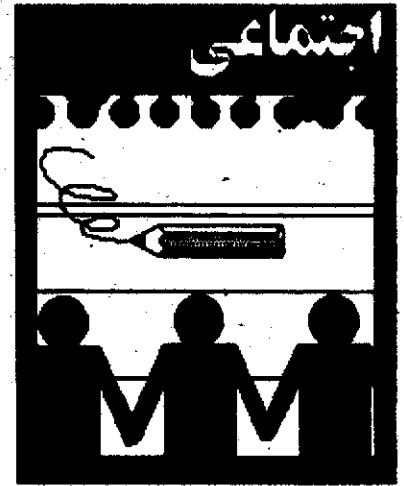


شوراها!

فصل از یادرفته قانون اساسی



استانداران را هم وزارت کشور تعیین می‌کند. بخشداران- شهرداران- فرمانداران و استانداران تا جایی که امکان داشته باشند رأساً در مورد جزئی‌ترین امور مردم حوزه اقتدار خود تصمیم می‌گیرند، بدون آنکه رأی و اراده مردم محل کمترین تأثیری در این تصمیم‌گیری‌ها داشته باشد.

استانداران- فرمانداران و وزیر کشور به قائم مقامی از جانب شوراهای تشکیل نشده شهر و استان تصمیمات شهرداران منصوب شده خود را تأیید می‌کنند و این منصوب‌شدگان در جریان اجرای همین تصمیمات هر چه بخواهند می‌کنند، بدون آنکه ناظری بر اعمال آنها نظارت داشته باشد.

این ناظر را قانون اساسی «شورا» نام نهاده است.

کدام نظارت؟!

به اصولی از همان فصل هفتم فراموش شده قانون اساسی نگاه کنیم:

اصل یکم

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 با نظارت شورائی بنام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا دهستان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...

کدام نظارت و کدام انتخاب؟!

مردم تهران یا نوریاب ممسنی چه نظارتی بر اداره امور اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و... خود دارند؟!

قانون اساسی برای شوراهای چنان نقش تعیین کننده‌ای را در نظر گرفته است که حتی پیش‌بینی کرده که بالاترین رده این شوراهای می‌تواند مستقیماً از مجلس شورای اسلامی خواهان تصویب طرحهای پیشنهادی خود شود:

اصل یکم و یکم

به منظور جلوگیری از تمیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استانها مرکب از

رأ دارند در مورد بند هشت از اصل سوم، اصل هفتم- و اصول مندرج در فصل هفتم (از اصل یکم تا یکصد و ششم) سکوت کامل پیشه کرده‌اند، بلکه مستفادان مسائل اجتماعی و وسائل ارتباط جمعی نیز این اصول را به فراموشی سپرده‌اند.

سیاست سکوت و فراموشی در زمینه این اصول در شرایطی ادامه دارد که جامعه ما تاوانهای سنگینی را بابت عدم اجرای آنها می‌پردازد.

تصدیق‌کنندگان قانون اساسی با برداشتی واقع‌گرایانه از اصول دینی، و با در نظر گرفتن مقتضیات عصر حاضر، چنان سلسله مراتبی از شوراهای را برای کشورداری پیش‌بینی کرده‌اند که اگر رعایت اجرا می‌شد، ما اکنون در شرایطی کاملاً متفاوت با شرایط کنونی زندگی می‌کردیم.

در این سلسله مراتب حرکت به سوی مراکز قدرت و تصمیم‌گیری از کوچک‌ترین واحد اجتماعی، یعنی روستا شروع می‌شود و به سمت رأس هرم قدرت حرکت می‌کند.

شورای روستا ← شورای بخش ← شورای محل ← شورای شهر ← شورای شهرستان ← شورای استان ← مجلس شورای اسلامی ← دولت

اما اکنون جز مجلس شورای اسلامی و دولت، بقیه حلقه‌های این زنجیره ارتباطی مفقودند!

چنین است که دولت یا مجلس شورای اسلامی تصمیمی می‌گیرند یا قانونی را از تصویب می‌گذرانند که همه افراد کشور- از ساکنان دورترین روستاها تا مردم نزدیکترین خیابانها به مقر دولت یا مجلس شورای اسلامی- یکسان از آن تأثیر می‌پذیرند!

چنین است که یک تصویب‌نامه هیأت وزیران یا یک منصوبه مجلس شورای اسلامی ممکن است زندگی ساکنان روستاها- بخشها و شهرها را دیگرگون کند بدون آنکه آنان یا نمایندگانشان در شوراهای فرصت ابراز عقیده و یا اظهار نظری یافته باشند.

و چنین است که همچنانکه مقدرات غول شهری چون تهران را یک نفر به نام شهردار تعیین می‌کند، اداره امور یک شهر دور افتاده را نیز شهرداری در اختیار دارد که فرماندار تعیین کرده است. این فرماندار نیز تعیین شده از سوی وزارت کشور است، همچنانکه

بند هشت از اصل سوم قانون اساسی ایران دولت را مکلف کرده است همه امکانات خود را برای فراهم آوردن زمینه «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» بکار برد!

در اصل هفتم قانون اساسی آمده است:

طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم بشورئ بینهم» و «شاوورهم فی الامر» شوراهای: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظائر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. علی‌رغم چنین تأکید مؤکدی بر لزوم مشارکت دادن مردم در تعیین سرنوشت خویش، و با وجود اهمیتی که فصل هفتم قانون اساسی برای شوراهای قائل شده است ما در ۱۷ سال گذشته در جهت معکوس این اهداف حرکت کرده‌ایم:

بجای احتراز از تمرکز گرائی، شیفته تمرکز قدرت شده‌ایم!

چنان اسیر جاذبه تمرکز تصمیم‌گیری شده‌ایم که گویی فصل هفتمی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد، در حالی که تمامی اصول این فصل به تبیین اهمیت و تعیین نقش، اختیارات، اقتدارات، وظایف و مسئولیت‌های شوراهای اختصاص یافته است.

نه تنها دولتمردانی که وظیفه اجرای قانون اساسی

نماینندگان شوراهای استانی تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شوراها را قانون معین می‌کند.

اصل یکصد و دوم

شورای عالی استانی حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند، این طرحها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

اصل یکصد و سوم

استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.

اما چنانکه اکنون شاهدیم این مردم هستند که بدون داشتن حق چون و چرا

باید تصمیمات استانداران، فرمانداران، بخشداران، شهرداران و سایر مقامات را اجرا کنند.

حاکمیت روابط یک سویه بین دستگاههای اجرائی کشور با مردم، و نادیده گرفتن فصل هفتم و بند هشت از اصل سوم و اصل هفتم قانون اساسی در حالی استمرار دارد که لایحه «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» که شور دوم آن هم در مجلس چهارم (در سال ۱۳۳۳) طرح شد چند سالی است مسکوت مانده و به فراموشی سپرده شده است.

مردم چه می‌دانند و چه می‌گویند؟

احزاب کسانی که گزارشگران ما آنها را مورد پرسش قرار دادند وقتی در برابر این پرسش قرار می‌گرفتند که از قانون شوراها چه می‌دانید؟ پاسخ می‌دادند: چیزی نمی‌دانیم. وقتی پرایشان توضیح داده می‌شد که شوراها موجب افزایش نقش مردم و مشارکت آنها در اداره امور خودشان می‌شود، شروع به اظهار نظر می‌کردند:

اسماعیل بروجردی فروشنده یکی از مغازه‌های خیابان جمهوری یکی از همین افراد بود که گفت: ای کاش مسئولان در اجرای چنین قوانینی که در نهایت نفع زیادی برای مردم دارد جدیدت نشان دهند تا انگیزه بیشتری برای مشارکت مردم در طرحها و برنامه‌های مختلف پدید آید.

تصور می‌کنم علت آنکه این قانون به اجرا گذاشته نمی‌شود این است که نقش دولت را در برخی امور محدود می‌کند. اگر چنین قانونی اجرا می‌شد قطعاً برخی دستگاهها و مسئولان، مانند شهرداری تهران این چنین اجازه ترکنازی نمی‌یافتند.

اسدالله شمیرانی کارمند بازنشسته وزارت کشاورزی نیز گفت: «در سالهای اخیر چهره شهر

تهران دگرگون شد ولی مردم نیز بابت این دگرگونی بهایی گرفتار پرداختند. در این سالها که قانون شوراها مسکوت مانده است شهردار هم که باید توسط اعضای شورای شهر که منتخب مردم هستند برگزیده می‌شود بی‌آنکه نظارت جدی و مستقیمی از جانب مردم بر

مردم تهران یا نورآباد ممسنی و دیگر نقاط کشور چه نظارتی بر امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و بهداشتی خود دارند؟!

فعالیت و عملکرد خود احساس کند هرچه خواست انجام داد، تا جایی که این پدیده در جامعه رواج یافت که با پول می‌شود قانون را زیر پا گذاشت.

امروز هرگونه تخلفی در ساخت و ساز اماکن و بناهای مختلف و حتی تجاوز از تراکم قانونی در نظر گرفته شده برای هر منطقه را با پرداخت پول به شهرداری می‌توان مرتکب شده.

در حالی که قانون شوراها مزایای دیگری علاوه بر کنترل و نظارت بر عملکرد شهردارها نیز دارد ولی اکثر مردم و کسانی که در مورد قانون شوراها اظهار نظر می‌کنند، بیشتر به نقش این قانون در کنترل عملکرد شهرداری‌ها نظر دارند.

از سوی دیگر به نظر می‌رسد نمایندگان مجلس هم به عنوان کسانی که باید با جدیت، مصوب و اجرای قانون شوراها را پیگیری کنند، آنگونه که باید این مهم را مورد توجه قرار نمی‌دهند.

بابک گلپایگانی، فارغ‌التحصیل رشته حقوق دانشگاه تهران با اشاره به قانون شوراهای اسلامی می‌گوید: در ابتدا باید به این نکته مهم و اساسی اشاره کرد که دلایل عدم اجرای قانون شوراهای اسلامی در ایران، بیشتر رنگ و بوی سیاسی دارد و می‌توان گفت که بر خلاف برخی توجیهات، این بحث تقریباً از مقوله حقوقی خارج است.

اگرچه ممکن است در بدو امر تصور شود که استقلال شوراها از قوای سه‌گانه مملکتی به عنوان نهادی حقوقی که یکی از وظایف آن اتخاذ برخی تصمیمات مربوط به یک حوزه جغرافیایی، و به عبارت دیگر قانونگذاری به معنای عام آن است، در عمل با وظیفه قوه مقننه که حق قانونگذاری به معنای خاص را دارد در تعارض باشد، اما باید گفت که در سیستم‌های مختلف حقوقی و همچنین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول کلی و اساسی و

اهرمهای کنترلی وجود دارد که می‌توان آنها را به عنوان راه حل حقوقی برای رفع پاره‌ای تعارضات پیشنهاد کرد.

گلپایگانی ادامه می‌دهد: از جمله این راه‌حلها می‌توان به محدود کردن اختیارات و به بیان دیگر خودمختاری شوراها به وسیله قوانین جدید از سوی مجلس شورای اسلامی و یا ایجاد اهرم‌های نظارت‌کننده دولت بر تصمیمات و عملکرد شوراها اشاره کرد، اما در مورد کنترل اختیارات شوراهای اسلامی در ایران و جلوگیری از لطمه خوردن به وحدت و یکپارچگی سیاسی همین کافی است که اشاره کنیم بر طبق اصل یکصد و پنجم قانون اساسی تصمیمات شوراها نباید خلاف موازین اسلام و قوانین کشور باشد که با حفظ این اصل، و در صورت مخالفت تصمیمات شوراها با موازین اسلام و قوانین کشور می‌توان نسبت به ابطال این تصمیمات به شرط آنکه مرجع تشخیص و ابطال آن در قانون مشخص شود اقدام کرد.

به نظر می‌رسد که مشکل را باید در جایی دیگر جستجو کرد که وارد شدن به زمینه سیاسی این جریان است.

در هر حال اگرچه عدم اجرای قانون شوراهای اسلامی این قانون را به صورت قانونی متروک درآورده است اما اگر قانون را تجلی اراده عمومی و ملی مردم یک کشور بدانیم، به نظر می‌رسد که با اجرای این قانون و جان بخشیدن به سطور مرده آن، هم اراده عمومی در نظر گرفته می‌شود و هم با قرار دادن اهرمهای کنترلی می‌توان مصالح ملی و تمامیت کشور را حفظ کرد.

شکل دولت و اثر آن بر شوراها

امروزه در علم سیاست اشکال مختلفی برای دولتها یا دولت کشورها بر شمرده می‌شود که با توجه به شکل دولت می‌توان تصویری از ساختار سیاسی و مناسبات مختلف اجتماعی، اقتصادی کشورها ارائه داد. طبعاً شکل دولت در فراهم ساختن زمینه فعالیت شوراها نیز مؤثر است.

شکل دولت یا گونه‌های مختلف دولت-کشورها را می‌توان از دو دید متفاوت سیاسی و حقوقی مطالعه کرد. در صورتیکه دولت-کشورها را از زاویه سیاسی طبقه‌بندی کنیم می‌توانیم از دولت لیبرال، سوسیالیست، کمونی، حنفی، فاشیستی، نظامی و نظایر آنها سخن بگوییم ولی طبقه‌بندی دولتها با دیدگاه حقوقی از اصل و پایه متفاوت است، چراکه اولاً ساخت داخلی دولت-کشور مأخذ طبقه‌بندی قرار می‌گیرد، ثانیاً مترصد فهم این معنی هستیم که آیا

قدرت متعلق به یک مرکز سیاسی واحد است یا اینکه در مراکز متعددی پراکنده است.

با توجه به ساختار درونی دولت-کشورها و بنا توجه به نحوه تقسیم قدرت در نهادها، دولت-کشور را می‌توان به دو گونه عمده دولت-کشور بسیط و چند پارچه یا مرکب تقسیم کرد:

و کشورهای تک ساخت ساده (بسیط) آنهایی هستند که یگانگی اداری با هم و در یکجا به دست دولت است و به زبان ساده ترکیه اختیارات و وظایف دولتی به صورت متمرکز آن به وسیله دولت مرکزی اعمال می‌شود. تصمیمات مأخوذه از مرکز و در مرکز است و سپس از آنجا به استانها، شهرستانها، بخشها، دهستانها تا روستاهای دور افتاده بال و پر می‌گسترند. برعکس منابع انسانی، مالی و طبیعی از قاعده هرم سیاسی که همان روستاها و شهرستانها باشند به رشته تسبیح کشیده می‌شوند و به بالا متصاعداً انتقال می‌یابند. البته اینگونه تمرکزطلبی، هیچگاه کمال مطلوب نبوده و نیست. در دولت-کشورهای امروزی، بریژه آنهایی که از حیث مساحت و آباد یا نیروی انسانی و جمعیت در مقیاس وسیعی هستند نمی‌توانند با تمرکز مطلق امور به سهولت ادامه حیات دهند. پس بی سبب نیست که امروزه اکثریت قریب به اتفاق کشورهای یکپارچه یا با نظام عدم تراکم یا عدم تمرکز یا وحدت انضمامی یا منطقه‌گرایی اداره می‌شوند. (۱)

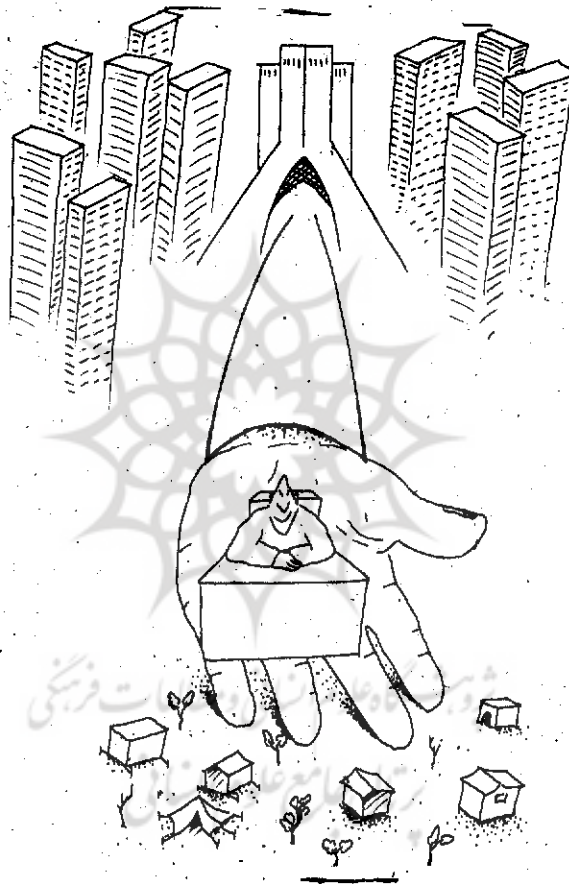
مایه و ریشه عدم تمرکز در حقوق اساسی آن است که با تمرکز زدایی از یک دولت-کشور بسیط، به نهادهای انتخابی محلی اختیارات ویژه‌ای از سوی قانون‌گذاران مرکزی داده شود تا قدرت لازم را برای تصمیم‌گیری‌های اجرایی در محل داشته باشند.

یکی از اشکال نهادهای انتخابی محلی، شوراهای هستند که بر حسب حوزه‌ای که در آن اعمال قدرت می‌کنند به شوراهای استان، شهرستان، بخش، منطقه، ده و محله تقسیم می‌شوند. در حال حاضر دولت-کشورهای یکپارچه در غالب موارد به صورت متمرکز اداره نمی‌شوند و عدم تمرکز در سطح واحدهای تقسیمات کشوری یا مناطق برای تسهیل امور حکومتی و توجه به خواست مردم در جهت جلب مشارکت آنان عملی شده است که شوراهای شکی از همین اشکال مشارکت در تصمیمات کشوری است.

سابقه شوراهای ایران

در ایران تفکر ایجاد شوراهای یا نهادهایی که به نوعی قدرت تصمیم‌گیری در امور کشور داشته باشند بی سابقه نبوده است. چنانکه قانون‌گذار در اصول متمم قانون اساسی مشروطه، اصل نودم تا نود و سوم را به انجمنهای ایالتی و ولایتی اختصاص داده بود.

پس از انقلاب مشروطه بسیاری از مردم مبادرت به تشکیل مجامع ملی تحت عنوان «انجمن» کردند؛ به این معنا که اهالی هر یک از ولایات و ایالات، اصناف تهران و محلات به تأسیس انجمنهای صنفی و محلی



همت گماشتند. چنانکه در اندک زمانی تنها در تهران قریب به ۲۰۰ انجمن تشکیل شد که در برخی از آنها چند هزار نفر عضویت داشتند. سرشناس‌ترین این انجمنها عبارت بودند از: اتحادیه طلاب، انجمن آذربایجان، انجمن برادران دروازه قزوین و انجمن مظفری. جلسات این انجمنها همه روزه تشکیل می‌شد و اعضای آن در خصوص اصلاحات امور و تقویت اساس مشروطیت و ترقی کشور به مذاکره می‌پرداختند. قدرت و نفوذ این انجمنها به حدی بود که بر تمام دستگاههای دولتی نظارت کامل داشتند و به محض اطلاع از کوچکترین کارشکنی یا هرگونه حمل

خلاف قانون و مغایر با عدالت، دولت و مجلس را استیضاح می‌کردند. هرگاه مسأله مهمی در یکی از ولایات رخ می‌داد، یا عمل خودسرانه و مستبدانه‌ای از سوی دولتمردان سر می‌زد، این انجمنها راه بهارستان را پیش گرفته و در آنجا اجتماع می‌کردند و با ایراد نطق‌های آتشین از زمامداران می‌خواستند که قانون را اجرا کرده و از خودسری دست بردارند.

کثرت انجمنهای یاد شده از یکسو، و تنوع خواسته‌های بعضاً متفاوت و متعارض سبب شد رهبران ملی اقدام به تأسیس انجمنی مشتمل بر نمایندگان کلیه انجمنهای تهران به نام انجمن مرکزی کنند. این انجمن مرکزی نظریات اصلاح طلبانه انجمنهای مختلف را گردآورده و از دولت رفع معایب موجود و اصلاحات مورد نیاز را تقاضا می‌کرد.

در چهار اصل از متمم قانون اساسی مشروطه در باب انجمنهای ایالتی و ولایتی آمده بود:

اصل ۹۰: در تمام ممالک محروسه انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب نظامنامه مخصوص مرتب می‌شود و قوانین اساسیه آن انجمنها از این قرار است

اصل ۹۱: اعضای انجمنهای ایالتی و ولایتی بلاواسطه از طرف اهالی انتخاب می‌شوند.

اصل ۹۲: انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجع به منافع عامه دارند. با رعایت حدود و قوانین مقرر.

اصل ۹۳: صورت دخل و خرج ایالات و ولایات از هر قبیل توسط انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبع و نشر می‌شود.

همچنین در اصل ۹۹ قانون فوق‌الذکر در باب مطالبات از مردم آمده بود: غیر از مواقعی که قانون صراحتاً مستثنی دارد به هیچ عنوان از اهالی چیزی مطالبه نمی‌شود مگر با سهم مالیات مملکتی و ایالتی و ولایتی و بلدی.

گرچه این انجمنها به دلیل استبداد رضاخانی مجال بالندگی نیافتند و در دوران سلطنت پهلوی به تدریج با تغییرات شکلی و ماهوی مواجه شدند و به واسطه نسخ برخی مواد، از حدود اختیارات انجمنها کاسته شد ولی وجود این سطور در متمم قانون اساسی مشروطه مبین تفکر وجود نهادهای منطقه‌ای به شکل شوراهای با اختیارات و صلاحیت‌های گسترده در آن زمان است. به عبارت دیگر کاستن از قدرت مرکزی و تمرکززدایی پایه و اساس تصویب این اصول بوده است.

همچنانکه پیش‌تر نیز اشاره شد در قانون اساسی جمهوری اسلامی با عنایت به آیات و امرهم شوری

بینهم» و «شاوهرم فی الامر»، اصل هفتم و اصول یکصد تا یکصد و هشتم به شوراها و صلاحیت آنها اختصاص داده شده است.

با توجه به جریانات پس از انقلاب اسلامی به نظر می‌رسد که مطرح شدن بحث شوراها در مجلس خبرگان قانون اساسی و اختصاص چند اصل به امر

شوراها چندان بی‌مورد و دور از ذهن نبود. زیرا به دلیل اینکه پس از انقلاب اسلامی، شوراهایی نظیر شورای انقلاب (به عنوان مرجع رسمی قانون‌گذاری کشور) و یا فی‌المثل شوراهای کارگری کارخانه‌ها، مطرح شدن بحث شوراها در قانون اساسی دارای زمینه قبلی بود.

اما آنچه را که می‌توان به عنوان ریشه و منشاء ذکر کرد، همانا تفکر تمرکز زدایی و کاستن قدرت حکومت

مرکزی و شرکت دادن مردم در تصمیم‌گیری برای امور کشور بود.

در همین ارتباط به هنگام تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از اعضای «مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» گفت: «سیستم شورایی یک دستگاه بسیار دموکراتیک است. کلیه انتصابات باید ملغی شود و کلیه مناصب باید جنبه انتخابی داشته باشند... سیستم شورایی یک دستگاه بسیار ساده است. این سرمایه سالاری است که روابط انسانها را پیچیده، بوروکراتیک و به قول شهید بزرگ دکتر شریعتی، جن زده جلوه می‌دهد... برای در نوردیدن طومار روابط جن زده و جن زدگی باید به سادگی و پداهت در روابط توجه کرد. اگر راههای مشاوره و مشورت باز باشد، اگر انسانها خود را یکی رئیس و دیگری مرنوس ندانند، اگر انسانها با هم رابطه سالم و انسانی داشته باشند به بهترین انسان در میان خود رأی می‌دهند که اداره امور را بر عهده بگیرد، ولی باید این سیستم شورایی به طور کامل اجرا شود. اگر دولت مرکزی یا هر گروه دیگری در مورد مسائل شورایی برای خود حق و تو قائل شود، خود به خود سیستم شورایی رالنگ کرده‌اند.»^(۱)

از همان ابتدا که بحث شوراها بار دیگر احیاء و مطرح شد عده بسیاری این دغدغه را داشتند که تشکیل شوراها موجب خدشه‌دار شدن حاکمیت ملی، تمامیت ارضی و حتی تجزیه مملکت شود، که البته این مشغولیت ذهنی در صورت عدم اجرای دقیق و اصولی این قانون چندان هم بی‌مورد به نظر نمی‌رسد. به سخنان یکی دیگر از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی توجه کنید: «... شوراها همانطور که یکی از بهترین ارگانهای مملکت هست اگر خدای نا کرده انحراف پیدا کند یکی از بدترین وسایل هرج و مرج خواهد شد. بنابراین همانگونه که باید در قانون، شوراها را پیش‌بینی کرد و نظام را به صورت شورایی

صحیحی که قرآن دستور می‌دهد ترتیب بدهیم، همین طور اگر شوراها منحرف شوند ما وظیفه داریم یک مرجع صالحی برای تعیین تکلیف و فلسفه نوشتن این اصل هم در اینجا همین است که ما نگذاریم یک وقت از شوراها نتیجه معکوس بگیریم یا خدای نا کرده یک وقت شوراها مقدمه‌ای بشود برای تجزیه طلبی در

وزیر کشور، استانداریها و فرمانداریها تا کی می‌خواهند به قائم مقامی شوراها تشکیل نشده شهر دست شهرداران را باز بگذارند؟

بعضی از مناطق...^(۲)

در همین ارتباط نماینده دیگری در مجلس مذکور گفته است: «... حاکمیت ملی تجزیه‌ناپذیر است و تنها یک حاکمیت وجود دارد و آن کشور ایران است که ما همه طرفدار وحدت این حاکمیت ملی هستیم ولی دیگری حاکمیت اداری است که مردم می‌خواهند بدانند در ایالات و ولایات اینها اختیارات چیست و مسأله بر سر این است این اختیارات را چگونه عمل بکنند زیرا ما به آنها توصیه لازم را می‌کنیم و قانون هم هست که باید براساس شوراها باشد ولی مقدم بر شوراها مسأله اختیارات است و این اختیارات را که می‌گوئیم مقصود اختیارات در مورد حاکمیت ملی نیست، مقصود اختیارات در مورد حاکمیت اداری است که می‌خواهند اینها بدانند تا چه اندازه است...»^(۳)

یکی دیگر از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در این باره گفته است: «... در ایران اصولاً استانتها ترکیشان کاملاً تصنعی است، ایران یک وحدت کامل دارد هم از نظر مذهب، هم از نظر فرهنگ و هم از نظر سایر جهات و هیچ جای دنیا صرفاً زبان یا لهجه را ملاک تقسیم‌بندی قرار نمی‌دهند و اگر ما در اینجا شورایی هم قرار دادیم به خاطر این هست که امور در مرکز مملکت و در یک جا متمرکز نشود و بوروکراسی نشود و گرنه مملکت ما همیشه یک واحد بوده است و یک واحد هم هست...»^(۴)

در مورد عدم تمرکز و حفظ حاکمیت ملی کارشناسان مسائل سیاسی و حقوقی دیدگاههای مشخصی را بیان می‌کنند؛ از جمله اینکه «بسیار تمرکززدایی در یک دولت-کشور بیخطر نظر این است که به نهادهای انتخابی محلی اختیارات ویژه‌ای از سوی قانونگذار مرکزی داده می‌شود تا قدرت لازم تصمیم‌گیرهای اجرایی در محل را داشته باشند و بتوانند یا خود یا بوسیله عوامل اجرایی خود آرا به

مرحله اجرا درآورند. لذا دولت-کشور غیرمتمرکز دارای ارگانهای تصمیم‌گیری و مراکز ویژه منافع جداگانه در سطح مرکز و واحدهای محلی است.

برای اینکه نظام عدم تمرکز، مبدل به خودمختاری کامل محلی یا نظام‌های فدرالی نشود، محدودیتهای زیر در قوانین اینگونه کشورها به چشم می‌خورد:

الف: خودمختاری اعطایی، توسط قانون، به واحدهای غیرمتمرکز (انجمن‌های استان، شهرستان، شهر، بخش و ده) را هر لحظه می‌توان با وضع قانونی جدید که از مجلس ملی می‌گذرد محدود کرد.

ب: اعمال این واحدها با مکانیسم قیومت حکومت مرکزی و توسط سدها و موانع نظارت‌کننده دولت، تا آنجا دامنه و بزرگ خواهد داشت که به یکپارچگی قیودت و حاکمیت لطمه‌ای وارد نیاید.^(۵)

تگرانی‌های حاصل از این امر که وسعت بخشیدن به شوراها منجر به از میان رفتن قدرت مرکزی و در نهایت تجزیه طلبی خواهد شد قانونگذار را بر آن داشت تا قیود با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی، را به اصل یکصدم قانون اساسی اضافه کند.

در مورد ساختار شوراها از نظر حقوقی نیز می‌توان گفت که شوراها یک نهاد قانون‌گذاری به معنای خاص نیستند زیرا بر طبق قانون اساسی حق قانون‌گذاری به معنای خاص تنها متعلق به مجلس شورای اسلامی است. بلکه با توجه به مواد قانون شوراهای اسلامی کشور، اختیار شوراها تهیه طرح‌ها و پیشنهادها اصلاحی در امور اجتماعی و تصویب طرح‌های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی در حوزه فعالیتشان است که با توجه به نیازهای خاص یک منطقه جغرافیایی نوعی خودگردانی محسوب می‌شود. در پایان، باید منتظر ماند و دید که سرنوشت این اصل مهم و قرآنی قانون اساسی که منجر به فراهم آمدن زمینه مناسب برای ایفای نقش فعال مردم در تعیین سرنوشت خود و کشور می‌شود به کجا می‌انجامد و مسئولان تا چه اندازه نسبت به اجرای این اصول قانون اساسی احساس مسئولیت و وظیفه می‌کنند.

۱. دکتر ابوالفضل قاضی - حقوق اساسی و نهادهای سیاسی - جلد اول - صفحه ۲۴۳
۲. حمید... میرمرد زهی - صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صفحه ۹۸۲
۳. مکارم شیرازی - همان - صفحه ۱۰۵۹
۴. مقدم مراجعه‌ای - همان - صفحه ۹۸۹
۵. شهید آیت - همان - صفحه ۱۰۰۴
۶. دکتر ابوالفضل قاضی - حقوق اساسی و نهادهای سیاسی - جلد اول - صفحه ۲۲۵ - ۲۲۴