فصلنامه پژوهش های مدیریت در جهان اسلام
شماره مجوز: ۸۵۴۹۵ شماره استاندارد بین المللی: ۶۰۹۴-۲۶۷۶ شماره هفتم (تابستان ۱۴۰۰)

آسیب شناسی ششمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستاها خرداد ۱۴۰۰

(تاریخ ارسال ۱۳۹۹/۱۰/۲۵ تاریخ پذیرش ۱۴۰۰/۰۵/۲۰)

جواد رنجبرزاده[۱]

دکتر خداداد خدادادی دشتکی

چکیده

با عنایت به مفهوم دموکراسی در زندگی بشر امروزی و جایگاه ویژه نهاد انتخابات در فرایند حکومتداری در جوامع پویا و مترقی، به دو دلیل عمده قوانین و آیین نامه‌های اجرایی مرتبط با انتخابات را می‌توان از حساس‌ترین و چالشی‌ترین قوانین و مقررات اجرایی دولت‌ها و حکومت‌ها دانست. نخست آن که: حس قدرت طلبی افراد جامعه و این مهم که در حکومت‌های دموکراتیک کسب قدرت صرفاً از طریق برگزاری انتخابات حاصل می‌گردد، سبب می‌شود چنانچه قانون مربوط به برگزاری انتخابات صریح، در برگیرنده‌ی تمامی فرایندها و جزیی نگر نباشد، امکان سوء استفاده‌ی جناح‌های سیاسی، احزاب و افراد قدرت طلب به ویژه نهادهای اقتصادی و حتی نظامی، به سادگی و پرداخت هزینه‌های اندک، ممکن می‌گردد. همین عامل می‌تواندبه ارکان جامعه و نظام مردم‌سالار آن آسیب‌های جدی وارد کند و باعث قدرت گرفتن افراد ناشایست در جامعه گردد. دوم، حسن اعتماد مردم به دولت مستقر و حکومت پیامد آن در جوامع پویا و زنده‌ی امروزی، ناشی از شیوه‌ی انتخاب دولتمردان و مدیران از طریق مراجعه به ارای عمومی است. در صورت خدشه دار شدن این اعتماد، روابط جامعه یا به عبارتی مردم و حکومت دچار چالش می‌شود.

واژگان کلیدی: انتخابات، شورای شهر، کاندید انتخابات شورا، انتخابات شورا

---

[۱] نویسنده مسئول

بخش اول: کلیات

یکی از راه‌های اصلی و اصولی جلب اعتماد مردم، تدوین قوانین مناسب، رعایت و پاسداشت آنها از هر گونه تحریف و تفسیرهای ناروا و مخالف با روح قانون و فرایندهای اجرایی می-باشد. از آن جایی که در جمهوری اسلامی ایران، کلیه مسؤولان بلند پایه ملی و محلی به طور مستقیم یا غیر مستقیم از طریق مراجعه به آرای عمومی برگزیده می‌شوند، قوانین متعددی بنا به نوع انتخابات، تدوین و اجرایی شده‌اند که عبارتند از:

- قانون انتخابات ریاست جمهوری
- قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری
- قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی
- قانون انتخابات شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای کشور

بنا به ماهیت عمل، وسعت و دامنه‌ی حوزه‌ی رای‌گیری، تعداد، شرایط خاص انتخاب شوندگان و انتخاب کنندگان همینطور شیوه‌های نظارت و اجرای، هر یک از این انتخابات‌ها با دیگری متفاوت است. بنابراین برای هر انتخاباتی مستلزم تدوین و تصویب قوانین و آیین نامه‌های اجرایی مخصوص می‌باشیم به نحوی که حتی اگر در یک زمان مشخص و مشترک برگزار شوند، تداخل مقررات و فرایندهای اجرایی، سبب بروز اختلال در رای گیری از مردم نگردد.

بخش دوم: انجمن‌ها و شوراهای اسلامی در مسیر تحولات تاریخی

شکل‌گیری پدیده انتخابات در ایران را می‌توان از دستاوردهای بزرگ نهضت مشروطه قلمداد نمود، به گونه‌ای که می‌توان گفت: در آسیا ایران جزو کشورهای پیشرو در برگزاری انتخابات و به عبارتی بنیان‌گذار پدیده‌ی اجتماعیِ دموکراسی خواهی به شمار می‌آید. اگر چه هرگز نتوانست، بنا به پاره‌ای آموزه‌های اجتماعی، به شکل صحیح و به سامانی از آن به نفع آزادی و دموکراسی واقعی در حکومتداری استفاده نماید. اولین انتخابات در ایران به

منظور تاسیس شورای ملی صورت گرفت. هر چند به شکل واقعی نمی‌توان بر آن نام انتخابات را به شیوه‌ی امروزی نهاد اما بلافاصله بعد از آن با همت و خواست نخبگان اجتماعی در ایالات و ولایات مختلف بنیان تشکیل شوراهای محلی نیز پی ریزی شد که می‌توان از آن به عنوان پدربزرگ شوراهای اسلامی امروزی نام برد که تحت عنوان انجمن-های ایالتی و ولایتی، شناخته می‌شوند. پایه تشکیل این انجمن‌ها، نظام‌نامه انتخابات مجلس شورای ملی، مصوب ۱۹ رجب ۱۳۲۴ هـ‌ق بود که عنوان می‌داشت: "در هر محلی که انتخابات به عمل می‌آید، انجمنی برای نظارت بر انتخابات از معریف شش گانه انتخاب کنندگان آن محل، مرکب از شش نفر و تخت نظارت موقتی حاکم یا نائب الحکومه همان محل تشکیل خواهد شد". در میان درخواست‌هایی که به طور روشن از سوی برپاکنندگان نهضت مشروطیت به دولت مظفرالدین شاه اعلام گردید، سخنی از برپایی انجمن‌های محلی نیامده است. فقط در قانونی که تحت عنوان "قانون انتخابات مجلس شورای ملی" در نخستین روزهای پس از مشروطه به وسیله جمعی از نخبگان سیاسی مشروطه خواه نوشته شده، برای آن که انتخابات مجلس از نفوذ حکام دور بماند، پیش بینی شده «هیات نظاری از طبقات شش گانه شهری و زیر نظر حاکم تشکیل شود تا کار انتخابات مجلس را به انجام برساند. ... بی گمان زمینه تشکیل انجمن‌های محلی را نه قانون انتخابات مجلس بلکه فشار انجمن‌های مردمی و توده‌های مردم فراهم کرد و این فشارها پس از شکل‌گیری انجمن‌ها نیز به طور فزاینده‌ای در راستای تاکید بر لزوم قدرت و ماندگاری آنها ادامه داشت[۱]». بالاخره با برخی از درگیری‌ها و تشتت‌ها به ویژه در اصفهان که به دلیل نا روشن بودن قانون از تعریف جامع و کامل "ایالات" و "ولایات" همچنین تعداد و چگونگی ترکیب انجمن از طبقات شش گانه ناشی می‌شد، "مجلس شورای ملی" اول ناگزیر گردید در مفاد ۹۰ تا ۹۳ متمم "قانون اساسی"، بر تشکیل انجمن‌های محلی در ایلات و ولایات کشور، صحه بگذارد و در نهایت به تاریخ ۲۵ صفر ۱۳۲۵ هـ‌ق "قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و

[۱] رجایی، عبدالمهدی. از هیات نظاری تا انجمن‌های ایالتی (نگاهی به چگونگی شکل‌گیری و فعالیت انجمن‌های ایالتی و ولایتی در مشروطه). ماهنامه اندیشه و تاریخ سیاسی ایران معاصر، سال پنجم، شماره ۴۷، مرداد ۱۳۸۵. ص ۵۳

ولایتی" را تصویب نماید. «طبق قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در مرکز هر ایالت، انجمنی به نام "انجمن ایالتی" و در مرکز هر ولایت انجمنی به نام "انجمن ولایتی" به ترتیبی که قانون تعیین می‌کرد، باید تشکیل می‌گردید. در بلوکات[۱] انجمن وجود نداشت، ولی از هر ده یک نفر از سوی مردم انتخاب می‌شد و همه آنها در مرکز بلوک جمع می‌شدند و یک نفر را از میان خود برای شرکت در انجمن ولایتی انتخاب می‌کردند»[۲]. این قانون همچنان پابرجا بود تا این که در ۴ مرداد ۱۳۲۸ هـش "قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات" مشتمل بر ۵۰ ماده به تصویب "کمیسیون کشور" مجلس شورای ملی رسید. اما مدتی بعد در سال ۱۳۳۴ این قانون تغییر کرد و قانون جدید در ۹۵ ماده به تصویب "کمیسیون مشترک" رسید که حق انتخاب شهر را از انجمن سلب می‌کرد[۳]. در اوایل دهه چهل خورشیدی که دوره فترت مجلس شورای ملی[۴] بود و به دلیل انجلال مجلس و نبود آن مصوبات هیات دولت به عنوان قانون اجرایی می‌شدند، کابینه اسدالله علم، در تاریخ ۱۴ مهر ۱۳۴۱ "لایحه تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی" را در ۹۲ ماده و ۱۷ تبصره تصویب نمود و در روز ۱۶ مهرماه همان سال، در روزنامه‌های "کیهان" و "اطلاعات" چاپ شد. اما بنا به مفاد و اصلاحاتی که در آن لایحه لحاظ شده بود، می‌توان از آن به

---

[۱] بلوکات: جمع بلوک، مترادف دهستان امروزی

[۲] شکیبا مقدم، محمد. مدیریت سازمان‌های محلی و شهرداری–ها. چاپ اول. انتشارات میر. تهران. ۱۳۷۸. ص ۶۴

[۳] می‌توان این قانون را بجز در موضوع انتخاب شهرداران، سنگ بنای قانون تشکیل شوراهای اسلامی نامید.

[۴] مجلس شورای ملی از زمان تاسیسی آن در سال ۱۲۸۵ خورشیدی تا انحلال رژیم پهلوی در طی ۲۴ دوره تشکیل ۵ نوبت یا به دلیل عدم حضور نمایندگان تعطیل و یا بنا به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب شاه بر مبنای قانون اساسی منحل گردید. دروه‌ی زمانی نبود مجلس را دوران فترت قانونگذاری نامیده‌اند. اولین مرتبه‌ی آن در سال ۱۲۸۶، زمان سلطنت محمد علی شاه بود که بنا به دستور او نیروهای قزاق روسیه به سرکردگی لیاخوف مجلس را به توپ بستند و در پی آن بسیاری از نمایندگان مجلس و آزادیخوان کشته شدند. پنجمین و آخرین دوره‌ی فترت نیز مابین دوره‌های ۲۰ و ۲۱ام مجالس شورای ملی اتفاق افتاد. مجلس بیستم در تاریخ ۲ اسفند ۱۳۳۹ افتتاح و در تاریخ ۱۹ اردیبهشت ۱۳۴۰ به پیشنهاد دکتر امینی نخست وزیر وقت و تصویب شاه به کار خود پایان داد. بیست و یکمین دوره مجلس شورای ملی، پس از ۲ سال و ۳ ماه و ۲۵ روز فترت، تا تاریخ ۱۴ مهر ۱۳۴۲ افتتاح شد.

عنوان یکی از اولین چالش‌های رژیم پهلوی با روحانیون یاد کرد. گذشته بر این که طبق آن لایجه دختران نیز ملزم می‌شدند به سربازی بروند (بعداً این موضوع در چاپ لایجه گردید)، در موضوع مهم دیگری نیز در آن درج شده بود که باعث بروز جرقه‌های اعتراض علماء و روحانیون گردید.

الف: اعطای حق رای به زنان

ب: حذف شرط مسلمان بودن انتخاب شوندگان و سوگند به قران از شروط انتخاب شدگان عیر مسلمان

به ناچار، با اعتراضات گسترده‌ی روحانیون به ویژه آیت الله خمینی (ره)، شاه و نخست وزیرِ وقت، عقب نشینی نموده و در نهایت در ۷ آذرماه ۱۳۴۱ هیات دولت، مصوبه ۱۴ مهر خود را لغو نمود.

بخش سوم: قانون فعلی انتخابات شوراها و اهمیت آن در دنیای امروزی

اینکه مردم خود حاکم بر سونوشت خویش بانشد و در تصمیم گیری‌های جمعی و جکومت مستقر در جامعه نقش اساسی ایفا نمایند از موضوعاتی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آن توجه شده است. این توجه از دو جنبه حائز اهمیت است. نخست آن که در شرع مقدس اسلام همواره بدان تاکید شده و در قران کریم نیز با بیان «وامرهم شورا بینهم[۱]» همچنین «وشاورهم فی الامور[۲]» که دستور خداوند است بر نبی اکرم (ص) بر ضرورت وجود آن موکداً اذعان شده است. این مورد در سیره پامبر (ص) نیز در رویکردهای اجرایی مشهود و معین است به ویژه در غزوات بدر، احد و خندق. «در جمهوری اسلامی ایران نیز اصل هفتم قانون اساسی، نظام مدیریتی کشور را شورایی دانسته و به مورد شورها

[۱] شورا، آیه ۲۸

[۲] آل عمران، آیه ۱۵۹

در ارکان تصمیم گیری و اداره کشور اشاره کرده است»[۱]. پس از پیروزی انقلاب اسلامی هرگز به قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات عمل نگردید و انتصاب شهرداران با معرفی فرماندار شهرها و حکم استاندارها صورت می‌گرفت. اما از اواسط سال ۱۳۶۱ با تصویب هیات وزیران و مجلس شورای اسلامی، شورای اسلامی روستاها با معرفی مدیریت جهاد سازندگی و در هماهنگی با فرمانداری‌های شهرستان تشکیل شدند. اما بنا به وضعیت خاص جنگی در کشور و عدم همکاری جدی سایر نهادها و ادارات شهری و استانی، شرح وظایف آنها بیشتر از همکاری با جهاد سازندگی در امور محدودی پیرامون توزیع برخی نهاده‌های دامی و کشاورزی فراتر نرفت و مهمترین کار آنها در معرفی افراد برای احراز سکونت در روستا به بخشداری‌ها خلاصه گردید. می‌توان اذعان داشت، در عمل اصول ۷ و ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی در مورد تشکیل شوراها به دلیل عدم قانونگذاری و نسخ دستوری قانون پیشین معطل مانده بود. در نهایت و پس از کش و قوس‌های متعددی، "قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران" در اول خرداد ۱۳۷۵ از تصویب نمایندگان مجلس پنجم شورای اسلامی گذشت و اولین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای کشور در ۱۷ اسفند ۱۳۷۷ با استقبال پرشور مردم در بیشتر از چهار هزار حوزه‌ی انتخابیه شهری و روستایی برگزار گردید و دو هزار نفر از طرف مردم به عضویت شوراهای اسلامی در آمدند[۲]. بنابر آنچه از قانون اساسی برداشت می‌شود، «تاکید و توجه به امر شورا و مشورت در تصمیم سازی‌ها و به تبع آن مشارکت مردم در این فرایند است. از این رو قانون اساسی به عنوان مرجع اصلی تعیین کننده تشکیلات و روابط قدرت‌های عمومی و تضمین کننده اصول مهم حقوق و عمومی کشور، زمینه ساز بنیادین نظام اجرایی و مدیریتی سطوح محتلف و از جمله سطح روستا محسوب

[۱] عمید زنجانی، عباس علی. کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد. چاپ اول ۱۳۸۷، تهران، ص۷۴

[۲] آمار و ارقام برگرفته از سایت اینترنتی دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری خراسان جنوبی، قابل دسترس در تاریخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۵ به آدرس: www.sk.roosta.ir

می‌شود»[۱]. با عنایت به وظیفه ذاتی شوراهای اسلامی که اتخاذ تصمیمات و ارائه رویکردهای کلی مدیریتی در فرایند ارئه خدمات عمومی در حوزه‌ای محلی است، اهمیت این نهاد آشکار می‌شود و به همین سبب قانونگذار بنا به تعداد جمعیت حوزه‌های انتخابیه که منبعث از تقسیمات کشوری است، تعداد اعضای متفاوتی برای شوراها معین نموده است. از آن جایی که هدف غالی این نوشتار، پرداختن به برخی آسیب‌های وارده بر فرایندهای انتخابات در شهرهای با جمعیت زیر یکصد هزار نفر به ویژه روستا می‌باشد، بنابراین ضمن بررسی وضعیت تقسیمات کشوری، جایگاه روستاها را در کشور مورد بررسی اجمالی قرار می‌دهیم. در اولن تقسمیات کشوری که به منظور برگزاری انتخابات مجلس شورای ملی و تعیین تکلیف تعداد نمایندگان و حوزه‌های انتخابیه آنها تحت عنوان "قانون تشکیل ایلات و ولایات و دستورالعمل حکام" در دیقعده ۱۳۲۵ هـق توسط مشروطه خواهان که مؤسس مجلس اول بودند به تصویب رسید، کشور به ۴ ایالت تقسیم می‌شد که عبارت بودند از: "آذربایجان"، "کرمان" و بلوچستان"، "فارس" و "خراسان"[۲]. پس از انقراض دودمان قاجاریه در ۱۶ آبان ۱۳۱۶ قانون جدیدی به تصویب رسید تحت عنوان، "قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران" که کشور را به ۶ استان و ۵۰ شهرستان به شرح استان، شهرستان، بخش، دهستان، قصبه و ده تقسیم می‌نمود. این قانون مجدداً در سوم بهمن همان سال اصلاح گردید و تعداد استان‌ها به ۱۰ استان افزایش یافت، تا این که در سال ۱۳۴۰ بار دیگر استان‌ها به ۱۳ استان و شش فرمانداری کل ارتقاء یافتند. این تغییرات در سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۵۷،۱۳۷۱ و ۱۳۸۰ چندین نوبت اتفاق افتادند و در نهایت بر اساس آخرین وضعیت تقسیمات کشوری، ایران دارای ۳۰ استان، ۳۳۶ شهرستان، ۸۸۹ بخش، ۲۴۰۰ دهستان و ۱۰۱۹ شهر می‌باشد.

---

[۱] موسوی، سید عارف. حقوق و قوانین روستایی در ایران. انتشارات اشتیاق نور. ۱۳۹۴. تهران. ص ۸۷

[۲] موسوی، سید عارف و طالشی، مصطفی. حقوق و قوانین روستایی، جلد دوم. انتشارات ستایش حقیقت. تهران. ۱۳۹۲. ص۱۶

بخش چهارم: روستاها ضرورت وجودی و اهمیت آنها در جوامع امروزی

کوچکترین واحد جمعیتی ار لحاظ تقسیمات کشوری در جوامع را روستاها یا به عبارتی دهات تشکیل می‌دهند. این مراکز جمعیتی اگر چه کوچک و کم جمعیت هستند اما به دلیل این که از نظر تولید مواد غذایی غالباً در رده‌های اول هرم قرار می‌گیرند از اهمیت به سزایی برخوردار هستند. تا قبل از انقلاب صنعتی و پیدایش کارخانه‌های بزرگ با فرایندهای صنعتی و تولید انبوه که نیازمند داشتن خیل عظیمی از کارگران بود، روستاها از نظر بُعد جمعیتی به دلیل کثرت، نفوس غالب را در جوامع بشری شکل می‌دادند. اما به دلیل تنوع زندگی در شهر، دسترسی سریع به نیازمندی‌ها، وجود رفاه و امنیت بیشتر و کم توجهی قدرت‌های حاکم به سخت‌گیری اربابان در روستاها به خصوص در جوامع فئودالی کم کم سیر مهاجرت از روستاها به حاشیه‌ی شهرها شکل گرفت و این روند به ویژه پس از جنگ جهانی دوم و انهدام زیر ساخت‌ها در اغلب کشورها، حتی کشورهایی بیطرف چون ایران، شدت یافت به نحوی که بسیاری از روستاها خالی از سکنه شده و از نقشه جغرافیا محو شدند. این روند با توجه به اهمیت روستاها در چرخه اقتصادی و این که یکی از نیازهای اولیه بشر که خوراک است، در روستاها تامین می‌گردد، دولت‌ها را ناچار کرد به دنبال سیاست‌های تشویقی و ترغیبی بروند تا از روند رو به رشد این مهاجرت‌ها کاسته شود. بر همین اساس قوانین و مقررات خاصی برای روستاها تعریف و علمیاتی گردید. روستاها با توجه به این مهم که از چرخه‌ی مدیریتی حکومت‌ها دور بودند و غالباً مدیران و متنفذین جامعه در شهرها زندگی می‌نمودند و روستاییان نیز به شیوه‌های سنتی فئودالی در غرب و ارباب رعیتی در ایران اداره می‌شدند، نه دانش و آگاهی کافی برای اعمال مدیریت در امور اجتماعی – اقتصادی روستا را داشتند و نه اختیار و ابزار قانونی – اداری آن را، ولی بنا به شرایط مهاجرتی که باعث کاهش جمعیت در روستاها می‌شد، دولت‌های مرکزی یکی از جنبه‌های تشویقی ماندگاری مردم در روستاها و حفظ این پایگاه مهم اقتصادی را مشارکت آنان در تصمیم گیری‌های محلی یافتند و کم کم پای نهاد شورا که در هر کشوری بنا به سیاست‌های حاکمیتی از عناوین و سیاق خاصی پیروی می‌نمود، به دهات باز شد. این امر

در بسیاری از مواقع خوانین و کدخداهای روستا[۱] را که معمولا احکام یا القاب دولتی نیز داشتند مجبور می‌کرد در مورد برخی مواضع اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی از رای و نظر مردم، مطلع شده و همسو و هماهنگ با آن عمل نمایند. به طور کلی، قوانینی که پس از انقلاب مشروطه به منظور سروسامان دادن به امور روستاها تصویب و اجرایی شدند را می‌توان فهرست وار به شرح زیر بیان نمود۲:

۱- قانون کدخدایی، مصوب ۱۳۱۴

۲- قانون عمران روستا، مصوب ۱۳۱۶

۳- قانون تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۱۶

۴- قانون صندوق‌های تعاون روستایی، مصوب ۱۳۲۵

۵- قانون بنگاه عمران کشور (انجمن عمرانی ده)، مصوب ۱۳۳۴

۶- قانون ازدیاد سهم کشاورزان، مصوب ۱۳۳۴

۷- قانون الغای عوارض دهات، مصوب ۱۳۳۴

۸- قانون اصلاح امور اجتماعی و عمرانی دهات (ادغام قوانین بنگاه عمران، ازدیاد سهم کشاورزان و الغای عوارض دهات) مصوب ۱۳۳۵

۹- قانون تشکیل شوراهای کشاورزی، مصوب ۱۳۳۸

---

[۱] براساس قانون کدخدایی که در سال ۱۳۱۴ اعمال گردید، بسیاری از اختیارات خوانین و کدخداها به نفع مردم سلب گردید و عملا باعث شد تا بر خلاف روال گذشته که خوانین امکان دخالت در زندگی خصوصی روستاییان را به عنوان رعیت داشتند، حداقل در چنین مواردی اختیار حکمرانی از آنان گرفته شود و مجبور شوند در مواردی مشخص مطابق خواست و نظر اکثریت اهالی روستا یا دهستان رفتار نمایند. این قانون را می‌توان فصلی نوین در شیوه‌ی اداره روستاها نامید.

[۲] موسوی، سید عارف. حقوق و قوانین روستایی در ایران. انتشارات اشتیاق نور. ۱۳۹۴. تهران. ص ۴۱

۱۰- قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۱

۱۱- قانون تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمرانی دهات، مصوب ۱۳۴۲

۱۲- قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی، مصوب ۱۳۵۰

۱۳- خانه انصاف، مصوب ۱۳۴۴ و اصلاحه‌ی آن در ۱۳۴۸

۱۴- قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱

۱۵- قانون تاسیس مراکز خدمات کشاورزی، مصوب ۱۳۵۹

۱۶- قانون تشکیل شورای عمران و طرح تشکیل دفتر عمران روستا، مصوب ۱۳۶۷

۱۷- قانون تشکیلات و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵

۱۸- ...

موارد اشاره شده در بالا، تنها قوانینی هستند که مختص روستا تدوین، تصویب و اجرایی شده‌اند. از آنجایی که سایر قوانین عمومی نیز که گستره و ضمانت اجرایی عام دارند، علی القاعده در روستا نیز اعمال می‌شوند، می‌توان نتیجه گرفت که اهمیت روستاها برای حکومت‌های مختلف تا چه اندازه بوده و این که شوراهای امروزی در روستاها به طور اخص لازم است تا در فعالیت‌های خود آنها را اجرا نموده و یا لااقل در تصمیات خود مراعات نمایند، می‌توان متوجه گردید که تا چه میزان شوراهای روستاها در کلان جامعه مهم و اساسی هستند و این اهمیت می‌تواند در نتیجه عوامل زیر باشد:

أ- نقش آنها در تولید، هم در اقتصاد خرد و هم کلان جامعه

ب- تعدد روستاها و به تبع تعدد شوراها

ج- نقش آنها در تصمیمات مهمی چون تغییر کاربری اراضی روستایی

د- نقش آنها در مدیریت منابع آب که غالباً سر شاخه و چشمه‌ی رودخانه‌های بزرگ در حوزه‌های روستایی قرار دارند.

ه- سرمایه-گذاری در املاک و اراضی روستایی به منظور احداث واحدهای تولیدی و توریستی

و- نقش منحصر به فرد آنها در توسعه صنعت توریسم

برای درک بهتر اهمیت شوراهای اسلامی در ایران دلیلی محکم‌تر از این که یک فصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی به امر شوراها به ویژه شوراهای اسلامی شهر و روستا اختصاص یافته و بنا به اهمیت همین موضوع، قوانین عادی مصوب مجلس در این خصوص نیز جزو "قوانین ارگانیک" و مهم به حساب می‌آیند. از آن جا که شورا در روستاها بنا به اهمین ذاتی روستاها و دهات به عنوان کوچک‌ترین جزء از تقسیمات کشوری، شالوده و پایه‌ی این تقسیمات محسوب می‌شوند، هرگونه ناهمگونی و ناهنجاری در آنها می‌تواند به ارکان جامعه به ویژه اقتصاد کلان صدمه وارد نماید و زنجیروار به کل جامعه سرایت کند. بنابراین قانونگذار در تدوین قوانین مربوطه از ابتدایی‌ترین قانون موضوعه یعنی قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی در ۱۲۸۶ شمسی تا آخرین اصلاحات قانون انتخابات شوراهای اسلامی در ۱۳۹۶، یعنی در عمر بیش از صد ساله نهاد شوراها، همواره بر یک موضوع مهم و اساسی به عنوان یک قاعده‌ی قانونی در همه‌ی قانون‌ها، اصلاحات و تنقیح-های به عمل آمده در آنها تاکید شده و آن هم شرط سکونت در روستا بوده که در همه‌ی آنها سکونت را بدون هیچ ابهامی به صورت صریح، شفاف و بی هیچ نیازی به تفسیر قید نموده است. دلیل محرز و آشکار آن نیز صرفاً حفظ یکپارچگی روستا و عدم دخالت سایرین در امورات محلی و تصمیم‌گیری‌های ساکنین روستا بوده است. اولین شکل انجمن‌های روستایی که از نظر تشکیلات شباهت‌هایی با شوراهای اسلامی امروزی داشتند، "انجمن عمران ده" بود. «در ماده ۱۵ قانون بنگاه عمرانی کشور (۱۳۳۴)، به منظور تمرکز و به مصرف رساندن عایدات صندوق‌های عمران و مراقبت در انجام عملیات عمرانی و اجتماعی،

شورای برنامه‌ریزی محلی تحت عنوان انجمن ده به وجود آمد. این انجمن مرکب از ۵ نفر شامل: نماینده مالک(که معمولاً خان بود)، نماینده زارع، کدخدا و دو نفر معتمد که طرف اعتماد مالکین و زارعین باشند تشکیل می‌شد. لذا با تصویب این لایحه، اولین بار در ایران تشکیل شورای ده و دهستان مطمع نظر قرار گرفت و در حقیقت می‌توان آن را اولین نهاد برنامه‌ریزی محلی در روستاها در زمینه جلب مشارکت روستائیان در تصمیم‌گیری و اجرای فعالیت‌های روستایی قلمداد نمود»[۱]. بنابراین برای قانونگذار در همه‌ی ادوار تاریخی شوراها، حفظ یکپارچگی جمعیتی روستاها و عدم دخالت شهرنشین‌ها که همواره به املاک و اراضی روستاها به منظور کسب درآمدهای اقتصادی می‌نگریسته‌اند، آن گونه مهم بوده است که در هیچ برهه‌ای از تاریخ، شراط انتخاب کنندگان (رای دهندگان) را بر مبنای مالکیت تعریف ننموده‌اند و همواره بر عامل سکونت در روستاها بدون وابستگی به علائق مادی و مالی، تاکید داشته‌اند. این عامل در جامعه امروزی کشور که حفظ اراضی کشاورزی و جلوگیری از سوء استفاده برخی از افراد جهت زمین‌خواری و تغییرات کاربری اراضی کشاورزی در روستا همیشه یک موضوع چالش برانگیز بوده و علیرغم وجود قوانین متعدد و متفاوت متاسفانه همواره شاهد از بین رفتن اراضی کشاورزی و تغییر کاربری آنان به واحدهای غیر مولدی مانند باغ ویلاها یا مراکز تفریحی – توریستی خصوصی با انتفاع شخصی هستیم، از اهمیت فوقالعاده‌ای برخوردار می‌باشد.

بخش پنجم: تاریخچه تدوین قانون انجمن‌ها و شوراها

در همه‌ی ادوار تاریخی روال قانونی در انتخابات شوراها، فارغ از نامی که در هر دوره‌ای اعم از انجمن یا شورا بر آن نهاده‌اند، حاوی این نکته مهم و اساسی بوده که در آن شرط سکونت در میان شرایط انتخاب کنندگان واجد اهمیت بوده و در هیچ یک از قوانین، نگاشتن قاعده-ای در این مورد اساسی فراموش نشده است. اولین مورد تشکیل شوراها یا انجمن‌های ایالتی و ولایتی مربوط به تدوین متمم قانون اساسی توسط مجلس شورای ملی اول بود که

[۱] همان. ص۴۷

متعاقب آن قانون انجمن‌هاب ایالتی و لایتی را در ربع الثانی ۱۳۲۵ هـق یا ۱۲۸۶ هـش مصوب نمود. ماده ۷ این قانون مربوط به شرایط انتخاب کنندگان است که اشعار می‌دارد: «اولاً تابعیت ایران، ثانیاً امل ۲۱ سال اقل، ثالثا، داشتن ملک یا خانه در آن ایالت یا دادن مالیات مستقیم». پس از انقراض قاجاریه و در ابتدای دوره رضا شاه که نهاد دادگستری جدید شروع بع کار نموده و تدوین قوانین و مدون نمودن آنها در قالب مجموعه‌های حقوق مدنی، کیفری، اداری و ... در حال به روز شدن و نظم ونسق یافتن بودند، "قانون تشکیل بلدیه" یا همان شهرداری امروزی نیز در ششم خرداد ۱۳۰۹ به تصویب رسید که در این قانون شرایط تشکیل انجمن بلدیه را منوط به تدوین و تصویب نظام‌نامه (آیین نامه اجرایی) مربوطه می‌نمود. این نظام‌نامه که توسط کمیسیون داخله مجلس شورای ملی به تاریخ ۶ مرداد همان سال به تصویب رسید، پیرامون شرایط انتخاب کنندگان عنوان می‌دارد: « باید منحصراً از طبقات سه گانه تجار، اصناف و مالکان باشند به قرار زیر: اولاً تبعه ایران باشند، ثانیاً، سن آنها کمتر از ۲۰ سال نباشد، ثالثاً، محکوم به جنحه و جنایت نباشند». همانگونه که در این قانون نیز از عبارت طبقات سه گانه برمی‌آید، منظور هر یک از اعضای طبقه‌ها مقیم در آن شهر بوده و اعضای طبقات حق انتخاب کردن در شهری غیر از شهر خود را نداشته‌اند. اگر چه این قانون منحصر به شهرها بوده که شهرداری یا بلدیه در آنجا تشکیل می‌شده و هیچ ربطی به روستاها نداشته اما ذکر شرایط انتخاب کنندگان در این جا خالی از لطف نیست، چرا که اصلا بحثی از شرط توطن یا داشتن ملک یا اموال منقول و غیر منقول به میان نیامده است، مثلاً تاجر می‌توانسته، اهل شهری دیگری باشد، مقیم و ساکن در شهری که در آنجا تجارت می‌کرده و یا تجارت خانه داشته، عضو صنف نیز همین گونه می-توانسته باشد و محدودیتی در خصوص توطن داشتن یا مالک بودن برای رای دادن وجود نداشته است. اما، مهمترین قانونی که در خصوص انتخابات انجمن شهرها و روستاها دهه-های متمادی در کشور ما مورد عمل بوده است، "قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن‌های شهرها و قصبات"، مصوب ۴ مرداد ۱۳۲۸ می‌باشد. در این قانون نمیز بند ۳ از ماده ۵ آن که پیرامون شرایط انتخاب کنندگان است، شرط توطن بدین گونه بیان شده است: « توطن در محل انتخاب و یا سکونت در محل انتخاب از ۶ ماه قبل از انتخابات و یا این که شخص

در آن محل به کسب و حرفه کاری اشتغال داشته باشد». از آن جایی که قانون بعدی در این خصوص "لایحه انجمن‌های ایالتی و لایتی" بودکه در دوره فترت مجلس شورای ملی در سال ۱۳۴۱ به تصویب هیات دولت رسیده بود و بنا به مخالفت عمده‌ی علمای اسلام به ویژه آیت الله خمینی (ره) به دلیل حذف سوگند به کلام الله مجید برای اقلیت‌های دینی همچنین اعطای حق رای به زنان، دولت ناچار به الغای آن گردید؛ در قبل از انقلاب هرگاه از شرط توطن در انتخابات انجمن‌ها صحبت شده، با لحاظ سکونت رای دهنده در محل انتخابات همراه بوده است. بنابراین سابقه، مشخص می‌شود که مهمترین قانون مورد عمل که مدت زمانی قریب به ۲۷ سال بدون هرگونه تغییر و اصلاح کلی (حداقل در مورد شرایط انتخاب کنندگان) بی وقفه اجرایی بوده، همین قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن‌های شهر و قصبات مصوب ۱۳۲۸ هـ‌ش است و می‌شود نتیجه گرفت در دور اول شوراها (دوران قبل از انقلاب) شرط داشتن اموال غیر منقول هرگز برای رای دادن هدف قانونگذار نبوده است. از شروط مهم آن قانون پیرامون انتخاب کنندگان؛ توطن[۱]، یعنی جای گرفتن و اقامت گزیدن در محل رای دادن همچنین شش ماه سکونت قبل از موعد رای گیری و نهایتا محل کسب و کار رای دهنده بوده است. چرا که معمولا برخی از خوانین و ملاکان بزرگ که می-توانستند بنا به ثروت و قدرت خود منشاء برخی از سوء استفاده‌ها در انجمن‌ها شوند به دلیل عدم سکونت و نداشتن توطن، حق شرکت در انتخابات به عنوان رای دهنده را نداشته‌اند. با عنایت به معنی لغوی توطن همانطور که در صفحات قبل نیز بیان شد، می‌توان چنین استنباط نمود که مراد قانونگذار از توطن را نمی‌توان دلیل بر داشتن ملک در آن محل تلقی نمود، در گذشته و حال بوده‌اند افرادی که از موطن اصلی و زادگاه خود به جایی دیگر مهاجرت نموده و در محل جدید بنا به وضعیت زندگی و یا شغلی خود با اهل و عیال ماندگار شده‌اند و در آنجا به مانند زادگاه خود زندگی کرده‌اند، بدون اینکه در آنجا اقدام به

[۱] فرهنگ دهخدا: توطن . [تَ وَطْ طُ] (ع مص) جای گرفتن . (تاج المصادر بیهقی) (دهار) (منتهی الارب) (ناظم الاطباء). وطن گرفتن . (زوزنی) (از اقرب الموارد). اقامت در جائی که گوئی وطن است . (ناظم الاطباء). || بر چیزی شدن دل . (منتهی الارب) (از ناظم الاطباء).

خرید منزل و ملک نمایند. مانند معلم یا کارمند دولت که ده الی بیست سال در شهری آن هم در منزل اجاره‌ای یا سازمانی زندگی کرده و اگر هم اموال غیر منقولی ابتیاع نموده، در شهر زادگاه و یا جای دیگری بوده است. بنابراین در هیچ کجای قاعده مربوط به شرط توطن نمی‌توان مفهومی از داشتن و دارا بودن مالی غیر منقول را یافت. حذف عبارت داشتن ملک که در قانون قبلی (انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۱۲۸۶ هـ‌ش) بوده با فرض قریب به یقین با توجه به اقداماتی که رضاه شاه در دوره‌ی زمامداری‌اش پیرامون کاهش قدرت خوانین و اربابان در روستاها داشته، جلوگیری از رای دادن مالکان غیر ساکن در روستاها بوده و این تصمیم قانونگذار قطعاً به دلیل وجود سوابق سوء استفاده‌های قبلی ملاکان و خوانین بوده است. کما این که در بهبوه‌ی همان سال‌ها عملاً از قدرت و شوکت خان‌ها به شکل قابل ملاحظه‌ای با تدوین و اجرای برخی قوانین، من جمله همین قانون کاسته شد. آخرین قانون مورد عمل در خصوص انجمن‌های دهات در قبل از انقلاب، "قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی" مصوب ۲۵ اسفند ۱۳۵۳ می‌باشد که در این قانون نیز شرط رای دهندگان در بند (۲) ماده (۱۱) «توطن یا یکسال سکونت در محل» ذکر شده است. اما همین بند نیز بنا به شرایطی که در اولین دوره‌ی انتخابات در خصوص شرط توطن پیش آمد، در "ماده واحده‌ی قانون اصلاح قانون انجمن ده و دهبانی" مصوب ۱۹ خرداد ۲۵۳۵ (۱۳۵۵) واژه توطن در آغاز جمله حذف و تنها به «سکونت در حوزه انتخابیه، حداقل یک سال تمام قبل از شروع انتخابات» اصلاح گردید و این بند همواره در قوانین بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز بدون تغییر باقی ماند. در "قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشور" مصوب ۱۳۶۱ نیز بند (ب) ماده (۲۴)، شرط رای دادن را «سکونت در محل، حداقل یک سال تمام» ذکر کرد و در نهایت "قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران" مصوب اول خرداد ۱۳۷۵، در بند (۳) ماده (۲۵) آن، شرط توطن یا به عبارتی شرط سکونت، منحصر به روستاها و شهرهای با جمعیت زیر یکصدهزار نفر گردید. در بند یاد شده، یکی از شروط رای دادن را «یکسال سکونت در محل» قرار داده و در تبصره ذیل آن نیز برای افرادی که دارای شغلی خارج از آن حوزه هستند، حق رای دادن مشروط به سکونت همسر و فرزندان به مدت حداقل یکسال قبل از موعد رای گیری

گردیده است. در تنقیح این قانون که در ۲۰ تیر ۱۳۹۶ (پس از اعمال چندین دور اصلاحات در آن با اعمال تشریفات قانونی و بر اساس لوایح دولت) براساس بند (۱-۵) ماده (۳) "قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور" تهیه و اجرایی گردید نیز به جز آن که شماره ماده یاد شده از (۲۵) به (۲۹) تغییر یافت، هیچ گونه اصلاح یا تحولی در سیاق عبارات شرط سکونت (شرط توطن) صورت نپذیرفت. به این ترتیب می‌توان اذعان داشت، از سال ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۶ یعنی قریب به ۴۱ علیرغم تدوین چند باره‌ی قانون و اصلاح و تنقیح آن، همچنین نسخ قوانین قبلی، شرط سکونت بنا به اهمیت اساسی آن و تجربیات قانونگذاران در ادوار مختلف از انحرافات معمول در رای دادن افراد غیر ساکن در روستاها و عواض و مشکلات بعدی آن که شوراها یا انجمن‌ها را مبتلا می‌نمود؛ بدون تغییر، ثابت ماند.

بخش ششم: شرایط رای دهندگان

گذشته بر مباحث سیاسی و حکومتی انتخابات، همینطور موضوعات مرتبط بر جامعه شناختی و ابعاد و روش‌های آن در حوزه‌های اجتماعی، موضوع انتخابات و شرایط آن در زیر مجموعه‌ی "قوانین عمومی" یا به عبارتی "حقوق عمومی" قرار می‌گیرد. تعرف مرسوم حقوق عمومی عبارت است از: «حقوق عمومی، قواعدی است که بر روابط دولت و ماموران او با مردم حکومت می‌کند و سازمان-های دولتی را منظم می‌سازد»[1]. از آن جایی که متولی برگزاری انتخابات وزارت کشور و ستاد انتخابات مستقر در آن وزارتخانه می‌باشد، می‌توان قانون انتخابات را قانونی دانست که هم شیوه و شرایط برگزاری انتخابات و هم تشکیل و تنظیم سازمان برگزار کننده‌ی آن با مردم و یا رای دهندگان را معین می‌کند و لاجرم مطابق تعاریف متفاوت اما در مفهوم واحدی که از حقوق عمومی وجود دارد، همچون حقوق اداری، کیفری، اساسی، مالیه، آیین دادرسی و امثالهم، زیر مجموعه‌ی حقوق عمومی قرار می‌گیرند و غالب قریب به اتفاق قواعد آن را نیز، "قواعد امری" تشکیل می‌دهند و از آن جایی که ماهیت این گونه قواعد به گونه‌ای است که «... اشخاص حتی با تراضی بین خود

[1] کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه نظام حقوقی ایران. انتشارات گنج دانش. تهران ۱۳۹۸. ص ۷۸

نیز نمی‌توانند از آنها سرپیچی کنند»[۱]. بنابراین، اجرای این قواعد عموما الزامی است و افراد تحت هیچ شرایطی نمی‌توانند اجرای همه و یا برخی از آنها را به دلخواه خود تغییر داده یا به تعویق بیاندازند. گذشته بر ماهیت حقوقی قوانین انتخابات که بتا بر امری بودن آنها دخل و تصرف در آنها مستوجب اعمال برخی مجازات‌های کیفری است به دلیل این که خود این امر بنا به نوع انتخابات اسباب تشکیل نهادهای قانونگذاری و تصمیم‌گیری‌های ملی و محلی را فراهم می‌سازد، رعایت قواعد آنها هم به لحاظ حقوقی و هم سیاسی از اهمیت فوق العاده‌ای برخوردار می‌باشد و از آن جایی که هر گونه تدوین قواعد جدید، اصلاح یا تنقیح قوانین و قواعد موجود، سبب ایجاد حساسیت‌های سیاسی، اجتماعی و حتی اقتصادی در جامعه می‌گردد، همواره از نظر قانونگذار بسیار با اهمیت تلقی می‌گردد و بررسی آنها در مجالس مختلف با نوعی وسواس همراه بوده و در حین تصویب، نمایندگان و کمیسیون‌های مربوطه و صحن علنی با دقت بسیار بر جملات و حتی کلمات و علامت‌های انشایی، تلاش می‌نمایند تا قانون مصوب دارای کمترین ابهامی باشد. چرا که این قانون بر خلاف قوانین مدنی و کیفری هرگاه نیاز به تفسیر پیدا نماید نه به وسیله قضات و وکلای حقوقی آشنا به قانون بلکه توسط عوامل اجرایی یا نظارتی در حین برگزاری، تجمیع یا اعتراضات کاندیداها پس از رای‌گیری، باید تفسیر گردد که گاهاً این افراد کمترین آشنایی به علم حقوق ندارند و لاجرم مجبورند تفسیر را منحصر به سیاق عبارات انجام دهند. در محیط‌های کوچک که انتخابات شوراها بیشتر تحت تاثیر مسائل قومی و قبیله‌ای است، موضوعات و موارد مهمی در حین برگزاری انتخابات باعث ایجاد چالش می‌گردند که عمده‌ترین انها مربوط به تعیین شرایط انتخاب کنندگان یا به معنی عام آن "شرط رای دادن" است. از ان جایی که هدف از این نوشتار نیز آسیب شناسی تغییر این شرایط در قبل از روز رای‌گیری است، بنابراین وارد مباحث خقوقی مربوط به "شرایط انتخاب شوندگان" یا "نامزدهای انتخاباتی" نمی‌شویم. به همین علت سعی می‌کنیم با تقسیم ادوار مختلف تاریخی برگزاری انتخابات شوراها یا

[۱] همان. ص ۷۹

انجمن‌ها از دوران مشروطه تا کنون به ۵ دوره‌ی مشخص زمانی، اجمالا این شرایط را مورد کنکاش قراردهیم.

دوره‌ی اول: انجمن‌های ایالتی و ولایتی مشروطه از سال ۱۲۸۶ (هـ‌ش) تا قانون تشکیل بلدیه در ۱۳۰۹ (هـ‌ش)

دوره‌ی دوم: از سال ۱۳۰۹ (هـ‌ش) تا قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن‌های شهرها و قصبات در سال ۱۳۲۸ (هـ‌ش)

دوره‌ی سوم: از سال ۱۳۲۸ (هـ‌ش) تا پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ (هـ‌ش)

دوره‌ی چهارم: از سال ۱۳۵۸ (هـ‌ش) و تدوین اولین قانون شوراهای شهرها و محلات شهری توسط شورای انقلاب و تشکیل شوراهای اسلامی روستاها توسط جهاد سازندگی تا سال ۱۳۷۵ و تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتخابت شهرداران

دوره‌ی پنجم: از سال ۱۳۷۸ و برگزاری اولین دوره انتخابات شوراهای اسلامی کشور تا کنون

از آنجایی که بر مبنای قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی مصوب ۱۳۵۳ و قانون اصلاح آن قانون در ۱۳۵۵ که در قواعد و شیوه‌های تشکیل انجمن و نحوه‌ی برگزاری انتخابات تحولات شگرفی شکل گرفته و به نوعی قانونی جدید و مجزا شمرده می‌شد، تنها یک دوره-ی ۴ ساله انجمن ده، شکل گرفت و با پیروزی انقلاب اسلامی متروک و نهایتاً نسخ گردید، نمی‌توان دوران حاکمیت آن را یک دوره‌ی تاریخی خاصی لحاظ نمود اما از یک منظر دارای اهمیت بود؛ چرا که در آن قانون برای اولین بار در کشور، واژه توطن از شروط انتخاب کنندگان حذف گردید و رای دادن در روستاها منحصر به سکونت افراد گردید. موضوعی که بنا اهمیت آن در کنترل دخالت‌های نابجای افراد غیر ساکن در روستا بر فرایندهای تصمیم گیری اعضای انجمن‌ها در فردای پس از انتخابات از آن زمان به بعد، در همه‌ی قوانین،

اصلاحات و تنقیحات بعدی مربوط به انتخابات انجمن‌ها و شوراهای اسلامی، محفوظ و بدون تغییر ماند. این که واژه توطن از سال ۱۳۵۳ به بعد در قوانین انتخابات شوراها حذف گردید، بی شک نه به دلیل فراموشی قانونگذاران ادوار و مجالس مختلف از آوردن این واژه در متون حقوقی، بلکه اهمیت دادن به ابعاد جغرافیایی و عوامل آن بنا به ویژگی‌های جامعه شناختی و به دور ماندن شوراها و تصمیمات اتخاذ شده از اعمال نفوذ غیر ساکنین در روستاها بر اساس اهمیت ذاتی آنها در کلان اقتصاد و سیاستِ اجتماعی بود. «انتخابات به عنوان یک رفتار سیاسی، مبین مرتبه‌ای از مشارکت سیاسی است که هر جامعه و هر فردی در جامعه بر اساس فهم سیاسی خود در محیط جغرافیایی جهت حمایت، اصلاح و تغییر در آن شرکت می‌کند و بخشی از اراده مردم را در اداره امور، به حکومت واگذار می‌کند. در این فرایند عوامل موثری از جمله عوامل جغرافیایی دخیل هستند. براین اساس جغرافیای انتخابات مطرح می‌شود. جغرافیای انتخابات از مباحث نو در علم جغرافیا در ایران است و با شناخت دقیق‌تر نواحی انتخاباتی به بررسی عوامل مختلف موثر در نتیجه انتخابات از جمله رفتار موثر بر رفتار رای دهندگان می‌پردازد»[1]. علاوه بر مباحث جغرافیایی و به تبع آن موارد مربوط به جمعیت شناسی، یکی از انگیزه‌های اصلی قانونگذار در حذف واژه توطن از شرایط رای دهندگان را می‌توان در اهمیت یافتن روستاها و منابع اقتصادی آنجا به ویژه گسترش شهرنشینی و افزایش بهای زمین به دلیل کثرت نفوس و چالش‌های مرتبط با آن جستجو نمود. این امر به خصوص در روستاهایی که در نزدیکی شهرها یا در حومه‌ی آنها (حریم و محدوده) به خصوص شهرهای یزرگ قرار داشتند، از اهمیت دو چندانی برخوردار بود. از اواسط دهه‌ی چهل خورشیدی و تحولاتی که به دلیل افزایش بهای نفت و سرازیر شدن دلارهای نفتی به کشور، پدید آمد، چهره‌ی شهرها و روستاها به طرز کاملا محسوسی در حال دگرگونی بود. از مناطق خوش آب و هوای کشور در شمال که بنا به انگیزه‌های

[1] لاشکی، مریم و پیشگاهی‌فر، زهرا. «تحلیل رفتار انتخابات ایرانیان (مورد مطالعه حوزه انتخابیه نوشهر و چالوس در انتخابات دوره ۸ مجلس شورای اسلامی)». فصلنامه، نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی. دوره اول، شماره ۳، صفحات ۹۳ تا ۱۱۲، ص ۹۳

تفریحی و گاهاً اقتصادی به دلیل شرایط محیطی و نزدیکی به پایتخت، زمین در آن مناطق ارزشمندتر از قبل شده بود تا مناطق گرم و تفدیده‌ی جنوب که گسترش صنعت نفت و رونق روز افزون صنایع مرتبط با آن باعث گردیده بود تا غیر قابل سکونت‌ترین مناطق و اراضی را از نظر اقتصادی با ارزش کند، حتی منابع کانی و قابل استحصال کویری در استان‌هایی مثل یزد و کرمان و ... همه، عواملی بودند که سبب شدند تا به نوعی اراضی شهرهای کوچک و حتی روستاها، بدون آگاهی ساکنین آن مناطق به اهمیت اقتصادی و ارزش افزوده، مورد توجه دلالان زمین و مسکن قرار گیرد و به منظور سوء استفاده‌ی آنان از موقعیت‌ها و بهره‌مندی از ارزش افزوده اراضی و املاک در بدنه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی شهرهای کوچک و روستاها، نفوذ نموده، برنامه‌های محلی را به سمت و سوی علائق و منافع اقتصادی خود سوق دهند. با اجرایی شدن "قانون اصلاحات ارضی" در دهه‌ی ۱۳۴۰ خورشیدی و زمین‌دار شدن بسیاری از روستائیان، کم کم وضعیت ارباب رعیتی و خان سالاری در روستاها برچیده شد و از آن جایی که اهالی روستاها اینک نه به عنوان رعیت و کارگرِ مالکان عمده اراضی، بلکه به مثابه افرادی آزاد و دارای اختیار خود را می‌دیدند با دخالت در برخی از تصمیمات جمعی در روستا باعث بوجود آوردن تحولی شگرف در مدیریت اجتماعی گردیدند و به همان میزان که عده‌ای با فروش اراضی خود به شهرها مهاجرت نمودند، برخی از متمولین شهری با درک موقعیت خاص اراضی روستایی و سرمایه‌گذاری در بخش‌های متنوع کشاورزی و دامداری باعث ایجاد ارزش افزوده در املاک و اراضی روستایی شدند و با اعمال نفوذ در مراکز تصمیم‌گیری باعث ایجاد فضایی گردیدند که تداعی کننده‌ی همان وضعیت ارباب – رعیتی سابق و شیوه‌های مدیریتی فئودالی در روستاها بود. اگرچه پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تدوین "لایحه نحوه‌ی واگذاری و احیاء اراضی" که در ۲۵ شهریور ۱۳۵۸ به تصویب "شورای انقلاب" رسید، دفتر اصلاحات اراضی و به نوعی "سازمان امور اراضی" بسته شد، اما بنا به ماهیت ذاتی اموال غیر منقول به ویژه اراضی کشاورزی که تامین کننده نیازهای غذایی یا به قولی "امنیت غذایی" جوامع به حساب می‌آیند، این فرایند نمی‌توانست مستمر باشد و پس از جنگ، مجدداً به روال قانونی خود بازگشت."شورای نگهبان قانون اساسی" جمهوری اسلامی ایران، در تاریخ ۳۱ تیر

۱۳۶۳ اجرای قوانین اصلاحات اراضی را مخالف شریعت اسلام تشخیص داد و روند اصلاحات اراضی که از سال ۱۳۵۸ عملا فراموش شده بود، به طور کامل متوقف شد. هفت سال بعد، "مجمع تشخیص مصلحت نظام" در ۲ خرداد ۱۳۷۰ ادامه روند اصلاحات اراضی را قانونی اعلام نمود و در نهایت در ۳ بهمن ۱۳۸۱ "شورای اصلاحات اراضی مرکز" تعیین تکلیف باغ‌های شمول مواد ۲۷ و ۲۸ "آیین نامه اصلاحات اراضی" را نیز مشمول مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجاز دانسته و روند تعیین تکلیف امور باقی‌مانده از اصلاحات ارضی از سر گرفته شد و مجدداً سازمان امور اراضی، تحت مدیریت "جهاد کشاورزی" که از ادغام دو مجموعه‌ی کشاورزی و جهاد سازندگی شکل گرفته بود، به کار برگشت[۱]. شوراهای اسلامی در روستاها چه قل از انقلاب که به نام انجمن ده شناخته می-شدند و چه پس از انقلاب، به عنوان مهمترین نهاد تصمیم‌سازی در جوامع روستایی همواره تاثیرات تعیین کننده‌ای بر مدیریت اراضی مسکونی و کشاورزی و حتی مراتع در روستاها داشته‌اند. اگر چه بنا به تعریف دهیاری در قوانین فعلی، حوزه‌ی نفوذ آنها معمولا به محدوده‌ی طرح هادی روستا خلاصه می‌شود اما گستره‌ی فعالیت شوراها بسیار بیشتر از دهیاران می‌باشد و معمولاً در کنار دستگاه‌های اجرایی و نظارتی همچون بخشداری، جهاد کشاورزی، امور اراضی، منابع طبیعی، بنیاد مسکن و مسکن و شهرسازی در مدیریت زمین-های مسکونی،کشاورزی و مراتع همینطور اتحاذ تصمیمات محلی در این خصوص، نقشی انکار ناپذیر دارند به ویژه در بررسی و پیشنهاد الحاق اراضی کشاورزی و باغی مجاور روستا به طرح هادی و تغییر کاربری آنها به مسکونی، باغ ویلا، تجاری، صنعتی یا امثالهم. «با توجه به نبود تناسب میان ارزش افزوده حاصل از فعالیت‌های زراعی و باغی با درآمدهای ناشی از فروش زمین، موضوع چگونگی استفاده از رمین و تغییرات آن همواره تصمیم‌گیران، ذی‌نفعان و مالکان را دچار چالش‌های جدی نموده است. تقاضای روزافزون برای بهره‌برداری از زمین، الگوی تخصیص زمین، شیوه‌های مدیریت آن را تحت تاثیر قرار می‌دهد. مهمترین

[۱] نگاه کنید به: اصلاحات اراضی در ایران. ویکی پدیا فارسی. قابل درسترس در تاریخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۴ به آدرس: ww.fa.m.wikipedia.org

شیوه‌های حفاظت و نگهداری زمین‌های زراعی و باغ‌ها، جلوگیری از تغییر کاربری و خردی و پراکندگی بیش از پیش اراضی کشاورزی است»[۱]. به همین مناسبت همه‌ی حکومت‌ها در دوران معاصر بنا به اهمیت فوق العاده‌ای که روستاها در تامین امنیت غذایی، اشتغال و رشد اقتصادی داشته‌اند، قوانین و دستورالعمل‌های سختگیرانه‌ای را برای حفظ یکپارچگی و توسعه روستاها و جلوگیری از تغییر اراضی از تولید و اشتغال به سفته بازی و رویکردهای اقتصادی کوتاه مدت و غیر مولد به کار برده‌اند و در این میان، نقش شوراها در اعمال صحیح و اصولی این قوانین، قابل چشم‌پوشی نیست. همین رویکرد توسعه مدارانه در روستاها و شهرهای کوچک بوده که قانونگذار را بران داشته تا با اتخاذ تدابیر و قواعد سخت‌گیرانه‌ای در انتخابات از اعمال نفوذ افراد غیر ساکن در روستاها به منظور انتخاب اعضای شوراهای اسلامی روستاها، شرط رای دادن را منحصر به افراد ساکن در آن مناطق نماید و حتی اجازه نداده تا سایر افراد ولو مالک اراضی و سایر اموال منقول و غیر منقول حتی آنانی که قبلا ساکن آن روستا بوده و آنجا زادگاه یا موطن قبلی آنها تلقی می‌گردد و وارث املاک اجدادی خود هستند اما به دیگر نقاط مهاجرت نموده‌اند، به عنوان رای دهنده در انتخابات شوراهای اسلامی روستا شرکت کنند. این موضوع نص صریحی در قانون دارد. بند (۳) و تبصره‌ی ذیل آن در ماده (۲۹) قانون تنقیح شده‌ی تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران سال ۱۳۹۶ به صراحت به بیان ان پرداخته اشت. صراحت بیان موضوع چنان رسا و خالی از شبهه و تحت سیاق عبارات روشنی آمده است که نیاز به هیچ گونه تفسیری نداشته و این قاعده از قانون مذکور از سال ۱۳۵۱ تا کنون نه نیاز به تفسیر یافته و نه در هیچ یک از قوانین مصوب و حتی تنقیح آنان تغییر نموده یا حذف شده است. این صراحت بیان و ماندگاری قاعده‌ی قانونی در طول تاریخ نیم قرن اخیر بیان از اهمیت ویژه و فوق العاده آن در راستای حفظ منافع روستائیان و وضعیت اجتماعی، سیاسی و حتی اقتصادی کلان کشور داشته است.

---

[۱] شوکتی آمقانی، محمد و دیگران. «مروری بر تجارب ایران و برخی کشورهای آسیایی در حفظ و کاربری اراضی کشاورزی». نشریه علمی ترویجی مدیریت اراضی. جلد ۶، شماره ۲، سال ۱۳۹۷. صفحات ۱۳۱-۱۱۵ ص ۱۱۷

بخش هفتم: شرط سکونت(شرط توطن)در انتخابات ششمین دوره شوراهای اسلامی روستاها و بخش

وجود قانون و رعایت آن از الزامات زندگی اجتماعی و مبنای تظم و امنیت جامعه است. بی شک هیچ جامعه‌ای بدون داشتن قوانین پذیرفته شده و رعایت صحیح و اصولی آن بدون هرگونه تحریف، پویا و مهمتر از آن ماندگار نخواهد بود. «امتیاز قانون بر سایر قواعد حقوقی در تشریفات وضع آن است، تمام مقرراتی که با شرایط مندرج در قانون اساسی از تصویب مجلس شورای اسلامی بگذرد، قانون است. ...، بنابراین فقط مصوبات مجلس و نتایج همه پرسی قانون است و هر قاعده‌ای که با تشریفات لازم به تصویب قوه قانونگذاری برسد، قانون نامیده می‌شود، خواه مربوط به عموم مردم یا ناظر به شخص یا موضوعی معین باشد»[۱]. از آن جایی که این قوانین به عنوان ارکان نظم جامعه به منظور بقای روابط سالم اجتماعی و حفظ امنیت ورفاه افراد همچنین حفظ یکپارچگی و استمرار حکومت‌ها لازم و ضروری هستند، پس از وضع بنا به خصلت قانون، دارای ضمانت اجرا هستند و همانگونه که عدم رعایت آنها بنا به شرایط مندرج در آن قانون یا سایر قوانین مستوجب پیگرد مجریان و ضابطان اداری – قانونی قرار خواهد گرفت، هر گونه تغییر و اضافه یا کاستن عبارت یا واژه-هایی در آنها یا تفسیری که خلاف صراحت موجود در قواعد قانونی باشد، بدون طی روال و تشریفات قید شده در قانون اساسی و تعریفی که در اصول متعدد قانون اساسی به ویژه اصول ۵۸-۹۴ و ۱۲۳ از قانون شده است؛ پذیرفته شده نیست و چنانچه با سوء استفاده همراه باشد، جرم تلقی می‌گردد. بنابراین به منظور صیانت از قانون، ماندگاری و جلوگیری از هر گونه سوء استفاده یا سوء برداشت‌های حقوقی، اجتماعی، اقتصادی و ... از آن، اصلاح، تفسیر(بجز تفسیر دادرس‌ها در حین در رسیدگی‌های قضایی یا عوامل اجرایی در حین اجرای قوانین، براساس شرایط و رویه‌های پذیرفته شده) و تنقیح قوانین و قواعد قانونی، تابع طی تشریفات خاص خود می‌باشد که بر مبنای قانون اساسی و آیین نامه‌های موضوعه

[۱] کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه نظام حقوقی ایران. انتشارات گنج دانش. تهران ۱۳۹۸. ص ۱۱۷

مجلس شورای اسلامی، انجام می‌گردند. پس هرگونه تغییر و اصلاحی در قوانین موجود در جامعه که از طریق قوه قانونگذاری یا بر اساس تفویض اختیار آنها بر مبنای اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب و انتشار یافته، فاقد وجاهت حقوقی و ضمانت اجرا می‌باشد و در نتیجه بلااثر خواهد بود. علاوه بر قوانین عادی که از طریق مجلس شورای اسلامی وضع می‌شوند و در جامعه بعد از طی تشریفاتی لازم الاجرا می‌گردند؛ آیین نامه‌هایی نیز وجود دارند که برای اجرای قوانین مصوب مجلس و یا رتق و فتق امور اجرایی به وسیله قوه مجریه مصوب و اجرایی می‌گردند. «قوانین به طور کلی در قوه مقننه وضع می‌شوند و جزییات بیشتر آن برای تصویب به قوه مجریه سپرده می‌شود یا در مواقعی که قوه مجریه لازم است که منافع و خدمات عمومی، نظم، امنیت و غیره را ساماندهی کند، دست به وضع آیین‌نامه‌های مستقل می‌زند»[1]. در برخی از مواقع مجلس شورای اسلامی در حین تدوین و تصویب قوانین، شیوه‌های اجرای آن را به دولت واگذار نموده و به موجب بند، ماده یا تبصره‌ای به هیات دولت اجازه می‌دهد تا نسبت به وضع آیین نامه اجرایی اقدام نماید. دولت نیز موظف است پس از وضع و تصویب در هیات دولت آن را به منظور بررسی و تطبیق آن با قانون مذکور یا سایر قوانین از جمله قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی ارسال دارد. بنابراین بسیاری از آیین نامه‌های اجرایی مصوب هیات وزیران به خصوص آن دسته از آنها که طی تصویب قانون در مجلس و در متن آن به دولت برای وضع آیین‌نامه اجرایی تفویض اختیار شده است، حکم قانون را دارند. به همین علت هرگونه اصلاح، تغییر یا نسخ جزیی یا کلی آنها نیازمند طی تشریفات هستند که همانند وضع و تصویب آنها می‌باشد. بهانه بیان این مطلب فرایندی بود که روز قبل از برگزاری ششمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی کشور اجرایی گردید و متاسفانه آثار نامطلوبی بر روند و نتیجه انتخابات به خصوص در شهرهای زیر یکصدهزار نفر جمعیت و روستاها، پدید آورد. براساس پاراگراف (۳)، بند (ب)، ماده (۶۸) "آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش کشور" مصوب ۲۹ آذر ۱۳۷۷ هیات وزیران، بررسی شرایط انتخاب کنندگان به خصوص شرط سکونت آنها بر

[1] خسروی، حسن. حقوق اساسی ۱. انتشارات دانشگاه پیام نور. تهران. ۱۳۹۸. ص ۶۷

عهده عوامل اجرایی صندوق نهاده شده و معمولاً نمایندگان بخشدار موظف به بررسی رای دهندگان در خصوص سکونت آنها بوده و هیات اجرایی انتخابات شوراها نیز در زمان تعیین و معرفی اعضای صندوق رای گیری به هیات نظارت بخش برای تایید آنها، یک یا بیش از یک نفر از اعضا را از ساکنین روستا و یا افراد مطلعی قرار می‌دهد که با ساکنین روستا آشنایی کاملی داشته باشد و قدرت شناخت ساکنین روستا را به سهولت داشته باشد. اما روز ۲۷ خرداد، یعنی یک روز قبل از برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی روستاها، بخشداری‌های سراسر کشور از طرف استانداری و فرمانداری‌های مافوق خود، نامه‌ای دریافت نمودند که در پاسخ به نامه ۲۵ خرداد معون سیاسی وزارت کشور نگاشته شده بود، حاوی دستورالعملی از طرف هیات مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای کشور پیرامون بند سوم ماده ۲۹ (اصلاحی سال ۱۳۹۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و بیان می‌داشت که تشخیص موارد مربوط به شرکت توطن (لازم به یادآوری است که از سال ۱۳۵۰ تا کنون شرط توطن در انتخابات انجمن‌ها که همان شوراهای امروزی هستند، نسخ گردیده و تنها شرط سکونت لحاظ شده است.)، برای رای دادن از اعضای اجرایی صندوق رای سلب و به ناظرین هیات نظارت بخش، مستقر در خوزه‌های رای گیری منتقل گریده است. از آنجایی که دسترسی نگارندگان به متن نامه ارسالی ستاد انتخابات وزارت کشور به هیات نظارت مرکزی مقدور نگردید، اما بنا به ماهیت جوابیه آن هیات اصولاً می‌بایست در خصوص موارد مربوط به شرط سکونت رای دهندگان باشد که چنانچه آن نامه، بر مبتای پاسخ هیات نظارت مشهود می‌گردد، استسفاریه یا تقاضای تفسیر بند یاد شده باشد، این مورد دارای اشکال اساسی می‌باشد، چرا که چگونگی اجرای این بند، به طور دقیق و روشن در آیین نامه اجرایی قانون مذکور آمده است و با عنایت به سیاق عبارات موجود در آن آیین نامه خالی از هر گونه ابهامی است و دارای شفافیت و صراحت بیان می‌باشد. علاوه بر آن با توجه به این که تدوین و تصویب آن آیین نامه بر مبنای قاعده قانونی اعلام شده در قانون مصوب پایه‌ی آن است، آیین نامه مذکور حکم قانون پیدا می‌کند. بنابراین تفسیر قاعده قانونی که خالی از ابهام است، ضرورتی ندارد و مجری موظف است به پیروی از آن می‌باشد. گذشته بر آن، پاسخ

اعلام هیات نظارت، نه در راستای اعتدال و توضیح آن قاعده یا به نحوی اصلاح ابهام، بلکه مخالف با سیاق عبارات و تعویض ضابطان و مجریان قانونی آن قاعده به شمار می‌رود که خطا و غیر قابل اجرا می‌باشد.

آنچه که در نامه هیات نظارت جالب توجه است، اعلام این موضوع است که تشخیص عمل به قاعده را به ناظرین شوراهای مستقر در شعب واگذار نموده است، بیان این مطلب در خصوص بند (۳) ماده (۲۹) دارای چند اشکال اساسی است.

أ- هیات نظارت مرکزی برای عوامل خود در این دستور العمل (هر چند بنا به آنچه در مباحث بعدی ذکر می‌شود، هیات نظارت نمی‌تواند دستورالعمل اجرایی صادره کند)، وظیفه‌ی اجرایی تعریف نموده که بنا به اعلام قانون، عوامل آن هیات تنها وظیفه نظارت بر فرایندها و کارکردهای اجرایی را بر عهده دارند.

ب- اصولا در انتخابات شوراهای اسلامی شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت و روستاها، با عنایت به سیاق عبارت، «شرط توطن» بیش از نیم قرن است نسخ گردیده و در قانون فعلی هم آن شرط به مفهوم شرعی – حقوقی از شروط انتخاب کنندگان حذف شده است. بعلاوه آن ماده ۱۰۸ این قانون، تمام قوانین قبل از خود را بجز ۱۰ ماده از آنها، نسخ نموده که هیچ یک از این ۱۰ ماده نیز، مربوط به این شرط نمی‌باشند.

ج- علی الاصول در قانون انتخابات شوراها، تنها شرط سکونت لحاظ گردیده و در مورد چگونگی تشخیص آن نیز قانون یاد شده ساکت است و این امر را در ماده (۱۰۷) الحاقی ۷۲/۷/۶ و اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ بر عهده هیات وزیران نهاده شده است.

پس، چنانچه آیین نامه اجرایی قانون یاد شده نیاز به اصلاح داشت، ستاد انتخابات باید این عمل را توسط هیات وزیران و از کانال وزارت کشور پیگیری می‌نمود تا پس از اصلاح و تدوین موارد جدید یا تفسیر آن به وسیله هیات دولت تصویب گردد و برای تایید در اختیار مجلس قرار گیرد. بنابراین تفویض یا تعویض اختیار این امر، هرگز نمی‌توانسته بر مبتای بند (۳) از ماده (۲۹) قانون انتخابات شوراها صورت گیرد و چنانچه نیاز به تفسیر یا استسفاریه-ای در این خصوص بوده، لازم بود، مورد مستند به آیین نامه اجرایی باشد. از نظر حقوقی، اداری، عرفی و حتی شرعی استناد به موضوعات می‌بایست دقیق، شفاف و در ارتباط با ماهیت و شکل دلیل و مدلول باشد. چرا که، «منشاء اصلی دلالت، همراهی و تلازم همیشگی دال با مدلول است»[۱].

فلذا، هیات نظارت نمی‌توانسته است براساس بند (۳) ماده (۲۹) تشخیص شرط سکونت را به عوامل نظارتی خود تفویض نماید و برای این موضوع لازم بود تا به آیین نامه اجرایی قانون مزبور استناد جوید. از آنجایی که در قانون مذکور برای شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت، برای رای دهندگان شرط سکونت بلااثر است، بنابراین در خصوص موضوع می‌باید به "آیین نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش کشور"، مصوب ۱۳۷۷ هیات وزیران رجوع گردد. در آن آیین نامه نیز سیاق عبارات مربوط به تشخیص شرط سکونت صریح و روشن است و نیازی به تفسیر وجود ندارد. در این آیین نامه پاراگراف (۳) از بند (ب) ماده (۶۹) تحت عنوان "شرط کنترل احراز توطن" چنین آمده است: « به استناد بند (۳) ماده (۲۵)[۲] قانون و تبصره ذیل آن، اعضای شعبه ثبت نام و اخذ رای به روش‌های مقتضی کنترل می‌نمایند که شخص رای دهنده و یا افراد تحت تکفل وی (همسر و فرزندان) حداقل یک سال متوالی متصل به زمان اخذ رای در محل سکونت داشته

[۱] صوری، سید محمد. بنیاد استدلال در حقوق اسلامی (ویراست نخست). انتشارات اندیشه‌های حقوقی. تهران. ۱۳۹۳. ص ۱۱۳

[۲] براساس اصلاح قانون در سال ۱۳۹۶ صرفاً شماره مذکور از ۲۵ به ۲۹ تغییر یافته است.

باشند». از آن جایی که اعضای شعب ثبت نام و اخذ رای منصوب هیات اجرایی و به عبارتی از عوامل اجرایی صندوق محسوب می‌گردند، بنابراین مطابق نص صریح آیین نامه، تشخیص شرط سکونت از وظایف عوامل اجرایی به حساب می‌آید و هیات مرکزی نظارت، هر چند که خود از قوه مقننه و از نمایندگام مجلس شورای اسلامی و قانونگذار هستند؛ اما، اولاً: نمی-توانند راساً آیین نامه‌های اجرایی را که بر اساس قوانین مربوطه حق وضع یافته و به وسیله هیات وزیران تصویب و اجرایی شده، را تغییر داده یا دستکاری نمایند. ثانیاً: هر گونه تغییر و تفسیر در این خصوص باید مطابق تشریفات قانونی تصویب آنها صورت پذیرد یا این که مجلس شورای اسلامی، به دلیل مغایرت آن با قوانین؛ آنها را برای اصلاح به هیات وزیران عودت نماید. ثالثاً: از آن جایی که بر اساس ماده (۱۰۷) قانون انتخابات شوراها، تدوین این آیین‌نامه و ارسال آن برای تصویب به هیات وزیران، از وظایف وزارت کشور بوده در این مورد بخصوص، ستاد انتخابات نیازی به اعلام موضوع به هیات نظارت مرکزی نداشته و می-باید چنانچه نیاز به اصلاح یا تغییر در اختیارات را داشتند آن را به هیات وزیران اعلام و مصوبه دولت برای تایید به مجلس ارسال می‌شد. در اعلام اختیار ناظرین شوراهای مستقر در شعب برای تشخیص شرط سکونت توسط هیات مرکزی نظارت بر انتخابات شوراها و همینطور پذیرش آن توسط ستاد انتخابات کشور و ابلاغ آن برای اجرا به فرمانداران و بخشداران، به نوعی تحریف و دستکاری (یا به عبارتی اصلاح و تفسیر قانون بدون طی تشریفات قانونی مطابق آن چه در قانون اساسی وضع شده است)، صورت پذیرفته که این عمل می‌تواند به مثابه نقض قانون اساسی تلقی گردد.

بخش هشتم: تغییر در قاده قانونی

بند (۳) ماده (۲۹) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتخابت شهرداران، همانطور که قبلا ذکر شد، صراحت موضوع دارد. پس نیازی به تفسیر ندارد و جمله پردازی همینطور مفهوم کلمات و واژه‌ها به نثر ساده فارسی نگاشته شده است. هرگونه تغییری در جمله بندی، سیاق عبارات، مفهوم، اضافه یا کسر نمودن واژه‌ها و یا مدلول و منطوق آن نیاز به اصلاح قانون دارد و این امر نیز به صورت امکان‌پذیر است.

أ- ارائه لایحه اصلاح قانون از طریق هیات دولت به مجلس

ب- ارائه طرح اصلاح قانون از طریق نمایندگان و ارائه آن به هیات رییسه مجلس جهت تصویب در صحن علنی

به هر حال هر یک از دو مورد بالا نیازمند طی تشریفاتی است که قانون اساسی براتی وضع قوانین عادی در نظر گرفته و فرایند آن را بر عهده آیین‌نامه داخلی مجلس نهاده است و لازم است در صحن علنی مجلس شورای اسلامی مطرح شده، نمایندگان دولت (در صورت ارائه به شکل لایحه) له یا علیه آن صحبت کرده، توسط آرای نمایندگان تصویب شده و برای اعلام نظر شورای نگهبان ارسال گردد. اصلاحیه مذکور که می‌تواند به نام "قانون اصلاح قانون ..." نیز شناخته شود پس از تایید شورای نگهبان از طرف رییس مجلس به رییس دولت جهت انتشار در روزنامه رسمی ارسال می‌گردد و آنگاه اصلاحیه یاد شده قابلیت اجرایی پیدا می‌کند. در غیر این صورت هر گونه تغییر متن قانون و یا اضافه و کم نمودن به سیاق عبارات آن، ممنوع بوده و تقض قانون اساسی تلقی می‌گردد. براساس قانون فقط ساکنین روستاها و شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت حق رای دادن در انتخابات شوراهای اسلامی را در آن حوزه‌ها دارند و این قاعده‌ی قانونی همانگونه که قلا ذکر شد، طی سالیان مدیدی بیش از نیم قرن همواره در رای‌گیری شوراهای اسلامی و انجمن‌های روستایی ملاک عمل بوده و تغییر ننموده است. در گزارشی که توسط خبرگزاری اسپوتنیک روسیه به تاریخ ۲۰۲۱/۱۲/۱۶ (۱۴۰۰/۰۳/۲۶) در مصاحبه با دکتر عبدالرضا رحمانی فضلی، وزیر کشور در وب سایت آن خبرگزاری منتظر گردید؛ به نقل از ایشان اعلام نمود که: «در هر روستا انتخابات شوراها به صورت مستقل و در خود روستا انجام می‌شود، اولویت با کسانی است که در آن روستا ساکن هستند، چرا که شورا به هدف تسهیل شرایط ساکنین تشکیل می‌گردد، اما اگر افرادی متولد روستا هستند یا در آن روستا مسکن، زمین، یا باغ داشته باشند و در شهر زندگی کنند و در سال مدتی مراجعه به روستا داشته باشند، ممانعتی برای اخذ رای از آنها وجود ندارد و می‌توانند برای رای دهی به روستای خود

مراجعه کنند»[1]. متعاقب این مصاحبه، نامه‌ای از ستاد انتخابات کشور به شماره ۴۸۵۰۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۲۶ منضم به نامه‌ای از طرف هیات مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای کشور با شماره ۲۳۶۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۲۵ به استانداری‌های ساسر کشور (ستاد انتخابات استان‌ها) ارسال گردید که طی آن دستورالعملی را از طرف هیات مرکزی نظارت برای اجرا به فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها ابلاغ می‌نمود که هدف، مفهوم و موضوع اصلی شرط سکونت برای رای دادن در شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت و روستاها را به کلی تغییر می‌داد و جالب اینجا بود که از آن به عنوان «دستور العمل اجرایی بند (۳) ماده (۲۹) قانون انتخابات شوراها یاد شده بود» و به قرار زیر، شرط سکونت برای رای دادن در شهرهای کوچک و روستاها را تعیین می‌نمود:

«اشخاص ذیل در شهرهای زیر یکصدهزار نفر جمعیت و روستاها حق رای دارند:

۱- اشخاصی که در حوزه‌ی انتخابیه دارای اقامت دائم هستند.

۲- اشخاصی که در اکثر روزهای هفته (حداقل ۴ روز) ساکن حوزه‌ی انتخابیه هستند.

۳- اشخاصی که زن یا فرزند آنها ساکن حوزه‌ی انتخابیه باشند به شرطی که حداقل یک سال قبل از انتخابات ساکن حوزه انتخابیه باشند.

۴- اشخاصی که پدر یا مادر آنها (افراد تحت تکفل) ساکن حوزه انتخابیه باشند، به شرط مقرر در بند سوم.

[1] وب سایت خبرگزاری اسپوتنیک روسیه. قابل دسترس در تاریخ ۱۴۰۰/۵/۲۰ ساعت ۳:۵۰ به آدرس:

https://ir.sputniknews.com/opinion/۲۰۲۱۰۶۱۶۷۹۵۹۷۱۷-%D۹٪۸۸٪.D۸٪.Av٪.D۸٪.AC%D۸٪.AF%DB٪.۸C%D۹٪.۸۶-%D۸٪.B۴٪.D۸٪.B۱٪.D۸٪.Av٪.DB٪.۸C%D۸٪.Bv-%D۸٪.B۱٪.D۸٪.Av٪.DB٪.۸C-%D۸٪.AF%D۹٪.۸v٪.DB٪.۸C-%D۸٪.AF%D۸٪.B۱-%D۸٪.B۴٪.D۹٪.۸۸٪.D۸٪.B۱٪.D۸٪.Av٪.D۹٪.۸v٪.D۸٪.Av/

۵- اشخاصی که در حوزه‌ی انتخابیه دارای اموال غیر منقول از قبیل مسکن، زمین کشاورزی، باغ و ... هستند».

بخش نهم: نقد و ارزیابی مصاحبه وزیر کشور

۱) جناب دکتر رحمانی فضلی در مورد انتخابات روستاها از واژه‌ی "اولویت" در رای دادن در روستاها استفاده نموده که چنانچه خبرگزاری در بیان مطالب آقای وزیر امانت را رعایت نموده باشد، بیان آن از طرف وزیر دارای اشکال عمده‌ی حقوقی می‌باشد. بدین ترتیب که اصولاً رای دادن افراد یک حق ذاتی، بالسویه و بدون هرگونه اولویت بندی است و شایسته و جایز نیست که در این خصوص، هر نوع اولویتی تعیین و اعمال گردد؛ چرا که هم به لحاظ فلسفی و هم به لحاظ سیاسی و حقوقی، انتخابات به شیوه‌ای است که همه‌ی مردم بدون هر گونه تقسیم‌بندی و اولویت‌گذاری حق رای دادن دارند و آنچه را که در خصوص تقسیمات کشوری یا محرومیت‌های قانونی، قانون منع نموده است در حکم قاعده‌ای امری است. بنابراین نمی‌توان در روستاها برای حق رای دادن از اولویت بندی استفاده نمود. این موضوع بجز داشتن مغایرت بنیادین با قانون اساسی و زیر سوال بردن حقوق اساسی مردم و آزادی‌های مشروعی که مبنای دموکراسی در جامعه است، در اجرا نیز غیر ممکن است. مثلاً، در عمل چگونه باید این اولویت بندی رعایت گردد. با تعیین تعداد افراد رای دهنده، چنان که تعریف کنیم، در روستایی سقف رای دادن ۶۰ نفر است و اگر ۶۰ نفر از ساکنین که در اولویت اول هستند رای ندادند غیر ساکنین می‌توانند رای بدهند. این موضوع با توجه به نص قانون که اعلام می‌دارد، واجدین شرایط رای دادن بر اساس جمعیت سرشماری رسمی است[1]، منافات دارد. یا

[1] تبصره ذیل ماده (۶) قانون تنقیح شده (۱۳۹۶/۴/۲۰) تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخابات شهرداران

این که برای چنین اولویت بندی، قائل به شرط زمانی باشیم، یعنی اولویت اول تا یک زمان خاص اجازه رای دادن دارند و اولویت بعدی در فرصت زمانی پس از انقضای مدت معین شده برای اولویت اول. بنابراین، این موضوع از اساس مغایر با قانون مورد عمل در انتخابات شوراهای اسلامی، مغایر با حقوق اساسی مردم، مندرج در قانون اساسی و در عمل نیز غیر قابل اخجام می‌باشد.

۲) جناب وزیر در مصاحبه خود از دستورالعمل اجرایی سخن به میان آورده‌اند، بدون ذکر نام صادر کننده دستور و این امر را در ذهن مخاطب تداعی می‌کند که این دستور اجرایی از طرف یک نهاد اجرایی مانند هیات اجرایی انتخابات یاد شده و یا ستاد انتخابات کشور صادر گردیده، در حالی که بر اساس مکاتبات یاد شده، این دستور اجرایی از طرف هیات مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور صادر گردیده است. حال این سوال اساسی وجود دارد که؛ وزیر محترم کشور بر مبنای کدام اصل از اصول اداری – حقوقی، خود را ملزم به پذیرش این دستور نموده در حالی که هیات نظارت، حق دخالت در روند اجرایی انتخابات را و صدور چنین دستوراتی را بر پایه‌ی ماده (۴۵) آیین نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش مصوب ۱۶ تیرماه ۱۳۸۱ هیات وزیران ندارد. از آن جایی که تنها در صورت مغایرت آیین نامه‌های اجرایی مصوب هیات وزیران با قانون، قابلیت اجرا و ضمانت اجرایی آنها یا به حکم مجلس و یا رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری زایل می‌گردد و تاکنون در خصوص این آیین‌نامه چنین اتفاقی نیافتاده است، پذیرش چنین دستوری از طرف وزیر کشور از آن جایی که هیات مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای کشور، صلاحیت صدور آن را نداشته، دارای اشکال اساسی است.

بخش دهم: نقد و ارزیابی دستورالعمل اجرایی هیات مرکزی نظارت

چگونگی شکل گیری و تاسیس تمامی نهادها، ادارات، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی یا نظارتی عمومی همینطور شرح وظایف و نحوه‌ی فعالیت آنها را قانون معین می‌کند و فعالیت آنها پس از تاسیس و شکل‌گیری می‌بایست در چارچوب قانون باشد به نحوی که برایند حاصل از این فعالیت‌ها منجر به نیل به اهدافی گردد که طبق قانون برای آن پیش بینی شده و بستر کار و عملیاتی‌اش برنامه‌ریزی و مشخص گردیده است. بنابراین، هرگونه فعالیتی که خارج از شرح وظایف قانونی آنها باشد یا به هر شکل آن مجموعه را در راه رسیدن به اهدافی که برای نیل به آنها تاسیس شده دور سازد، با قانون و منافع عمومی جامعه منافات دارد و در کوتاه مدن یا بلند مدت باعث بروز آسیب‌های اجتماعی، سیاسی و حتی فرهنگی می‌گردد. فلسفه‌ی وجودی سیستم‌های اداری – قانونی نظارتی نیز در حیث المجموع تابع همین روال است و باید در چارچوب قانون و بنا بر شرح وظایف و اهداف آن در بستری که قانون برای آن معین و مهیا نموده است، اقدام و عمل نماید. مهمتر از همه شوراها یا هیات‌های نظارتی است که قانون به منظور رصد فعالیت‌ها و فرایندهای انتخاباتی همچنین پاسداری از آرای مردم طراحی نموده و به منصه‌ی ظهور رسیده‌اند. با توجه به این اصل اساسی که انتخابات در جوامع امروزی سنگ بنای دولت‌ها و حکومت‌ها را شکل می-دهد و کیان اقتدار جوامع و به تبع آن جکومت‌ها بر آن استوار گردیده است، نظارت دقیق مطابق با حقوق موضوعه بر آنها به منظور جلوگیری از تقلب، اشتباه‌های اساسی در برگزاری انتخابات و تامین سلامت عمومی فرایندهای اجرایی آن به ویژه کنکاش در چرایی و چگونگی رفتار مجریان از اهمیت فوق العاده‌ای برخوردار است و این اصل در جمهوری اسلامی ایران که حکومت را امانتی الهی می‌داند، به نوعی صیانت از اجرای صحیح حکم الله و حق الناس ملت است. همین امر این وظیفه‌ی خطیر را بر دوش ماظران قرار می‌دهد تا با دقت و وسواس بیشتری هم ناظر بر اجرای اوامر قانون در برگزاری انتخابات باشند و هم خود نسبت به رعایت اصول و قواعد قانونی بیشتر از آنچه که عوامل اجرایی بدان پایبندی نشان می‌دهند، جدیت داشته باشند و از همه مهمتر بتوانند با کسب اعتماد مردم سبب ایجاد حس اعتماد و رغبت مردم در شرکت در انتخابات باشند. علاوه بر موضوع بالا که دقت نظر و باریک بینی هیات نظارت بر انتخابات را آشکار می‌سازد. حفظ احترام به قانون به ویژه

قانون اساسی مملکت که میثاق مردم با حکومت نیز در جمهوری اسلامی ایران قلمداد می-گردد، بر همه آحاد ملت و مسؤولین امور به ویژه وکلای ملت در قوه مقننه ضروری است و بایسته و شایسته است تا از هر گونه اقدامی که سبب نقض یا وهن به قانون به خصوص قانون اساسی شود به جد در هر رده و مرتبه‌ای که باشیم، خواه بیم برخورد ضمانت‌های اجرای قانون را داشته باشیم و یا نه، پرهیز نماییم. «گام اول در اجرای قانون، این است که افراد، هر چه بیشتر آن را بشناسند و حدود فعالیت‌های خویش را بر آن منطبق سازند و ضمن شناخت حقوق خود به تکالیف خود نیز عمل کنند و از سوی دیگر به رسالت مهم خویش یعنی نظارت بر اجرای صحیح قوانین عمل کنند. زیرا در نظام جمهوری اسلامی اصل مسؤولیت و نظارت همگانی یک اصل عام و خدشه ناپذیر است. (اصل ۸ قانون اساسی)»[۱]. اضافه بر این موضوعات، از آن جایی که شیوه‌ی تدوین و وضع قوانین توسط قانون اساسی معین گردیده است، بنابراین هر گونه دخالت در تفسیر، تدوین، اصلاح و یا کم و زیاد کردن عبارات و حتی سیاق عباراتِ مفاد قانونی بدون طی تشریفات مندرج در قانون اساسی که ان را به آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی محول نموده است، به نوعی نقض قانون اساسی یه شمار می‌رود. به همین دلیل است که بنا به ضمانت‌های اجرایی همینطور حرمت و قداست آن، تحریف، دستکاری و تغییر در قوانین عادی سخت و گاهاً غیر ممکن می‌نماید (الیته، سوای موارد مربوط به اشخاص کلاهبردار و قانون گریز و مواردی که در قوانین جزایی احصاء شده‌اند) و حداقل از طریق دستگاه‌های عمومی به دلیل گستره-ی فعالیت آنها و وجود عوامل نظارتی، نشریات و مردم، معمول نمی‌باشد. هر چند گاهی می‌توانیم شاهد برخی از این اتفاقات در پاره‌ای موارد باشیم، مثل آن چه در برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی روستاها و بخش‌های کشور سال ۱۴۰۰، پیش آمد. شوراهای اسلامی را می‌توان به نوعی بازوهای نظارتی و قوه‌ی قانونگذاری در حوزه‌های محلی دانست که سهم بسیار مهمی در تمرکززدایی از دولت و تسهیل تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های

[۱] صفار، محمد جواد. حقوق اساسی، (آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بعد از اصلاحات). چاپ هفدهم. انتشارات موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی. تهران. ۱۳۸۲ . ص ۶

محلی برپایه تصمیمات کلان حکومت‌ها دارند. وجود آنها باعث می‌گردد تا دولت‌ها که بنا به تعدد مسؤولیت‌ها و وظایف اجرایی کلان، فرصت چندانی برای نظارت و تصمیم‌گیری در امور محلی را ندارند به شکل بهتر و ساده‌تری توان اداره‌ی جامعه و تحقق خواسته‌های ریز و درشت مردم را داشته باشند. «از سوی دیگر شوراها به دلیل برخورداری از ماهیت محلی و آشنایی چهره به چهره با مردم و خودی تلقی شدن از منظر منتخبان خود، با همراهی و همکاری بیشتر در اداره [امور] مواجه شده‌اند. همچنین به دلیل دسترسی بیشتر و آسان‌تر ارتباط آحاد مردم با شوراها و مواجه نشدن با دیوان‌سالاری اداری، مردم بهتر توانسته‌اند مشکلات و کمبودهای فردی و جمعی خود را با آنان در میان بگذارند و با طرح بخش زیادی از مشکلاتشان در شوراها، مراتب به صورت محلی حل و فصل شود. از طرف دیگر شوراها با رفع و رجوی کترها در شهرها و روستاها توانسته‌اند بخش زیادی از بارسنگین و تصدی‌های گسترده دولت را از دوش مقامات کشوری بردارند و رابطه مردم با دولت و متقابلا دولت با مردم را سبک‌تر و شفاف‌تر نمایند و دولت را از انجام تصدی‌های خدماتی و رفاهی که عمدتاً ساحتی محلی و منطقه‌ای دارند آزاد نمایند»[۱]. گذشته بر این موضوع، از آن جایی که بیشترین ارتباط میان شوراها و دولت از طریق وزارت کشور صورت می‌پذیرد و در عمل می‌توان این وزارت‌خانه و به تبع آن استانداری، فرمانداری و بخشداری‌ها را دستگاه‌های حکومتی متولی امر شوراها دانست، سلامت و شفافیت در برگزاری انتخابات شوراها که می‌تواند منجر به کسب اعتماد عمومی و مشارکت بالاتر مردم و در نتیجه انتخاب افرادی صالح‌تر توسط خرد جمعی گردد و با عنایت به این امر که همکاری و هماهنگ‌سازی امور و تصمیمات اتخاذ شده از هر دو سوی "دولت – شورا" و "شورا – دولت" با چنین منتخبانی ساده‌تر و راحت‌تر می‌باشد، اولین منفعت در برگزاری یک انتخابات سالم و پررونق نصیب بخشداری‌ها و فرمانداری‌ها می‌گردد و این امکان را می‌دهد تا با افرادی داناتر و با پشتوانه مردمی بالاتر روبرو باشند. بنابراین این نکته که فضای انتخباتی و رعایت اصول و

[۱] صالحی امیری، رضا و دیگران. «شوراها، چالش‌ها و کارکردها». پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی. تهران. ۱۳۸۷. ص ۹۱

مقررات قانونی در اجرای آن باعث بهبود کارکرد دستگاه‌های اجرایی دولتی نیز می‌گردد، به ویژه برای کارکنان وازت کشور و سلسله مراتب اداری زیر مجموعه‌ی آن وزارتخانه که خود مجری و متولی برگزاری انتخابات هستند، روشن و مبرهن است و بر همین اساس بر آنها هم به لحاظ ابعاد حقوقی و ضمانت‌های اجرایی قانونی و هم به لحاظ سادگی بیشتر در امورات محوله پس از انتخابات در کار با شوراها، مناسب‌تر این است که با رعایت قانون و جلوگیری از تداخل وظایف و مسؤولیت‌ها در حین برگزاری انتخابات و دقت در بررسی اولیه صلاحت نامزدهای انتخاباتی، سبب مشارکت واقعی مردم به ویژه در روستاها گردند تا خرد جمعی با توجه به شناخت اصیل و چهره به چهره‌ی کاندیداها، مقبول‌ترین و مناسب‌ترین نماینده را برگزینند. بدین ترتیب، امکان تعامل و همکاری مجموعه دولت به ویژه فرمانداری-ها و بخشداری‌ها با آحاد جامعه روان‌تر می‌گردد. در بحث قبلی بیان گردید که بنا به شرح وظایف هیات مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای کشور و سلسله مراتب پی‌آمد و زیر مجموعه‌ی آن در استان، شهرستان و بخش‌ها، این هیات به عنوان یک سیستم صرفاً نظارتی امکان دخالت در امور اجرایی انتخابات شوراها را نداشته و از آن جایی که در هیچ یک از مفاد قانون انتخبات مذکور ذکری بر عمل اجرایی آن نرفته است و علاوه بر آن در آیین نامه اجاریی مربوطه که تفویض اختیار تدوین و تصویب آن در ماده (۱۰۸) قانون انتخابات شوراها آمده است، هیات نظارت را از هر گونه ورود به امور اجرایی باز داشته است. پس، هیات مرکزی نظارت، نه در شرح وظایف خود و نه در تعریف قانونی از نحوه‌ی نظارت بر انتخابات، صلاحیت صدور هیچ نوع دستور العمل اجرایی پیرامون روال اجرایی انتخابات را در مراحل متفاوت آن از دستور شروع وزیر برای تشکیل هیات اجرایی و آغاز فرایندهای انتخاباتی تا پایان مرحله شمارش آرا و عودت صندوق‌های رای‌گیری به بخشداری‌ها و فرمانداری‌های حوزه‌های انتخابیه، نداشته است. بر همین مبنا نیز وزارت کشور و ستاد انتخابات نه بر اساس روال اداری و نه عرفی و نه قانونی، نه تنها موظف به پذیرش این گونه دستورالعمل‌ها نبوده‌اند، بلکه از آن جایی که چنین دستوراتی مغایر قانون صادر و ابلاغ شده‌اند، عوامل اجرایی به ویژه ستاد انتخابات مستقر در وزارت کشور، مجاز به پذیرفتن و ابلاغ آن دستور به مقامات و ستادهای انتخاباتی مادون نبوده و این عمل آنها به دلیل ایجاد

نوعی بدعت در روال انتخابات و تغییر نص صریح قانونی به گونه‌ای که در نتیجه انتخابات شوراهای روستاها به شکلی اساسی تاثیر گذار بوده است، غیر مجاز و غیر قانونی تلقی می-گردد. چنان چه وزیر کشور و رییس ستاد انتخابات کشور به همراه هیات نظارت مرکزی، نقصی جدی در قانون انتخابات شوراهای اسلامی روستاها ملاحظه می‌نمودند و هر دو گروه نیز بر این نقص اتفاق نظر و ایمان داشتند، به جای نقض آیین نامه اجرایی و ماده قانونی، می‌بایست با طی تشریفات قانونی، درخواست اصلاح آیین نامه و قانون انتخابات را به هیات دولت تقدیم می‌نمودند تا اصلاح آیین نامه در هیات دولت صورت گرفته و در آن بررسی و تشخیص شرط سکونت را از هیات اجرایی به هیات نظارت منقل می‌نمود و در نهایت دولت، این اصلاحیه را برای بررسیِ عدم مغایرت با قانون به مجلس ارسال می‌داشت. آنگاه برای اصلاح قانون نیز، هیات وزیران با تدوین و تصویب لایحه‌ای تحت عنوان "لایحه اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران"، آن را جهت طرح در کمیسیون‌های مربوطه و صحن علنی به مجلس شورای اسلامی می‌فرستاد و پس از تصویب قوه مقننه و تایید شورای نگهبان، با عنوان "قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران" رییس مجلس شورای اسلامی برای انتشار عمومی قانون یاد شده را به رییس جمهور ارسال می‌داشت. راه دوم نیز می‌توانست چنین باشد که: اعضای هیات مرکزی نظارت بر انتخابات شوراها که خود از نمایندگان مجلس شورای اسلامی هستند، در خواست اصلاح آیین نامه یاد شده را به هیات رییسه مجلس تقدیم می‌نمودند و از آن طریق موارد برای اصلاح به دولت ارسال می‌شد و یا در صحن علنی به عنوان یک طرح قانونی از تصویب نمایندگان می‌گذشت تا دولت مکلف به اصلاح گردد. در خصوص تغییر ماده قانونی نیز، می‌توانستند با کسب امضاء از نمایندگان و در قالب ارائه یک طرح قانونی در مجلس خواستار اصلاح قانون انتخابات شوراها شوند و با تصویب آن تحت عنوان قانون اصلاح قانون ...، موارد مورد نظر خود را به صورت قانونی اعمال نمایند. بجز دو مورد اشاره شده دربالا برای تغییر متن و قاعده مندرج در آن آیین نامه، اگر هیات مرکزی نظارت در آن اشکال جدی می‌دید، آن هیات یا هر فردی دیگری که به نحوی از انحاء موضوع به وی مرتبط می‌شد، می‌توانست برای لغو مورد یا مواردی که آن را مغایر با

قانون تشخیص می‌داد، از طریق قوه قضاییه پیگیری نماید. «اختیارات قوه قضاییه بر قوه مجریه وسیع می-باشد. طبق اصل ۱۷۰ [قانون اساسی]، قوه قضاییه می‌تواند توسط "دیوان عدالت اداری" بنا به تقاضای هر کس، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و قواعد اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشد را ابطال کند. این دیوان در رابطه با شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین، احقاق حق کند»[۱]. اما، علیرغم راه حل‌های موجود و ارائه شده در قانون، متاسفانه برای عدم تمکین و اجرای آیین نامه مصوب هیات وزیران و قاعده قانونی مندرج در ماده (۲۹) قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور، هر دو نهاد اجرایی و نظارتی، با ابلاغ دستوراتی مغایر با قانون، یکی از اصول مهم قانونی را، در حین برگزاری ششمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهرهای زیر یکصدهزار نفر جمعیت و روستاها، نقض نمودند. از آن جایی که هر دو نهاد، یعنی ستاد انتخابات کشور (با پذیرش دستور خلاف مقررات قانونی و ابلاغ آن به ستادهای مادون برای اجرا) و هیات مرکزی نظارت (با دخالت در فرایند اجرایی انتخابات و صدور دستوری که باعث نقض آیین نامه اجرایی هیات وزیران می‌شد و همچنین تغییر در یکی از مواد قانونی) جزو نهادهایی هستند که به موجب قانون تشکیل گردیده و قانون نقض و تحریف شده نیز از قوانین ارگانیک و مندرج در متن قانون اساسی می‌باشد، اقدام آنان به عنوان، نقض قانون اساسی، تلقی می‌گردد.

بخش یازدهم: تبعات تغییرات اعمال شده در آیین نامه و قانون انتخابات شوراهای اسلامی

شوراها در اصل نهاد تصمیم‌گیری و مدیریت امور محلی هستند و دولت به منظور سپردن اختیار امور محلی به دست مردم و تفویض بخشی از حاکمیت خود بر آنان اقدام به تاسیس شوراها نمود. اگر چه قدمت بیش از یک قرن حضور آنها در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی،

[۱] عرفانی، محمود. حقوق تطبیقی، نظام حقوقی معاصر. چاپ بیست و یکم. انتشارات جنگل، جاودانه. تهران. ۱۳۹۶. ص ۲۷۴

اجتماعی و فرهنگی از دوران مشروطه تا کنون می‌بایست این نهاد (را که اگر چه دولت آن را جزو سازمان‌های مردم نهاد می‌پندارد اما در عمل به عنوان یکی از نهادهای سیاسی – اجتماعی جامعه به حساب می‌آید)، به پختگی و بالندگی لازم رسیده باشد، اما در عمل بنا به دوران فترت بسیاری که داشته، همینطور دخالت‌های نا به جا و گاهاً غیر اصولی دولت‌ها چه قبل و چه بعد از انقلاب در امورات محوله به شوراها، عدم دانش و مهارت کافی اعضا نسبت به وظیفه‌ای که به آنها سپرده شده (به دلیل این که غالب افراد تحصیل کرده و موفق تمایلی به زندگی در روستاها ندارند) و دخالت‌های افراد سودجو و فرصت طلبِ اغلب غیر ساکن در روستا در تصمیمات اعضای شورا و پاره‌ای از موارد دیگر، نمی‌توان به ضرس قاطع اذعان داشت که به رشد و بالندگی کافی در مدیریت منابع و سود و زیان روستاها و حتی شهرها رسیده‌اند و لازم است تا این پیر کودک نوپا را هنوز مواظبت و مراقبت نمود. فلسفه وجوذی شوراهای روستا، دخالت ساکنین در اتخاذ تصمیمات و مدیریت امور محلی خودشان بوده و این نهاد پا گرفته تا در خدمت رفاه و تامین امنیت و آسایش روستاییان باشد و سازوکارهای قانونی آن نیز به منظور بهبود شرایط زیست ساکنان در روستا تدوین و اجرایی شده است. به ویژه آن که در شرح وظایف آنها هیچ اشاره‌ای به مدیریت یا برنامه-ریزی در خصوص اموال و دارایی‌های شخصی روستاییان نشده و اصولاً از حوزه‌های انتفاعی و تجاری، مبری می‌باشد. اما از طرف دیگر، با توجه به این امر که بسیاری از امورات مربوط به نظارت بر اجرای طرح هادی، تفکیک اراضی و واگذاری اراضی روستایی، مشاوره و تصمیم گیری در خصوص برخی موارد مربوط به تغییر کاربری اراضی و صدور برخی گواهی‌ها در این زمینه، من جمله نظارت بر عملکرد دهیاری‌ها و بودجه‌های مالی روستا و صدور پروانه-های ساختمانی دهیاری و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی وارد بر عملکرد شوراها می‌شود، عملاً آن را وارد حوزه‌های مالی و اقتصادی روستاییان و حتی افراد غیر ساکن در روستا می‌نماید. به ناگزیر اعضای شوراهای اسلامی روستاها، همواره مورد توجه برخی از افراد سودجو در خارج از روستا وبده‌اند و یا این که افراد غیر ساکن در روستا که منافع اقتصادی آنها غالباً در تضاد با منافع ساکنین روستا می‌باشد، همراه در تلاش بوده‌اند تا با رخنه در اعضای شوراها به لطایف الحیل تصمیمات اتخاذ شده بوسیله آنها را به سمت و سویی سوق دهند که در

خلاف منافع عمومی روستا و همسو با خواست و نیت اقتصادی آنان باشد. بنا به دلایلی که به برخی از انها در پاراگراف فوق اشاره شد، قانونگذاران با احاطه و اشراف بر این موضوعات در ادوار مختلف چه قبل و چه پس از انقلاب، در طول دورانی قریب ۵۰ سال، همواره تلاش نموده‌اند تا افراد غیر ساکن در روستا امکان انتخاب نمودن اعضای شوراهای روستایی را نداشته باشند. چرا که تجربیات دولت‌های قبل از انقلاب بر این امر صحه گذاشته که ملاکین بزرگ، اربابان و خوانین در حالی که ساکن روستا نبوده‌اند، اما با داشتن خدم و حشم و امکان رای دادن در روستاها، این امکان را داشتند تا با ثروت و قدرت خویش، افرادی را وارد انجمن نمایند که به جای نمایندگی اهالی روستا، نماینده ملاکین بزرگ و قدرتمند باشند و همان شیوه فئودالی قبلی و مباشرین خوانین، به شکلی دیگر ظهور و نمود یابد. یکی از انگیزه‌های چنین تغییراتی در فرایند اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستاها و شهرهای کوچک در خرداد ۱۴۰۰؛ همانطور که در مصاحبه وزیر کشور نیز به آن اشاره شده، اعطای حق رای به افرادی است که متولد روستایند و یا در روستا اموال و مستغلات دارند، هر چند ساکن در شهر باشند. شاید این اندیشه در باوری خوش بینانه این باشد که غالب سرمایه‌گذاری به ویژه در امور تولیدی و به عبارتی صنایع روستایی، مربوط به افرادی خارج از روستا و یا غیر ساکن در روستا است که این افراد، تعلق خاطری به روستای زادگاه خود داشته یا به لحاظ اجتماعی با محیط و اهالی روستا بیش از دیگر مناطق آشنایند و به تبع سرمایه‌گذاری و ایجاد رونق و اشتغال در آنجا، این توقع و انتظار را برای خود به وجود اورده باشند که حق رای دادن و انتخاب در میان کاندیداهای عضویت در شورای اسلامی روستا را داشته باشند تا بتوانند در انتخاب افرادی که بعداً می‌توانند با تصمیمات خود در روند سرمایه‌گذاری یا تولیدشان تاثیر بگذارند، نقش ایفا نمایند. یا این که سایر افراد شهرنشینی که در روستاها دارای املاک و باغ ویلا هستند و حضور آنها به نوعی به سبب مصرف‌گرایی در هنگام تفریح سبب رونق کسب و کار اهالی می‌گردد، به بهانه همین حضورهای غیر موثر و گاهاً مزاحم، انتظار کسب حق رای دادن را داشته باشند. اما لازم است، ضمن توجه به فلسفه‌ی وجودی شوراها و شرح وظایف آنها به این نکته توجه نمود که اگر چه قانون اتخاذ تصمیم و برنامه‌ریزی در امور مربوط به روستاییان را به شکل

عام به شوراها عطا نموده و محدوده‌ی آن در قانون اساسی (در حوزه‌ی تصمیمات محلی) چنان وسیع در نظر گرفته شده که تنها مرز آن را صرفاً عدم مغایرت با قوانین کشور و موازین اسلام اعلام داشته[۱] و استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که به عنوان نماینده دولت تعیین شده‌اند را ملزم به رعایت و پیروی از آن تصمیمات نموده[۲]، نباید غافل شویم که این اختیار عام صرفاً در خصوص رتق و فتق امورِ محلیِ ساکنینِ در روستا بوده و شوراها حق دخالت در سایر امور حکومتی که در چارچوب مقررات عمومی و اختصاصی تدوین و موضوعه شده‌اند را ندارند. به عبارتی، وظیفه نظارت و حمایت از سرمایه‌گذاری‌ها و صنایع مستقر در روستاها در حیطه‌ی وظایف محوله‌ی وزارت صنعت، معدن تجارت و جهاد کشاورزی است و همان‌ها بدون نیاز به شوراها (برخی مواقع کسب مشورت از شورا می‌شود و از آنها در ساماندهی، حمایت و دریافت برخی خدمات محلی طلب مساعدت می‌گردد)، اقدامات لازم و مقتضی را انجام می‌دهند و علی الاصول در برخی مواقع به دلیل وجود تضاد منافع سرمایه‌گذاران و اهالی روستاها[۳]، همین شوراها هستند که وظیفه‌ی دفاع از منافع عمومی روستاییان را در مقابل سرمایه‌گذاران بر عهده می‌گیرند. در خصوص مالکان باغ ویلاها و اماکن تفریحی نیز باید متذکر شد که از نظر علمی، سکونت و اقامت افراد در مناطق مسکونی و جمعیتی تابع شرایط و ضوابط علمی است و نمی‌توان افراد را به صرف حضور در مکانی خاص، ساکن نامید و آن محل را به عنوان سکونتگاه وی قلمداد نمود. سکونت به دو شکل دائم و موقت در هر مکان و زمانی از نظر روحی و رفتار اجتماعی در محیط سکونت‌گاه، تغییرات عمده‌ای را در افراد به وجود می‌آورد. اهمیت محل و شیوه‌ی سکونت افراد به گونه‌ای در مسائل اجتماعی، امنیتی و فرهنگی حائز اهمیت است که اصولاً در تمامی دنیا یکی از مشخصات اصلی هویت افراد، اعلام محل سکونت و یا آدرس پستی

---

[۱] اصل یکصد و پنجم قانون اساسی

[۲] اصل یکصد و سوم قانون اساسی

[۳] در این نوشتار، هدف از اهالی روستا، صرفا افراد ساکن در روستا است و نه انهایی که به هر ترتیب تعلق و وابستگی مالی یا خویشی با روستا دارند.

آنهاست. به عبارتی، احراز هویت و تعیین موقعیت از خصوصیات اصلی سکونت تلقی می-گردد و معمولاً برای فرد در اجتماع یک محل سکونت دائم در نظر گرفته می‌شود که مبنای زندگی، هویت فردی و خانوادگی و مقر و جایگاه اصلی زیستن وی تلقی می‌گردد این موضوع در همه تاریخ به ویژه در عصر حاضر از چنان درجه‌ای از اهمیت برخوردار است که افراد فاقد چنین محلی را افراد بی هویت، خانه به دوش، لاابالی و ترد شده از جامعه می-پندارند و به همین مبنا نیز این محل برای افراد جامعه همواره بسیار حائز اهمیت بوده است. در دنیای امروزی که دولت‌ها برای حفظ و پایش سلامت و امنیت افراد، همینطور انجام مراقبت‌های فیزیکی – پلیسی نیازمندِ داشتن اطلاعات هویتی، ژنتیکی و اقامتی آحاد جامعه هستند و انها را در مراکز متمرکز و در عین حال پراکنده در نقاط جغرافیایی اعم از مناطق شهری، روستایی و حتی عشایری ثبت می‌نمایند. داشتن یک مکان و موقعیت شناخته شده برای هر فرد مهم و ضروری است. علاوه بر آن، شیوه‌های اموزشی بالاخص در خصوص ثبت نام در مدارس اعم از ابتدایی و دبیرستان از دیگر مواردی است که وجود یک محل ثابت و تا حدودی با دوام برای زیستن افراد را ضروری می‌نماید و آن مکان را به عنوان مرکز تقل حرکات هم برای حکومت‌ها به منظور تامین سلامت و امنیت و هم برای افراد جهت حفظ آرامش و رفاه و هویت اجتماعی‌اش، با اهمیت می‌نماید. اما با گسترش جوامع و کسب درآمد و ثروت، عده‌ای از افراد به منظور تنوع، بهره‌مندی از زیبایی‌های طبیعت یا دوری از موقت از زیستگاه اصلی چه به لحاظ شغلی و چه به منظور تفریح، اقدام به تامین خانه یا مسکن دوم می‌نمایند که تنها به صورت پاره وقت و بدون تصمیم به ماندگاری دائم و یا حضور خانواده از آن مکان استفاده می‌شود. به همین دلیل از نظر جامعه شناختی، فرد یا افراد مقیم در این گونه مسکن‌ها می‌توانند تفاوت‌های فاحشی با جامعه میزبان داشته و غالباً در نقش مهمان تلقی گردند. اگر چه احداث خانه باغ‌ها و ویلاها در مناطق خوش آب و هوای روستایی قدمتی دیرینه دارد، اما رویکرد فراگیر آن از اوایل دهه ۵۰ شروع و در اواسط دهه‌ی ۷۰ شمسی در کشور گسترش یافت و باعث بروز پدیده‌های نامیمون زمین‌خواری، دریاخواری و کوه‌خواری گردید که تا قبل از تدوین "قانون حفظ و کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها" (مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۵ با اصلاحات بعدی) و سایر قوانین هم ردیف و هم هدف، باعث

بروز خسارت به محیط زیست، منابع طبیعی، کشاورزی و حتی وضعیت اجتماعی – فیزیکی روستاها گردید. «هر چند تلقی عمومی این است که [مناطق روستایی میزبان باغ ویلاها] جامعه میزبان بر آثار منفی گسترش ویلاها و جامعه میهمان بر آثار مثبت آن تاکید داشته باشند، اما وجود توافق در بعضی از آثار منفی گسترش ویلا (خانه دوم) بیانگر شدت تاثیرگذاری این پدیده در بروز آثار منفی در روستاهاست. به گونه‌ای که اکثر صاحبان ویلا در منطقه مورد مطالعه نیز بر آثار مخرب گسترش ویلاسازی در تخریب اراضی، تغییر کاربری اراضی کشاورزی و آلودگی محیط اذعان داشته‌اند. این موضوع را می‌توان ناشی از این پدیده پنداشت که آثار منفی زیست محیطی گسترش بی‌برنامه ویلاها چنان شدت یافته که قابل انکار نبوده و گاه معضلات آن بر صاحبان ویلا نیز تاثیر گذار بوده است»[1]. از آن جا که هدف اصلی و فلسفه وجودی شوراها، تسهیل در شرایط زندگی و ایجاد ثبات در برنامه-های محلی که به طور مستقیم بر روند معیشت و زیست اهالی محل به خصوص در روستاها تاثیر گذارند، می‌باشد، می‌توان پی برد که امور محوله به آنها به ویژه در انتخاب و نظارت بر فعالیت‌های مجری خدمات عمومی در روستا که همان دهیار است، مربوط به ساکنین در روستاست. بسیاری از امور مربوط به مدیریت سرمایه‌ها و فرایندهای صدور جواز تاسیس و پروانه‌های بهره‌برداری از اعمال حاکمیتی غیر قابل تفویض می‌باشند که شوراها بنا به سیاست‌های کلی دولت و نظام، قدرت دخالت در آنها را ندارند و به تبع افراد درگیر در این موضوعات و مشاغل بجز در مواردی که فعالیت آنها سبب بروز اشکال در زیست روستاییان، سلب آرامش یا اخلال در کشاورزی و دامدارای آنها می‌شود، ارتباط چندانی یا شوراها نخواهند داشت. علاوه بر آن چنان چه این گونه افراد نیازی به برقراری ارتباط با اعضای شوراها داشته باشند صرفاً به منظور دریافت برخی خدمات از منابع روستایی خواهد بود، چرا که در هیچ کجای قوانین موجود، دریافت امتیاز یا کسب مجوز فعالیت‌های سرمایه-گذاری را منوط به صدور اجازه‌ی آن توسط دهیاری‌ها یا شوراها الا فعالیت‌های کسب و

[1] فیروزنیا، قدیر و همکاران. «تحلیل نگرش آثار و پیامدهای گسترش ویلاسازی در روستاهای دهستان تاررود شهرستان دماوند». فصلنامه روستا و توسعه. سال ۶، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۲. صفحات ۷۷-۹۹ ص ۹۷

کارهای کوچک در درون بافت فیزیکی روستا یا به عبارتی طرح هادی ننموده است. پس این که این افراد به خصوص سرمایه‌گذارانی که در واحدهای تفریحی مقل ویلا و خانه باغ آن هم به عنوان خانه دوم سرمایه‌گذاری نموده‌اند یا سایر سرمایه‌گذارانی که به دلیل مجاورت طرح خود به روستا ناچاراً برای مدت زمانی متغیر مثلا هفته‌ای ۳ تا ۴ روز از آن روستا به عنوان اقامتگاه یا خوابگاه موقتی استفاده می‌نمایند، به دلیل این که منافع فردی آنها به عنوان مقیم موقتی در روستا با منافع عمومی افراد ساکن در روستا اغلب مواقع در تضاد است و یا حداقل همخوانی ندارد، عملاً دخالت آنان در انتخاب اعضای شورا نیز نمی-تواند توجیه مناسبی داشته باشد و قانونگذار نیز با درک این مطلب آنها را از حق انتخاب کردن (رای دادن) منع نموده است. یکی دیگر از عوامل موثر در منع افراد غیر ساکن در روستا به رای دادن را می‌توان در هدف قانونگذار از کسب اعتبار و اعتماد بیشتر اهالی روستا از منتخبین خود دانست. بی شک وقتی اهالی روستایی که جمعیتی بین یکصد الی دویست نفر دارند و افراد همدیگر را به صورت چهره به چهره و با درک موقعیت اجتماعی، شغلی، شخصی و خانوادگی می‌شناسند و به علاوه آن براساس مناسبات قومی و قبیله‌ای اقدام به رای دادن به کاندیداها می‌نمایند، اعتماد بیشتری به منتخبین دارند و آنها را برایند خواست و نظر جمعی روستا می‌دانند. همین امر، عاملِ ایجاد اعتماد فیمابین اعضای انتخاب شده‌ی شورا و اهالی روستا می‌گردد و سبب ایجاد نوعی حس اطاعت‌پذیری و در نتیجه قانون‌گرایی بیشتر مردم می‌شود. اما وقتی افرادی که نوعاً برای ساکنین به عنوان "غریبه"، یا در جمع روستا "غیرخودی" به حساب می‌آیند و ممکن است از لحاظ تعداد نیز به دلیل موقعیت خاص روستا (مواهب طبیعی و وفور باغ ویلاها یا موقعیت جغرافیایی و نزدیکی به برخی صنایع مانند روستاهای شهرستان عسلویه در استان بوشهر) قابل توجه باشند و هیچ دلبستگی و اشتراک منافعی نیز با اهالی واقعی روستا نداشته اما، قدرت اعمال نظر از طریق رای دادن و انتخاب اعضای شورا را داشته باشند، نظر به ایجاد حس عدم اطمینان در انتخاب اصلح توسط افراد غریبه در روستا، اعتماد لازم به شورا به وجود نخواهد آمد. «کاهش اعتماد جامعه محلی به شورا می‌تواند پیامدهای نامطلوبی برای این سازمان محلی داشته باشد. این پیامدها را می‌توان در قالب کاهش نظارت و بی تفاوتی اعضای جامعه

محلی به شورا بیان کرد. از آن جایی که شورا، سازمان منتخب مردم به شمار می‌رود، لازم است همواره بر تصمیمات آن از ناحیه مردم یا موکلان شورا نظارت وجود داشته باشد. بی تفاوتی مردم موجب کاهش نظارت بر شورا شده و ممکن ا ست در انحراف شورا از وظایف قانونی خود و افزایش انگیزه برای نفع‌جویی‌های فردی، موثر واقع شود»[۱].

بخش دوازدهم: مغایرت‌های قانونی و عدم شفافیت دستورالعمل اجرایی

اما آن چه بیش از سایر موارد، در دستور العمل اجرایی هیات مرکزی نظارت جلب توجه می‌نمود، بند (۵) آن بود که به تعریف اموال مشمولِ اموال غیر منقول در روستاها می-پرداخت و در تعیین مصادیق اموال آخر جمله را باز گذارده و با به کار بردن (...)، دست عوامل تشخیص اموال غیر منقول در روستا برای اعطای حق رای به صاحب آن مال را چنان باز گذارده بود که می‌توانست باعث ایجاد شبهه و فساد گردد. این دستورالعمل می‌بایست جایگزین یک قاده‌ی مهم قانونی در قانون انتخابات شوراهای اسلامی شهرهای کوچک و روستاها گردد. هر چند اجرای آن اشکال شرعی – قانونی داشت، اما به هر حال، اگر به فرض محال، آن را صحیح بدانیم، به منزله‌ی یک قاعده و حکم از شفافیت، صراحت و قاطعیت که از خصوصیات اصلی و لازم برای قواعده قانونی است، برخوردار نبوده و این عامل خود می‌تواند، سبب‌ساز ایجاد فساد در تفسیر و اجرای آن باشد. واضعان این حکم لازم بود تا قاعده‌ی مذکور را به صراحت و بدون ابهام تعیین کنند تا پس از آن به بهانه تفسیر مجریان که در این مورد خاص، ناظرانِ بر اجرای قانون هستند و نه اجرا کنندگان، نتوانند حقوق حقه‌ی مردم یا به عبارتی انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان را به مخاطره بیاندازند. مهم آن که عامل اجرای آن، خود دستگاه نظارتی بود به این ترتیب، در نحوه‌ی اجرای آنان هیچ نظارتی در شهرها و روستا از نظر حقوقی و قانونی وجود نداشت. باز نهادن انتهای جمله‌ی مربوط به تعیین مصادیق اموال غیر منقول در این دستورالعمل «راه را برای

---

[۱] صالحی امیری، رضا و دیگران. «شوراها، چالش‌ها و کارکردها». پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهش¬های فرهنگی و اجتماعی. تهران. ۱۳۸۷. ص ۵۰

برداشت‌های شخصی و تفسیرهای ناروا باز می‌گذارد، هیچ چیز مهمتر از آن نیست که مخاطبان قانون به درستی تکلیف خود را بدانند تا بتوانند آن را دقیقاً ادا نمایند»[۱]. این موضوع، یعنی باز گذاردن انتهای بند برای تعیین مصادیق اموال غیر منقول را از دو دیدگاه فقهی و قانونی می‌توان، مبداء ایجاد اشکال اساسی در حین برگزاری انتخابات دانست. نخست در مورد مبحث فقهی، این شائبه پیش می‌آید که باز گذاردن تعیین مصادیق را تدوین کنندگان متن به مثابه یک "حق" برای ناظران خود وانهاده‌اند تا براساس برداشت و اختیار خود، حق داشته باشند، انواع اموال غیر منقولِ مورد ادعای رای دهندگان را تعیین کنند؛ یا یک "حکم" است و در پی‌آمد آن، واضعان دستورالعمل می‌بایست سایر مصادیق را به صورت حکمی اعلام و ابلاغ نمایند. با این وصف و این که مصادیق اموال غیر منقول در دستورالعمل مورد بحث صریح و کامل نیست و اموال غیر منقول دارای انواع متعددی است که تمایز آنها در هر مورد می‌بایست در قوانین و قواعد امری توسط قانونگذار به منظور جلوگیری از تفسیرهای در حین اجرا، دقیقاً معین گردد، نمی‌توان از مفهوم بند (۵) برداشت کاملی داشت که تعیین مصادیق به عنوان یک حق اختیار، در ید ناظران هیات نظارت قرار گرفته و یا یک حکم است و باید براساس منطوق دستورات پی‌آمد، معلوم شوند. پیرامون شک در چنین مواردی، یعنی تشکیک بین حق یا حکم به لحاظ فقهی، نظرات متعددی بیان شده که نظریه اقوا و موجه‌تر در بین فقیهان، نظر "محقق بحرالعلوم" است. «محقق بحر العلوم میگوید: هر گاه در مورد حق یا حکم بودن امری تردید کنیم به مقتضای "اصل عدم"، کلیه آثار وجوذی حق یا حکم بودن آن امر نفی تلقی می‌شود. ... بنابراین در فرض شک آثار مترتب نخواهد شد و به عبارت دیگر، صرف شک کافی است و نیازی به اجرای اصل عدم نیست. به علاوه اگر اصل هم جاری شود، هرچند آثار را نفی می‌کند، حکم بودن آن امر را اثبات نخواهد کرد، زیرا اثبات حکم بودن از لوازم عقلی و به اصطلاح "اصل مثبت"

[۱] اردبیلی، محمد علی. حقوق جزای عمومی، جلد نخست، چاپ پنجاه و هفتم. نشر میزان. تهران. ۱۳۹۸. ص ۴۲

است و مثبتیات اصل، حجت نیست»[۱]. دیگر آن که، در حقوق مدنی به ویژه در مباحث مربوط به دسته بندی و تعیین ضوابط قانونی برای هر کدام از دسته‌های اموال غیر منقول به خصوص در بُعد اشیاء، این اموال به انواع متعددی تقسیم می‌شوند که می‌تواند اشیاء بسیار متفاوتی را در بر گیرد و تعیین مصادیق آنها را برای احصاء حق رای دادن در انتخابات شوراهای اسلامی روستاها و شهرهای کوچک می‌تواند طیف وسیعی از اشیاء، اموال، املاک و مستغلات را در برگیرد. «با ملاحظه مواد ۱۲ تا ۱۸ قانون مدنی، می‌توان اموال غیر منقول را به چهار گروه تقسیم نمود.

۱- اموالی که ذاتاً غیر منقول هستند.

۲- اموالی که در اثر عمل انسان غیر منقول شده‌اند.

۳- اموال منقولی که قانون آن را از پاره‌ای جهات در حکم غیر منقول قرار داده است.

۴- غیر منقول تبعی، یا مالی و دعاوی که موضوع آن غیر منقول است، و از این لحاظ تابع اموال غیر منقول محسوب می‌شوند»[۲].

این که مصادیق اموال غیر منقول به درستی و وضوح تعریف و مشخص نشده است، می‌تواند اسباب بروز آسیب‌های زیادی را در حین اجرای دستور العمل به وجود آورد و باعث شود هر کس که به هر یک از صور احصاء شده در حقوق مدنی، مالی را در روستا داشته باشد که بتواند آن را جزو اموال غیر منقول ولو موقتی قلمداد کند، بتواند ادعای داشتن حق رای دادن نماید. مثلاً در ماده (۱۵) قانون مدنی «ثمره و حاصل، مادام که چیده یا درو نشده است، غیر منقول است، و اگر قسمتی از آن چیده یا دور شده باشد تنها آن قسمت منقول است». اکنون فرض کنید که تاجری محصول باغی را در روستا در زمان شکوفه دادن

---

[۱] محقق داماد، مصطفی. قواعد فقه (بخش مدنی، مالکیت و مسؤولیت)، ویرایش سوم، چاپ چهل و پنجم. مرکز نشر علوم انسانی. تهران. ۱۳۹۴. ص ۲۲

[۲] کاتوزیان، ناصر. دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، چاپ چهلم. ناشر، بنیاد حقوقی میزان. تهران. ۱۳۹۳

درختان خریده باشد. این فرد تا زمانی که محصول بر درختان هستند، جزو اموال غیر منقول فرد قرار دارند و بر مبنای این دستورالعمل ایشان می‌توند رای دهد. گذشته بر این مورد، موارد متعدد دیگری نیز هستند که در زمره‌ی این قبل اموال قرار می‌گیرند. مانند درب و پنجره‌های منصوب به ساختمان‌ها، پمپ‌های آب مخصوص آبیاری باغات و اراضی کشاورزی، درختان ولو این که یک درخت باشد، لوله‌های منصوب در بنا یا یکی از تاسیسات روستا و به طور کلی «اموالی که در موارد ۱۳ تا ۱۶ [قانون مدنی] نام برده شده، به عنوان نمونه و مثال است و طبق قاعده‌ای که گفته شده، تمامی اموالی که در اصل منقول بوده و در اثر الصاق به زمین یا بنا غیر منقول شده است، در شمار این گروه قرار می‌گیرد»[۱]. حال فرض نماید، با این بند از دستور العمل که به شدت غیر حرفه‌ای و بر خلاف خواست قانونگذار، نگاشته شده است تا چه گسترده‌ای، افراد غیر ساکن امکان رای دادن در روستاها و شهرهای کوچک را خواهند داشت و کاندیداهایی که با سوء استفاده از این ابلاغیه و به قصد رقابت خواسته باشند تا از آرای افراد غیر ساکن در روستا بهره‌مند شوند، چگونه دستِ بازی در در سوء استفاده پیدا می‌کنند. در بُعد کلی، سرنوشت شوراهایی که بر مبنای این دستورالعمل، تعداد آرای کسب شده‌ی بعضی از اعضای آنها بیشتر از تعداد افراد واجد شرایط رای دادن در روستا (بر مبنای آخرین سرشماری جمعیتی) گردیده است، در آینده چگونه خواهد بود؟ بنابراین، دوباره تاکید می‌شود که به فرض محال، چنان که بخواهیم صدور این دستورالعمل و ابلاغ آن از طرف ستاد انتخابات (وزارت کشور) را محمول بر صحت بدانیم، نحوه‌ی تدوین و نگارش آن، همینطور شکل اجرای آن در عمل همراه با اشکالات عمده‌ی شکلی و ماهوری می‌باشد. علاوه بر باز بودن تعیین مصادیق اموال غیر منقول که در شیوه‌های نگارش قواعد قانونی، آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی، نوعی بدعت به شمار می‌رود و غیر صحیح و نا به جا است، بند (۴) آن نیز که سکونت پدر و مادری را که تحت تکفل فرزند غیر ساکن در روستا هستند، شرط رای دادن آن فرزند قرار داده، در روز رای‌گیری و حین تشخیص شرکت سکونت، اشکالات و مسائل عمده‌ای را به

[۱] همان. ص ۵۲

وجود خواهد آورد. نفقه زن و فرزند در قانون بر مرد حتمی شده و یک الزام قانونی است. در تبصره ذیل بند (ب) ماده (۲۹) قانون مورد بحث، امری بدیهی و آشکا را شرط رای دادن نموده، چرا که از نظر قانونی، محل سکونت خانواده (زن و فرزند)، محل سکونت مرد هم قلمداد می‌گردد و از نظر قانونی، تکفل همسر و فرزند از وظایف مرد است و بنابراین نیازی به اثبات موضوع تکفل نیست. اما از آن جایی که در قانون، تکفل پدر و مادر توسط هر یک از فرزندان، امری بدیهی و پدیده‌ای غالب نیست و تابع شرایط است، پس، چنین امری بر خلاف حالت قبل (همسر و فرزندان) نیاز به اثبات دارد و به شکل معمول و فراگیر در جامعه وجود ندارد بلکه آنچه در این خصوص عمومیت دارد، تکفل فرزندان توسط پدر و مادر است و نه بر عکس آن، اثبات این امر نیز در حین برگزاری انتخابات برای افرادی که می‌بایست این امر را تشخیص دهند، کار ساده‌ای نیست و در عمل گاهاً غیر ممکن است. چرا که برای اثبات آن نیاز به انجام برخی استعلامات اداری یا قضایی است که در روز انتخابات که روز تعطیل رسمی است، انجام این عمل مقدور نمی‌گردد و برای افراد سوء استفاده کننده، مفری برای تقلب به وجود می‌آورد، چرا که در صورت ادعای آنها، مبنی بر این که پدر و مادرشان که ساکن در روستا هستند، تحت تکفل آنها قرار دارند، برای ناظرین مستقر در صندوق که موظف به تشخیص این شرط هستند، راستی آزمایی و اثبات صحت ادعای مزبور در روز رای‌گیری نامقدور است و از آن جایی که دستور العمل، اعلام نموده افراد غیر ساکن در روستا که پدر و مادر تحت تکفل‌شان در روستا ساکن هستند، حق رای دادن دارند، پس ناظرین تنها در صورت اثبات عدم تکفل قادر به ممانعت از رای دادن آنها خواهند بود و چون این کار مقدور نیست.

نتیجه گیری

بنابرآن چه در این مقاله ارائه شد، نظر به اهمیت نقش روستاها در حفاظت از محیط زیست به ویژه منابع آب و خاک، تولید ملی و امنیت غذایی کشور متاسفانه دخالت غیرمسؤولانه و غیر قانونی هیات نظارت در اجرای انتخابات ششمین دوره شوراهای اسلامی شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت و روستاها، بی‌تدبیری در ابلاغ دستوریِ یک عمل غیر قانونی از

طرف وزارت کشور (ستاد انتخابات) همینطور پذیرش سلب وظیفه‌ی قانونی عوامل اجرایی در تشخیص شرط سکونت و انتقال آن علیرغم وجود آیین نامه قانونی در این خصوص، باعث بروز آسیب‌های جدی به نهاد شوراها گردیده که به دلیل وجود آرای بیش از جمعیت واجد شرایط رای گاهاً تا دو برابر آرای صحیح ماخوذه در انتخابات مشابه دور قبل و یا حداقل بیش از ۳۰ درصد در برخی دیگر از روستاها که اولین آسیب آن، سلب اعتماد عمومی نسبت به شوراها و در نتیجه عدم تمکین روستاییان به تصمیمات آنها خواهد بود. به غیر از این، نوع برخورد کارمندان اداری به ویژه در بخشداری‌ها با اعضای منتخب است که چگونه و براساس چه معیاری وقتی که فرد اول انتخابات در یک روستا با رایی بیش از ۱۵۰ درصد از افراد واجد شرایط رای دادن، انتخاب شده، وی را به عنوان نماینده اهالی روستا قلمداد نمایند و از تصمیمات شورایی که وی عضویت آن را دارد جانبداری نمایند. در حالی که به طور معمول، ۱۰۰ درصد افراد واجد شرایط رای دادن در انتخابات شرکت نمی-کنند (برخی روز ذای گیری در روستا حضور ندارند، برخی بیمار هستند و برخی تمایل به رای دادن ندارند) و از مجموع آرای اخذ شده نه، به ندرت اتفاق می‌افتد که کاندیدی به طور ۱۰۰ در ۱۰۰ آرای همه را جذب کند (معمولاً خود کاندیداها و افراد خانواده‌شان، تک رای می‌دهند و به همین دلیل کاندیداهای دیگر از کسب آرای آنها محروم می‌شوند). اعتبار و حرمتی که تصمیماتِ اعضای شوراها دارند، مبتنی بر این واقعیت است که نمایندگان و وکلای حوزه‌ی انتخابیه خود هستند و عمل و گفتار آنها در حوزه‌ی نمایندگی، عمل و گفتار موکلان آنهاست و به همین سبب ارج و منزلت می‌یابند. اما هنگامی که در خصوص این موضوع تشکیک شود و این حس به وجود آیند که آنها نماینده‌ی افرادی دیگر در خارج از روستا هستند، آن ارج و ارزشمندی و اعتبار و اعتمادی که ناشی از برگزیده شدن توسط اکثریت ساکنین است، به خصوص در روستاها که آرا قومی و قبیله‌ای به صندوق‌ها ریخته می‌شوند، زایل می‌گردد و باعث از بین رفتن کارکردهای مفید شوراها می‌شود. بالاخص آن که در چنین حالتی، اعضای شوراها نیز، اول به دلیل داشتن علائق و وابستگی به افراد خارج از روستا که به وی رای داده‌اند و بابت این کار خود را مستحق دریافت رانت و امتیاز ویژه می‌دانند و غالب قریب به اتفاق این درخواست‌ها نیز در تضاد با منافع اهالی روستاست،

ناگزیرند فرصت به دست آمده را صرف تلاش برای برآوردن چنین خواسته‌هایی کنند و دوم، با درک این واقعیت که انتخاب آنان نه ناشی از خرد جمعی اهالی روستا بلکه برخی سوء استفاده‌های هنگام رای‌گیری بوده و ممکن است در دور بعد چنین اتفاقی حاصل نگردد، همه‌ی همت خود را صرف پرداختن به مسائل شخصی می‌نمایند و در عمل آنچه تهی می‌ماند، سجاده خدمت به مردم خواهد بود که افضل بر عبادت گفته شده است. دو دهه‌ی اخیر به خصوص از اواسط دهه‌ی ۸۰ تا اواخر دهه‌ی ۹۰ شمسی، مشکلات جدی ناشی از تحریم‌های بین المللی و آمریکا موجب بروز پاره‌ای از مشکلات اقتصادی در کشور گردیده و بعضی از تصمیمات کلان اقتصادی – اجتماعی نیز که گاهاً از سرناچاری در فضای سیاسی ایجاد شده شکل گرفته و گاهی از بی‌تدبیری، باعث شکل گیری آسیب‌های جبران ناپذیری به مردم به خصوص اقشار ضعیف و متوسط جامعه شده که از قضای روزگار در شهرهای کوچک و روستاها زندگی می‌کنند. خارج از این موضوع، شرایط اقلیمی و خشکسالی‌های پی در پی، سیل‌های مخرب و آتشسوزی‌های مکرر در جنگل‌ها، منابع طبیعی کشور را دچار چالش و دگرگونی سختی نموده و کم آبی و فرونشست دشت‌های بزرگ فلات ایران در برخی نقاط بر شدت آن افزوده است به گونه‌ای که با حرکت اعتراضی بی‌سابقه‌ی اخیر در خوزستان، تازه نوک کوه یخی شناور در اقیانوس مشکلات و چالش‌های منابع طبیعی کشور نمایان گردیده است. شایان توجه است، اگر چه اعتراض، ناآرامی و در پی آن خشونت همواره در جوامع مختلف در سراسر تاریخ شکل‌گیری حکومت‌ها در همه جای دنیا وجود داشته، اما اعتراض و ناآرامی پیرامون یک معضل مربوط به منابع آب و خاک، یعنی کمبود آب، در ایران با این شدت و حدّت بی‌سابقه بوده و بیانگر این نکته است که کشور به لحاظ آب و خاک و در پی آن، امنیت غذایی و سلامت عمومی در شرایط خطرناک و منحصر به فردی قرار گرفته است. این اتفاقات همسو شده با اتفاقات نامیون دیگری که به صورت مکرر در این دوره زمانی شاهد آن بوده‌ایم. شیوع پدیده‌های زمین-خواری یا به عبارتی تصرف اراضی ملی یا تغییر کاربری اراضی روستایی از کشاورزی و دامداری به مسکونی و باغ ویلایی بلایی است که دارد به کیان کشاورزی و دامداری در بسیاری از روستاهای مستعد تولید کشور که در مناطق حاصلخیز قرار دارند، صدمات جبران

ناپذیری وارد می‌کند.اگر چه در دهه‌ی ۸۰ این اشکال معطوف به مناطق اطراف پایتخت و عمدتاً شمال کشور بود استمرار آن از اوایل دهه ۹۰ به همه مناطق، زنگ خطر جدی را به صدا درآورده است. یکی از سدهای دفاعی در هجوم افراد سودجو و فرصت طلب به منابع ملی و اراضی مستعد کشاورزی کشور که امنیت غذایی و نهادهای تولیذی را در معرض اضمحلال جدی قرار می‌دهد، استفاده از مردم در مبارزه با آنهاست که در این میان شوراهای اسلامی روستاها نقش کلیدی را ایفاء می-نمایند و لازم وبایسته است تا از کیان آنها در مقابل رسوخ افکار منفعت طلب شخصی برای کسب مطامع فردی یا گروهی باعث از بین رفتنِ امنیت غذایی و تولیدی مملکت می‌شود، مجدانه دفاع نمود. خوشبختانه در این خصوص کمبود قوانین در کشور عزیزمان وجود ندارد و قوانین موجود در صورت رعایت صحیح و کامل می‌توانند از این آفات جلوگیری نمایند و بایسته و شایسته‌ی مسؤولین و نمایندگان مردم در خانه ملت است تا ضمن رعایت این قوانین از تغییرات غیر قانونی و تحریف آنها در عمل جلوگیری نمایند. چنین اموری که باعث ایجاد دخالت‌های ناروای افراد خارج از روستا در نهاد تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی محلی می‌شود، می‌تواند بنیان شوراها را به مخاطره افکند و دیدگاه‌ها و افکار سوداگرایانه را بیش از پیش وارد نظام شوراها نماید. موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی با نیت-های سوء و کارکردهای منفعت طلبانه، در حال حاضر با تخریب و تجاوز به عرصه‌های منابع طبیعی و ساخت و سازهای بی‌رویه و عمدتاً غیر مجاز، منجر به بروز مسائل و مشکلات عدیده‌ای گردیده که در راستای مبارزه با این پدیده شوم، شوراهای اسلامی، خط مقدم دفاع از آب و خاک کشور به معنی واقعی آن محسوب می‌شوند. هرگز جایز و روا نیست تا با نقض قانون اساسی و تغییر در مفاد قانونی خارج از رویه‌های معمول و تشریفات مندرج در آیین نامه مجلس شورای اسلامی و قانون اساسی که میثاق ملی است، به انها ضربه وارد کنیم. بی شک چنانچه حضور افراد غیر ساکن در روستا در فرایند انتخاب اعضای شوراهای اسلامی اثرات مثبتی داشت، ثانونگذران ادوار مختلف و کارشناسان امور در دستگاه‌های اجرایی طی ۵۰ سال اخیر، اقدام به اصلاح قانون می‌نمودند تا نیازی به تغییرات غیر قانونی و غیر اصولی نباشد.

منابع و ماخذ

الف: کتاب‌ها

۱- شکیبا مقدم، محمد. مدیریت سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها. چاپ اول. انتشارات میر. تهران. ۱۳۷۸.

۲- عمید زنجانی،عباس علی. کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد،(چاپ اول). تهران ۱۳۸۷، تهران

۳- موسوی، سید عارف. حقوق و قوانین روستایی در ایران. انتشارات اشتیاق نور. تهران . ۱۳۹۴

۴- موسوی، سید عارف و طالشی، مصطفی. حقوق و قوانین روستایی، (جلد دوم). انتشارات ستایش حقیقت. تهران. ۱۳۹۲.

۵- کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه نظام حقوقی ایران. انتشارات گنج دانش. تهران ۱۳۹۸.

۶- خسروی، حسن. حقوق اساسی ۱. انتشارات دانشگاه پیام نور. تهران. ۱۳۹۸.

۷- صوری، سید محمد. بنیاد استدلال در حقوق اسلامی (ویراست نخست). انتشارات اندیشه‌های حقوقی. تهران. ۱۳۹۳.

۸- صفار، محمد جواد. حقوق اساسی، (آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بعد از اصلاحات)، (چاپ هفدهم). انتشارات موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی. تهران. ۱۳۸۲ .

۹- صالحی امیری، رضا و دیگران. شوراها، چالش‌ها و کارکردها. انتشارات، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی. تهران. ۱۳۸۷.

۱۰- عرفانی، محمود. حقوق تطبیقی، نظام حقوقی معاصر، (چاپ بیست و یکم). انتشارات جنگل، جاودانه. تهران. ۱۳۹۶.

۱۱- اردبیلی، محمد علی. حقوق جزای عمومی، جلد نخست، (چاپ پنجاه و هفتم). نشر میزان. تهران. ۱۳۹۸.

۱۲- محقق داماد، مصطفی. قواعد فقه (بخش مدنی، مالکیت و مسؤولیت)، ویرایش سوم، چاپ چهل و پنجم. مرکز نشر علوم انسانی. تهران. ۱۳۹۴.

۱۳- کاتوزیان، ناصر. دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، چاپ چهلم. ناشر، بنیاد حقوقی میزان. تهران. ۱۳۹۳

ب: مقالات

۱- رجایی، عبدالمهدی. "از هیات نظاری تا انجمن‌های ایالتی (نگاهی به چگونگی شکل‌گیری و فعالیت انجمن‌های ایالتی و ولایتی در مشروطه)". ماهنامه اندیشه و تاریخ سیاسی ایران معاصر، سال پنجم، شماره ۴۷، مرداد ۱۳۸۵.

۲- لاشکی، مریم و پیشگاهی‌فر، زهرا. "تحلیل رفتار انتخابات ایرانیان (مورد مطالعه حوزه انتخابیه نوشهر و چالوس در انتخابات دوره ۸ مجلس شورای اسلامی)". فصلنامه، نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی. دوره اول، شماره ۳. صفحات ۹۳ تا ۱۱۲

۳- شوکتی آمقانی، محمد و دیگران. "مروری بر تجارب ایران و برخی کشورهای آسیایی در حفظ و کاربری اراضی کشاورزی". نشریه علمی ترویجی مدیریت اراضی. جلد ۶، شماره ۲، سال ۱۳۹۷. صفحات ۱۳۱-۱۱۵

۴- فیروزنیا، قدیر و همکاران. "تحلیل نگرش آثار و پیامدهای گسترش ویلاسازی در روستاهای دهستان تاررود شهرستان دماوند". فصلنامه روستا و توسعه. سال ۶، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۲. صفحات ۷۷-۹۹