

امکان‌سنجی ظرفیت حقوقی شوراهای اسلامی در اعمال حکمرانی محلی

نادر اسدی اوجاق^۱، رسول حمیدپور رازیان^۲

دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۲/۱۴

پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۰۴/۱۲

چکیده

هرچند قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران شوراهای را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دانسته و ضمن اختصاص فصل مجزاً به این مقوله، نهاد مزبور را در کنار قوه تقنین و بالاترین مقام اجرایی دولت (رئیس‌جمهور) مورد توجه و تأکید قرار گرفته است؛ لذا این میزان ارزش‌گذاری مُقنن اساسی به نهادهای محلی از حیث نقش‌آفرینی آنان در نظام تصمیم‌گیری‌ها، تداعی‌گرِ ابتدای بر مشارکت مردم و اتکای بر مقتضیات هر منطقه و محل به فراخور نیازها و استعدادهای آنان در عرصه حکمرانی است. در واقع جایگاه شوراهای محلی در قیاس با قوای مقننه و مجریه به رکنی صرفاً مشورتی کاهش یافته و به‌جای اصل «تمرکززدایی»، پدیده «تراکم‌زدایی» از مقامات مرکزی و استانی صورت پذیرفته است. هدف این پژوهش که به روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از محتوای کیفی اسناد انجام می‌شود، امکان‌سنجی ظرفیت حقوقی شوراهای محلی در پیشبرد امور و اعمال حکمرانی مطلوب است. سؤال اصلی پژوهش این است که طبق قوانین و اسناد بالادستی، شوراهای محلی در ساحت کنشگری و راهبری امور محلی تا چه میزان تأثیرگذار هستند؟ طبق یافته‌های پژوهش استدلال می‌شود که در نظام حقوقی ایران جداسازی و تمایز مشخصی بین امور ملی و محلی صورت نگرفته است و از حیث ساختار و صلاحیت‌های شناسایی‌شده، ابهامات غیرقابل اغمازی برای این نهادها متصور است. در پایان ضمن تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری، پیشنهادهایی برای ارتقای ظرفیت حقوقی شوراهای محلی در نظام حکمرانی مطلوب محلی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: شوراهای اسلامی، قانون اساسی، حکمرانی محلی، صلاحیت شوراهای محلی، ساختار شوراهای محلی و ملی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، اداره حقوقی آجا، تهران، ایران. naderasadiojagh@gmail.com

۲. دانش‌آموخته دکتری فقه و حقوق اسلامی، اداره حقوقی آجا، تهران، ایران. rsol.hamidpor41@yahoo.com

مقدمه

اندیشه حکمرانی محلی و شوراگرایی پاسخی به دغدغه‌های مردم هر منطقه و محل به فراخور نیازها و استعدادهاى مردم همان محل است که طی آن، حجمی از صلاحیت‌ها و کارویژه‌های حکمرانی به آنان سپرده می‌شود تا زمینه مشارکت و همراهی شهروندان در اداره امور کشور فراهم شود. اما در مقوله تمرکززدایی محلی، برخی نویسندگان فلسفه و مقصود ترسیم و طراحی چنین فکری را ارائه خدمات بهینه به مردم همان محل دانسته‌اند (مقیمى، ۱۳۹۱: ۱۴) که کاربست شوراهای محلی را باید نقطه دال این هدف‌گذاری به‌شمار آور؛ اما هرچند، طبق آموزه‌های فقهی، نظام شورا و مشورت صرفاً در کارهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی پذیرفته شده و این گزاره در امور اجرایی و عرصه‌های میدانی رو به مُحاق رفته است (یزدی، ۱۳۹۹: ۸۳). به هر روی، توجه و تأکید بر نهاد «شوراها»^۱ به همراه قوه قانون‌گذاری و مقام ریاست جمهوری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۲ و حتی اعطای اختیارات تنظیم و تسبیح طرح‌های قانونی به این قبیل نهادها (شورای استان‌ها) در قانون مزبور،^۳ حاکی از اراده و اهتمام جدی تدوین‌کنندگان قانون اساسی به پارادایم «مشارکت»^۴ در عرصه‌های حکمرانی محلی است. اما با این حال، به‌جای «تمرکززدایی»^۵ در لایه‌های حاکمیتی که خود گامی رو به جلو در تحقق شاخصه همکاری و مشارکت در حکمرانی محلی است در خوش‌بینانه‌ترین حالت با پدیده «عدم تراکم»^۶ در حاکمیت محلی روبه‌رو هستیم؛ اما مسئله حائز اهمیت در مفهوم حکمرانی محلی در نظام جمهوری اسلامی ایران، وجود حجم وسیعی از ابهامات و کاستی‌هایی صلاحیتی و ساختاری در این حوزه است که

1. Councils

۲. اصل (۶) - «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید ... از راه انتخابات: ... نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها ... معین می‌گردد». اصل (۷) - «... شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، ... از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند.»
۳. اصل (۱۰۲) - «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و ... به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند.»

4. participation

۵. تمرکززدایی: سامانه‌ای است که طی آن اداره امور ملی در اختیار دولت مرکزی قرار گرفته و اداره امور و شئون محلی نیز به مقامات منتخب مردم همان محل سپرده می‌شود.
۶. عدم تراکم: در این شیوه ضمن جداسازی امور ملی از محلی، اختیارات اداره امور محلی به نمایندگان دولت مرکزی تفویض می‌شود و آنها هیچ‌گونه استقلال عملی در اداره امور محوله ندارند.

امکان کنشگری مؤثر این نهادهای محلی را در مقوله حکمرانی و مدیریت امور محلی با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو ساخته است که بی‌تردید، برطرف‌شدن این خلأها مستلزم بررسی بنیادین و بازطراحی آنها در قانون اساسی و قوانین عادی است.

در این نوشتار بناست، با شیوه‌ای توصیفی - تحلیلی به این پرسش اساسی پاسخ داده شود که طبق قوانین، الزامات و اسناد بالادستی، شوراهای محلی در ساحت کنشگری و پیشبرد مدیریت و حاکمیت محلی تا چه میزان تأثیرگذارند؟ و چه مسائل و موانعی نقش‌آفرینی مؤثر این نهادها را در عرصه «حکومت‌داری مطلوب»^۱ محلی با چالش و نقصان روبه‌رو ساخته است؟

فرضیه نویسندگان این پژوهش آن است که نظام شوراهای در سطوح ملی و محلی با ابهامات و ابهاماتی از حیث کارویژه‌ای (صلاحیت‌ها) و اندامی (ساختاری) روبه‌رو است که نقش مدیریتی این نهاد را در لایه‌های گوناگون حکمرانی با نارسایی‌های عدیده‌ای روبه‌رو ساخته است. بر همین اساس، گزاره مشارکت و همراهی شهروندان در مبحث حکمرانی محلی با کاستی و خلأ روبه‌رو است و به همین دلیل ایده «حکمرانی با فاصله»^۲ یا «تنظیم‌گری با فاصله»^۳ به‌طور عملی بروز و ظهور پیدا نکرده است.

در زمینه پیشینه این پژوهش باید افزود که هرچند تحقیقات متعددی همچون: (عدم تمرکز محلی؛ نگاهی انتقادی به شوراهای در ایران، مسلم آقایی طوق)، (ارکان حکمرانی محلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، علی آریان نژاد)، (جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، علی دشتی)، (کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فیروز اصلانی، علی سهرابلو)، (آسیب شناسی اختیارات شوراهای

۱. مؤلفه‌هایی همچون: «مشارکت»، «شفافیت»، «حاکمیت قانون»، «پاسخگویی»، «مسئولیت‌پذیری»، «توجه به آرای عمومی (اجماع)»، «برابری»، «کارایی» و «اثربخشی» از جمله چشم‌اندازها راهبردی و افق‌های «حکمرانی مطلوب» یا «حکمرانی خوب» تلقی شده است. (رستمی، ولی و سطوتی، جعفر (۱۳۹۴)، نقش جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد در ایران، دوفصلنامه حقوق اساسی، ص ۱۳۷)

۲. از این اصطلاح در گزارش پژوهشی «نظام ملی تنظیم‌گری»، (سیدمحمدصادق امامیان؛ امیر احمد ذوالفقاری؛ احسان محمدزاده و مرتضی‌زمانیان (۱۳۹۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۴۰، ص ۱) استفاده شده است.

۳. این دانش‌واژه در مقاله «مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به‌مثابه ابزار حکمرانی»، (مهدی هداوند و فرهاد جم (۱۴۰۰)، نشریه راهبرد، شماره ۹۹، ص ۲۴۳) به‌کار رفته است.

اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی، فاطمه شمشیری، ولی رستمی، بیژن عباسی)، (عوامل مؤثر بر ارتقای جایگاه استراتژیک شورای عالی استان‌ها در توسعه ملی ایران، غلامرضا بصیری‌پور، محمدرحیم رهنما، محمد اجزاء شکوهی)، (آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران، محمدرضا معین‌فرد، محمداکرم عمادزاده، مرتضی طیبی) و (حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادهای تطبیقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) به رشته تحریر درآمده‌اند؛ اما تاکنون به‌طور خاص و مبسوط به موضوع ظرفیت شوراهای استانی در حکمرانی مطلوب پرداخته نشده است و از این حیث این پژوهش بدیع و تأثیرگذار در نظام حقوقی ایران تلقی می‌شود. در این پژوهش ابتدا به مبانی و الزامات قانونی نهاد شورا در ایران و جهان پرداخته شده است (بند ۱)، سپس چالش‌های ساختاری (اندامی) و صلاحیتی (کارویژه‌ای) نهاد شوراها در عرصه حکمرانی محلی مورد واکاوی و تحلیل قرار می‌گیرد (بند ۲).

۱. مبانی و الزامات قانونی نهاد شورا در ایران و جهان

برخی نویسندگان وجود رگه‌هایی از نهادهای شورایی در بین‌النهرین را در آثارشان تأیید و تصدیق کرده‌اند؛ اما هم‌ایشان سرمنشأ پیدایش نهاد شوراها را به کشور یونان و رومی‌ها نسبت می‌دهند. بر همین اساس، تکمیل و تکامل مفاهیم شورا و «شهروند»^۱ را اقتباس‌شده از تمدن یونان و روم دانسته‌اند. از سوی دیگر، دانش‌واژه شورا در زبان لاتین به‌منزله سازمان مشورتی، تصمیم‌گیر و یا اجرایی کاربرد داشته و در زبان انگلیسی نیز این نهاد با سازوکارهای «انتخابی» به‌موجب «رأی»، یا «انتصابی» از سوی مقامات انتخابی تشکیل می‌شده که دارای ظرفیت‌های مشورتی، تقنینی و اداری - اجرائی بوده است (کشاورزی و همکاران، ۱۳۹۳: ۳۴) و از حیث تقنینی این نهاد در اسناد بین‌المللی نیز تجلی پیدا کرده است. به‌عنوان نمونه، نظام مشورت در بند (۱) ماده ۲۱ اعلامیه

۱. شهروند به کسی گفته می‌شود که تابعیت کشوری را دارد و به‌دنبال آن از حقوق و مزایایی برخوردار می‌شود. (محسنی، رضاعلی، ابعاد و تحلیل حقوق شهروندی؛ راه‌کارهایی برای تربیت و آموزش حقوق شهروندی، فصلنامه مطالعات سیاسی، شماره ۱۰، ۱۳۸۹: ۱۱۸)؛ اما در تعریفی دیگر، شهروند مفهومی بین‌رشته‌ای و مرتبه‌ای فراتر از شهرنشینی داشته است. بدین معنا که در جامعه‌ای ممکن است همه روستائینیان شهروند تلقی شوند. این در حالی است که در اجتماع دیگری به‌هیچ‌کدام از اهالی و شهرنشینان شهروند اطلاق نشود؛ لذا وجه تفاوت شهروند و شهرنشین در مسئولیت شهروندی است که به ایشان سپرده می‌شود. (کتابچی، عماد و ولی‌بیگی، مانده، نقش حق بر شهر در ارتقاء حقوق شهروندی، فصلنامه معماری‌شناسی، شماره ۱۶، ۱۳۹۹: ۸)

حقوق بشر^۱ (مصوب ۱۹۴۸) مورد توجه و تأکید تدوین‌کنندگان این سند بین‌المللی قرار گرفته است.

اما سرآغاز جنبش شورایی و شوراگرایی در ایران به عصر مشروطه و تصویب متمم قانون اساسی در آن دوره برمی‌گردد؛ لذا تصویب اصول (۹۰)^۲، (۹۱)^۳، (۹۲)^۴ و (۹۳)^۵ متمم قانون اساسی مشروطه در زمینه انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سال ۱۲۸۶ هـ.ش را باید در زمره اولین اقدامات تقنینی قانون‌گذار اساسی در جداسازی و انتزاع مقوله حکومت مرکزی از حکمرانی محلی در ایران دانست.

فراز دیگر تشکیل نهادهای مشارکتی شبیه شوراها در ایران، به اواخر دهه ۱۳۲۰ هـ.ش برمی‌گردد. به این ترتیب که در سال ۱۳۲۸، قانون شهرداری‌ها و انجمن شهر مورد تصویب شورای ملی و سال بعد نیز (۱۳۲۹)، اداره امور شهرستان و استان با تصویب قوانینی به‌عهد ساکنان همان محل قرار گرفت و سرانجام در سال ۱۳۴۹ قانون انجمن‌های شهرستان و استان از تصویب مجلس شورای ملی گذشت. با این حال، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نهاد شورا و شوراگرایی با نگاهی ویژه و متفاوت نگریسته شده است. در مقام اثبات این ادعا، اصول (۶) و (۷) قانون اساسی و هم‌چنین فصل هفتم (اصول ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۴، ۱۰۶ و ۱۰۶) همان قانون الزامات قانونی مثال‌زدنی است که حاکی از اهتمام ویژه قانون‌گذار اساسی به این نهاد مشارکت‌پذیر است؛ اما **با این وجود**، اوج گرایش به تأسیس شوراها در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران را در همان بحبوحه مبارزات ملت ایران بر علیه حکومت استبدادی در ایام انقلاب شکوهمند اسلامی می‌توان مشاهده کرد که با راه‌اندازی و تشکیل جلسه‌های مشورتی متعدد و از طریق پیوندهای ناگسستنی که با رهبر و پیشوای خود حضرت امام خمینی (ره) ایجاد کرده بودند در سطح محل‌ها، شهرها و استان‌ها به توسعه و توسیع این نهاد همت گماشتند. به‌طوری که حضرت امام (ره) در اردیبهشت ماه سال ۱۳۵۸ طی فرمانی به شورای انقلاب، تشکیل شوراهای اسلامی و لزوم تهیه

۱. بند (۱) ماده ۲۱: هر کس حق دارد در اداره امور عمومی کشور خود مستقیماً و خواه با وساطت نمایندگانی که آزادانه انتخاب شده باشند شرکت جوید.

۲. در تمام ممالک محروسه انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب نظام‌نامه مخصوص مرتب می‌شود ...

۳. اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی بلاواسطه از طرف اهالی انتخاب می‌شوند ...

۴. انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند ...

۵. صورت دخل و خرج ایالات و ولایات از هر قبیل به توسط انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبع و نشر می‌شود.

آیین‌نامه اجرائی آن را صادر فرمودند^۱ که این رویداد را باید اولین موضع رسمی حکومت جمهوری اسلامی ایران نسبت به نهاد شوراها و اصل مشارکت مردم در اداره امور کشور تلقی کرد؛ اما قانون تشکیلات شوراهای اسلامی (مصوب ۱۳۶۱) و هم‌چنین قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب ۱۳۷۵) و اصلاحات بعدی آن و نیز آیین‌نامه‌های مربوط را باید از مهم‌ترین الزامات قانونی دانست که قانون‌گذار عادی به‌منظور اجرایی‌کردن اصول ذی‌ربط در قانون اساسی به تنظیم و تصویب آنها اقدام کرده است که البته بررسی این الزامات در حوصله این پژوهش نیست و مستلزم کار تحقیقی مستقلی است.

با وجود این، برخی از حقوق‌دانان بروز و ظهور ساختار شورا و پارادیم مشورت در نظام حقوقی ایران را منبعت از «اندماج»^۲ و ارتباط وثیق مرحوم آیت‌الله طالقانی (به‌مثابه نظریه‌پرداز و قهرمان شوراگرایی) با قرآن کریم دانسته‌اند (فیرحی، ۱۴۰۰: ۱۲۹) و بر همین اساس نیز بوده است که در سایه پافشاری‌های مستمر این مرد صاحب‌ایده و اندیشه در عرصه حکمرانی محلی، از شوراها در اصل (۷)^۳ قانون اساسی به‌مثابه «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» یاد شده است. مبتنی بر آنچه که گفته شد، در آیه ۳۸ سوره مبارکه شوری، این نهاد مبنا و سرمنشاء رفتار و سلوک متقابل مردم روی زمین به‌شمار می‌رود و حتی این مفهوم به‌مثابه یکی از ویژگی‌های برجسته مؤمنان و هم‌عرض و هم‌ردیف اطاعت از امر خدا و برپا داشتن فریضه نماز دانسته شده است. اضافه بر آن، در آیه ۱۵۹ سوره مبارکه آل عمران نیز به ضرورت شور و مشورت مردم در اموری همچون جنگ و مبارزه تأکید و توجه شده است.^۴

۱. رک به پرتال خبری حضرت امام خمینی (ره)، قابل مشاهده در:

<http://www.imam-khomeini.ir/fa/n25567> (آخرین بازدید ۱/۱۴/۱۴۰۱)

۲. اندماج به‌معنای اتصال و الحاق است.

۳. طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر» شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند.

۴. آیه ۳۸ سوره مبارکه شوری: «وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ».

آیه ۱۵۹ سوره مبارکه آل عمران: «فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ».

۲. چالش‌های صلاحیتی و ساختاری نهاد شوراها در ایران

در مقام بیان ارزش و اهمیت نهاد شوراهای اسلامی می‌توان به پاره‌ای از فرمایشات مقام معظم رهبری اشاره کرد که فرمودند: «شوراها از مظاهر مشارکت مردمی و برای تسهیل امور مردم است. مورخ ۱۳۷۸/۲/۸»، «اصل ایجاد شوراهای اسلامی شهر و روستا در قانون اساسی، نشان‌دهنده اهتمام نظام جمهوری اسلامی ایران به مجموعه متنوع فکرها، مشورت‌ها و دیدگاه‌ها در اداره امور کشور است. ۱۳۹۰/۲/۱۰»^۱ افزون بر آن، همان‌گونه که در مقدمه این پژوهش اشاره شد، طبق قانون اساسی، شوراهای اسلامی در کنار نهادهای حائز اهمیت همچون مجلس شورای اسلامی و مقامات تراز اول اجرایی کشور همچون رئیس‌جمهور مطمح نظر قرار گرفته‌اند و حتی فصل مستقلی نیز (فصل ۷) در قانون اساسی برای آن پیش‌بینی و اختصاص داده شده است. اما با وجود این، به جنبه‌های «صلاحیتی» و «سازمانی» این نهادها در عرصه حکمرانی به‌مانند دیگر قوای عمومی پرداخته نشده است و از این حیث استنباط می‌شود که قانون‌گذار اساسی چندان عزم و اراده جدی در اجرای بایسته‌ها و الزامات حکمرانی محلی در نظام (یکپارچه و بسیط) جمهوری اسلامی ایران نداشته است.

۲.۱. ابهامات کارویژه‌ای (صلاحیتی) شوراهای محلی

با دقت نظر بر اینکه جداسازی و تمیز امور ملی از امور محلی از شاخصه‌های اصلی در تعیین حدود صلاحیت شوراها به‌شمار می‌رود، بر همین مبنا، برخی حقوقدانان تعیین و ترسیم خط‌مشی‌های مناسب برای مشخص کردن مسیر فعالیت نهادهای غیرمتمرکز در امور ملی و محلی را در زمره اولویت‌ها دانسته‌اند (شمشیری و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۸ و ۲۶). علاوه بر آن، از مفهوم مستتر در مفاد و منطوق اصول مربوط در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نیکی می‌توان دریافت که مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین و الزامات عادی از اختیارات گسترده‌ای برخوردار بوده و در ورود به مسائل و امور محلی «فَعَالَ مَایْشَاء» انگاشته شده است؛ لذا در مقام اثبات این ادعا می‌توان به مفاد اصل ۷۱ قانون اساسی اشاره کرد که به‌موجب آن قانون‌گذار اساسی در پرداختن به عموم مسائل کشور منخیر و مجاز شمرده شده است.^۲ علاوه بر آن، این انگاره در

۱. برای مشاهده رجوع کنید به پایگاه اینترنتی KHAMENEI.IR قابل مشاهده در:

آخرین بازدید (۱۴۰۲/۲/۹) <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=22353>

۲. اصل ۷۱: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

ماده ۲۰۹ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۹) نیز آشکارا تبیین و تصریح شده است. به طوری که در بندهای سوم و چهارم همین ماده قانونی سؤالات مطرح‌شده در امور ملی به «هیئت رئیسه مجلس» و در امور محلی یا منطقه‌ای به «هیئت رئیسه مجلس و هم‌چنین رئیس-جمهور» ارجاع می‌شود.

همان‌گونه که پیداست، بدون توجه به قلمرو ملی و محلی، دست نمایندگان مجلس در انواع تصمیم‌گیری‌های محلی کاملاً باز گذاشته است. این در حالی است که قانون‌گذار اساسی در فصل هفتم همین قانون با رویکردی ابهام‌آمیز، کلیاتی را به‌عنوان کارویژه‌های اختصاصی شوراهای اسلامی بیان کرده است. در همین راستا، اصل ۱۰۰ قانون اساسی اشعار می‌دارد: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر 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». در این اصل قانونی بدون اینکه به سازوکارها و چگونگی اعمال صلاحیت سپرده‌شده به شوراها به‌طور شفاف و دقیق تصریح شود، نهادهای مزبور به‌مثابه سازمان‌هایی صرفاً «نظارتی» در امور و حوزه‌های مشخص‌شده در اصل قانونی مزبور تلقی شده‌اند. به‌عبارتی، قانون‌گذار اساسی با این رویکرد شوراهای اسلامی را به‌مانند سازوکارهایی غیرکنشگر در پیشبرد و تحقق برنامه‌های گوناگون حکمرانی ملی در نظر گرفته است و با این وضعیت بیش از پیش بر میزان ابهامات صلاحیتی و کارویژه‌ای شوراها افزوده است. چراکه فروکاستن صلاحیت حائز اهمیت حکمرانی شوراها به امر صرفاً نظارتی (اصل ۱۰۰) با کارویژه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در امور و شئون کشور (اصل ۷) هیچ‌گونه سختی نداشته و با اصول و موازین قانونگذاری و قانون‌نویسی نیز تناسب و تطابق ندارد.

اما، اضافه بر کاستی‌های ذکرشده در زمینه شوراهای اسلامی که طی آن قانون‌گذار اساسی به صلاحیت‌های ذاتی شوراهای اسلامی هیچ‌گونه عنایتی نکرده است، در مقوله قوه اجرایی نیز وضع بر همین منوال استوار است. به این معنا که در قانون اساسی به تمایز امور ملی و محلی قوه مجریه نیز عنایت و التفاتی نشده و هیچ‌گونه آثار و قرائنی مشاهده نمی‌شود که حاکی از وجود محدودیت یا معذوریت برای دولت در تصمیم‌گیری‌های محلی باشد؛ لذا عناصر و مقامات شناسایی‌شده در قوه اجرا (استاندار، فرماندار، بخشدار و نیز دهدار و دهیار) به‌مثابه بازوهای اجرایی حاکمیت با

نادیده‌انگاشتن نهاد شوراهای اسلامی، به مقوله مبهم و کشدار حکمرانی محلی نیز وارد شده‌اند. هم‌چنین وفق بند آخر ذیل اصل ۷ قانون اساسی، مقنن اساسی حدود و ثغور اختیارات و وظایف شوراها را به خود قانون اساسی و در وهله دوم به قوانین ناشی از آن (قوانین عادی) محول کرده است؛ اما برخلاف حکم مقررشده در این بند، هیچ‌گونه ترتیبات و تمهیداتی برای این نهادها در قوانین مزبور تدارک دیده نشده و بر همین اساس، این غفلت قانون‌گذار اساسی در مفاد قوانین عادی مربوط به شوراها نیز تکرار شده است.

در حالت کلی، می‌توان اذعان کرد که با وجود صلاحیت‌ها و اختیارات جامع و مانعی که برای قوای مقننه و مجریه در حوزه امور محلی مشخص و شناسایی شده است؛ لذا تنها راه‌کار تأثیرگذار در بازگرداندن شأن والای مشورت و شوراگرایی در نظام حکمرانی محلی، بازطراحی و بازشناسایی وظایف و صلاحیت‌های شوراهای محلی، به فراخور هر منطقه و محل از طرف قانون‌گذار در نظام حکمرانی کشور است. اما با این حال، صرفاً در یک مورد (اصل ۱۰۲)^۱ قانون اساسی، قانون‌گذار صلاحیت تقریباً مشخصی را برای شوراهای اسلامی (در سطح استان‌ها) شناسایی کرده است که این رویکرد مقنن اساسی را باید اقدامی ستودنی در عرصه قانون‌نویسی و قانون‌گذاری و ارزش‌گذاری به جایگاه با اهمیت نهاد شوراها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به‌شمار آورد؛ البته در قوانین عادی نیز قانون‌گذار بعضی اوقات کارویژه‌های مشخصی را برای شوراها و به‌ویژه شورای اسلامی شهر مشخص کرده است (ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران)^۲ که در جای خود اقدامی مثبت به‌منظور ابهام‌زدایی از قوانین مربوط به شوراهای اسلامی ارزیابی می‌شود.

۲.۲. ابهامات اندامی (ساختاری) شوراهای محلی

مقوله مربوط به سازمان و ساختارهای شوراهای اسلامی نیز در نظام حقوقی ایران با ابهامات و ابهامات غیرقابل اغمازی روبه‌رو است. بر همین اساس در اصل ۷ و فصل ۷ قانون موصوف، یک تقسیم‌بندی صوری و ظاهری از انواع شوراهای اسلامی (شورای استان، شورای شهرستان، شورای محل، شورای بخش، شورای روستا) ترسیم و طراحی شده است (آقایی طوق، ۱۴۰۱: ۶۶)، اما

۱. اصل ۱۰۲: 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.

۲. از وظایف حائز اهمیت شورای اسلامی شهر در این ماده انتخاب شهردار برای مدت چهار سال طبق بند اول این ماده قانونی است.

همان‌گونه که در بند قبل نیز یادآور شدیم، نقص تقنینی یادشده در مفاد اصل ۷ قانون اساسی قابل تسری و توسیع به نوع و کیفیت سازماندهی شوراهای اسلامی نیز هست؛ چرا که، در بند آخر ذیل همین اصل قانونی «طرز تشکیل» و «سازماندهی شوراهای اسلامی» مورد تأکید و توجه قانون‌گذار اساسی قرار گرفته است، اما در عمل هیچ‌گونه آثار تشکیلاتی و سازمانی از این نهادها در قانون مشاهده نمی‌شود و از همین روی، آثار و پیامدهای این ابهامات تقنینی را در قوانین عادی نیز آشکارا می‌توان دید؛ لذا همین نواقص نیز سبب تفکیک‌نشدن ساختار سازمانی مربوط به امور ملی و محلی در عرصه حکمرانی شده و به این ترتیب اصل موضوع (حکومت‌مداری محلی با محوریت شوراهای اسلامی) با چالش‌های زیادی روبه‌رو شده است؛ اما در مقام اثبات این مدعا که به شوراهای اسلامی قلمرو ساختاری مستقلی برای اعمال حکمرانی محلی اختصاص داده نشده است، می‌توان به «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» - مصوب ۱۳۶۲ - اشاره کرد که به پیروی از قانون اساسی، قانون‌گذار عادی تلاش کرده است به سازمان‌ها و ساختارهای اداری همچون استانداری، فرمانداری و بخشداری در راستای آسان‌سازی اداره امور کشور ارزش و اهمیت داده شود؛ لذا اتخاذ چنین سیاست تقنینی سبب در حاشیه قرار گرفتن نهاد شوراها در نظام حقوقی ایران شده است.^۱ همان‌گونه که پیداست، در این قانون هیچ‌گونه آثار و نشانه‌هایی از ساختار و سازمان شوراها به‌مثابه نهادهای محلی مشاهده نمی‌شود و تمام مواد و تبصره‌های ذیل این قانون به ساختار و سازمان نهادهای ملی (استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان و روستا)^۲ اختصاص یافته است. با این وضعیت قانون‌گذار عادی بدون توجه به اصول و احکام مقررشده در قانون اساسی و قوانین عادی به سازمان‌بندی نهادهای ملی در قانون یادشده همت گماشته است؛ لذا این حجم از خلأها و کاستی‌های ساختاری در سازمان شوراها و بی‌توجهی به احکام مقررشده در قانون اساسی، ضرورت بازطراحی و توجه ویژه به سازمان و ساختار نهادهای محلی در عرصه حکمرانی را دوچندان کرده است.

۱. شمشیری، فاطمه؛ رستمی، ولی و عباسی، بیژن (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر

تفکیک امور ملی و محلی، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۲: ۳۰.

۲. ماده ۱ قانون تقسیمات کشوری: عناصر تقسیمات کشوری عبارت است از روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان.

با توجه به اینکه، در مواد ۹، ۷، ۶، ۴، ۳ و ۲ قانون مزبور به ترتیب به سازمان و ساختار واحدهایی همچون؛ «استان»، «شهرستان»، «بخش»، «دهستان» و «روستا» توجه و تأکید شده است؛ لذا خلأ سازمانی و ساختاری نهادی به نام شوراهای اسلامی در این قانون بیش از پیش احساس می‌شود. علاوه بر آن، هرچند شوراها در تمام حوزه‌های رفاهی و حکمرانی تقریباً نقشی تشریفاتی و صوری ایفا می‌کنند. اما در وجهی دیگر، به ابتدای اصل ۱۰۳ قانون اساسی و همچنین ماده ۱۰۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵- که به موجب این مقررات، مقامات ملی ملزم به رعایت تصمیمات نهادهای محلی (شوراهای اسلامی) در حدود و ثغور اختیارات آنها شده‌اند، این‌طور استدلال می‌شود که قانون‌گذار اساسی و به دنبال آن مقنن عادی با رویکردی مصلحت‌گرایانه تلاش کرده است که نهادهای محلی مورد بحث را به مثابه سازمان‌هایی مستقل از نهادها و تشکیلات ملی به شمار آورد و حتی در سلسله مراتب اداری، شوراهای اسلامی را (در عرصه حکمرانی محلی) در جایگاهی مافوق نهادهای حاکمیتی و ملی محسوب کند؛ لذا این رویه قانون‌گذار را در قانون‌نویسی و قانون‌گذاری باید رویکردی مترقیانه به شمار آورد. البته اجرای این الزامات مستلزم شناسایی سازوکارها، شرایط و ملزوماتی است که در پیش‌بینی و اصلاحات تقنینی در آینده، توجه به آنها ضروری است. علاوه بر آنچه که گفته شد، برخی از نویسندگان حقوق اداری بر این باور هستند که با مذاقه بر اینکه شوراهای اسلامی شخصیت حقوقی مستقلی دارند؛ لذا باید این قبیل نهادها را به منزله مؤسسات عمومی غیر دولتی تلقی کرد (حسینی پور اردکانی و رستمی، ۱۳۹۲: ۵۸)؛ اما طبق حکم مقررشده در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ - مصوب ۱۳۸۶- شوراهای اسلامی را باید در زمره مؤسسات دولتی تلقی کرد که البته این حکم قانونی را باید ناشی از تساهل و تسامح آشکار قانون‌گذار عادی در بی‌توجهی به نهادهای ملی و مرکزی ترسیم‌شده در قانون اساسی دانست که با رویکرد ذکرشده در ماده یادشده در تخالف و تمایز است.

۱. ماده ۲: مؤسسات دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و ... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

تجزیه و تحلیل، نتایج و پیشنهادها

طی بررسی‌های انجام‌شده در این نوشتار، این نتیجه به‌دست آمد که نظام حقوق اساسی و اداری ایران با کاربریست ابزار مشورت و شورا در تحقق حکمرانی مطلوب محلی همچنان فاصله‌ای طولانی دارد. بر همین اساس، شناسایی مجلس شورای اسلامی به‌مثابه نهادی فعال در قانون اساسی و نگرشی منفعلانه به شوراها و ورود قوه مجریه به حوزه‌های حکمرانی این نهاد منفعل و غیرکنشگر سبب فروکاستن بیش از پیش از ارزش و اهمیت این نهاد حائز اهمیت شده است.

از دیگر سو، تقسیم‌بندی تشکیلاتی بدون ضابطه در اصل ۷ و فصل هفتم قانون اساسی برای شوراها، تفکیک‌نشدن ساختار ملی و محلی در حوزه حکمرانی، نبود ساختار حکمرانی مستقل برای این نهادها، بی‌توجهی و بی‌تفاوتی به بُعد صلاحیتی شوراها، اسلامی در قانون اساسی و قوانین عادی و از همه مهم‌تر مغفول واقع شدن هویت و ماهیت شوراها در قانون تقسیمات کشوری در زمره خلأهای غیرقابل اغماض است که سبب ناکارآمدی و ناکاراشدن این دسته از نهادهای مترقی و نوین شده است که نیازمند بررسی سریع و برطرف کردن این نقیصه‌ها به‌منظور تحقق حکمرانی مشارکتی و متعالی در نظام جمهوری اسلامی ایران است؛ اما با این حال، تأکید قانون‌گذار اساسی به پیروی مقامات ملی از تصمیمات قانونی شوراها (اصل ۱۰۳) و همچنین شناسایی صلاحیتی نسبتاً دقیق در اصل ۱۰۲ قانون اساسی برای شوراها را باید در زمره نکات مثبت و ستودنی مقین اساسی در زمینه این نهادها ارزیابی کرد.

بنابراین، با التفات بر اشکالات اشاره‌شده، نویسندگان این پژوهش بر این باور هستند که با استفاده از سازوکارها و ابزارهای ذیل می‌توان انتظار داشت که خلأها و کاستی‌های شمارش شده در بحث حکمرانی محلی که قسمت اعظم آن برخاسته از مبانی قانونی (قانون اساسی و قوانین عادی) در نظام حقوقی کشور است هرچه سریع‌تر برطرف شود:

۱. اقدام سریع نسبت به بازطراحی و بازشناسایی خلأهای قانونی مربوط به نهاد شوراها در نظام حقوقی ایران (اعم از قانون اساسی و قوانین عادی)
۲. دعوت از حقوقدانان حوزه‌های اداری و شهری و بهره‌گیری از نظر علمی آنها در تنظیم لوایح قانونی روزآمد در حوزه حکمرانی محلی
۳. اهتمام به نظرخواهی از نمایندگان منتخب اهالی هر محل در تصمیم‌گیری‌ها و سازماندهی‌های شوراها، اسلامی (توجه به نظر و ایده‌های ذی‌نفعان در زمان تنظیم پیش‌نویس قوانین مورد بحث)

۴. کاربست مؤلفه تأثیرگذار شور و مشورت به‌عنوان آموزه اصیل دینی و عرفی در حل معضلات امور محلی
۵. ابهام‌زدایی از اصول قانونی مربوط به شوراهای از طریق مشارکت شورای نگهبان (به‌مثابه دادرسی اساسی) با ارائه نظر مشورتی و تفسیری
۶. توجه به اصل استقلال و شخصیت حقوقی شوراهای و سطح صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی آنها (به‌مثابه دو بال پرواز این نهادها) با رعایت اصل وحدت ملی و تمامیت ارضی
۷. تجدید نظر در کارویژه‌های شوراهای در پیشبرد امور محلی و تلاش برای ارتقای جایگاه این نهاد از سطح نظارتی به اجرائی و تصمیم‌گیری
۸. زدودن ابهامات مربوط به وضعیت شوراهای در زمانی که این نهادها به‌عنوان خواننده یا خواهان پرونده‌های قضایی در مراجع قضایی و اداری مورد توجه قرار می‌گیرند.
۹. کاربست نظارت قیمومتی - قانونی (سرپرستی) به‌جای نظارت سلسله‌مراتبی (عمودی - تبعیتی - پله‌ای) بر نهاد شوراهای از سوی مقامات ملی و نظارتی
۱۰. آسیب‌شناسی و تحلیل رابطه شوراهای با قوای عمومی کشور، اصل ۵۷ قانون اساسی و مشخص کردن مرز بین امور ملی و محلی از طریق نشست‌های تخصصی بین مسئولان و متخصصان ذی‌ربط

فهرست منابع**قرآن کریم**

- امام خمینی (رحمه‌الله‌علیه)، پایگاه خبری حضرت امام خمینی(ره) (آخرین بازدید ۱/۱۴/۱۴۰۱). قابل مشاهده در: <http://www.imam-khomeini.ir/fa/n25567>
- امام خامنه‌ای(مد ظله‌العالی)، سید علی، پایگاه خبری KHAMENEI.IR (آخرین بازدید ۱۴۰۲/۲/۹). قابل مشاهده در: <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=22353>
- آریان‌نژاد، علی (۱۴۰۰). ارکان حکمرانی محلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دومین همایش حکمرانی اسلامی: ۱۹ - ۱.
- آقایی طوق، مسلم (۱۴۰۱). عدم تمرکز؛ نگاهی انتقادی به شوراها در ایران، مجلس و پژوهش، شماره ۵۶: ۱۴۴ - ۱۲۵.
- اصلانی، فیروز و سهرابلو، علی (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران: ۴۲۵ - ۴۰۷.
- امامیان، سیدمحمدصادق؛ ذوالفقاری، امیر احمد؛ محمدزاده، احسان و زمانیان، مرتضی (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۴۰.
- بصیری‌پور، غلامرضا؛ رهنما، محمدرحیم و اجزاء شکوهی، محمد (۲۰۲۱). عوامل مؤثر بر ارتقای جایگاه استراتژیک شورای عالی استان‌ها در توسعه ملی ایران: ۱۴۷ - ۱۳۷.
- حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی و رستمی، ولی (۱۳۹۲). جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دانش حقوق عمومی، شماره ۵: ۶۰ - ۴۱.
- دشتی، علی (۱۳۸۸). جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹: ۵۵۳ - ۵۱۲.
- رستمی، ولی و سطوتی، جعفر (۱۳۹۴). نقش جوانان در تحقق حکومت محلی کارآمد در ایران، دوفصلنامه حقوق اساسی، شماره ۲۴: ۱۷۹ - ۱۳۹.
- شمشیری، فاطمه؛ رستمی، ولی و عباسی، بیژن (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۲: ۳۶ - ۱۳.
- فیرحی، داود (۱۴۰۰). فقه و سیاست در ایران معاصر (تحول حکومت‌داری و فقه حکومت اسلامی)، چاپ پنجم، تهران: نشر نی.
- کتابچی، عماد و ولی‌بیگی، مائده (۱۳۹۹). حق بر شهر در ارتقای حقوق شهروندی، فصلنامه معماری‌شناسی، شماره ۱۶: ۱۴ - ۱.
- کشاورزی، حشمت؛ زارعی، بیژن؛ افضل‌ی، سید محمدجواد و کائی، احمد (۱۳۹۳). تاریخچه و مفهوم شورا در ایران و برخی کشورهای جهان، فصلنامه مدیریت شهری نوین، شماره ۷: ۹۴ - ۳۳.

- محسنی، رضاعلی (۱۳۸۹). ابعاد و تحلیل حقوق شهروندی؛ راه‌کارهایی برای تربیت و آموزش حقوق شهروندی، *فصلنامه مطالعات سیاسی*، شماره ۱۰: ۱۴۴ - ۱۱۷.
- مقیم، سید محمد (۱۳۹۱). *اداره امور حکومت‌های محلی؛ مدیریت شوراها و شهرداری‌ها*، چاپ ششم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
- معین‌فرد، محمدرضا؛ عمادزاده، محمدکاظم و طبیبی، مرتضی (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران، *فصلنامه تعاون و کشاورزی*، شماره ۲۷: ۱۹۲ - ۱۷۱.
- هداوند، مهدی و جم، فرهاد (۱۴۰۰). مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به‌مثابه ابزار حکمرانی، *نشریه راهبرد*، شماره ۹۹: ۲۶۶ - ۲۲۷.
- یزدی، محمد (۱۳۹۹). *شرح و تفسیر قانون اساسی*، چاپخانه مهر: ۱۴۴. به نقل از ساعد وکیل، امیر و عسکری، پوریا، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ نهم، تهران: انتشارات مجد.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). *حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادهای تطبیقی*، شماره مسلسل ۱۳۷۶۳.