

امکان‌سنجی قانونی تصویب آیین‌نامه داخلی اختصاصی توسط شوراهای اسلامی شهر

سید محمدرضا متقی^۱

چکیده:

یکی از موارد مناقشه‌برانگیز در خصوص اختیارات شوراهای اسلامی شهر، امکان تدوین آیین‌نامه داخلی، با وجود آیین‌نامه مصوب شورای عالی استان‌ها است. اهمیت ماجرا از آن‌روست که این آیین‌نامه، بدون در نظر گرفتن جمعیت، مساحت، ویژگی‌های کالبدی، مناسبات محلی و... برای همه شهرها، متن و احکامی واحد را (در ۲۵ ماده) مصوب کرده است؛ در صورتی که الگوی عمل بر اساس هر یک از این متغیرها تفاوت‌هایی خواهد داشت که اگر مورد توجه قرار نگیرد، هم دور از فرض «حکیم بودن قانون‌گذار» است و هم موجب اختلال در حسن اجرای امور می‌شود. بر این اساس، متن موجود با روش توصیفی-تحلیلی و با توجه به قوانین و مقررات، آرای صادره از جانب محاکم صالحه، دکترین و رویه‌های جاری، به امکان‌سنجی قانونی تصویب آیین‌نامه داخلی اختصاصی توسط شوراهای اسلامی شهر می‌پردازد. بر اساس یافته‌های این پژوهش، در این باره قانون به صورت حصری و یا حتی مشخص وظیفه وضع آیین‌نامه داخلی را بر عهده نهادی قرار نداده است و نمی‌توان به موجب ورود شورای عالی استان‌ها این امکان را از شوراهای شهر سلب کرد. با توجه به این مهم، در انتهای پژوهش راهکارهای قانونی تصویب این سند توسط این شوراها ذکر شده است.

کلیدواژه: شورای اسلامی شهر، آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر، شورای عالی استان‌ها،

آیین‌نامه، آیین‌نامه داخلی

۱. کارشناس حقوقی کمیته تنقیح شورای اسلامی شهر تهران و مدرس دانشگاه

Legal feasibility of approving special General standing order by the Islamic councils of the city

Abstract

One of the controversial issues regarding the powers of the Islamic councils of the city is the possibility of codifying internal regulations, despite the regulations approved by the Supreme Council of Provinces. The importance of the matter is that this by-law, regardless of population, area, physical features, local relations, etc., has adopted a single text and provisions (in 25 articles) for all cities; If action pattern based on each of these variables will be different and if not taken into account, it would be both far from the assumption of "legislator wisdom" and will disrupt the proper implementation of affairs. Accordingly, this investigation, with a descriptive-analytical method and according to the laws and regulations, the rulings issued by the competent courts, current doctrines, and procedures, deals with the legal feasibility of approving a special internal regulation by the Islamic councils of the city. According to the research findings, in this regard, the law has not assigned the task of codifying internal regulations in an exclusive or even specific manner, and this possibility cannot be deprived of the city councils due to the entry of the Supreme Council of Provinces. Due to this, at the end of the research, the legal solutions for the approval of this document by these councils are mentioned.

Key word: Islamic councils of the city ‘General standing order ‘special General standing order by the Islamic councils of the city

مقدمه:

تأسیس و رونق‌گیری نهادهای مردم‌سالار اداره محلی امور، یکی از دغدغه‌های جدی بنیان‌گذاران جمهوری اسلامی ایران بوده است و انعکاس آن را می‌توان در اصول مختلف قانون اساسی مشاهده کرد؛ دغدغه‌ای که منجر به تأسیس «شوراهای اسلامی شهر و روستا» شد.

از منظر بیرونی، بر اساس اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصل‌های ششم^۱ و هفتم^۲ این شوراها نهادهایی مبتنی بر «عدم‌تمرکز محلی»^۳ شناسایی شده‌اند که جزء «ارکان تصمیم‌گیری» و

۱. اصل ششم: در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به انکاء آراء عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضاء شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

۲. اصل هفتم: طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاوهم فی الامر" شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

۳. در خصوص نسبت مرکز تصمیم‌گیری و اجرا در ساحت یک کشور، رویکردهای متفاوتی وجود دارد. به صورت کلی می‌توان این رویکردها را در پنج ساختار «تراکم و تمرکز»، «عدم تراکم»، «عدم تمرکز»، «فدراسیون» و «کنفدراسیون» تقسیم کرد. منظور از عدم تمرکز قواعد حاکم بر نهادهایی دارای شخصیت حقوقی مستقل است که ساختار مرکزی بر آن‌ها صرفاً نظارت قیمومیتی دارد و در پهنه یک کشور، به استثناء امور امنیتی، قضائی و سیاسی، در سایر امور دیگر حیظه شمول خود امکان تصمیم‌گیری و اجرا دارند. این نهادها یا به اعتبار تخصص از این حق برخوردار می‌شوند (مانند دانشگاه‌ها، سازمان‌های تخصصی مانند سازمان انرژی اتمی و...) که عنوان نهاد «عدم تمرکز فنی» به خود می‌پیرند و یا بر اساس اعتبار جغرافیایی (مانند شوراهای اسلامی شهر و روستا) که با عنوان «عدم تمرکز جغرافیایی» شناسایی می‌شود. (برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: عباسی، بیژن، ۱۳۹۵، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر: فصل سوم)

«اداره کشور» قلمداد شده، به استناد انتهای اصل دوازده؛ حق وضع مقررات محلی داشته و طبق اصل یکصد و سوم این قانون «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.»

افزون بر این، با توجه به اصول مذکور، روح حاکم بر فصل هفتم قانون اساسی (فصل اختصاصی شوراها) و بالاخص اصل یکصد و این سند بنیادین، می‌توان مدعی نوعی استقلال برای این نهاد شد؛ به صورتی که ساختار نظارت قوه مجریه بر این مؤسسات عمومی غیردولتی نیز، نه مبتنی بر الگوی «درونی و سلسله‌مراتبی»، بلکه از منظر الگوی «قیمومیتی» مورد شناسایی قرار می‌گیرد.

۱. بخش انتهایی اصل دوازدهم: ... در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.

۲. اصل یکصد: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. 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 با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

۳. نظارت قیمومتی به نظارتی اطلاق می‌شود که مقامات مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز (جغرافیایی و فنی) اعمال می‌دارند. این نظارت مبتنی بر «نظام هماهنگی و همکاری» است؛ بر این اساس کارکنان یک واحد غیرمتمرکز به طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند. در نظام قیمومتی، از آنجا که شخصیت حقوقی نهاد نظارت کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد غیرمتمرکز) متفاوت بوده، نظارت خفیف و روابط بین آنها عرضی یا افقی است. در نظام قیمومتی، اصل بر آزادی عمل واحد غیرمتمرکز است و نظارت سازمان مرکزی تنها بر روی اعمال حقوقی واحد غیرمتمرکز صورت می‌گیرد و در صورت نظارت مرکز به صورت اصلاح، ابطال، تعلیق و... نهاد

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۵

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

از منظر درونی نیز این نهادهای محلی دارای تقسیماتی قانونی هستند که باید مورد توجه قرار داد. می‌توان شوراهای موضوع اصل یکصد قانون اساسی را در سه دسته: ۱- شوراهای پایه (شورای شهر و روستا؛ منتخب به واسطه رأی مستقیم شهروندان محل)، ۲- شوراهای منطقه‌ای (بخش، شهرستان و استان؛ منتخب شوراهای فرودست) و ۳- شورای ملی با عنوان «شورای عالی استان‌ها» (منتخب شوراهای استان‌ها) تقسیم کرد.^۱ قانون اساسی شرح وظایف این شوراها را، فارغ از مواردی که به صورت صریح در متن خود ذکر کرده است (مانند اصول ۱۰۱ و ۱۰۲)، مبتنی بر قوانین عادی (بر اساس اصل ۱۰۰) می‌داند.

حال با همه این توضیحات (که تعیین موضع و پیش‌فرض‌های این پژوهش در قبال نهاد شوراها نیز هستند) یکی از دغدغه‌های مهم شوراهای پایه، بالاخص شوراهای شهر، امکان یا عدم امکان تعیین روند اداره داخلی خویش بر اساس آیین‌نامه داخلی بومی و اختصاصی خود بوده؛ دغدغه‌ای که با کش و قوس‌های مختلف نهادهای اداری و قضایی ناظر، حداقل در ظاهر، وضعیت نامشخصی به خود گرفته است که اگر به شفاف‌سازی آن همتی گمارده نشود، موجب معضلات مختلفی در اداره شوراها و در نتیجه اختلال در حسن اجرای امور در حیطه شهر و روستا خواهد شد. این در حالی است که قانون

غیرمتمركز حق اعتراض دارد. (برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: مغفوری فرسنگی، مصطفی، نظارت قیمومیتی بر نهادهای غیر متمركز، ۱۳۹۱، پایان‌نامه، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مركز) ۱. الله‌ویردی‌زاده، رضا، علی ولی‌قلی‌زاده و مهدی صانعی، آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی)، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، سال پنجم بهار ۱۳۹۴، شماره ۱۴، صص ۲۵-۴۶ (۲۶)

مربوطه (تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران)، به صورت صریح مسئولی برای این مهم تعیین نکرده است و بسیاری از شوراها، بالاخص شوراهای شهرهای بزرگ مدعی هستند که آیین‌نامه‌های موجود توانایی رفع نیازهای این شوراها را در اداره امور داخلی خود ندارد. بر این اساس پژوهش موجود برای یافتن پاسخی درخور برای این دغدغه با روش توصیفی-تحلیلی ابتدا به تعریف مفهوم آیین‌نامه داخلی و شئون آن پرداخته، سپس بررسی و تفسیر قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها موجود را در دستور کار خود قرار داده، در مرحله بعد احکام قضایی و رویه‌های جاری (با تمرکز بر آیین‌نامه داخلی سه کلان شهر تهران، کرج و مشهد) را به بوته پژوهش گذارده و نهایتاً به امکان‌سنجی وضع آیین‌نامه بومی توسط شوراهای اسلامی شهر می‌پردازد.

گفتار یکم: آیین‌نامه داخلی و تعریف آن

برای تعریف آیین‌نامه داخلی در ساختار حقوقی ایران، ابتدا باید به بررسی معنای عام آیین‌نامه پرداخت تا از گذار آن تصویری روشن‌تر از هدف این جستار در دست داشت.

بند یکم: آیین‌نامه و اقسام آن

در قوانین کشور به صورت مشخص تعریفی از آیین‌نامه ارائه نشده است اما حقوقدانان مختلف در این خصوص به اعلام نظر و رهنامه (دکترین) پرداخته‌اند.

۱. اهمیت انتخاب این سه شهر برای بررسی، سرنوشت متفاوتی است که هر کدام آن‌ها دچار آن بوده که در ادامه به تفصیل بیان خواهد شد.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۷

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

دکتر محمدجعفر لنگرودی در تعریف آیین‌نامه بیان می‌کند: «آیین‌نامه یا Regulations یا نظامنامه عبارت است از مقررات کلی که توسط مراجع اجرایی قانون به منظور اجراء وظایف اجرایی و تحقق بخشیدن به آنها وضع شده باشد و شامل آیین‌نامه‌های مصوب پارلمان نمی‌باشد.» این استاد برجسته حقوق در شرح این تعریف می‌افزاید: «الف) مقرراتی که مقامات صلاحیتدار مانند وزیر یا شهردار و غیره وضع و در معرض اجراء می‌گذارند خواه هدف آن تسهیل اجراء و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. در همین مورد، لفظ نظامنامه هم استعمال شده است. در حقوق اسلام اینگونه مقررات را حکم می‌گفتند و آن را در مقابل شرع به کار می‌بردند.

ب) آیین‌نامه به این معنی مفهوم عامی دارد که جز قانون (یعنی مصوبات پارلمان) و بخشنامه همه چیز را شامل است و مفهوم تصویب‌نامه از تحت آن خارج نیست و معنی درست آیین‌نامه همین است. اعتبار آیین‌نامه منوط است به اینکه اولاً مغایر قانون عادی نباشد؛ ثانیاً تکالیف جدیدی برای مردم ایجاد نکند.»^۱

دکتر امیرسعد وکیل نیز در تعریف آیین‌نامه می‌نویسد: «آیین‌نامه‌ها بدون آنکه برای همگان ایجاد حق و تکلیف کنند، حاوی دستورالعمل‌های یک‌نواختی جهت تسهیل اجرای قانون است.»^۲

۱. لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۷۰، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ص ۲۹

۲. وکیل، امیرسعد، پوریا عسکری، ۱۳۹۱، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجد، ص ۴۸۹

همچنین دکتر بیژن عباسی در تشریح اهمیت آیین‌نامه می‌نویسد: «قوه مجریه مجری قوانین است. این قوه برای اجرای قوانین و انجام وظایف اجرایی خود و به تناسب خدمات عمومی و ضروری، دارای ادارات و سازمان‌های دولتی گوناگون و کارکنان متعددی است و وظیفه هدایت آن‌ها را بر عهده دارد. هدایت ادارات مستلزم آزادی سازماندهی در خدمات عمومی و دولتی، شامل پی‌ریزی این خدمات و تشکیل ادارات لازم برای ارائه آن‌ها (وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی و شرکت‌های دولتی) توسط قوه مجریه (اختیار تشکیلاتی) است.»^۱ این عضو هیأت علمی حقوق عمومی دانشگاه تهران می‌افزاید: «قوه مجریه باید قوانین را اجرا کند و بدین منظور دارای حق وضع مقررات دولتی است و از این راه، به تکمیل و تبیین قوانین می‌پردازد. این قوه به دلیل داشتن وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فنی، محلی و تخصصی، دارا بودن افراد متخصص و با تجربه و ارتباط و تماس بیشتر با مردم و نیازها و مسائل روزمره آن‌ها، حق گذاشتن تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و... برای نحوه و کیفیت به اجرا درآمدن قوانین و تعیین جزئیات آن‌ها را دارد.»

وی در ادامه بیان می‌کند: «در قوه مجریه افزون بر هیأت وزیران و وزیران به موجب قانون برخی از سازمان‌های اداری همانند مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی مانند دانشگاه‌های دولتی، بانک مرکزی، بیمه مرکزی و... و شوراهای محلی مانند شوراهای شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها نیز حق وضع مقررات از جمله آیین‌نامه دارند.»^۲

۱. عباسی، بیژن، ۱۳۹۵، حقوق اداری، تهران: دادگستر، ص: ۵۵

۲. عباسی، بیژن، ۱۳۹۵، حقوق اداری، تهران: دادگستر، ص ۵۶

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۹

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

دکتر سید محمد هاشمی نیز با اشاره به تعاریف موجود در خصوص آیین‌نامه، در بیان تفاوت قانون و آیین‌نامه می‌نویسد: «قانون جنبه عمومی و نامحدود دارد و برای همه مشمولان خود ایجاد حق و تکلیف می‌کند؛ در حالی که آیین‌نامه جنبه داخلی داشته و حاوی دستورالعمل‌های یک‌نواختی است که اجرای قانون را تسهیل می‌کند.»

این استاد برجسته حقوق عمومی در تقسیم انواع آیین‌نامه‌ها به «دکترین لئون دوگی» (یکی از اساتید مطرح حقوق عمومی فرانسه) اشاره کرده و آیین‌نامه‌ها را بر اساس مرجع صدور و کارکرد آن‌ها به «آیین‌نامه‌های اجرائی»، «آیین‌نامه‌های مستقل» و «آیین‌نامه‌های تفویضی» تقسیم می‌کند؛ تقسیم‌بندی که به نظر می‌رسد می‌توان به موجب آن اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را تفسیر کرد.^۳

۱. اصل ۸۵ در بخش پایانی خود می‌گوید: «...همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات 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.» این بخش می‌تواند منطبق با تعریف «آیین‌نامه تفویضی» باشد.

۲. اصل ۱۳۸ بیان می‌کند: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرائی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...» دو نوع آیین‌نامه مذکور در این اصل را می‌توان منطبق با تعریف «آیین‌نامه اجرائی» و «آیین‌نامه مستقل» دانست.

۳. هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۹، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، ۳۲۲-

حال با توجه به مطالب ذکر شده و همچنین با بررسی رویه‌های جاری ادارات، مؤسسات و شرکت‌های مرتبط با دولت، می‌توان به صورت خلاصه گفت، «آیین‌نامه» به دستوراتی گفته می‌شود که مقامات صلاحیت‌دار (در قالب و نظم ظاهری همانند قانون) وضع و در معرض اجرا می‌گذارند؛ خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد و یا خواه در مواردی که اساساً قانونی وضع نشده است.

بند دوم: آیین‌نامه داخلی و تعریف آن

در میان قوانین و مقررات جامع‌الشمول، تعریفی دقیقی از «آیین‌نامه داخلی» (General standing order) ذکر نشده است و به نظر می‌رسد حتی بسیاری از نهادها بر اساس پیش‌فرض وجود این امکان و بر اساس رویه‌های پیشینی مفروض و نیازهای دستگاهی (نه بر اساس حکم قانون یا مقرر خاص)، به وضع آیین‌نامه داخلی خود بر اساس الگوهای عرفی پرداخته‌اند (از این میان می‌توان به نهادهای مانند «مجمع تشخیص مصلحت نظام»، «شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «شورای عالی فضای مجازی» اشاره کرد).^۱

بر این اساس و با توجه به نکات مذکور، برای ایجاد شناخت نسبت به آیین‌نامه داخلی، مجدداً مراجعه به دکترین، مورد نیاز این پژوهش خواهد بود.

۱. عادل، مرتضی، محمد راسخ، حسین‌قلی حسینی‌نژاد، ۱۳۸۷، فرهنگ حقوقی فارسی - انگلیسی / انگلیسی - فارسی، تهران: انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ص ۲۱

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۲۱

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

با مذاقه نسبت به تقسیم‌بندی ارائه شده توسط پروفیسور دوگی، آیین‌نامه داخلی را می‌توان یکی از مصادیق «آیین‌نامه مستقل» (مراجعه شود به بخش ۱-۱) دانست. بر اساس این تقسیم‌بندی، خود آیین‌نامه‌های مستقل نیز به سه دسته تقسیم می‌شود: ۱- آیین‌نامه‌های انتظامی؛ ۲- آیین‌نامه‌های ضرورت^۲ و ۳- آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی.

آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی آن دسته از آیین‌نامه‌ها هستند که بر اساس آن قوای اجرایی موظف خواهند بود برای تحقق اهداف سازمانی و قانونی خود، به ایجاد تشکیلات و ساختار مناسب دست زنند. باید توجه داشت هر چند که ایجاد دستگاه‌های دولتی اصولاً به موجب قانون است، اما می‌توان ابتکار سازماندهی تشکیلات داخلی به واسطه دولت یا نهاد مربوطه باشد و آیین‌نامه داخلی را نیز یکی از وجوه این تعبیر دانست؛ یعنی سندی که مقامات صلاحیت‌دار (درون یک سازمان

۱. آیین‌نامه ضرورت: دولت و دستگاه‌های اجرایی، علاوه بر تأمین نیازمندی‌های همگانی، مأمور حفظ نظم و امنیت کشور در زمینه‌های مختلف هستند. بدیهی است که استقرار نظم بدون اتخاذ تدابیر انتظامی میسر نیست. از خصیصه‌های بارز آیین‌نامه انتظامی، محدودیت‌های موضوعی و یا جغرافیایی آن است. اما نظر به اینکه نظم و امنیت عمومیت داشته و سراسر کشور را شامل می‌شود، خطاب آیین‌نامه‌های انتظامی به همه سکنه کشور خواهد بود. (مانند آیین‌نامه‌های راهنمایی و رانندگی، بهداشت و سلامت و...) (هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۹، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان: ص ۳۲۴)

۲. آیین‌نامه ضرورت: در وضعیت جنگ و شرایط اضطراری، اولین اثر این اتفاقات برهم‌خوردن نظم است. این شرایط دولت را موظف می‌کند که به صورت مقطعی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی برای مدیریت وضعیت صادر کند که با عنوان آیین‌نامه اضطراری شناسایی می‌شود (از جمله آیین‌نامه‌هایی مانند محدودیت‌ها برای سفر به کشوری خاص، ممنوعیت رفت و آمد شبانه خودرو و...) (هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۹، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان: ص ۳۲۵)

یا مافوق آن) در چهارچوب قانون، وضع و در معرض اجرا می‌گذارند که هدف آن ایجاد نظمی شکلی و ماهوی برای نیل به اهداف قانونی و سازمانی آن نهاد است و به ساختارها و روابط فی‌مابین آن نهاد با سایر نهادها از جانبی و ارکان و تقسیمات موجود در خود آن نهاد و مناسبات میان آن‌ها، از جانب دیگر، می‌پردازد.

گفتار دوم: آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر در آیین‌نامه قوانین

و مقررات

حال پس از یافتن تعریفی در خصوص آیین‌نامه داخلی، باید به سراغ مرکز اصلی بحث، یعنی شوراهای اسلامی شهر رفت. قانون مرتبط به ساختار شوراهای اسلامی، قانون «تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» است که با اصلاحات بعدی آن مناط اعتبار بوده و سایر موارد مرتبط منبعت از آن است. پس برای امکان‌سنجی تصویب آیین‌نامه داخلی توسط هر یک از شوراهای لاجرم باید به تفسیر موارد مرتبط در این قانون و همچنین مقررات، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و... تصویب شده به واسطه آن پرداخت.

بند یکم: رویکرد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی

کشور و انتخاب شهرداران نسبت به آیین نامه داخلی

با وجود اینکه «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری» مصوب ۱۳۶۱/۹/۰۱ به صورت صریح مرجع وضع آیین نامه داخلی را ذکر کرده بود، اما «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» (که در ادامه به اختصار قانون تشکیلات گفته می شود)، در این خصوص سکوت کرده است. البته بند ۹ ماده ۸۸ و ماده ۱۰۶ این قانون نکاتی را بیان کرده که هم منبع وضع برخی آیین نامه ها شده و هم بعضاً موجب ناشفافی در شناسایی موضع قانون گذار. برای رهایی از این ناشفافی لاجرم باید به فحص در این موارد پرداخت تا در خلال مطالب بیان شده مراد واضح آشکار شود.

در بند ۹ ماده ۸۸ قانون تشکلات که به وظایف «شورای عالی استان ها» می پردازد، بیان شده است: «آیین نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه

۱. ماده ۱۰: آئین نامه داخلی کلیه شوراها به وسیله شورای عالی استان ها تنظیم و پس از تصویب وزیر کشور به اجراء در خواهد آمد.

تبصره: تا تصویب آئین نامه داخلی، هر شورا موظف است جهت اداره امور، آئین نامه موقت خود را وضع و با دو سوم آراء تصویب نماید.

ماده ۴۴: شورای عالی اسلامی استان ها مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ تشکیل، آئین نامه های داخلی شوراها را تهیه و پس از تصویب، جهت اجرا به کلیه شوراها ابلاغ نماید.

کلیه شوراها و تعداد کارکنان آن‌ها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین‌نامه ممنوع می‌باشد.» با دقت به این بند می‌توان به طور متیقن گفت، تصمیم‌گیری در خصوص به کارگیری کارکنان (به هر صورت) و همچنین پرداخت دستمزد (به هر نحو) خارج از مجاری آیین‌نامه‌های مربوطه تهیه شده توسط شورای عالی استان‌ها و مصوب هیأت وزیران غیرمعتبر خواهد بود.

اما با توجه به انحصاری کردن احکام مربوط به «بکارگیری و پرداخت» به آیین‌نامه شورای عالی استان‌ها، آیا می‌توان این حکم را به سایر آیین‌نامه‌های مذکور در این بند نیز تسری داد و آن‌ها را نیز انحصاری دانست؟ به نظر می‌رسد با توجه به ذکر دو مورد به صورت صریح و عدم اطلاق آن‌ها به سایر احکام مذکور در این بند، امکان تسری حصر به سایر موارد بیان شده در این بند محل بحث باشد؛ به عبارتی دیگر در مقام مقابل می‌توان مدعی بود بر اساس مفهوم موافق بند مذکور، در خصوص «آیین‌نامه سازمانی»، «آیین‌نامه تشکیلاتی» و «آیین‌نامه تعداد و نحوه تشکیل جلسات»، اگر تعارضی با احکام مندرج در اسناد بالادستی و همچنین آیین‌نامه‌های مرتبط به بکارگیری و پرداخت نداشته باشد، امکان وضع مصوبه توسط سایر مقامات صلاحیت‌دار، در چهارچوب احکام آیین‌نامه‌های صادره از آن مرجع، وجود دارد. از این رو باید توجه داشت، اینکه «وظیفه» تهیه این آیین‌نامه‌ها بر عهده شورای عالی استان قرار گرفته است و هر یکی از شوراهای پایین دست می‌توانند مستقیماً، بدون هیچ مصوبه جدیدی، به این آیین‌نامه‌ها عمل کنند، بدین معنا نیست که در صورت اراده شوراهای فرودست (با توجه به ماهیت مستقل این نهادها که در مقدمه به آن‌ها پرداخته شد) برای انجام تنقیح، یا

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۲۵

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

منطبق کردن این آیین‌نامه‌ها با شرایط آن شورا و یا وضع احکام تکمیلی در این راستا (در چهارچوب قوانین و مقررات فرادستی، از جمله آیین‌های شورای عالی استان‌ها)، ممنوعیتی قابل کشف باشد (به جز در خصوص دو آیین‌نامه مذکور در انتهای بند ۹ و یا موارد اینچنینی که در متن قانون به صورت صریح احصاء شده است).

از جانب دیگر و مهم‌تر از همه، بند ۹ ماده ۸۸ به «آیین‌نامه سازمانی»، «آیین‌نامه تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها» و «آیین‌نامه امور مالی دبیرخانه شوراها و تعداد کارکنان» اشاره کرده است، اما آیین‌نامه داخلی «اعم» از این موارد است؛ به عبارت دیگر، شورای عالی استان‌ها صرفاً مکلف به تصویب آیین‌نامه‌های مذکور بوده و تدوین آیین‌نامه داخلی سال ۱۳۸۴ بر اساس مقتضیات مدنظر این نهاد رخ داده است، نه به موجب وظایف قانونی. بدیهیست اگر قانون‌گذار قصد واگذاری کلیه شئون وضع آیین‌نامه داخلی را به شورای عالی استان‌ها داشت می‌توانست (مانند قانون سال ۶۱)، این وظیفه را به صورت صریح بر عهده این نهاد قرار دهد.

اما اینک با توجه به عدم وجود این تصریح می‌توان مدعی بود همان‌طور که شورای عالی استان‌ها الزامی برای تصویب آیین‌نامه داخلی شورای شهر نداشته، اما بر اساس صلاح‌دید و مقتضیات زمانه به آن همت گمارده است، شوراها نیز ممنوعیتی در این حیثه نداشته و در چهارچوب اسناد بالادستی (از جمله آیین‌نامه داخلی ۱۳۸۴)، می‌توانند در صورت صلاح‌دید به تصویب آیین‌نامه اختصاصی خود بپردازند.

بند دوم: «آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای

اسلامی شهرها» مصوب سال فروردین ۱۳۷۸ هیأت وزیران

قانون تشکیلات، تهیه و تصویب «آیین‌نامه اجرایی قانون» را بر عهده وزارت کشور (تدوین) و هیأت وزیران (بررسی و تصویب) گذارده است.^۱ (البته باید خاطر نشان کرد بر اساس متن مصوب سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، حکم ذکر شده در بند ۹ ماده ۸۸ (توضیح داده شده در بخش پیش) پیش‌بینی نشده و در اصلاحات سال ۱۳۸۲ به این متن افزوده شده است.)

بر این اساس وزارت کشور آیین‌نامه اجرایی قانون (با ۲۷ ماده) را به شکلی تدوین کرده که عملاً شباهت‌هایی به احکام مرتبط به امور سازمانی، تشکیلات، جلسات و... نیز دارد و گویی به صورتی درصدد ایجاد ساختار پایه‌ای برای این موارد بوده که بعداً قانون، تدوین این آیین‌نامه‌ها را ذیل وظایف شورای عالی استان‌ها تعریف کرده است.

اما با توجه به این که نه قانون تشکیلات و نه آیین‌نامه اجرایی آن به آیین‌نامه داخلی (با توجه به همه شئون) اشارتی نکرده است و حتی اکنون مواردی که می‌توان آن را مرتبط با آیین‌نامه داخلی دانست، به شورای عالی استان‌ها سپرده شده، می‌توان نتیجه گرفت بر اساس قاعده «الجمع مهمما امکن»، با وجود همزمان ماده ۱۰۶ و بند ۹ ماده ۸۸، وظیفه وزارت کشور در تدوین آیین‌نامه، دیگر

۱. ماده ۱۰۶ (در متن مصوب سال ۷۵، ماده ۹۷): وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است و موظف است ظرف دو ماه آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز را تهیه و هیأت وزیران موظف است ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون خارج از نوبت آیین‌نامه‌های مذکور را تصویب نماید.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۲۷

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

صرفاً منحصر به امور اجرایی قانون تشکیلات بوده (با توجه به اینکه وزارت کشور مسئول برگزاری انتخابات شوراهای ناظر مصوبات شورا و... است) و اجازه تعیین تکلیف در خصوص امور داخلی شورا (فارغ از موارد مصرح) را ندارد و حتی می‌توان مدعی بود آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۸۴ درصد «متروک» کردن این آیین‌نامه وضع شده است، نه مقابله با وضع آیین‌نامه توسط شوراهای اسلامی شهر.

از جانب دیگر ماده ۵ همین آیین‌نامه اجرایی به صورت صریح میان متن موجود و آیین‌نامه داخلی شوراها قائل به تفاوت شده و بیان می‌کند: «اعضای شورا بر اساس مسئولیت خود متعهد و ملزم به حفظ حیثیات و شوون شورا و رعایت نظم و اجرای مفاد این آیین‌نامه و آیین‌نامه داخلی می‌باشند.» نکته حائز اهمیت در این ماده، فارغ از نکات پیش گفته، پذیرش و اعتباردهی به آیین‌نامه داخلی است؛ در توضیح این نکته باید گفت، با توجه به این ماده آیین‌نامه‌گذار (وزارت کشور و هیأت دولت) و ناظر آن (مجلس شورای اسلامی) قائل به تفاوت میان آیین‌نامه اجرایی خود و آیین‌نامه داخلی بوده و با توجه به عدم ذکر نهاد مسئول برای این مهم منطقی است که استنتاج شود که فرض واضح نیز مبتنی بر امکان وضع آیین‌نامه داخلی توسط شوراهای شهر بوده است.

بند سوم: «آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر» تهیه شده توسط شورای

عالی استان‌ها و مصوب سال ۱۳۸۴ هیأت وزیران

در ابتدای این بخش باید مجدداً تأکید کرد با توجه به توضیحات مذکور برداشت می‌شود که قانون‌گذار در خصوص آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر سکوت کرده و صرفاً در خصوص برخی تدوین آیین‌نامه برای امور اجرایی قانون و برخی از امور جاری شوراهای شهر، به ترتیب وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها را به عنوان مسئول، تعیین کرده است. اما در سال ۱۳۸۴ شورای عالی استان‌ها متنی را تهیه و سپس به تصویب هیأت وزیران رساند که بر آن عنوان «آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر» نهاده شده است؛ عنوانی که نه تنها قانون وظیفه انحصاری را در این حیطه برای این نهاد در نظر نگرفته، بلکه حتی به صورت اولویت یا توصیه هم ذکری به آن نرفته است. اما به واسطه استقلال و حق تصمیم‌گیری و مصوبه‌گذاری شورای عالی استان‌ها، آیین‌نامه داخلی برای شوراهای اسلامی شهر تدوین شده که هم ناسخ بخش زیادی از مواد آیین‌نامه اجرایی وزارت کشور است و هم به واسطه محدود بودن تعداد مواد (۲۵ ماده) صرفاً چهارچوبی در خصوص آیین‌نامه داخلی بوده و چون قانون و سایر مصوبات به صورت مصرح مسئولی انحصاری برای تدوین آیین‌نامه داخلی تعیین نکرده، صرفاً از باب ضرورت انجام شده است و بدیهی است که قابلیت ایجاد حصر برای سایر شوراها را ندارد.

حال پس از بررسی و تحلیل مصوبات لازم‌الاجرای موجود، این پژوهش به بررسی سه آیین‌نامه داخلی شوراهای کلان شهرهای تهران، کرج و مشهد می‌پردازد که هر کدام وضعیت متفاوتی را شاهد بوده و هستند.

گفتار سوم: بررسی وضعیت حقوقی آیین‌نامه‌های داخلی

شوراهای اسلامی شهر تهران، کرج و مشهد از منظر اعتبار

آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران، در تاریخ ۱۳۷۸/۰۲/۰۹، کرج در تاریخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۶ و مشهد در تاریخ ۱۳۹۹/۰۶/۳۱ به تصویب رسیده و پس از طی فرآیند قانونی لازم‌الاجرا شده است. اهمیت این آیین‌نامه‌ها از آن روست که آیین‌نامه داخلی شورای شهر تهران، به صورت کج‌دار و مریز، گاهی از جانب نهادهای نظارتی مورد تأیید و استناد قرار می‌گیرد و گاهی حتی توسط خود اعضای شورای شهر انکار می‌شود؛ آیین‌نامه داخلی شورای شهر کرج به موجب رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و به استناد «خروج از حدود صلاحیت‌های قانونی» در اردیبهشت ۱۳۹۸ ابطال شده است؛ و نهایتاً آیین‌نامه شورای شهر مشهد، پس از ابطال آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج، هم تصویب و هم لازم‌الاجرا شده است. در ادامه به بررسی این سه مورد پرداخته خواهد شد.

بند یکم: آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران؛ با اصلاحاتی حتی

پس از آیین‌نامه ۸۴

آیین‌نامه داخلی، در اولین جلسه شورای اسلامی شهر تهران، در دستور نخست اجلاسیه قرار گرفت. این آیین‌نامه که در ۹۵ ماده و چهارده فصل^۱ تدوین شد، به اموری مانند اعتبار جلسات، انتخاب هیأت رئیسه و وظایف آن‌ها، شاکله و اهداف کمیسیون‌ها و ارکان شورا، ضوابط حضور شهردار و سایر مسئولین در شورا، طریقه و ترتیب رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، اقسام آرا به مناسبت هر موضوع، شرایط معرفی و رأی اعتماد به شهردار، تعطیلات و مرخصی‌ها، نحوه استقرار خبرنگاران و سایر تماشاچیان، دبیرخانه و... پرداخته است.

نکته قابل توجه اینکه تا سالیان سال پس از تصویب، این آیین‌نامه توسط شورای شهر تهران اصلاح و منطبق با آیین‌نامه‌های بالادستی شده و با وجود آیین‌نامه سال ۸۴، فرمانداری یا هیأت تطبیق نسبت به آن اعتراضی نداشته و در عمل قائل به «خارج از شمول اختیارات» بودن این مصوبه، با احتساب وجود آیین‌نامه اجرایی ۷۸ و آیین‌نامه ۸۴ شورای عالی استان‌ها نیست. این پذیرش به صورتی بوده که در ابتدای ماده واحده مصوبه اصلاحی «افزایش تعداد کمیسیون‌های اصلی شورای اسلامی شهر تهران و اصلاح ماده بیست و سوم (۲۳) مصوبه آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران» ابلاغی مهر ماه ۱۳۹۲ بیان شده است: «به استناد ماده چهاردهم (۱۴) آیین‌نامه اجرایی،

۱. در سند تصویب و ابلاغ، اشتباهاً از فصل چهارم به بعد یک رقم اضافه شده و فصلی با شماره پنجم در این آیین‌نامه موجود نیست و در نتیجه رقم فصل آخر که به بحث دبیرخانه می‌پردازد به جای چهارده، پانزده شماره‌گذاری شده است.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۱

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر مصوب ۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران و ماده نهم (۹) آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۸۴/۱/۲۴ هیأت وزیران و تبصره ذیل آن و همچنین در اجرای تبصره ذیل ماده سوم دستورالعمل شرح وظایف، ترکیب، تعداد و چگونگی اداره کمیسیون‌های شوراهای اسلامی شهر، شهرستان، استان و عالی استان‌ها - تصویبی به تاریخ ۸۵/۱۲/۱۰ شورای عالی استان‌ها، ماده بیست و سوم (۲۳) مصوبه آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران - تصویبی در اولین جلسه شورای اسلامی شهر تهران (دوره اول) به تاریخ ۷۸/۲/۹ به شرح ذیل اصلاح می‌شود...» همین مقدمه که مورد اعتراض مراجع نظارتی نیز قرار نگرفته و در مسیر انطباق آیین‌نامه داخلی با اسناد مصوب شورای عالی استان‌ها بوده و اکنون لازم‌الاجرا نیز است، نشان می‌دهد که ناظر، امکان وضع آیین‌نامه داخلی توسط شوراهای شهر را بلاشکال دانسته و وضع این آیین‌نامه را به منزله خروج از شمول وظایف قانونی شوراهای اسلامی شهر تلقی نکرده است.

بند دوم: آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج؛ ابطال شده به موجب

رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۰۶ بوده که پس از گذشت چهار سال از لازم‌الاجرا شدن آن، در بهمن‌ماه سال ۹۶ مورد شکایت شخصی حقیقی قرار گرفت و پس از گذشت مراحل دادرسی، در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸ توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد.

پس از این رأی، پرسش در خصوص امکان قانونی تصویب آیین‌نامه داخلی توسط شوراهای اسلامی شهر مورد توجه بیشتر قرار گرفت. برای نیل به پاسخ این پرسش، با توجه به موارد پیش‌گفته، باید نگاهی به اهم مطالب ارائه شده در دادخواست و همچنین رأی صادره انداخت تا بتوان نگاهی دقیق‌تر نسبت به این موضوع داشت. دادخواست و رأی مذکور بدین شرح است:

... آقای آرش ارشد به موجب دادخواستی ابطال آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۶ را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

... در حال حاضر شورای اسلامی شهر کرج بر اساس آیین‌نامه‌ای اداره می‌شود که در تاریخ ۱۳۹۲/۶/۱۶ به تصویب همان شورا رسیده است که این امر با قوانین اساسی و عادی ذیل مغایرت دارد:

اول آن که طبق اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قوانین باید بر اساس موازین اسلامی تنظیم گردند و در موازین اسلامی همواره مصرح و منجز بودن از ویژگی‌های اصلی قانون است که متأسفانه در مانحن‌فیه موارد مکرر و متعددی از عدم رعایت قواعد اساسی فقه شیعه رعایت نگردیده است؛ به عنوان مثال در ماده ۳۱ این آیین‌نامه اشاره شده، هرگاه حداقل هفت نفر از اعضای شورا؛ در حالی که در زمان شورای چهارم عده اعضاء ۲۱ نفر و در حال حاضر در شورای پنجم این عده ۱۳ نفر می‌باشد و قانون مصرح و منجز قانونی است که چنین مواردی را به صورتی کسری از عده کل اعضا اعلام نماید.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۳

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

دوم آن که به واسطه قاعده فقهی «قیح عقاب بلا بیان» هیچ‌گاه نمی‌توان کسی را به واسطه عملی که قبلاً جرم‌انگاری نشده است عقوبت نمود. در حالی که طبق همین آیین‌نامه در ماده ۳۱ ذکر شده «هرگاه ۷ نفر از اعضاء به کیفیت اداره جلسات معترض باشند» در حالی که هیچ معیاری بر این کیفیت پیش‌بینی نشده است، توجه مقام قضایی را به این مهم جلب می‌نمایم که ممکن است هفت نفر عدم پذیرایی با چای را معیار کیفیت قلمداد کنند یا آن که هفت نفر توقع داشته باشند که در زمان اداره جلسه موزیک نواخته شود. لذا عدم صراحت انشاء و منجز نبودن آن این زمینه را فراهم می‌کند که اعضاء شورا در هر زمان با تشکیل یک گروه هفت نفره بتوانند هیأت رئیسه شورا و کیان آن را متزلزل نمایند. از جهت دیگر اصل ۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی تصریح می‌نماید که طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهارا قانون اساسی و قوانین ناشی از آن تعیین می‌کند و در اصل ۱۰۱ قانون اساسی نیز تصریح می‌شود حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌نماید. لذا تا اینجا قانون اساسی جمهوری اسلامی هیچ صلاحیت ذاتی برای قانونگذاری در خصوص آیین‌نامه داخلی به شوراهای اسلامی شهر اعطاء نکرده است.

سوم: باید به ماده ۷۱ (ماده ۸۰ فعلی) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اشاره نمود که طی ۳۳ مورد وظایف شوراهای اسلامی شهر را احصاء نموده که در هیچ‌کدام آنها اشاره‌ای به تصویب آیین‌نامه داخلی نشده است.

چهارم آن که: آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ نیز برای شوراهای شهرها صلاحیتی به عنوان تصویب آیین‌نامه داخلی مستقل پیش‌بینی ننموده است و در نهایت به آیین‌نامه داخلی شورا مصوب ۱۳۸۴/۲/۳ هیأت وزیران... ابلاغ شده که طی بیست و پنج ماده بوده و در آن نیز صلاحیت بازنگری، محلی‌سازی یا اختصاصی‌سازی آن توسط شوراهای اسلامی شهرهای دیگر پیش‌بینی نشده است.

در پایان... تقاضا دارد...، بدو آن نسبت به صدور دستور موقت توقف اجرای آیین‌نامه داخلی مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۶ و صدور حکم بر ابطال آن و الزام شورای اسلامی شهر کرج به اجرای آیین‌نامه داخلی مصوب هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۳ نمایند.

در قبال این دادخواست، در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰ جلسه ۱۵۷ هیأت عمومی دیوان برگزار (بدون اجابت دعوت این هیأت توسط نماینده شورای شهر کرج برای پاسخگویی و دفاع) و در نتیجه این حکم صادر شد: «طبق بند ۹ ماده ۸۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، «آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین‌نامه ممنوع می‌باشد.» بنابراین آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج در سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر کرج مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

۱- بررسی، تفسیر و نقد دادخواست

با توجه به دادخواست موجود، رأی مذکور و مطالب بیان شده در بخش‌های قبلی می‌توان نگاهی جامع‌تر نسبت به این رأی داشت.

نکته اول اینکه، درخواست کننده اهم دغدغه‌اش در خصوص احکام ذکر شده در خصوص «نحوه برگزاری جلسات» بوده که طبق بند ۹ ماده ۸۸، وضع مقرر در خصوص آن بر عهده شورای عالی استان‌ها گذارده شده، اما ماده ۳۱ آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی کرج، مغایر با آیین‌نامه شورای عالی استان‌ها در این حیثه بوده و دیوان عدالت اداری در ابطال آن مسیر صواب را طی کرده است.

اما در پاسخ به استدلال ذکر شده در بند سوم دادخواست که مدعیست چون وضع آیین‌نامه داخلی در ماده ۸۰ قانون تشکیلات ذکر نشده، پس شورای اسلامی شهر کرج امکان وضع آن را ندارد باید گفت، قانون (با توجه به توضیحات مذکور) هیچ نهادی را نه به صورت انحصاری و نه به صورت «ترجیحی» به عنوان واضع در خصوص آیین‌نامه داخلی شوراهای اسلامی شهر تعیین نکرده است و اگر عدم انتصاب صریح قانونی می‌تواند موجب ابطال آن شود، پس خود آیین‌نامه داخلی مصوب شورای عالی استان‌ها هم، چون تصریح قانونی برای واضع آن وجود ندارد، می‌تواند توسط دیوان عدالت اداری مورد ابطال قرار گیرد. (این در حالیست که بسیاری از نهادها (که پیش‌تر ذکر چند مورد آن‌ها رفت) حتی بدون ذکر صریح قانون، در راستای اهداف سازمانی و اجرای بهتر قانون به وضع آیین‌نامه داخلی پرداخته‌اند)

از زوایه دیگر با توجه به مطالب اخیرالذکر و همچنین نکات بیان شده در خصوص امکان وضع مصوبه توسط شوراها (به استناد قانون اساسی)، مبانی عدم تمرکز محلی و همچنین اصل استقلال در امور اجرایی مربوطه به نهادهای عدم تمرکز محلی از جمله شوراهای اسلامی شهر، با توجه به نبود متن قانونی یا مقرره‌ای مشخص، نه تنها نمی‌توان ممنوعیتی برای شوراهای شهر در این خصوص کشف کرد، حتی یک گام جلوتر آنکه، می‌توان مدعی وجود این حق برای این نهاد شد.

۲- بررسی، تفسیر و نقد رأی

با توجه به استناد رأی به بند ۹ ماده ۸۸ قانون تشکلات و عدم ذکر آیین‌نامه داخلی در این بند و همچنین با توجه به پیش‌فرض «حکیم دانستن حاکم» می‌توان تصور را در خصوص این رأی در نظر گرفت. اول آنکه یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری معتقد است که آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج در خصوص موارد بیان شده در بند ۹ ماده ۸۸ به صدور احکام مغایر پرداخته است و بدون این احکام سایر مواد موجود این آیین‌نامه نیز از حیز انتفاع ساقط می‌شوند؛ پس با ابطال امور مغایر، کل آیین‌نامه را نیز ابطال کرده است؛ یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها، امور مالی دبیرخانه و... را مترادف با آیین‌نامه داخلی می‌داند (در صورتی که آیین‌نامه داخلی اعم از این موارد است). با آگاهی از حکیم بودن این نهاد، احتمال اول منطقی‌تر به نظر می‌رسد.

پس بر اساس پذیرش منطق اول، می‌توان نتیجه گرفت ابطال این مصوبه، بیشتر از آن که حکمی قابل تسری به همه شوراهای اسلامی شهر باشد، حکمی موردی در خصوص آیین‌نامه داخلی شورای

اسلامی شهر کرج بوده و الزاماً شکایت از سایر آیین‌نامه‌های داخلی شوراهای شهر منجر به این حکم نخواهد شد.

بند سوم: آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر مشهد؛ آیین‌نامه‌ای پس

صدور رأی جلسه ۱۵۷ دیوان عدالت

شورای اسلامی شهر مشهد در تاریخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۴ آیین‌نامه داخلی جدید خود را به تصویب رسانید. این آیین‌نامه ۸۶ ماده‌ای که در زمان صدور حکم دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال آیین‌نامه داخلی شورای شهر کرج در حال بررسی بوده، با مفروض دانستن موردی بودن ابطال آن آیین‌نامه، فارغ از تجمیع و تنقیح آیین‌نامه و دستورالعمل‌های موجود، احکام جدیدی را نیز در مسیر تکمیل، بومی‌سازی و استفاده از ظرفیت‌های قانونی شوراهای اسلامی شهر وضع کرده که مورد تأیید مراجع نظارت نیز قرار گرفته است؛ از جمله این مواد می‌توان به ماده ۲۱ و ۸۶ این آیین‌نامه اشاره کرد که به صورت مشهودی نزدیک به برداشت این پژوهش از قانون و مقررات مربوطه است.

۱. افزون بر کمیسیون‌های دائمی، سه کمیسیون ویژه تشکیل می‌شود: ۱- کمیسیون ویژه توسعه و بهسازی طوس ۲- کمیسیون ویژه مناطق پیرامونی و کم‌برخوردار ۳- کمیسیون ویژه ایثارگران
۲. به‌منظور تسهیل در نظارت بر امور جاری شهر مشهد مقدس و کنترل مدیریت شهرداری در مناطق مختلف، ارائه طرح‌ها و هماهنگ‌سازی سازمان‌های ذی‌ربط، پنج کمیته نظارتی بر مناطق تشکیل و در هر کدام ۳ نفر از اعضای شورا عضویت خواهند داشت. این کمیته‌ها می‌توانند برای بازرسی و بررسی محلات و مطالعه فعالیت مدیران مناطق و ادارات محلی و کنترل فعالیت‌های شهری در هر منطقه از کارشناسان، متخصصان و افراد محلی استفاده کنند. شرح وظایف، اختیارات و نحوه اداره جلسات کمیته‌های نظارتی برابر آیین‌نامه جداگانه مصوب شورا خواهد بود.

جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بر اساس مطالب ارائه شده در این پژوهش، شوراهای اسلامی شهر ذیل کلان‌مفهوم عدم تمرکز محلی جای می‌گیرند و به موجب مقتضیات این مفهوم، ویژگی‌هایی را شامل می‌شوند که استقلال نسبی در نهاد و تصمیم‌گیری نیز بخشی از این ویژگی‌های آن‌هاست. قانون اساسی نیز به واسطه اصول ۶، ۷، ۱۲ و فصل هفتم به صورتی بر آن صحنه گذارده و تعیین تکلیف جزئیات را به قوانین عادی سپرده است. اما قانون عادی در خصوص همه شئون شوراها به صورت تفصیلی به صدور حکم نپرداخته و یکی از این موارد، مرجع وضع آیین‌نامه داخلی شوراهای شهر است.

با وجود اینکه بند ۹ ماده ۸۸ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» در خصوص برخی آیین‌نامه‌های جزئی مشابه، از جمله آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه و... مرجع تدوین را تعیین کرده (شورای عالی استان‌ها) و یا طبق ماده ۱۰۶ این قانون، وزارت کشور را مسئول تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون در نظر گرفته، اما هیچ‌جا به صورت مشخص در خصوص آیین‌نامه داخلی شوراهای شهر که مفهومی اعم از بند ۹ ماده ۸۸ داشته و نسبت آن با آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۱۰۶ «عموم و خصوص من وجه» بوده به صدور حکم نپرداخته است.

از جانب دیگر خود آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۱۰۶، در ماده ۵ خود بر دوگانگی آیین‌نامه اجرایی و آیین‌نامه داخلی تأکید می‌کند و مصوبه شورای عالی استان‌ها که با ۲۵ ماده عنوان آیین‌نامه داخلی شورای شهر را بر خود نهاده نیز حصری در این مورد اظهار نمی‌کند.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۹

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

توجه به تمامی موارد اشاره شده در این پژوهش، احتمال مفروض بودن امکان قانونی وضع آیین‌نامه داخلی توسط شوراهای اسلامی شهر را تقویت کرده و ابطال آیین‌نامه داخلی یکی از شوراهای اسلامی شهر (کرج) را بیشتر از آن که موجب استخراج یک حکم کلی بداند، صرفاً منحصر به مورد و ویژگی‌های آن آیین‌نامه قلمداد می‌کند؛ روندی که با سابقه نظارتی نهادهای ناظر نیز، چه پیش و چه پس از این حکم منطبق‌تر است.

حال با توجه به ادله و مستندات مذکور، برای شفاف‌تر شدن هر چه بیشتر روندها و همچنین رفع هر گونه شک و شبهه در این امور، موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:

- ۱- مجلس شورای اسلامی با الحاق بندی به قانون تشکیلات، به تعیین تکلیف این امر به پردازد.
- ۲- برای سرعت در رفع مشکل، تا زمان الحاق بند مشخص، از مجلس شورای اسلامی در خصوص بند ۹ ماده ۸۸ و ماده ۱۰۶ قانون تشکیلات درخواست استفساریه شود.
- ۳- نهایتاً حتی در صورت عدم پذیرش استدلال‌های موجود، شورای‌های اسلامی شهرها می‌توانند متن مورد نظر خود در خصوص آیین‌نامه داخلی را (بر اساس نکات و دقایق ذکر شده) تدوین، در صحن شورا تصویب و پس از آن، متن مصوب را به شورای عالی استان‌ها ارجاع داده و تصویب نهایی آن را از آن نهاد درخواست کنند.

۴- اگر این روند نیز مورد اقبال واقع نشد (مورد ذکر شده در بند ۳)، می‌توان متن مصوب را به وزیر کشور اعطا کرد و در صورت تأیید از جانب وزیر، به لازم‌الاجرا شدن این مصوبه همت گمارند (مانند روندی که در خصوص اساسنامه‌ها طی می‌شود)



فهرست منابع

الف: قوانین، مقررات و آراء

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۲- قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن
- ۳- قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱
- ۴- آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب سال ۱۳۷۸ هیأت وزیران
- ۵- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران مصوب ۱۳۷۸
- ۶- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج مصوب ۱۳۹۲
- ۷- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر مشهد مقدس مصوب ۱۳۹۸
- ۸- آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۴ شورای عالی استان‌ها و هیأت دولت
- ۹- رأی شماره ۱۵۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادره در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰

ب. کتاب‌ها:

۱- عادل، مرتضی، محمد راسخ، حسین‌قلی حسینی‌نژاد، ۱۳۸۷، فرهنگ حقوقی فارسی-انگلیسی / انگلیسی-فارسی، تهران: انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

۲- عباسی، بیژن، ۱۳۹۵، حقوق اداری، تهران: دادگستر

۳- لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۷۰، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش

۴- وکیل، امیرساعد، پوریا عسکری، ۱۳۹۱، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجد

۵- هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۹، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای

سیاسی، تهران: میزان

پ: مقالات

۱- الله‌ویردی‌زاده، رضا، علی ولی‌قلی‌زاده و مهدی صانعی، آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی)، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، سال پنجم بهار ۱۳۹۴، شماره ۱۴، صص ۲۵-۴۶

ت: پایان‌نامه‌ها

۱- مغفوری فرسنگی، مصطفی، نظارت قیمومتی بر نهادهای غیر متمرکز، ۱۳۹۱، (پایان‌نامه)،

استاد راهنما: محمدجواد رضایی‌زاده، استاد مشاور: مهدی هداوند، تهران: دانشگاه آزاد

اسلامی واحد تهران مرک