

بررسی تفاوت‌های انتخابات شورای شهر و ریاست جمهوری

من «سیاسی» نیستم!



عکس: بهمن حسینی

پیشینه قانون شوراهای با تعبیر آغازین خود انجمن‌های بلدی، به تشکیل نخستین نهاد قانون‌گذاری (مجلس شورای ملی) می‌رسد. به عبارت دیگر، یکی از نخستین قوانین مصوب مجلس شورای ملی، قانون بلدی خورشیدی به تصویب رسید و به این ترتیب یکی از ارمان‌های بزرگ انقلاب مشروطه جامه عمل پوشید.

بهره‌مندی شهروندان از حق انتخاب کردن و حق انتخاب‌شدن ازجمله در زمینه مدیریت و اداره شهرها در زمره حقوق سیاسی قرار می‌گیرد، از همین رو نخستین مقطع تاریخی بررسی قانون شوراهای باید زمانی باشد که برای نخستین بار حقوق سیاسی مردم ایران به رسمیت شناخته شد. این زمان، سال‌های آغازین دهه ۸۰ سده دوازدهم هجری خورشیدی است که انقلاب مشروطیت به ثمر نشست و مجلس شورای ملی به قانون‌گذاری پرداخت. در طول بیش از ۹۵ سال از تصویب نخستین قانون انجمن‌های بلدی در کشور ما، تشکیل شوراهای شهر و روستا با فراز و فرودهای فراوانی مواجه بوده است که بخشی از آن در پی می‌آید.

بخش اول: از ۱۲۸۴ تا ۱۳۰۴ خورشیدی، ارمان خواهی‌های مشروطیت

در این دوران که مصادف با آخرین سال‌های سلطنت خاندان قاجار و روی کار آمدن حاکمیت پهلوی است، نخستین قانون بلدی به تعبیر امروزی قانون شهرداری به تصویب مجلس می‌رسد.

این قانون مصوب ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری، مصادف با ۱۲۸۶ خورشیدی است.

بخش دوم: از ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ خورشیدی، از تک رفتن قانون بلدی مشروطیت

در اوضاع و احوالی که برشمردیم، رضخان در پی کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ برای تصاحب قدرت گام‌های پرشتابی برداشت. او از هنگام کودتا که به وزارت جنگ دست یافت تا سال ۱۳۰۲ که به رئیس‌الوزاری رسید، در فاصله پنج کابینه تشکیل شده در این دوره، موقعیت خود را در عرصه‌های گوناگون به سرعت تحکیم کرد، تمامی ارتش را به زیر فرمان خود درآورد و با رسیدگی به افسران و سربرازان در میان آنان محبوبیت ویژه‌ای به دست آورد.

سرکوب نهضت، شورش‌های عشیره‌ای و منطقه‌ای و برقراری امنیت در راها موقعیت او را تحکیم کرد. او در سال ۱۳۰۴ قمری تصویب مجلس مؤسسان مبنی بر تغییر سلطنت از خاندان قاجار به پهلوی، شاه ایران شد. در دوره او در پرتو نوسازی با اقداماتی ازجمله بازسازی و تشکیل ارتش نوین، ساخت کارخانه‌های صنعتی، ایجاد راه‌های جدید و راه‌آهن سراسری، تأسیس دانشگاه تهران، رواج آموزش نوین و تأسیس ادارات جدید، چهره ایران تا اندازه زیادی تغییر کرد. اما در زمینه مسائل شهری، عمده توجه دولت رضاشاه به تغییر ظاهر شهرها به‌ویژه تهران بود. برای نوسازی شهرها احساس شد نخستین باید نهادهای اداری مناسب با قوانین مختلف از جمله قوانین شهرداری، شهرسازی و ثبت املاک به‌وجود آید، این فرآیندی بود که در این دوره ۱۷ ساله به‌تدریج صورت گرفت. برای آغاز اصلاحات در اکتبر ۱۲۹۹ تهران یک مشاور آمریکایی در زمینه حکومت شهری و یک مهندس آمریکایی برنامه‌ریزی شهری را به خدمت گرفت. قانون

بلدی مصوب ۱۲۸۶ لغو شد و برای تمرکز بیشتر نظام برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار مالی شهرداری‌ها، قانون بلدی دیگری در سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید. این قانون توسط شهردار و سایر اعضای شهرداری را در اختیار وزارت داخله قرار داد.

بخش سوم: از ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۲ خورشیدی، تکاپوی آزادخواهی و مرده‌سالاری

حمله متفقین در شهریور ۱۳۲۰ به ایران سبب شد رضخان از سرپر قدرت به زیر آید و به تعبیری به خروجی ناخواسته از کشور تن در دهد. متفقین ایران را اشغال کرده بودند و محمدرضاشاه جانشین رضخان -که بر اثر تلاش‌های محمدعلی فروغی تاج و تخت پدر و رضا صحت کرده بود- به علت بی‌تجربگی و جوانی، بیشتر به مقامی تشریفاتی شبیه بود تا پادشاهی قدرتمند و صاحب نفوذ. تملات، خواسته‌ها و نیازهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که در دوره ۱۶ ساله حاکمیت رضخان سرکوب شده و اجازه بروز نیافته بود، به ناگه میان رآخی یافته و چندپارگی سیاسی کشور را سبب شدند. در ۱۶ سال گذشته، قدرت کاملاً در دست‌های یک مرد متمرکز شده بود، اما در ۱۳ سال بعد -یعنی از

دریچهای به بیرون

گذری بر پیشینه قانون شوراها

از بلدی تا شهر

سقوط سلطنت نظامی محمدرضا در مردادماه سال ۱۳۳۲ - قدرت در بین پنج قطب جداگانه دست‌به‌دست شد؛ دربار، مجلس، کابینه، سفارتخانه‌های خارجی و مردم. این مراکز قدرت، بیشتر درگیری‌های خود را به درون کابینه کشاندند که نتیجه آن بی‌ثباتی دایمی این نهاد بود. اما در همین دوره چهارم‌مرداد ۱۳۳۸ سومین قانون شهرداری کشور با عنوان «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات» در ۷ فصل و ۵ ماده به تصویب رسید و جایگزین قوانین پیشین شد. اگرچه این قانون نسبت به قانون قبلی که در دوره رضخان به تصویب رسیده بود، مترقی به نظر می‌رسید، اما تصمیم‌گیری و انتخاب شهردار را به‌طور کامل به انجمن شهر نداد. ماده چهار این قانون مقرر داشت در هر شهرداری انجمنی خواهد بود که از طرف اهالی مستقیماً و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی به مدت چهارسال انتخاب می‌شود. عده آنها در مرکز شهرستان و قصباتی که عده نفوس آن از ۱۰ هزار نفر تجاوز نکند، ۶ نفر و حداکثر تعداد نمایندگان یک شهر از ۲۵ نفر تجاوز نمی‌کند، مگر در شهرستان تهران که ۳۰ نماینده خواهد داشت. نمایندگان هر شهر به تناسب جمعیت از ۱۰ نفر به بالا به محلات مختلف تقسیم می‌شد و هر محل نماینده خود را تعیین و برای تشکیل به انجمن شهر معرفی می‌کند. وزارت کشور تعداد نمایندگان هر شهر را با توجه به جمعیت تعیین و همچنین نقشه محلات شهر را ترسیم می‌کند و نواحی را اعلام می‌دارد.

بخش چهارم: از ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ خورشیدی، تحکیم خودکامگی و شکست انجمن‌های شهر

پس از سرنگونی دولت دکتر مصدق، شاه به‌سرعت به تحکیم پایه‌های قدرت خود پرداخت. عوامل کودتا مناصب مهمی را در حکومت دریافت کردند. کمک مالی آمریکا به ارزش ۴۵ میلیون دلار به یاری شاه آمد و دولت را از ورشکستگی نجات داد. شاه در دهه ۱۳۳۰ بر بخش‌های بیشتر جامعه به‌ویژه طبقه روشنفکر و کارگر کاملاً مسلط بود. استانداران با استفاذه از ژاندارمری و شهرپاکی به‌شدت بر انتخابات نظارت می‌کردند و به این ترتیب عنوان اختیار دو مجلس شورای ملی و سناریا در اختیار داشتند. اگرچه شاه پایه‌های حکومت خود را تثبیت کرد، اما شکست نهضت دموکراسی در ایران، ضربه‌های سنگینی به آرمان خواهی‌های شاه وارد کرد. در چنین شرایطی، قانون جدید شهرداری در یازدهم تیرماه سال ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون مشترک رسید. قانون جدید همان لایحه قانون شهرداری بود که در آن اصلاحاتی انجام شده بود.

بخش پنجم: از ۱۳۵۷ تا ۱۳۷۸ خورشیدی، انقلاب اسلامی و شوراهای

تشکیل شوراهای به‌عنوان یکی از برنامه‌های اصلی انقلاب اسلامی در دوران مبارزه از سوی امام خمینی، رهبر کبیر انقلاب عنوان و این موضوع به یکی از خواسته‌های مردم در طول دوران مبارزه تبدیل شد. با پیروزی انقلاب اسلامی و تشکیل نخستین مجلس خبرگان برای تدوین قانون اساسی و با تلاش پیگیر و مجذانه حضرت آیت‌الله طالقانی اصل ششم، هفتم و اصول یکصد و ششم قانون اساسی موضوع شوراهای اسلامی به‌یگانگی از ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران مطرح و تثبیت شد.

در همان روزهای آغازین انقلاب اسلامی و پیرو یک مصوبه از سوی شورای انقلاب و تلاش جهاد سازندگی، شوراهای اسلامی روستا و شوراهای اسلامی کار تشکیل شد. اما این شوراهای به دلیل بحران‌های روزهای آغازین انقلاب و نبود قانون مناسب متوقف ماند.

نخستین قانون شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۶۱ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. پس از آن، این قانون در ۵۵ نوبت دستخوش تغییرات و اصلاحاتی شد و نهایتاً آخرین اصلاح آن در پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ انجام شد. پس از تشکیل دولت هفتم مقدمات انتخابات شوراهای اسلامی فراهم شد و در ۱۷ اسفند سال ۱۳۷۷ نخستین دوره انتخابات سراسری شوراهای اسلامی کشور با استقبال چشمگیر مردم در بیش از ۴۰ هزار حوزه انتخاباتی برگزار شد و نهایتاً حدود ۲۰۰ هزار نفر از منتخبان مردم جهت اداره امور شهرها و روستاهای کشور به‌عنوان عضو شورای اسلامی شهر یا روستا برگزیده شدند. شروع به کار شوراهای اسلامی از ۱۹ دیهشت سال ۱۳۷۸، همزمان با پیام تاریخی حضرت امام در خصوص شوراهای و با صدور پیام ویژه‌ای از سوی مقام معظم رهبری و سخنان امیدبخش ریاست محترم جمهوری آغاز شد.

حسام خراسانی | همزمانی انتخابات شورای

شهر و روستا با انتخابات ریاست جمهوری مزایای متعددی دارد که بازترین آن کاهش هزینه‌های مالی و زمانی است. اما در کنار این مزایا این موضوع با توجه به تفاوت‌های ماهیتی دو نهاد ریاست جمهوری و شورای شهر و شرح وظایف متفاوت این نهاد می‌تواند تهدیدی برای شورای شهر به شمار آید. تهدید از آن جهت که انتخابات مردمی‌ترین نهاد شهری ممکن است در زیر سایه سنگین انتخابات ریاست جمهوری و تحت لوای این انتخابات قرار گیرد. نکته دیگر این است که انتخابات ریاست جمهوری یک امر سیاسی - ملی به‌شمار می‌رود، درحالی که انتخابات شوراهای شهر و روستا یک رویداد محلی است. البته عده‌ای هم معتقدند که همزمانی این دو رویداد روی استقبال مردم از این دو انتخابات تأثیر مثبت می‌گذارد. از این لحاظ که با توجه به شور عظیم انتخابات ریاست جمهوری، انتخابات

شوراهای نیز با توجه بیشتری صورت پذیرد، دو انتخابات و دو دنیای متفاوت

در گوشه و کنار شهر این روزها بیشتر از هر زمانی بحث داغ انتخابات در شوراهای شهر و روستا به گوش می‌رسد. با نزدیک شدن به انتخابات، پرسش به چه کسی رأی بدهیم نیز در ذهن‌ها تداعی می‌شود. اندیشه انتخاب آگاهانه به این معناست که باید شناخت کاملی نسبت به شورای شهر و روستا داشته باشیم. در تعریف این نهاد آمده است: «شورا نهاد خدمت‌رسانی به مردم است، نهادهای اجتماعی که به منظور نظارت بر امور شهری و رفع مشکلات شهروندان شکل گرفته است.» بی‌شک همین گزاره گویاترین تعریف از سیاسی نبودن شوراهای شهر است. تفاوت‌های دیگری هم که می‌توان به آن اشاره کرد، تفاوت‌های قانونی و آیین‌نامه در این دو انتخابات است. مرجع تشخیص صلاحیت نامزدها در ریاست جمهوری شورای نگهبان و در شورای

اسلامی شهر و روستا، هیأت اجرایی و نظارت شهرستان است که در صورت اعتراض به نظر هیأت‌های مذکور و رایه شکایت، مرجع نهایی تصمیم‌گیری هیأت عالی نظارت استان است. میزان رأی فرد منتخب در ریاست جمهوری اکثریت مطلق است، اما در شورا اکثریت نسبی مدت تبلیغات هم در ریاست جمهوری ۲۰ روز و در شوراهای شهر ۷ روز است.

طراحان تجمیع انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای شهر و روستا، کاستن از بار مالی را دلیل تصمیم خود برای برپایی همزمان این دو خرداد مطرح کردند. پرسش دیگری هم که می‌توان مطرح کرد این است که آیا عدل‌گرایی انتخابات شورای شهر با دیگر انتخابات مانع سیاسی شدن این رویداد می‌شود یا خیر؟ مطمئناً پاسخ به این سوال آری نیست. شورای شهر و روستا از جنس کاملاً اجتماعی است که تنها با شناخت این نهاد می‌تواند مانع از سیاست‌زدگی

این ارگان شود.

قانون چه می‌گوید

اصا صریح‌ترین بیان در قبال سیاسی نبودن شورای شهر و روستا در اصل یکصد و هفتم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ بیان شده است. در این اصل آمده است: «نهاد شورای شهر و روستا برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان یا نظارت بخش، شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد.» این موضوع شاید پس از چهار دوره از برگزاری انتخابات شورای شهر هنوز به خوبی برای همگان تبیین نشده است. اصلی که صریحاً به شهران و اجتماعی بودن این نهاد مردمی اشاره دارد. نهادهای که می‌گویند: من سیاسی نیستم.

تفاوت‌های انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای اسلامی شهر و روستا

شوراهای و انتخابات؛ از امر اجتماعی تا امر سیاسی



مناصب دیگر انتخابی (مثل رئیس جمهوری یا حتی نماینده مجلس) عهده‌دار مسئولیت خود می‌شوند، منطقاً حق خود می‌دانند که از فرصت به‌دست‌آمده برای تقویت جایگاه اجتماعی حزب، گروه، دیدگاه سیاسی یا نگرش‌ها و باورهای خاص اجتماعی و فرهنگی دفاع کنند. در واقع تنازع در سطح جایگاه‌هایی مانند رئیس جمهوری و مجلس، تنازع برای به‌دست گرفتن فرصت‌های تبلیغ و ترویج و توسعه سربامیه اجتماعی برای یک نوع نگرش سیاسی و اجتماعی خاص است. به همین دلیل رقابت برای به‌دست‌گیری این نوع جایگاه‌ها، رقابت برای کسب منابع قدرت و در نتیجه رقابتی ماهیتاً سیاسی است.

اما در مقابل، عضویت شورای شهر، به‌دلیل مسئولیت در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در امور جاری زندگی اجتماعی شهری، کمتر پتانسیلی برای به‌دست‌آوردن سرمایه‌های اجتماعی و سیاسی برای افراد و گروه‌های وابسته آنهاست. به علاوه، هر چند به اعضای شورای شهر مزایایی تعلق می‌گیرد، اما این جایگاه انتخابی بیشتر نمود یک نوع مشارکت در جامعه مدنی از طریق فرآیند دخالت موثر مردم (دموکراسی) است. بنابراین اعضای شورای شهر بیش از آن که مسئولان شهر تلقی شوند، نمایندگان آنی از جانب مردم شمرده می‌شوند که شهروندان انتظار دارند آنها را همواره در کنار خود، در جریان زندگی روزمره ببینند.

بنابراین شوراهای شهر و روستا ماهیتاً مجامعی مدنی برای تحقق مشارکت مردم، به نمایندگی از مردم و با تعامل مداوم در کنار مردم است. در نتیجه این ماهیتی اجتماعی دارد که انتخابات مربوط به آن را هم بیشتر وجهی اجتماعی می‌دهد تا سیاسی. این درحالی است که جایگاه‌هایی همچون ریاست جمهوری و نمایندگی مجلس سیاسی تلقی می‌شود. تفاوت اساسی آن که حوزه مدیریت سیاسی خلط می‌شود و حاصلش چیزی جز گسترش کشمکش‌های سیاسی به حوزه‌های مدیریت شهری نیست، پیامدی است که هم کارآمدی و اثربخشی مدیریت شهری و هم محبوبیت گروه‌های سیاسی را در میان گروه‌های مردم کمی‌کند.

سیاسی مهم‌تر را فراهم آورد. این ویژگی‌ها در تأمین ارزش افزوده برای سرمایه‌های اقتصادی و اجتماعی برای فرد، موجب جذابیت بیشتر اما برای عضو شورای شهر نشانه فعالیت درست، تلاش برای اشراف به موضوع فعالیت خود و نمودی از خدمت دلسوزانه برای جامعه تلقی می‌شود.

همین تفاوت به تنهایی می‌تواند مبنای مقایسه بین انواع جایگاه‌های انتخابی دیگر از یک‌سو و عضویت شورای شهر و روستا از سوی دیگر باشد. در واقع آنچه برای جایگاه‌هایی مثل عضو مجلس خبرگان، رئیس‌جمهوری یا حتی نماینده مجلس رفتار در چارچوب عوام‌فریبی تلقی می‌شود، برای یک عضو شورای شهر وظیفه تلقی می‌شود. بنابراین او فلان حوزه‌های گوناگون و در نتیجه عموم ذینفعان در زیست شهری و توسعه آن داشته باشند. این سطح از مداخله، ورود و حضور در مسائل روزمره و مسائل جاری زندگی شهری همان طور که برای یک نماینده مجلس -بیش

شهر و روستا را متمایز می‌کند، جنس فعالیت منتخبان این جایگاه است. درحالی‌که یک منتخب خبرگان، نماینده مجلس و رئیس‌جمهوری، هیچگاه مستقیماً به امورات اجرایی شورای شهر باید مستقیماً در جریان تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی اجرایی باشد. بنابراین به‌طور طبیعی انتظار می‌رود که تعاملات گسترده‌ای با حوزه‌های مختلف مدیریت شهری، گروه‌های مختلف مردم و فلان حوزه‌های گوناگون و در نتیجه عموم ذینفعان در زیست شهری و توسعه آن داشته باشند. این سطح از مداخله، ورود و حضور در مسائل روزمره و مسائل جاری زندگی شهری همان طور که برای یک نماینده مجلس -بیش

شوراهای شهر و روستا ماهیتاً مجامعی مدنی برای تحقق مشارکت مردم، به نمایندگی از مردم و با تعامل مداوم در کنار مردم است. در نتیجه این ماهیتی اجتماعی دارد که انتخابات مربوط به آن را هم بیشتر وجهی اجتماعی می‌دهد تا سیاسی.

نماینده مجلس رفتار در چارچوب عوام‌فریبی تلقی می‌شود، تفاوت اساسی آن که حوزه مدیریت سیاسی خلط می‌شود و حاصلش چیزی جز گسترش کشمکش‌های سیاسی به حوزه‌های مدیریت شهری نیست، پیامدی است که هم کارآمدی و اثربخشی مدیریت شهری و هم محبوبیت گروه‌های سیاسی را در میان گروه‌های مردم کمی‌کند.

محمد رضا پویانفر استادیار جامعه‌شناسی دانشگاه

انتخابات شوراهای نزدیک است. با نزدیک شدن به انتخابات و البته همزمانی آن با انتخابات ریاست جمهوری این پرسش دوباره مطرح می‌شود که آیا ماهیت جایگاه‌های انتخابی و در نتیجه انتخابات آنها تفاوتی با هم دارد؟ در این مورد اشاره به طرز تلقی متفاوت بین مردم درباره وظایف یک نماینده مجلس و تأثیری که این شکاف نگرشی در بین مردم بر ماهیت انتخاب آنها و همچنین انتخابات مجلس دارد، مفید خواهد بود. صرف‌نظر از بحث‌های مفصلی که می‌توان در مورد انتخابات‌های متفاوتی همچون خبرگان، نمایندگی مجلس و ریاست جمهوری داشت - و البته از هیچ یک از آنها انتظار ورود و حضور مستقیم در میدان اجرا نمی‌رود - آنچه در این‌جا مورد سوال است، درباره ماهیت شورای شهر و روستا و در نتیجه ماهیت انتخابات مربوط به آن است. این پرسش از آن جهت اهمیت بیشتری می‌یابد که با پاسخ به آن، جایگاه و معیارهای انتخاب و همچنین چارچوب مشارکت در آن زیر انبوهی از تحلیل‌ها و یادداشت‌های جاری در مورد انتخابات ماهیتاً سیاسی ریاست جمهوری فراموش یا با ویژگی‌های آن انتخابات مخلوط

نخستین قانون شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۶۱ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. پس از آن، این قانون در ۵۵ نوبت دستخوش تغییرات و اصلاحاتی شد و نهایتاً آخرین اصلاح آن در پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ انجام شد. پس از تشکیل دولت هفتم مقدمات انتخابات شوراهای اسلامی فراهم شد و در ۱۷ اسفند سال ۱۳۷۷ نخستین دوره انتخابات سراسری شوراهای اسلامی کشور با استقبال چشمگیر مردم در بیش از ۴۰ هزار حوزه انتخاباتی برگزار شد و نهایتاً حدود ۲۰۰ هزار نفر از منتخبان مردم جهت اداره امور شهرها و روستاهای کشور به‌عنوان عضو شورای اسلامی شهر یا روستا برگزیده شدند. شروع به کار شوراهای اسلامی از ۱۹ دیهشت سال ۱۳۷۸، همزمان با پیام تاریخی حضرت امام در خصوص شوراهای و با صدور پیام ویژه‌ای از سوی مقام معظم رهبری و سخنان امیدبخش ریاست محترم جمهوری آغاز شد.