

جایگاه شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران؛

بررسی اصول قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان

دکتر بیژن عباسی

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

علی سهرابلو

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

سرشناسه: عباس لاهیجی، بیژن، ۱۳۵۴-
 عنوان قراردادی: ایران. قوانین و احکام Iran. Laws, etc
 عنوان و نام پدیدآور: جایگاه شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران؛ بررسی اصول قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان / بیژن عباسی، علی سهرابلو.
 مشخصات نشر: تهران: خرسندی، ۱۳۹۷-
 مشخصات ظاهری: ۱۸۴ ص.
 شابک: 978-600-114-898-9

وضعیت فهرست‌نویسی: فیا
 یادداشت: کتابنامه. ص. [۱۷۹]-۱۸۴؛ همچنین به صورت زیرنویس.
 موضوع: شوراهای اسلامی -- قوانین و مقررات -- ایران
 موضوع: Islamic councils -- Law and legislation -- Iran
 موضوع: شوراهای شهر -- قوانین و مقررات -- ایران
 موضوع: City councils -- Law and legislation -- Iran
 شناسه افزوده: سهرابلو، علی، ۱۳۶۹-
 رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۷ ج ۲ / ۶۲۶ / KMH۲۹۴۳
 رده‌بندی دیوئی: ۳۴۲/۵۵۰۰
 شماره کتابشناسی ملی: ۵۱۱۱۰۰۹



انتشارات خرسندی

تهران، خیابان انقلاب - خیابان فخر رازی - خیابان ابنی نژاد - نرسیده به خیابان دانشگاه -
 پلاک ۱۷۴ - واحد ۲

تلفن: ۵-۶۶۹۷۱۰۳۴ و ۵-۶۶۹۰۵۸۴
 فروشگاه شماره ۱: میدان انقلاب، خ منیری جاوید (اردیبهشت)، پلاک ۹۱، تلفن: ۶۶۷۵۵۹۱۰-۶۶۹۵۰۷۵۹
 فروشگاه شماره ۲: خ انقلاب، نرسیده به میدان فردوسی، کوچه شهید براتی، شبکه حقوق دانشگاه آزاد،
 طبقه زیرین (قسمت کتابفروشی): ۶۷۵۵۹۱۰

پست الکترونیک: Khorsandy.pub@gmail.com

سایت اینترنتی: www.Khorsandypub.com

جایگاه شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران، بررسی اصول قانون اساسی
 و تفاسیر شورای نگهبان

دکتر بیژن عباسی - علی سهرابلو

چاپ اول: ۱۳۹۷ - شمارگان: ۲۰۰ جلد

صفحه‌آرایی: الهام پیدایی

قیمت: ۱۷۰,۰۰۰ ریال

ISBN: 978-600-114-898-9

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۴-۸۹۸-۹

فهرست مطالب

۱۳	 دیباچه
۱۵	 فصل نخست: مفهوم و پیشینه شوراهای محلی
۱۷	 مبحث نخست: مفهوم فقهی - حقوقی شورا
۱۷	 گفتار نخست: مفهوم فقهی شورا
۱۸	 گفتار دوم: مفهوم حقوقی شورا
۲۰	 مبحث دوم: مفهوم شورای محلی
۲۲	 مبحث سوم: تاریخچه شوراهای محلی
۲۲	 گفتار نخست: شوراهای محلی و نظام حقوقی پیش از انقلاب
۲۴	 گفتار دوم: شوراهای محلی در نظام حاکم جمهوری اسلامی ایران
۲۴	 بند نخست: قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۸۸ شورای انقلاب
۲۷	 بند دوم: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲۷	 بند سوم: قوانین عادی
۲۹	 فصل دوم: شوراهای محلی در اصول قانون اساسی
۳۱	 مبحث نخست: اصول ۶، ۷ و ۱۲ قانون اساسی؛ کلیات استقرار شورای محلی
۳۱	 گفتار نخست: اصل ۶ قانون اساسی؛ شوراهای محلی و اداره امور کشور (۱)
۳۱	 بند نخست: اصل ۶ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی
۳۲	 بند دوم: شوراهای محلی و نقش آنها در اداره امور کشور
۳۳	 گفتار دوم: اصل ۷ قانون اساسی؛ شوراهای محلی و اداره امور کشور (۲)
۳۳	 بند نخست: اصل ۷ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی
۳۴	 بند دوم: شوراهای محلی، نهادهای فقهی و یا نهادی متفاوت

- الف- شوراهای محلی به عنوان نهادی مستقل از شورای مقرر در آموزه‌های فقهی. ۳۴
- ب- ابتدای شوراهای محلی بر امر مشورت (فقهی بودن این نهاد) ۳۵
- گفتار سوم: اصل ۱۲ قانون اساسی؛ صلاحیت وضع مقررات ۳۵
- بند نخست: اصل ۱۲ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی ... ۳۶
- الف- معنای مقررات محلی ۳۶
- ب- وضع مقررات به عنوان یکی از اختیارات شوراهای محلی ۳۷
- بند دوم: صلاحیت وضع مقررات شوراهای محلی ۳۷
- مبحث دوم: اصول فصل هفتم قانون اساسی؛ جزئیات استقرار و فعالیت شوراهای محلی
- ۳۸
- گفتار نخست: اصل ۱۰۰ قانون اساسی؛ صلاحیت و اصول حاکم ۳۸
- بند نخست: اصل ۱۰۰ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی ۳۹
- الف- پیشنهادها ۳۹
- ب- معنای سلسله مراتب ۳۹
- ج- اهداف تشکیل شوراهای محلی ۴۰
- بند دوم: مبانی اساسی سازی اصل ۱۰۰ قانون اساسی ۴۱
- الف- تسریع در انجام برنامه‌های توسعه‌ای (ا- معاد، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی) ۴۱
- ب- مشارکت مردم در اداره امور و سرنوشت خویش ۴۱
- ج- تمرکززدایی و اداره بهتر امور ۴۲
- بند سوم: تشریح مفاد اصل؛ مفاهیم و اصطلاحات ۴۴
- الف- مقتضیات محلی ۴۴
- ب- اداره امور ۴۴
- د- حکومت مرکزی ۴۷
- بند چهارم: اصول حاکم بر تشکیل و فعالیت شوراهای محلی ۴۷

الف - وحدت ملی	۴۷
ب - تمامیت ارضی	۴۸
ج - اصول حاکم بر نظام جمهوری اسلامی	۴۹
د - تابعیت دولت مرکزی	۵۰
بند پنجم: تفاسیر متفاوت از اصل ۱۰۰ قانون اساسی	۵۱
الف - انحصار صلاحیت‌های شوراهای محلی به نظارت	۵۱
ب - بان یکی از صلاحیت‌های شوراهای محلی در اصل ۱۰۰ قانون اساسی	۵۱
بند ششم: حدود وظایف و اختیارات شوراهای محلی	۵۲
الف - مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی	۵۲
ب - قوانین عامه	۵۳
۱- اختیارات نینو	۵۳
۲- اختیارات مسورتی	۵۴
۳- اختیارات نظارتی	۵۵
۴- اختیارات اجرایی	۵۶
۵- بررسی اختیارات شوراهای محلی در وضع عوارض	۵۷
۱- شورای شهر	۵۷
۲- شورای بخش	۵۸
۳- صلاحیت شورای روستا در وضع عوارض	۵۸
ج - اختیارات شوراهای محلی در پرتو آرای دیوان عدالت اداری	۵۹
۱- پذیرش کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی	۵۹
۲- تحدید کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی	۶۰
گفتار دوم: اصل ۱۰۱ قانون اساسی؛ شورای عالی استان‌ها	۶۸
بند نخست: اصل ۱۰۱ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی	۶۸
بند دوم: فلسفه تشکیل، نحوه تشکیل و صلاحیت‌های شورای عالی استان‌ها	۶۹

- الف- فلسفه تشکیل شورای عالی استان‌ها ۶۹
- ب- نحوه تشکیل شورای عالی استان‌ها ۷۰
- ج- وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها ۷۱
- گفتار سوم: اصل ۱۰۲ قانون اساسی؛ صلاحیت پیشنهاد قانونگذاری شورای عالی استان‌ها ۷۴
- بند نخست: اصل ۱۰۲ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی. ۷۴
- بند دوم: صلاحیت پیشنهاد قانونگذاری شورای عالی استان‌ها ۷۵
- گفتار چهارم: اصل ۱۰۳ قانون اساسی؛ روابط شوراهای محلی با نهادهای دولتی ... ۷۶
- بند نخست: اصل ۱۰۳ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی. ۷۶
- الف- ابهام در واژه «رعایت» ۷۶
- ب- تمرکزگرایی، بی‌توجهی به عدم تمرکز ۷۷
- ج- حدود اختیارات شوراهای محلی ۷۷
- بند دوم: مبانی اساسی ساری اصل ۱۰۳ قانون اساسی ۷۸
- بند سوم: تشریح مفاد اصل ۸۱
- الف- «دولت» در اصل ۱۰۳ قانون اساسی ۸۱
- ب- عبارت «سایر مقامات کشوری» ۸۴
- ج- واژه «رعایت» ۸۵
- د- کلید واژه «تصمیم»؛ مفهوم و مصادیق در اصل ۱۰۳ قانون اساسی ۸۷
- و- عبارت «حدود اختیارات شوراهای محلی» ۹۲
- بند چهارم: ارتباط شوراهای محلی با نهادهای دولتی ۹۳
- ۱- روابط شوراهای محلی با قوای مقننه و قضائیه ۹۴
- ۱-۲- رابطه شوراهای محلی با قوه قضائیه ۹۵
- ۲- رابطه شوراهای محلی با قوه مجریه ۹۷
- ۲-۱- روابط شوراهای محلی با نهادهای دولتی مرکزی ۹۷

- ۲-۲- روابط شوراهای محلی با مقامات و نهادهای دولتی در محل ۹۹
- ۲-۲-۱- رابطه شوراهای محلی با استاندار ۱۰۰
- ۲-۲-۲- رابطه شوراهای محلی با فرماندار ۱۰۰
- ۲-۲-۳- رابطه شوراهای محلی با بخشدار ۱۰۱
- ۲-۲-۴- رابطه شوراهای محلی با سایر دستگاههای دولتی در محل ۱۰۱
- ب- تکلیف شوراهای محلی در برابر مقامات و نهادهای دولتی ۱۰۳
- ج- الزام مقامات دولتی به رعایت تصمیمات شوراهای محلی ۱۰۴
- ضمانت اجرای عدم رعایت تصمیمات شوراهای محلی توسط مقامات دولتی ۱۱۰
- ۱- ضمانت اجرای اداری ۱۱۱
- ۲- ضمانت اجرای قضایی ۱۱۲
- ۲-۱- دیوان عدالت اداری ۱۱۲
- ۲-۲- سازمان بازرسی کل کشور ۱۱۳
- ۳- ضمانت اجرای سیاسی ۱۱۴
- ۴- نقش افکار عمومی در التزام مقامات دولتی به رعایت تصمیمات شوراهای محلی ۱۱۵
- گفتار پنجم: اصل ۱۰۵ قانون اساسی؛ تصمیمات شوراهای محلی ۱۱۵
- بند نخست: اصل ۱۰۵ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی ۱۱۵
- بند دوم: مفهوم موازین اسلام ۱۱۵
- بند سوم: مرجع تشخیص حدود اختیارات شوراهای محلی و مخالفت تصمیمات آنها با موازین اسلامی و قوانین کشور ۱۱۷
- الف- نظارت بر مطابقت تصمیمات شوراهای محلی با موازین اسلامی ۱۱۷
- ۱- بررسی موضوع در مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی ۱۱۷
- ۲- تشخیص مطابقت توسط فقهای شورای نگهبان ۱۱۸

- ب- نظارت بر مطابقت تصمیمات شوراهای محلی با قوانین ۱۱۹
- ۱- هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین ۱۱۹
- ۲- هیات‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات ۱۲۲
- ۳- دیوان عدالت اداری ۱۲۴
- گفتار ششم: اصل ۱۰۶ قانون اساسی؛ انحلال شوراهای محلی ۱۲۵
- بند نخست: اصل ۱۰۶ در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهانی قانون اساسی ۱۲۶
- بند دوم: مرجع تشخیص انحراف شوراهای محلی از وظایف قانونی و انحلال آنها ۱۲۷
- بند سوم: دادگاه صالح برای رسیدگی به اعتراض به انحلال شوراهای محلی ۱۲۹
- بند چهارم: اصرار به سلب عضویت اعضای شوراهای محلی ۱۳۱
- فصل سوم ۱۳۳
- شوراهای محلی در پرتو نظریات شورای نگهبان ۱۳۳
- مبحث نخست: رویکرد شورای نگهبان در ره کارکرد شوراهای محلی ۱۳۵
- گفتار نخست: رویکرد انحصار کارکرد شوراهای محلی به نظارت ۱۳۵
- گفتار دوم: رویکرد موسع نسبت به کارکرد شوراهای محلی ۱۴۰
- بند نخست: صلاحیت وضع قواعد ۱۴۰
- بند دوم: صلاحیت نظارتی ۱۴۲
- بند سوم: صلاحیت مشورتی ۱۴۴
- بند چهارم: صلاحیت اجرایی ۱۴۶
- مبحث دوم: مبانی و مستندات شورای نگهبان در نظریات مربوط به شوراهای محلی ۱۴۶
- گفتار نخست: اصل تفکیک قوا ۱۴۷
- بند نخست: مفهوم تفکیک قوا ۱۴۷
- بند دوم: اصل تفکیک قوا و شوراهای محلی در نظریات شورای نگهبان ۱۴۹
- گفتار دوم: اصل صلاحیت ۱۵۰

بند نخست: مفهوم اصل صلاحیت	۱۵۱
بند دوم: اصل صلاحیت و شوراهای محلی در نظریات شورای نگهبان	۱۵۱
گفتار سوم: رعایت اصول قانون اساسی	۱۵۳
فصل چهارم	۱۵۷
جایگاه خاص شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران و الزامات مربوط به قانونگذاری و سیاستگذاری در این زمینه	۱۵۷
مبحث نخست: شوراهای اسلامی به عنوان دولت محلی	۱۶۰
گفتار نخست: شرایط عدم تمرکز	۱۶۰
گفتار دوم: شوراهای اسلامی به عنوان دولت محلی	۱۶۲
مبحث دوم: شورای اسلامی به عنوان حکومت محلی	۱۶۴
گفتار نخست: مفهوم و نصاب حکومت محلی	۱۶۴
گفتار دوم: شوراهای اسلامی به عنوان حکومت محلی	۱۶۵
مبحث سوم: جایگاه خاص شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران	۱۶۸
گفتار نخست: به رسمیت شناختن اختیار قانونگذاری (به صورت جزئی) برای شوراهای محلی در نظام حقوقی ج.ا.ا.	۱۶۹
گفتار دوم: مقرر داشتن برخی جزئیات و وظایف و اختیارات شوراهای محلی در قانون اساسی	۱۷۱
گفتار سوم: ذکر شوراهای اسلامی در کنار مجلس شورای اسلامی و اختصاص یک فصل از قانون اساسی به این شوراها	۱۷۳
مبحث چهارم: قانونگذاری و سیاست گذاری در باب شوراهای اسلامی با عنایت به جایگاه خاص آنها	۱۷۳
گفتار نخست: رعایت نقش و جایگاه شوراهای شهر در انتخاب شهردار	۱۷۴
گفتار دوم: اجتناب از تحدید صلاحیت ها و اختیارات شوراهای اسلامی در قوانین عادی	۱۷۵

- گفتار سوم: خودداری از وابسته نمودن شوراهای اسلامی به قوه مجریه ۱۷۶
- منابع و مأخذ ۱۷۹
- الف - کتاب ها ۱۷۹
- ۱ - فارسی ۱۷۹
- ۲ - خارجی ۱۸۲
- ب - مقالات و پایان نامه ها ۱۸۲
- ج - اینان ۱۸۴

www.ketab.ir

دیباچه

ارتقای مشارکت شهروندان در اداره امور کشور و توسعه مردم سالار شدن امور حاکمیتی و غیر حاکمیتی مستلزم تغییر در نقش و جایگاه شوراهای محلی به عنوان یکی از نهادهای غیر متمرکز، همچنین موثر در تحقق حق بر مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت خویش، اداره امور جامعه است که این امر نیز به نوبه خود نیازمند بررسی دقیق نهاد شوراهای محلی در نظام حقیقی ایران و شالوده اساسی این نظام یعنی قانون اساسی و در نتیجه تحول در نگرش نهاد مذکور می باشد. شوراهای محلی که پیشینه آنها به دوران مشروطه بر می گردد، در اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تصریح و تاکید قرار گرفتند. اما آنچه که بر عین اتفاق افتاده است، نقش به نسبت کم تاثیر این نهاد در اداره امور محلی و اختلاف با نهادهای دولتی در اختیارات و صلاحیت ها به سبب روشن نبودن حدود اختیارات این نهاد بوده است. و این سه نمودن شوراهای محلی به نهادهای دولتی به ویژه وزارت کشور در قوانین مصوب و اعمال نظایات، شدید بر آنها موجب عدم استقلال و توانایی این شوراها برای ایفای نقش نظارتی بهر در اصل ۱۰۰ قانون اساسی گردیده است. در واقع، سیر تصویب قوانین بعد از انقلاب (و جز قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب) نه در جهت تقویت جایگاه این شوراها بلکه در جهت تضعیف آنها بوده است. چنانچه شورای عالی استان ها که یک اصل از اصل قانون اساسی را به خود اختصاص و مورد عنایت ویژه مقنن اساسی بوده است، در قوانین عادی به فراموشی سپرده شده و جایگاه آن دقیقاً در میان نهادهای عمومی مشخص نیست. دیدگاه و رویکرد دادرس قانون اساسی که در برخی موارد، نگاهی محدود نسبت به صلاحیت های این نهاد داشته است نیز از دیگر عوامل موثر در این رابطه است. مقنن اساسی در اصول ۶ و

۷ قانون اساسی^۱ اهمیت و جایگاه شوراهای محلی را خاطرنشان می‌سازد و آن‌ها در کنار نهادهایی همچون مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری که از بنیادی‌ترین نهادهای نظام جمهوری اسلامی ایران هستند، قرار داده است که این امر ضرورت پرداختن محققان و اندیشمندان به مباحث مطرح پیرامون شوراهای محلی را گوشزد و اهمیت آن را خاطرنشان می‌سازد. در کتاب حاضر، سعی شده است شوراهای محلی در قانون اساسی و اندیشه‌های مفسر آن، مورد بررسی و تبیین قرار گیرند. در این رابطه همچنین از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در راستای کشف مقصود مقنن اساسی و همچنین قوانین مصوب، بونگذار عادی بهره‌برده شده است. در نهایت نیز با عنایت به این بررسی و تبیین، جایگاه خاص شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران و در تفاسیر شورای نگهبان مورد مطالعه قرار گرفته است تا این امید که بتواند گامی هرچند کوچک در راستای اعتلای ادبیات حقوقی موجود در این زمینه باشد. انتقادات و پیشنهادات محققان و صاحب نظران در باب مطالب مطرح در این کتاب، موجب امتنان نویسنده خواهد بود.

۱- اصل ۶ قانون اساسی - در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به انکاء آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر اینها از همه بررسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

اصل ۷ قانون اساسی - 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.