

فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۲۷

بررسی حقوقی موارد خاتمه خدمت شهردار در نظام حقوقی ایران

فریبرز صارمی نوری^۱; خدیجه شجاعیان^۲; کورش استوار سنگری^۳; روح الله رحیمی^۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۷/۲۸

چکیده

شهردار منتخب شورای اسلامی شهر و تحت نظارت این نهاد می‌باشد. شورای اسلامی شهر در راستای ایفای نقش نظارتی خود می‌تواند به استناد ماده ۸۳ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور با استفاده از صلاحیت اختیاری خود در برکناری شهردار اقدام نماید. علاوه بر عزل شهردار، موارد دیگری نیز به موجب قانون سبب خاتمه خدمت شهردار می‌باشند. اموری از قبیل استعفای شهردار، تعلیق طبق مقررات، فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر، در این فرآیندها شخص شهردار و مراجعت از قبیل، محاکم عمومی، شعب بدی و تجدید نظر یا هیات عمومی دیوان عدالت اداری، هیات‌های بدی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان استانداری و وزیر کشور نقش ایفا می‌نمایند. در این تحقیق ضمن واکاوی و بررسی حقوقی این فرآیندها در ارتباط با صلاحیت هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرها (از بابت نظارت قیمومیتی دولت بر نهادهای عمومی غیر دولتی با شخصیت حقوقی مستقل) و چالش‌های موجود (از جمله لزوم یا عدم لزوم طرح مصوبه شورا در هیات مزبور)، مشخص می‌گردد با توجه به نقش تصمیم‌سازی و نظارتی شورای اسلامی شهر مرتبط با حوزه عملکرد شهرداری و شهردار این نهاد موظف است به منظور جلوگیری از بروز خلاصه مدیریتی بلافضله پس از اتمام خدمت شهردار و در ابتدای امر، سرپرست شهرداری و در پی آن فردی را به عنوان شهردار انتخاب و جهت صدور حکم انتصاب حسب مورد به وزیر کشور و یا استاندار معرفی نماید.

واژگان کلیدی: شورای شورای اسلامی شهر، خاتمه خدمت، شهردار، هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرها

^۱. گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

sarm19007@gmail.com.

^۲. گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. (نویسنده مسئول). khadijeh.shojaeian@gmail.com

^۳. گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

kourosh_ostovar_s@yahoo.com

^۴. گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

rahimi.mehr48@yahoo.com

مقدمه

شهردار مدیر سازمانی است که مدیریت بخشی از امور حاکمیتی در شهر (در سیستم عدم تمرکز ایران) را با توجه به قوانین و مقررات مربوطه را به عهده دارد. این مدیر شهری که منتخب شورای اسلامی شهر بوده تحت ناظارت سلسله مراتبی (به لحاظ صدور حکم انتصاب شهردار از سوی استاندار یا وزیر کشور) و قضایی دولت و ناظارت نهاد مزبور (شورای اسلامی شهر) قرار دارد. در صورت وقوع جرم، تخلف اداری و سوء مدیریت و ناکارآمدی شهردار هر یک از نهادهای حاکمیتی و شورا به لحاظ تکالیف قانونی خود مجازات، تنبیهات اداری و عزل از سمت (صرفًا توسط شورا) را نسبت به وی روا می‌دارند. علاوه بر عزل سایر مجازات‌ها و تنبیهات اداری نیز می‌تواند به خاتمه خدمت شهردار منتهی گردد. عزل شهردار از مصاديق مجازات و تنبیه اداری نبوده بلکه این فرآیند (عزل شهردار) به‌واسطه صلاحیت تغییری شورا می‌تواند به دلایل مختلف صورت می‌پذیرد. روند عزل شهردار نیز همانند پروسه رسیدگی به جرم و تخلف اداری در مراجع قضایی و هیات‌های بدوي و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری نیازمند طی تشریفات قانونی خاص خود می‌باشد. امر عمومی که شهرداری متولی انجام آن است به نحوی می‌باشد که با زندگی روزمره همگی شهروندان مرتبط است؛ بنابراین حساسیت سمت شهردار به ویژه نزد افکار عمومی چنان است که عموماً اعضای شورا را ملزم می‌کند چنانچه شهردار از مدار خواسته‌های آنها خارج شد، مقدمات اعتراض، تذکر و نهایتاً عزل وی را فراهم آورند؛ قانونگذار هم برای اینکه صرف سایق سیاسی و حزبی و اینکه حداقلی از اکثریت به راحتی نتوانند اقدام به برکناری شهردار نمایند فرآیندی را ابداع نموده که تا حدود زیادی عزل شهردار را با چالش و تشریفات ویژه مواجه سازد. به استناد ردیف «ب» تبصره «۴» ذیل بند «۱۱» ماده «۸۰» و ماده «۸۳» قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصطفوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی) شورای اسلامی شهر با قیودی و تحقق شرایطی می‌تواند با تصمیم خود با رأی دو سوم کل اعضاء شهردار را برکنار کند. پر واضح است برکناری شهردار منحصر به تصمیم شورای اسلامی نیست بلکه، مراجع دیگری از قبیل محاکم دادگستری، شعب دیوان عدالت اداری (مستند به مواد ۱۰، ۸۰، ۱۰۹ و ۱۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)، هیات‌های بدوي و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان استانداری‌ها، وزیر کشور و استاندار صلاحیت و اختیار تعليق اشتغال، فعالیت، انفال موقت یا دائمی از خدمات دولتی و الغای حکم انتصاب شهردار را دارند. استعفاء نیز از دیگر موارد خاتمه خدمت شهردار است که با درخواست شهردار و موافقت و تصویب شورای اسلامی شهر و طی فرآیند قانونی مرتبط با حکم ماده ۹۰ قانون شوراهای به وقوع می‌پیوندد. (با توجه

به نظارت قیومیتی دولت بر تصمیمات شورای اسلامی شهر از طریق هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای شهرستان^۱ و هیات‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی^۲.

۱. انتخاب شهردار (صلاحیت تکلیفی شورای اسلامی شهر)

در بخشی از مقدمه قانون اساسی آمده است: چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حکومت به سوی نظام الهی است (و آل الله المصير) تا زمینه بروز شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خودگونگی انسان فراهم آید (تخلقو بالأخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد (آقایی طوق، ۱۳۹۶، اصول ۷، ۶، ۱۰۱، ۱۰۰، ۱۲، ۱۰۳، ۱۰۴، ۱۰۵ و ۱۰۶ قانون اساسی در مورد تشکیل شوراهای اسلامی موید اعتقاد قانونگذار مؤسس در جهت مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود در سطح ملی، محلی و حرفه‌ای است. به طور ویژه اصل یک صدم، هدف و فلسفه تشکیل شورای اسلامی رosta، بخش، شهر، شهرستان و استان را پیشبرد سریع برنامه‌های اقتصادی عمومی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی و اداره امور این مناطق دانسته است، این مشارکت در تعیین سرنوشت محلی با توجه به اصول یاد شده و قوانین عادی جاریه موجود از نوع تصمیم‌سازی است نه قانونگذاری و بیشتر تسهیل کننده اجرای قوانین، سیاست‌های عمومی دولت و تصمیمات نهادها و مراجع دولتی بالادستی است. صلاحیت شوراهای اسلامی شهر و روستا در زمینه نظارت بر اداره امور حوزه انتخابیه به صورت بسیار محدود و در خصوص نظارت بر شهرداری و دهیاری قابل ملاحظه می‌باشد. انتخاب شهردار به عنوان یکی از مهمترین وظایف شورای اسلامی شهر است که قانونگذار در قالب صلاحیت تکلیفی برای شورای اسلامی مذکور لحاظ نموده است.

وفق تبصره یک ذیل بند یک ماده ۸۰ قانون شوراهای شورای اسلامی شهر موظف است بلا فاصله پس از رسیمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید. این شرایط به واسطه آیین‌نامه اجرایی شرایط احرار تصدی شهردار (مصطفی ۱۳۹۷/۹/۲۵ هیات وزیران) تعیین شده است. شورای اسلامی شهر پس از انتخاب فردی به عنوان شهردار پیشنهادی، وی را جهت صدور حکم انتصاب به استاندار (یا وزیر کشور در شهرهای بالای دویست هزار نفر جمعیت) معرفی می‌نماید. با توجه به صدر ماده ۹۰ قانون شوراهای

۱. هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای شهرستان مستند به تبصره ۴ ذیل ماده ۹۰ قانون شوراهای شهرستان متشكل از فرماندار یا نماینده وی، قاضی منتخب و منصب رییس قوه قضائیه و نماینده شورای اسلامی استان به منظور تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرها و شورای اسلامی شهرستان با قوانین و مقررات تشکیل شده است.

۲. هیات‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی مستند به حکم ماده ۸۹ قانون شوراهای تشكیل و فعال گردیده‌اند.

استثنایی در خصوص هیچ یک از مصوبات شوراهای اسلامی در جهت اعمال این ماده قانونی قائل نشده است، لهذا مصوبه مورد نظر باید در هیات‌های تطبیق حداقل از لحاظ شکلی مورد بررسی و اظهار نظر قرار گیرد. تبصره «۳» ذیل بند «۱۱» ماده «۸۰» قانون شوراها بیان می‌دارد: در صورتی که استاندار یا وزیر کشور فرد معرفی شده را واجد شرایط ندانست مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم انتصاب فرد معرفی شده، موضوع توسط شورای اسلامی شهر به هیات اختلاف حل اختلاف ذیربطر ارجاع می‌گردد، هیات مذکور مکلف است ظرف پانزده روز تصمیم‌گیری نموده و این تصمیم برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجرا می‌باشد و چنانچه در مدت مقرر هیات حل اختلاف، نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و فرد معرفی شده به عنوان شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید. این فرآیند در طول دوره فعالیت چهارساله شورا نیز در صورتی که خدمت شهردار خاتمه باید و شورا فرد جدیدی به عنوان شهردار انتخاب نماید نیز ساری و جاریست.

۲. خاتمه خدمت شهردار با اراده (استعفاء) مستخدم (شهردار) و نقش شورای اسلامی شهر

استعفاء حق مستخدم و عمل ارادی می‌باشد. در نظام اداری ایران مستخدم دولت و شهرداری به دو جهت نزد مقام مافوق، استعفای خود را ارائه می‌نماید، یکی به‌دلیل خلاص شدن از مسئولیت‌های پست مدیریتی و دیگری به جهت طلب خروج از خدمت دولت و شهرداری. استعفای شهردار از سمت خود به عنوان استعفاء از پست مدیریتی تلقی می‌گردد و چنانچه شهردار، مستخدم دولت، شهرداری، شرکت‌های دولتی و یا غیر دولتی باشد با قبولی استعفایش همچنان وی مستخدم دستگاه اجرایی، نهاد و یا موسسه‌ای می‌باشد که از آن دستگاه‌ها و مؤسسات در حالت استخدامی «مأمور به خدمت بودن» در سمت شهردار انجام وظیفه نموده است^۱. با توجه به ماده «۸۴» آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور (مصوب ۱۳۸۱/۸/۱۵) هیات وزیران، استعفای شهردار جهت خروج از خدمت آن نهاد هنگامی میسر است که ابتدا استعفای او مورد موافقت شورای اسلامی شهر صورت پذیرد و سپس در صورتی که شهردار مستعفی کارمند همان شهرداری باشد، استعفای خود به‌منظور انتزاع از خدمت را تقدیم شهردار بعدی نماید. مستخدمان شهرداری نیز وفق ماده «۸۴» آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها می‌توانند از خدمت شهرداری استعفاء کنند، مشروط به اینکه تصمیم خود را دو ماه قبل از استعفا از طریق واحد متبع به اطلاع شهرداری برسانند تا مادامی که موافقت شهرداری با استعفای مستخدم به او ابلاغ نشده است او در قبال وظایفی که عهده‌دار است مسئول شناخته

^۱. نیز نک: امامی؛ استوار سنگری (۱۳۸۹). حقوق اداری. ج ۱. تهران: میزان. ص ۲۸۲.

می‌شود. شهردار در هنگام فعالیت شورای اسلامی شهر با ارائه دلایل خود به نهاد مذکور استعفا کرده و تقاضای وانهادن مسئولیت سمت مورد تصدی را می‌نماید، لیکن موافقت یا مخالفت با این درخواست در اختیار شورا می‌باشد، نصاب آرای موافق یا مخالف با استعفای شهردار، اکثریت مطلق آراء می‌باشد. قانونگذار اشاره صریحی بر این امر نداشته است، اما به استناد ماده ۱۶ قانون شوراهای و ماده ۱۰ آینه نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها، جلسه شورا با حضور دو سوم اعضاء رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن نهاد با اکثریت مطلق حاضرین معتبر خواهد بود. حال این سؤال مطرح است که آیا با موافقت شورا و تصویب مصوبه‌ای در این خصوص، خدمت شهردار خاتمه یافته تلقی می‌گردد یا نیاز است مصوبه ذیربیط به هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای شهرستان جهت اعمال ماده «۹۰» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نیز ابلاغ گردد؟ به استناد ماده قانونی مذکور (ماده ۹۰) مصوبات کلیه شوراهای موضوع قانون مذکور در صورتی لازم‌الاجراست که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ به هیات مزبور مورد اعتراض قرار نگیرد. قانونگذار، استثنایی نیز در خصوص هیچ یک از مصوبات شوراهای قائل نشده است؛ بنابراین لازم است مصوبه شورا در خصوص موافقت با استعفای شهردار همانند سایر مصوبات به هیات مذکور ابلاغ گردد. البته صلاحیت و اختیار موافقت و مخالفت با استعفای شهردار در اختیار شورای اسلامی شهر می‌باشد، لیکن نظارت قیومیتی دولت (در معنای عام) بر عملکرد شورا فقط منحصر به ماهیت تصمیم شورا نیست، بلکه شرایط شکلی هر تصمیمی نیز مشمول نظارت است، لذا اگر چه شورا اختیار موافقت یا مخالفت با استعفای شهردار را دارد اما این امر منوط به رعایت تشریفات قانونی از قبیل رعایت حد نصاب رسمیت جلسه، تشریفات نحوه رأی‌گیری، کتبی بودن استعفاء و... می‌باشد و بدین سبب نظارت هیات تطبیق مصوبات شورای اسلامی شهرها بر این مصوبه شورا بر اساس حکم مندرج در ماده «۹۰» قانون شوراهای الزامیست.

۳. خاتمه خدمت شهردار با تصمیم شورای اسلامی شهر (اعمال صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری)

۱-۳. نظارت شورای اسلامی شهر بر عملکرد شهردار و شهرداری

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده، هدف از حکومت رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خدا گونه انسان فراهم آید و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد (طاهری، ۱۳۸۵: ۲۱۵). اصل هفتم قانون اساسی پایه اصلی تشکیل شوراهای را مبنای دینی قرار داده و مستند به تجویز مشورت در امور مسلمین (و امرهم شورای بینهم و شاورهم فی الامر) از سوی قرآن کریم، تشکیل

انواع شوراهای را در سیستم مدیریت کشور الزام نموده است، علاوه بر توصیه قرآن مجید سیره پیامبر اکرم (ص) و ائمه اطهار دلایل عقلی و نقلی نیز دلالت بر لزوم انجام مشورت در انجام امور مسلمانان دارد. ماده ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، انواع شوراهای اسلامی را بر شمرده که شامل شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهرستان، استان و عالی استان‌ها می‌باشند. البته شوراهای اسلامی مبنای، شوراهای اسلامی روستا و شهر می‌باشند و مابقی شوراهای اسلامی فرادستی بر اساس عضویت نمایندگان شوراهای اسلامی شهر و روستا در اینگونه شوراهای (فرادستی)، شکل می‌گیرند (صارمی نوری، ۱۳۹۴: ۲۵).

حکومت قانون در ابتدای ترین مفهوم آن به این معنی است که همگان باید مطابق قانون عمل کنند. این قاعده وقتی که بر سازمان‌های اداری اعمال می‌گردد که با اجازه قانون تأسیس شده‌اند، به این معنی است که سازمان اداری باید مطابق با قانونی که به موجب آن تأسیس شده و صلاحیت‌هایش را از آن دریافت کرده است عمل نماید (هداوند، ۱۳۹۱: ۱۶۶). قانون اساسی و قانون عادی علاوه بر الزام مقامات در رایزنی با شوراهای اسلامی اقدامات و اتخاذ تصمیمات توسط آنان، تصمیم‌سازی و نظارت را نیز از دیگر صلاحیت‌های شوراهای اسلامی دانسته است. همانگونه که مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد اصلی شوراهای را کشور دو وظیفه اصلی قانونگذاری و نظارت را به عهده دارد. شوراهای اسلامی شهر نیز به عنوان یکی از انواع شش گانه شوراهای اسلامی (شهر، روستا، بخش، شهرستان، استان و عالی استان‌ها) به همین شیوه و سبک عمده‌ترین وظیفه و اختیار آنها در حوزه تصمیم‌سازی و نظارت است.

ایران مستند به قانون اساسی و ساختار حکومت ویژه خود از جمله کشورهای تک بافت ساده (بسیط) بوده و قدرت سیاسی به طور متمرکز اعمال می‌شود. لیکن در برخی موارد از جمله اتخاذ بعضی تصمیمات محلی به‌ویژه تصمیمات اداری به شوراهای اسلامی تفویض شده است (صارمی نوری، ۱۳۹۴: ۲۷). تمرکز زدایی به مفهوم عدم کانونی شدن قدرت در شخص یا یک گروه خاص و در یک مکان خاص، ریشه تاریخی دارد. (ویسی، ۱۳۹۶: ۱۹). خودگردانی هم برای حکومت مطلوب است و هم برای مردم، و همین ویژگی بوده که جوامع بشری را وا داشته است تا نسبت به تشکیل حکومت‌های محلی خودگردان تلاش نمایند (مقیمی، ۱۳۹۴: ۵۱). در تقسیمات کشوری، امور خدمات محلی بر اساس عدم تمرکز اداری، به دست ساکنین آن نقاط سپرده شده است؛ یعنی سازمان‌های مستقل و جدا از وزارت‌خانه‌ها که آنها را در اصطلاح «سازمان‌های محلی یا شورای محلی» می‌نامند، اداره امور و خدمات محلی مزبور را بر عهده دارند. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۱: ۱۲۱). تشکیلات شوراهای که به صورت موازی با دستگاه‌های اجرایی کشور در فصل هفتم قانون اساسی نظام یافته، به عنوان یک دستگاه غیر دولتی ناظر بر اداره امور روستاهای بخش‌ها، شهرها، شهرستان‌ها و استان‌ها، با توجه به مقتضیات محلی و نیز در جهت پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی از راه همکاری‌های مردمی پیش‌بینی شده است (عمید زنجانی؛ موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۲۴).

می‌توان وظایف ۳۴ گانه شورای اسلامی شهر را با توجه به ویژگی‌های کارکردی آنها دسته‌بندی نمود و ابعاد و شاخص‌های مربوط به هر دسته را ذکر نمود. بر این اساس ایعاد وظایف شورای اسلامی به چهار بعد تقسیم می‌شوند که عبارتند از: بعد اول: وظایف تصویبی یا برنامه‌ریزی (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و بهداشتی)، بعد دوم: وظایف اجرایی، بعد سوم: وظایف نظارتی، بعد چهارم: وظایف مشارکتی و مشورتی (رحمتی، ۱۳۹۱: ۶۹). استناد قانون شوراهای دولت به وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی روستا با بیان عباراتی نظری «تبیین و توجیه سیاست‌های دولت»، «همکاری با دولت»، «بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود»، «تشویق و ترغیب مردم در ...» و عبارات بسیار مبهم دیگری از این قبیل نشان دهنده درک محدود و ناقص از تمرکز زدایی در ایران دارد (جلالی، ۱۳۹۴).

شورای اسلامی شهر به عنوان یکی از مراجع ذی مدخل در حکومت محلی، نهاد غیر دولتی است که در سیستم عدم تمرکز ایران علاوه بر اینکه تحت نظارت قیمومیتی دولت (به معنای عام) است خود نیز ناظر بر امورات و عملکرد شهردار و شهرداری و نیز در برخی موارد ناظر بر امور شهر می‌باشد مضاف بر صلاحیت‌های شورای اسلامی در امر پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم، ماده «۸۰» قانون شوراهای نیز اصلی‌ترین وظایف، اختیارات و تکالیف شوراهای اسلامی شهرها را در ارتباط با فعالیت‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی در سطح شهر بیان داشته است.

۲.۳. تحقیق و تفحص (ایفای نقش نظارتی توسط شورا اسلامی شهر)

در ایران مجلس شورای اسلامی (پارلمان) از طرق مختلف بر عملکرد و تصمیمات سازمان‌های اداری کشور نظارت می‌کند که بررسی مفصل آن جزو مباحث حقوق اساسی است (امامی؛ استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۱۴۵). یکی از مهمترین ابزار نظارت مجلس بر دولت و دستگاه‌های اجرایی ذیربطری ابزار حقوقی تحقیق و تفحص است که به استناد اصل ۷۶ قانون اساسی صورت می‌پذیرد. تحقیق و تفحص از عناوین جدیدی است که در اصلاحیه سال ۱۳۹۶ قانون شوراهای این قانون الحاق شده است. علاوه بر قرائت گزارش نهایی هیأت تحقیق و تفحص در جلسه علنی شورا که بالطبع امکان نشر عمومی آن فراهم می‌آید، می‌تواند ابزار مناسبی نیز جهت نظارت افکار عمومی بر عملکرد شهرداری و شهردار باشد، به استناد تبصره «۶» ماده «۸۱» قانون مزبور در صورت مشاهده جرم ضمن اعلام مراتب به مرجع قضایی ذیصلاح، خلاصه‌ای از گزارش نیز به مرجع مربوطه نیز تحويل می‌گردد. پر واضح است هنگامی که نتیجه گزارش هیأت تحقیق و تفحص شورای اسلامی شهر منجر به احراز تخلف شهردار باشد و به تبع آن تعقیب قضایی شهردار را در پی داشته باشد متخلف بهمنظور رسیدگی به تخلفات اداری به وقوع پیوسته به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان استانداری معرفی می‌شود؛ به طریق اولی این گزارش می‌تواند مستند احکام و الزامات ماده «۸۳»

قانون شوراها از قبیل تذکر سؤال، استیضاح و نهایتاً عزل شهردار قرار گیرد. اینکه با احراز تخلف از سوی هیات مذکور و تصویب گزارش آن هیات توسط شورا آیا نیاز است تشریفات مرتبط با استیضاح شهردار رعایت شود یا خیر؟ قانونگذار در این مورد ساكت است، لیکن این امر می‌تواند مستند طی تشریفات قانونی لازمه عزل شهردار مندرج در ماده قانونی مذکور باشد.

۳. ۳. برکناری (عزل) شهردار با تصمیم شورای اسلامی شهر (نظرارت بر امر مدیریت شهرداری)

اختیار انتخاب شهردار به استناد صدر بند یک ماده ۸۰ قانون شوراها به شورای اسلامی واگذار شده تا با رعایت آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار به وظیفه تکلیفی خود در تعیین بالاترین مقام شهرداری اقدام نماید. انتخاب شورای اسلامی شهر باید به نحوی باشد که بتواند نیازهای شهرداری و شهر (در حیطه عمل شهرداری) را پاسخگو باشد، انتخاب صرف سیاسی آن هم بدون در نظر داشت توانایی های مدیریتی فرد منتخب معمولاً تبعاتی را به دنبال خواهد داشت که در زمان اندکی علاوه بر اعضای شورا، مردم نیز از این انتخاب ناراضی خواهد بود. علیرغم انگیزه هایی که می‌تواند عامل انتخاب فردی جهت تصدی سمت شهردار باشد، عملکرد شهردار در آینده مورد ارزیابی قرار گرفته و در صورت لزوم شورا با تصمیم خود در راستای اختیار ذیربطری نسبت به عزل شهردار اقدام می‌نماید.

۱-۳-۳. فرآیند عزل شهردار

مستند به ماده «۸۳» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران این فرآیند با اعتراض یا ابراد یک یا چند نفر از اعضای شورای اسلامی شهر نسبت به عملکرد شهردار آغاز می‌گردد. در ابتدا رئیس شورا موارد اعتراض یا ابراد را به شهردار منعکس می‌نماید (بدیهی است این امر نیز باید در صورت مجلس شورا منعکس گردد و رئیس شورا به استناد آن اقدام به انعکاس موضوع نماید). در صورت عدم رعایت موارد تذکر داده شده رئیس شورا سؤال را کتابی به شهردار اطلاع خواهد داد، شهردار موظف است ظرف مدت ده روز پس از ابلاغ در جلسه عادی یا فوق العاده شورا حضور یافته و به سؤال مطروحه پاسخ دهد. چنانچه شهردار از حضور در جلسه استنکاف ورزیده یا پاسخ وی قانع کننده تلقی نشود طی جلسه دیگری موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به اعضای یک سوم اعضای شورا رسیده باشد ارائه می‌شود، فاصله بین ابلاغ تا تشکیل جلسه که از طرف رئیس شورا تعیین خواهد شد حداقل ده روز خواهد بود. شورا پس از طرح سؤال یا سوالات اعضای شورا و جواب شهردار رأی موافق یا مخالف خواهد داد، در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضاء رأی مخالف دهد (رأی موافق با استیضاح

شهردار از کار بر کنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد. عزل شهردار مطابق این فرآیند با چالش‌ها و سوالاتی مواجه است:

اول: آیا ایراد و اعتراض یک یا چند نفر از اعضاء باید ضمن مصوبه شورا در صورت جلسه شورا قید شود یا اینکه فقط در بخش شرح مذاکرات صورت مجلس قید گردد و سپس ریس شورا سؤال یا سوالات را در قالب تذکر به شهردار ابلاغ نماید؟ آنچه مسلم است تصمیمات شورا باید با اکثرب اعضا حاضر (پس از رسمیت جلسه) اتخاذ گردد (مستند به ماده «۱۶» قانون شوراهای) لذا این حالت نمی‌تواند تصمیم شورا باشد، بلکه اعتراض یا ایراد اعضا شورا بوده و این استثنایی بر ماده «۱۶» قانون شوراهای می‌باشد. بنابراین مصوبه شورا می‌تواند جنبه اعلامی داشته باشد و طی آن فقط سؤال یا ایراد عضو یا اعضای شورا را (مستند به ماده «۸۳» قانون شوراهای) اعلام دارد. (ریس شورا مکلف است اعتراض و یا ایراد آنان را به شهردار ابلاغ نماید) این وضعیت شبیه سؤال نماینده یا نمایندگان مجلس شورای اسلامی از وزراست (منطبق با اصل «۸۸» قانون اساسی).

دوم: یکی دیگر از موارد اختلافی «چگونگی تشخیص عدم رعایت تذکر اعلامی به شهردار است». آیا ملاک عمل، نظر عضو یا اعضای معتبر است و یا تصمیم شوراست که تعیین می‌کند که آیا شهردار تذکر موردنظر را در عملکرد خود رعایت نموده است یا خیر؟ عرف و رویه راجح تشخیص عضو یا اعضای معتبر است که تعیین کننده این استکاف یا عدم توانایی شهردار در ملحوظ داشتن موارد تذکر داده شده می‌باشد. البته به نظر می‌رسد نظر عضو یا اعضای معتبر باید مبنای اقدام بعدی ریس شورا قرار بگیرد، زیرا که در مراحل بعدیست که تصمیم شورا مشخص کننده استمرار یا خاتمه فعالیت شهردار خواهد بود. با توجه به اینکه قانونگذار برگزاری جلسه استیضاح را منوط به درخواست یک سوم از اعضای شورا که از پاسخ شهردار قانع نشده‌اند اعلام داشته است، لذا اگر ملاک عمل تصمیم شورا مبنی بر قانع شدن یا نشدن باشد، دیگر تقاضای یک سوم اعضای شورا جهت استیضاح شهردار پس از قانع شدن شورا از پاسخ شهردار بلاذر کردن تصمیم شورا با درخواست یک سوم اعضاء خواهد بود. پس از قانع نشدن عضو یا اعضای معتبر به رعایت موارد تذکر داده شده، ریس شورا این موارد را در قالب سؤال به شهردار عرضه می‌دارد، شهردار موظف است حداقل ظرف مدت ده روز از تاریخ ابلاغ در جلسه عادی یا فوق العاده شورا حضور یافته و به سوالات مطرحه پاسخ دهد، در صورتی که پاسخ شهردار برای اعضاء قانع کننده نباشد و یا از حضور در جلسه خودداری نماید، شورای اسلامی در صورتی که یک سوم اعضای آن موافق با استیضاح شهردار باشند، پس از ده روز از تاریخ ابلاغ مرتب به شهردار، جلسه استیضاح برگزار می‌کند. در این جلسه نیز سؤال یا سوالات مطرح می‌گردد و شهردار به آنها پاسخ می‌دهد و پس از آن شورا اقدام به رأی‌گیری در خصوص استیضاح می‌نماید. بخش اخیر ماده ۸۳ اعلام می‌دارد: «... در صورتی که شورا با اکثرب اعضا رأی مخالف دهد شهردار از کار بر کنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد». بدین نحو برکناری

شهردار را منوط به رأی مخالف دو سوم کل اعضاء دانسته این در صورتیست که جلسه شورا بهمنظور استیضاح منعقد شده، بنابراین برکناری شهردار باید مشروط به رأی موافق شورا با استیضاح باشد نه مخالف آن، بهنظر می‌رسد اگر این امر اشتباه در قانونگذاری نباشد، مقصود رأی مخالف شورا با ادامه فعالیت شهردار است که منجر به عزل وی می‌گردد.

سوم: چنانچه به استناد قانون کننده نبودن پاسخ شهردار و با تقاضای یک سوم اعضای شورا جلسه استیضاح شهردار منعقد گردد، لیکن وی از حضور در جلسه خودداری نماید و امکان اخذ پاسخ سوالات مطروحه معتبرضین از وی (شهردار) وجود نداشته باشد آیا شرایط اخذ رأی به منظور عزل شهردار فراهم است یا خیر؟ برخی از مقامات مسئول استانداری‌ها اصرار دارند که ضرورتاً باید شهردار در جلسه استیضاح حضور داشته باشد. چنانچه شهردار به عمد در جلسه شرکت ننماید، آیا پذیرفته است که این عدم حضور شهردار، اختیار شورای اسلامی در بر کناری او را بلا اثر نماید؟ اصل تداوم خدمات و ضرورت تعیین تکلیف مدیریت شهرداری ایجاب می‌نماید که شورای اسلامی بتواند حتی بدون حضور شهردار، رأی‌گیری در خصوص استیضاح را به عمل آورد. از سوی دیگر در مرحله‌ای که سؤال اعضای معتبرض مطرح می‌گردد و پاسخ شهردار قانون کننده نبوده یا شهردار از حضور در جلسه شورا استنکاف ورزیده این اختیار به شورا داده شده است که طی جلسه دیگری با تقاضای یک سوم اعضاء جلسه استیضاح را برگزار نماید به طریق اولی و با وحدت ملاک این حکم شامل جلسه استیضاح نیز خواهد شد. لذا استیضاح و عزل شهردار بدون حضور وی در جلسه مذکور امکان‌پذیر است.

۴-۳. خاتمه خدمت شهردار به علت فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای اسلامی شهر و نقش استاندار و وزیر کشور در این فرآیند

تشخیص شورا مبنی بر فقدان شرایط احراز سمت شهردار (موضوع ردیف د تبصره «۴» ذیل بند «۱» ماده «۸۰») مرتبط با زمانیست که شهردار در حین فعالیت خود می‌باشد؛ در این هنگام این تصمیم شورا ملاک عمل در خاتمه خدمت قرار گرفته است. هیات عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی شماره ۳۷۵ ۱۳۷۷/۶/۱۱ آن بخش از ماده «۴ آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار (مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ هیات وزیران) را که اعلام داشته: «... مرجع صدور حکم انتصاب پس از بررسی موضوع، در صورت صحت فقدان هر یک از شرایط، حکم انتصاب را ملغی می‌نماید» حذف و ابطال نموده است با این استدلال که: «... وظیفه قانونی وزیر کشور یا استاندار در صدور حکم انتصاب شهردار بر اساس پیشنهاد شورای شهر موضوع تبصره «۳» ماده قانونی فوق الاشعار (ماده «۷۱» سابق و ماده «۸۰» فعلی) ملازمه‌ای با احراز صحت یا سقم تشخیص شورای شهر در زمینه پایان دوره خدمت شهردار توسط وزیر کشور یا استاندار ندارد». همانگونه که ملاحظه می‌شود دیوان بین تطبیق مصوبه شورا با قانون و مقررات توسط وزیر کشور

یا استاندار در زمان صدور حکم انتصاب فرد معزی شده به عنوان شهردار با مرحله تشخیص شورا در فقدان شرایط احراز سمت شهردار در حین فعالیت شهردار تفاوت قائل شده است. در سیستم عدم تمرکز، هدف نظارت قیومیتی دولت، جلوگیری از انحراف شورا از مسیر اجرای قانون و مقررات مصوب دولت مرکزی است. بنابراین تشخیص شورای اسلامی همانند تصمیمات زمانی می‌تواند قدرت اجرایی پیدا کند که در قالب مصوبه باشد و نسبت به آن، حکم ماده «۹۰» قانون شوراهای اعمال گردد و با موازین قانونی منطبق باشد. از سوی دیگر با اصلاحات به عمل آمده در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران به ویژه اصلاحات مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۰ و تشکیل هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی و حکم ماده «۹۰» قانون مذکور همانطور که قبلاً بیان شد هیچ‌گونه استثنای در طرح مصوبات در هیات تطبیق قائل نشده است، مصوبه شورا در زمینه فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار نیز از این قائد مستثنی نیست. به همین سبب هیات تطبیق می‌تواند به عنوان نماینده دولت (در معنای عام) نظارت قیومیتی خود را اعمال نماید. در نتیجه رأی هیات عمومی در حذف و ابطال آن بخش از آئین نامه فقط در خصوص تصمیم غیر قانونی استاندار یا وزیر کشور در مواجهه با مصوبه شورا قابل اعمال است نه تصمیم هیات تطبیق در اعتراض یا عدم اعتراض نسبت به مصوبه شورای اسلامی شهر.

۴. خاتمه خدمت شهردار با تصمیم مراجع انتظامی و قضایی

۱-۴. خاتمه خدمت شهردار به واسطه تصمیم مرجع انتظامی (هیات‌های بدوى و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری)

با توجه به تبصره ۲ ذیل ماده ۹۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصطفی ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی) که رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران را طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ در هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور اعلام داشته و همچنین استفساریه مصوب ۱۳۸۹/۴/۳۰ (مجلس شورای اسلامی) که طی آن هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان مستقر در استانداری‌ها را صالح به رسیدگی به تخلفات شهرداران دانسته است، هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری می‌توانند شهرداران را به واسطه تخلف اداری طبق بند «ط» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با رعایت شرایط مربوطه محکوم به بازنیستگی اجباری نمایند.

مجازاتی از قبیل بازخرید خدمت شدن مستخدم در صورتی که کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی داشته باشد (در صورت زن بودن مستخدم) و کمتر از ۲۵ سال (در صورت مرد بودن مستخدم) با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیات صادر کننده رأی (بند «ح» ماده «۹» قانون رسیدگی به تخلفات اداری) و بازنیستگی مستخدم در صورت داشتن بیش از بیست سال

سابقه خدمت دولتی (در صورت زن بودن مستخدم) و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی (برای مستخدمین مرد) بر اساس سنت خدمات دولتی با تقلیل یک یا دو گروه (بند «ط» ماده «۹» قانون رسیدگی به تخلفات اداری) از مصادیق خاتمه خدمت شهردار است و بدینواسطه شهردار رابطه‌اش با شهرداری قطع می‌گردد. اضافه بر این انفال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول قانون مذکور (بند «ک» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) نیز از دیگر موارد اتمام خدمت شهرداری می‌باشد. البته آرای قطعی صادره از هیات‌های مذکور به واسطه بندهای «۲» و «۳» ماده «۱۰» قانون تشکیلات و آین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل اعتراض و شکایت در شعب دیوان مذکور می‌باشد.

۴. خاتمه خدمت شهردار با تصمیم مرجع قضایی

تصمیم قضایی مبنی بر انفال دائم از خدمت، منع از اشتغال مستخدم به سمت شهردار و منع از اقامت در محل یا محل‌های معین (در شهر یا شهرداری) به طور حتم منجر به خاتمه خدمت شهردار خواهد شد چه این مجازات‌ها اصلی و چه مجازات تبعی باشند. اما چنانچه تصمیم مرجع قضایی به انفال موقت یا تعليق از خدمت شهردار تعلق گیرد از آنجایی که حداقل زمانی که اداره امور شهرداری را مستند به تبصره ذیل ماده ۸۳ قانون شوراها می‌توان تحت عنوان سرپرستی به یکی از کارکنان شهرداری واگذار نمود سه ماه است در این وضعیت نیز اصولاً باید خدمت شهردار را پایان یافته تلقی نمود.

۵. تعليق منجر به خاتمه خدمت شهردار و نقش‌آفرینی شورای اسلامی شهر در این وضعیت

تعليق از خدمت و انفال موقت شهردار به واسطه تصمیم مراجع انتظامی و قضایی اتخاذ می‌گردد. در این حالات شهردار به طور موقت از ادامه فعالیت در سمت مذکور منع می‌گردد. ترمینولوژی حقوق، تعليق از خدمت را اینگونه تعریف کرده است: «منع اشتغال مستخدم رسمی دولت به خدمت قبل از صدور حکم دادگاه در موضوع مورد اتهام با بقاء عنوان مستخدم برای او و دریافت حقوقی به نام حقوق ایام تعليق...». بند ۴ ماده ۱۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری تعليق از خدمت با تصمیم هیات رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضایی را یکی از حالات آمده به خدمت بودن مستخدم بیان داشته است.

همانگونه که اصل تداوم خدمات اداری ایجاد می‌نماید شورای اسلامی شهر به استناد بند ۱ ماده ۸۰ قانون شوراها و قانون استفساریه ماده قانونی مجبور بالفاسله پس از شروع به کار نسبت به انتخاب فردی به عنوان شهردار اقدام نماید به تبع همین الزام وفق تبصره ذیل ماده ۸۳ قانون فوق الاشاره نیز مکلف است در فاسله بین صدور رأی عدم اعتماد و برکناری شهردار و یا خاتمه خدمت وی تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد یکی از کارکنان شهرداری را با انتخاب خود به عنوان سرپرست

شهرداری معرفی نماید. با توجه به اینکه معمولاً انفصل موقت از خدمت و تعلیق از خدمت شهردار معمولاً بیش از سه ماه طول می‌کشد در این حالات شورای شهر موظف است در اولین مرحله نسبت به تعیین سرپرست شهرداری و سپس انتخاب فرد جدیدی به عنوان شهردار اقدام نموده تا ارائه خدمات اداری با وقفه روبرو نگردد.

۱-۵. تعلیق خدمت شهردار با تصمیم مرجع انتظامی

تعلیق شهردار از فعالیت در سمتش بر اساس موازین قانونی توسط تصمیم مرجع انتظامی اداری و هم توسط مرجع قضایی ذیصلاح صورت می‌پذیرد. به استناد تبصره «۲» ذیل ماده «۹۶» قانون شوراهای رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران، طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ در هیات رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور صورت می‌پذیرد، در خصوص اجرای این تبصره قانونی، استفساریه مصوب ۱۳۸۹/۴/۳۰ مجلس شورای اسلامی اعلام می‌دارد: «هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور شامل هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری استانداری‌ها نیز می‌شود»، بنابراین در حال حاضر رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران در هیات‌های رسیدگی به تخلفات استانداری صورت می‌پذیرد، همچنین ماده «۱۸» قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز شهرداری‌ها را مشمول این قانون دانسته است. بند «د» ذیل ماده «۹» قانون رسیدگی به تخلفات اداری که انفصل اداری موقت از یک ماه تا یک سال را برای متخلف اعلام می‌دارد از مصاديق تعلیق خدمت مستخدم دولت یا شهرداری‌هاست همچنین بند «ه» که تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال و بند «و» تنزل مقام و یا محرومیت از انتساب به پست‌های حساس و مدیریتی در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول قانون مذکور را در نظر گرفته نیز سبب می‌گردد تا در صورت محکومیت شهردار وی نتواند به خدمت خود در این سمت ادامه دهد و بدین نحو عملاً وی از خدمت تعلیق می‌گردد و حتی این تنبیهات می‌تواند موجبات خاتمه خدمت وی به عنوان شهردار را فراهم آورد.

۲-۵. تعلیق خدمت شهردار با تصمیم مراجع قضایی

تعلیق به موجب تصمیم قضایی به سبب ارتکاب جرم به دو صورت در خصوص شهردار می‌تواند اعمال شود. یکی در مرحله رسیدگی در دادسرا و دیگری در مرحله رسیدگی در دادگاه و صدور حکم محکومیت است. دادگاه می‌تواند علاوه بر مجازات اصلی محکوم را به مجازات تكمیلی محکوم نماید (ماده «۲۳» قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ سال) از جمله این مجازات که باید متناسب با جرم ارتکابی باشد، منع از اشتغال به شغل، حرفة یا کار معین (بند «پ» ذیل ماده «۲۳») و همچنین انفصل از خدمات دولتی و عمومی (بند «ت» ذیل ماده «۲۳») (البته اگر موقت باشد) است. می‌توان اینگونه منع از خدمات دولتی یا

عمومی را تعلیق قلمداد نمود. در مرحله تعقیب قضایی در دادسرا علاوه بر قرارهای تأمین، قرارهای دیگر تحت نام «قرار نظارت قضایی» در نظر گرفته شده که یکی از اقسام آن وفق ماده «۲۴۷» قانون آیین دادرسی کیفری منع اشتغال به فعالیت‌های مرتبط با جرم است. قرارهای نظارت هم به تنها یی و هم قابل جمع با قرارهای تأمین می‌باشند. این قرار نیز که دارای مدت معین است می‌تواند گونه‌ای دیگر از حالت تعلیق فعالیت شهردار محسوب شده و از مصادیق بند «ج» ذیل تبصره «۴۴» ماده «۸۰» قانون سوراهای باشد و نیز مستند به ماده ۱۲۲ ق.م.خ. ک چنانچه شهردار مستخدم دولت باشد و در صورت ارتکاب تخلف حسب مورد هیات رسیدگی به تخلفات اداری وی را از خدمت معلق و یا آماده به خدمت می‌نماید.

محرومیت از حقوق اجتماعی به سبب ارتکاب جرم توسط مستخدم دولت و شهرداری نیز می‌تواند سبب انفال موقت مستخدم گردد. مستند به تبصره «۱۱» ماده «۲۶» قانون مجازات اسلامی مستخدم دستگاه‌های حکومتی در صورت محرومیت از حقوق اجتماعی، خواه به عنوان مجازات اصلی و خواه مجازات تكمیلی یا تبعی، حسب مورد مقرر در حکم یا قانون، از خدمت منفصل می‌شوند. بدین ترتیب با اجرای حکم مربوطه مستخدم دولت یا شهرداری تا مدت مقرر در حکم نمی‌تواند به شغل دولتی یا خدمت در شهرداری اشتغال یابد. در نتیجه با تعلیق از خدمت شهردار، شورای اسلامی مکلف است به منظور تداوم خدمات اداری نسبت به انتخاب فرد جدیدی به عنوان شهردار و یا تعیین سرپرست شهرداری اقدام نماید چنانچه مدت تعلیق بیش از سه ماه باشد عملاً خدمت شهردار را باید پایان یافته تلقی نمود.

۶. بازنشستگی شهردار

بازنشستگی، به خدمت مستخدم خاتمه می‌دهد. بدین معنی که مستخدم از تاریخ ابلاغ حکم بازنشستگی، بازنشسته محسوب و امکان ادامه خدمت از وی سلب می‌گردد (امامی، ۱۳۸۹ / ۱ : ۲۹۴). مستخدمان شهرداری از نظر بازنشستگی و کسور پرداخت شده تابع مقررات بازنشستگی و وظیفه مشمولان قانون استخدام کشوری و اصلاحات بعدی آن می‌باشند. ابطال آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌ها توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۸۵۳ - ۸۵۴ مورخ ۱۳۹۹/۷/۸) موید این امر است که امورات بازنشستگی مستخدمین شهرداری باید منطبق با قانون استخدام کشوری صورت پذیرد. بازنشستگی کارکنان دولت و سایر نهادها که در حالت مأموریت در سمت شهردار انجام وظیفه می‌نمایند تابع قانون مدیریت خدمات کشوری و حسب مورد قانون خاص موسسه یا نهاد متبع مأمور می‌باشد.

۷. از کار افتادگی کلی و فوت شهردار

یک شهردار نیز به مانند هر انسانی دیگر ممکن است به دلایلی از کار افتاده کلی شود و یا فوت نماید که هر دو از موارد خروج از خدمت وی از شهرداری است. در قوانین درخصوص از کار افتادگی یا فوت شهرداران، حکم خاصی وجود ندارد؛ بنابراین موارد مذکور تابع قوانین و مقررات استخدامی در خصوص کارمندان و حقوق بگیران است. در حالت از کار افتادگی کلی، شهردار از مستمری از کار افتادگی برحسب قوانین ذیربیط و در صورت فوت او ورثه وی از حقوق وظیفه طبق قانون برخوردار می‌گردد.

نتیجه گیری

موارد خاتمه خدمت شهردار نیز بخشی از فرآیند حقوقی حاکم بر فعالیت شورای اسلامی و شهرداری است. تبصره «۴» ذیل بند «۱۱» ماده «۸۰» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و شهرداران (مصطفوی ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی) موارد خاتمه خدمت شهردار را بر شمرده است. برخی از موازین حاکم بر خاتمه خدمت شهردار در حوزه عملکرد نهاد مذکور بوده و برخی از موازین عام است که هم بر مستخدمین دولت و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها حاکمیت دارد. به طور مثال بند «ب» تبصره فوق الذکر مربوط به عزل شهردار است که با تصمیم و مصوبه شورای اسلامی طی تشریفات خاص خود نهایتاً می‌تواند منجر به برکناری مقام مذکور گردد. اما تعليق از اشتغال به فعالیت در سمت شهردار یا عضویت در شورای اسلامی با تصمیم قضایی (چه در مرحله دادسرا و چه در مرحله دادگاه) هم شامل کارکنان دولت و هم کارکنان نهادهای عمومی غیر دولتی می‌شود. استعفای شهردار به عنوان عمل و تصمیم اداری حقی است که قانونگذار به آن مقام داده تا بتواند خود را از مسئولیت‌های سمت شهردار خلاص نماید. استعفای شهردار با درخواست کتبی و پس از ارائه به شورا و با مصوبه و موافقت این نهاد امکان‌پذیر است. استعفای شهردار منجر به قطع رابطه استخدامی او با شهرداری یا موسسه دولتی که از سوی آن مأموریت یافته است نمی‌گردد. فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای اسلامی شهر چهارمین موردی است که قانون مذکور آن را ملحوظ نظر قرار داده است. پس از انتخاب و انتصاب و شروع به کار شهردار چنانچه شورای اسلامی شهر بدین نتیجه رسید که شهردار فاقد یکی از شرایطی است که قانون برای انتخاب شهردار در نظر گرفته است، به ویژه شرایط مندرج در آئین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی شهردار (مصطفوی ۱۳۷۷/۶/۱۱ هیات وزیران) می‌تواند با تصمیم و مصوبه خود پس از اعمال احکام ماده ۹۰ قانون شوراهای مراتب را به مرجع صدور حکم انتصاب (استاندار با وزیر کشور) انعکاس دهد و مراجع مذکور نیز به ویژه با توجه به رأی شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به الغای حکم انتصاب شهردار اقدام می‌نمایند. البته با توجه به حکم ماده ۹۰ قانون شوراهای مصوبه شورا مبنی بر فقدان شرایط لازم جهت تصدی سمت شهردار مستثنی از اظهار نظر هیات

تطبيق مصوبات شورای اسلامی شهر نمی‌باشد. علاوه بر مراجع یاد شده هیات‌های بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان استانداری و وزارت کشور نیز به استناد تبصره «۲» ذیل ماده «۹۶» قانون شوراها به تخلفات شهرداران و با توجه به قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷) رسیدگی می‌نمایند. این هیات‌ها تنبیهاتی که سبب تعليق شهردار می‌شود و هم تنبیهاتی که سبب خاتمه خدمت وی می‌گردد در نظر می‌گيرند و نیز تنبیهاتی که غیر مستقیم سبب منعزال شدن شهردار را فراهم می‌آورد در آرای خود لحاظ می‌نمایند. در اين مقاله سعی بر آن بود که فرآيند انتخاب، نصب، عزل و دیگر موارد خاتمه خدمت شهردار را در نظام حقوقی ايران توصیف و تحلیل نماییم؛ علاوه بر آن چالش‌ها، خلاصه و تناقضات قانونی نیز به همراه راهکارهای حقوقی در هر یک از عنوانین توصیف شده ارائه گردید. بدیهی است پالایش مقررات حاکم بر فرآیندهای مذکور باید به گونه‌ای تدارک گردد تا زمینه هر چه بیشتر خواست عمومی در تحقق مردم سالاری نمود پیدا نماید.

فهرست منابع

الف. کتب

۱. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹). حقوق اداری، تهران: میزان، ج ۱.
۲. رحمتی، محمد حسین (۱۳۹۱). اداره امور سازمان‌های محلی در ایران (شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، تهران: موسسه کتاب مهربان نشر.
۳. زنجانی، عمید؛ موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: موسسه انتشارات.
۴. صارمی نوری، فریبزر (۱۳۹۴). حقوق ساخت و سازها (در حیطه عمل دهیاری، شورای اسلامی روستا و بخشداری). شیراز: نوید شیراز.
۵. صارمی نوری، فریبزر (۱۳۹۴). حقوق دهیاری‌ها (ساختار و تشکیلات نوافص و راهکارها). شیراز: نوید شیراز.
۶. طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۱). حقوق اداری، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.
۷. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۵). اداره امور سازمان‌های محلی (رشته مدیریت)، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
۸. مشهدی، علی؛ جلیلی مراد، آیت الله (۱۳۹۲). دکترین صلاحیت تخییری در حقوق ایران و فرانسه. اندیشه‌های حقوق اداری (مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر موتمنی طباطبایی)، تهران: مجد.
۹. مقیمی، سید محمد (۱۳۹۴). اداره حکومت‌های محلی، مدیریت شوراهای و شهرداری‌ها، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی؛ دانشگاه تهران، دانشکده مدیریت.
۱۰. ویسی، هادی (۱۳۹۶). درآمدی بر دولت محلی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی.
۱۱. هداوند، مهدی (۱۳۹۱). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.

ب. مقالات

۱. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶). "فرآیندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات، بررسی تطبیقی و وضعیت ایران"، *فصلنامه حقوق اداری*، سال پنجم، شماره ۱۴. صفحات ۳۰ – ۹.

۲. عباسی، بیژن (۱۳۸۷). "بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه"، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، شماره ۴، صفحات ۲۹۵-۲۸۱.
۳. جلالی، محمد (۱۳۹۴). "أصول کلی راهنمای تمرکز زدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران"، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، صفحات ۱۰۰-۷۱.
۴. غفاری، هدی و افشاری، فاطمه (۱۳۹۵). "آسیب‌شناسی نظام عدم تمرکز در مالزی با رویکردی تطبیقی به نظام انگلستان"، فصلنامه دولت پژوهی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶، صفحات ۹۷-۱۳۲.
۵. ویسی، هادی (۱۳۹۲). "بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران، جغرافیا و توسعه"، شماره ۳۳، صفحات ۱۵۸-۱۳۹.
۶. بوشاسب، فیض‌الله؛ اینیکازی، پریسا (۱۳۸۹). "شهر و زمینه‌های شکل‌گیری و اجزاء تشکیل دهنده آن در ایران باستان"، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی پرتابل جامع علوم انسانی.
۷. رستمی، ولی؛ عامری، معصومه (۱۳۹۵). "شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه، مطالعات حقوق تطبیقی"، دوره ۷، شماره ۱، صفحات ۱۴۱-۱۶۱.