

## نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران

مسلم آقایی طوق<sup>۱\*</sup>

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۶/۶/۲۰

دریافت: ۱۳۹۶/۳/۱۵

### چکیده

عدم تمرکز محلی از مهم‌ترین فنون مدیریت نظام‌های سیاسی بسیط و یکی از ابزارهای مهم برای مشارکت مردم در امور محلی بوده و عبارت است از اعطای شخصیت حقوقی به واحدها یا تقسیمات سرزمینی و شناسایی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی توسط شوراهای منتخب. اهمیت این اصل به حدی است که برخی از قوانین اساسی مانند قانون اساسی فرانسه بر آن تأکید کرده‌اند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این اصل اشاره نشده است. نگاهی به نظام شوراهای اسلامی در ایران و مقایسه آن با فرانسه نیز نشان می‌دهد با آنکه دو شورای شهر و روستا در ایران به‌طور مستقیم توسط مردم محل انتخاب می‌شود، واحدهای سرزمینی همچون شهر، شهرستان و استان فاقد شخصیت حقوقی‌اند و صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی نیز ندارند. در نتیجه دو عنصر از عناصر سه‌گانه عدم تمرکز محلی در نظام حقوقی ایران مورد پذیرش واقع نشده است. به همین سبب، به نظر می‌رسد شوراهای اسلامی جلوه‌ای از اصل مشورت در اسلام هستند نه عدم تمرکز محلی؛ آن‌گونه که در حقوق اداری فرانسه وجود دارد. روش پژوهش حاضر تحلیلی- تطبیقی است.

**واژگان کلیدی:** امور محلی، شخصیت حقوقی، شوراهای اسلامی، شورای شهر، عدم

تمرکز محلی.

## مقدمه

عدم تمرکز محلی عبارت است از اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای سرزمینی (برای مثال روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان) تا بتوانند آزادانه اداره شوند و اختیار تصمیم‌گیری در امور اداری و اجرایی داشته باشند (عباسی، ۱۳۹۰: ۷۶). از نظر اندیشمندان عدم تمرکز محلی از انواع روش‌های تقسیم قوا و «یکی از تکنیک‌های چندگانه‌ی حقوق عمومی است» (گرچی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۱۱۳) که با هدف سرشکن کردن قدرت (رحیمی، ۱۳۸۹: ۱۹۱) و نیز پاسخگویی به نیازها و دغدغه‌های محلی مورد پذیرش کشورهای مختلفی که به شکل بسیط اداره می‌شوند، قرار گرفته است. در واقع، تمرکززدایی «از مهم‌ترین عناصر مردم‌سالاری است که به همراه آزادی اطلاعات، انتخابات آزاد و منصفانه و احزاب و نهادهای غیردولتی، هسته‌ی مرکزی دموکراسی را تشکیل می‌دهد» (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۲). نظر به اهمیت عدم تمرکز در اداره‌ی امور کشور، قوانین اساسی کشورهای مختلف آن را به رسمیت شناخته‌اند. برای مثال، ماده‌ی ۱ قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸، بند ۲ ماده‌ی ۱ قانون اساسی کامرون مصوب ۱۹۷۲، ماده‌ی ۱۰۳ قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸، ماده‌ی ۶ قانون اساسی پرتغال مصوب ۱۹۷۶، ماده‌ی ۵ قانون اساسی ایتالیا مصوب ۱۹۴۷ و ماده‌ی ۱ قانون اساسی کلمبیا مصوب ۱۹۹۱، اداره‌ی عمومی کشور را براساس اصول عدم تمرکز پذیرفته‌اند. اهمیت عدم تمرکز به حدی است که از چارچوب محدود قوانین اساسی کشورها فراتر رفته و در اسناد بین‌المللی نیز مورد تأکید قرار گرفته است. برای مثال، یکی از برنامه‌های مصوب هزاره‌ی مجمع عمومی سازمان ملل برای حکومت‌ها این بوده است که به‌سوی دولت محلی غیرمتمرکز حرکت کنند (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۲).

با وجود اهمیت این مسئله، نه قانون اساسی مشروطه و نه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عدم تمرکز به‌عنوان شیوه‌ای از حکمرانی اشاره نکرده‌اند. اصل ۲۹ و اصول ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۳۲۵ صرفاً به وجود انجمن‌های ایالتی و ولایتی اشاره می‌کند، بدون آنکه از عدم تمرکز نام ببرد یا بر اصول حداقلی آن - آن‌طور که در این مقاله بحث شده است - تأکید ورزد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به‌جای توجه به عدم تمرکز به‌عنوان ابزاری برای تقسیم وظایف و اختیارات بین مرکز و محل، در اصل ۷ و فصل هفتم صرفاً به شوراهای اسلامی اعم از شوراهای روستا، بخش، محل، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها اشاره کرده که آن هم به‌نظر می‌رسد بیشتر تحت تأثیر اندیشه‌های اسلامی بوده است. نگاهی به مشروح مذاکرات جلسه‌ی ۳۷ مجلس بررسی نهایی قانون اساسی همین برداشت را تقویت می‌کند. برای مثال، در جلسه‌ی مزبور موسوی اردبیلی در دفاع از اصل ۱۰۰،

همین مبنا را مورد تأکید قرار می‌دهد: «مسئله‌ی شوراهای مسئله‌ای است اسلامی و بنای این انقلاب باید روی این اصل اسلامی و پرمحتوا برقرار شود» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۸: ۹۹۱). با وجود این، نگاهی به کتاب‌های حقوق اساسی و حقوق اداری ایران بیانگر این است که گویا نویسندگان وجود عدم تمرکز محلی را در ایران فرض گرفته‌اند و براساس همین فرض به بررسی زوایا و ابعاد مختلف آن پرداخته‌اند. به عبارت دیگر، از آن‌جا که عدم تمرکز محلی به‌عنوان یکی از شیوه‌های حکمرانی در قوانین اساسی مختلف جهان ذکر شده است و یکی از پایه‌ای‌ترین شیوه‌ها برای ارتقای مشارکت شهروندان یک محل در امور عمومی مربوط تلقی می‌شود، نویسندگان حقوق اداری ایران با یکسان‌پنداری شوراهای اسلامی با عدم تمرکز محلی، به بررسی ابعاد حقوقی عدم تمرکز محلی در آثار خود پرداخته و شوراهای اداری و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را ذیل این عنوان بررسی کرده‌اند.<sup>(۱)</sup> این رویکرد سبب شده است که غالب حقوقدانان از ادبیات مربوط به عدم تمرکز محلی برای تحلیل شوراهای اسلامی بهره‌گیرند. به‌عنوان یک نمونه‌ی بارز می‌توان به هاشمی اشاره کرد که در کتاب *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، اصطلاح «شوراهای محلی» را معادل اصطلاح «مجتمع‌های سرزمینی»<sup>(۲)</sup> دانسته و می‌نویسد: «در قوانین اساسی فرانسه (ماده‌ی ۷۲)، اسپانیا (مواد ۱۳۷ به بعد)، بلژیک (ماده‌ی ۱۱۸) و ایتالیا (مواد ۱۱۴ به بعد) از جمله مواردی به‌شمار می‌روند که در آن‌ها برای شوراهای محلی شخصیت حقوقی جداگانه قائل شده و اختیارات ویژه‌ای برای مردم محل مقرر داشته‌اند» (هاشمی، ۱۳۸۰: ۴۸۹). حال آنکه همان‌طور که بحث خواهد شد، در حقوق اداری فرانسه و کشورهای مزبور شوراهای فاقد شخصیت حقوقی‌اند و شخصیت حقوقی از آن مجتمع‌های سرزمینی است.

به نظر می‌رسد آنچه را که در ایران تحت عنوان شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها ایجاد شده است، نمی‌توان به نظام عدم تمرکز محلی منسوب کرد، چراکه از سه اصل بنیادین عدم تمرکز محلی که در ادبیات حقوق اداری از آن سخن گفته می‌شود، دو مورد به‌طور کامل رعایت نشده و مورد سوم نیز آن‌گونه که شایسته است، مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارت صریح‌تر، در ایران عدم تمرکز محلی شناسایی نشده و آنچه مورد عمل است، بیشتر منطبق با آموزه‌های اسلامی شور و مشورت است و حداکثر در حد عدم تمرکز فنی باقی مانده است. گویا به همین سبب نیز پیشنهاد منتظری، رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مبنی بر گنجاندن عبارت «برای جلوگیری از تمرکز امور» در اصل ۱۰۰ قانون اساسی پذیرفته نشد (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۸: ۹۸۷).

بنابر آنچه گفته شد، مسئله‌ی اصلی این مقاله تبیین اسطوره‌ای به نام عدم تمرکز محلی در

ایران است که ظاهراً تاکنون پژوهشی درباره‌ی آن صورت نگرفته است و حتی نویسندگان مختلف چنین اسطوره‌ای را واقعی فرض کرده‌اند. روش به‌کارگرفته‌شده در این پژوهش، تحلیل مبتنی بر داده‌های تطبیقی است. در تطبیق، حقوق اداری فرانسه از دو جهت عمده به‌عنوان معیار در نظر گرفته شده است؛ جهت اول اینکه حقوق اداری ایران نسبت زیادی با نظام حقوق اداری فرانسه دارد و از این رو مطالعات تطبیقی بین این دو کشور امری متعارف تلقی می‌شود؛ جهت دوم اینکه نظام سیاسی فرانسه همانند ایران نظام بسیط مبتنی بر عدم تراکم و عدم تمرکز است. به‌ویژه به‌واسطه‌ی تلاش‌های وافر که از آغازین سال‌های دهه‌ی ۱۹۸۰ در این کشور صورت گرفته است، نظام عدم تمرکز در این کشور به‌عنوان یکی از نظام‌های الهام‌بخش در نظر گرفته می‌شود و از این رو نیز مقایسه‌ی میان اصول حاکم بر نظام شورایی ایران با نظام عدم تمرکز محلی در فرانسه می‌تواند بصیرت‌افزا باشد.

اغلب نظام عدم تمرکز محلی را بر سه پایه‌ی شخصیت حقوقی مستقل برای تقسیمات کشوری، صلاحیت عام تصمیم‌گیری برای واحدهای سرزمینی و نیز برخورداری از نهادهای منتخب تحلیل می‌کنند. بر همین اساس، مطالب پژوهش حاضر نیز در سه بند سامان یافته است.

### ۱. شخصیت حقوقی در عدم تمرکز محلی

همان‌طور که طباطبایی مؤتمنی نوشته است، شخصیت حقوقی از «وسایل و ابزارهای تحقق عدم تمرکز اداری» است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۸۰). اعطای شخصیت حقوقی دارای نتایج زیر است:

۱. استقلال تصمیم‌گیری: شخص حقوقی می‌تواند به‌طور مستقل تصمیم بگیرد و اعمال حقوقی انجام دهد؛
۲. استقلال مالی: شخص حقوقی دارای بودجه‌ی مجزا از بودجه‌ی عمومی کشور است؛
۳. برخورداری از دارایی مستقل؛
۴. امکان اقامه‌ی دعوا: شخص حقوقی می‌تواند علیه اشخاص دیگر اقامه‌ی دعوا کند یا دیگران علیه وی اقامه‌ی دعوا کنند؛
۵. استقلال سازمانی: کارکنان شخص حقوقی از نظر سلسله‌مراتب تابع دولت مرکزی نیستند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۸۰-۸۱؛ Thoumelou, 2016: 23).

یکی از مسائلی که در مقایسه‌ی نظام عدم تمرکز ایران با فرانسه در همان نگاه نخست جلب توجه می‌کند، مسئله‌ی شخصیت حقوقی است. در حقوق اداری فرانسه شخصیت حقوقی از آن مجتمع‌های سرزمینی از جمله استان، شهرستان و کمون (شهر و روستا) است،

حال آنکه در ایران شخصیت حقوقی از آن شوراهاى اسلامى، شهرداری‌ها و دهیاری‌هاست. در زیر به تفکیک این مسئله بررسی شده است.

### ۱-۱. شخصیت حقوقی مجتمعات‌های سرزمینی در فرانسه

اصل ۱ قانون اساسی فرانسه اصلاحی ۲۰۰۳ اشعار می‌دارد که فرانسه براساس اصول عدم تمرکز اداره خواهد شد (Lombard et Dumont, 2007: 230). در همین زمینه می‌توان به اشخاص حقوقی حقوق عمومی فرانسه توجه کرد که عبارت‌اند از دولت، مجتمعات‌های سرزمینی و مؤسسات عمومی.<sup>(۳)</sup> هر سه این عناوین دارای شخصیت حقوقی‌اند و کم‌وبیش مستقل از هم فعالیت می‌کنند. دولت شخصیت اصلی فعال در عرصه‌ی تمرکزگرایی است که فعالیت‌های خود را از طریق تراکم و عدم تراکم انجام می‌دهد. اما مجتمعات‌های سرزمینی و مؤسسات عمومی هر دو از مصادیق عدم تمرکزند که البته ویژگی‌های خاص خود را دارند. مجتمعات‌های سرزمینی عدم تمرکز در معنای محلی و مؤسسات عمومی عدم تمرکز در معنای فنی تلقی می‌شوند. همان‌طور که مشاهده می‌شود، دو مورد از این سه عنوان، مربوط به عدم تمرکزند. مجتمعات‌های سرزمینی طبق بند ۱ اصل ۷۲ قانون اساسی مصوب ۱۹۵۸ عبارت‌اند از کمون، شهرستان، مجتمعات‌های دارای وضعیت خاص<sup>(۴)</sup> و مجتمعات‌های ماورای بحار که در اصل ۷۴ مورد توجه واقع شده‌اند. کمون که تقریباً معادل شهر و روستا در ایران است، واحد پایه‌ی تقسیمات کشوری در فرانسه است که به لحاظ جمعیت و وسعت انواع زیادی دارد (Verpeaux, Rimbault et Waserman, 2016: 20). در حال حاضر فرانسه دارای بیش از ۳۶۰۰۰ کمون، ۹۸ شهرستان، ۱۴ استان یا منطقه، ۴ استان دارای وضعیت خاص (گویان، مارتینیک، مایوت و کورس) و ۵ واحد سرزمینی ماورای بحار است. تمام عناوین ذکر شده در ذیل واحدهای سرزمینی اعم از کمون، شهرستان و غیره در آن واحد دو کارکرد دارند؛ کارکرد عدم تمرکز<sup>(۵)</sup> و کارکرد عدم تراکم.<sup>(۶)</sup> از منظر عدم تمرکز، همه‌ی آنها دارای شخصیت حقوقی مجزا از دولت و نیز دارای اموال، نیروی انسانی و بودجه‌ی خاص خود هستند و در عملکرد خود مستقل‌اند. اما از منظر عدم تراکم، واحدهای مذکور جزو تقسیمات کشوری فرانسه و به‌عنوان حوزه‌های اداری<sup>(۷)</sup> یا حوزه‌های تراکم‌زدایی شده<sup>(۸)</sup> محسوب می‌شوند که چارچوب سرزمینی فعالیت نمایندگان دولت را تعیین می‌کند (Denoix de Saint Marc, 2005: 91). از این منظر، شخصیت حقوقی از آن دولت مرکزی است نه واحدهای سرزمینی یا حتی ادارات مستقر در محل.

هر کدام از این واحدهای سرزمینی دارای یک نهاد تصمیم‌گیر شورایی و یک نهاد اجرایی است. برای مثال، شورای شهر نهاد تصمیم‌گیر واحد کمون و شهردار که ریاست شورای شهر را برعهده دارد، نهاد اجرایی آن است. همچنین شورای شهرستان نهاد تصمیم‌گیر در شهرستان است و مسئولیت‌های اجرایی آن را رئیس شورای شهرستان برعهده دارد. نهادهای تصمیم‌گیر و نهادهای اجرایی، نهادهای داخلی مجتمع‌های سرزمینی محسوب می‌شوند و فاقد شخصیت حقوقی مستقل‌اند. به عبارت دیگر، اعمال و اقدامات آن‌ها به نام واحد سرزمینی صورت می‌گیرد و اموالی که در اختیار دارند، متعلق به واحد سرزمینی مربوط است.

### ۲-۱. شخصیت حقوقی شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی ایران

در متون قانونی کشور، تصریحی در خصوص شخصیت حقوقی مستقل برای تقسیمات کشوری صورت نگرفته است. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ که به تعریف واحدهای تقسیمات کشوری در ایران اعم از روستا (ماده ۲)، دهستان (ماده ۳)، شهر (ماده ۴)، بخش (ماده ۶)، شهرستان (ماده ۷) و استان (ماده ۹) پرداخته، شخصیت حقوقی برای آن‌ها شناسایی نکرده است. در عوض، شورای شهر، شهرداری و دهیاری است که دارای شخصیت حقوقی تلقی می‌شود. البته ناگفته نماند که نخستین قانون بلدیة به‌طور تلویحی شهر را دارای شخصیت حقوقی دانسته بود. توضیح اینکه رویکرد قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶/۳/۱۱ به‌عنوان نخستین قانون بلدیة در کشور نسبت به مسئله‌ی شخصیت حقوقی مشابه با رویکرد فرانسه است. در این قانون هرچند به‌طور صریح به شهر شخصیت حقوقی اعطا نشده، مواد مختلف آن به‌نحوی تدوین شده است که می‌توان وجود چنین شخصیتی را فرض گرفت. ماده ۱ این قانون که با هدف افزایش مشارکت اهالی در امور شهر تصویب شده بود، حفظ منافع شهر را یکی از دو مقصود اصلی تأسیس بلدیة بیان کرده است. در فقره‌ی دوم از ماده ۲، اداره‌ی اموال منقول و غیرمنقول و سرمایه‌های متعلق به شهر را بر عهده‌ی بلدیة نهاد است. یکی دیگر از پیامدهای مهم برخوردارگی از شخصیت حقوقی در ماده ۴ ذکر شده است: «انجمن و اداره‌ی بلدیة می‌تواند به اسم شهر بیع و شراء و هر گونه معاملات نماید و به جاهای لازم شکایت کند و در محاکمات عدلیه اقامه‌ی دعوا نماید و مدعی و مدعی‌علیه واقع شود». دیگر مواد این قانون نیز به‌نحوی از انجا در همین زمینه تدوین شده‌اند؛ همچون ماده ۵ (تعلق اراضی کوچه‌ها و میدان‌ها و پیاده‌روها و معابر و رودخانه‌ها و سواحل رودخانه‌ها و زیرآب‌ها و غیره به شهر) و ماده ۸ (برخورداری شهر از مهر مخصوص به خود). قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶ که در اوایل مشروطیت و در راستای منطبق عدم تمرکز تصویب

شده بود، در اواسط دوران رضاشاهی تحت‌الشعاع سیاست‌های تمرکزگرایی وی قرار گرفت (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۱: ۱۴۲؛ موسوی و حکمت‌نیا، ۱۳۸۵: ۱۳۱) و توسط قانون بلدیه مصوب ۱۳۰۹/۲/۳۰ نسخ شد. از همین تاریخ بدین سو، شخصیت حقوقی شهر برای همیشه از سپهر حقوق اداری کشور محو می‌شود و به جای شهر، اداره‌ی بلدیه دارای شخصیت حقوقی قلمداد می‌شود. برای مثال، به جای ماده‌ی ۲ قانون سابق که از تعلق اموال منقول و غیرمنقول به شهر سخن گفته بود، با بند ۳ ماده‌ی ۲۹ در قانون ۱۳۰۹ مواجهیم که یکی از اختیارات اداره‌ی بلدیه را فروش اموال منقول و غیرمنقول متعلق به بلدیه و خرید اموال منقول و غیرمنقول برای بلدیه دانسته است. بند ۸ همین ماده مجدداً «اداره کردن اموال منقوله و غیرمنقوله متعلق به بلدیه» را از دیگر وظایف اداره‌ی بلدیه قلمداد می‌کند.

قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات، موسوم به قانون استقلال شهرداری‌ها (رستمی و عامری، ۱۳۹۵: ۱۴۵) مصوب ۱۳۲۸ نخستین قانونی است که به صراحت شهرداری را دارای شخصیت حقوقی قلمداد می‌کند. ماده‌ی ۳ این قانون، شهرداری را بنگاهی ملی می‌داند که دارای شخصیت حقوقی است. البته در این قانون، یک رویکرد دوگانه در پیش گرفته شده است. با آنکه در ماده‌ی ۳ شخصیت حقوقی به شهرداری‌ها اعطا شده، در برخی مواد این قانون شهر نیز دارای اوصاف شخص حقوقی است؛ مانند بند ۱ و بند ۳ ماده‌ی ۳۵ که به ترتیب از اموال متعلق به شهر و معاملات به نام شهر سخن گفته است. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با شناسایی شخصیت حقوقی برای شهرداری در ماده‌ی ۳ خود، همان مسیر قانون مصوب ۱۳۲۸ را در پیش می‌گیرد.

قانون در خصوص اراضی دولت و شهرداری‌ها و اوقاف و بانک‌ها مصوب ۱۳۳۵ نخستین قانونی است که علاوه بر متن در عنوان خود نیز تعلق اموال به شهرداری‌ها را مورد تأکید قرار می‌دهد و متعاقب آن قانونگذار در قوانین دیگر نیز به جای اموال شهر بیشتر از اموال شهرداری یاد می‌کند؛ مانند قانون بسیار مهم آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ که در مواد ۴۵ تا ۴۸ بیشتر از اموال شهرداری‌ها یاد می‌کند تا اموال متعلق به شهر. بدین ترتیب در حال حاضر شهرداری مؤسسه‌ای عمومی، غیردولتی و مستقل و دارای شخصیت حقوقی است (مدنی، ۱۳۸۹: ۲۴۸). شایان ذکر است که در سطح روستاها نیز دهیاری به عنوان یک سازمان عمومی غیردولتی که توسط وزارت کشور و به منظور اداره‌ی امور روستاها ایجاد می‌شوند، شخصیت حقوقی مستقل دارد (ماده‌ی ۱ قانون تأسیس دهیارهای خودکفا در روستاهای کشور).

در کنار قوانینی که شهرداری یا دهیاری را دارای شخصیت حقوقی قلمداد کرده‌اند، متون قانونی دیگری نیز وجود دارد که در ادامه‌ی قوانین پیش از انقلاب همچون قانون تشکیل

انجمن‌های شهرستان و استان مصوب ۱۳۴۹/۳/۳۰ که برای انجمن‌های مزبور شخصیت حقوقی شناسایی کرده بود، برای شوراهای اسلامی نیز چنین شخصیتی قائل شده‌اند. شخصیت حقوقی مستقل برای شوراهای اسلامی در ماده‌ی ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱ شناسایی شده است. براساس این ماده «شوراها دارای شخصیت حقوقی بوده، حق اقامه‌ی دعوا علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند». اداره‌ی کل حقوقی دادگستری در نظریه‌ی شماره‌ی ۷۱۳۱۲۷ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۹ در همین زمینه اعلام کرده است که «شورای اسلامی شهر دارای شخصیت حقوقی جدا از شخصیت دولت است» (به نقل از حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۰). قاسمی حامد در این زمینه می‌نویسد: «شورای اسلامی شهر سازمانی محلی است که با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اختیار و صلاحیت اداره‌ی بخشی از امور و نیازمندی‌های عمومی مربوط به شهر را به‌عنوان نهادی ناظر و تصمیم‌گیرنده به‌عهده دارد» (قاسمی حامد، ۱۳۸۰: ۱۶۱؛ همچنین ن.ک: مدنی، ۱۳۸۹: ۲۵۰؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۴۹۲). البته ناگفته نماند که شورای شهر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین شوراهای اسلامی با وجود برخوردارگی از شخصیت حقوقی مستقل، اموال مستقل نداشته و اموال شهرداری را به‌طور امانت در اختیار دارد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۹). براساس تبصره‌ی بند ۱۱ ماده‌ی ۶ آیین‌نامه‌ی اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ «نیازهای مالی و تدارکاتی شورا براساس بودجه‌ی مصوب شورا از طریق درآمدهای بودجه‌ی شهرداری تأمین خواهد شد». همچنین براساس ماده‌ی ۲۰ از همین آیین‌نامه، «کلیه‌ی 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 گردد». بدین ترتیب در حقوق کنونی ایران، شهرداری، شوراهای اسلامی و دهیاری شخصیت حقوقی دارند و دارای اموال، نیروی انسانی و درآمدهای ویژه‌اند و دعاوی را نیز برای خود و به نام خود پیگیری می‌کنند. عدم شناسایی شخصیت حقوقی برای شهر (و سایر عناوین تقسیمات کشوری) حتی سبب شده است که برای سه شهر مجزا یک شورای شهر ایجاد شود. در واقع، براساس تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ «در محدوده‌ی شهری تهران، ری و تجریش فقط یک شورای اسلامی شهر تشکیل می‌شود». این برداشت از مفهوم شخصیت حقوقی در نظام عدم تمرکز محلی همچنان ذهن دست‌اندرکاران نظام قانونی کشور را به خود مشغول کرده و به همین سبب، طرح جامع مدیریت شهری که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ اعلام وصول شده است، همچنان به شخصیت مستقل شورای شهر (ماده‌ی ۵) و نیز شهرداری (ماده‌ی ۱۴) پافشاری می‌کند.



برخورداری شورای شهر و شهرداری از شخصیت حقوقی مستقل موجب شده است که قانونگذار مجبور شود ماهیت سازمانی آن‌ها را مشخص کند؛ با این توضیح که بند ۱ ماده واحدهی قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ شهرداری‌ها را از مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی قلمداد کرده است. ماده واحدهی قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷ نیز دهیاری‌ها را مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی دانسته است. البته قانونگذار ماهیت حقوقی شوراهای اسلامی را تعیین نکرده است و به همین سبب، حقوقدانان نظرهای مختلفی در این زمینه ارائه کرده‌اند. برخی شوراهای اسلامی را قوه‌ی چهارم دانسته‌اند، عده‌ای آن‌ها را زیرمجموعه‌ی مجلس شورای اسلامی و برخی دیگر نیز زیرمجموعه‌ی وزارت کشور برشمرده‌اند (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۴۸-۵۴۹). رستمی و حسینی پوراردکانی پس از بررسی مستوفای نظرهایی که در این زمینه مطرح شده است، در نهایت به این نتیجه رسیده‌اند که «در هر صورت، مطابق ذیل ماده‌ی ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که مقرر داشته کلیه‌ی سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه‌ی دولتی شناخته می‌شود، می‌توان شوراهای اسلامی را نوعی مؤسسه‌ی دولتی قلمداد کرد...» (رستمی و حسینی پوراردکانی، ۱۳۹۲: ۵۸). روشن است که سازمان عمومی غیردولتی، مؤسسه‌ی دولتی و نیز شرکت دولتی از ابزارهای عدم تمرکز فنی‌اند که ویژگی اصلی آن‌ها برخورداری از شخصیت حقوقی و نیز فعالیت تخصصی در یک حوزه‌ی خاص است که در بند بعدی بررسی شده است. در واقع، این نهادها متناظر با مؤسسات عمومی در فرانسه هستند که از ابزارهای عدم تمرکز فنی به‌شمار می‌روند نه عدم تمرکز محلی.

با آنکه در فرانسه و برخی دیگر از کشورهای همسو با حقوق اداری فرانسه مجتمع‌های سرزمینی همچون کمون (شهر و روستا)، شهرستان و استان دارای شخصیت حقوقی‌اند، در ایران تقسیمات کشوری اعم از روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان فاقد شخصیت حقوقی‌اند. روشن است که فقدان شخصیت حقوقی برای تقسیمات کشوری بدین معناست که مرزبندی این تقسیمات و تفکیک آن‌ها نه از نظر جداسازی آن‌ها به‌عنوان اشخاص مستقل از هم بلکه برای تعیین محدوده‌ای است که نظام عدم تراکم می‌خواهد در آن اجرا شود. در حقیقت، تقسیمات کشوری در ایران به‌جای آنکه در خدمت عدم تمرکز محلی قرار گیرد، در راستای اجرای برنامه‌ی تراکم‌زدایی است؛ بدین معنا که استانداران در محدوده‌ای به نام استان، فرمانداران در محدوده‌ای به نام شهرستان و بخشداران در محدوده‌ای به نام بخش فعالیت می‌کنند. به‌علاوه رعایت محدوده‌های مذکور برای تمامی سازمان‌های اداری و نهادهای انقلاب اسلامی نیز به‌جز نیروهای نظامی و امور انتخابات مجلس، لازم است (مدنی، ۱۳۸۹: ۶۳).

## ۲. صلاحیت عام در امور محلی

تمایز میان امور ملی و محلی از موارد مهمی است که نبود آن می‌تواند عدم تمرکز محلی را با تردیدهای جدی روبه‌رو سازد. اگر دولت مرکزی بتواند نیازهای محلی را در سطوح مختلف تشخیص دهد و برای آن‌ها تصمیم‌گیری کند و در عوض، نهادهای محلی امکان اتخاذ تصمیم در این زمینه‌ها را نداشته باشند، بعید است که بتوان از عدم تمرکز محلی سخن گفت. نگاهی به رویکرد نظام حقوقی ایران و فرانسه در زمینه‌ی این مسئله بیانگر تفاوت بنیادین بین این دو نظام است. اگر بتوان رویکرد فرانسه را ذیل نظام عدم تمرکز محلی قرار داد، شاید نتوان رویکرد ایران را نیز ذیل همان عنوان دسته‌بندی کرد. در این بند به تفصیل این موضوع بررسی می‌شود.

### ۲-۱. صلاحیت عام مجتمعاتی سرزمینی فرانسه در امور محلی

در تقسیم صلاحیت بین اشخاص حقوق عمومی در فرانسه اصل بر این است که دولت و مجتمعاتی سرزمینی دارای صلاحیت عام و مؤسسات عمومی دارای صلاحیت خاص یا تخصصی‌اند (دومیشل و لومیسیر، ۱۳۷۶: ۷۶؛ 31؛ Thoumelou, 2016). تفاوت صلاحیت عام دولت با صلاحیت عام مجتمعاتی سرزمینی بیشتر به محدوده‌های جغرافیایی صلاحیت هر یک مربوط می‌شود؛ بدین معنا که دولت در سراسر کشور دارای صلاحیت عام تصمیم‌گیری در خصوص امور ملی<sup>(۹)</sup> است، اما مجتمعاتی سرزمینی تنها در محدوده‌ی جغرافیایی مربوط به خود و درباره‌ی امور محلی<sup>(۱۰)</sup> می‌توانند به اتخاذ تصمیم بپردازند. در مقابل، اصل تخصص‌گرایی<sup>(۱۱)</sup> بدین معناست که مؤسسات عمومی باید در چارچوب اهدافی که قوانین موجد برای آن‌ها مشخص کرده است، فعالیت کنند (Waline, 2008: 50; Frier et Petit, 2014: 125).

به هر حال، اصل صلاحیت عام<sup>(۱۲)</sup> مجتمعاتی سرزمینی بدین معناست که این واحدها در تمام امور محلی خود دارای صلاحیت شناخته می‌شوند، بدون اینکه نیازی به احصای اختیارات در قانون باشد. به بیان دیگر، این واحدها در تمام امور محلی یا اموری که به منافع و مصالح محل<sup>(۱۳)</sup> مرتبط است، می‌توانند تصمیم‌گیری کنند، بدون آنکه نیازی به اجازه‌ی صریح قانونی وجود داشته باشد (Thoumelou, 2016: 31 et 85; Verpeaux, Rimbault et Waserman, 2016: 18).

صلاحیت عام کمون‌ها در تصمیم‌گیری و اظهارنظر در امور محلی ریشه در ماده‌ی ۶۱ قانون بلدییه مصوب ۱۸۸۴ دارد و توسط قانون ۱۹۸۲ به شهرستان و استان نیز تسری یافت. قانون ۷ اوت ۲۰۱۵ در خصوص ساختار سرزمینی جدید جمهوری، صلاحیت عام شهرستان و استان را حذف کرد، ولی کمون‌ها همچنان چنین صلاحیتی دارند (Verpeaux, Rimbault et Waserman, 2016: 87). در حال حاضر، براساس ماده‌ی L2121-29 کد عمومی مجتمعاتی

سرزمینی،<sup>(۱۴)</sup> شورای شهر/روستا<sup>(۱۵)</sup> امور کمون را تمشیت می‌کند. بر این اساس هر امر محلی که به کمون مربوط می‌شود، در اختیار شورا قرار می‌گیرد و در این امور، نه دولت مرکزی و نه سایر اشخاص حقوق عمومی نمی‌توانند دخالت کنند. همچنین، براساس ذیل ماده‌ی مذکور، شورای شهر/روستا می‌تواند درباره‌ی همه‌ی امور مربوط به منافع محلی اظهارنظر کند. در نتیجه «این شوراها در حوزه‌ی خود ارائه‌ی هر گونه خدمات عمومی و انجام اموری را که جنبه‌ی غیرسیاسی و حاکمیتی دارد، بر عهده دارند» (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۹۴). البته شوراها در فرانسه در اداره‌ی آزاد امور محلی و منافع محلی به‌طور مطلق آزاد نیستند و با سه محدودیت عمده مواجه‌اند؛ اول اینکه تصمیمات شوراها نباید مغایر با عملکرد بخش خصوصی و آزادی تجاری و صنعتی باشد؛ دوم اینکه واحدهای سرزمینی نمی‌توانند در خصوص امری که براساس قانون به دیگر سطوح اداری- مانند دولت- واگذار شده است، دخالت کنند؛ سوم اینکه شوراها حق دخالت در اموری که محلی نیست، ندارند (Verpeaux, Rimbault et al., 2016: 90). همچنین براساس بند ۳ اصل ۷۲ قانون اساسی فرانسه، مجتمع‌های سرزمینی در چارچوب قانون و از طریق شوراها انتخاب آزادانه امور محل را اداره می‌کنند. اصل اداره‌ی آزاد واحدهای سرزمینی<sup>(۱۶)</sup> اصلی بنیادین است که هم بر قانونگذار عادی تحمیل می‌شود و هم بر مراجع وضع مقررات. این اصل از مجتمع‌های محلی در برابر دولت محافظت می‌کند و شورای قانون اساسی این کشور در موارد مختلف قوانین مصوب پارلمان را به سبب در مخاطره انداختن این اصل مغایر با قانون اساسی اعلام کرده است. در نتیجه اداره‌ی امور محلی توسط مجتمع‌های سرزمینی توسط قانون اساسی صیانت شده است و حتی پارلمان نمی‌تواند آن را نادیده بگیرد. شورای دولتی فرانسه نیز این اصل را یکی از اصول مربوط به آزادی‌های بنیادین در نظر گرفته است (Verpeaux, Rimbault et al., 2016: 52).

## ۲-۲. صلاحیت‌های احصایی شوراهای محلی در ایران

در کنار عدم شناسایی شخصیت حقوقی برای واحدهای سرزمینی همچون استان، شهرستان و به‌ویژه شهر و روستا، صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی نیز به شوراهای تصمیم‌گیر این واحدها اعطا نشده است. با آنکه در اصل ۷ قانون اساسی ذکر شده است «... شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشورند»، به‌نظر می‌رسد شوراهای اسلامی در حال حاضر «برخلاف آنچه در اصل ۷ قانون اساسی آمده است، از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور نیستند... در تمامی اصول فصل هفتم که به شوراها پرداخته است، برخلاف انتظار در هیچ

زمینه‌ای - حتی امور محلی - به صلاحیت مقررات‌سازی که ذاتی شوراهای باشد، اشاره‌ای نشده است» (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۱۲۹). به عبارت روشن‌تر، شوراهای به‌عنوان نهادهای حاکمیت محلی علی‌الاصول باید دارای صلاحیت تصمیم‌گیری و نیز وضع مقررات درباره‌ی همه‌ی امور محلی باشند. حال آنکه امور ملی و محلی در ایران تفکیک نشده است و همین آسیب که مدت‌ها پیش مورد توجه حقوقدانان قرار گرفته بود (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۴-۱۴۴)، هم‌اکنون مورد توجه تدوین‌کنندگان طرح جامع مدیریت شهری که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ اعلام وصول شده، قرار گرفته است. در بند ۳ ماده‌ی ۲ این طرح «تفکیک امور محلی از ملی با واگذاری امور محلی به مدیریت شهری» از اصول حاکم بر نظام مدیریت شهری ایران قلمداد شده است.

در اصل ۱۰۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مهم‌ترین مبنای قانونی نظام شوراهای اسلامی در کشور، در راستای «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با توجه به مقتضیات محلی» تنها نظارت بر اداره‌ی امور محل به شوراهای واگذار شده است؛ یعنی از نظر قانونگذار اساسی، تصمیم‌گیری در امور مزبور و اجرای آن‌ها بر عهده‌ی دولت یا مؤسسات دولتی است و تنها نظارت بر اداره‌ی آن‌ها بر عهده‌ی شوراهاست. شورای نگهبان نیز از سال ۱۳۸۱ بدین سو همین برداشت را از نقش شوراهای ارائه کرده است و آن‌ها را محدود به نظارت می‌داند. برای نمونه، شورای نگهبان در بند ۱۰ اظهارنظر مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ خود در خصوص طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به‌صراحت، صلاحیت شوراهای را تنها نظارتی دانسته و مواردی همچون «انتخاب شهردار» و کلیه‌ی اختیارات تصویبی شوراهای را «زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی» قلمداد کرده و در نتیجه مصوبه‌ی مجلس را مغایر قانون اساسی دانسته است (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۲-۱۳۳). این رویکرد قانونگذار اساسی و نیز شورای نگهبان به اختیارات شوراهای یادگار متمم قانون اساسی مشروطه است که در اصل ۹۲ خود اشعار می‌داشت: «انجمن‌ها در اصلاحات راجع به آنچه نفع عموم در آن است اختیار نظارت تام دارد». در نظام حقوق اساسی مشروطه نیز «مهم‌ترین اختیار انجمن‌ها نظارت تام در کار قوه‌ی اجرایی بود اما خود حق اقدام به عمل اجرایی» را نداشتند (رحیمی، ۱۳۸۹: ۱۹۲)، هرچند رویکرد متمم قانون اساسی مشروطه نسبت به انجمن‌ها گشاده‌دستانه‌تر بوده و نظارت بر تمام آنچه به نفع عموم محل بود، به آن‌ها واگذار شده بود.

در مقایسه با شورای نگهبان، قانونگذار عادی رویکرد نسبتاً بهتری در خصوص شوراهای داشته و اختیاراتی همچون انتخاب شهردار یا تصویب بودجه و عوارض را برای شورای شهر شناسایی کرده است، اما این اختیارات را نیز نمی‌توان شایسته‌ی نظام عدم تمرکز محلی دانست. مواد ۷۶، ۷۹،

۸۰، ۸۶، ۸۷ و ۸۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی (بعد از این قانون شوراها) که به ترتیب به بیان اختیارات و صلاحیت شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و عالی استانها پرداخته‌اند، در کنار اختیاراتی همچون انتخاب دهیار و شهردار، سایر اختیارات شوراها را در قالب‌هایی همچون «نظارت»، «مشارکت»، «همکاری» و «ارائه‌ی پیشنهاد» ذکر کرده‌اند و بدین ترتیب، اختیارات خاصی در امور محلی برای شوراها پیش‌بینی نشده است (آقای طوق، ۱۳۸۹: ۱۳۴). «این واژگان بیش از آنکه از آبخشور استقلال، ابتکار عمل و روش، ژرف‌کاوی و پهنانگری در قلمرو موضوعی اختیارات و صلاحیت‌های شورای اسلامی سرچشمه گرفته باشد، بیانگر وابستگی این نهادها به سازمان‌ها و مراجع اداری و دولتی است. با این وصف چگونه می‌توان با روش‌های غیرمستقل طفیلی‌سانی چون همکاری، پیگیری، تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و غیره به حجمی از استقلال، آزادی اراده، ابتکار و آفرینش‌گری که از مبانی و اصول تمرکزگرایی است به سیستم عدم تمرکز دست یافت» (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۱۱۹).

در نظام حقوقی ایران برخلاف فرانسه صلاحیت عام تصمیم‌گیری و اظهارنظر در امور محلی برای واحدهای محلی شناسایی نشده است. عباسی در همین زمینه به‌درستی می‌نویسد: «در کشور ما با توجه به قوانین و مقررات، در امور محلی، نه شوراهای اسلامی شهر یا روستا به‌عنوان شوراهای پایه بلکه مقامات مرکزی و نهادهای اجرایی دارای صلاحیت عام هستند» (عباسی، ۱۳۹۰: ۱۰۴). به‌علاوه، گستره‌ی اختیارات نهاد مهمی همچون شورای شهر آنچنان محدود به امور شهرداری است که حتی برخی از آن تحت عنوان شورای شهرداری نام می‌برند (کامیار، ۱۳۹۳: ۸۵)، چراکه نگاهی به مقررات در خصوص وظایف شورای اسلامی شهر نشان می‌دهد که از سی‌وچهار بند وظیفه‌ی مقرر برای این شورا، غالب موارد آن مرتبط با شهرداری است و تصمیم‌گیری درباره‌ی خود شهر کم‌رنگ‌تر است (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۱۵). این امر بیش از پیش بیانگر ضعف جایگاه مجتمع‌های سرزمینی (همچون شهر و استان) در ایران است که فاقد شخصیتی مستقل‌اند.<sup>(۱۷)</sup>

### ۳. وجود نهادهای منتخب

اداره‌ی امور محلی توسط نهادهای منتخب سومین پایه‌ی عدم تمرکز در نظریه‌ی حقوق اداری فرانسه است. یکی از فلسفه‌های ایجاد نظام عدم تمرکز محلی ارتقای مشارکت مردم محل در اموری است که در وهله‌ی نخست به خود آن‌ها مربوط است. از این منظر، وضعیت شوراهای اسلامی ایران تا حدودی مشابه شوراهای محلی است که در فرانسه در سطوح مختلف مجتمع‌های سرزمینی وجود دارد. اما در خصوص تعداد اعضای عضو شوراهای

اسلامی با تعداد اعضای عضو شوراهای مجتمع‌های محلی در فرانسه و نیز نحوه‌ی انتخاب مستقیم یا غیرمستقیم اعضای شوراهای محلی ایران و فرانسه در سطوح مختلف، تفاوت‌های زیادی دارد که می‌تواند تأثیرات زیادی در عملکرد متفاوت آن‌ها داشته باشد.

### ۳-۱. شوراهای منتخب در مجتمع‌های سرزمینی فرانسه

هر یک از کمون‌ها، شهرستان‌ها و استان‌های فرانسه یک شورای منتخب دارند که به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر، تصمیمات مربوط به امور محلی کمون، شهرستان و استان را اتخاذ می‌کنند. شورای شهر/روستا<sup>(۱۸)</sup> نهاد تصمیم‌گیر کمون و شورای شهرستان<sup>(۱۹)</sup> و شورای استان<sup>(۲۰)</sup> به‌ترتیب نهاد تصمیم‌گیر شهرستان و استان تلقی می‌شوند. اعضای این شوراهای در سطوح مختلف به‌طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند.

تعداد اعضای شوراهای شهر/روستا در فرانسه که در هر یک از کمون‌ها تشکیل می‌شود، تابعی از تعداد جمعیت کمون‌هاست. تعداد اعضای شورا در کمون‌های کمتر از ۱۰۰ نفر جمعیت، ۷ نفر و تعداد اعضای شورا در کمون‌های دارای بیش از ۳۰۰۰۰۰ نفر جمعیت، ۶۹ نفر است. البته شوراهای مربوط به سه شهر مهم فرانسه اعضای بیشتری دارند: شورای شهر لیون ۷۳ عضو، شورای شهر مارسسی ۱۰۱ عضو و شورای شهر پاریس ۱۶۳ عضو (جدول ۱).

جدول ۱- تعداد اعضای شورای شهر/روستا براساس جمعیت کمون در فرانسه

(Thoumelou, 2016: 80)

تعداد جمعیت	تعداد اعضای شورا	تعداد جمعیت	تعداد اعضای شورا
کمتر از ۱۰۰	۷	بین ۵۰۰۰۰ تا ۵۹۹۹۹	۴۵
بین ۱۰۰ تا ۴۹۹	۱۱	بین ۶۰۰۰۰ تا ۷۹۹۹۹	۴۹
بین ۱۴۹۹ تا ۵۰۰	۱۵	بین ۸۰۰۰۰ تا ۹۹۹۹۹	۵۳
بین ۲۴۹۹ تا ۱۵۰۰	۱۹	بین ۱۰۰۰۰۰ تا ۱۴۹۹۹۹	۵۵
بین ۳۴۹۹ تا ۲۵۰۰	۲۳	بین ۱۵۰۰۰۰ تا ۱۹۹۹۹۹	۵۹
بین ۴۹۹۹ تا ۳۵۰۰	۲۷	بین ۲۰۰۰۰۰ تا ۲۴۹۹۹۹	۶۱
بین ۹۹۹۹ تا ۵۰۰۰	۲۹	بین ۲۵۰۰۰۰ تا ۲۹۹۹۹۹	۶۵
بین ۱۹۹۹۹ تا ۱۰۰۰۰	۳۳	بیش از ۳۰۰۰۰۰	۶۹
بین ۲۹۹۹۹ تا ۲۰۰۰۰	۳۵	لیون (۴۹۱۲۶۸)	۷۳
بین ۳۹۹۹۹ تا ۳۰۰۰۰	۳۹	مارسی (۸۵۰۶۳۶)	۱۰۱
بین ۴۹۹۹۹ تا ۴۰۰۰۰	۴۳	پاریس (۲۲۴۹۹۷۵)	۱۶۳

برعکس، تعداد اعضای شورای شهرستان تابعی از جمعیت نبوده و بلکه تابعی از تعداد کانتون‌های هر شهرستان است. پس از تصویب قانون ۱۷ می ۲۰۱۳ در خصوص انتخابات اعضای شوراهای شهرستان، از هر یک از کانتون‌ها یک مرد و یک زن برای عضویت در شورای شهرستان انتخاب می‌شوند. تعداد کانتون‌ها از یک شهرستان به شهرستان دیگر متفاوت است. اما براساس قانون، تعداد کانتون‌ها در هر یک از شهرستان‌های با بیش از ۵۰۰۰۰۰ نفر جمعیت نباید کمتر از ۱۷ کانتون باشد. در شهرستان‌هایی با جمعیت بین ۱۵۰۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰ نفر، تعداد کانتون‌ها نباید کمتر از ۱۳ عدد باشد (Thoumelou, 2016: 110). در سال ۲۰۱۳ حدود ۴۰۵۵ کانتون در فرانسه وجود داشت؛ یعنی به‌طور متوسط ۴۰ کانتون برای هر شهرستان.

تعداد اعضای شوراهای استان نیز همانند شوراهای شهر/روستا تابعی از جمعیت هر استان است، به همین سبب از استانی به استان دیگر متفاوت است. کمترین اعضا از آن استان‌های گوادلوپ با ۴۱ عضو و رئونیون با ۴۵ عضو است. بیشترین اعضا نیز از آن استان ایل دو فرانس (با مرکزیت پاریس) با ۲۰۹ عضو است.

### ۳-۲. تعداد اعضای شوراهای اسلامی و نحوه‌ی انتخاب آن‌ها در ایران

با آنکه طبق اصل ۱۰۰ قانون اساسی «اداره‌ی 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»، اما در قوانینی که در اجرای این اصل و سایر اصول مربوط به شوراهای به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، قاعده‌ی انتخاب توسط مردم همان محل به دلایل نامعلوم تنها برای شوراهای روستا و شهر مورد پذیرش واقع شده است. براساس قانون شوراهای، تنها شورای روستا و شهر به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند. حال آنکه شورای بخش از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده‌ی بخش (ماده‌ی ۵)، شورای شهرستان از نمایندگان شوراهای شهرها و بخش‌های واقع در محدوده‌ی آن شهرستان (ماده‌ی ۱۰)، شورای استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌های تابعه (ماده‌ی ۱۱) و شورای عالی استان‌ها از نمایندگان منتخب شوراهای استان‌ها (ماده‌ی ۱۴) انتخاب می‌شود. این رویکرد را می‌توان ادامه‌ی رویکرد قانون شوراهای محلی مصوب شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ دانست که در آن نیز از میان شوراهای ده، بخش، شهر، شهرستان و استان، تنها شورای ده و شهر به‌طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شدند. به هر حال در مقایسه با رویکرد نظام عدم تمرکز محلی فرانسه که در آن شوراهای محلی در تمام سطوح مجتمع‌های سرزمینی به‌طور مستقیم توسط مردم همان محل انتخاب می‌شوند، در ایران تنها

شوراهای روستا و شهر این وضعیت را دارند و باقی شوراهای به‌طور غیرمستقیم و توسط خود شوراهای انتخاب می‌شوند.

تفاوت بارز دیگر نظام عدم تمرکز محلی فرانسه با نظام شوراهای اسلامی ایران، تعداد اعضای آنهاست. تعداد اعضای شوراهای ایران در مقایسه با تعداد اعضای شوراهای در فرانسه بسیار کمتر است. تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت سه نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و نیز شورای بخش پنج نفر، تعداد اعضای شوراهای شهر براساس جمعیت از ۵ نفر (برای شهرهای کمتر از ۵۰۰۰۰ نفر جمعیت) تا ۲۱ نفر (شورای شهر تهران) متغیر است (جدول ۲).

جدول ۲- تعداد اعضای شوراهای اسلامی شهر براساس جمعیت

جمعیت	اعضای اصلی	اعضای علی‌البدل
زیر ۵۰ هزار	۵	۳
بین ۵۰ هزار تا ۲۰۰ هزار	۷	۵
بین ۲۰۰ هزار تا ۵۰۰ هزار	۹	۶
بین ۵۰۰ هزار تا ۱ میلیون	۱۱	۷
بین ۱ میلیون تا ۲ میلیون	۱۳	۸
بیش از ۲ میلیون	۱۵	۱۰
تهران	۲۱	۱۱

حداقل تعداد اعضای شوراهای شهرستان ۵ نفر (تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۱۰ قانون شوراهای) و حداکثر آن تابعی از تعداد و جمعیت بخش‌ها و شهرهای آن شهرستان است. براساس تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۰ قانون شوراهای در شورای شهرستان از شورای هر بخش یک نفر و از شوراهای هر یک از شهرها تا یکصد هزار نفر جمعیت یک نفر و بیش از یکصد هزار نفر جمعیت دو نفر و شهر تهران سه نفر عضویت خواهند داشت. حداقل تعداد شورای استان نیز پنج نفر و حداکثر آن تابعی است از تعداد شهرستان‌های آن استان با این قید که از هر شهرستان حداکثر دو نفر می‌توانند عضو شورای استان باشند. در شورای عالی استان‌ها نیز که از نمایندگان منتخب شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود، از استان‌های تا دو میلیون نفر جمعیت، دو نماینده و از استان‌های دارای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده عضویت دارند (ماده‌ی ۱۴ قانون شوراهای). در حال حاضر، این شورا ۷۴ عضو دارد که از استان‌های مختلف کشور انتخاب شده‌اند.



## نتیجه‌گیری

با آنکه عدم تمرکز محلی از ابزارها و تکنیک‌های مهم حقوق عمومی برای سرشکن کردن قدرت و ارتقای مشارکت مردم در اداره‌ی امور جامعه و تثبیت مردم‌سالاری است و با آنکه کشورهای متعددی آن را در قوانین اساسی خود مورد پذیرش قرار داده‌اند، نگاهی دقیق به وضعیت ایران و تحلیل ویژگی‌های شوراهای اسلامی نشان می‌دهد که عدم تمرکز محلی در ایران بیشتر شبیه افسانه است تا واقعیت. در واقع تنها یک مورد از عناصر سه‌گانه‌ی بنیادین عدم تمرکز محلی، یعنی برخورداری از نهادهای منتخب تا حدودی در ایران مورد توجه واقع شده و دو مورد مهم‌تر دیگر (شخصیت حقوقی مستقل برای تقسیمات کشوری و صلاحیت عام تصمیم‌گیری برای واحدهای سرزمینی) مورد پذیرش قانونگذار قرار نگرفته است. انتخابی بودن شوراهای اسلامی نیز در مقایسه با نهادهای مشابه در فرانسه هم از نظر تعداد اعضا و هم از نظر مستقیم بودن انتخاب توسط مردم محل، دچار آسیب‌های جدی است.

قانونگذار ایران به‌جای اینکه محل جغرافیایی را به‌عنوان شخص شناسایی کند و برای آن به‌عنوان شخص حقوق عمومی حق و تکلیف قائل شود، اشخاص حقوقی دیگری همچون شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها را به‌عنوان اشخاص حقوقی ایجاد کرده است تا ظاهراً امور محلی را به‌عنوان یک «امر فنی» مدیریت کنند. به‌علاوه، به‌جای تفکیک میان امور ملی و امور محلی و واگذاری تمامی امور محلی به واحدهای سرزمینی، تنها بخشی از امور محلی به شوراهای اسلامی واگذار شده است تا در کنار مسئولیت‌های دیگری که در امور ملی به آن‌ها واگذار شده است (مانند همکاری، پیگیری، تبیین و توجیه سیاست‌های دولت مرکزی)، آن موارد اندک را نیز انجام دهند. این مأموریت‌ها نیز آنچنان کم‌حجم و کم‌شمارند که مورد نقد غالب حقوقدانان حقوق عمومی واقع شده است. غور در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز نشان می‌دهد که پیش از آنکه مفاهیمی همچون عدم تمرکز محلی راهنمای تصویب اصل ۷ و فصل هفتم باشد، اصل اسلامی مشورت مورد توجه بوده است. به همین سبب نیز گویا دغدغه‌ی قانونگذار اساسی و قانونگذار عادی حفظ اصول بنیادین و رعایت الزامات عدم تمرکز محلی نبوده است. با وجود این، بررسی نوشته‌های حقوق اساسی و حقوق اداری در ایران نشان می‌دهد که غالب نویسندگان وجود نظام عدم تمرکز محلی را در ایران مفروض دانسته‌اند و تنها نقدهایی را بر آن وارد می‌دانند. اما به‌نظر می‌رسد این یک خطاپوشی و غمض عین بزرگ بر یک آسیب جدی در نظام اداری کشور است. عدم تمرکز محلی در ایران به معنای عدم امکان بهره‌گیری از مزایای یک تکنیک فراگیر در حقوق اداری است که در کشورهای مختلف پذیرفته شده و به قوانین اساسی کشورها راه یافته است. در

واقع، اگر به این آگاهی نرسیم که یکی از ابزارهای مهم مشارکت مردم در امور محلی در ایران به فراموشی سپرده شده است، تمرکز امور در ایران و استیلای دولت مرکزی بر مقدرات محلی و بسنده کردن به نهادهای موجود (شوراهای اسلامی) با همه پیامدهای نامطلوب آن ادامه خواهد یافت. بدین منظور ضروری است فقدان نظام عدم تمرکز محلی بیش از پیش مورد توجه دغدغه‌مندان حقوق عمومی کشور قرار گیرد و آثار راهبردی و اقتصادی این فقدان تحلیل شود. همچنین، شایسته است که قانونگذار در بررسی و تصویب طرح جامع مدیریت شهری به این مسئله توجه بیشتری معطوف کند و درباره‌ی شخصیت حقوقی تقسیمات کشوری و نیز صلاحیت عام واحدهای محلی در امور محلی تأمل بیشتری انجام دهد.



## یادداشت‌ها

۱. برای مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
  - «نمونه‌ی بارز عدم تمرکز محلی در نظام حقوقی ایران، شوراهای اسلامی شهر هستند که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۵۵).
  - «به موجب قانون اساسی و قوانین عادی سازمان‌های اداری غیرمتمرکز محلی ایجاد شده که بی‌واسطه یا با واسطه منتخب مردم محل می‌باشد مانند شوراهای محلی... شهرداری و دهیاری» (عباسی، ۱۳۹۰: ۹۵).
  - «عدم تمرکز محلی عبارت از دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به نهادهای بخش‌هایی از سرزمین (شوراهای روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان) می‌باشد» (عباسی، ۱۳۹۳: ۲۳۸).
2. Collectivité territoriale.
3. Établissements publics.
4. les Collectivités à statut particulier
5. décentralisation.
6. Déconcentration.
7. circonscription administrative.
8. circonscription déconcentrée.
9. affaires nationales.
10. affaires locales.
11. principe de spécialité.
12. compétence générale.
13. intérêt local.
14. Code général des collectivités territoriales.
15. conseil municipal.
16. le principe de libre administration des collectivités territoriales.
۱۷. در ماده‌ی ۶ طرح جامع مدیریت شهری که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ اعلام وصول شده، اختیارات بیشتری در امور شهری به شورای شهر واگذار شده است.
18. conseil municipal.
19. conseil départemental.
20. conseil régional.

## منابع

## الف) فارسی

۱. اداره‌ی تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸)، *مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: چاپخانه‌ی مجلس شورای اسلامی با همکاری سازمان انتشارات انقلاب اسلامی، ج ۲.
۲. امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، تهران: میزان، چ چهاردهم.
۳. آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۶)، «عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران»، *مجلس و راهبرد*، ش ۵۶، صص ۱۲۵-۱۴۴.
۴. حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸) «بررسی حقوقی شوراهاى اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، *حقوق اسلامی*، ش ۲۰، صص ۱۱۱-۱۳۲.
۵. دشتی، علی (۱۳۸۸) «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهاى اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران»، *تحقیقات حقوقی*، ش ۴۹، صص ۵۱۳-۵۵۴.
۶. دومیشل، آندره و پی‌یر لا لومی‌یر (۱۳۷۶)، *حقوق عمومی*، ترجمه‌ی ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: دادگستر.
۷. رحیمی، مصطفی (۱۳۸۹)، *قانون اساسی مشروطه ایران و اصول دموکراسی*، تهران: نیلوفر، چ چهارم.
۸. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی (۱۳۹۲)، «جایگاه شوراهاى اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، *دانش حقوق عمومی*، ش ۵، صص ۴۱-۶۰.
۹. رستمی، ولی و معصومه عامری (۱۳۹۵)، «شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، *مجله حقوق تطبیقی*، دوره‌ی ۷، ش ۱، صص ۱۴۱-۱۶۲.
۱۰. سعیدی رضوانی، سعید (۱۳۷۱)، «شهردنشینی و شهرسازی در دوره‌ی بیست‌ساله ۱۳۲۰-۱۳۰۰»، *تحقیقات جغرافیایی*، ش ۲۵، صص ۱۴۰-۱۶۵.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چ شانزدهم.
۱۲. عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر، چ دوم.
۱۳. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۳)، *مبانی حقوق عمومی*، تهران: دادگستر.
۱۴. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۷) «بررسی وظایف و اختیارات شوراهاى شهر و روستا در فرانسه»، *فصلنامه‌ی حقوق*، دوره‌ی ۳۸، ش ۴، صص ۲۸۱-۲۹۵.

۱۵. قاسمی حامد، عباس (۱۳۸۰) «نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری»، تحقیقات حقوقی، ش ۳۳-۳۴، صص ۱۵۰-۱۸۴.
۱۶. کامیار، غلامرضا (۱۳۹۳)، حقوق شهری و شهرسازی، چ ششم، تهران: مجد.
۱۷. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل، چ دوم.
۱۸. مدنی، جلال‌الدین (۱۳۸۹)، حقوق اداری ایران، تهران: جنگل، ج ۲.
۱۹. موسوی، میرنجف و حسن حکمت‌نیا (۱۳۸۵)، «تحلیل تاریخی از مشارکت شهروندان در اداره‌ی امور شهرهای ایران»، تحقیقات جغرافیایی، ش ۸۰، صص ۱۲۱-۱۳۶.
۲۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چ پنجم، ج ۲.

### (ب) فرانسه

21. Delvolvé, Pierre (2006) **Le Droit Administratif**, Paris: Dalloz, 4<sup>e</sup> édition.
22. Denoix de Saint Marc, Renaud (2005) **L'État**, Paris: puf.
23. Frier, Pierre Laurent et Jacques Petit (2014) **Droit Administratif**, Paris: LGDJ/Lextenso editions, 9<sup>e</sup> édition.
24. Lombard, Martine et Gilles Dumont (2007) **Droit Administratif**, Paris: Dalloz, 7<sup>e</sup> édition.
25. Thoumelou, Marc (2016) **Collectivités Territoriales**, Quel avenir?, Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2<sup>e</sup> édition.
26. Verpeaux, Michel, Rimbault, Christine et Franck Waserman (2016) **Les Collectivités Territoriales et La Décentralisation**, Paris: Direction de l'information légale et administrative, 9<sup>e</sup> édition.
27. Waline, Jean (2008) **Droit Administratif**, Paris: Dalloz, 22<sup>e</sup> édition.

# A Comparative Introduction to the Territorial Decentralization in Iran

Moslem Aghaei Toogh<sup>1\*</sup>

Assistant Professor, University Of Judicial Sciences and Administrative Services

## Abstract

Territorial decentralization as one of the most important techniques for the administration of unitary states and people's participation in local affairs consists of recognizing for local and geographical authorities with legal personality and general competence of decision-making for their elected councils in local affairs. The importance of this principle is to the extent that some Constitutions as the France emphasize on it. This isn't referred in the Constitution of Iran. Examining the Constitution of Iran with comparison with that of France indicate that although the city and village councils are directly elected by the people, territorial units such as city, departments and province lack legal personality and general competence of decision-making in local affairs. Thus, two components of territorial decentralization are not accepted in the legal system of Iran. Therefore, it seems that the Islamic councils are the manifestation of the principle of Islamic consultation and not of the territorial decentralization as it exists in the administrative law of France. The research method is analytic-comparative.

## Key words

Local Affairs, Legal Personality, Islamic Councils, City Council, Territorial Decentralization.

---

\*E-mail: Moslemtog@yahoo.com