

نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

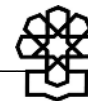
۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت نهادهای
خارج از قوای سه‌گانه

دوم: «جایگاه و حیطه صلاحیت شوراهای اسلامی
در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
گفتار اول - شناخت ماهیت حقوقی و جایگاه شوراهای اسلامی در میان سازمان‌های اداری و اقسام آنها.....	۳
گفتار دوم - وظایف و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور.....	۱۸
گفتار سوم - نظارت بر شوراهای اسلامی کشور.....	۳۱
نتیجه‌گیری.....	۵۳
منابع و مآخذ.....	۵۵



دوم: «جایگاه و حیطه صلاحیت شوراهای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»

چکیده

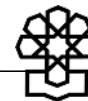
امروزه در اکثر نظام های حکومتی نهادهایی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان های حکومت مرکزی هستند برای اداره و ارائه برخی از خدمات و وظایف عمومی ایجاد شده اند که از شخصیت حقوقی مجزا، استقلال و آزادی عمل در اداره امور مربوط به خود نیز برخوردارند تا بتوانند بهتر و سریع تر به اهدافی که به منظور آن ایجاد شده اند نائل شوند. از جمله این تأسیسات در کشور ما شوراهای اسلامی کشور می باشند، که بر پایه نظام عدم تمرکز به منظور انجام پاره ای از خدمات عمومی که جنبه محلی دارند ایجاد شده اند و به موجب قانون اساسی از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور (عمومی) محسوب می شوند، اما علیرغم چنین اهمیتی، جایگاه و صلاحیت این نهادها در نظام حقوقی ما مشخص نیست و علاوه بر مواجهه با ابهام و نداشتن وضوح کافی شوراهای وضعیتی و شأن مناسب و شایسته ای نیز ندارند. این امر از یک طرف ریشه در قانون اساسی دارد و از سوی دیگر ناشی از برداشتی است که قانونگذار و رویه موجود نسبت به اصول قانون اساسی و جایگاه این شوراهای دارد که مهمترین موانع حقوقی بر سر راه این نهادها در نیل به اهداف مورد نظرشان است. مقاله حاضر سعی دارد با نگاهی به مفاهیم کلیدی در ارتباط با نهادهای غیرمتمرکز به بررسی جایگاه و صلاحیت این نهادها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بپردازد.

مقدمه

امروزه با پدید آمدن دگرگونی هایی در زمینه نحوه اداره امور عمومی جامعه، افق های نوینی فراروی خدمات عمومی گشوده شده است و مسئولیت های جدیدی را می توان برای بخش عمومی در نظر گرفت. با ظهور دولت های رفاه که دغدغه اصلی آنها رفاه اجتماعی طبقات و گروه های اجتماعی بود، ارائه خدمات عمومی در زمره وظایف اصلی دولت ها قرار گرفت. با ازدیاد روزافزون این امور، وظیفه دولت سنگین تر و اداره آنها از مرکز دشوارتر شد. بنابراین دیگر دولت های مرکزی قادر به اداره تمام امور عمومی نبودند. در این روند ناتوانی دولت ها در برخورد با مشکلات پیش آمده از جهت تأمین هزینه ها و کارآمدی و اثربخشی فعالیت ها و برنامه های دولت در اداره امور عمومی و ارائه خدمات نوین اجتماعی، مسائل جدی در رابطه با توانمندی ها و کارایی دولت ها در

این زمینه ایجاد کرد. به همین جهت در اکثر نظام‌های حکومتی تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی می‌باشند برای اداره و ارائه برخی از خدمات و وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این نهادها به منظور ایفای وظایف و اهدافی که برعهده دارند از شخصیت حقوقی مجزا، استقلال و آزادی عمل در اداره امور مربوط به خود برخوردار هستند تا بتوانند بهتر به اهدافی که به منظور آن ایجاد شده‌اند نائل شوند. به همین جهت دانشمندان علوم اجتماعی و مدیریت بر ایجاد اجتماعات مختلف با داشتن شخصیت حقوقی و اختیارات لازم تأکید می‌کنند. ازجمله این تأسیسات در کشور ما شوراهای اسلامی کشور می‌باشند که در واحدهای ارضی بر پایه نظام عدم تمرکز و براساس اصل تخصص و اقتضائات اجرایی و اداری به منظور انجام پاره‌ای از خدمات عمومی که جنبه محلی دارند ایجاد شده‌اند. اینها درواقع ارگان‌های واحدهای سرزمینی؛ مانند ده، شهر، بخش، شهرستان و استان هستند که به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شوند. این نهادها اصولاً از نظر سازمانی از سازمان دولت مرکزی مجزا بوده و دارای نظام خاص خود می‌باشند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ششم و هفتم قانون اساسی و همچنین فصل هفتم خود به این شوراها پرداخته است و در همین راستا قانونگذار در ضمن قوانین متعدد اقدام به وضع مقرراتی در این زمینه کرده است. علیرغم وجود قوانین و مقررات متعدد درخصوص نحوه تشکیل و اداره امور توسط شوراها، این نهادها برای اولین بار در سال ۱۳۷۷ پا به عرصه وجود نهادند. مقررات حاکم بر این سازمان‌ها در ابتدا عبارت بودند از: قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات مربوط به آن، که هیچ‌گاه اجرا نشد. درحال حاضر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ در رابطه با شوراها مجری است. البته قانون مذکور در چندین نوبت مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفته است. بنابراین با توجه به تحولات قانونی کشورمان در این زمینه و اجرای آنها در دهه اخیر موضوع یاد شده وارد مرحله تازه‌ای شده است که علیرغم بیان قواعد و مقررات مربوط به وظایف و اهدافی که از ایجاد این شوراها وجود دارد، وضعیت و جایگاه حقوقی و صلاحیت این نهادها در نظام حقوقی ما روشنی و وضوح کافی ندارد که این امر از مهمترین موانع حقوقی بر سر راه این نهادها در نیل به اهداف موردنظرشان محسوب می‌شود. به همین منظور بررسی و تبیین جایگاه و صلاحیت این شوراها با امعان نظر نسبت به اصول و مبانی مربوط به نظام عدم تمرکز و چالش‌های پیش رو از ضروریات است.

نوشتار حاضر سعی دارد در سه گفتار به بیان این مسائل بپردازد. بخش اول به مطالعه مباحث مربوط به مفهوم، جایگاه و مختصات و اقسام این شوراها اختصاص دارد. در بخش بعدی



صلاحیت‌های شوراهای اسلامی و حدود آن مورد بحث قرار می‌گیرد. در قسمت آخر نیز به بحث نظارت بر شوراهای اسلامی می‌پردازیم و نظارت‌های اداری (قیومیتی) و قضایی را به‌عنوان بنیادی‌ترین سازوکارهای نظارتی موجود درخصوص شوراها مورد بحث قرار می‌دهیم و سرانجام مطالب را با نتیجه‌گیری به پایان می‌بریم.

گفتار اول - شناخت ماهیت حقوقی و جایگاه شوراهای اسلامی در میان سازمان‌های اداری و اقسام آنها

به‌طور کلی کشورها با عطف توجه به ساختار درونی و استخوان‌بندی حقوقی و سیاسی‌شان عمدتاً به دو نوع بسیط و مرکب دسته‌بندی می‌شوند.

دولت‌های بسیط یا تکبافت به دولت‌هایی اطلاق می‌شوند که دارای مرکز واحد عملکرد سیاسی بوده و در آنها قدرت سیاسی در کلیت و مجموع آن توسط یک شخصیت واحد که همان دولت مرکزی می‌باشد اعمال می‌شود. در این کشورها بافت قدرت به صورت تفکیک‌ناپذیر بوده و کلیه اعضای کشور زیر لوای یک دولت قرار دارند^۱ و همه کشور به صورت یک مجموعه اداره می‌شود که به این عنوان دارای شخصیت حقوقی واحد، قانون اساسی واحد و قوانین مدنی و کیفری واحد است.^۲

اما دولت‌های مرکب برخلاف دولت‌های بسیط دارای چندین مرکز عملکرد سیاسی می‌باشند که هر بخش دارای حاکمیت سیاسی مجزاست. شخصیت حقوقی-سیاسی این واحدها به‌گونه‌ای است که می‌توان به یکایک آنها واژه دولت را اطلاق کرد. به عبارتی دولت - کشور چندپارچه یا مرکب تجمع اداری چندین دولت حاکم حول محور یک قدرت مرکزی می‌باشد که میزانی از اختیارات سیاسی‌شان را به شخص یا نهادی که در درجه بالاتری از دولت‌های عضو قرار دارد سپرده باشند.^۳

کشور ما براساس تقسیم‌بندی مذکور در زمره دولت‌های بسیط قرار می‌گیرد که دارای مرکز واحد عملکرد سیاسی بوده و قدرت سیاسی در کلیت آن متعلق به دولت و یا قوه مرکزی است، اما دولت‌های بسیط نیز خود، به‌ویژه آنهایی که از ابعاد بزرگ سرزمینی و جمعیتی برخوردارند می‌توانند در درون خود واجد هرگونه تقسیمات اداری از قبیل استان، شهرستان، بخش، شهر، ده و... باشند و حتی مطابق تصمیم دولت مرکزی به آنها قدرت تصمیم‌گیری و اداره برخی از امور اعطا شود. بدون اینکه ساختار واحد قدرت مرکزی دچار لطمه گردد. بنابراین اداره امور در دولت -

۱. ابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ هجدهم، ۱۳۸۴، ص ۸۱.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۴۱.

۳. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۸۶.

کشورهای بسیط می‌تواند به یکی از روش‌های تمرکز، عدم تراکم که خود نوعی از تمرکز است و عدم تمرکز صورت پذیرد.^۱

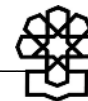
در سیستم تمرکز، تمام سازمان‌های اداری حکم واحدی دارند و همه در مجموع یک شخصیت حقوقی را تشکیل می‌دهند و تمام اعمال و تصمیمات به نام این شخصیت که از آن تحت عنوان قوه مرکزی یاد می‌گردد صورت می‌پذیرد. قوه مرکزی هم دربردارنده قدرت تصمیم‌گیری و هم دارای اختیارات و لوازم اجرایی این تصمیمات می‌باشد. در این نظام، تقسیماتی نظیر استان، شهرستان و... تقسیمات اداری ساده‌ای هستند که در چارچوب آن مأموران مرکزی امور را اداره می‌کنند و واجد هیچ‌گونه شخصیت حقوقی و اختیاری نیستند.^۲ اما در اکثر مواقع در سیستم متمرکز نیز نوعی تقسیم‌بندی اختیارات اجرایی و اداری میان اندام‌های سازمانی مرکز و مأموران آنها در دستگاه‌های محلی وجود دارد که براساس آن قوه مرکزی میزانی از اختیارات خود را به کارکنان محلی و سازمان‌های مربوطه به واحدهای اداری تفویض می‌کند، که از آن تحت عنوان سیستم عدم تراکم یا تفویض اختیار یاد می‌شود. در این سیستم اختیار تصمیم‌گیری که در صلاحیت قوه مرکزی است به مأموران و نمایندگان این قوه در تقسیمات اداری تفویض می‌شود.

در کشور ما امور و خدمات عمومی اصولاً به شیوه تمرکز و عدم تراکم که خود نوعی از تمرکز می‌باشد اداره می‌شوند. بدین نحو که مأمورانی از طرف دولت مرکزی در مناطق و یا سازمان‌های مختلف منصوب می‌شوند و کارها را در مناطق و سازمان‌های مزبور به ترتیب سلسله‌مراتب و تمرکز صلاحیت و اختیارات در مرکز، اداره می‌کنند. برای تأمین این منظور کلیه امور عمومی بین واحدهای سازمانی بزرگی به نام وزارتخانه تقسیم و هریک تحت اداره و مسئولیت یک نفر وزیر قرار داده شده است. لکن امروزه به دلایل متعددی، این مسئله یک امر قبول شده است که سیستم تمرکز قوای دولتی به مصلحت جامعه و اداره امور عمومی نیست. در اینجا منظور از قوای دولتی مجموع ظرفیت‌های دولت برای اعمال قدرت است که از طرف یک اجتماع سیاسی خاص برای امر حکومت اعمال می‌شود^۳ به همین جهت به نهادهایی ازسوی قانونگذار اختیاراتی اعطا می‌شود تا براساس آن اختیار تصمیم‌گیری و اجرای آن به وسیله خود و یا عوامل خود را داشته باشند، که به این سازوکار، نظام عدم تمرکز اطلاق می‌گردد. محتوا و مبنای اصلی ایده عدم تمرکز این است که به یک جامعه انسانی که در داخل جامعه خیلی بزرگ‌تر مثلاً کشور قرار

۱. البته دولت‌های بسیط ممکن است بسته به میزان اختیارات اعطایی به نهادهای محلی و یا نوع قانونگذاری اشکال دیگری نیز داشته باشد. نظیر وحدت انضامی و منطقه‌گرایی.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ پنجم، ۱۳۷۸، صص ۵۳ و ۵۴.

۳. یوسف دانش خوشبو، سازمان‌های محلی، انتشارات دانشکده علوم اداری و بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۴۹، ص ۳۷.



گرفته است، مسئولیت داده شود که امور مخصوص به خود را مستقلاً اداره کند. بنابراین عدم تمرکز در اداره امور عبارت است از گرفتن و انتقال بخشی از اختیارات و صلاحیت‌های قوه مرکزی به مقامات کم و بیش مستقل دیگری که صلاحیت این مقامات در ابعاد جغرافیایی یا تخصصی در مقایسه با مقامات مرکزی کمتر است.^۱ به عبارت دیگر عدم تمرکز نوعی تقسیم قوا در جهت عمودی است. بدین صورت که قدرت عمومی در سطح عمودی هرچه بیشتر بین مراکز، سازمان‌ها و شوراهای مختلف توزیع می‌شود تا نقش مردم را تا حد ممکن در تصمیم‌گیری‌های دولتی افزایش دهد.^۲ در نظام عدم تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در رأس هرم سازمانی جمع نشده و تصمیم‌گیرندگان افراد معدودی نیستند، بلکه قدرت مزبور در سطوح مختلف سیاسی، اداری، سازمانی یا جغرافیای دیگری غیر از مرکزیت توزیع شده است. لذا عدم تمرکز سیستمی است که به موجب آن دولت به سایر شخصیت‌های حقوقی اجازه می‌دهد که برخی خدمات عمومی را شخصاً تصدی و اداره کنند.^۳ لازم به ذکر است که در نظام عدم تمرکز، اصولاً امور اداری و اجرایی موضوع تمرکززدایی قرار می‌گیرند و سازوکار حکومت مرکزی و نظارت آنها به جای خود باقی است و به یکپارچگی، قدرت و حاکمیت لطمه‌ای وارد نمی‌آورد.^۴

عدم تمرکز در اداره امور عمومی معمولاً به دو شیوه یا شکل صورت می‌گیرد:

۱. **عدم تمرکز فنی یا تخصصی:** عبارت است از اعطای شخصیت حقوقی و صلاحیت تصمیم‌گیری به لحاظ پاره‌ای مصالح فنی، اقتصادی، اجتماعی و مدیریتی به برخی از مؤسسات تخصصی که در اصطلاح حقوق اداری به آنها اشخاص حقوقی عمومی مستقل و در قوانین ما به نام مؤسسات عمومی معروفند^۵ که زیر نظر قوای مربوطه و یا وزارتخانه‌ها فعالیت می‌کنند. این مؤسسات در اصل از شخصیت حقوقی و استقلال سازمانی و امکانات قانونی دیگری برخوردارند. بنابراین وظیفه این سازمان‌ها پرداختن به امور عمومی است که جنبه اختصاصی و فنی دارند و نه خصوصی.

۲. **عدم تمرکز محلی یا جغرافیایی:** عبارت است از اعطای شخصیت حقوقی و صلاحیت تصمیم‌گیری به یک گروه انسانی ساکن در یک منطقه جغرافیایی (نظیر استان، شهر و...) که دارای منافع مشترک محلی هستند در امور محلی خود، به نحوی که امور به‌گونه‌ای ترتیب داده شود که

۱. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۵۳، ص ۱۲۹ و منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۵۸.

۲. محمدحسین زارعی، حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی، نامه مفید، ش ۲۶، ۱۳۸۰، ص ۶۰.

۳. ولی‌الله انصاری، کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۴، ص ۱۴۱.

۴. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۸۳.

۵. همان، ص ۱۳۵.

این واحد غیرمتمرکز درحالی که وابسته به قدرت مرکزی است و تحت نظارت آن قرار دارد امور مربوط به خود را مستقلاً اداره کند.

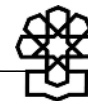
در کشور ما نیز به موجب قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر پاره‌ای از امور عمومی به ترتیب عدم تمرکز اداره می‌شوند. شوراهای اسلامی را می‌توان از مصادیق بارز نهادهای نامتمرکز محلی به‌شمار آورد که به موجب اصل هفتم قانون اساسی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور (عمومی) محسوب می‌شوند. اما برای اینکه یک جامعه انسانی واقع در یک ناحیه خاص بتواند به‌عنوان یک واحد غیرمتمرکز عمل نماید اجتماع شرایطی چند لازم است. شوراهای اسلامی در کشور ما نیز از این امر مستثنا نیستند بدین معنی که این نهادها در صورتی می‌توانند نشانگر وجود نظام عدم تمرکز در اداره امور عمومی محسوب شوند که واجد این خصیصه‌ها که مبنای نظام غیرمتمرکز را تشکیل می‌دهند، باشند.

بند اول - ویژگی‌های نهادهای غیرمتمرکز

اول: وجود امور محلی و اختصاصی

همانگونه که پیش‌تر بیان داشتیم عدم تمرکز یکی از سیستم‌های مربوط به اداره امور یا خدمات عمومی است. در سیستم عدم تمرکز محلی نهادهای غیرمتمرکز مرجع اداره بخشی از این امور هستند که تحت عنوان امور عمومی محلی از آنها یاد می‌شود. امور عمومی محلی به منافع اختصاصی ولی عمومی مردم یک محل اطلاق می‌گردد که از منافع مشترک تمام مردم آن کشور متمایز است و در حقوق اداری آن را مبنایی برای اعطای امتیازات عدم تمرکز قرار می‌دهند.

آنچه در ارتباط با امور عمومی محلی مهم است تعیین محدوده و حوزه این امور می‌باشد. بدین صورت که گروه انسانی واقع در یک ناحیه خاص در تعیین امور عمومی خودشان آزاد نیستند. بلکه این قانونگذار است که از طریق وضع قانون به تفکیک میان خدمات عمومی ملی و خدمات عمومی محلی می‌نماید. یعنی آنچه مربوط به امور ملی است در صلاحیت قوه مرکزی قرار می‌گیرد که تمثیت امور عمومی جامعه را برعهده دارد و امور عمومی محلی در اختیار مقامات و نهادهای محلی قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است که تفکیک میان امور محلی و امور ملی امر ساده‌ای نیست و در همه جوامع به یک نحو صورت نمی‌گیرد و قابل انعطاف است. بدین صورت که در یک مقطع زمانی و شرایط خاص امکان دارد امری جزء امور ملی تلقی شود و در زمان دیگر جزء امور محلی، اما امروزه سیر این تفکیک به نفع امور محلی است. از سوی دیگر واحد غیرمتمرکز باید به اموری که منحصرأ مربوط به او می‌شود و قانون در صلاحیت اختصاصی او قرار داده دخالت



نماید. بنابراین هرگاه یک واحد محلی مثلاً در امور مالی و یا امور مربوط به دولت و یا امور محلی منطقه دیگری دخالت کند از حدود اختیارات و وظایف مخصوص خود تجاوز کرده است. لازم به ذکر است که تعیین محدوده این امور مسئله بسیار بااهمیتی است که در تعیین حدود صلاحیت نهادهای غیرمتمرکز چه در ارتباط با قوه مرکزی و چه در ارتباط با سایر نهادهای غیرمتمرکز نقش اساسی دارد.

دوم: وجود شخصیت حقوقی

مفهوم عدم تمرکز منطقاً ذهن را به سوی مؤلفه‌های چندی معطوف می‌سازد. برای اینکه جامعه انسانی محلی بتواند امور مربوط به خود را اداره کند باید دارای اموال مخصوص به خود، مستخدمان و بودجه مربوط به خود باشد و بتواند طرف حق و تکلیف قرار گیرد و در محاکم اقامه دعوا کند و از دعاوی مطروحه علیه خود دفاع کند. این گروه انسان محلی مشترک‌المنافع هنگامی قادر به انجام وظایف خود خواهد بود که به عنوان یک گروه واحد غیرقابل تجزیه تلقی شود. این منظور وقتی حاصل می‌شود که به این گروه شخصیت حقوقی اعطا شود و نوعی همزیستی مسالمت آمیز میان شخصیت‌های حقوقی متفاوت را قبول کنیم. برخورداری از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای دقیق کلمه است (بنابراین هرگاه کشوری نهادهای محلی داشته باشند که دارای شخصیت حقوقی مستقل نباشد فاقد یکی از مؤلفه‌های اصلی عدم تمرکز می‌باشد). بدیهی است هنگامی که از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری نهادهای عدم تمرکز سخن می‌گوییم منظورمان ساختارشکنی از یگانگی قدرت سیاسی نیست. چراکه در دولت‌های بسیط ما با نوعی وحدت سیاسی روبرو هستیم و اصولاً نمی‌توان از تکرر قدرت سیاسی سخن گفت.

سوم: وجود سازمان‌ها و مقامات محلی

صرف وجود استقلال و شخصیت حقوقی برای ایجاد عدم تمرکز کافی نیست. بلکه باید ساکنان محل از جهت اداره این امور هم مستقل باشند. بنابراین وجود نهادها و مقاماتی که معرف واحد غیرمتمرکز باشند از عناصر ضروری عدم تمرکز در اداره امور هستند و این واحدها باید مستقیماً به وسیله سازمان‌هایی که خود به وجود آورده‌اند اداره شوند. این مقامات یا نهادهای محلی باید دارای مشروعیت و منشأ محلی باشند نه نماینده و معرف قدرت مرکزی. تنها با تحقق این شرط است که اشخاص حقوقی حقوق عمومی محلی نه از خارج، بلکه به وسیله سازمان‌های خاص خود اداره می‌شوند. مقامات مأمور اداره اشخاص حقوقی حقوق عمومی محلی باید قویاً به این اشخاص وابسته باشند. این وابستگی احتیاج به اجتماع سه شرط دارد:

۱. محلی بودن مقامات مأمور اداره امور گروه انسانی محلی، تا به مسائل محل و منافع مردم

محل آشنا بوده و به آنها دلبستگی پیدا کرده باشند.

۲. این مقامات نباید از طرف مراجع صلاحیتدار مرکزی انتخاب شده باشند، بلکه باید به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم منتخب ساکنان آن محل باشند.
۳. مقامات محلی نباید تابع سلسله‌مراتب اداری باشند.^۱

چهارم: قیومیت اداری

اعطای حق تصمیم‌گیری مستقل به اشخاص حقوقی فنی و محلی برای اداره بخشی از امور عمومی از طریق ایجاد شخصیت حقوقی مجزا و مستقل از دولت مانع حفظ نظارت دولت بر آنها نیست و صلاحیت‌های محدود اداری خارج از نظارت نهایی حکومت مرکزی نخواهد بود، بلکه استقلال آنها نسبی بوده و دولت به‌عنوان یگانه مرجع حکومت‌کننده نوعی کنترل را که اصطلاحاً قیومیت اداری (نظارت قانونی) گویند بر این قبیل واحدها معمول می‌دارد. این کنترل برای جلوگیری از تجاوز مقامات غیرمتمرکز از حدود صلاحیت خود است.^۲ در این نوع نظارت، نظارت مقام ناظر، به رعایت قانون از جانب نهاد تحت نظارت محدود می‌شود و ناظر نمی‌تواند در اینکه آیا مرجع موضوع نظارت در اتخاذ تصمیمات مصلحت را رعایت نموده است یا خیر وارد شود.

بند دوم - تعریف و ویژگی‌های شوراهای اسلامی کشور

حال که مشخص شد یک نظام مبتنی بر عدم تمرکز باید دارای چه ویژگی‌هایی باشد. مسئله‌ای که مطرح می‌شود این است که شوراهای اسلامی به‌عنوان مصادیق بارز نهادهای عدم تمرکز محلی در ارتباط با این موارد در چه جایگاهی قرار دارند. برای بررسی این مسئله ابتدا تعریفی از شوراهای اسلامی ارائه داده و در ادامه آن به بیان ویژگی‌ها و مختصات این نهادها خواهیم پرداخت.

«شورا» در لغت به معنای مشورت کردن است و در اصطلاح به‌عنوان هیئتی که برای مشورت گرد هم می‌آیند نیز به‌کار رفته است.^۳ در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهاد «شورا» در اشکال متعددی به‌کار برده شده است که یکی از مصادیق آن شوراهای اسلامی (محلی) می‌باشد که در سطح روستا تا استان بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می‌شوند. این نهادها از ارکان اداره امور کشور بوده^۴ و به همین منظور از شخصیت حقوقی مستقل برخوردارند. بنابراین از آنجا که در نظام سیاسی اداری جمهوری اسلامی ایران اداره امور عمومی اعم از ملی و محلی از یک‌سو

۱. عبدالحمید ابوالحمد، پیشین، ص ۱۳۴.

۲. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۱۴۵.

۳. حسن عمید، فرهنگ عمید، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۶۹، ذیل مدخل شورا.

۴. اصل هفتم قانون اساسی و فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.



مبتنی بر اصل مرکزیت است و از سوی دیگر بر پایه نظام شورایی استوار است می‌توان گفت شورای اسلامی، سازمان محلی واحد ارضی مشخصی در محدوده جغرافیایی کشور است که بر مبنای آرای مأخوذه که در حوزه انتخابیه تشکیل می‌گردد و با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اختیار و صلاحیت اداره بخشی از امور و رفع نیازمندی‌های عمومی مربوط به یک محل را بر عهده دارد.^۱

این نهادها دربردارنده برخی ویژگی‌ها و مختصات هستند که آنها را از سایر سازمان‌های عمومی متمایز می‌سازد. برای شناخت این مشخصات و ویژگی‌ها باید از یک معیار و ضابطه استفاده کرد. این معیار همان اصول و ضابطه‌هایی است که نهادهای عدم تمرکز محلی باید از آن برخوردار باشند و در قوانین و مقررات مربوط به شوراهای اسلامی منعکس شده است.

استقلال: مهمترین ویژگی شوراهای اسلامی را می‌توان در استقلال آنها نسبت به قوای مرکزی دانست. به گونه‌ای که دارای انفکاک کلی با سازمان اصلی و مؤسسات وابسته به قوای مرکزی بوده و دارای یک سازمان کاملاً مستقل باشند، البته این استقلال نمی‌تواند مطلق باشد. بلکه منظور از این استقلال، استقلال در اجرای امور مربوط به صلاحیت‌ها و قوانین و مقررات مربوط است. شوراهای اسلامی مانند همه سازمان‌های مستقل دارای ابعاد چندگانه‌ای می‌باشند که در اینجا به‌طور خلاصه به آنها اشاره خواهیم داشت.

استقلال حقوقی: استقلال حقوقی را می‌توان بنیاد و منشأ ایجاد این‌گونه نهادها دانست به گونه‌ای که استقلال مالی و اداری این مؤسسات نیز تابعی از همین ویژگی می‌باشد^۲ که ناشی از شخصیت حقوقی مستقل این‌گونه مؤسسات است. از آثار و نتایج استقلال حقوقی این نهادها استقلال در تصمیم‌گیری، انجام اعمال حقوقی و داشتن مسئولیت می‌باشد به گونه‌ای که این اشخاص حق دارند به‌طور مستقل اقامه دعوا کرده و یا طرف دعوا قرار بگیرند، به انعقاد قرارداد بپردازند، مستقلاً مسئول اجرای تعهدات خود به وسیله مقامات خویش باشند^۳ و واحد سازمانی مستقل و جداگانه‌ای را تشکیل دهند و به همین لحاظ مأموران این سازمان‌ها و نواحی از لحاظ سلسله‌مراتب اداری تابع دولت (قوه مرکزی) نبوده، بلکه تحت نظارت آنها هستند. در این خصوص هرچند قانون شوراهای مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن به شخصیت حقوقی شوراهای اشاره نداشته است اما قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی در ماده (۱۷) مقرر داشته شوراهای دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی

۱. عباس قاسمی‌حامد، نظارت‌پذیری شورای شهر در چارچوب حقوق شهری، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۳۳-۳۴، ص ۱۵۹.

۲. عبدالحمید ابوالحمد، پیشین، ص ۲۷۰.

۳. همان، ص ۲۷۰.

و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند. هرچند بدون ذکر این امر نیز با توجه به واقعیت‌ها و ضرورت‌های ایجاد چنین نهادهایی تصریح به داشتن شخصیت حقوقی مستقل برای آنها جهت قائل شدن به این خصیصه برای آنها ضروری نیست. بنابراین بدون اعطای شخصیت حقوقی به نهادهای محلی تصور ایجاد آنها توأم با مشکل خواهد بود و در این صورت درواقع ما نه با یک نهاد غیرمتمرکز، بلکه با یک اداره تحت نظارت مستقیم دولت مواجه خواهیم بود.

استقلال اداری: حق تصمیم‌گیری مستقل در امور اداری از ابعاد دیگر استقلال شوراهای اسلامی می‌باشد. قلمرو تصمیم‌گیری در این امور نسبتاً گسترده است و شامل کلیه مسائلی که داخل در صلاحیت شوراهاست می‌شود، نظیر امور سازماندهی، پرسنلی و...^۱ در این ارتباط شورای عالی استان‌ها به‌عنوان عالی‌ترین شورا مسئول تهیه آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی، تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها می‌باشد. آیین‌نامه مذکور باید به تصویب هیئت وزیران برسد.^۲

استقلال مالی: یکی از خطوط کلی نظام حقوقی هر شخصیت حقوقی مستقل، استقلال مالی آنها می‌باشد.^۳ مفهوم استقلال مالی بدین معناست که سازمان دارای بودجه و حسابداری مخصوص به خود می‌باشد که مستقل از بودجه و حسابداری حکومت مرکزی یا سایر مراجع است.^۴ از آثار و نتایج عملی استقلال مالی آزادی عمل در نحوه هزینه کردن و کسب درآمد و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی و داشتن بودجه مستقل مربوط به خود می‌باشد.^۵ در این ارتباط بودجه شوراها از طریق زکات (پس از تصویب) و درآمدهای محلی و در صورت لزوم از طریق عوارض که در مقابل خدمات ارائه شده وضع می‌گردد تأمین خواهد شد و کمبودهای آن از راه کمک‌های دولت به درخواست شورای عالی استان‌ها از محل درآمدهای عمومی جبران می‌شود.^۶ همچنین شورای عالی استان‌ها مسئول تهیه آیین‌نامه نحوه هزینه بودجه شوراها جهت تصویب در هیئت وزیران است.^۷ همچنین هریک از شوراهای شهرستان، استان و عالی استان‌ها عهده‌دار تصویب، اصلاح، تنظیم و

۱. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۲۱۵.

۲. بند «۹» ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی.

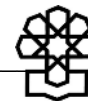
۳. ولی‌الله انصاری، پیشین.

۴. عبدالحمید ابوالحمد، پیشین، ص ۲۶۸.

۵. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۲۱۶.

۶. ماده (۲۲) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی.

۷. بند «۶» ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی.



تفریغ بودجه دبیرخانه خویش و شورای شهرستان این امر را در ارتباط با شوراهای شهرهای واقع در محدوده خویش را نیز برعهده دارد.^۱

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا منظور از استقلال این نهادها، انفکاک کلی نظام حقوقی آنها از سایر سازمان‌های اداری، یعنی استقلال مطلق است؟ باید گفت که نظام حاکم بر این نهادها به نحوی با سایر مؤسسات عمومی و دولت مرتبط می‌باشد و این امر ناشی از پیوستگی امور عمومی و دوام و تعطیل‌ناپذیری این امور می‌باشد. همان‌طور که می‌دانیم مهمترین علت عدم تمرکز، اداره بهتر امور عمومی است و کلیه ابزارها و لوازم موجود اعم از استقلال مالی و اداری برای این منظور در خدمت این مؤسسات قرار داده شده است و اگر مفاهیمی همچون استقلال و شخصیت حقوقی مستقل و... به دنبال نام این نهادها قرار داده شده، همه و همه برای اداره بهتر امور عمومی است. به همین علت هم استقلال شوراهای اسلامی به صورت مطلق نمی‌باشد و نظارت‌های متنوعی از سوی مقامات قوه مرکزی نسبت به آنها اعمال می‌شود.

۱. **انجام امور عمومی محلی:** شوراهای اسلامی به عنوان بخشی از نهادهای غیرمتمرکز عهده‌دار اموری هستند که جنبه عمومی و محلی دارند. در این رابطه اصل یکصدم قانون اساسی مقرر داشته «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان، یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند». علاوه بر این، ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نیز با بیانی مشابه همین امر را بیان کرده است، فصل سوم قانون مزبور موارد این صلاحیت‌ها را ذکر کرده است. براساس این شاخصه، صلاحیت و اهلیت این نهادها مقید و منحصر به انجام خدماتی است که قانونگذار اجازه داده است و این نهادها در انجام آنها شایستگی دارند. نتیجه این امر آن است که هرگاه شوراهای اسلامی از موضوع و تخصص خود خارج شده و اعمال مغایر و مخالف با وظایف قانونی و رسمی خود انجام دهند درواقع علت وجودی خویش را نفی کرده‌اند. در این خصوص در بحث صلاحیت‌های این نهادها و نظارت بر آنها توضیح خواهیم داد.

۲. **سیستم انتخاب:** پیش‌تر بیان داشتیم که وجود مقامات و سازمان‌هایی که از منشأ محلی برخوردار بوده و به نوعی منتخب اهالی و یا ساکنان آن محل باشند از مبانی وجودی نهادهای غیرمتمرکز محسوب می‌شوند. درخصوص شوراهای اسلامی نیز این اصل مصداق دارد. به همین جهت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل یکصدم خود انتخاب اعضای شوراهای

۱. بند «۳» ماده (۷۸)، بند «۵» ماده (۷۸) مکرر ۱ و بند «۴» ماده (۷۸) مکرر ۲ همان قانون.

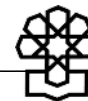
برعهده مردم همان محل نهاده است. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نیز در تبیین این اصل انتخاب اعضای شوراهای شهر و روستا را به صورت مستقیم توسط مردم از طریق انتخابات و درخصوص اعضای سایر شوراهای، به صورت غیرمستقیم توسط مردم مقرر داشته است. همچنین ازجمله شرایط انتخاب‌کنندگان درخصوص انتخاب اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا، سکونت حداقل یک‌سال در محل اخذ رأی است.^۱ فلسفه این شرط را می‌توان در آشنایی ساکنان محل نسبت به معضلات و نیازهای محلی مربوط به منطقه خود دانست.^۲ البته این شرط درخصوص شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت مستثنا شده است که به نظر خالی از اشکال نباشد. ازجمله لوازم دیگری که در رابطه با محلی بودن منشأ سازمان‌ها و مقامات عدم تمرکز ضروری می‌نمود سکونت مقامات و مدیران عدم متمرکز در همان محل بود. در این خصوص بند «ج» ماده (۲۶) قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ «سکونت حداقل یک سال متصل به زمان اخذ رأی در محل» را از شرایط انتخاب‌شوندگان در انتخابات شوراهای اسلامی مقرر داشته بود. بند مذکور به موجب ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۲/۷/۱۶ حذف شد. پیشتر گفتیم که محلی بودن مقامات در نهادهای عدم تمرکز محلی به دلیل اینکه اصولاً این نهادها به‌منظور اداره اموری ایجاد شده‌اند که اصلی‌ترین شاخصه آنها محلی بودن می‌باشد و بالطبع مقامات اداره این امور نیز باید نسبت به آنها از آگاهی کافی برخوردار باشند که این مهم می‌تواند تا حدودی با سکونت در آن محل و برخورد نزدیک با معضلات و امور آن محل حاصل شود که حذف شرط فوق از شرایط انتخاب‌شوندگان این امر را با مشکل مواجه می‌سازد. هرچند به موجب تبصره «۲» ماده (۲۶) اصلاحی اعضای شوراهای باید در محدوده حوزه انتخابیه خود سکونت اختیار کنند، اما این سکونت متعاقب انتخاب شدن نمی‌تواند آگاهی‌دهنده کافی نسبت به مسائل حوزه مزبور به‌شمار آید.

بند سوم - جایگاه شوراهای اسلامی در میان سازمان‌های کشور

پس از پرداختن به ماهیت و مختصات شوراهای اسلامی، شناخت جایگاه این نهادها در میان سازمان‌های کشوری و سپس اقسام آنها پایه و مبنای بحث ما در این قسمت است. سازمان‌های اداری ارکان اصلی نظام سیاسی و اداری کشور را تشکیل می‌دهند که با

۱. بند «۳» ماده (۲۵) همان قانون.

۲. ازجمله علل دیگر این شرط را می‌توان جلوگیری از تبانی و تخلف نامزدها در جابجایی آرای مناطق دانست.



برخوردار از صلاحیت عام، بر کل قلمرو کشور اعمال قدرت می‌کنند. سازمان‌های اداری را می‌توان مجموعه‌ای واحد و مرکب از اجزایی دانست که عموماً برای اداره یک امر عمومی تشکیل شده‌اند. این سازمان‌ها هرکدام دارای تشکیلات، مستخدمان، اموال و نظام حقوقی خاص خود هستند که امور عمومی براساس معیارهایی به هرکدام از این سازمان‌ها محول شده است. سازمان‌های اداری ایران دارای مشخصات و ماهیت اجرایی یکسانی نیستند. این سازمان‌ها با توجه به عوامل و متغیرهای سیاسی و اجتماعی و همچنین اهدافشان عناوین و چارچوب‌های سازمانی متفاوتی دارند که عهده‌دار امور عمومی و اجرایی می‌باشند.^۱ نحوه سازماندهی فعالیت‌های اجرایی و تقسیم آنها به دستگاه‌های اداری به عواملی همچون مرکب یا بسیط بودن کشور و ابعاد جغرافیایی و میزان جمعیت و شیوه تقسیمات کشوری و سایر شرایط سیاسی و اجتماعی بستگی دارد.^۲ اصولاً تقسیم امور عمومی بین سازمان‌های مختلف بر پایه چهار عامل استوار است:

۱. **تخصص:** تقریباً تمام امور عمومی بر پایه همین عامل میان وزارتخانه‌ها تقسیم شده‌اند، علاوه بر این بسیاری از امور تخصصی زیرمجموعه این امور به سازمان‌های مستقلی که به نحوی تحت نظارت وزارتخانه مربوطه می‌باشند، محول شده است.

۲. **قلمرو مکانی و اجرایی:** براساس این معیار، امور عمومی با توجه به قلمرویی که در آن واقع شده است به سازمان‌های مختلف محول می‌شود. برای مثال محول کردن اداره امور شهر و روستا به شوراهای شهر و روستا.

۳. **ارباب رجوع:** براساس این عامل سازمان‌های اداری بر پایه خدماتی که به ارباب رجوع‌های مختلف ارائه می‌دهند عهده‌دار یک امر عمومی می‌شوند.

۴. **هدف:** این عامل پایه اغلب تقسیم‌بندی‌های امور عمومی بین سازمان‌های اداری می‌باشد. براساس این عامل هر سازمانی عهده‌دار تأمین هدف خاصی می‌شود.

اصولاً مسئولیت‌ها و وظایف اجرایی برحسب نوع فعالیت دسته‌بندی شده در وزارتخانه مربوط متمرکز می‌شوند، اما گاهی اتفاق می‌افتد که نوع و چگونگی امور در زمان و مکان معینی ایجاب می‌کند که جدا از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های معمولی نهادهایی سازمان داده شوند، لذا سازمان‌های مستقل یا وابسته به یکی از وزارتخانه‌ها برای این هدف تأسیس شده‌اند، مؤسسات عمومی که خود دارای انواعی هستند از جمله این مؤسسات مستقل می‌باشند. در نتیجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را می‌توان دو رکن اساسی سازمان‌های اداری و اجرایی کشور دانست. در همین راستا، ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف دستگاه‌های اجرایی بیان داشته است که «کلیه

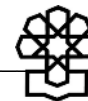
۱. محمدجواد رضایی‌زاده، حقوق اداری (۱)، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۷۳.

۲. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۲۵۳.

وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است ... دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند». همه این سازمان‌ها جزء اشخاص حقوقی حقوق عمومی هستند که به نحوی عهده‌دار خدمات عمومی هستند، البته لازم به ذکر است که ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی سازمان‌های دولتی را منحصرأً به سه صورت وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی تعریف کرده است و تنها نهادهایی را که در جریان انقلاب و یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب به وجود آمده‌اند علاوه بر سه صورت فوق به شکل نهاد عمومی غیردولتی به رسمیت شناخته است، اما در نظام اداره امور عمومی در کشور ما علاوه بر سازمان‌های مذکور شوراهای، نهادهای و سازمان‌های مشورتی ویژه‌ای نیز در کنار و یا درون سازمان‌های اداری کشور به منظور ارائه و یا اداره برخی امور خاص، ایجاد شده‌اند. ساختار و ماهیت این نهادها به ترتیبی است که نمی‌توان آنها را جزئی از سازمان وزارتخانه‌ها و یا مؤسسات عمومی قرار داد، بلکه ماهیت و عملکرد این نهادها باید با توجه به جایگاه آنها در سازمان اداره امور عمومی مورد بررسی قرار گیرد. آنچه که مسلم است این است که به دلیل تنوع ماهیت و صلاحیت این نهادها نمی‌توان حکم واحدی در مورد آنها داشت.^۱ شوراهای اسلامی کشور را نیز می‌توان در زمره این دسته از سازمان‌ها جای داد که بر پایه نظام عدم تمرکز و به منظور اداره امور عمومی محلی یا به عرصه اداره امور عمومی نهاده‌اند.

این شوراهای به موجب اصول ششم و هفتم قانون اساسی در کنار ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد شده‌اند. با توجه به این اصول می‌توان نوعی شأن تصمیم‌گیری و به بیانی قاعده‌گذاری و اجرایی را برای شوراهای در نظر گرفت. اما اصل یکصد و یکم قانون اساسی در تبیین این اصل با بیان اینکه اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد. شأن مزبور را تا حد نظارت بر اداره امور مربوط به قلمرو خود تقلیل داده است، اما از سوی دیگر به موجب اصل یکصد و سوم قانون اساسی مقامات کشور که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. آنچه از این اصل برداشت می‌شود این است که شوراهای در حیطه وظایف خود دارای شأن تصمیم‌گیری بوده و از مقامات قوه مجریه مستقل بوده و نهادهای مزبور در این حیطه ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. به هر حال قانونگذار در مقام تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای مذکور یکسری وظایف و صلاحیت‌ها را برای شوراهای در نظر گرفته است که در قسمت بعدی با بیان نظریات

۱. محمد امامی و کورش استوار سنگری، پیشین، ص ۹۳.



مرتبط به آن خواهیم پرداخت.

اما درخصوص اقسام شوراهای اسلامی در نظام حقوقی کشورمان باید گفت، این شوراهای همان‌هایی هستند که در اصول یکصدم و یکصدویکم قانون اساسی به آنها اشاره شده است که در اینجا به بیان انواع و نحوه شکل‌گیری آنها خواهیم پرداخت.

۱. شورای اسلامی روستا

شورای روستا در واحدهایی از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شود که طبق قوانین و مقررات مربوط، به نام ده (روستا) شناخته شده باشد. روستا واحد مبدأ تقسیمات کشوری محسوب می‌گردد که از لحاظ محیط زیستی همگن بوده، حوزه و قلمرو معین ثبتي یا عرفی مستقل دارد که حداقل تعداد ۲۰ خانوار یا صد نفر اعم از متمرکز یا پراکنده در آنجا سکونت داشته باشند و اکثریت ساکنان آن به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به یکی از فعالیت‌های کشاورزی، دامداری و ... اشتغال داشته و در عرف به‌عنوان ده، آبادی، دهکده یا قریه نامیده شده است.^۱ اعضای شوراهای روستا به صورت مستقیم، عمومی و با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرای ساکنان همان روستا انتخاب می‌شوند.^۲ دوره فعالیت این شوراهای چهار سال است.^۳ تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت، سه نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت، پنج نفر است.^۴

۲. شورای اسلامی بخش

این شورا در واحدهایی از تقسیمات کشوری که براساس قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری بخش شناخته شود تشکیل می‌شود. بخش واحدی از تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از بهم پیوستن چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد همگنی را به وجود می‌آورد، تشکیل می‌شود. تعداد اعضای این شوراهای پنج نفر است که به شکل غیرمستقیم منتخب مردم محسوب می‌شوند. بدین صورت که با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش تشکیل می‌شود. از یک روستا بیش از یک نفر نباید در شورای بخش حضور داشته باشد و در صورتی که تعداد روستاهای بخش کمتر از پنج روستا باشد اعضای شورای بخش از میان مجموع اعضای شوراهای روستاهای انتخاب خواهد شد

۱. ماده (۲) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

۲. ماده (۱۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.

۳. ماده (۳) همان قانون.

۴. ماده (۴) همان قانون.

و در نهایت حداقل باید از هر روستا یک نفر انتخاب شود.^۱ نکته‌ای که درخصوص شورای اسلامی بخش قابل ذکر می‌باشد این است که به موجب قانون تقسیمات کشوری بخش متشکل چندین روستا و احیاناً شهر است. درحالی که شوراهای مذکور تنها متشکل از نمایندگان شوراهای روستای واقع در محدوده بخش می‌باشد. به نظر می‌رسد که به دلیل عدم ذکر شورای دهستان در اصول مربوط به شوراهای در قانون اساسی، منظور قانونگذار از شورای بخش، شورای دهستان باشد که در سلسله مراتب واحدهای تقسیمات کشوری بالاتر از روستا واقع شده است و متشکل از چند روستا، مکان، مزرعه هم‌جوار می‌باشد.^۲

۳. شورای اسلامی شهر

شورای شهر در واحدهایی از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شود که طبق قوانین و مقررات مربوط، به نام شهر شناخته شده باشد. شهر محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی خاص خود بوده، به‌طوری که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل، کسب، تجارت و... اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد.^۳ اعضای شوراهای اسلامی شهر مستقیماً توسط مردم و با اکثریت نسبی آرا انتخاب می‌شوند. به موجب ماده (۷) اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل شورای اسلامی شهر بدین شرح است:

(الف) شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، پنج نفر عضو اصلی و دو نفر عضو علی‌البدل.

(ب) شهرهای از بیست هزار نفر تا پنجاه هزار نفر جمعیت، هفت نفر عضو اصلی و سه نفر عضو علی‌البدل.

(ج) شهرهای از پنجاه هزار نفر تا یکصد هزار نفر جمعیت، ۹ نفر عضو اصلی و چهار نفر عضو علی‌البدل.

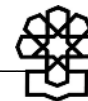
(د) شهرهای از یکصد هزار نفر تا دویست هزار نفر جمعیت، یازده نفر عضو اصلی و پنج نفر عضو علی‌البدل.

(ه) شهرهای از دویست هزار نفر تا پانصد هزار نفر جمعیت، سیزده نفر عضو اصلی و ۶ نفر عضو علی‌البدل.

۱. ماده (۵) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.

۲. ماده (۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

۳. ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.



و) شهرهای از پانصد هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت، پانزده نفر عضو اصلی و هفت نفر عضو علی‌البدل.

ز) شهرهای بیشتر از یک میلیون نفر تا دو میلیون نفر جمعیت، ۲۱ نفر عضو اصلی و هشت نفر عضو علی‌البدل.

ح) شهرهای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، ۲۵ نفر عضو اصلی و ده نفر عضو علی‌البدل.

ط) شهر تهران ۳۱ نفر عضو اصلی و ۱۲ نفر عضو علی‌البدل.^۱

شوراهای شهر را می‌توان مهمترین قسم از انواع شوراهای دانست زیرا اولاً انتخابات این شوراهای از نظر سیاسی - اجتماعی دارای اهمیت بسیار بالاست و معمولاً آرای مردم در این انتخابات جهت‌گیری سیاسی و مقبولیت احزاب را معین می‌کند، ثانیاً این شوراهای در مقابل سایر انواع شوراهای از اختیارات و صلاحیت‌های گسترده‌تری برخوردار هستند که این امر جایگاه این شوراهای را به میزان قابل توجهی افزایش داده است.

۴. شورای اسلامی شهرستان

شورای شهرستان در واحدهایی از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شود که تحت این عنوان شناخته شده باشند. شهرستان واحدی از تقسیمات کشوری است که از بهم پیوستن چند بخش هم‌جوار تشکیل می‌شود به‌گونه‌ای که همگی از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی واحد همگنی را به‌وجود می‌آورند.^۲ شورای شهرستان از نمایندگان شوراهای شهرها و بخش‌های واقع در محدوده آن شهرستان که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز در مرحله دوم با رأی اکثریت نسبی هریک از شوراهای مزبور انتخاب و معرفی شده‌اند، تشکیل می‌شود.

بدین صورت که از شورای هر بخش یک نفر و از شورای هریک از شهرهای تا پانصد هزار نفر جمعیت یک نفر و بیش از پانصد هزار نفر جمعیت دو نفر و شهر تهران سه نفر عضویت خواهند داشت.

تعداد اعضای شورای شهرستان حداقل پنج نفر است و چنانچه تعداد شهرها و بخش‌های یک شهرستان کمتر از پنج باشد، کسری تعداد اعضای شورای شهرستان تا پنج نفر به نسبت جمعیت هر بخش یا شهر، از شورای بخش یا شهر مربوطه تأمین می‌شود. در هر صورت هر بخش یا شهر نباید بیش از دو نفر نماینده در شورای شهرستان داشته باشد. شهرستان‌هایی که فقط یک بخش و یک شهر داشته باشند از محدودیت داشتن دو نفر نماینده در شورا، مستثنا هستند.^۳

۱. ماده (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، انتخاب شهرداران.

۲. ماده (۷) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

۳. ماده (۱۰) مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.

۵. شورای اسلامی استان

شورای اسلامی استان در واحدهایی از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شوند که تحت این عنوان شناخته شده باشند. استان بزرگترین واحد تقسیماتی کشور است که از بهم پیوستن چند شهرستان هم‌جوار با توجه به موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی تشکیل شده است.^۱ شورای استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌های تابعه که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی از بین اعضای شورای شهرستان انتخاب و معرفی شده‌اند تشکیل می‌شود. تعداد اعضای شورای استان حداقل پنج نفر است. چنانچه یک استان کمتر از پنج شهرستان داشته باشد کسری تعداد اعضای شورای استان تا پنج نفر به نسبت جمعیت از شوراهای شهرستان‌های زیربط تأمین می‌شود. در هر صورت هر شهرستان نباید بیش از دو نماینده در شورای استان داشته باشد و در صورتی که استان فقط یک شهرستان داشته باشد، اعضای شورای استان همان اعضای شورای شهرستان خواهند بود.^۲

۶. شورای عالی استان‌ها

شورای عالی استان‌ها در عالی‌ترین سطح از شوراهای اسلامی کشور قرار دارد. شورای مذکور از نمایندگان منتخب شورای اسلامی استان‌ها تشکیل می‌شود (اصل یکصدویکم قانون اساسی) بدین صورت که از هریک از شوراهای اسلامی استان‌هایی که تا دو میلیون نفر جمعیت دارند دو نماینده و از استان‌های دارای بیش از دو میلیون نفر جمعیت سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده در آن خواهند داشت.^۳ به نظر می‌رسد تفاوت تعداد نمایندگان شورای استان‌ها در شورای عالی استان‌ها با فلسفه تشکیل این شورا در جلوگیری از تبعیض میان استان‌ها منافات داشته باشد. این امر به خوبی در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی که مقرر داشته بود هر شورای اسلامی استان در شورای عالی استان‌ها دارای یک نماینده خواهد بود قابل مشاهده بود.

گفتار دوم - وظایف و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور

صلاحیت و وظایف شوراهای اسلامی کشور ارتباط بسیار نزدیکی با جایگاه این شوراهای در نظام حقوقی حاکم بر اداره امور عمومی دارد. به‌طور کلی صاحبان حقوق و تکالیف منحصرأ اشخاص

۱. ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

۲. ماده (۱۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.

۳. ماده (۱۴) همان قانون.



می‌باشند و تمتع و بهره‌مندی اشخاص از حقوق و امکان الزام به اجرای تکالیف قانونی نیز به صلاحیت و قابلیت داشتن حق و توان تصرف در آن بستگی دارد که در علم حقوق از این وصف به اهلیت تعبیر می‌شود. حقوقدانان در تعریف اهلیت گفته‌اند: «اهلیت، صلاحیت شخص برای دارا شدن و اجرای حق و تحمل تکالیف» می‌باشد.^۱ بنابراین اهلیت دارای دو وجه است: یکی اهلیت تمتع و دیگری اهلیت استیفا. اهلیت تمتع عبارت است از: «شایستگی شخص برای دارا بودن حق» و اهلیت استیفا برای اجرای حقوق.^۲ در قانون مدنی اگرچه از واژه «اهلیت» (مواد (۱۹۰)، (۲۱۰)، (۹۵۶) و...) درخصوص حقوق و تکالیف اشخاص به‌کار رفته است، اما در رابطه با اشخاص حقوق عمومی اصولاً از واژه «صلاحیت» یا «حقوق و وظایف» استفاده می‌شود. صلاحیت همان چارچوبی است که مقامات مسئول در این چارچوب می‌توانند تصمیم بگیرند و قانونگذار در این چارچوب اختیاراتی را به آنها داده است.^۳

در این بخش در قسمت اول به بررسی حیطه و دامنه صلاحیت شوراهای اسلامی کشور پرداخته و در قسمت دوم موارد این صلاحیت‌ها را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

بند اول - دامنه صلاحیت شوراهای اسلامی کشور

همان‌گونه که در مباحث پیشین درخصوص اهداف و فلسفه نظام عدم تمرکز صحبت کردیم، نظام عدم تمرکز شامل واگذاری اختیارات به نهادهای عدم تمرکز در اموری است که مستقیماً به آنها مربوط می‌شود. براین اساس نظام عدم تمرکز محلی بر سه اصل استوار می‌باشد: اول اینکه نهادهای غیرمتمرکز باید از ساختار اداری خاص خود برخوردار باشند. دوم اینکه این نهادها باید متصدی اداره امور عمومی محلی مربوط به حوزه خود باشند و دست آخر اینکه از شخصیت حقوقی مستقل جهت اداره این امور برخوردار بوده به‌گونه‌ای که مانع وابستگی آنها به نهادهای قوه مرکزی و سلسله‌مراتب میان آنها باشد.

به‌عنوان یک قاعده کلی در نظام‌های مبتنی بر عدم تمرکز محلی، قوانین اساسی اداره منافع و امور محلی از طریق نهادهای محلی را بدون تعریف و تعیین آن امور و نحوه اداره آنها به رسمیت می‌شناسند و تعیین جزئیات مربوط به اداره امور محلی توسط نهادهای محلی و صلاحیت این نهادها را به قانونگذار عادی محول می‌نمایند. قانونگذار باید با رعایت اصول قانون اساسی امور و منافع محلی را تعریف و محدوده آن را با اعطای اختیارات مورد نیاز برای اداره آن منافع به

۱. محمدجواد صفار، شخصیت حقوقی، نشر دانا، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۳۶۰.

۲. مهدی شهیدی، حقوق مدنی ۳ تعهدات، انتشارات مجد، چاپ سوم، ۱۳۸۲، ص ۳۸.

۳. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۰۸.

نهادهای محلی مشخص نماید نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز از این اصل مستثنا نیست. در همین راستا اصول ششم و هفتم قانون اساسی و همچنین فصل هفتم قانون اساسی با شناسایی شوراهای به‌عنوان نهادهای محلی و بیان کلیات مربوط، تعیین موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را برعهده قانونگذار عادی نهاده است. ما نیز در این قسمت بر همین اساس به تبیین دامنه صلاحیت شوراهای خواهیم پرداخت.

اصل ششم قانون اساسی با بیان اینکه در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی و از طریق انتخاباتی نظیر انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و اعضای شوراهای اداره شود، شوراهای را در کنار رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی از ارکان اداره امور کشور محسوب کرده است. اصل هفتم قانون اساسی نیز درخصوص شوراهای که تصریح می‌کند شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند. در تبیین این اصول کلی فصل هفتم را داریم که به شوراهای اختصاص پیدا کرده است. اصل یکصد و یکم قانون اساسی در بیان هدف از تشکیل شوراهای مقرر داشته «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد...» مشاهده می‌شود که در این اصل از واژه «نظارت» بهره برده شده است. استفاده از واژه «نظارت» در این اصل جای تأمل دارد و نمی‌تواند خالی از اشکال باشد. چراکه براساس مبانی پیش‌گفته شوراهای محلی اصولاً نهادهای نظارتی نیستند، بلکه نهادهای تصمیم‌گیرنده بوده و در همین حیطه از صلاحیت‌های نظارتی نیز برخوردار هستند.^۱ در تمامی اصول مندرج در فصل هفتم قانون اساسی برخلاف انتظار هیچ‌گونه اختیاری درخصوص هنجارگذاری و وضع مقررات در زمینه امور عمومی محلی و اداره این امور که از صلاحیت‌های ذاتی نهادهای محلی محسوب می‌شود مورد شناسایی واقع نشده است. تنها در اصل یکصد و سوم قانون اساسی با بیان اینکه استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند، نوعی صلاحیت تصمیم‌گیری درخصوص شوراهای به رسمیت شناخته شده است. درحالی که در اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای محلی در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان اداره امور کشور و تصمیم‌گیری قلمداد شده‌اند و در اصول بعدی صلاحیت‌های متنوعی در ارتباط با

۱. مسلم آقایی طوق، عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراهای ایران، مجلس و پژوهش، ش ۵۶، ص ۱۳۰.



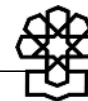
تصمیم‌گیری و قانونگذاری برای مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته شده است. برای مثال مجلس براساس اصل هفتادویکم قانون اساسی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند که این صلاحیت عام است. به عبارتی مجلس نه تنها در امور ملی، بلکه در امور محلی نیز حق وضع قانون و قاعده‌گذاری دارد. بنابراین وجود و یا عدم وجود شوراهای نمی‌تواند خللی در روند قاعده‌گذاری درخصوص امور محلی ایجاد کند. چراکه در هر مورد که قاعده‌گذاری در امور محلی ضروری باشد مجلس شورای اسلامی قادر به انجام این امر است.^۱ این مسئله هنگامی پیچیده‌تر می‌شود که بدانیم براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند و براساس این اصل مجلس حتی حق واگذاری صلاحیت وضع مقررات درخصوص امور محلی را به شوراهای ندارد، چراکه در قانون اساسی مشخص نشده که شوراهای در اداره امور کشور دارای چه اختیاراتی هستند. این درحالی است که فلسفه وجودی شوراهای این است که تصمیم‌گیری هر سطح در همان سطح صورت گیرد تا بار تصمیم‌گیری سطوح بالاتر با مسائل فرعی یا کوچک‌تر سنگین نشود. در این صورت مجلس تنها به تصمیم‌گیری در رابطه با مسائل ملی و بین‌المللی می‌پردازد.

در بعد قانونگذاری عادی اگر به روند قانونگذاری درخصوص شوراهای نگاه کنیم مشاهده می‌کنیم که علیرغم سابقه تاریخی شوراهای در ایران که اولین بار در قانون اساسی مشروطیت به نام انجمن‌های ایالتی و ولایتی مطرح شد و مجالس قانونگذاری کشور از بدو مشروطیت تا به امروز زمان زیادی را در قبض و بسط صلاحیت شوراهای محلی صرف کرده‌اند، متأسفانه قوانین مربوط به شوراهای به دلیل عدم شناخت دقیق و صحیح از نهادهای محلی همواره به سمت محدود کردن وظایف و صلاحیت‌های آنها سوق داده شده است. اگر تنها دوره پس از انقلاب را در نظر بگیریم لوائح و طرح‌های مرتبط با شوراهای توسط مجلس بررسی، تصویب و اصلاح شده است. با چنین توجهی از سوی مقنن باز هم به نظر می‌رسد قانونگذار در این زمینه از موفقیت چشمگیری برخوردار نبوده است. در قانون مصوب سال ۱۳۶۱ شوراهای برای شوراهای اسلامی کشور اعم از شورای روستا، شهر و... صلاحیت تصمیم‌گیری به نسبت قابل توجهی پیش‌بینی شده بود، اما هرچه جلوتر آمده‌ایم در قوانین بعدی، این صلاحیت به تدریج سیر نزولی طی کرده است تا جایی که در قانون مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ که درواقع مسئولیت ایجاد شوراهای را برعهده داشت، اصولاً این نهادها واجد صلاحیت‌های یک نهاد نامتمرکز محلی نیستند. اصلاحات بعدی نیز نتوانسته است این نقیصه را جبران کند.

فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

در مواد (۶۸)، (۷۰)، (۷۱)، (۷۷)، (۷۸)، (۷۸ مکرر ۱) و (۷۸ مکرر ۲) به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور پرداخته است. در مواد مزبور بجز صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدود و اداره برخی امور عمومی که برای شوراهای شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... رؤس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراهای به رسمیت شناخته است و صلاحیت‌های مربوط به اداره امور عمومی محلی توسط شوراهای در این قانون، جایگاه چندانی ندارند. رویکرد مبهم قانون اساسی درباره صلاحیت شوراهای در اصل یکصدم قانون اساسی به وضوح در قانون عادی قابل مشاهده است، اما آنچه مسلم است این است که با هیچ توجیه و منطقی نمی‌توان یکسری موضوعاتی که هر شهروندی می‌تواند به صورت منفرد و یا در قالب اجتماع از آن برخوردار باشد را در شأن شوراهای دانست. به عبارتی چه لزومی داشت که این تشکیلات تاحدودی عریض و طویل، را برای اعمال صلاحیت‌هایی ایجاد کرد که هر شهروندی می‌تواند به خودی خود قادر به انجام آنهاست. بنابراین نمی‌توان به راحتی از کنار این امر گذشت و صرفاً با در نظر گرفتن اصل یکصدم قانون اساسی صلاحیت شوراهای را محدود به صلاحیت‌های نظارتی دانست. مگر اینکه خواسته باشیم از مفهوم «نظارت» برداشتی بجز برداشت موجود داشته باشیم. بنابراین در یک نگاه کلی می‌توان دو دیدگاه را در این خصوص مطرح کرد.

مطابق دیدگاه نخست که دیدگاه حاکم بر نظام حقوقی کنونی شوراهای اسلامی کشور است واژه «نظارت» موجود در اصل یکصدم قانون اساسی در معنای اصطلاحی و لغوی آن به کار رفته است. در این دیدگاه «نظارت» به معنای تطبیق و مراقبت بر فعالیت‌ها و عملیات یک سازمان یا مقام و حتی یک روند با اهداف تعیین شده و براساس موازین قانونی می‌باشد. براساس این مبنا شوراهای بر اداره امور مناطق خود نظارت دارند. یعنی بر نحوه اداره امور توسط سازمان‌های زیربط نظارت و مراقبت می‌کنند تا امور براساس موازین قانونی انجام گیرد و در نتیجه مفاهیمی نظیر «انتخاب»، «انتصاب» و «تصویب» خارج از این محدوده قرار می‌گیرند. این دیدگاه را می‌توان به روشنی در نظریات شورای نگهبان در ارتباط با مصوبات مجلس درخصوص شوراهای مشاهده نمود. برای مثال شورای مذکور در اظهارنظر خود درباره طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به صراحت صلاحیت شوراهای را فقط نظارتی دانسته و بندهای «۸»، «۱۶»، و «۱۷» ماده (۶۸) طرح را به دلیل اینکه زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی می‌باشد مغایر با این اصل شناخته است. همچنین شورای نگهبان در اظهارنظر خود درخصوص مصوبه مجلس درباره اختیارات و وظایف شوراهای شهر بیان داشته «در بند «۱»



انتخاب شهردار، در تبصره «۲» آن صدور حکم شهردار توسط رئیس شورا، بندهای «الف»، «ب» و «ج» تبصره «۵» آن، بند «د» همین تبصره در صورتی که قانون مربوط اختیار و تعیین را به شورای شهر داده باشد، کلمه تصویب در بندهای «۶»، «۷» و «۹» و تبصره این بند و عبارت «تصویب»، «اصلاح» و «تتمیم» در بند «۱۰» و کلمه تصویب در بند «۱۲» و تبصره این بند و کلمه تصویب در بند «۱۳» و کلمات «تصویب» و «تغییر» در بند «۱۴» و کلمه «تصویب» در بندهای «۱۵»، «۱۶»، «۱۷»، «۱۸»، «۱۹»، «۲۰» و «۲۳» چون زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی است، لذا موارد مذکور مغایر با این اصل است.^۱ همچنین شورای نگهبان در اظهارنظر خود در رابطه با قانون اصلاح مواد (۱)، (۲) و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به صراحت اعلام کرده که شوراها وظیفه نظارتی دارند.^۲

اما براساس نظریه دیگر مفهوم «نظارت» را نمی‌توان تنها به معنای مراقبت و تطبیق دانست. بلکه این معنا تنها دربردارنده جنبه‌ای از مفهوم «نظارت» است. در حقوق عمومی «نظارت» دارای مفهوم گسترده‌تری است. به گونه‌ای که حتی صلاحیت‌های نهادهای قانونگذاری در زمینه تصویب قوانین و قاعده‌گذاری را ناشی از صلاحیت‌های نظارتی این نهاد می‌دانند.^۳ براین اساس «نظارت» به معنای قدرت رهبری و مدیریت و ایجاد محدودیت به‌کار گرفته می‌شود. مثلاً اداره امور کشور و رهبری فعالیت‌های جمعی از مصادیق کنترل و نظارت محسوب می‌شود. در این بینش هر نوع دخالت یا تأثیرگذاری در رفتار و تصمیمات دیگری می‌تواند بیانگر مفهوم نظارت باشد.^۴ مطابق این نظریه همان‌گونه که مجلس مرجع تصمیم‌گیری در امور ملی است، شوراها نیز باید مرجع تصمیم‌گیری در رابطه با امور محلی باشند. این برداشت هنگامی موجه‌تر به‌نظر می‌رسد که بخواهیم واژه «نظارت» مندرج در اصل یکصدم قانون اساسی را در پرتو اصول کلی مندرج در فصل اول قانون اساسی (اصول هفتم و ششم قانون اساسی) تفسیر کنیم. اصل هفتم قانون اساسی شوراها را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد کرده و بنابراین نمی‌توان اصل یکصدم قانون اساسی را نیز فارغ از این اصل تفسیر کرد. درحالی که اگر خواسته باشیم به استناد معنای لغوی «نظارت» مواردی از جمله تصویب، نصب، قاعده‌گذاری را از شمول صلاحیت شوراها بیرون بدانیم، چنین تفسیری نمی‌تواند با فلسفه ایجاد، ماهیت و کارکرد اساسی شوراها تطابق داشته باشد.

به‌نظر ما نیز این نظر با واقعیت‌های مربوط به نظام‌های نامتمرکز و اداره امور محلی توسط

۱. مجموعه نظریات شورای نگهبان، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، دادگستر، جلد ۶، چاپ اول، ۱۳۸۳، صص ۱۱۷-۱۲۴.

۲. همان، صص ۳۰۶-۳۰۹.

۳. عباسعلی کدخدایی، تقریرات درس حقوق اساسی تطبیقی، مقطع کارشناسی ارشد، ۱۳۸۷.

۴. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۱۴۹.

واحدهای غیرمتمرکز تطابق بیشتری دارد.

اما به هرحال این تردید و ابهام در قانونگذاری عادی، به ابهام در قانون اساسی بازمی‌گردد. در اینجا مسئله مهمی که مطرح می‌شود این است که ماهیت صلاحیت شوراها چیست؟ مسلماً این مسئله در تعیین خط‌مشی قانونگذار در قاعده‌گذاری درخصوص صلاحیت‌های شوراها مؤثر است. در این خصوص سه نظریه مطرح شده است. برخی معتقدند اصولاً نظام عدم تمرکز محلی مبتنی بر اعطای استقلال و خودسامانی اداری یعنی اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری درباره تمام یا بخشی از امور اداری محلی به نهادهای غیرمتمرکز می‌باشد و اموری که به‌عهده شوراها و مقامات محلی است تنها امور اجرایی و اداری است. بنابراین ماهیت صلاحیت‌های مقامات محلی صرفاً اداری است و وجه تمایز نظام عدم تمرکز با فدرالیسم نیز در همین امر است.^۱

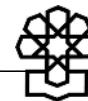
برخی دیگر معتقدند که ماهیت صلاحیت واحدهای غیرمتمرکز با اعضای دولت فدرال تفاوتی ندارد و تنها تفاوت در دامنه این صلاحیت‌هاست. صلاحیت‌های واحدهای یک دولت غیرمتمرکز محدود است و در یک دولت فدرال بسیار گسترده است، اما مطابق نظر دیگر صلاحیت مقامات محلی صرفاً جنبه اداری ندارد و می‌تواند واجد جنبه‌های سیاسی و اداری باشد و آنچه که وجه تمایز بین دولت‌های فدرال و دولت‌های نامتمرکز است، نحوه کسب اختیارات و نحوه از دست دادن آنهاست. بدین صورت که در فدرالیسم مجموعه‌ای از واحدهای مستقل قدرت خود را تجميع می‌کنند و به اختیار خود میزانی از صلاحیت خود را به یک نهاد بالاتر وا می‌گذارند و علی‌الاصول هر زمان که تمایل داشته باشند باید بتوانند صلاحیت خود را بازپس گیرند، اما در دولت‌های بسیط از نوع غیرمتمرکز، واحدهای غیرمتمرکز صلاحیت خود را از دولت مرکزی اخذ می‌کنند و این دولت مرکزی است که براساس قانون اساسی یا به موجب قوانین عادی صلاحیت‌هایی را برای واحدهای غیرمتمرکز پیش‌بینی کرده است. بنابراین، این صلاحیت‌ها می‌تواند هم ماهیت سیاسی و هم ماهیت اداری داشته باشد.^۲

بند دوم - موارد صلاحیت شوراهای اسلامی کشور

پس از بررسی دامنه صلاحیت شوراهای اسلامی نوبت به این می‌رسد که بررسی کنیم ماهیت این صلاحیت‌ها چیست و به چه نحو مشخص می‌شوند؟ همان‌طور که در مباحث پیشین درخصوص اهداف و علل ایجاد نهادهای غیرمتمرکز صحبت کردیم. این نهادها به برخی دلایل تخصصی، اداری

۱. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، پیشین، ص ۵۹.

۲. نشست تخصصی (۲) نقد و ارزیابی لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، ش ۶۴۴۴، مردادماه ۱۳۸۱، ص ۱۳.



و اجتماعی به منظور انجام پاره‌ای از خدمات عمومی ایجاد شده‌اند.

در گذشته تأمین نیازها و خدمات عمومی وظایف و کارکردهای دولت‌ها محسوب می‌شد. بدین صورت که به محض ایجاد یک امر عمومی با تمام ویژگی‌هایی که برای یک امر عمومی در نظر گرفته می‌شود، دولت مسئول و عهده‌دار آن بود، اما با گسترش نیازها و خدمات عمومی دیگر نمی‌توان دولت‌ها را مسئول اداره و ارائه کلیه خدمات عمومی دانست. یکی از طرقی که دولت‌ها به وسیله آن از ارائه خدمات اطمینان حاصل می‌کنند محول ساختن این امور به نهادهای عدم تمرکز است. شوراهای اسلامی در کشور ما نیز از جمله این سازمان‌ها هستند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی محلی دارند ایجاد شده‌اند.

در این خصوص باید گفت که در تعیین اختیارات و صلاحیت‌های نهادهای عدم تمرکز اصولاً چند روش وجود دارد. در برخی کشورها اصل بر اختیارات شوراهای محلی در امور محلی است. یعنی نهادهای محلی در امور محلی دارای صلاحیت عام هستند مگر مواردی که قانون مستثنا کرده باشد. اما در روش دیگر صلاحیت‌های خاصی برای نهادهای محلی پیش‌بینی شده است، اما در روش سوم صلاحیت‌های عامی به نهادهای محلی واگذار شده است و موارد مهم آن برشمرده می‌شود و هرگاه قرار باشد این صلاحیت‌های عام تعیین شود براساس موارد ذکر شده صورت خواهد گرفت. در کشور ما براساس قوانین و مقررات خاصی صلاحیت‌های شوراها تعیین شده است.

با توجه به تنوع شوراها و شیوه بیان صلاحیت‌ها و راهکارهای اعمال آنکه تبیین‌کننده صلاحیت‌های این نهادهاست، وظایف و صلاحیت‌های این نهادها به یک گونه نمی‌باشد. اگر بخواهیم درخصوص صلاحیت این نهادها اظهارنظر کنیم نمی‌توانیم هیچ ضابطه و اصل مشخصی را در این ارتباط ارائه دهیم. به طور کلی قوانین مربوط به شوراها سند اصلی صلاحیت آنها هستند که تبلور اصل نظارت را در آنها می‌توان مشاهده کرد. این نهادها در عرصه‌های مختلفی از امور عمومی فعالیت دارند و صلاحیت آنها از حیث موضوع از تنوع وسیعی برخوردار است. در یک نگاه کلی می‌توان گفت که شوراها در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشت و درمان، محیط زیست، ترافیک و حمل و نقل و... فعالیت دارند، اما از بعد دیگر می‌توان این صلاحیت‌ها را با امعان نظر نسبت به نحوه و چگونگی ایفای نقش در این زمینه‌ها، دسته‌بندی نمود. بنابراین در اینجا به رئوس کلی انواع صلاحیت این نهادها پرداخته و حتی المقدور مواردی که در این چارچوب‌ها قرار می‌گیرند را بیان خواهیم داشت.

۱. نظارت و پیگیری

همان‌گونه که در مباحث پیشین مطرح شد براساس رویه موجود و منطوق اصل یکصدم قانون اساسی صلاحیت شوراها نظارتی است. بر همین اساس عمده‌ترین بخش وظایف و صلاحیت

شوراها را می‌توان «نظارت» و «پیگیری» شوراها بر امور تلقی کرد. درخصوص مفهوم نظارت پیشتر بحث شد. گفتیم که مطابق رویکرد کنونی قانونگذار منظور از نظارت در ارتباط با صلاحیت شوراها تطبیق فعالیت‌ها و نحوه اداره امور با اهداف تعیین شده مطابق با موازین قانونی است. بر همین اساس قانونگذار موارد متعددی را جهت اعمال نظارت بر امور، تحت صلاحیت شوراها نهاده است. صلاحیت‌های نظارتی نظیر نظارت شوراها و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در حوزه مربوطه، نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفاظت و بهسازی محیط زیست و بهره‌برداری از منابع طبیعی، نظارت بر حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی‌های روستا توسط شورای روستا (ماده ۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی) و یا نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر، نظارت بر حسن اداره و حفظ و سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌ها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد، نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میادین و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر طبق مقررات موضوعه، نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی توسط شورای شهر (ماده ۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی) و نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌های مشترک شهرداری‌های استان با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به مرجع ذیربط و انجام پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی و نظارت بر حساب درآمد و هزینه سازمان همیاری شهرداری‌ها با انتخاب حسابرس رسمی توسط شورای شهرستان (ماده ۷۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی).

نکته مهم در ارتباط با این وظیفه شوراها رویه‌ها و نهادهایی است که برای اعمال این نوع نظارت‌ها وجود دارد و اینکه تا چه حد این نظارت‌ها می‌تواند تضمینی در جهت حفظ حقوق و منافع عمومی باشد. متأسفانه در قوانین مربوط به شوراها نحوه اعمال این نظارت‌ها و ضمانت‌های اجرایی آن به نحو روشنی تبیین نشده است و تنها در مواردی به اعلام موارد نقض و تخلف به مراجع ذیربط بسنده شده است. بدون شک این امر می‌تواند تا حد زیادی صلاحیت شوراها را در



این زمینه دچار ضعف کند. برخی از این موارد عبارتند از:

- اعلام موارد نقص و تخلف درخصوص حساب درآمد و هزینه شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری به شهردار و ارسال نتیجه گزارش حسابرس رسمی جهت بررسی و هرگونه اقدام قانونی به وزارت کشور توسط شورای شهر (بند «۳۰» ماده (۷۱) و تبصره «۲» آن).

- نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌های مشترک شهرداری‌های استان با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به مرجع ذیربط و انجام پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی توسط شورای شهرستان (بند «۸» ماده (۷۸)).

- اعلام نارسایی‌ها و اشکالات نهادها و سازمان‌های اجرایی در حدود اختیارات و وظایف شوراها به مسئولین مربوطه توسط شورای عالی استان‌ها (ماده (۷۸) مکرر ۲).

۲. اداره امور عمومی محلی

در مباحث پیشین بیان داشتیم که یکی از اهداف عمده ایجاد نظام‌های غیرمتمرکز اداره امور عمومی محلی است. در نتیجه صلاحیت اصلی شوراها در حقیقت باید در زمینه اداره امور عمومی باشد. اما این موارد ناچیز نیز متأسفانه به‌طور کامل در اختیار شوراهای مزبور نیست. برای مثال درخصوص تهیه طرح‌های هادی و جامع شهرسازی یا روستایی، این مقوله یک امر محلی است و محصول نهایی آن نیز جز نحوه استفاده از زمین شهری یا روستایی و ضوابط و مقررات ساخت‌وساز در آنها چیز دیگری نیست. این درحالی است که نه تنها تهیه آن برعهده شوراهای مذکور گذاشته نشده است، بلکه تصویب نهایی آن نیز تحت شمول صلاحیت این نهادها نیست. برخی از این امور عبارتند از انتخاب شهردار و دهیار توسط شوراهای شهر و روستا (بند «۱» ماده (۷۱) و بند «م» ماده (۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی). همچنین بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذیربط قانونی جهت تصویب نهایی ازسوی شورای شهر (بند «۳۴» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی) و یا بررسی و تأیید طرح‌های هادی روستاهای واقع در محدوده بخش و ارسال به مراجع ذیربط جهت تصویب نهایی توسط شورای بخش (بند «۸» ماده (۷۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی) را می‌توان در این محدوده گنجانند.

۳. صلاحیت‌های هنجاری

با توجه به برداشتی که از اصطلاح «نظارت» در اصل یکصدم قانون اساسی ارائه دادیم گفتیم که «نظارت» مذکور در اصل یکصدم نمی‌تواند بدون توجه به اصل هفتم قانون اساسی تفسیر گردد. بنابراین تصمیم‌گیری را می‌توان از صلاحیت‌های ذاتی شوراها قلمداد کرد. هرچند مطابق تفسیری که از اصول قانون اساسی مربوط به شوراها وجود دارد هنجارگذاری و یا به عبارتی وضع مقررات و تصمیم‌گیری از صلاحیت‌های شوراها خارج است و لکن مواردی از این صلاحیت هرچند اندک و دارای قلمرو محدودی می‌باشند را می‌توان درخصوص شوراها مشاهده کرد. نظیر تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور، تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران زیبایی شهر، وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری و وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه توسط شورای شهر و یا تهیه آیین‌نامه سازمانی و تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها توسط شورای عالی استان‌ها. همچنین می‌توان صلاحیت شورای عالی استان‌ها در ارائه طرح در حدود وظایف خودش به مجلس شورای اسلامی یا دولت را ازجمله مصادیق صلاحیت‌های هنجارگذاری شوراها محسوب کرد.^۱

بنابراین مشاهده می‌شود بجز شوراها شهر و شورای عالی استان‌ها که صلاحیت‌های محدودی در زمینه هنجارگذاری دارند، شوراها دیگر در این زمینه هیچ صلاحیتی ندارند. درحالی که موضوعات محلی بسیاری وجود دارد که شوراها در ارتباط با آنها از توانایی لازم بهره‌مند می‌باشند. برای مثال قانونگذار می‌توانست تصمیم‌گیری راجع به مسائلی همچون آب، برق، گاز، تلفن، راه‌ها و جاده‌های محلی، مراکز تفریحی و عمومی، آموزش و بهداشت محلی را به شوراها واگذار نماید. درحالی که تمام این امور توسط مجلس ضابطه‌مند شده و نهادهای مرکزی موظف به انجام این امور مطابق همین موازین بوده و در نهایت نیز پاسخگوی نهادهای نظارتی خاصی که در این رابطه وجود دارند، هستند.

۴. صلاحیت‌های مالی و معاملاتی

صلاحیت‌های مالی و معاملاتی نیز ازجمله وظایف شوراهاست. این صلاحیت‌ها بیشتر در رابطه با بودجه شهرداری و یا تعیین عوارض محلی است که ازسوی شورای شهر صورت می‌پذیرد. نظیر

۱. اصل یکصدودوم قانون اساسی و بند «۳» ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها و اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.



تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالیانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری، تصویب معاملات و نظارت بر آنها که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط از سوی شورای شهر (بندهای «۱۰»، «۱۲»، «۱۳»، «۱۴»، «۱۶»، «۲۶» و «۲۷»، ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی). همچنین تهیه آیین‌نامه هزینه بودجه شوراها توسط شورای عالی استان‌ها را نیز می‌توان در زمره این نوع صلاحیت دانست (بند «۶» ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی).

نکته‌ای که در ارتباط با بحث تصویب بودجه شهر توسط شورای شهر وجود دارد، عدم تعیین تکلیف برنامه شهر در قانون شوراهاست. چراکه اصولاً برنامه و بودجه دو موضوع غیرقابل انفکاک و لازم و ملزوم یکدیگرند. در این خصوص باید گفت که قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تحت عنوان طرح تفصیلی شهر که همان برنامه اجرایی شهر است متضمن صلاحیت‌هایی در این زمینه برای شوراهای شهر (انجمن شهر) می‌باشد. نظیر کسب نظر انجمن شهر و استفاده از آن در بررسی طرح‌های جامع شهری، جلب نظر انجمن شهر در حین تهیه طرح تفصیلی و یا لازم‌الاجرا بودن آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر می‌رسد.^۱

۵. همکاری و هماهنگی

درواقع باید عمده‌ترین بخش صلاحیت شوراها را در این مقوله جای داد. متأسفانه قوانین موجود بیش از هر امر دیگری صلاحیت شوراها را محدود به همکاری با نهادهای قوه مرکزی کرده‌اند. صلاحیتی که هر شهروندی چه به صورت منفرد و چه در قالب اجتماع از آن برخوردار می‌باشد و نیازی به این همه تشکیلات و هزینه جهت اعمال آن نبوده است.

در این خصوص می‌توان به همکاری شوراهای روستا با مسئولان ذیربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات، همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی حسب درخواست

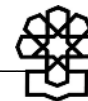
۱. تبصره «۱» ماده (۳)، بند «۳» ماده (۴) و ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ مجلس شورای ملی.

بخشدار، ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیت‌های تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، فراهم نمودن زمینه مشارکت و جلب همکاری مردم در جهت ایجاد و توسعه نهادهای مدنی، کتابخانه و مراکز فرهنگی، بهبود و ارتقای فرهنگی اقشار مختلف به‌ویژه جوانان و بانوان و برنامه‌ریزی در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، سوادآموزی و سایر امور با موافقت و هماهنگی مراجع ذیربط، مشارکت در تهیه طرح‌های هادی روستا و بهسازی بافت‌های فرسوده و ضوابط و مقررات ساخت و ساز اشاره داشت (بندهای «و»، «ی»، «ک»، «ل» و «س» ماده (۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی).

شوراهای شهر نیز وظایفی در زمینه همکاری با نهادهای دیگر دارا هستند، نظیر همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان، برنامه‌ریزی درخصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذیربط، همکاری با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات (بند «۴»، «۵» و «۳۳» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی). همچنین می‌توان به همکاری شورای استان با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان و ارائه گزارش و پیشنهاد در جهت بهبود امور به رئیس شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استان‌ها و دستگاه‌های ذیربط اشاره داشت.

۶. سایر موارد

علاوه بر موارد مذکور شوراهای دارای صلاحیت‌های دیگری نیز هستند که عمدتاً در چارچوب ارائه پیشنهاد به نهادهای قوه مرکزی قرار می‌گیرند. نظیر ارائه پیشنهاد توسط شوراهای روستا جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذیربط، ارائه طرح‌ها و پیشنهادها برای اصلاحی ازسوی شورای بخش به مسئولین اجرایی منطقه جهت رفع کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و سایر امور رفاهی بخش، بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه توسط شورای شهر و تهیه طرح‌ها و پیشنهادها برای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذیربط، ارائه پیشنهادات لازم ازسوی شورای شهرستان در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاه‌های اجرایی ذیربط و



کمیتة برنامه‌ریزی شهرستان و شورای استان و یا بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادهاى لازم توسط شورای استان به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان‌ها.

از جمله صلاحیت‌های دیگری که می‌توان برای شوراهای برشمرد تشویق و ترغیب مردم به همکاری و اجرای سیاست‌های دولت می‌باشد. نظیر وظیفه شورای روستا در تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان در اجرای سیاست‌های مذکور و یا وظیفه شورای بخش در تشویق مردم به همکاری و سرمایه‌گذاری در امور و برنامه‌های عمرانی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بهداشت، صنایع روستایی و دستی، امور فرهنگی و مذهبی بخش.

شورها همچنین دارای برخی وظایف فرهنگی و اجتماعی می‌باشند. نظیر تشکیل گروه‌هایی‌ها، انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و... همچنین اصولاً شوراهای عالی وظیفه حل و فصل اختلافات میان شوراهای مادون خود را در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست دارا می‌باشند.

فلسفه وجودی شورای روستا اداره امور محلی است و صلاحیت‌های آن نیز در همین محدوده است و یا در مورد ارائه پیشنهاد به مقامات ذیربط بدون اینکه جز در موارد محدودی ضمانتی برای به‌کارگیری و بهره‌برداری از این پیشنهادات وجود داشته باشد.

از دیگر مسائلی که به لحاظ محتوایی در رابطه با صلاحیت شورها وجود دارد، عدم وجود راهکارهای مشخص، مناسب و قانونمند برای اعمال همین صلاحیت‌های موجود است. به‌کار بردن مفاهیمی همچون نظارت، همکاری، ارائه پیشنهاد، پیگیری و... بدون وجود ابزارهای مناسب جهت اعمال آنها و حتی نحوه اعمال آنها از مسائل و مشکلات اساسی است که نظام حقوقی شورها با آن مواجه می‌باشد.^۱ به نظر می‌رسد که قانونگذار باید ابزارهای اعمال این موارد را به نحو صحیح و دقیق مشخص نماید تا بتوان عملکرد قابل قبولی را از شورها انتظار داشت.

گفتار سوم - نظارت بر شوراهای اسلامی کشور

همان‌گونه که در مباحث پیشین بیان داشتیم شوراهای اسلامی کشور به‌عنوان یکی از واحدهای اداره‌کننده امور عمومی، متصدی تأمین نیازها و ارائه خدمات عمومی محلی هستند. بدون شک تأمین این هدف بدون کنترل مؤثر و دقیق ممکن نیست.

این نهادها دارای شخصیت حقوقی، استقلال، دارایی و ارگان‌های خاصی جدا از سازمان مرکزی

۱. مسلم آقایی طوق، پیشین، ص ۱۳۵.

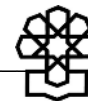
دولت هستند،^۱ اما همان‌طور که استقلال و انفکاک قوای سه‌گانه مانع از نظارت قوا و کنترل آنها توسط یکدیگر نیست، استقلال این نهادها نیز موجب نمی‌شود که نظارت بر آنها نفی شود. بنابراین با وجود تصریح بر استقلال این‌گونه مؤسسات، نظارت‌های مختلفی بر آنها اعمال می‌شود. اعمال این نظارت‌ها برای حسن اجرای قوانین، ایجاد هماهنگی بین دولت مرکزی و نهادهای محلی، تحقق کارآیی، اثربخشی و شفافیت در اداره امور عمومی می‌باشد. آنچه که در این رابطه مهم می‌نماید حفظ توازن میان اعطای استقلال عمل و نظارت بر این نهادها به موجب قانون است به نحوی که نظارت مانع اداره مبتکرانه امور عمومی محول شده به آنها را نشود و از طرف دیگر نظارت ضعیف بر این نهادها باعث نشود که آنها به نام ارائه خدمات عمومی و استفاده از امکاناتی که در اختیار دارند، با ایجاد وضعیتی نامشخص درخصوص نحوه فعالیت‌ها و امور گوناگون خود، نظارت بر صلاحیت‌ها و فعالیت خویش را با مسائلی گنگ و نامفهوم مواجه سازند. همچنین همیشه این احتمال وجود دارد که مقامات این شوراها با تصور اینکه ارائه خدمات عمومی تحت تصدی آنها دارای اهمیتی فزون‌تر از سایر امور و خدمات عمومی می‌باشد در برخی اعمال خود افراط و تفریط نمایند و ازسوی دیگر ممکن است با تعطیل کردن برخی از امور عمومی چرخه این امور را با مشکل مواجه سازند، برای جلوگیری از همین موارد است که نظارت‌ها و کنترل‌های عمومی متعددی بر نهادهای غیرمتمرکز که به نحوی عهده‌دار مالکیت و اداره بخشی از امور عمومی می‌باشند در اکثر نقاط دنیا اعمال می‌شود.

اما اینکه کدامیک از اقسام نظارت را می‌توان نسبت به شوراها قابل اعمال دانست؟ در این خصوص اگر قانون اساسی و قوانین مربوط به شوراها را ملاک قرار بدهیم مشاهده خواهیم کرد که بخش عمده نظارت بر این نهادها اختصاص به نظارت‌های قیمومیتی و قضایی دارد. هرچند می‌توان نوعی نظارت مالی خفیف را نیز نسبت به شوراها مشاهده کرد، اما از آنجایی که این نهادها دارای منابع مالی قابل توجهی نیستند نظارت نسبت به همین مسئله را نیز می‌توان در چارچوب نظارت اداری قرار داد. بنابراین ما در این بخش با توجه به قوانین و مقررات موجود و نظام حقوقی حاکم بر نهادهای اسلامی کشور به بررسی نظارت‌های اداری و قضایی نسبت به این نهادها خواهیم پرداخت.

بند اول - نظارت اداری (قیمومیتی) بر شوراهای اسلامی کشور

پیش‌تر درخصوص نحوه اداره امور عمومی صحبت کردیم و نظام‌های تمرکز و عدم تمرکز در خصوص اداره امور عمومی را مورد بررسی قرار دادیم. در هر دو نظام نظارت قوه مرکزی از

۱. محمدجواد رضایی‌زاده، پیشین، ص ۱۰۱.



ضروریات می‌باشد. این نظارت براساس نظام سازمان اداری در نظر گرفته شده متفاوت است.^۱ نظارت مزبور که تحت عنوان کلی نظارت اداری یا پاسخگویی اداری از آن یاد می‌شود با هدف «حصول اطمینان نسبت به عملکرد و روند صحیح اداری از حیث مطابقت اعمال اداری با قواعد و مقررات و از جهت کارآیی آن است. درنهایت این کنترل باید احراز این امر را ممکن سازد که آیا اداره با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد توانسته است وظایف خود را به خوبی انجام دهد».^۲ به‌طور کلی نظارت اداری دارای سه محور اساسی می‌باشد که عبارتند از:

۱. کنترل قانونی بودن،

۲. کنترل مصلحت‌اندیشی،

۳. کنترل کارآمدی یا بهره‌وری.^۳

بنابراین نظارت اداری به صورت کلی نسبت به سازمان‌های اداری اعمال می‌شود چه سازمان‌های اداری مرکزی و چه سازمان‌های اداری غیرمتمرکز. این نوع نظارت را می‌توان به اعتبار مقامات ناظر و اشخاص مورد نظارت به نظارت درون‌سازمانی یا خودکنترلی (که شکل عمده آن نظارت سلسله‌مراتبی هست) و نظارت قیمومیتی تقسیم کرد. نظارت درون‌سازمانی که عموماً از آن تحت عنوان نظارت سلسله‌مراتبی یاد می‌شود، مربوط به درون و ساختار سازمان می‌باشد که در آن روابط رئیس و مرئوسی و یا به عبارتی سلسله‌مراتب اداری بین مقامات آن سازمان مطرح است و اصولاً ازسوی مقامات یا سازمان‌های بالای اداری نسبت به مقامات مادون درون یک سازمان یا نهادهای اداری پایین‌تر اعمال می‌گردد و براین اساس مقامات مکلف به رعایت دستورات مقامات بالاتر هستند و اختصاصی به نظام مرکزیت اداری و یا دولت ندارد، بلکه نهادهای غیرمتمرکز نیز که به نوعی از یک سازمان‌بندی و سلسله‌مراتب سازمانی برخوردارند می‌توانند موضوع این نظارت قرار بگیرند (البته در چارچوب سازمان خود نه توسط نهادهای قوه مرکزی)، اما نظارت قیمومیتی نظارتی است که سازمان‌های قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌کنند. منظور ما از نظارت اداری در این بخش نیز همین قسم از نظارت اداری است. اما با توجه به تعریفی که از نظارت اداری ارائه گردید می‌توان نوعی نظارت اداری درون‌سازمانی نیز درخصوص شوراهای اسلامی کشور مشاهده کرد. البته نه از طرف دولت مرکزی بلکه ازسوی شوراهای فرادست نسبت به شوراهای فرودست.

حال با توجه به این مراتب ابتدا به بررسی نظارت درون‌سازمانی درخصوص شوراهای پرداخته و سپس قیمومیت اداری نسبت به آنها را از نظر خواهیم گذراند.

۱. همان، ص ۱۰۲.

۲. محمد امامی، کورش استوار سنگری، حقوق اداری، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۱۳۹.

۳. همان.

اول: نظارت درون‌سازمانی نسبت به شوراهای اسلامی کشور

همان‌گونه که در کلیات مربوط به نظارت اداری بیان داشتیم این قسم از نظارت اداری به سازمان‌هایی اختصاص دارد که دارای اجزای، ادارات و کارکنان متعدد می‌باشند و به نوعی میان آنها رابطه سلسله‌مراتبی وجود دارد. این نوع نظارت که به نظام تبعیت^۱ نیز مشهور است، نظامی است که در آن از یک‌سو مقامات مافوق سازمان اداری بر ادارات و کارکنان مادون خود در چارچوب قانون نظارت می‌کنند^۲ و از طرف دیگر نهادهای کنترل‌کننده و نظارتی داخلی که در بطن سازمان اداری تعبیه شده‌اند نسبت به اقدامات ارکان مختلف این سازمان‌ها به اعمال نظارت می‌پردازند. مدیریت و نظارت داخلی مؤثر نیاز به مداخله و نظارت حکومت مرکزی را کاهش می‌دهد، البته باید متذکر شد که شکل عمده نظارت درون‌سازمانی همان نظارت سلسله‌مراتبی است. چراکه قدر متیقن درخصوص واحدهای غیرمتمرکز و یا هر نوع سازمان اداری دیگر وجود این خصوصیت (وجود رابطه سلسله‌مراتبی) در آن سازمان می‌باشد. درحالی که امکان عدم وجود نهادهای نظارتی داخلی در مؤسسات مزبور وجود دارد، هرچند عکس آن نیز درخصوص برخی نظام‌های عدم تمرکز محتمل است.

حال با در نظر گرفتن مطالب مذکور آیا می‌توان این نوع نظارت را در مورد شوراهای اسلامی نیز مجری دانست؟ همان‌گونه که در بخش اول در ارتباط با اقسام شوراهای صحبت شد نوعی سلسله‌مراتب در ارتباط با این شوراهای را می‌توان متصور دانست. در این خصوص قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اختیارات و نظارت‌هایی را ازسوی شوراهای فرادست نسبت به شوراهای فرودست مقرر کرده است؛ نظیر نظارت شورای شهر بر شوراهای روستاها به‌منظور رعایت وظایف قانونی،^۳ نظارت شورای شهرستان بر عملکرد و فعالیت‌های شورای اسلامی بخش و شهر^۴ و نظارت شورای استان بر عملکرد شوراهای شهرستان‌ها در محدوده استان^۵ و نظارت شورای عالی استان‌ها در قالب تهیه آیین‌نامه‌های سازمانی، تشکیلاتی و مالی شوراهای.

حال سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا شوراهای فرادست در اعمال این نظارت از تمام اشکال نظارت سلسله‌مراتبی نظیر اختیار صدور دستورالعمل، اختیار مافوق در عزل و نصب و

۱. رضا موسی‌زاده، حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، نشر میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۶، ص ۹۳.

۲. محمد امامی و کورش استوار سنگری، پیشین، ص ۱۴۰.

۳. بند «۴» ماده (۷۰) همان قانون.

۴. بند «۵» ماده (۷۸) همان قانون.

۵. بند «۶» ماده (۷۸) مکرر ۱ همان قانون.



اعمال تنبیهات اداری، اختیار ابطال، اصلاح، تعلیق و تأیید قبلی تصمیمات و اعمال کارکنان نسبت به شوراهای فرودست برخوردارند یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال ابتدا باید اشکال گوناگون نظارت سلسله‌مراتبی معرفی و در صورت وجود آنها درخصوص شوراهای نحوه اعمال آن بیان گردد.

۱. اختیار صدور دستورالعمل

به موجب این اختیار مقامات و نهادهای مافوق حق دارند که چگونگی اجرای وظیفه‌های اداری را با دستورهای کلی مانند بخشنامه‌های اداری یا به‌طور فردی به مستخدمان زیردست خود اعلام نمایند^۱ و حدود صلاحیت و وظایف آنها را مطابق قواعد حقوقی و فنی تعیین کند.^۲ در این خصوص می‌توان به اختیار شورای عالی استان‌ها به‌عنوان عالی‌ترین شورای اسلامی در تهیه آیین‌نامه نحوه هزینه بودجه شوراهای و آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراهای و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراهای و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراهای توسط شورای عالی استان‌ها اشاره داشت.^۳ همچنین تصویب، اصلاح، ترمیم و تفریغ بودجه و شوراهای شهر توسط شورای شهرستان را می‌توان در قالب همین نظارت قرار داد.^۴

۲. اختیار مافوق در عزل و اعمال تنبیهات اداری

مقام بالاتر یا مافوق در مورد ترفیع و همچنین اعمال برخی مجازات‌های اداری مقامات زیردست خود دارای اختیارهایی است، البته با توجه به این نکته که مافوق در این مورد از آزادی کامل و مطلق برخوردار نمی‌باشد و باید در چارچوب قوانین و قواعد مربوطه عمل نماید. در این خصوص هرچند شوراهای مافوق از این اختیارات رأساً برخوردار نیستند، اما می‌توان به نوعی رسیدگی هیئت‌های حل اختلاف به شکایت از اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد شورای شهرستان، از اعضای شورای شهر و شهرستان به پیشنهاد شورای استان و در مورد شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها را در زمره این اختیار محسوب کرد.^۵

۳. اختیار ابطال، اصلاح، تعلیق و تأیید قبلی تصمیمات و اعمال

به موجب این اختیار مافوق نسبت به تصمیم‌های اداری مقامات و نهادهای زیردست خود نظارت می‌کند. این نظارت اشکال مختلفی دارد. نظیر موکول کردن مشروعیت تصمیمات و اعمال مادون به تأیید و تصویب قبلی خود و یا اصلاح و تغییر تصمیم و عمل مورد نظر و بالاخره حتی مافوق

۱. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری ایران، پیشین، ص ۱۱۷.

۲. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۱۵۵.

۳. بندهای «۶» و «۹» ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات.

۴. ماده (۷۸) همان قانون.

۵. ماده (۸۲) مکرر ۲ همان قانون.

می‌تواند نسبت به لغو و ابطال و یا تعلیق اعمال حقوقی نهادها و مقامات مادون خود اقدام کند.^۱ در این خصوص می‌توان اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط شورای شهرستان و در مورد مصوبات شورای شهر و شهرستان توسط شورای استان و در مورد شورای استان توسط شورای عالی استان‌ها^۲ را در زمره این نوع نظارت دانست. همچنین می‌توان الزام شوراهای مادون در ارسال مصوبات خود به شوراهای مافوق را در راستای اعمال این نوع نظارت دانست.^۳ در دست آخر می‌توان هماهنگی و رسیدگی به مسائل و حل‌وفصل مشکلات فی‌مابین شوراهای شهر و بخش، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست توسط شورای شهرستان^۴ و ایجاد ارتباط و هماهنگی لازم میان شوراهای شهرستان در محدوده استان جهت حسن انجام وظایف و حل‌وفصل اختلافات شوراهای سطح استان، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست توسط شورای استان^۵ و جانشینی شورای روستا توسط شورای بخش^۶ را در زمره نظارت درون‌سازمانی قلمداد کرد.

دوم: نظارت قیمومیتی نسبت به شوراهای اسلامی کشور

در مباحث پیشین بیان شد که شوراهای اسلامی کشور جلوه‌ای از عدم تمرکز محلی هستند. نظام عدم تمرکز، نظامی است مبتنی بر تعدد مراکز تصمیم‌گیری و استقلال این مراجع نسبت به قوه مرکزی. این استقلال نه تنها در مرحله تصمیم‌گیری، بلکه در مرحله اجرا نیز مد نظر می‌باشد و مادامی که این نهادها در چارچوب قوانین و مقررات عمل می‌کنند هیچ مقام یا سازمانی حق مداخله در امور و صلاحیت‌های آنها را نخواهد داشت. فلسفه پیدایش این مؤسسات نیز ناشی از همین مبنا است، اما آنچه که مسلم است، این است که آزادی مزبور نامحدود نیست و علیرغم وجود استقلال عمل، تحت نظارت‌های اداری مقامات عالی قوه مرکزی و سازمان‌های نظارتی دیگر قرار دارند. نظارت سازمان و مقامات دولت مرکزی بر سازمان‌های غیرمتمرکز در حقوق اداری در قالب «قیمومیت اداری»^۷ مطرح می‌شود.^۱ این نظارت از ارکان سیستم عدم تمرکز محسوب می‌گردد،

۱. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۱۵۶.

۲. تبصره «۱» ماده (۸۰) همان قانون.

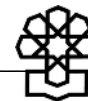
۳. ماده (۹۳) همان قانون.

۴. ماده (۷۸) همان قانون.

۵. ماده (۷۸) مکرر همان قانون.

۶. تبصره «۲» ماده (۸۵) همان قانون.

۷. اصطلاح قیمومیت از حقوق مدنی گرفته شده است. این نهاد در حقوق مدنی به‌منظور حمایت از محجوران ایجاد شده است. قیمومیت حقوق مدنی و حقوق اداری دارای وجوه مشترک زیادی نیستند و نقطه مشترک این دو قیمومیت را می‌توان مبنای حجر دانست. در حقوق مدنی این نهاد منحصرأ به نفع محجوران به وجود آمده است درحالی که غرض اصلی از ایجاد قیمومیت در حقوق اداری حمایت از واحد غیرمتمرکز نیست، بلکه حمایت از منافع جامعه در مقابل زیاده‌روی‌های احتمالی واحدهای غیرمتمرکز و



به گونه‌ای که هیچ‌گونه عدم تمرکزی بدون آن قابل تصور و اجرا نیست.^۲ اما منظور از قیومیت اداری چیست؟ قیومیت اداری عبارت است از «مجموعه اختیارات قانونی استثنایی و محدودی که مقامات عالی قوه مرکزی نسبت به اشخاص حقوقی حقوق عمومی مبتنی بر عدم تمرکز در جهت عدم مغایرت احکام و اعمال آنها با مصالح عمومی معمول می‌دارند».^۳

اما چرا اعمال قیومیت اداری ضروری است؟ آیا این امر با فلسفه این مؤسسات در تعارض نیست؟ ضرورت این نظارت درواقع بدین دلیل است که استقلال و آزادی عمل مطلق واحدهای غیرمتمرکز، غالباً منجر به نوعی تشتت و پراکندگی در اداره امور عمومی می‌گردد و چنانچه نظارتی در بین نباشد احتمال تضییع منافع ملی می‌رود. چراکه اغلب اعضا، مقامات و مدیران نهادهای غیرمتمرکز از طریق سازوکار انتخاب و یا نظام‌هایی بجز سیستم انتصاب از طریق قوه مرکزی معین می‌گردند و برای حفظ موقعیت خود امکان دارد به هرگونه عملی ولو اینکه با مصالح و منافع عمومی در تعارض باشد دست بزنند.^۴ ازسوی دیگر همواره این خطر وجود دارد که برخی از این نهادها به لحاظ پاره‌ای از ملاحظات و مصالح نسبت به اجرای وظایف محوله اهمال و کوتاهی نشان دهند.^۵ درحالی که امور محوله به این شوراها در زمره امور عمومی قرار دارد و مطابق اصل کلی تعطیل‌ناپذیری امور عمومی، توقف در اعمال آنها شایسته و مورد پذیرش نیست. بنابراین لازم می‌نماید که دولت (که مسئول اصلی انجام خدمات عمومی می‌باشد) بر اعمال این نهادها نظارت داشته باشد.

به‌طور کلی می‌توان درخصوص هدف از اعمال نظارت قیومیتی گفت، اعمال این نظارت به‌منظور حمایت از منافع و مصالح عمومی، جلوگیری از تعدی واحدهای غیرمتمرکز در اعمال صلاحیت‌های خود و ناهماهنگی این نهادها با آهنگ کلی اداره کشور،^۶ ایجاد وحدت نظر در اداره امور عمومی،^۷ حفظ حقوق شهروندان در مقابل اعمال واحدهای غیرمتمرکز^۸ صورت می‌پذیرد.

تجاوزات این واحدها به قلمرو صلاحیت قدرت مرکزی می‌باشد. لازم به ذکر است که حقوق اداری نسبت به مفهوم مدنی قیومیت کاملاً بیگانه نیست و آن در موقعی است که قدرت مرکزی خودش جانشین واحد غیرمتمرکز می‌شود و وظایف او را انجام می‌دهد. نظیر جانشینی استانداران نسبت به شوراهای شهر در موارد خاص. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری، جلد اول، پیشین، ص ۱۳۸.

۱. باید متذکر شد که نظارت قوای مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز تنها در قالب قیومیت اداری مطرح نمی‌شود، بلکه نظارت‌های دیگری نیز از جانب قوه مرکزی نسبت به این واحدها اعمال می‌گردد نظیر نظارت قضایی که دارای سازوکارها و موضوعات خاص خود می‌باشند که در مباحث آتی به آنها خواهیم پرداخت.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۶۴.

۳. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۱۵۶.

۴. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین.

۵. حجت‌الله یازلو، نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی،

۱۳۷۹، ص ۲۲۹.

۶. محمد امامی، پیشین.

۷. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین.

۸. محمدجواد رضایی‌زاده، پیشین، ص ۱۰۳.

به عبارت دیگر نظارت مزبور «به منزله وثیقه و تأمینی است که دولت مرکزی در مقابل آزادی واحدهای غیرمتمرکز در دست دارد و مقصود از آن تأمین اجرای قوانین و مقررات کشور است».^۱

قیمومیت اداری دارای ویژگی‌هایی متفاوت از نظارت سلسله‌مراتبی است که آنها را از یکدیگر متمایز می‌سازد. در اینجا برای درک بهتر چارچوب و محدوده نظارت قیمومیتی و تمایز آن از سازوکارهای دیگر نظارت اداری به بررسی این ویژگی‌ها می‌پردازیم.

اولین ویژگی نظارت قیمومیتی این است که نظارت مذکور ناشی از قانون خاص می‌باشد و کنترلی است که حدود و ثغور آن توسط قانونگذار صریحاً مشخص شده است. درحالی که اعمال نظارت درون‌سازمانی و سلسله‌مراتبی نیاز به وضع توسط قانونگذار ندارد و به محض ایجاد یک سازمان اداری با واحدهای متعدد و سلسله‌مراتب مشخص، برقرار می‌گردد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که نظارت قیمومیتی یک استثناست و در موارد تردید در وجود یا عدم وجود آن باید به «اصل عدم» توسل جست. براین اساس نظارت قیمومیتی نه تنها مطلق نیست، بلکه اعمال آن نیز فقط در مواردی و حدودی که قانون پیش‌بینی کرده میسر است. به عبارت دیگر این قسم از نظارت به منظور جلوگیری از خروج واحدهای غیرمتمرکز از حدود صلاحیت قانونی خود اعمال می‌گردد. درحالی که در نظارت سلسله‌مراتبی نه تنها جلوگیری از تجاوز از حدود قانونی مطمح نظر است، بلکه معیارهای دیگری نیز از قبیل مقتضیات اداری و کارآیی مورد توجه می‌باشد.^۲ همچنین نظارت قیمومیتی نظارتی است که از طرف یک شخص حقوقی حقوق عمومی بر شخص حقوقی حقوق عمومی دیگر اعمال می‌شود که هر دو از لحاظ حقوقی مستقل و در اعمال خود از آزادی برخوردار هستند،^۳ لکن یکی دارای صلاحیتی عام در اداره امور است و دیگری دارای صلاحیت محدود، در صورتی که در نظارت سلسله‌مراتبی تنها یک شخص حقوقی حقوق عمومی وجود دارد و درواقع نظارت‌کننده و نظارت‌شونده هر دو از اعضای یک شخص حقوقی واحد هستند. از دیگر ویژگی‌هایی که برای نظارت قیمومیتی ذکر شده است قابل اعتراض بودن می‌باشد. بدین معنی که هرگاه مقام ناظر از حدود صلاحیت خود خارج شد، نهاد غیرمتمرکز حق مراجعه به مراجع قضایی و یا دادگاه‌های اداری را، در جهت ابطال تصمیم مقام ناظر داراست.^۴

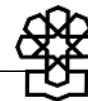
پس از بررسی اصول کلی حاکم بر نظارت قیمومیتی نوبت به بررسی سازوکارهای این نظارت و نحوه اعمال آنها نسبت به شوراهای اسلامی کشور می‌رسد. این سازوکارها را می‌توان به دو

۱. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین.

۲. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۱۵۸.

۳. محمد امامی، پیشین، ص ۱۴۱.

۴. ولی‌الله انصاری، پیشین.



دسته کلی نظارت نسبت به اعضای واحدهای غیرمتمرکز و نظارت نسبت به اعمال یا صلاحیت‌های واحدهای غیرمتمرکز تقسیم کرد.

الف) نظارت قیمومیتی نسبت به اعضای واحدهای غیرمتمرکز

نظارت قیمومیتی نسبت به اعضای واحدهای غیرمتمرکز به چند صورت ممکن است اعمال گردد. این نظارت گاهی ممکن است به صورت حق عزل و نصب^۱ مقامات نهاد غیرمتمرکز ظاهر شود. البته باید متذکر شد که مطابق اصول حاکم بر قیمومیت اداری این حق همانند حق مقامات بالای اداری در نظارت سلسله‌مراتبی نیست چراکه این امر در نظارت قیمومیتی به صورت مطلق نبوده و تنها در صورت عدم وجود شرایط قانونی در مورد مقامات نهاد غیرمتمرکز و یا تخلف از وظایف قانونی است که مقامات قوه مرکزی حق دارند از این اختیار استفاده کنند و موارد اعمال آن دقیقاً به موجب قانون تعیین شده است. بدیهی است چنانچه اختیار دولت در این مورد نامحدود باشد، عدم تمرکز اداری معنی و مفهوم خود را از دست خواهد داد.^۲ در این خصوص می‌توان به سلب عضویت اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد شورای شهرستان و یا فرماندار و در مورد شورای شهر و شهرستان با پیشنهاد شورای استان و یا استاندار، با تصویب هیئت حل اختلاف استان و در مورد اعضای شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و استاندار و در مورد شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی^۳ اشاره داشت. همچنین تأیید صلاحیت داوطلبان شوراهای شهر و روستا و تأیید صحت انتخابات این شوراهای توسط هیئت نظارت را می‌توان در زمره این صلاحیت دانست.

در مواردی این اختیار به صورت حق انحلال نهادهای غیرمتمرکز توسط مقامات قوه مرکزی ظاهر می‌شود. این اختیار را می‌توان شدیدترین نوع نظارت نسبت به این نهادها قلمداد کرد، که می‌تواند استقلال آنها را با خطر جدی مواجه سازد. بنابراین اعمال و به‌کار بردن آن باید دقیقاً بر طبق قانون و در موارد معین و محدود صورت پذیرد. نمونه بارز آن را می‌توان در مورد شوراهای شهر و روستا مشاهده کرد به موجب ماده (۸۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، 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 می‌گردد و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و

۱. در مورد شوراهای مقامات دولتی حق نصب اعضای این شوراهای را ندارند.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۶۹.

۳. ماده (۸۲) مکرر ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی.

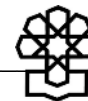
در صورت احراز انحراف هریک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌کند و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌شود.^۱

نکته‌ای که در خصوص اعمال نظارت قیومیتی نسبت به اعضای شوراهای اسلامی کشور مطرح است جلوگیری از تنزل این نظارت به سر حد نظارت سلسله‌مراتبی و حفظ استقلال این شوراهای می‌باشد. براساس اصل یکصد و ششم قانون اساسی انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. قانونگذار در اجرای این اصل از سال ۱۳۶۱ با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری به بعد دو شیوه را در پیش گرفته است. مطابق روش اول سلب عضویت اعضا مبنی بر تخلف از وظایف قانونی برعهده خود شورا (به پیشنهاد سه‌چهارم مجموع اعضا و با رأی دادگاه) و انحلال شوراهای به دلیل خروج از وظایف قانونی با شورای مافوق بود. این مصوبه در قسمت مربوط به انحلال شوراهای از سوی شورای نگهبان با اصل یکصد و ششم قانون اساسی مغایر شناخته شد. استدلال شورا این بود که مصوبه مزبور صلاحیتی فراتر از آنچه قانون اساسی برای شوراهای شناخته است به آنها اعطا می‌کند.^۲ به همین منظور مجلس در مصوبه نهایی خود این ماده را اصلاح و شیوه دوم را برگزید. براساس اصلاحیه مذکور به منظور رسیدگی به تخلفات و انحلال شوراهای و در صورت لزوم انحلال آنها کمیسیونی مرکب از نمایندگان شورای عالی قضایی، وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌شد.^۳ این کمیسیون که در مراحل بعدی قانونگذاری به هیئت تبدیل گردید مرجع صالح رسیدگی به انحرافات شوراهای از وظایف قانونی بود. در قانون مصوب ۱۳۷۵ نیز با شناسایی هیئت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان با ترکیباتی متفاوت همین ترتیب پیش‌بینی شده است و سلب عضویت اعضا نیز به این نهادها سپرده شد. در این خصوص ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و قدرت مطلق هیئت‌های حل اختلاف در سلب عضویت اعضا و انحلال شوراهای، استقلال این نهادها را تضعیف کرده و نظارت‌های معموله را از شکل قیومیتی به قالب سلسله‌مراتبی تبدیل می‌کند. مسلماً تشخیص انحرافات شوراهای از وظایف قانونی و رسیدگی به آن یک امر قضایی است و سپردن آن به هیئت‌هایی با ترکیبی دولت‌محور نمی‌تواند چندان موجه به نظر برسد. بدیهی است ترکیب هیئت‌ها در راستای تضمین نظارت فائقه

۱. اصل عدم انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی در اصل یکصد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است و حق اعتراض نسبت به این تصمیم به شورای مزبور داده شده است.

۲. حسین مهرپور، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد اول، انتشارات کیهان، چاپ اول، ۱۳۷۱، ص ۱۵۴.

۳. ماده (۲۱) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی.



مقامات قوای مرکزی بر شوراها چیده شده است. البته لازم به ذکر است که شناسایی صریح امکان شکایت از این هیئت‌ها نزد محاکم می‌تواند تا حدودی تضمینی جهت حفظ استقلال این نهادها محسوب شود که این تضمینات را قانون اساسی و قانون عادی فراهم می‌سازد.^۱

نکته دیگری که در ارتباط با این امر می‌تواند قابل تأمل باشد مفهوم «انحراف» و «وظایف قانونی» است که ممکن است مورد سوءاستفاده مقامات قوه مرکزی قرار گیرد. بنابراین اولاً ترسیم حیطه وظایف قانونی توسط قوای مرکزی باید به‌گونه‌ای باشد که به هدف اصلی تمرکززدایی اداری آسیب نرساند. هدف اصلی نظام عدم تمرکز اعطای حجمی از استقلال اداری و هنجاری به شوراهای محلی است. ثانیاً مفهوم «انحراف» فاقد تعین حقوقی و وضوح است و به همین خاطر می‌تواند دستاویزی برای تهدید و تحدید شوراهای اسلامی باشد.^۲

ب) نظارت قیمومیتی بر اعمال و صلاحیت‌های واحدهای غیرمتمرکز

نظارت قیمومیتی قوه مرکزی نسبت به اعمال مؤسسات و مقامات غیرمتمرکز، عمدتاً ناظر بر اعمال حقوقی آنها، یعنی اعمالی که آثار حقوقی بر آنها مترتب است، می‌باشد (بجز قراردادهای اداری) نه اعمال مادی آنها. این نظارت نیز تابع اصول کلی حاکم بر نظارت قیمومیتی است، البته لازم به ذکر است که موارد نظارت بر اعمال حقوقی مقامات و نهادهای غیرمتمرکز از نظر حفظ مصالح و مقتضیات اداری و یا به عبارت دیگر «مناسب بودن عمل» و «مشروعیت»^۳ نیز وجود دارد، اما موارد آن نسبتاً محدود و معدود است. این نظارت می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم باشد. نظارت غیرمستقیم اغلب به صورت حضور مقامات قوه مرکزی در جلسات شورا یا ارکان اصلی واحدهای غیرمتمرکز و یا تقاضای این مقامات برای تشکیل جلسه صورت می‌پذیرد. در این خصوص به موجب ماده (۱۰) قانون تشکیلات و... نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، شهرداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و رؤسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رأی شرکت کنند. به موجب تبصره همین ماده شوراها در صورت ضرورت و بنا به دعوت بخشدار و فرماندار ذیربط موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده هستند. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد. شورای عالی استان‌ها نیز موظف است به درخواست وزیر کشور جلسه فوق‌العاده تشکیل دهد.^۴

آگاه ساختن مقامات قوه مرکزی از تصمیمات این واحدها نیز می‌تواند در زمره این نوع از

۱. اصل یکصد و ششم قانون اساسی و ماده (۸۱) و تبصره «۲» ماده (۸۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.

۲. علی‌اکبر گرجی ازندریانی، در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۲۲۴.

۳. محمدجواد رضایی‌زاده، پیشین، ص ۱۰۵.

۴. تبصره «۳» ماده (۱۴) همان قانون.

نظارت محسوب شود. نظیر وظیفه شوراها در ارسال مصوبات خود به نمایندگان حوزه انتخابیه، مسئولین اجرایی ذیربط و عالی‌ترین مقام اجرایی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور.^۱

اما نظارت مستقیم مانند اختیار تنفیذ یا موافقت قبلی، حق ابطال، حق اتخاذ تصمیم به جای مقامات واحدهای غیرمتمرکز می‌باشد^۲ که به‌طور مختصر به آنها اشاره‌ای خواهیم داشت.

۱. **حق تنفیذ یا موافقت قبلی:** حق و اختیار تنفیذ تصمیمات مقامات و ارکان واحدهای غیرمتمرکز بدین صورت است که قانونگذار بعضی از تصمیمات مقامات و ارکان واحدهای غیرمتمرکز را منوط به تنفیذ و یا تصویب مقامات دولتی کرده است. بدین‌گونه که هرگاه این مقامات برخی تصمیمات متخذه از سوی مقامات واحدهای غیرمتمرکز را تأیید نکنند، آن تصمیم قابلیت اجرایی ندارد. معمولاً به‌منظور پرهیز از تأخیر در انجام صلاحیت‌های واحدهای غیرمتمرکز مدت معینی برای این اعلام تعیین می‌شود که ظرف آن باید نظر خود را اعلام کنند در صورت عدم اعلام در موعد مقرر فرض قانون بر این است که دولت با تصمیمات مزبور موافقت دارد،^۳ البته باید خاطر نشان کرد که موافقت دولت با تصمیمات مقامات غیرمتمرکز به هیچ‌وجه دلیل قانونی بودن این تصمیمات نیست و رافع مسئولیت نیست.^۴ به همین جهت مصوبات کلیه شوراهای اسلامی در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم‌الاجراست و در صورتی که مسئولین ذیربط آنها را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها 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 کنند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد، از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذیربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.^۵

۲. **ابطال:** ابطال اعمال و یا تصمیمات واحدهای غیرمتمرکز توسط مقامات دولتی اختیاری است که در موارد مشخصی قانونگذار به مقامات مزبور داده است. این اختیار ممکن است بلاواسطه توسط مقامات دولتی به‌کار گرفته شود و یا به تقاضای آنها به‌وسیله مراجع دیگری صورت پذیرد.

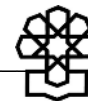
۱. ماده (۹۳) همان قانون.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، صص ۶۵ و ۶۶.

۳. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۱۶۰.

۴. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۶۷.

۵. ماده (۸۰) همان قانون.



«در این مورد قوه مرکزی نظارت شدیدتری را اعمال می‌کند و به تجدیدنظر یا اعتراض و تنفیذ آنها بسنده نمی‌کند، بلکه اقدام او گامی در جهت لغو و ابطال تصمیمات متخذه است».^۱ نظیر لغو مصوبات شورای استان و شورای عالی استان‌ها توسط هیئت حل اختلاف مرکزی به درخواست استاندار و مسئولین دستگاه‌های اجرایی ذیربط، درخصوص شورای استان و وزیر کشور و عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذیربط، درخصوص شورای عالی استان‌ها، مصوبات شورای شهر و شورای شهرستان توسط هیئت حل اختلاف استان به درخواست فرماندار و مصوبات شورای روستا و بخش توسط هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به درخواست بخشدار.^۲

اصلاح یا لغو عوارض مصوب شوراهای شهر توسط وزیر کشور در هر مقطعی که وصول آن را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند نیز در چارچوب همین نظارت جای می‌گیرد.^۳

۳. **تصمیم‌گیری به جای واحدهای غیرمتمرکز:** قائم‌مقامی یا جانشینی شکل دیگری از نظارت قیومیتی است. در این مورد مقامات مرکزی مستقیماً و مستقلاً به جای مقامات غیرمتمرکز تصمیم می‌گیرند.^۴ مداخله دولت مرکزی در صلاحیت مقامات غیرمتمرکز و اتخاذ تصمیم به جای آنها ابزار نظارتی بسیار شدید و مؤثری است که نظیر آن در سیستم تمرکز نیز جز در موارد محدودی وجود ندارد و از جایی که این نوع اختیار برخلاف فلسفه و استقلال نهادهای غیرمتمرکز است قانونگذار باید موارد و نحوه اعمال آن، را دقیقاً مشخص کند. مصداق بارز این اختیار را می‌توان درخصوص شوراهای شهر مشاهده کرد. به موجب ماده (۸۵) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی هرگاه هریک از شوراهای شهر پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود و یا به دلایلی تشکیل نشوند تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد بود، البته جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود.

حال که نحوه اعمال نظارت قیومیتی تا حدودی مشخص شد جای این سؤال وجود دارد که نظارت مزبور تا چه میزانی خواهد بود؟ آیا مقامات دولتی در اعمال این نظارت ملزم به در نظر گرفتن ضابطه یا معیارهایی هستند؟ در این خصوص اصل یکصد و پنجم قانون اساسی مقرر داشته است «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». بدین صورت که دولت منحصرأ حق تغییر تصمیم‌های خلاف قانون واحدهای غیرمتمرکز را با رعایت شرایط مقرر (قوانین

۱. محمدجواد رضایی‌زاده، پیشین، ص ۱۰۵.

۲. مواد (۷۹) و (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.

۳. تبصره ماده (۷۷) همان قانون.

۴. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری، جلد اول، پیشین، ص ۱۳۹.

و مقررات مربوط به سازمان و صلاحیت این واحدها) دارد^۱ و در صورتی که اعمال یا عدم اعمال نظارت مورد تردید باشد اصل بر عدم نظارت و آزادی عمل این نهادها است. تعیین میزان این آزادی و نظارت دولت بر آنها یکی از دقیق‌ترین مسائل عدم تمرکز اداری محسوب می‌شود و این فقط در صلاحیت قانونگذار است که حدود و چگونگی آن را کاملاً تعیین کند. به‌طور کلی در عدم تمرکز آزادی اصل و نظارت دولت استثناست و فقط در مواردی که قانون پیش‌بینی می‌کند اعمال می‌گردد.^۲ اگر منظور اصل یکصد و پنجم قانون اساسی را با برخی از مواد قانونی از جمله مفاد ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و... که در آن به عدم مغایرت مصوبات شوراهای با قوانین و مقررات کشور اشاره شده است مقایسه کنیم به انحرافی پی می‌بریم که در قانون عادی (خواسته یا ناخواسته) جهت ایجاد محدودیت بر صلاحیت شوراهای رخ داده است. چنانکه بیان شد در قانون اساسی تنها به عدم مغایرت مصوبات شوراهای با احکام شرع و قوانین تأکید شده، درحالی که در قانون عادی به عدم مغایرت مصوبات شوراهای با قوانین و مقررات کشور اشاره شده است. عموماً اصطلاح «مقررات» در معنای مصوبات قوه مجریه به‌کار می‌رود. به‌نظر می‌رسد وجود چنین مواردی در قانون عادی که شوراهای را موظف به رعایت مقررات مصوبات دولت می‌کنند، شوراهای را به ادارات قوه مجریه تبدیل کرده است.

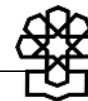
بند دوم - نظارت قضایی بر شوراهای اسلامی کشور

در مبحث پیشین نظارت اداری بر شوراهای را مورد بررسی قرار دادیم. هرچند این نظارت به نوبه خود نقش بسزایی در کنترل و نظارت و اعمال اصل حاکمیت قانون نسبت به مؤسسات مزبور ایفا می‌کند. اما آنچه که مسلم است این است که کنترل اداری در عین اینکه از اهمیت فراوانی برخوردار است، در بسیاری از موارد فاقد کارآمدی و اثربخشی لازم است و به تجربه ثابت شده است که این نوع نظارت بیشتر برای ارزیابی درجه پیشرفت هدف‌ها و برنامه‌ها مفید است و نمی‌تواند از حقوق شهروندان در مقابل اقتدارات این نهادها دفاع کند.^۳ از طرف دیگر در غالب موارد این مقتضیات اداری است که مبنای تصمیمات و اعمال واحدهای غیرمتمرکز است و مقامات دولتی نیز برای حفظ مصالح از ابطال یا اصلاح تصمیمات واحدهای مزبور خودداری می‌ورزند. همچنین عملکرد شوراهای اسلامی به‌عنوان یکی از مصادر اداره امور عمومی بر کیفیت زندگی شهروندان و حیات شهری پایدار مؤثر است. این نهادها با برخورداری از اقتدارات ناشی از قدرت عمومی دارای جایگاه

۱. همان، ص ۱۴۲.

۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۶۵.

۳. همان، ص ۴۱۹.



نسبتاً قابل ملاحظه‌ای در نظام اداره امور عمومی می‌باشند و کالاها و خدمات عمومی در حوزه‌های بهداشت، آموزش، امور اجتماعی، فرهنگی، تأمین امنیت و سایر خدمات شهری را به جامعه عرضه می‌کنند و چه بسا ممکن است در ضمن روابط متنوع اشخاص با این نهادها افرادی از تصمیمات و اقدامات واحدهای مزبور متضرر شوند. همچنین این نهادها صلاحیت وضع آیین‌نامه و برخی عوارض را دارند. فلذا تصمیمات این نهادها در کار و زندگی و حقوق شهروندان تأثیرات بسزایی دارد. ازسوی دیگر با توجه به این صلاحیت‌ها و اقتدارات زمینه انحراف و سوءاستفاده این نهادها از اقتدارات عمومی همواره وجود دارد. مقید کردن قلمرو و اختیارات و صلاحیت‌های این نهادها و مقامات آنها به قواعد از پیش تعیین شده نخستین گامی است که می‌تواند از این امر جلوگیری کند، اما پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که ضمانت اجرای این قواعد از پیش تعیین شده چیست؟ پاسخ این پرسش را باید در مفهوم نظارت بر شوراها به صورت عام و نظارت قضایی بر آنها به نحو خاص جستجو کرد. به عبارت دیگر هرچند ترسیم حدود و اختیارات شوراها می‌تواند گامی بنیادین در راستای محدود ساختن این نهادها به شمار آید، اما دستیابی به چنین هدفی بدون وجود سازوکارهای دقیق و کارآمد نظارت قضایی ناممکن است.

نظارت قضایی به طور کلی به راه‌ها و سازوکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیتدار قضایی کشور در مقام نظارت بر اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می‌کنند^۱ و به تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور و همچنین مصوبات آیین‌نامه‌های مقامات اداری با قوانین می‌پردازند.^۲ در این رویکرد (نظارت قضایی) کارگزاران و مقامات عمومی باید درخصوص رعایت شرایط و اصول حاکمیت قانون به دادگاه‌ها و دادرسان پاسخگو باشند و در نتیجه ملزمند در اعمال صلاحیت و انجام وظایف خود ترتیبات و شرایط مندرج در قوانین و مقررات را مورد توجه قرار دهند.^۳

به طور کلی نظارت قضایی بر سازمان‌ها و مقامات عمومی در کشور ما تابع اصل دوگانگی قضایی است. بدین صورت که دستگاه‌ها و مقامات اداری یا تابع رسیدگی دادگاه‌های عمومی هستند و یا به مسائل مربوط به آنها در دادگاه‌های اداری که در رأس آنها دیوان عدالت اداری قرار دارد رسیدگی می‌شود. قاعده کلی در باب دوگانگی قضایی این است که اختلافات ناشی از فعالیت‌های اداری و عمومی دولت که مربوط به خدمات عمومی هستند و میزانی از نفع و مصلحت عمومی را

۱. محمدحسین زارعی، تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون، مجله مدیریت دولتی، ش ۲۸، ۱۳۷۶، ص ۳۶.

۲. علی محمد فلاح‌زاده، جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، ش ۱، ۱۳۸۶، ص ۲۱.

۳. محمدحسین زارعی، فرآیند مردمی شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی، مجله مجتمع آموزش عالی قم، ش ۹، سال سوم، ۱۳۸۰، صص ۱۳۲ و ۱۳۳.

درب‌ر می‌گیرند در صلاحیت مراجع اداری و اختلافات ناشی از آن دسته از فعالیت‌های دولت که همانند اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی انجام می‌گیرند و برای انجام آنها از قدرت و امتیازات عمومی استفاده نمی‌شود در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. قانون اساسی نیز دیوان عدالت اداری را به منظور رسیدگی به اختلافات ناشی از فعالیت‌های مربوط به خدمات عمومی تأسیس کرده است. این تأسیس در کنار وظیفه دادگاه‌های عادی به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات نشان می‌دهد که قانون اساسی اصل دوگانگی قضایی را به رسمیت شناخته است،^۱ البته لازم به ذکر است که دادگاه‌های عمومی نیز در قالب عدم اجرای مصوبات دولتی خلاف قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده، دارای صلاحیت‌هایی در زمینه رسیدگی به امور عمومی هستند. آنچه که در اینجا مد نظر است نظارت نسبت به فعالیت‌های اداری و عمومی شوراهای اسلامی که مربوط به خدمات عمومی بوده و میزانی از نفع و مصلحت عمومی را دربر می‌گیرند، می‌باشد. بنابراین در ابتدا نظارت دیوان عدالت اداری و در مرحله بعد نظارت دادگاه‌های عمومی بر شوراهای اسلامی را مورد توجه قرار می‌دهیم.

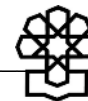
اول: نظارت دیوان عدالت اداری بر شوراهای اسلامی

همان‌گونه که بیان شد مبنای تأسیس دیوان عدالت اداری اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است. به موجب این اصل «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». مضاف بر آن قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، رسیدگی به درخواست ابطال مقررات دولتی مخالف شرع، قانون و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه را در صلاحیت دیوان مذکور قرار داده است.

در این خصوص قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون در سال ۱۳۸۵ مورد تجدید نظر کلی قرار گرفت و قانون جدیدی به وسیله مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که با ایرادات متعددی از سوی شورای نگهبان مواجه شد که به دلیل عدم تأمین نظر آن شورا و اصرار مجلس بر نظر خود موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و سرانجام با تغییراتی در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ به تصویب نهایی مجمع رسید.

در این قسمت ما ابتدا به بررسی موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری و ارزیابی محدوده این صلاحیت‌ها خواهیم پرداخت و در ادامه صلاحیت دیوان نسبت به شوراهای اسلامی کشور را مورد

۱. علی محمد فلاح‌زاده، پیشین، صص ۳۲ و ۳۳.



بحث قرار خواهیم داد.

ماده (۱۹) قانون مزبور^۱ حدود صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان را تعیین کرده است. مشاهده می‌شود که قانونگذار صلاحیت‌های نسبتاً گسترده‌ای را درخصوص نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به واحدهای دولتی قائل شده است و به‌گونه‌ای تمام اعمال و اقدامات این واحدها را مشمول صلاحیت نظارتی دیوان دانسته است، اما آنچه که جای بحث و بررسی دارد محدوده این صلاحیت‌هاست. به عبارتی دیوان قادر به اعمال این صلاحیت‌ها نسبت به چه سازمان‌ها و مقاماتی است؟ قسمت (الف) بند «۱» ماده (۱۳) با ذکر مصادیقی از واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و همچنین بند «۱» ماده (۱۹) با عنوان آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها سعی در بیان دامنه صلاحیت دیوان کرده‌اند، اما پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود چیست؟ مفهومی واحدهای دولتی است. آیا منظور از واحدهای دولتی صرف مصادیق و موارد بیان شده است؟ در این صورت چه معیاری در تعیین این موارد لحاظ شده است؟ همان‌گونه که می‌دانیم واژه «دولت» در ادبیات حقوقی ما به معانی مختلفی به کار می‌رود که یکی از آنها «قوه مجریه» است و در خیلی از موارد نیز منظور از کلمه دولت «حکومت» به معنای تمام ساختار آن اعم از قوای سه‌گانه و حتی نهادهای عمومی خارج از قوای سه‌گانه است. بنابراین در این معنی، مقصود از نهاد یا واحد دولتی، نهاد حکومتی یا عمومی (غیرخصوصی) است.^۲ این دو برداشت متفاوت از اصطلاح دولت باعث پیدایش دو نظر متفاوت درخصوص صلاحیت دیوان گردیده است. مطابق یک نظر، دیوان عدالت اداری تنها می‌تواند نسبت به اعمالی که ازسوی قوه مجریه انجام می‌شود و همچنین مقررات و نظاماتی که توسط قوه مزبور تصویب می‌شود، اعمال نظارت کند و دیوان منحصرأ مرجع رسیدگی به شکایت‌های مردم از تصمیمات و اقدامات و مقررات مصوب قوه مجریه است و نسبت به اعمال سایر قوا و نهادهای دیگر حق اعمال صلاحیت و نظارت ندارد. به دلیل اینکه اولاً مقصود از دولت و واحدهای دولتی و مأموران دولت در حقوق اداری «قوه مجریه» است و مقایسه اصطلاحاتی که مقنن در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی و همچنین در

۱. «۱» رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲. صدور رأی وحدت رویه در مورد آرای متناقض صادره از شعب دیوان.

۳. صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آرای مشابه متعدد صادر شده باشد.

۲. ترجمه اسدیان، «واکاو صلاحیت دیوان عدالت اداری، دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶، ص ۱۰۳.

ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری به کار برده بیانگر دولت به معنای «قوه مجریه» است.^۱ ثانیاً مشاهده اقسام واحدهای دولتی مذکور در قسمت (الف) از بند «۱» ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری و ماهیت حقوقی و نحوه تأسیس و اداره هریک از آنها حکایت از انطباق انحصاری آنها به نهادها و تشکیلات اداری و اجرایی کشور یعنی قوه مجریه دارد. همچنین می‌توان به اظهارات موجود در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز اشاره کرد که «واحدهای دولتی و ادارات» را مصداق واحدهایی که مورد شکایت و اعتراض مردم قرار می‌گیرند می‌داند.^۲

براساس نظریه دیگر کلیه قوای حاکم، نهادها، تشکیلات، سازمان‌ها، شرکت‌ها و انواع مختلف مؤسسات عمومی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی وابسته به آنها و حتی مؤسسات عام‌المنفعه که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانونگذار ایجاد و مستقیماً به وسیله مراجع و مقامات قانونی یا تحت نظارت دولت اداره می‌شوند و بودجه آنها جزء بودجه کل کشور و از طریق خزانه کل کشور یا وجوه عمومی تأمین و اموال آنها اموال عمومی محسوب می‌شود، اجزا و پیکره حکومت یا دولت به معنای وسیع کلمه را تشکیل می‌دهند و براین اساس تحت صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارند.^۳ طرفداران این نظریه در اثبات نظر خویش به بیان دلایلی همچون فلسفه ایجاد دیوان در رسیدگی به دادخواهی مردم از تصمیمات و اقدامات کلیه تشکیلات دولتی در معنای وسیع کلمه و احقاق حقوق تضییع شده آنها، موافق موازین قانونی و جلوگیری از تجاوز به حریم قانون^۴ و شمول نظام اداری نسبت به امور اداری کلیه نهادهای حکومتی^۵ و... اشاره می‌کنند. براساس این نظریه که بر پایه ماهیت حقوقی تصمیمات، اقدامات و مقررات مورد شکایت و اعتراض می‌باشد، واحد دولتی، واحدی است که جز در امور تقنینی و قضایی ظاهر می‌شود^۶ و نظامات دولتی هر نوع مصوبه و دستورالعمل و مقرره‌ای است که مادون قانون تلقی می‌شود.

اما درخصوص اینکه کدام یک از نظریات ذکر شده صحیح و کدام مجری است، شاید نتوان پاسخ قاطعی ارائه داد. همین امر موجب شد که شورای نگهبان در مقام تفسیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی در پاسخ به استفسار رئیس قوه قضائیه درخصوص مفهوم واژه «دولتی» اعلام دارد که مقصود از تعبیر «دولتی» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، «قوه مجریه»

۱. جواد محمودی، بررسی تحلیلی نظارت قضایی بر اداره در حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۸۰، ص ۴۶.

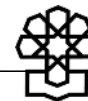
۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد ۳، ص ۱۶۵۳.

۳. نصرالله صدرالحفاظی، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، نشر شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲، ص ۱۳۶.

۴. همان، ص ۱۴.

۵. ولی‌الله انصاری، پیشین، ص ۴۵.

۶. نصرالله صدرالحفاظی، پیشین، ص ۱۴۰.



است.^۱ هرچند این تفسیر مربوط به اصل یکصد و هفتاد و یک قانون اساسی می‌باشد اما به نظر می‌رسد که شورای محترم نگهبان در خصوص اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی نیز به همین نظر اعتقاد داشته باشد. چراکه شورای مزبور در هنگام بررسی لایحه قانون جدید دیوان عدالت اداری، ماده (۱۳) مصوبه مجلس را به دلیل اینکه شامل اقدامات و تصمیمات واحدهای عمومی غیردولتی نیز می‌شود مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی دانست.^۲ بنابراین مطابق تفسیر و نظر شورای نگهبان صلاحیت دیوان منحصر به رسیدگی به اعمال قوه مجریه است.

با تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری تفسیر شورای نگهبان عمده‌تاً در قالب تبصره ماده (۱۹) گنجانیده شد. به موجب تبصره مذکور «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی» از شمول صلاحیت دیوان خارج شد.

آنچه که در اینجا مورد بحث ما می‌باشد این است که آیا شوراهای اسلامی کشور نیز مشمول نظارت دیوان عدالت اداری هستند یا به عبارتی تحت عنوان واحدهای دولتی قرار می‌گیرند تا بتوان نسبت به اقدامات، تصمیمات و آیین‌نامه‌های آنها به دیوان شکایت برد؟ همان‌گونه که ذکر شد ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری از مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی به عنوان بخشی از مؤسسات عمومی به صورت مطلق نام برده است، اما در خصوص شوراهای اسلامی چنین تصریحی وجود ندارد. همچنین به موجب بند «۱» ماده (۱۹) قانون مذکور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است. مشاهده می‌شود که شهرداری‌ها به گونه‌ای به صراحت مشمول نظارت دیوان قرار گرفته‌اند. حال آیا این به معنی عدم شمول نظارت دیوان نسبت به شوراهای اسلامی است؟ همان‌طور که بیان داشتیم به موجب نظر تفسیری شورای نگهبان منظور از تعبیر «دولتی» در اصل یکصد و هفتاد و یک قانون اساسی «قوه مجریه» است. حال آیا شوراهای اسلامی با این تفسیر در چارچوب قوه مجریه قرار خواهند گرفت؟ به عبارت دیگر منظور از قوه مجریه چیست؟ اصطلاح «قوه مجریه» در نوشته‌های متفکران قرن

۱. نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ شورای نگهبان.

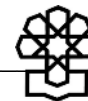
۲. بند «۲» نظریه شماره ۸۴/۳۰/۱۴۳۰۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۹ شورای نگهبان در رابطه با لایحه قانون دیوان عدالت اداری، مجموعه نظرات شورای نگهبان، جلد ۱۴، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۵۸.

هجدهم تا زمان حاضر برای نشان دادن کلیه افراد و دستگاه‌هایی به کار رفته است که عملکردشان جنبه اجرایی دارد. به عبارت دیگر مسئولیت اجرای قوانین و مقررات و حفظ انتظامات و تأمین نیازمندی‌های عمومی جامعه را برعهده دارند که مجموع آنها را قوه مجریه در مفهوم کلی و وسیع آن می‌نامند و تحت سرپرستی و نظارت و کنترل هیئت وزیران عهده‌دار انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله می‌باشند. لکن امروزه با توجه به طیف گسترده وظایف و اختیارات و عملکردهای متنوع و مبسوطی که زیر عنوان امور اجرایی در بطن قوه مجریه جای می‌گیرد و با توسعه و پیشرفت تمدن و تحولات شگرف اجتماعی و سیاسی و اقتصادی و رشد روزافزون جمعیت و افزایش سطح توقع جامعه و ناتوانی بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی مورد نیاز مردم، لزوم مداخله دولت در امر تولید و توزیع کالا و سایر خدمات عمومی ضروری می‌باشد و از این رو به تدریج بر تنوع و حجم تکالیف دولت افزوده می‌شود. توفیق در انجام این مسئولیت عظیم مستلزم برخورداری از وسایل و امکانات مادی متناسب و با بهره‌گیری از سازوکارهای تقسیم کار است. بدین منظور قانونگذار با تأسیس تشکیلات، سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری و اجرایی عدیده و تعیین وظایف و مسئولیت‌های هریک از آنها و اعطای امکانات مالی و مادی و اختیارات و امتیازات خاص به آنها، تسهیلات لازم را فراهم ساخته و در اختیار قوه مجریه قرار داده است تا اهداف مقنن را در ارائه مطلوب خدمات عمومی، جامه عمل بپوشاند.^۱ از همین رو امروزه با توجه به جایگاه و اهمیت قوه مجریه و گستردگی فعالیت‌های آن می‌توان به آن نام «دستگاه حکومتی» را داد و آن را مجموعه‌ای پنداشت که تقریباً تجسم‌بخش تمامی نهادهای حکمرانی می‌باشد^۲ و در نتیجه قوه مجریه در این مفهوم به گونه‌ای باید دربرگیرنده «کلیه نهادها، تشکیلات، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و انواع مختلف مؤسسات عمومی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی و حتی عام‌المنفعه را که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانونگذار ایجاد و مستقیماً به وسیله مراجع و مقامات قانونی یا تحت نظارت استصوابی و قیمومیت آنها اداره می‌شوند و بودجه آنها جزء اموال عمومی محسوب و از طریق خزانه دولت یا وجوه عمومی تأمین می‌گردد»، باشد.^۳ بنابراین مشاهده می‌شود که شوراهای اسلامی نیز به گونه‌ای در چارچوب مفهوم ارائه شده از «قوه مجریه» قرار می‌گیرند. از طرف دیگر تبصره ماده (۱۹) قانون جدید دیوان استثنائات وارد بر صلاحیت دیوان را برشمرده است و ذکر از شوراهای مزبور نکرده است. این امر این شائبه را به وجود می‌آورد که به غیر از موارد استثنا شده، سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی، مشمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار دارند. این

۱. نصرالله صدرالحفاظی، پیشین، ص ۱۲۶.

۲. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۰، ص ۵۴۸.

۳. نصرالله صدرالحفاظی، پیشین، ص ۱۳۶.



درحالی است که در ماده (۱۳) که راجع به صلاحیت شعب دیوان است این موضوع تصریح نشده است. در ادامه چند نظر در این خصوص مطرح می‌شود.

مطابق نظریه اول، با توجه به مواد (۱۳) و (۱۹) قانون جدید دیوان و همچنین نظریات شورای نگهبان درخصوص اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی و مصوبه مجلس درخصوص قانون دیوان تنها مواردی مشمول صلاحیت دیوان می‌باشند که در قانون دیوان به آنها تصریح شده باشد. بنابراین شوراهای اسلامی مشمول صلاحیت دیوان قرار نمی‌گیرند.

براساس نظر دیگر قانونگذار بین این موارد تفکیک قائل شده است. بدین معنی که نظارت هیئت عمومی دیوان را نسبت به مؤسسات و نهادهایی جز آنچه در تبصره ماده (۱۹) آمده ازجمله شوراهای اسلامی مورد شناسایی قرار داده بدون اینکه این صلاحیت را در مورد تصمیمات و اقدامات آن واحدها به شعب دیوان بدهد.^۱

مطابق نظر دیگر، دیوان دارای صلاحیت عام نسبت به شوراهای اسلامی است، چراکه اولاً در بند «۳» ماده (۱۳) رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند «۱» و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشگری و کشوری در صلاحیت دیوان دانسته شده است. که این امر مؤید به‌کارگیری دولت در معنای عام کلمه است که در نتیجه شوراهای اسلامی نیز مشمول این امر قرار می‌گیرند. ثانیاً با توجه به این امر که قسمتی از نظامات و مقررات شهرداری‌ها را مصوبات شوراهای اسلامی (شهر) تشکیل می‌دهد، لذا به تصریح بند «۱» ماده (۱۳) قانون دیوان رسیدگی به شکایات اشخاص از اقدامات و تصمیمات این نهادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و از طرف دیگر مواردی که از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان مستثنا هستند در تبصره ماده (۱۹) بیان شده است شوراهای اسلامی کشور تحت شمول نظارت دیوان قرار خواهند داشت.

اما درباره اینکه رویه دیوان درخصوص شمول نظارت بر شوراهای اسلامی کشور چیست، باید گفت که این نهاد عموماً رویه خود را بر پذیرش تمام شکایات و اعتراضات نسبت به تمام اقدامات و تصمیمات این نهادها قرار داده است و تاکنون آرائی ازجمله رأی شماره ۳۰۰ مورخه ۱۳۸۱/۱/۲۶ و شماره ۵۷۲-۵۷۳ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ صادر و برخی مصوبات شوراها را فاقد اعتبار و باطل اعلام نموده است در این خصوص مبنای حقوقی اقدام دیوان مشخص نیست، لکن به‌نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری مصوباتی را که جنبه عمومی داشته و همانند مقررات و نظامات عام‌الشمول بوده، در هیئت عمومی دیوان طرح و شکایات اشخاص عادی از مصوبات شورا را در شعب عادی مطرح می‌کند.

۱. ترجم اسدیان، پیشین، ص ۱۰۵.

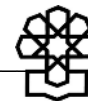
دوم: نظارت قضات دادگاه‌ها

همان‌گونه که ذکر کردیم نظام نظارت قضایی در کشور ما تابع اصل دوگانگی قضایی است و علاوه بر مراجع اختصاصی اداری دادگاه‌های عمومی صلاحیت قضاوت نسبت به برخی اعمال حقوقی نهادهای عمومی را دارا می‌باشند. بدیهی است که نظارت قضایی به‌عنوان ضمانت اجرای حاکمیت قانون بر همه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی ضروری می‌باشد. بر همین اساس مطابق اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است». از طرفی اصل یکصد و هفتادم قانون مزبور نیز در جهت اعمال اصل حاکمیت قانون، قضات را مکلف به عدم اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از اختیارات قوه مجریه می‌باشد، کرده است.

اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی به صورت کلی نظارت قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی را از طریق عدم اجرا بیان کرده است، ولی جزئیات مربوط به شیوه اعمال این نظارت مشخص نشده است. در این خصوص قضات دادگاه‌ها به هنگام رسیدگی به پرونده‌ها و صدور حکم ابتدا موارد خلاف شرع و قانون را در مقام تمییز حق کشف می‌نمایند و سپس مکلف به عدم اجرا و عدم استناد به آن در رسیدگی و صدور حکم مورد نظر، خواهند بود. اقدام قضات در این خصوص صرفاً محدود به پرونده تحت رسیدگی خواهد بود و بر سرنوشت مقررات خلاف تأثیری نخواهد داشت.^۱ اما منظور از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی چیست؟ پیشتر گفتیم که مطابق تفسیر شورای نگهبان منظور از تعبیر «دولتی» در این اصل «قوه مجریه» می‌باشد. مفهوم قوه مجریه نیز مورد بررسی قرار گرفت و گفتیم که امروزه منظور از قوه مجریه کلیه نهادهایی است که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانونگذار ایجاد و مستقیماً به‌وسیله مراجع و مقامات قانونی یا تحت نظارت آنها اداره می‌شوند و بودجه آنها جزء اموال عمومی محسوب می‌شود. از طرف دیگر با توجه به عام بودن صلاحیت دادگاه‌های دادگستری در اجرای قوانین و با توجه به بنیان‌های حداقلی حاکمیت قانون نظیر وجود سلسله‌مراتب مشخص میان منابع حقوق و سازوکارهای تضمین آن^۲ به نظر می‌رسد که قضات دادگاه‌ها مکلف به عدم اجرای مصوبات خلاف قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات کلیه مقامات و نهادهای عمومی از جمله شوراهای اسلامی هستند.

۱. محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۲، ص ۲۹۹.

۲. مهدی هداوند، نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی، نشریه حقوق اساسی، ش ۹، تابستان ۱۳۸۷، ص ۱۲.



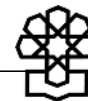
نتیجه‌گیری

از آنچه تاکنون گفته شد چنین نتیجه گرفته می‌شود که علیرغم پذیرش نوعی سازوکار عدم تمرکز در اداره امور عمومی در نظام حقوقی ما، نمی‌توان شوراهای اسلامی کشور را نماد کامل و تمام‌عیار یک واحد غیرمتمرکز محسوب کرد. همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد غیرمتمرکز عبارت از نظامی است که به موجب آن دولت به سایر شخصیت‌های حقوقی اجازه می‌دهد که برخی خدمات عمومی را شخصاً تصدی و اداره کنند. در این راستا این امر مستلزم برخورداری این شخصیت‌ها از یکسری ملزومات و ابزارهایی است که بدون وجود آنها صحبت از شخصیت‌های حقوقی مستقل از دولت بی‌فایده خواهد بود. عواملی نظیر وجود امور محلی و یا تخصصی، استقلال اداری و صلاحیت هنجارگذاری، وجود سازمان‌ها و مقامات محلی و قیمومیت اداری. اما آنچه که در ارتباط با شوراهای در نظام اداره امور عمومی ما وجود دارد نمی‌تواند کاملاً با این معیارها مطابقت کند. این شوراهای به موجب اصول قانون اساسی (ششم و هفتم) در کنار ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد شده‌اند که علی‌القاعده باید با توجه به اصول مذکور نوعی شأن تصمیم‌گیری و به بیانی قاعده‌گذاری و اجرایی را برای شوراهای در نظر گرفت، اما اصل یکصدم قانون اساسی در تبیین این اصول با بیان اینکه اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد، شأن مزبور را تا حد نظارت بر اداره امور مربوط به قلمرو خود تقلیل داده است. در همین راستا قانونگذار در مقام تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای مذکور یکسری وظایف و صلاحیت‌ها را برای شوراهای در نظر گرفته است. فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور پرداخته است در مواد مزبور بجز صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدود و اداره برخی امور عمومی که برای شوراهای شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... رؤس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراهای به رسمیت شناخته است و صلاحیت‌های مربوط به اداره امور عمومی محلی و هنجارگذاری علیرغم تأکید قانونگذار اساسی در این قانون جایگاهی ندارند، سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا با این صلاحیت‌های محدود که حتی نمی‌توان آن را تأمین‌کننده وظیفه نظارتی شوراهای به نحو احسن دانست می‌توان به اهداف مقرر در اصل یکصدم قانون اساسی نائل شد؟ این مسئله هنگامی بغرنج‌تر می‌شود که با عدم وجود راهکارهای مشخص، مناسب و قانونمند برای اعمال همین صلاحیت‌های محدود روبرو باشیم. به کار بردن مفاهیم کلی همچون

نظارت، همکاری، ارائه پیشنهاد و... نمی‌تواند تأمین‌کننده نظر قانونگذار اساسی در مورد شوراهای به‌عنوان یکی از ارکان اداره امور عمومی کشور باشد.

بنابراین باید گفت که شوراهای محلی اصولاً باید نهادهای نظارتی صرف به معنای اخص کلمه قلمداد نشوند، بلکه نهادهایی تصمیم‌گیرنده بوده و در همین حیطه از صلاحیت‌های نظارتی نیز برخوردار باشند و ازسوی دیگر ابزارهای اعمال موارد صلاحیت این نهادها باید به نحو صحیح و دقیق مشخص شود تا بتوان عملکرد قابل قبولی را از شوراهای انتظار داشت. به نظر می‌رسد با توجه به وضعیت موجود و اصول قانون اساسی در این زمینه باید قانونگذار مفهوم «نظارت» را در ارتباط با شوراهای در معنای موسع آن مد نظر قرار دهد، یعنی در چارچوب این مفهوم صلاحیت‌هایی نظیر تصمیم‌گیری و اداره امور محلی را نیز برای شوراهای به رسمیت بشناسد و این امر با تبیین اصل یکصدم قانون اساسی در پرتو اصول کلی مندرج در فصل اول قانون اساسی (اصول هفتم و ششم قانون اساسی) که شوراهای را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد کرده مطابقت بیشتری دارد. درحالی که با استناد به معنای لغوی «نظارت» علی‌القاعده باید مواردی همچون تصویب، نصب و قاعده‌گذاری را از شمول صلاحیت شوراهای بیرون بدانیم، چنین تفسیری نمی‌تواند با فلسفه ایجاد، ماهیت و کارکرد اساسی شوراهای تطابق داشته باشد.

مسئله دیگری که می‌تواند در ارتباط با نظام حقوقی حاکم بر شوراهای مطرح باشد نظارت قوه مرکزی نسبت به این نهادهاست. در این خصوص چند مسئله مطرح می‌شود؛ یکی ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و اختیار مطلق این هیئت‌ها در سلب عضویت اعضا و انحلال شوراهاست که نمی‌تواند با استقلال این نهادها که فلسفه وجودی نهادهای غیرمتمرکز را تشکیل می‌دهد سازگار باشد و نظارت‌ها را از شکل قیومیتی به قالب سلسله‌مراتبی تبدیل می‌کند. مسئله دیگر تشخیص انحرافات شوراهای از وظایف قانونی و رسیدگی به آن است که یک امر قضایی است و امکان رسیدگی به آنها در محاکم قضایی بیشتر موجه به نظر می‌رسد.



منابع و مآخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید. حقوق اداری، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۵۳.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴.
۳. اسدیان، ترحم. واکاوی صلاحیت دیوان عدالت اداری، دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶.
۴. آقایی طوق، مسلم. عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران، مجلس و پژوهش، ش ۵۶.
۵. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۶. انصاری، ولی‌الله. کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۷. دانش‌خوشبو، یوسف. سازمان‌های محلی، انتشارات دانشکده علوم اداری و بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۴۹.
۸. رضایی‌زاده، محمدجواد. حقوق اداری (۱)، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۹. زارعی، محمدحسین. حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی، نامه مفید، ش ۲۶، ۱۳۸۰.
۱۰. زارعی، محمدحسین. تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون، مجله مدیریت دولتی، ش ۳۸، ۱۳۷۶.
۱۱. زارعی، محمدحسین. فرآیند مردمی شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی، مجله مجتمع آموزش عالی قم، ش ۹، سال سوم، ۱۳۸۰.
۱۲. شهیدی، مهدی. حقوق مدنی ۳ تعهدات، انتشارات مجد، چاپ سوم، ۱۳۸۲.
۱۳. صدرالحفاظی، نصرالله. نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، نشر شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲.
۱۴. صفار، محمدجواد. شخصیت حقوقی، نشر دانا، چاپ اول، ۱۳۷۳.
۱۵. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۱۶. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ پنجم، ۱۳۷۸.
۱۷. عمید، حسن، فرهنگ عمید، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۶۹.
۱۸. فلاح‌زاده، علی‌محمد. جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، ش ۱، ۱۳۸۶.
۱۹. قاسمی حامد، عباس. نظارت‌پذیری شورای شهر در چارچوب حقوق شهری، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۳۳-۳۴.
۲۰. قاضی، ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ هجدهم، ۱۳۸۴.
۲۱. قاضی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۰.
۲۲. کدخدایی، عباسعلی. تقریرات درس حقوق اساسی تطبیقی، مقطع کارشناسی ارشد، ۱۳۸۷.
۲۳. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر. در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۲۴. محمودی، جواد. بررسی تحلیلی نظارت قضایی بر اداره در حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۸۰.
۲۵. مجموعه نظریات شورای نگهبان، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، دادگستر، چاپ اول، جلد ۶، ۱۳۸۳.
۲۶. مجموعه نظرات شورای نگهبان، جلد ۱۴، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول، ۱۳۸۹.

۲۷. موسی‌زاده، رضا. حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، نشر میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۶.
۲۸. مهرپور، حسین. مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد اول، انتشارات کیهان، چاپ اول، ۱۳۷۱.
۲۹. نشست تخصصی (۲) نقد و ارزیابی لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، ش ۶۴۴۴، مردادماه ۱۳۸۱.
۳۰. هاشمی، محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۲.
۳۱. هداوند، مهدی. نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی، نشریه حقوق اساسی، ش ۹، تابستان ۱۳۸۷.
۳۲. یازرلو، حجت‌الله. نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹.
۳۳. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی.
۳۴. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی.
۳۵. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲ با اصلاحات بعدی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۱۰۵۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت نهادهای خارج از قوای سه‌گانه، دوم: «جایگاه و حیطه صلاحیت شوراهای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی

مدیر مطالعه: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

ناظران علمی: محمد بهادری جهرمی، ابوالفضل درویشوند

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. شوراهای محلی

۲. نظارت

۳. عدم تمرکز

۴. امور محلی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۷/۴