

اسباب انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران

جواد تقی‌زاده*

مرتضی نجابت‌خواه**

کوثر آملی جلودار***

تاریخ پذیرش: ۹۵/۹/۱۲

تاریخ دریافت: ۹۵/۴/۱۰

چکیده

اسباب انحلال شوراهای محلی را می‌توان به اسباب قهری و اسباب ارادی تقسیم نمود. انحلال قهری خود به خود یا به حکم قانون انجام می‌پذیرد و اراده مرجع یا مقامی در وقوع آن دخالت ندارد. انحلال واحد تقسیمات کشوری و همچنین فوت، استعفا یا سلب عضویت تمام اعضای اصلی و علی‌البدل شورا، امکان انحلال قهری شورای محلی را فراهم می‌نمایند، اگرچه قانون در مورد انحلال شورایی که حد نصاب لازم برای تشکیل جلسات را به دلیل فوت، استعفا یا سلب عضویت اعضای اصلی و علی‌البدل از دست بدهد ابهام دارد. انحلال ارادی شورای محلی پس از احراز انحراف از وظایف قانونی در مرجع صالح انجام می‌شود. مقنن اساسی صرفاً انحراف از وظایف قانونی را سبب انحلال شورای محلی اعلام کرده است اما مقنن عادی با درج اصطلاحات مبهم دایره انحلال پذیری شورای محلی را گسترش داده است.

کلید واژگان

انحلال_ شوراهای محلی_ قانون اساسی.

* دانشیار حقوق عمومی دانشگاه مازندران (نویسنده مسئول).

** استادیار حقوق عمومی دانشگاه مازندران.

*** کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران.

jtaghizadehd@yahoo.com

m.nejabatkhah@gmail.com

kosar.amoli@yahoo.com

مقدمه

"با استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران و گرایش شدید جامعه انقلابی به مردمی کردن امور، موضوع شوراها حتی قبل از تدوین قانون اساسی در متن امور قرار گرفت. قانون‌گذار اساسی نیز پس از بیان اصل حاکمیت مردم، این موضوع را به‌عنوان رکن تصمیم‌گیری و اداره امور کشور در ردیف اصول کلی و تعیین‌کننده مقرر نمود"^۱. فصل هفتم قانون اساسی (اصول یکصد تا یکصد و ششم) به امر شوراها به‌ویژه شوراهای محلی پرداخته است. صرف‌نظر از اهمیتی که قانون اساسی برای شوراها و نقش آنها در اداره امور کشور قائل است، اختصاص چند اصل از اصول قانون اساسی به آنها، نشان از جایگاه رفیع این نهادهای مردمی دارد.^۲ شوراهای محلی در زمره نهادهای عدم تمرکز قرار دارند؛ این نهادها دارای شخصیت حقوقی، استقلال، دارایی و ارگان‌های خاصی جدا از سازمان مرکزی دولت می‌باشند.^۳ در روش تمرکززدایی سرزمینی به نهادهای محلی از سوی قانون‌گذار مرکزی، اختیارات ویژه‌ای داده می‌شود تا اختیار تصمیم‌گیری در محل را داشته باشند و بتوانند خود یا به‌وسیله عوامل اجرایی خود آن را اجرا کنند.^۴ البته استقلال این نهادها موجب نمی‌شود که نظارت بر آنها نفی شود؛ زیرا، این احتمال وجود دارد که مقامات شوراهای محلی در برخی اعمال خود افراط و تفریط نمایند و چرخه امور عمومی را با مشکل مواجه نمایند. فلسفه وجودی چنین نظارتی آن است که امکان دارد آزادی واحدهای غیرمتمرکز موجب تشتت و هرج و مرج گردیده و به منافع ملی آسیب وارد آید.^۵ این نوع نظارت که در اصطلاح حقوق اداری از آن با عنوان قیمومیت اداری یاد می‌شود، از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌گردد و یکی از ارکان سیستم عدم تمرکز به شمار می‌آید.^۶ قانون

۱. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، میزان، ۱۳۸۷، جلد دوم، چاپ بیستم.

۲. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، **سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر**، پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۲۸.

۳. رضایی‌زاده، محمد جواد، **حقوق اداری ۱**، تهران، میزان، ۱۳۸۵.

۴. قاضی، سید ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران، میزان، ۱۳۸۵.

۵. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، **قیمومیت اداری در حقوق ایران (مورد شورای اسلامی شهر)**، نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز، ۱۳۸۱.

۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران، سمت، ۱۳۸۷.

اساسی نیز مؤید این نظر است از این جهت که در اصل یکصدم، تشکیل شوراهای را به رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی منوط کرده است. بنابراین ارجحیت با منافع عمومی و ملی است و واگذاری اختیارات مبتنی بر اداره امور محلی به نهادهای محلی به جهت آگاهی آنها از مقتضیات محل و به دنبال آن، رفع نیازهای محلی است. حال اگر واگذاری اختیارات به نهادهای محلی از طرف دولت مرکزی باعث از بین رفتن وحدت ملی شود به نحوی که نهادهای مذکور از حدود وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های خود تجاوز کنند و موجبات متلاشی شدن حاکمیت ملی را فراهم نمایند، منافع عمومی و ملی ایجاب می‌کند که برای حفظ حاکمیت ملی از اقدامات مذکور جلوگیری گردد^۱ و در موارد جدی‌تر زمینه انحلال نهادهای محلی فراهم شود. در حقیقت نظارت دولت بر شوراهای یکی از ابزار تقدم و ترجیح منافع ملی بر منافع محلی و اولویت دادن به وحدت نظام حقوقی است که ضامن آن است که قانون در سراسر سرزمین به یک نحو اعمال شود. البته این نظارت باید با در نظر گرفتن اصل آزادی اداری واحدهای محلی اعمال شود و به شکل افراطی به آن آسیب وارد ننماید. برای تحقق این اصل، رعایت برخی حدود در حوزه نظارت بر عملکرد واحدهای محلی توسط قانون‌گذار اجتناب‌ناپذیر است. تعادل میان اعمال نظارت از یک سوی و رعایت آزادی اداری از دیگر سوی، امری حساس و ضروری به نظر می‌رسد.^۲ لذا در اینکه دولت مرکزی باید بر نهادهای عدم تمرکز نظارت داشته باشد تردیدی نیست، بحث بر نوع نظارت و محدوده آن است تا نتایج نامطلوبی از این نظارت ایجاد نشود.^۳ بر اساس ضمانت‌اجراهای موجود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، می‌توان نظارت بر شوراهای را در سه عنوان تقسیم‌بندی کرد: ۱. نظارت بر مصوبات شوراهای با ضمانت اجرای ابطال مصوبات، ۲. نظارت بر عملکرد اعضا با ضمانت‌اجراهای مختلف از جمله سلب عضویت و ۳. نظارت بر عملکرد شوراهای با ضمانت اجرای انحلال. در بیشتر موارد، مجازات اعمال

۱. چوپانی یزدلی، محمدرضا، جایگاه حقوقی - سیاسی شوراهای جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲.

۲. جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، ۱۳۹۴.

۳. حبیب‌نژاد، سید احمد، بررسی حقوقی شورای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی، فقه و حقوق اسلامی، سال پنجم، شماره ۲۰، ۱۳۸۸.

مغایر قانون، تنها تصمیم منجر به آن عمل را تحت تأثیر قرار می‌دهد و در موارد جدی‌تر نهادها و اشخاص مسئول تصمیم هم می‌توانند مجازات شوند؛ که ممکن است به یک یا چند نفر از اعضا مربوط شود و یا کلیت اعضای یک شورا را در برگیرد. شدیدترین مجازاتی که ممکن است درباره اشخاص حقوقی در نظر گرفته شود، انحلال آنها است. برخلاف مجلس شورای اسلامی که امکان انحلال آن در قانون اساسی برای هیچ مقامی پیش‌بینی نشده است و حتی تأکید قانون اساسی بر این امر می‌باشد که کشور در هیچ زمانی بدون مجلس نباشد^۱، قانون‌گذار اساسی امکان انحلال شوراهای محلی را در اصل یکصد و ششم پیش‌بینی کرده است. شاید به نظر برسد با توجه به اینکه مطابق اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای محلی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور محسوب می‌شوند، امکان انحلال یک رکن از ارکان کشور وجود ندارد. حال آنکه مقصود از انحلال شوراهای محلی، زوال و برچیده شدن کلی آنها از صحنه کشور نیست؛ شوراهای محلی نهاد برخاسته از قانون اساسی است که اعضای آن با رأی مردم محل انتخاب می‌شوند. انحلال شوراهای محلی زمانی به وقوع می‌پیوندد که اعضای آنها غیر صالح برای اداره امور محلی تشخیص داده شوند. اصل مذکور مقرر می‌دارد: «انحلال شوراهای محلی در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای محلی و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند». اصل یکصد و ششم قانون اساسی در واقع یکی از حساس‌ترین مباحث مربوط به نهادهای محلی، یعنی بحث انحلال شوراهای محلی در صورت انحراف از وظایف قانونی را مطرح کرده است. در این راستا، مفهوم انحراف از وظایف قانونی، اسباب انحلال شوراهای محلی و مرجع تشخیص انحراف و انحلال شوراهای محلی قابل بررسی می‌باشند. در این مقاله تلاش می‌گردد تا اسباب انحلال شوراهای محلی تبیین شوند. اسباب انحلال را می‌توان به اسباب انحلال قهری (۱) و اسباب انحلال ارادی (۲) تقسیم کرد.

۱. نگاه کنید به: اصول شصت و سوم و شصت و هشتم قانون اساسی.

۱. اسباب انحلال قهری شوراهای محلی

قانون گذار اساسی در اصل یکصد و ششم انحراف از وظایف قانونی را سبب منحصر انحلال شوراهای محلی اعلام کرد که پس از احراز آن در مراجع صلاحیت‌دار، شورا منحل می‌گردد، حال آنکه اسباب دیگری که تحت عنوان اسباب انحلال قهری قرار می‌گیرند نیز می‌توانند به انحلال شوراهای محلی منجر شوند. انحلال قهری خود به خود یا به حکم قانون انجام می‌پذیرد و اراده مرجع یا مقامی در وقوع آن دخالت ندارد. لازم به ذکر است که قهری بودن انحلال منافاتی با ارادی بودن سبب آن ندارد. انحلال واحد تقسیمات کشوری و از دست دادن نصاب قانونی شورای محلی به دلیل فوت، استعفا و سلب عضویت اعضا می‌توانند به انحلال قهری شوراهای محلی منجر شوند.

۱.۱. انحلال واحد تقسیمات کشوری

شرط لازم ایجاد شورای محلی آن است که قبلاً محلی که شورا برای تصمیم‌گیری و اداره امور محلی آن ایجاد می‌شود به‌عنوان روستا، شهر، بخش، شهرستان یا استان از طریق قانونی ایجاد شده باشد. ماده ۱۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ مقرر می‌دارد: "شورای روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان در واحدهایی از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شود که طبق قوانین و مقررات مربوط، به نام ده (روستا)، بخش، شهر، شهرستان و استان شناخته شده باشد". قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و آیین‌نامه اجرایی آن، شرایط ایجاد هریک از عناصر تقسیمات کشوری را بیان نموده‌اند. عدم رعایت شرایط مقرر در قوانین و مقررات برای ایجاد واحد تقسیمات کشوری می‌تواند به انحلال آن واحد توسط مراجع صلاحیت‌دار منجر شود که در این صورت شورای محلی به تبع واحد منحل شده، به‌صورت خود به خود منحل می‌شود. مثالی که در این باره می‌توان ارائه نمود، اقدام استانداری مازندران مبنی بر انتزاع بخش‌هایی از دو روستای سوخته کلا و کشکا و ادغام آنها و در نتیجه ایجاد روستای جدید به نام چمران ده در بخش مرکزی شهرستان قائمشهر می‌باشد. لازم به ذکر است که در روستای جدید، انتخابات شوراهای اسلامی برگزار و شورای اسلامی روستا تشکیل شده بود. این اقدام به اعتراض شوراهای اسلامی دو روستایی که بخش‌هایی از آنها انتزاع شده بودند و طرح دعوی در دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال تصمیم

استانداری به دلیل ایجاد غیرقانونی روستای چمران ده منجر گردید. مطابق ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نام‌گذاری واحدهای تقسیمات کشوری به جز استان^۱ به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران است. همچنین هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۱۰ به پیشنهاد به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی اختیار تصویب هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد، ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نام‌گذاری در حد روستا، دهستان، شهر، بخش و شهرستان موضوع ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری را به کمیسیون سیاسی-دفاعی هیئت دولت تفویض کرده است. بنابراین برای ایجاد روستای جدید مصوبه هیئت وزیران یا کمیسیون سیاسی-دفاعی هیئت دولت لازم است و استانداری در این خصوص صلاحیت ندارد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۷۰۲ (۱۳۹۲/۱۰/۱۶) کلاس پرونده ۶۱۶/۹۰، اقدام استانداری مازندران را به دلیل عدم رعایت تشریفات مقرر در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری از حیث عدم اخذ تصویب‌نامه هیئت وزیران یا کمیسیون مآذون از طرف هیئت وزیران مغایر قانون اعلام و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال کرد. با ابطال تصمیم استانداری و در نتیجه از بین رفتن روستای جدیدی که بدون طی روال و ضوابط قانونی ایجاد شده بود، شورای روستای جدید نیز به صورت قهری منحل گردید.

به‌علاوه، همان‌گونه که در بالا اشاره شده است مطابق ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری تبدیل واحدهای تقسیمات کشوری به جز استان به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران می‌باشد. پرسش این است که با تبدیل واحدهای تقسیمات کشوری تکلیف شورای واحد یا واحدهای قبلی چه می‌شود؟ آیا با تبدیل واحدهای تقسیمات کشوری، شوراهای محلی آنها منحل می‌شوند؟ قانون‌گذار در مواردی اثر تبدیل واحدهای تقسیمات کشوری بر شوراهای محلی را تعیین نموده است. مطابق ماده ۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)، «در صورت تبدیل روستا به شهر، شورای شهر

۱. مطابق تبصره ۳ ماده ۹ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ایجاد استان جدید منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است.

همان شورای روستا خواهد بود. چنانچه دو یا چند روستا به شهر تبدیل شود، شورای شهر از میان اعضا شوراهای آن روستاها به ترتیب آرا در انتخابات و به نسبت جمعیت روستاها تشکیل می‌شود». بر اساس تبصره ماده مذکور نیز «چنانچه دو یا چند روستا ادغام و به یک روستا تبدیل شوند، شورای روستای جدید از میان اعضا شوراهای روستاها به ترتیب آرا در انتخابات و به نسبت جمعیت روستاها تشکیل می‌شود». بنابراین در صورت تبدیل یک روستا به شهر، شورای محلی آن منحل نمی‌شود بلکه به شورای شهر تبدیل می‌شود اما با ادغام دو یا چند روستا و تبدیل آن به یک روستا یا شهر، شوراهای قبلی آنها منحل می‌گردند ولی از میان اعضای آنها به ترتیب آرا در انتخابات و به نسبت جمعیت روستاهای مذکور، شورای روستا یا شهر جدید تعیین می‌گردند. به عبارت دیگر، در صورت اخیر با انحلال شوراهای قبلی، شورای جدید با عضویت برخی از اعضای شوراهای قبلی تشکیل می‌شود ولی برخی دیگر از اعضای شوراهای قبلی از عضویت در شورای جدید محروم می‌شوند. قانون‌گذار در خصوص وضعیت شوراهای محلی در صورت الحاق روستا به شهر یا به روستای دیگر و یا الحاق شهر به شهر دیگر ساکت است. در عمل با الحاق روستا به روستا یا شهر دیگر یا الحاق شهر به شهر دیگر، شورای شهر یا روستای الحاقی به صورت قهری منحل می‌شود. هیئت تخصصی اراضی - محیط زیست دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۴۱ (۹۳/۸/۲۴) به کلاسه ۹۲/۱۲۱۴ حکم نموده است که در صورت الحاق، شورای اسلامی شهر لاحق به قائم مقامی شورای شهر الحاقی انجام وظیفه می‌نماید. به علاوه، قانون در خصوص آثار تبدیل واحدهای تقسیمات کشوری بر شورای فرادست هم ساکت است. در این وضعیت نیز در برخی مواقع مانند تبدیل بخش به شهرستان، شورای بخش به صورت قهری منحل می‌شود که در این صورت باید به تشکیل شورای اسلامی برای شهرستان و بخش‌های تشکیل شده آن مبادرت کرد.

۱.۲. از دست دادن نصاب قانونی شورا

حیات نهاد شورا موکول به حضور اعضای آن در شورای محلی به عنوان یک حق و تکلیف است. مطابق ماده ۱۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) جلسات شوراها با حضور دو سوم اعضای اصلی رسمیت می‌یابد و تصمیمات آنها با اکثریت مطلق آراء حاضرین معتبر است. بنابراین شوراهای محلی با

اعضای اصلی تشکیل جلسه می‌دهند و تصمیم‌گیری می‌کنند ولی به هر دلیلی اگر عضو اصلی از شورای روستا یا شهر کنار رفت، عضو علی‌البدل که بیشترین آرا را در انتخابات أخذ کرده است جای وی را می‌گیرد^۱ و سمت عضویت اصلی در شورا را احراز می‌نماید و در خصوص شورای فرادست عضو جدید حداکثر ظرف مدت یک ماه باید جایگزین شود.^۲ حال اگر شوراهای محلی حد نصاب لازم را برای تشکیل جلسات از دست بدهند، وضعیت شوراها به چه صورت می‌شود؟ آیا شورایی که حد نصاب لازم را برای تشکیل جلسات و تصمیم‌گیری ندارد، منحل می‌شود؟ قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۵ مقرر می‌داشت: «در صورتی که هر یک از شوراها به علت فوت، استعفا یا اخراج بیش از ثلث مجموع اعضای اصلی و علی‌البدل فاقد حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه گردد، شورا منحل و انتخابات تجدید خواهد شد».^۳ حال آنکه قانون مصوب ۱۳۷۵ پیش از اصلاحات بعدی آن در این موارد از انحلال شورای محلی سخن به میان نیاورده بود بلکه تکمیل تعداد اعضای شورا را در صورتی که بیش از ۶ ماه به پایان دوره شوراها باقی مانده باشد، پیش‌بینی نموده بود. ماده ۳۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ مقرر می‌داشت: «در صورتی که هریک از شوراها به علت فوت، استعفا، سلب عضویت اعضای اصلی و علی‌البدل فاقد حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه گردد و بیش از ۶ ماه به پایان دوره مانده باشد، وزارت کشور موظف است حداکثر ظرف ۲ ماه انتخابات میان دوره‌ای جهت تکمیل تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل و ادامه فعالیت آن را برگزار نماید». در مقایسه با قانون مصوب سال ۱۳۶۵، قانون مصوب سال ۱۳۷۵ با اصل عدم انحلال و تداوم نهاد شورا مطابقت بیشتری داشت. البته ماده مذکور به شرح زیر در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۲۷ اصلاح شد: «در صورتی که هریک از شوراها به علت فوت، استعفا و سلب عضویت اعضای اصلی و علی‌البدل فاقد حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه گردد، انتخابات میان دوره‌ای هم‌زمان با اولین انتخابات سراسری در موعد مقرر برگزار می‌شود». در ماده قانونی اصلاحی مصوب ۱۳۸۶

۱. ماده ۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷).

۲. ماده ۱۶ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶ و اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷).

۳. ماده ۱۱ قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۵.

مشخص نبوده که آیا برگزاری انتخابات جهت تکمیل اعضا بوده یا منظور قانون‌گذار این بوده است که شوراها به علت از دست دادن نصاب قانونی منحل می‌شوند و انتخابات تجدید می‌شود؟ ماده ۳۱ اصلاحی سال ۱۳۸۶ در تاریخ ۱۳۸۹/۵/۳۱ حذف گردید و در قالب ماده ۸۳ قانون مذکور، اصلاح و تکمیل شد. مطابق ماده ۸۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور «در صورتی که هریک از شوراها به علت فوت، استعفا یا سلب عضویت اعضای اصلی و علی‌البدل، فاقد حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه گردد و همچنین در حوزه‌هایی که انتخابات آنها بر اساس مواد (۵۷)، (۵۸)، و (۸۴) این قانون باطل یا متوقف و یا طبق ماده (۸۱) این قانون، شورای آن منحل گردد و نیز در حوزه‌هایی که تعداد داوطلبان در مهلت ثبت نام یا تا قبل از روز اخذ رأی، مساوی یا کمتر از تعداد اعضای اصلی باشد و انتخابات آنها به این دلیل یا به هر دلیل دیگر برگزار نشده باشد و یا به هر دلیل فاقد شورا باشد، وزارت کشور موظف است انتخابات میان دوره‌ای شوراهای اسلامی آنها را هم‌زمان با اولین انتخابات سراسری سایر انتخابات، مشروط به آنکه حداقل یک سال به پایان دوره شورا باقی مانده باشد، برگزار نماید». در ماده مذکور نیز قانون‌گذار به صراحت از انحلال شوراها در صورت از دست دادن نصاب قانونی برای تشکیل جلسات، سخن نمی‌گوید اما از دست دادن نصاب قانونی برای تشکیل جلسات به علت فوت، استعفا یا سلب عضویت در کنار عواملی که مطابق ماده ۸۱ منجر به انحلال شورا (انحلال ارادی) می‌شود از موجبات برگزاری انتخابات میان دوره‌ای می‌باشد. بنابراین قانون در این خصوص دارای ابهام است و برداشتهای متفاوتی در این زمینه می‌توان ارائه کرد. برداشت اول این است که اگر شوراهای محلی به دلایل فوت، استعفا یا سلب عضویت اعضای اصلی و علی‌البدل فاقد حد نصاب لازم برای تشکیل جلسات گردند منحل می‌شوند و انتخابات تجدید می‌شود.^۱ در این صورت با انحلال شورا به دلیل از دست دادن نصاب قانونی اعضای باقیمانده نیز از عضویت شورا خارج می‌شوند و در صورت تمایل به باقی ماندن در ترکیب شورا باید در انتخابات شرکت کنند. این برداشت که رویه عملی نیز آن را تأیید می‌کند منصفانه و منطقی نیست. به عنوان مثال شورای شهر تنگ ارم استان بوشهر (دوره سوم ۹۳/۸/۲۰) به دلیل از دست

۱. مدیر کل امور شوراهای و شهرداری‌های وزارت کشور در گفتگو با خبرنگار خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا) (۱۳۹۲/۳/۱۲)، از دست دادن نصاب قانونی به دلیل سلب عضویت را از مواردی برشمرد که موجب انحلال شده است.

دادن نصاب قانونی به جهت سلب عضویت دو تن از اعضای اصلی و انصراف اعضای علی‌البدل منحل شده است. برداشت دوم این است که شوراهای محلی به دلیل از دست دادن نصاب قانونی منحل نمی‌شوند بلکه فاقد رسمیت لازم جهت برگزاری جلسات می‌گردند که در این صورت برگزاری انتخابات میان دوره‌ای جهت تکمیل تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل و ادامه فعالیت آنها ضروری است. مزیت برگزاری انتخابات میان دوره‌ای برای تکمیل اعضای شورا این است که اعضای منتخب حاضر در عضویت شورا باقی می‌مانند و شرکت آنها در انتخابات و جاهت ندارد بلکه کسری اعضای شورا با انتخابات تکمیل می‌شود. بنابر اصل استصحاب، اصل بر تداوم عضویت اعضای باقیمانده است مگر اینکه یقین به از دست دادن عضویت و لزوم شرکت مجدد در انتخابات با صراحت قانونی حاصل شود. بنابراین به نظر می‌رسد در صورتی که شوراها به دلیل فوت، استعفا یا سلب عضویت اعضا فاقد حد نصاب لازم برای تشکیل جلسات شوند، فعالیت آنها باید به صورت موقت تا برگزاری انتخابات میان دوره‌ای جهت تکمیل اعضا متوقف گردد. لازم به ذکر است که در صورت فوت، استعفا یا سلب عضویت تمام اعضای اصلی و علی‌البدل شورا بدیهی است که انحلال قهری حاصل می‌شود زیرا، هیچ عضو اصلی یا علی‌البدل برای شورا باقی نمانده است.

۲. اسباب انحلال ارادی شوراهای محلی

برخلاف انحلال قهری، انحلال ارادی شورا ناشی از یک اراده بیرونی است. در انحلال ارادی احتیاج به مرجعی است که در مقام ارزیابی باشد و تشخیص دهد که عمل شورا با وظایفش مخالف و شورا از وظایف قانونی خود منحرف شده است. به عبارت دیگر، در حالت اخیر شورای محلی پس از بررسی و احراز انحراف از وظایف قانونی در مرجع صالح منحل می‌شود. اسباب انحلال ارادی در پرتو قوانین و مفهوم انحراف از وظایف قانونی به ترتیب بررسی می‌شوند.

۲.۱. اسباب انحلال ارادی در پرتو قوانین

انحلال شوراهای محلی شدیدترین ابزار نظارتی نسبت به شوراهای محلی قلمداد می‌شود؛ بنابراین اعمال آن باید بر طبق قانون و در موارد معین و محدود صورت پذیرد. قانون‌گذار اساسی در اصل یکصد و ششم، انحلال ارادی شوراهای محلی را پیش‌بینی کرده است. اصل مذکور مقرر

می‌دارد: «انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند...». اصل مذکور امکان انحلال شوراهای را پیش‌بینی کرده است ولی اصل بر عدم امکان انحلال آنها است. اهمیت نهاد شوراهای محلی باعث گردیده است تا در قانون اساسی تمام ملاحظات درباره ضرورت تداوم فعالیت شوراهای محلی در نظر گرفته شود. به همین دلیل، قانون اساسی صرفاً انحراف از وظایف قانونی را سبب انحلال اعلام کرده است. شوراهای محلی که از نهادهای اساسی و ارکان ضروری نظام حقوقی اساسی می‌باشند نباید به دلایل واهی منحل شوند و از ادامه حیات باز بمانند. اصل بر استمرار فعالیت شوراهای محلی است که متشکل از منتخبان مردم محل می‌باشند. یقیناً قانون‌گذار اساسی با این تمهید احترام به آراء مردم را یادآور شده است. بنابراین اصل ۱۰۶ قانون اساسی غیرقابل خدشه است و قانون‌گذار عادی باید در چارچوب این اصل به قانون‌گذاری بپردازد. ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ اعمال موجب انحلال شوراهای محلی را تحت عنوان «...اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیث و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی برعهده دارد...» برشمرده است. عبارت اقدام مخالف مصالح عمومی کشور، فاقد معیار عینی است و می‌تواند دارای مصادیق وسیعی برای انحلال شوراهای محلی باشد. عبارت مذکور یک عبارت کلی، مبهم و کشدار است^۱ که تاب تفاسیر موسع همراه با سلايق شخصی و حزبی را دارد و شائبه سیاسی را به ذهن متبادر می‌نماید زیرا، ممکن است شوراهای محلی در چارچوب وظایف قانونی خود عمل نمایند اما به نظر مقام ناظر مصلحت رعایت نشده باشد. عنوان «اقدام برخلاف وظایف مقرر» نیز به همان سرنوشت دچار است و حدود و گستره آن مبهم می‌باشد. به علاوه، پرسش این است که آیا صرف تحقق و احراز یک مورد تخلف از وظایف قانونی، ملاک تحقق انحراف از وظایف قانونی و در نتیجه امکان انحلال شوراهای محلی است؟ «حیث و میل اموال» نیز عنوان مبهم و فاقد تعریف حقوقی مشخص است و در نتیجه مرجع رسیدگی می‌تواند مطابق تمایل شخصی خویش بسیاری از فعل یا ترک فعل‌ها را مصداق عنوان مذکور بداند. «تصرف غیر مجاز» را هم می‌توان اقدامی تلقی کرد که برخلاف

۱. چوپانی یزدلی، محمدرضا، پیشین.

وظایف قانونی شورا می‌باشد. به‌علاوه، تصرف غیرمجاز عنوان مجرمانه‌ای است که برای اشخاص حقیقی مصداق می‌یابد و انتساب آن به شخص حقوقی مطابق ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در صورتی است که نماینده شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود. در این صورت علاوه بر اشخاص حقیقی، شخص حقوقی نیز دارای مسئولیت کیفری است. اما آیا صرف احراز مسئولیت کیفری شوراهای محلی، انحلال آنها ممکن می‌شود یا اینکه باید با توجه به شدت جرم ارتكابی و نتایج زیان‌بار آن، شوراهای محلی را به مجازات انحلال محکوم کرد؟ عینی نبودن دلایل و اسباب مذکور در ماده ۸۱ قانون شوراها که می‌توانند به انحلال شوراهای محلی منجر شوند، آزادی عمل ناظران را در امر انحلال شوراهای محلی افزایش می‌دهد و زمینه اعمال سلاقی و گرایش‌های سیاسی را فراهم می‌کند. با توجه به اینکه اصل یکصد و ششم قانون اساسی انحلال شوراها را صرفاً در حالت استثنایی و آن هم به دلیل انحراف از وظایف قانونی ممکن دانسته است، تفسیرهای موسع به منظور استفاده از ابزار انحلال شوراها نمی‌تواند شایسته تلقی شود. به‌علاوه، از آنجا که مردم در قالب یک نظام انتخاباتی با شرایط قانونی نمایندگان خود را برای عضویت در شوراها انتخاب می‌کنند، اهمیت خواست و نظر مردم و لزوم حفظ شأن آرای آنان اقتضا دارد تا حد امکان جهات انحلال شوراها محدود باشد. بنابراین یکی از مسائل مهم در امر نظارت بر شوراهای محلی که ممکن است مورد سوء استفاده مقامات ناظر قرار گیرد، مفهوم انحراف از وظایف قانونی است.

۲.۲. مفهوم انحراف

گرچه قانون‌گذار اساسی انحراف از وظایف قانونی را به‌عنوان تنها سبب انحلال مقرر نموده است ولی این انتقاد به وی وارد است که با درج واژه انحراف زمینه تفاسیر متعدد را فراهم کرده است. «مفهوم انحراف فاقد تعین حقوقی و وضوح است و می‌تواند دستاویزی برای تهدید و تحدید شوراهای محلی باشد».^۱ انحراف تعریف قانونی ندارد و در جامعه و به‌وسیله افراد جامعه ایجاد می‌شود. انحراف در لغت به معنای عملی است که به دور از هنجارها می‌باشد.^۲ به‌صورت عام از نظر جامعه‌شناسان انحراف را می‌توان ناهم‌نوایی با مجموعه هنجارهای معینی تعریف کرد که

۱. گرجی ازندریانی، علی اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران، جنگل، ۱۳۸۸.

2. Wehmeier Sally, oxford advanced learner's Dictionary of current English, London, oxford, 2005, p.415.

شمار زیادی از افراد یک اجتماع یا جامعه پذیرفته‌اند.^۱ برخی جامعه‌شناسان محدوده انحراف را شامل سه قسم فراگیر رسمی، درمانی و غیررسمی دانسته‌اند. در انحراف رسمی شخص منحرف از مقررات قانونی روی برمی‌گرداند و این قسم شامل مقررات کیفری، مدنی و اداری می‌شود. انحراف درمانی مربوط به بیماری‌های جسمی و روحی است و انحراف غیر رسمی پشت کردن به هنجارها و ارزش‌های اجتماعی است که دارای ضمانت اجرای رسمی نیستند و حوزه وسیعی دارند.^۲ مطابق نظر این عده از جامعه‌شناسان از آنجا که انحراف فعل یا ترک فعل ناقض قوانین و مقررات است نوعی تخلف محسوب می‌شود. اما آیا صرف تحقق و احراز یک مورد تخلف می‌تواند انحراف محسوب شود؟ به نظر می‌رسد با توجه مورد استعمال شایع واژه انحراف که حاوی مفهوم منفی و انجام عمل قبیح و نامتعارف است، انحراف تداوم و ادامه تخلف عمدی است؛ یعنی انحراف دارای ویژگی استمرار و دوام می‌باشد. «اشخاصی که با جامعه هم‌نوا نیستند نابهنجار نام می‌گیرند و از میان افراد نابهنجار کسی که رفتار نابهنجارش زودگذر نباشد و دیرگاهی دوام آورد منحرف نامیده می‌شود».^۳ بنابراین صرف تخلف شوراهای محلی از وظایف قانونی به تنهایی نباید به انحلال آنها منجر شود. پل ارتباطی بین تخلف و انحلال، تکرار یا تعدد تخلف عمدی می‌باشد و متخلف با عبور از این پل به‌عنوان مسئول شناخته می‌شود. بنابراین انحراف به معنای آن است که شوراهای محلی قدرت خود را به منظور دستیابی به اهداف غیر مشروع به کار برند.^۴ در صورتی که ادامه حیات شورای محلی مضر تشخیص داده شود، می‌توان آن را منحل نمود. به‌عنوان مثال شورای شهر رشت (دوره سوم) به دلیل تخلفات متعدد از جمله عدم تشکیل منظم جلسات، عدم تصویب بودجه شهرداری، عدم ارسال مصوبات شورا به شورای اسلامی استان، عدم ارسال بودجه و تفریغ بودجه مصوب شورا به شورای اسلامی استان و فرمانداری شهرستان و ... با رأی هیئت حل اختلاف مرکزی منحل شده است. به نظر می‌رسد که هدف قانون‌گذار اساسی از درج کلمه انحراف نوعی سختگیری درباره انحلال شوراها بوده است.

۱. گیدنز، آنتونی، **جامعه‌شناسی**، مترجم: حسن چاوشیان، تهران، نی، ۱۳۸۷.

2. Heitzeg Nancy, *Deviance: Rulemakers and Rulebreakers*, New York, west, 1995, p.4.

۳. ستوده، هدایت الله، **آسیب‌شناسی اجتماعی**، تهران، آوای نور، ۱۳۸۰.

۴. الفلیت، حسن خالد محمد، **الانحراف فی استعمال السلطه و اثره علی القرار اداری**، الرساله علی درجه الماجستير، ۱۴۳۵.

این سختگیری در قوانین برخی کشورها نیز وجود دارد، به عنوان نمونه در ایتالیا، شورای منطقه به دلایل اقدامات خلاف قانون اساسی، نقض شدید قوانین یا به دلیل امنیت ملی منحل اعلام می‌گردد.^۱ در فرانسه چنانچه ناکارآمدی شورا طبق قوانین و مقررات احراز شده باشد و شوراهای محلی قادر به ادامه فعالیت نباشند منحل می‌گردند.^۲ در آلبانی نهادهای محلی به دلیل نقض شدید قانون اساسی و نقض شدید قوانین منحل می‌گردند.^۳ در افغانستان شوراهای ولایتی به دلیل تخلف از وظایف قانونی در صورت تهدید امنیت و نظم عمومی منحل می‌گردند.^۴

۲.۳. وظایف قانونی شوراهای محلی

ترسیم حیطه وظایف قانونی شوراهای محلی توسط قوای مرکزی باید به گونه‌ای باشد که به هدف اصلی تمرکززدایی اداری آسیب نرساند. هدف اصلی نظام عدم تمرکز اعطای حجمی از استقلال اداری و هنجاری به شوراهای محلی است.^۵ حفظ توازن میان اعطای استقلال عمل و نظارت بر شوراهای محلی دارای اهمیت می‌باشد. به عنوان مثال در فرانسه شوراهای محلی به لحاظ اجرایی و مدیریتی تا حد زیادی استقلال دارند،^۶ از این رو نظارت بر شوراهای محلی با ضمانت اجرای انحلال را می‌توان منطقی و معقول تلقی نمود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صورت کلی وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی را بیان نموده و تعیین حدود و جزئیات مربوط به آنها را برعهده قانون عادی قرار داده است. اصل یکصدم قانون اساسی در این خصوص مقرر می‌دارد: «...حدود وظایف و اختیارات شوراها را ... قانون معین می‌کند». فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ در مواد ۶۸، ۷۰، ۷۱، ۷۷، ۷۸ مکرر ۱ و ۷۸ مکرر ۲ وظایف و اختیارات شوراهای محلی را بیان کرده است.

۱. اصل ۱۲۶ قانون اساسی.

۲. عباسی، بیژن، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران، دادگستر، ۱۳۹۵.

3. Erind Merkuri, The constitutional Review of Dissolving or Dishcharging the Local Government Unit in albania, Mediterranean Journal of Social Sciences, Mcser publishing, Roman-Italy, 2014, p.585.

۴. ماده ۱۱ شورای ولایتی.

۵. گرجی ازندریانی، علی اکبر، **پیشین**.

۶. نگاه کنید به: عباسی، بیژن، **بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه**، دوره ۳۸، شماره ۴.

شوراهای محلی که به طور مطلق در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذکر شده‌اند متشکل از دو سطح می‌باشند: ۱. شوراهای پایه: که مشتمل بر شورای روستا و شهر است که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و ۲. شوراهای فرادست: شامل شوراهای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها که به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب نمی‌شوند بلکه متشکل از نمایندگان شوراهای محدوده هریک از این تقسیمات می‌باشند.^۱ شورای روستا و شهر به‌عنوان شوراهای پایه از جایگاه بارزتری برخوردارند زیرا، قانون‌گذار وظایف وسیع‌تری به شورای روستا و شورای شهر واگذار نموده است و این شوراها دارای نهاد اجرایی معین می‌باشند.

مطابق اصل هفتم قانون اساسی، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌باشند. اصل یکصدم قانون اساسی نیز اداره امور محل را به‌صراحت تحت نظارت شوراهای تعریف نموده است. برداشتی که می‌توان از اصل هفتم قانون اساسی داشت این است که شوراها دارای دو کارکرد متفاوت تصمیم‌گیری و نظارتی می‌باشند.^۲ ذیل اصل دوازدهم قانون اساسی با اشاره به اصطلاح «مقررات محلی» نیز صلاحیت تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری شوراهای محلی را تأیید نموده است. همچنین در صورت مشروح مذاکرات مربوط به تصویب اصل یکصدم در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، عبارات «... استفاده از افکار مردم و سپردن کار مردم به خود مردم...»، «لزوم حاکمیت مردم بر سرنوشت خودشان...»، «واگذاری حاکمیت اداری به مردم هر منطقه...»^۳ و سایر اظهارات و دیدگاه‌های دیگر به لزوم مشارکت دادن در تصمیم‌های کشوری اشاره دارند. ارزش تصمیمات شوراهای محلی به حدی است که مطابق اصل یکصد و سوم قانون اساسی «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». به‌عبارت دیگر شوراهای محلی نهادی تصمیم‌گیر در حیطه وظایف خود می‌باشند.^۴ از همین‌رو، است که مطابق با اصل یکصد و

۱. دشتی، علی، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی-سیاسی ایران، تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸، شماره ۴۹.

۲. فقیه لاریجانی، فرهنگ، حقوق روابط شورا و شهرداری، تهران، مجد، ۱۳۹۲.

۳. نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.

۴. دشتی، علی، شوراهای محلی در ایران: مشاورت و همکاری یا مشارکت و تصمیم‌گیری، شوراهای اسلامی نگاهی به یک دهه تجربه، تهران، دادگستر، ۱۳۸۹.

پنجم شوراهای تکلیف قانونی دارند که تصمیماتی در مخالفت با موازین اسلام و قوانین اتخاذ نکنند.^۱ اما در پرتو رویکرد سنتی تفسیری، شوراهای محلی فقط وظیفه نظارتی دارند زیرا، در تمام اصول فصل هفتم قانون اساسی که به شوراهای پرداخته است در هیچ موردی به صلاحیت وضع مقررات تصریح نشده است و اصولی که در کلیات قانون اساسی آمده‌اند بدون داشتن راهکار اجرایی در اصول بعدی ارزش عملی ندارند و تنها بیانی از برنامه‌ها و اهداف کلی نظام می‌باشند. رویکرد خبرگان قانون اساسی نیز حتی در صورت اثبات نمی‌تواند متن قانون اساسی را تحت تأثیر قرار دهد.^۲ رویکرد اتخاذی شورای نگهبان در برخی از نظریاتش مؤید صلاحیت انحصاراً نظارتی شوراهای محلی می‌باشد.^۳ در این دیدگاه نظارت به معنای تطبیق و مراقبت بر فعالیت‌ها و عملیات یک سازمان یا مقام بر اساس موازین قانونی می‌باشد، اما بر اساس دیدگاه دیگر مفهوم نظارت را نمی‌توان انحصاراً به معنای مراقبت و تطبیق دانست بلکه این معنا تنها دربردارنده جنبه‌ای از مفهوم نظارت است. در حقوق عمومی نظارت دارای مفهوم گسترده‌تری

۱. عمید زنجانی، عباسعلی، درآمدی بر فقه سیاسی (مروری بر کلیات و مبانی حقوق اساسی)، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۳.
 ۲. آقای طوق، مسلم، عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراهای در ایران، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶، ۱۳۸۷.
 ۳. برای نمونه، شورای نگهبان در بند «۱۰» اظهار نظر مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ خود درباره طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به صراحت صلاحیت شوراهای محلی را فقط نظارتی دانسته و بندهای «۸»، «۱۶» و «۱۷» ماده ۶۸ طرح را به دلیل اینکه زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی می‌باشد مغایر با این اصل شناخته است و در بند «۱۲» همین اظهار نظر درباره اختیارات و وظایف شورای شهر بیان داشته «در بند «۱» انتخاب شهردار، در تبصره ۲ صدور حکم شهردار توسط رئیس شورا، بندهای الف، ب و ج تبصره ۵ آن، بند د همین تبصره در صورتی که قانون مربوط اختیار و تعیین را به شورای شهر داده باشد، کلمه تصویب در بندهای «۶»، «۷» و «۹» و تبصره این بند و عبارت تصویب، اصلاح و متمیم در بند «۱۰» و کلمه تصویب در بند «۱۲» و تبصره این بند و کلمه تصویب در بند «۱۳» و کلمات تصویب و تغییر در بند «۱۴» و کلمه تصویب در بندهای «۱۵»، «۱۶»، «۱۷»، «۱۸»، «۱۹»، «۲۰» و «۲۳» چون زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی است لذا موارد مذکور مغایر با این اصل است». همچنین شورا در اظهار نظر مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ خود درباره لایحه اصلاح مواد ۱، ۲، ۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور به صراحت اعلام کرد که شوراهای محلی اصل یکصدم قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند (نگاه کنید به: مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم - سال سوم، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان و دادگستر، ۱۳۸۳).

است به گونه‌ای که برخی از اندیشمندان حتی صلاحیت‌های نهادهای قانون‌گذاری در زمینه تصویب قوانین و قاعده‌گذاری را ناشی از صلاحیت‌های نظارتی این نهاد می‌دانند.^۱

بنابراین قانون‌گذار عادی به‌رغم سابقه تاریخی شوراهای ایران به سمت محدود کردن وظایف و اختیارات شوراهای محلی حرکت می‌کند. این وضعیت برای شوراهای فرادست بغرنج‌تر است که از کوچک‌ترین تأثیر در حوزه عمل خود محروم می‌باشند.^۲ با دقت در مفاد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای مصوب ۱۳۷۵ ملاحظه می‌گردد که مشارکت، همکاری، ارائه پیشنهاد، تشویق، ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و ... برخی صلاحیت‌هایی می‌باشند که مقنن عادی برای شوراهای به رسمیت شناخته است. عبارات بسیار مبهم مذکور نشان دهنده درک محدود و ناقص از تمرکززدایی می‌باشد.^۳ بسیاری از وظایفی که برای شوراهای محلی پیش‌بینی شده‌اند، جنبه کیفی دارند^۴ و تشخیص انحراف شوراهای از وظایف قانونی به آسانی امکان‌پذیر نیست و زمینه اعمال سلیقه مراجع رسیدگی کننده به انحراف شوراهای از وظایف قانونی‌شان را فراهم می‌کند. ضمن این که برخی تصمیمات و اقدامات شوراهای محلی منوط به تأیید یا موافقت مقامات دولت مرکزی است که این امر در برخی موارد به دلیل تعارض منافع به اختلاف نظرهای شدید بین آنها منجر شده و به تبع آن مستمسکی برای تقاضای انحلال شوراهای محلی از سوی مقامات دولت مرکزی گردیده است. مثال بارز در این خصوص انتخاب شهردار توسط شورای شهر است زیرا، عدم انتخاب شهردار از دلایلی می‌باشد که به استناد آن مراجع رسیدگی کننده به تخلفات شوراهای چندین بار شوراهای شهر را منحل کرده‌اند. مطابق بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، انتخاب شهردار از وظایف شورای اسلامی شهر است. از منظر هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات زمانی که شورای شهر به دلیل تعلل یا اختلاف بین اعضا در موعد مقرر قانونی شهردار واجد شرایط را انتخاب نکند، عدم انتخاب شهردار از مصادیق انحراف از وظایف قانونی است. به‌عنوان مثال شورای شهر تهران (دوره اول)

۱. حسینی‌پور اردکانی، مجتبی، جایگاه و حیطه صلاحیت شوراهای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی

ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، شماره گزارش: ۱۱۰۵۵.

۲. دشتی، علی، پیشین.

۳. جلالی، محمد، پیشین.

۴. مولای زاهدی، مژده سادات، نظارت بر شوراهای اسلامی کشور (محلی)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی،

۱۳۸۷.

به دلیل اختلاف بین اعضای شورای شهر موفق به انتخاب شهردار نشده بود که در نهایت با حکم هیئت مرکزی حل اختلاف منحل شد یا در شورای شهر اهواز نیز (دوره سوم)، اختلاف بین اعضا و عدم تشکیل جلسات به ناتوانی شورا در انتخاب شهردار و ادامه فعالیت شهرداری به صورت سرپرستی بیش از مدت تعیین شده در قانون منجر شده بود که در نهایت با رأی هیئت مرکزی حل اختلاف، شورای مذکور منحل گردید. همچنین شورای شهر کسکسرای از استان آذربایجان شرقی نیز (دوره چهارم) به دلیل وجود اختلافات شدید مابین اعضای شورا و در نتیجه عدم انتخاب شهردار در موعد مقرر قانونی در تاریخ ۹۳/۴/۶ با رأی هیئت حل اختلاف مرکزی منحل گردید.

موضوع دیگری که می‌تواند به عدم انتخاب شهردار و انحلال شوراهای محلی منجر شود، اختلاف نظر و عدم هماهنگی بین اعضای شورای شهر و یا بین شورای شهر و مقامات دولت مرکزی است. مطابق تبصره ۳ بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور^۱ صدور حکم شهردار با نظر به اهمیت شهرها برعهده وزیر کشور یا استاندار است. مهم‌ترین موضوعی که باعث انحلال شورای شهر کرمانشاه (دوره سوم)^۲ و شورای شهر بيله سوار از استان اردبیل (دوره چهارم) شد، اختلاف نظر بین اعضای شورای شهر از یک سوی و با مسئولان دولتی از دیگر سوی بر سر انتخاب شهردار بوده است. بر اساس اصول عدم تمرکز حکم وزیر کشور یا استاندار در انتخاب شهردار نباید تنفیذی محسوب گردد بلکه باید حالت تشریفاتی داشته باشد و لذا نمایندگان دولت مرکزی باید فرایند انتخاب شهردار توسط شورا را

۱. تبصره ۳ بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اصلاحی ۱۳۸۲/۸/۴ مقرر می‌دارد: «نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. شورای شهر بر اساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون، شهردار مورد نظر خود را انتخاب می‌کند. وزیر کشور و استانداران موظف هستند حکم شهردار معرفی شده را ظرف مدت ده روز صادر نمایند. در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیئت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع خواهد شد. هیئت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری بوده و تصمیم آن هیئت برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجرا می‌باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیئت حل اختلاف، نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبوع خواهد بود و شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید».

۲. نگاه کنید به: رأی مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۹ هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در پاسخ به پیشنهاد مندرج در نامه شماره ۵۳۸۱۷/۱/۲۲ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۱ هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان کرمانشاه.

فقط از منظر رعایت یا عدم رعایت قوانین بررسی کنند. تنفیذی دانستن امضای وزیر کشور یا استاندار در انتخاب شهردار می‌تواند انتخاب شهردار را به‌خصوص در کلان‌شهرها به مناقشه سیاسی تبدیل کند.^۱ با توجه به عبارات تبصره مذکور به‌نظر می‌رسد که وظیفه وزیر کشور و استاندار صرفاً تطبیق شرایط شخص معرفی‌شده با آیین‌نامه مصوب مربوط به نحوه انتخاب شهردار است. به‌عبارت دیگر وزیر کشور یا استاندار تنها وظیفه دارند بررسی نمایند که آیا شخص معرفی‌شده دارای شرایط لازم برای تصدی سمت شهردار است. اما در عمل مقامات دولتی با تعلل و عدم انجام وظیفه قانونی مقرر در تبصره مذکور، می‌توانند مقدمات انحلال شورای شهر را فراهم کنند که انحلال شورا در این صورت بیش از آنکه دارای وجهت حقوقی باشد از تمایلات سیاسی نشئت می‌گیرد.

۱. حبیب‌نژاد، سید احمد، پیشین.

نتیجه گیری

اسباب انحلال شوراهای محلی را می‌توان به اسباب انحلال قهری و اسباب انحلال ارادی تقسیم نمود. قانون‌گذار اساسی در اصل یکصد و ششم انحراف از وظایف قانونی را سبب منحصر انحلال شوراهای محلی قرار داده است حال آنکه اسباب دیگری نیز می‌توانند به انحلال شوراهای محلی منجر شوند. از جمله این اسباب انحلال واحد تقسیمات کشوری است. با این توضیح که لازمه ایجاد شورای محلی آن است که قبلا محلی که شورا برای تصمیم‌گیری و اداره امور محلی آن تشکیل می‌شود، مطابق قانون به‌عنوان روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان ایجاد شده باشد. عدم رعایت شرایط مذکور در قانون برای ایجاد واحد تقسیمات کشوری می‌تواند به انحلال آن واحد توسط مراجع صلاحیت‌دار منجر شود که در این صورت شورای محلی به تبع آن واحد منحل شده به‌صورت قهری بدون اینکه اراده مرجع یا مقامی دیگر برای انحلال آن ضرورت داشته باشد منحل می‌گردد. در صورت عدم امکان انحلال واحد تقسیمات کشوری که به‌صورت غیر قانونی ایجاد شده است، هیچ راهکاری به‌طور مستقل برای اعتراض به ایجاد غیرقانونی شورای محلی و پیشنهاد انحلال آن در قوانین وجود ندارد. تبدیل واحد تقسیمات کشوری نیز در برخی موارد از جمله تبدیل یک بخش به شهرستان، به انحلال قهری شورای واحد تبدیل یافته منجر می‌شود. به‌علاوه، در صورت فوت، استعفا و سلب عضویت تمام اعضای اصلی و علی‌البدل شورا، انحلال قهری تحقق می‌یابد اما قانون در مورد انحلال شورایی که به دلیل فوت، استعفا و سلب عضویت اعضای اصلی و علی‌البدل حد نصاب لازم را برای تشکیل جلسات از دست داده است ابهام دارد. اگرچه برداشت اولیه این است که شورا منحل و انتخابات تجدید می‌شود اما بر اساس اصل عدم انحلال و تداوم نهاد شورا، برداشت منصفانه و منطقی این است که انتخابات میان دوره‌ای جهت تکمیل اعضا برگزار شود. در انحلال ارادی، شوراهای محلی پس از بررسی و احراز انحراف از وظایف قانونی در مرجع ذیصلاح منحل می‌شوند. قانون‌گذار اساسی صرفا انحراف از وظایف قانونی را سبب انحلال شوراهای محلی اعلام کرده است اما قانون‌گذار عادی با درج اصطلاحات مبهم دایره انحلال‌پذیری شوراهای محلی را گسترش داده است. ضمن اینکه این انتقاد به قانون اساسی وارد است که با درج کلمه انحراف، زمینه تفاسیر متعدد را فراهم نموده است. انحراف تعریف حقوقی مشخص ندارد بلکه یک مفهوم

اجتماعی است. همچنین مقررات مربوط به شوراهای به‌طور دقیق وظایف شوراهای محلی را تعیین ننموده‌اند و بسیاری از وظایفی که برای شوراهای محلی پیش‌بینی شده‌اند، جنبه کیفی دارند و تشخیص انحراف شوراهای از وظایف قانونی به آسانی امکان‌پذیر نیست. همچنین برخی تصمیمات و اقدامات شوراهای محلی به‌خصوص شورای شهر مانند انتخاب شهردار منوط به تأیید یا موافقت مقامات دولت مرکزی است که این امر در برخی موارد به دلیل تعارض منافع به اختلاف نظرهای شدید بین آنها منتهی شده و به تبع آن مستمسکی برای تقاضای انحلال شوراهای محلی از سوی مقامات دولت مرکزی گردیده است. قانون‌گذار عادی باید در راستای تعیین موارد انحلال‌پذیری شوراهای محلی از درج اصطلاحات مبهم و غیر قابل ارزیابی خودداری کند. ابهام در تعیین موارد انحلال‌پذیری می‌تواند نقش نهادهای ناظر را برجسته کند به‌گونه‌ای که این نهادها به نوعی در جایگاه مقامات تعیین‌کننده موارد انحلال‌پذیری شوراهای محلی قرار گیرند. لذا شایسته است قانون‌گذار عادی با تجدیدنظر در قانون مربوط از عناوین مشخص و مفاهیم روشن برای تعیین اسباب انحلال استفاده نماید. به‌نظر می‌رسد مقررات موضوعه در خصوص نظارت بر شوراهای محلی دارای ایراد می‌باشند و از اهداف مورد نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی فاصله گرفته‌اند. به‌عبارت دیگر از آنجا که هدف اصلی قانون‌گذار اساسی از تأسیس نهاد شوراهای محلی، تقویت نهادهای تصمیم‌گیری محلی و حرکت به سوی عدم تمرکز بوده است، اقدام قانون‌گذار عادی در جهت تشدید نظارت بر شوراهای، عملاً حرکت برخلاف استقلال شوراهای و نظر مقنن اساسی است. بنابراین ایجاد شفافیت در قانون شوراهای و تبیین دقیق نظارت بر شوراهای محلی و ابهام زدایی از قانون مذکور ضروری به‌نظر می‌رسد.

فهرست منابع

الف) فارسی

۱. آقایی طوق، مسلم، عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراهای ایران، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، ۱۳۸۷، شماره ۵۶.
۲. جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ۱۳۹۴، شماره ۴۷.
۳. چوپانی یزدلی، محمدرضا، جایگاه حقوقی - سیاسی شوراهای جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲.
۴. حبیب‌نژاد، سید احمد، بررسی حقوقی شورای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی، فقه و حقوق اسلامی، سال پنجم، ۱۳۸۸، شماره ۲۰.
۵. حسینی‌پور اردکانی، مجتبی، جایگاه و حیطه صلاحیت شوراهای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، شماره گزارش: ۱۱۰۵۵.
۶. دشتی، علی، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی - سیاسی ایران، تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸، شماره ۴۹.
۷. دشتی، علی، شوراهای محلی در ایران: مشاورت و همکاری یا مشارکت و تصمیم‌گیری، شوراهای اسلامی نگاهی به یک دهه تجربه، تهران، دادگستر، ۱۳۸۹.
۸. رضایی‌زاده، محمد جواد، حقوق اداری ۱، تهران، میزان، ۱۳۸۵.
۹. ستوده، هدایت‌الله، آسیب‌شناسی اجتماعی، تهران، آوای نور، ۱۳۸۰، چاپ هشتم.
۱۰. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم.
۱۲. عباسی، بیژن (۱۳۹۵)، حقوق اداری تطبیقی، تهران، دادگستر.
۱۳. عباسی، بیژن (۱۳۸۷)، بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه، دوره ۳۸، ۱۳۸۷، شماره ۴.
۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی، درآمدی بر فقه سیاسی (مروری بر کلیات و مبانی حقوق اساسی)، تهران، امیرکبیر، ۱۳۸۳.

۱۵. فقیه لاریجانی، فرهنگ، حقوق روابط شورا و شهرداری، تهران، مجد، ۱۳۹۲، چاپ دوم.
۱۶. قاضی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۵، چاپ بیست و هشتم.
۱۷. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران، جنگل، ۱۳۸۸، چاپ دوم.
۱۸. گیدنز، آتونی، جامعه‌شناسی، مترجم: حسن چاوشیان، تهران، نی، ۱۳۸۷، چاپ دوم.
۱۹. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم - سال سوم، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان و دادگستر، ۱۳۸۳.
۲۰. مولای زاهدی، مؤده سادات، نظارت بر شوراهای اسلامی کشور (محلی)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، ۱۳۸۷.
۲۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، میزان، ۱۳۸۷، جلد دوم، چاپ بیستم.
۲۲. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، قیومت اداری در حقوق ایران (مورد شورای اسلامی شهر)، پژوهش‌های فلسفی نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز، ۱۳۸۱.
۲۳. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر، پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، ۱۳۸۹، شماره ۲۸.

ب) عربی

۲۴. الفلیت، حسن خالد محمد (۱۴۳۵)، **الانحراف فی استعمال السلطه و اثره علی القرار اداری**، الرساله علی درجه الماجستير، جامعه الازهر، غزه.

ج) انگلیسی

25. Heitzeg, Nancy, Deviance: Rulemakers and Rulebreakers, New York, West, 1995.
26. Merkuri, Erind, The constitutional Review of Dissolving or Dishcharging the Local Government Unit in Albania, Mediterranean Journal of Social Sciences, Mcser publishing, Roman-Italy, p 581-590, 2014.
27. Wehmeier, Sally, oxford advanced learner's Dictionary of current English, London, oxford, 2005.

