

پژوهشنامه، معاونت حقوقی و بررسی های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره اول، صص ۲۰۱-۱۹۳

مفهوم اداره در حقوق انگلوساکسون

دکتر پرویز نوین*

پیشگفتار

در بحث های مربوط به دیوان عدالت اداری و صلاحیت آن، تاکنون مقالات زیادی نگاشته و ارائه شده است. نکته اساسی در تمام این مقالات این است که دیوان عدالت اداری مقام ذیصلاح برای «رسیدگی به شکایات، تضلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین و ادارات و آیین نامه های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کنند.» می باشد. حال، این سؤال پیش می آید که اساساً اداره و مأمورین حقوق عمومی چه وظیفه اساسی و عمده ای بر عهده دارند تا بتوان نسبت به اقدامات آنان شکایت نمود؟

پاسخ این است که «تهیه و ارائه خدمات عمومی در جهت تأمین منافع عمومی»، وظیفه اساسی اداره و مأمورین خدمات عمومی در حقوق عمومی است، نه صرفاً اعمال حاکمیت و برقراری امنیت. زیرا به قول G.Braibant حقوقدان فرانسوی «هرگاه و در هر زمان که راه حل های جدیدی و تغییرات جدیدی برای آینده، در حقوق اداری فرانسه، ارائه و ایجاد شود، این حقوق ماهیت و روح خودش

* استاد دانشگاه آزاد اسلامی

را که ارائه خدمات عمومی است نباید از دست بدهد.» به عبارتی دیگر اگر وظیفه تأمین خدمات عمومی را از اداره و مأمورین اداری بگیریم، دیگر معنا و مفهومی برای اداره و حقوق اداری باقی نمی ماند.

اکنون، دومین سؤال مطرح می شود که آیا تهیه و ارائه خدمات عمومی نظیر (= تهیه آب، برق، گاز، تلفن، روشنایی شهر و جاده ها، احداث جاده و بزرگراه، مدرسه، دانشگاه، کتابخانه، پارک، زمین ورزشی، بیمارستان، آسایشگاه، برقراری امنیت و نظم عمومی و غیره ۰۰۰) در تمام کشورها به یک شکل و یک سیستم و توسط نهادهای مشابهی انجام می شود یا خیر؟

در پاسخ به این سؤال، جدا از تفاوت های فرعی و جزئی با دو سیستم متفاوت

آشنا می شویم.

۱- سیستم متمرکز با ادارات دولتی و وابسته به دولت.

۲- سیستم غیرمتمرکز با سازمان های محلی انتخابی تحت عنوان «حکومت محلی». این سیستم عمدتاً در ممالکی به کار گرفته می شود که از نظام حقوقی انگلوساکسون بهره مند هستند و یا نشأت گرفته اند. لذا هدف از نگارش مقاله حاضر آشنایی بیشتر مردم و مأمورین خدمات عمومی با نظام حقوقی انگلوساکسون است که در کشور ما به میزان کمتری مورد بحث و مراقبه قرار گرفته است.

بدیهی است که برقراری یا اتخاذ هر یک از دو سیستم مذکور در فوق، با

توجه به سوابق تاریخی و تحولات اقتصادی - اجتماعی - حقوقی صورت می گیرد.

مفهوم اداره در حقوق انگلوساکسون

در حقوق اداری ممالک انگلوساکسون (انگلستان، آمریکا، کانادا، استرالیا، نیوزلند، برخی از کشورهای قاره آفریقا و ...) با دو اصطلاح یا دو عبارت حقوقی مواجه می شویم؛

۱- موسسات شهرداری (MUNICIPAL CORPORATION)

۲- موسسات شبه شهرداری (QUASI-MUNICIPAL CORPORATION)

برای آشنایی با این دو مفهوم در حقوق عمومی و بخصوص در حقوق اداری، احتیاج به یک مقدمه کوتاه داریم.

در کشورهایی که از نظام حکومت غیر متمرکز یا فدرال برخوردار می باشند با سه طبقه یا سه لایه حکومتی مواجه می شویم:

۱- حکومت فدرال مرکزی (FEDERAL GOVERNMENT)

۲- حکومت ایالات (STATE GOVERNMENT)

۳- حکومت محلی (LOCAL GOVERNMENT)

میزان اختیارات و دایره وسعت عمل هر یک از این سه طبقه در قانون اساسی هر کشور گاه بطور مشروح و گاه به اختصار نوشته می شود. حکومت مرکزی معمولاً مسائلی نظیر روابط خارجی، دفاع ملی، ضرب مسکوکات و چاپ اسکناس، ارزش و برابری پول رایج کشور با ارزهای خارجی، تجارت خارجی، رفت و آمد و اقامت اتباع بیگانه را در اختیار دارد.

بقیه مسائل ملی نظیر مسائل فرهنگی و بهداشتی، زیست محیطی و تدوین قوانین مدنی و کیفری، پروژه های بزرگ اقتصادی در اختیار حکومت ایالات می باشد.

حکومت های محلی، معمولاً اختیارات رفاهی و آموزشی و اجرای خدمات عمومی را در قلمرو خود بر عهده می گیرند. بر عقیده اکثر اساتید حقوق اداری:

وظیفه اساسی دولت، تهیه و ارائه «خدمات عمومی» در جهت «منافع عمومی» است و دولت مشروعیت خود را فقط از این طریق بدست می‌آورد، لذا مؤسسات حکومت محلی در کشورهای انگلوساکسون نقش مهمی در حکومت و در جامعه ایفاء می‌نمایند:

(G.BRAIBANT) حقوقدان فرانسوی می‌گوید: «هرگاه و در هر زمان که راه حلهای جدید، و تغییرات جدیدی برای آینده در حقوق اداری فرانسه ارائه یا ایجاد شود، این حقوق ماهیت و روح خودش را که ارائه خدمات عمومی است نباید از دست بدهد.»

بدین ترتیب در ممالک انگلوساکسون ماهیت حقوقی حکومتهای محلی که عهده‌دار انجام و ارائه خدمات عمومی هستند را باید مؤسسات واسط میان «واحدهای حکومتی» و «واحدهای اداری» یا سازمانهای اداری دانست زیرا از آن جهت که به ارائه خدمات عمومی (PUBLIC SERVICES) می‌پردازند، یک واحد اداری یا سازمان اداری تلقی می‌شوند و از آن جهت که با وضع و تدوین مقررات اجرائی و اخذ مالیات و عوارض گوناگون، صرفاً در حوزه قلمرو خود مبادرت می‌نمایند واحد حکومتی تلقی می‌شوند.

خدماتی را که این واحدها ارائه می‌دهند عبارت است از احداث دانشگاه، مدرسه، مؤسسات تحقیقاتی و پژوهشی، بیمارستان، آسایشگاه روانی، خانه سالمندان و بینویان، بدسازی، جاده سازی، احداث کتابخانه، تاسیس ادارت پلیس، تهیه و توزیع آب مشروب و بهداشتی، زه کشی و احداث کانال آب برای امور زراعی، احداث گورستانهای عمومی، پارکینگ برای اتومبیل‌ها، زمین بازی و ورزشی برای کودکان و نوجوانان، حفظ اموال عمومی غیر منقول، حفظ منابع طبیعی و غیره.

حال که با این مسائل آشنا شدیم مجدداً به اصطلاح یا عبارت مؤسسات شهرداری و مؤسسات شبه شهرداری، تعریف و تفاوت‌های اساسی آنها می‌پردازیم.

وضع حقوقی یک واحد حکومتی محلی در سیستم حکومت‌های غیر متمرکز یا فدرال تا حدود زیادی با داشتن یا نداشتن «شخصیت حقوقی» آن روشن می‌شود. با توجه به نکته‌ای که در فوق ذکر شد، می‌توان گفت که مؤسسات شهرداری کمتر از مؤسسات شبه شهرداری تحت نظارت هیأت‌های تقنینیه در حکومت فدرال (مرکز) و هیأت‌های تقنینیه در حکومت ایالت هستند و دارای شخصیت حقوقی کاملی می‌باشند با این احوال، حدود نظارت بر این دو نوع تأسیس حقوقی گاهگاهی بوسیله وضع قوانین خاص و یا تصمیمات دادگاه تغییر می‌نماید.

مؤسسات شهرداری عبارتند از:

- ۱- شورای شهر بزرگ (CITY GOVERNMENT)
- ۲- شورای شهر بزرگ (TOWN GOVERNMENT)
- ۳- شورای ده (VILLAGE GOVERNMENT)
- ۴- شورای شهرک (BOARD OF BOROUGH)

مؤسسات شبه شهرداری عبارتند از:

- ۱- شورای فرمانداری (COUNTRY GOVERNMENT)
- ۲- شورای شهرستان (TOWN GOVERNMENT)
- ۳- مناطق مخصوص مانند بخش‌های کشاورزی و ناحیه متروپولیتن (SPECIAL DISTRICT)

- ۴- بخش مدرسه (SCHOOL BOARD یا SCHOOL DISTRICT)

همانگونه که اشاره شد اینگونه تقسیم بندی در ممالکی که از سیستم حکومت غیر متمرکز برخوردارند به چشم نمی‌خورد، گرچه این حکومت‌های متمرکز نیز از نظر سلسله مراتب اداری و مساله ارائه خدمات عمومی (PUBLIC SERVICES) دارای تقسیماتی مانند استان، فرمانداری، شهر، شهرستان، بخش و ده می‌باشند که البته تمام این مؤسسات اداری هر یک وابسته به حکومت مرکزی

وزارتخانه در پایتخت) بوده و از شخصیت مستقل حقوقی به معنای آنچه که در علم حقوق مطرح است محروم می‌باشند. این ارتباط و وابستگی به حکومت مرکزی گاه بطور صریح و روشن در قانون اساسی و سایر قوانین ذکر می‌شود و گاه بطور ضمنی استنباط می‌گردد.

بعنوان مثال اصل یکصد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌دارد: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر ده، روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی بنام شورای ده، بخش، شهر؛ شهرستان، یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آنرا مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب شوندهگان و حدود و اختیارات و وظایف آنها که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت از حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.»

وجوه افتراق میان مؤسسات شهرداری و مؤسسات شبه شهرداری

همانطور که اشاره نمودم، وضع حقوقی یک واحد حکومت محلی در سیستمهای فدرال با داشتن یا نداشتن شخصیت حقوقی تعیین می‌شود. بدین نحو ضروری است که از یک واحد حکومت محلی تعریفی داده شود تا وضع حقوقی یا شخصیت حقوقی آن روشن گردد.

یک موسسه شهرداری را بدین نحو تعریف می‌کنیم:

«یک سازمان حقوقی یعنی تأسیسی که دارای شخصیت حقوقی جداگانه بوده، توسط قوانین تأسیس شده و بوسیله منشوری اعلام و ثبت گردیده است. این سازمان یا تأسیس حقوقی، با قلمرو و جمعیتی معین، دارای نام و مهری رسمی و دوامی همیشگی بمنظور تنظیم امور محلی و داخلی یک ناحیه، بوسیله مامورین منتخب از طرف اهالی آن ناحیه ایجاد گردیده است.»

۱- مؤسسات شهرداری اصولاً ایجاد می شوند برای اینکه مزایای حکومت خودمختار محلی را برای مردم یک ناحیه تأمین کنند. در صورتیکه مؤسسات شبه شهرداری برای تسهیل اجرای قوانین و خدمات ایالتی (STATE) در قلمرو بخصوصی ایجاد شده اند.

۲- فرض اینست که مؤسسات شبه شهرداری، به استثنای آنچه در قوانین ذکر شده است از همان « مصونیت دعوا علیه حکومت » برخوردار می باشند. زیرا فرض بر آنست که مؤسسات شبه شهرداری تقریباً جزو مؤسسات و تقسیمات سیاسی حکومت بشمار می روند، در صورتی که به مؤسسات شهرداری چنین مصونیت هائی اعطا نشده است.

۳- مؤسسات شهرداری بنا بر تقاضا و میل مردم ناحیه ای که خواهان استقلال در امور محلی هستند ایجاد می شوند، حال آنکه مؤسسات شبه شهرداری بدون هیچگونه تقاضایی از طرف ساکنین محلی بوجود می آیند که معمولاً ضرورت تاسیس و ایجاد چنین موسساتی از طرف قوه مقننه ایالت اعلام و تصویب می گردد.

۴- مؤسسات شهرداری در اقدامات خود دارای دو نوع وظیفه هستند:

اول وظایف حکومتی یا دولتی مانند تأسیس اداره پلیس، اداره پست، آتش نشانی، محافظت از مؤسسات عمومی، اعزام آمبولانس، ماشین اورژانس و غیره.

دوم وظایف خصوصی یا محلی مانند احداث راه یا جاده در یک ده یا تاسیس مدرسه در یک ناحیه دورافتاده روستایی، توزیع برق و حمل و نقل کالا و غیره، دادگاههای کانتی که اغلب زمینه های مشابهی با دادگاههای اداری در سیستم حکومتهای متمرکز دارند، معتقدند که مؤسسات شهرداری مسئول شبه جرمهای ارتكابی کارمندان خود در حین انجام وظایف اختصاصی می باشند. مثلاً یک موسسه شهرداری مسئول جراحات وارده به عابر پیاده از راننده مأمور سازمان آب در حین انجام وظیفه می باشد ولی پلیس در یک موسسه شهرداری در حین انجام

وظیفه مثلاً تعقیب مجرم یا سارق، مسئول مجروح نمودن عابر پیاده در وسط خیابان نمی باشد.

۵- موسسات شهرداری در توسعه قلمرو خود و تملک زمینها و املاک خصوصی (با پرداخت خسارت و غرامت) اختیار بیشتری نسبت به موسسات شبه شهرداری دارند.

۶- موسسات شهرداری دارای صلاحیت بیشتری نسبت به وضع قوانین و مقررات و بخشنامه ها و آئین نامه های شهری می باشند.

۷- اموال موسسات شبه شهرداری تحت کنترل مستقیم و نظارت بیشتری نسبت به اموال موسسات شهرداری از طرف مأمورین حکومت مرکزی (فدرال) یا حکومت ایالت قرار می گیرند.

بدیهی است که حقوق و اختیارات بازرسان دولت مرکزی و ایالات در مورد اموال منقول و غیر منقول موسسات شهرداری بیشتر بصورت نظارت و توصیه است تا از هر گونه حیف و میل اموال جلوگیری شود، این مأموران حق دخل و تصرف در اموال و دارائی موسسات شهرداری را به هیچ وجه ندارند.

منابع

- ۱- سنجابی، کریم، حقوق اداری ایران، چاپ زهره، ۱۳۴۲
- ۲- شریفی، هوشنگ، حقوق اساسی تطبیقی، تهران، چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۴۴
- ۳- فردبودی، یوسف، روابط حکومت مرکزی با حکومت محلی، مجله شهرداریها، ۱۳۴۷
- ۴- قائم مقامی، عبدالمجید، اصول علم اداری، تهران چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۴۷
- ۵- ناصحی، کاظم، سمینار حقوق اداری، تهران، ۱۳۵۰ ناشر نامعلوم
- ۶- State and Local Government, Adslan, chailes, New Jesf, Mc Graw Hill, ۱۶۶۰.
- ۷- Anderson, William, The Recleral Government and Cities, National Municipal Reiview, ۱۹۸۲.
- ۸- Blau, Gearge, Local Government, New Jesl, Harfes and Row Pufflihes, ۱۹۶۴.
- ۹- Fairlie, john and knoire, Charlos, Country Government and administration. New jes fress ۱۹۷۹.
- ۱۰- Fordham, Jeffirhon, Lactal Government Law, New Jast, Foundation Few, ۱۹۸۴.



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی