

رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران

نادر میرزاده کوهشاهی^۱

دریافت: ۱۳۹۳/۰۹/۰۵

پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۰۱

چکیده:

در ایران شوراهای محلی از نمادهای عدم تمرکز و به منزله پارلمان حکومت محلی محسوب می‌شوند و نقش کلیدی در مشارکت مردم در امور، کوچک‌شدن حجم دولت و اداره کارآمد امور محلی دارند. از موضوعات مهم مربوط به شوراهای محلی، «رابطه متقابل آنها با دولت مرکزی و مقامات آن است». هدف این مقاله بررسی موضوع مزبور با روش توصیفی و تحلیلی و شناخت روابط دولت مرکزی و شوراهای محلی و میزان تأثیرگذاری هر یک بر دیگری است.

بررسی قانون اساسی و قوانین عادی مرتبط با موضوع نشان می‌دهد که در قانون اساسی شوراها از جایگاه رفیعی برخوردارند و می‌توانند بر امور مختلف محلی از جمله مقامات محلی، نظارت جدی داشته باشند. در قوانین عادی سازوکارهای متعددی برای نظارت و تأثیرگذاری مقامات دولت مرکزی بر شوراهای محلی پیش‌بینی شده است و شوراها در مراحل مختلف تکوین، فعالیت و پایان فعالیت، متأثر از نقش و مداخلات دولت مرکزی و مقامات آن هستند؛ اما متقابلاً علی‌رغم وجود ظرفیت در قانون اساسی، در سطح قوانین عادی، شوراها تأثیر نه چندان قابل توجهی بر دولت مرکزی و مقامات آن دارند و نظارت ضعیفی هم که برای آنها مقرر شده است از ضمانت اجرای مناسبی برخوردار نیست.

واژگان کلیدی: شوراهای محلی، حکومت محلی، دولت مرکزی، رابطه، قانون اساسی.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران mirzadeh@ut.ac.ir

مقدمه :

یکی از طرق اداره امور در دولت‌های تک‌ساخت، عدم تمرکز اداری است. یکی از موضوعات چالش‌زا در سیستم عدم تمرکز تنظیم روابط دولت مرکزی و حکومت محلی است. از یک‌سو نظارت دولت مرکزی بر حکومت محلی (قیمومت اداری) برای حفظ منافع ملی و اطمینان از استمرار خدمات عمومی و جلوگیری از خروج حکومت محلی از حدود اختیاراتش، امری اجتناب‌ناپذیر است و از دیگر سو، خودسامانی و استقلال عمل حکومت محلی برای اداره امور محلی امری ضروری است. بنابراین روابط دولت مرکزی و حکومت محلی باید به نحوی تنظیم شود که ضمن توجه به امور ملی، خودسامانی واحدهای محلی محفوظ بماند. یکی از تدابیر لازم در این خصوص تعبیه سازوکارهای لازم برای جلوگیری از مداخلات ناروای قدرت مرکزی در اداره امور حکومت محلی و ترسیم رابطه دولت مرکزی و حکومت محلی به نحوی است که ابتکار عمل واحدهای محلی در برابر اقتدار واحدهای قدرت مرکزی رنگ نبازد. ایران در زمره دولت‌های تک‌ساخت است که به صورت عدم تمرکز اداره می‌شود. شوراهای محلی از جلوه‌های عینی این عدم تمرکز محسوب می‌شوند. از موضوعات مهمی که در خصوص این شوراهای قابل کنکاش و بررسی است، رابطه متقابل دولت مرکزی و شوراهای محلی است. از آنجا که تاکنون به طور خاص و مستقل به این موضوع پرداخته نشده است؛ مقاله حاضر مطالعه همین موضوع را دنبال می‌کند و می‌خواهد به این پرسش که دولت ملی و شوراهای محلی چه روابطی با یکدیگر دارند؟ و در این میان تأثیرگذاری کدام یک بر دیگری بیشتر است؟ پاسخ مستند و درخوری ارائه نماید. فرضیه مقاله این است که در روابطی که دولت مرکز و شوراهای محلی با یکدیگر دارند کفه ترازو به نحو محسوسی به نفع دولت مرکزی سنگینی می‌کند و شوراهای محلی از ابتکار عمل چندانی در برابر اقتدار دولت مرکزی برخوردار نیستند.

این مقاله با ترسیم تصویری از روابط متقابل دولت مرکزی و شوراهای محلی ضمن اینکه امکان دآوری در خصوص میزان تأثیرگذاری هر کدام بر دیگری را برای مخاطبان فراهم می‌نماید، می‌تواند برای مقامات و مراجع مربوط هم در رفع کاستی‌های این روابط سودمند باشد.

روش تحقیق در این نوشتار توصیفی و تحلیلی است و از منظر حقوقی، به طور خاص حقوق اساسی و حقوق اداری است. شیوه گردآوری داده‌ها هم غالباً کتابخانه‌ای و استفاده از اسناد مکتوب است. پس از ذکر مقدمه، مطالب مقاله در سه گفتار سامان یافته است. گفتار اول با عنوان شوراها در نظام جمهوری اسلامی، تصویری کلی از شوراهای محلی را ارائه می‌دهد که خود مقدمه‌ای بر دو گفتار بعدی است. گفتار دوم با موضوع تأثیرگذاری دولت ملی بر شوراهای محلی، سازوکارهای مختلف تأثیرگذاری دولت مرکزی بر شوراهای محلی را با استناد به مواد قانونی مربوط به تصویر می‌کشد و گفتار سوم روی دیگر سکه یعنی سازوکارهای تأثیرگذاری شوراهای محلی بر قدرت مرکزی را نمایان می‌کند و سرانجام نتیجه‌گیری مقاله، مهر تأییدی بر فرضیه تحقیق خواهد گذاشت.

گفتار اول: شوراها در نظام ج.ا.ا

بند اول - شوراها نماد عدم تمرکز محلی

دولت‌ها را از حیث شکل و ساختار به دو دسته می‌توان تقسیم نمود: یک. دولت‌های تک‌ساخت یا بسیط؛ دو. دولت‌های مرکب یا چندپارچه. در دولت تک‌ساخت یک مرکز عملکرد سیاسی وجود دارد. قدرت سیاسی به طور کامل در اختیار دولت مرکزی است و از سوی او اعمال می‌شود. کلیه اتباع دولت زیر لوای یک دولت قرار دارند و از یک اقتدار سیاسی تبعیت می‌کنند و یک قانون اساسی بر تمامی قلمرو کشور حاکم است (قاضی، ۱۳۷۳: ۶۷). کشور ایران در زمره دولت‌های تک‌بافت یا بسیط است. در دولت‌های چندپارچه برخلاف دولت‌های بسیط، مرکز فرماندهی یکی نیست. قدرت سیاسی تقسیم شده است. علاوه بر دولت مرکزی، اجزای تشکیل دهنده آن و دولت‌ها و ایالت‌های عضو هم از قدرت سیاسی برخوردارند و دارای حاکمیت داخلی می‌باشند. یعنی دارای سازمان قانونگذاری، اجرایی و قضایی خاص خود می‌باشند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۴۱).

دولت‌های تک‌بافت با توجه به عواملی نظیر وسعت سرزمین، میزان جمعیت، تنوع قومی، مذهبی و ... به صورت متمرکز یا غیرمتمرکز اداره می‌شوند. تمرکز اداری وقتی است که تمامی

امور اداری کشور با ابتکار دولت مرکز و توسط مأموران آن بر اساس سلسله مراتب کامل انجام می‌شود. در این روند قدرت اداری بر تمام اجزا و امور کشور مدیریت یک‌نواختی را اعمال می‌کند. نتیجه این تمرکز آن است که هرگونه امکان تصمیم‌گیری محلی یا تخصصی برای مقام یا نهاد دیگری باقی نمی‌ماند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۰۸). در واقع در نظام متمرکز، یگانگی سیاسی و اداری دولت حفظ می‌شود و دولت مرکزی همه اقتدارات و اختیارات سیاسی را یک‌جا در اختیار دارد.

در عدم تمرکز به نهادهای محلی از سوی قانونگذار مرکزی اختیارات ویژه‌ای داده می‌شود تا اختیار تصمیم‌گیری‌های اداری در محل را داشته باشند و بتوانند مستقیماً یا از طریق عوامل اجرایی خود آنها را اجرا نمایند (قاضی، ۱۳۷۰: ۲۴۴). در این سبک تنظیم روابط دولت مرکزی و حکومت محلی از اهمیت زیادی برخوردار است (Morphet, 2008: 4). در دولت‌هایی که به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شوند، گونه‌ای خودگردانی محلی وجود دارد. در عین حال، دولت مرکزی بر واحدهای محلی نظارت دارد که از آن به نظارت قیمومتی یاد می‌شود (رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۱۰۳).

در عدم تمرکز یگانگی سیاسی دولت همچنان محفوظ است؛ اما امور اداری بین دولت مرکزی و واحدهای محلی تقسیم می‌شود. نظر به فوایدی که عدم تمرکز نسبت به نظام متمرکز دارد از جمله فراهم نمودن زمینه مشارکت مردم در امور، تقویت اعتماد به نفس و مسئولیت‌پذیری مردم، کاهش دیوان‌سالاری و ... (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۹۳). این سبک در جهان روزبه‌روز در حال گسترش است (World Bank, 2005: 1-25). ناگفته نباید گذاشت که عدم تمرکز به مفهوم عام به دو نوع عدم تمرکز محلی و فنی تقسیم می‌شود که در عدم تمرکز محلی چنان که گذشت، اداره امور محلی به نهادها و مقاماتی که منتخب مردم محل هستند واگذار می‌شود. در عدم تمرکز فنی صلاحیت و اختیار تصمیم‌گیری و اجرایی درباره یک یا چند امر عمومی که جنبه فنی دارد به یک نهاد کم و بیش مستقل از دولت مرکز واگذار می‌شود، این گونه نهادها تحت عنوان مؤسسات عمومی شناخته می‌شوند (امامی، ۱۳۸۶: ۵۵). در این نوشتار عدم تمرکز محلی مورد نظر است که نمونه بارز آن شوراهای اسلامی هستند که با رأی مردم انتخاب می‌شوند و به مثابه پارلمان حکومت محلی در ایران محسوب می‌شوند.

بند دوم - جایگاه شوراهای از منظر قانون اساسی

۱. شوراهای ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور

برابر اصل هفتم قانون اساسی، «طبق دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر»، شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.»

براساس اصل مزبور، شوراهای محلی در زمره ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. بنابراین قوانین عادی که درخصوص شوراهای محلی به تصویب می‌رسد باید در جهت پیاده کردن این اصل و سایر اصول قانون اساسی در خصوص شوراهای به نحوی باشند که در عمل این شوراهای را بتوان از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب نمود.

۲. نقش پیشبرنده شوراهای در ابعاد مختلف

اصل یک‌صدم قانون اساسی در تکمیل اصل هفتم این قانون مقرر نموده است، «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...» بدین سان قانون اساسی شوراهای را به عنوان سازوکاری که زمینه مشارکت و همکاری مردم در پیشرفت امور مختلف محلی را فراهم می‌کند در نظر گرفته است. اما در قانون عادی جریان از قراری دیگر است و صلاحیت محدودتری برای شوراهای منظور شده است و هنوز امور محلی متعددی به وسیله دستگاه‌های دولت مرکزی اداره می‌شوند و شوراهای نظارت مؤثری بر آنها ندارند (میرزاده، ۱۳۹۰: ۳۸).

۳. مصادیق شوراهای در قانون اساسی

در اصل هفتم قانون اساسی از شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش و روستا یاد شده است. اصل یک‌صدم قانون اساسی هم اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان را با

نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان پیش‌بینی نموده است. اصل یک‌صد و یکم قانون اساسی علاوه بر شوراهای پیش‌گفته، تشکیل شورای عالی استان‌ها را مقرر نموده است. برابر اصل مذکور، «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.» در اصل یک‌صد و دوم قانون اساسی شورای عالی استان‌ها به عنوان یکی از سه مرجعی شناسایی شده است که به موازات هیأت وزیران که اختیار تصویب و پیشنهاد لوایح قانونی به مجلس را دارد و نمایندگان مجلس شورای اسلامی که حق ارائه طرح قانونی دارند، از طریق ارائه طرح‌های مصوب خود می‌تواند در فرآیند قانونگذاری نقش آفرینی نماید. اصل یادشده مقرر می‌دارد «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.»

۴. اعتبار تصمیمات شوراها

قانون اساسی در راستای تحقق جایگاه رفیع شوراها و فراهم نمودن ایفای نقش جدی آنها در اداره امور، حق تصمیم‌گیری در اداره امور محلی را به شوراها محول نموده است و اعتبار ویژه‌ای برای تصمیمات شوراها قائل شده و مقامات دولت مرکزی را مکلف به رعایت تصمیمات قانونی شوراها نموده است. به موجب اصل یک‌صد و سوم قانون اساسی، «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.»

۵. محدودیت‌های شوراها

اگرچه شوراها به عنوان ارکان اداره امور کشور از جایگاه ویژه‌ای در قانون اساسی برخوردارند و اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شوراهای محلی باید صورت پذیرد؛ در عین حال، اختیارات شوراها نامحدود نیست و این شوراها به عنوان یکی از ارکان دولت

محلی باید در چاقوب منافع کلان دولت مرکزی حرکت نمایند. از همین رو، برابر اصل یک‌صدم قانون اساسی، شوراها مقید به رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی هستند و بنا به اصل یک‌صد و پنجم قانون اساسی، «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.»

۶. حمایت ویژه از استمرار فعالیت شوراها

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. این امر تدبیری است برای کمک به «استمرار خدمات عمومی» که یکی از اصول حاکم بر خدمات عمومی است (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۵۵). برابر اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی «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.» همان گونه که پیداست قانونگذار با پیش‌بینی امکان شکایت شوراها به دادگاه صالح در اعتراض به انحلال و رسیدگی خارج از نوبت به این امر از سوی دادگاه، عنایت ویژه‌ای بر استمرار فعالیت شوراها داشته است.

گفتار دوم: تأثیرگذاری دولت ملی بر شوراهای محلی

بند اول - وضع قوانین و مقررات مربوط به شوراها

از جمله سازوکارهای بنیادی که سبب تأثیرگذاری دولت مرکزی بر شوراهای محلی می‌شود، صلاحیت قاعده‌گذاری دولت مرکزی در خصوص امور شوراهای محلی است (میرزاده، ۱۳۹۰: ۴۱). در این خصوص موارد ذیل قابل توجه است.

در اصل هفتم قانون اساسی که شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور معرفی شده‌اند، مقرر شده است که «موارد طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین

ناشی از آن معین می‌کند». اصل یک‌صدم قانون اساسی هم پس از بیان هدف از تشکیل شوراهای محلی و مصادیق آنها، تعیین موارد دیگری درخصوص شوراها را موقوف به قانون عادی نموده است. برابر اصل یاد شده، «شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را ... قانون معین می‌کند». اصل یک‌صد و دوم قانون اساسی هم نحوه تشکیل و وظایف شورای عالی استان‌ها را به قانون عادی محول نموده است. مرجع رسمی وضع قوانین عادی در کشور مجلس شورای اسلامی است. بنابراین مرجع یاد شده که از شعبات دولت مرکزی است باید در موارد متعدد پیش‌بینی شده در قانون اساسی اقدام به وضع قانون در خصوص شوراها نماید. البته صلاحیت قانونگذاری مجلس در خصوص شوراها محدود به موارد تصریح شده در قانون اساسی نیست و در سایر زمینه‌ها هم به موجب اصل هفتاد و یکم قانون اساسی اختیار وضع قانون را دارد.

علاوه بر این، در اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی، به اختیار هیأت وزیران در وضع آیین‌نامه‌ها اشاره شده است و در همین راستا در موارد متعددی، قانون شوراها، تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به شوراها را برعهده هیأت وزیران گذاشته است. بند ۹ ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون شوراها مقرر نموده است: «آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.» همچنین برابر ماده ۹۷ قانون شوراها، وزارت کشور موظف شده است ظرف دو ماه از زمان تصویب قانون مزبور، آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز را تهیه و هیأت وزیران هم موظف شده است ظرف مدت سه ماه پس از تصویب قانون یاد شده خارج از نوبت آیین‌نامه‌های مذکور را تصویب نماید. بر این اساس قدرت مرکزی از اختیارات گسترده‌ای در وضع قوانین و مقررات مربوط به شوراها برخوردار است و از این طریق می‌تواند منویات خود را بر شوراها تحمیل نماید.

بند دوم - تأثیرگذاری بر تکوین شوراها

اگرچه شوراهای محلی اصولاً برآمده از اراده مردم محل هستند و اعضای آنها برابر ماده ۱۷

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران^۱، در شوراهای شهر و روستا به طور مستقیم و در سایر شوراها به صورت غیرمستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند؛ اما دولت مرکزی در فرآیند انتخابات حضور جدی دارد.

در انتخابات شوراها، شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و فرآیند انتخابات از سوی دولت مرکزی معین شده است. اجرای انتخابات در اختیار مقامات قدرت مرکزی است. اگرچه در هیأت‌های اجرایی که مسئول برگزاری انتخابات هستند از معتمدان محل هم استفاده شده است؛ اما ریاست آن بر عهده فرماندار یا بخشدار است و مقامات دیگری از قدرت مرکزی عضو آن هستند.

برابر ماده ۸۴ قانون شوراها، در حوزه‌های انتخابیه‌ای که به علت بروز حوادث غیرمترقبه و مسایل سیاسی و امنیتی برگزاری انتخابات امکان‌پذیر نباشد انتخابات آن حوزه‌ها تا رفع موانع متوقف می‌شود. تشخیص این موانع با وزیر کشور می‌باشد. در مواد ۵۷ و ۵۸ قانون مزبور نیز توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند حوزه در انتخابات شوراهای روستاها و شهرها از سوی هیأت‌های نظارت استان و هیأت مرکزی نظارت پیش‌بینی شده است. هیأت‌های نظارت متشکل از نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌باشند که یکی از قوای دولت مرکزی است. اعلام نتایج انتخابات شوراها هم براساس ماده ۵۴ قانون یاد شده حسب مورد از سوی بخشدار یا فرماندار صورت می‌گیرد. بدین ترتیب دولت مرکزی در انتخاب اعضای شوراها نقش اثرگذاری را ایفا می‌کند.

بند سوم - نظارت بر مصوبات شوراها

دولت مرکزی برای جلوگیری از انحراف واحدهای خود از اهداف و وظایف قانونی آنها، نسبت به مأموران، مستخدمان و واحدهای خود نظارت سلسله مراتبی دارد و این نظارت را حسب مورد به صورت پیشگیرانه، همزمان یا تعقیبی انجام می‌دهد و بنا به صلاحدید خود می‌تواند تصمیمات مأموران خود را اصلاح یا نسخ نماید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۲). درخصوص عناصر حکومت محلی از جمله شوراهای محلی هم دولت مرکزی برای اطمینان از عدم انحراف آنها از اهداف و

۱. برای رعایت اختصار در این مقاله به جای استفاده از عنوان کامل «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» از عبارت «قانون شوراها» استفاده خواهد شد.

وظایف پیش‌بینی شده بر آنها نظارت دارد. نظارت قدرت مرکزی بر شوراها، نظارتی قیومتی است که ضعیف‌تر از نظارت سلسله‌مراتبی است و باید به نحوی باشد که استقلال این شوراها مخدوش نشود. در این بند نظارت دولت مرکزی بر مصوبات شوراها را بیان می‌کنیم:

۱. اعتراض به مصوبات شوراها و ابطال آنها

شوراهای محلی را می‌توان پارلمان حکومت محلی در جمهوری اسلامی ایران محسوب نمود. از این رو، یکی از وظایف و کارکردهای این شوراها به عنوان پارلمان را می‌توان وظیفه تقنینی دانست. حدود صلاحیت شوراها در این خصوص محدود به امور محلی است و این شوراها نمی‌توانند فراتر از امور محلی، وارد عرصه امور ملی که بر عهده دولت مرکزی است بشوند. برای اطمینان از این امر قانونگذار امکان اعتراض مقامات قدرت مرکزی به مصوبات شوراها و در نهایت ابطال آنها را پیش‌بینی نموده است. به عنوان مقدمه اعمال اختیارات قدرت مرکزی در این خصوص، شوراها مکلف به ارسال مصوبات خود به مقامات دولت مرکزی گردیده‌اند.

برابر ماده ۹۳ قانون شوراها، کلیه شوراهای اسلامی مکلف‌اند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولین اجرایی ذی‌ربط و عالی‌ترین مقام اجرایی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند. همچنین به موجب تبصره ۳ ماده ۸۰ قانون یاد شده، کلیه شوراها موظف‌اند هرگونه تصمیمی را که مربوط به دستگاه‌های اجرایی مختلف اتخاذ کرده‌اند، بلافاصله به دستگاه مربوطه ابلاغ نمایند.

برابر ماده ۸۰ قانون مزبور، مؤلآن اجرایی می‌توانند به مصوبات شوراها اعتراض نمایند. ترتیب کار به این صورت است که در صورتی که مسئولین ذی‌ربط مصوبات شوراها را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در

بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود. هیأت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

مقاماتی که می‌توانند به مصوبات شوراها اعتراض نمایند در تبصره ۱ ماده یاد شده مشخص شده‌اند. اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط صورت می‌گیرد.

اگرچه در ماده ۸۰ قانون شوراها مهلت مشخصی برای اعتراض به مصوبات شوراها تعیین شده است؛ اما تبصره ۲ ماده مذکور امکان نظارت هیأت مرکزی حل اختلاف بر مصوبات شوراها برای مدت نامحدود را پیش‌بینی نموده است. به موجب تبصره مزبور، «قطعی شدن مصوبات شورا، مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیأت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد.» از آنجا که این امر به طور نامحدود و برای مدت نامشخصی مصوبات شوراها را در معرض الغا قرار می‌دهد، قابل انتقاد است.

۲. تأیید مصوبات شوراها

در مواردی تصمیمات شوراها باید به تأیید مقامات دولت مرکزی برسد تا از اعتبار لازم برخوردار شود. به عنوان نمونه می‌توان به بندهای ۱۱ و ۱۵ ماده ۷۱ قانون شوراها، اشاره نمود. برابر بند ۱۱ ماده ۷۱ قانون مزبور، مصوبه شوراها در خصوص تصویب طرح حدود شهر باید به تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی برسد و به موجب بند ۱۵ ماده یاد شده، اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری پس از تصویب شورای شهر باید به تأیید وزارت کشور برسد.

۳. ابطال مصوبات شوراها از سوی دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری به موجب اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی برای اعمال نظارت قضایی بر واحدهای دولتی و مأموران آنها تأسیس شده است. یکی از موارد صلاحیت این دیوان رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی مغایر قانون یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است. رویه عملی مرجع مذکور حکایت از آن دارد که این مرجع خود را صالح به رسیدگی به مقررات وضع شده از سوی شوراها می‌داند و تاکنون در موارد عدیده‌ای اقدام به ابطال مصوبات شوراها را اسلامی نموده است. بنابراین این دیوان نیز سازوکار دیگری است برای تأثیرگذاری دولت مرکزی بر شوراها.

بند چهارم - نظارت بر مجموع عملکرد شوراها

۱. جهات نظارت

علاوه بر اینکه نظارت قدرت مرکزی بر مصوبات شوراها مقرر شده است و ضمانت اجرای ابطال برای آنها پیش‌بینی شده است، در صورتی که شوراها از وظایف قانونی خود منحرف شوند، ضمانت اجرای انحلال به طور مستقیم متوجه آنها خواهد بود. برابر اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی تنها در یک صورت شوراها قابل انحلال خواهند بود و آن در صورت انحراف از وظایف قانونی است. قانونگذار عادی پا را فراتر گذاشته و موارد دیگری را به جهات انحلال شوراها اضافه کرده است. به موجب ماده ۸۱ قانون شوراها، هرگاه شوراها اقداماتی بر خلاف 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 دارند انجام دهند، به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیأت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراها 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 می‌گردد.

چنان که ملاحظه می‌شود در قانون عادی اقدامات مخالف مصالح عمومی کشور به جهات انحلال شوراها اضافه شده است که این عبارت با عنایت به ابهام مفهومی که دارد می‌تواند استقلال عمل شوراها را تحدید و با تهدید روبرو کند. البته تصریح به قابل شکایت بودن موضوع انحلال شورا در دادگاه صالح و لزوم رسیدگی خارج از نوبت دادگاه در قانون اساسی و قانون عادی تا حدی می‌تواند نگرانی را کاهش دهد.

۲. مرجع نظارت

برابر ماده ۷۹ قانون شوراها، به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیأت‌هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات تشکیل می‌شود. در ادامه مصادیق این هیأت‌ها که در مرکز استان‌ها و شهرستان‌ها تشکیل می‌شوند، مطرح می‌گردد.

الف. هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات: هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور به انتخاب و معرفی رئیس جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونین 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، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران تشکیل می‌شود. معاون ذی‌ربط وزارت کشور دبیر هیأت مرکزی خواهد بود.

ب. هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان: هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار و عضویت 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 جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود.

پ. هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان: هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر

از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیأت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می‌شود. برابر تبصره ۱ ماده ۷۹ قانون شوراها، دبیرخانه هیأت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر می‌شود. چنان‌که ملاحظه می‌شود اعضای هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات غالباً از نمایندگان دولت مرکزی می‌باشند و بدین ترتیب این هیأت‌ها که از صلاحیت نظارتی وسیعی بر شوراهای اسلامی برخوردارند و علاوه بر این بند در سایر قسمت‌های مقاله هم به آنها اشاره شده و خواهد شد، سازوکار قدرتمندی برای تأثیرگذاری دولت مرکزی بر شوراهای اسلامی محسوب می‌شوند.

بند پنجم - جانشینی شوراها

از آنجا که اداره امور و ارائه خدمات عمومی تعطیل شدنی نیست، در مواردی که شوراهای محلی به عللی از انجام وظایف خود بازمانند، برای جلوگیری از معطل ماندن اموری که بر عهده شوراها است، مقامات و مراجعی به طور موقت جانشین شوراها شده و وظایف آنها را انجام می‌دهند. در خصوص شورای شهرها این جانشینی از سوی مقامات دولت مرکزی است. در ماده ۸۴ قانون شوراها، توقف برگزاری انتخابات شوراها پیش‌بینی شده است. برابر ماده یادشده، در حوزه‌های انتخابیه‌ای که به علت بروز حوادث غیرمترقبه و مسایل سیاسی و امنیتی برگزاری انتخابات امکان‌پذیر نباشد انتخابات آن حوزه‌ها تا رفع موانع متوقف می‌شود. تشخیص این موانع با وزیر کشور می‌باشد. افزون بر این، در مواد ۵۷ و ۵۸ قانون مزبور نیز توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند حوزه در انتخابات شوراهای روستاها و شهرها مقرر شده است. ترتیب کار از این قرار است. توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی در روستاها به پیشنهاد هیأت نظارت شهرستان و تأیید هیأت نظارت استان خواهد بود و در انتخابات شوراهای اسلامی شهر توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی که در سرنوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیأت نظارت استان و تأیید هیأت مرکزی نظارت خواهد بود.

برابر ماده ۸۳ قانون شوراهای، در صورتی که هریک از شوراهای به علت فوت، استعفا یا سلب عضویت اعضای اصلی و علی‌البدل، فاقد حدنصاب لازم برای تشکیل جلسه گردد و همچنین در حوزه‌هایی که انتخابات آنها بر اساس مواد (۵۷)، (۵۸) و (۸۴) این قانون باطل یا متوقف و یا طبق ماده (۸۱) این قانون، شورای آن منحل گردد و نیز در حوزه‌هایی که تعداد داوطلبان آنها در مهلت ثبت‌نام یا تا قبل از روز اخذ رأی، مساوی یا کمتر از تعداد اعضای اصلی باشد و انتخابات آنها به این دلیل یا به هر دلیل دیگر برگزار نشده باشد و یا به هر دلیل فاقد شورا باشد، وزارت کشور موظف است انتخابات میان‌دوره‌ای شورای اسلامی آنها را همزمان با اولین انتخابات سراسری سایر انتخابات، مشروط به آن که حداقل یک سال به پایان دوره شورا باقی مانده باشد، برگزار نماید.

برابر ماده ۸۵ قانون شوراهای، هر گاه انتخابات هر یک از شوراهای شهرها بنا به دلایل ذکر شده متوقف و یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد بود. به موجب تبصره ۱ ماده مزبور، جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود.

بند ششم - تأثیرگذاری از راه دعوت به تشکیل جلسه یا شرکت در جلسات شوراهای

۱. دعوت به تشکیل جلسه

اصولاً تصمیم‌گیری درخصوص تشکیل جلسه شوراهای با رأی و نظر خود شوراهای است؛ اما افزون بر آن امکان تشکیل جلسه شوراهای بنا به دعوت مقامات دولت مرکزی پیش‌بینی شده است. برابر مواد ۱۵ مکرر و ۱۶ قانون شوراهای، نخستین جلسه شوراهای حسب مورد با دعوت مقامات وزارت کشور (بخشدار، فرماندار، استاندار، وزیر کشور) تشکیل می‌شود. افزون بر آن، به موجب تبصره ماده ۱۰ قانون شوراهای، شوراهای در صورت ضرورت و بنا به دعوت بخشدار و فرماندار ذی‌ربط موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده می‌باشند. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر

دستور جلسه باشد. همچنین برابر تبصره ۲ ماده ۱۴ قانون مزبور، شورای عالی استان‌ها با درخواست وزیر کشور موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده می‌باشد.

۲. شرکت در جلسات شوراها

قانونگذار امکان شرکت مقامات دولت مرکزی در جلسات شوراها را پیش‌بینی نموده است. برابر ماده ۱۰ قانون شوراها: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، شهرداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و رؤسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رأی شرکت کنند.» اگرچه این مقامات در جلسات شوراها دارای حق رأی نیستند؛ اما با حضور خود و در صورت لزوم بیان دیدگاه‌های خود می‌توانند در تصمیم‌گیری شوراها تأثیر بگذارند.

بند هفتم - نظارت بر صلاحیت و عملکرد اعضای شورا

علاوه بر اینکه قدرت مرکزی بر تصمیم‌گیری‌های جمعی شوراها به عنوان یک شخصیت حقوقی نظارت دارد بر رفتار و عملکرد هر کدام از اعضای شوراها هم نظارت دارد. آن گونه که در همین نوشتار گذشت، اعضای شوراها که منتخب مردم محل هستند با نظارت قدرت مرکزی انتخاب می‌شوند. در تکمیل مطلب پیش گفته، در اینجا به سایر موارد نظارت بر صلاحیت و عملکرد شوراها می‌پردازیم.

در ماده ۸۲ قانون شوراها و تبصره‌های آن، نظارت قدرت مرکزی بر صلاحیت و عملکرد اعضای شوراها از طریق هیأت‌های حل اختلاف مقرر شده است. برابر ماده مذکور «چنانچه هریک از اعضای شوراها 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 اخلال در انجام وظایف شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد به موارد زیر محکوم می‌گردد:

۱. اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی بدون اعلان عمومی.

۲. اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی و اعلان عمومی.

۳. کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا (حقوق، حق‌الجلسه و عناوین مشابه) حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال.
 ۴. محرومیت از عضویت در هیأت رئیسه و نمایندگی در شوراهای فرادست و عناوین مشابه حداقل به مدت یک سال.
 ۵. سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال.
 ۶. سلب عضویت برای باقی‌مانده دوره شورا.
 ۷. ممنوعیت ثبت‌نام در انتخابات شوراها برای مدت حداقل یک دوره.
 ۸. سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت‌نام در انتخابات شوراها.»
- مرجع رسیدگی‌کننده به تخلفات اعضای شوراهای اسلامی، شوراهای حل اختلاف هستند که پس از رسیدگی به اتهام یا اتهامات منتسب به عضو شورا در صورت احراز تخلف یا تخلفات، در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازات‌های مزبور را اعمال خواهند نمود و تنها مجازات بند (۸) قابل جمع با بندهای (۴) تا (۶) می‌باشد.
- مرجع اعلام تخلف و هیأت حل اختلاف صلاحیتدار برای رسیدگی به تخلفات اعضای شوراها در ماده ۸۲ مکرر ۱ اصلاحی ۸۶/۸/۲۷ مشخص شده است. به موجب ماده یاد شده، «هیأت‌های حل اختلاف ضمن رسیدگی به شکایات از اعضای شوراها در مورد اتهامات موضوع ماده (۸۲) به ترتیب زیر اقدام می‌نمایند:
۱. در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد شورای شهرستان و یا فرماندار و در مورد شورای شهر و شهرستان به پیشنهاد شورای استان و یا استاندار و تصویب هیأت حل اختلاف استان.
 ۲. در مورد اعضای شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و استاندار و در مورد شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی.
 ۳. در مورد شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی.»

آرای هیأت‌های حل اختلاف در خصوص اعمال مجازات‌های موضوع بندهای ۴ تا ۸ ماده ۸۲ قانون قابل تجدیدنظر می‌باشند. برابر تبصره ۲ ماده ۸۲، چنانچه عضوی به یکی از مجازات‌های مزبور محکوم شود می‌تواند ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی به هیأت حل اختلاف مرکزی شکایت نماید. هیأت مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی خواهد کرد. افزون بر این به موجب تبصره ۳ ماده ۸۲، 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.

ایرادی که بر ماده ۸۲ وارد است این است که موضوع از دست دادن شرایط عضویت اعضای شوراها را با ارتکاب تخلف از سوی آنان در یک ماده مورد حکم قرار داده است و بدون تفکیک، مجازات‌هایی را برای هر دو مورد مقرر نموده است. درحالی که ماهیت از دست دادن شرایط با ارتکاب تخلف یکی نیست و نمی‌توان احکام یکسانی را برای آنها مقرر نمود و اصولاً از دست دادن شرایط که از دست دادن صلاحیت است اگر احراز شود باعث از دست دادن عضویت می‌شود و نه مستوجب اعمال مجازات.

گفتار سوم: تأثیر گذاری شوراهای محلی بر دولت ملی

بند اول - نقش عام نظارتی شوراها

همان گونه که در دولت مرکزی پس از قانونگذاری، دومین کارکرد پارلمان نظارت بر امور است. در حکومت محلی هم یکی از مهم‌ترین کارکردهای شوراهای محلی نظارت بر امور محلی است. از این رو، قانون اساسی نقش نظارتی وسیعی را برای شوراهای محلی مقرر نموده است. اصل یک‌صدم قانون اساسی هدف از تشکیل شوراها را نظارت بر اداره امور تمامی واحدهای تقسیمات کشوری در زمینه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی دیگر بیان نموده است. به موجب اصل یاد شده: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی

به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد...». بنابراین در زمینه‌هایی که در اصل مزبور احصا شده‌اند، شوراها صلاحیت نظارت بر واحدها و مأموران دولت مرکزی که عهده‌دار امور مزبور هستند را هم دارند و نظارت شوراها محدود به شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه آنها نیست.

افزون بر نظارت پیش گفته، برای نظارت بر اجرای هماهنگ برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها، تأسیس شورای عالی استان‌ها پیش‌بینی شده است. برابر اصل یک‌صد و یکم قانون اساسی: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود...» در نتیجه شورای عالی استان‌ها هم افزون بر مشارکت در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها، بر اجرای این برنامه‌ها هم نظارت دارد و این نظارت مقامات و واحدهای دولت مرکزی را هم در برمی‌گیرد.

برابر بند ۴ ماده ۷۸ مکرر قانون مزبور، همکاری با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان، از وظایف مقرر برای شورای استان است. به موجب بند ۱۱ ماده ۷۰ قانون یاد شده، نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی بخش از جمله وظایف پیش‌بینی شده برای شورای بخش است. بر اساس بند ۳ ماده ۷۱ قانون مذکور، نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد، از وظایف شورای شهر اعلام گردیده است و به هر حال، مطابق ماده ۶۸ قانون شوراها، یکی از وظایف شورای روستا، نظارت و پی‌گیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا است.

چنان که پیداست، قانون اساسی صلاحیت نظارتی وسیعی را برای شوراهای محلی پیش‌بینی نموده است که این صلاحیت نظارتی هم بر واحدهای حکومت محلی است و هم بر واحدها و مقامات دولت مرکزی؛ اما در سطح قوانین عادی قلمرو این صلاحیت محدود گردیده است به نحوی که در خصوص شورای شهرستان اصولاً اشاره‌ای به صلاحیت آن در نظارت بر واحدها و مقامات دولت

مرکزی نشده است و در خصوص شورای شهر هم به شکل ضعیفی به آن پرداخته شده است که جا دارد در اصلاحات بعدی قانون شوراها این نقص برطرف شود (میرزاده، ۱۳۹۰: ۴۴).

در قانون اساسی به نوع نظارت شوراها بر واحدهای تقسیمات کشوری در موضوعاتی که در صلاحیت شوراها است، تصریح نشده است؛ اما از نحوه بیان قانونگذار و در نظر گرفتن مجموع اصولی که در خصوص شوراها است می‌توان به این نتیجه دست یافت که این نظارت، نظارتی استصوابی است. پس قوانین عادی هم باید تحقق‌بخش این نظارت باشند؛ اما موضوع در قوانین عادی از قرار دیگری است. به این صورت که نظارت شوراها بر واحدها و مقامات حکومت محلی غالباً استصوابی و نظارت شوراها بر واحدها و مقامات قدرت مرکزی اساساً استطلاعی در نظر گرفته شده است. حال نکته این است که این صلاحیت نظارتی شوراها بر مراجع و مقامات دولت مرکزی که در قوانین عادی استطلاعی انگاشته شده، دارای چه ضمانت اجرایی است؟ بررسی قوانین مربوط حکایت از عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای ویژه و خاصی در این خصوص دارد و فقط در حد اعلام موضوع به سلسله مراتب اداری و نهادهای عام نظارتی می‌توان قائل به ضمانت اجرایی برای نظارت شوراها بر مراجع و مقامات قدرت مرکزی بود. امری که این نوع نظارت را کم فروغ و کم‌اثر خواهد نمود و قابل انتقاد است.

بند دوم- تکلیف مقامات اجرایی به رعایت تصمیمات شوراها

مقامات قدرت مرکزی مکلف‌اند تصمیمات قانونی شوراها را محلی را رعایت نمایند. نظر به اهمیت موضوع این امر در اصل یک‌صد و سوم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. برابر اصل مزبور: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.» ماده ۹۵ قانون شوراها، عیناً مطالب اصل یاد شده را تکرار نموده و این مطلب را اضافه نموده است که «موارد تخلف به مقامات مافوق اعلام و در مراجع ذی‌صلاح رسیدگی می‌شود.» از ماده موصوف بر می‌آید که ضمانت اجرای عدم رعایت تصمیمات شوراها این است که موضوع به مقام مافوق اعلام تا در مراجع صلاحیت‌دار رسیدگی شود؛ اما به نظر نمی‌رسد که این ضمانت اجرا قوت

چندانی داشته باشد. چون هر شهروندی می‌تواند تخلف کارکنان دولت را به مراجع صلاحیتدار اعلام نماید و این مراجع که هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هستند مکلف به رسیدگی هستند. عدم رعایت تصمیمات قانون شوراهای نیازمند ضمانت اجرای مشخص و معینی است که در پرتو آن مقامات دولت مرکزی وادار به رعایت مصوبات شوراهای محلی باشند.

بند سوم- تکلیف برخی مراجع و سازمان‌های دولت مرکزی به ارائه برنامه‌های خود به شورای شهر

از جمله مواردی که می‌تواند زمینه نظارت و اثرگذاری شوراهای محلی بر واحدهای قدرت مرکزی را مهیا نماید، اطلاع شوراها از برنامه‌های مراجع مزبور است. آنگاه که واحدهای قدرت مرکزی اداره امور محلی را عهده‌دار هستند این امر از ضرورت بیشتری برخوردار است. از این رو، قانونگذار برخی مراجع دولت مرکزی را مکلف به اعلام برنامه‌های خود به شوراهای محلی نموده است. برابر بند ۵ ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون شوراها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار دهد. شورای عالی استان‌ها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام خواهد کرد.

به موجب بند ۳۲ ماده ۷۰ قانون شوراها، واحدهای شهرستانی کلیه سازمانها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده دارند، موظف‌اند برنامه سالانه خود در خصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورای شهر ارائه نمایند.

بند (ف) ماده ۶۸ قانون شوراها یکی از وظایف شورای روستا را بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی‌ها به شورای مافوق و مراجع اجرایی ذی‌ربط، اعلام نموده است. از این امر استنباط می‌شود که ارگان‌های مربوط باید برنامه‌های پیشنهادی خود را به اطلاع شورای مزبور برسانند.

مشکل ضمانت اجرا که در بندهای قبل گفته شد در خصوص این وظیفه سازمان‌های دولت مرکزی نیز نمایان است.

بند چهارم - ارائه پیشنهاد به مقامات دولت مرکزی

از جمله مواردی که سبب تأثیرگذاری شوراها بر مقامات قدرت مرکزی می‌شود، طرح‌ها و پیشنهادهایی است که از سوی شوراها به مراجع و مقامات قدرت مرکزی ارائه می‌شود. بارزترین مورد در این خصوص در اصل یک‌صد و دوم قانون اساسی مقرر شده است. برابر اصل مزبور: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.»

در ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون شوراها، هم در این خصوص وظایف و اختیاراتی برای شورای عالی استان‌ها مقرر شده است. برابر بند یک ماده مزبور، بررسی پیشنهادهای واصله از طرف شوراها و تعیین اولویت هر یک و ارجاع به مقامات اجرایی ذی‌ربط و بر اساس بند ۲ ماده یاد شده، اعلام نارسایی‌ها و اشکالات نهادها و سازمان‌های اجرایی در حدود اختیارات و وظایف شوراها به مسئولین مربوطه و پیگیری آنها از وظایف شورای عالی استان‌ها است. همچنین به موجب بند ۵ ماده مزبور، شورای عالی استان‌ها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام می‌کند. برابر بند ۱۰ ماده مزبور، شورای عالی استان‌ها موظف است ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها می‌باشد طرح لازم جهت واگذاری آن امور به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

در سطوح دیگر هم تقریباً این اختیار برای شوراها پیش‌بینی شده است. به موجب بند (ب) ماده ۶۸ قانون شوراها، یکی از وظایف شورای روستا، «ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذی‌ربط» است و مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادهای و ارائه پاسخ، حداکثر ظرف مدت دو ماه، به شورا هستند. در صورت عدم ارائه پاسخ در موعد مقرر،

مراتب برای پیگیری قانونی به اطلاع مقامات مافوق می‌رسد. در بند ۱ ماده ۷۰ قانون یاد شده، همین وظیفه برای شورای بخش مقرر شده است. در ماده ۷۱ قانون شوراها نیز وظیفه مزبور برای شورای شهر نیز پیش‌بینی شده است. برابر بند ۱ ماده ۷۸ قانون مذکور، اولین وظیفه شورای شهرستان ارائه پیشنهادها لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان است. در نهایت، برابر بند ۴ ماده ۷۸ مکرر قانون شوراها، ارائه پیشنهاد در جهت بهبود امور به رئیس شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط از وظایف شورای استان است.

بند پنجم - شرکت اعضای شورا در جلسات واحدهای قدرت مرکزی

یکی از راه‌های تأثیرگذاری شوراها بر دولت مرکزی و مقامات آن، شرکت اعضای شوراهای محلی در شوراهای تخصصی است که از سوی واحدها و مقامات قدرت مرکزی تشکیل می‌شوند. بر اساس ماده ۹۴ قانون شوراها: «استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف‌اند در کلیه شوراها و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراها (بجز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به عنوان عضو ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند». برابر بند ۷ ماده ۷۸ مکرر قانون شوراها، عضویت رئیس شورای استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون حق رأی، مقرر شده است.

قبلاً گفته شد که قانون اساسی نقش نظارتی وسیعی را برای شوراهای محلی مقرر نموده است که مقامات و واحدهای قدرت مرکزی هم از شمول این نظارت مستثنی نیستند. اما قانون اساسی بیان جزئیات را به قانون عادی محول نموده است. نکته این است که در قانون عادی چه ضمانت اجرایی برای نظارت شوراهای محلی بر واحدها و مقامات قدرت مرکزی مقرر شده است؛ مثلاً در خصوص شرکت اعضای شوراها در شوراهای تخصصی مرتبط با وظایف شوراها که از سوی مقامات قدرت مرکزی تشکیل می‌شوند، در صورتی که نماینده شوراهای محلی به تصمیمات شورای تخصصی که شرکت نموده معترض باشد چه باید بکند؟ چه سازوکار و

تضمینی برای توجه به نظر نماینده شورا پیش‌بینی شده است؟ متأسفانه قانون عادی در این خصوص تعیین تکلیف ننموده است و ناقص است و نیاز به اصلاح و تکمیل دارد.

بند ششم - دعوت مقامات دولت مرکزی برای شرکت در جلسات شوراها

در قانون شوراها، امکان دعوت مقامات دولت مرکزی مستقر محل برای شرکت در جلسات شوراها پیش‌بینی شده است. برابر تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون یادشده، وزیران، رؤسای مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی با درخواست شورای عالی استان‌ها که باید به صورت کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد، در جلسات آن شرکت می‌نمایند. به موجب ماده ۱۳ قانون مزبور، «در صورت دعوت شورای بخش و شهر از بخشدار، شورای شهر مرکز شهرستان یا شورای شهرستان از بخشدار یا فرماندار، شورای استان از استاندار، یا سایر مسئولین اجرایی سطوح فوق‌الذکر، مقامات مذکور در جلسات شورا شرکت خواهند نمود. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت و ذکر دستور جلسه باشد». شوراها از این طریق می‌توانند بر دیدگاه‌های مقامات مزبور تأثیر بگذارند.

نتیجه‌گیری :

ایران دولتی تک‌ساخت است که برای اداره امور خود در کنار روش‌های دیگر از نظام عدم تمرکز اداری هم استفاده می‌کند. شوراها محلی تجسم عینی این عدم تمرکز محسوب می‌شوند. از موضوعات مهم قابل مطالعه در خصوص شوراها محلی به مثابه پارلمان حکومت محلی در ایران، رابطه دوسویه دولت مرکزی و شوراها محلی است. امری که در این مقاله آن را به نظاره نشستیم.

در سیستم عدم تمرکز دولت مرکزی برای تأمین امنیت ملی و اطمینان از رعایت منافع و مصالح ملی بر واحدهای محلی نظارت می‌نماید. در قانون اساسی و قوانین عادی تمهیدات لازم برای اعمال این نظارت در نظر گرفته شده است و ضمانت‌های اجرایی مؤثری هم برای آن مقرر شده است. از جمله مهم‌ترین آنها امکان ابطال مصوبات شوراها، سلب عضویت اعضای شوراها و در نهایت انحلال شوراها است.

در مقابل، شوراهای که از ارکان اصلی دولت محلی در ایران به شمار می‌آیند؛ اگرچه در قانون اساسی در زمره ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب شده و نقش نظارتی گسترده‌ای در اداره امور واحدهای تقسیمات کشوری از روستا تا استان و در موضوعات متنوع اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی برای آنان منظور شده است، در قوانین عادی به اندازه لازم واجد سازوکارهای اثرگذار بر قدرت مرکزی نیستند. پیش‌بینی مواردی نظیر تکلیف مقامات اجرایی به رعایت تصمیمات شوراهای، تکلیف برخی مراجع و سازمان‌های دولت مرکزی به ارائه برنامه‌های خود به شورای شهر، امکان ارائه پیشنهادهای شوراهای به مقامات دولت مرکزی، شرکت اعضای شوراهای در جلسات واحدهای قدرت مرکزی و دعوت مقامات دولت مرکزی برای شرکت در جلسات شوراهای، زمینه تأثیرگذاری شوراهای محلی بر واحدها و مقامات قدرت مرکزی را مهیا می‌کند. اما عدم تعیین ضمانت اجراهای مشخص و مؤثر برای این موارد در قانون شوراهای، اثرگذاری شوراهای از طرق مزبور را با تردید مواجه می‌کند. حاصل سخن اینکه نگاهی اجمالی به روابط متقابل و ابزار تأثیرگذاری هر یک از دولت مرکزی و شوراهای محلی بر یکدیگر، از یک‌سو حکایت از اقتدار و تسلط کامل دولت مرکزی بر شوراهای محلی دارد و از دیگر سو، تأثیرگذاری ضعیف شوراهای محلی بر دولت مرکزی را نشان می‌دهد. امری که برای کمک به خودسامانی و جان گرفتن حکومت محلی نیاز به تعدیل دارد. البته این امر می‌تواند با اولویت شوراهای شهر صورت گیرد و در خصوص شوراهای روستا با توجه به عواملی نظیر بافت قبیله‌ای و طایفه‌ای، تعداد قابل توجهی از روستاها و امکان سوء استفاده از اختیارات شورا از سوی طایفه دارای اکثریت در روستا به زیان ساکنینی که در اقلیت هستند، نظارت دولت مرکزی ضروری است و در واگذاری اختیارات به شوراهای روستا باید با احتیاط رفتار کرد.

فهرست منابع

فارسی:

۱. امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۶)؛ حقوق اداری، تهران: میزان.
۲. رضایی‌زاده، (۱۳۸۵)؛ حقوق اداری ۱، تهران: میزان.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، تهران: سمت.
۴. قاضی ابوالفضل (۱۳۷۳)؛ بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ اول، تهران: میزان.
۵. _____ (۱۳۷۰)؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: دانشگاه تهران.
۶. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین ریاست جمهوری (۱۳۸۰)؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران.
۷. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین ریاست جمهوری (۱۳۸۹)؛ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تهران.
۸. _____ (۱۳۹۰)؛ مجموعه قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تهران.
۹. منصور، جهانگیر (۱۳۸۱)؛ مجموعه قوانین شهر و شهرداری، تهران: نشر دوران.
۱۰. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، تهران: میزان.
۱۱. میرزاده کوهشاهی، نادر (نیمسال اول ۹۱ - ۱۳۹۰) جزوه درس حقوق شهری و روستایی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۱۲. نصیرائی، سعید (۱۳۷۷)؛ مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری ۷۱-۶۱ تهران: سکه.
۱۳. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۰)؛ حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: میزان.

غیر فارسی:

1. Elcock Howard (2005); Local government, London, Routledge,
2. Morphet Janice (2008); Modern Local Government, SAGE Publications, London.
3. World Bank (2005); East Asia decentralizes, Washington, D.C.