



مبانی و ماهیت روابط مقامات محلی با تأکید بر تعاملات استانی در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران

سهیل جان نثاری^۱، فخرالدین ابوئی^۲، مجید هراتیان نژادی^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۲۷

چکیده

از جمله موارد مطرح در حقوق عمومی بحث حکومت های محلی و به تبع آن روابط مقامات محلی می باشد که حدود وظایف و اختیارات آنها حائز اهمیت است هدف از این پژوهش این است که ضمن تعریف و تعیین اوصاف مقامات محلی، روابط آنها با دیگر مقامات محلی مورد تأکید قرار گیرد تا بتوانیم ابهامات موجود را در نظام اداری را مرتفع کنیم. لذا نتایج و دستاوردهای آن می تواند در جهت رفع مشکلات شهروندان مورد استفاده قرار گیرد. سوالی که مطرح است مبانی و ماهیت رابطه مقامات محلی در نظام اداری کشور چیست؟ جهت پاسخ از روش تصنیفی تحلیلی و به صورت کتابخانه ای به آن پرداخته شده است که بر اساس یافته ها تحقیق، این روابط بر اساس رویه های موجود در نظام اداری کشور مطابق با قوانین و مقررات شکل گرفته و تعاملات سیاسی در آن نقش موثری دارد. که در این تحقیق ضمن بررسی موضوع راهکارهایی جهت بهبود آن ارائه گردیده است.

واژگان کلیدی: روابط مقامات محلی، نظام اداری حکومت مرکزی، مبانی و ماهیت مقامات محلی، تعاملات سیاسی

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان.

^۲ گروه حقوق بین الملل، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران (نویسنده مسئول).

f.alboyeh@yahoo.com

^۳ گروه حقوق دانشگاه آزاد واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی دامغان، ایران.

۱- مقدمه

روابط مقامات محلی در حقوق اداری یکی از موضوعات مهم تلقی می‌شود زیرا مقامات برای انجام وظایف و اجرای مقررات تعامل و همکاری با دیگر مقامات اجتناب ناپذیر است بنابراین اگر روابطی برقرار نشود به اهداف خود نخواهند رسید و روشن شدن مبانی و ویژگی‌های این تعاملات می‌تواند جهت رفع مشکلات و بهبود روابط در جهت نیل به اهداف سازمان‌های محلی موثر باشد. چنین موضوعی که اشخاص مختلفی به صورت مستقیم و غیر مستقیم با آن ارتباط دارند می‌تواند موضوعی کاربردی در جهت رفع موانع موجود مفید واقع شود فلذا اهمیت و ضرورت تحقیق و همچنین انگیزه چنین پژوهشی قابل توجه است که لازم است با بررسی قوانین و مقررات نظام اداری دولت مرکزی بتواند اهداف این پژوهش را تأمین کند که گاهی تحت تاثیر تعاملات سیاسی قرار می‌گیرد و بررسی آن ماهیت موضوع را روشن می‌کند. این تحقیق بر اساس چارچوب و مفاهیمی که اساس پژوهش بوده است با توجه به رابطه دولت مرکزی مورد بررسی قرار گرفته است. مبانی روابط مقامات محلی طبق قواعد حقوقی شکل گرفته و تابع قوانین و مقررات کشور بوده که قانون اساسی در راس آن می‌باشد. حال این سوال مطرح می‌شود مبانی و ماهیت رابطه مقامات محلی در نظام اداری کشور چیست؟ هر چند بنظر می‌رسد روابط مقامات محلی در نظام اداری کشور مشخص نگردیده است اما این روابط دارای ویژگی و اوصاف خاصی هست که بررسی آن ابعاد موضوع را تبیین می‌کند البته شرح وظایف مقامات محلی نیز حائز اهمیت بوده و تا حدودی به آن موارد و اختیارات پرداخته شده است.

۲- مفهوم شناسی

۲-۱- تعریف سازمان و مقام محلی

برای شناخت مقامات محلی در ابتدا باید سازمان محلی و یا همان حکومت محلی که محل خدمت مقامات محلی است را تعریف کنیم. حکومت‌های محلی^۱ در یک محدوده جغرافیایی مشخص تشکیل می‌گردد که توسط مردم همان منطقه اداره می‌گردد و دارای ویژگی‌های خاص خود می‌باشد که دارای تعریف مشخصی است که در بستر تاریخ تکامل پیدا کرده اند که مقام محلی در راس اداره این سازمان‌ها قرار می‌گیرد و امروزه مطابق قوانین و مقررات دولت مرکزی دارای صلاحیت‌های خاص می‌باشد. در تعریف حکومت‌های محلی باید گفت که تعریف مشخصی درباره‌ی این موضوع وجود ندارد و برخی از واژه‌های مترادف بکار برده می‌شود مانند سازمان محلی، حکومت محلی و یا واحد محلی که تعاریف علمی از آن وجود نداشته، بلکه اغلب این تعاریف با تسامح به کار می‌رود (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۳: ۱۵) سازمان محلی در شکل توسعه یافته سازمانی است عمومی در محدوده مشخصی جغرافیایی از خاک یک کشور که دارای قدرت عالی سیاسی و یا شبه آن می‌باشد که بر اساس قوانین خصوصی یا عمومی تشکیل می‌شود که حسب مورد خدماتی را به مردمی که در آن محدوده قرار دارد ارائه می‌دهد و نیازهای آن‌ها را برطرف می‌کند. این سازمان‌های محلی از حق حاکمیت کشورها نشأت می‌گیرد (شکیبا، ۱۳۷۴: ۱۲۴)

۲-۲- نظام اداری دولت مرکزی

^۱ -local government

سازمان اداری یک نظامی است که از اجزای بهم پیوسته و عناصری تشکیل شده است. هر سازمان دارای یک نمودار سازمانی است که از پست های مختلفی تشکیل شده که در جهت نیل به هدفی که در جهت نفع عمومی است حرکت می کند (انصاری، ۱۳۹۲، ۳۷-۳۶). در هر کشوری نظام های اداری به متمرکز و غیر متمرکز تقسیم می شود که در اینجا امور محلی با عناوینی همچون عدم تمرکز ارتباط پیدا می کند که در کشور ما عدم تمرکز به حالت نیمه تمرکز بوده و بر اساس قوانین و مقررات ملی در نظام اداری حکومت مرکزی است. مقامات محلی تابع نظام اداری دولت مرکزی می باشد که در سطح ملی تشکیل می گردد و دولت های محلی مادون دولت مرکزی هستند. فلذا باید روابط مقامات محلی را در غالب مقررات و ساختار اداری دولت مرکزی بررسی کنیم.

۲-۳- تعاملات سیاسی مقامات

سیاست بدون چارچوب حقوقی معنا ندارد و محدوده و صلاحیت حکام را تعیین می کند (هاشمی، ۱۳۹۵، ۱۶) و مقامات اداری لاجرم با سیاست همراه خواهند شد و برخی از روابط آنها تحت تاثیر سیاست و روابط حزبی خواهد بود و شدت و ضعف آن به ماهیت سیاسی و اداری آن مقام مورد نظر بستگی دارد و بر روابط آنها اثر گذار خواهد بود مانند مسئولان رده بالا در نظام اداری دولت مرکزی که در ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تحت عنوان سمت های مدیریت سیاسی تشریح شده که جنبه سیاسی این مقامات به امور اجرایی غلبه دارد. بنابراین جهت تجزیه تحلیل مقامات محلی باید در این تحقیق به این روابط سیاسی نیز توجه کنیم که حسب مورد به آن پرداخته شده است.

۲-۴- مبانی و ماهیت مقامات محلی

مبانی حاکم بر مقامات محلی ریشه در قوانین و مقررات کشور دارد چنانچه در خصوص شوراهای اسلامی در قانون اساسی اصولی همچون اصل یکصد قانون اساسی حاکم است و قوانین عادی به تبع آن شکل گرفته است که خط مشی آنها را تعیین می نماید و در واقع این الزامات حقوقی و قانونی مبانی روابط مقامات محلی را تشکیل می دهد. حال ماهیت مقامات محلی بر اساس کارکرد آنها متفاوت است چنانچه استانداران و فرمانداران بیشتر با ماهیت سیاسی اداری و شهرداری ها و دهیاری ها با ماهیت غالباً اجرایی مطرح می باشند و در ادامه به اوصاف و ویژگی های هر یک از آنها بر اساس رویه ها که شاکله آن در بستر نظام اداری دولت مرکزی شکل می گیرد خواهیم پرداخت.

۳- تاریخچه مقامات محلی

وجود حاکمان محلی همواره امری بی بدیل بوده و چنانچه به سیر تاریخی آن توجه می کنیم در گذشته از اجتماع طوایف کلان ها شکل گرفت که در رأس آن کلانتر بود که به همراه دیگر حاکمان منصوب دولت، مقامات مهم محلی محسوب می شدند. یکی از مقامات نام آشنا در مدیریت روستایی که حتی تا پس از دوره مشروطه نیز ادامه داشت کد خدا بود (یوسفی فر، جنگجو، ۱۳۹۳، ۳۰) اما با وضع قوانینی در حوزه شهری خصوصاً درباره شهرداری قوانین زیادی وضع شده است مانند قانون بلدیة مصوب ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ و یا قانون ۱۱ تیر ۱۳۳۴ و قانون اصلاحی آن در بهمن سال ۱۳۴۵ و همچنین آیین نامه مصوب سال ۱۳۴۶ که اکنون قانون سال ۱۳۳۴ در حال اجرا می باشد و فصل دوم این قانون به انجمن شهر اشاره گردید که در حال حاضر پس از تصویب قانون شوراها نسخ گردیده است و

شوراهای اسلامی جایگزین آن گردیده است. اما مقامات مهم محلی منصوب دولت مرکزی استانداران و فرمانداران می‌باشند که از پیش از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ شکل گرفته و تا به امروز تقریباً بدون تغییر و دگرگونی اساسی پا برجا بوده است (ابولحمد، ۱۳۸۳، ۷۳۷-۷۳۸). در قانون اساسی به صراحت از عبارت نهاد محلی بکار نرفته است اما این عبارت به تازگی در ادبیات حقوقی کشور رایج گردیده است (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۲، ۱۵). این سازمان‌های محلی از قدیمی‌ترین تشکیلاتی است که جوامع بشری برای به سامان رسانیدن امور خود تاسیس کرده‌اند. هدف از ایجاد این سازمان‌های محلی انتظام بخشی به جامعه با توجه به ضرورت‌های محلی و در چهارچوب حاکمیت دولت مرکزی است (شکیبا، ۱۳۷۴: ۱۲۴).

۴- تقسیم و معرفی مقامات محلی

مقامات محلی بر اساس نحوه انتصاب در قانون به دو دسته انتخابی و انتصابی تقسیم می‌گردد. استانداران و فرمانداران و مدیران وزارت خانه‌های مستقر در استان‌ها که از طرف حکومت مرکزی منصوب می‌گردند و شوراهای شهر و روستا با رأی مستقیم شهروندان محلی انتخاب می‌گردند و شهرداری‌ها به صورت غیر مستقیم منتخب ساکنان محل بوده و حسب مورد مدیرانی زیر مجموعه آنها می‌باشد که سایر مدیران محلی را شامل می‌شود که مقامات منتخب محل بر خلاف نمایندگان دولت مرکزی کمتر در تعاملات سیاسی ظاهر می‌شوند که به آنها پرداخته خواهد شد.

۴-۱- مقامات محلی منتصب از طرف دولت مرکزی

۴-۱-۱- استاندار و فرماندار

بر اساس ماده ۳ مصوب شورای عالی اداری^۱ در رابطه با شرح وظایف استانداران و فرمانداران^۲ آمده است استانداران به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شوند و براساس ماده ۴ عزل استانداران به پیشنهاد وزیر کشور، تأیید رئیس جمهور و با حکم وزیر کشور انجام می‌گردد و براساس ماده ۵ نصب و عزل فرمانداران با پیشنهاد استاندار و تأیید و حکم وزیر کشور انجام می‌شود. استاندار بر اساس ماده ۱ نماینده عالی دولت مرکزی در آن استان می‌باشد و همچنین سیاست‌های عمومی کشور را در ارتباط با موسسات دولتی و عمومی اجرا می‌کند. امروزه مدیریت دولتی نه یک مفهوم بلکه یک ضرورت جامعه است و از امور صنعت و بازرگانی گرفته تا خیلی موارد دیگر توسط دولت کنترل می‌شود یا مستقیماً توسط دولت انجام می‌شود و در واقع مدیریت دولتی است که برای بسیاری از امور لازم است سائری^۳، ۱۵: ۲۰۱۵). بنابراین جایگاه و نقش استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام دولتی و سیاسی در استان مشخص می‌گردد.

۴-۱-۲- مدیران کل وزارت خانه‌ها در استانها

با توجه به این که در هر استان یا شهرستان مدیرانی وجود دارند که نماینده آن وزارت خانه مربوطه می‌باشند ممکن است بر اثر نصب یک مدیر بین استاندار و وزیر اختلاف ایجاد شود در اینجا به هیئت حل اختلاف موضوع ارجاع

۱- مصوبه تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی مصوب ۱۳۷۷، ۰۷
با اصلاحات و الحاقات بعدی

۲- Governor

۳ sayre

می‌شود و این هیئت با حضور وزیر و استاندار و معاون اجرایی رئیس جمهور تشکیل می‌گردد که مشخص کند نظر کدام یک از آنها اجرا شود. این موضوع در مورد فرماندار هم صدق می‌کند که هیئت حل اختلافی با حضور استاندار و فرماندار و رئیس یا مدیر مربوطه جلسه‌ای تشکیل و اختلاف را رفع می‌کنند که این موارد مستند به مواد ۸ و ۱۰ مصوبه شورای عالی اداری می‌باشد.

۴-۲-۲- مقامات محلی منتخب ساکنین محل

بر خلاف استانداران و فرمانداران که منصوب دولت مرکزی هستند مقامات ذیل منتخب مردم محل هستند و مبنای این انتخاب قانون است. شوراهای اسلامی به صورت مستقیم و شهرداران و دهیاران نیز به صورت غیر مستقیم منتخب ساکنین محل هستند و دولت مرکزی نقشی در انتخاب آنها ندارد. و ماهیتی تقنینی و اجرایی دارند هر چند به طور رسمی مقامی غیر سیاسی هستند لیکن نقش آنها در برخی تعاملات سیاسی قابل مشاهده است.

۴-۲-۱- شوراهای اسلامی شهر و روستا

یکی دیگر از مقامات محلی اعضای شورای روستا و شهر می‌باشد که در واقع همان پارلمان محلی است چنانچه بر اساس قانون شوراهای (ماده ۱- 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 روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده (روستا)، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد و به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن، شورای عالی استانها مرکب از نمایندگان شوراهای استان تشکیل می‌شود)

۴-۲-۲- شهردار

در ابتدا باید بگوییم ((شهرداری بازوی اجرایی یا قوه مجریه شورای شهر می‌باشد و برای اداره امور محلی حوزه شهر تاسیس گردیده است)) (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۲۲). طبق قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ شهرداری‌ها و موسسات زیر مجموعه از موسسات عمومی غیر دولتی به شمار می‌رود نقاطی که باید در آنجا شهرداری تشکیل شود طبق آیین نامه مورخ ۱۳۶۳ قانون تعریف و ضوابط تقسیمات کشوری در نقاطی که شهر شناخته شده شهرداری تاسیس می‌گردد که این معیار بر اساس پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران است که بر اساس ماده ۶ آیین نامه می‌باشد شهرداری در واقع اداره امور شهر است و توسط شهردار اداره می‌گردد که شورای شهر در واقع قوه مقننه محلی (قوه تصمیم گیر) و شهرداری قوه مجریه محلی می‌باشد و شهردار به شورای شهر پاسخگو می‌باشد و بر رأی آنها انتخاب و توسط آنها استیضاح می‌شود (همان منبع: ۱۲۳). در واقع خط مشی و سیاست‌های کلی شهر را شورای شهر تعیین و برای اجرا به شهرداری ابلاغ می‌شود و شورای شهر مانند مجلس قانون گذار به امور شهر نظارت می‌کند.

۴-۲-۳- دهیار

حدود وظایف و اختیارات دهیار توسط قوانین و مقررات از جمله ماده ۷۸ قانون شوراها تعیین گردیده است که دهیار برای اداره روستا طبق مصوبات شورای اسلامی و قوانین مربوطه فعالیت می‌کند. وظایف و اختیاراتی گسترده و توسط دولت به موجب اساسنامه دهیاری‌ها به طور مفصل بیان شده که این اختیارات ماهیتی شبیه به اختیارات شهرداران در شهرها و بازوی اجرایی شورای روستا می‌باشد. دهیار توسط شورای روستا انتخاب می‌گردد فلذا منتخب غیر مستقیم ساکنین روستا هستند.

۵- روابط مقامات محلی با دولت مرکزی

حال با توجه به مطرح شدن موارد فوق و مفاهیم تحقیق، در اینجا لازم است این مبانی قانونی و ماهیت آن که بر اساس نوع کارکرد هر یک از مقامات محلی طبق شرح وظایفی که دارند به صورت مصدق و عینی مورد بررسی قرار گرفته و تأثیر گذاری آنها را در این روابط روشن نماید.

۵-۱- روابط مقامات محلی در امور تقنینی

منظور از روابط مقامات محلی در امور تقنینی از مشورت و رایزنی برای تعیین اولویت‌های محل در قانون گذاری و اعلام مشکلات و نارسایی‌های موجود می‌باشد زیرا مقامات محلی به این موارد بیشتر واقف اند و چارچوب مدیریت شهرستان‌ها و استان‌ها در غالب قوانین و مقررات ابلاغی از سوی دولت مرکزی تعیین می‌گردد.

۵-۱-۱- روابط مقامات محلی با نمایندگان مجلس

یکی از کارکرد های مهم حاکمیت بحث قانون گذاری است. برای حکمرانی خوب بایستی حاکمیت قانون ایجاد شود و از حالت سلیقه ای موضوعات خارج شود حاکمیت قانون در بیان ساده یعنی اینکه هر عملی مطابق با قانون انجام شود در واقع حاکمیت قانون مخالف با حاکمیت اراده است و به عبارت دیگر این طور نیست هر کس هر کاری را اراده کند انجام دهد (بهرامی و دیگران، ۱۳۹۹: ۳۱). پس اگر می‌خواهیم به راهکار صحیحی برسیم لاجرم باید به حاکمیت قانون و حکمرانی خوب توجه کنیم. لازم به ذکر است قانون اگرچه عمومیت دارد و ملی است اما قوانینی ممکن است تصویب شوند که بیشتر مربوط به منطقه خاصی باشد و باید اهالی و مقامات این مناطق در آن شرکت داشته باشند و نظرات خود را در پیشنویس قوانین به افراد ذی صلاح ارائه کنند در اینجا نقش غیر قابل رؤیت مقامات مانند استانداران و یا دیگر مقامات بویژه در تعاملات سیاسی مشخص می‌شود البته لازم به توضیح است این رایزنی‌ها همیشه منفی نیست بلکه می‌تواند مثبت باشد و نباید این موضوع را همیشه ناپسند بدانیم حتی ممکن است پیشنهاد خیر خواهانه به نفع مردم استان و یا به تبع آن کل مردم کشور از آن منتفع گردند.

فرض کنید مناطق آزاد تجاری، قانونی درباره آنها وضع شود پس بهتر است قبل از تصویب با نمایندگان همان حوزه های انتخابیه که مناطق آزاد در آن حضور دارند مشورت شود و آنها بهتر از هر نماینده ای ممکن است به ضعف‌ها و نقاط قوت آن طرح و لوایح اشراف داشته باشند. اگر از آن مناطق نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی باشند و این موضوع در آن کمیسیون مطرح شود، مقامات محلی می‌توانند این نمایندگان را به حمایت از این قوانین ترغیب کند و قطعاً شانس تصویب این قوانین در کمیسیون افزایش می‌یابد. البته باید توجه داشت که در روند قانون گذاری مجلس شورای اسلامی کمیسیون های نقش مهم و تعیین کننده ای دارند و شالوده و اساس و بنیان امور در کمیسیون ها گذارده می‌شود. شایان ذکر است این کمیسیون است که به طور قطع به یقین تاثیر مؤثری دارد زیرا بحث قانون گذاری در هر مجلسی بحثی کاملاً شخصی می‌باشد و باید نماینده مربوطه تخصص لازم را داشته باشد و در واقع فلسفه تشکیل

کمیسیون ها و تقسیم کار نمایندگان مجلس همین است تا عموم نمایندگان پس از بررسی های فنی و تخصصی تصمیم سیاسی خود را اتخاذ و قوانین مربوطه را به تصویب برسانند (فقیهی، ۱۳۹۹: ۱۱۴).

۵-۱-۲- روابط مقامات محلی با شورای عالی استان ها

با توجه به بحث قانون گذاری^۱ بر اساس اصل ۱۰۲ قانون اساسی^۲ شورای عالی استان ها حق ارسال لایحه به مجلس شورای اسلامی را دارند. شورای عالی استان ها از نمایندگان شوراهای اسلامی شهر و روستا در سراسر کشور تشکیل شده است در واقع مشکل از پارلمان های محلی اما در سطح ملی می باشد. اختیار ارسال لایحه برای شورای عالی استان ها منحصر به فرد می باشد زیرا حتی قوه قضائیه کشور حق ارسال لوایح قضایی را به مجلس شورای اسلامی ندارد از آنجا که در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است و با توجه به اطلاق اصل ۷۴ قانون اساسی وضعیت مشخص است زیرا وجود وزیر دادگستری به عنوان رابط بین قوه قضائیه و قوه مجریه تصور این است که امکان ارسال لوایح قضایی باید از طریق این کانال انجام و با تصویب هیئت وزیران انجام شود. (الهام و همکاران، ۱۳۹۳: ۵۸). هر چند به موجب قانون^۳ دولت مکلف است پس از سه ماه از ارسال لایحه قوه قضائیه، آن را برای مجلس شورای اسلامی ارسال نماید و اصل بر این است که لوایح قضایی از طریق دولت ارسال شود و قانون فوق یک استثنا می باشد.

اعضای شورای شهر و روستای هر منطقه یا محل می تواند با ارتباط با مقامات مافوق خود و ارتباط آنها با شورای عالی استان ها در این تصمیمات شرکت داشته باشند و یا استانداران و فرمانداران و دیگر مقامات و حتی شهرداران از طریق نمایندگان خود در شورای استان و از طریق آنها به عنوان حلقه وصل این موضوع پیشنهاد خود را برای تصمیم گیری در اداره امور مختلف ارائه نمایند زیرا فلسفه و رسالت شوراهای اسلامی در قانون اساسی سه هدف دارد: ۱- تصمیم گیری درباره اداره امور کشور ۲- نظارت بر اداره امور کشور ۳- مشورت و اتخاذ تصمیم (رضایی زاده، ۱۳۹۰: ۱۸۰)

۵-۲- روابط مقامات محلی در امور اجرایی با دولت مرکزی

اما تعاملات سیاسی و اجرایی در بستر روند حقوقی و اداری دولت مرکزی شکل می گیرد و بسیار مهم است. لازم به ذکر است بالاترین مقامات منصوب دولت مرکزی مستقر در استان فرماندار و استاندار که نماینده قوه مجریه بوده و مقامات قضایی مانند دادستان نماینده قوه قضائیه و مقامات نظامی یا ائمه جمعه که زیر نظر مقام معظم رهبری فعالیت می کنند.

۵-۲-۱- رابطه استاندار و فرماندار با دولت مرکزی

استاندار در رأس امور استان قرار می گیرد و بالاترین مقام حکومتی مأمور به خدمت در استان می باشد بیشتر محور صحبت های ما قرار می گیرد اما اگر در یک جمله بخواهیم بگویم، استاندار هماهنگ کننده و تنظیم کننده روابط بین مقامات محلی است زیرا برای این کار اختیارات کافی را دارد. در واقع نمی شود تعاملی بین مقامات صورت بگیرد که استاندار در آن نقش نداشته باشد و لاقلاً از آن بی اطلاع باشد و می تواند حسب مورد به موضوع ورود کند و به یاری مقامات محلی بشتابد. استاندار می تواند همه عوامل دولتی محل را به اجرای سیاست های عمومی دولت و هماهنگ کردن آنها ترغیب کند تا منجر به ابتکارات تازه و خدمت شایسته در جهت وظایفشان گردد لذا حسن انتخاب استاندار

^۱ -Legislation

^۲ - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

^۳ - قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸ با آخرین اصلاحات

و فرماندار که مدیر توانمند باشد و در جهت نیل به اهداف دولت حرکت کند می‌تواند برای آن محل مفید باشد که این نیازمند انتخاب فردی مدیر و دارای بینش بالا به عنوان استاندار و فرماندار می‌باشد (عباس، ۱۳۸۴: ۷۷) و مهمترین رابط بین استان و دولت مرکزی است.

۵-۲-۲- روابط مقامات قضایی و انتظامی محل با دولت مرکزی

از جمله مقامات محلی نمایندگان قوه قضائیه مستقر در استان و شهرستان‌ها مانند رئیس دادگستری و دادستان‌ها و ادارات قوه قضائیه مانند سازمان زندانها، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان پزشکی قانونی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می‌باشد. قوه قضائیه با نیروهای انتظامی تعامل دارند و منتخب مردم نیستند اما اعتبار و قدرت حاکمیت استفاده می‌کنند اما یکی از بحث‌هایی که باید به آن اشاره کنیم پیشگیری از وقوع جرم می‌باشد. مفهوم اصطلاحی پیشگیری از وقوع جرم در معنای گسترده آن به هرگونه اقدامات و تدابیر و روش‌هایی که پیش یا پس از وقوع جرم برای از بین بردن یا به عبارتی دیگر محو جرم یا کاستن از آن یا ایجاد مانع و دشوار نمودن وقوع جرم انجام می‌شود پیشگیری از وقوع جرم نامیده می‌شود (درویشان، ۱۳۹۰: ۱۹). حال با توجه به مسئولیت قوه قضائیه در پیشگیری از وقوع جرم بر اساس بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، تعامل با مقامات محلی منصوب قوه مجریه مانند استاندار و فرماندار در این زمینه اجتناب ناپذیر است.

مقامات قضایی استان می‌توانند با ارتباط با فرمانداران یا استاندار جهت انجام ریزنی‌ها با دولت مرکزی موثر باشند و مشارکت ماموران انتظامی در زمینه پیشگیری از جرم جزو وظایف ذاتی آنها بوده و طبق ماده ۲۹ قانون آیین دادرسی کیفری^۱ نیروهای فرماندهی انتظامی کشور ضابط قوه قضائیه محسوب می‌شود و ارتباطات زیادی با هم دارند و یکی از بحث‌های مهم امروز کمک به دادگستری برای پیشگیری از وقوع جرم است که در اینجا بحث پلیس جامع محور مطرح می‌باشد که پلیس ارتباط خوبی با آحاد مردم داشته باشد تا از این طریق در جهت کاهش وقوع جرم موفق باشد اما پلیس به تنهایی موفق به انجام چنین موضوعی نیست و زمانی می‌تواند به موفقیت حداکثری برسد که بسیج منابع جامعه در جهت کمک به پلیس شکل بگیرد در اینجا یک نفر می‌تواند همه امکانات را بسیج کند و آن هم استاندار است تا پلیس بتواند ارتباط خوبی با نمایندگان این سازمان‌ها برقرار کند. (پلیس جامعه محور: پلیس و جامعه، ۱۳۸۳: ۸۰). برای مثال آموزش‌های لازم در این زمینه و ایجاد مشارکت مردم و همکاری پلیس در جامعه اهمیت دارد فلذا مقامات عالی نظامی و حسب مورد دادستان استان با ارتباط با مسئولین صدا و سیما و دیگر مقامات این مسئله را پیگیری کرده و خط‌مشی واحد‌های استانی خود را مشخص کنند در اینجا مرکز صدا و سیما استان می‌تواند نقش موثری داشته باشد پس نتیجتاً دستگاه مختلفی در بحث پیشگیری از وقوع جرم مفید است.

اما چنانچه به هر دلیلی این ارتباطات به نتیجه نرسد با توجه به عضویت برخی مقامات نظامی و امنیتی در شورای تامین استان که طبق قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور^۲ به ریاست استاندار تشکیل می‌گردد (ماده ۶ قانون) که زیر مجموعه شورای امنیت کشور بوده نقش مهمی در تصمیمات و هماهنگی دستگاه‌های نظامی و امنیتی دارد فلذا ارتباط مقامات نظامی و قضایی استان با مقامات مافوق جهت ارتباط با مقامات شورای امنیت کشور و یا

۱- قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲

۲- قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲

دیگر مقامات دولت مرکزی در حوزه قضایی و انتظامی امری مثبت است البته در اینجا لازم است تأکید شود شورای امنیت کشور با شورای عالی امنیت ملی نباید اشتباه گرفته نشود.

۵-۲-۳- روابط ائمه جمعه با مقامات

نهاد نماز جمعه یک نهاد سیاسی اجتماعی و مذهبی است که از تاریخ صدر اسلام تا به امروز ادامه داشته است این نهاد با ابتکار و پیشنهاد حضرت آیت الله خامنه ای که امام خمینی با حکم ایشان چند شخصیت مورد وثوق را برای این نهاد دینی منصوب نمودند و این دبیر خانه در استان قم تشکیل و نه نفر به عنوان شورای سیاست گذاری ائمه جمعه کشور تعیین گردیدند این نهاد به نوعی حوزوی و تبلیغی است و در جهت ترویج مبانی اسلام ناب محمدی (ص) فعالیت می نماید البته نهادی مستقل که با نهاد های دولتی مرتبط است و واسطه میان حکومت و مردم می باشد و شاید به نوعی از آن بتوان به عنوان یک رسانه اسلامی تعبیر کرد و یکی از مهمترین حوزه های فعالیت نماز جمعه حوزه سیاسی است و در جهت و هدف همگانی تلاش می کند زیرا شأن و جایگاه امام جمعه بالاتر از جناح بندی های سیاسی می باشد و اما با مسئولان سیاسی و اجرایی کشور تفاهم دارند و به منظور رفع مشکل مردم آنها مشورت نموده و اگر اشتباه یا سو مدیریتی ایجاد شده باشد حسب مورد می تواند با تذکر یا نصیحت در جهت رفع این مشکل برآیند (ابراهیمی کاظم آباد، ۱۳۹۶: ۴۲-۵۰)

۶- روابط مقامات محلی با تأکید بر تعاملات استانی

۶-۱- همکاری مقامات محلی استان

از آنجا که قوه مجریه محلی در واقع شهرداری ها و دهیاری ها می باشد ممکن است برای اجرای امور با موانعی رو به رو شوند که همکاری با دوائر دولتی می تواند مفید واقع شود و با مساعدت استانداران و فرمانداران رفع مشکلات، بویژه کارهای اجرایی تسهیل گردد.

۶-۱-۱- تعاملات شهرداری و دهیاری با شوراهای اسلامی

در رابطه با تعامل شورا و شهرداری^۱ و همچنین دهیاری باید این نکته را مطرح کنیم که این روابط دو طرفه است اما شورای اسلامی مقام بالاتر و تصمیم گیر و تعیین کننده سیاست های کلی شهر و روستا می باشد و از ارتباطات شهرداری و دهیاری در امور مالی مانند تصویب بودجه گرفته تا وضع عوارض و یا مواردی دیگر مانند ارتباطات در وظایف قانونی شوراهای اسلامی در مراجع شبه قضایی کمیسیون ماده ۱۰۰ و کمیسیون ۷۷ می باشد. مراجع قضاوتی که به دو قسمت قضایی و غیر قضایی تقسیم می شود و مرجع غیر قضایی در واقع همان دادگاه های اداری است. و بهتر است که این افراد وقتی در مقام قضاوت و داوری می نشینند، نمایندگان مردم باشند هر چند مشکلی که در اینجا وجود دارد این افراد تخصص کافی برای فعالیت در این مراجع شبه قضایی را ندارند (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۲: ۱۰۵).

دو کمیسیون مهم که طبق قانون شهرداری ها^۲ تشکیل می شود کمیسیون ماده ۱۰۰ و ۷۷ می باشد. کمیسیون ماده ۱۰۰ جزئی از شهرداری نیست هر چند شخصیت حقوقی مستقل ندارند اما در بحث تصویب عوارض حضور یکی از اعضای شورای شهر در کمیسیون ماده ۷۷ مهم است در اینجا اعضای شورای شهر دو نقش دارند هم نماینده آنها عضو این نهاد

^۱ - Municipality

^۲ - قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۳۴ با آخرین اصلاحات

قانونی می‌باشد و حقوق عمومی را حفظ می‌کند و هم مطلع در امر عوارض هستند و حقوق گروههای اجتماعی را حفظ می‌کنند (همان منبع: ۱۱۱). در رابطه با بودجه و عوارض مربوط به دهیاری ارتباط مستقیمی با شورای بخش وجود دارد. بر اساس قانون و مقررات نظارت های اقتصادی بر دهیاری ها بر عهده شورای بخش گذاشته شده است که این نظارت به دو نوع تقسیم می‌شود نظارت استصوابی و نظارت اطلاعاتی که در اینجا باید بیان شود که غالباً نظارت های شورای بخش بر دهیاری ها از نوع نظارت اطلاعاتی است زیرا بطور کلی در بحث نظارت اصل بر نظارت اطلاعاتی است. برخلاف نظارت شورای بخش بر بودجه دهیاری، نظارت این شورا بر اموال دهیاری یک نظارت استصوابی است. خرید و فروش اموال دهیاری پس از تصویب دو سوم شورای اسلامی روستا باید به تأیید شورای بخش برسد و یکی دیگر از اختیارات شورای بخش در واقع رابط بین شورای اسلامی روستا و دهیاری با مقامات بالاتر در خارج از استان می‌باشد و این ارتباط توسط شورای اسلامی بخش انجام می‌شود (محمدی دو گاهه، ۱۳۹۳: ۴۲-۴۳). نتیجتاً در شهرهای بزرگ، شهردار با مسئولان رده بالای کشور ارتباطات خوبی دارند اگرچه شهرداری تهران از بقیه شهرداری ها متمایز است زیرا شهردار این شهر در برخی از دوره ها عضو هیئت دولت بوده و شانی همچون یک وزیر دارد و به واسطه عضویت در هیئت دولت تعاملات خوبی با عالی ترین مقامات سیاسی کشور دارد.

۶-۱-۲- اهمیت تعاملات شهرداری و دهیاری با استانداری

الف) تعاملات در امور محیط زیست، پسماند و منابع طبیعی

امروزه اهمیت حفظ محیط زیست امری بی بدیل است و مقالات و تألیفات متعددی در امر حقوق محیط زیست نوشته شده است به گونه ای که از حق بر محیط زیست به عنوان یکی از حقوق بشر نام برده می‌شود و البته مفهومی مرتبط با توسعه پایدار نام برده می‌شود (حجارلیب، ۱۳۹۶: ۱۱). توسعه پایدار مفهومی در عرصه جهانی است به گونه ای که سازمان ملل متحد تلاش های زیادی را برای ایجاد شاخص های استاندارد برای شهرها انجام داده است هرچند بر سر آن متدها اجماع صورت نگرفته است. (مورنو پیرس^۱ و همکاران، ۲۰۱۴: ۲) مسئله حقوق محیط زیست به نقش حقوق و مقررات بر می‌گردد و الزام آور بودن این قواعد حقوقی باعث می‌شود که از رفتار زیان آور به محیط زیست جلوگیری شود زیرا بر اساس اهمیت آن اگر همین حقوق محیط زیست را هم کنار بگذاریم آثار غیر قابل جرائی به جامعه وارد می‌شود پس لزوم حقوق محیط زیست در اینجا نمایان می‌شود (الکساندر کیس^۲ و دیگران، ۱۳۹۰: ۵-۱۰) وجود سازمان مدیریت پسماند در شهرداری مرتبط با امور محیط زیست، وظایفی که بر عهده سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور می‌باشد خواه یا ناخواه تعاملات گسترده شهرداران و دهیاران با دیگران را نیاز دارد. مانند موضوع پسماند که سازمان شهرداری ها و دهیاری ها با توجه به موافقت نامه های منعقد شده با سازمان برنامه و بودجه کشور برای تأمین مالی اعتبارات این موضوع از طریق اعتبارات تخصیصی استانداری و شهرداری ها در جهت حمایت از پروژه ها می‌باشد (نگاهی به عملکرد سازمان شهرداری ها و دهیاری کشور در مدیریت پسماند، ۱۳۸۳: ۷۲)

در اینجا رابطه فرمانداری ها و استانداری ها با سازمان مربوطه در جهت رایزنی برای رفع مشکلات شهرداری ها و دهیاری ها ضروری است چنانچه مشکل محیط زیستی خاصی در یکی از مناطق استان های کشور رخ دهد با همکاری مقامات محلی قابل حل است و استانداری فرمانداری یا حسب مورد بخشداری می‌تواند رابط مقامات محلی در این

¹ Moreno Pires, et al

² Alexander Case, et al

موضوعات باشند هرچند سازمان حفاظت از محیط زیست در هر استان و یا حسب مورد در شهرستان ها اداراتی دارند که مقامات محلی می توانند با آنها رابطه برقرار کنند و دهیاران در شرح وظایف آنها همکاری با محیط زیست و اداره منابع طبیعی ذکر گردید.

چنانچه بر اساس بند ۸ ماده ۷۸ قانون شوراها همکاری با مسئولین ذی ربط منابع طبیعی ذکر گردیده گرچه متولی منابع طبیعی سازمانی مجزا زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی می باشد. چه بسا وقتی محیط زیست به خطر بیافتد زندگی بشر به خطر افتاده و مقامات محلی باید با جدیت به این موارد، ورود کنند.

ب) تعاملات در امور ترافیک و حمل و نقل

وجود شورای هماهنگی ترافیک طبق قانون^۱ در استان ها تحت ریاست استاندار نشان دهنده اهمیت این موضوع بوده که علاوه بر وظیفه شهرداری ها و دهیاری ها این موضوع منافاتی با وظایف استانداران و فرمانداران نمی باشد زیرا وجود ترافیک و اختلالات در عبور و مرور می تواند به یک بحران بزرگ در شهر ها تبدیل شود در اینجا نقش استانداران به عنوان رئیس شورای هماهنگی ترافیک و رابطین استان و دولت مرکزی مشهود می باشد و در چنین شرایطی ارتباطات موثر شهرداری و استانداری ها در جهت رفع مشکلات مفید خواهد بود. از آنجا که استانداران و فرمانداران نماینده عالی دولت هستند و عملکرد سازمان انتظامی کشور زیر نظر وزارت کشور می باشد و وزیر معمولاً با حکم مقام معظم رهبری جانشین فرمانده کل نیروهای مسلح در امور نیروی انتظامی می باشد لذا پیگیری این موارد توسط استانداران به عنوان مافوق فرمانده انتظامی استان بسیار با اهمیت خواهد بود هرچند این رابطه می تواند از طریق معاون امنیتی وزیر کشور که دبیر شورای امنیت کشور هم می باشد صورت بگیرد.^۲

ج) تعاملات عمرانی

اهمیت امور عمرانی آن بر کسی پوشیده نیست در سال های اخیر ایجاد معاونت هماهنگی و امور عمرانی در استانداری ها و شرح وظایف خاصی که برای آنها در نظر گرفته شده است از جمله این موارد بند ۱ می باشد که هدایت و نظارت بر واحدهای استانی در تهیه و تنظیم طرح های زیربنایی اقتصادی و عمرانی مقرر گردیده است.^۳ اما یکی از موارد مهم در امور عمرانی رعایت اصول و مقررات شهرسازی و معماری توسط ارگان ها بویژه شهرداری می باشد این مصوبات بر اساس قانون^۴ بوده که بررسی و تصویب نهایی طرح های جامع شهری و تصویب معیارها و ضوابط آیین نامه ها شهرسازی برعهده این شورا می باشد البته بر اساس تبصره ۱ ماده ۳ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۱ در مورد طرح های جامع شهری نظر استانداران و فرمانداران و انجمن شهر و یا شهردار و کارشناسان مربوطه اخذ خواهد شد اما از آنجا که ریاست آن برعهده وزیر راه و شهرسازی می باشد وجود ادارات کل شهرسازی استان به عنوان یکی از مدیران محلی^۵ استان و یا شهرستان ها و ارتباط آنها با وزارت خانه ها در این امور مهم تلقی خواهد شد و نقش استانداران در جهت دهی به این امور استان به عنوان عالی ترین مقام استان که اداره کل راه و شهرسازی استان هم تحت ریاست او خواهد بود می تواند مفید باشد.

^۱ - قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مصوب ۱۳۷۲

^۲ - <https://www.irna.ir/news/84591560> (۱۵/۸/۱۴۰۲ تاریخ دسترسی)

^۳ - <https://SK-ROOSTA.IR> سایت استانداری خراسان جنوبی (۱۴/۳/۱۴۰۲ تاریخ دسترسی)

^۴ - قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱

^۵ - Local authorities

۶-۲- همکاری استاندار و فرماندار در خدمات عمومی و تسهیل امور استان

از آنجا که استاندار و فرماندار ریاست ادارات استان را بر عهده دارند می‌توانند هماهنگ کننده مقامات استان باشند زیرا دارای اختیارات خاص و ویژه‌ای در نظام اداری کشور می‌باشند. استاندار تقریباً تمام اختیارات یک رئیس جمهور را در محل خود دارد و متقابلاً در مقابل هیئت دولت پاسخگوست اما یکی از موارد مرتبط با خدمات عمومی راه‌های سنجش رضایت عمومی رضایت از خدمات و رفاه می‌باشد البته بحث خدمات عمومی یک مبحث نام آشنا در حقوق عمومی است چنانچه دکتر بیژن عباسی بیان می‌دارد «خدمات عمومی به مفهوم ماهوی یا کاربردی به معنی عمل دارای ویژگی و هدف نفع عمومی یا فعالیت عام المنفعه است و عملی به منظور کسب سود نمی‌باشد. این مفهوم مورد تأکید لئون دوگی و مکتب خدمات عمومی بوده فایده عملی این مفهوم، مشروعیت بخشیدن و موجه کردن فعالیت‌های عمومی می‌باشد» (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۴۷). بحث خدمات از جمله مطالب مهم می‌باشد که می‌تواند در غالب حقوق اجتماعی افراد مطرح شود هرچند یکی از مباحث مهم رفاه و تامین اجتماعی است که از پایه‌های اصلی عدالت اجتماعی می‌باشد که بر اساس ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر هم به آن تصریح گردیده است (هاشمی، ۱۳۹۵: ۳۶۵) (باید بپذیریم ایجاد دموکراسی^۱ از دولت مدرن بر اساس حاکمیت قانون^۲ راحت تر است و در خیلی از موارد توسعه مدرن با توسعه نهاد های دموکراسی همگام نبوده و شرایط نامتوازنی را به وجود آورده است که دموکراسی های ایجاد شده قادر به رفع مشکلات و برآوردن نیاز شهروندان نبوده و چه بسا حکومت هایی که در بحث دموکراسی موفق نبودند اما با ارائه خدمات دولتی باعث افزایش اعتبار حکومت خود شده اند (فوکویاما^۳، ۲۰۱۵: ۱۴-۱۳) فلذا توسعه با دموکراسی و یا حتی حاکمیت قانون هرچند با هم ارتباط دارند اما مفهومی جدا بوده است.

برای نقش مقامات محلی در میزان رضایت مردم از رفاه و خدمات عمومی از شاخص های متعددی استفاده می شود که یکی از آنها سرانه شهری است مانند سرانه های آموزشی، بهداشتی، و درمانی و فضای سبز و ... که مورد بررسی قرار خواهد گرفت و یا میزان رضایت از آرامش محیطی فضاهای ورزشی و تفریحی تا موارد دیگری همچون دسترسی به کتابخانه ها و کانون های فرهنگی و همچنین مراکز مذهبی مانند حسینیه ها از جمله این شاخص ها می باشد (مجیدی خامنه و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۲۸-۱۲۹) در اینجا است که رعایت اصول شهر سازی ضروری است و باید دولت برنامه ریزی خاص انجام دهد و نظارت و کمک فرمانداری و استانداری لازم است زیرا این موضوع فقط از طریق شهرداری و یا شورای شهر قابل حل نبوده و در اینجا است که نقش استاندار در هماهنگی امور از اخذ اعتبارات لازم گرفته تا امکانات دیگر حیاتی می‌باشد. در شهرها چالش های مختلف مانند آلودگی هوا، ترافیک و ارائه خدمات عمومی باعث می شود استاندار به عنوان عالی ترین مقام استان مسئول پیگیری و رفع مشکلات باشد و این یک مطالبه عمومی است و بر اساس نظریه حقوق اجتماعی و دولتی تمام مکتب های پیرو این نظریه معتقداند هدف قواعد حقوق تأمین سعادت اجتماعی و ایجاد نظم در روابط مشترک افراد است (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۴۱) لذا مسئولیت حقوقی استاندار روشن است. اگر شهرها برای ارائه خدمات بیشتر به مردم لازم به همکاری بین المللی باشد شهرها به دیپلماسی روی آورند و وزارت امور خارجه باید آنها را کمک کنند و از آنجا که در بسیاری از شهرداری ها مرکز روابط عمومی و یا امور بین المللی به شکل مستقل وجود دارد می‌توانند با ارتباط با وزارت امور خارجه نیاز های خود را برطرف کنند ولی

¹ -Democracy

² -Rule of law

³ fukuyama

ممکن است این موضوع به تنهایی کافی نباشد که در اینجا همکاری استانداران مصداق بارز تسهیل امور شهرداری ها بوده و مستقیماً با آن وزارت خانه وارد عمل شده و در جهت تسهیل و هماهنگی با سفارتخانه ها در جهت برقراری این ارتباطات بکوشند. بحث درباره امور بین الملل را باید یک بحث آشنا برای همگان بدانیم اگرچه وقتی صحبت از امور بین الملل می شود به یاد روابط بین دولت ها و سازمان های بین المللی می افتیم و ناخود آگاه نام وزارت امور خارجه مطرح می شود. اما منظور ما در اینجا تعاملات سیاسی شهر می باشد در واقع این امور و ارتباطات سیاسی مستقیماً توسط حکومت های محلی انجام شود که درباره چالش ها و فرصت های بیشتر از طریق مذاکره و گفت و گو میان آنها محیطی امن و صلح آمیزی را برای شهروندان به ارمغان بیاورند (ضرغامی بویبر احمدی و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۰۸).

امروزه دیپلماسی شهری یک دیپلماسی معروف و نام آشنا بوده است اما وجه تمایز دیپلماسی شهری با دیپلماسی سنتی بازیگران و اهداف آن می باشد زیرا بازیگران دیپلماسی شهری مسائل محلی مربوط به سیاست های فرهنگی و اقتصادی است اما اعطا کنندگان چنین اختیاراتی قطعاً مقامات محلی نیستند زیرا از آنجا که بازیگران دیپلماسی سنتی دیپلمات ها و کارکنان وزارت امور خارجه می باشند و این کارگزاران محلی به دلیل عدم اطلاعات کافی و آشنایی با فضای دیپلماسی باید هماهنگ با سیاست های ملی و سیاست خارجی کشور حرکت کنند (دهشیری و خرمی، ۱۳۹۷: ۹۱). البته وقتی قانون شرح وظایف وزارت امور خارجه^۱ بررسی می شود طبق ماده ۳ این قانون دستگاههای دولتی ضمن هماهنگی با این وزارت خانه مکلف به تسهیل ارتباطات می باشد. و اتفاقاً یکی از وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران را می توانیم در تسهیل همین مسائل تشریفاتی و امور بین الملل مقامات محلی استان بدانیم که این امور به واسطه استاندار در بحث خواهر خواندگی شهرها و مناسبات شهری مثر ثمر واقع شوند.

۳-۶- رابطه متقابل مقامات محلی با دولت مرکزی

قدرت عمومی در اختیار دولت مرکزی است و اگر قدرتی هم به سازمان های محلی داده شده است در چارچوب نظام اداری دولت مرکزی بوده اما باید مقامات محلی آزاد باشند و به استقلال نسبی آنها احترام گذاشت هرچند در صورت لزوم باید به مسائل استان ورود کند و نباید با آنها بیگانه باشد

۳-۶-۱- اعمال قدرت عمومی و نظارت دولت مرکزی بر مقامات محلی

یکی از مطالب مورد بحث در این بخش نظارت^۲ بر مقامات محلی می باشد این مقامات مانند شهرداران و دهیاران توسط شوراهای اسلامی کنترل می شوند و خود شوراها هم در سلسله مراتب مورد نظارت قرار می گیرد اما نظارتی که توسط دولت^۳ مرکزی انجام می شود به عنوان یک اثر تعادل کننده و تنظیم کننده مقامات محلی محسوب می شود زیرا اگر به مفهوم نظارت توجه کنیم یکی از واژه های مرتبط با نظارت، بازبینی و مهار می باشد زیرا در نظام های مدرن حقوق اساسی همواره خواستار این هستند تا بازبینی و مهار یا همان نظارت صورت پذیرد تا از اعمال قانونی قدرت به صورت صحیح و عدم تجاوز از اختیارات مقرر اطمینان حاصل شود (راسخ، ۱۳۹۷: ۱۷-۱۸). و به نوعی نظارت در اینجا نقش قدرت تعدیل کننده را انجام می دهد زیرا نقش دولت مرکزی در اینجا مراقبت کننده است و در زبان فرانسه و انگلیسی کنترل به نظارت ترجمه شود و این لغت در زبان عربی به معنای مراقب است (انصاری، ۱۴۹: ۱۳۹۲).

^۱ - قانون شرح وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴

^۲ - Supervision

^۳ - Government

وقتی درباره ی سازو کارهای نظارتی بر حکومت های محلی صحبت کنیم این موضوع امری گسترده است و مقاماتی مانند فرماندار در شهرستان ها نه تنها در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران بلکه در دیگر کشورها هم شاید انقدر که جنبه نظارتی دارند تصمیم گیر نیستند و بر دولت های محلی نظارت می کنند (تان، ۲۰۱۸: ۳). جود دستگاه‌هایی متعدد نظارتی نشان گر همین موضوع می باشد و هریک از قوای سه گانه به نوعی در رابطه با این موضوع نقش دارد. گسترده ترین نظارتی که بر شهرداری ها اعمال می گردد توسط قوه مجریه انجام می شود نظارت قوه مقننه به جز دیوان محاسبات بیشتر جنبه سیاسی دارد. دیوان محاسبات از آنجا که طبق قانون بودجه سالیانه هر ساله اعتباراتی برای شهرداری ها در نظر گرفته می شود و یا دولت به آنها کمک می کند این حق برای دیوان محاسبات وجود دارد که بر این حسابهای قانونی نظارت کند و جزئی از وظایف و اختیارات قانونی دیوان محاسبات کشور می باشد. (مرادخانی و بنده علی، ۱۳۹۷: ۱۸۶) دیوان محاسبات موظف است به حسابهای موسسات عمومی غیر دولتی که از بودجه دولتی استفاده می کند نظارت کند و پاسدار بیت المال می باشد.

نظارت قوه قضائیه به چند طریق انجام می شود مانند حق شکایت شهروندان به دیوان عدالت اداری که وجود دارد اما امروزه همه شهروندان با وقوع هرگونه تخلف می توانند به سازمان بازرسی مراجعه نموده و مقامات محلی هم از نظارت این سازمان خارج نیستند و اتفاقاً سازمان بازرسی کل کشور در جهت پیشگیری از تخلفات و مفساد اقتصادی عملکرد خوبی دارد چنانچه نظارت بر حسن اجرای قوانین و ضوابط توسط مدیران بیشترین نقش را در پیشگیری از تخلفات مدیران دولتی داشته است (مهرورز و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۳۸).

اما قوه مجریه به دلیل اجرای قوانین و مقررات و همچنین داشتن بیشترین تعاملات با مقامات محلی می تواند بهترین نظارت را داشته باشند. نظارت قوه مجریه یکی از مؤثرترین نظارت ها بر مقامات محلی می باشد با توجه به شرح وظایف استانداران و فرمانداران هر کدام از این مقامات حق نظارت بر مقامات محلی را دارند علاوه بر این در هر استان سازمان برنامه و بودجه حضور دارد و نظارت بودجه ای خود را انجام می دهند. نظارت مالی همواره یکی از مهمترین نظارت ها بوده است نظارت بودجه ای و نظارت بر پیشرفت و توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی از جمله وظایف آن سازمان می باشد (انصاری، ۱۳۹۲: ۱۸۱). و برخی از سازمان های دیگر از جمله سازمان حسابرسی هم می تواند به عنوان یکی از دستگاههای نظارتی قلمداد شود زیرا وزارت اقتصاد در این زمینه نقش مهمی دارد اما برخی از وزارت خانه ها نظارت خاصی دارند مانند وزارت اطلاعات که نظارت امنیتی را برعهده دارد (راسخ، ۱۳۹۷: ۱۵۶-۱۵۷) و یا نظارت خاصی که توسط هریک از دستگاههای دولتی به نوعی اعمال می شود که یکی از آن نظارت ها نظارت درون سازمانی وزارت کشور می باشد زیرا شهرداری ها هم به نوعی غیر مستقیم زیر مجموعه این وزارت خانه هستند و یا لاقلاً تعامل گسترده دارند از جمله سازمان شهرداری ها و دهیاری ها (زمانیان، ۱۳۹۰: ۲۳۹) که این نظارت ها هر کدام ویژگی های خاص خود را دارد و به نوعی هریک ضعف دیگری را برطرف می کند و مکمل یکدیگرند.

۳-۲-۶- تنظیم و تعدیل روابط مقامات محلی با دولت مرکزی توسط نمایندگان مجلس

نظارت دولت مرکزی نباید مجر به دخالت در امور مقامات محلی شود و استقلال نسبی آنها را زیر سوال ببرد چون به هر حال لازم است در برخی موارد که اختلاف نظر بین مقامات محلی و دولت مرکزی بوجود می آید دولت مرکزی به نظر آنها احترام بگذارد مگر اینکه مخالف مصالح کشور باشد به همین خاطر خوب است در چنین مواردی یک قدرت تعدیل کنند تا حدودی قدرت مطلق دولت مرکزی را تعدیل کند تا دولت محلی بتواند با ابتکار عمل خود کارها

را پیش برد در اینجا یک مقام محلی که البته متعلق به یک حوزه انتخابیه هست اما پس از انتخاب نماینده کل مردم کشور محسوب می‌شود که آن نماینده مجلس شورای اسلامی آن حوزه می‌باشد که می‌توان به کمک آن حوزه انتخابیه بشتابد. نمایندگان مجلس شورای اسلامی علاوه بر نفوذ و جایگاه خاصی دارند و دارای ارتباطات گسترده با مسئولان رده بالای نظام می‌باشد و می‌تواند از این ویژگی‌هایی که دارند در جهت حفظ منافع مقامات محلی استفاده کنند. مقامات محلی همواره با این خطر روبه‌رو بوده که مورد عزل و برکناری قرار بگیرد و دولت مرکزی قدرت فشار بر مقامات محلی را تا حدودی دارند اما نمایندگان مجلس از این حیث مستثنی هستند و به عکس آن، نمایندگان مجلس می‌توانند بر دولت مرکزی نظارت کنند حق، سوال و استیضاح که بر طبق اصل ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی به نمایندگان مجلس داده شده است.

اما دولت مرکزی نظارت خاصی بر نمایندگان ندارد و استقلال و نظارت و اقدامات نمایندگان حائز اهمیت می‌باشد که باید مورد تاکید قرار گیرد. اما از آنجا که نمایندگان مجلس شورای اسلامی تا پایان مدت چهار ساله خود به فعالیت خود ادامه داده و به کسی هم پاسخگو نخواهد بود و قابل عزل هم نمی‌باشند هر چند حقوقدان‌ها برای تغییر و یا عزل نمایندگان مجلس شورای اسلامی بحث‌هایی مطرح کرده اند اما در نظام حقوقی کشور ما غیر قابل عزل بودن نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان یک پیش فرض پذیرفته شده است و حتی در قانون اساسی هم هیچ اصلی به عزل و برکناری نمایندگان مجلس شورای اسلامی اشاره نشده است (حیب نژاد و همکاران، ۱۳۹۶: ۸۴) و تنها کنترلی که می‌توان بر نمایندگان اعمال کرد توسط خود نمایندگان می‌باشد که آن هم شرایط خاص خود را دارد لذا در چنین شرایطی نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند اگر برخی مقامات دولت مرکزی بر خواسته‌های غیر قابل توجیه خود مقامات محلی را تحت فشار بگذارند نمایندگان می‌توانند ورود کند و با تذکر و سوال و یا استیضاح به عنوان ابزارهای نمایندگان طبق قانون اساسی که همگان به آن واقف هستند از موضوع جلوگیری کند چه بسا در برخی موارد یک تذکر رسمی می‌تواند مشکل را حل کند. و نماینده به عنوان یک مقام تعدیل کننده قدرت^۱ عمومی می‌تواند ایفای نقش مثبتی داشته باشد و تعاملات نماینده با مردم و مقامات محلی مفید واقع شود.

۷- نتیجه گیری:

روابط مقامات محلی در چهارچوب قوانین و مقررات در بستر رویه‌های اداری، سیاسی و حقوقی کشور شکل می‌گیرد و این الزامات قانونی مبانی و چارچوب روابط مقامات محلی را تعیین می‌کند. با بررسی رویه‌های موجود روشن می‌گردد که مقامات محلی همچون استانداران و فرمانداران دارای اختیارات ویژه و کافی برای ارتباط با مقامات عالی کشور در جهت هماهنگی امور محلی را دارد. استانداران و فرمانداران مهمترین مقامات سیاسی و اداری محلی است که مستقیم از طرف دولت مرکزی منصوب شده است و می‌توانند واسطه ارتباطات محلی باشند و در جهت مساعدت روابط محلی و پیشبرد امور استان و سازمان محلی بکوشند. در تقسیم بندی مقامات محلی نقش اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان منتخب مردم محل در تصمیمات محلی بسیار مؤثر و مهم بوده و به طریق اولی به ارتقای و بهبود شرایط کشور کمک کنند و شوراهای اسلامی شهر و روستا که به نوعی قوه مقننه محلی هستند و

^۱ - power

شهرداران و دهیاران زیر نظر آنها به عنوان قوه مجریه محلی ناگزیر به تعامل با نمایندگان دولت مرکزی می‌باشند زیرا بر اساس فلسفه وجودی و شرح وظایف تعیین شده در نظام اداری کشور ماهیت کار آنها اجرایی است و برای رسیدن به اهداف خود لازم است این امور در جهت سیاست های کلی دولت مرکزی باشد تا مورد حمایت قرار گیرد.

معمولاً امور محلی مورد دخالت دولت مرکزی قرار نمی‌گیرد مگر در حد ضرورت که مصالح و منافع ملی ایجاب کند و چه بسا بر اساس مصالح کشور هم باید این سازمان های محلی حالت نیمه مستقل داشته باشند و یا به عبارت بهتر استقلال نسبی آنها حفظ شود و بدیهی است باید در عین حال تابع دولت مرکزی و مورد نظارت آنها قرار می‌گیرد اما در اینجا باید به نماینده حوزه انتخابیه محل در مجلس شورای اسلامی هم اشاره کرد که می‌تواند در جهت تعاملات مؤثر باشد و به دلیل جایگاه ویژه و خاص نمایندگان مردم و ارتباطات آنها نه تنها می‌تواند در پیگیری امور محل از دولت مرکزی نقش مهمی ایفا کند بلکه روابط بین دولت های محلی با دولت مرکزی را تا حدودی تنظیم کند.

اما سخن آخر درباره پاسخ به سوال تحقیق پس از بررسی نتایج حاصل از تحقیق این است که مبانی روابط مقامات محلی طبق همان قوانین و مقررات و عرف نظام اداری دولت مرکزی است و ماهیت غالباً سیاسی دارد و این موضوع می‌تواند بر روند اداری و اجرایی و همچنین حقوقی تاثیر گذار باشد زیرا وقتی موضوع جنبه سیاسی داشته باشد جنبه اداری و خصوصاً جنبه حقوقی آن کمرنگ می‌شود کما اینکه حقوق عمومی با سیاست مقصداری آمیخته شده اما قانون گذاری و وضع مقررات مناسب تاثیر بیشتری دارد و این تحقیق سعی کرده با بررسی مسائل مختلف تا حدی این موارد را روشن کند و البته در حد نیاز به آن پرداخته شد هرچند این موضوع گسترده‌گی خاص خود را دارد اما در جهت موضوع تحقیق و در حد بضاعت و اهداف پژوهش آشنا شدیم.

منابع

- «نگاهی به عملکرد سازمان شهرداری ها و دهرداری های کشور در مدیریت پسماند» (۱۳۸۳)، نشریه مدیریت پسماند، شماره ۶، ۸۰-۷۱
- ابراهیمی کاظم آباد، مرتضی، ۱۳۹۶، «جایگاه نهاد نماز جمعه در ارتقای اخلاقی جامعه با تاکید بر نقش امام جمعه»، پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد، قم: دانشگاه معارف اسلامی
- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۸۳) حقوق اداری ایران، تهران: توس، چاپ هشتم
- الکساندر کیس، پیتر اچ سند، وینفراید لانگ ترجمه محمد حسن حبیبی، (۱۳۹۰)، حقوق محیط زیست، تهران: انتشارات سمت
- الهام، غلامحسین؛ ابریشم چی، محمد امین، (۱۳۹۳)، «نقد نظر شورای نگهبان در خصوص امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۴۰، ۷۷-۵۵
- انصاری، ولی الله، (۱۳۹۲)، کلیات حقوق اداری، تهران: انتشارات میزان
- بهرامی، محمد باقر؛ اکبرزاده، فریدون؛ شهابی، روح اله؛ جلال پور، شیوا، (۱۳۹۹)، «حاکمیت قانون و پیامدهای حکمرانی خوب در ایران»، نشریه پژوهش های سیاسی جهان اسلام، شماره ۲۹، ۳۷-۴۷
- پلیس جامعه محور: پلیس و جامعه، ترجمه مرکز مطالعات و تحقیقات کاربردی طرح و برنامه ناجا، (۱۳۸۳)، «نشریه توسعه انسانی پلیس»، شماره ۱، ۹۱-۷۲
- تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی مصوب ۲۸، ۰۷، ۱۳۷۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی

- حبیب نژاد، سید احمد، عامری، زهرا (۱۳۹۶)، «امکان سنجی عزل نمایندگان مجلس در نظام حقوق اساسی ایران»، نشریه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۸، ۶۷-۸۹
- درویشان، حسن، (۱۳۹۰)، «نقش قوه قضائیه در پیشگیری از وقوع جرم»، پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد، قم: دانشگاه جامعه المصطفی العالمیه
- دهشیری، محمدرضا؛ خرمی، مصطفی، (۱۳۹۷)، «تجزیه و تحلیل جایگاه دیپلماسی شهری در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه سیاست خارجی، شماره ۱، ۸۷-۱۲۲
- راسخ، محمد، (۱۳۹۷)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات دراک
- رضایی زاده، محمدجواد، (۱۳۹۰)، حقوق اداری (۱)، تهران: نشر میزان
- زمانیان، علی، (۱۳۹۰)، حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری ها، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)
- شکیب، محمد، (۱۳۷۴)، اداره امور سازمان های محلی و شهرداری، تهران: نشر هور، چاپ اول
- ضرغامی بویر احمدی، امیرمحمد؛ بیگدلی راد، وحید؛ خطیبی، سید محمد رضا، (۱۴۰۱)، «تحلیل توسعه تعاملات سیاسی شهری با توجه به ظرفیت های جهانی شدن شهر تهران»، نشریه نگرش های نو در جغرافیای انسانی، شماره ۵۴، ۱۰۳-۱۲۲
- عباس، بابک، (۱۳۸۴)، «تاریخچه تقسیمات اداری کشور، جایگاه قانونی استاندار، فرماندار و بخشدار»، نشریه حافظ، شماره ۱۶، ۷۵-۸۰
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۳)، حقوق اداری، تهران: انتشارات دادگستر
- فقیه لاریجانی، فرهنگ، (۱۳۹۲)، حقوق روابط شورا و شهرداری، تهران: انتشارات مجد
- فقیهی، سیده فاطمه، (۱۳۹۳)، «اصل تصمیم سازی در نظام سیاست گذاری و قانون گذاری با تاکید بر نظام جمهوری اسلامی ایران»، نشریه پژوهش های انقلاب اسلامی، شماره ۱۰، ۹۵-۱۲۴
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲
- قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ و با اصلاحات و الحاقات بعدی
- قانون تاسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهر های کشور مصوب ۱۳۷۲
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ با آخرین اصلاحات
- قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲
- قانون شرح وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴
- قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۳۴ با آخرین اصلاحات
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶
- قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸ با آخرین اصلاحات
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۷)، مقدمه علم حقوق، تهران: انتشارات
- لیندا حجار لیب، (۱۳۹۶)، حقوق بشر و محیط زیست، دورنمای فلسفی، نظری و حقوقی، تهران: انتشارات سمت
- مجیدی خامنه، بتول؛ جنگی، حسن؛ ضرغامی، سعید، (۱۳۹۴)، «سنجش رضایت مردم از خدمات رفاه عمومی در نظام کاربری اراضی شهری (مطالعه موردی مناطق ۱۴، ۱۵، ۱۶ شهرداری تهران)»، نشریه پژوهش و برنامه ریزی شهری، شماره ۲۰، ۱۲۱-۱۲۸
- محمدی دو گاهه، عالمه، (۱۳۹۳)، «جایگاه حقوقی دهیاری ها در نظام اداری ایران» پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی

- مرادخانی، فردین؛ بنده علی، فرشید، (۱۳۹۷)، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در پاسداری از بیت المال با نگاهی به بحث نظارت دیوان بر شهرداری ها»، نشریه حقوق اداری، شماره ۱۶، ۱۸۱-۲۰۴
- مهرورز، محمودرضا؛ حیدری، حسن؛ حسینی صدرآبادی، ایرج؛ محمدی ملقرنی، عطا الله، (۱۴۰۱)، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد مقابله با نظارت گریزی مدیران دولتی»، نشریه مطالعات بین رشته ای دانش راهبردی، شماره ۴۸، ۱۱۹-۱۴۴
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۹۵) حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: نشر میزان
- یوسفی فر، شهرام، جنگجو، شهناز، (۱۳۹۳)، «جایگاه و ساختار منصب کدخدا در مدیریت روستایی ایران از مشروطه تا پایان حکومت پهلوی اول (۱۲۸۵ تا ۱۳۲۰ ش/ ۱۹۰۶ تا ۱۹۴۱ م)»، پژوهش های تاریخی، دوره شش، شماره سه، ۲۷-۴۸
- Fukuyama, Francis, why is democracy performing so poorly?, Journal of Democracy, Volume 26, Number 1, January 2015, pp. 11-20
- Evrin Tan, Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms, International Review of Administrative Sciences , 2018, pp 1-19
- Sara Moreno Pires ,Teresa Fidélis, Tomás B. Ramos, Measuring and comparing local sustainable development through common indicators: Constraints and achievements in practice, Cities, 39 ,2014 ,pp 1-9
- Wallace S, sayre, Premises of Public Administration Past and Emerging, American Society for Public Administration Stable ,2015, Vol. 18, No. 2, Spring, 1958, pp. 102-105
- SK-ROOSTA.IR. <https://> :
- [https:// www.irna.ir/news/84591560](https://www.irna.ir/news/84591560)

The foundations and nature of local authorities relations with emphasis on provincial interactions in the administrative system of the Islamic Republic of Iran

Sohail Jan Nishari¹, Fakhruddin Abuieh², Majid Heratiannejadi³

Abstract

Among the cases raised in public law is the discussion of local governments, and the officials of these local organizations have legal relationships, the limits of their duties and powers are formed based on the laws and regulations in the country's administrative system, which have their own foundations and nature. In addition to legal review emphasizing the laws and regulations of the country better understanding of these relations can be achieved with related topics which in this study has tried to define and determine the characteristics of local authorities and examine their relations with other local authorities whether elective or appointed But the relationship between these officials and the central government has also been important and emphasized so that we can eliminate ambiguities by analyzing these issues of course these relations are based on the procedures in the country's administrative system according to the laws and regulations And the goal is to seek to eliminate the problems of the residents of the place or the citizens, and experience has shown that always explaining different issues in the first step can be the solution to problems and obstacles and, as the case may be, can provide solutions to improve the situation of local organizations with the preservation of national interests .however, this research has paid as much attention to its mission as possible.

key words:Local government, central government, authorities, relationship

¹ Doctoral student of Public Law, Semnan branch, Islamic Azad University, Semnan branch.

² Department of International Law, Damghan Branch, Islamic Azad University, Damghan, Iran (corresponding author).
f.alboyeh@yahoo.com

³ Department of Law, Damghan Azad University, Damghan Islamic Azad University, Iran.