

The challenges of monitoring and investigating the deviations of members of Islamic councils from their legal duties with an emphasis on good governance

Hassan Karimifard¹

Abstract

Field and Aims: One of the constant concerns of jurists from the past until now has been to establish an impartial and fair authority to match the actions and decisions of governmental and non-governmental institutions and authorities with the law and apply the rule of law to the above-mentioned institutions and authorities, so that it can at the same time Monitoring the decision-making process of governmental and non-governmental institutions and authorities to ensure the accuracy and validity of the aforementioned decisions and actions.

Method: The present research was carried out using a descriptive-analytical method.

Finding and Conclusion: Islamic city and village councils, as a non-governmental public institution, establish actions and decisions in relation to voters that may affect their rights and freedoms. Therefore, there is a possibility of abuse of powers and in other words encroachment on public and national interests by some members or city and village Islamic councils. The Constitution of the Islamic Republic of Iran, in the 155th and 166th Principles, determines the limits of the competences of the aforementioned institution and demands the conformity of the councils' approvals with the standards of Islam and the laws of the country. Finally, it has specified the liquidation in general. The following article aims to examine the performance and duties of the dispute resolution and complaint handling committees of the Islamic councils. The claim of the present research is that strengthening the supervision of members through judicial authorities, resolving legal ambiguities, and preparing and approving the procedure for dealing with violations are important solutions to improve the supervision of the actions and performance of members of Islamic councils.

Keywords: good governance, Islamic Council, public interest, rule of law.

*Citation (APA): karimifard, H. (2022). The challenges of monitoring and investigating the deviations of members of Islamic councils from their legal duties with an emphasis on good governance. *International Legal Research*, 15(57), 21-39.

https://alr.ctb.iau.ir/article_692164.html?lang=en

1. Ph.D. in public policy making, University of Tehran, Tehran, Iran.
Email: hasan.karimifard@gmail.com

چالش‌های نظارت و بررسی انحرافات اعضای شوراهای اسلامی از وظایف قانونی با تأکید بر حکمرانی مطلوب حسن کریمی فرد^۱

چکیده

زمینه و هدف: یکی از دغدغه‌های همیشگی حقوقدانان از گذشته تاکنون، این امر بوده است که برای تطبیق اعمال و تصمیمات نهادها و مقامات دولتی و غیردولتی با قانون و اعمال حاکمیت قانون بر نهادها و مقامات فوق‌الذکر یک مرجع بی‌طرف و منصف تأسیس شود تا بتواند ضمن نظارت بر فرآیند تصمیم‌گیری نهادها و مقامات دولتی و غیردولتی نسبت به صحت و اعتبار تصمیمات و اقدامات مذکور، اطمینان یابد.

روش: پژوهش حاضر به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده است.

یافته‌ها و نتایج: شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز به عنوان نهاد عمومی غیردولتی، در ارتباط با انتخاب کنندگان، اقدامات و تصمیماتی را وضع می‌نمایند که ممکن است حقوق و آزادی‌های آنها را تحت تأثیر قرار دهد؛ بنابراین احتمال سوء استفاده از صلاحیت‌ها و به عبارت بهتر تجاوز به منافع عمومی و ملی توسط برخی اعضا یا شوراهای اسلامی شهر و روستا وجود دارد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول یک‌صد و پنجم و یک‌صد و ششم، حدود صلاحیت‌های نهاد مذکور را تعیین نموده و انطباق مصوبات شوراها را با موازین اسلام و قوانین کشور را خواستار می‌باشد که در صورت انحراف از وظایف قانونی، مجاری اعتراض به مصوبات شوراها و در نهایت انحلال را به‌طور کلی مشخص نموده است. نوشتار پیش‌رو بر آن است تا عملکرد و وظایف هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی را مورد بررسی قرار دهد. مدعای پژوهش حاضر آن است که تقویت نظارت بر اعضا از طریق مراجع قضایی، رفع ابهامات قانونی و تهیه و تصویب آیین نحوه رسیدگی به تخلفات از جمله راهکارهایی حائز اهمیت برای بهبود نظارت بر اقدامات و عملکرد اعضای شوراهای اسلامی است.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی مطلوب، شورای اسلامی، منافع عمومی، حاکمیت قانون.

* استناددهی (APA): کریمی فرد، حسن. (۱۴۰۱). چالش‌های نظارت و بررسی انحرافات اعضای شوراهای اسلامی از وظایف قانونی با تأکید بر حکمرانی مطلوب. *تحقیقات حقوقی بین‌المللی*، ۱۵(۵۷)، ۳۹-۲۱.

http://alr.ctb.ac.ir/article_692164.html

مقدمه

دولت کشورها به لحاظ ساختار درونی به دولت تک‌بافت یا ساده و چندبافت یا مرکب تقسیم می‌شوند. در دولت مرکب دو یا چند نظم حقوقی حاکمیت دارد و کشور به طور هم‌زمان تابع دو یا چند قدرت سیاسی است، اما دولت تک‌بافت به لحاظ سیاسی، متمرکز می‌باشد و قدرت از یک نقطه به سایر نقاط اشاعه می‌یابد. واحدهای محلی همگی شعب واحد مرکزی می‌باشند و از خود استقلال ندارند و در مجموع یک نظم حقوقی - سیاسی حاکم است. از نتایج عملی دولت تک‌بافت می‌توان به وحدت شخصیت حقوقی، سلسله‌مراتب اداری و کنترل سلسله‌مراتبی اشاره کرد.

البته امروزه این امر که همه امور صرفاً در مرکز حل و فصل گردد، نه امکان‌پذیر است و نه قابل قبول. بر این اساس است که کشورهای تک‌بافت در درون خود به انواعی تقسیم می‌شوند. عدم تراکم، عدم تمرکز و منطقه‌گرایی از مهم‌ترین این اقسام هستند. در سیستم عدم تراکم تفویض اختیارات اجرایی فارغ از اختیار تصمیم‌گیری، در عدم تمرکز تفویض اختیارات تصمیم‌گیری در امور اداری و اجرایی و در منطقه‌گرایی تفویض اختیار تصمیم‌گیری‌های اداری و اجرایی همگام با محدوده جغرافیایی، فرهنگی و اقتصادی خاصی صورت می‌پذیرد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۲۲۹-۲۲۷).

نظام عدم تمرکز زمانی محقق می‌شود که نهادهای غیرمتمرکز دارای شاخصه‌هایی از جمله شخصیت حقوقی مستقل، صلاحیت تصمیم‌گیری و انتخاب از سوی مردم باشند. همچنین در واحدهایی که به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شوند، قدرت مرکزی از اختیار و قدرت اعمال نظارت برخوردار است؛ بنابراین در سیستم عدم تمرکز، مقامات محلی از استقلال کامل برخوردار نیستند و تحت نظارت دولت مرکزی قرار دارند.

نظارت را می‌توان تطبیق فعالیت‌های یک موسسه با اهداف تعیین‌شده طبق موازین قانونی و نظم اجتماعی تعریف کرد (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۴۹). نظارت به معنای کنترل قدرت و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت است و عبارت از بازبینی و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهاد دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است (راسخ، ۱۴۰۰: ۲۳). نظارت عبارت از آن است که شخص، مقام یا سازمانی، اعمال شخص، مقام یا سازمانی را قانوناً زیر نظر قرار دهد و به درستی یا نادرستی آن اعمال پی‌برد (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۷).

چارچوب نظارتی حاکم بر واحدهای غیرمتمرکز با واحدهای متمرکز تفاوت دارد. به‌طور کلی در تقسیم‌بندی نظارت، آن را به دودسته نظارت سلسله‌مراتبی و قیمومی تقسیم می‌کنند. نظارت سلسله‌مراتبی؛ درون‌سازمانی، عمودی و مبتنی بر تبعیت است، اما نظارت قیمومی؛ افقی، بین‌سازمانی و مبتنی بر هماهنگی است.

نظارت قیمومتی به این دلیل است که آزادی کامل واحدهای غیرمتمرکز اغلب موجب هرج و مرج و تشتت می‌شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد چه بسا، منافع ملی، فدای منافع محلی و خصوصی می‌شود... جلوگیری از افراط و تفریط واحدهای غیرمتمرکز و ایجاد وحدت نظر در اداره کشور یک امر ضروری و حیاتی است و در حقیقت نظارت مزبور به منزله و وثیقه و تأمینی می‌باشد که دولت مرکزی در مقابل آزادی واحدهای غیرمتمرکز در دست دارد و هدف از آن تأمین اجرای قوانین و مقررات در کشور است (مدنی، ۱۳۷۷: ۴۵). در یک چارچوب کلی، نظارت قوه مرکزی بر سازمان‌های غیرمتمرکز اداری به دو صورت نظارت بر اعمال و اقدامات سازمان‌های غیرمتمرکز و نظارت بر اعضا و مأمورین سازمان‌های غیرمتمرکز صورت می‌گیرد:

الف. نظارت بر اعمال و اقدامات نهادهای غیرمتمرکز

نظارت بر اعمال حقوقی مؤسسات و مقامات غیرمتمرکز ممکن است به صورت مستقیم یا غیرمستقیم باشد:

نخست، نظارت مستقیم: عبارت است از لزوم موافقت قبلی، ابطال تصمیمات و اتخاذ تصمیم به جای واحدهای غیرمتمرکز اداری.

موافقت قبلی: در برخی موارد، مقنن اجرای تصمیمات و اعمال واحدهای غیرمتمرکز را منوط به موافقت و تصویب قبلی دولت مرکزی دانسته است؛ به گونه‌ای که عدم تصویب قوه مرکزی به معنای عدم تنفیذ تصمیمات مزبور خواهد بود.

ابطال تصمیمات: در صورتی که اعمال حقوقی واحدهای غیرمتمرکز خارج از حوزه صلاحیت آنها یا غیرقانونی باشد، دولت مرکزی می‌تواند آنها را ابطال نماید.

تصمیم‌گیری به جای واحدهای غیرمتمرکز: در برخی موارد معین، قانون به دولت مرکزی اجازه می‌دهد چنانچه سازمان‌ها و مقامات غیرمتمرکز از انجام اعمالی که متضمن منافع عمومی است، خودداری می‌ورزند، رأساً تصمیم‌گیری کند. البته اولاً، قانون این موارد را به طور دقیق تعیین نموده و ثانیاً، قوه مرکزی را مکلف کرده قبل از اقدام به تصمیم‌گیری، مراتب را به صورت کتبی به واحدهای غیرمتمرکز اعلام کند.

دوم، نظارت غیرمستقیم: با توجه به اینکه اصولاً تشکیل سازمان‌های غیرمتمرکز اداری و همچنین امکان اجرای تصمیمات اداری آنها مستلزم کمک‌های مالی قوه مرکزی است، لذا این امر به طور غیرمستقیم موجبات نظارت واحد مرکزی بر واحدهای غیرمتمرکز را فراهم می‌آورد.



ب. نظارت بر اعضا و مأمورین سازمان‌های غیرمتمرکز

نخست، نظارت بر اعضای واحدهای غیرمتمرکز: چنانچه هر یک از اعضا و مقامات واحدهای غیرمتمرکز شرایط قانونی لازم را از دست بدهند یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب تخلف شوند، دولت مرکزی می‌تواند برای عزل آنها اقدامات لازم را انجام دهد.

دوم، نظارت بر کل واحدهای غیرمتمرکز: چنانچه قوه مرکزی تشخیص دهد بقا و تداوم واحدهای غیرمتمرکز محلی مخالف مصالح عمومی است، می‌تواند نسبت به انحلال آنها اقدام نماید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۶۹-۶۶).

سیستم حقوقی و سیاسی ایران با شکل بسیط خود واجد شیوه عدم تمرکز گردیده که این امر به مدد شوراهای محلی صورت پذیرفته است. اهمیت شورا در جمهوری اسلامی ایران به نحوی بوده که در اصل هفتم، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به شمار آمده و فصل هفتم به این نهاد اختصاص یافته است.

به اقتضای اختیاراتی که به شوراهای اسلامی واگذار می‌شود لازم است بر آنها مراقبت شود تا از حدود اختیارات محوله خارج نشوند. بدین منظور برای اطمینان از صحت عملکرد و جلوگیری از انحراف احتمالی شوراها از حدود صلاحیت‌های پیش‌بینی شده؛ وجود نهاد یا نهادهایی به منظور نظارت همه‌جانبه بر آنها ضروری است. اعمال نظارت به منظور حمایت از منافع عمومی، جلوگیری از تعدی واحدهای غیرمتمرکز در اعمال صلاحیت‌های خود و ناهماهنگی این نهادها با آهنگ کلی اداره کشور است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۱۴۵).

مقاله پیش رو تلاش دارد ضمن بررسی ساختار نظارتی حاکم بر شوراهای اسلامی، به ارزیابی دقیق‌تر هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات بر اساس مد نظر قرار دادن قانون اساسی، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و عملکرد آنها بپردازد و پیشنهادهایی جهت تقویت و اصلاح سازوکار آنها ارائه دهد.

۱. معیارهای حکمرانی مطلوب

ژان بدن حاکمیت را اقتدار مطلق بر دولت - ملت نامید (قاضی، ۱۳۸۴: ۲۴)، اما به مرور این اندیشه تعدیل یافته و از قالب حکمرانی مطلق خارج شده و شکل حکمرانی مطلوب گرفته است. چیامبو معتقد است فارغ از موضوع تدبیر امور شرکتی، واژه حکمرانی برای بحث درباره دو موضوع مرتبط استفاده می‌شود. نخست، همه جنبه‌های شیوه اداره یک ملت که نهادها، سیاست‌ها، قوانین، مقررات، فرایندها و سازوکارهای نظارتی را شامل می‌شود و دیگری، مجموعه فرهنگ و ایدئولوژی مرتبط با حکمرانی، یعنی ارزش‌ها، فرهنگ، سنت‌ها و ایدئولوژی‌هایی که در حوزه حکمرانی وجود دارد (چیامبو^۱، ۲۰۰۳: ۷۹).

1. Chibambo

بالند، موانی و رایبسون نیز بیان نموده اند که هدف آنها از کاربرد واژه حکمرانی، دو چیز است. نخست، تفسیری وسیع از پیوندهای میان نهادهای سیاسی جامعه که نه تنها قانون اساسی و نظام انتخاباتی، بلکه دیگر عوامل تأثیرگذار بر قدرت سیاسی افراد و گروه ها، مانند توانایی حل مشکلات کنش جمعی، استفاده از ارتباطات و حتی سلاح گرم را نیز شامل می شود. دوم اینکه، حکمرانی بیانگر اجرای تصمیم های جمعی نیز است که ظرفیت دولت و توانایی دولت به اجرای منسجم و کارآمد سیاست ها و میزان و آثار فساد را شامل می شود (اوچل^۱، ۲۰۱۲: ۱۰). اسمیت معتقد است حکمرانی تنها شامل حکومت یا دولت نمی شود، بلکه بخش خصوصی و جامعه مدنی (افراد گروه ها) را نیز در بر می گیرد و به باور پورتر (۲۰۰۲) همه این عوامل اعم از دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی به لحاظ اجتماعی و سیاسی برای تأمین خدمات عمومی با هم در تعامل اند و هر یک در تأمین هدف ها نقش ویژه ای دارند (ابراهیم پور و زاهدی، ۱۳۹۱: ۶). بنابراین دکتربین حکمرانی مطلوب اقتضاء دارد که عرصه عمومی مبتنی بر مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، بهره وری و عملکرد مؤثر اداره شود. وجود دسترسی آزاد به اطلاعات و شفافیت در مدیریت عرصه عمومی، به طور ویژه از بروز فساد اداری و اقتصادی جلوگیری می کند.

معیارهای حکمرانی مطلوب شامل شش شاخص می باشد که توسط بانک جهانی ارائه شده و شامل: حق اظهار نظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی و مقابله با خشونت، اثربخشی دولت، کیفیت مقررات، قانون مداری و کنترل فساد است (بانک جهانی، ۲۰۱۰: ۲۳). این معیارهای می تواند مشارکت مردمی در قالب شوراهای اسلامی را نیز توجیه و لزوم ایجاد آنها را تقویت نماید.

۲. ساختار نظارتی حاکم بر شوراهای اسلامی

در نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک کشور بسیط، اصل حاکمیت ملی بر منافع محلی مقدم است، لذا اگرچه تشکیل شوراهای اسلامی بیانگر توجه به منافع محلی است و اقدام بر خلاف آن بی اعتنایی به علائق محلی محسوب می شود، ولی دامنه منافع محلی تا آنجاست که بر خلاف منافع ملی اقدامی صورت نگیرد. بنابراین شوراهای اسلامی نباید بر خلاف وحدت ملی و تمامیت ارضی عمل کنند. در واقع «اگر محل و منطقه مورد نظر دارای وجوه ممیزه (فرهنگی، نژادی، زبانی یا مذهبی) نسبت به مناطق مجاور خود باشد، اندیشه خودمختاری تقویت می شود و سپس میل به تجزیه طلبی و استقلال را در آن سامان افزایش می دهد و زمینه را برای برخورد احتمالی مواضع محلی با حاکمیت ملی فراهم می نماید. بدین منظور تحلیل حقوقی نظام عدم تمرکز برای تأمین حقوقی محلی با رعایت حاکمیت ملی باید صورت گیرد» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۴۹۰).

1. Ochelle

در قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای این امر هم‌زمان که در اصل و فصل هفتم به موضوع شوراهای اسلامی پرداخته شده در اصول متعدد دیگری مانند اصول نهم و بیست و ششم بر تمرکز امور، وحدت و تمامیت ارضی کشور تأکید شده است. اما مهم‌ترین، اصل یک‌صدم قانون اساسی می‌باشد که مقرر می‌دارد «شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و 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 و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند». در واقع شوراهای اسلامی می‌باید ذیل چند اصل مهم که در قانون اساسی به آنها اشاره شده، فعالیت داشته باشند:

وحدت ملی: شوراهای اسلامی مکلف‌اند از هرگونه اقدام و عملی که منجر به خدشه در وحدت ملی می‌شود اجتناب کنند.

تمامیت ارضی: شوراهای اسلامی از هرگونه اقدام و عملی که منجر به خدشه‌دار نمودن تمامیت ارضی و تغییر در مرزهای کشور می‌گردد باید اجتناب کنند.

اصول نظام جمهوری اسلامی: شوراهای اسلامی موظف به رعایت اصول حاکم بر نظام جمهوری اسلامی می‌باشند که می‌توان آن را در قالب اقدام بر اساس قانون اساسی دانست.

تابعیت دولت مرکزی: شوراهای اسلامی می‌باید از اصول و موازین حقوقی و سیاسی حاکم بر کشور که توسط قانون‌گذار عادی و اساسی معین شده تبعیت نمایند. مطابق اصل یک‌صد و پنجم قانون اساسی، تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد. همچنین در اصل چهارم قانون اساسی تأکید شده کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد.

آنچه مسلم است شوراهای اسلامی باید در چارچوب اصول وحدت ملی، تمامیت ارضی و تابعیت حکومت مرکزی حرکت نمایند و برای تحقق این موضوع وجود نظارت امری لازم و ضروری است. این نظارت‌ها از طریق بررسی عدم مغایرت مصوبات شوراها با قانون و موازین شرعی (اصل یک‌صد و پنجم) و در مواردی هم از طریق اعمال نظارت سخت‌گیرانه (اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی) یعنی پیش‌بینی انحلال آنها، قابل اعمال است. البته همان‌گونه که اشاره شد ضرورت دارد برای حفظ ابتکار عمل شوراها و احترام به آرای مردم، نظارت‌ها، محدود و به صورت قانون به اجرا درآید.

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در راستای نظارت بر مصوبات، اعضا و نهاد شوراها اسلامی پیش‌بینی‌هایی به قرار زیر صورت گرفته است:

نظارت بر مصوبات: در ماده (۹۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران با پیش‌بینی تشکیل هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین در سه سطح شهرستان، بخش و روستا بر عدم مغایرت مصوبات کلیه شوراهای با مقررات کشور تأکید شده است. مطابق این ماده فرایند تشخیص انطباق مصوبات شوراهای اسلامی با قوانین و مقررات با هیئت‌های تطبیق مصوبات آغاز می‌شود. مصوبات شوراهای پس از تصویب به این هیئت‌ها ارسال می‌شوند. هیئت‌های تطبیق در صورت تشخیص مغایرت، موارد را به صورت مستدل و مشخص به شوراهای اعلام می‌نمایند. در صورتی که شوراهای نظر هیئت تطبیق را قبول ننمایند موضوع برای اتخاذ تصمیم به هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات ارسال می‌شود؛ بنابراین تصمیمات هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در خصوص تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات شوراهای محلی با قوانین و مقررات، نهایی خواهد بود. البته تصمیمات این هیئت‌ها قابل اعتراض و شکایت در دیوان عدالت اداری خواهد بود.

شایان ذکر است در اصل یک‌صد و پنجم قانون اساسی عنوان شده تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشند، اما این اصل در ماده (۹۰) قانون شوراهای تغییر یافته و علاوه بر قانون اساسی و قوانین عادی اشاره شده که تصمیمات شوراهای نباید مخالف مقررات کشور باشند. با این توصیف برخلاف قانون اساسی در محتوای قانون عادی مغایرت آشکار پدید آمده که منجر به تقلیل جایگاه و اختیارات نهاد شوراهای شده و آنها را تحت الشعاع دولت قرار داده است.

نظارت بر اعضا: مطابق ماده (۹۲) قانون شوراهای چنانچه هر یک از اعضای شورا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود، اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراهای گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد، ممکن است توسط هیئت حل اختلاف مرکزی سلب عضویت شود.

انحلال شوراهای: یکی از اشکال نظارت دولت مرکزی بر شوراهای اسلامی، پیش‌بینی انحلال آنها در قانون اساسی است. طبق اصل یکصد و ششم قانون اساسی «انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای 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».

۳. ارزیابی ساختار نظارتی هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات

مطابق ماده (۸۹) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در سه سطح تشکیل می‌شود.

جدول ۱- ساختار و وظایف هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی

ردیف	سطح هیئت‌های حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای اسلامی	اعضا	وظایف هیئت‌های حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای اسلامی
۱	هیئت مرکزی	<ul style="list-style-type: none"> - یکی از معاونین رئیس‌جمهور به انتخاب و معرفی رئیس‌جمهور - معاون ذی‌ربط وزارت کشور (دبیر هیئت) - رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان - یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور - دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای تصویب مجلس شورای اسلامی - سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا 	<ul style="list-style-type: none"> الف - اختلاف شورای شهر و وزارت کشور در مورد شهردار منتخب شورا در شهرهای با جمعیت بیش از (۲۰۰) هزار نفر جمعیت و مراکز استان. ب - اعتراض فرماندار یا شورای استان در مورد مصوبات شورای شهر تهران. پ - اعتراض استاندار، مسئولان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها در مورد مصوبات شورای استان. ت - اعتراض وزیر کشور یا عالی‌ترین مقام دستگاه‌های ذی‌ربط در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها. ث - انحلال شورا (به‌غیر از شورای اسلامی روستا) به پیشنهاد هیئت‌های استانی، در صورت احراز انحراف شورا از وظایف و اختیارات قانونی. ج - اعتراض اعضای شوراها به مجازات بندهای (۴) تا (۸) ماده (۸۲) قانون شوراها. چ - اتهام‌های اعضای شورای استان و شورای عالی استان‌ها به پیشنهاد مقامات ذی‌صلاح. ح - دریافت اعتراض اشخاص حقیقی و حقوقی در مورد مصوبات قطعی شده شوراها و ابطال آن دسته از مصوباتی که مطابق نظر شورای نگهبان مغایر با موازین اسلام شناخته شود یا به تشخیص هیئت مرکزی مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها باشد. خ - تخلف از قانون شوراها که حسب مورد و بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون مزبور توسط وزارت کشور ارجاع می‌گردد. د - شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی مبنی بر انحراف شورا از وظایف و اختیارات قانونی
۲	هیئت استان	<ul style="list-style-type: none"> - استاندار (رئیس هیئت) - رئیس کل دادگستری استان - یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب 	<ul style="list-style-type: none"> الف - اختلاف شورای شهر و استانداری در مورد شهردار منتخب شورا در شهرهای با جمعیت کمتر از (۲۰۰) هزار نفر جمعیت و غیر مرکز استان. ب - اعتراض فرماندار یا شورای استان در مورد مصوبات شورای شهر.

<p>پ - انحلال شورای روستا با پیشنهاد فرماندار، در صورت احراز انحراف شورا از وظایف و اختیارات قانونی.</p> <p>ت - پیشنهاد انحلال شورا به هیئت مرکزی، به استثنای شورای روستا.</p> <p>ث - اتهام‌های اعضای شورای روستا، بخش، شهر و شهرستان به پیشنهاد مقامات ذیصلاح.</p> <p>ج - تخلف از قانون شوراها که حسب مورد و بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون مذکور توسط وزارت کشور ارجاع می‌گردد.</p> <p>چ - شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی مبنی بر انحراف شورا از وظایف و اختیارات قانونی.</p>	<p>آن شورا</p> <p>- دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی</p>		
<p>الف - اعتراض بخشدار یا شورای شهرستان در مورد مصوبه شورای روستا و بخش.</p> <p>ب - اتهام‌های اعضای شوراهای اسلامی روستا و بخش به پیشنهاد مقامات ذیصلاح در رابطه با وظایف.</p> <p>پ - تخلف از قانون شوراها که حسب مورد و بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون مذکور توسط وزارت کشور ارجاع می‌گردد.</p> <p>ت - شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی مبنی بر انحراف شورا از وظایف و اختیارات قانونی.</p>	<p>- فرماندار (رئیس هیئت)</p> <p>- رئیس دادگستری شهرستان</p> <p>- دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا</p> <p>- یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیئت حل اختلاف استان</p>	<p>هیئت شهرستان</p>	<p>۳</p>

مطابق تبصره ۱ ماده (۸۹) قانون شوراها، دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر می‌شود. معاون ذی‌ربط وزارت کشور، دبیر هیئت مرکزی خواهد بود. طبق تبصره ۲ نیز وزارت کشور بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون شوراها می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیئت حل اختلاف ارجاع نماید.

تأمل درباره هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات بیانگر آن است که به لحاظ فلسفه عدم تمرکز، شفافیت مصادیق و مفهوم، اصل تفکیک قوا و نحوه رسیدگی به تخلفات با ایرادات و اشکالات متعددی مواجه می‌باشند:

۳-۱. فلسفه عدم تمرکز

در ترکیب هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات، نمایندگان دولت مرکزی به خصوص نمایندگان عالی دولت در شهرستان و استان اکثریت دارند. تشکیل دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف در وزارت کشور و حضور نمایندگان دولت در هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی

کشور با قوانین نیز موجب تشدید نفوذ در بررسی عملکرد و مصوبات شوراهای اسلامی خواهد شد. به ویژه آن که تبصره ماده (۸۹) قانون شوراها مقرر داشته، معاون ذی‌ربط وزیر کشور به عنوان دبیر هیئت مرکزی انجام وظیفه می‌نماید. اگرچه مسئولیت دبیر صرفاً اداری و ناظر بر رعایت ترتیبات شکلی قانون هست، لکن تأثیر و نفوذ این مسئول در مورد مطرح کردن پرونده‌ها و اعمال نفوذی که از این طریق دارد را نباید از یاد برد. این مسئله از جهات متعدد با فلسفه نظام عدم تمرکز مغایرت دارد:

مطابق اصل یک‌صد و یکم قانون اساسی، 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. همچنین طبق اصل یک‌صد و سوم قانون اساسی استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. بنابراین، همان مقاماتی که قرار است در سطح استان و شهرستان در طول مدت فعالیت شوراها تحت نظارت باشند در هیئت‌های حل اختلاف حضور دارند تا بر مصوبات، اعضا و نهاد شوراها نظارت داشته باشند.

مطابق ماده (۹۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در مورد اتهامات مطرح شده، اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد شورای شهرستان یا فرماندار، درباره شورای شهر و شهرستان توسط شورای عالی استان‌ها یا استاندار، درباره تخلفات اعضای شورای استان توسط شورای عالی استان‌ها یا استاندار و در مورد شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور تخلفات اعضای شوراهای حل اختلاف استانی و هیئت مرکزی حل اختلاف که مقامات دولت مرکزی در آن حضور دارند ارجاع داده می‌شود. به تعبیری دقیق‌تر می‌توان بیان نمود در این هیئت‌ها دادستان و قاضی یا مقام ناظر با مقام قضاوت خلط شده و این مغایر با اصل بی‌طرفی است. در واقع «اگر مقام ناظر همان مقام رسیدگی‌کننده یا قاضی باشد؛ احتمال فساد و قضاوت‌های جانب‌دارانه بالا می‌رود و به همین دلیل است که یکی کردن این دو مقام مخالف اصول عدالت رویه‌ای است» (راسخ، ۱۴۰۰: ۲۱).

اساساً موضوع اقتدار شوراها در مقررات‌گذاری و اداره امور با توجه به عدم تفکیک دقیق وظایف و اختیارات ملی و محلی، به نوعی این نهادهای خودگردان را وارد عرصه رقابت با قوه مقننه و مجریه می‌سازد. بنابراین این احتمال وجود دارد مقامات حکومت مرکزی خود را واجد صلاحیت بدانند هر زمان که احساس کنند اعضای شوراهای محلی در چارچوب سیاست و برنامه‌های مورد نظر عمل نمی‌کنند با آنها برخورد کنند (کریمی فرد و نژادخلیلی؛ ۱۳۹۶: ۴۷-۴۶).

به‌ویژه آنکه برخی تصمیمات و اقدامات شوراهای محلی به خصوص شورای شهر مانند انتخاب شهردار منوط به تأیید یا موافقت مقامات دولت مرکزی است که این امر در برخی موارد به دلیل تعارض منافع به اختلاف نظرهای شدید بین آنها منتهی شده و به تبع آن مستمسکی برای تقاضای انحلال شوراهای محلی از سوی مقامات دولت مرکزی گردیده است (تقی زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۷۸-۷۷).

سازوکار نظارتی پیش‌بینی شده در قانون برای اعمال نظارت بر شوراهای اسلامی تا حد زیادی به نظارت سلسله‌مراتبی شبیه است که مغایر با فلسفه عدم تمرکز است. لذا اعطای صلاحیت گسترده به مقامات دولت مرکزی اطمینان خاطر اعضای شوراهای محلی جهت فعالیت‌های قانونی و اداره امور محلی را متزلزل می‌سازد و آنها را وادار می‌کند بیشتر در راستای سیاست دولت مرکزی عمل کنند. بی‌شک این مسئله با فلسفه عدم تمرکز مغایرت دارد که بر اداره امور بر اساس نیازها و اولویت‌های محلی تأکید دارد.

۳-۲. شفافیت مفهوم و مصداق

در مواد مرتبط با سلب عضویت و انحلال شوراها در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران از مفاهیم مبهم استفاده شده که زمینه را برای تفاسیر موسع در راستای محدود شدن اختیار عمل آنها فراهم می‌سازد.

انحلال شوراها: مطابق اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. در این اصل توجه به دو عبارت «انحراف» و «وظایف قانونی» حائز اهمیت می‌باشد. «مفهوم انحراف فاقد تعیین حقوقی و وضوح است و می‌تواند دستاویزی برای تهدید و تحدید شوراهای محلی باشد» (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۲۲۴). از سوی دیگر عبارت وظایف قانونی نیز با توجه به صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور می‌تواند موجد ابهام شود. بررسی وظایف شوراها در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران بیانگر آن است که قانون‌گذار عادی درباره اختیار تصمیم‌گیری شوراها از واژه‌ها و عبارت‌هایی مانند نظارت، مشارکت، همکاری، پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و ... بهره گرفته که موجب شده محدوده صلاحیت آنها با ابهاماتی مواجه باشد. همین عامل علاوه بر اینکه می‌تواند به فلسفه تمرکززدایی توسط شوراها ضربه وارد نماید موجبات ایجاد ابهام برای اعضا شوراهای اسلامی شده و قدرت مانور مقامات دولت مرکزی در محل برای مقابله با شوراها را فراهم نموده است.

علاوه بر این، بر خلاف قانون اساسی در قانون عادی، اقدامات بر خلاف وظایف مقرر، مخالف مصالح عمومی کشور و حیث و میل یا تصرف غیرمجاز در اموال نیز به جهات انحلال شوراها

اضافه شده که این عبارات با عنایت به ابهام مفهومی که دارند می‌تواند استقلال عمل شوراهای را تحدید و با تهدید روبه‌رو کند (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۴۳).

اقدام بر خلاف مصالح عمومی کشور صرف نظر از آنکه در قانون اساسی مورد اشاره واقع نشده، فاقد معیار عینی و قابل سنجش بوده و می‌تواند دارای مصادیق وسیعی برای انحلال شوراهای باشد. در این صورت مرجع تشخیص مصالح عمومی کشور کدام مرجع است؟ آیا به عنوان مثال فرمانداری برای تشخیص مغایرت اقدام شورا با مصلحت عمومی مرجع مناسبی است؟ به نظر می‌رسد شوراهای که از مردم محل بوده و با احراز شرایط قانونی لازم از سوی مردم انتخاب شده‌اند مصلحت عمومی کشور را رعایت می‌نمایند و یا دست کم اقدام خلاف مصالح عمومی به عنوان یک معیار کلی محمل مناسبی برای انحلال شوراهای نباشد (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۲: ۵۲). مثلاً مشخص نیست اقدامات غیرقانونی یا بر خلاف وظایف مقرر تا چه میزان باید باشد تا شوراهای منحل شوند. همچنین باید بین اینکه یک عضو یا کلیت شورا این کار را انجام می‌دهد تمایزی وجود داشته باشد.

از سوی دیگر این ابهام نیز وجود دارد، چرا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموال که معمولاً در برخی از دستگاه‌های دولتی نیز رخ می‌دهد باید باعث انحلال شوراهای شود؟ به نظر می‌رسد حیف و میل و تصرف غیرمجاز زمانی باید منجر به انحلال شود که سیستماتیک باشد، تمامی اعضای شورا در آن نقش داشته باشند و در حدی باشد که از طرق دیگر قابل اصلاح نباشد. ضمن اینکه رسیدگی به برخی از مواردی که تعیین و اعلام شده مانند حیف و میل در اموال عمومی یا تصرف غیرمجاز عناوینی مجرمانه است که می‌باید ارتکاب آن در نزد مراجع قضایی و بر اساس قانون مجازات اسلامی به اثبات برسد و پس از آن می‌توان به استناد این عناوین شوراهای اسلامی را به عنوان نهادی انتخابی که از جایگاه رفیعی برخوردار است منحل نمود.

با این وجود، با توجه به قید اصل یک‌صد و ششم قانون اساسی و اینکه انحلال را جزء استثنائات و آن‌هم برای انحراف از وظایف قانونی در نظر گرفته تفسیرهای موسع نظری و کاربرد گسترده عملی در استفاده از ابزار انحلال شورا نمی‌تواند شایسته تلقی شود و تبدیل نظارت قانونی به سلسله مراتبی تلقی می‌گردد (حیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۶).

سلب عضویت: مطابق ماده ۹۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، «چنانچه هر یک از اعضای شوراهای موضوع این قانون شرایط عضویت را از دست داده» یا در «انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود» یا «اقدامی که موجب توقف یا اختلال در انجام وظایف شوراهای گردد» یا «عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد» ممکن است به اخطار کتبی، سلب عضویت موقت یا دائم مجازات شود دارای ابهام است؛ چرا که معیارها و شاخص‌هایی که برای نظارت بر اعضا پیش‌بینی می‌شود باید عینی باشد تا از ذهنی‌گرایی

و تفاسیر متعدد اجتناب شود. به عبارتی ممکن است هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در یک مقطع زمانی یا در یک استان یا شهرستان معتقد باشند اقدامی که عضو شورا انجام داده خلاف شئون بوده یا در انجام وظایف محوله قصور و تقصیر داشته، اما در دوره زمانی دیگر یا با تغییر اعضای هیئت چنین نظری نداشته باشند.

از سوی دیگر سنجش احراز یا از دست دادن برخی از شروط ذکر شده در ماده (۳۰) و (۳۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مانند «اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه»، «ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» و ... بسیار سخت است و احتمال دارد موجب دخالت سلیقه و نظر شخصی گردد.

۳-۳. اصل تفکیک قوا

عنوان «رسیدگی به شکایات» که در صدر ماده (۸۹) قانون شوراها به عنوان محملی برای اعمال نظارت بر شوراها آمده قبل از هر موضوع، واجد «امر قضایی» است و حل و فصل آن طبعاً در اختیار قوه قضائیه باید قرار گیرد. البته عده‌ای اعتقاد دارند نوع شکایت و اختلافی که باید در دادگاه رسیدگی شود، تناسب بیشتری با دیوان عدالت اداری دارد (مدنی، ۱۳۷۷: ۷۴). عده‌ای نیز آن را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قلمداد می‌کنند (زراعت، ۱۳۷۸: ۳۲). مخالفان این مسئله، معتقدند رسیدگی به شکایات شوراها دارای ماهیت قضایی نبوده و نوعی رسیدگی اداری است که باید از طریق هیئت حل اختلاف مرکزی با اعضای از هر سه قوه به تساوی اعمال شود (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۱: ۴۵)، اما اقتضای رسیدگی به شکایات (امر قضا) عدالت، بی‌طرفی و عدم ذی‌نفع بودن در نتیجه رأی صادره است؛ در حالی که عضویت نمایندگان دولت مرکزی در هیئت حل اختلاف و نظارت بر شوراها اصل عدالت و بی‌طرفی را زایل می‌سازد. مقام رسیدگی کننده به شکایات، در حقیقت نسبت به عملکرد شوراها قضاوت می‌نماید و با توجه به این مسئله باید شأن قضایی برای آن قائل بود.

به طور کلی به نظر می‌رسد این نوع نگاه قانون‌گذار در تعبیه هیئت‌هایی چند قوه‌ای (وجهی) نوع نگاه درستی نیست. همچنین هیئت‌های حل اختلاف شوراها به عنوان یک نهاد شبه قضایی که اعضای آن انتصابی هستند در مورد سلب عضویت یا بقای اعضای شورا که نهادی انتخابی است تصمیم‌گیری می‌کنند (دشتی، ۱۳۹۵: ۸۷). بنابراین وجود افراد متفاوت در ترکیب هیئت‌های حل اختلاف شوراها از جمله نمایندگان عالی دولت و مجلس شورای اسلامی بر خلاف اصل تفکیک قوا است؛ چرا که نمایندگان مجلس و نمایندگان عالی دولت بر خلاف شأن اجرایی یا تقنینی خود به قضاوت می‌پردازند.



۳-۴. نحوه رسیدگی به تخلفات

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و آیین‌نامه اجرایی هیئت‌های حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای اسلامی، آیین دادرسی مشخصی در خصوص نحوه رسیدگی، اصول حاکم بر رسیدگی و ضروریات لازم به منظور طرح پرونده‌ها پیش‌بینی نشده است. لذا دقیقاً مشخص نیست تا چه میزان اصول دادرسی عادلانه مبتنی بر استماع منصفانه، تعارض منافع، عدم جانب‌داری، رسیدگی علنی، بی‌طرفی، استقلال، تلاش برای کشف واقعیت و صحت و سقم ادعاها و ... در این هیئت‌ها مراعات می‌شود.

از سوی دیگر بر اساس ماده (۹۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران برای اعضای شوراها با توجه به تخلف صورت گرفته مجازاتی در نظر گرفته شده، اما به روشنی مشخص نیست چه درجه از قصور/ تقصیر یا اعمال خلاف شئون با کدام درجه از مجازات ذکر شده (اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی بدون اعلان عمومی، اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی و اعلان عمومی، کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال، محرومیت از عضویت در هیئت‌رئیس و نمایندگی در شوراهای فرادست و عناوین مشابه حداقل به مدت یک سال، سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال، سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها برای مدت حداقل یک دوره) مطابقت دارد. این مسئله بالقوه می‌تواند سبب سوءاستفاده شود و قدرت مانور مقاماتی را که دارای جایگاه یا نفوذ در این هیئت‌ها هستند برای ارجاع تخلف و صدور رأی شدید و پیشبرد اهداف سیاسی خود افزایش دهد.

۴. اصول نظارت بر شوراهای اسلامی

فلسفه تشکیل نهاد عدم تمرکز عینیت بخشیدن به خواست مردم محلی در اداره امور است. ابهام در نحوه رسیدگی به تخلفات، مغایرت با اصل تفکیک قوا، عدم شفافیت مفهوم و مصادیق و حضور پررنگ اعضای دولت در هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات که خود نسبت به عملکرد و تصمیمات شوراهای اسلامی ذی‌نفع می‌باشند علاوه بر اختلال در استقلال شوراهای موجب تزلزل نظام خودگردان می‌شود.

منطقی آن است جهت نظارت بر عملکرد و تصمیمات شوراها، نهاد ناظر مستقلی مسئولیت آن را بر عهده داشته باشد. در این صورت هم دولت و هم شوراهای اسلامی «به صورت یکسان، ملزم به پیروی از قوانین عمومی کشور می‌باشند و هرگونه اختلاف در صلاحیت در این خصوص نیز توسط قوه قضاییه به‌عنوان یکی از قوای مستقل حل و فصل می‌شود» (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۱۱۷). بنابراین پرونده‌های مرتبط با انحلال و سلب عضویت باید توسط قوه قضائیه (دیوان عدالت اداری و دادگستری) مورد رسیدگی قرار گیرد.

البته این صلاحیت برای دولت مرکزی (وزارت کشور) باید وجود داشته باشد که نظارت خفیف بر واحدهای محلی داشته باشد. به عنوان مثال در صورت مشاهده تخلف منطقی آن است که گزارش خود را مستند و مستدل به مراجع قضائی تسلیم کند تا مراجع قضائی به صدور حکم پردازند. این مسئله با اصل تفکیک قوا، بی طرفی و عدم ذی نفع بودن قوه قضائیه نیز سازگارتر است.

البته در نظارت بر شوراهای می باید بین تخلف و جرم تمایز قائل شد. اگر اقدامی که عضو شورا انجام داده مصداق تخلف باشد، چون مسئولیت اداری انتظامی دارد رسیدگی به آن باید در دیوان عدالت اداری باشد، ولی اگر جرم باشد باید در دادگاه کیفری و عمومی مطرح شود. تشخیص این امر بر عهده قانون گذار است که معین نماید مواردی از جمله غیبت در دوازده جلسه غیرمتوالی یا شش جلسه متوالی، عدم انتخاب شهردار، عدم تصویب بودجه شهرداری و ... ماهیت اداری دارد اما مواردی مانند اختلاس، رشوه و ... می باید در دادگاه کیفری مطرح شوند.

گاهی اوقات ممکن است اقدام اعضای شورا هم مصداق تخلف و هم جرم باشد. مثلاً ممکن است عضو شورا مرتکب اختلاس، خیانت در امانت و ... شده باشد. در این گونه از مسائل در قوانین رسیدگی به تخلفات ابهام وجود دارد؛ اما از اینجا رسیدگی دو مسیر می شود و این دو مسئولیت از هم جداست. مسیر اول، رسیدگی کیفری است که به جنبه جرم بودن رسیدگی می شود و مسیر دیگر، رسیدگی به تخلفات اداری است. البته ممکن است یکی از این مسیرها زودتر به نتیجه برسد و تعارض ایجاد شود. یعنی ممکن است دادگاه کیفری درباره جرم اختلاس عضو شورای شهر قرار منع تعقیب صادر کند که جرم رخ نداده، ولی دیوان عدالت اداری اعلام کند عضو شورا مرتکب تخلف شده و از این لحاظ ممکن است بین این دو حکم تعارض پیش آید. در این گونه موارد دیوان عدالت اداری باید رسیدگی را متوقف کند تا نتیجه رسیدگی کیفری مشخص شود و بعد به موضوع ورود داشته باشد و با توجه به آن رسیدگی کند. همچنین ضرورت دارد زمانی که عضو شورای شهر مرتکب تخلف یا جرمی می شود در دیوان عدالت اداری یا در دادگاه کیفری، خارج از نوبت و قبل از اتمام دوره رسیدگی انجام شود. جهت تسریع کار، یکی از راهکارها می تواند تأسیس شعبات دیوان عدالت اداری و اختصاص دادگاه ویژه در سطح مراکز استان باشد.

در حال حاضر مطابق ماده (۶) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به منظور تسهیل در دسترسی مردم به خدمات دیوان، دفاتر اداری دیوان در محل دادگستری یا دفاتر بازرسی کل کشور در هر یک از مراکز استانها تأسیس می گردد، اما مطابق ماده (۲) تشکیل شعب دیوان منوط به تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین است.

بحث و نتیجه‌گیری

در نظام‌های بسیط یا تک ساخت که همه امور در اختیار دولت مرکزی است به منظور افزایش کیفیت تصمیم‌گیری و به کارگیری قابلیت و ظرفیت مردم هر محل سیاست تمرکززدایی اجرا می‌شود. در این کشورها اصل بر تقدم و تفوق حاکمیت ملی بر منافع و حقوق محلی است و به همین دلیل اهمیت نظارت بر تمام اقدامات و تصمیمات آنها ضرورت پیدا می‌کند.

فلسفه نظارت قانونی، دخالت بیش از حد در امور تفویضی به محل نبوده و نیست، بلکه نظارت بر اقدامات مقامات محلی و تطبیق مصوبات آنها با قوانین است. بنابراین در نظام‌های مبتنی بر عدم تمرکز، آزادی اصل و نظارت، استثنا است. لذا نباید به بهانه اعمال نظارت قیمومیتی بر واحدها و نهادهای محلی آزادی واحدهای مذکور را محدود نمود یا از اختیارات و صلاحیت‌های آنها کاست، بلکه هدف علاوه بر اجرای دقیق قوانین و مقررات، نظارت بر حسن اجرای صلاحیت‌های تعیین شده و افزایش کارایی و کارآمدی نهادهای محلی است.

نظام جمهوری اسلامی ایران کشوری یکپارچه‌ای است که قدرت سیاسی در مرکز متمرکز است با این وجود در اصول قانون اساسی بر اداره کشور به صورت غیرمتمرکز تأکید شده است. شوراها به عنوان نهادی غیرمتمرکز که جهت اداره امور محلی تشکیل شده‌اند، می‌باید طبق قانون اساسی و رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی تحت فعالیت داشته باشند.

ساختار نظارتی حاکم بر شوراهای اسلامی شهر و روستا در سه حوزه نظارت بر مصوبات، اعضا و کلیت نهاد شکل گرفته که در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران تعیین تکلیف شده است. منطقی آن بود در بحث مرجع تشخیص انحراف و انحلال شوراهای اسلامی به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور در قوانین و اسناد بالادستی تعیین تکلیف می‌شد؛ چرا که قانون‌گذار اساسی نمی‌بایست تصمیم درباره ارکان شوراها را به قانون عادی واگذار می‌کرد که ممکن است در هر دوره دچار تغییر و تحول شود.

مطابق ماده (۸۹) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیئت‌هایی به نام هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در سه سطح مرکزی، استان و شهرستان تشکیل می‌شود. در حال حاضر در نظارت قیمومتی که بر شوراها وجود دارد (هیئت حل اختلاف) ممکن است نظارت از جنبه قانونی و منطقی خود فاصله بگیرد؛ چرا که هیئت مذکور ماهیتی غیر قضایی دارد. در حالی که وظیفه آن ماهیتاً قضایی و حقوقی است. بنابراین هیئت رسیدگی به تخلفات شوراها با سطوح سه گانه خود نمی‌تواند نگاهی غیرسیاسی و جناحی به مسئولیت خود داشته باشد.

به صورت کلی نظارت اعمال شده بر شوراها باید قانونی و غیر قابل تفسیر شخصی و سلیقه‌ای باشد، اما مواد قانونی به نحوی است که امکان تفسیر به ضرر نهاد شورا و محدود کردن حقوق و

اختیارات آنها را با استفاده از تعابیری همچون قصور و تقصیر و یا اعمال خلاف شئون شوراها فراهم می‌آورد. لذا تقویت نظارت بر اعضا از طریق مراجع قضایی، رفع ابهامات قانون در حوزه نحوه رسیدگی به تخلفات و تهیه و تصویب آیین‌نامه نحوه رسیدگی هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات از جمله راهکارهای حائز اهمیت است. تأکید بر تقویت نظارت قضایی موجب می‌شد که اعضای شوراها نیز این اطمینان را داشته باشند که تصمیمات و اقدامات آنها توسط یک نهاد مستقل و بی‌طرف مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

سپاسگزاری

پژوهشگر، از عزیزانی که در فرآیند ویراستاری ادبی و صفحه‌آرایی این مقاله همکاری و راهنمایی داشتند، کمال تشکر و امتنان را دارد.

منابع

- امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش. (۱۳۸۸). *حقوق اداری*. جلد اول. چاپ نهم. میزان.
- انصاری، ولی‌الله. (۱۳۸۶). *کلیات حقوق اداری*. چاپ هفتم. میزان.
- تقی‌زاده، جواد؛ نجابت‌خواه، مرتضی؛ آملی جلودار، کوثر. (۱۳۹۵). *مراجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران*. *حقوق اداری*، ۳(۱۰)، ۸۰-۶۰.
- <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=350037>
- جلالی، محمد؛ نیکونهاد، حامد. (۱۳۹۲). *مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانون‌گذار اساسی*. در: *اندیشه‌های حقوق اداری*. به اهتمام محمد جلالی و محمدرضا ویژه. چاپ اول. مجد.
- چوپانی یزدلی، محمدرضا. (۱۳۸۲). *جایگاه حقوقی - سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران*. چاپ اول. مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- حبیب‌نژاد، سید احمد. (۱۳۸۸). *بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی*. *حقوق اسلامی*، ۵(۲۰)، ۱۳۱-۱۱۱.
- http://hoquq.iict.ac.ir/article_18482.html
- دشتی، علی. (۱۳۸۸). *جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی*. *تحقیقات حقوقی*، ۱۲(۴۹)، ۵۵۳-۵۱۳.
- https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article_56415.html
- راسخ، محمد. (۱۳۸۸). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*. چاپ اول. دراک.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۸۴). *حقوق اداری*. چاپ یازدهم. سمت.
- فقیه لاریجانی، فرهنگ. (۱۳۹۲). *حقوق روابط شورا و شهرداری*. چاپ اول. مجد.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل. (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. چاپ بیست و سوم. میزان.
- کریمی‌فرد، حسن؛ نژادخلیلی، مهدی. (۱۳۹۶). *آسیب‌شناسی وظایف و عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران؛ با بهره‌گیری از نظرات اعضای شورا و کارشناسان*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دفتر مطالعات سیاسی.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر. (۱۳۸۸). *در تکاپوی حقوق اساسی*. چاپ دوم. جنگل.
- مدنی، جمال‌الدین. (۱۳۷۷). *حقوق و وظایف شوراهای اسلامی*. چاپ اول. پایدار.
- میرزاده کوهشاهی، نادر. (۱۳۹۳). *رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران*. *حقوق اداری*، ۲(۶)، ۳۱-۵۶.
- <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?ID=350106>
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۸۲). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. جلد دوم. چاپ هفتم. میزان.
- ابراهیم‌پور، حبیب؛ الیکی، فهیمه. (۱۳۹۵). *بررسی نقش حکمرانی خوب در کارآمدی دولت‌ها*. کنفرانس بین‌المللی نخبگان مدیریت.
- قاضی، سید ابوالفضل. (۱۳۸۴). *بایسته‌های حقوق اساسی*. میزان.
- Ochelle. G. O. (2012). *Factors influencing sustainability of community water Projects in Kenya: A case of water projects in Mulala division, Makueni County* (Doctoral dissertation, University of Nairobi, Kenya).
- <http://erepositorv.uonbi.ac.ke/handle/11295/8196>
- Chibambo. M. L. (2003. Julv). *Records management: the kev to good governance and sustainable development*. In XVII BIENNIAL Eastern and Southern Africa Regional of Branch of the International Council on Archives (ESARBICA) General Conference on Archives, Society and Good Governance. Mozambique Maputo.