

امکان سنجی قانونی تصویب آیین نامه داخلی اختصاصی توسط شوراهای اسلامی شهر

سید محمدرضا متقی^۱

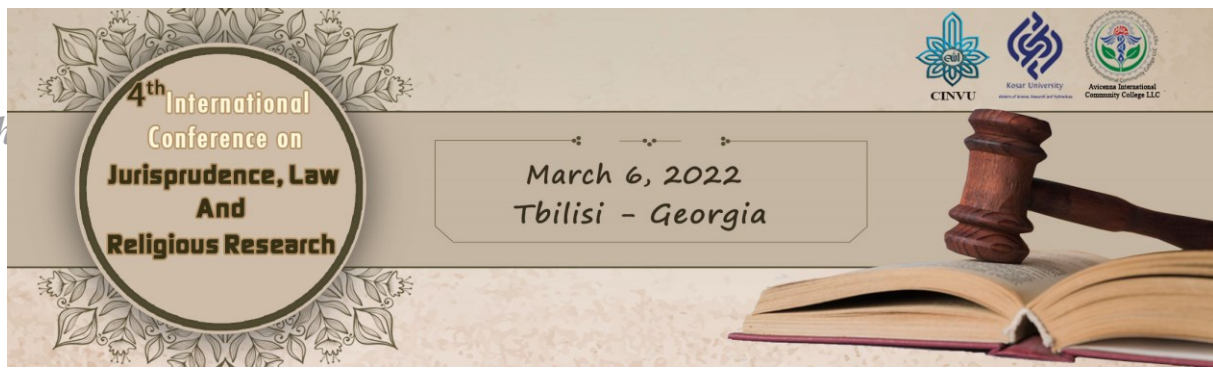
۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال

چکیده

یکی از موارد مناقشه برانگیز در خصوص اختیارات شوراهای اسلامی شهر، امکان تدوین آیین نامه داخلی، با وجود آیین نامه مصوب شورای عالی استانها است. اهمیت ماجرا از آن روست که این آیین نامه، بدون در نظر گرفتن جمعیت، مساحت، ویژگی های کالبدی، مناسبات محلی و... برای همه شهرها، متن و احکامی واحد را (در ۲۵ ماده) مصوب کرده است؛ در صورتی که الگوی عمل بر اساس هر یک از این متغیرها تفاوت هایی خواهد داشت که اگر مورد توجه قرار نگیرد، هم دور از فرض «حکیم بودن قانون گذار» است و هم موجب اختلال در حسن اجرای امور می شود. بر این اساس، متن موجود با روش توصیفی-تحلیلی و با توجه به قوانین و مقررات، آرای صادره از جانب محاکم صالحه، دکترین و رویه های جاری، به امکان سنجی قانونی تصویب آیین نامه داخلی اختصاصی توسط شوراهای اسلامی شهر می پردازد. بر اساس یافته های این پژوهش، در این باره قانون به صورت حصری و یا حتی مشخص وظیفه وضع آیین نامه داخلی را بر عهده نهادی قرار نداده است و نمی توان به موجب ورود شورای عالی استانها این امکان را از شوراهای شهر سلب کرد. با توجه به این مهم، در انتهای پژوهش راهکارهای قانونی تصویب این سند توسط این شوراها ذکر شده است.

واژگان کلیدی: شورای اسلامی شهر، آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر، شورای عالی استانها، آیین نامه، آیین نامه

داخلی



مقدمه

تأسیس و رونق‌گیری نهادهای مردم‌سالار اداره محلی امور، یکی از دغدغه‌های جدی بنیان‌گذاران جمهوری اسلامی ایران بوده است و انعکاس آن را می‌توان در اصول مختلف قانون اساسی مشاهده کرد؛ دغدغه‌ای که منجر به تأسیس «شوراهای اسلامی شهر و روستا» شد.

از منظر بیرونی، بر اساس اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصل‌های ششم^۱ و هفتم^۲، این شوراهای نهادهایی مبتنی بر «عدم تمرکز محلی»^۳ شناسایی شده‌اند که جزء «ارکان تصمیم‌گیری» و «اداره کشور» قلمداد شده، به استناد انتهای اصل دوازده^۴، حق وضع مقررات محلی داشته و طبق اصل یکصد و سوم این قانون «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند».

افزون بر این، با توجه به اصول مذکور، روح حاکم بر فصل هفتم قانون اساسی (فصل اختصاصی شوراهای) و بالخصوص اصل یکصد و پنجاه^۵ این سند بنیادین، می‌توان مدعی نوعی استقلال برای این نهاد شد؛ به صورتی که ساختار نظارت قوه مجریه

^۱ اصل ششم: در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضاء شوراهای و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

^۲ اصل هفتم: طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاوهم فی الامر" شوراهای، 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 شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

^۳ در خصوص نسبت مرکز تصمیم‌گیری و اجرا در ساحت یک کشور، رویکردهای متفاوتی وجود دارد. به صورت کلی می‌توان این رویکردها را در پنج ساختار «تراکم و تمرکز»، «عدم تراکم»، «عدم تمرکز»، «فدراسیون» و «کنفدراسیون» تقسیم کرد. منظور از عدم تمرکز قواعد حاکم بر نهادهایی دارای شخصیت حقوقی مستقل است که ساختار مرکزی بر آنها صرفاً نظارت قیمومیتی دارد و در پهنه یک کشور، به استثناء امور امنیتی، قضائی و سیاسی، در سایر امور دیگر حیطه شمول خود امکان تصمیم‌گیری و اجرا دارند. این نهادها یا به اعتبار تخصص از این حق برخوردار می‌شوند (مانند دانشگاه‌ها، سازمان‌های تخصصی مانند سازمان انرژی اتمی و...) که عنوان نهاد «عدم تمرکز فنی» به خود می‌پیرند و یا بر اساس اعتبار جغرافیایی (مانند شوراهای اسلامی شهر و روستا) که با عنوان «عدم تمرکز جغرافیایی» شناسایی می‌شود. (برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: عباسی، ۱۳۹۵)

^۴ بخش انتهایی اصل دوازدهم: ... و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.

^۵ اصل یکصد و پنجاه: 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 روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضاء آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.



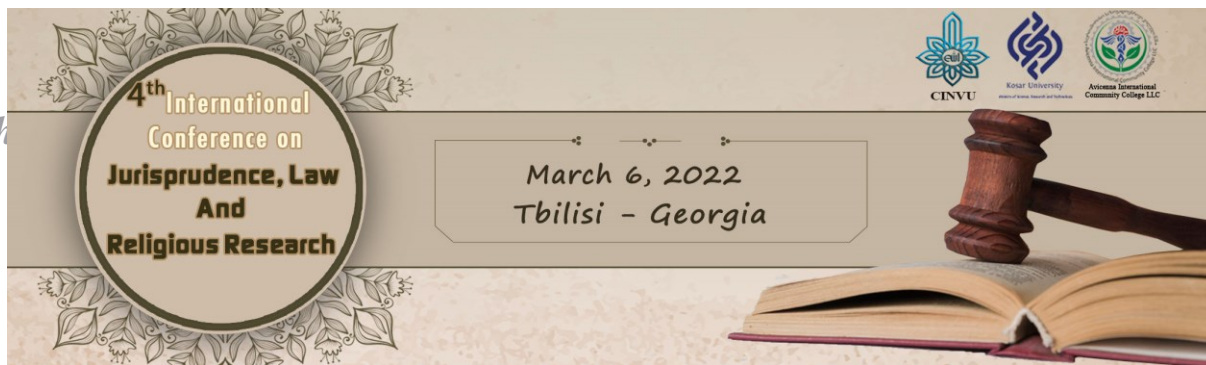
بر این مؤسسات عمومی غیردولتی نیز، نه مبتنی بر الگوی «درونی و سلسله مراتبی»، بلکه از منظر الگوی «قیمومیتی»^۶ مورد شناسایی قرار می‌گیرد.

از منظر درونی نیز این نهادهای محلی دارای تقسیماتی قانونی هستند که باید مورد توجه قرار داد. می‌توان شوراهای موضوع اصل یکصد قانون اساسی را در سه دسته: ۱- شوراهای پایه (شورای شهر و روستا؛ منتخب به واسطه رأی مستقیم شهروندان محل)، ۲- شوراهای منطقه‌ای (بخش، شهرستان و استان؛ منتخب شوراهای فرودست) و ۳- شورای ملی با عنوان «شورای عالی استان‌ها» (منتخب شوراهای استان‌ها) تقسیم کرد (الله‌ویردی‌زاده، ولی‌قلی‌زاده و صانعی ۱۳۹۳). قانون اساسی شرح وظایف این شوراهای را، فارغ از مواردی که به صورت صریح در متن خود ذکر کرده است (مانند اصول ۱۰۱ و ۱۰۲)، مبتنی بر قوانین عادی (بر اساس اصل ۱۰۰) می‌داند.

حال با همه این توضیحات (که تعیین موضع و پیش‌فرض‌های این پژوهش در قبال نهاد شوراهای نیز هستند) یکی از دغدغه‌های مهم شوراهای پایه، بالاخص شوراهای شهر، امکان یا عدم امکان تعیین روند اداره داخلی خویش بر اساس آیین‌نامه داخلی بومی و اختصاصی خود بوده؛ دغدغه‌ای که با کش و قوس‌های مختلف نهادهای اداری و قضایی ناظر، حداقل در ظاهر، وضعیت نامشخصی به خود گرفته است که اگر به شفاف‌سازی آن همتی گمارده نشود، موجب معضلات مختلفی در اداره شوراهای و در نتیجه اختلال در حسن اجرای امور در حیطه شهر و روستا خواهد شد. این در حالی است که قانون مربوطه (تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران)، به صورت صریح مسئولی برای این مهم تعیین نکرده است و بسیاری از شوراهای بالاخص شوراهای شهرهای بزرگ مدعی هستند که آیین‌نامه‌های موجود توانایی رفع نیازهای این شوراهای را در اداره امور داخلی خود ندارد. بر این اساس پژوهش موجود برای یافتن پاسخی درخور برای این دغدغه با روش توصیفی-تحلیلی ابتدا به تعریف مفهوم آیین‌نامه داخلی و شئون آن پرداخته، سپس بررسی و تفسیر قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها موجود را در دستور کار خود قرار داده، در مرحله بعد احکام قضایی و رویه‌های جاری (با تمرکز بر آیین‌نامه داخلی سه کلان شهر تهران، کرج و مشهد^۷) را به بوته پژوهش گذارده و نهایتاً به امکان‌سنجی وضع آیین‌نامه بومی توسط شوراهای اسلامی شهر می‌پردازد.

^۶ نظارت قیمومیتی به نظارتی اطلاق می‌شود که مقامات مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز (جغرافیایی و فنی) اعمال می‌دارند. این نظارت مبتنی بر «نظام هماهنگی و همکاری» است؛ بر این اساس کارکنان یک واحد غیرمتمرکز به طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند. در نظام قیمومیتی، از آنجا که شخصیت حقوقی نهاد نظارت کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد غیرمتمرکز) متفاوت بوده، نظارت خفیف و روابط بین آنها عرضی یا افقی است. در نظام قیمومیتی، اصل بر آزادی عمل واحد غیرمتمرکز است و نظارت سازمان مرکزی تنها بر روی اعمال حقوقی واحد غیرمتمرکز صورت می‌گیرد و در صورت نظارت مرکز به صورت اصلاح، ابطال، تعلیق و... نهاد غیرمتمرکز حق اعتراض دارد. (برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: مغفوری فرسنگی، ۱۳۹۱)

^۷ اهمیت انتخاب این سه شهر برای بررسی، سرنوشت متفاوتی است که هر کدام آن‌ها دچار آن بوده که در ادامه به تفصیل بیان خواهد شد.



۱- آیین نامه داخلی و تعریف آن

برای تعریف آیین نامه داخلی در ساختار حقوقی ایران، ابتدا باید به بررسی معنای عام آیین نامه پرداخت تا از گذار آن تصویری روشن تر از هدف این جستار در دست داشت.

۱-۱ آیین نامه و اقسام آن

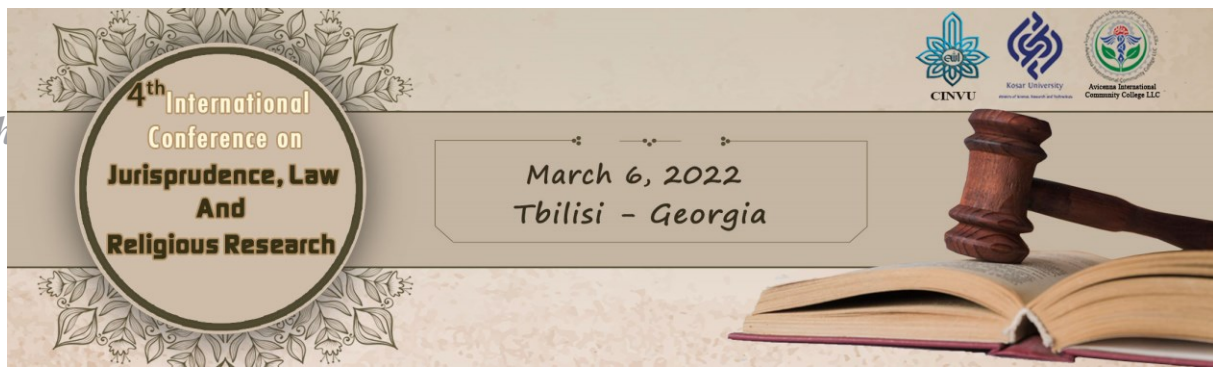
در قوانین کشور به صورت مشخص تعریفی از آیین نامه ارائه نشده است اما حقوقدانان مختلف در این خصوص به اعلام نظر و رهنامه (دکترین) پرداخته‌اند.

دکتر محمدجعفر لنگرودی در تعریف آیین نامه بیان می‌کند: «آیین نامه یا Regulations یا نظامنامه عبارت است از مقررات کلی که توسط مراجع اجرایی قانون به منظور اجراء وظایف اجرایی و تحقق بخشیدن به آنها وضع شده باشد و شامل آیین نامه‌های مصوب پارلمان نمی‌باشد.» (لنگرودی، ۱۳۷۰) این استاد برجسته حقوق در شرح این تعریف می‌افزاید: «الف) مقرراتی که مقامات صلاحیتدار مانند وزیر یا شهردار و غیره وضع و در معرض اجراء می‌گذارند خواه هدف آن تسهیل اجراء و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. در همین مورد، لفظ نظامنامه هم استعمال شده است. در حقوق اسلام اینگونه مقررات را حکم می‌گفتند و آن را در مقابل شرع به کار می‌بردند.

ب) آیین نامه به این معنی مفهوم عامی دارد که جز قانون (یعنی مصوبات پارلمان) و بخشنامه همه چیز را شامل است و مفهوم تصویب نامه از تحت آن خارج نیست و معنی درست آیین نامه همین است. اعتبار آیین نامه منوط است به اینکه اولاً مغایر قانون عادی نباشد؛ ثانیاً تکالیف جدیدی برای مردم ایجاد نکند.» (همان)

دکتر امیرسعد وکیل نیز در تعریف آیین نامه می‌نویسد: «آیین نامه‌ها بدون آنکه برای همگان ایجاد حق و تکلیف کنند، حاوی دستورالعمل‌های یک‌نواختی جهت تسهیل اجراء قانون است.» (وکیل و عسکری، ۱۳۹۱)

همچنین دکتر بیژن عباسی در تشریح اهمیت آیین نامه می‌نویسد: «قوه مجریه مجری قوانین است. این قوه برای اجراء قوانین و انجام وظایف اجرایی خود و به تناسب خدمات عمومی و ضروری، دارای ادارات و سازمان‌های دولتی گوناگون و کارکنان متعددی است و وظیفه هدایت آن‌ها را بر عهده دارد. هدایت ادارات مستلزم آزادی سازماندهی در خدمات عمومی و دولتی، شامل پی‌ریزی این خدمات و تشکیل ادارات لازم برای ارائه آن‌ها (وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی و شرکت‌های دولتی) توسط قوه مجریه (اختیار تشکیلاتی) است.» (عباسی، ۱۳۹۵) این عضو هیأت علمی حقوق عمومی دانشگاه تهران می‌افزاید: «قوه مجریه باید قوانین را اجرا کند و بدین منظور دارای حق وضع مقررات دولتی است و از این



راه، به تکمیل و تبیین قوانین می‌پردازد. این قوه به دلیل داشتن وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فنی، محلی و تخصصی، دارا بودن افراد متخصص و با تجربه و ارتباط و تماس بیشتر با مردم و نیازها و مسائل روزمره آن‌ها، حق گذاشتن تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و... برای نحوه و کیفیت به اجرا درآمدن قوانین و تعیین جزئیات آن‌ها را دارد.» (همان)

وی در ادامه بیان می‌کند: «در قوه مجریه افزون بر هیأت وزیران و وزیران به موجب قانون برخی از سازمان‌های اداری همانند مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی مانند دانشگاه‌های دولتی، بانک مرکزی، بیمه مرکزی و... و شوراهای محلی مانند شوراهای شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها نیز حق وضع مقررات از جمله آیین‌نامه دارند.» (همان)

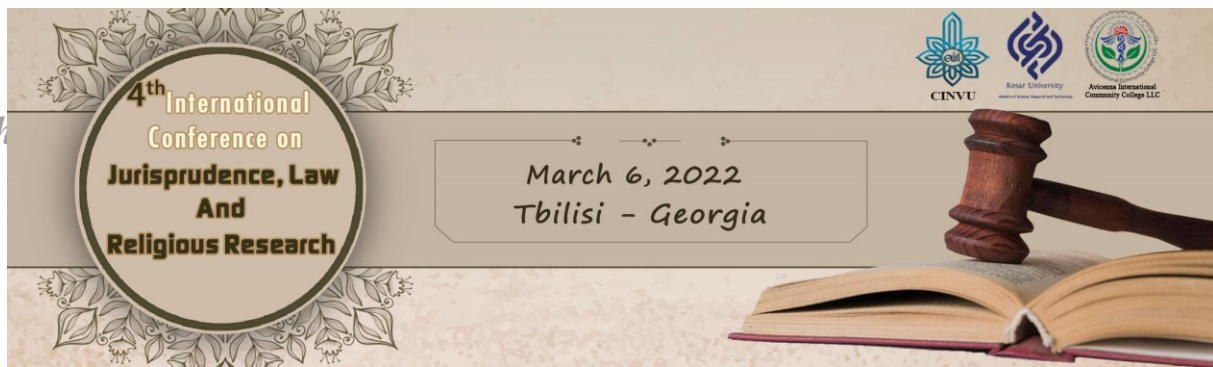
دکتر سید محمد هاشمی نیز با اشاره به تعاریف موجود در خصوص آیین‌نامه، در بیان تفاوت قانون و آیین‌نامه می‌نویسد: «قانون جنبه عمومی و نامحدود دارد و برای همه مشمولان خود ایجاد حق و تکلیف می‌کند؛ در حالی که آیین‌نامه جنبه داخلی داشته و حاوی دستورالعمل‌های یک‌نواختی است که اجرای قانون را تسهیل می‌کند.» (هاشمی، ۱۳۸۹)

این استاد برجسته حقوق عمومی در تقسیم انواع آیین‌نامه‌ها به «دکترین لئون دوگی» (یکی از اساتید مطرح حقوق عمومی فرانسه) اشاره کرده و آیین‌نامه‌ها را بر اساس مرجع صدور و کارکرد آن‌ها به «آیین‌نامه‌های اجرائی»، «آیین‌نامه‌های مستقل» و «آیین‌نامه‌های تفویضی» تقسیم می‌کند؛ تقسیم‌بندی که به نظر می‌رسد می‌توان به موجب آن اصول ۸۵^۹ و ۱۳۸^۹ قانون اساسی را تفسیر کرد. (هاشمی، ۱۳۸۹)

حال با توجه به مطالب ذکر شده و همچنین با بررسی رویه‌های جاری ادارات، مؤسسات و شرکت‌های مرتبط با دولت، می‌توان به صورت خلاصه گفت، «آیین‌نامه» به دستوراتی گفته می‌شود که مقامات صلاحیت‌دار (در قالب و نظم ظاهری همانند قانون) وضع و در معرض اجرا می‌گذارند؛ خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد و یا خواه در مواردی که اساساً قانونی وضع نشده است.

^۸ اصل ۸۵ در بخش پایانی خود می‌گوید: «...همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد.» این بخش می‌تواند منطبق با تعریف «آیین‌نامه تفویضی» باشد.

^۹ اصل ۱۳۸ بیان می‌کند: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرائی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...» دو نوع آیین‌نامه مذکور در این اصل را می‌توان منطبق با تعریف «آیین‌نامه اجرائی» و «آیین‌نامه مستقل» دانست.



۱-۲ آیین نامه داخلی و تعریف آن

در میان قوانین و مقررات جامع الشمول، تعریفی دقیقی از «آیین نامه داخلی» (By-law/ General standing order) (عادل و همکاران ۱۳۸۷) ذکر نشده است و به نظر می رسد حتی بسیاری از نهادها بر اساس پیش فرض وجود این امکان و بر اساس رویه های پیشینی مفروض و نیازهای دستگامی (نه بر اساس حکم قانون یا مقرر خاص)، به وضع آیین نامه داخلی خود بر اساس الگوهای عرفی پرداخته اند (از این میان می توان به نهادهای مانند «مجمع تشخیص مصلحت نظام»، «شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «شورای عالی فضای مجازی» اشاره کرد).

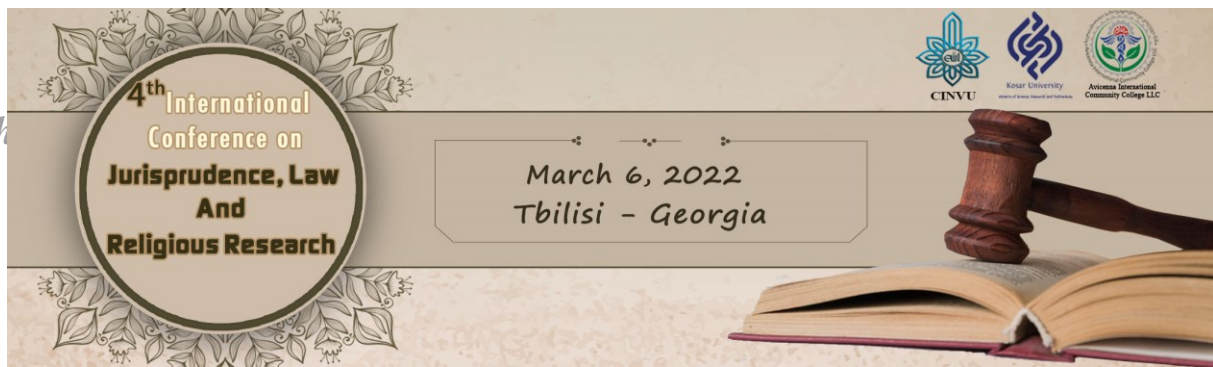
بر این اساس و با توجه به نکات مذکور، برای ایجاد شناخت نسبت به آیین نامه داخلی، مجدداً مراجعه به دکترین، مورد نیاز این پژوهش خواهد بود.

با مذاقه نسبت به تقسیم بندی ارائه شده توسط پروفیسور دوگی، آیین نامه داخلی را می توان یکی از مصادیق «آیین نامه مستقل» (مراجعه شود به بخش ۱-۱) دانست. بر اساس این تقسیم بندی، خود آیین نامه های مستقل نیز به سه دسته تقسیم می شود: ۱- آیین نامه های انتظامی^{۱۰}، ۲- آیین نامه های ضرورت^{۱۱} و ۳- آیین نامه های سازمان دهنده خدمات عمومی.

آیین نامه های سازمان دهنده خدمات عمومی آن دسته از آیین نامه ها هستند که بر اساس آن قوای اجرایی موظف خواهند بود برای تحقق اهداف سازمانی و قانونی خود، به ایجاد تشکیلات و ساختار مناسب دست زنند. باید توجه داشت هر چند که ایجاد دستگاه های دولتی اصولاً به موجب قانون است، اما می توان ابتکار سازماندهی تشکیلات داخلی به واسطه دولت یا نهاد مربوطه باشد و آیین نامه داخلی را نیز یکی از وجوه این تعبیر دانست؛ یعنی سندی که مقامات صلاحیت دار (درون یک سازمان یا مافوق آن) در چهارچوب قانون، وضع و در معرض اجرا می گذارند که هدف آن ایجاد نظمی شکلی و ماهوی برای نیل به اهداف قانونی و سازمانی آن نهاد است و به ساختارها و روابط فی مابین آن نهاد با سایر نهادها از جانبی و ارکان و تقسیمات موجود در خود آن نهاد و مناسبات میان آنها، از جانب دیگر، می پردازد.

^{۱۰} آیین نامه ضرورت: دولت و دستگاه های اجرایی، علاوه بر تأمین نیازمندی های همگانی، مأمور حفظ نظم و امنیت کشور در زمینه های مختلف هستند. بدیهی است که استقرار نظم بدون اتخاذ تدابیر انتظامی میسر نیست. از خصیصه های بارز آیین نامه انتظامی، محدودیت های موضوعی و یا جغرافیایی آن است. اما نظر به اینکه نظم و امنیت عمومیت داشته و سراسر کشور را شامل می شود، خطاب آیین نامه های انتظامی به همه سکنه کشور خواهد بود. (مانند آیین نامه های راهنمایی و رانندگی، بهداشت و سلامت و...) (هاشمی، ۱۳۸۹)

^{۱۱} آیین نامه ضرورت: در وضعیت جنگ و شرایط اضطراری، اولین اثر این اتفاقات برهم خوردن نظم است. این شرایط دولت را موظف می کند که به صورت مقطعی آیین نامه ها و دستورالعمل هایی برای مدیریت وضعیت صادر کند که با عنوان آیین نامه اضطراری شناسایی می شود (از جمله آیین نامه هایی مانند محدودیت ها برای سفر به کشوری خاص، ممنوعیت رفت و آمد شبانه خودرو و...) (هاشمی، ۱۳۸۹)



۲- آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر در آیین نامه قوانین و مقررات

حال پس از یافتن تعریفی در خصوص آیین نامه داخلی، باید به سراغ مرکز اصلی بحث، یعنی شوراهای اسلامی شهر رفت. قانون مرتبط به ساختار شوراهای اسلامی، قانون «تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» است که با اصلاحات بعدی آن مناط اعتبار بوده و سایر موارد مرتبط منبث از آن است. پس برای امکان سنجی تصویب آیین نامه داخلی توسط هر یک از شوراها، لاجرم باید به تفسیر موارد مرتبط در این قانون و همچنین مقررات، آیین نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و... تصویب شده به واسطه آن پرداخت.

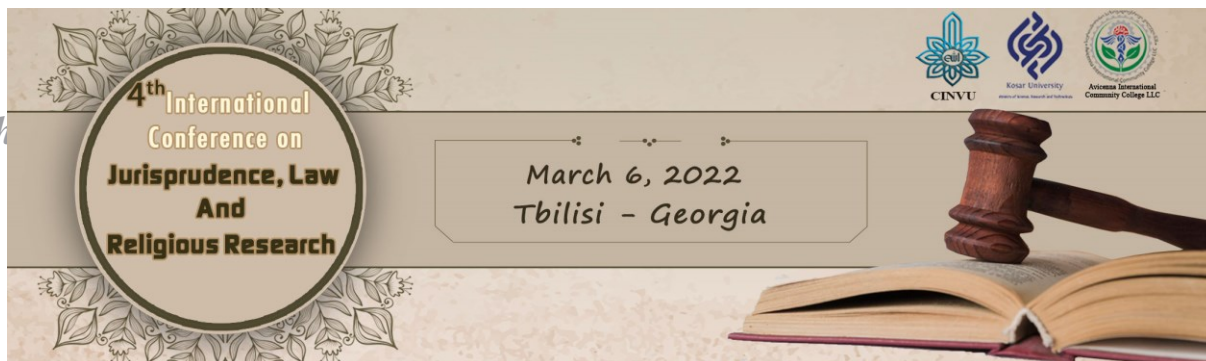
۲-۱ رویکرد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نسبت به آیین نامه داخلی

با وجود اینکه «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری» مصوب ۱۳۶۱/۹/۰۱ به صورت صریح مرجع وضع آیین نامه داخلی را ذکر کرده بود^{۱۱}، اما «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» (که در ادامه به اختصار قانون تشکیلات گفته می‌شود)، در این خصوص سکوت کرده است. البته بند ۹ ماده ۸۸ و ماده ۱۰۶ این قانون نکاتی را بیان کرده که هم منبع وضع برخی آیین نامه‌ها شده و هم بعضاً موجب ناشفافی در شناسایی موضع قانون گذار. برای رهایی از این ناشفافی لاجرم باید به فحص در این موارد پرداخت تا در خلال مطالب بیان شده مراد واضح آشکار شود.

در بند ۹ ماده ۸۸ قانون تشکیلات که به وظایف «شورای عالی استان‌ها» می‌پردازد، بیان شده است: «آیین نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آن‌ها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین نامه ممنوع می‌باشد.» با دقت به این بند می‌توان به طور متیقن گفت، تصمیم‌گیری در خصوص به کارگیری کارکنان (به هر صورت) و همچنین پرداخت دستمزد (به هر نحو) خارج از مجاری آیین نامه‌های مربوطه تهیه شده توسط شورای عالی استان‌ها و مصوب هیأت وزیران غیرمعتبر خواهد بود.

اما با توجه به انحصاری کردن احکام مربوط به «بکارگیری و پرداخت» به آیین نامه شورای عالی استان‌ها، آیا می‌توان این حکم را به سایر آیین نامه‌های مذکور در این بند نیز تسری داد و آن‌ها را نیز انحصاری دانست؟ به نظر می‌رسد با توجه

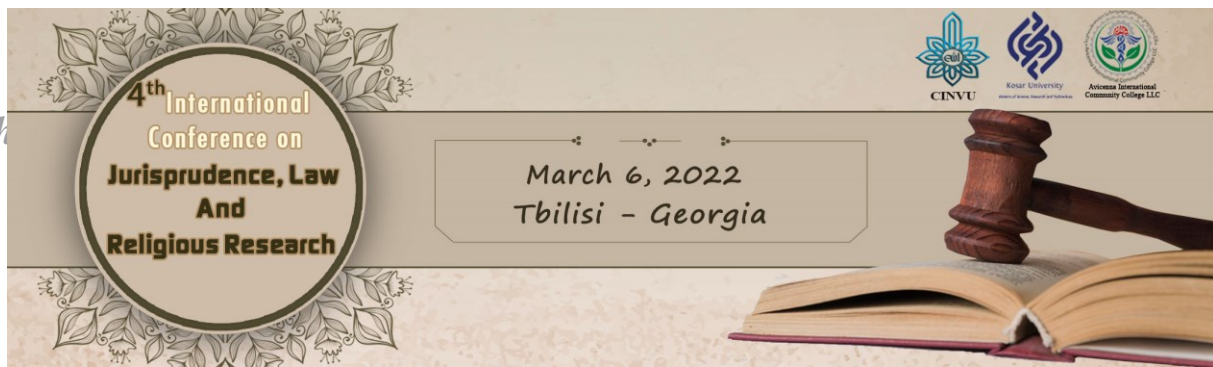
^{۱۱} ماده ۱۰: آیین نامه داخلی کلیه شوراها به وسیله شورای عالی استان‌ها تنظیم و پس از تصویب وزیر کشور به اجراء درخواهد آمد. تبصره: تا تصویب آیین نامه داخلی، هر شورا موظف است جهت اداره امور، آیین نامه موقت خود را وضع و با دو سوم آراء تصویب نماید. ماده ۴۴: شورای عالی اسلامی استان‌ها مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ تشکیل، آیین نامه‌های داخلی شوراها را تهیه و پس از تصویب، جهت اجرا به کلیه شوراها ابلاغ نماید.



به ذکر دو مورد به صورت صریح و عدم اطلاق آن‌ها به سایر احکام مذکور در این بند، امکان تسری حصر به سایر موارد بیان شده در این بند محل بحث باشد؛ به عبارتی دیگر در مقام مقابل می‌توان مدعی بود بر اساس مفهوم موافق بند مذکور، در خصوص «آیین‌نامه سازمانی»، «آیین‌نامه تشکیلاتی» و «آیین‌نامه تعداد و نحوه تشکیل جلسات»، اگر تعارضی با احکام مندرج در اسناد بالادستی و همچنین آیین‌نامه‌های مرتبط به بکارگیری و پرداخت نداشته باشد، امکان وضع مصوبه توسط سایر مقامات صلاحیت‌دار، در چهارچوب احکام آیین‌نامه‌های صادره از آن مرجع، وجود دارد. از این رو باید توجه داشت، اینکه «وظیفه» تهیه این آیین‌نامه‌ها بر عهده شورای عالی استان قرار گرفته است و هر یکی از شوراهای پایین دست می‌توانند مستقیماً، بدون هیچ مصوبه جدیدی، به این آیین‌نامه‌ها عمل کنند، بدین معنا نیست که در صورت اراده شوراهای فرودست (با توجه به ماهیت مستقل این نهادها که در مقدمه به آن‌ها پرداخته شد) برای انجام تنقیح، یا منطبق کردن این آیین‌نامه‌ها با شرایط آن شورا و یا وضع احکام تکمیلی در این راستا (در چهارچوب قوانین و مقررات فرادستی، از جمله آیین‌های شورای عالی استان‌ها)، ممنوعیتی قابل کشف باشد (به جز در خصوص دو آیین‌نامه مذکور در انتهای بند ۹ و یا موارد اینچنینی که در متن قانون به صورت صریح احصاء شده است).

از جانب دیگر و مهم‌تر از همه، بند ۹ ماده ۸۸ به «آیین‌نامه سازمانی»، «آیین‌نامه تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها» و «آیین‌نامه امور مالی دبیرخانه شوراها و تعداد کارکنان» اشاره کرده است، اما آیین‌نامه داخلی «اعم» از این موارد است؛ به عبارت دیگر، شورای عالی استان‌ها صرفاً مکلف به تصویب آیین‌نامه‌های مذکور بوده و تدوین آیین‌نامه داخلی سال ۱۳۸۴ بر اساس مقتضیات مدنظر این نهاد رخ داده است، نه به موجب وظایف قانونی. بدیهیست اگر قانون‌گذار قصد واگذاری کلیه شئون وضع آیین‌نامه داخلی را به شورای عالی استان‌ها داشت می‌توانست (مانند قانون سال ۶۱)، این وظیفه را به صورت صریح بر عهده این نهاد قرار دهد.

اما اینک با توجه به عدم وجود این تصریح می‌توان مدعی بود همان‌طور که شورای عالی استان‌ها الزامی برای تصویب آیین‌نامه داخلی شورای شهر نداشته، اما بر اساس صلاح دید و مقتضیات زمانه به آن همت گمارده است، شوراهای شهر نیز ممنوعیتی در این حیثه نداشته و در چهارچوب اسناد بالادستی (از جمله آیین‌نامه داخلی ۱۳۸۴)، می‌توانند در صورت صلاح دید به تصویب آیین‌نامه اختصاصی خود پردازند.



۲-۲ «آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها» مصوب سال فروردین ۱۳۷۸ هیأت وزیران

قانون تشکیلات، تهیه و تصویب «آیین‌نامه اجرایی قانون» را بر عهده وزارت کشور (تدوین) و هیأت وزیران (بررسی و تصویب) گذارده است.^{۱۳} (البته باید خاطر نشان کرد بر اساس متن مصوب سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، حکم ذکر شده در بند ۹ ماده ۸۸ (توضیح داده شده در بخش پیش) پیش‌بینی نشده و در اصلاحات سال ۱۳۸۲ به این متن افزوده شده است).

بر این اساس وزارت کشور آیین‌نامه اجرایی قانون (با ۲۷ ماده) را به شکلی تدوین کرده که عملاً شباهت‌هایی به احکام مرتبط به امور سازمانی، تشکیلات، جلسات و... نیز دارد و گویی به صورتی درصدی ایجاد ساختار پایه‌ای برای این موارد بوده که بعداً قانون، تدوین این آیین‌نامه‌ها را ذیل وظایف شورای عالی استان‌ها تعریف کرده است.

اما با توجه به این که نه قانون تشکیلات و نه آیین‌نامه اجرایی آن به آیین‌نامه داخلی (با توجه به همه شئون) اشارتی نکرده است و حتی اکنون مواردی که می‌توان آن را مرتبط با آیین‌نامه داخلی دانست، به شورای عالی استان‌ها سپرده شده، می‌توان نتیجه گرفت بر اساس قاعده «الجمع مهما امکن»، با وجود همزمان ماده ۱۰۶ و بند ۹ ماده ۸۸، وظیفه وزارت کشور در تدوین آیین‌نامه، دیگر صرفاً منحصر به امور اجرایی قانون تشکیلات بوده (با توجه به اینکه وزارت کشور مسئول برگزاری انتخابات شوراهای، ناظر مصوبات شورا و... است) و اجازه تعیین تکلیف در خصوص امور داخلی شورا (فارغ از موارد مصرح) را ندارد و حتی می‌توان مدعی بود آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۸۴ درصد «متروک» کردن این آیین‌نامه وضع شده است، نه مقابله با وضع آیین‌نامه توسط شوراهای اسلامی شهر.

از جانب دیگر ماده ۵ همین آیین‌نامه اجرایی به صورت صریح میان متن موجود و آیین‌نامه داخلی شوراهای قائل به تفاوت شده و بیان می‌کند: «اعضای شورا بر اساس مسئولیت خود متعهد و ملزم به حفظ حیثیات و شئون شورا و رعایت نظم و اجرای مفاد این آیین‌نامه و آیین‌نامه داخلی می‌باشند.» نکته حائز اهمیت در این ماده، فارغ از نکات پیش گفته، پذیرش و اعتباردهی به آیین‌نامه داخلی است؛ در توضیح این نکته باید گفت، با توجه به این ماده آیین‌نامه گذار (وزارت کشور و هیأت دولت) و ناظر آن (مجلس شورای اسلامی) قائل به تفاوت میان آیین‌نامه اجرایی خود و آیین‌نامه داخلی بوده و با توجه به عدم ذکر نهاد مسئول برای این مهم منطقی است که استنتاج شود که فرض واضح نیز مبتنی بر امکان وضع آیین‌نامه داخلی توسط شوراهای شهر بوده است.

^{۱۳} ماده ۱۰۶ (در متن مصوب سال ۷۵، ماده ۹۷): وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است و موظف است ظرف دو ماه آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز را تهیه و هیأت وزیران موظف است ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون خارج از نوبت آیین‌نامه‌های مذکور را تصویب نماید.



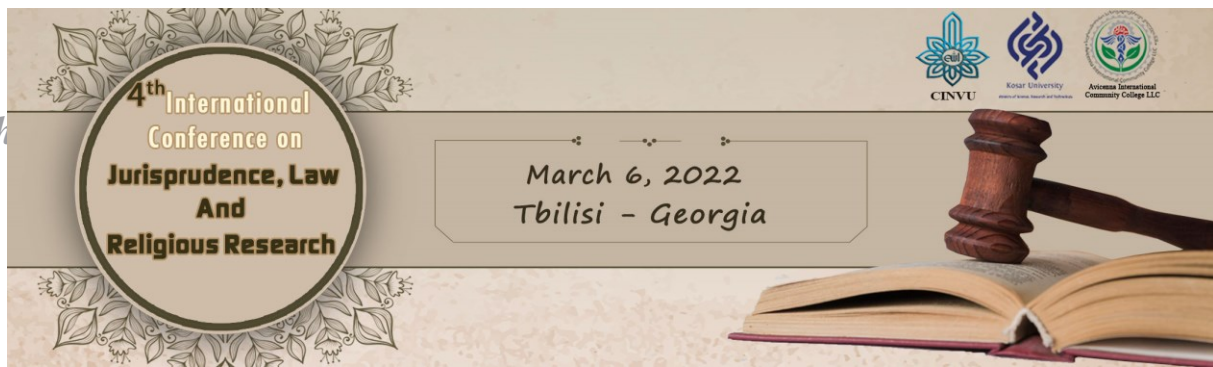
۲-۳ «آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر» تهیه شده توسط شورای عالی استان‌ها و مصوب سال ۱۳۸۴ هیأت وزیران

در ابتدای این بخش باید مجدداً تأکید کرد با توجه به توضیحات مذکور برداشت می‌شود که قانون‌گذار در خصوص آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر سکوت کرده و صرفاً در خصوص برخی تدوین آیین نامه برای امور اجرایی قانون و برخی از امور جاری شوراهای شهر، به ترتیب وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها را به عنوان مسئول، تعیین کرده است. اما در سال ۱۳۸۴ شورای عالی استان‌ها متنی را تهیه و سپس به تصویب هیأت وزیران رساند که بر آن عنوان «آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر» نهاده شده است؛ عنوانی که نه تنها قانون وظیفه انحصاری را در این حیطه برای این نهاد در نظر نگرفته، بلکه حتی به صورت اولویت یا توصیه هم ذکر می‌کند به آن نرفته است. اما به واسطه استقلال و حق تصمیم‌گیری و مصوبه‌گذاری شورای عالی استان‌ها، آیین نامه داخلی برای شوراهای اسلامی شهر تدوین شده که هم ناسخ بخش زیادی از مواد آیین نامه اجرایی وزارت کشور است و هم به واسطه محدود بودن تعداد مواد (۲۵ ماده) صرفاً چهارچوبی در خصوص آیین نامه داخلی بوده و چون قانون و سایر مصوبات به صورت مصرح مسئولی انحصاری برای تدوین آیین نامه داخلی تعیین نکرده، صرفاً از باب ضرورت انجام شده است و بدیهی است که قابلیت ایجاد حصر برای سایر شوراهای را ندارد.

حال پس از بررسی و تحلیل مصوبات لازم‌الاجرای موجود، این پژوهش به بررسی سه آیین نامه داخلی شوراهای کلان شهرهای تهران، کرج و مشهد می‌پردازد که هر کدام وضعیت متفاوتی را شاهد بوده و هستند.

۳- بررسی وضعیت حقوقی آیین نامه‌های داخلی شوراهای اسلامی شهر تهران، کرج و مشهد از منظر اعتبار

آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران، در تاریخ ۱۳۷۸/۰۲/۰۹، کرج در تاریخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۶ و مشهد در تاریخ ۱۳۹۹/۰۶/۳۱ به تصویب رسیده و پس از طی فرآیند قانونی لازم‌الاجرا شده است. اهمیت این آیین نامه‌ها از آن روست که آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران، به صورت کج‌دار و مریز، گاهی از جانب نهادهای نظارتی مورد تأیید و استناد قرار می‌گیرد و گاهی حتی توسط خود اعضای شورای شهر انکار می‌شود؛ آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج به موجب رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و به استناد «خروج از حدود صلاحیت‌های قانونی» در اردیبهشت ۱۳۹۸ ابطال شده است؛ و نهایتاً آیین نامه شورای اسلامی شهر مشهد، پس از ابطال آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج، هم تصویب و هم لازم‌الاجرا شده است. در ادامه به بررسی این سه مورد پرداخته خواهد شد.

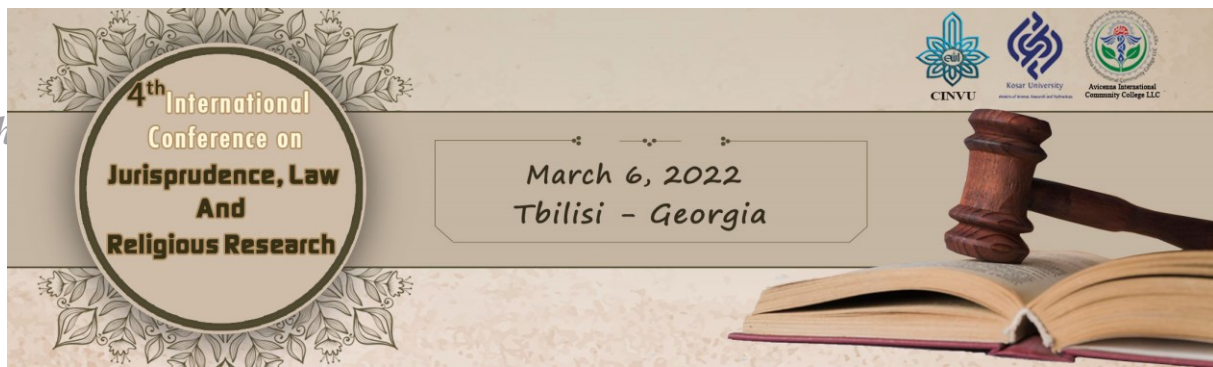


۳-۱ آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران؛ با اصلاحاتی حتی پس از آیین نامه ۸۴

آیین نامه داخلی، در اولین جلسه شورای اسلامی شهر تهران، در دستور نخست اجلاس قرار گرفت. این آیین نامه که در ۹۵ ماده و چهارده فصل^{۱۴} تدوین شد، به اموری مانند اعتبار جلسات، انتخاب هیأت رئیسه و وظایف آن‌ها، شاکله و اهداف کمیسیون‌ها و ارکان شورا، ضوابط حضور شهردار و سایر مسئولین در شورا، طریقه و ترتیب رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، اقسام آرا به مناسبت هر موضوع، شرایط معرفی و رأی اعتماد به شهردار، تعطیلات و مرخصی‌ها، نحوه استقرار خبرنگاران و سایر تماشاچیان، دبیرخانه و... پرداخته است.

نکته قابل توجه اینکه تا سالیان سال پس از تصویب، این آیین نامه توسط شورای شهر تهران اصلاح و منطبق با آیین نامه‌های بالادستی شده و با وجود آیین نامه سال ۸۴، فرمانداری یا هیأت تطبیق نسبت به آن اعتراضی نداشته و در عمل قائل به «خارج از شمول اختیارات» بودن این مصوبه، با احتساب وجود آیین نامه اجرایی ۷۸ و آیین نامه ۸۴ شورای عالی استان‌ها نیست. این پذیرش به صورتی بوده که در ابتدای ماده واحده مصوبه اصلاحی «افزایش تعداد کمیسیون‌های اصلی شورای اسلامی شهر تهران و اصلاح ماده بیست و سوم (۲۳) مصوبه آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران» ابلاغی مهر ماه ۱۳۹۲ بیان شده است: «به استناد ماده چهاردهم (۱۴) آیین نامه اجرایی، تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر مصوب ۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران و ماده نهم (۹) آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۸۴/۱/۲۴ هیأت وزیران و تبصره ذیل آن و هم‌چنین در اجرای تبصره ذیل ماده سوم دستورالعمل شرح وظایف، ترکیب، تعداد و چگونگی اداره کمیسیون‌های شوراهای اسلامی شهر، شهرستان، استان و عالی استان‌ها - تصویبی به تاریخ ۸۵/۱۲/۱۰ شورای عالی استان‌ها، ماده بیست و سوم (۲۳) مصوبه آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران - تصویبی در اولین جلسه شورای اسلامی شهر تهران (دوره اول) به تاریخ ۷۸/۲/۹ به شرح ذیل اصلاح می‌شود...» همین مقدمه که مورد اعتراض مراجع نظارتی نیز قرار نگرفته و در مسیر انطباق آیین نامه داخلی با اسناد مصوب شورای عالی استان‌ها بوده و اکنون لازم‌الاجرا نیز است، نشان می‌دهد که ناظر، امکان وضع آیین نامه داخلی توسط شوراهای شهر را بلاشکال دانسته و وضع این آیین نامه را به منزله خروج از شمول وظایف قانونی شوراهای اسلامی شهر تلقی نکرده است.

^{۱۴} در سند تصویب و ابلاغ، اشتباهاً از فصل چهارم به بعد یک رقم اضافه شده و فصلی با شماره پنجم در این آیین نامه موجود نیست و در نتیجه رقم فصل آخر که به بحث دبیرخانه می‌پردازد به جای چهارده، پانزده شماره‌گذاری شده است.



۳-۲ آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج؛ ابطال شده به موجب رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۰۶ بوده که پس از گذشت چهار سال از لازم الاجرا شدن آن، در بهمن ماه سال ۹۶ مورد شکایت شخصی حقیقی قرار گرفت و پس از گذشت مراحل دادرسی، در اردیبهشت ماه ۱۳۹۸ توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد.

پس از این رأی، پرسش در خصوص امکان قانونی تصویب آیین نامه داخلی توسط شوراهای اسلامی شهر مورد توجه بیشتر قرار گرفت. برای نیل به پاسخ این پرسش، با توجه به موارد پیش گفته، باید نگاهی به اهم مطالب ارائه شده در دادخواست و همچنین رأی صادره انداخت تا بتوان نگاهی دقیق تر نسبت به این موضوع داشت. دادخواست و رأی مذکور بدین شرح است:

... آقای آرش ارشد به موجب دادخواستی ابطال آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۶ را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

... در حال حاضر شورای اسلامی شهر کرج بر اساس آیین نامه ای اداره می شود که در تاریخ ۱۳۹۲/۶/۱۶ به تصویب همان شورا رسیده است که این امر با قوانین اساسی و عادی ذیل مغایرت دارد:

اول آن که طبق اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قوانین باید بر اساس موازین اسلامی تنظیم گردند و در موازین اسلامی همواره مصرح و منجز بودن از ویژگی های اصلی قانون است که متأسفانه در مانحن فیه موارد مکرر و متعددی از عدم رعایت قواعد اساسی فقه شیعه رعایت نگردیده است؛ به عنوان مثال در ماده ۳۱ این آیین نامه اشاره شده، هرگاه حداقل هفت نفر از اعضای شورا؛ در حالی که در زمان شورای چهارم عده اعضاء ۲۱ نفر و در حال حاضر در شورای پنجم این عده ۱۳ نفر می باشد و قانون مصرح و منجز قانونی است که چنین مواردی را به صورتی کسری از عده کل اعضا اعلام نماید.

دوم آن که به واسطه قاعده فقهی «قبیح عقاب بلا بیان» هیچ گاه نمی توان کسی را به واسطه عملی که قبلاً جرم انگاری نشده است عقوبت نمود. در حالی که طبق همین آیین نامه در ماده ۳۱ ذکر شده «هرگاه ۷ نفر از اعضاء به کیفیت اداره جلسات معترض باشند» در حالی که هیچ معیاری بر این کیفیت پیش بینی نشده است، توجه مقام قضایی را به این مهم جلب می نماید که ممکن است هفت نفر عدم پذیرایی با جای را معیار کیفیت قلمداد کنند یا آن که هفت نفر توقع داشته باشند که در زمان اداره جلسه موزیک نواخته شود. لذا عدم صراحت انشاء و منجز نبودن آن این زمینه را فراهم می کند که اعضاء



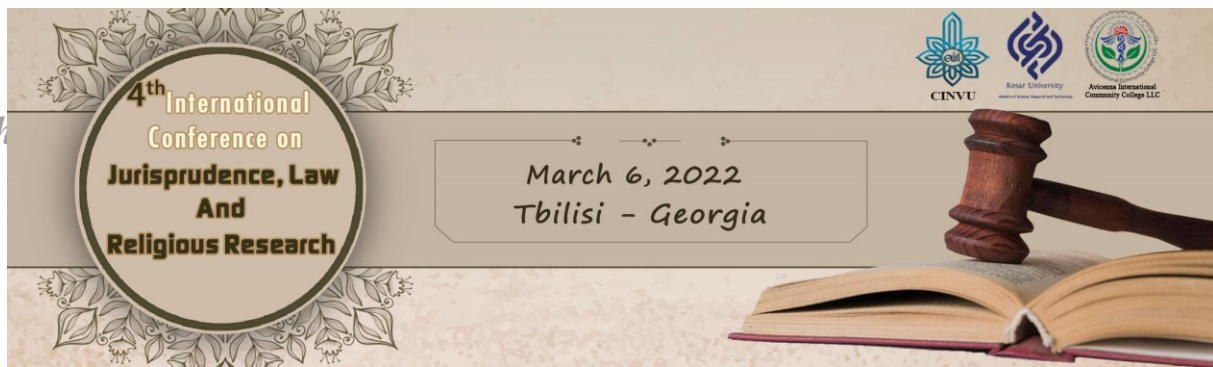
شورا در هر زمان با تشکیل یک گروه هفت نفره بتوانند هیأت رئیسه شورا و کیان آن را متزلزل نمایند. از جهت دیگر اصل ۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی تصریح می‌نماید که طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را قانون اساسی و قوانین ناشی از آن تعیین می‌کند و در اصل ۱۰۱ قانون اساسی نیز تصریح می‌شود حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌نماید. لذا تا اینجا قانون اساسی جمهوری اسلامی هیچ صلاحیت ذاتی برای قانونگذاری در خصوص آیین‌نامه داخلی به شوراهای اسلامی شهر اعطاء نکرده است.

سوم: باید به ماده ۷۱ (ماده ۸۰ فعلی) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اشاره نمود که طی ۳۳ مورد وظایف شوراهای اسلامی شهر را احصاء نموده که در هیچکدام آنها اشاره‌ای به تصویب آیین‌نامه داخلی نشده است.

چهارم آن که: آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ نیز برای شوراهای شهرها صلاحیتی به عنوان تصویب آیین‌نامه داخلی مستقل پیش‌بینی ننموده است و در نهایت به آیین‌نامه داخلی شورا مصوب ۱۳۸۴/۲/۳ هیأت وزیران... ابلاغ شده که طی بیست و پنج ماده بوده و در آن نیز صلاحیت بازنگری، محلی‌سازی یا اختصاصی‌سازی آن توسط شوراهای اسلامی شهرهای دیگر پیش‌بینی نشده است.

در پایان... تقاضا دارد... بدو نسبت به صدور دستور موقت توقف اجرای آیین‌نامه داخلی مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۶ و صدور حکم بر ابطال آن و الزام شورای اسلامی شهر کرج به اجرای آیین‌نامه داخلی مصوب هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۳ نمایند.

در قبال این دادخواست، در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰ جلسه ۱۵۷ هیأت عمومی دیوان بر گزار (بدون اجابت دعوت این هیأت توسط نماینده شورای شهر کرج برای پاسخگویی و دفاع) و در نتیجه این حکم صادر شد: «طبق بند ۹ ماده ۸۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، «آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین‌نامه ممنوع می‌باشد.» بنابراین آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج در سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر کرج مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»



۲-۳-۱ بررسی، تفسیر و نقد دادخواست

با توجه به دادخواست موجود، رأی مذکور و مطالب بیان شده در بخش‌های قبلی می‌توان نگاهی جامع‌تر نسبت به این رأی داشت.

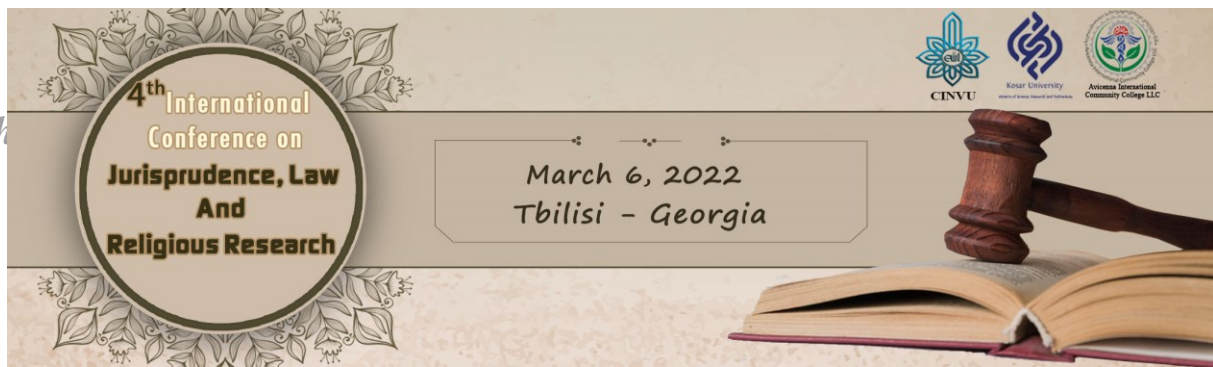
نکته اول اینکه، درخواست کننده اهم دغدغه‌اش در خصوص احکام ذکر شده در خصوص «نحوه برگزاری جلسات» بوده که طبق بند ۹ ماده ۸۸، وضع مقرر در خصوص آن بر عهده شورای عالی استان‌ها گذارده شده، اما ماده ۳۱ آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی کرج، مغایر با آیین‌نامه شورای عالی استان‌ها در این حیطة بوده و دیوان عدالت اداری در ابطال آن مسیر صواب را طی کرده است.

اما در پاسخ به استدلال ذکر شده در بند سوم دادخواست که مدعیست چون وضع آیین‌نامه داخلی در ماده ۸۰ قانون تشکیلات ذکر نشده، پس شورای اسلامی شهر کرج امکان وضع آن را ندارد باید گفت، قانون (با توجه به توضیحات مذکور) هیچ نهادی را نه به صورت انحصاری و نه به صورت «ترجیحی» به عنوان واضع در خصوص آیین‌نامه داخلی شوراهای اسلامی شهر تعیین نکرده است و اگر عدم انتصاب صریح قانونی می‌تواند موجب ابطال آن شود، پس خود آیین‌نامه داخلی مصوب شورای عالی استان‌ها هم، چون تصریح قانونی برای واضع آن وجود ندارد، می‌تواند توسط دیوان عدالت اداری مورد ابطال قرار گیرد. (این در حالیست که بسیاری از نهادها (که پیش‌تر ذکر چند مورد آن‌ها رفت) حتی بدون ذکر صریح قانون، در راستای اهداف سازمانی و اجرای بهتر قانون به وضع آیین‌نامه داخلی پرداخته‌اند)

از زوایه دیگر با توجه به مطالب اخیرالذکر و همچنین نکات بیان شده در خصوص امکان وضع مصوبه توسط شوراهای (به استناد قانون اساسی)، مبانی عدم تمرکز محلی و همچنین اصل استقلال در امور اجرایی مربوطه به نهادهای عدم تمرکز محلی از جمله شوراهای اسلامی شهر، با توجه به نبود متن قانونی یا مقررهای مشخص، نه تنها نمی‌توان ممنوعیتی برای شوراهای شهر در این خصوص کشف کرد، حتی یک گام جلوتر آنکه، می‌توان مدعی وجود این حق برای این نهاد شد.

۲-۳-۲ بررسی، تفسیر و نقد رأی

با توجه به استناد رأی به بند ۹ ماده ۸۸ قانون تشکیلات و عدم ذکر آیین‌نامه داخلی در این بند و همچنین با توجه به پیش‌فرض «حکیم دانستن حاکم» می‌توان تصور را در خصوص این رأی در نظر گرفت. اول آنکه یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری معتقد است که آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج در خصوص موارد بیان شده در بند ۹ ماده ۸۸ به صدور احکام مغایر پرداخته است و بدون این احکام سایر مواد موجود این آیین‌نامه نیز از حیز انتفاع ساقط می‌شوند؛ پس با ابطال امور مغایر، کل آیین‌نامه را نیز ابطال کرده است؛ یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های



سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها، امور مالی دبیرخانه و... را مترادف با آیین نامه داخلی می داند (در صورتی که آیین نامه داخلی اعم از این موارد است). با آگاهی از حکیم بودن این نهاد، احتمال اول منطقی تر به نظر می رسد.

پس بر اساس پذیرش منطقی اول، می توان نتیجه گرفت ابطال این مصوبه، بیشتر از آن که حکمی قابل تسری به همه شوراها، اسلامی شهر باشد، حکمی موردی در خصوص آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج بوده و الزاماً شکایت از سایر آیین نامه های داخلی شوراها، شهر منجر به این حکم نخواهد شد.

۳-۳ آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر مشهد؛ آیین نامه ای پس صدور رأی جلسه ۱۵۷ دیوان عدالت

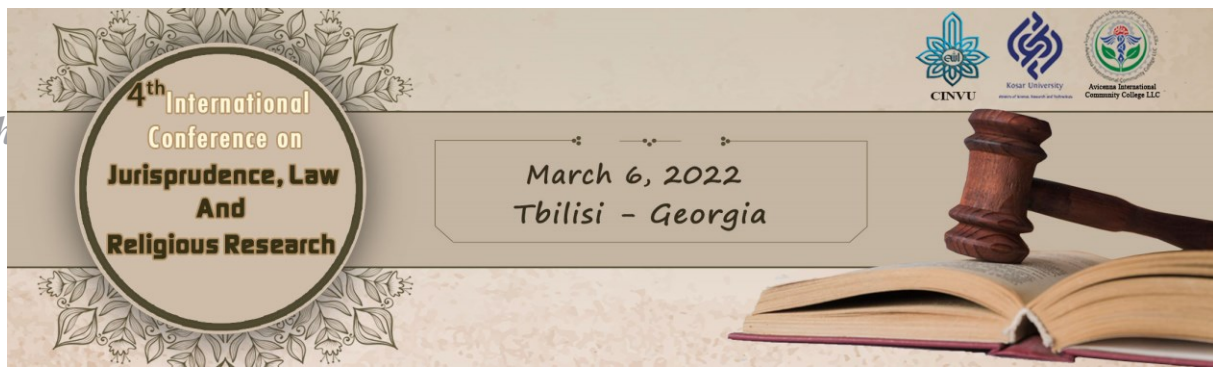
شورای اسلامی شهر مشهد در تاریخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۴ آیین نامه داخلی جدید خود را به تصویب رسانید. این آیین نامه ۸۶ ماده ای که در زمان صدور حکم دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال آیین نامه داخلی شورای شهر کرج در حال بررسی بوده، با مفروض دانستن موردی بودن ابطال آن آیین نامه، فارغ از تجمیع و تنقیح آیین نامه و دستورالعمل های موجود، احکام جدیدی را نیز در مسیر تکمیل، بومی سازی و استفاده از ظرفیت های قانونی شوراها، اسلامی شهر وضع کرده که مورد تأیید مراجع نظارت نیز قرار گرفته است؛ از جمله این مواد می توان به ماده ۲۱^{۱۵} و ۸۰^{۱۶} این آیین نامه اشاره کرد که به صورت مشهودی نزدیک به برداشت این پژوهش از قانون و مقررات مربوطه است.

جمع بندی، نتیجه گیری و پیشنهادات

بر اساس مطالب ارائه شده در این پژوهش، شوراها، اسلامی شهر ذیل کلان مفهوم عدم تمرکز محلی جای می گیرند و به موجب مقتضیات این مفهوم، ویژگی هایی را شامل می شوند که استقلال نسبی در نهاد و تصمیم گیری نیز بخشی از این ویژگی های آن هاست. قانون اساسی نیز به واسطه اصول ۶، ۷، ۱۲ و فصل هفتم به صورتی بر آن صحنه گذارده و تعیین تکلیف جزئیات را به قوانین عادی سپرده است. اما قانون عادی در خصوص همه شئون شوراها به صورت تفصیلی به صدور حکم نپرداخته و یکی از این موارد، مرجع وضع آیین نامه داخلی شوراها، شهر است.

^{۱۵} افزون بر کمیسیون های دائمی، سه کمیسیون ویژه تشکیل می شود: ۱- کمیسیون ویژه توسعه و بهسازی طوس ۲- کمیسیون ویژه مناطق پیرامونی و کمربوردار ۳- کمیسیون ویژه ایثارگران

^{۱۶} به منظور تسهیل در نظارت بر امور جاری شهر مشهد مقدس و کنترل مدیریت شهرداری در مناطق مختلف، ارائه طرح ها و هماهنگ سازی سازمان های ذی ربط، پنج کمیته نظارتی بر مناطق تشکیل و در هر کدام ۳ نفر از اعضای شورا عضویت خواهند داشت. این کمیته ها می توانند برای بازرسی و بررسی محلات و مطالعه فعالیت مدیران مناطق و ادارات محلی و کنترل فعالیت های شهری در هر منطقه از کارشناسان، متخصصان و افراد محلی استفاده کنند. شرح وظایف، اختیارات و نحوه اداره جلسات کمیته های نظارتی برابر آیین نامه جداگانه مصوب شورا خواهد بود.



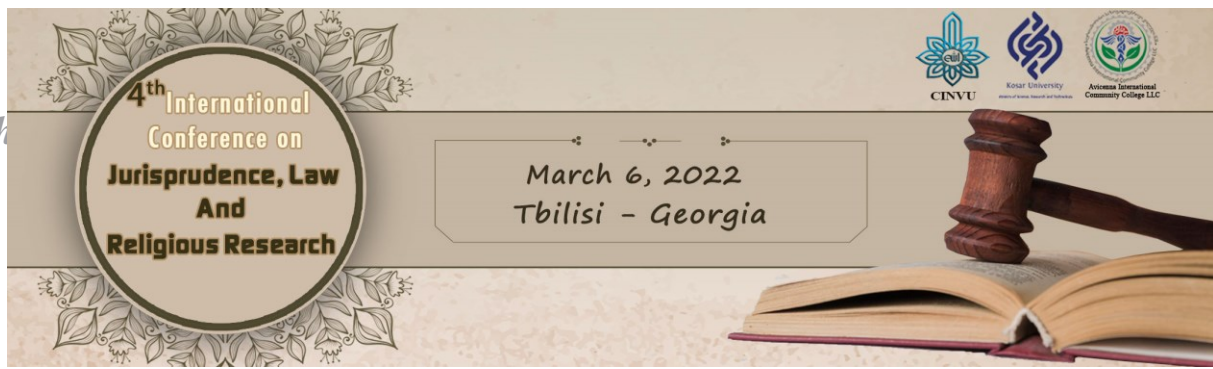
با وجود اینکه بند ۹ ماده ۸۸ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» در خصوص برخی آیین‌نامه‌های جزئی مشابه، از جمله آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه و... مرجع تدوین را تعیین کرده (شورای عالی استان‌ها) و یا طبق ماده ۱۰۶ این قانون، وزارت کشور را مسئول تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون در نظر گرفته، اما هیچ‌جا به صورت مشخص در خصوص آیین‌نامه داخلی شوراهای شهر که مفهومی اعم از بند ۹ ماده ۸۸ داشته و نسبت آن با آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۱۰۶ «عموم و خصوص من وجه» بوده به صدور حکم نپرداخته است.

از جانب دیگر خود آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۱۰۶، در ماده ۵ خود بر دوگانگی آیین‌نامه اجرایی و آیین‌نامه داخلی تأکید می‌کند و مصوبه شورای عالی استان‌ها که با ۲۵ ماده عنوان آیین‌نامه داخلی شورای شهر را بر خود نهاده نیز حصری در این مورد اظهار نمی‌کند.

توجه به تمامی موارد اشاره شده در این پژوهش، احتمال مفروض بودن امکان قانونی وضع آیین‌نامه داخلی توسط شوراهای اسلامی شهر را تقویت کرده و ابطال آیین‌نامه داخلی یکی از شوراهای اسلامی شهر (کرج) را بیشتر از آن که موجب استخراج یک حکم کلی بداند، صرفاً منحصر به مورد و ویژگی‌های آن آیین‌نامه قلمداد می‌کند؛ روندی که با سابقه نظارتی نهادهای ناظر نیز، چه پیش و چه پس از این حکم منطبق‌تر است.

حال با توجه به ادله و مستندات مذکور، برای شفاف‌تر شدن هر چه بیشتر روندها و همچنین رفع هر گونه شک و شبهه در این امور، موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:

- ۱- مجلس شورای اسلامی با الحاق بندی به قانون تشکیلات، به تعیین تکلیف این امر به پردازد.
- ۲- برای سرعت در رفع مشکل، تا زمان الحاق بند مشخص، از مجلس شورای اسلامی در خصوص بند ۹ ماده ۸۸ و ماده ۱۰۶ قانون تشکیلات درخواست استفساریه شود.
- ۳- نهایتاً حتی در صورت عدم پذیرش استدلال‌های موجود، شورای‌های اسلامی شهرها می‌توانند متن مورد نظر خود در خصوص آیین‌نامه داخلی را (بر اساس نکات و دقایق ذکر شده) تدوین، در صحن شورا تصویب و پس از آن، متن مصوب را به شورای عالی استان‌ها ارجاع داده و تصویب نهایی آن را از آن نهاد درخواست کنند.
- ۴- اگر این روند نیز مورد اقبال واقع نشد (مورد ذکر شده در بند ۳)، می‌توان متن مصوب را به وزیر کشور اعطا کرد و در صورت تأیید از جانب وزیر، به لازم‌الاجرا شدن این مصوبه همت گمارند (مانند روندی که در خصوص اساسنامه‌ها طی می‌شود)



منابع و مأخذ

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن
- قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱
- آیین نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب سال ۱۳۷۸ هیأت وزیران
- آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران مصوب ۱۳۷۸
- آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر کرج مصوب ۱۳۹۲
- آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر مشهد مقدس مصوب ۱۳۹۸
- آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۴ شورای عالی استانها و هیأت دولت
- رأی شماره ۱۵۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادره در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰
- اسلامی پناه، علی، دکترین به منزله منبع حقوق، فصلنامه علمی پژوهش حقوق خصوصی، دوره ۹، شماره ۳۲، پاییز ۱۳۹۹، صص ۲۸-۹
- الله‌ویردی‌زاده، رضا، علی ولی‌قلی‌زاده و مهدی‌صانعی، آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی)، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، سال پنجم بهار ۱۳۹۴، شماره ۱۴، صص ۲۵-۴۶
- راسخ، محمد، ۱۳۸۸، نظارت و تعادل در حقوق اساسی ایران، تهران: دراک
- عادل، مرتضی، محمد راسخ، حسین‌قلی‌حسینی‌نژاد، ۱۳۸۷، فرهنگ حقوقی فارسی - انگلیسی / انگلیسی - فارسی، تهران: انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات
- عباسی، بیژن، ۱۳۹۵، حقوق اداری، تهران: دادگستر
- لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۷۰، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش
- مغفوری فرسنگی، مصطفی، نظارت قیمومتی بر نهادهای غیر متمرکز، ۱۳۹۱، (پایان‌نامه)، استاد راهنما: محمدجواد رضایی‌زاده، استاد مشاور: مهدی هداوند، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز
- وکیل، امیرساعد، پوریا عسکری، ۱۳۹۱، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجد
- هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۹، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان