

اصول تحدید کننده^۱ تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران

با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه

دکتر محمد جلالی *

چکیده

طراحی و اجرای دقیق و صحیح تمرکززدایی اصولی، برای سازمان‌دهی مناسب اداره دولت-کشور، نیازمند اصول مختلفی است که بتوانند چارچوب‌بندی درست این شیوه از اداره امور محلی را در کنار سایر مفاهیم به ارمغان بیاورد. طبقه‌بندی درست این اصول در کنار بررسی علمی آنها می‌تواند کمک شایانی به این امر نماید.

اصول تحدید کننده، در کنار اصول راهنمای تمرکز زدایی^۲، دو طبقه کلی از این اصول می‌باشند. اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نیز برابری و رعایت موازین اسلامی، اصولی هستند که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی محدودکننده تمرکززدایی می‌باشند. آشنایی دقیق با حدود و ثغور این اصول می‌تواند ضرورت وجودی آنها را برای یک تمرکززدایی اصولی فراهم و از تهدیدات ناشی از درک ناصحیح و نابجای آنها برای

۱. نگارنده در تعیین عنوانی جامع و رسا برای مقاله حاضر به عمد از عبارت "تحدید کننده" به جای محدود کننده استفاده نموده است. علت این امر، وجود نوعی "جناس لفظی" در عنوان تحدید به معنای محدود کنندگی با تهدید است. حقیقت آن است که اصول مورد توجه در این مقاله، به سهولت می‌تواند به حق یا نا حق مورد استفاده یا سوء استفاده جهت خشکاندن ریشه تمرکززدایی به کار رفته و به این صورت تهدیدی جدی برای آن قلمداد گردند.

* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

۲. نگارنده در مقاله‌ای دیگر که به زودی به زیور طبع آراسته خواهد گردید، به بررسی این اصول نیز پرداخته است.

چنین مفهوم ارزشمند و مفیدی در عرصه حقوق عمومی و حقوق اداری جلوگیری نماید.

کلید واژگان

تمرکز زدایی، وحدت ملی، تمامیت ارضی، اصل برابری، رعایت موازین اسلامی، شوراهای اسلامی محلی، اصل آزادی اداری واحدهای محلی.

مقدمه

منظور از اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در اینجا، آن دسته از اصولی است که بر اساس آن در یک نظام حقوقی به دلایل متعدد نظیر توجه به بنیان‌های اساسی آن نظام، سرگذشت‌های تاریخی و یا شرایط و مقتضیات ضمنی، برخی مفاهیم و مبانی مقدم شمرده می‌شود. با توجه به وزن و اهمیتی که هر نظام حقوقی معین برای اصول قائل است، آنها را معمولاً مقدم و فرای سایر اصل قانون اساسی قرار می‌دهند. البته باید خاطر نشان ساخت که دکترین قانون اساسی در این خصوص یک‌دست نیست و در مورد جایگاه و نیز نقش و اهمیت آنها در پی‌ریزی بنیان‌های نظام حقوقی دارای نظر واحد نمی‌باشد.^۳ هدف ما در این مقاله، آن است که روشن نماییم در حوزه مربوط به مباحث تمرکززدایی، این اصول چگونه سایه خود را برای اجرای اصول مربوطه در قانون اساسی می‌گسترانند و تأثیر آنها بر مفاهیم مربوط چه می‌باشد.

بر این اساس و در ذیل عنوان اصول محدودکننده، اصول مربوط به "وحدت ملی" و "تمامیت ارضی" (بند اول) و اصول "برابری" و "رعایت موازین اسلامی" (بند دوم) مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرند.

۳. برای تأمل و مطالعه بیشتر در خصوص این مسئله نگاه کنید به:

Favoreu (L.), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », Pouvoirs no 67, 1993, p. 71 et Vedel (G.), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », Pouvoirs no 67, 1993, p. 71.

مباحثه میان این دو استاد بزرگ حقوق عمومی فرانسه، توسط همکار عزیز و ارجمند جناب آقای دکتر گرجی ترجمه گردیده است. نگاه کنید به:

فرا قانون اساسی و حاکمیت، مناظره لویی فاوورو و ژرژ ودل، مترجم: گرجی ازندریانی، علی اکبر، مجله حقوق اساسی، ش اول ۱۳۸۲، صص ۲۳۹-۲۸۴

الف) اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی

اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی بنیان هویتی هر دولت-کشوری را تشکیل می-دهند.^۴ ولیکن، همان‌طور که ژرار مارکو، یکی از صاحب‌نظران فرانسوی حقوق واحدهای محلی نیز اشاره دارد،^۵ اصل وحدت و جدایی‌ناپذیری جمهوری را باید از اصل حفظ تمامیت ارضی تفکیک نمود. البته مطابق نظر همین نویسنده، این‌گونه هم نیست که دو اصل فوق کاملاً با هم بدون ارتباط باشند. بلکه تعدی و تجاوز به اصل وحدت ملی و جدایی‌ناپذیری می‌تواند تهدیدکننده اصل تمامیت ارضی نیز باشد.^۶ برای روشن‌نمودن این موضوع، ما به مطالعه تفصیلی و جداگانه این دو به ترتیب تحت عنوان‌های اصل وحدت ملی (۱) و اصل تمامیت ارضی (۲) می‌پردازیم.

۱. اصل وحدت ملی

مفهوم وحدت کشور، در معنای خاصی که در اینجا مورد نظر است، به شکل‌های مختلفی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به کار آمده است. عبارت "وحدت"، گاه به تنهایی و گاه با اضافه توصیفی "ملی" در قالب عبارت "وحدت ملی" به کار رفته است. البته این هر دو عبارت، بیانگر یک اصل و مفهوم سیاسی-حقوقی واحد است و شاید نتوان میان آن دو تفاوت چندانی قائل گردید.

بر خلاف قانون اساسی فرانسه که در آن مطابق با ماده یک آن به روشنی تصریح

4. MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, BRÉMOND Christine, Droit des collectivités locales, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2007, p.48.

5. MARCOU, Gérard, « L'expérience française de régionalisation (la décentralisation régionale dans l'État unitaire) », in L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, p.507.

۶. همان.

گردیده است: «فرانسه یک جمهوری تقسیم‌ناپذیر است»^۷، در قانون اساسی ایران این اصل را باید از مجموع سه اصل قانون اساسی استخراج نمود. اولین اصل، آن را به صورت کلی توصیف می‌کند؛ در دومین اصل به آن از زاویه آزادی انجمن‌ها پرداخته شده و در سومین اصل ضمن طرح زمینه‌های خاصی از تمرکززدایی به آن پرداخته شده است. در اصل نهم در این خصوص چنین آمده است که: «در جمهوری اسلامی ایران آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و حفظ آنها وظیفه دولت و اتحاد ملت است». سپس، اصل بیست و ششم قانون اساسی به منظور حفظ وحدت کشور در برابر تشکیل هرگونه حزب و گروهی که مخل این مبنا باشد، چنین مقرر می‌دارد: «حزب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده، آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند»؛ و در نهایت، قانون اساسی در اصل یکصد و شصت و یک، به طور مشخص وحدت ملی را به ایجاد و نیز فعالیت و تداوم حیات شوراهای محلی وابسته می‌داند و این گونه بیان می‌دارد: «شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند».

با توجه به وابستگی ذاتی دو مفهوم وحدت و جدایی‌ناپذیری به یکدیگر، اصل

۷. ماده یک قانون اساسی دو بار در سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۳ مورد اصلاح قرار گرفته است. یکی از حقوق‌دانان عمومی فرانسه به نام گروندلر در مقاله خود در خصوص وحدت و جدایی‌ناپذیری جمهوری فرانسه که در مجله حقوق عمومی فرانسه به چاپ رسیده نظری مخالف نظر فوق دارد. ایشان معتقد است که به عکس، در قانون اساسی کنونی فرانسه پس از اصلاحات و تجدید نظرهای به عمل آمده به دنبال قطع ارتباط با سنت حقوقی تمرکزگرای این کشور، اصل وحدت جمهوری دیگر جایگاهی ندارد. نگاه کنید به: GRÜNDLER, La République française, une et indivisible?, RDP.2007, p. 446.

وحدت، خلاء وجود قاعده‌ای به نام جدایی‌ناپذیری را پر می‌نماید. چنان‌که می‌توان به-روشنی ادعا نمود که بیان صریح و مکرر اصل وحدت در قانون اساسی ایران نقض و ابهام محتمل در مورد اصل جدایی‌ناپذیری را کمرنگ نموده است.

در خصوص مبنای اصل وحدت و جدایی‌ناپذیری چنین به نظر می‌رسد که باید آن را در اصل بنیادین حاکمیت ملی جستجو نمود. در حقیقت، به دلیل آنکه حاکمیت ملی امری واحد، غیر قابل تجزیه و تفکیک‌ناپذیر است، قلمرو آن نیز بر همین اساس واحد و تفکیک‌ناپذیر خواهد بود. به بیان دیگر، همان‌طور که ژرار مارکو اشاره می‌کند، این اصل «از اثبات حق حاکمیت برای ملت نشأت می‌گیرد»^۸. بر این اساس، این اصل «در وهله اول به معنای تفکیک‌ناپذیری حاکمیت ملی است»^۹.

در مقام مقایسه بین نظام ایران و فرانسه در این خصوص، با اینکه در قانون اساسی سال ۱۹۵۸ فرانسه، در باب حاکمیت در اصل سوم چنین آورده شده است که: «حق حاکمیت ملی متعلق به مردم است. هیچ بخشی از جامعه یا هیچ فردی نمی‌تواند آن را به خود نسبت دهد»، اما در مقابل، قانون اساسی ایران به روشنی چنین فرمولی را در اختیار قرار نمی‌دهد. در این قانون اساسی، تنها در اصل یکصد و هفتاد و ششم ضمن پرداختن به ساختار و وظایف شورای عالی امنیت ملی و بیان اینکه حفظ حاکمیت ملی یکی از اهداف این شورا است، به این مفهوم به‌طور تلویحی پرداخته شده است^{۱۰}. به جز این اصل که به صراحت از

8. MARCOU Gérard, « Le principe de l'indivisibilité de la République », Pouvoirs, n°100, 2001, p.45.

۹. همان.

۱۰. البته لازم به ذکر است که قانون اساسی در اصل پنجاه و ششم با بیان اینکه «ملت این حق خداداد را از طرفی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌نماید» به نوعی به تعبیر برخی در طول حاکمیت الهی، حاکمیت ملی را نیز تأیید می‌نماید. نگاه کنید به:

سید محمد، هاشمی؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادهای سیاسی، جلد دوم، مجتمع آموزشی

حاکمیت ملی " سخن می‌گوید، در اصول دیگر قانون اساسی به سختی می‌توان مفهومی خالص و ناب را از حاکمیت ملی برداشت نمود. مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی حاکمیت در وهله اول از آن خداوند است، "و هم او است که انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش مسلط ساخته است...". در چنین دیدگاهی، مرتبط ساختن اصول حاکمیت ملی و وحدت ملی و بنیان نهادن امر دوم بر امر اول، به‌ویژه با توجه به اهمیت داده‌شده در قانون اساسی ایران به جایگاه امت (همه مسلمانان) در جامعه اسلامی که وجه اشتراک آنها تنها اعتقاد به خدای واحد است، مشکل به‌نظر می‌رسد. این مشکل در اصل یازدهم قانون اساسی به‌روشنی خود را نمایان می‌سازد: «به حکم آیه کریمه (ان هذه امتکم امة واحدة وانا ربکم فاعبدون) همه مسلمانان یک امت‌اند و دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد و کوشش پیگیری به عمل آورد تا وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام را تحقق بخشد».^{۱۰}

به صورت حقوقی، نتیجه ابتناء و ابتکار اصول وحدت و جدایی ناپذیری به اصل حاکمیت ملی در قوانین اساسی، آن خواهد بود که اصول مرتبط با آن، غیر قابل تغییر و تجدید نظر می‌گردند. قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه این اصل را در تبصره ۵ ماده ۸۹ بیان می‌دارد: «شکل جمهوری حکومت نمی‌تواند موضوع بازنگری قرار گیرد»، در حالی که قانون اساسی ایران آنجا که به مسئله غیر قابل تغییر بودن برخی اصول از طریق فرآیند بازنگری قانون اساسی^{۱۱} می‌پردازد، هیچ اشاره‌ای به این موضوع نمی‌نماید.

با وجود این مشکلات بنیادین، دولت-کشور ایران قاعداً و ضرورتاً دارای ملتی واحد است. در جمهوری اسلامی ایران، تنها ملت است که می‌تواند حاکمیت ملی را اِعمال

عالی قم، سال ۱۳۸۳، ص ۲۵۴.

۱۱. مذکور در اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی.

نماید، حاکمیتی که به گروه‌های شهروندی کوچک‌تر و محدودتر قابل انتقال نیست. به عبارت دیگر، با وجود مشکلات و نقایص متعدد^{۱۲} در قانون اساسی، مفروض آن است که هیچ تفاوتی میان مردم وجود ندارد و حاکمیت به دست همه ملت است که اعمال می‌شود. به عبارت دیگر اعمال این حاکمیت را نمی‌توان به یک طبقه اجتماعی یا یک نهاد و مقام محلی سپرد. به همین دلیل است که اصل وحدت ملت ایران وجود هر ملت دیگری به جز ملت ایران را نفی می‌کند.

اصل وحدت ملی تأثیرات مهمی بر ساختار کشور و همچنین در شکل‌گیری درک ما از مفهوم قانون دارد. به موجب این اصل، جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک دولت بسیط^{۱۳} واحد شناخته می‌شود، هرچند این امر، صریحاً و رسماً در قانون اساسی ذکر نگردیده است. واحد بودن دولت-کشور ایران به طور منطقی به نفی فدرالیسم به عنوان شکل دیگر دولت-کشور منجر می‌شود. به این معنا که عناصر تشکیل دهنده دولت-کشور در ایران، یک ملت، یک سرزمین و یک قدرت سیاسی واحد است و حکومت‌های دیگر، حتی به صورت محلی وجود ندارد^{۱۴}. روشن است که تمرکززدایی نمی‌تواند به شوراها محلی شکل دولت را اعطاء نماید. به این ترتیب، نگرانی دیرینه مبتنی بر اینکه روند تکامل

۱۲. برخی از مشکلات و نقایص مورد نظر را می‌توان در برداشت‌های صریح و ضمنی برآمده از اصول دوازدهم، سیزدهم و چهاردهم قانون اساسی که در تقسیم‌بندی ایرانیان به درجات مختلف برای بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌های عمومی وجود دارد، جستجو و یافت نمود.

۱۳. در ادبیات حقوقی زبان فارسی معادل‌های مختلفی برای کلمات unitary state زبان انگلیسی و Etat unitaire زبان فرانسه پیشنهاد گردیده‌اند. معادل‌هایی چون دولت-کشور واحد، بسیط، تکبافت، یکپارچه و ساده که به نظر می‌رسد همگی حکایت از یک مفهوم داشته باشند.

۱۴. در تعابیر برخی از افراد، گاه از تمرکززدایی در قالب عبارت "دولت یا حکومت محلی" یاد می‌شود. به نظر می‌رسد استفاده از این تعابیر با توضیحات فوق صحیح نبوده و می‌بایست به همان تمرکززدایی برای بیان شیوه خاصی از اداره دولت-کشور اکتفا نمود.

تمرکززدایی به فدرالیسم می‌انجامد، از منظر قانون اساسی، حداقل در وضعیت کنونی، بی‌اساس و مخالف صریح قانون است.

در خصوص رابطه میان تمرکززدایی و اصل وحدت و ویژگی محدودکنندگی آن برای تمرکززدایی می‌بایست به برخی قواعدی که از جانب این اصل بر تمرکززدایی بار می‌شود، اشاره نمود:

قاعده اول آن است که شرایط اعمال و اجرای تمرکززدایی تنها از طریق قوانینی که توسط قوه مقننه حاکم و واحد به تصویب رسیده است، تعیین می‌گردد. قانون اساسی جمهوری اسلامی با پیروی از این قاعده در ذیل اصل یکصد و پنجمین مقرر نموده است: «شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند». مقررات مربوط به شوراهای محلی و از آن جمله آیین‌نامه‌های داخلی شوراهای محلی می‌توانند نحوه اعمال و اجرای قوانین ملی مربوط به تشکیلات و عملکرد شوراهای محلی را تعیین و به هیچ روی قادر نیستند که آنها را نقض نمایند. در حقیقت، اصل وحدت و جدایی‌ناپذیری متضمن آن است که قدرت قاعده‌گذاری اعطاء شده به واحدهای محلی در یک دولت-کشور واحد هیچ‌گاه به معنای استقلال و خودآیینی^{۱۵} آنها نباشد. به این ترتیب، همان‌طور که پروفیسور فاورو ضمن استناد به نظر شورای قانون اساسی فرانسه اشاره می‌نماید، «وجود یا عدم وجود یک قدرت قاعده‌گذاری مستقل است که مرز میان دولت جدایی‌پذیر و دولت جدایی‌ناپذیر را معین می‌نماید. وجه ممیزه در واقع در همین جا قرار دارد: آیا واحدهای محلی دارای یک قدرت هنجاری ذاتی، اولیه و غیر قابل سلب توسط

15. Autonomie.

مقامات بالاتر است یا خیر؟ چنانچه پاسخ مثبت است، از چارچوب جدایی‌ناپذیری دولت خارج شده‌ایم، و در صورت پاسخ منفی در چارچوب آن باقی مانده‌ایم. قطعاً، به همین دلیل است که مطابق با ماده ۳۴ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، قاعده‌گذاری مربوط به امور واحدهای محلی در کشور فرانسه در صلاحیت قانون‌گذار بوده و دولت در معنای قوه مجریه نمی‌تواند از طریق مقررات‌گذاری اجرایی حدود صلاحیت و آزادی اداری آنها را محدود نماید.

قاعده دوم در ارتباط با اصل وحدت و جدایی‌ناپذیری آن است که صلاحیت واحدهای محلی غیر متمرکز، صرفاً اداری است. آنها دارای هیچ‌گونه صلاحیت قانون-گذاری، قضایی، سیاسی و نظامی نیستند. به این ترتیب، تنها صلاحیت رسیدگی به امور محلی را دارند. اشاره اصل یکصدم قانون اساسی به عبارت "مقتضیات محلی" در "اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان"، تأییدکننده پیروی از این قاعده است. از محتوای این عبارت در اصل یکصدم می‌توان مفهوم پرکاربرد "امور محلی" را استنباط نمود و آن را در کنار مفهوم "امور ملی" قالب بسیار مفیدی برای تقسیم‌بندی اعمال و امور عمومی از حیث قلمرو و توزیع جغرافیایی و سرزمینی دانست.

و قاعده آخر آنکه، نظارت بر اعمال نهادهای غیر متمرکز محلی، به ضرورت، از جانب حکومت مرکزی صورت می‌گیرد. البته در خصوص نظارت در همین جا باید متذکر گردید که این نظارت نه به شکل قیمومیتی، بلکه به صورت منطقی از طرفی که آزادی اداری واحدها را مخدوش نکند، قابل اعمال است.

در پایان این قسمت می‌توان همسو با نظر پروفیسور مارکو چنین نتیجه گرفت که: «با اینکه اصل وحدت و اصل حفظ تمامیت ارضی به روشنی در راستای یکدیگرند، اما هرگز

یکسان تلقی نمی‌شوند^{۱۶}. متأسفانه در ایران برای اثبات این امر نه در دکترین و نه در رویه قضایی آثاری از تفکیک میان این دو به چشم نمی‌خورد. با این حال شناسایی صریح این دو اصل در قانون اساسی دلیل تمایز آنها در سطح هنجاری مرتبط با قانون اساسی است.

۲. اصل تمامیت ارضی

در جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یک دولت-کشور واحد و نه فدرال، تمامیت ارضی اصلی است که هیچ فرد یا گروهی نمی‌تواند به آن خدشه وارد نماید. قانون اساسی ایران اهمیت بسیاری به این اصل داده است و در موارد متعددی آن را تأیید نموده است. قانون اساسی در هفت اصل به این امر اشاره نموده است. علت این تأکید بیش از حد را می‌توان در دلایل تاریخی جستجو نمود که بررسی آنها خارج از حوصله این مقال است^{۱۷}. قسمت عمده این اصول در فصل مربوط به نیروهای نظامی و سیاست خارجی ذکر گردیده‌اند. قانون اساسی در این مباحث با اختصاص دادن چندین اصل قانونی به مفهوم تمامیت ارضی کشور، حساسیت و احتیاط خود نسبت به آن را به خوبی نشان می‌دهد. در حوزه دفاع ملی، در تبصره یازده اصل سوم قانون اساسی: «تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور» را در حیطه وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران می‌داند که برای تحقق آن موظف به بکارگیری تمام امکانات خود است. طبق اصل یکصد و چهل و سوم نیز: «ارتش جمهوری اسلامی ایران پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی کشور را

16. MARCOU Gérard, « Le principe de l'indivisibilité de la République », op. cit., p. 48.

17. مرور اجمالی تاریخ آن نشان می‌دهد که در سرگذشت این سرزمین به دلیل خیانت، عدم لیاقت و غفلت برخی سرمداران گذشته و دلایل دیگر، بارها شاهد از دست رفتن قسمت‌های مهمی از سرزمین و به تبع آن نقض اصل تمامیت ارضی بوده‌ایم.

بر عهده دارد. و نهایتاً بر اساس اصل یکصد و هفتاد و شش: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور، تشکیل می‌گردد...». در فصل مربوط به سیاست خارجی نیز «پاسداری از استقلال کشور و تمامیت ارضی آن»^{۱۸} به عنوان یکی از ارکان این امر تلقی شده است.

قوانین مربوط به اصل تمامیت ارضی مرتبط با بحث تمرکززدایی نیز در اصول نهم، هفتاد و هشتم و یکصد و پنجم می‌خورد. از میان این سه، اصل نهم مهم‌ترین آنها از نقطه نظر تمرکززدایی و سایر مفاهیم مهم حقوق اساسی است: «در جمهوری اسلامی ایران آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و حفظ آنها وظیفه دولت و اتحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارند به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هرچند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند».

جهت‌گیری این اصل به‌خوبی نشان‌دهنده توجه و اهمیت فراوانی است که قانون اساسی ایران به اصل تمامیت ارضی معطوف داشته است. به‌علاوه، با اینکه قانون‌گذار اساسی، سعی در برقراری تعامل میان چهار مفهوم آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی نموده، اما ویژگی محدودکنندگی اصل تمامیت ارضی در حوزه آزادی‌های محلی کاملاً روشن است. با وجود ابهامات فراوان موجود در مفهوم این اصل، قانون اساسی ایران در هیچ جایی اقدام به تعریف آن ننموده است. متأسفانه، رویه نهاد ناظر قانون اساسی یعنی شورای نگهبان نیز در این خصوص، در سکوت است و این شورا در هیچ فرصتی اقدام به

۱۸. اصل یکصد و پنجاه و دوم.

تبیین حدود و ثغور مفهومی این اصل نکرده است. با این حال، هنگامی که قانون اساسی موضوع تمامیت ارضی را مطرح می‌کند، طرح این سوال مشروع به نظر می‌رسد که منظور از سرزمین چه می‌باشد؟ آیا این سرزمین، از لحاظ جغرافیایی، به صورتی عینی و حقوقی به-روشنی مشخص و تعریف شده است؟ با توجه به اینکه مرزهای کشور از مدت‌ها پیش، پس از کشمکش‌های تاریخی فراوان ثابت و تغییرنا یافته باقی مانده، آیا ضرورتی به ذکر حدود و ثغور سرزمینی کشور نبوده است؟ به علاوه، باید خاطرنشان ساخت که ایران به خلاف برخی کشورها که در ورای سرزمین اصلی خود دارای سرزمین‌های دوردست هستند، در سایر نقاط گیتی دارای هیچ سرزمین دیگری نمی‌باشد.^{۱۹} بنابراین جای این پرسش جدی باقی است که علت آوردن اصلی به نام اصل تمامیت ارضی با چنین شدت و حدت زبانی در متن قانون اساسی چیست؟ آخرین اصل در رابطه با تمامیت ارضی و تمرکززدایی، اصل یکصدم قانون اساسی است که به ویژگی محدودکنندگی این امر می‌پردازد: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه‌ی انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند».

در خصوص جایگاه حقوقی این اصل با در نظر گرفتن ابهامات ذکر شده، باید یادآور

۱۹. نظیر کشور فرانسه که دارای سرزمین‌های ماوراء بحار است و یا کشور بریتانیای کبیر که دارای سرزمین‌هایی غیر از انگلستان است.

شد که ماهیت حقوقی آن متضمن تردیدهای جدی است؛ از آنجمله اینکه: تکلیف دولت و اتحاد ملت به صورت فردی در حفظ و پاسداری از تمامیت ارضی به چه معنا است؟ اگر به عنوان فرض محتمل، یکی از مسئولین سیاسی کشور و یا یکی از اعضای دولت در نطقی برخی کشورهای خارجی را تهدید نموده تا آنجا که کشور مذکور در صدد پاسخگویی از طریق حمله نظامی برآید، آیا می توان وی را به عدم رعایت اصل تمامیت ارضی متهم نمود؟ با این فرض، مجازات این رفتار غیرمحتاطانه و غیرمسئولانه چه خواهد بود؟ و آنجا که در عبارت پایانی ماده نهم آمده است «هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی های مشروع را، هرچند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند»، پرسش اساسی دیگری در رابطه با وضع قوانین و مقررات این چنینی مطرح می گردد. در ساختار نظارتی طراحی شده در قانون اساسی ایران، تمام قوانین مشمول نظارت پیشینی شورای نگهبان می شوند و در صورت تأیید شورا منطبق با قانون اساسی فرض می گردند. حال، در صورتی که بعداً مشخص گردد که این قوانین در زمان اجرا به تمامیت ارضی کشور خدشه ای وارد نموده اند، آیا امکان نظارت مجدد بر آنها وجود خواهد داشت؟ آنچه به نظر می آید آن است که تاکنون هیچ گاه پاسخ روشنی برای این پرسش ها چه در رویه نهاد ناظر و سایر مراجع و چه در بطن دکرین داده نشده است.

مسئله اساسی و مهم دیگری نیز که در رابطه با مفهوم این اصل در جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، عبارت از نگاه دیپلماسی اسلامی - سنتی به این قضیه است. در این دیدگاه سرزمین به دو بخش تقسیم می گردد: "دارالاسلام" که عبارت از سرزمین تحت حوزه حکومت اسلام است و "دارالحرب" که سرزمین تحت کنترل کفار است.^{۲۰} در این تئوری دولت - ملت با تعریفی محدود به سرزمینی با مرزهای مشخص و دارای یک

۲۰. برای مطالعه بیشتر در خصوص این موضوع نگاه کنید به:

عباسعلی، عمید زنجانی؛ وطن و سرزمین، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ پنجم، ۱۳۶۸.

شخصیت حقوقی دارای حاکمیت مستقل وجود ندارد. امت یا جامعه مسلمانان تقسیم‌بندی سرزمین‌ها به نام دولت-کشورها را به رسمیت نمی‌شناسد و از طرفی سرزمین کفار را نیز با سرزمین مسلمانان برابر نمی‌داند.^{۲۱} در چنین دیدگاهی، اساس مفهوم دولت-ملت یعنی پذیرش وجود دولت‌های حاکم مستقل و برابر در جهان از بین می‌رود.

در نتیجه، باید گفت که جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی خود، علی‌رغم قبول مفاهیم برگرفته از حقوق اسلامی نظیر مفهوم امت، در مواردی نظیر به رسمیت شناختن تمامیت ارضی و یا مفهوم شهروندی، ناچار مفهوم مدرن دولت-ملت ایرانی را نیز می‌پذیرد که این امر ابهاماتی جدی را در فهم اصل تمامیت ارضی در قانون اساسی بوجود می‌آورد.^{۲۲} به نظر البویه روا، جای طرح این پرسش واقعاً وجود دارد که چگونه می‌توان میان موجودیت حقوقی دولت-کشور ایران و تمامیت ارضی آن، چنانکه در قانون اساسی آمده، از یکسو و جهان شمولی امت اسلام از سوی دیگر آشتی برقرار نمود؟^{۲۳} بیان این نکته ضروری است که این مفاهیم، هر دو و بدون امکان انتخاب و حتی تقدم و تاخر و ترجیح یکی بر دیگری در قانون اساسی ایران آمده است.

تجلی واهمه از نقض این اصل در قوانین عادی از طریق تشدید نظارت بر اعمال شوراها محلی بروز و ظهور یافته است. اقدام جدی دیگری نیز در این زمینه در ماده دهم

21. ROY Olivier, « Sous le turban la couronne. la politique étrangère », in ADELKHAH Fariba, BAYART Jean-François et ROY Olivier, Thermidor en Iran, Paris, édition Complexe, 1993, p.93.

۲۲. در حالی که یک مسیحی می‌تواند شهروند ایرانی به حساب آید، یک مسلمان افغان یا عراقی یا سوری از چنین حقی برخوردار نیست. از دیگر سو، در حالی که شرط ایرانی‌الاصل بودن جزء شرایط کاندیداتوری ریاست جمهوری است، چنین شرطی برای رهبری جمهوری اسلامی که رهبر کل امت اسلام است، در نظر گرفته نشده است.

23. ROY Olivier, « Sous le turban la couronne. la politique étrangère », op. cit., p.94.

قانون شوراهای محلی صورت گرفته است. در این ماده چنین مقرر گردیده است: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و رؤسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رأی شرکت کنند». طبق نظر دکتر هاشمی، شرکت در این جلسات، امکان مشاهده مستقیم انحرافات احتمالی شوراها از اصل وحدت و تمامیت ارضی و اتخاذ تصمیمات مورد نیاز در برابر آنها را ایجاد می‌نماید.^{۲۴}

علی‌رغم اهمیتی که قانون اساسی به اصل تمامیت ارضی بخشیده است، با این حال، این اصل باید در مطابقت کامل با دستورات اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی باشد که در آن با وجود منع کلی ایجاد تغییر در مرزها، اجازه برخی اصلاحات جزئی طی روند کاملاً خاصی داده شده است. بر اساس اصل مذکور «هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور به شرط اینکه یک طرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزنند و به تصویب چهار پنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد». هرچند مشخص نشده است که ابتکار عمل برای انجام چنین اصلاحاتی در صلاحیت چه مقام یا نهادی است، لیک پرواضح است که این امر قاعداً در صلاحیت شهروندان و در صلاحیت شوراهای محلی قرار نمی‌گیرد. عبارت پایانی اصل نهم نیز هرگونه تعرض به تمامیت ارضی ایران را منع می‌نماید. به این ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که برخلاف بیم بی‌جای موجود، تمرکززدایی نمی‌تواند به شناسایی حقی برای واحدهای سرزمینی مبتنی بر جدایی و انفصال آنها از سرزمین ایران بیانجامد.

امروزه، این بیم دیگر وجود ندارد که تمرکززدایی به عنوان تهدیدی برای یکپارچگی و همبستگی ملی محسوب شود. در کشورهای چندقومیتی و چندفرهنگی،

۲۴. سید محمد، هاشمی؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادهای سیاسی، جلد دوم، مجتمع آموزشی عالی قم، سال ۱۳۸۳، ص ۵۹۲.

اکثریت جامعه هویت خویش را بیشتر بر اساس معیارهای قومیتی و دینی تعریف می‌کند تا بر اساس اقتدار دولت، خواه آن دولت متمرکز باشد یا غیرمتمرکز. در هر حال، تا زمانی که تمرکززدایی به شکل منطقه‌گرایی قوی در نیامده؛ بلکه به عنوان شیوه‌ای مناسب از اداره دولت-کشور، سرزمین را مجهز به یک تشکیلات سازمانی دقیق محلی می‌نماید، هیچ خطری برای وحدت ملی نخواهد داشت. همان گونه که تاریخ معاصر نشان می‌دهد، خطر تجزیه و ازهم گسیختگی جامعه سیاسی زمانی بالا می‌گیرد که مناطق مختلف یک سرزمین که از لحاظ فرهنگی، اقتصادی و سیاسی با هم متفاوتند، توان رهایی از سلطه مطلقه و غیر قانونمند قدرت مرکزی را نداشته باشند. در چنین وضعیتی بیشتر از خطر وجود تمرکززدایی، فقدان آن است که کشور را متلاشی کرده و به فروپاشی می‌کشانند. تمرکززدایی، در حقیقت، با فرصت‌بخشیدن به گروه‌های مختلف مردم و مناطق کشور ضمن پاسخ‌گویی مناسب به نیاز آنان به خودآیینی، به ابزاری قدرتمند برای یکپارچه‌سازی اقوام و گروه‌ها در کشور تبدیل می‌گردد.

ب) اصول برابری و رعایت موازین اسلامی

اصل برابری در زمره اصولی است که می‌بایست در پرتو بررسی‌های مربوط به ناهمگونی و تنوع جمعیتی مردم ایران زمین هم مورد مطالعه قرار گیرد. ما در این قسمت اما، با نگاهی کلی‌تر و از زاویه رابطه این اصل با مباحث تمرکززدایی، به آن خواهیم پرداخت (الف). اصل رعایت موازین اسلامی نیز از زمره اصولی است که خاص نظام جمهوری اسلامی است و فهم صحیح و مناسب آن به فهم برخی جنبه‌های خاص تمرکززدایی در شکل ایرانی آن کمک می‌نماید (ب).

۱. اصل برابری

ابتدا باید خاطر نشان ساخت که در قانون اساسی ایران همانند فرانسه به موضوع برابری

در میان اصول مربوط به تمرکززدایی هیچ اشاره‌ای صورت نگرفته است. البته، نمی‌توان انکار نمود که قانون اساسی ایران در جاهای دیگر نظیر مقدمه و در برخی از اصول قانون اساسی به‌طوری مؤکد، هرچند به شیوه خاص خود به این اصل پرداخته و از آن حمایت نموده است. مهم‌ترین اصل در این میان، اصل نوزدهم قانون اساسی است که در آن به‌صورت محکمی بر این اصل تأکید شده است: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود». اصل بیستم نیز در شکل دیگری به آن پرداخته است که: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، حقوق سیاسی، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند». همچنین، اصل سوم قانون اساسی در بند ۳ خود به «آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه، در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی»، در بند ۸ به «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش»، در بند ۹ به «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی»، در بند ۱۴ به «تأمین حقوق همه جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضائی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون» و در بند ۱۵ به «توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم» به طرق مختلف و در مواضع متفاوت به اصل برابری اشاره نموده است.

اصل برابری که می‌توان آن را در ردیف هنجارهای دارای ارزش قانون اساسی دانست^{۲۵}، یکی از نتایج اصل وحدت است. این اصل در حقیقت همه ایرانیان را، بدون

۲۵. شاید نتوان «هنجارهای دارای ارزش قانون اساسی» را در حقوق اساسی ایران به‌راحتی مورد شناسایی قرارداد. علت این امر را احتمالاً فقدان رویه منسجم، مدون و اعلام شده از سوی نهاد ناظر یعنی شورای نگهبان دانست. در مقایسه، این هنجارها بر اثر فعالیت‌های شورای قانون اساسی فرانسه دارای بار مفهومی خاصی در حقوق اساسی این کشور می‌باشند.

ملاحظات نژادی و زبانی، تحت حاکمیت قانون برابر، دادرسی برابر و اداره عمومی برابر قرار می‌دهد. با این حال، این اصل، همان‌طور که می‌دانیم در جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه در مورد مذهب و جنسیت دارای محدودیت‌هایی است.

از اصل برابری شهروندان، وحدت نظام حقوقی استنتاج می‌شود، به این معنا که قانون باید الزاماً بدون در نظر گرفتن محل سکونت افراد برای همگان یکسان باشد. در نتیجه، قانون باید قواعد یکسانی را برای کلیه ساکنین سرزمین وضع نماید. در واقع، لزوم اعطاء صلاحیت قانون‌گذاری به یک نهاد ملی واحد برای کل کشور یعنی پارلمان ماحصل اصل وحدت نظام حقوقی است که خود در نتیجه اصل برابری به دست می‌آید.

چنین همسان‌سازی ناشی از اصل برابری، محدودیت‌هایی را بر سر راه تمرکززدایی ایجاد می‌نماید؛ تا جایی که می‌توان آن را حتی بزرگ‌ترین چالش مبنایی حقوقی بر سر راه تمرکززدایی دانست. با این حال، نباید نسبی بودن این وضعیت را در تمامی سیستم‌های حقوقی فراموش کرد. گرچه بنابر عقیده ژان-برنارد اوبی «چالش میان اصل برابری و تمرکززدایی از حیطه حقوق فراتر می‌رود؛ به حوزه فلسفه و حداقل مبنایی حقوق عمومی برمی‌گردد، با این وجود، بررسی دقیق بر روی رابطه اصل برابری و تمرکززدایی و تلاقی آنها در حوزه تئوری و عمل، به خوبی نشان دهنده عدم امکان واقعی تعامل میان آنها است»^{۲۶}. همان‌طور که این نویسنده اشاره می‌کند، «همه طرف‌داران جدی برابری که به برابری شکلی رضایت نداده و به دنبال برابری ماهوی می‌باشند، ناچاراً به تمرکز مطلق روی می‌آورند. زیرا، درحقیقت تنها این امر است که می‌تواند ضامن اصل تساوی خدمات عمومی و اعمال اداری برابر به همه شهروندان باشد. هر تمرکززدایی همانند هر عدم تراکمی تفاوت‌هایی را با توجه به موقعیت و جایگاه استفاده‌کنندگان و کاربران از خدمات

26. AUBY Jean-Bernard, La décentralisation et le droit, Paris, LGDJ, 2006, p.102.

عمومی دربردارد^{۲۷}. با این حال، حتی سخت‌ترین سیاست‌های تمرکزگرا و همسان‌ساز نیز به‌ناچار در عرصه عمل، باعث ایجاد رفتارهای متفاوت و غیریکسان خواهند گردید. «با وجود اینکه اعمال اداری و خدمات عمومی از نظر حقوقی به شکلی سازمان‌دهی شده‌اند که باید از ابزار یکسانی برخوردار باشند، اما نتیجه الزاماً آن نیست که همه شهروندان و استفاده‌کنندگان از آنها در شرایط یکسانی قرار داشته و به‌طور یکسانی در شرایطی برابر از آنها بهره بگیرند»^{۲۸}. مسلماً نمی‌توان برداشتی مطلق از اصل تساوی شهروندان در بهره‌مندی از خدمات عمومی داشت، بلکه این اصل به گونه‌های مختلف دارای قیود و شروط خاصی می‌گردد.

در خصوص رابطه میان اصل برابری و اصل آزادی اداری واحدهای محلی، طبق نظر میشل وِپو «علی‌رغم همه موارد، این حقیقت نسبتاً روشن است که اصل برابری دارای قدرت بیشتری است؛ زیرا، این اصل، بدون تردید با اتصال مبتیایی به اصل جدایی‌ناپذیری، اساس ساختار اداری و سیاسی کشور را تشکیل می‌دهد و مهم‌تر از آن در بطن سازمان‌دهی اجتماعی نیز قرار دارد. درست است که اصل برابری در درجه اول شامل شهروندان است، اما در واقع مخاطب آن کسانی است که بدون وجود آنها واحدهای سرزمینی حبابی توخالی بیش نخواهند بود»^{۲۹}.

در رابطه با قلمرو اصل برابری، چنانچه ژرار مارکو می‌گوید، اعمال آن «مانع از آن نیست که قانون‌گذار متناسب با هدف قانون بر وضعیت‌های متفاوت راه‌حل‌های مختلف و

۲۷. پیشین، ص ۱۰۶.

۲۸. پیشین، ص ۱۰۷.

29. VERPEAUX Michel, « Principe d'égalité et libre administration des collectivités territoriales », in J.-B. AUBY et B. FAURE (dir.), Les collectivités locales et le droit Les mutations actuelles, Paris, Dalloz, 2001, p. 64.

متنوعی را پیشنهاد کرده یا در نظر بگیرد و یا از اصل برابری به جهت در نظر گرفتن منافع عمومی متناسب با هدف قانون به صورت خاص صرف نظر نماید^{۳۰}. این ایده در عبارت پایانی اصل دوازدهم قانون اساسی ایران نیز به نحوی به چشم می خورد، آنجا که مطابق این اصل «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، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب». در این اصل چنان که ملاحظه می گردد قانون گذار اساسی مکانیزمی را معرفی می نماید که بر اساس آن مناطق دارای حساسیت های اجتماعی را تابع وضعیت تا حدی متفاوت قرار می دهد. مقررات اصل دوازدهم قانون اساسی ایران تا حدودی با آنچه در فرانسه به عنوان وضعیت حقوقی ویژه برای منطقه آلزاس و استان موزل در نظر گرفته شده بی شباهت نیست؛ تنها با این تفاوت که در نمونه فرانسوی، برخی قوانین مشاهده می شود که حتی با قانون اساسی کنونی فرانسه نیز در تضاد است^{۳۱}. در مورد این دو استان فرانسه «حقوق فرانسه چنان پایبندی به رعایت اقتضائات محلی دارد که حتی می پذیرد قانون اعمال شده در بخشی از سرزمین فرانسه برخلاف قانون اساسی این کشور بسیط و واحد باشد^{۳۲}». به عقیده برخی صاحب نظران حتی، چارچوب موجود در حقوق محلی منطقه آلزاس با رعایت دقیق اصل لایسسته شرایط اعمال آزادی مذهبی را به مراتب بهتر از دولت مرکزی فرانسه که قانون ۱۹۰۵ را در بقیه مناطق کشور اعمال می کند، برقرار نموده-

30. MARCOUG rard, « Le principe de l'indivisibilité de la République », op. cit., 2001, p. 58.

۳۱. برخی دیگر نیز به طور قطع و یقین با قوانین عادی این کشور در تعارض اند. نظیر برخی مقررات مربوط به امور مدنی.

32. FROMONT Michel, « La République française une et diverse », in L'Homme et l' tat Mélanges offerts pour Thomas FLEINER d Fribourg (Suisse),  ditions Universitaires Fribourg Suisse, 2003.

است.

در مورد وضعیت ایران، متأسفانه داده‌های عینی برای ارزیابی حدود واقعی تأثیرگذاری این مقررات در کشور وجود ندارد. با این حال، از نظر تئوریک، این پرسش مهم مطرح است که تأثیر واقعی آن بر زندگی محلی جمعیت‌های اقلیتی مسلمان چیست؟ در این خصوص دکتر هاشمی با اشاره به برخی مثال‌های برگرفته از جلسات مذاکره پیش-نویس نهایی قانون اساسی، همانند تخریب مسجد واقع در مسیر ساخت یک خیابان و یا تصمیم‌گیری در مورد مسائل فرهنگی مورد توجه دین اکثریت محل، سعی در عینی‌تر نمودن مسئله مورد توجه در ذیل اصل دوازدهم قانون اساسی نموده است.

در چنین مواردی، مسئله رجحان دین اقلیت، که در منطقه خود دارای اکثریت است، بر دین رسمی کشور و نیز منافع عمومی کشور مطرح است و سؤالی که پرسیده می‌شود آن است که آیا دولت انتخاب شهروندان ساکن این مناطق را می‌پذیرد؟ پاسخ به این پرسش به‌طور قاطع نمی‌تواند مثبت باشد.

عمده مشکل میان اصل برابری و مسئله تمرکززدایی ناشی از قدرت متقابل آنها است. از طرفی اگر به نهادهای محلی آزادی و استقلال بیشتری داده شود، برابری تضعیف شده و یا از بین می‌رود. در مقابل، اگر اصل برابری مقدم گردد، «بی تردید، آزادی اداری و تمرکززدایی را محدود می‌کند»^{۳۳}.

این پرسش عموماً از جانب کسانی مطرح می‌شود که نگران آن هستند که روی آوردن به مقتضیات محلی، جنبش‌های استقلال طلب را تشویق نموده و در کوتاه یا بلندمدت کشور را به فدرالیسم و یا حتی به تجزیه سوق می‌دهد. برای پاسخ به این ابهام و حتی نگرانی، به عقیده دکتر لوشیر، دو تئوری در تقابلند: «تئوری برابری طلبی» و «تئوری حامی

33. VERPEAUX Michel, « Principe d'égalité et libre administration des collectivités territoriales », op. cit., p.47.

ویژگی‌های محلی". در تئوری برابری طلبی، اشخاص حقوقی دارای همان حقوق و آزادی‌هایی می‌باشند که اشخاص حقیقی، زیرا، در واقع اشخاص حقوقی خود مرکب از اشخاص حقیقی می‌باشند و پرواضح است که در رأس حقوق و آزادی‌ها نیز حق برابری قرار دارد.^{۳۴} به علاوه، اصل برابری اقتضا می‌کند که در شرایط مشابه، راه‌حل‌های مشابه نیز اعمال گردد.^{۳۵} یکی از دلایل تئوری برابری طلبی در ایران قواعد مطروحه در اصل دوازدهم قانون اساسی است که پیش از این به آن اشاره گردید. اگر قانون اساسی ایران در این اصل حقوق خاص را برای اقلیت‌های مذهبی مسلمان غیرشیعه در نظر می‌گیرد، و در مقابل از آنجا که همین قانون اساسی هیچ‌گونه حقوق خاص این چنینی را برای واحدهای سرزمینی با اکثریت شیعه قائل نمی‌شود، به آن خاطر است که هیچ‌کدام از این واحدها در شرایط خاصی قرار ندارند که اعمال قواعد ویژه به آنها را توجیه نماید. البته، این تئوری می‌تواند در دفاع از تئوری دوم نیز به کار آید. در حقیقت، همان‌طور که لوشر بیان می‌کند: «عناصر عینی، راه‌حل‌های خاص را کاملاً توجیه می‌کنند»^{۳۶} و چه عنصری خاص‌تر از عنصر دین در ایران می‌توان در نظر گرفت؟ این مؤلف در طرح نظر خود از این هم فراتر می‌رود و می‌گوید: «می‌توان چنین در نظر گرفت که وجود یک جریان استقلال‌طلب یا حتی تجزیه‌طلب، خود نوعی ویژگی خاص است که اعمال قوانین خاص را نیز می‌طلبد؛ به این ترتیب، اصل برابری مانعی در برابر این جریانات استقلال‌طلب نخواهد بود»^{۳۷}.

حتی اگر فرض را بر وجود تناقضی میان اصل برابری و تمرکززدایی به معنای کلی

۳۴. تصمیم ش ۸۲-۱۸۳ DC شورای قانون اساسی، استدلال دهم و یازدهم.

35. LUCHAIREF. « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », Revue du Droit public, 1982, p.1548-1549.

۳۶. همان.

۳۷. همان.

آن بگذاریم، این امر باز هم باعث آن نخواهد شد که در مورد خاص ایران شاهد بی‌فایده بودن عملی تمرکززدایی از این منظر باشیم. در واقع تناقض چندانی میان تمرکززدایی اعمال شده در ایران با اصل برابری آن‌چنان که در فرانسه وجود دارد، نیست. در حقیقت آثار تمرکززدایی در ایران به آن میزان نیست که برای اصل برابری مشکل‌ساز گردد. علت این وضعیت احتمالاً جوان بودن تمرکززدایی در ایران است. تنها با افزایش میزان استقلال شوراهای است که مؤلفه‌های تنوع و در ادامه نابرابری ظهور پیدا می‌کنند. حتی در فرانسه نیز، پس از سال‌ها تجربه تمرکززدایی، تنها پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۲۰۰۳ است که حیطه قدرت واحدهای محلی گسترش جدی یافته و حتی به اعطاء نوعی حق مقررات‌گذاری آزمایشی^{۳۸} برای نهادهای محلی رسیده است. طبق تعریف نیکلا کادا، «حق مقررات‌گذاری آزمایشی به آن معنا است که قواعد حقوقی به صورت محدودی می‌توانند در زمان و مکان غیرعام باشند»^{۳۹}. بر این مبنا، فرض بر این است که «قاعده و قانونی که بر تمامی شهروندان در سراسر سرزمین اعمال نشود، بر اساس تعریف، الزاماً خلاف اصل برابری خواهد بود»^{۴۰}. در چنین وضعیتی، بنا بر حق مقررات‌گذاری آزمایشی به واحدهای محلی اجازه و امکان اعمال برخی صلاحیت‌های خاص را به طور استثنایی اعطاء می‌نمایند. البته در برخی از اوقات، این اجازه همراه با اجازه نقض قوانین و مقررات مصوب در سطح ملی نیز هست. در این شرایط، حق مذکور به معنی پذیرش تفاوت و تمایز میان واحدهایی است که از این حق استفاده می‌کنند و آنهایی که نمی‌خواهند از آن بهره ببرند. در مورد خاص ایران باید گفت که ظرفیت استفاده از چنین مکانیزمی حتی به صورت

38. Droit à l'expérimentation.

39. KADANicolas, « L'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », Revue du Droit public, n°5, 2005, p. 1300.

40. ROYOlivier, L'échec de l'islam politique, Paris, leSeuil, 1993, p. 45.

بالقوه نیز در نظام حقوقی کشورمان وجود ندارد. امکان قانون‌گذاری آزمایشی در قانون اساسی تنها به مجلس شورای اسلامی داده شده است تا کمیسیون‌ها کار تصویب برخی قوانین را در چارچوب شرایط مقرر انجام دهند. این قانون‌گذاری آزمایشی به هیچ‌وجه با آنچه در تمرکززدایی کشور وجود دارد، یکسان نیست.

وجه دیگر برابری، برابری میان خود نهادهای ملی است. از این نظر، واحدهای محلی ایران، به دلیل وجود سلسه مراتب موجود میان آنها که ریشه در قانون اساسی دارد، در وضعیت برابر نسبت به هم قرار دارند.

۲. رعایت موازین اسلامی

اهمیت تجزیه و تحلیل اصل رعایت موازین اسلامی در نظام حقوقی ایران فراتر از اثر محدودکننده‌ای است که می‌تواند بر روی بحث‌های مربوط به تمرکززدایی داشته باشد. در حقیقت یکی از مسئله‌های محوری و اصلی مفهوم تمرکززدایی از نوع ایرانی خود در دل همین بحث جای داشته و با واکاوی آن می‌توان به نکات و نقدهای دیگری نیز در این حوزه دست یافت. به‌علاوه، از آنجا که این اصل خاص نظام جمهوری اسلامی ایران است، نظامی که بنا بر خواسته‌های بنیان‌گذار آن امام خمینی باید صد در صد منطبق با معیارهای اسلامی باشد، از این رو، یافتن نمونه و نظیر دیگری برای آن در سایر نظام‌های حقوقی به جهت کمک در تحلیل و بررسی، اگر نگوییم محال، قطعاً بسیار مشکل است. به این خاطر، به نظر مناسب می‌رسد که بررسی و مطالعه عمیق‌تری در خصوص این اصل صورت گیرد تا شاید با کنکاش در ابعاد مختلف آن بتوان به تجزیه و تحلیل دقیق‌تر مسائل تمرکززدایی در ایران پرداخت. چنین مطالعه‌ای می‌تواند این فرضیه را اثبات نماید که دموکراتیک نمودن واقعی یک جامعه بدون اصلاحات صحیح و بجا در حوزه مسائل بنیادین مرتبط با دین و مذهب امکان‌پذیر نیست. همچنین، در همین ابتدا باید این نکته را نیز خاطرنشان ساخت که اصول قانون اساسی، مرتبط با موازین اسلامی، در نظام حقوقی جمهوری

اسلامی ایران همانند سایر اصول از گونه‌ای بی‌نظمی و عدم انسجام رنج می‌برند. در شروع این بحث، ابتدا باید به این نکته توجه داشت که در حقوق کنونی جمهوری اسلامی ایران در همه گرایش‌ها و رشته‌های آن نمی‌توان بدون ارجاع به اصل چهارم قانون اساسی سخنی به میان آورد و تحلیلی ارائه داد. اهمیت اصل چهارم به عنوان ترجمان حقوقی ویژگی تئوکراتیک نظام جمهوری اسلامی ایران در آن است که پایه و اساس کل نظام حقوقی کشور است. مطابق این اصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اسلام و هنجارهای موجود در آن به عنوان منبع اصلی قانون‌گذاری معرفی می‌گردد. حاکمیت که در درجه اول الهی است، در جلوه قانون‌گذاری خود اساساً به این منبع تکیه دارد. مطابق اصل چهارم «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». تأکیدات مکرر لفظی و جدیت فراتر از حد در نگارش ادبی این اصل قانون اساسی هیچ تردیدی را در خصوص اهمیت موازین شرعی و به‌طور کلی نقش دین و مذهب در حقوق ایران برجای نمی‌گذارد. تمامی حقوق و آزادی‌ها، امتیازات و مطالبات و ادعاهای افراد، چه در قالب فردی، چه جمعی و غیر آن در پناه برتری بلاشک حقوق اسلامی قابل درک و فهم است. چنین وضعیتی دارای آثار فراوانی در همه زمینه‌های کلان، نظیر موضوعات مرتبط با حقوق بشر و نیز ساز و کارهای کلی اعمال عدالت و دادگستری است. مسلماً در صورت تعارض میان یکی از حقوق مرتبط با حقوق اساسی، اداری، مدنی، جزائی و غیر آن با یکی از موازین شرعی، معیار برتری با دومی است. همان‌گونه که خانم وان انگلاند خاطرنشان می‌سازد، حقوق اسلامی در رأس سلسله مراتب هنجارهای موجود در نظام جمهوری اسلامی ایران قرار دارد و دارای ارزش

برتر در مقابل هنجارهای برگرفته از قانون اساسی و حتی بین‌المللی است.^{۴۱} البته در اینجا باید به نقش مرجع تشخیص موازین اسلامی یعنی شورای نگهبان نیز اشاره داشت که برداشتش از این معیارها بسیار تعیین‌کننده به نظر می‌رسد. این برداشت می‌تواند موسع یا مضیق باشد. البته، آنچه تاکنون از مطالعه و بررسی رویه شورای نگهبان به دست می‌آید، اعمال برداشت بسیار سخت‌گیرانه‌ای است که بر روی تعریفی متن‌محور از متون اسلامی و اعمال شریعت و تفسیر خاصی از اصل مربوط به آن استوار بوده است.^{۴۲}

علاوه بر اصل ۴ در خصوص اسلامی بودن، بر اساس عبارات مذکور در مقدمه، "قانون اساسی با توجه به محتوای اسلامی انقلاب اسلامی ایران که حرکتی برای پیروزی تمامی مستضعفین بر مستکبرین بود، زمینه تداوم این انقلاب را در داخل و خارج از کشور فراهم می‌کند، به‌ویژه در گسترش روابط بین‌المللی، با دیگر جنبش‌های اسلامی و مردمی می‌کوشد تا راه تشکیل امت واحد جهانی را هموار کند. در این عبارات منظور قانون اساسی از اشاره به مفهوم امت جهانی کاملاً مشابه با مفهوم امت اسلامی است که در اصل یازده و سایر اصول به آن توجه نموده است.

در اصل هفتم، قانون اساسی برای توجیه وجود انواع و اقسام شوراها و از جمله شوراهای محلی در نظم حقوقی کشور به دو آیه شریفه قرآن کریم استناد می‌نماید. مطابق این اصل «طبق دستور قرآن کریم: (و امرهم شوری بینهم) و (شاوهم فی الامر) شوراهای: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شورای شهرستان، شورای شهر، شورای

41. VANENGELANDANicée, Universalité des Droits de l'homme et Droit Iraniend Application des droits de l'homme dans un pays musulmand Thèse, IEP de Paris, 2005, p. 297.

42. KHOSROKHAVARFarhad, (L'Irand la démocratie et la nouvelle citoyenneté», Cahiersinternationauxdesociologie, n°111, 2001/2, p.292.

محل، شورای بخش، شورای روستا و نظائر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند. در فصل هفتم نیز در اصل یکصدم قانون اساسی مجدداً سخن از احترام به "نظام جمهوری اسلامی ایران" به میان آورده و اصل یکصد و پنجم به صورت مستقیم مقرر می‌دارد که: *«تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد»*.

تمامی این اصول نشان از اهمیتی دارد که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در دیدگاهش به تمرکززدایی برای رعایت اصول و موازین اسلامی قائل است. به علاوه، این تصور مبین جایگاه مهم اندیشه‌های اسلامی در اصل مفهوم شورا است. خداوند متعال در قرآن به عنوان منبع اصلی شریعت و اسلام، برای مشاوره میان مسلمانان در مدیریت امورشان جایگاه ارزنده‌ای قائل گردیده است. در آیه ۳۸ سوره شورا، خداوند می‌فرماید به آنان که برای امور خود مشورت می‌کنند ارزش برابر با آنان که فرمان او را اجابت می‌نمایند قائل است. برخی می‌گویند که این موضوع از چنان اهمیتی برخوردار بوده که خداوند متعال به پیامبرش امر نموده که قبل از اتخاذ هر تصمیمی با مردم در آن‌باره مشورت نماید. در سنت پیامبر اکرم و سایر رهبران دینی نیز می‌توان به راحتی آثاری از اهمیت دادن به مشورت و نیز خطرات استبداد و خودرانی و تشویق مؤمنین به مشورت یافت.

با مطالعه این منابع و نیز اصول پیش گفته قانون اساسی سؤالات متعدد و مهمی مطرح می‌گردد. سؤالاتی نظیر معنا و مفهوم دقیق شورا در اسلام، کفایت نصوص اسلامی برای شناخت وجود این مفهوم در اسلام و حقوق اسلامی، اجباری یا اختیاری بودن تصمیمات اتخاذ شده در یک شورای جمعی برای یک رهبر اسلامی اعم از پیامبر یا یکی از جانشینان ایشان، گستره، قلمرو و نیز مشروعیت چنین نهادی در ساختار یک حکومت اسلامی، چگونگی مشورت و حدود اعمال آن که آیا تمامی اعضای جامعه اسلامی را دربرمی‌گیرد

یا همه آنها در تمام عالم اسلام را، ارتباط و مفهوم ملت با موازین اسلامی، همه و همه سؤالات مهمی هستند که در این حوزه قابل طرح می‌باشند. در این خصوص همچنین می‌توان این سؤال را مطرح نمود که آیا مفهوم شورا در حال حاضر تداوم همان انجمن‌های برآمده از انقلاب مشروطه هستند یا بی‌ارتباط با آن. در پاسخ به همه این سؤالات، آنچه که ابتدا به ذهن متبادر می‌شود آن است که به‌گونه‌ای جدی نوعی از ابهام و حتی تعارف در شیوه پردازش قانون اساسی به مفهوم شورا به چشم می‌خورد، به‌طوری که چندان نمی‌توان از درون قانون اساسی به‌طوری کاملاً روشن موضعی یکدست، منسجم و مرتبط را در این باره استخراج نمود.

در سایه این سؤالات، سؤال مهم دیگری مطرح است، و آن رابطه میان اسلام و دموکراسی است که در اینجا امکان پرداختن به این مبحث بسیار گسترده به دلیل پیش‌کشاندن مباحثی دیگر (خارج از حوصله این مقال) نیست. آنچه مورد توجه ما در این جا است، تنها رابطه میان شکل حاکم و غالب اسلام در ایران، یعنی اسلام شیعه و مناسبات آن با قدرت و با نقش شوراها به‌طور خاص می‌باشد.

در برداشتی از مذهب شیعه که بر پایه مفهوم "امت" بنا نهاده شده، لازم است دو دوره از هم تفکیک گردد: دوران حضور امام و دوران غیبت ایشان. اصولاً در دوره غیبت یعنی عصر کنونی است که پیچیدگی‌هایی به وجود می‌آید، زیرا، نظرات متفاوتی درباره سرنوشت جامعه اسلامی مطرح می‌گردد. شیعه، سه راه حل را برای جانشینی قدرت در زمان غیبت آخرین امام معصوم ارائه می‌دهد.

جریان کلاسیک، که با شدت از سوی امام خمینی در جریان نظریه پردازی ایشان در قالب مباحث مربوط به حکومت اسلامی و ولایت فقیه در نجف ابراز گردیده، بر این عقیده است که «حکومت اسلام، حکومت قانون است. در این روش حکومتداری، حکمرانی تنها

از آن خداوند است و قانون شامل فرامین و دستورات الهی است. قانون اسلام، دستور الهی، بر همگان و در همه سرزمین اسلام حاکم است.^{۴۳} جامعه اسلامی همواره، حتی در زمان غیبت امام، به فقها و عالمان دینی نیازمند است زیرا، تنها آنها هستند که صلاحیت شناخت قانون اسلامی، تفسیر آن و اجرای آن را دارند.

جریان دیگر، که به نوعی امتداد جریان اول است، با استناد به امام ششم بر این عقیده- اند که: «علما وارثان پیامبراند، زیرا، از خود چیزی ندارند و میراث آنها همان سنت پیامبران است که جمع آوری و به آنها رسیده است»^{۴۴}. با تفسیر و برداشت خاصی از این جریان فکری امام خمینی قدرت را متعلق به طبقه روحانیت می داند، زیرا، هیچ فرد و یا ساختار قدرت دیگری به اندازه آنها، صلاحیت عهده داری این مسئولیت و برقراری عادلانه و دقیق اصول اسلام را ندارد.

جریان آخر، طبق نظریه حمید عنایت، به دنبال یافتن نقاط مشابه قابل مقایسه و هم گرایی های موجود میان اصول اسلام و خواست های دموکراتیک و تلاش برای تحلیل آنها در جهت نزدیک نمودن به هم است. در این دیدگاه، می توان عملکرد شیعه در برگزیدن علما و انتصاب آنها به درجات مختلف در زمان نبود قدرت مطلقه (قدرت امام غایب)، به نوعی نگرش بسیار مثبت در جهت گفتگوی دوسویه میان ملت و برگزیدگان آنها دانست، که این همان هسته اصلی در روند دموکراسی می باشد.^{۴۵}

۴۳. خمینی (امام) روح الله، ولایت فقیه: حکومت اسلامی، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران، ص ۸۰.

۴۴. همان.

45. ENAYATHamid, Modern Islamic Political Thought. The Response of the Shigi and Sunni Muslims to the TTentieth Century, Austin, (Texas), Univer. of Texas Press, London-Basingstoke, McMillan, 1982, citepar: Yann Richard, «La constitution de la République islamique d'Iran et l'État-Nation», Revue des mondes musulmans et de

این جریان، حداقل در اهداف خود، نمی‌پذیرد که قدرت اداره جامعه مختص علمای دین باشد. مطابق نظر طرف‌داران این جریان، اسلام مخالف طبقه‌بندی در اجتماع است و چیزی به نام طبقه روحانیت را به رسمیت نمی‌شناسد. وضعیت آرمانی، روی آوردن اختیاری جامعه به اصول اسلامی است، به نحوی که افراد جامعه خود، امام خود را معین نمایند. در این جا است که مفهوم شورا متجلی می‌شود. آیت‌الله طالقانی در این باره سخن از "شوراهای اسلامی" می‌زند که در آن "مجتهدین" در ردیف دیگران قرار بگیرند.^{۴۶}

به نظر احمد یی‌دون، «با آنکه مفهوم اسلامی شورا در فرهنگ شیعی به درستی جا نیفتاده است، اما با این وجود این برداشت از دموکراسی توسط مسلمانان چه در عالم شیعی و چه سنی بسیار مورد استفاده قرار گرفته است»^{۴۷}. البته باید اذعان داشت که استفاده از شورا به عنوان مدل و یا حتی ابزاری برای نیل به دموکراسی بدون مشکل هم نیست. شورا به معنای مشورت و تبادل آراء و عقاید الزاماً به معنای مذاکره، به هدف رسیدن به رأیی مشترک نیست. به عبارت دیگر، باید میان مفهوم مشاورت و مشارکت تمایز قائل شد^{۴۸}. آنچه در دموکراسی به عنوان یکی از اصول بنیادین به رسمیت شناخته شده است، مشارکت همگان در فرآیند تصمیم‌گیری است و نه گرفتن مشاوره از آنها که گاه شاید حتی صلاحیت، تخصص و تمایل به آن را هم نداشته باشند.

درباره هریک از این سؤالات مطرح شده، تفسیرهای متنوعی ارائه شده است که گاه حتی متناقضند. برطبق یکی از این تفاسیر، رجوع حاکمان مسلمان به مردم برای گرفتن

la Méditerranée, n°68-69, 1993/2-3, p.154.

46. RICHARDYann, « La doctrine chiite à l'épreuve du pouvoir temporel », Tempêtes sur l'Iran, Manière de voir, Le Monde Diplomatique, n°93, juin-juillet 2007, p.40-41.

47. BEYDOUNAhmad, « Chiisme et démocratie », La Revue Pouvoir, n°104, 2003, p.42.

48. CUBERTAFONDBernard, « Démocratie en Islam », in Droit et politique à la croisée des cultures Mélanges Philippe Ardant, Paris, LGDJ, 1999, p. 421.

مشورت از آنها با اصول اسلامی برگرفته از آیات قرآن و سنت پیامبر و امامان شیعه سازگار است. نظر غلامه طباطبایی، مفسر بزرگ قرآن و نیز آیت الله طالقانی، یکی از پایه گذاران مفهوم شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی در این خصوص چنین است: «درست است که متن قرآنی به عنوان مبنای رفتار شورایی به دلیل کلی بودنش در اعمال این رویه انعطاف پذیر است. [ولیکن] هیچ کجای آن، مراجعه به مردم برای انتخاب اعضای شورا را منع نکرده است. به این ترتیب شورا به یک ابزار دموکراسی نمایندگی تبدیل می گردد»^{۴۹}.

بر اساس تفسیر قرآن طبری، با آنکه مشورت قابل قبول است، ولی تصمیم گیرنده را موظف به رعایت آن نمی نماید. این نظر یادآور تفسیری افراطی است که بر اساس آن در زمان امام معصوم یا جانشینان او در زمان غیبت، هیچ نقشی تصمیم گیری و مشارکتی برای مردم وجود ندارد^{۵۰}. معتقدان به این نظر، به آیه ای از قرآن استناد می نمایند که در آن خداوند به پیامبرش فرمان می دهد تا با مردمش مشورت کند، ولی در عین حال تأکید می نماید که تصمیم و اجرای آن در زمان مناسب تنها در صلاحیت خود او است. این نظر در زمان های معاصرتر نیز دارای جلوه بوده است. به عنوان نمونه نقل است که ناپلئون میان تصمیم گیری و مشاورت تفاوت می گذاشته و تصمیم گیری نهایی را تنها در صلاحیت یک نفر می دانسته است^{۵۱}. به عقیده آبه سیس نیز «مشورت، کار جمع و اداره کردن، کار یک

۴۹. همان.

50. TAJBAKHSKian, « Political Decentralization and the creation of local government in Iran. Consolidation of the theocratic State? », Socialresearchd vol.67, n°2, Summer 2000, p.385.

51. MARCOU Gérard, « La démocratie locale en France. Aspects juridiques », in La démocratie locale. Représentation et participation et espace public, CURAPP/ CRAPS, PUF Paris, 1999, p.33.

نفر است.^{۵۲}

در واقع، دیدگاه غالب در ایران در حال حاضر، اصل ولایت فقیه را بر مفهوم شورا مقدم می‌دارد. بنابراین، ولایت فقیه می‌تواند تمام تصمیمات شوراها را لغو نموده و بر هرگونه مشورتی مرجع گردد. در دهه اول پس از انقلاب برخلاف آغاز آن، توجه به امر شورا در میان حاکمان جمهوری اسلامی به طرز محسوسی کاهش یافت. تلاش‌های انجام شده برای بازنگری قانون اساسی سال ۵۸ به هدف حذف بسیاری از شوراها در ساختار سیاسی کشور نشان از این واقعیت دارد. از این میان، می‌توان به‌عنوان نمونه از حذف شورای رهبری که می‌توانست در مواردی جایگزین رهبر گردد و یا حذف شورای عالی قضایی نام برد. حتی امروزه نیز فقها از بروز چنین اندیشه‌هایی منصرف نیستند. به عقیده برخی از آنان، اصل شورا بر پایه رأی اکثریت بنا شده، در حالی که اکثریت می‌تواند با انحراف از راه راست به خطا برود. در این نگاه، تنها مشورتی معتبر است که در چارچوب اصول و موازین اسلامی و با تأیید نظر فقها و رهبر صادر شده باشد.

در حقیقت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موضع بسیار مبهمی درباره مفهوم بنیادین جایگاه صلاحیت ملت در شکل‌گیری یک دولت-کشور مدرن دارد. این قانون در حالی که موجودیتی به‌نام ملت ایرانی را به رسمیت می‌شناسد (اصل یکم)، اما در همان حال در تلاش است تا نگاهی جهان‌وطنانه به عالم اسلام و مسلمانان داشته باشد. اگرچه این قانون اساسی از طرفی از لفظ ملت در معنای مدرن غربی آن استفاده می‌کند، اما باید دانست که نزد اسلام‌گرایان وفادار به نصوص الهی و قرآنی ملت آن نیست که جزء عناصر تشکیل‌دهنده دولت-کشور اسلامی است.^{۵۳} این واژه در حقیقت دلالت بر یک هویت

52. GIRARDON Jean, Les collectivités territoriales, Paris, Ellipses, 2001, p. 29.

53. YAVARI-D'HELLENCOURT Nouchine, « Étranger et identité collective dans les slogans révolutionnaires en Iran », Cahiers d'étude sur la Méditerranée orientale et le

ایدئولوژیک و معنوی برگرفته از اسلام دارد. در بحث‌های مربوط به ملت، همان‌طور که برنارد اورکد بیان می‌دارد «انقلاب اسلامی وطن‌پرستی را، همچون یک ارزش متعلق به متفکرین لاییک مدرن، مردود دانسته و به دنبال تحقق یک هویت اسلامی چند ملیتی بود»^{۵۴} که در لفظ امت متبلور است. این مفهوم حتی در قانون اساسی نیز وارد گردیده و در پنج اصل آن آورده شده است. در اصل پنجم چنین مقرر گردیده: «در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عجل الله تعالی فرجه) در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصول یکصد و هفتم عهده دار آن می‌گردد». در اصل یازدهم، به بیان روشن‌تر آمده است که «به حکم آیه کریمه (ان هذه امتکم امه واحده و انا ربکم فاعبدون) همه مسلمانان یک امت‌اند و دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد و کوشش و پی‌گیری به عمل آورد تا وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام را تحقق بخشد». در سه اصل دیگر قانون اساسی نیز، آنجا که سخن از وظایف و اختیارات رهبر به عنوان فرمانده و امام جامعه مسلمانان یعنی امت است، به این مفهوم پرداخته شده است.

ولیکن آیا حقیقتاً مفهوم امت در تقابل کامل با ایده دموکراسی قرار می‌گیرد؟^{۵۵} به نظر دکتر علی شریعتی که می‌توان ایشان را یکی از بزرگ‌ترین نظریه‌پردازان انقلاب اسلامی دانست، هدف اسلام در بیان لفظ امت و ترجیح آن به مفاهیم دیگری نظیر «قبیله»، «گروه»، «جامعه»، «ملت»، «مردم»، «طبقه» و غیره، جامعه همیشه پویایی است که در مسیر

mondeturco- iranien, n°9, janvier-juin 1990, p.9.

54. HOURCADE Bernard, « La recomposition des identités et des territoires en Iran islamique », Annales de Géographie, n°638-639, 113^e année, juillet-octobre 2004, Armand Colin, p.514.

55. CUBERTAFONDBernard, « Démocratie en Islam », op. cit., p.421.

هدایت شده و تعیین شده توسط دین و ایدئولوژی که به صورت آگاهانه مورد قبول قرار گرفته در حرکت باشد. در نظر وی، امت در حقیقت گروهی از مردم است که حول یک ایده و برای یک هدف واحد متحد شده‌اند. امت، اجتماعی انسانی است که در آن تمامی افراد با یک هدف مشترک گرد هم آمده‌اند تا بدون نیاز به رهبری مشترک به آرمان خود برسند. امت، جامعه‌ای خاص دین اسلام است که مسیر و هدف آن را اسلام، به عنوان یک ایدئولوژی واحد، مشخص می‌کند. هریک از اعضای امت باید تحت زعامت و مطیع امام آن امت باشند. مسئله مرکزیت تصمیم‌گیری در جامعه متشکل از امت، حیاتی است. به عقیده شریعتی، امام نقش مرکزی و محوری را برعهده دارد که بر آن است تا جامعه را به سمت هدف مشخصی سوق دهد. تحقق چنین مرکزیتی، نیازمند آن است که اعضای آن جامعه از خواست‌ها و تمایلات شخصی خود صرف‌نظر نمایند. در واقع، در تئوری شریعتی، امت جامعه‌ای است که در آن اراده واحد حکمفرما است. رسالت آن تحقق این امر است که همگان یکسان بیاندیشند و با یک نظر واحد، که همان نظر امام است، هماهنگ گردند.^{۵۶} به این ترتیب، برطبق تئوری ولایت فقیه نیز، جامعه مسلمانان دارای یک فرمانده واحد یعنی امام است، همه مسلمانان یک جامعه واحد تشکیل می‌دهند و جمهوری اسلامی ایران وظیفه متحد ساختن تمامی امت‌های مسلمان و تلاش دائمی برای تحقق وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام را برعهده دارد. در چنین فضای فکری، آیا جایی برای اعضای آن جامعه باقی می‌ماند؟

مسئله تقابل میان مفهوم امت با سایر مفاهیم مدرنی همچون ملت، وطن و حتی مرز شاید تنها در حیطه نظر، خود را به سختی نشان دهد؛ زیرا، در عمل این تقابل آن‌چنان مسئله‌ساز نبوده است. چنان‌که می‌دانیم در جمهوری اسلامی در وضعیت کنونی با نگاهی

۵۶. علی، شریعتی؛ مجموعه آثار، ش ۲۰، صص ۴۹۱-۴۹۲.

عمل گرا و با تبعیت از واقع گرایی سیاسی مسئله امت آن چنان مشکل ساز نبوده است و این کشور به مفاهیم شهروندی، تابعیت، بیگانه و نظایر آنها توجه داشته و در عمل به آنها آثار بسیار زیادی را نیز بار می نماید.

با وجود ابهام و آشفتگی موجود میان مفاهیم ملت و امت، از میان همه تفاسیر ممکن و متعددی که به رابطه میان شورا و اسلام پرداخته، می توان اذعان داشت که قانون اساسی ایران نظریه مبتنی بر سازگاری مفهوم شورا در معنای نسبتاً مدرن آن با موازین اسلامی را برگزیده است. در نظام حقوقی موجود در ایران مفهوم تمرکززدایی، ساختار اداری غیرمترکز و شوراهای محلی اداری دارای ایرادات اساسی است که در جای خود باید به آن پرداخت. اما آنچه در ارتباط با پردازش قانون اساسی روشن است این است که قانون اساسی ایران به این مسئله به شکلی مبهم و ناقص پرداخته است. قانون اساسی نهایتاً در تردید میان دو وجه قضیه مشخص نمی نماید که آیا شوراها همانگونه که در اصل هفتم مقرر گردیده از مراکز تصمیم گیری و اداره امور محسوب می شوند و یا آن چنان که در اصل یکصدم بیان گردیده نقش آنها تنها "نظارت بر اداره امور" محلی است. آنچه در عمل اتفاق افتاده نیز وجود هر دو نظر را نشان می دهد. از طرفی شاهد وجود شوراها در نظام حقوقی به عنوان نهادهای شبه تصمیم گیر هستیم و از طرف دیگر سایه نظر و رویه شورای نگهبان در برداشتن از اصل یکصدم و مفهوم نظارت موجود در آن است که همچون کابوسی بر اصل جایگاه صلاحیت های این نهاد نقش ایفاء می نماید.

آثار حقوقی مفهوم اسلامی شورا، هم از نظر شکلی و هم ماهوی آن قابل بررسی است. از نظر ماهوی باید گفت که اصل یکصدم بسیار کلی است؛ زیرا، تنها از "رعایت نظام جمهوری اسلامی" سخن می آورد. در نظام جمهوری اسلامی، بی تردید همه بنیانها، الهی و اسلامی است. اساس این حکومت، بنابر قانون اساسی آن "حق و عدل قرآن" است. بنابراین، با اینکه به اصول مدیریت تمرکززدا وفادار است اما این تمرکززدایی را به گونه ای با مفاهیم اسلامی ای همراه می کند که به آن رنگ ایدئولوژیک بخشیده و خود این مسئله

ابهامات و تردیدهایی را درباره شوراها در ایران ایجاد می‌نماید.

اصل یکصدم برای توضیح جزئیات به اصول دیگر قانون اساسی و گاه به قوانین عادی ارجاع می‌دهد. در اصل یکصد و پنجم قانون اساسی که در مباحث تمرکززدایی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، چنین مقرر گردیده است: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». قانون اساسی در اینجا مرجع مشخصی را برای کنترل عدم مغایرت تصمیمات شوراها با موازین اسلامی به صورت صریح معرفی نمی‌کند. این امر برخلاف وظیفه‌ای است که در مورد قوانین عادی و حتی مقررات دولتی به صراحت از سوی قانون اساسی به شورای نگهبان واگذار گردیده است، زیرا، این شورا مرجع انطباق آنها با موازین شرعی است. یافتن راه حل حقوقی برای حل این مسئله شاید چندان پیچیده نبوده و با استناد به اصل چهارم قانون اساسی این راه حل آن را پیدا نمود. مطابق این اصل: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است».

با مراجعه به این اصل می‌توان شورای نگهبان را مرجع صالح در موارد بروز اختلافات دانست. البته آنچه مسلم است آن است که تصمیمات شوراها مستقیماً به شورای نگهبان ارجاع داده نمی‌شوند. در این مورد شاید بتوان از طریق گرفتن وحدت مناط به شیوه ارجاع مقررات دولتی به شورای نگهبان از طریق دیوان عدالت اداری رجوع نمود. اصل یکصد و هفتم قانون اساسی می‌گوید: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». به منظور اجرای این اصل، ماده چهل و یک قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) در مورد خاص دیوان پیش‌بینی نموده است که

این اعتراضات به شورای نگهبان ارجاع داده شود و حل موضوع را به او واگذار نموده - است. چنانچه رأی شورای نگهبان عدم رعایت موازین اسلامی از جانب شورای محلی را تأیید نمود، دیوان عدالت اداری در مرحله بعد می‌تواند آن را لغو کند. البته، تا کنون هیچ موردی از اعمال اصول یکصد و هفتادم و بیست و پنجم دیده نشده است.

تأثیر مفهوم شوراها، بر قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران تا آنجا است که در اولین قانون شوراها مصوب سال ۱۳۶۱، مالیاتی کاملاً اسلامی به نام زکات به عنوان یکی از منابع مالی واحدهای محلی در نظر گرفته شد. زکات، سومین فرع از دین اسلام است. اخذ زکات از مومنین به منظور تطهیر دارایی‌های قانونی است که از هر شخصی در جهت منافع جامعه دریافت می‌گردد. با توجه به اینکه این نوع از مالیات دارای ماهیت حقوقی بسیار نامشخص بوده و اخذ آن نیز در عمل بسیار سخت به نظر می‌رسد، نمی‌توان آن را منبع مالی جدی محسوب نمود. طبق آنچه در دائره‌المعارف اسلامی از زکات آمده - است «اجرای قانون زکات در کشورهای اسلامی در عمل فاصله محسوسی با تئوری آن دارد. وجود نظام مالیاتی مدرن و اخذ سایر مالیات‌های غیر اسلامی پیش‌بینی شده در خارج از قوانین اسلامی، اخذ زکات را در عمل سخت و یا غیرممکن می‌نماید»^{۵۷}. به علاوه، قانون ایران در مورد چگونگی دریافت این مالیات کاملاً اسلامی سکوت نموده است. در حقیقت هیچ مقررات حقوقی در این زمینه وجود ندارد. در لابلای جستجوها برای یافتن دلایل نفوذ قانون مالیات اسلامی در قوانین مربوط به تمرکززدایی در ایران، به نظری از سوی شورای نگهبان قانون اساسی برمی‌خوریم. بر اساس این نظر که در خلال تصمیم شورا در مورد قانون شوراها، اسلامی سال ۱۳۶۱ ابراز گردیده است، شورای نگهبان انطباق آن قانون با

57. HOUTSMAM, Th., WENSINCKA, J., et autres (dir.), Encyclopédie de l'Islam Dictionnaire géographique ethnographique et biographique des peuples musulmans Tome IV, Paris, Librairie C. KLINCKSIECK, 1934, p. 1272.

موازن اسلامی را، به دلیل آنکه اجازه تعیین مالیات‌های محلی را بر اساس نیازهای مالی محل به خود نهادهای محلی واگذار نموده، زیر سؤال برده است. به این ترتیب می‌توان گفت، اسلامی بودن موادی از قانون مربوطه که به شوراها آزادی‌هایی در این راستا می‌دهد، این‌گونه توسط شورای نگهبان زیر سؤال می‌رود.^{۵۸}

از لحاظ شکلی نیز، مفهوم اسلامی در نام شوراها که در قوانین عادی "شورای اسلامی" خوانده می‌شوند، عیان است. بدون شک، مفهوم اسلامی در اینجا ابعادی ظاهری به خود می‌گیرد، اما با این حال بسیار با اهمیت است. اهمیت آن را می‌توان در این نکته دانست که این وصف در حالی به واحدهای محلی این چنینی داده شده که آنها در قانون اساسی بدون آن خوانده شده‌اند. منشاء این نامگذاری برگرفته از تجربه تاریخی است که از شوراها در ایران وجود دارد. باید دانست که این مفهوم در آن زمان از نهادی مشابه در اتحاد جماهیر شوروی کمونیست به نام soviets (به معنای شوراهای نمایندگان کارگران)، أخذ و وارد فرهنگ سیاسی و حقوقی ایران گردیده بود.^{۵۹} در ابتدای انقلاب، انقلابیون

۵۸. حسین، مهرپور؛ مجموعه نظرات شورای نگهبان، جلد ۱، انتشارات کیهان، ۱۳۷۱، صص ۲۶۱-۲۵۱.

۵۹. به این مسئله در منابع زیر اشاره صورت گرفته است:

BELOVAN. K., « Le parti social-démocrate d'Iran », in G. HAUT: La deuxième Internationale et l'Orient, Paris, Cyas, 1967, p.393 et 399. SHAFIEI-NASAB Seyes Djafar, Les Mouvements révolutionnaires et la Constitution de 1906 en Iran, Thèse, Université Lumière, Lyon 2, 1986, NEZAM-MANI Mansoureh (Ettehadieh), L'émergence et l'évolution des partis politique à l'époque du mouvement constitutionnel, Téhéran, édition Gostareh, 1981, p. 60. NATEGH Homa, « Les Associations-Conseils dans la Révolution constitutionnelle », Revue Alefba, n°4, 1982, p.52.

BELOVAN. K., Nouvelle histoire de l'Iran, Ed, Nauka, Moscou, 1988, p.304, cité par Seyed Djafar Shafei-Nasab, op. cit., p. 329.

ایران بر خود لازم دانستند که به این ترتیب از مفهومی که به تعبیر آنان کمونیستی بود، تبری جویند. آنها بر این باور بودند که این مفهوم در تضاد کامل با موازین اسلامی است، زیرا، در اسلام تمامی قدرت از آن خداوند است و بنابراین با انتقال قدرت به مردم، شوراها به حقیقتی غیر اسلامی تبدیل می گردند. در طول تاریخ سی ساله جمهوری اسلامی ایران، نمونه مهم دیگری نیز از این تأثیرگذاری شکلی می توان ارائه نمود که عبارت است از نام گذاری مجلس شورای ملی (آن چنان که در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ آمده بود) به مجلس شورای اسلامی با تصویب یک قانون عادی و بدون تغییر و اصلاح قانون اساسی.

به نظر بتوان اذعان داشت که چنین نام گذاری هایی هر چند مسئله ای ظاهری و شکلی است، اما به هر حال از نقطه نظر احترام به قانون اساسی قابل تأمل است، امری که هیچ گاه واکنش شورای نگهبان را به همراه نداشته است.

نتیجه‌گیری

اگر بر آن باشیم تا در سازمان اداری کشور با توجه به تقسیم‌بندی اعمال عمومی به ملی و محلی، دسته اخیر را به شیوه تمرکززدایی اداره نماییم، این نهاد حقوقی می‌بایست مبتنی بر دسته‌ای اصول باشد که ریشه اصلی آنها در قانون اساسی کشور یافت گردند. این اصول را می‌توان در دو دسته هنجارهای محدودکننده و هنجارهای عام دیگر طبقه‌بندی نمود.

برقراری تعامل و ایجاد سازش میان این دو دسته از اصول برای ایجاد و تداوم حیات حقوقی "تمرکززدایی"، ضروری و اساسی به نظر می‌آیند. در حقوق ایران نمی‌توان ادعا نمود که چنین تعاملی به خوبی برقرار گردیده است. در واقع توازنی میان توجه به این دو طبقه‌بندی در این نظام حقوقی مشاهده نمی‌گردد. در حالی که به اصول محدودکننده به صورت صریح و در برخی موارد حتی شدید توجه صورت گرفته، اصول کلی دیگر هیچ نقش و حضور مؤثری در قانون اساسی ندارند.

اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی، برابری و رعایت موازین اسلامی محدودکننده تمرکززدایی به شمار رفته و دارای جایگاهی غیرطبیعی در میان اصول راهنمای تمرکززدایی در قانون اساسی می‌باشند. هرچند این اصول شرط لازم برای تحقق و وجود نهاد تمرکززدایی می‌باشند، اما عدم توجه صحیح و اصولی به آنها می‌تواند تهدیدی جدی برای حیات تمرکززدایی در کشوری با فرهنگ تمرکزگرایی شدید به حساب آید.

منابع

الف) فارسی

۱. فرا قانون اساسی و حاکمیت، مناظره لویی فاورو و ژرژ ودل، مترجم: گرجی ازندریانی، علی اکبر، مجله حقوق اساسی، ش اول ۱۳۸۲، صص ۲۳۹-۲۸۴.
۲. خمینی (امام) روح الله، ولایت فقیه: حکومت اسلامی، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران.
۳. شریعتی، علی؛ مجموعه آثار، ش ۲۰.
۴. عمید زنجانی، عباسعلی؛ وطن و سرزمین، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ پنجم، ۱۳۶۸.
۵. هاشمی، سید محمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادهای سیاسی، جلد دوم، مجتمع آموزشی عالی قم، سال ۱۳۸۳، ص ۲۵۴.

ب) لاتین

1. AUBY, Jean-Bernard, La décentralisation et le droit, Paris, LGDJ, 2006.
2. BELOVAN. K., « Le parti social-démocrate d'Iran », in G. HAUT: La deuxième Internationale et l'Orient, Paris, Cyas, 1967.
3. BEYDOUN Ahmad, « Chiisme et démocratie », La Revue Pouvoir, n°104, 2003.
4. CUBERTAFOND Bernard, « Démocratie en Islam », in Droit et politique à la croisée des cultures Mélanges Philippe Ardant, Paris, LGDJ, 1999.
5. ENAYAT, Hamid, Modern Islamic Political Thought. The Response of the Shigi and Sunni Muslims to the Twentieth Century, Austin, (Texas), Univer. of Texas Press, London-Basing stoke, McMillan, 1982, cité par: Yann Richard, « La constitution de la République islamique d'Iran et l'État-Nation », Revue des

- mondes musulmans et de la Méditerranée, n^{os}68-69, 1993/2-3
6. FAVOREU, Louis, « Souveraineté et supra-constitutionnalité », Pouvoirs no 67, 1993, p. 71 et Vedel (G.), « Souveraineté et supra-constitutionnalité », Pouvoirs, no, 67, 1993
 7. FROMONT Michel, « La République française une et diverse », in L'Homme et l'État Mélanges offerts pour Thomas FLEINER Fribourg (Suisse), Éditions Universitaires Fribourg Suisse, 2003.
 8. GIRARDON, Jean, Les collectivités territoriales, Paris, Ellipses, 2001.
 9. GRÜNDLER, La République française, une et indivisible?, RDP.2007.
 10. HOURCADE Bernard, « La recomposition des identités et des territoires en Iran islamique », Annales de Géographie, n^o638-639, 113^e année, juillet-octobre 2004, Armand Colin
 11. HOUTSMAM.-Th., WENSINCKA.-J., et autres (dir.), Encyclopédie de l'Islam, Dictionnaire géographique, ethnographique et biographique des peuples musulmans, Tome IV, Paris, Librairie C. KLINCKSIECK, 1934
 12. KADA Nicolas, « L'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », Revue du Droit public, n^o5, 2005.
 13. KHOSROKHAVAR, Farhad, (L'Irand la démocratie et la nouvelle citoyenneté », Cahiers internationaux de sociologie, n^o111, 2001/2.
 14. LUCHAIRE, F., « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », Revue du Droit public, 1982.
 15. MONTAIN-DOMENACH, Jacqueline, BRÉMOND Christine, Droit des collectivités locales, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2007.

16. MARCOU, Gérard, « L'expérience française de régionalisation (la décentralisation régionale dans l'État unitaire) », in L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996
17. MARCOU, Gérard, « La démocratie locale en France. Aspects juridiques », in La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, CURAPP/CRAPS, PUF Paris, 1999.
18. MARCOU, Gérard, « Le principe de l'indivisibilité de la République », Pouvoirs, n°100, 2001
19. NATEGH, Homa, « Les Associations-Conseils dans la Révolution constitutionnelle », Revue Alefba, n°4, 1982.
20. NEZAM-MANI Mansoureh (Ettehadieh), L'émergence et l'évolution des partis politique à l'époque du mouvement constitutionnel, Téhéran, édition Gostareh, 1981
21. RICHARD, Yann, « La doctrine chiite à l'épreuve du pouvoir temporel », Tempêtes sur l'Iran, Manière de voir, Le Monde Diplomatique, n°93, juin-juillet 2007.
22. ROY Olivier, « Sous le turban la couronne. la politique étrangère », in ADELKHAH Fariba, BAYART, Jean-François et ROY Olivier, Thermidor en Iran, Paris, édition Complexe, 1993
23. ROY, Oliver, L'échec de l'islam politique, Paris, le Seuil, 1993
24. SHAFIEI-NASAB, Seyes Djafar, Les Mouvements révolutionnaires et la Constitution de 1906 en Iran, Thèse, Université Lumière, Lyon 2, 1986
25. TAJBAKHSI, Kian, « Political Decentralization and the creation of local government in Iran. Consolidation of the theocratic State? », Socialre search, vol.

67, n°2, Summer 2000

26. YAVARI-D'HELLENCOURT, Nouchine, « Étranger et identité collective dans les slogans révolutionnaires en Iran », Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien, n°9, janvier-juin 1990
27. VANENGELAND, Aricée, Universalité des Droits de l'homme et Droit Iranien d'Application des droits de l'homme dans un pays musulman Thèse, IEP de Paris, 2005.
28. VERPEAUX, Michel, « Principe d'égalité et libre administration des collectivités territoriales », in J.-B. AUBY et B. FAURE (dir.), Les collectivités locales et le droit Les mutations actuelles, Paris, Dalloz, 2001.