



Legal Challenges of Local Decentralization in Iran

Salah Ghasemyani*

Professor, Public International Law, University of Tehran, Tehran, Iran

Mohammd
Mojtahedi

Reza

Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran

Mohammd Mazhari

Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran

Seyed
Malakooti Hashjin

Hossein

Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran

1. Introduction

Decentralization has established itself globally as a preferred model of governance in today's world. In this respect, the present article highlights the value of adopting a decentralized model of

- This article is taken from the doctoral thesis in public law at the University of Tabriz.

* Corresponding Author: S-ghasemyani@tabrizu.ac.ir

How to Cite: Ghasemyani, Salah et al., "Legal Challenges of Local Decentralization in Iran", The Quarterly Journal of Public Law Research, Vol. 27, No. 88, (2025), 85 – 118. Doi: [10.22054/QJPL.2024.79090.2986](https://doi.org/10.22054/QJPL.2024.79090.2986)

government that grants broad powers—not only in administrative matters but also in legislation—to citizens at the local level. In Iran, the question of local decentralization first emerged during the Constitutional Revolution through the creation of state and provincial associations. After the victory of the Islamic Revolution, these associations were replaced by local Islamic councils. Following the directive of the Revolution's leader to the Revolutionary Council, the councils were given legal status even before the drafting of the constitution. Despite this historical background, decentralization in Iran still faces significant legal challenges. This raises important questions: Has a true system of local decentralization been established in Iran, given the constitutional provisions for state associations and local Islamic councils? What are the defining features of a decentralized system? What legal and extra-legal conditions are necessary to build such a system in Iran? To what extent can revisiting Iran's past experience help us understand the challenges of that period? What steps should be taken to redesign Iran's local decentralization model? And what solutions are needed to overcome its legal obstacles?

2. Literature Review

So far, the issue of decentralization has been examined in many fields of the humanities, including public law, political science, and management. In this context, a number of legal studies can be noted. In "Pathology of Islamic Councils' Powers from the Perspective of the Separation of National and Local Affairs," Shamiri et al. (2022) examined the challenges faced by the councils in the constitution and ordinary law, particularly the failure to delegate sufficient duties and powers. They emphasized the need to revise the Guardian Council's

interpretive approach. Similarly, in their research titled “The Role of Comprehensive Decentralization in Realization of an Efficient Local Government,” Rahmatollahi et al. (2015) stressed the importance of transferring the maximum possible decision-making authority in both administrative and political affairs to citizens, as a means of establishing an effective and democratic local government.

Gurji-Azandriani and Abolhasani (2016), in their study “The Role of the Council in the Management of Public Affairs: Decision-Maker or Decision-Shaper?” argue that in legal thought, *Shura* (or council) is defined as an institution with general powers for decision-making, decision-shaping, and oversight. However, the council, as a consultative institution in Islam, lacks authority beyond decision-shaping. They highlight problems and inaccuracies in labeling many institutions *Shura* (or council) within the political–legal system of the Islamic Republic of Iran, noting that diverse legal bodies have been labeled as *Shura* without a clear and consistent definition.

Moreover, in “The Study of Qualification Vulnerability of Islamic Councils in Iran’s System of Law,” Moeinfard et al. (2019) emphasize that Islamic Councils neither possess sufficient powers nor benefit from a proper separation of national and local affairs in the laws. They add that varying interpretations by the Guardian Council, combined with these legal shortcomings, have prevented Islamic Councils from realizing their true potential and undermined their dignity and role. “A Comparative Approach to Local Decentralization in Iran” (Aghaei-Togh, 2018) focused on the functioning of councils and concluded that two of the three essential elements of local decentralization have not been incorporated into Iran’s legal system. Habib-Nejad (2009), in “A Legal Examination of Islamic City Councils in Light of the Principles of

Decentralization,” used an analytical approach focused on both technical and geographical dimensions in order to examine decentralization and the shortcomings of Islamic Councils in Iran. Finally, in the Persian-language book *Decentralization and Self-Management*, Khobroy-Pak (2005) criticized the applicability of federalism to Iran, defending instead the constitutional principles governing the administration of provinces and localities. He calls for a re-examination of the solutions proposed by the framers of Iran’s first constitution for managing the relationship between the central government and local regions, arguing that new measures are necessary today.

3. Materials and Methods

The current study used a descriptive–analytical method to examine the issue of decentralization and its challenges in Iran. Moreover, content analysis was applied to analyze the data collected from various library and documentary sources.

4. Results and Discussion

The challenges of local decentralization in Iran have been analyzed across legal, interpretive, judicial, and structural dimensions. The first challenge concerns conceptual ambiguity regarding the status of councils, the lack of formal recognition of the decentralization system, and the absence of legal personality for territorial units in Iran’s constitution. In addition, the lack of explicit legislative authority, the failure to establish effective enforcement guarantees, and the incomplete adoption of local councils modeled on provincial

associations represent further obstacles to the establishment of such a system. Another challenge arises from the Guardian Council's conservative interpretation of the Constitution, which has relegated councils from decision-making bodies in governance to merely advisory and supervisory roles. A further challenge is the approach of the Administrative Justice Court as a judicial authority, which has frequently limited the powers of local councils. Finally, Iran's deeply rooted centralized power structure, with its several-thousand-year historical background, has not readily embraced the culture of democracy or the distribution of power to local councils.

5. Conclusion

This research examined the policy of decentralization in Iran. A prerequisite for democracy in any country is the creation of a framework that guarantees freedom and enables people's participation in local governments. Adopting a decentralization model by transferring local affairs to citizens and involving them in decision-making will not only strengthen citizenship rights but also enhance local participation. In conclusion, it is essential to revise and amend the Constitution, change the perspectives of the legislature and the Guardian Council, and reform the Administrative Court of Justice and executive bodies—especially the Ministry of Interior—regarding the role of councils. However, none of these measures alone can transform the country's political structure and culture. Such change is only possible through the active presence of a developed and engaged citizenry. Although this process began with

the experiences of the Constitution and the Islamic Revolution, it remains incomplete and must be further pursued.

Keywords: Centralism, Local Decentralization, Legal Challenges, Local Islamic Councils, Constitution





چالش‌های حقوقی عدم تمرکز محلی در ایران

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

صلاح قاسمیانی *

استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

محمدرضا مجتهدی

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

محمد مظهری

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

سید حسین ملکوتی هاشجین

چکیده

تمرکززدایی به‌عنوان شیوه مطلوب حکمرانی در دنیای امروز جایگاه جهانی خود را یافته است. این مقاله با هدف بررسی چالش‌های حقوقی عدم تمرکز محلی در ایران انجام گرفته است. این پژوهش بر سودمندی تحقق نظام عدم تمرکز نه‌فقط در امور اداری بلکه در حوزه قانون‌گذاری به خود شهروندان ساکن در مناطق محلی دارد. سابقه عدم تمرکز در ایران به تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی در دوران مشروطه برمی‌گردد و پس از آن در دوره انقلاب اسلامی در قالب شوراهای اسلامی استمرار یافته است ولی کماکان این نظام با موانع جدی حقوقی روبرو است. این پژوهش با رویکرد تحلیل محتوا چالش‌های حقوقی نظام عدم تمرکز را در ابعاد قانونی (قانون اساسی و قوانین عادی) تفسیری، قضایی و ساختاری مورد بررسی قرار می‌دهد. یافته‌ها نشان از نگرانی تجربه تاریخی در پیدایش مشروطه کاغذی و به محاق رفتن انجمن‌ها در قالب شوراهای دارد. برای رفع چالش‌های حقوقی نظام عدم تمرکز محلی در ایران، بازنگری و اصلاح قانون اساسی، تغییر نگرش در مقنن، شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری و دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه وزارت کشور الزامی می‌باشد و اساساً تغییر در ساخت تاریخی و ساختار متمرکز قدرت کشور ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

واژگان کلیدی: تمرکزگرایی، عدم تمرکز محلی، چالش‌های حقوقی، شوراهای اسلامی محلی، مشروطه.

– مقاله حاضر برگرفته از رساله دکتری حقوق عمومی دانشگاه تبریز است.

* نویسنده مسئول: S-ghasemyani@tabrizu.ac.ir

مقدمه

در سده‌های هجدهم و نوزدهم، وجه غالب حکومت‌داری جهان در قالب تمرکزگرایی و قدرت مطلقه حکومت خود را نشان داد، اما از اواخر قرن بیستم با جهانی‌شدن و پلورالیزه شدن نظام فکری و فرهنگی دنیا، شرایط برای تعمیق دموکراسی از طریق عدم تمرکز^۱ در تضاد با تمرکزگرایی سده‌های قبل قرار گرفت.

کشورهای توسعه یافته به منظور مدیریت فضای کشور اقدام به برقراری نظام عدم تمرکز و ایجاد سازمان‌های محلی به منظور مشارکت بیشتر مردم در امر تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی نموده‌اند.^۲ مشارکت مبتنی بر دموکراسی، نظام قوی و پایدارتری را در سطح ملی می‌سازد.^۳ در واقع حکومت‌های محلی، مردمی‌ترین مصداق حکمروایی خوب هستند که در آن، مشارکت واقعی و نظارت عینی و ملموس وجود دارد و زمینه‌ساز فرهنگ مردم‌سالاری در سطح ملی است، در حالی که در الگوی متمرکز دولت‌های ملی، حکومت‌های محلی هیچگونه نقشی در توسعه متوازن ایفا نمی‌کنند.^۴ هرچند برخی از پژوهشگران و سیاستمداران معتقدند که تمرکززدایی با تضعیف وحدت ملی، افزایش درگیری‌های داخلی موجب دشوار ساختن اجرای قوانین و مقررات و تصمیمات حکومت مرکزی می‌شود؛^۵ اما واقعیت امر این است که تمرکززدایی نه تنها موجب ارتقای دموکراسی و نیل به توسعه پایدار می‌گردد؛ بلکه از بحران و تجزیه کشور ممانعت می‌کند. در واقع تعمیق دموکراسی و پایداری حکومت از طریق تمرکززدایی محقق می‌گردد.

1. Decentralization.

۲. سید هادی زرقانی و ابراهیم احمدی، «حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی»، فصلنامه دولت‌پژوهی، شماره ۱۹، (۱۳۹۸)، ص ۱۰۸.

۳. ب. کمپ و م. خیمنز، وضعیت دموکراسی محلی، چارچوب ارزیابی (تهران: آموزشکده توانا، ۱۳۹۵) ص ۶۵.

۴. مجتبی همتی، «بررسی تطبیقی ارکان و الزامات حکومت محلی در ایران و ژاپن»، مجله حقوق تطبیقی شماره ۲، (۱۳۹۶)، ص ۸۲۲.

۵. لطفعلی کوزه‌گر و مصطفی رضایی، «رهیافت توسعه تمرکززدایی از حکومت ملی به دولت محلی»، دوفصلنامه توسعه پایدار محیط جغرافیایی، شماره ۳، (۱۳۹۹)، ص ۱۶۹.

فلسفه تمرکززدایی بر این مبنا استوار است که علاوه بر تفکیک قوا به عنوان پیش شرط دموکراسی، تقسیم قدرت نیز امنیت پایدار را تضمین می کند.^۱

ایران کشوری با تکثر فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. از منظر حکمرانی، ایران دارای سابقه دیرینه‌ای در سیاست تمرکزگرایی بوده که در دوره مشروطه با تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و همچنین در دوره انقلاب اسلامی با مصوبه شورای انقلاب برای ایجاد شوراهای اسلامی در سال ۱۳۵۸ گام‌هایی در جهت عدم تمرکز برداشته شده است؛ ولی کماکان نظام عدم تمرکز با چالش‌های حقوقی روبرو بوده که تاکنون بدان توجه کافی نشده است. به عبارتی علی‌رغم ایجاد انجمن‌ها و شوراهای اسلامی، همچنان چالش‌های اساسی نظام عدم تمرکز خودنمایی می کند که در این پژوهش بدان پرداخته می شود. پرسش اساسی این است آیا واقعاً نظام عدم تمرکز محلی در ایران شکل گرفته است؟ پرسش‌های جانبی دیگری در این زمینه قابل طرح هستند از جمله اقتضائات حقوقی و فراحقوقی ناظر بر شکل‌گیری نظام عدم تمرکز در ایران کدامند؟ بازخوانی تجربه ایرانی موضوع تا چه اندازه می تواند به فهم ما از چالش‌های آن دوران مدد نماید؟ در بازطراحی الگوی عدم تمرکز محلی در ایران، باید از چه راهکارهای حقوقی استفاده کرد؟

روش پژوهش مبتنی بر رویکرد کیفی و از نوع تحلیلی است که در تدوین این پژوهش با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی به بررسی چالش‌های حقوقی شوراهای اسلامی پرداخته شده است. منطق تحلیل در این مقاله، استقرایی است و طبیعتاً در این رویکرد بر اساس دانش موجود از تجربیات گذشته به نتیجه‌گیری کلی پرداخته شده است. در این پژوهش با بررسی اطلاعات قوانین و مقررات موجود، رویکردهای اجرایی، تفسیری و قضایی دولتمردان و همچنین عملکرد و کارنامه متخبران مردم در درون ساختار سیاسی دوره‌های مشروطه و انقلاب اسلامی و از تلفیق جز به جز آنها شرحی برای درک و تبیین چگونگی چالش‌ها پدید آمده است.

۱. علی امیدی، «امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۴، (۱۳۹۲)، ص ۱۱۹.

با بررسی پیشینه پژوهش، قبل و بعد انقلاب اسلامی، چالش دیگری غیر از موارد احصا شده در پژوهش‌های حقوق‌دانان و سایر صاحب‌نظران علوم سیاسی، مدیریت و جغرافیای سیاسی عنوان نشده است. در موضوع وجه تمایز مقاله با سایر مقاله‌ها و کتاب‌های منتشر شده اولاً جامعیت بررسی دارد یعنی این مقاله تمامی چالش‌ها را به صورت جامع دربر گرفته است و فقط یک بعد از ابعاد چالش‌ها یعنی قانون اساسی یا مقررات موضوعه یا چالش شورای نگهبان یا دیوان عدالت اداری را مطمح نظر قرار نداده است؛ ثانیاً در هیچ کدام از پژوهش‌های قبلی به چالش‌های خاصی با کلیدواژه‌های اختصاصی همچون ساختار سیاسی متمرکز یا اغتشاش مفهومی در قوانین اشاره‌ای نشده است، لذا واجد نوآوری است؛ ثالثاً نوع طبقه‌بندی موضوعات از لحاظ سازماندهی پژوهش، منحصر به این مقاله بوده و در سایر پژوهش‌ها مدنظر قرار نگرفته است.

۱. پیشینه پژوهش

تاکنون در پژوهش‌های متعدد علوم انسانی از جمله در حقوق عمومی، علوم سیاسی و مدیریت به موضوع عدم تمرکز پرداخته شده است که در همین راستا به مجموعه‌ای از مطالعات حقوقی اشاره می‌گردد:

شمیری و سایر همکاران وی طی پژوهش «آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی» با بررسی چالش‌ها در اصول قانون اساسی و قانون عادی در عدم واگذاری وظایف و اختیارات لازم و کافی بر لزوم تجدیدنظر در رویکرد تفسیری شورای نگهبان تأکید کرده‌اند. رحمت‌اللهی و همکاران نیز در پژوهشی با نام «نقش تمرکززدایی کامل در تحقق دولت محلی کارآمد» بر مطلوبیت واگذاری بیشترین میزان اختیارات تصمیم‌گیری در امور اداری و سیاسی به شهروندان در جهت تحقق استقرار دولت محلی کارآمد و دموکراتیک تأکید نموده‌اند و به واکاوی موانع تحقق حق تعیین‌کنندگی و نقش‌آفرینی شهروندان پرداخته‌اند. گرجی از ندریانی و ابوالحسنی در پژوهشی با عنوان «نقش شورا در مدیریت امور عمومی، تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز» نشان داده‌اند در اندیشه حقوقی، شورا نهادی با قابلیت عام تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و نظارتی تعریف شده است؛ ولی شورای برآمده از نهاد مشورت در اسلام، قابلیت فراتر از تصمیم‌سازی

ندارد. تسمیه بسیاری از نهادها به شورا در نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران، از این نظر دارای اشکال و عدم دقت بوده و نهادهای حقوقی مختلفی با تعریف به اخص، شورا نام نهاده شده‌اند.

معین فرد و همکاران در تحقیق «آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران» اظهار داشته‌اند: شوراهای اسلامی از اختیارات کافی و لازم برخوردار نیستند و علاوه بر این با عدم تفکیک امور ملی و محلی در قوانین به همراه تفسیرهای متفاوت شورای نگهبان برخلاف شأن و جایگاه شوراهای اسلامی از ظرفیت‌های فعلی و موجود شوراهای استفاده مناسب به عمل نیامده است. آقایی طوق در پژوهشی با عنوان «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران» به روش تحلیلی به موضوع شوراهای پرداخته است که نتایج آن نشان می‌دهد دو عنصر از سه عنصر سه‌گانه عدم تمرکز محلی در نظام حقوقی ایران مورد پذیرش واقع نشده است. حبیب‌نژاد در پژوهشی با عنوان «بررسی حقوقی شورای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی» با روش تحلیلی در دو حوزه فنی و جغرافیایی به موضوع عدم تمرکز و آسیب‌شناسی شوراهای اسلامی پرداخته است. خوب‌روی پاک در کتاب «خودمدیریتی و تمرکززدایی» نیز ضمن بیان ناکارآمدی نظریه فدرالیسم برای کشور ایران به دفاع از اصول قانون اساسی مشروطه در اداره ایالات و ولایات کشور می‌پردازد و دعوت به آن می‌کند تا با تفکر مجدد و بازبینی روشی که نویسندگان اولین قانون اساسی برای حل رابطه مرکز و مناطق محلی اندیشیده بودند، تدابیر تازه‌ای صورت گیرد. آبیاری و همکارانش در مطالعه‌ای با عنوان «نقش حکومت‌های محلی در فرآیند توسعه سیاسی (مطالعه موردی: ایران)» بیان داشته‌اند که یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های توسعه سیاسی، کارایی و کارآمدی دستگاه‌های حکومتی در سطوح ایالتی یا استانی دولت‌ها می‌باشد. نتایج حاصل از این مطالعه نشان داده است که متأثر از شرایط و مقتضیات زمانی و قدرت هیئت حاکمه نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (از جانب دولت مرکزی) و تمرکززدایی (از جانب انجمن‌ها و شوراهای) وجود داشته است که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکززدایی، تمرکزگرایی بر تمرکززدایی غلبه یافته است.

۲. مبانی نظری

کارلسن^۱ تمرکززدایی را فرآیندی می‌داند که معمولاً حرکتی از مرکز به سمت پیرامون است و باعث کاستن تدریجی تمرکز و افزودن درجه عدم تمرکز می‌شود، البته به معنای ایجاد عدم تمرکز مطلق نیست؛ در نتیجه با پذیرش نسبی بودن مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز، فرآیند تمرکززدایی نیز دارای درجات مختلفی خواهد بود.^۲ پس در تمرکززدایی، تعیین میزان نقش حکومت مرکزی بر ساختارهای بومی و محلی ضرورت دارد. تیلور تمرکززدایی از حکومت مرکزی در راستای تشکیل حکومت‌های محلی را یک ضرورت تلقی نموده است.^۳ مارتین جونز^۴ بر این باور است ایده تحول حکمرانی مرکزی به سمت حکمرانی محلی ضرورت تام دارد.^۵ دیوید هلد^۶ در کتاب معروفش به نام مدل‌های دموکراسی ضمن برشمردن یازده نوع دموکراسی، معتقد است پایداری یک نظام سیاسی مستلزم حمایت شهروندان است؛ در یک جامعه دموکراتیک، حمایت تمامی شهروندان به تداوم آن کمک می‌کند.^۷

تمرکززدایی را می‌توان به انتقال یا تفویض اختیار در زمینه برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری یا مدیریت از طرف مقامات دولت مرکزی به مقامات محلی بر اساس تعریف مجدد ساختارها، رویه‌ها و شیوه‌های حکمرانی برای نزدیک‌تر شدن به شهروندان توصیف کرد.^۸ عدم تمرکز محلی (سرزمینی) به معنای واگذاری قدرت به نهادها و تشکیلات مردمی است

1. Karlsen.

2. G.E.Karlsen, "Decentralized- Centralism Governance in Education; Evidence from Norway and British Columbia", Canada, Canadian Journal of Educational Administration and Policy, No. 13, (2017), at 22

3. Taylor, Peter J & Colin. F, "Political Geography", Prentice Hall, Tan, Evrim, "Decentralization and Conflict Prevention", In *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies* (Cham: Springer International Publishing, 2022) at 95.

4. Martin Jones.

۵. هادی ویسی، *درآمدی بر دولت محلی* (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۲) ص ۲۶۶.

6. David Held.

۷. دیوید هلد، *مدل‌های دموکراسی*، ترجمه عباس مخبر (تهران: انتشارات روشنگران و مطالعات زنان، ۱۴۰۱) ص ۹۶.

8. Keith, Miller, (2002), "Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization", A Presentation to the Caribbean Conference on Local Government, Guyana, (2002), p. 3.

که در سطح محلی به گونه‌ای دموکراتیک سازمان یافته‌اند مانند شوراهای اسلامی شهر و روستا.^۱

مهم‌ترین ویژگی نظام عدم تمرکز، نظارت قیمومیتی است که دولت مرکزی بر مقامات و نهادهای غیرمتمرکز اداری اعمال می‌کند؛ این نظارت مبتنی بر اصل هماهنگی بوده و مشروط عرضی و خفیف است. در نظارت قیمومیتی اصل بر آزادی نهادهای غیرمتمرکز است و موارد مداخله و نظارت دولت بر نهادهای غیرمتمرکز را قانون‌گذار روشن می‌کند که به منظور حمایت از منافع عمومی انجام می‌گیرد.^۲

محاسن عدم تمرکز در سه موضوع خلاصه می‌گردد: اول نهادهای محلی مشکلات، نیازها و سلیق مناطق خود را بهتر می‌شناسند. دوم به دلیل تعامل با مردم در سیاست‌گذاری و اجرای تصمیمات، تعلل چندانی ندارند و سوم رقابت بین نهادهای محلی در ارائه خدمات بهتر موجب انگیزه و نوآوری می‌شود.^۳

۲-۱. گونه‌شناسی چالش‌ها

بر اساس پیشینه پژوهش و مطالعات انجام گرفته در ایران نشان می‌دهد، برقراری نظام عدم تمرکز محلی چه قبل از انقلاب اسلامی و چه بعد از آن ظهور عینی نیافته که در این میان چهار چالش قانونی، تفسیری، قضایی و نهایتاً ساختاری مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۲. چالش قانونی

در مبحث چالش‌های قانونی، جایگاه شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی و همچنین جایگاه آن‌ها نزد قانون‌گذار عادی در دو بخش جداگانه مورد واکاوی قرار گرفته است.

1. Bersch, K & Fukuyama, F, "Defining Bureaucratic Autonomy", Annual Review of Political Science, Vol. 26, No. 1, (2023), PP. 213-232.

۲. مجید نجارزاده هنجی، حقوق/اداری (تهران: نشر دوران‌دیشان، ۱۳۹۲) صص ۳۴-۳۲.

۳. حسن کریمی فرد، «تبیین چهارچوب نهادی برای تمرکززدایی و موفقیت شوراهای اسلامی در ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۴، (۱۴۰۱)، ص ۲۰۲۲.

۱-۲-۲. جایگاه شوراها در قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دچار سه چالش اغتشاش مفهومی، عدم شناسایی نظام عدم تمرکز محلی و عدم اعطای صلاحیت عام به مجتمع‌های سرزمینی است:

الف - اغتشاش مفهومی

قانون اساسی سند بنیادین حکومت کشور و اداره آن است در حالی که دولت، سازنده همه قوانین است و آن را بر مردم تحمیل می‌کند؛ اما این مردم هستند که قانون اساسی را می‌سازند و دولت را ملزم به اجرای آن می‌کنند. قانون اساسی باید بدون غموض و ابهام، نحوه تعامل ملت و دولت و شیوه اجرا و فرموله کردن قدرت را به صورت غیرمطلقه نهاده‌ای کند. زمینه تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از تحول نادر زمانه ما در سال ۱۳۵۸ پس از کش و قوس‌های فراوان انجام گرفت و در آن بنیان شوراها نهاده شد ولی در خصوص جایگاه شوراها در قانون اساسی دو رویکرد وجود دارد:

در رویکرد اول، قانون‌گذار اساسی با تأسیس نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی بنا به خواست و رأی مردم، شوراها را به عنوان ستون تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد نموده، آن را در ردیف اصول کلی و تعیین‌کننده قرار داده است. تأمین خودمختاری مناطق در عین یکپارچگی سرزمینی و بقای حاکمیت ملی، مدنظر مجلس مؤسسان در تدوین اصول شوراها بوده است؛ آنان شوراها را ابزار عملی حق تعیین سرنوشت مردم و بسط تمرکززدایی و نفی حاکمیت اداری مرکز در جهت انتقال قدرت به مردم تلقی می‌کرده‌اند.^۱

رویکرد دوم برخلاف دیدگاه اول، قانون اساسی را مهم‌ترین متنی می‌داند که در تعیین صلاحیت ذاتی و قاعده‌مندی نهاد شورا دچار آسیب‌های حقوقی است که به چالشی در برابر فعالیت شوراهای اسلامی تبدیل شده است. در حالی که موقعیت و

۱. ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، «شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی (تهران: نشر دفتر امور اجتماعی وزارت کشور و پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۷) ص ۸۲.

جایگاه شوراهای و نهادهای محلی در اصل هفتم تثبیت گردیده است؛ اما از تعیین حدود اختیارات و صلاحیت‌های ذاتی شوراهای محلی در اصول قانون اساسی به‌ویژه در فصل اختصاصی شوراهای (فصل هفتم) غفلت شده است. اصل یک‌صدم قانون اساسی به‌صراحت، هدف از تشکیل شوراهای را نظارت می‌داند. بررسی اصول قانون اساسی نشان می‌دهد به مؤلفه تفکیک بین امور ملی و محلی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین الزامات عدم تمرکز توجه نشده است. در اصل هفتادویک قانون اساسی، صلاحیت قانون‌گذاری را به‌گونه عام و در همه امور ملی و محلی به مجلس شورای اسلامی اعطا نموده است، ولی از صلاحیت‌های ذاتی شوراهای اسلامی که عهده‌دار امور محلی می‌باشند، سخنی به میان نیامده است.^۱ بنابراین در ابتدا باید جایگاه نهاد شوراهای اسلامی دوباره تعریف گردد و تکلیف مناطق و هدایت امور با سپردن پاره‌ای از صلاحیت‌ها جنبه محلی پیدا کند و سپس اختیارات و حدود دخالت دولت مرکزی در امور شوراهای و نهادهای محلی مشخص گردد.

مطابق اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای همچون مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ستون تصمیم‌گیرنده و اداره امور کشور به‌حساب می‌آیند. انتظار می‌رود همان‌طوری مجلس شورای اسلامی در گستره کل کشور قانون‌گذاری می‌کند؛ شوراهای نیز می‌توانستند به‌نوعی جهت قانون‌گذاری در سطح محلی و در مرتبه‌ای پایین‌تر از قوانین مجلس شورای اسلامی اقدام نمایند؛ اصل یک‌صدم قانون اساسی به‌هنگام تعیین جزئیات در خصوص اختیارات و صلاحیت شوراهای اسلامی برخلاف اصل هفتم صرفاً از کارکردی نظارتی آن‌ها «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی»^۱ به‌لحاظ مقتضیات محلی یاد کرده است که تعبیر آن این است که دولت مرکزی برنامه‌هایی را در محل طراحی و اجرا می‌نماید، ولی برای در نظر گرفتن مقتضیات هر محل، شوراهایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان

۱. فاطمه شمیری و همکاران، «آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۲، (۱۴۰۱)، ص ۳۳.

تشکیل می‌گردند تا در خصوص رعایت یا عدم رعایت مقتضیات محلی در برنامه‌های مربوطه، نظارت نمایند. طبیعی است که نظارت و توجه به مقتضیات محلی در پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و سایر برنامه‌ها امر جداگانه‌ای از موضوع تصمیم‌گیری و اجرای آن برنامه‌ها است. قانون اساسی بیشتر در مقوله نظارت شوراها ورود کرده است، اما نه در مقوله تصمیم‌گیری و تدوین برنامه‌ها. قانون اساسی به‌عنوان منبع اصلی تعیین حدود اختیارات و صلاحیت دستگاه‌های مرکزی و محلی در اصل هفتم و فصل هفتم فقط به تقسیم‌بندی صوری شوراها در سطوح گوناگون و در صدر آن‌ها شورای عالی استان‌ها بسنده نموده است؛ بدون آن‌که اختیارات و وظایف آن‌ها را به شیوه حقیقی معین و به این نهادها واگذار نماید.^۱

شوراهای محلی اصولاً نهادهای مناسب برای نظارت بر فعالیت‌های دولت مرکزی نمی‌باشند. هرچند بر اساس اصل هفتم مقرر شده بود در ردیف ارکان تصمیم‌گیری نظام باشند. ولی عملاً طبق اصل یک‌صدم قانون اساسی و مصوبات مجلس، اختیارات شوراهای محلی در سطح نظارت و مشورت خلاصه شده است و در اصل دوازدهم از آن‌ها به‌عنوان قانون‌گذار شرعی در مناطق مذهبی یاد شده است. ریشه این دوگانگی در اصول شوراها از خود قانون اساسی نشأت می‌گیرد که از ترکیبی ناهمگون و برداشت ناقص از موجودیت نهادهای محلی به‌عنوان یکی از اصول توسعه و دموکراسی از یک‌سو در حکمرانی محلی و اصل اسلامی شورا از سوی دیگر است.

به‌طور کلی عملکرد مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری، هیئت دولت وزارت کشور و سایر نهادها و دستگاه‌های اجرایی در جمهوری اسلامی بر رویکرد دوم یعنی جایگاه نظارتی شوراها دلالت دارد.

۱. مسلم آقایی طوق، «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، مجله مجلس و پژوهش، شماره ۵۶، (۱۳۸۷)، ص ۴۶.

ب- عدم شناسایی نظام عدم تمرکز

اساساً در قانون اساسی جمهوری اسلامی به صراحت از موضوع استقرار نظام حکومتی مبتنی بر عدم تمرکز و صلاحیت عام تصمیم‌گیری واحدهای محلی سخنی به میان نیامده است، در حالی که این موضوع در قوانین اساسی سایر کشورها به روشنی به عنوان سبک حاکمیتی رسمیت یافته است؛ از جمله اصل ۱ قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸ اشعار می‌دارد که فرانسه بر اساس اصول عدم تمرکز اداره خواهد شد؛ همچنین بند ۲ اصل ۱ قانون اساسی کامرون مصوب ۱۹۷۲، اصل ۱۰۳ قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸، اصل ۶ قانون اساسی پرتغال مصوب ۱۹۷۶، اصل ۵ قانون اساسی ایتالیا مصوب ۱۹۴۷، اصل ۶ قانون اساسی کلمبیا مصوب ۱۹۹۱ اداره عمومی کشور را بر اساس استانداردهای نظام عدم تمرکز پذیرفته‌اند.

اهمیت عدم تمرکز به گونه‌ای است که از قالب محدود قوانین اساسی ملی کشورها فراتر رفته و به اسناد بین‌المللی نیز راه یافته است. به گونه‌ای که از برنامه‌های مصوب هزاره مجمع عمومی سازمان ملل متحد برای اعضای خود این بوده است که بایستی به سوی دولت محلی غیرمتمرکز حرکت نمود.^۱

جایگاه نظام عدم تمرکز و راه یافتن به قوانین اساسی دنیا و حتی مجمع عمومی سازمان ملل متحد اقتضای آن را داشت در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این مهم گنجانیده می‌شد ولی نه در زمان تدوین و نه در زمان بازنگری مدنظر قرار نگرفته است و ضرورت اعلام رسمیت آن مورد توجه قانون‌گذار اساسی نبوده است؛ بنابراین در ایران نظام عدم تمرکز محلی مورد شناسایی واقع نشده است و آنچه مورد عمل می‌باشد اغلب در انطباق با شور و مشورت به عنوان یک آموزه اسلامی است و از عدم تمرکز فنی فراتر نرفته است و شاید به همین سبب پیشنهاد حسینعلی منتظری، رئیس مجلس بررسی قانون

۱. سیداحمد حبیب نژاد، «بررسی حقوقی شوراها و شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، مجله فقه و حقوق، شماره ۲۰، (۱۳۸۸)، ص ۱۱۲.

اساسی، مبنی بر گنجاندن عبارت «برای جلوگیری از تمرکز امور» در اصل ۱۱۱ قانون اساسی پذیرفته نشده است.^۱

قانون اساسی ایران همانند سایر قوانین اساسی دنیا نیاز به شفافیت در شناسایی رسمی نظام عدم تمرکز داشت تا به دلیل مانع ساختاری و فرهنگ سیاسی این مرز و بوم، موجب عدم تحکیم مدیریت شوراها بر مناطق کشور نمی گردید.

پ- عدم اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای سرزمینی

در حقوق اداری فرانسه و کشورهایی از قبیل اسپانیا، بلژیک و ایتالیا، شوراها فاقد شخصیت حقوقی اند و این مجتمعات سرزمینی اند که دارای شخصیت حقوقی می باشند. آنچه را که در ایران با عنوان شوراها یا شوراهای اسلامی و شهرداری ها ایجاد شده است را نمی توان به نظام عدم تمرکز محلی منسوب کرد؛ چراکه از سه اصل بنیادین عدم تمرکز محلی که در ادبیات حقوق اداری از آن سخن گفته می شود دو مورد اعطای شخصیت حقوقی مستقل برای تقسیمات کشوری و همچنین صلاحیت عام تصمیم گیری برای واحدهای سرزمینی به طور کامل رعایت نشده است و مورد سوم نیز که برخورداری از نهادهای منتخب باشد آن گونه که شایسته نظام های مردم سالار است، مورد توجه قرار نگرفته است.^۲ بررسی نظام شوراها یا شوراهای اسلامی در ایران و مقایسه آن با فرانسه نشان می دهد با آنکه دو شورای شهر و روستا در ایران به طور مستقیم توسط مردم محل انتخاب می شود، اما واحدهای سرزمینی در ایران مانند شهر، شهرستان و استان فاقد شخصیت حقوقی اند.

واقعیت عینی شوراهای محلی نشان می دهد که به دلیل فقدان شخصیت حقوقی مجتمعات سرزمینی همچون روستاها، شهرها و استان ها، شوراها تبدیل به شورای دهیاری و شهرداری شده اند و نقشی در مدیریت محلی به طور عام ندارند و همین امر شکل گیری نظام عدم تمرکز محلی را با چالش جدی مواجه کرده است.

۱. مسلم آقایی طوق، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۸، (۱۳۹۶)، ص ۴۶.

۲. همان، ص ۴۷.

بنابراین بزرگ‌ترین نقیصه قانون اساسی ایران، آشفتگی و اغتشاش مفهومی در خصوص کارکرد و تعیین صلاحیت ذاتی شوراهای عدم شناسایی نظام عدم تمرکز و به تبع آن عدم تفکیک امور ملی از امور محلی و همچنین عدم اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای تقسیمات کشوری در عین عدم اعطای صلاحیت عام تصمیم‌گیری برای این واحدها است.

۲-۲-۲. جایگاه شوراهای در قوانین عادی

در بررسی قوانین وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی معلوم می‌شود که توجهی به نقش شوراهای اسلامی نشده است.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و سایر قوانین اصلاحی مرتبط با مصوبه سال ۱۳۷۵، به جای آن که به هماهنگی و سازگاری شوراهای محلی با قواعد و مقررات کشور اقدام نماید در گیر بهره بردن از واژگان و کلماتی همچون پیگیری، همکاری و نظارت بدون در نظر گرفتن ضمانت اجرایی گردیده است و در غالب موارد نیز از نهاد شورا سلب اختیار نموده یا اختیارات کافی برای آن‌ها در نظر نگرفته است.^۱

شوراهای شهر و روستا در قانون تقریباً در تمامی حوزه‌های رفاهی نقشی تشریفاتی دارند. آن‌ها وظیفه دارند کمبودها، نیازها و نارسایی‌های حوزه‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، آموزشی و بهداشتی را مورد شناسایی قرار دهند و پیشنهادها را خود را برای اصلاح و بهبود وضعیت به مسئولان دولتی ارائه نمایند که البته آن‌ها در انجام دادن یا ندادن پیشنهادها برابر (مواد ۷۶ و ۸۰) کاملاً مختار هستند. شوراهای فقط زمانی می‌توانند در حوزه‌های اقتصادی و عمرانی شهر وارد شوند که نهادهای دولتی از آنان چنین درخواستی داشته باشند که در آن صورت شوراهای می‌توانند مردم را به مشارکت در این امور تشویق نمایند.^۲

۱. بیژن عباسی، حقوق‌اداری (تهران: نشر دادگستر، ۱۴۰۰) ص ۳۷.

۲. لطفعلی کوزه‌گر و مصطفی رضایی، «رهیافت توسعه تمرکززدایی از حکومت ملی به دولت محلی»، دوفصلنامه توسعه پایدار محیط جغرافیایی، شماره ۳، (۱۳۹۹)، ص ۸۰.

بنابراین نه تنها سازوکار لازم برای تحقق مصوبات شوراهای وجود ندارد؛ بلکه در بسیاری از موارد مصوبات شوراهای بایستی از فیلترهای متعددی بگذرند تا بتوانند جنبه اجرایی به خود گیرند که این مورد با اصل نظارت قیمومتی نظام عدم تمرکز در تضاد است.

موضوع مقررات‌گذاری از جمله موارد دیگری است که به‌عنوان ابزار در اختیار نهادهای عمومی است تا وظایف و صلاحیت‌هایی را که قانون‌گذار برای آن‌ها در نظر گرفته است، عملی نمایند. شوراهای هم به‌عنوان قوه مقننه محلی باید صلاحیت عام مقررات‌گذاری در امور اداری و اجرایی محل را در اختیار داشته باشند.^۱ ولی با عنایت به قواعد و مقررات موجود، شوراهای به‌عنوان نهاد پایه‌ای نیستند که بتوانند در امور محلی تصمیم بگیرند؛ بلکه این مقامات مرکزی و دستگاه‌های اجرایی هستند که اختیار صلاحیت عام تصمیم‌گیری را دارا هستند و حتی خواسته‌های خود را بر شوراهای نیز تحمیل می‌کنند.

به‌عنوان مثال در ماده ۹۰ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ آمده است که مصوبات شوراهای نباید با قوانین و مقررات کشور مغایرت داشته باشد و در صورتی لازم‌الاجرا خواهند بود که هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی به آن‌ها اعتراض نکند. در اینجا تعارض میان قانون عادی و قانون اساسی در مبحث صلاحیت شوراهای روشن است؛ چراکه در اصل یکصد و پنجم قانون اساسی فقط به عدم مغایرت مصوبات شوراهای با موازین اسلام و قوانین تأکید نموده است، ولی در این ماده، اضافه بر قوانین به مغایرت نداشتن مصوبات شوراهای با مقررات کشور نیز تأکید شده است.^۲

از دیگر موانع موجود در قوانین کشور به نارسایی نظام تقسیمات کشوری برمی‌گردد که در ایجاد بستری مساعد برای طراحی نظام اداری مناسب برای مشارکت گسترده مردم

۱. محمد امامی و کورش استوارسنگری، حقوق/اداری، جلد اول (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲) ص ۱۱۲.

۲. فاطمه شمیری و همکاران، همان، ص ۲۹.

و انتقال قدرت تصمیم‌گیری به نهادهای منطقه‌ای و به‌طور کلی تمرکززدایی اداری ناموفق بوده است؛ چراکه این قانون در انطباق با تمرکززدایی نبوده است؛ اگر مراد از تقسیمات کشوری در کشورمان نیل به توسعه می‌بود؛ می‌بایست اختیارات به گونه‌ای واگذار می‌شد که شورای استان می‌توانست قانون‌گذاری نموده و با داشتن اختیارات مالی و بودجه رأساً عمل کند و نهایتاً دولت تنها در حد یک ناظر صرف نظارت کند.^۱

مجلس، طی این سال‌ها می‌توانست در چارچوب قانون اساسی نسبت به اجرایی کردن اصل یکصدم قانون اساسی به گونه‌ای عمل نماید که میان دستگاه‌های اجرایی کشور و نهاد شورا پیوند ایجاد شود؛ به‌طوری که بدون وجود نظارت شورا انجام امور محلی با مشکل حقوقی مواجه می‌شد و این امکان وجود می‌داشت از دیوان عدالت اداری علیه اقدامات دولت درخواست رسیدگی می‌شد.^۲ وجود چنین پیوندی به فعال‌تر نمودن وظیفه نظارتی شوراها اعتبار می‌داد و با توجه به هزینه‌هایی که کشور برای شوراها پرداخت می‌کند، مناسب‌تر به نظر می‌رسید.

وجود اغتشاش مفهومی در خصوص شوراها منحصراً به قانون اساسی باز نمی‌گردد؛ بلکه این اغتشاش مفهومی بسی بیشتر در مصوبات مجلس با تورم قوانین ناهمگون در تعارض با جایگاه شوراها خود را نشان می‌دهد که به پاره‌ای از این قواعد و مقررات دست و پاگیر اشاره گردید.

بنابراین نقش مصوبات مجلس نه تنها توسعه‌دهنده نبوده، بلکه بر محدودیت شوراها نیز افزوده است و قانون شوراها به نوعی کپی‌برداری از مصوبات دوره قبل از انقلاب اسلامی است که با تغییر قانون اساسی می‌بایست در آن تغییر بنیادین شکل می‌گرفت تا اجرای برنامه‌های محلی توسط این نهاد جایگزین انجمن‌ها، عملی می‌گردید.

۱. پاپلی یزدی، «تمرکزگرایی و عدم تمرکزگرایی و اثرات آن؛ نمونه مسائل اداری»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۱۹، (۱۳۷۲)، ص ۲۲.

۲. مسلم آقایی طوق، (۱۳۸۷)، همان، ص ۱۴۱.

۳-۲. چالش رویکرد تفسیری شورای نگهبان

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظیفه تفسیر رسمی قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان گذاشته شده است. به استناد اصل هفتم قانون اساسی، شورای استان، شهرستان، بخش شهر، روستا، محله و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند ...؛ نظر به این اصول شوراها از ستون‌های اصلی تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به حساب می‌آیند. حال این پرسش طرح می‌شود که آیا شوراهای اسلامی به‌عنوان یکی از ارکان اداره جامعه مثل مجلس شورای اسلامی یا هیئت وزیران بخشی از قوای سه‌گانه قلمداد می‌گردند یا این که ماهیت و شخصیت مستقلی دارند و نمی‌توان این نهاد را در قالب یکی از قوای یادشده در نظر گرفت؟ عدم وضوح جایگاه شوراها در بین نهادها و قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران از ابهامات این نهاد حکایت می‌کند.^۱

شوراهای محلی هرچند به‌صورت آشکار جزئی از قوه مقننه به حساب نیامده‌اند؛ ولی با توجه به کارکرد و ماهیت‌شان که تصمیم‌گیری می‌باشد، در واقع می‌بایست جزئی از قوه قانون‌گذاری کشور باشند، ولی شورای نگهبان در اظهارنظر شماره ۸۲/۳۰/۳۵۰ مورخه ۱۳۸۲/۴/۱۴ به‌روشنی اعلام کرده است که شوراهای موضوع اصل یک‌صدم قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند و تعیین اختیاراتی چون انتخاب شهردار توسط شوراهای اسلامی شهر مغایر با این اصل از قانون اساسی است. در حالی که این رأی مغایر با اصول ششم و هفتم قانون اساسی است که شوراهای اسلامی را در کنار ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی از ارکان «تصمیم‌گیری» و اداره امور کشور به حساب آورده است.

این نوع نگاه مغایر با اصول ششم و هفتم قانون اساسی نه تنها در تفسیر محافظه‌کارانه قانون اساسی، بلکه در تطبیق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی هم خود را نشان داده است؛ به‌گونه‌ای که همین نوع نگاه، اساساً رهبر انقلاب را ناچار به ایجاد نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام نمود. به تعبیری، هاضمه تفسیری شورای نگهبان توان پذیرش نوگرایی در تعامل با اراده عمومی به‌ویژه در عرصه حق‌ها و آزادی‌ها را ندارد. این نهاد

۱. محمد امامی و کورش استوار سنگری، همان، ص ۱۰۸.

می‌توانست با کنار زدن پرده محافظه‌کاری و به نام دین و قانون اساسی از طریق اجتهاد کرامت‌محور در توسعه قلمرو و مصادیق حق‌ها و آزادی‌های شهروندی پیشگام باشد. هم‌اکنون این رویکرد ایدئولوژیک شورای نگهبان در نهایت ممکن است به تقدیس قدرت، نهادستایی و حکمرانی قیمومت‌گرا بینجامد. شاید چنین رویکردی است که مانع از خلق فقه آزادی‌گرا توسط شورای نگهبان و بنیان‌گذاران نظم حقوقی-سیاسی حق‌پایه شده است. فقه کلان‌نگری که می‌توانست با توسل به پتانسیل فقه سنتی، اجتهادات کرامت‌بنیاد را بسط دهد و مشکلات فراروی جامعه، حکومت، جوانان و زنان را یکی پس از دیگری حل نماید؛ فقهی که در تقابل قدرت و آزادی، جانب اراده ملت را نگاه می‌داشت.^۱

به موجب اصول ششم و هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی در کنار ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی از ارکان «تصمیم‌گیری» و اداره امور کشور به حساب می‌آیند؛ همچنین اصل یک‌صدم با بیان اینکه اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی (به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان) صورت می‌گیرد. به این نهادها، شأن «نظارت» بر اداره امور مربوط به قلمرو خود بخشیده است، اما رویه شورای نگهبان در مواجهه با این دو اصل این گونه بوده که با وجود اصولی مانند اصل هفتم و یکصدوسوم قانون اساسی و مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، شأن شوراهای آنها را تنها به حوزه «نظارت» فرو کاسته است و اختیاری در مورد «تصمیم‌گیری» برای این نهاد قائل نشده است.^۲

در واقع شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی و مرجع صالح برای عدم احراز مخالفت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی با بی‌مهری در حق شوراهای به یک مانع اساسی برای تحقق نظام عدم تمرکز در ایران تبدیل شده است.

۱. علی اکبر گرجی ازندریانی، «شورای نگهبان به مثابه سوزن‌بان قانون اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۲، (۱۳۹۷)، ص ۲۲.

۲. فاطمه شمیری و همکاران، همان، ص ۲۴.

۲-۴. چالش رویکرد قضایی دیوان عدالت اداری

نظارت قضایی جزء الزامات یک دولت قانونمدار است و معادله قدرت بدون وجود این رکن تعادل نمی‌یابد، اما نگرش‌های حاکم بر دیوان عدالت اداری و آرای صادره موجب تحدید «اختیارات شوراهای محلی» و بسط اعمال حاکمیت توسط دستگاه‌های دولتی شده است. در این زمینه می‌توان به چند رأی صادره آن اشاره داشت: * هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۵۵۴-۱۳۸۷/۸/۱۹ خود اظهار نموده است که شورای اسلامی شهر در تهیه و تصویب بودجه سالانه شهرداری دارای اختیار مطلق نمی‌باشد و ملزم به رعایت الزامات آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها است که ... به موجب دستورالعملی خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ می‌شود، چنین آرای کارایی و عملکرد شوراهای را تضعیف می‌کند.

* به استناد دادنامه ۷۴/۲۰۵ مورخه ۱۳۷۴/۱۲/۱۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، اختیارات شوراهای اسلامی در زمینه حفظ و حراست از راه‌های روستایی سلب کرده است.

* به استناد رأی شماره ۵۵۴ مورخه ۱۳۸۷/۸/۱۹؛ شوراهای از نهادهای اجرایی موردنظر در قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند تا تحت شمول ماده ۴ «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰» در خصوص ممنوعیت گرفتن وجوه غیرقانونی توسط این دستگاه‌ها از اشخاص قرار گیرند. پس اشتباه قضات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تشخیص ماهیت حقوقی سازمان‌های اداری و نهادهای محلی منجر به اشتباه در استناد به مقررات مربوطه گردیده است.^۱

با توجه به آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری، معلوم می‌شود نه تنها دیوان با توجه به اصول و قواعد حقوق عمومی گام‌هایی در راستای تقویت شوراهای به‌عنوان نهاد مردمی برنداشته است؛ بلکه در عمل بستر کارایی این نهاد مشارکتی را محدودتر ساخته است.

۱. بیژن عباسی، «بررسی و نقد رأی شماره ۴ مورخه ۱۳۹۱/۰۱/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اختیارات سازمان‌های اداری»، فصلنامه مطالعات رأی، شماره ۱، (۱۳۹۱)، ص ۹۶.

۵-۲. چالش ساخت تاریخی و ساختار متمرکز قدرت

ساختار و نهادها که از فرهنگ سیاسی ملت‌ها ریشه می‌گیرند؛ به پیچیده‌ترین شکل ممکن، تاریخ و هویت ملی را شکل می‌دهند، استبداد و دموکراسی متأثر از فرهنگ سیاسی ملل جوانه می‌زند و خود را بر کیان دولت و ملت تحمیل می‌کند.

الگوهای ایستاری در نتیجه تجربیات گذشته شکل گرفته و دارای نقش و تأثیرات تضییق‌کننده‌ای بر فرآیند رفتار سیاسی نظام است و از نسلی به نسل دیگر منتقل می‌شود و در قالب آن‌ها، نهادها، رفتارها، ساختارها و کنش‌های سیاسی برای نیل به هدف‌های جامعه شکل می‌گیرد و بر رفتار شهروندان و رهبران آن در سراسر نظام تأثیر می‌گذارد. فرهنگ قبیله و عشیره‌ای بیانگر نوعی ناسازگاری و عدم سنخیت با باورها و ساختارهای دموکراتیک در فرهنگ سیاسی مدرن و مشارکتی است. فرهنگ استبدادی به واسطه حاکمیت قرن‌ها استبداد در این سرزمین شکل گرفته است؛ البته برخی محققین این ویژگی را به جوامع مشرق زمین نسبت داده که شاخصه بارز آن در وجود دولت‌های متمرکز و مستبد جلوه گر می‌شود. به هر حال حاکمیت استبداد در مقاطعی طولانی از تاریخ این کشور غیرقابل انکار است. وجود فرهنگ استبدادی، حضور نهادهای مشارکتی و مدنی مانند شوراهای احزاب و رسانه‌های آزاد را برنمی‌تابد و حداقل اینکه چنین نهادهایی در جامعه‌ای با این ویژگی نه تنها با محدودیت‌های فراوان روبرو هستند، بلکه به دلیل تأثیر ساختار و فرهنگ استبدادی بر شهروندان، خود این نهادها نیز با مشکلات درونی روبرو هستند. با این توضیح مشخص است که بخشی از مشکلات و موانع تحقق حکمرانی خوب را باید در وجود ساختار و فرهنگ استبدادی جستجو کرد. با وجود رشد آگاهی‌ها در کشور، همچنان شاهد رسوبات فرهنگ استبدادی در سیستم اداری هستیم و از این رو عدم اقبال به پاسخ‌گویی و فراهم‌نسختن زمینه‌های اظهارنظر شهروندان و شوراهای می‌توان به وجود چنین ساختاری نسبت داد.^۱

مهم‌ترین عامل وقوع اختلال با توجه به شرایط تاریخی - اجتماعی ایران، ساخت تاریخی و متمرکز شیوه حکومت‌داری در ایران است. دولت به‌عنوان یک کارفرمای

۱. محمدباقر حشمت زاده، امیرمحمد حاجی یوسفی و محمدعلی طالبی، «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران»، مجله جستارهای سیاسی معاصر، شماره ۱، (۱۳۹۶)، صص ۹-۱۰.

بزرگ اقتصادی و با تکیه بر اقتصاد رانتی و بی‌نیاز از گروه‌های اجتماعی روزبه‌روز حجیم‌تر و متمرکزتر می‌گردد. حجم روزافزون دیوان‌سالاری نیز به‌نوبه خود مانع تمایز یافتگی و شکل‌گیری گروه‌های انجمنی می‌شود. در بُعد سیاسی - استبدادی این ساخت بعد از انقلاب اسلامی به شدت تلطیف می‌شود؛ لکن مضمون تمرکزگرایی خود را حداقل در ابعاد تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی و مدیریت کشور کماکان حفظ می‌کند. خودآگاهی نسبت به منافع و ارزش‌های گروهی، بسط و شکل‌گیری گروه‌های نوظهور اجتماعی و همچنین تنوع زبانی و قومی در کشور در جهانی با رشد احساسات قومی بر پایه تفاوت‌های زبانی و فرهنگی، ضرورت ایجاد دگرگونی در این ساخت را دوچندان می‌کند. راه‌حل اساسی در تلطیف این وضعیت و تغییر در ساخت متمرکز کشور، موضوع کلیدی مشارکت شهروندان و اهمیت دادن به نهادهایی همچون شوراهاست.^۱

ساخت سیاسی متمرکز این مرز و بوم، پیشینه‌ای چند هزارساله دارد و طبیعی است این ساخت متمرکز به آسانی فرهنگ دموکراسی و تقسیم قدرت را نمی‌پذیرد و با دور زدن همه نظامات دموکراسی و اصول قانون اساسی، بیش از پیش به تحکیم سلطه می‌پردازد. با توجه به پیشینه قدرت در نظام حاکمه کشور، تنها راه برون‌رفت از این وضعیت کشور، تغییر نگرش‌ها نسبت به اداره امور کشور بر مبنای حاکمیت دموکراسی است.

نتیجه‌گیری

این پژوهش به بررسی سیاست عدم تمرکز در ایران پرداخته است. پیش‌شرط دموکراسی در هر کشوری ایجاد بستر آزادی و مشارکت مردم در حکومت‌های محلی است که دولت‌ها مکلف به اجرای آن هستند. توسل به الگوی نظام عدم تمرکز و واگذاری کلیه امور محلی به شهروندان و دخالت دادن مردم در تصمیم‌گیری‌ها نه تنها به استقرار حقوق شهروندی منجر می‌گردد بلکه مشارکت محلی را دوچندان خواهد کرد.

۱. عماد افروغ، «شوراهای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی (تهران: نشر دفتر امور اجتماعی وزارت کشور و پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۷) ص ۲۲.

نتایج نشان داد تصویب و اجرای قوانین انجمن‌های ایالتی و ولایتی و شوراهای از ابتدا تاکنون با وجود تغییر و تحولات بنیادی در ساختارهای سیاسی و اجتماعی کشور در طول دو انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی با فراز و فرودهایی مواجه بوده ولی همچنان الگوهای حاکم بر نظام کشور، رویکرد آمرانه و متمرکز بوده و مانع از تحقق تمرکززدایی واقعی و مشارکت حقیقی مردم در کشور شده است. شوراهای اسلامی به عنوان نهادهای مشارکتی و حکمرانی در ادوار مختلف کشور با چالش‌های فراوانی روبرو بوده و از این بابت نتوانسته‌اند انتظارات مردم و نظام حکومتی را برآورده سازند. به عبارتی با گذشت چندین دهه از عمر شوراهای اسلامی، به نظر می‌رسد بازنگری قوانین مرتبط با نظام مدیریت کشور در سطوح محلی اعم از قانون‌گذاری، بخش اجرایی مربوط به شوراهای محلی ضرورت تام دارد. این بدان معناست که در قانون اساسی باید شفافیت، انسجام و هماهنگی قوانین به گونه‌ای باشد مانع از تعبیر و تفسیرهای مختلف از آن شده تا از این طریق بستر دموکراسی در جامعه مدنی هموار گردد.

نتایج تحقیق نشان داد شوراهای اسلامی و نهاد انجمن ایالتی و ولایتی به عنوان نهادهای مشارکتی و حکمروایی در ادوار مختلف کشور با چالش‌های فراوانی روبرو بوده و از این بابت نتوانسته‌اند انتظارات مردم و نظام حکومتی را برآورده سازند. با گذشت چندین دهه از عمر انجمن‌های ایالتی و ولایتی و همچنین شوراهای اسلامی، زمان آن فرا رسیده است با پروسه بازنگری در قانون اساسی به تدوین اصول منسجم و هماهنگ یک نظام عدم متمرکز، متضمن شرح وظایف و اختیارات واضح و شفاف شوراهای اسلامی محلی بدون هیچ گونه ابهام و دارای ضمانت اجرایی معین اقدام شود تا راه را بر فرار و گریز مسئولین از الزامات قانونی و تفاسیر خلاف آن بسته شود و دخالت نهادهای دولت و اجرایی را در امور شوراهای منع گردد و فراتر از نظارت قیمومیتی، وجه دیگری برای دخالت‌های روزافزون دستگاه‌ها به ویژه وزارت کشور و هیئت‌های اجرایی نباشد.

بنابراین در نتیجه‌گیری کلی باید اذعان نمود پروسه بازنگری و اصلاح در قانون اساسی، تغییر در نگاه مقنن و شورای نگهبان، بازنگری دیوان عدالت اداری و دستگاه‌های اجرایی به ویژه وزارت کشور در نگاه به جایگاه مردمی شوراهای، الزامات اجتناب‌ناپذیری هستند که

اساساً هیچ کدام بدون تغییر در ساختار و فرهنگ سیاسی کشور امکان پذیر نمی باشند و تغییر در این مؤلفه نیز جز با حضور مردمی توسعه یافته در صحنه ممکن نمی باشد که البته با تجارب مشروطه و انقلاب اسلامی راه باز شده ولی به سرانجام نرسیده است و باید تداوم یابد. با عبرت گرفتن از تجربه تاریخی در پیدایش مشروطه کاغذی و به محاق رفتن انجمن ها باید از زنگ خطر تکرار دوباره ابتر شدن انجمن ها در قالب شوراهای نگران بود. واقعیت این است سازمان های محلی از قبیل انجمن ها و شوراهای به خودی خود نمی توانند مشکلات کشور را حل کنند، فراتر از سازمان های محلی باید به کیفیت حکمروایی و درک ساختار قدرت اندیشید؛ در صحنه بودن ملت تنها راه و آخرین راه ایجاد و بقای دموکراسی و نهادینه نمودن فرمول عدم تمرکز قدرت در مرکز و تقسیم آن با پیرامون خواهد بود. تحمیل هزینه های سنگین مادی و معنوی بر کشور در نتیجه شکست نظام عدم تمرکز بوده و هست که همواره بر روی کاغذ و شعار گونه بر آن تأکید شده است ولی در عمل ناکام مانده است!

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Salah Ghasemyani



<https://orcid.org/0009-0004-5886-5397>

Mohammd Reza



Mojtahedi

<https://orcid.org/0000-0001-9049-0901>

Mohammd Mazhari



<https://orcid.org/0000-0002-2343-6400>

Seyed Hossein



Malakooti Hashjin

<https://orcid.org/0000-0002-3111-0136>

فهرست منابع

کتاب

- افروغ، عماد، «شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات همایش شوراها/اسلامی و مشارکت مردمی (تهران: نشر دفتر امور اجتماعی وزارت کشور و پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۷).
- امامی، محمد، استوار سنگری، کورش، حقوق/اداری، جلد اول (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲).
- خوبروی پاک، محمدرضا، تمرکززدایی و خودمدیری (تهران: نشر چشمه، ۱۳۸۴).
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق/اداری (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۷).
- عباسی، بیژن، حقوق/اداری (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۸).
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، «شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات همایش شوراها/اسلامی و مشارکت مردمی (تهران: نشر دفتر امور اجتماعی وزارت کشور و پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۷).
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: انتشارات کیومرث، ۱۳۸۷).
- نجارزاده هنجی، مجید، حقوق/اداری (تهران: نشر دوران‌دیشان، ۱۳۹۲).
- ویسی، هادی، درآمدی بر دولت محلی (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۶).
- هلد، دیوید، مدل‌های دموکراسی، ترجمه مخبر، عباس (تهران: انتشارات روشنگران و مطالعات زنان، ۱۴۰۱).

مقاله‌ها

- آبیاری، منصور، مسعودنیا، حسین، شهرام نیا، امیرمسعود، حاتمی، عباس، «نقش حکومت‌های محلی در فرآیند توسعه سیاسی؛ مطالعه موردی: ایران»، فصلنامه سیاست جهانی، دوره ۶، شماره ۱، (۱۳۹۶).
- آقایی طوق، مسلم، «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، مجله مجلس و پژوهش، دوره ۱۴، شماره ۵۶، (۱۳۸۷).
- آقایی طوق، مسلم، «انگرفشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۶، شماره ۱۸، (۱۳۹۶).

- امامی قشلاق، محسن، «نگاهی بر سیستم عدم تمرکز اداری در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی، دوره ۱، شماره ۴، (۱۳۸۸).
- امیدی، علی، «امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران»، فصل‌نامه تحقیقات جغرافیایی، دوره ۲۸، شماره ۴، (۱۳۹۲).
- پاپلی یزدی، محمدحسین، «تمرکزگرایی و عدم تمرکزگرایی و اثرات آن؛ نمونه مسائل اداری»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۱۹، (۱۳۷۲).
- حبیب نژاد، سید احمد، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، مجله فقه و حقوق، دوره ۶، شماره ۲۰، (۱۳۸۸).
- حشمت‌زاده، محمدباقر، حاجی یوسفی، امیرمحمد و طالبی، محمد علی، «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران»، مجله جستارهای سیاسی معاصر، دوره ۸، شماره ۲۳، (۱۳۹۶).
- رحمت‌اللهی، حسین، آقامحمدآقایی، احسان، شیراوند، مهران، «نقش تمرکززدایی کامل در دولت محلی کارآمد»، مجله مدیریت شهری، دوره ۱۴، شماره ۳۹، (۱۳۹۴).
- زرقانی، سیدهادی، احمدی، ابراهیم، «حکمرانی خوب با تأکید بر عدم تمرکز»، فصلنامه دولت‌پژوهی، دوره ۵، شماره ۱۹، (۱۳۹۸).
- شمیری، فاطمه، رستمی، ولی و عباسی، بیژن، «آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۴، شماره ۱۲، (۱۴۰۱).
- عباسی، بیژن، «بررسی و نقد رأی شماره ۴ مورخه ۱۳۹۱/۰۱/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اختیارات سازمان‌های اداری»، فصلنامه مطالعات رأی، دوره ۱، شماره ۱، (۱۳۹۱).
- کوزه‌گر، لطفعلی و رضایی، مصطفی، «رهیافت توسعه تمرکززدایی از حکومت ملی به دولت محلی»، دوفصلنامه توسعه پایدار محیط جغرافیایی، شماره ۳، (۱۳۹۹).
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، «شورای نگهبان به مثابه سوزن‌بان قانون اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۳، شماره ۸۲، (۱۳۹۷).
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و ابوالحسنی، محسن، «نقش شورا در مدیریت امور عمومی؛ تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۵، شماره ۱۳، (۱۳۹۵).

- معین فرد، محمدرضا، عمادزاده، محمدکاظم و طبیب، مرتضی، «آسیب شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران»، مجله تعاون و کشاورزی، شماره ۲۷، (۱۳۹۷).
- همتی، مجتبی، «بررسی تطبیقی ارکان و الزامات حکومت محلی در ایران و ژاپن»، مجله حقوق تطبیقی، دوره ۸، شماره ۲، (۱۳۹۶).

References

Books

- Fukuyama, Francis, *Culture and Economic Development: Cultural Concerns* (Amsterdam: Elsevier, 2001).
- Flint, Colin & Peter J. Taylor, *Political Geography: World-economy, Nation-state and Locality* (London: Routledge, 2018).
- Tan, Evrim, "Decentralization and Conflict Prevention", In *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies* (Cham: Springer International Publishing, 2022).

Articles

- Hossain, Moark, "The Mismatch between World Bank Actions and the Decentralization of Educational Systems in LMICs", *American Educational Research Journal*, Vol. 61, No. 3, (2024).
- Karlsen, G. E, "Decentralized- Centralism Governance in Education: Evidence from Norway and British Columbia", Canada, *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, No. 13, (2017), DOI:10.1016/B0-08-043076-7/04584-8.
- Siegel, D, "Decentralization, Legitimacy, and Democracy in Post- Soviet Central Asia", *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 13, No. 1, (2022).

In Persian

Books

- Abbasi, Bejan, *Administrative Law* (Tehran: Dadgostar Publishing House, 2008). [In Persian]

- Afrog, Emad, *Councils in the Constitution of the Islamic Republic of Iran*, Collection of Articles of the Conference of Islamic Councils and Popular Participation (Tehran: Publisher Office of Social Affairs of the Ministry of Interior and Research Institute of Humanities and Social Sciences of Academic Jihad, (2000), [In Persian]
- Gurji Azandriani, Ali Akbar, *In Pursuit of Constitutional Law* (Tehran: Publishing, Jangal, Javadane, 2008). [In Persian]
- Held, David, *Models of Democracy*, Translated by Abbas Mokhbar (Tehran: Roshangaran Publishing House and Women's Studies, 2022). [In Persian]
- Imami, Ghshlah Mosen & Ostovar Sangri. K, *Administrative Rights*, First Volume (Tehran: Mizan Publication, 2012). [In Persian]
- Kemp, B & Jimenez, M, *The State of Local Democracy*, Evaluation Framework (Tehran: Tavana School, 2016). [In Persian]
- KhobRoyeh Pak, Mohamadreza, *Decentralization and Self-management* (Tehran: Cheshme Publishing House, 2014). [In Persian]
- Najarzadeh Hanjani, Majed, *Administrative Law* (Tehran: Durandishan Publishing House, 2013). [In Persian]
- *The Constitution of the Islamic Republic of Iran* (Tehran: Kyomarth Publications, 1999). [In Persian]
- Vaisi, Hadi, *Income on the Local Government* (Tehran: Samat Publications, 2016). [In Persian]

Articles

- Abbasi, Bijan, "Examination and Criticism of Decision", No. 4 of the General Board of the Court of Administrative Justice Regarding the Powers of Administrative Organizations", "Vote" Judicial Opinions Quarterly, No. 1, (2011). [In Persian]
- Abyar, Mansor, Masoudnia, Hussian, Shahramnia, Abas & Hatami, Abbas, "The Role of Local Governments in the Process of Political

Development; Case Study: Iran”, Journal of World Politics, No. 1, (2016). <https://doi.org/10.22124/wp.2017.2391>. [In Persian]

- Aghaei Togh, Moslem, “Administrative Decentralization in Iran: A Critical Look at Councils in Iran”, Journal of Parliament and Research, Vol. 14, No. 56, (1999). [In Persian]
- Aghaei Togh, Muslem, “A Comparative View on Local Leconcentration in Iran”, Journal of Public Law Knowledge, Vol. 6, No. 18, (2016). [In Persian]
- Emami Qashlaq, Mohsen, “A Look at the System of Administrative Decentralization in Iran”, Islamic Azad University Legal Research Journal, Vol. 1, No. 4, (2009). [In Persian]
- Gurji Azandriani, Ali. Akbar, “Guardian Council as a Needle Keeper of the Constitution”, Legal Research Quarterly, Vol. 23, No. 82, (2017). [In Persian]
- Gorji Azandriani, Ali Akbar, Abolhasani, Mohsen, “The Role of the Council in the Management of Public Affairs; Decision-maker or Decision-Maker”, The Journal of Knowledge of Public Law, Vol. 23, No. 13, (2015). [In Persian]
- Habibnejad Seyed Ahmad, “Legal Examination of the City's Islamic Councils in the Principles of Decentralization”, Journal of Jurisprudence and Law, Vol. 6, No. 20, (2018). [In Persian]
- Hemmati, Mojtah, “A Comparative Study of the Pillars and Requirements of Local Government in Iran and Japan”, Journal of Comparative Law Vol. 6, No. 2, (2016), doi: 10.22059 /jcl. 2017. 213137. 633371. [In Persian]
- Heshmatzadeh, Mohammad Bagher, Hajiyousefi, Amir Mohammad, Talebi, Mohammad Ali, “Investigation of Obstacles to the Realization of Good Governance in Iran's Political Culture”, Journal of Contemporary Political Essays, Vol. 8, No. 23, (2016). [In Persian]
- Koazagar, Lotfali & Rezaei, Mustafah, “Development Approach of Decentralization from National Government to Local Government”,

Quarterly Journal of Sustainable Development of the Geographical Environment, Vol. 3, (2019). [In Persian]

- Moin Fard, Mohamad Reza, Emadzadeh, Mohamad Kazem & Tabeib, Morteza, "The Competence Pathology of Islamic Councils in Iranian Law", Journal of Cooperation and Agriculture, Vol. 27, (2017). [In Persian]
- Omid, Ali, "Security and Sustainable Development and Legal Strengthening of Local Governments in Iran", Geographical Research Quarterly, Vol. 28, No. 4, (2012). [In Persian]
- Rahmatullahi, Hussain, Aghmohamadaghaee, Ehsan & Shiravand, Mehran, "The Role of Complete Decentralization in Effective Local Government", Journal of Urban Management, Vol. 14, No. 39, (2014). [In Persian]
- Shameri, Fatemah, Rostami, Wali & Abbasi, Bejan, "The Pathology of Islamic Councils' Powers from the Perspective of Separation of National and Local Affairs", The Scientific Journal of Modern Administrative Law Research, Vol. 4, No. 12, (2022), doi. org/ 10. 22034/ mral. 2022. 541158.1216. [In Persian]
- Yazdi, Papili, Mohamad Hussein, "Centralization and Decentralization and Its Effects; Examples of Administrative Issues", Geographical Research Quarterly, Vol. 19, (1993). [In Persian]
- Zarghamafshar, Seyed Hadi & Ebrahim, Ahmadi, "Task Pathology, The Powers and Performance of Islamic Councils in Iran from a Social Perspective", Monthly of the Research Center of the Islamic Council, Vol. 5, No. 19, (2023). [In Persian]

استناد به این مقاله: قاسمیانی، صلاح؛ مجتهدی، محمدرضا، مظهری، محمد و ملکوتی هاشجین، سید حسین، «چالش‌های حقوقی عدم تمرکز محلی در ایران»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۷، شماره ۸۸، (۱۴۰۴)، ۸۵-۱۱۸.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.79090.2986



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License