

## شوراهای ما

### افقی خواهند بود

### یا عمودی؟!

نوشته دکتر انور خامه‌ای

جای خوشوقتی است که پس از نوزده سال یکی از فصول اصلی قانون اساسی جمهوری اسلامی، یعنی تشکیل شوراهای استان و شهرستان و غیره که تاکنون موقوف مانده بود در دستور روز قرار گرفته و مقدمات آن دارد فراهم می‌شود. تشکیل این شوراهای یکی از وعده‌هایی است که آقای خاتمی در جریان مبارزه انتخاباتی خود به ملت ایران داده بود و پس از آن نیز هرگاه که ایشان یا مسؤولان عالی رتبه کشور سخن از مشارکت مردم در امور کشور و تعیین سرنوشت خویش به میان می‌آوردند، مسأله انتخاب شوراهای را تداعی می‌کرد و تسریع در انجام آن را ایجاب می‌نمود. با وجود این هنوز بسیاری از مسائل مربوط به انتخاب و تشکیل شوراهای برای عامه مردم حتی روشنفکران و دانش آموختگان در پرده‌ای از ابهام و تاریکی مستور مانده است و برخلاف انتخابات دیگر، مانند انتخاب نمایندگان مجلس و ریاست جمهور و غیره که تکلیف آن‌ها روشن است، قانون انتخابات شوراهای نه در دسترس مردم قرار گرفته و نه در ماده آن بحث و گفتگویی مکفی شده است! البته بیشتر مردم، به ویژه با سوادها از هفت اصل قانون اساسی، یعنی اصل صدم تا صد و ششم، که مربوط به وظایف و حدود اختیارات شوراهای است، آگاهی دارند، اما از اینکه چرا این اصول تاکنون معطل مانده و به چه علت قانون انتخاب آن‌ها تاکنون اجرا نشده است، اطلاعی ندارند. درحالی که این جریان تاریخی دور و درازی دارد، که ما خواهیم کوشید در این گفتار شمه‌ای از آن را به نظر خوانندگان گرامی برسانیم.

اما پیش از آن لازم دانستیم به سابقه این گونه شوراهای پیش از انقلاب اسلامی اشاره‌ای

بکنیم تا خوانندگان بدانند تدوین کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی بر مبنای چه سابقه‌ای اصول مربوط به شوراهای را در این قانون گنجانده‌اند. پس از پیروزی انقلاب مشروطیت و صدور دست‌خط مشروطه از جانب مظفرالدین شاه و تشکیل مجلس شورای ملی اول، نمایندگان این مجلس متوجه ناکافی بودن و نواقص این قانون اساسی شدند و کمیسیونی را مأمور تدوین متمم قانون اساسی کردند که در حقیقت قانون اساسی واقعی مشروطیت گردید. چون در این فاصله انجمن‌هایی در بعضی شهرهای بزرگ مانند تبریز و رشت تشکیل شده و از مجلس و مشروطیت در برابر حملات مستبدان پشستیبانی جدی می‌کردند و در تهران و شهرهای

دیگر نیز انجمن‌های متعددی تشکیل شده بود که نظم و ترتیب معینی نداشتند، تدوین کنندگان متمم قانون اساسی اصولی را در قانون اساسی گنجانده‌اند که به مردم استان‌ها و شهرستان‌ها اجازه می‌داد برای ترتیب امور داخلی خود انجمن‌های ایالتی و ولایتی تشکیل دهند و در کارهای استاندار و فرماندار خود نظارت کنند تا از آن پس آن‌ها دیگر نتوانند مانند والی‌ها و حکام دوران استبداد هرکاری خواستند انجام دهند. چون این اصول کلی بود، مدتی بعد قانون دیگری به نام «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی» نیز به تصویب رسید. بدین‌سان انجمن‌های ایالتی تبریز، رشت، اصفهان، شیراز و... تشکیل شد که در پیکار علیه استبداد محمدعلی‌شاه و شکست و سقوط آن و استقرار مجدد مشروطیت نقش مهمی داشتند.

اما بعد اجرای کامل این قانون و وجود این انجمن‌ها موجب اشکالاتی برای حکومت ملی

شد، بدین‌سان که اتحاد روس و انگلیس طبق قرارداد ۱۹۰۷ و تقسیم ایران به مناطق نفوذ از یکسو، ضعف و ناتوانی سیاسی و اقتصادی حکومت مرکزی همراه با جهل و نادانی بعضی از رؤسای عشایر و اشراف و منتفذان محلی از سوی دیگر دست به دست هم داده و انجمن‌های مزبور را به سوی تجزیه‌طلبی و هرج و مرج و فروپاشی کشور سوق می‌دادند. از این رو حکومت مرکزی انجمن‌ها را منحل کرد و اجرای قانون آن را متوقف ساخت و کم‌کم این قانون به دست فراموشی سپرده شد.

### پس از مشروطیت سوم

پس از شهریور ۱۳۲۰ و سقوط دیکتاتور و احیای دموکراسی نیم‌بند یا مشروطیت سوم دوباره نغمه تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی بلند شد ولی این بار به طور مشخص از جانب احزاب، سازمان‌ها و روزنامه‌هایی بود که به گونه‌ای آشکار متمایل و حتی وابسته به سیاست‌های استعماری شوروی و انگلیس بودند. نخست سیدضیاءالدین طباطبایی که با مأموریت خاص از جانب انگلیسی‌ها و با پشتیبانی سیاسی و اقتصادی از جانب آن‌ها به ایران آمده بود در روزنامه رعد امروز خواستار تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی گردید و در مرام‌نامه حزب اراده ملی اعلام کرد:

«ج) تقویض امور استان‌ها و شهرستان‌ها به اهالی به وسیله اجرای قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و تجدیدنظر در قانون تقسیمات کشور و تعیین حوزه استان‌ها و شهرستان‌ها مطابق اصولی که متناسب با مقتضیات و احتیاجات اهالی باشد با مشاوره با انجمن‌های نامبرده»<sup>(۱)</sup>

سپس حزب توده که در مرام‌نامه موقت

اولیه خود ذکر می‌کند از این انجمن‌ها نکرده بود. در امرنامه و برنامه مصوب نخستین کنگره خود در ماده (۱) بند (ج) آن را وارد کرد و خواستار تشکیل آن‌ها شد (۲) کار به همین جا پایان نیافت و در ۱۳۲۴ بهانه پیشه‌وری برای تشکیل فرقه دمکرات و بعد حکومت خودمختار آذربایجان همین قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و اصول متمم قانون اساسی در این باره بود. او اول انجمن ایالتی آذربایجان را آن هم بدون رعایت همان قانون، تشکیل داد و سپس آن را به حکومت تجزیه طلب آذربایجان مبدل کرد!! پیرو آن «بوین» وزیر خارجه انگلیس با موافقت برنز وزیر امور خارجه آمریکا در کنفرانس وزیران خارجه در مسکو به استالین پیشنهاد کرد که کمیسیون سه جانبه‌ای برای نظارت در امور ایران تشکیل شود که در حقیقت معادل کمیسیون قیمومیت بر ایران بود. دستاویز او هم برای این کار اقدام پیشه‌وری و تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و اصول متمم قانون اساسی ایران بود!!

خوشبختانه همه این ماجراها به خیر گذشت ولی هنوز انگلیس و شوروی دست از نیات خود برنداشته بودند. در تیرماه ۱۳۲۹ سرلشکر رزم‌آرا با پشتیبانی انگلیس، شوروی و آمریکا به نخست‌وزیری منصوب شد تا مسأله نفت جنوب و شمال را مطابق خواست انگلیس و شوروی حل و فصل کند. در رأس برنامه دولت او هم تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی قرار داشت و لایحه آن را هم به مجلس تقدیم کرد که اجل مهلتش نداد و به قتل رسید. از آن پس دیگر در آن نظام صحبتی از انجمن‌های ایالتی و ولایتی نشد و از نو به دست فراموشی سپرده شد. این تاریخچه مختصر را برای آن آوردم تا نشان دهم که اندیشه مشارکت اهالی استان‌ها و شهرستان‌ها در امور محلی خویش از زمان انقلاب مشروطیت مطرح بوده است، لیکن چون خطر سوء استفاده بیگانگان و استعمار طلبان وجود داشته، موقوف گذاشته شده است.

اکنون این سؤال پیش می‌آید که چرا با آن سوابق تلخ، که تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی مسلماً از آن‌ها آگاه بوده‌اند، فصل پنجم مربوط به شوراهای عالی استان‌ها گذاشته شده و به تصویب رسیده است؟! شکی نیست که یک انگیزه این کار توجه به مشارکت مردم در امور کشور و ضرورت آن برای بقا و استحکام نظام جمهوری اسلامی بوده است. اما اگر این انگیزه یگانه علت گنجاندن این فصل در

قانون اساسی بوده چگونه است که بلافاصله پس از تصویب این قانون مسأله شوراهای به طاق نسیان سپرده می‌شود و برخلاف سایر ارگان‌های نظام - مانند مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضاییه، دادستان کل کشور و مجلس خبرگان - گامی برای انتخاب شوراهای برداشته نمی‌شود؟! حقیقت این است غیر از انگیزه مزبور عامل دیگری نیز در این کار موثر بود. باید به یاد آورد که بلافاصله پس از پیروزی انقلاب اسلامی و فروپاشی نظام گذشته اقوام مختلف که تحت آن نظام مهار شده و قدرت جنبدین نداشتند مانند کردها، ترکمن‌ها، عربهای خوزستان و بلوچ‌ها و غیره سر به شورش برداشتند و مهمترین گرفتاری را برای نظام نوپیدا فراهم آوردند. آرام ساختن این جنبش‌ها کار آسانی نبود. گرچه با قوه قهریه تا حدود زیادی مهار شدند، اما لازم بود به نحوی از انحاء امیدبخشی و دل‌داری نیز همراه آن باشد تا کاملاً کارساز گردد. به نظر من این نیز عامل مهمی در گنجاندن اصول هفت‌گانه مربوط به شوراهای در قانون اساسی بود. مطابق اولین اصل از آن‌ها (اصل سدم) «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی بنام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد. که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصولی وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.» قسمت آخر این اصل نشان می‌دهد که تدوین‌کنندگان قانون اساسی به درستی از سوابق این مسأله و خطرات آن آگاه بوده و کوشیده‌اند از آن پیشگیری کنند.

در اصل صد و یکم آمده است: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.» در پنج اصل بعدی استانداران، فرمانداران، بخشداران و مقامات دولتی دیگر محل موظف به رعایت تصمیمات

شورای مربوط می‌شوند، شوراهای در تصمیمات خود موظف به رعایت «موافقت و قوانین کشور» می‌گردند و شورای عالی استان‌ها حق تمهید طرح‌های قانونی و پیشنهاد به مجلس برای تصویب را می‌یابد.

چنانکه ملاحظه کردید در این اصول نه نحوه انتخاب شوراهای مشخص شده است، نه شکل نظارت بر آن و نه رابطه سلسله مراتبی آن‌ها. آیا سلسله مراتب شوراهای عمودی است یا افقی، یعنی آیا نمایندگان شوراهای بخش‌ها شورای شهر را تشکیل می‌دهند یا اینکه اهالی شهر مستقلاً شورای شهر را انتخاب می‌کنند؟ تمام این مسائل به عهده قانونی که بعداً باید تدوین شود گذاشته شده است. سرانجام پس از پنج سال انتظار وزارت کشور در ۱۳۶۴ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات «شوراهای مزبور» را به مجلس تقدیم کرد. مجلس پس از بحث و بررسی و اصلاحات این قانون را برای تأیید به شورای نگهبان فرستاد. مطابق این قانون جز در مورد شورای عالی استان‌ها، انتخابات کلیه شوراهای افقی است یعنی مستقیماً از طرف مردم شهر برای شورای شهر و از طرف اهالی شهرستان برای شورای شهرستان و از جانب مردم استان برای شورای استان انجام می‌گیرد و به همین نحو برای شورای بخش و روستا. شرایط انتخاب کنندگان فقط سکونت بیش از یکسال در محل و داشتن ۱۵ سال تمام سن و بالاتر از آن است. شرایط انتخاب شوندها داشتن ۲۵ سال یا بیشتر، سکونت در محل، مسلمان بودن و متعهد بودن به نظام جمهوری اسلامی و نداشتن سوابق سوء سیاسی، جنائی و اخلاقی است. تعداد اعضای شوراهای ترتیب زیر است برای شهر تهران ۱۵ نفر، برای شهرهای یک میلیون نفر و بالاتر ۱۱ نفر، برای شهرهای بیش از ۲۰۰ هزار نفر تا یک میلیون ۹ نفر و شهرهای بیش از ۵۰ هزار نفر تا ۲۰۰ هزار نفر ۷ نفر، شهرهای تا ۵۰ هزار نفر ۵ نفر، شهرک‌های تا هزار خانوار ۳ نفر و بیش از آن ۵ نفر، روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر ۳ نفر و بیش از آن ۵ نفر است.

این قانون مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگرفت و برای رفع نواقص به مجلس عودت داده شد و مجلس پس از اصلاح نواقص مزبور در ۲۹ تیر ۱۳۶۵ آن را به شورای نگهبان فرستاد که تأیید و برای اجرا ابلاغ شد. اما باز به ورطه فراموشی افتاد تا در سال ۱۳۷۴ وزارت کشور طرح جدید اصلاح شد. قانون انتخابات

شوراها را به مجلس آورد و مجلس پس از حک و اصلاح آن را برای تایید به شورای نگهبان فرستاد. مشخصات این قانون از لحاظ شکل و سلسله مراتب انتخابات شورایها، شرایط انتخاب کردن و انتخاب شدن و تعداد اعضای هر شورا همان گونه بود که در قانون ۱۳۶۴ ذکر کردیم. در مورد هیأت اجرایی انتخابات شهر و شهرک به ترتیب زیر تعیین شده بود:

«به منظور برگزاری انتخابات شوراهاى اسلامی شهر و شهرک هیأت اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار و رئیس اداره ثبت احوال، رئیس اداره آموزش و پرورش و بالاترین مقام قضایى محلی و ۷ نفر از معتمدان محدوده شهرستان تشکیل می‌شود.» این ماده مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت و ضمن ایرادهای دیگر به مجلس عودت داده شد. ایراد شورای نگهبان به استناد اصل ماده ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی یعنی استقلال قوا از هم بود و «شرکت بالاترین مقام قضایی محل» را موجب تداخل قوا و خلاف اصل مزبور می‌دانست.

مجلس شورای اسلامی در جلسه ۴۲۳ دوره چهارم به تاریخ اول خرداد ۱۳۷۵ ایراد مزبور را وارد تشخیص داد و با حذف جمله «بالاترین مقام قضایی محلی» آن ایراد را مرتفع کرد. ایراد دیگر شورای نگهبان به ماده ۵۳ طرح مصوب مجلس به صورت زیر بود: «ماده ۵۳ - به منظور نظارت بر انتخابات شوراها هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهاى اسلامی كشورى متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور [مجلس شورای اسلامی] و ۲ نفر از اعضای کمیسیون اصول ۹۰ و ۸۸ قانون اساسی به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد.» شورای نگهبان به استناد همان اصل ۵۷ یعنی تداخل قوا براین ماده ایراد گرفته بود. مجلس شورای اسلامی ایراد را وارد دانست و آن را به صورت زیر اصلاح کرد:

«کیفیت نظارت برانتخابات شوراهاى اسلامی کشور طبق مواد ۷۳ و ۷۴ قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهاى اسلامی كشورى مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ خواهد بود.»

### مقننه یا مجریه؟

همچنین ماده ۸۸ و ۸۹ و ۹۰ قانون مصوب که به استناد همان اصل یعنی تداخل قوا مورد ایراد قرار گرفته بود از طرف مجلس مورد

تصویب قرار گرفت. اینک ماده ۸۸ را به عنوان نمونه ذکر می‌کنیم تا بعد از مجموع این بحث نتیجه بگیریم: «ماده ۸۸ - به منظور رسیدگی به شکایات و تخلفات و اعتراضات شوراها هیأت‌هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود: الف - هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزیر کشور، یکی از معاونین رئیس قوه قضاییه به انتخاب رئیس این قوه، یکی از معاونین دادستان کل به انتخاب دادستان کل، سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی (دو نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور و یک نفر از اعضای کمیسیون‌های اصول ۹۰ و ۸۸ قانون اساسی). ب - هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دونفر به انتخاب هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب این شورا.»

دلیل مجلس برای نپذیرفتن ایراد شورای نگهبان این بود که در موارد قبل که هیأت اجرایی و هیأت نظارت بر انتخابات جنبه اجرایی دارند حضور اعضای وابسته به قوه مقننه و قوه قضاییه دخالت در کار شوراها که جزو قوه اجراییه (به نظر مجلس) محسوب می‌شوند، می‌باشد و بنابراین ایراد شورای نگهبان وارد است. اما در مورد هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات چون جنبه داورى دارد نه جنبه اجرایی ایراد وارد نیست چون دخالتی انجام نمی‌گیرد. یعنی به فرض اگر این هیأت هم حذف شود و نباشد هر نامزدی که اعتراض یا شکایتی دارد می‌تواند مطابق قوانین کشور به کمیسیون اصل ۹۰ یا دادگستری شکایت کند. پس وجود این هیأت مانعی ندارد.

اما به اعتقاد خود ما نظر مجلس و شورای نگهبان هر دو که مبنی بر جزیی از قوه اجراییه دانستن شوراها است میان با اصول قانون اساسی و عقل سلیم است. شوراها منبعث از اراده مردم و متکی به آیات شریفه «امرهم شورا بینهم» و «شاورهم فی الامر» هستند و اگر بخواهیم آن‌ها را به یکی از قوای سه‌گانه منتسب کنیم بیش از همه به قوه مقننه نزدیکند تا قوای دیگر. از سوی دیگر اصل یکصد و سوم

«استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری را که از طرف دولت معین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات شوراها کرده است، همانگونه که دولت ملزم به رعایت مصوبات مجلس است. بنابراین فحواى قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز جنبه مقننه بودن شوراها است نه مجریه بودن آن‌ها.

افزودن براین نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی از اصل استقلال قوای سه‌گانه در این مورد درست نیست. اصل استقلال قوای سه‌گانه آن‌طور که آن‌ها تصور کرده‌اند مطلق نیست. مگر در همین انتخابات نمایندگان مجلس وزارت کشور اول صلاحیت نامزدهای نمایندگی را بررسی نمی‌کند و صلاحیت آن‌ها را از نظر اجتماعی و سیاسی تایید یا رد نمی‌کنند؟ پس آیا باید این را دخالت قوه مجریه در قوه مقننه دانست؟ اگر بگویند در اینجا نظارت اصلی برعهده شورای نگهبان است و ماموران وزارت کشور به آن‌ها کمک می‌کنند می‌گوییم اصل استقلال و تفکیک قوا را ما از کشورهای دمکراسی غربی مانند انگلستان و فرانسه اخذ و تقلید کرده‌ایم. نظارت در آن کشورها برعهده ماموران قوه مجریه است و هیچ حقوقدانی در دنیا این را دخالت قوه مجریه در قوه مقننه نمی‌شمارد. بنابراین نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در این مورد درست نیست.

نکته مهمتر این که این قانون در مورد انتخابات استان‌ها و شهرستان‌ها گنگ و فاقد شفافیت قانونی است. آیا انتخاب شورای شهرستان چگونه خواهد بود، افقی یا عمودی؟ آیا تمام اهالی شهرستان برای آن رأی خواهند داد، یا شوراهای بخش‌ها و شهرهای تابعه نمایندگانی از میان خود برای عضویت آن خواهند فرستاد؟ نظیر همین ابهام برای انتخاب شورای استان در قانون وجود دارد!!

با توجه به مراتب فوق به نظر ما شایسته خواهد بود که وزارت کشور و رسانه‌های عمومی توضیح کافی و روشن در مورد نحوه این انتخابات در دسترس مردم قرار دهند. به ویژه سازمان صدا و سیما که به موجب ماده ۸۸ همین قانون مکلف به انجام این وظیفه شده است.

پانوش‌ها:

۱. روزنامه رعد امروز، شماره ۳۸۳، سال ۱۳۲۳

۲. روزنامه رهبر، ۲۲ مرداد ۱۳۲۳