

# اختیارات و تشکیلات شوراها

کنعان بهرامی نوشهر

اشاره

عدم تمرکز و اعمال از طریق شوراهای محلی و مردمی تأمین کننده‌ی خواست مردم و به منزله‌ی اجرای شیوه خاصی از دموکراسی است. بدین معنی که اداره شوندگان هر محل، با داشتن توقعات مشترک برای حل و فصل امور خود به مشارکت دعوت می‌شوند. این شیوه که امور اهالی به خود آنان واگذار شود تا، با بهره‌گیری از امکانات محلی و توانایی‌های خود جوش خویش آنان را به انجام برسانند، حدّ اعلای دموکراسی به‌شمار می‌رود. قوانین اساسی اکثر دموکراسی‌های معاصر نوعاً اصل عدم تمرکز را، با قبول نهاد محلی مورد توجه و عنایت خاصی قرار داده‌اند (قوانین اساسی فرانسه، اسپانیا، بلژیک، ایتالیا)

در دموکراسی‌های ملی، مردم از طریق انتخابات، نمایندگان قوه مقننه و بعضاً رؤسای قوه مجریه را تعیین می‌نمایند در این سطح مردم هیچ‌گونه نقش مستقیمی در تشکیلات و سازمانهای اداری ندارند. اما شوراهای محلی ثمرات اجرایی دموکراسی را متوجه مناطق و حتا محلات می‌نمایند و از این طریق است که دست‌اندرکار نزدیک‌ترین امور اجرایی خویش می‌شوند. به عبارت بهتر اگر دموکراسی ملی را دموکراسی سیاسی بدانیم در نظام عدم تمرکز و از طریق شوراهای محلی دموکراسی اداری را اعمال کرده‌ایم. اصل ۷ قانون اساسی مؤید آن است که شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور هستند.

عدم تمرکز اداری، از طریق شوراهای محلی، از جمله حقوق اساسی مردم محسوب

می‌شود که اصطلاحاً آن را خودگردانی می‌گویند. بدین ترتیب شاهد یک نظام حقوقی هستیم که براساس آن جوامع متعدد و خودگردان در اندرون یک جامعه‌ی بزرگ سیاسی قرار می‌گیرند. این خودگردانی طبعاً دلبستگی‌های محلی را تحکیم می‌کند. در این حالت اگر محل و منطقه‌ی مورد نظر دارای وجوه متمایز خاص (فرهنگی، نژادی و مذهبی) نسبت به مناطق سبزر باشد، اندیشه‌ی خودمختاری تقویت می‌شود و سپس میل به تجزیه‌طلبی و استقلال در آن سامان را افزایش می‌دهد و زمینه را برای برخورد احتمالی مواضع محلی با حاکمیت ملی فراهم می‌نماید. بدین منظور تحلیل حقوقی نظام عدم تمرکز، برای تأمین حقوق محلی، با رعایت حاکمیت ملی باید صورت گیرد.

اوصاف مشترک شوراهای محلی

اول شخصیت حقوقی شوراها: شوراهای اسلامی محلی در تمام مراتب و سطوح (ده، بخش، شهر، شهرستان و استان) به نحو متمایز از دولت مرکزی و نهادهای تابعه‌ی آن قابلیت بروز و ظهور دارند. (اصل ۷ قانون اساسی).

ماده ۷ قانون تشکیل شوراهای اسلامی تصریح می‌کند که شوراها دارای شخصیت حقوقی می‌باشند. شخصیت حقوقی شوراهای محلی از طریق امور ذیل تجلی پیدا می‌کند.

الف) تکوین شوراها از طریق انتخابات محلی: طبق اصل ۱۰۰ قانون اساسی اعضای شوراهای هر محل را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.

طبق ماده‌ی ۲۵ قانون تشکیل شوراهای اعضای شورا باید ۱۵ سال تمام - تابع جمهوری اسلامی - شرط سکونت در محل (حداقل ۱ سال)

شرایط انتخاب شوندگان: الف. حداقل ۲۵ سال تمام؛ ب. سکونت در شهر یا روستای حوزه‌ی انتخابیه (حداقل ۱ سال تمام) و یا سابقه‌ی نمایندگی مجلس در آن حوزه؛ ج. اعتقاد و تعهد عملی به اسلام (به جز اقلیت‌های دینی شناخته شده) و ابراز وفاداری به قانون اساسی.

د. اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه‌ی فقیه؛ ه. ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ و. دارا بودن سواد خواندن و نوشتن به اندازه‌ی کافی. انتخابات شورا زیر نظر وزارت کشور برگزار می‌شود.

انجام مستقیم انتخابات توسط هیأت اجرایی معتمد مردم و منتخب وزارت کشور

صورت می‌گیرد.

نظارت مدت اعتبار شوراهای اسلامی کشور ۲ سال می‌باشد.

ب. استقلال شوراها؛

اشخاص حقوقی از آن‌جا که مانند اشخاص حقیقی مورد حق و تکلیف قرار می‌گیرند برای امور خود نیازمند استقلال می‌باشند. شوراهای محلی اشخاص حقوقی هستند که دارای استقلال مالی و اداری هستند.

۱. بودجه‌ی شوراها از طریق درآمدهای محلی و در صورت لزوم از طریق عوارضی که در مقابل خدمات ارائه شده وضع می‌گردد تأمین می‌شود و کمبودهای آن را از راه کمک‌های دولت به درخواست شورای عالی استان‌ها از محل درآمدهای عمومی جبران می‌شود.

۲. در اجرای اصل عدم تمرکز، اداره‌ی امور محل با توجه به مقتضیات محل با نظارت شوراهای اسلامی محل صورت می‌گیرد. اعطای شخصیت حقوقی به این شوراها بدین منظور است که بتوانند با ابتکار عمل به اداره‌ی امور محلی بپردازند. به همین جهت است که در اعمال حقوقی، حق اقامه‌ی دعوا علیه اشخاص حقیقی و حقوقی دفاع در مقابل دعاوی آن علیه شوراها را دارند.

دوم - ارتباط شوراها با مقامات دولتی

با استقرار نظام عدم تمرکز، در تقسیمات کشوری مدیریت دو گانه اعمال می‌شود. بدین معنی که دستگاه‌های دولتی و شوراهای محلی، در ایفای وظایف قانونی خود در محل، تلاقی اجتناب‌ناپذیر خواهد داشت.

در این صورت روابط آن‌ها باید به گونه‌ای تنظیم شود که، هم سیاست محلی و دولت در محل و هم مقتضیات محلی بدون مزاحمت اعمال گردد.

الف. شرط تشکیل شوراهای «رعایت اصول وحدت ملی، تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی» می‌باشد. شوراها مکلف به رعایت اصول مذکور هستند. مأموران دولتی در محل عمدتاً برای اعمال حاکمیت ملی ایفای وظیفه می‌نمایند. بدیهی است که در این صورت تشکیلات محلی مذکور و اعضای آن به هیچ وجه نباید مانع کار دستگاه‌ها و مأموران دولتی باشند. برای رعایت منافع ملی حق نظارت بر اعمال شوراهای سوی مقامات کشوری باید محفوظ باشد.



شوراها ضمن آنکه در حدود مقرر ابتکاران محلی را بر عهده دارند، ناگزیر از رعایت هماهنگی های لازم در سطح مختلف محلی و ملی هستند این امور در اصل ۱۰۰ قانون اساسی و نظام سلسله مراتب عنوان شده است.

قانون تشکیل شورا: شوراها در حدود اختیارات و وظایف خود در برابر شورای مافوق مسئول است و مجلس در حکم مافوق شورای عالی استانهاست. شورای مافوق حق رسیدگی دارد و رأی آن قطعی و لازم الاجرا است.

ب. نظارت قضایی، تصمیمات شوراها طبق اصل ۱۰۵ قانون اساسی نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد. انحراف از وظایف ممکن است موجب انحلال شوراها شود.

اصل ۱۰۶ قانون اساسی:

مرجع تشخیص انحراف شوراها کمیسیون مرکب از نمایندگان قوه قضائیه - وزارت کشور - شورای عالی استانها است و این مرجع صالح برای انحلال شوراهاست. شورای منحل شده ظرف ۱ ماه حق شکایت به دادگاه صالح را خواهد داشت.

#### ارتباط شوراها با دستگاههای اجرایی:

شوراها در حدود اختیارات خود برخی از تصمیمات را اتخاذ می نمایند، اما امور اجرایی عمدتاً در اختیار دولت و مأموران دولتی است از این بابت شوراها وظیفه نظارت و همکاری با دستگاهها را بر عهده خواهند داشت.

عهده دارد قادر به تشخیص مصالح ملی از یک سو و مقتضیات محلی خواهد بود. پس با توجه به شرایط و اوضاع و احوال مرجع صالح برای تعیین حد فاصل امور ملی و محلی از طریق تعیین صلاحیت های مختصه محلی خواهد بود.

در این ارتباط قانون اساسی تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراها را به قانونگذار محول کرده است ماده ۶۸، ۷۰ و ۷۱ قانون تشکیل شوراها را اسلامی قلمرو وظایف و اختیارات محلی شوراها را تفصیل کرده که به صورت زیر دسته بندی می کنیم. ۱. شوراها محلی آشناترین نهاد به موقعیتها و مقتضیات محلی محسوب می شوند. به همین جهت بررسی و شناخت و نیازها و نارسایی های گوناگون محلی و ارائه راه حل های لازم به مقامات مسئول را بر عهده دارند. ۲. نظارت بر حسن اجرای امور و نظارت بر اجرای کامل برنامه های مصوب محلی. ۳. ابتکار تهیه طرحها و پیشنهادها اصلاحی در امور اجتماعی و همچنین برنامه ریزی و اقدام در جهت مشارکت مردم در امور عمومی.

۴. تلاش برای ایجاد روحیه همکاری مردم و مسئولان و ارائه پیشنهادها لازم برای فعال سازی سازمان های دولتی و همکاری در امور اجرایی محلی با سازمان های مملکتی باعث تسریع در امور می شود. ۵. نصب و عزل شهردار و انتخاب اعضای شوراها مافوق. ۶. تعیین عوارض شهری، نظارت بر حسن اداره و حفظ دارایی و اموال متعلق به شهرداری، نظارت بر وظایف شهرداری، تصویب آیین نامه و مقررات خاص شهرداری. ۷. تهیه گزارش های گوناگون تحلیلی و انتقادی از مصوبات محلی و اقدامات سالانه برای اطلاع شورای مافوق، نمایندگان محل در مجلس شورای اسلامی و اهالی بر عهده دارد. ۸. شورا با هماهنگی دستگاه های اجرایی یا مسئول به تشکیل انجمن ها و نهادهای اجتماعی، اداری، ارشادی و بقیه مواردی که در مفاد ۶۸، ۷۰ و ۷۱ ذکر شده است، میادرت نمایند.

نظارت بر کار شوراها: شوراها را اسلامی محلی، از آن جهت که واجد شخصیت و دارای حق و تکلیف هستند باید تحت نظارت و مراقبت قرار داشته باشند. از دو جهت بر کار شوراها نظارت می شود.

الف. نظارت اداری. با توجه به ضرورت نظارت اصولی قدرت عمومی بر نهادهای محلی،

همچنانکه قانون تشکیلات شوراها به استانداران، فرمانداران، بخشداران، و سایر مقامات کشور حق شرکت در جلسات شوراها را حوزوی مسئولیت خود را قائل شده است تا ضمن همکاری و هماهنگی در صورت مشاهده موارد انحراف، اقدام لازم جهت رفع تخلف را معمول دارند.

ب. با آنکه امر وحدت ملی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی بر همه ی امور مقدم است قانون اساسی، اصالت شوراها را محلی را از نظر دور نداشته است و در اصل ۱۰۳ می گوید: استان داران، فرمانداران، بخش داران و سایر مقامات کشوری که از طریق دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.

ماده ۱۰ قانون تشکیل شوراها مقامات مذکور (استان داران و...) موظف به حضور در جلسات شوراها نموده است. همچنین شوراها می توانند اطلاعات لازم در ارتباط با وظایف شورا را از ادارات و سازمانهای وابسته به دولت بخواهند و آنان موظفند اطلاعات را در اختیار آن شورا قرار دهند.

ج. هرگاه استان داران، فرمان داران و بخش داران نسبت به تصمیمات ابلاغ شده از جانب شورا اعتراض داشته باشند می توانند نظر خود را ظرف ۱ هفته از تاریخ ابلاغ به شورا اظهار و تقاضای تجدید نظر نمایند. در صورتی که شورای از رأی خود عدول ننماید مراتب جهت رسیدگی نهایی به شورای مافوق احاله می شود. رأی آن شورا قطعی است. اجرای مصوبه مورد اختلاف به صدور رأی نهایی متوقف می شود.

سوم: حکم و اختیارات شوراها محلی اصل ۱۰۰ قانون اساسی شوراها محلی را عامل پیشرفت سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی قلمداد نموده است. به برنامه های مذکور در هر دو بعد محلی و ملی باید توجه نمود. اما تعیین حد فاصل بین امور خاص محلی و امور ملی مشکل به نظر می رسد. البته برای تشخیص امور محلی، میزان همبستگی بین اهالی می تواند ملاک عمل قرار گیرد. با وجود این، مصلحت ملی اقتضا نمی کند که تشخیص و تعیین موارد به مردم محل سپرده شود تا بر اساس آن خود به اداره ی امور بپردازند. زیرا جنبه ی سیاسی قضیه بر جنبه حقوقی آن برتری دارد. اما هیأت حاکمه، از آن جهت که مدیریت سیاسی تمامی کشور را بر