

The Duality of legal entity between Municipality and City Council, structural Pathology of local government in Iran

(Type of Paper: Research Article)

Farhang Faghieh Larijani*

Abstract

According to article 3 of the Municipality Act in Iran, the municipality has a legal entity. From the beginning of Legislation in Iran, in all of the statutes related to the municipality, the elective section of the municipality with different titles like "municipality assembly" have been existed and acted as an internal section of the municipality, without separate legal entity. This essay is going to answer this question that what is the main origin of structural tension between municipality and City Council in the current situation. In the statutes related to councils, after the Islamic Revolution, councils have their legal entity separately and legally, the structural gap between executive section (municipality) and supervisory section (city and rural council) emerged and in addition of lack of structural coherence, it causes tensional consequences like creating unnecessary administrative organ, judicial tensions, financial and budget disputes, and multiple legal responsibilities for local government. It seems the proper solution is returning to the original and historical model of the municipality in Iran and the elimination of the city council's legal entity and merges it into the unit entity of municipality.

Keywords

City Council, Legal Entity, Municipality, Structural Pathology.

* Assistant Prof. Department of Law, Faculty of Law and Political sciences, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: Farhanglaw@yahoo.com
Received: May 6, 2020 - Accepted: May 24, 2021



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

دوگانگی شخصیت حقوقی شورای شهر و شهرداری؛ آسیب‌شناسی ساختاری نهاد محلی در ایران

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

فرهنگ فقیه لاریجانی*

چکیده

طبق ماده ۳ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، شهرداری دارای شخصیت حقوقی است. در تمامی قوانین مربوط به شهرداری از ابتدای قانونگذاری در ایران، رکن انتخابی شهرداری با عناوین مختلفی مانند انجمن بلدیه یا انجمن شهر وجود داشته و به‌عنوان یکی از ارکان داخلی شهرداری بدون شخصیت حقوقی مستقل عمل می‌کرده است. این مقاله با روشی تحلیلی-تاریخی به این پرسش می‌پردازد که منشأ اصلی تنش ساختاری بین شورای اسلامی شهر و شهرداری در حال حاضر ناشی از چه عواملی است. در قوانین مربوط به شوراها پس از انقلاب، شوراها خود به‌طور مستقل واجد شخصیت حقوقی شدند و از نظر حقوقی، شکافی ساختاری میان رکن اجرایی (شهرداری و دهیاری) با رکن نظارتی (شورای اسلامی شهر و روستا) ایجاد شده که افزون‌بر ناهماهنگی و فقدان انسجام ساختاری، آثار و پیامدهای تنش‌آفرینی از جمله ایجاد سازمان اداری زائد، تنش‌های قضایی، اختلاف‌های مالی و بودجه‌ای و ایجاد مسئولیت قانونی مضاعف را نیز به‌وجود آورده است. به‌نظر می‌رسد راهکار مناسب، بازگشت به الگوی تاریخی شهرداری و حذف شخصیت حقوقی شورای اسلامی شهر و ادغام آن در شخصیت واحد شهرداری باشد.

کلیدواژگان

آسیب‌شناسی ساختاری، شخصیت حقوقی، شورای شهر، شهرداری، نهاد محلی.

* استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.
Email: Farhanglaw@yahoo.com

مقدمه

طبق ماده ۳ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، «شهرداری دارای شخصیت حقوقی است». براساس ماده ۵۸۷ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، «مؤسسات و تشکیلات بلدی و دولتی، به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند». بنابراین، شهرداری به‌عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی، مشمول این حکم قانونی است و بدون آنکه نیاز به ثبت داشته باشد، دارای شخصیت حقوقی می‌شود. شوراهای اسلامی شهر که به موجب فصل هفتم قانون اساسی به رسمیت شناخته شده‌اند، نیز به موجب قوانین عادی بعدی در شهرهای کشور ایجاد شده‌اند. تأسیس و ایجاد شوراهای شهر در شرایطی رخ داده که شهرداری‌ها پیش از آن، همانند نهادی دولتی، فعالیت داشته‌اند و با توضیحی که داده شد، به موجب قانون، دارای شخصیت حقوقی بوده‌اند. در چنین بستر و زمینه‌ای، شوراهای اسلامی شهر، و به موجب قوانین عادی جداگانه و به‌صورت مستقل از شهرداری ایجاد شدند و سازمان و ارکان داخلی شهرداری‌های موجود، متناسب و متناظر با ایجاد شوراها، هیچ تغییری نکرده است. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱، در ماده ۱۷ آن، برای شوراهای اسلامی شهر، شخصیت حقوقی شناسایی کرده است و طبق آن، شوراها حق اقامه دعوا علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند.^۱

درحالی‌که تمامی قوانین و مقررات مربوط به شهرداری و اداره شهر، تا پیش از این، به‌نحوی وضع شده بودند که رکن شورایی، در قالب عناوینی مانند «انجمن بلدی» یا «انجمن شهر»، همواره جزئی از ارکان داخلی شهرداری (بلدی) بوده و شخصیت حقوقی جداگانه‌ای نداشته است.^۲ نهاد محلی، نهاد عمومی و انتخابی است که در بخشی از محدوده سرزمینی یک حکومت که دارای قدرت عالی سیاسی نسبت به آن است، به موجب قوانین تشکیل می‌شود تا در آن محدوده، به شهروندان خدمات ارائه کند و برای این منظور، از درجه‌ای از صلاحیت‌های تصمیم‌گیری در امور محلی برخوردار است (فقیه لاریجانی، ۱۳۸۸: ۱۵). در نظام حقوقی ایران، «شهرداری معادل حکومت محلی [نهاد محلی] نیست. اما هسته مرکزی حکومت محلی را تشکیل می‌دهد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۹-۱۱۸). بنابراین، همان‌طور که توضیح داده شد، نهاد محلی در شهرها^۳ در وضعیت فعلی، دستگاه و سازمانی دورکنی است. در الگوی فرانسوی عدم

۱. طبق ماده ۱۰۸ قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها مصوب ۹۶/۴/۲۰، ماده ۱۷ قانون

تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱، به قوت خود باقی است و منسوخ نشده است.

۲. برای مثال مواد ۴، ۲۶ و ۲۹ قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۱۳۲۸ به‌روشنی این نکته را بازتاب می‌دهند.

۳. در روستاها نیز متعاقباً به موجب قانون تشکیل دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۸، دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی روستا به‌صورت جداگانه و با شخصیت حقوقی مجزا با گرده‌برداری از شهرها ایجاد شدند.

تمرکز نیز، مدیریت یک بخش یا کمون^۱ بر عهده دو نهاد قرار دارد؛ یکی نهاد شورایی و دیگری نهاد اجرایی که اولی معادل شورای شهر و روستا و دومی متناظر با شهرداری و دهیاری در حقوق ایران است (مظهری، ۱۳۹۵: ۷۳۱). این وضعیت، به این مفهوم است که دو نهاد با شخصیت حقوقی مجزا و با قوانین و مقررات جداگانه، صلاحیت‌ها، وظایف و تکالیف قانونی مرتبط در امور شهری را به انجام می‌رسانند؛ در حالی که همان‌طور که توضیح داده خواهد شد، نهاد محلی، در اغلب نظام‌های حقوقی، متشکل از یک سازمان بوده و دارای شخصیت حقوقی واحد است؛ «در برخی از نظام‌های حکومتی مانند انگلستان، شاهد نبود قوه اجرایی سیاسی محلی به عنوان یک موجودیت جداگانه هستیم. شورای محلی و گاهی کمیته‌های آن، وظایف مقررۀ اجرایی را انجام می‌دهند و به تعبیر دیگر، هم ارگان اجرایی و هم ارگان تصمیم‌گیری است» (مقیم، ۱۳۸۲: ۳۱۰، به نقل از حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۳). «در حقوق اداری فرانسه و کشورهای مزبور شوراها فاقد شخصیت حقوقی اند و شخصیت حقوقی از آن مجتمع‌های سرزمینی است» (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۴۷).

عمده پژوهش‌های حقوقی در مورد شوراها، بر روابط شورای محلی با دولت مرکزی و به‌طور خاص با هریک از قوای سه‌گانه (رابطۀ عمودی) متمرکز بوده و اغلب به روابط بین شورای شهر و روستا با شهرداری و دهیاری و تعارض‌های حقوقی بین آنها (رابطۀ افقی) پرداخته نشده است.^۲ در بیشتر منابع حقوقی مربوط به شوراها محلی، به موضوع شخصیت حقوقی شوراها اشاره شده است (جلالی، ۱۳۹۴: ۸۳)، اما به این موضوع توجه نشده است که در صورتی که شورای شهر و روستا جدای از شهرداری یا دهیاری، دارای شخصیت حقوقی باشند، در آن صورت، نهاد یا واحد محلی دارای دو جزء یا نهاد با دو شخصیت حقوقی خواهد شد.

به موجب آرای متعددی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبات شوراها از آن حیث که به‌عنوان «نظامات و مقررات شهرداری‌ها»^۳ به‌شمار می‌روند، رسیدگی و ابطال شده‌اند. طبق رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲ به تاریخ ۱۳۹۹/۹/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، «شورای اسلامی شهر جزء هیچ‌یک از مصادیق واحدهای مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود». در نتیجه، با استنتاج از رأی وحدت رویه یادشده، می‌توان نتیجه گرفت که طبق تفسیر دیوان عدالت اداری، اولاً شخصیت شورای شهر از شهرداری جدا و مجزاست؛ ثانیاً شورای شهر با وجود شناسایی شخصیت حقوقی برای آن، مصداق هیچ‌یک از نهادهای برشمرده در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان یعنی «وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و

1. Commune

۲. برای نمونه رک: دشتی، ۱۳۸۸: ۵۵۰ یا عباس قاسمی، ۱۳۸۰: ۱۶۳.

۳. بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها» نیست.

با این توضیحات، با توجه به پیشینه تأسیس و عملکرد شوراهای اسلامی در شهرهای کشور، اگر تنش اداری و حقوقی میان شورای اسلامی شهر و شهرداری را به‌عنوان پیش‌فرض بپذیریم، سؤال این است که از نظر حقوقی منشأ ساختاری این تنش چیست؟ فرضیه مقاله در پاسخ به این پرسش این است: «علت عمده و اصلی تنش اداری میان شورا و شهرداری، دوگانگی (انفکاک) شخصیت حقوقی این دو نهاد از یکدیگر و به‌تبع بروز چالش‌های ساختاری و مدیریتی است». برای دستیابی به پاسخ مناسب و ارزیابی فرضیه، با بررسی پیشینه قانونی و سیر حقوقی-تاریخی نهاد شهرداری و شورای شهر (انجمن شهر)، از روش توصیفی-تحلیلی استفاده می‌شود و ضمن آسیب‌شناسی ساختاری نهاد محلی، نظریه تجویزی مطلوب و منتخب ارائه خواهد شد.

پیشینه تاریخی ساختار نهاد محلی

نهاد یا حکومت محلی و نحوه اداره امور شهرها در نظام‌های حقوقی و سیاسی مختلف، متفاوت است و از الگوهای گوناگونی که در سنت مدیریت شهری تجربه شده است، پیروی می‌کند. هر یک از این الگوهای مدیریت شهر، به‌تبع در ساختار سازمانی و روابط اجزا و ارکان نهاد محلی، بازتاب می‌یابد. «شهرها اغلب در قالب‌های نهادی مشابه در حکومت‌های مختلف طرح‌ریزی می‌شوند؛ قدرت تصمیم‌گیری سیاسی آنها به‌طور طبیعی میان رکن تقنینی یعنی شورای شهر و رکن اجرایی یعنی شهردار توزیع می‌شود و این هر دو در قالب یک شخصیت حقوقی یعنی شهرداری فعالیت می‌کنند (Rodriquez & shocked, 2014:165). طبق قانون حکومت محلی فنلاند مصوب ۲۰۱۵، شهرداری‌ها دارای یک شورای محلی‌اند که مسئول فعالیت‌ها و امور مالی شهرداری است و قدرت تصمیم‌گیری شهرداری را اعمال می‌کند (Local Government Act, 2015: section 14).

۱. عناوین متعدد خبر در رسانه‌های کشور منتشر شده است که نشان می‌دهد «تنش اداری» بین شورای شهر و شهرداری در روابط اعضای شورا و شهردار، بازتاب می‌یابد و معمولاً به استیضاح یا استعفای شهردار منجر می‌شود. برای نمونه به خبرهای منتشرشده زیر مراجعه کنید:
۱. تنش در شورای شهر و شهرداری دهلران، مردم قربانی اختلافات؛ ۲۸ آبان ۱۳۹۶، خبرگزاری مهر.
۲. پایان تنش میان شهردار و شورای شهر، بالاخره شهردار الشتر برکنار شد، ۲ تیر ۱۳۹۷، خبرگزاری تسنیم.
۳. تنش بین معاون شهردار تهران و اعضای شورا، ۷ مرداد ۱۳۹۷، خبر آنلاین.
۴. تنش بین شهرداری و شورای شهر بهارستان از عدم شناخت شرح وظایف است، ۲۷ تیر ۱۳۹۷، شبکه اطلاع‌رسانی دانا.
۵. توسعه شهر، قربانی اختلافات شورا و شهرداری کاشمر، ۲۷ آذر ۱۳۹۷، شبکه اطلاع‌رسانی دانا.

در حقوق ایران، ارکان داخلی شهرداری و روابط بین آنها و نحوه تعیین مدیران شهری، از قوانین شهرداری که تا اکنون به تصویب رسیده‌اند، قابل استخراج است. برای اینکه بتوانیم ساختار کنونی نهاد محلی را تبیین و آسیب‌های آن را روشن سازیم، باید پیشینه قانونی این نهاد بررسی و سیر تحول و دگرگونی ساختاری آن تحلیل شود.

۱. قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶

اولین قانون مربوط به اداره شهرها، «قانون بلدیة» است که در سال ۱۲۸۶ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده بود. در این قانون، ساختار اداری نهاد محلی، با الهام از قانون حکومت‌های محلی بلژیک طراحی شده است که به آن مدل «رهبری جمعی» گفته می‌شود (احمد آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۴۶). طبق بندهای ۹۲ و ۹۳ این قانون، اداره بلدیة توسط چهار نفر عضو که انجمن بلدیة انتخاب کرده است، انجام می‌گیرد. رئیس انجمن بلدیة که «کلانتر» نامیده می‌شد، رئیس بلدیة است و در موارد غیبت یا بیماری کلانتر، معاون وی که توسط انجمن بلدیة انتخاب می‌شود و حکم وزیر داخله (کشور) را دارد، تعیین می‌شود، اداره شهر را بر عهده دارد. بنابراین در الگوی پذیرفته‌شده در قانون ۱۲۸۶، انتخاب‌کنندگان^۱ اعضای انجمن بلدیة را از طریق رأی‌گیری عمومی تعیین می‌کردند و پس از آن انجمن، یک هیأت اجرایی از ۴ عضو به ریاست رئیس انجمن بلدیة، یک معاون، یک منشی و یک عضو دیگر، تشکیل می‌شود که اداره شهر را بر عهده دارند. در این الگو، هیأت اجرایی، به‌مثابه هیأت مدیره، عمل می‌کند و تصمیم‌گیری‌ها با اکثریت آرا انجام می‌گیرد و در صورت تساوی آرا، «رأی کلانتر اکثریت را معین می‌کند؛ ولی هر گاه کلانتر رأی اکثریت را مضر مصالح عموم و منافع شهر بداند مجاز است که رأی اداره بلدیة را موقوف‌الاجرا بگذارد و مراتب را به انجمن بلدیة اظهار کند».

اما نکته حائز اهمیت این است که در قانون ۱۲۸۶، انجمن بلدیة و همین‌طور هیأت اجرایی منتخب، هیچ‌یک دارای شخصیت حقوقی نیستند و از ارکان و اجزای داخلی بلدیة (شهرداری) محسوب می‌شوند؛ در این الگو، اعضای انجمن بلدیة که اکنون معادل با شورای اسلامی شهر است، دخالت مستقیم در اداره شهر ندارند و صرفاً هیأت اجرایی منتخب ایشان، تحت ریاست رئیس انجمن، اداره امور شهر را بر عهده دارد. بنابراین در اولین قانون مربوط به نهاد متولی اداره شهرها پس از تصویب قانون اساسی مشروطه، صرفاً یک شخص حقوقی (بلدیة)، متولی امور شهری است و رکن تصمیم‌گیر آن، فاقد شخصیت حقوقی مستقل است.

۱. طبق بند ۱۲ قانون بلدیة ۱۲۸۶، انتخاب‌کنندگان باید دارای تابعیت ایرانی و ۲۱ سال سن می‌بودند و در حدود شهر ملک داشتند یا مالیات شهری پرداخت می‌کردند. همچنین زنان طبق بند ۱۵، حق انتخاب نداشتند.

۲. قانون بلدیہ مصوب ۱۳۰۹

دومین قانون بلدیہ که قانون پیشین را نسخ کرده است، قانون مصوب ۱۳۰۹ است که تعداد مواد آن اندک است و متعاقباً در خرداد همان سال، مفاد قانون مذکور، با «نظامنامه بلدیہ» که به تصویب کمیسیون داخله مجلس شورای ملی رسیده است، تکمیل شد. طبق ماده ۴ قانون بلدیہ ۱۳۰۹، «رئیس اداره بلدیہ که از طرف وزارت داخله معین می شود، مسئول اجرای دستور اصلاحات بلدی است که از طرف دولت و انجمن بلدی تصویب شده باشد». همان طور که مشخص است، عنوان «رئیس اداره بلدیہ» جایگزین «کلانتر» شده و اختیار انجمن بلدیہ در انتخاب «رئیس اداره بلدیہ» نیز محدود شده است. افزون بر این، اعضای انجمن بلدی نیز از گروه های اجتماعی مشخص مانند تاجران، صنف ها و مالکان انتخاب می شدند.

نکته مهم در مورد ساختار اداری شهرداری که در این قانون ترسیم شده است، این است که طبق ماده ۳ قانون بلدیہ و ماده ۱ نظامنامه آن، «بلدیہ تشکیل می شود از انجمن بلدی و اداره بلدیہ». در نتیجه، انجمن که معادل کنونی آن شورای اسلامی شهر است، جزئی از ساختار درونی شهرداری (بلدیہ) است و هویت و شخصیت حقوقی مستقل و جداگانه ای از شهرداری ندارد. به طور کلی، در قانون مذکور، اقتدار حکومت مرکزی نسبت به نهاد محلی و مدیران شهری بسیار افزایش یافته است، اما به نظر می رسد نهاد محلی، از نظر ساختاری، دچار کاستی یا بحرانی که به ناکارآمدی منجر شود، نیست، چراکه در نهایت با الگوی قانون ۱۳۰۹، قانون احتمالی تنش، می توانست در روابط بین بلدیہ و حکومت مرکزی (وزارت داخله) بروز یابد و در قلمرو محلی، به دلیل ساختار سازمانی واحد و یکپارچه (وحدت شخصیت حقوقی انجمن و بلدیہ)، امکان چالش های ساختاری کمتر بود.

۳. قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۱۳۲۸

سومین قانون مربوط به اداره شهرها، با عنوان قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهرها و قصابات، در سال ۱۳۲۸ به تصویب رسیده است. طبق ماده ۴ این قانون، «هر شهرداری، انجمنی خواهد داشت که از طرف اهالی مستقیماً و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی برای مدت چهار سال انتخاب می شود...»، عبارت صدر این ماده در تبیین رابطه ساختاری و ارگانیک بین انجمن و شهرداری، کاملاً شفاف و گویاست. با توجه به اینکه ذکر شده است که «هر شهرداری» انجمنی خواهد داشت، روشن است که انجمن جزئی از شهرداری بوده و شخصیت مستقلی نداشته است. حتی طبق ماده ۲۶ قانون مذکور، انجمن شهر باید در محل شهرداری تشکیل جلسه دهد و در نتیجه نمی تواند ساختمان مستقلی داشته باشد.

قانون مصوب ۱۳۲۸، افزون بر اینکه عنوان و اصطلاح «شهرداری» را جایگزین «بلدیہ» کرد،

الگوی مدیریت شهری و نحوه عملکرد آن را تغییر داد. الگوی قانون مصوب ۱۳۲۸، با مدل «شورا-مدیر شهر» بیشتر تناسب دارد. در این الگو، اعضای شورا با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و شورای شهر، از صلاحیت سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی در مدیریت شهری برخوردار است و شورا اختیار دارد در صورت عدم رضایت از شهردار، وی را برکنار کند (ویسی، ۱۳۹۲: ۱۴۴). در این الگو، شهردار، مانند مدیری متخصص، انجام وظایف اجرایی و اداری را بر عهده دارد و شورای شهر، مجاز به دخالت در امور اجرایی نیست (احمد آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۳۹). این مدل با الهام از مدیریت و سازماندهی شرکت‌های تجاری در اوایل سده بیستم به‌وجود آمد (احمد آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۴۱). در اینجا با اینکه شورا بر امور کلی شهر نظارت می‌کند و سیاستگذاری و تصویب بودجه را بر عهده دارد، اما هویت و شخصیت مستقلی از شهرداری ندارد و جزئی از ساختار داخلی شهرداری است.

در قانون ۱۳۲۸، برای اولین بار الگوی «شورا-مدیر شهر» در ایران مورد پذیرش قرار می‌گیرد و پیروی از این الگو، تاکنون نیز استمرار یافته و مبنای امروزی مدیریت شهری است. به همین دلیل در ماده ۲۹ قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۱۳۲۸، به‌جای شهردار از اصطلاح «رئیس شهرداری» استفاده شده است.^۱

۴. لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ و قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴

در لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ که عیناً در سال ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید، الگوی قانون ۱۳۲۸ تداوم می‌یابد. طبق این قانون نیز انجمن شهر با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شد و انجمن شهر، شهردار را از میان اعضا یا خارج از آن برای ریاست شهرداری تعیین و منصوب می‌کرد. در این قانون نیز انجمن شهر هم از نظر حقوقی و هم از نظر فیزیکی (محل استقرار)، جزئی از شهرداری است. طبق ماده ۳۸ این قانون، انجمن شهر باید دو بار در ماه در «محل مخصوص در عمارت شهرداری» تشکیل جلسه دهد. در ماده ۴۵ این قانون وظایف و اختیارات انجمن شهر ذکر شده و حتی مراقبت در دعاوی شهرداری (و نه انجمن شهر) بر عهده انجمن شهر گذاشته شده است؛ افزون بر این، تمامی احکام و مقررات مربوط به انتخاب، تشکیل و وظایف انجمن شهر در چهار فصل، در قانون شهرداری (و نه قانون جداگانه) ذکر شده بود و تا تصویب قوانین مربوط به شوراها پس از انقلاب اسلامی، آخرین قانون حاکم در خصوص انجمن‌های شهر به‌شمار می‌رفت.

۱. «انجمن شهر با رأی مخفی از اهالی محل و یا از بین کارمندان دولت و شهرداران سه نفر را برای ریاست شهرداری به‌وسیله فرماندار به‌وزارت کشور پیشنهاد می‌نماید. وزارت کشور برای یکی از آنان که صلاح بداند حکم ریاست شهرداری صادر می‌کند برای ریاست شهرداری تهران فرمان همایونی صادر می‌شود مدت ریاست شهرداری دو سال است و ممکن است مجدداً به طریق بالا پیشنهاد و منصوب شود.»

۵. قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸

تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اختصاص فصلی مستقل به شوراها، موجب شد تا برای اولین بار رکن شورایی نهاد محلی، دارای مبنای قانون اساسی شود و در نتیجه مستقلاً و جدای از شهرداری مورد خطاب قانونگذار قرار گیرد. قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸، اولین قانون عادی پس از انقلاب اسلامی است که در مورد شوراهای محلی به تصویب رسیده است و مفاد و محتوای آن صرفاً به شورا مربوط می‌شود نه شهرداری. اگرچه قانون شوراهای محلی به صراحت به شخصیت حقوقی شورا اشاره‌ای نکرده است، اما این قانون اولین نمونه از آغاز رویکرد جدید به مدیریت محلی و نهادهای مرتبط با آن است؛ از این حیث که شوراها از ساختار شهرداری جدا شده و خود به‌عنوان نهادی مستقل، برای آن قوانین و مقررات به تصویب رسیده است. قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸ همانند قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور که متعاقباً در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسید، هیچ‌گاه اجرا نشد. اما این قوانین، مقدمه‌ای برای ایجاد دوگانگی ساختاری در نهاد محلی شده‌اند که طبق فرضیه این مقاله، دلیل و مبنای اصلی کنونی تنش در مدیریت شهری است.

۶. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱

رویکرد تقویت و برجسته کردن شوراها پس از انقلاب اسلامی، متأثر از فضای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱ نیز تداوم یافت. قانون اساسی جمهوری اسلامی، در اصل هفتم شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دانسته و فصل هفت آن به شوراها اختصاص یافته است. با توجه به بستر اجتماعی و سیاسی آن زمان، دلایل اینکه شوراها، به‌طور خاص در شهرها، در مقابل نهاد از پیش موجود شهرداری، هویت اجتماعی و اداری و پیرو آن شخصیت حقوقی مستقل نیز پیدا کردند، را می‌توان در این موارد تبیین کرد:

۶.۱. بررسی تاریخ مدیریت شهری تا پیش از انقلاب اسلامی، نشان می‌دهد که نهاد متولی مدیریت شهر، هویت و کلیت یکپارچه و واحدی است که دارای یک رکن داخلی انتخابی (انجمن بلدیه/انجمن شهر/شورای اسلامی شهر) است. در عمل از زمان تصویب اولین قانون بلدیه تا انقلاب اسلامی، رکن انتخابی و شورایی به‌جز موارد اندک در برخی مقاطع و در بعضی شهرها، تشکیل نشد یا دست‌کم می‌توان گفت اثر اداری و شهری برجسته‌ای نداشته است. اما با انقلاب اسلامی و طرح مباحث مربوط به حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش و اتکای امور بر آرای عمومی و پدیداری گفتمان مدیریت شورایی، شوراها به‌رغم اینکه تا سال‌ها پس از تصویب قانون اساسی تشکیل نشده بودند،

دست کم در سطح قانون اساسی و قوانین عادی، جلوه و اهمیت برجسته تری یافتند و در مقابل شهرداری، عملاً رقیبی ایجاد شد که حوزه وظایف مشترکی با آن داشت، اما دیگر، رکنی در ساختار داخلی شهرداری به شمار نمی رفت.

۶. ۲. پس از اینکه شوراهای به عنوان یکی از ارکان اداره کشور، اهمیت و نقش سیاسی و اجتماعی برجسته تری یافتند، پیوند آن به نهاد شهرداری، به عنوان رکن داخلی آن، افزون بر اینکه به نظر می رسید برجستگی و اهمیت آن را جلوه نمی داد، با مشکل دیگری نیز مواجه بود؛ در اصل ۱۰۱ قانون اساسی، تشکیل شوراهای در همه عناصر تقسیمات کشوری اعم از شهر و روستا، بخش و شهرستان و استان پیش بینی شده بود و در نظام اداری موجود ایران، روستاها دارای سازمان اجرایی مانند شهرداری نبودند و سایر عناصر تقسیماتی نیز فاقد نهاد اجرایی محلی بودند. بخشدارها، فرمانداریها و استانداریها نیز به عنوان ارکان محلی در تشکیلات وزارت کشور و به منزله نماینده حکومت مرکزی در عناصر تقسیماتی، اعمال صلاحیت می کردند و به نظر می رسید از نظر سیاسی و مقتضیات حاکمیتی، امکان اینکه شوراهای به عنوان رکن انتخابی داخلی در این نهادها (بخشدارها، فرمانداری و استانداری) فعالیت کنند، وجود نداشت. در نتیجه اولین قانون مربوط به شوراهای یعنی قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱، اختصاصاً و صرفاً در مورد شوراهای (و نه شهرداریها یا نهادهای اجرایی دیگر) به تصویب رسید و قوانین بعدی نیز به همین ترتیب صرفاً مربوط به تشکیل شوراهای در تقسیمات کشوری اند و به وظایفی از شوراهای در آنها اشاره شده است.

با توجه به دلایل بالا، عملاً نظام حقوقی-سیاسی ایران به سمتی متمایل شد که برخلاف پیشینه تقنینی کشور که شرح آن آمد، تکلیف احکام و قواعد مربوط به شوراهای، در قانونی مستقل و جداگانه تعیین شود؛ به جای آنکه وفق رویه تاریخی، ضوابط و مقررات آن در قانون شهرداری مقرر شود. این روند در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای نیز استمرار یافت و همان طور که تبیین و تحلیل خواهد شد، سرآغاز و علت اصلی تنش ساختاری در نهاد محلی به شمار می رود. طبق ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، شوراهای دارای شخصیت حقوقی اند و حق اقامه دعوا علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند. همچنین وفق ماده ۲۲ قانون مذکور، شوراهای دارای بودجه مستقل اند و مسئول عزل و نصب شهردارند. مواد مذکور با وجود تصویب قانون مربوط به شوراهای در سال ۱۳۷۵، به صراحت لغو نشدند و ماده ۱۷ در خصوص شخصیت حقوقی شوراهای، در ماده ۱۰۸ اصلاحیه مورخ ۹۶/۵/۱۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای، ابرام شده است.

۷. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای مصوب ۱۳۷۵

آخرین قانون مربوط به شوراهای، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای مصوب ۱۳۷۵ است که اصلاحات متعددی در آن صورت گرفته است. در قانون یادشده، به طور کلی هیچ تصریحی به شخصیت حقوقی شوراهای محلی نشده است. اگرچه شخصیت حقوقی شوراهای، مستقیماً و به صورت صریح مورد حکم قرار نگرفته است، قرائن و نشانه‌های متعددی وجود دارند که شوراهای اعم از شوراهای پایه اعم از شهر و روستا و شوراهای عالی دارای شخصیت حقوقی‌اند و به تبع در شهرها نیز شخصیت شورا از شهرداری مستقل است. از جمله:

۱.۷. **بودجه مستقل:** در بند ۱۲ ماده ۸۰ و نیز ماده ۸۴ قانون مذکور، به این نکته تصریح شده است که بودجه شورا و شهرداری از یکدیگر جداست و هر یک ماهیت مستقلی دارد. در حالی که اگر شورای شهر به عنوان رکن داخلی شهرداری لحاظ می‌شود، از بودجه شهرداری بهره می‌برد.

۲.۷. **محل استقرار شورا:** در هیچ جای قانون مذکور، محل تشکیل شورای شهر، در محل ساختمان شهرداری تعیین نشده است. در حالی که در قوانین بلدی/شهرداری، همواره محل تشکیل انجمن شهر، درون ساختمان شهرداری بوده است و همان‌طور که گفته شد، قوانین مربوط بر این نکته تصریح کرده‌اند. امروزه نیز در شهرها، در عمل شورای اسلامی شهر، ساختمان و محل استقرار متفاوتی از شهرداری دارد.

۳.۷. **ایجاد دبیرخانه شوراها:** در نسخه اولیه قانون مذکور که در سال ۱۳۷۵ به تصویب رسیده است، هیچ‌یک از شوراهای محلی دارای دبیرخانه نبوده‌اند؛ پس از تشکیل شوراهای، با توجه به وضعیت حقوقی ایجادشده که در این مقاله از آن به «دوگانگی شخصیت حقوقی شورا و شهرداری» تعبیر می‌شود، فعالیت عملی شوراهای به دلیل فقدان نیروی انسانی و کارمند، با مشکلاتی مواجه شد و در اصلاحیه مورخ ۱۳۸۲/۷/۱۶، تمامی شوراهای اختیار یافتند تا هر یک به طور مستقل دبیرخانه‌ای راه‌اندازی کنند.^۱ مشخص است که ایجاد دبیرخانه برای شوراها، برای رفع کاستی و ایراد اصلی یعنی تفکیک شخصیت حقوقی شورا و شهرداری است، زیرا در صورتی که شورا به عنوان رکن داخلی شهرداری در ذیل سازمان واحدی به نام شهرداری فعالیت می‌کرد، نیازمند دبیرخانه مجزا و سازوکارهای مالی و استخدامی جداگانه نبود و امور خود را از طریق کارمندان شهرداری به انجام می‌رساند.

۱. طبق ماده ۷۵ اصلاحی مصوب ۸۲/۷/۱۶: آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراهای و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراهای و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هر گونه پرداختی به اعضای شوراهای توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. به‌کارگیری کارکنان و هر گونه پرداختی خارج از این آیین‌نامه ممنوع است.

آثار و تنش‌های حقوقی ناشی از شناسایی شخصیت حقوقی برای شوراهای

همان‌طور که بیان شد، پیشینه تاریخی نهاد محلی، نشان می‌دهد که سازمان یا نهاد متولی امور شهری، همواره کلیت و شخصیت واحدی بوده که دارای همه اختیارات قانونی لازم برای اداره امور شهر بوده است. الگوی مدیریتی شهرداری از زمان تصویب قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات در سال ۱۳۲۸، به مدل «شورا-مدیر شهر» تغییر یافت و این رویکرد در قوانین بعدی و حتی قوانین مربوط به شورای اسلامی شهر پس از انقلاب اسلامی، تداوم یافت. ضمن اینکه در تمامی الگوهای مدیریتی شهرداری‌ها، همواره رکن انتخابی و شورایی، جزئی از ساختار داخلی نهاد محلی بوده است، اما در الگوی «شورا-مدیر شهر» به دلیل جایگاه برجسته رکن شورایی، اساساً تفکیک بین شخصیت شورا و شهرداری، به‌طور واضحی با لوازم این الگو، نامتناسب و فاقد هماهنگی است. در مدل «شورا-مدیر شهر»، همه وظایف اجرایی در صلاحیت یک مدیر متخصص است که توسط شورای شهر انتخاب می‌شود و شورای شهر نمی‌تواند در امور اجرایی دخالت کند. این مدل، گره‌برداری از ساختار شرکت تجاری است و در ساختار شرکت‌های تجاری، هیأت مدیره از شرکت جدا نیست. شورای شهر، مقررات شهری، بودجه و مالیات محلی (عوارض) را تصویب می‌کند و شهردار، در جایگاه مدیر شهر و رئیس امور اجرایی است. با این توضیح، مشخص است که جداسازی حقوقی شورا و شهرداری و شناسایی شخصیت حقوقی برای شورای شهر، بذریه و بستر اختلاف و تنش‌های بعدی را فراهم کرده است. بنابراین، نفس شناسایی شخصیت حقوقی برای شورا، با پیشینه و سنت مدیریت شهری در ایران در تعارض است و با الگوی مدیریتی پذیرفته‌شده در کشور نیز تناسب ندارد. افزون‌بر این، اعطای شخصیت حقوقی به شورای شهر، به ایجاد دوگانگی ساختاری در نهاد محلی و به‌تبع دوگانگی در عملکرد و کارکرد این دو نهاد، منجر می‌شود. تعدادی از این آثار و تنش‌های حقوقی را در موارد زیر می‌توان تبیین کرد:

۱. ایجاد سازمان اداری زائد

با ایجاد شورای شهر به‌عنوان نهاد مستقل از شهرداری، همان‌طور که توضیح داده شد، تشکیلات اداری مستقل نیز به‌عنوان لازمه فعالیت شورا ایجاد شد. شوراهای دبیرخانه آنها از امکانات، کارمندان و ساختمان جداگانه استفاده می‌کنند که همین مسئله افزون‌بر ایجاد «تشکیلات غیرضرور»^۱ و زائد، هزینه‌های مالی بیشتری را نیز تحمیل می‌کنند.

۱. طبق بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور از وظایف دولت است.

۲. تنش قضایی

«در اینکه شوراها در ایران واجد امکان طرح دعوا یا قرار گرفتن به‌عنوان خواننده دعوی هستند، شکی نیست» (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۰). تفکیک بین شخصیت حقوقی شورا و شهرداری، امکان رویارویی قضایی این دو نهاد را تقویت می‌کند. همچنین شورا را مستقلاً به‌عنوان خواننده یا شخص مورد شکایت در معرض دعاوی و شکایات و اقدام‌های قانونی قرار می‌دهد. ممکن است شهردار یا شهرداری به‌دلیل مخالفت با مصوبه شورا، ابطال مصوبه شورا را خود یا از طریق شخص دیگر از دیوان عدالت اداری بخواهد.^۱ اینکه این دو نهاد از یکدیگر از نظر حقوقی مستقل‌اند، اما روابط اداری و مالی گسترده‌ای دارند. همچنین منابع مالی شورا به شهرداری وابسته است، امکان بروز تعارض‌های حقوقی را که جنبه قضایی بگیرند، افزایش می‌دهد. روشن است که شوراها می‌توانند مستقل از شهرداری از توان کارشناسی حقوقی و وکیل دادگستری بهره بگیرند و بتوانند علیه شهرداری یا هر شخص دیگر اقدام قضایی صورت دهند.

۳. تنش مالی و بودجه مستقل

بند ۱۲ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، بین بودجه شهرداری و شورا تفکیک قائل شده است و شورای شهر تصویب بودجه شهرداری و خود را بر عهده دارد. همچنین طبق تبصره ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراها مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران، «نیازهای مالی و تدارکاتی شورا براساس بودجه مصوب شورا از طریق درآمدهای بودجه شهرداری تأمین خواهد شد». از این‌رو، بودجه شورای اسلامی شهر درون بودجه شهرداری پیش‌بینی می‌شود و در نتیجه شورا از نظر مالی منابع مستقلی ندارد و به شهرداری وابسته است. این وضعیت، این احتمال را تقویت می‌کند که شوراها از طریق خودداری از تصویب بودجه شهرداری یا سایر اختیاراتی که نسبت به شهرداری دارند، از اختیار خود سوءاستفاده کنند تا بودجه بیشتری برای شورا به‌دست آورند.

۴. ایجاد مسئولیت قانونی مضاعف برای نهاد محلی

با توجه به اینکه نهاد محلی از دو شخص حقوقی مجزا یعنی شورا و شهرداری تشکیل می‌شود و همزمان بسیاری از وظایف و اختیارات آنها با یکدیگر مشترک یا مرتبط است، موجب می‌شود که در عمل مسئولیت‌های قانونی مضاعفی بر مدیریت شهری تحمیل شود. شهرداری و شورای

۱. طبق اصلاحیه مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، هیأت‌های تطبیق صلاحیت نظارت بر مصوبات شوراها را دارند و شهرداران در هیأت‌های مذکور عضو نیستند. برای نمونه هیأت تطبیق شهرستان با عضویت فرماندار، نماینده شورای اسلامی شهرستان و نماینده قوه قضاییه تشکیل می‌شود.

شهر به عنوان اشخاص حقوقی مستقلاً می‌توانند دارای مسئولیت جزایی یا مسئولیت مدنی باشند. افزون بر این، استقلال حقوقی شورا و شهرداری از یکدیگر، شناسایی مرجع اداری مسئول در پرونده‌هایی را که موجب مسئولیت جزایی یا مدنی است، پیچیده می‌سازد و ممکن است این دو نهاد، مسئولیت برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات شهری را متوجه یکدیگر سازند.

نتیجه و راهکار

در این مقاله به این پرسش پرداخته شد که از نظر حقوقی منشأ ساختاری تنش موجود بین شورای اسلامی شهر و شهرداری چیست و فرضیه مقاله این بود که «علت عمده و اصلی تنش اداری میان شورا و شهرداری، دوگانگی (انفکاک) شخصیت حقوقی این دو نهاد از یکدیگر و به تبع بروز چالش‌های ساختاری و مدیریتی است». در مجموع از ابتدای آغاز نظام قانونگذاری در ایران تاکنون، هفت قانون مرتبط با تأسیس و نظم حقوقی شورا و شهرداری تصویب شده است؛ بررسی تاریخ مدیریت شهری تا پیش از انقلاب اسلامی، نشان می‌دهد که نهاد متولی مدیریت شهر، یک شخصیت و کلیت یکپارچه و واحد بوده و دارای یک رکن داخلی انتخابی (انجمن بلدیة/انجمن شهر/شورای اسلامی شهر) است. همان‌طور که شرح داده شد، پس از انقلاب اسلامی، در عمل نظام حقوقی-سیاسی ایران به سمتی متمایل شد که برخلاف پیشینه تقنینی کشور، تکلیف احکام و قواعد مربوط به شوراها، در قانون مستقل و جداگانه تعیین شود و در قوانین مربوط به شوراها پس از انقلاب، شوراها خود به‌طور مستقل واجد شخصیت حقوقی شدند و از نظر حقوقی، شکافی ساختاری میان رکن اجرایی (شهرداری و دهیاری) با رکن نظارتی (شورای اسلامی شهر و روستا) ایجاد شد که افزون بر ناهماهنگی و فقدان انسجام ساختاری، آثار و پیامدهای تنش‌آفرینی از جمله ایجاد سازمان اداری زائد، تنش‌های قضایی، اختلافات مالی و بودجه‌ای و ایجاد مسئولیت قانونی مضاعف را نیز به‌وجود آورد. برای رفع این کاستی، به‌نظر می‌رسد راهکار مناسب، بازگشت نهاد محلی به الگوی اولیه و تاریخی خود است که با مدل «شورا-مدیرشهر» تطابق دارد. در این الگو که با الهام از مدیریت و سازماندهی شرکت‌های تجاری در اوایل سده بیستم به‌وجود آمد، شورای شهر به‌مثابه هیأت مدیره شهرداری عمل می‌کند و شهردار در جایگاه متناظر با مدیرعامل قرار می‌گیرد. در این صورت، شورای شهر (رکن انتخابی و نظارتی) دارای شخصیت حقوقی مستقل از شهرداری نیست و رکن داخلی شهرداری محسوب می‌شود؛ در صورتی که شخصیت حقوقی شورای اسلامی شهر و روستا که شوراها پایه به‌شمار می‌روند، حذف شود، بخش عمده‌ای از تنش‌های حقوقی و ساختاری مورد بحث، منتفی خواهد شد. در مورد شوراها، با توجه به اینکه فاقد رکن اجرایی‌اند، می‌توان همچنان به شخصیت حقوقی شورا (شورای بخش، شهرستان و استان) قائل بود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۹۲)، *حقوق روابط شورا و شهرداری*، تهران: مجد.
۲. مقیمی، سید محمد (۱۳۸۲)، *اداره حکومت‌های محلی*، تهران: سمت.

ب) مقالات

۳. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ش ۱۸، ص ۴۵-۴۵.
۴. احمد آخوندی، عباس؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت، میثم؛ طاهرخانی، حبیب‌اله (۱۳۸۷)، «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران»، *پژوهش‌های جغرافیایی*، ش ۶۳، ص ۱۵۶-۱۳۵.
۵. جلالی، محمد (۱۳۹۴)، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، *فصلنامه پژوهش‌های حقوق عمومی*، ش ۴۷، ص ۹۸-۷۱.
۶. حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراها و شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصل تمرکززدایی»، *فصلنامه حقوق اسلامی*، سال پنجم، ش ۲۰، ص ۱۳۱-۱۱۱.
۷. دشتی، علی (۱۳۸۸)، «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی ایران»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، ش ۴۹، ص ۵۵۳-۵۱۳.
۸. قاسمی حامد، سید عباس (۱۳۸۰)، «نظارت‌پذیری شورای شهر در چارچوب حقوق شهری»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ۳۳ و ۳۴، ص ۱۸۴-۱۴۹.
۹. مظهری، محمد (۱۳۹۵)، «تأملی بر فرایند انتخابات شهر و روستا در ایران و فرانسه»، *مجله مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۷، ش ۲، ص ۷۵۲-۷۲۵.
۱۰. ویسی، هادی (۱۳۹۲)، «بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران»، *فصلنامه جغرافیا و توسعه*، ش ۳۳، ص ۱۵۸-۱۳۹.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Faghih Larijani, Farhang (2013), *Municipality and City Council Relationship Law*, Tehran, Majd publication (In Persian).
2. Moghimi, Seyed Mohammad (2003), *Administration of Local Government*. Tehran, Samt Publication (In Persian).

B) Articles

3. Aghai Toogh, Moslem (2017), "A Comparative Review on Local Decentralization in Iran", *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, Vol. 18, pp.45-65 (In Persian).
4. Ahmad Akhoundi, Abbas; Asadi, Iraj; Basirat, Meisam & Taherkhani, Meisam (2008), "Pathology of Iranian Urban Management Model", *Geographical Research Quarterly*, Vol. 63, pp. 135-156 (In Persian).
5. Dashti, Ali (2009), "Legal Position and relations of Islamic City Councils in Iran's Legal System", *Legal Research Quarterly*, Vol.49, pp.513-553 (In Persian).
6. Ghasemi Hamed, Seyed Abbas (2007), "Controllability of City Council under the framework of Urban Law", *Legal Research Quarterly*, Vol.33 & 34, pp.149-184 (In Persian).
7. Habibnejad, Seyed Ahmad (2009), "Legal Review on Islamic City Councils Under the Principle of Decentralization", *Islamic Law Quarterly*, Vol.20, pp.111-131 (In Persian).
8. Jalali, Mohammad (2015), "General instructive Principles of Decentralization in France's Law and Comparative approach to Iran's Law", *Public Law Research Quarterly*, Vol. 47, pp. 71-98 (In Persian).
9. Mazhari, Mohammad (2016), "A Review on the process of Urban and Rural Elections in Iran and France", *Comparative Law Review*, Vol.2, pp.725-752 (In Persian).
10. Rodriguez, Daniel B. & Shocked, Nadav (2014), "Comparative Local Government Law in Motion: How Different Local Government Law Regimes Affect Global Cities' Bike Share Plans", *Fordham Urban Law Journal*, Vol.42, pp.123-191.
11. Rodriguez, Daniel B. and Shocked, Nadav (2014). "Comparative Local Government Law in Motion: How Different Local Government Law Regimes Affect Global Cities' Bike Share Plans", *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 42, pp123-191 (In Persian).
12. Veisi, Hadi (2013), "An Analysis of Local Government Models and Its Compliance with Iranian Cities", *Geography and Development Iranian Journal*, Vol.33, pp.139-158 (In Persian).

C) Laws

13. Municipal Act, Finland, Ministry of Finance, 2015, Unofficial translation, legally binding only in Finnish and Swedish Available At <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf>