

# چشم‌اندازهای حقوقی شوراهای اسلامی

محمد رضا چوپانی یزدلی\*

## مقدمه

بشر از آغاز خلقت با دو نیاز همزاد بوده است: نیازهای مادی و نیازهای معنوی (روانی). بر آورده شدن همه این نیازها به تنهایی مقدور نیست، بلکه فرد با مشارکت دیگران خواهد توانست از پس نیازهای مذکور برآید. از این رو تمایل به زیست جمعی، در نهاد بشر وجود دارد.

انسان ذاتاً موجودی اجتماعی است و این خصلت، وی را به سوی اجتماع سوق داده است. آدمی که به تنهایی نمی‌توانست نیازهای خود را مرتفع سازد، چاره بسیاری از نیازها و مشکلات خود را در رجوع به اجتماع و پیوند با هم‌نوعان خود دید.

همراه با پیشرفت و تکامل جوامع، نیازهای انسانی نیز پیچیده و متنوع گردیده، به نحوی که آدمی برای برطرف کردن این نیازها با گرایش به اجتماع، به روش‌هایی متفاوت‌تر از روش‌های قبلی متوسل شده، از آن جهت که طرق قبلی متناسب با نیازهای فعلی نبوده است. در این مقوله نیازهای جامعه انسانی نیز مطمح نظر است و اساساً جامعه نیز غیر از افراد در سطح کلی و عام همان نیازهای جامعه می‌باشد. برطرف کردن نیازهای مورد نظر در موضوع بحث، نیازمند مشارکت افراد انسانی است ولی مشارکت افراد باید در قالبی سازمان یافته و منظم صورت پذیرد و اساساً انسان‌ها در چارچوب ضوابط و قواعد منظم و منسجم می‌توانند به اهداف خود نایل شوند وگرنه، نه تنها نیازهای جامعه مرتفع نخواهد گردید، بلکه هرج و

مرج و بی‌نظمی سراسر جامعه را فرا خواهد گرفت؛ لذا مشارکت قانونمند و نهادینه افراد، جامعه را در حصول به مقصود (رفع نیازها و مشکلات) مدد می‌رساند.

مشارکت افراد در این زمینه دوگونه است:

مشارکت مستقیم که توسط تک تک افراد انجام می‌شود، به گونه‌ای که هر یک از افراد جامعه با رأی و نظر خود مستقیماً و بدون واسطه در امور شرکت می‌کنند، امروزه به ندرت از این نوع مشارکت سراغ داریم، به نحوی که با افزایش جمعیت مشارکت مستقیم افراد مقدور نیست. لذا گونه دیگر مشارکت که به مشارکت غیر مستقیم معروف است انجام می‌شود، به این ترتیب که افراد با انتخاب نمایندگانی از جانب خود در امور شرکت می‌کنند.

در این جا آنچه مد نظر ماست، مشارکت افراد به گونه غیر مستقیم است. ایجاد سازمان‌ها و نهادهای برخاسته از مردم به وسیله انتخاب نمایندگانی از جانب خویش تبلور عینی مشارکت مذکور است.

نمونه این نوع مشارکت، شوراهای محلی است که مردم یک محل با گزینش نمایندگانی برای برطرف کردن نیازهای محلی برمی‌گزینند. در کشور ما شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرک و غیره، از جمله شوراهای محلی هستند که به طریق مذکور ایجاد می‌شوند.

هدف ما در این تحقیق، آشنایی با شوراهای محلی در جمهوری اسلامی ایران است. در این زمینه سعی ما بر این است که بعضی از ابعاد شوراهای اسلامی را با توجه به اصول مربوط به شوراهای در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین عادی و دیگر مقررات بررسی کنیم.

مؤلفان و محققان به علت اجرا نشدن قوانین مربوط به شوراهای کمتر به این مبحث پرداخته‌اند و در عمل، به سبب وقفه در اجرای قوانین مربوط و عدم تشکیل شوراهای محلی، انگیزه‌ای برای بررسی این موضوع نداشته‌اند. اما نظر به تصویب قوانین متعدد در خصوص شوراهای و نیز تشکیل شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک در سال ۱۳۷۷ مطابق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ پرداختن به ابعاد مختلف شوراهای اسلامی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

اهمیت موضوع زمانی آشکارتر می‌گردد که قانون اساسی به عنوان تبلور آرمان‌های یک ملت بزرگ، طی چند اصل اهمیت فراوانی به شوراها داده است؛ لذا مرور اصول مربوط به شوراها و قوانین اجرایی مصوب در این زمینه ضروری به نظر می‌رسد.

تحقیق حاضر در سه فصل تنظیم گردیده است. در فصل اول، مفاهیم شورا و فلسفه وجودی شوراها را بررسی خواهیم کرد. فصل دوم به مبحث اصول و ضوابط حاکم بر شوراها اختصاص یافته است. در فصل سوم و پایانی نیز، موضوع رسیدگی به تخلفات شوراها و نحوه انحلال آن‌ها را پی می‌گیریم.

### فصل اول: مفاهیم شورا و فلسفه وجودی آن

مباحث مربوط به فصل اول را در دو بند بررسی می‌نماییم. بند اول را به مفاهیم شورا (مفهوم لغوی و مفهوم حقوقی) اختصاص می‌دهیم و در بند دوم، فلسفه شورا و انواع شوراهای اسلامی را دو قسمت جداگانه بیان خواهیم کرد.

#### بخش اول: مفاهیم شورا

##### بند اول - مفهوم لغوی

«شورا»، اسم مصدر به معنای تشاور است. تشاور، مشورت و مشاورت، به معنای به دست آوردن نظر و رأی است از راه مراجعه برخی به برخی دیگر که از کلمه «شار» ریشه می‌گیرد. گویا شخص با مشورت، عسل‌های شیرین اندیشه‌ها را از کندوی اذهان و درون عقل‌ها بیرون می‌آورد و برای شفا و سعادت خود و دیگران از آن، بهره می‌برد، گرچه مشورت کردن به معنای دیگر آن ریشه نیز بی‌تناسب نیست.<sup>۱</sup>

معانی دیگر شور عبارتند از: تربیت کردن، آزمودن، نیکو شدن یا پنهان شدن.<sup>۲</sup> راغب اصفهانی در این باره این‌گونه نوشته است: تشاور، مشاوره و مشورت، به دست آوردن رأی و نظر با مراجعه برخی به برخی دیگر است.<sup>۳</sup>

۱. کاظم قاضی‌زاده، نشر شوری در حکومت اسلامی، بایان‌نامه مرکز تربیت مدرس حوزه علمیه قم، ۷۳-۱۳۷۲، ص ۳۲.

۲. همان، ۳.

۳. همان، ص ۳۲.

شورا به معنی هیئتی است که صلاحیت شور و گرفتن تصمیم به امر یا اموری را دارا باشد.<sup>۱</sup>

کلمه «شور» در ماده لغوی اش از «شارالعسل» است. عسل را وقتی می خواهند از کندو استخراج کنند، باید بسیار آهسته و با لطائف الحیل عمل کنند تا زنبورها تحریک و متواری نشوند و کم کم عسل را بیرون بیاورند. یعنی افرادی که می خواهند با هم مشورت کنند، باید احساساتشان تحریک نشود، و با صمیمیت دور هم بنشینند.<sup>۲</sup>

با توجه به آنچه تاکنون ذکر شد، مفهوم اصطلاحی شورا را به صورت زیر بیان می کنیم:

شورا به معنای استفاده از نظرهای دیگران به منظور پی بردن به دیدگاه‌های آن‌ها و یاری جستن از آن نظریات در دستیابی هر چه بهتر به حقیقت و رفع شک و تردید و یا تحریک مساعی جمعی است.<sup>۳</sup>

## بند دوم - مفهوم حقوقی

اداره امور محلی با توجه به مقتضیات و اوضاع و احوال محل توسط سازمان‌های منتخب محلی (انجمن‌ها و شوراها) نوعی نظام حقوقی را ایجاد می نماید که در آن نهاد‌های منتخب محلی مستقل اند و دولت مرکزی نظارت مستقیم بر آن‌ها ندارد. به این نوع نظام حقوقی «عدم تمرکز اداری» اطلاق می شود.

عدم تمرکز اداری از طریق شوراهای محلی، از جمله حقوق اساسی مردم محسوب می شود.<sup>۴</sup> این حق برخاسته از حق حاکمیت انسان بر تعیین سر نوشت اجتماعی خویش است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر آن صحه گذاشته است.<sup>۵</sup>

اعمال این حق از جهتی در مشارکت افراد و در واگذاری اداره امور به نهاد‌های

۱. دکتر محمد جعفر جعفری لنگرودی، ژئولوژی حقوق، چاپ اول، تهران: انتشارات گنج دانش، ص ۳۹۵.

۲. روزنامه مطهری، سال هفتم شماره ۱۷۷۶ مورخ ۷۷/۱۲/۶، ص ۶.

۳. کاظم قاضی زاده، همان، ص ۳۴.

۴. دکتر سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چاپ سوم، تهران: نشر دادگستر، ص ۵۹۶.

۵. اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

منتخب محلی نمود می‌یابد.

ارائه امور توسط نهادهای منتخب محلی دلبستگی‌های محلی را استوار می‌سازد و در نتیجه با توجه به ویژگی‌های خاص آن، محل (زبان، نژاد، مذهب و...) اندیشه «تجزیه‌طلبی»<sup>۱</sup> را در آن محل افزایش می‌دهد که این امر با حاکمیت ملی در کشورهای بسیط<sup>۲</sup> مغایرت دارد.

برای حل این معضل و به عبارتی، گریز از برخورد حاکمیت ملی و منافع محلی، نظر بر این است که در کشورهای بسیط سیستم عدم تمرکز، اصل بر تقدم و تفوق حاکمیت ملی بر منافع ملی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مؤید این نظر است و اعلام دارد:

برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و 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. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها و سلسله مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.<sup>۳</sup>

با توجه به قانون اساسی، تشکیل شوراها منوط به رعایت اصول وحدت ملی، تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی است. برای اجرای اصل تقدم حاکمیت ملی بر منافع محلی نظارت دولت بر تمام اندام اداری کشور ضرورت می‌یابد. در کشورهایی که به سبک تمرکز یا تمرکز نسبی اداره می‌شوند. نظارت مطلق و مبتنی بر سلسله مراتب<sup>۴</sup> اعمال می‌شود. در نظام عدم

#### 1. Separation

۲. این عنوان به کشورهایی اطلاق می‌شود که دارای یک مرکز واحد عملکرد سیاسی هستند. کلیه افرادی که زیر لوای دولت یکپارچه قرار دارند، از یک اقتدار سیاسی تبعیت می‌کنند. بافت قدرت، تجزیه‌ناپذیر است. برای آگاهی بیشتر ر.ک: دکتر ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، ص ۲۴۱ به بعد.  
۳. اصل صدم قانون اساسی.

#### 4. Control hierarchy.

تمرکز دغدغه خاطر دولت مرکزی از آن زمان آغاز می‌شود که از عملکرد شورای محلی علانمی از خطر برای حاکمیت ملی مشاهده شود. بدین خاطر مراقبت از طرف مرکز ضرورت می‌یابد.

این مراقبت به شدت نظارت سلسله مراتبی نیست، بلکه در معنای خفیف‌تر برای حفظ مراتب احتیاط اعمال می‌گردد. این نوع نظارت اصطلاحاً «قیومت<sup>۱</sup> اداری» نامیده می‌شود.<sup>۲</sup> با توجه به مراتب فوق، دولت مرکزی حق نظارت و «قیومت اداری» نامیده می‌شود. با توجه به مراتب فوق، دولت مرکزی حق نظارت و قیومت اداری را نسبت به نهادهای ناشی از عدم تمرکز اعمال می‌نماید.<sup>۳</sup>

در سیستم عدم تمرکز اداری ارجحیت با منافع عمومی و ملی است و واگذاری اختیارات مبتنی بر اداره امور محلی به نهادهای محلی به جهت آگاهی نهادهای مذکور به مقتضیات محل و بالتبع رفع نیازهای محلی است. حال اگر واگذاری اختیارات به نهادهای محلی از طرف دولت مرکزی باعث از بین رفتن وحدت حقوقی و شکل حکومت گردد، به نحوی که نهادهای مذکور از حدود وظایف و اختیارات خود تجاوز نمایند و موجبات تلاشی حاکمیت ملی را فراهم سازند، منافع ملی ایجاب می‌کند که برای حفظ حاکمیت ملی از اقدامات مذکور جلوگیری شود. قیومت اداری در سیستم عدم تمرکز، وسیله مناسبی است تا از تخلفات نهادهای محلی ممانعت گردد.

منظور از ایجاد قیومت اداری، حمایت از منافع عمومی است در مقابل زیاده‌روی‌های احتمالی سازمان غیر متمرکز. همچنین قیومت اداری وسیله‌ای است که از تجاوزات واحدهای غیر متمرکز به قلمرو و صلاحیت قدرت مرکزی جلوگیری می‌کند.<sup>۴</sup>

#### 1. Control de La tutelle.

۲. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۵۹۸.

۳. ر.ک: مواد ۱۵، ۱۶ و ۲۱ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری ۱۳۶۱ و مواد ۱۰ و ۸۰ تا ۸۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵.

۴. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری، جزوه درسی دوره کارشناسی دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۷۳ - ۱۳۷۳، ص ۱۳۱. برای آگاهی بیشتر در خصوص قیومت اداری ر.ک: منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، چاپ سوم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۶، ص ۶۹ به بعد؛ دکتر ابوالقاسم طاهری، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، چاپ سوم، نشر قومس، ۱۳۷۵، ص ۲۱۹؛ دکتر ابوالفضل قاضی، گنارهایی در حقوق عمومی، چاپ اول، نشر دادگستر، ۱۳۷۵، ص ۶۰.

مکتب حیاتبخش اسلام بر شور و مشورت در امور تأکید فراوان نموده است، آیات قرآن مجید و سنت و سیره معصومین (ع) گویای این ادعاست.

صرف نظر از مسائل اعتقادی، عقل که یکی از ادله چهارگانه استنباط احکام است، تأیید می‌کند که همواره اعمال ناشی از فکر جمعی و مبتنی بر عقول مختلف کار سازتر و سنجیده‌تر از اعمال نشئت گرفته از فکر یک فرد است.

مشکلات ناشی از زندگی اجتماعی چنان است که هیچ‌یک از افراد انسانی نمی‌تواند به تنهایی از عهده آن‌ها برآید.

در سطحی فراتر از زندگی فردی و خصوصی انسان‌ها، ثبات و پایداری یک جامعه در گرو مشارکت نهادمند اعضای آن است. پیچیدگی و فراوانی امور در سطح ملی و محلی باعث مشکلات در اداره امور گردیده است، به طوری که دولت‌ها توان انجام دادن وظایف در سطح محلی را ندارند که این امر در کشورهای با وسعت زیاد و پر جمعیت به وضوح دیده می‌شود.

در یک کشور کوچک که اداره امور آن، حتی امور محلی، می‌تواند به دست 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.<sup>۱</sup>

از طرف دیگر «ازدیاد وظایف دولت مرکزی باعث افزایش وظایف اداری آن می‌گردد، دولت مرکزی نیز بسیاری از اختیارات و (وظایف) خویش را به سطوح مختلف نهادهای محلی اعطا می‌نماید».<sup>۲</sup>

«غیر ممکن است که تمام امور کشور را منحصرأ از پایتخت یا مرکز به وسیله مأموران مرکزی اداره و رهبری کرد. سازمان‌های محلی (شوراها و انجمن‌های محلی) باید الزاماً وجود داشته باشند؛ برای این که همراه نیازمندی‌های همگانی و مشترک تمام کشور، نیازمندی‌های دیگری هست که اختصاص به افراد یک محل و یا منطقه خاص دارد. بودن این‌گونه نیازمندی‌ها علت اصلی وجود سازمان‌های محلی است».<sup>۳</sup>

1. W.Eric Jackson, local government in England and wales, 1951, P. 11.

2. J. owens and G. Panella, local government, 1991,P.59.

۳. دکتر عبدالحمید ابوالخمد، حقوق اداری، جزوه درسی دوره کارشناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۷۳-.

پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی مستلزم مشارکت مردم در امور است. دولت برای اجرای امور مختلف به هماهنگی و همکاری مردم نیاز دارد. وجود نهادی که بتواند بین دولت، به عنوان مدیریت کلان کشور، و مردم هماهنگی ایجاد کند، ضروری است. لذا شوراهای محلی با ایجاد رابطه بین مردم و دولت زمینه پیشبرد برنامه‌های مختلف را فراهم می‌آورند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با الهام از کتاب، سنت و سیره معصومین (ع) بیانگر مشارکت مردم در سرنوشت خویش است. قانون اساسی پس از بیان اصل حاکمیت مردم،<sup>۱</sup> شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دانسته است.<sup>۲</sup>

از تجزیه و تحلیل اصول مندرج در قانون اساسی، به ویژه اصل یکصدم، فلسفه تشکیل شوراهای اسلامی استنباط می‌گردد. اهداف تشکیل شوراهای عبارتند از:

۱. پیشبرد سریع برنامه‌ها و سرعت بخشیدن به جریان امور؛
۲. جلوگیری از تبعیض؛
۳. واگذاری کار مردم به مردم؛
۴. احترام به شخصیت مردم و استفاده از افکارشان؛
۵. آگاه سازی مردم از امور؛
۶. نظارت بر مؤسسات و سازمان‌های دولتی که در یک منطقه فعالیت دارند از جهت پیشرفت پروژه و نظارت بر جریان امور و اجرای هماهنگ برنامه‌های عمرانی و رفاهی؛
۷. کاستن فشار از دولت و بالا بردن توان آن؛
۸. تکمیل کار دستگاه‌های دولتی؛
۹. هدایت و رهبری در برنامه‌های محلی؛
۱۰. اجرای نظام عدم تمرکز.<sup>۳</sup>

۱. اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. ۱۳۷۳، ص ۹۴ و ۹۵.

۳. اصل هفتم همان قانون.

۴. عباسعلی عمید زنجانی، فقه سیاسی، چاپ سوم، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۳، ج ۱، ص ۴۶۸ به بعد. برای توضیح بیشتر در خصوص



مطالعه و بررسی اهداف مذکور ما را به فلسفه شورا و ضرورت تشکیل آن، برای تحقق این اهداف رهنمون می‌سازد. همچنین با لحاظ حقوق ملت در قانون اساسی، می‌توان گفت که «فلسفه وجودی شوراها و سایر نهادهای مردمی، دستیابی هر چه بیشتر (مردم) به حقوق و خواست‌های مشروع خود می‌باشد»<sup>۱</sup>.

### فصل دوم - اصول و ضوابط حاکم بر شوراها

قانون اساسی در اصل یکصدم، اصول و ضوابط حاکم بر ایجاد شوراها و در اصل یکصد و پنجم، اصول و ضوابط حاکم بر تصمیمات شوراها را مقرر می‌دارد. در ذیل به بررسی این اصول و ضوابط می‌پردازیم:

### بخش اول - اصول و ضوابط حاکم بر ایجاد شوراها

اصل یکصدم قانون اساسی رعایت اصول «وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی» را برای شوراها لازم دانسته است. به موجب قسمت آخر اصل مذکور «شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند».

با توجه به اصل فوق، تشکیل شوراها باید در چارچوب اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی صورت پذیرد. ذیلاً به بررسی این اصول می‌پردازیم:

بند اول - رعایت وحدت ملی: از آنجایی که در کشور جمهوری اسلامی ایران اقوام و نژادهای گوناگونی زندگی می‌کنند و هر یک دارای سنت‌ها و آداب و حتی مذاهب مختلفی هستند، دولت جمهوری اسلامی موظف است برای حفظ وحدت ملی که زمینه‌ساز استقلال و قدرت سیاسی، اقتصادی، نظامی و غیره است، به

➔ اهداف شوراها را در آئین اساسی جمهوری اسلامی ایران، در ماده ۱۷۷ تا ۱۷۹، صفحات ۱۷ تا ۲۹، اجتماع و وزارت کشور، ۱۳۶۸، مشاهده کنید.

۱. روزنامه ایران، سال پنجم، شماره ۱۱۷۱، مورخ ۱۳۷۱/۱۷/۲۸، ص ۸.

هیچ یک از اقوام و قومیت‌ها اجازه ندهد که به بهانه آزادی و استقلال خود از کشور جدا شوند و هر یک از این فرق در شمال و جنوب و نواحی دیگر، دولت‌های کوچک و مستقل از دولت مرکزی تشکیل دهند.<sup>۱</sup>

وحدت ملی در واقع گونه‌ای یگانگی در میان افراد یک ملت، فارغ از قومیت‌ها، نژادها، زبان‌ها و مذاهب متعدد است. در زمینه وظیفه دولت جمهوری اسلامی برای حفظ وحدت ملی، قانون اساسی تشکیل شوراهای منوط به رعایت اصل «وحدت ملی» نموده است.

شوراهای اسلامی باید در چارچوب «وحدت ملی» انجام وظیفه کنند. کمترین خدشه به این وحدت به هر بهانه، اعم از قومیت و زبان و دوری و نزدیکی سرزمین و امثال این‌ها، انحراف از هدف و مخالفت با قانون اساسی و مصالح و امنیت و استقلال کشور محسوب می‌شود. این اصل یعنی «وحدت ملی» همدلی و هم‌هدفی و هماهنگی شوراهای با وجود قومیت‌های مختلف در پوشش یک وحدت نیرومند میسر می‌سازد.<sup>۲</sup>

بند دوم - حفظ تمامیت ارضی: تمامیت ارضی یعنی حفظ و حراست از محدوده جغرافیایی و مرزهای شناخته شده بین‌المللی در تمام نقاط آن، و جلوگیری از تجاوز و نفوذ هر بیگانه‌ای که به قصد جداسازی و تجزیه بخشی از کشور مداخله می‌نماید.<sup>۳</sup>

اصل نهم قانون اساسی اعلام می‌دارد:

در جمهوری اسلامی ایران، آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک ناپذیرند و حفظ آن‌ها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند. هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را، هرچند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند.

۱. قاسم شعبانی، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۳، ص ۹.  
 ۲. سید محمد اصفهانی، مسئولیت همگانی در پرتو امر به معروف و نهی از منکر به همراه مقاله شوراهای مشارکت مردم، چاپ اول، انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۸، ص ۲۱۹.  
 ۳. قاسم شعبانی، همان، ص ۹۱.

حفظ وحدت و تمامیت ارضی نه تنها وظیفه بسیار عمده دولت، بلکه وظیفه فرد فرد یک ملت است. شوراهای اسلامی باید مبشر و حافظ این وحدت باشند. هیچ شورایی نمی تواند به بهانه منافع و مصالح منطقه یا شهر یا استان، خدشه‌ای به تمامیت ارضی وارد نماید. قانون اساسی با دوران‌اندیشی، تمام شوراها را به حفظ تمامیت ارضی موظف ساخته است. اعضای شوراها باید تمام هم و همت خود را در پاسداری از وحدت و تمامیت ارضی به کار گیرند و زمینه‌های بروز هر گونه تفرقه را تحت هر نام و عنوانی از میان بردارند.<sup>۱</sup>

بند سوم - پایبندی به نظام جمهوری اسلامی: منظور از «نظام جمهوری اسلامی» اصولی است که جمهوری اسلامی ایران بر پایه آن‌ها نظام یافته است. جمهوری اسلامی ایران بر پایه ایمان به موازین اسلامی و قانون اساسی استوار است.

«اصل دوم قانون اساسی ساختار اساسی و اصول و ارکان (نظام) را بیان می‌دارد. اصل چهارم این قانون نیز حاکمیت موازین و اصول اسلامی را بر اطلاق یا عموم هر اصل دیگر محرز می‌شمارد».<sup>۲</sup> از این رو قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ «اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۳</sup> را از جمله شرایط انتخاب شوندگان قلمداد نموده است. در واقع شوراهای اسلامی نمی‌توانند بر خلاف اصول نظام جمهوری اسلامی اقدامی انجام دهند و یا تصمیمی بگیرند. البته اقلیت‌های دینی شناخته شده به موجب قانون اساسی لازم نیست موازین اسلامی را رعایت کنند، بلکه باید اصول دین خود را پیروی نمایند.<sup>۴</sup>

بند چهارم - تابعیت حکومت مرکزی: عبارت «حکومت مرکزی» دولت در معنای خاص، قوه مجریه و تمام دستگاه‌ها و ارگان‌های حکومتی مثل قوای مقننه، قضائیه، ارتش و خلاصه کلیه سازمان‌های حکومتی را شامل می‌شود و عبارت «تابعیت از حکومت مرکزی» به معنای تبعیت از دستورها و تصمیمات تمام سازمان‌های حکومتی است.

۱. سید محمد اصغری، همان، ص ۲۲۰.

۲. بندهای، د، و، ه، ماده ۲۶ قانون شوراها مصوب ۱۳۴۵.

۳. تبصره ۱ ماده ۲۶ همان قانون.

۴. همان.

شوراهای اسلامی که در داخل کشور جمهوری اسلامی ایران و در حوزه یک حکومت و دولت انجام وظیفه می‌نمایند، باید در حدود قوانین و مقررات حاکم بر آن دولت کار کنند و مطابق ضوابط قانونی از دولت تبعیت نمایند.<sup>۱</sup> از این رو قانون شوراها «وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروهک‌های غیرقانونی و کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند و نیز وابستگان به رژیم گذشته»<sup>۲</sup> را از داوطلب شدن برای عضویت در شوراها محروم کرده است. همچنین در همین زمینه قانون شوراها یکی از شرایط انتخاب شوندگان را «تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران»<sup>۳</sup> معرفی می‌نماید.

در مورد عضویت در شوراهای سطوح بالا (استان، شهرستان و شهر) داوطلب عضویت در این شوراها باید تابعیت اصلی<sup>۴</sup> ایران را دارا باشد، بنابراین تحصیل تابعیت ایران نمی‌تواند حقوقی را در خصوص داوطلبی عضویت شوراهای مذکور ایجاد نماید.<sup>۵</sup>

تشکیل شوراهای اسلامی در واقع توجه به منافع محلی است و اقدام بر خلاف منافع محلی بی‌اعتنایی به علائق محلی محسوب می‌شود، ولی دامنه منافع محلی تا آنجاست که بر خلاف منافع ملی اقدامی صورت نگیرد. به عبارت بهتر، در

۱. سید محمد اصغری، همان، ص ۲۲۰ و ۲۲۱.

۲. بند، ج، د، و، ک ماده ۲۹ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.

۳. بند الف ماده ۲۶ همان قانون.

۴. تابعیت ایران را به سه وسیله می‌توان به دست آورد: ۱. در موقع ولادت و یا اگر احياناً بعد از ولادت است در نتیجه اموری که مربوط به ولادت طفل است؛ ۲. به وسیله ازدواج؛ ۳. به وسیله پذیرش به تابعیت ایران. تابعیتی را که به طریق اول به دست می‌آید، تابعیت اصلی و تابعیتی را که در نتیجه دو طریق دیگر تحصیل می‌شود، تابعیت اکتسابی می‌نامیم. برای آگاهی بیشتر در این خصوص ر. ک: محمد نصیری، حقوق بین الملل خصوصی، چاپ دوم، انتشارات آگاه، ۱۳۷۴، ص ۶۱ به بعد.

۵. قانون مدنی ایران اشخاصی را که تابعیت ایران را اکتساب می‌نمایند از نائل شدن به بعضی مقامات بار داشته است. مشاغل که به موجب قانون مذکور صراحتاً اعلام شده که اشخاص مذکور نمی‌توانند در آن مشاغل مشغول به کار شوند، عمدتاً مشاغل رده بالای مملکتی است که به سبب حساسیت و اهمیت آن‌ها این تدبیر اندیشیده شده است. در این جا عیناً ماده مربوط را که به موجب قانون اصلاح موادی از قانون مدنی مصوب ۱۳۷۰/۸/۱۴ اصلاح گردیده است، می‌آوریم.

ماده ۹۸۲ قانون مدنی: اشخاصی که تحصیل تابعیت ایرانی نموده یا بنمایند، از کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است بهره‌مند می‌شوند. لیکن نمی‌توانند به مقامات ذیل نائل گردند:

۱. ریاست جمهوری و معاونین او؛ ۲. عضویت در شورای نگهبان و ریاست قوه قضائیه؛ ۳. وزارت و کفالت وزارت و استانداری و فرمانداری؛ ۴. عضویت در مجلس شورای اسلامی؛ ۵. عضویت در شوراهای استان، شهرستان و شهر؛ ۶. استخدام در وزارت امور خارجه و نیز اجراز هرگونه پست و یا مأموریت سیاسی؛ ۷. قضاوت؛ ۸. عالی‌ترین رده فرماندهی در ارتش و سپاه و نیروی انتظامی؛ ۹. تصدی پست‌های مهم اطلاعاتی و امنیتی.

جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک کشور بسیط، اصل حاکمیت ملی بر منافع محلی مقدم است؛ لذا شوراهای اسلامی نباید بر خلاف وحدت ملی، تمامیت ارضی، نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی عمل کنند.

کشور ایران با داشتن استقلال و تمامیت ارضی و یکپارچگی ملت، دارای نظامی واحد و در عین حال در ساختار بین المللی یک کشور مستقل و یگانه است که تمامیت ارضی و وحدت کشور به هیچ وجه قابل تفکیک و خدشه نیست و تمام آحاد ملت و دولت موظف به حفظ این تمامیت ارضی و استقلال ملی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و... هستند و هیچ گروه و قشر و طبقه و فردی حق وارد کردن خدشه به استقلال و حاکمیت ملی و وحدت و یگانگی ملت اسلامی ایران را ندارد. قانون اساسی هم هیچ‌گاه نظام شورایی و شوراها را بخش‌هایی مستقل و خود مختار در درون نظام جمهوری اسلامی قلمداد نمی‌کند و اگرچه نظام شورایی از پایه‌های حکومت اسلامی است، اما به آن معنا نیست که موجب تضعیف و یا نابودی سایر اصول و معیارهای حاکم بر حکومت اسلامی شود.<sup>۱</sup>

### بخش دوم - اصول و ضوابط حاکم بر تصمیمات شوراها

اصل یکصد و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد». بنابراین، موازین اسلامی و قوانین کشور، اصول و ضوابطی هستند که شوراهای اسلامی باید در تصمیمات خود آن‌ها را لحاظ کنند. ذیلاً به بررسی این اصول می‌پردازیم:

بند اول - رعایت موازین اسلامی: «موازین اسلامی» در برگرفته تمام اصول اسلامی است؛ یعنی هم مبانی و ارکان و پایه‌ها را شامل می‌شود و هم اصول و دستورهای فرعی را.

به نظر می‌رسد واژه «موازین» در عبارت «موازین اسلامی» عام‌تر و کلی‌تر از واژه «مبانی اسلامی» باشد که هر دو در قانون اساسی آمده است. مبانی ظاهراً به اصول و ارکان و پایه‌ها اطلاق می‌شود. مثلاً مبانی قانون اساسی بر اسلام، و اسلام بر

۱. قاسم شعبانی، همان، ص ۱۲۹.

مبناهایی چون، اصل توحید و نبوت و معاد و... استوار است. فرض کنید عدالت و وثاقت یک فرد میزان پذیرش شهادت اوست اما به این وثاقت نمی توان «مبانی» اطلاق کرد.

برخی از آداب و یا عادات و یا «عرف‌های اسلامی» و یا «اخلاق اسلامی» می تواند «میزان» قلمداد شود، اما تحت عنوان «مبانی» قرار نمی گیرد.

شوراهای اسلامی در تصمیمات خود وظیفه دارند موازین اسلامی را رعایت کنند و هیچ یک از تصمیمات نباید مخالف این موازین باشد.<sup>۱</sup>

به علت رعایت موازین اسلامی قانون شوراها یکی از شرایط انتخاب شوندگان را «اعتقاد و التزام عملی به اسلام»<sup>۲</sup> دانسته است. البته همان طور که قبلاً گفتیم، اقلیت‌های دینی شناخته شده به جای اسلام باید اصول دین خود را در تصمیمات و اقدامات رعایت کنند.

بند دوم - رعایت قوانین کشور: تصمیمات شوراها باید با قوانین جمهوری اسلامی ایران مطابقت داشته باشد. منظور از «قوانین» قانون اساسی و قوانین عادی است. «از این رو قانون شوراها برای نمایندگان مجلس، استانداران، فرمانداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و رؤسای ادارات حق شرکت در جلسات شورای حوزه مسئولیت خود را قائل شده تا ضمن همکاری و هماهنگی در صورتی که تصمیمات شورا را مغایر با قوانین عمومی کشور ببینند، با ذکر مورد و به طور مستدل اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و در صورت عدم نظر از سوی شورا موضوع را به هیأت حل اختلاف استان ارجاع دهند».<sup>۳</sup>

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجعی را برای تشخیص مخالفت تصمیمات شوراها با موازین اسلامی و قوانین کشور مشخص ننموده است، ولی از آن جا که اعتراضات و شکایات مربوط به مخالفت تصمیمات شوراها با موارد مندرج در اصل یکصد و پنجم<sup>۴</sup> در هیئت حل اختلاف رسیدگی می شود، هیئت

۱. سید محمد اصغری، همان، ص ۲۲۲.

۲. بند «د» ماده ۲۶ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.

۳. سید محمد صادق طباطبائی، «شوراها در حقوق ایران»، مقالات ارائه شده به همایش شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی، جلد دوم، انتشارات دفتر امور اجتماعی معاونت سیاسی - اجتماعی وزارت کشور، ۱۳۷۷، ص ۲۲ و نیز ر.ک: مواد ۱۰ و ۸۰ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.

۴. اصل یکصد و پنجم قانون اساسی: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد».

مذکور را می‌توان مرجع تشخیص مخالفت تصمیمات شوراها با موازین اسلامی و قوانین دانست. در این زمینه قانون شوراهای اسلامی 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... در صورتی که شورا در بررسی مجدد از رأی قبلی خود نسبت به مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید، موضوع به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف ۱۵ به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. نظریه این هیئت در صورتی که در جهت لغو مصوبات شورای شهرها باشد در صورت تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.<sup>۱</sup>

### فصل سوم - رسیدگی به تخلفات و نحوه انحلال شوراها

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.

شوراهای اسلامی محلی از آن جهت که واجد شخصیت حقوقی و دارای حق و تکلیف هستند، باید تحت نظارت و مراقبت باشند.<sup>۲</sup> یکی از جهات نظارت بر کار شوراها «نظارت قضایی»<sup>۳</sup> است که در قالب رسیدگی به تخلفات و نحوه انحلال شوراها قابل بررسی است.

۱. ماده ۸۰ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.

۲. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۶۰۴ و ۶۰۵.

۳. همان، ص ۶۰۵.

## بخش اول - رسیدگی به تخلفات شوراها

چنان که قبلاً گفتیم، شوراها باید در چارچوب موازین اسلامی و قوانین اقدام کنند و اصول چهارگانه ذیل اصل یکصدم قانون اساسی (وحدت ملی، تمامیت ارضی، نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی) را رعایت نمایند. هرگونه تصمیم و اقدام خارج از اصول و ضوابط مذکور بر خلاف قانون است و تخلف محسوب می‌شود.

فصل چهارم قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ مربوط به ترتیب رسیدگی به تخلفات شوراهاست. قانون مذکور مقرر می‌دارد:

به منظور رسیدگی به شکایات مبتنی بر تخلفات و اعتراضات شوراها هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

الف) هیئت 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، ۳ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی (دو نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی کور و یک نفر از اعضای کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی)؛

ب) هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دو نفر به انتخاب هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب شورا.<sup>۱</sup>

«هیئت اختلاف و رسیدگی به شکایات استان در صورت نیاز و با تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات می‌تواند نسبت به تشکیل هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات، شهرستان مرکب از سه نفر به انتخاب هیئت استان اقدام نماید».<sup>۲</sup>

همانطور که ملاحظه می‌گردد، قانونگذار برای حفظ و حمایت از حقوق

۲. تبصره ۲ ماده ۷۹ همان قانون.

۱. ماده ۷۹ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.



شوراهای اسلامی، نمایندگان شوراهای مذکور - دو نفر از اعضای کمیسیون شوراهای امور داخلی مجلس شورای اسلامی به عنوان عالی ترین نهاد شورایی و یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان - را برای رسیدگی به تخلفات شوراهای در هیئت های یاد شده عضویت داده است.

قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ تخلفات شوراهای را بدین ترتیب اعلام می دارد:

۱. مغایر بودن مصوبات شوراهای با وظایف و اختیارات قانونی و قوانین عمومی

کشور؛

۲. انجام دادن اقدامات برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور؛

۳. حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی که وصول و نگهداری آنها به

عهده شورا می باشد.<sup>۱</sup>

در قانون مذکور به تخلفات اعضای شوراهای اشاره نشده است. قوانین قبلی شوراهای مصوب ۱۳۶۱ و ۱۳۶۵ نیز موارد تخلف اعضای شوراهای را شمرده است، ولی قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۱ سلب عضویت اعضای شوراهای را بر پایه تخلف از وظایف قانونی دانسته است؛<sup>۲</sup> در حالی که قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ موجبات سلب عضویت اعضای شوراهای را مشخص نکرده است.

در صورتی که مصوبات شوراهای مغایر با وظایف قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد، مسئولان اجرایی مربوط می توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورارسانده و درخواست تجدید نظر نمایند. شورا موظف است یک هفته از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه دهد و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از رأی قبلی خود نسبت به مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید، موضوع به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می شود. هیئت مذکور مکلف است ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. نظریه این هیئت در صورتی که در جهت لغو مصوبات شورای شهرها باشد، در صورت تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف، قطعی و لازم الاجرا خواهد بود.<sup>۳</sup>

۲. تبصره ۶ ماده ۲۱ قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۱.

۱. مواد ۸۰ و ۸۱ همان قانون.

۳. ماده ۸۰ قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵.

اطلاع مسئولان اجرایی از مصوبات شوراهای به چند طریق ممکن است صورت گیرد: یکی آنکه مسئولان اجرایی (استانداران، فرمانداران، بخشداران و...) حق حضور در جلسات شورای حوزه مسئولیت خود را دارند<sup>۱</sup> همچنین شوراهای یک نسخه از مصوبات خود را به ارگانها و سازمانهای اجرایی حوزه خود ابلاغ می نمایند.<sup>۲</sup> و دیگر این که شوراهای یک نسخه از مصوبات خود را به ارگانها و سازمانهای اجرایی حوزه خود ابلاغ می کنند.<sup>۳</sup> تشخیص مغایرت مصوبات شوراهای با وظایف قانونی آنها و نیز قوانین عمومی کشور ظاهراً بر عهده هیئت تشخیص حل اختلاف است؛ زیرا مرجع مذکور به تخلفات شوراهای از این حیث رسیدگی می نماید. از مفاد ماده ۸۰ قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ معلوم می گردد که اگر مصوبات شوراهای مورد اعتراض مسئولان اجرایی مربوط قرار نگیرند، قانونی تلقی می شوند، بنابراین برای این که مصوبه شورای قانونی تلقی شود و قابلیت اجرایی داشته باشد، تأیید ضمنی مسئولان اجرایی حوزه مربوط کافی خواهد بود. رسیدگی در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت تصمیمات شوراهای اسلامی با وظایف قانونی آنها و نیز قوانین عمومی کشور توسط هیئت های تشخیص حل اختلاف، استقلال شوراهای را خدشه دار می کند. این امر از آورده های قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ است، در حالی که قوانین قبلی شوراهای مرجع رسیدگی به اعتراض مسئولان اجرایی نسبت به تصمیمات شوراهای را شورای مافوق مقرر کرده بودند که در نتیجه آن، استقلال شوراهای تأمین شده بود.<sup>۴</sup>

قانون اخیرالتصویب شوراهای (۱۳۷۵) ضمانت اجرای تخلف از وظایف و اختیارات قانونی و نیز عدم رعایت قوانین عمومی کشور توسط شوراهای در مصوباتشان را لغو آن مصوبات اعلام کرده است. لغو مصوبات شورای شهر توسط هیئت تشخیص حل اختلاف استان باید به تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف برسد،

۱. ماده ۱۰ همان قانون. ۲. ماده ۷۸ همان قانون.

۳. تجدید نظر در تصمیمات سازمان های محلی (شوراهای و انجمنها) به دو صورت است:

الف) تجدید نظر قانونی که برای جلوگیری از اتخاذ تصمیمات غیر قانونی اعمال می شود.

ب) تجدید نظر مصلحتی که برای جلوگیری از اتخاذ تصمیماتی است که برخلاف مصالح عمومی باشد. در بیشتر کشورها هر

دو تجدید نظر مذکور وجود دارد. برای آگاهی بیشتر ر.ک: محمد شکیبامقدم، اداره امور سازمان های محلی و شهرداری، نسر هور،

۱۳۷۴، ص ۱۹۲ به بعد. ۴. ر.ک: ماده ۱۶ قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۱.

در غیر این صورت نظریه هیئت تشخیص حل اختلاف استان لازم الاجرا نخواهد بود.

با توجه به مفاد ذیل ماده ۸۰ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ که حاکی از لازم الاجرا بودن نظریه هیئت تشخیص حل اختلاف استان مبنی بر لغو مصوبات شورای شهرها در صورت تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف است، می توان بر این عقیده بود که نظریه هیئت تشخیص حل اختلاف استان در خصوص لغو مصوبات شوراهای روستا، بخش و شهرک قطعی و لازم الاجرا خواهد بود و در این خصوص تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف لازم نیست.

مصوبات شوراهای هر به مراتب کمتر از مصوبات شوراهای روستا، بخش و شهرک مورد اعتراض قرار می گیرند. این امر به لحاظ فنی، پیچیده و تخصصی بودن مصوبات شوراهای شهر است که در این خصوص به نظر می رسد قانونگذار به علت فنی و تخصصی بودن مصوبات شوراهای شهر، تأیید هیئت مرکزی حل اختلاف مبنی بر لغو مصوبات شوراهای مذکور را لازم دانسته است.

در خصوص تخلفات اعضای شورا، همچنان که قبلاً بیان شد، قانون مصوب ۱۳۷۵ به این زمینه اشاره ای نکرده و فقط تغییر محل سکونت هر یک از اعضای شورا از محدوده حوزه انتخابیه به خارج از آن را موجب سلب عضویت دانسته است.<sup>۱</sup> در قوانین قبلی شوراها به سلب عضویت اعضای شورا در صورت تخلف از وظایف قانونی اشاره شده است و موجبات سلب عضویت اعضای شورا بر شمرده است.

در این زمینه قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱ اعلام می دارد: «سلب عضویت هر یک از اعضای شورا مبنی بر تخلف از وظایف قانونی... خواهد بود».<sup>۲</sup> و قانون شوراها مصوب ۱۳۶۵ تغییر شرایط انتخاب شوندگان از جمله تغییر محل سکونت، اعتقاد و تعهد عملی به اسلام، ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عدم گرایش به احزاب، سازمانها و گروههای غیر قانونی و یا مبتنی بر عقاید التقاطی و غیر الهی، آشنایی با مسائل اجتماعی و عدم سابقه خیانت در

۱. تبصره ۲ ماده ۲۶ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.

۲. تبصره ۶ ماده ۲۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱.

امانت و کلاهبرداری و محکومیت به جرایمی که مستوجب حد شرعی می باشد و عدم اشتهار و فساد اخلاق را از موجبات سلب عضویت اعضای شوراها دانسته شده است.<sup>۱</sup>

روشن است که مقررات یاد شده به لحاظ عدم مغایرت با قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ همچنان به قوت خود باقی است، لذا در صورتی که هر یک از اعضای شوراها، با غیبت‌های غیر موجه خود در کار شورا اختلال ایجاد کند یا در انجام وظایف محوله کوتاهی و سهل‌انگاری نماید و... به جهت تخلف از وظایف قانونی از وی سلب عضویت خواهد شد. همچنین عضویت اعضای شوراها در مواردی که شرایط لازم برای ابقای عضویت، در آنها تغییر نموده باشد، سلب نخواهد گردید.

قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ ترتیب و چگونگی سلب عضویت اعضای شوراها را مشخص نساخته است؛ در صورتی که قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱ در خصوص چگونگی سلب عضویت اعضای شوراها مقرر می‌دارد: «سلب عضویت هر یک از اعضای شورا مبنی بر تخلف از وظایف قانونی به پیشنهاد  $\frac{۳}{۴}$  مجموع اعضا و با رأی دادگاه‌های صالحه خواهد بود».<sup>۲</sup>

به موجب قانون اخیر التصویب شوراها «سلب عضویت در مورد اعضای شوراها، روستا و بخش و شهرک، با تصویب هیئت حل اختلاف استان و در مورد شورای شهرها با پیشنهاد و هیئت حل اختلاف استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی خواهد بود».<sup>۳</sup>

همچنان که قبلاً گفتیم، قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ تصریحی در خصوص ترتیب سلب عضویت اعضای شوراها ندارد، ولی می‌توان بر این عقیده بود که خود شورا یا جمعی از مردم<sup>۴</sup> یا مسئولان اجرایی می‌توانند موارد تخلف اعضای شوراها و عدم شایستگی آنها را به هیئت حل اختلاف استان اعلام کنند تا ترتیب قانونی سلب عضویت در مورد اعضای شورا بر طبق مقرر مذکور انجام شود.

۱. تبصره ۶ ماده ۲۴ قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱ اصلاحی ۱۳۶۵.

۲. تبصره ۶ ماده ۲۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱. ۳. ماده ۸۲ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.

۴. دکتر سید جلال الدین مدنی، حقوق و وظایف شوراهای اسلامی، چاپ اول، نشر پایدار، ۱۳۷۷، ص ۷۰.

## بخش دوم - انحلال شوراها

قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ در خصوص انحلال شوراها مقرر می‌دارد:

هر گاه شورا اقداماتی بر خلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیر مجاز 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 در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراها در صورت انحراف از وظایف قانونی بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردد.<sup>۱</sup>

گاه تخلف شورا اهمیت و خسارت بیشتری دارد. ممکن است شورا اقداماتی:

۱. بر خلاف وظایف مقرر انجام دهد؛

۲. مرتکب اعمالی شود که مخالف مصالح عمومی کشور است؛

۳. مرتکب حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی گردد که وصول و

نگهداری آن اموال به عهده شورا است.

در این سه مورد قانونگذار با شدت بیشتری برخورد کرده و با (فراهم بودن)

شرایطی مسئله انحلال شورا را مطرح کرده است.

روشن است که تخلفات در ماده ۸۱ شدت بیشتری دارند. در ماده ۸۰ قانون

شوراها (مصوب ۱۳۷۵) نیز عبارت «مغایر با وظایف و اختیارات قانونی» مطرح

شده اما همان‌طور که دیدیم، مسئولان اجرایی تنها در جهت ابطال مصوبه غیر

قانونی اقداماتی را به عمل می‌آوردند، در حالی که در ماده ۸۱ همین قانون موضوع

«انحلال شوراها» مطمح نظر است.

البته قانون در این زمینه تا حدودی مبهم است و معلوم نیست اقدامات بر خلاف

وظایف مقرر در دو ماده چه تفاوت‌هایی با هم دارند.

از سوی دیگر در ماده ۸۱ «مصالح عمومی کشور» یک عبارت کلی و مبهم است

و می‌تواند مورد تفسیر و یا تفاسیر گوناگونی قرار گیرد و حتی در برخی از موارد از

۱. ماده ۸۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.

این عبارت کشدار و مبهم سوء استفاده شود. ظاهراً تشخیص این‌که چه چیزی «مخالف مصالح عمومی کشور» است یا اقدام «بر خلاف وظایف مقرر» در چه حدود و گستره‌ای است، نهایتاً به تشخیص هیأت مرکزی حل اختلاف گذاشته شده است.<sup>۱</sup>

«هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید»<sup>۲</sup> چرا اعتراض به انحلال شوراها در هیئت‌های تشخیص حل اختلاف رسیدگی نمی‌شود؟

رسیدگی به انحلال شوراها رسیدگی قضایی نیست. به عبارت بهتر انحلال شوراها ماهیت قضایی ندارد؛ لذا قابل رسیدگی در هیئت‌های تشخیص حل اختلاف می‌باشد، ولی اعتراض به انحلال شوراها مسئله‌ای حقوقی و قضایی است و باید در دادگاه بررسی و رسیدگی شود. ترجیح دادگاه‌ها بر هیئت‌های تشخیص حل اختلاف برای رسیدگی به اعتراض شوراها منحل شده از آن جهت می‌باشد که رسیدگی دادگاه، رسیدگی بر طبق آیین قضایی و دادرسی است یعنی «دادگاه دفاع طرف دعوا را استماع می‌کند، مدارک و اسناد را بررسی می‌نماید، آنگاه تصمیم می‌گیرد؛ در حالی که رسیدگی هیئت‌های یاد شده رسیدگی قضایی نیست. ممکن است بر اساس گزارش‌هایی اتخاذ تصمیم نماید که مطالب واقعی را منعکس نکرده باشد به علاوه [در این هیئت‌ها] غالباً دفاع و استدلال طرفی که علیه او تصمیم گرفته می‌شود مورد توجه [واقع نمی‌شود بلکه] به سلسله مراتب اداری و نظر مقام بالاتر بهای زیادی داده می‌شود، در حالی که در رسیدگی قضایی، دادگاه علی القاعده توجهی به این موقعیت‌ها ندارد و به همین جهت قانون، دادگاه را مرجع نهایی دانسته است».<sup>۳</sup>

دادگاه صالح برای رسیدگی به اعتراض شورای منحل شده کدام دادگاه است؟ در پاسخ به این سؤال ابتدا ذکر این نکته لازم است که دادگاه‌ها را از حیث

۱. سید محمد اصفه‌ری، مسئولیت همگانی در پرتو امر به معروف و نهی از منکر به همراه مقاله شوراها و مشارکت مردم، ص ۲۲۶ و

۲. ماده ۸۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.

۳. دکتر سید جلال الدین مدنی، حقوق و وظایف شوراهای اسلامی، ص ۷۴.

رسیدگی به دعاوی به دو دسته تقسیم می‌کنند: ۱. دادگاه‌ها یا مراجع عمومی؛ ۲. دادگاه‌ها یا مراجع اختصاصی؛

دادگاه‌های عمومی حق رسیدگی به همه دعاوی را دارند مگر آن‌که به موجب قانون از رسیدگی به دعوایی منع شده باشند. مراجع یا دادگاه‌های اختصاصی، دادگاه‌هایی هستند که حق رسیدگی به دعاوی خاصی را به موجب قانون دارند. با توجه به آنچه بیان شد، دادگاه‌های عمومی، دادگاه‌های صالح برای رسیدگی به اعتراض شورای منحل شده هستند؛ چون مرجع خاصی برای رسیدگی به اعتراض مذکور به موجب قوانین مشخص نشده است. شاید بتوان گفت دیوان عدالت اداری از آن جهت که به شکایات مربوط به تصمیم هیئت‌های مختلف (هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی و...) رسیدگی می‌نماید صالح برای رسیدگی به شکایت از تصمیم هیئت‌های حل اختلاف شوراهای اسلامی باشد، ولی باید اذعان داشت که دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع اختصاصی حق رسیدگی به شکایت از تصمیم هیئت‌های حل اختلاف شوراهای را ندارد؛ چون قانون چنین اختیاری را برای دیوان عدالت اداری قابل نگردیده است.<sup>۱</sup> از طرفی عدم دسترسی شوراهای دیوان عدالت اداری مشکلی دیگر است؛ توضیح این که شوراهای اسلامی از آن جهت که در تمام مناطق کشور تشکیل گردیده‌اند، به آسانی نمی‌توانند اعتراض خود را در دیوان عدالت اداری که تمام شعبات آن در تهران متمرکز است مطرح کنند. لذا دادگاه صالح برای رسیدگی به اعتراض شوراهای منحل شده، دادگاه عمومی است که شورای مذکور در حوزه آن دادگاه تشکیل گردیده است. در قوانین قبلی شوراهای طرق دیگری نیز برای انحلال شوراهای پیش‌بینی شده است. در قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۵ آمده است: در صورتی که هر یک از شوراهای به علت فوت یا استعفا یا اخراج پیش از ثلث مجموع اعضای اصلی و علی‌البدل و فاقد نصاب لازم برای تشکیل جلسه گردد، شورا منحل و انتخابات تجدید خواهد شد.<sup>۲</sup> در حالی که قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ در این موارد از انحلال شوراهای سخنی به میان نیاورده

۱. ر.ک: ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری.

۲. ماده ۱۱ قانون شوراهای مصوب ۱۳۶۵.

است، بلکه تکمیل تعداد اعضای شورا را در صورتی که بیش از شش ماه به پایان دوره انتخابات شوراها مانده باشد پیش بینی نموده است؛ به این ترتیب که:

در صورتی که هر یک از شوراها به علت فوت، استعفا یا صلب عضویت اعضای اصلی و علی البدل، فاقد حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه گردد و بیش از شش ماه به پایان دوره مانده باشد، وزارت کشور موظف است حداکثر ظرف دو ماه انتخابات میان دوره‌ای جهت تکمیل تعداد اعضای اصلی و علی البدل و ادامه فعالیت آن را برگزار نماید.<sup>۱</sup>

پس از انحلال شوراها، انتخابات مجدد برگزار می‌گردد و تا برگزاری انتخابات بعد و تشکیل شورای جدید مطابق قانون تمهیداتی برای جانشینی شوراها اندیشه شده است. مطابق قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵:

در حوزه‌هایی که... بر اساس ماده ۸۱ این قانون شورای آن منحل شده است، انتخابات برای تشکیل شورا باید حداکثر ظرف دو ماه برگزار شود.<sup>۲</sup> هر گاه هر یک از شوراهای شهر و شهرک و بخش... پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شوند تا برگزاری انتخابات بعد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد بود.<sup>۳</sup> جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود<sup>۴</sup> و جانشین شورای روستا، شورای بخش می‌باشد.<sup>۵</sup>

۱. ماده ۳۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵.  
۲. ماده ۸۲ همان قانون.  
۳. تبصره ۱ ماده ۸۵ همان قانون.  
۴. تبصره ۲ ماده ۸۵ همان قانون.  
۵. تبصره ۱ ماده ۸۵ همان قانون.