

## هم‌سنجی صلاحیت و اداره شورای شهر با مجلس شورای اسلامی و معرفی الگوی شایسته

محمد مظهری<sup>۱</sup>

رضا حسین زاده<sup>۲</sup>

سید علی موسوی<sup>۳</sup>

### چکیده

اصل هفتم قانون اساسی ایران، شوراهای محلی را در ردیف مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دانسته است. مشارکت در تصمیم‌گیری و اداره کشور مستلزم وجود اختیار و قدرت است. از آن جایی که شوراهای محلی در واقع، پارلمان محلی اند، باید دید آیا شوراهای محلی مانند مجلس شورای اسلامی، واجد اختیارات و قدرت کافی برای ایفای این نقش اساسی و بنیادین خود هستند و چگونه می‌توان از مجلس شورای اسلامی، الگویی مناسب برای حکمرانی بهتر شوراهای محلی به دست آورد؟

برای روشن‌تر شدن مطلب، نگاهی گذرا به تشابه‌ها و تفاوت‌های شوراهای محلی و مجلس شورای اسلامی ضروری است. در قالب مقرراتی که هم‌اکنون لازم‌الاجراست، شوراهای محلی از لحاظ مقید بودن همه مصوبات به موافقت با موازین اسلام، انتخاب مستقیم توسط مردم، جنبه مشورتی و نظارتی داشتن و عضویت اقلیت‌های مذهبی همانند مجلس شورای اسلامی است. این در حالی است که با ملاحظه مقررات مربوط به مجلس شورای اسلامی درمی‌یابیم که از جنبه حدود وضع مصوبات، صلاحیت، علنی بودن، سلب عضویت و انحلال با مجلس شورای اسلامی قابل مقایسه نیستند. در نوشتار حاضر با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و شیوه کتاب‌خانه‌ای به این نتیجه می‌رسیم که بهبود الگوی حاکم بر اداره شورای شهر از رهگذر الگوبرداری از مجلس شورای اسلامی و اعمال برخی الگوهای نوین امکان‌پذیر است.

**واژگان کلیدی:** الگوهای شایسته، شورای شهر، قانون اساسی، قانون شوراهای محلی، مجلس شورای اسلامی.

۱. استادیار دانشگاه تبریز، (نویسنده مسئول)، m.mazhari@tabrizu.ac.ir

۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز، کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه تهران، r.hosseinzadeh@ut.ac.ir

۳. وکیل دادگستری، seyed.ali.moosaviii@gmail.com

## مقدمه

تشکیل سازمان‌های جمعی و دموکراتیک برای شهرها در ایران، سابقه‌ای صدساله دارد و در گذشته، تجربه‌هایی چون «انجمن بلدی» و «انجمن شهر» وجود داشت، اما حیات آن‌ها در مدیریت شهری بی‌دوام و ناپایدار بود. در راستای درک علل بی‌ثباتی نهادهای دموکراتیک شهری، بررسی تاریخی موضوع بیانگر این واقعیت است که تا پیش از ورود به دوران مدرن، هیچ‌یک از بازیگران اصلی مدیریت شهری در ایران، ماهیتی دموکراتیک نداشته‌اند. شهرهای اسلامی بر خلاف شهرهای اروپایی، خودمختاری سیاسی نداشتند و تابع نماینده شاه یا حاکم بودند. در مجموع، می‌توان گفت تا پیش از انقلاب مشروطه، در شهرهای ایران، نهادهای منتخب مردم برای اداره امور وجود نداشت و مدیریت شهری در اختیار نمایندگان حاکمان بود.

با ورود به دوران مدرن که آن را می‌توان سرآغاز سده ۱۳۰۰ خورشیدی دانست، در عرصه مدیریت شهری نیز تحولاتی اتفاق افتاد و سازمان‌های اداری مدرن برای اداره امور شهرها در قالب شهرداری‌ها تشکیل شد. با این وجود، این سازمان‌ها با توجه به ماهیت مطلقه حاکمیت در دوران پهلوی و سیاست «نوسازی از بالا» به شدت به دولت مرکزی به ویژه وزارت کشور وابسته بودند. توسعه‌نیافتگی سیاسی در دوره پهلوی سبب شد ساختارهای کلان و خرد مشارکت سیاسی یعنی مجلس شورای ملی و انجمن‌های شهر هیچ‌گاه نتوانند کارآیی لازم را داشته باشند. آن‌ها به آسانی تسلیم قدرت دولت شده بودند و استقلال و آزادی عمل نداشتند. دخالت مقامات حکومت مرکزی در انتخابات محلی و محدود بودن اختیارات انجمن‌های شهر نیز موجب شد این سازمان‌های بی‌بهره از ماهیتی دموکراتیک، در عرصه توسعه شهری نیز اثرگذاری لازم را نداشته باشند.<sup>۱</sup>

از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی ایران، ایجاد شوراهای اسلامی است که یکی از مظاهر دموکراسی و حاکمیت مردم به شمار می‌رود. هدف از تشکیل این شوراهای، شرکت دادن مردم در اداره امور جامعه است، از پایین‌ترین سطح جامعه تا بالاترین سطح آن (روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان تا کشور) تا مردم به اداره امور شهر و محلی که در آن زندگی می‌کنند، علاقه‌مند شوند و نسبت به

۱. صبوری کاشانی، منوچهر، «تصمیم‌گیری و مشارکت: بررسی انجمن‌های شهر در نظام کنونی عدم تمرکز»، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، شماره ۳۰، ۱۳۵۴، ص ۳۰.

آن، احساس شخصیت و مسئولیت کنند. به علاوه از این طریق، زمینه بحث و گفت‌وگو در سطح محلی و ملی برای همه افراد و گروه‌ها فراهم می‌گردد و مسائل و مشکلات اجتماعی به روشنی و به دور از غرض‌ورزی انتقادی، مطرح و راه‌حل‌های مناسب و سازنده برای آن‌ها پیدا می‌شود. اگر به جایگاه شوراها در سراسر کشور نظری بیافکنیم، به این نتیجه خواهیم رسید که شوراها با گذشت بیش از بیست سال از شروع به کارشان، تاکنون در جایگاه واقعی خود قرار نگرفته‌اند و در عمل فقط جانشین وزارت کشور در سال‌های قبل شده‌اند. این در حالی است که به نظر می‌رسد تمام تلاش شوراها باید این باشد که حضور و مشارکت مردم را در توسعه و عمران شهرها نهادینه کنند. تلاش شوراها برای دستیابی به اختیارات بیش‌تر باید صرفاً به منظور فراهم آوردن زمینه‌های حضور مردم باشد، نه این‌که اختیاراتی به دست بیاورند و خودشان، شهر را اداره کنند.<sup>۱</sup>

با نگاهی به قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی<sup>۲</sup> مشخص می‌شود که در برخی از موارد، نقص قانونی موجب اختلال‌هایی در نظام شورایی ایران گردیده است. برای مثال، به موجب ماده ۱۷ قانون شوراها، مصوب ۱۳۶۱، شوراها دارای شخصیت حقوقی بودند و حق اقامه دعوا علیه اشخاص حقیقی یا حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را داشتند. با وجود این‌که شخصیت حقوقی مستقل و مجزای شوراهای اسلامی از مواد مختلف قابل استنباط است،<sup>۳</sup> این موضوع در قانون ۱۳۷۵ مسکوت مانده است. هم‌چنین در ماده ۱۸ اصلاحیه قانون شوراها، مصوب ۱۳۶۵، تمامی اداره‌ها و سازمان‌های وابسته به دولت مکلف شده بودند که در صورت درخواست، تمامی اطلاعات لازم و مرتبط با وظایف شورا را در اختیار شورا قرار دهند. این الزام نیز در قانون شوراهای ۱۳۷۵ حذف شده است.

اصل هفتم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی را در کنار شوراهای محلی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور شمرده است. سؤال کلیدی که از مطالعه این اصل به ذهن می‌رسد، این است که

۱. نوروزی، غلام‌رضا، «آسیب‌شناسی شوراها»، ماه‌نامه شهرداری‌ها، شماره ۳۰، ۱۳۸۰، ص ۳۲.

۲. از این پس، برای اختصار، «قانون شوراها» به کار خواهد رفت و در صورت استناد به نسخه‌های قبلی، سال تصویب نیز ذکر می‌شود.

۳. فقیه لاریجانی، فرهنگ، «دوگانگی شخصیت حقوقی شورای شهر و شهرداری: آسیب‌شناسی ساختاری نهاد محلی در ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱۴۰۱، ۴، ص ۲۱۰۴.

آیا خبرگان قانون اساسی هنگام تهیه و تدوین این قانون قصد داشتند شوراهای محلی را مانند مجلس شورای اسلامی قلمداد کنند و شأن قانون‌گذاری (محلی) برایش در نظر بگیرند؟ لازمه درک جایگاه شوراهای در قانون‌گذاری و تبیین ماهیت آن‌ها به عنوان مبنایی برای پیش‌بینی سازو کارهای اجرایی این است که حوزه اختیارات شوراهای، فلسفه وجودی آن‌ها و دایره شمول الزام‌های ایجادشده توسط آن‌ها بررسی شود. به نظر می‌رسد اصل هفتم قانون اساسی در پی آن نیست که شوراهای را در عرض مجلس شورای اسلامی قرار دهد، اما این دو نهاد در ویژگی‌های اساسی با یکدیگر تشابه دارند. شوراهای نیز مانند مجلس شورای اسلامی، یکی از راهکارهای اعمال حاکمیت مردم (مقرر در اصل ۵۶ قانون اساسی) هستند و با این‌که به روشنی در مجموعه هیچ یک از قوای سه‌گانه جای نمی‌گیرند، آن قدر اهمیت دارند که فصل هفتم قانون اساسی پس از قوه مقننه به موضوع شوراهای اختصاص یافته است.

این مقاله با نگاهی انتقادی به وضع موجود شوراهای در پی آن است تا وجوه تشابه و تفاوت و هم‌چنین خلأهای قانونی موجود در قوانین عادی کشور را در مقایسه میان شوراهای اسلامی و مجلس شورای اسلامی بررسی کند. از این رو، شوراهای اسلامی با مجلس شورای اسلامی مقایسه می‌شود که هر دو، نهادی قانون‌گذار در معنای عام کلمه هستند و تصمیم‌گیرنده لازم‌الاجرا می‌گیرند. از طرف دیگر، مجلس و شورای شهر بر نهادی اجرایی (دولت و شهرداری) نظارت دارند و از این نظر نیز قابل مقایسه و هم‌سنجی‌اند. تفاوتشان هم در این است که مجلس شورای اسلامی در بعد ملی و شوراهای در بعد محلی تصمیم‌گیرنده لازم‌الاجرا می‌گیرند و بر دستگاه اجرایی متناظر نظارت دارند. پس با این بیان، سؤال اصلی مقاله این است که در چه مواردی بین شوراهای اسلامی شهر و مجلس شورای اسلامی تشابه و تفاوت وجود دارد؟ آیا با تسری برخی از پیش‌بینی‌های قانون اساسی برای ایجاد شفافیت در مجلس شورای اسلامی به شوراهای محلی می‌توان کارکرد مناسب‌تری به لحاظ شفافیت برای این شوراهای متصور شد؟

هدف این پژوهش آن است که نشان دهد شوراهای محلی و مجلس شورای اسلامی با تکیه بر مبانی مشابهی از جمله انتخاب مستقیم توسط مردم و وجهه شوری در تصمیم‌گیری‌ها، کارکردهای مشابهی دارند. عمده‌ترین این کارکردها، اعمال نظارت از طریق ایجاد الزامات حقوقی و تصمیمات لازم‌الاجراست که در دو سطح ملی و محلی صورت می‌گیرد. برای مثال، عمده‌ترین مسئله شوراهای اسلامی شهر (دست کم در کلان‌شهرها)، نداشتن پوشش زنده خبری در رسانه‌هاست که موجب دور ماندن فضای جلسات

شوراهای شهر از نظارت عامه و فاصله گرفتن از اصل شفافیت می‌شود. اصل شفافیت، یکی از مبانی مهم و از لوازم حکومت مطلوب و آثار حاکمیت قانون به شمار می‌آید. در این مقاله، موارد تشابه شوراهای اسلامی شهر و مجلس شورای اسلامی، وجوه تمایز شوراهای اسلامی شهر و مجلس شورای اسلامی و در نهایت، الگوهای شایسته برای توسعه نظام عدم تمرکز در کشور بررسی می‌شود.

## گفتار اول. شباهت‌های شوراهای اسلامی شهر و مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی به عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور مشابهت‌هایی با هم دارند که این دو نهاد را به هم نزدیک می‌سازد. با بررسی این مشابهت‌ها می‌توان برای به دست آوردن الگوی شایسته برای اداره شورای شهر گام برداشت. مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی از نظر قانونی در این موارد مشابه یکدیگرند:

### بند اول. مفید بودن همه مصوبات هر دو شورا به موازین اسلام

مهم‌ترین قید و محدودیت قانون‌گذاری شوراها در اصل ۱۰۵ قانون اساسی مقرر شده است که تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد. موازین اسلام، معیار اساسی برای سنجش مشروعیت قوانین و مقررات و هر قاعده الزام‌آور در نظام جمهوری اسلامی ایران است که وفق اصل چهارم قانون اساسی بر عموم یا اطلاق همه اصول قانون اساسی و قوانین کشور حاکم است. بر این اساس، مصوبات شوراها نیز به عنوان ضوابط و مقررات الزام‌آور نباید مخالف موازین اسلام باشند. از سوی دیگر، این مصوبات نباید با قوانین کشور مخالف باشند. قانون اساسی فقط به لزوم مخالفت نداشتن تصمیمات شورا با موازین اسلام و قوانین اشاره کرده، ولی ماده ۹۰ قانون شوراها، مغایرت نداشتن مصوبات آن با قوانین و مقررات کشور و خارج نشدن از محدوده وظایف و اختیارات شوراها را امر الزامی دانسته است.<sup>۱</sup> با این وصف، مصوبات شوراها نمی‌بایست با مصوبات

۱. ماده ۹۰: «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 قوانین 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

هیئت وزیران نیز مخالف باشد.

هم‌چنین وضع مصوبه توسط شوراهای به وظایف و اختیارات مصرّح آن‌ها در قوانین و مقررات محدود شده است. البته از اصل هفتم و اصل یک‌صدم قانون اساسی این‌گونه مستفاد می‌گردد که اصل بر صلاحیت عام شوراهای در تصمیم‌گیری است، اما این موضوع در قوانین عادی به اصل عدم صلاحیت و رعایت اختیارات و وظایف مصرّح در قوانین تنزل یافته است. اضافه کردن مقررات به عنوان مبنایی برای قانونی بودن مصوبات شوراهای، در رویه اجرایی در عرصه حقوق اداری چالش‌برانگیز خواهد بود. آیا اطلاق عبارت «مقررات»، همه مصوبات الزام‌آور کشوری از جمله بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها را در بر می‌گیرد یا منحصر به مصوبات هیئت وزیران است یا مراد قانون‌گذار از وظایف و اختیارات، محدود به وظایفی است که در قانون شوراهای به تبیین روابط شورای شهر و شهرداری یا شورای روستا و دهیاری می‌پردازند؟ در این صورت، جایگاه شوراهای از لحاظ وضع مصوبه در نظام حقوقی فعلی، تقلیل مبنایی مقرر در قانون اساسی به شورای شهرداری و شورای دهیاری آن‌هم با اختیار قانون‌گذاری بسیار محدود خواهد بود.<sup>۱</sup>

طبق ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی ماده ۹۰ قانون شوراهای، هیئت تطبیق، مکلف به نظارت بر مصوبات شوراهای اسلامی شهر از نظر رعایت قوانین و مقررات و حدود صلاحیت است. در قانون عادی از نظارت بر مغایرت نداشتن مصوبات شوراهای اسلامی شهر با موازین شرعی به صراحت صحبت نشده، اما مستند به اصل ۴ قانون اساسی، تشخیص این امر نیز بر عهده فقهای شورای نگهبان است. به موجب اصل ۷۲ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نیز از وضع قوانینی که با مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشند، منع شده است. در این راستا، اصول متعددی از قانون اساسی از جمله اصول ۴، ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ به صلاحیت نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس و قوانین و مقررات کشور اشاره دارد.

---

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 نماید، 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. فقیه لاریجانی، فرهنگ، حقوق روابط شورا و شهرداری، چاپ دوم، تهران: مجد، ۱۳۹۲، ص ۲۷.

## بند دوم. انتخاب مستقیم توسط مردم

شوراها به واسطه انتخابی بودن اعضا می‌توانند استقلال عمل داشته باشند که این امر، اقبال جامعه نسبت به شورا را در پی دارد. در موضوع مورد بحث باید گفت مشروعیت مردمی و انتخابی بودن نهاد عدم تمرکز بسیار اساسی و حیاتی است؛ یعنی این مردم هستند که در انتخاباتی آزاد و منصفانه، افراد مورد نظر خود را برای اداره شهر گزینش می‌کنند. بنابراین، اگر نهادهای عدم تمرکز، مشروعیت و منبع قدرت خود را از غیر مردم بگیرند، در واقع، نهاد عدم تمرکز نیستند. در این جا بحث مشروعیت دولت مرکزی نیز مطرح است و این می‌تواند باعث چالش دو مشروعیت (مشروعیت دولت مرکزی و مشروعیت دولت محلی) در درون یک حکومت بسیط باشد.<sup>۱</sup>

مطابق با اصل ششم قانون اساسی، «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکا آرای عمومی اداره شود». پس مشارکت در انتخابات آزاد و منصفانه از مصادیق مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که با برخورداری و اعمال حق رأی و حق انتخاب‌پذیری در انتخابات تبلور می‌یابد. اعضای شوراها مطابق با قوانین موضوعه مانند نمایندگان مجلس شورای اسلامی با آرای مستقیم و آزاد مردم انتخاب می‌شوند. آشکار است که شیوه انتخاب و نظارت بر انتخاب آن‌ها و حدود تکالیف و اقتدار آن‌ها طبق قانون با یکدیگر تفاوت دارد. با این حال، مبنای عمل هر دو و مشروعیت اقداماتشان، رویکردی مبتنی بر آرای مستقیم مردم است.

## بند سوم. تصمیم‌گیری به صورت مشورتی

این پرسش ساده، ابتدای ورود به مباحث عمیقی است که درک آن‌ها به روشن شدن فلسفه اولیه و موقعیت کنونی شوراهای شهر و روستا در سراسر کشور کمک می‌کند. این‌که شهروند با چه علمی و بر اساس کدام معیار به نامزد محبوب خود در شوراهای شهر و روستا رأی داده است یا می‌دهد؟ آیا مناسبات سنتی حاکم بر شوراها با فلسفه اولیه تشکیل آن‌ها مغایرت دارند یا نه؟ آیا بر اساس مناسبات سنتی می‌توان به نتایج مدرن رسید یا نه؟ همه این پرسش‌ها از لزوم بازخوانی مجدد

۱. حبیب‌نژاد، سید احمد، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، نشریه فقه و حقوق، شماره ۲۰،

دلیل تشکیل شوراهای شهر حکایت دارد.<sup>۱</sup> منظور و مقصود اساسی از تشکیل شوراهای کشوری، تحقق مشارکت مستقیم مردم در اداره امور اجتماعی است. حق مشارکت مردم در اداره کشور از طریق انتخابات ریاست جمهوری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری و از رهگذر اداره ارکان حکومتی، قانون‌گذاری و رهبری و نظارت بر آن‌ها محقق می‌شود. با انتخابات شوراهای اسلامی، این مشارکت جنبه محلی و منطقه‌ای می‌یابد و به دیگر امور مرتبط با نظام زندگی اجتماعی اتصال پیدا می‌کند.<sup>۲</sup> ترمینولوژی حقوق علاوه بر اشاره به معنای لغوی شورا به معنی مشورت کردن، به لحاظ اصطلاحی، آن را هیئتی دانسته است که صلاحیت شور و گرفتن تصمیم نسبت به امر یا اموری را دارا باشد.<sup>۳</sup>

صدر اصل هفتم با ذکر آیه ۳۸ سوره شورا و آیه ۱۵۹ سوره آل عمران بر ماهیت شورایی مجلس و شوراهای محلی تأکید می‌کند. در حقیقت، قانون اساسی با تأکید بر کلمه شورا در اصل هفتم صرفاً ذکر یک عبارت قانونی را اراده نکرده، بلکه به طور عام، هر هیئت متشکل از افراد صالح را در نظر گرفته است که مستند به مشورت و مشاوره تصمیم‌گیری می‌کند. تصمیم‌گیری جمعی، مبنای اساسی هر یک از این دو نهاد محسوب می‌شود. بر این اساس، وجوه تشابه بین شوراهای اسلامی و مجلس شورای اسلامی در ایجاد الزامات حقوقی و وضع قواعد، همانندی‌هایی را پدید آورده است. این مشابهت‌ها برخاسته از ذات مشابه این دو نهاد است که کارکردهای همسانی را نیز اقتضا می‌کند. مردم، مشروعیت این دو نهاد را به صورت مستقیم اعطا می‌کنند. بنابراین، ارجحیت و اولویت تصمیمات آن‌ها بر نهادهای اجرایی، واضح و مبرهن است. دلیل این ادعا را می‌توان به جایگاه ویژه شوراهای محلی نزد قانون اساسی در اصل ۱۰۳ مربوط دانست. این در حالی است که در هیچ یک از اصول قانون اساسی، شوراها ملزم به رعایت تصمیم‌های استانداران، فرمانداران، بخشداران و دیگر مقامات کشوری در سطح محلی و ملی نشده‌اند که نشان‌دهنده جایگاه برجسته شورا در آیین قانون اساسی است. شوراها نیز مانند مجلس شورای اسلامی، قانون وضع می‌کنند و مصوبات آن‌ها موجد حق و تکلیف و نظام حقوقی خاص و مشخص است.

۱. مظهری، محمد، حقوق شهری، تهران: آیدین، ۱۳۹۶، ص ۹۲.

۲. نوروزی، غلام‌رضا، «وظایف قانونی شوراها»، ماه‌نامه شهرداری‌ها، شماره ۲۸، ۱۳۷۸، صص ۳۲-۳۳.

۳. جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۲، ص ۳۹۵.

## بند چهارم. جنبه نظارتی

مجلس شورای اسلامی از مهم‌ترین مصادیق نهاد شورا در نظام حقوقی ایران است. کارویژه نظارت نیز در نظام‌های حقوقی معاصر، از مهم‌ترین وظایف مجالس در کنار قانون‌گذاری است.<sup>۱</sup> این اختیار را می‌توان ناشی از اصل تفکیک قوا دانست که نظارت قوا بر یکدیگر را برای تعدیل اختیارات و قدرت قوا لازم و ضروری می‌داند. موارد نظارتی مقرر در قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی را به این صورت بیان کرده‌اند: نظارت تأسیسی شامل نظارت بر تشکیل دولت (اصل ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی)، نظارت اطلاعاتی شامل کمیسیون اصل ۹۰ (اصل ۹۰ قانون اساسی)، سؤال از وزرا و رئیس جمهور (اصل ۸۸)؛ حق تحقیق و تفحص (اصل ۷۶ قانون اساسی)؛ نظارت استصوابی؛ نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی (اصل ۷۷ قانون اساسی)، نظارت بر تغییر خطوط مرزی (اصل ۷۸ قانون اساسی)، نظارت بر حالت‌های فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری (اصل ۷۹ قانون اساسی)، نظارت بر صلح دعوی مالی دولت و یا ارجاع آن‌ها به دآوری (اصل ۱۳۹ قانون اساسی)، نظارت بر دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات به خارجیان (اصل ۸۱ قانون اساسی)، نظارت بر قرض و استقراض دولتی و استخدام کارشناسان خارجی و فروش بناها و اموال دولتی (اصول ۸۰ و ۸۲ و ۸۳ قانون اساسی)؛ نظارت مالی شامل نظارت بر تدوین بودجه (اصل ۵۲ قانون اساسی)، نظارت بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات (اصل ۵۴ قانون اساسی)؛ نظارت سیاسی شامل طرح مسئولیت سیاسی رئیس جمهور و وزرا در مقابل مجلس (اصول ۱۲۲ و ۱۳۷ قانون اساسی)، حق سؤال و استیضاح وزرا و رئیس جمهور (اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی)<sup>۲</sup> مشاهده می‌شود که کارکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی که از مهم‌ترین نهادهای شورایی در نظام حقوقی ایران است، به صورت گسترده‌ای شناسایی و مقرر شده است.<sup>۳</sup>

این در حالی است که در شوراهای محلی نیز نقش نظارت وجود دارد و ضمانت اجرای آن در ماده

۱. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، ۱۳۸۳، ص ۲۲.

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)، چاپ بیست و سوم، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ص ۱۵۹.

۳. اصلانی، فیروز و علی سهراب‌لو، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳، ۱۳۹۴، ص ۴۱۹.

۸۳ قانون شوراها قابل مشاهده است. امر نظارت در مورد شوراهای محلی به صراحت و روشنی در قانون اساسی و قانون شوراها<sup>۱</sup> مقرر گشته و بر آن بسیار تأکید شده، به نحوی که مقنن اساسی در فصل هفتم در کنار ذکر دیگر صلاحیت‌های شوراهای محلی به نقش نظارتی این شوراها توجه خاص نشان داده است. اصل یک‌صدم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «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 می‌پذیرد». مقنن اساسی در این اصل، جایگاه نظارتی شوراهای محلی را در اداره امور اقتصادی، اجتماعی و رفاهی بیان می‌کند و در اصل یک‌صدم و یکم نیز نظارت بر اجرای هماهنگ برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها را یکی از وظایف شورای عالی استان‌ها می‌داند.<sup>۲</sup>

### بند پنجم. عضویت اقلیت‌های دینی

مطابق اصل ۶۴ قانون اساسی، اقلیت‌های مذهبی می‌توانند پنج نماینده در مجلس شورای اسلامی داشته باشند. مجلس شورای اسلامی که به فرموده امام خمینی (ره) در رأس امور قرار دارد، در همه ادوار خود این حق قانونی را برای اقلیت‌های جامعه ایرانی رعایت کرده است. تبصره ۱ ماده ۳۰ قانون

---

۱. در ماده ۸۳ قانون شورای‌های اسلامی، چنان‌چه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند، ابتدا توسط رئیس شورا، موارد را به صورت روشن به شهردار تذکر خواهند داد. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت سؤال مطرح می‌شود که در این صورت، رئیس شورا سؤال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار، موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق‌العاده شورا و پاسخ به سؤال می‌باشد. چنان‌چه شهردار از حضور استنکاف ورزیده یا پاسخ‌وی قانع‌کننده تشخیص داده نشود، طی جلسه دیگری، موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به امضای یک‌سوم اعضای شورا رسیده باشد، ارائه می‌شود. فاصله بین ابلاغ تا تشکیل جلسه که از طرف رئیس شورا تعیین خواهد شد، حداکثر ده روز خواهد بود. شورا پس از طرح سؤال یا سوالات و جواب شهردار، رأی موافق یا مخالف خواهد داد. در صورتی که شورا با اکثریت دوسوم کل اعضا رأی مخالف دهد، شهردار از کار، برکنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد. تبصره: در فاصله بین صدور رأی عدم اعتماد و برکناری شهردار و یا خاتمه خدمت شهردار تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد، یکی از کارکنان شهرداری با انتخاب شورای شهر، عهده‌دار و مسئول اداره امور شهرداری خواهد بود.

۲. اصلانی و سهراب‌لو، پیشین، ص ۴۲۰.

شوراها نیز به صراحت بر حضور نمایندگان اقلیت‌های دینی شناخته شده در شوراهای اسلامی شهر تأکید ورزیده است.<sup>۱</sup> لازم به توضیح است در پی صدور رأی شعبه ۴۳ دیوان عدالت اداری و پی‌گیری‌های نافرجام، در نهایت، موضوع عضو تعلیق شده اقلیت زرتشتی دوره پنجم شورای اسلامی شهر یزد به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار گردید و در تاریخ ۳۰ تیر ۱۳۹۷ پس از ماه‌ها رفع تعلیق گردید و وی دوباره بر کرسی شورای اسلامی شهر یزد تکیه زد. به موجب مصوبه مجمع: «ماده ۱- یک تبصره به عنوان تبصره یک به ماده ۳۰ (۲۶) قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ به شرح ذیل الحاق می‌شود: تبصره ۱: اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی به جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند. ماده ۴ این قانون از زمان برگزاری انتخابات دوره پنجم شوراهای اسلامی شهر و روستا لازم‌الاجرا می‌باشد».

بدیهی است زمانی که قانون‌گذار اساسی در مجلس شورای اسلامی که بالاترین و مهم‌ترین مجلس در جمهوری اسلامی ایران تلقی می‌شود، حضور اقلیت‌ها را در کنار دیگر نمایندگان مسلمان، بی‌اشکال قلمداد می‌کند، به طریق اولی، شورای اسلامی شهر که موظف است طبق اصل ۱۰۵ قانون اساسی همیشه مطابق موازین اسلام و قوانین کشور تصمیم بگیرد، باید در صورت تمایل نمایندگان اقلیت‌های مذهبی به نامزدی، حضور آن‌ها را در شهر مغتنم شمارد. البته در خصوص پرونده عضو شورای شهر یزد، شورای نگهبان در نظر خود به تاریخ ۱۳۹۶/۱/۲۳ در مورد مغایرت تبصره ماده ۲۶ قانون شوراها (ماده ۳۰ فعلی) با منطوق اصل ۱۳ قانون اساسی<sup>۲</sup> و مفهوم اصل ۱۲ قانون اساسی<sup>۳</sup> و اصول ۱۰۰ و ۱۰۵ قانون اساسی، به مصوبات شوراها توجه داشته و نه مصوب (تصویب‌کننده) و مشخصاً

۱. بیگی، جمال و محمدحسن فرخی، «بازشناسی حقوق اقلیت‌های مذهبی در حکومت اسلامی با تأکید بر حق انتخاب دین و آزادی عقیده»، اولین همایش ملی پژوهش‌های نوین در حوزه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی ایران (تهران)، ۱۳۹۴، ص ۱۰.

۲. «ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند».

۳. «دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری 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 شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب».

به مسئله کنترل نشدن مصوبات شوراهای اسلامی شهر توسط شورای نگهبان از نظر مغایرت نداشتن با شرع تمسک کرده است. البته هر دو اصل ۱۳ و ۱۰۵ قانون اساسی نیز ناظر به مصوبات است نه مقام تصویب‌کننده (مصوّب).

اگر مصوبات، ملاک امر باشد که هست، هم در مجلس، نماینده غیر مسلمان و اثرگذار بر اهمّ تصمیمات، حضوری قانونی دارد و هم تئوری مطرح و غالب در فقه، امکان وکالت به غیر مسلمان را منع نمی‌کند. در مبحث وکالت، نظر مشهور فقها آن است که مسلمان بودن وکیل شرط نیست. بنابراین، وکیل شدن کافر، بلکه مرتد، اگرچه فطری باشد، از طرف مسلمان یا کافری دیگر صحیح است، مگر این‌که وکالت در موردی باشد که انجام آن توسط کافر صحیح نیست، مانند خریدن قرآن کریم برای کافری دیگر یا جایی که مخاصمه علیه مسلمانی بوده و قرار است کافری که وکیل شده است، از آن مسلمان استیفای حق کند.<sup>۱</sup> هم‌چنین اصولاً و مطابق دیدگاه نزدیک‌تر به صواب، نفی سبیل در مسائل کلان مطرح می‌شود و نه مسائل جزئی و موردی. پس باید روی مصوّب (آن‌چه تصویب می‌شود) تمرکز کرد، نه مقام تصویب‌کننده.

### بند ششم. تصویب بودجه

از دیگر اشتراکات میان مجلس و شوراها، تصویب بودجه است. مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌گردد. قانون‌گذار در بند دوازدهم ماده ۸۰ قانون شوراها نیز تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و حتی مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری را (البته با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها) بر عهده شورای شهر گذاشته است.

در این‌جا اختیارات بودجه‌ای شورای شهر حتی از مجلس شورای اسلامی نیز فراتر رفته؛ زیرا قانون‌گذار اختیار اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه را نیز به شورا واگذار کرده است. در حالی‌که مجلس شورای اسلامی چنین حدّی از اختیار و آزادی عمل را ندارد. برابر با نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۵۲، به شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ تاریخ ۱۳۷۸/۰۵/۲۴: «...». تغییر در ارقام بودجه به نحوی

۱. نک: طباطبایی، سید محمدکاظم، تکملة العروة الوثقی (جلد ۱)، چاپ اول، قم، ناشر: مکتبه الدواری، ۱۴۱۴، ص ۱۲۸.

که در کل بودجه تأثیر بگذارد، به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان پذیر نیست. ۲. تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.» بر اساس نظریه تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۳۱ نیز «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد...»<sup>۱</sup>. بنابراین، در خوش بینانه‌ترین حالت، مجلس شورای اسلامی، اختیار اصلاحات جزئی را خواهد داشت، آن هم بدون این‌که به شاکله بودجه لطمه‌ای وارد گردد. البته اختیار شورای شهر نیز محدود به رعایت آیین نامه مالی شهرداری‌هاست.

شورای شهر، تفریغ بودجه را نیز بر عهده دارد. در این خصوص، مجلس شورای اسلامی هم گزارش تفریغ بودجه را بررسی و بر آن نظارت می‌کند، ولی صادرکننده آن نیست. اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی، دیوان محاسبات را مسئول رسیدگی به حساب همه وزارت خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و تمام دستگاه‌هایی قرار داده است که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و گزارش تفریغ بودجه نیز از جمله وظایف این دیوان است.

## گفتار دوم. وجوه تمایز شوراهای اسلامی شهر و مجلس شورای اسلامی

اکنون اختلافات و تفاوت‌های این دو نهاد تصمیم‌ساز با همدیگر را بررسی می‌کنیم تا از این رهگذر، راهی برای اصلاح کاستی‌ها و تقویت نقاط قوت این نهاد محلی در اداره امور محلی بیابیم. تفاوت‌های این دو مجلس ملی و محلی را به این ترتیب می‌توان برشمرد:

### بند اول. حدود وضع مصوبات

مجلس شورای اسلامی در مهم‌ترین وظیفه خود یعنی قانون‌گذاری به مقتضای اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت عام دارد و می‌تواند در عموم مسائل، قانون وضع کند. البته در تحلیل قلمرو صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی باید توجه کرد که اولاً حکم مندرج در اصل ۷۱ قانون اساسی، ناظر بر تصریح به صلاحیت اختیاری مجلس در قانون‌گذاری است. بر این اساس، در موضوعاتی که

۱. فتحی، محمد و کاظم کوهی اصفهانی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷، صص ۸۱ و ۸۵.

مجلس به موجب اصل یادشده احراز ضرورت کند، پس از ابتکار طرح یا لایحه مجاز در قانون‌گذاری و قاعده‌سازی هنجاری خواهد بود. این صلاحیت جزء صلاحیت‌های تخییری مجلس است و علی‌الاصول در اعمال چنین صلاحیتی، تکلیف حقوقی وجود نخواهد داشت. به علاوه باید توجه داشته باشیم در صورت احراز ضرورت قانون‌گذاری در راستای اصل ۷۱، صلاحیت تقنینی مجلس ماهیتاً به اموری تعلق خواهد گرفت که شأنیت امر تقنینی را داشته باشند. ویژگی‌هایی هم چون آمرانه و الزام‌آور بودن به مثابه اوصاف ذاتی نهاد قانون‌تلقی می‌شوند و لازم است که همه مصوبات تقنینی مجلس واجد دو وصف پیش‌گفته باشند. از حیث افراد موضوع قانون‌گذاری نیز مجلس باید در حدودی که به صلاحیت‌ها و حیطه‌های مقررشده در قانون اساسی تجاوز نکند؛ یعنی «در حدود مقرر در قانون اساسی»، قانون وضع کند. بنابراین، مجلس نمی‌تواند به واسطه تصویب قانون، ساختار یا نهادی را از قانون اساسی کم یا اضافه کند یا صلاحیت‌ها و اختیارات تصریح‌شده در قانون اساسی را کاهش یا افزایش دهد.<sup>۱</sup>

یکی از مواردی که اختیار وضع مصوبه توسط شوراها را در مقایسه با مجلس متفاوت می‌سازد، دایره شمول و عرصه‌ای است که مقررات شوراها الزام می‌آفرینند. اولین نکته‌ای که به نظر می‌رسد، آن است که شوراها در حدود محلی، مقرراتی وضع می‌کنند، ولی مجلس در ابعاد ملی و کشوری، قانون ایجاد می‌کند. اصل یک‌صد و سوم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها، ملزم به رعایت تصمیم‌های آن‌ها هستند». مشابه مضمون این اصل از قانون اساسی، در ماده ۱۰۴ مکرر ۶ قانون شوراها (اصلاحی ۸۲/۷/۶) تکرار شده است. مفاد این اصل بیانگر آن است که شوراها در حوزه محلی مقررات وضع می‌کنند و دامنه شمول آن‌ها منحصر به محدوده عملکردشان است. در مقابل، مجلس شورای اسلامی که از منتخب نمایندگان ملت در تمام سطوح تقسیمات کشوری تشکیل شده است، در معیار ملی و کشوری قانون‌گذاری می‌کند.

۱. جواهری طهرانی، محمد، «شرح مبسوط قانون اساسی شرح اصل هفتاد و یکم قانون اساسی»، گزارش پژوهشی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، ص ۲۸.

## بند دوم. حدود صلاحیت این دو شورا

تحقق شوراهای با هر رویکردی که صورت بپذیرد، به این بستگی دارد که در چنین ساختارهایی باید قوانینی وضع شوند تا چگونگی روابط بین مقامات محلی و دولت مرکزی یا نمایندگان رسمی آن را در محل تنظیم کنند. در عین حال، قانون باید به نحوی تنظیم شود که سطح قانون‌گذاری شوراهای یا دولت‌های محلی از سطح قانون‌گذاری پارلمان رسمی کشور مشخص و متمایز شود. صلاحیت مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین، صلاحیتی عام است. مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است. هم‌چنین طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. عموم مسائل نیز همه زمینه‌ها را در بر می‌گیرد. در حقیقت، مجلس مختار است و قابلیت دارد در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، قواعد الزام‌آور وضع کند و تنها قانون اساسی است که این صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی را محدود می‌کند. مجلس موظف است در قانون‌گذاری، «حدود مقرر در قانون اساسی» را رعایت کند.

با این حال، مقنن اساسی علاوه بر مجلس شورا، نهادهای دیگری هم‌چون هیئت وزیران و مجلس خبرگان (تنها در حوزه وظایف و اختیارات) را نیز عهده‌دار و ذی‌صلاح در وضع قواعد و مقررات کلی و الزام‌آور دانسته است. از دیگر نهادهایی که در قانون اساسی برای وضع قواعد عام‌الشمول یا به عبارتی، وضع قانون در معنای عام، ذی‌صلاح شناخته شده‌اند، شوراهای محلی هستند که مطابق اصول قانون اساسی از این کارکرد برخوردار گشته‌اند. حقوق دانان و صاحب‌نظران بر سر کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول توسط شوراهای محلی مناقشه دارند. برخی با استناد به انحصار صلاحیت وضع قانون به مجلس شورای اسلامی و اصل تفکیک قوا، منکر این کارکرد برای دیگر نهادها از جمله شوراهای محلی گشته و کارکرد این نهاد را منحصر به نظارت و مشورت دانسته‌اند.<sup>۱</sup> برخی دیگر نیز با توجه به اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای محلی در نظام حقوقی کشورمان، صلاحیت قاعده‌گذاری این نهاد را در عداد کارکردهای تصمیم‌گیری شوراهای محلی معنا کرده‌اند.<sup>۲</sup> در مقابل

۱. عمید زنجانی، عباس‌علی، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، تهران: مجد، ۱۳۸۷، ص ۷۴.

۲. رستمی، ولی و مجتبی حسینی پور اردکانی، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق مدنی، شماره ۵، ۱۳۹۲، ص ۴۶.

این دو گروه، برخی معتقدند شوراهای محلی، صلاحیت وضع مصوبه در مفهوم عام آن را دارند.<sup>۱</sup> در حقوق اداری همواره مفهوم تصمیم یا مقررات‌گذاری محل بحث بوده است. برخی صاحب‌نظران، این مقررات‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های شوراهای اسلامی شهر را دارای ماهیت خاص و انفرادی می‌دانند.<sup>۲</sup> برخی دیگر با تقسیم‌بندی تصمیمات اداری به عام (اقدامات عام‌الشمول) و خاص (اقدامات انفرادی)، تصمیمات شوراهای محلی را در جرگه تصمیمات عام به شمار می‌آورند<sup>۳</sup> که می‌تواند در قالب اقدامات عام‌الشمول هم چون آیین‌نامه‌ها یا اقدامات انفرادی تبلور یابد. آنچه امروزه بیش‌تر از معنای تصمیم‌گیری برداشت می‌گردد و هر گاه که سخن از این مفهوم می‌رود، اقدامات انفرادی منظور است که در نظام حقوق اداری موضوعیت می‌یابد. این در حالی است که قانون‌گذاری به معنای وضع قواعد و مقررات عام و کلی است که قدرت ضمانت اجرا دارند. اختیارات و صلاحیت‌هایی که برای شوراهای محلی مقرر شده است، در موارد متعددی به وضع مقررات عام اشاره می‌کند که جدای از ماهیت انفرادی تصمیم‌گیری است. برای نمونه، اختیار وضع آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری و تصویب مقررات لازم برای اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت، آسایش عمومی و زیبایی شهر و لویح برقراری و لغو عوارض، صلاحیتی نیست که بتوان آن را در حوزه اختیارات تصمیم‌گیری دسته‌بندی کرد. این اختیارات در حوزه کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول (تقنین به معنای عام آن) قرار دارد و بی‌شک، در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون مصوب مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند. در واقع، برخلاف مجلس شورای اسلامی، حدود صلاحیت شورای شهر در وضع مصوبه بسیار محدودتر از آن است که آن را بتوان نهادی تقنینی تلقی کرد.

### بند سوم. علنی بودن و شفافیت جلسات

یکی از نشانه‌های سلامت و شفافیت اداره کشور، آگاه‌سازی مردم از امور جاری است. وقتی مردم، اداره کشور و شهرها را به نمایندگان خود سپرده‌اند، توقع دارند هم‌چنان‌که هنگام انتخابات، وعده‌های متعددی از نامزدهای کرسی‌های نمایندگی می‌شنوند، آنان بعد از نشستن بر کرسی‌ها

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، چاپ نهم، تهران: میزان، ۱۳۸۸، ص ۱۰۹.

۲. همان، ص ۲۸.

۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۷، ص ۳۳۱.

پی‌گیر مطالب وعده‌داده باشند، نه این‌که آن وعده‌ها را فراموش کنند. به این منظور، قانون اساسی در اصل شصت و نهم قانون اساسی بر علنی بودن جلسات مگر در موارد خاص و حالت اضطراری تأکید کرده است. مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن نیز در رسانه‌های کشور در دسترس ملت قرار گیرد. این اصل، شرایطی را تعیین کرده است که با رعایت آن‌ها، امکان برگزاری جلسه غیر علنی مجلس میسر می‌شود. در غیر این صورت، باید جلسات به صورت علنی برگزار شود. از جمله این شرایط می‌توان به وجود شرایط اضطراری، ضرورت رعایت امنیت کشور، تقاضای رییس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان اشاره کرد.

مصوبات این جلسه غیر علنی وقتی مورد تأیید است که اعضای شورای نگهبان در این جلسه حضور داشته باشند و مصوبات به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان مجلس رسیده باشد. در نهایت، این مصوبات باید بعد از برطرف شدن شرایط اضطراری به اطلاع عموم برسد. به نظر می‌رسد تمامی این سخت‌گیری‌ها برای آن است که تا حد امکان، جلسات مجلس شورای اسلامی علنی باشد تا مردم نیز از محتوا و تصمیمات نمایندگان خود در لحظه آگاه شوند. همانا این اصل از آثار افکار مترقی قانون‌نویسان صدر انقلاب اسلامی است.

در همین راستا، شوراهای اسلامی شهر نیز به واسطه وظایفی که در قبال شفافیت و اطلاع‌رسانی دارند، همانند مجلس شورای اسلامی هستند. بنابراین، با الگو قرار دادن اصل ۶۹ قانون اساسی می‌توان در خصوص شوراهای اسلامی شهر (دست کم در مراکز استان‌ها) می‌توان سازوکاری مشابه برای اطلاع‌رسانی در نظر گرفت و مشروح جلسات هفتگی شوراهای اسلامی شهر را به اطلاع عموم شهروندان آن شهر رساند. سال‌های متمادی است که رادیویی مخصوص در مراکز استان‌ها تأسیس شده و در حال خدمات‌رسانی است.

اگر به فواید شفافیت و اطلاع‌رسانی نظر افکنیم که لازمه وجود هر حکومت دموکراتیک به حساب می‌آید، انتشار مشروح جلسات شوراهای اسلامی شهر (دست کم در کلان‌شهرها یا مراکز استان‌ها)، فواید بسیاری برای آن شهر خواهد داشت. بدیهی است برای جلسات غیر علنی شوراهای اسلامی شهر نیز می‌توان دستورالعملی مشابه آن‌چه برای مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است، تهیه و تصویب کرد. گفتنی است شورای اسلامی شهر مشهد از بدو شروع به کار دوره پنجم خود، هر

هفته، جلساتش را به صورت زنده و بدون هیچ‌گونه مشکلی از طریق فضای مجازی پخش می‌کند.<sup>۱</sup>

## بند چهارم. سلب عضویت

در واقع، شوراهای محلی، واحدهای عدم تمرکز سرزمینی هستند که با توجه به دارا بودن شخصیت حقوقی مستقل، برای اداره امور خود، اموال و امکانات مادی دارند، از نیروی انسانی و نیز مدیریت خاص برای خود در قالب بودجه محلی برخوردارند، موضوع حقوق و تکالیف قرار می‌گیرند و می‌توانند به عنوان خواهان به دادگاه شکایت کنند و به عنوان طرف شکایت فراخوانده شوند. با استفاده از تمام این عناصر می‌توان این واحدها و نهادهای محلی را در اموال، نیروی انسانی، بودجه، حقوق و تکالیف، مستقل از دولت مرکزی دانست. از این رو، به اقتضای اختیاراتی که به آن‌ها واگذار می‌شود، لازم است مراقبت شود تا از حدود اختیارات محوله خارج نشوند. به این منظور، برای اطمینان‌یابی از صحت عملکرد و جلوگیری از انحراف احتمالی اعضای شوراهای از حدود صلاحیت‌های پیش‌بینی شده، وجود نهاد یا نهادهایی به منظور نظارت همه‌جانبه بر آن‌ها ضروری است.

اعمال نظارت به منظور حمایت از منافع عمومی، جلوگیری از تعدی واحدهای غیر متمرکز در اعمال صلاحیت‌های خود و ناهماهنگی این نهادها با آهنگ کلی اداره کشور، ایجاد وحدت نظر در اداره امور عمومی و حفظ حقوق شهروندی در مقابل اعمال واحدهای نامتمرکز صورت می‌پذیرد. در قانون اساسی و قانون عادی، تمهیدات لازم برای اعمال این نظارت در نظر گرفته شده و ضمانت اجراهای مؤثری هم برای آن مقرر شده است که می‌توان در عنوان نظارت بر اعضا به آن اشاره کرد.<sup>۲</sup> مطابق ماده ۹۲ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) قانون شوراهای، «چنان‌چه هر یک از اعضای شوراهای موضوع این قانون، شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود، مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اختلال در انجام وظایف شوراهای گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد، به شرح زیر به صورت موقت یا برای مدت باقی‌مانده دوره شورا، سلب عضویت می‌گردد: در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد شورای شهرستان و یا فرماندار در مورد شورای

1. [www.shora.mashhad.ir](http://www.shora.mashhad.ir).

۲. تقی‌زاده، جواد، مرتضی نجابت‌خواه و کوثر آملی جلودار، «مراجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران»، دو فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۰، ۱۳۹۵، ص ۶۰.

شهر و شهرستان به پیشنهاد شورای استان و یا استاندار و تصویب شورای حل اختلاف استان. در مورد اعضای شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و یا استاندار و در مورد شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی». بنابراین، در خصوص سلب عضویت اعضا شوراها می‌توان گفت چون این شرایط بسیار موسّع و تفسیرپر دارند، به صورت بالقوه امکان سلب عضویت غیر شفاف اعضای شورا را ایجاد می‌کنند، این در حالی است که اصل ۸۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آن‌ها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد». البته باید به این نکته نیز اشاره کرد که حق اعتراض در دیوان عدالت اداری برای اعضای سلب عضویت شده شورا محفوظ است.

آن‌گونه که از این اصل استنباط می‌شود و بیش‌تر حقوق دانان نیز بر آن اجماع دارند، نماینده را فقط در ایفای وظایف نمایندگی در نطق‌ها، تذکرات، تحقیق و تفحص مصون می‌کند. بنا بر مطالعه مستندات حقوقی در این زمینه، اگر نماینده‌ای، خارج از حیطه وظایف نمایندگی، که در اصل ۸۶ قانون اساسی احصا شده است، جرم یا تخلفی مرتکب شود، همانند دیگر شهروندان در برابر قانون و مقررات کیفری و حقوقی مساوی است و باید در برابر قانون پاسخگو باشد. در ماده ۷۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز به صراحت بیان شده و در تبصره قید گردیده است: «وظایف نمایندگی شامل نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهار نظراتی که برای اعمال اصل ۸۴ قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است».

با توجه به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصونیت نمایندگان فقط معطوف به مواردی است که در مواد ۷۳، ۷۴ و ۷۵ این قانون آمده است و موارد دیگری از جمله ارتکاب جرم و تخلف مشهود و غیر مشهود را شامل نمی‌شود. با توجه به اختلاف نظر رؤسای قوای مجریه و قضاییه در ۱۳۸۰/۱۰/۲۰، شورای نگهبان، نظر تفسیری خود را به شماره ۸۰/۲۱/۳۶ در باره مصونیت پارلمانی ارائه کرد و حدود و موارد شمول مصونیت نمایندگان را برشمرد. بر اساس تفسیر شورای نگهبان، مصونیت، ریشه‌ای غیر اسلامی دارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان و برابر هستند. شورای نگهبان در تفسیر خود از اصل ۸۶ قانون اساسی به نظر حضرت امام خمینی (ره)

به عنوان ناظر و راهنمای تدوین قانون اساسی در خصوص ضرورت پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران آن در مجلس و رسیدگی توسط قوه قضاییه استناد و بیان می‌کند: «... اصل هشتماد و ششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهار نظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج است و این آزادی، منافی مسئولیت مرتکب جرم نمی‌باشد»<sup>۱</sup>.

تخلف و ارتکاب جرم از سوی نماینده مجلس به موجب قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان نیز مستوجب پی‌گرد و پیمودن مراحل قانونی است. ماده ۹ این قانون در تبصره‌های خود مقرر می‌دارد: «تشخیص مصادیق موضوع اصل هشتماد و ششم (۸۶) قانون اساسی و ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس با هیئت است» و «تخلف از مفاد این ماده از سوی مراجع قضایی حسب مورد مستوجب مجازات انتظامی از درجه پنج تا هفت است». با توجه به تبصره ماده ۹، اگر نماینده‌ای در اظهار نظر خود، بنا بر تشخیص مقام قضایی، مرتکب جرمی شده و مقام قضایی قصد احضار او را داشته باشد، احضار او باید از طریق هیئت رئیسه به هیئت نظارت ابلاغ شود تا این هیئت با ترکیبی که در قانون مشخص شده است، تشخیص دهد که آیا اظهار نظر نماینده مجلس در زمره وظایف نمایندگی است یا خارج از وظایف او تلقی می‌شود. چنان چه موضوع اظهار نظر، داخل وظیفه نماینده تلقی شود، او مصون از تعقیب است و قابل پی‌گرد نیست. چنان چه تشخیص این هیئت بر خروج موضوعی مصونیت باشد، مراتب به مقام قضایی اعلام می‌شود.

قانون اساسی جمهوری اسلامی، قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و استفساریه‌های شورای نگهبان به اصل «عدم مسئولیت» در مصونیت پارلمانی قائل هستند، به این معنا که نمایندگان پارلمان با بهره‌گیری از دو ویژگی مطلق و دایمی بودن مصونیت، با آزادی کامل و بی‌حد و حصر می‌توانند در جلسات عمومی پارلمان و در شعبه‌ها و کمیسیون‌ها نطق کنند و رأی دهند و هیچ کس حق نخواهد داشت نماینده را به دلیل اظهار نظر، نوشتار، اعمال و تصمیماتش یعنی اجرای وظایف و تکالیف قانونی تعقیب و بازخواست کند.

مصونیت نمایندگی، «عدم تعرض» را شامل نمی‌شود. عدم تعرض به این معناست که نمی‌توان

۱. فتحی و کوهی اصفهانی، پیشین، ص ۱۵۳.

نمایندگان پارلمان را به شیوه آیین رسیدگی معمولی در امور کیفری تعقیب کرد. از طرف دیگر، سلب عضویت از نمایندگان مجلس شورای اسلامی حتی در صورت ارتکاب امور کیفری یا خروج از حدود صلاحیت نمایندگی در هیچ قانونی پیش‌بینی نشده است. بنا بر استدلال حقوق دانان، اصل عدم تعرض به منظور استقلال و آزادی کامل نمایندگان در انجام وظایف نمایندگی آن‌ها و در راستای این است که دو قوه مجریه و قضاییه و هم‌چنین اشخاص به بهانه ارتکاب جرم، مخالفان و رقیبان خود را به آسانی تحت تعقیب قرار ندهند. این در حالی است که نمایندگان مردم در شوراهای محلی که گاه دارای وظایف خطیر و مهمی هستند، از مزایای مصونیت پارلمانی بی‌بهره‌اند.

### بند پنجم. انحلال

چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، شوراهای محلی در ایران یکی از مهم‌ترین انواع نهادهای محلی هستند که دارای شخصیت حقوقی مستقل از سازمان مرکزی دولتند. با این حال، استقلال این نهاد موجب نمی‌شود نظارت بر آن‌ها نفی گردد. یکی دیگر از مصادیق نظارت بر شوراهای محلی، انحلال در صورت انحراف از وظایف قانونی است که در اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی آمده است. از مسائل و موضوعات مهم، مرجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی است. در حوزه انحلال شوراهای محلی، با نظر به سکوت مقنن اساسی درباره مرجع تشخیص انحراف منجر به انحلال، تشخیص انحراف و به تبع آن، اعلام انحلال به قانون عادی واگذار شده است. به این منظور در ماده ۹۱ قانون شوراها آمده است: «هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی که وصول و نگه‌داری آن را به نحوی به عهده دارد، انجام دهد، به پیشنهاد کتبی فرماندار، موضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراها در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند».

شدیدترین مجازاتی که ممکن است در مورد اشخاص حقوقی در نظر گرفته شود، انحلال آن‌هاست. مسئله زوال و خاتمه حیات شوراهای محلی، یکی از مباحث مرتبط با شخصیت حقوقی مستقل شوراهای محلی است. البته قانون‌گذار اساسی به منظور حفظ و صیانت از شوراهای محلی، انحلال

آن‌ها را امری استثنایی قلمداد کرده و اصل بر تداوم فعالیت قانونی و سلب نشدن عضویت شوراهای محلی است. صرفاً در مواردی که انحراف آن‌ها از وظایف قانونی در مراجع ذی‌ربط تشخیص داده شود، منحل می‌شوند.

این در حالی است که در قانون اساسی و دیگر قوانین و مقررات مرتبط با آن، اصل یا ماده‌ای که بر انحلال مجلس شورای اسلامی دلالت کند، وجود ندارد. سازوکار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای است که امکان انحلال مجموعه‌ای که با رأی مردم به وجود آمده‌اند (به جز شوراها) وجود ندارد. البته بر اساس اصل پنجم قانون اساسی، اعمال حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران به عهده فقیه عادل و باتقواست. با این بیان، او عالی‌ترین مقام در جمهوری اسلامی است و همه صلاحیت‌های ناشی از این منصب به عهده اوست. یکی از صلاحیت‌های رهبر به عنوان رئیس کشور، تصمیم‌گیری برای حل معضلات اجتماعی و مدیریت کشور در بحران‌هاست که در قوانین اساسی از آن به عنوان اختیارات دوره اضطرار تعبیر می‌شود. برخی عقیده دارند که در بعضی شرایط که حل معضلات نظام از طریق قانونی قابل حل نیست، مقام رهبری می‌تواند مجلس را منحل کند. در این خصوص باید گفت که اصل اولی در اعمال ولایت، اجرای همه امور عمومی است. شروط عقد ولایت را باید در قوانین دید. با مراجعه به قانون اساسی و دیگر قوانین که اجرای آن به عنوان شرط ضمن عقد، بر ولی فقیه لازم است، چنین اختیاری برای وی در نظر گرفته نشده است. چون در امور عمومی، اصل، عدم صلاحیت است، برای اعمال هر صلاحیتی باید مجوز قانونی وجود داشته باشد. وقتی چنین مضمونی در قانون وجود ندارد، او قانوناً به انجام دادن این کار مجاز نیست و چون این کار نه در عقد بوده و نه به عنوان شرط در ضمن عقد گنجانده شده، عمل بر خلاف عقد تلقی شده است. بنابراین، هیچ مجوز شرعی هم وجود ندارد.<sup>۱</sup>

### بند ششم. رجوع به آرای عمومی

طبق اصل ۵۹ قانون اساسی، با تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعمال قوه مقننه می‌تواند از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت پذیرد. فرزند دوم، یکی از روش‌های اعمال دموکراسی مستقیم است که در قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی در امور

۱. کاویانی، محمدهادی، «بررسی مسئله انحلال مجلس خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی از سوی مقام رهبری»، اندیشه‌های حقوق خصوصی، شماره ۱۲، ۱۳۸۷، ص ۱۸۴.

تقنینی پیش‌بینی شده است. چنین صلاحیتی برای شوراهای ایران پیش‌بینی نشده است. با توجه به بند (ج) ماده ۷۶ قانون شوراهای و نیز ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی و نحوه انتخاب دهیار، امکان نظرخواهی از اهالی فراهم شده است.<sup>۲</sup> این امر، نمایی از دموکراسی مستقیم را به ذهن متبادر می‌کند، ولی جای‌گزین فرآیندوم و رجوع به آرای عمومی نیست. چون روند اداره شهرها و روستاها از ساختار متمرکز دولت و مجلس در قالب برنامه و بودجه از بالا به پایین تأمین می‌گردد، نقش و مشارکت شهروندان و بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توان‌مندی‌های محلی در عمل به فراموشی سپرده می‌شود. به عبارت دیگر، مدل اداره در چارچوبی ناپایدار تعریف و تنظیم شده که محصول این رویه، دوری از «شهروندپایگی» و «محیط‌پایگی» در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و روستایی است و به عبارت روشن‌تر، مدیریت محلی مطلوب شکل نمی‌گیرد.<sup>۳</sup>

### بند هفتم. نظارت قیمومیتی

در نظام اداری، نظارت سلسله‌مراتبی وجود دارد و مافوق بر تصمیمات و اعمال مادون نظارت دارد. در این نظارت، مادون باید پاسخ‌گوی مقام مافوق باشد، ولی در سیستم عدم تمرکز به دلیل استقلال نهاد عدم تمرکز، نظارت سلسله‌مراتبی متصور نیست؛ زیرا بودجه واحدهای نامتمرکز محلی مستقل و از راه دریافت عوارض محلی تأمین می‌شود و دولت مرکزی، نظارت خفیف‌تری اعمال و به ندرت برای آن‌ها، دستور اداری صادر می‌کند.<sup>۴</sup> در عدم تمرکز به ویژه نوع محلی آن، دولت مرکزی می‌تواند بر تصمیمات نهاد عدم تمرکز، دو نوع نظارت پیشینی و پسینی (قیمومیتی) داشته باشد. در ایران، حاکمیت بر شوراهای اسلامی هم نظارت پیشینی یا قیمومیتی و هم نظارت پسینی دارد.<sup>۵</sup>

۱. بند ج ماده ۷۶: «تشکیل گردهم‌آیی عمومی جهت ارائه گزارش کار و دریافت پیشنهادها و پاسخ به سؤالات و جلب مشارکت و خودیاری مردم برای پیشبرد امور روستا حداقل دو بار در سال و با پانزده روز اعلام قبلی».

۲. عباسی، بیژن، حقوق اداری، چاپ اول، تهران: دادگستر، ۱۳۸۹، ص ۱۲۱.

۳. هاشمی، سید مناف و محمدحسین بوچانی، «الزامات تحول رابطه قوه مقننه و مجریه با مدیریت‌های محلی در افق ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، شماره ۳، ۱۳۹۱، ص ۹۲.

۴. حسامی، شاهین، «نظارت قیمومیتی در ساختار اداری ایران»، همایش ملی ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات اداری، ۱۴۰۱، ص ۹.

۵. آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۸۶.

بر اساس تبصره ۱ ماده قانون شوراهای، مصوبات شوراهای برای بررسی به نماینده دولت مرکزی (مجموعه وزارت کشور و دستگاه‌های اجرایی مربوط) ارسال می‌شود تا اگر آن را خلاف قوانین و مقررات یا خارج از حدود وظایف شوراهای تشخیص دهند، نسبت به آن مصوبه اعتراض کنند.<sup>۱</sup> علاوه بر آن، مصوبات شوراهای اسلامی برای انطباق با قوانین و مقررات در «هیئت‌های تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» موضوع ماده ۹۰ قانون شوراهای نیز بررسی می‌شود. شاید از یک منظر بتوان این نظارت را با نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس برای انطباق با قانون اساسی مقایسه کرد، ولی نوع نظارت نهاد حاکمیتی بر شوراهای اسلامی با نظارت شورای نگهبان تفاوت ماهوی دارد. نظارت نهاد حاکمیت بر نهادهای عدم‌تمرکز و شوراهای اسلامی، نظارت قیم‌آبانه است. هم‌چنین به منظور رسیدگی به انحرافات شوراهای اسلامی از وظایف قانون خود، در ماده ۸۹ قانون شوراهای، «هیئت اختلاف و رسیدگی به شکایات» پیش‌بینی شده است و وزارت کشور به موجب تبصره ۲ همین ماده،<sup>۲</sup> مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون شوراهای را بر عهده دارد. همه این امور از حاکمیت نگاه قیمومیتی از طرف دولت مرکزی به شوراهای محلی حکایت دارد که چنین اختیاری برای شورای نگهبان دیده نشده است. با این وصف، شوراهای اسلامی، یک تفاوت ماهوی با مجلس شورای اسلامی دارند و هیچ نظارت قیمومیتی بر مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. به نظر می‌رسد برای حفظ استقلال شوراهای اسلامی نیز باید این نظارت قیمومیتی به حداقل برسد و با راه‌کار شفاف قانونی، دایره تصمیم‌گیری، قدرت عمل و مشارکت آنان در اداره امور محلی گسترش یابد.

۱. «اعتراض در مورد مصوبات شوراهای اسلامی روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای اسلامی شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای اسلامی استان، در مورد مصوبات شورای اسلامی استان توسط استاندار، مسئولان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقام دستگاه‌های ذی‌ربط صورت می‌گیرد. شوراهای موضوع این تبصره مکلفند یک نسخه از مصوبات خود را ظرف یک هفته برای شورای واجد صلاحیت اعتراض به مصوبات آن‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط که مصوبه مربوط به آن‌ها می‌باشد، ارسال کنند. رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت‌دار نیست.»

۲. تبصره ۲: «وزارت کشور براساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون شوراهای می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیئت حل اختلاف ارجاع نماید.»

## گفتار سوم. الگوهای شایسته برای توسعه سیستم عدم تمرکز در ایران

### بند اول. تخصص‌گرایی

تخصص‌گرایی همراه با دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی جوامع و به طور کل، با پیچیدگی‌های فرهنگی جوامع ارتباط مستقیم دارد. حتی از آن به عنوان عامل اساسی در اقتصاد سیاسی کشورهای پیشرفته یاد می‌شود.<sup>۱</sup> متخصص، کسی است که تمام یا بخشی از وقتش را به کار یا فعالیتی ویژه در مورد زندگی مادی و معنوی شهروندان (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و نظیر آن) اختصاص می‌دهد.<sup>۲</sup>

ارتباط این اصل مهم با نهاد شورا به این مسئله برمی‌گردد که گونه‌های مختلفی از شوراها، به ویژه شوراهای حاکمیتی به صورت تخصصی و با حضور خبرگان حوزه مورد نظر برای تصمیم‌گیری‌های مقرون به صواب از طریق این نهادها تشکیل می‌شوند.<sup>۳</sup> شوراهای اسلامی نیز از این امر مستثنی نیستند. با توجه به صلاحیت‌ها و وظایفی که در قانون برای آن‌ها پیش‌بینی شده، ضروری است اشخاصی متخصص در رشته‌های مختلف از جمله حقوق، اقتصاد و جغرافیای شهری و روستایی در آن فعالیت داشته باشند. متأسفانه در قانون شوراها به این امر مهم توجه نشده و تنها در بند (ه) ماده ۳۰ این قانون به میزان تحصیلات انتخاب‌شوندگان اشاره شده است که هرگز اصل تخصص‌گرایی به عنوان یکی از مهم‌ترین ضروریات حکمرانی خوب را از آن نمی‌توان برداشت کرد. نهادهایی که بر مبنای تخصص‌گرایی استوار باشند، بسترهای اولیه کمال‌یابی سازمانی را دارند. اگر نهاد یا سازمانی چنین خصلت بنیادی را نداشته باشد، کارکرد آن دچار چالش می‌شود و افراد در آن در ورطه اشتغال حاشیه‌ای قرار می‌گیرند. دولت محلی، یکی از نهادهایی است که بر مبنای ساختار و کارکرد، دارای حوزه‌ای تخصصی هستند.<sup>۴</sup> دولت محلی مطلوب باید از دو ویژگی اثربخشی و کارآمدی

1. Peregrine, Peter, (1991) "Some Political Aspects of Specializations". World Archaeology, 23, 1991, p. 8.

2. Cobb, Charles R., "specialization, Exchange and power in small-scale societies", Research in Economic Anthropology, 17(1), 1996, p. 251.

۳. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر و محسن ابوالحسنی، «نقش شورا در مدیریت امور عمومی: تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز؟»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۳، ۱۳۹۵، ص ۱۱۶.

۴. رومینا، ابراهیم، «تأثیر تخصص‌گرایی بر کارکرد دولت محلی، نمونه: شورای اسلامی شهر تهران»، فصل‌نامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳، ۱۳۹۵، ص ۵۴.

برخوردار باشد. اثربخشی یعنی رسیدن به اهداف ترسیم‌شده و کارآمدی یعنی استفاده از حداقل امکانات و منابع برای رسیدن به اهداف تعیین‌شده.<sup>۱</sup> بدیهی است یکی از مهم‌ترین عوامل در تحقق این دو امر مطلوب، لزوم رعایت اصل تخصص‌گرایی است.

## بند دوم. بودجه مشارکتی

تنظیم بودجه، اول بار در قرن هفدهم در انگلیس معمول شد. تاریخ دخالت مجالس قانون‌گذاری در بودجه و بودجه‌نویسی با تاریخ آزادی ملت‌ها گره خورده است. تنظیم بودجه را باید در عامل سیاسی جست‌وجو کرد که نمایندگان ملت می‌خواستند درآمدها و هزینه‌های دولت را کنترل کنند. پارلمان مایل نبود که شاه یا دولت بدون رضایت نمایندگان ملت، قانون وضع کند و بدون کنترل مجالس قانون‌گذاری، بیت‌المال مردم خرج شود. به همین سبب، به تدریج، درآمدها و هزینه‌های دولت در سندی تنظیم شد و تصویب پارلمان ضرورت پیدا کرد تا آن‌جا که در قرن نوزدهم میلادی، اراده قانون‌گذار در تنظیم و اجرای بودجه از ضرورت‌های دموکراسی کلاسیک شناخته شد.<sup>۲</sup>

بودجه، آینده‌نگری است و به همین سبب، گاهی با واقعیت‌ها تطبیق نمی‌کند و تغییراتی باید در آن انجام شود. برای جلوگیری از این وضع یا به حداقل رساندن تغییرات لازم باید با کمک روش‌های مناسب، برآوردها به واقعیت نزدیک شوند.<sup>۳</sup> در اصطلاح کلی، بودجه‌ریزی مشارکتی، فرآیندی اصلاحی است که شامل تغییر جهت از روش انحصاری بودجه‌ریزی سنتی توسط هیئت اجرایی (منتخب یا انتصابی) به سمت روشی عام‌الشمول است که شهروندان را به ایفای نقش مستقیم در برنامه‌ریزی و تخصیص منابع شهرداری وادار می‌کند.<sup>۴</sup> به نظر می‌رسد بودجه مشارکتی را می‌توان هم مشارکتی و هم مشورتی دانست که اجازه حضور شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری را می‌دهد و به مشورت نیاز

1. Yaghi, Abdulfattah, "Good Governance Practices by Local Administration in Jordan and USA", International Journal of Rural Management, (4), 2008, p. 51.

۲. قدیری اصل، باقر، «تحول بودجه و بودجه‌نویسی در جهان و ایران»، مجلس و پژوهش، شماره ۳۱، ۱۳۸۰، ص ۱۰.

۳. عامری، معصومه و زهرا عامری، «بررسی مقایسه‌ای فرآیند اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۰، ۱۳۹۷، ص ۲۰۸.

4. Devas, Nick, Ian Blore & Richard Slater, **Municipalities and finance: A source book for capacity building**, London: Routledge, 2004. P. 97.

دارد. بنابراین، تجزیه و تحلیل آن به موجب نظریه مشارکتی و مشورتی باعث ایجاد ارزیابی از بودجه مشارکتی بر اساس اصول دموکراتیک مشورتی مشارکتی می‌شود. هم‌چنین این ارزیابی را میسر می‌سازد که چه طور یک فرآیند مشورتی مشارکتی در چارچوب محدودیت‌های دموکراسی نمایندگی عمل می‌کند. بنابراین، در وهله نخست، اگرچه به نظر می‌رسد بودجه‌ریزی مشارکتی چنان‌که از نامش مشخص است، با دموکراسی مشارکتی مرتبط است، اما بررسی‌های بیش‌تر نمایانگر آن است که این فرآیند با دیگر نظریه دموکراتیک یعنی دموکراسی مشورتی، هماهنگی‌های بیش‌تری دارد. بدین ترتیب، با قرار دادن آن در یک چارچوب نظری بزرگ‌تر می‌توان به درکی صحیح‌تر از بودجه مشارکتی دست یافت.<sup>۱</sup>

در نظام حقوقی ایران، در سه مورد به موجب ماده ۷۶ و بند ۳۱ ماده ۷۱ قانون شوراها و هم‌چنین ماده ۷۱ قانون شهرداری صرفاً حق اطلاع شهروندان از مصوبات و بودجه شوراها و شهرداری پیش‌بینی شده است که بی‌گمان، ضامن اجرای بودجه‌ریزی مشارکتی نیست. در ماده ۸۴ قانون شوراها، شورای شهر، شهرداری، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته، موظف به ایجاد پایگاه رایانه‌ای برای اطلاع عموم مردم از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و درآمد شده‌اند. بند ۳۱ ماده ۸۰، شورا را موظف به انتشار صورت هزینه و بودجه در پایان سال مالی کرده است. ماده ۷۱ قانون شهرداری را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد. در بخش اول، شهرداری مکلف است هر شش ماه یک‌بار، صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب انجمن شهر رسیده است، به اطلاع عموم برساند و در بخش دوم ماده، شخص شهردار باید هر شش ماه یک‌بار، آمار همه عملیات‌های انجام‌شده را به اطلاع عموم برساند.

برای تحقق بودجه‌ریزی مشارکتی در نظام عدم تمرکز به صورت عام و شوراها به عنوان بخشی از این نظام به صورت خاص، اولین اقدام ممکن این است که در قوانین مربوط به هر سه حوزه یعنی تهیه بودجه، تصویب بودجه و اجرای بودجه، زمینه‌های لازم برای مشارکت هر چه بیش‌تر شهروندان ایجاد گردد.

---

۱. عامری، زهرا، احمد خسروی و محمدباقر مقدسی، «مؤلفه‌های بودجه‌ریزی شهری: مشارکتی شایسته با نگاهی به نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۹، ۱۳۹۸، ص ۸۴.

## بند سوم. دموکراسی مستقیم

دموکراسی مستقیم یا اعمال مستقیم قدرت عمومی توسط شهروندان باعث درگیر شدن آن‌ها با مشکلات محلی از یک طرف و مشارکت آن‌ها در حل و فصل مشکلات از طریق مدیریت مشارکتی می‌شود و این امر باعث ارتقای دانش و آگاهی شهروندان و تمرین واقعی، عملیاتی و آگاهانه دموکراسی و نظارت همگانی می‌گردد. قانون‌گذار این پدیده را در نظام مدیریت محلی کشور ایران به رسمیت نشناخته و یکی از خلأها و آسیب‌هاست.<sup>۱</sup>

در فرانسه، حق اعتراض و حق referendum، یکی از بزرگ‌ترین نوآوری‌های قانون ۲۸ مارس ۲۰۰۳ است. روش‌های تحقق این حق به این صورت است که انتخاب‌کنندگان از باب اعمال حق دادخواهی (اعتراض) می‌توانند تقاضای ثبت نام جهت شرکت در جلسه شورای محلی و اعلام اعتراض کنند. چنین حقی البته در قانون اساسی ۱۷۹۱ هم ریشه دارد. علاوه بر این، موضوعات و برنامه‌های واقع در صلاحیت شورای نهاد محلی می‌تواند با تصمیم شورا به referendum واگذار شود.<sup>۲</sup>

دموکراسی مستقیم در حکومت محلی ژاپن به روش‌های مختلف صورت می‌گیرد. در این کشور، ابتکار یا درخواست مستقیم، نظامی است که در آن، شهروندان حداقل باید کم‌ترین حد نصاب امضای رأی‌دهندگان واجد شرایط را جمع کنند تا بتوانند وضع، بازنگری یا لغو آیین‌نامه‌های محلی یا انجام بازرسی از فعالیت‌های حکومت محلی یا انحلال مجلس محلی یا عزل اعضای مجلس یا رؤسای قوه مجریه محلی را درخواست کنند.<sup>۳</sup>

در نظام حقوقی ایران نیز با الگوبرداری از کشورهای یادشده می‌توان برای ایجاد و ساختارمندسازی دموکراسی مستقیم در سطح شورای شهر، گام‌های اساسی برداشت. در این راستا، نخستین گام، برخوردارگی از اطلاعات دقیق در خصوص میزان جمعیت یک شهر است؛ زیرا تا زمانی که این امر

۱. همتی، مجتبی، «بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۵، ۱۳۹۷، ص ۱۲۰.

۲. واعظی، سید مجتبی و سارا فدایی، «مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا با نگاهی کوتاه به ایران»، دو فصل‌نامه حقوق اساسی، شماره ۲۸، ۱۳۹۶، ص ۱۳۰.

3. Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), St. Clair College, 2014, Local government in Japan, available in: www.clair.or.jp, p. 18.

مشخص نباشد، اعمال حدّ نصاب امکان‌پذیر نیست. در مرحله بعد، حدّ نصاب‌های تعیینی باید معقول باشد. برای مثال، نباید آن چنان بالا باشند که قابلیت تحقق اراده اکثریت شهروندان را مخدوش کنند و هم‌چنین باید شامل اختیارات پیشنهاد بازنگری، لغو و وضع مصوبه باشد.

### بند چهارم. تخفیف نظارت قیمومیتی

به نظر می‌رسد در قانون شوراها و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، نظارت قیمومیتی و نظارت پیشینی دولت مرکزی تا جایی پیش رفته است که در عمل، اختیار و صلاحیتی برای شورای محلی باقی نمانده است. به جای این‌که شوراهای محلی، تصمیم‌گیر و اداره‌کننده امور محلی باشند، به شورای شهرداری و دهیاری بدل شده‌اند. این شوراها به جز مسائل مربوط به شهرداری و دهیاری، هیچ اختیار و صلاحیتی ندارند و نمی‌توانند در دیگر حوزه‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی دیگر تصمیم بگیرند. برای مشارکت دادن شوراهای محلی در اداره امور محل لازم است قوانین و مقررات اصلاح و قدرت تصمیم‌سازی در همه حوزه‌های محلی به آنان اعطا گردد. البته تا وقتی دیدگاه‌ها به شوراهای محلی و به طور کلی، عدم تمرکز اصلاح نشود، چنین اتفاقی نخواهد افتاد؛ زیرا دیدگاه به عدم تمرکز به گونه‌ای است که گسترش آن را موجب کاهش اقتدار ملی و به خطر افتادن حاکمیت مرکزی می‌پندارند. این در حالی است که مشارکت مردم از طریق شوراها در سرنوشت خود، یکی از اصول مترقی قانون اساسی است و در درازمدت می‌تواند منجر به افزایش اقتدار ملی به دلیل پشتوانه مردمی حاکمیت گردد.

### نتیجه‌گیری

وقتی از منظر قانون اساسی، نهاد شورا به عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور در همه سطوح قلمداد می‌شود و مقامات عالی‌رتبه کشوری در استان‌ها و در مرکز کشور ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها می‌شوند، نشانگر این است که شوراهای اسلامی بر خلاف تلقی‌ها و برداشت‌های معمول و سنتی، نه تنها ماهیتی مشورتی به مفهوم مصطلح آن ندارند، بلکه رکن تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب می‌شوند. در این مقاله، وجوه مشترک و تمایز مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر در حد امکان ذکر شد و به الگوی شایسته تخصص‌گرایی، بودجه‌مشارکتی، دموکراسی مستقیم و تخفیف نظارت قیمومیتی پرداختیم که منجر به بهبود الگوی حاکم بر اداره شورای شهر

می‌شود. اصلاح قانون انتخابات و در نظر گرفتن برخی ضرورت‌ها در آن نکته‌ای است که باید به آن توجه کرد؛ زیرا هیچ کدام از آن‌ها در مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی رعایت نمی‌شود.

قبل از پرداختن به شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان شوراهای اسلامی شهر باید دانست که اگر قرار باشد از شهروندان خواسته شود به جراحان متخصص قلب رأی دهند تا آن‌ها شورایی بسازند و خدمات تخصصی بهتری برای بهداشت و سلامتی مردم در حوزه بیماری قلبی ارائه دهند، به یقین، مردم به کسی که ارجح است و متخصص‌تر، رأی خواهند داد. در این میان، اگر بر فرض، آیین‌نامه چنین انتخاباتی اجازه دهد، به یک دندان‌پزشک رأی نخواهند داد؛ چون معتقدند او در جمع جراحان متخصص قلب جایگاهی ندارد و توان انجام خدمت‌رسانی به مردم را در زمان برخورد با مشکل قلبی آنان نخواهد داشت. در این خصوص، شایسته است شورای عالی استان‌ها (در درجه نخست) یا دولت یا نمایندگان مجلس در راستای اصل تخصص‌گرایی، پیشنهاد قانونی را برای تصویب به مجلس شورای اسلامی بدهند تا از این پس (ولو به صورت آزمایشی و برای تنها یکی از کلان‌شهرها)، قبل از انتخابات، آزمون استاندارد برگزار شود تا عیار تخصصی آشنایی با موضوعات شهری نامزدان آن شهر سنجیده شود. سپس اگر از این مرحله موفق بیرون آمدند، با رأی مردم انتخاب شوند. حداقل نتیجه این آزمون آن خواهد بود که مردم با انبوهی از افرادی روبه‌رو نخواهند شد که خویشتن را متخصص کار شوراها می‌دانند و تنها تعداد معقولی برای انتخاب شدن در فهرست باقی خواهند ماند.

پیش‌بینی سازوکارهای قانونی لازم برای مشارکت هر چه بیش‌تر شهروندان از طریق اشکال مختلف دموکراسی مستقیم مانند تعیین حدّ نصاب مشخصی برای میزان حضور شهروندان در پیشنهاددهی وضع، لغو و بازنگری در مصوبات شورای شهر و امکان‌پذیر دانستن مداخله شهروندان در فرآیندهای تهیه، تصویب و اجرای بودجه، به بهبود کارکردهای شوراها کمک قابل توجهی خواهد کرد.

شفاف‌سازی در تصمیم‌گیری شوراها با پخش مذاکرات نمایندگان مردم در این شوراها از طریق رسانه‌های جمعی و روزنامه‌ها و جراید نیز از دو منظر اثر خواهد داشت: نخست این که موجب می‌شود تا اعضای شوراها در تصمیمات خود با دقت و وسواس بیش‌تری عمل کنند و خواست مردم را در نظر بگیرند. دوم این که مردم از نظرهای هر یک از اعضا آگاهی می‌یابند و در انتخابات بعدی با شناخت کافی از آنان به انتخاب افراد شایسته‌تر و موافق با خواست خود دست می‌یازند.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، چاپ نهم، تهران: میزان، ۱۳۸۸.
۲. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۴. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، چاپ اول، تهران: دادگستر، ۱۳۸۹.
۵. عمید زنجانی، عباس علی، **کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، چاپ سوم، تهران: مجد، ۱۳۸۷.
۶. فتحی، محمد و کاظم کوهی اصفهانی، **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان**، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.
۷. فقیه لاریجانی، فرهنگ، **حقوق روابط شورا و شهرداری**، چاپ دوم، تهران: مجد، ۱۳۹۲.
۸. قاضی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: میزان، ۱۳۸۳.
۹. مظهری، محمد، **حقوق شهری**، تهران: آیدین، ۱۳۹۶.
۱۰. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)**، چاپ بیست و سوم، تهران: میزان، ۱۳۹۱.

#### ب) مقاله

۱. اصلانی، فیروز و علی سهراب‌لو، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳، ۴۰۵: ۱۳۹۴-۴۲۷.
۲. بیگی، جمال و محمد حسن فرخی، «بازشناسی حقوق اقلیت‌های مذهبی در حکومت اسلامی با تأکید بر حق انتخاب دین و آزادی عقیده»، اولین همایش ملی پژوهش‌های نوین در حوزه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی ایران (تهران)، ۱۳۹۴.

۳. تقی‌زاده، جواد، مرتضی نجابت‌خواه و کوثر آملی جلودار، «مراجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران»، دو فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۰، ۱۳۹۵: ۸۰-۶۰.
۴. جواهری طهرانی، محمد، «شرح مبسوط قانون اساسی شرح اصل هفتاد و یکم قانون اساسی»، گزارش پژوهشی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.
۵. حبیب‌نژاد، سید احمد، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، نشریه فقه و حقوق، شماره ۲۰، ۱۳۸۸: ۱۳۱-۱۱۱.
۶. حسامی، شاهین، «نظارت قیمومیتی در ساختار اداری ایران»، همایش ملی ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات اداری، ۱۴۰۱.
۷. رستمی، ولی و مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق مدنی، شماره ۵، ۱۳۹۲: ۶۰-۴۱.
۸. رومینا، ابراهیم، «تأثیر تخصص‌گرایی بر کارکرد دولت محلی، نمونه: شورای اسلامی شهر تهران»، فصل‌نامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳، ۱۳۹۵: ۵۵-۴۳.
۹. عامری، زهرا، احمد خسروی و محمدباقر مقدسی، «مؤلفه‌های بودجه‌ریزی شهری؛ مشارکتی شایسته با نگاهی به نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۹، ۱۳۹۸: ۹۶-۷۹.
۱۰. عامری، معصومه و زهرا عامری، «بررسی مقایسه‌ای فرآیند اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۰، ۱۳۹۷: ۲۳۶-۲۰۷.
۱۱. فقیه لاریجانی، فرهنگ، «دوگانگی شخصیت حقوقی شورای شهر و شهرداری؛ آسیب‌شناسی ساختاری نهاد محلی در ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۴، ۱۴۰۱: ۲۰۹۵-۲۱۰۹.
۱۲. قدیری اصل، باقر، «تحول بودجه و بودجه‌نویسی در جهان و ایران»، مجلس و پژوهش، شماره ۳۱، ۱۳۸۰: ۲۲-۹.
۱۳. کاویانی، محمدهادی، «بررسی مسئله انحلال مجلس خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی از سوی مقام رهبری»، اندیشه‌های حقوق خصوصی، شماره ۱۲، ۱۳۸۷: ۱۸۸-۱۶۵.
۱۴. گرجی ازندریانی، علی اکبر و محسن ابوالحسنی، «نقش شورا در مدیریت امور عمومی؛ تصمیم‌گیر

- یا تصمیم‌ساز؟»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۳، ۱۳۹۵: ۱۳۳-۱۰۹.
۱۵. صبوری کاشانی، منوچهر، «تصمیم‌گیری و مشارکت: بررسی انجمن‌های شهر در نظام کنونی عدم تمرکز»، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، شماره ۳، ۱۳۵۴.
۱۶. نوروزی، غلام‌رضا، «وظایف قانونی شوراها»، ماه‌نامه شهرداری‌ها، شماره ۲۸، ۱۳۷۸.
۱۷. نوروزی، غلام‌رضا، «آسیب‌شناسی شوراها»، ماه‌نامه شهرداری‌ها، شماره ۳، ۱۳۸۰.
۱۸. واعظی، سید مجتبی و سارا فدایی، «مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا با نگاهی کوتاه به ایران»، دو فصل‌نامه حقوق اساسی، شماره ۲۸، ۱۳۹۶: ۱۴۷-۱۲۱.
۱۹. هاشمی، سید مناف و محمدحسین بوچانی، «الزامات تحول رابطه قوه مقننه و مجریه با مدیریت‌های محلی در افق ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، شماره ۳، ۱۳۹۱: ۱۱۹-۸۹.
۲۰. همتی، مجتبی، «بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۵، ۱۳۹۷: ۱۵۶-۱۲۵.

## ۲. عربی

۱. طباطبایی، سید محمدکاظم، تکمله العروه الوثقی (جلد ۱)، چاپ اول، قم، ناشر: مکتبه الدواری، ۱۴۱۴.

## 3. Latin Source

1. Cobb, Charles R., "specialization, Exchange and power in small-scale societies", Research in Economic Anthropology, 17(, 1996.
2. Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), St. Clair College, 2014, Local government in Japan, available in: [www.clair.or.jp](http://www.clair.or.jp).
3. Devas, Nick, Ian Blore & Richard Slater, **Municipalities and finance**: A source book for

capacity building , London: Routledge, 2004.

4. Peregrine, Peter, (1991) “**Some Political Aspects of Specializations**”. World Archaeology, 23, 1991.

5. Yaghi, Abdulfattah, “**Good Governance Practices by Local Administration in Jordan and USA**”, International Journal of Rural Management (4), 2008.

## Comparing the competence and administration of the city council with the parliament of the Islamic of Iran and presenting a worthy model

Mohammad Mazhari<sup>1</sup>

Reza HosseinZadeh<sup>2</sup>

Seyyed Ali Mousavi<sup>3</sup>

### Abstract

In the 7th principle of the Constitution, local councils are considered at the level of Islamic Consultative Assembly as one of the main decision-making bodies of the country. Participating in decision-making and running the country requires authority and power. Since local councils are actually local parliaments, have the local councils like the parliament enough authority and power to fulfill this fundamental role and how to obtain a suitable model from the parliament for better governance of councils. In order to clarify the issue, it's necessary to consider the similarities and differences of the local councils and Islamic assembly. They are similar in terms of the legal regulations that are enforceable, the bounding of all approvals on the Islamic laws, being directly selected by people, the consultative and supervisory aspect and the membership of minorities. However, the local councils differ in terms of the limits of legislation, competency, publicity, cancellation of membership and dissolution. Therefore, the local councils are considered as the entity with just consultative and cooperative nature and without the least supervisory or decision making and governance power.

**Keywords:** Constitution, The Law of Islamic Councils, Islamic Consultative Assembly, Islamic Councils.

---

1. Assistant Professor, University of Tabriz, (Corresponding Author), m.mazhari@tabrizu.ac.ir

2. M.A. pubic law/ Tabriz university & MA. private law/ Tehran university, r\_hosseinzadeh@ut.ac.ir

3. Lawyer, seyed.ali.moosaviii@gmail.com