



آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی

فاطمه شمیری*

ولی رستمی**

بیژن عباسی***

چکیده

ایران در زمینه تدوین قوانین مرتبط با شوراهای محلی، سابقه صد ساله دارد. با این حال، مجالس قانون‌گذاری، زمان زیادی را در کش و قوس‌های مربوط به صلاحیت این شوراها صرف کرده و در نهایت، نتوانسته‌اند چارچوب وظایف و تصمیم‌گیری نهادهای محلی را به طور شفاف و مشخص اعلام کنند. یکی از راهکارهای رفع مشکلات شوراهای اسلامی، پاسخ به این سؤال است که تفکیک میان امور ملی و محلی در نظام حقوقی شوراهای اسلامی چه جایگاهی دارد؟ بررسی‌ها نشان می‌دهد که در قانون اساسی و قوانین مهمی که در مورد فعالیت شوراهای اسلامی یا دولت مرکزی به تصویب رسیده، تفکیک مشخصی میان امور ملی و محلی صورت نگرفته و بیان نشده است که اختیار تصمیم‌گیری و مدیریت اجرایی امور محلی در دستان شوراهای اسلامی محل اعم از روستا و شهر خواهد بود. اصلاحات مکرر قوانین مرتبط با فعالیت شوراها نیز تاکنون نتوانسته است این ابهام‌ها را بزدايد. این پژوهش با روش توصیفی و تحلیلی، ضرورت تفکیک امور ملی و محلی و واگذاری امور اخیر به شوراهای اسلامی محل را بررسی می‌کند.

کلیدواژه‌ها: شوراهای اسلامی، امور محلی، امور ملی، عدم تمرکز.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.
fshamiri@yahoo.com

** استاد گروه حقوق عمومی، عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
vrostami@ut.ac.ir (نویسنده مسئول)

*** دانشیار گروه حقوق عمومی، عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
babbasi@ut.ac.ir

مقدمه

تأسیس شوراهای اسلامی را می‌توان راهبردی مهم در راستای تمرکززدایی قلمداد کرد^۱ که دولت مرکزی از طریق آن، اختیار تصمیم‌گیری اداری و اجرایی را به واحدهای محلی منتخب مردم اعطا می‌کند. به همین دلیل، توسعه شوراهای محلی می‌تواند موجب گسترش نهادهای غیر دولتی و افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود شود.^۲ امروزه نمی‌توان انکار کرد که عدم تمرکز محلی یا سرزمینی، ابزاری است که از طریق آن، استقلال و خودسامانی نهادهای محلی برای تصمیم‌گیری درباره امور محلی، جامه عمل به خود می‌پوشد.^۳ در این روش، قانون‌گذار مرکزی، اختیاراتی ویژه به نهادهای محلی می‌دهد تا امکان تصمیم‌گیری اداری در محل را داشته باشند و بر اساس آن بتوانند به طور مستقل تصمیم بگیرند و اعمال حقوقی را انجام دهند.^۴

قانون‌گذار اساسی ایران با توجه به اهمیت تمرکززدایی، نهاد شوراهای اسلامی را به رسمیت شناخته است. اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای اسلامی را در شمار ارکان تصمیم‌گیری کشور قلمداد کرده و در فصل هفتم به بیان جزئیاتی درباره انواع شوراهای اسلامی و شیوه عملکرد آن‌ها پرداخته است. با وجود اهمیت فراوانی که قانون اساسی ایران برای شوراهای محلی در نظر گرفته، نتوانسته است در تعیین حدود وظایف و اختیارات آن‌ها به عنوان یکی از ارکان نظام در اداره امور کشور، موفق ظاهر شود.

در اصل هفتم قانون اساسی به استناد آیات شریفه قرآن کریم مبنی بر «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ» و «شَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ»، شوراهای اسلامی اعم از شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر آن‌ها، هم‌دوش با مجلس شورای اسلامی، از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور تلقی شده‌اند. با این حال، به نظر می‌رسد که قانون‌گذار عادی در عمل نتوانسته است مقدمات مربوط به چنین جایگاهی را برای شوراهای اسلامی فراهم آورد. به عبارت دیگر، مطابق این اصل، فلسفه ایجاد و استقرار شوراهای محلی، اداره امور محلی است و انتظار می‌رود مردم در تصمیم‌گیری و جهت‌گیری نقش تعیین‌کننده داشته باشند. با این حال، نگاهی به قوانین مربوط به تشکیل و فعالیت شوراهای اسلامی نشان می‌دهد

۱. ابوالحسنی، سید رحیم و غلام‌رضا ابراهیم‌آبادی، «شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری

اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، سال چهاردهم، ۱۳۹۷، شماره ۱، ص ۹.

۲. مهاجری، اصغر، «بررسی جامعه‌شناسی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران، شوراهای چالش‌ها و کارکردها»، پژوهش‌کنده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۸، شماره ۳۰، ص ۶۴.

۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۱، ص ۵۹.

۴. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۳، ص ۲۲۷.

که آن‌ها در موارد متعددی اعم از فرآیندهای تصمیم‌گیری، اجرا، مشورت و نظارت، حضور چندانی ندارند و اداره‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور بدون نیاز به تصمیم‌گیری شوراها و در برخی موارد، بدون نیاز به هماهنگی با آن‌ها، امور مربوط به وظایف قانونی خود را در سطح محل انجام می‌دهند و ظاهراً بود و نبود شوراهای اسلامی در جریان عادی امور چندان خللی ایجاد نمی‌کند.

سؤال مهم در این زمینه آن است که نظام حقوقی ایران چه رویکردی نسبت به تمایز امور ملی از محلی داشته و این رویکرد بر عملکرد شوراهای اسلامی چه تأثیری گذاشته است؟ به عنوان فرضیه، به نظر می‌رسد با وجود اهمیتی که تمایز میان امور ملی و محلی برای عملکرد بهتر نهادهای محلی دارد، قانون‌گذار اساسی و به تبع آن، قانون‌گذار عادی به این موضوع توجه نکرده‌اند و همین امر را می‌توان از عوامل ناکارآمدی شوراهای اسلامی در ایران قلمداد کرد.

با وجود اهمیت این مسئله، تاکنون پژوهش مستقلی به بیان تمایز امور ملی و محلی و بیان ضرورت اعطای امور محلی به شوراهای اسلامی نپرداخته است. از میان پژوهش‌هایی که به مطالعه شوراهای اسلامی پرداخته‌اند، آقای طوق (۱۳۸۷) به صورت گذرا به بررسی لزوم واگذاری امور محلی به شوراها پرداخته، ولی آن را به طور کامل بسط نداده است. در این پژوهش تلاش می‌شود در قالب چارچوب نظری پژوهش یادشده و با فراتر رفتن از مطالب مختصر آن پژوهش، ابعاد کلی تمایز امور ملی و محلی بررسی شود و راهکاری برای برون‌رفت از ناکارآمدی شوراها عرضه گردد. با توجه به نوع پژوهش کنونی و هدفی که دارد، روش تحقیقی توصیفی - تحلیلی به کار گرفته شده است که در مواردی، صبغه هنجاری به خود می‌گیرد.

مقاله حاضر در سه گفتار سازمان یافته است. نویسنده در گفتار نخست به بررسی جایگاه شوراهای اسلامی در نظام تصمیم‌گیری و اداره کشور پرداخته و بررسی کرده که قانون اساسی چه جایگاهی را برای شوراها در نظر گرفته و چه انتظاری از آن‌ها داشته است. در گفتار دوم، اهمیت تمایز میان امور ملی و محلی را تبیین و بیان کرده است که قانون‌گذار اساسی و عادی هنگام وضع هنجار درباره شوراهای اسلامی، در برابر این تمایز بزرگ، چه موضعی داشته‌اند. در گفتار سوم، با در پیش گرفتن رویکردی هنجاری، ضرورت شناسایی تمایز میان امور ملی و محلی و لزوم واگذاری امور محلی به شوراهای اسلامی را بیان کرده است.

گفتار اول - جایگاه شوراهای در نظام تصمیم‌گیری و اداری کشور

شوراهای محلی تاریخ قابل توجهی در ایران دارند.^۱ متمم قانون اساسی مشروطه در اصل ۲۹ و اصول ۹۰ تا ۹۳ با شناسایی انجمن‌های ایالتی و ولایتی، برخی کارکردهای آن‌ها را بیان کرده بود. طبق اصل ۲۹، منافع مخصوصه هر ایالت و ولایت و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسویه می‌شود. اصل ۹۲ نیز مقرر می‌داشت که «انجمن‌های ایالتی و ولایتی، اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند با رعایت حدود قوانین مقرر». البته در عمل، انجمن‌های ایالتی و ولایتی جایگاه چندان مناسبی نداشتند. در حقیقت، به دلیل نوسان‌های سیاسی شدیدی که در اوایل دوره مشروطه برقرار بود و سپس به دلیل سیطره سیاست‌های تمرکزگرایانه پهلوی اول، این انجمن‌ها نتوانستند نضج بگیرند و فعالیت آن‌ها عمدتاً یا متوقف بود یا متزلزل.

به همین دلیل، تأسیس و تقویت شوراهای محلی، یکی از آرمان‌هایی بود که برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مانند آیت‌الله سید محمود طالقانی هنگام تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پی‌گیری می‌کردند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در نتیجه پیروزی انقلاب اسلامی مردم ایران به تصویب رسید، جایگاهی ویژه را برای نهادهای مردمی در نظر گرفته است. در حقیقت، تغییر نوع نظام سیاسی کشور از پادشاهی به جمهوری متکی بر آرای مردم، بیش از هر چیز نشانه چرخش نظام سیاسی به سوی مردم‌سالاری دینی است.

تأکید مقدمه قانون اساسی ایران بر حضور مردم، در تاریخ سیاسی کشور بی‌سابقه است که از «سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان» سخن می‌گوید. بند ۷ اصل سوم قانون اساسی به «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» تصریح می‌کند و بند ۳ اصل چهل و سوم نیز از «شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار» آحاد ملت دفاع می‌کند.

نگاهی مقایسه‌ای به قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که در نظام مشروطه، حق انتخاب مردم و حضور و مشارکت مردم محدودیت‌هایی داشت و علاوه بر شاه، برخی دیگر از نهادهای مهم کشور مانند سنا، غیر انتخابی بودند. با این حال، نظام جمهوری اسلامی با حضور و مشارکت مردم عجین گشته و این مشارکت بیش از پیش در ساختار سیاسی کشور متجلی شده است. شوراهای محلی به ویژه در سطح

۱. حبیب‌نژاد، احمد، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، حقوق اسلامی، سال پنجم، ۱۳۸۸،

روستا و شهر در کنار مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری، همگی در معرض انتخاب مستقیم مردم قرار دارند و علاوه بر این نهادها، مقام رهبری نیز به صورت غیر مستقیم از جانب مردم انتخاب می‌شود.

جایگاه کم‌نظیر شوراهای محلی در اصل هفتم مقرر شده و کارکردهای این نهاد در اصول فصل هفتم معین گشته است. بدون شک، اصل هفتم به منزله شاکله اساسی جایگاه شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران است که مشارکت عمومی در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و اداره امور شهرها و روستاها را هموار کرده که بیانگر تشکیل شوراهای بر اساس ایده قانون‌گرایی، حق حاکمیت مردم بر تعیین سرنوشت خویش و ورود مردم به عرصه‌های تصمیم‌گیری و اداره امور شهر و مناطق و روستاهاست. با این وصف، اصل یادشده با ابهام‌ها و موانع حقوقی در راستای تعیین صلاحیت ذاتی و قاعده‌مندسازی شوراهای و مبنای چالش‌های جدی در حوزه صلاحیت‌های ذاتی شوراهای اسلامی روبه‌روست؛ زیرا جایگاه اختیارات شوراهای در برابر مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیرنده در برابر دیگر ارکان حاکمیت به روشنی بیان نشده است.

در توضیح این مورد باید گفت قانون اساسی در اصول اختصاصی مربوط به دیگر ارکان حاکمیت مانند مجلس شورای اسلامی، اختیارات و صلاحیت آن‌ها را به صورت مفصل بیان کرده است. با این حال، فصل هفتم قانون اساسی که فصل اختصاصی شوراهای اسلامی است، به این امر توجهی نکرده و اصل یک‌صدم قانون اساسی که مهم‌ترین اصل درباره صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهاست، تنها بر اختیار نظارتی آن‌ها تأکید کرده است. به عنوان مثال دیگر، به فصل نهم قانون اساسی می‌توان اشاره کرد که وظایف قوه مجریه را برشمرد و اختیارات مختلف از جمله مسئولیت رییس جمهوری در اجرای قانون اساسی یا امضای قوانین و اختیاراتی را که در مورد هیئت وزیران یا تعیین سفیران دارد، تبیین کرده است. در هیچ یک از این موارد، فضایی برای نقش‌آفرینی شوراهای محلی دیده نشده است.

گفتار دوم - تمایز میان امور ملی و محلی به عنوان بستر لازم برای فعالیت شوراهای اسلامی

یکی از چالش‌های مهم در حوزه تعیین صلاحیت‌های شوراهای اسلامی به بی‌توجهی قانون‌گذار اساسی و عادی ایران به تعیین مرزهای امور ملی از امور محلی مربوط می‌شود. نگاهی به قانون اساسی نشان می‌دهد امور محلی از ملی جدا نشده و صلاحیتی متمایز برای شوراهای اسلامی در مقابل مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته نشده است. دقت در

قوانین عادی و رویه قانون‌گذار عادی نیز نشان می‌دهد که در سطح قوانین عادی، اقدامی ویژه در این خصوص صورت نگرفته و با آن که تلاش‌هایی برای واگذاری برخی امور محلی به شوراها صورت گرفته است، کلیت مقررات تصویب‌شده را نمی‌توان کافی دانست. در این بند، رویکرد قانون اساسی و قانون‌گذار عادی را به تمایز امور ملی از امور محلی درباره فعالیت شوراهای اسلامی بررسی خواهیم کرد.

بند اول - سکوت قانون اساسی درباره تمایز امور ملی و محلی

طراحی چارچوبی مناسب برای فعالیت شوراهای محلی در وهله اول نیازمند آن است که در قانون اساسی، میان امور ملی و محلی تمایز ایجاد شود و قانون‌گذار اساسی تمسیت و مدیریت امور محلی را به نهادهای محلی از جمله شوراهای محلی واگذار کند. در حقیقت، انتظار این است که نهادهای دولت مرکزی اعم از پارلمان یا هیئت دولت و وزیران صرفاً به تنظیم و اداره امور ملی بپردازند و فضایی را برای فعالیت‌های نهادهای محلی در نظر بگیرند. در غیر این صورت، ایجاد نهادهای محلی را نمی‌توان در معنای دقیق کلمه در راستای عدم تمرکز قلمداد کرد.

بررسی اصول متعددی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که درباره شوراهای اسلامی تصویب شده است، نشان می‌دهد که از نظر قانون‌گذار اساسی، ظاهراً امور محلی، استقلالی از امور ملی ندارند. هنگامی که اصل ۱۰۰ قانون اساسی بیان می‌دارد: «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 شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...»، هیچ نمودی از تمایزهای لازم میان امور ملی و محلی مشاهده نمی‌شود.

حتی فراتر از این، به نظر می‌رسد قانون‌گذار اساسی در این مقام نبوده یا این نیت را نداشته است که امور محلی را جدا از امور ملی در نظر بگیرد. دقت در متن اصل ۱۰۰ قانون اساسی به گونه‌ای که بیان شد، نشان می‌دهد ظاهراً هدف قانون‌گذار از تأسیس نهادی به نام شورای اسلامی محل صرفاً نظارت بر عملکرد دولت در محل بوده است. به بیان دیگر، آنچه از کلیت اصول قانون اساسی در مورد نهادهای محلی مشهود است، این است که قانون اساسی ایران به یکی از مهم‌ترین الزامات در راستای فراهم کردن زمینه واگذاری قدرت تصمیم‌گیری اداری و اجرایی به شوراهای محلی یعنی مؤلفه تفکیک بین امور ملی و امور محلی توجه نکرده است. پس آنچه بر عهده شوراها گذاشته، نظارت بر اقدامات و

فعالیت‌هایی است که دولت مرکزی در امور مختلف اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی در محل انجام می‌دهد. مطابق اصل هفتم قانون اساسی، شوراها در ردیف مجلس شورای اسلامی و به عنوان رکن تصمیم‌گیرنده و اداره امور کشور محسوب می‌شوند. پس انتظار می‌رود همان گونه که مجلس شورای اسلامی در سطح کل کشور به قانون‌گذاری می‌پردازد، شوراها نیز به نوعی به قانون‌گذاری در حوزه امور محل و در مرتبه‌ای پایین‌تر از قوانین مصوب مجلس دست می‌زنند. با این حال، اصل یک‌صدم قانون اساسی هنگامی که جزئیات بیش‌تری درباره صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی بیان می‌کند، از بیان آرمانی اصل هفتم فاصله می‌گیرد.

نکته جالب این است که قانون اساسی، مهم‌ترین کارکرد شوراهای اسلامی را نظارت برای «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی» با توجه به مقتضیات محلی می‌داند. ترجمان این امر آن است که دولت مرکزی این امور و برنامه‌ها را در محل طراحی و اجرا می‌کند، اما برای این که مقتضیات هر محل نیز در نظر گرفته شود، شوراهایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان در محل‌های مربوط تشکیل می‌شود تا بر رعایت شدن یا نشدن مقتضیات محلی در برنامه‌های یادشده نظارت کنند. روشن است که نظارت بر رعایت مقتضیات محلی در پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و دیگر برنامه‌ها یک امر است و تصمیم‌گیری، تدوین و اجرای هر یک از این برنامه‌ها، امری دیگر. ظاهر امر نشان می‌دهد که قانون اساسی به شوراهای اسلامی، بیش‌تر در مقوله نظارت توجه کرده است، نه در مقوله تصمیم‌گیری و تدوین برنامه‌ها.

حتی قانون اساسی ایران به عنوان خاستگاه اصلی بیان‌کننده صلاحیت نهادهای مرکز و محل، در اصل هفتم و فصل هفتم صرفاً به تقسیم‌بندی صوری شوراهای اسلامی اعم از شوراهای روستا، بخش، محل، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها دست زده است، بدون این که اختیارات و وظایف شوراهای محلی را به طور حقیقی، تعیین و به این نهادها واگذار کند.^۱

تنها در یک مورد است که قانون اساسی، کارکرد مشخصی برای یکی از شوراهای اسلامی در نظر گرفته و در اصول یک‌صدم و یکم و دوم، جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها را

۱. آقای طوق، مسلم، «عدم تمرکز اداری: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶،

به شورایی به نام شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها واگذار کرده است که حق دارد در راستای اهداف یادشده و در حدود وظایف خود، طرح‌هایی را تهیه و به صورت مستقیم یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند.

بی‌توجهی و سکوت قانون اساسی به واگذاری امور محلی به شوراهای اسلامی به اصل ۱۰۰ قانون اساسی محدود نمی‌شود. در واقع، بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که در هیچ یک از اصول فصل هفتم که به شوراهای اسلامی پرداخته است، بر خلاف انتظار، به بیان صلاحیت‌ها و کارکردهای شوراهای درباره برنامه‌ریزی و اجرای تصمیم‌های مربوط به امور محلی مانند وضع مقررات محلی که اصولاً باید جزو صلاحیت‌های ذاتی شوراهای باشد، اشاره‌ای نشده است.

مقررات‌گذاری، ابزاری است در اختیار نهادهای عمومی تا بتوانند اهداف و صلاحیت‌هایی را که قانون‌گذار برای آن‌ها تعیین کرده است، محقق کنند.^۱ شوراهای محلی نیز به عنوان قوه مقننه محلی باید می‌توانستند صلاحیت عام مقررات‌گذاری در امور اجرایی و اداری محل را بر عهده بگیرند. با این حال، با توجه به قوانین و مقررات موجود، این شوراهای اسلامی شهر یا روستا به عنوان شوراهای پایه نیستند که در امور محلی تصمیم می‌گیرند، بلکه مقامات مرکزی و نهادهای اجرایی تابع آن‌ها دارای صلاحیت عام تصمیم‌گیری هستند و از این طریق، خواسته‌های خود را بر شوراهای تحمیل می‌کنند.^۲

همین رویکرد قانون اساسی درباره صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی و سکوت آن درباره تفکیک و تمایز امور محلی از امور ملی باعث شده است که شورای نگهبان به عنوان نهاد مفسر قانون اساسی و نهادی که وظیفه پاسداری از قانون اساسی و موازین شرع را به عهده دارد، در مقاطع مختلف، واگذاری اختیاراتی فراتر از اختیارات نظارتی را به شوراهای اسلامی، مغایر با اصل ۱۰۰ قانون اساسی قلمداد کند. این شورا در موارد متعدد، مصوبه مجلس شورای اسلامی را رد کرده، با این استدلال که اختیاراتی فراتر از نظارت را که در اصل ۱۰۰ قانون اساسی برای شوراهای شناسایی شده است، به آن‌ها واگذار می‌کند.

شورای نگهبان در اظهار نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۵۰ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ به صراحت اعلام کرده است که شوراهای موضوع اصل یک‌صدم قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند و اعطای اختیاراتی هم‌چون تعیین شهردار به شوراهای اسلامی شهر، مغایر با این اصل از قانون اساسی است. به نظر می‌رسد این نگرش شورای نگهبان موجب تحدید و تضییق اختیارات شوراهای محلی شده است. هم‌چنین شوراهای را از جایگاه واقعی آن‌ها دور کرده

۱. رستمی، ولی و حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی، «بایسته‌های مقررات‌گذاری محلی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، ۱۳۹۹، شماره ۳۰، ص ۷۵.

۲. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص ۱۱۲.

و فلسفه وجودی آن‌ها را زیر سؤال برده است.

این رویکرد شورای نگهبان، مسئولان حکومتی را مجاب کرده است نقش شوراهای را صرفاً به عنوان نهادهای هدایت‌کننده و مشاوره‌دهنده در تصمیم‌هایشان بدانند یا این‌که صرفاً بر این تصمیم‌ها نظارت کنند. به نظر می‌رسد رویکرد شورای نگهبان به جایگاه و صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای بر اساس جایگاهی نیست که قانون اساسی برای آن‌ها مقرر کرده و به رسمیت شناخته است.

شاید دور از حقیقت نباشد که بگوییم سکوت قانون اساسی نسبت به تفکیک امور ملی از محلی و واگذاری موارد اخیر به شوراهای اسلامی، ریشه در این واقعیت داشته باشد که در اصل، قانون اساسی ایران شوراهای را بیش‌تر به عنوان ترجمان اصل اسلامی مشورت در نظر گرفته است. پس همان‌طور که در اصل هفتم یادآوری کرده، خواسته است این اصل اسلامی را در تصمیم‌گیری‌های حکومتی در نظر بگیرد تا از این طریق، امور دولتی زیر نظر نمایندگان محلی مردم سامان یابد. نگاهی به مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی نیز نشان می‌دهد که اعضای این مجلس به جای این‌که به اجرایی کردن اصل عدم تمرکز اداری بیاندیشند، در پی چگونگی اعمال اصل مشورت اسلامی بودند.^۱

بند دوم - رویکرد قانون‌گذار عادی نسبت به تمایز امور محلی از ملی

همان‌طور که اشاره شد، اصل یک‌صدم قانون اساسی، مهم‌ترین اصلی است که هدف از تشکیل شوراهای اسلامی را بیان کرده است. این اصل، «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی» را در گرو اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان دانسته است که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. به هر حال، با آن‌که شوراهای محلی اصولاً نهادهای مناسبی برای نظارت بر عملکرد دولت مرکزی نیستند و قرار بود مطابق اصل هفتم در ردیف ارکان تصمیم‌گیری نظام باشند، ولی در عمل، هم بر اساس اصل یک‌صدم قانون اساسی و هم بر اساس قوانین مربوط به اختیارات شوراهای، بسیاری از کارکردهای شوراهای محلی منحصر به نظارت و مشورت است^۲ و صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای تا حدود نظارت کاهش یافته است.

۱. آقای طوق، مسلم، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال ششم،

۱۳۹۶، صص ۴۶-۴۷.

۲. عباسی، بیژن و علی سهراب‌لو، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریات شورای نگهبان

و دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال دوم، ۱۳۹۴، شماره ۷، ص ۱۳.

محدود کردن اختیارات شوراهای به نظارت در اصل یک‌صدم قانون اساسی در فصل شوراهای جای انتقاد دارد و آن هم به این دلیل که شوراهای طبق قانون اساسی، نهادهایی تصمیم‌گیرنده‌اند که در حوزه تصمیم‌هایی که می‌گیرند، نظارت نیز می‌کنند،^۱ نه این‌که بخواهند بر عملکرد دولت مرکزی نظارت کنند.

به نظر می‌رسد ریشه همه این مشکلات در اصول شوراهای در قانون اساسی مبتنی بر ترکیب و برداشتی ناقص از موجودیت نهادهای محلی به عنوان یکی از اصول توسعه و دستاوردهای مردم‌سالاری در حکمرانی محلی و اصل اسلامی شورا است. این ترکیب ابهام‌انگیز از رویکردی برخاسته که از یک سو مبتنی است بر بهره‌مندی از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های محلی و تشکیل حکومت‌هایی محلی بر اساس اصل حق تعیین سرنوشت به دست مردم^۲ و از سوی دیگر، برگرفته از اصل مشاوره و مشورت در اداره امور کشور.

بنابراین، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فارغ از دیدگاه قوی و محکم اصول کلی و پایه‌ای قانون اساسی (اصول ششم و هفتم) دال بر رکن انگاشتن اداره امور محلی و رویکرد قانون‌گذار اساسی در برابر شوراهای مبنی بر سپردن امور مردم به دست مردم و واگذاری اختیارات امور محل به مردم، سازگاری ابهام‌برانگیز را در تأسیس نهادهای محلی و اصل عدم تمرکز محلی داشته که بر پایه دیدگاهی حداقلی از تمرکززدایی تحت عنوان شوراهای در قانون اساسی ایران تبلور یافته است. این دیدگاه حداقلی در مورد تمرکززدایی به قانون خاص تشکیل شوراهای محلی از طریق کاهش اختیارات و صلاحیت‌ها بر این نهادهای محلی با شدت بیش‌تری، سرایت و آن را از نظر عملکردی، کم‌رنگ و کم‌اثر کرده است. با تأمل و دقت در حوزه مقررات مربوط به شوراهای، نبود شخصیت کامل حقوقی، نظارت شدید حکومت مرکزی و مقامات مرکزی و نبود جایگاه تصمیم‌گیری مشخص در ساختار نظام سیاسی و حقوقی کشور کاملاً مشهود است.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ که در سال‌های مختلف اصلاح شده است، در ادامه رویکرد قانون‌گذار اساسی، نخواستار یا نتوانسته است اختیارات لازم برای مدیریت امور محلی را به شوراهای اسلامی واگذار کند.^۳ نگاهی به سرتاسر اختیاراتی که این قانون به عنوان مهم‌ترین قانون بنیادین فعالیت شوراهای برای این نهادهای محلی در نظر گرفته است، نشان می‌دهد که شوراهای

۱. آقای طوق، «عدم تمرکز اداری: نگاهی انتقادی به شوراهای ایران»، ص ۸۷.

۲. طلایی، مرتضی و محمدحسین بوچانی، زمینه‌های نقش‌آفرینی شوراهای و مدیریت‌های محلی در توسعه پایدار محلی، منطقه‌ای و ملی، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹، صص ۳۴-۳۵.

۳. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۱۹۸.

نظر قانون‌گذار عادی، بیش از آن که مرجعی برای مدیریت امور محلی باشند، مرکزی برای جلب مشارکتهای محلی برای اجرای هر چه بهتر سیاست‌های دولت مرکزی است. پس قانون تشکیلات مصوب ۱۳۷۵ با وجود اصلاحات مکرر صورت‌گرفته در آن تا به امروز، بر خلاف اصل صلاحیت این نهادها در همه امور اجرایی محلی گام برداشته است.

تمرکزگرایی موجود در این قانون به حدی است که در ماده ۱۰۶ آن، وزارت کشور را مسئول اجرای قانون دانسته و ماده ۱۰۷ نیز هر گونه اصلاح در آیین‌نامه اجرایی را بر عهده وزارت کشور گذاشته است. در واقع، با تحلیل و ارزیابی این مواد درمی‌یابیم که نهادی که باید مصوبات شوراها را رعایت کند، پی‌ریز مقررات شوراها شده است.

قانون‌گذار عادی در تضعیف شوراها، اسلامی گامی فراتر نهاده و با آن که اصل یک‌صدم و سوم به لزوم اجرای مصوبات شوراها به دست مقام‌های دولت مرکزی در محل اشاره دارد، اما قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشور در برخی موارد، فعالیت‌های شوراها را به کسب موافقت یا حداقل، اعتراض نداشتن مقام‌های دولت مرکزی دانسته است. این وضعیت نشانه این اندیشه است که حتی در برخی موارد محلی نیز نمی‌توان قدرت تصمیم‌گیری برای شوراها قائل شد. ضروری است رویکرد قانون‌گذار به مقوله شوراها به گونه‌ای باشد که به عنوان مثال، اگر در مواردی هم که نقشی به وزارت کشور محول شده است، در راستای پشتیبانی شوراها باشد، نه به عنوان ایجاد مانع و رادع در برابر فعالیت‌های آن‌ها.

این چالش بزرگی است که هنوز به درستی مشخص نیست شوراها در مورد دیگر نهادهای قانونی کشور از جمله دستگاه‌های عریض و طویل قوه مجریه و نیز مؤسسات عمومی غیر دولتی چه موقعیتی دارند. به دلیل حق نظارت شوراها، اسلامی در اداره امور کشور انتظار می‌رود دولت مرکزی و نهادهای آن در پیشبرد برنامه‌های مختلف خود در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و دیگر قلمروها با نظارت شوراها، محلی، عمل و مقتضیات محلی را با راهنمایی‌های شوراها رعایت کنند. با این حال، در عمل، نه تنها مقام‌های مرکزی و عوامل اجرایی دولت، برنامه‌های اجرایی خود را هماهنگ با شوراها طراحی و تدوین نمی‌کنند، بلکه در مواردی مشاهده می‌شود شوراها، مجری دستورالعمل‌ها و مصوبه‌های دولت مرکزی هستند.

به عبارت بهتر، در برخی موارد، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های مهم مربوط به محل در دستان دولت مرکزی و دستگاه‌های اجرایی آن است. این دستگاه‌ها در مواردی که خود لازم می‌دانند، از شوراها، اسلامی و نمایندگان آن‌ها دعوت می‌کنند یا در جلسات آن‌ها مشارکت کنند یا نظرهای خود را درباره تصمیم‌هایشان بیان کنند. البته این کار را از منظر جایگاه اختیارات و وظایفی انجام نمی‌دهند که شوراها در حوزه تصمیم‌گیری در اداره امور

طبق قانون اساسی بر عهده دارند. اگر برای جلوگیری از اثرگذاری منفی قدرت مرکزی بر نهاد شورا اقدامات بایسته انجام نشود، شاهد فرمایشی بودن این نهاد خواهیم بود. شاید به همین دلیل، این شایبه در اذهان مردم ایجاد شده است که نظام شورایی اصولاً از بدنه اجرایی و در نتیجه، زیرمجموعه قوه مجریه محسوب می‌شود.^۱

محدودیت‌های ایجادشده از ناحیه دولت را در مواردی چون دخالت مقام‌های مرکزی در انتخابات محلی و محدود بودن اختیارات شوراهای شهر می‌توان دانست که موجب شده است این سازمان‌ها از ماهیت مردم‌سالار بی‌بهره بمانند و در عرصه توسعه شهری نیز اثرگذاری لازم را نداشته باشند.^۲ هم‌چنین محدودیت‌های ناشی از گسترده بودن دولت را باید به علل توسعه نیافتن اختیارات شوراها اضافه کرد که نمی‌توانند به وظایف خود بر اساس مفاد قانون اساسی عمل کنند. از طرف دیگر، ساختار نظام اجرایی در ایران چنان طراحی شده است که فرمان‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های دولت مرکزی در محل اجرا می‌شود و از آن می‌توان ذیل عنوان نظام مدیریت تک‌ساخت نام برد. در چنین ساختاری، آمادگی کم‌تری برای همکاری با شوراهای اسلامی وجود دارد.

این در حالی است که اگر شوراها در جایگاه واقعی تصمیم‌گیری و اختیارات خود قرار می‌گرفتند، با رفع و رجوع کارها در شهرها و روستاها می‌توانستند بخش زیادی از بار سنگین و تصدی‌های گسترده دولت را از دوش مقام‌های کشوری بردارند و دولت را از انجام تصدی‌های خدماتی و رفاهی رها سازند که عمدتاً ساحتی محلی و منطقه‌ای دارند. در این وضعیت، چارچوب‌ها، سیاست‌ها، بخش‌نامه‌ها و فرمان‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی بیش‌تر در مقام تسهیل‌کننده اعمال اختیارات شوراها عمل می‌کنند و در عمل، شوراهایی شکل گرفته است که اصلاح‌کننده کارکردهای دولت به نمایندگی از جانب مردم و ناظر بر عملکرد مقام‌های دولتی و حکومتی در مناطق باشند.^۳

با آن‌که سازمان‌های دیوان‌سالاری مرکزی باید از تمرکززدایی پشتیبانی کنند و به آن متعهد باشند، در عمل، بیش‌تر اداره‌ها و عوامل دولت، برنامه‌ها و عزم خود را با شوراهای محلی هم‌سو نکرده‌اند. مسئولان وزارت‌خانه‌ها نیز باید مایل باشند بخشی از کارکردهایی را که پیش‌تر انجام می‌دادند، به سازمان‌های محلی منتقل سازند و در ایجاد ظرفیت انجام

۱. دشتی، علی، «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران»، تحقیقات حقوقی، ۱۳۸۸، شماره ۴۹، صص ۵۳۶-۵۳۷.

۲. ایمانی جاجرمی، حسین، چالش‌های شوراهای محلی، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۸۹.

۳. مشفق، محمدعلی، «شوراهای در آیین قانون اساسی؛ چالش‌ها و کارکردها»، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷، شماره ۳۰، صص ۹۲-۹۳.

دادن مؤثر آن‌ها به مسئولان محلی کمک کنند.^۱

در نهایت، باید گفت در میان انبوه قوانین اداری و مالی کشور که نظام اداری سال‌ها بر اساس آن‌ها اجرا می‌شود، نهاد شوراهای اسلامی در نیمه دهه ۱۳۷۰ به گونه‌ای به وجود آمد که قانون‌گذار عادی هنوز رابطه میان این نهاد تازه‌تأسیس را با دیگر دستگاه‌های اجرایی کشور تنقیح نکرده است. هنوز به درستی مشخص نشده است که مصوبه‌های شوراها در مورد دیگر نهادهای قانونی کشور - که در امور اداری روزمره و موردی تصمیم‌گیری می‌کنند - چه موقعیتی دارند.^۲

دیوان عدالت اداری نیز در آرای صادرشده، در موارد متعددی با استناد به مواد قانون یادشده موجب تحدید و تقیید «اختیارات شوراهای محلی در مسیر اعمال حاکمیت توسط دستگاه‌های دولتی شده است. رأی شماره ۵۵۴ - ۱۳۸۷/۸/۱۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، گواه بر این امر می‌باشد. دیوان در رأی خود اشعار داشته است که اختیار شورای اسلامی شهر در تهیه و تصویب بودجه سالانه شهرداری، مطلق نبوده و مقید به رعایت مقررات آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها می‌باشد که... به موجب دستورالعملی خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ می‌گردد».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با عنایت به قانون عادی، تحدیدهایی را در کارکرد و اختیارات شورای شهر مقرر داشته است. این محدودیت‌ها در حوزه قانون‌گذاری سبب شده است که نهادهای محلی هیچ‌گاه نتوانند کارآیی لازم را داشته باشند. آن‌ها به آسانی تسلیم قدرت دولت می‌شوند و استقلال و آزادی عمل ندارند.

محدودیت‌هایی که برای شوراهای محلی در نظر گرفته شده است، محدود به قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی نمی‌شود و قوانین دیگر نیز به این وضعیت دامن می‌زنند. بررسی قوانینی که به بیان وظایف و اختیارات وزارت‌خانه‌ها و دیگر دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد، نشان می‌دهد که ظاهراً تعیین اختیارات و وظایف آن‌ها با بی‌توجهی به وجود و حضور شوراهای اسلامی صورت گرفته است. برای مثال، ماده ۶ قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن، اصلاحی ۱۳۷۹، اقدام به هر گونه عملیاتی را که موجب خرابی جاده شود و ایجاد هر گونه مستحذات یا درخت‌کاری یا زراعت یا اقدام به حفاری در حریم قانونی آزادراه‌ها و راه‌های اصلی و فرعی و راه آهن را که میزان هر یک به طریق و وسایل متناسب، مشخص و از طرف وزارت راه و ترابری، آگهی می‌شود، بدون اجازه وزارت راه و ترابری ممنوع اعلام می‌کند.

۱. کریمی فرد، حسن و مهدی نژادخلیلی، «آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران: با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان» (گزارش پژوهشی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ص ۶۱.
۲. آقای طوق، «عدم تمرکز اداری: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، ص ۱۳۵.

تبصره ۱ این ماده، وزارت راه و ترابری^۱ را مکلف کرده است با حضور نماینده دادسرا و در مناطقی که دادسرا نباشد، با حضور نماینده دادگاه بخش، این قبیل مستحدثات یا درخت‌کاری یا زراعت و حفاریات را ضمن تنظیم صورت‌مجلس رأساً قلع و آثار تجاوز را محو کند. دادنامه ۷۴/۲۰۵ مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، گستره این ماده و الزامات مندرج در آن را شامل راه‌های روستایی نیز می‌داند و به این ترتیب، مشخص می‌شود که شوراهای اسلامی روستا حتی در زمینه حفظ و حراست از راه‌های روستایی نیز اختیاراتی ندارند و ماده ۶ و تبصره‌های آن برای راه‌های روستایی نیز نخواستار است نقشی برای شوراهای اسلامی در نظر بگیرد.

گفتار سوم - ضرورت شناسایی دوگانه امور ملی و امور محلی و واگذاری امور محلی به شوراهای اسلامی

همان‌طور که مطرح شد، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بدون توجه به موضوع تفکیک بین امور ملی از امور محلی که از شاخص‌های مهم تعیین حدود صلاحیت ذاتی و اختیارات شوراهای محلی است، صرفاً اختیارات نظارتی را برای این شوراها پیش‌بینی کرده است. در اصل ۱۰۰ قانون اساسی، پیشبرد سریع برنامه‌های مختلف دولت را در لوای نظارت شوراهای اسلامی قرار داده و این نظارت را در راستای توجه به مقتضیات محلی تعبیر کرده است.

این در حالی است که در اصل ۷۱ قانون اساسی که صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی را بیان می‌کند، آن را به‌طور عام و شامل عموم مسائل از جمله موضوعات ملی و محلی دانسته است. طبق این اصل، «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» با وجود صلاحیت عامی که قانون‌گذار اساسی در این اصل برای مجلس شورای اسلامی مقرر داشته و صلاحیت عام تقنینی را در تمام امور ملی و محلی کشور به مجلس اعطا کرده است، مبنی بر این که مجلس شورای اسلامی در «عموم مسائل» می‌تواند قانون وضع کند و با احصا نکردن صلاحیت ذاتی شوراها در امور محلی، شوراهای یادشده در اصل هفتم قانون اساسی، از مهم‌ترین صلاحیتی که اصولاً باید از آن برخوردار باشند، یعنی کارکرد صلاحیت تصمیم‌گیری و وضع مقررات در امور محل محروم شده‌اند.^۲

۱. در حال حاضر، وزارت راه و شهرسازی.

۲. آقایی طوق، پیشین، ص ۱۲۹.

به بیان دیگر، قانون اساسی بدون توجه به موضوع تفکیک بین امور ملی از امور محلی که از شاخص‌های مهم تعیین حدود صلاحیت ذاتی و اختیارات شوراهای محلی است، در اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت قانون‌گذاری را به طور عام و در همه موضوعات ملی و محلی به مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است. تمایز میان امور ملی و محلی از موارد مهمی است که نبود آن می‌تواند عدم تمرکز محلی را با تردیدهای جدی روبه‌رو سازد. اگر دولت مرکزی بتواند نیازهای محلی را در سطوح مختلف تشخیص دهد و برای آن‌ها تصمیم‌گیری کند و در عوض، نهادهای محلی امکان تصمیم‌گیری را در این زمینه‌ها نداشته باشند، بعید است که بتوان از شوراهای اسلامی سخن گفت.^۱

هم‌چنین علاوه بر اصل ۷۱ قانون اساسی که اختیارات مجلس شورای اسلامی را بیان می‌کند، اساساً در هیچ یک از اصول متعددی که به بیان اختیارات و جایگاه مجلس پرداخته، از امور محلی و مقتضیات آن سخنی به میان نیامده است و اثری از این تفکیک و تمایز مشاهده نمی‌شود. سرتاسر مبحث اول فصل ششم قانون اساسی که مشتمل بر اصول ۶۲ تا ۹۰ است، مجلس را در جایگاهی قرار می‌دهد که می‌تواند هم درباره امور ملی تصمیم‌گیری کند و هم درباره امور محلی.

علاوه بر مجلس شورای اسلامی، اختیاراتی که برای نمایندگان این مجلس در نظر گرفته شده، اختیاراتی ملی و محلی است. این در حالی است که اصل ۸۴ قانون اساسی بیان می‌کند نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برابر تمام مردم مسئولیت دارند و به نوعی، نمایندگان ملی قلمداد می‌شوند. برای مثال، طبق اصل ۸۸ قانون اساسی، «در هر مورد که حداقل، یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رییس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رییس جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رییس جمهور، بیش از یک ماه و در مورد وزیر، بیش از ده روز به تأخیر افتد، مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی».

در اصل اختیار طرح سؤال توسط یک‌چهارم یا هر نماینده اطلاق دارد. بنابراین، هم‌زمان شامل امور ملی و محلی می‌شود. نه در این اصل و نه در اصول مربوط به شوراها، اختیار مشابهی را برای نمایندگان مردم در محل شناسایی نکرده است. حتی در این خصوص به ماده ۲۰۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌توان اشاره کرد که سؤالات نمایندگان مجلس شورای اسلامی را به ملی و منطقه‌ای، تقسیم و فرآیندی ویژه برای هر یک ترسیم می‌کند.

۱. آقای طوق، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، ص ۵۴.

اختیارات قوه مجریه نیز در قانون اساسی به گونه‌ای تعیین شده است که اصولاً شامل امور ملی و محلی است و با آن که قرآینی وجود دارد که ممکن است اختیارات قوه مجریه را در امور محلی محدود کند، ولی اصل صلاحیت آن‌ها را در امور محلی نفی نمی‌کند. نگاهی به اصول متعدد فصل نهم قانون اساسی راجع به تشکیلات و حدود اختیارات قوه مجریه، به ویژه اصول ۱۱۳ تا ۱۳۹، نشانه این واقعیت است که قوه مجریه، محدودیت خاصی از جهت ورود به امور محلی ندارد. با آن که اصل ۱۰۳ قانون اساسی استانداران، فرمانداران، بخشداران و دیگر مقام‌های کشوری را که از طرف دولت تعیین می‌شوند، به رعایت تصمیم‌هایی ملزم می‌کند که در حدود اختیارات شوراها تصویب شده‌اند، اما از نظر حقوقی، این سخن به معنای نفی صلاحیت قوه مجریه برای تصمیم‌گیری و اقدام در امور محلی نیست و در اصول یادشده که درباره قوه مجریه است، قرینه‌ای، ناظر بر ممنوعیت قوه مجریه برای مداخله در امور محلی ذکر نشده است.

بر عکس، تأمل در اصولی مانند اصل ۱۳۸ قانون اساسی که به بیان اختیارات مقررات‌گذاری دولت می‌پردازد یا اصل ۱۳۴ قانون اساسی که برخی اختیارات رییس جمهوری و هیئت وزیران را به ویژه در خصوص برنامه دولت بیان می‌کند یا حتی اصولی مانند اصل ۱۱۳ و ۱۲۶ قانون اساسی که به ترتیب، اختیارات رییس جمهوری را در امور مربوط به اجرای قانون اساسی و مسئولیت مستقیم وی در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور برمی‌شمارد، بیانگر این واقعیت است که قوه مجریه به گونه‌ای در قانون اساسی منعکس شده، نهادی صلاحیت‌دار در خصوص تمام امور ملی و محلی است و اساساً با وجود قوه مقننه و قوه مجریه که هر دو در تمام امور ملی و محلی صلاحیت دارند، جای چندانی برای شوراهای اسلامی باقی نمی‌ماند.

در توضیح این مورد باید گفت که طراحی صحیح یک نظام سیاسی و اداری مستلزم این است که همه نهادهای ایجادشده به دست قانون اساسی، کارکرد مناسب خود را داشته باشند و هیچ نهادی را نتوان حذف کرد، بدون آن که خللی در امور اداری کشور ایجاد شود. به عبارت دیگر، هنگامی که قانون‌گذار اساسی به وضع قانون اساسی و طراحی نظام سیاسی و اداری می‌پردازد، در حقیقت، در نظر دارد منظومه‌ای از نهادهای سیاسی، قانون‌گذاری و اداری را ایجاد کند که با کمک هم بتوانند امور کشور را در سطوح ملی و محلی مدیریت کنند. در این چارچوب فکری، انتظار از قانون‌گذار اساسی این است که هنگام طراحی نظام سیاسی و اداری، با شناسایی تفاوت امور ملی و محلی، ساختار تصمیم‌گیری و اجرایی متفاوتی را برای هر یک از آن‌ها در نظر بگیرد و این طراحی را به صورتی انجام دهد که هیچ یک از نهادهای داخل در این طراحی نتواند دیگری را حذف کند و مدیریت تمام امور ملی و محلی را یک‌جا به عهده

بگیرد. هم‌چنین نمی‌توان انکار کرد که به باور بسیاری از نویسندگان حقوق عمومی، واگذاری اختیار تصمیم‌گیری مربوط به امور محل در قالب اصل عدم تمرکز به نهادهای محلی به عنوان هسته مرکزی مردم‌سالاری، از جمله فنون چندگانه حقوق عمومی است.^۱

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با آن‌که تلاش کرده است شوراهای محلی را ایجاد کند، اما در ایجاد تمایز میان امور ملی و محلی نتوانسته است موفقیت چندانی داشته باشد. به همین دلیل، در عمل و برای کوتاهی قانون‌گذار عادی در ترمیم این سکوت قانون‌گذار اساسی، نهادهای دولت مرکزی اعم از مجلس و هیئت وزیران در همه امور کشور اعم از ملی و محلی، صلاحیت‌دار شناخته شده و شوراهای محلی را به عقب رانده‌اند.

یکی از نویسندگان حقوق اداری به درستی به این مطلب اشاره کرده است که حتی اگر قانون‌گذار عادی به اختیارات نظارتی شوراهای اسلامی در امور محلی نیز بسنده می‌کرد و می‌خواست آن را تقویت کند، شوراهای اسلامی در جایگاه مناسب‌تری قرار می‌گرفتند: «مجلس حداقل کاری که در مدت این سال‌ها می‌توانست و هم اینک نیز می‌تواند در چارچوب قانون اساسی انجام دهد، اجرایی کردن اصل یک‌صدم قانون اساسی به نحوی است که میان امور روزمره کشور و نهاد شوراهای اسلامی علقه ایجاد کند، به گونه‌ای 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 علقه‌ای به فعال‌تر نمودن وظیفه نظارتی شوراها نیازمند بوده و با توجه به هزینه‌های گوناگونی که کشور برای شوراها پرداخت می‌کند، موجه و مناسب به نظر می‌رسد».^۲

تفکیک نکردن میان امور ملی و محلی و در نتیجه، نادیده گرفتن جایگاه شوراهای اسلامی در منظومه سیاسی و اداری کشور سبب شده است تعریفی دقیق از استقلال اداری و مدیریتی نهادهای محلی متناسب با جایگاه آن‌ها به عنوان یکی از ارکان حاکمیت عرضه نشود. نتیجه این روند، پیش‌بینی نشدن سازوکارها و ساختارهای قانونی و بی‌توجهی حاکمیت به جایگاه حکومت محلی در ساختار نظام حقوقی کشور شده است. چالش تفکیک نشدن میان امور ملی و محلی باعث شده است ارتباط صحیح میان سازمان‌های محلی با نهادهای دولت مرکزی پیش‌بینی نشود. از جمله پی‌آمدهای آن نیز می‌توان به تأمین نشدن بودجه نهادهای محلی و واگذار نشدن امور محل و تفویض اختیارات مربوط اشاره کرد. بنابراین، به نظر می‌رسد شوراهای اسلامی بر خلاف آنچه در اصل ۷ قانون اساسی آمده است، در هیچ زمینه‌ای در امور محلی، اختیار و صلاحیت تصمیم‌گیری را ندارند که صلاحیت ذاتی شوراهاست.

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۱۱۳.

۲. آقایی طوق، «عدم تمرکز اداری: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، ص ۱۴۱.

همین آسیب تفکیک نشدن امور ملی و محلی در خصوص وظایف شوراهای اسلامی، علاوه بر حقوق‌دانان، نظر تدوین‌کنندگان طرح جامع شهری را نیز جلب کرده که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ اعلام وصول شده است. در بند ۳ ماده ۲ این طرح، «تفکیک امور محلی از ملی با واگذاری امور محلی به مدیریت شهری» از اصول حاکم بر نظام مدیریت شهری ایران قلمداد شده است. با این حال، روشن است که چنین قوانینی نمی‌توانند چندان مؤثر باشند؛ چون تعداد بسیار زیادی از قوانین، چنین رویکردی ندارند. به عبارت دیگر، رویکرد قوانین عادی به حیطه وظایف و اختیارات شوراهای محلی، بسیار تنگ‌نظرانه و مبتنی بر توسعه نیافتن صلاحیت‌های ذاتی این نهادها یعنی تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در امور محلی بوده و نشانه سهم ناچیز و اندک اثربخشی شوراهای محلی در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در امور محلی است.

به نظر می‌رسد تقسیم‌بندی‌های صورت‌گرفته از سوی حکومت مرکزی و قوانینی که در مجلس شورای اسلامی در این راستا به تصویب رسیده، از جمله قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲ صرفاً در راستای تسهیل اداره امور کشور از سوی حکومت مرکزی بوده و با اعطای اختیارات گسترده به مقامات کشوری (استاندار، فرماندار و بخشدار) عملاً موجب شده است که شوراهای محلی زیر سایه این مقامات حکومت مرکزی باشند و حوزه مستقلی برای فعالیت نهادهای غیر متمرکز وجود نداشته باشد.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و مقررات مرتبط، مصوب ۱۳۷۵ نیز با وجود جایگاهی که برای شهرها در سازمان اداری کشور در نظر گرفته است، به جای معطوف کردن تلاش خود برای سازگار کردن قوانین و نظام حقوقی کشور با نهادهای محلی، درگیر استفاده از کلمات و مفاهیمی چون همکاری، پی‌گیری و نظارت بدون پشتوانه‌های اجرایی و راهکارهای قانونی شده است. در بسیاری از موارد نیز از شورای شهر سلب اختیار کرده یا این که اختیارات محدودی برای آن‌ها در نظر گرفته است.^۱ بخشی از این اختیارات به شهرداری و بخشی دیگر به وزارت کشور و دیگر اداره‌های دولتی واگذار شده است.

در برخی موارد، اعتبار تصمیم‌گیری‌های شوراهای محلی به موافقت وزارت کشور یا هیئت وزیران وابسته شده است. در همین راستا، قانون شوراهای محلی، تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به شوراهای محلی، بر عهده هیئت وزیران گذاشته است.^۲ به موجب ماده ۱۰۶ قانون شوراهای محلی، وزارت کشور،

۱. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، چاپ ششم، ۱۴۰۰، ص ۱۳۷.

۲. میرزاده کوه‌شاهی، نادر، «**رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران**»، حقوق اداری، دوره دوم، ۱۳۹۳، شماره ۶،

مسئول اجرای این قانون است و وظیفه دارد ظرف دو ماه، آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز را تهیه کند. هیئت وزیران موظف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، خارج از نوبت، آیین‌نامه‌های یادشده را تصویب کند. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۴ نیز شورای عالی استان‌ها با درخواست وزیر کشور موظف است جلسه فوق‌العاده را تشکیل دهد. این موارد، بیانگر دست نیافتن به مؤلفه‌های توسعه همه‌جانبه به سبب درک نشدن جایگاه نهادهای محلی به عنوان بستر تحقق مشارکت‌های مردمی در ساختار قدرت و تصمیم‌گیری‌های حاکمیت است.

شورای شهر در این قانون تقریباً در تمامی حوزه‌های رفاهی نقشی تشریفاتی دارد. آن‌ها وظیفه دارند کمبودها، نیازها و نارسایی‌های حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و بهداشتی را شناسایی کنند و طرح‌هایی را برای بهبود وضعیت به مسئولان دولتی و همکاری با مقام‌های دولتی شهر پیشنهاد دهند که مقام‌های یادشده در انجام دادن یا ندادن آن‌ها کاملاً مختارند. (مواد ۷۶ و ۸۰) همچنین شوراهای می‌توانند در حوزه‌های اقتصادی و عمرانی شهر وارد شوند و با نهادهای دولتی در این زمینه همکاری کنند، اما فقط در صورتی که این نهادها از آنان بخواهند و درخواست کنند، آن‌ها می‌توانند مردم را به مشارکت در همه این امور تشویق کنند.^۱ نکته قابل تأمل این است که نه تنها سازوکاری برای تحکیم مصوبات شوراهای پیش‌بینی نشده است، بلکه در موارد زیادی، مصوبات باید از صافی‌های مختلفی بگذرند تا بتوانند اجرایی شوند.^۲

در همین مورد باید گفت که در قانون اساسی و قانون شوراهای، استانداران، فرمانداران و بخشداران و دیگر مقام‌های کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراهای، ملزمند تصمیم‌های آن‌ها را رعایت کنند. آن‌چه از این اصل برداشت می‌شود، این است که شوراهای در حیطه وظایف خود، از قوه مجریه مستقلند و نهادهای قوه مجریه مکلفند تصمیم‌های آن‌ها را رعایت کنند. رویکرد قانون‌گذار اساسی به جایگاه رفیع شوراهای از این اصل قابل استنباط است. چنین صراحتی بر اجرای مصوبات شوراهای به دست دولت نشانه آن است که به نظر قانون اساسی، این نهاد، زیرمجموعه دولت محسوب نمی‌شود، بلکه به مثابه نهادی مدنی و بیانگر خواست‌های اصیل مردم و از جنس مردمی است که قابلیت تعیین تکلیف در موارد مقرر قانونی را برای دولت دارد.^۳

۱. کوزه‌گر، لطف‌علی و مصطفی رضایی، «رهیافت توسعه؛ تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی»، فصل‌نامه

توسعه پایدار محیط جغرافیایی، سال اول، ۱۳۹۸، شماره اول، ص ۸۰.

۲. کریمی‌فرد و نژادخلیلی، پیشین، ص ۳۸.

۳. دشتی، پیشین، ص ۵۲۹.

با وجود پیش‌بینی چنین امری، سازوکار قانونی موجود در برخی از مواد قانون شوراهای به گونه‌ای است که کاملاً عکس این مطلب است. شاهد این امر، برخی مواد قانونی از جمله بخشی از مفاد ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ است که در آن به مغایرت نداشتن مصوبات شوراهای با قوانین و مقررات کشور اشاره کرده است. در ماده ۹۰ تصریح شده است که مصوبات همه شوراهای موضوع این قانون در صورتی لازم‌الاجراست که هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی به آن‌ها اعتراض نکند. در این جا تعارض میان قانون عادی و قانون اساسی در بحث صلاحیت شوراهای آشکار است؛ زیرا در اصل یک‌صدم و پنجم قانون اساسی فقط به مغایرت نداشتن مصوبات شوراهای با موازین اسلام و قوانین تأکید کرده، در حالی که در قانون عادی به مغایرت نداشتن مصوبات شوراهای با قوانین و مقررات کشور اشاره شده است.



نتیجه‌گیری

با این‌که شوراهای اسلامی از نیمه دوم دهه ۱۳۷۰، فعالیت خود را در ایران آغاز کرده‌اند، اما می‌توان گفت در عمل، به دستاوردی نرسیده‌اند که شایسته آن‌ها باشد. طبق اصول عدم تمرکز، دولت‌های مرکزی، بخشی از وظایف خود در محل را تحت عنوان امور محلی به نهادهای منتخب محل واگذار می‌کنند. با این حال، به نظر می‌رسد این اتفاق در ایران به صورتی دیگر رقم خورده است. سؤال مهم در این زمینه آن است که در نظام حقوقی ایران، چه رویکردی نسبت به تمایز امور ملی از محلی دنبال شده و این رویکرد بر عملکرد شوراهای اسلامی چه اثری گذاشته است؟

برای پاسخ‌گویی به این سؤال، اولین و مهم‌ترین اقدام اساسی، بررسی قانون اساسی است؛ چون همان‌طور که در فرضیه مقاله اشاره شد، به نظر می‌رسد قانون اساسی، مهم‌ترین متنی است که دچار آسیب‌های حقوقی در راستای تعیین صلاحیت ذاتی و قاعده‌مندسازی شوراهای و مبنای چالش‌های قانون‌گذاری شوراهای اسلامی است. بدون شک، شاکله و نقش و جایگاه نهادهای محلی و شوراهای در اصل هفتم مقرر شده، اما موضوع حدود اختیارات و صلاحیت‌های ذاتی شوراهای محلی در اصول قانون اساسی مغفول مانده است. فصل هفتم قانون اساسی که به تفصیل به شوراهای مربوط است، صرفاً در اصل یک‌صدم به موضوع هدف از تشکیل شوراهای که صلاحیت نظارت است، تصریح کرده و از دیگر صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی غفلت ورزیده است.

با تأمل در اصول مربوط در قانون اساسی درمی‌یابیم که قانون اساسی ایران به یکی از مهم‌ترین الزامات تمرکززدایی یعنی مؤلفه تفکیک بین امور ملی و محلی توجه نکرده است. قانون اساسی بدون توجه به موضوع تفکیک بین امور ملی از محلی که از شاخص‌های مهم اصل عدم تمرکز است، در اصل ۷۱، صلاحیت قانون‌گذاری را به طور عام و در همه موضوعات ملی و محلی به مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است، بدون این‌که در حوزه صلاحیت ذاتی شوراهای اسلامی که امور محلی باشد، سخنی به میان آورده باشد.

بنابراین، در اولین گام از سوی قانون‌گذار اساسی، طراحی نظامی از شوراهای اسلامی (نهادهای محلی) و تعریفی از امور محلی و سپردن برخی از این امور به این نهادها ضروری است، به گونه‌ای که استقلال مدیریتی در اداره امور محلی برای این نهادها به رسمیت شناخته شود.

اقدام بعدی، تعیین حدود اختیارات و تصمیم‌گیری شوراهای با دولت مرکزی است. لازم است که در اصلاح قوانین مربوط به شوراهای به خصوص قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، به طور دقیق و شفاف، اختیارات و قدرت و صلاحیت ذاتی شوراهای در انجام وظایفی که به آن‌ها واگذار شده است، تبیین گردد و همچنین تعریفی دقیق از استقلال اداری آن‌ها متناسب با جایگاهشان و به عنوان یکی از ارکان حاکمیتی مستقل از سه قوه دیگر انجام گیرد. ضمن این‌که ضروری است ضمانت اجرایی مؤثر برای تصمیم‌ها و مصوبه‌های شوراهای و چگونگی اجرای آن در قالب اصل یکصد و سوم قانون اساسی پیش‌بینی شود.

حوزه قانون‌گذاری در ایران در مورد اختیارات شوراهای حتی در همان اختیار نظارت که برای شوراهای قائل شده است و همگان بر سر آن اتفاق نظر داشته‌اند، دچار نقصان و کاستی است. مجلس شورای اسلامی می‌توانست در این سال‌ها برای اجرایی کردن اصل یک‌صدم، گام‌هایی جدی بردارد و میان امور اداری و اجرایی کشور و حوزه نظارت شوراهای ارتباط و علقه حقوقی ایجاد کند، به گونه‌ای که بدون وجود نظارت شوراهای انجام امور محلی با موانع حقوقی همراه گردد.

در نهایت، شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی می‌تواند با در پیش گرفتن رویکردی موسّع و مصلحت‌اندیشانه و متکی بر مصالح و واقعیت‌های اجتماعی، یاری‌گر اثرگذاری هر چه بیش‌تر شوراهای محلی در اداره امور محل باشد. مواردی چون قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و قانون مالیات بر ارزش افزوده، مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، با در پیش گرفتن رویکردی موسّع در تفسیر اصول مربوط به شوراهای محلی، کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول را برای این نهاد به رسمیت شناخته‌اند.

روشن است که هم تلاش برای بازنگری در قانون اساسی با ارائه تفسیری بهتر از آن و هم تلاش برای اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و شناسایی تفکیک امور ملی از امور محلی، نیازمند انجام مطالعاتی گسترده‌تر در زمینه شناسایی و احصای امور محلی برای واگذاری به شوراهای محلی است. بنابراین، لازم است چنین مطالعاتی در سطوح تطبیقی و مقایسه میان نظام‌های حقوقی مختلف و همچنین در حوزه‌های مختلف مالی، محاسباتی، اداری و استخدامی انجام پذیرد تا قانون‌گذار و نهادهای اجرایی بتوانند از دستاوردهای این پژوهش‌ها برای شناسایی تفکیک امور ملی و محلی و کاربردی آن استفاده کنند.

فهرست منابع

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۹۹.
۲. ایمانی جاجرمی، حسین، **چالش‌های شوراهای مدیریت محلی**، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۳. آقایای طوق، مسلم و حسن لطفی، **حقوق اداری (۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۱.
۵. طلایی، مرتضی و محمدحسین بوچانی، **زمینه‌های نقش‌آفرینی شوراهای مدیریت‌های محلی در توسعه پایدار محلی**، منطقه‌ای و ملی، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۶. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، چاپ ششم، ۱۴۰۰.
۷. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۳.
۸. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، **در تکاپوی حقوق اساسی**، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۸.

ب) مقاله

۱. ابوالحسنی، سید رحیم و غلامرضا ابراهیم‌آبادی، «شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، سال چهاردهم، ۱۳۹۷، شماره ۱، صص ۳۴-۸.
۲. آقایای طوق، مسلم، «عدم تمرکز اداری: نگاهی انتقادی به شوراهای ایران»، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶، صص ۱۴۴-۱۲۵.
۳. آقایای طوق، مسلم، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال ششم، ۱۳۹۶، صص ۶۵-۴۵.
۴. حبیب‌نژاد، احمد، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، حقوق اسلامی، سال پنجم، ۱۳۸۸، شماره ۲۰، صص ۱۳۱-۱۱۱.
۵. دشتی، علی، «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در

- نظام حقوقی و سیاسی ایران»، تحقیقات حقوقی، ۱۳۸۸، شماره ۴۹، صص ۵۵۳-۵۱۳.
۶. رستمی، ولی و حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی، «بایسته‌های مقررات‌گذاری محلی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، ۱۳۹۹، شماره ۳۰، صص ۹۴-۷۵.
۷. عباسی، بیژن و علی سهراب‌لو، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال دوم، ۱۳۹۴، شماره ۷، صص ۳۱-۱۱.
۸. کوزه‌گر، لطف‌علی و مصطفی رضایی، «رهیافت توسعه؛ تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی»، فصل‌نامه توسعه پایدار محیط جغرافیایی، سال اول، ۱۳۹۸، شماره اول، صص ۹۲-۷۰.
۹. مشفق، محمدعلی، «شوراها در آیین قانون اساسی؛ چالش‌ها و کارکردها»، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷، شماره ۳۰.
۱۰. مهاجری، اصغر، «بررسی جامعه‌شناسی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران، شوراها: چالش‌ها و کارکردها»، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۸، شماره ۳۰، صص ۸۸-۵۳.
۱۱. میرزاده کوه‌شاهی، نادر، «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران»، حقوق اداری، دوره دوم، ۱۳۹۳، شماره ۶، صص ۵۶-۳۱.

ج) گزارش پژوهشی

۱. کریمی‌فرد، حسن و مهدی نژادخلیلی، «آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران: با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان» (گزارش پژوهشی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.

Pathology of the powers of Islamic councils from the perspective of the separation of national and local affairs

Fatemeh Shamiri*

Vali Roštami**

Bizhan Abbasi***

Abstract:

Although Iran has a history of more than one hundred years in drafting laws related to local councils, but the legislatures have spent a lot of time arguing over the authority of these councils and, ultimately, have failed to provide a framework for their duties and decisions in a transparent and clear manner. One of the solutions to the problems of Islamic councils is to answer the question of what is the place of the distinction between national and local affairs in the legal system of Islamic councils? Studies show that neither the constitution nor the important laws passed in connection with the activities of Islamic councils or the central government make a clear distinction between national and local affairs and specify that the decision-making and executive management of local affairs be in the hands of the Islamic councils including village and city councils. Frequent amendments to the laws related to the activities of the councils have so far failed to clarify these ambiguities. This descriptive and analytical study examines the need to separate national and local affairs and delegate recent affairs to local Islamic councils.

Keywords: local affairs, national affairs, Islamic councils, decentralization.

*. Ph.D. in public Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, Semnan Branch, Semnan, Iran.

fshamiri@yahoo.com

** Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author).

vroštami@ut.ac.ir

***. Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

Babbasi@ut.ac.ir