



فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال اول، شماره اول، بهار ۱۴۰۱

## جایگاه قانونی نظارت مشترک مجلس و دولت بر شوراهای اسلامی و حل و فصل اختلافات آنها (مطالعه موردی وزیر کشور، استانداران و فرمانداران)

پرویز کهندل<sup>۱</sup>، دکتر معین صباحی<sup>۲\*</sup>، دکتر طیبه بلوردی<sup>۳</sup>، دکتر ابوالفضل جعفرقلی خانی<sup>۴</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۲۵

### چکیده

به تصریح اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر عموم انتخابات و همه پرسی‌هایی که در کشور برگزار می‌شود، به عهده شورای نگهبان می‌باشد. از این جهت، تنها انتخابات شوراهای شهر و روستا، استثنا است که اصل ۱۰۰ قانون اساسی، چگونگی نظارت بر انتخابات یاد شده را به قانون عادی احاله کرده است. بر این اساس نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور طبق ماده ۵۶ قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظائف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور، بر عهده مجلس شورای اسلامی می‌باشد. بعد از برگزاری انتخابات توسط وزارت کشور (استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشدارها) و تایید صحت آن توسط هیات نظارت، مأموریت مشترک قوه مقننه و مجریه خاتمه یافته و مأموریت خاص دولت برای نظارت بر عملکرد شوراهای مستقر اعم از پایه (شهر و روستا) و فرادستی (بخش، شهرستان، استان و عالی استانها) آغاز می‌شود. بنابراین نظارت مجلس بیشتر محدود به فرایند برگزاری انتخابات است، ولیکن نظارت دولت علاوه بر اجرا و برگزاری انتخابات شامل تشکیلات، وظائف، اختیارات و فعالیت‌ها و نیز حل و فصل اختلافات شوراهای اعم از پایه و فرادستی (قیمومت اداری) خواهد شد. در این مقاله سعی گردیده در یک نگاه تحلیلی نو به بهترین وجه فرایند قانونی نظارت دولت بر شوراهای اسلامی و بر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عنوان بازوهای اجرایی شوراهای شهر و روستا مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد.

**واژگان کلیدی:** دولت، نظارت، شورای شهر و روستا، شهردار، هیات حل اختلاف، انتخابات، قیمت اداری

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

<sup>۲</sup> مدعوی، گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد سیرجان و استادیار گروه حقوق واحد کرمان (نویسنده مسئول)

[moiensabahi@yahoo.com](mailto:moiensabahi@yahoo.com)

<sup>۳</sup> گروه معارف، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

<sup>۴</sup> مدعوی، گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد سیرجان و استادیار واحد بافت

## ۱- مقدمه

نظارت بر انتخابات با هدف تضمین سلامت آن انجام می‌گیرد تا فرایند برگزاری انتخابات مطابق با موازین قانونی باشد و از حق مردم در تعیین سرنوشت خود در برابر انحراف‌ها، تخلف‌ها و احياناً تقلب‌های انتخاباتی، صیانت و پاسداری شود. از این روست که نظارت بر اجرای انتخابات اصل پذیرفته شده‌ای در تمامی جوامع با هر درجه از مردم سالاری است و هیچ نظام انتخاباتی در دنیا وجود ندارد که فاقد مکانیسم نظارتی و یا به عبارت دیگر مدیریت تضمین سلامت انتخابات در کنار مکانیسم اجرایی یعنی مدیریت اجرایی انتخابات باشد.

از آنجا که در اغلب کشورها، اجرای انتخابات در دست قوه مجریه و دولت است و دولت‌ها همواره خود، یک طرف اصلی در رقابت‌های انتخاباتی محسوب می‌شوند، لازم است نهادی بی‌طرف و مستقل از جریان‌ها و جناح‌های رقیب بر فرایند برگزاری انتخابات نظارت کند و هر چه این نظارت گسترده‌تر باشد، طبیعی است که بر کاهش تخلف‌ها و اعمال نظرهای غیرقانونی و در نتیجه، حراست از سلامت انتخابات و پاسداری از حق حاکمیت مردم، تأثیر افزون‌تری خواهد داشت. دامنه نظارت و میزان مداخله و تأثیر نهاد ناظر در فرایند انتخابات،

حسب نظام‌های گوناگون سیاسی متفاوت است و از نظارت حداقلی در چارچوب حل و فصل اختلاف‌ها و رسیدگی به شکایات انتخاباتی تا نظارت حداکثری مبتنی بر کنترل همه مراحل اجرایی انتخابات را در بر می‌گیرد که نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران از این حیث، در زمره نظام‌های با نظارت حداکثری قرار می‌گیرد.

## ۲- مفاهیم

### ۱-۲. مفهوم عام دولت

دولت در لغت به معنای نیکبختی، سعادت، ثروت و مال است. چنانکه در فرهنگ معین به معنای گذشتن از حالی به حالی، گروهی که بر مملکت حکومت می‌کنند، مملکت، قوه مجریه می‌باشد. اما این واژه به دلیل کلیت مفهوم آن دارای معانی متعددی در حوزه‌های مختلف می‌باشد و دارای آنچنان اختلاطی با مفاهیمی چون حقوق است که برخی معتقدند که نمی‌توان تقدم و تأخیری بین حقوق و دولت در نظر گرفت و در قوانین به اعتبار جامعیت و وسعت و یا محدودیت اقتدارات حاکمیت در معانی و مفاهیم متفاوتی بکار رفته است.

دولت را می‌توان یک نظام کلی و انتزاعی دانست که معرف تمامیت سیاسی، اجتماعی یک کشور و تجلی انتزاعی واقعی اقتدار است و یا به تعبیری نظام کلی سیاسی اجتماعی. «در اصطلاح ترمینولوژی حقوقی (حقوق عمومی و حقوق عام ملل) جمعیتی از افراد که در خاک معینی زندگی می‌کنند و تابع یک قدرت عمومی هستند. که در این معنا دولت دارای شخصیت حقوقی در حقوق عمومی می‌باشند» (جعفری لنگرودی: ۱۳۷۸، ۳۱۴)

«گاهی نیز واژه دولت به معنای هیأت وزرا نیز بکار می‌رود که منظور لایه سیاسی کشور یا رده‌های فوقانی سیاسی نظیر نخست‌وزیر و یا در نظام‌های ریاستی رییس جمهور است.» (قاضی: ۱۳۸۲، ۵۳)

«بعضی مجموعه‌ی اعمال دولت هم در استعمالات دیده شده در حقوق اساسی مراد از دولت مجموع قوای عالیه حاکم بر کشور است که با اداره ملت زمام امور اساسی مملکت را بدست گرفته خط مشی نظام و تمامیت ارضی کشور و استقرار امنیت داخلی و خارجی را بر عهده گرفته و دارای وظایف خاص است.» (جعفری لنگرودی: پیشین، ۳۱۴)

«در این رشته، دولت به مفهوم نهاد نهادها، گسترده ترین کلیتی است که هم میدانگاه حقوق اساسی و هم موضوع بررسی آن است. جامعه سیاسی سازمان یافته و نهادبندی شده و دارای شخصیت مشخص و متمایز از عنصر ترکیبی خود» (صدرالحافظی: ۱۳۸۲، ۱۲۳)

«دولت به عنوان تابع حقوق بین الملل باید دارای شرایط زیر باشد: ۱- جمعیت دائمی ۲- سرزمین معین ۳- حکومت ۴- حاکمیت (توانایی برقراری روابط با سایر کشورها) دولت را می توان مترادف یک نظام سیاسی، مملکت و یا هیأت وزیران دانست.

## ۲-۲. ماهیت دولت

علاوه بر تعریف دولت، اندیشه های مهم سیاسی در مورد ماهیت آن وجود دارد. دولت از دید ماکیاوولی، سازمانی است دارای سرزمین که به کمک قدرتی که پایه ریزی کرده از نیروی الزام و اقتدار در درون سرزمین خود بهره می گیرد و به واسطه ی آن قادر به ادامه ی حیات می باشد.

ماهیت دولت در برخی از متون حقوقی به معنای قدرت موجود نیز دارای کاربرد است تا جایی که دولت را مترادف با گروه اجتماعی می دانند که دارای قواعد و نظامات مخصوصی است که امتیاز انحصاری آن تحمیل اراده خود بر دیگران از طریق اجبار مادی است یعنی دارای قدرت سیاسی می باشد. «دولت از دیدگاه حقوقی را می توان به قدرت سازمان یافته حقوقی به منظور اجرای علامت و انجام خدمات عمومی تعبیر نمود که لازمه ی تشکیل آن اجتماع مردمی با هدف مشترک در یک سرزمین و شکل گیری سیاسی یک دولت است که به معنای ایجاد یک کشور می باشد و صف بارز آن قدرت سازمان یافته حقوقی است و مفهوم دولت در هر جامعه موافق با نظام سیاسی آن جامعه می باشد.» (کاتوزیان: ۱۳۸۳، ۲۲۳)

اندیشمندان مختلف در باب ماهیت دولت نظریه وجود یا عدم وجود آن سخنان بسیاری گفته اند تا جایی که برخی وجود دولت را ضرورتی انکارناپذیر دانسته و آن را لازمه ی اجرای عدالت می دانند - برخی مانند فاشیسم دولت را مظهر آرمان های ملی تلقی می نامند و معتقدند وجود مستقل را نمی توان در مقابل دولت یافت و جامعه ی بدون دولت میدان مبارزه خصوصی افراد است که تصور هیچ حقی در آن امکان پذیر نیست.

در وجود شخصیت حقوقی برای دولت تردیدی وجود ندارد چرا که دولت نیز مانند سایر اشخاص حقوقی دیگر، دارای اموال، حقوق و تکالیف است چنانکه شخصیت حقوقی به گروهی از افراد انسان یا منفعتی از منافع عمومی که قوانین موضوعه آن را در حکم شخص طبیعی و موضوع حقوق و تکالیف قرار داده است مانند شرکت، وقف و دولت... که شخص حقوقی موضوع هر حق و تکلیفی است جز آن چه که اختصاص به طبیعت انسان دارد.

مشکل از جایی ناشی می شود که خطا یا تقصیر که اصلی ترین مبنای مسئولیت مدنی دولت است در صورتی قابل تحقق است که ذهن در خطا باشد یا همانگونه که در حقوق جزا بیان می گردد، قصد مجرمانه وجود داشته باشد. و رفتار تقصیرآمیز، رفتاری است که با سهل انگاری، بی مبالاتی و اشتباه همراه باشد حال آنکه چنین صفات و تعاریفی فقط قابل انتساب به اشخاص حقیقی است.

دولت نیز مفهومی انتزاعی است. یعنی دارای ابعاد خارجی نیست مفهومی است ساخته و پرداخته ی ذهن که به حکم قانون دارای شخصیت گردیده است پس انتساب عمل خطایی که قصد مجرمانه در آن وجود دارد چگونه ممکن است؟

حال اگر این معیار را در نظر داشته باشیم، برای دولت ملاک متعارف بودن رفتار را چگونه می‌توان تعریف کرد؟ اگر بخواهیم ملاک را عرف بدانیم و متعارف بودن را با توجه به عرف تعریف کنیم، باید گفت در حقوق عمومی ملاک قانون است و نه عرف و در قانون نیز تعریفی از متعارف بودن وجود ندارد و عرف نهایتاً دارای نقشی فرعی است.

پس چگونه می‌توان خروج از رفتار متعارف و فرض بی‌مبالاتی و یا قصد انجام خطا را به دولت که شخصیتی انتزاعی است نسبت داد و به همین جهت به طور فیزیکی، امکان ارتکاب یک عمل و در نتیجه یک خطا در معنا و به شکلی که برای اشخاص حقیقی متصور است، ندارد. (زرگوش: ۱۳۸۹، ۳۹)

به همین واسطه، در تحلیل دقیق و موشکافانه به این امر پی می‌بریم که شخصیت حقوقی دولت، متشکل از شخصیت عوامل انسانی شاغل در آن است. یعنی شخصیت حقیقی کارگزاران در شخصیت حقوقی دولت منحل شده است بگونه‌ای که خطای ارتكابی و اشتباه و قصد خطا کارانه‌ی عوامل را در مجموع می‌توان منجر به ارتكاب تقصیر دولت و نهایتاً مسئولیت او دانست. زیرا که شخصیت حقوقی از خود دارای اراده نیست و تنها اراده کارگزاران منجر به وقوع تقصیر وی خواهد بود و از سوی دیگر خطای کارمند نیز بجز در موارد ارتكاب عمدی فعل زیانبار در واقع ناشی از نقایصی است که در عملکرد دولت وجود داشته است و هر گاه از این رهگذر زبانی به افراد وارد آورد، باید از عهده جبران آن برآید.

بطور کلی دو نوع عمل را می‌توان برای دولت تصور نمود که از مهمترین عملکرد دولت، عمل حاکمیتی دولت است که شامل صلاحیت انحصاری و غیر قابل تفویض و غیر قابل اعراض دولت اطلاق می‌باشد که به دولت اختیار انجام امور خاصی را که در توان افراد عادی نیست می‌دهد و از اختیار اعمال حاکمیت خود در این خصوص استفاده می‌کند و در مقابل اعمال تصدی‌گری دولت است که فصل مشترک عملکرد دولت و سایر اشخاص حقوق خصوصی است که در این مقام دولت به انجام اموری مانند معامله ... می‌پردازد و برتری نسبت به سایر اشخاص ندارد.

در این بحث آنچه دارای اهمیت است آنکه در کدام دسته از اعمال می‌توان مسئولیت مدنی برای دولت تصور نمود؟ آیا امکان تحقق تقصیر در اعمال حاکمیتی هم وجود دارد و یا تقصیر دولت خاص تصدی‌گری دولت است؟

در خصوص اعمال تصدی‌گری، چون دولت در حوزه‌ی آن مانند سایر افراد عمل می‌کند، به یقین قرار دادن مسئولیت در مقابل عملکردش، امری حتمی و قطعی است. برخی دلیل وقوع این مسئولیت را برای دولت ناشی از نفع دولت در این خصوص می‌دانند. یعنی دولت در اعمال تصدی خود مانند سایر اشخاص به دنبال کسب منافع خود می‌باشد. پس بایستی خسارتهایی را که در رده کسب این منافع به افراد وارد می‌کند، پذیرا باشد.

در اندیشه‌های قبلی حاکمیت و اقتدار دولت تنها راه ایجاد مصونیت برای دولت‌ها تلقی می‌شد. یعنی حاکمیت و بویژه در دوران مونوکراسی برای دولت‌ها ایجاد مصونیت در قبال هرگونه خطایی می‌نمود اما رفته رفته این نظریه قوت گرفت که میان مسئولیت دولت و حاکمیت آن تعارضی وجود ندارد، زیرا که اقتدار دولت برای پایداری و حمایت دولت از حق است و در مواردی پاسداری از حق مستلزم، الزام دولت به جبران خسارت عوامل خود است.

در یک نگاه منطقی باید برای اعمال حاکمیتی دولت قایل به تفکیک شد چرا که این اعمال دارای ماهیت‌های متفاوتند. در نظام‌های مختلف دنیا، اصل بر آن است که دولت فاقد هرگونه مسئولیتی نسبت به عمل قانونگذاری است. در اعمالی مانند قضاوت و یا اجرا، تفاوت‌هایی در نظام‌های مختلف دیده می‌شود در بیشتر نظام‌ها طرفدار مسئولیت دولت در این خصوصند که چنانکه قانون اساسی ایران در اصل ۱۷۱ مسئولیت دولت در امر قضاوت را پذیرفته است. یعنی علی‌رغم اینکه قضاوت جزء اعمال حاکمیتی است، باز هم دولت دارای مسئولیت است و نه مصونیت.

### ۳- جایگاه نظارتی دولت بر سیستم عدم تمرکز محلی (قیمومت اداری)

ایجاد شوراهای اسلامی یکی از مظاهر دمکراسی و حاکمیت مردم به شمار می رود. هدف از تشکیل شوراهای شرکت مردم در اداره امور از پایین ترین سطح جامعه تا بالاترین سطح آن (روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان تا کشور) است تا مردم به اداره امور شهر و محلی که در آن زندگی می کنند علاقه مند شوند و نسبت به آن احساس شخصیت و مسئولیت نمایند. نخستین وسیله برای تحقق عدم تمرکز، شناختن شخصیت حقوقی ناحیه ای است که عدم تمرکز آن در نظر است و به همین جهت عدم تمرکز موجب افزایش اشخاص حقوقی می شود زیرا در این نظام، هر یک از نواحی اشخاص حقوقی را تشکیل می دهند، در حالی که در سیستم متمرکز فقط یک شخصیت حقوقی وجود دارد که همان شخصیت حقوقی دولت است. اما وسیله دیگر برای تحقق عدم تمرکز انتخابی بودن مدیران واحدهای غیرمتمرکز است. نظر به اینکه انتخاب تمام مأموران نواحی غیرمتمرکز در عمل میسر نیست، معمولاً در عدم تمرکز محلی، شورایی از طرف اهالی و یا ساکنان محل انتخاب می شود که این شورا مأمورین اجرایی را معین می کنند. طبق قانون شوراهای در هر شهر و روستا شورای شهر و روستا مستقیماً از طرف اهالی محل انتخاب می شوند و شوراهای مزبور شهردار و دهیار را که مأمور اجرایی هستند را انتخاب می کنند.

استقلال و آزادی عمل یک ناحیه مستلزم آن است که آن ناحیه دارای حقوق و تکالیف مشخص، بودجه، اموال، سازمان و مأموران مجزا از دولت باشد. این نوع تسهیلات معمولاً ناشی از عاملی است که آن را به اصطلاح شخصیت حقوقی می نامند. استقلال نواحی و واحدهای غیر متمرکز مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. این نظارت و یا در واقع احتیاط و ملاحظه به این دلیل است که آزادی کامل واحدهای غیرمتمرکز اغلب موجب هرج و مرج و تشتت می شود و چنانچه نظارتی نباشد چه بسا منافع ملی فدای منافع محلی و خصوصی شود. نظارتی که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می گردد، در اصطلاح قیمومت اداری نامیده می شود و یکی از ارکان سیستم عدم تمرکز است که هیچ گونه عدم تمرکز بدون آن قابل اجرا نیست. البته قیمومت اداری نباید به حدی باشد که به آزادی واحدهای غیر متمرکز لطمه بزند. تعیین میزان آزادی واحدها و مقامات غیرمتمرکز و نظارت دولت مرکزی بر آنها، یکی از دقیق ترین مسائل عدم تمرکز اداری است و این فقط در صلاحیت قانون گذار است که حدود و چگونگی آن را کاملاً تعیین می کند.

بطور کلی در عدم تمرکز، آزادی، اصل و نظارت قوه مرکزی استثناست و فقط در مواردی که قانون پیش بینی می کند، اعمال می گردد. از لحاظ اداری امور عمومی بر دو قسم هستند ملی و محلی. اموری که همه افراد از منافع و فواید آن سود می برند امور ملی نامیده می شوند و اموری که مربوط به محل و یا منطقه معینی مانند روستا یا شهر یا شهرستان یا استان باشد امور محلی می نامند. «تقسیم امور به ملی و محلی امری دقیق و نظری است و مرز مشخص بین آنها وجود ندارد. آنچه مسلم است امور محلی واقعیتی است که اهالی یا ساکنان محل نسبت به حسن اداره آنها ذینفع بوده و در اجرای آن منافع مشترکی دارند که این امر را در مدیریت امور نمی توان نادیده گرفت. از این رو دولت مرکزی برای این منافع و همبستگی ها، احترام و شخصیت حقوقی قائل می شود و امکاناتی می دهد تا اهالی خود با انتخاب شوراهای اداره آنها را به عهده بگیرند، و خود به نظارت اکتفا می کند. این سبک مدیریت امور که در آن اداره امور محلی مربوط به روستا، شهر، شهرستان به خود اهالی سپرده می شود در اصطلاح عدم تمرکز اداری نامیده می شود.» (موتمنی، ۱۳۸۱: ص ۵۱).

« در پاره ای از کشورها علاوه بر امور اداری محلی، اداره بسیاری از امور ملی و سیاسی مانند قانون گذاری، امور قضایی و اداره سیاست داخلی نیز به خود محل سپرده می شود که آن را در اصطلاح فدرالیسم می نامند. باید خاطر نشان کرد که از

لحاظ اداری بین عدم تمرکز اداری و فدرالیسم اختلاف ماهوی وجود ندارد بلکه اختلافات آنها در میزان و درجه صلاحیت ها و اختیارات است. عدم تمرکز اداری فقط در امور اداری و اجرایی است در صورتی که در فدرالیسم عدم تمرکز حتی شامل قوای مقننه و قضائیه نیز می شود. بطور کلی شیوه اداره هر کشور تابع اوضاع جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی و مقتضیات زمان و موقعیت آن است و هر کشور با در نظر گرفتن شرایط مزبور شیوه تمرکز و یا عدم تمرکز را اتخاذ کرده است. بنابراین در کشوری که رشد سیاسی و اجتماعی افراد آن بیشتر باشد عدم تمرکز اداری بهترین و مناسب ترین شیوه اداره است و دولت ها بیشتر حاضرند افراد را در اداره امور محلی خود شرکت دهند. « (همان: ص ۵۳)

« در یک سیستم متمرکز مکانیسم کار بر مدیریت متمرکز است یعنی تمام سازمان ملی اداری حکم واحدی دارند و شبکه واحدی محسوب می گردند و همه در مجموع یک شخصیت حقوقی را تشکیل می دهند. از لحاظ حقوقی وزارت خانه ها و سازمان ها، مؤسسات و شرکت های دولتی مجموعاً شخص حقوقی واحدی را تشکیل می دهند که همان شخصیت حقوقی دولت است و اعمالی که انجام می دهند به نام و برای دولت است. دارایی آنها همان دارایی دولت و بودجه آنها، بودجه عمومی دولت را تشکیل می دهند و امور مالی به قانون بودجه و محاسبات عمومی است. همچنین تمام مأموران آنها مستخدمین دولت محسوب و از حقوق و مزایای استخدام کشوری استفاده می کنند و تمام اعمال آنها اعم از حقوقی و غیر حقوقی به نام دولت انجام می گیرد. برخی از امور محلی را که منافع آن عاید استان ها، شهرستان ها، بخش ها، شهرها و روستاها می شود از تمرکز یعنی از تابعیت مستقیم وزارت خانه ها خارج و به دست شوراهایی که مستقیماً از طرف اهالی و ساکنان محل انتخاب می شوند سپرده اند و دولت مرکزی فقط بر آنها نظارت دارد. این شوراها از شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت و امکانات قانونی دیگر برخوردارند در حقیقت نوعی دموکراسی و شرکت دادن مردم در اداره امور محلی است. بدین ترتیب که قوه مرکزی به جای آنکه تمام امور مناطق را به عهده بگیرد اداره تمام یا بخشی از امور اداری و اجرایی محلی را به ساکنان محول می کند تا آنها اداره امور مزبور را توسط شوراهایی که انتخاب می کند، اداره کنند. در این سیستم هر یک از شوراها شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت دارند و بودجه، سازمان و مأموران خاص خود را دارند و شوراهای محلی در تمام اموری که مطابق قانون در صلاحیت آنها گذاشته شده است حق تصمیم گیری دارند، ولی برای اینکه مقامات مزبور از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند دولت مرکزی نسبت به اعمال آنها نظارت می کند. باید خاطر نشان کرد که عدم تمرکز اداری وحدت حقوقی و شکل حکومت را تغییر نمی دهد و آن را نباید با فدرالیسم اشتباه کرد زیرا اموری که به عهده شوراها و مقامات محلی است، تنها امور اجرایی و اداری است و آنها به هیچ وجه حق مداخله در امور قضایی و یا قانون گذاری را ندارند و همه از قوانین واحد تبعیت می کنند. (همان منبع: ص ۶۰-۵۹)

بنابر آنچه در بالا گفته شد نظارت دولت مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز آشکال مختلف دارد و ممکن است مستقیم یا غیرمستقیم باشد که در زیر شرح داده می شود:

### ۱-۳. برگزاری انتخابات شوراها و نظارت بر آن

با ملاحظه اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان نظارت بر همه انتخابات بجز انتخاب شوراهای اسلامی شهر و روستا را بر عهده دارد. از این جهت، تنها انتخابات شوراهای شهر و روستا استثناست که اصل ۱۰۰ قانون اساسی به علت اهمیت کمتر آن نسبت به سایر انتخابات، چگونگی نظارت بر انتخابات یاد شده را به قانون عادی احاله کرده و لذا قانون گذار عادی نظارت بر انتخابات شوراها را به مجلس شورای اسلامی سپرده است بر این اساس کیفیت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور ((به تاکید ماده ۵۳ قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اصلاحی

۹۶/۴/۲۰)) طبق مواد ۷۳ و ۷۴ قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۶۵/۴/۲۹، بر عهده مجلس شورای اسلامی می باشد.

در همین راستا « به منظور نظارت بر انتخابات شوراها، هیأت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی و دو نفر از اعضای کمیسیون اصل نود به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل خواهد شد.» (قانون شوراها ۱۳۶۵، ماده ۷۳)

همچنین به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور در هر استان هیأت عالی نظارت استان متشکل از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیأت مرکزی نظارت تشکیل خواهد شد. (همان قانون، ماده ۷۴).

جلسات هیأت مرکزی نظارت و هیأت نظارت شهرستان ها با حضور ۴ نفر از اعضا و جلسات هیأت های نظارت استان و بخش با حضور کلیه اعضا تشکیل و مصوبات آنان با رأی اکثریت اعضا معتبر خواهد بود.

بنابراین تأیید صحت انتخابات شورای روستا با هیأت نظارت بخش و اعلام آن توسط بخشدار انجام می گیرد و تأیید صحت انتخابات شورای شهرها با هیأت نظارت شهرستان و اعلام آن با فرماندار خواهد بود.

توقف و ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی در روستاها به پیشنهاد هیأت نظارت شهرستان و تأیید هیأت نظارت استان خواهد بود. در انتخابات شورای اسلامی شهرها توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی که در سرنوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیأت نظارت استان و تأیید هیأت مرکزی نظارت خواهد بود. در تمامی مدتی که انتخابات برگزار می شود هیأت مرکزی نظارت در سراسر کشور و هیأت نظارت استان و شهرستان و هیأت های بخش در حوزه های انتخابیه خود بر کیفیت انتخابات نظارت کامل دارند و در هر مورد که سوء جریان یا تخلفی مشاهده کنند آنها را به بخشداران و فرمانداران اعلام و آنان موظفند بنا بر نظر هیأت های مذکور طبق قانون انتخابات در رفع نواقص اقدام نماید و هیأت های نظارت استان ها مکلفند مسائل مورد اختلاف را در همان استان حل و فصل نماید و در صورتی که رؤسای هیأت های اجرایی نظارت آنان را لحاظ نمایند مراتب را جهت رسیدگی نهایی به هیأت مرکزی نظارت منعکس خواهند کرد. (همان قانون، ماده ۶۳ اصلاحی)

( قابل ذکر است که رسیدگی به صلاحیت داوطلبان نمایندگی با هیأت های نظارت و مسئولیت صحت برگزاری انتخابات حوزه انتخابیه به عهده هیأت های اجرایی حوزه است که ریاست آن به عهده فرماندار شهرستان می باشد، و رسیدگی به شکایات داوطلبانی که صلاحیت آنان رد شود با هر دو آنان است.) (آیین نامه اجرایی قانون شوراها، ماده ۷۸).

هرگاه هیأت نظارت مربوطه درباره داوطلب یا داوطلبان نظر خود را اعلام نکند نظر هیأت اجرایی ملاک عمل خواهد بود. بهتر بود برای تضمین حقوق شاکی در این قبیل موارد، رسیدگی به شکایات به عهده دادگاه حقوقی محول شود تا خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و اعلام نظر قطعی نماید.

## ۲-۳. نظارت دولت بر افتتاح و انتخابات داخلی شوراها

دوره فعالیت شوراهای روستا و شهر از تاریخ تشکیل چهار سال می باشد که بر طبق قانون تجمع انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای اسلامی شهر و روستا مصوب مجلس شورای اسلامی و نیز قانون اصلاح موادی از قانون شوراهای اسلامی کشور مصوب ۹۶/۴/۲۰ از تاریخ یکم شهریورماه شروع و در تاریخ یکم شهریور سال چهارم بعد خاتمه می یابد. اولین جلسه شورای روستاها به دعوت بخشدار و شورای شهر به دعوت فرماندار در تاریخ مقرر تشکیل می شود. «همچنین شوراهای فرادست به ترتیب، شورای بخش به فاصله یکماه پس از تشکیل سه چهارم شورای روستاهای تابع بخش به دعوت بخشدار،

شورای شهرستان به فاصله یکماه پس از تشکیل دو سوم شورای شهرها و بخش های مستقر در محدوده آن شهرستان به دعوت فرماندار، شورای استان به فاصله یکماه پس از تشکیل دو سوم شورای شهرستان های واقع در محدوده آن استان به دعوت استاندار و شورای عالی استان ها به فاصله یکماه پس از تشکیل دو سوم شورای استان ها به دعوت وزیر کشور تشکیل می شود» (قانون شوراها، ماده ۱۷).

«در اولین جلسه، هیأت ریسه سنی تشکیل تا هیأت ریسه دائم شورا شامل یک رییس، یک نایب رییس، حداقل یک منشی برای مدت یکسال انتخاب شوند.» (همان قانون، ماده ۱۸).

«اعضای شورای روستاها موظفند حداکثر ظرف مدت یک هفته پس از قطعی شدن انتخابات در روزی که بخشداری بطور کتبی اعلام می نماید، اولین جلسه خود را در حضور بخشدار یا نماینده وی و به ریاست مسن ترین عضو حاضر تشکیل دهند و سوگند یاد نموده و آن را امضا نمایند» (آیین نامه اجرایی شورای اسلامی روستا، ماده ۲)

«در صورتی که هر یک از اعضا بنا به دلایلی از عضویت شورا خارج شود، شورا موظف است در اولین جلسه پس از قطعیت یافتن خروج آن عضو، مراتب را کتباً به بخشداری محل گزارش دهد تا بخشداری از اعضای علی البدل با احتساب آرای آنان دعوت به شرکت در جلسات شورای روستا نماید.» (همان منبع، ماده ۵) «اعضای شورای اسلامی بخش ها نیز موظفند ظرف یک هفته پس از انتخاب از سوی اعضای شورای اسلامی روستای متبوع خود در تاریخی که بخشدار بطور کتبی اعلام می نماید به ریاست مسن ترین عضو و یا حضور حداقل دو سوم از نمایندگان منتخب شورای اسلامی روستاها و بخشدار تشکیل جلسه دهند و از بین خود هیأت ریسه شورا را انتخاب نمایند» (آیین نامه اجرایی شورای اسلامی بخش، ماده ۲).

«بر همین اساس شورای اسلامی شهرها نیز ظرف یک هفته پس از قطعی شدن انتخابات به دعوت فرماندار و یا سرپرست فرمانداری و با حضور دعوت کننده یا نماینده وی، هیأت ریسه سنی را تشکیل و پس از قرائت سوگند نامه آن را امضا می نمایند. و در اولین جلسه شورا پس از انجام مراسم تحلیف اعضای حاضر اقدام به برگزاری انتخابات داخلی نموده و از بین خود یک رییس، یک نایب رییس و حداقل یک منشی و یک خزانه دار را برای مدت یکسال انتخاب می کنند.» (آیین نامه اجرایی تشکیلات و انتخابات داخلی شورای اسلامی شهرها، ماده ۳)

«شورای اسلامی بخش ها و شهرهای واقع در محدوده هر شهرستان پس از دستور فرماندار تشکیل جلسه داده و یک نفر (شهرهای بیش از یکصد هزار نفر جمعیت دونفر) را از میان اعضای خود با رأی مخفی و اکثریت نسبی آراء برای عضویت در شورای اسلامی شهرستان انتخاب و با تنظیم صورت جلسه حداکثر ظرف ده روز به فرماندار معرفی می نمایند. فرماندار موظف است پس از وصول معرفی نامه نمایندگان منتخب شورای اسلامی بخش ها و شهرها حداکثر ظرف یک هفته برای تشکیل اولین جلسه شورای اسلامی شهرستان از نمایندگان معرفی شده دعوت به عمل آورد.

تعداد اعضای شورای شهرستان حداقل پنج نفر می باشد چنانچه تعداد شهرها و بخشهای یک شهرستان کمتر از پنج باشد کسری تعداد اعضای شورای شهرستان تا پنج نفر به نسبت جمعیت هر بخش یا شهر، از شورای بخش یا شهر مربوط تامین می شود. در هر صورت هر بخش یا شهر نباید بیش از دو نفر نماینده در شورای شهرستان داشته باشد.

اعضای شورای اسلامی شهرستان در اولین جلسه خود که با حضور حداقل ۲/۳ ایشان و فرماندار شهرستان تشکیل می شود، از بین خود یک نفر رییس، یک نفر نایب رییس و حداقل یک نفر منشی با اکثریت نسبی و رأی مخفی انتخاب می کنند. فرماندار موظف است بلافاصله پس از تشکیل شورای اسلامی شهرستان اسامی اعضای آن را از طریق رسانه های گروهی برای آگاهی عموم منتشر نماید. استاندار موظف است پس از وصول معرفی نامه کلیه نمایندگان منتخب شورای اسلامی شهرستان های تابع استان حداکثر ظرف یک هفته برای تشکیل اولین جلسه شورای اسلامی استان از نمایندگان معرفی شده



دعوت بعمل آورد. اعضای شورای اسلامی استان در اولین جلسه خود که با حضور حداقل ۲/۳ ایشان و استاندار تشکیل می شود از بین خود یک نفر رییس، یک نفر نایب رییس و دو نفر منشی و یک نفر سخنگو با اکثریت نسبی و رأی مخفی برای مدت یک سال انتخاب می نمایند. شورای اسلامی هر استان علاوه بر تعیین اعضای هیأت ریسه بایستی نماینده یا نمایندگان خود را برای عضویت در شورای عالی استان های کشور برای مدت ۴ سال انتخاب نمایند.» (آیین نامه اجرایی انتخابات شورای اسلامی شهرستان، استان و شورای عالی استان ها، ماده ۳)

« شورای عالی استان ها از نمایندگان منتخب شورای اسلامی استان ها که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز در مرحله دوم با اکثریت نسبی انتخاب و معرفی می شوند، تشکیل می گردد. از استان های تا دو میلیون نفر جمعیت، دو نماینده و از استان های دارای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده در شورای عالی استان ها عضویت دارند.» (قانون شوراهای اسلامی کشور، ماده ۱۴)

شورای عالی استان ها حداکثر ظرف یک هفته پس از پایان انتخابات شورای اسلامی استان ها به دعوت وزیر کشور و با حضور ۲/۳ نمایندگان تشکیل و یک نفر رییس، دو نفر نایب رییس، دو نفر منشی و یک نفر خزانه دار با رأی مخفی و اکثریت نسبی برای یک دوره چهارساله انتخاب می نمایند.

### ۳-۳. نظارت دولت بر تشکیل جلسات رسمی شوراها

جلسات شوراها علنی و با حضور ۲/۳ اعضای اصلی رسمیت می یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق آرای حاضرین معتبر است و تشکیل جلسات غیرعلنی منوط به تصویب ۲/۳ اعضای حاضر در جلسه می باشد. لیکن به تقاضای کتبی فرماندار، بخشدار و شهردار ذریبط و موافقت اکثریت مطلق اعضای حاضر می تواند جلسه غیرعلنی تشکیل دهند. اولین جلسه شورای روستا به دعوت بخشدار و شورای شهر به دعوت فرماندار تشکیل می شود. « همچنین شوراهای فرادست به ترتیب، شورای بخش به فاصله یک ماه پس از تشکیل ۳/۴ شورای روستاهای تابع بخش به دعوت بخشدار، شورای شهرستان به فاصله یکماه پس از تشکیل ۲/۳ شورای شهرها و بخش های در محدوده آن شهرستان به دعوت فرماندار، شورای استان به فاصله یکماه پس از تشکیل ۲/۳ شورای شهرستان ها واقع در محدوده آن استان به دعوت استاندار و شورای عالی استان ها به فاصله یکماه پس از تشکیل ۲/۳ شورای استان ها به دعوت وزیر کشور تشکیل می شود. در صورت دعوت شورای بخش و شهر از بخشدار، شورای شهر مرکز شهرستان یا شورای شهرستان از بخشدار یا فرماندار، شورای استان از استاندار یا سایر مسئولین اجرایی سطوح فوق الذکر، مقامات مذکور در جلسات شورا شرکت خواهند نمود.» (قانون شوراهای اسلامی کشور مواد ۱۶ و ۱۷)

جلسات عادی شورای روستاها بطور مستمر حداقل دو بار در ماه (آیین نامه اجرایی شورای اسلامی روستا، ماده ۱۴)، شورای شهرها حداقل دو بار در ماه (آیین نامه اجرایی شورای اسلامی شهرها، ماده ۹)، شورای بخش ها بطور مستمر حداقل دو بار در ماه (آیین نامه اجرایی شورای اسلامی بخش، ماده ۱۲)، شورای اسلامی شهرستان حداقل یکبار در ماه (آیین نامه داخلی شورای شهرستان، ماده ۱۹)، شورای اسلامی استان حداقل هر ۴۵ روز یکبار (آیین نامه داخلی شورای استان، ماده ۲۳) و شورای عالی استان ها هر دو ماه یکبار و حداکثر به مدت ۳ روز تشکیل خواهد شد. (آیین نامه داخلی شورای عالی استان ها، ماده ۲۱).

جلسات فوق العاده و اضطراری شورای روستا با پیشنهاد دهیار، رییس شورا یا ۳ نفر از اعضا در شوراهای دارای پنج عضو و دو نفر از اعضا در شوراهای دارای سه عضو (آیین نامه اجرایی شورای روستا ماده ۱۴) جلسات فوق العاده شورای شهرها به درخواست کتبی فرماندار، بخشدار و شهردار ذریبط (آیین نامه اجرایی شورای شهرها، ماده ۹) جلسات فوق العاده شورای

شهرستان بنا به ضرورت و به درخواست فرماندار یا حداقل ۱/۳ اعضا یا هیأت ریسه شورا (آیین نامه داخلی شورای شهرستان ماده ۱۹)، جلسات فوق العاده شورای استان بنا به ضرورت و به درخواست استاندار یا حداقل ۱/۳ اعضا یا هیأت ریسه شورا (آیین داخلی شورای استان، ماده ۲۳) و جلسات فوق العاده شورای عالی استان ها بنا به ضرورت و به درخواست وزیر کشور یا حداقل ۱/۳ اعضا یا هیأت ریسه شورا تشکیل خواهد شد. (آیین نامه داخلی شورای عالی استان ها، ماده ۲۱)

#### ۳-۴. نظارت دولت بر مصوبات شوراها

شورای اسلامی روستاها، شهرها، بخش ها، شهرستان ها، استان ها و شورای عالی استان ها مکلفند یک نسخه از مصوبات خود را ظرف یک هفته پس تصویب به ترتیب برای بخشدار، فرماندار، استاندار و شورای واجد صلاحیت اعتراض به مصوبات آنان و مسئولین اجرایی ذیربط و در مورد شورای عالی استان ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند. اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان، مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه های اجرائی ذیربط یا شورای عالی استان ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان ها توسط وزیر کشور یا عالی ترین مقامات دستگاه های ذیربط صورت می گیرد. (تبصره ۱ ماده ۹۰ قانون شوراها) در اجرای ماده ۹۰ قانون شوراهای اسلامی کشور و بخشنامه های شماره ۵/۱۷۴۴/۱/۳ مورخ ۲۳/۴/۸۶ و شماره ۴۳۹۸ مورخ ۱/۲۳/۹۳ وزارت کشور، کارگروهی تحت عنوان کمیته انطباق بمنظور انطباق مصوبات شورای اسلامی شهرها با قوانین و مقررات جاری درمحل فرمانداری ها به ریاست فرماندار یا معاون عمرانی وی و با عضویت نماینده مطلع اداره کل امور شهری استانداری و سه نفر کارشناس معرب در امور شهرداری ها، شوراها، حقوقی و... تشکیل میگردید تا اینکه درمورخ ۲۰/۲/۹۵ توسط مجلس شورای اسلامی تبصره های چهار، پنج و شش به ماده ۹۰ قانون شوراها الحاق گردید و طبق تبصره چهار الحاقی، هیات تطبیق مصوبات شهرستان با عضویت و ریاست فرماندار یا نماینده وی و عضویت یک قاضی به انتخاب رییس قوه قضائیه (رییس قوه قضائیه طی بخشنامه ای این مسئولیت را به روسای کل دادگستری استانها تفویض کرده است) و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا جهت تطبیق مصوبات شورای شهر و شورای شهرستان درمحل فرمانداری ها و هیات تطبیق بخش و روستا به عضویت و ریاست بخشدار و عضویت یک قاضی به انتخاب رییس قوه قضائیه (تفویض اختیار به روسای کل دادگستری استانها) و یکی از اعضای شورای اسلامی شهرستان به انتخاب این شورای به ترتیب در محل بخشداری ها تشکیل می گردد. در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، مصوبات شوراهای مذکور مورد اعتراض هیات تطبیق قرار نگیرد لازم الاجرا خواهد شد و چنانچه هیات های تطبیق فوق الذکر آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظائف و اختیارات شوراها تشخیص دهند می توانند با ذکر مورد و بطور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید، در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم گیری نهایی به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می شود، این هیأت مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. تصمیم هیات حل اختلاف استان برای طرفین (شورای شهر و فرماندار) لازم الاجرا خواهد بود لیکن شورای شهر ذیربط از تاریخ ابلاغ به مدت سه ماه مهلت دارد نسبت به این تصمیم دردیوان عدالت اداری شکایت نماید (چون شورای شهر جزء اشخاص حقوقی عمومی بوده و جزء دستگاههای اداری و اجرایی محسوب نمی شود).

#### ۴- نظارت دولت بر انتخاب شهرداران و دهیاران

#### ۴-۱. نصب و عزل دهیار و شرایط آن

یکی از مهمترین وظایف شورای روستا طبق بند م ماده ۷۶ قانون شوراها انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهارسال بر اساس آیین نامه مربوطه و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم است. بخشدار پس از بررسی صلاحیت های عمومی و توانمندی های شغلی گزینه پیشنهادی و اخذ تأییدیه های لازم از مراجع ذیربط مبادرت به صدور حکم دهیار می نماید.

فعالیت دهیار در سمت دهیاری تمام وقت می باشد ولی در روستاهای کمتر از ۱۵۰۰ نفر جمعیت فعالیت دهیار نیمه وقت می باشد. چنانچه شورا به وجود افرادی شاغل در دستگاه های دولتی و یا وابسته به دولت برای تصدی سمت دهیار نیاز داشته باشد، می تواند به عنوان مأمور به خدمت از طریق بخشداری از سازمان متبوع درخواست نماید. دهیاری های کشور بر اساس سه شاخص درآمد، جمعیت و وسعت روستا توسط وزارت کشور به درجات ۱ تا ۶ درجه بندی شده اند.

دارا بودن حداقل مدرک تحصیلی دیپلم متوسطه در کلیه رشته ها برای دهیاری های درجه یک و دو دارا بودن حداقل مدرک تحصیلی فوق دیپلم با گرایش های مشخص شده توسط وزارت کشور برای دهیاری های درجه سه و چهار. در صورت عدم وجود فرد واجد شرایط با تحصیلات فوق دیپلم در این گونه دهیاری ها، شورای اسلامی روستا می تواند با موافقت بخشدار مربوط، فردی را با تحصیلات دیپلم متوسطه با داشتن حداقل دو سال سابقه کار اجرایی در دستگاه های اجرایی برای تصدی سمت دهیار انتخاب نماید. همچنین دارا بودن حداقل مدرک تحصیلی لیسانس با گرایش های مشخص شده توسط وزارت کشور و حداقل یک سال سابقه کار اجرایی در دستگاه های اجرایی برای دهیاری های درجه پنج و شش. در صورت عدم وجود فرد با تحصیلات لیسانس در این گونه دهیاری ها شورای اسلامی روستا می تواند با موافقت بخشدار مربوط، فردی را با تحصیلات فوق دیپلم با داشتن حداقل دو سال سابقه اجرایی و یا با تحصیلات دیپلم با داشتن چهار سال سابقه اجرایی در دستگاه های اجرایی برای تصدی سمت دهیار انتخاب نماید. دهیار موظف است گزارش ماهانه فعالیت دهیاری را برای شورا و رونوشت آن را برای بخشداری بطور مکتوب ارسال نماید.

چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورا نسبت به عملکرد دهیار یا عملیات دهیاری اعتراض و یا ایرادی داشته باشند، ابتدا توسط رییس شورا موارد را به صورت واضح به دهیار تذکر کتبی خواهند داد. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر موضوع به صورت سؤال مطرح خواهد شد که در این صورت رییس شورا سؤال را کتباً به دهیار ابلاغ خواهد کرد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، دهیار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق العاده شورا و پاسخ به سؤال می باشد. چنانچه دهیار از حضور استنکاف ورزیده و یا پاسخ وی قانع کننده تشخیص داده نشود، طی جلسه دیگری موضوع مورد بررسی قرار می گیرد و شورا می تواند با رأی اکثریت مطلق اعضاء، دهیار را بر کنار کند و فرد جدیدی را انتخاب و به بخشدار معرفی نماید. (آیین نامه اجرایی شورای روستا و نحوه انتخاب دهیار، مواد ۴۹ و ۵۳)

#### ۴-۲. شرایط نصب و عزل شهردار

شورای اسلامی شهر از چندین بعد دارای اهمیت است. اول اینکه در کشورهای دنیا انتخاب شوراها یا انجمن های شهر از لحاظ سیاسی و اجتماعی دارای اهمیت بسیار است. چون معمولاً آراء مردم در این انتخابات جهت گیری سیاسی و مقبولیت یا عدم مقبولیت احزاب را معین می کند. ثانیاً به لحاظ این که شورا یا انجمن شهر، دارای اختیار وسیعی است، به عنوان یکی

از نهادهای اداره کننده کشور نقش مهمی در مشارکت عمومی دارند، و لذا حیطة اختیاراتشان دارای اهمیت است، در ایران نیز می توان گفت نماد انتخابات شوراها بیشتر در انتخابات شورای شهر متجلی می گردد و افکار عمومی بیشتر به نتیجه انتخابات شورای شهرها معطوف است.

اولین وظیفه شورای شهر به موجب ماده ۸۰ قانون شوراها، انتخاب شهردار برای مدت ۴ سال است. در شهرهای بیش از دویست هزار نفر جمعیت و مراکز استان ها، شورای شهر گزینه پیشنهادی را برای تصدی سمت شهردار به وزیر کشور و در سایر شهرها به استاندار برای صدور حکم معرفی می نمایند. وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار معرفی شده را ظرف ده روز صادر نمایند.

در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، گزینه معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستند، به شورای شهر منعکس می نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیأت حل اختلاف استان ارجاع خواهد شد. هیأت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم گیری بوده و تصمیم آن هیأت برای طرفین (وزیر کشور- استاندار و شورای اسلامی شهر) لازم الاجراء می باشد. چنانچه در مدت مقرر هیأت حل اختلاف استان نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید.

«شهرداری در ایران به موجب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی جزء مؤسسات عمومی غیردولتی است. بنابراین جزء نهادهای سازمان مرکزی اداره کشور محسوب نمی شود، از این نظر تابع سلسله مراتب نظام متمرکز نیست. اولین قانونی که از نظر مدیریت شهری در ایران وضع شده قانون بلدیة مصوب خرداد ۱۲۸۶ شمسی است. بعد از این قانون، قوانین دیگری نیز وجود دارد که هر کدام به نوعی در رابطه با مدیریت جامع شهری و شهرداری ها احکامی را وضع کرده است که از جمله می توان به قانون تشکیل انجمن شهرها و قصابات مصوب سال ۱۳۲۰، لایحه قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۱، لایحه متمم قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۱ و قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ که در حال حاضر مبنای اصلی قواعد حاکم بر شهرداری است، قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷، قانون انجمن شهر و استان مصوب سال ۱۳۴۹، قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۱ اشاره کرد.

در مجموع نظام حقوقی حاکم بر شهرداری ها در ایران فاقد انسجام و استحکام است و قوانین آن پراکنده است به همین دلیل در برخی از ابعاد تکلیف قانونی بسیاری از امور شهرداری مشخص نیست و یا قوانین موجود دارای تناقض است و همین امر ضرورت تدوین یک قانون جامع در زمینه مدیریت شهری و شهرداری و رفع تعارضات موجود را اقتضاء می کند.» (استوار سنگری، ۱۳۸۹: ص ۱۱۹)

به موجب قانون تقسیمات کشوری هر گونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر نام واحدهای تقیّمات کشوری بجز استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران امکان پذیر است. از طرف دیگر ملاک تشخیص روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان، حد نصاب میزان جمعیت طبق آخرین آمار رسمی جمعیت کشور، بافت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی محل و بالاخره تشخیص عرف در شناختن محل مزبور به عنوان روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان می باشد.

مطابق آیین نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب سال ۶۳، در نقاطی که شهر شناخته شده اند، شهرداری تأسیس می شود. تشخیص و شناخت شهر بر اساس ضوابط و معیارهای مندرج در قانون مذکور منوط به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران است. «در هر حال تشکیل شهرداری منوط به تشخیص و تصمیم وزارت کشور است.

مطابق قانون شهرداری، وزارت کشور مکلف است برای تشکیل شهرداری در هر محل قبلاً اطلاعات لازم را از نظر تعداد جمعیت، میزان درآمد قابل پیش بینی، هزینه تقریبی پرسنلی و اداری توسط مأموران خود تهیه و پس از بررسی لازم نسبت به تأسیس شهرداری اقدام کند. شهرداری وظایف خود را در محدوده ای که به تصویب وزارت کشور می رسد، اجرا کند و خارج از آن هیچ تکلیفی به عهده ندارد. مطابق ماده ۲ قانون، شهرداری ها مکلفند حدود حوزه خود را تعیین و نقشه دقیق آن را ترسیم کنند و به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسانند.

بر طبق تبصره یک قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، محدوده شهر، به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارت کشور و راه و شهرسازی تعیین می گردد.

مطابق قانون شهرداری، مادام که در محلی شورای شهر تشکیل نشده و یا تعداد اعضای شورا به حد نصاب قانونی نرسیده باشد، وزیر کشور قائم مقام شورای شهر است و وظایف شهرداری آنجا را به طور موقت سرپرستی خواهد کرد و عزل و نصب شهردار در حدود قانون به عهده وزیر کشور است. (موتمنی، ۱۳۸۱: ص ۱۱۸).

دوره خدمت شهردار یا به صورت استعفا یا به صورت تعلیق یا برکناری توسط شورای شهر یا طبق ضوابط قانونی از جمله احکام « دادگاهها پایان می یابد. زمانی که شورای شهر بخواهد شهردار را برکنار کند باید از طریق استیضاح این کار را انجام دهد.

چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند ابتدا توسط رییس شورا موارد را به صورت روشن به شهردار تذکر خواهند داد. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت سؤال مطرح می شود که در این صورت رییس شورا سؤال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق العاده شورا و پاسخ به سؤال می باشد. چنانچه شهردار از حضور استنکاف ورزد یا پاسخ وی قانع کننده تشخیص داده نشود، طی جلسه دیگری موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به امضای ۱/۳ اعضای شورا رسیده باشد، ارائه می شود. فاصله بین ابلاغ تا تشکیل جلسه که از طرف رییس شورا تعیین خواهد شد حداکثر ده روز خواهد بود. شورا پس از طرح سؤال یا سؤالات و جواب شهردار، رأی موافق یا مخالف خواهد داد. در صورتی که شورا با اکثریت ۲/۳ کل اعضا رأی مخالف دهد شهردار از کار برکنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب و حسب مورد به استاندار یا وزیر کشور جهت صدور حکم معرفی خواهد شد. در فاصله بین صدور رأی عدم اعتماد و برکناری شهردار و خاتمه خدمت شهردار تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد یکی از کارکنان شهرداری با انتخاب شورای شهر عهده دار و مسئول اداره امور شهرداری خواهد بود.» (قانون شوراها، ماده ۸۳).

## ۵- آیین دادرسی شورا های اسلامی کشور

وزارت کشور (استانداری و فرمانداری) بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون شوراها می تواند موارد تخلف از قانون را به هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراها، اسلامی ذریبط ارجاع نماید.

«به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیأت هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می شود:

### ۵-۱. نظارت دولت بر رسیدگی به تخلفات شوراها

## ۱-۱-۵. هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات

این هیأت با عضویت یکی از معاونین رییس جمهور به انتخاب و معرفی رییس جمهور، معاون ذریبط وزارت کشور، رییس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رییس این دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استان ها به انتخاب این شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان ها و شورای شهر تهران تشکیل می شود. طبق ماده ۲ آیین نامه اجرایی هیات های حل اختلاف ونحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای کشوری مصوب ۹۵/۱۲/۸ هیات وزیران، این هیات در موارد زیر صلاحیت رسیدگی واتخاذ تصمیم دارد:

الف- اختلاف شورای شهر و وزارت کشور در مورد شهردار منتخب شورا در شهرهای با جمعیت بیش از ۲۰۰ هزار نفر و مراکز استان

ب- اعتراض فرماندار یا شورای استان در مورد مصوبات شورای شهر تهران

پ- اعتراض استاندار، مسئولان دستگاههای اجرایی ذریبط یا شورای عالی استانها در مورد مصوبات شورای استان .

ت- اعتراض وزیر کشور یا عالی ترین مقام دستگاههای اجرایی ذریبط در مورد مصوبات شورای عالی استانها

ث- انحلال شورا (به غیر از شورای اسلامی روستا) به پیشنهاد هیات حل اختلاف استانها، در صورت احراز انحراف شورا از وظائف واختیارات قانونی .

ج- اعتراض اعضای شوراها به مجازاتهای مندرج در بندهای ۴ تا ۸ ماده ۹۲ قانون شوراها

چ- اتهام های 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 اسلامی شناخته شود یا به تشخیص هیات مرکزی وزارت کشور مغایر با قوانین ومقررات کشور و یا خارج از حدود وظائف واختیارات شوراها باشد.

خ- تخلف از قانون شوراها که حسب مورد و بر اساس مسئولیت نظارتی واجرائی قانون مزبور توسط وزارت کشور ارجاع می گردد.

د- شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی مبنی بر انحراف شورا از وظائف واختیارات قانونی .

## ۱-۵-۲. هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان

این هیأت با عضویت و ریاست استاندار و عضویت رییس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می شود. طبق ماده ۳ آیین نامه اجرایی هیاتهای حل اختلاف ونحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای اسلامی مصوب ۹۵/۱۲/۸ هیات وزیران این هیات در موارد زیر صلاحیت رسیدگی واتخاذ تصمیم دارد:

الف- اختلاف شورای شهر واستانداری در مورد شهردار منتخب شورا در شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۰۰ هزار نفر وغیر از مرکز استان .

ب- اعتراض فرماندار یا شورای استان در مورد مصوبات شورای شهر.

- پ- انحلال شورای روستا با پیشنهاد فرماندار، در صورت احراز انحراف شورا از وظائف و اختیارات قانونی .
- ت- پیشنهاد انحلال شوراها (به استثنای شورای روستا) به هیات حل اختلاف مرکزی شوراها و وزارت کشور.
- ث- اتهام های اعضای شورای روستا، بخش، شهر و شهرستان به پیشنهاد مقامات ذی صلاح.
- ج- تخلف از قانون شوراها که حسب مورد بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون مذکور توسط وزارت کشور ارجاع میگردد.
- چ- شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی مبنی بر انحراف شورا از وظائف و اختیارات قانونی .

### ۳-۱-۵. هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان

- این هیأت با عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رییس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب هیأت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می شود. طبق ماده ۴۴ این نامه اجرایی هیاتهای حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای اسلامی مصوب ۹۵/۱۲/۸ هیات وزیران، این هیات در موارد زیر صلاحیت رسیدگی و اتخاذ تصمیم دارد:
- الف- اعتراض بخشدار یا شورای شهرستان در مورد مصوبات شورای روستا و بخش .
- ب- اتهامهای اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد مقامات ذیصلاح در رابطه با وظائف .
- پ- تخلف از قانون شوراها که حسب مورد و بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی قانون مذکور توسط وزارت کشور ارجاع میگردد.
- ت- شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی مبنی بر انحراف شورا از وظائف و اختیارات قانونی .
- دبیرخانه هیأت های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری ها و فرمانداری ها مستقر می باشند و معاون ذیربط آنها دبیر هیأت خواهد بود. اعضای هیات حل اختلاف مرکزی در اولین جلسه یک رییس و یک نایب رییس از بین خود انتخاب می نمایند. همچنین اعضای هیات حل اختلاف استان و هیات حل اختلاف شهرستان در اولین جلسه یک نایب رییس از بین خود انتخاب می کنند. افراد یاد شده برای یک سال انتخاب می شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است .

### ۶- چگونگی اعمال مجازات های قانونی علیه شوراهای متخلف توسط هیأت ها

#### ۱-۶. فرایند انحلال شوراها

هرگاه شوراها اقداماتی بر خلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می گردد و هیأت مذکور به شکایات و گزارش ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شورای روستاها، آن را منحل می نماید و در مورد سایر شوراها (شهر، بخش، شهرستان و....) در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می گردد. هیات حل اختلاف استان در خصوص انحلال شوراها (بجز برای شورای روستا که صلاحیت تصویب انحلال را دارد) صرفاً صلاحیت

پیشنهاد انحلال شورا را دارد و لذا هیات حل اختلاف مرکزی پس از دریافت پیشنهاد هیات حل اختلاف استان، ضمن دعوت از تمامی اعضای شورایی که پیشنهاد انحلالش توسط هیات حل اختلاف استان داده شده و اخذ دفاعیات آنان جهت رد یا تایید پیشنهاد مذکور مبادرت به صدور رای می نماید. در صورت تایید شورای مورد نظر از تاریخ ابلاغ رای هیات حل اختلاف مرکزی منحل خواهد شد. طبق ماده ۹۹ قانون شوراهای اسلامی کشور اصلاحی ۹۶/۴/۲۰ هرگاه هریک از شورای شهرها بجز شورای شهر تهران پس از تشکیل طبق ضوابط قانونی منحل شوند تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید استاندار جانشین آن شورا خواهد بود و شهردار آن شهر نیز با حکم استاندار هم به قائم مقامی شورای شهر و هم در اجرای تبصره ۳ ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشور صادر میگردد. ضمناً جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور و جانشین شورای منحل روستا و شورای بخش ذریبط می باشند.

هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می توانند ظرف یکماه از تاریخ ابلاغ رأی به دادگاه صالح شکایت نمایند.

تا سال ۱۳۸۶ منظور از دادگاه صالح، دیوان عدالت اداری بود و اعتراض به انحلال شوراها در این مرجع مطرح رسیدگی قرار می گرفت. لیکن به موجب رای وحدت رویه شماره ۹۹۷ مورخ ۸۶/۹/۱۸ هیات عمومی دیوان عدالت اداری منظور از دادگاه صالح، محاکم دادگستری تعبیر شده و لذا رسیدگی به شکایات نسبت به انحلال شورا در صلاحیت محاکم حقوقی قرار گرفته و مستنداً به ماده ۴۸ قانون دیوان نسبت به شکایات مطروحه قرار عدم صلاحیت دیوان و به صلاحیت محاکم حقوقی صادر می نماید.

## ۲-۶. فرایند سلب عضویت و سایر مجازات ها علیه اعضای متخلف شوراها

چنانچه هر یک از اعضای شوراها شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شوراها انجام دهد به مجازات های زیر محکوم می شوند.

۱. اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی بدون اعلان عمومی
  ۲. اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی و اعلان عمومی
  ۳. کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا حداکثر تا یک سوم از یکماه تا یکسال
  ۴. محرومیت از عضویت در هیأت ریسه و نمایندگی در شوراهای فرادست حداقل به مدت یکسال
  ۵. سلب عضویت موقت از یکماه تا یکسال
  ۶. سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا
  ۷. ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها برای مدت حداقل یک دوره
  ۸. سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها
- هیأت های حل اختلاف استان پس از رسیدگی به اتهام یا اتهامات منتسب به عضو شورا در صورت احراز تخلف یا تخلفات در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازاتهای قانونی فوق را اعمال خواهند نمود و تنها بند ۸ قابل جمع با بندهای ۴ تا ۶ می باشد. چنانچه عضوی به یکی از مجازات های ۴ تا ۸ محکوم شود می تواند ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی به هیأت حل اختلاف مرکزی شکایت نماید.



قابل ذکر است که تا زمان اتخاذ تصمیم پیرامون رای هیات حل اختلاف استان در هیات حل اختلاف مرکزی، عضویتش در شورای ذریع استمرار خواهد داشت و می تواند در جلسات رسمی شورا شرکت نماید مگر اینکه در حوزة عملکرد شورایی یا برخلاف شئون اعضای شوراها مرتکب جرمی شده باشند و مراجع قضایی مستند به ماده ۲۴۷ قانون آیین دادرسی کیفری و ماده ۱۲ آیین نامه شیوه اجرای قرارهای نظارت و تامین قضایی برای آنان قرار نظارت قضایی منع اشتغال به فعالیتهای مرتبط با جرم ارتكابی صادر و با رای دادگاه برای مدت معینی تعلیق شده باشند. که در این گونه موارد طبق ماده ۷ قانون شوراهاى اسلامی کشور اصلاحی ۹۶/۴/۲۰ در صورت سلب عضویت، فوت یا استعفا هر یک از اعضای شورای شهر و روستا، عضو علی البدل به ترتیب آراء جایگزین می شوند. همچنین هرگاه عضوی به هر دلیلی تا دو ماه در جلسات شورا شرکت نماید تا تعیین تکلیف نهایی که نباید بیش از شش ماه به طول بیانجامد از عضو علی البدل به عنوان جانشین در جلسات شورا دعوت به عمل می آید.

در صورت تایید رای هیات حل اختلاف استان توسط هیات حل اختلاف مرکزی، عضو متخلف سلب عضویت خواهد شد و از تاریخ ابلاغ رای هیات حل اختلاف مرکزی، دیگر حق شرکت در جلسات شورا را نداشته و به مدت سه ماه مهلت خواهد داشت که به دیوان عدالت اداری شکایت نماید.

### ۳-۶. تحلیل حقوقی مسؤلیت مدنی دولت در قبال آراء هیاتهای حل اختلاف شوراهای اسلامی

در نظام جمهوری اسلامی ایران به منظور تعدیل و توزیع متناسب قدرت و تاسیس ضمانتهای قوی برای جلوگیری از تعدی و تجاوز زمامداران به حقوق مردم علاوه بر نظارت سیاسی که از سوی قوه مقننه اعمال می شود، نظارت قضائی بر مبنای اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی به دو طریق صورت می گیرد.

مطابق اصل ۱۷۳ به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی (طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان منظور قوه مجریه است) و احقاق حقوق آنها دیوانی به دیوان عدالت اداری زیر نظر رییس قوه قضاییه تاسیس شده است. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیات های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون مالیات، هیات حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها و هیات حل اختلاف شوراها منحصرأ از حیث نقص قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها در صلاحیت دیوان عدالت اداری می باشد.

در صورتیکه تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می نماید. پس از صدور حکم و قطعیت آن بر اساس ماده فوق، مرجع محکوم علیه علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود در موارد مشابه می باشد» (قانون دیوان عدالت اداری، مواد ۱۱ و ۱۰)

«عبارت هیات ها و کمیسیون ها در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری جنبه تمثیلی دارد. بنابراین اگر در قانون خاصی یکی از مراجع شبه قضایی تحت هر عنوانی اعم از هیات یا کمیسیون یا عنوانی دیگر جهت رسیدگی به اعتراض اشخاص پیش بینی شده باشد و همچنین تصریح شده باشد که آراء این مرجع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است، اصل بر این است که آراء صادره قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می باشد ولو اینکه در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ذکر شده باشد. از آن جمله تبصره ۳ ذیل ماده ۸۲ قانون شوراهای اسلامی کشور اعضای شوراهای اسلامی که توسط هیات

حل اختلاف شوراهای سلب عضویت می گردند، می توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند و رای آن قطعی و لازم الاجرا خواهد بود. با وجود این که به این هیات در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری اشاره نشده است. از طرف دیگر در صورتی که تصریح نشده باشد که آراء مرجعی قابل شکایت در دیوان عدالت است، اصل بر این است که آراء صادره قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می باشد مگر اینکه در همان قانون آراء مذکور از شمول قانون دیوان عدالت مستثنی و بطور صحیح مرجع دیگری اعلام شده باشد. در این گونه موارد دیوان عدالت به عنوان عالی ترین مرجع قضایی ناظر بر مراجع شبه قضایی است. همچنین در نظام قضایی ایران دیوان عدالت اداری یک محکمه یا دادگاه عالی است که در مورد برخی از دعاوی به عنوان مرجع اولیه و نهایی صلاحیت رسیدگی دارد مانند شکایت استخدامی و شکایات علیه تصمیمات عام الشمول ولی در مورد برخی از دعاوی دیوان به عنوان مرجع نهایی ( نه اولیه) صلاحیت رسیدگی دارد که رسیدگی به شکایات علیه آراء مراجع شبه قضایی جزء این موارد است و صلاحیت نیز در اینجا ذاتی است. بنابراین اگر قانون گذار رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به آراء و تصمیمات یک مرجع شبه قضایی را مرجع صالح یا دادگاه صالح اعلام کرد در اینجا باید مرجع یا دادگاه صالح برای رسیدگی به شکایت دانست در این زمینه تعیین مرجع یا دادگاه صالح برای رسیدگی به شکایات و اعتراضات اعضاء شوراهای اسلامی نسبت به انحلال آنها توسط هیات حل اختلاف موضوع ماده ۸۱ قانون تشکلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ محل بحث است. مطابق رای وحدت رویه شماره ۹۹۷ مورخ ۸۶/۹/۱۸ هیات عمومی دیوان عدالت اداری منظور از دادگاه ذیصلاح دادگستری است و واژه ی دادگاه صالح مقید و مفهم دادگاه ذیصلاح دادگستری است و اطلاق الفاظ مذکور در اصطلاح حقوقی و اداری به دیوان عدالت اداری موافق مراد و مقصود و حکم صریح مقنن نیست. لذا رسیدگی به شکایات مطروحه در صلاحیت محاکم حقوقی دانسته و مستنداً به ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری و به صلاحیت محاکم حقوقی صادر نموده است. اما استدلال مذکور و رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به نکات ذیل محل اشکال است: اولاً دیوان به معنی دادگاه عالی نیز هست و صرف نظر از عنوان آن در واقع امر یک دادگاه است. ثانیاً دیوان عدالت بخشی از قوه قضاییه و دادگستری ایران است. با این توضیح که دادگستری ایران در یک تقسیم بندی کلی بر اساس قانون اساسی از دو دسته دادگاه ها تشکیل می شوند یک دسته دادگاه هایی که مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص هستند و به عموم دعاوی رسیدگی می کنند، دسته دیگر دادگاه هایی که به عنوان مراجع اختصاصی در نظر گرفته شده اند که دیوان عدالت اداری از نوع اخیر هست، و از نظر قانون اساسی، دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی آراء مراجع شبه قضایی صلاحیت ذاتی دارد، و لذا هیات حل اختلاف شوراهای یک مرجع شبه قضایی است و رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به تصمیمات هیات حل اختلاف مذکور از اصل کلی تبعیت می کند و دیوان عدالت اداری مرجع صالح نسبت به این امر است. بنابراین بایستی اصطلاح دادگاه صالح مذکور در ماده ۸۱ قانون شوراهای ناظر بر دیوان عدالت اداری دانست چون دادگاه عمومی نمی تواند به موضوعی که در صلاحیت ذاتی مرجعی دیگر ( دیوان عدالت) است رسیدگی کند. مضافاً اینکه رسیدگی دیوان نسبت به اعتراض به آراء مراجع شبه قضایی شکلی است در حالیکه دادگاه های عمومی اساساً رسیدگی ماهوی می نمایند» (استوار سنگری، ۱۳۸۹: ص ۱۶۰-۱۵۶).

#### ۴-۶. مقامات صلاحیت دار برای پیشنهاد اعمال مجازات اعضای متخلف شوراهای

در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش به پیشنهاد فرماندار و یا شورای شهرستان و در مورد شورای شهر و شهرستان به پیشنهاد استاندار یا شورای استان و تصویب هیأت حل اختلاف استان، در مورد اعضای شورای استان به پیشنهاد استاندار و شورای عالی استان ها و در مورد شورای عالی استان ها به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی مجازات یا مجازات های مورد نظر اعمال می گردد.» (قانون شوراهای ماده ۸۹ و ۹۲)

#### ۱-۴-۶. نظارت مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای شهر و روستا

بحث نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای روستا و بخش به صورت صریح در قانون اساسی بیان نشده است به عنوان یک نظر حقوقی ممکن است این ایراد وارد باشد که نظارت بر انتخابات شوراهای روستا در اصل ۹۹ قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان گذاشته نشده است. اصل ۱۰۵ قانون اساسی انتخاب ناظر بر انتخابات شوراهای روستا را به عهده قانون عادی گذاشته است. لذا قانونگذار عادی همانطور که مجلس شورای اسلامی را به عنوان ناظر تعیین کرده، می تواند شورای نگهبان را تعیین کند و از این جهت اختلاف نظر حقوقی وجود دارد. البته باید نظارت بر انتخابات شوراهای شهر و روستا را به شورای نگهبان واگذار نمایند چون مجلس شورای اسلامی ابزار نظارتی ندارد و فاقد امکانات اجرایی و ساختار تشکیلاتی است و راه اندازی تشکیلات جدید جهت نظارت بر انتخابات شوراهای روستا به مصلحت نبوده و رعایت دقیق حقوق همه نمایندگان مجلس و فراکسیون های مجلس، مناطق و استانهای کشور در انتخاب هیات نظارت بر انتخابات شوراهای روستا نیز امکان پذیر نمی باشد و لذا برای رفع دوگانگی در نظارت بهتر است نظارت بر انتخابات شوراهای روستا به شورای نگهبان منتقل شود و اگر شورای نگهبان مختار به نظارت بر انتخابات شوراهای روستا بود به لحاظ حقوقی ایرادی بر آن وارد نیست. اما اگر مجلس شورای اسلامی شورای نگهبان را ملزم به چنین نظارتی کند مغایر با اصل ۹۹ قانون اساسی خواهد بود. موافقان و مخالفان ایده واگذاری نظارت بر انتخابات شوراهای روستا به شورای نگهبان در یک موضوع اشتراک نظر دارند و آن اینکه چنین طرحی با ابهام قانونی مواجه است و مخالفان تاکید دارند که تنها راه رفع چنین ابهامی، تغییر قانون اساسی است. قانون اساسی در خصوص نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای روستا مسکوت است و تفسیر قانون اساسی هم توسط همین شورا انجام می شود طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان چنین وظیفه ای بر عهده این شورا نیست و نظارت آن برای مجلس شورای اسلامی حصری است. از سوی دیگر موافقان این ایده معتقدند که مجلس ابزار مناسب برای نظارت بر انتخابات شوراهای روستا را در اختیار دارد و نظارت یکی از دو وظیفه اصلی مجلس بعد از قانون گذاری است. کسانی که قانون اساسی را نوشته اند زوایای مختلف را مد نظر داشته و بنابر مصالح و حکمتهایی نظارت بر انتخابات شوراهای روستا را به شورای نگهبان واگذار نکرده اند و لذا نظارت بر انتخابات شوراهای روستا باید در اختیار مجلس شورای اسلامی باقی بماند و طبق قانون، مجلس نمی تواند اختیارات قانونی خود را به نهاد دیگری واگذار کند اصل ۸۵ قانون اساسی صراحتاً وظیفه قانونگذاری توسط مجلس را به شرط مباشرت، مشروط نموده است و مقرر داشته که مجلس نمی تواند اختیارات قانونی خود را به شخص یا هیاتی واگذار نماید.

#### ۷- نتیجه گیری

دولت به عنوان بزرگترین شخصیت حقوقی عمومی دارای جایگاه نظارتی عام و همگانی بر همه بخشها اعم از خصوصی، دولتی و غیر دولتی می باشد.

در یک سیستم متمرکز مکانیسم کار بر مدیریت متمرکز است و تمام سازمان ملی اداری حکم واحدی را دارند و همه در مجموع یک شخصیت حقوقی را تشکیل می دهند که همان شخصیت حقوقی دولت است. ایجاد شوراهای اسلامی در کشور یکی از مظاهر دموکراسی و حاکمیت مردم به شمار می رود و هدف از تشکیل شوراهای شرکت دادن مردم در اداره امور محلی است. استقلال نواحی و واحدهای غیر متمرکز مطلق نیست بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. تعیین میزان آزادی واحدها و مقامات غیر متمرکز و نظارت دولت مرکزی بر آنها یکی از دقیق ترین مسائل عدم تمرکز اداری است و این فقط در صلاحیت قانون گذار است که حدود و چگونگی آن را کاملاً تعیین می کند. بطور کلی در عدم تمرکز، آزادی اصل و نظارت قوه مرکزی استثناست و فقط در مواردی که قانون پیش بینی می کند، اعمال می گردد. شوراهای از شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت برخوردارند و در تمام اموری که مطابق قانون در صلاحیت آنها گذاشته شده است حق تصمیم گیری دارند ولی برای اینکه مقامات مزبور از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند دولت مرکزی نسبت به اعمال آنها نظارت می کند.

اصول ششم، هفتم، یکصد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جایگاه قانونی دولت و شوراهای اسلامی را مشخص کرده است. در اجرای این اصول، قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۵ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب و تاکنون مواد آن چندین بار مورد اصلاح و الحاق واقع گردیده است. در لابلای مواد این قانون به عنوان قانون خاص به روشنی جایگاه قانونی نظارت دولت به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بر شوراهای پایین دستی (شهر و روستا) و فرادستی (بخش، شهرستان، استان و عالی استانها) در زمینه های مختلف از جمله اجرای انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، نظارت بر افتتاح و انتخابات داخلی شوراهای، تشکیل جلسات رسمی شوراهای، مصوبات شوراهای، عزل و نصب شهرداران و دهیاران، رسیدگی به تخلفات شوراهای و اعمال مجازاتهای قانونی علیه آنان ترسیم شده است که در این مقاله از منظر حقوقی به آن نگریسته و مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفته است.

## منابع و ماخذ

### الف: کتب

- ۱- استوار سنگری، کوروش ۱۳۸۹. حقوق اداری، جلد اول، انتشارات نشر میزان.
- ۲- اکبری، صادق ۱۳۸۷. مجموعه قوانین و مقررات و دهیاری، انتشارات قلمستان هنر.
- ۳- جعفری لنگرودی، محمد جعفر ۱۳۷۸. ترمینولوژی حقوقی، انتشارات گنج دانش، چاپ اول.
- ۴- زرگوش، مشتاق ۱۳۸۹. مسئولیت مدنی دولت، جلد اول و دوم، نشر میزان، چاپ اول.
- ۵- صدرالحافظی، سید نصرالله ۱۳۷۳. نظارت قضایی بر اعمال دولت، تهران، نشر شهریار.
- ۶- قاضی، ابوالفضل ۱۳۸۲. بایسته های حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر، چاپ دوم.
- ۷- طباطبایی مومنی، منوچهر ۱۳۸۱. حقوق اداری، انتشارات سمت.
- ۸- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۳. مبانی حقوق عمومی، چاپ اول، نشر میزان.
- ۹- نوروزی، کامبیز ۱۳۸۰. بررسی قانون شهرداری، جلد اول، انتشارات سازمان شهرداری های کشور.
- ۱۰- یزدانیان، علیرضا ۱۳۸۶. حقوق مدنی قواعد مسئولیت مدنی، جلد اول، نشر میزان، چاپ اول.

### ب: قوانین و آیین نامه ها

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

- ۲- قانون شهرداری های کشور مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی .
- ۳- قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲ با اصلاحات بعدی .
- ۴- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- ۵- قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۴ .
- ۶- آیین نامه اجرایی تشکیلات و انتخابات داخلی شورای اسلامی روستا مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ .
- ۷- آیین نامه اجرایی تشکیلات و انتخابات داخلی شورای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ .
- ۸- آیین نامه اجرایی انتخابات شورای اسلامی بخش و روستا مصوب ۱۳۸۱/۴/۱۶ .
- ۹- آیین نامه اجرایی انتخابات شورای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۱/۴/۱۶ .
- ۱۰- آیین نامه اجرایی انتخابات شورای اسلامی شهرستان ، استان و شورای عالی استان ها مصوب ۱۳۸۱/۴/۳۰ .
- ۱۱- آیین نامه اجرایی هیاتهای حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای اسلامی مصوب ۹۵/۱۲/۸ هیات وزیران .
- ۱۲- آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۴ .
- ۱۳- آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهرستان مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۴ .
- ۱۴- آیین نامه داخلی شورای اسلامی استان مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۴ .
- ۱۵- آیین نامه داخلی شورای عالی استانها مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۴ .

## **Abstract**

According to Article 99 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, the supervision of general elections and referendums held in the country is the responsibility of the Guardian Council. From this point of view, the only exception is the elections of the city and village councils, which Article 100 of the Constitution has transferred to the ordinary law how to supervise the said elections. Based on this, according to Article 56 of the Law on Amending the Law on Organizations, Duties and Options of Islamic Councils, the Islamic Council is responsible for supervising the elections of the Islamic Councils of the country. After holding the elections by the Ministry of Interior (provinces, governorates and districts) and confirming its accuracy by the monitoring board, the joint mission of the legislature and the executive branch has ended and the special mission of the government is to monitor the performance of established councils, both at the base (city and rural) and far-reaching. department, city, province and high provinces) begins. Therefore, the supervision of the parliament is mostly limited to the process of holding elections, but the supervision of the government, in addition to the implementation and holding of elections, will include organizations, functions, powers, and activities, as well as the resolution of council disputes, both at the basic and above levels (administrative guardianship). In this article, an attempt has been made to study and examine the legal process of the government's supervision of Islamic councils and municipalities and village councils as the executive arms of city and rural councils in a new analytical perspective

**Keyword** :The government, supervises, the city and village councils, the mayor, the administrative trusteeship election dispute resolution board