

واکاوی ماهیت کارکردی شوراهای شهر و روستا از دیدگاه قانونگذار اساسی و شورای نگهبان

احمد تقی زاده

دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشکده گان فارابی دانشگاه تهران

Ah.taghizadeh@yahoo.com

چکیده

شوراهای شهر و روستا از جمله نهادهایی هستند که در قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند. با آنکه شوراهای مذکور نماد مشارکت مردم در اداره امور محلی بوده و گامی در جهت تمرکززدایی محسوب می‌شوند، تا سال‌ها پس از تصویب قانون اساسی، وارد نظام حقوقی کشور نشدند. از زمان تشکیل این شوراهای همواره در مورد حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات و وظایف آنها بحث و گفتگو وجود داشته است. از این رو سؤال مهم آن است که ماهیت کارکردی شوراهای شهر و روستا چیست؟ از آنجاکه نهاد فوق از سوی قانونگذار اساسی پیش‌بینی شده است، برای پاسخ به این سؤال، باید اصول قانون اساسی، مشروح مذاکرات نمایندگان عضو مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان به عنوان نهادی که وظیفه پاسداری از قانون اساسی را بر عهده دارد، مورد بررسی قرار گیرند. در این جهت، با استفاده از روش تحلیلی توصیفی، این نتیجه به دست آمد که در قانون اساسی و مشروح مذاکرات اعضای مجلس فوق، دو صلاحیت «اداره امور کشور» و «نظارت»، برای این شوراهای پیش‌بینی شده؛ اما رویه شورای نگهبان در رابطه با شناسایی این دو صلاحیت، ثابت نبوده و در بسیاری از مواقع، رأی به انحصار صلاحیت این شوراهای در مقوله «نظارت» داده است.

واژگان کلیدی: شوراهای شهر و روستا، قانون اساسی، شورای نگهبان، مجلس

بررسی نهایی قانون اساسی، اداره امور کشور، نظارت، تمرکززدایی

نهاد شوراهای شهر و روستا در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، پیش‌بینی گردید. در این قانون، اصول مختلفی همانند اصل ۶، ۷، ۱۲ به موضوع شوراهای و صلاحیت‌های آنها پرداختند. با این همه، قانونگذار اساسی به این حد اکتفا نکرده و فصل هفتم قانون اساسی را نیز به موضوع «شوراهای» اختصاص داد. در این فصل نیز که شامل اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ می‌شود، موضوع تشکیل و تبیین صلاحیت شوراهای مختلف، آورده شده است. با وجود آنکه اولین قانون مربوط به شوراهای شهر و روستا در فاصله زمانی نسبتاً کمی از زمان تصویب قانون اساسی یعنی در تاریخ ۱۳۶۱/۰۹/۰۱ و با عنوان قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، اما اولین دوره شوراهای مذکور، سال‌ها بعد، در تاریخ ۱۳۷۸/۰۲/۰۹ آغاز به کار کرد. با این همه و در این فاصله، مطابق قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۴/۰۷/۲۸، چنین مقرر گردید: «تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر، وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی آن شهر در امور مربوط به شهرداری‌ها خواهد بود».

نکته قابل توجه اینکه هرچند میان تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و تشکیل نهاد شوراهای، فاصله قابل توجهی وجود داشت، اما این قانون تا زمان تشکیل شوراهای چند مرتبه دستخوش تغییر گردید و در این راستا، برخی از مواد آن، اصلاح شد یا مواد و تبصره‌هایی به آن اضافه شد.^۱ با این حال، اصلاحات فوق، سودبخش نبود و سرانجام قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی

۱. در این زمینه می‌توان به قانون الحاق یک تبصره به ماده (۵۳) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۴/۰۷/۲۸، قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۹، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۰۱ و قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۹ مصوب کشور و طرح الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۷۰/۰۲/۰۳ اشاره کرد.

رسید. هرچند این قانون نیز، از تغییرات مکرر در امان نبوده،^۱ اما در حال حاضر، قانون مجرا در رابطه با شوراهای اسلامی شهر و روستا، به شمار می‌رود.

باتوجه به تأسیس و شناسایی نهاد شوراهای شهر و روستا در قانون اساسی، سؤال حائز اهمیت این است ماهیت کارکردی شوراهای شهر و روستا چیست؟ پاسخ به این سؤال از آن رو اهمیت دارد که هرچه دایره صلاحیت‌ها و وظایف شوراهای مذکور گسترده‌تر باشد، نقش این شوراهای در نظام حقوقی کشور پررنگ‌تر بوده و سیر از نظام

۱. در این رابطه می‌توان به قانون استفساریه ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مصوب ۱۳۸۲/۰۳/۰۶، قانون اصلاح مواد (۱)، (۲) و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مصوب ۱۳۸۲/۰۵/۰۵، قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مصوب ۱۳۸۲/۰۷/۰۶، قانون اصلاح تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۲/۰۸/۰۴، قانون اصلاح تبصره (۲) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۷، قانون استفساریه ماده (۲۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۲۵، قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۵/۰۵/۰۴، قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۲۷، قانون اصلاح بند «ل» ماده (۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۳۰، قانون تفسیر تبصره (۲) ماده (۸۲) مکرر (۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۲ مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۳۰، قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۸۹/۰۵/۳۱، قانون الحاق یک تبصره به بند (۱۵) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۰/۰۲/۰۴، قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۲/۰۱/۲۷، قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۰، قانون استفساریه ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۱۲، قانون استفساریه ماده (۷۹) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۱۲، قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۶/۰۴/۲۰، قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۴ مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۹۷/۰۴/۳۰ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

تمرکز به عدم تمرکز در اداره امور محلی، معنای واقعی تری به خود می‌گیرد، اما طبیعی است که هرچه صلاحیت‌های مذکور، به صورت مضیق‌تر در نظر گرفته شوند، فرصت نقش‌آفرینی این شوراهای در عرصه اداره امور محلی، کمتر خواهد شد.

بر این اساس، سعی شده است تا با استفاده از روش تحلیلی توصیفی، جایگاه و کارکردهای مربوط به شوراهای شهر و روستا در اصول مختلف قانون اساسی مورد بحث و بررسی قرار گرفته و علاوه بر آن، به نظرات نمایندگان عضو مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که در هنگام بررسی اصول فوق، ارائه شده است، مراجعه شود و در مسیر تبیین مفاد این اصول، از آنها استفاده شود.^۱ همچنین، تلاش شده است تا رویه شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی نیز مورد بررسی قرار گیرد. با عنایت به این نکته، مطالب این مقاله در دو بخش عمده نگاه قانونگذار اساسی به شوراهای اسلامی شهر و روستا و رویه شورای نگهبان در اظهار نظر پیرامون حیطه اختیارات شوراهای شهر و روستا سامان پیدا کرده است.

هرچند موضوع تبیین جایگاه و کارکرد نهاد شوراهای شهر و روستا مورد توجه برخی از نویسندگان قرار گرفته است، اما آثار منتشر شده در این زمینه، به ابعادی که این مقاله به آنها پرداخته است، توجه ننموده‌اند و یا به صورت ناکافی پرداخته‌اند. در این زمینه و به عنوان نمونه، می‌توان به مقاله شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری نوشته آقای دکتر بیژن عباسی و آقای علی سهرابلو، که در شماره ۷ فصلنامه حقوق اداری منتشر شده است، اشاره کرد. همان‌طور که از عنوان این مقاله پیداست، نویسندگان به موضوع وضع قواعد عام‌الشمول از سوی شوراهای محلی پرداخته‌اند و حال اینکه موضوع اصلی که باید در مبحث شوراهای به آن پرداخته شود، صلاحیت این شوراهای یا عدم

۱. برخی از نویسندگان به درستی عقیده دارند: «صورت مشروح مذاکرات بررسی و تدوین قوانین، از جمله اسناد و منابع مهم حقوقی است که اغلب در تحقیقات و پژوهش‌های علمی و مجامع دانشگاهی مورد غفلت و بی‌مهدی قرار گرفته است، تا آنجا که چه بسا برخی گمان کنند این دست منابع، فاقد ارزش به عنوان منابع معتبر حقوقی بوده و تنها در شمار منابع تاریخ حقوق قرار دارند». جلالی، و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۱۰۲.

صلاحیت آنها در کارکردهای غیرنظارتی است و روشن است که کارکردهای غیرنظارتی، صرفاً شامل وضع قواعد عام‌الشمول نبوده و گسترده‌تر از آن است. علاوه بر این، نویسندگان مقاله مورد اشاره، به پیش‌نویس‌های قانون اساسی و مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس بررسی‌نهایی قانون اساسی، توجه خاصی نکرده‌اند؛ حال آنکه در این مقاله، به تفصیل، به این موضوع پرداخته شده است.

نگاه قانونگذار اساسی به شوراهای اسلامی شهر و روستا

۱.۱. اصول مرتبط با شوراهای در پیش‌نویس‌های قانون اساسی

۱.۱.۱. اصول مرتبط با شوراهای در نخستین پیش‌نویس قانون اساسی^۱

اصل هفتم که در فصل اول این پیش‌نویس یعنی فصل مربوط به «اصول کلی و هدف‌ها» قرار گرفته بود، چنین مقرر نموده بود: «به پیروی از اصل «و شاورهم فی الامر» و «امرهم شورا بینهم»، امور عمومی باید در شوراهای و به‌وسیله خود مردم حل و فصل شود. برای اجرا و گسترش این اصول و قوانین، تشکیل شوراهای مسئول را در زمینه امور اداری و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی پیش‌بینی می‌کند» (ورعی، ۱۳۸۵: ۱۰۴۴-۱۰۴۵).

همچنین فصل چهارم این پیش‌نویس به موضوع «قوه مقننه» اختصاص یافته بود که در ذیل آن، سه مبحث قرار گرفته بود: مبحث اول، «تشکیل مجلس شورای ملی»، مبحث دوم، «تکالیف و صلاحیت‌ها» و مبحث سوم، «انجمن‌های شهر و شهرستان». در مبحث سوم، سه اصل ۸۶، ۸۷ و ۸۸ جای گرفته بود. مطابق اصل ۸۶، «اداره امور شهرها و شهرستان‌ها از لحاظ امور شهری و مصالح منطقه‌ای با انجمن‌های شهر و شهرستان است که اعضای آن به‌طور مستقیم از طرف مردم هر محل انتخاب می‌شوند. انجمن شهر، شهردار را انتخاب می‌کند». اصل ۸۷ نیز، صلاحیت دیگر این انجمن‌ها را بدین شکل مورد تصریح قرار داده بود: «انجمن‌های شهر و شهرستان، صلاحیت وضع

۱. منظور، پیش‌نویسی است که در کتاب مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نوشته آقای سید جواد ورعی، به‌عنوان نخستین پیش‌نویس قانون اساسی به همراه حواشی امام خمینی (ره) و آیت‌الله گلپایگانی درج شده است.

آیین‌نامه‌های مربوط به اجرای وظایف خود و تعیین عوارض شهری را دارند». اصل ۸۸ نیز در مورد انتخابات این انجمن‌ها، چنین مقرر داشته بود: «چگونگی انتخابات انجمن‌های شهر و شهرستان را قانون تعیین می‌کند» (همان: ۱۰۶۰-۱۰۶۱).

۱،۱،۲. اصول مرتبط با شوراها در دومین پیش‌نویس قانون اساسی^۱

اصل ۳ پیش‌نویس: «آرای عمومی، مبنای حکومت است و برطبق دستور قرآن که: «و شاور هم فی الامر» و «امرهم شوری بینهم»، امور کشور باید از طریق شوراهای منتخب مردم که در حدود صلاحیت آنان و به ترتیبی ناشی از آن مشخص می‌شود، حل و فصل گردد» (اداره تبلیغات و انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸: ۵).

اصل ۱۳ پیش‌نویس: دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری است که مذهب اکثریت مسلمانان ایران است و مذاهب دیگر اسلامی، اعم از زیدی، حنفی، مالکی، شافعی و حنبلی، معتبر و محترم است و در مناطقی که مسلمانان پیرو این مذاهب، اکثریت هستند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها برطبق این مذاهب خواهند بود؛ ولی در احوال شخصیه و در تعلیم و تربیت دینی، هر مسلمان در هر نقطه از ایران، برطبق مذهب اسلامی خود عمل می‌کند» (همان: ۶).

فصل ششم پیش‌نویس مذکور به «قوه مقننه» اختصاص یافته است که مبحث اول برای این فصل در نظر گرفته نشده است، اما مبحث دوم آن به موضوع اختیارات و صلاحیت اختصاص یافته است و مبحث سوم آن که فقط دارای یک اصل است، به موضوع «شوراهای منطقه‌ای» پرداخته است. اصل ۷۴ که در ذیل این مبحث جای گرفته، چنین بیان نموده بود: «برای تأمین هرچه سریع‌تر رفاه عمومی و پیشبرد اصلاحات بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و اقتصادی، باتوجه به مقتضیات بومی و جلب همکاری مردم در این مقاصد، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان، با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان که اعضای آن را

۱. پیش‌نویس پیشنهادی از طرف شورای طرح‌های انقلاب که به تصویب هیئت‌وزیران (دولت موقت) و تصحیح و تأیید شورای انقلاب رسیده بود.

مردم همان محل انتخاب می‌کنند، صورت می‌گیرد. حدود اختیارات و عمل و نحوه نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون تعیین می‌کند» (همان: ۱۲).

نکته قابل توجه اینکه، هم در نخستین پیش‌نویس و هم در دومین پیش‌نویس، اصول مربوط به شوراهای در ذیل فصل مربوط به قوه مقننه درج شده بود که نشان‌دهنده این است که در نظر تدوین‌کنندگان این متون، شوراهای جزئی از قوه مقننه تلقی شده‌اند. نکته تأمل‌برانگیز اینکه برخی از نویسندگان نیز، عقیده دارند از آنجاکه ماهیت کارکرد شوراهای تصمیم‌گیری است، این نهادها را جزئی از قوه قانونگذاری کشور محسوب نموده‌اند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸). این در حالی است که اگر شوراهای جزئی از قوه مقننه محسوب می‌شدند، شایسته بود تا قانونگذار اساسی، اصول مربوط به آنها را در فصل ششم قانون اساسی، یعنی فصل قوه مقننه جای می‌داد و حال اینکه این اصول را در فصلی جداگانه یعنی فصل هفتم قانون اساسی آورده است.^۱

۱.۲. اصول مرتبط با شوراهای شهر و روستا و موضع قانونگذار اساسی

نسبت به این اصول

۱.۲.۱. اصل ۶ قانون اساسی

اولین اصل در قانون اساسی که به موضوع شوراهای اشاره کرده است، اصل ۶ قانون اساسی است. این اصل مقرر داشته است: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد». همان‌گونه که مشخص است، قانونگذار اساسی در این اصل، یکی از ابزارهای اداره امور کشور را شوراهای دانسته و بیان کرده است که اداره این امور، باید با اتکا به آرای عمومی انجام شود.

۱. برای مشاهده نقدهای دیگر بر نظریه جای گرفتن شوراهای در ذیل قوه مقننه، ر.ک: رستمی، و حسینی‌پور اردکانی،

اصل ۶ پیش‌نویس تهیه‌شده ازسوی گروه تخصصی مربوط،^۱ چنین مقرر داشته بود: «در جمهوری اسلامی، شورا یکی از مبانی اساسی امور جامعه است و امر هم شوری بینهم» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱، ص ۳۲۷).

آقای مکارم شیرازی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، با تصریح به اداره امور کشور توسط شوراها، چنین بیان نمود: «... اسلامی بودن جمهوری، مسلم است و مردمی بودن آن هم، با الهام از دستور اسلام، مسلم است. به همین دلیل، بنده فکر می‌کنم این اصل خیلی کوتاه و کم نوشته شده و به اصطلاح یواشکی از آن رد شده‌اند؛ درحالی‌که در آن پیش‌نویس سابق، یک عبارتی داشت با یک تأکید بیشتر که تمام امور کشور براساس شوراهاایی که برطبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود، اداره خواهد شد.... به هر حال آن عبارت، کامل‌تر بود.... بنابراین من سه پیشنهاد اصلاحی در اینجا دارم: اول اینکه این اصل جامع‌تر و کامل‌تر شود، یعنی جنبه‌های مردمی آن کاملاً منعکس شود...» (همان: ۳۲۷-۳۲۸).

آقای نوربخش نیز، قائل به وجود دو نوع شورا در کشور شده و پیرامون این دو نوع، چنین توضیح می‌دهد: «به‌طور کلی دو نوع شورا هست: یکی شوراهای پایه یا شوراهای محلی که تصمیماتی که می‌گیرند، راجع به محل و راجع به مسائل خودشان است، یکی هم شورای صدر که حاکمیت ملی را اعمال می‌کند که شامل مجلس شورای ملی و رئیس جمهور و یا شورای ریاست جمهوری است که بعداً صحبتش

۱. ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۰۵/۳۱ مقرر داشته بود: «برای رسیدگی مقدماتی به قانون اساسی، هفت گروه از نمایندگان مجلس تشکیل می‌شود. برای این گروه‌بندی، نخست مجلس یک شورای هماهنگی مرکب از سه نفر از نمایندگان به‌عنوان عضو اصلی و دو نفر به‌عنوان عضو علی‌البدل انتخاب می‌کند. این شورا پیش‌نویس‌های رسیده برای قانون اساسی را بررسی و عناوینی را که در این پیش‌نویس‌ها برای فصول قانون اساسی آمده استخراج و آنها را بر حسب تناسب به هفت قسمت تقسیم می‌کند. فهرست این هفت قسمت برای اطلاع نمایندگان تکثیر می‌شود تا هر یک بر حسب علاقه یا تخصص، حداقل سه قسمت را انتخاب کند و به اطلاع شورای هماهنگی برساند. شورا پس از دریافت نظر نمایندگان، اعضای هر گروه را تعیین و به آنها ابلاغ می‌کند. عضویت اعضای شورای هماهنگی در گروه‌ها بلامانع است». اداره تبلیغات و انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸: ۳۲۵-۳۲۶.

خواهد شد و آنها حاکمیت ملی را اعمال می‌کنند؛ ولی شوراهای پایه‌ای، فقط مسائل مربوط به منطقه خودشان را رسیدگی می‌کنند» (همان: ۳۶۴).

آقای مکارم شیرازی در موضع دیگری پیرامون حیطه اختیارات و صلاحیت‌های شوراها در نظام شورایی، چنین می‌گوید: «... نظام شورایی مگر غیر از این است که مربوط به امور کشور بوده باشد؟ و اتفاقاً «امور کشور» که در اینجا نوشته شده است، هم شامل امور مربوط به قانونگذاری و هم امور مربوط به جنبه‌های اجرایی می‌شود. بنابراین تمام امور کشور در اینجا جمع است و ما از نظام شورایی، چیزی جز اداره امور کشور براساس شوراها نمی‌خواهیم.... نظام شورایی یک کلمه‌ای است که کمی ابهام دارد؛ روشن‌ترش این است، امور کشور باید از طریق شوراها در تمام سطوح که شرح داده شده، اداره بشود» (همان: ۳۸۷).

۱،۲،۲. اصل ۷ قانون اساسی

اصل دیگری که مربوط به کارکرد شوراها است، اصل ۷ قانون اساسی می‌باشد. این اصل که در فصل اول یعنی فصل مربوط به «اصول کلی» قرار دارد، چنین مقرر داشته است: «طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر»، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند». در این اصل، مقنن اساسی به صراحت، این موضوع را بیان نموده است که شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور محسوب می‌شوند. به بیان دیگر، قانونگذار اساسی در این اصل، درصدد بیان شأن تصمیم‌گیری و ایجابی شوراها بوده و همچنین قصد داشته تا این پندار را که شوراها نهادهایی تشریفاتی هستند، دفع کند (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۱۲۳).

اصل ۷ پیش‌نویس تهیه‌شده ازسوی گروه تخصصی مربوط در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، چنین مقرر نموده بود: «طبق دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر»، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند،

مجلس شورای ملی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش و روستا و نظایر اینها. موارد، طرز تشکیل، حدود وظایف و اختیارات شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱، ص ۴۰۸). با این همه، در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، بحثی پیرامون متن تهیه شده از سوی گروه تخصصی مربوطه صورت نگرفت و این متن با ۵۱ رأی موافق در برابر ۴ رأی ممتنع و ۲ رأی مخالف، به تصویب رسید (همان: ۴۰۸-۴۰۹). البته در واپسین جلسه مجلس مذکور، متن اصل، بدین شکل به تصویب رسید: «طبق دستور قرآن کریم: «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ»^(۱) و «شَاوِرْهُمْ فِی الْأَمْرِ»^(۲) شوراها، مجلس شورای ملی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند» (همان: ج ۳، ص ۱۸۴۶).

۱، ۲، ۳. اصل ۱۲ قانون اساسی

اصل دیگری که در آن به موضوع شوراها تصریح شده و در این راستا صلاحیت وضع مقررات محلی برعهده این شوراها گذارده شده، اصل ۱۲ قانون اساسی است. مطابق این اصل، «دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری است و این اصل الی‌الابد غیرقابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل هستند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هریک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها برطبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب». همان‌گونه که روشن است، در این اصل، صلاحیت وضع مقررات محلی

۱. شوری: ۳۸.

۲. آل عمران: ۱۵۹.

برای شوراهای مورد شناسایی قرار گرفته است. واژه «مقررات» نیز، صلاحیت تصمیم‌گیری را برای شوراهای اثبات می‌کند (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۱۲۶).

متن اصل ۱۲ پیش‌نویس ارائه‌شده ازسوی گروه تخصصی مربوط در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، بدین شکل تنظیم شده بود: «دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری است و این اصل الی‌الابد غیرقابل تغییر است و رئیس جمهور باید دارا و مروج این مذهب باشد. مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی و شافعی و مالکی و حنبلی، دارای احترام کامل می‌باشند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی خود، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هریک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی برطبق این مذاهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب» (اداره‌کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱، ص ۴۵۴-۴۵۵).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این اصل نسبت به این موضوع که مرجع وضع «مقررات محلی» چه نهادی است، سکوت شده بود و حال اینکه در اصل ۱۳ پیش‌نویس ارائه‌شده ازسوی دولت موقت، مرجع وضع این‌گونه مقررات، «شوراهای دانسته شده بود (اداره تبلیغات و انتشارات اداره‌کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸: ۶).

در مشروح مذاکرات اصل فوق، شهید بهشتی نائب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، پیرامون مفهوم «مقررات محلی» و مرجع وضع آنها چنین بیان نموده است: «... وقتی می‌گویند «مقررات محلی»، منظور چیزهایی است که انجمن‌های شهرستان یا استان و غیره حق تصمیم‌گیری درباره آنها را دارند، اما وقتی مقررات، مربوط به همه باشد، می‌گویند مقررات کشوری...» (اداره‌کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱، ص ۴۷۱).

آقای مکارم شیرازی نیز به حیطه صلاحیتی شوراهای اشاره کرده و چنین می‌گوید: «صلاحیت شوراهای در امور فرهنگی و عمرانی و همچنین بهداشتی است؛ مثلاً در

کردستان، شورا می‌نشینند و می‌خواهد یک عوارضی برای شهر وضع کند. آنها ممکن است عوارض شهر را بخواهند در حدود زکات، از نظر مذهب خودشان که به یک چیزهای خاصی تعلق می‌گردد منظور کنند. اینها دستشان از نظر وضع عوارض محلی و صنفی و مسائل فرهنگی مربوط به مذهبشان باز است؛ زیرا یک منطقه است که مذهب دخالت در این مناطق دارد. ما این را به‌طور کلی گفتیم و این یک امتیازی است که باید باشد» (همان: ۴۷۱).

آقای بنی‌صدر نیز، تمرکززدایی را نتیجه وجود شوراهای دانسته و بر این عقیده بوده است که: «معنی شوراهای این است که یک اختیاراتی به مردم منطقه داده می‌شود. اگر شوراهای را ما برداریم، مثل دولت مرکزی سابق می‌شود که همه تصمیم‌ها را در مرکز می‌گرفتند....» (همان: ۴۷۲).

آنچه از گفتار نمایندگان عضو مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برداشت می‌شود، این است که اولاً شوراهای در راستای تمرکززدایی، صلاحیت وضع مقررات محلی را دارند و ثانیاً موضوع این مقررات، محدود نبوده و در حیطه‌های فرهنگی، عمرانی و بهداشتی خواهد بود.

۱،۲،۴. اصل ۱۰۰ قانون اساسی

اصل چهارم در رابطه با شوراهای، اصل ۱۰۰ قانون اساسی است. اصل مذکور، چنین بیان نموده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم باتوجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به‌نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند». نکته قابل توجهی که در این اصل وجود دارد، این است که در این اصل، هم از واژه «نظارت» و هم از عبارت

«اداره امور» استفاده شده است. بر این اساس، منطقی به نظر نمی‌رسد که برای تبیین کارکرد شوراهای، تمرکز بر روی یکی از این دو واژه گذارده شود (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۱۲۶-۱۲۷). علاوه بر این، ارجاع دو موضوع «حدود وظایف و اختیارات» و «نحوه انتخاب و نظارت» به قانون عادی، گویای این نکته است که این دو موضوع، درحقیقت دو موضوع و دو عنوان کاملاً جدا از یکدیگر می‌باشند (همان: ۱۲۷). به بیان دیگر، نظارت، وظیفه‌ای جدا از وظایف و اختیارات دیگری است که شوراهای دارند و بر این اساس، نمی‌توان صلاحیت شوراهای را صرفاً نظارت دانست. همچنین، در ذیل اصل فوق، عبارتی ذکر شده که حدود و ثغور فعالیت شوراهای را بیان می‌کند، به گونه‌ای که فعالیت شوراهای محدود به رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و... شده است. این در حالی است که اگر کارویژه شوراهای صرفاً نظارت باشد، این سؤال مطرح می‌شود که اعمال مقوله نظارت، چگونه می‌تواند موجب اختلال در وحدت ملی، تمامیت ارضی و... شود (همان: ۱۲۷-۱۲۸).

پیش‌نویس این اصل که در قالب اصل ۷۴ ازسوی گروه تخصصی مربوط تنظیم شده بود، چنین مقرر می‌داشت: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی باتوجه به مقتضیات محلی ازطریق همکاری مردم، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. حدود اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲، ص ۹۸۶).

آقای موسوی اردبیلی ازجمله نمایندگان موافق با متن پیشنهادی بود که در رابطه با دیدگاه امام خمینی (ره) پیرامون اختیارات شوراهای، چنین اظهار داشت: «... رهبر انقلاب، اهمیت و توجهی که به مسئله شوراهای دارند، شاید کم‌نظیر باشد.... روزهایی

که ایشان در پاریس تشریف داشتند و من خدمت ایشان رفته بودم، یکی از مسائلی که مطرح شد، مسئله شوراها بود. وقتی این مسئله مطرح شد، نظر ایشان این بود که به محض سقوط رژیم سابق، باید شوراهای منطقه اختیار مناطق خود را به دست بگیرند.... به هر حال از آن موقع ایشان دستور فرمودند که در مورد شوراها مطالعات لازم بشود تا چیزی برای شوراها نوشته شود و به محض اینکه رژیم سقوط کرد، نظام شورا جای آن را بگیرد؛ منتها بعد از سقوط رژیم، وضع فوق العاده‌ای پیش آمد و نظام شوراها پیاده نشد. بعد ایشان دستور فرمودند در این مورد تسریع شود.^۱ ... انتقال قدرت از دست حکومت و دولت به مردم که صاحبان اصلی قدرتند، باید به آنها منتقل شود که صاحب سرنوشتند و می‌بایست در سرنوشت خود به تمام معنا آزاد باشند. این مسئله نه مخالف دارد، نه دودلی دارد، نه کسی در آن تردید دارد» (همان: ۹۹۱-۹۹۲).

۱. مؤید این ادعا، حکم امام خمینی (ره) به شورای انقلاب جهت تهیه آیین‌نامه اجرایی شوراهای شهر و روستا است. در این حکم که در تاریخ ۱۳۵۸/۰۲/۰۹ صادر شده، چنین آمده است: «در جهت استقرار حکومت مردمی در ایران و حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش که از ضرورت‌های جمهوری اسلامی است، لازم می‌دانم بی‌درنگ به تهیه آیین‌نامه اجرایی شوراها برای اداره امور محلی شهر و روستا در سراسر ایران اقدام، و پس از تصویب به دولت ابلاغ نمایید تا دولت بلافاصله به مرحله اجرا درآورد». موسوی خمینی، سید روح الله، صحیفه امام، ج ۷، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س)، چاپ پنجم، ۱۳۸۹. گفتنی است متعاقب این سخنان، شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۰۴/۰۲، قانون شوراهای محلی را در ۱۷ ماده به تصویب رساند. نمونه دیگر از اهتمام امام خمینی (ره) به موضوع شوراها را می‌توان در سخنرانی ایشان در جمع دانشجویان سنندج در تاریخ ۱۳۵۸/۰۲/۰۷ یافت که در قسمتی از آن، چنین آمده است: «... اما قضیه اینکه کارهای هر کسی به خودش باید [داده شود]... این جزء برنامه‌های اسلام است و بنای ما هم بر همین هست. نه تنها شما، هر جا، در هر استانی، در هر جایی که هست، همان طوری که از اول قانون هم همین معنا بوده است، باید شوراهای ولایتی باشد. اینها باید بشود، و می‌شود و درصدد هستند. الآن مشغول طرح‌ریزی آن هستند که شما برای خودتان، مسائل خودتان باشد. انتخابات مال خودتان باشد؛ خودتان انجام بدهید. کارهایتان محول به خودتان باشد. نه تنها شما، خراسان هم همین‌طور، اصفهان هم همین‌طور، همه جا همین‌طور. این شوراها باید همه جا باشد و هر جایی، خودش اداره کند خودش را. این، هم برای ملت خوب است، هم برای دولت خواست. دولت نمی‌تواند همه جا را خودش تحت نظر بگیرد. وقتی محول کرد کار را به خود مردم، مردم در منطقه‌ای که هستند، برای خودشان دلسوتر هستند، بهتر اطلاع دارند به احتیاجات خودشان. اینها یک برنامه‌هایی است که در دست اجراست».

همان‌طور که روشن است، در سخنان ایشان، منحصر بودن صلاحیت شوراهای به مقوله نظارت مطرح نشده بلکه بالعکس، به تصدی امور مختلف توسط شوراهای تصریح شده است. علاوه بر ایشان، هیچ‌یک از نمایندگان دیگر مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز، به تقیید وظایف شوراهای به امور نظارتی، اشاره نکردند و به این ترتیب، اصل ۱۰۰ قانون اساسی با رأی موافق ۵۹ نفر، رأی مخالف دو نفر و رأی ممتنع سه نفر، به تصویب نمایندگان رسید (همان: ۹۹۴).

۱،۲،۵. اصل ۱۰۳ قانون اساسی

پنجمین اصل در رابطه با شوراهای اسلامی، اصل ۱۰۳ قانون اساسی است. این اصل مقرر داشته است: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». همان‌طور که از متن اصل پیداست، یکی از مشخصه‌هایی که در تبیین مفهوم شورا در قانون اساسی وجود دارد، الزام‌آور بودن تصمیمات شوراهای محلی برای مقامات کشوری است (فقیه لاریجانی، ۱۳۸۸: ۴۶). علاوه بر این، واژه «تصمیمات» به روشنی، نشان‌دهنده صلاحیت تصمیم‌گیری شوراهای است (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۱۳۰).

پیش‌نویس این اصل با شماره ۷۶/۱ که از سوی گروه تخصصی مربوط تهیه شده بود، چنین بیان کرده بود: «استاندارها و فرماندارها و بخشدارها و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت مرکزی تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲، ص ۹۹۹).

آقای منتظری رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در مقام توضیح واژه «رعایت» چنین ابراز عقیده نمود: «... ممکن است معنی‌اش این باشد وقتی که شورا یک تصمیمی گرفت، استاندار یک کار دیگری می‌خواهد بکند و احتمالاً کاری که معارض با کار دشوار است انجام ندهد.... شورا خودش می‌داند؛ می‌تواند اجرا بکند، می‌تواند اجرا نکند. پس صرف رعایت کردن کافی نیست، بلکه در حدود وظایف

شوراها، هرچه تصمیم گرفتند، فرماندار بایستی امکانات در اختیار بگذارد که اجرا بشود» (همان).

آقای عضدی یکی دیگر از نمایندگان عضو مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در ذیل اصل فوق، پیرامون حیطه اختیارات شوراها در رابطه با شهرداران، فرمانداران و بخشداران، چنین می‌گوید: «... این شوراها در واقع حکومت‌های محلی را اعمال می‌کنند و در نتیجه، اینها شهرداران را انتخاب می‌کنند و شهرداران ملزم به اجرای تصمیمات اینها هستند؛ اما فرمانداران و بخشداران، نماینده حکومت مرکزی هستند و حاکمیت ملی را اعمال می‌کنند. آنها باید رعایت بکنند، ولی نماینده حکومت مرکزی هستند، نه نماینده شوراها. این شهرداران هستند که ملزم به اجرای تصمیمات شوراها هستند؛ چون این شوراها حکومت‌های محلی هستند» (همان: ص ۱۰۰۱).

آقای دکتر آیت نیز، در ضمن این اصل، به هدف از گنجاندن اصول مربوط به شوراها در قانون اساسی اشاره کرده و چنین گفته است: «... اگر ما در اینجا شورایی هم قرار دادیم، به‌خاطر این است که امور در مرکز مملکت و در یک جا متمرکز نشود و بوروکراسی نشود...» (همان: ص ۱۰۰۴).

نکته قابل توجه اینکه آقای بنی‌صدر، پس از قرائت ماده ۷۳ قانون اساسی شوروی (همان: ص ۱۰۰۲-۱۰۰۳)، در مقام مقایسه اختیارات واگذار شده به هر منطقه با اختیارات مذکور در شوروی، چنین می‌گوید: «... ما واقعاً می‌خواستیم ببینیم که چه چیز در چهارچوب جمهوری اسلامی می‌توان به مردم هر استان داد. تا آنجا که ممکن بود، داده شده. حالا قسمت مربوط را از قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی خواندم، مال اتریش را هم ممکن است روز دیگر بیاورم بخوانم. هیچ‌جا این اختیاراتی را که ما برای هر منطقه منظور کرده‌ایم، در قانون اساسی هیچ جمهوری تا به حال نیامده است» (همان: ص ۱۰۰۳).

آقای آیت نیز با اشاره به اظهارات آقای بنی‌صدر در رابطه با کارکرد شوراها، چنین گفته است: «... شوراها هم که اختیارشان معلوم است؛ در امور فرهنگی است، در امور اقتصادی است، در امور بهداشتی است. تمام اینها ذکر شده است و یک استان هم فکر

نمی‌کنم بیش از این شورا اختیار بخواند. همان‌طور که اصل ۷۳ قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی هم خوانده شد و خیلی کمتر از این به جمهوری‌ها اختیارات داده شده است؛ حتی در ایالات متحده آمریکا و در سایر جاها هم که بررسی کنیم، چنین مسائلی به هر حال نیست. موضوع این می‌ماند که من فکر می‌کنم دیگران هم این اعتقاد را داشته باشند که شوراها بتوانند استانداران و فرمانداران و سایر مقامات را استیضاح کنند و استیضاحشان را بفرستند به مرکزی که آن مرکز، بینشان قضاوت کند؛ همان‌طور که در مورد شوراها حق انحلال قائل شده‌ایم در مورد برکناری استاندارها هم شوراها بتوانند به یک جایی شکایت بکنند و یک مرکزی، حالا شورای عالی استان‌ها باشد، مجلس شورای ملی باشد، دیوان عالی کشور باشد، هر جا اگر استانداری یا فرمانداری یا بخشداری نالایق بود، سوءاستفاده کرد، شوراها این حق را داشته باشند که آنها را استیضاح کنند» (همان: ۱۰۰۴-۱۰۰۵).

علاوه بر نکات فوق، می‌توان به اظهارات آقای بنی‌صدر در هنگام بحث و بررسی پیرامون اصل ۱۰۲ اشاره کرد. وی در رابطه با کارکرد شوراها، چنین عقیده داشته است: «... مراد ما این بود که حتی‌المقدور، مردم هر ناحیه در امور خود آن ناحیه مشارکتشان کامل باشد، بدون اینکه وحدت ما و کشور ما به خطر بیفتد. تا آنجاکه ممکن بوده است، چیزی را فروگذار نکرده‌ایم و همه چیز را در این متن آورده‌ایم. حالا بقیه‌اش بستگی به اجرای قانون دارد که امیدواریم خوب اجرا بشود و نتایج بایسته و شایسته را برای هر منطقه به‌بار بیاورد» (همان: ۹۹۷).

۲. رویه شورای نگهبان در اظهارنظر پیرامون حیطه اختیارات شوراهای شهر و

روستا

۲.۱. منحصر دانستن صلاحیت شوراهای شهر و روستا در نظارت

شورای نگهبان در غالب نظرات خود پیرامون شوراها، صلاحیت‌هایی را که مجلس شورای اسلامی برای شوراهای شهر و روستا در نظر گرفته، با ایراد روبه‌رو ساخته و آنها را زائد بر وظیفه نظارتی شوراها دانسته است. به این ترتیب، از نگاه شورای

نگهبان، وظیفه شوراهای شهر و روستا منحصر در امر نظارت است. در ادامه، به تعدادی از این موارد اشاره می‌شود:

۲،۱،۱. بند ۶-۳- نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۹۱۰۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۰ شورای

نگهبان

شورای نگهبان در بند فوق، درخصوص لایحه مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۹۹/۰۴/۲۲ مجلس شورای اسلامی چنین آورد: «۶-۳- تبصره جزء ۱۰ بند (الف)، باتوجه به اینکه وظیفه‌ای زائد بر امر نظارت برای شوراهای اسلامی شهر و بخش در نظر گرفته است، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، <https://b2n.ir/d08805>).

تبصره مورد اشاره شورای نگهبان، چنین مقرر داشته بود: «معافیت موضوع این جزء [دارایی‌های غیرمنقول و انواع حواله‌های کاغذی یا الکترونیکی مبتنی بر آنها]، مانع وضع عوارض محلی توسط شوراهای اسلامی شهر و بخش بر املاک، مستغلات، اراضی و فضاهای شهری و روستایی نمی‌باشد»^۱.

در مصوبه اصلاحی مجلس مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۰۹، تبصره فوق، به این شرح اصلاح شد: «تبصره- معافیت موضوع این جزء، مانع از وصول عوارض قانونی توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از املاک، مستغلات، اراضی و فضاهای شهری و روستایی نمی‌باشد». همان‌طور که مشخص است، در اصلاحیه مجلس، صلاحیت وضع عوارض محلی توسط شوراهای شهر و بخش، حذف شد.

۱. شورای نگهبان، در نظرات خود، وضع عوارض را در صلاحیت قانون‌گذار دانسته و از این رو، در مواردی که مرجع دیگری برای این امر مشخص شده است، ایراد مغایرت با اصل ۸۵ را وارد کرده است. به‌عنوان نمونه می‌توان به نظرات زیر اشاره کرد: بند ۱-۵- نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۱۴۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۰۷ درخصوص لایحه مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۰۳، بند ۵-۴- نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ شورای نگهبان درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور مصوب ۱۳۹۸/۱۲/۱۱، بند ۱۱ نظر شماره ۱۳۹۸/۰۳/۰۸ مورخ ۱۳۸۱/۰۸/۱۵ شورای نگهبان درخصوص طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مصوب ۱۳۸۱/۰۷/۱۷ و... برای اطلاع از نظرات شورای نگهبان در این زمینه، رک: فتحی، و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۵: ۴۵۸-۱۶۹.

به این ترتیب، شورا در مرحله بعد، ایرادی به این تبصره نگرفت. البته این لایحه هنوز نسبت به ایرادهای شورا در نظر شماره ۱۰۲/۲۵۰۶۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۲ اصلاح نشده و از این رو لایحه فوق، تاکنون تبدیل به قانون نشده است. از این رو، در حال حاضر قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷ که قانونی آزمایشی است و به موجب قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۲۷ تمدید شده، مجرا است. مطابق این قانون، مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده از تاریخ انقضای آن در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۳۰ به مدت یک سال تمدید می شود.

۲.۱.۲. نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۹۵۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۸ شورای نگهبان

شورای نگهبان در این نظر در خصوص لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۰۳ مجلس شورای اسلامی چنین آورده بود: «صرف نظر از ابهامات و اشکالات مصوبه، باتوجه به اینکه در موارد متعددی وظایف و صلاحیت هایی زائد بر امر نظارت، برای شوراهای شهر و روستا در نظر گرفته شده است، فلذا این مصوبه مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، (<https://b2n.ir/j96928>)).

علی رغم اینکه شورای نگهبان به صورت واضح بیان نکرده است که کدام قسمت از این مصوبه مغایر اصل مذکور است، باتوجه به مصوبه اصلاحی مجلس، این موضوع مشخص می شود. در این رابطه، می توان به مواد زیر اشاره کرد:

- ماده ۱- در این قانون، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می روند:
- الف) عوارض محلی: وجوهی که برای تأمین هزینه های شهر و روستا در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط توسط شوراهای اسلامی وضع می گردد.
- ج) بهای خدمات: مبلغی که شهرداری، سازمان ها، مؤسسات و شرکت های وابسته به شهرداری ها و یا دهیاری ها براساس مصوبات شورای اسلامی شهر و یا بخش در ازای خدمات ارائه شده، از متقاضیان دریافت خدمات، وصول می کنند.

ماده ۳- شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌توانند از انواع ابزارهای تأمین منابع مالی و روش‌های اجرایی مناسب برای اجرای پروژه‌های مصوب شهری و روستایی و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و مشارکتی با پیش‌بینی تضمین‌های کافی، براساس قوانین موضوعه با تصویب شورای اسلامی مربوطه استفاده کنند. آیین‌نامه معاملاتی موضوع این ماده ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، به پیشنهاد مشترک شورای عالی استان‌ها و وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

ماده ۴- شوراهای اسلامی شهر و بخش می‌توانند در اجرای قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی برای تأمین هزینه‌های شهر و روستا نسبت به برقراری و وضع عوارض محلی اعم از عوارض بر ساختمان‌ها، مستحدثات، تأسیسات، تبلیغات معابر و فضا‌های شهری و روستایی و ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری و روستایی و دارایی‌های غیرمنقول حسب مورد در محدوده و حریم شهر و محدوده روستا اقدام کنند. عناوین عوارض باتوجه به شرایط هر منطقه جغرافیایی به‌وسیله وزارت کشور و با همکاری شورای عالی استان‌ها حداکثر تا پایان آذرماه هر سال، تهیه و توسط وزیر کشور ابلاغ می‌شود.

تبصره ۲- شوراهای اسلامی شهر و بخش موظفند نسبت به وضع و تغییر عوارض محلی تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد اقدام نموده و پس از تصویب، اعلام عمومی کنند.

تبصره ۳- شوراهای اسلامی شهر و بخش می‌توانند نسبت به برقراری، اصلاح، لغو و تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری و دهیاری اقدام کنند.

تبصره ۶- نحوه وضع و وصول عوارض تفکیک اراضی در محدوده روستا و همچنین الحاق اراضی به محدوده روستا مطابق قوانین مربوطه در چهارچوب

دستورالعملی خواهد بود که توسط وزارت کشور ابلاغ می‌گردد. صددرصد (۱۰۰٪) درآمد این تبصره توسط دهیاری، صرف عمران و آبادی همان روستا می‌گردد.

تبصره ۳ ماده ۸- شوراهای اسلامی کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها می‌توانند در چهارچوب ضوابط شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و با رعایت مصوبات شورای ترافیک استان‌ها (در تهران شورای حمل‌ونقل و ترافیک شهر تهران)، نسبت به وضع عوارض صدور مجوز ورود به محدوده‌های طرح ترافیک و زوج و فرد، مطابق با قوانین و مقررات مربوطه اقدام کنند.

علی‌رغم اصلاحات صورت‌گرفته ازسوی مجلس، شورای نگهبان مجدداً در نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۵۳۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۷ خود پیرامون لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۱۴ چنین بیان کرد: «علی‌رغم اصلاح به‌عمل‌آمده، مصوبه همچنان مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد. توضیح آنکه براساس اصلاح انجام‌شده، منظور از قوانین و مقرراتی که عوارض محلی و سایر اختیارات در چهارچوب آنها وصول و اعمال می‌شوند، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران است که به‌جهت پیش‌بینی وظایف و صلاحیت‌هایی زائد بر امر نظارت برای شوراهای شهر و روستا، ایراد سابق این شورا درخصوص این مصوبه مبنی بر مغایرت مصوبه با اصل ۱۰۰ قانون اساسی باقی است». گفتنی است، ایراد مذکور تاکنون ازسوی مجلس برطرف نگردیده و ازاین‌رو، لایحه فوق، به‌صورت قانون درنیامده است.

۲، ۱، ۳. بند ۱ نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۵۱۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ شورای

نگهبان

شورای نگهبان در بند فوق پیرامون طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۴/۰۹/۱۷ مجلس شورای اسلامی چنین آورد: «۱- همان‌طور که در نظریه شماره ۸۱/۳۰/۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ این شورا آمده است، اختیارات و وظایف مذکور در تبصره ۴ ماده ۷۱ قانون موضوع ماده ۲، و همچنین فراز اخیر ماده ۷۳ قانون موضوع

ماده ۳، مبنی بر برکناری شهردار از سوی شورای شهر و نیز تبصره یک و دو این ماده زائد بر وظایف و اختیارات نظارتی شوراهای اسلامی موضوع اصل یکصد و یکم قانون اساسی می‌باشد؛ لذا موارد مزبور، مغایر این اصل شناخته شدند» (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۵: ۷۰۹-۷۱۰). در ماده ۲ مورد اشاره شورای نگهبان، چنین آمده بود: «ماده ۲- تبصره (۴) ذیل بند (۱) ماده (۷۱) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

تبصره ۴- دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد:

الف- استعفای کتبی با تصویب شورا

ب- برکناری توسط شورای شهر در صورت از دست دادن یکی از شرایط قانونی با رعایت مقررات ذی‌ربط

ج- تعلیق طبق مقررات قانونی».

در ماده ۳ نیز، چنین آمده بود: «ماده ۳- ماده (۷۳) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۷۳- چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری به دلیل عدم انجام وظایف قانونی و یا ضعف مدیریت، اعتراض یا ایرادی داشته باشند، ابتدا توسط رئیس شورا موارد را به صورت صریح و مکتوب به شهردار تذکر می‌دهند. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر و اصرار اعضای معترض، موضوع به صورت سؤال مطرح می‌شود که در این صورت، رئیس شورا سؤال را کتباً به شهردار ابلاغ می‌کند و وی موظف است با هماهنگی رئیس شورا حداکثر ظرف مدت پانزده روز پس از تاریخ ابلاغ، در محل شورا حاضر شود و به سؤال مطرح شده پاسخ دهد. پس از ارائه پاسخ، بدون حضور شهردار نسبت به قانع‌کننده بودن آن، رأی‌گیری به عمل می‌آید. چنانچه پاسخ شهردار از نظر اکثریت اعضای شورا قانع‌کننده نباشد، موضوع به صورت اخطار توسط رئیس شورا به شهردار ابلاغ می‌شود. چنانچه اعضای شورا دو بار از پاسخ شهردار قانع نشوند، در صورت درخواست یک‌سوم اعضای شورا، استیضاح شهردار در دستور کار قرار می‌گیرد.

تقاضای استیضاح باید صریح و دارای موضوع یا موضوعات مشخص و معین باشد. تقاضای مزبور در اولین جلسه علنی شورا قرائت و به شهردار ابلاغ می‌شود.

وی موظف است با هماهنگی رئیس شورا حداکثر ظرف مدت پانزده روز پس از تاریخ ابلاغ، در محل شورا حاضر شود و به سؤال مطرح شده پاسخ دهد.

پس از ارائه پاسخ، بدون حضور شهردار درخصوص عدم اعتماد به وی برای تداوم تصدی سمت شهرداری، رأی‌گیری می‌شود. در صورتی که شهردار علی‌رغم هماهنگی صورت گرفته در جلسه استیضاح حاضر نشود، استیضاح‌کنندگان مطالب خود را بیان می‌کنند و نسبت به عدم اعتماد، رأی‌گیری می‌شود.

چنانچه دوسوم کل اعضای شورا رأی عدم اعتماد بدهند، شهردار از کار برکنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب می‌شود.

تبصره ۱- در فاصله صدور رأی عدم اعتماد به شهردار و یا پذیرش استعفا و خاتمه خدمت شهردار تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد، یکی از معاونان شهردار یا کارکنان رسمی یا ثابت شهرداری با انتخاب شورای شهر عهده‌دار و مسئول اداره امور شهرداری می‌شود. چنانچه شورای اسلامی شهر حداکثر ظرف مدت سه ماه نتواند شهردار خود را انتخاب کند مرجع صدور حکم شهردار رأساً اقدام به معرفی و صدور حکم برای شهردار جدید می‌کند.

تبصره ۲- با پیشنهاد حداقل دو سوم کل اعضای شورا، درخواست رأی عدم اعتماد به شهردار به‌طور فوق‌العاده قابل طرح در شورا است و در صورتی که با رأی سه‌چهارم کل اعضا در اولین جلسه شورا به تصویب برسد، شهردار برکنار می‌شود و شورا بلافاصله نسبت به انتخاب سرپرست شهرداری برابر این قانون اقدام می‌کند.

مجلس در تاریخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۰ مصوبه اصلاحی خود را به تصویب رسانید. در این مصوبه، مجلس اقدام به حذف این دو ماده کرد که در نتیجه، شورای نگهبان، این مصوبه را تأیید کرد. این در حالی است که پیش از این تاریخ، در تبصره ۴ بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱، چنین اختیاری به شورای شهر واگذار شده بود.

۲،۱،۴. بند ۶ نظر شماره ۸۹/۳۰/۳۸۹۲۹ مورخ ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ شورای

نگهبان

شورای نگهبان در بند فوق، درخصوص لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی چنین بیان نمود: «در ماده (۱۵) عبارت «میزان آن را شوراهای اسلامی شهرها تعیین می‌کنند»، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد» (همان: ۷۰۸).

ماده مورد اشاره شورا از این قرار بود: «ماده ۱۵- در شبکه معابر شهری پرتراфик که برابر مقررات راهنمایی و رانندگی ممنوعیت توقف وجود ندارد، با تصویب شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، شهرداری‌ها می‌توانند برای مدیریت پارک‌های مجاز حاشیه‌ای ابزارها و وسایل لازم از قبیل ایست سنج (پارکومتر) یا کارت پارک نصب و برای توقف بیش از نیم ساعت در محدوده زمانی ۷ صبح تا ۹ شب، حق توقف مناسبی که میزان آن را شوراهای اسلامی شهرها تعیین می‌کنند برطبق مقررات مربوط به اخذ عوارض دریافت نمایند. توقف بدون مجوز به منزله ارتکاب تخلف توقف ممنوع خواهد بود».

مجلس در مصوبه اصلاحی خود موصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۶، ماده را بدین شکل اصلاح نمود: «در سطر بالا حرف ربط «را» حذف و عبارت «به پیشنهاد» جایگزین آن گردید. همچنین عبارت «و تصویب وزیر کشور تعیین می‌شود» جایگزین عبارت «تعیین می‌کنند» گردید». به این ترتیب، شورای نگهبان در مرحله بعد، ایرادی از این جهت به مصوبه وارد نکرد.

۲،۱،۵. بند ۴ نظر شماره ۸۹/۳۰/۳۸۰۳۵ مورخ ۱۳۸۹/۰۲/۰۴ شورای

نگهبان

شورای نگهبان در بند فوق، پیرامون ماده ۱۱ طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی چنین بیان داشت: «در ماده (۱۱)... تنظیم بودجه سالانه شهرداری توسط شورای اسلامی شهر، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد» (همان).

مجلس شورای اسلامی در مصوبه اصلاحی خود به تاریخ ۱۳۸۹/۰۲/۲۲، عبارت مربوط به تنظیم بودجه سالانه شهرداری را حذف نمود و از این رو، شورای نگهبان این مصوبه را تأیید کرد. این در حالی است که پیش از این، در بند ۱۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ به وضوح به موضوع فوق به عنوان یکی از صلاحیت های شورای شهر تصریح شده بود و هم اکنون نیز، با توجه به اصلاحات صورت گرفته در این قانون، بند مذکور در ماده ۸۰ این قانون جای گرفته است.

۲،۱،۶. بند ۱ نظر شماره ۸۷/۳۰/۳۱۵۹۶ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۷ شورای

نگهبان

شورای نگهبان در بند مورد اشاره، درخصوص طرح اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی چنین آورد: «در ماده (۵) عضویت رئیس شورای اسلامی شهر در کمیسیون مذکور با حق رأی و نیز تصویب نقشه های تفصیلی توسط شورای شهر، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد» (همان: ۷۰۵-۷۰۶).

ماده واحده طرح فوق، چنین مقرر داشته بود: «بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و رئیس شورای اسلامی شهر ذی ربط و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) انجام می شود. آن قسمت از نقشه های تفصیلی که دارای بار مالی مستقیم جدید برای شهرداری باشد، پس از تصویب شورای اسلامی آن شهر برای شهرداری لازم الاجرا است». سرانجام با حذف قسمت مورد ایراد شورا از متن طرح در مصوبه اصلاحی مجلس به تاریخ ۱۳۸۸/۰۱/۲۳، شورای نگهبان این مصوبه را تأیید کرد.

۲،۱،۷. بند ۴ نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۳۷۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ شورای

نگهبان

شورای نگهبان در بند فوق، در رابطه با لایحه اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ چنین مقرر داشته بود: «۴- بند (م) ماده (۶۸) موضع ماده (۳۵) مصوبه، نظر به اینکه انتخاب دهیار از وظایف اجرایی است و مشروط نمودن آن به معرفی وی از طرف شورا، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد» (همان، ۷۰۱-۷۰۲).

در مصوبه مجلس، بند م، بدین شکل آمده بود: «م- انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آئین‌نامه مربوط و معرفی به فرماندار جهت صدور حکم، شورای اسلامی روستا موظف است حداکثر ظرف پانزده روز پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب دهیار واجد شرایط اقدام نماید. دهیار نمی‌تواند همزمان عضو هیچ‌یک از شوراهای اسلامی باشد».

مجلس در مصوبه اصلاحی خود مصوب ۱۳۸۶/۰۵/۲۸، به جهت رفع ایراد شورا، بند فوق را حذف نمود. این در حالی است که در بند م ماده ۶۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، همین اختیار ذکر شده بود. علاوه بر این، لازمه منطقی نظر شورای نگهبان، این است که شوراها هیچ صلاحیتی در زمینه ورود به عرصه تصمیم‌گیری نداشته باشند (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۱۱۹).

۲،۱،۸. بند ۸ نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۳۷۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ شورای

نگهبان

شورای نگهبان در بند مورد اشاره، در رابطه با لایحه اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ چنین آورده بود: «۸-... بند (۱۳)

اصلاحی ماده (۷۱) موضوع جزء (۱۳) بند (ه) ماده (۳۸) مصوبه، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد» (همان، ۷۰۳).

در بند مورد اشاره شورا چنین آمده بود: «ه - بند (۱۳) این ماده به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

۱۳- تصویب اخذ وام‌های درخواستی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد جهت اجرای طرح‌های شهرداری و سازمان‌های وابسته». مجلس در مصوبه اصلاحی خود مصوب ۱۳۸۶/۰۵/۲۸، به جهت رفع ایراد شورا، بند فوق را حذف نمود. این در حالی است که در بند ۱۳ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، همین اختیار ذکر شده بود.

۲،۱،۹. بند ۱۰ نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۳۷۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ شورای

نگهبان

شورای نگهبان در این بند، در رابطه با لایحه اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۲ چنین ذکر نمود: «بند (۷) اصلاحی ماده (۷۱) موضوع جزء (۷) بند (د) ماده (۳۸) مصوبه، درخصوص تأسیس تعاونی‌های تولید توسط شورای موضوع ماده مذکور، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد» (همان).

در بند مورد اشاره شورای نگهبان، چنین آمده بود: «د- بند (۷) به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

۷- حمایت از انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و همچنین تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف و همکاری در انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با رعایت مقررات مربوط».

مجلس در مصوبه اصلاحی خود مصوب ۱۳۸۶/۰۵/۲۸، به جهت رفع ایراد شورا، بند فوق را حذف نمود. این در حالی است که در بند ۷ ماده ۷۱ قانون تشکیلات،

وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، همین اختیار ذکر شده بود.

۲،۱،۱۰. نظر شماره ۵۵۱۱ مورخ ۱۳۶۱/۰۷/۰۱ شورای نگهبان

موارد متعددی از وظایف برشمرده شده برای شوراهای طرح تشکیلات شوراهای کشوری مصوب ۱۳۶۱/۰۶/۱۰، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. در این زمینه، می توان به بندهای زیر از نظر شورای نگهبان اشاره کرد: «۲- بند ۱۰ ماده ۱۹ که اجازه می دهد شوراهای حفظ امنیت حوزه فعالیت خود را به عهده گیرند، چون خارج از اموری است که اصل ۱۰۰ قانون اساسی به عهده شوراهای گذارده است به نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان مغایر قانون اساسی می باشد. ۳- بند ۱۶ ماده ۱۹ که اجازه انجام امور خیریه و تأسیس صندوق قرض الحسنه را به شوراهای به عنوان اختیارات قانونی تفویض کرده است به نظر اکثریت اعضا مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد. ۴- بند ۱۷ ماده ۱۹ که سعی در رفع اختلافات مردم و اصلاح ذات البین را جزء وظایف و اختیارات شورا قرار داده به نظر اکثریت اعضا مغایر اصل ۱۰۰ شناخته شد.... ۶- بند ۱ ماده ۲۶ که نظارت و همکاری با مسئولان اجرایی در امور امنیتی را جزء وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی قرار داده به نظر اکثریت اعضای شورا مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد. ۷- بند ۷ ماده ۲۶ که انتخاب و عزل کدخدا را به عهده شورای ده قرار داده است، به لحاظ آنکه خارج از وظایفی است که در اصل ۱۰۰ برای شوراهای تعیین گردیده، به نظر اکثریت اعضای شورا مغایر قانون اساسی شناخته شد. ۸- بند ۸ ماده ۲۶ که تشکیل کلاس های دینی را به عهده شورای ده قرار داده است، به نظر اکثریت اعضا مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد و پیشنهاد می شود در قسمت آموزش به این ترتیب اصلاح شود که «شورای ده می تواند با تشکیل کلاس هایی به آموزش اهالی در امر سوادآموزی کمک نماید»... ۱۰- بند ۳ ماده ۳۵ که سعی در رفع اختلافات را به عهده شورای شهر می گذارد به علت اینکه

خارج از اختیارات و وظایف تعیین شده در اصل ۱۰۰ می باشد، به نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی شناخته شد» (همان: ۶۸۲-۶۸۵).^۱

گفتنی است ماده ۱۹ طرح فوق که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، به موضوع وظایف و اختیارات کلی شوراهای اختصاص یافته بود. در این زمینه، بندهای ۱۰، ۱۶ و ۱۷ ماده ۱۹، چنین مقرر داشته بودند: «۱۰- شوراهای می توانند بنا به درخواست مسئولان، بخشی از اعمال اجرایی از قبیل پخش مواد سوختی و ارزاق عمومی، آمارگیری و تحقیقات محلی، حفظ امنیت حوزه فعالیت را برعهده بگیرند... ۱۶- شوراهای می توانند با هماهنگی ارگانهای اجرایی مسئول به تشکیل انجمنها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی، امور خیریه و تأسیس تعاونیهای تولید، توزیع، مصرف و صندوقهای قرض الحسنه با مشارکت مردم در حوزه فعالیت خود اقدام نمایند. ۱۷- سعی در رفع اختلافات مردم و اصلاح ذاتالبین».

۱. مشابه چنین مواردی در نظرات شورای نگهبان، به نحو فراوانی مشاهده می شود. از جمله این موارد می توان به بند ۲ نظر شماره ۸۴/۳۰/۱۴۵۵۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۸ در خصوص ماده ۹ لایحه حمایت از سامانه های حمل و نقل ریلی شهری و حومه مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۲۷ مجلس شورای اسلامی، بند ۲ نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۵۶۶۹ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۰۷ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب مصوب ۱۳۸۷/۰۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی، بند ۴ نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۰۲ مورخ ۱۳۸۱/۰۲/۰۲ شورای نگهبان در خصوص طرح هیئت منصفه مصوب ۱۳۸۱/۰۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی، بند ۱۰ نظر شماره ۸۱/۳۰/۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۰۸/۱۵ در خصوص طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مصوب ۱۳۸۱/۰۷/۱۷، بند ۲ نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۵۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ در خصوص ماده ۱ لایحه اصلاح مواد (۱)، (۲) و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی می شود و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، بند ۱۹ نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۶۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۰۶ در خصوص جزء ۴ بند ۲ تبصره ۱۶ لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، بند ۳ نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۱۹۰ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱/۰۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی، نظر شماره ۲۱/۷۸/۴۹۲۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۴/۰۹ شورای نگهبان در خصوص تبصره ۱ ماده واحده طرح تغییر عنوان اعضای شوراهای اسلامی روستاهایی که به شهر تبدیل شده اند مصوب ۱۳۷۸/۰۴/۰۱ مجلس شورای اسلامی. برای اطلاع از نظرات شورای نگهبان در این زمینه، رک: فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۵: ۷۱۲-۶۸۲.

بندهای ۱، ۷، و ۸ ماده ۲۶ این طرح نیز، در مقام بیان وظایف و اختیارات شورای ده، چنین مقرر نموده بودند: «۱- نظارت و همکاری با مسئولان اجرایی و نهادهای انقلابی در امور اجتماعی، فرهنگی، عمرانی، امنیتی، اقتصادی از قبیل تهیه و تنظیم شناسنامه ده شامل آمار جمعیتی (ساکنان ده) و آمار منابع و امکانات (آمارهای کشاورزی - دامی - خدماتی - صنعتی و...)، مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت ده و ایجاد زمینه مناسب برای تأمین بهداشت محیط... ۷- انتخاب و عزل کدخدا و یاری دادن به او در انجام وظایفش از طریق مشاوره و نظارت. حکم کدخدا را بخشداری محل صادر خواهد کرد. ۸- ایجاد زمینه‌های مناسب جهت بالا بردن سطح معلومات اهالی از طریق نهضت سوادآموزی و تشکیل کلاس‌های آموزشی و دینی». بند ۳ ماده ۳۵ طرح مورد اشاره نیز، به عنوان یکی از وظایف و اختیارات شورای شهر، چنین مقرر نموده بود: «۳- سعی در رفع اختلافات جز در مواردی که موضوع جنبه حقوقی داشته باشد».

این همه در حالی است که اولاً می‌توان به صلاحیت‌هایی اشاره کرد که در طرح فوق وجود داشته و متفاوت از صلاحیت نظارتی شوراها بودند، اما در عین حال، شورای نگهبان به آن صلاحیت‌ها، ایرادی را وارد ننمود و به این ترتیب، در قانون تشکیلات شوراها، شورای جای گرفتند. ثانیاً برخی از وظایف و اختیارات مورد ایراد شورای نگهبان در این طرح، مدتی بعد، در طرح تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراها، اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب مجلس شورای اسلامی گنجانده شدند، اما با ایرادی از سوی شورای نگهبان مواجه نشده و لازم الاجرا گردیدند. این موارد و همچنین موارد دیگری از این دست، در قسمت آتی مورد اشاره قرار خواهند گرفت.

با این همه، برخی از حقوقدانان، همانند شورای نگهبان، کارکرد نهاد شوراها را منحصر در نظارت و مشورت دانسته‌اند و با منحصر دانستن صلاحیت وضع قانون به مجلس شورای اسلامی، صلاحیت تصمیم‌گیری شوراها را نفی کرده‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۷۴-۷۵؛ گرجی، ۱۳۸۸: ۱۱۸)؛ هرچند با توجه به مطالب پیش گفته، نمی‌توان این

نظر را مورد پذیرش قرار داد. علاوه بر این، می توان گفت استناد شورای نگهبان در نظرات فوق به اصل ۱۰۰ قانون اساسی، صحیح نیست؛ زیرا هرچند این اصل به نظارت شوراهای تصریح نموده است، اما درواقع، به یکی از کارکردهای شوراهای تصریح نموده است و این موضوع، به معنای نفی سایر کارکردهای شوراهای که در سایر اصول قانون اساسی از جمله اصول ۷ و ۱۲ تبیین شده اند، نمی باشد (عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۱۶۹). علاوه بر این، چگونه می توان پذیرفت که اداره امور کشور که یکی از کارکردهای شوراهای است، صرفاً از طریق نظارت این شوراهای قابل تحقق خواهد بود تا آنگاه بتوان انحصاری بودن صلاحیت شوراهای در مقوله نظارت را مورد پذیرش قرار داد؟ البته نمی توان بیان ابهام آمیز قانونگذار اساسی و استفاده از واژه نظارت را در بروز اختلاف و مناظره جدی فوق، نادیده گرفت (جلالی، ۱۳۹۴: ۸۷؛ آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۳۰-۱۳۱). همچنین، مشخص نیست که آیا شوراهای همان گونه که در اصل ۱۰۰ مقرر شده، صرفاً نقش نظارتی دارند یا آن گونه که در اصل ۷ مقرر گردیده از مراکز تصمیم گیری و اداره امور محسوب می شوند (جلالی، ۱۳۹۱: ۳۵۸؛ اشتریان و کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۱۱۸-۱۱۹).

۲.۲. پذیرش صلاحیت های اجرایی شوراهای شهر و روستا

شورای نگهبان در مقام بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، در برخی موارد، ایرادی نسبت به صلاحیت هایی که مجلس زائد بر صلاحیت نظارتی شوراهای شهر و روستا برای آنها در نظر گرفته، وارد ننموده است. در نتیجه، مصوبات مذکور تبدیل به قانون شده و لازم الاجرا گردیده اند. در ادامه به مواردی از این دست اشاره می شود:

۲.۲.۱. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری

به عنوان اولین مورد در این زمینه، می توان به قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۰۱ اشاره کرد که هرچند، شورای نگهبان در نظر شماره ۵۵۱۱ خود به تاریخ ۱۳۶۱/۰۷/۰۱، ایرادات متعددی را از جهت مغایرت وظایف مشخص شده برای شوراهای با مفاد اصل ۱۰۰ قانون اساسی به طرح تصویب شده از

سوی مجلس در تاریخ ۱۳۶۱/۰۶/۱۰ وارد کرده بود، اما باز هم می‌توان به وظایف متعددی در مصوبه تأییدشده از سوی شورای نگهبان اشاره کرد که صرفاً محتوایی نظارتی نداشته، بلکه شامل امور اجرایی نیز می‌شوند. در این زمینه، می‌توان به ماده ۱۹ قانون فوق‌الذکر اشاره کرد که وظایف و اختیاراتی را در بندهای خود، برای شوراهای مورد شناسایی قرار داده بود که این وظایف و اختیارات، ماهیت نظارتی نداشتند. این بندها عبارت بودند از: «۶- برنامه‌ریزی و اقدام در جهت مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت و هماهنگی مراجع ذی‌ربط. ۷- ایجاد روحیه همکاری مردم با مسئولان کشوری در جهت تداوم انقلاب اسلامی.... ۱۰- شوراهای می‌توانند بنا به درخواست مسئولان، بخشی از اعمال اجرایی از قبیل پخش مواد سوختی و ارزاق عمومی، آمارگیری و تحقیقات محلی، را برعهده بگیرند.... ۱۴- همکاری با ارگان‌های مملکتی. ۱۶- شوراهای می‌توانند با هماهنگی ارگان‌های اجرایی مسئول به تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی ارشاد و تأسیس تعاونی‌های تولید، توزیع، مصرف با مشارکت مردم در حوزه فعالیت خود اقدام نمایند.... ۱۸- نصب و عزل شهردار».

همچنین می‌توان به ماده ۳۵ قانون فوق‌الذکر اشاره کرد که وظایف مختلفی را بدین شرح برعهده شورای شهر گذارده بود: «۱- مادامی که درآمدهای پیش‌بینی‌شده کافی نباشد، شورای شهر می‌تواند با تنفیذ ولی امر، برای تأمین هزینه‌های شهرداری، عوارضی متناسب با امکانات اقتصادی محل و خدمات ارائه‌شده تعیین نماید.... ۴- تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری. ۵- تصویب و تعیین نرخ کرایه وسایل نقلیه در شهر. ۶- تصویب مقررات برای تنظیم آب‌های شهر و اجاره و استجاره آب‌هایی که برای مصرف شهر، ضروری است و جلوگیری از تجاوز به منابع شهری».^۱

۲،۲،۲. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و

انتخاب شهرداران

۱. نمونه‌هایی از این دست را می‌توان در مواد ۱۲ و ۱۳ قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۰۲ شورای انقلاب نیز، پیرامون وظایف شورای شهرستان و شورای استان، مشاهده نمود.

دومین مورد در این زمینه، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ است که در ماده ۷۷ آن، چنین مقرر شده است: «شورای اسلامی شهر و دهستان^۲ می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آئین‌نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نمایند». این در حالی است که شورای نگهبان هیچ ایرادی نسبت به این ماده و مغایرت آن با اصل ۱۰۰ نگرفته است.

ماده ۶۸ قانون فوق، وظایفی را برای شورای روستا مورد شناسایی قرار داده است که فراتر از امر نظارت می‌باشند. برخی از این وظایف عبارتند از: «ج- جلب مشارکت و خودیاری مردم و همکاری با مسئولان اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که در ارتباط با روستا فعالیت می‌کنند و ایجاد تسهیلات لازم جهت پیشبرد امور آنها

د- تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاست‌های مذکور

ه- نظارت و پیگیری^۳ اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا

و- همکاری با مسئولان ذی‌ربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات

۱. نکته قابل توجه اینکه قانون مذکور، یکی از قوانینی است که به مراتب اصلاح شده است. از زمان تصویب این قانون در ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ تاکنون، ۱۳ مرتبه طرح‌ها و لوایحی به‌منظور اصلاح این قانون ارائه شده است که برخی از آنها سرانجام به تأیید شورای نگهبان رسیده‌اند و برخی نیز، خیر.

۲. نکته جالب اینکه شورای نگهبان در بند ۲ نظر شماره ۲۵۵ مورخ ۱۳۷۴/۰۲/۱۹ پیرامون همین لایحه، چنین آورده بود: «در ماده ۱ با استظهار اینکه منظور مجلس محترم از «دهستان» غیر از بخش می‌باشد و با استفاده از حصر مستفاد از اصل یکصدم قانون اساسی افزودن دهستان مغایر اصل مذکور می‌باشد و لزوماً در سایر مواد نیز باید حذف یا اصلاح شود». با این حال، واژه دهستان در ماده ۷۷ اصلاح نشد و شورای نگهبان نیز، ایرادی نگرفت.

۳. همان‌طور که مشاهده می‌شود در این بند، از دو واژه «پیگیری» و «نظارت» استفاده شده است که به وضوح، دلالت بر عدم انحصار وظایف شورای روستا به امر نظارت دارد.

ز- کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیرمترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی

ح- تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت میان آنها

ط- ایجاد زمینه مناسب جهت اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و تأمین بهداشت محیط

ی- همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی

ک- ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیت‌های تولیدی و وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی

ل- جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی

م- انتخاب فردی ذی‌صلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین‌نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم

تبصره- عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا براساس آیین‌نامه مربوط انجام می‌شود و به بخشدار، جهت صدور حکم عزل اعلام می‌گردد.

در همین قانون و در ماده ۷۱ که وظایف شورای اسلامی شهر بیان شده است، این موارد وجود دارند که نمی‌توان آنها را مصداق نظارت دانست: «۱- انتخاب شهردار برای مدت چهار سال

۴- همکاری با مسئولان اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان

۵- برنامه‌ریزی درخصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط

۶- تشویق و ترغیب مردم درخصوص گسترش مراکز تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط.

۷- اقدام درخصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط

۹- تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور. ۱۱- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی

۱۲- تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.

۱۴- تصویب معاملات و نظارت بر آنها^۱ اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.

۱۵- تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.

۱۶- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.

۲۰- تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.

۲۲- وضع مقررات و نظارت^۲ بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری

۲۴- تصویب نام‌گذاری معابر، میداين، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آن‌ها

۱. در اینجا به وضوح میان تصویب و نظارت، تفاوت گذاشته شده و هر دو مورد، به شورای اسلامی شهر داده شده است.

۲. در اینجا نیز میان وضع مقررات و نظارت، تمایز گذاشته شده و هر دو به شورای اسلامی شهر داده شده است.

۲۵- تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.

۲۶- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها.

۲۷- تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه درون‌شهری

۲۸- وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه

۲۹- وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره^۱.

علاوه بر این، ماده ۷۲ این قانون، به صورت مفصل، روند عزل و برکناری شهردار توسط شورای شهر را توضیح داده و در انتها، چنین آورده است: «شورا پس از طرح سؤال یا سئوالات و جواب شهردار، رأی موافق یا مخالف خواهد داد. در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضا رأی مخالف دهد، شهردار از کار برکنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد».

۲،۲،۳. قانون مالیات بر ارزش افزوده

مورد سوم از مواردی که مجلس در آن، صلاحیتی را زائد بر صلاحیت نظارتی شوراها در نظر گرفته است، مربوط به قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷ کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی^۱ است. در ماده ۵۰ این

۱. قانون مذکور، آزمایشی بوده و مطابق لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده که در تاریخ ۱۳۹۹/۰۸/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی و مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است، از تاریخ انقضای قانون آزمایشی (۱۳۹۹/۰۷/۳۰) به مدت یک سال تمدید می‌شود و در صورتی که در این فاصله، قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده لازم‌الاجرا شود، مهلت یاد شده به اتمام می‌رسد؛ اما لایحه مالیات بر ارزش افزوده که در صورت تصویب، به صورت قانونی دائمی در خواهد آمد، پس از چند مرتبه رفت و برگشت میان مجلس و شورای نگهبان، مطابق نظر شماره ۱۰۲/۲۵۰۶۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۲، با ایراد مواجه شده است، ولی هنوز مجلس نسبت به رفع ایرادهای شورای نگهبان اقدام نکرده است.

قانون، چنین مقرر شده است: «برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

تبصره ۱- شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هریک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند». بنابراین، مطابق این تبصره، شورای نگهبان، اجمالاً صلاحیت وضع عوارض توسط شوراها را پذیرفته است.

۲،۲،۴. نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۴۳۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۱۴ فقهای شورای

نگهبان

فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام شماره ۹۷۰۳۵۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۳ دیوان عدالت اداری در رابطه با مصوبه شورای اسلامی شهر شیراز درخصوص نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر در شبکه حمل‌ونقل شهر شیراز، چنین بیان کردند: «مصوبه مورد شکایت، خلاف شرع شناخته نشد. تشخیص قانونی بودن مصوبه برعهده دیوان محترم عدالت اداری است» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، <https://b2n.ir/z77384>).

۲،۲،۵. نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۴۳۴ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۱۴ فقهای شورای

نگهبان

فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام شماره ۹۸۰۰۱۶۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۳ دیوان عدالت اداری درخصوص مصوبه شورای اسلامی شهر اسلامشهر درخصوص برگزاری مزایده عمومی به‌منظور جمع‌آوری پسماند خشک و ضایعات، چنین اظهار داشتند: «با استظهار اینکه مصوبه مورد شکایت، مانع فعالیت دارندگان مجوز

جمع‌آوری ضایعات خانگی نیست و این مطلب در پاسخ طرف شکایت نیز بیان شده است، مصوبه از این جهت خلاف شرع شناخته نشد» (همان: <https://b2n.ir/h84665>).

۲،۲،۶. نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۹۴۹۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۱۷ فقهای شورای

نگهبان

در پاسخ به استعلام شماره ۹۷۰۳۶۶۶ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۱۲ دیوان عدالت اداری پیرامون مصوبه شورای اسلامی شهر خارک در خصوص نحوه محاسبه تعرفه عوارض سطح شهر، چنین بیان نمودند: «در صورتی که وضع عوارض مربوطه بر اساس صلاحیت قانونی صورت گرفته باشد، مصوبه مورد شکایت خلاف موازین شرع شناخته نشد. تشخیص موضوع از جهت قانونی بر عهده دیوان محترم عدالت اداری است» (همان: <https://b2n.ir/g66276>).

در مقام بررسی نظرات فوق، می‌توان گفت برخی از حقوقدانان نیز تصریح کرده‌اند که شوراها را نمی‌توان در قالب یکی از قوای سه‌گانه و در ذیل یکی از آنها جای داد، اما باتوجه به ساختارهای اساسی مقرر در قانون اساسی، در کنار قوای سه‌گانه جای گرفته و به‌منظور ارائه یا اداره برخی امور خاص، ایجاد شده‌اند. به تعبیر دیگر، شوراها را می‌توان جزو سازمان‌هایی محسوب نمود که بر پایه نظام عدم تمرکز و به‌منظور تصمیم‌گیری و نظارت بر اداره امور عمومی محلی، به‌وجود آمده‌اند (رستمی و حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۴۸-۴۹؛ رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۸۰-۱۸۱). برخی دیگر نیز، عقیده دارند هرچند قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در مرتبه‌ای بالاتر از مصوبات شوراها قرار می‌گیرد، اما این موضوع، نمی‌تواند صلاحیت وضع قواعد عام‌الشمول را برای شوراها منتفی نماید (عباسی، ۱۳۹۴: ۱۳).

نتیجه

باتوجه به مطالب ارائه‌شده در این مقاله، می‌توان نتایج زیر را ارائه داد:

۱. آنچه از مجموعه اصول مربوط به شوراهای شهر و روستا در قانون اساسی و همچنین مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برداشت

می‌شود، این است که کارکرد این شوراهای دو حوزه «اداره امور کشور» و «نظارت»، قابل تبیین است. این در حالی است که شورای نگهبان در نظرات متعددی، کارکرد شوراهای را به مقوله نظارت فرو کاسته و از این رو، مصوباتی از مجلس شورای اسلامی را که در آنها صلاحیت‌های غیرنظارتی را برای شوراهای فوق مورد شناسایی قرار داده، با ایراد مواجه ساخته است. با این حال، نکته قابل توجه این است که شورای نگهبان، رویه یک‌دست و یکسانی را در این زمینه اتخاذ ننموده و در برخی از نظرات خود، صلاحیت‌های دیگری ورای امر نظارت را نیز برای شوراهای مورد پذیرش قرار داده است. این موضوع با تأمل در مواد مربوط به وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ که قانون مجرا در زمان حاضر است، به‌خوبی روشن می‌شود.

۲. در جریان بحث و بررسی نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون اصول مندرج در فصل اول قانون اساسی، یعنی فصل مربوط به «اصول کلی»، برخی از نمایندگان این مجلس بر این عقیده بودند که تفصیل و جزئیات مربوط به اصولی که در این فصل بیان می‌شود، در اصول آتی قانون اساسی، بیان خواهد شد.^۱ حال ممکن است استناد شورای نگهبان در انحصاری دانستن کارکرد شوراهای به امر نظارت، ناشی از این دیدگاه باشد. توضیح اینکه مطابق اصل ۷ قانون اساسی که در فصل مربوط به اصول کلی قرار گرفته، شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند و مطابق اصل ۱۲، شوراهای صلاحیت مقررات‌گذاری محلی برخوردار هستند. بنابراین، ملاحظه می‌شود که در فصل مربوط به اصول کلی، کارکرد شوراهای منحصر به مقوله نظارت نشده است (عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۱۵). این در حالی است که در اصل

۱. برای اطلاع از این موضوع، رک: اظهارات آقای سبحانی، آقای غفوری، شهید بهشتی و موسوی تبریزی نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در: اداره‌کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱، ص ۲۳۰-۲۳۱، ۲۸۷، ۳۱۷، ۵۴۱-۵۴۰. این دیدگاه مورد پذیرش برخی از نویسندگان نیز قرار گرفته است. برای مشاهده، رک: آقایی طوق، ۱۳۸۷: ۱۳۳.

۱۰۰ قانون اساسی که در فصل هفتم قانون اساسی یعنی فصل مربوط به شوراها جای گرفته، به مقوله نظارت شوراها تصریح شده است؛ هرچند که نه در این اصل و نه در سایر اصول مندرج در فصل هفتم، کارکرد شوراها به مقوله نظارت منحصر نشده است (همان: ۱۶). حال این احتمال وجود دارد که دلیل استناد شورای نگهبان به اصل ۱۰۰ در منحصر دانستن صلاحیت شوراها به امر نظارت، پذیرش این دیدگاه است که تفصیل اصول جای گرفته در فصل نخست قانون اساسی، در سایر فصول این قانون خواهد آمد و از این رو، این شورا در بررسی مصوبات مجلس، صرفاً اصل ۱۰۰ قانون اساسی را در نظر می‌گیرد. این در حالی است که اساساً این پیش‌فرض که تفصیل تمامی اصول مندرج در فصل نخست قانون اساسی، در سایر فصول این قانون بیان خواهد شد، در مورد تمامی اصول مندرج در فصل نخست، صادق نیست. برای این منظور، کافی است به عنوان نمونه به محتوای اصل ۸ قانون اساسی^۱ توجه شود تا مشخص گردد که محتوای این اصل در هیچ یک از اصول آتی این قانون، تفصیل داده نشده است. همین موضوع در مورد لزوم انطباق قوانین مصوب قبل از پیروزی انقلاب اسلامی با موازین اسلامی (موضوع اصل ۴)^۲ نیز صادق است. علاوه بر این، می‌توان گفت گرچه اصل ۷، محدوده عملکرد شوراها را معین نکرده و این محدوده توسط اصول مندرج در فصل هفتم قانون اساسی تبیین می‌شود، اما به صراحت، صلاحیت اداره امور کشور توسط شوراها را اثبات می‌کند (جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۱۲۵).

۳. بی‌شک گذار از نظام تمرکز اداری به نظام عدم تمرکز و تحقق مفهوم پارلمان‌های محلی در مورد شوراها آن گونه که برخی از نویسندگان گفته‌اند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸)، با تقویت کارکردهای شوراهای شهر و روستا و ارائه

۱. اصل ۸ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. «وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ».

۲. اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است».

تفسیری موسع از این کارکردها میسر می‌شود. به بیان دیگر، محدود نمودن صلاحیت شوراهای در امر نظارت، آن‌گونه که از برخی نظرات شورای نگهبان استفاده می‌شود، معنایی بجز ممانعت از واگذار نمودن امور محلی به شوراهای نخواهد داشت. ازسوی دیگر، به نظر می‌رسد تقویت کارکردهای شوراهای، نتیجه مثبت دیگری را به همراه خواهد داشت که آن، کاسته شدن از حجم کاری نمایندگان مجلس شورای اسلامی و بالتبع، تقویت دو کارویژه قانونگذاری و نظارت ازسوی ایشان خواهد شد. در این رابطه گفتنی است در حال حاضر و به دلیل ناکارآمدی شوراهای شهر و روستا، قسمت عظیمی از توان و انرژی نمایندگان مجلس، صرف تلاش به منظور رفع مشکلات حوزه‌های انتخابی‌شان می‌شود و حال اینکه با تقویت کارکردهای شوراهای، این فرصت برای نمایندگان پیش خواهد آمد تا دو وظیفه اساسی خود یعنی تقنین و نظارت را به‌خوبی و با کیفیت بهتری به انجام برسانند. البته گام دیگر در زمینه تمرکززدایی، پذیرش و شناسایی شخصیت حقوقی برای شوراهای است؛ چراکه برخورداری این شوراهای از شخصیت حقوقی، برای دست یافتن آنها به استقلال که یکی از شرایط ضروری هرگونه تمرکززدایی است،^۱ لازم و ضروری می‌باشد (جلالی، ۱۳۹۴: ۸۱). گفتنی است لازمه تمامی این اقدامات، پذیرش واقعیتی است که برخی از نویسندگان ذکر کرده‌اند و آن اینکه امروزه این بیم وجود ندارد که تمرکززدایی به‌عنوان تهدیدی برای یکپارچگی و همبستگی ملی محسوب شود (همو، ۱۳۹۱: ۳۳۸).

۱. برای مطالعه در مورد اصول تمرکززدایی، رک: حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۵-۱۲۹.

الف) کتب و مقالات

۱. آقایی طوق، مسلم، (تابستان ۱۳۸۷)، «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، مجلس و پژوهش، شماره ۵۶، صص ۱۲۵-۱۴۴.
۲. اداره تبلیغات و انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۸)، راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۳. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳ و ۲، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۴. اشتریان، کیومرث و حسن کریمی فرد، (پاییز ۱۳۹۵)، «نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران»، دولت پژوهی، شماره ۷، صص ۹۵-۱۳۳.
۵. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: میزان، چاپ پنجم.
۶. جلالی، محمد، (زمستان ۱۳۹۱)، «اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه»، تحقیقات حقوقی، شماره ۶۰، صص ۳۲۳-۳۶۷.
۷. _____، «اصول کلی راهنمای تمرکز زدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷، تابستان ۱۳۹۴، صص ۷۱-۱۰۰.
۸. جلالی، محمد و حامد نیکونهاد، (۱۳۹۲)، «مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی»، چاپ شده در: اندیشه‌های حقوق اداری، محمد جلالی و محمدرضا ویژه، تهران: مجد، صص ۱۰۱-۱۳۷.
۹. حبیب‌نژاد، سید احمد، (بهار ۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، فقه و حقوق، شماره ۲۰، صص ۱۱۱-۱۳۱.

۱۰. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پور اردکانی، (پاییز ۱۳۹۲)، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، دانش حقوق عمومی، شماره ۵، ص ۴۱-۶۰.

۱۱. رضایی زاده، محمدجواد، (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: میزان، چاپ دوم.
۱۲. عباسی، بیژن و علی سهرابلو، (بهار ۱۳۹۴)، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری»، حقوق اداری، شماره ۷، ص ۱۱-۳۲.

۱۳. امید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجد، چاپ سوم.

۱۴. فتحی، محمد و کاظم کوهی اصفهانی، (۱۳۹۵)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)، ج ۳، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

۱۵. گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۸)، مبانی حقوق عمومی، تهران: جنگل، چاپ دوم.
۱۶. موسوی خمینی، سید روح‌الله، (۱۳۸۹)، صحیفه امام، ج ۷، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س)، چاپ پنجم.

۱۷. ورعی، سید جواد، (۱۳۸۵)، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.

ب) پایگاه‌های اینترنتی

۱۸. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، (تاریخ دسترسی: ۱۴۰۰/۰۳/۳۰)، نشانی اینترنتی:

19. <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmKolNazar.aspx>