و سایر مایحتاج عمومی، تعیین نرخ وسایل حمل و نقل عمومی، بازرسی و نظارت بر اوزان و قیمتها، تصمیم‌گیری در خصوص نگهداری و عملکرد مطلوب موسسات خیریه، بیمارستانها و کتابخانه‌های عمومی، پیش‌بینی مکانهایی برای نگهداری کودکان بی سرپرست، دیوانگان و حیوانات گمشده (همان، ماده ۷۰، بندهای ۸، ۱۱، ۲۰، ۲۱) و اتخاذ تصمیمات لازم در خصوص پاکیزگی خیابانها و کوچه‌ها، ساختن بام‌ها و ناودان‌ها، پاکیزگی آبهای جاری، بهداشت و سلامت عمومی، پاکیزگی مکانهای عمومی، آتش‌نشانی و غیره (همان، ماده ۹۰) در حوزه اختیارات انجمن بلدیّه و ایجاد خانه معلولان، بیمارستانها و نوانخانه‌ها، همکاری در امور بهداشتی، ایجاد داروخانه‌ها، همکاری برای توسعه فرهنگ و آموزش، کمک برای ایجاد کتابخانه‌ها و قرائت‌خانه‌ها، کمک برای نگهداری مساجد، موزه‌ها و آثار تاریخی، تشریک مساعی با دولت به منظور ایجاد و استقرار بازارها و نمایشگاههای تجاری، اتخاذ تدابیر موثر در راستای توسعه حرفه و تجارت در شهر، توزیع آب و غیره (همان، ماده ۲)، در زمره وظایف و اختیارات اداره بلدیّه قرار داشت.

۱. بندهای ۴ تا ۱۰، ۱۲، ۱۳، ۱۶ و ۱۹ ماده ۷۰ قانون بلدیّه مصوب ۱۳۲۵ قمری، مذاکرات مجلس: اولین دوره قانونگذاری، تهران، چاپخانه مجلس، ۱۳۲۵.

## مسائل اداری

در حوزه مسایل اداری، انتخاب کلاتر (شهردار) که همان رئیس انجمن بلدیّه بود (همان، ماده ۶۹) و سایر اعضای اداره بلدیّه، (همان، ماده ۷۰، بند ۱ و ماده ۹۲) معاون و دبیر اداره مذکور (همان، ماده ۹۳) تعیین میزان حقوق و دستمزد کارکنان بلدیّه (همان، ماده ۷۰ (بندهای ۱ و ۲)). مراقبت بر حسن اداره بلدی، تعیین وظایف و تکالیف ادارات بلد... (همان، ماده ۷۰، بندهای ۱ و ۲). نظارت بر تمام فعالیتهای ادارات مزبور؛ رسیدگی به شکایت و اعتراضات علیه آنها (همان، ماده ۷۰، بند ۱۶ و ماده ۹۴) و تصویب تمام آیین نامه‌های مربوط به شهر و شهرداری (همان، ماده ۷۰) بندهای ۳ و ۱۴) و مواد ۷۳، ۹۴، ۹۴ و ۹۹) در صلاحیت انجمن بلدیّه بوده، و پلیس اداری؛ یعنی اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ نظم عمومی (ابوالحمد، ۱۳۴۹، ۵) نظیر مراقبت و کنترل نظافت و پاکیزگی کوچه‌ها و خیابانها، میدین و پارکهای عمومی، جوی‌ها و کانالهای زیرزمینی، پل‌ها و پاساژها و حمامهای عمومی، ممنوعیت تکدی گری، اتخاذ موازین مؤثر برای جلوگیری از آتش سوزی و سایر بلایای طبیعی و... (قانون بلدیّه مصوب ۱۳۲۵، همان، ماده ۲) در صلاحیت شهرداری قرار داشت.

## امور شهری و شهرسازی

به موجب بند ۱۵ ماده ۷۰ قانون فوق الذکر، تصویب، تکمیل و تغییر نقشه‌های شهر از اختیارات انجمن‌های بلدیّه و انجام بخش وسیعی از امور شهری و شهرسازی به حکم مواد ۲، ۴ و ۹۴ همان قانون از اختیارات اداره بلدیّه بوده است.

### ۲. انتخابی بودن اعضای انجمن بلدیّه

قانون مورد بحث در ظرف زمانی خود کاملاً جوابگوی شرط دوم تحقق عدم تمرکز اداری؛ یعنی سپردن اداره امور محلی به دست منتخبان مردم همان محلّ و مستقل از مقامات مرکزی، بوده است. امروزه بین علمای حقوق اجماع حاصل است که انتخابی بودن اعضای شوراهای محلی استقلال عمل آنان را در برابر قوه مجریه بیشتر و بهتر از هر مکانیسم دیگری تأمین می‌کند (Chapus, 1993, 325).

در این راستا، قانون انجمن‌های بلدیّه ۱۳۲۵ قمری، ۴۸ ماده از مجموع ۱۰۸ ماده خود را به موضوع انتخابات اعضای انجمن اختصاص می‌دهد. مفاد این مواد قانونی از جهات مختلف قابل

اعتنا هستند که مقرر شدن انتخابات مستقیم، عمومی و مخفی از اهم این موارد هستند. از نکات دیگر در خور توجه در این خصوص، برگزاری انتخابات به دور از دخالت‌های ماموران دولت مرکزی است؛ به نوعی که نه تنها تایید صلاحیت نامزدهای انتخاباتی از سوی یک ارگان حکومتی یا زیر نظر حکومت پیش‌بینی نشده، بلکه قانون مذکور امر به شمارش آرا بلافاصله بعد از اختتام رای‌گیری نموده بود و به این ترتیب، از ایجاد فاصله زمانی میان قرائت آرا و پایان رای‌گیری که می‌توانست امکان دخل و تصرف در صندوق‌های رای را فراهم آورد جلوگیری می‌نمود (قانون بلدیة مصوب ۱۳۲۵ قمری، همان، ماده ۴۲) مهم تر از همه، ماده ۵۵ قانون مزبور قضاوت نهایی در مورد شکایات و اعتراضات وارده بر انتخابات را بر عهده خود انجمن‌های بلدیة گذاشته بود که می‌بایست نظر خود را در این مورد در اولین هفته پس از تشکیل اعلام می‌کرد و این نظر قطعی و نهایی بوده است.

### ۳. استقلال عمل انجمن‌های بلدیة و محدودیت نظارت دولت مرکزی

قانون مورد بحث، با تأمین اداره نسبتاً مستقل امور شهری به وسیله منتخبان شهر و به دور از دخالت‌های مزاحم قوه مجریه، پاسخگوی شرط سوم تحقق عدم تمرکز محلی بوده است. مسلماً برای اینکه اداره امور محلی به وسیله مقامات محلی در چهارچوب قوانین و مقررات مملکتی انجام پذیرد، نظارت حکومت مرکزی ضرورت دارد و از این نظارت در حقوق اداری به عنوان «قیمومت اداری» یاد می‌شود، اما اگر این نظارت از حدود منطقی خود تجاوز کند و به دخالت در امور واحدهای محلی مبدل گردد، استقلال عملی آنان مخدوش شده، هر گونه ابتکار عمل و استقلال رای از آنان سلب می‌گردد و در پایان، این نهادهای مردمی به نهادهای فاقد قدرت تصمیم‌گیری تبدیل می‌شوند و این امر با فلسفه عدم تمرکز مغایرت دارد (هریسی‌نژاد، بهار ۱۳۸۱، ۲۲۲ و ۲۲۳).

موضع قانون بلدیة ۱۳۲۵ در این خصوص کاملاً پیشرو و متناسب با شرایط عدم تمرکز بوده است. آنچه به اعضای انجمن‌های بلدیة مربوط می‌شود، دولت مرکزی از هیچ‌گونه اختیاری در ارتباط با تعلیق، عزل و برکناری آنان برخوردار نبوده است و در صورتی که عضو یا اعضای شرایط لازم برای عضویت را از دست می‌دادند، مطابق ماده ۶۵ قانون، خود انجمن بلدیة در این خصوص تصمیم‌گیری می‌نموده است. از سوی دیگر، انحلال انجمن‌ها نیز در قانون پیش‌بینی نشده و در نتیجه غیر ممکن بوده است. در خصوص وظایف نیز، تعداد محدودی از مصوبات انجمن‌های

بلدیه برای اجرایی شدن به تأیید مقامات حکومتی نیاز داشته است (قانون بلدیه مصوب ۱۳۲۵ هجری قمری، همان، ماده ۸۴).

به این ترتیب، ملاحظه می‌شود که انجمن‌های بلدیه بلافاصله بعد از انقلاب مشروطیت در صحنه اداری ایران ظاهر شدند و اداره امور شهرها را مطابق با ضوابط و موازین عدم تمرکز محلی بر عهده گرفتند، اما دولت آنان مستعجل بود و اوضاع و احوال داخلی و خارجی به شکلی پیش رفت که عرصه بر آنان تنگ و تنگتر گردید.

#### ب) بازگشت به سیستم تمرکز گرایی در اداره شهرها

عوامل مختلف و در راس آنها، دخالت‌های ناروای خارجی، عرصه را بر فعالیت نهادهای برخاسته از انقلاب مشروطیت و به ویژه انجمن‌های محلی، از جمله انجمن‌های بلدیه به سختی تنگ گردانید. این دخالت‌ها که از مدتها پیش در کشور ما آغاز شده بود، بعد از پیروزی انقلاب مشروطیت شکل آشکارتر و خطرناک‌تری به خود گرفت؛ تا جایی که طبق قرار داد ۱۹۰۷، ایران به سه منطقه، یک منطقه بی طرف و دو دیگر به عنوان منطقه نفوذ انگلستان و روسیه تزاری و متعاقباً مطابق قرار داد ۱۹۱۵ به دو منطقه نفوذ دولتهای فوق‌الذکر تقسیم گردید، اما وقوع جنگ اول جهانی و به ویژه استقرار نظام بلشویکی در روسیه از ۱۹۱۷ به بعد، در کشور ما نیز معاملات سیاسی را برهم زد. در واقع، دولت جدید روسیه شوروی، هم به دلیل گرفتاریهای داخلی و هم به منظور تظاهر به رعایت شعارهای خود، به طور موقت از صحنه سیاسی ایران خارج شد. دولت استعماری انگلستان، که در صحنه بی رقیب باقی مانده بود، تلاش گسترده‌ای را برای تحقق سلطه بلا منازع خود در ایران و بر منابع آن به عمل آورد که نقطه اوج آن انعقاد قرارداد ۱۹۱۹ با دولت وثوق‌الدوله بود. موانع ایجاد شده بر سر راه قرارداد فوق‌الذکر از سوی مجلس شورای ملی از یک طرف و احمد شاه، آخرین پادشاه قاجار از طرف دیگر، که هیچ کدام حاضر به تصویب و تأیید آن نگردیدند، پیر استعمار را به تجدیدنظر در سیاستهای خود در ایران وا داشت. ایجاد دولتی وابسته و تحت فرمان و در عین حال تمرکزگرا که هم بتواند شورش‌ها و اعتراضات داخلی علیه تسلط انگلستان را سرکوب کند و هم در برابر نفوذ بلشویسم مقاومت نماید، در دستور کار سیاست خارجی آن کشور قرار گرفت. سیاست مذکور با وقوع کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ و سپس تغییر سلسله سلطنتی در سال ۱۳۰۴ تحقق یافت. اثر بارز و روشن این تحولات در رابطه با نهادهای محلی، بازگشت به سوی تمرکز اداری مطلق بوده است.

انجمن‌های بلدیّه و شهرداری ها، به عنوان یکی از مصادیق مهم نهادهای محلی و مردمی و در راستای همان سیاست؛ یعنی تمرکز گرایی مطلق، سرنوشت غم‌انگیزی یافتند. قانون بلدیّه مصوب ۱۳۲۵ قمری با وضع قانون بلدیّه مصوب ۱۳۰۹ شمسی منسوخ گردید. قانون جدید و آیین‌نامه اجرایی آن به شدت تمرکزگرا بوده و مفاد آنها به هیچ وجه پاسخگوی شرایط عدم تمرکز محلی و در نتیجه، اداره امور شهرها به وسیله نهادهای محلی و مردمی نبوده است.

### ۱. نقش ناچیز مردم در انتخاب اعضای انجمن‌های شهر و شهرداران

اصل انتخاب اعضای انجمن‌های شهر به وسیله مردم محل و انتخاب شهرداران به وسیله آنها که یکی از شرایط بنیادین عدم تمرکز محلی است، به وسیله قانون جدید به طور کلی مخدوش می‌گردد.

#### - در خصوص اعضای انجمن‌ها

اولاً، قانون جدید با مقرر داشتن این نکته که انجمن بلدیّه از نمایندگان تجار، اصناف و مالکان محل تشکیل می‌شود، انتخابات صنفی را جایگزین انتخابات عمومی مقرر در قانون سابق نمود و به این ترتیب، اقشار عظیمی از جامعه، نظیر: کارگران، دهقانان، کشاورزان غیر مالک و بخش عمده‌ای از بورژوازی فقیر شهرنشین را از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم کرد.

ثانیاً، طبق مقررات جدید، انتخابات کاملاً تحت هدایت و کنترل قوه مجریه انجام می‌پذیرفت، چرا که طبق ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون جدید، اعضای انجمن نظارت بر انتخابات توسط حاکم محل تعیین شده، تحت ریاست مستقیم او به انجام وظیفه می‌پرداختند. منشی‌های این انجمن‌ها نیز باید از میان کارکنان دارالحکومه‌ها انتخاب می‌شدند. وانگهی، برخلاف قانون قبلی که شمارش آرا را بلافاصله پس از اختتام رای‌گیری مقرر می‌داشت، به موجب ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون جدید، شمارش آرا یک روز بعد از پایان رای‌گیری شروع می‌شد و تا پنج روز می‌توانست ادامه یابد. این وضعیت، امکان هر گونه تقلب و دستکاری در صندوق‌ها توسط هیات نظارت تحت کنترل قوه مجریه را فراهم می‌کرد. بالاخره، وفق ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون جدید، صلاحیت رسیدگی نهایی به شکایات و اعتراضات در خصوص مسایل انتخابات بر عهده وزیر داخله گذاشته

۱. قانون بلدیّه مصوب ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹، روزنامه رسمی دولت شاهنشاهی ایران، شماره ۴۴۸، مورخ ۶ خرداد ۱۳۰۹، ماده ۵.



شده بود و به این ترتیب، انتخاب کنندگان یا انتخاب شوندگان معترض هیچ مرجعی جز قوه مجریه که خود برگزار کننده انتخابات بود برای رسیدگی به اعتراضات در دسترس نداشتند.

**ثالثاً و مهم تر این که** افراد انتخاب شده تحت چنین شرایطی منتخبان نهایی نبوده، تصمیم گیری در این خصوص نیز به قوه مجریه اختصاص داشت. توضیح این که طبق ماده ۷ آئین نامه اجرایی قانون جدید، انتخاب کنندگان در هر شهر پنج برابر تعداد لازم برای عضویت در انجمن مربوطه را بر می گزینند و آنگاه شورای وزیران از میان آنها اعضای انجمن ها را انتخاب می کردند. به این ترتیب، برای تعیین نهایی اعضای انجمن های شهر، افرادی به تعداد پنج برابر افراد لازم طی یک انتخابات محدود صنفی و تحت کنترل قوه مجریه برگزیده و به شورای وزیران پیشنهاد می شدند تا شورای مزبور افراد مورد نظر خود را از میان آنها انتخاب کند و به عضویت انجمن های بلدیّه منصوب گرداند.

#### - در مورد شهرداران

موضوع انتخابی بودن شهرداران طبق قانون جدید به طور کلی منتفی می گردد. ماده ۴ این قانون صراحتاً مقرر می داشت که شهردار توسط وزیر داخله، بدون هیچ گونه دخالت و حتی مشارکت از سوی انجمن بلدیّه، منصوب می شود. قانون جدید، نه تنها در تعیین، بلکه در عزل و برکناری شهردار نیز، هیچ گونه اختیار و نقشی برای انجمن بلدیّه قایل نبود و در نتیجه، ارگان اجرایی انجمن، عملاً تحت کنترل قوه مجریه عمل می نمود.

#### ۲. تشدید قیومت اداری

قانون بلدیّه ۱۳۰۹ شمسی، با تشدید غیر منطقی قیومیت اداری، یکی دیگر از شرایط تحقق عدم تمرکز محلی؛ یعنی استقلال عمل نهادهای محلی در اداره امور شهرها را نیز نادیده گرفت. در این خصوص، آنچه به انجمن های بلدیّه مربوط می شود، طبق مقررات قانون جدید و آیین نامه اجرایی آن، تصمیم گیری در مورد عزل و برکناری اعضای این انجمن ها، نه تنها به دلیل از دست دادن شرایط لازم برای عضویت، بلکه به بهانه اقتضای منافع عمومی، در مورد شهرهای بزرگ برعهده وزیر داخله و در مورد شهرهای کوچک برعهده حکام نهاده شد. به علاوه، وزیر داخله بدون هیچ تشریفات می توانست جایگزین انجمن های بلدیّه شده و بدون اطلاع و نظر آنها تصمیماتی را در ارتباط با امور شهری اتخاذ و دستور اجرای آنها را به شهرداران صادر کند. طبق ماده ۴ قانون مورد

بحث، شهردار موظف بود این گونه تصمیمات وزیر داخله را به موقع اجرا بگذارد. بالاخره، طبق مقررات جدید<sup>۱</sup> بخش وسیعی از مصوبات انجمن‌های بلدییه برای لازم‌الاجرا شدن نیازمند تأیید قبلی از طرف شورای وزیران، وزیر داخله یا حاکم محل، با توجه به اهمیت موضوعات، بوده است. در ارتباط با شهرداران، علاوه بر این که نصب و عزل آنان مطلقاً در صلاحیت قویه مجریه بوده است و آنها موظف به اجرای تصمیمات وزیر داخله در رابطه با امور شهری بوده‌اند، حکام نیز می‌توانستند با مخالفت خود تمام اقدامات آنها را عقیم نمایند<sup>۲</sup>. با امعان نظر به اینکه قضاوت نهایی در خصوص اختلاف نظر شهرداری‌ها و حکام با وزیر داخله بوده است، به همین جهت، عملکرد این نهادهای مردمی تحت سیطره کامل قویه مجریه قرار گرفته بود.

### ج) تجدید حیات انجمن‌های شهر و شهرداریها

وقوع جنگ دوم جهانی، حمله متفقین به ایران علی‌رغم اعلان رسمی بی‌طرفی از سوی این کشور و برکناری و تبعید رضاشاه، موجبات پیدایش تحولات گسترده سیاسی و اداری را فراهم آوردند. توضیح این که به دلیل شرایط خاص بین‌المللی از یک سو و جوانی و بی‌تجربگی جانشین پادشاه مخلوع از سوی دیگر، فضای نسبتاً باز سیاسی در کشور ایجاد گردید. اجرای اصول قانون اساسی از سوی نیروهای ملی مورد در خواست و از جانب شاه و هیات حاکمه مورد تأکید قرار گرفت. آزادی‌های سیاسی مستقر، احزاب سیاسی، گروه‌ها و انجمن‌ها فعال گردیدند، مجلس شورای ملی قدرت و اعتبار از دست رفته خود را باز یافت، شاه وعده داد که سلطنت خواهد کرد و نه حکومت...

در چنین شرایطی، ضرورت تجدید سازمان اداری و از جمله دمیدن روح تازه به کالبد انجمن‌های محلی و تحقق عدم تمرکز اداری موافق با اصول متمم قانون اساسی بیش از پیش نمایان گردید؛ به نوعی که این ضرورت در برنامه‌های اعلام شده اکثر کابینه‌های این دوره انعکاس یافت. برای نمونه، اصل چهارم از اصول هفتگانه سیاست داخلی اعلام شده از سوی کابینه محمد ساعد در سال ۱۳۲۳ و یکی از اصول هفتگانه اعلام شده در کابینه بعدی را «تجدید سازمان اداری و افزایش شرکت شهروندان در امور محلی» تشکیل می‌داد.

وعده‌ها، تلاش‌ها و اقدامات انجام شده در این راستا، در رابطه با انجمن‌های شهر و شهرداری‌ها

۱. همان، ماده ۶ قانون جدید و مواد ۷، ۲۷ و ۲۹ آیین‌نامه اجرایی آن

۲. مواد ۳۴ و ۳۵ آیین‌نامه اجرایی قانون جدید

به بار نشست. قانون بلدیّه ۱۳۰۹ منسوخ گردید، قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر در سال ۱۳۲۸ و سپس لایحه قانونی شهرداری در سال ۱۳۳۱ به تصویب رسید. مفاد این دو قانون در حد وسیعی پاسخگویی شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز محلی بود که به موارد مهم آن اشاره می‌شود:

### ۱. تأکید بر اصل انتخابی بودن اعضای انجمن شهر و شهرداران

در این راستا، آنچه به انجمن شهر مربوط می‌شود، انتخابات صنفی منسوخ و انتخابات عمومی جایگزین آن گردید؛<sup>۱</sup> اعضای انجمن‌ها باید مستقیماً به وسیله مردم محل انتخاب می‌شدند؛ تشکیل، ترکیب و عملکرد انجمن‌های نظارت بر انتخابات از کنترل و هدایت بلامنازع قویّه مجریه خارج گردید؛<sup>۲</sup> شمارش آرا بلافاصله با پایان یافتن رای‌گیری مقرر شد؛<sup>۳</sup> حق شکایت و اعتراض در مورد انتخابات به انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان داده شد و صلاحیت اتخاذ تصمیم‌نهایی و قطعی در این موارد به خود انجمن‌های شهر تفویض گردید.<sup>۴</sup>

در رابطه با انتخاب شهرداران، تحول بتدریج انجام گرفت. همان‌گونه که دیدیم، به موجب قانون بلدیّه ۱۳۰۹، شهرداران، بدون آنکه انجمن‌های شهر کمترین دخالت یا مشارکتی داشته باشند، مستقیماً توسط وزیر داخله منصوب می‌شدند. قانون سال ۱۳۲۸ گام اول را در جهت انتخابی بودن شهردار بر داشت و در ماده ۲۹ خود مقرر نمود که انجمن شهر سه نفر را برای تصدی پست شهردار انتخاب و آنها را به وزارت کشور معرفی نماید تا یک نفر از آنان به وسیله وزیر کشور به این سمت منصوب گردد، اما قدم‌نهایی را در این راستا، لایحه قانونی ۱۳۳۱ برداشت و اصل انتخابی بودن شهردار را به طور مطلق اعلام کرد. مطابق ماده ۲۹ این متن قانونی، شهردار باید به وسیله انجمن شهر انتخاب گردد بدون آن که قویّه مجریه در این خصوص نقشی داشته باشد.

۱. قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر در شهرها مصوب ۴ مرداد ۱۳۲۸، روزنامه رسمی دولت شاهنشاهی ایران، شماره ۱۳۶۰، مورخ ۱۷ مهر ۱۳۲۸، ماده ۴ و لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۱ آبان ۱۳۳۱، روزنامه رسمی دولت شاهنشاهی ایران، شماره ۲۵۲، مورخ ۲۰ آبان ۱۳۳۱، ماده ۳.

۲. قانون ۱۳۲۸، همان، مواد ۱۰ و ۱۱ و لایحه قانونی ۱۳۳۱، همان، مواد ۱۱، ۱۳، ۱۴.

۳. قانون ۱۳۳۱، همان، ماده ۲۳.

۴. قانون ۱۳۲۸، ماده ۲۰ و لایحه قانونی ۱۳۳۱، ماده ۲۶.

## ۲. استقلال عمل نسبی انجمن‌های شهر

قیمومت اداری که تحت حکومت قانون ۱۳۰۹ تشدید شده و در واقعیت امر به صورت کنترل سلسله مراتبی که از ویژگی‌های تمرکز اداری است - در آمده بود، با وضع قوانین جدید کیفیت معقول و منطقی خود را باز می‌یابد. تصمیم‌گیری در مورد عزل و برکناری اعضای انجمن شهر، به دلیل از دست دادن شرایط عضویت یا غیبت غیر موجه بیش از حد نصاب، مجدداً بر عهده خود انجمن‌ها نهاده می‌شود؛ تنها انجمن‌ها هستند که می‌توانند در خصوص عزل و برکناری شهرداران اتخاذ تصمیم نمایند؛<sup>۱</sup> ضرورت تأیید و تصویب نمایندگان قویه مجریه برای لازم الاجرا شدن مصوبات انجمن شهر حذف می‌گردد، امکان جایگزینی قویه مجریه به انجمن‌های شهر جهت اخذ تصمیم در مورد امور شهری از بین می‌رود و حق تصمیم‌گیری نهایی برای ابطال برخی مصوبات انجمن‌ها تحت شرایط مشخص پیش‌بینی شده در قانون به انجمن‌های ولایتی (و در غیاب آنها شورای وزیران) واگذار می‌شود.<sup>۲</sup>

## ۳. افزایش اختیارات

حدود اختیارات انجمن‌های شهر و شهرداری‌ها مطابق قوانین جدید افزایش می‌یابد؛ به نوعی که علاوه بر اختیارات شناخته شده در قوانین قبلی، اختیارات جدیدی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آیین‌نامه‌ای، شهرسازی و پلیس اداری، وفق مواد ۳۵ و ۳۹ قانون ۱۳۲۸ و مواد ۵۱ و ۵۶ قانون ۱۳۳۱، به انجمن‌های شهر و شهرداری‌ها شناخته می‌شود.

با پیشرفت‌های درخور توجه که در زمینه سپردن کار مردم به مردم در عرضه امور شهری حاصل شده بود، امید آن می‌رفت که نقش نهادهای مردمی در اداره امور شهرها روز به روز پررنگ‌تر شود و عدم تمرکز اداری به معنی واقعی کلمه در این حوزه استقرار یابد، اما با وقوع کوتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، این آرزوها در دل ماند و امیدها به یاس مبدل شد چرا که مسیر دیگری در تاریخ تحوّل اداری ایران گشوده شده بود.

۱. قانون ۱۳۲۸، ماده ۳۱

۲. قانون ۱۳۲۸، ماده ۳۴ و لایحه قانونی ۱۳۳۱، ماده ۴۹

### د) انجمن‌های شهر: نهادهای تشریفاتی و وابسته به قدرت مرکزی

با وقوع کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، دوران جدیدی در حیات سیاسی و اداری ایران آغاز می‌شود: آزادیهای سیاسی محدود می‌گردد، انجمن‌ها و گروهها و احزاب سیاسی ممنوع می‌شوند، فعالان سیاسی بازداشت یا تبعید می‌گردند و در یک کلام، حاکمیت بلامنزاع دربار استقرار می‌یابد، اما با توجه به ظرف زمانی و اوضاع و احوال بین‌المللی، هیات حاکمه خود را ناچار از تظاهر به دموکراسی می‌یابد که تداوم مجالس فرمایشی، تشکیل و فعالیت احزاب دولتی، برگزاری هر از گاه انتخابات و غیره از مصادیق آن هستند.

سیاست مزبور در ارتباط با انجمن‌های محلی و از جمله انجمن‌های شهر و شهرداری‌ها نیز پی‌گیری می‌شود؛ یعنی در عین اینکه این نهادها از نظر قانونی پابرجا هستند، ولی عملاً اثرگذاری چندانی در مدیریت شهری ندارند. با دقت در قوانین مختلف مربوط به این انجمن‌ها طی دوران مورد بحث و نحوه اجرای این قوانین، مشخص می‌شود که انجمن‌های محلی فاقد اختیارات مهم تصمیم‌گیری، بی بهره از امکانات لازم، وابسته به قوه مجریه از جهت انتخاب و برکناری اعضا و...، حداکثر می‌توانستند به مثابه انجمن‌های مشورتی تلقی گردند و نه نهادهای مردمی که قادر به تحقق عدم تمرکز محلی بوده باشند.

در خصوص انجمن‌های شهر و شهرداری‌ها، به ترتیب قانون شهرداری ۱۳۳۴<sup>۱</sup>، قانون اصلاح پاره‌ای مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵<sup>۲</sup> و قانون اصلاح قانون شهرداری<sup>۳</sup> ۱۳۵۵ به تصویب رسیدند. بررسی این قوانین نشان می‌دهد که استقلال عمل نهادهای مردمی مزبور در امور شهرها روز به روز کمرنگ‌تر و وابستگی آنها به قوه مجریه شدیدتر شده است:

**اولاً** انتخاب آزادانه اعضای انجمن‌های شهر توسط مردم محل با موانع قانونی فزاینده‌ای رو به رو می‌گردد. از سویی، ماده ۱۴ قانون ۱۳۳۴، انتخاب کنندگان را به انتخاب از میان افرادی که صلاحیت آنها به وسیله «کمیسیون پنج نفری» تایید شده است، محدود می‌نماید. نظر بر این که

۱. قانون شهرداری مصوب ۱۱ تیر ۱۳۳۴، روزنامه رسمی دولت شاهنشاهی ایران، شماره ۳۰۷۱، مورخ ۲۰ شهریور ۱۳۳۴.

۲. قانون اصلاح پاره‌ای مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۲۷ بهمن ۱۳۴۵، روزنامه رسمی دولت شاهنشاهی ایران، شماره ۶۴۵۱، مورخ ۲۶ فروردین ۱۳۴۶.

۳. قانون اصلاح قانون شهرداری مصوب ۱۵ تیر ۱۳۵۵، روزنامه رسمی دولت شاهنشاهی ایران، شماره ۹۱۱۲، مورخ ۲۳ مرداد ۱۳۵۵.

کمیسیون مزبور مرکب از نمایندگان قوه مجریه بوده، برای داوطلبانی که صلاحیتشان مورد تأیید آن قرار نگرفته است، هیچ گونه حق اعتراضی مقرر نشده بود، لذا تحدید آزادی انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان کاملاً روشن و هویدا بوده است. از سوی دیگر ماده ۱۵ قانون مصوب ۱۳۵۵ پا را از این هم فراتر نهاده، تأیید صلاحیت کاندیداهای عضویت در انجمن های شهر را به عهده حزب واحد رستخیز می گذارد.

ثانیاً، انجمن های شهر و شهرداری ها از ابزار و امکانات لازم برای تحقق اهداف خود برخوردار نبودند، به ویژه به دلیل فقدان اختیارات قانونی جهت تامین نیازهای مالی، انجمن های شهر و شهرداری ها به کمک ها و وام های اعطایی دولت چشم داشتند که طبیعتاً وابستگی هر چه بیشتر آنها را به قوه مجریه به دنبال می آورد.

ثالثاً، با تشدید قیومت اداری، استقلال عمل انجمن ها و شهرداری ها در اداره امور شهری از بین رفته بود. برای مثال، برخلاف قوانین سابق، تصمیم گیری در مورد برکناری اعضای انجمن شهر به دلیل از دست دادن شرایط عضویت و یا غیبت غیر موجه به عهده فرمانداران و بخشداران گذاشته می شود (قانون ۱۳۳۴، ماده ۱۲)؛ سیستم ضرورت تأیید قبلی مصوبات انجمن ها به وسیله مقامات قوه مجریه جهت لازم الاجرا گشتن آنها که توسط قوانین ۱۳۲۸ و ۱۳۳۱ منسوخ گردیده بود، به وسیله قوانین جدید احیا می شود و مصوبات مهم انجمن ها نظیر: تصویب عوارض محلی، تصویب اساسنامه سازمانها و موسسات وابسته، تصویب نقشه های شهر و غیره بدون تأیید قوه مجریه قابلیت اجرایی پیدا نمی کند (قانون ۱۳۳۴، مواد ۴۵ و ۸۴ و قانون ۱۳۴۵، مواد ۵۴ و ۹۸).

#### ه) جایگاه کنونی شوراهای اسلامی شهر در اداره شهرها

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و استقرار نظام جمهوری اسلامی فصل نوینی در تاریخ اداری ایران گشوده می شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با ابتنا به متون شرعی، شوراهای را از ارکان تصمیم گیری و اداره کشور قلمداد می کند (اصل هفتم) و فصل هفتم خود، یعنی از اصل ۱۰۰ تا ۱۰۷ را به شوراهای اختصاص می دهد. صرف نظر از اهمیتی که قانون اساسی بر شوراهای و نقش آنها در اداره امور کشور قایل است، صرف اختصاص چند اصل از اصول قانون اساسی به آنها که به ندرت در قوانین اساسی سایر کشورها به چشم می خورد نشان از جایگاه رفیع این نهادهای مردمی دارد. نظر بر این که تعیین چگونگی اجرای این اصول و بیان جزئیات آنها بر عهده قانون عادی گذاشته شده است، بنابراین، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۱ قانون مربوط به شوراهای را به

تصویب رسانید که این قانون در سال ۱۳۶۵ اصلاح گردید. اما این قوانین به دلایل متعدّد، از جمله وقوع جنگ تحمیلی هرگز به مرحله اجرا در نیامد. تا این که قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در سال<sup>۱</sup> ۱۳۷۵ به تصویب رسید و در سالهای ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ اصلاحاتی در آن به عمل آمد. از ۹ اردیبهشت ۱۳۷۸ برخی از شوراها از جمله شوراهای اسلامی شهر شروع به فعالیت نمودند و از انقلاب تا این زمان، یعنی بیشتر از بیست سال، امور شهری به قایم مقامی از طرف شوراهای شهر به وسیله استانداران و شهرداران منصوب آنان اداره می‌شد. دقت در قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های آن در سالهای بعد نشان می‌دهد که مفاد آنها نه تنها پاسخگوی تمام شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز محلی نیستند، بلکه نقش و جایگاهی که آنها برای شوراهای محلی قایل شده‌اند، در حدّ و اندازه ترتیبات مقرر در قانون اساسی نیز نیست. در کنار عوامل بسیار دیگر و مهم تر از همه آنها، فقدان استقلال عمل کافی، فقدان اختیارات لازم و فقدان منابع مالی قابل اعتنا و قابل اتکا موجبات حضور کم رنگ و تاثیر گذاری ناچیز شوراهای شهر را در مدیریت شهری فراهم می‌نمایند:

### فقدان استقلال عمل کافی

در نظام اداری مبتنی بر عدم تمرکز محلی، مقامات و نهادهای محلی و منطقه‌ای [و در ما نحن فیه شوراهای شهر] از استقلال مطلق و کامل برخوردار نیستند (Rolland, 1959, 135) و لازم است نظارت قدرت مرکزی بر آنها اعمال شود. اما این نظارت نباید شدید باشد و گرنه سخن از خودگردانی محلی سخنی به گراف خواهد بود (Laubadere, 1980, 52). متأسفانه، نظارتی که به موجب قوانین جاری کشور بر شوراهای اسلامی شهر اعمال می‌شود، نسبتاً وسیع و شدید بوده، آنان را از استقلال عمل نسبی در اداره امور مربوطه محروم می‌سازند.

**الف) نظارت بر اعمال شوراهای شهر:** ضرورت تایید و تصویب صریح مصوبات مهم شوراهای شهر به وسیله مقامات دولتی و لزوم تایید ضمنی کلیه مصوبات آنها، با عدم اعتراض در موعد مقرر توسط مقامات مذکور و حتی امکان ابطال آن مصوبات در برخی موارد و با مکانیسم مقرر در قانون، استقلال کار کردی شوراهای مزبور را به چالش کشیده است:

۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات مصوب ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶/۸/۲۷.

اولاً اجرای برخی از مصوبات یا تصمیمات شوراهای شهر منوط به تایید یا موافقت مقامات دولت مرکزی شده است؛ به طوری که عدم موافقت آنان در حکم وتو؛ یعنی عدم قبول تصمیمات مزبور تلقی می‌شود و تا وقتی که این موافقت جلب نشده است، این گونه تصمیمات قانوناً قابل اجرا نیستند (طباطبایی مومنی، ۱۳۷، ۷۳).

تصویب طرح حدود شهر (بند ۱۱ ماه ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران)، تصویب اساسنامه موسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری (همان، ماده ۷۶، بند ۱۵)، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض (همان، ماده ۷۶، بند ۱۶ و ماده ۸۰)، بررسی و تایید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و حریم و محدوده قانونی شهرها (همان، ماده ۷۶، بند ۳۴)، تصویب حدود حوزه شهری (ماده ۲ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴)، تصویب ترک تشریفات مناقصه یا مزایده در صورتی که از مبالغ معینی تجاوز کند (ماده ۴ آیین‌نامه مالی شهرداریها) و ... از جمله تصمیمات و مصوبات شوراهای شهر هستند که بدون تایید وزارت کشور قابل اجرا نخواهند بود. در عین حال، اقدام یا تصمیم‌گیری در خصوص برخی امور با درخواست، موافقت، هماهنگی، و یا توافق مسؤولان اجرایی، نهادها و سازمانهای مملکتی و دستگاههای ذی ربط برای شوراهای شهر امکان‌پذیر خواهد بود (بندهای ۴، ۵، ۶، ۷ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

ثانیاً مصوبات شوراهای شهر باید به تایید ضمنی مقامات دولتی برسند و در برخی موارد قابل ابطال هستند. به موجب ماده ۸۳ قانون تشکیلات و ... کلیه مصوبات شوراها در صورتی که پس از انقضای دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرند، لازم الاجرا هستند. در صورت اعتراض فرماندار و اصرار شورا بر مصوبه قبلی خود، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیات حل اختلاف ذی ربط ارجاع می‌شود. هیأت مزبور اگر اعتراضات فرماندار را موجه تشخیص دهد، رای به ابطال مصوبه شورا خواهد داد و با توجه به صریح ماده قانونی مذکور، این رای نهایی است. به علاوه، مصوبات شوراهای شهر در خصوص وضع عوارض موضوع ماده ۸۰ قانون مارالذکر، به موجب تبصره ذیل همان ماده در هر مقطعی به وسیله وزیر کشور، بدون نیاز به هیچ توجیه یا استدلالی، قابل اصلاح یا لغو است.

به این ترتیب ملاحظه می‌شود که اعمال شوراهای شهر تحت نظارت و کنترل دولت مرکزی قرار دارد که در برخی موارد با عدم تایید مصوبات و اقدامات شوراها از اجرایی شدن آنها جلوگیری می‌کند و در شرایطی، امکان ابطال مصوبات آنها نیز وجود دارد.



ب) نظارت بر اعضای شوراهای شهر: دولت مرکزی علاوه بر اینکه از طریق هیاتهای اجرایی و هیاتهای نظارت بر انتخاب افراد برای عضویت در شوراهای شهر نظارت می‌کند، بعد از انتخابات نیز از این امکان برخوردار است که ممکن است بر یک یا چند نفر از اعضا مربوط شود (سلب عضویت) و یا کلیت اعضای یک شورا را در برگیرد (انحلال).

به موجب ماده ۸۵ قانون تشکیلات و...، چنانچه هر یک از اعضای شوراهای شهر شرایط عضویت را از دست داده، یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود، یا اقدامی که موجب توقف یا انحلال در انجام وظایف شورا گردد، یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد، ممکن است به مجازاتهای مختلف و از جمله سلب عضویت از یک ماه تا یک سال، سلب عضویت برای باقی مانده دوره شورا، ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها حداقل برای یک دوره و یا سلب عضویت دائم از عضویت در شوراها و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها محکوم گردد. رسیدگی و اتخاذ تصمیم در این مورد، وفق ماده ۸۵ مکرر همان قانون، به پیشنهاد شورای استان یا استاندار به وسیله هیات حل اختلاف استان انجام می‌پذیرد. هر چند که مطابق تبصره ۳ ماده ۸۵ مذکور، فرد یا افرادی که به این ترتیب سلب عضویت می‌گردند، می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت کنند و رای دیوان مزبور قطعی و لازم الاجرا است، ولی نظر بر اینکه عناوینی نظیر قصور یا تقصیر در انجام وظایف قانونی، اقدامی که موجب توقف یا انحلال در انجام وظایف شورا گردد و یا عملی که خلاف شئون اعضای شورا باشد، کسدار و قابل تعبیر و تفسیر هستند، لذا هر زمان ممکن است که اعضای شورا با توسل به این موارد در معرض تهدید و تحدید قرار بگیرند و به این ترتیب استقلال عمل آنان تا حدودی محدود گردد.

در خصوص انحلال شوراهای محلی از جمله شوراهای شهر، طبق اصل ۱۰۹ قانون اساسی، انحلال آنها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. هر چند که اصل مزبور امکان انحلال شوراها را پیش بینی کرده است، لیکن اصل بر عدم انحلال آنها است (هاشمی، ۱۳۸۲، ج ۲، ۳۲). اما قانون تشکیلات و... به نحو قابل توجهی امکان انحلال شوراها را گسترش داده است. بر خلاف قانون اساسی که انحلال را به عنوان یک استثنا و آن هم صرفاً در صورت انحراف شوراها از وظایف قانونی خود پیش بینی نموده است، قانون تشکیلات و... در ماده ۸۴ خود، مورد را به اقدامات بر خلاف وظایف مقرر، مخالف مصالح عمومی کشور، حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی بر عهده دارد، تسری داده است و انحلال شوراها را در چنین حالاتی با پیشنهاد فرماندار به هیات حل اختلاف استان و از آن طریق به هیات حل

اختلاف مرکزی و با تصویب هیات اخیر امکانپذیر ساخته است. در این خصوص نیز، به دلیل قابل تعبیر و تفسیر بودن موارد و به ویژه مورد «اقدامات مخالف مصالح عمومی کشور»، دست مقامات دولت مرکزی نسبتاً باز بوده، در نتیجه آنان اهرمی قوی و موثر جهت کنترل شوراهای شهر در اختیار دارند.

### فقدان اختیارات کافی و منابع مالی قابل اتکا

بررسی موقعیت کنونی شوراهای شهر در نظام حقوقی ایران امروز، و تطبیق و مقایسه آن با جایگاه مقرر برای آنها در قانون اساسی و در قوانینی که در دهه اول بعد از انقلاب و حتی قبل از انقلاب در این خصوص به تصویب رسیده بودند، نشان می‌دهد که مسیر حرکت قانونگذار به سوی محدود نمودن اختیارات شوراهای و از جمله شورای شهر بوده است (شکیبا مقدم، ۱۳۷۴، ۲۱۳ و ۲۱۴) در واقع، امروزه اغلب مسایل و امور شهری خارج از حوزه صلاحیت شوراهای و شهرداری بوده و تصمیم‌گیری و اقدام در خصوص آنها بر عهده ارگانهای مختلف دولتی نهاده شده است. برای نمونه، تصویب مقررات برای تنظیم آبهای شهر و اجاره و استیجار آب که برای مصرف شهر ضروری است، به موجب قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱ به شرکتهای مزبور، بررسی و موافقت با تهیه وسایل برق و به طور کلی اداره امور مربوط به برق و روشنایی براساس قانون سازمانهای برق ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۹ به سازمانهای برق منطقه‌ای؛ نظارت بر بیمارستانها، پرورشگاهها و رفع اختلافات صنفی به ترتیب به وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، سازمان بهزیستی، اتحادیه اصناف و وزارت بازرگانی، نظارت بر نصب برچسب و کنترل عرضه و فروش کالا به موجب قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۱/۲۳ به سازمان تعزیرات حکومتی و مطابق قانون نظام تامین و تعیین کالا مصوب ۱۳۸۰/۲/۱۶ به وزارت بازرگانی و ... واگذار شده‌اند، در حالی که وفق قوانین سابق و از جمله قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ تصمیم‌گیری در خصوص این امور و دیگر امور شهری بر عهده انجمن‌های شهر بوده است.

در برخی از امور شهری نیز برای شوراهای شهر صرفاً نقشی تشریفاتی منظور شده است. بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت ارائه به مقامات مسؤول ذی ربط، همکاری با مسؤولان اجرایی و نهادها و سازمانهای مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان؛ برنامه

ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاههای ذی ربط، تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاههای ذی ربط، اقدام در خصوص تشکیل انجمنهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تاسیس تعاونیهای تولید و توزیع و مصرف و نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاههای ذی ربط (بندهای ۲، ۴، ۵، ۶، ۷ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران)، نمونههایی از این دست هستند.

همان گونه که ملاحظه می شود، در موارد فوق الذکر، نقش شوراهای شهر در حد بررسی و شناخت، همکاری، برنامه ریزی و تشویق و ترغیب، آن هم بنا به درخواست یا با هماهنگی یا توافق دستگاههای ذی ربط محدود گردیده است. در این وضعیت، نه تنها شوراهای شهر و شهرداریها با اغلب مسایل شهری بیگانه هستند، بلکه در خصوص صلاحیتها و اختیارات شناخته شده برای آنها نیز، به دلیل ناهماهنگی یا حتی تداخل وظایف با ارگانهای دولتی، با مشکلات عملی فراوان روبه رو می شوند. به این ترتیب، شاید نظری که بر اساس آن، شوراهای شهر آنچنانکه مد نظر قانون اساسی است، «شورای شهر» نبوده، بلکه صرفاً «شورای شهرداری» هستند، چندان دور از حقیقت نباشد؛ حتی در این محدوده نیز، اختیارات شوراهای شهر در بسیاری از موارد جنبه نظارتی صرف داشته (بندهای ۳، ۸، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۱، ۲۳، ۳۰، ۳۳ ماده ۷۶ قانون تشکیلات و...)، فاقد ضمانت‌های اجرای لازم هستند.

مزید بر موارد مذکور، متأسفانه قانونگذار منابع مالی پایدار، قابل اتکا و منطقی برای شوراهای شهر و شهرداریها تعریف نکرده است و در نتیجه، این نهادهای مردمی برای تامین منابع مالی به منظور انجام وظایف ولو محدود خویش، به طرق غیر اصولی نظیر تراکم فروشی و تغییر کاربری متوسل می شوند و یا اینکه از عمل به تکالیف قانونی خود ناتوان می مانند.

### نتیجه گیری

به این ترتیب مشخص می شود که شوراهای شهر و شهرداریها در ایران از تجربه موفقیت برخوردار نبوده‌اند و در طول این یکصد سال که از عمر آنها می گذرد، توفیق ارائه کارنامه درخشان از خود را نیافته‌اند. در کنار عوامل مختلف، به نظر می رسد که بیش از همه، عوامل

تاریخی و سیاسی (برای مطالعه بیشتر ر.ک: Herissinejad, 2004:1459-1479) در این عدم توفیق نقش اساسی داشته‌اند:

اولاً نهادهای مردمی از جمله شوراهای شهر و شهرداری‌ها در حالی بعد از انقلاب مشروطیت در صحنه اداری ایران بروز و ظهور یافتند که از هیچ گونه سنت و سابقه و تجربه تاریخی در این کشور برخوردار نبوده‌اند. قبل از انقلاب مذکور، مشخصه اصلی کشور ما از نظر سیاسی حاکمیت استبداد و از نظر اداری، تمرکزگرایی مطلق بوده است. واحدهای محلی، که با انقلاب مشروطیت در صحنه حقوقی و اداری کشور ظاهر شدند، در چنین شرایطی، بی‌بهره از پیشینه و تجربه لازم، همانند درختانی که اتکا به ریشه‌های مستحکم نداشته باشند، در مقابل هر باد و بارانی آسیب‌پذیر می‌نمودند.

ثانیاً در طول یکصد سال که از استقرار شوراهای محلی و از جمله شوراهای شهر و شهرداری‌ها سپری شده است، تاریخ ایران مشحون از ناآرامیها و دگرگونی‌های سیاسی بوده است و در این مدت حداقل دو انقلاب (انقلاب مشروطیت و انقلاب اسلامی)، سه کودتا (کودتای محمد علی شاه، کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹، کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲)، سه جنگ (جنگ اول و دوم جهانی که در هر دو علی‌رغم اعلام بی‌طرفی، کشور ما مورد تهاجم قرار گرفت و جنگ تحمیلی) را پشت سر نهاده است و اگر بر این فهرست، ناآرامی‌ها، آشوبها و یاقیامهای متعدد داخلی و بحرانهای همیشه موجود در همسایگان را اضافه کنیم، معلوم می‌شود شرایط برای شکوفایی دموکراسی محلی چندان مناسب نبوده است و این در حالی است که به قول پرفسور باگنارد برای شکوفایی عدم تمرکز محلی باید محیط مناسب فراهم آید، چرا که شوراهای محلی به مثابه گیاهان و گل‌های لطیف و شکننده‌ای هستند که نیاز به مراقبت مخصوص و دایمی دارند (Jacques, 1994, 122) و چنین شرایطی برای شوراهای شهر و شهرداری‌ها در تاریخ ایران تقریباً حاصل نبوده است.

ثالثاً ماهیت دولتهایی که در طول این یکصد سال اداره امور را بر عهده داشته‌اند، با عدم تمرکز محلی سازگار نبوده است. در واقع، با وقوع انقلاب مشروطیت، «دولت - ملت» (Nation- State) در ایران شکل گرفت و در نتیجه آن، رابطه شاه - رعیت به رابطه دولت - شهروند مبدل گشت؛ قانون اساسی تدوین شده، محدودیت اختیارات پادشاه، حاکمیت ملی، تفکیک قوا و ... را به رسمیت شناخت و نهادهای دموکراتیک استقرار یافتند. انقلاب اسلامی نیز با از میان برداشتن غاصبان حاکمیت مردم، موارد فوق را که عملاً در محاق قرار گرفته بودند، احیا نمود، اما استقرار دولتها پس از هر دو انقلاب در غیاب جامعه مدنی و عناصر تشکیل دهنده آن (احزاب سیاسی،

جمعیت‌ها و انجمن‌ها، جوامع صنفی، جنبش تعاونی، سازمانهای غیر دولتی و... به وقوع پیوست. چنین شرایطی به وضعیتی منجر می‌گردد که در آن، دولت به مثابه قیم جامعه، با استفاده از قدرت سیاسی و با در اختیار داشتن تمام سرمایه‌ها و نیروهای جامعه، جامعه را به سوی اهدافی که خود تعیین می‌کند، هدایت می‌نماید و برای تحقق این منظور، ماشین اداری خود را روز به روز گسترش می‌دهد. این ماشین اداری هرگز اجازه فعالیت و شکوفا شدن به نهادهای مدنی و از جمله شوراهای شهر و شهرداری‌ها را نمی‌دهد؛ همچنانکه علی‌رغم دستور صریح قانون اساسی و تأکیدات مکرر مقامات بلند پایه حکومتی، بدنه دولت هیچ‌گاه و در هیچ دوره‌ای سرسازگاری با شوراهای نداشته و حتی از کارشکنی در برابر آن یا تحدید اختیارات قانونی آن نیز ابا نداشته است.

رابعاً در میان علمای حقوق عمومی تقریباً اجماع حاصل است که بین عدم تمرکز محلی از یک سو و دموکراسی از سوی دیگر، تأثیر و تأثر متقابل وجود دارد. نهادهای محلی به ویژه شوراهای شهر و شهرداری‌ها برای آزادی و دموکراسی همان نقشی را ایفا می‌کنند که مدارس ابتدایی در خصوص دانش و آموزش و پرورش دارا هستند (Tocqueville, 1951, 59) و متقابلاً آزادی و دموکراسی بستر مناسب را برای پیدایش و شکوفایی این نهادهای مردمی فراهم می‌کنند (Laubadere et al, 2002, 347) و تحقق دموکراسی محلی در فقدان دموکراسی و آزادیهای سیاسی در سطح ملی قابل تصور نیست (Tocqueville, 1953, 347). در خصوص کشور ما، دموکراسی هرگز امکان تحقق عملی و همه‌جانبه نیافته و در نتیجه نهادینه نشده است. تکلیف دوران قبل از انقلاب اسلامی، به استثنای دوره‌های کوتاه بلافاصله بعد از انقلاب مشروطیت و چند صبحی در فاصله شهریور ۱۳۲۰ تا کودتای ۱۳۳۲، روشن و بی‌نیاز از توضیح است. در مورد بعد از انقلاب اسلامی نیز از سویی عوامل متعدد، از جمله ناآرامی‌های سالهای اولیه انقلاب و جنگ تحمیلی فرصت استقرار همه‌جانبه و نهادینه شدن را از آن گرفتند. از سوی دیگر و مهم‌تر، آن‌که این شیوه اداره کشور هنوز از نظر مبانی نظری با چالشهای جدی در کشور روبه‌روست. عده‌ای بر دموکراسی در مفهوم شناخته شده آن در فرهنگ‌های سیاسی پای می‌فشارند؛ برخی دیگر با طرح مقولاتی نظیر «حکومت اسلامی» یا «حکومت عدل اسلامی» به جای «جمهوری اسلامی» در واقع دموکراسی را از بیخ و بن مطرود و تئوکراسی را جایگزین آن می‌نمایند و بالاخره دسته سوم از «دموکراسی دینی» سخن به میان می‌آورند که ظاهراً با توجه به طرح و تکرار آن از سوی مقامات عالی‌حکومتی، گفتمان رسمی نظام در این خصوص است. البته، طرفداران نظریه اخیر نیز به نوبه خود به دو دسته تقسیم می‌گردند: یک گروه از دموکراسی دینی، دموکراسی در

قالب دین و به عبارت دیگر «دموکراسی هدایت شده» را منظور نظر دارند و گروه دیگر بر این باورند در جامعه‌ای که اکثریت قاطع آن را افراد متدین و معتقد تشکیل می‌دهند، حکومتی که بر اساس رای و نظر آنها و به شیوه‌های دموکراتیک شکل می‌گیرد، منطقاً ملزم به مبانی دینی خواهد بود. در هر صورت، ملاحظه می‌شود که دموکراسی به عنوان یکی از شرایط لازم و اساسی برای عدم تمرکز محلی، نه از بعد نظری و نه از جهت عملی، نهادینه نشده است.

کوتاه سخن این که از عدم توفیق کامل نهادهای مردمی و به ویژه شوراهای شهر و شهرداری‌ها در اداره امور محلی نباید چنین استنتاج شود که این شیوه (عدم تمرکز محلی) سبک نامناسب یا ناموفق اداری است و یا این که مردم ایران شایستگی چنین سیستمی را ندارند. موانع متعددی بر سر راه شوراها در انجام تکالیف خود وجود داشته و دارند که رفع آنها کار چند ماه و چند سال نیست، بلکه زمان می‌خواهد و پایداری می‌طلبد. عملکرد بهینه، منطقی، دلسوزانه و فداکارانه خود شوراها در این راستا نقش اساسی و تعیین کننده‌ای دارد.

### فهرست منابع

#### - فارسی

- ابوالحمد، دکتر عبدالحمید، (۱۳۴۹)، حقوق اداری، جلد اول، کلیات و سازمانهای اداری، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- طباطبایی تمنی، دکتر منوچهر، (۱۳۷۳)، حقوق اداری، تهران، سمت.
- مقدم، محمد شکیبا، (۱۳۷۴)، اداره امور سازمانهای محلی و شهرداری، تهران، نشر هور.
- هاشمی، دکتر سید محمد، (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر میزان، چاپ چهارم.
- هریسی‌نژاد، دکتر کمال‌الدین، (۱۳۸۱)، «قیمومت اداری در حقوق ایران» (مورد شوراهای اسلامی شهر)، «نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تبریز، بهار ۱۳۸۱، شماره مسلسل ۱۸۲.
- -----، (۱۳۸۲)، «پیدایش و نقش انجمن‌های ایالتی در انقلاب مشروطیت»، نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز، تابستان ۱۳۸۲، شماره پیاپی ۱۲.
- -----، (۱۳۸۳)، «نقش انجمن‌های ایالتی و ولایتی در دوران استبداد صغیر»، نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی و دانشگاه تبریز، زمستان ۱۳۸۳، شماره پیاپی ۱۶.

- لاتین

- Bagunard, Jacques, (1994), **La decentralisation**, 4<sup>e</sup> ed., Paris, PUF (que Sais- Je).
- Chaminade, Andre, (1990), **La pratique des institutions Locales**, Paris, Ed. Litec.
- Chapus, Rene, (1993), **Droit administratif general**, 7<sup>e</sup> ed., Paris, Ed. Montchrestien.
- Dubois, Jean, Pierre, (1992), **Droit administratif**, tome 1: droit des institutions administratives, Paris, Ed, and Eyrolles.
- Herissinejad, Kamaladdin, (2004), "**La decentralisation territoriale en Iran: une experience manquée**", Revue de droit public, N5.
- Laubadere, Andre, (1980), **Traite de droit administratif**, 8<sup>e</sup>ed., Paris, L.G.D.J.D.
- Laubadere, Andre, Jeam Claude Venezia et yues Gaudmet, (2002), **Droit administratif**, 14<sup>e</sup>ed., paris, L.G.D.J.
- Rivero, jean, (1971), **Droit administratif**, 5<sup>e</sup> e d., paris, precis dalloz.
- Rolland, Louis, (1959), **Precis de droit administratif**, 17<sup>e</sup>ed., Paris.
- Tocqueville, Alexis de, (1951), **Oeuvres completes**, tome 1: de la democratie en amerique, 4<sup>e</sup> ed. , Paris, Ed. Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de, (1953), **Oeuvres completes**, tome 2: l'ancien regime et la Revolution, Paris, Ed .Gallimard.