

به نام خدا

مطالعه مقدماتی برای بازنگری در قانون شوراها

۴. تحلیل محتوایی ساختار حقوقی

نهادهای محلی شورایی‌ها در مدیریت شهری

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. پیشینه
۵.....	۲. نهادهای محلی و ابعاد قانونی آن
۷.....	۳. محله، نهادهای محله و جایگاه قانونی آن
۸.....	۴. مدیریت شهری و اهمیت قانونی آن
۹.....	۵. شهروند و شهروندمداری و مسائل حقوقی
۱۱.....	۶. تحلیل محتوایی قوانین شهری (مدیریت شهری)
۱۶.....	نتیجه‌گیری
۱۸.....	راهکارها
۱۹.....	منابع و مآخذ

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۹۵۹۴

دفتر: مطالعات سیاسی

فروردین ماه ۱۳۸۸



مطالعه مقدماتی برای بازنگری در قانون شوراها

۴. تحلیل محتوایی ساختار حقوقی

نهادهای محلی شوراییاریها در مدیریت شهری

چکیده

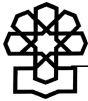
شهرها برآیند تعاملات و تعارضات عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مانند دولت، شهروندان و نهادهای مدنی و قانون‌گذار هستند که همه این نهادهای امور شهری در ساختار مدیریت شهری نقش‌های اساسی ایفا می‌کنند. ازسوی دیگر تبلور مدیریت خوب شهری نیازمند زمینه‌ها و بسترهایی است که در پرتو آن خواسته‌های معقول و منطقی شهروندان در تعامل با مدیریت شهری محقق می‌شود.

از منظر دیگر ساختار اداره امور شهری و سایر قوانین حاکم بر آنها منبعت از حاکمیت سیاسی است. لذا در کشورهایمانند ایران که در گذشته تاریخی خود از اقتدارگرایی سیاسی برخوردار بوده است، نظام حقوقی شهری و مدیریتی آن عاری از حضور فعال شهروندان بوده است. ازاین‌رو در این تحلیل به دنبال یافتن این موضوع هستیم که در نظام حقوقی شهری و به‌تبع آن مدیریت شهری چه نقش و جایگاهی برای فعالیت مشارکت شهروندان در قالب نهادهای محلی از حیث حقوقی در ابعاد اجتماعی و سیاسی و فرهنگی دیده شده است؟ به‌عبارت دیگر در نظام حقوقی مدیریت شهری تهران آیا جایگاه مناسب حقوقی برای شوراییاریها در نظر گرفته شده

مقدمه

است؟ در این بررسی از روش تحلیل محتوایی به‌عنوان یک رویه عمومی استفاده می‌شود و در این فرایند پیشینه و نقش مدیریت شهری و نهادهای محلی در فضای مقررات شهری کشور تحلیل محتوایی خواهد شد. در نتیجه‌گیری نیز بستر حقوقی‌گذار از دولت‌گرایی به شهروندمداری (نهادهای محلی) تشریح و آنگاه راهکارهای عملی نیز ارائه خواهد شد.

شهرها به‌عنوان مراکز سکونتی دارای کالبد و کارکردهای متفاوتی هستند. شکل‌گیری و ایفای نقش‌های متعدد آنها به‌واسطه عناصری است که به‌وسیله بازیگران عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی رقم می‌خورد. این عناصر مانند دولت، شهروندان و نهادهای مدنی و قانون‌گذاری‌اند که باعث می‌شوند تا وظایف و نقش شهروندان و مدیران شهری ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر داشته باشند. برقراری شرایط و زمینه‌های لازم برای تعامل میان عوامل فوق نیازمند قرار گرفتن آنها بر مدار قانون‌مداری است. درواقع قوانین و مقررات شهری است که شهروندان و مدیران شهری می‌توانند در پرتو آن روابط منطقی و معقول خود را داشته باشند. ازسوی دیگر نحوه اداره امور شهری و قوانین حاکم بر آن متأثر از حاکمیت سیاسی است. در کشورهایمانند ایران که در آنها اقتدارگرایی سیاسی از قدمت بسیار طولانی برخوردار است، نقش مشارکت شهروندی به‌ویژه به‌گونه نهادهای محلی در نظام حقوقی بسیار ضعیف است. بدین‌لحاظ در این تحلیل با بررسی قوانین و مقررات شهری کشور برآنیم تا نقش و جایگاه مدیریت شهری و شهروندان در قالب نهادهای





محلی را از حیث حقوقی در ابعاد اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تبیین و میزان جایگاه و مناسبات حقوقی شورایاری‌ها در نظام قانونی مدیریت شهری تهران تا چه میزانی ملحوظ شده است.

۱. پیشینه

سیر تاریخی فرهنگ سیاسی حاکم بر کشور بیان‌گر اقتدارگرایی سیاسی است. از این‌رو با این تصور، این فرهنگ تا بروز انقلاب مشروطیت تمامی تحولات شهری را تحت تأثیر خود قرار داده است. واضح است در این نظام دولتمردانی که عهده‌دار نظام سیاسی بودند واضع اصلی قوانین و مقررات شهری نیز محسوب می‌شدند و عموماً مفهوم قدرت در جامعه ایرانی برپایه رابطه حکومت براساس فرمانروایی و فرمانبرداری بود و شکاف عمیق میان دولت و شهروندان وجود داشت. لذا ملاک تنظیم روابط دولت با شهروندان بر هیچ‌گونه ضابطه قانونی استوار نبود.

سرانجام با وقوع انقلاب مشروطیت و سپس تصویب اصول ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی (انجمن‌های ایالتی و ولایتی) زمینه حضور و مشارکت شهروندان در صحنه اجتماعی، سیاسی و شهری پایه‌گذاری شد. در تکمیل این قانون، قوانین بلدی (در سال ۱۳۲۵ در ۱۰۸ ماده) و تشکیل ایالات و ولایات (در سال ۱۳۲۵ در ۴۲۱ ماده) این شرایط را تسهیل بخشید.

آنچه که در بررسی این اصول ملاحظه می‌شود انتخاب اعضای انجمن‌ها توسط اهالی و سپس تفویض اختیارات به آنهاست اما در اجرا به لحاظ عدم تطابق این قوانین با مقتضیات کشور از نظر اداری و سیاسی و شهروندان، این انجمن‌ها در همه نقاط



کشور برگزار نشد یا اگر در نقاطی تشکیل شد نتایج خوبی دربرداشت.

این روند در دوره پهلوی (اول و دوم) و رخداد حوادث مهم مانند جنگ جهانی دوم، نهضت ملی شدن نفت، اصلاحات ارضی و ... با تغییر ماده واحده قانونی روبه‌رو شد. در قانون اصلاحی در سال ۱۳۳۱ هجری شمسی بلدی و انجمن بلدی به شهرداری و انجمن شهر تغییر یافت و سپس به‌ترتیب در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۴۴، ۱۳۴۹ و ... قوانین مربوط به تشکیل انجمن‌ها، اصلاح امور اجتماعی و عمرانی و مقررات اداره امور محلی نیز دچار تحول شد. به‌طوری که با تشکیل تعداد بی‌شماری شهرداری در شهرهای مختلف، اجرای طرح‌های توسعه عمران شهری سبب برخی تغییرات در نظام شهری و مدیریت حاکم بر آن شد. در هر صورت اقتدارگرایی سیاسی مانع از تحقق مشارکت شهروندان در این عرصه شد.

با پیروزی انقلاب اسلامی و شکل‌گیری قانون اساسی و ضعیف شدن اقتدارگرایی سیاسی زمینه حضور شهروندان فراهم آمد. مراجع قانونی این تحول اصول یکصد تا یکصد و ششم قانون اساسی است (قانون شوراها) که طی سال‌های ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۵ و ... به قرار زیر تغییر یافت:

- قانون تشکیل شوراهای اسلامی (۱۳۶۱/۹/۱)،

- اضافه شدن ماده واحده و یک تبصره به ماده (۵۳) شورای اسلامی (۱۳۶۴/۷/۲۸)،

- اصلاح مجدد این قانون (شورا) (۱۳۶۵/۴/۲۹)،

- تصویب آیین‌نامه اجرای قانون انتخاب شوراها در سال (۱۳۶۸/۴/۲۸).

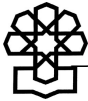
اگرچه قوانین مختلفی در اصلاح امور شهری (شوراها) تصویب شد، لکن هنوز جایگاه و وظایف شورای شهر از نظر حقوقی دچار چالش اساسی است.



فقدان انسجام قوانین، پراکندگی مقررات، ابهام در آیین‌نامه‌ها از مصادیق بارز این چالش‌ها هستند. بدیهی است در حین عمل تعارضات قوانین پیش خواهد آمد. یکی از ضعف‌های قوانین روشن نبودن جایگاه و وظایف قانونی نهادهای محلی است، اگرچه در بند «۷» ماده قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی شهر، شوراهای را جهت تشکیل و همکاری با این نهادها آزاد گذاشته، لکن این قانون به صورت کلی است و فاقد جزئیات حقوقی است. با توجه به ابعاد مختلف نهادهای محلی (شورایاری‌ها) مانند حقوق اجتماعی، سیاسی و نظارتی آنها را دچار آسیب‌های جدی کرده است. درحال حاضر چارچوب‌های اجرای این نهاد مبتنی بر آیین‌نامه‌های داخلی است که توسط شورا (ستاد هماهنگی) به تصویب رسیده است.

۲. نهادهای محلی و ابعاد قانونی آن

بی‌گمان یکی از لوازم توسعه فراگیر و پایدار شهری در رویکرد مدیریت شهری خوب، مشارکت فعال و اثربخش شهروندان است. از این رو اصل مشارکت امر مهم و اساسی محسوب می‌شود. اگرچه این اصل به لحاظ انتزاعی و نظری اهمیت زیادی دارد، ولی عملی کردن و به اجرا درآوردن آن در شهرهای کشورمان به سادگی میسر نخواهد بود. لاجرم تأمین شرایط اجتماعی و سیاسی مناسب، نگاه مثبت حاکمیت، ظرفیت‌های شناختی و جمع‌گرایی شهروندان، تجربیات واقعیت‌ها در سامان بخشی عملی این امر مهم الزامی است. علاوه بر این، تبیین سازمان قانونی و نهادینه شدن فرایند مشارکت به مثابه مؤثرترین عوامل پذیرش در اجرای آن معقول‌ترین و حیاتی‌ترین تصمیم‌گیری دستگاه‌های ذی‌ربط تلقی می‌شود. بدین‌سان است که بسط روزافزون مشارکت



اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها و تعیین خط‌مشی‌ها مسئله حیاتی قلمداد شده است.

از سوی دیگر مشارکت پدیده‌ای بسیار پیچیده است که متغیرهای زیادی در آن مؤثر است. لذا تبیین الگوی دقیق که بتواند این پیچیدگی را پاسخ دهد و در آزمون‌های نظری و تجربی موفق شود بسیار مهم به نظر می‌رسد. از جهت دیگر با توجه به موفقیت مشارکت شهروندان به گونه نهادهای محلی در بسیاری از نقاط و شهرهای جهان می‌توان بر تقویت این الگوی مناسب در کشور تأکید کرد، لکن توجه وافر بر بهره‌گیری از این نهادها در ساختار مدیریت شهری منوط به انطباق آن با شرایط و متغیرهای حاکم بر جامعه شهری است. از مهم‌ترین شرایط تعیین فضای قانونی و حصول حقوقی چارچوب این فضا در محدوده فعالیت‌هایی است که تابع نهادهای محلی است. اعضای نهادهای محلی به لحاظ حضور و اعتماد در میان شهروندان و آشنایی با مشکلات آنها می‌توانند نقش سازنده‌ای را در این خصوص ایفا کنند. اما فعالیت‌های آنان منوط به وجود بسترهای قانونی است.

لازم است تا تلاش‌های جدی و اصلاحی در زمینه ابعاد مختلف حقوقی این نهادها برداشته شود، زیرا ارائه هرگونه نظر مشاوره‌ای، نظارتی و تصمیم‌گیری که مبتنی بر پشتوانه قانونی نباشد، فعالیت این نهادها را در آینده با چالش‌های حقوقی روبه‌رو خواهد ساخت. درواقع بن‌بست‌های قانونی موجب تضعیف فرایند مشارکت شهروندی خواهد شد.

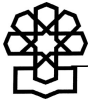


۳. محله، نهادهای محله و جایگاه قانونی آن

با توجه به اینکه محدوده و قلمرو فعالیت‌های سازمان‌های محلی در شهرها عموماً محلات است. لذا تعیین حدود آن و ابعاد مترتب به آن از جنبه‌های حقوقی و شهرسازی ضروری است. به‌طور کلی محلات شهری با شرایط و مشخصه‌های اجتماعی، طبیعی و اقتصادی که دارند معرف فرهنگ و اندیشه و طرز تفکر و نوع زندگی خاص آن محل است. یا به لحاظ جغرافیایی و استقرار عمدتاً متأثر از وضعیت اقتصادی‌اند و به لحاظ معیشت و نوع زندگی همچنان افراد و ساکنان خود را می‌طلبند. شرایط همگن اقتصادی، اجتماعی و ... (به‌طور نسبی) معمولاً باعث به‌وجود آمدن وضعیت مشابه زندگی و طرز تفکر تقریباً یکسان به مسائل و اوضاع اجتماعی می‌شود. از این حیث برخی از کارشناسان امور شهری معتقدند که می‌توان با تقسیم شهر به واحدهای کوچک‌تر این واحدها را به‌خوبی اداره کرد و برای هر محله متناسب با پایگاه‌های فرهنگی و اقتصادی نهادهای محلی امور خدمات‌رسانی، عمرانی و ... برنامه‌ریزی و مدیریت کرد. از این‌رو در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱ در جهت پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و نظایر اینها و همچنین نظارت بر اداره امور محله به شورای محله اشاره شده بود. درحال حاضر اکثر شهرهای بزرگ (بیش از ۲۲۰ هزار نفر) مشمول طرح تقسیمات شهری (محله‌بندی) شده‌اند و ارائه خدمات شهرداری‌ها - شوراها به آنها در قالب این محدوده صورت می‌گیرد.

۴. مدیریت شهری و اهمیت قانونی آن

گسترده‌گی و پیچیدگی مسائل شهری، شهرهای امروز را با مدیریت شهری دشواری روبه‌رو کرده است. مدیریت شهری سازمانی است که به اداره امور شهری می‌پردازد و بنابر ماده (۵) محاسبات عمومی کشور هسته اصلی این مدیریت شهرداری‌ها هستند. آنها سازمان‌هایی عمومی و غیردولتی هستند که دارای شخصیت و استقلال حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است عمل می‌کنند و نظارت دولت از طریق وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) برای انجام وظایفی که در قانون آمده است اعمال می‌شود. پس با توجه به این مفهوم شهرداری‌ها به نهادهای غیردولتی که برای برآورده کردن نیازهای مشترک شهروندان در سطح شهر از طرف آنها و مطابق با قانون تأسیس می‌شود و در محدوده فعالیت خود استقلال سازمانی دارند می‌توان اطلاق کرد. بنابراین مدیریت شهری با سازمان‌دهی عوامل و منابع برای پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان متشکل شده‌اند و این شکل‌گیری شامل کارکردهای برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و هدایت است که برای اعمال قدرت باید برآمده از اراده شهروندان و قراردادهای اجتماعی و متمسک از قانون اساسی باشد. اما علت وجودی این نهاد به واسطه وجود مسائل مختلف شهرهاست که برای پاسخ‌گویی به آنها در عرصه زندگی جمعی شهروندان ضرورت می‌یابد. بخشی از این امور مسائل خدماتی و عمرانی عمومی است بخشی دیگر اموری مانند بهداشت، زیست‌محیطی، فضا‌های شهری، امنیت فرهنگی شهروندان است که نیازمند تشکیلات مشخص و سازمان‌یافته دارد تا مدیریت شهری به‌نحوی مطلوب تحقق یابد. در این ساختار سازمانی عوامل نقش‌دهنده‌های متفاوت و در نظام سلسله مراتب قدرت قرار دارند. مانند دولت





(دستگاه‌های ذی‌ربط) نهادهای قانون‌گذار، شهرداری‌ها، شوراهای و نهادهای مدنی سازمان‌یافته مانند انجمن‌ها، نهادهای محلی که هر کدام به سهم خود در این نقش‌پذیری ایفای نقش می‌کنند، اما تعامل میان آنها براساس یک نظم و برنامه‌ای خاص تدوین می‌شود و این نظم است که میزان سهم اثرگذاری محدوده وظایف و چگونگی عملکرد هر بخش و عامل را تعیین می‌کند. در حقیقت قواعد و مقررات قانونی و حقوقی هر یک از عوامل ساخت‌های سازمان مدیریت شهری، عامل اصلی برقراری نظام‌مند ساختار مدیریت شهری به‌شمار می‌آید. یعنی استواری قانونی، حیطه‌های شهری قانونی بخش‌ها، نحوه اجرای مقررات ... عناصری هستند که مدیریت شهری را در اجرای وظایف و خدمات‌رسانی در ابعاد مختلف آن کارآمد و حمایت می‌کند. در صورت بروز هرگونه ابهام قانونی یا ضعف و نابه‌نجاری حقوقی در این مسیر موجب اختلال، هرج‌ومرج و نارسایی در امر خدمات‌رسانی خواهد شد. بدین‌خاطر است که مسائل حقوقی و اهمیت آن در نظام مدیریت شهری از دیرباز مدنظر مدیران، شهروندان و محققین بوده است.

۵. شهروند و شهروندمداری و مسائل حقوقی

شهرها تبلوری از هویت شهروندان است که بدان شخصیت می‌بخشند. شهر پدیده‌ای است برگرفته از عقاید، توانمندی‌ها، ظرفیت‌های انسانی که در کنار هم و در فضای خاص (شهر) به نظم درآیند.

شهرها ریشه طبیعی دارند و همانند موجودات دیگر از امری تکوینی برخوردارند. جوامع شهری با ایجاد نظام اجتماعی مبتنی بر قوانین مشخص و مقرر شده ادامه



حیات می‌دهند. بقا و دوام آنها منوط به عمل به قوانین و چارچوب‌هایی است که مقرر شده است. به اعتقاد ارسطو مهم نیست که حاکمیت چه شکلی دارد بلکه مهم آن است که قدرت را برپایه قانون به‌کار ببرند از دید وی قانون مایه استواری شهر است. آنچه در بحث بقای شهری اهمیت بنیادین دارد و تا به امروز پایه و محور همه مباحث مربوط به مشارکت شهروندان بوده است پایبندی مدیران و شهروندان به قوانین و مقررات شهری است. بدین‌معنا که شهروندان دارای حقوق شهری هستند و می‌توانند از حق خود استفاده کرده و برای رسیدن به خواسته‌های خود کوشش کنند. این حقوق تنها ذاتی، نژادی، خانوادگی و ... نیست بلکه حقی است که از گونه‌های قراردادهای اجتماعی زاده شده است و براساس تصمیم‌گیری‌های نهادهای حقوقی قانون‌مند شده است. در این نظام اجتماعی شهری شهروند با برخورداری از حقوق خود موجب حرکت و پویایی شهرها به‌سوی شهروندمداری و پایبندی به آن می‌شود. بدین‌لحاظ در طول زمان همواره گرایش به تأمین حقوق شهروندی و واکنشی در برابر نظام‌های حکومتی و مدیریتی وجود داشته است. چرا که نوعاً مدیریت‌ها، حقوقی برای شهروندان نمی‌شناختند یا به حقوقی باور داشتند که پاسخ‌گوی نظرات و انسان‌مداری نبود. از این‌رو نهادهای مشارکت شهروندان و تأمین حقوق آنها در نظام مدیریت شهری مهم‌ترین زیربنایی است که می‌تواند این روال و شهروندمداری را شکوفا کند. بی‌تردید براساس این باور است که گسترش نهادهای مدنی، کاربرد الگوی حکمروایی خوب شهری ضرورت می‌یابد. امر نهادهای سازشی مشارکت شهروندی نیز از طریق تدوین و تصویب قوانین و مقررات به‌عنوان یک بستر اصلی محقق می‌شود.

از دیدگاه حقوق‌دانان، شهروند یک موقعیت است که شامل مجموعه‌ای از حقوق،

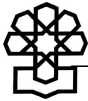


وظایف و تعهد است و بر برابری و عدالت دلالت دارد. تحول و ماهیت شهروندی را در هر زمان مفروضی است که می‌توان از طریق بررسی ابعاد مختلف حقوقی آن در جامعه شهری درک کرد. به عبارتی دیگر شهروندی عضویت فعال یا غیرفعال فرد در فضای اجتماعی (شهری) با حقوق معین و برابری در تعهدات مشخص شده است. یا در رابطه با حقوق مختلف مدنی، اجتماعی و حقوق سیاسی تجلی می‌یابد. اما محرومیت و ضعف هر کدام از حقوق فوق منجر به اختلال یا نابرابری‌های متمایز چون نابرابری‌های اجتماعی - سیاسی نمایان می‌شود که توسط جامعه‌شناسان و تحلیل‌گران سیاسی ... مورد پژوهش قرار می‌گیرد. بنابراین علاوه بر حقوقدانان سایر علوم مانند علوم سیاسی و اجتماعی بدان موضوع توجه دارند. مانند دیدگاه فرهنگ سیاسی که شهروند را دارای منزلتی دانسته که از قانون کسب کرده است و این جایگاه قانونی است که به وی اعتبار و شخصیت در اجتماع شهری داده است.

از نگاه دیگر شهروندان دارای حقوق فرهنگی - اجتماعی هستند و باید بر پایداری مسائل اجتماعی و فرهنگی محیط شهری خود کوشا باشند یا نسبت به فضای محیطی خود متعهدند و باید در حفاظت و حراست از آن احساس مسئولیت کنند. بدین ترتیب هر کدام از رویکردها از زوایای خاصی حقوق شهروندی را تحلیل کرده و نقض آن را نابرابری در ابعاد سیاسی - اجتماعی محیطی تلقی می‌کنند.

۶. تحلیل محتوایی قوانین شهری (مدیریت شهری)

به‌طور کلی در اداره امور شهری و نقش مشارکت شهروندان (نهادهای محلی) مبتنی بر قوانین شهری است. درواقع این قوانین هستند که چارچوب‌ها، چگونگی وظایف را



تعیین می‌کند. بدین ضرورت به تحلیل محتوایی و مفهومی قوانین مذکور می‌پردازیم:

۱-۶. قانون اساسی و مشارکت شهروندی (نهادهای محلی)

مهم‌ترین و بالاترین مرجع قانونی کشور قانون اساسی است. لذا کلیه احاد شهروندان، دستگاه‌های دولتی و خصوصی موظف به اجرای آن هستند. اصول یکم تا هشتم قانون اساسی حاوی طرز کار مدیریت سیاسی و میزان و محدوده دخالت و مشارکت مردم است و در اصول بیست‌وششم، بیست‌وهفتم و بیست‌ونهم، تعامل شهروندی را مطرح می‌کند. در اصول یکم، سوم، هشتم، بیست‌ویکم و چهل‌وسوم به مسائل شهروند اجتماعی و برخورداری از رفاه و خدمات آموزشی، مسکن و ... می‌پردازد. بنابراین با توجه به تأکیدات فوق می‌توان به نقش و اهمیت شهروندان در زندگی اجتماعی در قانون اساسی پی برد و از سوی دیگر آنچه از محتوای این قوانین استنباط می‌شود بیانگر ظرفیت حقوقی مشارکت شهروندان است.

۲-۶. برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور و زمینه‌های حقوقی

مشارکت شهروندی

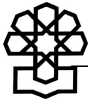
نتایج عملکرد برنامه‌های اول تا سوم توسعه اقتصادی نشانگر این حقیقت است که علی‌رغم وجود ظرفیت بالقوه گسترش توسعه بستر خوب شهروندان در حل معضلات شهری، بهره‌گیری از این فرصت به‌خوبی صورت نگرفته است. اگرچه جهت‌گیری محوری اهداف برنامه اول بر مبنای توسعه و تقویت زمینه‌های رفاهی شهروندان بوده است، لکن در عمل این‌گونه نشده است. در برنامه‌های دوم و سوم توسعه نیز چنین



اهدافی اتخاذ شده با این تفاوت که بر مشارکت سیاسی و اجتماعی شهروندان بیشتر تصریح شده است. بدین اساس زمینه تشکیل تشکلهای تخصصی، اجرای قانون شوراهای شهر و روستا، جلوگیری از تجاوز به حقوق شهروندان فراهم آمد و با حمایت‌های این خط‌مشی‌ها رگه‌های مشارکت شهروندان به‌گونه سازمان‌یافته پدیدار شد. در برنامه چهارم توسعه که متأثر از سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور است بر توسعه سلامت، امنیت، عدالت اجتماعی شهروندان تأکید و جهت‌گیری آن بر مبنای الزامات شهروندی و شهروندگرایی است. طبق ماده (۱۰۰) قانون دولت موظف شد با ارتقای هدف‌های مورد نظر منشور حقوق شهروندی را تدوین کند. بدین ترتیب می‌توانیم زمینه حقوقی و قانونی تحقق شهروندی سیاسی و مدنی را در جامعه ملاحظه کنیم.

۳-۶. زمینه‌های حقوقی و قانونی مدیریت شهری و مشارکت شهروندی (نهادهای محلی)

با توجه به نقش و اهمیت مدیریت شهری در برنامه‌ریزی، اجرا و رهبری امور شهری و خدمات‌رسانی بهینه، لزوم چارچوب قوانین شهری بیش از پیش نمایان می‌شود. در حقیقت قوانین شهری بستری است که توزیع امکانات و منابع شهری را برای مدیریت شهری سامان می‌بخشد و آنها را در این رسالت عظیم یاری می‌کند. بنابراین قوانین مزبور زیربنای حقوق اداره امور شهری را تشکیل می‌دهد. بررسی این قوانین نشان می‌دهد فصل‌های آن در سطوح ملی (نهادهای دولتی)، منطقه‌ای (استانی)، محلی (شهری) و شوراها (شهرداری) تعمیم می‌یابد و با توجه به اینکه هسته اصلی مدیریت



شهری شهرداری‌ها و شوراهای هستند سهم عمده این قوانین به آنها اختصاص دارد. در بخش قوانین شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۴) با اصلاحات و الحاقات کنونی از حیث محتوایی با سازوکار شهرداری رابطه دارد و این قوانین است که وظایف شهرداری‌ها را معین کرده است. از ویژگی مهم این قوانین از لحاظ محتوایی رابطه دوسویه شهرداری و شهروندان است که وظایف هر کدام را توأماً تعیین کرده اما علی‌رغم این ویژگی ذکر شهروندی به صراحت یا حتی تلویحاً نیز مطرح نشده است (فصل ششم ماده (۵۵)). در بخش دیگر قوانین شهری مربوط به نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷ با اصلاحات بعدی) که به فرایند توسعه شهری یا به نحوه کنترل بر ساخت‌وسازها اشاره دارد تنها به نقش شهروندان به‌نحوه پرداخت مالیات و عوارض تأکید شده. لذا این بخش از قانون نیز هم‌نوایی با روح مشارکت شهروندی ندارد.

۴-۶. زمینه‌های حقوقی شوراهای محلی

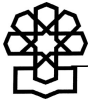
بخش مهم دیگر قوانین شهری به قانون شوراهای شهر اختصاص دارد. اما تحلیل محتوایی این قوانین مبین نارسایی‌های بسیاری در زمینه مشارکت شهروندان است، به‌طوری که از نظر اصطلاحی در بندهای مختلف ماده واحده‌ها، قوانین شوراهای بیشتر از واژگان عمومی و کلی و به‌جای لفظ شهروندی از عموم، مردم و غیره استفاده شده و مشارکت مردم را تنها از دریچه حضور افراد در انتخابات دیده است. در مجموع قوانین شوراهای شهر سازوکار مطلوبی را برای تقویت تشکلهای شهروندی از لحاظ حقوقی در نظر نگرفته است. آنچه در قوانین مزبور درخصوص استفاده از ظرفیت شهروندان سخن به میان آمده در فصل دوم در بخش اختیارات قانونی شوراهاست



که به آنها اجازه داده شده با انجمن‌های محلی یا نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی، تعاونی‌ها و ... همکاری کنند (مصوب ۱۳۷۵) یا برای هر یک از نواحی و محلات کمیته‌های فرعی یا شوراهای فرعی تشکیل دهند و با دعوت از افراد خوشنام و صاحب‌نظر به تشکیل شوراهای محله‌ای اقدام کنند و با تنظیم و تدوین آیین‌نامه‌های اجرای داخلی (موضوع ماده (۹۴) قانون) به اداره این تشکلاتها بپردازند.

۵-۶. شورایی‌های محلی و مبنای حقوقی آنها

با توجه به فلسفه وجودی شوراهای اسلامی شهر مبنی بر جذب و همکاری شهروندان در اداره امور شهری موضوع به‌کارگیری مشارکت شهروندان به‌گونه سازمان‌یافته مدنظر اعضای شورای شهر تهران قرار گرفت. این درحالی است که ساختار نظام حقوقی و عملکرد شهرداری و شوراهای غیرمشارکتی است. با این حال شورای اسلامی شهر تهران با استناد به اجرای بند «۷» ماده (۷۱) قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی شهر در نخستین گام اقدام به تشکیل انجمن‌های معتمدین محل تحت عنوان شورایی‌ها کرد تا با بهره‌گیری از اندیشه و تجربه افراد متعهد، دلسوز و مورد اعتماد محلی به رفع مشکلات محلی پرداخته و در امر خدمات‌رسانی و شناخت بیشتر از اوضاع محلات شهر کمک کند. شورایی‌ها نهادهای محلی‌ای هستند که زیر نظر ستاد هماهنگی که متشکل از اعضای شورای شهر است فعالیت می‌کنند. این نهادها ازجمله سازمان‌های غیردولتی، غیرانتفاعی، داوطلبانه و غیرسیاسی‌اند که در سطوح محلی به نظارت و مشاورت در تعامل با مدیریت شهری عمل می‌کنند و درعین حال از نظر مبانی قانونی و حقوقی خارج از سلسله مراتب



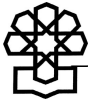
سازمانی قواعد سه‌گانه حکومتی (مجریه، مقننه و قضائیه) هستند. این نهادها در شمار سازمان‌های عمومی و مستقل از دولت قلمداد می‌شوند و به‌طور مستقل دارای شخصیت محلی‌اند و اصولاً تحت نظارت مراجع اداری و دولتی قرار ندارند. حال با پذیرفتن خودجوش و داوطلبانه بودن شورایی‌ها و با جایگاه خارج از روابط اداری به مسئولان و مدیران شهری (شورا) مشاورت می‌دهند. لازم است به‌منظور کنترل و نظارت بیشتر حساسیت‌های حقوقی و قانونی آن مورد توجه قرار گرفته و با تصویب مواد قانونی، جایگاه مناسب و در شأن آنها را تبیین کنیم.

نتیجه‌گیری

معمولاً شهرها در سایه تعامل بازیگران عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مانند دولت، شهروندان، نهادهای مدنی، قانون‌گذار و شهرداری‌ها و شوراهای تکوین می‌یابند و ادامه حیات آنها نیز در کانون تعاملی میان عناصر فوق به‌نام مدیریت شهری تلاقی پیدا می‌کند. نتایج و شواهد نشان می‌دهد دستیابی به الگوی خوب شهری منوط به تعامل منطقی میان عناصر فوق در مدار قانون‌مداری است. قوانین و مقررات شهری است که این ضرورت‌ها را سامان می‌بخشد. این مقررات تابع نظام‌های سیاسی است و حاکمیت‌های سیاسی عموماً بر این قوانین مؤثرند. از سوی دیگر موفقیت مدیریت خوب شهری در گرو مشارکت فعال شهروندان نهفته است. بنابراین با اصلاح و تغییر قوانین شهری به‌عنوان عامل پیونددهنده میان شهروندان و مدیران می‌توان این موفقیت را حاصل کرد. تتبع در نظام حقوق شهری کشور معلوم



داشت که علی‌رغم اهمیت شمردن مشارکت شهروندان در قانون اساسی اساساً رویکردی به نام ضوابط و مقررات شهروندی در قوانین شهری به‌وضوح وجود ندارد و ابعاد مختلف حقوقی (اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و ...) شهروندان در آن به‌خوبی تبیین نشده است و از منظر حقوقی در بخش‌های اعظم آن مانند فرایندهای تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و طرح‌های جامع، تفصیلی جایگاه معین قانونی برای شهروندان در نظر گرفته نشده است. در مقایسه میان ماده واحده‌ها و تبصره‌های قانونی مربوط به قوانین (شهری) دولتی - شهرداری‌ها و مشارکت شهروندان می‌توان فقدان نظام حقوقی مناسب مشارکت شهروندان را به روشنی تشخیص داد. حتی در به‌کارگیری اصطلاحات حقوقی عموماً به‌جای شهروندان از لفظ اهالی شهر و ساکنان محل نام برده شده است. در مجموع قوانین مربوط به اداره امور شهری تنها در مواردی چند مانند انجمن‌های شهر، انتخابات شورای اسلامی شهر، پرداخت عوارض، ساخت‌وسازها به نقش مردم اشاره شده است. بدیهی است با این زیربنای حقوقی نمی‌توان انتظار شکوفایی مشارکت شهروندان در قالب نهادهای محلی را توقع داشت. بنابراین با تمهیدات قانونی قوی‌تر یا وسیع‌تر یا اصلاح و تجدیدنظر در ماده واحده‌های قوانین شوراهای شهر یا شهرداری‌ها می‌توان ظرفیت‌های لازم را برای حضور نهادهای محلی در عرصه امور شهری بسترسازی کرد و با جابه‌جایی مناسب قانونی برای سازمان‌های محلی فرایند مشارکت شهروندی را نهادینه کرد و درنهایت باید گفت برقراری حکمرانی خوب شهری با محوریت نهادهای محلی (مشارکت شهروندان) تنها با اعتباربخشی قانونی و چارچوب حمایتی حقوقی مناسب تحقق خواهد یافت. به بیان دیگر برای هموارسازی بستر تحقق‌گذار از دولت‌گرایی در



حاکمیت شهری به شهروندمداری نیازمند تثبیت حاکمیت قانونی و حقوقی نهادهای محلی هستیم.

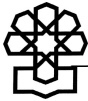
راهکارها

با توجه به نتایج اشاره شده مبنی بر نارسایی‌های قانونی و مقررات شهری در امور شهروندان راهکارهای زیر ضروری به‌نظر می‌رسد:

۱. اولین گام تجدیدنظر و اصلاح قوانین شهری در کلیات عناصر مدیریت شهری با محوریت مشارکت شهروندی.
۲. ارتقا و اصلاح قوانین شوراهای اسلامی شهر با تأکید بر تشکیل و تقویت سازمان‌های محلی مانند شورایی‌ها.
۳. گسترش فرهنگ مشارکت شهروندان از طریق وضع قوانین جدید شهری.
۴. توجه کافی حقوقی به ابعاد مختلف اجتماعی، سیاسی و فرهنگی نهادهای محلی در تعامل با مدیریت شهری.
۵. نهادینه شدن سازمان‌های غیردولتی و داوطلبانه از طریق تصویب قوانین شهری.
۶. قانون‌مند شدن نهادهای محلی سبب تقویت روح امیدبخشی، مشروعیت و تسهیل‌بخشی آنها خواهد شد.



۱. اردشیری، مهیار. تنگناهای قوانین و مقررات شهرسازی، فصلنامه شهر، شماره ۱۶، ۱۳۷۹.
۲. افشار نادری، علیرضا. پایه‌های حقوقی و مقررات شهرسازی، فصلنامه شهر، شماره ۱۶، ۱۳۷۹.
۳. امیرارجمند، اردشیر. مبانی حقوقی حاکمیت شهری گذر از دولت‌گرایی به شهروندمداری، ماهنامه شهرداری‌ها، سال چهارم، شماره ۴۸، اردیبهشت ۱۳۸۴.
۴. ایمانی جاجرمی، حسین. تحولات تاریخی قانون شوراها، ماهنامه شهرداری‌ها، سال اول، شماره ۷، آذر ۱۳۷۸.
۵. بشریه، حسین. جامعه‌شناسی سیاسی، نشر نی، چاپ دهم، تهران، ۱۳۸۳.
۶. پرهیزگار، غفاری و اکبر عطا. شوراها، کارکردها و تنگناها، ماهنامه شهرداری‌ها، سال سوم، شماره ۳۵، ۱۳۸۱.
۷. جهاننگلو، رامین. تهران شهری بدون شهروند، شهر نگار، شماره ۱۸، ۱۳۸۱.
۸. سعیدنیا، احمد. مدیریت شهری، کتاب سبز شهرداری‌ها، جلد یازدهم، وزارت کشور، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۱.
۹. صالحی، اسماعیل. وظایف قانونی شوراها، ماهنامه شهرداری‌ها، سال اول، شماره ۷، آذر ۱۳۷۸.
۱۰. صراف، مظفر و دیگران. مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶، ۱۳۷۹.
۱۱. مظفر، صراف، مجید عبداللّهی. تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین و مقررات مدیریت شهری کشور، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳، بهار ۱۳۸۷.
۱۲. عبداللّهی، مجید و اکبری، غضنفری. مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری، انتشارات قلمستان، چاپ اول، تهران ۱۳۸۱.
۱۳. فالکس، کیث، شهروندی. ترجمه محمد تقی دلفروز، انتشارات کویر، تهران ۱۳۸۱.
۱۴. مغفورد، لوئیز. مدنیت و جامعه مدنی در بستر تاریخ، ترجمه احمد عظیمی بلوریان، چاپ اول ۱۳۸۱.



۱۵. منصوره، جهانگیر. مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری و نشر دیدار، تهران، ۱۳۸۳.
۱۶. نجاتی‌حسینی، سیدمحمود. نگرش تحلیلی به چالش‌های حقوقی نظام مدیریت شهری، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۲، ۱۳۷۸.
۱۷. هاشمی، فضل‌الله. حقوق شهری و قوانین شهرسازی، وزارت مسکن و شهرسازی و معماری ایران.
18. Janoski, Thomas, Citizen and Civil Society, Cambridge University Press, 1999.
19. Mclean, Jain, Concise Dictionary of Politics, Oxford University 1999.
20. Hiskes, Richard, Emergen Citizen: Democratic Faithfulness and the Politics of Risk, 2001.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۵۹۴

عنوان گزارش: مطالعه مقدماتی برای بازنگری در قانون شوراها ۴. تحلیل محتوایی ساختار حقوقی نهادهای محلی شوراییها در مدیریت شهری

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه مطالعات پارلمانی)

تهیه و تدوین کنندگان: مجید داودی، مهدی یحیی پور

ناظر علمی: ابراهیم یوسف نژاد

متقاضی: زهره الهیان (عضو کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. شهروند (Citizen)

۲. نهادهای محلی (Local Organization)

۳. مدیریت شهری (Urban Management)

۴. شوراییاری (Council Help)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱/۱۶