

رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران

نادر میرزاده کوهشاھی^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 شوراهای از جایگاه رفیعی برخوردارند و می‌توانند بر امور مختلف محلی ازجمله 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 شوراهایا 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، شوراهای 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 (قیوموت 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 تدبیر لازم در این خصوص تعییه 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 نباشد. ایران در زمرة 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 شوراها قابل کنکاش و بررسی است، رابطه متقابل دولت مرکزی و شوراها 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 داوری 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 شوراهای 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: شوراهای در نظام ج. ا. ۱

بند اول - شوراهای نماد عدم تمرکز محلی

دولتها را از حیث شکل و ساختار به دو دسته می‌توان تقسیم نمود: یک. دولتها تک‌ساخت یا بسیط؛ دو. دولتها 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 تعیت می‌کنند و یک قانون اساسی بر تمامی قلمرو کشور حاکم است (قاضی، ۱۳۷۳: ۶۷). کشور ایران در زمرة دولتها تک‌بافت یا بسیط است. در دولتها چندپارچه برخلاف دولتها 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).

دولتها 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 ناظارت دارد که از آن به نظارت قیومتی 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 گذشت 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 نوشتاب 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 مذبور، شوراهای محلی در زمرة ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. بنابراین قوانین عادی که درخصوص شوراهای محلی به تصویب می‌رسد باید در جهت پیاده کردن این اصل و سایراصول 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 می‌کنند درنظر 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

نظرارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان پیش‌بینی نموده است. اصل یکصد و یکم قانون اساسی علاوه بر شوراهای پیش گفته، تشکیل شورای عالی استان‌ها را مقرر نموده است. برابر اصل مذکور، «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهییه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظرارت 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 لواح قانونی به مجلس را دارد و نمایندگان مجلس شورای اسلامی که حق ارائه طرح قانونی دارند، از طریق ارائه طرح‌های مصوب خود می‌توانند در فرآیند قانونگذاری نقش آفرینی نمایند. اصل یادشده مقرر می‌دارد «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهییه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.»

۴. اعتبار تصمیمات شوراهای

قانون اساسی در راستای تحقق جایگاه رفیع شوراهای و فراهم نمودن ایفای نقش جدی آنها در اداره امور، حق تصمیم‌گیری در اداره امور محلی را به شوراهای محلی محول نموده است و اعتبار ویژه‌ای برای تصمیمات شوراهای قائل شده و مقامات دولت مرکزی را مکلف به رعایت تصمیمات قانونی شوراهای 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 شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.»

۵. محدودیت‌های شوراهای

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

محلی باید در چاچوب منافع کلان دولت مرکزی حرکت نمایند. از همین رو، برابر اصل یکصدم قانون اساسی، شوراهای 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 شوراهای نباید مخالف موادی اسلام و قوانین کشور باشد.»

۶. حمایت ویژه از استمرار فعالیت شوراهای

نظر به اهمیت نقش شوراهای در اداره امور محلی، قانونگذار تا مادام که این شوراهای 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 شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای 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 شوراهای به دادگاه صالح در اعتراض به انحلال و رسیدگی خارج از نوبت به این امر از سوی دادگاه، عنایت ویژه‌ای بر استمرار فعالیت شوراهای داشته است.

گفتار دوم: تأثیرگذاری دولت ملی بر شوراهای محلی

بند اول - وضع قوانین و مقررات مربوط به شوراهای

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 شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور معرفی شده‌اند، مقرر شده است که «موارد طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای 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 شوراهای را موکول به قانون عادی نموده است. برابر اصل یاد شده، «شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان 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 شوراهای نماید. البته صلاحیت قانونگذاری مجلس در خصوص شوراهای 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 آئین‌نامه‌ها اشاره شده است و در همین راستا در موارد متعددی، قانون شوراهای تصویب آئین‌نامه‌های مربوط به شوراهای را بر عهده هیأت وزیران گذاشته است. بند ۹ ماده ۷۸ مكرر ۲ قانون شوراهای مقرر نموده است: «آئین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراهای امور مالی دبیرخانه کلیه شوراهای تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراهای توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.» همچنین برابر ماده ۹۷ قانون شوراهای وزارت کشور موظف شده است ظرف دو ماه از زمان تصویب قانون مذبور، آئین‌نامه‌های 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 آئین‌نامه‌های مذکور را تصویب نماید. بر این اساس قدرت مرکزی از اختیارات گسترده‌ای در وضع قوانین و مقررات مربوط به شوراهای برخوردار است و از این طریق می‌تواند منویات خود را بر شوراهای تحمیل نماید.

بند دوم - تأثیرگذاری بر تکوین شوراهای

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

در انتخابات شوراهای شرایط انتخاب کنندگان 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 شوراهای در حوزه‌های انتخابیه‌ای که به علت بروز حادث غیرمتربقه و مسائل 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 مجبور نیز توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند حوزه در انتخابات شوراهای روستاهای 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 شوراهای هم براساس ماده ۵۴ قانون یاد شده حسب مورد از سوی بخشدار یا فرماندار صورت می‌گیرد. بدین ترتیب دولت مرکزی در انتخاب اعضای شوراهای نقش اثرگذاری را ایفا می‌کند.

بند سوم- نظارت بر مصوبات شوراهای

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 صلاحیت 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 شهرباران مصوب ۱۳۷۵» از عبارت «قانون شوراهای» استفاده خواهد شد.

وظایف پیش‌بینی شده بر آنها نظارت دارد. نظارت قدرت مرکزی بر شوراهای نظارتی قیمومتی است که ضعیفتر از نظارت سلسله مراتبی است و باید به نحوی باشد که استقلال این شوراهای مخدوش نشود. در این بند نظارت دولت مرکزی بر مصوبات شوراهای اسلامی را بیان می‌کنیم:

۱. اعتراض به مصوبات شوراهای 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 شوراهای بعنوان پارلمان را می‌توان وظیفه تقنیونی دانست. حدود صلاحیت شوراهای در این خصوص محدود به امور محلی است و این شوراهای نمی‌توانند فراتر از امور محلی، وارد عرصه امور ملی که بر عهده دولت مرکزی است بشنوند. برای اطمینان از این امر قانونگذار امکان اعتراض مقامات قدرت مرکزی به مصوبات شوراهای و در نهایت ابطال آنها را پیش‌بینی نموده است. به عنوان مقدمه اعمال اختیارات قدرت مرکزی در این خصوص، شوراهای مکلف به ارسال مصوبات خود به مقامات دولت مرکزی گردیده‌اند.

برابر ماده ۹۳ قانون شوراهای، 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 شوراهای موظفاند هرگونه تصمیمی را که مربوط به دستگاه‌های اجرایی مختلف اتخاذ کرده‌اند، بالاصله به دستگاه مربوطه ابلاغ نمایند.

برابر ماده ۸۰ قانون مزبور، مسئلان اجرایی می‌تواند به مصوبات شوراهای اعتراض نمایند. ترتیب کار به این صورت است که در صورتی که مسئولین ذی‌ربط مصوبات شوراهای را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراهای 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 مذبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

مقاماتی که می‌توانند به مصوبات شوراهای 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 شوراهای مهلت مشخصی برای اعتراض به مصوبات شوراهای تعیین شده است؛ اما تبصره ۲ ماده مذکور امکان نظارت هیأت مرکزی حل اختلاف بر مصوبات شوراهای برای مدت نامحدود را پیش‌بینی نموده است. به موجب تبصره مذبور، «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 شوراهای را در معرض الغای قرار می‌دهد، قابل انتقاد است.

۲. تأیید مصوبات شوراهای

در مواردی تصمیمات شوراهای 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 شوراهای اشاره نمود. برابر بند ۱۱ ماده ۷۱ قانون مذبور، مصوبه شوراهای 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 می داند و تاکنون در موارد عدیدهای اقدام به ابطال مصوبات شوراهای 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 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 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 ریاست‌ها، 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.

چنان‌که ملاحظه می‌شود در قانون عادی اقدامات مخالف مصالح عمومی کشور به جهات انحلال شوراهای اضافه شده است که این عبارت با عنایت به ابهام مفهومی که دارد می‌تواند استقلال عمل شوراهای را تهدید 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 شوراهای، به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانونی، هیأت‌هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات تشکیل می‌شود. در ادامه مصاديق 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 شوراهای دیپرخانه 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 قدرمندی برای تأثیرگذاری دولت مرکزی بر شوراهای اسلامی محسوب می‌شوند.

بند پنجم - جانشینی شوراهای

از آنجا که اداره امور و ارائه خدمات عمومی تعطیل شدنی نیست، در مواردی که شوراهای محلی به علی از انجام وظایف خود بازمانند، برای جلوگیری از معطل ماندن اموری که بر عهده شوراهای است، مقامات و مراجعی به طور موقت جانشین شوراهای شده و وظایف آنها را انجام می‌دهند. در خصوص شورای شهرها این جانشینی از سوی مقامات دولت مرکزی است.

در ماده ۸۴ قانون شوراهای توافق برگزاری انتخابات شوراهای پیش‌بینی شده است. برابر ماده یادشده، در حوزه‌های انتخابیه‌ای که به علت بروز حوادث غیرمتربقه 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 توافق یا ابطال انتخابات یک یا چند حوزه در انتخابات شوراهای روستاهای و شهرها مقرر شده است. ترتیب کار از این قرار است. توافق یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی در روستاهای به پیشنهاد هیأت نظارت شهرستان و تأیید هیأت نظارت استان خواهد بود و در انتخابات شوراهای اسلامی شهر توافق 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 میان دوره‌ای 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. برای 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 فوق العاده 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 برخواست وزیر کشور موظف به تشکیل جلسه فوق العاده 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 رئاسای 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 « Jianjeh هریک از اعضای شوراها می‌شوند. در تکمیل مطلب پیش گفته، 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، حق الجلسه و عنوانین مشابه) حداقل تا یک سوم از یک ماه تا یک سال.

۴. محرومیت از عضویت در هیأت رئیسه و نمایندگی در شوراهای فرادست و عنوانین مشابه حداقل به مدت یک سال.

۵. سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال.

۶. سلب عضویت برای باقی‌مانده دوره شورا.

۷. منوعیت ثبت‌نام در انتخابات شوراهای برای مدت حداقل یک دوره.

۸. سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و منوعیت ثبت‌نام در انتخابات شوراهای.»

مرجع رسیدگی کننده به تخلفات اعضای شوراهای اسلامی، شوراهای حل اختلاف هستند که پس از رسیدگی به اتهامات متنسب به عضو شورا در صورت احراز تخلف یا تخلفات، در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازات‌های مذبور 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 شوراهای در ماده ۸۲ مکرر ۱ اصلاحی ۸۶/۸۲۷ مشخص شده است. به موجب ماده یاد شده، «هیأت‌های حل اختلاف ضمن رسیدگی به شکایات از اعضای شوراهای 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 می‌باشدند. برابر تبصره ۲ ماده ۸۲، چنانچه عضوی به یکی از مجازات‌های مذبور 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 می‌گردد، 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 شوراهای

همان گونه که در دولت مرکزی پس از قانونگذاری، دو مین 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 شوراهای 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، شوراهای صلاحیت نظارت بر واحدها و مأموران دولت مرکزی که عهده‌دار امور مزبور هستند را هم دارند و نظارت شوراهای 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 بر می‌گیرد.

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 شوراهای، 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 شوراهای این نقص برطرف شود (میرزاده، ۱۳۹۰: ۴۴).

در قانون اساسی به نوع نظارت شوراهای واحدهای تقسیمات کشوری در موضوعاتی که در صلاحیت شوراهای است، تصریح نشده است؛ اما از نحوه بیان قانونگذار و در نظر گرفتن مجموع اصولی که در خصوص شوراهای است می‌توان به این نتیجه دست یافت که این نظارت، نظارتی استصوابی است. پس قوانین عادی هم باید تحقیق‌بخش این نظارت باشند؛ اما موضوع در قوانین عادی از قرار دیگری است. به این صورت که نظارت شوراهای واحدهای و مقامات حکومت محلی غالباً استصوابی و نظارت شوراهای واحدهای و مقامات قدرت مرکزی اساساً استطلاعی در نظر گرفته شده است. حال نکته این است که این صلاحیت نظارتی شوراهای 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 شوراهای بر مراجع و مقامات قدرت مرکزی بود. امری که این نوع نظارت را کم فروع و کم‌اثر خواهد نمود و قابل انتقاد است.

بند دوم - تکلیف مقامات اجرایی به رعایت تصمیمات شوراهای

مقامات قدرت مرکزی مکلفاند تصمیمات قانونی شوراهای 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 شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.» ماده ۹۵ قانون شوراهای، 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 شوراهای 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 ادری هستند مکلف به رسیدگی هستند. عدم رعایت تصمیمات قانون شوراهای نیازمند خمامت 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 اثرباری شوراهای محلی بر واحدهای قدرت مرکزی را مهیا نماید، اطلاع شوراهای از برنامه‌های مراجع مذبور 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 شوراهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش‌نویس لایحه برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها را پس از تهییه 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 شوراهای 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 شوراهای 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 مذبور 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 شوراهای بر مقامات قدرت مرکزی می‌شود، طرح‌ها و پیشنهادهایی است که از سوی شوراهای به مراجع و مقامات قدرت مرکزی ارائه می‌شود. بازترین مورد در این خصوص در اصل یکصد و دوم قانون اساسی مقرر شده است. برابر اصل مذبور: «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 شوراهای هم در این خصوص وظایف و اختیاراتی برای شورای عالی استان‌ها مقرر شده است. برابر بند یک ماده مذبور، بررسی پیشنهادهای واصله از طرف شوراهای استان‌ها 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 شوراهای به مسئولین مربوطه و پیگیری آنها از وظایف شورای عالی استان‌ها است. همچنین به موجب بند ۵ ماده مذبور، 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 مذبور، 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 واجذاری آن امور به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

در سطوح دیگر هم تقریباً این اختیار برای شوراهای پیش‌بینی شده است. به موجب بند (ب) ماده ۶۸ قانون شوراهای، یکی از وظایف شورای روستا، «ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذی‌ربط» است و مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادها و ارائه پاسخ، حداقل‌تر ظرف مدت دو ماه، به شورا هستند. در صورت عدم ارائه پاسخ در موعده 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 شوراهای نیز وظیفه مذبور برای شورای شهر نیز پیش‌بینی شده است. برابر بند ۱ ماده ۷۸ قانون مذکور، اولین وظیفه شورای شهرستان ارائه پیشنهادهای 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 شوراهای 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 شوراهای 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 شوراهای «استانداران، فرمانداران و بخشداران موظفاند در کلیه شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای (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 شوراهای 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 شوراهای در شوراهای تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای که از سوی مقامات قدرت مرکزی تشکیل می‌شوند، در صورتی که نماینده شوراهای محلی به تصمیمات شورای تخصصی که شرکت نموده معارض باشد چه باید بکند؟ چه سازوکار و

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

بند ششم- دعوت مقامات دولت مرکزی برای شرکت در جلسات شوراهای
در قانون شوراهای امكان دعوت مقامات دولت مرکزی مستقر محل برای شرکت در جلسات شوراهای 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 مذبور، «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 فوق الذکر، مقامات مذکور در جلسات شورا شرکت خواهند نمود. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت و ذکر دستور جلسه باشد». شوراهای از این طریق می‌توانند بر دیدگاه‌های مقامات مذبور تأثیر بگذارند.

نتیجه‌گیری :

ایران دولتی تکساخت است که برای اداره امور خود در کنار روش‌های دیگر از نظام عدم تمرکز اداری هم استفاده می‌کند. شوراهای محلی تجسم عینی این عدم تمرکز محسوب می‌شوند. از موضوعات مهم قابل مطالعه در خصوص شوراهای محلی به مثابه پارلمان حکومت محلی در ایران، رابطه دوسویه دولت مرکزی و شوراهای 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 تمهدات لازم برای اعمال این نظارت در نظر گرفته شده است و ضمانت اجراءات مؤثری هم برای آن مقرر شده است. از جمله مهم‌ترین آنها امکان ابطال مصوبات شوراهای سلب عضویت اعضای شوراهای در نهایت انحلال شوراهای است.

در مقابل، شوراهای از ارکان اصلی دولت محلی در ایران به شمار می‌آیند؛ اگرچه در قانون اساسی در زمرة ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب شده و نقش نظارتی گستردۀ ای در اداره امور واحدۀ ای تقسیمات کشوری از روستا تا استان و در موضوعات متعدد 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 نظری 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 واحدۀ ای 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 اجرایی 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 تعديل دارد. البته این امر می‌تواند با اولویت شوراهای شهر صورت گیرد و در خصوص شوراهای روستا با توجه به عواملی نظری بافت قبیله‌ای و طایفه‌ای، تعداد قابل توجهی از روستاهای 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 آینن‌نامه 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 ۹۰-۹۱) جزو درس حقوق شهری و روستایی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۱۲. نصیرائی، سعید (۱۳۷۷)؛ مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری ۶۱-۷۱ تهران: سکه.
۱۳. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۰)؛ حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: میزان.

غیرفارسی:

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.