

نگاهی به شوراهای محلی و نظارت بر آن ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

حجت الله ابراهیمیان^۱، ابراهیم مندنی زاده^۲

^۱ استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قم، ایران

^۲ دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قم، ایران

چکیده

شوراهای محلی یکی از مهم ترین نهادهای محلی در باب مدیریت شهرها و روستاها و دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت می باشند. این نهادهای مردمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از جایگاه مهمی در حوزه دموکراسی مشارکتی و نقش فزاینده مردم در تصمیم سازی و تصمیم گیری برخوردار می باشند. هر چند جایگاه واقعی شوراهای محلی با شرایط کنونی، فاصله زیادی دارد. هدف از انجام این پژوهش بررسی کارکرد و نظارت بر شوراهای محلی بوده است. این پژوهش با روش مطالعه ی کتابخانه ای به گردآوری اطلاعات پرداخته و سپس، با تجزیه و تحلیل آن به نتیجه گیری می پردازد. از این رو، روش تحقیق توصیفی تحلیلی است. نتایج حاکی از آن بود که به دلیل عدم وجود ساختارهای فرهنگی، اجتماعی و سیاسی لازم دارای موانع حقوقی در نظام حقوقی شوراهای محلی ایران، به صورت عدم وجود شخصیت کامل حقوقی، نظارت شدید حکومت مرکزی و عدم وجود جایگاه و اختیارات مشخص در ساختار قدرت، بروز پیدا کرده اند. عدم درک جایگاه نهادهای محلی مزبور، به عنوان بستر تحقق مشارکت های مردمی در ساختار قدرت و تصمیم گیری های حاکمیت باعث نوعی توسعه نیافتگی و عدم دستیابی به مؤلفه های توسعه همه جانبه در ایران است

واژه های کلیدی: شورا، شوراهای محلی، کارکرد، نظارت

۱. مقدمه

شوراهای محلی از جمله قدیمی ترین نهادها در باب مدیریت محلی شهرها و روستاها می باشند. در عصر مدرن با ایجاد شرایط جدید، نهادهای محلی مزبور صورتی نظام یافته تر به خود گرفته اند. در تمامی ممالک توسعه یافته و نظام های حقوقی الگو، جایگاه شوراهای محلی در ساختار قدرت، نحوه ی ارتباط آن ها با حکومت مرکزی، اختیارات، وظایف و کارکردهایشان به صورت تعریف شده ای در قوانین آنها مشخص گردیده است. میزان اقتدار و کارآمدی این نهادهای محلی ارتباط مستقیمی با ساختارهای فرهنگی، اجتماعی و سطح توسعه یافتگی جوامع دارد (امین زاده، ۱۳۸۹).

در دوران معاصر، تشکیل حکومت های محلی نشانگر سیاست دموکراتیک کردن اداره شهرها از ناحیه دولت مرکزی است و تثبیت آنها حاکی از تغییر

الگوی مدیریت محلی از مدیریت متمرکز دولتی به توزیع قدرت و مدیریت گسترده مردمی دارد. در واقع هدف از تشکیل حکومت محلی، شرکت دادن مردم در اداره امور از پایین ترین سطح جامعه تا بالاترین سطح آن است تا شهروندان به اداره امور شهر و محلی که در آن زندگی می کنند، علاقه مند شوند و نسبت به آن احساس مسئولیت کنند. علاوه بر این، از این طریق زمینه بحث و گفتگو در سطح محلی و ملی برای همه افراد و گروه ها فراهم می شود و مسائل و مشکلات اجتماعی به روشنی مطرح و برای آنها راه حل های مناسب و سازنده پیدا می شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱).

در این راستا، یکی از تحولات مهم بعد از انقلاب اسلامی، ارزش قائل شدن برای مشارکت مردم جهت مدیریت کشور در قالب شوراهای محلی بوده است. با این وجود هر چند که شوراهای اسلامی شهر و روستا در اصل هفتم قانون اساسی (۱۳۵۸) به عنوان یکی از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور مورد توجه قرار گرفته، اما برگزاری انتخابات آن در سال ۱۳۷۷ و تشکیل آنها در سال ۱۳۷۸ انجام شد.

در حال حاضر در نظام حقوقی کشور ما، شوراهای در شش رده تشکیل می شوند. با توجه به حیطه اختیارات، وظایف، نحوه ساختار و شکل گیری آنها می توان شوراهای را به دو دسته شوراهای پایه و فرادست طبقه بندی کرد. بر این اساس، شوراهای پایه شوراهایی هستند که اعضای آنها به صورت مستقیم و عمومی توسط مردم همان محل انتخاب می شود و تحت نظارت شوراهای فرا دست انجام وظیفه می نمایند که این شوراهای عبارتند از: شورای اسلامی روستا و شورای اسلامی شهر. شوراهای فرادست از میان نمایندگان شوراهای پایه انتخاب می شوند و وظیفه اساسی این نوع شوراهای کنترل و نظارت بر مصوبات و اعمال شوراهای پایه می باشند. این شوراهای عبارتند از: شورای بخش، شهرستان، استان و عالی استان ها (موسی زاده، ۱۳۹۳).

مطابق ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، شوراهای شهر دارای وظایفی از قبیل انتخاب شهردار،

بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی های حوزه انتخابیه و تهیه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی، نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح های مصوب در امور شهرداری، برنامه ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات، نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری، تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و ... می باشد.

تا کنون پنج دوره انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا برگزار شده است. انتخابات دوره اول شوراهای در هفتم اسفند ماه سال ۱۳۷۷ انجام شد و دوره پنجم آن در ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۶ برگزار شد. با این وجود بعد از گذشت پنج دوره (حدود ۲۰ سال) از فعالیت شوراهای اسلامی شهر و روستاها با توجه به نقدها و تمجیدهای صورت گرفته در این زمینه، هنوز ارزیابی جامعی از عملکرد این نهاد مهم در مدیریت کشور صورت نگرفته است. نبود ارزیابی موجب عدم شناخت دقیق نقاط قوت و ضعف

شوراهای اسلامی خواهد شد، لذا اقدام در این راستا می تواند باعث افزایش شناخت گردیده و به تقویت عملکرد مطلوب این نهاد در راستای قوانین و توسعه متوازن جغرافیایی کشور کمک نماید با مرور مطالعات صورت گرفته درباره حکومت محلی و شوراهای ایران می توان گفت که پژوهش های فراوانی در این زمینه صورت گرفته که اکثریت قریب به اتفاق آن ها به شناسایی دلایل و عواملی که موجب عدم موفقیت تجربه شوراهای شده اند، پرداخته اند، در ارزیابی مطالعات انجام شده می توان گفت که در تحقیقات خارجی، اصولاً بیشتر مطالعات در مورد حکومت های محلی و تأثیر آنها بر متغیرهایی مانند کارایی، اثربخشی، شفافیت و پاسخگویی بوده است، این پژوهش، با روش مطالعه ی کتابخانه ای به گردآوری اطلاعات پرداخته و سپس، با تجزیه و تحلیل آن به نتیجه گیری می پردازد. از این رو، روش تحقیق توصیفی تحلیلی است.

۲. مفهوم شورا

۱-۲. مفهوم فقهی شورا

مفهوم شورا با توجه به ریشه «شور» بیان می شود. راغب اصفهانی معنای شور را در استخراج و خارج ساختن بیان می نماید. ابن منظور (۱۴۰۸) اغانه و کمک را از معانی این واژه می داند. طریحی (۱۳۶۷) معنی واژه شورا را نظرخواهی می داند. ابن عربی (به نقل جصاص، ۱۴۰۵) شورا را به اجتماع افراد به منظور مشورت و نظرخواهی درباره موضوعی و استخراج نظر افراد مورد مشورت در این باب تعریف می کند. برخی نیز شورا را به حق مشارکت و همکاری افراد در تصمیم گیری ها تعریف می کنند (الشواوی، ۱۹۹۵).

۲-۲ - مفهوم حقوقی شورا

جعفری لنگرودی (۱۳۸۷) شورا را به معنای مشورت در نظر گرفته و آن را به «مجلس شورای ملی و هیات صلاحیت دار برای شور و تصمیم گیری در زمینه موضوعی» تعریف می کند. برخی حقوقدانان نیز با طبقه بندی انواع شورا در قانون اساسی به شوراهای تصمیم گیرنده و مشورتی یا نظارتی (گرچی، ۱۳۸۸)، این نهاد را در قالب این دو دسته تعریف می کنند: «شوراهای تصمیم گیر به عنوان مقام تصمیم گیرنده و جایگزین مدیریت فردی و عهده دار مسئولیت ها و وظایف مدیریت سازمان، و شوراهای نظارتی یا مشورتی به عنوان بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشاد کننده و اهرمی برای کنترل مدیریت» (عمید زنجانی، ۱۳۸۷).

با توجه به آنچه بیان شد تفاوتی که در مفهوم فقهی شورا و مفهوم آن در حقوق موضوعه جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، آشکار می شود. در منابع فقهی مفهوم شورا، محدود و منحصر به اشکال نظارتی و مشورتی است و اصولاً شورا در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم موضوعیت پیدا می کند. دلیل این امر را شاید بتوان مدخلیت عنصر مشورت در تمامی تعاریف شورا از دیدگاه فقها و نپرداختن فقها به مفهوم شورا از باب اجتماع افراد تصمیم گیر در یک زمینه (برای مثال شورای نگهبان) دانست. اما در نظام جمهوری اسلامی ایران مفهوم متفاوت تر است. این نهاد در قانون اساس کشور در قالبی چون: مجلس خبرگان، مجلس شورای عالی امنیت ملی، شورای نگهبان، شوراهای محلی و تبلور می یابد که آرا و مصوبات این شوراهای الزام آور و لازم الاجرا است. در حقیقت عمده این شوراهای به عنوان نهادهای قانونگذار و تصمیم گیرنده محسوب می شوند. با این حال می توان گفت در منابع فقهی شورا منحصرأ در کارکردهای مشورت و نظارت مورد توجه قرار گرفته و شورا به عنوان نهادی تصمیم گیر، مورد غفلت واقع شده است.

۳. شوراهای محلی در ساختار کنونی دولت

۱- ۳- ماهیت حقوقی نهاد شوراها

در این جا نکاتی پیرامون ماهیت حقوقی شوراها در قوانین ایران بیان می کنیم:

- شوراها بر اساس قانون اساسی و قوانین عادی از ارکان تصمیم گیری کشورند و می توانند در اعمال صلاحیت های خود به عنوان بازوان توانمند حاکمیت عمل کنند.

- شوراها در عمل و در فرایند حیات خود و به واسطه قانون دارای شخصیت حقوقی مستقل اند. این نهادها وابسته و تابع هیچ نهاد دیگری نیستند و استقلال آن ها در اعمال وظایف، سنگ بنای موجودیت آن هاست.

- شوراها به واسطه شخصیت حقوقی خود می توانند قراردادهایی منعقد کنند، معاملاتی انجام دهند، مالک اموال منقول و غیرمنقول شوند. کارمندانی را استخدام کنند، طرح شکایت کنند و به شکایات مطرح شده علیه شوراها با استخدام وکیل یا استفاده از مشاوران حقوقی و کارشناسان خود پاسخ بدهند.

- انحلال شوراها بجز در صورت انحراف از وظایف قانونی و به استناد قانون و به وسیله مراجع قانونی تعریف شده ممکن نیست و شوراها می توانند از چنین تصمیماتی به دادگاه های صالح شکایت کنند و دادگاه نیز باید خارج از نوبت به درخواست رسیدگی کند.

- شوراها در اعمال اختیارات و وظایف خود در طول تصمیمات دولت و زیر نظر قوه مجریه و دستگاه های اجرایی نیستند بلکه به عنوان نهادهای مستقل در چارچوب وظایف و اختیارات خود در عرض آنها قرار دارند و در بسیاری از موارد و بر اساس قانون ناظر بر عملکرد دستگاه های اجرایی اند.

- شوراها به عنوان نهادهای ملهم از دین اسلام و منبعث از قانون اساسی و برخاسته از اراده مستقیم مردمی باید در حوزه های علمی و نظری از حمایت های قانونی بیش از پیش بهره مند شوند تا در جایگاه واقعی خود در ساختار حاکمیت اسلامی قرار گیرند.

- تقویت مبانی حضور شوراها در فرایند تصمیم گیری و تصمیم سازی های کشور به توزیع مسئولیت های و تحقق نظریه تمرکز زدایی و رسیدن به آرمان مندرج در سند چشم انداز بیست ساله کشور و اهداف برنامه های پنج ساله توسعه و تثبیت ساختار حاکمیت کمک شایانی خواهد کرد.

- بر اساس قوانین و مقررات حاضر، شوراهای اسلامی به جای اینکه در جایگاه واقعی خود یعنی شورای اسلامی شهر قرار گیرند، تنها تحت عنوان شورای شهرداری شناخته شده اند و این کمترین حد اختیارات شوراها بر اساس قانون اساسی و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی سال ۱۳۶۱، است.

۳- ۲- ارتباط شوراها با قوه مجریه

در بررسی روابط و تعامل شوراها با قوه مجریه باید چند اصل مهم و اساسی مورد توجه قرار گیرند. اولین اصل بنیادی که باید مدنظر باشد این که شوراها نهادهای حقوقی مستقل و ارکان تصمیم گیری و تصمیم سازی در عرض قوه مجریه اند، نه در طول آن. یعنی رابطه ارگانیک و سلسه مراتبی که بین دستگاه های اجرایی وجود دارد شامل شوراها نمی شود و شوراها در انجام وظایف و اعمال اختیارات و صلاحیت های خود تابع هیچ کدام از دستگاه های اجرایی نیستند. استقلال شوراها در این مقوله مبنای اساسی موجودیت آن هاست. اصل دوم، نظارت پذیری و در عین حال اعمال نظارت شوراها بر دستگاه های اجرایی است.

بر اساس این اصل، شوراهای اسلامی می توانند در خصوص اجرای تصمیمات شان از مقامات اجرایی توضیح بخواهند. این درخواست می تواند با حضور مقامات اجرایی در جلسات شوراها و ارائه پاسخ لازم و قانع کننده و یا توضیحات کتبی و بدون حضور باشد. بدین لحاظ است که قانونگذاران در ماده ۹۳ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶) به صراحت مقرر داشته است که «استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. موارد تخلف به مقامات مافوق اعلام می گردد و در مراجع ذی صلاح رسیدگی می شود» این اختیار و در عین حال اقتدار شوراها ناشی از خصوصیت مردمی نهاد شورا و اعمال نظارت آن ها بر دستگاه های اجرایی کشور است.

نظارت شوراها بر دستگاه اجرایی

مبنای نظارت در اصول یکصد و یکم و یکصد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. اصل ۱۰۱ قانون اساسی هدف از تشکیل شورای عالی استان ها را جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه های عمرانی و رفاهی استان ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها بر شمرده است. اصل ۱۰۳ قانون اساسی نیز استانداران و فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری را که از طرف دولت تعیین می شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت و اجرای تصمیمات آن ها دانسته است. این مقرر اساسی، در سایر قوانین و از جمله قوانین مربوط به تبیین تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی، به اشکال مختلفی به عبارت درآمده است. کلیه این قوانین با تأکید بر ماهیت مستقل شوراها و با بیان برخی اختیارات شوراها مقامات اجرایی کشور را ملزم به رعایت تصمیمات شوراها شمرده اند. بعد از انقلاب دو قانون راجب شوراهای محلی تصویب شد، اما هیچ کدام از این قوانین منجر به برگزاری انتخابات فراگیر شوراها نشد، تا اینکه اولین قانون جامع شوراها در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسید. در این قانون، اختیارات وسیعی به شوراهای اسلامی تفویض گشته و مقامات اجرایی مکلف به اجرای تصمیمات شوراها در حوزه های وسیعی شده اند. ماده ۱۴ و ۱۵ این قانون و به ویژه ماده ۱۸ آن اصل اعمال نظارت شوراهای اسلامی را با عباراتی صریح مورد تأکید قرار داده است. ماده ۱۸ این قانون نظارت شوراها را توسعه داده و به کسب اطلاعات و درخواست اطلاعات از دستگاه های اجرایی نیز تعمیم داده و آن ها را مکلف ساخته است که اطلاعات لازم را در خصوص وظایف شوراها در صورت درخواست در اختیار آنها قرار دهند. واقعیت این است که قانون گذار در این مورد سعی کرده است با الهام از اصول قانون اساسی و توجه به جایگاه و نقش شوراها در نظام برنامه ریزی و اجرایی کشور، جایگاه نظارتی آنها را با قید حدود اختیارات مورد تأکید قرار دهد. ولی مسئله اصلی این است که در حدود قلمرو اختیارات شوراها به دسترسی تبیین نشده است و قانون در این مورد مهم که سنگ بنای موجودیت شوراهاست، با خلا بسیار اساسی و عمده ای مواجه است.

گرچه در فراز پایانی اصل هفتم قانون اساسی تعیین حدود و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی به قانون گذاری عادی محول گردیده، ولی شاید این وظیفه به خوبی انجام نشده است. تعیین درست و دقیق اختیارات شوراها بر تمامی شئون حیات آن ها تأثیر دارد، چرا که هر کجا در قانون اساسی و عادی مسئولیت نظارتی به شوراها اساسی سپرده شده، بلافاصله اختیارات آن محدود کرده است. حتی در موضوع ارائه طرح ها و لوایح به مجلس شورای اسلامی به وسیله ی شورای عالی استان ها نیز قید حدود اختیارات وجود دارد. با این حال به نظر می رسد که در مورد مبنای قانونی نظارت و مستند آن قوانین به حد کافی روشن و صریح است و آنچه که باید ابهام زدایی گردد و محدوده آن روشن شود، مصادیق اختیارات شوراهای اسلامی در سطوح

مختلف است. این که محدوده مصادیق اختیارات شورای اسلامی روستا و شهر و شهرستان و استان و شورای عالی استان ها چیست، موضوع مهمی است که باید در مورد آن پیشنهاد طرح یا لایحه قانونی شود. مسئله مهم دیگر در مورد اعمال نظارت شوراها، فقدان ضمانت اجرای کافی در مورد رعایت تصمیمات شوراهاست. معلوم نیست چنانچه مسئولان اجرایی از رعایت تصمیمات آن ها امتناع ورزیدند یا با دعوت شورا در جلسات شورا شرکت نکردند، شورا چه ابزار برای برخورد و پیگیری و اعمال نظارت خود دارد.

نظارت پذیری شوراهاى اسلامى از دستگاه هاى اجرائى

شوراهاى اسلامى به رغم شأن نظارتى بسیار گسترده شان، که در قسمت قبل به مبنای قانونی و حدود چالش ها و راهکارهاى آن اشاره شد، در تعامل با قوه مجریه در برخی از جنبه هاى اعمال اختیارات خود تحت نظارت قوه مجریه اند. نقطه عطف نظارت پذیری شوراهاى اسلامى از قوه مجریه در بررسی مصوبات شوراهاى اسلامى از نظر عدم مغایرت آن ها با قانون است. در این مورد شوراهاى اسلامى در اجرای ماده ۸۳ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهاى اسلامى (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶) و تبصره ذیل آن مکلف اند نسخه ای از مصوبات خود را برای مقامات اجرایی ارسال کنند و این مقامات حق دارند در ظرف هاى زمانى تعیین شده به مصوبات شورا اعتراض کنند. این اعتراضات قابل رسیدگی در هیئت هاى حا اختلاف ذی ربط است. همچنین بر اساس ماده ۹۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخاب شوراهاى اسلامى (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶) تمامی سطوح شوراها مکلف اند حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز مصوبات خود را برای مقامات اجرایی ارسال کنند. همچنین فرماندار به عنوان یکی از مقامات اجرایی و نماینده دولت در هر شهرستان می تواند پیشنهاد انحلال شورای مربوط را که اقداماتى خلاف مصالح عمومى یا خارج از حدود اختیارات خود انجام داده است، به هیئت حل اختلاف ارائه کند. این شدیدترین نوع نظارت دستگاه اجرایی بر عملکرد شوراها محسوب می شود. موضوع ماده ۸۴ در ماده ۸۵ مکرر ۱ به نحو گسترده تری تبیین شده است و فرمانداران و استانداران به عنوان عالی ترین مقامات اجرایی هر استان و شهرستان، دارای اختیارات زیادى در نظارت بر اعضاى شوراها هستند. نیز بر اساس ماده ۹۴ قانون شوراها و وزارت کشور به عنوان یکی از ارکان دولت به نمایندگی از حاکمیت، مسئولیت اجرایی قانون شوراها را به عهده دارد. البته آنچه که بیشتر در این ماده مدنظر بوده است بدیهی است پس از تشکیل شوراها، وزارت کشور تنها با توجه به اختیارات که قانون به نحو خاص به آن عطا کرده است، می تواند در امور شوراها مداخله کند (امین زاده، ۱۳۸۹).

۴. صلاحیت ها و وظایف

وجود قلمرو و حوزه صلاحیت یکی از ارکان اساسی برای تشکیل حکومت محلی است و آن محدوده جغرافیایی و مکانی است که حکومت محلی مطابق قانون در آن به انجام تکالیف و اجرای وظایف پرداخته، اعمال حاکمیت می نماید. علت تعیین قلمرو و محدوده جغرافیایی صلاحیت، تفکیک صلاحیت حکومت های محلی از یکدیگر و نیز از صلاحیت دولت مرکزی است (زارعی و رضایی زاده، ۱۳۹۰).

از نظر موضوعی، گرچه وظایف و خدماتی که بر عهده مقامات شوراهاى محلی است، از دولتی به دولت و از زمانی به زمان دیگر فرق می کند؛ با وجود این، معمولاً شامل مسئولیت هایی چون آموزش و پرورش، برنامه ریزی، جمع آوری زباله، تجارت محلی، و در مواردی حمل و نقل، اوقات فراغت، تفریح و خدمات اجتماعی شخص می شود. واژه حکومت محلی گاهی برای اشاره به

کلیه نهاد‌های سیاسی به کار می‌رود که اقتدار یا صلاحیت آن‌ها محدود به بخش معینی از سرزمین یک کشور است (هیوود، ۱۳۸۹).

۴-۱ - وظایف و اختیارات شوراهای محلی به عنوان قوه مقننه محلی

- وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی به لحاظ ماهیتی به تفکیک به این شکل قابل دسته بندی است:
- وظایف شوراهای اسلامی روستا: نظارت (بندهای الف، ص و ه)، اجرایی (بندهای ب، ج، م، س، ع، ف، و، ز، ط، ی، ل، ن، د) و داوری (بند ج) ماده ۶۸.
- وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش: تصمیم‌گیری (بندهای ۱، ۶، ۷ و ۹)، هماهنگی (بند ۳)، نظارت (بندهای ۴، ۱۰ و ۱۱)، داوری (بند ۵) و اجرایی (بند ۸) ماده ۷۰.
- وظایف شورای اسلامی شهر: تصمیم‌گیری (بندهای ۲، ۵، ۹، ۱۰، ۱۱ تا ۱۶، ۲۰، ۲۲، ۲۴، ۲۵، تا ۲۹، ۳۴)، نظارت (بندهای ۳، ۸، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۱، ۲۳، ۳۰، ۳۲)، همکاری و تعامل (بندهای ۴ و ۳۳) و اجرایی (بندهای ۶، ۷، ۳۱) ماده ۷۱. این ماده مفصل‌تر از ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ ش با اصلاحات بعدی است.
- وظایف و اختیارات شورای استان‌ها: تصمیم‌گیری (۱، ۴، ۵)، نظارت (بند ۱، ۳، ۷، ۹، ۱۰) ماده ۷۸ مکرر ۱.
- وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها: نظارت (بند ۲) و تصمیم‌گیری (۱، ۳، ۷، ۹، ۱۰) ماده ۷۸ مکرر ۱.
- در تبیین صلاحیت این شورا باید یک رویکرد جامع مبتنی بر قانون اساسی را مدنظر قرار داد (همتی، ۱۳۹۶).

۵. انواع کارکرد شوراهای محلی

قانون اساسی برای شوراهای محلی هم کارکرد نظارتی و هم کارکرد ترنینی و هم مشورتی قائل شده است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ نیز این امر در مورد شوراهای اسلامی مشاهده می‌شود. این قانون به گونه‌ای نه چندان قابل قبول، کارکرد تقنینی مقرر در قانون اساسی شوراهای برای شوراهای اسلامی مورد توجه قرار داده است. در ذیل به مواردی که در قانون مذکور، کارکرد قانونگذاری را برای شوراهای محلی اثبات میکند اشاره می‌کنیم.

تصویب بودجه آیین نامه پیشنهادی شهرداری (بند ۹)، تصویب بودجه، اصلاح و متم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری و همچنین تصویب بودجه شورای شهر (بند ۱۲)، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید وزارت کشور (بند ۱۵)، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن (بند ۱۶)، ...

دقت در موارد ذکر شده، نکاتی را برای ما آشکار می‌سازد. این قانون در موارد بسیاری به صراحت از وضع قوانین هر چند به صورت جزئی و محدود نام می‌برد.

در خصوص کارکرد مشورتی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌توان گفت مشورت، عنصر و مؤلفه اساسی نهاد را شورا را تشکیل می‌دهد پیش‌بینی شوراهای مشورتی در قانون اساسی به صراحت و در بسیاری از موارد صورت پذیرفته است. در قانون اساسی باید معترف بود که نقش اصلی و کارکرد اساسی برای این شوراها، نظارت شناخته شده است، اما این امر به معنای غفلت مقنن اساسی از دیگر کارکردها از جمله کارکرد مشورتی نبوده است. مقنن در اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای

محلی را در معیت دیگر شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور می‌داند و بدیهی است که از مهم‌ترین مؤلفه‌ها و ارکان فرایند تصمیم‌گیری عامل مشورت و همچنین تصمیم‌گیری است. قرینه این نتیجه‌گیری را می‌توان اصل ششم قانون اساسی در بیان اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی دانست. ضمن اینکه در فصل هفتم قانون اساسی در اصل یکصد و یکم از اهداف تشکیل شورای عالی استان‌ها را جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها می‌داند که بیانگر جایگاه مشورتی این شورا در این زمینه است. این وظایف در راستای کارکرد مشورتی این شوراهای به آن‌ها واگذار شده است. در ادامه به کارکرد نظارتی شورا می‌پردازیم، کارکرد و جایگاه نظارتی برای مصادیق نهاد شورا در سطوح مختلف به رسمیت شناخته شده است. نظارت موضوعی است که بیشتر اندیشمندان و حقوقدانان در شناسایی آن در حیطه صلاحیت‌های شورا اتفاق نظر دارند و بسیاری نیز صلاحیت شورا را منحصر به آن می‌دانند که نمی‌تواند نظر صحیحی باشد. شاید بتوان عمده صلاحیت‌های شورا را نظارت دانست، اما این امر به معنی منتفی بودن دیگر صلاحیت‌ها و کارکردها نخواهد بود. امر نظارت در شوراهای محلی به صراحت در قانون اساسی مقرر و تأکید بسیاری بر آن شده است. به طوری که مقنن اساسی در فصل هفتم در کنار دیگر صلاحیت‌های شوراهای محلی، نقش نظارتی این شوراهای را مورد توجه خاصی قرار داده است. اصل یکصد و یکم قانون اساسی بیان می‌کند: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر رستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌پذیرد.

۶. نتیجه‌گیری

یکی از ارکان مهم و مترقی دولت - ملت‌های مدرن، نظارت است. شاید نظارت، نخستین یا مهم‌ترین رکن تشکیل‌دهنده نظام حقوق اساسی نباشد اما با این وصف در صورت وجود پاره‌ای از شرایط پایه‌ای همچون حاکمیت قانون و دموکراسی می‌توان به جایگاه حقیقی و مهم نظام قدرت در عرصه عمومی و حقوقی کشور پی برد. اصولاً نظارت در نظام‌های سیاسی و حقوقی متجلی می‌شود که آن نظام سیاسی و حقوقی از حداقل عناصر و اجزای یک دولت و کشور دموکراتیک، برخوردار باشد. نظارت در هر کشوری دارای انواع مختلف و خاص می‌باشد و در واقع، تنوع و تکثر از ویژگی‌ها و خصیصه‌های نظام نظارت می‌باشد. به نظر می‌رسد، پویایی و موقعیت هر نهادی در گرو تلاش و آگاهی اداره‌کنندگان آن است. یکی از مواردی که همیشه و در طول تاریخ تشکیل شوراهای مد نظر بوده است، نحوه تعامل اداره‌کنندگان شوراهای با نهادهای عمومی و حاکمیتی و با مردم بوده است. گاهی این تلاش و آگاهی منجر به کسب موفقیت در بدست آوردن حقوق و جایگاه اصلی شوراهای شده است و گاهی نیز منجر به افول آن گردیده است. این شدت و ضعف بیش از همه نیازمند آگاهی است. آگاهی از فلسفه وجودی نهاد شورا و جایگاه واقعی آن از نظر اسلام و قانون اساسی به عنوان سند و میثاق ملی.

کارکردهای شوراهای محلی در الگوهای حقوقی جهانی اکثراً بر برنامه‌ریزی، مقررات‌گذاری، نظارت و تعیین مدیریت‌های اجرایی قلمرو تحت پوشش استوار است. اما شوراهای محلی در دوران موجودیت خود در تاریخ سیاسی معاصر ایران به دلیل عدم وجود ساختارهای فرهنگی، اجتماعی و سیاسی لازم دارای موانع حقوقی در نظام حقوقی شوراهای محلی ایران، به صورت عدم وجود شخصیت کامل حقوقی، نظارت شدید حکومت مرکزی و عدم وجود جایگاه و اختیارات مشخص در ساختار قدرت، بروز پیدا کرده‌اند. عدم درک جایگاه نهادهای محلی مزبور، به عنوان بستر تحقق مشارکت‌های مردمی در ساختار قدرت و تصمیم‌گیری‌های حاکمیت باعث نوعی توسعه نیافتگی و عدم دستیابی به مؤلفه‌های توسعه همه‌جانبه در ایران است.

مراجع

۱. ابن منظور، جمال الدین ابولفضل محمد بن مکرم (۱۴۰۸ ه. ق). لسان العرب، ج ۷، ار احیاء التراث العربی.
۲. امین زاده، هادی (۱۳۸۹). موانع تحقق شوراهای محلی در چهارچوب حکومت های محلی از منظر حقوق، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی.
۳. اطاعت، جواد (۱۳۸۲). « نقش شوراها در تمرکززدایی » مجموعه مقالات و سخنرانی های همایش شوراهای اسلامی (رویکردها، کارکردها، راهکارها بهمن ۱۳۸۱)، چاپ اول، تهران: نشر پژوهاک جامعه.
۴. ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۷). «بررسی جامعه شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی نظریه بنیانی»، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، پژوهشنامه شماره ۳۰، مجموعه مقالات شوراها، چالش ها و کارکردها، بهمن ماه.
۵. جصاص، ابی بکر احمد بن علی الرزای (۱۴۰۵ ه. ق)، احکام القرآن، دار احیاء التراث العربی، بیروت.
۶. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۷). ترمینولوژی حقوق، چاپ ۱۹، کتابخانه گنج دانش، تهران.
۷. چوپانی، محمدرضا (۱۳۸۲). جایگاه حقوقی - سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۸. راغب اصفهانی، حسین بن محمد (۱۳۷۳). معجم مفردات الفاظ قرآن، نشر مرتضوی تهران.
۹. روستا، مجید (۱۳۸۲). «آسیب شناسی شوراهای شهر و روستا» فصلنامه راهبرد، دوره ۱۲، شماره ۲۸.
۱۰. زارعی، محمدحسین و رضایی زاده، ملیحه (۱۳۹۰). «حکومت محلی در کشورهای فدال و یکپارچه»، مجله تحقیقات حقوقی، ویژه نامه ش ۶، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، صص ۳۰۹ - ۲۸۱.
۱۱. شای، توقیق (۱۹۹۵). الشوری اعلی مراتب الديمقراطية، دارالزهراء، قاهره.
۱۲. طریحی، فخرالدین (۱۳۵۳). قاموس قرآن، ج ۳، انتشارات دارالکتب الاسلامیه، تهران.
۱۳. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۱). حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران: انتشارات سمت.
۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، انتشارات مجد، تهران.
۱۵. قاسمیانی، صلاح (۱۳۷۷). «بررسی موانع اجرای قانون شوراهای اسلامی»، مجموعه مقالات شوراهای اسلامی و مشارکت مردمی، جلد ۲، تهران: انتشارات معاونت سیاسی - اجتماعی وزارت کشور.
۱۶. گرجی، علی اکبر (۱۳۹۳). مبانی حقوق عمومی، چاپ چهارم، انتشارات جنگل، تهران.
۱۷. موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۳). حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
۱۸. همتی، مجتبی (۱۳۹۶). بررسی تطبیقی ارکان و الزامات حکومت محلی در ایران و ژاپن، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۸، شماره ۲.
۱۹. هیوود، آندر (۱۳۸۹). کلید واژه ها در سیاست و حقوق عمومی، ترجمه اردشیر امیر ارجمند و سید باسم موالی زاده، چاپ دوم، تهران: انتشارات امیر کبیر.