

مراجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران

جواد تقی زاده^۱؛ مرتضی نجابت خواه^۲؛ کوثر آملی جلودار^۳

چکیده

مراجع صالح در امر انحلال شوراهای محلی با توجه به اصل یکصد و ششم قانون اساسی عبارتند از: مرجع تشخیص انحراف منجر به انحلال و مرجع رسیدگی به اعتراض به انحلال. مرجع تشخیص انحراف منجر به انحلال می‌تواند مرجع قضایی یا مرجع شبه قضایی باشد که در حال حاضر به ابتکار قانون‌گذار عادی، هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در استان و مرکز مرجع صالح و مناسبی برای تشخیص انحراف شوراهای محلی از وظایف قانونی می‌باشند. مرجع رسیدگی به اعتراض به انحلال، مطابق اصل یکصد و ششم قانون اساسی دادگاه صالح است. دادگاه صالح طبق رویه فعلی، محکمه عمومی دادگستری است؛ اما به نظر می‌رسد با توجه به تخصص قضات دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده‌های اداری، دیوان عدالت اداری مرجع مناسب‌تری باشد.

کلید واژه‌ها: انحلال، شوراهای محلی، دادگاه صالح، دیوان عدالت اداری

۱. دانشیار حقوق عمومی دانشگاه مازندران (نویسنده مسئول) jtaghizadehd@yahoo.com

۲. استادیار حقوق عمومی دانشگاه مازندران m.nejabatkhah@gmail.com

۳. کارشناس ارشد حقوق عمومی از دانشگاه مازندران kosar.amoli@yahoo.com

مقدمه

در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای محلی به عنوان «نهاد اساسی خاص» مستقل از قوای دیگر مطرح شده است (هاشمی، ۱۳۸۷: ۴۸۳). با توجه به اصول قانون اساسی، شوراهای محلی به عنوان نماینده و عصاره مردم محل و ارزش‌های آنها در ارتباط با منافع و امور محلی تصمیم‌گیری می‌کنند. «این شوراهای محلی و در واقع واحدهای عدم تمرکز سرزمینی با توجه به داشتن شخصیت حقوقی مستقل، برای اداره امور خود دارای اموال و امکانات مادی دارند، از نیروی انسانی و نیز مدیریت خاص برای خود در قالب بودجه محلی برخوردار هستند، موضوع حقوق و تکالیف قرار می‌گیرند و می‌توانند به عنوان خواهان به دادگاه شکایت کنند و به عنوان طرف شکایت به آنجا 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» (جلالی، ۱۳۹۴: ۸۲)؛ از این رو به اقتضای اختیاراتی که به آنها واگذار می‌شود؛ لازم است بر آنها مراقبت شود تا از حدود اختیارات محوله خارج نشوند. بدین منظور برای اطمینان از صحت عملکرد و جلوگیری از انحراف احتمالی شوراهای محلی 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 غیرمتمرکز در اعمال صلاحیت‌های خود و ناهماهنگی این نهادها با آهنگ کلی اداره کشور (امامی و استور سنگری، ۱۳۸۸: ۱۴۵)، ایجاد وحدت نظر در اداره امور عمومی (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷: ۸۳) و حفظ حقوق شهروندی در مقابل اعمال واحدهای غیرمتمرکز (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۰۳) صورت می‌پذیرد. در قانون اساسی و قانون عادی، تمهیدات لازم برای اعمال این نظارت در نظر گرفته شده و ضمانت‌های اجرایی موثری هم برای آن مقرر شده است که می‌توان در سه عنوان نظارت بر مصوبات شورا با ضمانت اجرای ابطال مصوبات، نظارت بر اعضا با ضمانت‌های اجرایی مختلف از جمله سلب عضویت و نظارت بر عملکرد شورا با ضمانت اجرای انحلال تقسیم‌بندی نمود (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۵۴). عملکرد به معنای اعم خود شامل مصوبات لازم‌الاجرا نیز می‌شود؛ اما در اینجا منظور از عملکرد، اقداماتی است که ضمانت اجرای آنها انحلال است. شدیدترین نوع نظارتی که ممکن است در مورد اشخاص حقوقی در نظر گرفته شود؛ انحلال آنهاست. مسأله زوال و خاتمه حیات شوراهای محلی یکی از مباحث مرتبط با شخصیت حقوقی مستقل شوراهای محلی است. این

امر در مورد شوراهای محلی ایران در اصل یکصد و ششم قانون اساسی به شرح زیر پیش‌بینی شده است: «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.» «نظر به اهمیت نقش شوراها در اداره امور محلی، قانون‌گذار تا مادام که این شوراها در حدود صلاحیت و وظایف قانونی خود حرکت می‌کنند؛ آنها را غیرقابل انحلال اعلام نموده است» (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۳۷). به عبارت دیگر، قانون‌گذار اساسی به منظور حفظ و صیانت از شوراهای محلی، انحلال آنها را امری استثنایی قلمداد کرده است. اصل بر تداوم فعالیت قانونی و عدم انحلال شوراهای محلی می‌باشد و صرفاً در مواردی که انحراف آنها از وظایف قانونی در مراجع ذی‌ربط تشخیص داده شود؛ منحل می‌شوند. اصل مذکور شامل موضوعات مختلفی از جمله: موجبات انحلال، مرجع انحلال و آیین و آثار انحلال می‌شود که تشریح و تبیین آنها به قانون‌گذار عادی واگذار شده است. از جمله مسائل مهم و مورد اختلاف در این حوزه آن است که چه مراجعی صالح و مناسب برای تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی هستند. در این راستا، مراجع صالح به منظور تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی را می‌توان تحت عناوین «مرجع تشخیص انحراف منجر به انحلال» (۱) و «مرجع رسیدگی به اعتراض به انحلال» (۲) بررسی کرد.

۱. مرجع تشخیص انحراف منجر به انحلال

انحلال شوراهای محلی در قوانین کشورها مورد توجه قرار می‌گیرد و معمولاً تلاش می‌شود که مرجع انحلال در نتیجه انحلال یا عدم انحلال شوراهای محلی ذی‌نفع نباشد. در خصوص مرجع انحلال شوراهای محلی، کشورها راهکارهای متفاوتی را در پیش گرفته‌اند؛ در بعضی از کشورها از جمله استرالیا رسیدگی به تخلفات شوراها بر عهده دادگاه قانون اساسی است (کریمی، ۱۳۸۱: ۹۶). در فرانسه نهادهای شورایی می‌توانند به موجب تصویب‌نامه مستدل و قانونی هیأت وزیران منحل شوند. در خصوص انحلال شورای شهرستان باید در کوتاه‌ترین مدت توسط دولت به اطلاع مجلس برسد (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۳۱). در لهستان، مرجع انحلال شوراهای محلی، مجلس ملی است. در برخی کشورها برای جلوگیری از اعمال خودسرانه این اختیار، انحلال شوراهای محلی با همکاری دو نهاد

می‌باشد؛ برای مثال مطابق ماده ۱۲۶ قانون اساسی ایتالیا، انحلال شوراهای منطقه به موجب حکم مستدل رئیس جمهور پس از اعلام نظر کمیسیونی مرکب از نمایندگان مجلس‌های ملی و سنا انجام می‌گیرد (سانتاماریا پاستور و نمری، ۱۳۸۱: ۲۷۱). در حقوق ایران از ابتدای تأسیس شوراهای محلی تاکنون، رویکردهای متفاوتی در مورد مرجع تشخیص انحراف شوراهای محلی اتخاذ شده است. مرجع مذکور بسته به نظر قانون‌گذار عادی می‌تواند مرجع دولتی، شورای محلی (شوراهای فرادست)، مرجع قضایی یا مرجع شبه قضایی باشد.

۱-۱. مرجع دولتی

در زمان بررسی پیش‌نویس اصل یکصد و ششم بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مجلس، پیشنهاد‌های مختلفی دربارهٔ مرجع مناسب به منظور تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی ارائه شده است. اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در یک مسأله اتفاق نظر داشتند و آن اجتناب از سپردن صلاحیت انحلال شوراهای محلی به وزارت کشور بود (نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۰۱۲-۹۷۷). قوهٔ مجریه به دلیل داشتن فعالیت‌های اجرایی گسترده و دستگاه‌های متعددی که در زیرمجموعهٔ آن جای گرفته‌اند؛ دارای ارتباط وسیع‌تری با شوراهای محلی است؛ همچنین با بررسی قوانین مربوط به تعامل دولت و شوراها نقش برجسته و پررنگ وزارت کشور آشکار می‌گردد که بیش‌تر در قالب نظارت بروز پیدا می‌کند. این نظارت علاوه بر مصوبات، شامل اعضا و خود شورا می‌شود؛ از این‌رو پیش‌بینی انحلال شوراها توسط نهادهای دولتی عاملی است که می‌تواند به‌راحتی شوراها را از صحنهٔ کشور محو کند؛ زیرا «اگر مقام ناظر همان مقام رسیدگی‌کننده یا قاضی باشد؛ احتمال فساد و قضاوت‌های جانبدارانه بالا می‌رود و به همین دلیل است که یکی کردن این دو مقام مخالف اصول عدالت رویه‌ای است» (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۸)؛ بنابراین مرجع مذکور را نمی‌توان با توجه به اصل عدم انحلال، مرجعی مناسب در خصوص انحلال قلمداد نمود؛ ولی با توجه به نظارت دولت مرکزی بر نهادهای محلی که یکی از ارکان سیستم عدم تمرکز محسوب می‌شود؛ می‌توان نهادهای دولتی را مرجعی مناسب برای پیشنهاد انحلال شوراهای محلی به مراجع ذی‌ربط محسوب کرد. این امر در قانون شوراها هر چند به طور ناقص، مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و

انتخابات شوراهای اسلامی کشور مقرر می‌دارد: «هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد؛ انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار، موضوع برای انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود و هیأت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف، هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند». با توجه به ماده مذکور، مرجع تشخیص انحراف از وظایف قانونی شوراهای محلی را می‌توان به مرجع ابتدایی تشخیص انحراف و مرجع ثانوی تشخیص انحراف تقسیم نمود. مرجع ابتدایی تشخیص انحراف شوراهای محلی، فرماندار است که به منظور پیشنهاد انحلال شوراهای محلی غیر از شورای روستا باید با نظر مساعد و تأیید هیأت حل اختلاف استان مواجه شود. برخلاف فرایند سلب عضویت اعضای شوراهای محلی که با توجه به سطح شورا، پیشنهاد آن بر عهده مقامات دولتی مختلف (فرماندار، استاندار و وزیر کشور) می‌باشد.^۱ انحلال شوراهای محلی با پیشنهاد کتبی فرماندار مطرح می‌شود و سایر مقامات دولتی در ارائه پیشنهاد انحلال نقش رسمی ندارند؛ بنابراین چنانچه استاندار پیشنهاد انحلال شوراها را ارائه دهد، شوراهای محلی می‌توانند ایراد عدم صلاحیت مقام پیشنهاد دهنده را مطرح کنند. شایسته بود قانون‌گذار با توجه به سطح شوراهای محلی، مقام پیشنهاد دهنده انحلال آنها را تعیین می‌نمود. به عنوان مثال، قانون‌گذار می‌توانست اختیار پیشنهاد انحلال شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران را به وزیر کشور و اختیار پیشنهاد انحلال شوراهای استان و شهرستان را به استاندار واگذار نماید.

۲-۱. شوراهای محلی

متن اولیه پیشنهادی اصل یکصد و ششم در مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی به این شرح بود: «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف اصلی ممکن نیست. انحلال شوراهای پایین‌تر از استان توسط شورای استان و انحلال شورای استان توسط مجلس شورای ملی صورت خواهد گرفت. ترتیب تشکیل مجدد شورای منحل شده طبق قانون خواهد بود». بخش میانی اصل پیشنهادی به

۱. ماده ۸۲ مکرر ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷).

دلیل مخالفت‌هایی که در همان جلسه شد؛ حذف گردید. دلیل مخالفت این بود که شوراها نمی‌توانند در مقام قضاوت قرار گیرند؛ زیرا شوراها یک مقام تصمیم‌گیر هستند (نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۰۰۹). قانون‌گذار عادی در ماده ۲۱ اولین مصوبه مجلس شورای ملی در مورد شوراهای محلی به تاریخ ۱۳۶۱/۶/۱۰ انحلال شوراهای محلی را به دلیل خروج از وظایف قانونی را بر عهده شوراهای مافوق قرار داد؛ اما مصوبه مذکور در تاریخ ۱۳۶۱/۷/۱ از سوی شورای نگهبان با این استدلال که صلاحیتی فراتر از آنچه قانون اساسی برای شوراها شناخته است به آنها اعطا می‌کند با اصل یکصدم قانون اساسی مغایر شناخته شد (مهرپور، ۱۳۷۱: ۱۵۴). شورا در اظهار نظر مورخ ۱۳۸۲/۱۴/۱۴ خود درباره لایحه اصلاح مواد ۱، ۲، ۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور به صراحت اعلام کرد که شوراهای اصل یکصدم قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۳: ۳۰۹-۳۰۶). هرچند استدلال شورای نگهبان در خصوص صلاحیت شوراهای محلی قابل تأمل به نظر می‌رسد؛ ولی با توجه به این که نظارت شدیدی از سوی شوراهای فرادست بر شوراهای فرودست وجود دارد؛ نظیر نظارت شورای بخش بر شورای روستا به منظور رعایت وظایف قانونی^۱، نظارت شورای شهرستان بر عملکرد و فعالیت‌های شورای بخش و شهر^۲، نظارت شورای استان بر عملکرد شوراهای شهرستان‌ها در محدوده استان^۳ و نظارت شورای عالی استان‌ها در قالب تهیه آیین‌نامه‌های سازمانی، تشکیلاتی و مالی شوراهای^۴، شوراهای فرادست مرجع مناسبی برای رسیدگی و صدور حکم انحلال نمی‌باشند؛ زیرا احتمال سوءاستفاده یا سهل‌انگاری از سوی آنان وجود دارد. لازم به ذکر است مطابق تبصره ۱ ماده ۸۰ (الحاقی ۱۳۸۲ و اصلاحی ۱۳۹۲) و ماده ۸۲ مکرر ۱ (اصلاحی ۱۳۸۶) قانون

۱. بند ۴ ماده ۷۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۶/۷/۱۳۸۲)

۲. بند ۵ ماده ۷۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۶/۷/۱۳۸۲)

۳. بند ۶ ماده ۷۸ مکرر ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۶/۷/۱۳۸۲)

۴. بند ۹ ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (الحاقی ۶/۷/۱۳۸۲).

تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، برخلاف فرایند ابطال مصوبات و سلب عضویت اعضای شوراهای محلی که با توجه به سطح شوراها، پیشنهاد ابطال مصوبات و سلب عضویت، علاوه بر مقامات دولتی در صلاحیت شوراهای فرادست می‌باشد؛ در خصوص انحلال شوراهای محلی چنین صلاحیتی پیش‌بینی نشده است.

۳-۱. مرجع قضایی یا شبه قضایی

در وضعیت کنونی، مرجع ثانوی تشخیص انحراف شورای محلی از وظایف قانونی بسته به نظر قانون‌گذار عادی می‌تواند مرجع قضایی یا مرجع شبه‌قضایی باشد؛ اما ترجیح هیأت‌های حل اختلاف به عنوان نهادهای شبه قضایی و عدم اعطای صلاحیت رسیدگی ابتدایی به محاکم عمومی به این دلیل است که اولاً انحراف شوراهای محلی از وظایف قانونی ماهیت اداری دارد. به عبارت دیگر، شوراهای محلی ممکن است به دلیل تخلفات متعدد از جمله عدم انتخاب شهردار در موعد مقرر، عدم تصویب بودجه شهرداری، عدم تشکیل منظم جلسات، عدم ارسال مصوبات شورا به مراجع ذی‌ربط و... منحل شوند. ماهیت و طبیعت امور اداری اقتضا می‌کند که محاکم قضایی به این امور نپردازند. ثانیاً با توجه به این که قانون‌گذار اساسی در اصل یکصد و ششم، اصل را بر عدم انحلال شوراهای محلی و توقف‌ناپذیری و استمرار فعالیت قانونی آنها اعلام نموده است؛ قطعاً اهمیت نهاد مذکور، اقتضای تسریع در رسیدگی را دارد. «سرعت از مهم‌ترین ویژگی مراجع اختصاصی اداری است» (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۶۰).

در مورد انحلال شوراهای محلی، ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مقرر می‌دارد: «هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد؛ انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار، موضوع برای انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود و هیأت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی می‌کند 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 هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند». تصمیم‌گیری درباره انحلال شوراها در تمام سطوح جز در مورد شورای روستا با نظر هیأت مرکزی

حل اختلاف است. ماده ۷۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اصلاحی ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ درباره ترکیب هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات (هیأت حل اختلاف استان و هیأت مرکزی حل اختلاف) مقرر می‌دارد: الف. هیأت مرکزی حل اختلاف با عضویت یکی از معاونان رئیس‌جمهور به انتخاب و معرفی رئیس‌جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونان دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونان دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی و سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌شود. ب. هیأت حل اختلاف استان با عضویت استاندار، رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود. برخی از حقوقدانان (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۶ و میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۴۴) معتقدند که ترکیب هیأت‌های حل اختلاف نسبتاً حکومتی است و مقامات دولت مرکزی از نمایندگان شوراها بیش‌تر هستند و امکان تحت‌تأثیر قرار گرفتن انصاف از سوی اعضاء و نیز امکان جانبداری این هیأت از حکومت مرکزی وجود دارد؛ بنابراین هیأت‌های حل اختلاف، سازوکار قدرتمندی برای تأثیرگذاری دولت بر شوراهای محلی محسوب می‌شوند؛ البته می‌توان برداشت دیگری نیز داشت و آن هم نقش پر رنگ سیمای انتخابی ترکیب هیأت‌های حل اختلاف بر سیمای انتصابی آن است. از بین ۹ نفر عضو هیأت مرکزی حل اختلاف، ۵ نفر آن (شامل ۲ نماینده مجلس و ۳ نماینده از اعضای شورای عالی استان‌ها) و از بین ۵ نفر عضو هیأت حل اختلاف استان، ۳ نفر آن (۲ نماینده مجلس و ۱ نماینده از اعضای شورای استان) از منتخبان مستقیم مردم می‌باشند؛ از این‌رو نقش و جایگاه مردم در ترکیب هیأت‌ها برجسته است و این هیأت‌ها از پشتوانه مردمی برخوردار هستند؛ همچنین ورود رئیس یا معاون دیوان عدالت اداری در هیأت حل اختلاف مرکزی و رئیس کل دادگستری استان در هیأت حل اختلاف استان از این منظر قابل توجه است که صدور حکم انحلال در جهت رعایت موازین قانونی از قطعیت بیشتری برخوردار است؛ البته برای تخصصی کردن ترکیب هیأت‌های مذکور قانون‌گذار می‌تواند مقرر نماید که یک نفر کارشناس در حوزه مدیریت شهری یا روستایی نیز در این هیأت‌ها حضور داشته باشد؛ بنابراین نمایندگانی از تمام قوا و همچنین شوراهای محلی در هیأت‌ها حضور دارند که انحراف شوراها از وظایف قانونی‌شان را تشخیص

می‌دهند؛ لذا هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات، مراجع مناسبی برای تشخیص انحراف شوراها از وظایف قانونی‌شان محسوب می‌شوند. با وجود این، آنچه قابل انتقاد به نظر می‌رسد؛ این است که هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات برای تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراها محلی، آیین رسیدگی مشخص و روشنی ندارند.

۲. مرجع رسیدگی به اعتراض به انحلال

قانون‌گذار اساسی به منظور صیانت از شوراها محلی در برابر انحلال خودسرانه و غیرقانونی، مرجع اعتراض به انحلال را مرجع قضایی پیش‌بینی کرده است. قابل اعتراض بودن تصمیمات مربوط به انحلال شوراها در دادگاه‌ها نقش مهمی در کاهش انحلال خودسرانه و غیرقانونی خواهد داشت. تعیین حق اعتراض به انحلال برای شوراها محلی نزد دادگاه صالح ناشی از شأن و جایگاهی است که این نهادهای مردمی در اداره امور کشور دارند؛ زیرا در اصل هفتم قانون اساسی، شوراها به عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور معرفی شده‌اند؛ همچنین از آنجا که اعضای شوراها محلی با آرای مردم انتخاب می‌شوند و اعتبار جایگاه و تصمیمات آنها ناشی از اراده عمومی و مردم است؛ این امتیاز ویژه قانونی دایر بر اعتراض به تصمیمات مربوط به انحلال شوراها محلی تضمینی است که قانون‌گذار برای حفاظت و صیانت از آرای مردم و خواست جمعی آنها در نظر گرفته است (رضایی، ۱۳۸۶: ۱۴).

نکته جالب توجه این است که شورای محلی منحل شده یعنی شورایی که قاعدتاً فاقد شخصیت حقوقی است (صفار، ۱۳۷۳: ۱۶۳) حق دارد در مقام اعتراض به انحلال به دادگاه صالح شکایت کند. اصل یکصد و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «... شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند». در تبصره ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) نیز مقرر شده است: «هر یک از شوراها محلی منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌تواند 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»؛ بنابراین در صورت صدور حکم انحلال،

شورای روستا حق دارد ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی هیأت حل اختلاف استان و سایر شوراهای نیز حق دارند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی هیأت مرکزی حل اختلاف به دادگاه صالح شکایت کنند. حال پرسش این است که دادگاه صالح برای رسیدگی به شکایات شوراهای منحل شده چه دادگاهی است؟ دادگاه صالح طبق رویه فعلی، محکمه عمومی دادگستری است که این رویه قابل نقد است. به این دلیل که در قوانین اشاره صریحی به صلاحیت محاکم عمومی در خصوص رسیدگی به اعتراض به انحلال وجود ندارد، نوعی ابهام در درک مراد قانون‌گذار اساسی ایجاد شده است که چه بسا منظور از دادگاه صالح می‌تواند دیوان عدالت اداری باشد؛ در ادامه استدلال‌های موافقان، صلاحیت دادگاه‌های عمومی و موافقان صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع صالح رسیدگی به اعتراض به انحلال شوراهای محلی به ترتیب ارائه می‌شوند.

۱-۲. موافقان صلاحیت دادگاه‌های عمومی

استدلال‌های موافقان صلاحیت دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به اعتراض شورای منحل شده به شرح زیر است:

۱-۱-۲. نظر به این که در مقام اعتراض به انحلال شورای محلی، شاکی شورایی است که از اشخاص حقوقی عمومی محسوب می‌شود؛ امکان طرح اعتراض به انحلال نزد دیوان عدالت اداری منتفی است. به عبارت دیگر، با توجه به این که فقط اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی خصوصی می‌توانند در جایگاه شاکی در شعب دیوان عدالت اداری قرار گیرند،^۱ شورای منحل شده نمی‌تواند از دیوان عدالت اداری تظلم‌خواهی کند و نزد وی به تصمیمات هیأت‌های حل اختلاف اعتراض نماید؛ بنابراین شورای منحل شده باید به مرجع عام رسیدگی به تظلمات مراجعه کند و مرجع عام رسیدگی به تظلمات و دادخواهی شوراهای محلی با توجه به اصل ۳۴، بند اول اصل ۱۵۶ و اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه عمومی است (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۲).

۲-۱-۲. دادگاه‌های عمومی حق رسیدگی به همه دعاوی را دارند؛ مگر آن که به موجب قانون، رسیدگی به دعوی از صلاحیت آنها خارج شده یا از رسیدگی به آن منع شده باشند. دیوان عدالت

۱. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۳۷، ۳۸، ۳۹ مورخ ۱۰/۷/۱۳۶۸ (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دهه ۱۳۶۰، ۱۳۸۸: ۳۶۱) و رأی هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۶۰۲ مورخ ۲۶/۱۰/۱۳۷۴ (امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۱۶۳).

اداری مرجع یا دادگاه اختصاصی است که مطابق قانون دارای صلاحیت رسیدگی به دعاوی خاص است. با توجه به این که در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور صلاحیت رسیدگی به اعتراض شوراهای منحل شده برای دیوان تعریف نشده است؛ رسیدگی به اعتراض در صلاحیت دادگاه عمومی است (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۲: ۱۷۵).

۳-۱-۲. اگر در حوزه انحلال شوراهای محلی، لزوم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اعتراض احساس می‌شود، قانون‌گذار به آن تصریح می‌نمود. در قوانین مرتبط با شوراها جز تبصره ۳ ماده ۸۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مبنی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اعتراض اعضای سلب عضویت شده، حکمی درباره صلاحیت دیوان تعریف نشده است. به علاوه، آنچه از واژه دادگاه به ذهن نزدیک‌تر است، دادگاه عمومی دادگستری است که عرفاً دادگاه نامیده می‌شود (مولای زاهدی، ۱۳۸۷: ۹۵). پیش از تصویب قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۷، آرائی توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده‌اند که در آنها هیأت عمومی دیوان نظر بر این داشته است که در خصوص اینکه مطابق تبصره ۲ ماده ۸۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۲) عضو سلب عضویت شده از شورای محلی می‌تواند در دادگاه صالح شکایت نماید؛ اصطلاح «دادگاه صالح» در لفظ و اصطلاح حقوقی محمول بر دادگاه عمومی ذی‌صلاح دادگستری است و حکم مقنن در این زمینه نیز ظهور در اطلاق عبارت مذکور به دادگاه عمومی دادگستری دارد (دادنامه شماره ۷۹۴، ۲۹/۱۱/۸۵ با کلاسه ۸۵/۸۹۰ در مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵، ۱۳۸۷: ۸۱۴) و اطلاق الفاظ مذکور در اصطلاح حقوقی و اداری به دیوان عدالت اداری، موافق مراد و مقصود و حکم صریح مقنن نیست. در نتیجه قرار عدم صلاحیت دیوان به اعتبار صلاحیت دادگاه ذی‌صلاح دادگستری در مورد رسیدگی به شکایات و اعتراض عضو شورای اسلامی به خواسته سلب عضویت وی صحیح و موافق قانون تشخیص داده شده است (رای وحدت رویه شماره ۷۵۹، ۱۵/۱۱/۸۵ با کلاسه ۸۵/۸۱۴ در مجموعه کامل آرا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵، ۱۳۸۷: ۱۳۷۷).

مقاله ۳. مراجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران ۷۱

۴-۱-۲. دقت در نظریات اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه و تعدادی از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور نشان می‌دهد که این مراجع منظور از عنوان دادگاه صالح را دادگاه عمومی می‌دانند (نجابت‌خواه، ۱۳۹۰: ۹۱-۸۹). این دیدگاه که برگرفته از رویکرد محدودنگر به حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری است و آن را صلاحیت خاص و استثنایی می‌داند؛ معتقد است که صلاحیت دیوان محدود به مراجع ذکر شده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ (بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵) است و دیوان عدالت اداری نسبت به سایر مراجع شبه قضایی صلاحیتی ندارد. این رویکرد محدودنگر به دلیل صلاحیت عامی که برای دادگاه‌های عمومی و صلاحیت استثنایی که برای دیوان عدالت اداری قائل است؛ در موارد شک، به صلاحیت دادگاه‌های عمومی رأی می‌دهد (امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۳۰). در این باره به موارد ذیل می‌توان اشاره کرد:

- در مواد ۵، ۲۶، ۲۷ و ۲۸ و تبصره ۱ ماده ۷، تبصره ۲۴ ماده ۲ و تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۲۸ قانون شوراهای اسلامی کار به دادگاه صالح اشاره شده است که نظریه شماره ۵۵۳۹/۷ مورخ ۱۰/۹/۱۳۶۶ اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه در این باره اشعار دارد: «منظور از دادگاه صالح دادگاه‌های عمومی دادگستری است؛ زیرا اولاً صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری در ماده ۱۱ قانون دیوان مذکور مصوب ۱۳۶۰ مشخص شده و چنانچه در قوانین دیگر منظور صلاحیت دیوان عدالت اداری باشد؛ باید موضوع تصریح شود. در صورت عدم تصریح، اصل صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است. ثانیاً در مورد دیوان عدالت اداری قانوناً باید واژه دیوان به کار برده شود نه دادگاه صالح» (نجابت‌خواه، ۱۳۹۰: ۸۹).

- رأی وحدت رویه شماره ۹۹۷ (۱۸/۹/۸۶) با کلاسه ۸۵/۷۹۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشعار می‌دارد که منظور از دادگاه صالح در ارتباط با اعتراض مؤسس یا مؤسسان مدارس غیرانتفاعی مشمول ماده ۱۷ قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۶۷ «نسبت به رأی صادره شورای نظارت»، دادگاه‌های عمومی دادگستری است و در این مورد، شعب دیوان باید «قرار عدم صلاحیت دیوان» را «به اعتبار شایستگی دادگاه عمومی دادگستری» صادر نمایند (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۶، ۱۳۸۷: ۱۰۸۴).

۵-۱-۲. دلیل دیگر موافقان صلاحیت دادگاه عمومی، دسترسی آسان تر شوراهای محلی به دادگاه‌های عمومی دادگستری در مقایسه با دسترسی به دیوان عدالت اداری است. به عبارت دیگر، شوراهای محلی از آن جهت که در تمام مناطق و سراسر کشور تشکیل شده‌اند؛ به آسانی نمی‌توانند اعتراض خود را در دیوان عدالت اداری که تمام شعب آن در تهران متمرکز است مطرح کنند؛ لذا دادگاه صالح برای رسیدگی به اعتراض شوراهای منحل شده، دادگاه عمومی است که شورای مذکور در حوزه آن دادگاه تشکیل شده است (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۲: ۱۷۵).

۶-۱-۲. مرجع تشخیص صلاحیت نسبت به شکایاتی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود؛ خود دیوان است و در صورت اختلاف در صلاحیت بین محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری، مرجع حل اختلاف مطابق ماده ۱۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، شعب دیوان عالی کشور می‌باشد. در مورد رسیدگی به اعتراض به انحلال شوراهای محلی، دیوان عدالت اداری خود را به عنوان مرجع صالح تشخیص نداده است. به علاوه، در خصوص صلاحیت رسیدگی به اعتراض به انحلال بین محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری، اختلافی به وجود نیامده است تا موضوع در دیوان عالی کشور مطرح شود و به صدور رأی منجر گردد (رضایی، ۱۳۸۶: ۱۴-۱۳). در تأیید این نظر بایست به موضوع انحلال شورای شهر کرمانشاه اشاره کرد. در پی پیشنهاد فرماندار کرمانشاه به هیأت حل اختلاف استان مبنی بر انحلال شورای شهر کرمانشاه - دوره سوم به دلیل عدم توانایی در انتخاب شهردار و تأیید این موضوع توسط هیأت حل اختلاف استان - پیشنهاد انحلال شورای شهر به هیأت مرکزی حل اختلاف ارجاع گردید که در تاریخ ۲۹ آبان ۱۳۸۶ به تصویب رسید. شورای منحل شده شهر کرمانشاه به طرح شکایت از رأی صادره در دیوان عدالت اداری اقدام نمود؛ اما دیوان با رد صلاحیت خود پرونده را به دادگستری تهران ارجاع داد. موضوع در شعبه دوم دادگستری تهران رسیدگی شد و در نهایت رأی قطعی مبنی بر انحلال شورای شهر کرمانشاه از سوی شعبه مذکور در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۵ صادر گردید.

۲-۲. موافقان صلاحیت دیوان عدالت اداری

استدلال‌های موافقان صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض شورای منحل شده به شرح زیر است:

۱-۲-۲. «رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی (که طبق رأی وحدت رویه دیوان باید شخص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی باشد)، علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی به این خاطر است که اشخاص مزبور جدا و مستقل از حاکمیت هستند و برای جلوگیری از این که با اعمال حاکمیت دولتی ستمی بر آنها وارد شود؛ قانون‌گذار شکایت آنها را علیه دولت پذیرفته است؛ اما دستگاه‌های دولتی بخشی از حاکمیت موجود در جامعه را تشکیل می‌دهند و در این موضع نیستند که از تصمیمات و اقدامات دولت متضرر گردند، چون خود جزئی از حاکمیت هستند و تصمیمات هر جزء از دولت نیز در محدوده صلاحیت اعمال حاکمیت دولت تلقی می‌شود» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۱۶۶)؛ اگرچه شوراهای محلی از جمله اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌شوند؛ اما شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند و ممکن است با اعمال حاکمیت دولتی متضرر گردند؛ بنابراین «شایسته است همانند حقوق اداری فرانسه در حقوق اداری ایران نیز تمهیداتی اندیشه شود تا حداقل برخی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی به‌ویژه نهادهای عدم تمرکز مانند شوراهای محلی بتوانند به راحتی در دیوان عدالت اداری به طرح دعوا بپردازند» (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۷۶-۱۷۵). در این رابطه لازم به ذکر است که اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه در نظریه ۳۱۲۷/۷ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۹ بیان داشته است: «نظر به اینکه 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، بنابراین در امور مربوط به خود می‌تواند نسبت به نقض و ابطال آراء کمیسیون‌ها و توافقنامه‌های دولتی از قبیل استانداری و فرمانداری و غیره به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند». شایان ذکر است که شوراهای محلی نسبت به آرای هیأت‌های حل اختلاف حق اعتراض دارند و قانون‌گذار هیچ خصوصیتی را در ارتباط با شاکی در شعب دیوان در موضوعات مربوط به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ ذکر ننموده است (نجابت‌خواه، ۱۳۹۰: ۱۰۵). به علاوه، اگر قانون‌گذار عادی رسیدگی به اعتراض شورای منحل شده را در صلاحیت هیأت عمومی دیوان - که صالح برای رسیدگی به شکایات اشخاص حقوقی حقوق عمومی نیز هست - قرار دهد، هیچ مغایرتی با قانون اساسی نخواهد داشت.

۲-۲-۲. اصل بر قابل اعتراض بودن آراء مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری است؛ مگر این که در قانون به طور صریح مرجع دیگری اعلام شده باشد؛ بنابراین دیدگاه، مراجع شبه قضایی ذکر شده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، جنبه تمثیلی دارند و صلاحیت دیوان محدود به موارد مذکور نیست. دیوان عدالت اداری عالی ترین مرجع قضایی ناظر بر مراجع شبه قضایی است. در نظام قضایی ایران، دیوان عدالت اداری یک محکمه یا دادگاه عالی است که در مورد برخی از دعاوی به عنوان مرجع اولیه و نهایی، صلاحیت رسیدگی دارد و در مورد برخی دیگر به عنوان مرجع نهایی، صلاحیت رسیدگی دارد که رسیدگی به شکایات علیه آراء مراجع شبه قضایی از جمله این موارد است و صلاحیت دیوان در اینجا ذاتی است؛ بنابراین اگر قانون گذار رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به آراء و تصمیمات یک مرجع شبه قضایی را در صلاحیت مرجع یا دادگاه صالح اعلام کرد؛ در اینجا باید مرجع یا دادگاه صالح را دیوان عدالت اداری دانست (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۱۵۹). به عبارت دیگر، صلاحیت دیوان نسبت به مراجع شبه قضایی، عام و کلی است و بنا به این صلاحیت عام، در موارد شک باید دیوان عدالت اداری را صالح دانست (امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۳۰). هیأت های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات نیز از مراجع شبه قضایی هستند که آرای آنها را می توان نزد دیوان عدالت اداری قابل اعتراض دانست.

۲-۲-۳. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای شناخت دادگاه صالح با این استدلال که دادگاه صالح ظهور در محاکم عمومی دادگستری دارد، رأی به صلاحیت آن محاکم داده است؛ اما این رویکرد مخالفانی دارد. علاوه بر بعضی از شعب دیوان که آراء صادره از آنها حکایت دارند که محکمه صالح صرفاً در دادگاه های عمومی دادگستری ظهور ندارد، رأیی در دیوان عدالت اداری وجود دارد که حاکی از اعتراض عده ای از قضات دیوان عدالت به رأی هیأت عمومی در تفسیر محکمه صالح به دادگاه عمومی دادگستری است. تعدادی از قضات دیوان تقاضای اعمال ماده ۵۳ الحاقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۹ را در مورد رأی وحدت رویه شماره ۷۵۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ نموده اند که مطابق آن، محکمه صالح در ارتباط با سلب عضویت توسط هیأت حل اختلاف، دادگاه های عمومی دادگستری معرفی شده است. متن این درخواست در واقع دفاع از صلاحیت دیوان در این زمینه است. این درخواست که تقاضای دست کم بیست نفر از قضات دیوان عدالت اداری است؛ نشان می دهد صلاحیت عام دیوان در ارتباط با آراء مراجع شبه قضایی، طرفداران

زیادی در میان قضات دارد، هرچند هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۷۹۴ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۹ بر نظر قبلی خود پافشاری کرد (امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۴۲ - ۲۴۱). البته در مواردی چند، اشکالاتی که در زمینه مفهوم دادگاه صالح وجود داشته است، توسط قانون گذار عادی مرتفع شده‌اند. به عنوان نمونه، بر اساس تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۸۹/۴/۱۳، در حال حاضر احکام صادره توسط «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیر زمینی» قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است (نجابت‌خواه، ۱۳۹۰: ۹۰).

۴-۲-۴. اگرچه لفظ «دادگاه صالح» در قوانین موجب القای این برداشت شده است که منظور از دادگاه صالح، دیوان عدالت اداری نیست؛ بلکه این لفظ ظهور در دادگاه‌های عمومی و جزایی دارد؛ اما لفظ دادگاه صالح می‌تواند به دیوان عدالت اداری نیز نسبت داده شود (امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۸۰). به عبارت دیگر، دیوان عدالت اداری به معنی دادگاه عالی نیز هست؛ چنان که این اصطلاح برای دیوان عالی کشور نیز به کار می‌رود؛ لذا دیوان عدالت اداری صرف‌نظر از عنوان آن، در واقع امر یک دادگاه است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۱۶۰). مؤید این نکته تبصره ۳ ماده ۸۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) است که برای دیوان عدالت اداری، لفظ دادگاه را به کار برده است. تبصره مذکور مقرر می‌دارد: «فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند؛ می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و رأی آن قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود».

۵-۲-۲. دلیل دیگری که در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به اعتراض شورای منحل شده می‌توان ارائه نمود، مقایسه ترکیب هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در متن مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور با ترکیب فعلی هیأت است که در تاریخ ۱۳۸۲/۷/۶ تصویب شده است. قانون گذار عادی در اصلاحات سال ۱۳۸۲، یکی از معاونان رئیس قوه قضائیه به انتخاب رئیس این قوه را از ترکیب هیأت حذف کرد و به جای آن رئیس یا یکی از معاونان دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان را به ترکیب هیأت افزود. ورود رئیس یا معاون دیوان عدالت اداری از این منظر قابل توجه است که نوع شکایت و اختلافی که باید رسیدگی شود؛ تناسب بیش‌تری با صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری دارد؛

زیرا قضات دیوان در رسیدگی به پرونده‌های اداری و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری تخصص دارند.

۲-۲-۶. درباره مشکل عدم وجود شعب دیوان در شهرهایی غیر از تهران، ماده ۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مقرر می‌دارد: «به منظور تسهیل در دسترسی مردم به خدمات دیوان، دفاتر اداری دیوان در محل دادگستری یا دفاتر بازرسی کل کشور در هر یک از مراکز استان‌ها تأسیس می‌گردد...»؛ بنابراین شوراهای محلی می‌توانند به آسانی اعتراض خود را در دفاتر استانی دیوان عدالت اداری مطرح کنند؛ ضمن این که دسترسی آسان به دادگاه‌های عمومی نمی‌تواند توجیه مناسبی برای عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات و اعتراضات اداری تلقی گردد. در زمینه اعتراض به سلب عضویت اعضای شوراهای محلی، قانون‌گذار چنین ملاحظه‌ای را نداشته که دیوان را صالح به رسیدگی دانسته است؛ به علاوه، رویه عملی مؤید این نکته است که به دلیل این که مرجع ثانوی تشخیص انحراف و انحلال شورای شهر، هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات است، اعتراض به انحلال شوراهای اسلامی شهر نزد دادگاه عمومی تهران مطرح و به صدور حکم قطعی منتهی می‌شود.

نتیجه‌گیری

شوراهای محلی در ایران یکی از مهم‌ترین انواع نهادهای محلی هستند که دارای شخصیت حقوقی مستقل از سازمان مرکزی دولت می‌باشند؛ اما استقلال این نهاد موجب نمی‌شود نظارت بر آنها نفی شود. یکی از مصادیق نظارت بر شوراهای محلی، نظارت بر عملکرد شوراهای محلی است که ضمانت اجرای آن در اصل یکصد و ششم قانون اساسی پیش‌بینی شده است. اصل مذکور، انحلال شوراهای محلی در صورت انحراف از وظایف قانونی را مقرر کرده است. از مسائل و موضوعات مهم در حوزه انحلال شوراهای محلی، مرجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی می‌باشد که می‌توان در قالب دو موضوع مرجع تشخیص انحراف و مرجع اعتراض به انحلال مورد بررسی قرار گیرد. 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. مرجع مذکور می‌تواند مرجع قضایی، مرجع شبه‌قضایی، مرجع دولتی یا یک شورای محلی مثلاً شورای فرا دست باشد؛ با این

توضیح که مرجع دولتی و شوراهای محلی به عنوان مرجع ابتدایی تشخیص انحراف و مرجع قضایی یا شبه قضایی به عنوان مرجع ثانوی تشخیص انحراف و صدور حکم انحلال قرار گیرند. مرجع دولتی و شوراهای محلی نمی‌توانند در مقام صدور حکم انحلال قرار گیرند؛ زیرا احتمال سوء استفاده و سهل‌انگاری از سوی آنها وجود دارد؛ بنابراین صرفاً می‌توان آنها را به عنوان مقام پیشنهاد انحلال به مراجع ذی‌ربط مورد توجه قرار داد. در وضعیت کنونی مطابق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای مصوب ۱۳۷۵، انحلال شوراهای محلی در تمام سطوح با پیشنهاد کتبی فرماندار مطرح می‌شود و دیگر مقامات دولتی و شوراهای محلی در ارائه پیشنهاد انحلال نقش رسمی ندارند. شایسته بود قانون‌گذار با لحاظ سطح هر یک از شوراهای محلی، مقام پیشنهاد دهنده انحلال را پیش‌بینی می‌نمود. در خصوص مرجع ثانوی تشخیص انحراف در حال حاضر هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در استان و مرکز وظیفه رسیدگی به پیشنهاد فرماندار مبنی بر انحراف شورای محلی از وظایف قانونی‌شان و به تبع آن، اعلام انحلال آن را بر عهده دارند. هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات را نمی‌توان جزو هیچ‌یک از قوای سه‌گانه قلمداد کرد؛ بلکه این هیأت‌ها به عنوان تأسیس جدید قانون‌گذار برای حل اختلاف و نظارت و رسیدگی به تخلفات شوراهای تلقی می‌گردند. به نظر می‌رسد که هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به عنوان مراجع اختصاصی اداری (شبه قضایی)، گزینه مناسب‌تری نسبت به دادگاه دادگستری برای تشخیص انحراف شوراهای محلی باشند؛ چون شکایات در خصوص انحراف شوراهای محلی از وظایف قانونی، ماهیت اداری دارد و اصل تداوم و استمرار فعالیت قانونی شوراهای محلی نیز اقتضای تسریع در روند رسیدگی را دارد. با وجود این، هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در خصوص انحلال شوراهای محلی، آیین رسیدگی مشخص و روشنی ندارند. شایسته است قانون‌گذار عادی در اصلاحات آتی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، آیین انحلال شوراهای محلی را به تفصیل بیان نماید. قانون‌گذار اساسی به منظور صیانت از شوراهای محلی در برابر انحلال خودسرانه و غیر قانونی، مرجع اعتراض به انحلال را دادگاه صالح تعیین کرده است. دادگاه صالح در حال حاضر طبق رویه قضایی و عملی، دادگاه عمومی دادگستری است. نظر به این که در قوانین اشاره صریحی به صلاحیت محاکم عمومی در خصوص رسیدگی به اعتراض به انحلال شوراهای محلی وجود ندارد؛ نوعی ابهام در درک مراد قانون‌گذار ایجاد شده است که چه‌بسا منظور از

دادگاه‌های صالح می‌تواند دیوان عدالت اداری باشد. این عدم شفافیت به ایجاد تفاسیر مختلف در تعیین مصداق مرجع قضایی منجر شده است. به نظر می‌رسد با توجه به تخصص قضات دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده‌های اداری و تصمیمات مراجع شبه‌قضایی، دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اعتراض شوراهای محلی به انحلال، مرجع مناسب‌تری است. تغییر رویه حاکم که منظور از دادگاه صالح برای رسیدگی به این امر را دادگاه عمومی می‌داند؛ نیازمند تغییر در قوانین مربوط و تصریح به صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

فهرست منابع

۱. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری؛ (۱۳۸۸)؛ حقوق اداری، جلد اول، چاپ نهم، تهران: میزان
۲. امامی، محمد، واعظی، سید مجتبی و مهستی سلیمانی؛ (۱۳۹۱)؛ ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: میزان
۳. جلالی، محمد؛ (۱۳۹۴)؛ اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷
۴. چوپانی‌یزدلی، محمدرضا؛ (۱۳۸۲)؛ جایگاه حقوقی- سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی
۵. حبیب‌نژاد، سید احمد؛ (۱۳۸۸)؛ بررسی حقوقی شورای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی، فصلنامه فقه و حقوق اسلامی، سال پنجم، شماره ۲۰
۶. راسخ، محمد (۱۳۸۸)؛ نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک
۷. رضایی، جمشید؛ (۱۳۸۶)؛ شوراها و قوه قضائیه، ماهنامه شوراها، شماره ۱۳
۸. رضایی زاده، محمد جواد؛ (۱۳۸۵)؛ حقوق اداری شماره ۱، تهران: میزان
۹. سانتاماریا پاستور، خوان و ژانکلود نمری؛ (۱۳۸۱)؛ نظارت بر شوراها، ترجمه احمد رنجبر، مجلس و راهبرد، شماره ۳۶.
۱۰. صفار، محمد جواد؛ (۱۳۷۳)؛ شخصیت حقوقی، تهران: دانا
۱۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ (۱۳۶۴)، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۲. عباسی، بیژن؛ (۱۳۹۵)؛ حقوق اداری تطبیقی، تهران: دادگستر
۱۳. کریمی، وهاب؛ (۱۳۸۱)؛ بررسی الگوهای شناخته شده شوراهای محلی در جهان، تهران: مدیریت شهری
۱۴. گرجی، علی‌اکبر؛ (۱۳۸۷)؛ «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، سال پنجم، شماره ۹
۱۵. مجموعه کامل آرا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دهه ۱۳۶۰؛ (۱۳۸۸)، تهران: جنگل
۱۶. مجموعه کامل آرا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵؛ (۱۳۸۷)، تهران: جنگل
۱۷. مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۶؛ (۱۳۸۷)، جلد دوم، تهران: جنگل
۱۸. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی؛ (۱۳۸۳)؛ دوره ششم - سال سوم، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان و دادگستر

۱۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: سمت
۲۰. مولای زاهدی، مزده سادات؛ (۱۳۸۷)؛ «نظارت بر شوراهای اسلامی کشور (محلّی)»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز
۲۱. مهرپور، حسین؛ (۱۳۷۱)؛ مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد اول، تهران: کیهان
۲۲. میرزاده کوهشاهی، نادر؛ (۱۳۹۳)؛ «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۶
۲۳. نجابت‌خواه، مرتضی؛ (۱۳۹۰)؛ قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: جنگل
۲۴. هاشمی، سید محمد؛ (۱۳۸۷)؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ بیستم، تهران: میزان
۲۵. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق؛ (۱۳۸۹)؛ دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، تهران: خرسندی.

