

جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

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

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۳/۲۹

دریافت: ۱۳۹۱/۱۰/۲۲

چکیده

مقاله حاضر درصدد این است با بررسی اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص شوراهای اسلامی کشور و دیگر نهادهای حاکم و همچنین قواعد حقوقی حاکم بر سازمان‌های اداری کشور، جایگاه شوراهای اسلامی کشور را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بررسی نماید. در این زمینه با بررسی معیارها و اصول کلی حاکم بر قوا و نهادهای اساسی حاکم و تعامل شوراهای در این خصوص مشخص خواهد شد که نمی‌توان شوراهای را به صورت خاص و در قالب یکی از قوای سه‌گانه قرار داد، چراکه این نهادها به موجب اصول قانون اساسی دارای شأن تصمیم‌گیری و نظارت هستند و این شئون با اجرا و یا تقنین متفاوتند و از سوی دیگر در زمینه سازمان‌های اداری موجود نیز با توجه به ابهام و تعارضات موجود در نظام حقوقی سازمان‌های اداری و عدم توجه قانونگذار به ماهیت سازمان‌های اداری، نمی‌توان نظر متقن و جازمی در این زمینه بیان کرد. در این مورد هرچند می‌توان شوراهای اسلامی کشور را ماهیتاً مؤسسه عمومی غیردولتی دانست، لیکن در نهایت با توجه به حکم مذکور در ذیل ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر اینکه «کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود» می‌توان شوراهای اسلامی را در زمره این‌گونه مؤسسات قلمداد کرد.

کلیدواژه‌ها: شوراهای اسلامی، قوای حاکمه، سازمان‌های اداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی.

* E-mail: Vrostami@ut.ac.ir

E-mail: Sm.hosseiniipoor@gmail.com

** نویسنده مسئول

مقدمه

از جمله موضوعات مهم در خصوص نظام حقوقی شوراهای اسلامی کشور، شناخت جایگاه حقوقی آنهاست. این شناخت مستلزم پرداختن به مسائل دیگری همچون تعریف قوای حاکمه و سازمان‌های اداری، ضوابط تشخیص و ویژگی‌های این سازمان‌ها، وجوه تمایز آنها با یکدیگر و همچنین تطبیق وضعیت شوراهای اسلامی کشور در این میان است. سازمان‌های اداری و قوای حاکمه، ارکان اصلی نظام سیاسی و اداری کشور را تشکیل می‌دهند که با برخورداری از صلاحیت عام بر کل قلمرو کشور اعمال قدرت می‌کنند. مسئله مورد بحث ما، جایگاه شوراهای اسلامی کشور در میان قوای حاکمه و سازمان‌های اداری است. این مسئله از دو بُعد قابل بررسی است؛ در بُعد اول جایگاه شوراها در میان قوا و دیگر نهادهای اساسی براساس مبانی و اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد بررسی است و در بُعد دیگر جایگاه شوراها در میان سازمان‌های اداری مطابق قوانین و مقررات موجود و حاکم در جمهوری اسلامی ایران. بنابراین ابتدا بُعد نخست در قالب «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در میان قوا و سایر نهادهای اساسی» و در ادامه «جایگاه این نهادها در میان سازمان‌های اداری» بررسی می‌شود.

۱. جایگاه شوراهای اسلامی کشور در میان قوا و سایر نهادهای اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاه و هفتم کلیه قوای کشور را زیر نظر ولایت امر، بیان کرده است. مطابق اصل مزبور «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». اصولاً کلیه امور کشور بر حسب ماهیت در قالب یکی از قوای سه‌گانه (مقننه، مجریه و قضائیه) اعمال می‌شوند. لیکن علاوه بر قوای مذکور، ساختار و صلاحیت برخی از نهادها به‌ترتیبی است که هم از نظر طبیعت کار و هم از نظر تشکیلات نمی‌توان آنها را در مجموعه نهاد رهبری یا یکی از قوای سه‌گانه قرار داد، ولی در عین حال نقش مؤثری در اعمال حاکمیت دارند. این نهادها را می‌توان نهادهای خاص دانست (هاشمی، ۱۳۸۲، ج ۲: ۴۸۳).

اما در مورد جایگاه شوراهای اسلامی کشور در این میان، باید گفت که به موجب اصل ششم قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود که یکی از راه‌های آن انتخاب اعضای شوراها در کنار انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی است.

همچنین به موجب اصل هفتم قانون اساسی «طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاوهرهم فی الامر" شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند...» بنابراین با توجه به این اصول شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب می‌شوند.

حال سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا شوراهای اسلامی به‌عنوان یکی از ارکان اداره جامعه مانند مجلس شورای اسلامی یا رئیس جمهور بخشی از قوای سه‌گانه محسوب می‌شوند یا اینکه شخصیت و ماهیت مستقلی دارند و نمی‌توان آنها را در چارچوب یکی از قوای مزبور قرار داد. در این زمینه باید گفت که جایگاه شوراهای اسلامی کشور در بین نهادها و قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران چندان واضح نیست.

مطابق یک نظر با در نظر گرفتن فلسفه ایجاد شوراها مبنی بر نقش مردم در تصمیم‌گیری و اداره امور محل خود و اداره امور هر محل توسط اهالی همان محل، شوراهای اسلامی نوعی پارلمان محلی محسوب می‌شوند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸). همچنین با توجه به اصول مذکور در قانون اساسی که شوراها را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری دانسته است، این نهادها نیز هرچند به‌صراحت جزئی از قوه مقننه محسوب نشده‌اند، با توجه به ماهیت کارکردشان که تصمیم‌گیری است، جزئی از قوه قانونگذاری کشورند. به‌عبارت دیگر مطابق این نظر همان‌گونه که مجلس شورای اسلامی در سطح کل کشور به قانونگذاری و نظارت می‌پردازد، شوراها نیز در حوزه محلی به نوعی قانونگذاری و نظارت مبادرت می‌کنند. البته منظور از قانونگذاری تصویب قواعد عام‌الشمولی است که نباید مخالف قوانین مجلس باشد و در مرتبه‌ای پایین‌تر از قوانین مصوب مجلس است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸) در این زمینه می‌توان به اصل دوازدهم قانون اساسی نیز استناد کرد. به موجب بخشی از این اصل «... در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از مذاهب دیگر اسلامی اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود...». لذا حق مقررات‌گذاری محلی در این اصل به‌صورت تلویحی برای شوراها به رسمیت شناخته شده است. بنابراین با توجه به این موارد می‌توان شوراهای اسلامی کشور را با توجه به ماهیت‌شان جزئی از قوه مقننه کشور هرچند در سطح محلی محسوب کرد.

نظر مذکور در مورد شورای عالی استان‌ها که در رأس سلسله مراتب شوراهای اسلامی کشور قرار دارد، پررنگ‌تر است. در این زمینه اصل (۱۰۲) قانون اساسی مقرر داشته «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». ابتکار

قانون در قالب ارائه طرح بی‌تردید یکی از صلاحیت‌های قانونگذاری است که قانونگذار اساسی آن را در کنار دولت و پانزده نفر از نمایندگان مجلس به شورای عالی استان‌ها اعطا کرده است. از این رو یکی از مهم‌ترین اختیارات و صلاحیت‌های شورای عالی استان‌ها ذیل امور قانونگذاری محسوب می‌شود.

استدلال دیگری که در این زمینه مطرح است، هم‌شأنی شورای عالی استان‌ها با مجلس شورای اسلامی از نظر بعضی از تدوین‌کنندگان قانون اساسی است، چراکه از نگاه برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نه تنها شورای عالی استان‌ها در عرض مجلس شورای اسلامی است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۲: ۱۰۱۰)، شورای عالی استان‌ها مانند مجالس سنا در کشورهای دومجلسی به نوعی یکی از ارکان قوه مقننه کشور در مقابل مجلس محسوب می‌شود (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۲: ۹۹۳).

هرچند قانونگذار عادی در قانون مربوط به شوراهای اسلامی، مجلس شورای اسلامی را مافوق شورای عالی استان‌ها تلقی کرده است و شورای عالی استان‌ها را در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئول دانسته است (ماده ۱۲ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱ و تبصره آن) ولی همین امر نیز بیانگر این است که از نظر قانونگذار، شورای عالی استان‌ها که در رأس سلسله مراتب شوراهای اسلامی کشور است، زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد اعمال‌کننده قوه مقننه است، همان‌گونه که دیوان محاسبات کشور نیز زیرمجموعه مجلس و جزئی از قوه مقننه محسوب می‌شود. از همین رو قانونگذار، شورای عالی استان‌ها را مکلف به ارسال مصوبات خود به مجلس شورای اسلامی به‌عنوان شورای مافوق کرده است. مطابق ماده (۹۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران «کلیه شوراهای موضوع این قانون مکلفند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولین اجرائی ذی‌ربط و عالی‌ترین مقام اجرائی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند».

مطابق نظر مزبور و با توجه به استدلالات مطروحه شوراهای اسلامی کشور را می‌توان در واقع زیرمجموعه و بخشی از قوه مقننه کشور به‌صورت کلی محسوب کرد. اما مطابق نظر دیگر که به‌نظر می‌رسد بیشتر ناظر بر ابزارهای نظارتی قوه مجریه نسبت به شوراهای اسلامی است، شوراهای اسلامی کشور زیرمجموعه قوه مجریه محسوب می‌شوند. مطابق این نظر قوه مجریه در اصل مسئول اجرای قوانین و اداره امور کشور است و شوراهای نیز به موجب اصل هفتم از ارکان اداره امور کشور محسوب شده‌اند و در همین راستا با توجه به

صلاحیتی که شوراهای اسلامی به موجب اصل یکصدم قانون اساسی در قالب نظارت بر بعضی از امور اجرایی دارند، این نهادها در اصل در زمره نهادهای اجرایی و قوه مجریه هستند. به موجب اصل مزبور «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...». بنابراین همان‌گونه که مشاهده می‌شود، وظیفه شوراهای مطابق اصل مذکور نظارت بر اداره امور محل برای پیشبرد برخی از امور اجرایی است.

وزارت کشور نیز به‌عنوان زیرمجموعه و نماینده قوه مجریه بیشترین ارتباط را با شوراهای دارد. این ارتباط این شائبه را به وجود خواهد آورد که شوراهای به نوعی زیرمجموعه وزارت کشور محسوب می‌شوند. این وجه را می‌توان به‌صراحت و وضوح کامل در قوانین ناظر بر شوراهای مشاهده کرد. به موجب تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران «شورای عالی استان‌ها با درخواست وزیر کشور موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده می‌باشد». همچنین به موجب ذیل ماده (۱۵) مکرر همان قانون «... شورای عالی استان‌ها به فاصله یک ماه پس از تشکیل دوسوم شوراهای استان‌ها به دعوت وزیر کشور تشکیل می‌شود». مطابق ماده (۸۵) و تبصره «۱» آن نیز هر گاه انتخابات هریک از شوراهای روستا و شهر بنا به دلایل ذکرشده متوقف یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود، تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استانداران و استانداران جوانین آن شورا و جوانین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود.

همچنین در بسیاری از موارد اعتبار تصمیمات شوراهای منوط به موافقت وزارت کشور یا هیأت وزیران شده است. برای نمونه تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری توسط شورای شهر منوط به تأیید و موافقت وزارت کشور شده است (بند «۹» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران). همچنین آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراهای و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراهای و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراهای توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد (بند «۹» ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

اما اینکه شوراهای اسلامی کشور در واقع از چه جایگاهی در میان قوا یا سایر نهادهای حاکم برخوردارند، باید گفت که به نظر می‌رسد استدلالات مطروحه در مورد هر دو نظر تا

حدود زیادی خدشه‌پذیر است.

مطابق استدلال قائلان به نظر اول با توجه به فلسفه ایجاد شوراهای مبنی بر اداره امور هر محل توسط اهالی همان محل و اصول قانون اساسی مبنی بر اینکه شوراهای در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان اداره امور کشور و تصمیم‌گیری هستند و همچنین شناسایی حق مقررات‌گذاری محلی در حدود اختیارات شوراهای در قانون اساسی، شوراهای اسلامی محلی در واقع بخشی از قوه مقننه کشور به صورت کلی محسوب می‌شوند. در پاسخ به این استدلال‌ها باید گفت که هرچند مطابق اصول ناظر بر شوراهای در قانون اساسی می‌توان هدف ایجاد شوراهای را اداره امور هر محل از طریق شوراهای منتخب همان محل دانست، لیکن چنین امری به‌منزله شناسایی حق قانونگذاری برای شوراهای و در نتیجه بخشی از قوه مقننه بودن شوراهای نیست، چراکه به موجب قانون اساسی سازوکار و همچنین محدوده اعمال صلاحیت شوراهای بیان شده است. بر این اساس شوراهای به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور از طریق تصمیم‌گیری (اصل هفتم) به هدایت و نظارت بر اداره امور محلی (اصل یک‌صدم) می‌پردازند و این امر با صلاحیت قانونگذاری (هرچند در سطح محلی) متفاوت است. در مورد تصریح به مقررات‌گذاری محلی در حدود اختیارات شوراهای که در اصل دوازدهم قانون اساسی پیش‌بینی شده است نیز باید گفت که اولاً اصل دوازدهم قانون اساسی باید هماهنگ با سایر اصول ناظر بر شوراهای تبیین شود. همان‌گونه که در این اصل مقرر شده است «... در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب». مقررات محلی به اختیارات شوراهای محدود شده و اختیارات شوراهای نیز به موجب قانون اساسی و قوانین عادی مشخص شده است، بر همین اساس صلاحیت شوراهای به تصمیم‌گیری در راستای نظارت بر اداره امور محل اختصاص یافته است و در واقع همان‌گونه که در توضیحات در مورد این اصل در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از سوی نایب رئیس این مجلس مطرح می‌شود، منظور از مقررات محلی همان مواردی است که به موجب قانون اساسی و قوانین بعدی به انجمن‌های محلی اجازه داده شده درباره آن تصمیم‌گیری کنند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج اول: ۴۷۱). علاوه بر این نهادهای دیگری نظیر هیأت وزیران یا وزرا نیز صلاحیت وضع مقررات را دارند (اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، درحالی‌که نمی‌توان آنها را جزئی از قوه مقننه کشور محسوب کرد.

استدلال دیگری که در مورد نظر اول مطرح شد، استناد به مافوق بودن مجلس شورای اسلامی نسبت به شورای عالی استان‌ها و مسئولیت شورای عالی استان‌ها در مقابل مجلس شورای اسلامی

و ارسال مصوبات این شورا به مجلس بود. در این زمینه نیز باید گفت که چنین امری به منزله این نیست که شورای عالی استان‌ها (و شوراهای فرودست) بخشی از قوه مقننه محسوب می‌شوند، چراکه از یک سو صلاحیت‌های شوراها به صورت مشخص در قانون اساسی و قوانین عادی تعیین شده است و هیچ‌کدام از این صلاحیت‌ها صلاحیت‌های تقنینی محسوب نمی‌شوند و از سوی دیگر به موجب قانون اساسی هیأت وزیران نیز موظف به ارائه مصوبات خود به رئیس مجلس است، ولیکن با وجود چنین امری نمی‌توان دولت را جزئی از قوه مقننه محسوب کرد. همچنین وجود نوعی سلسله مراتب و تعیین مرجعی به منظور نظارت بر تصمیمات یک نهاد به منزله این نیست که نهاد مذکور جزئی از نهاد ناظر است. همچنان که مصوبات مجلس نیز به منظور نظارت بر انطباق با شرع و قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مورد نظارت قرار می‌گیرد، اما نمی‌توان مجلس را بخشی از شورای نگهبان محسوب به شمار آورد.

در مورد نظر دوم نیز باید گفت که هرچند شوراهای تحت نظارت قیمومیتی قوه مجریه (وزارت کشور) هستند، با چنین استدلالی نمی‌توان آنها را بخشی از قوه مجریه محسوب کرد. نظارت دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز که شوراهای اسلامی را نیز می‌توان در زمره این نهادها دانست، یکی از ملزومات نظام مبتنی بر عدم تمرکز است. نظام عدم تمرکز، نظامی است مبتنی بر تعدد مراکز تصمیم‌گیری و استقلال این مراجع نسبت به قوه مرکزی. اما بی‌شک استقلال و آزادی مزبور نامحدود نیست و با وجود استقلال عمل، تحت نظارت‌های اداری مقامات عالی قوه مرکزی و سازمان‌های نظارتی دیگر قرار دارند. نظارت سازمان و مقامات دولت مرکزی بر سازمان‌های غیرمتمرکز در حقوق اداری در قالب «قیمومیت اداری» مطرح می‌شود.^(۱) این نظارت از ارکان سیستم عدم تمرکز محسوب می‌شود، به شکلی که هیچ‌گونه عدم تمرکزی بدون آن قابل تصور و اجرا نیست (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۸: ۶۴) و «مجموعه اختیارات قانونی استثنایی و محدودی است که مقامات عالی قوه مرکزی نسبت به اشخاص حقوقی حقوق عمومی مبتنی بر عدم تمرکز در جهت عدم مغایرت احکام و اعمال آنها با مصالح عمومی معمول می‌دارند» (انصاری، ۱۳۷۴: ۱۵۶). نظارت قوه مجریه نسبت به شوراهای اسلامی نیز از همین نوع است و این به معنای این نیست که شوراهای جزء قوه مجریه هستند.

۱. شایان یادآوری است که نظارت قوای مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز تنها در قالب قیمومیت اداری مطرح نمی‌شود، بلکه نظارت‌های دیگری نیز از جانب قوه مرکزی نسبت به این واحدها اعمال می‌شود، مانند نظارت قضایی و نظارت مالی که سازوکارها و موضوعات خاص خود را دارند که در مجالس دیگر به آنها خواهیم پرداخت.

بخش دیگری از استدلال‌ات مطرح شده در مورد نظر دوم، این بود که شوراهای از ارکان اداره امور کشور محسوب شده‌اند و در همین راستا با توجه به صلاحیت شوراهای اسلامی به موجب اصل یکصد و یکم قانون اساسی در قالب نظارت بر یک سری امور اجرایی، این نهادها در اصل در زمره نهادهای اجرایی و قوه مجریه‌اند. در این مورد باید گفت که اداره امور کشور (امور عمومی) امر عام و گسترده‌ای است که دامنه و شمول آن به نهاد یا قوه خاصی محدود نمی‌شود. به عبارت دیگر کلیه نهادهای اساسی را می‌توان متصدی بخشی از این امور تلقی کرد. شوراهای اسلامی نیز متصدی بخشی از اداره امور کشورند که در قالب نظارت بر بخشی از امور اجرایی تحقق می‌یابد و چنین امری مستلزم این نیست که شوراهای اسلامی را بخشی از قوه مجریه محسوب کنیم.

بنابراین با عنایت به استدلال‌ات در مورد نظرهای مذکور و توضیحات بیان‌شده و با توجه به اصول قانون اساسی ناظر بر شوراهای اسلامی این نهادها در قالب یکی از قوای سه‌گانه قرار نمی‌گیرند. اما در مورد جایگاه این نهادها در نظم حقوق اساسی، باید گفت که اصول (۶) و (۷) قانون اساسی شوراهای را در کنار مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری قرار می‌دهد. اصل (۱۰۰) نیز تشکیل شوراهای را برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، در قالب نظارت بر اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان مقرر کرده است. اصل دوازدهم قانون اساسی به صلاحیت مقررات‌گذاری محلی در حدود اختیارات شوراهای اشاره دارد و اصل (۱۰۳) نیز به الزام مقامات کشوری به رعایت تصمیمات شوراهای تصریح کرده است. مطابق هیچ‌یک از این اصول نمی‌توان شوراهای را زیرمجموعه یکی از قوای قرار داد. بلکه همان‌گونه که در اصول قانون اساسی تصریح شده است، شوراهای یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند (اصل ۷) و از سوی دیگر اداره امور هر محل با نظارت شوراهای صورت می‌گیرد (اصل ۱۰۰). در همین زمینه تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد (اصل ۵) و مقامات کشوری ملزم به رعایت تصمیمات شوراهای هستند (اصل ۱۰۳). از این رو قانونگذار اساسی شوراهای را با صلاحیت‌ها و سازوکارهایی خاص به صورت مجزا از قوای دیگر به رسمیت شناخته است. چنین نظمی در مورد نهادهای اساسی دیگری مانند شورای عالی امنیت ملی یا شورای نگهبان نیز مشاهده می‌شود.

بنابراین در نظام حقوقی کشور ما، همان‌گونه که پیشتر اشاره شد، با توجه به ساختارهای اساسی مقرر در قانون اساسی علاوه بر قوای سه‌گانه شوراهای، نهادها و سازمان‌های ویژه‌ای نیز در کنار قوای مذکور به منظور ارائه یا اداره برخی امور خاص، ایجاد شده‌اند. ساختار و ماهیت این

نهادها به ترتیبی است که نمی‌توان آنها را جزئی از قوای سه‌گانه دانست، بلکه ماهیت و عملکرد این نهادها باید با توجه به جایگاه آنها در قانون اساسی بررسی شود. شوراهای اسلامی کشور را نیز می‌توان در زمره این دسته از سازمان‌ها جای داد که بر پایه نظام عدم تمرکز و به‌منظور تصمیم‌گیری و نظارت بر اداره امور عمومی محلی یا به عرصه اداره امور عمومی نهاده‌اند.

۲. جایگاه شوراهای اسلامی کشور در میان سازمان‌های اداری

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در بعد قانونگذاری عادی همه سازمان‌های اداری و دولتی یا به عبارت دیگر کلیه قوا و سازمان‌های وابسته مکلف شده‌اند در قالب یکی از صوری که در این قوانین تصریح شده است قرار گیرند. توضیح آنکه اصولاً مسئولیت‌ها و وظایف اداری و اجرایی بر حسب نوع فعالیت دسته‌بندی شده در وزارتخانه مربوط متمرکز می‌شوند. اما گاه اتفاق می‌افتد که نوع و چگونگی امور در زمان و مکان معینی ایجاب می‌کند که جدا از وزارتخانه‌ها یا سایر مراجع قانونی نهادهایی سازمان داده شوند، از این رو سازمان‌های مستقل یا وابسته به یکی از وزارتخانه‌ها یا دیگر مراجع قانونی برای این هدف تأسیس شده‌اند. انواع مؤسسات عمومی، از جمله این مؤسسات مستقل هستند. در نتیجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را می‌توان دو رکن اساسی سازمان‌های اداری و اجرایی کشور دانست.

به موجب ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) «از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲) و (۳) و (۴) این قانون منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند و الا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود».

البته براساس تبصره این ماده نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور به‌طور مستقیم از خزانه دریافت می‌کنند، در صورتی که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده باشد، می‌توانند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را علاوه بر موارد مذکور در این ماده با ماده (۵) این قانون یعنی به‌عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تطبیق دهند.

شایان ذکر است که منظور از «سازمان‌های دولتی» در صدر این ماده صرفاً سازمان‌های مربوط به قوه مجریه نیست. بلکه منظور از «دولتی» در اینجا کلیه قوای حاکمه است. مستند به اینکه در تعریف ماده (۳) قانون محاسبات عمومی از مؤسسه دولتی، مؤسسه دولتی واحد سازمانی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در تعریف مؤسسه دولتی مقرر داشته «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد...». به همین دلیل منظور از «دولت» در عبارت «سازمان‌های دولتی» نیز به قرینه این اصطلاح در تعریف مؤسسات دولتی، قوای سه‌گانه و دیگر مراجع قانونی است و نه فقط قوه مجریه.

همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری با ارائه تعاریفی در مورد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و در نهایت قرار دادن همه آنها تحت عنوان «دستگاه اجرایی» اراده قانونگذار را مبنی بر قرار دادن کلیه نهادها و سازمان‌های اداری و حکومتی موجود و از جمله شوراهای اسلامی کشور در یکی از قالب‌های مذکور نشان می‌دهد. از مجموع این قوانین می‌توان دریافت که اراده قانونگذار بر این بوده است که کلیه دستگاه‌ها و نهادهای حاکم در جمهوری اسلامی ایران در قالب یکی از عناوین وزارتخانه، شرکت دولتی، مؤسسه دولتی یا مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی قرار داشته باشند. به نظر می‌رسد این امر با هدف اعمال حاکمیت قانون و تحت شمول قوانین عام قرار دادن کلیه قوا و نهادهای عمومی و ایجاد نوعی انتظام در اداره امور عمومی است.

با توجه به مستندات قانونی مذکور، شوراهای اسلامی کشور نیز باید به یکی از صورت‌های مقرر در این مواد (وزارتخانه، شرکت دولتی و مؤسسه دولتی یا نهاد عمومی غیردولتی) به رسمیت شناخته شوند. اما در مورد اینکه شوراهای اسلامی در قالب کدام یک از این اشکال قرار می‌گیرند، باید گفت که بی‌تردید شوراهای را نمی‌توان در زمره وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی قلمداد کرد. چراکه شوراهای نه تنها ماهیتاً با وزارتخانه‌ها به‌عنوان یکی از ارکان اعمال قوه مجریه و شرکت‌های دولتی به‌عنوان یک بنگاه اقتصادی متفاوتند، بلکه هیچ‌گونه تطابقی با ضوابط ارائه شده در خصوص وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی در قوانین، نیز ندارند.

اما در مورد اینکه شوراهای را می‌توان مؤسسه دولتی یا مؤسسه و نهادهای عمومی غیردولتی قلمداد کرد، جای بحث وجود دارد.

در این زمینه شایان توضیح است که مطابق ماده (۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد». ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مقرر می‌دارد «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود».

حال می‌بایست با بررسی تعاریف مذکور چارچوبی را که مؤسسات دولتی در آن قرار می‌گیرند، مشخص کنیم؛ مطابق قسمت اول تعاریف مذکور، مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود. البته در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری علاوه بر شناسایی ویژگی «واحد سازمانی مشخص» برای این مؤسسات به داشتن «استقلال حقوقی» این مؤسسات نیز اشاره شده است. بنابراین این مؤسسات دارای نوعی استقلال از سایر دستگاه‌ها هستند و به همین دلیل، ایجاد آنها باید به موجب قانون باشد. قید دیگری که برای این مؤسسات مقرر شده و می‌تواند تا حدودی محدود و وجه تمایز این مؤسسات را مشخص کند، انجام بخشی از وظایف و اموری است که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و دیگر مراجع قانونی است. البته این مفهوم در قانون محاسبات عمومی به گونه‌ای دیگر بیان شده است. به هر حال از جمع این تعاریف چنین بر می‌آید که این مؤسسات به موجب قانون برای انجام بخشی از وظایف قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی که به علل اداری، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، پژوهشی، فنی و عوامل دیگر از سازمان اصلی قوای سه‌گانه و دیگر مراجع قانونی منفک شده‌اند و تحت عنوان مؤسسات دولتی به صورت مستقل اداره می‌شوند (ابوالحمد، ۱۳۵۳، ج ۱: ۵۴ و ۹۸) به وجود آمده‌اند. بیشتر مؤسسات دولتی به لحاظ نوع اعمال قوه مجریه و گستردگی و تنوع آن و نیازهای اجتماعی، به قوه مجریه وابسته‌اند و به نوعی جزئی از وظایف این قوه را که از آن منفک شده، عهده‌دار شده‌اند (میرحسینی، ۱۳۷۷: ۵۴).

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز یکی دیگر از اقسام سازمان‌های اداری در کشور ما بوده و اداره بخشی از امور عمومی را بر عهده دارند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نسبت به دیگر سازمان‌های اداری از ترکیبی کاملاً متفاوت پیروی می‌کنند، حتی خود این مؤسسات نیز ترکیب یکسانی ندارند. اما به هر حال همه آنها ویژگی‌های مشترکی دارند که آنها را از سایر مؤسسات عمومی و سازمان‌های اداری کشور متمایز می‌کند. برای شناخت این

مشخصات و ویژگی‌ها باید از یک معیار و ضابطه استفاده کرد. این معیار همان تعریفی است که در قوانین از این مؤسسات به عمل آمده است.

برای اولین بار قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ در ماده (۵) خود تعریفی از این مؤسسات ارائه داد. به موجب این ماده «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شود».

با این توضیح که در قانون محاسبات علاوه بر سه قید مندرج در تعریف، قید دیگری نیز برای این گونه مؤسسات آورده شده و آن تبصره این ماده است که عنوان می‌دارد: «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید». یعنی علاوه بر ویژگی‌های سه‌گانه و تصویب ایجاد اولیه از سوی قانونگذار، برای تلقی کردن یک مؤسسه به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی، شناسایی و تصریح قانونگذار به چنین صفتی (مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی) ضروری دانسته شده است.

به نظر می‌رسد که علت احتیاط مقنن در این زمینه و ذکر قید مذکور بیشتر ملاحظه بهره‌مندی‌های مالی بوده که در قانون محاسبات عمومی برای مؤسسات عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده است و با ارائه فهرست و شناسایی آنها به این عنوان، بیشتر قصد محدود کردن مؤسسات عمومی غیردولتی از تمتع از این حقوق و خرج تراشی برای دولت بوده است (پازرلو، ۱۳۷۹: ۸۸).

اما این تعریف با تعریف این مؤسسات در قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۱۸) تغییر کرد. براساس تعریف ماده (۳) قانون مذکور «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

تعریف مذکور تفاوت‌هایی با تعریف قانون محاسبات عمومی دارد؛ از جمله اینکه به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری، لازم است بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه این مؤسسات از طریق منابع غیردولتی تأمین شود. این ویژگی می‌تواند تا حدودی موجب نوسان و چالش در احکام و ماهیت این مؤسسات شود. چراکه امکان دارد مؤسسه‌ای در یک سال بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه خود را از منابع غیردولتی تأمین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد. همچنین از تفاوت‌های دیگر این دو تعریف، تغییر عبارت «با اجازه

قانون» به عبارت «تصویب مجلس شورای اسلامی» در خصوص ایجاد این مؤسسات است. به نظر می‌رسد که این تغییر ناشی از برخی ابهاماتی بوده است که در فاصله بین تصویب این دو قانون در خصوص ایجاد تعدادی از مؤسسات توسط برخی نهادهایی که صلاحیت‌های شبه قانونگذاری دارند، مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی نمود پیدا کرده بود.

تفاوت دیگر، بیان عبارت «استقلال حقوقی» در تعریف اخیر است، درحالی‌که تعریف مندرج در قانون محاسبات عمومی تنها به «دارا بودن واحد سازمانی مشخص» اشاره داشته است. هرچند دارا بودن واحد سازمانی مشخص را می‌توان از لوازم استقلال حقوقی یک سازمان دانست، بی‌شک دارا بودن واحد سازمانی مشخص، به‌تنهایی به برخورداری از استقلال حقوقی منجر نخواهد شد.

نکته دیگری که در تعریف جدید وجود دارد این است که بر خلاف تعریف سابق لازم نیست که این مؤسسات به موجب قانون تحت این عنوان شناخته شوند. بنابراین مؤسساتی که شرایط مذکور در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری را دارند، هرچند به این عنوان شناخته نشده باشند، می‌توان آنها را جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دانست. مانند سازمان‌های حرفه‌ای همچون نظام پزشکی، کانون وکلای دادگستری و ... و مؤسسات خدماتی مانند اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، اتاق تعاون و ... البته به نظر می‌رسد مؤسسات عمومی غیردولتی مورد نظر قانون محاسبات عمومی می‌بایست تحت این عنوان شناخته شوند، زیرا همان‌طور که ذکر شد، از دلایل ذکر این قید محدود کردن مؤسساتی است که از مزایای مالی قانون محاسبات عمومی استفاده می‌کنند.

حال با توجه به تعاریف و ضوابط ارائه‌شده در مورد هر یک از مؤسسات دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید دید که شوراهای اسلامی کشور با کدام یک از نهادهای مذکور مطابقت می‌کند و جایگاه آن در بین سازمان‌های اداری در کجا قرار دارد. در این زمینه دو نظریه قابل طرح است.

مطابق نظر نخست شوراهای اسلامی کشور را می‌توان در حکم مؤسسه دولتی قلمداد کرد. توضیح آنکه مؤسسات دولتی همان‌گونه که پیشتر گذشت، هم در قانون محاسبات عمومی (ماده ۳) و هم در قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۲) تعریف شده‌اند. اما آنچه در مورد تعاریف و ضوابط شناسایی سازمان‌های اداری به‌عنوان مؤسسه دولتی اهمیت دارد، این است که قوانین مربوطه از یک سو با ارائه ضوابط و شاخصه‌هایی برخی سازمان‌های دولتی را به‌عنوان مؤسسه دولتی شناخته است و از سوی دیگر برخی سازمان‌ها را بدون اینکه لزومی برای دارا بودن این ضوابط داشته باشند، به‌صورت اعتباری مؤسسه دولتی به‌شمار آورده است. از همین رو مسئله

مؤسسه دولتی بودن شوراهای اسلامی کشور نیز از دو جنبه قابل طرح است. براساس جنبه نخست این مسئله آیا شوراهای اسلامی کشور خصوصیات مؤسسه دولتی را همان گونه که در مواد مذکور قید شده است، دارند یا خیر. در این زمینه خصوصیات و ضوابط مقرر براساس قوانین برای مؤسسات دولتی عبارتند از: ۱. دارا بودن واحد سازمانی مشخص و استقلال حقوقی، ۲. ایجاد به موجب قانون و ۳. انجام بخشی از وظایف و اموری که بر عهده یکی از قوای سه گانه و دیگر مراجع قانونی است یا اداره شدن زیر نظر یکی از قوای سه گانه و نداشتن عنوان وزارتخانه.

شوراها را می توان واجد ضوابط اول و دوم دانست، چراکه اولاً شوراها براساس قانون ایجاد شده اند و قوانین متعددی در زمینه تأسیس، نحوه تشکیل و همچنین صلاحیت ها و سازمان این نهادها به تصویب رسیده است و هم اکنون نیز «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب (۱۳۷۵/۳/۱) و اصلاحات بعدی آن در این زمینه حاکم است (هرچند مبنای تشکیل شوراهای اسلامی، قانون اساسی است)، ثانیاً این شوراها به لحاظ ماهیت و صلاحیتشان از استقلال حقوقی برخوردارند. این امر در قالب ماده (۱۷) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری با شناسایی شخصیت حقوقی برای شوراها بیان شده است.

اما در مورد ضابطه سوم نمی توان به صراحت برای شوراها قائل به دارا بودن آن شد، چراکه در واقع شوراهای اسلامی عهده دار وظایف قوای سه گانه یا سایر مراجع قانونی نبوده و زیر نظر این قوا نیز نیستند. بلکه خود آنها به موجب قانون اساسی واجد برخی صلاحیت ها بوده و به صورت ذاتی عهده دار آنها هستند.

بنابراین با توجه به اینکه شوراها واجد تمام ضوابط مؤسسات دولتی نیستند، نمی توان قائل به این شد که این نهادها ماهیتاً مؤسسه دولتی محسوب می شوند. اما از جنبه دیگر موضوع شناسایی شوراها به عنوان مؤسسه دولتی به لحاظ اعتباری است و نه تطابق آنها با ضوابط ارائه شده برای مؤسسات دولتی. بر این اساس مطابق بخش اخیر ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری «کلیه سازمان هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می شود». از این رو با توجه به اینکه شوراهای اسلامی کشور نیز در قانون اساسی ذکر شده اند، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می شوند. البته در مخالفت با این نظر و در تبیین نظر دوم می توان گفت در صورتی می توان شوراها را با این استناد که چون در قانون اساسی از آنها نام برده شده (مطابق ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری)، در حکم مؤسسه دولتی محسوب کرد که به عنوان دیگری شناخته نشده و با وضعیت دیگری تطبیق داده نشده باشند.

درحالی که شوراهای در حقیقت با توجه به تعاریف مقرر از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، واجد ضوابط و معیارهای مقرر برای این مؤسسات هستند و از این رو شوراهای اسلامی کشور را می‌توان در زمره مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تلقی کرد. در این زمینه مباحث ذیل قابل طرح است؛ اول اینکه قانون محاسبات عمومی در ماده (۵) خود و همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده (۳) با تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یک سری ضوابط زیر را شناسایی مؤسسات به این عنوان ارائه داده‌اند: ۱. دارا بودن واحد سازمانی مشخص و استقلال حقوقی؛ ۲. ایجاد به موجب قانون یا تصویب مجلس شورای اسلامی؛ ۳. تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی؛ ۴- عهده‌دار بودن انجام وظایف و خدمات عمومی. این شرایط هرچند به وضوح ماهیت سازمان‌های اداری و عمومی را مشخص نمی‌کند، با نگاهی به وضعیت و قوانین حاکم بر شوراهای می‌توان این شرایط را در مورد شوراهای اسلامی مشاهده کرد. در مورد دارا بودن ضوابط اول و دوم پیشتر صحبت شد. براساس ضابطه سوم لازم است بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه این مؤسسات از طریق منابع غیردولتی تأمین شود. این ویژگی همان‌گونه که پیشتر گفته شد، ممکن است تا حدودی موجب نوسان و چالش در احکام و ماهیت این مؤسسات شود، چراکه امکان دارد مؤسسه‌ای در یک سال بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه خود را از منابع غیردولتی تأمین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد. در مورد شوراهای به موجب ماده (۲۲) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور «بودجه شوراهای از طریق زکوات (پس از تصویب) و درآمدهای محلی و در صورت لزوم از طریق عوارض که در مقابل خدمات ارائه شده وضع می‌گردد، تأمین خواهد شد و کمبودهای آن از راه کمک‌های دولت به درخواست شورای عالی استان‌ها از محل درآمدهای عمومی جبران می‌شود». از این رو به نظر می‌رسد بیش از ۵۰ درصد بودجه شوراهای نیز از محل منابع غیردولتی (زکوات و عوارض محلی) تأمین می‌شود، هرچند مسئله نوسان در تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه در خصوص شوراهای نیز می‌تواند صادق باشد.

اما در مورد ضابطه «عهده‌دار بودن انجام وظایف و خدمات عمومی» باید گفت که به موجب قوانین حاکم بر شوراهای اسلامی کشور به‌ویژه «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی آن وظایف و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور در حوزه امور عمومی است و نوعاً در زمره خدمات عمومی محسوب می‌شود. علاوه بر این می‌توان گفت که مطابق قواعد کلی اصولاً فلسفه و وظیفه اصلی نهادهای غیرمتمرکز محلی که شوراهای اسلامی کشور را می‌توان در

زمره آنها به‌شمار آورد، اداره و ارائه خدمات عمومی محلی است.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که با توجه به ضوابط ارائه‌شده در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و تطبیق ضوابط مقرر با این شوراها، در حقیقت شوراهای اسلامی کشور در زمره این مؤسسات قلمداد می‌شوند. اما نکته‌ای که پیشتر نیز مورد بحث قرار گرفت، این بود که به موجب تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید»، یعنی علاوه بر ویژگی‌های سه‌گانه و تصویب ایجاد اولیه از سوی قانونگذار، برای تلقی کردن یک مؤسسه به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی، شناسایی و تصریح قانونگذار به چنین صفتی (مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی) ضروری دانسته شده است. حال ممکن است گفته شود با توجه به اینکه شوراها در قانون تحت این عنوان شناخته نشده‌اند، نمی‌توان آنها را مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تلقی کرد. در این زمینه باید گفت هرچند تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی لازم دانسته که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در قانون تحت این عنوان شناخته شوند، در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری ذکری از قید مزبور نشده است و در نتیجه می‌توان گفت هرچند تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف مقرر در قانون محاسبات را نسخ نکرده و همچنان لازم است که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مدنظر و موضوع قانون مزبور در قانون تحت عنوان مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی شناخته شوند، لیکن براساس قانون مدیریت خدمات کشوری ضرورتاً نیازی به شناخته شدن مؤسسات تحت این عنوان در قانون نیست و این امکان وجود دارد که نهادی به موجب قانون تحت این عنوان شناخته نشود، ولی در صورت دارا بودن ضوابط مذکور، یک مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی محسوب شود. البته هرچند دیگر نمی‌توان قائل به جاری شدن احکام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مقرر در قانون محاسبات عمومی نسبت به این گونه مؤسسات شد.

اما اینکه با عنایت به همه این مباحث شوراهای اسلامی کشور در قالب کدام یک از صور مذکور قرار می‌گیرند، نمی‌توان به‌صورت قطع و یقین نظر مشخصی ارائه داد. بی‌تردید مسئله مزبور صرفاً ناظر بر مباحث نظری نیست و تعیین آن آثار عملی مهمی دارد که اولین اثر آن را می‌توان در حکومت احکام ناظر بر سازمان‌های مذکور نسبت به شوراهای اسلامی کشور در موارد مسکوت یا عام دانست، بدین صورت که اگر شوراهای اسلامی کشور مؤسسه دولتی یا مؤسسه عمومی غیردولتی باشند، احکام ناظر بر این مؤسسات شامل شوراهای اسلامی کشور نیز می‌شود.

در هر صورت به‌نظر می‌رسد با توجه به جمیع استدلال‌ات مطروحه هرچند می‌توان

شوراهای اسلامی را با توجه به ماهیت و ضوابط ارائه شده در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی در زمره این مؤسسات محسوب کرد، براساس ذیل ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری که مقرر داشته «... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود»، می‌توان شوراهای اسلامی را نوعی مؤسسه دولتی قلمداد کرد، هرچند ماهیت و کارکرد آنها همان ماهیت و کارکرد مؤسسات دولتی مقرر در قوانین مربوط نباشد و بیشتر با مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی همخوانی داشته باشند.

نتیجه‌گیری

مسئله جایگاه شوراهای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در دو بعد مورد توجه این نوشتار قرار گرفت. در بعد نخست جایگاه شوراها در میان قوا و سایر نهادهای اساسی بررسی شد و با بیان نظرهای متفاوت و استدلال‌ات در مورد هر یک از این نظریه‌ها مشخص شد که هرچند برخی از صلاحیت‌ها و کارکردهای شوراهای اسلامی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان نوعی ضابطه‌گذاری و در قالب صلاحیت‌های قوه مقننه دانست یا با توجه به نظارت عالی قوه مجریه (وزارت کشور) بر شوراها و همچنین مسئولیت آنها در نظارت بر اداره امور اجرایی محل، این نهادها را به نوعی بخشی از قوه مجریه محسوب کرد، هیچ‌کدام از این موارد نمی‌تواند شوراهای اسلامی را جزئی از قوه مقننه یا مجریه محسوب کند. چراکه به موجب قانون اساسی شوراها به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور از طریق تصمیم‌گیری (اصل ۷) به هدایت و نظارت بر اداره امور محلی (اصل ۱۰۰) می‌پردازند و این امر به‌جز صلاحیت قانونگذاری (هرچند در سطح محلی) است. همچنین نظارت قوه مجریه بر شوراهای اسلامی در قالب نظارت دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز که شوراهای اسلامی را می‌توان در زمره این نهادها دانست، محسوب می‌شود. این نظارت از ارکان سیستم عدم تمرکز محسوب می‌شود، به شکلی که هیچ‌گونه عدم‌تمرکز بدون آن قابل تصور و اجرا نیست و از این‌رو نظارت قوه مجریه بر شوراهای اسلامی به‌منزله قوه مجریه بودن شوراها نیست.

از سوی دیگر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌جز قوای سه‌گانه نهادهای دیگری نیز وجود دارند که الزاماً در قالب یکی از قوا قرار نمی‌گیرند. به‌نظر می‌رسد با توجه به اصول قانون اساسی ناظر بر شوراهای اسلامی نمی‌توان این نهادها را در قالب یکی از قوای سه‌گانه قرار داد. از این‌رو قانونگذار اساسی شوراها را با یک سری صلاحیت‌ها و سازوکارهای خاص به‌صورت مجزا از قوای دیگر یا دیگر نهادهای اساسی به رسمیت شناخته است.

اما در بعد دیگر با توجه به تعاریف بیان شده از اقسام سازمان‌های اداری در قوانین مختلف و ضوابط و معیارهای هرکدام و تطبیق شوراهای اسلامی با این ضوابط هرچند به صراحت و قطعیت نمی‌توان این نهادها را منطبق با یکی از اقسام سازمان‌های اداری محسوب کرد، در هر صورت با توجه به اراده قانونگذار عادی به منظور تحقق حاکمیت قانون مبنی بر اینکه کلیه سازمان‌ها و نهادهای عمومی و اداری در قالب یکی از صور ارائه شده از دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی (وزارتخانه، شرکت دولتی، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی) در قوانین قرار گیرند، هرچند می‌توان با توجه به تعاریف قانونی از مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی و با در نظر گرفتن ضوابط و شاخصه‌های این مؤسسات شوراهای اسلامی را در قالب این‌گونه مؤسسات قلمداد کرد. چراکه شوراهای اسلامی با دارا بودن شخصیت حقوقی مستقل و عهده‌دار بودن خدمات عمومی و تأمین بخش عمده بودجه سالیانه خود از محلی به جز منابع دولتی و همچنین با توجه به عدم لزوم شناخته شدن مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این عنوان به موجب تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از این مؤسسات می‌توان به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب کرد. در هر صورت مطابق ذیل ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری که مقرر داشته «... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود»، می‌توان شوراهای اسلامی را نوعی مؤسسه دولتی قلمداد کرد، هرچند ماهیت و کارکرد آنها همان ماهیت و کارکرد مؤسسات دولتی مقرر در قوانین مربوط نباشد و بیشتر با مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی همخوانی داشته باشند.

منابع و مأخذ

الف) کتاب‌ها

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۳)، *حقوق اداری*، انتشارات دانشگاه تهران، ج اول.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، *مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)*، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱ و ۲.
- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴)، *کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری عملی و تطبیقی*، تهران: نشر میزان.
- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۸)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۵)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان.
- مهر، فرهنگ (۱۳۴۹)، *مؤسسات انتفاعی و شرکت‌های دولتی*، تهران: انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران.
- میرحسینی، مهدی (۱۳۷۷)، *آشنایی با تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر میزان، ج دوم.
- یازرلو، حجت‌الله (۱۳۷۹)، *نظام حقوقی مؤسسات عمومی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

ب) قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی.

- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس شورای اسلامی.
- قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی.
- قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۷/۲/۸ مجلس شورای اسلامی.