

آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران

محمد رضا معین فرد^۱، محمد کاظم عمادزاده^{۲*}، مرتضی طبیبی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۷/۱۲

چکیده

نهادهای محلی در ایران سابقه طولانی به واسطه برخورداری از قوانین و مقررات دارند. با این حال، برای نیل به هدف مطلوب، همواره با چالش‌ها و موانع متعدد تاریخی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و ... مواجه بوده‌اند. مقاله حاضر درصدد است موانع حقوقی فراروی شوراهای اسلامی را به لحاظ صلاحیت (وظایف و اختیارات) از منظر قوانین مختلف بررسی کند. به این منظور، با روش توصیفی-تحلیلی، موانع و چالش‌های صلاحیتی شوراهای اسلامی شهر و روستا از جمله تعارض اصول قانون اساسی، عدم برخورداری شوراهای از وظایف و اختیارات لازم و کافی و عدم تفکیک امور ملی و محلی در قوانین عادی بررسی شدند. در این خصوص، ارائه تفسیری متفاوت و در خور شأن و جایگاه شوراهای اسلامی توسط شورای نگهبان از قانون اساسی، استفاده از ظرفیت‌های فعلی و موجود شوراهای و اهتمام قوه مقننه در وضع قوانین مناسب برای شوراهای لازم به نظر می‌رسد.

واژه‌های کلیدی: شوراهای اسلامی، امور ملی، امور محلی، موانع صلاحیتی، قانون اساسی

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران

۲. دانشیار گروه حقوق، دانشگاه اصفهان

emadzadehmohammadkazem@gmail.com

* نویسنده مسئول

۳. استادیار گروه حقوق، دانشگاه اصفهان

مقدمه

علی‌رغم برخورداری شوراهای اسلامی شهر و روستا از قوانین و مقررات متعدد طی سالیان مختلف قبل و پس از انقلاب اسلامی، بایستی اذعان نمود که هنوز این نهاد دارای کاستی‌ها و ضعف‌هایی است که به تبع آنها راه‌های نیل به هدف و فلسفه اصلی تشکیل شوراهای مذکور مسدود گردیده است. صرف نظر از عوامل و موانع متعدد سیاسی، تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، آنچه در این مقاله مدنظر است، موانع حقوقی فراروی شوراها بر سر راه کامیابی آنها از حیث وظایف و اختیارات می‌باشد. نگاهی گذرا به تاریخچه تشکیل نهادهای محلی قبل از انقلاب و شوراهای اسلامی بعد از انقلاب گویای این واقعیت است که صلاحیت نهادهای محلی بستگی کاملی به سیاست دولت‌ها در هر عصر و زمان داشته است؛ به عبارتی، شدت و ضعف وظایف و اختیارات نهادهای مذکور، مولود نگرش دولتمردان به این موضوع بوده است. از همین رو و با ملاحظه تجربیات حاصل از صلاحیت نهادهای محلی در ادوار مختلف از آغاز تاکنون می‌توان گفت که عمده موانع و عوامل ناکامی نهاد های محلی در ایران در زمینه صلاحیت، موانعی غیر حقوقی می‌باشد. اما به فراخور موضوع مقاله حاضر، این تحقیق می‌کوشد قسمتی از ناکامی‌های مذکور را از زاویه دید صلاحیتی در قوانین مختلف جستجو کند. سپری شدن تقریباً دو دهه از عمر شوراهای اسلامی و عدم تغییر و اصلاح مناسب قانون شوراها در زمینه وظایف و اختیارات آنها از جمله دلایلی بوده که سبب شده است در تحقیق حاضر مطالبی در خصوص چالش های حقوقی شوراها در زمینه یاد شده و راهکارهای برون‌رفت از چالش های مذکور ارائه شود. در این باره، سؤالات مطرح شده آن است که موانع و چالش های صلاحیتی پیش روی شوراها در قانون اساسی و قوانین عادی کدام‌اند؟ و راه‌حل های برون‌رفت از این موانع و چالش ها چیست؟ به این ترتیب و جهت پاسخ به سؤالات پیش‌گفته، ابتدا موانع صلاحیتی شوراهای اسلامی در قانون اساسی و قوانین عادی شوراها بررسی شد، سپس راه حل هایی برای رفع موانع مذکور ارائه گردید..

۱. موانع صلاحیتی در قانون اساسی

اصول ششم، هفتم، دوازدهم و فصل هفتم قانون اساسی (اصل یکصدم تا یکصد و ششم) به شوراهای اسلامی اختصاص دارند. بایستی اذعان نمود که مانع عمده و اصلی فراروی شوراهای اسلامی از حیث صلاحیتی را باید ابتدا در قانون اساسی جستجو کرد. با مطالعه و بررسی اصول فوق، به تناقض در خصوص صلاحیت شوراهای اسلامی در قانون اساسی پی می‌بریم. در حالی که اصل ششم قانون اساسی یکی از راه‌های اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی را شوراهای اسلامی دانسته است و در کنار آن، اصل هفتم برای شوراهای صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور قائل گردیده و همچنین اصل دوازدهم اختیار مقررہ گذاری برای شوراهای محلی را در چارچوب مقررات مذهبی در نظر گرفته است، اصل یکصدم صلاحیت شوراهای را نظارت بر اداره امور قلمداد کرده است.

۱.۱. اصل ششم

«در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر اینها یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»

طبق اصل ششم، اداره امور کشور با تکیه بر آرای مردم بایستی علاوه بر انتخاب رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس شورای اسلامی و غیره، در انتخاب اعضای شوراهای اسلامی تبلور یابد. وانگهی آنچه از این اصل استنباط می‌شود آن است که شوراهای اسلامی به عنوان مظهر آرای عمومی بایستی در اداره امور کشور نقش خود را ایفا نمایند؛ به عبارت دیگر، اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی از راه‌های مختلفی انجام می‌شود که یکی از این راه‌ها انتخاب اعضای شوراهای اسلامی است تا شوراهای مذکور بتوانند با پشتوانه آرای مردمی، کشور را اداره نمایند.

اهمیت آرای مردم و نقش نهادهای مردمی همچون شوراهای اسلامی را در اداره امور کشور می‌توان از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به هنگام تدوین اصل ششم به شرح زیر استنباط نمود:

«... طبق موازین اسلامی و برطبق آنچه که عنوان جمهوری اسلامی ایجاب می کند، آنچه در اداره امور کشور نقش بسیار مؤثر و بنیادی دارد، آراء مردم است. در آن روزها که پیرامون کیفیت حکومت و اداره آن بحث می کردیم، آنجا که مربوط به این کیفیت می شد، با صراحت و تأکید گفتیم که حکومتی می تواند حکومت صحیح و سالم و موفق باشد که مردمی باشد و مردم او را بپذیرند و حمایت کنند و این همان اصلی است که در طول انقلاب روی آن تکیه می شد. در این اصول کلی قانون اساسی حتماً لازم است که روی این قسمت تأکید و تکیه بشود و اصلی مستقل برای نقش آراء عمومی در اداره کشور داشته باشد.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱) ص ۴۰۰

«صلاحیت شوراهای در اداره امور» را می توان بلافاصله در اصل هفتم قانون اساسی مشاهده نمود.

۲.۱. اصل هفتم

«طبق دستور قرآن کریم "وامرهم شوری بینهم" و "شاورهم فی الامر" شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می کند.»

مستفاد از اصل هفتم قانون اساسی این است که شوراهای اسلامی می توانند همپای مجلس شورای اسلامی تصمیم گیری و در نتیجه مقررات گذاری نمایند و همسان با ارگانهای اداری کشوری، به اداره امور و اجرای مقررات بپردازند. محتوای اصل هفتم به اندازه ای واضح و مسلم بوده است که نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بدون صحبت مخالف و به تبع آن موافق^۴ آن را تصویب نموده اند (همان، صص ۴۰۸، ۴۰۹).

۴. اصولاً وقتی که مخالفی صحبت نمی کند، صحبت موافق نیز لزومی ندارد.

۱.۳. اصل دوازدهم

«دین رسمی ایران، اسلام و مذهب، جعفری اثنی عشری است و این اصل الی الابد غیر قابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل می باشند... و در هر منطقه ای که پیروان هر یک از این مذاهب، اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود...»

اصل دوازدهم اختیار مقررگذاری شوراهای محلی را در چارچوب مقررات مذهبی به رسمیت می شناسد و بدین ترتیب بر صلاحیت تصمیم گیری شوراهای در اصل هفتم تأکید می نماید.

۱.۴. اصل یکصدم

«برای پیشبرد سریع برنامه های 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 می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند...»

با ملاحظه اصل یکصدم قانون اساسی، صلاحیت شوراهای اسلامی را به عنوان «نظارت بر اداره امور» می یابیم. به موجب این اصل، نهادها و مقامات دولت مرکزی در تقسیمات کشوری، امور مربوطه را اداره نموده، شوراهای اسلامی نیز در جهت پیشبرد برنامه ها و امور مختلف، بر اداره امور نظارت می نمایند.

۱.۵. اصل یکصد و سوم

«استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.»

این اصل نیز صلاحیت تصمیم گیری شوراهای را به رسمیت می شناسد و با تصویب این اصل، اهتمام بر این بوده که شوراهای را به عنوان نهادهایی نشان دهد که در قلمروی جغرافیایی معین

صلاحیت تصمیم‌گیری دارند از آن جهت که مقامات دولت مرکزی را ملزم به رعایت "تصمیمات" شوراها می‌نماید.

با نگاهی تطبیقی به اصول ۶، ۷، ۱۲، ۱۰۰ و ۱۰۳ قانون اساسی می‌توان تناقض این اصول را در مورد صلاحیت شوراهاى اسلامى به وضوح مشاهده نمود. در حالى که اصول ۶، ۷ و ۱۲ قانون اساسى صلاحیت شوراهاى اسلامى را "تصمیم‌گیری، مقررات‌گذاری و اداره امور" معرفی می‌نماید، اصل ۱۰۰ قانون اساسی این صلاحیت را به "نظارت" فروکاسته است.

در این مورد، با ملاحظه صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نمی‌توان درک مناسبی از چگونگی تصویب اصل یکصدم داشت و نیز نمی‌توان در مورد این سؤال که چگونه نمایندگان مجلس مذکور به تناقض اصول مربوط به شوراها در رابطه با صلاحیت آنها پی برده‌اند، پاسخ درخور و شایسته‌ای یافت. آیا به جهت تعجیل و تسریع در تدوین اصول قانون اساسی این امر اتفاق افتاده است؟ آیا می‌توان گفت نمایندگان مجلس مذکور نسبت به اصول قانون اساسی، نگاهی تمامیت‌نگر و اشراف‌گونه نداشته‌اند؟ و ...

آنچه از مذاکرات اصل یکصدم قانون اساسی استنباط می‌شود آن است که نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مذاکرات خود، صلاحیت شوراها را «اداره امور» دانسته و اصولاً در سرتاسر مذاکرات مربوط به این اصل از واژه «نظارت» هیچ صحبتی به میان نیامده است (همان ج ۲) صص ۹۹۲-۹۸۹).

در این میان، فرمان حضرت امام خمینی (ره)^۵ مبنی بر تشکیل شوراهاى اسلامى مورخ ۱۳۵۸/۲/۹ خطاب به شورای انقلاب اسلامى بسیار قابل توجه^۶ است:

۵. فرامین رؤسای کشور به عنوان یکی از منابع حقوق اساسی هر کشور محسوب می‌شوند.

۶. تأکید این توجه بدان جهت است که فرمان مذکور قبل از افتتاح مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مرداد ماه ۱۳۵۸) صادر شده و با توجه به اینکه فرامین رؤسای کشور از منابع حقوق اساسی محسوب می‌شوند، این فرمان می‌توانست سرلوحه کار نمایندگان این مجلس در تدوین اصول مربوط به شوراهاى اسلامى باشد. قابل ذکر است که امام خمینی (ره) در این فرمان به نقش شوراها در «اداره امور محلی» اشاره نموده است.

«در جهت استقرار حکومت مردمی در ایران و حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش که از ضرورت های جمهوری اسلامی است، لازم می‌دانم بی‌درنگ به تهیه آیین نامه اجرایی شوراها برای اداره امور محلی شهر و روستا در سراسر ایران اقدام و پس از تصویب به دولت ابلاغ نمایم تا بلافاصله به مرحله اجرا در آورد.»

به هر حال، آنچه مسلم می‌باشد این است که قانونگذار در تعیین صلاحیت شوراها و تبیین وظایف و اختیارات شفاف و غیرمبهم آنها، به عنوان رکنی از ارکان کشور، همپای سایر ارکان، من جمله قوای مقننه و مجریه، کم‌توجهی نموده است. در حالی که قانونگذار در مورد قوای مقننه و مجریه به تفصیل در خصوص وظایف و اختیاراتشان اصولی را وضع نموده است، اما بایستی اظهار نمود که اصل یکصدم قانون اساسی یک سیر فقه‌رایی را نسبت به اصول کلی قانون اساسی داشته و ترکیبی ابهام بر انگیز از شوراهای اسلامی ارائه کرده است و با توجه به وضعیت فعلی شوراها می‌توان گفت که تشکیل شوراها با صرف هزینه های سنگین، تنها اضافه کردن نهادی نظارتی به نهادهای متعدد نظارتی موجود و یک موازی کاری بوده است.

۱.۶. اصل یکصد و دوم

اصل یکصد و دوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «شورای عالی استانها حق دارد در حدود وظایف خود طرحهایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند...». به موجب این اصل، شورای عالی استانها دارای صلاحیت تهیه طرحهایی جهت وضع قوانین در محدوده وظایف خود می‌باشد. مشاهده می‌شود که در اصل مذکور هرگونه ابتکار و طرح شورای عالی استانها برای اینکه واجد خصیصه قانونی و الزام‌آور شود باید به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده و در آنجا مورد بررسی قرار گیرد. با توجه به ضرورت تفکیک امور به امور ملی و امور محلی، در مورد طرح‌های شورای عالی استانها در امور ملی لازم است به این شکل (ارائه پیشنهاد به مجلس) عمل شود. اما تنزل صلاحیت شوراها در حد ارائه طرح حتی در امور محلی و خصوصاً دخالت دولت در پیشنهادهای مذکور در صورت ارائه لایحه، قابل تأمل است.

۲. موانع صلاحیتی شوراهای در قانون عادی

قوانین عادی متعددی^۷ راجع به شوراهای اسلامی تصویب شده است. آخرین مقرر قانونی در این رابطه در سال ۱۳۷۵ با عنوان "قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران" می باشد. با توجه به ماده ۹۶ این قانون که مقرر می دارد: «کلیه قوانین و مقررات مغایر این قانون لغو می گردند» در این قسمت ملاک بررسی، اهم موانع در قانون مصوب ۱۳۷۵ شوراهای با اصلاحات و الحاقات بعدی و کلیه قوانین غیرمغایر با آن خواهد بود.

۱.۲. فقدان صلاحیت تصمیم گیری و اداره امور

ابتدا باید بیان نمود که قوانین شوراهای با الگوبرداری از روی قانون اساسی در ارتباط با این نهاد، یعنی با تاسی از اصل یکصدم قانون اساسی، برای شوراهای صلاحیت «تصمیم گیری و اداره امور محلی» قائل نیستند. این امر با مطالعه وظایف و اختیارات شوراهای در سطوح مختلف در قوانین شوراهای به چشم می خورد:

به موجب ماده ۶۸ قانون ۱۳۷۵ شوراهای در قسمت وظایف و اختیارات شوراهای روستا، وظایف و اختیارات زیادی مبنی بر نظارت، همکاری، پیگیری، ارائه پیشنهاد، بررسی، مشارکت، تشویق و ترغیب و توجیه سیاست های دولت و غیره مشاهده و از اختیارات مبتنی بر تصمیم گیری و اداره امور بسیار کم دیده می شود. تنها یک مورد از این دسته از اختیارات انتخاب دهیار می باشد که در این باره نیز صدور حکم اجرایی شدن این تنها اختیار تصویبی شوراهای روستا به بخشدار و گذار شده است (بند م ماده ۶۸)، لذا قانونگذار به نهادی که منتخب محل و آشناتر به محل بوده صلاحیت

۷. اهم این قوانین عبارت است از: الف) لایحه قانونی شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، ب) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی، ج) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی.

غیرتصمیم‌گیری اعطا نموده است. در نظر گرفتن این گونه اختیارات برای شوراهای فاصله زیادی با جایگاهشان در قانون اساسی - که در این قانون مقرر شده اداره امور با تکیه بر شوراهای باشد - دارد. در مبحث وظایف شوراهای شهر (ماده ۷۱) علاوه بر اینکه همانند شوراهای روستا اموری مانند نظارت، مشارکت، بررسی، همکاری، تشویق و ترغیب و وظایف و اختیاراتی از این دست ذکر شده، لکن نوعی از توسعه صلاحیت تصمیم‌گیری در محدوده اختیارات شورای شهر ملاحظه می‌شود و البته این صلاحیت‌های تصویبی فقط محدود به امور شهرداری است؛ یعنی نگاه قانونگذار بر این پایه استوار بوده که جایگاه شوراهای شهر به لحاظ تصمیم‌گیری فقط در خصوص شهرداری است و بدین ترتیب سایر امور محلی را از نظر تصمیم‌گیری در صلاحیت شورای شهر ندانسته است. همچنین بر طبق قانون، در امور مذکور، اجازه مشاوره و ارائه طرح و پیشنهاد به شوراهای شهر داده شده که در این زمینه اصولاً ادارات دولتی در محل علاقه‌ای به پذیرش پیشنهادات مذکور در مقابل بخش نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از مرکز و تصمیمات ناشی از کارشناسان خود را نداشته و عملاً شوراهای شهر از حیثه تصمیم‌سازی خارج می‌شوند.

در مورد شوراهای بخش، شهرستان و استان نیز باید گفت که غیر از تصویب بودجه دبیرخانه شوراهای شهرستان و استان، تمام اختیارات و وظایفشان به صلاحیت‌های نظارتی، پیگیری، هماهنگی و غیره ختم شده است (مواد ۷۰، ۷۸ و ۷۸ مکرر ۱). جالب‌ترین مقرر در قسمت اختیارات شورای استان می‌باشد که اشاره به عضویت و حق حضور رئیس شورای استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، بدون حق رأی دارد (بند ۷ ماده ۷۸ مکرر ۱). البته این حق نیز با توجه به بند الف ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ منتفی گردیده است. با توجه به مقرر مذکور مبنی بر تعیین اعضای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، رئیس شورای استان در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان عضویت ندارد.

با توجه به مطالب فوق می‌توان نتیجه گرفت که شوراهای منطقه‌ای (بخش، شهرستان، استان) از تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی جهت توسعه منطقه مربوطه آنها - که باید از مهم‌ترین وظایف و اختیاراتشان باشد - منع شده‌اند.

در مورد شورای عالی استان‌ها باید گفت که مقرر در بند ۳ ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون شوراها مبنی بر ارائه کلیه طرح‌ها و پیشنهادهای شامل طرح‌های ملی و محلی به مجلس به لحاظ جایگاه این نهاد، مانعی پیش روی تصمیم‌گیری شورای عالی استان‌ها جهت امور محلی هماهنگ کشوری به حساب می‌آید.

به هر حال، وظایف و اختیاراتی مانند بررسی و شناخت کمبودها، نظارت بر حسن اجرای مصوبات، همکاری با مسئولان اجرایی در زمینه‌های مختلف و... ما را به انتظارمان از شوراها به عنوان نهاد غیر متمرکز با صلاحیت‌های تصمیم‌گیری و اداره امور رهنمون نمی‌سازد. در حال حاضر، «اموری مانند آب و برق، نظارت بر بیمارستان‌ها، پرورشگاه‌ها و رفع اختلافات صنفی و بسیاری از امور دیگر به ترتیب بر عهده شرکت آب و فاضلاب، سازمان برق منطقه‌ای، وزارت بهداشت، سازمان بهزیستی، اتحادیه اصناف و وزارت صنعت، معدن و تجارت و ارگان‌های اداری دیگر قرار دارد. حال آنکه مطابق قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ تصمیم‌گیری در خصوص امور مذکور و دیگر امور مهم شهری در اختیار انجمن‌های شهر بوده است.» (هریسی نژاد، ۱۳۸۹، ۴۲۰).

۲.۲. عدم تفکیک امور ملی و محلی و آثار آن

یکی از مبنای چالش برانگیز شوراها از حیث صلاحیتی را می‌توان عدم تفکیک امور ملی و محلی و تبعات ناشی از آن دانست. عدم انجام این امر، ما را در تعیین حوزه صلاحیت شوراها و دولت دچار سردرگمی ساخته، حدود وظایف و اختیارات شوراها را ناقص و ابتر می‌سازد. این امر زمانی آشکارتر می‌شود که اصل را بر ملی بودن امور بدانیم؛ توضیح اینکه «با دقت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌توان استنباط نمود که در قوانین ما اصل بر ملی بودن امور است مگر آنکه خلاف آن ذکر شود. لذا در مواقع شک و تردید در خصوص آنکه امری در صلاحیت کدام یک از مقامات یا نهادهای ملی یا محلی است، بایستی اصل را بر ملی بودن آن قرارداد و در نتیجه آن را در صلاحیت مقام یا نهاد ملی دانست.

این استنباط از قوانین، قلمروی اختیارات شوراهای اسلامی را محدود ساخته و نمی‌تواند انتظار مورد نظر از شوراها را برآورده سازد. با نگاهی اجمالی به مواد مرتبط با اختیارات شوراها از جمله فصل سوم و خاصه بندهای ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ به محدودیت قلمرو اختیارات شوراها پی می‌بریم.» (حبیب نژاد، ۱۳۸۸، ۱۱۸).

۳.۲. انتخاب شهردار

از جمله موانع صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای شهر، انتخاب مهم‌ترین مقام محلی یعنی شهردار است که می‌توان این انتخاب را مهم‌ترین وظیفه شورای شهر دانست. حال با توجه به تبصره ۳ ماده (۷۱) قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ مشاهده می‌شود که در صورت اختلاف نظر بین مقامات دولتی در محل و شورای شهر در خصوص شهردار انتخابی، صلاحیت رفع اختلاف و تصمیم‌گیری در مورد شهردار مورد نظر بر عهده هیئت حل اختلاف استان با ترکیب اعضای اکثریت دولتی می‌باشد یعنی در صورت اعتراض مقامات دولتی در خصوص نظر شورا راجع به شهردار منتخب و عدم عدول شورای شهر از تصمیم خود در انتخاب شهردار، هیئتی تقریباً دولتی بر اساس قانون، صالح به رسیدگی بوده که اصولاً مصالح و منافع حکومت مرکزی را در این خصوص رعایت نموده که این امر دور از شأن انتخابی بودن اعضای نهاد محلی (شورای شهر) می‌باشد.

۴.۲. اختیارات و استقلال عمل ضعیف شوراها در ارتباط با دولت

با بررسی قوانین شوراها شاهد تغییرات و تحولاتی در خصوص اختیارات و استقلال عمل شوراها در ارتباط با دولت و سازمان‌های دولتی بوده‌ایم که حکایت از ضعف اختیارات و فقدان استقلال لازم در عملکرد شوراها در ارتباط با دولت دارد:

۱.۴.۲. طبق ماده ۱۵ قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری دارای حق شرکت در جلسات شوراهای حوزه مسئولیت خود بوده و در صورت لازم دانستن شوراها، مکلف به حضور هستند. این تکلیف برای مقامات ذی‌ربط در قانون ۱۳۷۵

حذف شده است. مطابق مفاد قانون شوراها (۱۳۷۵)، شوراهای ذی‌ربط موظف به شرکت در جلسات نهادهای دولتی بنا به درخواست مقامات دولتی هستند، لیکن این وظیفه برای حضور مقامات دولتی در جلسات شوراها در نظر گرفته نشده است (ماده ۱۰ و تبصره آن و ماده ۱۳).

۲.۴.۲. ماده ۱۸ قانون شوراها مصوب سال ۱۳۶۱ بیان می‌نماید که شوراها می‌توانند اطلاعات لازم در ارتباط با وظایف شورا را از ادارات و سازمان‌های وابسته به دولت بخواهند و آنان موظفند اطلاعات لازم را در اختیار آن شورا قرار دهند. این ماده نیز در قانون سال ۱۳۷۵ حذف شده است.

۲.۴.۳. رویکرد مبهم به شوراها در فصل ۷ قانون اساسی در تدوین قوانین عادی شوراها کاملاً نمود دارد. ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ در ۳۴ بند به شرح وظایف شورای اسلامی شهر پرداخته است. جدا از عدم قید اصطلاح "اختیارات شوراها" در عنوان قانون عادی شوراها در ماده فوق‌العنوان "اختیار" از شرح وظایف شوراهای شهر حذف شده است در حالی که تفسیر حقوقی وظیفه یا وظایف و اختیار یا اختیارات متفاوت از یکدیگرند و صرف وجود واژه "وظیفه" می‌تواند به شوراها نقش تشریفاتی بدهد.

۲.۴.۴. پاسخگو بودن مدیران سازمان‌های دولتی شهر به مسئولان مافوق موجب شد تا آنها درخواست‌های اعضای شوراها را مهم ندانند. وانگهی در صورت خودداری مدیران دولتی از پاسخ‌گویی به تقاضاهای شورا هیچ‌گونه ضمانت اجرای مشخصی وجود ندارد.

۲.۴.۵. اجرای مصوبات و تصمیمات شوراها منوط به تأیید و موافقت ارگان‌های دولتی است. مثلاً با توجه به ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵، تصویب طرح حدود شهر (بند ۱۱)، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری (بند ۱۵)، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر (بند ۱۶) و بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها (بند ۳۴) مواردی هستند که اجرایی شدن آنها منوط به تأیید نهادهای دولتی است.

در مقابل اختیارات محدود شوراهای باید به این نکته مهم اشاره کرد که در شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها هیچ قانونی مبنی بر پیروی از مصوبات شوراهای وجود ندارد. حتی در بیشتر موارد، شوراهای در سازمان‌هایی که به لحاظ کارکردی با شورا در ارتباط هستند فاقد عضو می‌باشد و یا عضویتشان جنبه تشریفاتی دارد: مثلاً شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان. در این راستا، همان‌طور که قبلاً بیان گردید، رئیس شورای اسلامی استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان عضویت ندارد. همچنین به موجب ماده ۹۴ قانون شوراهای الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷، استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف‌اند در تمام شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای (به جز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند، از نماینده شورای بخش، شهر، شهرستان و استان در مقام عضو ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.

با توجه به مطالب فوق امکان هماهنگی، همکاری و تشریک مساعی شوراهای با نهادهای دولتی خیلی محدود خواهد بود.

۳. راه‌حل‌ها

برای رفع چالش‌ها و موانع صلاحیتی پیش روی شوراهای در قوانین اساسی و عادی راهکارهای زیر پیشنهاد می‌گردد:

۱.۳. در مورد موانع قانون اساسی

همان‌طور که قبلاً بیان شد، مانع اصلی و عمده از حیث صلاحیتی پیش روی شوراهای، تناقض در اصول قانون اساسی راجع به صلاحیت شوراهای اسلامی است. لذا قبل از ارائه هرگونه پیشنهاد و راه‌حلی، بایستی چاره اصلی مشکل را در قانون اساسی دید. اصول ۶، ۷، ۱۲ و ۱۰۳ قانون اساسی بیان‌کننده صلاحیت «تصمیم‌گیری و اداره امور توسط شوراهای» بوده و در این میان اصول ۶، ۷ و ۱۲ در ردیف اصول کلی و تعیین‌کننده قانون اساسی آمده‌اند. ویژگی اصول کلی آن است که اصول

دیگر قانون اساسی راجع به موضوع بحث (از جمله اصل یکصدم) بایستی در راستای مفاد اصول کلی و تعیین کننده باشند.

با توجه به مطالب فوق پیشنهاد می گردد که شورای بازنگری قانون اساسی، اصل یکصدم قانون اساسی را - که در آن بر "نظارت بر اداره امور" توسط شوراها تأکید شده است- با اصول کلی و تعیین کننده همخوان و سازگار نماید.^۸ این موضوع زمانی آشکارتر می شود که - همان طور که قبلاً در بحث موانع قانون اساسی بیان شد- در مذاکرات اصل ۱۰۰ قانون اساسی، نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی عمدتاً راجع به "اداره امور و افزایش اختیارات شوراها" بحث کرده و در مورد "نظارت" هیچ گفتگویی نشده باشد.

سوی بازنگری قانون اساسی، در وضعیت موجود، شورای نگهبان می تواند در مقام تفسیر اصول قانون اساسی، بر صلاحیت شوراها در تصمیم گیری و اداره امور کشور تأکید نماید. توضیح اینکه با توجه به مقتضیات و شرایط کنونی کشور (گسترده‌گی وظایف و اختیارات دولت، ازدیاد مشکلات مردم، کاهش التهاب اوایل انقلاب و دو دهه پس از آن و ...) پیشنهاد می شود تا در راستای کاهش حجم وظایف دولت و رفع مشکلات و نیازهای مردم، شورای نگهبان در تفسیری نو، تصمیم گیری و اداره امور محلی را به شوراها و اسلامی واگذار نماید. از لحاظ تطبیقی نیز در کشور های پیشرفته و با سابقه، صلاحیت نهادهای محلی در قالب وضع مقررات و اداره امور محلی شکل گرفته است.^۹

۸. بر خلاف نظر بعضی از نویسندگان حقوق اساسی که در خصوص تعارض اصول قانون اساسی، اصول لاحق را قابل اجرا می دانند (مدنی، ۱۳۸۲، ۴۱) بایستی بیان داشت که اصول کلی همواره نقش راهنمای اصول بعدی قانون اساسی را ایفا می نمایند و نظر فوق در اینجا کارساز نیست.

۹. در ممالک توسعه یافته و نظام های حقوقی الگو جایگاه شوراها محلی در ساختار قدرت بر مبنای برنامه ریزی، نظارت و تعیین مدیریت های اجرایی منطقه (و اداره امور محلی) استوار است (ر.ک: گودرزی، ۱۳۹۲).

در مورد اصل یکصد و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد با توجه به شباهت و تناسب سنخیتی^{۱۰} که میان جایگاه و شأن شورای عالی استان‌ها و مجلس شورای اسلامی وجود دارد، منطقی است که تصمیم‌گیری در باب امور محلی جزو صلاحیت‌های شورای عالی استان‌ها لحاظ گردد.

۲.۳. در مورد چالش‌های قوانین عادی

با توجه به اینکه موانع و چالش‌های صلاحیتی پیش روی شوراها از منظر حقوقی در ابتدا از قانون اساسی سرچشمه می‌گیرد، لذا قانونگذار عادی نیز نتوانسته است در این راستا گام صحیح و استواری بردارد. بنابراین، با عدم اتخاذ بینشی متفاوت از اصول قانون اساسی راجع به شوراها، اسلامی نمی‌توان به قوانین عادی متعدد شوراها دل بست. با این حال، راهکارهای زیر در ارتباط با موانع صلاحیتی شوراها در قوانین عادی پیشنهاد می‌شود:

۱. ۲. ۳. مجلس شورای اسلامی با توجه به مصلحت کشور و در نظر گرفتن شرایط و مقتضیات - که قبلاً بیان شد - طرحی را در راستای تقویت صلاحیت شوراها، مصوبه‌ای مبتنی بر افزایش اختیارات آنها در امور محلی (اعم از تصمیم‌گیری و اداره این امور) به تصویب رسانده، در صورت عدم تأیید شورای نگهبان، با تأکید بر مصلحت نظام در این رابطه از اهرم مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت تصویب نهایی طرح استفاده نماید.

۲. ۲. ۳. مجلس شورای اسلامی می‌تواند با بهره‌برداری از وضعیت موجود قانون اساسی (اصل یکصدم) و تکیه بر ابزار "نظارت" مذکور در اصل یاد شده، مصوبه‌ای را در راستای تقویت و پررنگ نمودن صلاحیت نظارتی شوراها به تصویب برساند یا درصدد اصلاح قانون فعلی شوراها در این زمینه برآید. در این خصوص، پیشنهاد می‌شود صلاحیت نظارتی شوراها در قالب

۱۰. منظور از تناسب سنخیتی آن است که از آن جهت که اعضای شورای عالی استان‌ها منتخب تمام مناطق کشور و به نوعی منتخب مردم می‌باشند می‌توان این نهاد را به تسامح همسنگ با جایگاه مجلس شورای اسلامی - که اعضای آن منتخب مردم می‌باشند - دانست.

"نظارت استصوابی" به تصویب برسد تا در این راستا مقامات و ارگان های دولتی برای انجام امور، قبل از هر گونه اقدامی، تأیید شورای اسلامی محل را کسب نمایند. این امر علاوه بر تحقق عملی اصل قانون اساسی (اصل یکصدم) باعث ارتقای استقلال عمل شوراهای در ارتباط با نهاد های دولتی می گردد. وانگهی قانونگذار عادی می تواند برای مؤثرتر شدن صلاحیت نظارتی شوراهای، ضمانت اجرایی همچون بطلان اقدامات دولتی را در صورت عدم تأمین نظر شورای اسلامی محل پیش بینی نماید.

همان طور که ملاحظه می گردد، هیچ مانع و رادعی برای مجلس شورای اسلامی در جهت استحکام صلاحیت نظارتی شوراهای وجود ندارد. در اینجا سؤالی که به ذهن متبادر می گردد آن است که چرا علی رغم عدم ممنوعیت قانونی در راستای فعال نمودن صلاحیت مذکور، مجلس شورای اسلامی پس از گذشت بیش از سه دهه از عمر قانون اساسی، اراده لازم برای تدوین یا اصلاح قانون عادی در این زمینه به کار نبسته است^{۱۱}؟

۳.۲.۳. در مورد چالش عدم تفکیک امور ملی و محلی می توان گفت که گرچه قرارداد مرز بین امور مذکور چندان کار ساده ای نیست و «تقسیم امور به ملی و محلی، امری نظری بوده و مرز مشخص بین آنها وجود ندارد.» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ۵۱)، لکن پیشنهاد می گردد مجلس شورای اسلامی با وضع قانونی، امور ملی را از امور محلی تفکیک نموده و بر این مبنا تصمیم گیری در امور محلی را به شوراهای اسلامی واگذار کند. این امر علاوه بر اینکه باعث تعیین محدوده اختیارات ذاتی شوراهای و دولت می شود، که هر گونه شک و تردید در این زمینه را مرتفع نموده، وانگهی از تداخل وظایف ارگان های دولتی و شوراهای جلوگیری می نماید. در این قسمت به مصادیقی از وظایف و اختیارات مرتبط با شوراهای شهر و استان، که صلاحیت های آنها در میان شوراهای اسلامی به نظر می رسد گسترده تر باشد، اشاره می شود:

۱۱. این رخوت و سستی در کار قانونگذاری حکایت از عدم توجه و اعتقاد به شوراهای اسلامی داشته است. در این راستا باید به این باور برسیم که نهادهایی مانند مجلس شورای اسلامی معتقدند که شوراهای اسلامی عملاً بود و نبودشان خللی در اداره و پیشبرد امور کشور ایجاد نمی کند و بر این پایه، شوراهای اسلامی عملاً به صورت «دکور» نقش مؤثری را در کشور نمی توانند ایفا نمایند.

الف) امور پیشنهادی برای تصمیم‌گیری شورای اسلامی شهر: حمل و نقل عمومی، ساخت و ساز شهری، ایجاد خیابان و معابر عمومی، آموزش ابتدایی^{۱۲}، آب و برق، مخابرات شهری، مجتمع‌های فرهنگی و هنری، محیط زیست شهری و غیره.

ب) امور پیشنهادی در جهت تصمیم‌گیری شورای اسلامی استان: تحصیلات عالی و دانشگاه‌ها، جاده‌ها و بزرگراه‌های بین شهری، حمل و نقل بین شهری، فرودگاه‌ها و حمل و نقل ریلی، بنادر و حمل و نقل دریایی و غیره

برای نمونه، توضیحاتی در زیر در مورد واگذاری کار تعیین تعرفه آب به شوراهای اسلامی و اجرای طرح مسکن مهر در سال‌های اخیر ارائه می‌شود.

یقیناً واگذاری تعیین تعرفه‌های آب به شوراهای اسلامی موجب منطقی شدن قیمت آب می‌شود؛ توضیح آنکه شرایط انتقال آب و وضعیت جغرافیایی مناطق کشور مختلف است. در زمینه انتقال آب می‌توان گفت که شرایط انتقال آب به نقاط شهری و روستایی متفاوت است، چرا که آب برخی شهرها و روستاها از سدها و آب برخی مناطق از چاه‌ها تأمین می‌شود و حتی آب شربی که برای مشترکان تأمین می‌شود، از لحاظ کیفیت متفاوت است. بنابراین باید متناسب با شرایط هر منطقه، نرخ آب تعیین شود. از این جهت، وقتی تأمین آب برای مناطق مختلف با کیفیت متفاوت و با شرایط مختلفی همراه است نباید قیمت آب یکسان باشد.

در مورد اجرای طرح مسکن مهر در سال‌های اخیر نیز می‌توان گفت که شکل مسکن، متراژ، مصالح و سایر موارد مرتبط، همان‌گونه که در تهران اجرا شد، در دیگر شهرها نظیر بندر عباس نیز به اجرا درآمد در حالی که نیازها، مقتضیات و شرایط این دو شهر با هم تفاوت اساسی دارند. اجرای طرح مذکور نیز بایستی به شوراهای اسلامی داده می‌شد چرا که شوراهای مذکور اطلاعات بیشتری

۱۲. تصمیم‌گیری در خصوص آموزش مقاطع دیگر تحصیلی داخل در صلاحیت شوراهای استان و عالی استان‌هاست.

در مورد نیازهای منطقه خود داشته و به همین دلیل طرح هایی از این دست را به نحو بهتری اجرا می کنند.

«در کشورهای دیگر نیز وظایف و اختیارات فوق کمابیش به نهادهای محلی سپرده شده است مثلاً در انگلستان شوراهای شهرستان خدمات اجتماعی، تحصیلات، حمل و نقل، بزرگراه ها و ... را به عهده دارند. شوراهای بخش نیز در خصوص ساخت و ساز، بهداشت محیط و استانداردهای تجاری مسئولیت دارند.» (Sharland, 2006, 3)

نکته دیگر آنکه در مورد شوراهایی مانند شورای اسلامی استان، که فاقد نهاد اجرایی هستند، پیشنهاد می شود که اجرای تصمیمات و اداره امور توسط افراد برگزیده شورای استان و ... انجام شود؛ به عبارت دیگر، شوراهای منطقه ای (استان و ...) مدیرانی متخصص را جهت انجام تصمیمات و اداره امور انتخاب نموده، در عین حال بر کار آنها نظارت می کنند.

۴.۲.۳. در مورد چالش انتخاب شهردار و اختلاف بین مقامات دولتی و شورای شهر در این زمینه پیشنهاد می گردد که جهت حفظ استقلال عمل شوراهای شهر، در صورت اعتراض مقامات دولتی به شهردار منتخب، دادگستری محل به موضوع رسیدگی و حکم مربوط را صادر نماید. این امر شائبه طرفداری نهاد حل و فصل کننده اختلاف را از مقامات دولتی از بین می برد.

۵.۲.۳. در مورد چالش اختیارات و استقلال عمل ضعیف شوراها در رابطه با دولت، چاره‌ای جز لزوم تغییر رویکرد مجلس شورای اسلامی جهت اصلاح قانون شوراها در این زمینه و تبدیل نمودن شوراها به عنوان نهادی فعال و تأثیر گذار نیست. همچنین «نظارت حکومت و قوه اجرایی بر فعالیت‌ها، تصمیمات و مصوبات شوراها باید از منظر قانونی باشد نه سلسله مراتبی. نگرش سلسله مراتبی به نهادهای محلی، آنها را تبدیل به سازمان‌های دولتی و تابع دولت نموده و از اختیار و قدرت تصمیم‌گیری آنها کاسته می شود.» (الهی‌پوردی زاده و همکاران، ۱۳۹۴، ۴۱).

نتیجه‌گیری

شوراهای اسلامی شهر و روستا به رغم برخورداری از قوانین متعدد قبل و بعد از انقلاب اسلامی، همواره دارای ضعف‌ها و کاستی‌هایی بوده‌اند. گرچه موانع غیر حقوقی زیادی بر سر راه موفقیت و کامیابی آنها قرار داشته و پیشرفت این نهاد را با کندی مواجهه نموده‌اند، اما آنچه در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته است، چالش‌ها و موانع حقوقی صلاحیتی فراروی شوراهای اسلامی است. به نظر می‌رسد حیاتی‌ترین موضوعی که در حال حاضر در مورد شوراهای اسلامی باید به آن پرداخت، شناخت چالش‌ها و انتخاب راهکارهای مناسب برای مقابله با آنهاست.

مهم‌ترین مانع حقوقی پیش روی شوراها از حیث صلاحیتی، طرز تلقی و برداشت از اصول قانون اساسی راجع به آنهاست؛ جایی که در تقابل وظایف و اختیارات «اداره امور» و «نظارت» و وظیفه و اختیار اخیر را برای شوراها در نظر گرفته‌اند و همین برداشت از قانون اساسی به قوانین عادی شوراها نیز سرایت نموده است. این مانع در کنار موانع دیگر باعث شده که شوراهای اسلامی در ایران از نظر کارکردی با موانعی مواجه باشند.

برای برون‌رفت از چالش‌های شوراها بایستی از همان آغاز یعنی قانون اساسی اقدام نمود. اصلاح قانون اساسی یا بیان تفسیری متفاوت از اصول شوراها در قانون اساسی توسط شورای نگهبان می‌تواند راهگشایترین وسیله برای حل این مسئله باشد. پس از آن، مجلس شورای اسلامی به طریق مستقیم و یا از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند قوانین اصلاحی لازم را در راستای افزایش اختیارات شوراها وضع نماید. به هر حال، از دیدگاه نگارنده تغییر رویکرد قانون اساسی و قوانین عادی در این زمینه با توجه به مقتضیات و شرایط فعلی کشور (حجیم شدن وظایف دولت و ازدیاد مشکلات و نیازهای مردم^{۱۳} و ...) امری ضروری است تا در راستای آن بتوان قسمت اعظم مشکلات را در قالب اداره امور توسط شوراهای اسلامی برطرف نمود.

۱۳. پیچیدگی و فراوانی امور در سطوح ملی و محلی باعث ایجاد مشکلات در اداره امور شده است به گونه‌ای که دولت‌ها توان انجام وظایف در سطح محلی را ندارند. این امر در کشورهای با وسعت زیاد و پرجمعیت به وضوح دیده می‌شود. گفتنی است در یک کشور کوچک که امور آن، حتی امور محلی، می‌تواند توسط دولت



منابع

الهوریدی زاده، ر.، ولی قلی زاده، و.ع.، صانعی، م. (۱۳۹۴). آسیب شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکز زدایی اداری در دولت محلی). *مجله جغرافیا و آمایش شهری- منطقه‌ای*، ۵ (۱۴)، ۲۵-۴۶.

حبیب نژاد، س.ا. (۱۳۸۸). بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکز زدایی، *مجله فقه و حقوق*، ۶ (۲۰)، ۱۱۱-۱۳۱.

اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (چاپ اول، جلد اول و دوم)*. تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

طباطبائی مؤتمنی، م. (۱۳۸۴). *حقوق اداری (چاپ یازدهم)*. تهران: انتشارات سمت.

گودرزی، ع. (۱۳۹۲). *جایگاه شوراها در نظام حقوقی ایران*. بازیابی شده از

www.goodarzilawyer.ir, The date of usage: 23/5/2015

معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری (۱۳۹۵). *مجموعه قوانین و مقررات برگزیده شوراهای اسلامی کشور (چاپ پنجم)*. تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

مدنی، س.ج. (۱۳۸۲). *کلیات حقوق اساسی (چاپ سوم)*. تهران: انتشارات پایدار.

مرکزی اداره شود، تشکیل نهادهای محلی لزومی ندارد. نیاز دولت مرکزی به کمک نهادهای محلی موقعی است که جمعیت و وسعت آن کشور زیاد باشد (Eric Jackson, 1951, 11). وانگهی افزایش وظایف دولت‌ها باعث عدم توانایی در انجام وظایف و در نتیجه سپردن اداره قسمتی از آنها به سازمان‌ها و نهادهای محلی شده است؛ به عبارت بهتر، «ازدیاد وظایف دولت مرکزی باعث افزایش وظایف اداری آن می‌گردد. همانند شرکت‌های بزرگ که اداره امور را از صورت متمرکز خارج می‌سازند، دولت مرکزی نیز بسیاری از اختیارات خویش را به سطوح مختلف نهادهای محلی اعطا می‌نماید (Owens and Panella, 1991).

هریسی نژاد، ک. (۱۳۸۹). سیر تحول اداره شهرها توسط انجمنها و شورای شهر. فصلنامه حقوق و سیاست، ۱۲(۲۸)، ۴۰۵-۴۲۷.

Owens, J., & Panella, G. (1991). *Local Government: an international perspective*. Amsterdam: North- Holland.

Eric Jackson, W. (1957). *Local Government in England and Wales*. London: Longmans.

Sharland, J. (2006). *A practical approach to local government law* (second edition). NewYork: Oxford University Press.



The Study of Qualification Vulnerability of Islamic Councils in Iran's System of Law

M.R. Moinfard¹, M. K. Emadzadeh^{2}, M. Tabibi³*

Received: Apr, 14, 2018 Accepted: Oct, 04, 2018

Abstract

The history of local institutions in Iranian system of law is long in terms of having rules and regulations. However, achieving the desired goal has always faced various historical, political, cultural, economic and social barriers and obstacles. In the meantime, legal qualification (duties and authorities) barriers facing Islamic councils can be separately studied from the standpoint of different laws. The inherent contradiction of the principles of the Constitution in this regard, lack of having sufficient duties and authorities of councils and lack of separation of national and local affairs in ordinary law are among the most significant qualification obstacles facing urban and rural Islamic councils in Islamic Republic of Iran. In this respect, it seems necessary for the Guardian Council to provide a different interpretation of the Constitution befitting the status and dignity of Islamic councils and to employ the current capacities of councils as well as Legislature to have its efforts in enactment of appropriate laws.

Keywords: Islamic Councils, National Affairs, Local Affairs, Qualification Barriers, Constitution

1. PhD Student, Department of Law, Islamic Azad University, Branch Najafabad, Najafabad, Iran

2. Associate Professor, Department of Law, University of Isfahan, Isfahan, Iran

*Corresponding Author emadzadehmohammadkazem@gmail.com

3. Assistant Professor, Department of Law, University of Isfahan, Isfahan, Iran