

## چالش‌های استقلال شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران

پریسا آل اسحاق\*

فرامرز عطریان\*\*

محمد مهدی غمامی\*\*\*

### چکیده

منظور از استقلال شوراهای محلی صرفاً اعطای تصدی امور به بخش‌هایی از سرزمین مانند شهر و روستا نیست، بلکه منظور، داشتن شخصیت حقوقی حقوق عمومی و داشتن درجه‌ای از آن میزان قدرت و اختیار است که آن‌ها بتوانند وظایف و نیازهای خطیر پیش‌بینی شده در قانون اساسی کشور را به جا آورند و مانعی برای آن‌ها وجود نداشته باشد. محروم بودن شوراهای محلی از استقلال کافی در انجام وظایف محول شده، آن‌ها را با چالشی جدی روبه‌رو کرده است که تا حد زیادی به نظام متمرکز سیاسی کشور بازمی‌گردد. چون در نظام متمرکز، دولت مرکزی و شوراهای رابطه تنگاتنگی با هم دارند، هر چه میزان وابستگی شوراهای محلی به دولت مرکزی بیش‌تر باشد، دایره اعمال نظارت دولت مرکزی وسیع‌تر می‌شود. منشأ اختیارات حکومت مرکزی در امر نظارت را باید در اصول قانون اساسی و قوانین عادی جست‌وجو کرد. این نوشتار در نظر دارد با روش توصیفی، تحلیلی و کاربردی به این پرسش پاسخ دهد که چه موانعی بر سر راه تحقق استقلال شوراهای محلی وجود دارد. از این رو، با ریشه‌یابی و بررسی گام به گام معضلات و چالش‌ها می‌کوشد برای بهبود کارآمدی شوراهای محلی قدمی بردارد. تحقق این هدف نیز به تدوین برنامه‌های بلندمدت ساختاری، حقوقی و آموزشی اعم از برنامه‌های آموزشی، اصلاح قوانین، فرهنگ‌سازی و نهادینه‌سازی محلی نیاز دارد.

**کلیدواژه‌ها:** عدم تمرکز، استقلال شوراهای محلی، مدیریت امور محلی، نظارت دولت مرکزی و قانون اساسی.

\*. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.  
parisa.al1802@gmail.com

\*\* استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.  
atrian.f.1001@gmail.com (نویسنده مسئول)

\*\*\* محمد مهدی غمامی، استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.  
mmghamamy@gmail.com

## مقدمه

امنیت با تکیه بر قوانین کشورهای توسعه‌یافته و دکترین موجود و نظر به ساختار درونی کشورها، تحقق استقلال، با انتقال قدرت امکان‌پذیر است نه تصدی امور.<sup>۱</sup> در کشور ایران با ساختار سیاسی تک‌باخت، یک شخصیت واحد حقوقی وجود دارد و دولت مرکزی در رأس واحد عملکرد سیاسی و کلیت امور کشور اعم از سیاسی و اداری قرار دارد. در این نظام سیاسی، تحقق استقلال با چالش‌های مختلفی روبه‌روست.

این مقاله برای ریشه‌یابی و حل چالش‌های پیش روی تحقق استقلال می‌کوشد به این پرسش پاسخ دهد که آیا در کشوری مانند ایران با نظام سیاسی متمرکز که تابع واگذاری تصدی امور به شوراهای محلی است، تحقق استقلال در معنای مورد نظر حقوق عمومی امکان‌پذیر است؟ با توجه به این پرسش، سعی داریم انواع موانع و عوامل محدودکننده موجود تحت عنوان اصول قانون اساسی و قوانین عادی را تقسیم‌بندی کنیم. به رفتارها و تصمیم‌های مدیریتی نیز نظر داریم که عامل تشدید محدودیت شوراهای محلی در انجام وظایف می‌شوند.<sup>۲</sup> رفتارها و تصمیم‌های مدیریتی از انواع نظارت‌های پیش‌بینی‌شده در قوانین ریشه می‌گیرند. از این رو، در بطن همه موارد پیش‌گفته به بحث نظارت نیز خواهیم پرداخت. بدیهی است حفظ تعادل میان نظارت و دخالت به عنوان امری بازدارنده، دشوار است.

## پیشینه پژوهش

با سپری شدن تقریباً دو و نیم دهه از عمر شوراهای اسلامی و فراوانی تجربه‌های ناکام، هنوز راهی بسیار طولانی در این زمینه پیش‌روست. مقالات زیادی درباره موانع صلاحیتی شوراهای، خلأهای قانونی و مشکلات نظارت بر شوراهای نوشته شده است. معین فرد و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهش «آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران» به طور خاص به موانع صلاحیتی در قانون اساسی و قانون عادی پرداخته‌اند. رستمی و حسینی‌پور اردکانی (۱۳۹۹) در مقاله «بایسته‌های مقررات‌گذاری محلی» در خصوص صلاحیت اختصاصی شوراهای بحث کرده‌اند. الله‌ویردی‌زاده (۱۳۹۳) نیز در مقاله «آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران»، اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی را تبیین کرده است.

۱. زرغامی، سید هادی و ابراهیم احمدی، «حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی»، فصل‌نامه

دولت‌پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال ۱۳۹۸، دوره پنجم، شماره ۱۹، ص ۱۲۵.

۲. تقوایی، مسعود، مهدی احمدیان و رحیم غلام‌حسینی، «تحلیلی بر جایگاه و ضعف‌های قانونی و

اجرایی شوراهای اسلامی شهر در نظام مدیریت شهری کشور»، اندیشه جغرافیایی دانشگاه زنجان،

سال ۱۳۸۹، دوره چهارم، شماره ۴۸، ص ۴۹.

## گفتار نخست. مبانی نظری

در نظام‌های سیاسی از نوع بسیط، قدرت شوراهای محلی در طول قدرت حکومت مرکزی قرار می‌گیرد نه در عرض آن.<sup>۱</sup> بر همین اساس، مشکلات و نارسایی‌های فراوانی در عملکرد و استقلال شوراهای محلی به چشم می‌خورد. اعطای اختیارات به شوراهای محلی و توسعه دامنه اختیاراتشان به استقلال می‌انجامد و وجود استقلال به عنوان ضرورت عملی و فلسفی، یک پیش‌فرض محسوب می‌گردد<sup>۲</sup> و تحت هیچ شرایطی نباید نادیده انگاشته شود. تجربه موفق کشورهای پیشرفته نیز از لزوم تقویت قدرت سیاسی شوراهای محلی حکایت می‌کند.<sup>۳</sup> هر قدر حکومت مرکزی به استقلال شوراها به عنوان عامل تحدیدکننده بنگرد، دایره انجام وظایف و اختیارات شوراهای محلی، محدود و از کارآمدی آن‌ها کاسته خواهد شد.

### بند اول. ویژگی‌های شوراهای محلی در ایران

در کشورهایی که شوراهای محلی از تنوع ساختار سیاسی برخوردارند، کیفیت و کمیت شوراها نیز متفاوت است. تفاوت‌های موجود در انواع مدل‌های شوراهای محلی بر نوع خدمات‌رسانی عمومی اثر می‌گذارد. ویژگی‌های اساسی شوراهای محلی عبارت است از: انتخابی بودن، سکونت در محل مطابق تعرفه‌های قانونی، مادون حاکمیت ملی بودن، داشتن شخصیت حقوقی<sup>۴</sup> و استقلال. شوراهای محلی بدون این پنج رکن تشکیل نمی‌شوند. البته به جزء دو مؤلفه نهایی، دیگر ویژگی‌ها در مباحث این مقاله نمی‌گنجد.

### ۱. شخصیت حقوقی شوراهای محلی در ایران

بحث درباره شخصیت حقوقی اهمیت دارد؛ چون به شفاف‌سازی موقعیت شکلی و ماهوی شوراهای محلی با دیگر سازمان‌های دولتی کمک می‌کند. منظور از شخصیت حقوقی مستقل آن است که شورا حق اقامه دعوا در دادگاه‌های صالح قضایی و داشتن دارایی منقول و غیر منقول به نام حکومت مرکزی یا ترجیحاً آن محل را دارد.<sup>۵</sup>

۱. عباسی، بیژن، «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»، فصل‌نامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۷، دوره سی و هشتم، شماره ۴، ص ۲۸۲.

2-Muttalib, M. A. & M. Akbaralikhhan, «theory of local government», Masyarakat Ilmu Pemerintah Indonesia, 1982, p. 259

3-Cheema, Shabbir G. & Dennis A. Rondinelli (editors), «Decentralizing governance, Ash institute for democratic governance and innovation», Washington, D.C., Harvard University, 2007, pp.12-13

۴. الله‌ویردی‌زاده، رضا و همکاران، «آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران»، مجله جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای، ۱۳۹۴، شماره ۲۷، ص ۲۹.

۵. زارعی، محمدحسین و ملیحه رضایی‌زاده، «حکومت‌های محلی در کشورهای فدرال و یک‌پارچه»، مجله تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۰، ویژه‌نامه شماره ۶، ص ۲۸۱.

در اصل ششم قانون اساسی ایران آمده است: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود. از راه انتخابات، انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها یا از راه همه‌پرسی، در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.» پس با اعلام انتخاب اعضای شوراهای محلی با اتکا به آرای عمومی، شخصیت حقوقی آن‌ها را به رسمیت شناخته است. در اصل هفتم قانون اساسی نیز بیان شده است که شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور هستند: «طبق دستور قرآن کریم «و أمرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الأمر»، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند...».

بر اساس اصل یک‌صدم قانون اساسی، «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.» بر همین اساس، قوانین عادی که در خصوص شوراهای محلی به تصویب می‌رسد، باید برای تحقق این اصل و دیگر اصول قانون اساسی در خصوص شوراها و به گونه‌ای تصویب شوند که در عمل بتوان این شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب کرد.<sup>۱</sup>

اصل بیست و ششم قانون اساسی نیز چنین مقرر می‌دارد: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت دینی شناخته‌شده آزادند...». چون تحقق اهداف مثبت ناشی از تشکیل شوراها اولویت دارد، ذکر نشدن نام «شورا» در این اصل نباید مانعی برای اتصال میان انجمن‌ها و شوراها باشد.<sup>۲</sup> اصل دوازدهم قانون اساسی هم مصوبات شوراهای محلی را در چارچوب مقررات مذهبی به رسمیت می‌شناسد و به این ترتیب، بر صلاحیت تصمیم‌گیری شوراها تأکید می‌کند.<sup>۳</sup>

۱. میرزاد کوه‌شاهی، نادر، «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری،

۱۳۹۳، دوره دوم، شماره ۶، ص ۳۵.

۲. جلالی، محمد، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»،

فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، دوره هفدهم، شماره ۴۷، ص ۸۷.

۳. معین‌فرد، محمدرضا، محمدکاظم عمادزاده و مرتضی طیبی، «آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراهای

اسلامی در حقوق ایران»، فصل‌نامه تعاون و کشاورزی، ۱۳۹۷، دوره هفتم، شماره ۲۷، ص ۱۷۵.

نظر به مطالب پیش‌گفته، شورای محلی مناسب برای ایران، نمونه‌ای است که ضمن برخورداری از صلاحیت عام و فراگیر در انجام وظایف و اختیارات ذاتی، استقلال حقوقی، مالی و اداری داشته باشد. نظارت بر آن نیز با توجه به مشروعیت مردمی که دارد، به صورت نظارت معقول و متعادل قضایی شکل گیرد.<sup>۱</sup>

## ۲. استقلال حقوقی

شوراهای محلی که محل تلاقی و برخورد دو جریان عمده فلسفی (استقلال و مدیریت مطلوب) هستند، جایگاه خاصی در حقوق عمومی دارند. در عبارت «شوراهای محلی»، تعبیر «محلی» بودن برجسته نیست، بلکه «استقلال» اهمیت دارد<sup>۲</sup> و مؤلفه‌ای تفکیک‌ناپذیر از مفهوم شوراهای محلی است.<sup>۳</sup>

در قسمت اول منشور اروپایی استقلال محلی<sup>۴</sup> آمده است: «منظور ما از استقلال محلی، اثر و ظرفیت قانون برای جوامع محلی و برای تنظیم و مدیریت، در چارچوب قانون، تحت مسئولیت خود و به نفع خود جمعیت، بخش مهمی از تجارت عمومی است.»<sup>۵</sup> در اولین گزارش جهانی در مورد تمرکززدایی و دموکراسی شوراهای محلی در جهان در سال ۲۰۰۸ در خصوص استقلال شوراهای محلی گفته شده است که اگر استقلال وجود نداشته باشد یا با گرایش مشخص نسبت به افزایش سهم منابع کنترل‌شده کاهش یابد، چه اتفاقی برای استقلال محلی می‌افتد یا چه اتفاقی می‌افتد وقتی که مداخلات سطوح بالاتر دولت، استقلال شوراهای محلی را در انتخاب آزاد شیوه‌های مدیریت خدمات و ساختارهای اداری آن‌ها تضعیف می‌کند. به عبارت دیگر، استقلال شوراهای محلی تا چه حد می‌تواند دسترسی به خدمات و توسعه را بهبود بخشد؟ علاوه بر این، چگونه می‌توانیم سطح، کیفیت و عملکرد مناسب خدمات مورد انتظار شهروندان را به بهترین نحو تضمین کنیم؟<sup>۶</sup>

۱. رضایی‌زاده، ملیحه، «مطالعه تطبیقی حکومت‌های محلی انگلستان، فرانسه و ایران»، رساله دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۹۰، ص ۲۵۱.

2-Marco, G., «La démocratie locale en France, La démocratie local representation, participation et espace public», Paric, Curapp/craps, PUF, 1999, p. 1

۳. زرغامی، سید هادی و منصوره عباسی، «جهان محلی‌سازی، واژه‌ای جدید برای حقیقتی تازه»، فصل‌نامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۳۹۵، دوره ششم، شماره ۲۱، ص ۱۰۷.

4-European Charter of Local Self-Government, Europe Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, October 2013, Art. 6, Para. 2

5-Adib, M & Moyen, «Asie de l'Ouest», in Marcou Gerard (dir), premier rapport mondial sur la decentralization et la démocratie locale, Grate, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 11

6-Bertrand Delanoë, Maire de Paris France Président de CGL, «Local decentralization and democracy in the world», La déc adécen tralalisaatton et la démococraatie locale le mond, Premier rapport mondial-cglu, 2008, p. 4

از این گزارش می‌توان چنین نتیجه گرفت که شوراهای محلی بدون دموکراسی و استقلال صرفاً نمایش سیاسی هستند<sup>۱</sup> و استقلال برای شوراهای محلی در دسترسی به خدمات و توسعه سهم زیادی خواهد داشت.<sup>۲</sup> البته در دنیای جهانی‌شده امروز، الگوی واحد و جهان‌شمول کاربردی برای استقلال وجود ندارد.<sup>۳</sup>

## گفتار دوم. انواع چالش‌های پیش روی استقلال شوراهای محلی

واژه «استقلال» صرفاً اصطلاحی عینی با تعریف خاص و مشخص نیست. استقلال، خصیصه‌ای است دارای مؤلفه‌های بسیار که نقصان هر کدام از مؤلفه‌های قانونی، حقوقی، مالی، اداری یا سیاسی به تنهایی می‌تواند چالشی جدی باشد. مجموعه چالش‌های پیش روی استقلال شوراهای محلی را در دو بخش با عنوان چالش‌های ناشی از قانون اساسی و قانون عادی بررسی می‌کنیم.<sup>۴</sup>

### بند اول. موانع قانون اساسی

اختصاص چند اصل از اصول قانون اساسی به شوراهای اسلامی نشانه جایگاه ویژه آن‌هاست.<sup>۵</sup> بنابر اصل ششم قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود. از راه انتخابات، انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها یا از راه همه‌پرسی، در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد» هم‌چنین بر اساس اصل هفتم قانون اساسی: «طبق دستور قرآن کریم» و «امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الأمر»، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد طرز

۱. خانی والی‌زاده، سعید و فرامرز عطریان، «انتخاب شهردار در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، ۱۳۹۷، دوره نهم، شماره ۲، ص ۷۰۹.

۲. پاپلی یزدی، محمدحسین و حسین رجبی سناجردی، نظریه‌های شهر و پیرامون، تهران: سمت، ۱۳۹۲، ص ۳۳۵.

۳. برختیه، کمپ و خمینز ملیدا، «وضعیت دموکراسی محلی»، آموزشکده آن‌لاین برای جامعه مدنی ایرانی، ص ۴، باز یابی: [www.creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0.2016](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0.2016).

۴. رستمی، ولی و معصومه عامری، «شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۳۹۵، دوره هفتم، شماره ۱، ص ۱۴۹.

۵. نجابت‌خواه، مرتضی، جواد تقی‌زاده و کوثر آملی جلودار، «اسباب انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۶، دوره بیستم، شماره ۷۷، ص ۶۹.

تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند». در اصل دوازدهم قانون اساسی آمده است: «دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری است و این اصل الی‌الابد غیر قابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل می‌باشند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب، اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب». در اصل یک‌صدم قانون اساسی: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم، با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند». در اصل یک‌صد و دوم قانون اساسی: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود، طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». بنابر اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند». با بررسی این اصول به این نتیجه خواهیم رسید که عامل عمده ناکامی‌های شوراهای محلی را باید در قانون اساسی و در مبحث صلاحیت‌های اعطایی به شوراهای جست‌وجو کرد.

### ۱. صلاحیت شوراهای محلی

از اصول متعدد قانون اساسی می‌توان صلاحیت‌های تقنینی یا نظارتی و در برخی موارد، صلاحیت مشورتی را برای شوراهای محلی برداشت کرد. این چندگانگی در فحوای اصول قانون اساسی، مانعی برای دستیابی به تحقق دموکراسی و استقلال برای شوراهای محلی محسوب می‌شود.<sup>۱</sup>

۱. اصلانی، فیروز و علی سهراب‌لو، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»،

فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۴، دوره چهل و پنجم، شماره ۲، ص ۱.

## الف) صلاحیت تقنینی

ماهیت تقنینی شوراهای محلی، نتیجه تحول در نظریه تفکیک قوا و سیر دگرگونی این اصل است.<sup>۱</sup> گروهی از صاحب‌نظران حقوق عمومی به درجه‌بندی میان مصوبات مجلس و شوراهای محلی قائل هستند. آنان معتقدند که مصوبات شوراهای محلی از نظر درجه اعتبار هیچ‌گاه به درجه مصوبات مجلس نخواهد رسید، ولی این مصوبات در نقش و جایگاه خود از نوع قواعدی هستند که تسری به عام دارند.<sup>۲</sup> اصل ششم قانون اساسی، اداره امور کشور را با اتکا به آرای عمومی و از راه انتخابات اعضای شوراهای اسلامی ضروری دانسته است. بنابر این، اعضای شوراهای اسلامی، نماینده مردم برای اداره کشور هستند. اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی از راه‌های مختلفی انجام می‌شود که یکی از آن‌ها، انتخاب اعضای شوراهای اسلامی است.<sup>۳</sup>

بنابر اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای محلی، صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور را دارند، ولی به صورت توأمان، در اصل یک‌صدم قانون اساسی، با استفاده از واژه «نظارت»، شأن شورایی را از درجه تصمیم‌گیری در امور به نظارت تنزیل می‌دهد. مسئله این است که برخی از وظایف شورای‌های محلی مانند تصویب آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر، صلاحیتی نیست که بتوان آن را در حوزه صلاحیت‌های نظارتی یا مشورتی دسته‌بندی کرد.

اصل دوازدهم قانون اساسی نیز با استفاده از عبارت «مقررات محلی»، صلاحیت وضع مقررات محلی توسط شوراهای محلی در حدود اختیاراتشان را طبق مذاهب اسلامی که پیروان آن در منطقه یادشده اکثریت دارند، به رسمیت شناخته است.<sup>۴</sup> اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی، استانداران و فرمانداران را موظف به اجرای تصمیم‌های شوراهای محلی می‌داند و جایگاه شوراهای محلی را به رسمیت می‌شناسد. در اصل یک‌صد و دوم قانون اساسی، شورای عالی استان‌ها از حق ابتکار تهیه طرح‌هایی برخوردار است که می‌تواند آن را برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. از نمونه اجرای اصل یک‌صد و دوم قانون اساسی می‌توان به وظایف شورای عالی استان‌ها در تهیه طرح و تقدیم آن به واسطه دولت به مجلس شورای اسلامی اشاره کرد؛<sup>۵</sup> یعنی مانند قوه مجریه و قوه قضاییه حق ارائه طرحی را دارند که منجر به تصویب قانون عادی شود.

۱. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «بایسته‌های مقررات‌گذاری محلی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۹، سال نهم، شماره ۳۰، ص ۸۱.

۲. عباسی، بیژن و علی سهراب‌لو، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول»، نشریه حقوق اداری، ۱۳۹۴، دوره دوم، شماره ۷، ص ۱۲.

۳. معین‌فرد، عمادزاده و طبیبی، پیشین، ص ۱۷۳.

۴. عباسی و سهراب‌لو، پیشین، ص ۱۴.

۵. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۵، سال دوم، شماره ۵، ص ۴۳.

هم‌چنین بنابر بند ۱۰ ماده ۸۸ قانون شوراها (اصلاحی ۱۳۹۶)، شورای عالی استان‌ها موظف است حداکثر یک سال پس از تشکیل، ضمن مشخص کردن آن دسته از امور شهری که از سوی وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌هاست، طرح لازم را برای واگذاری آن امور به شهرداری تهیه و به دولت یا مجلس تقدیم کند.<sup>۱</sup> مجموعه چندگانگی‌های یادشده از آن‌جا که قانون‌گذار در مقام بیان بوده، محل تأمل است.<sup>۲</sup>

### ب) صلاحیت نظارتی

در خصوص نامتوازن بودن آرای شورای نگهبان در مورد صلاحیت‌های شوراهای محلی در قانون اساسی باید گفت که وزنه ترازوی آرای خود را بر کارکرد نظارتی شوراها انداخته است که این موضوع را از صدور آرای متعدد می‌توان برداشت کرد. برای نمونه، در بند ۱۰ ماده ۱۹ نظریه شماره ۵۵۱۱ - ۱۳۶۱/۷/۱ شورای نگهبان در خصوص طرح تشکیل شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱/۶/۱۰ «که اجازه می‌دهد شوراها حفظ امنیت حوزه فعالیت خود را به عهده بگیرند؛ چون خارج از اموری است که اصل ۱۰۰ قانون اساسی بر عهده شوراها قرار داده است، به نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان مغایر قانون است. در بند ۱ ماده ۲۶ که نظارت و همکاری با مسئولین اجرایی در امور امنیتی را جزء وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی قرار داده، به نظر اکثریت اعضای شورا، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی دانسته است».<sup>۳</sup>

### ج) صلاحیت مشورتی

عنصر و مؤلفه اساسی شوراهای محلی را مشورت تشکیل می‌دهد. پیش‌بینی صلاحیت و کارکرد مشورتی برای شوراها به صراحت در قانون اساسی صورت گرفته است. بنابر اصل هفتم قانون اساسی: «طبق دستور قرآن کریم «و أمرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الأمر»، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند...». بنابر آیات قرآنی یادشده که شوراها منبعث از آن هستند، در ابتدای امر، وظیفه مشورتی برای شوراها در نظر گرفته شده است. هم‌چنین در این اصل از قانون اساسی، شوراها وظیفه تصمیم‌گیری و اداره امور را دارند که در واقع، مشورت از مهم‌ترین ارکان تصمیم‌گیری است.<sup>۴</sup>

۱. همتی، مجتبی، «بررسی تطبیقی ارکان و الزامات حکومت محلی در ایران و ژاپن»، مطالعات حقوق

تطبیقی، ۱۳۹۶، دوره هشتم، شماره ۲، ص ۸۳۳.

۲. همان، ص ۱۷۴.

۳. اصلانی، فیروز و علی سهراب‌لو، «کارکرد اجرایی نهاد شورا در نظام حقوق جمهوری اسلامی

ایران»، نشریه فقه و مبانی حقوق اسلامی، ۱۳۹۶، دوره پنجم، شماره ۲، صص ۲۵۶ و ۲۵۷.

۴. اصلانی، فیروز و علی سهراب‌لو، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»،

فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۴، دوره چهل و پنجم، شماره ۳، ص ۴۲۰.

هم‌چنین بنابر اصل یک‌صد و یکم قانون اساسی، یکی از اهداف شورای عالی استان‌ها، جلب مشارکت و همکاری در برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌هاست. مصداق دیگر آن، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶) است که صلاحیت مشورتی شورای روستا و بخش، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها<sup>۱</sup> به صورت تخصصی مطرح شده است. به عبارت دیگر، به طور مجزا، صلاحیت مشورتی برای شوراها پیش‌فرض گرفته شده است.

## بند دوم. قوانین عادی

در حال حاضر، قانون اصلاح موادی از تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶)، مهم‌ترین قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در خصوص شوراهای اسلامی کشور است. این قانون تاکنون چندین مرتبه بازبینی و اصلاح شده است، ولی هم‌چنان کاستی‌هایی جدی در آن به چشم می‌خورد که در مباحث بعدی به آن خواهیم پرداخت. قانون شوراها با اثرپذیری از اصل یک‌صدم قانون اساسی، صلاحیت «تصمیم‌گیری و اداره امور محلی» برای شوراها قائل نیست.<sup>۲</sup> مصداق بارز آن نیز ماده ۸۰ قانون شورااست که در آن، از عبارت «وظایف شورای شهر» استفاده شده است. این در حالی است که در فصل هفتم قانون اساسی، قید «وظایف و اختیارات» بارها تکرار شده و تفسیر حقوقی «وظیفه» از «اختیار» متفاوت است.

## ۱. انتخابات

پس از شکل‌گیری شوراها در مقیاس محلی، تحقق دموکراسی مشارکتی در قالب برگزاری انتخابات قطعی است.<sup>۳</sup> در بحث انتخابات<sup>۴</sup> اصل پنجاه و ششم قانون اساسی، مهم‌ترین دلیل توجیه‌کننده شرکت دادن مردم در تصمیم‌گیری‌هاست. بنابر صراحت اصل ششم قانون اساسی،

۱. بند ب ماده ۷۶، بند ۱ ماده ۷۹، بند ۲ ماده ۸۰، بند ۱ ماده ۸۶، بند ۱ ماده ۸۷ و بند ۵ ماده ۸۸ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶).

۲. معین‌فرد، عمادزاده و طبیبی، پیشین، ص ۱۷۹.

۳. جلالی، محمد و محمد زرشکی، «تراکم زدایی حقوقی - اداری در پرتو اصول قانون اساسی»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۶، دوره هجدهم، شماره ۲، ص ۱۱۲.

۴. میراحمدی، فاطمه، محمدرضا مجتهدی و سید مجتبی واعظی، «بررسی نظریه «اساسی‌سازی» حقوق اداری در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۸، دوره هفتم، شماره ۲۱، ص ۲۷۱.

امور کشور باید به اتکای آرای عمومی و از راه انتخابات اداره شود. در همین راستا، در اصل یک‌صدم قانون اساسی، تعیین شیوه انتخابات محلی و شرایط برگزاری آن به قانون عادی واگذار شده است. قانون عادی برای انتخاب اعضای شورای شهر و شورای روستا، شیوه انتخابات مستقیم و برای دیگر شوراهای، انتخابات غیر مستقیم را تعیین کرده است.<sup>۱</sup>

شوراهای محلی، برآمده از اراده مردم محل هستند،<sup>۲</sup> اما دولت مرکزی در لحظه به لحظه حضور مردم نقش ایفا می‌کند. ریاست هیئت‌های اجرایی بر عهده فرماندار یا بخشدار به عنوان مسئول برگزاری انتخابات است و حضور معتمدان محل<sup>۳</sup> در این ترکیب نمی‌تواند از صبغه دولتی آن بکاهد. در حوزه‌های انتخابیه‌ای نیز که برگزاری انتخابات به علت بروز حوادث غیر مترقبه و مسائل سیاسی و امنیتی امکان‌پذیر نباشد، انتخابات این حوزه‌ها تا رفع موانع متوقف می‌شود. تشخیص این موانع هم با وزیر کشور است.<sup>۴</sup> در خصوص انتخابات غیر مستقیم، اعضای شوراهای عالی‌تر توسط اعضای شورای مادون و به شیوه انتخابات سلسله‌مراتبی انتخاب می‌شوند که همین موضوع، استقلال را از دست شهروندان هر منطقه خارج می‌کند. در این جا واقعی‌ترین شکل انتخابات را از دست می‌دهیم که بر مبنای شناخت چهره به چهره و تعاملات روزمره صورت می‌گیرد.<sup>۵</sup>

نکته دیگر این است که قانون‌گذار باید از درج اصطلاحات مبهم و غیر قابل ارزیابی در قوانین و مقررات خودداری کند. برای نمونه، موارد انتخاب‌ناپذیری افراد در انتخابات باید عینی و قابل ارزیابی باشد. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶) در فصل انتخابات، بند «ج» از ماده ۳۰ هنگام بیان شرایط انتخاب‌شوندگان به موضوع اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه پرداخته است.<sup>۶</sup> هنوز برای حقوق‌دانان محل ابهام است که برای تشخیص این مؤلفه‌ها چه ابزار

۱. جلالی، محمد، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»،

فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، دوره هفدهم، شماره ۴۷، ص ۸۵.

۲. ماده ۲۰ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶).

۳. ماده ۳۵ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶).

۴. ماده ۹۸ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶).

۵. همتی، پیشین، ص ۸۲۲.

۶. تقی‌زاده، جواد، «انتخاب‌ناپذیری در حقوق انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی محلی با نگاهی به حقوق فرانسه»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۸۸، شماره چهارم، ص ۷۷.

دقیقی وجود دارد و حدود دقیق آن هم باید مشخص شود. این قبیل کلی‌گویی‌ها و ابهام‌ها می‌تواند دامنه نقش‌آفرینی نهاده‌ای مجری و ناظر انتخابات را افزایش دهد.

### الف) انتخاب شهردار

در بحث وظایف شورای شهر نیز در ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶)، نوعی گسترش صلاحیت تصمیم‌گیری در محدوده شهر برای شوراهای شهر به چشم می‌خورد. البته این صلاحیت‌ها فقط محدود به امور شهرداری است. گویا شورای شهر، شورای شهرداری است. در تبصره ۳ ماده اخیر، «نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیش‌تر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار است».

در این بند، وابسته شدن مصوبه شورای شهر به حکم وزیر یا استاندار به عنوان مقام دولتی محل ایراد است. هم‌چنین بنابر قسمت بعدی بند یادشده، «در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده ندانند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید. در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیئت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌گردد.» بر اساس این قانون، تنها یک ترکیب تقریباً دولتی صلاحیت رسیدگی به این موضوع را دارد که این وضعیت، شأن شورای شهر را متزلزل می‌کند.

### ب) انتخاب ده‌یار

بنابر بند «م» ماده ۷۶ و ماده ۷۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶)، شورا، ده‌یار را برای مدت چهار سال، انتخاب و برای صدور حکم به بخشدار معرفی می‌کند. بر اساس تبصره بند «م» ماده ۷۶ قانون یادشده: «عزل ده‌یار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا بر اساس آیین‌نامه مربوط انجام می‌شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می‌گردد.» وابسته شدن انتصاب و عزل ده‌یار به بخشدار به عنوان نماینده دولت مرکزی، چالشی در راه تحقق استقلال است. هم‌چنین در ماده ۷۶ از عبارت «وظایف و اختیارات شوراهای روستا» استفاده شده، در حالی که در ماده ۸۰ عبارت «وظایف شورای شهر» به کار رفته است. به نظر می‌رسد قانون‌گذار، اختیاراتی وسیع‌تر برای شوراهای روستا قائل است. در مجموع، نمی‌توان نتیجه قطعی گرفت که آیا چنین موضوعی از نظر قانون‌گذار دور مانده یا هدف خاصی در نظر داشته است.

## ۲. نظارت

در حقوق عمومی همیشه فرض بر این است که دولت‌ها ذاتاً تجاوزگر و ماهیتاً مستعد فساد هستند. حقوق عمومی به مثابه شاخه‌ای از حقوق است که کارکرد آن، حمایت از شهروندان است تا مراقب دولت باشند و مقامات عمومی را کنترل کنند.<sup>۱</sup> نخستین تجربه‌های نظارت بر اعمال شورا را باید در نظام کامن لایه و ویژه انگلستان جست‌وجو کرد.<sup>۲</sup> نظارت دولت مرکزی بر شوراهای محلی برای حفظ منافع ملی و اطمینان از استمرار خدمات عمومی و جلوگیری از خروج شورا از حدود اختیاراتش، فرآیندی دشوار است.<sup>۳</sup> یافتن نقطه عطف تعادل میان اعمال نظارت و رعایت استقلال شوراهای امری حساس و ضروری است. در بحث نظارت در ایران، نقش وزارت کشور برجسته و پررنگ است.<sup>۴</sup>

### الف) اعتراض به مصوبات شوراهای محلی

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶)، نظارت بر مصوبات شورا در شکل ابطال مصوبات نمود پیدا کرده است. برابر ماده ۹۰ این قانون، «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، مورد اعتراض هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانینی که در این قانون به اختصار، هیئت تطبیق مصوبات نامیده می‌شود، قرار نگیرد، لازم‌الاجرا می‌باشد و در صورتی که هیئت مذکور، آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهد، می‌تواند با ذکر مورد و به طور مستدل، حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر کند. شورا موظف است ظرف مدت ده روز از تاریخ وصول اعتراض، تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد، از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف مدت بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید».

۱. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب»، رساله دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۸۶، ص ۳.

۲. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و جعفر شفیعی سردشت، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، دوره دوم، شماره ۵، ص ۲.

۳. برات‌علی‌پور، مهدی و کمال ثریا، «نقش شهروندگرایی فراملی در حاکمیت دولت‌های محلی؛ مطالعه موردی: کشورهای فرانسه و ایران»، فصل‌نامه مطالعات کاربردی در علوم اجتماعی و جامعه‌شناسی، ۱۳۹۷، دوره اول، شماره ۳، ص ۴۲.

۴. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، ۱۳۸۸، ص ۱۸.

در تحلیل این ماده و با استناد به تبصره (۱) آن، مقاماتی مشخص شده است که صلاحیت اعتراض به مصوبات شورا را دارند. اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط صورت می‌گیرد.

بنابر تبصره ۴ ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶)، ترکیب هیئت‌های تطبیق مشخص شده است. اعضای هیئت تطبیق شهرستان عبارتند از: فرماندار یا نماینده وی، یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضاییه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان. همچنین اعضای هیئت تطبیق مصوبات بخش و روستا عبارتند از: بخشدار، یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضاییه و یکی از نمایندگان شورای شهرستان. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، وزنه آرای اصداری در دو هیئت به سمت دولتی بودن است.<sup>۱</sup> نکته دیگر در خصوص تبصره ۲ ماده ۹۰ این قانون آن است که در آن مقرر شده است: «قطعی شدن مصوبات شورا، مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیئت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد». چون این امر به طور نامحدود و برای مدت نامشخصی، مصوبات شوراها را در معرض الغا قرار می‌دهد، قابل انتقاد است.<sup>۲</sup>

### ب) لزوم ارسال مصوبات هیئت تطبیق فرمانداری به استانداری

به ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶) کم‌تر توجه شده است. بنابر این ماده آمده است: «وزارت کشور، مسئول حسن اجرای این آیین‌نامه بوده و موظف است بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی خود، نسبت به عملکرد هیئت‌های تطبیق نظارت داشته و موارد تخلف از قانون توسط هر یک از اعضای هیئت تطبیق را به مرجع ذی‌صلاح قانونی ذی‌ربط اعلام و آن را پی‌گیری نماید». بنابر تبصره آن: «هیئت‌های تطبیق موظفند به صورت مستمر، گزارش اقدامات و عملکرد خود شامل گزارشی از مصوبات شوراها به همراه اظهار نظر هیئت مربوط را به نحو مقتضی به اطلاع وزارت کشور و استانداری ذی‌ربط برسانند».

ماده اخیر به طور ضمنی به واسطه وزارت کشور، نظارت مضاعفی را بر شوراها اعمال می‌کند، به این ترتیب که هیئت‌های تطبیق با ترکیب غالب دولتی در یک مرحله بر مصوبات شوراها نظارت می‌کنند. در مرحله دوم نیز اداره کل شهری و امور شوراهای استانداری

۱. میرزاد کوه‌شاهی، پیشین، ص ۵۰.

۲. راسخ، پیشین، ص ۴۰.

با معرفی وزارت کشور مجدداً بر مصوبات شورا نظارت می‌کنند. درست است که در این ماده از قید «نظارت وزارت کشور» بر عملکرد هیئت تطبیق استفاده کرده است، ولی دایره عملکردی این هیئت‌ها چیزی جز مصوبات شورا نیست.

### ج) نظارت بر عملکرد و انحلال شوراها

بنابر ماده ۸۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶) به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان با چینی تقریباً دولتی تشکیل می‌شود و به شکایات رسیدگی می‌کنند. بر اساس بند اول این ماده، اعضای هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات عبارتند از: دو نفر نماینده از قوه مجریه (یکی از معاونان رئیس جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور)، دو نفر نماینده از قوه قضاییه (رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری و یکی از معاونان دادستان کل)، دو نفر نماینده از قوه مقننه (دو نفر از نمایندگان مجلس به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به تصویب مجلس شورای اسلامی) و شوراهای اسلامی کشور (سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها) که عهده‌دار رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران باشند.

بر اساس بند ۲ ماده ۸۹، هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان با عضویت و ریاست استاندار، رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوط در مجلس شورای اسلامی برای رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شهرستان تشکیل می‌شود. همچنین بنابر بند ۳ ماده یادشده، هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار، رئیس دادگستری شهرستان، دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیئت حل اختلاف استان برای رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می‌شود.

سلب عضویت یا انحلال شوراها به عنوان ضمانت اجرای عملکردشان اعم از شخصی و گروهی محسوب می‌شود. درست است که قانون‌گذار اساسی، انحراف از وظایف قانونی را به عنوان تنها سبب انحلال مقرر کرده است، ولی این انتقاد وارد است که با استفاده از واژه «انحراف»، زمینه تفسیرهای گوناگون را فراهم کرده است.<sup>۱</sup> ایراد دیگر، یکی بودن مقام ناظر و مرجع رسیدگی‌کننده به تخلفات است. حسب صراحت ماده ۱۰۶ همین قانون، از یک سو، وزارت کشور، مسئول اجرای قانون شوراها (مقام ناظر) است. از سوی دیگر، اعضای هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در مرکز،

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل، ۱۳۸۸.

شهرستان و شهر به عنوان مرجع رسیدگی‌کننده به تخلفات به ترتیب عبارتند از: وزیر کشور، استاندار و فرماندار. در چنین حالتی، احتمال فساد و قضاوت‌های جانب‌دارانه بالا می‌رود و به همین دلیل، یکی کردن این دو مقام، مخالف اصول عدالت رویه‌ای است.<sup>۱</sup>

### یک - سلب عضویت اعضای شورا

برابر با ماده ۹۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶) و تبصره‌های آن ماده، اگر هر یک از اعضای شوراهای موضوع این قانون، شرایط عضویت را از دست بدهند یا در انجام وظایف قانونی خود، مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی کند که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها شود یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد، به مجازات محکوم می‌شوند. مرجع رسیدگی‌کننده به تخلفات اعضای شوراهای اسلامی، هیئت‌های حل اختلاف پیش‌گفته هستند که پس از رسیدگی به اتهام یا اتهام‌های منتسب به عضو شورا در صورت احراز تخلف یا تخلفات، در مورد هر پرونده، مجازات پیش‌بینی‌شده در قانون را اعمال می‌کنند. آرای اصداری هیئت‌های حل اختلاف ظرف مهلت بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی در هیئت حل اختلاف بالادستی قابل اعتراض هستند. این هیئت، خارج از نوبت به موضوع رسیدگی خواهد کرد.

افزون بر این، به موجب تبصره ۳ ماده ۹۲ همین قانون، فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌شوند، می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت کنند. دیوان عدالت اداری، خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و رأی آن قطعی و لازم‌الاجراست.<sup>۲</sup> بنابر ماده ۹۴ همین قانون، غیبت غیر موجه در طول یک سال (۶ جلسه متوالی یا ۱۲ جلسه غیر متوالی) نیز با تشخیص شورا منجر به سلب عضویت اعضا می‌شود.

### دو- انحلال شورا

بنابر اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی، نظر به اهمیت و نقش شوراها در اداره امور محلی، تا وقتی که این شوراها در حدود صلاحیت و وظایف قانونی خود حرکت می‌کنند، قابل انحلال نیستند. این امر، تدبیری است برای «استمرار خدمات عمومی»<sup>۳</sup> که در صورت انحراف از وظایف قانونی، انحلال شوراها ممکن خواهد بود. در این اصل با استفاده از عبارت کلیدی «وظایف قانونی»، تکلیف را مشخص کرده است؛ چون حیطه وظایف قانونی و تخطی

۱. راسخ، پیشین، ص ۱۸.

۲. الله‌وردی‌زاده و همکاران، پیشین، ص ۳۴.

۳. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۷، ص ۵۵.

از آن‌ها مشخص و تعریف شده و در آن، کم‌تر ابهامی وارد است. اگر شوراها از وظایف قانونی خود منحرف شوند، ضمانت اجرای انحلال به طور مستقیم متوجه آن‌ها خواهد شد. بر اساس ماده ۹۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶)، هر گاه شوراها اقداماتی را بر خلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور یا حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی انجام دهند که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارند، به پیشنهاد کتبی فرماندار، موضوع برای انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود. این هیئت به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی می‌کند و در صورت مشاهده انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌شود. چنان‌که ملاحظه می‌شود، در قانون عادی، اقدامات مخالف مصالح عمومی کشور به عوامل انحلال شوراها اضافه شده است که این عبارت با عنایت به ابهام مفهومی که دارد، می‌تواند استقلال عمل شوراها را با تهدید روبه‌رو کند.

نکته دیگر، استقلال وزارت کشور در ارجاع پرونده‌های شوراهای محلی به هیئت‌های حل اختلاف است.<sup>۱</sup> تبصره ۲ ماده ۸۹ همین قانون به وزارت کشور اختیار داده است که بر حسب وظیفه نظارتی و اجرایی قانون شوراها می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیئت‌های حل اختلاف به طور مستقل ارجاع دهد. البته قانون‌گذار اساسی به منظور صیانت از شوراهای محلی در برابر انحلال خودسرانه و غیر قانونی، مرجع اعتراض به انحلال را مرجع قضایی پیش‌بینی کرده است. حق اعتراض به انحلال برای شوراهای محلی نزد دادگاه صالح ناشی از شأن و جایگاهی است که این نهادهای مردمی در اداره امور کشور دارند.

بنابر تبصره ماده ۹۱ قانون یادشده مقرر شده است: «هر یک از شوراهای منحل‌شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید». قانون‌گذار با این تبصره، عنایتی ویژه به استمرار فعالیت شوراها داشته است. با علم به تمام این موارد، پرسش آن است که چگونه شخصیت حقوقی که منحل شده و در واقع از آن پس، فاقد شخصیت حقوقی است، می‌تواند در دادگاه صالح شکایت کند؟ پرسش دیگر آن است که دادگاه صالح برای رسیدگی به شکایات شوراهای منحل‌شده چه دادگاهی است؟<sup>۲</sup>

حقوق دانان نظرهای متفاوتی در این خصوص دارند. برخی از آنان قائل به صلاحیت دادگاه‌های عمومی هستند و بر این باورند که اعتراض نزد دیوان عدالت اداری، موضوع اصل ۱۷۳ قانون اساسی به این دلیل منتفی است که شاکی که شورا است، از اشخاص حقوقی

۱. رضایی‌زاده، پیشین، ص ۷۸.

۲. تقی‌زاده، جواد، مرتضی نجابت‌خواه و کوثر آملی جلودار، «مراجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال

شوراهای محلی در حقوق ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۵، دوره ۳، شماره ۱۰، ص ۶۸.

حقوق عمومی محسوب می‌شود.<sup>۱</sup> هم‌چنین قانون‌گذار در تبصره ماده ۹۱ قانون یادشده، در جایگاه بیان است. پس اگر اراده‌ای مبنی بر اختیار مراجعه شوراهای دیوان عدالت اداری داشت، ذکر می‌کرد.<sup>۲</sup>

برخی صاحب‌نظران نیز دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی می‌دانند. ریشه این نظریه به تأسیس دیوان عدالت اداری بازمی‌گردد. صلاحیت دیوان، «رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی» است. اشخاص یادشده، جدا و مستقل از حاکمیت هستند. درست است که شوراهای محلی، شخص حقوقی عمومی محسوب می‌شوند، اما قطعاً این عمومی بودن، آن‌ها را دولتی نمی‌سازد.<sup>۳</sup> در این زمینه، نظریات اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، مؤید همین موضوع است. در نظریه ۱۳۸۲/۴/۲۹-۳۱۲۷/۷ بیان داشته است: «نظر به این که شورای اسلامی شهر با توجه به محدوده اختیارات خود، یک تأسیس قانونی است و دارای شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت می‌باشد، لذا جزء موارد مندرج در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰ (ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲) محسوب نمی‌شود. بنابر این، در امور مربوط به خود می‌تواند نسبت به نقض و ابطال آرای کمیسیون‌ها و توافق‌نامه‌های دولتی از قبیل استانداری و فرمانداری و غیره به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند».<sup>۴</sup>

در زمان بررسی پیش‌نویس نهایی اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی، پیشنهادهای مختلفی درباره مرجع مناسب به منظور تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی ارائه شد. اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در این مسئله که مرجع انحلال شوراهای نباید با مقام ناظر یکی باشد، اتفاق نظر داشتند. بعد از گذشت چندین دهه از تجربه تشکیل شوراهای و به منظور برون‌رفت از چالش‌های پیش‌گفته پیشنهاد می‌شود نظارت قضایی بر شوراهای اسلامی نسبت به نظارت اداری گسترش یابد و انحلال شوراهای به رأی مراجع قضایی بی‌طرف واگذار شود.<sup>۵</sup>

۱. نجابت‌خواه، مرتضی، جواد تقی‌زاده و کوثر آملی جلودار، «اسباب انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۶، دوره ۲۰، شماره ۷۷، صص ۸۹ - ۹۱.

۲. همان، ص ۷۲.

۳. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصل‌نامه بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، دوره ۲، شماره ۱، ص ۴۴.

۴. امامی، محمد و حمید شاکری، «حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، ۱۳۹۴، سال اول، شماره ۲، ص ۲۳۰.

۵. تقی‌زاده، نجابت‌خواه و آملی جلودار، پیشین، ص ۶۸.

## ۲. موانع مالی

### الف) تأمین منابع مالی شوراهای محلی

داشتن استقلال مالی لازمه تحقق استقلال برای شوراهای محلی است و استقلال به قطع یقین، عدم تمرکز مالی را در پی خواهد داشت و نتیجه استقلال مالی در شوراهای محلی عبارت است از ارائه خدمات و کالاهای عمومی بر مبنای ترجیحات محلی.<sup>۱</sup> لازمه عدم تمرکز مالی نیز تفکیک بودجه شوراهای محلی از بودجه ملی است.<sup>۲</sup> اگر در نظام سیاسی یک کشور، گرایش حکومت مرکزی به سمت تمرکز باشد، استقلال در بودجه شوراهای محلی نسبتاً پایین است.<sup>۳</sup> شوراهای محلی در چارچوب سیاست اقتصاد ملی باید برای اداره امور خود، دارایی، اموال و امکانات مادی داشته باشند و بتوانند در چارچوب اختیاراتشان از آن منابع استفاده کنند و از نیروی انسانی و مدیریت خاص در قالب بودجه محلی برخوردار باشند تا بتوانند به عنوان یک شخصیت حقوقی، موضوع حقوق و تکالیف قرار بگیرند و بتوانند به عنوان خواهان به دادگاه شکایت کنند و به عنوان خواننده به آن جا فراخوانده شوند.<sup>۴</sup>

هم‌چنین منابع مالی شوراهای محلی باید متناسب با مسئولیت‌های مقرر در قانون اساسی و عادی برای شوراها باشد.<sup>۵</sup> ناپایداری منابع درآمدی یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی تحقق استقلال برای شوراهای محلی در ایران است.<sup>۶</sup> در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶)، درآمد پایدار برای شورا تعریف نشده است و شورا باید بودجه خود را از شهرداری بگیرد که بر آن نظارت دارد. چنین رابطه‌ای بین قوه مقننه و مجریه نیز برقرار است، ولی با توجه به جدید بودن تجربه تشکیل شوراها نسبت به قوه مقننه و هم‌چنین یکسان نبودن جایگاه شورا با قوه مقننه از نظر اختیارات، شوراها و شهرداری تحت تأثیر رابطه مالی میان خود (دریافت بودجه از

۱. رضایی‌زاده، پیشین، ص ۲۸۴

2-Smoke, P., «Quality support facilities in the field of decentralization», Local Governance & Local Government, The project financed, by the European Union, 2015, p. 12

۳. قبادی، نسرین، «چالش‌های تأمین مالی و راهکارهای مقابله با آن (مطالعه موردی دولت‌های محلی در ایران)»، مجله اقتصادی دوماه‌نامه بررسی مسائل سیاسی و اقتصادی، ۱۳۹۱، دوره دوازدهم، شماره ۱۱ و ۱۲، ص ۱۴.

۴. تقوی، مونسادات و فرزانه حیدرپور، «تأثیر پایدارسازی نظام درآمدی در تأمین مالی شهرداری‌ها»، مجله نخبگان علوم و مهندسی، ۱۳۹۷، دوره سیزدهم، شماره ۴، ص ۱۳.

۵. رضایی‌زاده، پیشین، ص ۸۹.

۶. هداوند، مهدی و پریسا آل اسحاق، «بررسی منابع نوین درآمدی شهرداری‌ها»، فصل‌نامه علمی تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۲، دوره ششم، شماره ۲۲، ص ۴.

شهرداری) قرار خواهند گرفت. بنابراین، اگر نظام سیاسی ایران، نظامی متمرکز است و دولت مرکزی، مرکز واحد عملکرد سیاسی است، پیشنهاد می‌شود بودجه‌ای مستقل از بودجه مصوب شهرداری برای شوراهای پیش‌بینی گردد.

بر اساس بند ۱۲ ماده ۸۰ قانون یادشده، شورای شهر همراه با تصویب بودجه شهرداری، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، بودجه شورا را نیز تصویب می‌کند. بر اساس بند ۱۶ همین ماده، شورا وظیفه تصویب عوارض و بهای خدمات را دارد، ولی با چالش جدی در اجرای این وظیفه روبه‌روست. بنابر تبصره ماده ۸۵ همین قانون، وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع از عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، آن را اصلاح یا لغو کند.

### ب) نظارت بر منابع درآمدی شوراهای

در ابتدای امر، آنچه از نظارت مالی به ذهن می‌رسد، نظارت بر عملکرد درآمدها و هزینه‌های شوراهاست. چون شوراهای بازوهای اجرایی به نام شهرداری و دهیاری دارند، گستره این نظارت وسیع‌تر می‌شود. بازوهای اجرایی شوراهای پیش‌تر با مسائل مالی سر و کار دارند. برای نمونه، دریافت عوارض با شهرداری‌هاست. هزینه‌های عمرانی شهری را نیز شهرداری‌ها انجام می‌دهند و در واقع، شوراهای در این جا نهاد ناظر محسوب می‌شوند. البته در نهایت، بر مسائل مالی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نظارت بودجه‌ای صورت می‌گیرد.

«عبارت نظارت بودجه‌ای نیز به این علت است که نظارت مالی دولت بر شوراهای محلی پیش‌تر از طریق اثرگذاری پیش‌بینی و پسینی بر بودجه‌های شوراهای و بودجه بازوهای اجرایی آن‌ها صورت می‌گیرد. ذکر ردیف بودجه‌ای مجزا برای شهرداری‌ها و خصوصاً کلان‌شهرها در قانون بودجه سالانه، حتی اگر به صورت کمک دولتی باشد، زمینه را برای نظارت دولت بر بودجه‌ای که خود برای یک نهاد غیر دولتی منظور داشته است، فراهم می‌کند»<sup>۱</sup>.

بنابر بند ۸ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶) در شرح وظایف شوراهای محلی چنین مقرر شده است: «نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد». بنابر بند ۱۰ همین ماده، «تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری، هر ۶ ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور»<sup>۲</sup>. بنابر تبصره ۲ بند ۳۰ ماده ۸۰ همین قانون،

۱. محجوب، معین و مسعود بیتانه، «نظارت اداری، مالی و بودجه‌ای حکومت مرکزی بر شوراهای محلی و شهرداری در ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه»، کنفرانس ملی اندیشه‌های نوین و خلاق در مدیریت، حسابداری، مطالعات حقوق و اجتماعی، ۱۳۹۷، دوره یکم، ص ۱۰.

۲. همان، ص ۱۱.

شورا موظف به ارسال صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری و گزارش حسابرس رسمی برای هر گونه اقدام قانونی به وزارت کشور است که بر همین اساس، معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور، گزارش حسابرسی شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به آن‌ها را بررسی می‌کند.

به موجب ماده ۱ مصوبه شورای عالی اداری در ۱۳۷۷/۷/۳۰ که برخی از مسئولیت‌های وزارت کشور به استانداری‌ها واگذار شده است، استاندار به عنوان نماینده وزارت کشور، مسئولیت اجرای وظایف و اختیارات آن وزارت را در استان بر عهده دارد و در مقابل وزارت کشور، مسئول خواهد بود. به همین منظور، رسیدگی به امور مربوط به حسابرسی و مسائل مالی شهرداری‌ها از وظایف معاونت امور عمرانی استانداری است که به واسطه اداره کل امور شهری و شوراهای استانداری انجام می‌پذیرد. اداره کل امور شهری و شوراهای در ابتدای هر دوره نسبت به برگزاری دوره‌های آموزشی برای شهرداران و پرسنل مربوط و بازرسی‌های مستمر از شهرداری‌ها و تهیه گزارش اقدام می‌کند.<sup>۱</sup>

مجموعه نظارت‌های یادشده تحت عنوان وظیفه‌ای انجام می‌پذیرد که در ماده ۱۰۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶) به وزارت کشور به عنوان «مسئول اجرای این قانون» واگذار شده است. این نوع نظارت، مانعی برای نظارت‌های موازی سازمان بازرسی کل کشور نیست که برگرفته از اصل ۱۷۴ قانون اساسی مبنی بر «نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی» است.

### ۳. موانع استخدامی

استقلال اداری به عنوان یکی از الزامات مهم استقلال شوراهای محلی، از چند عنصر تشکیل شده است که عبارتند از منابع انسانی مستقل و استقلال در تهیه لوازم و تجهیزات اداری. کارکنان اداری شورا، افرادی هستند که مانند اعضا دچار تغییر نمی‌شوند و باید به گونه‌ای در مصونیت باشند که با هر دوره انتخاباتی و بنابر سلاقی شخصی اعضا و شورا قابلیت تغییر نداشته باشند. این کارکنان به نوعی صندوقچه تجربه‌ها و پیشینه آن محل هستند. این افراد مگر در موارد تخلفات قانونی مشخص باید تا هنگام بازنشستگی در اداره باقی بمانند و در موارد بسیاری می‌توانند طرف مشورت شورا قرار گیرند. از این رو، استقلال آن‌ها از اهمیت برخوردار است. ارجح این است که آن‌ها از مستخدمان دولت نباشند؛ چون این مسئله می‌تواند در روند شغلی آن‌ها اثر بگذارد. پس بهتر آن است که بر مبنای نظام

۱. رستمی و عامری، پیشین، ص ۴۴.

به‌کارگیری نیرو در حقوق عمومی استخدام شوند. افزون بر استقلال منابع انسانی، استقلال منابع مادی و حتی اموال سرمایه‌ای مانند املاک و ساختمان‌های غیر اداری مورد نیاز شوراهای محلی نیز لازمه یک اداره مستقل است. تشکیلاتی که مکان استقرار و تجهیزات لازم برای انجام وظایف خود را نداشته باشند، ممکن است احتیاجات خود را از طریق دولت مرکزی تأمین و در نتیجه، وابستگی بیش‌تری به دولت پیدا کند.<sup>۱</sup>

در ماده ۶ منشور اروپایی، استقلال محلی برای استخدام در نهادها و شوراهای محلی باید بر مبنای شایسته‌سالاری باشد تا بتوانند نیروهای توانا و شایسته را به کار گیرند. بنابر بند ۹ ماده ۸۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۶): «آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هر گونه پرداختی به اعضای شورا توسط شورای عالی استان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. به‌کارگیری کارکنان و هر گونه پرداختی خارج از این آیین‌نامه ممنوع می‌باشد». همچنین بنابر ماده (۹۵) همین قانون: «شوراهای موضوع این قانون یا هر یک از اعضای آنها حق ندارند در نصب و عزل کارکنان ده‌یاری‌ها، شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها دخالت نمایند یا به آنها دستور دهند و واگذاری مسئولیت اجرایی، عضویت هیئت مدیره، مدیریت عامل به اعضای شوراهای مذکور در ده‌یاری‌ها، شهرداری‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه ممنوع می‌باشد.» چون این ماده در ذیل ماده رسیدگی به تخلفات اعضای شوراها آمده است، به نظر می‌رسد تعدی از آن، تخلف محسوب شود.

1-Gérald, O., «French Territorial Administration and Changes in Public Management», in State and Local Government Reforms in France and Germany, Berlin, 2006, p. 149

## نتیجه‌گیری

شوراهای اسلامی با وجود جایگاهی ویژه که در قانون اساسی برایشان در نظر گرفته شده است، در راستای انجام رسالتشان همواره با مشکلات و کاستی‌هایی مواجه هستند و پژوهشگران با تحقیقات حقوقی گوناگون برای برون‌رفت از این کاستی‌ها، پیشنهاد‌های متعددی بیان کرده‌اند. یکی از این چالش‌ها، مسئله استقلال شوراهای محلی است. این موضوع در مرحله اول از بعد قانون اساسی و قانون عادی ریشه‌یابی شد. در مرحله دوم به دسته‌بندی منسجم دست یافتیم و در بطن هر میحث، راهکار هم ارائه شد. یکی از معضلات بنیادین، بحث نظام سیاسی کشور و گرایش به سمت تمرکز است. این بینش که نظام سیاسی ایران از نوع متمرکز است و شوراهای محلی صرفاً بازوهای اجرایی و اداری دولت مرکزی با اعطای محدود اختیارات در هر منطقه باشند، سبب از میان رفتن انگیزه کافی برای تقویت حیطه وظایف و اختیارات شوراها از جانب قوه مقننه، شورای عالی استان‌ها و دیگر نهادهای اثرگذار و حتی پژوهشگران شده است.

از دیگر موانع مهم، بحث برداشت‌های مختلف از قانون اساسی و قانون عادی است. استفاده از عباراتی که امکان برداشت‌های مختلف را از اصول قانون اساسی فراهم می‌کند، باعث گمراهی می‌شود که نمونه آن، استفاده از عبارت کلیدی «نظارت بر اداره امور» در اصل یک‌صدم قانون اساسی است. پیشنهاد می‌شود در شورای بازنگری قانون اساسی، این عبارت با دیگر اصول مربوط به وظایف شوراها یکی شود. ناهم‌خوانی اخیر و استفاده متفاوت از عبارت «اداره امور» و «نظارت» در اصول مربوط به وظایف شوراها در قانون اساسی منجر به برداشت‌های متفاوتی می‌شود که این موضوع به قوانین عادی شوراها نیز سرایت می‌کند. در بسیاری از موارد، قانون‌گذار با این که در مقام بیان بوده، از صراحت بیان پرهیز کرده است. مشخص نیست که این مسئله به دلیل سرعت در تدوین و تصویب برخی قوانین است یا نبود دانش کافی یا دلایلی دیگر. اگر دلیل آن، ضیق وقت و تسریع در تصویب قانون در برهه سیاسی زمان تصویب قانون باشد، این پرسش پابرجاست که چرا تا کنون برای اصلاح آن اقدامی نشده است.

هم‌چنین پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی، قانونی را برای تقویت صلاحیت‌های شوراهای محلی به تصویب برساند. یکی از دیگر راهکارهای مهم برای کمک به بهبود استقلال شوراهای محلی، گرایش و تجمع انواع نظارت به سمت نظارت قضایی است که در بیش‌تر کشورهای پیشرفته پذیرفته شده است و اجرا می‌شود و از تصمیم‌های شخصی و انحلال و سلب عضویت‌های بی‌مورد جلوگیری می‌کند. حقیقت این است که نظارت اداری، در مراحل تحقیق، صدور رأی و اجرای رأی، ضمانت اجرایی کافی ندارد.

داشتن برنامه‌های آموزشی مدوّن، گام بنیادین دیگری است. در سال‌های اخیر، بیش‌تر شاهد برگزاری جلسات و همایش‌های آموزشی به مناسبت‌های مختلف مانند روز شوراها (نهم اردی‌بهشت) در ایران هستیم. این برنامه‌ها جنبه سراسری و کشوری ندارند و صرفاً با سلیقه، تجربه و تخصص مدیران کشوری و استانی ارتباط دارند. در این خصوص، به هم‌سوسازی کلان، برنامه‌ریزی‌های مدوّن و برگزاری کلاس‌های آموزشی با حضور کادر علمی و متخصص به صورت هم‌زمان نیاز است. آموزش اعضای منتخب شورا بعد از برگزاری انتخابات نیز به نهادهای ساز فرهنگ شورایی کمک شایانی می‌کند که برنامه‌ریزی، بودجه، تخصص و برنامه‌های کشوری در این خصوص ضرورت دارد.

## فهرست منابع

### ۱. منابع فارسی

#### الف) کتاب

۱. پاپلی یزدی، محمدحسین و حسین رجبی سناجردی، **نظریه‌های شهر و پیرامون**، تهران: سمت، ۱۳۹۲.
۲. راسخ، محمد، **نظارت و تعادل در حقوق اساسی**، تهران: دراک، ۱۳۸۸.
۳. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، **در تکاپوی حقوق اساسی**، تهران: جنگل، ۱۳۸۸.
۴. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران: میزان، ۱۳۸۷.

#### ب) مقاله

۱. الله‌ویردی‌زاده، رضا و همکاران، «آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران»، *مجله جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای*، ۱۳۹۴، شماره ۲۷.
۲. اصلانی، فیروز و علی سهراب‌لو، «کارکرد اجرایی نهاد شورا در نظام حقوق جمهوری اسلامی ایران»، *نشریه فقه و مبانی حقوق اسلامی*، ۱۳۹۶، دوره پنجم، شماره ۲.
۳. اصلانی، فیروز و علی سهراب‌لو، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، *فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی*، ۱۳۹۴، دوره چهل و پنجم، شماره ۲.
۴. امامی، محمد و حمید شاکری، «حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی*، ۱۳۹۴، سال اول، شماره ۲.
۵. برات‌علی‌پور، مهدی و کمال ثریا، «نقش شهروندگرایی فراملی در حاکمیت دولت‌های محلی؛ مطالعه موردی: کشورهای فرانسه و ایران»، *فصل‌نامه مطالعات کاربردی در علوم اجتماعی و جامعه‌شناسی*، ۱۳۹۷، دوره اول، شماره ۳.
۶. تقوایی، مسعود، مهدی احمدیان و رحیم غلام‌حسینی، «تحلیلی بر جایگاه و ضعف‌های قانونی و اجرایی شوراهای اسلامی شهر در نظام مدیریت شهری کشور»، *اندیشه جغرافیایی دانشگاه زنجان*، ۱۳۸۹، دوره چهارم، شماره ۴۸.
۷. تقوی، مونسادات و فرزانه حیدرپور، «تأثیر پایدارسازی نظام درآمدی در تأمین مالی شهرداری‌ها»، *مجله نخبگان علوم و مهندسی*، ۱۳۹۷، دوره سیزدهم، شماره ۴.
۸. تقی‌زاده، جواد، مرتضی نجابت‌خواه و کوثر آملی جلودار، «مراجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران»، *فصل‌نامه حقوق اداری*، ۱۳۹۵، دوره سوم، شماره ۱۰.

۹. جلالی، محمد و محمد زرشکی، «تراکم زدایی حقوقی - اداری در پرتو اصول قانون اساسی»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۶، دوره هجدهم، شماره ۲.
۱۰. جلالی، محمد، «اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای به جمهوری فرانسه»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۱، شماره ۶۰.
۱۱. جلالی، محمد، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، دوره هفدهم، شماره ۴۷.
۱۲. خانی‌والی‌زاده، سعید و فرامرز عطریان، «انتخاب شهردار در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، ۱۳۹۷، دوره نهم، شماره ۲.
۱۳. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «بایسته‌های مقررات‌گذاری محلی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۹، سال نهم، شماره ۳۰.
۱۴. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۵، سال دوم، شماره ۵.
۱۵. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصل‌نامه بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، دوره دوم، شماره ۱.
۱۶. رستمی، ولی و معصومه عامری، «شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۳۹۵، دوره هفتم، شماره ۱.
۱۷. زارعی، محمدحسین و ملیحه رضایی‌زاده، «حکومت‌های محلی در کشورهای فدرال و یک‌پارچه»، مجله تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۰، ویژه‌نامه شماره ۶.
۱۸. زرقامی، سید هادی و ابراهیم احمدی، «حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی»، فصل‌نامه دولت‌پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۸، سال پنجم، شماره ۱۹.
۱۹. زرقامی، سید هادی و منصوره عباسی، «جهان محلی‌سازی، واژه‌های جدید برای حقیقتی تازه»، فصل‌نامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۳۹۵، دوره ششم، شماره ۲۱.
۲۰. عباسی، بیژن و علی سهراب‌لو، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول»، نشریه حقوق اداری، ۱۳۹۴، دوره دوم، شماره ۷.
۲۱. عباسی، بیژن، «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»، فصل‌نامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۷، دوره سی و هشتم، شماره ۴.
۲۲. قبادی، نسرین، «چالش‌های تأمین مالی و راهکارهای مقابله با آن (مطالعه

- موردی دولت‌های محلی در ایران»، مجله اقتصادی دوماه‌نامه بررسی مسائل سیاسی و اقتصادی، ۱۳۹۱، دوره دوازدهم، شماره ۱۱ و ۱۲.
۲۳. گرجی ازندیانی، علی‌اکبر و جعفر شفیع‌ی سردشت، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، دوره دوم، شماره ۵.
۲۴. محجوب، معین و مسعود بیتانه، «نظارت اداری، مالی و بودجه‌ای حکومت مرکزی بر شوراهای محلی و شهرداری در ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه»، کنفرانس ملی اندیشه‌های نوین و خلاق در مدیریت، حسابداری، مطالعات حقوق و اجتماعی، ۱۳۹۷، دوره یکم.
۲۵. معین‌فرد، محمدرضا، محمدکاظم عمادزاده و مرتضی طبیبی، «آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراهای اسلامی در حقوق ایران»، فصل‌نامه تعاون و کشاورزی، ۱۳۹۷، دوره هفتم، شماره ۲۷.
۲۶. میراحمدی، فاطمه، محمدرضا مجتهدی و سید مجتبی واعظی، «بررسی نظریه اساسی‌سازی» حقوق اداری در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۸، دوره هفتم، شماره ۲۱.
۲۷. میرزاد کوه‌شاهی، نادر، «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۳، دوره دوم، شماره ۶.
۲۸. نجابت‌خواه، مرتضی، جواد تقی‌زاده و کوثر آملی جلودار، «اسباب انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۶، دوره بیستم، شماره ۷۷.
۲۹. هداوند، مهدی و پریسا آل اسحاق، «بررسی منابع نوین درآمدی شهرداری‌ها»، فصل‌نامه علمی تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۲، دوره ششم، شماره ۲۲.
۳۰. هداوند، مهدی، «مهار قدرت و تحول آن در حقوق اداری»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۶، دوره چهارم، شماره ۸.
۳۱. همتی، مجتبی، «بررسی تطبیقی ارکان و الزامات حکومت محلی در ایران و ژاپن»، مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۳۹۶، دوره هشتم، شماره ۲.

### ج) پایان‌نامه

۱. رضایی‌زاده، ملیحه، «مطالعه تطبیقی حکومت‌های محلی انگلستان، فرانسه و ایران»، رساله دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۹۰.
۲. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب»، رساله دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۸۶.

#### د) قانون

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی، اصلاحیه ۱۳۹۶.

#### ه) پایگاه اینترنتی

۱. برختیه، کمپ و خمینز ملیدا، «وضعیت دموکراسی محلی»، آموزش‌شکده آن‌لاین برای جامعه مدنی ایرانی، بازیابی: [www.creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0.2016/](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0.2016/)

## 2-Latin resources

### A) Book & Article

- 1-Adib, M & Moyen, «Asie de l'Ouest», in Marcou Gerard (dir), premier rapport mondial sur la decentralization et la democratie locale, Gralle, Paris, L'Harmattan, 2008
- 2-Blondiaux, L., G. Marcou & F. Rangeon (dir.), «La democratie local.
- 3-Cheema, Shabbir G. & Dennis A. Rondinelli (editors), «Decentralizing governance, Ash institute for democratic governance and innovation», Washington, D.C., Harvard university, 2007
- 4-European Charter of Local Self-Government, Europe Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, October 2013
- 5-loughlin, M., legality and locality, Oxford, 1996.
- 6-Gérald, O., «French Territorial Administration and Changes in Public Management», in State and Local Government Reforms in France and Germany, Berlin, 2006.
- 7-Marco, G., «La democratie locale en France, La democratie local representation, participation et espace public», Paric, Curapp/craps, PUF, 1999
- 8-Muttalib, M. A. & M. Akbaralikhhan, «theory of local government», Masyarakat Ilmu Pemerintah Indonesia, 1982
- 9-Smoke, P., «Quality support facilities in the field of decentralization», Local Governance & Local Government, The project financed, by the European Union, 2015

## **B) Report**

1-Dichotomis, rationalities and strategies for power, TPR 78.

2-Bertrand Delanoë, Maire de Paris France Président de CGL, «Local decentralization and democracy in the world», La décentralisation et la démocratie locale le monde, Premier rapport mondial-cglu, 2008

# Challenges of the independence of local councils in the Iranian legal system

Parisa aleshagh\*

Faramarz atriyan\*\*

Mohammad Mehdi ghamamy\*\*\*

## Abstract:

The independence of local councils does not simply mean giving Enterprise to parts of the land such as cities, villages, etc. Rather, it means having the legal personality of public rights and having a degree of power and authority so that they can fulfill the serious duties and needs provided for in the constitution of the country and there is no obstacle for them. The lack of independence of local councils in performing their duties has faced them with a serious challenge, which's largely due to the centralized political system of the country. Because in a centralized system the central government and the councils are closely related. The greater the dependence of local councils on the central government, the wider the scope of central government oversight. The origin of the central government's oversight powers should be sought in constitutional principles and common law. This article intends to answer the question of what are the obstacles to the independence of local councils with a descriptive-analytical and practical method and take a leap to improve the efficiency of local councils by rooting out and examining the problems and challenges step by step. This requires long-term structural, legal, educational programs, including educational programs, law reform, culture building and local institutionalization.

**Keywords:** Decentralization, Independence of local councils, Management of local affairs, Oversight of the central government and the constitution, Constitution of Law

---

\*. PHD student in Law, Department of Public Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University of Iran  
parisa.al1802@gmail.com

\*\* . Assistant Professor, Department of Public Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University of Iran  
(Corresponding Author).atrian.f.1001@gmail.com

\*\*\*. Assistant Professor, Department of Public and International Law, Imam Sadegh University  
mmghamamy@gmail.com