

ویژه کارکنان شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی شهر و روستا

آسیب شناسی مصوبات شوراها

موضوع و تحلیل مسئله:

با توجه به اصول قانون اساسی، شوراهای محلی نماینده و عصاره مردم از منظر محلی و ارزش‌های آنها هستند که در ارتباط با منافع و امور محلی خود تصمیم‌گیری می‌کنند. این شوراها با توجه به داشتن شخصیت حقوقی مستقل، برای اداره امور خود، دارایی، اموال و امکانات مادی، از نیروی انسانی و نیز مدیریت خاص در قالب بودجه محلی برخوردار هستند و در چهارچوب قانون می‌توانند در خصوص مسائل خود به تصمیم‌گیری بپردازند. از سوی دیگر بر اساس اصل نظارت به عنوان یکی از اصول مسلم حقوق عمومی، مقتضی است تا نهادهای برخوردار از قدرت عمومی تحت کنترل و نظارت‌های دقیق قرار گیرند. با بررسی ماده ۸۰ قانون عمومی، نظارت بر شوراها، تجدیدنظر و لغو اثر از مصوبات شوراها تنها به یک مرجع و نهاد محدود نیست و دایره آن علاوه بر خود شوراها و هیئت‌های حل اختلاف، قوای سه‌گانه را نیز در برمی‌گیرد؛ از اینرو آسیب‌شناسی مصوبات شوراهای اسلامی شهر تهران در طول پنج دوره فعالیت در سطوح مختلف نظارت قضایی، اداری، قیمومیتی و شرعی می‌تواند راهکارهای کاهش اعتراضات به مصوبات شوراها را به دست دهد. بعنوان نمونه مصوبات شورای اسلامی شهر تهران در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است که قابلیت تعمیم به دیگر شهرهای کشور را نیز دارد. بدین منظور مصوبات اعتراض شده در هر یک از سطوح نظارتی مذکور شناسایی و با روش‌هایی چون مطالعه اسنادی، تحلیل محتوای کمی و روش دلفی جمع‌آوری و تحلیل شده‌اند. نتایج بررسی‌های بدست آمده از آسیب‌شناسی مصوبات شوراهای اسلامی شهر تهران در سطوح مختلف نظارت قضایی، اداری، قیمومیتی و شرعی به طور خلاصه به شرح ذیل است:

- در بعد نظارت قضایی، (اعمال نظارت از طریق دیوان عدالت اداری)، در طول پنج دوره فعالیت شورا، ۹۸ مصوبه به صورت جزئی و کلی ابطال شده و بیشترین ابطال مصوبات در دوره‌های دوم و سوم اتفاق افتاده است. از میان ده موضوع اصلی برای مصوبات در شورای شهر، دو موضوع شهرسازی (با موضوع فرعی باغات) و برنامه و بودجه، مالی و اداری (با موضوع فرعی درآمد) بیشتر از سایر موضوعات مورد اعتراض و ابطال قرار گرفته‌اند. مرجع رسیدگی نیز در اکثر مصوبات اعتراضی هیات‌های عمومی دیوان بوده است. از سوی دیگر، به لحاظ دلالت‌های قانونی باید اضافه کرد که قوانینی چون قانون شوراها، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها و قانون زمین شهری بیشترین ارجاعاتی هستند که به عنوان مستندات قانونی جهت ابطال مصوبات آورده شده‌اند.
- در چهار دوره اول، دوم، چهارم و پنجم (به جز دوره سوم به دلیل نقص در اسناد مورد نیاز) تعداد ۱۷۵ مصوبه مورد اعتراض قرار گرفته و شورا به آن پاسخ داده است. به لحاظ میزان فراوانی اعتراض به مصوبات در ادوار مذکور، بیشتر مصوبات اعتراضی در دوره دوم شورای شهر تهران قرار می‌گیرد. از نظر نوع موضوعات، بیشترین اعتراضات در دو موضوع برنامه و بودجه، مالی و اداری و وظایف و تشکیلات وجود دارد. در همین دو دسته از موضوعات اصلی دو موضوع فرعی درآمد و وظایف و اختیارات شهرداری بیش از سایر موضوعات فرعی مصوبات اعتراض شده، قرار دارد.

- در بعد نظارت قیمومیتی (سلسله‌مراتبی) در طول پنج دوره بررسی شده فعالیت شورا سندی دال بر اعتراض شوراهای فرادست به مصوبات شورای شهر تهران به دست نیامده است.

- در بعد نظارت شرعی تنها دو مصوبه از مصوبات شورای اسلامی شهر تهران به استناد نظر فقهای شورای نگهبان مورد بررسی قرار گرفته است که هر دو نیز توسط دیوان عدالت اداری از این نهاد استعلام شده‌اند. این دو مصوبه به لحاظ زمانی در دوره‌ی اول و چهارم شوراهای قرار دارند و از حیث موضوعی در تشکیلات و وظایف با موضوع فرعی تشکیلات شهرداری و اساس‌نامه سازمان‌ها، و همچنین در برنامه و بودجه، مالی و اداری با موضوع فرعی درآمد و عوارض و خدمات شهری با موضوع فرعی پسماند دسته‌بندی شده است.

توصیه‌ها و پیشنهادات:

به منظور دستیابی به راهکارهای کاهش اعتراضات به مصوبات شورای اسلامی شهر و کاهش موارد ابطال آنها از روش دلفی (دو پل مشتعل بر پنج نفر در سطح مدیریت شهری تهران و نیز پنج متخصص و استاد دانشگاهی در زمینه حقوق مدیریت شهری) استفاده شده است و براساس بیشترین اجماع نظر کارشناسان پل‌های دلفی برای کاهش اعتراض به مصوبات، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌گردد:

| بیشترین اجماع نظر کارشناسان | راهکارهای کاهش اعتراضات و شکایات از مصوبات شوراها |
|---|--|
| حذف کلمه «مقررات» از ماده ۹۰ قانون شوراهای - به این معنی که وفق اصل ۱۰۵ قانون اساسی، هیات تطبیق صرفاً در صورت مغایرت مصوبات با قوانین کشور حق اعتراض داشته باشد و نه مغایرت با مقررات | محدوده نظارت ذیل ماده ۹۰ قانون شوراهای به محدوده مذکور در قانون اساسی بازگردانده شود و نظارت بر مصوبات شوراهای از منظر انطباق با مقررات از متن این ماده حذف گردد (زیرا یکم: تعریف مقررات مشخص نیست، دوم: اساساً بانک جامعی از مقررات کشور برای تطبیق در دست نیست، سوم: سرعت تغییر مقررات بسیار بیشتر از قوانین است و عملاً آگاهی از آنها را بسیار دشوار می‌سازد، چهارم: مصوبات شوراهای اسلامی به عنوان ارکان تصمیم‌گیری کشور از منظر قانون اساسی قاعدتاً در سلسله اسناد الزام‌آور نباید چنین جایگاه نازلی داشته باشد). |
| اصلاح قانون و ایجاد صراحت در خصوص محدوده نظارت بر مصوبات شوراهای | به جای تهیه فهرست قوانین نسخ شده در خصوص شوراهای، فهرستی از قوانین لازم‌الاجرا توسط مجلس شورای اسلامی تهیه و تصویب شود تا مراجع نظارت‌کننده و نظارت‌شونده هر دو نسبت به محدوده خود آگاه شوند. |
| اقدام شورا به تشکیل کمیته نظارت حقوقی پیشینی بر مصوبات شورا قبل از تصویب و ابلاغ جهت کشف تعارض احتمالی مصوبات با قوانین و مقررات کشور و اصلاح آنها | تعیین افراد آگاه به حقوق شوراهای و حیطة وظایف آنها، در مراجع نظارتی می‌تواند راهکاری مناسب باشد. |
| حضور نماینده مطلع شورای اسلامی شهر در جلسات بررسی اعتراض به مصوبات شورا در هیات مرکزی حل اختلاف به منظور ادای توضیحات کارشناسی در خصوص مصوبه مورد اعتراض قرار گرفته | بررسی پیشینی طرح‌ها و لوایح توسط مشاوران و کارشناسان حقوقی هر کمیسیون یا تشکیل کمیته‌ای مجزا و اختصاصی در این خصوص، می‌تواند هم بر صحت روند اموری یاری رساند و هم فرآیند لازم‌الاجرا شدن مصوبات را تسریع نماید. |

این پژوهش خلاصه مدیریتی و پژوهشی، متمرکز بر مساله خاص مرتبط با مدیریت شهری است که با همکاری مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران تهیه و تدوین شده است.

