خبر

با تصویب لایحه جدید دولت در مجلس

تشکیلات اجرایی مدیریت بحران در شهرستان‌ها

ایلنا: سومین نشست مستمر هماهنگی استان‌های معین شهر تهران با سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران و ستادهای مدیریت بحران مناطق با حضور جمعی از مدیران ارشد استان مازندران در اتاق مدیریت بحران تهران برگزار شد. مهندس عباس جزایری دبیر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور در سخنانی از تعامل استان‌ها و شهرهای معین با یکدیگر پیش از وقوع حوادث بزرگ استقبال کرد و افزود: دولت در برنامه‌ها و سیاستگزاری‌های خویش تقویت استان‌های معین و آموزش عمومی شهروندان در رویارویی با حوادث را مد نظر قرار داده و استان‌ها و شهرهای معین باید با یکدیگر ارتباط و از توان هم بیشتر اطلاع داشته باشند. در ادامه دکتر مازیار حسینی دبیر ستاد عالی پیشگیری و مدیریت بحران کشور و رئیس سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران از آماده شدن لایحه دولت برای ساماندهی و تقویت ساختار مدیریت بحران‌های ناشی از حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده خبر داد و تاکید کرد: برای تهیه این لایحه طی یک سال گذشته مطالعات، بازنگری و بررسی‌های همه‌جانبه‌ای در مجموعه وزارت کشور و نهاد ریاست جمهوری انجام شده است و در جلسات هیات دولت نیز به طور مفصل و دقیق این لایحه مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته و با تصویب آن در هیات دولت به زودی برای تصویب نهایی و جایگزینی و اصلاح لایحه قبلی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. وی در تشریح لایحه تقویت ساختار مدیریت بحران در کشور گفت: براساس این لایحه شورای عالی مدیریت بحران در کشور به ریاست رئیس جمهوری و حضور موثر قوای سه‌گانه و نیروهای لشکری و کشوری تشکیل می‌شود. وی گفت: در این لایحه تمرکززدایی مدیریت بحران که یک ضرورت در این ساختار محسوب می‌شود پیش‌بینی شده است و براساس آن سطوح مدیریت بحران تعریف و بر روی تجهیز و افزایش آمادگی در سطوح مختلف از ملی تا شهری تاکید شده است. وی ادامه داد: همچنین این لایحه بر روی ظرفیت‌سازی نظام مدیریت بحران و گسترش فرهنگ ایمنی در بین اقشار مختلف جامعه و جلب مشارکت مردم مطابق با سیاست‌های مصوب مجمع تشخیص مصلحت که تنفیذی از سوی رهبر معظم انقلاب است تاکید دارد. دکتر حسینی پیش‌بینی ساختار اجرایی مدیریت بحران در شهرستان‌های کشور را نقطه قوت دیگر این لایحه برشمرد و گفت: در این لایحه برای مدیریت بحران ساختار اجرایی پیش‌بینی شده و مدیریت بحران از ساختار صرفاً ستادی خارج شده است. یعنی همانگونه که براساس قانون امداد و نجات کشور در تهران علاوه بر ساختار ستاد مدیریت بحران، سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران به عنوان بازوی اجرایی ستاد پیش‌بینی شده است براساس این لایحه نیز ستادهای مدیریت بحران در استان‌ها و شهرستان‌های کشور باید از تشکیلات اجرایی مدیریت بحران برخوردار شوند و بودجه مورد نیاز برای عملیاتی و اجرایی شدن این ساختار نیز پیش‌بینی شده است. وی افزود: ظرفیت اجرایی پیش‌بینی شده این لایحه به مراتب از قانون امداد و نجات کشور که درگذشته تصویب شده بیشتر است و ازاین رو پیش‌بینی می‌شود با حمایت و اقبال نمایندگان مردم مواجه و تصویب شود. حسینی در این نشست همچنین با تشریح موقعیت لرزه‌خیزی ایران به ویژه استان تهران و استان‌های همجوار و معین تهران گفت: استان مازندران معین و یاری‌رسان اصلی جبهه شمالی شرقی تهران است، به خصوص آنکه به غیر از گسل مشا - فشم این دو استان گسل مشترکی با یکدیگر ندارند که حرکت آنها به تخریب و بروز خسارت جانبی و مالی در دو استان منجر شود. بنابراین تهران و مازندران باید از هم‌اکنون برنامه‌های عملیاتی خود را مهیا کرده و زمینه آشنایی بیشتر ارگان‌های همسان در ستاد و زمینه همکاری بیشتر برای یاری رساندن به یکدیگر در روز بحران را فراهم کنند. وی گفت: استان‌ها و شهرهای معین تهران باید از هم‌اکنون تقویت شوند و حتی ایجاد پایگاه‌های دائمی امداد و نجات در طول مسیرهای منتهی به تهران ضروری بوده و به عنوان بخشی از ۱۲۰ پایگاه پشتیبانی مدیریت بحران شهر تهران در دستور کار قرار دارد تا استان‌های معین بتوانند با برنامه‌ریزی‌های انجام شده در کوتاه‌ترین زمان به صورت عملیاتی و تاکتیکی وارد عمل شوند. حسینی افزود: استان مازندران نیز با وجود گسل‌های فعال و جوان به ویژه دو گسل اصلی خزر و گسل مرکزی البرز در معرض خطر وقوع زلزله قرار داشته و متقابلاً مناطق معین تهران یاری‌رسان مناسبی برای این استان به شمار می‌آیند. رئیس سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران بحث انتقال پایتخت را با توجه به لرزه‌خیزی اکثر نقاط ایران بیهوده خواند و گفت: حتی اگر پایتخت تغییر کند شهر تهران باز به حیات خود ادامه می‌دهد و مردم این شهر کماکان به عنوان یک شهر بزرگ با تهدید زلزله مواجه هستند بنابراین چاره کار همچون تجربه ژاپن تلاش بیشتر در بخش‌های پیشگیری و آمادگی است.

قانون شوراها در گذر زمان

مریم بیژنی

بخش اول

انجمن شهر و یا به تعبیر امروزی آن شورای شهر از زمان تدوین اولین قانون برای آن یعنی از ۱۲۸۶ تا ۱۳۸۴ تحولات متعددی را پشت‌سر گذاشته است. چون هدف از تشکیل انجمن‌های شهر یا شورای شهر افزایش مشارکت شهروندان و اداره بهتر و کیفی شهر بوده، بنابراین جای یک سئوال باقی است، با توجه به این فاصله زمانی طی تاریخ تدوین قانون شهرداری‌ها و شوراها آیا هدف‌های این قانون در زمینه تشکیل شوراها و مشارکت شهروندان محقق شده یا نه؟ آنچه در پی می‌آید بررسی قانون شهرداری‌ها و انجمن‌های شهری (شوراهای شهر) از این منظر است.

طی این نوشتار قانون شهرداری‌ها و شوراهای شهر براساس تقسیم‌بندی تاریخی دوره‌های مختلف به ترتیب ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱- ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ (دوره مشروطیت)

با پیروزی مشروطیت در سال ۱۲۸۵ شمسی به دلیل مشکلات متعددی که در اداره امور شهرها در زمینه‌هایی مانند بهداشت شهری، آبرسانی و... وجود داشت نمایندگان مجلس اول درصدد تدوین قانونی برای اداره امور شهرها برآمدند. که این عمل به تدوین اولین قانون شهرداری‌ها با عنوان «قانون بلدیه» در تاریخ ۱۹ خرداد ۱۲۸۶ شمسی انجامید. این قانون در ۱۰۸ ماده به تصویب نمایندگان مجلس رسید.

هدف از تاسیس بلدیه (شهرداری) در این قانون تامین منافع شهرها و رفع نیازهای شهرنشینان اعلام شد. در این قانون تشکیل انجمن بلدیه (انجمن شهر)، پیش‌بینی شده بود که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کردند. البته مطابق این قانون زنان حق رای نداشته‌اند. انجمن بلدیه دارای اختیارات گسترده‌ای در امور شهری بود. ریاست اداره بلدیه بر عهده رئیس انجمن بلدیه بود که از میان اعضای انجمن بلدیه با اکثریت آرا انتخاب می‌شد و عنوان وی «کلانتر» بود که معاون شهردار است. با تدوین این قانون برای اولین‌بار مردم توانستند در انتخاب اعضای انجمن بلدیه شرکت کنند و منتخبان آنها از اختیارات وسیعی در بلدیه (شهرداری) برخوردار شدند. با وجود آنکه انجمن‌های بلدی اقداماتی را در سطح شهرها انجام دادند ولیکن در عمل تشکیل اداره بلدیه و انجمن به صورت قانونی با مشکلات متعددی روبه‌رو شد.

با توجه به شرایط نامناسب سیاسی بعد از پیروزی مشروطیت و چالش‌ها و تقابل‌های دولت و مشروطه‌خواهان بر سر مسائل مختلف اقدامات اصلاحی بلدیه تحت تاثیر این عوامل قرار گرفت. در کنار این عوامل کمبود بودجه و درآمدهای مالی بلدیه و ضعف عملکرد اعضای انجمن‌های بلدی در کاهش کارآیی آن موثر بود. به نوعی با توجه به شرایط و فضای سیاسی کشور در اوایل مشروطیت حمایت جدی از تشکیل یک بلدیه قانونی انجام نگرفت. تاثیرگذاری این عوامل به حدی بود که با وجود تلاش‌های صورت گرفته بلدیه به مفهوم قانونی در اوایل مشروطیت شکل نگرفت چنان‌که در مورد تهران با گذشت حدود دو سال از تدوین قانون بلدیه اداره بلدیه با ریاست بلدیه خلیل خان اعلم الدوله ثقفی در سال ۱۳۲۸ قمری/ ۱۲۸۹ شمسی به تدریج شکل منظم و قانونی به خود گرفت. با وجود اقداماتی که انجمن بلدیه انجام داد ضعف‌های آشکاری در کار آنها وجود داشت چنان‌که این مسئله موجب اعتراض نمایندگان مجلس شد. زیرا در میان اعضای انجمن بلدیه افراد سنت‌گرا و کسانی که با محتوای قانون به طور دقیق آشنا نبودند وجود داشت و چون نظارت قانونی و مستمری بر کار آنها وجود نداشت موجب خودسری‌هایی در کار اعضای بلدیه شد. بنابراین دلایل نمایندگان مجلس درصدد اصلاح قانون بلدیه برآمدند. در این راستا در ۹ رمضان ۱۳۲۹ قمری/ ۱۲۹۰ شمسی با پیشنهاد دولت مبنی بر انفصال انجمن‌های بلدی موافقت کردند. این موضوع به معنای نسخ قانون بلدیه نبود بلکه برای اصلاح قانون بلدیه و افزایش میزان کارایی انجمن‌های بلدی چنین تصمیمی گرفته شد. اداره بلدیه همچنان براساس قانون به کار خود ادامه داد. با وجود اینکه دولت سعی کرد بلدیه را به خود وابسته کند ولیکن این کار تا کودتای ۱۲۹۹ عملی نشد. پس از کودتای ۱۲۹۹ و روی کار آمدن دولت سیدضیاءالدین طباطبایی و تسلط دولت بر تمامی امور، نخست‌وزیر برای رسیدن به اهدافش تصمیم گرفت نهادهای مستقلی مانند بلدیه را به دولت وابسته کند. از این رو با تدوین نظامنامه‌ای در هیات دولت در سال ۱۳۰۰ شمسی اداره بلدیه وابسته به دولت شد و بدین‌سان تحولات آن تحت تاثیر تصمیمات «قدرت سیاسی» قرار گرفت. براساس این نظامنامه ریاست تشکیلات بلدیه تهران زیرنظر ریاست وزرا قرار گرفت و نخست‌وزیر از طرف خود کفیلی را برای اداره بلدیه تعیین می‌کرد.

■ ۲- ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ (دوره پهلوی اول)

با روی کار آمدن رضاشاه روند تمرکزگرایی دولت با شدت بیشتری دنبال شد و از همین‌رو دولت در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ قانون جدیدی برای تشکیلات بلدیه تصویب کرد متن قانون به منظور رفع مشکلات مالی دولت در زمینه امور شهری تدوین شده بود و نحوه دریافت عوارض و مالیات‌ها را برای دولت مشخص و راحت‌تر کرده بود. با وجود اینکه مطابق این قانون تشکیل انجمن بلدیه پیش‌بینی شده بود ولیکن نظامنامه انجمن‌های بلدی طوری تدوین شده بود که دست دولت در نحوه اداره آن آزاد بوده و براساس اهداف دولت کار می‌کرده است. چنان‌که نحوه انتخاب اعضای انجمن بلدیه به صورت دومرحله‌ای بوده یعنی در مرحله اول مردم تعدادی از اعضای انجمن بلدیه را انتخاب می‌کردند و در مرحله بعد وزارت داخله (وزارت کشور) از میان برگزیدگان مردم تعدادی را به عنوان اعضای انجمن بلدیه انتخاب می‌کرد. به عنوان نمونه در مورد تهران انتخاب اعضای انجمن بلدیه بدین صورت انجام می‌گرفته است «... در مرحله اول مردم ۷۵ نفر را انتخاب می‌کردند و سپس وزارت داخله (وزارت کشور) از میان برگزیدگان مردم ۱۱ نفر را به عنوان نمایندگان انجمن بلدی تهران انتخاب کرد.» همچنین رئیس بلدیه را وزارت داخله انتخاب می‌کرده است. در واقع هدف دولت این بود که انجمن بلدیه به عنوان بازوی کمکی دولت برای اجرای طرح‌های شهری باشد نه اینکه با اظهارنظرها مشکلی را برای دولت ایجاد کند.

■ ۳- ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷ (دوره پهلوی دوم)

با روی کار آمدن محمدرضاشاه همچنان روال کار شهرداری به همان شکل سابق تا ۱۳۲۸ ادامه یافت. به دلیل مشکلاتی که در سطح شهرها وجود داشت و اینکه مردم نقش چندانی در امور شهری نداشتند دولت تصمیم گرفت مجدداً انجمن‌های شهری را فعال کند ولیکن به تشکیل انجمن‌های شهری با یک دیدگاه قدرت‌گرایانه و از بالا نگاه می‌شد. و هدف این بود، در عین اینکه انجمن‌های شهری تشکیل می‌شد قدرت دولت هم تثبیت می‌شود به همین دلیل در این قانون قدرت زیادی به انجمن‌های شهری و شهرداری داده نشد و عملاً ویژگی‌های یک نظام تمرکزگرا در قانون لحاظ شده بود. نمونه بارز این قضیه نحوه انتخاب شهردار بود. انجمن سه نفر را به عنوان شهردار به وسیله فرمانداری به وزارت کشور پیشنهاد می‌کرد و وزارت کشور یکی از آنان را به عنوان شهردار تعیین می‌کرد. در این قانون نظام دوگانه انتخاب اعضای انجمن‌های شهری که در دوره رضاشاه مرسوم بود حذف شد و در یک مرحله اعضای انجمن انتخاب می‌شدند.

با روی کار آمدن دولت رزم‌آرا در سال ۱۳۲۹ تغییراتی در نگرش دولت نسبت به شهرداری و انجمن‌های شهری ایجاد شد. دولت سعی کرد با تدوین قانون جدیدی برای شهرداری‌ها انجمن‌های شهری را براساس اهداف دولت تشکیل دهد. در صورت تصویب و اجرایی شدن این قانون انجمن‌های شهری سابق منحل می‌شدند و انجمن‌های جدیدی با اختیارات وسیعی در حد یک ایالت خودمختار تشکیل می‌شدند. چنان‌که مطابق قانون شهرداری‌های ۱۳۲۹ انجمن‌های شهری دارای اختیارات وسیعی مانند عقد قراردادهای سیاسی، نظامی و بازرگانی و... با کشورهای خارجی، اجازه استخراج معادن مانند طلا و نفت با همکاری شرکت‌های خارجی و... بودند. طرح چنین قانونی از سوی دولت رزم‌آرا که در زمان وی آزادی‌های سیاسی در حد محدودی بوده به عنوان یک تضاد آشکار با ایده‌های کاری وی به حساب می‌آید. چنان‌که در هنگام طرح این قانون در مجلس اقلیت اعضای جبهه ملی ایران اعتراضاتی را نسبت به طرح چنین لایحه‌ای آن هم در زمانی که قضیه ملی شدن صنعت نفت مطرح بود انجام دادند. دکتر مصدق اعتراض شدیدی نسبت به طرح چنین لایحه‌ای از سوی دولت کرد: «دول بزرگ دنیا... می‌خواهند ایران، وطن عزیز ما را با تصویب این ماده به دول خودمختاری تقسیم و بعد قسمت‌های مورد احتیاج را تحریک به عدم اطاعت و خودسری کنند و آنها را به اندازه‌ای تقویت کنند که به درجه‌ای برسند که هر چه می‌خواهند از آنها استفاده کنند. اگر آمریکا و انگلستان می‌خواهند دولی تاسیس کنند و از آن دول امتیاز نفت و یا تمدید امتیازداری را بخواهند چه مانعی است که دولت اتحاد جماهیر شوروی هم در آذربایجان و سایر ایالت‌های شمالی این امتیاز را از پیشه‌وری و امثال آن نخواهد...» همچنین آیت‌الله کاشانی با دادن نامه‌ای به دکتر مصدق و قرائت آن در مجلس اعتراض شدیدی نسبت به این لایحه کرد. هدف نهایی دولت رزم‌آرا تحت فشار قرار دادن نمایندگان طرفدار ملی شدن صنعت نفت بود. چون وقتی انجمن‌های شهری در حد یک ایالت خودمختار اختیار پیدا می‌کردند مطمئناً دولت‌های استعمارگر در مناطق نفت‌خیز بهتر به اهداف خود می‌رسیدند و به این ترتیب طرفداران ملی شدن نفت را به کوتاه آمدن از این قضیه وادار می‌کردند. اکثریت نمایندگان به‌رغم اعتراض‌های صورت گرفته به طرح این لایحه رای دادند و برای بررسی‌های بیشتر به کمیسیون کشور داده شد و در جلسه خصوصی مجلس مطرح شد. پس از بررسی‌های بیشتر این لایحه توسط نمایندگان در این جلسه حتی تعدادی از نمایندگان موافق دولت به دلیل ماهیت لایحه به مخالفت با آن برخاستند. به همین دلیل دولت رزم‌آرا نتوانست این قانون را به مرحله اجرا درآورد. پس از ترور رزم‌آرا حسین علاء نخست‌وزیر شد و بعد از مدتی دکتر مصدق به عنوان نخست‌وزیر انتخاب شد. (۱۳۳۲- ۱۳۳۰) دولت ایران در یک شرایط خاص داخلی و خارجی بر سر قضیه نفت قرار داشت. به همین دلیل در این شرایط کارهای اصلاحی انجام دادن کار سختی بود. با این وجود دکتر مصدق بعد از موضوع نفت دومین برنامه دولت خود را اصلاح شهرداری‌ها قرار داد. چون قبل از نخست‌وزیری مصدق اصلاح قانون شهرداری‌ها در مجلس سنا مطرح بود قرار نشد همین طرح مورد بررسی قرار گیرد و براساس آن قانون شهرداری تنظیم شود. این قانون پس از طرح در مجلس و تصویب آن در تاریخ یازدهم آبان‌ماه ۱۳۳۱ به تائید دکتر مصدق رسید. قانون شهرداری‌ها در ۹۰ ماده تنظیم شده در قیاس با قانون ۱۳۲۸ اختیارات اعضای انجمن‌های شهری در این قانون بیشتر شد. چنان‌که انجمن‌های شهر برخلاف قانون قبلی می‌توانستند یک نفر را از بین اعضای خود یا خارج از انجمن به عنوان شهردار انتخاب و از طریق فرماندار به وزیر کشور معرفی می‌کنند. البته شهرداران شهرهایی مانند تهران و شهرهایی با جمعیت ۱۰۰ هزار نفر به بالا نیاز به فرمان شاه هم داشته است. براساس این قانون عضویت در انجمن‌های شهری افتخاری بوده و اعضا حقوق دریافت نمی‌کرده‌اند. با توجه به اینکه قبلاً براساس قانون ۱۳۲۸ در تعدادی از شهرستان‌ها انتخابات برگزار شده بود و انجمن وجود داشت، بعد از تصویب این قانون با توجه به بخشنامه وزارت کشور صرفاً در مناطقی انتخابات برگزار می‌شد که انجمن وجود نداشت و یا تعداد اعضای آن کمتر از حد قانونی بود و انتخابات از شهرهای کوچک‌تر آغاز شد و پس از آن از شهرهای بزرگ شروع می‌شد. در مورد تهران قرار شد بعد از خاتمه انتخابات در بقیه شهرها در تهران هم برگزار شود. با وجود اینکه انتخابات در شهرستان‌های مختلف برگزار شد ولیکن تا پایان دوره دکتر مصدق انتخابات انجمن شهر تهران به دلایلی چون آماده نبودن تعیین محدوده و نقشه شهری، وجود افراد با نفوذی که وابسته به منافع قبلی بودند و شیوه جدید را نمی‌پسندیدند، عکس‌دار نبودن شناسنامه‌های مردم (مطابق قانون انتخابات شناسنامه‌ها باید عکس‌دار می‌بودند) برگزار نشد. بعد از کودتای ۲۸ مرداد تشکیل انجمن‌های شهری با یک تست تاریخی دیگر مواجه شد. و با توجه به سیاست‌های دولت پس از این تاثیر دیدگاه عامل «قدرت سیاسی» بر تشکیل این انجمن‌ها به خوبی مشهود است و این موضوع یک ایراد اساسی طی شکل‌گیری انجمن‌های شهری در ایران است که هر دولتی و یا انجمن جدیدی سعی نمی‌کرده اقدامات دولت یا انجمن قبلی را تکمیل یا تداوم ببخشد، بلکه در خیلی از مواقع کاری نو آغاز می‌کرده و با دیدگاهی جدید موجب ضعیف شدن موقعیت انجمن‌های شهری شده‌اند، چنان‌که بعد از کودتای ۲۸ مرداد سیاست‌های دولت نسبت به تشکیل انجمن‌های شهری، محافظه‌کارانه شد و با یک دیدگاه از بالا و براساس منافع سیاسی به آن نگاه می‌شد. به همین دلیل پس از این دوره شهرداری کاملاً به «قدرت سیاسی» وابسته شد و دولت در نصب و عزل شهرداران نفوذ یافت و انتخاب انجمن‌های شهری برگزار نشد. در سال ۱۳۳۴ مجدداً قانونی در مورد شهرداری با عنوان «قانون شهرداری ۱۳۳۴» در ۹۵ ماده تدوین شد که با تغییرات محدودی شبیه همان قانون ۱۳۳۱ دوره دکتر مصدق است. البته در مقایسه با وظایف انجمن شهر دوره دکتر مصدق دیدگاه این دوره نسبت به تشکیل انجمن اقتدارگرایانه‌تر است زیرا در قانون ۱۳۳۱ یکی از وظایف انجمن بلدیه «اظهارنظر راجع به موضوعاتی که از طرف مقامات دولتی ارجاع می‌شود» بود ولی در این قانون این مورد حذف شد و مشخص می‌شود که بیشتر هدف از تدوین این قانون تقویت جایگاه برنامه‌ریزی‌های دولت در شهر بوده تا افزایش مشارکت مردمی چون سیر بعدی شکل‌گیری انجمن شهر بیانگر این موضوع است. در سال ۱۳۴۵ با تغییراتی در قانون شهرداری‌ها تصمیم گرفته شد انجمن‌های شهری تشکیل شود. براساس این قانون انجمن شهر شهردار را به جای چهار سال به مدت دو سال انتخاب می‌کرد. در مهرماه ۱۳۴۷ انتخابات انجمن‌های شهری در تهران و شهرستان‌ها به صورت غیرمتمرکز و دومرحله‌ای برگزار شد. ابتدا انتخابات ۱۳۱ شهر بزرگ که بیش از سیزده هزار نفر جمعیت داشتند برگزار شد و بقیه شهرها به تاریخ دیگری موکول شد. با وجود آنکه انجمن‌های شهر تشکیل نشد ولی چون با دیدگاهی تمرکزگرا و از بالا به تشکیل آنها نگاه می‌شد انجمن شهر در خیلی از تصمیمات تابع دولت مرکزی بود.

■ ۴- ۱۳۸۴- ۱۳۵۷ (دوره انقلاب اسلامی)

با پیروزی انقلاب اسلامی در ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ بیشتر از آنکه بحث بر سر تغییر قانون شهرداری‌ها باشد بحث بر سر تدوین قانونی برای تشکیل شوراها بود که طی آن ساختار شهرداری هم متحول می‌شد. یکی از مباحث عمده‌ای که در اوایل انقلاب مطرح بود تشکیل شورای شهر و شکل‌گیری نظام شورایی بود. از جمله فعالان این عرصه که تلاش زیادی برای تشکیل شورای شهر انجام داد مرحوم آیت‌الله طالقانی رئیس شورای انقلاب بود. آیت‌الله طالقانی با همکاری تعدادی از کارشناسان طرح شوراهای محلی را تهیه کرد و از طرف دفتر آن مرحوم اطلاعیه شوراها در تاریخ ۲۰ اردیبهشت ۱۳۵۸ منتشر شد. شورای شهر مدنظر آیت‌الله طالقانی دارای اختیارات گسترده‌ای بود و بیشتر امور محل و منطقه خود را در اختیار داشتند. پس از آن شورای انقلاب طرحی را آماده کرد که دارای ۱۷ ماده بود که در تاریخ ۱۴ تیرماه ۱۳۵۸ منتشر شد. با توجه به اینکه در اوایل انقلاب مجلس تشکیل نشده بود بنابراین شورای انقلاب می‌توانسته در مورد امور کشوری تصمیم‌گیری کند. «قانون شوراهای محلی» شورای انقلاب حاوی اختیارات گسترده‌ای در زمینه‌های آموزشی، اقتصادی و... است. طی مدت زمان سال‌های ۱۳۵۹-۱۳۵۸ طرح شوراهای محلی و برگزاری انتخابات آن به یک چالش عمده بین دولت و احزاب تبدیل شد و احزاب این دوره از موضوع شوراها برای رسیدن به خواسته‌ها و منافع حزبی بهره‌برداری سیاسی می‌کردند. طی چنین شرایطی در مردادماه ۵۸ مجلس خبرگان قانون اساسی بررسی موضوع شوراها را در دستور کار خود قرار داد. دیدگاه‌های مختلفی در مورد اختیارات شوراها و نحوه شکل‌گیری آن وجود داشت. عده‌ای طرفدار تمرکزگرایی و تعدادی دیگر از نمایندگان خواهان تشکیل شوراهایی با اختیارات گسترده در حد مناطق خودمختار بودند، نظریه تمرکزگرایی دارای طرفداران بیشتری بود و بر همین اساس قانون شوراها در مجلس خبرگان قانون اساسی بررسی شد. پس از بحث و بررسی در زمینه مسئله شوراها اصولی از قانون اساسی به موضوع شوراها اختصاص داده شد. در همین زمان که این مذاکرات در جریان بود در شهرهای مختلف کشور شوراهایی به صورت خودجوش شکل گرفت. به عنوان نمونه در اصفهان عنوان این شوراها «شوراهایی همیاری» بود. در میان شوراهای تشکیل شده اوایل انقلاب شورای اصفهان از کارآمدترین آنها بود چون اختلافات و چالش‌های دیگر مناطق در مورد شوراها در اینجا کمتر بود. وظایف و اختیارات این شوراها از سوی استانداری اصفهان به آنها تفویض شده بود. در همین زمان که کار بررسی قانون شوراها در مجلس خبرگان تمام شد دولت موقت لایحه انتخابات شوراها را در ۴۵ ماده تدوین کرد. اولین انتخابات شوراها قبل از تشکیل مجلس اول در ۲۰مهرماه ۱۳۵۸ در کشور برگزار شد. ولیکن با تمام تلاش‌های صورت گرفته نتیجه مطلوب از این شوراها به دست نیامد و حتی مردم از آن استقبال زیادی نکردند.

دلایل این مسئله به عواملی چون: عدم اطلاع‌رسانی مناسب از طریق صدا و سیما در جهت شناخت اهداف شوراها و همچنین درگیری احزاب و گروه‌های سیاسی برمی‌گردد.

این عوامل موجب شد با توجه به موقعیت ضعیف شوراها و درگیری‌های منطقه‌ای و اختلافات سیاسی، شوراها عملاً پس از مدتی منحل شدند و فقط بعضی از شوراها مانند شورای شهر اصفهان باقی ماندند.

هنگامی که در خرداد ماه ۵۹ مجلس اول تشکیل نشد یکی از موضوعاتی که در دستور کار مجلس قرار گرفت موضوع شوراها بود چون مطابق اصولی از قانون اساسی موظف به بررسی قانون شوراها بود. در سال ۶۰ «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور» در مجلس مطرح شد و پس از بررسی‌های لازم در تاریخ اول آذرماه ۱۳۶۱ در ۵۳ ماده به تصویب رسید. مدت کاری شوراهای شهر مطابق این قانون دو سال بود. چون با دیدگاه تمرکزگرا به تدوین قانون شوراها نگاه شده بود به همین دلیل در مقایسه با طرح‌های اوایل انقلاب اختیارات شوراها محدود شد. از تفاوت‌های عمده‌ای که این قانون با قانون شوراهای سال‌های بعد دارد وجود «شورای محله» و نظام دوگانه انتخاب اعضای شورای شهر است.

در واقع شورای محله شورای پایه بود و اعضای آن با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شدند. از میان اعضای شورای محله تعدادی برای شورای منطقه و از میان اعضای شورای منطقه تعدادی برای شورای شهر انتخاب می‌شدند. با توجه به اینکه در این زمان کشور در شرایط جنگ به سر می‌برد، بیشتر نمایندگان با تحدید قدرت شوراها موافق بودند. با وجود تصویب این قانون به دلیل شرایط جنگ و ترس از نیروهای گریز از مرکز که کنترل اوضاع را سخت‌تر می‌کرد شوراها تشکیل شد و وزارت کشور به عنوان قائم‌مقام شورای شهر عمل می‌کرد.

*** کارشناس ارشد تاریخ**

خلاصه گزارش

۱- هدف از تاسیس بلدیه (شهرداری) در قانون تامین منافع شهرها و رفع نیازهای شهرنشینان اعلام شد. در این قانون تشکیل انجمن بلدیه (انجمن شهر)، پیش‌بینی شده بود که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کردند. البته مطابق این قانون زنان حق رای نداشته‌اند.

۲- چون قبل از نخست‌وزیری مصدق اصلاح قانون شهرداری‌ها در مجلس سنا مطرح بود قرار نشد همین طرح مورد بررسی قرار گیرد و براساس آن قانون شهرداری تنظیم شود. این قانون پس از طرح در مجلس و تصویب آن در تاریخ یازدهم آبان‌ماه ۱۳۳۱ به تائید دکتر مصدق رسید. قانون شهرداری‌ها در ۹۰ ماده تنظیم شده در قیاس با قانون ۱۳۲۸ اختیارات اعضای انجمن‌های شهری در این قانون بیشتر شد.

دیگران

افزایش متقاضیان آفریقایی مهاجرت به اروپا

ایرنا: پلیس اسپانیا تنها در یک روز بیش از ۶۷۰ آفریقایی را که پس از سفرهای دریایی خطرناک و طولانی از مبداء موریتانی برای رسیدن به «جزایر قناری» تلاش می‌کردند، بازداشت کرد. مقامات جزایر قناری این وضعیت را یک وضعیت فوق‌العاده بین‌المللی توصیف کرده و خواستار مداخله «اتحادیه اروپا»، سازمان ملل و جامعه بین‌المللی شده‌اند. مقامات امنیتی اسپانیا گفتند که دست‌کم هشت فروند قایق حامل ۶۷۴ سرنشین روز شنبه و در یک مدت زمانی ۲۴ ساعته به جزایر یاد شده رسیدند که سرنشینان آن بازداشت شدند. اسپانیا می‌گوید که از آغاز سال جاری میلادی تاکنون، بیش از ۲۰ هزار مهاجر آفریقایی بازداشت شده‌اند. دولت اسپانیا اعلام کرد که درصدد برگزاری کنفرانسی در سطح وزیران کشور و دفاع هشت کشور جنوب اروپا برای پیگیری رویکردی مشترک به این بحران است و کنفرانس یاد شده تا پایان ماه جاری میلادی در مادرید برگزار می‌شود.

تولید بی‌سابقه تریاک در افغانستان دیگر عذر و بهانه‌ای ندارد

ایرنا: رئیس مبارزه با مواد مخدر سازمان ملل در کابل در مصاحبه با خبرگزاری فرانسه اعلام کرد افزایش تقریباً ۶۰ درصدی در تولید تریاک افغانستان و رسیدن آن به رقم بی‌سابقه ۶۱۰۰ تن، هیچ‌گونه بهانه‌ای را برای عدم سختگیری در این زمینه باقی نمی‌گذارد. «آنتونیو ماریا کوستا» مدیر دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل گفت که افزایش تولید تریاک در افغانستان یک «فاجعه» است و به ویژه در ایالت‌های جنوبی افغانستان که در آنها شورش طالبان خشونت‌آمیزتر است، جنبه اضطراری دارد. گفته می‌شود در این مناطق شورشیان طالبان از قاچاقچیان حفاظت کرده و در مقابل از آنها پول می‌گیرند. افغانستان ۹۲ درصد تریاک جهان را تولید می‌کند که بخش اعظم آن در اروپا، روسیه، چین، ایران و آسیای میانه غالباً به صورت هروئین مورد استفاده قرار می‌گیرد. افزایش تولید قابل ملاحظه کشت خشخاش و تولید تریاک در افغانستان به منزله یک ضربه کاری بر تلاش‌های بین‌المللی مبارزه با مواد مخدر است که در طول سالیان متمادی برای شرکای افغانستان - عمدتاً آمریکا و انگلیس - میلیون‌ها دلار هزینه داشته است. مقام‌های مسئول که تلاش کرده‌اند کشاورزان را به روی آوردن به دیگر محصولات متقاعد کنند، می‌گویند امسال برنامه ریشه‌کنی خشخاش از همیشه موفق‌تر بوده است. اما فقط شمار معدودی از سردمداران این تجارت که گفته می‌شود برخی از آنان در بالاترین سطوح دولت جای دارند، دستگیر شده‌اند و استانداران فاسد و یا ناتوان و دیگر مقام‌ها بی‌آنکه مجازات شوند، به این عمل ادامه می‌دهند. دولت می‌گوید که امکانات و یا مدرک کافی برای اقدام علیه قاچاقچیان مواد مخدر را ندارد اما کوستا به این حرف مشکوک است. او به خبرگزاری فرانسه گفت: من معتقدم که مطرح کردن نبود امکانات بیشتر بهانه است و در ضمن به اندازه کافی علیه دست‌اندرکاران قاچاق مدرک و سند وجود دارد. وی گفت در جریان دیدار خود از افغانستان که شامل دیداری با حامد کرزی رئیس جمهوری این کشور بود، تاکید کرده است که سازمان مبارزه با مواد مخدر سازمان ملل، مسئولان، دادستانان و بازجویانی را در این رابطه تربیت کرده است. کوستا گفت: «ما دادگاه‌های متعدد و یک بازداشتگاه ساختیم و اکنون زمان آن است که از آنها استفاده کنیم.» زندان «پل‌چرخی» واقع در حومه کابل با ظرفیت یکصد نفر که حداکثر تدابیر امنیتی در آن به اجرا گذاشته شده است و قرار است به مجرمین مربوط به مواد مخدر اختصاص یابد، احتمالاً در ماه‌های آینده تکمیل می‌شود. این مقام سازمان ملل تاکید کرد این زندان باید دانه‌درشت‌ها را در خود جای دهد، نه قاچاقچیان خرده‌پا. به اعتقاد او یک راه برای شناسایی و به دام انداختن آنها، توجه به ثروت افرادی است که توضیحی برای آنها وجود ندارد. کوستا گفت: «این کشور به دام اعتیاد افتاده و به تریاک خود معتاد شده است و هرچه این اعتیاد طولانی‌تر شود، درمان آن دشوارتر خواهد بود.»

ونیز شهر تاریخی ایتالیا در انتظار کابوس خواب زمستانی در زیرآب

ایرنا: خالی شدن از سکنه و در نهایت زیرآب رفتن «ونیز» شهری که این روزها میزبان یکی از معتبرترین جشنواره‌های سینمایی جهان است، به کابوسی برای مردم این شهر و کشور ایتالیا مبدل شده است. رفتن زیرآب ممکن است به این زودی‌ها اتفاق نیفتد، اما بدون شک در آینده‌ای نه چندان دور اتفاق خواهد افتاد و همین امر نگرانی‌های فراوانی را برای سکنه شهر تاریخی و توریستی ایتالیا فراهم کرده است. خبرگزاری رویترز به نقل از شورای شهر ونیز گزارش داد، تعداد ساکنان این شهر پس از سیل سال ۱۹۶۶ از ۱۲۱ هزار نفر به ۶۲ هزار نفر کاهش پیدا کرد که این امر نشانگر خروج روزافزون مردم از شهر تاریخی ونیز است. به عقیده «مارا رومیز» رئیس شورای شهر ونیز در چهار دهه آینده شاید دیگر کسی به عنوان مردم بومی این شهر وجود نداشته باشد، در واقع بیم آن می‌رود که «ونیز» روزی به یک موزه زن