

بایسته‌های مقررات‌گذاری محلی

ولی رستمی^{۱*}، سید مجتبی حسینی پور اردکانی^{۲**}

۱. دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۴/۲۸ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۱/۲۱

چکیده

مقررات‌گذاری، امروزه ابزاری است در اختیار نهادهای عمومی تا بتوانند اهداف و صلاحیت‌های خود را محقق سازند، شوراهای محلی نیز در حیطه صلاحیت خود در امور محلی در زمره این نهادها قرار می‌گیرند. اما همان‌گونه که هر نهاد مقررات‌گذار در وضع مقرر به منظور تحقق کارآمدی، شفافیت، نظارت‌پذیری و ارتقای مسئولیت ملزم به رعایت اصولی است، شوراهای محلی نیز با در نظر گرفتن ماهیت و حوزه عمل خود ملزم به رعایت معیارهایی هستند که در پرتو آن‌ها تنظیم مقررات توسط این نهادها و نظارت قضایی بر این مقررات سامان یافته و از معضلات نظام غیرمتمرکز تا حد ممکن جلوگیری می‌شود و اهداف چنین نظامی تحقق می‌یابد. از این رو نوشتار حاضر با رویکردی توصیفی - تحلیلی در پی پاسخگویی به این پرسش است که چه بایسته‌هایی به صورت خاص بر وضع مقررات از سوی شوراهای محلی حاکم است. در این زمینه تحقیق حاضر با جست‌وجو در قانون اساسی، نظرات قانون‌گذار اساسی، سایر قوانین و مقررات و دکرترین حقوقی، به اصولی همچون اصل حاکمیت قانون، اصل صلاحیت محلی، اصل مقتضیات محلی، اصل حاکمیت محلی، اصل تقدم منافع ملی بر منافع محلی و اصل مشارکت مردم در مقررات‌گذاری محلی پرداخته است که رعایت آن‌ها در وضع مقررات محلی می‌تواند تحقق اهداف مقررات‌گذاری محلی خوب را به طور چشمگیری برآورده سازد.

واژگان کلیدی: اصل حاکمیت قانون، امور محلی، شوراهای محلی، صلاحیت محلی، مقتضیات محلی، مقررات محلی.

* Email: Vrostami@ut.ac.ir

** Email: Sm.hosseinipoor@gmail.com

Local Regulatory Requirements

Vali Rostami ^{1*} & Sayyed Mojtaba Hosseinipour Ardakani ^{2**}

1-Associate Professor in Public Law, Tehran University, Tehran, Iran.

2- PH. D Student of Public Law, Tehran University, Tehran, Iran.

Abstract

Regulatory regulation is now a tool in the hands of public institutions to achieve their goals and competencies. Local councils also among these institutions within the scope of their competence in local affairs. But just as any regulator is required to adhere to some principles in enacting regulations to achieve efficiency, transparency, supervisability and promotion of accountability; local councils, considering their nature and scope of action, are required to observe some criteria in which ameliorate the regulation by these institutions and judicial review of their regulations. Therefore, the problems of the decentralized system are also avoided as much as possible and the goals of such a system are realized. The present article seeks to examine the specific requirements for the regulation of local councils by a descriptive-analytical approach. In this regard, the present article, by exploring the Constitution and the views of the Constitutional legislator and other laws and regulations and legal doctrine, has presented principles that can significantly meet the goals of good local regulation.

Keywords

: Principle of Rule of Law, Local Affairs, Local Councils, Local Jurisdiction, Local Requirements, Local Regulation.

* Email: Vrostami@ut.ac.ir

** Email: Sm.hosseinipoor@gmail.com

Corresponding Author

مقدمه

در نظام حقوقی ما شوراهای محلی از ارکان اداره امور کشور محسوب شده‌اند که صلاحیت اتخاذ تصمیمات لازم‌الرعایه را دارند و علاوه بر صلاحیت‌های دیگر، مکلف یا مجاز به وضع مقررات و نظاماتی در امور محلی و حتی قواعدی مبنی بر ایجاد رابطه حق و تکلیف مدار میان خود و مردم هستند، هرچند در حدود صلاحیت و شیوه اعمال این امر اختلاف نظر وجود دارد، لکن تصمیمات آن‌ها بدون هیچ تردیدی در زندگی و حقوق شهروندان تأثیر داشته و با این اقتدار، زمینه انحراف و سوءاستفاده از آن همواره وجود دارد. از این رو مقید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های این نهاد در حوزه مقررات‌گذاری به قواعد و بایسته‌هایی از پیش تعیین شده نخستین گامی است که می‌تواند از این امر جلوگیری کرده و حقوق مردم را تضمین کند، همچنین از معایب نظام‌های غیرمتمرکز جلوگیری و به تحقق اهداف آن کمک کند. اما سؤال این است که این اصول چیست و به چه نحو بر مقررات محلی حاکم است؟ چرا که اگر این مقررات به خوبی وضع نشود، علاوه بر اینکه کارآمدی نهاد شوراها را با مشکل جدی مواجه می‌سازد، موجبات تضییع منافع عمومی و حقوق خصوصی شهروندان و بستری برای فساد و در نهایت عدم تحقق اهداف مقررات‌گذاری محلی را فراهم می‌آورد، چرا که شوراها ناگزیر از وضع مقررات در حیطه صلاحیت خود هستند و بدون رعایت این اصول زمینه عدم حسن اجرای اداره امور محلی و به تبع تضییع حقوق شهروندان فراهم خواهد شد. بر این اساس رعایت اصول مزبور در وضع مقررات توسط شوراها نه تنها موجب افزایش کیفیت نظارت بر مقررات محلی و مسئولیت‌پذیری شوراها می‌شود، بلکه در انتها به ارتقای کارآمدی این نهاد و مقررات برآمده از آن منجر خواهد شد. لکن علی‌رغم این اهمیت، در این خصوص تاکنون پژوهشی به نحو خاص این موضوع را مورد توجه قرار نداده است، هرچند اساتید و صاحب‌نظران حقوق اداری و سیاسی ناظر بر مسائلی همچون ماهیت، محدوده صلاحیت و جایگاه شوراها تحقیقات ارزشمندی ارائه کرده‌اند، لکن از این منظر پژوهشی که به این موضوع پرداخته باشد، محقق نشده است که امید است این پژوهش تا حد امکان خلأ موجود در این حوزه را جبران کند.

بر این اساس تحقیق حاضر بر مبنای صلاحیت شوراهای محلی در مقررات‌گذاری محلی با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، پس از گردآوری داده‌ها به روش کتابخانه‌ای به توصیف و تحلیل یافته‌ها پرداخته است. در این زمینه ابتدا صلاحیت مقررات‌گذاری شوراها و چارچوب صلاحیت آن‌ها در وضع مقررات محلی به عنوان مقدمه لازم مورد توجه گرفته و در ادامه به

بررسی الزامات و ویژگی‌هایی که مقررات‌گذاری مطلوب از سوی شوراهای محلی مستلزم آن است، پرداخته شده است.

۱. صلاحیت و چارچوب مقررات‌گذاری شوراهای محلی

مقررات‌گذاری نتیجه تحول در نظریه تفکیک قوا و سیر دگرگونی این اصل است (زارعی و عزیز محمدی، ۱۳۹۶: ۲۱۵؛ اسدیان، ۱۳۹۳: ۲۶۸). لکن دگرگونی‌های اصل تفکیک قوا به صورت غیرمستقیم بر گستره صلاحیت قاعده‌گذاری نهادها نیز تأثیر گذاشت، به نحوی که در کنار سازوکارها، شیوه‌ها، ابزار و نهادهای کلاسیک مداخله حکومت و دولت در اداره امور عمومی، اشکال و ابزار دیگری نیز پیش‌بینی شد و در این زمینه، اشخاص حقوقی حقوق عمومی خاص و مستقل از دولت (نهادهای تنظیم‌گر) وارد عمل شدند. بر این اساس اولاً دولت دیگر تنها فعال مایشاء در عرصه اداره امور عمومی نبوده و ثانیاً نهادهای عمومی کلاسیک و حقوق سخت نیز تنها چارچوب سازمانی، شیوه و ابزار در تنظیم و ساماندهی روابط در حیات جمعی نیستند. به عبارت ساده‌تر، دگرگونی‌های متعاقب صلاحیت مقررات‌گذاری دولت، در ابتدا به صورت ایجاد مراجع خاص و سپس اعطای صلاحیت قاعده‌گذاری به آن‌ها نمود یافت. بر همین اساس نیز با انتزاع بخشی از صلاحیت‌های قوه مجریه و واگذاری آن به مراجعی که از سوی مردم محل انتخاب می‌شدند، پذیرش صلاحیت قاعده‌گذاری محلی برای این مراجع اجتناب‌ناپذیر بود. در واقع همان منطقی که توجیه‌کننده صلاحیت قوه مجریه در قاعده‌گذاری شد، توجیه‌کننده صلاحیت نهادهای محلی در وضع قواعد عام شد (H.Schack, 1983: 211)، به گونه‌ای که می‌توان گفت امروزه صلاحیت نهادهای منتخب محلی در وضع نظامات محلی به بخشی از نظام قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی تبدیل شده است و شوراهای محلی در نظام حقوقی ما به‌عنوان نهادهای حاکمیت محلی علی‌الاصول باید صلاحیت وضع مقررات درباره امور محلی را داشته باشند (آقایی طوق، ۱۳۸۷: ۱۲۹)، چراکه با توجه به فلسفه ایجاد شوراها مبنی بر اداره امور هر محل توسط اهالی همان محل و اصول قانون اساسی مبنی بر اینکه شوراها در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان اداره امور کشور و تصمیم‌گیری هستند و همچنین شناسایی حق مقررات‌گذاری محلی در حدود اختیارات شوراها می‌توان گفت حق مقررات‌گذاری محلی به صورت تلویحی برای شوراها به رسمیت شناخته شده است (رستمی و حسینی پور، ۱۳۹۲: ۴۳ و ۴۶).^۱ البته به‌طور قطع این صلاحیت مقید به الزاماتی است که بدون در نظر گرفتن آن‌ها نمی‌توان وضع مقررات محلی به نحو مطلوب را انتظار داشت. اما پیش از پرداخت به این الزامات شناخت چارچوب صلاحیت شوراها در وضع مقررات به‌عنوان پایه‌ای‌ترین اصل حاکم بر صلاحیت شوراها در

وضع مقررات ضروری می‌نماید. در این خصوص ناچار به ارائه معیارهایی هستیم که در این زمینه برخی از اصول قانون اساسی به‌نحو اثباتی و بعضی دیگر می‌تواند به‌صورت سلبی دربردارنده چنین معیارهای باشد.

از مهم‌ترین اصولی که می‌تواند تعیین‌کننده چارچوب صلاحیت شوراهای محلی باشد، اصل ۱۰۰ قانون اساسی است. مطابق این اصل آنچه موضوع صلاحیت شوراها قرار گرفته، «برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی» است. از این‌رو موضوع صلاحیت شوراها برخی امور اداری و اجرایی است که اصولاً در نظام‌های غیرمتمرکز موضوع تمرکززدایی قرار می‌گیرند و به یکپارچگی، قدرت و حاکمیت لطمه‌ای وارد نمی‌آورند (قاضی، ۱۳۹۰: ۸۳) و بر همین اساس می‌توان امور سیاسی، امنیتی و قضایی را از شمول این موارد خارج دانست. البته قانون اساسی درباره اینکه چه مواردی مشمول برنامه‌های موضوع این اصل قرار می‌گیرند، ساکت است و قانون‌گذار عادی در طول ادوار گذشته مواردی را که بیشتر ناظر بر امور شهرداری‌ها بوده، همچون انتخاب و برکناری شهردار و دهیار، تصویب آیین‌نامه‌های شهرداری، تأیید صورت‌جامع درآمد و هزینه شهرداری، تصویب بودجه، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و برخی وظایف نظارتی و همکاری را در صلاحیت برخی از اقسام شوراهای محلی قرار داده است.^۲ هرچند در مواقعی چنین صلاحیت‌هایی نیز از سوی شورای نگهبان در مقام بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی و صلاحیت‌های نظارتی شوراهای محلی دانسته شده است.^۳

اما همان‌گونه که گفتیم، علاوه بر معیارهای اثباتی، قانون اساسی واجد معیارهای سلبی نیز در تعیین چارچوب صلاحیت شوراهاست و بر این اساس آن دسته از موضوعاتی که در صلاحیت نهادهای اساسی دیگر قرار گرفته است، از شمول صلاحیت شوراها خارج می‌شود و در خصوص صلاحیت مقررگذاشته شوراها می‌توان به اصول مربوط به صلاحیت سایر نهادهای مقررگذاشته به معنای عام اشاره کرد. از مهم‌ترین این اصول، اصول مربوط به موضوعاتی است که ماهیت تقنینی دارد^۴ و در نتیجه از شمول صلاحیت شوراها خارج است. در این خصوص همچنین می‌توان به صلاحیت مقامات قوه مجریه در وضع آیین‌نامه مستقل و اجرایی قوانین اشاره کرد. با این توضیح که مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، صلاحیت وضع آیین‌نامه برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری و همچنین وضع آیین‌نامه اجرایی قوانین بر عهده هریک از وزرا، هیأت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر (در صورت تفویض از سوی هیأت وزیران) قرار گرفته است. از این‌رو شوراها حق

ندارند در این موارد مقرر و وضع کنند. البته این امر نافی این نیست که شوراها در راستای اجرای قوانین در حوزه صلاحیت خود ناظر بر امور محلی واجد صلاحیت مقرر و گذاری باشند، همان‌گونه که مراجع دیگر مانند قوه قضاییه و شورای عالی امنیت ملی نیز در حوزه وظایف و اختیارات خود واجد صلاحیت تصویب آیین‌نامه اجرایی قوانین هستند^۵ و حتی عدم رعایت این صلاحیت مغایر قانون اساسی محسوب می‌شود.^۶

۲. الزامات و اصول حاکم بر مقررات محلی

حال که تا حدودی چارچوب مقررات‌گذاری محلی از سوی شوراها مشخص شد، نوبت به بررسی الزامات و اصولی می‌رسد که نسبت به وضع چنین مقرراتی از سوی شوراها لازم‌الرعایه است، تا بتوان با الزام شوراها به رعایت این موارد، از یک‌سو تنظیم مقررات توسط این نهادها و نظارت قضایی بر مقررات محلی را سامان بخشید و از سوی دیگر تا حد امکان از معایب متصور برای نظام غیرمتمرکز، دوری کرد و اهداف چنین نظامی را محقق ساخت. البته به‌طور قطع بخشی از این اصول را نمی‌توان منحصر به نوع خاصی از مقرر، از جمله مقررات محلی دانست، بلکه بر مقررات‌گذاری در مفهوم عام آن حاکم است. اصولی همچون شفافیت، تناسب، نظارت‌پذیری، انتظار مشروع، ثبات و انسجام، دسترسی، عدم تبعیض، به‌روز بودن، قابل اجرا بودن و قابل سنجش بودن، معطوف بودن به نیازهای واقعی، شفافیت و عدالت‌محوری، از این قبیل اصول هستند که در دکرترین حقوقی و همچنین اسناد مختلف حقوقی از جمله سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و اداری قابل مشاهده است و نسبت به هر مقررهای اعم از محلی و غیرمحلی حاکم است. لکن در این نوشتار آن دسته از اصولی مورد توجه است که به‌نحو خاص ناظر بر چارچوب صلاحیت خاص شوراها در وضع مقررات محلی است، هرچند در مواردی این اصول می‌تواند با اصول عام حاکم بر مقررات‌گذاری نیز وجه اشتراک داشته باشد. اما مسئله مورد توجه در این زمینه، وضعیت خاص آن‌ها نسبت به مقررات‌گذاری محلی از سوی شوراهاست. بر این اساس مبتنی بر اصول قانون اساسی و اهداف و فلسفه مقررات‌گذاری محلی به بررسی این اصول و الزامات خواهیم پرداخت.

۲-۱. اصل حاکمیت قانون

اصل حاکمیت قانون الهام‌بخش مفاهیم و اصول دیگری مانند قانون اساسی‌گرایی، قانونیت، صلاحیت، مسئولیت، پاسخگویی، کنترل قضایی و تفکیک قوا و دیگر اصول و مفاهیم مرتبط است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۸). مطابق این اصل مقامات باید قدرت و اختیارات خود را در چارچوب از پیش تعیین شده‌ای توسط مقنن قرار دهند و در هر جایی که مقرر قانونی یا اذنی

وجود نداشت، حقی برای آن شناسند و از ورود به آن موضوع خودداری ورزند (قشقایی نژاد، ۱۳۹۵: ۱۲۴). از این رو اقتضای حاکمیت قانون آن است که عملکرد و تصمیمات مقامات و مراجع حکومتی در قالب قانون در کلیت آن با رعایت سلسله مراتب هنجارهای حقوقی صورت گیرد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹، ج ۱: ۴۳ و ۴۴). از این رو، این اصل نه تنها بر مقررات محلی حاکم است، بلکه اصل بنیادین و پایه‌ای هر نظام حقوقی محسوب می‌شود. اما در خصوص مقررات محلی در نظام حقوقی ما علاوه بر اینکه اصل ۱۰۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت مقرر داشته تصمیمات شوراها نباید مخالف قوانین کشور باشد، فهم جایگاه مقررات محلی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی به عنوان اساس اصل حاکمیت قانون از اهمیت بسزایی برخوردار است، چراکه با درک چنین جایگاهی می‌توان چارچوب تبعیت مقررات محلی از اصل حاکمیت قانون را فهمید. همچنین اصل حاکمیت قانون واجد ابعاد خاصی است که در ارتباط با محدوده صلاحیت شوراها در وضع مقررات محلی جایگاه ویژه‌ای پیدا می‌کند.

در خصوص جایگاه مقررات محلی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی باید گفت به طور قطع مقصود از «قوانین» در اصل ۱۰۵ قانون اساسی، اعم از قانون اساسی و قوانین عادی است و در نتیجه مقررات محلی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی ذیل قوانین اساسی و عادی و به تبع در مرتبه پایین‌تری از هنجارهایی که نسبت به این قواعد در مرتبه بالاتری قرار دارند، واقع می‌شوند. اما مسئله‌ای که در خصوص این مفهوم وجود دارد این است که آیا شوراها در مقررات‌گذاری محلی ملزم به رعایت مقررات مادون قانون نیز هستند یا خیر، چراکه در اصل ۱۰۵ صرفاً به قوانین اشاره شده و به مقرراتی مانند آیین‌نامه‌های دولتی اشاره‌ای نداشته است. در این زمینه اگرچه از اصل ۱۰۳ قانون اساسی، نوعی استقلال شوراها در حیطة وظایف خود از قوه مجریه و مقامات آن مستنبط می‌گردد و اصل ۱۰۵ نیز همان‌گونه که اشاره شد، صرفاً موازین شرع و قوانین را به نحو مطلق به عنوان هنجارهای لازم‌الرعایه توسط شوراها در تصمیمات خود قلمداد کرده است، اما از ظاهر مفاد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهاى اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی)^۷ این گونه استنباط می‌شود که قانون‌گذار عادی، مصوبات شوراها را ذیل «مقررات کشور» که مصداق اجلای آن آیین‌نامه‌های دولتی است، قرار داده است. حتی اطلاق عبارت «مقررات کشور» همه مصوبات الزام‌آور کشوری از جمله بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها را در برمی‌گیرد و چنین امری باعث نوعی تقلیل جایگاه شوراها در وضع مقررات به پایین‌ترین مرتبه محسوب می‌شود (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۲: ۷۲). لکن فارغ از ایراد وارد بر نحوه تقریر چنین

حکمی، باید گفت با وجود چنین ظاهری نیز حکم مزبور نمی‌تواند به منزله برتری مقررات دولتی نسبت به مقررات محلی باشد، چراکه عدم امکان نقض نظامات یک مرجع توسط مرجع دیگر، الزاماً به معنای جایگاه برتر نظامات مرجع نخست نیست و این زمینه می‌تواند به نحو عکس نیز صادق باشد، چراکه ممکن است این قواعد به لحاظ اعتبار در یک مرتبه قرار داشته باشند، اما به دلیل متفاوت بودن حوزه‌های تخصصی آن‌ها یا بنا به دلایلی خاص، امکان نقض آن قاعده توسط مرجع هم‌عرض وجود نداشته باشد. در خصوص رابطه مقررات محلی مصوب شوراهای با سایر مقررات دولتی نیز به نظر می‌رسد چنین ارتباطی وجود دارد و هم‌عرض با مقررات دولتی محسوب می‌شوند و هیچ‌کدام حق ندارند در حیطه صلاحیت دیگر ورود کنند. بر همین اساس همان‌گونه که شوراهای در مقام وضع مقرره مکلف به رعایت صلاحیت سایر مراجع مقررات‌گذار در مقررات‌گذاری هستند، مراجع مزبور نیز مکلف به رعایت صلاحیت شوراهای در وضع مقررات محلی‌اند. به عبارت دیگر به جای اصل سلسله‌مراتب بین مقررات ملی و محلی باید قائل به اصل صلاحیت مرجع وضع مقررات باشیم.

نکته دیگر در خصوص اصل حاکمیت قانون در ارتباط با مقررات محلی، ناظر بر جایگاه اصل حاکمیت قانون نسبت به مقررات محلی به دلیل تحول قیومیت اداری در نظام غیرمتمرکز به قانون‌مداری است؛ بدین معنا که در نظام غیرمتمرکز در حقیقت قیومیتی وجود ندارد، بلکه این قانون‌مداری است که جایگزین آن می‌شود. در این نظام مقررات و تصمیم‌های محلی نباید مخالف قوانین باشند و بدین صورت اصل قانون‌مداری بسان ضامنی مطمئن، میان مقررات وضع شده توسط مراجع محلی و هنجارهای موضوعه دیگر موجود در نظام حقوقی ملی در سلسله‌مراتب هنجارهای نظام غیرمتمرکز ارتباطی استوار برقرار می‌کند (ویژه، ۱۳۸۹: ۲۴). از این رو اصل حاکمیت قانون علاوه بر آثاری که بر تمامی هنجارهای حقوقی دارد، به سبب سازوکارهای خاص رابطه قوه مرکزی با نهادهای محلی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

۲-۲. اصل صلاحیت محلی

اصل تفکیک قوا در زمره اصولی است که اغلب در سطح موضوعات کلان و مربوط به حوزه حقوق اساسی و نحوه توزیع قدرت سیاسی مطرح می‌شود. لکن این اصل در تعیین مرزهای حوزه حقوق اداری نیز حائز اهمیت است، بدین صورت که اصل مزبور در حقوق اداری به «اصل صلاحیت» فروکاست می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۲). صلاحیت به معنای قدرت بر انجام عمل اداری یا قدرت بر تعیین مجموعه اعمال و اقداماتی است که به لحاظ قانونی اجرای آن‌ها بر عهده اداره است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۴: ۹۷)، البته در حقوق عمومی برخلاف حقوق خصوصی اصل بر عدم صلاحیت مقام عمومی و اداری است، مگر اینکه صلاحیتی به

موجب قانون به وی داده شده باشد، لکن چنین اصلی در مورد اشخاص حقوق عمومی یا همان حاکمیت با مردم برقرار است و نه بین اشخاص حقوق عمومی یا قوا و نهادهای حاکمیتی، چراکه اصل حاکم بر روابط بین قوا و نهادهای حاکمیتی، اصل کارآمدی و اثربخشی است. با این توضیح که اگر نوع روابط قوا در نظام حقوقی کارآمد و اثربخش باشد، مطلوب است و قانون باید در این زمینه تفسیر شود. به تعبیری اگر در خصوص اختصاص یک صلاحیت به یک مقام یا مرجع حاکمیتی با مرجعی دیگر در حاکمیت تردیدی حاصل شد، باید مبتنی بر اصل کارآمدی به این مسئله پرداخت، چراکه بنابر اصلی دیگر، قانون اساسی بناست از نظر ساختاری نظام کامل و هماهنگی را تعریف کند (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۰).

براساس چنین اصلی اولاً فرض می‌شود مقامات عمومی و اداری محدود به صلاحیت‌های اعطایی (وظایف هسته‌ای یا ذاتی) به آن‌ها هستند (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۳: ۱۱۰) و نتیجه آن ممنوعیت دخالت مقامات و مراجع اداری در وظایف و صلاحیت‌های هسته‌ای سایر مراجع است و ثانیاً در صورت تردید در صلاحیت بین نهادهای عمومی، صلاحیت به نهادی اختصاص دارد که نتیجه آن کارآمدی نظام اداره امور عمومی است.

اما در خصوص مقررات‌گذاری محلی اصل مزبور به اصل صلاحیت محلی تعبیر می‌شود که رعایت آن در مقررات‌گذاری محلی ضروری است و می‌توان آن را اصل بنیادین حاکم بر مقررات‌گذاری محلی از سوی نهادهای محلی دانست، چراکه اگرچه اصل مزبور خود می‌تواند از حقوق اصل کلی حاکمیت قانون قلمداد شود، با عنایت به اینکه اساساً هدف از اعطای صلاحیت مقررات‌گذاری به نهاد محلی، تنظیم امور محلی از سوی نهادهای برآمده از همان محل است، از این رو چنین اصلی در ارتباط با این دسته از مقررات اهمیت بسزایی دارد. در تعیین چارچوب صلاحیت شوراهای محلی در قانون اساسی ما نیز با نگاهی به اصول مربوط به این نهاد به‌ویژه اصل ۱۰۰ مشخص می‌شود که صلاحیت شوراهای ناظر بر آن دسته از امور عمومی است که جنبه محلی دارد یا به عبارت دیگر جنبه محلی امور عمومی است که موضوع صلاحیت شوراهای محلی در این اصل قرار گرفته است، چراکه مطابق این اصل، شوراهای به‌عنوان سازوکاری که زمینه مشارکت و همکاری مردم در پیشرفت امور مختلف محلی را فراهم می‌کند، در نظر گرفته شده است (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۳۵) از این رو، شوراهای محلی نیز به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر و مقررات‌گذار در وضع مقررات ملزم به رعایت چنین اصلی هستند. با این توضیح که هسته مرکزی و ذاتی صلاحیت شوراهای به‌عنوان نهاد غیرمتمرکز، تصمیم‌گیری در خصوص امور محلی است و مطابق اصل پیش‌گفته، نهاد مزبور حق مقررده‌گذاری در خصوص امور ملی به‌عنوان هسته مرکزی صلاحیت قوه مرکزی را ندارد و در صورت تجاوز

از حدود این صلاحیت، مقرر مزبور قابلیت ابطال را خواهد داشت و از همین رو، تعیین دامنه و حدود امور محلی به‌عنوان چارچوب اصلی صلاحیت نهاد محلی اهمیت می‌یابد. در این زمینه باید گفت به‌طور کلی «امور محلی» به‌عنوان یکی از اقسام «امور عمومی»، به آن دسته از امور عمومی اطلاق می‌شود که منافع و ثمرات آن مردم ناحیه و محل معینی را در برمی‌گیرد و براساس همین شاخص اصلی است که شیوه عدم تمرکز برای نحوه اداره این امور به رسمیت شناخته شده یا توجیه شده است (ویژه، ۱۳۸۹: ۱۷). به‌عبارتی این دسته از امور عمومی هم از حیث کمی و هم از حیث ماهوی و نظام حقوقی حاکم ویژگی‌های منحصربه‌فردی دارند که آن‌ها را از سایر امور عمومی متمایز می‌سازد و از اولین شروط اصلی نظام‌های غیرمتمرکز در کشورهای بسط محسوب می‌شوند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۰۰). اما در خصوص اینکه مختصات و ماهیت این امور چیست، باید گفت اگرچه مباحث زیادی تاکنون در خصوص عناصر و تعریف نظام غیرمتمرکز صورت گرفته، مفهوم «امر محلی» به‌عنوان مبنای چنین نظامی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. هرچند با توجه به تعاریف بیان‌شده و نیز تعاریف ارائه‌شده از نظام عدم تمرکز و نهادهای غیرمتمرکز^۱، می‌توان نتیجه گرفت که امر محلی اولاً امری عمومی است که اصولاً مربوط به نیازهای محلی است و در محدوده جغرافیایی معین بر عهده نهادهای خاصی گذاشته شده که اصولاً منتخب همان محل هستند؛ ثانیاً ماهیت اداری و اجرایی دارد؛ ثالثاً صلاحیت اداره چنین اموری از سوی حکومت مرکزی و به موجب قانون به این نهادها اعطا شده است؛ رابعاً نفع و لزوم رعایت مقتضیات محلی در شناسایی این امور نقش اساسی دارد؛ خامساً منابع تأمین مالی و شخصیت حقوقی نهادهای متولی این امور مستقل از دولت است. بنابراین می‌توان گفت «امور محلی» عبارت است از آن دسته از امور عمومی که ماهیت اداری و اجرایی داشته و مربوط به منافع و مصالح خاص منطقه‌ای از تقسیمات کشوری است و به موجب قانون و در راستای جلب مشارکت‌های داوطلبانه مردمی و کاستن از بار دولت مرکزی، اداره این امور از سوی دولت به نهادهای ذی‌صلاح و نمایندگان منتخب مردم محلی با داشتن استقلال نسبی از دولت واگذار شده است.

اما مسئله حائز اهمیت در خصوص این دسته از امور عمومی، ملاک و معیار تشخیص این امور یا به‌عبارت دیگر تفکیک آن با «امور ملی» به‌عنوان شاخص اصلی صلاحیت نهادهای محلی است. در این زمینه باید گفت هرچند به‌طور کلی و دقیق نمی‌توان میان امور ملی و محلی حد فاصلی به‌نحو مطلق ایجاد کرد و نامشخص بودن این مرز بین امور ملی و محلی ریشه بسیاری از مشکلات است (نوذرپور، ۱۳۸۹: ۱۶۵) و در واقع تفکیک این امور در همه جوامع به یک نحو صورت نمی‌گیرد و قابل انعطاف است و تابع قاعده‌ای کلی و عمومی برای همه کشورها

نیست، بلکه با توجه به تقسیمات کشوری و جغرافیایی، نژادی، عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و نیز سوابق تاریخی و عرف مرزبندی‌های گوناگونی وجود خواهد داشت (نوبین، ۱۳۹۰: ۱۲۹). به این صورت که در یک مقطع زمانی و شرایط خاص امکان دارد امری جزء امور ملی تلقی شود و در مکان و زمان دیگری همان امر، جزئی از امور محلی قلمداد شود (مقیمی، ۱۳۸۶: ۴۷). لکن به‌طور کلی می‌توان با عنایت به تعریف این امور، معیارهایی از جمله تأمین منافع محلی و جلب رضایت مردم محل، انتساب به نهادهای محلی و دایره تأثیر آن را در نظر گرفت، اما با عنایت به نکته مذکور چنین ضوابطی را نمی‌توان معیارهایی ثابت و مسلم تلقی کرد، از این رو در این زمینه آنچه ملاک قطعی واقع می‌شود، نظر قانون‌گذار در شناسایی این امور است، چراکه یکی از ارکان نظام عدم تمرکز، تعیین دامنه صلاحیت نهادهای غیرمتمرکز از سوی قانون‌گذار است (عباسی، ۱۳۹۰: ۷۶) و صلاحیت این نهادها ناظر بر امور محلی است و در نتیجه این قانون‌گذار است که در نهایت دامنه و نوع این امور را مشخص می‌کند. با این توضیح که قانون‌گذار از طریق وضع قانون، امور عمومی محلی را در اختیار مقامات و نهادهای محلی قرار می‌دهد. البته شایان ذکر است شیوه‌های مختلفی برای تعیین این امور از سوی قانون‌گذار وجود دارد، ولی به‌طور کلی می‌توان گفت در نظام حقوقی کشور ما اصل بر ملی بودن امور است، مگر اینکه برخلاف آن تصریح شود، بدین ترتیب که اصل بر آن است که امور محلی باید به‌صراحت پیش‌بینی شوند و مابقی امور جزء صلاحیت‌های ملی و در اختیار دولت مرکزی قرار می‌گیرد. از این رو در صورت تردید در تشخیص این امور می‌بایست اصل را بر ملی بودن امر مزبور دانست (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۸).

۲-۳. اصل رعایت مقتضیات محلی

فلسفه تأسیس نهاد «مقررات‌گذاری محلی» به‌طور کلی در حقیقت کمک به اجرای آسان‌تر مقررات در مناطق از حیث توجه به ضرورت‌ها و مقتضیات محلی امور و تناسب میان تصمیمات محلی با مقتضیات و شرایط موجود در این مناطق بوده است (نوروزی، ۱۳۸۹: ۷۴). با این شرح که یکی از مسائل مهم در امر مقررات‌گذاری، آشنایی کافی مقام واضع مقررات با مقتضیات مربوط به موضوع مقررات‌گذاری است، موضوعی که به‌نظر می‌رسد یکی از دلایل قرار دادن شوراها به‌عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیر و اداره‌کننده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بوده است. این امر در اصل ۱۰۰ و در بیان اهداف تشکیل شوراهای محلی نیز بیان شده است؛ بدین صورت که اگرچه غایت تشکیل شوراها از یک نظر تأمین همکاری مردم است، اما از بعد دیگر در نظر گرفتن مقتضیات محلی در اداره امور مناطق است و این دو مؤلفه از ارکان اداره امور محلی توسط نهادهای محلی به‌شمار می‌روند.

همچنین مبنای اصلی تمرکززدایی به‌عنوان فلسفه اصلی تأسیس نهادهای محلی، اعطای حجمی از استقلال و صلاحیت به واحدهای محلی است، به‌نحوی که قادر باشند با در نظر گرفتن اقتضائات امور محلی، به تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و مدیریت در این امور بپردازند (گرجی ازدریانی، ۱۳۸۸: ۱۰۹)، چراکه عدم تمرکز عبارت است از دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین تا به‌طور آزادانه اداره شوند و به موجب قانون، در چارچوب اختیارات اداری که به این واحدهای سرزمینی اعطا شده است، به تصمیم‌گیری در امور محلی بپردازند (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۸۲). از این‌رو تمرکززدایی ضامنی برای بهترین سنجش نیازهای عمومی در سطح محلی و یافتن پاسخ مناسب نسبت به این نیازها محسوب می‌شود که در نهایت باید به بهبود فرایند اداری به‌ویژه در ارائه خدمات عمومی منجر شود (ویژه، ۱۳۸۹: ۱۸).

بنابراین یکی از مبانی اساسی تشکیل شوراهای و پیش‌بینی صلاحیت وضع مقررات توسط نهاد محلی را می‌توان رعایت مقتضیات محلی در اداره امور محلی دانست که به‌صراحت در اصل ۱۰۰ قانون اساسی بر آن تأکید شده است. بی‌تردید این مهم باید به‌نحو خاص در مقررات‌گذاری محلی مورد توجه باشد و عدم رعایت این مقتضیات باید به‌عنوان یکی از مواردی که موجب ابطال مقررات می‌شود، لحاظ شود. به این ترتیب شوراهای در وضع مقررات باید با ارائه توضیحات و مستندات لازم نحوه توجه به این مقتضیات در مقررات مصوب خود را روشن سازند و با وضع مقررات مبتنی بر چنین اقتضائاتی سازوکارهای محلی را در رویارویی با چالش‌ها بهبود بخشند. اما نکته مهم در این زمینه، مرجع و ضابطه احراز رعایت چنین اقتضائاتی در مقررات‌گذاری محلی از سوی نهاد محلی است، چراکه به‌طور قطع مرجع اولیه رعایت مقتضیات محلی در مقررات محلی، خود نهاد محلی است. اما اگر بخواهیم چنین امری را اصل لازم‌الرعایه در مقررات‌گذاری محلی تلقی کنیم، ناچار به تشخیص انحراف از این اصل در مقررات‌گذاری محلی هستیم. در این زمینه باید گفت با عنایت به فلسفه شناسایی صلاحیت مقررات‌گذاری محلی برای شوراهای، در نظر گرفتن اقتضائات مزبور در مقررات مصوب شوراهای ضرورتاً یک اصل محسوب می‌شود و در نتیجه عدم رعایت اقتضائات محلی در مقررات محلی باید از سوی مرجع ناظر با ارائه مدارک و دلایل بی‌توجهی به این اقتضائات اثبات شود.

به‌نظر می‌رسد مقنن اساسی در پی این هدف بوده است که امور مربوط به هر منطقه مبتنی بر مقتضیات محلی و براساس نظر و رأی اکثریت مردم آن منطقه و توسط افرادی که انتخاب می‌کنند، چارچوب‌گذاری شود.

۲-۴. اصل حاکمیت محلی

اصل محلی بودن قوانین که از آن به صلاحیت سرزمینی قوانین نیز تعبیر می‌شود، از جمله اصولی است که کم و بیش و با ملاحظاتی نسبت به تمامی قوانین در معنای عام آن و به‌ویژه در خصوص قوانین جزایی مجری است. مطابق چنین اصلی، شمول قوانین یک کشور نسبت به کلیه اشخاص، اموال و نیز اموری خواهد بود که در قلمرو سیاسی و جغرافیایی آن کشور قرار دارد و اساساً قابل اجرا در خصوص افراد و امور خارج از قلمرو کشور نیست. بر همین اساس ماده ۵ قانون مدنی مقرر داشته «کلیه سکنه ایران، اعم از اتباع خارجه و داخله، مطیع قوانین ایران خواهند بود، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد». البته باید توجه داشت که این قاعده در ارتباط با قوانین و مقررات ملی استثنائات متعددی دارد. اما چنین اصلی در محدوده‌ای کوچک‌تر نسبت به مقررات محلی نیز حاکم است و به سبب مرزهای حساسی که امور محلی با امور ملی در منطقه جغرافیایی دارد، اهمیت مضاعفی می‌یابد. چه اینکه محدوده تحت صلاحیت نهادهای محلی محدوده معینی از قلمرو کشور محسوب می‌شوند و نظامات محلی صرفاً در محدوده و حریم محدوده جغرافیایی مزبور قابل اعمال هستند (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۲: ۷۶). مطابق این اصل نهاد محلی در وضع مقررات محلی حق ندارد قواعدی وضع کند که از حیث جغرافیایی خارج از محدوده جغرافیایی صلاحیت نهاد مزبور باشد. از این رو برعکس قوانین ملی که در کل کشور تأثیر می‌گذارد و به‌نوعی همه‌گیر و کلی است، مقررات محلی صرفاً در محدوده و حریم همان محل اجرا می‌شوند. بر همین اساس نیز گفته می‌شود قدرت ایجاد الزام مقررات محلی به‌نحوی است که اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی به شرط استقرار در حیطه محل مشمول مقرر خواهند بود. البته استقرار در محل حسب مورد می‌تواند شامل فعالیت، اشتغال، سکونت و حتی آمد و شد باشد. بنابراین اینکه برای مثال نهاد محلی به‌منظور ورود و خروج اهالی محل دیگر جهت نظارت بر بهداشت در محدوده محل اقدام به برقراری ضوابطی کند، برخلاف چنین اصلی تلقی نمی‌شود.

شایان ذکر است اگرچه گستردگی و ماهیت مقررات محلی در نهایت ممکن است به‌صورت غیرمستقیم در قلمرو جغرافیای کل کشور تأثیر بگذارد و به‌نوعی آثار ملی داشته باشد، در هر صورت چنین آثاری به این مفهوم نیست که مقرر محلی می‌تواند نسبت به بیرون از محدوده جغرافیایی تحت صلاحیت نهاد محلی اثر الزامی و قانونی داشته باشد. برای نمونه برخی از مصوبات نهاد محلی ممکن است در خصوص مسائل مالی و اقتصادی منطقه باشد که این مسئله در نهایت بر اقتصاد ملی اثر خواهد کرد. بنابراین مقرر مزبور هرچند به‌نحو جزئی، اما

بر کل کشور تأثیر خواهد داشت، اما چنین تأثیری نمی‌تواند نافی صلاحیت نهاد محلی در وضع مقرره واجد آثار اقتصادی باشد.

۲-۵. اصل تقدم منافع ملی بر منافع محلی

اصل حاکمیت قانون در مفهوم عام خود، صلاحیت دولت مرکزی و نهاد محلی را نیز مشخص می‌کند و در این تفکیک صلاحیتی، صلاحیت دولت مرکزی به مسائل سیاست‌گذاری، مدیریت کلان کشور و حفظ منافع ملی و صلاحیت مراجع محلی به مدیریت خرد و اجرایی امور محلی اختصاص می‌یابد. از این منظر نظام حقوقی حوزه عمومی ملی و حوزه‌های عمومی محلی کاملاً از یکدیگر متمایز می‌شود، اما مهم‌ترین نقش دولت در این چارچوب، نقش نظارتی است که در رابطه با نهادهای محلی و غیرمتمرکز ایفا می‌کند و آنچه این دو نظام را به هم پیوند می‌دهد، لزوم صیانت از منافع عمومی است که در هر دو نظام هرچند به گونه‌ای متفاوت باید وجود داشته باشد (ویژه، ۱۳۸۹: ۲۴ و ۲۵). بر همین اساس از جمله اصولی که بر نظام غیرمتمرکز و به‌نحو خاص بر صلاحیت مقرره‌گذاری نهادهای محلی حاکم است، لزوم رعایت مصلحت و منافع ملی و تقدم آن بر منافع محل در وضع مقررات محلی است. با این توضیح که اگرچه فلسفه و شالوده نظام‌های غیرمتمرکز بر رعایت مقتضیات و منافع محلی در تصمیم‌گیری و اداره امور محلی استوار است، لکن چنین امری مطلق نیست و در صورتی که در تصمیم‌گیری نهاد محلی، امر میان حفظ منافع ملی یا در نظر گرفتن منافع محلی متعین گردد، آنچه باید مورد توجه قرار گیرد، لزوم رعایت منافع و اقتضائات ملی است. در حالی که نظام عدم تمرکز به‌عنوان سرچشمه مقررات‌گذاری محلی، اغلب موجب عدم شناسایی منافع عمومی و ترجیح منافع محلی فعلی می‌شود (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۱۱). از همین رو ذیل اصل ۱۰۰ قانون اساسی تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراها در قوانین را منوط به رعایت اصول وحدت ملی، تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی کرده است و در واقع قانون‌گذار اساسی با ذکر مؤلفه‌های مزبور به‌عنوان چارچوب لازم‌الرعایه در وضع قوانین تعیین‌کننده صلاحیت شوراها در مقام بیان لزوم رعایت منافع ملی در اعمال صلاحیت شوراها اعم از تصمیمات موردی یا عام بوده است. لذا هرچند با توجه به فضایل و امتیازاتی که برای عدم تمرکز وجود دارد، انحراف از آن بی‌اعتنایی به حقوق و علائق محلی به‌شمار می‌رود، اما توجه مطلق به این اصل بدون در نظر گرفتن اصل حاکمیت ملی و وحدت و تمامیت ارضی به‌منزله تجزیه و تلاشی کشور است و بدین سبب قاعده حقوقی جامعی لازم می‌آید تا براساس آن بتوان بین اصول مذکور سازگاری ایجاد کرد و کمال مطلوب در این قاعده مقدم شمردن اصل حاکمیت ملی و تمامیت ارضی بر اصل عدم تمرکز است (هاشمی،

۱۳۸۶، ج ۱: ۴۹۱). اما مسئله مهم در این میان، اولاً تعریف و چارچوب منافع ملی و ثانیاً ضمانت اجرای عدم تعارض میان منافع ملی و محلی و مرجع تشخیص در این زمینه است. در این زمینه چنانکه ذیل اصل ۱۰۰ مقرر داشته، رئیس مربوط به منافع ملی می‌بایست در قوانین تعیین‌کننده حدود صلاحیت شوراها مورد توجه قرار گیرد و از این رو تعریف و تعیین چارچوب منافع ملی در ارتباط با صلاحیت شوراها اعم از مقررات‌گذاری و غیره بر عهده قانون‌گذار است و سازوکاری که به منظور تحقق و تضمین چنین اصلی پیش‌بینی شده است، همان ابزار نظارت بر نهادهای غیرمتمرکز است. به عبارت دیگر، برای اجرای اصل تقدم حاکمیت و منافع ملی بر منافع محلی و مقابله با زیاده‌روی‌های نهاد محلی و جلوگیری از تجاوزات واحدهای غیرمتمرکز به قلمرو صلاحیت قدرت مرکزی، نظارت دولت مرکزی بر ارگان‌های محلی ضرورت می‌یابد که این نظارت متناسب با نوع ضمانت اجرا توسط ارگان‌های مختلف دولت مرکزی اعمال می‌شود.

۲-۶. اصل مشارکت مردم در مقررات‌گذاری محلی

از جمله مواردی که می‌تواند مبنای قرار دادن وضع مقررات محلی در صلاحیت شوراها باشد، ضرورت توجه به آرای اکثریت مردم هر منطقه است (حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۷). اگرچه اصل ۶ قانون اساسی صرفاً انتخاب اعضای شوراها را یکی از طرق اداره کشور به اتکای آرای عمومی قلمداد کرده است، اصل ۱۰۰ ایجاد نهاد شوراها را طریقی برای تحقق همکاری مردم در پیشبرد امور محلی محسوب کرده است. از اصول مزبور هرچند نمی‌توان به‌صراحت لزوم مشارکت مردم در مقررات‌گذاری محلی از سوی شوراهای محلی را مستفاد دانست، لکن به‌طور قطع این امر می‌تواند در راستای تحقق هدف قانون‌گذار اساسی در ایجاد نهاد شوراها دانسته شود. همچنین در مقابل اصولاً فلسفه تمرکززدایی بر پایه مشارکت بیشتر شهروندان محلی در سیاست‌گذاری‌ها و تعیین سرنوشت خویش شکل گرفته است و مشارکت فقط به حمایت مردم از تصمیم‌گیران و تأیید سیاست‌های آنان یا حضور در انتخابات محدود نمی‌شود، بلکه فرایندی است که در آن شهروندان و مسئولان در تصمیم‌گیری شهری سهیم می‌شوند (برک‌پور، ۱۳۸۵: ۵۰۱). این مسئله به‌خصوص با تحول رویکرد مدیریت شهری دولت‌مدار به حکمروایی شهری اهمیت بسزایی یافته است. بر این اساس حکمروایی فرایندی است که هم شامل تصمیم‌گیری و هم اجرای تصمیمات می‌شود و مشارکت شهروندان در چنین فرایندی از شاخصه‌های حکمروایی محلی خوب محسوب می‌شود (رهنمایی و کشاورز، ۱۳۸۹: ۴۱ و ۵۰). در این زمینه توسعه طرحی برای بهبود مشارکت شهروندان و «ذی‌نفعان» (کسانی که نفع خاصی در یک مسئله دارند)، یکی از عناصر چنین راهبردی است و تصمیم‌گیری مشارکتی و

اجماعی از راهکارهای این رویکرد هستند (Sisk, 2008: 4). در کشورهای مختلف تکمیل حلقه‌های نظام شورایی برای ارتباط بهتر شهروندان با مدیریت محلی مورد توجه قرار گرفته است که بر این اساس نه تنها خواسته و مشکلات شهروندان انعکاس بهتری در سیاست‌گذاری‌ها پیدا می‌کنند، بلکه تمرکززدایی به معنای واقعی نیز اتفاق می‌افتد و مردم احساس رضایت بیشتری از مدیران دارند. شهرهای بزرگ به‌منظور مشارکت بیشتر مردم نیز مستعد تقسیمات بیشتر و تمرکززدایی افزون‌تر در درون شهرها و تبدیل آن‌ها به واحدهای کوچک‌تر مانند نواحی، مناطق، محلات و دیگر هویت‌ها هستند؛ ایده حکمرانی چندلایه ایده سودمندی برای توصیف آن‌هاست. به عبارت دیگر، لایه‌های مختلفی از حکمرانی در سطوح شهرهای بزرگ وجود دارد و سطوح وابسته در درون سطوح دیگر «لانه کرده‌اند»؛ نظامی از حلقه‌های متحدالمركز که هر کدام سطح بزرگ‌تری از حکومت با جمعیتی بیشتر را پوشش می‌دهند. این اقدام در راستای پیاده‌سازی این ایده است: تا حد امکان تصمیمات باید در سطحی اتخاذ شوند که به مردم نزدیک‌تر است (Sisk, 2008: 42).

نتیجه‌گیری

با عنایت به اهداف در نظر گرفته‌شده برای نظام‌های غیرمتمركز و نیز کارکرد اصلی مقررات محلی، تمامی مقررات محلی به‌منظور اثربخشی و کارایی لازم، ضرورتاً باید متضمن الزامات خاصی باشند که این الزامات خود نشأت گرفته از فلسفه و هدف چنین مقرراتی است، البته باید به این نکته توجه داشت که این الزامات لزوماً می‌بایست از وصف هنجاری و بایدانگارانة برخوردار باشند. از این‌رو مقررات محلی خوب باید علاوه بر اینکه متضمن رعایت مهم‌ترین اصول حقوق عمومی نظیر اصل برابری، تناسب، نظارت‌پذیری، انتظار مشروع، ثبات، انسجام، دسترسی و شفافیت باشد، لازم است به‌طور خاص دربردارنده الزاماتی مانند رعایت اصل حاکمیت قانون، اصل صلاحیت محلی، اصل مقتضیات محلی، اصل حاکمیت محلی، اصل تقدم منافع ملی بر منافع محلی و اصل مشارکت مردم در مقررات‌گذاری محلی باشد که در این نوشتار مورد توجه قرار گرفت. این اصول به‌گونه‌ای است که یا اساساً به این دسته از مقررات اختصاص دارد یا اینکه حاکمیت آن‌ها بر این مقررات از بعد خاصی مورد توجه قرار می‌گیرد و به‌طور قطع زمانی می‌توان انتظار رعایت این اصول را در مقررات‌گذاری محلی داشت که این اصول به‌نحو مناسبی در قوانین حاکم بر مقررات‌گذاری محلی پیش‌بینی شوند و قوه مرکزی در اعمال نظارت بر این مقررات و عملکرد نهاد محلی این اصول را مدنظر قرار دهد.

یادداشت‌ها

۱. در خصوص صلاحیت مقررات‌گذاری شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اگرچه نظرهای مختلفی وجود دارد و ممکن است برخی مستند به اصطلاح نظارت در اصل ۱۰۰ قانون اساسی، صلاحیت شوراهای محلی را به نوع خاصی از نظارت که فاقد هرگونه قاعده‌گذاری در امور محلی است منحصر نمایند و در نهایت صلاحیت این شوراها را همکاری با دولت تلقی کنند که در کنار نهادهای تصمیم‌گیر تشکیل و جنبه هدایت، ارشاد و فکری دارند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۱۹۳)، لکن باید به این مسئله توجه داشت که هرچند 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 شوراها را در «نظارت» بر امور محل مربوطه منحصر کرده است، اما اولاً اصل ۱۰۰ را می‌توان تنها ناظر بر یک بخش از صلاحیت شورا دانست و در واقع قانون‌گذار اساسی علاوه بر شأن نظارتی قائل به شأن تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری شوراها نیز بوده است (دشتی، ۱۳۸۹: ۱۵۳) و اثبات صلاحیت نظارتی نمی‌تواند نافی صلاحیت‌های دیگر این نهاد باشد و در نهایت می‌توان گفت قانون‌گذار اساسی سعی داشته بر این بخش از صلاحیت شوراها تأکید ویژه داشته باشد (اصلائی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۴۱۲)؛ ثانیاً «نظارت» در این اصل را نمی‌توان نوعی نظارت ساده بر امور تلقی کرد، چراکه بدون تردید اصول قانون اساسی را می‌بایست در چارچوب اصول کلی این قانون تفسیر و معنا کرد. بنابراین نظارت مذکور در این اصل نیز در چارچوب اصل ۷ از اصول کلی قانون اساسی که شوراها را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌داند و همچنین اصول دیگر نظیر اصول ۱۲، ۱۰۳ و ۱۰۵ قانون اساسی که به صلاحیت مقررات‌گذاری و تصمیم‌گیری شوراها اشاره دارد، معنا می‌شود و تصریح به اینکه در هر یک از مناطق که یکی از مذاهب اکثریت دارند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها براساس آن مذهب تنظیم شود، نشان می‌دهد که قانون‌گذار اساسی برای شوراهای محلی صلاحیتی فراتر از صرف نظارت بر امور محلی قائل بوده است و آن‌ها را واجد صلاحیت وضع مقررات محلی دانسته است و علاوه بر این وضع مقررات محلی را در انحصار این شوراها قرار داده است، به گونه‌ای که سایر نهادها و مقامات حتی مقامات محلی حق وضع این گونه مقررات را ندارد (ابراهیمی و همکاران، ۱۳۹۸، ج ۱: ۳۴۱).
۲. مواد ۷۶، ۷۹ و ۸۰ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۳. ر.ک: یادداشت شماره ۲.
۴. در این زمینه می‌توان به مواردی همچون «جرم و مجازات» (اصل ۳۶)، «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص» (اصل ۲۰)، «وضع، معافیت و یا هرگونه تخفیف مالیات» (اصل ۵۱) اشاره کرد.
۵. برای نمونه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:
- تبصره ماده ۲۴ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی:
- آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط قوه قضاییه تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانونی به تأیید رئیس قوه قضاییه می‌رسد.
- ماده ۱۴ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۹۷/۷/۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی:
- آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط شورا تهیه می‌شود و پس از تأیید توسط رئیس قوه قضاییه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.
۶. در این زمینه می‌توان برای مثال به نظر شورای نگهبان به شرح ذیل اشاره کرد:
- نظر شماره: ۹۴/۱۰۲/۲۲۵۶ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۴:

در ماده ۱۳ موضوع اصلاح ماده ۷۶، منوط نمودن تصویب آیین‌نامه در مواردی که مربوط به امور اجرایی است به تأیید رئیس قوه قضاییه، مغایر اصول ۵۷ و ۱۳۸ قانون اساسی است و آنچه مربوط به امور قضایی است به تصویب هیأت وزیران، مغایر اصول ۵۷ و ۱۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

۷. ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران:

مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض «هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» - که در این قانون به اختصار «هیأت تطبیق مصوبات» نامیده می‌شود - قرار نگیرد لازم‌الاجراء می‌باشد و در صورتی که هیأت مذکور آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهد می‌تواند با ذکر مورد و به‌طور مستقل حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر کند ...

▲ تمرکززدایی را می‌توان به انتقال یا تفویض اختیار در زمینه برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و یا مدیریت بخشی از امور اداری و اجرایی در محل که ماهیت محلی دارد از طرف مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی براساس تعریف مجدد ساختارها، رویه‌ها و شیوه‌های حکمرانی جهت نزدیک‌تر شدن به شهروندان توصیف کرد (Miller, 2002: 3؛ عباسی، ۱۳۹۰: ۷۶).

منابع الف) فارسی

۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۸۷)، «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراهای ایران»، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، ش ۵۶، صص ۱۲۵-۱۴۴.
۲. ابراهیمی و سایرین (۱۳۹۸)، بازخوانی تحلیلی قانون اساسی مبتنی بر مشروح مذاکرات تصویب قانون اساسی (۱۳۵۸) جلد اول (اصول ۱ تا ۲۰)، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول، ج ۱.
۳. اسدیان، احمد (۱۳۹۳)، تحولات تفکیک قوا، تهران: انتشارات مجد، چ دوم.
۴. اصلانی، فیروز و علی سهرابلو (۱۳۹۴)، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، ش ۳، صص ۴۰۵-۴۲۷.
۵. امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران: میزان، چ سیزدهم، ج ۱.
۶. برک پور، ناصر (۱۳۸۵)، «حکروایی شهر و نظام اداره شهرها در ایران»، کنفرانس ملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد.
۷. حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول متمرکززدایی»، فقه و حقوق، سال پنجم، ش ۲۰، صص ۱۱۱-۱۳۱.
۸. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پور اردکانی (۱۳۹۲)، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، دانش حقوق عمومی، سال دوم، ش ۵، صص ۴۱-۶۰.
۹. حسینی پور اردکانی، سید مجتبی (۱۳۹۲)، فلسفه، جایگاه و صلاحیت شوراهای اسلامی محلی از منظر قانون‌گذاری اساسی، گزارش پژوهشی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۲۰.
۱۰. دشتی، علی (۱۳۸۹) «شوراهای محلی در ایران: مشارکت و همکاری یا مشارکت و تصمیم‌گیری»، شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه، تهران: دادگستر، چ اول.
۱۱. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری (۱)، تهران: میزان، چ اول.
۱۲. رهنمایی، محمدتقی و مهناز کشاورز (۱۳۸۹)، «بررسی الگوی حکمرانی خوب و نقش دولت در مدیریت و اداره امور شهرها در ایران»، جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای (دوفصلنامه)، سال اول، ش اول، صص ۲۳-۵۵.
۱۳. زارعی، محمدحسین و فاطمه عزیز محمدی (۱۳۹۶)، «تحولات تفکیک قوا در پرتو حکمرانی تنظیمی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۰، ش ۳ (۷۹)، صص ۲۱۳-۲۳۷.
۱۴. عباسی، بیژن (۱۳۸۷)، «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، ش ۴، صص ۲۸۱-۲۹۵.

۱۵. عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر، چ دوم.
۱۶. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، *کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مجد، چ سوم.
۱۷. فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۹۲)، *حقوق روابط شورا و شهرداری*، تهران: مجد، چ دوم.
۱۸. فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۹۴)، *حقوق اداری تطبیقی؛ عدالت رویه‌ای*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چ اول.
۱۹. فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران (۱۳۹۱)، *تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
۲۰. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۹۰)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، چ چهل و دوم.
۲۱. قاسمی، حامد (۱۳۸۰)، «نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۳۳-۳۴، صص ۱۴۹-۱۸۴.
۲۲. قشقایی‌نژاد، مرجان (۱۳۹۵)، *اصول حکمرانی خوب در پرتو آراء دیوان عدالت اداری ایران*، تهران: جنگل، چ اول.
۲۳. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)، *در تکاپوی حقوق اساسی*، تهران: جنگل، چ دوم.
۲۴. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)، *حاکمیت قانون (مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۲۵. مقیمی، سید محمد (۱۳۸۶)، *اداره امور حکومت‌های محلی؛ مدیریت شوراها و شهرداری‌ها*، تهران: سمت و دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، چ دوم.
۲۶. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر، چ اول.
۲۷. میرزاده کوهشاهی، نادر (۱۳۹۳)، «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران»، *فصلنامه حقوق اداری*، سال دوم، ش ۶، صص ۳۱-۵۶.
۲۸. نوروزی، نادر (۱۳۸۹)، «نگاهی گذرا به شوراها و نقش آن‌ها در تمرکززدایی»، *شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه*، تهران: دادگستر، چ اول.
۲۹. نودرپور، علی (۱۳۸۹)، «مناسبات دوگانه در مدیریت امور محلی»، *شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه*، تهران: دادگستر، چ اول.
۳۰. نوین، پرویز (۱۳۹۰)، *اصول حقوق عمومی؛ حقوق اداری و دادرسی اداری تطبیقی ایران-فرانسه-انگلستان*، تهران: جنگل و تدریس، چ اول.
۳۱. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۹)، «مبانی نظری تمرکززدایی»، *شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه*، تهران: دادگستر، چ اول.

۳۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ چهاردهم،

ج ۲.

۳۳. هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۹۳)، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)

همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا، تهران:

خرسندی، چ سوم.

ب (لاتین

1. Miller, Keith (2002), **Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization**, A presentation to the Caribbean Conference on Local Government and Decentralization, Georgetown, Guyana.
2. Peter H. Schack, Peter H. (1983), **Suing Government; New Haven**, Yale University Press, First Published.
3. Sisk, Timothy (2008), **Democracy At The Local Level: Participation, Representation**, Conflict Management, and Governance, International IDEA Handbook Series 4.