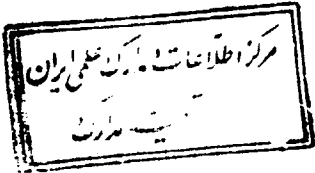


۱۳۷۹ / ۱۱ / ۲۰

دانشگاه شهید بهشتی
دانشکده حقوق



پایان نامه

جهت اخذ مدرک کارشناسی ارشد حقوق عمومی

موضوع

حکومت محلی در حقوق انگلستان

استاد راهنما

جناب آقای دکتر محمد راسخ

9625

استاد مشاور

جناب آقای دکتر اردشیر امیر ارجمند

استاد داور

جناب آقای دکتر سید محمد سید فاطمی

نگارش

محمد حسین رجیبه

سال تحصیلی ۷۹-۱۳۷۸

۳۳۲۰۹

مطالب مندرج در پایان نامه صرفاً بیان عقاید دانشجو است و دانشکده
هیچگونه مسؤولیتی در قبال نظریات مطرح شده ندارد.

۳۲۳۰۹

تقدیم بہ محمد

فهرست

مقدمه..... ۱

بخش اول

علل و موهودی حکومت مملی و تکامل تاریفی حکومت مملی در انگلستان..... ۵

فصل اول: دلایل وجودی حکومت مملی..... ۷

بند اول - لزوم حکومت مملی با توجه به شکل حکومت..... ۸

بند دوم - دلیل طبیعی برای وجود حکومت مملی..... ۱۶

بند سوم - دلیل تاریخی برای وجود حکومت مملی..... ۱۹

بند چهارم - حکومت مملی لازمه دموکراسی..... ۲۶

بند پنجم - دلیل فلی بر وجود حکومت مملی..... ۳۱

فصل دوم: بررسی تاریخی حکومت مملی در انگلستان..... ۳۵

بند اول - دوره قرون وسطی..... ۳۹

بند دوم - دوره تودور..... ۴۴

بند سوم - قرن هجدم..... ۴۷

بند چهارم - اصلاحات قرن نوزدهم..... ۵۱

بند پنجم - دوره جدید..... ۵۶

بخش دوم

نظام مقوقی حکومت مملی در انگلستان..... ۶۲

فصل اول - جایگاه حکومت مملی در حقوق انگلستان و اصول حاکم بر آن..... ۶۳

بند اول - جایگاه حکومت مملی در حقوق انگلستان..... ۶۴

بند دوم - سازمان و ساختار حکومت مملی..... ۷۰

- ۷۸ بند سوم - شخصیت حقوقی حکومت محلی.
- ۸۳ بند چهارم - دکترین خارج از حدود اختیارات قانونی.
- ۹۲ بند پنجم - نظارت مرکزی بر مقامات محلی.
- ۹۸ بند ششم - بودجه حکومت محلی.

۱۰۶ فصل دوم - وظایف و مسؤولیتهای حکومت محلی.

- ۱۰۷ بند اول - وظایف حکومت محلی در مورد وضع قانون.
- ۱۱۰ بند دوم - وظایف حکومت محلی راجع به اجرای نظم.
- ۱۱۵ بند سوم - وظایف حکومت محلی راجع به املاک و زمین.
- ۱۲۱ بند چهارم - وظایف حکومت محلی در ارائه خدمات به اشخاص.
- ۱۲۶ بند پنجم - مسؤولیت مقامات محلی در حقوق عمومی.
- ۱۳۲ بند ششم - مسؤولیت مقامات محلی در حقوق خصوصی.

۱۴۰ نتیجه گیری

۱۴۵ فهرست منابع

۱۴۵ الف) منابع فارسی

۱۴۷ ب) منابع انگلیسی

۱۴۹ ج) اینترنت

۱۵۰ ضمیمه شماره یک

۱۵۱ ضمیمه شماره دو

۱۵۲ ضمیمه شماره سه

مقدمه

امروزه حکومتها وظایف گسترده و بسیار پیچیده‌ای را بر عهده دارند. بسیاری از این وظایف که حکومتها امروزه بر دوش دارند، جنبه محلی دارند و به کل کشور مربوط نیستند. در کنار حکومت مرکزی که اداره امور مربوط به کل کشور را بر عهده دارد، می‌توان از حکومتهای محلی هم که امور محلی را اداره می‌کنند، استفاده کرد. توجه به ایجاد و توسعه حکومتهای محلی و نیز اهمیت حکومتهای محلی در رشد دموکراسی و توسعه شعور اجتماعی مردم حایز اهمیت است. تمایل به داشتن حکومتهای محلی و اداره امور هر محل به دست مردم همان محل از قوانین طبیعی سرچشمه گرفته است، زیرا علاقه به محل‌هایی که انسان در آن رشد و نما یافته است و یا سکونت اختیار کرده است و خوب و بد خاطرات خود را از آن گرفته است، از طبیعت انسان سرچشمه می‌گیرد و متکی بر قوانین طبیعی است و این علاقه در اداره امور آن محل هم وجود دارد. در صورت تشکیل این واحدهای کوچک حکومتی نهال شخصیت و لیاقت و ابتکار افراد بهتر شکوفا خواهد شد و انسانهای بی تفاوت و غیر مسؤول به شخصیتهای ارزنده و فعال مبدل خواهند شد. البته این بدان معنا نیست که این امر در سایه حکومت مرکزی امکان‌پذیر نیست، بلکه در صورت ایجاد حکومت محلی امکان انجام این کار بیشتر شده و فرصتهای بیشتری در اختیار مردم قرار می‌گیرد. اگر حکومتهای محلی به معنای واقعی کلمه به وجود آیند آن وقت مردم هر محل نیازهای محلی خود را تشخیص می‌دهند، عوارض و مالیاتهای محلی را به نحوی که مقرر شده است وصول می‌کنند، و با استفاده از این منابع مالی و با نیروی انسانی و وسایل مورد نیاز در اجرای سیاستها، خطی مشیها و برنامه‌های محلی خویش اقدام می‌کنند. ایجاد حکومتهای محلی و سیاست عدم تمرکز، اعتماد به برتری تصمیمات جمع نسبت به قضاوتهای فرد است. مثلاً در مورد آموزش پرورش به جای آنکه فقط وزیر آموزش و پرورش تصمیم‌گیری کند، در هر محل

شورای آن محل تصمیم می‌گیرد. همچنین عدم تمرکز از فشار زیاد کار به دوش حکومت مرکزی که اشکالات گوناگونی ایجاد می‌کند، جلوگیری می‌کند.

برای شناخت بهتر حکومت محلی، بررسی جنبه‌های مختلف یکی از حکومت‌های محلی موجود می‌تواند بهترین راه باشد. در بین کشورهایی که موفق به تشکیل حکومت محلی شده‌اند، کشور انگلستان از سابقه فراوانی برخوردار است. به همین علت در این پایان نامه حکومت محلی در حقوق انگلستان را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

در کشور انگلستان حکومت محلی موضوعی است که از یک پیش فرض رنج می‌برد، این پیش فرض که، حکومت محلی مربوط به امور محلی است. «حکومت محلی عظمت قهرمانانه را ندارد. در بسیاری از موارد مردمی که با آن سروکار دارند، تمایل دارند تا به آن به عنوان یک موضوع پیش پا افتاده نگاه کنند، مثل نسبتی که بین مقامات مهم و منشیان آنها وجود دارد.»^(۱) وجود چنین تصویری از حکومت محلی باعث شده است تا بدون هیچ گونه تعجب اهمیت آن دست کم گرفته شود. اما حکومت محلی به طور حتم حکومت^(۲) است و آن اعمال قدرت عمومی است. در حکومت محلی قدرت به طور محلی اعمال می‌شود، زیرا تمام حکومتها باید در محدوده خودشان عمل کنند. یک کشور نمی‌تواند فقط شامل یک شهر به نام پایتخت باشد، مگر وقتی که آن کشور به جز شهر پایتخت قلمرو دیگری نداشته باشد، مانند وضعیتی که در کشور سان مارینو^(۳) وجود دارد. بنابراین حکومت مرکزی در درون خود دارای حکومت محلی است، و سؤال مهم و اساسی این است که به مقامات محلی چه اندازه‌ای از استقلال داده شده است؟ آیا اختیار داده شده به آنها متعلق به خودشان است یا خیر؟ بنابراین آنچه به حقوق حکومت محلی اهمیت می‌دهد این است که آن جزئی از حقوق اساسی و عمومی کشور است. حکومت محلی در انگلستان موضوع قوانین مصوب، آیین‌نامه‌های راجع به این قوانین مصوب، رویه قضایی و سوابق است و فقط موضوع قوانین و مقررات محلی نیست. وضعیت سازمانهای

(۱) Keith , Davies (1983) , Local Government Law , Butter Worths , P. 1.

(۲) Government

(۳) San Marino

حکومت محلی باید توسط قضات مطابق دکترین مشهور خارج از حدود اختیارات قانونی^(۱) که از اصول مربوط به حقوق عمومی است و همچنین اصل پاسخگو بودن^(۲) اشخاص حقیقی و حقوقی در مقابل دادگاهها مورد بررسی قرار گیرد. بنابراین بر خلاف تصور ظاهری و اولیه از حکومت محلی، حکومت محلی در حقوق انگلستان از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. البته عموم مردم بیشتر از جنبه مدیریتی حکومت محلی سود می‌برند تا از جنبه مربوط به قانون اساسی آن، یعنی مردم از حکومت محلی انتظار دارند تا اموری از قبیل آموزش و پرورش، مسکن، راه‌ها و... که به آنها سپرده شده است را به خوبی انجام دهند، و کمتر کسی در این فکر است که جایگاه آن در نظام حقوق اساسی کجاست. وضعیت جاده‌ها، مدارس، فاضلاب و... همیشه یکی از موضوعات مربوط به حکومت محلی بوده‌اند، همان‌طور که اختیارات پلیس، برنامه‌ریزی شهری و روستایی و خدمات عمومی چنین بوده‌اند. اینها موضوعات حکومت محلی هستند زیرا حکومت مرکزی این چنین خواسته است. حکومت مرکزی خودش این اختیارات را داده است و خودش هم می‌تواند آنها را بگیرد. به عنوان مثال اختیار نظارت بر بیمارستانها در برخی از مواقع به مقامات محلی سپرده شده است و در بعضی از مواقع از آنها گرفته شده است. این پایان نامه در صدد بررسی حکومت محلی انگلستان به صورت مفصل و جزئی نیست، زیرا حجم این جزئیات آنقدر زیاد است که در چند کتاب هم نمی‌گنجد. بنابراین آنچه که در اینجا مورد بررسی قرار می‌گیرد به عنوان مقدمه‌ای کلی بر حکومت محلی انگلستان خواهد بود. این که چرا حکومت محلی باید وجود داشته باشد و فلسفه وجودی آن چیست؟ حکومت محلی در انگلستان از چه زمانی به وجود آمد و سیر تکاملی آن در تاریخ به چه صورت بوده است؟ در نظام حقوقی کشور انگلستان، حکومت محلی از چه جایگاهی برخوردار است؟ سازمان و تشکیلات حکومت محلی به چه صورت است؟ حکومت محلی چه وظایفی را بر عهده دارد و مسؤلیت آن در انجام این وظایف به چه نحو است؟ عمده سؤالاتی هستند که ما در صدد پاسخگویی به آنها هستیم. به همین خاطر و برای درک بهتر، بررسی موضوع در دو بخش صورت می‌گیرد. در بخش اول دلایل

(۱) *Ultra Vires Doctrine*

(۲) *Accountability*

بخش اول

X وجودی حکومت محلی و سیر تاریخی حکومت محلی در کشور انگلستان در دو فصل مجزا مورد بررسی قرار می‌گیرد و در بخش دوم هم نظام حقوقی حکومت محلی در انگلستان را در دو فصل مورد بررسی قرار می‌دهیم. در فصل اول جایگاه حکومت محلی در انگلستان و اصول حاکم بر آن، و در فصل دوم وظایف و مسؤولیت‌های حکومت محلی در انگلستان را بررسی خواهیم کرد تا در نهایت به نتیجه مورد نظر برسیم.

بخش اول

علل وجودی حکومت محلی و تکامل تاریخی

حکومت محلی در انگلستان

موضوع مورد بررسی ما حکومت محلی در حقوق انگلستان است. اما قبل از بررسی این سازمان حقوقی به نحو موجود، باید علل وجودی آن را بررسی کنیم. حکومت محلی به عنوان یک نهاد و سازمان حقوقی، در بسیاری از کشورها وجود دارد. درباره وجود و یا عدم وجود حکومت محلی بین دولتمردان، سیاستمداران و حقوقدانان در کشورهای مختلف اختلاف نظر وجود دارد. هریک از مخالفان و موافقان حکومت محلی برای خود دلایلی را دارند. شناخت دلایل وجودی حکومت محلی ما را در درک بهتر نظام حقوقی حکومت محلی کمک خواهد کرد. با توجه به اینکه ما حکومت محلی را بر اساس کدام دلایل بپذیریم، دید ما نسبت به آن متفاوت خواهد بود. به عنوان مثال اگر حکومت محلی را صرفاً برای تسهیل جریان امور محلی، قبول داشته باشیم، حکومت محلی چیزی بیش از یک کارگزار^(۱) حکومت مرکزی نخواهد بود. اما اگر علاوه بر تسهیل جریان امور محلی، هدف از تشکیل حکومت محلی، ایجاد دموکراسی محلی هم باشد، در این صورت حکومت محلی ایجاد شده از استقلال بیشتری برخوردار خواهد شد. حتی اگر دلایل وجودی حکومت محلی را به خوبی بشناسیم، باز هم درک نظام حقوقی حکومت محلی در کشور انگلستان برای ما میسر نیست، مگر اینکه سیر تکاملی آن را در طول تاریخ بدانیم.

(۱) Agency

حکومت محلی در مقوق انگلستان

در این بررسی تاریخی است که چگونگی تکوین حکومت محلی در انگلستان مشخص خواهد شد. به همین خاطر در فصل اول این بخش دلایل وجودی دولت محلی و در فصل دوم آن تکامل تاریخی حکومت محلی در انگلستان را بررسی خواهیم کرد.

فصل اول: دلایل وجودی حکومت محلی

دلایل مختلفی برای وجود حکومت محلی بیان شده است. در یک تقسیم‌بندی کلی دلایل وجودی حکومت محلی را تحت پنج دلیل اصلی و عمده می‌توان بیان کرد. قابل ذکر است که تقسیم‌بندی موجود در جای دیگری بیان نشده است، بلکه با مطالعه دلایل اظهار شده برای تشکیل حکومت محلی و از بین آنها جمع‌آوری گردیده است. نکته‌ای که باید در این بین روشن شود این است که هر یک از این دلایل اظهار شده چه تأثیری در تشکیل حکومت محلی در انگلستان داشته‌اند؟ کدام یک از این دلایل کلی است و کدام یک به کشور انگلستان اختصاص دارد؟ باید بگوییم که دلایل اظهار شده حالت کلی دارند، و هیچ‌کدام به طور اخص به کشور انگلستان اختصاص ندارد. اما تأثیر آنها در تشکیل حکومت محلی در انگلستان به یک اندازه نیست. برخی از این دلایل در کشور انگلستان از شدت و قوت بیشتری برخوردارند. در ضمن توضیح هر یک از دلایل، تأثیر آن را در تشکیل حکومت محلی انگلستان بیان خواهیم کرد.

بند اول - لزوم حکومت محلی با توجه به شکل دولت

برای شناخت حکومت محلی لزوماً باید مفهوم دولت^(۱) را شناخت و به ارکان آن آشنا بود. در باره دولت و ارکان و انواع آن به اندازه کافی در کتابهای حقوق اساسی بحث شده است، و قصد ما در این جا بررسی مفهوم دولت نیست. اما از آنجا که بحث ایجاد حکومت محلی به نوع دولت برمی گردد، باید مقدمه‌ای کوتاه در مورد دولت گفته شود.

واژه دولت دارای معانی متفاوتی است. آنچه که در اینجا از واژه دولت مورد نظر است، مفهوم دولت ملی^(۲) است. از دولت ملی تعاریف متفاوتی ارائه شده است. از جمله این تعاریف، تعریف جناب آقای دکتر قاضی است که چنین آمده است. «دولت، گروهی انسانی که در درون چهارچوبه جغرافیایی معین، تشکیل جامعه‌ای سیاسی دهد و در آن قدرت رقابت‌ناپذیری، بر کلیه اعضا حاکم شود و سازمان ویژه‌ای، مجهز به قهر اجتماعی، حفظ نظم عمومی را بر عهده داشته باشد می‌باشد^(۳)». از تعریف فوق چنین برمی آید که عوامل سازنده دولت ملی به قرار زیر است.»

۱ - گروه انسانی جمعیت

۲ - سرزمین (چهارچوبه فضایی)

۳ - قدرت سیاسی

همچنین تقسیم‌بندی‌هایی از دولت صورت گرفته است که شناخت این تقسیم‌بندها برای درک علت وجودی حکومت محلی لازم است. تقسیم‌بندی که در ذیل می‌آید راجع به شکل دولت است نه شکل حکومت^(۴)، باید بین این دو تمایز قائل شویم. شکل حکومت همان چیزی

(۱) State

(۲) Nation - State

(۳) قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران (۱۳۷۲)، ص ۲۰۲.

(۴) Government

است که اصطلاحاً به آن رژیم سیاسی می‌گویند. رژیم سیاسی شیوه و طریقه‌ای را گویند که بر اساس آن قدرت به جریان می‌افتد و اعمال می‌شود. به دولتهایی برمی‌خوریم که شکل یکسان دارند اما با رژیمهای سیاسی متفاوت اداره می‌شوند. مثلاً سوئد و ایتالیا هر دو بسیط و یک پارچه‌اند، اما اولی دارای رژیم سلطنتی و دومی دارای رژیم جمهوری است. و برعکس این مطلب هم صادق است، یعنی رژیمهای سیاسی مشابه را می‌توان در دولتهای متفاوت نیز دید. رژیم پارلمانی هم در دانمارک وجود دارد که دولتی یک پارچه است و هم در آلمان که دولتی فدرال است.^(۱)

علاوه بر این در این تقسیم‌بندی از اشکال دولت موضوع را از دو دیدگاه متفاوت می‌توان مدنظر قرار داد. الف: سیاسی ب: حقوقی. اگر شکل دولت را از نظر سیاسی طبقه‌بندی کنیم، می‌توانیم از دولتهای سوسیالیستی، نظامی، فاشیستی و نظایر آن سخن بگوییم. اما طبقه‌بندی از دیدگاه حقوقی از اصل و پایه متفاوت است، زیرا ساخت داخلی دولت مأخذ طبقه‌بندی قرار گرفته است. یعنی می‌خواهیم بفهمیم که آیا قدرت متعلق به یک مرکز سیاسی واحد است یا این که در مراکز متعددی جای گرفته است؟

با توجه به مطالب بالا شکل دولت از نظر حقوقی را می‌توان به دو صورت زیر طبقه‌بندی کرد.

الف: دولت تک ساخت (بسیط)

ب: دولت چند پارچه (مرکب)

الف - دولت تک ساخت: این عنوان به کشورهایی اطلاق می‌شود که دارای یک مرکز واحد عملکرد سیاسی هستند. قدرت سیاسی در کلیت و مجموع اختیارات خویش توسط یک شخصیت واحد حقوقی، که همانا دولت بسیط است، اعمال می‌شود. کلیه افرادی که زیر لوای دولت یک پارچه قرار دارند از یک اقتدار سیاسی تبعیت می‌کنند و قاعدتاً یک قانون اساسی در سراسر این قلمرو بر آنان حاکم است. بافت قدرت غیر قابل تفکیک و تجزیه‌ناپذیر است. به عنوان مثال کشورهای ایران، فرانسه، اسپانیا، پرتغال، یونان، سوئد، نروژ، دانمارک و... دولتهای

(۱) قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران (۱۳۷۲)، ص ۲۴۰.

بسیط هستند^(۱). شرایط یک پارچه بودن دولت را علی الاصول می توان در سه گونه خلاصه کرد.

۱ - وحدت ساختار: یعنی تشکیلات سیاسی دارای یک دستگاه واحد حکومتی است که وظایف دولتی را به طور کامل، خود انجام میدهد.

۲ - وحدت جماعت: قدرت سیاسی نسبت به جماعت یک پارچه است، در مجموع و به یک سان اعمال می شود. قدرت همگن است و تصمیمات فرمانروایان، همه فرمانبرداران را به تساوی مجبور به تبعیت می کند.

۳ - وحدت سرزمین: تشکیلات سیاسی سراسر سرزمین و قلمرو دولت را در بر می گیرد و می پوشاند.

پس گرایش کلی در درجه نخست بسوی وحدت و هماهنگی است. سیر به سوی تمرکز طلبی و یک پارچه سازی، در همان آغاز تولد دولت به چشم می خورد. یعنی ابتداء یک مرکز جاذبه قدرت پدید می آید و سپس این مرکز دست به جذب و هضم کلیه مراکز دیگر می زند. ظهور دولت ها از بطن نظام های فئودالی یا ملوک الطوائفی مقارن با متلاشی شدن مراکز تصمیم گیری متعدد و قدرتهای جزئی سیاسی پدیدار شده است.^(۲) دولت ساده یا یک پارچه مولود چنین سیر تکاملی است و لذا این شکل دولت از دورانهای گذشته تا زمان حاضر رایج ترین بوده است.

اما نباید پنداشت که صفت تک ساختی با عدم تراکم امور اداری^(۳) یا عدم تمرکز^(۴) در تعارض است. غالب کشورهای بسیط در حال حاضر در درون خود مجموعه های محلی نظیر استان ها، شهرستانها، بخشها، و دهستانها را تحمل می کنند و این امر مغایرتی با خصلت کلی دولتهای ساده و بسیط ندارد. زیرا وجود تقسیمات کشوری همراه با اعطای برخی اختیارات به واحدهای محلی، به گونه ای نیست که بتوان به یکایک واحدهای جزئی نام دولت را به معنای سیاسی و حقوقی اعطا کرد. لکن در سطحی پایین تر از اقتدار و حاکمیت دولت به این قسم واحدها اختیار

(۱) قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران (۱۳۷۲)، ص ۲۴۰.

(۲) همان، صص ۲۴۲ و ۲۴۳.

(۳) *Deconcentration*

(۴) *Decentralisation*