

## موانع ساختاری و تشکیلاتی شوراهای اسلامی در ایران و راهکارهای رفع این موانع

محمد رضا معین فرد<sup>۱</sup>، محمد کاظم عمادزاده<sup>۲\*</sup>، مرتضی طبیبی<sup>۳</sup>

۱۳۹۸/۴/۲۴

۱۳۹۷/۱۲/۷

### چکیده

شوراهای اسلامی شهر و روستا و شوراهای بالادست از جمله نهادهای اساسی خاص در نظام جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌آیند که بر مبنای نظام عدم تمرکز اداری تشکیل شده‌اند. علی‌رغم اهمیت ویژه‌ای که قوانین اساسی و عادی برای این شوراهای قائل شده‌اند و با وجود فرصت‌ها و ظرفیت‌های قانونی این نهادهای نوپا در انجام وظایف و اختیارات خود، شوراهای مذکور با مشکلات و آسیب‌های متعددی مواجه بوده‌اند. در این میان، موانع حقوقی شوراهای از نظر ساختار و تشکیلات، قابل‌بررسی جداگانه است. تعارض اصول قانون اساسی در خصوص ساختار و جایگاه شوراهای اسلامی و دیده‌نشدن خصایص لازم برای یک نهاد محلی در قوانین عادی، از جمله اساسی‌ترین موانع ساختاری پیش روی شوراهای اسلامی محسوب می‌شوند. لذا ارائه نظر تفسیری توسط شورای نگهبان از اصول قانون اساسی در راستای واگذاری تصمیم‌گیری و اداره امور محلی به شوراهای، استفاده از ظرفیت‌های حقوقی موجود شوراهای و تلاش مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین مناسب در راستای تقویت جایگاه شوراهای ضروری است.

واژه‌های کلیدی: شوراهای اسلامی، شخصیت حقوقی، عدم تمرکز اداری، موانع ساختاری شوراهای

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشگاه اصفهان

emadzadehmohammadkazem@gmail.com

\* نویسنده مسئول

۳. استادیار، گروه حقوق، دانشگاه اصفهان

## مقدمه

شوراهای اسلامی در رده‌های مختلف حسب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ تشکیل شدند. از نظر ساختاری، شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران به‌عنوان یکی از نهادهای اساسی خاص و در ساختار اداری از مصادیق عدم تمرکز اداری محسوب می‌شوند که با اختصاص اصول متعدد در قانون اساسی (اصول ۶، ۷ و ۱۰۰ تا ۱۰۶) و برخورداری از قوانین متعدد، دارای جایگاه و اهمیت ویژه‌ای در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌باشند.

شوراهای اسلامی شهر و روستا به‌رغم برخورداری از قوانین متعدد، همواره دارای ضعف‌ها و کاستی‌هایی بوده‌اند. در این مقاله، چالش‌ها و موانع حقوقی ساختاری و تشکیلاتی فراروی این شوراها بررسی شد، چراکه مهم‌ترین موضوع حال حاضر شوراهای اسلامی شناخت چالش‌ها و ارائه راهکارهای مناسب برای رفع آنهاست. در این زمینه، پرسش‌های قابل طرح عبارت است از: موانع ساختاری پیش روی شوراها در قانون اساسی کدام‌اند؟ چه چالش‌هایی در قوانین عادی از حیث ساختاری فراروی شوراها وجود دارد؟ راه‌های رفع چالش‌های مذکور کدام‌اند؟ در این راستا ابتدا ویژگی‌های لازم برای نهادهای محلی بیان شد، سپس موانع ساختاری شوراهای اسلامی در قوانین بررسی گردید و در نهایت، راهکارهایی برای رفع موانع مذکور ارائه شد.

۱. ویژگی‌های لازم برای نهادهای محلی<sup>۴</sup>

برای آنکه نهادهای منتخب محلی همچون شوراهای اسلامی از حیث ساختاری به‌عنوان نهاد محلی شناخته شوند باید دارای ویژگی‌های زیر باشند:

۴. برای جلوگیری از اطناب کلام، از بحث مفصل راجع به ویژگی‌های نهادهای محلی (شخصیت حقوقی و عدم تمرکز اداری) خودداری شد.

۱.۱. دارا بودن شخصیت حقوقی<sup>۵</sup>

اشخاص حقوقی همچون شوراها برای داشتن شخصیت حقوقی، نیازمند شناسایی قانون‌گذارند؛ لذا مقنن بایستی در این زمینه به‌موجب قانون، شخصیت حقوقی نهاد محلی را به رسمیت شناسد. «دارا بودن شخصیت حقوقی آثار زیر را به دنبال دارد:

- استقلال تصمیم‌گیری

- استقلال مالی

- استقلال حقوقی: شخص حقوقی می‌تواند علیه اشخاص دیگر یا دیگران علیه وی اقامه دعوا کنند.

- استقلال سازمانی: کارکنان شخص حقوقی تابع دولت مرکزی نیستند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ۸۱-۸۰).

۲.۱. عدم تمرکز اداری<sup>۶</sup>

پیچیدگی و فراوانی امور در سطوح ملی و محلی باعث ایجاد مشکلات در اداره امور شده است به‌گونه‌ای که دولت‌ها توان انجام وظایف در سطح محلی را ندارند. این امر در کشورهای وسیع و پرجمعیت به‌وضوح دیده می‌شود.

در یک کشور کوچک که اداره امور آن حتی امور محلی می‌تواند توسط دولت مرکزی انجام شود تشکیل نهادهای محلی لزومی ندارد. نیاز دولت مرکزی به کمک نهادهای محلی موقعی است که جمعیت و وسعت آن کشور زیاد باشد. (Jackson, 1951, 11). وانگهی افزایش وظایف دولت‌ها باعث عدم توانایی انجام وظایف و در نتیجه، سپردن اداره قسمتی از آنها به سازمان‌ها و نهادهای محلی شده است؛ به بیانی واضح، «ازدیاد وظایف دولت مرکزی باعث افزایش وظایف اداری آن می‌گردد. همانند شرکت‌های بزرگ که اداره امور را از صورت متمرکز خارج می‌سازند

5. Legal Entity

6. Administrative Decentralization

دولت مرکزی نیز بسیاری از اختیارات خویش را به سطوح مختلف نهادهای محلی اعطا می‌نماید.» (Owens and Panella, 1991, 59).

لذا نهادهای محلی باید مصداقی از عدم تمرکز اداری باشند. عدم تمرکز اداری عبارت است از: انجام امور محلی توسط نهادهای منتخب محلی. در این روش، نهادهای مذکور در محدوده اختیارات تفویض شده دولت مرکزی، راجع به امور محلی تصمیم‌گیری و تصمیمات اخذ شده را در محل اجرا می‌کنند. اعمال سیستم عدم تمرکز مستلزم آن است که دولت مرکزی در قالب قوانین اساسی و عادی، تصمیم‌گیری در امور محلی و اجرای تصمیمات مربوط را به نهادهای محلی واگذار نماید. در این باره، قانون‌گذار موظف است مرزهای امور محلی با امور ملی را مشخص و ضمانت اجرای عدم رعایت مرزهای این‌گونه امور را معین سازد.

## ۲. ابهامات و موانع ساختاری شوراهای اسلامی

ساختار و تشکیلات شوراهای اسلامی از بدو ایجاد تاکنون، به لحاظ رده‌های مختلف شورایی، روندی روبه‌تکامل داشته است به نحوی که اگرچه در اوایل انقلاب اسلامی، منحصرأ با تشکیل شوراهای روستایی مواجه بودیم، اما پس از گذشت دو دهه از انقلاب، به‌ویژه از ۱۳۷۷ به بعد، شاهد ایجاد رده‌های مختلف شورایی تا سطح شورای عالی استان‌ها بوده‌ایم. علی‌رغم تشکیل شوراهای اسلامی بدین شکل، این نهادها از نظر ساختاری متأثر از قوانین اساسی و عادی، با آسیب‌ها و موانعی به شرح زیر روبه‌رو بوده‌اند.

### ۱.۲. موانع ساختاری در قانون اساسی

اصول قانون اساسی در خصوص ساختار و جایگاه شوراهای اسلامی با یکدیگر تناقض دارند. در حالی که اصول ششم و هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی را در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هم‌سطح<sup>۷</sup> ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی قرار داده (آقایی طوق، ۱۳۸۶،

۷. به نظر می‌رسد با توجه به مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (رک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج دوم، ۱۳۶۴، ۹۸۹ تا ۹۹۲) که نشان از اهمیت جایگاه شوراها نزد

(۱۲۸)، ولی اصل یکصدم قانون اساسی، شوراهای اسلامی را به‌عنوان ناظر بر اداره امور قلمداد کرده است. نهایتاً اینکه با مطالعه اصل یکصد و سوم، به فقدان جایگاه مناسب شوراهای در ارتباط با ارگان‌ها و مقامات دولتی مواجه می‌شویم.

#### الف) اتکای اداره امور بر انتخابات

اتکای اداره امور کشور بر آرای عمومی از جمله انتخاب اعضای شوراهای اسلامی در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح گردیده است. همان‌طور که بیان شد، در این اصل، شوراهای اسلامی هم‌سطح ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی محسوب شده‌اند و این امر نشان از جایگاه والای نهاد مذکور در قانون اساسی دارد.

#### ب) شورا؛ نهادی تصمیم‌گیر و اداره‌کننده

در اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی نهادهایی تصمیم‌گیرنده و اداره‌کننده هستند به این ترتیب که برای محدوده جغرافیایی مشخص و معین (مانند استان، شهرستان، شهر و روستا) تصمیم‌گیری می‌کنند و مصوبات آنها در همان محدوده جغرافیایی، توسط نیروهای اجرایی شوراهای اجرا می‌شود.

#### ج) نظارت بر اداره امور

نظارت بر اداره امور محلی توسط شوراهای اسلامی در اصل یکصد و پنجاه و نهم تصریح شده است به ترتیبی که شوراهای اسلامی، به‌عنوان ناظر بر ادارات دولت مرکزی، اعمال سازمان‌های اداری را رصد می‌کنند.

اعضای این مجلس داشته و اختصاص دو اصل از اصول کلی و تعیین‌کننده (اصول ششم و هفتم) و فصلی جداگانه (فصل هفتم) به شوراهای در قانون اساسی و منزلت این نهاد نزد دست‌اندرکاران نظام (رک: فرمان امام خمینی مبنی بر تسریع در تصویب آیین‌نامه اجرایی شوراهای و تشکیل فوری و بلافاصله شوراهای اسلامی مورخ ۱۳۵۸/۲/۹ خطاب به شورای انقلاب اسلامی) هم‌سطح بودن شوراهای اسلامی با قوای مجریه و مقننه از نظر جایگاه نهادی در قانون اساسی امری خلاف انتظار نباشد.

پس از ملاحظه و بررسی مطالب فوق، به مغایرت اصول ذکر شده پی می‌بریم، چراکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول کلی، شوراها را نهادهای تعیین‌کننده تصمیمات و در اصول مربوط به فصل شوراها، نهادهای نظارتی معرفی کرده است.

#### د) الزام به رعایت تصمیمات شوراها

اصل یکصد و سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». لذا مقامات منتصب از طرف دولت ملزم‌اند تصمیمات شوراها را رعایت کنند.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که آیا مقامات دولتی مذکور در اصل فوق مکلف به اجرای مصوبات و تصمیمات شوراها هستند یا خیر؟ چالشی که در اینجا وجود دارد، در خصوص معنای کلمه «رعایت»<sup>۸</sup> است. «رعایت» مفهومی دوپهلوی دارد بدین معنا که مقامات دولتی می‌توانند با تصمیمات شوراها مخالفت نکنند یا اینکه علاوه بر عدم مخالفت با تصمیمات، آنها را نیز «اجرا» نمایند. در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی عده‌ای بیان کردند که کلمه «اجرا» بعد از کلمه «رعایت» آورده شود (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم، ۱۳۶۴، ۹۹۹)؛ ولی این پیشنهاد به تصویب نرسید. تردید در معنای کلمه «رعایت» ما را به فقدان جایگاه مناسب نهاد شورا در میان دستگاه‌های دولتی سوق می‌دهد به این ترتیب که دولت را مخیر بین عدم مخالفت و اجرای تصمیمات شوراها می‌نماید. این امر در نهایت باعث تشنج در روابط میان شوراها و دولت بر سر اجرا یا عدم اجرای تصمیمات شوراها می‌گردد (همان، ۱۰۰۰). همان‌طور که از مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی استنباط می‌شود، علت تدوین اصل فوق این بود که مقامات حکومت مرکزی مستقر در محل را در برابر تصمیمات شوراهای محلی مطیع کند و اهتمام بر این بود که شوراها را نهادهایی مستقل و جدا از

8. Consideration

9. Enforcement

مقامات دولت مرکزی- که در قلمرو جغرافیایی معین، صلاحیت تصمیم‌گیری دارند- نشان دهد و دیگر اینکه در قلمرو مذکور مقامات مرکزی در محل باید از تصمیمات آنها پیروی کنند. اما این اصل به گونه‌ای مبهم و اختلاف‌برانگیز تصویب شد که در آن، مقامات مرکزی مستقر در محل صرفاً ملزم به رعایت تصمیمات شوراها باشند بدان معنا که اقدامات مقامات مرکزی در محل در حدی که مخالفی با تصمیمات شوراها نداشته باشد کفایت نموده و الزامی به اجرای تصمیمات شوراها توسط مقامات مذکور نیست.

## ۲.۲. موانع ساختاری در قوانین عادی

موانع و ابهامات ساختاری شوراها را اسلامی در قوانین عادی عبارت‌اند از:

الف) قوانین عادی شوراها با تأسی از اصل یکصدم قانون اساسی، برای شوراها را اسلامی نقش «اداره‌کننده امور محلی» قائل نیستند. این امر با مطالعه وظایف و اختیارات شوراها را اسلامی در قوانین عادی به چشم می‌خورد. در این خصوص، باید گفت که وظایف و اختیاراتی<sup>۱۰</sup> همچون بررسی و شناخت کمبودها، نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا، همکاری با مسئولان اجرایی در زمینه‌های مختلف و ... ما را به «عدم تمرکز اداری»، به‌عنوان یکی از ویژگی‌های نهادهای محلی، رهنمون نمی‌سازد.

ب) گرچه به‌موجب ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراها را اسلامی مصوب ۱۳۶۱، شوراها دارای شخصیت حقوقی هستند، ولی داشتن شخصیت حقوقی منحصرأ در «حق اقامه

۱۰. وظایف و اختیارات شوراها در فصل سوم قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ مقرر گردیده است.

۱۱. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها را اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (از این به بعد قانون شوراها) در سال‌های مختلف، تغییرات و اصلاحاتی اعمال شده است که آخرین آنها به ۱۳۹۶/۴/۲۰ برمی‌گردد. در ماده ۱۰۸ قانون اصلاحی ۱۳۹۶ مقرر گردیده است: قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون تشکیلات شوراها را اسلامی مصوب ۱۳۶۱ و قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراها را اسلامی مصوب ۱۳۶۵ و اصلاحات مصوب ۱۳۶۹ آن و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها به استثنای موارد زیر نسخ می‌گردند:

الف) مواد ۱۱، ۱۴، ۱۷، ۱۸ و ۲۰ مصوب ۱۳۶۱

دعوی علیه اشخاص و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا» (که در قسمت آخر ماده مذکور بیان شده است) خلاصه نمی‌گردد، بلکه داشتن شخصیت حقوقی مستلزم مواردی مانند استقلال شوراها نیز هست حال آنکه اساساً شوراها در کشور ما به لحاظ مالی وابسته به شهرداری یا دولت هستند. لذا نمی‌توان برای شوراها شخصیت حقوقی قائل بود. مؤید این مطلب ماده ۲۲ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱ است که مقرر می‌دارد: «بودجه شوراها از طریق زکات و درآمدهای محلی و در صورت لزوم از طریق عوارضی که در مقابل خدمات ارائه شده وضع می‌گردد تأمین خواهد شد و کمبودهای آن از راه کمک‌های دولتی... جبران می‌شود.» ملاحظه می‌گردد که بودجه شوراها به منابع ناپایدار (عوارض شهرداری و زکات) و پایدار (کمک‌های دولتی مقرر در قانون بودجه سالانه کل کشور) وابسته است.<sup>۱۲</sup> از سویی، قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی را بر مواردی که در آن قانون، تعیین تکلیف شده<sup>۱۳</sup> ممنوع اعلام کرده است<sup>۱۴</sup> و این نیز خود محدودیت مالی دیگری برای شوراهاست. در صورت وضع عوارض بر مواردی که به موجب قانون مالیات بر ارزش افزوده تعیین تکلیف شده، مصوبات شوراها قابل ابطال در دیوان عدالت اداری است.<sup>۱۵</sup>

ب) مواد ۴۱، ۴۵، ۵۵، ۷۳ و ۷۴ مصوب ۱۳۶۵

به این ترتیب، ملاحظه می‌شود که قوانین دیگر شوراها از جمله قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۱ و قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی به قوت خود باقی است.

۱۲. برای مطالعه بیشتر در این باره و نوسان تأمین بودجه سالانه شوراها رک: رستمی و حسینی پور اردکانی (۱۳۹۲، ۵۵)

۱۳. عوارض کالاها و خدمات در ماده ۳۸ به بعد قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ مشخص گردیده است.

۱۴. ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده

۱۵. گفتنی است که مصوبات شوراهای اسلامی در خصوص وضع عوارض بر مواردی که در قانون مالیات بر ارزش افزوده تعیین تکلیف نشده توسط دیوان عدالت اداری ابطال نگردیده است. در این زمینه می‌توان به رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۳۵۵ مورخ ۱۳۹۷/۳/۱ اشاره نمود که در این رأی مقرر شده است: «... وضع عوارض محلی جدید توسط شوراهای اسلامی که تکلیف آنها در



آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مصوبات شوراهای اسلامی از آرای این هیئت در تأیید مصوبات شوراها بسیار زیادتر است<sup>۱۶</sup>؛ برای نمونه می‌توان به رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۱۷</sup> استناد نمود: «مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و نیز ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات توسط شوراهای اسلامی شهرها و سایر مراجع ممنوع اعلام شده است و به موجب ماده ۵۲ قانون یادشده برقراری و دریافت عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه‌کنندگان خدمات ممنوع است. بنا به مراتب مصوبه شماره ۵۸۳-۱۳۸۹/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر قزوین در قسمت مورد شکایت مبنی بر اخذ ۵٪ بهای بلیت کلیه نمایشگاه‌ها که از مصادیق ارائه خدمات است و اخذ عوارض از آن ممنوع است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.» علاوه بر این، موارد زیر گویای عدم استقلال شوراها در برابر دولت و فقدان جایگاه مناسب آنها در ساختار کشور و در نتیجه، فقدان شخصیت حقوقی شوراهاست:

قانون مالیات بر ارزش افزوده مشخص نشده مجاز است». یا می‌توان رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۲۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ را ذکر نمود که در خصوص درخواست ابطال مصوبه شورای اسلامی چهاردنگه، هیئت مذکور مقرر نمود که «مصوبه شورای مذکور صرفاً ناظر بر عوارض قانونی بوده است که هنگام صدور پروانه ساختمان، متقاضیان پروانه باید بپردازند؛ لذا مصوبه مذکور مغایر قانون نیست.

۱۶. برای مثال از مجموع تقریبی ۴۰ رأی صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۵ در خصوص موضوع تصویب عوارض توسط شوراهای اسلامی، ۳۸ رأی در ارتباط با ابطال مصوبات شوراها و ۲ رأی در تأیید مصوبات شوراها بود (دیوان عدالت اداری، معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش، ۱۳۹۷).

۱۷. رأی شماره ۱۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

۱. به موجب ماده ۱۳ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵، در صورت دعوت شوراها از مقامات دولت مرکزی مانند بخشدار، فرماندار، استاندار و سایر مسئولان اجرایی، مقامات مذکور در جلسات شورا شرکت خواهند نمود.<sup>۱۸</sup> در این مقررۀ قانونی، قانون‌گذار از مکلف نمودن مقامات دولت مرکزی به شرکت در جلسات شورا احتراز نموده است، حال آنکه به موجب تبصره ۲ ماده ۱۴ همان قانون، شورای عالی استان‌ها به درخواست وزیر کشور، موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده است. این امر قرینه‌ای بر عدم استقلال شوراها در برابر دولت و فقدان جایگاه مناسب آنها در ساختار کشور است.

۲. بند «د» ماده ۷۶ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ یکی از وظایف و اختیارات شورای روستا را «تبیین و توجیه سیاست‌های دولت» عنوان نموده است. این امر استقلال شوراها را به‌عنوان نهادی مدنی در مقابل دولت خدشه‌دار و راه استفاده ابزاری از شوراها را هموار می‌کند (مسعودنیا، ۱۳۸۴، ۱۳۱).

ج) از چالش‌های ساختاری شوراها در قوانین عادی را می‌توان «عدم تشکیل شوراهای محله در قانون شوراها (۱۳۷۵ دانست» (حافظ نیا و ویسی، ۱۳۸۶، ۹۸) از آن‌جهت که این جزء از تقسیمات کشوری در شکل‌گیری و ساختار شورای شهر در قانون مذکور در نظر گرفته نشده است. قانون اساسی در اصل هفتم، شوراهای محل را به رسمیت می‌شناسد به ترتیبی که مقرر می‌دارد: «... شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». گرچه شورای محل در فصل اختصاصی شوراها در قانون اساسی (اصل ۱۰۰ تا ۱۰۶) پیش‌بینی نشده، ولی در اصل هفتم به‌عنوان یکی از اصول کلی و تعیین‌کننده قانون اساسی تصریح شده است.

در قانون شوراها (۱۳۶۱) نیز به تأسی از اصل هفتم قانون اساسی، تشکیل شورای شهرها

۱۸. به نظر نمی‌رسد قید «شرکت خواهند نمود» مطلقاً دارای بار معنایی «الزام» باشد. این استنباط در مقایسه با روی دیگر قضیه بیشتر نمایان می‌شود؛ جایی که شورای عالی استان‌ها به درخواست وزیر کشور ملزم به تشکیل جلسه هستند.

از لحاظ ساختاری این‌گونه پیش‌بینی شده بود که ابتدا شورای محله، سپس از میان شوراهای محلات، شورای منطقه تشکیل می‌شد و نهایتاً شورای شهر شکل می‌گرفت. نظام کنونی شورای شهر امکان توسعه مشارکت‌های مردمی در شهرها و نیز امکان انتقال خواست‌ها و نیازهای شهر به منتخبان را فراهم نمی‌کند.

به‌هرحال، با اینکه در اصل هفتم قانون اساسی، شورای «محل» به رسمیت شناخته شده و قانون تقسیمات کشوری نیز «محله» را کوچک‌ترین واحد شهری معرفی کرده است، در قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵، هیچ مقرره‌ای راجع به چگونگی برگزاری انتخابات و یا وظایف و اختیارات شورای محله وجود ندارد و لذا این جزء از تقسیمات کشوری نادیده گرفته شده است. (د) یکی از چالش‌های ساختاری شوراهای تزلزل جایگاه شوراها به‌واسطه اعتراضات گسترده به شوراها از جهت ابطال مصوبات، انحلال و سلب عضویت اعضای شوراهاست. توضیح اینکه طبق تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۹۰ قانون شوراها (۱۳۷۵)، شوراهای مافوق، مقامات دولتی در محل و اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند در مورد ابطال مصوبات شوراها اقدام کنند و حسب تبصره ۲ ماده ۸۹ همان قانون، وزارت کشور می‌تواند در مورد ابطال مصوبات، انحلال و سلب عضویت اعضای شوراها حسب مورد اقدام نماید. «این‌گونه مقررات موجب تزلزل و عدم ثبات شوراها و جایگاه آنها می‌گردد» (امامی، استوارسنگری، ۱۳۰، ۱۳۹۳) بدین شرح که گستردگی دامنه اعتراضات به شوراهای اسلامی از حیث تعدد اشخاص اعتراض‌کننده، فی‌نفسه و فارغ از موجه یا غیرموجه بودن اعتراض و به‌تبع آن فشار افکار عمومی، روحیه کار دسته‌جمعی را از اعضای شورا و مجموعه شورا به‌عنوان یک نهاد سلب و جایگاه شورا را متزلزل می‌کند.<sup>۱۹</sup>

۱۹. ممکن است گفته شود که اگر شوراها خلاف قانون اقدامی نکنند این امور واقع نمی‌شوند همان‌طور که اگر دولت مقررات مغایر قانون تصویب نکند ابطال مصوبات کم خواهد شد یا اگر کارمندان تخلف نکنند محکوم به اخراج یا انفصال نخواهند شد. باید گفت که در اینجا، محور بحث، حدود کمی اعتراضات و آثار و تبعات ناشی از آن بر نهاد معترض عنه است. در مورد دولت و کارمندان آن دامنه اعتراضات به وسعت شوراهای اسلامی نیست.

ه) چالش دیگر در خصوص مرجع انحلال<sup>۲۰</sup> شوراهاست. اصولاً نهادهای غیرمتمرکز محلی بر اساس نظارت قیمومیتی<sup>۲۱</sup> بایستی در محدوده اصول مقرر در قوانین اساسی و عادی اقدام نمایند و گرنه خروج از حدود مقرر، انحراف از وظایف و اختیارات تلقی می‌گردد و موجبات انحلال نهادهای مذکور را فراهم می‌کند. در اینجا، بحث مرجع تشخیص انحراف و انحلال نهادهای محلی مطرح می‌شود. اهمیت این بحث زمانی آشکارتر می‌شود که شدت و ضعف عدم تمرکز در کشورها را با معیار ماهیت چنین مرجعی می‌شناسند. مسلماً هر چه مرجع انحلال از حیث ساختاری، ترکیب دولتی بیشتری داشته باشد، از شدت عدم تمرکز کاسته می‌شود و برعکس. انحلال شوراهای در قانون شوراهای (۱۳۷۵) به هیئت‌های حل اختلاف مرکزی و استان واگذار شده است.<sup>۲۲</sup> رسیدگی به انحرافات شوراهای و انحلال آنها به وسیله هیئت‌های مذکور با ترکیبی حکومتی - دولتی قابل توجه نیست و با استقلال شوراهای منافات دارد (صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵، ۳۱).

و) چالش ساختاری دیگر، جانشینی شوراهای شهر پس از انحلال است. قانون‌گذار در ماده ۹۹ قانون شوراهای (۱۳۷۵)، استاندار را جانشین شورای شهر و حسب تبصره ۱ ماده مذکور، وزیر کشور را جانشین شورای شهر تهران پس از انحلال معرفی نموده است. این امر برخلاف ویژگی تمرکززدایی نهادهای محلی و مردمی بودن این نهادهاست.

چالش جانشینی شوراهای شهر توسط استاندار دارای تالی فاسد و تبعات منفی زیادی است که از آن جمله می‌توان به تصمیم‌گیری یک مقام دولتی در قالب مصوبه برای امور محلی اشاره کرد. مؤید این نظر، رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۲۳</sup> است. مطابق این رأی، «طبق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراهای ۱۳۷۵ تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و

## 20. Dissolution

۲۱. برای مطالعه نظارت قیمومیتی بر نهادهای محلی ر.ک: هریسی نژاد (۱۳۸۱، ۲۱۹-۲۴۵)

۲۲. ماده ۹۱ قانون شوراهای ۱۳۷۵

۲۳. رأی شماره ۱۱-۱۳۸۷/۱/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۲۴. این ماده در اصلاحات قانون شوراهای به ماده ۸۰ تغییر یافته است.

نیز تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شورای شهر قلمداد شده و به موجب ماده ۲۵۸۵ قانون مذکور در غیاب شورای شهر وظایف شورای مزبور به استاندار مربوط محول گردیده است.»

### ۳. راه حل ها

راهکارهای زیر جهت برطرف شدن ابهامات قوانین مرتبط با شوراهای اسلامی از نظر ساختاری قابل طرح است:

#### ۱.۳. راهکارها در خصوص ابهامات قانون اساسی

از نظر ساختاری، برای تناقض اصول قانون اساسی و چالش اصل یکصد و سوم قانون اساسی، راهکارهای زیر پیشنهاد می شود:

#### الف) راهکار رفع تناقض اصول قانون اساسی

در ابتدا، شایسته است که مطابق اصل ۱۷۷ قانون اساسی، شورای بازنگری قانون اساسی تشکیل شود تا مغایرت اصول این قانون در زمینه تعارض جایگاه شوراهای اسلامی را برطرف نماید به گونه ای که با توجه به تأسیس مردمی نظام جمهوری اسلامی ایران، برای شوراهای اسلامی نقشی والاتر از نظارت در نظر گرفته شود. مستفاد از مذاکرات اصل یکصد و سوم قانون اساسی نیز آن است که مجلس خبرگان قانون اساسی، شوراها را نهادی «اداره کننده»<sup>۲۶</sup> قلمداد نموده است نه «ناظر»<sup>۲۷</sup>.

برخی از این مذاکرات عبارت اند از:

۱. «یکی از انواع حاکمیت، حاکمیت اداری است که مردم می خواهند بدانند در ایالات و ولایات اینها اختیاراتشان چیست و مسئله بر سر این است که این اختیار را چگونه عمل بکنند...

۲۵. این ماده در اصلاحات قانون شوراها به ماده ۹۹ تغییر یافته است.

26. Director

27. Observer

مقصد اختیارات در مورد حاکمیت اداری است که می‌خواهند اینها بدانند تا چه اندازه است. آنها می‌گویند مجلس شورای ملی و حکومت مرکزی آن حاکمیتی را که می‌خواهد به خودش اختصاص بدهد تعیین کند و در آن چیزی که می‌ماند ما را آزاد بگذارد. ما با منطقه خودمان و با روحیات خودمان آزادتر و با فرهنگ خودمان آشنا تر هستیم و می‌دانیم چه کار بکنیم... مردم باید این را احساس کنند و بدانند که این حکومت دیگر حکومت سابق نیست و علاجش این است که اختیارات استان‌ها و اختیارات ایالات و اختیارات مردم همه منطقه تعیین بشود البته این اختیارات باید به وسیله شوراها تعیین بشود...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم، ۱۳۶۴، ۹۸۹).

۲. «ما در قانون اساسی سابق هم سه اصل ۹۰، ۹۱ و ۹۲ راجع به انجمن‌های ایالتی و ولایتی را داشتیم که این اصول اجرا نشد چرا اجرا نشد؟ برای اینکه استبداد بود ولی الان حکومت، حکومت جمهوری اسلامی است... به ایالات، کمی فرصت و اختیار بدهید و چون تابه‌حال مردم محروم بوده‌اند فرصت بدهید و بگذارید مسائل را خودشان اداره کنند.» (همان، ۹۹۰).

۳. «رهبر انقلاب اهمیت و توجهی که به مسئله شوراها دارند شاید کم‌نظیر باشد. روزهایی که ایشان در پاریس تشریف داشتند یکی از مسائلی که مطرح شد مسئله شوراها بود. وقتی این مسئله مطرح شد نظر ایشان این بود که به محض سقوط رژیم سابق باید شوراهای منطقه اختیار مناطق را به دست بگیرند... ایشان دستور فرمودند که در مورد شوراها مطالعات لازم بشود تا چیزی برای شوراها نوشته شود و به محض اینکه رژیم سقوط کرد، نظام شورا جای آن را بگیرد، منتها بعد از سقوط رژیم، موضوع فوق‌العاده‌ای پیش آمد و نظام شوراها پیاده نشد. بعداً ایشان دستور فرمودند در این مورد تسریع شود...» (همان، ۹۹۱).

۴. «مسئله شوراها به معنای حقیقی و واقعی از پایین به بالا به شکل شورای ده و تصمیم دسته‌جمعی، انتقال فکر از آنجا به بالا و انتقال قدرت از دست حکومت و دولت به مردم که صاحبان اصلی قدرت‌اند، باید به آنها منتقل شود که صاحب سرنوشت‌اند و می‌بایست در سرنوشت

خود به تمام معنا آزاد باشند. این مسئله نه مخالف دارد نه دودلی و نه کسی در آن تردید دارد.» (همان، ۹۹۲).

از زاویه دید حقوق تطبیقی هم در کشورهای پیشرفته اساساً برای نهادهای محلی در این زمینه رویکرد تازه‌ای ایجاد شده است. «به ترتیبی که دیدگاه کشورها در مورد نهادهای محلی در قرن جدید (قرن ۲۱) نسبت به قبل (قرن ۲۰) بسیار تغییر یافته است. با این توضیح که اگر در دیدگاه قدیمی، نهادهای محلی حافظان دولت مرکزی بودند، در دیدگاه جدید، نهادهای مذکور دارای اختیار تصمیم‌گیری و اداره امور محلی هستند.» شورای نگهبان نیز شایسته است نظریه‌ای تفسیری با توجه و تکیه بر اصول ۶ و ۷ قانون اساسی ارائه و نگاه خود را در مورد شوراها به فراتر از نقش نظارت اصلاح نماید. گفتنی است که شورای نگهبان در مقاطع زمانی مختلف (دهه‌های ۱۳۶۰، ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰) صرفاً بر نقش نظارتی شوراهای اسلامی و عدم واگذاری اختیار تصمیم‌گیری و تصویب به این نهاد اشاره کرده و تأکید داشته است. نمونه‌های دیدگاه شورای مذکور به شوراها را می‌توان در بررسی و اظهارنظر در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی راجع به شوراها ملاحظه نمود:

۱. شورای نگهبان در خصوص ماده ۲۱ مصوبه مجلس شورای اسلامی راجع به شوراها مورخ ۱۳۶۱/۶/۱۰، که به تصویب انحلال هر شورا توسط شورای مافوق اشاره داشت، در اظهارنظر مورخ ۱۳۶۱/۷/۱، این مقرر را مغایر اصل یکصدوم قانون اساسی شناخته به این شرح که ماده ۲۱ مذکور صلاحیتی فراتر از آنچه قانون اساسی برای شوراها شناخته است به آنها اعطا می‌کند (مهرپور، ۱۳۷۱، ۱۵۴).

۲. نمونه دیگر دیدگاه شورای نگهبان به شوراهای اسلامی را می‌توان در بررسی و اظهارنظر در مورد مصوبه مورخ ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی راجع به شوراها ملاحظه نمود. این دیدگاه مبتنی بر عدم واگذاری اختیار تصمیم‌گیری و تصویب به شوراهاست تا جایی که در ایرادی به مصوبه مجلس شورای اسلامی راجع به وظایف شورای شهر این گونه بیان کرده‌اند که در شرح

وظایف این شورا از کلمه «تصویب» خودداری و به جای آن از کلمه «تأیید» استفاده نمایند (رک: صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵، ۳۲).

۳. مورد دیگر اظهارنظر مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ شورای نگهبان درباره طرح اصلاح قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ است. در این اظهارنظر، شورای نگهبان صلاحیت شوراها را منحصرأً نظارتی قلمداد کرده و همه اختیارات تصویبی شوراها را زائد بر وظایف نظارتی مندرج در اصل ۱۰۰ قانون اساسی دانسته است (رک: مهرپور، ۱۳۸۲، ۱۲۴-۱۱۷).

۴. شورای نگهبان در اظهارنظر دیگری به تاریخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ درباره لایحه اصلاح مواد ۱، ۲ و ۷ قانون شوراها (۱۳۷۵) بیان نمود که شوراها موضوع اصل یکصدم قانون اساسی و وظیفه نظارتی دارند (همان، ۳۰۹).

#### ب) راهکار رفع چالش اصل یکصد و سوم

در خصوص چالش اصل یکصد و سوم قانون اساسی راجع به معنای کلمه «رعایت» به نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در هنگام تصویب اصل مذکور و مخالفت با افزودن کلمه «اجرا» پس از کلمه «رعایت»، به اقتدار شوراها اعتقادی نداشته و آنها را فقط عامل شور و مشورت قلمداد نموده‌اند. اگر قائل به این نظر باشیم، در واقع با فاصله گرفتن از اصول ۶ و ۷ قانون اساسی، شوراها را به‌عنوان «یک نهاد صوری» پذیرفته‌ایم. به نظر می‌رسد همگام با تفسیر شورای نگهبان از اصول راجع به شوراها، اصل یکصد و سوم قانون اساسی نیز خالی از ابهام در خصوص معنای کلمه «رعایت» گردد بدین نحو که جایگاه شوراها را به‌عنوان یک نهاد «تصمیم‌گیر» پذیرفته و نهادهای دولتی را نیز موظف به اجرای تصمیمات آنها دانسته‌ایم.

سخن دیگر اینکه پیشنهاد می‌گردد ضمن اصلاح اصل یکصد و سوم قانون اساسی، ضمانت اجرای عدم انجام تصمیمات شوراها توسط مقامات دولتی نیز در قانون اساسی بیان شود با این توضیح که همان‌گونه که در قانون اساسی انحلال شوراها را در نتیجه انحراف از وظایف قانونی پیش‌بینی نموده‌ایم، شایسته است که برای رفعت و ارتقای جایگاه شوراها در ارتباط با



دولت و مقامات دولتی، ضمانت اجرای عدم انجام تصمیمات شوراها توسط دولت را در قانون اساسی بیان کنیم؛ مثلاً پیشنهاد برکناری مقامات دولتی را در این زمینه برای شوراهای اسلامی قائل شویم (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم، ۱۳۶۴، ۱۰۰۴).

### ج) راه‌های رفع ابهامات قوانین عادی

راه‌های زیر برای برطرف شدن موانع و ابهامات قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی قابل طرح است:

- ارائه طرح جهت تقویت جایگاه شوراها توسط مجلس

مصلحت کشور و شرایطی همچون ازدیاد وظایف دولت مرکزی و فرجه شدن دولت اقتضا می‌کند که قوه مقننه در خصوص ارتقای موقعیت نهادهای محلی در ایران بر مبنای توسعه اختیارات آنها از طریق وضع قانون گام بردارد.

- تقویت جایگاه نظارتی شوراها

نظارت شوراهای اسلامی بر اداره امور در قانون اساسی تصریح شده است. برای عینیت بخشیدن به وظیفه مذکور می‌توان از طریق وضع قانون عادی اقدام نمود و انجام این امر را از شوراهای اسلامی دریغ نداشت به ترتیبی که شوراهای اسلامی به‌عنوان ناظر بر امور دستگاه‌های اجرایی و اداری نظارت داشته باشند. در این نوع نظارت می‌توان انتظار داشت که ارگان‌های اجرایی قبل از انجام امور محلی، نظارت شورای اسلامی محل را به‌صورت تأیید یا رد داشته باشند. گرچه نظارت شوراها بر امور در ادوار مختلف قانون‌گذاری در قالب مواد قانونی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، ولی پیشنهاد می‌گردد تا در راستای تقویت جایگاه نظارتی شوراهای اسلامی، این نهاد در قالب نظارت استصوابی<sup>۲۸</sup> بر امور نظارت نماید.

## - تفکیک درآمدهای ملی و محلی

اگرچه از ویژگی‌های نهادهای محلی داشتن شخصیت حقوقی کامل نیست، ولی وابستگی بیش از حد معمول نهادهای محلی همچون شوراهای محلی به لحاظ عوامل مختلف مانند بودجه و امور مالی به شهرداری و دولت شایسته شأن و موقعیت شوراهای اسلامی نیست. بدین جهت پیشنهاد می‌شود که در کشور ما درآمدهای ملی و محلی از یکدیگر تفکیک شود و به منظور خودکفایی مالی نسبی شوراهای اسلامی، منابع درآمد محلی اعم از مالیات و عوارض محلی به شوراهای واگذار گردد. این امر مستلزم واگذاری ارائه خدمات محلی توسط شوراهاست.

از لحاظ تطبیقی، این موضوع (استقلال نسبی شوراهای محلی در امور مالی) در کشورهای دیگر نیز پذیرفته شده است. «در انگلستان بودجه شوراهای محلی از تسهیلات دولت مرکزی، عوارض شوراهای (یک نوع مالیات محلی است که بر اساس ارزش اموال تحت مالکیت مؤدی گرفته می‌شود)، سود بازرگانی و درآمدهای حاصل از ارائه خدمات خاصی مانند اجرای برنامه جرم‌زدایی از پارک‌ها تأمین می‌شود».

در کشورهای پیشرفته دیگر نیز نهادهای محلی برای خود مستقلاً درآمد دارند به گونه‌ای که درآمدهای مالیاتی و دریافت هزینه از کاربران برق، آب و... مهم‌ترین منابع درآمد برای نهادهای مذکور محسوب می‌شوند. در اتحادیه اروپا، درآمدهای مالیاتی بر منابع دیگر تسلط دارند و دریافت هزینه خدمات در رتبه بعدی قرار دارد. در ژاپن و نیوزیلند نیز درآمدهای مالیاتی در صدر منابع درآمدی نهادهای محلی جای دارند.

به هر حال، برای استقلال مالی و داشتن شخصیت حقوقی نسبی، شوراهای اسلامی در کشور ما بایستی استقلال چشمگیری در زمینه تعیین مالیات محلی، عوارض حاصل از ارائه خدمات محلی و حق تصمیم‌گیری در این موارد داشته باشند (صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴ به بعد، ۳۰).<sup>۲۹</sup> لذا شایسته است متن زیر به قانون شوراهای اضافه شود و مقررات

۲۹. نمایندگان مجلس در مذاکرات یادشده، بر وضع و لغو عوارض توسط شوراهای خاصه شورای روستا، و مصرف عوارض در همان روستا تأکید نموده‌اند.

قبلی به این صورت اصلاح گردد: وضع و لغو هرگونه عوارض در محدوده شوراهای اسلامی پیش‌بینی شده در این قانون توسط هر شخص و مقام و دستگاه دیگر ممنوع است. همچنین ادامه اخذ و یا لغو عوارض سابق بر این قانون منوط به تأیید شورای اسلامی مربوطه است.

#### - اصلاح قانون جهت تغییر نظام انتخاب اعضای شورای شهر

در مورد چالش عدم تشکیل شورای محله در قانون شوراها (۱۳۷۵) می‌توان گفت که قانون عادی شوراها بایستی در راستای اجرای اصل هفتم قانون اساسی جهت تغییر در نظام انتخاب اعضای شورای شهر اصلاح شود. این امر باعث حضور نمایندگان مردم از نقاط مختلف شهر می‌شود. همچنین تشکیل شوراهای محله و مناطق شهری به‌عنوان زیرمجموعه و مکمل شورای شهر می‌تواند کارایی این نهاد مردمی را افزایش دهد.

از نظر تطبیقی نیز می‌توان گفت که در کشور فرانسه تشکیل شورای محلات، به‌عنوان زیربنای ساختاری شورای شهر، نماد مشارکت بیشتر شهروندان در تصمیم‌گیری اداره امور قلمداد شده است. «برای مثال، سه شهر مهم کشور فرانسه (پاریس، مارسلی و لیون) به چندین حوزه تقسیم شده‌اند. هر یک از این حوزه‌ها یک شورای منتخب خاص خود دارد. همچنین در کمون‌هایی با بیش از ۸۰۰۰۰ نفر جمعیت، شورای محلات ایجاد شده است. شوراهای محلات می‌توانند با شهردار مشورت کنند و به او پیشنهادهایی بدهند. ایجاد شوراهای محلات در کمون‌های کمتر از ۲۰۰۰۰ جمعیت جنبه اختیاری دارد. نمایندگان محلات وظیفه اطلاع‌رسانی به ساکنان محلات خود و تشویق آنها به مشارکت در فعالیتهای محله را به عهده دارند.»

#### رسیدگی دادگاه‌ها به انحراف شوراها از وظایف قانونی

در خصوص چالش مرجع انحلال شوراها باید گفت عاملی که باعث انحلال شوراها می‌شود، به تصریح اصل ۱۰۶ قانون اساسی، انحراف آنها از وظایف قانونی است. بدیهی است

تشخیص انحراف و مصادیق آن امری قضایی و در صلاحیت محاکم دادگستری است.<sup>۳۰</sup> در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز صلاحیت دادگاه‌های دادگستری در این زمینه پیشنهاد گردیده، ولی مشخص نیست چرا با این پیشنهاد مخالفت شده است. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ۱۰۰۹-۱۰۱۰) به‌هرحال، پیشنهاد می‌شود در قانون شوراها، محاکم دادگستری به‌عنوان مرجع بی‌طرف<sup>۳۱</sup>، جهت صدور حکم انحراف شوراها از وظایف قانونی تعیین شوند<sup>۳۲</sup> و برای تأمین استقلال شوراها از لحاظ ساختاری صدور دستور انحلال هر شورا به شورای مافوق<sup>۳۳</sup> طبق حکم دادگاه واگذار شود.

- جانشینی شورای مافوق برای شورای منحل

در مورد چالش جانشینی شوراها شهر پس از انحلال می‌توان گفت که «واگذاری مسئولیت شوراها به مذكور به مقام دولتی (استاندار و وزیر کشور) برخلاف اصل تمرکززدایی و مردمی بودن نهادهای محلی است. پیشنهاد می‌شود که در صورت انحلال، عدم شکل‌گیری و یا دوره‌های بلا تکلیفی در شوراها مذكور، مسئولیت شوراها یادشده به شوراها مافوق واگذار شود. این موضوع در ماده ۱۳ قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱ رعایت شده بود. لذا لازم است ماده مربوطه در این خصوص در قانون شوراها گنجانده شود.» (الهوریدی زاده و همکاران، ۱۳۹۴، ۴۱).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۳۰. به موجب ماده ۹۱ قانون شوراها (۱۳۷۵)، مرجع تشخیص انحراف از وظایف قانونی شوراها هیئت‌های حل اختلاف می‌باشند.

### 31. Impartial Authority

۳۲. همان‌طور که به موجب اصل ۱۰۶ قانون اساسی، رسیدگی به اعتراض در مورد انحلال به دادگاه‌ها واگذار شده است.

۳۳. سلسله مراتب شوراها طبق اصل هفتم قانون اساسی، عبارت‌اند از: مجلس شورای اسلامی، شورای عالی استان‌ها، شورای استان، شهرستان، شهر، بخش، روستا.

### نتیجه‌گیری

گسترده‌گی وظایف دولت در ابعاد مختلف از یک طرف و افزایش مشکلات در سطوح ملی و محلی از طرف دیگر ایجاب می‌کند که وظایف و اختیارات محلی مطلقاً در اختیار نهادهای محلی قرار گیرد. برای انجام این مهم، اصلاح قانون اساسی و وضع قانون عادی کارآمد و مناسب ضروری است. اصلاح قانون اساسی مهم‌ترین اقدامی است که در این زمینه بایستی انجام شود از آن جهت که تناقض اصول قانون اساسی (۶، ۷ و ۱۰۰) در خصوص موقعیت نهاد شوراهای اصلی‌ترین مانع و چالش حقوقی پیش روی شوراهای محسوب می‌شود. متعاقباً مجلس شورای اسلامی می‌تواند مصوبه‌ای را جهت تقویت جایگاه شوراهای وضع نماید و هم‌اکنون که طرح جامع مدیریت شهری توسط مجلس در دست بررسی است، به این امر توجه کند و موانع ساختاری و تشکیلاتی شوراهای اسلامی را مرتفع سازد. وانگهی شورای نگهبان نیز طبق اصل ۹۴ قانون اساسی در مقام تفسیر این قانون می‌تواند با توجه به مقتضیات کشور و جایگاه مردمی شوراهای اسلامی، تفسیر خود از اصول قانون اساسی مرتبط با شوراهای را تغییر دهد و از این طریق بدون نیاز به اصلاح قانون اساسی، در راستای استحکام شأن شوراهای اقدام نماید. این امر باعث می‌شود تا شوراهای اسلامی به وظایف ذاتی خود مبنی بر تصمیم‌گیری و اداره امور محلی دست یابند و از این راه، فلسفه تصویب چندین اصل راجع به این نهاد در اصول کلی قانون اساسی (اصول ۶ و ۷) و فصل اختصاصی (فصل هفتم) بیشتر نمایان شود.

### منابع

آقایی طوق، م. (۱۳۸۷). عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراهای. فصلنامه مجلس و پژوهش. انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴(۵۶)، ۱۲۶-۱۴۴.

الهوریدی زاده ر، ولیقلیزاده، ع. و صانعی، م. (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی). *مجله جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای*، ۵(۱۴)، ۲۵-۴۶.

امامی، م. و استوارسنگری، ک. (۱۳۹۳). *حقوق اداری*. چاپ هجدهم، جلد اول. تهران: نشر میزان. حافظ نیا، م. و ویسی، ه. (۱۳۸۶). بررسی تطبیقی انجمن‌های محلی با شوراهای اسلامی قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران. *مجله پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۲(۸)، ۷۵-۱۱۴.

دیوان عدالت اداری، معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش (۱۳۹۷). *مجموعه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری*. چاپ اول. تهران: انتشارات جنگل - جاودانه.

رستمی، و. و حسینی پور اردکانی، س.م. (۱۳۹۲). جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۲(۵)، ۴۱-۶۰.

صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴ جلد اول). انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. چاپ اول.

صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴ جلد دوم). انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. چاپ اول.

صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۵). دوره چهارم. نشر روزنامه رسمی.

طباطبائی مؤتمنی، م. (۱۳۹۰). *حقوق اداری*. چاپ شانزدهم. تهران: سمت.

مجموعه قوانین و مقررات برگزیده شوراهای اسلامی کشور (۱۳۹۶). انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری. چاپ سوم. تهران.

مسعودنیا، ح. (۱۳۸۴). جامعه مدنی و نهادهای غیردولتی در ایران، چالش‌ها و راهکارها. *مجله*

*دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان*، ۱۷(۲)، ۱۱۸-۱۴۲.

مهرپور ح. (۱۳۷۱). *مجموعه نظرات شورای نگهبان*، جلد ۱. چاپ دوم. تهران: نشر مؤسسه کیهان.

مهرپور ح. (۱۳۸۲). *مجموعه نظرات شورای نگهبان*، جلد ۶. چاپ اول. تهران: نشر مؤسسه کیهان.

هریسی نژاد، ک. (۱۳۸۱). قیومیت اداری در حقوق ایران (مورد شوراهای اسلامی شهر).

نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تبریز، ۴۵(۱۸۲)، ۲۱۹-۲۴۴.

Jackson, w. Eric (1951). *Local government in England and Wales* , First edition. London: Longmans.

Owens, J., & Panella, G. (1991). *An international perspective local government*.

Amsterdam: North- Holland.

WWW.rc.majlis.ir/fa.report/show/728764/ The date of usage: 2017/3/15

WWW.rc.majlis.ir/fa.report/show/785046/,The date of usage: 2017/3/15



## Structure and Organization Obstacles of Islamic Councils in Iran and Solutions

*M.R. Moinfard<sup>1</sup>, M. K. Emadzadeh<sup>2\*</sup>, M. Tabibi<sup>3</sup>*

Received: Feb 26, 2019 Accepted: Jul 15, 2019

### **Abstract**

Islamic urban and rural councils and upper-hand councils are among special fundamental institution in Islamic republic of Iran that have been founded based on the system of decentralization. Despite the particular importance attached to Islamic councils by constitutions and ordinary laws and the fact that this newly establish has had opportunities and capacities for doing its duties and powers, this councils have faced several challenges in the face of those opportunities. In this respect legal obstacles of councils can be studied separately in terms of structure and organization. Conflict articles of constitutions concerning structure and status of Islamic councils and the lack of necessary features for a local institution in ordinary laws are considered as one of the most fundamental structural barriers facing Islamic councils. It seems necessary for the guardian council to provide an interpretation of the constitution in line with relegation of decision making and administration of local affairs to councils, using legal capacities of councils present and effort of Islamic council assembly in enacting of appropriate laws in line with reinforcing the position of council.

**Keywords:** Islamic Councils, Legal Entity, Administrative Decentralization, Structural Barriers of Councils.

1. PhD Student, Department of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran

2. Associate Professor, Department of Law, University of Isfahan, Isfahan, Iran

\* Corresponding Author emadzadehmohammadkazem@gmail.com

3. Assistant Professor, Department of Law, University of Isfahan, Isfahan, Iran