



The Authorities of Governors and Decentralization in Iranian and French Law

Rouholla Moazeni * 

Assistant Professor, Department of
Law, Faculty of Literature and
Humanities, University of Mohaghegh
Ardabili, Ardabil, Iran

Seyedeh Zahra Pourrashid 

Assistant Professor, Department of
Law, Faculty of Literature and
Humanities, University of Mohaghegh
Ardabili, Ardabil, Iran

Received: 02/Nov/2023

Accepted: 26/May/2024

ISSN:2345-6116

eISSN:2476-6216

1. Introduction

Since its establishment in France in 1800, the governorate has served as the state's high representative and the guarantor of the unity of the state and the nation within the territorial boundaries. Later on, the Iranian legislature also adopted the fundamental principles of the French governorate system. These principles were incorporated into Iranian legal and political literature through two key laws: the Country Divisions Law of 1937 (1316 S.H.) and the Law on Determining the Authority of Governors enacted in 1960 (1339 S.H.). The primary

* Corresponding Author: moazeni@uma.ac.ir

How to Cite: Moazeni , R & Pourrashid, Z, "The Authorities of Governors and Decentralization in Iranian and French Law", *The Quarterly Journal of Public Law Research*, Vol. 26, No. 86, (2025), 113-150. Doi: [10.22054/QJPL.2024.76108.2941](https://doi.org/10.22054/QJPL.2024.76108.2941)

purpose of this institution is to represent the central government at the local level and to coordinate administrative departments in implementing the government's public policies.

There is an ongoing concern about how the division of duties and authorities has evolved over time. In recent years, high-ranking officials in Iran—including the President, ministers, and governors—have officially highlighted the inadequacy and imbalance between the authorities and responsibilities of governors, calling for an expansion of their powers. However, two key issues remain somewhat unclear. First, it is not precisely defined which specific jurisdictions are limited in terms of the governor's authority. Second, the strategies adopted by Iran's central government to create a better balance between central and local powers have yet to be clearly articulated. Relying on a comparative analysis, the present research aimed to examine the new role of governors under French law, where it enjoys a relatively balanced position. It tried to compare the French system with the legal norms in Iran and to propose a more effective model for enhancing the accountability of governors in implementing the central government's public policies in Iran. The analysis focused specifically on the outcomes of decentralization and its impact on the authorities and duties of governors. With the support of various legal texts and by adapting to evolving practical procedures, governors exercise a new form of authority over non-centralized sectors—those subject to deconcentration. This is an area where the French innovations are largely absent from Iranian law. The research sought to address the following questions: Is there a need to expand the authority of governors in the context of Iran's non-centralized system? If so, in

which areas and through what means and instruments should this authority be expanded?

2. Literature Review

In the Persian legal literature, there is a noticeable lack of comprehensive sources that examine the authority of governors within the processes of decentralization and deconcentration. Yet there are a few relevant studies. For example, in the article “A Review of Local Governance Organization in Iran: Legal and Administrative Challenges and Solutions,” Shams (2017) focused on the historical development of administrative styles in Iran and explained the factors driving Iranian officials toward centralization. The article titled “A Comparative Introduction to the Territorial Decentralization in Iran” (Aghaei Toogh, 2018) explored three key elements of local decentralization in Iran and France: legal personality, the general competence of local decentralization authorities in France, and the elective nature of decentralization authorities in both countries. While both studies provide valuable insights, their points of focus differ significantly from the current research.

3. Materials and Methods

The current research began with an analysis of legal texts, as they form the foundation for understanding the principles that govern deconcentration processes. Several key laws and regulations that had contributed to deviations from previous frameworks were examined and evaluated. However, these legal norms do not necessarily provide a complete or accurate picture of the governor’s current position and

powers. It seems that governors need to develop an understanding of legal norms and align themselves with them in order to lay the foundations for their new role. Nevertheless, practical procedures and customary practices must not be overlooked, as they play a crucial role in the actual exercise of the governor's special prerogatives and are deeply intertwined with them.

4. Results and Discussion

Just as the highest executive authority at the national level is responsible for ensuring administrative and political coherence and serves as the core of governmental power (the dignity of the presidency), the governor at the provincial level carries duties and authorities that closely resemble those of the highest political authority. The governor acts as the guarantor of unity between the state and the people within the province. The current study comparatively examined the question of what authorities a governor should have to fulfill these critical responsibilities and implement the government's public policies in the province. In France, the issue of the governor's insufficient authority has never been a point of contention. Instead, since the early 1980s, the focus has been on expanding decentralization programs and enhancing the duties and authorities of local-council institutions. A significant number of duties and authorities previously held by the central administrative system have been transferred to these local institutions. As a result, the governor, on behalf of the central government, no longer directly intervenes in these areas. Instead, the governor's role has shifted from that of an executor to one of supporting and promoting projects. One of the most complex aspects of the governor's duties is their

influential role in relation to local institutions. In this respect, the governor's significance extends beyond legal and organizational powers; they also serve as a communicative bridge, with the potential to initiate special initiatives through interactions with local representatives. A key example of this role is found in the government–region contracts and projects in France. Thanks to this role, local institutions often view the governor as a supporter of their development programs.

5. Conclusion

The research findings suggested that the authority of governors in Iran over local non-centralized institutions is not only insufficient but also requires significant reform to increase their power and supervision capacity. Such reforms are necessary for governors to effectively coordinate the various institutions established in the region (decentralization). Another key finding is that the role of governorate is both complex and unclear. The solution lies in adaptability and continuous innovation, rather than merely expanding legal authority. The procedures, continuity, and stability in the central government's efforts to strengthen decentralized institutions, particularly the role of the governor, are likely to yield more tangible results than simply modifying or enhancing legal instruments. Moreover, given the complexity and multifaceted nature of the governorate, the government should give greater consideration to the selection of governors and their qualifications. A comprehensive transformation in the scope of decentralization in Iran—while also reducing the governor's authorities in this area—could create an opportunity to enhance the governor's ability to promote coherence among central institutions in the province. This transformation could enhance the

governor's capacity to foster greater cohesion among central institutions in the province.

Keywords: Governor, Decentralization, Supervision, Public Order, Comparative Law



اختیارات استانداران و تمرکززدایی در حقوق ایران و فرانسه

روح الله موذنی *  | استادیار گروه حقوق، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران

سیده زهرا پوررشید  | استادیار گروه حقوق، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران

چکیده

استانداری از همان بدو تاسیس (سال ۱۸۰۰) در فرانسه و ۱۳۱۶ در ایران، نماد دولت و یکپارچه کننده ادارات در استان و ضامن وحدت دولت و ملت بوده است. طی دهه اخیر، برخی از استانداران و مقامات عالی رتبه ایران، بارها ادعا کرده‌اند که اختیارات استانداران برای انجام وظایف، کافی نیست. این پژوهش با روش تطبیقی به دنبال آن است که تحولات نهاد استانداری و اختیارات آنها در قبال نهادهای اداری مستقر در استان را در فرانسه و ایران با یکدیگر مقایسه نماید. به علت گستردگی موضوع، اختیارات استاندار و تراکم‌زدایی به پژوهش دیگری موکول می‌شود. یافته‌های تحقیق، بیانگر آن است که اختیارات استانداران در ایران در قبال نهادهای غیرمتمرکز محلی با کمبود و کاستی مواجه نیست؛ بلکه فزونی اختیارات و نظارت‌های گسترده استانداری در قبال این نهادها، نیاز به اصلاح عمیق دارد تا توان و پتانسیل استانداران عمدتاً به هماهنگی نهادهای اداری بی‌شمار مستقر در حوزه استان تراکم‌زدایی شود. از دیگر یافته‌های مهم این پژوهش آن است که منصب استانداری پیچیده و مبهم و چاره کار، انطباق‌پذیری و ابداعات دائمی و نه افزایش اختیارات حقوقی است.

واژگان کلیدی: استاندار، تمرکززدایی، نظارت استاندار، نظم عمومی، حقوق تطبیقی

مقدمه

استاننداری از همان نخستین روزهای تأسیس در فرانسه، نماینده عالی دولت و ضامن تحقق وحدت دولت و ملت در قلمرو سرزمینی تحت اختیار بوده و در نهایت، استاندار مسئول یکپارچگی بدنه اداری استان بوده است.^۱ به لحاظ تاریخی، مدت ها بعد قانونگذار ایرانی نیز اصول بنیادین استاننداری را از فرانسه اقتباس^۲ و در قالب ۲ قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶ و قانون تعیین اختیارات استاننداری مصوب ۱۳۳۹ وارد ادبیات حقوقی و سیاسی نموده است و هدف از تأسیس این نهاد را نمایندگی دولت در محل و هماهنگی و یکپارچگی ادارات قرار دادند.

حال در فرایند تقسیم وظایف و اختیارات چه اتفاقاتی رخ داده است که چندین سال است مقامات عالی رتبه ایران در سطح ریاست جمهوری، وزرا و استانداران بارها از ناکافی و ناتراز بودن اختیارات و وظایف استانداران و ضرورت افزایش اختیارات استاندار، محورهای را اتخاذ و یا در نطق های رسمی مواردی مطرح کرده اند. چند مورد از ادعاها و اصلاحات به عمل آمده در پانوشت مطرح می شود که بیانگر ایراد و اشکال اختیارات استانداران در ایران است؛^۳ ولی دو نکته مهم در این خصوص شفاف نیست؛ اولین مورد اینکه استانداران در چه حوزه هایی با محدودیت اختیار مواجه هستند و در محور دوم اینکه دولت مرکزی ایران برای ایجاد توازن اختیار و وظایف مقامات مرکزی و محلی چه راهکارهایی را انتخاب و بسط داده است؟ در این راستا حتی اخیراً بعد از گذشت یک سال تکاپوی اجرایی در نهاد ریاست جمهوری و واگذاری اختیارات به سازمان امور اداری و استخدامی و وزارت کشور مبنی بر اصلاح اختیارات و وظایف استانداران و فرمانداران، مصوبه مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۰ شورای عالی اداری ابلاغ گردیده است که به نظر نمی رسد تغییرات مهمی به همراه داشته باشد و صرفاً گردآوری مقررات موجود است و نوآوری

1. Commission des Lois du Sénat, Séance du 29 octobre 1981, Journal officiel, (1981), p. 2266-2267.

۳. فرشید نوروزی و همکاران، «سازماندهی نظام مدیریت تقسیمات کشوری در اوایل دوره پهلوی اول ۱۳۰۴-۱۳۱۶»،

فصلنامه علمی تاریخ نامه ایران بعد از اسلام، سال سیزدهم، شماره ۳۲، (۱۴۰۱)، ص ۱۷۹.

۳. پایگاه خبری وزارت کشور مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۱ (<https://moi.ir/fa/49236>) و ۶/۱۲/۱۳۹۳. <https://moi.ir/fa/47074.1400/8/61393>

مهم آن در شفاف تر شدن اختیارات استانداران در موضوع عزل و نصب مدیران استانی است و ارتباط چندانی با موضوع پژوهش پیش رو ندارد و عمدتاً اصلاح مصوبه موصوف مربوط به تنظیم روابط استانداران و نهادهای تراکم‌زدایی می‌شود.

این پژوهش می‌کوشد از طریق مطالعه تطبیقی، نقش جدیدی را که استانداران در حقوق فرانسه ایفا کرده‌اند و به جایگاهی نسبتاً متعادل رسیده‌اند، بررسی کند. همچنین با مقایسه وضعیت هنجارهای حقوقی ایران با این مدل، چارچوبی مطلوب‌تر برای ایران ارائه دهد تا ضمن افزایش مسئولیت‌پذیری استانداران، سیاست‌های دولت مرکزی نیز به شکلی که مدنظر مقامات مرکزی است، در سطح محلی اجرا شود.^۱ دلیل انتخاب مدل فرانسوی برای مقایسه را می‌توان در دو عامل بیان کرد: نخست، شباهت زیاد در سبک و ساختار تقسیمات کشوری و جایگاه مقامات مرکزی و محلی، که در مباحث بعدی به تفصیل بررسی خواهد شد. دوم، تجربه گسترده و عمیق فرانسه در کاهش تمرکزگرایی، رفع چالش‌های آن و تقویت اختیارات مأموران اعزامی از مرکز (استانداران و مدیران استانی وزارتخانه‌ها) و مقامات محلی، که بیش از چهل سال دنبال شده و نتایج چشمگیری به همراه داشته است. در نتیجه، فرانسه که پیش از سال ۱۹۸۰ دارای تمرکززدایی محدودی بود، به کشوری پیشرفته و غیرمتمرکز تبدیل شد^۲ و با وجود کاهش دامنه اختیارات استانداران، عمق‌بخشی و تاثیرگذاری جدی نقش استانداران را در پی داشته است.^۳

با توجه به گستردگی موضوع و ارتباط عمیق اختیارات استاندار با مفاهیم کلان اداری از جمله تمرکز، تمرکززدایی و تراکم‌زدایی، ناگزیر شدیم این پژوهش را در قالب دو مقاله ارائه کنیم. مقاله پیش‌رو به بررسی نتایج تمرکززدایی و تأثیر آن بر اختیارات و وظایف استانداران می‌پردازد، در حالی که مقاله دوم به نقش استاندار در بهره‌مندی از فرآیند تراکم‌زدایی اختصاص خواهد داشت.

۱. مصوبه شورای عالی اداری، بند ۱ شرح وظایف استانداران و فرمانداران، ۱۳۷۷.

۲. ماده ۱ قانون اساسی فرانسه مورخ ۱۹۵۸ (اصلاحی ۲۰۰۳).

۳. عبدالحمید شمس، «نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران، چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری»، مجله مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی، دوره نهم، شماره ۳۴، (۱۳۹۶)، ص ۳۸.

استاندار با اتکا به متون حقوقی مختلف و تغییر و تحولات در رویه‌های اجرایی، اقتدار جدیدی بر دواير غیرمتمرکز (مشمول تراکم‌زدایی) اعمال می‌کند. با این حال تقریباً هیچ‌یک از نوآوری‌های نظام حقوقی فرانسه در این زمینه به حقوق ایران راه نیافته است. بنابراین با تفکیک این موضوع، پرسش اصلی پژوهش این است که آیا در نظام عدم تمرکز ایران، نیاز به افزایش اختیارات استاندار وجود دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، این افزایش در چه زمینه‌هایی و از طریق چه روش‌ها و ابزارهایی می‌تواند صورت گیرد؟

روش و پیشینه تحقیق

پایه و اساس این پژوهش، بررسی و تحلیل متون حقوقی است، چراکه این منابع اصول حاکم بر جریان‌های تمرکززدایی را تبیین می‌کنند. در این راستا برخی قوانین و مقررات مهم که موجب گسست از وضعیت‌های پیشین شده‌اند، مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. با این حال، این هنجارهای حقوقی لزوماً بازتابی دقیق و واقعی از جایگاه و اختیارات استانداران ارائه نمی‌دهند. به نظر می‌رسد استاندار باید از محتوای این هنجارهای حقوقی آگاهی داشته و خود را با آنها تطبیق دهد تا بتواند پایه‌های نقش جدید خود را مستحکم سازد. با این حال، نباید از رویه‌های عملی و عرف‌های موجود غافل شد، چراکه این عرف‌ها بستر اجرایی تحقق امتیازات ویژه استانداران را فراهم کرده‌اند یا با آن روند همسو شده‌اند.

در این پژوهش ابتدا با رویکرد توصیفی، جایگاه استانداران در حقوق فرانسه بررسی می‌شود و سپس با روش تحلیلی، چالش‌ها، کاستی‌ها و مناسبات نامتعادل در حقوق ایران شناسایی شده و راه‌حلهایی برای رفع موانع فکری سیاست‌گذاران و پژوهشگران ارائه می‌گردد.

در ادبیات حقوقی ایران، تقریباً هیچ منبع جامعی وجود ندارد که اختیارات استاندار را در فرآیندهای تمرکززدایی و تراکم‌زدایی به‌صورت مستقل بررسی کرده باشد. استاد مطهری طباطبایی در کتاب حقوق اداری (چاپ انتشارات سمت)، به شیوه‌ای توصیفی نکاتی درباره تقسیمات کشوری و سازمان‌های محلی، همراه با ذکر مواردی از قوانین بیان کرده است، اما منابع ارائه‌شده در این اثر بسیار قدیمی هستند.

محمد جلالی نیز با انتشار چندین مقاله تطبیقی در حوزه تمرکززدایی و حقوق فرانسه، ادبیات این موضوع را گسترش داده‌اند. از جمله مقالات ایشان می‌توان به اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران (۱۳۹۴) و مسئله تقسیمات کشوری در حقوق اداری ایران از دیدگاه عدم تراکم و عدم تمرکز سرزمینی (۱۳۸۸) اشاره کرد. در این آثار، عمدتاً کج‌تابی‌ها و کاستی‌های اساسی دو نهاد تمرکززدایی و تقسیمات کشوری در ایران به روش تطبیقی مورد تحلیل قرار گرفته است. با این حال، این پژوهش از نظر موضوع و رویکرد، تفاوت چشمگیری با مطالعات پیشین دارد و سعی دارد با تمرکز بر نقش استانداران، چارچوبی جامع‌تر و عملی‌تر برای بهبود نظام اداری و تقسیمات کشوری ایران ارائه دهد. عبدالحمید شمس در مقاله‌ای با عنوان «نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران، چالش‌ها و راهکارهای حقوقی - اداری» (۱۳۹۶)، عمدتاً تاریخچه تحولات اداری پیرامون سبک‌های اداری در ایران را مطرح و چرایی تمایل دولتمردان ایران به تمرکزگرایی را تبیین کرده است. مسلم آقایی طوق در مقاله‌ای با عنوان «نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران» (۱۳۹۶)، عناصر سه گانه تشکیل نظام عدم تمرکز شامل شخصیت حقوقی، صلاحیت عام مقامات عدم تمرکز محلی در فرانسه و در نهایت انتخابی بودن متولیان عدم تمرکز در ایران و فرانسه را مقایسه کرده است. هر دو پژوهش اخیر تمایزات جدی در عنوان و مباحث با تحقیق پیش‌رو دارند.

۱. تأسیس و تحولات جایگاه استاندار

ظهور و پیدایش سمت استانداری در نتیجه تصویب قانون ۲۸ ماه پلوویوز سال هشتم جمهوری فرانسه بوده است. دست‌اندرکاران شورای رهبری کنسولا که ناپلئون بناپارت در رأس آن بوده است، عنوان استاندار^۱ را از رم باستان و با معنای ریشه‌شناختی از اصطلاح لاتینی Praefectus کسی که در رأس قرار گرفته است، اخذ کرده‌اند. اصل حاکم بر قانون ماه پلوویوز (معادل ۱۷ فوریه) ۱۸۰۰ متضمن این بود که «استاندار که اساساً اشتغال به امر اجرایی دارد، دستورات را به معاون استاندار منتقل می‌نماید و وی نیز آن را به شهرداران شهرها، دهات و روستاها منتقل می‌نماید؛ به نحوی که زنجیره اجرای قانون

1. Préfet

بی‌هیچ گسست و انقطاع از وزیر تا کارمندان زیردست نزول یابد.^۱ از یکسو قانون ماه پلوویوز دست دولت را در سرزمین‌ها باز گذاشته است و از طرف دیگر، حدود سرزمینی استان‌ها را محترم می‌شمارد. درست تا قبل از تصویب قوانین دفر در سال ۱۹۸۲، استاندار نماینده دولت و رئیس دستگاه اجرایی در استان بوده است. آن دستگاه اجرائی، می‌بایستی همراه با مجالس منتخب مردم که استاندار، قبل از اجرایی شدن تصمیماتش بر آن نظارت دارد، ترکیب گردد. همین وضعیت اکنون در ایران نیز جاری و ساری می‌باشد یعنی استاندار نماینده دولت در استان و عالی‌ترین مقام اجرایی استان است.

استاندار به عنوان شخصیت مرکزی و محوری در استان، در واقع تصویر تلاقی دو چهره یعنی کارمند پاسخگو به دولت و چهره سیاسی - یعنی چهره‌ای راهبردی - است که در عین حال با مهارت، دیدگاه‌های خود را بر خواص آن منطقه تحمیل می‌کند. استاندار به عنوان ضامن نظم عمومی، همچنین مدیریت بحران را به انجام می‌رساند و معرف حضور مستمر دولت است.^۲ همچنین استاندار تحقق یک هماهنگی مفروض میان ادارات خارج از مرکز در سرزمین تحت امرش را تضمین می‌کند؛ ولی اقتدار خویش را بر آن ادارات تحمیل نمی‌کند. این دوایر خارجی پیوندهای مستقیمی با دستگاه‌های اداری مرکزی دارند و وابسته به آنان عمل می‌کنند و پیوندهای مستقیمی نیز با منتخبین محلی دارند. بنابراین اینکه در جای‌جای این تحقیق اشاره می‌شود که سمت استانداری، ماهیتی مبهم، پیچیده و چندوجهی است، در چند سطر اخیر به روشنی آشکار است. زیرا استاندار در زمان مواجه با مردم ناگزیر است خود را نماینده دولت مرکزی لحاظ نماید ولی وقتی با ارکان دولت مرکزی مواجه می‌شود خود را نماینده مردم محل می‌داند و تلاش می‌کند که از کمبود و نارسایی‌های محل، شکوه نماید. یا اینکه در قبال نمایندگان و ماموران سایر واحدهای اداری مرکز که در محل مستقر هستند، همواره سعی دارد با وجود قدرت بلامنازع خود در قبال آنها، کمترین اعمال قدرت را عملی نمایند.

این تحقیق، توجه خاص به مساله سیر تحولات استاندار در دو نقطه عطف تاریخ اداری فرانسه دارد؛ یعنی دوره تمرکززدایی، دوره‌ای که جریان مخالفی علیه سنت تمرکزگرایی را رقم زده و قواعد بازی سیاسی در منطقه را بر هم زده است و پیشاپیش این جریان

1. Bernard Larvaron, *Le préfet face au XXI^{ème} siècle* (Paris: Economica, 2001) P. 9.

2. Alain Peyrefitte, *C'était de gaulle* (Paris: Gallimard, 1994) P. 13.

برخلاف و به زیان نماینده دولت در منطقه و طبیعتاً تشکیلات سرزمینی از آن منتفع می‌گردند و از طرف دیگر تراکم‌زدایی می‌بایستی با برنامه تمرکززدایی همراه شود.^۱ ادارات خارج از مرکز دولت می‌بایستی در مواجهه با تشکیلات سرزمینی که با صلاحیت‌های جدیدشان قوت یافته‌اند، تقویت گردند و تحت اقتدار استاندار قرار گیرند.^۲ بنابراین اختیارات و نقش‌آفرینی استاندار در فرانسه، طی دوره چند ساله اخیر در دو لبه محدودیت‌های ناشی از تمرکززدایی و تقویت اقتدارات وی از طریق منشور جدید تراکم‌زدایی قرار گرفته است که هر یک از نظام‌ها در پژوهش جداگانه مورد بررسی قرار می‌گرفت.

در ایران بالغ بر ۹۰ سال از عمر اولین قانونی که منشاء تأسیس نهاد استانداری بوده است (قانون تقسیمات کشوری و تعیین وظایف فرمانداران و بخشداران ۱۳۱۶) می‌گذرد و به نظر می‌رسد تغییرات مهمی در محورهای اصلی آن روی نداده است و عمدتاً در متفرعات تغییراتی روی داده است. برای مثال در سال ۱۳۳۹، قانونی راجع به وظایف و اختیارات استاندار تصویب شد. استانداری که البته همان یک فرمانداری بزرگتر است و بیشتر به تنظیم امور فرمانداری‌ها می‌پرداخت و همان اختیارات بنیادی فرماندار که در قانون ۱۳۱۶ تصریح شده بود؛ حال به عهده استاندار در مقیاس استان واگذار شده است و نه بیشتر و محتوای لایحه قانونی اختیارات استانداران کشوری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹ هم محورهای قانون ۱۳۱۶ را پذیرفته و بعضی از اختیارات استاندار از حالت ابهام خارج شده و شفاف‌تر شده است که در بندهای آتی به تفصیل به آنها پرداخته شده است. مساله مهمی که در این خصوص قابل ذکر است اینکه اساساً تقسیمات کشوری در ایران به طور مکانیکی است؛ یعنی هر صلاحیتی که بزرگ‌ترین واحد دارد، به کوچک‌ترین واحد نیز داده شده است. برای مثال در ماده ۲۴ مصوبه شورای عالی اداری سال ۱۳۷۷ در خصوص وظایف و اختیارات استانداران تصریح می‌شود که فرماندار در شهرستان محل مأموریت خود واجد همان اختیارات استاندار است و بخشداران نیز

1. Nicola Kada, *Le préfet est mort, vive le préfet!* In: La decentralization 30 ans après (en ligne) (Toulouse: Presses de l'Université Toulouse, 2018) P.12.

2. François Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII^{ème} Au XX^{ème} e siècle* (Paris: Montchrestien, 1998) P.121.

دارای اختیار مشابه فرماندار در حوزه خویش هستند. اما تجربیات دیگر کشورها مثل فرانسه صلاحیت بسیار متفاوتی برای منطقه و استان و کمون در نظر گرفته، به ترتیبی که منطقه واجد اختیار سیاستگذاری عمومی دولت می‌باشد و استان (دپارتمان) بیشتر به مسایلی می‌پردازد که حاوی موضوعات روزمره خدمات عمومی و امور مختلف در حیات اجتماعی محل است. اساساً گویی بسیاری از مفاهیم مرتبط با موضوع نظیر تقسیمات کشوری، تمرکززدایی به خوبی درک نشده و واضعان قانون، آگاهی درستی از چنین مقولاتی نداشته‌اند کمااینکه در قانون ایالات و ولایات به نوعی تمرکززدایی گسترده پرداخته‌اند که نظام اداری کشور را به سمت فدارالی شدن رهنمون بوده است، در حالیکه سخن از چنین نظامی و آثار و لوازم آن در ادبیات حقوقی و سیاسی آن عصر اصلاً وجود نداشته است.^۱ نکته مهمی قابل طرح است این است که چه اتفاقاتی در سیستم سیاسی و اداری ایران بروز کرده است که حداقل طی ۱۰ سال اخیر دست‌اندرکاران عالی‌رتبه اجرایی کشور مدعی هستند استانداران فاقد اختیارات لازم برای انجام وظایف خویش است. چگونه در ادبیات سیاسی فرانسه با این همه تغییرات گسترده که اتفاق افتاده و بیشترین اثر محدود کنندگی بر اختیارات استانداران وارد آمده ولی هیچ‌گاه کمبود اختیارات استانداران مطرح نشده است.

۲. آثار تمرکززدایی بر وظایف و اختیارات استانداران در فرانسه و ایران

تمرکززدایی از مهم‌ترین عناصر مردم‌سالاری است که به همراه آزادی اطلاعات، انتخابات آزاد و منصفانه و احزاب و نهادهای غیردولتی، هسته مرکزی دموکراسی را تشکیل می‌دهد.^۲ ماده ۱ قانون اساسی فرانسه ۱۹۵۸ (اصلاحی ۲۰۰۳)، اداره عمومی کشور را بر اساس اصول عدم تمرکز پذیرفته است. در این راستا در فاصله سال‌های ۱۹۸۳-۱۹۸۲، متونی که گاستون دفر وزیر، کشور و امور تمرکززدایی وقت، وارد نظام حقوقی کرده

۱. محمد جلالی، «مساله تقسیمات کشوری در حقوق اداری ایران از دیدگاه عدم تراکم و عدم تمرکز سرزمینی»، نشریه حقوق و مصلحت، سال دوم، شماره ۵، (زمستان ۱۳۸۸)، ص ۵۳.

۲. مسلم آقایی طوق، «نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، نشریه دانش حقوق عمومی، سال ششم، شماره ۱۸، (۱۳۹۶)، ص ۴۶.

است مایه دگرگونی عمیق در نظام اداری و حتی در معماری قوای عمومی شده‌اند و به نظر می‌رسد که مایه پوست‌اندازی اصلی بوده‌اند.

تمرکززدایی، نظام اداری است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند، سپرده می‌شود. تمرکززدایی به دو نوع محلی و فنی تقسیم می‌شود. بنابراین در هر پاره‌ای از سرزمین کشور، دو دسته مقام اداری حضور و فعالیت اداری دارند. گروهی که از مرکز منصوب و اعزام شده‌اند تا زمینه اجرای امور مرکز را در محل فراهم کنند (تراکم‌زدایی) و دسته دیگر مسئولانی که توسط نهادهای شورای محلی و منتخبین محلی، انتخاب شده‌اند تا امورات واگذار شده به شوراها را انجام دهند.^۱

در اینجا دو مسأله عمده مطرح است: در درجه اول و از منظری اصولاً حقوقی، باید گفت که به موجب اصول تمرکززدایی شاهد تضعیف استانداردار بوده‌ایم. طبیعتاً استانداردار می‌تواند اذعان به محدودتر شدن حلقه صلاحیت‌هایش و در نتیجه پسروری خود از جایگاه مرکزی‌اش در سطح استان را مطرح نماید. در درجه دوم باید گفت که استانداردار باید روابط خود را در قبال تشکیلات سرزمینی از نو ایجاد کند. از آن زمان به بعد استانداردار باید ابتدا یک بازاندیشی در خصوص موضع خود در بازی منطقه‌ای و محلی و نقش خود در نقطه تلاقی دو امر یعنی نمایندگی دولت در مواجهه با منتخبان محلی و از سوی دیگر مسأله دفاع از شهروندان، پروژه‌ها و یا حتی نمایندگان خود مردم نزد دولت (نمایندگان مجلس) به عمل آورد؛ این موضع جدید که در واقع مبنا و اساس تسلط اخلاقی وی بوده، کمابیش در فرانسه حاصل آمده است.^۲

۱. منوچهر طباطبایی مومنی، حقوق اداری، چاپ ۲۱ (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۷) ص ۷۴.

2. Jean- Claude Vacher, "Le préfet français, Journées euroéennes des représenants territoriaux de l'État", revus Administration, hors série, (1994), p.34.

۲-۱. انتقال صلاحیت‌ها به مقام جدید اجرایی

۲-۱-۱. در فرانسه

قوانین سال‌های ۱۹۸۲ و ۱۹۸۳ میلادی مایه دگرگونی ترکیب و سازماندهی نهادهای دولتی فرانسه گردیده است: در دولت، تقلیل حوزه مداخلات رخ می‌دهد و مجرای این اتفاق، انتقال صلاحیت‌ها به اشخاص حقوقی و دارای صلاحیت قانونی کامل^۲ و برآمده از صندوق آراء^۳ است. این دگرگونی از آن جهت قوی بوده است که سیاست‌هایی که جوهره مشترکی^۴ با خدمت عمومی دارند (مواردی مانند رفاه اجتماعی^۵، اداره شهر، حمل و نقل و آموزش) از این پس از جانب تشکیلات مستقل^۶ محلی اتخاذ خواهند شد. این حرکت در قالب چند فقره تغییرات حقوقی عمده تبلور بیرونی یافته است که به شرح زیر است:

- استاندار، دیگر وظیفه‌ای از نوع سرپرستی تشکیلات محلی را به انجام نمی‌رساند. دولت نظارت قانونی بودن اعمال به شیوه‌ای پیشینی^۷ را دیگر به عهده ندارد. مأموریت نظارتی از این پس به «کمیسر جمهوری» یعنی عنوان جدید همان نماینده دولت محول می‌گردد و این مأموریت نظارتی در قالب احاله کردن یک تصمیم محل اعتراض به دادگاه‌های اداری و به هیأت‌های منطقه‌ای دیوان محاسبات است که ارجاع آن از سوی استاندار صورت می‌گیرد.

- استاندار دیگر سیاست‌های استان را به اجرا در نمی‌آورد. او دیگر رئیس اجرایی استان نیست. در ماده ۲۵ قانون مورخ ۲ مارس ۱۹۸۲، بدین ترتیب مقرر می‌گردد که «رئیس

3. Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.

- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la repartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

2. Propre légitimité.

3. Urnes.

4. Consubstantielles.

5. Action Sociale.

6. Collectivités autonomes.

7. A Posteriori.

شورای عمومی^۱ استان، عهده‌دار مسئولیت ارگان اجرایی استان است». هدایت سیاست‌های استانی هم از این پس به رئیس شورای عمومی واگذار می‌شود و رئیس شورای عمومی، یگانه فرد مسئول اداره استان است.

- در قانون ۲ مارس ۱۹۸۲ جایگاه منطقه به‌عنوان یک تشکیلات سرزمینی به رسمیت شناخته شده است. مناطق از منظر حقوقی به مثابه موسسات عمومی هستند: این جایگاه جدید آنان با انجام انتخابات شوراهای محلی در رای‌گیری عمومی اثر واقعی به خود گرفت.^۲ بنابراین می‌توان گفت در فرانسه از ۱۹۸۲ به بعد تقسیمات نهادهای محلی به سه قسم خواهد بود: بخش^۳ یا شهرداری به‌عنوان مبدأ اصلی، استان^۴ و منطقه.^۵

- در کنار موارد انتقال صلاحیت‌ها طبیعتاً فعالیت‌هایی از نوع اعطای کمک‌های مالی دولت به تشکیلات سرزمینی رخ می‌دهد؛ منظور همان کمک‌های مالی اعم از کمک‌های کلی و جامع مربوط به هزینه‌های پرسنلی و تأسیسات و تمرکززدایی است. تمرکززدایی با این توصیف یک اصل جبرانی را محترم می‌شمارد که در راستای آن تمامی مخارج مرتبط با صلاحیت‌های انتقال یافته، جبران مالی می‌شوند. بنابراین مشاهده می‌شود که عناصر اصلی و مقوم نظام عدم تمرکز اداری در فرانسه به دنبال اصلاحات ۱۹۸۲ تقویت شده است. از جمله اصول عدم تمرکز، اصل آزادی اداری و داشتن حداقلی از صلاحیت اداری است. به ترتیبی که قانونگذار اساسی فرانسه اصول مذکور را به رسمیت شناخته و قانونگذار نیز ملزم به رعایت آن شده است. قانونگذار نمی‌تواند هسته سخت صلاحیت‌های نهادهای تمرکززدایی را مورد حمله قرار دهد و لطمات جدی بر آن وارد سازد.^۶

1. Le président du conseil général.

2. Michel Verpeaux et al., Les collectivités territoriales et la decentralization, 9e Éd (Paris: La documentation française, 2016) P. 20.

3. Commun.

4. Préfet

5. Région

۶. محمد جلالی، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، (تابستان ۱۳۹۷)، ص ۷۴.

۲-۱-۲. در ایران

در دوران قاجار که به لحاظ اداری نوعی عدم تمرکز و پراکندگی مراکز اداری وجود داشت، ولایت حکومت محلی به شاهزادگان سپرده می‌شد.^۱ یکی از مطالبات مهم مشروطه‌خواهان، اصلاح و نوسازی تشکیلات اداری بود و تا حدود زیادی این مطالبه مشروطه‌خواهان پیشرفت و تدوام بیشتری نسبت به سایر مطالبات داشت.^۲ لذا با پیروزی مشروطه در ایران، اولین قانون در خصوص واگذاری اختیارات به مقامات محلی با عنوان قانون انجمن‌های بلدی و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی در ماه ربیع ۱۳۲۵ قمری به تصویب رسید که متضمن قلمرو وسیعی از تفویض اختیارات به مقامات محلی و استقلال عمل درخور و شایسته نظام عدم تمرکز بود.^۳ اما همانطور که پیش از این نیز بیان شد، با وجود صحنه قانونی بر تمرکززدایی گسترده، فرهنگ عمومی مردم و سیاسیون آن عصر آشنایی و پذیرش لازم برای تحقق مردم‌سالاری محلی را نداشت و به تدریج و چند سال پس از شروع مشروطه روند تمرکزگرایی با شروع پهلوی اول و دوم روزافزون گردید. برای مثال قانون بلدی مصوب ۱۳۰۹ بطور کل قانون انجمن‌های بلدی ۱۳۲۵ هجری قمری را نسخ کرد و شدیداً محتوای خود را به سمت تمرکزگرایی سوق داد. در همین راستا در سال ۱۳۱۶ در قالب قانون تقسیمات کشوری، قانون ایالات و ولایات ۱۳۲۵ ملغی و مقررات جدیدی در خصوص تقسیمات کشوری و افزایش اختیارات مأمورین نظام تراکم‌زدایی را سازماندهی جدیدی کرد. به نظر می‌رسد قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶ از دو الگوی نظام فرانسه و پروس استفاده کرد. اقدام قانونگذار در حذف و از بین بردن هویت‌های محلی و منطقه‌ای بیش‌تر از سنت ژاکوبیسم فرانسوی الهام گرفته و تقسیم کشور به ۱۰ استان نیز از مدل پروس بهره برده است. در صورتیکه در آن زمان فرانسه به ۹۰ استان تقسیم شده بود.^۴

۵. حمید تنکابنی، «تحلیلی از وضعیت تشکیلات اداری و موانع تحول آن در ایران عصر مشروطیت»، نشریه جامعه‌پژوهی فرهنگی، سال چهارم، شماره ۱، (۱۳۹۲)، ص ۸۷.

۲. زین‌الدین کیانی نژاد، «اصلاحات اداری در ایران ۲»، نشریه حقوق مردم، شماره‌های ۳۵-۳۶، (۱۳۵۳)، صص ۵۷-۶۰.

۳. طباطبایی مومنی، همان، ص ۸۸.

۵. جلالی، همان، ص ۴۰.

در ادامه بعد از کودتای ۱۳۳۲ مجدداً نظام سلطنتی، سیاستگذاری و قانونگذاری لازم برای فرمایشی کردن انجمن‌های محلی را در سرلوحه کار خود قرار دادند به ترتیبی که در ماده ۱۴ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، نامزدی اعضا انجمن منوط به تأیید کمیسیون پنج نفری مرکب از نمایندگان قوه مجریه گردید. در سال ۱۳۵۵ تأیید صلاحیت کاندیداهای عضویت در انجمن شهر بر عهده حزب رستاخیز قرار گرفت و عمدتاً اختیارات شوراهای محلی در حد مدیریت شهر و وظایف فعلی شهرداری باقی ماند.

بعد از انقلاب اسلامی ۵۷ و استقرار نظام جمهوری اسلامی، فصل نوینی در تاریخ اداری ایران گشوده شد. قانون اساسی بر پایه متون شرعی، شوراهای را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور قلمداد کرد (اصل هفتم) و فصل هفتم قانون اساسی نیز به شوراهای پرداخت؛ با وجود این جایگاه رفیع در قانون اساسی، جزییات به قانون عادی سپرده شد. مجلس بعد از یک فراز و نشیب ۱۶ ساله، در سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران را تصویب نمود. در اردیبهشت ۱۳۷۸ شورای اسلامی شهر و روستا شروع به کار کردند. دقت در قانون شوراهای ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی نشان می‌دهد که مفاد آنها نه تنها پاسخگوی تمام شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز محلی نیست، بلکه نقش و جایگاهی که برای شوراهای محلی قایل شده است، در حد و اندازه ترتیبات مقرر در قانون اساسی نیز نیست. فقدان استقلال عمل کافی، فقدان اختیارات لازم و فقدان منابع مالی قابل اعتنا موجبات حضور کم‌رنگ و تأثیرگذاری ناچیز شوراهای شهر در مدیریت شهری را فراهم می‌نماید.^۱ چنانکه در ماده ۶۸ قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ وظایف و اختیارات زیادی از باب نظارت، همکاری، پیگیری، ارائه پیشنهاد، مشارکت، تشویق و ترغیب و توجیه سیاست‌های دولت و غیره مشاهده می‌شود؛ ولی از اختیارات مبتنی بر تصمیم‌گیری و اداره امور بسیار کم دیده می‌شود تا جایی که حتی برخی از محققان حقوقی معتقدند که عدم تمرکز محلی در ایران هنوز شکل نگرفته است.^۲

۱. کمال الدین هریسی نژاد، «سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر»، نشریه پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۲۸، (۱۳۸۹)، صص ۴۰۳-۴۱۷.

۲. آقای طوق، همان، ص ۶۱.

بنا به مراتب فوق، به هیچ عنوان مسأله کاهش جدی اختیارات که با آغاز به کار شوراهای محلی از سال ۱۳۷۸ در ایران شروع شد، مشابهتی با آنچه که تمرکززدایی در فرانسه ۱۹۸۲ اتفاق افتاده ندارد که دغدغه افزایش اختیارات استانداران در ایران در این زمینه نمود داشته باشد؛ مگر اینکه دولت مردان ایرانی همان مقدار ناچیز و بسیار محدود شده تمرکززدایی را هم موافق با طبع و سیاست خود ندانند و بخشی از افزایش اختیارات استانداران را که مطرح می کنند به مقوله تمرکزگرایی محلی مرتبط بدانند. لذا اصل دوم، مقوم نظام عدم تمرکز با عنوان توزیع صلاحیت ها که متضمن توزیع نظام مند صلاحیت ها میان دولت و واحدهای محلی و همچنین میان خود واحدهای محلی است و در قانون ۲۷ مارس ۲۰۰۳ فرانسه که به وضوح اشاره می کند: «واحدهای سرزمینی صلاحیت دارند برای کلیه اموری که تصمیم گیری و اجرای آنها در این سطح بهتر است، خود تصمیم گیری نمایند» شاهد هیچ گونه ظهور و بروزی در حقوق ایران نیست. حتی در قانون اساسی ایران نیز از این اصل هیچ اثری یافت نمی شود.^۱

۲-۲. حذف قیومیت اداری

در میان تغییرات اصلی باید تأمل بیشتری بر روی یکی از تحولات داشته باشیم که در خالص ترین شکل آن در قبال اختیارات استاندار رخ داده است. چنانکه پیشتر گفته شد تا قبل از قوانین و مقررات گاستون دفر، استاندار تمامی سیاست های عمومی را فقط به نام استانداری به انجام نمی رساند بلکه برخی از آنان مانند خدمات غیر متراکم ادارات مرکزی اینگونه بوده و هستند. تشکیلات سرزمینی خدمات زیادی هم زیر نظر استانداران به انجام می رساندند. در ماده ۶۱ قانون شهرداری ها مصوب ۱۸۸۴ فرانسه مقرر گردیده بود که شورای شهر از مجرای مذاکرات، به حل و رفع مسائل مربوط به شهر می پردازد و متن این ماده معادل با گنجاندن بندی مربوط به صلاحیت هایی است که پیشتر نیز به دستگاه های بخشداری تفویض شده بود و نماینده دولت، قیومیتی را توأمان بر روی شهردار و نیز بر روی تمامی اعمال و احکام بخش به اجرا در می آورد. این قیومیت بسط یافته بود و استان ها و مناطق را نیز در بر می گرفت و این بسط در قالب یک نظارت پیشینی تبلور یافت.

۱. جلالی، همان، ص ۷۹.

این آزادی عمل برای استاندار وجود داشت که در موعد مساعد نسبت به انجام نظارت بر تصمیمات تشکیلات سرزمینی یعنی در زمانی قبل از اجرایی شدن آنان به عمل آورد. مراد، ایجاد محدودیت بر روی آزادی عمل تشکیلات در امر اداره استان و منطقه بود و حذف شدن آن قیومیت که توسط یک کارمند عالی‌رتبه غیر منتخب (استاندار) بود، سال‌ها خواسته و مطالبه منتخبین محلی بود. گاستون دفر که خود در فاصله سال‌های ۱۹۵۳ تا ۱۹۸۶ شهردار ماری بوده و به گونه‌ای فعال و در مقام یک مبارز برای حذف و از میان بردن این مورد از سلطه دولت بوده است. بدین ترتیب در اولین فصل از قانون ۲ مارس ۱۹۸۲ مسأله حذف قیومیت اداری تأیید گردیده است و در ماده ۲ این قانون مقرر گردیده بود که «جلسات بحث و شور بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مقامات بخشداری و نیز قراردادهای منعقد شده میان مقامات محلی بدون لزوم مراجعه به استاندار و محاکم لازم‌الاجرا می‌باشند». با این توصیف ابزار اصلی سلطه استاندار بر روی تشکیلات سرزمینی از او سلب شده بود: استاندار همانند سایر محکمه‌های مالی، مأمور به انجام نظارت به طور پسینی بر مشروعیت قانونی مصوبات است.^۱

اجمالاً رویکرد قیومی استانداری در ایران در قبال شوراهای محلی و شهرداری مطرح می‌شود. یکی از مهم‌ترین اختیارات شوراها در ایران، انتخاب شهرداران است که حسب تبصره ۳ ماده ۸۱ قانون شوراها ... مقرر شده که صدور حکم انتصاب شهرداران شهرهای زیر ۲۰۰ هزار نفر به عهده استاندار و برای شهرهای بالای ۲۰۰ هزار نفر بر عهده وزیر کشور است. البته که مفاد قانون متضمن این معنا است که اگر مقامات مرکزی موافق با فرد منتخب شورا نباشند، موضوع در صورت عدم مصالحه به هیأت حل اختلاف ارجاع می‌شود. به عبارت دیگر در این زمینه برای به نتیجه رسیدن مصوبه شورا به موافقت مقامات دولت مرکزی نیاز است. با ارجاع اختلاف مزبور به هیأت حل اختلاف، طبیعی است که مقامات هیأت حل اختلاف که اکثراً دولتی و منصوب مرکز می‌باشند، اصولاً مصالح و منافع حکومت مرکزی را در این خصوص تأمین می‌نمایند. در این راستا یکی از وظایف مدیرکل دفتر امور شهری و شوراها نظارت بر فرایند انتخاب و انتصاب شهرداران است.^۲

1. Tobin, op.cit. p 38.

۲. استانداری آذربایجان شرقی، همان، ص ۱۶۰.

به موجب قوانین و مقررات، تعداد بسیاری از شوراها و کمیته‌ها در استانداری‌ها تأسیس شده که بخش زیادی از آنها مرکب از مقامات مرکزی هستند و نظارت پیشینی بر تصمیمات شهرداری‌ها و مصوبات شوراها دارند. ترکیب شوراها و نوع نظارت آنها بر تصمیمات نهادهای غیرمتمرکز، بیانگر این است که هر کدام بخشی از امورات واگذار شده به شهرداری‌ها را تحت نظارت دارند که از سیاق عبارات و صلاحیت‌ها غالباً نظارت صلاح‌دید و استصوابی بر تصمیمات و مصوبات شهرداری‌ها قابل استنباط است. با این وصف باید گفت که این شیوه نظارت از فلسفه عدم تمرکز به کلی دور شده است؛ به عبارتی هرچند شهرداری از چارچوب نظام تمرکز خارج شده است، همچنان در بسیاری از امور بعد از گذشت ۳۰ سال از اجرای نظام عدم تمرکز، تغییرات منطقی لازم در نهادهای متمرکز مربوط به‌ویژه بر اختیار نظارتی استانداری به عمل نیامده تا بخشی از امورات و وظایف استانداری به عنوان نهاد متمرکز کاسته شود. باری با این اصلاح و جایگزینی تصمیمات نهادهای غیرمتمرکز توسط مقامات غیرمتراکم، دیگر نمی‌توان اصل آزادی اداری نهادهای سرزمینی را در ایران معنادار دانست. البته خاطر نشان می‌شود در حقوق ایران هیچ اصلی که در بردارنده آزادی اداری سرزمینی باشد نیز به صراحت مقرر نگشته است.^۱ بنابراین در این موضوع نیز با عنایت به مطالعه هر دو کشور، حداقل در ایران نه تنها افزایش اختیارات استاندار ضرورتی ندارد، بلکه برداشتن و حذف تعداد زیادی از موارد قیمومی استاندار بر تصمیمات نهادهای غیر متمرکز ضرورت دارد.

۳. اختیارات استانداران در قبال نهادهای محلی غیرمتمرکز

با وجود دیدگاه‌های مختلف انکاری و تأییدی فراوان بعد از گذشت ۲۰ سال از تأسیس استانداری، تبعاً تأثیرات عمیق این رویکردها بر اختیارات استانداران در قبال نهادهای محلی؛ طیف وسیعی از حذف یا تعدیل اختیارات ایجاد شده، مشاهده می‌شود. در این تحقیق، کمتر به مسائل تاریخی و روندهای طی شده پرداخته می‌شود و عمدتاً وضعیت

۱. جلالی، همان، ص ۷۹.

موجود مورد نقد و بحث قرار می‌گیرد. سه اختیار مشخص برای استانداران در قبال تشکیلات محلی تمرکززدایی وجود دارد که در زیر مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۳-۱. نظارت استاندار بر قانونی بودن تصمیمات نهادهای محلی

۳-۱-۱. نظارتی اصلاح شده، غیر واقعی و غیر مؤثر در فرانسه

اگرچه استاندار دیگر نظارت پیشینی و صلاح‌دید بر روی تصمیمات تشکیلات سرزمینی به اجرا در نمی‌آورد، قانون اساسی فرانسه مثل گذشته در ماده ۷۲ در سال ۱۹۸۲ مقرر می‌دارد که: «در استان‌ها، نماینده دولت عهده‌دار تحقق منافع ملی، نظارت اداری و رعایت قوانین است». نظارت بر قانونی بودن، یک مأموریت سنتی استاندار است. این مأموریت در فاصله سال‌های بین دو جنگ جهانی و با توسعه یافتن دامنه اعمال اداری، تشدید و تقویت گردیده است. اگرچه حذف قیمومیت این امکان را فراهم ساخته است که تصمیمات تشکیلات سرزمینی فوراً لازم‌الاجرا گردند اما مأموریت نظارت با ارزش قانون اساسی از میان برداشته نشده و از این پس در قالب نظارت ثانویه پسینی تبلور می‌یابد. چنانکه در ماده ۳ قانون ۲ مارس ۱۹۸۲ نیز این مطلب پیش‌بینی شده است. استاندار می‌تواند هر تصمیم صادره تشکیلات سرزمینی در دایره محل اجرای اقتدار خویش را - هر تصمیمی که از نگاه وی مغایر با قانون است - به دادگاه اداری ارجاع دهد (ماده ۶-۲۱۳۱-L قانون عمومی تشکیلات سرزمینی بخش‌داری‌ها و ماده ۱-۳۱۳۲-L مربوط به استاندار و ماده ۱-۴۱۴۲-L قانون عمومی تشکیلات سرزمینی در خصوص مناطق).

استاندار در انجام این اختیار خود در دو مرحله وارد عمل می‌شود: در مرحله اول، اگر ادارات استانداری تردیدی در خصوص قانونی بودن داشته باشند آنگاه استاندار ملاحظات خود را به تشکیلات محلی منتقل می‌کند. اگر تشکیلات سرزمینی اصلاح لازم انجام ندهند آنگاه این امکان وجود دارد که بتوان آن تصمیم را به دادگاه اداری احاله نمود تا دادگاه نسبت به لغو و ابطال آن اقدام نماید و فرایند ابطال، ظرف دو ماه بعد از تاریخ وصول تصمیم استانداری انجام می‌شود. در یک حالت دیگر، در صورت عدم انتقال تصمیم صادره از جانب تشکیلات سرزمینی به استاندار، آنگاه درخواست احاله از جانب استاندار در دادگاه در خصوص تصمیم غیرمستقیم، قابل وصول خواهد بود که به دلیل عدم ارجاع مصوبه از سوی تشکیلات سرزمینی، رسیدگی شروع می‌شود. در این حالت معمولاً استاندار

تمایل دارد که فرد شهردار یا تصمیم اتخاذ شده را به چالش بکشاند و یا آنکه شیوه عمل دیگری مورد اتخاذ قرار دهد. در یک نگاه آماری در سال ۱۹۹۷ با نگاهی به تمامی استان‌های فرانسه ابتدا این مطلب را اذعان می‌نمایند که تقاضای ارجاع به دادگاه‌ها در موارد معدود و نادر رخ داده‌اند؛ چراکه تصمیمات کمتری از تشکیلات سرزمینی به استانداری انتقال یافته‌اند. در سال ۱۹۸۹ در ۷ استان خاک فرانسه هیچ مورد ارجاع به دادگاه از جانب استانداری را شاهد نبوده‌ایم و در ۵۰ استان هم کمتر از ۱۰ فقره درخواست رسیدگی به عمل آمده است.^۱

در خصوص استفاده ضعیف از امکان ارجاع پرونده می‌توان دو نوع توضیح را مطرح کرد. در نگاه اول، اکثریت موارد غیرقانونی مواردی برآمده از ناآگاهی و عدم اطلاع از آیین‌نامه و مقررات گذاری‌ها بوده است و آن ناآگاهی منجر به بروز نقص در قانونی بودن بیرونی شده است. این غیر قانونی بودن را می‌توان از همان مرحله مقدماتی تشکیل پرونده هم رصد کرد و این رصد این امکان را به تشکیلات سرزمینی مربوطه برای اصلاح و تصحیح تصمیم خود در مرحله قبل از ارجاع و رسیدگی - در مرحله بررسی استاندار - فراهم می‌سازد. توضیح دوم بدین شرح است که ابزارهای بسیار ضعیفی در اختیار استاندار برای اعمال فعالیت نظارتی وی وجود دارد. به وضوح می‌توان ملاحظه کرد که دفاتر مربوط به نظارت بر قانونی بودن استانداری‌ها، گروه کارشناس حقوقی هستند که غالباً محدود به چند نفر نیروی انسانی است و ایشان مهارت کافی در خصوص امور استان‌ها ندارند؛ حال آنکه در استان ممکن است چندصد بخش‌داری و مؤسسه میان بخش‌ها وجود داشته باشند. آنچه که در عمل رخ می‌دهد آن است که استاندار باید خود را با آن نقص و کمبود ابزارها وفق دهد و حتی المقدور از امکان نظارت بر قانونی بودن بهره‌مند گردد.^۲

۲-۱-۳. نظارت قانونی گسترده استاندار بر تمرکززدایی محلی در ایران

بعد از طرح نظارت گسترده و از نوع پیشینی بر تصمیمات شهرداری‌ها در ادامه به مصوبات شوراها پرداخته می‌شود که در حقوق ایران ضرورت به اخذ موافقت قبلی ندارند؛ ولی باید به تأیید ضمنی مقامات دولتی برسد؛ چراکه حسب ماده ۸۳ قانون شوراها ۱۳۷۵ که مقرر

1. Tobin, op.cit. p 38.

2. Cour des Comptes, Rapport Public Annuel, (2016), P. 10.

کرده است: «کلیه مصوبات شوراها در صورتی که پس از انقضای دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرند، لازم الاجرا است». به عبارت دیگر در صورت اعتراض، مصوبات لازم الاجرا نخواهند بود تا در مرجع رسیدگی به حل اختلاف تصمیم نهایی اخذ شود. جالب توجه این است که اگر مرجع حل اختلاف نظر فرماندار را تأیید کند مصوبه شورا ابطال و با توجه به صراحت قانون، رأی این مرجع، نهایی و غیر قابل اعتراض است. علاوه بر این به موجب تبصره همین ماده در هر مقطعی و بدون ذکر دلیل، وزیر کشور می تواند مصوبات شورا در خصوص عوارض را اصلاح یا لغو کند. در اجرای فرایند نظارت بر مصوبات، شورای اسلامی روستاها، شهرها، بخش ها و ... مکلف هستند یک نسخه از مصوبات خود را ظرف یک هفته پس از تصویب به ترتیب به بخشدار، فرماندار، استاندار و وزارت کشور و مجلس ارسال نمایند (تبصره ۱ ماده ۹۰ قانون شوراها). بر اساس تبصره - های الحاقی ۴، ۵ و ۶ ماده ۹۰ قانون شوراها مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ هیأت تطبیق مصوبات در شهرستان با عضویت و ریاست فرماندار یا نماینده وی، عضویت یک قاضی به انتخاب ریاست کل دادگستری استان و یکی از اعضای شورای اسلامی استان است. چنانچه این هیأت، نظر به مغایرت مصوبه شورای شهر با قانون داشته باشند به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می دهند.^۱ در این بخش از نظارت دو تفاوت با نظام فرانسوی مشاهده می شود. اول اینکه استاندار در فرانسه، راساً جهت ارجاع امر به دادگاه اداری اقدام می نمود؛ در حالی که در ایران، هیأت تطبیق علاوه بر فرماندار، دو عضو دیگر در کنار وی هستند که استقلال سازمانی لازم از فرماندار دارند که نمی توان این مسأله را تأیید کرد؛ چراکه با اقتدار فرماندار بر ارجاع موضوع به هیأت حل اختلاف مغایرت دارد.

هیأت حل اختلاف استان مرکب از استاندار، رئیس دادگستری کل استان و یک نفر از اعضای شورای اسلامی استان و دو نفر از نمایندگان استان رسیدگی به موارد ارجاعی شورای شهر و شهرستان و اتهامات اعضای آنها را رسیدگی می کند. برخلاف نظام فرانسوی که استاندار مقام ارجاع امر مغایر با قانون به دادگاه اداری بود، در ایران استاندار

۱. پرویز کهنبدل و همکاران، «جایگاه قانونی نظارت مشترک مجلس و دولت بر شوراهای اسلامی و حل اختلافات آنها، مطالعه موردی وزارت کشور، استانداران و فرمانداران»، فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال اول، شماره اول، (۱۴۰۱).

مرجع رسیدگی به اختلاف است و از آنجا که دبیرخانه رسیدگی به اختلاف در استانداری تشکیل می‌شود؛ لذا نسبت به سایر اعضا از احاطه بیشتری نیز برخوردار است؛ بنابراین از این حیث نیز نه تنها از اختیارات استانداران ایران کاسته نشده است؛ در نگاه مقایسه‌ای اختیارات مازاد بر نظام فرانسوی مشاهده می‌شود. مضافاً این روش کنترل در نظام عدم تمرکز عملاً هسته مرکزی نظام عدم تمرکز را منتفی می‌سازد.

در ادامه هیأت مرکزی با عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون ذیربط وزیر کشور، رئیس یا معاون دیوان عدالت اداری، یکی از معاونین دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس به پیشنهاد کمیسیون امنیت و تصویب مجلس، سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها است، صلاحیت دارد به شکایات از مصوبات شورای استان، شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران رسیدگی کند؛ همچنین اختلاف شورای شهر و وزارت کشور در مورد انتخاب شهرداری بالای ۲۰۰ هزار نفر و مراکز استان‌ها، اعتراض وزیر کشور و عالی‌ترین مقام اجرایی در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها، انحلال شوراهای به پیشنهاد هیأت حل اختلاف استان، اعتراض اعضای شوراهای به مجازات‌های بندهای ۴ الی ۸ ماده ۹۲ قانون شوراهای ... رسیدگی نماید. ترکیب هیأت مرکزی کاملاً به نفع نهاد مرکزی قدرت است و به جزء سه عضو منتخب از شورای عالی استان‌ها، دیگر اعضا هیچ‌یک تعلق به محل نداشته و اساساً به دستگاه مرکزی توجه بیشتری دارند.

۲-۳. نظم عمومی: اقتدار حفظ شده برای استاندار و ابزار فشاری همیشه کارآمد بر روی تشکیلات محلی

در زمینه نظم عمومی، ماده ۳۴ قانون ۲ مارس ۱۹۸۲ بیانگر این مطلب است که دو نماینده دولت در استان (استاندار و رئیس شهربانی) تنها افراد صلاحیت‌دار در زمینه اتخاذ تدابیر مربوط به حصول نظم شایسته، امنیت و بهداشت و سلامت عمومی هستند؛ اگرچه محدودتر شدن دایره صلاحیت‌های حقوقی استاندار واقعی عیان و بارز در رویداد تمرکززدایی است؛ اما به نقش استاندار در زمینه تأمین امنیت و نظارت و حراست از سرزمین، ارزش و بهایی دیگر بخشیده است. استاندار همواره یک قدرت انتظامی در اختیار دارد و همین قدرت به وی اجازه اتخاذ تصمیمات را با هدف تأمین نظم عمومی می‌دهد و احکام و

دستورات را می‌توان با بکارگیری شهرداران تکمیل و تقویت نمود؛ البته مشروط به آنکه وقوع شرایطی خاص انجام این کار را ضروری نمایند.

آنچه که در عمل رخ می‌دهد آن است که استاندار اقداری بر روی نیروهای حافظ نظم و زیر مجموعه وزارت کشور (پلیس و ژاندارمری) دارد. استاندار هر هفته یک یا چند جلسه با موضوع امنیتی با شرکت رئیس دفتر خود، مدیران استانی امنیت عمومی، پلیس قضائی و اداره اطلاعات برگزار می‌نماید. اگرچه قدرت انتظامی، قدرت و اختیار مشترکی میان تشکیلات سرزمینی و وی است، دواير اطلاعاتی محلی مایه ایجاد یک مزیت قطعی برای استاندار است. این واحدهای اطلاعاتی، برخلاف تشکیلات سرزمینی، برای تولید اطلاعات به شکلی سریع و مستمر هستند و همین تولید سریع اطلاعات امکان ایجاد حلقه‌های اتصال زنجیره‌وار و نیز سبب شناختی ضروری و انکارناپذیر سرزمینی برای مأموریت‌های استاندار و برای نقش وی به‌عنوان ضامن نظم عمومی را پدید می‌آورند. در این راستا استاندار حتی اختیار جایگزینی اشخاص از جمله شهردار و تغییر تصمیمات نهادهای محلی را با حصول چند شرط دارد. بر همین پایه وقوع ترک فعل از جانب شهردار، اجتناب ناپذیر بودن و ضروری بودن اتخاذ آن تصمیم به جابجایی و وجود یک خطای جدی از جمله پیش‌شرط‌های اتخاذ تصمیم به جابجایی می‌باشند. از حیث شکلی نیز استاندار می‌بایستی الزاماً یک فقره حکم به تمکین را در مورد استفاده از اختیارات انتظامی او در یک مهلت زمانی مقرر به دست شهردار برساند. به هر حال، این اختیار جابجایی و جایگزینی ممکن است مایه اعمال قدرت باشد و استاندار اغلب مردم و شهروندان را گواه ضرورت اتخاذ تصمیم خود قرار می‌دهد.^۱

در حقوق ایران در اولین قانون جدید تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۶ آبان‌ماه ۱۳۱۶ که وظایف فرماندار و استاندار را بر می‌شمرد هیچ اشاره صریحی به موضوع تأمین امنیت عمومی ندارد مگر در ماده ۱۱ که بیان داشته است: «در مسائلی که با سیاست عمومی دولت و امنیت محل و کارهای سرحدی تماس دارد، فرماندار را در جریان بگذارند». این روند تا قانون اختیارات استانداران ۱۳۳۹ که در ماده ۸ اشاره می‌کند «استاندار مراقبت در حفظ نظم عمومی و آرامش استان را به عهده دارد»

1. Saint-Denis: une deuxième mosquée doit fermer pour des raisons de sécurité, Le Parisien, 3avril 2019.

ادامه داشت. از طرف دیگر فرمانده شهربانی کل که به عنوان مأمور اصلی حفاظت از نظم عمومی بود به پیشنهاد وزیر کشور و با حکم شاهنشاه منصوب می شد. بنابراین وزارت کشور و استانداران تا قبل از انقلاب ۵۷ بیشتر وظایف مراقبتی و نظارتی بر ایجاد امنیت داشتند تا اینکه مأموریت مستقیم داشته باشند و عادتاً فرماندهان شهربانی منتظر اوامر صادره از دربار بودند.^۱ اما بعد از انقلاب اسلامی به موجب ماده ۵ لایحه قانونی اختیارات استانداران کشوری ج.ا. مصوب ۱۳۵۸/۳/۲۹ حفظ نظم و امنیت و آرامش عمومی در هر استان را به عهده استاندار سپرد که از طریق شورای تأمین بتواند این وظیفه را مهیا و تدارک کند؛ البته در این خصوص باید گفت چون استاندار در عزل و نصب مقامات عضو این شورا اختیار قابل قبول ندارد^۲ مضافاً، ابزارهای مدیریتی مثل ابزار بودجه‌ای و پرسنلی را در قبال سازمان‌های عضو شورا، مشابه سایر سازمان‌های دولتی ندارد. در اعمال مدیریت و انجام وظایف خود در زمینه حفظ نظم و امنیت عمومی با ضعف‌های اساسی مواجه است. برای مثال در آخرین مصوبه با عنوان اصلاح طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران مصوب شورای عالی اداری ابلاغی مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۰ در ماده ۸ اصلاحی تاکید شده که مقررات مربوط به عزل و نصب مدیران استانی که یکی از ابزارهای مهم استانداران در کنترل و نظارت بر مدیران استانی است شامل اداره کل اطلاعات، ادارات زیرمجموعه قوه قضاییه و تشکیلات و موسساتی که زیر نظر مستقیم مقام رهبری است، نمی باشد، لذا همه اعضای موثر شورای تأمین از چارچوب کنترل و نظارت استاندار خارج هستند، همچنین در صورت عدم اجرای مصوبات شورای تأمین، استاندار ضمانت اجرای مستقیم و درون سازمانی ندارد، از این رو وضعیت کمافی‌السابق (قبل از انقلاب) است، به عبارت دیگر در حفظ نظم عمومی، استانداران بیشتر نقش مراقبتی و نظارتی دارند نه اینکه اعمال مدیریت مستقیم داشته باشند.

۱. تاریخ شهربانی تا انقلاب ۱۳۵۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۶، [www. Article.tebyan.net/422609/](http://www.Article.tebyan.net/422609/).

۲. مهدی نظری و محمد جواد جعفری، «راشه راهکاری جهت تعامل بین استانداران و نیروی انتظامی در وظایف مشترک امنیتی»، چهارمین کنفرانس بین‌المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق، (۱۴۰۰)، ص ۱.

۳-۳. مساله خطیر روابط استاندار و تشکیلات سرزمینی

از سال ۱۹۸۰ و بعد از آن، نماینده دولت می‌بایستی خود را با وضع جدید وفق دهد و پاسخگوی مأموریت‌های جدیدش باشد و به همراه منتخبین محلی منتفع از آن زیر و رو شدن روابط قدرت، بدنه‌ای واحد را تشکیل دهد. این وفق یافتن خود نیازمند داشتن خصیصه‌هایی فردی لازم برای ایجاد انسجام در سیستم سیاسی-اداری محلی است و ایم توین^۱ این مطلب را اظهار می‌دارد که «نهاد استانداری تا حد بسیاری یک نهاد عملگرا، مبهم و فاقد شاکله مشخص و متعارف است»^۲. مدیریت رابطه استاندار با تشکیلات سرزمینی که پیشتر هم مقوله‌ای حائز اهمیت بود اکنون تبدیل به مقوله‌ای محوری گردیده است. استاندار باید مستمراً و هوشیارانه از بروز تعارض و نزاع خود با منتخبین محلی دوری نماید و مراد تعارضی است که از چشم و گوش وزیران دور نخواهد ماند و موقعیت استاندار را به خطر می‌اندازد. بدین ترتیب از دست دادن جایگاه داوری در وقایع محلی سبب هدایت استاندار به سمت اعمال سیاسی شده است آن‌هم در سمتی که موفقیت در آن اعمال، امروزه بیشتر بستگی به نوع بازی سیاسی میان استاندار و منتخبان محلی دارد. بر این اساس، استاندار به‌عنوان کارمند عالی‌رتبه دولت از این پس ائتلافی میان دولتی که نماینده آن است و تشکیلات محلی منتخب مردم- دو نهاد دارای مشروعیت‌های خاص خود- برقرار می‌کند. استاندار توأمان جایگاه نمایندگی دولت- جایگاهی پیش‌بینی شده در متون قانونی- نماینده قدرت مرکزی در مواجهه با منتخبین سرزمین محل خدمت خود و نیز جایگاهی عملی از نوع نمایندگی آن سرزمین در مقابل وزیران را بر عهده دارد. این توازن به آسانی حاصل نمی‌شود زیرا که نقش نمایندگی سرزمینی محل خدمت در مقابل وزیران، طبیعتاً نقشی است که بیشتر بر دوش منتخبین محلی نهاده می‌شود؛ از این‌رو باید استاندار تغییر جایگاه یابد و تبدیل به مقام قضاوت اخلاقی شود و در این راستا ابتداءً نوعی حس احترام را کسب نماید و سپس تبدیل به چهره‌ای بی‌طرف و ضامن تحقق مردم‌سالاری شود. استاندار با کنار گذاشتن نگاه برداشتی که از حیث ماهیت ارگانیک و ماهوی‌اش بسیار طولی بوده و پیشتر وی در روابط خود با تشکیلات سرزمینی از آن بهره‌مند

1. Im Tobin

2. Tobin, op.cit. p72

می‌گردید؛ در واقع توانسته است به فردی تبدیل شود که استانداری مانند بلی برنارد آن را «استاندار جمهوری فرانسه» تعریف می‌کند.^۱

۱-۳-۳. استاندار پیش برنده پروژه‌ها در مواجهه و یا با همراهی با تشکیلات

سرزمینی

در فرانسه از سال ۱۹۸۰ و بعد از آن، توسعه سیاستگذاری شهری، نوزایی در سیاست‌های آمایش سرزمینی و سیاست‌های ملی محیط زیست همگی جزئی از یک منطق چند بُعدی و چند شاخه‌ای هستند. این سیاست‌ها، فرضی مبنی بر نزدیک‌تر شدن تشکیلات محلی به یکدیگر و نیز وجود نزدیکی بیشتر دستگاه‌های اداری دولت و شرکای دولت در بخش خصوصی را مطرح می‌سازد. هدایت و پیشبرد دسته‌جمعی این سیاست‌ها هم در قالب صلاحیت‌ها و اختیاراتی جدید برای رئیس منطقه‌ای و استانداران تبلور یافته است؛ زیرا که جایگاه و موضع نهادی ایشان مایه داشتن نقشی مرکزی برای ایشان شده است. قراردادی نمودن عمل اداری هم با این ترتیب، امکانی به نماینده دولت می‌بخشد که نظارت عالی‌ای بر اجرای پروژه‌های سرزمینی و یا اجرای سیاست‌های عمومی گسترده داشته باشد و ابزارهای جدیدی برای نظارت مذکور به کار بسته شدند. بدین ترتیب این شکل جدید از مدیریت دولتی را با بکارگیری سیاست‌هایی مبتنی بر عقد قراردادها میان دولت و تشکیلات سرزمینی به اجرا در می‌آورند. قراردادهایی از نوع پلان مشترک دولت- منطقه، قراردادهایی با مراکز جمعیتی، قراردادهایی با شهرها و قراردادهای پیوند یافته با سیاست شهر از این دسته‌اند. این قراردادها با دوره زمانی متغیر بین ۶ تا ۱۰ ساله در چندین نوبت و از زمان بکار بستن آنها بر اساس قانون ۲۱۹ ژوئیه ۱۹۸۲ یعنی قانون اصلاح طرح‌ریزی‌ها دستخوش اصلاح شده‌اند. این قراردادها با اندک تغییر نامی، عنوان قراردادهای پروژه‌های دولت- منطقه را در سال‌های بین ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴ به خود گرفته‌اند.^۲

در حقوق ایران بعد از اجرایی شدن قانون شوراهای محلی (اسلامی) ۱۳۷۵، می‌توان گفت که امور عمرانی و آیش سرزمینی و توسعه امور زیربنایی شهری به دو بخش تقسیم شده است: یک دسته از عملیات عمرانی که با محوریت و اعتبارات داخلی شهرداری‌ها و

1. Gleizal. op.cit. p 34.

2. Circulaire Interministérielle no CGET/DVCU/2017/114 du 21 avril 2017.

تصویب شوراهای شهری است. قاعدتاً شهرداری‌ها در پروژه‌هایی مثل مترو، پل‌ها و تأسیسات بزرگ با کمبود شدید منابع مالی داخلی روبرو هستند؛ لذا منتظر کمک‌های مالی مقامات متمرکز هستند؛ از این رو در چندین دهه قبل در ردیف‌های بودجه سالانه کشور با مرکزیت وزارت کشور، اولویت‌بندی‌های مدنظر مقامات داخلی وزارت کشور (استانداران) منابع مالی ملی به شهرها در نظر گرفته می‌شود. به واسطه این سیستم مالی حتی در شرح وظایف مدیران داخلی استانداری همواره عبارات «نظارت بر پروژه‌های عمرانی شهرداری، برنامه‌ها و اعتبارات شهرداری‌ها مشاهده می‌شود»^۱ بنابراین از نگاه مدیران نظام متمرکز مثل استاندار، هنوز گسست بزرگی مثل فرانسه در این خصوص اتفاق نیفتاده و رویکرد قیمومیتی استاندار نسبت به پروژه‌های عمرانی و اقتصادی شهرها و روستاها به وضوح قابل درک و قانونگذار هم ابزارهای لازم را در اختیار استانداران برای مداخله‌های مختلف لحاظ کرده است. هنوز حتی نهادهای محلی اختیار بهره‌برداری از معادن شن و ماسه در حوزه خود را ندارند و حتی جمع‌آوری سگ و حیوانات ولگرد در سطح شهر نیز در اختیار شهرداری نیست و کمیته‌های اتخاذ روش‌ها و سیاستگذاری‌ها در این موضوعات در استانداری مستقر است؛ لذا اساساً همچنان سیطره بزرگ نظام تمرکز در کشور مشاهده می‌شود و استانداران ضرورتی نمی‌بینند که به تغییر نقش و جایگاه خود در شهرهای تحت قلمرو مانند آنچه که در کشور فرانسه روی داده، بپردازند.

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که عالی‌ترین مقام اجرایی کشور در سطح ملی، مسئول یکپارچگی اداری و سیاسی و محور وحدت قوای حکومتی (شان ریاست کشور) است، استاندار در استان تحت قلمرو خود وظایف و اختیاراتی بسیار مشابه با عالی‌ترین مقام سیاسی دارد و ضامن تحقق وحدت دولت و ملت در استان است. مساله‌ای که در این پژوهش به آن پرداخته شده این است که برای انجام این وظایف خطیر در استان، استاندار در یک رویکرد تطبیقی واجد چه اختیاراتی باید باشد تا بتواند سیاست عمومی دولت را به اجرا درآورد. فرمول فرانسوی کوبیدن دائم بر طبل کمبود اختیارات استاندار نیست بلکه از اوایل دهه هشتاد سده بیستم،

۱. استانداری آذربایجان شرقی، همان، صص ۱۳۲-۱۳۳.

گسترش برنامه‌های تمرکززدایی و توسعه وظایف و اختیارات نهادهای محلی - شورایی بوده است و به طور مستقیم تعداد زیادی از وظایف و اختیاراتی که در ذیل حوزه نظام اداری مرکزی بود و استاندار به نمایندگی از دولت مرکزی دخالت‌های مستقیمی در این حوزه‌ها داشت را به نهادهای محلی واگذار کردند و در این حوزه، استاندار از جایگاه اجرا به پشتیبانی و پیش‌برندگی پروژه‌ها تغییر نقش داد. یکی از ابعاد بسیار پیچیده وظایف استاندار، ایفای نقش تاثیرگذاری خود در قبال نهادهای محلی است. در این بعد است که استاندار بیش از آنکه از اختیارات حقوقی و سازمانی برخوردار باشد، باید یک ابزار گفتمانی دارای ظرفیت ابتکار عمل خاص در روابط خود و منتخبین محلی داشته باشد و چراغ راه استاندار در این بخش، قراردادهای طرح‌های دولت - منطقه در فرانسه است. به واسطه این نقش آفرینی، نهادهای محلی همواره استاندار را پشتیبان برنامه‌های توسعه‌ای خود می‌بینند.

در این باب استانداران ایران همچنان از زیادی و گستردگی مسئولیت و حوزه‌های تمرکز رنج می‌برند. امورات بسیار محدودی به نهادهای تمرکززدایی واگذار شده است. امورات واگذار شده از نظام تمرکز به تمرکززدایی در فرانسه و ایران غیر قابل قیاس است. در فرانسه، کمک‌های اجتماعی (بهبیستی)، بهداشت عمومی، مدیریت آموزشی از ابتدایی تا آموزش متوسطه، میراث فرهنگی، گردشگری و ورزش، توزیع آب و سالم سازی آن، راهداری و تأسیسات حمل و نقل (پایانه‌های دریایی، فرودگاه‌ها)، آمایش روستاها به سه شورای محلی بخش (شهر)، استان و مناطق واگذار شده است و استاندار صرفاً نقش پشتیبانی و پیش‌برندگی دارد ولی در ایران این موارد همچنان به طور گسترده در اختیار نظام تمرکز است و استاندار در محل با کمک و هماهنگی سایر نمایندگان دولت مرکزی موظف به تامین و تدارک خدمات عمومی مزبور هستند. بنابراین تمرکززدایی در ایران در این حوزه‌ها مطلقاً موجب کاهش اختیارات سابق استانداران نشده است که فرض افزایش اختیار محلی موجه داشته باشد. از این روی بر اساس مقررات گذاری اصلاحی فرانسوی، برای تقویت نقش استاندار، ابتدا ضرورت دارد کاهش تصدی و مسئولیت‌های استاندار صورت گرفته تا وی بتواند نقش آفرینی اصلی خود را در یکپارچگی بدنه اداری مأمور شده از مرکز (تراکم‌زدایی) را محقق نماید.

در گذشته در فرانسه حوزه‌هایی که در تصمیم‌گیری و مدیریت شوراهای محلی بودند، استاندار از طریق نظارت قیمومتی، کنترل پیشینی شدید بر تصمیمات نهادهای تمرکززدایی داشت که این رویه نیز در قانونگذاری ۱۹۸۲، کلاً حذف و کنترل پیشینی استاندار حذف شد. این در حالی است که در ایران تقریباً هیچ یک از اختیارات استاندار و نظام تمرکز در قبال نهادهای تمرکززدایی در حوزه نظارت قیمومتی کاسته نشده است و چندین شورا و کمیته مختلف مستقر در استانداری، حوزه‌های مختلفی از امورات نهادهای تمرکززدایی را در کنترل قیمومی خود دارند مثل حسابرسی عملکرد سالانه مالی نهادهای محلی و نظارت بر تبدیل و ارتقای وضعیت کارکنان شهرداری و ده‌ها مورد دیگر. بنابراین وجود چنین اختیاری برای استانداران ایران، مجدداً نافی مسأله افزایش اختیارات است.

در فرانسه، اموراتی که از سیطره نظارت پیشینی استاندار خارج شده است و استاندار به نظارت پسینی می‌پردازد پس از تشخیص خلاف قانون بودن مقررات تصویب شده در شوراهای محلی و عدم اصلاح آن، موضوع اختلافی را به دادگاه اداری که خارج از حیطه و اقتدارات استاندار است، ارجاع می‌نماید و حداکثر الزامی که برای نهاد رسیدگی کننده وجود دارد، قید زمانی رسیدگی ظرف ۲ ماه است و در این زمینه اقتدار بیشتری لحاظ نشده است. در ایران دو مسأله ناهمگون وجود دارد که همخوانی منطقی با یکدیگر ندارند. در ایران برای تشخیص اولیه اختلاف، نماینده استاندار (فرماندار) یک عضو از هیأت تطبیق بررسی مصوبات شورای محلی است. بنابراین در تشخیص این ادعا کاهش اختیار استانداری مشاهده می‌شود. اما از طرف دیگر در مرجع رسیدگی به حل اختلاف که در فرانسه، استاندار هیچگونه اقتداری بر مرجع رسیدگی ندارد و دادگاه اداری از استانداری متمایز و مستقل است اما استاندار در ایران نه تنها یکی از اعضای هیأت حل اختلاف استان است بلکه عضو موثری نیز است که دبیرخانه و محل رسیدگی که تبعاً اثرگذار بر فرایند رسیدگی است در استانداری ایران تشکیل می‌شود.

یکی از اختیارات مهم استانداران در محل و اثرگذار بر فعالیت‌های دستگاه‌های محلی، برقراری نظم عمومی است. به نظر می‌رسد تفاوت‌های جدی و موثری در سطح و اثرگذاری اختیارات استانداران دو کشور مشاهده می‌شود. استاندار در ایران هرچند ریاست شورای تأمین را عهده‌دار است ولی اعضای شورای تأمین عمدتاً با مراکز خود هماهنگ

هستند و استاندار و اجدا اختيارات لازم برای اعمال خط‌مشی مدنظر خود نیست. اینکه چه اختيارات و ابزارهایی در این حوزه جزء لوازم منطقی وظیفه برقراری نظم عمومی است و استاندارد باید واجد آن باشد، به مقاله دیگری با عنوان افزایش اختيارات و تراکم‌زدایی موکول می‌شود، چون مقاماتی که گرد استاندارد در شورای تأمین جمع می‌شوند از سیستم تمرکز هستند و از حوصله این پژوهش خارج هستند. اما اجمالاً باید گفت در این بخش، اختيارات استانداران ایران در مقایسه با حقوق فرانسه، با نقایص ساختاری جدی مواجه است.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Rouholla Moazeni



<https://orcid.org/0000-0002-9820-5973>

Seyedeh Zahra Pourrashid



<https://orcid.org/0009-0002-6418-8412>

منابع

کتاب‌ها

- استانداری آذربایجان شرقی، شرح وظایف مدیران استانداری مندرج در راهنمای مدیریت استانداری آذربایجان شرقی (تبریز: استانداری آذربایجان شرقی، ۱۳۹۸).
- لگراندا آندره و وینه سلین، حقوق اداری فرانسه، ترجمه روح‌ا. موذنی (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸).
- طباطبایی مومنی منوچهر، حقوق اداری، چاپ بیست و یکم (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۷).

مقاله‌ها

- آقای طوق، مسلم، «نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، نشریه دانش حقوق عمومی، دوره ۶، شماره ۱۸، (۱۳۹۶).

- تنکابنی، حمید، «تحلیلی از وضعیت تشکیلات اداری و موانع تحول آن در ایران عصر مشروطیت»، نشریه جامعه پژوهی فرهنگی، شماره ۷، (۱۳۹۲).
- جلالی، محمد، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷، (۱۳۹۴).
- جلالی، محمد، «مساله تقسیمات کشوری در حقوق اداری ایران از دیدگاه عدم تراکم و عدم تمرکز سرزمینی»، نشریه حقوق و مصلحت، شماره ۵، (۱۳۸۸).
- شمس، عبدالحمید، «نظری بر سازماندهی حکمرانی محلی در ایران، چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری»، مجله مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی، شماره ۳۴، (۱۳۹۶).
- کیانی نژاد، زین‌الدین، «اصلاحات اداری در ایران ۲»، نشریه حقوق مردم، شماره‌های ۳۵-۳۶، (۱۳۵۳).
- کهن‌دل، پرویز و همکاران، «جایگاه قانونی نظارت مشترک مجلس و دولت بر شوراهای اسلامی و حل اختلافات آنها، مطالعه موردی وزارت کشور، استانداران و فرمانداران»، فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، شماره ۱، (۱۴۰۱).
- موسوی، سید مهدی و بدیعی ازنده‌ای، مرجان، «سیر تقسیمات کشوری در دوره باستان و ارایه پیشنهادات برای نظام تقسیمات فعلی»، فصلنامه جغرافیا، شماره ۷۶، (۱۴۰۲).
- نظری، مهدی و جعفری محمد جواد، «ارائه راهکاری جهت تعامل بین استانداران و نیروی انتظامی در وظایف مشترک امنیتی»، چهارمین کنفرانس بین‌المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق، (۱۴۰۰).
- نوروزی، فرشید و همکاران، «سازماندهی نظام مدیریت تقسیمات کشوری در اوایل دوره پهلوی اول ۱۳۰۴-۱۳۱۶»، فصلنامه علمی تاریخ‌نامه ایران بعد از اسلام، سال سیزدهم، شماره ۳۲، (۱۴۰۱).
- هریسی نژاد، کمال الدین، «سیر تحول اداره شهرها توسط انجمن‌ها و شوراهای شهر»، نشریه پژوهش حقوق و سیاست، دوره ۱۲، شماره ۲۸، (۱۳۸۹).

References

Books

- Burdeau, François, *Histoire de l'administration française du XVIII^{ème} Au XX^{ème} e siècle* (Paris: Montchrestien, 1998).

- Gleizal, Jean- Jacques, *Le retour des préfets?* (Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1995).
- Nicola, Nicola, *Le préfet est mort, vive le préfet! In: La decentralization 30 ans après*(en ligne) (Toulouse: Presses de l'Université Toulouse, 2018).
- Peyrefitte, Alain, *C'était de gaulle* (Paris: Gallimard, 1994).
- Tobin, Im, *Le préfet dans la decentralization* (Paris: Editions l'Harmattan, 1997).
- Verpeaux, Michel et al., *Les collectivités territoriales et la decentralization*, 9^e éd (Paris: La documentation française, 2016).

Articles

- Saint-Denis:une deuxième mosquée doit fermer pour des raisons de sécurité, *Le Parisien*, 3avril (2019), <https://www.leparisien.fr/seine-saint-denis-93/saint-denis-une-deuxieme-mosquee-doit-fermer-pour-raisons-de-securite-03-04-2019-8045535.php>.
- Vacher, Jean- Claude, “Le Préfet Français”, Journées euroéennes des représenants territoriaux de l'État”, revus Administration, Hors série, (1994).

Doucments

- Circulaire interministérielle no CGET/DVCU/2017/114 du 21 avril 2017, <https://www.pug.fr/produit/32/9782706106603/le-retour-des-prefetstive-aux-missions-aux-conditions-d-exercice-aux-modalites-d-accompagnement-et-a-la-gestion-administrative-des-delégues-du-prefet>.
- Commission des Lois du Sénat Séance du 29 octobre 1981, Journal official, https://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1981/10/s19811029_2263_2324.pdf.
- Cour des Comptes, Rapport Public Annuel, 2016, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/10-controle-legalite-et-budgetaire-RPA2016-Tome-1.pdf>.
- Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes ,des départements

et des regions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle. administrative sur les actes des autorités communales, départementales et regionals, [https:// www. legifrance. gouv. fr/ loda/ id/ JORFTEXT 00000504203](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000504203).

- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative á la repartition de competences entre les communes, les départements, les regions et l'État, [https:// www. legifrance. gouv. fr/loda/id/JORFTEXT000000320197](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320197).
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des regions. [https:// www. legifrance. gouv. fr/ loda/ id/JORFTEXT000000880039](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039).
- Décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, [https:// www. legifrance. gouv. fr/loda/id/JORFTEXT000030558997](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030558997).

In Persian

Books

- East Azarbaijan Governorate, *The Description of the Duties of Governorate Managers* (Tabriz: East Azarbaijan Governorate, 2018). [In Persian]
- Legrand, André & Vine, Céline, *French Administrative Law*, translated by Rouholla Moazeni (Tehran: Majd Publications, 2018). [In Persian]
- Tabataba'i Motmani, Manouchehr, *Administrative Law*, 21^{ed} (Tehran: Samt Publications, 2018). [In Persian]

Articles

- Aghaei Toogh, Moslem, "A Comparative Introduction to the Territorial Decentralization in Iran", *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, Vol. 6, No.18, (2017). [In Persian]
- Harisinejad, Kamaloddin, "Evolution of Administating Urban Affairs by Civic Association and Council", *Law & Politics Research Journal*, Vol. 12, No. 28, (2009). [In Persian]
- Jalali, Mohammad, "General Guiding Principles of Decentralization in French Law and Its Comparison with Iranian Law", *Public Law Research Quarterly*, No. 47, (2014). [In Persian]

- Jalali, Mohammad, "The Issue of Country Divisions in Iran's Administrative Law from the Point of View of and Lack of Decentralization and Deconcentration", Law and Expediency Journal, No. 5, (2006). [In Persian]
- Kianinejad, Zainuddin, "Administrative Reforms in Iran 2", People's Rights Journal, No. 35-36, (1973). [In Persian]
- Kohandel, Parviz et al., "The Legal Status of the Joint Supervision of the Parliament and the Government on Islamic Councils and the Resolution of their Disputes, A Case Study of the Ministry of Interior, Governors and Governors", The Quarterly Journal of New Achievements in Public Law, No. 1, (2022). [In Persian]
- Mousavi, Seyed Mehdi & Badiei Aznadahi, Marjan, "The Course of Country Divisions in the Ancient Period and Suggestions for the Current Division System", Geogeography Quarterly, No.76, (2023). [In Persian]
- Nazari, Mehdi & Jafari, Mohammad Javad, "Offering a Solution for the Interaction between Governors and the Police Force in Joint Security Duties", The Fourth International and National Conference on Management, Accounting and Law Studies, (2021). [In Persian]
- Noroozi, Farshid et al., "Organization of the Management System of Country Divisions in the First Pahlavi Period 1304-1316", Journal of Iranian Islamic Period History, No. 32, (2022). [In Persian]
- Shams, Abdolhamid, "A Theory of Local Governance of Organization in Iran", Inter Disciplinary Studies in the Humanities", No. 9, (2017). [In Persian]
- Tonakaboni, Hamid, "An Analysis of the Administrative Organization and Factors Preventing Its Desired Changes in Iran in Constitutional Era", Journal of Sociological Cultural Studies, No. 7, (2014). [In Persian]

استناد به این مقاله: روح‌الله و پوررشید، سیده زهرا، «اختیارات استانداران و تمرکززدایی در حقوق ایران و فرانسه»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶، شماره ۸۶ (۱۴۰۴)، ۱۱۳-۱۵۰.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.76108.2941



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License