

## انجمن‌های شهرستان و استان (ایالتی و ولایتی)

«قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان» در خرداد ۱۳۴۹ بتصویب نهائی قوه مقننه رسیده است. با این اقدام، قدم تازه‌ای در قوانین ما در جهت عدم تمرکز برداشته شده است. عدم تمرکز اداری عبارت از گرفتن قسمتی از اختیارات قدرت مرکزی، بمنظور انتقال آن به سازمانهای صلاحیت‌دار دیگری است که صلاحیت این سازمانها، بامقایسه باصلاحیت مقامات مرکزی محدودتر است. در مقاله حاضر تنها درباره یکی از انواع سازمانهای غیرمتمرکز، انجمن‌های شهرستان و استان، که از سازمانهای غیرمتمرکز اصلی است، بحث میکنیم<sup>۱</sup>.

سیتوان ادعا کرد که تمام دولتها در طول تاریخشان، در عین حال دارای سازمانهای متمرکز و غیرمتمرکز بوده‌اند. دولت صددرصد متمرکز وجود ندارد و هیچوقت هم وجود نداشته است. بدون شک تمام اشخاص حقوقی، اعم از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی یا عمومی، کم و بیش در امور مشخصی متخصص هستند. دولت هم که مهمترین شخص حقوقی حقوق عمومی است، قادر نیست که تمام فعالیتهای افراد کشور را زیر نظر و انحصار خود داشته باشد، بعضی از امور، مثل زندگی خصوصی و مسائل معنوی و فکری، از حیطة سلطه دولت خارج میشود. حتی

---

۱- عدم تمرکز ممکن است محلی یا جغرافیائی و فنی یا تخصصی باشد. انجمن‌های ده، شهر، شهرستان و استان از انواع سازمانهای غیرمتمرکز محلی هستند. بنگاه راه آهن دولتی ایران شرکت هواپیمائی ملی، بانک مرکزی از سازمانهای غیرمتمرکز فنی یا تخصصی هستند.

دولت‌های استبدادی و مطلقه که کوشش دارند تمام فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی مادی و معنوی را زیر نظر گیرند و هدایت کنند، در عمل موفق به تحقق این برنامه نمیشوند. ولی در کتاب «۱۹۸۴» اثر جرج اورول<sup>۱</sup> امکان چنین سلطه‌ای تصور شده است.

شاید در دولتهای خیلی کوچک قدیمی: مثل دولتشهرهای یونان قدیم که جمعیت آنها، مرکب از عده معدودی بوده است، تمرکز خیلی شدیدتر از عدم تمرکز بوده است. در دولت‌های زمان ما، همیشه تقسیم صلاحیت بین مقامات مرکزی و مقامات محلی وجود دارد. امروز تصویر یک دولت صد درصد متمرکز ممکن نیست، حتی در شاهزاده نشین مونا کو که فقط از یک شهر تشکیل میشود، وظایف اداری بین دربار و شهرداری، تقسیم شده است.

یک نظام سیاسی شدیداً متمرکز، قطعاً برای ایجاد وحدت ملی دولت‌های جدیدالاستقلال، ضروری است. چون تنها یک قدرت مرکزی قوی، قادر خواهد بود که عوامل ونیروهای گریز از مرکز را، سرکوب کند. تا وقتی که عوامل مخالف وحدت ملی قوی هستند، امکان تحقق وحدت ملی ضعیف خواهد بود. ولی با وسیع شدن قلمرو و بالا رفتن جمعیت از یکسو، تقویت احساسات ملی و تضعیف عوامل گریز از مرکز از سوی دیگر، دولت ناچار است که برای اداره مملکت، بعدم تمرکز و یا به تفویض اختیارات وسیع، توسل جوید. چون اگر دولت بخواهد همه مسائل عمومی مملکتی را در پایتخت حل و فصل کند، برای کوچکترین مسئله قبل از ماهها بلکه سالها، راه حل پیدا نخواهد شد.

شاید در اینجا لازم باشد که ذهن خوانندگان را به یک نکته اساسی که عبارت از وجود فرق بین عدم تمرکز و تفویض اختیارات از طرفی و اختلاف بین عدم تمرکز

۱- اورول، جرج: هزار و نهصد و هشتاد و چهار- ترجمه مهدی بهرمنند، تهران

و فدرالیسم از طرف دیگر است ، توجه دهیم . اغلب تفویض اختیارات و فدرالیسم را که اولی یک تاسیس اداری و دومی یک تاسیس سیاسی است ، با عدم تمرکز اشتباه میکنند ، در حالیکه بین آنها اختلافات عمده وجود دارد .

وجه مشخصه اصلی عدم تمرکز، اداره امور محل ، بوسیله خود مردم محل است . بعبارت بهتر ، سپردن کارهای مردم به مردم پایه اصلی عدم تمرکز را تشکیل میدهد . لذا مقاماتی که مأمور اداره امور محلی میشوند ، باید اهل محل و منتخب اهالی محل باشند . مقامات محلی ، تابع سلسله سراتب اداری نیستند و از بودجه مملکتی حقوق دریافت نمیدارند . سازمانهای اداری غیرمتمرکز ، دارای تشکیلات خاص و بودجه مخصوص به خود هستند . با وجود استقلال سازمانهای غیرمتمرکز این استقلال کامل نیست و برکنار از نظارت قدرت مرکزی نمیتواند باشد . حدود استقلال و آزادی عمل سازمانهای غیرمتمرکز ، دقیقاً بوسیله قوانین معین شده اند . تجاوز از حدود مقرر ، موجب دخالت قدرت مرکزی در امور سازمانهای غیرمتمرکز خواهد گردید که شکل شدید این دخالت بصورت انحلال سازمانهای غیرمتمرکز بروز میکند .

در تفویض اختیارات ، قدرت مرکزی به بعضی از مستخدمین خود اختیارات وسیعی اعطاء میکند که بسیاری از مسائل و امور را با توجه به سیاست کلی دولت در محل حل و فصل کنند ، بدون اینکه لازم باشد که در هر مورد از مرکز کسب تکلیف

۱- مثلاً لایحه قانونی تشکیل انجمنهای ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات»

مصوب ۲۴ شهریور ۱۳۴۲ سکونت حداقل دو سال متوالی و اشتغال به کشاورزی و یا کسب و کار را در ده ، شرایط انتخاب شدن در انجمن های ده ، قرار داده است . بند ۹ ماده ۹ « قانون شهرداری » مصوب ۱۱ تیر ۱۳۳۴ برای انتخاب شدن در انجمن های شهر، شرط سه سال سکونت در شهر را ، لازم دانسته است ، بند ۹ ماده ۹ « قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان » توطن در محل انتخاب و یا سکونت در محل حداقل دو سال قبل از انتخابات را برای انتخاب شدن ، شرط قرار داده است .

شود، چنانکه قانونگذار اختیارات وسیعی به استاندار و فرماندار کل تفویض کرده است<sup>۱</sup>. گاهی تفویض اختیارات برای مورد خاص و برای تحقق یک وظیفه مشخص اعطاء میشود. مثلاً دولت ممکن است برای اجرای انتخابات مجلس شورای ملی و یا سنا و یا انجام امور دیگری، مستخدمینی با اختیارات وسیع، به حوزه‌های انتخاباتی اعزام بدارد<sup>۲</sup>.

فدرالیسم نوعی عدم تمرکز خیلی پیشرفته و تکامل یافته است. دولت‌های عضو دولت فدرال یا دولتهای متحده، بعنوان یک دولت در سازمانهای مرکزی شرکت میکنند و معمولاً دارای سیاست خارجی واحد، ارتش مشترک و پول واحد هستند و در سایر امور استقلال کامل دارند. مثلاً هر یک از پنجاه ایالت، ایالات متحده امریکای شمالی دارای قوانین اساسی، محاکم و پلیس مخصوص به خود هستند. عدم تمرکز خاص دولت‌های بسیط است و فدرالیسم اختصاصی به دولتهای مرکب دارد<sup>۳</sup>.

بطور خلاصه، امروز در تمام دولتهای بسیط، عدم تمرکز را به تفویض اختیارات ترجیح میدهند چون اولاً از نظر سیاسی، عدم تمرکز تأسیس اداری مترقی و پیشرفته‌ایست و هدف آن تأمین آزادیهای محلی است و تضمینی است همراه سایر تضمینات برای دفاع اداره شوندگان در قبال اداره کنندگان، ثانیاً از جهت صرفاً اداری، مردم محل بهتر از مقامات مرکزی به احتیاجات خود واقف هستند، بهمین جهت بهتر است که حل این مسائل به خود آنها واگذار شود و طبعاً برای تنظیم

۱- « قانون زاج بوظایف و اختیارات استانداران »، مصوب ۲۱ اردیبهشت ۱۳۳۹

و « آئین‌نامه اجرائی اختیارات استانداران و فرمانداران کل »، مصوب ۱۰ شهریور ۱۳۴۱ اختیارات وسیعی برای اداره امور استان و فرمانداری کل، در جهت اجرای سیاست کلی دولت در این واحدهای اداری، به استاندار و فرماندار کل، تفویض شده است.

۲- برای اطلاع درباره دولتهای بسیط و مرکب رجوع شود به پهلوی کپی درس «حقوق

اساسی» دکتر کاظم معتمد نژاد در مؤسسه علوم ارتباط اجتماعی ۱۳۴۹.

امور محلی، مردم محل بیش از آنهایی که ساکن محل نیستند، دلسوزی نشان خواهند داد.

در این مقاله ابتدا سابقه تاریخی انجمن‌های شهرستان و استان را مطالعه میکنیم و سپس قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان، مصوب خرداد ۱۳۴۹، بررسی میشود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
 پرتال جامع علوم انسانی

## بخش اول

### سابقه تاریخی تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان (ولایتی و ایالتی)

وضع یک قانون ممکن است دلایل اجتماعی ، اقتصادی ، سیاسی و فنی داشته باشد . بررسی تاریخی یک قانون ، شناختن دلایل وضع آن قانون کمک خواهد کرد ، بویژه اگر بخاطر داشته باشیم که تشکیل انجمن‌های استان و شهرستان (ایالتی و ولایتی) ، در ایران سابقه تاریخی طولانی دارد .

#### الف - تاریخچه :

بعلمت مظالم دستگاههای استبدادی قبل از مشروطیت ، یکی از خواسته‌های اصلی مشروطه‌خواهان ، تأسیس انجمن‌های ایالتی و ولایتی بوده است . مشروطه - خواهان با این وسیله می‌خواستند از قدرت مرکزی بکاهند و دست حکام مرکزی را از دخالت در امور محلی کوتاه کنند .

کمی قبل از مشروطیت ، هماهنگک بارشد احساسات آزادیخواهان ، در بیشتر شهرهای ایران ، بویژه در شهرهای بزرگ ، مثل تهران ، تبریز ، شیراز ، مشهد و رشت انجمنهای گوناگونی بوجود آمد . این انجمن‌ها بیشتر جنبه دینی ، ادبی و فرهنگی داشتند و بندرت سیاسی بودند<sup>۱</sup> . در انقلاب مشروطیت این انجمن‌ها نقش عمده‌ای داشتند و محل اجتماع آزادی‌خواهان گردیدند . با اینکه اغلب این انجمنها

---

۱- آدیت ، فریدون : فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطه ایران ، تهران ، انتشارات

سخن ۱۳۴۰ ، ح + ۳۳۹ ص (سلسله کتابهای تاریخی ، ش ۱) .

در ابتدا هدفهای سیاسی نداشتند ، در جریان گسترش نهضت مشروطه خواهی ، به سنگر مبارزات ضد استبداد و ضد استعمار تبدیل گردیده بودند بعد از استقرار مشروطیت و تأسیس مجلس شورای ملی ، انجمن ها قدرت و اعتبار بیشتری پیدا کردند ، بطوری که قدرت واقعی در شهرها در دست انجمن ها بود .

اکثر زمامداران قبل از مشروطیت که بعد از مشروطیت هم در رأس کارها باقی مانده بودند و ظاهراً بجای مشروطه خواهی ملبس شده بودند ، با فعالیت این انجمن ها مخالف بودند و استدلال میکردند که با وجود مجلس شورای ملی دیگر نیازی بوجود انجمن ها نیست ، علی الخصوص که قانون اساسی هم به تأسیس انجمنها اشاره ای نکرده بود ، بعبارت دیگر انجمن ها فاقد مبنای قانونی بودند . هنوز پیش از سه ماه از انتشار قانون اساسی نگذشته بود ، که اولین تصادم در تبریز بین انجمن و قدرت مرکزی سیاید .

کسروی در تاریخ مشروطه خود مینویسد که در ۱۷ رمضان ۱۳۳۴ قمری محمد علی میرزا ولیعهد وقت بوسیله نیرالسلطان قراشباشی مخصوص خود به اعضا انجمن تبریز پیغام میدهد که چون انجمن ناقد مبنای قانونی است ، باید برچید شود و ولی بعلمت اعتراض مردم ، محمد علی میرزا با دستخطی اجازه میدهد که انجمن بکار خود ادامه دهد . عین دستخط در تاریخ مشروطه کسروی نقل شده است :

«انجمن ملی تبریز کما فی السابق برقرار بوده و یک نفر مأمور بتصدیق اجزای انجمن از جانب حضرت اقدس معین و در انجمن حاضر خواهد شد که اعضا انجمن در امورات جزئی و کلی ملت هر چه حکم نموده اند بموقع اجرا گذارند و کارگذار

۱- کسروی ، احمد : تاریخ مشروطه ایران . بخش یک ، صفحات ۲۳۸ و ۲۳۹

حضرت والا در اجراء تمام احكامات انجمن ملی تقویت خواهند نمود. هفدهم رمضان المبارک ۱۳۲۴<sup>۱</sup>.

ولی تصادمات بهمین جا خاتمه نمی یابد و مردم که فهمیده بودند فقدان مبنای قانونی ممکن است هر لحظه موجودیت انجمن ها را به خطر اندازد ، تقاضا میکنند که مجلس شورای ملی هرچه زودتر برای تأسیس انجمن ها قانونی وضع کند. این تقاضا در تلگرافی که تبریزیان در تاریخ ۲۳ ذیحجه (هفدهم بهمن) ۱۳۲۴ به مجلس شورای ملی مخابره میکنند ، منعکس است<sup>۲</sup>

براساس این مبارزات بود که طرفداران تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی موفق شدند که در متمم قانون اساسی ، اصول مربوط به تأسیس انجمن های ایالتی و ولایتی را بگنجانند و قانون جداگانه ای در این باره وضع کنند.  
در این مورد کسروی مینویسد :

« (انجمن)<sup>۳</sup> یک رشته پیشنهادهایی کرد که یکی از آنها برپا شدن انجمن ها در شهرها بود ، و بدینسان خواست رویه قانونی بخود دهد و در نتیجه آن پیشنهاد بود که دارا لشوری ناگزیر شد دنباله ای بقانون اساسی بیفزاید ، و چنانکه میدانیم این دنباله بزرگتر و ارجدارتر از خود قانون اساسیست ، و کشاکشهایی را که برسر آن رفت در این تاریخ نوشته ایم. از این گذشته دارالشوری قانون جداگانه ای برای انجمن های ایالتی و ولایتی بگذاشت که در خرداد ماه ۱۲۸۶ (ربیع الثانی ۱۳۲۵) پایان پذیرفت<sup>۴</sup> .»

۱- کسروی ، احمد : تاریخ مشروطه ایران. بخش یک ، ص ۲۴۰ ، تهران

چاپخانه ۱۳۱۹.

۲- کسروی ، احمد : تاریخ مشروطه ایران ، بخش یک ، ص ۲۹۵ ، تهران

چاپخانه ۱۳۱۹.

۳- کلمه انجمن بوسیله نویسنده این مقاله افزوده شده است.

۴- کسروی ، احمد : تاریخ مشروطه ایران. بخش ۳ ص ۲۵۱ ، تهران ، چاپخانه

تابان ۱۳۲۰.



## ب- اولین مبنای قانونی انجمن‌های ایالتی و ولایتی

متمم قانون اساسی و قانون ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ مبنای اولیه تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی است.

### ۱- قانون اساسی :

اصول ۲۹ ، ۹۰ ، ۹۱ ، ۹۲ ، ۹۳ ، متمم قانون اساسی راجع است به تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی ، این اصول در عین ایجاز ، کامل و رسا هستند . اصل ۲۹ قاعده کلی درباره وظایف انجمن‌ها بدست میدهد : « منافع مخصوصه رایالت و ولایت و بلوک بتصویب انجمنهای ایالتی و ولایتی بموجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسویه میشود . » فکرها دی این اصل دقیق و روشن است : اصل کلی عدم تمرکز اعلام شده و تصریح شده است که ایالات و ولایات منافع خاص خود را دارند و تأمین این منافع باید بعهده انجمن‌های ایالت و ولایت باشد . اصل نودم تقریباً تکرار اصل ۲۹ است ولی با انشای دیگر و تأکید میکند که در تمام مملکت باید انجمن‌های ایالتی و ولایتی که ترتیب تشکیل آنها را قوانین مقرر میدارند ، تشکیل شود .

اصل نودویکم اعلام میدارد که اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی مستقیماً از طرف اهالی انتخاب میشود ، این تأکید و اصرار بمنظور تحکیم پایه‌های عدم تمرکز است . چون تا اداره کنندگان امور محلی از طرف اهالی محل انتخاب نشود عدم تمرکز غیر واقعی خواهد بود .

اصل نود و دوم حدود اختیارات انجمن‌ها را ترسیم میکند . بموجب این اصل انجمن‌ها در تمام امور مربوط به ایالات و ولایات در حدود قوانین مملکتی ، تصمیم و نظارت دارند . این اصل تلفیقی است از تمرکز و عدم تمرکز ، باین معنی که اختیارات انجمن‌های ایالتی و ولایتی نامحدود نیست . و حدود این اختیارات بوسیله قوانین مملکتی ، یعنی بوسیله قدرت مرکزی محدود شده است .

اصل نودوسوم انجمن های ایالتی و ولایتی را مکلف میکند که صورت تمام درآمد و مخارج ایالت و ولایت ، بوسیله انجمن چاپ و منتشر شود . مسائل مالی از مسائل فوق العاده مورد توجه مشروطه خواهان و واضعین قانون اساسی بوده است . تحمیلات مالیاتی خیلی شدید و بی بند و بار قبل از مشروطیت ، علی الخصوص که این تحمیل بیشتر متوجه گروههای متوسط و فقیر جامعه بوده است از علل اصلی انقلاب مشروطیت است . به این علت نویسندگان متمم قانون اساسی ، توجه داشتند که هرگونه دخل و خرج عمومی ، بااطلاع همه مردم باشد ، تا مردم بتوانند در صحت و سقم مطالب آن قضاوت کنند .

## ۲- قانون انجمن های ایالتی و ولایتی مصوب ربیع الثانی ۱۳۲۵

این قانون تقریباً هیچوقت بمرحله اجراء در نیامده است و بعد از ۴۴ سال بوسیله «قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان» بطور ضمنی نسخ شده است لذا باختصار زیاد از آن بحث نمیکنیم .

در موقع وضع این قانون ، خیلی کم درباره خود قانون و مواد آن بحث شد . بیشتر بحث ها چه هنگام وضع قانون و چه بعد از آن در اطراف دو سؤال دور میزد :

۱- ایالت و ولایت کجاست؟

۲- هدف از تشکیل انجمن ها چیست؟

درباره تعداد ایالات بحث های زیاد در گرفت ، اهالی خیلی از نقاط مملکت با ارسال تلگراف به مجلس شورای ملی میخواستند که منطقه شان ایالت شناخته شود . ولی مجلس فقط چهار نقطه را ایالت شناخت که عبارت بودند از : آذربایجان ، خراسان ، فارس و کرمان - بلوچستان ایالات حاکم نشین مستقل و ولایات حاکم نشین وابسته به ایالات بودند . بعضی ولایات هم حاکم نشین مستقل بودند و مستقیماً با مرکز ارتباط داشتند ، مثل ولایت گیلان ، هرولایت به چندین بلوک و هر بلوک به چندین

ناحیه تقسیم میشد.

### تشکیلات ایالات :

هرایالت بوسیله یک حاکم اداره میشد که نماینده قدرت مرکزی بود و در مرکزهایالت یک انجمن ایالتی میبایست تشکیل گردد.

اعضای انجمن ایالتی مرکب بود از عده ۳ نفری که منتخبین مرکز ایالت و توابع آن بودند و عده‌ای که از انجمن‌های ولایتی در آنجا شرکت میکردند. بدین ترتیب که هر انجمن ولایتی تابع ایالت یکنفر را بعنوان نماینده برای شرکت در انجمن ایالتی انتخاب و به آنجا اعزام میداشت. اعضای انجمن ایالتی برای چهار سال انتخاب میشدند که هر دو سال یکبار، انتخابات نسبت به نصف اعضای میبایست تجدید شود.

### تشکیلات ولایات :

نماینده دولت در ولایات، والی یا حکمران بود که به پیشنهاد حاکم و تصویب وزارت کشور و فرمان پادشاه نصب میشد. تعداد اعضای انجمن ولایتی مرکب بود از شش نفر علاوه یک نماینده از بلوک تابعه که در انجمن ولایتی شرکت میکردند. دوره فعالیت انجمن‌های ولایتی در قانون معین نشده است، ولی چون ماده ۱۲۳ ایر قانون، تمام حقوق و تکالیفی را که مواد این قانون برای انجمن‌های ایالتی در نفع گرفته است به انجمن‌های ولایتی هم تعمیم میدهد، باید نتیجه گرفت که دوره فعالیت انجمن‌های ولایتی هم برای مدت چهار سال است.

در بلوکات انجمن وجود نداشت ولی از هر قریه میبایست یکنفر از طرف‌ها قریه انتخاب شوند و تمام منتخبین در مرکز بلوک جمع کردند و از بین خود یک را برای شرکت در انجمن ولایتی انتخاب کنند.

۱ - « مذاکرات دوره اول تقینه »، ضمیمه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران

شرایط انتخاب کردن و انتخاب شدن، ترتیب اخذ رأی و وظایف انجمن بصورت نسبتاً دقیقی در قانون پیش بینی شده است. خطوط کلی این وظایف در فصل دوم این قانون (ماده ۸۷ تا ۱۰۱) ترسیم شده است. بطور کلی انجمن ها وظیفه داشتند که برای تأمین آسایش و احتیاجات اهالی ایالات و ولایات، تصمیمات لازم را بگیرند. تصمیمات انجمن ها به اکثریت آراء لازم الاجراء بودند. حاکم حق داشت که در مدت بیست روز، نسبت به مصوبات انجمن در صورتیکه آنها را مخالف قانون و یا خارج از صلاحیت انجمن تشخیص میداد اعتراض کند و نسخ آنها از مجلس شورای ملی تقاضا کند. اگر تا ظرف دو ماه مجلس شورای ملی مصوبه مورد اعتراض را نسخ نمیکرد، آن مصوبه میبایست اجراء شود. بدینوسیله قانونگذار تشخیص قانونی یا غیر قانونی بودن مصوبات انجمن را بعهدده قوه مقننه گذاشته است. این تصمیم از آن لحاظ که انجمن های ایالتی و ولایتی منتخب مردم هستند و مصوباتش نباید از طرف قوه مجریه منسوخ شود، کاملاً منطقی است. ولی در عمل ممکن بود که مجلس شورای ملی بعلت اشتغالات زیادش نتواند به سرعت در این نوع موارد تصمیم بگیرد.

ماده ۱۰۳ قانون مذکور بانجمن های ایالتی و ولایتی اجازه داده است که در کلیه امور، به غیر از امور سیاسی، اظهار نظر کنند و تصمیم بگیرد. بموجب تبصره همین ماده «امور سیاسی عبارت از مسائلی است که راجع باصول اداره و قوانین اساسی مملکت و پلتیک دولت باشد». این تعریف باوجود کلیت آن، قلمرو وظایف انجمن ها را بنحو نسبتاً دقیقی مشخص میسازد: تصمیماتی که مربوط به تمام مملکت میشود و مربوط به محدوده یک ایالت و ولایت نبود، از حدود اختیارات انجمن ها خارج میگرددند.

### انحلال انجمن ها :

بموجب ماده ۸۵ این قانون «اعلیحضرت همایونی بتصویب وزیر داخله بدلائل موجه میتواند انجمنی را بموجب فرمان مرخص ودر همان فرمان امر به تجدید انتخاب فرمایند که در ظرف یکماه امر انتخابات جدیده انجام یابد و باید انجمن بعد

از تکمیل امر انتخابات بفاصله یک هفته تشکیل یابد و منعقد شود»، میتوان گفت که حق انحلال انجمن های ایالتی و ولایتی تقریباً بدون قید و شرط به دولت داده شده است. صرف تأکید « دلایل موجه » نمیتواند ضمانت خیلی جدی برای استقلال انجمن ها باشد.

### ج- تحولات بعدی

قانون «تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی» تقریباً هیچوقت به مرحله اجرا در نیامد. تا سال ۱۳۱۶ شرایط سیاسی و اجتماعی مملکت امکان نداد که این قانون اجراء شود. در سال ۱۳۱۶ «قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران»؛ «قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» ، مصوب ۱۴ ذیقعدة ۱۳۲ قمری را لغو میکنند و جانشین آن میشود. قانون سال ۱۳۱۶ ، تقسیمات جدیدی در کشور بوجود می آورد ، که قابل انطباق با تقسیمات «قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» نبود. بهمین جهت اجرای «قانون تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی» در چهارچوب تقسیمات جدید ، مشکل بود. علاوه براین ، شرایط اجتماعی و سیاسی هم برای اجرای این قانون مساعد نبوده است. ولی چون قانون اساسی تشکیل این انجمن ها را تأکید کرده است و تشکیل این انجمن ها ، از خواسته های همیشگی مردم بوده است ، لذا شرایط تشکیل این انجمن ها سیماست فراهم گردد.

نظر بدلائل مذکور ، هیئت وزراء در تاریخ ۱۴/۷/۱۳۴۱ ، در زمان فترت لایحه ای در ۹۲ ماده و ۱۷ تبصره تحت عنوان « لایحه قانون انجمنهای ولایتی و ایالتی»<sup>۲</sup> تصویب میکند. هدف اصلی این لایحه این بود که انجمن های ایالتی و ولایتی پیش بینی شده در قانون اساسی ، قابل انطباق با تقسیمات جدید کشور «استان شهرستان ...» گردد. ولی این لایحه قانونی بهیچوجه اشاره ای به «قانون تشکیل

---

۱- این لایحه قانونی در مجموعه قوانین سال ۱۳۴۱ ضمیمه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران ، ص ۸۳-۶۵ و ماهنامه نخست وزیری ش ۷ ، آذر ۱۳۴۱ ، ص ۲۳-۲۴ چاپ شده است.

۲- در این لایحه قانونی کلمه ولایتی قبل از کلمه ایالتی آمده است.

انجمن های ایالتی و ولایتی» ، مصوب ربيع الثانی ۱۳۲۵ قمری ، نمیکنند و تکالیف آنرا روشن نمیسازد .

لایحه قانونی مورد بحث ، هیچوقت به مجلس برده نشد . هیئت وزراء دوباره بعد از تصویب این لایحه قانونی ، یعنی در تاریخ ۱۲/۹/۱۳۴۱ آنرا نسخ میکنند و مجدداً مسئله تشکیل انجمن های ایالتی و ولایتی ، به دست فراموشی سپرده میشود . تا اینکه در تاریخ ۲۷/۱۲/۱۳۴۵ دولت لایحه جدیدی برای تشکیل این انجمن ها به مجلس تقدیم میکند . این لایحه در خرداد ۱۳۴۹ پس از اصلاحاتی بصورت ، قانون درآمده است که باید به مرحله اجرا درآمده است . که بخش دوم به مطالعه این قانون اختصاص داده شده است .



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مجله مطالعات علوم انسانی

۱- در این تصویب نامه کلمه «نسخ» به صراحت استعمال نشده است و بجای آن عبارت «قابل اجراء نخواهد بود» ، بکار رفته است . متن تصویب نامه را عیناً نقل میکنیم : « هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۲/۹/۴۱ تصویب نمودند تصویب نامه قانونی شماره ۲۶۳۰۶ مصوب ۱۶ مهر ۱۳۴۱ در مورد انتخابات انجمن های ایالتی و ولایتی قابل اجراء نخواهد بود . در این تصویب نامه تاریخ لایحه قانونی منسوخ ۱۶ مهر ۱۳۴۱ ، ذکر شده است ، در حالیکه در خود لایحه مورد بحث ، تاریخ ۱۴/۷/۴۱ است .

۲- متن لایحه تقدیمی به مجلس در تاریخ ۱۷/۱/۱۳۴۶ در روزنامه کیهان چاپ شده است .

## بخش دوم

### قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان<sup>۱</sup>

لایحه‌ای که دولت در ۲۷ اسفند ماه ۱۳۴۵ در مورد تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان برای تصویب به قوه مقننه پیشنهاد کرده بود، در ۳۰ خرداد ۱۳۴۹، در جلسه علنی مجلس سنا به تصویب نهائی رسید. در جلسات علنی مجلسین، خیلی کم درباره مواد این قانون بحث شده است. در جلسه علنی سنا که این قانون در آن جلسه به تصویب نهائی میرسد، گفتگوها بیشتر در حاشیه قانون است تا متن آن. اظهارات سناتور عیسی صدیق مبین این امر است:

«متأسفانه همیشه سامواجه بودیم که مهمترین کارها در کمترین مدت رسیدگی کنیم. مثلاً بودجه را جوری تقدیم میکنند که در کمترین فرصت مطالعه و بررسی شود و به تصویب برسد این درست نیست که ما را تحت فشار قرار دهند تا این لایحه تصویب شود. در آخرین روز کار مجلس این لایحه را می‌آورید. اینکار درست نیست... من در ۹ ماده این لایحه نظراتی دارم که نمیدانم چه بگویم اگر حرف بزنم میگویند دیر میشود»<sup>۲</sup>.

«قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان»، «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی» را صد درصد نسخ نمیکند. بموجب ماده ۶ «قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان»، آن قسمت که از قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی با قانون جدید مغایر است، ملغی میشود. الغاء ضمنی و غیرصریح قوانین همیشه در عمل اشکالاتی

---

۱- متن کامل این قانون در «ضمیمه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران»، سال

سوم شماره مسلسل ۱۲۸، چاپ شده است.

۲- اطلاعات، ۳۰ خرداد ۱۳۴۹، ص ۴

ایجاد میکند، چون تشخیص مغایرت و تناقض دو قانون باهم مسلماً آسان نیست و قدرت چنین تشخیصی مستلزم داشتن اطلاعات حقوقی و فنی وسیع است. علاوه بر این تشخیص مغایرت دو قانون در بسیاری از اوقات نوعی تعبیر و تفسیر از قانون است و میدانیم که شرح و تفسیر قوانین از وظائف مخصوصه مجلس شورای ملی است<sup>۱</sup>. نتیجه اینکه در چنین مواردی، بعلت اشکالات عملی فراوان اغلب قانون لاحق را اجرا میکنند و این خود نقص غرض است.

نامی که برای این قانون انتخاب شده است، چندان دقیق نیست. شهرستان به مفهوم رایج کلمه به شهر بزرگ اطلاق میشود و در حقوق اداری به مراکز فرمانداری، فرمانداری کل و استان هم اطلاق میگردد. در «قانون تقسیمات کشور و وظائف فرمانداران و بخشداران»، مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶، شهرستان به مفهوم فرمانداری آمده است و مسلماً قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان، با توجه بقانون ۱۳۱۶، این اصطلاح را بکار برده است، در حالیکه روشن تر بود اگر بجای شهرستان فرمانداری بکار میبردند، امروز همه تقریباً میدانند که استان به بزرگترین واحد اداری در تقسیمات کشور گفته میشود، ولی اغلب نمیدانند که شهرستان دومین حوزه اداری در تقسیمات کشور است و اینکه انجمنهای شهرستان، مربوط به یک شهر نیست بلکه مربوط به تمام حوزه فرمانداری است. همچنین انجمنها باید در فرمانداریهای کل هم تشکیل شود و این نکته از اسم قانون استنباط نمیشود، البته در متن قانون تصریح شده است که فرمانداری کل در عرض استان قرارداد و در آنجا انجمن استان تشکیل

۱- قسمت آخر بند اول اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی، شرح و تفسیر قوانین را از وظایف مخصوص مجلس شورای ملی دانسته است. علاوه بر این بموجب ماده ۲۸، قانون مجازات عمومی «هرگاه یکی از وزراء یا مستخدمین دولتی در هر مرتبه و مقامی که باشند بوسیله وضع نظام نامه یا تصویب نامه یا صدور متحدالمال و اوامر کتبی دیگر و یا اعمال آنها بدون امر کتبی مقامات مافوق قانون را تغییر دهد یا تفسیر نمایند و یا در اجرای آن تبعیض کنند از خدمات دولتی دائماً منفصل خواهند شد».



خواهد شد (تبصره ۲ ماده یک ق. ت. ا. ش. ۱۰).<sup>۱</sup>

در این قانون به دولت اجازه داده شده است که ظرف پنج سال اصلاحات لازم را به کمیسیون کشور مجلسین تقدیم بدارد و مصوبات این کمیسیون تا تصویب نهائی آنها در مجلسین قابل اجرا خواهد بود (تبصره ساده یک ق. ت. ا. ش. ۱). بهتر بود که این اصلاحات به مجلس تقدیم میشد و نه بکمیسیون کشور مجلس، چون اصلاحات ممکن است در زمینه های مختلف: مالی، اداری، عمرانی و... باشد و رسیدگی به تمام این امور از صلاحیت کمیسیون کشور خارج است. با این تبصره قوه مقننه صلاحیت قانونگذاری خود را به یکی از کمیسیونهای خود تفویض کرده است و این امر چندان موافق با روح قانون اساسی نیست.

مدت ۶۴ سال بود که مردم انتظار تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی (استان و شهرستان) را می کشیدند تا ۱۳ شهریور ۱۳۴۹ این انجمنها تشکیل نشده بودند، چون موانعی در راه تشکیل آنها وجود داشت<sup>۲</sup>. بموجب اظهارات وزیر کشور در تیرماه ۱۳۴۹: « برای انطباق این قانون با عمل و آشنا ساختن مأموران بآن، وزارت

۱- « قانون تشکیل انجمنهای شهرستان و استان »، با حروف اختصاری: ق. ت. ا.

ش. ۱، نشان داده میشود.

۲- در مورد موانع تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی، روزنامه اطلاعات در سرمقاله اش مینویسد: « انجمنهای استان و شهرستان از جهت تفویض اختیارات و سپردن سرنوشت ولایات بدست مردم ولایات حائز کمال اهمیت است و اگر در گذشته این موضوع علیرغم تصریح قانون اساسی- بسکوت گذارده میشد بخاطر آن بود که مصالح عالیه مملکت - تمرکز قدرت را ایجاد میکرد و ظن آن میرفت که اگر اقتدارات و اختیارات تقسیم شود در پارهیی ولایات عوامل منتفذ محلی اختیار دار حکومت و مسلط برسرنوشت مردم شوند و در نقاط دیگری نیز این اختیارات و امکانات احیاناً مورد سوء استفاده بهره برداری عوامل خارجی گردد. کماینکه غائله آذربایجان و کردستان ابتدا بصورت یک انجمن ایالتی تظاهر کرد و سپس شکل تجزیه طلبی بخود گرفت. »، اطلاعات ۸ تیر ۱۳۴۹، ص ۲.

کشور به تأسیس کلاسی اقدام کرده است و مجریان این قانون باید مدت یکماه در این کلاس تعلیم لازم را ببینند».

بعلت تازه بودن این قانون و به این دلیل که انجمن های شهرستان و استان هنوز کاملاً فعالیت های خود را شروع نکرده اند ، از نقائص آن در عمل بیخبریم ، به این جهت در بحث حاضر از ورود در جزئیات پرهیز میکنم .

### الف - انجمنهای شهرستان و استان و ترتیب تشکیل آنها

در ق . ت . ا . ش . ا ، به انجمنهای شهرستان و استان شخصیت حقوقی اعطاء شده است . بدون داشتن شخصیت حقوقی ، تحقق عدم تمرکز ممکن نیست . در حقوق عمومی ، شخصیت حقوقی اولین رکن عدم تمرکز را تشکیل میدهد . قانونگذار با اعطاء شخصیت حقوقی به بعضی از مناطق ویا سازمانها ، قسمتی از مسئولیت ها و صلاحیت ها را که در انحصار قدرت مرکزی بوده است به مقامات دیگری انتقال میدهد . بعبارت دیگر مجموع صلاحیت ها و مسئولیتهای منتزع از دولت ، در مرکز تازه ای ، تمرکز مییابد ، این مرکز تازه شخص حقوقی نامیده میشود .

بموجب ماده یک ق . ت . ا . ش . ا ، در تمام مراکز شهرستان ها و استانها باید انجمن شهرستان و استان تشکیل گردد ، باستثناء پایتخت . منظور از پایتخت ، شهرستان تهران است که شامل : شهر تهران و حومه آن و بخشهای ورامین ، ایوانکی وکن است . دلیل عدم تشکیل شورای شهرستان در پایتخت در خود قانون تصریح شده است ولی این تصمیم قانونگذار قابل توجیه است : تهران پایتخت ایران است

۱- برای اطلاع بیشتر از اشخاص حقوقی رجوع شود به :

الف- ابوالحمد ، عبدالحمید : حقوق اداری ، جلد اول ، انتشارات دانشگاه

تهران ، ۱۳۴۸ ، ص ۹۹-۱۷۷ .

ب- موتنی طباطبائی ، منوچهر : شخصیت حقوقی ، در « تحولات حقوق خصوصی » ،

مجموعه مقالات هدائی به استاد سید حسن امامی . انتشارات دانشگاه تهران ۱۳۴۹ ،

ص ۲۴۴-۲۲۵ .

و مقر تمام سازمانهای مرکزی مملکتی است ، مقامات مرکزی از تهران تمام وزارتخانه ها و مؤسسات و شعب آنها در سراسر کشور رهبری میکنند ، همچنین مقامات مرکزی از تهران بر سازمانهای غیرمتمرکز محلی (انجمنهای ده ، انجمنهای شهر ، انجمنهای شهرستان و انجمنهای استان) ، نظارت میکنند ، در نتیجه عقلانی نیست که واحد و مرکز فرماندهی ، در عین حال تبدیل به واحد غیرمتمرکز و مستقل گردد .

مشکل مهم تهران از اینجا ناشی میشود که تهران در عین حال مرکز استان ، و مرکز شهرستان و مهمتر از همه مرکز کشور است و بمناسبت تجمع وظایف مختلف این مراکز در یک شهر ، مشکلات و تضادهائی در عمل ایجاد میکند . شاید راه حل منطقی این باشد که تهران از صورت مرکز استان و مرکز شهرستان خارج گردد و تبدیل به سازمان مستقلی گردد که جایگاه قدرت تشکیلات مرکزی مملکت باشد و امور داخلی شهر را هم به عهده شهرداری گذاشت . شک نیست که گرفتن مرکز استان از تهران ، لاقابل برای مدت کوتاهی مشکلات زیادی برای صاحبان صنایع و شرکتهای که در اطراف تهران مستقر شده اند و با تهران ارتباط دارند ، ایجاد خواهد کرد ولی این مشکل خیلی مهم نیست و بعد از چند ماه مردم عادت میکنند که به مراکز جدیدی رجوع کنند<sup>۱</sup> .

### ۱- تعداد اعضاء انجمنها و دوره فعالیت آنها

اعضای انجمن شهرستان تشکیل میشود از منتخبین مرکز شهرستان و بخشهای تابع . تعداد اعضاء انجمن مراکز شهرستان بر حسب اهمیت جمعیت این مراکز متغیر است : برای مراکز شهرستان تا سی هزار نفر جمعیت ، ۵ نماینده و حداکثر ۱۰ نماینده برای نقاط بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت . بین میزان جمعیت و تعداد اعضاء تناسب عادلانه وجود ندارد ، مثلاً در یک محل ۳ هزار نفری که ۵ نماینده انتخاب میکنند ،

۱- در بعضی از کشورهای بیسپط ، مثل فرانسه ، برای پایتخت ، تشکیلات اداری

خاصی ایجاد کرده اند .

به هر شش هزار نفر یک نماینده تعلق میگیرد و در یک محل . . ۳ هزار نفری که حداکثر ۱۰ نماینده میتوانند انتخاب کنند ، به هر بیست هزار نفر یک نماینده تعلق میگیرد . نتیجه اینکه ارزش یک انتخاب کننده و منتخب مراکز کوچک معادل سه برابر انتخاب کننده و منتخب مراکز بزرگ است و این عادلانه نیست و منتخبین مراکز بزرگ و صنعتی در انبوه منتخبین شهرستانهای کوچک و غیرصنعتی غرق خواهند شد و این مغایر با سیاست صنعتی کردن مملکت است .

به تعداد یاد شده ، عدهای هم بعنوان منتخب بخشها در شورای شهرستان شرکت خواهند کرد ؛ یک نماینده برای تا ده هزار نفر جمعیت و از ده هزار نفر به بالا ، بازاء هر . . ۷۰ نفر یک نماینده . شرکت نمایندگان بخشها در شورای شهرستان باز هم به قدرت روستاها و کشاورزان ، خواهد افزود ، بویژه آنکه اغلب بخشهای ایران کمتر از پنج هزار نفر جمعیت دارند . با توجه به تعداد امثانها ، شهرستانها و بخشها و میزان جمعیت آنها ، در حدود . ۲۴۸ نماینده باید از مراکز شهرستانها و بخشها برای تشکیل انجمن شهرستان انتخاب شوند که از این عده . ۹۰ نفر نماینده مراکز شهرستانها و . ۱۰۳ نفر نماینده بخشها خواهند بود . تفاوت این دو رقم به خوبی برتری عددی بخشها را نسبت به شهرستانها ، نشان میدهد . در شرایط فعلی راه حل خیلی عادلانه و منطقی برای این وضع وجود ندارد ، چون برتری عددی منتخبین بخشها ، نتیجه طبیعی زیادی جمعیت آنها است و تا وقتی که شهرنشینی توسعه بیشتری نیابد و مملکت صنعتی نشود ، این وضع ادامه خواهد داشت . ولی مسئله خیلی مهم ، برتری عددی نمایندگان بخشها نسبت به نمایندگان شهرها نیست ، بلکه مسئله مهم تر نحوه تعیین نمایندگان بخشها است که تا حدودی زیادی از ارزش عملی عدم تمرکز ، اعلام شده در ق . ت . ا . ش . ا ، میکاهد . چون به موجب ماده ۲۶ این قانون برای تعیین

نمایندگان بخش ، هراجنده نماینده‌ای بین اعضاء خود تعیین و به بخشدار معرفی میکند ، بخشدار هم دو نفر را از بین اهالی مرکز بخش تعیین میکند . وقتی که دوسوم نمایندگان دهات تعیین شدند نمایندگان انتصابی مرکز بخش با تفاق آنها ، نماینده یا نمایندگان بخش را از بین خود یا ساکنین حوزه بخشداری که واجد شرایط انتخاب شدن هستند ، بعنوان نماینده بخش در شورای شهرستان تعیین میکنند . این طرز انتخاب نماینده قابل انتقاد است ، برای اینکه اغلب نمایندگان دهات بیسواد و در امور اجتماعی کم اطلاع هستند ، نمایندگان انتصابی خواه ناخواه آنها را تحت تأثیر قرار خواهند داد و چون حق انتخاب شدن دارند ، ممکن است بعنوان نماینده در شورای شهرستان انتخاب شوند و این نتیجه چندان موافق روح عدم تمرکز نیست . شورای استان تشکیل میشود از دو نفر از منتخبین هر یک از شوراهای شهرستان تابع استان . این دو نفر یوسیمه اعضاء شورای شهرستان در اولین جلسه رسمی این شورا ، برای عضویت در شورای استان انتخاب میشود ( ماده ۲۹ ق. ت. ا. ش. ۱ )<sup>۱</sup> .

اعضای انجمنهای شهرستان و استان برای مدت چهار سال انتخاب میشوند و انتخاب مجدد آنها بلامانع است ( ماده ۲ ق. ت. ا. ش. ۱ ) . این ماده مغایر باماده ۲۹ است . چون بموجب این ماده اعضاء انجمن شهرستان و استان از طرف اهالی محل انتخاب میشوند در حالیکه انتخاب اعضاء شورای استان ، مستقیماً بوسیله اهالی محل صورت نمیگیرد و چنانکه یادآوری شده است ، انتخاب آنها غیر مستقیم و یا دو درجه‌ای است<sup>۲</sup> .

- ۱- چنانکه می بینیم عده‌ای از منتخبین هم در انجمن شهرستان و هم در انجمن استان عضویت دارند . این رویه چندان منطقی نیست و در عمل ممکن است مشکلاتی ایجاد کنند .
- ۲- شاید بهتر میبود که منتخبین استانها هم مستقیماً از طرف اهالی محل انتخاب میشدند ولی مسلماً انجام انتخابات اعم از عمومی یا موضعی مستلزم مخارجی است و گاهی این مخارج برای بودجه سلکنتی سنگین میباشد ، لذا برای جلوگیری از اتلاف وقت و اسراف مال ، راه حل پیش بینی شده برای تعیین اعضاء شورای استان قابل دفاع است .

## ۲- شرایط انتخاب کردن و انتخاب شدن

اتباع ایران که دارای بیست سال تمام هستند و متوطن در محل هستند ویا اینکه شش ماه قبل از انتخابات در محل سکونت کرده باشند ، حق انتخاب کردن دارند (ماده ۵ ق. ت. ا. ش. ا). مفهوم سکونت در حقوق مدنی ما با مفهوم اقامتگاه یکی نیست. مرکز مهم امور شخص ، اقامتگاه اوست، در حالی که محل سکونت ممکن است مرکز مهم عملیات فرد نباشد. توطن در محل که از شرایط انتخاب کردن و انتخاب شدن میباشد ، بمفهوم اقامتگاه نزدیک است. توطن غیر از سکونت است و مترادف با داشتن علائق ملکی و فعالیت اقتصادی است. شرط تولد برای انتخاب کردن و انتخاب شدن کافی نیست ، چون ممکن است عده زیادی از متولدین یک محل بکلی قطع رابطه با محل تولدشان کرده باشند بهمین جهت قانونگذار از شرط تولد اسم نبرده است . ولی آنچه مسلم است تولد در یک محل مبنای اصلی توطن را تشکیل میدهد. برای اجتناب از مشکلات عملی که شرط توطن ایجاد میکند بهتر میبوده است که این شرط حذف و به شرط سکونت اکتفاء گردد ویا اینکه دقیقاً از توطن تعریف شود .

قانونگذار برای انتخاب شوندگان شرایط سنگین تری در نظر گرفته است : تابعیت ایران ، داشتن حداقل ۲۰ سال ، خواندن و نوشتن فارسی باندازه کافی و توطن در محل انتخاب و یا سکونت در آنجا حداقل دو سال قبل از انتخابات . امروز با رشد سریع جمعیت نسبت درصد جوانان به نسبت کل جمعیت افزایش یافته است و لازم است که برای شرکت دادن آنها در زندگی سیاسی و اجتماعی ، حداقل سن انتخاب

۱- برای اطلاع بیشتر از مسائل مربوط به سکونت و اقامتگاه رجوع شود به :

الف - حسنی ، دکترحسین: اقامتگاه در حقوق ایران. رساله دانشکده حقوق وعلوم

سیاسی دانشگاه تهران - ۱۳۴۷ .

ب- صفائی ، دکترحسین : حقوق مدنی . انتشارات مؤسسه عالی حسابداری -

چاپ دوم ، ۱۳۴۸ ص ۴۶ - ۴۰ .

کردن و انتخاب شدن تقلیل داده شود. اگر قانونگذار سن انتخاب کنندگان را ۱۸ سال و انتخاب شوندگان را ۲۱ سال قرار میداد، بهتر میبود، علی‌الخصوص که شرایط تحصیلات، به حداقل آن، خواندن و نوشتن، تقلیل داده شده است، پائین بودن شرط تحصیلات منطقی و قابل فهم است:

انتخاب کردن صرف‌نظر از انواع انتخابات، امری است سیاسی و انتخاب کننده براساس رابطه اعتمادی که بین او و داوطلب انتخاب شدن برقرار میشود، رأی میدهد. هر اندازه شرایط انتخاب شدن مشکل‌تر و پیچیده‌تر باشد، آزادی انتخاب کننده و انتخاب شونده، محدودتر میشود.

### ۳- موارد محرومیت از انتخاب کردن و انتخاب شدن

عده‌ای از این محرومیتها، انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان را باهم دربرمیگیرد (ماده ۷ و ۹ ق.ت.ا.ش.ا) و بعضی از محرومیتها تنها شامل انتخاب شوندگان میشود (ماده ۸ ق.ت.ا.ش.ا).

بموجب ماده ۷ ق.ت.ا.ش.ا، محجورین<sup>۱</sup> و رشکستگان به تقصیر و تقلب<sup>۲</sup>، مرتکبین جنایات یا جنحه‌های بزرگ عمدی<sup>۳</sup> و کسانی که سوء شهرت

۱- سفهاء و مجانین از محجورین میباشند و تشخیص حجر با دادگاه شهرستان اقامتگاه محجورین است (ماده ۸۴ قانون امور حسبی).

۲- مسائل مربوط به ورشکستگی به تقصیر و تقلب، در قانون مجازات پیش بینی شده است و تشخیص ورشکسته به تقصیر و تقلب و تعیین مجازات آن با دادگاه جنحه است.

۳- بموجب تبصره ماده ۳۱ قانون آئین دادرسی کیفری، محکومیت‌های به جزای نقدی به بیش از بیست هزار ریال وجه نقد و یا به زندان به بیش از دو ماه حبس تأدیبی محکومیت‌های جزائی مؤثر میباشد، یعنی دارای آثار کیفری است و در سجل کیفری محکوم ثبت میگردد. داشتن محکومیت جزائی مؤثر - خواه علت این محکومیت عمد باشد یا نباشد دارای آثار گوناگون است. مثلاً برطبق بند ۱ ماده ۱۴ ( « قانون استخدام کشوری » مصوب ۳۱ خرداد ۱۳۴۰، کسانی که دارای محکومیت جزائی میباشد، از ورود باستخدام دولتی محرومند. تصمیم ماده هفت ق.ت.ا.ش.ا، عادلانه است، چون محکومین جنائی و جنحه غیر عمدی را مانع انتخاب کردن و انتخاب شدن ندانسته است.

دارند؛ از انتخاب کردن و انتخاب شدن محرومند و برطبق ماده ۹ این قانون « مشمولین قانون استخدام نیروهای مسلح شاهنشاهی تا زمانی که در خدمت هستند از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن محرومند »<sup>۱</sup>.

بندهای ۱، ۲، ۳، ۴ ساده ۸ ق. ت. ا. ش. ا، از کسانی که محروم از انتخاب شدن هستند اسم سیرد : نخست وزیر، وزیران، معاونان وزراء و نمایندگان مجلس از انتخاب شدن در تمام کشور محرومند. استانداران، فرمانداران، بخشداران، دادستانها، شهرداران، کلیه رؤسای سازمانهای دولتی و مؤسسات وابسته بدولت، قائم مقام و معاونین آنان، در حوزه مأموریتشان، از انتخاب شدن محرومند. اعضای اصلی و علی‌البدل انجمن‌های نظارت انتخابات انجمن‌های شهرستان و استان، در حوزه‌های انتخابیه از انتخاب شدن محرومند. بند ۴ ماده ۸ ق. ت. ا. ش. ا، «رئیس و اعضای انجمن و رئیس انجمن بهداری» را از انتخاب شدن محروم کرده است. ولی این بند قلمرو این محرومیت را روشن نمیکند، بنظر میرسد که این اشخاص در حوزه مأموریتشان از انتخاب شدن محرومند.

صاحبان مقامات مذکور، غیر از نخست وزیر، وزراء معاونین آنان و نمایندگان مجلسین<sup>۲</sup>، اگر داوطلب انتخاب شدن باشند، باید قبل از شروع انتخابات از شغل خود استعفا کنند و در صورتیکه مستخدم رسمی دولت باشند، بصورت آماده به خدمت خواهند درآمد، سایر مستخدمین در صورت انتخاب شدن بصورت آماده به خدمت

۱ - متأسفانه باید اذعان کنیم که تشخیص حسن شهرت و سوء شهرت در عمل بسیار مشکل است. چون اولاً ضوابط دقیقی برای حسن و سوء شهرت که ذهنی و اعتباری هستند، وجود ندارد، ثانیاً مرجع صلاحیتدار برای تشخیص آن در قانون پیش‌بینی نشده است.

۲ - منظور از مشمولین قانون استخدام نیروهای مسلح شاهنشاهی: افسران و نفرات ارتش، ژاندارمری، شهربانی و همردیفان آنها میباشند.

۳ - دلیل این عدم اجازه به اشکال قابل توجیه است.



درمیآیند<sup>۱</sup> (تبصره یک و دو بند ۴ ماده ۸ ق.ت.ا.ش.ا).

#### ۴- تشریفات انتخابات انجمنهای شهرستان و استان

فرمانداری پس از دریافت دستور از وزارت کشور، تاریخ شروع انتخابات را در محل آگهی میکند. داوطلبان انتخاب شدن، داوطلبی خود را کتباً به ضمیمه امضاء ۳۰ تا ۱۰۰ معرف به فرمانداری محل میدهند<sup>۲</sup>. صلاحیت داوطلبان در کمیسیون مرکب از فرماندار و رؤسای ادارات دادگستری، بهداری، آموزش و پرورش، ویا قائم مقام آنان و یک نفر معتمد، رسیدگی میشود و اساسی واجدین صلاحیت آگهی میشود و انتخاب کنندگان فقط به داوطلبان میتوانند رأی دهند.

برای نظارت بر انتخابات کمیسیون ۱۰ نفری مذکور، ۱۰ نفر از بین گروههای مختلف اجتماعی<sup>۳</sup> تعیین و این گروه پانزده نفری، از بین اعضاء خود یا خارج، هفت نفر را بعنوان عضو اصلی و هفت نفر عضو علی البدل انجمن نظارت بر انتخابات تعیین میکنند. اعضاء انجمن نظار باید واجد شرایط انتخاب کردن باشند. در شهرهای کمتر از ده هزار نفر، اعضاء کمیسیون انتخاب کننده اعضاء انجمن نظارت ده نفر خواهد بود و تعداد اعضاء اصلی و علی البدل انجمن نظارت، ۱۰ نفر. انجمن نظارت تشکیل میشود، از انجمن نظارت مرکزی و شعب آن.

۱- آماده بخدمت وضع مستخدمی است که متصدی پست ثابت سازمانی نمیشود و در انتظار ارجاع خدمت است (بند ۴ ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشور). برای اطلاع بیشتر از این حالت استخدامی به پلیکی «استخدام کشوری»، نویسنده در دانشکده حقوق و علوم سیاسی ۴۹-۱۳۴۸ رجوع شود.

۲- ق.ت.ا.ش.ا، وزارت کشور را موظف کرده است که اوراق مربوط به اعلام داوطلبی و معرفی نامه را تهیه کند.

۳- این گروهها که در ماده ۱۲ ق.ت.ا.ش.ا، طبقات پنجگانه نامیده شده اند عبارتند از: ۱- علما، ۲- استادان دانشکدهها، دبیران، آموزگاران، پزشکان، مهندسين و وکلای دادگستری، ۳- بازرگانان، پیشه‌وران، ۴- کشاورزان، ۵- کارگران.

انتخابات باید در یک روز خاتمه یابد ، رأی دادن مخفی است و مدت اخذ رأی باید حداقل ۱ ساعت باشد<sup>۱</sup> . شکایت از جریان انتخابات مانع ادامه انتخابات نخواهد گردید . مرجع رسیدگی به شکایات از انتخابات کمیسیون پنج نفری خواهد بود که قبل از انتخابات برای رسیدگی به صلاحیت داوطلبان انتخاباتی تشکیل شده بوده است . تصمیم این کمیسیون قطعی است .

### ب - تکالیف و اختیارات انجمن های شهرستان و استان

هدف اصلی از تشکیل انجمنهای شهرستان و استان ایجاد عدم تمرکز در تشکیلات اداری کشور است ، یعنی سپردن قسمتی از امور عمومی محلی به منتخبین مردم محل . انجمنهای شهرستان و استان مقامات منتخب محلی هستند و از این لحاظ وظائفی دارند:

#### ۱- انتخاب هیئت رئیسه و جلسات انجمن

وقتی که اعتبارنامه دوسوم اعضای انجمن شهرستان صادر گردید ، انجمن میتواند فعالیت خود را شروع کند ، در اولین جلسه رسمی ، اعضاء باید به قرآن مجید و پیروان اقلیتهای مذهبی به کتب آسمانی خود ، سوگند یاد کنند که به قوانین مملکتی احترام خواهند گذاشت و به نظام سلطنت مشروطه وفادار خواهند بود . برای انجام این تشریفات ریاست جلسه افتتاحیه بامسن ترین عضو خواهد بود و جوان ترین عضو منشیگری انجمن را بعهده خواهد داشت . پس از انجام این تشریفات ، انجمن از بین اعضای خود یک نفر بعنوان رئیس ، یک نفر نایب رئیس و دو نفر منشی به اکثریت آراء و برای مدت دو سال انتخاب میشوند . همچنین انجمن شهرستان موظف است که در اولین جلسه دوفتر از بین اعضای خود ، برای عضویت شورای استان انتخاب کنند و برای آنها اعتبارنامه صادر کند .

---

۱- در مورد اخذ رأی و نحوه رأی گیری وزارت کشور باید آئین نامه ای تصویب

ترتیب افتتاح ، مراسم تحلیف و انتخاب هیئت رئیسه شورای استان ، مثل شورای شهرستان است .

اعضای شورای شهرستان و استان موظفند که در جلسات انجمنها شرکت کنند . انجمن استان هر سه ماه یکبار تشکیل میشود ، انجمن استان میتواند جلسات فوق العاده به تقاضای دو ثلث از اعضاء و یا استاندار تشکیل دهد . تعداد جلسات انجمن شهرستان در قانون پیش بینی نشده است ولی ماده ۳۱ این قانون چهار جلسه غیبت متوالی را موجب خروج از عضویت انجمن شهرستان میدانند ولی این ماده روشن نمیکند که چهار جلسه غیبت مورد بحث برای چه فاصله زمانی است . استاندار و معاون او حق دارند که در جلسات انجمن استان و شهرستان حاضر شوند و در مذاکرات شرکت کنند ولی حق رأی ندارند . فرماندار و معاون او میتواند که در جلسات انجمن شهرستان حاضر شوند و بدون داشتن حق رأی در مذاکرات شرکت کند . انجمن ها میتوانند هر یک از رؤسای ادارات محلی را به انجمن دعوت کنند و خود رؤسای ادارات کل میتوانند تقاضا کنند که در جلسات انجمن حضور داشته باشند ولی حق رأی ندارند . جلسات انجمن بطور کلی علنی است و اشخاص بدون حق مذاکره میتوانند در جلسات آن حاضر شوند .

جلسات انجمن وقتی رسمیت خواهد داشت که دو ثلث از اعضاء در جلسه شرکت کرده باشند و تصمیمات وقتی معتبر خواهند بود که با اکثریت مطلق عده حاضر گرفته شده باشد . انجمن های شهرستان و استان برای تنظیم امور داخلی ، آئیننامه هائی وضع خواهند کرد ، نمونه این آئین نامه از طرف وزارت کشور تهیه و در اختیار انجمن ها گذاشته خواهد شد .

به اعضاء انجمن برای شرکت در جلسات ، حق جلسه پرداخت میشود ، میزان حق جلسه بر حسب درجات انجمنهای شهرستان و استان که به سه درجه تقسیم میشوند ، خواهد بود . وزارت کشور مکلف است که آئین نامه ای در این خصوص ،

تنظیم کند و به تصویب هیئت وزیران برساند ( تبصره یک ماده ۶۴ ق. ت. ا. ش. ا ).

## ۲- اختیارات انجمنهای شهرستان و استان

ق. ت. ا. ش. ا ، فقط به وظائف انجمنهای شهرستان اشاره میکند و در مورد وظائف انجمنهای استان، ماده ۵۷ این قانون تصریح میکند که در اموری که مربوط به بیش از یک شهرستان است انجمن استان دخالت میکند و ماده ۵۸ همین قانون انجمنهای استان را مکلف میکند که به اختلافات بین انجمن شهرستان و انجمن شهر و یا به اختلاف نظرهای بین انجمنهای شهرستان رسیدگی کند.

اهم وظائف انجمنهای شهرستان در بندهای یک تا ۱۲ ماده ۵۱ ق. ت. ا. ش. ا ، مندرج است. این اختیارات خلاصه میشوند به : تصویب طرحهای عمرانی حوزه شهرستان، تأسیس آموزشگاههای نمونه ، مزارع نمونه ، راههای فرعی، مؤسسات درمانی و بهداشتی و نظایر آن در حوزه شهرستان. حفظ و اداره کلیه اموال انجمن ، تصمیم درباره خرید و فروش و تخصیص سبزارف و جوه با انجمن میباشد. رسیدگی به وضع خواریار، رسیدگی به اختلافات بین شهرداریها ، تعیین حدود حوزه شهرستان و بطور خلاصه تمام تصمیماتی که برای عمران و آبادی شهرستان لازم است جزو اختیارات انجمن های شهرستان میباشد. به موجب ماده ۵۲ ، دولت میتواند وظایف بعضی از سازمانها و مؤسسات دولتی را که در تاریخ تصویب ق. ت. ا. ش. ا ، عهده دار وظایف مذکور در ماده ۵۱ بوده اند ، بعهده انجمنهای شهرستان واگذار کند. باید متأسفانه اذعان کرد که اختیارات انجمنها مقرر در قانون ناچیز است و حتی میتوان گفت این اختیارات در مجموع از اختیارات انجمنهای شهر کمتر است ، ولی میتوان امیدوار بود با انتقال قسمتی از وظایف ادارات و مؤسسات دولتی در محل به انجمنهای شهرستان و استان ، این انجمن ها به سازمانهای غیرمتمرکز واقعی تبدیل گردند.

چون در شرایط حاضر این انجمن ها بیشتر مرجع مشورتی هستند تا تصمیم گیرنده در کشورهایائی که سوابق و تجارب بیشتری در عدم تمرکز دارند، مسائل تعلیماتی، بهداشتی، راه سازی و انتظامات محلی را بعهده سازمانهای غیر متمرکز محلی میگذارند و بهتر میبود که قانونگذار ما هم همین شیوه را میپذیرفت. تعیین اولویت برنامه های عمرانی با وزارت کشور است و وزارت کشور آئین نامه اولویت برنامه های عمرانی را تهیه و تصویب آنرا به هیئت دولت پیشنهاد خواهد کرد ( ماده ۶۰ ق. ت. ا. ش. ۱).

### ۳- منابع درآمد انجمنهای شهرستان و استان

منابع درآمد انجمن در ماده ۶۲ ق. ت. ا. ش. ۱، مقرر شده است، این منابع بر چند نوع میباشد: اول منابع ناشی از وضع عوارض. انجمنهای شهرستان برای اجرای برنامه های عمرانی که در ماده ۱۰۰ مصرح است و در بالا بدان اشاره کرده ایم، میتوانند عوارض وضع کنند. عوارض نباید تأثیر سوئی در اقتصاد محل داشته باشد و باید با تشخیص کمیسیون مرکب از وزراء کشور، دارائی و اقتصاد باشد. ثانیاً سهمی که انجمنهای عمران دهات و انجمنهای شهر به انجمن شهرستان سپردازند. پرداخت این وجوه به تقاضای انجمن شهرستان و تصویب استاندار خواهد بود. ثالثاً کمک های بلاعوض دولت، این کمکها هر ساله در بودجه مملکتی منظور خواهد شد. رابعاً هدایا و کمکهای بلاعوض و درآمدهای متفرقه دیگر.

### ج - نظارت دولت بر انجمن های شهرستان و استان

انجمن های شهرستان و استان که از واحدهای غیر متمرکز محلی میباشد، جزئی از یک دولت بسیط هستند. حدود اختیارات این واحدها بوسیله وظائف و

---

۱- مسلماً درآمد انجمن های شهرستان از انجمنهای عمران دهات و انجمنهای شهر، رقم قابل ملاحظه ای را تشکیل نخواهد داد، چون اگر کمک بلاعوض دولت نباشد، اغلب این انجمنها قادر به پرداخت مخارج اولیه خود نخواهند بود.

اختیارات قدرت مرکزی که ناظر به تمام کشور است ، محدود میشود . لذا این واحدها در چهارچوب امکاناتی که بآنها داده شده است عمل میکنند دولت بعنوان حافظ منافع عمومی در فعالیت این سازمانها نظارت میکند . این نظارت دو صورت دارد :

۱- خفیف ، ۲- شدید .

### ۱- شکل خفیف نظارت

در ضمن مطالعه از ق . ت . ا . ش . ا ، به اشکال مختلف نظارت خفیف قدرت مرکزی برای انجمن ها اشاره کرده ایم . مثل حضور استانداران و فرمانداران در جلسات انجمن و شرکت در مذاکرات و تقاضای استاندار در مورد تشکیل جلسات فوق العاده .

همچنین انجمنهای شهرستان و استان باید یک نسخه از کلیه مصوبات خود را قبل از اجرا برای فرماندار و استاندار بفرستند . در صورتیکه استاندار یا فرماندار این مصوبات را مخالف قانون تشخیص داد از انجمن میخواهد که در این مصوبات تجدیدنظر بعمل آورد . اگر انجمن حاضر به تجدید نظر نگردد ، مسئله مورد اختلاف به شورای دولتی و در غیاب شورای دولتی به هیئت وزیران ارجاع خواهد شد و رأی هیئت وزیران در این مورد قطعی خواهد بود . انجمن قبل از تعیین تکلیف این نوع مصوبات ، حق اجرای آنها ندارد .

### ۲- شکل شدید نظارت یا انحلال انجمنها

استانداران و فرمانداران حق دارند که اقدامات خلاف قانون انجمنها را به آنها یادآوری کنند و در صورت عدم توجه انجمن باین تذکرات ، به تقاضای وزارت کشور ، شورای دولتی و در غیاب شورای دولتی هیئت وزیران تصمیم به انحلال انجمن خواهد گرفت . بعد از انحلال اگر بیش از یکسال به آخر دوره فعالیت انجمن مانده باشد ، وزارت کشور برای بقیه مدت دستور تجدید انتخابات را صادر خواهد کرد . در حال تا تجدید انتخابات کمیسیون ریاست فرماندار و عضویت رئیس دارائی رئیس

آموزش و پرورش، رئیس انجمن شهر و یکک نفر معتمد محل و در صورت فقدان انجمن شهر، دو نفر معتمدین محل، وظائف انجمن منحل شده را با استثناء وضع عوارض، انجام خواهند داد.

انحلال انجمنهای محلی اصولاً از حقوق دولت است ولی در این مورد با مقایسه به ترتیب انحلال انجمن های شهر، انجمن های شهرستان و استان با تضمینات کمتری همراه است و ساده تر قابل انحلال هستند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی