

## گذری بر بخش‌های پیشین

## فراز و نشیب قانون شوراها

مریم بیژنی  
کارشناس ارشد تاریخ

سلسله مقالاتی با عنوان فراز و نشیب قانون شوراها از مرداد ۱۳۸۳ تا اردیبهشت ۱۳۸۴ در هشت قسمت در ماهنامه شهرداریها منتشر شد. به دلیل وقفه‌ای که در کار این نشریه به وجود آمد نگارش زنجیره‌ای این مقاله‌ها با گسست روبه‌رو شد. با توجه به شروع کار مجدد نشریه در پاییز ۱۳۸۵ مجدداً تصمیم به نگارش ادامه شماره‌های قبلی این مقاله گرفته شد.

در اینجا خلاصه‌ای از هشت قسمت پیشین ارائه می‌شود تا مجدداً رؤس مطالب این نوشتار در مسیری کلی مشخص گردد.

تشکیل شوراهای شهر و روستا از اوایل انقلاب مورد توجه شخصیت‌های سیاسی قرار گرفت. در این راه "مرحوم آیت الله طالقانی" در سخنرانی‌های مختلف بر اهمیت نظام شورایی تأکید بسیار داشت. چنانکه با مشورت و نظرخواهی از تعدادی از صاحب نظران، در ۲۰ اردیبهشت ۱۳۸۵ متن طرح شوراهای محلی را در ۱۴ ماده منتشر کرد. در این طرح شوراهای شهر دارای وظایف متعددی در زمینه‌های فرهنگی، آموزشی، بهداشتی و درمانی، کار و صنعت و کشاورزی بودند. این طرح با اصلاحاتی در شورای انقلاب در سوم تیرماه ۱۳۵۸ در ۱۷ ماده به تصویب رسید و به دولت ابلاغ شد، و دولت در ۱۴ تیرماه ۱۳۵۸ قانون شوراهای محلی را در ۱۷ ماده به تصویب رساند. چون در این زمان مجلس تشکیل نشده بود؛ مصوبات شورای انقلاب و دولت تا زمان تشکیل مجلس شورای ملی دارای اعتبار بوده است. طرح شوراهای محلی در فاصله زمانی سال‌های ۱۳۵۸-۵۹ به چالشی اساسی میان دولت و احزاب تبدیل شد، به همین دلیل از موضوع شوراها در جهت رسیدن به خواسته‌ها و منافع حزبی بهره‌برداری سیاسی صورت گرفت. در این میان آیت الله طالقانی با جدیت تمام در صدد بود که با هشدارهای لازم به دولت، تشکیل شوراها را عملی کند. در چنین فضایی با تشکیل مجلس خبرگان قانون اساسی در مرداد ۱۳۵۸ یکی از مسائلی که مورد توجه نمایندگان قرار گرفت تشکیل شورا بود. در این میان گروه‌های سیاسی مختلف در کشور برای رفع بحران‌های سیاسی منطقه تشکیل شوراها را امری لازم شمردند. در حین بررسی موضوع شوراها در مجلس خبرگان قانون اساسی، مدافع اصلی تشکیل شوراها، آیت الله طالقانی - که در میان مردم و احزاب محبوبیت ویژه‌ای داشت - در ۱۹ شهریور ۵۸ درگذشت. با توجه به درگذشت طراح و مدافع اصلی شوراها، نوعی جو احساسی در روزنامه‌ها و کشور نسبت به عملی شدن تشکیل شوراها شکل گرفت. همین امر باعث شد که دولت برای بررسی سریع‌تر قانون شوراها و انجام انتخابات تحت فشار قرار گیرد. در همین حال نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی بر اساس دیدگاه‌های مختلفی به بحث و بررسی درخصوص شوراها پرداختند، که در این میان سه دیدگاه دارای اهمیت است:

۱) دیدگاه خودگردانی؛ ۲) دیدگاه خودمختاری؛ و ۳) تمرکزگرایی. براساس دیدگاه خودگردانی، تعدادی از نمایندگان معتقد بودند که باید اختیارات اجرایی بیشتری به شوراها برای برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای داده شود و ویژگی‌های قومی و منطقه‌ای نیز برای آن در نظر گرفته شود. ۲. براساس دیدگاه خودمختاری، تعدادی از نمایندگان معتقد بودند با توجه به اینکه هر یک از مناطق کشور دارای نیازهای متفاوت و فرهنگ خاص خود است، نظام خودمختاری برای اداره شهرها بهترین راه حل است. البته این دیدگاه، به معنی جدایی مناطق مختلف نبود، بلکه این دسته از نمایندگان بر همبستگی تمامی قوم‌های ایرانی در قالب ایرانی واحد تأکید داشتند.

۳. طیف وسیعی از نمایندگان که عضو حزب جمهوری اسلامی بودند، از نظریه تمرکزگرایی و نظارت دولت بر تمام امور کشور طرفداری می‌کردند. این نمایندگان خواستار تشکیل شوراهایی با اختیارات اجرایی بیشتر در مناطق تحت نفوذ خود بودند.

پس از بررسی‌های مجلس خبرگان قانون اساسی، اصل‌های شش و هفت، و اصل‌های یکصد تا یکصد و شش به شوراها اختصاص داده شد. در همان زمان که مذاکرات مربوط به شوراها در مجلس خبرگان قانون اساسی در جریان بود، در فضایی که موضوع تشکیل شوراها در اوایل انقلاب بحث روز بود، در بعضی شهرها مانند سنج، تهران و اصفهان به طور خودجوش شوراهایی تشکیل شد. عنوان این شوراها در اصفهان "شوراهای همیاری" بود که آیین‌نامه‌ای هم برای آن در اصفهان تدوین شد. البته اختیارات این شوراها از سوی استانداری اصفهان به آنها تفویض شده بود. این شوراها دارای اختیارات گسترده‌ای بودند. در اصفهان نمایندگان محله‌های مختلف اعضای "شوراهای همیاری" را انتخاب می‌کردند. همچنین از بین نمایندگان شهردار محله انتخاب می‌شد و این شهرداران محله‌ها، شهرداران نواحی را انتخاب می‌کردند.

پس از این تحولات و درگذشت مرحوم آیت الله طالقانی، با توجه به مطالبی که در جراید مبنی بر لزوم تشکیل شوراها منتشر می‌شد، دولت تصمیم گرفت لایحه انتخابات شوراها را آماده کند. بدین منظور دولت موقت قانون انتخابات شوراها را در ۴۵ ماده تدوین کرد که در شورای انقلاب و هیئت دولت مورد تصویب قرار گرفت. مطابق اطلاعیه‌ای که از سوی وزارت کشور در زمان هاشم صباغیان منتشر شد اولین دوره انتخابات شوراها به نام آیت الله طالقانی نامگذاری شد. قانون انتخابات در ۱۷ ماده تدوین شد. داوطلبان اجازه نصب پوسترهای تبلیغاتی نداشتند. با توجه به شرایط روز جامعه ایران در آن موقع هدف وزارت کشور این بود که جلوی اختلاف‌های سیاسی و سوء استفاده‌ها را بگیرد. مطابق ماده هجدهم فصل پنجم قانون مذکور، نحوه رأی دادن شهروندان دو مرحله‌ای بود، بدین

ترتیب که شهروندان یک روز قبل از انتخابات به محل حوزه‌های رأی‌گیری می‌رفتند و برگه انتخابات را تحویل می‌گرفتند و روز بعد رأی خود را در صندوق می‌انداختند. بدین وسیله می‌خواستند مردم فرصت بیشتری برای فکر در مورد نامزدهای انتخاباتی داشته باشند و همچنین از اعمال نفوذ گروه‌های سیاسی خارج از حوزه‌های رأی‌گیری جلوگیری شود.

با توجه به آیین‌نامه مذکور، انتخابات ابتدا در شهرهای کوچک برگزار می‌شد. سپس در شهرهایی مانند اصفهان، تهران، شیراز، تبریز، مشهد، اهواز، با توجه به اینکه شهرداری آنها دارای شعبه‌های متعدد بودند، انتخابات در مرحله دوم برگزار می‌گردید.

در قانون مذکور شهرهای بزرگ به چند محله تقسیم می‌شوند و مجموعه شوراهای محلی، شورای شهر را تشکیل می‌دادند و شهردار را انتخاب می‌کردند. با توجه به اظهارات هاشم صباغیان (وزیر کشور) انجمن‌های شهرستان همانند جمهوری‌های کوچک بودند و اکثر اختیارات منطقه به عهده آنها بود. در مورد تهران تصمیم بر آن گرفته شد که ۲۰ محله تهران شوراهای محلی داشته باشند و مجموعه اینها شورای شهر را تشکیل بدهند و شهردار را انتخاب کنند. با توجه به این مسئله ابتدا انتخابات در شهرهای کوچک‌تر - در ۲۰ مهرماه ۱۳۵۸ - برگزار شد. این اولین انتخابات شوراهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی و قبل از تشکیل مجلس اول محسوب می‌شود. با اینکه تمامی گروه‌ها و احزاب حق شرکت در این انتخابات را داشتند اما چالش‌های سیاسی احزاب و گروه‌های سیاسی و در نظر گرفتن منافع گروهی و طبقاتی منجر به اختلافاتی میان گروه‌ها می‌شد، به حدی که در تعدادی از شهرها مانند مهاباد، سنندج، زاهدان و رشت و برخی دیگر، اختلافات شدیدی بروز کرد. بعضی گروه‌های سیاسی که نتیجه انتخابات را به نفع خود نمی‌دیدند شروع به جوسازی و ایجاد درگیری‌های منطقه‌ای کردند. به همین دلیل استقبال مردم - به رغم شور و شغف اولیه - از این انتخابات کم شد. البته عوامل متعددی مانند نبود تبلیغ گسترده در جهت شناخت اهداف شوراهای از طریق رسانه‌های جمعی مانند صدا و سیما، و اختلافات و درگیری‌های احزاب و گروه‌های سیاسی، در ناکارآمدی این انتخابات تأثیر داشتند.

با وجود این مسائل، در بعضی شهرها شورا تشکیل نشد و وزارت کشور سعی کرد که آیین‌نامه وظایف شوراهای را تدوین کند اما به دلیل موقعیت ضعیف شوراهای در نتیجه درگیری‌های منطقه‌ای و اختلافات سیاسی، شوراهای از فعالیت باز ماندند. فقط بعضی از شوراهای مانند شورای شهر اصفهان - به دلیل اینکه اختلافات سیاسی در آنجا کمتر بود - باقی ماندند. و به این ترتیب تجربه برگزاری اولین انتخابات شوراهای موفق نبود.

پس از این تجربه ناموفق، با توجه به اینکه به لحاظ ویژگی‌های ساختار سیاسی در ایران همواره ترس از تعدد مراکز تصمیم‌گیری قدرت وجود داشته است و تکثرگرایی قدرت را در لایه‌های میانی به عنوان نوعی عامل بی‌ثباتی تلقی می‌کرده‌اند، پس از انتخابات دور اول، گام‌های بعدی برای بررسی قانون شوراهای با احتیاط بیشتری برداشته شد و حتی عده‌ای درصدد محدود کردن قدرت اجرایی شوراهای برآمدند. این موضوع معلول عدم تعامل منطقی میان احزاب و دولت بود. تجربه تاریخی ما نشان داده است که هر جا اختلاف و چالش‌های سیاسی دولت با احزاب و گروه‌های سیاسی افزایش پیدا کرده است، پس از آن ایده‌های محافظه‌کارانه در جامعه بیشتر رشد یافته‌اند. در کنار عوامل ذکر شده، حوادث و بحران‌هایی چون شروع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در سی و یکم شهریورماه ۱۳۵۹ و اقدامات گروه‌های ضد انقلاب در نواحی مختلف کشور، موجب تعمیم

نظریه تمرکزگرایی در تمام سطوح کشور شد و طبعاً اختیارات اجرایی شوراهای در قالب طرح‌های قبلی در چنین فضایی مفهوم خود را از دست می‌داد.

پس از سال ۱۳۵۹ با توجه به شرایط جدید سیاسی - اجتماعی، تشکیل شوراهای به موضوعی کم‌اهمیت تبدیل شد. با وجود این چون در آن زمان مجلس شورای اسلامی تشکیل نشده بود، مجلس مطابق اصولی از قانون اساسی مکلف به بررسی موضوع شوراهای بود. در آن زمان در وزارت کشور نظریه‌های مختلفی در مورد چگونگی برگزاری انتخابات شوراهای مطرح بود. عده‌ای معتقد بودند انتخابات یک مرحله‌ای باشد و عده‌ای اعتقاد به دو مرحله‌ای شدن انتخابات داشتند. به عنوان مثال شهری مانند تهران به ۲۰ تا ۳۰ منطقه تقسیم می‌شد و نمایندگان مناطق از میان خودشان اعضای شورای شهر را انتخاب می‌کردند. در هنگام این بررسی‌ها، اختیارات انجمن‌های شهر سابق تا زمان تشکیل شوراهای استانداران - به عنوان قائم‌مقام انجمن شهر - تفویض شد. در همین زمان یک طرح ۱۲۷ ماده‌ای از سوی وزارت کشور با عنوان "لایحه پیشنهادی نظام شورایی جمهوری اسلامی ایران" ارائه شد. در این طرح اجزای شورای شهر عبارت بود از: ۱- شورای محله، ۲- شورای منطقه، ۳- شورای شهر، ۴- شورای شهرستان، ۵- شورای استان، و ۶- شورای عالی استان‌ها. از ویژگی‌های لایحه پیشنهادی وزارت کشور به مجلس، تأکید بر سیاست تمرکزگرایی و محدود شدن اختیارات شوراهای است. این لایحه به کمیسیون امور شوراهای داخلی مجلس ارجاع شد تا به همراه دیگر پیشنهادها بررسی شود و براساس آن قانون شوراهای تدوین گردد.

در زمان بررسی موضوع شوراهای در سطح وزارت کشور و مجلس، کشور درگیر جنگ بود و شورای شهر وجود نداشت و چون در سطح شهرها مشکلاتی مانند توزیع ارزاق وجود داشت شوراهایی با عنوان "شورای محله" زیر نظر استانداری ایجاد شد.

اعضای این شوراهای از سوی مقامات مسئول از میان افراد شناخته شده محل انتخاب می‌شوند که بیشتر بر توزیع ارزاق عمومی و کالاهای مورد نیاز نظارت داشتند و چون منتخب مردم نبودند هرگاه مردم با کمبودها یا ناهماهنگی‌هایی روبه‌رو می‌شدند دشواری‌ها را متوجه شوراهای می‌دانستند. در چنین شرایطی که کشور درگیر جنگ بود، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۰/۲/۲۴ (دور اول مجلس) طرح تشکیل شوراهای کشوری را به کمیسیون شوراهای ارجاع داد، که پس از چند جلسه بحث و بررسی در جلسه مورخ ۱۳۶۰/۳/۱۹ با اصلاحاتی به اتفاق آرا به تصویب رسید. با توجه به اختلافات و چالش‌هایی که پس از انقلاب شکل گرفته بود و همچنین به خاطر جنگ، بیشتر دیدگاه‌ها در زمینه تدوین قانون شوراهای در مجلس متمایل به محدود شدن اختیارات شوراهای بود. البته در این جلسه تعدادی از نمایندگان بر محدود شدن اختیارات اجرایی شوراهای انتقاداتی وارد کردند اما موافقان طرح با توجه به شرایط جنگ و حوادث و اختلافات سیاسی اوایل انقلاب آن را موافق مصالح کشور می‌دانستند. طرح کلیات شوراهای به لحاظ اختیارات روی دو اصل انتخاب شهردار و وصول عوارض به وسیله شورای شهر تکیه می‌کرد. پس از انجام مباحثات، طرح اولین قانون شوراهای به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسید. پس از بررسی این قانون در کمیسیون شوراهای مجلس برای بررسی در شورای دوم به مجلس ارائه شد و در تاریخ ۱۰ شهریور ماه ۱۳۶۱ قانون شوراهای در ۵۳ ماده به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسید. پس از رفع ایراداتی که از سوی شورای نگهبان به آن وارد

شده بود در تاریخ یکم آذرماه ۱۳۶۱ از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به تصویب نهایی رسید.

از ویژگی های عمده اولین قانون شوراهای شهر می توان به اینها اشاره کرد:

- ۱- وجود شورای محله و منطقه.
- ۲- تفاوت شیوه انتخاب نمایندگان شورای شهر در قیاس با قوانین فعلی. نحوه برگزاری انتخاب اعضای شورای شهر به دو شیوه مستقیم و غیرمستقیم بوده است. در انتخابات مستقیم، مردم محله های مختلف شهر، نمایندگان خود را انتخاب می کردند و مردم هر محله می توانستند ۷ نماینده انتخاب کنند. در واقع شورای محله شورای پایه ای بود که از میان آنها تعدادی برای شورای منطقه و از بین آنها نیز تعدادی برای شورای شهر یا بخش انتخاب می شد. همچنین از میان اعضای شوراهای شهرها تعدادی برای شورای شهرستان و استان انتخاب می شدند.
- ۳- مدت زمان کاری شوراهای در قیاس با قوانین بعدی ۲ سال تعیین شده بود.

۴- در قیاس با مصوبه دولت موقت و طرح های پیش از آن در اوایل انقلاب، وظایف و اختیارات اجرایی پیش بینی شده شوراهای در این قانون کمتر بود و عمدتاً جنبه نظارتی داشت و همچنین در قیاس با قانون فعلی شورای شهر وظایف آن محدودتر بود.

۵- در این قانون "زکوة" در کنار عوارض و درآمدهای محلی و کمک های دولت جزء منابع تأمین بودجه شوراهای بود که در قوانین اصلاحی بعدی حذف شد.

با وجود این تعدادی از نمایندگان حتی با این اختیارات محدود اجرایی شوراهای مخالف بودند. چنانکه حدود ۲۹ نفر از نمایندگان پیشنهاد توقف طرح بررسی قانون شوراهای را به مدت ۶ ماه دادند تا در طی این مدت با انجام کارشناسی های لازم قانون دیگری تدوین شود. ولی اکثریت نمایندگان مجلس با این پیشنهاد مخالفت کردند.

پس از تدوین اولین قانون شوراهای، نخستین کاری که می بایست انجام می گرفت تدوین لایحه انتخابات به وسیله وزارت کشور ظرف مدت ۲ ماه پس از تدوین این قانون بود. اما وزارت کشور انجام این کار را منوط به تدوین "طرح تقسیمات کشوری" دانست، تا محدودده دقیق شهرها و محله های برای انتخابات تعیین شود. این موضوع بیشتر بهانه ای برای به تعویق انداختن لایحه انتخابات شوراهای بود. آن گونه که از شواهد سیاسی و اجتماعی آن دوره برمی آید، وزارت کشور به دلیل شرایط خاص ایران در دوران جنگ و وجود افکار محافظه کارانه، چندان تمجیلی برای اجرای این قانون نداشت و به نظر می رسد طرح چنین مسائلی بهانه ای بیش نبوده است. چنانکه وزارت کشور در تاریخ ۲۸ تیرماه ۱۳۶۲ پیشنهاد به تعویق افتادن بررسی لایحه انتخابات به مدت ۲ سال تا زمان تدوین طرح تقسیمات کشوری را داد، اما نمایندگان مجلس با آن مخالفت کردند.

واقعیت این است که به دلیل شرایط آن روز جامعه ایران و تسلط ایده های تمرکزگرایانه و واهمه از نیروهای گریز از مرکز، وزارت کشور درصدد اجرایی کردن این قانون نبوده است. چنانکه پس از تدوین طرح تقسیمات کشوری نیز قانون شوراهای را اجرا در نیامد و صرفاً در مجلس بحث های فراوانی در مورد آن صورت گرفت و اصلاحات متعددی برای آن تهیه شد. پس از رد طرح وزارت کشور در خصوص تعویق تدوین لایحه انتخابات، وزارت کشور می بایست زمینه تشکیل شوراهای را فراهم می آورد. چون تصمیم و اراده ای برای تشکیل به موقع شوراهای وجود نداشت به همین دلیل

به دنبال راهکار حقوقی دیگری بودند که با تشکیل نشدن شوراهای اشکالات حقوقی برای امور اجرایی پیدا نشود. زیرا مطابق ماده ۵۳ قانون شوراهای، پس از تصویب این قانون کلیه قوانین مغایر با آن لغو و بلا اثر می شد. با توجه به این ماده قانونی، قانون انجمن های شهرستان و استان سابق لغو می شد و بدین ترتیب موضوع قائم مقامی وزارت کشور در ماده ۴۴ قانون شهرداری ها و ماده ۴۲ که اختیارات انجمن شهر را در صورت عدم تشکیل به وزارت کشور می داد، ملغی می گردید. با توجه به اینکه در قانون شوراهای به صراحت در مورد مرجعی که در صورت تشکیل نشدن شوراهای جانشین آن بشود صحبت نشده بود، این موضوع وزارت کشور را با اشکالات حقوقی مواجه می ساخت. مطابق قانون شهرداری ها، انجمن های شهر دارای وظایفی در زمینه امور مالی و تعیین شهردار بودند و در صورت تشکیل نشدن انجمن های شهر، وزارت کشور می توانست وظایف آنها را بر عهده گیرد. اما از طرف دیگر با تصویب قانون شوراهای شهر عملاً دست وزارت کشور بسته می شد. از آنجا که در آن زمان قصد جدی برای تشکیل شوراهای وجود نداشت، وزارت کشور تصمیم گرفت با پیشنهاد لایحه ای به مجلس ماده ای به قانون شوراهای اضافه کند که قائم مقامی وزارت کشور مطابق تبصره ماده ۴۴ انجمن های شهرستان و استان و ماده ۴۲ تفویض اختیار به وزارت کشور احیاء گردد. لیکن نمایندگان مجلس با چنین طرحی مخالفت کردند، زیرا اغلب نمایندگان ارائه این لایحه را از سوی وزارت کشور زمینه ای برای دیرتر اجرا شدن قانون شوراهای شهر می دانستند. با وجود اینکه این لایحه از سوی نمایندگان رد شد اما به دلیل تشکیل نشدن شوراهای و آماده نبودن آیین نامه انتخابات، عزل و نصب شهرداران به وسیله وزارت کشور و استانداران انجام می گرفت. وزارت کشور آیین نامه انتخابات شوراهای را با تأخیر در پایان دور اول مجلس در سال ۶۲ به کمیسیون شوراهای و امور داخلی ارائه کرد، آیین نامه ای که تنها در کمیسیون مورد بررسی قرار گرفت و طرح آن به مجلس اول نرسید. کلیات لایحه انتخابات شوراهای تاریخ یکشنبه بیست و دوم مهرماه ۱۳۶۳ در مجلس دوم مطرح گردید. این لایحه دو قسمت داشت: یک قسمت آن اصلاحاتی در زمینه مواد قبلی قانون شوراهای بود و قسمت دیگر لایحه انتخابات با ۹۱ ماده بود. در این جلسه به شیوه طرح لایحه در مجلس اشکال گرفته شد و نمایندگان معتقد بودند که این لایحه می بایست به شکل دو لایحه جداگانه ارائه می شد و نه یک لایحه. در هنگام طرح این لایحه در مجلس بیشترین بحث نمایندگان در مورد تبصره ۱ ماده ۲ قانون شوراهای صورت گرفت. زیرا مطابق ماده ۲ قانون شوراهای، انتخابات شوراهای شهر زیر نظر وزارت کشور و مطابق تبصره ۱ این ماده، انتخابات شوراهای روستا به وسیله جهاد سازندگی زیر نظر وزارت کشور صورت می گرفت. نمایندگان، پیشنهاد اصلاح این ماده را به این ترتیب دادند که انتخابات شهر و روستا صرفاً زیر نظر وزارت کشور و به طور متمرکز انجام گیرد. مخالفان این پیشنهاد به این دلیل که جهاد سازندگی بیشتر مرتبط با روستاهاست و با آنها آشنایی دارند موافق تبصره ۱ بودند. اما موافقان این پیشنهاد شکل دوگانه انتخابات را موجب تشدید بوروکراسی و تعدد مراکز تصمیم گیری می دانستند. بحث در این زمینه در این جلسه به نتیجه ای نرسید و نمایندگان با کلیات لایحه انتخابات شوراهای موافقت کردند و آن را به تصویب رساندند.

مشکلی که همچنان برای وزارت کشور وجود داشت ماده ۵۳ بود که راه هرگونه تفسیر را به نفع وزارت کشور بسته بود. چون طرح لایحه انتخابات برای شور دوم و طی مراحل قانونی آن طول می کشید و در شرایط آن زمان هم اراده ای برای تشکیل شورا وجود نداشت، وزارت کشور در

زمینه مسائل مالی و اداری با مشکل مواجه می‌شد. به همین دلیل وزارت کشور تصمیم گرفت طرح اصلاح ماده ۵۳ را به مجلس بدهد، و حتی هیئت دولت در زمان مهندس موسوی پیشنهاد اصلاح ماده ۵۳ را به مدت ۲ سال داده بود.

در آن زمان مشخصاً هدف این بود که وزارت کشور در طی این ۲ سال آمادگی تشکیل شوراهای کشوری را پیدا کند. کلیات لایحه اصلاح ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای کشوری که از سوی وزارت کشور درخواست شده بود در مجلس مطرح گردید. با این حال تعدادی از نمایندگان مخالف این لایحه بودند و استدلال می‌کردند که مطابق ماده ۳۶ مبنی بر اینکه "در صورت عدم تشکیل شوراهای شوراهای مافوق می‌تواند وظایف قانونی آن را انجام دهد" خلأ قانونی وجود ندارد؛ زیرا در صورت تشکیل نشدن شورای شهر، شورای عالی استان‌ها می‌توانست انجام وظیفه کند و در صورت نبود شورای عالی استان‌ها مجلس شورای اسلامی چون در حکم مافوق شورای عالی استان‌ها بود، می‌توانسته است جایگزین آن بشود.

این دسته از نمایندگان معتقد بودند با تصویب این لایحه دست فرمانداران و استانداران در گرفتن عوارض به سلیقه خود باز می‌شود. موافقان طرح هم معتقد بودند چون در غیاب شوراهای وزارت کشور در زمینه مسائل مالی و اجرایی با مشکل مواجه می‌شود بهتر است طرح تصویب شود. همچنین معتقد بودند چون قسمتی از وظیفه شوراهای جنبه اجرایی داشته است - مانند عزل و نصب شهردار - بنابراین مجلس نمی‌توانسته است اجرای قانون شوراهای را بر عهده گیرد. پس از مذاکرات صورت گرفته با حضور وزیر کشور (ناطق نوری) نمایندگان با کلیات طرح اصلاح ماده ۵۳ موافقت کردند. شور دوم این قانون در بیست و هشتم مهرماه ۱۳۶۴ برگزار شد که اکثریت نمایندگان با تصویب آن موافقت کردند و پس از آن در تاریخ ۱۳۶۴/۸/۷ به تأیید شورای نگهبان رسید. با توجه به این ماده واحده تا زمان تشکیل نشدن شورای شهر وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی شهر می‌شد. با این ماده واحده مشکل وزارت کشور تا حد زیادی برطرف شد ولی در عمل زمینه‌ای برای تعویق انداختن تشکیل شوراهای فراهم آورد. البته به تعویق افتادن تشکیل شوراهای نگرانی‌هایی را هم در سطح وزارت کشور به وجود آورده بود، از جمله شکل‌گیری تصور اشتباه از شوراهای در میان مردم. با توجه به اینکه در این زمان "شوراهای محله" برای برطرف شدن مشکل ارزاق و کالاهای عمومی وجود داشت، وزارت کشور نگران بود که مردم با توجه به شناختی که از این شوراهای یافته‌اند همین تصور را به شوراهای قانونی نیز تعمیم بدهند. به همین دلیل اگر زمان تشکیل شوراهای قانونی فرا می‌رسید، احتمال استقبال مردم کم می‌شد. به همین دلیل تصمیم گرفته شد با تدوین آیین‌نامه داخلی شوراهای و بحث‌های کارشناسی در وزارت کشور، دیدگاه مردم نسبت به اهداف و وظایف شوراهای تغییر یابد. در این راه تصویب لایحه انتخابات گام مهمی بود که بیشتر اهداف شوراهای مشخص می‌کرد. پس از اینکه بحث و بررسی در مورد لایحه انتخابات شوراهای اسلامی در کمیسیون شوراهای مجلس صورت گرفت، این لایحه برای بررسی در شور دوم در پنجشنبه مورخ ۱۳۸۴/۲/۶۵ در جلسه ۲۶۹ ارائه شد. این لایحه دارای ۹ فصل و ۷۶ ماده بود. بحث اصلی مجدداً بر سر تبصره ۱ ماده ۲ در مورد شیوه برگزاری انتخابات شوراهای بود، که به صورت دوگانه‌ای در شهرها تحت نظر وزارت کشور و در روستاها زیر نظر جهاد سازندگی بود. در این جلسه تعداد زیادی از نمایندگان با این شکل غیرمتمرکز و دوگانه انتخابات مخالف بودند. در

نهایت نمایندگان به تغییر این ماده و اینکه انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا تحت نظر وزارت کشور باشد رأی دادند. همچنین مدت زمان کاری شوراهای که در قانون اول ۲ سال بود به چهارسال تغییر یافت. تفاوت این قانون با قانون سال ۶۱ در خصوص برگزاری شیوه انتخابات بود. در سال ۶۱ شیوه انتخاب برای اعضای شورای شهر غیرمستقیم بود. اما در این قانون این شیوه حذف شد و به طور مستقیم مردم اعضای شورای شهر را برمی‌گزیدند. از موارد دیگری که در این قانون در قیاس با قانون قبلی (سال ۶۱) حذف شد "شورای محله" بود. البته یکی از ایراداتی که به قانون ۶۵ وارد است حذف شورای محله است. زیرا مشارکت مردم صرفاً با انتخاب تعدادی از اعضای شورای شهر افزایش نمی‌یابد و تازمانی که خود عملاً در رفع مشکلات محله و منطقه خود حق اظهار نظر نداشته باشند مشارکت اجتماعی در سطح بالا شکل نمی‌گیرد. البته امید است با طرح شورایی‌ها در دوره جدید خلأ قانونی شورای محله برطرف شود و تعامل عمیق‌تری میان شورای شهر و مردم در سطح محله‌ها شکل بگیرد.

"قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور" در تاریخ بیست و نهم تیرماه ۱۳۶۵ به تصویب نهایی رسید.

#### پایان سخن

مشکلاتی که با تعویق تشکیل شوراهای شهر به رغم تصویب قانون وجود داشت بیشتر از آن روست که هرگز برای تشکیل شوراهای شهر به عنوان نهادی غیردولتی به آن نگاه نشده و دولت همواره خود را متولی اصلی شوراهای دانسته است و از منظری اقتدارگرایانه و از بالا با آن برخورد کرده است. البته این دیدگاه معلول شرایط خاص سیاسی ایران نیز هست. زیرا در طی تشکیل اولین قانون شوراهای شهر پس از پیروزی مشروطیت هیچ‌گاه شوراهای مانند دیگر نهادهای حقوقی نهادینه نگردید و در جهت تقویت آن گام برداشته نشد. چون شوراهای منتخب مردم در سراسر کشور هستند؛ با توجه به ویژگی سیاست تمرکزگرایانه و اقتدارطلبانه در ایران، در مواقعی خاص مانند بحران‌های سیاسی و با شرایط ویژه حتی با اختیارات محدود از آنها تعبیر به نیروهای گریز از مرکز و خارج از کنترل حوزه دولت شده است. ولی واقعیت آن است که اگر در طی تاریخ شکل‌گیری شوراهای در ایران به طور تدریجی و با اعتماد سازی مناسب این نهاد شکل می‌گرفت و کمتر از منظر اقتدارگرایانه با آن برخورد می‌شد و مطابق با شرایط روز زمینه‌های تشکیل آن فراهم می‌گردید، هم اکنون شوراهای جایگاه و کارکرد خاص خود را در اجتماع یافته بودند و یقیناً می‌توانستند نقش مهمی در حوزه مدیریت شهری در تعامل با مردم ایفا کنند. البته هیچ‌گاه نمی‌توان انتظار داشت که شورا به دور از تحولات سیاسی باشد ولی منظور آن است که سیاست‌زده نشود و شوراهای بتوانند با حمایت‌های قانونی حضور بیشتری در عرصه شهر پیدا کنند تا تعامل‌شان با مردم بیشتر شود و میزان اعتماد شهروندان نسبت به آنها افزایش یابد. مطمئناً این امر محقق نمی‌شود مگر با برنامه‌ریزی صحیح به گونه‌ای که شوراهای چون دیگر نهادهای حقوقی جایگاه محکمی پیدا کنند.

یادداشت:

۱- برای آگاهی بیشتر ← بیژنی، مریم؛ «فراز و نشیب قانون شورا، ماهنامه شهرداریها، سال ششم، مرداد ۱۳۸۳ تا اردیبهشت ۱۳۸۴، شماره‌های ۶۲-۶۶ و ۶۳».