

# تشکیل دولت محلی

## گامی به سوی تحقق حقوق شهروندی

manorouzi@gmail.com

مشیت‌الہ نوروزی / دکترای حقوق / عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی



**حقوق شهروندی به مفهوم رابطه میان مردم و حاکمیت**  
 این مفهوم از حقوق شهروندی در اغلب موارد از صیغه سیاسی برخوردار است. رابطه مردم و حاکمیت در ابعاد سه‌گانه تقنینی، قضایی و اجرایی موجب حقوق و تکالیف متقابلی میان دولت به مفهوم عام آن شامل قوای حاکم و شهروندان است. برای شهروندان؛ حقوقی مانند آزادی بیان، آزادی تشکیل احزاب و جمعیت‌های سیاسی و عضویت در آنها، حق انتخاب مسکن، شغل و ممنوعیت بازداشت غیرقانونی، شکنجه، حق تابعیت و برای حکومت؛ حق حاکمیت، وضع و اجرای قانون از جمله مصادیق آن به شمار می‌آید. بنابراین در دو سوی حقوق شهروندی دولت و شهروند قرار می‌گیرند. مصادیق حقوق شهروندی در فصل سوم قانون اساسی تحت عنوان «حقوق ملت» احصاء شده است.



**حقوق شهروندی به مفهوم رابطه میان شهروندان**  
 مردم با زندگی در اجتماع در مقابل یکدیگر حقوق و تکالیفی را بر عهده دارند. این حقوق و تکالیف ممکن است مربوط به امور مالی یا غیرمالی آنان باشد. روابطی که امروزه اشخاص در نتیجه انعقاد قرارداد با همدیگر برقرار می‌کنند، نمونه بارز این نوع از حقوق شهروندی است که معمولاً از آن تحت عنوان «حقوق مدنی» یاد می‌شود. همچنین روابط میان اشخاص جامعه محدود به موارد قراردادی نبوده بلکه ممکن است بدون وجود قرارداد نیز در نتیجه تعدی و تجاوز اشخاص به حقوق یکدیگر روابط حقوقی میان آنها پدید آید. به این معنی شهروندان در هر دو طرف حقوق شهروندی قرار دارند. مقررات مربوط به این نوع از حقوق شهروندی عمدتاً در قانون مدنی بیان شده است.



**حقوق شهروندی به مفهوم رابطه میان ساکنان شهر و مدیریت شهری**  
 زندگی در جوامع شهری امروزه به دلیل گستردگی شهرها در ابعاد سرزمینی و نیز تنوع ایجادشده در حوزه خدمات شهری موجب شده تا مدیران شهر به دنبال نوعی قدرت تصمیم‌گیری برای اداره بهتر و پاسخ‌گویی مؤثرتر به نیازهای متنوع و گسترده شهروندان باشند.

پیدایش مفهوم حقوق شهروندی به زمان طرح نظریه‌های جدید پیرامون حاکمیت در اواخر قرن نوزدهم میلادی- همزمان با انقلاب کبیر فرانسه- و پس از آن نیز به زمان صدور اعلامیه جهانی حقوق بشر از سوی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۸ باز می‌گردد. بر مبنای این نظریه‌ها مردم دیگر «رعیت» به شمار نیامده و به عنوان «شهروند» در برابر حکومت از حقوقی برخوردار شدند.



در ادبیات سیاسی کشور ما نیز نگاه جدید به مفهوم حاکمیت که ارزش و اعتبار دولت را در خدمت‌گزاری به مردم می‌داند و غفلت از رسیدگی به خواست‌های آنان را گناهی نابخشودنی به شمار می‌آورد، با ظهور و بروز اندیشه‌های بنیانگذار انقلاب اسلامی حضرت امام خمینی(ره) و پیروزی انقلاب اسلامی پایه‌گذاری شد. از این منظر مردم نه تنها به عنوان شهروند، بلکه در مقامی فراتر از یک شهروند- که بر مبنای نظریه‌های غربی مربوط به حاکمیت، در سطحی برابر با حاکمان قرار می‌گیرند- به عنوان مخدوم و حاکمان در موقعیت خدمت‌گزار شناخته می‌شوند. با این تعریف حقوق و تکالیف مردم و حاکمیت نیازمند تعریفی دوباره است؛ زیرا بر مبنای این دیدگاه مردم اصل و محور اداره جامعه تلقی می‌شوند.

**واژگان کلیدی: حقوق شهروندی، مدیریت شهری، حکومت محلی، مشارکت مردمی.**

حقوق شهروندی در ادبیات حقوقی و سیاسی امروز از سه معنی متفاوت برخوردار است:



تشکیل شوراهای اسلامی شهر، نخستین گام در تبیین حقوق شهروندی

### ■ دولت محلی (Local Government)

دولت محلی برخلاف دولت ایالتی از مفهوم واحدی برخوردار نیست و ماهیت و ساختار آن در کشورهای مختلف تفاوت‌های اساسی با یکدیگر دارند. نمونه دولت محلی که وظایف آن محدود به تصدی‌گری در سطح شهر است را می‌توان در کشور انگلستان مشاهده کرد. در این کشور به موجب قانون دولت محلی مصوب سال ۲۰۰۰ میلادی انجام هر گونه اقدامات لازم برای ارتقاء یا بهبود وضعیت اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در محدوده ناحیه برعهده دولت‌های محلی قرار داده شده است. برای نیل به اهداف مذکور اتخاذ تصمیم در موضوعاتی مانند ساخت و ساز در محدوده شهرها، اخذ عوارض شهری، حمل‌ونقل

شهری، کتابخانه‌های عمومی، آموزش، بهداشت و جمع‌آوری پسماندها، امور مربوط به گورستان‌ها به دولت‌های محلی واگذار شده است. با این حال دولت‌های محلی تحت نظارت و کنترل وزیر کشور قرار داشته و در انجام وظایف خود باید محدودیت‌های موجود در قانون دولت محلی را رعایت کنند.<sup>۱</sup>

نمونه دیگر دولت محلی را می‌توان در کشور استرالیا مشاهده نمود. در این کشور نیز صلاحیت دولت‌های محلی در چارچوب قوانین مصوب تعریف شده است. به موجب قانون استرالیا

که در سال ۲۰۰۹ تصویب شده است، دولت‌های محلی وظایف زیر را بر عهده دارند :

تجربه اجرایی ملل مختلف در این زمینه نیز حاکی از موفقیت مدیران شهری است که در تصمیم‌گیری‌های خود از استقلال نسبی در چارچوب مقررات ملی برخوردار بوده‌اند. از این منظر شهروند بودن به مفهوم حقوقی متقابل میان ساکنان شهر و مدیریت شهری است که در برخی کشورها از آن تحت عنوان «دولت محلی» و در بعضی دیگر به نام «شورای محلی» یاد می‌شود. مواردی مانند عوارض شهری، مجوزهای اشتغال، تأمین معابر و ساخت‌وساز در محدوده شهرها و فضاهای شهری در حوزه حقوق شهروندی با این مفهوم جای می‌گیرد. طرف‌های رابطه حقوق شهروندی به مفهوم اخیر، شهروندان ساکن در یک شهر و مدیریت شهری خواهد بود.

### دو نمونه از دولت‌های محلی دنیا - انگلستان، استرالیا

از سوی دیگر نیز با توجه به احتمال خلط مبحث میان مفهوم «دولت محلی» و «دولت فدرال» لازم است توضیح مختصری نیز پیرامون این دو اصطلاح داده شود.

### ■ دولت فدرال (Federal Government)

دولت‌های فدرال محصول نظام سیاسی ویژه‌ای است که تحت عنوان فدرالیسم (Federalism) از آن یاد می‌شود. در این نظام سیاسی در کنار یک حکومت مرکزی، چند حکومت خودمختار و محلی نیز وجود دارد که اقتدار و وظایف، میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تقسیم می‌شود. هدف از ایجاد نظام سیاسی فدرال، تمرکززدایی در کشور، به رسمیت شناختن خودمختاری و قدرت‌های منطقه‌ای و نیز ایجاد و تقویت فدراسیونی بین کشورهای مختلف دارای حاکمیت ملی مستقل است. ایالات متحده آمریکا نمونه شاخصی از این نوع حکومت است. در این کشور ضرب سکه و چاپ اسکناس، برقراری روابط خارجی، تنظیم روابط تجاری با کشورهای خارجی، تشکیل ارتش و نیروی دریایی، اعلان جنگ، تشکیل دادگاه‌های عالی از جمله دیوان عالی فدرال و تصویب برخی قوانین منحصراً در صلاحیت دولت فدرال؛ قانون‌گذاری در محدوده ایالت، برگزاری انتخابات، تأسیس دادگاه‌های محلی، تأسیس بانک، تأمین اجتماعی، رسیدگی به بهداشت عمومی، تشکیل حکومت‌های محلی و ارائه خدمات عمومی از وظایف مشترک دولت فدرال و دولت ایالتی است.

در اندیشه‌های امام (ع)، مردم اصل و محور اداره جامعه و مطابق «حقوق ملت» در قانون اساسی، مردم در مقامی فراتر از یک شهروند به عنوان مخدوم و حاکمان در موقعیت خدمت‌گزار شناخته می‌شوند. در ادبیات حقوقی و سیاسی امروز حقوق شهروندی، رابطه میان مردم و حاکمیت، رابطه میان شهروندان و رابطه میان ساکنان شهر و مدیریت شهری است. در کشور ما حقوق شهروندی به مفهوم رابطه میان ساکنان شهر و مدیریت شهری، فاقد یک طرف رابطه یعنی دولت محلی دارای هویت و شخصیت حقوقی قابل مواخذه است. به همین علت، شهروندان در عین انجام تکالیف قانونی خود متأسفانه از هر گونه مستند قانونی برای مطالبه حقوق خود از مدیریت شهری بی‌بهره هستند.

**گسترده‌گی شهرها و تنوع خدمات شهری موجب شده تا مدیران شهر به دنبال نوعی قدرت تصمیم‌گیری برای اداره بهتر و پاسخ‌گویی به نیازهای شهرنشینان باشند. تجربه دنیا حاکی از موفقیت مدیران شهری است که در تصمیم‌گیری‌های خود از استقلال نسبی در چارچوب مقررات ملی برخوردار بوده‌اند که از آن تحت عنوان «دولت محلی» یا «شورای محلی» یاد می‌شود. اعطای هویت قانونی به دولت محلی باعث توانمندسازی دولت، ایجاد شخصیت حقوقی پاسخگو برای مدیریت شهری و مشارکت شهروندان در اداره شهر می‌شود. اقدامات اجرایی ایجاد دولت‌های محلی با توجه به حساسیت‌های سیاسی و اجتماعی، باید به تدریج و با تأنی آغاز شود. همچنین استفاده از تجارب سایر کشورها امر پسندیده‌ای است؛ اما نباید رویه‌های آنها مورد تقلید و تبعیت محض قرار گیرد.**

● امور مربوط به ساخت‌وساز شامل طراحی مکان‌های عمومی، ساخت و نگهداری راه‌های ارتباطی، پل‌ها، پیاده‌روها و جوی‌ها

● امور ورزشی شامل احداث و مدیریت اماکن ورزشی نظیر زمین‌ها، سالن‌ها و مراکز ورزشی

● امور بهداشتی از قبیل نظارت بر بهداشت آب و غذای، انجمن‌ها و اکسیناسیون، اداره سرویس‌های بهداشتی عمومی، جمع‌آوری پسماندها، نظارت بر عرضه دام و طیور و کنترل آلودگی‌های صوتی

● ارائه خدمات عمومی شامل نگهداری از سالخوردگان، کودکان بی‌سرپرست، خدمات رفاهی و ارائه مشاوره‌های عمومی

● مدیریت و اداره فرودگاه‌ها، بنادر، پارکینگ‌های عمومی و پارکینگ‌های حاشیه خیابان‌ها، فضاهای سبز و پارک‌های عمومی

برای حضور و مداخله دولت در آنها دیده نمی‌شود. دولت می‌تواند با واگذاری اختیارات مناسب در چارچوب قوانین به دولت‌های محلی به جای پاسخگو بودن در خصوص این موضوعات، نقش نظارتی و مسئولیت‌خواهی از دولت‌های محلی را برای خود پیش‌بینی کند.

**۱۲ ایجاد شخصیت حقوقی مسئول و پاسخگو در حوزه مدیریت شهری**

حقوق شهروندان ساکن در شهرها به لحاظ فقدان مجموعه حقوقی مسئولیت‌پذیر در حوزه مسائل شهری در بسیاری موارد تضییع شده و یا به طور تمام و کامل ادا نمی‌شود. مهم‌ترین عامل این بی‌عدالتی را می‌توان در تعدد مراجع دخیل در حوزه مسائل شهری و فقدان انتظام و انسجام در قوانین مربوط به مدیریت شهری جستجو نمود. با استقرار دولت‌های محلی و مسئولیت‌پذیری آنها در قبال شهروندان بستر لازم برای تحقق حقوق شهروندی با ایجاد رابطه میان مردم و مدیریت شهری فراهم خواهد شد.

**۱۳ تحقق مشارکت شهروندان در اداره امور شهر**

با توجه به ماهیت انتخابی مقامات دولت‌های محلی، که به طور مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند، با نظارت نمایندگان مردم بر عملکرد مدیران اجرایی شهر (شهرداران و مدیران تابعه آنها) در قالب شوراهای شهر زمینه مداخله و مشارکت مردم در امور رفاهی، عمرانی، زیست‌محیطی، خدماتی و فرهنگی و تفریحی بیش از پیش فراهم خواهد شد. حاکمیت نیز می‌تواند از آثار مثبت این مشارکت در حوزه‌های سیاسی استفاده کند.

### نتیجه‌گیری

با این تفصیلات، نگارنده معتقد است در ایجاد دولت‌های محلی دو نکته اساسی باید مدنظر قرار گیرد:

#### ۱ استفاده از تجارب سایر کشورها و نه تقلید از آنها

بهره‌گیری از تجارب دیگران امر پسندیده‌ای است، اما متأسفانه در برخی موارد به جای استفاده از تجارب ملل دیگر، رویه‌های اتخاذشده مورد تقلید و تبعیت محض قرار می‌گیرد. این امر می‌تواند موجبات شکست و ناکامی تجربه دولت‌های محلی در ایران را فراهم سازد.

#### ۲ توجه به حساسیت‌های سیاسی و اجتماعی

در جامعه ما به دلیل وجود شرایط ویژه در برخی موضوعات، حساسیت‌های سیاسی و اجتماعی خاصی وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرد. مقوله دولت محلی نیز از این گروه است. از این رو تأسیس دولت‌های محلی باید با توجه به این حساسیت‌ها بوده و اقدامات اجرایی مربوطه به تدریج و با تأنی لازم آغاز شود. به همین منظور فرایند واگذاری وظایف به دولت‌های محلی نیز باید به مرور و با اعمال حوصله و دقت لازم صورت پذیرد.

### پی‌نوشت

- ۱- برای مشاهده متن قانون مراجعه کنید به: [http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga\\_20000022\\_en\\_2#pt1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000022_en_2#pt1)
- ۲- متن قانون در نشانی اینترنتی زیر در دسترس است: <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2009/09AC017.pdf>

### منابع

[www.opsi.gov.uk](http://www.opsi.gov.uk)  
[www.legislation.qld.gov.au](http://www.legislation.qld.gov.au)

وگورستان‌ها

● ارائه خدمات فرهنگی و هنری با تأسیس و اداره فرهنگسراها، کتابخانه‌ها و گالری‌های هنری<sup>۲</sup>

با توجه به تعاریف ارائه شده به روشنی می‌توان دریافت که تحقق حقوق شهروندی در هر سه مفهوم مستلزم وجود دو طرف رابطه است. زیرا تصور وجود حق بدون وجود صاحب حق از یک طرف و متعهد یا کسی که حق بر عهده وی قرار دارد از طرف دیگر به طور منطقی غیرممکن است.

### تشکیل حکومت محلی؛

#### یک گام به سوی حقوق شهروندی

متأسفانه در کشور ما مقوله حقوق شهروندی به مفهوم سوم آن به شرحی که گذشت، فاقد یک طرف رابطه یعنی دولت محلی است که دارای هویت و شخصیت حقوقی قابل مواخذه باشد. به همین علت، شهروندان در عین انجام تکالیف قانونی خود متأسفانه از هر گونه مستند قانونی برای مطالبه حقوق خود از مدیریت شهری بی‌بهره هستند. در حالی که ایجاد انسجام در حقوق شهروندی و نیز اعطای هویت قانونی و حقوقی به مدیریت شهری در قالب دولت محلی می‌تواند فواید زیر را در پی داشته باشد:

#### ۱ توانمندسازی دولت برای تحقق حکمرانی خوب

توانمندسازی دولت در اعمال و اجرای وظایف حاکمیتی مستلزم انتزاع وظایف تصدی‌گرانه از دولت و واگذاری آن به سایر بخش‌ها است. اداره امور شهر و ارائه خدمات متنوع شهری در ابعاد مختلف مهندسی، بهداشتی، خدماتی، حمل‌ونقل، محیط‌زیست و نظایر آن باعث تصدی دولت در حوزه‌هایی شده است که هیچ‌گونه ضرورتی