

عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی

به شوراها در ایران

مسلم آقایی طوق*

تاریخ دریافت ۸۶/۱۰/۱۵ | تاریخ پذیرش ۸۷/۳/۲۲

به‌رغم برخورداری از حدود صد سال سابقه قانون‌گذاری درباره شوراهای محلی، به‌نظر می‌رسد هنوز در این باره دچار ضعف‌ها و مشکلات اساسی هستیم. علاوه‌بر موانع اجتماعی، تاریخی، اقتصادی و غیره، موانعی نیز در دو بُعد قانون اساسی و قوانین عادی وجود دارد. ابهام در جایگاه و صلاحیت شوراهای محلی در بُعد قانون اساسی و مسائلی از جمله نحوه انحلال شوراهای محلی در بُعد قانون‌گذاری عادی، از مهم‌ترین موانع حقوقی بر سر راه موفقیت شوراهای محلی به‌شمار می‌رود. برای رفع این موانع، اتخاذ رویکرد جدید تفسیری در بُعد قانون اساسی و تلاش مجلس شورای اسلامی، ضروری به‌نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها: شوراهای اسلامی؛ عدم تمرکز اداری؛ امور ملی و محلی؛ صلاحیت شوراهای اسلامی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران؛

Email: moslemtog@yahoo.com

مقدمه

داستان صد سال تجربه شوراها در ایران^۱ (پیران، ۱۳۸۱، ص ۸۶ و همچنین کسروی، ۱۳۸۴، ص ۲۵۳-۲۵۸) برای حقوق دانان حقوق عمومی بسیار خواندنی و آموزنده است. این صد سال را بیشتر می‌توان به تلاشی سیاسی تشبیه کرد تا تکاپویی حقوقی - اداری برای اداره امور کشور به وسیله مردم. به نظر می‌رسد هر دولتی به فراخور شعارها و نگرش‌های خود، از «انجمن» یا «شورای» محلی تفسیر خاصی ارائه داده است. هرچند نمی‌توان تجربه سال‌های ۱۳۷۷ تاکنون را کاملاً هم‌سنگ با تجربیات پیش از آن دانست؛ اما باین حال تجربه این برهه نیز آنچنان بارز نیست که یک پژوهنده حقوقی را دچار شغف کند. نتایجی که از آزمودن تجربیات دو دوره ۱۳۷۷-۱۳۸۱ و ۱۳۸۱-۱۳۸۵ به دست می‌آید، ادعای فوق را اثبات می‌کند.

ناکامی شوراهای محلی ایران را می‌توان به عوامل گوناگونی نسبت داد.^۲ در این باره از دلایل فرهنگی و نبود بسترهای لازم فرهنگی (ثلاثی، ۱۳۷۹، ص ۱۷۴، ۱۸۰ و ۱۸۳). مسائل اقتصادی و نبود ظرفیت و پایه‌های اقتصادی لازم برای تأمین هزینه‌های مشارکت (Polterovich & Popov, 2007).^۳ عوامل تاریخی - سیاسی و بروز تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی پیش و پس از انقلاب اسلامی^۴ و یا ماهیت ساختار سیاسی دولت (بشپریه،

۱. اولین قانون درباره شوراها در ایران، خود از قوانین اولیه بوده و در سال ۱۳۲۵ قمری (۱۲۸۶ شمسی) با عنوان «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی» به تصویب رسید. البته تاریخ تأسیس انجمن محلی در ایران پیش از این تاریخ است. در جریان مشروطه حدود یک‌صد انجمن در تبریز و تهران ایجاد شده بود. اولین انجمن محلی در تبریز تأسیس شد و درخواست‌ها و تلاش‌های این انجمن به تصویب متمم قانون اساسی و قانونی شدن انجمن‌ها انجامید.

۲. البته ناگفته پیداست که دخالت این عوامل دارای شدت و ضعفی است که بررسی آن از حیطه این نوشته خارج است.

۳. دمکراسی را می‌توان پرهزینه‌ترین شکل حکومت دانست. «دمکراسی هم برای شهروند و هم برای دولت گران تمام می‌شود. در واقع، دمکراسی را می‌توان کالایی شیک دانست که خریدارش باید به حد کافی ثروتمند باشد...».

۴. برای مثال شرایط خاص موجود در کشور از جمله حمله نظامی دولت عراق و ۸ سال دفاع مقدس یکی از موانع استقرار عملی در شوراها در سطح کشور محسوب می‌شود؛ اگرچه برخی به این موضوع به عنوان مانع، با دید تردید می‌نگرند.

۱۳۸۴، ص ۹۴)، عوامل اجتماعی و نبود ساختار جامعه‌شناختی لازم برای مشارکت مردم. و همچنین عوامل حقوقی می‌توان یاد کرد. آنچه در این نوشته مورد بررسی قرار می‌گیرد عوامل حقوقی عدم موفقیت بایسته شوراها در ایران است.

این مقاله از دو قسمت تشکیل شده است. قسمت اول به ارائه گزارشی از مهم‌ترین موانع حقوقی بر سر راه کامیابی و استقرار شایسته شوراها در کشور پرداخته و قسمت دوم نیز به بیان آنچه می‌توان کرد، اختصاص دارد.

۱ وضع حقوقی موجود و کاستی‌های آن

کاوش در موانع حقوقی کامیابی و بالندگی شوراها را باید از سرچشمه، یعنی از قانون اساسی آغاز کرد. به نظر می‌رسد، در بخشی از این ناکامی‌ها می‌توان ردپای اصول ششم، هفتم و همچنین فصل هفتم این قانون را که به بیان شوراها پرداخته‌اند، دید؛ اما با وجود این متأسفانه شوراها در ادبیات آسیب‌شناسی حقوقی کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند.

تلاشی که از سال ۱۳۶۱ به وسیله مجلس آغاز شده است، تاکنون ادامه دارد و بدیهی است که در کنار ستودنی‌های بسیار، دارای ناستودنی‌های چندی نیز است. بر این اساس، کوشیده‌ایم در دو حیطه حقوق اساسی و قانون‌گذاری عادی به بررسی قوانینی پردازیم که به نظر، مانعی بر سر راه کامیابی شوراها شمرده می‌شوند.

۱-۱ موانع حقوقی عدم تمرکز در بعد حقوق اساسی

ابهام قانون اساسی درباره شوراها را می‌توان در دو قسمت مورد شناسایی قرار داد؛ یکی از موارد ابهام، شیوه‌ای است که قانون اساسی با استفاده از آن، شوراها را درون ساختار حقوقی - اداری کشور می‌گنجاند (ابهام ساختاری). ابهام دیگر درباره اصل یک‌صدم قانون اساسی است (ابهام صلاحیتی).

۱-۱-۱ ابهام ساختاری

اصول ششم و هفتم و فصل هفتم قانون اساسی که به بیان شوراها پرداخته‌اند، در ترسیم شمایی از چگونگی روابط میان نهادهای دولت مرکزی و شوراهای اسلامی چندان شفاف نیستند. برای مثال، در دو اصل ششم و هفتم، شوراها را در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور، هم‌سطح ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی قرار داده^۱ درحالی‌که در اصول بعدی قانون اساسی، شوراها هم‌شان نهادهای مزبور مورد توجه قرار نگرفته‌اند. اختصاص یک فصل به شوراها نیز هیچ‌گاه نمی‌تواند این عدم توجه را جبران کند، زیرا در این فصل جایگاه شوراها به‌روشنی بیان نشده است.

این ابهام باعث شده است تا اهمیت شوراها، هم در نظریه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و هم در مقام عمل، تا حدود زیادی از میان برود. از مهم‌ترین دلایل ملموس و غیرقابل انکار که می‌توان در اثبات این ادعا به آن توجه کرد، این است که پس از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و همچنین تصویب قانون تشکیل شوراها در سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۷ - که شوراها عملاً تأسیس شدند - در امور اداری کل کشور هیچ وقفه‌ای پدید نیامد و تنها پس از به روی کار آمدن دولت هفتم (۱۳۷۶-۱۳۸۰) نیاز به شوراها احساس شد. این به معنای آن است که تأسیس شوراها براساس یک نیاز سیاسی بود نه یک نیاز حقوقی. به این ترتیب، می‌توان ادعا کرد که از نظر حقوقی بود یا نبود شوراها برای نظام اداری کشور مشکلی به وجود نمی‌آورد. درحقیقت، به دلیل اینکه در قانون اساسی به صلاحیت‌های ذاتی شوراها، اشاره‌ای نشده است، به نظر می‌رسد، آنها برخلاف آنچه در اصل هفتم قانون اساسی

۱. براساس اصل ششم قانون اساسی، «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود. از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد». همچنین در اصل هفتم قانون اساسی، شوراها هم‌دوش با مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به‌شمار رفته است. این اصل اشعار می‌دارد: «طبق دستور قرآن کریم و امرهم شوری بینهم و شاورهم فی الامر، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند».

آمده است، از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» به‌شمار نمی‌آیند. با عدم بیان اینکه شوراهای در نظام اداری کشور در چه جایگاهی قرار دارند و چه نسبتی با نهادهای دولت مرکزی مستقر در محل دارند، شوراهای بیش از آنکه نهادی حقوقی باشند که نبودشان در امور روزمره کشور خلل وارد کند، به نهادهایی تبدیل شدند که بود و نبودشان به سیاست‌های دولت و دولتمردان وابسته است؛ تجربه‌ای که از دوران مشروطیت تاکنون ادامه یافته است.

در تمامی اصول فصل هفتم که به شوراهای پرداخته است، برخلاف انتظار، در هیچ موردی حتی امور محلی، به «صلاحیت وضع مقررات» که صلاحیت ذاتی شوراهای باشد، اشاره‌ای نشده است. اگر این سکوت مقنن اساسی را در سیاق اصول مربوط به سایر نهادهایی که در اصل هفتم قانون اساسی همدوش شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور شمرده شده‌اند ببینیم، به نتایج جالبی می‌رسیم. برای مثال، مجلس شورای اسلامی براساس اصل هفتادویکم قانون اساسی: «در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». به این ترتیب، مجلس عملاً هم در امور ملی و هم در امور محلی می‌تواند به وضع قواعد پردازد. با وجود چنین نهادی و با چنین صلاحیت عامی، تصدیق مسئله‌ای که پیشاپیش اشاره شد چندان سخت نیست: بود یا نبود شوراهای در روند عادی امور کشور خلل حقوقی ایجاد نمی‌کند. چرا که در هر موردی که تنظیم امور محلی ضروری باشد، مجلس شورای اسلامی می‌تواند این وظیفه را برعهده گیرد و به وجود شوراهای، حداقل در این باره، نیازی نخواهد بود.

شوراهای به‌عنوان نهادهای حاکمیت محلی، علی‌الاصول باید دارای صلاحیت وضع مقررات، درباره امور محلی باشند. به این ترتیب، با عدم احصای صلاحیت‌های ذاتی شوراهای در امور محلی در قانون اساسی و همچنین اعطای صلاحیت عام تقنینی به مجلس در تمام امور ملی و محلی کشور، شوراهای از مهم‌ترین صلاحیتی که اصولاً باید از آن برخوردار باشند، بی‌بهره‌اند.^۱ زیرا چنان‌که اشاره شد، در قانون اساسی مشخص نشده است که شوراهای

۱. مسئله اختیارات شوراهای در برابر صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس به‌هنگام توجه به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی که سمت نمایندگی را قائم به شخص دانسته و مجلس را از تفویض اختیارات جز در موارد مصرح در همان اصل منع ←

«برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با توجه به مقتضیات محلی»، دارای چه اختیاراتی هستند. همچنین روشن نشده است که در برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌های مجلس شورای اسلامی و یا دولت (قوه مجریه) درباره امور محلی، شوراها از چه جایگاهی برخوردارند.

۲-۱-۱ ابهام صلاحیتی

اصل یک‌صد قانون اساسی، تنها اصلی است که به گونه‌ای می‌توان هدف از تشکیل شوراها را در آن دید. براساس این اصل، «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...». در پیش‌نویس این اصل نیز از واژه «نظارت» استفاده شده بود.^۱ از مذاکراتی که در جلسه سی‌وهفتم مورخ دهم مهرماه ۱۳۵۸ درباره این اصل در مجلس خبرگان قانون اساسی صورت گرفته است،^۲ نمی‌توان از قصد قانون‌گذار از این اصل و گنجاندن این واژه در آن، درک و فهم مناسبی به دست آورد.

استفاده از واژه نظارت در این اصل جای تأمل داشته و البته محل انتقاد است. زیرا شوراها محلی اصولاً و در درجه اول، نهادهای نظارتی نیستند. شوراها، نهادهای تصمیم‌گیری بوده و در حیطه تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند، برخی فعالیت‌های نظارتی را نیز انجام می‌دهند. استفاده از این واژه در عمل صلاحیت تصمیم‌گیری شوراها را به نظارت تا حدود

→ می‌کند، بفرنج‌تر می‌شود. به این معنا که مجلس ذاتاً از صلاحیت قانون‌گذاری در عموم مسائل کشور (ملی و محلی) برخوردار است؛ اما شوراها از چنین حمایتی برخوردار نبوده و با این حال براساس اصل مزبور، مجلس حتی نمی‌تواند صلاحیت وضع قواعد درباره برخی امور محلی را به شوراها تفویض کند.

۱. راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۷۵.

۲. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۹۸۶-۹۹۴.

زیادی کاهش داده است. هرچند به دلیل برداشت‌های صورت گرفته از این اصل و همچنین عدم تشکیل شوراهای تا سال ۱۳۷۷، در این سال‌ها در عمل وجود اشکال در متن قانون اساسی کمتر ملموس بود، ولی وجود نقص مزبور به مرور زمان پررنگ‌تر می‌شود.

در فاصله سال‌های ۱۳۶۱ تا ۱۳۸۱ به تدریج انتخاب شهرداران^۱ و در برهه‌ای از زمان دهیار^۲ و همچنین در فواصل مختلف، تصویب آیین‌نامه‌های شهرداری، تصویب طرح حدود شهر، تصویب بودجه، اصلاح و ارائه متمم بودجه و تفریح بودجه سالیانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری، تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه و اجاره که به نام شهر و شهرداری انجام می‌پذیرد، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر، تصویب مقررات لازم برای اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر، تصویب نام‌گذاری معابر، میادین، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری و تأیید و تصویب برخی موارد دیگر^۳ از جمله وظایف و اختیاراتی بود که از سوی مقنن به شوراهای اسلامی سپرده شده بود.

به‌رغم برخورداری از سابقه دو دوره قانون‌گذاری درباره موضوع مندرج در اصل یک‌صد قانون اساسی، با استناد به واژه «نظارت» و مفهوم عرفی آن، برخی از صلاحیت‌های شوراهای محلی مورد تردید قرار گرفته است. در واقع، براساس این نظریه، واژه «نظارت» مفهوم «انتخاب، نصب و تصویب» را دربرنمی‌گیرد. برای نمونه، شورای نگهبان در بند «۱۰» اظهارنظر مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ خود درباره «طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و

۱. بند «۱۸» ماده (۱۹) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، مصوب ۱۳۶۱ و بند «۱» ماده (۷۱) قانون تشکیلات،

وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵.

۲. بند «م» ماده (۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵.

۳. بند «۹» الی «۲۷» ماده (۷۱) همان قانون.

انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، به صراحت صلاحیت شوراها را فقط نظارتی دانسته و مواردی از جمله «انتخاب شهردار» و تمام اختیارات تصویبی شوراها را «زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یک صدم قانون اساسی» قلمداد کرده و در نتیجه، مصوبه مجلس را مغایر قانون اساسی دانسته است. براساس اظهار نظر مزبور:

«بندهای «۸، ۱۶ و ۱۷» ماده (۶۸) موضوع ماده (۴۰) مصوبه از امور زائد بر وظایف

نظارتی موضوع اصل یک صدم می باشد. لذا بند مذکور مغایر این اصل شناخته شد.^۱

در بند «۱۲» از همین اظهار نظر نیز چنین آمده است:

«در ماده (۷۱) موضوع ماده (۴۵) مصوبه، ایرادات زیر وارد است:

الف - در بند «۱»، انتخاب شهردار، در تبصره «۲» آن، صدور حکم شهردار توسط رئیس شورا، بندهای «الف»، «ب» و «ج» تبصره «۵» آن، بند «د» همین تبصره در صورتی که قانون مربوطه اختیار و تعیین را به شورای شهر داده باشد، کلمه تصویب در بندهای «۶»، «۷» و «۹» و تبصره این بند و عبارت «تصویب، اصلاح و متمیم» در بند «۱۰» و کلمه تصویب در بند «۱۲» و تبصره این بند و کلمه تصویب در بند «۱۳» و کلمات تصویب و تغییر در بند «۱۴» و کلمه تصویب در بندهای «۱۵»، «۱۶»، «۱۷»، «۱۸»، «۱۹»، «۲۰» و «۲۳» چون زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یک صدم قانون اساسی است، لذا موارد مذکور مغایر با این اصل است.^۲

همچنین شورا در اظهار نظر مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ خود درباره «لایحه اصلاح مواد (۱)، (۲)

و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور»، به صراحت اعلام کرد که «شوراهای موضوع اصل یک صد قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند».^۳

رویکرد شورا پس از سال ۱۳۸۱ به آن شکلی که اشاره شد، در واقع و با توجه به زمینه‌ها و مبانی تفسیر حقوقی در ایران برداشتی قابل قبول از اصل یک صدم قانون اساسی

۱. مجموعه نظریات شورای نگهبان، ج ۶، ص ۱۲۴-۱۱۷.

۲. همان.

۳. همان، ص ۳۰۹.

است (آقای طوق، ۱۳۸۷)؛^۱ زیرا به سادگی نمی‌توان از مفهوم «نظارت»، انتخاب دهیار و شهردار و موارد مشابه دیگر را استنباط کرد. به همین دلیل، در موارد متعدد شورای نگهبان مصوبات مجلس را با این استدلال برخلاف قانون اساسی دانسته و بازگردانده است. شاید برخی بر این باور باشند که اولاً در اصل هفتم قانون اساسی، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب شده‌اند و ثانیاً رویکرد کلی خبرگان قانون اساسی در برابر شوراها، سپردن امور مردم به دست مردم بوده است؛ اما هیچ‌یک از این دلایل را نمی‌توان مبنایی بر اعطای صلاحیت تصمیم‌سازی به شوراها دانست. زیرا اولاً اصولی که در کلیات قانون اساسی آمده است بدون داشتن راهکار اجرایی در اصول بعدی، ارزش عملی نداشته و تنها بیانی از برنامه‌ها و اهداف کلی نظام است. ثانیاً رویکرد خبرگان قانون اساسی، حتی در صورت اثبات، نمی‌تواند متن قانون اساسی را تحت تأثیر قرار دهد. متن اصل یک‌صدم قانون اساسی صراحتاً به جایگاه نظارتی شوراها اشاره کرده و افزودن بر این اختیارات مغایر اصول قانون اساسی می‌نماید.^۲ به این ترتیب، اگر این رویکرد را بپذیریم، اصل یک‌صدم قانون اساسی که به بیان صلاحیت شوراها می‌پردازد بیشتر به ایجاد یک نهاد نظارتی می‌انجامد تا یک نهاد تصمیم‌گیرنده. در واقع، می‌توان گفت اصل مزبور بیش از آنکه بیانی از اصول پنجم و ششم قانون اساسی باشد، بیان چگونگی اعمال اصل هشتم قانون اساسی (مشهور به اصل امر به معروف و نهی از منکر)^۳ بوده و بنابراین شیوه نظارت مردم بر دولت را در محل توضیح می‌دهد (میرابوالقاسمی، همان، ص ۱۸۶-۲۰۷ و شیرخانی، ۱۳۸۰، ص ۲۲۱-۲۴۲).

۱. تأکید بر مفهوم عرفی نظارت، جدا از ملاحظات سیاسی که احتمالاً مبنای نظریه شورای نگهبان قرار گرفته است، مبتنی بر نظریه تفسیری لفظ‌گراست. روش تفسیری لفظ‌گرا بر این مدعاست که در تفسیر متون یا الفاظ قانونی باید به معنایی که یک فرد متعارف از آن متن یا لفظ دریافت می‌کند، استناد جست. در واقع، شورای نگهبان با استناد به مفهوم و معنایی از پیش موجود برای واژه نظارت، مفهوم انتخاب، نصب و تصویب را از دایره معنایی آن خارج دانسته است.

۲. البته تمامی این مباحث فقط در پرتو رویکرد سنتی تفسیری که بر حقوق ایران سایه افکنده، قابل قبول است. در غیر این صورت و در پرتو رویکردهای جدیدتر می‌توان به نقد آرای شورای نگهبان در این باره پرداخت.

۳. براساس این اصل «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل برعهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند».

۱-۲ موانع حقوقی عدم تمرکز در بُعد قانون‌گذاری عادی

مجالس قانون‌گذاری کشور از ابتدای مشروطیت، زمان زیادی را در کش و قوس قبض و بسط صلاحیت شوراهای محلی صرف کرده‌اند. اگر فقط دوره پس از انقلاب را در نظر بگیریم (از دهه ۱۳۶۰ به بعد) لوایح و طرح‌های مرتبط با شوراهای، بارها به وسیله مجلس شورای اسلامی بررسی و تصویب شده است. با چنین توجهی از سوی مقنن در برابر پدیده‌ای که تا نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ مسکوت ماند، قانون‌گذار هنوز ناموفق به نظر می‌رسد. در ادامه، سعی شده این ناکامی در دو قسمت صلاحیت شوراهای و استقلال شوراهای به بحث گذاشته شود.

۱-۲-۱ صلاحیت شوراهای در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی

مواد (۶۸، ۶۸ مکرر، ۷۰، ۷۱، ۷۸، ۷۸ مکرر ۱ و ۷۸ مکرر ۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵)، به بیان اختیارات و صلاحیت شوراهای روستا، عشایر، بخش، شهر، شهرستان، استان و عالی استان‌ها پرداخته‌اند. در مواد مزبور، همراه با انتخاب دهیار و شهردار، «نظارت»، «مشارکت»، «همکاری» و «ارائه پیشنهاد»، رئوس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراهای پذیرفته است. به این ترتیب، تأثیر رویکرد مبهم مقنن اساسی درباره صلاحیت شوراهای (در اصل یک‌صدم) به وضوح دیده می‌شود.

با هیچ تفسیر و توضیحی نمی‌توان اختیارات مزبور را در شأن نهادی دانست که بیش از صد سال، ذهن مقنن اساسی و عادی ایران را به خود مشغول داشته است. در واقع، در برابر اعطای چنین اختیاراتی به ایجاد این چنین نهادهای عریض و طویل، و پرداخت هزینه‌های برگزاری انتخابات و تأسیس شوراهای نیازی نبود. درحقیقت، به شوراهای اختیاراتی داده شده است که هر شهروند بالذات از آنها برخوردار است. شهروندان براساس فحوای حق شهروندی خود و همچنین اصل هشتم قانون اساسی، از حق «نظارت» بر دولت برخوردارند؛ شهروندان می‌توانند در رابطه با مسائل گوناگون به «ارائه پیشنهاد» پردازند؛ شهروندان

می‌توانند با دولت همکاری کنند و ... به این ترتیب به نظر می‌رسد فلسفه وجودی شوراهای با فروکاستن جایگاه آنها به نظارت و همکاری از میان رفته است. چنان‌که گفته شد، همان‌گونه که مجلس باید مرجع تصمیم‌گیرنده در امور ملی باشد، شوراهای نیز نهادهای تصمیم‌گیرنده در امور محلی محسوب می‌شوند. با این حال، در قانون مصوب ۱۳۷۵ در زمینه شوراهای، از یک «رکن تصمیم‌گیرنده در اداره امور کشور» - که در اصل هفتم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته شده است - هیچ نشانی دیده نمی‌شود.

از دیگر کاستی‌هایی که شوراهای در رابطه با صلاحیت خود با آن روبه‌رو هستند، عدم وجود راهکارهای مناسب قانونی برای اعمال همان دسته از صلاحیت‌هایی است که مقنن برای آنها در نظر گرفته است. به نظر می‌رسد این کاستی نیز ریشه در قانون اساسی دارد. در میان انبوه قوانین اداری - مالی کشور که نظام اداری سال‌ها براساس آنها اجرا می‌شد، نهادی به وجود آمد که مقنن هنوز رابطه میان این دو را تنقیح نکرده بود. هنوز به درستی مشخص نشده که شوراهای در رابطه با سایر نهادهای قانونی کشور - که تصمیمات اداری روزمره و موردی را اتخاذ می‌کنند - از چه موقعیتی برخوردارند.^۱ اصل یک‌صد و سوم قانون اساسی که براساس آن «استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند»، نه توانست به این ابهام خاتمه دهد و نه توانایی آن را داشت که اجازه دهد این ابهام حل شود.

«استفاده از کلمات و مفاهیمی چون همکاری، نظارت، پیگیری، پیشنهاد و غیره، بدون وجود پشتوانه اجرایی» (اکبری، همان، ص ۱۱۵) از مسائل و مشکلات عمده‌ای است که قوانین مربوط به شوراهای چه در سطح اساسی و چه در سطح عادی با آن روبه‌رو هستند. در واقع، مقنن عادی باید بخشی از تلاش‌های خود را برای سازگاری قوانین و نظام حقوقی کشور با این نهاد نوپا صرف کند؛ اما این کار هیچ‌گاه انجام نشد. مقنن در فصل سوم قانون

۱. درباره مواردی از فقدان راهکار اجرایی در مورد اعمال صلاحیت‌های شوراهای نک: «اجرای مصوبات شوراهای

ضمانت اجرایی قدرتمندی نیاز دارد»، روزنامه انتخاب، ۲۵ و ۲۶ دی‌ماه ۱۳۸۱.

تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی (مصوب ۱۳۷۵)، برخی وظایف و صلاحیت‌ها را برای هریک از شوراهای در سطح روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان به رسمیت شناخته است، بی‌آنکه راهکاری برای اعمال آنها اندیشیده باشد.

۲-۱-۲ استقلال شوراهای در قوانین مصوب مجلس

وجود استقلال برای نهادی که از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» است، ضرورت دارد. هرچند این استقلال را می‌توان از مناظر مختلف و در برابر نهادهای گوناگون مورد توجه قرار داد، اما با وجود این، مهم‌ترین مسئله‌ای که در مورد شوراهای در این باره باید مورد بررسی قرار گیرد، مفاد اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی است. با بررسی این اصل می‌توان به مسئله دولتی بودن شوراهای و در نتیجه یکی از دلایل وجود تمرکزگرایی در ایران پرداخت. براساس اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی، «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». آنچه از این اصل برداشت می‌شود این است که شوراهای در حیطه وظایف خود، از قوه مجریه مستقل بوده و نهادهای قوه مزبور، مکلف به رعایت تصمیمات آنها هستند. حال اگر منظور این اصل را با برخی از مواد قانونی، از جمله با بخشی از مفاد ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۵) - که در آن به عدم مغایرت مصوبات شوراهای با قوانین و مقررات کشور اشاره شده است^۱ - مقایسه کنیم، به انحرافی پی می‌بریم که در قانون عادی از قانون اساسی - خواسته یا ناخواسته - برای ایجاد محدودیت بر صلاحیت شوراهای رخ داده است. چنان‌که گفتیم، در قانون اساسی فقط به عدم مغایرت مصوبات شوراهای با احکام شرع و قوانین تأکید شده، در حالی که در قانون عادی به عدم مغایرت مصوبات شوراهای با قوانین و مقررات

۱. براساس صدر ماده مزبور «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون ... لازم‌الاجرا می‌باشد و در صورتی که مسئولین ذی‌ربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور ... تشخیص دهند، می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستقل ... اعتراض خود را به اطلاع شورا برسانند ...».

کشور اشاره شده است. عموماً لفظ «مقررات» در معنای مصوبات قوه مجریه به کار می‌رود. به نظر می‌رسد، وجود چنین موادی در قانون مصوب ۱۳۷۵ که شوراها را موظف به رعایت مقررات مصوب دولت می‌کنند، شوراها را به ادارات قوه مجریه تبدیل کرده است. علاوه بر این، مسئله‌ای که عموماً در مورد استقلال شوراها به آن اشاره شده و مورد نقد واقع می‌شود، مسئله امکان انحلال آنهاست. شوراها براساس اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی، مکلف به رعایت شرع و قوانین کشور هستند و همچنین براساس اصل یک‌صد و ششم «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند». قانون‌گذار در اجرای این اصل از سال ۱۳۶۱ به بعد به دو شیوه متوسل شده است: شیوه اول - که البته عقیم ماند - رسیدگی به انحرافات شوراها را امری درون‌ساختاری می‌دانست. در ماده (۲۱) اولین مصوبه مجلس در مورد شوراها (مورخ ۱۳۶۱/۶/۱۰)، انحلال شوراها به دلیل خروج از وظایف قانونی، به تصویب سه چهارم مجموع اعضای شورای مافوق محول شده بود. این مصوبه در تاریخ ۱۳۶۱/۷/۱ از سوی شورای نگهبان، با اصل یک‌صد و شصت و یک قانون اساسی مغایر شناخته شد. استدلال شورا این بود که ماده (۲۱) مزبور، صلاحیتی فراتر از آنچه قانون اساسی برای شوراها شناخته است، به آنها اعطا می‌کند (مهرپور، ۱۳۷۱، ص ۱۵۴). به این منظور، مجلس در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱، این ماده را اصلاح کرد و شیوه دوم را برگزید. این شیوه تا به امروز یکی از انتقادآمیزترین مسائل درباره شوراها بوده است. براساس اصلاحیه مجلس، برای رسیدگی به انحرافات شوراها، کمیسیونی متشکل از نماینده شورای عالی قضایی، نماینده وزارت کشور و نماینده شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌شود. این کمیسیون تا سال ۱۳۶۵ که به هیئت نظارت تبدیل شد، مرجع صالح رسیدگی به انحرافات شوراها از وظایف قانونی بود. در قانون مصوب ۱۳۷۵ نیز همین ترتیب در پیش گرفته شده است. فصل چهارم این قانون به هیئت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان اشاره می‌کند. رسیدگی به انحرافات شوراها و انحلال آنها به وسیله هیئت‌های مزبور با ترکیبی کاملاً دولتی، چندان موجه به نظر نمی‌رسد.

۲ راه حل

به نظر می‌رسد، پاسخ به این سؤال بسیار حساس است. چنان‌که پیش از این گفتیم، مسئله تنها از بُعد حقوقی مطرح نیست. هم‌جوشی موانع مختلف فرهنگی، تاریخی، سیاسی، اقتصادی و غیره، شوراها را در تنگنایی قرار داده است که رهایی از آن، تنها با توسل به حقوق ممکن نیست. همچنین در بُعد حقوقی صرف نیز سطح خاصی از مسئله در حدود قانون‌گذاری عادی نیست تا مجلس بتواند گشایشی درخور حاصل کند. مسئله در بُعد حقوق اساسی نیز مطرح است و همت بلندی می‌طلبد تا بتوان موانع را در این حیطه هموار کرد و البته این تلاش روزی باید انجام گیرد.

چنان‌که در قسمت اول اشاره کردیم، قانون اساسی اولین متنی است که در آن به مسئله شوراها به‌طور دقیق اشاره نشده است. از قانون اساسی انتظار می‌رفت که جایگاه شوراها را در برابر مجلس شورای اسلامی و دولت به‌روشنی بیان می‌کرد. بازسازی و احیای وضعیت شوراها در قانون اساسی و به بیان بهتر، پیگیری روند تمرکززدایی در کشور، به تفکیک میان امور ملی و محلی در قانون اساسی و سپردن حداقل برخی از امور محلی به صلاحیت ذاتی و انحصاری نهادهای محلی نیازمند است. البته در کنار این امر، به مسئله دیگری نیز باید توجه کرد. در واقع، نحوه پرداختن به موضوع تمرکززدایی در ایران، از همان ابتدا، دچار نقص عمده‌ای بوده است: همیشه از انجمن محلی و یا شوراهای اسلامی سخن به میان آمده، درحالی‌که مسئله اصلی، چگونگی سپردن تمشیت امور محلی به نهادهای محلی است و پرداختن به انجمن و شورا، تنها پاسخ به بخشی از این مسئله است.

به این ترتیب، برای انجام این منظور، آنچه باید انجام می‌شد و به نظر می‌رسد تاکنون مغفول مانده، طراحی نظامی از نهادهای محلی است که در آن به‌طور هم‌زمان به سه مسئله مورد توجه قرار گیرد: امور محلی، شوراهای محلی و نهادهای محلی مجری به‌عنوان بازوی اجرایی شوراها. با توجه به ساختار فعلی حقوق اساسی ایران، این طراحی را باید قانون اساسی خود برعهده بگیرد؛ زیرا چنان‌که گفته شد، اولین گام، ارائه تعریفی از امور محلی و

سپردن آن به نهادهای محلی است و این مهم، با توجه به اصول مربوط به صلاحیت عام تقنینی مجلس شورای اسلامی، به عنوان نهادی متمرکز که هم امور ملی و هم امور محلی را در بر می گیرد و به علاوه عدم تفویض بخشی از صلاحیت مزبور، انجام نخواهد شد.

برای مثال، قانون اساسی می توانست تصمیم گیری درباره آموزش ابتدایی و پیش دبستانی، آب، برق، گاز و تلفن منطقه ای، راهها و جاده های محلی، کتابخانه ها، مراکز تفریحی (از جمله پارک، سینما، ورزشگاه و تفرجگاه) و موارد مشابه آن را، مستقیم یا غیرمستقیم و به وسیله مجلس شورای اسلامی به شوراهای واگذار کند. اما برخلاف این، اصل یک صدم قانون اساسی، فقط نظارت بر اداره امور یادشده را به شوراهای سپرده است. تمام این وظایف به وسیله مجلس، قانونمند شده و دولت مرکزی (قوه مجریه) موظف است طبق همان قوانین، وظایف مزبور را انجام داده و در آخر سال مالی براساس قوانین مالی کشور به نهادهای نظارتی پاسخ گو باشد.

در سطحی دیگر و با امعان نظر به وضعیت و احکام کنونی قانون اساسی، در این باره به اتخاذ یک رویکرد تفسیری متفاوت، نیازمندیم. حداقل در این مورد، این رویکرد تفسیری باید درباره دو موضوع متفاوت مدنظر قرار گیرد: یکی درباره واژه نظارت مندرج در اصل یک صدم قانون اساسی و دیگری در مورد صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی و اصول مربوط به آن. بدون اتخاذ رویکردی جدید در این موارد نمی توان به بهبود وضعیت شوراهای اسلامی امیدوار بود.

براساس اصل یک صدم قانون اساسی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با «نظارت» شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان انجام می گیرد. حال اگر با استناد به معنای لغوی نظارت، مواردی از جمله تصویب، انتخاب و نصب را از دایره معانی از پیش موجود لفظ خارج بدانیم، هر چند به رویکرد سنتی تفسیر وفادار مانده ایم، اما چنین تفسیری الزامات یک قانون گذاری قانع کننده و قابل قبول را برآورده نمی کند؛ زیرا، با بیان اینکه شوراهای براساس معنای (عرفی) متن قانون اساسی، فقط کارکرد نظارتی دارند، فلسفه ایجاد شوراهای و نیز الزامات رویکرد نوین را به مدیریت امور محلی نادیده انگاشته ایم.

بدون توجه به مسائلی از جمله الزامات مدیریت نوین شهری و محلی، هزینه‌هایی که برای تشکیل شوراهای اسلامی صرف می‌شود و غیره، نمی‌توان تفسیر قابل قبولی از قانون اساسی ارائه کرد. با توجه به این‌گونه مسائل، می‌توان تصویب، نصب و انتخاب را از جمله مصادیق واژه نظارت، مندرج در اصل یک‌صدم قانون اساسی، به‌شمار آورد.

همچنین در مورد صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی، رویکرد شورای نگهبان مورد انتقاد است. شورای نگهبان در موارد متعددی، صلاحیت تصمیم‌گیری نهادهای مختلف کشور را «تقنینی» به‌شمار آورده و براساس اصول ۵۸، ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی، صلاحیت یا صلاحیت‌های مزبور را مغایر قانون اساسی قلمداد کرده است.^۱ هرچند تاکنون درباره شوراهای اسلامی چنین موضعی از سوی شورای نگهبان اتخاذ نشده است؛ اما حل این مسئله می‌تواند در مورد بهبود وضعیت شوراهای اسلامی نیز قابل استفاده باشد.

نظر شورا درباره تقنینی بودن برخی صلاحیت‌های تصمیم‌گیری نهادهای اداری کشور و براساس آن رد مصوبات مجلس شورای اسلامی، چندان قابل قبول به‌نظر نمی‌رسد. زیرا در قانون اساسی ایران، قانون به ماهو قانون تعریف نشده است. درحقیقت، قانون هر آن چیزی است که طبق قانون اساسی و به‌وسیله مجلس شورای اسلامی^۲ (و در موارد خاصی همه‌پرسی)^۳ تصویب شده باشد. همچنین، درباره بیش از بیست موضوع، تصویب قانون به عهده مجلس نهاده شده است. ازاین‌رو به‌نظر می‌رسد، در غیر موارد مزبور، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری به نهادهای اداری، از جمله شوراهای اسلامی، نقض صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس و نیز اصل هشتادوپنجم قانون اساسی محسوب نمی‌شود.^۴

۱. برای مثال، شورای نگهبان در بند «۳» اظهارنظر خود مورخ ۱۱ بهمن‌ماه ۱۳۸۶ در ارتباط با «طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی» اعلام کرد از آنجاکه برخی از اختیارات شوراهای مذکور در مصوبه دارای ماهیت تقنینی است، به این جهت مصوبه مزبور مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۲. اصل ۵۸ قانون اساسی.

۳. اصل ۵۹ قانون اساسی.

۴. تفصیل این مطلب در این مقاله بیش از این مقدور نیست.

به این ترتیب، با توجه به اوضاع و احوال فعلی و صرف نظر از اتخاذ یا عدم اتخاذ رویکردهای جدید تفسیری درباره قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در مورد صلاحیت شوراهای چه می تواند انجام دهد؟ به نظر می رسد پاسخ این سؤال روشن است. در این زمینه، کار چندان از دست مجلس ساخته نیست و چنان که بارها مشاهده شده است، در اغلب مواردی که در صلاحیت شوراهای به وسیله مصوبه مجلس گسترشی انجام گرفته است، با مخالفت شورای نگهبان مبنی بر اصل یک صدم قانون اساسی مواجه شده است. مخالفتی که کاملاً براساس نص قانون اساسی بوده و موجه به نظر می رسد.

چنان که گفتیم مجلس نمی تواند صلاحیت قاعده سازی را در مورد امور محلی به شوراهای اسلامی تفویض کرده^۱ و مقامات اجرایی مستقر در محل دولت مرکزی را به اجرای تصمیمات شوراهای ملزم کند.^۲ البته حتی با وجود این نیز نمی توان گفت که در مورد جایگاه و صلاحیت شوراهای اسلامی هیچ کاری از دست مجلس ساخته نیست. مجلس حداقل کاری که در مدت این سالها می توانست و هم اینک نیز می تواند در چارچوب قانون اساسی انجام دهد، اجرایی کردن اصل یک صدم قانون اساسی به نحوی است که میان امور روزمره کشوری و نهاد شوراهای اسلامی، علقه حقوقی ایجاد کند؛ به گونه ای که بدون وجود نظارت شورا، انجام امور محلی با موانع حقوقی مواجه بوده و برای مثال، بتوان علیه اقدامات دولت در آن موارد از دیوان عدالت اداری درخواست رسیدگی کرد. ایجاد چنین علقه ای، به فعال تر نمودن وظیفه نظارتی شوراهای نیازمند بوده و با توجه به هزینه های گوناگونی که کشور برای شوراهای پرداخت می کند، موجه و مناسب به نظر می رسد. این نظارت فعال، به واقع می تواند دولت مرکزی را به پاسداشت و خواسته های مشروع «محلی» مردم وادار کند. به نظر

۱. براساس بخشی از اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، «مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند».

۲. طبق اصل یک صد و سوم قانون اساسی «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراهای» صرفاً «ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». به این ترتیب، این مقامات ملزم به اجرا نبوده و صرف اینکه عملکرد آنها مخالف تصمیمات شوراها نباشد، کافی است.

می‌رسد چنین رویکردی به اصل یک‌صدم قانون اساسی، تنها رویکردی است که می‌تواند در چارچوب قانون اساسی اعتماد شهروندان به این نهادها را از نو زنده کند.

در مورد انحلال شوراها، از اولین روزی که اصل یک‌صدوششم قانون اساسی در نظام حقوق اساسی کشور طرح شد،^۱ درباره مرجع صالح انحلال بحث‌های متفاوتی در مجلس شورای اسلامی صورت گرفت. در متن پیشنهادی گروه دوم،^۲ انحلال شوراهای پایین‌تر از شورای استان به شورای مذکور سپرده شده بود. متن اصل پیشنهادی به شرح زیر بود:

«انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. انحلال شوراهای پایین‌تر از استان توسط شورای استان و انحلال شورای استان توسط مجلس شورای ملی صورت خواهد گرفت. ترتیب تشکیل مجدد شورای منحل شده طبق قانون خواهد بود.»^۳ اما بخش‌هایی این اصل به دلیل مخالفت‌هایی که در همان جلسه اول پیشنهاد، رخ داد، حذف شد. در جلسه متعاقبی که فردای آن روز تشکیل شد، بحث‌های مختلفی انجام گرفت که عمدتاً حول محور تعیین مرجع صالح انحلال بود. در مجموع این مباحثات، پیشنهادهای مختلفی^۴ مطرح شده است؛ اما آنچه در نهایت تصویب شد، سپردن امر تعیین مرجع انحلال به قانون عادی بود. چنان‌که گفته شد، تلاش قانون‌گذار عادی در اولین اقدام خود در سال ۱۳۶۱، مبنی بر سپردن صلاحیت انحلال هر کدام از شوراها به شورای بالاتر با مخالفت شورای نگهبان مواجه شد. بنابراین مجلس تصمیم گرفت تا صلاحیت مزبور را به کمیسیون و سپس هیئتی، مرکب از نمایندگان دولت (اکثریت) و شوراها (اقلیت) بسپارد.

۱. جلسه سی‌وهفتم مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مورخ دهم مهرماه ۱۳۵۸. برای دیدن مشروح مذاکرات این جلسه نک: مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۹۷۷-۱۰۱۲.
۲. گروه دوم شامل یازده عضو بوده و مسئول تهیه اصول مربوط به دین، تاریخ، زبان، خط، پرچم، حق حاکمیت ملی، شوراهای منطقه‌ای و دیگر شوراهاست.

۳. همان، ص ۱۰۰۹.

۴. هر چند که دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی در این باره بسیار متفاوت بود، ولی به نظر می‌رسد همگی در یک مسئله اتفاق نظر داشتند و آن، اجتناب از سپرده شدن صلاحیت انحلال شوراها به دست وزارت کشور بود. نک: همان، ص ۱۰۲۰ و ۱۰۲۲.

به هر حال، هیچ کدام از این دو رویکرد قابل قبول به نظر نمی‌رسد. در واقع، آنچه باعث انحلال یک شورا می‌شود، انحراف آن از وظایف قانونی است. تشخیص این انحراف به یقین امری قضایی بوده و معلوم نیست چرا با پیشنهاد سپردن این امر به دادگاه‌های دادگستری مخالفت شده است (همان، ص ۱۰۰۹-۱۰۱۰).^۱ دلیل مخالفت مخالفان آنها هر چه که باشد، هم‌اکنون به نظر می‌رسد بهترین شیوه برای انحلال شوراها صدور حکم انحراف از وظایف قانونی به وسیله دادگاه و صدور دستور انحلال از سوی شورای بالاتر بر اساس حکم قضایی است.

آنچه گفتیم گزارشی بود از عمده‌ترین مواردی که شوراها از نظر حقوقی از آن رنج می‌برند. علاوه بر این، موارد دیگری نیز از جمله تعداد اعضای شوراها، مسئله بودجه شوراها و غیره نیز وجود دارد. اما این موارد از چنان اهمیتی برخوردار نیستند که در این مقال مختصر بتوان به آنها پرداخت. باین‌همه، درباره تأثیرات برطرف کردن موانع حقوقی مذکور در این نوشتار از پیش روی شوراها، باید محتاط بود. زیرا چنان‌که گفته شد، ناکامی شوراها نتیجه هم‌جوشی عوامل مختلفی است که در آن میان، جایگاه عوامل حقوقی آنچنان رفیع نیست که بتوان با رفع آن موانع، به همه موارد رسید. به این ترتیب، معقول آن است که بر قوانین و قدرت حقوق دل نبست؛ چرا که قوانین را به راحتی می‌توان به خاموشی کشاند. فراتر از این، حقوق را نباید چنان بزرگ کرد و پنداشت که با آن می‌توان همه کار کرد و به هر مطلوبی دست یافت.^۲ در کشور ما نیز به رغم قدمت قوانین نهاد قانون‌گذار هیچ‌گاه نتوانست موانع اصلی در حوزه شوراها را درنوردد.

۱. در مذاکرات جلسه عصر همان روز، آقای یزدی در پاسخ به اظهارات آقای سبحانی مبنی بر قضایی بودن امر رسیدگی به انحرافات شوراها و در نتیجه لزوم سپردن امر به دادگاه‌های دادگستری اعلام کرد که «همین اشکال را صبح کردند و جواب هم شنیدند که خارج از بحث است و ربطی هم به این مسئله ندارد». متأسفانه مذاکراتی که در جلسات صبح انجام گرفته است ثبت و منتشر نشده‌اند و به این ترتیب، روشن نیست که چرا پیشنهاد مطرح شده خارج از بحث بوده است.

۲. این سخن کروپوتکین، فیلسوف آنارشیست روسی، بسیار ستودنی است: «در جوامع کنونی به قانون جدید به چشم دواء کل داء نگریسته می‌شود. به جای اینکه مردم خود آنچه را که بد است اصلاح کنند، دست به دامان قانون می‌شوند؛ اگر جاده بین دو روستا غیرقابل عبور باشد، دهقان خواهد گفت که در مورد جاده‌های روستایی باید قانون علی‌حده‌ای وجود داشته باشد ... و خلاصه، قانون در همه جا و برای همه چیز».

منابع و مأخذ

- اکبری، غضنفر، ۱۳۸۲. «تمرکززدایی و نهادینه شدن شوراها»، احمد بخارایی (ویراستار)، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شوراهای اسلامی، تهران، پژوهاک جامعه.
- آقایی طوق، مسلم، ۱۳۸۷. «بررسی رویکرد تفسیری شورای نگهبان در پرتو هرمنوتیک فلسفی گادامر»، اندیشه صادق، شماره ۲۵.
- بشیریه، حسین، ۱۳۸۴. *موانع توسعه سیاسی در ایران*، چاپ پنجم، تهران، گام نو.
- پیران، پرویز، ۱۳۸۱. «شوراها در ایران؛ نگاهی آسیب‌شناسانه»، *رفاه اجتماعی*، شماره ۵.
- شیرخانی، علی، ۱۳۸۰. «نظام شورایی در اندیشه آیت‌الله طالقانی»، *علوم سیاسی*، شماره ۱۴.
- کسروی، احمد، ۱۳۸۴. *تاریخ مشروطه ایران*، چاپ پنجم، تهران، صدای معاصر.
- مهرپور، حسین، ۱۳۷۱. *مجموعه نظرات شورای نگهبان*، ج ۱، تهران، مؤسسه کیهان.
- میرابوالقاسمی، محمدحسین، ۱۳۸۲. *طالقانی؛ فریادی در سکوت*، ج ۲.
- هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۸۰. *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۱، چاپ سوم، تهران، دادگستر.
- Kropotkin, P, 2002. "Law & Authority", in Roger N. Baldwin (ed.), *Anarchism*, Dover Pub.
- Polterovich, V & Popov, V, 2007. "Democratization, Quality of Institutions & Economic Growth", TIGER Working Paper Series, No. 102. www.tiger.edu.pl/publikacje/working.htm.