

بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی*

تاریخ دریافت: ۸۷/۱۰/۳۰

تاریخ تأیید: ۸۷/۲/۱

سیداحمد حبیب‌نژاد**

۱۱۱

فقه و حقوق / سال پنجم / شماره ۲۰ / بهار ۱۳۸۸

چکیده

یکی از موضوعات مهم در حقوق عمومی معاصر، بحث عدم تمرکز (تمرکززدایی) است که در دو حوزه تمرکززدایی جغرافیایی و فنی بررسی می‌شود. در این مقاله با اصول تمرکززدایی جغرافیایی آشنا می‌شویم و سپس در پرتو این اصول، شوراهای اسلامی موجود در جمهوری اسلامی ایران (با تأکید بر شورای اسلامی شهر) را بازخوانی می‌کنیم. مشروعیت، صلاحیت، داشتن استقلال نسبی مالی، امکان طرفیت در دعاوی، وحدت شهری و نظارت قانونی شایسته، از مهم‌ترین اصول تمرکززدایی‌اند. سعی شده است تا به صورت اجمالی، وضعیت شوراهای اسلامی شهر در ایران با توجه به اصول پیش‌گفته مورد توجه قرار گیرد و آسیب‌شناسی از آن بیان شود.

واژگان کلیدی: تمرکززدایی، شورای شهر، حکومت محلی، دولت مرکزی، مشروعیت،

مشارکت مردمی، نظارت قانونی.

* لازم است از تلاش سرکار خانم نفیسه هاشمی (دانشجوی دکتری حقوق عمومی) که در طرح کلی این مقاله یاریگر نویسنده بودند، سپاسگزاری گردد.

** عضو هیئت علمی پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی (habibnezhad.lawyer@gmail.com).

مقدمه

بدون شک تمرکززدایی از مهم‌ترین عناصر مردم‌سالاری است که به‌همراه آزادی اطلاعات، انتخابات آزاد منصفانه و احزاب نهادهای غیردولتی، هسته مرکزی دموکراسی را تشکیل می‌دهد (اردشیرامیر ارجمند، ۱۳۸۷: ۵).

از سوی دیگر، پُررنگ‌تر شدن بحث «حق تعیین سرنوشت» که «حق تعیین سرنوشت در سطح محلی» نیز از زیرشاخه‌های آن محسوب می‌شود، باعث گردیده تا سیستم عدم تمرکز یا حکومت محلی به‌عنوان پرتوهای از حقوق بشر، جلوه‌ای خاص یابد؛ همچنان‌که حکومت محلی و تمرکززدایی می‌تواند شعار «دموکراسی به‌عنوان مدلی برای زندگی و نه تنها مدلی برای حکومت» را عینی‌تر محقق سازد.

به‌ویژه پس از تحولات اخیر در جهان معاصر و حرکت جامعه انسانی به‌سوی جامعه جهانی در پرتو پدیده جهانی شدن، حکمرانی چندسطحی (محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی) مورد استقبال قرار گرفت. به‌عنوان نمونه اجلاس جهانی توسعه پایدار که در سال ۲۰۰۲ در آفریقای جنوبی برگزار شد، با تأکید بر استراتژی محلی‌گرایی، نقش مهمی را برای حکومت‌های محلی در توسعه پایدار جهانی قائل شده‌اند.

بر همین اساس یکی از برنامه‌های مصوب «هزاره» مجمع عمومی سازمان ملل برای حکومت‌ها این بوده است که به‌سوی دولت محلی غیرمتمرکز که مهم‌ترین مکانیسم برای دستیابی به بهبودی پایدار در ارائه خدمات است، حرکت کنند.

از سوی دیگر، ظرفیت‌های دینی (آل عمران: ۱۵۹ و شوری: ۳)^۱ و نیز ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل هفتم و فصل هفتم از اصل یکصدم تا

۱. وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ (شوری: ۳۸)؛ و کسانی که [ندای] پروردگارشان را پاسخ [مثبت] داده و نماز برپا کرده‌اند و کارشان در میانشان مشورت است و از آنچه روزی‌شان داده‌ایم انفاق می‌کنند. فِيمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَسَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ (آل عمران: ۱۵۹)؛ پس به [برکت] رحمت الهی، با آنان نرم‌خو [و پرمهر] شدی و اگر تندخو و سخت‌دل بودی، قطعاً از پیرامون تو پراکنده می‌شدند. پس، از آنان درگذر و برایشان آمرزش بخواه و در کار [ها] با آنان مشورت کن و چون تصمیم گرفتی بر خدا توکل کن؛ زیرا خداوند توکل‌کنندگان را دوست می‌دارد.

یکصد و ششم)، افق روشنی از حرکت به سمت مشارکت بیشتر مردم در سطوح گوناگون حاکمیتی را نشان می‌دهد و شوراهای اسلامی شهر و روستا، نمادی از آن به‌شمار می‌آید (ر.ک: هاشمی، سال، ج ۲: ۴۸۳-۴۹۰).

با این مقدمه، به بحث تمرکززدایی در ایران در پرتو اصول تمرکززدایی می‌پردازیم.

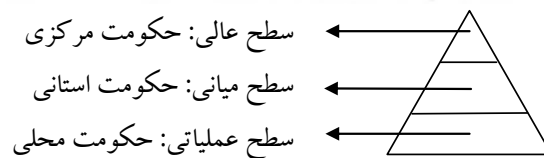
۱. تعریف تمرکززدایی (سیستم عدم تمرکز)

تمرکززدایی (عدم تمرکز) به‌مثابه روشی برای اداره امور کشورها، در علوم مختلف (مانند سیاست، حقوق و مدیریت) مورد توجه قرار گرفته است.

برخی تمرکززدایی جغرافیایی را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «در روش تمرکززدایی، به نهادهای محلی (انجمن‌ها، شوراها و امثال آن) از سوی قانون‌گذار مرکزی اختیارات ویژه‌ای داده می‌شود تا اختیار تصمیم‌گیری اداری در محل داشته باشند» (ابوالفضل قاضی، ۱۳۸۳: ۸۳) و یا گفته‌اند: «عدم تمرکز اداری عبارت است از اداره امور اداری محلی به‌وسیله مردم همان محل و تحت نظارت دولت مرکزی» (محمد جعفر جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۴۴۴).

به‌عبارت دیگر در نظام عدم تمرکز، دولت مرکزی با رعایت مراتب احتیاط سیاسی لازم، در واقع قسمتی از حاکمیت خود را به اشخاص حقوقی متمایز از شخصیت حقوقی واحد دولت می‌سپارد؛ یعنی مردمی کردن امور محلی (سید محمد هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۱۷).

در سیستم عدم تمرکز می‌توان سطوح مدیریت در پخش عمومی را این‌گونه ترسیم کرد:



۲. تاریخچه مختصری از تمرکززدایی در ایران

نظام حکومتی ایران از قدیم‌الایام بر سلسله مراتب انعطاف‌ناپذیری قوام داشته است، هرچند در برخی دوره‌ها این انعطاف‌ناپذیری کاهش یافت (مانند دوره اشکانی که نظام حکومتی ملوک‌الطوایفی گسترش یافت). به هر حال می‌توان به‌گونه اختصار تاریخ مراحل تمرکززدایی در ایران را این‌گونه شرح داد:

۱. پس از انقلاب مشروطیت: برای نخستین بار در اصول متمم قانون اساسی مشروطیت (اصول ۹۰ الی ۹۳)، تشکیل انجمن‌هایی با عنوان «انجمن‌های ایالتی و ولایتی» پیش‌بینی شد. در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی» تصویب شد که مطابق ماده ۸۷ این قانون: «وظایف انجمن‌های ایالتی، به نظارت در اجرای قوانین مقرر و رسیدگی و قرارداد در امور خاصه ایالت موافق شرح ذیل یا اخطار و صلاح‌اندیشی در صرفه و امنیت و آبادی ایالت منحصر است». چهار سال بعد، دولت وقت با اجازه مجلس شورای ملی، این نهادهای مردمی را منحل کرد که البته در ۱۳۰۹ با تصویب قانون شهرداری‌ها، مجدداً انجمن‌های شهر به رسمیت شناخته شد.

۲. پس از ملی‌شدن صنعت نفت: انجمن شهر در قانون «تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات» در ۱۳۲۸/۵/۴ و قانون اصلاحی بعدی آن با نام قانون شهرداری در ۱۳۳۱ پیش‌بینی شد. قانون انجمن‌های شهرستان و استان در ۴۹/۳/۳۰ و اصلاحیه آن در ۱۳۵۵ نیز به این روند سرعت بخشید.

مطابق ماده ۱ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱، در هر محلی که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر برسد، شهرداری و انجمن شهر تأسیس می‌شود. مطابق ماده ۴۵ این قانون، نظارت در حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی منقول و غیرمنقول متعلق به شهر و تصویب بودجه شهرداری و... از جمله وظایف و اختیارات این انجمن‌ها محسوب می‌شود.

در تاریخ ۱۳۴۹/۳/۳۰ «قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان» و در سال ۱۳۵۳ قانون تشکیل انجمن ده به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

۳. پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران: اصل هفتم و فصل هفتم قانون اساسی به بحث شوراها اختصاص یافت و شورای انقلاب نیز در ۱۳۵۸ «قانون شوراها محلی»

را به تصویب رساند که اختیاراتی از جمله انتخاب، نظارت و عزل شهردار را بر عهدهٔ منتخبان شورا گذاشته بود.

قانون اجرایی تشکیلات شوراهای اسلامی کشور در ۱۳۶۱ به تصویب رسید. در سال ۱۳۶۵ قانون انتخابات شورای اسلامی و در سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهردار به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اولین انتخابات شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۷ برگزار و فعالیت اولین دوره شوراها از نهم اردیبهشت سال ۱۳۷۸ شروع گردید و تاکنون نیز سه دوره از انتخابات شورای شهر برگزار شده است. در ادامه به بررسی تمرکززدایی در ایران - با توجه به عناصر و مؤلفه‌های اساسی تمرکززدایی - می‌پردازیم.

۳. بررسی تمرکززدایی در ایران در پرتو اصول تمرکززدایی

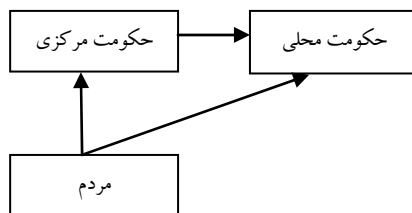
عناصر ذیل را می‌توان به اختصار از جمله ویژگی‌های سیستم عدم تمرکز معرفی کرد و آنها را اصول تمرکززدایی دانست:

۳-۱. مشروعیت (انتخابی بودن)

مشروعیت (legitimacy) اصلی اخلاقی یا عقلانی است که براساس آن حکومت‌ها می‌توانند از شهروندان خواستار اطاعت و فرمانبرداری باشند (اردشیرامیر ارجمند، ۱۳۸۷: ۴۵).

در موضوع مورد بحث باید گفت، مشروعیت مردمی و انتخابی بودن نهاد عدم تمرکز بسیار اساسی و حیاتی است؛ یعنی این مردم هستند که در یک انتخابات آزاد و منصفانه، افراد مورد نظر خود را برای ادارهٔ شهر گزینش می‌کنند. بنابراین، اگر نهادهای عدم تمرکز، مشروعیت و منبع قدرت خود را از غیرمردم بگیرند، در واقع نهاد عدم تمرکز نیستند. در اینجا بحث مشروعیت دولت مرکزی نیز مطرح است و این می‌تواند باعث چالش دو مشروعیت (مشروعیت دولت مرکزی و مشروعیت دولت محلی) در درون یک حکومت بسیط باشد.

البته به این اشکال می‌توان اینگونه پاسخ داد که مشروعیت دولت محلی و دولت مرکزی، نه در عرض یکدیگر، بلکه در طول یکدیگرند؛ یعنی پذیرفتن مشروعیت حاکمیت دولت مرکزی در کل، متضمن پذیرفتن مشروعیت مردمی حکومت محلی نیز است.



درباره این اصل از اصول تمرکززدایی در نظام جمهوری اسلامی ایران باید گفت به لحاظ ساختاری، مشروعیت نهادهای عدم تمرکز مانند شوراهای شهر و روستا، دموکراتیک و مردمی است. اصل صدم قانون اساسی به صراحت بر انتخابی بودن اعضای شورا تأکید می‌کند. طبق این اصل «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی از راه 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 اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند». ماده ۱۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ تأکید دارد که انتخاب اعضای شورای روستا و شهر، به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و با اکثریت نسبی آرا خواهد بود. نکته قابل تأمل در این باره اینکه شاید به نظر برسد ترکیب هیئت اجرایی انتخابات شورای شهر با ترکیبی نسبتاً دولتی و با ریاست فرماندار احتمالاً بتواند بر انتخابات آزاد و منصفانه تأثیرگذار باشد.

ماده ۳۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی^۱ مقرر می‌دارد: به منظور برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیئت اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان در محدوده شهرستان تشکیل می‌شود.

۱. برای اختصار از این قانون به عنوان قانون شوراهای نام می‌بریم.

تبصره ۱ همین ماده می‌افزاید:

برای تعیین هشت نفر معتمدان هیئت اجرایی، فرماندار، سی نفر از معتمدان اقشار مختلف مردم از همه شهرهای محدوده شهرستان را انتخاب و از آنان دعوت به عمل می‌آورد.

همچنان‌که ترکیب هیئت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی که ترکیبی پنج نفره از نمایندگان مجلس است (ماده ۷۳ قانون اصلاح قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹)، نمی‌تواند شایسته تلقی شود و فقط می‌تواند با استفاده از ظرفیت‌های نهادهای دیگر مانند شورای عالی استان‌ها، تکمیل شود.

۲-۳. صلاحیت

چند دسته از صلاحیت را در سیستم عدم تمرکز می‌توان دید:

الف) صلاحیت‌هایی که ذاتاً محلی‌اند؛

ب) صلاحیت‌هایی که ذاتاً ملی‌اند؛

ج) صلاحیت‌هایی که ملی - محلی‌اند؛

د) صلاحیت‌هایی که مردد میان این سه دسته‌اند.

امور امنیتی و نظامی را می‌توان جزء قسم دوم صلاحیت، آسفالت خیابان‌ها را جزء قسم اول صلاحیت و آموزش عالی را می‌توان از اموری دانست که هم به امور ملی و هم به امور محلی مربوط است و یا حداقل آنکه در امثال چنین اموری اینکه جزء صلاحیت‌های ملی یا محلی‌اند، اختلاف نظر وجود دارد. براساس این اصل، علاوه بر اینکه باید کمیت و کیفیت صلاحیت‌های محلی توجه و تأکید شود، سه پیش‌فرض را نیز می‌توان در نظر گرفت:

۱. مقام محلی در امور محلی صلاحیت دارد؛

۲. مقام ملی (نماینده دولت مرکزی) در امور ملی صلاحیت دارد؛

۳. مقام ملی در امور محلی صلاحیت ندارد.

بنابراین می‌توان گفت با توجه به پذیرش عملی عنوان «صلاحیت ذاتی» در ادبیات حقوقی سیستم غیرمتمرکز، شورا عملاً در امور محلی صلاحیت ذاتی دارد و دولت مرکزی حق دخالت در بخشی از امور که فقط محلی‌اند را ندارد، هرچند امکان نظارت

بر این امور از سوی دولت - آنچنان‌که بعداً گفته می‌شود - منتفی نیست. با نگاهی به نظام حقوقی کشور می‌توان دریافت که در قوانین جمهوری اسلامی ایران، اصل بر ملی بودن امور است، مگر آنکه خلاف آن ذکر شود، بدین ترتیب که اصل بر آن گذاشته شده است که امور محلی به‌روشنی قید شود و مابقی امور جزء صلاحیت‌های ملی و در اختیار دولت مرکزی قرار گیرد. بنابراین، هنگامی که شک کنیم فلان امر در صلاحیت کدام‌یک از مقامات ملی یا محلی است، ظاهراً باید اصل را بر ملی دانستن آن قرار داد و در نتیجه آن را در صلاحیت مقام ملی دانست.

این برداشت از قوانین که هم به‌لحاظ کیفی و هم به‌لحاظ کمی، اختیارات شوراهای را با محدودیت مواجه می‌سازد، نمی‌تواند پاسخگوی انتظارات مورد نظر از شوراهای باشد؛ به‌عنوان نمونه، نگاهی اجمالی به مواد مرتبط با اختیارات شوراهای از جمله فصل سوم و به‌خصوص بندهای ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور می‌تواند مؤید دغدغه‌هایمان در این باره باشد.

۳-۳. استقلال نسبی مالی

این نکته اساسی است که نهادهای عدم تمرکز، بدون استقلال نسبی مالی توان تعقیب اهداف خود و عمل به رسالت‌های خویش را ندارند. البته استقلال مطلق مالی نیز امکان‌پذیر نبوده و برای دولت مرکزی خوشایند نیست. بنابراین، همواره دولت مرکزی باید در تأمین نیازهای بودجه‌ای و مالی این نهادها مشارکت کند. بدین ترتیب استقلال نسبی مالی شوراهای - به‌عنوان نهاد عدم تمرکز - از دولت مرکزی بسیار حیاتی است. وابستگی شدید شوراهای به بودجه دولت مرکزی می‌تواند در استقلال سیاسی و حقوقی شوراهای تأثیر منفی بگذارد. بنابراین، توجه به خودگردانی مالی شوراهای و تأمین بودجه - یا حداقل تأمین قابل توجهی از بودجه - لازم و ضروری است؛ به‌خصوص آنکه برخی از وظایف و اختیارات شوراهای از جنس حاکمیتی است که به‌نوعی می‌توان گفت شوراهای به نیابت از دولت مرکزی به انجام آنها اقدام می‌کند، پس دولت مرکزی باید تأمین‌کننده هزینه‌های آنها باشد.

با این توضیح مختصر، نکات قابل تأملی درباره این اصل در مورد شوراهای اسلامی در کشورمان وجود دارد:

الف) شورای شهر اموال مستقل ندارند، بلکه اموال شهرداری به طور امانت در اختیار آنها قرار می‌گیرد.

طبق تبصره ۲ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب یازدهم فروردین ۱۳۷۸ «نیازهای مالی و تدارکاتی شورا براساس بودجه مصوب شورا از راه درآمدهای بودجه شهرداری تأمین خواهد شد». ماده ۲۰ همین آیین‌نامه نیز تصریح دارد: «همه اموال شورا اعم از منقول و غیرمنقول که در اختیار شورا قرار می‌گیرد، متعلق به شهرداری مربوط است و باید طی صورت‌مجلسی توسط ذی‌حسابان شهرداری تحویل رئیس و خزانه‌دار شورا شود».

ب) هرچند شورای شهر طبق ماده ۸۰ قانون شوراهای اختیار تصویب عوارض و بهای خدمات را دارد و طبق این ماده «می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی، به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام کند»، ولی این اختیار با مشکلات و محدودیت‌هایی روبه‌رو است:

اولاً؛ مطابق تبصره همان ماده «وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام کند».

بدین ترتیب این اختیار شورا با توجه به این تبصره تقریباً گسترده و عام (عبارت هر مقطعی - هر نوع عوارض) با مشکلات زیادی روبه‌رو است.

ثانیاً؛ مطابق ماده ۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه مصوب بیست و دوم دی ۱۳۸۱ «برقراری و دریافت هرگونه وجه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی ... طبق این قانون صورت می‌پذیرد و کلیه قوانین و مقررات مربوط ... که توسط هیئت وزیران، مجامع، شوراهای ... صورت می‌پذیرد ... لغو می‌گردد».

۱. عنوان دقیق این قانون «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی» است.

ثالثاً؛ در آرای متعددی از سوی دیوان عدالت اداری، وضع و اخذ عوارض از سوی شورای شهر ممنوع و یا محدود شده است؛ در این باره می‌توان به ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر تعیین عوارض سالانه اراضی و املاک بلااستفاده، خالی و متروکه و مصوبه شورای اسلامی شهر تهران درباره دریافت عوارض اماکن فرهنگی و ورزشی، استخرهای روباز و سرپوشیده اشاره کرد.

بنابراین، مشخص می‌شود که استقلال نسبی شوراها در جذب درآمد و خوداتکایی مالی تحت تأثیر مقررات قانونی و تفاسیر تحدیدکننده از آنها، فرآیند نامطمئن تصویب، رویه قضایی نامناسب و حتی شاید مسائل جناحی و سیاسی قرار گیرد و این در حالی است که وجود منافع مشترک برای تأمین نیازهای شهری برای دولت مرکزی و شوراها باید این فضا را تعدیل کند و اختیارات شوراها در این زمینه توسعه کمی و کیفی یابد.

۳-۴. امکان طرح و اقامه دعوی

اینکه نهادهای عدم تمرکز - مانند شوراها - بتوانند هم طرف دعوی قرار گیرند و هم نسبت به اشخاص دیگر بتوانند طرف دعوا قرار گیرند، از اصول دیگر تمرکززدایی است. به عبارت دیگر، این امکان از مؤلفه‌های شخصیت حقوقی است و نهادهای عدم تمرکز بدون داشتن این امکان، توان بر دوش کشیدن وظایف و انجام کارکردهای خود را ندارند.

اکنون با توجه به این اصل شوراها را در کشورمان بررسی می‌کنیم:

در اینکه شوراها در ایران دارای امکان طرح دعوا یا قرارگرفتن به‌عنوان خواننده دعوا هستند، شکی نیست، ولی اشکال از آنجا ناشی می‌شود که جایگاه شورا در پرونده‌های دیوان عدالت اداری کجاست؟ خواهان یا خواننده؟

اداره کل حقوقی دادگستری در نظریه شماره ۷۱۳۱۲۷ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۹

به‌صراحت ذکر کرده است:

شورای اسلامی شهر دارای شخصیت حقوقی جدا از شخصیت دولت است. بنابراین، جزء موارد مندرج در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (سابق) نیست و به همین دلیل، در امور مربوط به خود می‌تواند نسبت به نقض و ابطال آرای کمیسیون‌ها و توافق‌نامه‌های دولتی، به دیوان عدالت اداری شکایت کند.

طبق نظریه مذکور، شورا واجد شخصیت حقوقی حقوق خصوصی دانسته شده است؛ زیرا می‌دانیم فقط اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند در جایگاه خواهان در دعاوی دیوان عدالت اداری قرار گیرند.

به عبارت دیگر، اصطلاح «مردم» در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی^۱ اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی‌اند.

از سوی دیگر، دیوان عدالت اداری در آرای مختلفی مصوبات شوراهای شهر را ابطال کرده است؛ مانند ابطال مصوبه شورای شهر تهران درباره دریافت عوارض از تالارها به وسیله هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (شماره دادنامه ۵۷۲-۵۷۳).

مفهوم صدور این آرا این است که قضات محترم صادرکننده رأی، شوراهای را نه از جنس شخصیت حقوقی حقوق خصوصی، بلکه از جنس «واحدهای دولتی» مذکور در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری^۲ می‌دانند.

حال یا باید گفت شورای اسلامی شهرها از جمله نهادهایی‌اند که مشمول ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری‌اند (واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسه‌های وابسته به آنها) و بر این اساس مردم می‌توانند از اقدامات یا تصمیمات آنها به دیوان عدالت اداری شکایت ببرند (همچنان‌که رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۷۲-۵۷۳ آن را بیان می‌دارد) یا اینکه باید پذیرفت شورای اسلامی شهرها به‌عنوان شخص حقوقی حقوق خصوصی‌اند و نمی‌توانند خواننده دعاوی مربوط به دیوان عدالت اداری شوند؛ همچنان‌که نظریه شماره ۷۱۳۱۲۷ اداره کل حقوقی

۱. به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۲. صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها

دادگستری در این باره است. هرچند به لحاظ درجه الزام آور بودن آرای هیئت عمومی، این آرا مقدم بر نظریه مشورتی پیش گفته است، ولی به هر حال وجود دو نظریه در سطوح بالای نظام قضایی در این باره قابل انکار نیست.

به نظر می‌رسد با توجه به دلایل ذیل، باید پذیرفت که شورا بتواند به‌عنوان خواننده در دعای مطروحه در دیوان عدالت اداری قرار گیرد و مردم حق شکایت و تظلم را از تصمیمات و مصوبات آن داشته باشند:

اولاً؛ اصل غیر قطعی بودن احکام غیر قضایی، شامل تصمیمات و اقدامات شوراهای شهر نیز می‌شود.

ثانیاً؛ شوراها کار حاکمیتی نیز انجام می‌دهند و صاحب قدرت عمومی نیز هستند. بنابراین، باید نظارتی قضایی و کارآمد بر عملکرد آنها باشد.

ثالثاً؛ با توجه به تفکیک قوای ماهوی و شکلی و نیز اصل تفسیر به نفع حقوق و آزادی‌های عمومی در تفسیر متون حقوق عمومی، نمی‌توان فقط واحدهای زیرمجموعه قوه مجریه را تحت شمول عبارت «واحدهای دولتی» در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی دانست.

اما درباره خواهان قرار گرفتن شورا در دعای، ظاهراً باید گفت با توجه به اصل ۳۴ و بند اول اصل ۱۵۶^۲ و اصل ۱۵۹^۳ قانون اساسی، شورای شهر باید از دادگاه عمومی به‌عنوان مرجع عام تظلمات و دادخواهی برای ابطال مصوبات و اقداماتی مانند مصوبات و اقدامات دولت استفاده کند که در این صورت دولت موظف است پس از صدور حکم توسط دادرس، رأی دادرس را به‌عنوان «منبع» حقوقی اجرا کند و حق ارزیابی آن را ندارد.

۱. دادخواهی، حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع کند. همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به‌موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

۲. قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعای و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسیه که قانون معین می‌کند

۳. مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.

۳-۵. وحدت شهری

هنوز تعریف جامعی از شهر انجام نشده است و متخصصان رشته‌های مختلف مانند جمعیت‌شناسی یا اقتصاد، با نگاه رشته‌ای خود و با لحاظ کارکردهای گوناگون شهر، تعریف‌هایی از آن ارائه داده‌اند (ر.ک: ادیبی، ۱۳۵۵: ۱)، ولی آنچه در اینجا اهمیت دارد اینکه «به نهاد غیرمتمرکز، باید به‌عنوان یک کل نگاه کرد و تجزیه‌کردن آن اشکالاتی را ایجاد می‌کند؛ یعنی شهر خود دارای یک شخصیت حقوقی است که این شخصیت حقوقی، نهادی به‌عنوان (شورای شهر) برای تصمیم‌گیری دارد و شهرداری هم اجراکننده آن تصمیمات است».

امور محلی مراحل از جمله تشخیص، بررسی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت را در خود دارند که همه این مراحل باید در ترکیبی واحد گنجانده شود.

۱۲۳

بنابراین، باید شهر را مجموعه‌ای به هم پیوسته دانست که از ترکیب جمعیت انسانی، سرزمین و دیگر عوامل فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی تشکیل شده است.

در برخی از نظام‌های حکومتی مانند انگلستان، شاهد نبود قوه اجرایی سیاسی محلی به‌عنوان یک موجودیت جداگانه هستیم. شورای محلی و گاهی کمیته‌های آن، وظایف مقررۀ اجرایی را انجام می‌دهند و به تعبیر دیگر، هم ارگان اجرایی و هم ارگان تصمیم‌گیری است. بنابراین، اهمیت یگانه شهر حفظ شده است (مقیم، ۱۳۸۲: ۳۱۰).

اصل وحدت شهری در ایران آن‌چنان مورد توجه قرار نگرفته است و برداشت شایسته‌ای از آن وجود ندارد.

ماده ۴ و ۷ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۶۲/۴/۱۵، شهر را این‌گونه تعریف کرده است:

شهر، محلی است با حدود قانونی و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده، به‌طوری که اکثریت ساکنان دائمی آن به مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار است.

این تعریف نمی‌تواند اصل وحدت شهری را به‌خوبی منعکس کند. از سوی دیگر، در کشور ما طبق ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی

مصوب ۱۹ تیر ۱۳۷۳، شهرداری جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌شود. همچنین، به استناد شواهد دیگری از جمله نظریه ۷۱۳۱۲۷ (۸۲/۴/۲۹) اداره حقوقی دادگستری، شورای اسلامی شهر نیز شخصیت حقوقی مستقل دارد و به تازگی پیشنهادی از سوی شورای عالی استان‌ها مبنی بر معرفی شورای شهر به عنوان «مؤسسه عمومی و غیردولتی» هم ارائه شده است.

به نظر می‌رسد این رویه با اصل وحدت مخالفت دارد و قرار دادن دو شخصیت حقوقی مستقل برای شورای شهر و شهرداری، شایسته نیست. باید هسته مرکزی در این باره را خود «شهر» دانست و این «شهر» در امور محلی، یک متصدی داشته باشد که همان «شورای شهر» است.

البته بند ۱۴ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور، تصویب معاملات و نظارت بر آنها را اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجار که به نام «شهر» و شهرداری صورت می‌پذیرد، از جمله وظایف و اختیارات این شوراها قرار می‌دهد. در این بند «معاملات به نام شهر» گنجانده شده است که البته در اینکه تدوین‌کنندگان و واضعان این قانون با علم و آگاهی و با لحاظ اصل وحدت شهری، این لفظ را استفاده کرده‌اند یا خیر، شک جدی وجود دارد.

۳-۶. نظارت قانونی شایسته

حاکمیت قانون، قلب دموکراسی است و براساس آن همه اقدامات و فعالیت‌های اداری باید در چهارچوب قانون باشد و به تعبیر دیگر، در حکومت قانون، اداره تابع قانون است و نه تابع فرامین و دستورهای شخصی و فردی. بدون توجه به اصل حاکمیت قانون، بحث از عدم تمرکز بی‌فایده است.

نظارت و کنترل، از زیربخش‌های بحث حاکمیت قانون است.

نکته اول در این باره اینکه دولت مرکزی باید بر نهادهای عدم تمرکز نظارت داشته باشد، ولی بحث بر نوع نظارت و محدوده آن است تا نتایج نامطلوبی از این نظارت ایجاد نشود.

در تقسیم‌بندی نظارت، آن را به دو دسته نظارت سلسله مراتبی و قیومی تقسیم می‌کنند.

نظارت سلسله مراتبی، درون سازمانی است و به صورت عمودی از سوی ناظر بر نظارت شونده اعمال می‌شود و مبتنی بر تبعیت است، برخلاف نظارت قیمومی (قیمومیتی) که نظارتی افقی، بین سازمانی و مبتنی بر هماهنگی است (طباطبایی، ۱۳۷۳: ۶۹-۷۰).

با این توضیح باید گفت در سیستم عدم تمرکز، نظارت دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز، نظارت سلسله مراتبی و عمودی نیست، بلکه این نظارت قانونی و به لحاظ رعایت مواد قانونی است.

نظارت سلسله مراتبی و عمودی از سوی دولت مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز باعث سلب استقلال و یا حداقل تحت تأثیر قرار گرفتن این استقلال و خودمختاری است که از مهم‌ترین مؤلفه‌های این نوع از نهادها محسوب می‌شود.

نهادهای محلی باید به‌عنوان نمایندگان مردم محل، استقلال داشته باشند و از حالت «دولتی بودن» خارج شوند.

اینک با توجه به نکات گفته شده و با در نظر گرفتن وضعیت شوراهای ایران، باید گفت: الف) به صراحت اصل یکصدم قانون اساسی شوراهای، تبعیت شوراهای از دولت مرکزی امری روشن است و «رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی» باید از قواعد لازم‌الرعایه توسط شوراهای باشد.

ب) اما درباره نوع و گستره این نوع نظارت - که معتقدیم باید به صورت نظارت قانونی و نه سلسله مراتبی باشد - درمی‌یابیم که رویکرد نظارت قانونی و قیمومی بر شوراهای تحت تأثیر عوامل ذیل است:

۱. ترکیب نسبتاً دولتی هیئت مرکزی حل اختلاف: طبق ماده ۸۲ قانون شوراهای، هیئت مرکزی حل اختلاف به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانونی تشکیل می‌شود. این هیئت تقریباً ترکیبی دولتی دارد و یا حداقل می‌توان نقش اعضای دولتی را در این هیئت‌ها بسیار مؤثرتر و پُررنگ‌تر دانست.

ترکیب پیش‌گفته عبارت است از: یکی از معاونان رئیس جمهور به انتخاب و معرفی رئیس جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونان دیوان عدالت

اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونان دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها ...

بنابراین، در فرض دعوایی میان دستگاه‌های دولتی و شورا، «امکان» تحت تأثیر قرارگرفتن انصاف از سوی اعضا و نیز «امکان» جانبداری این هیئت از طرف دولتی، قابل توجه است.

۲. حق انحلال شورا: طبق اصل ۱۰۶ قانون اساسی «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند».

ماده ۸۴ قانون شورا به هیئت مرکزی حل اختلاف، حق انحلال شوراهای شهر را به پیشنهاد هیئت استان داده است. این ماده اعلام می‌دارد:

هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیث و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به‌نحوی 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 هریک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌کند و درباره سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی، منحل می‌گردند.

با توجه به قیود فراوان اصل ۱۰۶ قانون اساسی و اینکه انحلال را جزء استثنائات و آن هم برای انحراف از وظایف قانونی در نظر گرفته است، تفسیرهای موسع نظری و کاربرد گسترده عملی در استفاده از ابزار انحلال شورا نمی‌تواند شایسته تلقی شود و تبدیل نظارت قانونی به نظارت سلسله مراتبی تلقی می‌گردد.

مؤید این تلقی، مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی است که بحث‌های جدی درباره حق انحلال شوراها میان اعضا ایجاد شد و حتی پیشنهاد شد که مجلس، مرجع انحلال شورای استان باشد و شورای استان، مرجع انحلال شوراهای پایین‌تر

از خود باشد (ر.ک: اداره کل فرهنگی مجلس، ۱۳۶۴: ۱۰۱۸-۱۰۲۴).

۳. حق سلب عضویت: طبق ماده ۸۵ قانون مزبور و نیز ماده ۸۵ مکرر آن، سلب عضویت از راه‌های ذیل انجام می‌پذیرد:
- الف) در مورد اعضای شورای روستا و بخش، به پیشنهاد شورای شهرستان یا فرماندار و تصویب شورای حل اختلاف استان؛
- ب) در مورد اعضای شورای شهر و شهرستان، به پیشنهاد شورای استان یا استاندار و تصویب شورای حل اختلاف استان؛
- ج) در مورد اعضای شورای عالی استان، به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها یا استاندار و با تصویب هیأت مرکزی حل اختلاف؛
- د) در مورد اعضای شورای عالی استان‌ها، به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت مرکزی حل اختلاف.

- ۱۲۷ هرچند در لزوم سلب عضویت اعضای متخلف شورا شکی وجود ندارد، ولی دادن نقش گسترده به نمایندگان دولت مرکزی (وزیر کشور، استاندار و فرماندار)، در پیشنهاد یا تصویب سلب عضویت اعضای شورای شهر می‌تواند استقلال شورا و اعضای آن را تحت تأثیر قرار بدهد.
۴. رد تصمیمات: مطابق ماده ۸۳ قانون شوراها، مصوبات همه شوراهای در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، مورد اعتراض قرار نگیرد، لازم‌الاجراست و در صورتی که مسئولان مربوطه آن را با قوانین، مقررات و دستورهای کشور مغایر و یا خارج از حدود و اختیارات شوراها تشخیص دهند، می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر طی دو هفته از تاریخ ابلاغ، اعتراض خود را به اطلاع شورا برسانند و درخواست تجدیدنظر کنند.
- شورا موظف است در مدت ده روز از تاریخ دریافت اعتراض، جلسه تشکیل دهد و موضوع را رسیدگی و درباره آن اعلام نظر کند. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول نکند، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل

۱. اصل یکصد و دوم قانون اساسی درباره اهمیت جایگاه شورای عالی استان‌ها بیان می‌دارد: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

اختلاف ذی ربط ارجاع می‌شود که این هیئت مکلف است طی پانزده روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر کند.

طبق تبصره همین ماده، اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، درباره مصوبات شوراهای شهر و شهرستان به وسیله فرماندار یا شورای استان، درباره مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولان دستگاه‌های اجرایی مربوطه یا شورای عالی استان‌ها و درباره مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های مربوطه صورت می‌گیرد. همچنین مطابق تبصره ۷۷ قانون مزبور، وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارضی را منطبق بر آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران نداند، نسبت به لغو یا اصلاح آن اقدام کند.

با توجه به این مواد قانونی درمی‌یابیم که محدودیت‌های فرآیندی، زمانی و بوروکراسی‌های اداری و ضعف در ضمانت اجرای مصوبات شوراهای استصوابی‌گونه نمایندگان دولت مرکزی، نتیجه‌ای جز ضعیف‌شدن تدریجی شوراهای ندارد و باید نسبت به اعتماد دوسویه دولت مرکزی و شوراهای تلاش بیشتری کرد.

۵. دخالت در انتخاب شهردار: طبق تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون انتخابات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی، نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیش از دویست هزار نفر و مراکز استان‌ها، بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در شهرهای دیگر به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد.

اگر وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌کند و در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود، موضوع به وسیله شورای شهر به هیئت حل اختلاف مربوطه ارجاع می‌شود که تصمیم این هیئت برای طرفین، لازم‌الاجراست.

۱. در ۲۵ خرداد ماه ۱۳۸۹ فوریت طرح یک فوریتی جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای انتخاب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیش از ۲۰۰ هزار نفر و مراکز استان‌ها توسط رأی مستقیم مردم در جلسه علنی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده بود که متعاقب آن به کمیسیون شوراهای مجلس ارجاع داده شد، ولی پس از ارائه در کمیسیون مذکور، کلیات طرح رد شد.

این در حالی است که براساس اصول عدم تمرکز، حکم وزیر کشور یا استاندار در انتخاب شهردار باید حالت تشریفاتی داشته باشد و نه تنفیذی و به تعبیر دیگر، نمایندگان دولت مرکزی باید فرایند انتخاب شهردار توسط شورا را فقط از منظر رعایت یا عدم رعایت قوانین بررسی کنند.

تنفیذی دانستن امضای وزیر کشور یا استاندار در انتخاب شهردار، می‌تواند انتخاب شهردار را به‌خصوص در کلان‌شهرها به مناقشه‌ای سیاسی تبدیل کند که نمونه‌های آن را در انتخاب شهرداران تهران شاهد بودیم.

نتیجه

اصول اساسی تمرکززدایی عبارت‌اند از: مشروعیت از راه برگزاری انتخابات منصفانه و آزاد، صلاحیت، استقلال نسبی مالی، امکان قرارگرفتن در دعوا به‌عنوان خواهان یا خواننده، وحدت شهری و نظارت قانونی شایسته.

در واقع، نهادهای عدم تمرکز می‌تواند مینیاتوری از هیئت سیاسی و شخصیت حقوقی حکومت مرکزی باشد. بنابراین، هرچه حکومت محلی قوی‌تر و شایسته‌تر باشد، نشان از شایستگی حکومت مرکزی دارد.

حکومت مرکزی نباید شورای شهر را به‌عنوان کارگزار خود بداند و از او انتظار داشته باشد تا فقط به دستورهای او عمل کند.

در این میان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هرچند قابلیت و توانایی سیر و حرکت به‌سوی عدم تمرکز و رهاشدن از سیستم تمرکزگرا را دارد، ولی به دلایلی از جمله عدم نهادینه‌شدن سیستم تمرکززدایی در میان نمایندگان دولت مرکزی، نبود روحیه مناسب مشارکتی در میان شهروندان، ضعف اعضای شورای شهر در اداره علمی و منطقی شهر و نبود برنامه‌های مشخص برای اداره شهر توسط آنان و برخی بازی‌های سیاسی و جناحی، هنوز به نقطه مطلوبی از تمرکززدایی نرسیده‌ایم.

یکی از لوازم گذار به دولت مدرن، رفتن به‌سوی عدم تمرکز است و بدون رواج و گسترش روحیه تمرکززدایی و بدون شکل‌گیری شایسته «شهرها»، دولت مدرن نیز تحقق نمی‌یابد (افضلی، ۱۳۸۶: ۴۳).

منابع

الف) کتاب‌ها

۱. قرآن کریم.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی؛ مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، تهران، چاپ اول، ۱۳۶۴.
۳. امیراجمند، اردشیر؛ اشکال حقوقی دولت، جزوه درسی دوره دکتری حقوق عمومی، ۱۳۸۷.
۴. امیراجمند، اردشیر؛ کلیدواژه‌های سیاست و حقوق عمومی، چاپ اول، تهران: امیرکبیر، ۱۳۸۷.
۵. ادیبی، حسین؛ تعریف شهر، نامه علوم اجتماعی (دوره قدیم)، ش ۶، تهران، آذر ۱۳۵۵.
۶. افضلی، رسول و همکاران؛ دولت مدرن در ایران، تهران: دانشگاه مفید، ۱۳۸۶.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۶.
۸. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳.
۹. طباطبایی مومنی، منوچهر؛ حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ چهارم، ۱۳۷۳.
۱۰. مقیمی، سیدمحمد؛ اداره امور حکومت‌های محلی، تهران: سمت، ۱۳۸۲.
۱۱. هاشمی، سیدمحمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۲.

ب) قوانین و مقررات

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۲.

۲. قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، مصوب ۱۳۸۶/۳/۱.
۳. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی.
۴. قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵/۳/۹.
۵. قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱.

