

نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب

حقوق شهری

دکتر عباس قاسمی حامد

فصل اول: آشنایی با حقوق شهری و شورای اسلامی شهر

گفتار اول: حقوق شهری

بند اول: ماهیت حقوق شهری و منابع آن

بند دوم: قواعد حقوق شهری و شاخصه‌های آن

گفتار دوم: شورای اسلامی شهر

بند اول: تعریف شورای اسلامی شهر

بند دوم: اوصاف شورای اسلامی شهر

فصل دوم: نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر

گفتار اول: نظارت بر مصوبات شورا

بند اول: از طریق فرمانداری

بند دوم: از طریق شهرداری

گفتار دوم: نظارت بر اقدامات شورا و عملکرد اعضای آن

بند اول: نظارت بر اقدامات شورا

بند دوم: نظارت بر عملکرد اعضای شورا

مقدمه

پدیده توسعه‌یافتگی در کشورهای صنعتی و رشد شتابان جمعیت شهرها در کشورهای در حال توسعه، زمینه بروز نیاز اجتماعی تنظیم رابطه مدیریت شهری با شهروندان و روابط شهروندان با یکدیگر را در خصوص مسائل شهری و در جهت استفاده بهینه از امکانات محلی در شکلی هماهنگ با اهداف ملی بیش از پیش آماده ساخت. براین اساس و در راستای پاسخ به این نیاز محلی، جمع‌آوری قوانین پراکنده موجود در لابلای مقررات حقوق عمومی داخلی از یک سو و تدوین قوانین و مقررات جدید از سوی دیگر، خاستگاه اولیه پیدایش حقوق شهری را فراهم نمود. مطالعات انجام‌یافته در این رشته نوپای حقوقی به رغم گستردگی قلمرو آن، به وسعت رشته‌های باسابقه همچون حقوق مدنی نبوده، با این وجود، به علت گستردگی وظایف سازمانهای محلی و مشارکتهای مردمی در امور عمومی، قلمرو این رشته حقوقی در حال گسترش روزافزون است. در کشور ما اگرچه از زمان تدوین قوانین و مقرراتی که به گونه‌ای با حقوق شهری در ارتباط می‌باشند و در لابلای مقررات حقوق عمومی داخلی جا گرفته‌اند بیش از سه ربع قرن گذشته است،^۱ لکن، سابقه طرح آن به عنوان یک رشته جدید حقوقی، مربوط به دو دهه اخیر است.

مدیریت شهری یکی از موضوعات مهم و اساسی این رشته حقوقی است. با توجه به تحولات قانونی کشورمان در این زمینه و اجرای اولین دور قانون شوراها در سالهای اخیر موضوع یاد شده وارد مرحله تازه‌ای گردیده است. در این میان انجمن شهر سابق که امروزه در حوزه مدیریت

۱. در این زمینه برای مثال، می‌توان به قانون بلدیة مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ هجری قمری اشاره نمود.

شهری با عنوان «شورای اسلامی شهر» از آن یاد می‌گردد نقش مهمی ایفا می‌نماید. این نهاد ناظر و تصمیم‌گیرنده با توجه به اصول ۶، ۷، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲ و ۱۰۳ قانون اساسی از حوزه عملکردی وسیع‌تر از نظارت در امور شهرداری برخوردار می‌باشد. با این وجود، سابقه تاریخی پیش‌بینی انجمن شهر و مقررات مربوط به آن در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ از یک سو و تجلی یافتن قواعد عام مربوط به حوزه اختیارات شوراهای اسلامی در قانون شوراها به شکلی تفصیلی و خاص از سوی دیگر، شورای اسلامی شهرها را عملاً در مسیری قرار داد تا به عنوان اولین گام، مصوبات خود را از طریق شهرداری (به عنوان مؤسسه‌ای عمومی که مجری مصوبات شورای اسلامی شهر می‌باشد) به مرحله اجرا درآورند. با این توجه و با عنایت به برخورداری این نهاد ناظر و تصمیم‌گیرنده از اختیارات وسیع در زمینه وضع مقررات محلی، وجود مرجع یا مراجعی که به امر نظارت در امور این نهاد منتخب مردم اهتمام ورزند امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

به همین منظور قانونگذار در ضمن مواد مختلف قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ به وضع مقرراتی در این زمینه مبادرت ورزیده است. برای آشنایی با مقررات مربوط به چگونگی اعمال این نظارت که در قانون یاد شده تجلی یافته است در فصل اول این مقاله مقدمتاً با عناوین «حقوق شهری» و «شورای اسلامی شهر» آشنا خواهیم شد و در فصل دوم «نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر» را مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد.

فصل اول

آشنایی با حقوق شهری و شورای اسلامی شهر

حقوق شهری به عنوان یکی از رشته‌های جدید حقوقی (گفتار اول) زمینه آشنایی با شورای اسلامی شهر به عنوان نهادی ناظر و تصمیم‌گیرنده در بخش مدیریت شهری را فراهم خواهد آورد (گفتار دوم).

گفتار اول - حقوق شهری

آشنایی با ماهیت حقوق شهری و منابع آن از یک سو (بند اول) و قواعد و شاخصه‌های آن از سوی دیگر (بند دوم) چشم‌انداز روشن‌تری از این رشته جدید حقوقی فراهم خواهد آورد.

بند اول - ماهیت حقوق شهری و منابع آن

حقوق شهری به اعتبار تقسیم‌بندی رشته‌های حقوقی (به دو شاخه کلان خصوصی و عمومی) یکی از شاخه‌های حقوق عمومی داخلی است که به منظور حل مشکلات ناشی از شهرنشینی به وضع قواعدی که غالباً جنبه آمره داشته و با نظم عمومی رابطه‌ای تنگاتنگ دارد می‌پردازد. در این راستا، نحوه اداره شهرها و چگونگی روابط اداره‌شوندگان و اداره‌کنندگان و نهایتاً حقوق و تکالیف این دو از موضوعات اساسی این رشته حقوقی است. وضع قواعد آمره در این شاخه حقوقی مانع از انعقاد آن دسته از قراردادهای

خصوصی می‌گردد که با هدف نقض قواعد مرتبط با نظم عمومی شکل گرفته‌اند.^۲

حقوق شهری رشته حقوقی جدیدی است که در دسته‌بندیهای کلاسیک رشته‌های حقوقی پیش‌بینی نشده است. در واقع، «سألها تنها ملاک دسته‌بندی رشته‌های حقوقی، طبیعت قواعد راجع به آن بود؛ برای مثال، می‌توان به رشته‌های حقوق مدنی، حقوق تجارت، حقوق جزا، قواعد راجع به آیین دادرسی و حقوق اداری اشاره نمود. در مقابل این تقسیم‌بندی کلاسیک، امروزه با توجه به کاربرد قواعد حقوقی، تقسیم‌بندی دیگری مطرح شده است. بدون شک حقوق کار از اولین مثالهای این دسته‌بندی جدید به شمار می‌رود؛ حقوق رقابت، حقوق توزیع، حقوق محیط زیست، حقوق مصرف...»^۳ و بالاخره حقوق شهری نیز در این دسته‌بندی کاربردی قابل شناسایی است. این دسته‌بندی «به موازات دسته‌بندی کلاسیک می‌باشد؛ به بیانی دیگر هر رشته از رشته‌های دسته‌بندی جدید بر رشته‌های گوناگونی از دسته‌بندی کلاسیک منطبق می‌گردد».^۴ بنابراین، حقوق شهری یکی از شاخه‌های حقوق عمومی داخلی است که مشمول دسته‌بندیهای ماهوی نمی‌گردد و از جمله رشته‌های حقوقی است که در دسته‌بندیهای کاربردی قرار می‌گیرد. این رشته حقوقی که با حقوق اداری رابطه نزدیکی دارد، مشتمل بر مجموعه‌ای از قواعد حقوقی است و با وضع قواعد آمره، در

۲. رک. حسن ایزدی، درآمدی بر حقوق شهرداری، حوزه معاونت املاک شهرداری شیراز، ۱۳۷۴، ص ۷۱ الی ۷۴.

۳. دکتر عباس قاسمی حامد، معرفی حقوق مصرف با مقدمه‌ای از مترجم، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۳، ۱۳۷۷، ص ۲۴۷.

۴. همان منبع، همان جا.

زمینه‌های مدیریت شهری، اراضی شهری، شهرسازی و معماری، محیط زیست، حمل و نقل و ترافیک، خدمات شهری، قواعد ایمنی، پیشگیری و مقابله با بحران ... و در جهت حفظ منافع عمومی، محلی و نیازمندیهای شهروندان به تنظیم روابط اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان شهرها و بیان حقوق و تکالیف آنها می‌پردازد.

در زمینه منابع حقوق شهری باید گفت: در نظام حقوقی کشور ما همانند تمامی نظام‌های حقوقی نوشته، در میان منابع حقوق (که عبارتند از قانون، عرف، رویه قضایی و نظریه علمای حقوق) قانون از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. حقوق شهری نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد.

قوانین و مقررات حاکم در این رشته حقوقی از تنوع بسیار بالایی برخوردار است. قانون اساسی، قوانین عادی، مصوبات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های داخلی از مصادیق این منابع حقوقی به حساب می‌آیند. لکن، به علت نوپا بودن رشته حقوق شهری در کشور ما، وضع قواعد حقوقی بیشتر در زمینه مدیریت شهری و کنترل ساخت و ساز صورت پذیرفته و در این میان شاخه شهرسازی مورد پردازشهای حقوقی قرار گرفته است. قوانین و مقررات مربوط به دو زمینه یاد شده توسط مراجع متعددی همچون، مجلس شورای اسلامی، شورای اسلامی شهر، شورای عالی شهرسازی و معماری، شهرداری و بعضاً کمیسیونهای پیش‌بینی شده در قانون، مانند کمیسیون ماده پنج، تصویب می‌گردد که ذیلاً به عنوان نمونه به مواردی اشاره می‌نماییم:

- قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی

تا تاریخ ۱۳۷۲/۱۲/۱

- آیین‌نامه مالی شهرداریها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ با اصلاحات بعدی تا تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۴
 - آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران (مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۵) با اصلاحات بعدی تا تاریخ ۱۳۶۲/۸/۱۲
 - قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ با اصلاحات بعدی تا تاریخ ۱۳۵۸/۷/۲۴
 - قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قوانین مربوطه شهرداری و نوسازی و عمرانی شهری تا تاریخ ۱۳۵۱/۴/۷
 - قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات بعدی
 - قانون نظام معماری و مهندسی مصوب ۱۳۵۲/۲/۱
 - قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲
 - قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱
 - قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱
- در زمینه‌های دیگر حقوق شهری نیز قانونگذار حسب ضرورت به وضع قوانین و مقررات منطبق با نیازهای اجتماعی پرداخته است که از آن جمله می‌توان به مقررات موجود در زمینه حمل و نقل و ترافیک و محیط زیست اشاره نمود.

رویه قضایی ایجاد شده توسط دیوان عالی کشور^۵ و دیوان عدالت اداری^۶ یکی دیگر از منابع این رشته حقوقی است. عرف و عادت نیز مانند سایر رشته‌های حقوقی در این رشته بخشی را به خود اختصاص می‌دهند، اما در نظام حقوقی کشور ما، نقش علمای حقوق هنوز جایگاه اصلی خود را در این زمینه باز ننموده است.

بند دوم - شاخصه‌های حقوق شهری

همان‌گونه که گفته شد، رشته حقوق شهری بدان جهت که در دسته‌بندی‌های کاربردی قرار می‌گیرد حاوی قواعدی با ماهیتهای گوناگون است اما، برآیند این مجموعه متمایل به سمت قواعد رشته حقوق عمومی است که ذیلاً به مهمترین آنها اشاره خواهد شد:

۵. قانون مربوط به وحدت رویه قضایی مصوب هفتم تیرماه ۱۳۲۸: «ماده واحده - هرگاه در شعب دیوان عالی کشور نسبت به موارد مشابه رویه‌های مختلف اتخاذ شده باشد به تقاضای وزیر دادگستری یا رئیس دیوان مزبور و یا دادستان کل هیأت عمومی دیوان عالی کشور که در این مورد لااقل با حضور سه ربع از رؤسا و مستشاران دیوان مزبور تشکیل می‌یابد موضوع مختلف‌فیه را بررسی کرده و نسبت به آن اتخاذ نظری نماید. در این صورت نظر اکثریت هیأت مزبور برای شعب دیوان عالی کشور و برای دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است و جز به موجب نظر هیأت عمومی یا قانون قابل تغییر نخواهد بود».

۶. ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ (اصلاحی به موجب قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۸/۲/۱ روزنامه رسمی ۱۳۷۸/۲/۲۶ شماره ۱۵۷۹۰) مقرر می‌دارد: «هرگاه در موارد مشابه، آرای متناقض از شعب بدوی یا تجدیدنظر دیوان صادر شود رئیس کل مکلف است به محض اطلاع، موضوع را در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید. برای تشکیل هیأت عمومی حضور حداقل سه چهارم رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران تجدیدنظر لازم است. رأی اکثریت هیأت عمومی در موضوعاتی که قطعی شده، بی‌اثر است ولی برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

۱- حفاظت از منافع عمومی

حفظ منفعت عمومی یکی از اساسی‌ترین شاخصه‌های حقوق شهری است. نفع یا منفعت عمومی «منفعت خاص هیچ کس نیست، بلکه منفعت مشترک و عام همه افراد و گروههای یک جامعه سیاسی معین می‌باشد و مفهومی است عام و جامع و دربرگیرنده منافع کلی هر جامعه سیاسی؛ این منفعت غیرقابل تقسیم است».^۶

۲- حفاظت از منافع محلی

حفظ منفعت محلی و منطقه‌ای نیز یکی دیگر از خصایص حقوق شهری است. منفعت محلی و منطقه‌ای اگرچه به گونه‌ای بر منافع عمومی جامعه محلی منطبق می‌گردد و گویای منفعت مشترک و عام همه افراد و گروههای یک جامعه محلی معین است لکن، این مفهوم در مقابل منفعت عمومی به معنی اخص کلمه که دربرگیرنده منافع عمومی ملی است از دامنه شمول محدودتری برخوردار است. بنابراین، منفعت عمومی قابل استعمال در هر دو معنای منفعت عمومی در سطح ملی و در سطح محلی و منطقه‌ای است.

۳- مقدم نمودن منافع عمومی بر منافع محلی و منافع خصوصی

بنابه قاعده عقلایی «الجمع مهما امکن اولی من الطرح» تا زمانی که جمع بین منافع عمومی، محلی و خصوصی ممکن است، حکومت موظف است ضمن رعایت حقوق و منافع عمومی، حقوق و منافع محلی و خصوصی

۶. دکتر ولی‌اله انصاری، کلیات حقوق اداری، ج ۱، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۷۸، ص ۶۷

اشخاص را مورد تعدی قرار ندهد؛ لکن، در فرض تعارض مابین این منافع، منفعت عمومی ملی بر منفعت محلی و خصوصی مقدم خواهد بود. بنابراین، همان گونه که یکی از رسالتهای حقوق اداری تعیین حدود و ثغور منفعت عمومی و منفعت خصوصی و نحوه جمع آنها و چگونگی ترجیح منفعت عمومی بر منفعت خصوصی است، حقوق شهری در مواردی که بر این رشته حقوقی منطبق می‌گردد و قواعد آن را به کار می‌گیرد در زمینه تقدم منفعت عمومی ملی بر دو قسم دیگر به همین شکل عمل خواهد نمود؛ چرا که منفعت محلی اگرچه منفعتی عمومی در سطح منطقه‌ای و محلی است، اما دامنه شمول محدودتری از منفعت عمومی در سطح ملی دارد.

۴- آمره بودن قواعد حقوق شهری

قواعد موجود در شاخه‌های حقوقی مرتبط با حقوق عمومی به علت جهت‌گیری به سمت حفاظت از منافع عمومی علی‌القاعده آمره می‌باشند. وصف آمریت قواعد موجود در حقوق شهری موجب می‌گردد تا مجریان قوانین و مقررات مربوط به آن در موضع ممتاز و برتر قرار گیرند. قوانین و مقررات مربوط به چگونگی تملک املاک واقع در طرحهای عمومی، حمل و نقل و ترافیک، شهرسازی و معماری، توسعه معابر شهری ...، از جمله مقرراتی است که وصف آمریت در قواعد آن مشهود است.

گفتار دوم - شورای اسلامی شهر

تعریف شورای اسلامی (بند اول) به عنوان یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری، زمینه آشنایی با اوصاف این نهاد مردمی را فراهم خواهد ساخت (بند دوم).

بند اول - تعریف شورای اسلامی شهر

«شورا» (شوری) در لغت به معنای مشورت کردن است و در اصطلاح به عنوان هیأتی که برای مشورت گردهم می‌آیند^۸ نیز به کار رفته است.^۹

«شورا» نهادی است که در جمهوری اسلامی ایران مصادیق گوناگونی دارد، برای مثال، می‌توان به شورای عالی محیط زیست، شورای عالی انرژی اتمی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، شورای عالی اداری، شورای عالی کشاورزی، شورای عالی استاندارد، شورای سازمان نهضت سوادآموزی و شورای عالی هماهنگی صادرات خدمات فنی و مهندسی اشاره نمود. این نهاد در قانون اساسی در اشکال متعدد ملی، محلی، حکومتی و ... پیش‌بینی شده است. شورای ملی در قالب مجلس شورای اسلامی در ضمن اصول ۶۲ به بعد قانون اساسی پیش‌بینی گردیده است.

شورای حکومتی و یا دولتی مانند شورای نگهبان (اصل ۹۱)، شورای رهبری (فصل هشتم قانون اساسی)، شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)،

۸. دکتر محمد معین، فرهنگ فارسی، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، چاپ چهارم، تهران، ۱۳۶۰.

۹. دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴.

شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷) و ... در طی اصول متعدد قانون اساسی پیش‌بینی گردیده است.

شورای محلی نیز در سطح روستا تا استان بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می‌گردد و فصل هفتم قانون اساسی را به خود اختصاص داده است. شورای اسلامی شهر نیز یکی از مصادیق شوراهای محلی است.

بنابراین، شورای اسلامی شهر به عنوان یکی از مصادیق شوراهای محلی، هیأتی است که بر مبنای آرای مأخوذه در حوزه انتخابیه تشکیل می‌گردد تا در حدود قوانین و مقررات به اداره امور شهر بپردازد. ماده ۲۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ شرایط انتخاب کنندگان را احصا می‌نماید.^{۱۰} مواد ۱ و ۸۱ الی ۷۸ قانون یاد شده نیز در کنار اصول ۶، ۷، ۱۰۰ و ۱۰۵ قانون اساسی به بیان قوانین و مقررات مربوط به اداره شهر توسط این نهاد مردمی می‌پردازند.

بنه دوم - اوصاف شورای اسلامی شهر

شورای اسلامی، سازمان محلی واحد ارضی مشخصی در محدوده جغرافیایی کشور است که با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اختیار و

۱۰. ماده ۲۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مقرر می‌گردد: «انتخاب کنندگان باید دارای شرایط زیر باشند:

۱- تابعیت جمهوری اسلامی ایران. ۲- حداقل سن ۱۵ سال تمام در روز اخذ رأی. ۳- سکونت حداقل یک سال در محل اخذ رأی به استثنای شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت. تبصره - کسانی که محل کار آنان خارج از محدوده حوزه انتخابیه باشد ولی افراد تحت تکفل آنان مانند همسر و فرزندان حداقل یکسال قبل از انتخابات در حوزه انتخابیه سکونت داشته باشند می‌توانند در همان حوزه رأی دهند».

صلاحیت اداره بخشی از امور و نیازمندیهای عمومی مربوط به یک محل را به عهده دارد. بنابراین، از آن جا که در نظام سیاسی - اداری جمهوری اسلامی ایران، اداره امور عمومی، اعم از ملی و محلی، از یک سو مبتنی بر اصل مرکزیت است و از سوی دیگر برپایه نظامی شورایی استوار است^{۱۱} می‌توان گفت:

شورای اسلامی شهر سازمانی محلی است که با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اختیار و صلاحیت اداره بخشی از امور و نیازمندیهای عمومی مربوط به شهر را به عنوان نهادی ناظر و تصمیم‌گیرنده به عهده دارد.

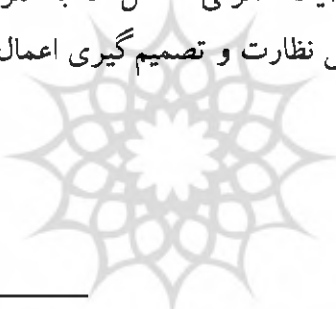
استقلال شخصیت این شورای محلی که از اشخاص حقوق عمومی است، در ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب یکم آذر ۱۳۶۱ پیش‌بینی شده است. ماده ۱۷ یاد شده مقرر می‌دارد: «شوراها دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند». لازم به یادآوری است که برخوردار از استقلال جزء غیرقابل انفکاک از دارا بودن شخصیت حقوقی است و عدم ذکر آن از وضوح و بدهت آن ناشی می‌گردد.

همان گونه که قبلاً در تعریف شورا گفته شد، «هیأتی مرکب از ... می‌باشد؛ بنابراین، شورا در شکل جمعی آن و با دارا بودن وصف جمعی، موضوع حقوق و تکالیف این واحد محلی است و صدق عنوان شورا بر این هیأت حسب مورد در قوانین مربوطه، وابسته به چگونگی رسمیت یافتن آن است. برای مثال، ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات

۱۱. رک. دکتر ولی‌اله انصاری، همان منبع، ص ۲۲۳ به بعد.

داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران، تعداد اعضای لازم جهت رسمیت جلسه شورا را مشخص می‌نماید.^{۱۲} بنابراین، با توجه به اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست... حقوق و تکالیفی که برای شورا در نظر گرفته شده قابل تفویض به کمیسیونهای داخلی نمی‌باشد، مگر آن که مانند ذیل اصل یاد شده قانونگذار در خصوص مورد، این امر را تجویز نموده باشد.»^{۱۳}

بنابراین، به طور خلاصه می‌توان گفت شورای اسلامی شهر سازمانی است محلی با شخصیت حقوقی مستقل که به صورت جمعی مدیریت بر شهر را در دو شکل نظارت و تصمیم‌گیری اعمال می‌نماید.



۱۲. ماده ۱۱ مقرر می‌دارد: «جلسه عادی و فوق‌العاده شورا با حضور حداقل دوسوم اعضای اصلی ... رسمیت می‌یابد و تصمیمات به اکثریت مطلق آرای حاضرین معتبر است.»

۱۳. اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساننامه سازمانها، شرکتهای دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد، در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

فصل دوم

نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر

در لغت، « نظارت » به معنی مراقبت در اجرای امور آمده است.^{۱۴} گفته شده نظارت در دو شکل « بازرسی » و « رهبری » قابل اعمال است. نظارت در شکل بازرسی آن به معنای تطبیق فعالیت‌های اشخاص با اهداف تعیین شده قانونی آنها است و در شکل رهبری به معنای اداره امور و ایجاد محدودیت است.^{۱۵} نظارت‌پذیری در اینجا به معنی پیش‌بینی وصفی (توسط قانونگذار) برای شورای اسلامی و اعضای آن است که به واسطه آن و با رعایت قانون هر یک از این دو قابل نظارت و بازرسی بوده و به واسطه وجود این خصوصیت تطبیق فعالیت‌های این نهاد مردمی و اعضای آن با حقوق و تکالیفی که طبق قانون برای آنها پیش‌بینی شده مورد نظارت و بررسی قرار می‌گیرد. مرجع اعمال این نظارت و چگونگی آن در فصل چهارم از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ طی مواد ۷۹ الی ۸۳ پیش‌بینی شده است. برابر ماده ۷۹ قانون یاد شده « به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراهای هیأت‌های به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی

۱۴. دکتر محمد معین، فرهنگ فارسی، همان منبع.

۱۵. رک. دکتر ولی اله انصاری، همان منبع، ص ۱۴۸ به بعد.

به شکایات ...» تشکیل می‌گردد. ترتیب تشکیل این هیأتها در بند الف، ب و تبصره‌های ۱ الی ۳ آن پیش بینی شده است.^{۱۶}

صدر ماده ۷۹ قانون یاد شده در مقام تعیین حوزه صلاحیت این هیأتها به شکلی روشن و واضح حوزه صلاحیت را مشخص نمی‌نماید. عبارت «تخلفات و اعتراضات شوراها» به گونه‌ای تنظیم گردیده که در وهله اول حرف «واو» مابین تخلفات و اعتراضات، به معنای «واو» عطف به نظر می‌رسد و در نتیجه هر دو عنوان به کلمه «شوراها» اضافه می‌شوند. به عبارت دیگر از عبارت یاد شده ابتدا دو عنوان «تخلفات شوراها» و «اعتراضات شوراها» قابل استنباط به نظر می‌رسد. در مورد «تخلفات

۱۶. ماده ۷۹ قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراها هیأت‌هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

الف - هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، یکی از معاونین رئیس قوه قضائیه به انتخاب رئیس این قوه، یکی از معاونین دادستان کل به انتخاب دادستان کل، سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی (دو نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور و یک نفر از اعضای کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی).

ب - هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دو نفر به انتخاب هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب شورا.

تبصره ۱- در صورتی که موضوع مورد رسیدگی مربوط به شورای شهر مرکز استان باشد، نماینده شورای شهر دیگری که از حیث جمعیت بزرگترین شهر استان محسوب می‌شود عضویت خواهد داشت.

تبصره ۲- هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان در صورت نیاز و با تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات می‌تواند نسبت به تشکیل هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان مرکب از سه نفر به انتخاب هیأت استان اقدام نماید.

تبصره ۳- دبیرخانه هیأت مرکزی در وزارت کشور می‌باشد و معاون سیاسی و اجتماعی وزیر کشور به عنوان دبیر هیأت خواهد بود. هیأت در اولین جلسه یک رئیس و یک نایب رئیس از بین خود انتخاب خواهند نمود.»

شوراها» به خوبی روشن است که هیأت‌های یاد شده برطبق قانون مرجع رسیدگی به تخلفات شوراها خواهند بود. اما عبارت «اعتراضات شوراها» ظاهر در چه معنایی است؟ آیا بدین معنی است که اعتراضات شوراها نسبت به سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی در هیأت حل اختلاف مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت؟ این تفسیر با عنوان فصل چهارم «ترتیب رسیدگی به تخلفات» هماهنگ نبوده و با مواد آتی نیز همخوانی ندارد. بنابراین، نحوه اضافه شدن «تخلفات» و «اعتراضات» به کلمه «شوراها» یکسان نخواهد بود. به نظر می‌رسد منظور از عنوان «اعتراضات شوراها»، اعتراضاتی است که نسبت به عملکرد شوراها وجود داشته و تبعاً هیأت‌های یاد شده مرجع رسیدگی به این گونه اعتراضات خواهند بود.

با روشن شدن حوزه صلاحیت هیأت‌های مندرج در ماده ۷۹ قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵ به بررسی چگونگی اعمال نظارت بر مصوبات شورا (گفتار اول) و همچنین نظارت بر اقدامات و عملکرد اعضای آن (گفتار دوم) خواهیم پرداخت.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مجمع علوم انسانی

گفتار اول - نظارت بر مصوبات شورا

اصل یکصد و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». قانونگذار از طریق تدوین این اصل حدود و ملاک تصمیمات شوراها را مشخص نموده است.

در اینجا این سؤال مطرح است که آیا اصل یاد شده که صرفاً بیانگر نهی قانونگذار است، از ضمانت اجرای قانونی نیز برخوردار می‌باشد؟ قانون

اساسی با پیش‌بینی انحلال شوراها در اصل یکصد و ششم در فرض انحراف از وظایف قانونی، بلافاصله به این سؤال پاسخ مثبت داده است.^{۱۷}

در ذیل اصل یاد شده مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها به عهده قوانین آتی قرار داده شده است. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ نیز در همین راستا در فصل چهارم مقررات مربوط به ذیل اصل یکصد و ششم را پیش‌بینی نموده است (ب: اقدامات). اما، همان گونه که از متن اصل یکصد و ششم مستفاد می‌گردد، اگرچه کلمه «انحراف» در معنای عام آن مخالفت با موازین اسلام و قوانین کشور را دربرمی‌گیرد؛ اما، با توجه به مورد استعمال شایع آن که حاوی مفهومی منفی و انجام عملی قبیح و نامتعارف است و با عنایت به ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در اصل یکصد و ششم مبنی بر «انحلال» شورا مشخص می‌گردد، کلمه «انحراف» دربرگیرنده تمامی مصادیق عبارت «مخالف موازین اسلام و قوانین کشور» مندرج در ذیل اصل یکصد و پنجم به نظر نمی‌رسد.

لازم به ذکر است که مصوبات شورا علاوه بر آن که در دو شکل اخیرالذکر قابل ارزیابی و نظارت است، با توجه به رویه عملی دیوان عدالت

۱۷. اصل یکصد و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست، مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند».

اداری^{۱۸} و با استناد به بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری^{۱۹} قابل نظارت و کنترل می‌باشد.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ در فصل چهارم با عنوان رسیدگی به تخلفات در ضمن ماده ۸۰ مقرر می‌دارد: «در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد مسئولان اجرایی مربوط می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند...».

«او» مابین عناوین «وظایف و اختیارات قانونی» و «قوانین عمومی کشور» عطف تفصیلی به نظر می‌رسد. به عبارت دیگر، مصوبات شوراها نه تنها نباید مخالف وظایف و اختیارات قانونی آنها باشد، بلکه نمی‌تواند مغایر قوانین عمومی کشور نیز باشد.

قانونگذار عبارت «وظایف و اختیارات قانونی» را به عنوان جزئی از قوانین خاص مربوط به شوراها قلمداد نموده و در مقابل آن «قوانین عمومی کشور» را نیز ذکر نموده است؛ در حالی که به نظر می‌رسد اگر

۱۸. رویه عملی دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبه شورای اسلامی شهر (در دور اول تشکیل این شورا) راجع به سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران.

۱۹. ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱- ...

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و منابع طبیعی منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها...».

قانونگذار به جای دو عنوان یاد شده فقط از عنوان «قوانین کشور» برای تحدید حدود مصوبات شورا استفاده می‌نمود همان نتایج ناشی از عنوان یاد شده را به دنبال می‌آورد و متن قانونی نیز با سبک ایجاز در تقنین هماهنگ‌تر می‌گردد.

نتیجه این فراز از ماده ۸۰ قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵، قابلیت نظارت بر مصوبات شورا از حیث تطبیق با موازین حقوقی و مقررات قانونی کشور از طریق تجدیدنظر نمودن شورا در مصوبات خود می‌باشد. به عبارت دیگر، شورا خود مرجع اولیه تجدیدنظر در مصوبات خود می‌باشد.

اما سؤالی که در اینجا قابل طرح است در خصوص تعیین مصداق مرجعی است که می‌تواند با اعتقاد بر عدم تطبیق مصوبات شورا با قوانین کشور، اولین اقدام نظارتی را در شکل درخواست تجدیدنظر اعمال نماید. در متن ماده ۸۰ یاد شده از این مرجع با عنوان «مسئولان اجرایی مربوط» یاد شده است. اما آیا پیش‌بینی وجود چنین مرجعی ضرورت دارد؟ و در فرض مثبت بودن پاسخ این عنوان قابل تطبیق بر چه مراجعی است؟

پاسخ سؤال اول مثبت به نظر می‌رسد چرا که اصول یکصدم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم که حدودی برای مصوبات شوراها تعیین نموده ضرورت وجود مرجع ناظر را توجیه می‌نمایند.

به عبارت دیگر، مراتبی که برای قابل اجرا گردیدن مصوبات شوراها در قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵ و آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر، شهرک، بخش و روستا و نحوه انتخاب دهیار مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ به ترتیب

طی مواد ۸۰ قانون و ۱۲ آیین‌نامه پیش‌بینی گردیده است،^{۴۰} به گونه‌ای است که در فرض عدم اعتراض موجب لازم‌الاجرا شدن آن خواهد شد. بنابراین، مرجع دیگری نباید بر این روند تقنینی نظارت نماید و به نظر می‌رسد عنوان «مسئولان اجرایی مربوط» به همین اعتبار پیش‌بینی گردیده است.

در پاسخ به سؤال دوم باید گفت نزدیکی عناوین «مسئولان دستگاههای اجرایی» و «مسئولان اجرایی» موجب گردیده تا این عناوین وضوح اولیه خود را از دست داده و محل بحث و مناقشات گردند. به عبارت روشن‌تر، این سؤال مطرح است که آیا منظور قانونگذار از درج عنوان «مسئولان اجرایی» مسئولان دستگاههای اجرایی است و یا مسئولان اجرای مصوبات؟

آنچه از معنای اولیه عنوان «مسئولان اجرایی مربوط» قابل برداشت می‌باشد، آن دسته از مسؤولینی است که مجری مصوبات شوراها خواهند بود. در این نگاه دایره شمول عنوان یاد شده وسیع‌تر از «مسئولان دستگاههای اجرایی» خواهد بود. چرا که برطبق بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب دهم اسفند ماه ۱۳۵۱ «دستگاه اجرایی منظور وزارتخانه، نیروها و سازمانهای تابعه ارتش ...، استانداری یا فرمانداری، فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و

۴۰. ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب هیأت وزیران مقرر می‌دارد: «مصوبات شورا پس از ده روز و از تاریخ ابلاغ قابل اجرا است مگر آن که ظرف مدت مزبور مسئولان اجرایی ذریبط به مصوبه اعتراض نمایند که در این صورت طبق ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشور عمل خواهد شد».

مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه شود».

در فرض اخیر آنجا که مرجعی «عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه» نباشد و مصوبه‌ای از طرف شورا برای آن تکالیفی ایجاد نماید حق اعتراض به مصوبه یاد شده را نخواهد داشت، در حالی که بنابر تفسیر اول به صرف مسئول بودن در اجرای مصوبه شورا حق اعتراض نیز برای مسئول مربوطه وجود خواهد داشت.

برای بیشتر روشن شدن جنبه‌های کاربردی تفسیر حاضر، به عملکرد هیأت‌های حل اختلاف استان تهران و مرکزی درخصوص نظارت بر مصوبات شورای اسلامی شهر تهران از طریق فرمانداری (بند اول) و از طریق شهرداری (بند دوم) خواهیم پرداخت:

بند اول - از طریق فرمانداری

پیرو عدم شناسایی فرمانداری تهران به عنوان مصداق مسئول اجرایی توسط شورای اسلامی شهر تهران، هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در رأی ۱۳۸۰/۱/۲۲ خود با اکثریت شش نفر از اعضا، تصمیم هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی استان تهران را در زمینه لغو مصوبه یکصدوسی‌امین جلسه رسمی شورای اسلامی شهر تهران موجه دانسته و عیناً تأیید نموده است. در ذیل رأی اخیرالذکر هیأت حل اختلاف استان، فرمانداری را «مصداق عنوان مسئولان اجرایی مربوطه» موضوع ماده ۸۰ قانون تشکیلات، ... شوراها ... «مصوب ۱۳۷۵» دانسته است. مراتب یاد شده «عیناً در مورد مصوبه یکصد و چهل و یکمین جلسه

رسمی شورای اسلامی شهر تهران تکرار گردیده است». هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان تهران در جهت مستحکم نمودن استدلال خود مبنی بر مصداق عنوان مسؤل اجرایی قلمداد نمودن فرمانداری در جلسه ۱۳۸۰/۲/۱۱ خود نسبت به «موضوع عدم تشخیص فرمانداری به عنوان مصداق مسؤلان اجرایی از سوی شورای شهر تهران ...» به ترتیب زیر استدلال و اتخاذ تصمیم نموده است:

«با توجه به مفاد ماده ۱۰ قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ که فرمانداری را مجاز به شرکت در جلسات شورا بدون حق رأی دانسته و تبصره آن که دعوت فرماندار از شورا برای تشکیل جلسه را تکلیف برای برگزاری جلسه فوق‌العاده می‌داند^{۲۱} و تبصره ماده ۲۹^{۲۲} و بند یک ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی که دلالت بر آن دارد^{۲۳} و ماده ۱۱ قانون^{۲۴}

۲۱. ماده ۱۰ قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و رؤسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسؤلیت خود بدون حق رأی شرکت کنند. تبصره - شوراها در صورت ضرورت و بنا به دعوت دهیار، بخشدار و فرماندار ذیربط موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده می‌باشند. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد.»

۲۲. تبصره ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران مقرر می‌دارد: «شورا در صورت درخواست کتبی فرماندار و یا بخشدار ذیربط مشتمل بر زمان، دستور و ضرورت تشکیل جلسه موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده است همچنین شورا می‌تواند به درخواست کتبی شهردار و یا تشخیص خود به صورت فوق‌العاده تشکیل جلسه دهد.»

۲۳. بند ۱ ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران مقرر می‌دارد: «جلسات شورا علنی و حضور مستمع با نظر رئیس شورا مجاز خواهد بود ولی به تقاضای کتبی شهردار و نیز فرماندار و یا بخشدار ذیربط و موافقت اکثریت مطلق اعضای حاضر می‌تواند جلسه غیرعلنی تشکیل شود.»

۲۴. ماده ۱۱ قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مقرر می‌دارد: «در صورت دعوت شوراهای اسلامی روستا از دهیار، شهرکها و شهرهای واقع در محدوده بخش از بخشدار و شهر مرکز شهرستان از فرماندار، مقامات مذکور موظف به شرکت در جلسات شورای مربوط می‌باشند. این دعوت

که شرکت فرماندار در جلسات شورا در صورت دعوت را وظیفه دانسته و ماده ۷۸ که شورا را موظف به ارسال نسخه‌ای از مصوبات برای فرماندار می‌دارد^{۲۵} و بند ۳ ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی که به آن دلالت دارد^{۲۶} و نیز تبصره ۱ ماده ۸۵ قانون که امر جانشینی را به وزارت کشور انتقال می‌دهد^{۲۷} و ماده ۸۱ قانون که پیشنهاد انحلال شورا را در اختیار فرماندار قرار داده است همین طور ماده ۱۶ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ که در آن به امکان اعتراض فرماندار به مصوبات شورا تصریح شده است و این که فرماندار ناظر عالی دولت در حوزه مأموریت خود می‌باشد،^{۲۸} در مجموع موارد مبین و صریح برای مصداق مسؤل اجرایی

باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه انجام پذیرد. در صورت خودداری مقامات مذکور از شرکت در جلسات شورای مربوط بدون عذر موجه، توسط مسؤل مافوق کتباً مورد تذکر و در صورت تکرار مورد توبیخ قرار خواهند گرفت».

۲۵. ماده ۷۸ قانون شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مقرر می‌دارد: «شوراهای اسلامی شهر و بخش و روستا موظف‌اند یک نسخه از کلیه مصوبات خود را حسب مورد جهت اطلاع به فرماندار، بخشدار حوزه انتخابیه خود و سازمانهای مربوط ارسال نمایند».

۲۶. بند ۳ ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران مقرر می‌دارد: «تهیه متن نامه های شورا، ثبت و شماره گذاری آنها، تهیه آمار و اطلاعات، تهیه گزارش از عملکرد شورا برای ارائه به رئیس شورا، تهیه رونوشت مصوبات در اجرای ماده ۷۸ قانون شوراهای اسلامی کشور جهت اطلاع به فرماندار و شهردار و سازمانهای ذیربط با امضای رئیس شورا».

۲۷. تبصره ۱ ماده ۸۵ قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مقرر می‌دارد: «جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود».

۲۸. ماده ۱۶ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب یکم آذر ۱۳۶۱ مقرر می‌دارد: «هرگاه استانداران، فرمانداران، بخشداران نسبت به تصمیمات ابلاغ شده از جانب شوراها اعتراض داشته باشند می‌توانند نظر خود را ظرف یک هفته از تاریخ ابلاغ، به شورا اظهار و تقاضای تجدیدنظر نمایند. در صورتی که شورای مزبور از رأی خود عدول ننمایند، معترض می‌تواند مراتب را جهت رسیدگی نهایی به شورای مافوق احاله کند. رأی آن شورا قطعی و لازم‌الاجرا است و اجرای مصوبه مورد اختلاف تا صدور رأی نهایی متوقف می‌ماند».

بودن فرماندار موضوع ماده ۸۰ قانون است، لذا نظر هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی استان تهران در زمینه تشخیص فرماندار به عنوان مصداق مسؤولان اجرایی عیناً تأیید می‌شود.

بنابراین، با توجه به رویه عملی موجود و مستندات یاد شده، فرمانداری به عنوان یکی از مصادیق « مسؤولان اجرایی مربوط » مندرج در ماده ۸۰ قانون تشکیلات، ... شوراها ... مصوب ۱۳۷۵ که وظیفه مستمر نظارت بر مصوبات شورا را به عهده دارد، محسوب می‌گردد.

بند دوم - از طریق شهرداری

شهرداری مجری مصوبات شورای اسلامی شهر است، با این وجود آیا مصداق « مسؤولان اجرایی » مندرج در ماده ۸۰ قانون تشکیلات، ... شوراها ... محسوب می‌گردد؟

در نامه ریاست وقت شورای اسلامی شهر تهران خطاب به شهردار وقت تهران، شهرداری به دلیل آن که « زیرمجموعه و مجری مصوبات شورای شهر است... » مصداق عنوان « مسؤولان اجرایی » مندرج در ماده ۸۰ به حساب نیامده است، به همین جهت شهرداری تهران نیز مراتب را به اطلاع هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان تهران رسانده و تقاضای رسیدگی نموده است. هیأت یاد شده نیز در بند ۲ صورت جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۸ خود بدین ترتیب استدلال نموده است که:

« با عنایت به این که شورای اسلامی شهر تهران در نامه شماره ۱۶۱/۲۹۷۴-۱۳۷۹/۵/۱۰ با عنوان وزیر محترم کشور (قسمت اخیر بند ۳) شهرداری را مجری مصوبات شورا اعلام نموده و صراحتاً به این امر اذعان

داشته، مضافاً به استناد ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور^{۲۹} مصوب ۱۳۶۱ و نیز ماده ۳ قانون شهرداری^{۳۰} مصوب ۱۳۳۴ که هر یک از دو نهاد شهرداری و شورای اسلامی شهر دارای شخصیت حقوقی مستقل و مجزا از یکدیگر می‌باشند، شهرداری مصداق عنوان «مسئولان اجرایی» مندرج در ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ می‌باشد. علاوه این که هدف شارع از تقنین جمله (مسئولان اجرایی مربوطه مندرج در ماده ۸۰) بعد از جمله (در صورتی که مصوبات شوراهای مغایر با وظایف قانونی ...) صراحتاً تعرفه عاملین اجرای مصوبات شورا بوده و شهرداری به عنوان مجری بخش اعظم مصوبات شورا از مصادیق بارز مسئولین اجرای مصوبات بوده و بالمال در دایره شمول ماده ۸۰ قرار دارد. لذا، مصوبات شورا در آن بخش که مغایر این معنا می‌باشد فاقد وجهت قانونی است و لغو می‌گردد. مقرر گردید مراتب جهت استحضار و عنداللزوم تأیید قانونی به هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات ارسال گردد».

برطبق ذیل ماده ۸۰ قانون تشکیلات، ... مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ نظریه هیأت حل اختلاف «... در صورتی که در جهت لغو مصوبات شورای شهرها باشد در صورت تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود». همچنین برطبق تبصره ۳ ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات،

۲۹. ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب یکم آذر ۱۳۶۱ مقرر می‌دارد: «شوراهای دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند».

۳۰. ماده ۳ قانون شهرداری مصوب ۱۱ تیر ۱۳۳۴ مقرر می‌دارد: «شهرداری دارای شخصیت حقوقی است».

انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران « چنانچه نظر هیأت حل اختلاف استان در جهت لغو مصوبه شورا باشد، آن را به هیأت مرکزی حل اختلاف پیشنهاد می‌کند و هیأت مرکزی نیز موظف است حداکثر ظرف بیست‌روز نظر قطعی و نهایی خود را اعلام نماید. چنانچه هیأت مرکزی ظرف این مدت نظر خود را اعلام ننماید، مصوبه شورا لازم‌الاجرا است.»

با توجه به مراتب یاد شده و عدم اطلاع از نتیجه رسیدگی هیأت مرکزی حل اختلاف درخصوص مورد، در صورتی که نظر هیأت مرکزی در جهت تأیید یا عدم تأیید نظر هیأت حل اختلاف استان باشد حکم مسأله با توجه به مراتب یاد شده نسبت به مصوبات شورا روشن خواهد بود، لکن، از آن جا که اختلافات شورا و شهرداری تهران در زمینه تعیین مصداق مسؤولان اجرایی از مصادیق مصوبات نبوده، بنابراین، حتی در فرض عدم اعلام نظر هیأت مرکزی، حکم مندرج در ذیل تبصره ۳ ماده ۱۲ فوق‌الاشعار مبنی بر لازم‌الاجرا بودن مصوبه شورا درخصوص مورد مجری خواهد بود. نهایت امر این که آن دسته از مصوبات شورای اسلامی که در ضمن اعتراض یاد شده مورد اعتراض قرار گرفته‌اند، بدان جهت که نظریه هیأت مرکزی در مورد آنها اعلام نگردیده است لازم‌الاجرا خواهند بود اما، عدم اعلام نظریه هیأت مرکزی در زمینه تعیین شهرداری به عنوان مصداق « مسؤولان اجرایی » مندرج در ماده ۸۰ قانون تشکیلات یاد شده موجب اثبات نظریه شورا در این خصوص نخواهد گردید.

بنابر آنچه گذشت، در فرض عدم اعتراض مسؤولان اجرایی و یا عدم قبول اعتراضات آنها در هیأت حل اختلاف استان و یا هیأت مرکزی

حل اختلاف و پایان یافتن مهلت‌های مندرج در ماده ۸۰ قانون تشکیلات و ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی مرقوم و تبصره‌های آن، مصوبات شورای اسلامی شهر سیر تقنینی خود را طی نموده و لازم‌الاجرا خواهد شد. از این به بعد بررسی مجدد مصوبات یاد شده از طریق مراجع اختصاصی فوق‌الاشعار صورت نخواهد گرفت، بلکه آن دسته از مراجع عادی که قانونگذار برای لغو این قبیل مصوبات پیش‌بینی نموده است (برای مثال، دیوان عدالت اداری) محل مراجعه معترضین به مصوبات شورای اسلامی خواهد بود.

گفتار دوم - نظارت بر اقدامات شورا و عملکرد اعضای آن

قانونگذار نه تنها شورای اسلامی را در زمینه مصوبات به عنوان نهادی نظارت‌پذیر معرفی نموده است، بلکه نظارت بر اقدامات (بند اول) و همچنین عملکرد اعضای آن را (بند دوم) پیش‌بینی نموده است.

بند اول - نظارت بر اقدامات شورا

شورای اسلامی شهر علاوه بر تصویب مصوبات، از طریق انجام اقدامات نیز مدیریت خود را بر شهر اعمال می‌نماید. در این زمینه قانونگذار با وضع مقررات عام و خاص چارچوبی برای اقدامات شورا تعیین نموده و صرفاً اقدام در آن محدوده را مجاز دانسته است. اصل یکصد و پنجم قانون اساسی با بیانی عام مقرر نموده است: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». عنوان «تصمیمات» قابل تطبیق بر مصوبات و مصادیقی دیگر از جمله اقدامات خواهد بود. در ابتدا، به نظر می‌رسد قانونگذار در این اصل صرفاً به وضع قاعده آمره در شکل منفی آن

پرداخته است اما، با توجه به این که نهی قانونگذار نتیجه‌ای جز بی‌اثر نمودن تصمیمات در پی نخواهد داشت، ضمانت اجرای نهی یاد شده قابلیت اجرا نیافتن مصوباتی خواهد بود که مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشند. با این وجود، به‌رغم وجود ضمانت اجرایی برای این قبیل مصوبات، تعیین عناوین کلی قابل تطبیق بر کلمه «تصمیمات» و همچنین تعیین مراجع ذیصلاح جهت شناسایی مصادیق موضوع حکم مندرج در اصل یکصد و پنجم قانون اساسی ضروری است. به همین جهت و در این راستا ماده ۸۱ قانون تشکیلات، ... مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مقرر می‌دارد: «هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیأت مذکور به شکایات و گزارشها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراها در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنابه پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند...».

قانونگذار با بیان عناوین اقدامات «برخلاف وظایف مقرر»، «مخالف مصالح عمومی کشور» و «حیف و میل و تصرف در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد» در مقام بیان عناوینی کلی و قابل تطبیق بر مصادیق اقدامات غیرمجاز بوده است. علاوه بر آن، در همین ماده قانونی، ضمانت اجرای احراز تحقق هر یک از این مصادیق انحلال شورا قرار داده شده است.

با توجه به ذیل ماده ۸۱ مرقوم، مقام صالح جهت پیشنهاد انحلال شورای اسلامی شهر، هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان خواهد بود و مرجع صالح برای رسیدگی و اقدام به صدور حکم انحلال شورای اسلامی شهر، در صورت احراز انحراف از وظایف قانونی، هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات می‌باشد. با توجه به سکوت قانونگذار نسبت به چگونگی مطلع شدن هیأت حل اختلاف استان از موارد انحراف شورای اسلامی، به نظر می‌رسد به صرف اطلاع، این هیأت مکلف به رسیدگی خواهد بود.

در اینجا این سؤال مطرح می‌گردد که آیا هیأت حل اختلاف استان (و در مورد شورای روستا شخص فرماندار) پس از بررسی و احراز تخلف یا انحراف شورا مختار به پیشنهاد انحلال خواهد بود؟

به نظر می‌رسد سیاق عبارات مندرج در ماده ۸۱ قانون تشکیلات، ... ۱۳۷۵ اگرچه به شکل اخباری تنظیم گردیده است اما، متن یاد شده خبری است که از آن اراده انشایی شده و این قالب، همان سیاقی است که در متون قانونی شایع بوده و تبعاً تکلیف به پیشنهاد انحلال، نتیجه آن خواهد بود. مضاف بر آن که اگرچه صرف اطلاع موجب تکلیف به پیشنهاد نخواهد بود، اما احراز تخلف و یا انحراف، قدر متیقن صورت تحقق تکلیف به پیشنهاد انحلال می‌باشد.

سؤال قابل طرح دیگر بدین قرار است که آیا با صرف تحقق و احراز یک مورد تخلف و یا انحراف از وظایف قانونی، تکلیف به پیشنهاد یاد شده ثابت خواهد شد یا تعدد تخلف و انحراف ملاک تحقق تکلیف به پیشنهاد انحلال است؟

با توجه به قواعد و اصول کلی، همان گونه که در مبحث نواهی کتب اصول استنباط مطرح گردیده است، عصیان و تخلف نه تنها با تبادر به عمل منهی‌عنه شکل خواهد گرفت، بلکه تعدد اقدام به عمل منهی‌عنه در فرض امکان، زمینه تعدد اعمال ضمانت اجرای تخلف را نیز فراهم خواهد آورد، اگرچه تعدد اعمال ضمانت اجرای انحلال در اینجا موضوعاً منتفی خواهد بود. زیرا، با انحلال شورا، نهادی وجود نخواهد داشت تا مجدداً منحل گردد (مگر این که تعدد یاد شده را همانند مجازاتهایی همچون تعدد حکم به اعدام برای متخلف واحد قلمداد نماییم). با این وجود، در فرضی که اقدامات یاد شده از مصادیق جرایمی باشند که موجب ایجاد مسؤلیت برای اعضای شورا گردد، تعدد اعمال ضمانت اجرا از طریق مراجع صالح متصور خواهد بود.

شورای منحل شده، برطبق ماده ۸۱ یاد شده «در صورت اعتراض به انحلال می‌تواند به دادگاه صالح شکایت نماید و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید».

مقررات این تبصره در جهت حمایت از حقوق قانونی شوراهای پیش‌بینی شده و در همین راستا رسیدگی آن خارج از نوبت است. اما، آیا صدور رأی قطعی در مرحله بدوی و عدم امکان تجدیدنظر با فلسفه حمایت از حقوق شوراهای در تعارض نخواهد بود؟ به نظر می‌رسد با توجه به رسیدگی بدوی مسأله در هیأت‌های حل اختلاف استان و مرکزی، رسیدگی در محاکم صالح بمنزله رسیدگی در مرحله تجدیدنظر بوده و به همین جهت رأی آن قطعی شناخته شده است.

عنوان مطلق « دادگاه صالح » مندرج در تبصره یاد شده نیز از وضوح کافی برخوردار نبوده و رفع ابهام از آن در اصلاحات آتی این قانون لازم به نظر می‌رسد.

بند دوم - نظارت بر عملکرد اعضای شورا

قانونگذار برای اطمینان خاطر نسبت به عدم تخلف شورا از حدود وظایف و اختیارات قانونی خود به وضع ضمانت‌های اجرایی مندرج در ماده ۸۱ قانون تشکیلات، ... ۱۳۷۵ بسنده ننموده و به منظور پیشگیری از تخلفات احتمالی اعضای شورا نیز در ضمن ماده ۸۲ قانون تشکیلات، ... ۱۳۷۵ به وضع ضمانت‌های اجرایی خاصی مبادرت ورزیده است.

ماده ۸۲ یاد شده مقرر می‌دارد: « سلب عضویت در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش و شهرک، با تصویب هیأت حل اختلاف استان و در مورد شورای شهرها با پیشنهاد هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی خواهد بود ... ».

این ماده قانونی اگرچه ضمانت اجرای تخلف اعضای شورا را تعیین نموده، اما شرایط تعیین موضوع و نهایتاً صدور حکم یاد شده را مشخص ننموده است.

بنابراین، برای احراز عناوین موضوع این حکم چاره‌ای جز به کارگیری شیوه‌های فنی استنباط به منظور دستیابی به نظر قانونگذار نخواهد بود. در این راستا به نظر می‌رسد:

قانونگذار طی مقررات ماده «۸۱» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ... مصوب ۱۳۷۵، قابلیت انحلال شوراهای اسلامی شهرها را در صورت انجام «اقداماتی برخلاف وظایف مقرر»، «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» توسط شوراهای یاد شده، مورد پیش‌بینی و تقریر قرار داده است. در ماده «۸۲» قانون یاد شده نیز امکان «سلب عضویت» مندرج در ماده «۸۲»، مستلزم تعیین موضوع و پیش‌بینی شرایط تحقق آن توسط قانونگذار خواهد بود، در غیر این صورت، حکم مندرج در ماده «۸۲» بدون موضوع باقی خواهد ماند. وضع حکم، بدون پیش‌بینی موضوع و یا شرایط تحقق موضوع، موجب می‌گردد که حکم مورد نظر بی‌فایده باقی مانده و نهایتاً تقنین قانونگذار عملی لغو قلمداد گردد. لکن، صدور عمل لغو از ناحیه قانونگذار خلاف اصل است. بنابراین، قانونگذار با وضع ماده «۸۲» یقیناً موضوع خاصی را در نظر داشته و به همین جهت ضمانت اجرای شدیدی را برای آن پیش‌بینی نموده است. پیش‌بینی ضمانت اجرای مندرج در ماده «۸۲» بدون تعیین موضوع و چگونگی تحقق شرایط آن، بلافاصله پس از بیان مصادیق موضوع حکم انحلال شورا در ماده «۸۱» گویای این معنی است که شرایط سلب عضویت اعضای شورا در قانون یاد شده، جدا از شرایط مندرج در ماده «۸۱» قانون مبحث‌عنه مورد حکم قانونگذار قرار نگرفته است و تسری شرایط تحقق موضوع حکم ماده «۸۱»، جهت پیش‌بینی موضوع حکم ماده «۸۲» ضروری است. با این توجه، هر یک از موضوعات پیش‌بینی شده در ماده ۸۱ قانون شوراها ... که موجبات حکم به انحلال شورای اسلامی را

فراهم آورد، قابل بهره‌برداری جهت تحقق موضوع حکم مندرج در ماده ۸۲ نیز خواهد بود. به عبارت روشن‌تر، فراهم آمدن هر یک از موجبات تحقق حکم انحلال شورای اسلامی شهر موجب خواهد شد تا سلب عضویت عضو نیز امکان‌پذیر گردد.

به عبارت دیگر، طبق ماده «۸۲» انجام «اقدامات خلاف وظایف مقرر و یا مخالف مصالح عمومی و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارند» انحلال شورای اسلامی شهر را ممکن می‌سازد، بنابراین، به طریق اولی مبادرت به چنین اقداماتی توسط هر یک از اعضای شورای اسلامی شهر می‌تواند موجبات سلب عضویت اعضای خاطی را فراهم سازد، چرا که حفظ قداست اعضای شورا نسبت به خود شورا (در وصف جمعی آن که حسب ماده «۸۱» در فروض یاد شده محکوم به انحلال گردیده) از اهمیت بیشتری برخوردار نیست. همچنین، مستفاد از متن سوگندنامه موضوع ماده «۲»^{۳۱} و مفاد ماده «۵»^{۳۲} و بند «۲» ماده «۱۱»^{۳۳} و

۳۱. متن سوگندنامه: «من در برابر کلام اله مجید، به خداوند متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تمهید می‌نمایم که در حفظ امانت و انجام هر چه بهتر وظایفم و خدمت به مردم کوشا باشم و قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات کشور را در چارچوب وظایف و اختیارات خود مراعات نمایم و در همه زمینه‌ها عدالت و انصاف را در نظر داشته و مادام که در شورای اسلامی شهر عضویت دارم در رعایت صرفه و صلاح و پیشرفت امور شهر و شهرداری اهتمام نمایم».

۳۲. ماده «۵» آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران مقرر می‌دارد: «اعضای شورا براساس مسؤولیت خود متعهد و ملزم به حفظ حیثیات و شؤن شورا و رعایت نظم و اجرای مفاد این آیین‌نامه و آیین‌نامه داخلی می‌باشند».

۳۳. بند ۲ ماده «۱۱» آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران مقرر می‌دارد: «اعضای شورا باید در تصمیم‌های خود قوانین و مقررات مربوطه را مورد توجه قرار دهند».

ماده «۲۶»^{۳۴} آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران و ... «در صورتی که هر یک از اعضای شورا برخلاف مقررات ماده «۸۱» قانون تشکیلات ... مصوب ۱۳۷۵ و مقررات اخیرالذکر از آیین‌نامه اجرایی یاد شده، اقداماتی برخلاف وظایف مقرر و یا مخالف مصالح عمومی و یا حیف و میل و ...» انجام دهند، سلب عضویت عضو خاطی شورای اسلامی شهر جهت حفظ حیثیت و شأن و منزلت شورای اسلامی شهر به عنوان نهادی مردمی و دموکراتیک، سیاستگذار و ناظر بر امور شهر و شهرداری و ... ضروری و اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

ذیل ماده «۸۲» نیز مقرر می‌دارد: «... فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند می‌توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی آن قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود». متن حاضر به منظور حمایت از حقوق قانونی اعضای شورا پیش‌بینی شده و همانند متن تبصره ذیل ماده «۸۱» تنظیم گردیده است. بنابراین، کلیه مباحثی که قبلاً در زمینه تبصره یاد شده مطرح گردید در اینجا نیز قابل طرح خواهد بود.

۳۴. ماده ۲۶ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران مقرر می‌دارد: «عضوی که شش (۶) جلسه متوالی و یا دوازده (۱۲) جلسه غیرمتوالی از اوقات رسمی شورا و کمیسیون را بدون عذر موجه (به تشخیص شورا) در یک سال غیبت نماید موضوع برای سلب عضویت وی به هیأت حل اختلاف موضوع ماده ۸۲ قانون شوراهای اسلامی کشور ارجاع خواهد شد.

تبصره - در صورتی که شورا به علت فوت و استعفا و یا سلب عضویت (اخراج) بیش از یک سوم مجموع اعضای اصلی و علی‌البدل فاقد نصاب لازم برای تشکیل جلسه شود، براساس مفاد ماده ۳۱ قانون شوراهای اسلامی کشور عمل خواهد شد».

حسب رویه عملی هیأت حل اختلاف استان تهران علاوه بر مراتب یاد شده، فقدان بعضی از بندهای ماده «۲۶» قانون تشکیلات، ... ۱۳۷۵ (برای مثال، بند الف، د و ه) موجب خواهد شد که اعضای شورا فاقد صلاحیت لازم جهت دارا بودن عنوان نمایندگی گردند. شیوه حاضر در جهت سلب صلاحیت نمایندگان، طریق دیگری برای نظارت بر عملکرد اعضای شورا خواهد بود.^{۳۵}



۳۵. ماده ۲۶ قانون تشکیلات، ... شورا ... مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مقرر می‌دارد: «انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط زیر باشند:
الف - تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران ... د - اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه.
ه - ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ...».