

*
دکتر کمال الدین هریسی نژاد

قیمومت اداری^۱ در حقوق ایران (مورد شوراهای اسلامی شهر)

چکیده:

شوراهای اسلامی شهر از جلوه های عدم تمرکز اداری (محلی) می باشند. در این سیستم، برخلاف (فدارالیسم)، استقلال واحدهای محلی مطلق و نامحدود نیست. از جمله موارد نسبیّت و محدودیت اختیار و استقلال عمل واحدهای مذکور، نظارت قدرت مرکزی بر آنها می باشد که تحت عنوان (قیمومت اداری) اعمال می شود.

در نوشتار حاضر چگونگی اعمال این نظارت بر اعمال و فعالیتهای شوراهای اسلامی شهر از یک سو و بر اعضا و ماموران آنها از سوی دیگر، مستنداً به «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و نحوه انتخاب شهرداران» مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

* - عضو هیات علمی گروه حقوق دانشگاه تبریز.

مقدمه

اگر چه قانون اساسی شوراهای را از ارکان اداره کشور می داند (اصل هفتم) و فصل هفتم آن کلاً به این موضوع اختصاص یافته است (اصول ۱۰۰ الی ۱۰۷) و هر چند که قوانین متعددی توسط مجلس شورای اسلامی در این خصوص به تصویب رسیده اند، اما شوراهای محلی تاکنون جایگاه واقعی خود را در نظام اداری کشور باز نیافته اند. در حالی که قریب به بیست سال از تصویب قانون اساسی و سالهای متممادی از تصویب قوانین عادی مربوط به شوراهای سپری شده است، در حال حاضر فقط چند مورد از شوراهای محلی پیش بینی شده در قانون اساسی فعال هستند که در میان آنها، شوراهای اسلامی شهر به دلیل اهمیت و تعداد از موقعیت ویژه ای برخوردار هستند. مع الاسف کم توجهی کلی به شوراهای محلی در عمل موجبات عنایت کمتر دکتربین را نیز نسبت به آنها فراهم آورده است. در حالی که شوراهای مذکور و مخصوصاً شوراهای اسلامی شهر نوپا بوده و قوانین حاکم بر آنها از ابهامات و گاه از تناقضات و نواقص فراوان برخوردار هستند، محافل علمی و دانشگاهی توجه چندانی به این امر نشان نمی دهند و صاحب نظران حقوقی به بحث و مناقشه در مورد مسایل مبتلا به آنان نمی پردازند. حتی در کتابهای حقوق اداری با اختصاص صفحاتی معدود به این موضوع به ذکر کلیات بسنده می شود و اغلب اوقات به قوانین سابق که مقررات آنها در رابطه با شوراهای اسلامی شهر، با تصویب «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور» در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۱، منسوخ شده اند و حتی به قوانین قبل از انقلاب استناد می شود.

در مقاله حاضر بر آن شدیم که بحثی در این خصوص پیش کشیم به امید آن که جرعه ای باشد برای مباحث و اظهار نظرهای سازنده و راهگشا و

گامی باشد در جهت تقویت هر چه بیشتر فرهنگ اداره امور مردم به دست مردم. این بحث به قیمومت اداری در مورد شوراهای اسلامی شهر مربوط می شود که یکی از موضوعات مهم و مؤثر در فعالیت و لأجرم موفقیت یا عدم موفقیت شوراهای مذکور می باشد. در این راستا ابتدا به ذکر کلیات در مورد قیمومت اداری خواهیم پرداخت و آنگاه به ترتیب مسئله نظارت بر اعمال شوراهای اسلامی شهر و نظارت بر اعضا آنها مطرح خواهند شد.

۱- کلیات

در دولت های بسیط یا تکبافت، فعالیت های اداری تحت نظارت و یا کنترل قدرت مرکزی انجام می پذیرد. اما نحوه اعمال این نظارت در انواع سازمانها (متمرکز یا غیر متمرکز) متفاوت است:

در واحدهایی که به صورت متمرکز اداره می شوند نظارت قدرت مرکزی نظارت سلسله مراتبی است. در این حالت، مقام مافوق از طریق نظارت ارشادی با استفاده از حق صدور دستورالعملها (دستور یا حکم وزارتی و بخشنامه) و نظارت تعقیبی که با اصلاح یا ابطال تصمیمات مقامات پائین تر تحقق می یابد، از انحراف موسسه یا سازمان از اهداف و وظایف قانونی ممانعت کرده و از اشتباه و تخلفات کارکنان جلوگیری به عمل می آورد. به عبارت دیگر، نظارت سلسله مراتبی به نظارتی اطلاق می شود که سازمان مرکزی به نهادها و واحدهای وابسته به خود اعمال می کند؛ مبتنی بر «نظام تبعیت» است و کارکنان مرئوس را مکلف به اطاعت از دستورات و اوامر مافوق می گرداند. در نظام سلسله مراتبی، از آنجا که شخصیت حقوقی نهاد نظارت کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد متمرکز) یکی است، نظارت شدید و روابط بین آنها طولی یا عمودی است. در این نظام اصل بر نظارت سازمان مرکزی است که بر

کلیه اعمال حقوقی و اجرایی واحد متمرکز صورت می گیرد و واحد متمرکز نیز حق شکایت بسیار محدودی علیه سازمان مرکزی دارد.^۲ به علاوه و مهم تر آنکه مقام مافوق، بدون نیاز به تصریح خاص قانونگذار، از اختیار مزبور به اعتبار مقام خود برخوردار است.^۳ و از این اختیار نه تنها به منظور جلوگیری از اعمال خلاف قانون بلکه به بهانه مصالح و مقتضیات اداری یا کارایی سازمانی نیز استفاده می کند.^۴

بر عکس، در واحدهایی که به صورت غیر متمرکز اداره می شوند، قدرت مرکزی از اختیارات اعمال نظارت قیمومی برخوردار است. در واقع، سیستم عدم تمرکز محلی نوعی خود مختاری محدود است که توسط قانون به مقامات محلی اعطاء می شود تا با حفظ و احترام وحدت ملی به اداره امور محلی بپردازند. بدیهی است که عدم تمرکز محلی به مفهوم استقلال نیست و نباید آن را با «فدرالیسم» اشتباه کرد. در این سیستم، مقامات محلی و منطقه ای از استقلال مطلق و کامل برخوردار نیستند.^۵ و لازم است که تحت نظارت قدرت مرکزی باشند. این نظارت را، که با عناوین «قیمومت اداری» و یا «کنترل اداری» شناخته شده است، چنین می توان تعریف کرد: قیمومت اداری در برگیرنده اختیارات محدودی است که توسط قانونی خاص برای مقامات بالاتر شناخته شده است تا نسبت به اعضاء شوراهای محلی یا اعمال آنها اعمال کنند و هدف از آن حمایت از منافع ملی می باشد.^۶ به عبارت دیگر، استقلال نواحی و واحدهای غیر متمرکز مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. این نظارت و در واقع احتیاط و ملاحظه به این دلیل است که آزادی کامل واحدهای غیر متمرکز اغلب موجب هرج و مرج و تشتت می شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد چه بسا منافع ملی فدای منافع محلی و خصوصی

می شود... جلوگیری از افراط و تفریط واحدهای غیر متمرکز و ایجاد وحدت نظر در اداره کشور برای دولت یک امر ضروری و حیاتی است و در حقیقت، نظارت مزبور به منزله وثیقه و تامینی است که دولت مرکزی در مقابل آزادی واحدهای غیر متمرکز در دست دارد و مقصود از آن تامین اجرای قوانین و مقررات در کشور است.^۷ کوتاه سخن آنکه این گونه نظارت یکی از عناصر اصلی «دولت بسیط غیر متمرکز» می باشد.^۸

پرواضح است که نظارت قیمومتی نباید شدید باشد وگرنه سخن از خودگردانی واحدهای محلی سخنی به گزاف خواهد بود.^۹ این نوع نظارت ناشی از قانون خاص^{۱۰} است و قانونگذار حدود و ثغور آن را صریحاً و مستقیماً مشخص می کند و به عبارت دیگر، نظارت قوه مرکزی نسبت به مقامات و انجمن های محلی نه تنها مطلق نیست بلکه اعمال آن فقط در موارد و حدودی که قانون پیش بینی کرده میسر است.^{۱۱} برخلاف آنچه در مورد نظارت سلسله مراتبی گفته شد، در نظارت قیمومتی، آزادی مقامات و واحدهای محلی اصل و اعمال نظارت از سوی قدرت مرکزی استثناء است و در موارد تردید در وجود یا عدم کنترل باید به اصل عدم رجوع نمائیم.^{۱۲}

روش های اعمال قیمومت اداری نیز بسیار متنوع و متفاوت هستند. قانونگذار از میان آنها معیارهایی را که مناسب تر تشخیص می دهد و بر حسب میزان استقلالی که به واحدهای محلی قایل است، انتخاب و مقرر می دارد.^{۱۳} این معیارها ممکن است در ارتباط با اعمال شوراهای محلی باشند و یا این که قوه مرکزی نسبت به اعضا شوراهای مذکور نظارت کند که ذیلاً به توضیح هر کدام در ارتباط با شوراهای اسلامی شهر پرداخته می شود. اما پیش از پرداختن به آنها اندک توضیحی در ارتباط با دو مطلب ضروری به نظر می رسد.

همانگونه که قبلاً نیز متعرض آن شدیم، در حال حاضر، از میان شوراهای مقرر در قانون اساسی فقط شوراهای اسلامی شهر، شوراهای اسلامی شهرک، شوراهای اسلامی بخش و شوراهای اسلامی روستا فعال هستند. مسایل مربوط به شوراهای اخیر الذکر و از جمله چگونگی نظارت بر آنها موضوع «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ می باشد و با استناد به ماده همین قانون است که در ارتباط با موضوع مقاله حاضر سخن خواهیم گفت. در رابطه با سایر شوراهای مقرر در قانون اساسی، یعنی شوراهای اسلامی شهرستان، شوراهای اسلامی استان و شورای عالی استانها اگر چه هنوز تشکیل نیافته اند ولی اگر قرار باشد روزی فعال شوند، قانون حاکم کدام است؟ شاید چنین به نظر آید که از سوی شوراهای مذکور در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، که آخرین قانون در ارتباط با شوراهاست، مطرح نشده اند و از سوی دیگر، طبق ماده ۹۲ همان قانون، کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن لغو شده اند و بنابراین، قوانین سابق در ارتباط با شوراهای محلی منسوخ می باشند. نتیجه آنکه در حال حاضر قانون معتبر که حاکم بر این شوراها باشد وجود ندارد و لازم است در رابطه با آنها قانون جدیدی به وسیله مجلس شورای اسلامی وضع گردد. استدلال مذکور فاقد مبنای حقوقی است، چرا که قانون تشکیلات و ... فوق الذکر به برخی از شوراهای محلی مربوط می شود و نه به همه آنها و در نتیجه فقط در ارتباط با همان موارد ناسخ قوانین قبلی مربوط به شوراها است و نه همه آن قوانین. به عبارت دیگر قانون مورد بحث مخصّص قوانین سابق شوراهاست و نه ناسخ آنها و نتیجتاً در مورد شوراهایی که قانون جدید ساکت

است، قوانین قبلی همچنان معتبر بوده و امکان تشکیل آنها مستنداً به قوانین مزبور وجود دارد.

مطلب قابل ذکر دیگر این که در بحث از قیمومت اداری، برخی از مؤلفین حق حضور ماموران دولت مرکزی نظیر فرمانداران و بخشداران را در جلسات شوراهای محلی و یا حق درخواست جلسه غیر علنی یا جلسه فوق العاده از جانب آنها را جلوه ای از نظارت دولت مرکزی بر شوراهای محلی، منتهی در شکل خفیف آن دانسته اند.^{۱۳} اگر چه این موضوع در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و ... و تبصره ذیل آن نیز مقرر شده است ولی به نظر راقم این سطور، این مسئله در قالب قیمومت یا نظارت اداری قابل طرح نیست، بلکه منظور از آن عمدتاً استقرار همکاری و هماهنگی میان شوراهای محلی و نمایندگان دولت مرکزی در استانها و شهرستانهاست. مویّد این ادعا آن است که اگر مقامات مذکور از حق حضور در جلسه شوراها و از حق دعوت به جلسه فوق العاده برخوردار هستند، متقابلاً، بر اساس ماده ۱۱ همان قانون، در صورت دعوت شوراهای اسلامی موظّف به شرکت در جلسات می باشند و در صورت عدم شرکت بدون عذر موّجه، توسط مسئول مافوق کتباً مورد تذکر و در صورت تکرار مورد توبیخ قرار خواهند گرفت.

۲- نظارت بر اعمال شوراهای اسلامی شهر

هدف از این نظارت تضمین مطابقت اعمال و تصمیمات واحدهای محلی با قوانین و مقررات مملکتی در عین احترام به آزادی عمل آنها در اداره امور محلی می باشد که ممکن است به صورت تنفیذ، ابطال و یا جانشینی اعمال شود.

الف - تنفیذ مصوبات شوراهای اسلامی شهر

اعمال قیمومت اداری به صورت تنفیذ به این ترتیب است که قانون در بعضی موارد، اجرای تصمیمات و مصوبات مقامات شوراهای محلی را منوط به موافقت و تصویب دولت مرکزی کرده است به طوری که عدم موافقت مرکز در حکم وتو، یعنی عدم قبول تصمیمات مزبور، تلقی می شود و تا وقتی که این موافقت جلب نشده است، تصمیمات مقامات غیر متمرکز قانوناً قابل اجرا نیست.^{۱۴} به عبارت دیگر حق تنفیذ به این معناست که تصمیمات متخذة توسط شوراهای محلی بعد از کسب موافقت ارگان نظارت کننده لازم الاجرا می شود.^{۱۵} در این راستا، طبق بند ۱۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و ...، تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری بر عهده شورای اسلامی شهر است و این مصوبه باید به تائید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی برسد. همچنین بر اساس ماده ۱۵ همان قانون، تصویب اساسنامه موسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری، با تائید و موافقت وزارت کشور، از اختیارات شورای اسلامی شهر می باشد. به علاوه، بر اساس آیین نامه مالی شهرداریها، مصوبه شوراهای شهر در مورد ترک تشریفات مناقصه و مزایده در صورتی که از مبالغ معینی تجاوز کند، باید به تائید دولت مرکزی برسد. ...

ب - ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر

این نوع نظارت موثرتر و شدیدتر از نظارت نوع اول است زیرا مرکز به موافقت نکردن با اجرای مصوبات شوراها اکتفا نمی کند، بلکه خود آنها را ابطال می کند. معمولاً قانونگذار در مواردی این اختیار را به دولت مرکزی می دهد که اعمال مقامات غیر متمرکز آشکارا برخلاف قانون اساسی و قوانین عادی و یا

برخلاف مصالح ملی باشد.^{۱۶} وفق ماده ۸۰ قانون تشکیلات و ... «در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد مسئولان اجرایی مربوط می توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر نمایند. شورا موظف است ظرف یک هفته از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه دهد و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از رای قبلی خود نسبت به مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع به هیات حل اختلاف استان ارجاع می شود. هیات مزبور مکلف است ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. نظریه این هیات در صورتی که در جهت لغو مصوبات شورای شهر باشد در صورت تائید هیات مرکزی حل اختلاف قطعی و لازم الاجرا است». دقت در آنچه بر اساس ماده قانونی فوق الذکر مقرر گشته است، ما را به موارد زیر رهنمون می شود:

اولاً ابطال تصمیمات شورای شهر منحصراً در مواردی ممکن است که مصوبات آن شورا مغایر با اختیارات قانونی و یا مغایر با قوانین عمومی کشور باشد. بنابراین برای ابطال آنها به بهانه هایی نظیر مصالح و مقتضیات سیاسی و اداری نمی توان متوسل شد.

ثانیاً مصوبات شورا پس از ده روز از تاریخ ابلاغ قابل اجرا است مگر آن که ظرف مدت مزبور مسئولان اجرایی ذیربط به مصوبه اعتراض نمایند. به عبارت دیگر، اگر مدت ده روز از تاریخ ابلاغ سپری شود و از جانب مسئولان مربوطه اعتراضی به عمل نیاید، مصوبه لازم الاجرا خواهد شد.

ثالثاً اعتراض مسئولان ذیربط، ابتدا باید به اطلاع شورایی که تصمیم مورد بحث را اتخاذ کرده است، رسانده شود. شورای مذکور موظف است ظرف یک هفته از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که نظر اخیر در تائید اعتراض مسئول ذیربط و معترض باشد، موضوع منتفی است و مصوبه اجرا نخواهد شد. اما اگر شورا از رای قبلی خود عدول نکند، موضوع به هیات حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان ارجاع می شود.

رباعاً در رابطه با هیات حل اختلاف استان توجه به نکات زیر ضرورت

دارد:

(۱) ارجاع موضوع مختلف فیه به هیات حل اختلاف استان از اختیارات فرماندار و یا بخشدار یا دیگر مسئولان اجرایی ذیربط می باشد.

(۲) طبق بند ب ماده ۷۹، اعضای هیات حل اختلاف استان عبارتند از: استاندار، عالیترین مقام قضایی استان (که معمولاً رئیس کل دادگستری استان می باشد)، دو نفر به انتخاب هیات مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب شورا. تبصره یک همان ماده تصریح می کند که اگر موضوع مورد رسیدگی مربوط به شورای شهر مرکز استان باشد، نماینده شورای شهر دیگری که از حیث جمعیت بزرگترین شهر استان محسوب می شود عضویت خواهد داشت.

(۳) هیات حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان مکلف است ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. قانون در مورد سکوت هیات مذکور بعد از سپری شدن مدت مقرر ساکت است. به عبارت دیگر، اگر ۱۵ روز

سپری شود و هیات حلّ اختلاف استان در مورد مصوبه مورد اختلاف نفیاً یا اثباتاً اظهار نظر نکند، تکلیف آن مصوبه چیست؟ پاسخ سوال فوق در آیین نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها، مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ داده شده است. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین نامه مذکور «چنانچه هیات حلّ اختلاف استان طرف پانزده روز اعلام نظر ننماید، مصوبه شورا لازم الاجرا است».

(۴) در صورتی که هیات حلّ اختلاف استان مصوبه شورا را تأیید کند، این نظر قطعی است و مصوبه شورا لازم الاجرا خواهد بود. به عبارت دیگر، تصمیم هیات حلّ اختلاف استان در جهت تأیید مصوبه شوراهای اسلامی شهر نیاز به تأیید هیات حلّ اختلاف مرکزی ندارد و فرماندار یا بخشدار معترض به مصوبه این شوراها نیز حق درخواست تجدید نظر از تصمیم هیات حلّ اختلاف استان را ندارد.

(۵) اگر تصمیم هیات حلّ اختلاف استان در جهت لغو مصوبات شورای اسلامی شهر باشد، این تصمیم باید به تأیید هیات مرکزی حلّ اختلاف برسد. بنابراین تصمیم هیات های حلّ اختلاف استان در مورد لغو مصوبات شوراهای اسلامی شهر قطعی نیست و پس از تأیید هیات مرکزی حلّ اختلاف قطعیت پیدا می کند.

(۶) به موجب بند الف ماده ۷۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، هیات مرکزی حلّ اختلاف و رسیدگی به شکایات مرکب است از یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، یکی از معاونین رئیس قوه قضائیه، یکی از معاونین دادستان کل، ۳ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی (دو نفر از اعضا کمیسیون شوراها و

امور داخلی کشور و یک نفر از اعضا کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی). طبق تبصره ۳ ماده فوق الذکر، دبیرخانه هیات مرکزی حل اختلاف در وزارت کشور می باشد و معاون سیاسی و اجتماعی وزیر کشور دبیر هیات است. در ضمن، هیات در اولین جلسه یک رئیس و یک نائب رئیس از بین اعضا خود انتخاب می کند.

(۷) همانگونه که فوقاً اشاره شد، تصمیمات هیات حل اختلاف استان در تأیید مصوبه های شوراهای اسلامی شهر و تصمیم هیات های حل اختلاف مرکزی در تأیید یا لغو آنها قطعی است و قانون هیچ مرجعی را برای تجدید نظر در این تصمیمات پیش بینی نکرده است.

(۸) اگر چه در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مدت معینی برای تصمیم گیری هیات مرکزی حل اختلاف منظور نشده است اما، مطابق تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین نامه اجرائی تشکیلات، انتخابات و امور داخلی شوراهای اسلامی شهرها هیات مذکور موظف است حدکثر ظرف ۲۰ روز نظر قطعی و نهایی خود را اعلام کند و چنانچه ظرف این مدت نظر خود را اعلام نکند، مصوبه شورا لازم الاجرا است.

در پایان این قسمت از بحث لازم به ذکر است که موردی از لغو تصمیمات شوراهای اسلامی شهر در ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور پیش بینی شده است که با اصول حقوقی عدم تمرکز اداری و استقلال و آزادی نسبی واحدهای محلی چندان سازگار به نظر نمی رسد. مطابق ماده قانونی فوق الذکر، «شورای اسلامی شهر و دهستان می توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تامین بخشی از هزینه های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق

آیین نامه مصوب هیات وزیران اقدام نمایند.» ولی بر حسب تبصره ذیل همان ماده «عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می تواند در هر مقطعی که وصول عوارض را منطبق بر آیین نامه مصوب ندانست نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.»

در این که مصوبات شورای شهر در این زمینه باید با آیین نامه مصوب هیات وزیران انطباق داشته باشد جای بحث نیست چرا که تصویب نامه های هیات وزیران نیز از جمله مقررات عمومی کشور است و شوراهای شهر ملزم به رعایت آنها می باشند. ولی آنچه محل مناقشه است چگونگی اعمال نظارت وفق تبصره مذکور می باشد. در واقع برخلاف اصول کلی پذیرفته شده در مورد چگونگی اعمال قیمومت یا نظارت اداری، در ما نحن فیه اولاً نظارت حالت مطلق دارد و به عنوان اصل پذیرفته شده است، ثانیاً اعمال این نظارت بر عهده وزیر کشور که یکی از اجزاء قوه مجریه است قرار گرفته است، ثالثاً هیچ تشریفات و هیچ مرحله ای برای لغو تصمیم شورای شهر و حتی ارجاع موضوع به خود شورا جهت تجدید نظر در تصمیم قبلی پیش بینی نشده است و رابعاً تصمیم وزیر کشور قطعی قلمداد شده و مرجع تجدید نظر در این مورد پیش بینی نشده است. مطلوب آن بود که قانونگذار این مورد را نیز مشمول قاعده کلی ابطال مصوبات شورا که فوقاً توضیح داده شد، قرار می داد.

ج- جانشینی شورای های اسلامی شهر

در صورتی که واحدهای غیر متمرکز به دلایلی تشکیل نشوند، یا بعد از تشکیل شدن به عللی نظیر انحلال قادر به فعالیت نباشند و یا اینکه از انجام وظایف قانونی خود خودداری یا فروگذاری کنند، دولت مرکزی می تواند به موجب قانون به جای آنها عمل کند و جانشین آنها شود. ملاحظه می شود که

شدیدترین و موثرترین طریق نظارت، جانشینی است^{۱۷} و چون آزادی های مقامات غیر متمرکز را محدود می کند باید در موارد استثنائی و به موجب قانون صورت بگیرد.^{۱۸}

در حقوق ایران، در رابطه با جانشینی شوراهای اسلامی شهر مسئله فقط زمانی مطرح می شود که یا به دلایلی انتخابات یک شورای شهر انجام نپذیرد و یا اینکه شورایی به علل مقرر در قانون منحل شود. مطابق ماده ۸۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور «هرگاه انتخابات هر یک از شوراهای شهر، شهرک و بخش بنا به دلایل ذکر شده متوقف و یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد شد» و بر اساس تبصره ۱ همان ماده «جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود». البته قانون برای چنین وضعیتی محدودیت زمانی قایل است چرا که بر اساس ماده ۸۳ «در حوزه هایی که انتخابات آنها بر اساس ماده ۸۴ متوقف و یا طبق مواد ۵۷ و ۵۸ باطل و یا بر اساس ماده ۸۱ این قانون، شورای آن منحل شده است، انتخابات برای تشکیل شورا باید حداکثر ظرف دو ماه برگزار شود» بنابراین جانشینی استاندار در مورد شورای شهر تهران جانشینی وزیر کشور بیشتر از دو ماه نباید طول بکشد چرا که بنا به دستور ماده ۸۳ مذکور، اگر انتخابات انجام نیافته باید ظرف این مدت انجام یابد و اگر انتخابات باطل شده و یا شورای تشکیل شده منحل شده است باز هم باید، ظرف همان مدت، انتخابات مجدد برگزار شود.

نکته قابل توجه در مقررات قانونی فوق آن است که، طبق ماده ۸۳، انتخابات شوراهایی که بر اساس ماده ۸۴ متوقف شده است حداکثر ظرف دو ماه باید برگزار شود، در حالی که ماده ۸۴ مذکور چنین مقرر می دارد: «در حوزه های

انتخابیه ای که به علت بروز حوادث غیر مترقبه و مسایل سیاسی و امنیتی برگزاری انتخابات امکان پذیر نباشد، انتخابات آن حوزه ها تا رفع موانع متوقف می شود. تشخیص این موانع با وزیر کشور است.» حال اگر موانع مذکور تا دو ماه رفع نشوند تکلیف چیست؟ و چنانچه ملاحظه می شود تناقضی بین مقررات دو ماده مورد بحث به چشم می خورد. در حالی که طبق ماده ۸۳ در صورت توقف انتخابات، انتخابات برای تشکیل شورا حداکثر باید ظرف دو ماه برگزار شود، مطابق ماده ۸۴ انتخابات تا رفع موانع متوقف می شود و رفع موانع ممکن است بیشتر از دو ماه به طول انجامد. به نظر می رسد با توجه به صراحت و اطلاق ماده ۸۳ مبنی بر ضرورت برگزاری انتخابات حداکثر ظرف دو ماه ولو اینکه انتخابات مذکور به دلایل مصرح در ماده ۸۴ متوقف شده و موانع توقف رفع نشده باشد، باید به این امر اقدام نمود. پر واضح است که اگر چنین برداشتی از مادّتین قانونی مذکور درست باشد در برخی مواقع ممکن است مشکلاتی را در عمل به همراه داشته باشد و فراتر از آن، حتی در حالت عادی هم روال کارها طوری است که به مراتب بیش از دو ماه وقت لازم است تا تکلیف شورای جدید معلوم گردد.

۳- نظارت دولت مرکزی بر اعضاء شوراهای اسلامی شهر

یکی از شرایط مهمّ برای تحقق عدم تمرکز محلی، وضعیت حقوقی خاص اشخاصی است که در راس واحدهای محلی قرار می گیرند. این مقامات باید به طور قطع محلی و انتخابی باشند، یعنی نماینده و معرف محل بوده و در مقابل قدرت مرکزی از استقلال عمل نسبی برخوردار باشند. سیستم انتخاب عدم تمرکز را تقویت و تشدید می کند زیرا مامورینی که با مکانیسم انتخابات برگزیده

می شوند در مقابل قوه مرکزی از استقلال بیشتری برخوردار هستند تا مامورینی که توسط دولت منصوب می گردند.

اما این سخن بدان معنی نیست که قدرت مرکزی هیچگونه نظارتی نسبت به اعضا واحدهای محلی نداشته باشد. اصل این نظارت همانگونه که در سطور پیشین اشاره شد از اصول پذیرفته شده حقوقی است، منتها اختیار دولت مرکز در این رابطه مطلق نیست بلکه موارد و چگونگی آن دقیقاً به وسیله قانون معین می شود.

علاوه بر آن که دولت مرکزی از طریق هیات های اجرایی و هیات های نظارت بر چگونگی انتخابات افراد مذکور نظارت می کند تا این که داوطلبین عضویت در واحدهای محلی دارای شرایط لازم پیش بینی شده در قانون باشند و انتخابات آنها به شکل سالم انجام پذیرد، بعد از انتخاب شدن نیز این نظارت تداوم دارد. نظارت مذکور ممکن است بر یک یا چند نفر از اعضاء مربوط شود (عزل) و یا این که کلیت یک شورا را در برگیرد (انحلال).

الف- سلب عضویت از اعضاء شوراهای اسلامی شهر

موارد سلب عضویت از یک عضو یا چند نفر از اعضای شوراهای اسلامی شهر اگر چه در قانون مربوطه به آن تصریح نشده است ولی در حالت های مختلف قابل پیش بینی است:

(۱) داوطلبان عضویت در شوراهای اسلامی شهر باید حایز شرایط مقرر در مواد ۲۶ الی ۳۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور باشند. حال چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورا بدون داشتن شرایط مذکور به این مقام نایل شده باشند و یا بعد از انتخاب شدن و عضویت در

شورا فاقد یکی از آن شرایط بشوند، منطقی است که از آنها سلب عضویت شود.

(۲) مطابق ماده ۲۶ آیین نامه اجرایی، عضوی که شش جلسه متوالی و یا دوازده جلسه غیر متوالی از اوقات رسمی شورا و کمیسیون را بدون عذر موجه «به تشخیص شورا» در یک سال غیبت نماید در معرض سلب عضویت قرار می گیرد.

در صورت تحقق هر کدام از شرایط فوق، خود شورا یا فرماندار یا جمعی از مردم می توانند موضوع را در هیات حل اختلاف استان مطرح کنند. منتها به موجب ماده ۸۲ قانون، هیات حل اختلاف استان نمی تواند در این مورد تصمیم بگیرد و باید پیشنهاد خود را در خصوص سلب عضویت به هیات حل اختلاف مرکزی تسلیم کند و اتخاذ تصمیم با هیات اخیر خواهد بود (در سطور پیشین به ترکیب هیات های مذکور اشاره شد).

ب- انحلال شوراهای اسلامی شهر

نوع دیگر از اشکال قیمومت قدرت مرکزی به شوراهای اسلامی شهر، انحلال آنها می باشد. موارد و چگونگی آن در ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور بیان شده است. بر این اساس انحلال شورای اسلامی شهر در صورتی میسر است که شورای مزبور:

- اقداماتی برخلاف وظایف مقرر انجام دهد.
- مخالف مصالح عمومی کشور اقدام نماید.
- در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی بر عهده دارد حیف و میل نموده یا تصرف غیر مجاز بنماید.

در صورت تحقیق هر کدام از موارد فوق، فرماندار موضوع را جهت انحلال شورا به هیات حل اختلاف استان ارجاع می کند و در صورت پیشنهاد هیات مذکور، هیات مرکزی حل اختلاف در مورد انحلال یا عدم انحلال تصمیم می گیرد.

به طور کلی، در رابطه با سلب عضویت و انحلال شوراهای اسلامی شهر، تاکید بر نکات زیر ضرورت دارد:

(۱) جایگاه و اختیارات هیات حل اختلاف استان در این راستا کاملاً روشن نیست. توضیح این که طبق قسمت اخیر ماده ۸۱ قانون، بعد از طی مراحل مقرر، شورای اسلامی شهر به پیشنهاد هیات حل اختلاف استان و تصویب هیات حل اختلاف مرکزی منحل می شود و به موجب ماده ۸۲ آن، سلب عضویت در مورد اعضا شوراهای اسلامی شهر با پیشنهاد هیات حل اختلاف استان و تائید هیات حل اختلاف مرکزی خواهد بود. حال این سوال مطرح است که در صورت ارجاع موضوع به هیات حل اختلاف استان توسط فرماندار، آیا هیات مذکور مکلف است پیشنهاد انحلال را به هیات مرکزی بدهد؟ اگر جواب منفی است باز این سوال باقی است که آیا هیات حل اختلاف استان پس از ارجاع موضوع توسط فرماندار باید پیشنهاد خود را، خواه در جهت انحلال شورا باشد یا عدم انحلال آن، به هیات مرکزی حل اختلاف ارائه دهد؟ یا این که در صورت عدم موافقت هیات حل اختلاف استان با پیشنهاد فرماندار مبنی بر انحلال شورا، نظر هیات قطعی و در نتیجه موضوع منتفی است و شورا به فعالیت خود ادامه خواهد داد؟ و فقط در صورتی که نظر هیات حل اختلاف استان در تائید نظر فرماندار مبنی بر انحلال شورا باشد پیشنهاد آنرا به هیات مرکزی حل اختلاف خواهد داد؟ یا

توجه به ابهام قانون در این مورد، پاسخ سوال را باید به عمل و به آینده موکول کرد.

(۲) بر خلاف تصمیم هیات مرکزی حل اختلاف در مورد لغو مصوبات شورای شهر که قطعی و لازم الاجرا است، رای هیات مزبور در مورد سلب عضویت و یا انحلال شوراهای شهر قابل تجدید نظر می باشد. مطابق اصل ۱۰۶ قانون اساسی، تبصره ذیل ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ماده ۸۲ همان قانون، هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال و هر کدام از افرادی که سلب عضویت می شوند می توانند به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه مزبور مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رای قطعی و لازم الاجرا صادر کند.

به این ترتیب ملاحظه می شود قانونگذار اساسی و عادی اخذ تصمیم قطعی و نهایی در مورد انحلال شوراهای اسلامی شهر و سلب عضویت از اعضا آنرا بر عهده دادگاه نهاده است. این موضع قانونگذار کاملاً قابل فهم است چرا که بر خلاف لغو یکی از تصمیمات شورا، انحلال آن و یا سلب عضویت از اعضا آن با حقوق اشخاص ارتباط پیدا می کند و شخصیت سیاسی و اجتماعی افراد را در مظان اتهام قرار می دهد، فلذا ضروری است که در این مورد رسیدگی قضایی به عمل آید و تصمیم درباره آن توسط دادگاه اتخاذ شود، چون دادگاه مرجع بیطرفی است که فقط به اتکای قانون رسیدگی می کند، دفاع طرف دعوی را استماع می کند، اسناد و مدارک را بررسی می نماید و ... و آنگاه تصمیم می گیرد^{۱۹}، در حالی که رسیدگی هیات های حل اختلاف قضایی نیست و فاقد محسنات مذکور می باشد.

مطلب قابل توجه دیگر در این راستا این است که دادگاه صالحه باید خارج از نوبت به شکایت های مورد بحث رسیدگی و رای صادر کند. به طور معمول دادگاهها با تعیین وقت به دعاوی رسیدگی می کنند و چه بسا فاصله طرح دعوی تا وقت رسیدگی ماهها به طول انجامد. از نظر قانونگذار رسیدگی در مورد شکایت شوراها و اعضا آن فوریت دارد و لذا دادگاهها مکلف هستند در این قبیل موارد نوبت را رعایت نکنند. در عمل مواردی که قانون پیش بینی کرده که مراجع قضایی خارج از نوبت رسیدگی نمایند، متعدّد هستند و برای همین موارد استثناء هم باید نوبت گذاشته شود. این با خود دادگاههاست که تشخیص دهند کدام یک از دعاوی که باید خارج از نوبت رسیدگی شوند، اولویت دارند.^{۲۰} با علم به این نکته که قانونگذار اساسی و عادی مرجع تجدید نظر در تصمیمات هیات های حل اختلاف در خصوص انحلال شوراها و اسلامی شهر و یا سلب عضویت از اعضا آنها را دادگاه صالح قرار داده است، این سؤال مطرح می شود که دادگاه صالح در این خصوص کدام مرجع قضایی است؟

از سویی می توان استدلال کرد که چون دادگاههای عمومی به کلیه دعاوی و اختلافات رسیدگی می کنند مگر آنچه را که قانون استثناء کرده باشد^{۲۱} و دادگاههای اختصاصی فقط در مواردی که قانون تعیین کرده حق ورود و اظهار نظر دارند^{۲۲}، و در ما نحن فیه یعنی رسیدگی به شکایات مربوط به انحلال شوراها و اسلامی شهر و یا سلب عضویت از اعضا آنها مرجع قضایی خاصی پیش بینی نشده است و لذا دادگاههای عمومی در این خصوص صلاحیت دارند و در نتیجه دادگاه عمومی که شورای اسلامی شهر مورد نظر در حوزه آن واقع شده است، محکمه صلاحیتدار می باشد. از سوی دیگر مطابق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات

قطعی دادگاههای اداری، هیاتهای بازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیات حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و منابع طبیعی منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات و مخالفت با آنها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. نظر بر این که موارد ذکر شده در ماده قانونی فوق الذکر حصری نبوده و از باب تمثیل بیان شده اند فلذا می توان پذیرفت که مرجع رسیدگی به شکایات از تصمیمات هیات های حل اختلاف استان و هیات مرکزی حل اختلاف، دیوان عدالت اداری باشد و نوع شکایت و اختلافی که باید در دادگاه رسیدگی شود، تناسب بیشتری با مرجع قضایی مزبور دارد. برای اظهار نظر قطعی در این خصوص باید منتظر شد تا مواردی عملاً پیش آید و در صورت حدوث اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی دادگستری، حسب ماده ۲۲ قانون دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور تکلیف قضیه را روشن کند.

نتیجه گیری

همانگونه که قبلاً متذکر شدیم، نظارت یا قیمومت اداری بر شوراهای محلی یکی از عناصر تشکیل دهنده دولت های بسیط یا تک بافت است اما این نظارت باید به گونه ای باشد، که در عین حفظ و احترام وحدت ملی، آزادی عمل واحدهای محلی را در مخاطره قرار ندهد. دقت در آنچه در سطور پیشین مذکور افتاد نشان می دهد که برخورد قانونگذار ایران در این خصوص تا حد زیادی منطقی و قابل قبول است چرا که:

اولاً در رابطه با نظارت بر اعمال شوراهای اسلامی شهر، قانون موارد تنفیذ مصوبات شوراهای مذکور را به طور دقیق و حصری و البته در حالت های بسیار محدود مشخص کرده است؛ ابطال مصوبات آنها در موارد دقیقاً مشخص یعنی در صورتی که با وظایف و اختیارات قانونی آنها و یا با قوانین عمومی کشور مغایرت داشته باشند را نه بر عهده قوه مجریه بلکه بر عهده هیاتی گذاشته است که ترکیبی از نمایندگان قوه مجریه، قوه قضائیه و قوه مقننه با اکثریت قوه اخیر می باشد (۲۳) و برای اظهار نظر هیات مذکور مهلت معینی مقرر داشته است تا این که تصمیمات شوراهای شهر به دلیل تعلل این هیات بلا تکلیف نمانند، و بالاخره جانشینی شوراهای اسلامی شهر توسط مقامات قوه اجراییه را فقط در شرایط استثنایی و آنهم برای مدت محدود، یعنی دو ماه، پذیرفته است.

ثانیاً در خصوص نظارت بر اعضا شوراهای اسلامی شهر که نوع شدید نظارت است موارد انحلال شورا و یا سلب عضویت از اعضا آنرا مشخص کرده است؛ تصمیم گیری در این خصوص را باز هم بر عهده هیاتی، که مشخصات آن

در سطور فوق بیان شد، گذاشته است؛ حق دادخواهی و شکایت در دادگاه صالحه را برای شورای منحلّه یا فرد سلب عضویت شده محفوظ داشته است. بنابراین، صرفنظر از ابهاماتی که در مواد قانونی مربوطه وجود دارد و به برخی از آنها اشاره شد، در مجموع بحث قیمومت اداری نسبت به شوراهای اسلامی شهر با اصول حقوقی پذیرفته شده در این خصوص ناسازگار نیست اگر چه می توان آرزو کرد که با کسب تجربه شوراهای مذکور و تعمیق فرهنگ اداره امور مردم به دست مردم، این نظارت در آینده کم رنگ تر شود. آنچه محل بحث و مناقشه است اختیارات بسیار محدود و مبهم این شوراها است که انشاءالله در فرصت های بعدی به آن خواهیم پرداخت.

یادداشتها و پی نوشتها

۱- اصطلاح «قیمومت اداری» از حقوق فرانسه گرفته شده و معادل «La tutelle administrative» می باشد. اگر چه این اصطلاح، به دلیل آنکه مفهوم «قیمومت» در حقوق مدنی را تداعی می کند و از این جهت در شان شوراهای محلی نیست، امروزه در حقوق فرانسه متروک است و اصطلاح «کنترل اداری» به جای آن به کار می رود، اما به علت معمول بودن در حقوق ایران، در این نوشتار از آن استفاده شده است.

۲- موسی زاده، دکتر رضا، حقوق اداری (۱-۲)، نشر میزان، تهران، ۱۳۷۷، ص ۹۳.

3- J. Rivero et J. Waline, Droit administratif, 14 ème édition, Paris, Précis Dalloz, 1957, P. 270.

4- Renè Chapus, Droit administratif général, 7 ème édition, Paris, Edition Monchrestien E. J. A, tome I, 1993, P. 318.

5- Louis Rolland, Précis de droit administratif, 11 ème édition, Paris, Librairie Dalloz, 1959, P. 135.

6- Roland Maspétiol et Pierre Laroque, La tutelle administrative, Paris, Sirey, vol. I, 1930, P. 10.

۷- طباطبایی موتمنی، دکتر منوچهر، حقوق اداری، سمت، تهران، ۱۳۷۳، ص ۷۰.

8- J. Bourdonm J. M. Pontier et J. C. Ricci, Droit des collectivités territoriales, 7 ème édition, Paris, P. U. F., 1987, P. 740.

- 9- André Laubadere, *Traité de droit administratif*, 8 ème édition, Paris, L. G. D. J. , 1980, P. 52. .
- ۱۰- انصاری ، دکتر ولی الله، کلیات حقوق اداری، نشر میدان ، تهران، ۱۳۷۷، ص ۵۷.
- ۱۱- همان ، ص ۱۵۷.
- 12- J. Rivero et J. Waline, *op. Cit.* P. 271.
- ۱۳- ابوالحمد - دکتر عبدالحمید، حقوق اداری (جلد اول: کلیات و سازمانهای اداری)، انتشارات دانشگاه تهران، تهران ۱۳۴۶، ص ۲۰۳.
- ۱۴- طباطبایی مومنی - دکتر منوچهر، همان منبع ، ص ۷۲.
- 15- J. Bourdin, J. Pontier et J. C. Ricci, *op. Cit.*, P. 94. .
- ۱۶- طباطبائی مومنی - دکتر منوچهر، همان منبع ، ص ۷۲.
- 17- Francois Doré, George Dupuis et Victor Chagny, *Le departement et la région*, Paris, librairie Armand Colin, 1970, P.63.
- ۱۸- موسی زاده ، دکتر رضا، همان منبع ، ص ۹۶.
- ۱۹- مدنی - دکتر جلال الدین ، حقوق و وظایف شوراهای اسلامی، انتشارات پایدار تهران، ۱۳۷۷، ص ۷۴.
- ۲۰- همان ، ص ۷۳.
- ۲۱- احمدی - دکتر نعمت ، آیین دادرسی مدنی، انتشارات اطلس، تهران، چاپ سوم، ۱۳۷۷، ص ۴۰.
- ۲۲- همان ، ص ۸۰
- ۲۳- به استثناء مواردی که در صفحات پیشین در رابطه با آن بحث شد

منابع و مآخذ

الف- به زبان فارسی

- ۱- ابوالحمد - دکتر عبدالحمید ، حقوق اداری (جلد اول : کلیات - سازمان های اداری) ، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۴۶.
- ۲- احمدی - دکتر نعمت الله، آیین دادرسی مدنی، انتشارات اطلس، تهران چاپ سوم، ۱۳۷۷.
- ۳- انصاری - دکتر ولی الله ، کلیات حقوق اداری ، نشر میزان ، تهران ، ۱۳۷۷.
- ۴- طباطبایی موتمنی - دکتر منوچهر ، حقوق اداری، سمت ، تهران ، ۱۳۷۳.
- ۵- مدنی - دکتر جلال الدین، حقوق و وظایف شوراهای اسلامی ، انتشارات پایدار، تهران، ۱۳۷۷.
- ۶- موسی زاده، دکتر رضا، حقوق اداری (۱-۲) ، نشر میزان ، تهران، ۱۳۷۷.

ب- به زبان فرانسه

- 1- Bourdon - J. , Pontier - J. M. et Ricci - J. C., Droit des collectivité territoriales, 7 ème édition, Paris, P. U. F., 1987.
- 2- Chapus - René , Droit administratif général , 7 ème édition, Paris, Edition Monchrestien, Tome I, 1993.
- 3- Doré - Francis, Dupuis - George et Chagny - Victor, Le Departement et la région, Paris, librairie Armand Colin , 1970.
- 4- Laubadère - André, Traité de droit administratif, 8 ème édition, Paris, L. G. D. J., 1980.
- 5- Maspétiol - Roland et Iaroque - Pierre, La tutelle administrative, Paris , Sirey, Vol. I, 1930.
- 6- Rivero - J. et Waline - J. , Droit administratif, 14 ème édition, Paris, Précis Dalloz, 1957.
- 7- Rollard - Louis , Précis de droit administratif, 11 ème édition, Paris, Librairie Dalloz , 1959.

