

## جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام

### حقوقی و سیاسی ایران

علی دشتی \*

#### چکیده

از تشکیل شوراهای اسلامی در ایران بیش از هشت سال می‌گذرد، هرچند سابقه تدوین قوانین مرتبط با شوراهای ایران به حدود یکصد سال پیش و انقلاب مشروطه می‌رسد، لیک هرچه به زمان حال می‌رسیم و با هر اصلاحی در قانون، بر ابهامات و پیچیدگی‌های جایگاه شوراهای و انجمن‌های محلی افزوده شده است. پژوهش حاضر درصدد است تا ضمن بررسی تعاملات مختلف شوراهای با قوای مجریه و مقننه، جایگاه شوراهای را در نظام حقوقی و سیاسی ایران جستجو نماید. به لحاظ سطح تعاملات، شوراهای بیشترین ارتباطات را با قوه مجریه دارند و همین مسأله سبب گردیده که عده‌ای شوراهای را زیرمجموعه قوه مجریه به حساب آورند. همچنین عده‌ای دیگر تلاش می‌نمایند شوراهای را به عنوان زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی و در ردیف قوه تقنینی کشور به شمار آورند. هر یک نیز دلایل و استدلال‌های خاص خود را دارند، لیک نگارنده بر این نظر است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اختصاص فصل هفتم قانون اساسی به شوراهای و دانستن شوراهای به عنوان رکن تصمیم‌گیر و اداره امور کشور این نهاد را مستقل از قوای کشور دانسته است و به عنوان نهادی خاص در اعمال حاکمیت و واجد جایگاه ویژه‌ای در تمشیت امور محلی در کشور به آن اشاره نموده است.

#### کلید واژگان

جایگاه حقوقی - شوراهای اسلامی محلی - مجلس شورای اسلامی - قوه مجریه.

---

\* دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

## مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ششم، هفتم، دوازدهم و فصل هفتم خود نحوه اعمال نقش شوراها را در حاکمیت جمهوری اسلامی ایران ترسیم نموده است. از سوی دیگر در اصل پنجاه و هفتم با تقسیم قوای کشور به مقننه، مجریه و قضاییه و قرار دادن آنها زیر نظر ولایت امر، اداره کشور را از طریق این سه قوه مقرر نموده است و از آنجا که با ملاحظه نقش شوراها در قانون اساسی و مقررات این قانون این نهاد را در فصلی مستقل و خارج از قوای مجریه، مقننه و قضاییه ذکر نموده است شوراها به عنوان یکی از نهادهای اساسی خاص در اعمال حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار می‌گیرند. لیکن با وجود این صراحت در قانون اساسی ابهامات متعدد و جدی وجود دارد که سرآخر شوراها را زیر چتر حمایتی یکی از قوای سه‌گانه کشور قرار می‌دهد. در مواردی هم ملاحظه شده که در اظهارنظرهای نه‌چندان کارشناسی شده شوراها را به‌عنوان زیرمجموعه وزارت کشور دانسته‌اند، یا آن را به‌عنوان زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی لحاظ نموده‌اند.

اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی محلی را در ردیف مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دانسته است و در اصل ششم

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ دادگستر، ۱۳۸۰، ص ۵۸۹.

۲. نامه شماره ۸۲-۱۴/۴/۲۸۵ مورخ ۱۳۸۴/۱/۲۲ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (متن نامه در فصل دوم، بخش دوم آمده است).

۳. خطیبی، ناصر و نصر، عباس، کارنامه شورای عالی استان‌ها، انتشارات شورای عالی استان‌ها، چاپ اول، خرداد ۸۴، ص ۱۲۲.

۴. اصل هفتم قانون اساسی: «طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شورا بینهم» و «شاوهم فی الامر» شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر آن از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند...».

نیز قانون‌گذار اساسی اداره امور کشور را از طریق آرای عمومی مقرر نموده است. یکی از این موارد انتخاب اعضای شوراهاست.

به راستی منظور و مقصود تدوین‌کنندگان قانون اساسی از ذکر چنین عباراتی چه بوده است، آیا منظور مقرراتی است که هم‌اکنون با عنوان قانون شوراهای از تصویب مجلس گذشته است و شوراهای مطابق آن به اعمال اختیار و وظیفه می‌پردازند.

جهت روشن‌تر شدن مطلب نگاهی گذرا به قوانین مختلف شوراهای ضروری است. قالب مقررات قانونی که هم‌اکنون لازم‌الاجرا است شوراهای را به عنوان نهادی که صرفاً جنبه مشورت و همکاری داشته و فاقد کم‌ترین اهرم نظارتی قوی یا تصمیم‌گیری و اداره امور باشد تلقی نموده‌اند. با ملاحظه مقررات مربوط به شورای اسلامی شهر نیز درمی‌یابیم که از سوی و چهار بند وظیفه مقرر برای این شورا غالب موارد مرتبط با شهرداری است و تصمیم‌گیری در رابطه با شهر در این مقررات کم‌رنگ است. از سوی دیگر در بیشتر موارد به همکاری شورا با سایر ادارات دولتی اشاره شده است.

برای ورود به مباحث اصلی نیز توضیح این نکته لازم است که شوراهای اسلامی در کشور متشکل از دو سطح می‌باشند:

۱. شوراهای پایه: که مشتمل بر شورای عشایر، روستا و شهر می‌باشند و با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. ماده ۳ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات ۱۳۸۲ دوره فعالیت این شوراهای را چهار سال دانسته است و در مواد بعدی نیز تعداد

۵. ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات ۱۳۸۲.

اعضای شوراهای پایه مشخص گردیده‌اند. این شوراهای متشکل از نمایندگان محلی هستند که توسط مردم جهت عضویت در همان شهر انتخاب گردیده‌اند.

۲. شوراهای فرادست یا مافوق: این دسته که شامل شوراهای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌هاست به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب نمی‌شوند بلکه متشکل از نمایندگان شوراهای محدوده هر یک از این تقسیمات می‌باشند. از همین رو شورای بخش متشکل از نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش است.

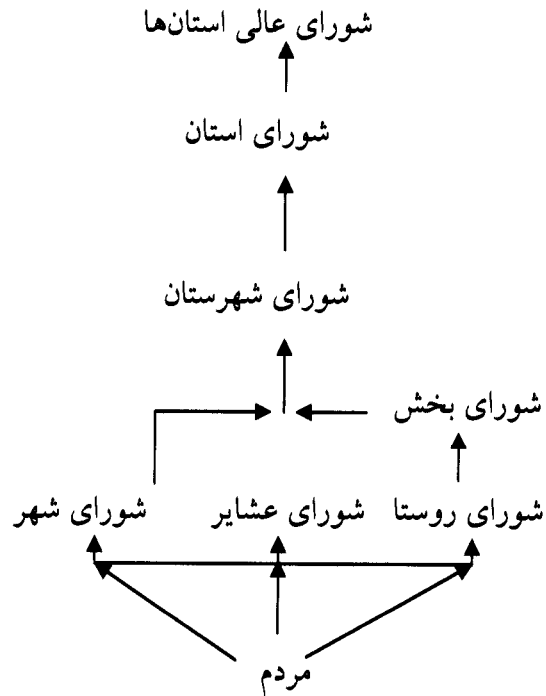
شورای شهرستان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرها و بخش‌های محدوده شهرستان تشکیل گردیده و شورای استان با حضور نمایندگان شورای شهرستان‌های محدوده استان<sup>۸</sup> و شورای عالی استان‌ها نیز با حضور نمایندگان شوراهای استان سراسر کشور شکل می‌گیرند.

۶. ماده ۵ قانون فوق.

۷. ماده ۱۰ مکرر قانون فوق.

۸. ماده ۱۱ قانون فوق.

۹. ماده ۱۴ قانون فوق: «شورای عالی استان‌ها از نمایندگان منتخب شوراهای استان‌ها تشکیل می‌گردد. تبصره ۱. از استان‌های تا دو میلیون نفر جمعیت دو نماینده و از استان‌های بیش از دو میلیون نفر سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده در شورای عالی استان‌ها عضویت دارند».



### بخش اول: شوراهای و قوه مجریه

به واقع جایگاه نظام شورایی در ایران چندان روشن نیست، آنچه مسلم است طبق اصل پنجاه و هفت قانون اساسی، قوای حاکم بر جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: مقننه، مجریه و قضاییه که زیر نظر ولایت امر و بر طبق اصول قانونی به ایفای وظیفه می‌پردازند. نگاهی موشکافانه به اصول راهبردی قانون اساسی در خصوص نحوه و شیوه اعمال حاکمیت در جمهوری اسلامی بیانگر آن است که «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت

اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طریق که در اصول بعد می آید اعمال می کند<sup>۱۰</sup>. حاکمیت انسان بر تعیین سرنوشت خود در این اصل کاملاً متجلی شده و اداره امور عمومی از راه انتخابات یا همه پرسی<sup>۱۱</sup> نیز مورد عنایت ویژه مقنن بوده است. از سویی نیز فصل اول قانون اساسی که به بیان اصول کلی نظام اختصاص یافته است بر لزوم شور و مشورت در اداره امور کشور و بقیه نهادهای شورایی همچون مجلس شورای اسلامی و شوراها در سطوح مختلف اشاره دارد. همان گونه که ذکر آن رفت نظام جمهوری اسلامی که ترکیبی است از تعالیم شرعی و موازین اخلاقی نیز بر پایه تفکیک قوا پی ریزی شده است. تفکیک قوایی که در آن قوای مختلف تعاملات پیچیده ای با هم دارند<sup>۱۲</sup>. این بحث که نظام شورایی چه جایگاهی در بین نهادهای حاکم در کشور دارد به رغم تأکید قانون اساسی بر آن در اصول مختلف هنوز چندان روشن نیست. آیا این نهاد زیرمجموعه قوه مجریه یا قوه مقننه و یا نهادی است که در عرض دیگر قوای حاکم قرار دارد؛ مسأله درخور بررسی جدی است.

همان گونه که می دانیم در جمهوری اسلامی ایران قوای حاکم عبارتند از؛ قوه مجریه، قضاییه و مقننه که هر یک گوشه ای از امور کشور را بر عهده دارند. علاوه بر این، نهاد رهبری در قانون اساسی از مقامات مؤثر و صاحب اختیارات وسیع در نظام سیاسی و حقوقی ایران است؛ به این معنا که در اصول متعدد حتی

۱۰. اصل پنجاه و ششم قانون اساسی.

۱۱. اصل ششم قانون اساسی.

۱۲. هاشمی، سید محمد، پیشین، صص ۱۳، ۱۴، ۱۵ و ۱۶.

برتر از این قوا و به‌عنوان مرجع نهایی حل اختلافات و تنظیم روابط شناخته شده است. از این رو در این تحلیل نهادهای حاکم بر ایران، با دستگاه‌های عربی و طویل، این چهار نهاد می‌باشند و دیگر نهادهای موجود در کشور هر یک به نوعی وابسته به این نهادها می‌باشند؛ از سویی نیز طبق قانون اساسی، «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است».<sup>۱۳</sup> فصل نهم قانون اساسی به شرح ویژگی‌ها، شرایط و اختیارات قوه مجریه پرداخته است و اصل سیزدهم قانون اساسی رئیس‌جمهور را پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور قلمداد نموده است. وزارت‌خانه‌های مختلف دولت نیز هرکدام با توجه به شرح وظیفه خود به اعمال قوه مجریه مشغول هستند.

قوه اجرایی کشور مسئول اجرای قوانین و اداره امور کشور است و وزارت کشور به‌عنوان یکی از وزارت‌خانه‌های اصلی دولت عمده‌ترین ارتباط را با شوراها در کشور دارد. قانون اساسی در اصل یکصد و سوم تأکید دارد: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». همچنین در قانون عادی به‌ویژه قانون سال ۱۳۶۱ وزارت کشور به‌عنوان مرجع تصویب آیین‌نامه‌های شوراها مشخص شده است. شاید همین مسأله و نیز وظیفه وزارت کشور در تهیه محل مناسب برای شورای عالی استان‌ها و دیگر وظایف پشتیبانی این وزارت در خصوص شوراها سبب این اشتباه گردیده که شوراها را نه تنها به‌عنوان زیرمجموعه دولت بلکه به‌عنوان یک اداره جزو وزارت کشور تلقی نمایند. برای روشن شدن مطلب، نخست به تعاملات مختلف شوراها

۱۳. اصل ششم قانون اساسی.

با دولت و به‌ویژه وزارت کشور پرداخته می‌شود و سپس جایگاه شوراها را در برابر قوه مجریه به بحث می‌گذاریم.

### فصل یکم: تعاملات شوراها با قوه مجریه

قوه مجریه که بخش عظیمی از فعالیت‌های اداری را در حوزه فعالیت خود جای داده به لحاظ حقوقی و سیاسی دارای ارتباط گسترده و عمیقی با مردم است. سازوکارهای ارتباطات و تعاملات مختلف این قوه به تفصیل در اصول قانون اساسی آمده است. هیأت دولت نیز با ترکیبی از وزیران و معاونان رئیس‌جمهور به گونه‌ای دیگر با اداره قوه مجریه سروکار دارد.

ریاست مجامع، هیأت‌ها و شوراهای عالی کشور (نظیر شورای عالی امنیت ملی، شورای بازنگری قانون اساسی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، و مجمع تشخیص مصلحت نظام) نیز بر عهده رئیس‌جمهور است. در روابط خارجی و بین‌المللی پذیرش سفیر و اعزام سفیران و نمایندگان سیاسی و همچنین شرکت در کنفرانس‌ها و سمینارها و اجلاس‌های بین‌المللی که در سطح عالی‌ترین مقام کشورها تشکیل می‌شود نیز با رئیس‌جمهور است.

از سوی دیگر نگاهی به وظایف رئیس‌جمهور در اداره عالی‌ترین گویای تعاملات مختلف این مقام با نهادهای مختلف در کشور است؛ در اصل یکصد و سیزدهم مسئولیت اجرای قانون اساسی بر عهده این مقام نهاده شده است، در

۱۴. اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی.

۱۵. اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی.

۱۶. اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی.

۱۷. اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی.

۱۸. ماده ۱۲ قانون وظایف و اختیارات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵/۵/۲۲ (به نقل از: هاشمی، سیدمحمد، پیشین، جلد اول).



امور بین‌المللی نیز امضای قراردادهای بین‌المللی<sup>۱۹</sup> با رئیس‌جمهور است و از جنبه دیگری نیز ریاست هیأت وزیران، نظارت بر کار آنان و هماهنگی تصمیمات وزیران و تعیین خط‌ومشی دولت با همکاری وزیران از جمله وظایف و اختیارات مقام ریاست جمهوری است.

سازمان‌های عدیده‌ای نیز که به گونه‌ای وابسته به قوه مجریه هستند از جمله؛ سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان انرژی اتمی و سازمان تربیت‌بدنی در حیطه قوه مجریه در حال فعالیت هستند.

مداقه در گستره وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران گویای بیشترین تعامل شوراها با این قوه است. با توجه به گستردگی و پراکندگی شوراها در نقاط مختلف کشور و مسئولیت‌های مهم دولت در کشور، به‌خصوص مسئولیت اجرای قانون اساسی که بر عهده رئیس‌جمهور نهاده شده، در این بخش به بررسی موارد تعامل و ارتباط شوراها به‌ویژه شورای عالی استان‌ها در عالی‌ترین سطح با این دستگاه عریض و طویل پرداخته می‌شود.

### گفتار یکم: تعامل و ارتباط شورای عالی استان‌ها با رئیس‌جمهور و هیأت دولت

#### بند یک: تعامل و ارتباط شورای عالی استان‌ها با رئیس‌جمهور

ارتباطات شورای عالی استان‌ها با رئیس‌جمهور از دو جنبه قابل بررسی است: نخست در ارتباط با جایگاه و مسئولیت رئیس‌جمهور در هیأت وزیران و دوم برحسب مسئولیت اجرای قانون اساسی که بر عهده این مقام می‌باشد.

۱۹. اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی.

۲۰. ماده یک قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست.

۲۱. قانون تأسیس سازمان انرژی اتمی مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶.

۲۲. قانون تأسیس سازمان تربیت‌بدنی مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۳.

الف) شورای عالی استان‌ها و رئیس‌جمهور در مقام ریاست هیأت وزیران به موجب قسمتی از اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی: «ریاست هیأت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند». سه پایه این عبارت است از نظارت بر کار وزیران، هماهنگی تصمیمات وزیران، و تعیین خط مشی دولت با همکاری وزیران. از این حیث رئیس‌جمهور قادر است در مواردی که نحوه عمل بعضی وزیران در تعارض با اهداف شورایی است یا عدم هماهنگی بین دو یا چند وزیر در خصوص مسایل مربوط مشهود است به هدایت و راهنمایی پرداخته و اداره امور را به نحو مثبتی به دست گیرد. از سوی دیگر هنگام در دستور کار قرار گرفتن مصوبات شورای عالی استان‌ها در هیأت دولت وی می‌تواند به‌عنوان یک پشتوانه قوی به حمایت از طرح‌های محلی بپردازد.

ب) شورای عالی استان‌ها و رئیس‌جمهور در مقام مسئولیت اجرای قانون اساسی

«پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد». این اصل بیانگر پاسداری اجرایی رئیس‌جمهور از قانون اساسی است. قانون تعیین حدود اختیارات ریاست جمهوری در مواد مختلف

۲۳. اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی.

۲۴. هاشمی، سیدمحمد، پیشین، جلد دوم، ص ۳۲.

به شرح این موضوع پرداخته است. یکی از مسئولیت‌های مهم رئیس‌جمهور که اجرای قانون اساسی است در دو جنبه قابل بررسی است؛ اول آنکه به پشتوانه حقوقی این وظیفه، رئیس‌جمهور می‌تواند اصول معطل مانده قانون اساسی را اجرا نماید و به این طریق به آرمان‌های مهم قانون اساسی جامه عمل بپوشاند. در سال ۱۳۷۷ رئیس‌جمهور وقت جناب آقای خاتمی به این تکلیف قانونی با اجرای اصول مربوط به شوراها عمل نموده و از این طریق چنین بدنه عظیمی ایجاد شده است. واضح است که صرف اجرای اصولی از قانون اساسی بدون توجه به لوازم ضروری آن مدنظر اصل یکصد و سیزدهم نبوده است. برای این منظور ضروری است ضمن پایبندی به اصول متعدد قانون اساسی در زمینه اهمیت شوراها، سعی و اهتمام لازم در اجرای کامل منویات قانون اساسی به عمل آید، به طوری که از رهگذر اجرای این اصول جایگاه شوراها نیز روشن شود. به واقع مراد از اجرای قانون اساسی تحقق اهداف آن است. در این خصوص شاهدیم که به رغم گذشت بیش از نه سال از اجرای قانون اساسی در خصوص شوراها، به لحاظ عدم اهتمام جدی در روشن نمودن جایگاه حقوقی این نظام، با ابهام جدی در حدود و نحوه تعاملات و جایگاه شوراها و عدم تحقق اهداف قانون اساسی در این زمینه مواجهیم. دوم آنکه نقض یا عدم اجرای قانون اساسی در اصول مربوط به شوراها از سوی مقامات مختلف کشور مسأله‌ای است که طبق قانون فوق می‌تواند مورد توجه جدی رئیس‌جمهور واقع شود. و در این خصوص از ابزارهای حقوقی و سیاسی لازم استفاده نماید.

**بند دو: ارتباط و تعامل شورای عالی استان‌ها با هیأت دولت**

**الف) بررسی پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها**

توجه به نحوه شکل‌گیری شورای عالی استان‌ها که در آن نمایندگان استان‌های مختلف کشور حضور دارند بیان‌گر آشنایی این نهاد به معضلات و مشکلات

مردم است. از دید قانون‌گذار این جنبه تا به آن حد واجد اهمیت است که این نهاد صلاحیت ارائه پیشنهادهایی در خصوص لایحه بودجه کل کشور و برنامه‌های توسعه‌استانی را دارا شده است. از این روست که: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار دهد. شورای عالی استان‌ها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام خواهد کرد». این ماده قانونی نظر بر این دارد که خواست‌های نمایندگان شورای عالی استان‌ها که تبلور نیازهای مردم مناطق مختلف کشور است، می‌بایست در تنظیم این لوایح مورد توجه قرار گیرد. چرا که وفق اصل یکصد و یکم قانون اساسی فلسفه شکل‌گیری این نهاد جلوگیری از تبعیض است که بارزترین جلوه آن می‌تواند در تخصیص بودجه به استان‌ها و یا نهادهای دیگر صورت گیرد و از این طریق حقوق مردم مورد تضییع واقع شود. البته این ماده قانونی نظر بر ارائه پیش‌نویس لوایح بودجه قبل از تصویب در هیأت دولت دارد زیرا، تنها از این طریق است که نظرات شورای عالی استان‌ها در این خصوص مورد توجه قرار می‌گیرد، اما چنانچه این امر پس از تصویب در هیأت دولت انجام گیرد، فایده چندانی ندارد. لازم به ذکر است تاکنون که حدود چهار سال از تشکیل شورای عالی استان‌ها می‌گذرد لایحه بودجه کشور پس از تصویب در هیأت دولت در اختیار این نهاد قرار گرفته است که این امر یک اقدام غیرقانونی از سوی دولت محسوب می‌شود.

۲۵. بند ۵ ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۸۲.

۲۶. اصل یکصد و دوم قانون اساسی.

۲۷. دلیل این ادعا مکاتبات متعددی است که شورای عالی استان‌ها جهت اجرای این قانون با دولت داشته و توسط نگارنده مورد ملاحظه حضوری قرار گرفته است. از سوی دیگر حسب بررسی و کسب



### ب) ارسال طرح‌ها از طریق هیأت دولت به مجلس شورای اسلامی

«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». ایجاد سازوکار ارسال طرح‌های شورای مذکور از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی، خود دارای فواید مهمی است، از جمله آنکه این نهاد علاوه بر آنکه دارای اختیار ارسال مستقیم مصوبات خود در قالب طرح به مجلس است ممکن است در مواردی از این حق استفاده نکند؛ یعنی آنکه پس از تصویب طرح در شورای عالی استان‌ها این طرح برای اخذ نظر دولت به هیأت دولت فرستاده شود تا نظر موافق بدنه اجرایی کشور نیز جلب گردد، «تقدیم طرح از طریق دولت از جهت هماهنگی خصوصاً در ارتباط با بودجه عمرانی استان‌ها مناسب‌تر از تقدیم مستقیم به مجلس به نظر می‌رسد».<sup>۲۹</sup> در سایر زمینه‌ها نیز که به نوعی مقاومت قوه مجریه قابل پیش‌بینی است بهتر آن است که ابتدا رأی‌زنی‌ها در دولت صورت گیرد تا ضریب موفقیت طرح بیشتر شود.

ماده ۷۸ مکرر ۳ قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۸۲ حاوی یک عنوان تعاملی دیگر مابین این نهاد و دولت یا مجلس است. این ماده مقرر می‌دارد: «شورای

خبر از مراجع مربوط توسط این‌جانب بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور نیز تا زمان نگارش مقاله در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار نگرفته است.

۲۸. اصل یکصد 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 شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود...».

۲۹. هاشمی، سید محمد، پیشین، ص ۱۵۱.

۳۰. تقدیم طرح‌های شورای عالی استان‌ها از طریق دولت به مجلس می‌تواند در راستای رعایت اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نیز مورد توجه قرار بگیرد.

عالی استان‌ها موظف است حداکثر یک‌سال پس از تشکیل، ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که توسط وزارت خانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها می‌باشد، طرح لازم جهت واگذاری آن امور به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید». این تکلیف قانونی که در پی آن مصوبات هیأت دولت هم تأکید ویژه‌ای بر آن دارد، به عنوان یک تعامل می‌تواند مابین این نهاد و هیأت دولت مطرح باشد.

### ج) تهیه آیین‌نامه‌ها و مقررات شوراها

از دید قانون‌گذار، شورای عالی استان‌ها که در عالی‌ترین مرتبه هرم شورایی کشور قرار می‌گیرد انتظام‌بخش و هماهنگ‌کننده شوراهای فرودست می‌باشد، به گونه‌ای که نظر قانون‌گذار بر آن بوده که مقررات مختلف مربوط به شوراها یا رأساً توسط این نهاد تهیه، تصویب و ابلاغ گردد و یا اینکه پس از تهیه در این نهاد و تصویب در هیأت دولت، توسط نهاد مذکور ابلاغ گردد. نمونه‌ای از مواردی که شورا می‌بایست مصوبات خود را به هیأت دولت بفرستد در ماده ۷۸ قانون شوراها آمده است؛ «آیین‌نامه سازمانی تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آن‌ها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه

۳۱. دشتی، علی، تحولات قوانین سازمان‌های مردمی و محلی از مشروطه انقلاب اسلامی، نشریه کشوری شوراها، شماره ۸، اسفند ۸۵.

پرداختی خارج از این آیین نامه ممنوع می باشد». از این روست که آیین نامه داخلی شوراها در موارد مختلف، آیین نامه نحوه پرداخت حق جلسه و مزایا و ... پس از تصویب در شورای عالی استانها به هیأت دولت ارسال شده و ابلاغ گردیده است. البته هم اکنون به موجب یک رویه هیأت دولت در موارد مختلف تصویب مقررات مورد نیاز شوراها را به شورای عالی استانها واگذار نموده است. برای مثال آیین نامه داخلی شورای عالی استانها در مواد مختلف از جمله ماده ۳۰ تصویب مقررات مربوط به رأی گیری اداره جلسات و ... را بر عهده این نهاد گذارده است.

### گفتار دوم: تعامل و ارتباط شوراها و شورای عالی استانها با وزارت کشور

#### بند یک: نظارت وزارت کشور بر شورای عالی استانها

در کلیه قوانین مربوط به تعاملات دولت و شوراهای محلی، وزارت کشور به عنوان ناظر مستقیم بر شوراها تعیین شده است. نظارت دولت در ابتدا نظارتی بسیار ضعیف بود، به گونه ای که در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ تنها نسبت به آن دسته از مصوبات انجمن شهر که جنبه سیاسی یا اقتصاد عمومی داشت حق اعتراض برای دولت در نظر گرفته شده بود. اما با گذشت زمان دولت با استفاده از سازوکارهای قانونی این حق را دارا شده تا به تمام مصوبات شوراها اعتراض داشته باشد<sup>۳۳</sup>، حتی این نظارت بر اعضا و شوراها نیز به طور گسترده اعمال می شود.

۳۲. ماده ۸۰ قانون فوق.

۳۳. ماده ۸۱ و ۸۲ قانون فوق.

## الف) اعتراض به مصوبات شوراها توسط وزارت کشور، استاندار، فرماندار و بخشدار

تعبیه این سازوکار برای نظارت بر مصوبات شوراها به موجب ماده ۷۸ مکرر ۴ و تبصره ماده ۸۰ قانون شوراها اصلاحی ۱۳۸۲ صورت گرفته است. از این رو شوراها موظف هستند مصوبات خود را ظرف مدت ده روز به وزارت کشور ارسال نمایند و مقامات مزبور می‌توانند به مصوبه شورا اعتراض کنند. این اعتراض طبق متن ماده قانونی تنها نسبت به مصوبات شورا قابل اعمال است و ماده ۷۸ مکرر ۴ نیز فقط ناظر به ارسال مصوبات به وزارت کشور است و این نهادها می‌توانند صرفاً متن مصوبه را بدون خلاصه مذاکرات و غیره به وزارت کشور ارسال نمایند و طبعاً اعتراض نیز نسبت به همین موارد قابل اعمال است. لذا ملاحظه می‌کنیم که متن مصوبه شوراها ممکن است مورد اعتراض وزارت کشور قرار گیرد. صرف این امر می‌تواند استقلال این نهاد را مخدوش کند، علاوه بر اینکه ذکر عنوان اعتراض بدون مشخص نمودن حدود آن خود می‌تواند مشکل‌آفرین باشد، زیرا، مشخص نیست این اعتراض به انطباق مصوبه با قانون، رعایت مصالح وزارت کشور و یا مسایل دیگری مربوط است. و این امر شائبه خدشه‌دار نمودن نظرات نمایندگان مردم توسط یک مقام حکومتی را در پی دارد و متضمن پیامدهای تخریبی است. از این رو از نظر نگارنده لازم است ضمن بالا بردن حس اعتماد به نظرات نمایندگان مردم، چارچوب اعتراض به دقت مشخص شود و این امر و اعتراض موصوف تنها به رئیس‌جمهور یا رئیس مجلس مختص گردد. همانا لازمه درک صحیح و استنباط قانونی از اصول هفتم، یکصد و یکم،

۳۴. اعتراض به مصوبات انجمن شهر در قانون شهرداری در ماده ۴۸ پیش‌بینی شده بود. این ماده صرفاً مصوباتی را که واجد جنبه سیاسی یا اقتصاد عمومی بودند موضوع اعتراض مقامات دولتی می‌دانست. سایر مصوبات به صرف تصویب در انجمن شهر قابل اجرا بودند.



یکصد و دوم، یکصد و سوم و یکصد و پنجم قانون اساسی آن است که چارچوب اعتراض به دقت مشخص شود. جایگاه حقوقی شوراها در قانون اساسی نباید در راستای نظارت محدود بر این نهاد دستخوش تغییر قرار گیرد. اصل یکصد و سوم چنین بیان می‌دارد: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». از همین اصل جایگاه رفیع شوراها قابل استنباط است، چه آنکه چنین صراحتی بر اجرای مصوبات شوراها توسط دولت نشان‌گر آن است که این نهاد به نظر قانون اساسی زیرمجموعه وزارت کشور و دولت محسوب نمی‌شود. بلکه به مثابه نهادی مدنی و بیان‌گر خواست‌های اصیل مردم و از جنس مردم، قابلیت تعیین تکلیف در موارد مقرر قانونی برای دولت را دارد.

### ب) پیشنهاد سلب عضویت اعضای شوراها توسط وزارت کشور

از دیگر مواردی که دلالت بر نظارت شدید وزارت کشور بر شوراها دارد ماده ۸۲ قانون شوراها اصلاحی ۱۳۸۲<sup>۳۵</sup> می‌باشد. این ماده اعضای شوراها را در سطوح مختلف تحت نظارت وزارت کشور، استانداری یا فرمانداری قرار داده

۳۵. ماده ۸۲ اصلاحی سال ۱۳۸۲: «چنانچه هریک از اعضای شوراهای موضوع این قانون شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها است مرتکب گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد به شرح زیر به صورت موقت یا برای مدت باقی‌مانده شورا سلب عضویت می‌گردد: (۱) در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد شورای شهرستان و یا فرماندار و در مورد شورای شهر و شهرستان به پیشنهاد شورای استان و یا استاندار و تصویب شورای حل اختلاف استان. (۲) در مورد اعضای شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استانها و یا استاندار و در مورد شورای عالی استانها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی ...».

است. متن ماده به گونه‌ای تنظیم گردیده که با تفاسیر و تعبیر موسع در عمل دست وزارت کشور را بر اعمال فشار به اعضای شوراها باز گذاشته است. تعبیری از جمله قصور و تقصیر یا انجام اعمال خلاف شئون اعضای شورا از جمله مفاهیمی است که به سادگی می‌تواند دست‌آویز مقامات دولت مرکزی برای اعمال فشار مستقیم یا غیرمستقیم بر اعضای شوراها قرار گیرد. در مورد حاضر نیز اینکه به وزارت کشور اختیاری این چنین مبنی بر پیشنهاد سلب عضویت حتی مبتنی بر قصور و تقصیر و یا اعمال خلاف شئون داده شود خود عامل مهمی در محدود نمودن اختیارات شوراهاست. به درستی روشن نیست که تطبیق قصور یا تقصیر به مصادیق عملی چگونه صورت می‌پذیرد؟ و سلب عضویت که ضمانت اجرای بسیار شدیدی است آیا برای این امر متناسب است یا خیر. این‌ها همه از جمله مسائلی است که می‌بایست در اصلاح قانون شوراها مورد نظر قرار گیرد.<sup>۳۶</sup> سلب عضویت اعضای شورا در واقع به معنای خط بطلان کشیدن بر انتخاب مردم است. مردم در یک نظام انتخاباتی با شرایط قانونی نماینده خود را برای عضویت در شورا انتخاب نموده‌اند، بدیهی است اهمیت خواست و نظر مردم و لزوم حفظ جایگاه و شأن آرای آن‌ها اقتضا دارد تا حد ممکن شرایط سلب عضویت اعضای شوراها محدود گردد. و با استفاده از ظرفیت‌های مهم قانون اساسی تا حد امکان اعتماد بر شوراها جایگزین تفاسیر موسع به کار رفته در قانون شود.

۳۶. نگارش نادرست قانون مذکور مسأله‌ای است که در موارد بسیاری از قانون موصوف به چشم می‌خورد.

### ج) انحلال شوراها

همان‌گونه که گفته شد قانون اساسی شأنی والا برای شوراهای اسلامی به عنوان تجلی‌گاه خواست و اراده مردم قایل است. از همین رو نه تنها مقامات کشوری را که از طرف دولت منصوب می‌شوند ملزم به تبعیت از مصوبات آن نموده بلکه شوراها را ناظر بر اداره مناطق مختلف کشور نیز قرار داده است.<sup>۳۷</sup>

قانون‌گذار اساسی طی اصل یکصد و ششم انحلال شوراها را «جز در صورت انحراف از وظایف قانونی» غیرممکن دانسته است. انحلال شدیدترین اهرم نظارتی و مهم‌ترین خطری است که شوراها را تهدید می‌نماید. در حالی که قانون اساسی صرفاً «انحراف از وظایف قانونی» را به عنوان تنها دلیل انحلال ذکر نموده است، قانون عادی با تفسیری موسع دلایل دیگری را بر آن افزوده است. ماده ۸۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ «اقدام برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن به نحوی بر عهده شورا است» را از موجبات انحلال می‌داند. عبارت «مصالح عمومی کشور» به راحتی قابل تفسیر و انتساب به شورا است. این عامل نیز می‌تواند به راحتی در جهت محدودیت شوراها استفاده شود و حتی با سوءاستفاده از آن ممکن است شأن شوراها در حد یک اداره جزء از وزارت کشور تنزل یابد، در حالی که اصل یکصد و ششم قانون اساسی نهایت احتیاط را در این خصوص لحاظ نموده است.<sup>۳۸</sup>

۳۷. اصول یکصد و یکصد و دوم قانون اساسی.

۳۸. اقدام به تفاسیر موسع از ماده ۸۱ در خصوص انحلال برخی از شوراها توسط دولت مشهود است. در یکی از موارد هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراها، «اختلاف نظر در انتخاب شهردار و تجمع تعدادی دانشجو» در مخالفت با شورا را از دلایل انحلال شورا دانسته است.

### د) تشکیل جلسه فوق‌العاده به دعوت مقامات وزارت کشور

از دیگر مواردی که نشان از تلقی نادرست و خلاف قانون اساسی از موقعیت شوراها دارد، ماده ۱۴ قانون مذکور است. تبصره ۳ این ماده شورای عالی استان‌ها را موظف نموده تا به دعوت وزیر کشور جلسه فوق‌العاده تشکیل دهد. تبصره ماده ۱۰ قانون شوراها اصلاحی ۱۳۸۲ نیز در این خصوص مقرر می‌دارد: «شوراها در صورت ضرورت و بنابه دعوت دهیار، بخشدار و فرماندار ذی‌ربط موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده می‌باشند» که این امر نیز در همان مسیر تلقی این نهاد به عنوان زیرمجموعه قوه مجریه قرار می‌گیرد. حال آنکه با توجه به صراحت اصل یکصد و سوم قانون اساسی بر اجرای مصوبات شوراها توسط مقامات کشوری، ضروری بود تا وزیر کشور و مقامات زیرمجموعه در صورت دعوت موظف به حضور در شورا باشند و در صورت عدم حضور حتی ضمانت اجرا نیز مقرر می‌شد.

### بند دو: ارتباط تشکیلاتی شورای عالی استان‌ها با وزارت کشور

الف) وزارت کشور مسئول فراهم نمودن امکانات برای شورای عالی استان‌ها نگارشی کلی که حاصل تنظیم مواد قانونی مربوط به شوراها توسط وزارت کشور می‌باشد بیان‌گر آن است که وزارت کشور مسئول اجرای قانون فوق است. در این راستا وزارت کشور موظف به تعیین محل مناسبی برای شورای عالی استان‌ها شده

۳۹. وزارت کشور از ماده ۹۴ فوق که این وزارت را مسئول اجرای قانون شوراها دانسته و نیز ماده ۹۵ که هرگونه اصلاح در آیین‌نامه اجرایی قانون شوراها را توسط وزارت کشور مقدور دانسته و با توجه به ماده ۷۱ قانون شوراها اصلاحی ۱۳۶۵ که نقش پشتیبانی بر عهده این وزارت گذارده، طرح اولیه را تهیه و به دولت ارائه نموده است. در واقع نهادی که خود می‌باید مصوبات شوراها را رعایت کند پی‌ریز مقررات شورا شده است. به همین جهت فاصله ارزشی اصول قانون اساسی با قانون عادی بسیار زیاد است.

است.<sup>۴۰</sup> برخی از همین ماده قانونی برای اثبات ادعای وابستگی تشکیلاتی شورای عالی استان‌ها به وزارت کشور استفاده نموده‌اند، در حالی که منظور قانون‌گذار فراهم نمودن امکانات لازم برای انجام وظیفه یک نهاد مستقل بوده و بالاخره وزارت کشور که مسئول انجام انتخابات است از این جهت مناسب‌تر است و این ماده به معنای وابستگی شورای عالی استان‌ها و شوراهای به وزارت کشور نیست.

### ب) وزارت کشور مسئول اجرای قانون شوراهای

وفق مواد پایانی قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۸۲ وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است و هرگونه اصلاح در آیین‌نامه اجرایی قانون شوراهای اسلامی کشور توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. از این مواد برمی‌آید که وزارت موصوف زمام امور حرکت شورایی در کشور را به دست گرفته و به عبارتی داعیه‌دار حمایت از شوراهاست. در حالی که نگرش صحیح‌تر آن است که با وجود شورای عالی استان‌ها همه این امور می‌بایست به این نهاد واگذار گردد.

### ج) برنامه‌ریزی آموزش شوراهای

تاکنون بودجه مربوط به آموزش اعضای شوراهای اسلامی در اختیار معاونت اجتماعی و امور شوراهای وزارت کشور قرار گرفته است.<sup>۴۴</sup> برخلاف بند ۷ ماده ۷۸

۴۰. ماده ۷۱ قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۶۵.

۴۱. خطیبی، ناصر و نصر، عباس، پیشین، ص ۱۲۲.

۴۲. ماده ۹۵ قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۸۲.

۴۳. طبق اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای در ردیف مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و به استناد اصل یکصد و سوم نیز مقامات کشوری موظف به رعایت تصمیمات شوراهای هستند. با این استناد شأن والای شوراهای اقتضا دارد در مقام یک نهاد مقررات‌گذار در ردیف مجلس پاره‌ای صلاحیت‌های خاص تقنینی مربوط به خود را داشته باشند.

۴۴. خطیبی، ناصر و نصر، عباس، پیشین، ص ص ۱۲۴ و ۱۲۵.

مکرر ۲ که: «برنامه‌ریزی به منظور آموزش و آشنایی اعضای شوراهای با وظایف خویش از طریق برگزاری دوره‌های کوتاه‌مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور» را بر عهده شورای عالی استان‌ها قرار داده، این معاونت متکفل این امر شده است که این خود عاملی در جهت جلوگیری از نمود شوراهای به عنوان یک رکن مستقل از حکومت مرکزی قلمداد می‌شود. در واقع از روح کلی قانون موصوف برمی‌آید که نقش وزارت کشور در این خصوص بیشتر شبیه به نقش پشتیبان بوده، ولی عملاً در حد یک لیدر و مسئول اصلی ظاهر شده است.

### فصل دوم: جایگاه شوراهای در برابر قوه مجریه

#### گفتار یکم: تلقی نادرست از جایگاه شوراهای در قانون اساسی

طبق اصل هفتم قانون اساسی «شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». در اصول مختلف نیز جایگاه شوراهای نه به عنوان یک نهاد اجرایی بلکه به مثابه یک نهاد تصمیم‌گیر و ناظر آمده است. اما در قانون عادی، برخلاف موارد فوق شوراهای تا حد یک نهاد زیرمجموعه دولت تنزل نموده است (مواد ۷۱، ۸۰، ۸۱ و ۸۲ ... قانون شوراهای). ابتدا اهم مطالب قانون شوراهای که این تلقی را تقویت می‌کنند آورده می‌شود.

#### بند یک: نظارت وزارت کشور بر شوراهای در قانون عادی

همان‌گونه که ذکر شد و از بررسی مطالب قسمت قبل روشن می‌گردد ارتباطات و تعاملات گسترده‌ای بین شوراهای به خصوص شورای عالی استان‌ها و قوه مجریه به‌ویژه وزارت کشور برقرار است. این ارتباطات سبب گردیده که شوراهای را به عنوان زیرمجموعه دولت و وزارت کشور قلمداد نمایند. به عبارت دیگر عدم دقت قانون‌گذار در تنظیم مقررات مربوط به شوراهای در قانون شوراهای

اصلاحی ۱۳۸۲ باعث سوءبرداشت‌ها و اعمال خلاف روح قانون اساسی گردیده است. برای مثال ماده ۹۴ قانون فوق مقرر می‌دارد: «وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است و موظف است ظرف دو ماه آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز را تهیه و هیأت وزیران موظف است ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون خارج از نوبت آیین‌نامه‌های مذکور را تصویب نماید». و نیز ماده ۹۵ هرگونه اصلاح در آیین‌نامه اجرایی قانون شوراهای اسلامی کشور را بر عهده وزارت کشور نهاده است. در ادامه شورای عالی استان‌ها مکلف است ظرف ده روز مصوبات خود را به مجلس و وزارت کشور ارسال نماید.<sup>۴۵</sup> و وزیر کشور از دارندگان حق اعتراض به مصوبات شورای عالی استان‌ها دانسته شده و استاندار، فرماندار و بخشدار نیز به تناسب حوزه مسئولیت از دارندگان حق اعتراض به مصوبات شوراهای مربوط دانسته شده‌اند. بنابه همین دلایل و اینکه بودجه شورای عالی استان‌ها و شوراهای دیگر تاکنون در غالب بودجه وزارت کشور (معاونت اجتماعی و امور شوراهای وزارت کشور) بوده است باعث این توهم گردیده که نظام شورایی جزئی از قوه مجریه است.

#### بند دو: جایگاه شوراها در قانون اساسی در برابر قوه مجریه

اصل یکصدم قانون اساسی تشکیل شوراها را به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و با توجه به مقتضیات محلی مقرر نموده است. اصل هفتم نیز تأکید بر شأن تصمیم‌گیری و اداره امور برای شوراها دارد و اصل یکصد و سوم مقامات دولتی را ملزم به تبعیت از تصمیمات شوراها نموده است.

۴۵. ماده ۷۸ مکرر ۴ قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۸۲.

۴۶. تبصره ماده ۸۰ قانون شوراهای اصلاحی ۱۳۸۲.

همچنین به جهت تأمین استقلال شوراها، انحلال آنها جز در صورت «انحراف از وظایف قانونی» غیرممکن دانسته شده است. ملاحظه می‌شود قانون اساسی در هیچ‌جا به زیرمجموعه دولت بودن شورا اشاره ندارد و حتی در برخی اصول به لزوم اجرای مصوبات شوراها توسط دولت اشاره دارد. با این دلایل نمی‌توان قبول نمود که شوراها که دارای شأن تصمیم‌گیری و نظارتی هستند زیرمجموعه دولت که غالباً شأن اجرایی دارد قرار بگیرند.

### گفتار دوم: جایگاه صحیح و منطبق بر قانون اساسی شوراها در برابر قوه مجریه

آنچه از خلال قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس در جهت استقلال شوراها از قوه مجریه قابل ذکر است عبارت‌اند از:

- در هیچ جای قانون اساسی از ارتباط تشکیلات و وظایف شوراها به قوه مجریه سخن به میان نیامده و در قانون عادی هم در مواردی که نقشی از وزارت کشور آمده بیشتر نقش پشتیبانی بوده که برای تمهید نمودن امورات نهادی نوپا است که بالاخره بدنه‌ای از حکومت می‌بایست به آن کمک کند. از سوی دیگر ایجاد چنین برخوردی معلول تدوین قانون شوراها به دست وزارت کشور است که شاید با درک نادرست خود از قانون اساسی امورات شوراها را گاه زیرمجموعه خود دانسته‌اند.

- اصل یکصد و سوم قانون اساسی «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند» را در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها دانسته است. این خود دلیلی بر خروج موضوعی نهاد شورا از بدنه وزارت کشور و استقلال عملی آنهاست.



- اهمیت شورای عالی استان‌ها تا به آن حد است که اختیار ارائه طرح به مجلس را به طور مستقیم و یا از طریق دولت داراست.<sup>۴۷</sup> این در حالی است که مثلاً قوه قضاییه انحصاراً از طریق دولت چنین اختیاری دارد و خود دولت نیز پس از طی مراحل لازم قادر به انجام این مهم است. اما شورای عالی استان‌ها و به عبارتی نظام شورایی کشور از این نظر برتر از دو قوه دیگر دانسته شده است، به نحوی که هر راهی را که به صلاح دید برمی‌گزینند.

- وفق اصل هفتم قانون اساسی «... مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». از این نظر که شوراها از ارکان تصمیم‌گیری دانسته شده‌اند پس اصولاً در چارچوب قوه مجریه قرار نمی‌گیرند.

- از این نظر که شوراها نمایندگان مردم می‌باشند و برای اداره امور محلی انتخاب شده‌اند، چنان‌چه شائبه تأثیر قدرت مرکزی بر این گروه باشد خود باعث محدودیت آزادی این مرجع خواهد بود. اگر اقدامات بایسته برای جلوگیری از تأثیرات سوء قدرت مرکزی بر نهاد شورا انجام نشود شاهد فرمایشی بودن این نهاد خواهیم بود. به ویژه آنکه وابستگی مالی این نهاد به وزارت کشور نقصی عمده به شمار می‌آید.

- حذف ماده ۱۰ قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱ به واسطه مغایرت با قانون سال ۱۳۸۲ خود نشان‌گر برداشتن گامی مثبت برای ایجاد جایگاه مناسب برای شوراهاست. ماده ۱۰ مذکور مقرر می‌داشت؛ «آیین‌نامه داخلی کلیه شوراها به وسیله شورای عالی استان‌ها تنظیم و پس از تصویب وزیر کشور به اجرا درخواهد آمد». ملاحظه می‌کنیم که این تفکر چه مانع مهمی بر راه پیشرفت شوراها بوده است.

۴۷. اصل یکصد و دوم قانون اساسی.

- از همه این دلایل مهم‌تر اینکه وفق قانون سال ۱۳۶۱ «مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان‌ها است»<sup>۴۸</sup> که به بررسی این فرض در ذیل پرداخته می‌شود.

#### بخش دوم: شوراها و قوه مقننه

عنایت به مباحث پیش‌گفته روشن می‌سازد که با توجه به اصل هفتم قانون اساسی «شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند» و شورای عالی استان‌ها در عالی‌ترین درجه شوراها، به طریق اولاً نقش به‌سزایی در امر تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دارد. از این رو در این بخش به موضوع تعامل شوراها به‌ویژه شورای عالی استان‌ها با مجلس پرداخته خواهد شد.

#### فصل یکم: تعامل شورای عالی استان‌ها با مجلس شورای اسلامی

این مبحث در دو بند مورد بررسی و مذاقه قرار می‌گیرد. در بند اول به موضوع ارائه طرح به مجلس و در بند دوم به پیشنهاد اصلاح قوانین پرداخته می‌شود.

#### گفتار یکم: ارائه طرح به مجلس (ابتکار قانون)

قانون‌گذار اساسی در اصل یکصد و دوم 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. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد».

۴۸. تبصره ماده ۱۲ قانون سال ۱۳۶۱ شوراها.

اهرمی قوی همانند اهرم فوق، تنها در انحصار شمار محدودی از نهادهای کشوری است. مجلس تنها ملزم به بررسی طرح‌ها و پیشنهادهایی است که «به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی»<sup>۴۹</sup> طرح یا در قالب «لایحه پس از تصویب هیأت وزیران تقدیم مجلس شود» یا وفق اصل یکصد و دوم از سوی شورای عالی استان‌ها مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس ارسال گردد.

ملاحظه می‌شود که شورای عالی استان‌ها، هم‌پای هیأت دولت و تعداد حداقل پانزده نفر از نمایندگان مجلس قلمداد شده که نشان از عظمت شأن و جایگاه این نهاد در میان دیگر دستگاه‌های نظام دارد.

در حالی که اصل یکصد و دوم قانون اساسی با درایت خاصی دو طریق مستقیم و یا از طریق هیأت دولت را برای ارسال طرح‌های شورا به مجلس ذکر نموده، بند سوم ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون اصلاحی سال ۱۳۸۲ شوراها عبارت «بررسی پیشنهادها و ارائه آن‌ها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت» را عنوان داشته است؛ حال آنکه عبارت صریح قانون اساسی این است که شورای عالی استان‌ها می‌تواند از دولت به عنوان پلی برای اثبات نظرات خود استفاده نماید. واضح است در مواردی که نیاز به پاره‌ای هماهنگی‌ها و یا پیش‌بینی تمهیدات خاصی است، ارائه طرح از طریق هیأت دولت منطقی‌تر به نظر می‌رسد. به خصوص در اوان تشکیل این شورا و عدم درک صحیح موقعیت این نهاد و نظام شورایی در کشور همراهی هیأت دولت می‌تواند نقش به‌سزایی در موفقیت طرح‌های ارائه شده از سوی این نهاد ایفا کند.

۴۹. اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی.

۵۰. همان.

از سویی دیگر مجموعه قوانین مصوب پس از انقلاب اسلامی در ایران به علت خلأ ناشی از عدم تشکیل این نهاد واجد نقایصی است. با تشکیل شوراها در سال ۱۳۷۷ و درک ضرورت وجود مقرراتی مشابه شاهد آنیم که قسمت مهمی از ارتباطات این نهادها لحاظ نگردیده است.

نگاهی به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که بیان‌کننده مقررات مربوط به تعداد کمیسیون‌ها، نحوه رأی‌گیری، طریقه تصویب و بررسی طرح‌ها و لوایح است نشان از فقدان توجه کافی به تعامل شوراها و به‌خصوص شورای عالی استان‌ها با مجلس شورای اسلامی است. حتی در اصلاحات صورت گرفته در آیین‌نامه داخلی مجلس در طول سالیان، کمیسیونی که اسم شوراها را یدک می‌کشید حذف گردید. البته هم‌اکنون آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی طرح‌های شورای عالی استان‌ها را در مجلس همانند لوایح دولت دانسته است و از این حیث شاهد نقایص کمتری هستیم.

### گفتار دوم: ارسال مصوبات به مجلس

از آنجا که مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان‌هاست<sup>۵۱</sup> و وفق ماده ۱۲ قانون مصوب سال ۱۳۶۱ «شوراها در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئولند»، شورای عالی استان‌ها نیز در مقابل مافوق خود یعنی مجلس شورای اسلامی مسئولیت دارد.

از این رو ماده ۷۸ مکرر ۴ قانون اصلاحی سال ۱۳۸۲ مقرر می‌دارد: «کلیه شوراهای موضوع این قانون مکلفند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را

۵۱. ماده ۱۲ قانون سال ۱۳۶۱: «شوراها در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئولند.

تبصره - مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان‌ها می‌باشد».

به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولین اجرایی ذی ربط و عالی ترین مقام اجرایی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند». این ماده با این پیش فرض که مجلس در حکم مافوق شورای عالی استان‌هاست، لازم دانسته که کلیه مصوبات شورای عالی استان‌ها ظرف مهلت مقرر به مجلس ارسال شود.

از سویی نیز تبصره ماده ۸۰ قانون اصلاحی سال ۱۳۸۲ در مورد اعتراض به مصوبات شوراها «در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور و عالی ترین مقامات دستگاه‌های ذی ربط» مقرر گردیده است و ذکر از مجلس شورای اسلامی همانند آنچه که در ماده ۷۸ مکرر ۴ بیان گردید نشده است. عدم ذکر صریح این عبارت در این ماده باعث این ابهام گردیده که رئیس مجلس شورای اسلامی اختیار قانونی اعتراض به مصوبات شورای عالی استان‌ها را ندارد. عدم دقت تدوین کنندگان قانون، به این معنا که در فاصله‌ای کوتاه‌تر از چند ماده قانونی عبارات به کار برده خود را فراموش کرده‌اند باعث ایجاد این ابهام گردیده است. به عبارت دیگر ماده ۷۸ مکرر ۴ به صراحت از لزوم ارسال مصوبات شورای عالی استان‌ها به وزارت کشور و مجلس شورای اسلامی سخن به میان آورده اما ماده ۸۰ در تبصره خود مجلس را از دارندگان حق اعتراض به طور صریح قلمداد ننموده است. در حالی که با استدلال ذیل مجلس از دارندگان حق اعتراض به شمار خواهد آمد.

«هرگونه اصلاح در آیین‌نامه اجرایی قانون شوراهای اسلامی کشور توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید». حتی در جایی که ماده ۷۸ مکرر ۴ قانون مذکور، مجلس شورای اسلامی را ذکر نموده تبصره ماده

۵۲. ماده ۹۵ قانون شوراها اصلاحی ۱۳۸۲.

۸۰ از آن رویگردانی کرده و از جمله دستگاه‌های دارنده حق اعتراض قلمداد ننموده است، حال آنکه اگر قرار است نهادی مافوق شورای عالی استان‌ها که در سلسله مباحث تدوین قانون اساسی از آن به عنوان مجلس سنا نام برده شده است باشد، همانا مجلس شورای اسلامی است که نماد حاکمیت ملت است نه وزارت کشور که نماد قدرت حکومت می‌باشد.

علی‌هذا از نظر تحلیل حقوقی می‌توان مجلس شورای اسلامی را از دارندگان حق اعتراض به مصوبات شورای عالی استان‌ها قلمداد نمود، زیرا، صرف ارسال مصوبات به مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند حاوی فایده عملی باشد و به نوعی «عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط» شامل مجلس شورای اسلامی نیز می‌گردد.

### فصل دوم: جایگاه شورا در برابر قوه مقننه

#### گفتار یکم: مجلس شورای اسلامی به عنوان مافوق شورای عالی استان‌ها

پس از بررسی فرض پیشین به این نتیجه رسیدیم که در قوانین موضوعه ایران این شائبه که شورای عالی استان‌ها و یا نظام شورایی جزئی از بدنه اجرایی و در نتیجه زیرمجموعه قوه مجریه باشد تصوری غلط است و این مسأله را به دلایل زیادی رد نمودیم. اما آیا این بدنه بزرگ که هم‌اکنون بیش از یکصد و هفتاد هزار عضو دارد و از بسیاری از وزارت‌خانه‌ها حجیم‌تر است زیرمجموعه قوه مقننه قرار می‌گیرد؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است قوانینی که به نحوی مرتبط به موضوع می‌باشند مورد توجه قرار گیرند.

ماده ۱۲ قانون شوراهای مصوب سال ۱۳۶۱ مقرر می‌دارد: «شوراهای در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئولند.

تبصره - مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان‌هاست»

این ماده واضح‌ترین متن قانونی است که دلالت بر وابستگی شوراهای به مجلس دارد. اینکه هر شورایی در مقابل شورای مافوق مسئول است نیز مورد قبول است. اما واقعاً مشخص نیست که به چه علت مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان‌ها دانسته شده است. نظری به اصول قانون اساسی از جمله فصل هفتم فاقد چنین استدلالی است. در هیچ جای قانون اساسی این مطلب به چشم نمی‌خورد. آنچه مشخص و مسلم است تفاوت در حیطه عمل دو نهاد مذکور است که مجلس به قانون‌گذاری و نظارت در سطح ملی و شورای عالی استان‌ها و دیگر شوراهای به وضع مقررات و نظارت در محدوده محل مربوط می‌پردازند. از سوی دیگر فلسفه تشکیل حکومت محلی نیز همین امر است که امور مردم محل توسط خود آنان اداره شود.

مخالفین این استدلال از سوی دیگر به ماده ۷۱ قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۵<sup>۵۳</sup> نیز اشاره می‌کنند.

در این ماده به صدور کارت شناسایی اعضای شورای عالی استان‌ها به امضای ریاست مجلس شورای اسلامی اشاره شده است. این مسأله گویا حتی مورد نظر مسئولین وقت شورای مذکور قرار گرفته و طی نامه‌ای خواهان حذف بودجه آن نهاد از وزارت کشور و انتقال به بودجه مجلس شورای اسلامی شده‌اند.

### گفتار دوم: جایگاه واقعی شوراهای و شورای عالی استان‌ها

برداشت‌های فوق از نظر نگارنده فاقد جامع‌نگری لازم می‌باشند. در هر جای قانون که ما شاهد شکل‌گیری یک نهاد و انتساب آن به یکی از قوا می‌باشیم

۵۳. ماده ۷۱ قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۵: «وزارت کشور محل مناسبی را برای شورای عالی استان‌ها تعیین خواهد کرد.

تبصره - برای اعضای شورای عالی استان‌ها کارت عضویت به معرفی وزیر کشور و امضای رییس مجلس شورای اسلامی صادر خواهد شد.»

مسئله تعیین اعضا و یا تعیین اهداف بسیار مهم است، به گونه‌ای که مثلاً موقعی که شورای عالی امنیت ملی را منتسب به رهبری می‌دانیم اعضای آن منصوب رهبری‌اند یا در مورد دیوان محاسبات عمومی اگر آن را زیرمجموعه مجلس می‌دانیم صراحت قانون و ایجاد آن وفق اصول مربوط در قانون اساسی مستند ماست. اما در مورد شوراها ما شاهد اختصاص فصل هفتم قانون اساسی به آن و ذکری از آن در اصول ششم و هفتم می‌باشیم. همچنین در اصل دوازدهم نیز به این نهاد اشاره شده است. از این جهت و نیز اینکه ماهیت حکومت محلی مسئله‌ای است که نمی‌تواند به هیچ عنوان تحت نظارت سلسله مراتبی دولت مرکزی قرار گیرد نمی‌توان آن را زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی دانست. آنچه مسلم است اعمال نظارت قیمومتی از سوی دولت مرکزی بر نهاد شورا است ولی نظارت سلسله مراتبی در آن جایی ندارد.

از سوی دیگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طی نامه شماره ۸۲-۱۴/۴/۲۸۵ مورخ ۱۳۸۴/۱/۲۲ به این مسئله پرداخته است. هرچند پایه‌های استدلال در این نامه بر مبنای حقوقی و اصول قانونی استوار نیست اما از این نظر که این مرکز حتی به دلایل غیرحقوقی از خود سلب مسئولیت نموده است مهم می‌نماید. این نامه مقرر می‌دارد:

«در خصوص طرح ارائه شده از سوی شورای عالی استان‌ها مبنی بر استقلال یافتن ردیف بودجه آن شورا و یا حداقل قرار گرفتن آن تحت مجلس شورای اسلامی (به جای وزارت کشور) نکات ذیل قابل ذکر است: شوراها دارای وجهه غالب اجرایی هستند و با توجه به اینکه اصل یکصد و دوم قانون اساسی حتی در

۵۴. برای اطلاعات بیشتر رک: امیر ارجمند، اردشیر، تقریرات حقوق اداری ایران، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، سال ۱۳۸۱ (دست‌نویس).



خصوص و وظیفه تهیه طرح نیز به شورای عالی استان‌ها اجازه داده است که طرح خود را از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند، انتقال ردیف بودجه شورا ذیل بودجه مجلس شورای اسلامی چندان مناسبتی ندارد. در واقع روح اصل یکصد و دوم قانون اساسی شوراها را زیرمجموعه دولت محسوب می‌کند.

افزون بر این، قرار گرفتن شوراها که دارای وظیفه مشورتی و اجرایی هستند در کنار مجلس شورای اسلامی که دارای وظیفه نظارتی و تقنینی می‌باشد باعث برهم خوردن توازن میان دو نهاد مجریه و مقننه می‌شود. در نظام تفکیک قوا حفظ موازنه از اصول مهم محسوب می‌شود تا یک بخش نتواند بخش دیگر را به طور مطلق و یک‌جانبه و برای همیشه تحت‌الشعاع خود قرار دهد.

بنابراین مناسب‌ترین وضعیت، در نظر گرفتن ردیف بودجه مستقلی برای شورای عالی استان‌هاست تا بودجه این شورا از وضعیت متفرقه نیز خارج شود و در عین حال بودجه مربوط به آموزش نیز در همین بودجه لحاظ گردد. و در غیر این صورت قرار گرفتن این بودجه تحت بودجه مجلس شورای اسلامی چندان به صلاح نیست» .

البته نامه فوق دارای ایرادات و اشکالات حقوقی فراوانی است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها این است که شوراها را دارای وجهه غالب اجرایی دانسته است و این نظر با ایراد حقوقی شورای عالی استان‌ها موجه شده است. شورای عالی استان‌ها در پاسخ به نامه مذکور ذکر کرده است که:

«۱. اینکه گفته شده است در اصل یکصد و دوم قانون اساسی آمده است که شورای عالی استان‌ها اجازه یافته طرح خود را از طریق دولت به مجلس شورای

۵۵. خطیبی، ناصر و نصر، عباس، پیشین، ص ۱۲۷.

اسلامی ارسال نماید صحیح نیست بلکه گفته شده است: «مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند».

بنابراین ارسال مستقیم پیشنهادات برای مجلس راه اول این شورا و در صورت صلاح دید راه دوم را که ارسال از طریق دولت است طی خواهد کرد.

نتیجه گیری اینکه اصل یکصد و دوم قانون اساسی شوراهای را زیرمجموعه دولت محسوب می کند غلط است زیرا راه اول بر راه دوم ترجیح دارد. حتی می توان نتیجه گیری نمود که در ردیف دو قوه مقننه و مجریه می باشد چرا که قوه قضاییه فقط حق دارد از طریق دولت پیشنهادات خود را به مجلس بفرستد ولی شورای عالی از هر دو طریق این امکان را یافته است.

۲. اینکه گفته شده است «شوراهای دارای وجه غالب اجرایی هستند» معلوم نیست مستند به کدام اصل یا قانون می باشد.

آنچه در اصول قانون اساسی آمده است همه جا سخن از «نظارت و تصمیم گیری» می باشد. چنانکه در اصل یکصد و یکم گفته شده است: «برای پیشبرد سریع برنامه ها ... با نظارت شورایی به نام ده ... و نظارت شوراهای مذکور ... را قانون معین می کند».

و در اصل یکصد و یکم «نظارت بر اجرای هماهنگ برنامه ها» قید شده است. مهم تر آنکه در اصل هفتم شوراهای را از ارکان تصمیم گیری دانسته و در ردیف مجلس شورای اسلامی برشمرده است.

در اصل یکصد و پنجم سخن از تصمیمات شوراهای به میان آورده است. اضافه بر این در اصل یکصد و سوم آمده است: که «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند».

بر این اساس اگر شوراهای در چارچوب مدیریت اجرایی قرار گیرند لازم می آید که برای اجرای اصل یکصد و سوم هر وزارتخانه دارای دو نوع مدیریت

و دو نوع وزیر باشد. اما در صورتی که شوراها به عنوان پارلمان محلی تعریف شوند از تداخل جلوگیری خواهد شد و تصمیمات شوراها همان برنامه‌ای است که پارلمان محلی در حدود اختیارات خود تنظیم و جهت اجرا به مدیران محلی ابلاغ می‌نماید.

۳. اگر قانون مصوب مجلس شورای اسلامی ملاک قرار گیرد، حرف نهایی نیز در قوانین مجلس آمده است. چنان‌که به طور بسیار شفاف در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۱ آمده است که مقام مافوق شورای عالی استان‌ها مجلس شورای اسلامی می‌باشد. متن این قانون از این قرار است:

«ماده ۱۲: شوراها در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئولند.

تبصره: مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان‌ها می‌باشد».

بنابراین کسانی که در مجلس سال ۱۳۶۱ حضور داشتند و از اهداف ایجاد شوراها اطلاع دقیق‌تری داشته‌اند، در همان زمان این قانون را تصویب کرده‌اند. حال هرگونه بحث جدید، انحراف از اهداف تأسیس شوراهاست و فرستادن شوراها به زیرمجموعه اجرایی کشور انحراف از قانون اساسی است که خواستار پارلمانی بودن مناطق کشور بوده است.

به طور مکرر رئیس‌جمهور نیز شوراها را پارلمان محلی دانسته و اعلام کرده است. اضافه می‌نماید که شورای عالی استان‌ها قبلاً درباره جایگاه حقوقی شوراهای اسلامی (و شورای عالی استان‌ها) از ریاست جمهوری استعلام کرده است که معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری در نامه شماره ۵۲۴۰۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۱۶ آورده است:

«در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شوراهای اسلامی در زمره هیچ‌یک از قوای سه‌گانه لحاظ نشده است مع‌الوصف جایگاه حقوقی شوراهای را قانون اساسی ضمن اصل هفتم تعیین نموده است».

در هر حال برداشت شورای عالی استان‌ها مستند به موارد فوق آن است که شوراهای پارلمان‌های محلی هستند که از نظر سلسله مراتب به مجلس شورای اسلامی ختم می‌گردند، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مسائل محلی بر عهده شوراهای و تصمیم‌گیری مسایل ملی و قانون‌گذاری بر عهده مجلس خواهد بود. این شیوه در بسیاری از کشورها رواج دارد و بین قوا تفکیک وجود دارد، توازن قوا نیز از بین نرفته است.

در هر حال منبع درآمدی شوراهای می‌تواند از طریق شهرداری‌ها نیز مرتفع و حل و فصل شده ارتباطی به دولت و مجلس پیدا نکند ولی آنچه در شرایط کنونی باید به فوریت معلوم شود؛

جایگاه شوراهاست که باید روشن شده از سرگردانی خارج گردند.

پیشنهاد شورای عالی استان‌ها آن است که یکی از دو راه طی شود.

چون شوراهای از ارکان نظام محسوب می‌گردند این نهاد به عنوان رکن چهارم کشور محسوب شده و به جای سه قوه، قوه چهارم به نام قوه شوراهای افزایش یابد و از این پس کشور با عنوان چهار قوه اداره شود.

مسلم است که اگر این نظریه پذیرفته شود باید تمام ظرفیتی که در قانون اساسی دیده شده است و در حال حاضر به شوراهای داده نشده به شوراهای واگذار گردد تا بتواند توازن میان چهار قوه برقرار گردد.

برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرا از جمله ظرفیت‌هاست که از سطوح استانداران به پایین را می‌توان بر عهده شوراهای گذشت.

۲. نگرش دوم آنکه شوراهای به عنوان پارلمان محلی پذیرفته شده و زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی محسوب گردند و اختیارات تصمیم‌گیری و

نظارت محلی را داشته باشند. تصمیم‌های مغایر با قوانین این شورا نیز از طریق نظارت مجلس اصلاح شود زیرا، تفسیر قوانین عادی با مجلس شورای اسلامی است نه وزارت کشور.

باز تأکید می‌شود که فرستادن شوراها به حوزه قوه مجریه آن‌ها را از حوزه تصمیم‌گیری (برنامه‌ریزی) و نظارت جدا ساخته و نظیر آغازین روزهای انقلاب که در کارهای اجرایی فرورفتند و موجب تداخل در مدیریت اجرایی گشت و همین عامل موجب نابودی آن‌ها شد پایه و اساس شوراها بار دیگر سست خواهد گشت و از بین خواهند رفت» .

ملاحظه می‌گردد که با توجه به استدلال‌هایی که ذکر شد، محسوب نمودن شوراها به عنوان زیر مجموعه‌ای از وزارت کشور و قوه مجریه و همچنین مجلس شورای اسلامی صحیح نمی‌باشد.

## نتیجه گیری

با توجه به مباحث قبلی دانستیم که اصولاً حکومت محلی در ایران که با اجرای قانون شوراها تحقق یافته است در هیچ یک از قوای حاکم کشور قابل دسته بندی نیست. هرچند نظارت هایی از سوی برخی مقامات مجریه و مقننه بر این نظام اعمال می شود اما در واقع هیچ یک سبب آن نیست که بدنه شورایی کشور را زیرمجموعه یکی از آن قوا به شمار آوریم. تمامی استدلال هایی که برای نفی وابستگی شورای عالی استان ها به دو قوه پیش گفته ذکر شد، در این مبحث قابل ذکر است.

بررسی های به عمل آمده حاکی از این است «که هر یک از سازمان های محلی (شوراها، انجمن های شهر و روستا، دولت های محلی و جز این ها) دارای شخصیت حقوقی مستقل از شخصیت (Charcter) قدرت مرکزی است و اغلب آن ها بودجه، وسایل و ابزار کار مستقل و کارکنان خاص برای انجام وظایف ویژه محلی و تحقق هدف های محلی دارند. در عین حال با مراکز و نهادهای رسمی و غیررسمی در سطوح متفاوتی ارتباط دارند. نحوه ارتباط آن ها با دولت مرکزی در اشکال مختلف ظاهر می شود که از کشوری به کشوری یا از طیفی از کشورها با طیف دیگری از کشورها فرق های اساسی دارند».

از این رو روشن است که ماهیت حکومت محلی ایجاب می کند که این نوع حکومت ها از سیطره مطلق حکومت مرکزی خارج و با درک و شناخت موقعیت آن، اقدامات هرچه بیشتر در جهت بها دادن به نظر مردم انجام گیرد. خطر جدی که خودکامگی و تضييع حقوق مردم را به دنبال دارد آن است که با اعتماد به قوه

۵۷. کریمی، وهاب، بررسی الگوهای شناخته شده شوراهای محلی در جهان، به سفارش اداره کل امور اجتماعی وزارت کشور، سال ۱۳۸۱، ص ۲۱.

مجریه زمام امور حکومت محلی به دست آن نهاد داده شود تا از این طریق محدودیت‌های بیشتری برای مردم ایجاد گردد.

از سوی دیگر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای اسلامی در زمره هیچ‌یک از قوای سه‌گانه لحاظ نشده‌اند. درست است که ارتباطات و تعاملات گسترده‌ای بین شوراهای و سایر نهادها وجود دارد، اما در هیچ‌جای قانون عادی نیز بر زیرمجموعه بودن شوراهای ذیل یک قوه خاص ذکری نیامده است.

لذا با عنایت به اختصاص فصل هفتم قانون اساسی که فصلی مستقل می‌باشد و نیز اصل هفتم قانون اساسی که شوراهای را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دانسته است و نیز با توجه به اصول حقوق عمومی که موجودیت حکومت محلی را مستقل از قوه مرکزی می‌بیند و از سوی دیگر اصل یکصدم قانون اساسی که تشکیل شوراهای را با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی قلمداد نموده است، می‌توان قایل به استقلال نهاد شورا از سایر قوا بود. علاوه بر آن از آنجا که اعضای شوراهای با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند نظارت‌هایی که بر شوراهای اعمال می‌گردد نیز باید با توجه به این مسأله صورت گیرد.

## فهرست منابع

## الف) فارسی

۱. امیر ارجمند، اردشیر، «تقریرات حقوق اداری ایران»، دوره کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، سال ۱۳۸۱.
۲. بیژنی، مریم، «فراز و نشیب قانون شوراها»، نشریه شهرداری‌ها، وابسته به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، شماره ۷۱، سال ششم، فروردین‌ماه ۱۳۸۴.
۳. تیموری، کاوه، آشنایی با شوراهای اسلامی، انتشارات نوآوران علم، چاپ دوم، اسفند ۱۳۸۳.
۴. خطیبی، ناصر و نصر، عباس، کارنامه شورای عالی استان‌ها، انتشارات شورای عالی استان‌ها، سال ۱۳۸۴.
۵. دشتی، علی، تحولات قوانین سازمان‌های مردمی و محلی از مشروطه تا انقلاب اسلامی، نشریه کشوری شوراها، شماره ۸، اسفند ۱۳۸۵.
۶. دشتی، علی، جایگاه و نقش آفرینی شورای عالی استان‌ها در سلسله مراتب شوراهای اسلامی و نهادهای حکومتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهیدبهشتی، ۱۳۸۴.
۷. شفیعی، حسن، «دولت و شوراها در ایران - تحلیل جامعه‌شناختی انجمن شهر و شهرداری»، مجله شهرداری‌ها، شماره ۶۶، آبان ۱۳۸۳.
۸. کریمی، وهاب، بررسی الگوهای شناخته‌شده شوراهای محلی در جهان، به سفارش اداره کل امور اجتماعی وزارت کشور، سال ۱۳۸۱.
۹. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ دادگستر، ۱۳۸۰.
۱۰. نبوی، مصطفی، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، چاپ ۵۱، ناشر نامعلوم.



۱۱. یزدان‌زاده، علی، استعلامات حقوقی (مجموعه نظریات مشورتی حقوقی مرتبط با شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شوراها)، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، چاپ اول، شهریورماه ۱۳۸۶.
۱۲. مهدوی امیری، مصطفی، حکومت‌های محلی و بررسی در قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی ایران، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۵۰.

#### ب) لاتین

1. Constitutional change in local governance an exploration of institutional entrepreneurs, procedural safeguards, and selective incentives, Lind S. Johnson, 2005, Dissertation submitted to the Askew School of Public Administration and Policy, in partial fulfillment the requirement, for degree of Doctor of philosophy, The Florida State University, College of social Sciences.
2. Decentralization and development: The case of Iran-Taghi Ziaii Bigdeli-For degree of Doctor of Philosophy the Florida State University-1981.
3. Comparison of local government structure in Cameroon and the United State of american (Pensylvania) Faculty of the Department of Political Science Kutztown University, lay Mathias Bama, 1992.