

بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی محلی

عنوان پژوهش

۱. فلسفه، جایگاه و صلاحیت شوراهای اسلامی محلی
از منظر قانونگذار اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۲۰

تاریخ: ۱۳۹۲/۵/۳۰



شناسنامه

عنوان:

بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی محلی

۱. فلسفه، جایگاه و صلاحیت شوراهای اسلامی محلی از منظر
قانونگذار اساسی

تهیه و تدوین:

سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی

ناظر علمی:

سیدمحمدهادی راجی

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۲۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۳۰

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

الحمد لله رب العالمين

فهرست مطالب

۳.....	چکیده.....
۴.....	مقدمه.....
۵.....	۱. اصول کلی.....
۱۱.....	۲. فصل هفتم قانون اساسی.....
۱۶.....	نتیجه‌گیری.....
۱۹.....	یادداشت‌ها.....
۲۰.....	منابع و مآخذ.....

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ششم و هفتم قانون اساسی و همچنین فصل هفتم خود به شوراهای پرداخته است. اما علیرغم چنین اهمیتی، جایگاه و صلاحیت این نهادها در نظام حقوقی ما مشخص نیست، لذا مقاله حاضر سعی دارد با بررسی تحلیلی مذاکرات مربوط به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون شوراهای، دیدگاه قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد جایگاه و صلاحیت این نهادها را تبیین و مورد بررسی قرار دهد. در این خصوص مشاهده خواهد شد که علی رغم برخی ابهامات و تناقضات ظاهری، از منظر قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای نهادهایی تصمیم گیر و یکی از ارکان اداره امور کشور محسوب می شوند.

کلیدواژه‌ها: تصمیم‌گیری، صلاحیت، مشورت، نظارت، شوراهای اسلامی.

مقدمه

«شورا» در لغت به معنای مشورت کردن است و در اصطلاح به عنوان هیئتی که برای مشورت گرد هم می‌آیند نیز به کار رفته است (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۶۸). در منابع اسلامی اصل شورا به عنوان شیوه‌ای اجتناب‌ناپذیر در مدیریت جامعه سیاسی اسلام پذیرفته و بر آن تأکید شده است. در آیات و روایات اسلامی موارد زیادی وجود دارد که به صور و تعبیر مختلف بر اصل شورا تأکید و توسل به آن را لازم شمرده‌اند.^(۱) لذا شوراهای می‌توان یکی از مهمترین نهادهای برآمده از دین مبین اسلام دانست که در جریان انقلاب اسلامی و با تأکیدات بنیانگذار کبیر انقلاب اسلامی به عنوان یکی از نهادهای اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد شناسایی قرار گرفت. در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز این رویکرد را به وضوح می‌توان مشاهده نمود، به صورتی که تمامی نمایندگان در ضرورت و اسلامی بودن شورا تأکید و اذعان دارند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: ۹۹۳-۹۹۱). از همین رو قانونگذار اساسی توجه نسبتاً مضاعفی نسبت به این نهاد معطوف داشته و در اصول ششم و هفتم و همچنین فصل هفتم از قانون اساسی به شوراهای پرداخته است و در همین راستا قانونگذار عادی نیز در ضمن قوانین متعدد به وضع مقرراتی در این زمینه مبادرت ورزیده است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهاد «شورا» در اشکال متعددی به کار برده شده است که یکی از مصادیق آن شوراهای اسلامی (محلی) می‌باشد که در سطح روستا تا کشور بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می‌شوند. در این نوشتار ما دنبال بررسی جایگاه و صلاحیت شوراهای اسلامی از منظر قانونگذار اساسی می‌باشیم. به همین جهت پس از بررسی مختصر سیر تدوین اصول مربوط به شوراهای اسلامی، ضمن تبیین این اصول به بیان دیدگاه قانونگذار اساسی در این خصوص در قالب بیان نظرات و مباحث مطروحه در جلسات مربوط به تدوین و تصویب این اصول خواهیم پرداخت تا در خلال این مباحث و بیانات به دیدگاه قانونگذار اساسی در خصوص جایگاه و صلاحیت این نهادها دست یابیم.

لازم به ذکر است که هرچند می‌توان شوراهای را از دید قانونگذار اساسی در ابعاد

مختلفی به صورت مجزا مورد توجه قرار داد، لیکن ابعاد مزبور از وابستگی شدیدی به یکدیگر در مباحث مطروحه برخوردارند به نحوی که تفکیک این ابعاد در نظریات و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نه تنها مشکل، بلکه تا حدودی بی فایده است. چرا که این مباحث کاملاً با یکدیگر مرتبط بوده و بحث پیرامون هریک بدون در نظر داشتن ابعاد دیگر ممکن نمی باشد.

همانگونه که بیان شد به منظور فهم و آگاهی نسبت به رویکرد قانونگذار اساسی (مجلس بررسی نهایی قانون اساسی)، در خصوص نهاد شوراهای اسلامی و به تبع آن درک فلسفه ایجاد و تبیین جایگاه و صلاحیت های آن از منظر قانونگذار اساسی، لازم است با نظر به مباحثات و توضیحات مطروحه در جلسات مربوط به بررسی اصول مربوط به شوراها، به تبیین این اصول پرداخت.

در این راستا اصول ششم و هفتم قانون اساسی در فصل مربوط به کلیات و همچنین فصل هفتم از این قانون تحت عنوان «شوراها» عمده ترین مباحث پیرامون «شوراها» را در خود جای داده اند که لازم است به بررسی و تبیین این اصول و همچنین سایر اصول مربوطه، در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بپردازیم.

۱. اصول کلی

در پیش نویس اولیه ای که به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ارائه شده بود، اصل واحدی تحت عنوان اصل سوم پیش بینی شده بود که در جریان فعالیت کارگروه های بررسی اصول، جای خود را به دو اصل ششم و هفتم داد. به موجب اصل سوم پیش نویس «آراء عمومی مبنای حکومت است و بر طبق دستور قرآن که: «و شاورهم فی الامر» و «امرهم شوری بینهم» امور کشور باید از طریق شوراهای منتخب مردم در حدود صلاحیت آنان و به ترتیبی که در این قانون و قوانین ناشی از آن مشخص می شود حل و فصل گردد».^(۲)

همانگونه که مشاهده می شود اصل مزبور مشتمل بر دو محور اساسی بود؛ یکی تلقی آرای عمومی به عنوان مبنای حکومت و دیگری اداره (حل و فصل) امور کشور از طریق شوراهای منتخب مردم که انتخاب مردم حلقه ارتباط این دو محور بود. علاوه بر این امر، اهمیت مستقل و افزون شوراها فارغ از نقش آراء عمومی در تعیین و

انتخاب آنها، باعث شد که در گروه مربوط به بررسی این اصل، اصل مزبور به دو اصل مجزا تقسیم شود: «آراء عمومی مبنای حکومت است» به صورت یک اصل مستقل و بقیه که مربوط به شوراهای بود بدین صورت مطرح گردید: «در جمهوری اسلامی شوراهای یکی از مبانی اساسی اداره امور جامعه است (و امرهم شوری بینهم)» (مشروح مذكرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۲۷). لذا به نظر می‌رسد از دید گروه بررسی اصول، شوراهای نه از باب اینکه صرفاً منتخب مردم می‌باشند و از طریق آراء عمومی به عنوان مبنای حکومت انتخاب می‌شوند دارای اهمیت بوده و لازم است امور کشور از طریق آنها حل و فصل گردد، بلکه نفس شورا و مشورت در امور از اهمیت مستقلی برخوردار است و در مرحله بعد است که تعیین و انتخاب این شوراهای از طریق آراء عمومی حسب مورد دارای اهمیت می‌باشد.

این امر را می‌توان به وضوح در توضیحات نایب رئیس محترم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مشاهده کرد. ایشان در توضیح و تبیین اصل تهیه شده توسط گروه مربوطه بیان می‌دارند: «مشورت و نقش مشورت از نظر قرآن و اسلام بیش از هر چیز در جهت کاملتر بودن تصمیم‌گیری‌هاست... به این جهت این اصل را گروه ما بر این پایه به این صورت تنظیم کرده است و این مسأله غیر از مسأله نقش آراء عمومی و آراء است که در اصل بعدی می‌آید. در این اصل بر طبق تعلیم قرآن کریم، تکیه شده است روی اینکه در نظام جمهوری اسلامی همواره باید در تمام امور مشورت مورد توجه قرار بگیرد و مصادر امور مثلاً رئیس یک اداره یا مؤسسه سعی کند و موظف باشد شوراهایی داشته باشد و این شوراهای به بررسی کاملتر و تصمیم‌گیری‌های همه جانبه‌تر در محدوده قوانین و اختیارات به آنها کمک کنند. بنابراین نقش شورا و مشورت در بهتر اداره شدن جامعه است و نقش آراء عمومی پشوانه قدرت و قانونیت و نفوذ تأثیر حکومت است که در اصل بعدی خواهد آمد» (مشروح مذكرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۲۷).

در جای دیگر ایشان در پاسخ به برخی ایرادات وارده به اصل مزبور مبنی بر یکسان بودن محورهای مطرح شده در اصول ششم و هفتم (نقش آراء عمومی و شوراهای) می‌فرمایند: «ضرورت دخالت دادن آراء عمومی در اداره کشور یک فلسفه دارد و ضرورت استفاده از مشورت و شورا فلسفه دیگر. آراء عمومی باید در حدود

حساب شده‌ای که تعیین خواهد شد در کار اداره کشور نقش داشته باشد... این یک مسأله است و مسأله دیگر اینکه در کارها، در یک جامعه اسلامی، افراد باید خود رأی نباشند و از آراء صاحب نظران در آن رشته‌ای که می‌خواهند درباره‌اش تصمیم بگیرند، استفاده کنند؛ این هم مسأله دیگر است. ... بنابراین ما که به صورت دو اصل پیشنهاد کرده‌ایم به جای آنچه در پیش‌نویس قبلی به صورت یک اصل بود، برای این بود که این دو قسمت را از هم جدا کرده باشیم و درباره هر یک با دلیل و فلسفه متناسب با آن بحث کنیم و رأی بگیریم...» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۳۳-۳۳۰).

بنابراین همانگونه که مشاهده شد، اصل مزبور مبنی بر اینکه «در جمهوری اسلامی شوراها یکی از مبانی اساسی اداره امور جامعه است (و امرهم شوری بینهم)» صرفاً ناظر به اهمیت و نقش شور و مشورت در اداره امور می‌باشد و ناظر به نحوه تصمیم‌گیری و اداره امور نبوده است. به عبارت دیگر بر اساس اصل تهیه شده توسط گروه بررسی اصول، اختیار تصمیم‌گیری و یا اداره امور جامعه به شوراها سپرده نمی‌شود، بلکه آنها صرفاً در مقام مشورت و ارائه نظریه مشورتی خواهند بود. مستند آنکه نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در پاسخ به این سؤال (ناظر به اصل پیشنهادی تهیه شده توسط گروه بررسی اصول) که آیا شورا فقط در تصمیم‌گیری است و یا خود شورا مجری هم است، بیان می‌کنند: «خیر آقا، در آیه اول تصمیم‌گیری را به پیغمبر موکول می‌فرمایند. در اینجا نمی‌گوید چگونه، اعم از اینکه پیغمبر تصمیم بگیرد که موافق رأی اکثریت آن شورا عمل کند و یا نه، می‌گوید حرفه‌ایان را به من بگوئید و به من فرصت تصمیم‌گیری نهایی را بدهید. یعنی کیفیت را معین نمی‌کند» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۶۱).

اما فارغ از اصل تهیه شده، به نظر می‌رسد مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به فلسفه شورا صرفاً به عنوان ابزاری جهت شور و مشورت برای تصمیم‌گیری نهایی اکتفا نکرده است. در بیانات اعضای این مجلس به وضوح مشاهده می‌شود که علی‌رغم بیان فلسفه مزبور جهت شوراها، بر ایجاد و تشکیل این شوراها بوسیله مردم و همچنین نقشی که آنها در اداره امور خواهند داشت تأکید نموده‌اند و اصل مزبور را به صورت مطرح شده واجد ابهام و ایراد می‌دانسته‌اند. از جمله ایرادات و ابهاماتی که

نسبت به اصل تهیه شده از سوی اعضای محترم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی وارد می‌شود عبارت است از:

- ابهام در خصوص جایگاه شوراها در تشکیلات اداری و ارتباط میان شوراها و این تشکیلات (مشروح مذکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۲۹)
- عدم قید ضرورت تشکیل شوراها و ابهام در ماهیت تصمیمات آنها که آیا فقط جنبه نصیحت دارند یا خیر؟ (مشروح مذکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۲۹)

- عدم مشخص بودن مفهوم شورا در این اصل. به این صورت که آیا منظور از شورا این است که مثلاً نخست وزیر مشاور داشته باشد؟ و یا اینکه مراد از آن شورایی است که بوسیله آراء مردم ایجاد می‌شود؟ لذا قرار دادن شوراها در اصلی مجزا از اصل مربوط به ابتدای امور کشور بر آراء عمومی، دارای اشکال اساسی می‌باشد (مشروح مذکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۵۹-۳۵۸).

- سطحی و ساده بودن مسأله مشورت در صورتی که مشورت به این شکل باشد که کلاً آنهایی که در پست‌های مختلف مملکت قرار می‌گیرند و جامعه را می‌خواهند اداره کنند به فکر مردم اهمیت بدهند و در مسائل با مردم شور داشته باشند، اما در صورتی که مشورت به این صورت مطرح بشود که اساساً زیربنا و پایه اداره امور در جامعه بر بنیان و بر اساس مشورت و دخالت دادن مردم باشد، دیگر از اصل مربوط به ابتدای امور کشور بر آراء مردم جدا نمی‌باشد (مشروح مذکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۶۱).

- راجع به شورا صرفاً این نیست که بخواهیم بگوییم خوب است مشورت بکنیم. بلکه منظور طرح نظام شورایی است (مشروح مذکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۶۳).

لذا همانگونه که از مباحث و ایرادات مطرح شده مشخص می‌شود، اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به صرف بیان اهمیت و نقش شور و مشورت در امور جامعه اکتفا نکردند. به همین دلیل اصل مزبور پس از بررسی مجدد به صورت ذیل مطرح شد:

«طبق دستور قرآن کریم «و شاورهم فی الامر» و «أمرهم شوری بینهم» امور کشور

باید از طریق شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و شوراهای اسلامی دیگر اداره شود. این شوراهای با آراء مردم تعیین می‌شوند و طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف آنها را قانون معین می‌کند» (مشروح مذكرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۸۴).

همانگونه که مشاهده می‌شود، در این اصل به اداره امور کشور از طریق شوراهای تعیین آنها از طریق آراء مردم تصریح شده و در توضیح این اصل گفته می‌شود «امور کشور» که در اینجا نوشته شده است هم شامل قانونگذاری و هم امور مربوط به جنبه‌های اجرایی می‌شود و ما از نظام شورایی چیزی جز اداره امور کشور بر اساس شوراهای نمی‌خواهیم (مشروح مذكرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد یکم: ۳۸۷).

لیکن پس از بررسی‌های مجدد، محور اصل مزبور از شوراهای به سوی ابتدای امور کشور بر آراء عمومی تغییر جهت یافت و نهایتاً اصل ششم به صورت فعلی به تصویب رسید و اصل تهیه شده مذکور برای اصل ششم قانون اساسی، با اصلاحاتی در قالب اصل هفتم قانون اساسی مصوب شد. به موجب این اصل «طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر» شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند».

لذا مشاهده می‌شود اصل هفتم قانون اساسی شوراهای را در ردیف مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد نموده است و بدون تردید نمی‌توان از این مفهوم به نحوی برداشت نمود که شوراهای یکی از ارکان تصمیم‌گیری صرفاً در قالب ارائه شور و مشورت هستند و همانگونه که مجلس در اداره امور کشور به تصمیم‌گیری و ضابطه‌گذاری می‌پردازد، شوراهای نیز در همین قالب و در چارچوب سایر اصول به تصمیم‌گیری و ضابطه‌گذاری می‌پردازند و دارای نقشی همسان البته در محدوده‌ای متفاوت می‌باشند، چرا که همانگونه که پیشتر بیان نمودیم، قانونگذار اساسی به مقام مشورتی داشتن شوراهای اکتفا ننمود و بر لزوم اینکه این شوراهای ابزاری جهت ایفای نقش مردم در اداره امور کشور و اتخاذ تصمیم از سوی آنها باشد تأکید داشته است.

اما علاوه بر اصول فوق الذکر اصل دوازدهم قانون اساسی نیز با بیان اینکه در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از مذاهب دیگر اسلامی به جز شیعه جعفری اثنی اشری اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود. به صراحت به مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای اشاره دارد. به عبارت دیگر مطابق اصل مذکور به اختیار شوراهای جهت مقررات‌گذاری محلی تصریح شده است. امری که در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون این اصل نیز به روشنی مورد تأکید می‌باشد. به عنوان نمونه نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در توضیح عبارت «مقررات محلی» مندرج در اصل دوازدهم می‌فرماید «توجه بفرمایید وقتی می‌گویند «مقررات محلی» منظور چیزهایی است که انجمن‌های شهرستان یا استان و غیره حق تصمیم‌گیری درباره آنها را دارند، ... یعنی هر چیزی که طبق قانون اساسی و قوانین بعدی که براساس آن تصویب می‌شود و اجازه دادند مقامات و یا انجمن‌های محلی درباره‌اش تصمیم بگیرند، به این می‌گویند مقررات محلی (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول: ۴۷۱) لذا همانگونه که از بیان اصل دوازدهم و همچنین توضیحات مذکور در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر می‌آید، اختیار شوراهای در تصمیم‌گیری به عنوان یک امر مسلم پذیرفته شده است. البته بدون تردید صلاحیت تصمیم‌گیری مذکور همانگونه که در بیانات نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تصریح شده است در چارچوب وظایف و صلاحیت‌هایی است که بر عهده این نهاد گذارده شده است یا به عبارت دیگر تصمیم‌گیری به عنوان ابزار کار شوراهای جهت انجام وظایف آنها قلمداد شده است.

در بیانات رهبر کبیر انقلاب اسلامی نیز به صراحت به نقش شوراهای در اداره امور مناطق کشور و لزوم اداره هر منطقه توسط مردم آن منطقه اشاره شده است. ایشان در فرمان تاریخی خود به شورای انقلاب جهت تدوین آئین‌نامه اجرایی شوراهای، به ضرورت تدوین این آئین‌نامه به منظور استقرار حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش و اداره امور محلی شهر و روستا تأکید می‌نمایند (صحیفه امام، ۱۳۷۸، جلد ۷: ۱۶۷).^(۳)

بدون تردید احکام و فرامین ایشان در نظام مبتنی بر ولایت فقیه یکی از منابع اصلی حقوق اساسی محسوب می‌شود و لذا همانگونه که از فرمان ایشان و همچنین از

مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برمی آید، شوراهای اسلامی در واقع یکی از ارکان اساسی نظام اداره امور عمومی در کشور محسوب می شوند. در این خصوص علاوه بر مستندات پیش گفته می توان به مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون فصل هفتم قانون اساسی نیز اشاره نمود. فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «شوراها» مشتمل بر اصول یکصد و یک تا یکصد و هفتم می باشد که به نحو مبسوط تری به بیان صلاحیت و جایگاه این شوراهای پرداخته است.

۲. فصل هفتم قانون اساسی

اصل یکصد و یک قانون اساسی که در قالب اصل هفتاد و چهارم پیش نویس با تغییرات اندکی مطرح شده بود، هدف و اساس صلاحیت شوراهای را مشخص می نماید. به موجب این اصل «برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند. 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 می کند».

بنابراین هدف از تأسیس شوراهای در گام نخست «پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی» یا همان «تسریع امور» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: ۹۶۸) است. البته در تحقق این هدف دو عامل یا رکن دیگر نیز می بایست مد نظر قرار بگیرد: یکی «از طریق همکاری مردم» و دیگری «توجه به مقتضیات محلی».

در این خصوص لازم به توضیح است که در نظام های مبتنی بر عدم تمرکز به عنوان یکی از انواع نظام های اداره امور عمومی، اصولاً امور اداری و اجرایی موضوع تمرکززدایی قرار می گیرند و به همین جهت است که در اصل یکصد و آنچه مدنظر

قانونگذار اساسی بوده است صرفاً یکسری امور اداری و اجرایی می‌باشد که تحت عنوان «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی» ذکر گردیده است که همگی از دلایل ایجاد نهادهای نامتمرکز می‌باشند. گویا قانونگذار اساسی قصد داشته با بیان فلسفه نهادهای غیرمتمرکز که همان امور مذکور در صدر اصل می‌باشد، از بکارگیری اصطلاح عدم تمرکز خودداری نماید. یا به عبارتی می‌توان گفت با بکارگیری اهداف ایجاد چنین نهادهایی به دنبال این بوده است که به نحو دقیق تری موضوع را پیش بینی نماید. حتی در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی عنوان شده که باید قیود «برای تأمین مشارکت مردم»، «استفاده از افکار مردم» و «واگذاری کار مردم به مردم» در متن اصل بیاید، که در این خصوص گفته می‌شود اصل مذکور از این جهت ابهامی ندارد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: ۹۹۴-۹۹۳).

در خصوص اصل مزبور لازم به توضیح است که هر چند این اصل با عبارت «امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد»، ظاهراً صلاحیت این شوراهای را در «نظارت بر امور محل مربوط محصور نموده است، اما این نظارت را نمی‌توان نوعی نظارت ساده بر امور تلقی کرد. چرا که بدون تردید اصول قانون اساسی را می‌بایست در چارچوب اصول کلی این قانون و سایر اصول تفسیر و معنا نمود. بنابراین نظارت مذکور در این اصل نیز می‌بایست در چارچوب اصل هفتم از اصول کلی قانون اساسی که شوراهای را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌داند و همچنین اصول دیگری نظیر اصول دوازدهم، یکصد و سوم و یکصد و پنجم قانون اساسی که به صلاحیت قانونگذاری و تصمیم‌گیری شوراهای اشاره دارد معنا نمود. لذا نظارت شوراهای بر اداره امور هر محل نیز در قالب راهبری و هدایت این امور و ضابطه‌گذاری و از طریق تصمیم‌گیری می‌باشد، همانگونه که مجلس نیز در قالب قانونگذاری به اداره امور کشور می‌پردازد. از سوی دیگر از اصل مزبور اینگونه برداشت می‌شود که شوراهای قاعداً نباید دارای نقش اجرایی باشند. همانگونه که مجلس نیز در اداره امور کشور واجد نقش اجرایی نیست. بنابراین با نگاهی به اصول

پیش گفته و سایر اصول مربوط به شوراهای و همچنین مذكرات مجلس بررسی قانون اساسی و توضیحاتی که رئیس این مجلس و سایر اعضا پیرامون این اصل و سایر اصول مربوط به شوراهای بیان می نمایند به وضوح این امر قابل دریافت می باشد که شوراهای اسلامی به عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور از راه تصمیم گیری و ضابطه گذاری به هدایت و نظارت بر اداره امور محلی می پردازد و از سوی دیگر این صلاحیت نمی تواند در قالب امور اجرایی باشد.

به عنوان نمونه یکی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مقام دفاع از این اصل بیان می دارد «مسأله شوراهای به معنای حقیقی و واقعی از پایین به بالا ... به شکل شورای ده و تصمیم دسته جمعی، انتقال فکر از آنجا به بالا و انتقال قدرت از دست حکومت و دولت به مردم که صاحبان اصلی قدرتند، ... که صاحبان سرنوشتند و می بایست در سرنوشت خود به تمام معنا آزاد باشند، این مسأله نه مخالف دارد و نه کسی در آن تردید دارد...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: ۹۹۲)؛ لذا مشاهده می شود که هدف واقعی از تشکیل شوراهای محول نمودن امور و دادن قدرت تصمیم گیری به مردم در اداره روستاها و شهرها (همان محل) از طریق شوراهای منتخب آنها بوده است و بدون تردید این امر با یک نظارت ساده بر امور هر محل به نحوی که صرفاً نسبت به برخی از این امور آگاهی داشته و یا امر مذکور را جهت بررسی به مراجع دیگر ارجاع نماید قابل تأمین نمی باشد. بنابراین واژه «نظارت» مندرج در اصل یکصدم قانون اساسی را باید در پرتو اصول کلی مندرج در فصل اول قانون اساسی (اصول هفتم و ششم قانون اساسی) و سایر اصول مرتبط با شوراهای بخصوص اصول یکصد و سوم و یکصد و پنجم قانون اساسی و همچنین اصل دوازدهم که به نوعی به صلاحیت مقررات گذاری شوراهای تصریح می نماید تفسیر کنیم.

به موجب اصل یکصد و سوم «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.» لذا همانگونه که مشاهده می شود این اصل با بیان لزوم رعایت تصمیمات شوراهای توسط مقامات کشوری، صلاحیت این شوراهای را در اتخاذ تصمیم به رسمیت شناخته است. در خصوص این اصل در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

هرچند ایراداتی مبنی بر نامفهوم بودن عبارت «رعایت» و در برنداشتن مفهوم «لزوم اجرا» به این اصل وارد نموده‌اند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: ۱۰۰۱-۱۰۰۰)؛ لیکن نسبت به اصل شناسایی حق اتخاذ تصمیم به عنوان مقدمه لزوم رعایت آنها بحث و خدشه‌ای وارد نشده و لذا به نظر می‌رسد نسبت به آن تردیدی وجود نداشته است.

اصل یکصد و پنجم نیز با بیان اینکه «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد» در قالب بیان چارچوب و محدودیت صلاحیت تصمیم‌گیری شوراها، حق اتخاذ تصمیم توسط این نهادها را به رسمیت شناخته است. لذا فارغ از اصول ششم و هفتم که شوراها را به عنوان یکی از مصادر اداره امور به رسمیت شناخته است، اصول فوق نیز با بیان اهداف ایجاد چنین نهادی و به رسمیت شناختن صلاحیت تصمیم‌گیری جهت شوراهای مزبور، جایگاه این نهاد را در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تبیین نموده است.

اما به جز شوراهای اسلامی مندرج در اصل یکصد و یک (روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان) قسم دیگری از شورا نیز تحت عنوان شورای عالی استانها وجود دارد که در قالب اصول یکصد و یکم و یکصد و دوم قانون اساسی مورد توجه ویژه قانونگذار اساسی قرار گرفته است.

اصل یکصد و یکم قانون اساسی مقرر داشته «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. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.» آنچه از اصل مزبور مستفاد می‌شود هدف و منظور اصلی از ایجاد چنین نهادی می‌باشد. به عبارت دیگر اصل مزبور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه و نظارت بر اجرای برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها را هدف اساسی این شورا دانسته است و لذا این شورا در خصوص برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها از یکسو وظیفه جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه این برنامه‌ها را برعهده دارد و از سوی دیگر نظارت بر اجرای هماهنگ آنها در زمره وظایف این شورا قرار دارد. بدون تردید این وظایف را نمی‌توان در حد ارائه پیشنهاد و اظهارنظر قلمداد نمود. بلکه وظیفه شورای مزبور در

این اصل بدون هیچگونه قیدی جلوگیری از تبعیض در تهیه این برنامه‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها دانسته شده است و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی نیز نمی‌تواند محدود کننده این اهداف باشد. توضیحات ارائه شده از سوی رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون این اصل نیز به وضوح حاکی از اهمیت جایگاه چنین نهادی و نقش آن در اداره امور می‌باشد. ایشان در تبیین این اصل، چنین نهادی را همان نهادی می‌داند که یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی آن را در قالب ایجاد مجلس ایالتی جهت اعمال حاکمیت اداری مطرح می‌نماید.^(۴) با این هدف که علاوه بر نمایندگانی که در مجلس شورای ملی به خاطر امور کشوری هستند، برای اینکه خواسته استانها به دولت منعکس شود از هر استانی یکی دو نماینده انتخاب شوند که آنها نیازمندی‌ها و مسائل و مشکلات منطقه خود را پس از رسیدگی به دولت بفرستند. علاوه بر این ایشان نهاد مزبور را با نهادی همچون مجلس سنای آمریکا که یکی از ارکان قانونگذاری آن کشور محسوب می‌شوند مقایسه می‌نماید و وظیفه آنها را بررسی مشکلات استانها و ابلاغ به دولت می‌داند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم: ۹۹۵).

اما برخلاف این اصل که به صورت جزئی صلاحیت‌هایی را برای این شورا به رسمیت شناخته است، اصل یکصد و دوم را می‌توان به نوعی محدود کننده صلاحیت‌های مذکور دانست. به موجب این اصل «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».

از اصل مزبور چنین استفاده می‌شود که سازوکار شورای عالی استانها جهت نیل به اهداف مذکور در اصل یکصد و یکم مبنی بر جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای آنها، تهیه طرح‌هایی در حدود وظایف خود و ارائه آنها مستقیماً و یا از طریق دولت به مجلس می‌باشد. از همین‌رو این ایراد نسبت به این اصل وارد می‌شود که این شورا هیچگونه اختیار اجرایی ندارد و تنها حق مشاوره دارد، یعنی نه حق اتخاذ تصمیم دارد و نه حق توصیه خیلی جدی که بتواند قابل اجرا باشد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم: ۹۹۶) که در پاسخ به ایشان یکی از اعضا با بیان اینکه در

سه ردیف اختیارات و وظایف به این شورا داده شده است که یکی شرکت در تهیه برنامه‌های عمرانی و دیگری حق ارائه طرح در مجلس و همچنین در انحلال شوراهای محلی (صلاحیت اخیر در بررسی اصول بعدی حذف شد) می‌باشد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم: ۹۹۷) لیکن مسلماً نمی‌توان هیچکدام از این صلاحیت‌ها را هم ردیف با مواردی دانست که رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و همچنین خود اصل یکصد و یکم در تبیین جایگاه این شورا بیان نموده است. لذا همانگونه که مشاهده می‌شود نوعی اختلاف برداشت از فلسفه و جایگاه شورای عالی استانها در همان جلسات مربوط به بررسی این اصول وجود داشته است چرا که از یک سو رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با مقایسه این نهاد با مجلس سنای آمریکا و شناسایی صلاحیت بررسی مشکلات و نیازهای منطقه خود و ابلاغ به دولت، این نهاد را در واقع همان مجلس ایالات با صلاحیت اعمال حاکمیت اداری می‌داند، ولی در بررسی اصل بعدی این امر به مشارکت در تهیه برنامه‌های عمرانی تقلیل می‌یابد و در جای دیگر شورای عالی استانها هم ردیف با مجلس شورای ملی قلمداد می‌شود و تفاوتی بین آنها از لحاظ جایگاه و اهمیت وجود ندارد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم: ۱۰۱۰) بنابراین نمی‌توان نظر منسجمی را از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که حاکی از دید قانونگذار اساسی پیرامون شورای عالی استانها باشد مستفاد داشت.

نتیجه‌گیری

نتیجه آنکه با عنایت به اصول قانون اساسی و همچنین مباحث و اظهارات مطروحه در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به نظر می‌رسد، هر چند در ابتدا شوراها در اصل تهیه شده توسط گروه بررسی اصول به عنوان یک نهاد مشورتی و در جهت نفی خود رأیی و استفاده و بهره از نظر صاحب‌نظران و ناظر به اهمیت نقش شور و مشورت در اداره امور مطرح می‌شوند، لیکن مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به فلسفه شورا در چارچوب یک نهاد مشورتی و بدون هیچگونه نقشی در اداره و تصمیم‌گیری در امور اکتفا ننمود. بلکه این نهاد به منظور بهره‌گیری از نظر مردم جهت بهتر اداره نمودن امور و با هدف محول کردن امور عمومی محلی به خود مردم در راستای اتکاء اداره امور کشور به آراء عمومی، مورد نظر قانونگذار اساسی قرار گرفت.

به همین جهت شوراهای به موجب اصول قانون اساسی (اصول ششم و هفتم) در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد شده‌اند و در اصل دوازدهم از اصول کلی قانون اساسی به مقررات‌گذاری محلی در چارچوب صلاحیت شوراهای اشاره می‌شود و لذا قانونگذار اساسی با توجه به اصول مذکور نوعی شأن تصمیم‌گیری و به بیانی قاعده‌گذاری را برای شوراهای در اداره امور عمومی محلی در نظر گرفت.

اصل یکصدم نیز هدف از تأسیس شوراهای را «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی» از طریق نظارت شوراهای دانسته است. اصل مذکور از یکسو با بیان یکسری امور عمومی و اجرایی در قالب پیشبرد این امور از طریق همکاری مردم و با توجه به مقتضیات محلی سعی در پذیرش نوعی سازوکار عدم تمرکز در اداره امور محلی داشته و از طرف دیگر با عبارت «امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد»، صلاحیت این شوراهای را در «نظارت» بر امور محل مربوط دانسته است، لیکن با توجه به سایر اصول قانون اساسی که شوراهای را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌داند و همچنین اصول دیگری نظیر اصول دوازدهم، یکصد و سوم و یکصد و پنجم قانون اساسی که به صلاحیت مقررات‌گذاری و تصمیم‌گیری شوراهای اشاره دارد، نظارت شوراهای بر اداره امور هر محل نیز در قالب راهبری و هدایت این امور و ضابطه‌گذاری و از طریق تصمیم‌گیری می‌باشد، همانگونه که مجلس نیز در قالب قانونگذاری به اداره امور کشور می‌پردازد و این امور فارغ از انجام امور اجرایی توسط شوراهای می‌باشد.

بنابراین با نگاهی به اصول پیش گفته و سایر اصول مربوط به شوراهای و همچنین مذکرات مجلس بررسی قانون اساسی و توضیحاتی که رئیس این مجلس و سایر اعضاء پیرامون این اصل و سایر اصول مربوط به شوراهای بیان می‌نمایند به وضوح این امر قابل دریافت می‌باشد که شوراهای اسلامی به عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور از راه تصمیم‌گیری و ضابطه‌گذاری به هدایت و نظارت بر اداره امور محلی می‌پردازند و صلاحیت تصمیم‌گیری مذکور در چارچوب وظایف و صلاحیت‌هایی است که بر عهده

این نهاد گذارده شده است یا به عبارت دیگر تصمیم‌گیری به عنوان ابزار کار شوراهای جهت انجام وظایف آنها در همان چارچوب مقرر در اصل یکصدم قانون اساسی قلمداد شده است.

در خصوص شورای عالی استانها نیز علی‌رغم اینکه به موجب اصل یکصد و یکم با هدف جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه و نظارت بر اجرای برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها تشکیل شده است و در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز نسبت به جایگاه و صلاحیت این شورا اظهاراتی مبنی بر دارا بودن جایگاهی معادل جایگاه مجلس شورای اسلامی و جهت تحقق حاکمیت اداری مشاهده می‌شود، لیکن با عنایت به اصل یکصد و دوم صلاحیت مذکور محدود به تهیه و ارائه طرح به مجلس شده است. از این‌رو این با وجود چنین تعارضی نمی‌توان نظر منسجمی را از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که حاکی از دید قانونگذار اساسی پیرامون شورای عالی استانها باشد به دست داد.

اما اینکه آیا نظام موجود حاکم بر شوراهای در همان راستای منظور قانونگذار اساسی از ایجاد چنین نهادی بوده است یا خیر مستلزم تحقیق و بررسی پیرامون قوانین و مقررات موجود مرتبط با این نهاد می‌باشد که این امر خود نیازمند بحث و بررسی مستقلی در این زمینه می‌باشد.

یادداشت‌ها

۱- ر.ک به عمید زنجانی، عباسعلی، دانشنامه فقه سیاسی، جلد دوم، ذیل مدخل شورا، ص ۱۶۸.

۲- لازم به ذکر است که عبارت «که در این قانون و قوانین» در متن پیش نویس قانون اساسی مذکور در جلد چهارم مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ذکر نشده و ظاهراً از قلم افتاده است.

۳- ایشان در جای دیگر نیز به صراحت می‌فرمایند: شورای شهر؛ یعنی همه کارهای شهر دست اینهاست. شهردار را هم تعیین می‌کند. کارهای دیگر شهر را، همه را، اینها انجام می‌دهند. نظارت در بازار، نظارت در همه جا، دارند. اینها اختیاراتی دارند... (صحیفه امام، ج ۱۰: ۲۵۲).

۴- یکی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در صحبت پیرامون اصل یکصدم پیشنهاد می‌نماید که «... یک مجلس ایالات باشد و مردم بیایند به اینجا و اتکایشان به آن باشد و به طور مساوی نمایندگانی داشته باشند و اینها در اینجا جمع بشوند به عنوان مجلس ایالات که برخورد ایالات و مسائلی که بین ایالات است در آنجا حل و فصل شود» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم: ۹۹۰).

منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. صحیفه امام (۱۳۷۸)، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س)، جلد ۷ و ۱۰، تهران.
۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹)، دانشنامه فقه سیاسی، جلد دوم، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
۴. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران، جلد ۱ و ۲.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir