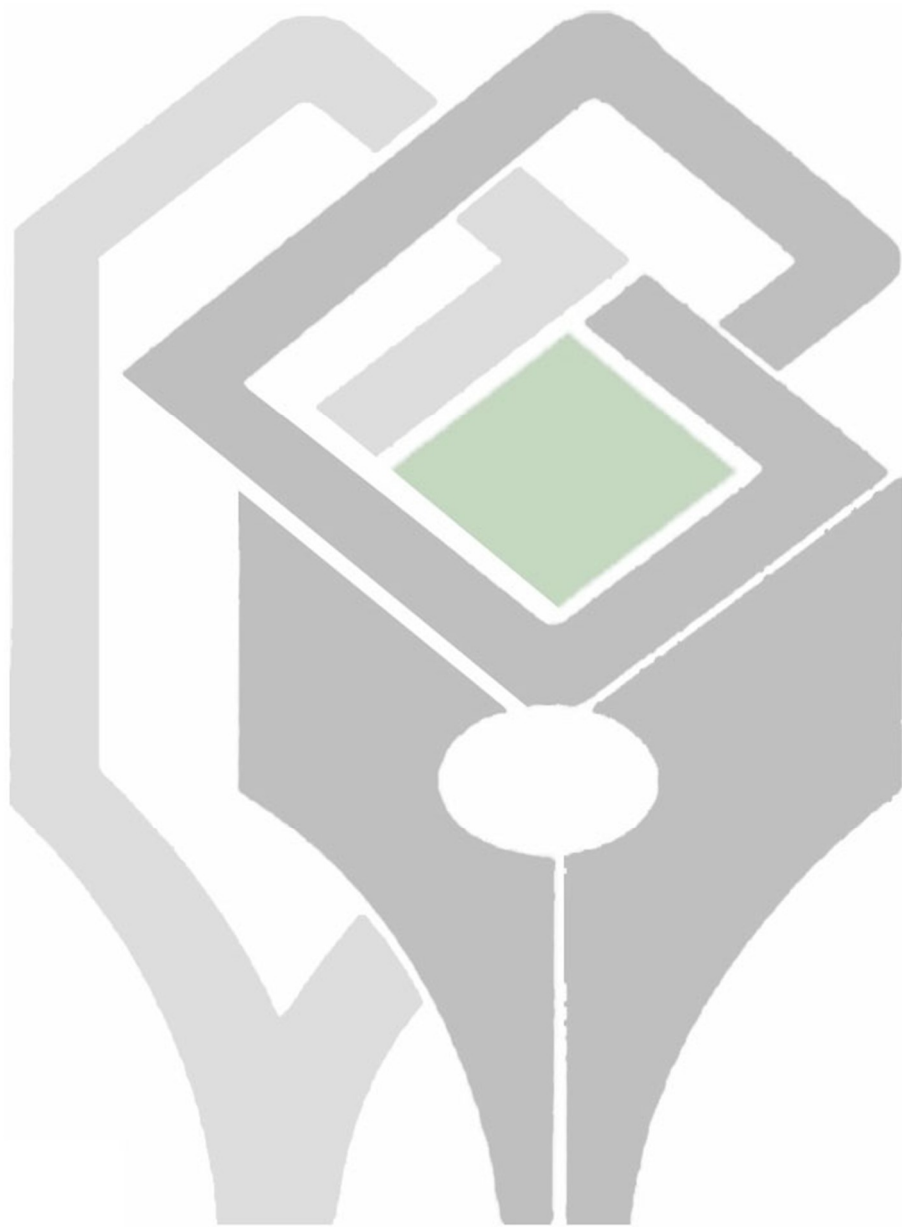


بررسی لوایح
و طرح‌های قانونی



بررسی و نقد «طرح قانونی پیشنهادی شورای عالی استان‌ها در خصوص غیر قابل اعتراض کردن مصوبات شوراهای اسلامی»*

چکیده

شورای عالی استان‌ها، طرح قانونی اصلاح ماده ۷۹ و تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران- مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن- را در تاریخ ۸ بهمن ۱۳۸۷ به مجلس ارائه کرده است. مهمترین هدف از ارائه این طرح غیرقابل اعتراض کردن مصوبات شوراهای اسلامی نزد مراجع قضایی است. این طرح از سه جهت مورد ایراد می‌باشد: نخست آنکه ارائه این طرح با چنین موضوعی خارج از صلاحیت شورای عالی استان‌ها بوده و مغایر با اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون اساسی است. دوم آنکه ارائه دهندگان این طرح در آسیب‌شناسی علل تزلزل شوراهای اسلامی دچار اشتباه شده‌اند و سوم اینکه غیرقابل اعتراض کردن مصوبات شوراهای اسلامی مغایر با اصل قابل اعتراض بودن تصمیمات مراجع عمومی است.

شورای عالی استان‌ها در ادامه روند مشارکت خود در راستای ارائه طرح‌های قانونی به مجلس، طرح قانونی اصلاح ماده ۷۹ و تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران- مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن- را در تاریخ ۸ بهمن ۱۳۸۷ به مجلس ارائه کرده است. به موجب ماده ۱ این طرح، تبصره ۲ ذیل بند ۳ ماده ۷۹ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران» (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی) لغو

* گروه پژوهشی حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی

می‌شود^۱ و به موجب ماده ۲ طرح، تبصره‌های ۱ (الحاقی ۶ مهر ۱۳۸۲)^۲ و ۲ (الحاقی ۲۷ آبان ۱۳۸۶)^۳ ذیل ماده ۸۰ قانون مذکور به شرح زیر اصلاح می‌شود:

«تبصره ۱- اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط صورت می‌گیرد. در عین حال، وزیر کشور (بدون حق تفویض) و شورای عالی استان‌ها موارد اعتراض و تخلف از قانون را ظرف مدت یک ماه از تصویب مصوبات شوراها می‌توانند به هیأت حل اختلاف مرکزی ارجاع نمایند.

تبصره ۲- مصوبات شوراهای اسلامی پس از طی مراحل مقرر در ماده ۸۰ قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی، قطعی و لازم‌الاجرا است و در سایر مراجع قضایی غیر قابل اعتراض می‌باشد».

نوآوری این طرح عبارت است از منع وزیر کشور از تفویض اختیار خود مبنی بر شکایت از مصوبات شوراها و نیز غیر قابل اعتراض کردن این مصوبات پس از قطعی شدن نزد مراجع قضایی. هدف طرح نیز بر طبق مقدمه توجیهی آن، جلوگیری از تزلزل تصمیمات شوراها به دلیل اعتراضات شهروندان و افزایش ضمانت اجرایی این

^۱. تبصره ۲ بند ۳ ماده ۷۹: «وزارت کشور بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرائی قانون شوراها می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیأت حل اختلاف ارجاع نماید» (الحاقی ۲۷ مهر ۱۳۸۶).

^۲طبق این تبصره الحاقی «اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط صورت می‌گیرد. رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیتدار نخواهد بود».

^۳طبق این تبصره «قطعی شدن مصوبات شورا مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در در هیأت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد».

مصوبات به وسیله غیرقابل اعتراض کردن این مصوبات در مراجع دادگستری اعلام شده است. در خصوص این طرح چهار نکته اساسی قابل ارائه است:

۱- عدم صلاحیت شورای عالی استان‌ها در خصوص موضوع طرح

ارائه این طرح از سوی شورای عالی استان‌ها اساساً خارج از دایره صلاحیت این شورا است. چرا که اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون اساسی به روشنی هدف از ایجاد شورای عالی استان‌ها و قلمرو صلاحیت آن در تدوین و ارائه طرح‌های قانونی به مجلس، مشخص کرده است. به موجب اصل ۱۰۱ «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها [...] تشکیل می‌شود». همچنین به موجب اصل ۱۰۲ قانون اساسی «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود، طرح‌هایی را تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند». بی‌گمان مسأله اعتراض یا عدم اعتراض به مصوبات شوراهای اسلامی نه مسأله‌ای مربوط به «جلوگیری از تبعیض»، نه مصداقی از مسأله «جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها» و نه مسأله‌ای مربوط به «نظارت بر اجرای هماهنگ برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها» است. متأسفانه شورای عالی استان‌ها دقت نکرده است که این شورا نمی‌تواند در تمام مسائل به تدوین و ارائه طرح بپردازد. صلاحیت ارائه طرح به مجلس تنها در خصوص موضوعاتی است که در اصل ۱۰۱ مورد اشاره واقع شده است و فراتر از آن خارج از صلاحیت شورای عالی استان‌ها بوده و داخل در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی است.

۲- عدم آسیب شناسی درست علل تزلزل مصوبات شوراهای اسلامی

پیش‌فرض اولیه این طرح یعنی تزلزل تصمیمات شوراهای اسلامی و بنابراین لزوم افزایش ضمانت اجرایی مصوبات شوراها از طریق غیرقابل اعتراض کردن این مصوبات اساساً اشتباه است. چرا که آنچه ارزش مصوبات شوراها را محل تردید قرار می‌دهد، بیش از آنکه وجود نظارت قضایی باشد، وجود انواع نظارتهای اجرایی و همچنین جایگاه نامعلوم و نامناسب شوراها در نظام حقوقی کشور است. در خصوص تأثیرات نامطلوب نظارت اجرایی بر عملکرد شوراها باید گفت که این طرح و به طور کلی «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و

انتخابات شهرداران» مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های آن بدون توجه به اصل اساسی حاکم بر نظارت بر شوراهای محلی یعنی نظارت نسبی و اطلاعی تدوین شده‌اند. توضیح اینکه در کشورهایی که اداره امور عمومی بر طبق تمرکز اداری صورت می‌گیرد، نظارت دولت مرکزی به صورت مطلق و مبتنی بر اصل سلسله مراتب اداری اعمال می‌شود،^۱ حال آنکه در نظام‌هایی که امور عمومی به صورت عدم تمرکز اداره می‌شود نظارت بر امور محلی نسبی، غیر مستقیم و اطلاعی است. چرا که امور محلی به ابتکار مردم همان محل انجام می‌شود و دولت مرکزی و مأموران آن مسئولیتی در این زمینه ندارند. به جز هنگامی که عملکرد نهادهای اداری محلی اصول بنیادین حکومت را یعنی حاکمیت ملی، تمامیت سرزمینی و نظام مردمسالاری را نادیده بگیرد. تنها در این حالت است که مقامات مرکزی حق دخالت در مورد اقدامات خلاف نهادهای محلی دارند.

در واقع این شیوه نظارت غیر مستقیم و اطلاعی با فلسفه تشکیل شوراهای نیز همخوانی دارد. هدف از تشکیل شوراهای «سپردن» اداره امور محلی به نهادهای منتخب محلی و کاهش نقش اداری دولت مرکزی است. در این شیوه حکومت، اداره امور محلی صرفاً توسط نهاد محلی انجام می‌گیرد و دولت مرکزی تنها مراقب این است که عملکرد این نهادها از اصول شناخته شده حقوقی خارج نشوند. همانگونه که ذیل اصل ۱۰۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز شوراهای را ملزم به رعایت «اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی» دانسته است. بنابراین دخالت بی‌رویه دولت مرکزی در هر امری از امور مربوط به شوراهای اعم از عزل و نصب مقامات آن، دخالت در فرایند انتخابات و تصمیم‌گیری آن و ابطال مصوبات آن جز در موارد مسلم نقض قانون، خلاف اصل است.

با این حال «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران» (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی) طی مواد ۷۹ تا ۸۱ رویه سختگیرانه‌ای برای نظارت بر اقدامات شوراهای اتخاذ کرده است که به هیچ‌وجه با نظارت اطلاعی دولت مرکزی بر نهادهای محلی مطابقت ندارد. ماده ۷۹ این قانون به

^۱ هاشمی، سید محمد؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، چاپ هجدهم، ۱۳۸۶، ص. ۴۹۲.

منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراهای مراجعی را به نام «هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات» پیش‌بینی کرده است. اعضای این هیأت‌ها مرکب از اعضای منتخب سه قوه هستند. تبصره ۲ این ماده به وزارت کشور این اختیار را می‌دهد که بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرائی قانون شوراهای، موارد تخلف از قانون را به هیأت حل اختلاف ارجاع دهد.

به موجب ماده ۸۰ این قانون، «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم‌الاجرا می‌باشد و در صورتی که مسئولین ذی‌ربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراهای تشخیص دهند، می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود. هیأت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید».

نحوه اعتراض و اشخاص مجاز برای اعتراض را تبصره ۱ این ماده مشخص می‌کند که به موجب آن «اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان و در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالیترین مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط صورت می‌گیرد».

همانگونه که ملاحظه می‌شود، به موجب این دو ماده، فرماندار، استاندار و وزیر کشور و «مسئولان ذی‌ربط» به عنوان مأموران دولت مرکزی می‌توانند علیه تصمیمات شوراهای اعتراض کنند و این اعتراض در هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات که همه اعضای آن مأموران قوای سه‌گانه هستند، مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و در مورد هیأت‌های حل اختلاف استانی نیز تنها اقلیت اعضای آن از سوی خود شوراهای انتخاب می‌شوند.

ماده ۸۱ این قانون نیز رویه‌ای بسیار ساده و در عین مبهم برای انحلال شوراهای پیش‌بینی کرده است. به موجب این ماده «هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد، به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیأت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستا، آنرا منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایفی قانونی، بنا به پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند». حال آنکه به نظر می‌رسد در صورت تخلف شورای اسلامی از وظایف قانونی، علی‌الاصول مراجع قضایی، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور صلاحیت رسیدگی به موارد تخلف شورا را باید داشته باشند نه هیأت حل اختلاف که نهادی غیرقضایی بوده و اصولاً باید به حل اختلافات اداری میان شوراهای و نهادهای اداری مرکزی بپردازند. افزون بر این، عبارت «مخالف مصالح عمومی کشور» در ماده فوق‌الذکر نیز به اندازه‌ای مبهم است که به راحتی به هیأت حل اختلاف اجازه انحلال شورا را بدهد. بنابراین ملاحظه می‌شود که نظارت دولت مرکزی بر شوراهای از همه جهات بسیار موسع بوده و منطبق با نظارت اطلاعاتی بر نهادهای غیرمتمرکز اداری نیست. همین امر نیز دلیل اصلی تزلزل این نهادهای محلی نوپا و مصوبتشان است. از طرف دیگر، نظارت مقامات اجرایی بر عملکرد شوراهای بیشتر از نظارت مقامات قضایی می‌تواند منجر به بروز اختلال در عملکرد شوراهای اسلامی شود. به این بیان که، در نظارت قضایی مصوبات شوراهای اسلامی تنها از منظر قانونی بودن یا نبودن مورد بررسی قرار می‌گیرد و روشن است که چنین امری را نمی‌توان به وجود آورنده اختلال محسوب کرد. زیرا در واقع، هیچ کس و هیچ نهادی نباید مغایر با قانون اساسی و قوانین عادی عمل کند و بدیهی است که در صورت بروز رفتارها و صدور تصمیمات غیرقانونی لازم است نظارت‌های جدی اعمال شود و در هر حال، نمی‌توان نظارت‌های قانونی را اختلال به شمار آورد. ولی در نظارت‌هایی که از سوی مقامات اجرای اعمال می‌شود، همواره قوانین مد نظر نیست و در اغلب موارد مقامات اجرایی می‌توانند با استناد به مسائل و امور فراقانونی و یا مصلحت‌اندیشانه، مانع اجرای صحیح

و منظم مصوبات شوراها شوند. بنابراین، آنچه درخور بررسی و تأمل است، نظارت نهادهای اجرایی بر مصوبات شوراهای اسلامی است نه نظارت نهادهای قضایی. اصلاح تبصره ۱ ماده ۸۰ در طرح حاضر به غیر از ذکر نحوه اعتراض وزیر کشور ابتکار خاصی را ارائه نکرده و بدون توجه به این اشکال عمده، یعنی گسترده بودن دایره نظارتی دولت مرکزی بر امور شوراهای اسلامی تدوین شده و هیچ نوآوری جدیدی محسوب نمی‌شود.

در خصوص جایگاه نامناسب شوراها در نظام حقوقی کشور نیز باید به این مطلب اشاره نمود که ایجاد شوراهای اسلامی با هدف ارتقای اصل دخالت مردم در حکومت و کاستن از بار سنگین دولت مرکزی در اداره امور عمومی است. لازمه این امر اعتماد به شوراهای اسلامی و واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی عمده برای اداره امور محلی است. در همین راستا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هفتم شوراهای را «از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» معرفی می‌کند و در اصل ۱۰۰ نیز هدف از تشکیل این نهادها را «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی» اعلام کرده است. این دو به خوبی جایگاه مهم شوراهای را اداره امور عمومی محلی تصدیق می‌کند و نشانگر تأکید قانونگذار اساسی بر لزوم عدم تمرکز اداری و ارتقای حکومت محلی است. با توجه به اصل تناسب مسئولیت با میزان اختیارات، لازم است که شوراهای محلی جهت برآورده کردن این اهداف مهم از اختیارات اداری کافی برخوردار شوند و صلاحیت آنها با صلاحیت دولت مرکزی دقیقاً تفکیک و مشخص شود.

حال آنکه با وجود تأکید اصول ۷ و ۱۰۰ قانون اساسی بر اهمیت شوراهای محلی، هم در اصول دیگر قانون اساسی و هم در قوانین عادی اختیارات و صلاحیت‌های اداری شوراها از اختیارات دولت مرکزی تفکیک نشده و اختیارات ناچیزی برای این شوراها اعطا شده است که به هیچ وجه با شأن و جایگاه این نهادها برای اداره امور محلی تناسب ندارد. بررسی مواد ۶۸ تا ۷۸ قانون تشکیلات و وظایف شوراهای محلی، عدم تناسب اختیارات شوراهای محلی با اهداف و وظایف پیش‌بینی شده به روشنی نشان می‌دهد. بطور کلی اختیارات این شوراها عبارتند از: بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود، کمک‌رسانی و امداد، نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، همکاری با مسئولان اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های

مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان و دیگر اختیارات که عموماً به نحوه اداره شهر و روستا مرتبط است. در حالیکه اداره امور عمومی محل اختیارات اداری گسترده‌ای را نیاز دارد که شوراهای محلی در حال حاضر از آن بی‌بهره هستند.

بنابراین می‌توان ادعا کرد که اختیارات شوراهای اسلامی جهت اداره امور عمومی محل، کافی نیست و اساساً جایگاه و شأن اداری- اجتماعی شوراها با هدف و فلسفه بنیادین تشکیل این نهادهای مردمی فاصله دارد. در واقع آنچه موجب تزلزل شوراهای اسلامی می‌شود جایگاه کم‌اهمیت و اختیارات ناچیز شوراها در کنار نظارت‌های چند مرحله‌ای و شدید دولت مرکزی بر مصوبات آنها است. چرا که جایگاه ضعیف این نهادهای مردمی زمینه را برای دخالت دولت مرکزی بر امور آنها هموار می‌کند و میزان ضمانت اجرای تصمیم‌های آنها را کاهش می‌دهد. با این حال علی‌رغم وضوح این نکته، ارائه‌دهندگان این طرح بدون توجه به علل اصلی تزلزل جایگاه شوراها و بدون ارائه راه‌حلی مناسب برای این مسأله، مشکل را تنها در قابلیت اعتراض به مصوبات شوراها دانسته و اقدام به اتخاذ راه‌حلی ناصواب و مغایر اصول حقوقی شناخته شده برای این مشکل کرده‌اند.

۳- عدم رعایت اصل قابل شکایت بودن تصمیمات نهادهای عمومی

به موجب اصول نوین حقوقی از جمله حاکمیت قانون و قابل شکایت بودن تصمیمات نهادهای عمومی، هیچ مؤسسه عمومی از اصل نظارت پذیر بودن مستثنی نیست و نباید باشد. زیرا اصل بر این است که قوانین مصوب مجلس پس از قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در بالاترین نقطه نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است و مصوبات سایر نهادها باید در چارچوب قوانین مصوب مجلس باشد. قانون اساسی نیز در اصول متعدد از جمله اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ به بیان لزوم قانونی بودن مصوبات دولت اشاره کرده است و بدین ترتیب هر شهروند ذی‌حقی، در صورت نقض حقوق قانونی خود، حق شکایت به مراجع صالحه دادگستری را باید داشته باشد. در اغلب کشورها همه تصمیمات دولت اعم از قوانین، مصوبات دولت و آرای دادگاه‌ها قابل اعتراض و ابطال است. علل این مسأله را می‌توان به شرح زیر دانست:

- الزام نهادهای تصمیم‌گیر به رعایت منافع و مصالح مردم

- مسئولیت پاسخگویی دولت در برابر انتظارات مشروع مردم
- الزام نهادهای تصمیم‌گیر به انجام بررسی‌های مقتضی در اتخاذ تصمیمات به منظور پیشگیری از بروز خسارت یا نادیده گرفتن منافع اشخاص
- عدم مصونیت هیچکس از خطا و اشتباه

این اصل در نظام حقوقی ایران نیز پذیرفته شده و مستفاد از ماده ۱۹ «قانون دیوان عدالت اداری»^۱ مصوب ۲۵ آذر ماه ۱۳۸۵ مصوبات شوراهای اسلامی نیز در صورت مغایرت با شرع و قانون و نقض حقوق قانونی اشخاص قابل شکایت در دیوان است و این امکان، یکی از دستاوردهای حکومت قانون و نظام مردم‌سالاری است. شوراهای اسلامی به عنوان مؤسسات عمومی غیر دولتی نیز نهادهایی هستند که تصمیم‌گیری در خصوص بخشی از امور عمومی را بر عهده دارند و به واسطه امکان نادیده گرفتن شرع و قانون، باید تصمیمات و اقدامات آنها نیز در دیوان عدالت اداری قابل شکایت باشد. اما ماده ۲ این طرح با نادیده گرفتن این اصل، تبصره ۲ ماده ۸۰ قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی را به شرحی اصلاح کرده است که «مصوبات شوراهای اسلامی در سایر مراجع قضایی غیر قابل اعتراض می‌باشد».

نکته مهمی که در این ماده طرح مغفول مانده این است که شوراهای محلی و به تبع آن شهرداری‌ها از اصلی‌ترین مراجع اداری محلی محسوب می‌شوند که در عین حال نیز بیشترین شکایات و اعتراضات مردمی از همین دو نهاد صورت می‌گیرد. از سوی دیگر اشخاص مجاز برای شکایت علیه مصوبات شوراها در هیأت‌های حل اختلاف مقامات دولت مرکزی یعنی فرماندار و استاندار هستند نه مردم عادی. بدین ترتیب با تصویب این طرح، مردم از حق شکایت علیه مصوبات شوراها در مراجع قضایی

^۱طبق ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری «حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود».

محروم خواهند شد و معلوم نیست که این محرومیت به چه دلیل و چه انگیزه‌ای صورت می‌گیرد. با این وصف طرح حاضر شورای استان‌ها در حذف این حق مردمی و غیر قابل اعتراض دانستن مصوبات شوراها، عقب‌گردی فاحش در دفاع از حقوق عامه و اقدامی غیر قابل توجیه تلقی می‌شود.

نتیجه‌گیری

طبق اصل ۱۰۲ قانون اساسی «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود، طرح‌هایی را تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند». حدود وظایف این شورا نیز در اصل ۱۰۱ قانون اساسی «جلوگیری از تبعیض» و «جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها» ذکر شده است. بنابراین شورای عالی استان‌ها تنها در محدوده موارد ذکر شده در اصل ۱۰۱ می‌تواند اقدام به تدوین و ارائه طرح به مجلس شورای اسلامی بنماید. حال آنکه این شورا در موارد متعدد و از جمله در خصوص طرح قانونی اصلاح ماده ۷۹ و تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن - که در تاریخ ۸ بهمن ۱۳۸۷ به مجلس ارائه شده است، خارج از حیطه صلاحیت خود عمل کرده است. صرف‌نظر از سایر اشکالات، لازم به ذکر است که شورای عالی استان‌ها با ارائه طرح‌هایی که خارج از موضوعات اصل ۱۰۱ و در واقع خارج از حدود وظایف قانونی آن نهاد می‌باشد، در حقیقت به حقوق قانونی هیأت وزیران و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص صلاحیت ارائه لوایح و طرح‌های قانونی تجاوز کرده است و ادامه این روند می‌تواند به اختلال نظام قانونگذاری کشور بیانجامد.