

نهادهای حقوقی در خارج از شرایط فرهنگی - تاریخی به منصفی ظهور نمی‌رسند. همه‌ی نهادهای حقوقی از محیط خود اثر می‌پذیرند. به همین دلیل قانون اساسی عبارتست از راه حل‌هایی برای زندگی اجتماعی یک ملت با توجه به اخلاق، مذهب، موقعیت جغرافیایی، ثروت، روابط سیاسی، تعداد جمعیت و اوضاع و احوال روز با پیش‌بینی آینده. قوانین نیز باید در سطح پایین‌تری همه‌ی نکات بالا را رعایت کنند. و گرنه یا اجرا نمی‌شوند و یا این‌که اجرای آن به ناهنجاری خواهد انجامید.

در این نوشتار کوشش خواهد شد تا شوراهای کشوری مورد ارزیابی و سنجش قرار گیرد. در ارزیابی روشن خواهد شد که آیا قانون شوراها با شرایط فرهنگی - تاریخی ما تطبیق دارد یا خیر؟ و آیا اجرای آن در شرایط کنونی گامی در راه توسعه‌ی سیاسی است؟ و سپس به سنجش آن با قوانین پیشین می‌پردازیم، تا آگاهی بیش‌تری از شرایط خاص کشور خود بساییم. خلاصه موضوع‌های مورد بررسی به شرح زیر است:

الف. ارزیابی شوراها در قانون اساسی؛

ب. ارزیابی شوراها در قوانین عادی؛

پ. سنجش شوراهای مندرج در قانون اساسی با انجمن‌های ایالتی و ولایتی در قانون اساسی پیشین؛

ت - سنجش قانون شوراها با قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی.

پیش از بررسی موضوع، نگاهی به فهرست قوانین شوراها (یا دیگر قوانینی که به آن مربوط اند) در دوران جمهوری اسلامی ضروری است.

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۸/۱۱؛

۲. لایحه قانونی واگذاری اختیارات انجمن‌های شهرستان و استان به کمیته برنامه‌ریزی استان - ۱۳۵۸/۲/۵؛

۳. قانون شوراهای محلی ۵۸/۵/۲؛

۴. لایحه قانونی انتخابات شوراهای و طریقه تصویب آن ۵۸/۷/۲۶؛

۵. لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ۵۹/۲/۲۹؛

۶. قانون تشکیل شوراهای کشوری ۱۳۶۱/۹/۱؛

۷. قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور ۱۳۶۵/۴/۲۹؛

## ارزیابی و سنجش

### شوراهای کشوری

محمد رضا خوبروی پاک

۸. قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشوری؛

۹. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵/۳/۱؛

۱۰. آئین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و شهرک ۷۵/۱۰/۲؛

۱۱. آئین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش ۷۵/۱۰/۲.

قوانین و آئین‌نامه‌های دیگری که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با شوراها ارتباط دارند:

قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴؛

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب اسفند ماه ۱۳۶۲؛

آئین‌نامه تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۳/۷/۲۲؛

در این نوشته هر کدام از قوانین شوراها را به نام سال آن می‌خوانیم، مانند قانون ۱۳۶۱ و یا قانون ۱۳۷۵ و غیره.

الف. ارزیابی شورا در قانون اساسی

در مقدمه‌ی قانون اساسی ایران زیر عنوان «شیوه‌ی حکومت در اسلام» آمده است که قانون اساسی «... در خط گستن از سیستم

استبدادی، در سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند (و بضع عنهم اصرهم والاغلال التي كانت علیهم)... تا زمینه‌ی بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده‌ی تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه‌ی چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه‌ی افراد اجتماع فراهم می‌سازد.

در اصل سوم قانون اساسی (بند ۸) «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» قید شده است.

در اصل ششم با توجه به اتکای جمهوری اسلامی در اداره‌ی امور به رأی عمومی انتخابات «اعضای شوراها و نظایر این‌ها» پیش‌بینی شده است.

اصل هفتم قانون اساسی، «طبق دستور قرآن کریم و «امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر» مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا، و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قوانین ناشی از آن معین می‌کند».

اصل دوازدهم قانون اساسی پس از تصریح به دین و مذهب رسمی ایران، پیروان مذاهب حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی را به رسمیت شناخته و اضافه می‌کند: «... در هر منطقه که پیروان هر یک از مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب».

فصل هفتم قانون اساسی، ویژه شوراها است به این ترتیب:

اصل یکصدم: «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 با استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان، یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان



و انتخاب شوندهگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

اصل یک صد و یکم: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شورای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.»

اصل یک صد و دوم: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.»

اصل یک صد و سوم: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.»

اصل یک صد و چهارم: «در باره‌ی شوراهای کارگری و دهقانی و غیره است.»

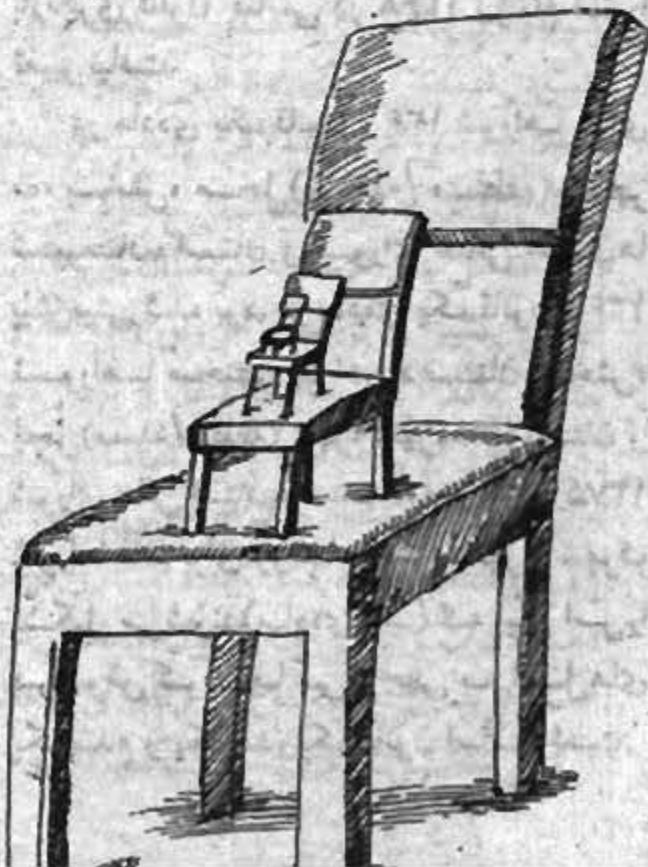
اصل یک صد و پنجم: «تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.»

اصل یک صد و ششم: «انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شوراهای در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.»

به طوری که ملاحظه می‌شود، اصل ششم قانون اساسی، شوراهای را در ردیف نهادهای مانند مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری قرار داده است. در اصل هفتم، شوراهای «از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور» تلقی شده‌اند اما اصل یک‌صدم (شاید با توجه به اوضاع و احوال حاکم در کشور در آن زمان و نتیجه‌ی منفی حاصل از درک نشدن تفاوت بین قومیت و تابعیت از طرف گروه‌ها) به یکباره تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور به کناری نهاده شده و تنها از «نظارت» شوراهای

نام برده شده است و گویی اصل هر عملی مجاز است مگر آن که بالصراحت نفی یا منع شده باشد، ترجیح داده شده است. این تعبیر با نظر رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که دو دستور قرآنی مندرج در بالا را تنها ناظر به نقش مشورت در این‌که فکرها و تصمیم‌ها پخته‌تر باشد می‌دانست، تطبیق دارد<sup>۳</sup> در حالی که آیت‌الله طالقانی بحث تمرکز و عدم تمرکز را حتماً به مرجعیت و فتوی نیز تفسیر می‌داد<sup>۴</sup> و این پیوند میان نظریه‌ی فقهی با نگرش سیاسی می‌توانست در زمینه‌ی امور شوراهای نیز بکار گرفته شود.

واضح است که قانون‌گذار قانون اساسی از شوراهای و وظایف و اختیارات آنان، از جمله‌ی آخر اصل یک‌صدم پدیداست، در آنجا که از «رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی» یاد می‌کند. بدیهی است تخلف از هر کدام از موارد یاد شده بالا، برابر قوانین جرم است و نیازی به ذکر آنها در قانون اساسی نیست و گرنه برای همه‌ی مواردی که عمل به آن در اختیار رهبر و یا رئیس جمهور است، رعایت موارد بالا را ذکر کرده‌اند. تذکر قسمت آخر این ماده فقط مستمسک مدعیان کوچک و بزرگی خواهد شد که خیال پروری‌های آن و صدمات ناشی از آن هنوز گریبان کشور ما را رها نکرده است. شگفت آن‌که با رعایت همه‌ی موارد بالا باز هم نحوه نظارت شوراهای را قانون عادی تعیین می‌کند. فراموش نکنیم که برای وصول به دمکراسی نمی‌توان منتظر حصول تمام شرایط آن شده. تنها از راه آموختن رواداری، راه و رسم دمکراسی و تکرار و تمرین مستمر آن دمکراسی امکان‌پذیر می‌شود.



اصل یک صد و دوم هم این نظارت را برای شوراهای استان‌ها، که طبیعتاً بالاترین شورای کشوری باید باشند، تنها در محدوده‌ی «نظارت بر اجرای هماهنگ» برنامه دانسته است. هر چند که نیت قانون‌گذار خیر بوده و خواسته از تبعیض میان استان‌ها بکاهد؛ (با توجه به اصل چهارم و هشتم قانون اساسی که متأسفانه مورد توجه قانون‌گذاران ادوار مختلف مجلس برای وضع قانون شوراهای قرار نگرفت) اما در این‌جا این پرسش مطرح می‌گردد که آیا این نظارت فقط «اطلاعی»<sup>۵</sup> (استطلاعی) است؛ یعنی عدم تصویب برنامه‌ای از سوی شورای عالی استان، حدسه به طرح و عمل دولت وارد نمی‌کند؟ یا مانند شیوه‌ی مختار امروزی، در موارد دیگر، نظارت استصوابی است؟ در این اصل نیز نحوه‌ی تشکیل و وظایف شورا به قانون عادی واگذار شده است.

برابر اصل یک صد و سوم هر چند که مقامات مسئول «ملزم به رعایت تصمیمات» شوراهای هستند؛ اما فرق است میان ملزم بودن به رعایت و ملزم بودن به اجرا. افزون بر این ضمانت اجرایی هم برای عدم رعایت در نظر گرفته نشده است. دیگر این‌که تکلیف مقامات غیر کشوری روشن نیست. اگر مسئول یکی از بنیادهای موجود و یا یکی از ائمه جمعه و یا نماینده‌ی ولی فقیه رعایت تصمیمات شورا را نکرده، تکلیف چیست؟

در مجموع از اصول بالا می‌توان نتیجه‌گیری کرد که دامنه‌ی تصمیم‌گیری و عمل شوراهای بسیار محدود است و همین موارد محدود نیز اغلب به قوانین عادی واگذار شده است که یکی «داستانی است پر آب چشم» که در ذیل خواهیم خواند.

بر اساس اصل یک صد و ششم، در صورت انحراف از وظایف قانونی شورا به وسیله‌ی مرجعی که بعداً تشخیص داده خواهد شد (برابر قوانین عادی) منحل می‌گردد. خود کلمه‌ی انحراف کلمه‌ی کشداری است که تعابیر آن بسیار گوناگون است. واگذاری مرجع تشخیص انحراف به قوانین عادی، از اعتبار شوراهای می‌کاهد و آنها را دست‌خوش اغراض مختلف می‌کند. به علاوه با وجود قبول و حاکمیت اصل برائت معلوم نیست چرا مرجع تشخیص انحراف در آغاز به دادگاه مراجعه نمی‌کند؟ و قانون اساسی، این شورای منحل را که دیگر شخصیت حقوقی نخواهد داشت، برای دادخواهی به دادگاه احاله می‌کند؟ آیا



## قانون اساسی

### عبارت است از راه حل هایی

### برای زندگی اجتماعی یک ملت

### با توجه به اخلاق

### مذهب

### موقعیت جغرافیایی

### ثروت

### روابط سیاسی

### تعداد جمعیت

### بایش بینی آینده

نمی شد دادگاه ها را به موجب قانون اساسی ملزم ساخت که با وصول تقاضای مرجع تشخیص انحراف، به دادرسی فوری دست یازند و شورا را معلق کنند نه منحل، تا شورا بتواند به مراجع بالاتر قضایی نیز متوسل شود؟ ملاحظه می شود که قانون اساسی که علی الاصول باید بنیان گذار نهادهای سیاسی باشد چگونه نهاد شورا را بر روی پایه های لرزانی قرار داده است و چگونه اختیارات و میدان کارایی آن را محدود ساخته است. و تازه تمامی آن نیز بستگی به حسن نیت دولت مرکزی دارد و پیداست که میان دولت و مردم عدالت برقرار نشده است. در حقیقت قانون گذار ما قبول کرده است، آن که همه ی قدرت و اختیار را دارد (دولت) همه ی حقوق را نیز دارا می باشد. در حالی که جوهر دموکراسی تحدید اختیارات به کارگیری قدرت است که غایت آن مشروطه سازی قدرت است یعنی دارندگان قدرت فقط و در شرایط معین شده از پیش، حق دارند عمل کنند.

عدالت در جامعه به ۲ صورت مختلف تجلی می کند؛ اول عدالت ناشی از قانون اساسی و دیگر عدالت قضایی. اولی برگزارکننده ی قواعد اساسی حاکم بر جامعه است تا بر اساس آن عدالت پایدار شود و دومی فقط اداره ی قواعد برقرار شده در قانون اساسی را بر عهده می گیرد و با تطبیق خود با آن به اجرای عدالت می پردازد. بدین ترتیب عدالت ناشی از قانون اساسی حکم می کند که تعیین و تعریف قواعد و نهادها را در جامعه به صورت قواعدی کاملاً عمومی و غیر قابل خدشه باشد تا به وسیله ی آن بتوان به صلح و عدالت در جامعه نائل شد. رژیم سیاسی مجموعه ای از مقررات و آئین ها است که باید اجازه برقراری صلح و آرامش از طریق عدالت را بدهد.

## ب. شوراها در قوانین عادی

### ۱. کلیات

قانون باید مفید بوده و با روشی مثبت و واقعی به برقراری صلح و عدالت کمک کند. به همین دلیل باید به قول اصطلاح رایج قانون مند Legal/ بوده یعنی تعاریف و ضمانت ها و آئین های آن برابر با قانون اساسی باشد. و دیگر آن که قانون باید حقانیت و مشروعیت داشته باشد، به این معنا که با قوانین نانوشته ی جامعه تطبیق کند. بنابراین از یک سو قواعد نوشته شده ی قانون اساسی است که قانون را به قانون مندی می رساند و از سوی دیگر، رعایت آداب و سنن و پیشینه ی تاریخی است که به قانون مشروعیت می بخشد. حال ببینیم قوانین شوراها تا چه حد به این ۲ اصل اساسی توجه کرده اند.

اغتشاش در مفاهیم و کارکرد شوراها در کلیه ی قوانینی که پس از قانون اساسی وضع شده است نیز به چشم می خورد.

با این که یک بار دیگر نیز در ۱۵۰ شهر ایران انتخابات شورای شهر انجام گرفته است (مهرماه ۱۳۵۸) اما قانون گذاران ادوار مختلف مجلس هر بار برای تنظیم قوانینی که در پیش به آن ها اشاره کرده ایم دچار سردرگمی بیش تری شدند و کشمکش ناساز میان قوانین عادی با قانون اساسی رخ داد که آخرین آن یعنی قانون ۱۳۷۵ هر چند که به دور از «بدوی سازی» قانون گذاری های پیش است، با این همه در بسیاری از موارد متعارض با روح قانون اساسی و یا مبهم و ناقص است.

نام شورا از ۱۳۶۱ به شورای اسلامی تغییر یافت که با توجه به نظام جمهوری اسلامی و با توجه به اصول مختلف آن که در پیش ذکر شد نیازی به این صفت نبود. همان طور که در بازنگری قانون اساسی در ۱۳۶۸ نیز نام شورا تغییر نیافت.

در ماده ی یک قانون ۱۳۶۱ شوراها برای ده، بخش، محل (محله/ منطقه)، شهر شهرستان، استان و شورای عالی استان ها پیش بینی شده بود. در ماده ی یک قانون ۱۳۶۵ شوراها مختص به ده، دهستان، بخش، محل (محله/ منطقه) شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان ها است. اما در قانون ۱۳۷۵ شوراها فقط برای روستا، بخش، شهر و شهرک تشکیل می شوند (ماده ی یک) که این امر را فراموش کردن یا بی توجهی به اصل های یک صدم و یک صد و یکم قانون اساسی است.

در هر دو قانون اولیه (۱۳۶۱ - ۱۳۶۵) شرط داشتن سواد خواندن و نوشتن قید نشده بود. هر چند که در قانون ۱۳۶۱ «در میان کاندیداهای واجد شرایط مسأله ی ترجیح با کسانی است که سواد خواندن و نوشتن را دارند» (بند ۵ ماده ی ۲۴).

در قانون ۱۳۷۵ «شرط دارا بودن سواد خواندن و نوشتن به اندازه ی کافی» آمده است (بند ۵ ماده ی ۲۴) در هر ۳ قانون، ابراز وفاداری به قانون اساسی از جمله شرایط انتخاب شدن است و در هر ۳ قانون سن انتخاب کنندگان ۱۵ سال است. بی اعتمادی قانون گذاران به شوراها چنان بود که حتا تنظیم آئین نامه ی داخلی «کلیه شوراها به وسیله شوراها ی استان تنظیم و پس از تصویب وزیر کشور به اجرا» در می آید (ماده ی ۱۰ قانون ۱۳۶۱). هر شورا در برابر شورای مافوق خود مسئول بوده و «مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان ها» است. (تفسیر، ماده ی ۱۲ قانون ۱۳۶۱). ماده ی ۱۹ این قانون وظایف و اختیارات کلی شوراها را مشخص می کند؛ از جمله «بررسی و شناخت کمبودها و نیازها و نارسایی های اجتماعی، اقتصادی، و عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی حوزه ی انتخابیه و ارائه ی راه حل به مقامات مسئول، تهیه طرح، نظارت دقیق» و غیره. شورایی که قادر به تهیه ی آئین نامه ی داخلی خود نیست چگونه قادر به ارائه ی راه حل و تهیه ی طرح و نظارت دقیق خواهد بود؟ بحث درباره ی یکایک مواد متناقض و متعارض مندرج در این ۲ قانون با قانون اساسی از حوصله ی این نوشتار خارج است. به همین جهت، آخرین قانون (سال ۱۳۷۵) و آئین نامه های مربوط به آن در این قسمت مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

برای روشن شدن هر چه بیشتر موضوع، یادآور می شویم که برابر قانون تقسیمات کشوری (۱۳۶۲) عناصر تقسیمات کشوری عبارتند از:

روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان، و استان که روستا واحد مبدا تقسیمات کشوری و دهستان، کوچک ترین واحد تقسیمات و یا به تعبیر آئین نامه ی ۱۳۶۳ همین قانون کوچک ترین واحد اداری - سیاسی کشور است. با توجه به این که در اصل یک صدم قانون اساسی از دهستان نامی برده نشده است. در ماده ی یکم قانون ۱۳۷۵، اصل



یک صدم قانون اساسی را به این صورت آورده‌اند که «به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک شوراهایی به نام شورای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرک بر اساس مقررات این قانون تشکیل می‌شود.» به این ترتیب قانون‌گذار علاوه بر فراموش کردن استان، بر خلاف اصل ۹۸ قانون اساسی که تفسیر قانون اساسی را در صلاحیت شورای نگهبان می‌داند، خود به نوعی تفسیر پرداختند و شورای نگهبان نیز این قانون را در تاریخ ۱۳۷۵/۲/۲۳ تأیید کرده است، بدون این‌که مسامحه قانون‌گذار را در مورد استان مورد توجه قرار دهد و بی آن‌که بخواهد تا مطابق قانون اساسی اداره‌ی امور زیر نظر شورا قرارگیرد، نه فقط خود امور. در این جا نیز گویی «حجیت عقل در تمیز قوانین» مورد توجه قرار نگرفته است. به این ترتیب آن کوچک‌ترین روزنه امیدی که می‌شد با تفسیری موسع از اصل یک صدم قانون اساسی در مورد «اداره روستا و...» غیره داشت، با این روش خلاف قانون اساسی بسته شد. کلمه شهرک نیز که در قانون اساسی وجود نداشت به این ماده اضافه شده است.

در این قانون، دوره‌ی فعالیت شوراهای که برابر دو قانون دیگر، ۲ سال بود به ۲ سال افزایش یافت، که امری به جا بود. اعضای شورای اسلامی روستاها و بخش‌ها، بر حسب جمعیت ۳ تا ۵ نفر خواهد بود. در این قانون برخلاف مفاد قانون تقسیمات کشوری، از دهستان - کوچک‌ترین واحد اداری - سیاسی کشور نامی برده نمی‌شود<sup>۷</sup> در نتیجه برابر ماده‌ی ۵ «شورای بخش با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شورای روستاها» تشکیل می‌شود. هدف این ماده از اکثریت نسبی کاملاً روشن نیست. اکثریت نسبی یعنی چه کسانی؟ همه منتخبین روستاها و یا اعضای شوراهای روستا که به بخش معرفی می‌شوند؟ و اگر نماینده و شورای روستایی اکثریت به دست نیارود به عضویت شورای بخش در می‌آید؟ در این صورت تکلیف آن روستا چه خواهد شد؟ تعبیر ذیل ماده‌ی ۶ این قانون پس از ذکر این‌که اعضای شورای بخش باید پنج نفر باشند توضیح می‌دهد که «نهایت حداقل!» باید از هر روستا یک نفر

انتخاب گردد. صرف‌نظر از این‌که معنای نهایت حداقل معلوم نیست، اگر بخشی ۱۰ روستا را شامل شد تکلیف چیست؟ از ماده‌ی ۸۷ آیین نامه اجرایی قانون (۱۳۷۵/۱۰/۲) معلوم می‌شود که می‌توان برای چند روستا یک نفر را به عنوان نماینده تعیین کرد. این کار به منافع روستای بی‌نماینده لطمه خواهد زد. افزون بر آن، هیأت اجرایی مأمور انتخابات این کار را انجام خواهد داد که مداخله صریح و روشنی از سوی قوه مجریه در نقض آرای مردم است. حق این است که شورای بخش مرکب از نمایندگان منتخب همه شوراهای روستا باشد.

هر فرد می‌تواند فقط عضو یک شورا باشد ولی اعضای شورای روستا که به عنوان عضو اصلی یا علی‌البدل شورای بخش انتخاب می‌شوند از این قاعده مستثنی هستند (ماده ۱). برابر ماده‌ی ۱۷ این قانون، انتخاب اعضای شورای روستا، شهر و شهرک با رای مخفی و مستقیم مردم (که هر دو در قانون سابق ذکر نشده بود) به عمل می‌آید و اکثریت نسبی ملاک عمل خواهد بود و در صورت تساوی آرا میان انتخاب شوندگان «ایشانگران» حق تقدم خواهند داشت و گرنه مدارک بالایی تحصیلی و یا قرعه ملاک عمل خواهد بود.

یکی از تفاوت‌های اصلی این قانون با دو قانون پیشین این است که فقط شورای بخش از اعضای منتخب شورای روستا به ترتیبی که ذکر شد تشکیل می‌شود. اما در مورد شوراهای روستا و شهر و شهرک انتخاب اعضا با رای مستقیم مردم است. این ماده به نحو روشنی تنظیم نگردیده است به طوری که تردید در مورد «افقی بودن یا عمودی بودن شوراها» را به ذهن متبادر می‌کند. منظور از افقی بودن یعنی انتخاب مستقیم مردم و عمودی بودن تشکیل شوراهای بالاتر از اعضای منتخب شورای پایین‌تر است.<sup>۸</sup> ماده‌ی ۸۷ آیین نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش (۷۵/۱۰/۲) به این نکته تصریح دارد.

حداقل سن انتخاب شوندگان از ۲۲ سال قوانین پیشین به ۲۵ سال افزایش داده شد و در بند (د) ماده ۲۶ به جای «اعتقاد و تعهد عملی به اسلام و ابراز وفاداری به قانون اساسی» در ۲ قانون پیشین «اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه» قید شده است و در بند (ه) عبارت وفاداری به قانون اساسی آمده است. تردیدی نیست که ابراز وفاداری به قانون اساسی متضمن اعتقاد به ولایت مطلقه فقیه نیز

نام شورا  
از ۱۳۶۱  
به شورای اسلامی  
تغییر یافت  
که با توجه به  
نظام جمهوری اسلامی  
و با توجه به  
اصول مختلف آن  
که در پیش ذکر شد  
نیازی به این صفت نبود.

می‌باشد بنابراین ذکر دوباره آن لزومی نداشت. در تبصره یک ماده ۲۶، نامزدان انتخاباتی اقلیت‌های دینی «به جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند» روش روشن شدن و اثبات این اعتقاد و التزام عملی معلوم نگردیده است. با توجه به این که اعتقاد درونی و التزام نادیدنی است، آیا گواهی یک مرجع دینی اقلیت کافی خواهد بود؟ آیا گذشت از چنین صافی‌ای، انتخابات را از جهت مردمی و مستقیم و مخفی خارج نخواهد کرد؟ در بند (و) ماده‌ی ۲۶ بر خلاف ۲ قانون دیگر «دارا بودن سواد خواندن و نوشتن به اندازه کافی» تصریح شده که به جا و متناسب با وظایف اعضای شورا است.

تغییر در شرایط انتخاب شوندگان در قانون پیشین به تشخیص دادگاه‌های صالحه برده، ولی در این قانون نیامده است. یعنی معلوم نشده است که اگر در دوره‌ی ۴ سال عضویت شورا، شخصی صفات لازم انتخاب شدن را از دست بدهد و یا معلوم شود از اول نداشته است تکلیف چیست؟

برابر ماده‌ی ۸۲ این قانون، «سلب عضویت اعضای شوراهای روستا و بخش و شهرک با تصویب هیأت حل اختلاف استان و در مورد شوراهای شهرها با پیشنهاد حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی خواهد بود». دلایل سلب عضویت روشن نیست و اکثریت هیأت‌های حل اختلاف به طوری که خواهیم دید از قوه‌ی قضائیه نیستند. روش صحیح قانون‌گذاری حکم می‌کند که اولاً موارد سلب عضویت روشن شود و ثانیاً فقط دادگاه صالحی به این کار رسیدگی کند. مداخله نمایندگان مجلس و یا معاون رئیس جمهور و یا استاندار، خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی در مورد تفکیک قوا است. طرفه آن‌که مسلوب از



عضویت پس از آن می‌تواند به دادگاه شکایت کند. او اول مجازات را متحمل می‌شود و سپس به دادگاه می‌رود.

ماده ۲۸ قانون، افراد زیادی را به واسطه‌ی شغل و مقام خود از عضویت در شوراهای محروم کرده است. این محرومیت در مورد پاره‌ای از مشاغل دولتی صحیح به نظر می‌رسد، اما به عنوان مثال، رییس دانشگاه آزاد اسلامی، رییس جمعیت هلال احمر، سرپرست نهضت سوادآموزی، رییس سازمان نظام پزشکی، رؤسای دانشگاه‌ها که هر یک می‌توانند خدماتی برای شوراهای انجام دهند، چرا باید از عضویت در شوراهای سراسر کشور محروم باشند؟

بند (ط) این ماده «قاچاق چیان مواد مخدر و معتادان به این مواد» را جزو محرومان از داوطلبی می‌داند. اگر مقامات دولتی از قاچاقچی بودن کسی خبر دارند و او را مشغول به این کار می‌بینند، چرا در صدد توقیف او بر نمی‌آیند، تا به مراجع قضایی تسلیم شود و دیگر این‌که اعتیاد شخص را چگونه می‌توان ثابت کرد؟ در قانون ماده یا تبصره‌ای دال بر ارایه‌ی گواهی صحت مزاج به چشم نمی‌خورد.

محجورین، در کنار «وابستگان به رژیم گذشته» قرار داده شده‌اند. حق و انصاف نیست که افراد دست اول را که یا به علت نقص طبیعی اسباب حاجر آنها فراهم شده (بله صفر - جنون) و یا به سبب تنگدستی معسر و مفلس و یا در اثر معاملات تجاری ورشکست شده‌اند، در کنار وابستگان به رژیم گذشته قرار داد. دیگر این‌که همه‌ی کدخدایان رژیم پیشین که پیش‌تر ریش سفید بودند را نباید وابسته به رژیم گذشته تلقی کرد و داغ ننگ محرومیت به پیشانی آنان در روستایی کوچک گذاشت که با گذشت سال‌ها پاک نمی‌شود.

## ۲. وظایف شوراهای

پل والرئ Paul valery، نویسنده و شاعر فرانسوی (۱۸۷۱-۱۹۴۵) جمله‌ی مشهوری دارد: «در درازنای سده‌ها سیاست تبدیل به عامل جلوگیری مردم از مداخله در کارهایشان و پرستش از مردم در مورد اموری که از آن آگاهی ندارند، شده است» این جمله در مورد وظایف شوراهای کاملاً مصداق دارد.

ماده ۶۸ قانون، وظایف و اختیارات شورای اسلامی را بر شمرده است. وظایف

شورای روستاها عبارتست از:

الف. نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌های شورا؛  
ب. بررسی و شناخت کمبودها... تهیه طرح و پیشنهاد و ارائه آن به مقامات مسئول؛

ج. جلب مشارکت و خودیاری مردم و همکاری با مسئولان وزارتخانه‌ها و ایجاد تسهیلات برای پیشبرد امور آنها؛

د. تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاست‌های مذکور؛

هـ. نظارت و پی‌گیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستاها؛ (چه نوع نظارت و در برابر چه کسانی با مهندسین مشاور یا مقاطعه‌کار یا مسئولان دولتی؟)

و. همکاری با مسئولان ذیربط برای احداث و اداره و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی؛

## فراموش نکنیم که

### برای وصول

### به دهمکراسی

### نمی‌توان

### منتظر

### حصول تمام شرایط آن شد

### تنها از راه آموختن رواداری

### راه و رسم دهمکراتیک

### و تکرار و تمرین مستمر آن

### دهمکراسی امکان‌پذیر می‌شود.



ز. کمک رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیر مترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی سرپرست با استفاده از خودیاری محلی؛

ح. تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت میان آنها؛

ط. ایجاد زمینه مناسب جهت اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و تامین بهداشت محیط؛

ی. همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی؛

ک. ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی جهت اجرای فعالیت‌های تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی؛

ل. جلب مشارکت و همکاری مردم در انجام امور فرهنگی و دینی؛

م. انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای ۴ سال بر اساس آیین نامه مربوط و معرفی به

بخش‌دار جهت صدور حکم؛

تبصره: عزل دهیار بنا بر رای اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا بر اساس آیین نامه مربوط انجام می‌شود و به بخش‌دار جهت صدور حکم عزل، اعلام نمی‌گردد.

در این ماده به طوری که دیده می‌شود لغت نظارت ۲ بار، بررسی و شناخت ۱ بار، جلب مشارکت مردم ۲ بار، ایجاد زمینه مناسب ۲ بار، همکاری با مسئولان کشور و نیروی انتظامی ۳ بار، تهیه طرح و پیشنهاد، تبیین و توجیه دولت تلاش برای حل اختلافات هر کدام یک بار آمده است. که هیچ کدام جنبه‌ی اجرایی ندارد و تنها عمل اجرایی شورای روستا، عبارتست از نصب یا عزل دهیار.

قانون‌گذار به جای وادار کردن مسئولان دولتی برای همکاری با شورای روستا و یا حداقل اخذ نظر شورا، از شورا توقع دارد. به جای همکاری مسئولان وزارتخانه‌ها با شوراهای کار برعکس شده است. شوراهای باید همکاری کنند و برای مرکز نشینان و یا شهرنشینان تسهیلات فراهم نمایند که سابقه‌ی این کار در روستاها خوشایند نیست و یاد آور تهیه‌ی سوره‌سات بوسیله‌ی روستاییان برای خدمه‌ی دولت است.

دولت با همه دستگاه‌های تبلیغاتی خود برای توجیه و تبیین سیاست‌های خود، ترغیب مردم را از شوراهای متوقع است که باید این کار را انجام دهند. اما قانون‌گذار ذکری از وسایل و امکاناتی که در اختیار شوراهای خواهد بود نمی‌کند. حقیقت این است که برابر این قانون شورا هیچ یک از وسایل و امکانات لازم را در اختیار ندارد تا بتواند طرح تهیه کند، زمینه‌ی مناسب فراهم نماید و یا دیگر وظایف را انجام دهد.

در مورد انتخاب دهیار، (چرا دهیار و نه دهدار با توجه به قانون تقسیمات کشوری و آیین‌نامه‌ی آن) نیز ابهاماتی وجود دارد از قبیل داشتن صلاحیت، بدون مشخص کردن مرجعی برای تشخیص آن. و دیگر این‌که آیا می‌توان از میان اعضای شورا دهیار را انتخاب کرد یا خیر؟ آیین نامه نام برده شده در این ماده کدام است؟ مشروح وظایف دهیار در ماده‌ی ۶۹ ذکر شده است که بیش‌تر جنبه‌ی همکاری و مراقبت دارد و تنها وظیفه‌ی اجرایی او «اجرای مصوبات شورای اسلامی روستا» است. در برابر این وظایف، حقوق و اختیاراتی برای او در نظر گرفته نشده است.



موضوع مهم بردجهی شورا به کلی مسکوت گذاشته شده است، ولی در مادهی مربوط به اختیارات شورای بخش خواهیم دید که هزینه‌های شورا باید از محل خودیاری مردم تأمین شود. در قانون ۱۳۶۱ برابر با مادهی ۲۲ قسمتی از «بودجه شورا از طریق زکوات (پس از تصویب)» تأمین می‌گردد و می‌دانیم که زکوات به حکم شرع مورد مصرف معاش فقرا، مساکین و مستضعفان است.

در مادهی ۷۰ وظایف شورای بخش نوشته شده است که، آن هم حاوی همان مطالب مندرج در ماده ۶۹ است؛ که هیچ کدام ضمانت اجرا ندارد و معلوم نیست، اگر مسئولان و یا مراجع ذیصلاح به هیچ یک از طرح و پیشنهاد و نظارت و ایجاد زمینه مناسب توجهی نکردند، تکلیف چیست؟ و یا نخواهند با همه همکاری کنند مرجع حل اختلاف چیست؟ در بند (و) این ماده «بهره‌برداری از تأسیسات و تجهیزات عمومی و عمرانی و مزارع و مراتع و جنگل‌های خارج از حیطه روستاهای موجود در بخش» به شورای بخش واگذار شده است. این تنها مورد اجرایی است که به شورای بخش واگذار شده است. اگر تأسیسات عمومی و عمرانی است هزینه بهره‌برداری از آن به عهدهی کیست؟ آیا این موارد نیز باید از محل خودیاری مردم تأمین شود؟ موضوع مهم این‌که چرا انتخاب بخش‌دار به شورای بخش تفویض نشده است؟ شورای بخش موظف به همکاری مؤثر با سازمان ثبت احوال برای موالید و متوفیات است ولی در مورد آیین‌نامه‌ی داخلی خود و یا بودجه‌اش برابر این قانون اختیاری ندارد. تنها پیش‌بینی در مورد هزینه‌های شوراها و اداره‌ی دمپاری‌ها بند (ل) مادهی ۷۰ است که شورا را موظف می‌کند تا با «جلب خودیاری اهالی روستا» این مهم را به انجام برساند. از پیش می‌توان گفت که چنین خودیاری محال و یا حداقل بسیار دشوار است. حکمیت در اختلافات میان افراد و محلات و هم‌چنین میان روستاها به ترتیب به شورای روستا و شورای بخش واگذار شده است؛ اما معلوم نشده که اگر طرفین اختلاف از قبول حکمیت خودداری کردند و یا پس از قبول حکمیت از اجرای آن خودداری ورزیدند کدام مرجعی باید به آن رسیدگی و یا درصدد اجرای حکم حکمیت برآید؟

«همکاری با نیروی انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی» به هر دو شورا واگذار

شده است که اجرای آن در روستاهای دور از مراکز شهرها با توجه به روابط نزدیک خویشاوندی یا غیرممکن و یا سبب تصفیه حساب‌های شخصی خواهد شد. در داخل بخش‌ها نیز نفاق و بیزاری میان روستاها را به ارمغان خواهد آورد.

در قانون ۱۳۶۱ شوراها شخصیت حقوقی داشتند (ماده ۱۷) و می‌توانستند مبادرت به اقامه دعوا کرده و یا در مقابل دعاوی از خود دفاع کنند؛ ولی در قانون ۱۳۷۵ چنین موضوعی به چشم نمی‌خورد. در این صورت بدون داشتن شخصیت حقوقی که امروزه برای بسیاری از نهادها و بنیادها در نظر گرفته شده، چگونه شورای بخش می‌تواند در مراجع قضایی به طرح شکایت برای موارد تجاوز به حقوق عمومی (بند ط مادهی ۷۰) پردازد؟



**«همکاری با نیروی انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی» به هر دو شورا واگذار شده است که اجرای آن در روستاها با توجه به روابط نزدیک خویشاوندی یا غیرممکن و یا سبب تصفیه حساب‌های شخصی خواهد شد.**

وظایف شورای شهر در مادهی ۷۱ مندرج است و تنها اقدام اجرایی آن، انتخاب شهردار است که باید با حکم وزیر کشور (برای شهرهای با جمعیت بیش از ۲۰۰ هزار نفر) و یا استاندار - برای شهرهای کم جمعیت تر - باشد و معلوم نشده است در صورت عدم صدور حکم از طرف آنان تکلیف چیست؟ و کدام مرجع باید به اختلاف احتمالی رسیدگی کند، افزون بر آن معلوم نیست که آیا شهردار از اعضای شورای شهر انتخاب می‌گردد یا خیر؟ دیگر وظایف شورای شهر همان نظارت، همکاری، برنامه‌ریزی و تشویق و جلب مردم است، به اضافه‌ی تصویب بودجه شهر و رام، اقدام به تأسیس پاره‌ای از انجمن‌ها و تأسیس تعاونی‌ها و موسسات وابسته به شهرداری، برقراری عوارض و غیره است. در قانون سال ۶۱ شورای شهر فقط با «تنفیذ و اجرای امر» حق وضع عوارض را عهده‌دار بود.

از ۲۹ مورد وظایف شورای شهر، ۱۴ مورد آن درباره‌ی تصویب و وضع آیین‌نامه، اساس‌نامه، رام، معاملات، حفرمجاری، نام‌گذاری خیابان‌ها، نوشتن روی دیوارهای شهر، نرخ خدمات، نرخ کرایه و اداره‌ی میدان‌ها است. هفت مورد آن نظارت: بر حسن اجرای اداره، حسن جریان امور، بهداشت، امور تماشاخانه، گورستان‌ها و توسعه معابر است. در مورد همکاری یا مسئولان دولتی، دو مورد برنامه‌ریزی، دو مورد به بررسی و شناخت و تشویق و ترغیب مردم اختصاص یافته است. اجرای ۱۵ مورد از ۲۹ مورد بالا منوط است به عدم اخلال در امور، با موافقت دستگاه‌های ذیربط، با همکاری دستگاه ذیربط یا با توافق آن، رعایت دستورالعمل وزارت کشور، تأیید وزارت کشور، رعایت آیین‌نامه، در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌نمود و بر طبق مقررات موضوعه.

با آن‌که در مادهی یک قانون اسمی از دهستان (برخلاف قانون تقسیمات کشوری) برده نمی‌شود و شورایی برای آن در نظر گرفته نشده است، مادهی ۷۷ شورای اسلامی دهستان را مانند شورای شهر مجاز به تصویب عوارض می‌داند!

### ۳. رسیدگی به تخلفات

مواد ۷۹ به بعد قانون ۱۳۷۵ به موضوع رسیدگی به تخلفات شورا می‌پردازد؛ به این ترتیب: مادهی ۷۹ «به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراها، هیأت‌هایی به نام حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود...» از کلمه اعتراضات شوراها می‌توان این وجه منطقی را گرفت که شوراها نیز می‌توانند در پاره‌ای از موارد اعتراض‌هایی داشته باشند. اما هیچ‌یک از مواد قانون به اعتراضات شورا اختصاص نیافته و فقط تخلفات شوراها مورد رسیدگی واقع می‌شود، نه اعتراض‌های آن. به همین جهت گزینش نام هیأت حل اختلاف غلط است و بهتر است نام آن به هیأت‌های رسیدگی به شکایات از شوراها و تخلفات آن تغییر یابد.

ترکیب امضای هیأت‌های حل اختلاف نیز با اصول و روش قانون اساسی متباین است. دو هیأت برای این تخلفات پیش‌بینی شده است؛ الف. «هیأت مرکزی حل اختلاف و



رسیدگی به شکایات، به عضویت یکی از معاونین رییس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، یکی از معاونین رییس قوه قضائیه به انتخاب رییس این قوه، یکی از معاونین دادستان کل به انتخاب دادستان کل، ۳ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی جمعاً هفت عضو بی‌مشارکت نماینده‌ای از شوراهای این هیأت دبیرخانه‌ای در وزارت کشور دارد و معاون سیاسی و اجتماعی وزیر، دبیر هیأت است.

پ. «هیأت حل اختلاف و رسیدگی به اختلاف استان به عضویت استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دو نفر به هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات (بند الف بالا) یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب شورا» ۵ عضو.

این هیأت می‌تواند با موافقت هیأت مندرج در بند الف بالا هیئت را با ۳ نفر عضو برای رسیدگی به شکایات شهرستان تعیین کند. مشخصات این ۳ نفر در قانون قید نشده است. یکی از تخلفات شوراها را مغایرت مصوبات آنان با وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها و یا قوانین عمومی (۲) کشور است. در چنین حالتی مسئولان اجرایی ظرف ۱۰ روز اعتراض خود را به شورا اطلاع می‌دهند تا در مصوبه خود



تجدید نظر کنند. در صورت عدم قبول شورا موضوع به هیأت بند «ب» بالا ارجاع می‌شود که باید ظرف مدت پانزده روز نظر خود را اعلام نمایند. «نظریه این هیأت در صورتی که در جهت لغو مصوبات شوراها یا شهر باشد در صورت تایید هیأت مرکزی حل اختلاف قطعی و لازم الاجرا خواهد بود» (ماده ۸۰)

دیگر از تخلفات شوراها عبارتست از «اقداماتی بر خلاف وظایف مقرر یا خلاف مصالح عمومی کشور و یا حیث و میل و تصرف غیر مجاز در اموال...». در مورد اخیر «به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیأت مذکور به شکایت و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت انحراف هر یک از شوراها یا روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراها...» تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی لازم است. شورای منحل می‌تواند به دادگاه مراجعه کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و حکم قطعی را صادر نماید. به نظر می‌رسد این از موارد نادر قانون‌گذاری است، که در آغاز حکم و مجازات اعمال می‌شود و سپس به محکوم علیه اختیار مراجعه به دادگاه می‌دهند.

احترام به آرای مردم و صلح و عدالت در جامعه، مقتضی این است که تمامی موارد تخلفات شوراها به دادگاه مراجعه شود که خارج از نوبت به موضوع رسیدگی کرده و حکم به تعلیق شورا را صادر نماید و این حکم پس از رسیدگی قطعی در مراحل بالاتر به مرحله اجرا درآید.

در تمامی قانون موردی برای مجازات تخلفات مسئولان در مقابل شوراها نیست. ماده ۸۹ قانون از تخلفات مأمورین نظامی و انتظامی از مفاد این قانون نام می‌برد که «بر حسب مورد بر عهده هیأت‌های رسیدگی به تخلفات مأمورین مزبور مندرج در قوانین مربوط خواهد بود».

معلوم نیست اولاً مأمورین نظامی را یا اجرا و یا مفاد این قانون چه کار است؟ ثانیاً هیأت‌های رسیدگی به تخلفات مأمورین مزبور یعنی چه؟ مراد از دادگاه‌ها اعم از نظامی و غیره است؟ یا این‌که نویسنده از وجود هیأت‌هایی تا کنون بی‌خبر مانده است. ثالثاً برابر اصول کلی حقوقی هر تخلفی از جانب مأمورین مستوجب رسیدگی و مجازات است و لزومی به ذکر آن به طور جداگانه نیست، مگر این‌که از

سکوت قانون با استفاده از مفهوم مخالف مأمورین نظامی و انتظامی نتیجه بگیریم که مأمورین کشوری، شهرداری، بنیادها و دیگران از مجازات معاف‌اند! به هر حال «انتخابات لزوماً احترام به حقوق فردی را به بار نمی‌آورد. هنگامی که غربی‌ها در اندونزی، مصر و یا در هندوچین با بکارگیری روش انتخاباتی پرداختند به خوبی ملاحظه شد که همزیستی میان رقابت انتخاباتی و بکار گرفتن کم و بیش مسلسل می‌تواند وجود داشته باشد. می‌توان رقابت انتخاباتی را بکار برد، ولی به آزادی شخصی احترام نگذاشت. می‌توان جامعه‌ای داشت که رأی دادن و حتا رأی دادن آزادانه در آن حاکم باشد، اما این خطر نیز در آن وجود داشته باشد که شخصی را به دلایل واهی و مبهم و یا برای جنایاتی که تعریف آن مشکل است، زندانی کند»<sup>۹</sup>.

نه استفاده از ابزار دموکراسی برای توجیه وضع موجود و به صورت نمایشی، دموکراسی به بار می‌آورد و نه تحقق دموکراسی بدون افراد دموکرات امکان‌پذیر است. سیاست به معنای بیش‌امروزی از هر چیز بر مشارکت آگاهانه و مسئولانه مردم استوار است، تا در کیفیت زندگی جمعی آنان بهبودی بوجود آید. قانون شوراها نه تنها در این مسیر قرار ندارد، بلکه با اوضاع و احوال کنونی کشور، اجرای آن سبب شقاق و افتراق بیش‌تری در جامعه خواهد شد.

#### پی‌نوشت

۱. در باره‌ی چگونگی تصویب شوراها در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی رک. مراد لقی: تشکیل شوراها، معجزه‌ای که نشد، فصلنامه گفتگو شماره ۱۰، تابستان ۷۷.
۲. روزنامه‌ی رسمی کشور، بهمن ۱۳۵۸ تا تیر ۱۳۵۹.
۳. لقی، همان، ص ۱۰.
۴. حمید عنایت، اندیشه سیاسی در اسلام معاصر، خرمشاهی، خوارزمی، ۱۳۶۲، ص ۲۸۰.
۵. مهرداد ارفعی‌زاده، ۱۸۸ پایگاه مردم‌سالاری، ص ۶۰.
۶. لقی، همان، ص ۸.
۷. برابر ماده ۱۱ «شورای روستا و شورای بخش در واحدهای عناصری از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شود که به ترتیب طبق مواد ۲ و ۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری به نام روستا و بخش شناخته شده‌اند. عناصر تقسیمات کشوری برابر ماده ۱ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، عبارتند از «روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان، و استان» بنابراین منطقی بود که برای دهستان نیز شورا پیش‌بینی می‌شد.
۸. انور خانم‌ای، شوراها یا ما اقلی خواهیم بود یا عمودی؟ گزارش شماره ۹، دی ۱۳۷۷.
۹. R.Aron, Introduction a la philosophie politique, democratie et revolution, Livre de poche, paris, 1997, pp. 65-66.