

جایگاه شوراها در جامعه مردمسالار

متن کامل یادداشت محمد توسلی اولین شهردار تهران بعد از انقلاب

۱۳۵۸/۸/۱۴

انتخابات سومین دوره شوراها در جریان است و قرار است مردم در ۲۴ آذر ماه در سراسر کشور به پای صندوق‌های رأی بروند و اعضای شوراهای خویش در سطح روستاها و شهرها را انتخاب کنند. شوراها سنگ بنای دموکراسی و بستر تربیت کار جمعی و مشارکت عملی مردم در اداره امور روستاها، شهرها و کشور است. با توجه به اهمیت شوراها و اکاوی فرایند تشکیل شوراها در دوران اخیر به ویژه بعد از انقلاب اسلامی از نظر تا عمل - از آرمانها، اهداف و برنامه‌ها تا تجربه عملی دو دوره شوراهای اخیر - ضروری است. بجاست صاحب‌نظران برای آگاهی بیشتر مردم به ویژه در مقطع برگزاری انتخابات شوراها، به این مهم بپردازند و جایگاه شوراها را در فرایند شکل‌گیری و تقویت نهادهای مدنی که پیش‌نیاز جامعه مردمسالار و اجرای برنامه‌های توسعه کشور است، برای مردم توضیح دهند و به ویژه موانع تاریخی پاسخ به این نیاز راهبردی کشور را - دست کم از انقلاب مشروطیت تاکنون - برای مردم بشکافند.

در این یادداشت به ذکر سرفصل پاره‌ای از نکات مهم در این مبحث می‌پردازم :

۱- نیاز راهبردی جامعه ایران به انتقال قدرت از حاکمان مستبد، خودکامه و اقتدارگرا به مردم از دوران انقلاب مشروطیت یکی از مطالبات اصلی مردم بوده است. در راستای این راهبرد، در انقلاب مشروطیت این روند با تدوین قانون اساسی، محدود و مشروط کردن اختیارات قدرت مطلقه سلطنتی و تشکیل مجلس شورای ملی و انجمن‌های بلدیة آغاز شده است. مجلس اول "قانون بلدیة" اولین قانون شهرداری‌ها را تصویب کرد. در این قانون تشکیل انجمن بلدیة (انجمن شهر) با اختیارات گسترده پیش‌بینی شده بود و مردم با رأی مستقیم خود اعضای آن را انتخاب می‌کردند. به دلیل آشنا نبودن اعضای انجمن‌های بلدیة به وظائف خود و عدم حمایت و یا کارشکنی نهادهای اقتدارگرا، در عمل انجمن‌های بلدیة در این دوره با مشکلات زیادی روبرو شدند.

در دوران استبداد رضاخان تا نهضت ملی (۱۳۲۰) قانون شهرداریها به نحوی تدوین می‌شد که انجمن‌های شهر در اختیار قدرت باشد. در بخشی از این دوره - به‌عنوان نمونه - انتخاب اعضای انجمن شهر تهران دو مرحله‌ای صورت می‌گرفت. ابتدا مردم ۷۵ نفر را انتخاب می‌کردند و سپس وزارت داخله (وزارت کشور) ۱۱ نفر را از بین آنها گزینش می‌کرد.

در دوره نهضت ملی ایران، شادروان دکتر مصدق در کنار برنامه ملی شدن صنعت نفت و تأمین استقلال اقتصادی و سیاسی کشور، برنامه اصلاح قانون انتخابات و شهرداریها و

تشکیل انجمنهای شهر مردمی را در دستور کار خود داشت تا بسترهای عملی برای حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش از طریق برگزاری انتخابات آزاد و سالم و مشارکت عملی مردم در اداره شهرها و کشور فراهم شود. اگرچه این برنامه‌ها در دوران کوتاه ۲۸ ماهه دولت دکتر مصدق نهادینه نشد اما رشد و آگاهی مردم، چراغ راه تقویت و تداوم مطالبات مردم در مبارزات دهه‌های بعد گردید.

در دوره بعد از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ تا پیروزی انقلاب سال ۱۳۵۷ قوانین مربوط به شهرداریها و انجمن شهر به دفعات تجدیدنظر شد. در این دوره انتخاب اعضای انجمنهای شهر ظاهراً توسط مردم مستقیماً انتخاب می‌شدند، اما بطور کلی انجمنهای شهر در اختیار قدرت استبداد سلطنتی بودند و انتخاب شهرداران شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر عملاً به تأیید و فرمان همایونی! نیاز داشت.

۲- در جریان پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و پس از آن، مطالبات تاریخی مردم در شعارهای انقلاب و سخنان رهبر فقید انقلاب در پاریس و پیش‌نویس اولین قانون اساسی که توسط دولت موقت تدوین و به تأیید شورای انقلاب و رهبر فقید انقلاب رسید تبلور داشت و بر این اساس اکثریت قاطع مردم (حدود ۹۸ درصد) در ۱۲ فروردین سال ۱۳۵۸ به جمهوری اسلامی رأی مثبت دادند. براین پایه، محور اصلی پیمان مردم و حاکمان در فراندم جمهوری اسلامی نگاه و قرائت مردم سالارانه از اسلام و قرآن و تأکید بر رکن جمهوریت نظام بود. تجربه حضور فرهنگ استبدادی و حاکمیت اقتدارگرا بعد از انقلاب مشروطیت که هرگز نمی‌خواست مردم نقش واقعی در قدرت و مشارکت در اداره امور کشور داشته باشند موجب گردید تا آگاهانی مانند مهندس بازرگان که نگران قرائت غیرمردمسالارانه از اسلام و قرآن بودند در فراندم جمهوری اسلامی پیشنهاد "جمهوری دموکراتیک اسلامی" را داشتند که رهبر فقید انقلاب با آن موافقت نکردند. امروز که شاهد تلاش همه‌جانبه جریانی برای نفی رکن "جمهوریت" نظام هستیم درستی آن نگرانی، تصدیق می‌شود.

۳- در دولت موقت انقلاب، مدیریت شهرداری تهران زمینه سازی برای اجرائی کردن این مطالبات تاریخی مردم را با اولویت در دستور کار قرار داد و از اسفندماه سال ۵۷ مطالعات مربوط به تشکیل شوراها در زمینه‌های تجربی و عملی و هم در زمینه‌های مطالعاتی در شهرداری تهران آغاز شد.

در کوتاه مدت، شورای همکاری و ارتباط با مردم در مناطق ۱۲ گانه آنروز شهر تهران با عضویت معتمدین محلی و افراد داوطلب - از جمله برخی از ایرانیان خارج از کشور که با پیروزی انقلاب کار و تحصیل خود را رها کرده بودند و برای خدمت به ایران آمده بودند -

تشکیل شد، که نقش مهمی در همکاری با مدیریت بحران شهر تهران بعد از انقلاب و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های خدماتی شهر داشتند.

برای مطالعات شوراها، واحد تحقیقاتی و مطالعاتی زیر نظر شهردار تهران و با همکاری چند مشاور در شهرداری تهران ایجاد شد، تا به لحاظ قانونی و پیش‌نیازهای اجرائی تشکیل شوراها مطالعات لازم را انجام دهند. در زیر به فهرست اقدامات مهمی که با همکاری وزارت کشور در دولت موقت انجام شده است اشاره می‌شود:

* در اردیبهشت سال ۵۸ اولین انتخابات رسمی شوراها زیر نظر وزارت کشور در ۱۵ گود جنوب تهران برگزار شد و با همکاری شورای اسکان گودنشینان که توسط افراد داوطلب تشکیل شده بود و با مشارکت بسیار مؤثر نمایندگان خود آنان در شورای گودها، انتقال زاغه‌نشینان به محلهای دیگر انجام شد و به تدریج گودهای جنوب تهران بصورت بوستانهای شهر تهران درآمد - در این تجربه نقش همکاری شهروندان - حتی از لایه‌های پایین فرهنگی جامعه که در گودها ساکن بودند - در مدیریت شهری نشان داده شد.

* در اردیبهشت ماه ۱۳۵۸ مرحوم آیت اله طالقانی نیز بر تشکیل شوراها تأکید داشتند و اجرای آنها مصرانه پیگیری کردند و تا آخرین روزهای حیات خود در خطبه نماز جمعه ۱۷ شهریور در بهشت‌زها دغدغه خود را برای تشکیل شوراها و سپردن کار مردم به مردم ابراز داشتند.

* در تیرماه ۱۳۵۸ قانون تشکیل شوراهای محلی در ۱۷ ماده به تصویب شورای انقلاب رسید.

* در اول مهرماه ۱۳۵۸ قانون انتخابات شوراهای شهر به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسید. این قانون براساس مطالعات و همکاری مشترک شهرداری تهران و وزارت کشور تهیه و پس از تأیید دولت موقت تسلیم شورای انقلاب شده بود. قانون مصوب تیرماه کان لم یکن تلقی گردید.

* در اجرای ماده ۴۲ قانون مصوب انتخابات شوراهای شهر، آیین‌نامه وظایف و اختیارات شوراهای شهر در کمیسیونی مرکب از نمایندگان شهرداری تهران، وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه و وزیر مشاور در امور اجرائی نخست وزیر دولت موقت، در چهار فصل و ۲۲ ماده تدوین گردید. در این آیین‌نامه کلیه امور شهری جز امور قضایی و امور مربوط به ارتش زیر نظر شورای شهر قرار گرفت. همچنین براساس این آیین‌نامه شهردار به عنوان رئیس امور اجرائی شهر عمل می‌نماید و شورای شهر از طریق وی بر کار سایر سازمان‌های تحت نظر اعمال نظارت می‌کند.

* در اجرای مفاد ماده ۴۵ قانون انتخابات شوراهای شهر که مقرر می‌دارد در شهرهای بزرگ تهران، اصفهان، شیراز، تبریز، مشهد و اهواز که شورای آنها شعب متعدد دارد آیین‌نامه تکمیلی برای شوراهای محلی و منطقه تهیه گردد، آیین‌نامه‌ای در چهار فصل و ۲۱ ماده تهیه و تدوین گردید. براساس این آیین‌نامه نحوه برگزاری انتخابات شوراهای محله، منطقه و شهر و حدود وظایف و اختیارات شوراها و شهردار و تنظیم مناسبات مدیریت شهرهای بزرگ با دستگاههای اجرائی مشخص شده است.

* در اجرای این آیین‌نامه و براساس مطالعات کارشناسی که صورت گرفت، شهر تهران به ۳۴۱ محله و ۲۰ منطقه جدید تنظیم شد و ساختار شهرداری تهران از ۱۲ منطقه موجود به ۲۰ منطقه جدید متحول شد و انتظار می‌رفت مدیریت واحد شهری براساس قانون و این آیین‌نامه در شهرهای بزرگ کشور پیاده شود.

* پس از تصویب قانون شوراها در تیرماه، شورای شهر سنندج تشکیل شد و در مرداد ماه در چند شهر از جمله اصفهان بطور خودجوش با حمایت استانداری شکل گرفت. و بعد از تصویب قانون شوراها در مهرماه انتخابات رسمی شوراها در چند شهر از جمله قزوین، مهاباد، رشت، گرگان و ... برگزار شد اما بعلت عدم اطلاع‌رسانی و حمایت مسئولان وقت کشور پس از مدتی عملاً منحل شدند.

۴- در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز شوراها در اصول ششم و هفتم و همچنین در اصول یکصد تا یکصد و ششم فصل هفتم آن جایگاه ویژه‌ای دارد. در اصول ششم و هفتم، اداره امور کشور به اتکاء آراء عمومی تصریح شده و نهاد شوراها در عرض نهادهای انتخابی مجلس و رئیس جمهور مورد تأکید قرار گرفته و شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور یعنی بخشی از قدرت معرفی شده است.

حدود وظایف شوراها در اصل یکصد تعیین شده است. "برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی" گستره وظایف شوراها در این اصل تصریح شده است. بدیهی است در قبال این وظائف شوراها بایستی اختیارات متناسب داشته باشند تا بتوانند در جایگاه طبیعی خود قرار گیرند.

در سایر اصول قانون اساسی انسجام حضور مردم در اداره کشور در سطح روستاها، شهرها، استان‌ها و ملی (مجلس شورای اسلامی) از جمله اصل ۵۶ قانون اساسی برای تضمین حاکمیت ملی دیده شده است.

۵- در مجلس اول، "قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور" در آذرماه ۱۳۶۱ در ۵۳ ماده به تصویب رسید. این قانون که با نظر اقتدارگران تهیه شده بود با قانون مصوب مهرماه شورای انقلاب که تأکید بر اختیار بیشتر شوراهای داشت کاملاً متفاوت بود. بین سالهای ۶۱ تا ۷۵ قانون مزبور چندبار بین دولت و مجلس رفت و برگشت کرد و هر بار از اختیارات شوراهای کاسته می‌شد و سرانجام در خردادماه سال ۷۵ با کاهش چشمگیر اختیارات شوراهای و عدم انسجام آن به تصویب مجلس پنجم رسید. در سال ۱۳۷۷ سرانجام دولت اصلاحات، از تلاش برای اصلاح قانون شوراهای در دوره مجلس پنجم صرف‌نظر کرد و انتخابات شوراهای را بعد از قریب ۲۰ سال تأخیر در سراسر کشور برگزار کرد و گام بلندی در راستای مطالبات تاریخی مردم و بسترسازی برای مشارکت مردم در اداره امور شهرها برداشت.

۶- اگرچه شرایط سیاسی کشور و ۸ سال جنگ تحمیلی همواره دلائل توجیهی مسئولان وقت برای تعویق اجرای اصول قانون اساسی و قانون مصوب شوراهای بوده است، اما حضور مؤثر نوعی دیدگاه اقتدارگرایانه در مدیریت کشور که تمایلی به تفویض قدرت و جلب مشارکت واقعی مردم در اداره کشور را نداشته‌اند موجب این تأخیر و عدم اجرای اصول قانون اساسی مربوط به شوراهای و سایر حقوق اساسی ملت و قانون‌های مصوب مجلس بوده است.

۷- عملکرد شوراهای اول و دوم به رغم مسائل و مشکلات و موانعی که بر سر راه کار شوراهای وجود داشته است بایستی مفید و مؤثر ارزیابی شود. از جمله مسائل و موانعی می‌توان به توانائی و خصوصیات افراد منتخب و نقایص و عدم انسجام قانون شوراهای و نداشتن اختیارات لازم و عدم همکاری مورد نیاز از سوی نهادهای دولتی و مردم اشاره داشت. در هر دوره حدود ۱۵۰ هزار نفر در سطح کشور در بستر شوراهای با کار جمعی، ارتباط با مردم و پاسخگویی به نیازهای مستمر مردم و بطور خلاصه کار شوراهای، تربیت می‌شوند و تجربه سیاست‌ورزی و مشارکت اجتماعی و کار جمعی می‌اندوزند. این روند زمینه‌سازی برای تقویت پایین‌ترین هرم قدرت در فرایند دموکراسی است.

۸- زمینه‌های فرهنگ استبدادی در جامعه ما، این روحیه و انتظار را پدید آورده است که تحولات اجتماعی را که بطور طبیعی نیاز به تدبیر و زمان دارد را "زود" طالب هستیم و انتظار داریم اصلاحات با "زور" یک‌شبه تحقق یابد. در سایر کشورها تحقق آزادی و دموکراسی در طول دهه‌های متمادی صورت گرفته و شوراهای و مشارکت نهادینه مردم در اداره شهرها و کشورها در طول سالها تلاش و پیگیری مستمر مردم، به تدریج در جایگاه طبیعی خود قرار گرفته است. برخی از شوراهای در کشورهای توسعه یافته سابقه ۲۰۰ ساله دارند. بنابراین در

کشوری که سابقه فرهنگ استبدادی و اقتدارگرایانه دارد و تجربه تاریخ صدساله نشان می‌دهد که نیروهای اقتدارگرا برای حفظ جایگاه خویش مانع اصلی تفویض اختیار به مردم برای اداره امورشان هستند این روند بطور طبیعی کند و زمان بر است و نیاز به صبوری و ایستادگی و مشارکت بیشتر مردم دارد.

۹- در انتخابات شوراهای دوم باتوجه به زمینه‌های اجتماعی که در بالا اشاره شد مردم به ویژه در شهرهای بزرگ مشارکت بسیار کم‌رنگی داشتند، بطوریکه در شهر تهران با مشارکت حدود ۱۱ درصد واجدین شرایط اعضای شورا با برخورداری از ۲/۵ درصد آراء مردم مسئولیت شورای شهر را پذیرا شدند. تجربه تحولات سیاسی کشور در چهار سال اخیر نشان می‌دهد که مردم با عدم حضور خود در انتخابات شوراها، در جهت مصالح خود عمل نکردند و عملاً امکانات و تسهیلات گسترده شهر تهران در اختیار گروه ناشناخته‌ای با حمایت نهادهای سازمان یافته قرار گرفت. با در اختیار گرفتن مجلس هفتم و دولت نهم توسط اقتدارگرایان دیدگاه یکدست بر سرنوشت ملت و مملکت حاکم شد و منافع ملی در معرض مخاطرات جدی قرار گرفت.

۱۰- مواضع، اظهارات و عملکرد رئیس‌جمهور و همکاران دولت نهم آشکارا نشان می‌دهد که آنان به آزادی‌ها و حقوق اساسی ملت که در قانون اساسی تصریح شده باور ندارند و با بستن فضای سیاسی کشور و ایجاد محدودیت آشکار در رسانه‌ها ارتباط بین نخبگان و پاسداران واقعی آرمانهای اولیه انقلاب را با بدنه جامعه قطع کرده‌اند تا با برگزاری انتخابات نمایشی، شوراها را نیز عملاً در اختیار دولت اقتدارگرا قرار دهند. پیامد طبیعی این روند، انحراف اساسی در اجرای قانون اساسی و آرمانهای تاریخی مردم خواهد بود.

در چنین شرایطی مشارکت احزاب، گروه‌های سیاسی و آحاد مردم در انتخابات شوراها برای تأمین و پاسداری از آزادی و سلامت انتخابات و حفاظت از آرای واقعی مردم اهمیت حیاتی دارد تا حتی‌المقدور افراد شایسته و کارآمد بتوانند در شوراها حضور پیدا کنند و بستر لازم برای تقویت کار شورائی و مشارکت واقعی مردم در اداره کشور فراهم شود. حضور شوراهای مقتدر، کارآمد و مستقل می‌تواند گامی در راستای تقویت فرایند دموکراسی باشد و راه را برای مطالبه اصلاح قانون شوراها و اجرای مدیریت واحد شهری که پیش‌نیاز ارتقاء کیفیت خدمات شهری و زندگی سالم در شهرها و کاهش هزینه‌های زندگی است، هموار سازد.