

حقوق شهری در پرتو دموکراسی

مؤلفان

دکتر ارباب حسین نوربخش

نسیم خداخواه

مدرسین دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد

با مقدمه‌ی

دکتر احمد حکیمی‌پور

عضو شورای شهر تهران

انتشارات جاودانه

سرشناسه	: نوریخش، امیرحسین، ۱۳۶۵-
عنوان و نام پدیدآور	: حقوق شهری در پرتو دموکراسی / مؤلفان: امیرحسین نوریخش، نسیم خداخواه
مشخصات نشر	: تهران: جاودانه، جنگل، ۱۳۹۵
مشخصات ظاهری	: ۱۹۲ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۱۵۸-۴۷۶-۳
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: شهرداری
موضوع	: Municipal Government
روضوع	: خدمات شهری-- مدیریت
موضوع	: Municipal Services-- Management
شناسه برگه	: خداخواه، نسیم، ۱۳۵۷-
ردیفی کتبه	: JS۷۸/ن۹ح۷ ۱۳۹۵
رده‌بندی دیوید	: ۳۲۰/۸۵
شماره کتابخانه ملی	: ۴۳۰۰۰۶۹



عنوان کتاب: حقوق شهری در پرتو دموکراسی
 مؤلفان: دکتر امیرحسین نوریخش، نسیم خداخواه
 ناشر: انتشارات جاودانه، جنگل
 ناظر فنی: امین لشکری
 نوبت و سال چاپ: اول، ۱۳۹۵
 قطع و تیراژ: رقعی، ۵۰۰ نسخه
 قیمت: ۱۰۰۰۰۰ ریال
 شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۵۸-۴۷۶-۳

تلفن: ۰۲۱-۶۶۴۸۶۱۱۵-۹-۶۶۴۸۲۸۳۰ [http:// www.junglepub.org](http://www.junglepub.org)
 email: info@junglepub.org ۰۳۱-۳۳۲۰۵۰۶۷-۳۳۲۰۳۸۰۰-۹

«حق چاپ برای مؤلفان محفوظ است»

فهرست مطالب

۱	مقدمه
۳	مقدمه مؤلفان

فصل اول

	مفاهیم، مبانی و منبع انتخاب شهرداران و دیدگاه تطبیقی به آن
	گفتار اول: بررسی مفاهیم شهر، شهرداری و شهردار از منظر سیاسی،
۱۱	اداری و حقوقی
۱۱	مبحث اول: مفهوم شهر
۱۱	بند اول: مفهوم حقوقی شهر
۱۳	بند دوم: محدوده و حریم شهر
۱۶	مبحث دوم: مفهوم شهرداری
۱۷	بند اول: دیدگاه جامعه‌شناختی نسبت به شهرداری
۱۶	بند دوم: ماهیت حقوقی شهرداری
۲۶	بند سوم: شخصیت حقوقی شهرداری
۲۷	بند چهارم: جایگاه شهرداری در فقه شیعی
۲۹	مبحث سوم: مفهوم شهردار
۲۹	بند اول: مفهوم سیاسی
۳۲	بند دوم: شهردار به عنوان مقام اداری

- ۳۳ بند سوم: وظایف و اختیارات شهردار
- ۳۷ گفتار دوم: بررسی مبانی و منابع مرتبط با انتخاب شهرداران
- ۳۷ مبحث اول: مبانی
- ۳۷ بند اول: دموکراسی
- ۳۹ بند دوم: کارآمدی
- مبحث دوم: بررسی منابع حقوق موضوعه در ارتباط با انتخاب شهرداران
- ۴۰ بند اول: قبل از انقلاب اسلامی
- ۴۲ بند دوم: پس از انقلاب اسلامی
- گفتار سوم: بررسی تطبیقی به الگوهای مختلف اداره امور محلی در انتخاب شهرداران
- ۴۵ مبحث اول: "الگوهای مختلف اداره امور محلی"
- ۴۶ بند اول: الگوهای آمریکایی و اروپایی
- ۴۸ بند دوم: الگوی فرانسوی و روسی
- ۴۸ مبحث دوم: بررسی تطبیقی انتخاب شهرداران در برخی کشورها
- ۴۹ بند اول: کشورهای اروپایی و آمریکایی
- ۵۳ بند دوم: کشورهای آسیایی

فصل دوم

نقد و تحلیل انتخاب مستقیم شهرداران

- ۵۷ گفتار اول: آثار و تبعات حقوقی - سیاسی انتخاب مستقیم شهرداران
- ۵۷ مبحث اول: آثار و تبعات مثبت حقوقی - سیاسی
- ۵۷ بند اول: تقویت دموکراسی محلی
- ۵۸ بند دوم: استقلال عمل شهرداران

بند سوم: محاسن شیوه انتخاب مستقیم شهردار	۵۸
مبحث دوم: آثار و تبعات منفی حقوقی و سیاسی	۵۹
بند اول: تضعیف سیستماتیک جایگاه شوراهای اسلامی	۵۹
بند دوم: تحمیل هزینه‌های سنگین در برگزاری انتخاباتی دیگر	۶۰
بند سوم: عدم نظارت دقیق بر عملکرد شهرداری‌ها	۶۰
بند چهارم: سایر آثار منفی	۶۱
گفتار دوم: آشنایی با طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی و نقد و تحلیل آن	۶۵
مبحث اول: آشنایی با طرح اصلاحی	۶۵
بند اول: نام نمایندگان امضاءکننده، گرایش سیاسی و انگیزه‌های آنان	۶۶
بند دوم: نحوه انتخاب و عزل شهردار	۶۹
بند سوم: اختیارات شهردار انتخابی و نظارت بر شهرداری	۷۰
مبحث دوم: طرح اصلاحی در دیدگاه گرایش‌های سیاسی برخی مدیران اجرایی و قوانین بالا دستی	۷۲
بند اول: دیدگاه گرایش‌های سیاسی موجود کشور و مطبوعات	۷۲
بند دوم: دیدگاه برخی مدیران اجرایی کشور در خصوص طرح اصلاحی	۷۷
بند سوم: بررسی طرح اصلاحی از منظر قوانین بالا دستی	۸۵
نتیجه‌گیری	۸۷
منابع	۹۱
پیوست‌ها	۹۷

مقدمه

به قلم دکتر احمد حکیمی پور عضو شورای شهر تهران

مدیریت شهری و حقوق شهروندی از تحولات مهم و مبتلا به جامعه‌ی امری و خصوصاً در جوامع در حال توسعه‌ای چون ایران است. این موضوع از چند جنبه در کشورمان حائز اهمیت ویژه می‌باشد. اولاً نسبت جمعیت ساکن در شهر و روستا که تا چهل سال قبل در ایران حدود هفتاد درصد به سی درصد بود الان تقریباً برعکس شده و هفتاد درصد جمعیت ایران در شهرها زندگی می‌کنند. و همین موضوع مناسبات اجتماعی جامعه‌ی ایران را در معرض تغییر جدی قرار داده است. ثانیاً شوراهای اسلامی شهر و روستا که مورد تأکید شدید قانون‌گذار اساسی ایران می‌باشد، پس از بیست سال تأخیر پس از پیروزی انقلاب در سال ۷۸ مستقر شده‌اند. و همین تأخیر باعث عدم تعادل و توازن در نظام حقوق شهری و عدم حفظ حقوق شهروندی و شوراهای شهر شده است. نیز قانون شوراها پس از انقلاب حدود هشت بار مورد بازنگری قرار گرفته که چهار بار آن مربوط به قبل از شکل‌گیری شوراهاست. چهار بار دیگر بعد از استقرار شوراها انجام شده و متأسفانه جهت‌گیری کلی به سمت حذف اختیارات شوارهای منتخب مردم بوده است. اکنون هم دولت قول تدوین لایحه‌ی جامع مدیریت شهری را به مجلس داده که امید دارم این بار آخر باشد و به یک قانون جامع و مانع در زمینه‌ی مدیریت شهری و کلیت مسائل مربوط به آن برسیم. از سوی دیگر در جوامع شهری

کشورهای در حال توسعه بیشتر با شهرنشین‌ها مواجه هستیم تا شهروندان باری این دو مفهوم تفاوت اساسی با هم دارند چنان که هر شهرنشینی شهروند نیست. شهروند یک مفهوم توسعه یافته و وسیع‌تر از مفهوم شهرنشین است چرا که شهروند یعنی افرادی که علاوه بر شهرنشین بودن به حقوق و تکالیف خود نیز آگاه هستند. و امروز در تهران ما، کفهی ترازو به سمت شهرنشین‌ها سنگینی می‌کند. این مسئله یک گراند تدریجی اجتماعی شدن و اجتماعی کردن است که هر جامعه‌ی در حال گذار ناچار از طی آن می‌باشد. کتاب حاضر که نتیجه‌ی تلاش و پژوهش در زمینه‌ی حقوق شهری و رابطه‌ی آن با دموکراسی می‌باشد بخشی از دغدغه‌ی پیش گفته را مورد نظر قرار داده و با تمرکز در نحوه‌ی انتصاب شهردار و مدیریت شهر و مطالعه‌ی تطبیقی با کشورهای مختلف و مقایسه‌ی تجارب آنها سعی کرده به الگویی مناسب برای ایران برسد. قضا جالبه‌ی امروز: نیاز فراوانی به تحقیق در زمینه‌ی شهروندی و مدیریت شهری است. اما به عنوان کسی که در دو دوره توفیق حضور در شورای شهر تهران را داشتم این اثر را قابل توجه و مفید برای پر کردن خلاهای پژوهشی مورد نیاز در زمینه‌ی حکمرانی خوب ملی و شهری دیدم و بدین وسیله از نویسندگان فایزخته و پرتوان آن دکتر امیرحسین نوربخش و سرکار خانم نسیم خداخواه تقدیر و تشکر نمایم.

دکتر احمد حکیمی‌پور

۱۳۹۵/۱/۱۹

مقدمه مؤلفان

شهر و شهرنشینی مفاهیمی مدرن در عرصه‌ی مدنیت بشری به حساب می‌آیند. انسان از آغاز زیست حقوقی و الزام‌آور خود در جهان معاصر در پی سامان بخشی به مفهوم نظام مدیریت شهری بوده است. در نظام‌های حقوقی مختلف جهان و نیز قوانین اساسی، عادی و ارگانیک، قاعده‌سازی بسیاری در این خصوص صورت گرفته است. حق‌های انسانی در این زمینه تحولات خاصی داشته‌اند. در ایران نیز از ابتدای شکل‌گیری ساخت شهری، اماکن شهرها اشکال گوناگونی را داشته. حضور شوراهای شهر در اجرای قانون اساسی پیرامون بحث اختیارات شوراها به عنوان پارلمان شهری تغییراتی را در این سپهر ایجاد نموده است. طرح پیشنهادی انتخاب مستقیم شهرداران ایران اقدامی جدید در عرصه‌ی زعامت شهری محسوب شده و می‌تواند موجب واکنش‌های حقوقی و حتی انعکاس سیاسی فراوانی در نظم حقوقی و رویه‌ی فعلی گردد. اعمال حاکمیت و اعمال تصدی به مانند شمشیری دو لبه در این وادی عمل می‌کنند و نظر پژوهشگر را در پرتو خویش قرار می‌دهد. چرا که میزان تأثیرشان معیاری برای سنجش حکمرانی شایسته خواهد بود. انتخاب مستقیم یا غیرمستقیم شهردار برای مدیریت واحد شهری باید در ابعاد مختلف مورد توجه قرار گیرد که تقسیم‌بندی اقدامات به تصدی‌گری و حاکمیتی به منظور شناسایی ماهیت اقدامات فنی یا سیاسی و اداری بودن وظایف؛ شناسایی شهر و ابعاد حقوقی آن مانند محدوده و حریم؛

ماهیت شهرداری از نظر دولتی یا عمومی بودن و اثراتی که در قوانین مختلف دارد؛ توسعه دموکراسی و حرکت در جهت تحقق نظرات عموم یا غالب مردم در امر مدیریت شهری و تطبیق آن با نظام شورایی که در حال حاضر در کشور ایران و برخی از نظام های دیگر حاکم است؛ شناسایی نقاط ضعف و قوت مدل های مستقیم و غیرمستقیم انتخاب شهرداران و مطالعات تطبیقی در این زمینه؛ از این موارد است. همچنین باید دید انتخاب مستقیم یا غیرمستقیم شهردار چه اثراتی در تحقق اصول عمومی حکمرانی شایسته (مشمول بر شفافیت، حاکمیت قانون، انعطاف پذیری و پاسخ گویی) دارد. تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی و این بحث که آیا با فرض پذیرش مدل مستقیم انتخاب، باید قانون اساسی اصلاح شود یا قوانین عادی نیز می توان ماهیت انتخاب را تغییر داد، از دیگر مباحث قابل توجه در این موضوع می باشد. مطالعه پیرامون ابعاد مذکور نشان می دهد که حرکت به سمت نظام مستقیم و غیرشورایی، مانع از تحقق دموکراسی و اصل مشارکت فنی در مدیریت شهری است و استقلال شهرداران را نیز مخدوش می کند زیرا گذشته از اینکه وظایف شهرداری در بخش مهمی دارای ویژگی های سیاسی است و بسته های اقتصادی و اداری آن نیز بی ارتباط با جنبه فنی و کارشناسانه نخواهد بود. این امر تمسک به آرای عمومی را مردود می کند چراکه آرای عمومی همیشه از تغییر و انعطاف استقبال می کند و این وضع باثبات، به عنوان شاخصه مهم شهرداری مغایر است؛ اساساً بنظر می رسد که سیستم انتخاباتی حصری در ایران به نحوی در قانون اساسی به صورت دقیق مشخص شده است و آرای عمومی از آن طریق قابل اعمال بوده و توسعه آن و تسری به شهرداری با توجه به ویژگی هایی که گذشت، با اهداف دموکراسی سازگاری کامل ندارد و شهرداری را در ایفای مسئولیت های مهم، ناتوان تر از وضع فعلی می کند.

به نظر می‌رسد طرحی که در این زمینه تهیه و در جراید نیز به صورت اجمالی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است، با اقتضات شهرداری‌ها مطابقت ندارد و اثراتی مهمی در وضعیت شهرداری‌ها خواهد داشت. از منظر تقنین نیز خالی از ایراد نیست و در صورت تأیید کارشناسان ذیربط و بعد از انطباق حداکثری با ویژگی‌های شهر و شهرداری، باید از نظر ادبی و تناسب مواد و عبارات نیز مورد اصلاح قرار گیرد و به این منظور، پاره‌ای از ایرادات از در نوشته حاضر مورد اشاره قرار گرفته است.

شهردار در رأس هرم مدیریت شهری قرار دارد؛ مقامی عمومی که به جهت اهمیت تصدیقات و تأثیری که در زندگی شهروندان در ابعاد مختلف دارد، تحت نظارت حقوق عمومی و مأموران رسمی می‌باشد. انتخاب این مقام در حقوق عمومی، با رأی غیرمستقیم مردم است. سابق بر این نیز دولت دخالت مستقیم داشت و شهردار را تعیین می‌کرد. تحولات اجتماعی و حق تعیین سرنوشت در کنار اعتماد بیشتر به عموم مردم، سبب شده است که انتخاب این مقام، عهده‌ی خود شهروندان، آن هم با رأی مستقیم قرار گیرد و حقوق عمومی نیز ابزارهای لازم را برای تحقق این هدف تأمین نماید. این تحول مهم باید از نظر مبنایی مورد بررسی قرار گیرد و به تبع آن، اثراتی که به دنبال خواهد داشت، بازخوانی و بازبینی شوند. نظام حقوقی ایران، تاکنون انتخاب مستقیم شهردار را توسط مردم شهر تجربه نکرده است و همین کافی است تا به این امر، آن بویژه در کلان‌شهرها پی برده شود. در پرتو این نظریه است که مدعی در خصوص انتخاب شهرداران تهیه شده و مراجع اجرایی و تقنینی به دنبال تصویب و اجرایی کردن آن هستند، بدون شناخت دقیق مبنا و ابعاد حقوقی، اجتماعی، اقتصادی... آن، ممکن است تبعات نامطلوبی متوجه مدیریت شهری کند و نیز بهم ریختگی در تعیین وظایف و اختیارات قانونی را به دنبال داشته باشد. همچنان که اختلاف نظر

پیرامون مقررات موجود نیز امری محتمل است و بنابراین لازم است به صورت دقیق‌تر، مبنا و آثار چنین تحولی را بررسی نمود. در این تحقیق سوالاتی چند به ذهن و نظر نویسندگان می‌رسد: مبنای انتخاب مستقیم شهردار در نظام حقوقی ایران چیست و انتخاب مذکور چه آثار و تبعاتی در رابطه با نهادهای عمومی مانند شوراها، وزارت کشور و... دارد؟ حق انتخاب مستقیم شهرداران چه جایگاهی در حقوق عمومی دارد؟ با انتخاب مستقیم شهردار چه تغییراتی ممکن است در مقررات حاکم بر شهرداری‌ها صورت گیرد؟ استقلال شهردار در مقابل شورای شهر چه جایگاه و حدهای دارد؟ نظام‌های حقوقی دیگر چه قواعدی در زمینه انتخاب مستقیم شهردار دارند؟

هرچند بحث از دخالت مستقیم مردم در حاکمیت و تعیین سرنوشت خود، از مباحث اشنای حقوق عمومی است اما چنین اتفاقی که تعیین شهردار نیز با مردم و به تعبیر مستقیم باشد، سابقه‌ای در نظام حقوقی ایران ندارد. انتخاب شهردار در زمانه پهلوی به انجمن شهر تشکیل نشده بود از طریق نهادهای دولتی صورت می‌گرفت و با تشکیل شوراها، رأی مردم به صورت غیرمستقیم، حیات حقوقی یافت اما تحولات بی‌سابقه است و صرف‌نظر از اینکه مراجعه مستقیم به مردم مخصوص کلان‌شهرها باشد یا عموم شهرها؛ مسأله‌ای است که باید مبنا و آثار مختلف آن به خوبی بررسی شود.

هر چند به صورتهایی پراکنده کارهایی در خصوص نقش و جایگاه شهرداری و نیز وظایف و اختیارات شهرداران از منظر حقوقی و مدیریتی انجام گرفته، اما تا کنون تحقیق مستقل علمی درباره انتخاب مستقیم شهرداران صورت نگرفته است. البته لازم به ذکر است که مرکز مطالعات شهرداری تهران پیش از این در سال ۱۳۸۴ پژوهشی را با عنوان طرح انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم همزمان با انتخابات ریاست جمهوری انجام داده که اولاً زمان این پژوهش پیش از طرح اصلاح موادی

از قانون شوراها در سال ۱۳۸۹ بوده و به علاوه پژوهش یاد شده به صورت جامع به همه ابعاد مسئله نیز پرداخته است.

انتخاب مستقیم شهرداران، آثار مختلفی در رابطه با مدیریت شهری دارد و ارتباط نهادهای عمومی و اجرایی را نیز تحت تأثیر قرار می دهد. نحوه انتخاب و دخالت مردم در تعیین و عزل و هر نوع اقدام دیگر در مورد شهردار باید مطابق با قواعد حقوق عمومی روشن شود تا تبعات منفی برای مدیریت واحد شهری نداشته باشد. اخیراً طرحی در این زمینه تهیه شد. نظرسنجی ها نیز نشان از موافقت قریب ۷۰ درصد نمایندگان مجلس شورای اسلامی با این طرح دارد اما به نظر می رسد این موضوع بیشتر با احساس عمومی و استقبال مردم از تغییر مبتنی است تا بررسی علمی و همگام با مصلحت عامه؛ بدون شناخت صحیح از بنیان ها و آثار این انتخاب، تصرّف چنین طرحی می تواند آثار نامطلوب و انتظارات غیرقابل برگشتی در نظم حقوقی شهرداری ها داشته باشد و از این رو لازم است به صورت علمی و به دور از احساسات مورد ارزیابی قرار گیرد تا از یافته های تحقیق نیز در امر بهتداشته شدن طرح مذکور استفاده گردد. شناخت مبنا یا مبانی انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم، بررسی دامنه و قلمرو حق انتخاب مستقیم شهردار، آگاهی از آثار مثبت و منفی انتخاب مستقیم شهردار، جایگاه تطبیقی آن در نظام های حقوقی دیگر و نگرش فقهی به مسأله انتخاب مستقیم شهردار اهداف پژوهشگران این تحقیق بوده است. نیز این مسأله به جهت فقدان سابقه اجرایی و نبود تحقیقات نظری منسجم، موضوعی تازه محسوب می شود. با مراجعه به نوشته های مربوط می توان دریافت که مباحث، به صورت غیرمستقیم و براساس نحوه مدیریت شهری با وضع موجود که انتخاب از طریق شوراها است، نگاشته شده اند و از این رو، انجام چنین تحقیقی، می تواند سرآغازی برای «بنیان سازی» این تحول باشد. روش

تحقیق توصیفی - تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای همراه با انجام مصاحبه‌ها و مراجعه به اسناد و نیز قوانین و مقررات و طرح اصلاح موادی از قانون، مربوط به موضوع می‌باشد. تحقیق حاضر در دو فصل آماده شده که فصل اول با عنوان مفاهیم، مبانی و منابع انتخاب شهرداران و دیدگاه تطبیقی به آن می‌باشد که در گفتار اول به بررسی مفاهیم شهر، شهرداری و شهردار در گفتار دوم به بررسی مبانی و منابع مرتبط با انتخاب شهرداران و در نهایت در گفتار سوم به نگاه تطبیقی به الگوهای مختلف اداره امور محلی و انتخاب شهرداران می‌پردازد. فصل دوم آن نقد و تحلیل انتخاب مستقیم شهرداران است که در گفتار اول آثار و تبعات حقوقی - سیاسی انتخاب مستقیم شهرداران و در گفتار دوم آشنایی با طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ اصلاحات بعدی و نقد و تحلیل آن می‌پردازد. در انتها از لطف جناب آیت‌الله دکتر احمد حکیمی‌پور عضو شورای شهر تهران و دبیر کل حزب اراده‌ی ملت ایران بابت نگارش مقدمه بر کتاب تشکر بسیار داریم. نیز لازم است تأثیر مشاوره‌های پژوهشی کارشناس محترم روانشناسی شهری و اجتماعی، سرکار خانم "فرنوش نوربخش" و نیز تلاش‌های علمی جناب آقای "علی نوربخش" در راستای ترجمه‌ی متون از زبان‌های عربی و لاتین به فارسی تشکر لازم را بجا بیاوریم. همچنین از مراکز علمی و پژوهشی معتبری چون: مرکز مطالعات شهرداری تهران، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و دبیرخانه‌ی بین‌المللی کنفرانس شوراها و شهرداران جهان که ما را در جمع‌آوری این مجموعه یاری نمودند نهایت تشکر را بنماییم.

دکتر امیرحسین نوربخش - نسیم خداخواه