

بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شوراهای محلی
۱. انگلستان و استرالیا

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۴۵۲

بهمن ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات حقوقی

به نام خدا

فهرست مطالب

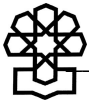
۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. انگلستان.....
۳.....	۱-۱. تقسیمات اداری و محدوده دولت‌های محلی.....
۶.....	۱-۲. اقسام شوراهای محلی.....
۶.....	۱-۳. ساختار و تشکیلات شوراهای محلی.....
۸.....	۱-۴. وظایف و اختیارات شوراها.....
۹.....	۱-۵. ارتباط شوراها با پارلمان و قوه مجریه.....
۹.....	۱-۶. نظارت بر اجرای وظایف شوراها.....
۱۴.....	۱-۷. بودجه شوراها.....
۱۴.....	جمع‌بندی.....
۱۵.....	۲. استرالیا.....
۱۸.....	۲-۱. تقسیمات اداری، ساختار و تشکیلات شوراها.....
۲۱.....	۲-۲. فرآیند تشکیل شوراها.....
۲۱.....	۲-۳. وظایف و اختیارات شوراها.....
۲۵.....	۲-۴. نظارت بر وظایف و اختیارات شوراها.....
۲۶.....	جمع‌بندی.....



بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شوراهای محلی ۱. انگلستان و استرالیا

چکیده

اعطای اختیار تصمیم‌گیری در امور محلی به شهروندان، یکی از چالش‌های همیشگی انواع نظام‌های سیاسی - حقوقی بوده است. توسل به سبک اداری عدم تمرکز که موجب تقویت روحیه ابتکار و بهبود مشارکت عموم شهروندان در اداره امور کشور می‌شود، همواره با مشکلات و مسائل مختلفی مواجه بوده است. شوراهای انجمن‌های محلی، مهم‌ترین ابزارهای اعمال سبک اداری مذکور تلقی می‌شوند که نحوه تشکیل، شیوه توزیع اختیارات و وظایف میان آنها و مجالس قانون‌گذاری ملی و چگونگی ارتباطشان با مقامات و دستگاه‌های اجرایی، از جمله سؤالات بنیادین مطرح درخصوص این نهادهاست. مطالعه تجربیات کشورهای نظیر انگلستان و استرالیا به خوبی تمایل به اعمال سبک عدم تمرکز در قالب افزایش مشارکت شهروندان مقیم محلات و مناطق مختلف تقسیمات کشوری را نشان می‌دهد. با این حال، درخصوص اعطای اختیار اخذ توضیح از مقامات اجرایی به شهروندان محل، هنوز اتفاق نظر جامعی وجود ندارد و سازوکارها در این ارتباط ناقص و اندک هستند.



مقدمه

در سالیان اخیر گرایش به اعمال سبک عدم تمرکز اداری در کشورهای جهان رواج بسیاری یافته است. در عین حال بحث درخصوص آثار و عواقب مثبت و منفی اعطای اختیار تصمیم‌گیری در امور محلی به شهروندان، یکی از دغدغه‌های همیشگی حکام مرکزی تلقی شده است. در همین راستا، تمرکززدایی، به‌رغم بسط و توسعه در نظام حقوق اداری کشورهای مختلف، از طرح سؤالات جدی مصون نمانده است. اینکه دولت‌ها تا چه حد و تحت تأثیر چه عواملی به این مفهوم و پیامدهای آن تن داده‌اند، یا رابطه میان شوراهای، به‌مثابه نهادهای مولود نیازهای معاصر، با نهادهای از پیش موجود چیست و آیا امکان برقراری روابط تعریف شده‌ای میان شوراهای با نهادهای قانون‌گذاری ملی و دستگاه‌های اجرایی وجود دارد یا خیر، از جمله مهم‌ترین سؤالات در این حوزه است. این گزارش به‌طور موجز، به دنبال یافتن پاسخی برای دو پرسش آخر، در دو کشور انگلستان و استرالیاست.

۱. انگلستان

در انگلستان، نهاد مشابه مفهوم شوراهای در نظام حقوقی داخلی را باید ذیل «نظام دولت‌های محلی» جست‌وجو کرد. دولت‌های محلی در این کشور از ساختار پیچیده‌ای برخوردارند و نقش آنها برحسب این ساختار پیچیده متفاوت و متنوع است.



۱-۱. تقسیمات اداری و محدوده دولت‌های محلی

تقسیمات اداری کشور انگلستان بر چهار مقسم منطقه، شهرستان و بخش انجام شده است که به تفکیک و به‌طور مختصر به هریک از آنها اشاره می‌شود.

الف) سطح منطقه^۱

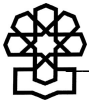
منطقه در انگلستان تعریف شده که هریک دارای یک یا چند شهرستان است. لندن تنها منطقه با اختیارات وسیع است که دارای انجمن انتخابی و شهردار است. سایر مناطق دارای آژانس‌های توسعه منطقه‌ای^۲ و انجمن‌های منطقه‌ای^۳ انتصابی هستند.^۴

ب) سطح شهرستان^۵

به‌طور کلی در انگلستان شش کلانشهر^۶ وجود دارد. غیرکلانشهر (غیر متروپل)^۷ نیز در سال ۱۹۷۴ شناسایی شدند. هریک از این شهرستان‌ها به چندین بخش فرعی تقسیم می‌شوند.

در سطح شهرستان، مقامات خاص^۸ وجود دارند که در دهه ۱۹۹۰ تشکیل شدند و یک درجه‌ای هستند، به این معنا که صرفاً دارای یکی از سطوح اجرایی دولت محلی هستند (یعنی صرفاً شورای شهر شهرستان یا شورای بخش دارند) و وظایف و اختیارات آنها ترکیبی از کارکرد شورای شهرستان و بخش است.

1. Regional Level
2. Regional Development Agencies
3. Regional Assembly
4. Available Online at: <http://en.wikipedia.org/wiki/local-government-of-England>
5. County Level
6. Metropolitan counties
7. Non metropolitan counties
8. Unitary authorities



همچنین، لندن بزرگ^۱ که در سال ۱۹۶۵ تعریف و شناسایی شد، گاهی اوقات یک مادر شهر اصلی تلقی می‌شود؛ اما در تقسیمات اداری کشور تحت این عنوان یاد نمی‌شود. لندن بزرگ خود به دو قسمت شهر لندن و مناطق لندن تقسیم می‌شود.^۲

ج) سطح بخش^۳

این سطح از تقسیمات کشوری انگلستان نیز، بر دو نوع است: بخش اصلی (متروپل) و بخش فرعی (غیر متروپل).

د) ناحیه^۴

هر بخش به چند ناحیه تقسیم می‌شود. ناحیه شهری^۵ بیشترین واحد در دولت محلی انگلستان است. لندن بزرگ فاقد این تقسیم‌بندی است. البته غیر از لندن بزرگ، مناطق دیگری نیز وجود دارد که هنوز ناحیه‌بندی نشده‌اند.

ه) استثناها

علاوه بر موارد مذکور، تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز وجود دارد که در متن قانون، مستقل از سایر نهادهای محلی مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

1. Greater London
2. Ibid
3. District
4. Parish
5. Civil Parish



• مناطق لندن^۱

در لندن بزرگ ۳۲ شورای منطقه وجود دارد که جایگاه آنها شبیه نهادهای خاص است. همچنین یک منصب محلی، مشهور به «مقام لندن بزرگ»^۲ وجود دارد که شأن و منزلت اداری آن بالاتر از شوراهای منطقه است و بر بخشی از فعالیت‌های شهرها مانند حمل‌ونقل، پلیس، تشکیلات آتش‌نشانی و توسعه اقتصادی نظارت می‌کند.^۳

• شهر لندن^۴

برخلاف مناطق لندن، که پاره‌ای وظایف اداری کلی را به انجام می‌رسانند، شهر لندن تکالیف خاصی را برعهده دارد که آن را از اغلب مقامات محلی متمایز می‌کند. این وظایف و کارکردها عبارتند از: تملک اماکن خارج از محدوده شهر لندن (مانند کوئینز پارک که زمین تفریحی واقع در کیلبرن است) و ارائه خدمات عمومی به اقصی نقاط لندن بزرگ (مانند خدمات در فرودگاه هیثرو و دفع زباله‌ها).

• جزایر سیلی^۵

شورای جزایر سیلی یک نهاد منحصر به فرد است که مانند نهادهای خاص در تمام نقاط انگلستان فعالیت می‌کند.

-
1. London boroughs
 2. Greater London Authority
 3. **Ibid**
 4. City of London
 5. Isles of Scilly



۱-۲. اقسام شوراهای محلی

شوراهای محلی در انگلستان عبارتند از: شورای استان،^۱ شورای شهرستان،^۲ شورای مناطق لندن،^۳ شورای نمایندگان شهر لندن^۴ و بالاخره، شورای جزایر سیلی.^۵ وضع قوانین مربوط به انتخابات شوراهای در ابتدا به عهده وزارت جماعات و دولت محلی^۶ بوده که پس از مدتی به کمیسیون انتخابات واگذار شده است.

۱-۳. ساختار و تشکیلات شوراهای محلی

در گذشته تفکیکی میان بخش اجرایی و تقنینی در شوراهای وجود نداشت؛ اما قانون دولت محلی مصوب سال ۲۰۰۰، قدرت و صلاحیت اجرایی شوراهای را به رسمیت شناخت.^۷ از آن زمان تاکنون روش اداره شوراهای در چارچوب نهادی اجرایی با ترکیب رئیس شورا و کابینه اجرایی انجام شده است. مقام اجرایی ممکن است در قالب یکی از اشکال زیر مطرح باشد:

۱. شهردار منتخب مردم و دو یا چند نفر از اعضای شورا که شهردار برای نهاد اجرایی منصوب می‌کند. این ساختار به ساختار ترکیبی شهردار و کابینه اجرایی معروف است.

۲. رئیس نهاد اجرایی که یکی از اعضای منتخب شوراهاست و دو یا چند نفر از

-
1. County Council
 2. District Council
 3. London Borough Council
 4. Common Council of the City of London
 5. Council of the Isles of Scilly
 6. Communities and Local Government Ministry
 7. Local government Act 2000.



اعضای شورای شهر که منصوب رئیس نهاد اجرایی یا منصوب مقام محلی هستند. این ساختار تحت عنوان ساختار ترکیبی رئیس شورا و کابینه اجرایی شناخته می‌شود.

۳. شهردار منتخب مردم و مدیر شورا که از میان اعضای شورا به این سمت منصوب می‌شوند. این ساختار تحت عنوان ساختار ترکیبی شهردار انتخابی و مدیر اجرایی شناخته می‌شود.

در موارد اول و دوم تعداد اعضا نباید متجاوز از ۱۰ نفر باشد.^۱ لازم به تأکید است که سایر اعضای شوراهای کمیته نظارت و بررسی را تشکیل می‌دهند که بر کار مقام اجرایی نظارت می‌کند.

اعضای شورا مأمورانی را منصوب و کلیه وظایف را به آنها تفویض می‌کنند. به علاوه، یک مقام عالی اجرایی^۲ نیز منصوب می‌شود که مسئول کارمندان شورا و ارتباط با مقامات ارشد نهادها و وزارتخانه‌هاست. رئیس یا نایب رئیس شورا نمی‌تواند همزمان در نهاد اجرایی شورا سمتی داشته باشد.^۳

درخصوص ساختار و تشکیلات شوراهای، نقش وزیر جماعات و دولت محلی به خوبی مشهود است. وی می‌تواند از رهگذر وضع مقررات، ساختار جدیدی را تعریف کند و مقامات محلی نیز می‌توانند پیشنهادهایی درخصوص تغییر ساختار به وزیر جماعات و دولت محلی ارائه دهند.^۴

مقامات محلی می‌توانند طرح پیشنهادی خود درخصوص ترتیبات و ساختار نهاد

۱. بند «۸» ماده (۱۱) قانون دولت محلی مصوب سال ۲۰۰۰.

2. Chief Executive Officer

۳. بند «۷» ماده (۱۱)، همان قانون.

۴. بندهای «۵» و «۶» ماده (۱۱)، همان قانون.



اجرایی را به وزیر جماعات و دولت محلی ارائه دهند مشروط بر اینکه این پیشنهاد، موجب اصلاح و بهبود ساختار اجرایی شورا شود و زمینه شفافیت هرچه بیشتر تصمیمات و پاسخ‌گویی بهتر مقامات شوراهای را فراهم کند.

۴-۱. وظایف و اختیارات شوراهای

اختیارات شوراهای نیز مانند سایر نهادهای عمومی، به موجب اصل رعایت حدود اختیارات قانونی، محدود شده است و صرفاً می‌توانند اقداماتی را انجام دهند که حقوق عرفی یا قانون مصوب پارلمان، به طور خاص یا کلی، اجازه آن را داده است. حال آنکه، در گذشته مؤسسات شهری در حکم اشخاص حقیقی بودند و می‌توانستند هر اقدامی را انجام دهند.

وظایف و اختیارات کلی شوراهای در مناطق مربوطه عبارتند از:

۱. ارتقا یا توسعه رفاه اقتصادی منطقه،

۲. ارتقا یا توسعه رفاه اجتماعی منطقه،

۳. ارتقا یا توسعه رفاه زیست‌محیطی منطقه.^۱

علاوه بر وظایف کلی مذکور، هر یک از شوراهای دارای برخی وظایف اختصاصی هستند که اهم آنها عبارتند از:

امور مربوط به ساخت مسکن، جمع‌آوری زباله، اخذ عوارض شورایی، آموزش، امور کتابخانه‌ها، حمل‌ونقل، حمایت از مصرف‌کننده، صدور مجوز و امور مربوط به گورستان‌ها.

۱. بند «۱» ماده (۲)، همان قانون.



۵-۱. ارتباط شوراها با پارلمان و قوه مجریه

شوراها می‌توانند قوانین محلی مبنی بر اعطای اختیارات خاص را وضع و برای تصویب تقدیم مجلس کنند. مقامات محلی باید اختیارات خود را مطابق با دستورالعمل‌های مربوطه، که از سوی وزیر اجتماعات و دولت محلی صادر می‌شود، انجام دهند.^۱ وزیر جماعات و دولت محلی نیز متقابلاً باید دستورالعمل‌های مذکور را پس از مشورت با نمایندگان دولت محلی و هر فردی که لازم می‌داند، صادر و در صورت لزوم اصلاح کند.^۲

وزیر جماعات و دولت محلی قادر است مقرراتی در باب عملکرد مقامات محلی تدوین کند.^۳ همچنین، وی می‌تواند پس از مشورت با نمایندگان مقامات محلی یا هر فردی که صلاح می‌داند، با وضع دستورالعمل، مانع از اعمال وظایف مشخص و معینی شود.^۴

از این رو، صلاحیت تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری شوراها بسیار محدود و مقید به تصویب مجلس است.

۶-۱. نظارت بر اجرای وظایف شوراها

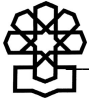
برای نظارت بر امور مختلف شوراها، ابزارهای متعددی به شرح ذیل پیش‌بینی شده است:

۱. بند «۵» ماده (۳)، قانون دولت محلی مصوب سال ۲۰۰۰.

۲. بند «۶» ماده (۳)، همان قانون.

۳. ماده (۳۰)، همان قانون.

4. (3) The Secretary of State may by order make provision preventing local authorities from doing, by virtue of section 2(1), anything which is specified, or is of a description specified, in the order.



• کمیته نظارت و بررسی^۱

به موجب ماده (۲۱) قانون دولت محلی مصوب سال ۲۰۰۰، کمیته نظارت و بررسی، باید بر آن دسته از تصمیمات و اقدامات نهاد و مقام اجرایی شوراها که در جهت ایفای وظایف خویش انجام می‌دهند، نظارت کند. همچنین، مقام اجرایی باید طرح‌های آتی خود را نزد این کمیته توجیه کند. نتیجه این نظارت ارائه گزارش به مقام محلی است. همچنین، این کمیته می‌تواند درخصوص وظایفی که در حیطه مسئولیت مقام اجرایی نیست به مقامات محلی یا مقام اجرایی گزارش و پیشنهاد دهد. کمیته مذکور قادر است از مقام تصمیم‌گیرنده بخواهد در آن دسته از تصمیمات خود که هنوز اجرا نشده، تجدیدنظر کند. ارائه گزارش و پیشنهاد به مقامات محلی یا قوه مجریه در باب موضوعاتی که حوزه مقامات محلی یا ساکنان آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد، از دیگر وظایف این کمیته است.

کمیته مذکور و کمیته‌های فرعی آن می‌توانند از مقام اجرایی درخواست کنند که جهت پاسخ‌گویی به سؤالات آنها در صحن کمیته حاضر شوند.

• هیئت استاندارد و کمیته‌های استاندارد^۲

در هریک از شوراهای محلی باید کمیته استانداردها تشکیل شود. این کمیته متشکل از حداقل دو عضو شورا و حداقل یک عضو خارج از اعضای شورا است. شهردار یا رئیس مقام اجرایی نمی‌تواند عضو این کمیته باشد. وظیفه کمیته استانداردها، تدوین

1. Overview and Scrutiny Committee.

2. Standards Committees



مقررات مربوط به رفتار اعضای شوراها و نظارت بر رفتار آنهاست.^۱ این کمیته براساس دستورالعمل‌های صادره از هیئت استانداردهای انگلستان اقدام می‌کند که وفق ماده (۵۷) قانون دولت‌های محلی (۲۰۰۰)، اعضای هیئت مزبور را وزیر جماعات و دولت محلی منصوب می‌کند.

کمیته فوق‌الذکر متصدی رسیدگی به شکایاتی است که افراد از نحوه برخورد و رفتار اعضای شوراها به این هیئت ارسال می‌کنند. هیئت مذکور می‌تواند برای انجام وظایف خود اطلاعات یا اسناد مربوط به تعاملات میان هریک از وزارتخانه‌ها و مقامات محلی مربوط را تقاضا کند و نتیجه تحقیقات خود را به صورت گزارش در روزنامه‌های کثیرالانتشار حوزه فعالیت خویش منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را به مقامات محلی مربوطه ارائه دهد. همچنین، هیئت یاد شده می‌تواند نتیجه گزارش نظارتی خود را به هیئت رسیدگی و دادرسی که در شوراها تشکیل می‌شود، تقدیم کند.

لازم به ذکر است که اعضای هیئت رسیدگی و دادرسی منصوب رئیس قوه قضائیه هستند. رئیس قوه قضائیه، در این مورد، با موافقت وزیر جماعات و دولت محلی اقدام می‌کند.

هیئت استانداردها باید نسخه‌ای از گزارش مالی سالیانه مربوط به انجام وظایف شوراها را در خاتمه سال مالی، به وزیر اجتماعات و امور محلی تقدیم کند و مقام اخیر نیز مکلف است که نسخه‌ای از آن را به پارلمان ارائه دهد.

از سایر وظایف این هیئت، رسیدگی به صورت حساب‌های مالی مقامات محلی

۱. ماده (۳) قانون دولت محلی مصوب سال ۲۰۰۰.



است که نتیجه آن را در قالب گزارش به وزیر جماعات و امور محلی ارائه می‌کند. به این منظور وزیر یاد شده باید ناظر یا ناظرانی را برای انجام این تکلیف، منصوب کند. ناظر نسخه‌ای از گزارش خود را برای وزیر جماعات و امور محلی ارسال کرده و مقام اخیر نیز متعاقباً مکلف است نسخه‌ای از آن را به پارلمان ارائه دهد.^۱

• کمیسیون اداره امور محلی (آمبودزمان دولت محلی)

دولت‌های محلی دارای کمیسیون‌هایی متشکل از چند کمیسیونر پارلمانی (تابع قانون کمیسیونر پارلمانی مصوب سال ۱۹۶۷)^۲ هستند که در امور مقامات محلی تحقیق و تفحص می‌کنند. اعضای این کمیسیون‌ها منصوب وزیر جماعات و دولت محلی هستند. این کمیسیون‌ها دولت‌های محلی را به دو یا چند منطقه تقسیم‌بندی می‌کنند و هریک از کمیسیونرهای عضو، امر تحقیق و تفحص در منطقه‌ای را عهده‌دار می‌شوند.

این کمیسیون باید در هر سال مالی، گزارشی کلی درخصوص عملکرد مقامات مربوطه تهیه و این گزارش را پس از دریافت گزارش کمیسیونرها، تکمیل و ارائه کند. کمیسیون مذکور می‌تواند به شکایات واصله از مردم مبنی بر سوءمدیریت مقامات محلی رسیدگی کند. مرجع ارائه گزارش‌های این کمیسیون، وزیر جماعات و دولت محلی است^۳ که حسب مورد نسبت به ابطال تصمیمات یا اقدامات تصمیم‌گیری می‌کند.

1. Available Online at: <http://www.parliament.uk/parliamentary-Committees/Parliamentary-Committees/16.CFm/>

2. Parliamentary Commissioner Act 1967.

3. Available Online at: <http://www.Parliament.uk> Parliamentary-Committees/Parliamentary-Committees/16.CFm/



• کمیسیون ممیزی و بازرسی

نام کامل این کمیسیون، «کمیسیون نظارت بر مقامات محلی و خدمات سلامت ملی انگلستان و ولز»^۱ است. کمیسیون مذکور، یک مؤسسه عمومی مستقل در بریتانیا است که با برخی وزارتخانه‌ها مانند وزارت جماعات و دولت محلی یا وزارت کشور و نیز نهادهایی نظیر مجلس ملی ولز و وزارت بهداشت همکاری می‌کند. هدف این کمیسیون بهبود وضعیت اقتصادی، ارتقای کارایی و کارآمدی مقامات محلی و نهادهای ارائه‌دهنده خدمات بهداشتی است. به موجب قانون کمیسیون بازرسی مصوب سال ۱۹۹۸،^۲ این کمیسیون دارای حداقل ۱۵ و حداکثر ۲۰ عضو است که منصوب وزیر جماعات و دولت محلی هستند. یک یا چند نفر از اعضای این کمیسیون به‌عنوان ناظر تعیین می‌شوند که البته ممکن است عضو کمیسیون نباشند. مدیر کمیسیون موظف به نظارت بر حسن جریان امور کمیسیون است. هیئت مدیره کمیسیون که متشکل از ۷ نفر است، مسئول انجام امور اجرایی است. شیوه عملکرد این کمیسیون به موجب قانون مصوب پارلمان مشخص می‌شود که سازوکارهای آن در فواصل زمانی پنج‌ساله از سوی پارلمان بازبینی می‌شود.^۳

ناظر (یا ناظران) باید گزارش نظارت و بررسی خود را برای کمیسیون نظارت و وزیر جماعات و دولت محلی ارسال کنند.

1. Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales.
2. Audit Commission Act 1998.

۳. بند «۶» ماده (۴) قانون کمیسیون ممیزی و بازرسی مصوب سال ۱۹۹۸.



۷-۱. بودجه شوراها

بودجه شوراها محلی از تسهیلات دولت مرکزی، عوارض شوراها (یک نوع مالیات محلی است که بر مبنای ارزش مسکن اخذ می‌شود)، سود تجاری و درآمدهای حاصل از ارائه خدمات خاص مانند اجرای طرح جرم‌زدایی از پارکها، تأمین می‌شود. درآمد حاصل از عوارض شورایی اندک است و اگر شورایی بخواهد درآمد خود را بهبود بخشد، باید این عوارض را افزایش دهد. اگر میزان عوارض شورایی گزاف باشد، دولت مرکزی می‌تواند مانع از پرداخت آن شود. این مسئله در حال حاضر میان شوراها و دولت مرکزی محل بحث و منازعه است و هر کدام، دیگری را مسئول افزایش عوارض شوراها می‌داند.

جمع‌بندی

از مطالب پیش‌گفته چنین برمی‌آید که حلقه ارتباط مقامات محلی انگلستان با دولت مرکزی وزارت جماعات و دولت محلی است و به‌طور غیرمستقیم، بعضاً از رهگذر حضور نمایندگان در کمیسیون‌ها و کمیته‌های نظارتی یا ارائه گزارش به پارلمان، پیوندی مختصر با پارلمان می‌یابند. تأمل در قوانین مختلف مربوط به دولت‌های محلی، که در زمان‌های مختلف وضع شده است، نشان می‌دهد همواره خط سیر و حرکت به سمت کاستن از نظارت قدرت مرکزی و اعطای استقلال بیشتر به دولت‌های محلی بوده است که تجلی آن را، به‌ویژه، می‌توان در قانون مصوب ۲۰۰۷ جست. سامان‌دهی انتخابات، کنترل تقنینی شوراها شهر و وضع آیین‌نامه از سوی دولت مرکزی رو به کاهش گذارده است که خود مؤید ادعای پیش‌گفته است.

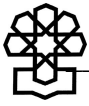


در استرالیا همچون انگلستان، نهادهای محلی مشابه شوراها در نظام حقوقی ایران را باید به نوعی ذیل عنوان دولت‌های محلی جست‌وجو کرد. بر طبق قانون اساسی مصوب سال ۱۹۰۱، در دولت مشترک‌المنافع استرالیا، حکومت به بخش‌های حکومت مشترک‌المنافع، ایالات و مناطق تقسیم می‌شود. اصل ۵۱ قانون اساسی، برخی از صلاحیت‌های ایالات و مناطق را به حکومت مرکزی واگذار کرده است. این صلاحیت‌ها، مواردی نظیر مهاجرت، امور خارجی، دفاع، گمرک، تجارت بین‌المللی و بین ایالات و پول را شامل می‌شود. باقی امور مانند بهداشت، آموزش، راه آهن، آب و فاضلاب، توسعه شهری و دادرسی، در حیطه صلاحیت ایالات و مناطق است. البته از زمان تصویب قانون اساسی، حیطه صلاحیت دولت مرکزی بارها با اصلاحات قانون اساسی یا آرای دادگاه عالی، تبیین و تعریف شده است.^۱

امور محلی در حوزه صلاحیت ایالات و منطقه شمالی قرار دارد. هر ایالتی چارچوب قانونی خاص خود را برای اداره این امور در نظر گرفته است. این موضوع موجب شده دولت‌های محلی از لحاظ شکل، ساختار، حیطه قانونی و جغرافیایی صلاحیت بسیار متفاوتی با یکدیگر داشته باشند.

اولین دولت محلی در استرالیا در سال ۱۸۴۰ در آدلاید تشکیل و به تدریج فراگیر شد. این نهادها اشکال و نام‌های مختلفی نظیر شورا، هیئت یا هیئت مدیره داشته‌اند.

1. Local Government National Report 2005- 06, Department of Transport and Regional Services, 2005 – 06 Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance) Act 1995, p. 2, at: http://www.infrastructure.gov.au/local/publications/reports/2005_2006/pdf/LGNR_2005-06.pdf.



حوزه‌های صلاحیت هر نهادی نیز مختص به خود بوده و از چارچوب خاصی پیروی نمی‌کند. هر ایالتی با توجه به وضعیت خاص خود چارچوبی برای اداره امور محلی در نظر گرفته است. این چارچوب‌ها از حیث حیطه اختیارات، صلاحیت‌های نهاد محلی، جمعیت هر حوزه و محدوده قلمرو جغرافیایی با هم متفاوت هستند. امروزه بیش از ۷۰۰ نهاد محلی در استرالیا وجود دارد که در سطوح مختلف شهری، منطقه‌ای، روستایی و جماعات بومی فعالیت می‌کنند. از این تعداد، ۵۳۹ نهاد، منطقه‌ای و روستایی هستند و ۹۷ نهاد، شوراهای جماعات بومی را تشکیل می‌دهند.^۱

در حدود ۶۶۰۰ نماینده منتخب در این نهادها به فعالیت مشغولند. تعداد افرادی که به‌عنوان کارمند در شوراهای محلی مشغول به‌کار هستند، ۱۶۷۰۰۰ هزار نفر است. چنانچه گفته شد جمعیت و حوزه جغرافیایی حکومت‌های محلی بسیار متفاوت است. برای مثال بزرگ‌ترین حکومت محلی، شورای شهر بریزبن است که ۹۷۰ هزار نفر شهروند در آن زندگی می‌کنند و کوچک‌ترین دولت محلی نیز روستای سیلورتن در نیوساوت ولز است که ۵۸ نفر ساکن دارد.^۲

به‌طور متوسط جمعیت هر دولت محلی ۲۸۴۰۰ نفر است.^۳ براساس آمار سال ۲۰۰۵ به ازای هر ۲۸۴۳۲ نفر، یک دولت محلی وجود دارد.^۴ از لحاظ حوزه قلمرو جغرافیایی نیز بزرگ‌ترین دولت محلی در منطقه‌ای به وسعت ۳۷۸ کیلومتر مربع قرار

1. Rates and Taxes: A Fair Share for Responsible Local Government, p. 5.

2. **Ibid.**, p.4.

3. About Local Government, The Official Site of the Australian Government Association, at: <http://www.alga.asn.au/>

4. Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance) Act 1995, op.cit. p.3.



۲-۱. تقسیمات اداری، ساختار و تشکیلات شوراهای

اگرچه در تقسیم‌بندی مناطق اداری استرالیا، بخش و ناحیه وجود دارد؛ اما این تقسیم از بار اداری یا سیاسی برخوردار نیست. استفاده از این تقسیم‌بندی در قرن ۱۸ رواج داشته و از زمانی که استرالیا از حالت مستعمره انگلیس خارج شده، این تقسیم‌بندی نیز متروک مانده است. در عوض مناطق دولت محلی،^۱ به استان،^۲ بخش،^۳ شورا^۴ و شهر یا شهرداری^۵ تقسیم می‌شود.^۶

اما تقسیمات شوراهای از این نظم پیروی نمی‌کند. برای مثال شوراهایی وجود دارند که شوراهای بومی هستند و فقط به امور بومیان استرالیا در حیطه صلاحیت جغرافیایی خود می‌پردازند یا شوراهایی که فعالیت آنها فقط به امری خاص مثل بهبود وضعیت راه‌ها مربوط می‌شود. بنابراین اگرچه تقسیم‌بندی به شوراهای شهری یا روستایی وجود دارد؛ اما نمی‌توان همه دولت‌های محلی استرالیا را در این تقسیم‌بندی قرار داد.

به دلیل ماهیت فدرالی کشور استرالیا و طبیعت متنوع دولت‌های محلی آن، در این کشور نهادی مشابه شورای عالی استان‌ها در ایران، وجود ندارد. اما پاره‌ای نهادهای مدنی تأسیس شده‌اند که از سویی به امور دولت‌های محلی می‌پردازند و از سوی دیگر با سایر سطوح حکومت، یعنی حکومت ایالتی و فدرال استرالیا نیز در ارتباط هستند.

در استرالیا نهادی مدنی وجود دارد که مسئولیت حفظ منافع دولت‌های محلی را

1. Local Government Areas.

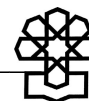
2. Shire

3. District

4. Council

5. Municipality

6. Cadastral divisions of Australia, from Wikipedia, the free encyclopedia, at: http://en.wikipedia.org/wiki/cadastral_divisions_australia.



دارد و کوچک‌ترین نیز در منطقه‌ای به وسعت ۲ کیلومتر مربع واقع شده است.^۱ در قانون اساسی کشور مشترک‌المنافع استرالیا به دولت‌های محلی اشاره‌ای نشده است. اما در عمل این دولت‌ها به شکل نهادهای مختلف نقش مهمی در اداره امور کشور دارند و تلاش‌های زیادی نیز برای به رسمیت شناختن آنها در قانون اساسی صورت گرفته است. از جمله در سال‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۸۸ فراندمن‌هایی در تصریح به تأسیس دولت‌های محلی در قانون اساسی برگزار شد؛ اما نتیجه‌ای از آنها حاصل نشد.^۲ هم‌اکنون نیز این تلاش‌ها ادامه دارد. در حقیقت تلاش بر آن است تا با گنجاندن این لایه از سطوح مدیریتی حکومت در قانون اساسی، جایگاهی هم‌شأن ایالات و حکومت مرکزی برای شوراهای تعریف شود. به‌منظور تحقق این مهم، مقرر شده که اجلاسی در پایان سال ۲۰۰۸ میلادی برگزار شود.^۳

به این ترتیب می‌توان گفت شوراهای در استرالیا در ابتدا نهادهایی خودجوش برای ارائه برخی خدمات اجتماعی و جزئی بوده‌اند و به‌تدریج با برعهده گرفتن امور محلی، جایگاه مهمی در ساختار نظام سیاسی کشور پیدا کرده و موضوع قانون‌گذاری در سطح ایالتی قرار گرفته‌اند.

1. Op.cit, p. 5.

2. Standing Committee on Economics, Finance and Public Administration, House of Representatives, Rates and Taxes: A Fair Share for Responsible Local Government, October 2003, p.23, at: <http://www.aph.gov.au/house/committee/efpa/localgovt/report.htm>.

3. National General Assembly of Local Government, Constitutional Recognition, at: <http://nga.alga.asn.au/index.php>.



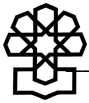
در ارتباط با سایر سطوح حکومت یعنی ایالات و دولت مشترک‌المنافع، برعهده دارد. این نهاد «انجمن دولت‌های محلی استرالیا»^۱ نامیده می‌شود. این انجمن متشکل از مجموعه‌ای از نمایندگان دولت‌های محلی است که تمام نهادهای شش ایالت و منطقه شمالی استرالیا را در بر می‌گیرد. در حدود ۶۰۹ شورا در این انجمن عضویت دارند.^۲ این انجمن در بیشتر شوراهای اجرایی ایالتی و فدرال استرالیا عضویت دارد و منافع محلی را تأمین می‌کند.^۳ فعالیت اصلی این انجمن نمایندگی دولت‌های محلی در نهادهای ملی و شوراهای وزیران، ارائه طرح به دولت و ارائه طرح‌های تفحص پارلمانی، طرح و حفظ منافع دولت‌های محلی در سطح ملی است.

اولویت‌های این انجمن عبارتند از:

- تقویت منابع مالی دولت محلی،
- حفظ راه‌های محلی، حمل‌ونقل و سایر امور زیربنایی،
- تقویت بازده طبیعی و مصنوعی محیط،
- گسترش برابری و توسعه منطقه‌ای،
- ارتقای ظرفیت و تحمل اجتماعات محلی،
- مشارکت فعال در رویه‌های دولت ملی.

این انجمن در سال ۱۹۴۷ پایه‌گذاری شد و در سال ۱۹۷۶ با تأسیس شعبه‌ای در

1. Australian Local Government Association (ALGA).
 2. About ALGA, The Official site of the Australian Government Association, at: <http://www.alga.asn.au/>.
 3. Local Government National Report 2005- 06, Department of Transport and Regional Services, 2005 – 06 Report on the Operation of the *Local Government (Financial Assistance) Act 1995*, p. 21, at: http://www.infrastructure.gov.au/local/publications/reports/2005_2006/pdf/LGNR_2005-06.pdf.



کانبرا، پایتخت استرالیا، ارتباط خود را با سطح ملی حکومت فدرال تقویت کرد. سیاست‌های این انجمن توسط هیئت مدیره آن تعیین می‌شود. هیئت مدیره از دو نماینده از اعضا و دو نماینده از دولت مرکزی تشکیل می‌شود.

این انجمن تا سال ۱۹۹۴ همه ساله کنفرانسی برگزار می‌کرد؛ اما از این سال همایش عمومی ملی دولت‌های محلی جایگزین این کنفرانس شد. به تدریج این همایش تبدیل به گردهمایی دولت‌های محلی شد که امور اصلی مربوط به این دولت‌ها را به‌مثابه پارلمان بررسی می‌کنند.^۱

انجمن دولت‌های محلی، خدمات ذیل را به هر یک از دولت‌های محلی عضو، ارائه می‌دهد:

- اطلاع‌رسانی در مورد موضوعات و سیاست‌های ملی که دولت محلی را تحت تأثیر قرار می‌دهند،
- نمایندگی دولت‌های محلی در شورای دولت‌های استرالیایی، شوراهای مختلف وزیران، کمیته‌های میان دولتی و نهادهای تخصصی،
- مذاکره با وزیران دولت مشترک‌المنافع و احزاب سیاسی و سایر نهادهای ملی مرتبط با دولت‌های محلی،
- ایجاد دیدگاه واحد در امور مربوط به دولت‌های محلی در سطح ملی،
- لابی کردن با دولت مشترک‌المنافع استرالیا و پارلمان در مورد موضوعات

1. Major Events, The Official site of the Australian Government Association, at: <http://www.alga.asn.au/>.



مختلف^۱.

به غیر از انجمن دولت‌های محلی استرالیا، نهادهای دیگری نیز در ارتباط با اداره امور محلی وجود دارند. مهم‌ترین این نهادها عبارتند از: اتحادیه مدیران دولت‌های محلی استرالیا. این اتحادیه، انجمنی است که با هدف تقویت و توسعه مدیریت دولت محلی و ایجاد معیارهای حرفه‌ای و اخلاقی تشکیل شده است. این نهاد در هر یک از ایالات و مناطق استرالیا شعبه دارد.^۲

۲-۲. فرآیند تشکیل شوراها

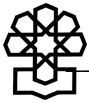
قانون واحدی در مورد فرآیند تشکیل شوراها وجود ندارد. حتی در قوانین ایالتی نیز حکمی در این مورد دیده نمی‌شود. به نظر می‌رسد ماهیت فدرالی نظام سیاسی - اداری استرالیا موجب استقلال فرآیند تشکیل شوراها شده است.

۲-۳. وظایف و اختیارات شوراها

نقش دولت‌های محلی در اداره امور کشور، در قوانین مصوب ایالات تعیین می‌شود. براساس قوانین مذکور، دولت‌های محلی، اختیار پرداختن به همه امور جز آنچه به تصریح در قوانین استثنا شده است، را دارند. بنابراین اموری که دولت‌های محلی به آنها می‌پردازند، بسیار گسترده است و بنا به قوانین ایالتی موارد متعددی را شامل

1. ALGA Services, The Official site of the Australian Government Association, at: <http://www.alga.asn.au/>.

2. Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance) op.cit., p.21.



می‌شود. برخی از این موارد عبارتند از:

- امور مربوط به ساخت‌وساز (طراحی مکان‌های عمومی، ساخت و نگهداری راه‌های ارتباطی، پل‌ها، پیاده‌روها، جوی‌ها، بهداشت و جمع‌آوری زباله)،
 - امور ورزشی (زمین‌های گلف، استخرها، زمین‌های ورزشی، مراکز ورزشی، سالن‌ها، محوطه‌های کمپ)،
 - امور بهداشتی (آب، غذا، ایمن‌سازی، سرویس‌های بهداشتی عمومی، کنترل آلودگی‌های صوتی، نظارت بر طیور و دام‌ها)،
 - خدمات عمومی (نگهداری از کودکان و کهنسالان، بهزیستی، مشاوره و امور رفاهی)،
 - امور مدیریتی (فرودگاه‌ها، بنادر، قبرستان‌ها، پارکینگ‌های عمومی، محل‌های پارک حاشیه خیابان)،
 - امور فرهنگی و آموزشی (کتابخانه‌ها، گالری‌ها و موزه‌ها).
- برخلاف کشورهای نظیر انگلستان و آمریکا که در آنها ارائه خدماتی همچون آموزش، پلیس و مسکن از ابتدا وظیفه شوراهاست، در استرالیا این خدمات وظیفه ایالات به حساب می‌آید مگر اینکه انجام آن به آنها تفویض شده باشد.^۱
- وظایف و اختیارات دولت‌های محلی نه تنها در هر ایالتی متفاوت است بلکه در خود ایالات نیز، وظایف مختلفی برعهده دارند. برای مثال، شوراها شهریه نسبت به شوراها روستایی از وظایف کاملاً متفاوتی برخوردارند. مشکل دیگر در تعیین محدوده وظایف شوراها، تغییرات متعدد صلاحیت‌ها در سطوح حکومت فدرال، ایالتی و محلی است. حتی در برخی موارد بین مسئولیت‌های این سه سطح حکومتی،

1. Ibid, pp. 2 - 3



هم‌پوشانی نیز وجود دارد.

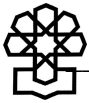
قوانین ایالات و منطقه شمالی محدودیت‌های اندکی را بر اعمال صلاحیت توسط دولت‌های محلی تحمیل و اختیارات وسیعی را برای انجام امور مختلف به آنها، اعطا می‌کنند. این محدوده وسیع اختیارات برای آن است که دولت‌های محلی بتوانند به نیازهای همواره متغیر محل خود، پاسخ دهند. اغلب صلاحیت‌های دولت‌های محلی در ارائه خدمات و کارکردهایی نظیر امور مهندسی، ورزش، بهداشت، رفاه، امنیت، ساختمان‌سازی، فرهنگ و آموزش خلاصه می‌شود.^۱

اما در شهرهای بزرگ‌تر، دولت‌های محلی در زمینه فعالیت‌های اقتصادی، نرخ‌های رقابتی، اختراعات، گردشگری، امور فرهنگی و امکانات حمل‌ونقل نیز دارای اختیاراتی هستند. از سوی دیگر شوراهای روستایی و دورافتاده نیز به اموری می‌پردازند که به‌طور سنتی رسیدگی به آنها، وظیفه دولت فدرال یا ایالات است. برای مثال گزارش کمیسیون پارلمانی حاکی از آن است که در برخی از این مناطق دورافتاده، شوراها به اموری نظیر اداره پست، ایستگاه راه‌آهن، فروشگاه، کافه، نانوايي و حتی تهیه مکانی رایگان برای پزشک محل، پرداخته‌اند.

دولت‌های محلی به‌طور فزاینده‌ای مسئولیت‌های مربوط به امور اجتماعی را در دست می‌گیرند. همچنین به شکل روزافزونی نقش وضع قواعد حقوقی را در زمینه‌های مربوط به توسعه و برنامه‌ریزی، بهداشت عمومی و مدیریت محلی برعهده گرفته‌اند.^۲

تأثیر دولت‌های محلی در سطح ایالتی و فدرال، از طریق انجمن دولت‌های محلی

1. *Ibid.*, p. 6.
2. *Ibid.*, pp. 7 – 9.



استرالیا که شرح آن گذشت، صورت می‌گیرد. این انجمن تقریباً در همه شوراهای اجرایی فدرال، ایالتی یا فدرال - ایالتی دارای نماینده است. این شوراها نیز به‌نوبه خود اثر زیادی بر سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی در سطوح سه‌گانه حکومت دارند. برخی از مهم‌ترین این شوراها عبارت‌اند از:

شورایی به نام شورای دولت‌های استرالیایی^۱ که وظیفه آن توسعه و نظارت بر اعمال آن دسته از اصلاحات سیاسی است که در سطح ملی از اهمیت زیادی برخوردارند و نیاز به اقدام هماهنگ از سوی دولت‌های استرالیایی دارند. نخست‌وزیر و رئیس انجمن دولت‌های محلی استرالیایی نیز عضو این شورا هستند.^۲

نهاد دیگر شورای وزرای برنامه‌ریزی و دولت محلی است. وزیران برنامه‌ریزی و اداره امور فدرال، ایالتی و منطقه‌ای و همچنین وزیر دولت محلی نیوزیلند و رئیس انجمن دولت‌های محلی استرالیایی، عضو این شورا هستند. هدف این شورا جهت‌دهی مذاکرات و تصمیمات در مورد موضوعات مهم استراتژیک سیاسی برای برنامه‌ریزی امور محلی در استرالیا و نیوزیلند است. کمیته مشترک برنامه‌ریزی و دولت محلی نیز به این شورا کمک می‌کند. این کمیته از دو کمیته فرعی تحت عناوین گروه مقامات مشترک دولت محلی و گروه مقامات برنامه‌ریز تشکیل شده است.^۳

در سال ۲۰۰۱ در شورای دولت‌های محلی استرالیایی تصمیم گرفته شد که انجمن دولت‌های محلی استرالیا در تمام شوراهای وزیران که صلاحیت‌شان به‌نحوی

1. Council of Australian Governments (COAG).
2. *op.cit.*, p. 19.
3. *Ibid.*, p. 19.



به منافع امور محلی مربوط می‌شود، نماینده‌ای داشته باشند.^۱

۲-۴. نظارت بر وظایف و اختیارات شوراهای

نظارت بر دولت‌های محلی در استرالیا، بیشتر از حیث مالی و مالیاتی است. به این منظور و با توجه به سیاست دولت مرکزی استرالیا برای سپردن اداره امور محلی به ایالات، قانونی با عنوان قانون کمک‌های مالی به دولت‌های محلی^۲ در سال ۱۹۹۵ به تصویب رسیده است. بر همین اساس وزیر امور محلی، مناطق و راه‌ها به‌طور مرتب و به‌صورت سالانه، گزارشی را درخصوص نظارت بر حسن اجرای این قانون به مجلس ارائه می‌کند.^۳ از سوی دیگر، پارلمان نیز حق تحقیق و تفحص در مورد چنین اموری را داراست. بر این اساس نیز در سال ۲۰۰۲ به درخواست دولت استرالیا، کمیسیون اقتصادی، مالی و اداره عمومی پارلمان اقدام به تحقیقی در مورد جایگاه مالی، نقش و مسئولیت‌های دولت‌های محلی در استرالیا کرد. حاصل این تحقیق گزارشی است تحت عنوان «عوارض و مالیات‌ها: سهم منصفانه برای دولت محلی مسئول». البته این گزارش نیز به‌طور خاص به وظایف و اختیارات شوراهای نمی‌پردازد و صرفاً به مقایسه نقش و مسئولیت دولت‌های محلی با یکدیگر و ارائه پیشنهادهایی جهت تعامل بهتر سه سطح از حکومت برای پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه اشاره دارد.

1. *Ibid.*, p. 21.

2. Financial Assistance to Local Governments Act, 1995.

3. Local Government National Report 2005- 06, Department of Transport and Regional Services, 2005 – 06 Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance) Act 1995, p. 96 ,at:

http://www.infrastructure.gov.au/local/publications/reports/2005_2006/pdf/LGNR_2005-06.pdf.



جمع‌بندی

از مطالب پیش‌گفته چنین بر می‌آید که علی‌رغم قدمت چندین ساله وجود دولت‌های محلی در استرالیا، تقسیم‌بندی شوراهای و وظایف و اختیارات آنها در این کشور از نظم چندانی پیروی نمی‌کند. در حقیقت، نقش، وظایف و اختیارات شوراهای در اداره امور محلی براساس قوانین مصوب انحصاری ایالات تعیین می‌شود. این امر موجب شده تا قواعد واحدی درخصوص نظام حقوقی حاکم بر شوراهای در استرالیا وجود نداشته باشد. در همین راستا، ارتباط چندانی میان شوراهای (در قالب دولت‌های محلی) با ارکان مختلف دولت مرکزی دیده نمی‌شود و در این زمینه، صرفاً پاره‌ای توجهات به‌ویژه در اواخر سال ۲۰۰۲، شایان توجه است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۴۵۲

عنوان گزارش: بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شوراهای محلی ۱. انگلستان و استرالیا

Report Title: A Comparative Study on the Powers and Duties of Local government (1) Cases of England and Australia

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)

تهیه و تدوین‌کنندگان: فائزه عامری، لیلی منفرد، مسیح بهنیا

ناظر علمی: محمدحسین زارعی

متقاضی: محمد دهقانی نقندر (عضو کمیسیون قضایی و حقوقی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

دولت محلی (Local Government)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۵