

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی

عنوان:

جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشوری در سلسله مراتب هنجارهای نظام
حقوقی جمهوری اسلامی ایران

استاد رهنما:

جناب آقای دکتر عباسعلی کدخدایی

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر محمدرضا ویژه

دانشجو:

امیر قائدی

تابستان ۹۲

تقدیم به

شہدای کراقتدر جنگ تمحیلی و عمومی بزرگوارم سردار رشید اسلام

شہید میرزا قلی قادی

پاسکزاری

سپاس خدای را که سخنوران، دستودن او بمانند و شمارندگان، شمردن نعمت های او ندانند و کوشندگان، حق او را کزاردن نتوانند و درود بر محمد (ص) و خاندان پاک او، طاهران معصوم (ع)، هم آنان که وجودمان و مدار وجودشان است و نفرین پیوسته بردشمنان ایشان تاروزر تاخیزد بدون شک جایگاه و منزلت معلم، بالاتر از آن است که در مقام قدردانی از زحمات بی شائبه ی او، با زبان قاصر سخنی بگویم و بادست ناتوان، مطلبی بنگاریم. اما از آنجایی که تجلیل از معلم، سپاس از انسانی است که هدف و غایت آفرینش را تا سنین می کند و سلامت امانت بایی را که به دستش سپرده اند، تضمین؛ بر حسب وظیفه و از باب "من لم یسکر المنعم من المخلوقین لم یسکر الله عزوجل"، ابتدا از پدر و مادرم، این دو معلم عزیز و بزرگوار، که به نوازه بر کوتاهی و دشتی من، قلم عنو کشیده و گریانه از کنار غفلت مایم گذشته اند و در تمام عرصه های زندگی یار و یاور بی چشم داشت برای من بوده اند و همچنین از استاد با کمال و شایسته، جناب آقای دکتر عباسعلی که خدایی که در کمال سه صدر، با حسن خلق و فروتنی، از هیچ گلی در این عرصه بر من دریغ ننمودند و زحمت راهنمایی این رساله را بر عهده گرفتند و از استاد صبور و باتقوا، جناب آقای دکتر محمد رضا و پیره، که زحمت مشاوره این رساله را در حالی متمتبل شدند که بدون مساعدت ایشان، این پروژه به نتیجه مطلوب نمی رسید و از استاد فرزانه و دلسوز؛ سرکار خانم دکتر مهدی خناری که زحمت داوری این رساله را متمتبل شدند، کمال شکر و قدردانی را دارم. باشد که این حقیر، بخشی از زحمات آنان را سپاس گفته باشم.

چکیده

شوراها مطابق اصل هفتم قانون اساسی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به حساب می‌آیند، با این حال با توجه به این که پس از انقلاب اسلامی قوانین مختلفی در خصوص شوراها به تصویب رسیده است، اما همچنان جایگاه مصوبات این نهاد چندان مشخص نگشته و حتی شورای نگهبان، شوراهای اسلامی کشور را تنها دارای صلاحیت نظارتی می‌داند و هیچ نوع صلاحیت وضع مصوبه خارج از وظایف نظارتی را در صلاحیت شوراها مطابق با قانون اساسی قلمداد نمی‌کند.

از این روی مشخص نبودن وضعیت، ماهیت، اعتبار و جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی منجر به آن شده که اعتبار این نهاد که در قانون اساسی رکنی به منظور تصمیم‌گیری و اداره امور کشور خوانده شده است، در میان نهادهای سیاسی و اداری کشور مخدوش شده و دارای جایگاهی مناسب با شأن آن نهاد نباشد؛ لذا به نظر می‌رسد تثبیت جایگاه شوراهای اسلامی کشور جز از طریق بیشتر شدن اختیارات و در واقع سپردن صلاحیت وضع مصوبات در مواردی قانونی، امکان پذیر نباشد.

کلید واژه: شوراهای اسلامی کشور، مصوبات، اعتبار مصوبات، نظارت، جایگاه شوراهای اسلامی.

فهرست مطالب

پیش گفتار	۱
بخش اول- مصوبات شوراهای اسلامی و سلسله مراتب هنجارهای حقوقی جمهوری اسلامی ایران	۶
فصل اول- جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی در سلسله مراتب هنجارهای نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران	۷
گفتار اول- تبیین سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران	۱۰
مبحث اول- انواع هنجارهای حقوقی در نظام حقوقی ایران	۱۲
بند اول- قانون اساسی	۱۲
بند دوم- قوانین عادی	۱۲
بند سوم- مقررات اجرایی	۱۴
۱- آیین نامه ها	۱۴
الف- آیین نامه های اجرایی	۱۴
ب- آیین نامه های مستقل	۱۵
ج- آیین نامه های تفویضی	۱۶
۲- تصویب نامه	۱۶
۳- بخشنامه	۱۶
۴- دستورالعمل	۱۷
مبحث دوم- نظارت بر سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران	۱۸
گفتار دوم- اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی در هنجارهای حقوقی	۲۲
مبحث اول- اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۲۲
بند اول- صلاحیت وضع مصوبات توسط شوراها در قانون اساسی	۲۳
بند دوم- جایگاه مصوبات شوراها در قانون اساسی	۲۵
مبحث دوم- اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی در مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی	۲۷
بند اول- ماهیت حقوقی مصوبات شوراها در مشروح مذاکرات	۲۸
بند دوم- اختیارات شوراها در مشروح مذاکرات	۲۸
بند سوم- اعتبار و جایگاه مصوبات شوراها در مشروح مذاکرات	۳۱
مبحث سوم- اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی در قوانین موضوعه	۳۳

الف- شوراها و اعمال شبه قانون گذاری	۳۵
ب- شوراها و اعمال نظارتی	۳۶
ج- شوراها و اتخاذ تصمیمات یک‌جانبه اداری	۳۷
مبحث چهارم- اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی در آرای قضائی	۳۷
فصل دوم- بازشناسی جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی	۴۰
گفتار اول- آسیب شناسی اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی کشور	۴۰
مبحث اول- منوط شدن مصوبات شوراهای اسلامی کشور به تأیید مراجع دولتی	۴۱
مبحث دوم- محدود کردن مصوبات شوراهای اسلامی کشور توسط قوانین عادی	۴۴
مبحث سوم- نبود ضمانت اجرای موثر برای مصوبات شوراها	۴۵
گفتار دوم- رویکرد مطلوب به جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی	۴۶
مبحث اول- ایجاد قاعده حقوقی برای مشخص شدن جایگاه مصوبات شوراها	۴۸
بند اول- رویکرد کمک به حکومت محلی	۴۹
بند دوم- رویکرد خدمت گرا	۴۹
بند سوم- رویکرد تلفیقی	۴۹
مبحث دوم- کاهش نظارت‌های متنوع حکومت مرکزی بر مصوبات شوراها:	۵۰
بند اول- نقش ارتقاء دهندگی	۵۱
بند دوم- نقش بازدارندگی	۵۳
بند سوم- نقش تنبیهی	۵۳
بند چهارم. نقش اصلاح کنندگی یا درمانگری	۵۴
مبحث سوم- ایجاد نهادی برای هماهنگی مصوبات شوراهای محلی با حکومت مرکزی	۵۵
مبحث چهارم- اختصاص منابع مالی	۵۵
بخش دوم- آثار اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی بر جایگاه آنها در سلسله مراتب نهادهای	
نظام جمهوری اسلامی ایران	۵۷
فصل اول- جایگاه شوراهای اسلامی در سلسله مراتب نهادها در نظام جمهوری اسلامی ایران	۵۷
گفتار اول- تبیین سلسله مراتب نهادها در نظام جمهوری اسلامی ایران	۵۸
مبحث اول- سلسله مراتب نهادهای سیاسی	۵۹
بند اول- رهبری	۶۱
(۱) رهبری در ایران	۶۲

۶۲	وظایف و صلاحیت‌های رهبری.....
۶۳	بند دوم- قوه مقننه.....
۶۴	(۱) قوه مقننه در ایران.....
۶۴	(۲) اختیارات و صلاحیت‌های قوه مقننه.....
۶۷	بند سوم- قوه مجریه.....
۶۷	(۱) قوه مجریه در ایران.....
۶۸	(۲) وظایف و صلاحیت‌های قوه مجریه.....
۶۸	الف) وظایف و صلاحیت‌های رئیس جمهور.....
۶۹	ب) وظایف و صلاحیت‌های هیأت وزیران.....
۶۹	بند چهارم- قوه قضائیه.....
۷۰	بند پنجم- نهادهای اساسی خاص.....
۷۱	مبحث دوم- سلسله مراتب نهادهای اداری.....
۷۲	بند اول- سلسله مراتب نهادهای اداری در نظام متمرکز اداری.....
۷۲	بند دوم- سلسله مراتب نهادهای اداری در نظام عدم تمرکز اداری.....
۷۳	گفتار دوم- وضعیت حقوقی شوراهای اسلامی در سلسله مراتب نهادها.....
۷۵	مبحث اول- جایگاه شوراها در میان نهادهای سیاسی نظام حقوقی جمهوری اسلامی.....
۷۷	مبحث دوم- جایگاه شوراها در سلسله مراتب اداری و نظام عدم تمرکز.....
۸۰	مبحث سوم- کارکردهای شوراها در نظام حقوقی کشور.....
۸۰	۱- شأن مشورتی شوراها.....
۸۱	۲- شأن تصمیم‌گیری شوراها.....
۸۱	۳- شأن نظارتی شوراها.....
	فصل دوم- نسبت اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی و جایگاه این نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.....
۸۴	گفتار اول- آثار کاهش اعتبار مصوبات بر تنزل جایگاه شوراهای اسلامی.....
۸۵	بند اول- اعتبار کم مصوبات شوراها در قانون اساسی.....
۸۷	بند دوم- اعتبار کم مصوبات شوراها در مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی.....
۸۸	بند سوم- کم اعتباری مصوبات شوراها در قوانین عادی.....
۸۹	مبحث دوم- تأثیر اعتبار کم مصوبات شوراها بر جایگاه آنها در میان سایر نهادها.....

بند اول- تنزل جایگاه شوراها به دلیل اعتبار کم مصوبات	۹۰
بند دوم- نظارت‌های متنوع بر مصوبات شوراها عامل تنزل جایگاه این نهاد	۹۱
گفتار دوم- آثار افزایش اعتبار مصوبات بر ارتقای جایگاه شوراهای اسلامی	۹۲
مبحث اول- ارتقای جایگاه شوراها در قانون اساسی	۹۳
مبحث دوم- ارتقای جایگاه شوراها در نگاه شورای نگهبان	۹۵
مبحث سوم- ارتقای جایگاه شوراها در مصوبات مجلس شورای اسلامی	۹۶
نتیجه	۹۸
منابع	۱۰۳

پیش گفتار

۱-۱ بیان مسئله

شوراها، نوعی سازماندهی نیروها و گروه‌های سازمان یافته مردمی هستند که از طریق عضویت و پذیرش داوطلبانه، ارادی و متعهدانه‌ی آحاد جامعه در جهت پذیرش و قبول نقش و مسئولیت و مشارکت جدی و فعال در اداره امور محله، شهر یا روستا و شکل دادن به حیات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه خود به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم تشکیل می‌گردند و با پشتوانه و حمایت قانون مشروعیت می‌یابند.^۱ هدف از تشکیل شوراهای اسلامی، واگذار نمودن امور محلی به اهالی محل و شرکت دادن آن‌ها در تعیین سرنوشت خود می‌باشد. با تشکیل شوراهای نوعی دموکراسی ایجاد می‌گردد چون اهالی محل هستند که نمایندگان خود را انتخاب می‌کنند و یقیناً انتخاب کنندگان توقعاتی جهت حل و فصل مشکلات خود از انتخاب شوندگان دارند؛ لذا عدم تمرکز و اعمال آن از طریق شوراهای محلی و مردمی تأمین کننده خواست و اراده مردم به منزله اعمال و اجرای شیوه خاصی از دموکراسی می‌باشد.^۲ اکثر کشورهای دنیا جهت ثبات حکومت و استحکام قدرت سیاسی خود ترجیح می‌دهند که مردم را در اداره امور مشارکت داده و اداره مملکت مبتنی بر آرای عمومی باشد یا به تعبیر دیگری هر حکومتی جهت تثبیت خود نیاز به مشروعیت مردمی دارد بنابراین به هر اندازه که فرایند انتخاباتی از مشارکت همگانی و حضور مردمی بیشتری بهره‌مند باشد و نهادها و مسئولان حکومت برگزیده گروه بیشتری از مردم باشند، بعد مردمی حکومت پررنگ‌تر خواهد بود و در نتیجه از میزان مشروعیت بالاتری برخوردار می‌باشد.^۳ در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران که برآمده از خواست و اراده مردم می‌باشد نیز شوراهای اسلامی مورد توجه بوده است و می‌توان مصادیق گوناگونی از شوراها را، از جمله مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای نگهبان و ... را نام برد. شوراهای اسلامی کشور جزء اولین نهادهایی می‌باشند که بعد از انقلاب اسلامی مورد توجه قرار گرفتند و ۲۶ روز قبل از آغاز کار مجلس خبرگان، در تدوین قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ به لحاظ اهمیت، «قانون شوراهای محلی» در ۱۳۵۸/۵/۲ تصویب و انتشار یافت.

^۱ - نک به: خسروی، شهرام، بررسی وضعیت مصوبات شوراهای اسلامی در نظام قانون‌گذاری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، ۱۳۸۸.

^۲ - هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ یازدهم، میزان، ۱۳۸۵، ص ۴۸۹.

^۳ - محمدی، عبدالعلی، درآمدی بر ساختار حکومت اسلامی، مرکز جهانی علوم اسلام، سال ۱۳۸۵، ص ۷۰.

شوراهای اسلامی کشور مستند به اصول قانون اساسی از ارکان «تصمیم‌گیری» و «اداره امور کشور» به شمار می‌روند و در کنار سایر نهادهای هنجار ساز حقوقی پیش‌بینی شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یکی از ارکان اداره امور می‌بایست با توجه به فصل ۷ و نیز اصول ۶ و ۷ قانون اساسی، در اداره امور مملکت نقش داشته باشند. شناسایی جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشور نه تنها در تقویت سلسله مراتب هنجارها در نظم حقوقی موثر است بلکه در تقویت نهاد شوراها و کارکردهای آن و در نهایت در تثبیت جایگاه شوراهای اسلامی کشور در سلسله مراتب نهادها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران موثر خواهد بود. با این حال جایگاه مصوبات شوراها در میان سایر هنجارهای حقوقی مشخص نبوده و همین امر نظری را تقویت می‌کند که مطابق آن شوراها تنها دارای صلاحیت‌های نظارتی بوده و هیچ‌گونه صلاحیت وضع مصوبات برای آن‌ها متصور نمی‌باشد؛ لذا برای یافتن جایگاه واقعی مصوبات شوراها، نخست بایستی به بررسی قوانین در این خصوص پرداخت و در این میان، جایگاه قانون اساسی به عنوان قانون مادر و قانونی که مولد نهاد شوراها می‌باشد، گام نخست محسوب می‌گردد. با این حال باید توجه داشت که یافتن نظر تدوین کنندگان قانون اساسی به خصوص در مواردی مانند اختیارات و صلاحیت‌های شوراها که تا حدودی با ابهاماتی مواجه است، تنها از طریق بررسی متن قانون و احیاناً تفسیرهای قانونی که توسط مجمع تفسیر قانون اساسی (شورای نگهبان) ارائه می‌شود، امکان پذیر نبوده و لاجرم باید از طریق مراجعه به آرای خبرگان قانون اساسی که به عنوان نیروی مؤسس، قانون‌گذاران اساسی نظام جمهوری اسلامی بوده‌اند، به قصد واقعی آنان پی برد. پس از آشنایی با موضع‌گیری قانون اساسی و قوانین عادی و بررسی آرای خبرگان قانون اساسی در خصوص مصوبات شوراها و صلاحیت وضع مقررات توسط این نهاد، گام بعدی بازشناسی مصوبات شوراها به خصوص دو موضوع شناسایی آسیب‌هایی که تهدید کننده مصوبات شوراها است و دیگری بیان روش‌هایی است که در ارتقای جایگاه مصوبات شوراها موثر هستند، خواهد بود. در حقیقت پرداختن به این مسئله که چه عواملی منجر به آن می‌گردد که مصوبات شوراها همچون سایر مقررات، از صلابت و نفوذ حقوقی کافی برخوردار باشد و این که چه عواملی منجر به بازیافتن جایگاه مصوبات شوراها می‌باشد، می‌تواند ما را در نیل به هدفمان که بررسی جایگاه مصوبات شوراها است یاری نماید. مورد دیگری که جا دارد تا در این نوشتار بدان پردازیم، بررسی جایگاه نهاد شوراهای کشور در میان سایر نهادهای موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی می‌باشد. البته این بررسی مقدمه‌ای است برای مطالعه در این خصوص که مصوبات شوراها، چه نسبتی با جایگاه شوراها خواهد داشت. در حقیقت یافتن پاسخی مناسب برای

این پرسش که ارتقاء اعتبار مصوبات شوراها تا چه حد در ارتقاء جایگاه شوراها موثر خواهد بود، هدف اصلی بحث ما در این نوشتار خواهد بود.

۱-۲ پرسش‌های تحقیق

سئوالاتی که در خصوص موضوع پژوهش قابل طرح می‌باشند عبارتند از:

الف- پرسش اصلی:

مصوبات شوراهای اسلامی کشور در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی جمهوری اسلامی ایران چه جایگاهی دارند؟

ب- پرسش‌های فرعی:

۱- در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مصوبات شوراهای اسلامی کشور با مصوبات سایر نهادهایی که هنجار حقوقی می‌آفرینند، چه نسبتی دارند؟

۲- تعیین جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشور چه آثاری بر جایگاه این نهاد در سلسله مراتب نهادهای نظام جمهوری اسلامی ایران دارد؟

۱-۳ فرضیه‌ها

الف- فرضیه اصلی:

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مصوبات شوراهای اسلامی مادون قوانین و مقررات دولتی می‌باشد اما با توجه به قانون اساسی و قوانین موجود می‌توان تفسیر دیگری از این جایگاه ارائه داد.

ب- فرضیه‌های فرعی:

۱- در حال حاضر مصوبات شوراهای اسلامی مادون قوانین و مقررات دولتی می‌باشند ولی با تفسیر پویا^۱ می‌توان وضعیت حقوقی موجود مصوبات شوراها را با توجه به مفاد قانون اساسی ارتقاء داد.

۲- تعیین جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشور در نهایت منجر به ارتقاء جایگاه این نهاد از یک نهاد نظارتی صرف به یک نهاد تصمیم‌گیر و واضع مقررات و تثبیت جایگاه این نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خواهد شد.

^۱- قاعده تفسیر پویا مبتنی بر تئوری سند زنده است و بنا بر اصل تفسیر پویا اصول باید در پرتو شرایط روز تفسیر شوند. نک به: پارسانیا، نفیسه، اصول تفسیر کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بشر، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.

۱-۴ روش پژوهش

نکته دیگری که در اینجا باید بدان پرداخته شود روش جمع آوری داده‌ها در ارتباط با موضوع است. در خصوص روش جمع آوری داده‌ها باید اشاره داشت که در این پژوهش روش کتابخانه‌ای به صورت تحلیلی توصیفی مورد استفاده قرار گرفته است.

۱-۵ پیشینه پژوهش

در حقیقت از آنجا که نهاد شوراها علاوه بر این که در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است در اندیشه مذهبی و حتی قانون اساسی مشروطه نیز از جایگاه قابل توجهی برخوردار است، لذا ادبیات شکل گرفته در خصوص شوراها دارای گستره وسیعی است، اما اکثریت قریب به اتفاق این تولیدات علمی در خصوص جایگاه، صلاحیت‌ها و حتی بررسی تطبیقی این نهاد با نهادهای مشابه در خارج بوده و در این میان کمتر به مصوبات شوراها توجه شده است تا جایی که برخی مؤلفان، در نوشته‌های خود، حتی شوراها را فاقد صلاحیت‌های مقررات گذاری می‌دانند. به همین دلیل می‌توان گفت موضوع انتخابی جدید بوده و پیش از این چندان بدان پرداخته نشده است هر چند در کتاب‌های حقوق اساسی و اداری و حتی مقالات مختلف، به صورت اجمالی مورد اشاره قرار گرفته است اما بررسی این مطلب به صورت دقیق و به عنوان موضوعی انحصاری تا حدودی بدیع می‌نماید.

۱-۶ اهداف پژوهش

با توجه به نقش حایز اهمیت شوراهای اسلامی کشور، اهداف پژوهش عبارتند از:

الف- جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشور در سلسله مراتب هنجارهای نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شناسایی و آثار آن در نظم حقوقی مشخص شود.

ب- جایگاه شوراهای اسلامی کشور در سلسله مراتب نهادها در نظام جمهوری اسلامی ایران مشخص شود.

۱-۷ سازماندهی پژوهش

این پایان‌نامه در دو بخش تحت عناوین «مصوبات شوراهای اسلامی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی جمهوری اسلامی ایران» و «آثار اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی بر جایگاه آن‌ها در سلسله مراتب نهادهای نظام جمهوری اسلامی ایران» مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش اول به منظور یافتن جایگاه مصوبات شوراها در میان هنجارهای حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دو موضوع را در قالب دو فصل مورد بررسی قرار خواهیم داد، نخست به بررسی جایگاه مصوبات شوراها در

میان سایر هنجارهای حقوق خواهیم پرداخت (فصل اول) و در ادامه ضمن بیان آسیب‌هایی که مصوبات شوراها را تحدید می‌کند، به ارائه رویکرد مطلوب در این زمینه خواهیم پرداخت (فصل دوم). در بخش دوم به منظور یافتن رابطه‌ای میان جایگاه مصوبات شوراها با جایگاه شوراها، نخست جایگاه شوراها را در سلسله مراتب نهادها در نظام جمهوری اسلامی ایران (فصل اول) را مورد بررسی قرار می‌دهیم و سپس در خصوص نسبت اعتبار مصوبات شوراها را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و این که تا چه حد ارتقای جایگاه مصوبات شوراها در ارتقای جایگاه خود شوراها تأثیرگذار است (فصل دوم) بحث خواهیم کرد.

بخش اول- مصوبات شورهای اسلامی و سلسله مراتب هنجارهای حقوقی جمهوری اسلامی ایران:

شوراهای اسلامی کشور مستند به اصول قانون اساسی از ارکان «تصمیم گیری» و «اداره امور کشور» به شمار می‌روند و در کنار سایر نهادهای هنجار ساز حقوقی پیش‌بینی شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از ارکان اداره امور می‌بایست با توجه به فصل ۷ و نیز اصول ۶ و ۷ قانون اساسی، در اداره امور مملکت نقش داشته باشند. شناسایی جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشور نه تنها در تقویت سلسله مراتب هنجارها در نظم حقوقی موثر است بلکه در تقویت نهاد شوراها و کارکردهای آن و در نهایت در تثبیت جایگاه شوراهای اسلامی کشور در سلسله مراتب نهادها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران موثر خواهد بود. شوراهای اسلامی مطابق اصل هفتم قانون اساسی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و قاعداً این رکن بودن در تصمیم‌گیری و اداره امور مقتضیاتی می‌طلبد؛ از جمله یکی از مهم‌ترین این مقتضیات آن است که شوراها در تمامی مراتب (از فرودست تا فرادست) از امکان به تصویب رساندن مصوباتی با خاصیت لازم‌الاجرا بودن برخوردار باشند. زیرا در غیر این صورت و در حالتی که این نهاد امکان اخذ تصمیمات لازم‌الاجرائی که سایر نهادها ملزم به اجرای آنها باشند را نداشته باشد به رکنی مشورتی و بی‌خاصیت تبدیل می‌گردد که قاعداً نه مطلوب مردم محل و نه مطلوب قانون اساسی خواهد بود.

از این روی در این بخش سعی خواهیم نمود تا در ابتدا به بررسی جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی پرداخته (فصل اول) و سپس به بازشناسی مصوبات شوراها که همراه با آسیب شناسی مصوبات این نهاد و در نهایت رویکرد مطلوب به این مصوبات است (فصل دوم) پردازیم.

فصل اول - جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی در سلسله مراتب

هنجارهای نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران:

هنجارها اولین اموری هستند که هر نظام حقوقی باید موضع خویش را با آن مشخص نماید. مبنای نظام حقوقی، هنجار حقوقی و مهم‌ترین خصیصه نظام حقوقی «هنجارمندی»^۱ آن است.^۲ برای ورود به این بحث پاسخ به این سؤال ضروری است که میان یک هنجار حقوقی با سایر هنجارها چه تفاوتی وجود دارد؟ این سؤال به ما کمک خواهد کرد تا حقوق را از سایر حوزه‌های هنجاری منفک نماییم. هنجار در اصطلاح جامعه‌شناسی به یک الگوی رفتاری گفته می‌شود که روابط و کنش‌های اجتماعی را تنظیم می‌کند و اکثریت جامعه خود را به آن پایبند می‌دانند و در صورتی که شخصی آن را رعایت نکند جامعه او را مجازات می‌کند. از نظر گیدنز^۳ نیز ما اغلب از قواعد اجتماعی پیروی می‌کنیم زیرا در نتیجه اجتماعی شدن این کار برای ما به صورت عادت درآمده است.^۴ همه هنجارهای اجتماعی با ضمانت اجرایی همراه هستند. ضمانت اجراها هر واکنشی از سوی دیگران نسبت به رفتار یک فرد یا گروه است که هدفش تأمین اطاعت از هنجار معین است. ضمانت اجراها ممکن است مثبت یا منفی و رسمی یا غیر رسمی باشد.^۵ هنجار رویه‌ای اساساً مبتنی بر عادات اجتماعی است و هنجار قانونی مبتنی بر سنت است. هنجار اخلاقی بر نوعی سنت گرایی استوار است، یعنی سنت، حقوق و وظایف را مشخص می‌سازد و اعضای جامعه احساس تعهد نسبت به رعایت سنت‌ها دارند. اما هنجارهای اجتماعی عموماً از نوع هنجارهای مقترن^۶ هستند یعنی اینکه افرادی که هدف هنجار اجتماعی‌اند با کسانی که ذینفع هنجارند، یکی هستند به عبارتی کسانی که ذینفع از هنجار هستند خود نیز هدف از هنجار هستند و بالعکس کسانی که خود هدف هنجار هستند از آن نفع نیز می‌برند.^۷ به طور کلی چهار نوع معیار را می‌توان برای هنجار حقوقی بر شمرد: معیار شکلی، معیار ماهوی، معیاری که به آفریننده‌ی هنجار باز می‌گردد و معیار مربوط به شمول هنجار. با اعمال این معیارها می‌توان هنجار حقوقی را از دیگر هنجارها شناخت.^۸ اما این هنجار حقوقی باید دو ویژگی

^۱ - Normativity of law

^۲ - ویژه، محمد رضا، «تأملی بر سلسله مراتب در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، سال هجدهم، شماره پنجاه، ۱۳۸۸، ص ۱۰۳.

^۳ - Anthony Giddens

^۴ - گیدنز، آنتونی، *جامعه‌شناسی*، ترجمه منوچهر صابری، چاپ هشتم، تهران، نی، ۱۳۸۱، ص ۱۵۱.

^۵ - همان، ص ۱۵۲.

^۶ - Conjoint norms

^۷ - چلبی، مسعود، *جامعه‌شناسی نظم*، چاپ پنجم، تهران، نی، ۱۳۸۹، ص ۴۰.

^۸ - ویژه، محمد رضا، همان، ص ۱۰۲.

عمده را نیز داشته باشد تا بتوان اثر خاص را از آن مطالبه نمود: هنجارها باید عمومی و انتزاعی و دائمی باشند. در واقع هنجار حقوقی کارکردی یکسان کننده است. مبنای ماهوی هنجار حقوقی ایجاد حق و تعهد است که از رابطه‌ایی یگانه، وضعیت‌های گوناگون حقوقی ایجاد می‌کند و از نظر توصیف حقوقی یکسان هستند.^۱

نظام حقوقی مجموعه پریشان از قواعد حقوقی نیست و کارگزاران حقوقی و شهروندان با محصولی واحد و منسجم روبرو هستند. حقوق به نگارش داستانی بلند به دست نویسندگان متعدد شبیه است. برای حفظ یکپارچگی و تناسب داستان، نویسنده بخش دوم داستان مقید به چیزی است که نویسنده بخش اول نگاشته است.^۲ این همان چیزی است که بدان "سلسله مراتب حقوقی" می‌گویند. وقتی سخن از سلسله مراتب قوانین می‌شود باید این نکته را بپذیریم که قوانین لازم‌الاجرای یک کشور دارای ارزش و اهمیت برابر نیستند و قوانین و مقرراتی هستند که به قوانین و مقررات دیگر برتری دارد لذا قوانین و مقررات مادون نباید مغایر با قوانین برتر باشد. برتری قانونی بر یک قانون دیگر در یک کشور مبنای سیاسی دارد و توجیه آن را باید در ماهیت دولت-ملت جستجو کرد. قانون اساسی هر کشوری مهم‌ترین متن سیاسی و حقوقی در دولت-ملت مدرن است. از این آرمان-های کلی «قانون اساسی» که پایه وحدت ملی و نظام سیاسی را تشکیل می‌دهد ضوابط و قواعد دیگری تشکیل می‌شود که برای اداره امور لازم است. این ضوابط و قواعد کلی نباید متناقض با قانون اساسی باشد. در نگرشی کلی، سلسله مراتب در نظم حقوقی بدین معناست که تمامی هنجارهای موجود در نظم حقوقی بر اساس نظم خاصی سازمان یافته‌اند، بدین گونه که برخی از برخی دیگر تبعیت می‌کنند. هر هنجار فرودین اعتبار خویش را از هنجار فرازین می‌گیرد. در واقع شرط اعتبار هنجار فرودین، اعتبار هنجار فرازین است. به موجب نظریه سلسله مراتب هنجارها، نظم حقوقی تنها شامل انبانی از هنجارها نیست، بلکه این نظم بر اساس روابطی ارگانیک طراحی شده است که نظم حقوقی را سازمان می‌بخشد. به عبارت دیگر در ساماندهی هنجارها می‌توان گفت هر هنجار مبنای اعتبار خویش را از هنجار برتر کسب می‌نماید. برای فهم مسئله سلسله مراتب در قوانین باید مروری به مفهوم حاکمیت قانون یا دولت قانونمند بکنیم.^۳ نظریه حکومت قانون القا کننده وجود یک قدرت محدود است زیرا این قدرت تابع مقررات می‌باشد. بر این اساس فرمانروایان همانند شهروندان عادی

^۱ - همان، ص ۱۰۳.

^۲ - جعفری تبار، حسن، *فلسفه تفسیری حقوق*، تهران، انتشار، ۱۳۸۸، ص ۸۳.

^۳ - پرفسور ژاک شوالیه در کتاب دولت قانونمند از اصطلاح دولت قانونمند به جای حاکمیت قانون استفاده می‌کند. ر. ک شوالیه، ژاک، *دولت قانونمند*، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، تهران، دادگستر، ۱۳۷۸.

ملزم به رعایت هنجارهای حقوقی موجود هستند.^۱ رعایت چنین امری مشروعیت قوی‌ای را نیز برای صاحب قدرت این دولت به همراه می‌آورد. هنجارهای حقوقی در بستر خود واقعیت نیز جاری می‌شود و می‌تواند آنچه را که خود بیان می‌کند در پی داشته باشد. این نظریه در پی نوعی دستورگرایی است. به عبارتی حکومت قانون در پی نوعی کمال‌گرایی دستوری دائمی و گسترش بدون توقف عرصه حقوقی می‌باشد. دولت قانونمند تمامیت طلب است به عبارتی در پس طرح قانونمندی کامل و نظم اجتماعی است.^۲ حاکمیت قانون در تاریخی پر اوج و فرود تاریخ حقوق تدوین یافت. این آموزه که دولت‌مردان باید بر پایه قوانین مصوب و شناخته شده و نه به گونه دلخواه یا بدون توجه به آن قوانین رفتار نمایند، تحت عنوان حاکمیت قانون پیگیری شد و امروز یکی از اصول بدیهی نظام‌های حقوقی است. در سنت حقوقی - سیاسی غرب، حاکمیت قانون در تقابل با حکومت شخص معنا شده است.^۳ در ایران اولین بار بعد از انقلاب مشروطه ضرورت پیروی از قانون به شکلی مدرن مطرح و یکی از خواسته‌های تحول‌طلبان شد. به طور کلی برداشت‌ها از حاکمیت قانون را می‌توان در قالب دو طیف عمده مورد بررسی قرار داد:

طیف اول برداشت‌های شکلی و طیف دیگر برداشت‌های ماهوی.

در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، تبعیت از قانون موضوعه یا تضمین و اعمال اصل قانون‌مداری^۴ مهم‌ترین اصل محسوب می‌شود اما در برداشت‌های ماهوی از حاکمیت قانون توجه به اصول و معیارهای فرا حقوقی و اخلاقی از جمله اصول حقوق طبیعی و اصول عدالت واجد اهمیت بوده و جزء لاینفک تئوری حاکمیت قانون شمرده می‌شود.^۵ گرچه هدف حاکمیت قانون از نظر طرفداران هر یک از دو برداشت، محدودیت مقامات حکومتی در اعمال اختیاراتشان است اما در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، شیوه‌ای رویه‌ای برای جلوگیری از عمل خودسرانه حکومت و دفاع از آزادی‌های فردی پیشنهاد می‌شود. این دیدگاه بر جنبه‌های «فرآیند محور»^۶ تأکید می‌کند و فضیلت‌های اخلاقی و معیارهایی از قبیل عدالت را جزئی از تئوری حاکمیت قانون نمی‌دانند. این برداشت در برگیرنده مجموعه‌ای از تضمین‌های شکلی در مقابل سوءاستفاده از قدرت است. مقامات

^۱ - همان، ص ۶۴.

^۲ - همان، ص ۶۵.

^۳ - مالمیری، احمد، *حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها*، چاپ دوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۳۵.
^۴ - legality

^۵ - نقش آموزه‌های اخلاقی تا آنجا در این طیف از برداشت‌ها پررنگ‌تر است که برخی صاحب‌نظران عنوان «اخلاقی» را برای این برداشت ترجیح داده‌اند. نک:

Neumann, M. *The tulle of law: Politicizing Ethics*, (Buligton: Ashgat, 2002) , p.1.

^۶ - Process-oriented

حکومتی به وسیله محدودیت‌های مبتنی بر قانون اساسی، قوانین رویه‌ای و ترتیبات نهادی محدود و مقید می‌شوند. برداشت ماهوی از دیدگاه شکلی فراتر رفته و قانون را به رعایت برخی از ویژگی‌های ماهوی ملزم می‌سازد. از نظر طرفداران برداشت ماهوی، حاکمیت قانون اهداف بلند پروازانه‌تری از صرف برقراری نظم و پیش‌بینی پذیر ساختن امور مختلف اجتماعی و اقتصادی ایفا می‌کند. یکی از جنبه‌های برداشت ماهوی از حاکمیت قانون هر می‌دیدن یا سلسله مراتبی دیدن آن است. در این دیدگاه نظام حقوقی به مثابه هر می فرض می‌شود که متشکل است از هنجارها، ارزش‌ها، قواعد و قوانین. در این هرم اصول و هنجارها و ارزش‌های رأس هرم، اصول و هنجارهای زیرین را موجه ساخته و تغذیه می‌کند. در این بخش ابتدا سلسله مراتب بین هنجارهای حقوقی و جایگاه مصوبات شوراهای اسلامی کشور در این سلسله مراتب بیان می‌شود و در ادامه به آسیب شناسی و ارائه رویکرد مطلوب پرداخته می‌شود.

گفتار اول- تبیین سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران:

در تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کاملاً به سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و تضمین آن توجه شده است. در قانون اساسی تجلی سلسله مراتب هنجارها را در دو جنبه می‌توان شناسایی نمود: نخست بر مبنای نهادهایی که هنجارهای حقوقی را پدید می‌آورند و سپس بر اساس ضمانت اجرایی که قوه مؤسس به طور جداگانه برای تضمین ثبات سطوح گوناگون هنجاری در نظر گرفته است. افزون بر آن باید یادآوری کرد که ضمانت اجراهای مربوط به ارکان حکومت قانون با یکدیگر ارتباط دارند و سلسله مراتب هنجارهای حقوقی نیز از این قاعده منطقی مستثنا نیست.^۱ هر نظم حقوقی تنها بر اساس یک سلسله مراتب استوار می‌شود در حالی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چنین نیست و ما شاهد دو نظم موازی حقوقی و شرعی هستیم که سلسله مراتب خاص خود را دارند. تعامل نظم شرعی و قانونی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در فهم نظام هنجاری مثمر ثمر باشد. با توجه به نوع آرایش قوا در ایران به نظر می‌رسد سلسله مراتب در ایران بیشتر بر اساس مراتب واضح آن‌ها بنا شده است. قانون اساسی در رأس هنجارهای حقوقی قرار می‌گیرد و ضمانت اجرای آن نیز علاوه بر نظارت شورای نگهبان، اصل ۱۱۳ قانون اساسی نیز هست که به موجب آن رئیس جمهور نیز مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد. برخی از

^۱- ویژه، محمد رضا، همان، ص ۱۰۹.

نویسندگان معتقدند که این اصل هیچ گونه ضمانت اجرایی ندارد و اساساً اعمال آن به نقض اصل تفکیک قوا می‌انجامد.^۱ بنابراین صیانت از قانون اساسی برای تضمین تبعیت هنجارهای حقوقی از عالی‌ترین سطح سلسله مراتب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. به علاوه مطابق اصل ۹۸ قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی نیز بر عهده شورای نگهبان است و اعتبار این تفسیر نیز در حد قانون اساسی است.^۲ وضع در مورد قوانین موضوعه تفاوت می‌کند؛ در اصل ۷۱ قانون اساسی اختیار مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری محدود به «حدود مقرر در قانون اساسی» شده است.^۳ در لایه فروتر سلسله مراتب هنجارهای موجود، مقررات اجرایی قرار می‌گیرند که به فراخور اهمیت قانون‌مداری در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی پیرامون تضمین سلسله مراتب در تنظیم آن‌ها راهکارهایی پیش‌بینی شده است. بنابراین، اصل قانون‌مداری نیز به عنوان تضمین تبعیت مقررات اجرایی از قوانین عادی به عنوان دو سطح از سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. اصل عام در زمینه‌ی وضع مقررات اجرایی، اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. در همین زمینه اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی مقرر کرده است که اگر مقررات اجرایی خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشد قاضی می‌تواند از اجرای آن‌ها خودداری کند. به موجب اصل ۱۷۳ نیز دیوان عدالت اداری می‌تواند مقررات اجرایی مغایر با قوانین را ابطال نماید. از موارد تداخل هنجارها در نظام حقوقی، دو سطح مقررات اجرایی و قوانین عادی است. به عبارتی مقررات اجرایی باید هماهنگ با قوانین و مقررات باشد (نگرش حداکثری یا ایجابی) و یا اینکه این مقررات مغایر قوانین و مقررات نباشد (نگرش حداقلی یا سلبی).^۴ این مقوله از دو حیث اهمیت دارد. اول اینکه تمییز بین این دو حوزه، پیوندی میان سلسله مراتب هنجارها و تفکیک قوا ایجاد می‌کند و دوم اینکه بی‌توجهی به این قضیه خطر تجاوز دائمی قوای مقننه و مجریه به حوزه صلاحیت یکدیگر را فراهم می‌آورد. در حوزه مقررات اجرایی رعایت سلسله مراتب بین این مقررات نیز اهمیت می‌یابد. در این مقوله سلسله مراتب بین مقررات اجرایی ارتباط تنگاتنگی با مرجع وضع آن‌ها می‌یابد. شورای نگهبان در این زمینه بر تفکیک صلاحیت هیئت وزیران در وضع آیین‌نامه و دیگر مقامات اجرایی در وضع سایر مقررات تأکید کرده است.^۵

^۱ - برای توضیح بیشتر نک به: ویژه، محمد رضا، «تأملی بر سلسله مراتب در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، ص ۱۲۷.

^۲ - مدنی، سید جلال‌الدین، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ ششم، تهران، پایدار، ص ۲۳۰، ۱۳۸۰.

^۳ - ابوالحمد، عبدالحمید، *مسئله سلسله مراتب در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*، ص ۱۵.

^۴ - ویژه، محمد رضا، همان، ص ۱۱۴.

^۵ - بند ۴ نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ به تاریخ ۱۳۸۲/۴/۱۱.