

آسیب‌شناسی نقش دستگاه‌های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	فصل اول - بایسته‌های مربوط به روابط دولت مرکزی با شوراهای اسلامی
۳	بخش اول - شخصیت حقوقی شوراها در قانون اساسی و قوانین عادی
۴	۱. مصادیق شخصیت حقوقی شوراها
۴	۲. آسیب‌شناسی شخصیت حقوقی شوراها
۵	بخش دوم - اصول منطقی حاکم بر تعامل شوراها با دستگاه‌های اجرایی کشور
۶	۱. شأن نظارتی شوراهای اسلامی
۸	۲. شأن نظارت‌پذیری شوراهای اسلامی
۹	فصل دوم - تکوین و شکل‌گیری شوراهای اسلامی
۹	بخش اول - نقش تقنینی
۱۰	۱. نقش تقنینی مجلس شورای اسلامی
۱۱	۲. نقش تکوینی شورای عالی استان‌ها
۱۲	۳. تدوین قانون جامع شوراها
۱۵	بخش دوم - انتخابات
۱۸	فصل سوم - تعلیق و جانشینی شوراهای اسلامی
۱۸	بخش اول - تعلیق شکل‌گیری شوراهای اسلامی
۲۰	بخش دوم - جانشینی شوراهای اسلامی
۲۱	فصل چهارم - انحلال شوراهای اسلامی
۲۲	بخش اول - مسئولیت شوراهای اسلامی
۲۲	۱. علل موجب انحلال شوراهای اسلامی
۲۲	۲. مقام صلاحیتدار در انحلال شوراها
۲۳	۳. ابتکار عمل در خصوص اعتراض به مصوبات شوراها
۲۴	بخش دوم - سلب عضویت اعضا
۲۵	فصل پنجم - مساعدت و همکاری با شوراهای اسلامی
۲۵	بخش اول - عناصر دولتی مستقر در مرکز
۲۶	۱. وزارت کشور
۲۷	۲. وزارت مسکن و شهرسازی
۳۱	۳. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

۳۲.....	۴. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.....
۳۲.....	۵. سازمان شهرداری‌های کشور.....
۳۳.....	بخش دوم - عناصر منطقه‌ای.....
۳۳.....	۱. استانداری و فرمانداری و بخشداری.....
۳۶.....	۲. سازمان مسکن و شهرسازی استان.....
۳۶.....	۳. شورای شهرسازی استان و کمیسیون ماده (۵).....
۳۸.....	نتیجه‌گیری.....
۳۹.....	منابع و مآخذ.....



آسیب‌شناسی نقش دستگاه‌های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی

چکیده

سازمان‌های محلی که بخشی از آنها در کشور ما با عنوان «شوراهای اسلامی» مشخص شده‌اند، از جمله نهادهای واسط میان دولت و مردم هستند. این سازمان‌ها هم از حیث اداره مردمی امور محلی و هم در جهت کاستن از بار مسئولیت دولت در دنیای کنونی، به اقتضای نظام سیاسی - حقوقی و با در نظر گرفتن مقتضیات هر محل ایجاد شده‌اند. تدبیر سازمان‌های محلی بدان جهت بوده است که این نهادها با شناخت وسیع و گسترده‌ای که از مقتضیات و مسائل و معضلات محل مربوط به خود دارند، بتوانند اولاً به نحو احسن و بهینه در حل و فصل این امور اقدام کنند، ثانیاً نظر مردم محل را در مدیریت امورات خودشان دخالت دهند. این امر مستلزم این است که قانونگذار صلاحیت و اختیار لازم را برای این سازمان‌ها مورد شناسایی قرار داده و دخالت دولت مرکزی در مدیریت این امور را جز در موارد استثنایی به حداقل برساند، زیرا فرض بر این است که دولت مرکزی به دلیل عدم آشنایی به مقتضیات محلی نمی‌تواند این امور را مطابق نظر مردم محل و نیز به صورت بهینه مدیریت کند. نکته مهم و اساسی بعد از ایجاد سازمان‌های محلی، روابط پیچیده و بغرنج این سازمان‌ها با عناصر دولت مرکزی است. روابط شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها با عناصر دولت مرکزی از جمله وزارت کشور همیشه جای بحث بوده و دلیل آن نیز عدم احصای دقیق شرح وظایف و حد و مرز عمل شوراهای اسلامی و عناصر دولت مرکزی در محل توسط قانونگذار است. قانونگذار باید استقلال عمل و حیطة عملکرد شوراهای اسلامی نسبت به این عناصر را دقیقاً مشخص کند. اگر قرار است قانونگذار در مدیریت امور محلی، موجودیت سازمان‌های محلی را به رسمیت بشناسد، ولی اختیار لازم را برای مدیریت این امور به آنها واگذار نکند و اگر قدرت تصمیم‌گیری این سازمان‌ها به واسطه دخالت‌های جزئی و کلی عناصر دولت مرکزی درهم شکسته شود، نه تنها هیچ فایده‌ای برای شناسایی و ایجاد این سازمان‌ها وجود نخواهد داشت، بلکه اساساً موجب تحمیل هزینه‌های اجرایی مضاعف و هنگفتی برای دولت خواهد بود، لذا به دلیل اینکه عناصر دولت مرکزی در محل و شوراهای اسلامی به‌عنوان نهادهای اجتماعی همسو تلقی می‌شوند، قانونگذار باید در جهت همکاری مشفقانه این دو نوع نهاد اقدام کند. البته ایجاد رابطه صحیح و اصولی بین شورای شهر به عنوان یک نهاد مردمی و دیگر سازمان‌های مرکزی که در محل به فعالیت می‌پردازند، نقش اساسی را در پیشرفت امور شهری ایفا می‌کند والا اگر با کشیدن دیوارهای

نفوذناپذیر بین شورا و نهادهای دولتی امکان همکاری و هماهنگی بین آنها از بین برود، امیدی به پیشرفت امور شهر و تأمین منافع اهالی وجود ندارد.

مقدمه

در ایران، دولت مرکزی و سایر عناصر وابسته به آنها وظایف و اختیارات زیر را در ارتباط با سازمان‌های محلی به عهده دارند: حق ایجاد و انحلال سازمان‌های محلی، حق تصویب، تأیید، اعتراض و رد مصوبات شوراهای محلی، حق نظارت بر سازمان‌های محلی از طریق وضع و ابلاغ قوانین و مقررات و تصویب تأیید پاره‌ای از طرح‌ها و مصوبات، نمایندگی و قائم‌مقامی شوراهای محلی در صورت انحلال و عدم حضور آنها، تحقیق در نحوه اجرای برنامه‌های محلی و نظارت‌های اداری و ارشاد و راهنمایی، مطالعه در مورد مشکلات محلی و اقدام در رفع آن، موافقت با استقراض و همچنین اعطای کمک مالی مشروط.

مدیریت روابط موجود بین شوراهای اسلامی و عناصر دولتی در محل، عزم و همت فراوانی می‌طلبد که جز با اراده و اعتقاد راسخ مجموعه نظام جمهوری اسلامی نمی‌توان به آن دست یافت و الا اگر ایجاد و تشکیل شوراهای اسلامی را در قانونگذاری مجلس شورای اسلامی خلاصه کنیم، نتیجه آن همان خواهد بود که شوراهای اسلامی با وجود قوانین مترقی و پیشرفته با آن مواجهند. تأسیس شوراهای اسلامی به استناد قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نشان داده است که در «طراحی» نظام عدم تمرکز اداری در ایران موفق بوده، اما در «اعمال» (پیاپی کردن) این نظام به تجربه مفید و توفیق‌آمیزی دست نیافته است. دلیل این عدم توفیق را می‌توان به نحوه قانونگذاری در باب شوراهای اسلامی ربط داد. مجلس شورای اسلامی به تنهایی نمی‌تواند اصل عدم تمرکز اداری را در کشور اعمال کند. ایجاد چنین نظامی از آنجا که به نظام اداری و مدیریت امور کشور مربوط می‌شود، «عزم و اراده‌ای به وسعت همت همه مسئولان کشور» طلب می‌کند.

فصل اول - بایسته‌های مربوط به روابط دولت مرکزی با شوراهای اسلامی

شوراها به‌عنوان تجلی بارز اراده مردم در تمثیت امور محلی خود و در نتیجه تصمیم‌سازی برای اداره و مدیریت کلان کشور اسلامی هستند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با الهام از کلام وحی در سوره‌های مبارکه شوری و آل عمران آیات ۳۸ و ۱۵۹ و در فصل هفتم به‌طور مستقیم به شوراها و راهبردهای مهم و بنیادین تشکیل و اداره آنها پرداخته است.



اصل هفتم در فصل اول نیز شوراهای اسلامی استان و شهرستان و سایر سطوح شوراهای را در کنار مجلس شورای اسلامی به عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور معرفی کرده است. اگر در غایت عبارات و منطوق و مفهوم اصول قانون اساسی در تبیین جایگاه شوراهای دقت کنیم، به‌روشنی درخواهیم یافت که قانون اساسی پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و آموزشی و در یک کلام بسیاری از مؤلفه‌های پیشرفت و ترقی جامعه را وابسته به نظارت و مشارکت مردم از مجاری شوراهای اسلامی دانسته است. با توجه به این اصول و با استنتاج از منطوق اصل هفتم قانون اساسی، می‌توان برای شوراهای قدرت و صلاحیت تصمیم‌گیری و اعمال آن در مدیریت محلی کشور را قائل شد. قانون اساسی با درک واقعیت وجود امور محلی و لزوم تفکیک آن از امور ملی، برای شوراهای شخصیت حقوقی قائل شده و در تعریف و تبیین نحوه تعامل شوراهای با نهادهای اجرایی و اداری کشور، سعی کرده است هم برای آنها شأن نظارتی بر دستگاه‌های دولتی قائل شود و هم ترتیبی اتخاذ نماید که مقامات صلاحیتدار دولتی به نحوی که استقلال عمل این شوراهای را زائل نکنند، بر عملکرد آنان نظارت نمایند تا برخلاف مصالح کشور و نظام جمهوری اسلامی و نیز برخلاف مقتضیات محل عمل نکنند. بنابراین شأن «نظارتی» و «نظارت‌پذیری» شوراهای در کنار «شخصیت حقوقی» آنها از یک طرف و «صلاحیت و حوزه عملکرد وسیع مقامات مرکزی در محل» از طرف دیگر، میدان وسیعی از تعارضات ناشی از «بده بستان‌های ملی - محلی» را ایجاد می‌کند که قانونگذار باید در جهت حل و فصل شایسته و بایسته آن اقدام کند، در غیر این صورت شوراهای اسلامی در تعامل با نهادهای مقتدر اداری و اجرایی ناموفق خواهند بود.

بخش اول - شخصیت حقوقی شوراهای در قانون اساسی و قوانین عادی

قانون اساسی و قوانین عادی حاکم بر وضعیت شوراهای، هیچ‌کدام به تعریف شخصیت حقوقی این نهاد نپرداخته و ماهیت حقوقی دقیق آن را مشخص نکرده‌اند. البته قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل هفتم و یکصد و چهارم، تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراهای را به قانون عادی یعنی مصوبات قوه مقننه واگذار کرده که مجلس شورای اسلامی نیز در مسیر انجام این تکلیف تاکنون قوانین متعددی را به تصویب رسانده است. در چارچوب این قوانین پرسش این است که آیا شوراهای دارای شخصیت حقوقی مستقلی هستند؟ با بررسی مجموع قوانین موجود و قانون اساسی می‌توان گفت که هرچند قانون اساسی و عادی شخصیت حقوقی شوراهای را به رسمیت شناخته است، لکن با توجه به مجموعه وظایف و اختیارات شوراهای و نحوه تعامل آنها با نهادهای دولتی می‌توان گفت که اکثر وظایف و اختیارات اقدامات شوراهای تحت نظارت بعدی مقامات دولتی قرار دارد.

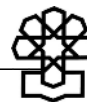
۱. مصادیق شخصیت حقوقی شوراهای

آنچه از اصول قانون اساسی و به‌ویژه اصل یکصدوششم این قانون استنباط می‌شود، این است که قانون اساسی، شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی را مورد شناسایی قرار داده است. اینکه شوراهای می‌توانند براساس اصل یکصدودوم قانون اساسی، تصمیماتی را بگیرند و طرح‌ها را به مجلس یا دولت تقدیم کنند و مهمتر از همه در مقابل انحلال خود به دادگاه صالح شکایت کنند، ادله قانونی بسیار محکمی بر شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی است. بدین لحاظ می‌توان گفت:

اولاً شوراهای براساس قانون اساسی و قوانین عادی از ارکان تصمیم‌گیری کشورند و می‌توانند در اعمال صلاحیت‌های خود به‌عنوان بازوان توانمند حاکمیت عمل کنند، ثانیاً شوراهای در عمل و در فرآیند حیات خود و به‌واسطه قانون، دارای شخصیت حقوقی مستقلی هستند. این نهادها وابسته و تابع هیچ نهاد دیگری نیستند و استقلال آنها در اعمال وظایف، سنگ‌بنای موجودیت آنهاست، ثالثاً شوراهای به‌واسطه شخصیت حقوقی خود می‌توانند قراردادهایی منعقد کنند، معاملاتی انجام دهند، مالک اموال منقول و غیرمنقول شوند، کارمندی را استخدام کنند، طرح شکایت کنند و به شکایات مطرح شده علیه خود با استخدام وکیل یا استفاده از مشاوران حقوقی و کارشناسان خود پاسخ بدهند، رابعاً انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی و به استناد قانون و به وسیله مراجع قانونی تعریف شده، ممکن نیست و شوراهای می‌توانند از چنین تصمیماتی به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه نیز باید خارج از نوبت به درخواست آنها رسیدگی کند. علاوه بر این، شوراهای در اعمال اختیارات و وظایف در طول تصمیمات دولت و زیر نظر قوه مجریه و دستگاه‌های اجرایی نیستند، بلکه به‌عنوان نهادهای مستقل در چارچوب وظایف و اختیارات خود در عرض آنها قرار دارند و در بسیاری از موارد و براساس قانون، ناظر بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی هستند.

۲. آسیب‌شناسی شخصیت حقوقی شوراهای

با اینکه شوراهای اسلامی مطابق قوانین موجود دارای شخصیت حقوقی هستند، ولی اکثر تصمیمات شوراهای منوط به کسب موافقت مقامات دولتی است و نیز در برخی موارد محلی نیز نمی‌توان برای شوراهای قدرت تصمیم‌گیری قائل شد. بنابراین باید متذکر شد که اولاً براساس قوانین و مقررات حاضر، شوراهای اسلامی به‌جای اینکه در جایگاه واقعی خود یعنی شورای اسلامی شهر قرار گیرند، تنها تحت عنوان شورای شهرداری شناخته شده‌اند و براساس قانون اساسی و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور، مصوب سال ۱۳۶۱ و قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه آن از کمترین حد اختیارات برخوردارند. ثانیاً تقویت مبانی حضور شوراهای در



فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌های کشور به توزیع مسئولیت‌ها و تحقق نظریه تمرکززدایی و رسیدن به آرمان‌های مندرج در سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و اهداف برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و تثبیت ساختار حاکمیت، کمک شایانی خواهد کرد. ثالثاً آنچه در حیطه شخصیت حقوقی شوراها صریح و شفاف نیست و برای رفع ابهام نیاز به قانونگذاری دارد، تعیین حدود و قلمرو دقیق وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی است. این موضوع به تثبیت جایگاه شوراها و رسیدن آنها به وضع مطلوب و مورد انتظار کمک جدی و عمده‌ای خواهد کرد.

بخش دوم - اصول منطقی حاکم بر تعامل شوراها با دستگاه‌های اجرایی کشور

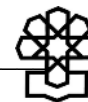
تعامل و برخورد شوراهای اسلامی با دستگاه‌های اجرایی کشور بر دو اصل بنیادین متکی است. از آنجا که نخستین و بدیهی‌ترین سازمان متصدی امور اجرایی در کشور قوه مجریه است، لذا روابط این شوراها با قوه مجریه باید دقیقاً روشن شود. نخستین اصل بنیادین که باید مد نظر قرار گیرد، این است که شوراها به‌عنوان نهادهای حقوقی مستقل و ارکان تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در عرض قوه مجریه هستند، نه در طول آن، یعنی شوراها در انجام وظایف و اعمال اختیارات و صلاحیت‌های خود تابع هیچ‌کدام از دستگاه‌های اجرایی نیستند. این امر باید در تعبیه شأن نظارت‌پذیری شوراها به‌کار گرفته شود. این اصل بنیادین را می‌توان به نحو دیگر نیز مطرح کرد و آن اصل سلسله‌مراتب بین شوراهاست. ارتباط صحیح و اصولی شوراها با همدیگر و الگوپذیری از مدل مدیریتی در بین شوراها مدیریت محلی را مستحکم کرده و آنان را در برخورد با دستگاه‌های اجرایی کشور یاری خواهد داد. البته در قانون سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه آن این امر دقیقاً مشخص شده است (همچنین ماده (۱۲) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب سال ۱۳۶۱ و تبصره ذیل آن چنین سلسله‌مراتبی را پیش‌بینی کرده است). اصل دوم، اعمال نظارت شوراها بر دستگاه‌های اجرایی است. براساس این اصل، شوراهای اسلامی می‌توانند درخصوص اجرای تصمیماتشان از مقامات اجرایی توضیح بخواهند. این درخواست می‌تواند با حضور مقامات اجرایی در جلسات شوراها و ارائه پاسخ لازم و قانع‌کننده یا توضیحات کتبی و بدون حضور باشد. بدین لحاظ است که قانونگذار در ماده (۷۸) مکرر ۶ قانون اصلاح قانون شوراها (مصوب سال ۱۳۸۲) به صراحت مقرر داشته است که «استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. موارد تخلف به مقامات مافوق اعلام و در مراجع ذیصلاح رسیدگی می‌شود».

۱. شأن نظارتی شوراهای اسلامی

نظارت شوراهای بر دستگاه‌های اجرایی مبنای نظارت در اصول یکصدویکم و یکصدوسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. اصل یکصدویکم قانون اساسی غرض از تشکیل شورای عالی استان‌ها را جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها برشمرده است. اصل یکصدوسوم قانون اساسی نیز استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری را که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراهای به رعایت و اجرای تصمیمات آنها ملزم دانسته است. این اصول در سایر قوانین و از جمله قوانین مربوط به تبیین تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی، به اشکال مختلفی به عبارت درآمده است. تمامی این قوانین با تأکید بر ماهیت مستقل شوراهای و با بیان برخی از اختیارات شوراهای، مقامات اجرایی کشور را ملزم به رعایت تصمیمات شوراهای دانسته‌اند.

یکی از مهمترین قوانینی که چه بسا نخستین تلاش قانونگذار برای بیان اختیارات و وظایف شوراهای نیز به شمار می‌آید، قانون شوراهای محلی (مصوب ۱۴ تیرماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب) است. این قانون در ۱۷ ماده تصویب و برای اجرا ابلاغ شد. در این قانون، هرکدام از سطوح شوراهای دارای اختیارات مهمی بودند. شورای اسلامی بخش، می‌توانست یک نفر را به‌عنوان بخشدار برای صدور حکم به فرماندار معرفی کند. شورای شهرستان نیز اختیاراتی در مورد ایجاد راه‌های ارتباطی روستایی و حفاظت از آنها و نظارت بر کار دستگاه‌های اجرایی داشت. شورای اسلامی استان حق وضع آیین‌نامه‌هایی در مورد پژوهش و آموزش و تحقیقات دانشگاهی متناسب با وضعیت استان مربوط متقبل بود.

آنچه از مجموعه مواد این قانون می‌توان استنباط کرد، نقش نظارتی و اجرایی شوراهای اسلامی است. این قانون هرگز به مرحله اجرا در نیامد و خیلی زود جای خود را به قانون ۴۵ ماده‌ای قانون انتخابات شوراهای - مصوب شورای انقلاب - داد. در این قانون شوراهای با تفصیل بیشتری دارای همان اختیارات نظارتی و اجرایی شده بودند، اما هیچ‌کدام از این قوانین منجر به برگزاری انتخابات فراگیر شوراهای نشد تا اینکه نخستین قانون جامع شوراهای در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسید. در این قانون اختیارات وسیعی به شوراهای اسلامی تفویض شد و مقامات اجرایی به اجرای تصمیمات شوراهای در حوزه‌های وسیعی مکلف شدند. مواد (۱۴) و (۱۵) این قانون و به‌ویژه ماده (۱۸) آن، اصل اعمال نظارت شوراهای اسلامی را با عباراتی صریح مورد تأکید قرار داده است. ماده (۱۸) این قانون، نظارت شوراهای را توسعه و به کسب و درخواست اطلاعات از دستگاه‌های اجرایی نیز تعمیم داده و آنها را مکلف ساخته است که در صورت درخواست اطلاعات



لازم را درخصوص وظایف شوراهای در اختیار آنها قرار دهند.

اگرچه در فراز پایانی اصل هفتم قانون اساسی تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی به قوانین موضوعه محول شده، ولی شاید این وظیفه به خوبی انجام نشده است. تعیین درست و دقیق اختیارات شوراهای بر تمامی شئون حیات آنها تأثیر دارد، زیرا هر کجا در قانون اساسی و عادی مسئولیت نظارتی به شوراهای اسلامی سپرده شده، بلافاصله اختیارات آنها محدود شده است. حتی در موضوع ارائه طرح‌ها و لوایح به مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای عالی استان‌ها نیز قید حدود اختیارات وجود دارد. با این حال به نظر می‌رسد که در مورد مبنای قانونی نظارت و مستند آن قوانین به حد کافی روشن و صریح است و آنچه باید ابهام‌زدایی و محدوده آن روشن شود، مصادیق اختیارات شوراهای اسلامی در سطوح مختلف است. اینکه محدوده و مصادیق اختیارات شورای اسلامی روستا، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها چیست، موضوع مهمی است که باید در مورد آن بیشتر تأمل کرد.

مسئله مهم دیگر در مورد اعمال نظارت شوراهای، فقدان ضمانت اجرایی کافی در مورد عدم رعایت تصمیمات شوراهاست.^۱ معلوم نیست چنانچه مسئولان اجرایی از رعایت تصمیمات آنها امتناع ورزند یا با دعوت شورا در جلسات شورا شرکت نکنند، شورا برای برخورد و پیگیری و اعمال نظارت خود چه ابزاری دارد. این وظایف و اختیارات برای شورای شهر هرچند که در ابتدا و در ظاهر قضیه حکایت از قدرت بلامنازع و برتری شورا در برابر سازمان‌های دولتی دارد، ولی در باطن قضیه به این شکل نیست. در اینجا قانون دارای مشکل محتوایی است. مثلاً یکی از وظایف شورای شهر نظارت بر امور آموزشی محلی است. این اختیار در ذات خود و فی حد ذاته یک اختیار آرمانی و متعالی است، ولی مشکل اینجاست که هیچ ابزاری برای نظارت شورا بر این امور پیش‌بینی نکرده است.^۲ بنابراین هرچند که در ظاهر نظارت بر امور آموزشی محل برعهده شورای شهر می‌باشد، ولی به دلیل فقدان ابزار جهت این نظارت، اعمال آن عملاً از سوی دولت صورت می‌گیرد و این مسئولیت در عمل متوجه دولت است. برخی معتقدند که قوانین و مقررات در مورد شوراهای با عدم شفافیت متون قانونی مواجه بوده‌اند. همین مشکل در مورد قوانین مربوط به شهرداری‌ها نیز وجود دارد. قوانین مدون و مشخص و مصوبات برخی مراجع مانند شورای عالی معماری و شهرسازی گاه در دسترس شهرداران نیست.^۳ این امر، شوراهای را دچار سردرگمی

۱. منظور از فقدان ضمانت اجرایی کافی، نبود ضمانت اجرا برای رعایت تصمیمات شوراهای توسط دستگاه‌های اجرایی است نه شهرداری. چرا که شهرداری در واقع خود جزئی از شورای شهر است و هیچ‌گونه بهانه‌ای برای گریز از اجرای تصمیمات شورای شهر برای شهرداری وجود ندارد.

۲. «پس از ۲۰ ماه»، مجله ایران شورا، سال اول، بهمن ۱۳۷۹، ص ۲۱.

۳. محمدباقر بهشتی، آسیب‌شناسی شورای شهر، مجله شهرداری‌ها، سال سوم، ش ۲۹، ۱۳۸۰، ص ۴۰.

می‌کند. ممکن است در پی شکایت یک شخص از عملکرد فلان اداره، شورای شهر اقدام به پیگیری موضوع کند و این امر اختلاف و تشدید روابط و سرانجام سردرگمی ارباب رجوع و شورا را به دنبال داشته باشد، زیرا قانونگذار حق «پیگیری شکایات مردم در مورد نارسایی سازمان‌ها و ادارات حوزه مربوطه از طریق مقامات مسئول» را برای شورا شناخته است، ولی هیچ شفافیتی ندارد و مقامات مسئول هیچ تعهدی به رسیدگی به درخواست شورا ندارند. مشخص نبودن حدود قانون و روشن نبودن جایگاه شورا و حدود اختیارات آن به همراه کم‌تجربگی اعضای آن در مسائل و امور شهری باعث تصمیم‌گیری عجولانه و بی‌ضابطه می‌گردد.^۱ از طرف دیگر عدم تفکیک مرز بین سیاستگذاری، نظارت و اجرا و آشنا نبودن به این مرزبندی، باعث می‌شود در موارد بسیار بین شورای شهر و شهرداری (مخصوصاً در کلان‌شهرهایی مثل تهران) اختلاف حاصل شود.

۲. شأن نظارت‌پذیری شوراهای اسلامی

شوراها در تعامل با قوه مجریه در برخی از جنبه‌های اعمال اختیارات خود، تحت نظارت قوه مجریه هستند. مثلاً این شوراها در اجرای ماده (۸۰) قانون شوراها و تبصره ذیل آن مکلف هستند نسخه‌ای از مصوبات خود را برای مقامات اجرایی ارسال کنند و این مقامات حق دارند در ظرف‌های زمانی تعیین شده به مصوبات شورا اعتراض کنند. این اعتراض‌های حل اختلاف زیربط قابل رسیدگی است. همچنین براساس ماده (۷۸) مکرر قانون اصلاحی شوراها (مصوب سال ۱۳۸۲) تمامی سطوح شوراها مکلفند حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز مصوبات خود را برای مقامات اجرایی ارسال کنند. همچنین فرماندار به‌عنوان یکی از مقامات اجرایی و نماینده دولت در هر شهرستان می‌تواند پیشنهاد انحلال شورای مربوطه را که اقداماتی خلاف مصالح عمومی یا خارج از حدود اختیارات خود انجام داده است، به هیئت حل اختلاف ارائه کند. این شدیدترین نوع نظارت دستگاه اجرایی بر عملکرد شوراها محسوب می‌شود. موضوع ماده (۸۱) در ماده (۸۲) به نحو گسترده‌تری تبیین شده است و فرمانداران و استانداران به‌عنوان عالی‌ترین مقامات اجرایی هر استان و شهرستان، دارای اختیارات زیادی هستند. همچنین براساس ماده (۹۴) قانون شوراها، وزارت کشور به‌عنوان یکی از ارکان دولت به نمایندگی از حاکمیت، مسئولیت اجرای قانون شوراها را به عهده دارد. آنچه بیشتر در این ماده مد نظر بوده است، انجام وظایف حاکمیتی و برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی است. بدیهی است پس از تشکیل شوراها، وزارت کشور تنها با توجه به اختیاراتی که قانون به نحو خاص به آن اعطا کرده است، می‌تواند در امور شوراها مداخله کند. به نظر می‌رسد با بازنگری قوانین موجود، هم باید حدود دقیق و مصادیق اختیارات شوراهای

۱. ویژه‌نامه همشهری (ضمیمه روزنامه همشهری)، شوراها نباید زیر سؤال بروند، سال نهم، ش ۲۴۹۷، ۱۷/۶/۱۳۸۰، ص ۳.



اسلامی روشن شود و هم ضمانت‌های اجرایی قوی و مؤثری برای اجرای مصوبات شوراهای و اعمال اختیاراتشان پیش‌بینی گردد. شورای عالی استان‌ها با توجه به اختیارات قانونی که برای تقدیم طرح به مجلس شورای اسلامی دارد، می‌تواند دارای نقش مهمی برای رسیدن به این هدف باشد.

فصل دوم - تکوین و شکل‌گیری شوراهای اسلامی

به‌طور کلی نقش حکومت مرکزی در تکوین و شکل‌گیری شوراهای اسلامی از دو طریق اعمال می‌گردد: «قانونگذاری» و «انتخابات». مطابق اصول متعدد قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در کلیه امور کشور در حدود شرع و قانون اساسی، از جمله امور مربوط به سازمان‌های محلی حق وضع قانون را دارد، بنابراین قانونگذاری در مورد حدود صلاحیت و اختیارات شوراهای اسلامی و نحوه فعالیت آنها، روابط آنها با عناصر دولت مرکزی و شرایط انتخاب‌شوندگان و انتخاب‌کنندگان و نحوه نظارت بر کار شوراهای و تعلیق و انحلال آنها برعهده مجلس شورای اسلامی است. البته شورای عالی استان‌ها نیز می‌تواند مجلس را در نقش تکوینی - تقنینی مربوط به شوراهای اسلامی یاری دهد. از طرف دیگر اجرای انتخابات و نظارت بر نحوه اجرای آن نیز می‌تواند به‌عنوان بعد دیگری از نقش تکوینی دولت مرکزی در مورد سازمان‌های محلی باشد. وزارت کشور به‌عنوان مسئول اجرای انتخابات و هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات که از طرف مجلس شورای اسلامی تعیین می‌گردند، نقش قابل توجهی را در تکوین و شکل‌گیری شوراهای اسلامی خواهند داشت. البته عنصر انتخابات صرفاً مربوط به شوراهای اسلامی پایین‌دستی است و به‌دلیل اینکه شوراهای اسلامی بالادستی از ترکیب شوراهای اسلامی پایین‌دستی انتخاب می‌شوند، عنصر انتخابات در ترکیب این شوراهای مثل شورای اسلامی استان و عالی استان‌ها نقش غیرمستقیم دارد.

بخش اول - نقش تقنینی

سابقه قانونگذاری در مورد شوراهای و شهرداری‌ها در کشور ما از انقلاب مشروطه تا زمان کنونی صرفنظر از تغییرات و اصلاحات جزئی حدوداً ۸ فقره قانون است که سهم قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران به‌اضافه مصوبه شورای انقلاب اسلامی در این سابقه صرفاً سه قانون می‌باشد. از ابتدای انقلاب مشروطه قوانین و مقرراتی که درخصوص مدیریت امور محلی وضع و به‌موقع اجرا گذارده شده‌اند عبارتند از:

۱. قانون بلدیة سال ۱۲۸۶ شمسی،

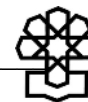
۲. قانون و نظامنامه بلدیة سال ۱۳۰۹ شمسی،

۳. قانون تشکیل شهرداری‌ها مصوبه سال ۱۳۲۸ شمسی،
۴. قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۱ شمسی،
۵. قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ شمسی و اصلاحیه و الحاقیه‌های سال ۱۳۴۵،
۶. لایحه قانونی شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی،
۷. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب سال ۱۳۶۱ و اصلاحیه‌های آن،
۸. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه سال ۱۳۸۲.

از لحاظ نوع عملکرد قوه مقننه و نحوه دریافت و تلقی آن از مفهوم حکومت‌های محلی قوانینی که در دوره مشروطه و جمهوری اسلامی وضع شده‌اند، از لحاظ محتوایی و نیل به یک نظام عدم تمرکز اداری مطلوب، مقررات پیشرفته‌ای دارند، هرچند در مقام اجرا با اشکالات متعددی مواجه بوده‌اند.

۱. نقش تقنینی مجلس شورای اسلامی

مطابق قسمتی از اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای (ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان) و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند. در اجرای این اصل قوانین متعددی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که آخرین قانون همان قانون وظایف، تشکیلات و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ همراه با اصلاحیه‌های آن است. همچنان‌که در اصل قانون اساسی مذکور آمده است، اساس و پایه تکوین شوراهای اسلامی در واقع در اختیار مجلس شورای اسلامی است که به‌عنوان نهاد مقنن نقش اساسی را در تکوین و شکل‌گیری شوراهای اسلامی دارد. از این رو هرگونه قانونگذاری برای به رسمیت شناختن شورای اسلامی شهرها و ایجاد تشکیلات و ساختارهای اداری لازم به همراه تخصیص بودجه در حیطه اختیارات مجلس می‌باشد. از عبارت‌پردازی قانون اساسی چنین دریافت می‌شود که مجلس شورای اسلامی در رأس ساختاربندهی شوراهای اسلامی قرار دارد. با این حال سابقه تقنینی کشور حتی در سال‌های قبل از انقلاب اسلامی گویای این واقعیت است که قوه مقننه به تنهایی و رأساً نمی‌تواند در مورد پیاده نمودن یک نظام عدم تمرکز اداری توفیق حاصل کند. دلیل این امر مرتبط بودن این نظام با نظام اداری کشور است. امور محلی صرفاً نمی‌تواند با قانونگذاری از طرف مجلس و توسط شوراهای اسلامی مدیریت شود، زیرا امور محلی بخش عظیمی از



کارکردهای قوه مجریه و قوه قضائیه را شامل می‌شود که فیصله و مدیریت محلی آن وسیعاً بستگی به تمایل و اراده این دو قوه در همکاری با شوراهای اسلامی دارد. علیرغم وضع قواعد و مقررات نسبتاً مطلوب توسط مجلس شورای اسلامی، برخی ناهماهنگی‌ها مانع از اجرای مناسب سیستم عدم تمرکز اداری شده است.

۲. نقش تکوینی شورای عالی استان‌ها

شورای عالی استان‌ها در نظام سلسله‌مراتب نسبت به شوراهای محلی عالی‌ترین شورا محسوب می‌شود. این شورا از طریق انتخابات غیرمستقیم شش درجه‌ای تشکیل می‌گردد و بدین ترتیب در موقعیت جغرافیایی کشوری قرار می‌گیرد و از این جهت هم سطح با مجلس شورای اسلامی متجلی می‌شود.^۱ این پدیداری از نظر شکلی نظام دوجلسی را متبادر به ذهن می‌نماید (همچنان که در کشورهای مشابه مجلس ملی متشکل از نمایندگان مستقیم مردم و مجلس سنا متشکل از نمایندگان منتخب غیرمستقیم و معرفی شده از سوی ایالات و یا استان‌هاست). در مذاکرات خبرگان^۲ بعضاً از شورای مذکور در ردیف مجلس سنا یاد کرده‌اند. اما با توجه به معطوف بودن امور شوراها به امور محلی و مطرح ساختن اولویت وحدت ملی^۳ مجلس شورای اسلامی با اختیارات وسیع ملی در مقابل شورای عالی استان‌ها با اختیارات محدود، در مرتبتی بالاتر قلمداد شده است. قرینه موجود در قانون اساسی^۴ این برتری را به وضوح نمایان می‌سازد. ماده (۱۲) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب سال ۱۳۶۱ قضیه را به این ترتیب مورد تأکید قرار داده است که: مجلس شورای اسلامی در حکم مافوق شورای عالی استان‌ها می‌باشد.^۵

با این حال هرچند که شورای عالی استان‌ها از لحاظ اختیارات در ردیفی پایین‌تر از مجلس شورای اسلامی است، ولی می‌تواند از طریق ارائه طرح در خصوص موضوعات مربوط به شوراها، فعالیت خود را تا سطح مجلس بالا ببرد و هیچ مانعی در جهت گسترش فعالیت‌های این شورا از طریق ارائه طرح وجود ندارد. این شورا از طریق ارائه طرح ضمن اینکه خود می‌تواند در ابتکار پیشنهاد قانون در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی سهیم باشد، بلکه می‌تواند طرح‌های رسیده از سایر استان‌ها را نیز مورد بررسی قرار داده و در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دهد. از این دیدگاه کارکرد

۱. باید توجه داشت که هم‌سطح بودن شورای عالی استان‌ها با مجلس شورای اسلامی به معنای همسنگ بودن آنها نیست. حوزه فعالیت شورای عالی استان‌ها همانند مجلس شورای اسلامی و برخلاف سایر سطوح شوراها برای کل کشور است، اما این امر به معنای مساوی بودن اختیارات مجلس شورای اسلامی و شورای عالی استان‌ها نیست. در کشورهای فدرال نیز علیرغم اینکه قوه مقننه از دو مجلس هم سطح متشکل است، با این حال اختیارات این دو مجلس با هم مساوی نیست.

۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلسه سی‌وهفت، جلد دوم، ص ۹۹۵.

۳. همان، ص ۹۹۷.

۴. ذیل اصل یکصدویکم قانون اساسی: نحوه تشکیل شورا (شورای عالی استان‌ها) را قانون معین می‌کند.

۵. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۱، ص ۵۰۶.

شورای عالی استان‌ها بسیار مفید خواهد بود، زیرا این شورا از نظر اطلاع از معضلات و مشکلات موجود در سطح کشور به واسطه شوراهای سطوح پایین‌دستی، موقعیتی مناسب دارند و حضور ثمربخش و فعالانه این شورا می‌تواند امور محلی و مربوط به شوراها را رنگ و جلای تازه بخشیده و شوراهای اسلامی سطح پایین را در عملی کردن خواسته‌های محلی امیدوار کند.

همچنین مطابق ماده (۷۸) مکرر ۳، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ (الحاقی مصوب سال ۱۳۸۲): شورای عالی استان‌ها موظف است حداکثر یک‌سال پس از تشکیل، ضمن مشخص کردن 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 به امور شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

۳. تدوین قانون جامع شوراها

با نگاهی گذرا به سابقه تقنینی کشور در امر مسائل محلی چنین دریافت می‌شود که در این موضوع به‌طور پیوسته و تدریجی سیر نزولی داشته‌ایم. زمانی هم که قوانین مصوب مجالس قانونگذار نسبتاً حالت مناسبی داشته‌اند با مشکل عدم اجرا مواجه بوده‌ایم. دلیل این امر چیست؟ چرا در مورد حکومت‌های محلی با وجود سابقه یک قرن قانونگذاری، هنوز به‌جای مناسبی نرسیده‌ایم؟ تکلیف مجلس شورای اسلامی در این خصوص چیست؟ آیا مجلس می‌تواند به تنهایی و رأساً نظام مطلوب عدم تمرکز را در کشور پیاده کند؟ همه این سؤالات پاسخ‌های مجاب‌کننده‌ای را می‌طلبد. دلایل این عدم توفیق را می‌توان در محیط سیاسی و اجتماعی پیرامونی حاکم بر کشور ردیابی کرد. درک غیرصحیح و نامناسب از معنا و مفهوم عدم تمرکز و شوراهای اسلامی، روابط این شوراها با نهادهای دولتی را تیره می‌سازد و همین باعث می‌شود که قوانین مصوب قوه مقننه در مقام اجرا عملاً به بیراهه بیانجامد. ضمن اینکه تمامیت‌خواهی برخی از دولت‌ها در ادوار گذشته کشور و نبود فرهنگ مربوط در بین مردم و نیز فقدان فعالیت مؤثر و اصولی احزاب موجب شده است که سابقه چندانی در خصوص عدم تمرکز اداری به‌دست ندهیم. البته با وقوع انقلاب اسلامی و استقرار نهادهای سیاسی و اجتماعی آن و تحول عظیمی که در ارتقای سطح سواد و فرهنگ مردم به وجود آمده و اعتقاد راسخی که در بین مسئولین نظام در خصوص امر شوراهای اسلامی وجود دارد، اکثر این موانع رخت بر بسته‌اند، اما باز مشکل عدم توفیق در اعمال اصل عدم تمرکز اداری و شوراهای اسلامی همچنان باقی است.

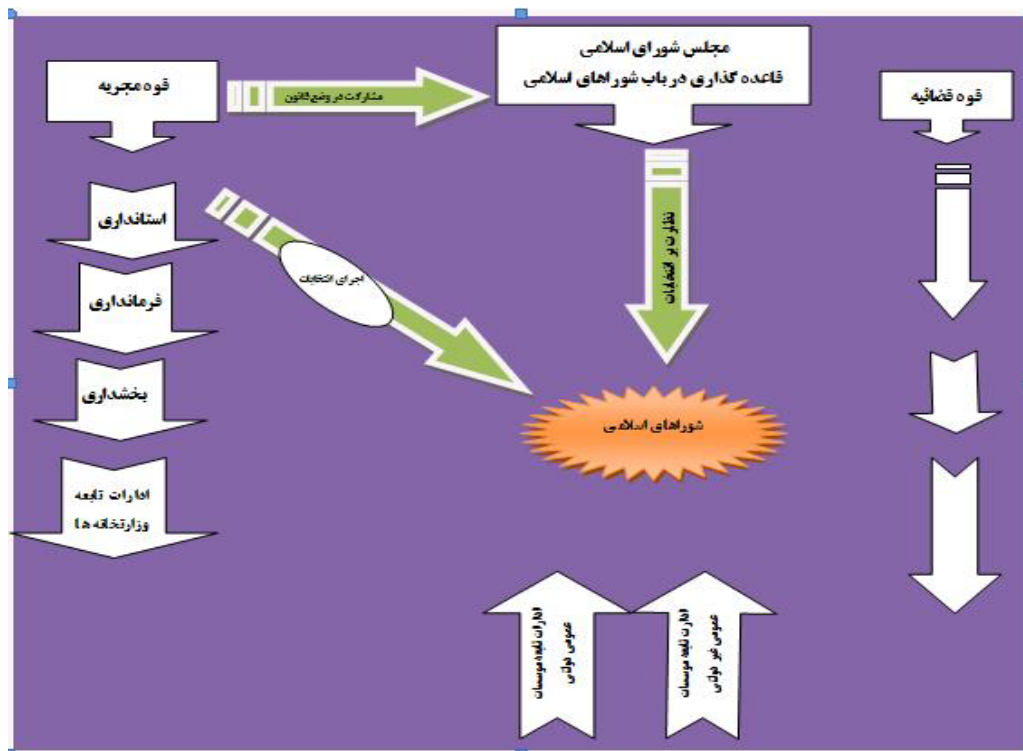
در کشور ما موضوع نهادهای محلی به هیچ وجه به عنوان یک «سیاست کلی» از طرف دولت



پیگیری نشده است. مجالس قانونگذاری هر از چند یک بار اقدام به وضع مقرراتی نموده‌اند که ظاهراً و با توجه به سوابق، توفیقی حاصل ننموده‌اند. دلیل عدم موفقیت این قوانین با وجود نکات برجسته‌ای که در برخی از آنها وجود دارد، به مراحل اجرایی مربوط می‌شود. با بررسی محتوای قوانین گذشته و حال به این نتیجه می‌رسیم که در برخی دوره‌ها مخصوصاً در دوره‌هایی که مردم نقش مشارکتی در تکوین نظام سیاسی داشته‌اند نظیر دوره مشروطه و انقلاب اسلامی، قوانین مقررات درخور و شایسته‌ای درخصوص نهادهای محلی وضع شده است، ولی اینکه چرا این قوانین توفیقی از پیش نبرده‌اند، مربوط به دلیل و برهان قاطعی است که می‌خواهیم آن را روشن کنیم.

تا زمانی که مجلس «امور محلی» را از «امور ملی» به شکل صحیح و اصولی در سطح محل تفکیک نکرده است، تقابل و خودنمایی این دو امر در برابر همدیگر انباشتی از ناهماهنگی را در بین شوراهای اسلامی (مدیریت محلی) از یک طرف و عناصر منطقه‌ای دولت مرکزی (مدیریت ملی) از طرف دیگر ایجاد خواهد کرد که در چارچوب این روابط پیچیده و نامتعیین، شوراهای اسلامی به دلیل بی‌تجربگی مجبور به اغماض و چشم‌پوشی در اعمال و وظایف و اختیارات خود خواهند بود. شوراهای اسلامی در انجام وظایف و اختیارات خود در سطح محل خواه‌ناخواه مجبورند با دیگر نهادهای حکومتی که احتمالاً وابسته به دو قوه مجریه و قضائیه می‌باشند، برخورد کنند. به‌نظر می‌رسد در این روابط تا زمانی که «اعتقاد و اعتماد به مدیریت محلی امور توسط شوراهای اسلامی» ملکه اذهان عناصر دولت مرکزی در محل قرار نگیرد و در جهت این امر همکاری مشفقانه با این شوراها نداشته باشند، قوانین مصوب مجلس در مقام اجرا عقیم خواهد ماند. قانونگذاری در مورد شوراهای اسلامی تاکنون بدون تعریف و تشخیص این روابط ناهمگون - که یکی محلی و دیگری ملی است - صورت گرفته است. به‌نظر می‌رسد عدم توفیق شوراهای اسلامی دقیقاً مربوط به این شیوه قانونگذاری است. مدل فعلی قاعده‌گذاری در باب شوراهای اسلامی در نمودار زیر مشخص است.

نمودار ۱. مدل فعلی قاعده‌گذاری در باب شوراهای اسلامی



در این شیوه مجلس شورای اسلامی در رأس قانونگذاری است و نقش اصلی را در تقنین شوراهای اسلامی ایفا می‌کند ضمن اینکه بر اجرای انتخابات شوراهای اسلامی کشور نیز نظارت دارد. علیرغم اینکه قوه مجریه نیز به صورت جسته و گریخته و از باب مسئولیتش در برابر مجلس، در قانونگذاری و اجرای انتخابات شوراهای اسلامی مشارکت دارد، ولی به دلیل اینکه رابطه تعریف شده‌ای بین نمایندگان عالی دولت در سطح منطقه (استانداری، فرمانداری، بخشداری و ادارات تابعه وزارتخانه و مؤسسات زیر نظر قوه مجریه) و شوراهای اسلامی وجود ندارد، «میدان وسیعی از تعارضات ناشی از بده بستان‌های محلی - ملی» ایجاد می‌شود که به طرز صحیح و اصولی حل و فصل نگردیده است و همین امر باعث بروز ناهماهنگی و احتمالاً اصطکاک بین این شوراهای و نهادهای دولتی می‌شود و از آنجا که شوراهای اسلامی در برابر اقتدار وسیع عناصر دولتی قدرت لازم را ندارند، مجبور به عقب‌نشینی می‌شوند. قوه قضائیه نیز که به صورت خیلی جزئی و «ناخواسته» به این میدان کشیده شده است، جز در مورد شوراهای حل اختلاف که روابطی جزئی با شوراهای اسلامی دارند و نیز دیوان عدالت اداری که در هیئت حل اختلاف مرکزی نماینده دارد و احیاناً صدور حکم در مورد شکایات شوراهای اسلامی منحل شده، هیچ‌گونه روابطی با شوراهای اسلامی نخواهد داشت.



بنابراین با وضع موجود که طبق نمودار شاهد آن هستیم، ظاهراً با وجود اعتقاد مجلس به اعمال اصل عدم تمرکز اداری، به دلیل اینکه روابط شوراهای اسلامی با نهادهای دولتی و ادارات کل استانی وزارتخانه به طرز دقیق روشن و معین نگردیده است به صورت ناخودآگاه در انجام آن دسته از وظایف مهم شهر که ارتباط تنگاتنگ با نهادهای دولتی دارند توفیقی حاصل نمی‌کنند، زیرا هیچ‌گونه مقرره‌ای در خصوص ارتباط و تعامل شوراها با این نهادها مقرر نشده است. در واقع هرچند که مجلس شورای اسلامی به موضوع عدم تمرکز اداری و دگرگون‌سازی نظام اداری کشور پرداخته است، اما به دلیل اینکه دستگاه‌ها در عملی کردن آن همکاری نداشته‌اند، به سابقه روشنی دست نیافته‌ایم، لذا به نظر می‌رسد چنین موضوع مهمی باید با عزمی ملی و با بازنگری جامع و شاید تدوین قانون جامع شوراها با توجه به تجارب چندساله اجرای قوانین موجود و با همکاری تمامی قوا پیگیری شود.

بخش دوم - انتخابات

اجرای انتخابات و نظارت بر آن دو مقوله متفاوت هستند. در خصوص انتخابات ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری، اجرای آن برعهده وزارت کشور و نظارت بر آن نیز مطابق اصل نودونهم قانون اساسی برعهده شورای نگهبان، اما در انتخابات شوراهای اسلامی با اینکه وزارت کشور مسئول اجرای انتخابات است، نظارت بر آن برعهده هیئت مرکزی نظارت منتخب مجلس شورای اسلامی است. اولین موضوع در خصوص اجرای انتخابات شوراهای اسلامی و نظارت بر آن، تاریخ شروع انتخابات است. منطق حقوقی ایجاب می‌نماید که تاریخ شروع انتخابات شوراها توسط مقامی که خود قبلاً به اوضاع مسلط است، بررسی شده و با تأیید نظر آن، انتخابات شروع شود. در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی قرینه روشنی بر این امر به چشم می‌خورد. ماده (۶۴) این قانون بیان می‌کند که: «وزارت کشور موظف است حداقل یک‌ماه قبل از صدور دستور شروع انتخابات در هر یک از حوزه‌های انتخابیه مراتب را به اطلاع و تأیید هیئت مرکزی نظارت برساند». از این ماده چنین استفاده می‌شود که هیئت مرکزی نظارت ابتکار عمل بررسی اوضاع کشور را جهت شروع انتخابات در دست دارد و همین هیئت می‌تواند تاریخ پیشنهادی وزارت کشور را مورد بررسی قرار داده و آن را تأیید یا رد کند، اما صدور دستور شروع انتخابات پس از تأیید هیئت مرکزی نظارت، در اختیار وزارت کشور است.

در بحث توقف یا ابطال انتخابات ملی (مجلس خبرگان، ریاست‌جمهوری و مجلس شورای اسلامی) از آنجا که شورای نگهبان یک نهاد رسمی در بین نهادهای سیاسی کشور است، می‌توان نسبت به عملکرد آن تا حدودی در زمینه ابطال یا توقف انتخابات امیدوار بود، اما در انتخابات

شوراها مقام ناظر و در نتیجه مقام صالح درخصوص ابطال یا توقف انتخابات، به جای اینکه هیئت مرکزی نظارت باشد، هیئت نظارت شهرستان با تأیید هیئت نظارت استان است. از این جهت گونه‌ای آشفتگی و عدم انسجام در مورد تعیین سرنوشت انتخابات وجود دارد. با قدری تأمل در موارد قانونی ناظر بر انتخابات شوراها می‌توان به عدم انسجام پی برد. در انتخابات شوراها قانونگذار^۱ بیان می‌کند که توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی در روستاها به پیشنهاد هیئت نظارت شهرستان و تأیید هیئت نظارت استان خواهد بود. یعنی این دو هیئت درخصوص ابطال انتخابات یا توقف آن در سطح روستا صلاحیت ذاتی دارند و اصولاً هیئت مرکزی نظارت در این موارد (صرفنظر از اینکه در نتیجه انتخابات تأثیرگذار باشد یا نه) دخالتی ندارد، اما می‌تواند دخالت خود را صرفاً در رسیدگی به شکایات اعمال کند. در سطح شهر و شهرک نیز باز قانونگذار صلاحیت هیئت مرکزی نظارت را محدود به موارد مؤثر بر نتیجه انتخابات کرده است و از مفهوم مخالف آن چنین برمی‌آید که موارد غیرمؤثر همچنان برعهده هیئت نظارت شهرستان و استان است. در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که هیئت نظارت شهرستان و استان درخصوص ابطال یا توقف انتخابات در سطح روستا صلاحیت مطلق دارند و در سطح شهر و شهرک صلاحیت آن دو محدود به موارد غیرمؤثر می‌باشد، چرا که خود قانون اشعار می‌دهد: «اقدامات هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت استان جز در مورد تأیید صلاحیت کاندیدها و تأیید صحت انتخابات نافی اختیارات هیئت مرکزی نظارت نبوده و تصمیم هیئت مرکزی نظارت قطعی و لازم‌الاجراست». از این ماده چنین استفاده می‌شود که اقدامات هیئت نظارت شهرستان و استان در مورد تأیید صلاحیت کاندیدها و تأیید صحت انتخابات نافی اختیارات هیئت مرکزی نظارت است.

مرجع رسیدگی‌کننده به شکایات انتخاباتی در انتخابات شوراهای اسلامی، مجلس شورای اسلامی می‌باشد. به این لحاظ نظارت اعمال شده بر این انتخابات و از جمله رسیدگی به شکایات، برعهده مجلس است. شکایت از انتخابات هم از حقوق افراد رأی‌دهنده و هم کاندیدها شناخته شده است. باید این فرصت برای افراد باشد که ایراد و اعتراض خود را در یک مرجع بی‌طرف مطرح نمایند «از لحاظ حقوقی تا هنگامی که جریان اخذ رأی، شمارش و اعلام نتیجه از سوی شهروندان، احزاب یا مقامات صالح مورد اعتراض و ایراد قرار نگرفته باشد، فرض بر صحت انتخابات است، اما اعلام نتیجه فوراً قطعیت ندارد. زیرا رأی‌دهندگان یا کاندیدهای شکست خورده پیوسته حق دارند علیه انتخابات اعتراض کنند. رسیدگی به اعتراضات یا شکایات منجر به تأیید انتخابات یا ابطال آن و

۱. مواد (۵۷) الی (۵۹) قانون تشکیلات و وظایف شوراهای کشوری.



بنابراین از سرگیری جریان آن می‌گردد.^۱ «هیئت‌های اجرایی موظفند از تاریخ اعلام نهایی صلاحیت داوطلبان تا دو روز پس از اعلام نتیجه أخذ رأی انتخابات، شکایات واصله را بپذیرند و از تاریخ دریافت شکایات ظرف مدت پنج روز در جلسه مشترک هیئت اجرایی و هیئت نظارت به آنها رسیدگی و أخذ تصمیم نمایند». ^۲ البته شاکیان می‌توانند در همان مهلت به هیئت‌های نظارتی نیز مستقیماً شکایت کنند. مواد (۵۵) و (۵۶) قانون تشکیلات و وظایف شوراهای کشوری مقرر می‌دارد: در مورد انتخابات روستا و بخش و انتخابات شهر، اگر کسی شکایتی داشته باشد، باید ظرف مدت دو روز از تاریخ اعلام نتیجه انتخابات، به ترتیب به هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت استان ارسال دارند. این دو هیئت مکلفند ظرف مدت ۱۵ روز نظر نهایی خود را اعلام کنند.

معمولاً بعد از پایان انتخابات مدتی را برای اعلام شکایت در نظر می‌گیرند که در این فاصله مرجع صلاحیتدار خاصی نسبت به شکایات وارده رسیدگی می‌نماید. گاهی فقط مرجع می‌تواند افراد متقلب را مجازات کند و گاهی موضوع از این هم فراتر رفته و مرجع صالح می‌تواند کل یا بخشی از انتخابات را باطل کند و دستور تجدید آن را بدهد و یا بخشی از آرا و صندوق‌ها را از اثر بیاندازد و نتیجه انتخابات را دگرگون کند. در اینجا قانونگذار از نظر مهلت رسیدگی بین هیئت نظارت استان و شهرستان تفاوتی قائل نشده و همان ۱۵ روز را برای رسیدگی مقرر کرده است. با توجه به اینکه قلمرو عملکرد هیئت نظارت استان وسیع‌تر از هیئت نظارت شهرستان می‌باشد و به این لحاظ ممکن است تعداد شاکیان آن بیشتر باشد، حق این بود که بین این دو تفاوتی از حیث زمان رسیدگی برقرار می‌شد.

رسیدگی به شکایات اصولاً نیاز به بی‌طرفی کامل دارد. از اینکه قانونگذار در این مواد رسیدگی به شکایات را در صلاحیت مشترک هیئت‌های اجرایی و نظارتی قرار داده است، قابل ایراد می‌باشد. هیئت‌های اجرایی و نظارتی خود مسئولان انتخابات هستند و ممکن است شکایت اقامه شده مربوط به عملکرد خود آنان باشد. از این لحاظ رسیدگی این هیئت‌ها به شکایات محل ایراد است. بهتر این بود که شکایات ارسال شده به هیئت‌های اجرایی و حتی هیئت‌های نظارتی، به هیئت نظارت مرکزی ارسال می‌شد. امیدوار بودن به صحت عملکرد این دو هیئت در رسیدگی به شکایات از ضریب اطمینان بخش کمتری برخوردار است. در انتخابات ملی هرچند که هیئت‌های نظارتی شورای نگهبان به شکایات رسیدگی می‌کنند، اما ضمانت اجرایی این رسیدگی که همان ابطال انتخابات است، صرفاً در اختیار شورای نگهبان است. این امر جلوی هرگونه سوءاستفاده هیئت‌های نظارتی را می‌گیرد، اما در انتخابات شوراهای اسلامی، اولاً هیئت مرکزی نظارت هیچ‌گونه شکایتی را دریافت نمی‌دارد، ثانیاً ابطال انتخابات یعنی ضمانت اجرایی رسیدگی به شکایات در روستا و بخش با تأیید هیئت

۱. همان، ص ۷۱۸.

۲. ماده (۵۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

نظارت استان به وسیله هیئت نظارت شهرستان صورت می‌گیرد و فقط در انتخابات شوراهای اسلامی شهر می‌باشد که در ابطال انتخابات تأیید هیئت مرکزی نظارت لازم است، بنابراین هم دریافت شکایات و هم اظهار نظر در مورد ابطال انتخابات روستا و بخش از قلمرو عملکرد هیئت مرکزی نظارت منتزع شده است. با این اقدام شاهد نوعی عدم تمرکز در رسیدگی به شکایات در انتخابات شوراهای هستیم، یعنی هیئت نظارت شهرستان در روستا و بخش و هیئت نظارت استان در شهرها به رسیدگی می‌پردازد.

فصل سوم - تعلیق و جانشینی شوراهای اسلامی

اصولاً شوراهای اسلامی در حین فعالیت ممکن است در سه وضعیت قرار گیرند. در این سه وضعیت نقش نمایندگان دولتی در ارتباط با شوراهای اسلامی حالت شدیدتری به خود گرفته و حتی تا حد انحلال شوراهای نیز پیش می‌رود. وضعیت اول که پس از شکل‌گیری شوراهای اسلامی نمود می‌یابد، تعلیق شوراهاست. این وضعیت حقوقی زمانی ایجاد می‌گردد که مقام مجری انتخابات اوضاع کشور را برای اجرای انتخابات مناسب نداند. وضعیت دوم جانشینی شوراهاست که در این وضعیت وزارت کشور به جای شوراهای اسلامی تصمیم‌گیری می‌نماید. این وضع در مورد شوراهای اسلامی منحل و یا شوراهایی که هنوز شکل نگرفته‌اند موضوعیت می‌یابد. وضعیت سوم مربوط به انحلال شوراهاست. در این مرحله شوراها به دلیل ارتکاب اعمالی برخلاف مصالح عمومی و یا برخلاف قوانین و مقررات کشور با تشخیص نهادی که قبلاً برای این امر ایجاد شده است منحل می‌شوند. البته شوراهای اسلامی منحل حق شکایت به دادگاه صالحه را دارند.

بخش اول - تعلیق شکل‌گیری شوراهای اسلامی

تعلیق، وضعیت حقوقی است که به موجب آن انتخابات شورای اسلامی در یک محل خاص به دلیل وجود موانعی متوقف می‌شود. در این صورت تشکیل شورای اسلامی تا تشخیص مقام صالح معلق می‌ماند. همچنین در مواقعی که مقام ناظر بر انتخابات، آرای اخذ شده در یک یا چند حوزه انتخابیه را باطل اعلام نماید و نیز در مواردی که پس از انحلال شورای اسلامی یک یا چند حوزه، برگزاری انتخابات مقدور نباشد، تشکیل شوراهای اسلامی در این حوزه یا حوزه‌ها موقتاً معلق می‌شود. این امر مورد توجه قانونگذار بوده و در ماده (۸۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی مقرر کرده است: در حوزه‌هایی که انتخابات آنها براساس ماده (۸۴) متوقف و یا طبق مواد (۵۷) و (۵۸) باطل یا براساس ماده (۸۱) این قانون شورای آن منحل شده است، انتخابات برای



تشکیل شورا باید حداکثر ظرف دو ماه برگزار شود.

همچنان که از این ماده برمی آید، وضعیت تعلیق بر سه مصداق خارجی محقق است:

اول زمانی است که طبق ماده (۸۴) انتخابات متوقف شود. ماده (۸۴) متذکر می شود: در حوزه های انتخابیه ای که به علت بروز حوادث غیرمترقبه و مسائل سیاسی و امنیتی برگزاری انتخابات امکان پذیر نباشد انتخابات آن حوزه ها تا رفع موانع متوقف می شود. تشخیص این موانع با وزیر کشور می باشد. در مورد این عبارت نکات زیر قابل تأمل است: اولاً حوادث غیرمترقبه و مسائل سیاسی و امنیتی به عنوان موانع برگزاری انتخابات ذکر شده اند. به نظر می رسد این مفاهیم مقوله هایی مبهم می باشند و هر لحظه ممکن است مورد سوءاستفاده قرار گیرد. مخصوصاً اینکه تشخیص رفع موانع را نیز برعهده وزیر کشور قرار داده است. وزارت کشور به عنوان مقام مجری انتخابات هر لحظه می تواند با مستمسک قرار دادن این بند از قانون انتخابات را معطل نماید. بهتر بود تعریف موانع (حوادث غیرمترقبه و مسائل سیاسی و امنیتی) و تشخیص رفع یا عدم رفع آن برعهده هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات قرار می گرفت. ثانیاً به نظر می رسد قانون دارای اشکال محتوایی است. در ماده (۸۳) مقرر کرده است: در حوزه هایی که انتخابات آنها براساس ماده (۸۴) متوقف شده است، انتخابات برای تشکیل شورا باید «حداکثر ظرف دو ماه» برگزار شود، اما در خود ماده (۸۴) برگزاری انتخابات را در حوزه هایی که انتخابات آنها به دلیل حوادث غیرمترقبه و یا مسائل سیاسی و امنیتی متوقف شده «تا رفع موانع به تشخیص وزارت کشور» معلق کرده است. ممکن است وزارت کشور تشخیص دهد که با وجود سپری شدن دو ماه از تعلیق انتخابات، موانع مذکور هنوز رفع نشده است. در این صورت تکلیف معلوم نیست. موانع مذکور در این ماده اصولاً نمی تواند مقید به زمان خاصی باشد و ممکن است در طی مثلاً یک ماه برطرف شود و یا اصلاً در طول مدت یک سال نیز همچنان باقی باشد. بهتر بود تکلیف چنین حوزه هایی توسط مجلس روشن می شد.

دوم زمانی است که انتخابات مطابق مواد (۵۷) و (۵۸) به تشخیص هیئت های نظارتی شهرستان، استان و مرکزی باطل شده باشد. در این صورت وزارت کشور موظف است ظرف مدت دو ماه انجام انتخابات را به پایان برساند. در غیر این صورت در برابر مجلس مسئولیت خواهد داشت.

سوم زمانی است که شورای اسلامی مطابق ماده (۸۱) منحل شود. در این صورت قانونگذار وزارت کشور را موظف کرده است ظرف مدت دو ماه انتخابات را به انجام برساند. اشکالی که در اینجا وجود دارد این است که شوراها ی اسلامی منحل در صورتی که اعتراض داشته باشند می توانند به دادگاه صالحه شکایت کنند و دادگاه مذکور نیز مکلف به رسیدگی و صدور حکم می باشد. به نظر می رسد در صورتی که این شورای منحل به دادگاه رجوع کند، وزارت کشور باید تا صدور حکم نهایی از دادگاه منتظر بماند. با توجه به فرآیند امر قضا که همواره باید با تأنی و همراه

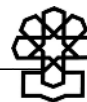
با بررسی‌های محققانه صورت گیرد، صدور حکم نهایی بیش از مدت دوماه طول خواهد کشید و در این صورت مهلت دوماه مذکور در ماده فوق عملاً کنار گذاشته خواهد شد.

بخش دوم - جانشینی شوراهای اسلامی

حدود دو دهه بعد از انقلاب اسلامی، وزارت کشور با استناد به مواد قانونی و عدم برگزاری انتخابات شوراهای جانشین آن بوده است. در موضوع جانشینی شوراهای آنچه اهمیت دارد خصلت موقتی بودن آن است که باید مد نظر مجریان و ناظران انتخاباتی قرار بگیرد، زیرا عامل جانشینی با حیات شوراهای مرتبط است و کوچک‌ترین سهل‌انگاری در این موضوع بهانه‌ای است برای تعلیق انتخابات شوراهای. در هر حال ماده (۸۵) قانون در مقام بیان موضوع جانشینی شوراهای برآمده و عبارات زیر را بیان کرده است: هرگاه انتخابات هر یک از شوراهای شهر و بخش 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.

در این مقررات نکات زیر قابل تأمل است:

اولاً همچنان که قبلاً یادآور شدیم منظور از انتخابات شوراهای اسلامی، انتخابات شوراهای روستا و شهر می‌باشد و اعضای سایر سطوح شوراهای از بین این دو سطح انتخاب می‌شوند. به عبارت دیگر اعضای شورای اسلامی بخش از بین اعضای شورای اسلامی روستاهای موجود در آن بخش، اعضای شورای اسلامی شهرستان از بین اعضای شورای اسلامی شهرهای موجود در آن شهرستان، اعضای شورای اسلامی استان از بین اعضای شورای اسلامی شهرستان‌های موجود در آن استان و اعضای شورای عالی استان‌ها از بین اعضای شورای اسلامی استان‌ها انتخاب می‌شوند و عامل انتخابات در این سطوح شوراهای تأثیری غیرمستقیم دارد. حال فرض کنیم شورای اسلامی استان آذربایجان شرقی مطابق مقررات منحل شده است و یکی از اعضای این شورا طبق قانون عضو شورای عالی استان‌ها نیز بوده است. در این صورت تکلیف چیست؟ این وضعیت از دو جهت قابل بررسی است. باید توجه داشت که هر چند شخصیت حقوقی شوراهای از شخصیت حقیقی اعضای تشکیل‌دهنده آن متمایز است، ولی در هر حال این افراد حقیقی هستند که به نام شورا تصمیم می‌گیرند. در مثال فوق فردی که عضو شورای اسلامی منحل استان آذربایجان شرقی بوده است می‌تواند در عین حال هم عضو شورای عالی استان‌ها باشد و هم عضو شورای اسلامی یکی از شهرستان‌های استان. به نظر می‌رسد هیچ منع قانونی در خصوص عضویت همزمان یک فرد در شورای اسلامی شهرستان و استان و شورای عالی استان‌ها وجود ندارد، زیرا



تبصره «۱» ماده (۱۴) مکرر فقط عضویت همزمان یک نفر در شورای روستا و شهر را منع کرده است. در این صورت انحلال یکی از این شوراها به دلیل ارتکاب اعمال برخلاف مقررات، باید موجب سلب عضویت این عضو در دیگر سطوح شوراها نیز باشد درحالی که در قوانین و مقررات کشور چنین موضوعی هنوز پیش‌بینی نشده است. اگر بر اثر یک واقعه، هیئت‌های نظارتی تصمیم بر انحلال شورای اسلامی موجود در شهرستان‌های یک استان را کند در این صورت این امر خودبه‌خود موجب انحلال شورای اسلامی استان و سلب عضویت نماینده آن استان در شورای عالی استان‌ها خواهد بود. به نظر می‌رسد قانونگذار باید عضویت همزمان یک فرد در دو یا چند شورا را منع کند.

ثانیاً تبصره «۱» ماده (۸۱) جانشین شورای شهر تهران را وزیر کشور و تبصره «۲» جانشین شورای روستا را شورای بخش مقرر می‌کند. مطابق قسمت اخیر ماده (۸۱) استاندار نیز جانشین سایر سطوح شوراهاست. آنچه در این مقررات محل سؤال می‌باشد، موضوع سلسله‌مراتب بین شوراهاست. یقیناً بین شوراها، سلسله‌مراتب وجود دارد. شورای عالی استان‌ها مافوق تمامی سطوح شوراهاست. در این صورت چه لزومی وجود دارد که در صورت انحلال فلان شورا، استاندار جانشین آن باشد؟ درحالی که شورای مافوق آن هنوز برقرار است و مطابق قانون قبلاً بر عملکرد این شورای منحل نیز نظارت داشته است. به نظر می‌رسد قانونگذار در اینجا به مسئله تأثیر غیرمستقیم انتخابات بر شوراها، فرادست نظر داشته است. وقتی که شورای روستا منحل شود در این صورت شورای مافوق (شورای بخش) هنوز برقرار است و جانشین آن خواهد بود. سؤال اینجاست که در صورت انحلال شورای شهر، با وجود اینکه شورای مافوق (شورای شهرستان) برقرار می‌باشد، به چه دلیل استاندار باید جانشین این شورا باشد؟

فصل چهارم - انحلال شوراهای اسلامی

تفکیک امور محلی از امور ملی و سپردن مدیریت آن به شوراهای اسلامی تا حدی مجاز است که این شوراها عملی برخلاف مقررات انجام نداده و در چارچوب صلاحیت خود اقدام نمایند. همچنین این شوراها موظفند که به وظایفی که مطابق قانون برعهده آنان گذارده شده است، عمل کنند، لذا در صورتی که شوراها برخلاف مقررات عملی انجام دهند و یا به وظایف و مسئولیت‌های خود عمل نکنند و یا خارج از حدود صلاحیت خود عمل نمایند، پای مسئولیت آنان پیش کشیده می‌شود. البته مسئولیت شوراها در دو نوع قابل تقسیم است: مسئولیت اعضای شوراها و مسئولیت کلیت شورا. قانونگذار برای هر یک از این دو موقعیت حقوقی مقررات جداگانه‌ای در نظر گرفته است.

بخش اول - مسئولیت شوراهای اسلامی

آنچه در مورد مسئولیت شوراهای اسلامی و اسباب موجب انحلال آنها قابل بررسی است در مواد قانونی به تفکیک آورده شده است. همچنین مطابق مقررات در سطح شهرستان و استان و مرکز کشور هیئتی تحت عنوان هیئت نظارت برای تصمیم‌گیری در خصوص انحلال شوراهای تعبیه شده است.

۱. علل موجب انحلال شوراهای اسلامی

ماده (۸۱) قانون مقرر می‌دارد: هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هریک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌کند و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌شوند. تبصره ماده نیز می‌افزاید: هریک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر کند.

۲. مقام صلاحیتدار در انحلال شوراها

به موجب ماده (۷۹) قانون به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیئتی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

- هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین رئیس‌جمهور به انتخاب و معرفی رئیس‌جمهور، معاون ذیربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونان دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به انتخاب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران تشکیل می‌شود. هیئت در اولین جلسه خود یک رئیس و نایب‌رئیس از بین خود انتخاب خواهد کرد.

- هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار و رئیس کل دادگستری استان، دو نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و یکی از نمایندگان استان



مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود.

- هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر به انتخاب هیئت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می‌شود. آنچه در این مقررات مورد غفلت واقع شده است، نقش مردم محل در انحلال شوراهای می‌باشد. با ملاحظه ترکیب این هیئت‌ها، چنین به نظر می‌رسد که فرآیند انحلال شوراهای یکسره در اختیار مقامات دولتی است درحالی که این هیئت‌ها باید ترکیبی دولتی - مردمی داشته باشند تا توقعات مردم محل و دولت مجموعاً برآورده شود. در هر حال به موجب تبصره ماده دبیرخانه هیئت های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر می‌شود. معاون ذیربط وزارت کشور دبیر هیئت حل اختلاف مرکزی خواهد بود.

۳. ابتکار عمل درخصوص اعتراض به مصوبات شوراهای

به موجب ماده (۸۰) قانون فوق‌الذکر مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم‌الاجرا می‌باشد و در صورتی که مسئولین ذیربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود و وظایف و اختیارات شوراهای تشخیص دهند می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور 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 تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر کند. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذیربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف پانزده روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

در تبصره این ماده مقاماتی را که حق اعتراض به مصوبات شوراهای را دارند مشخص شده است. البته سایر افراد نیز می‌توانند اعتراض و شکایت خود را به دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی تسلیم نمایند. شق اخیر تبصره گویای این مطلب است. به موجب تبصره این ماده اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شورای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار و مسئولین دستگاه‌های اجرایی ذیربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور و یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذیربط صورت

می‌گیرد. رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیتدار نخواهد بود.

بخش دوم - سلب عضویت اعضا

علاوه بر اینکه احتمال انحراف شوراهای اسلامی از وظایف و اختیارات محوله همیشه وجود دارد، همچنان که در قانون شرایطی برای عضویت در شوراها ذکر شده است، احتمال زائل شدن برخی از این شرایط در اعضای شوراها نیز وجود دارد. از این لحاظ قانونگذار ضمن اینکه شرایط انحلال شوراها به دلیل انحراف از وظایف قانونی را مقرر کرده است، موضوع زایل شدن هریک از شرایط مورد انتظار قانون در اعضای شوراها را نیز از نظر دور نداشته است.

بدین لحاظ ماده (۸۲) قانون مقرر می‌نماید: چنانچه هریک از اعضای شوراهای موضوع این قانون شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد به شرح زیر به صورت موقت یا برای مدت باقیمانده دوره شورا سلب عضویت می‌گردد:

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 شورای حل اختلاف استان.

۲. در مورد اعضای شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و یا استاندار و در مورد شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی.

گویا قانونگذار فراموش کرده است که اعضای شورای استان همان اعضای شورای شهرستان می‌باشند و همچنین اعضای شورای عالی استان‌ها همان اعضای شورای استان‌ها هستند و اگر عضو شورای شهرستان همزمان عضو شورای استان نیز باشد، در صورت سلب عضویت در واقع هم از شورای شهرستان و هم شورای استان سلب عضویت می‌گردد. در این صورت ذکر مقررات جداگانه در مورد سلب عضویت اعضای شورای شهرستان و استان موجه به نظر نمی‌رسد. البته تبصره «۱» ماده مقرر می‌دارد سلب عضویت اعضای شوراهای فوق موجب سلب عضویت از شورای مادون نمی‌گردد مگر به تشخیص هیئت حل اختلاف ذیربط. مفهوم مخالف این تبصره این است که سلب عضویت در شورای مادون موجب سلب عضویت در شورای مافوق خواهد بود. مطابق تبصره دو فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌شوند می‌توانند به دادگاه صالح شکایت کنند.



دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی آن قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. همچنین غیبت بیش از حد و عدم حضور در جلسات شورا نیز می‌تواند عامل دیگری در سلب عضویت اعضای شوراهای اسلامی باشد. در این خصوص ماده (۸۲) مکرر قانون مقرراتی را به شکل زیر بیان داشته است: غیبت غیرموجه اعضای شورا در طول یکسال با تشخیص و تصویب شورا به شرح زیر منجر به سلب عضویت می‌شود:

۱. شورای روستا و شهر دوازده جلسه غیرمتوالی و یا شش جلسه متوالی،
۲. شورای بخش هشت جلسه غیرمتوالی و یا چهار جلسه متوالی،
۳. شورای شهرستان شش جلسه غیرمتوالی و یا سه جلسه متوالی،
۴. شورای استان چهار جلسه غیرمتوالی و یا دو جلسه متوالی،
۵. شورای عالی استان‌ها سه جلسه غیرمتوالی و یا دو جلسه متوالی.

فصل پنجم - مساعدت و همکاری با شوراهای اسلامی

علاوه بر اینکه عناصر مختلف دولت مرکزی در سطح عالی مانند مجلس یا هیئت وزیران در شکل‌گیری و فعالیت شوراهای اسلامی نقش مؤثر دارند، برخی دیگر از عناصر مرکزی یا منطقه‌ای دولت مرکزی در سطوح پایین تقسیمات کشوری با این شوراها همکاری و مساعدت می‌کنند. مدیریت امور محلی در برخی اوقات با وظایف و اختیارات عناصر منطقه‌ای دولت مرکزی در محل برخورد می‌نماید. قانونگذار باید با دقت هرچه تمام‌تر حد و مرز عملکرد هریک از این عناصر (عناصر دولت مرکزی و شوراهای اسلامی) را دقیقاً روشن کند. مثلاً در سطح کلان کشوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مسئول امور مربوط به بهداشت و سلامتی شهروندان می‌باشد. از طرف دیگر در سطح شهر و یا روستا و یا استان، شوراهای اسلامی نیز به موجب قانون موظف به نظارت بر امور بهداشتی و سلامتی سکنه می‌باشند. برای اینکه این دو صلاحیت باهم اصطکاک نداشته باشد، قانونگذار باید حدود عملکرد هریک از این دو نوع مدیریت را به وضوح روشن نماید. به عبارت دیگر نحوه نظارت شوراهای اسلامی و ابزارها و ضمانت اجرای نظارت را مشخص کند. عناصری که در مدیریت محلی با شوراهای اسلامی همکاری دارند، بیشتر مربوط به قوه مجریه هستند که در پایتخت و یا در استان‌ها مستقر هستند.

بخش اول - عناصر دولتی مستقر در مرکز

برخی از وزارتخانه و نیز شوراهای اداری از جمله عناصری هستند که در سطح عالی تشکیل شده و

بر مدیریت امور محلی نظارت و یا احیاناً اشراف دارند. وزیر کشور به عنوان مقام مسئول نظم و امنیت داخلی و اداره امور شوراها و وزارت مسکن و شهرسازی به عنوان مقام مسئول در امر مسکن و ساخت‌وساز شهرها خواه ناخواه به تناسب موضوع در مدیریت امور محلی با شوراهای اسلامی مرتبط هستند. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سازمان شهرداری‌های کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز از جمله این عناصر هستند.

۱. وزارت کشور

مهمترین نهاد مؤثر در مدیریت شهری و شهرداری‌های ایران، وزارت کشور است. شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی به عنوان عنصر مرکزی و اصلی نظام مدیریت شهرها کمتر از استقلال قانونی برخوردار بوده‌اند. یکی از علل اصلی این امر در نوع ارتباط آنها با وزارت کشور است. از بدو تأسیس، شهرداری‌ها در ایران در عمل به عنوان شعبه‌های تابعه وزارت کشور محسوب گردیده‌اند و تابع استاندار، فرماندار و حتی بخشدار هستند. وظایف وزارت کشور در قبال شهرداری‌ها براساس قوانین و آیین‌نامه‌های مختلف بسیار گسترده و متنوع است. این وظایف را در پنج محور عمومی زیر می‌توان طبقه‌بندی کرد:

- نظارت و راهنمایی شهرداری‌ها در انجام وظایف محوله و مراقبت بر تأمین مایحتاج عمومی،
 - نظارت در اجرای کلیه قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به شهرداری‌ها،
 - نظارت در حسن اجرای قانون نوسازی و عمران شهری،
 - تعیین نیازمندی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه‌ای و محلی و تشخیص اولویت آنها،
 - اعمال نظارت قانونی بر امور کلیه شوراها، از جمله شورای شهر.
- در همین چارچوب وظایف تفصیلی وزارت کشور در رابطه با شهرداری‌ها به شرح موارد ۱۶ گانه زیر است:

- تصویب محدوده قانونی و حریم شهرها به موجب تبصره «۱» ماده (۲) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در معیت وزارت مسکن و شهرسازی.
- انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا.
- عضویت در کمیسیون رسیدگی به تخلفات و انحرافات شوراها و از جمله شورای شهر.
- صدور حکم شهرداران (در شهرهای کوچک‌تر توسط استاندار).
- تصویب‌کننده سازمان اداری شهرداری‌ها به موجب ماده (۵۴) قانون شهرداری‌ها.
- تصویب‌کننده اساسنامه سازمان‌های تابعه شهرداری‌ها به موجب ماده (۸۴) قانون شهرداری‌ها.



- تهیه و پیشنهاددهنده مقررات استخدامی شهرداری‌ها به موجب ماده (۵۸) قانون شهرداری‌ها.
- بازرسی و راهنمایی و آموزش شهرداری‌ها به موجب ماده (۶۲) قانون شهرداری‌ها.
- جانشینی شوراها را اسلامی.
- ابلاغ دستورالعمل تهیه بودجه سالیانه شهرداری‌ها.
- وصول عوارض متمرکز شهرداری‌ها و توزیع بین آنها براساس سیاست‌های مربوطه.
- تصویب برنامه‌های عمران شهر به موجب ماده (۱۵) قانون شهرداری‌ها.
- اعمال نظارت در اموری که برای اطلاع به وزارت کشور اعلام می‌گردد، نظیر: بودجه، تفریح بودجه، گزارش مالی و ...

- تعیین نماینده برای شرکت در کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها.
 - تعیین نماینده برای شرکت در کمیسیون حل اختلاف ماده (۷۷) قانون شهرداری‌ها.
 - تصویب عوارض پیشنهادی شهرداری‌ها.
- معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور، متشکل از اداره کل امور شهرداری‌ها، دفتر فنی، دفتر مطالعات و هماهنگی امور ایمنی و بازسازی، دفتر برنامه‌ریزی عمرانی، دفتر حمل و نقل و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، عهده‌دار انجام عمده وظایف وزارت کشور در رابطه با شهرداری‌ها می‌باشد.

وظیفه شناخت شهر و تأسیس شهرداری، از دیگر تأثیرات وزارت کشور بر مدیریت شهری است. مطابق با قانون ضوابط و تعاریف تقسیمات کشوری، موضوع شناخت شهر برعهده دفتر تقسیمات کشوری معاونت سیاسی و اجتماعی وزارت کشور است. تأسیس شهرداری هنگامی امکانپذیر است که شرط اصلی آن، یعنی شناخته شدن شهر، از طرف دفتر تقسیمات کشوری پیشنهاد و به تصویب هیئت وزیران به رسمیت شناخته شده باشد. در همین زمینه اضافه می‌نماید که پس از شناخت شهر و در صورت تأیید توان شهر برای تأسیس شهرداری از طرف اداره کل امور شهرداری‌ها، موضوع به کمیسیون سیاسی - دفاعی هیئت ارجاع رفته و در صورت موافقت هفت وزیر عضو این کمیسیون که وزیر کشور ریاست آن را برعهده دارد، تأسیس شهرداری امکانپذیر است.

۲. وزارت مسکن و شهرسازی

به منظور ایجاد تمرکز و هماهنگی در تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی، ده‌سازی و طرح‌های آبادانی، وزارت آبادانی و مسکن در تاریخ ۱۳۴۲/۱۲/۲۲ با تشکیلات لازم تأسیس شد: وزارت مسکن و شهرسازی بیشتر به تأمین مسکن می‌پردازد و ارتباط سازمان مسکن و شهرسازی بر

مدیریت شهری در حیطه مدیریت و نظارت بر طرح جامع است. تحقق برنامه‌ها و سیاست‌های دولت در موارد زیر:

- تعیین مراکز جمعیتی و تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها در سطح کشور به‌منظور برنامه‌ریزی عمران منطقه‌ای و استفاده بهتر از منابع سرزمین نظیر خاک و آب و جلوگیری از ایجاد مشکلات شهری در اثر رشد و توسعه ناموزون آنها و در نتیجه ائتلاف منابع اقتصادی و انسانی کشور.
- تأمین رفاه اجتماعی در زمینه مسکن.

- کمک به حفظ تعادل اقتصادی از طریق اعمال سیاست‌های تشویقی و استفاده از سرمایه‌گذاری در امر ساختمان.

- تأمین رفاه کارکنان دولت از طریق احداث خانه‌های سازمانی.

- راهبری تحقیقات ساختمانی به‌منظور ایمن‌سازی ساختمان‌ها در قبال حوادث طبیعی، استفاده بهتر از منابع و مصالح محلی و افزایش کیفیت مصنوعات ساختمانی.
- هماهنگی و تمرکز در تهیه و اجرای طرح‌ها و ساختمان‌های دولتی.

مأموریت‌ها و وظایف اساسی وزارت مسکن و شهرسازی

۱. اتخاذ و اعمال سیاست‌ها و تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ برای ایجاد تعادل مطلوب بین جمعیت و وسعت شهرها در سطح کشور.

۲. تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت آینده.

۳. بررسی ارتباط شهرهای فعلی و آینده در سطح منطقه و کشور.

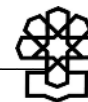
۴. تهیه و تنظیم سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و ضوابط لازم برای هدایت و کنترل شهرنشینی در جهت تحقق طرح جامع سرزمین. با لحاظ اولویت‌های آمایشی.

۵. مشخص نمودن شهرها و شهرک‌ها از نظر فعالیت‌های صنعتی، کشاورزی، جهانگردی، تاریخی، خدماتی و ...

۶. تعیین حدود توسعه و ظرفیت شهرهای آینده و طرح و تنظیم نقشه توزیع جمعیت (تهیه طرح جامع برای هریک از شهرها با توجه به ضوابط و استانداردهای مصوب و تعیین ضوابط و استانداردها برای تهیه نقشه‌های هادی و اعلام آن به وزارت کشور).

۷. تهیه معیارها، ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی و ابلاغ مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول و ارشاد و راهنمایی دستگاه‌های مربوط در مورد مسائل ناشی از اجرای طرح‌های جامع شهری.

۸. اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و تقویت و توسعه



فرهنگ و ارزش‌های اسلامی در معماری و شهرسازی.

۹. پیشنهاد ایجاد شهر و شهرک غیرروستایی در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها جهت تصویب به شورای عالی شهرسازی.

۱۰. نظارت بر فعالیت‌های شهرسازی بخش خصوصی از حیث رعایت معیارها و ضوابط شهرسازی.

۱۱. نظارت بر تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و جلب نظر شورای شهر و شهرداری مربوط در حین تهیه طرح‌های تفصیلی و همچنین نظارت بر اجرای مراحل مختلف طرح‌های مذکور.

۱۲. سیاستگذاری در مورد طرح‌ریزی شهری و نحوه مدیریت مجموعه‌های شهری.

۱۳. راهبری تعیین استانداردها برای مسکن، ساختمان‌های دولتی و تأسیسات شهری و همچنین تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی شهری در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور.

۱۴. نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری با هدف ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها و در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور با رعایت اصول پدافند غیرعامل.

۱۵. راهبری اجرای طرح‌های بهسازی، نوسازی و بازسازی محلات و ساماندهی بافت‌های قدیمی شهرها و حاشیه آنها با رویکرد توانمندسازی ساکنین این بافت‌ها.

۱۶. اعمال سیاست‌های دولت بر اراضی شهری اعم از خالصه و موات، بایر، دایر و سایر رقبات شهری و اجرای قانون زمین‌شهری و آیین‌نامه اجرایی آن.

۱۷. برنامه‌ریزی و مدیریت عمران زمین‌های شهری و نظارت در زمینه استفاده بهینه از زمین در محدوده‌های شهری.

۱۸. راهبری تدوین موازین، استانداردها و مشخصات فنی و مقررات ملی برای ساختمان‌ها و مسکن در چارچوب برنامه و راهبری تحقیق و بررسی مسائل مربوط به ساختمان و مصالح ساختمانی و نیز راهبری تهیه استانداردهای لازم برای مصالح ساختمانی با همکاری مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران و حمایت از تولیدکنندگان آنها.

۱۹. اتخاذ تصمیم و تعیین خط‌مشی برنامه‌های اجرایی زمین، مسکن، شهرسازی، ساختمان‌های دولتی و عمران شهری.

۲۰. تهیه و اجرای طرح‌های ساختمان‌های دولتی و تأمین ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی مورد نیاز جامعه از طریق مهندسين مشاور و پیمانکاران تأیید صلاحیت شده و در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور.

۲۱. تعیین سیاست‌های دولت در زمینه تولید و عرضه مسکن در کشور و توسعه و بهبود

استانداردهای کمی و کیفی مسکن.

وظایف مرتبط با مدیریت شهری سازمان مسکن و شهرسازی عبارتند از:

- تعیین معیارها و ضوابط شهرسازی،

- نظارت بر اجرای مراحل گوناگون طرح‌های تفصیلی،

- اجرای طرح‌های عمران شهری.

بنابراین رابطه وزارت مسکن و شهرسازی با شهرداری‌ها را می‌توان در چهار محور بررسی

و ارزیابی کرد:

الف) ارتباط نظارتی و کنترل‌کننده: وزارت مسکن و شهرسازی به‌طور قانونی موظف به

نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های مصوب توسعه شهری و نیز سایر مقررات و ضوابط شهرسازی

مصوب شورای عالی شهرسازی توسط شهرداری‌های مربوط از طریق معاونت شهرسازی است

شهرداری‌ها موظف به اجرای این مصوبه‌ها و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و واحدهای

تابعه آن هستند.

ب) اجرای پروژه‌های عمرانی دولتی با اعتبارات ملی در شهرها: وزارت مسکن و شهرسازی

موظف به تهیه، اجرا و نظارت پروژه‌های عمرانی با اعتبارات ملی بزرگ با حداقل پنجاه میلیون ریال

هزینه اعم از طرح خانه‌سازی و ساختمان‌های دولتی در محدوده شهرهاست. انجام وظیفه یاد شده

برعهده سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان‌های مسکن و شهرسازی استان‌هاست که پس از

خاتمه عملیات هر پروژه آن را تحویل گرفته و برای بهره‌برداری به سازمان‌های مربوطه و از جمله

شهرداری تحویل می‌دهد. این سازمان در اغلب موارد برای انتخاب، ارزیابی، مکان‌یابی و اجرای

پروژه‌ها هیچ‌گونه تماس و رابطه‌ای با شهرداری‌ها نداشته و یا در حد یک سازنده معمولی ارتباط

برقرار می‌کند.

ج) تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین: وزارت مسکن و شهرسازی با هدف افزایش

امکانات و زمینه‌های عملی مداخله در توسعه با برنامه شهرها، اقدام به آماده‌سازی انبوه زمین در

محدوده شهرها و واگذاری آن به متقاضیان کرده است. عملی شدن این طرح‌ها موجب شده تا بسیاری

از وظایف عمرانی شهرداری‌ها و سایر سازمان‌های ذیربط مدیریت شهری از قبیل تأمین شبکه‌های

تأسیسات شهری، خیابان‌سازی و احداث سایر فضاها و ساختمان‌های عمومی خدمات شهری در

محدوده اراضی آماده‌سازی، توسط سازمان ملی زمین و مسکن و با هزینه ساکنان آینده آن انجام گیرد

و گسترش کالبدی شهر هزینه عمرانی چندانی را به شهرداری‌ها تحمیل نکند، ضمن آنکه حق اخذ

عوارض قانونی در قبال صدور پروانه ساختمان برای شهرداری نیز پابرجاست.



د) تهیه، تصویب و ابلاغ معیارها، ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی: وزارت مسکن و شهرسازی همچنین وظیفه تهیه و تصویب معیارها، ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی و ابلاغ آنها به نهادهای ذیربط از جمله شهرداری‌ها و نظارت بر حسن اجرای آنها را برعهده دارد.

۳. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

برای هماهنگ کردن برنامه‌های معماری و شهرسازی و ایجاد محیط زیستی سالم و همچنین به منظور اعتلای هنر معماری و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و با در نظر گرفتن روش‌های علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه‌ای اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاستگذاری و تصویب‌کننده خطوط کلان توسعه شهری و شهرسازی کشور مرکب از ۱۱ نفر از وزرا و معاونان رئیس‌جمهور براساس قانون مصوب سال ۱۳۵۲ تأسیس شد که وظایف اصلی آن به شرح زیر تعیین شده است:

- بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیئت وزیران.
 - اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لایحه‌های شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامع شهری.
 - بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های طرح تفصیلی.
 - تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی.
- به موجب قانون ۱۰ شورای عالی معماری و شهرسازی تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی قانون عالی معماری و شهرسازی برعهده وزارت کشور است که پس از تصویب در هیئت وزیران به تصویب می‌رسد. از این لحاظ وزارت کشور نقش تصمیم‌ساز و سیاستگذاری را برای شورای عالی معماری و شهرسازی دارد.

اعضای شورای عالی معماری و شهرسازی عبارتند از: وزیر مسکن، وزیر کشور، وزیر صنایع، وزیر فرهنگ و آموزش عالی، وزیر ارشاد اسلامی، وزیر نیرو، وزیر کشاورزی، وزیر دفاع و پشتیبانی، جهاد سازندگی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس حفاظت محیط زیست، وزیر راه و ترابری. یک نفر از اعضای کمیسیون مسکن و شهرسازی و راه و ترابری مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون و تصویب مجلس به عنوان ناظر در جلسات شورای عالی شهرسازی و معماری شرکت خواهد کرد. در مجموع می‌توان گفت که هریک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های کشوری که کاری مرتبط با شهر انجام می‌دهند به نوعی بر مدیریت شهری تأثیر می‌گذارند و هریک از این وزارتخانه‌ها به سهم خود وظایف و مسئولیت‌هایی در این زمینه دارند. براساس ماده (۷) این قانون، شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبه‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طبق شرح

وظایف فوق هستند. با توجه به این نکات واضح است که وظیفه شورای عالی معماری و شهرسازی بیشتر تصویب آن طرح‌ها می‌باشد و اجرا بیشتر با سطوح پایین‌تر است.

۴. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور

ارتباط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با سیستم مدیریت شهری را می‌توان برحسب دو وظیفه عمده آن یعنی برنامه‌ریزی و تخصیص بودجه تفکیک کرده و مورد بررسی قرار داد.

الف) ارتباط برنامه‌ریزانه

این معاونت به‌عنوان عالی‌ترین مرجع برنامه‌ریزی کشور فاقد هرگونه ارتباط مستقیم برنامه‌ریزانه با شهرداری‌ها و سایر نهادهای قدرت محلی است. روابط غیرمستقیم آن نیز شامل ارتباط آن با نظام کلان برنامه‌ریزی شهری از طریق شورای عالی شهرسازی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور و سیاستگذاری عمران شهری در برنامه‌ریزی پنج‌ساله توسعه کشور است.

ب) ارتباط بودجه‌ای

ارتباط دیگر معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با عناصر نظام مدیریت شهری، تخصیص اعتبار و بودجه برای آنهاست. این رابطه نیز به دلیل بخشی بودن تخصیص بودجه به طور غیرمستقیم و از طریق وزارتخانه‌های مربوطه برقرار می‌شود. ارتباط بودجه‌ای شهرداری‌ها با معاونت و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور برنامه‌ریزی مشتمل بر بودجه‌های عمران شهری، کمک‌های بلاعوض به شهرداری‌ها و اعطای وام به آنهاست که از طریق وزارت کشور برقرار است. با قوت گرفتن ایده لزوم خودگردانی شهرداری‌ها، همین ارتباط غیرمستقیم نیز به علت کاهش شدید بودجه‌های عمران شهری و میزان کمک‌های دولت به شهرداری‌ها ضعیف‌تر و کمرنگ‌تر شده است. تخصیص اعتبار بودجه برای سایر سازمان‌های دخیل در اداره امور شهرها نیز از وضعیت مشابهی برخوردار است و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی روابط خود را در حد سیاستگذاری‌های کلان محدود کرده است.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (و معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی) با شهرداری‌ها به صورت غیرمستقیم و از طریق وزارت کشور در سه زمینه زیر ارتباط برقرار می‌کند:

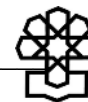
الف) تنظیم الگوهای سازمانی و دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوطه.

ب) موافقت با تصویب تشکیلات شهرداری‌ها.

ج) تعیین مقررات استخدامی.

۵. سازمان شهرداری‌های کشور

متعاقب انحلال اتحادیه شهرداری‌ها در سال ۱۳۵۹، ضرورت ایجاد یک سازمان هماهنگ‌کننده و



مدافع شهرداری‌ها و خدمت‌رسانی به آنها موجب شد تا در سال ۱۳۶۵ بنابر پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت دولت و به استناد ماده (۶۲) قانون شهرداری‌ها، ایجاد سازمانی با عنوان سازمان شهرداری‌های کشور به صورت سازمان وابسته به وزارت کشور زیر نظر وزیر کشور تصویب شود. این سازمان در سال ۱۳۸۱ تأسیس شده و قبل از آن وظایف این سازمان براساس تفویض اختیار وزیر کشور برعهده معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارتخانه یاد شده بود.

هدف‌های اصلی این سازمان عبارتند از:

۱. انجام اقدام‌های اصولی و اساسی برای بهبود وضع شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها از طریق آموزش و بهبود مدیریت، راهنمایی و ایجاد هماهنگی در زمینه‌های مختلف اداری و مالی و توجه هرچه بیشتر و بهتر به منظور رسیدن به حداکثر کارایی و اثربخشی.
۲. ایجاد هماهنگی فی‌مابین شهرداری‌های کشور و فراهم نمودن زمینه‌های هماهنگی شهرداری‌ها با کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، مؤسسه‌های عمومی و خصوصی، شوراهای اسلامی و نیز سازمان‌های مشابه بین‌المللی.
۳. انجام مطالعات و تحقیقات در کلیه امور مربوطه.
۴. اعمال نظارت‌ها و کنترل‌های محول شده به وزارت کشور در خصوص حسن اجرای وظایف شهرداری‌ها.
۵. اهتمام در تحقق خودکفایی نسبی شهرداری‌ها.

بخش دوم - عناصر منطقه‌ای

با توجه به تقسیمات استانی کشور، مدیریت شهری در این سطح نیز قابل بررسی است. در سطح منطقه‌ای یا سطح استانی، سازمان مستقل مدیریت شهری وجود ندارد و عناصر موجود، شعبه‌های استانی عناصر سطح ملی هستند که حیطة اختیارشان در سطح استان است. تنها استثنا در این زمینه سازمان همیاری شهرداری‌های استان است که عملکرد عمده آن در زمینه مسائل مالی است.

۱. استانداری و فرمانداری و بخشداری

مهمترین سازمان مؤثر بر مدیریت شهری در سطح منطقه‌ای استانداری است. استاندار بالاترین مقام اداری مؤثر بر مدیریت شهری و شهرداری‌ها در سطح استان است. صدور حکم شهرداران شهرهای با جمعیت کمتر از دویست هزار نفر با استاندار است. استانداری متشکل از فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها و دهرداری‌هاست و مسائل مربوط به شهرداری‌ها و مدیریت شهری را عمدتاً از طریق معاونت امور عمرانی پیگیری می‌کند. این معاونت که می‌توان آن را تشکیلات و نماینده استانی

معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور دانست، نقش رابط میان این وزارتخانه با شهرداری‌ها را به عهده دارد. معاونت امور عمرانی استانداری از دو دفتر به نام‌های دفتر فنی و دفتر امور شهری و روستایی تشکیل شده است. عمده وظایف مجموعه تشکیلات این معاونت عبارتند از:

- هماهنگ نمودن فعالیت‌های واحدهای تابعه با برنامه‌ها و هدف‌ها و خط‌مشی‌های تعیین شده.
- نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی شهرها و روستاها.
- بسیج امکانات و نیروهای فنی جهت پیشبرد طرح‌های عمرانی استان.
- مراقبت در تهیه و تنظیم طرح‌های هادی و تفصیلی شهرها و طرح‌های عمرانی شهرداری‌ها.
- مطالعه و بررسی در مورد منابع درآمد شهرداری‌ها.
- بررسی و اظهارنظر در مورد مصوبه‌های شورای شهر و پیشنهادهای شهرداری‌ها در مورد برنامه‌های عمرانی.

- نظارت بر انجام امور پرسنلی و استخدامی شهرداری‌ها.

- مراقبت در امور راهنمایی و رانندگی و اتوبوسرانی و تاکسیرانی و مؤسسه‌های حمل‌ونقل.

در این خصوص قانون سال ۱۳۷۵ در بندهای الحاقی «۳۲» و «۳۳» ماده (۷۱) تکلیفی برای سازمان‌های دولتی و شورای شهر مقرر داشته است:

واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده دارند، موظفند برنامه سالیانه خود را درخصوص خدمات شهری که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالیانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند. در عوض شورای شهر نیز موظف است با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات همکاری نماید.

همچنین ماده (۲۷) آیین‌نامه درباره تقویم زمانی بودجه شهرداری چنین مقرر می‌دارد موعده تصویب نهایی بودجه سالیانه به وسیله انجمن شهر و ابلاغ به شهرداری طبق ماده (۶۷) قانون حداکثر تا اول اسفندماه سال قبل می‌باشد و در صورتی که انجمن در رأس موعده مذکور به وظیفه قانونی خود در این مورد عمل نکند شهردار موظف است مراتب را به استاندار یا فرماندار کل و در شهرداری تهران و وزارت کشور اطلاع دهد تا بر طبق ماده (۴۱) اصلاحی قانون شهرداری اقدامات لازم معمول گردد.

ترتیبی که در ماده فوق در مورد رفتار با انجمن (شورای اسلامی شهر) براساس ماده (۴۱) اصلاحی قانون شهرداری مقرر شده است می‌تواند با تصویب قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ ملغی شناخته شود، زیرا ترتیبی که در ماده (۸۱) قانون اخیرالذکر مقرر گردیده است مغایر با ماده (۴۱) یاد شده بود و طبیعتاً آن را



ملغی کرده است. ماده (۸۱) قانون شوراها مصوب سال ۱۳۷۵ آمده است: هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور انجام دهد. به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد به این ترتیب تصویب بودجه در مهلت مقرر یکی از وظایف شورا و تأخیر شورا در تصویب بودجه در زمان معین شاید تخلف محسوب و به انحلال شورا منجر شود، اما به نظر می‌رسد اساساً تأخیر شورای اسلامی شهر در تصویب بودجه نمی‌تواند تخلف محسوب گردد و مستوجب مجازات انحلال شناخته شود، زیرا اگر شهردار و مسئولان اداره امور شهرداری دقت‌های لازم را در تنظیم بودجه معمول نماید و پس از پیشنهاد بودجه همان‌طور در ماده (۲۶) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مقرر شده است به‌طور مرتب و منظم تشکیل جلسات شورا را درخواست کند و در جلسات حضور یابد و از بودجه پیشنهادی دفاع نمایند دیگر دلیلی برای عدم تصویب آن نمی‌تواند وجود داشته باشد و به هر حال مجازات انحلال شورا در این مورد قابل توجیه نیست.

فرمانداری نیز به سبب نظارت عالی‌ای که بر کلیه امور شهرستان دارد، از عناصر مهم در تصمیم‌گیری و هدایت مدیریت شهری به‌شمار می‌آید. در حال حاضر وابستگی زیاد شهرداری‌ها به وزارت کشور این وابستگی را تقویت می‌کند. فرمانداران در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار خواهند بود.

وظایف فرمانداری در سطح شهرستان عبارتند از:

۱. برقراری و حفظ نظم و امنیت عمومی در شهرستان برعهده فرمانداران می‌باشد، فرمانداران با تشکیل جلسات شورای تأمین و از طریق نیروهای انتظامی نسبت به تأمین امنیت مبادرت می‌ورزند.
۲. مراقبت دقیق از اوضاع سیاسی محل مأموریت.
۳. نظارت و مراقبت در بهبود و پیشرفت امور عمرانی و نحوه تقسیم اعتبارات طرح‌های عمرانی با در نظر گرفتن اولویت‌ها.
۴. جلوگیری از پیشامدهای نامطلوب در موقع بروز حوادث و سوانح
۵. نظارت در امور کشاورزی و امور آموزشی، اجتماعی و بهداشت و درمان.
۶. مراقبت در انجام انتخابات طبق قوانین.
۷. هماهنگ کردن ارگان‌های اداری و اجرایی و نهادهای انقلاب اسلامی در اجرای سیاست‌های عمومی دولت.

کلیه اختیارات فرماندار در حوزه بخش برعهده بخشدار است. استانداری، فرمانداری و بخشداری مهمترین عناصر دولت مرکزی هستند که بیشترین ارتباط را با شوراهای اسلامی برقرار می‌کنند.

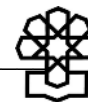
۲. سازمان مسکن و شهرسازی استان

عمده وظایف و روابط سازمان مسکن و شهرسازی استان با سیستم مدیریت شهری و شهرداری‌ها در حوزه برنامه‌ریزی شهری قرار داشته و شامل محورهای عمده زیر است:

- پیشنهاد تهیه طرح توسعه شهری: سازمان یاد شده براساس پیشنهادهای دریافتی از شهرداری‌ها و یا به‌طور مستقیم تهیه طرح را به معاونت شهرسازی وزارت متبوع پیشنهاد و در صورت تأیید اقدام به عقد قرارداد با مهندس مشاور معرفی شده می‌نماید.
- نظارت بر روند تهیه و تصویب طرح: سازمان به‌عنوان کارفرما بر کیفیت تهیه طرح‌های توسعه شهری نظارت داشته و آن را برای تصویب به مراجع ذیربط ارائه می‌دهد.
- نظارت بر حسن اجرای طرح مصوب توسط شهرداری‌ها: در صورت بروز اختلاف نظر بین سازمان و شهرداری، نظریه کمیسیون ماده (۵) استان و در حالت وجود مغایرت‌های اساسی، نظریه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ملاک عمل خواهد بود.
- اجرای پروژه‌های عمرانی دولتی با اعتبارات ملی و استانی در شهرها: براساس قانون کلیه ساختمان‌های دولتی با هزینه بیش از ۵۰ میلیون ریال باید توسط وزارت مسکن و شهرسازی احداث شوند.
- تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین: تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی و سپس واگذاری قطعات تفکیک شده زمین به متقاضیان نیز از وظایف مسکن و شهرسازی است.

۳. شورای شهرسازی استان و کمیسیون ماده (۵)

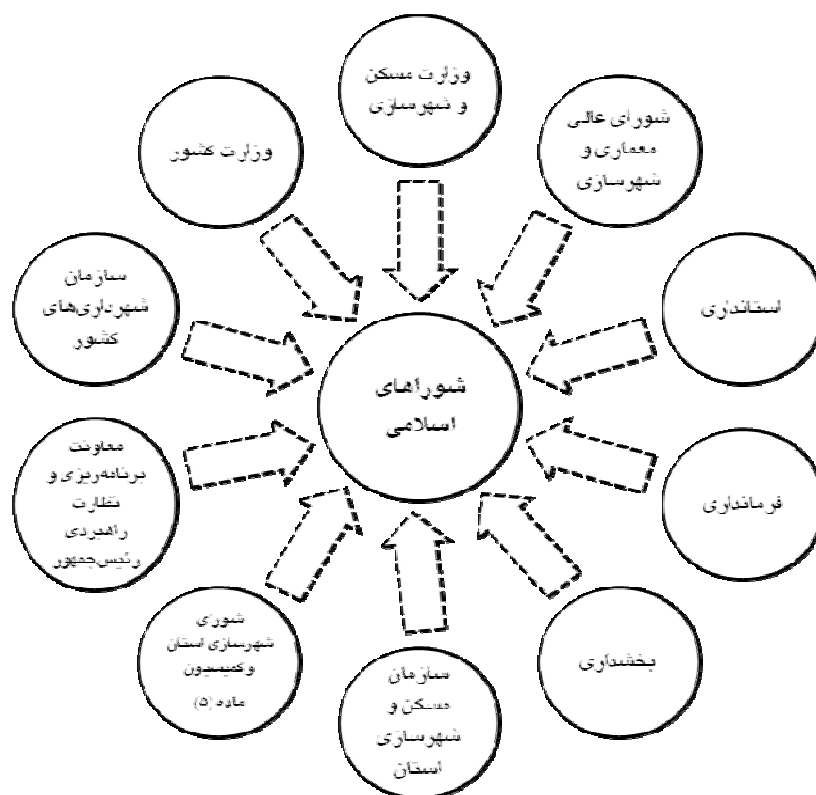
شورای شهرسازی استان به‌عنوان شعبه استانی شورای عالی شهرسازی و متشکل از مدیران کل و رؤسای شعبه‌های استانی عناصر متشکله شورای عالی، وظایف منطقه‌ای این شورا و همچنین اختیار تصویب طرح‌های هادی و جامع شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۰۰۰۰۰ نفر را به عهده دارد. کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیز وظیفه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی و نیز اعمال تغییرات پیشنهادی در طرح‌های تفصیلی مشروط به عدم مغایرت اساسی با طرح جامعه را به عهده دارد. لازم به‌ذکر است که شهرداری در هیچ‌یک از این دو نهاد تصمیم‌گیرنده، عضویت رسمی نداشته و فقط به‌عنوان عضو ناظر امکان حضور در جلسه‌ها را دارد. کمیسیون ماده (۵) دبیرخانه نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه عمران شهری است، وظایف



کمیسیون ماده (۵) عبارتند از:

- بررسی طرح‌های شهری و تغییرات آن در هر استان.
 - نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهر.
 - تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت اساسی.
 - استعلام از شورای عالی درخصوص ابهام در تشخیص مغایرت اساسی از غیراساسی.
 - گزارش‌دهی منظم به شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان.
 - تصویب طرح تفصیلی و تغییرات در طرح تفصیلی و نظارت بر اجرای طرح.
- از دیگر عناصر مؤثر مدیریت شهری در سطح منطقه ای باید از شورای اداری استان، شورای برنامه‌ریزی استان، شورای ترافیک استان، کمیسیون نظارت (ماده (۴۸) قانون نظام صنفی) کمیسیون ماده (۲)، کمیسیون رسیدگی به ساخت‌وسازهای بی‌رویه شهری، کمیسیون ماده (۱۲) و کمیسیون ماده (۳۲) نام برد. هریک از این شوراها و کمیسیون‌ها برحسب مورد از اداره‌ها و سازمان‌های مختلف تشکیل می‌شوند، اما استاندار عضو ثابت همه آنهاست.

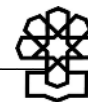
نمودار ۲. همکاری و مساعدت عناصر مرکزی و منطقه‌ای دولت با شوراهای اسلامی



نتیجه‌گیری

در اصلاح قانون شوراهای ابتدا باید این چشم‌انداز کلی را روشن کنیم که در بلندمدت می‌خواهیم در حدی که قانون اساسی اجازه می‌دهد به سمت عدم تمرکز برویم و اختیارات را هر اندازه مقدور است به‌تدریج به شوراهای و شهرداری‌ها واگذار کنیم.^۱ در این صورت لازم است با واگذاری برخی اختیارات به شوراهای از بار عملکرد دولت در استان‌ها و شهرستان‌ها کاسته شود زیرا از این طریق بهتر و آسان‌تر می‌توان به‌سوی دولت کارآمد رهسپار شد. الگویی که برای مقررات‌گذاری در خصوص شوراهای اسلامی نیز پیشنهاد شد می‌تواند طریقه مناسبی برای دست یافتن به یک نظام عدم تمرکز مطلوب باشد. به‌نظر می‌رسد نارسایی‌ها و معضلات موجود در امر شوراهای و روابط آنها با عناصر دولتی به الگوی قانونگذاری در باب شوراهای مربوط باشد. زمانی که تمامی عناصر حکومتی در تدوین این قانون مشارکت داشته باشند، همکاری و همدلی آنان با شوراهای اسلامی، توفیقات روزافزونی را برای نظام اداری کشور به همراه خواهد داشت. در مورد تعلیق و جانشینی و انحلال شوراهای نیز لازم است فرآیندی مردمی - دولتی به آن داده شود تا ملاحظات مردم و دولت یکجا تأمین شود. مثلاً هیئت نظارت که مسئول بررسی اعتراضات در خصوص انحلال شوراهاست، باید ترکیب مردمی - دولتی داشته باشد. اگر قرار است شورای اسلامی فلان شهر یا روستا منحل و یا معلق شود و یا هویت حقوقی دیگری جانشین آن شود؛ اصل مدیریت محلی امور اقتضا دارد که نظر مردم محل و نظر نمایندگان دولت در محل به طور یکسان مورد توجه قرار گیرد. همچنین بهتر است از اختیارات دستگاه‌ها و سازمان‌هایی که به نحوی در امور محلی با شوراهای اسلامی همکاری می‌کنند کاسته شود.

۱. محسن میردامادی، دیدگاه صاحب‌نظران درباره طرح کلی حاکم بر قانون وظایف، اختیارات و وظایف شوراهای، مجلس و پژوهش، ش ۳۶، سال ۹، پیشین، ص ۲۹۸.



منابع و مأخذ

۱. «پس از ۲۰ ماه»، مجله ایران شورا، سال اول، بهمن‌ماه ۱۳۷۹.
۲. بهشتی، محمدباقر. آسیب‌شناسی شورای شهر، مجله شهرداری‌ها، سال سوم، ش ۲۹، ۱۳۸۰.
۳. ویژه‌نامه همشهری (ضمیمه روزنامه همشهری)، شوراها نباید زیر سؤال برود، سال نهم، ش ۲۴۹۷، ۱۳۸۰/۶/۱۷.
۴. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلسه سی‌وهفت، جلد دوم.
۵. هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۱.
۶. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با آخرین اصلاحات ۱۳۸۲/۷/۶، ۱۳۸۶/۸/۲۷.
۷. آشنایی با شوراهای اسلامی، انتشارات مرکز آموزش سیاسی وزارت کشور، تهران ۱۳۷۶.
۸. کمانگر، احمد. قوانین و مقررات شهرداری، انتشارات جاوید، تهران، بی‌تا.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۱۰۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نقش دستگاه‌های دولتی در تکوین، تعلیق و انحلال شوراهای اسلامی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: مهدی نژادخلیلی

ناظر علمی: ابوذر گوهری‌مقدم

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۶/۱۵