

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه آزاد اسلامی
واحد سمنان
دانشکده علوم انسانی

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد در رشته حقوق گرایش عمومی

عنوان:

بررسی آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور

استاد راهنما:

دکتر حسین ابوالفضلی

نگارنده:

علی ابراهیمی

دیماه ۱۴۰۲

تقدیم به:

روح مطهر شهدا، به ویژه شهید قاسم سلیمانی

ماحصل آموخته‌ایم را تقدیم می‌کنم به آنان که مهر آسمانی شان آرام بخش آلام زمینی ام است

به استوارترین تکیه گاهم، دستان پر مهر پدرم

به سبزترین نگاه زندگی ام، چشمان سبز مادرم

به همدل و همراه، همیشگی ام، همسر مهربانم

که هر چه آموختم در کتب عشق شما آموختم و هر چه بگو شتم قطره ای از دریای بی کران مهربانی تان را پاس توانم بگویم.

امروز، سستی ام به امید شماست و فردا کلید باغ بهشت رضای شما

ره آوردی کران سنگ تر از این ارزان نداشتم تا به خاک پیایان نثار کنم، باشد که حاصل تلاشم نسیم کوزه غبار محسوسگی تان را برزوداید

بوسه بردستان پر مهرتان

تشکر:

خداوند بزرگ را شاکرم که لطف خود را شامل حال من نمود تا بتوانم پایان نامه خود را به پایان برسانم؛

همچنین شایسته است به مصداق آیه «من لم یسکر المخلوق لم یسکر الخالق» از استاد فرهیخته و فرزانه

جناب آقای دکتر ابوالفضل که دلسوزانه و با صبر و حوصله فراوان راهنمایی و حمایت نمودند، تقدیر و تشکر نمایم.

و با تشکر از استاد گرامی جناب آقای دکتر طاهری که راهنما و راه‌کشای بنده در اتمام و اکمال پایان نامه بوده‌اند.



معاونت پژوهش و فناوری

به نام خدا
شور اخلاق پژوهش

بیاری از خداوند سبحان و اعتقاد به این که عالم محضر خداست و همواره ناظر بر اعمال انسان و به منظور پاس داشت مقام بلند دانش و پژوهش و نظریه اهمیت جایگاه دانشگاه در اعتلای فرهنگ و تمدن بشری، ماد انشجویان و اعضاء هیات علمی واحدهای دانشگاه آزاد اسلامی متعهد می گردیم اصول زیر را در انجام

فعالیت های پژوهشی مد نظر قرار داده و از آن تحلی نگنیم:

- ۱- اصل برائت: التزام به برائت جویی از هرگونه رفتار غیر حرفه ای و اعلام موضع نسبت به کسانی که حوزه علم و پژوهش را به شائبه های غیر علمی می آلائند.
- ۲- اصل رعایت انصاف و امانت: تعهد به اجتناب از هرگونه جانب داری غیر علمی و حفاظت از اموال، تجهیزات و منابع در اختیار.
- ۳- اصل ترویج: تعهد به رواج دانش و اشاعه نتایج تحقیقات و انتقال آن به همکاران علمی و دانشجویان به غیر از مواردی که منع قانونی دارد.
- ۴- اصل احترام: تعهد به رعایت حریم ها و حرمت ها در انجام تحقیقات و رعایت جانب تقد و خودداری از هرگونه حرمت شکنی.
- ۵- اصل رعایت حقوق: التزام به رعایت کامل حقوق پژوهشگران و پژوهیدگان (انسان، حیوان و نبات) و سایر صاحبان حق.
- ۶- اصل رازداری: تعهد به صیانت از اسرار و اطلاعات محرمانه افراد، سازمان ها و کلیه افراد و نهادهای مرتبط با تحقیق.
- ۷- اصل حقیقت جویی: تلاش در راستای پی جویی حقیقت و وفاداری به آن و دوری از هرگونه پنهان سازی حقیقت.
- ۸- اصل مالکیت مادی و معنوی: تعهد به رعایت کامل حقوق مادی و معنوی دانشگاه و کلیه همکاران پژوهش.
- ۹- اصل منفعت ملی: تعهد به رعایت مصالح ملی و در نظر داشتن پیشبرد و توسعه کشور در کلیه مراحل پژوهش.



تعهدنامه اصالت رساله یا پایان نامه

این جانب علی ابراهیمی دانش آموخته مقطع کارشناسی ارشد ناپیوسته در رشته حقوق عمومی که در تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۰ از پایان نامه خود تحت عنوان «بررسی آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور» با کسب نمره..... و درجه..... دفاع نموده‌ام بدین وسیله متعهد می‌شوم:

(۱) این پایان نامه/ رساله حاصل تحقیق و پژوهش انجام شده توسط این جانب بوده و در مواردی که از دستاوردهای علمی و پژوهشی دیگران (اعم از پایان نامه، کتاب، مقاله و...) استفاده نموده‌ام، مطابق ضوابط و رویه موجود، نام منبع مورداستفاده و سایر مشخصات آن را در فهرست مربوطه ذکر و درج کرده‌ام.

(۲) این پایان نامه/ رساله قبلاً برای دریافت هیچ مدرک تحصیلی (هم سطح، پایین تر یا بالاتر) در سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی عالی ارائه نشده است.

(۳) چنانچه بعد از فراغت تحصیل، قصد استفاده و هرگونه بهره‌برداری اعم از چاپ کتاب، ثبت اختراع و... از این پایان نامه داشته باشم، از حوزه معاونت پژوهشی واحد مجوزهای مربوطه را اخذ نمایم.

(۴) چنانچه در هر مقطعی زمانی خلاف موارد فوق ثابت شود، عواقب ناشی از آن را می‌پذیرم و واحد دانشگاهی مجاز است با این جانب مطابق ضوابط و مقررات رفتار نموده و در صورت ابطال مدرک تحصیلی‌ام هیچ‌گونه ادعایی نخواهم داشت.

نام و نام خانوادگی:

تاریخ و امضاء

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۴.....	فصل اول: کلیات و مفاهیم پژوهش.....
۵.....	۱-۱- بیان مسئله یا تبیین موضوع.....
۶.....	۱-۲- اهمیت و ضرورت تحقیق.....
۶.....	۱-۳- پیشینه و مبانی تحقیق.....
۸.....	۱-۴- اهداف تحقیق.....
۸.....	۱-۴-۱- هدف کلی.....
۸.....	۱-۴-۲- اهداف جزئی.....
۸.....	۱-۵- سؤالات تحقیق.....
۸.....	۱-۵-۱- سؤال اصلی.....
۸.....	۱-۵-۲- سؤال فرعی.....
۸.....	۱-۶- فرضیه.....
۹.....	۱-۷- واژه‌ها و اصطلاحات.....
۹.....	۱-۷-۱- مفهوم شورا.....
۹.....	۱-۷-۲- مفهوم نهادهای شورایی.....
۹.....	۱-۷-۳- حکمرانی:.....
۱۰.....	۱-۷-۴- تصمیم‌گیری:.....
۱۰.....	۱-۷-۵- تصمیم‌سازی:.....
۱۰.....	۱-۸- جنبه‌های نوآوری تحقیق:.....
۱۰.....	۱-۹- روش تحقیق.....
۱۱.....	۱-۱۰- ساختار تحقیق.....
۱۱.....	۱-۱۱- مفهوم شورا.....
۱۱.....	۱-۱۱-۱- مفهوم لغوی شورا.....
۱۱.....	۱-۱۱-۲- مفهوم اصطلاحی شورا.....
۱۲.....	۱-۱۱-۳- مفهوم فقهی و اسلامی شورا.....
۱۳.....	۱-۱۱-۴- مفهوم سیاسی شورا.....
۱۴.....	۱-۱۱-۵- مفهوم حقوقی شورا.....
۱۵.....	۱-۱۲- مفهوم مشورت.....
۱۶.....	۱-۱۳- انواع مشورت.....

- ۱۳-۱-۱- مشورت تخصصی (رجوع به اهل خبره)..... ۱۶
- ۱۳-۱-۲- مشورت عمومی ۱۷
- ۱۴-۱- تفاوت مفهوم شورا و مشورت:..... ۱۸
- ۱۵-۱- اصطلاح‌شناسی و واژه‌شناسی نهادهای شورایی در کشور ۱۸
- ۱۵-۱-۱- مفهوم انواع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی کشور ۱۹
- شورا: ۱۹
- شورای عالی: ۱۹
- شورای هماهنگی: ۱۹
- شورای نظارت: ۱۹
- شورای سیاست‌گذاری: ۱۹
- شورای مرکزی: ۱۹
- شورای مشورتی: ۲۰
- کمیسیون: ۲۰
- هیات: ۲۰
- کمیته: ۲۰
- ستاد: ۲۰
- کارگروه: ۲۱
- ۱۶-۱- حکومت و حکمرانی ۲۱
- ۱۷-۱- تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی ۲۱
- ۱۸-۱- تاریخچه شورا ۲۳
- ۱۹-۱-۱- تاریخچه شوراهای ایران ۲۴
- ۱۹-۱-۱-۱- بخش اول: از ۱۲۸۴ تا ۱۳۲۰ هـ خورشیدی، آرمان‌خواهی‌های مشروطیت ۲۴
- ۱۹-۱-۱-۲- بخش دوم: از ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷ خورشیدی، تکاپوی آزادی‌خواهی و مردم‌سالاری ۲۴
- ۱۹-۱-۱-۳- بخش سوم: انقلاب اسلامی و شوراهای ۲۶
- ۲۰-۱- نظام شورایی در برخی کشورهای جهان ۲۷
- فرانسه: ۲۷
- اسپانیا: ۲۸
- مصر: ۲۸
- ایتالیا: ۲۸
- شورای دولتی در کشورها ۲۹
- ۲۱-۱- نظام شورایی در آموزه‌های اسلامی (قرآن و روایات)..... ۳۰
- ۲۱-۱-۱- ادله مشورت در قرآن کریم ۳۰

۳۱	۱-۲۱-۲- ادله مشورت در سیره معصومین
۳۲	۱-۲۱-۳- آثار مشورت در پرتو وحی و سیره معصومین علیهم السلام
۳۳	الگو واقع شدن مشورت معصومین علیهم السلام
۳۳	از بین بردن استبداد رأی
۳۴	کرامت بخشیدن به امت
۳۴	فراهم آوردن زمینه برای بروز استعدادها و تبلور تجربه‌های سازنده
۳۴	پیشگیری از انتقادهای بی جا

فصل دوم: جایگاه نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور

۳۷	۱-۲- اهداف تشکیل شورا
۳۸	۲-۲- اهمیت شورا از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی
۳۹	۲-۳- انواع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی کشور
۳۹	۲-۳-۱- شوراهای حاکمیتی
۴۱	۲-۳-۲- شوراهای صنفی
۴۲	۲-۳-۳- شوراهای محلی
۴۳	۲-۴- کارکردهای نهاد شورا در نظام حکمرانی کشور
۴۴	۲-۴-۱- کارکرد تقنینی شورا:
۴۴	۲-۴-۱-۱- مفهوم تقنین
۴۴	۲-۴-۱-۲- کارکرد تقنینی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۴۶	۲-۴-۱-۳- ماهیت تقنینی شورا در قوانین و مقررات
۴۶	۲-۴-۱-۳-۱- شوراهای عالی اداری
۴۷	۲-۴-۱-۳-۲- شوراهای محلی
۴۸	۲-۴-۲- کارکرد مشورتی شورا
۴۸	۲-۴-۲-۱- کارکرد مشورتی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۴۸	۲-۴-۲-۱- مجمع تشخیص مصلحت نظام
۴۹	۲-۴-۲-۲- شورای عالی امنیت ملی
۴۹	۲-۴-۲-۳- شوراهای محلی
۵۰	۲-۴-۳- کارکرد مشورتی شورا در قوانین و مقررات
۵۰	۲-۴-۳-۱- شوراهای عالی اداری
۵۱	۲-۴-۳-۲- شوراهای محلی
۵۱	۲-۴-۴- کارکرد نظارتی شورا
۵۲	۲-۴-۴-۱- کارکرد نظارتی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۵۲	۲-۴-۴-۱- مجلس شورای اسلامی

۵۳	..... ۲-۴-۴-۱-۲- شورای نگهبان
۵۳	..... ۲-۴-۴-۱-۳- شورای نظارت بر صداوسیما
۵۳	..... ۲-۴-۴-۱-۴- شوراهای محلی
۵۳	..... ۲-۴-۴-۵- کارکرد نظارتی شورا در قوانین و مقررات
۵۴	..... ۲-۴-۴-۵-۱- شورای عالی اداری
۵۴	..... ۲-۴-۵-۵-۲- شوراهای محلی
۵۴	..... ۲-۴-۶- کارکرد اجرایی نهاد شورا
۵۴	..... ۲-۴-۶-۱- مفهوم اجرا
۵۶	الف- انتقادات مطرح از لحاظ نظری
۵۶	ب- انتقادات مطرح از لحاظ عملی
۵۷	..... ۲-۴-۶-۲- نگاهی به کارکرد اجرائی شورا در منابع فقهی
۵۷	..... ۲-۴-۶-۳- کارکرد اجرایی شورا در قانون اساسی
۵۸	..... ۲-۴-۶-۴- کارکرد اجرایی نهاد شورا در قوانین و مقررات
۶۰	..... ۲-۵-۵- تبیین جایگاه نهاد شورایی با مؤلفه‌های نظام حکمرانی مطلوب
۶۰	..... ۲-۵-۱- مفهوم حکمرانی خوب:
۶۱	..... ۲-۵-۲- ویژگی‌های مشترک مؤلفه‌های حکمرانی خوب
۶۱	..... ۲-۵-۳- ارزیابی مؤلفه‌های حکمرانی خوب در سطح شوراهای محلی
۶۱	..... ۲-۵-۱- شوراهای شهر و روستا و مشارکت
۶۲	..... ۲-۵-۳- شوراهای شهر و روستا و شفافیت
۶۳	..... ۲-۵-۳- شوراهای شهر و روستا و حاکمیت قانون
۶۳	..... ۲-۵-۴- شوراهای شهر و روستا و پاسخگویی
۶۴	..... ۲-۵-۳- شوراهای شهر و روستا و کار آبی و اثربخشی
۶۵	..... ۲-۵-۴- ارزیابی مؤلفه‌های حکمرانی خوب در سطح شوراهای ملی
۶۵	..... ۲-۵-۱- حاکمیت قانون
۶۶	..... موانع اجرایی حاکمیت قانون در ایران
۶۶	..... راه‌های تقویت حاکمیت قانون در ایران
۶۶	..... ۲-۵-۴- مسئولیت‌پذیری
۶۷	..... ۲-۵-۴-۳- پاسخگویی
۶۸	..... موانع پاسخگویی در ایران
۶۸	..... راه‌های بهبود پاسخگویی
۶۸	..... ۲-۵-۴-۴- مشارکت
۶۹	..... موانع مشارکت شهروندان در ایران

۷۰	راهکارها برای تقویت مشارکت شهروندان
۷۱	فصل سوم: آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی
۷۲	۱-۳ بررسی آسیب‌ها چالش‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی ملی
۷۵	۱-۱-۳ آسیب‌های تعدد مراجع قانون‌گذاری
۷۵	۱-۱-۱-۳ مخدوش شدن اصل تفکیک قوا
۷۵	۱-۱-۲-۳ عدم واگذاری حق قانون‌گذاری از سوی مردم به دولت
۷۶	۱-۱-۳-۳ تذلل و تضعیف جایگاه و صلاحیت قوه مقننه
۷۷	۱-۱-۳-۴ قانون‌گذاری پراکنده
۷۸	۱-۱-۳-۵ تنقیح قوانین
۷۹	۱-۱-۳-۶ تورم قوانین
۸۰	۱-۱-۳-۷ نقض حقوق شهروندی
۸۱	۱-۱-۳-۸ فقدان سازوکار نظارت بر مصوبات مراجع موازی قانون‌گذاری
۸۴	۱-۳-۲ نبود زیرساخت حقوقی کامل و جامع در خصوص نظام شورایی و شوراهای عالی
۸۴	۱-۳-۳ ابهام اساسی در خصوص کارکرد و صلاحیت نهادهای شورایی در نظام حکمرانی
۸۵	۱-۳-۴ ابهام در اعتبار حقوقی تصمیمات
۸۵	۱-۳-۵ تعدد و تداخل کاری شوراها
۸۷	۱-۳-۶ عدم اطلاع از تعداد دقیق شوراها
۸۷	۱-۳-۷ تعیین نظام حقوقی تشکیل شوراهای جدید
۸۸	۱-۳-۸ انحلال و ادغام شوراها
۹۰	۱-۳-۹ تحمیل هزینه‌های عمومی
۹۰	۱-۳-۱۰ بوروکراسی اداری در شوراها
۹۰	۱-۳-۱۱ وضعیت حضور وزیران در شوراهای عالی
۹۱	۱-۳-۱۲ عدم پاسخ‌گویی شوراهای عالی
۹۱	۱-۳-۱۳ آسیب‌های تأسیس برخی شوراهای اداری در قوه مجریه
۹۳	۱-۳-۱۴ دیگر آسیب‌شوراها:
۹۳	۲-۳ بررسی آسیب‌ها و چالش‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی محلی
۹۴	۱-۲-۳ چالش‌های قانونی و موانع ساختاری
۹۴	۱-۱-۲-۳ موانع حقوقی عدم تمرکز در بعد حقوق اساسی
۹۵	ابهام ساختاری
۹۶	ابهام صلاحیتی
۹۷	۲-۱-۲-۳ موانع حقوقی عدم تمرکز در بعد قانون‌گذاری عادی
۹۷	صلاحیت شوراها در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی

۹۸.....	استقلال شوراها در قوانین مصوب مجلس
۱۰۰.....	۳-۱-۲-۳- مشخص نبودن جایگاه قانونی شوراها
۱۰۱.....	۳-۲-۱-۴- فقدان و کاستی قانون
۱۰۲.....	۳-۲-۱-۵- نبود سازوکارهای لازم برای عملیاتی کردن تصمیمات شورای شهر:
۱۰۲.....	۳-۲-۱-۶- دکترین متعارض قانون شوراها
۱۰۲.....	۳-۲-۱-۷- تعارض قانون
۱۰۲.....	۳-۲-۱-۸- اصل ضمانت اجرایی مؤثر مصوبه‌ها:
۱۰۳.....	۳-۲-۱-۹- تخصص گرایی:
۱۰۳.....	۳-۲-۱-۱۰- مشکلات موجود در انتخاب شهردار:
۱۰۴.....	۳-۲-۱-۱۱- فقدان شوراهای محلی و مشکلات فراروی:
۱۰۵.....	۳-۲-۱-۱۲- مشکلات و مسائل مالی
۱۰۶.....	۳-۲-۱-۱۳- دخالت ندادن شورای شهر در تصمیم‌گیری‌های محلی:
۱۰۶.....	۳-۳-۲- موانع و چالش‌های اداری - اجرایی
۱۰۸.....	۳-۳-۳- موانع و چالش‌های درون‌سازمانی
۱۰۹.....	۳-۳-۱- شفافیت: ضعف شوراها در شفافیت و پاسخگویی
۱۰۹.....	۳-۳-۲- مشارکت‌پذیری:
۱۰۹.....	۳-۳-۴- چالش‌های فراملی
۱۱۰.....	۳-۳-۵- چالش‌های فرهنگی و موانع جامعه‌پذیری
۱۱۰.....	۳-۳-۶- ناهماهنگی در نظام‌نامه انتخابات و نظام‌نامه حزبی
۱۱۱.....	۳-۴-۷- دیگر آسیب‌های شوراهای شهر و روستا
۱۱۳.....	فصل چهارم: نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد
۱۱۴.....	۴-۱- نتیجه‌گیری
۱۲۲.....	فهرست منابع

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول شماره ۱: پاسخگویی نهادها و قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون اساسی	۶۷.....
جدول شماره ۲: طبقه بندی آسیب‌ها و چالش‌های نظام‌های شورایی در کشور	۷۴.....
جدول شماره ۳-مراجع وضع کننده مقررات لازم الاجرا	۸۳.....
جدول شماره ۴: تداخلات وظایف برخی شوراهای عالی کشور با یکدیگر	۸۵.....

چکیده

نهاد شورا در نظام‌های حقوقی بر مبنای اصول اساسی، خرد جمعی، مشارکت مردم و تخصص‌گرایی استوار شده است. مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش یکی از اصول نظام‌های حقوقی سیاسی معاصر را تشکیل می‌دهد. این مشارکت در نظام‌های مختلف صور گوناگونی به خود می‌گیرد. شورا به‌مثابه نهادی که می‌تواند نقشی اساسی و مهم در جلوگیری از تمرکز قدرت و استبداد داشته باشد، یکی از برجسته‌ترین این صور می‌باشد. این نهاد از دیرباز در اندیشه متفکران و اندیشمندان جایگاه والایی داشته است. نمونه این قرب و ارج را می‌توان در آموزه‌های اسلامی مشاهده کرد که تأکید بر شور و مشورت در تصمیم‌گیری‌های فردی و اجتماعی به نحو بارزی مقرر گشته است. بررسی انواع شوراها در نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران، گویای این امر است که گونه‌های مختلفی از نهادها و مجموعه‌ها تحت عنوان شورا در کشورمان ایجاد شده و مشغول فعالیت هستند. نظام حقوقی ایران، نهاد شورا را منحصر به کارکردی یگانه (نظارتی و یا مشورتی) دانسته، اما بررسی و تدقیق در مواد قانونی مربوطه، نمایانگر این است که نمی‌توان این نهاد را منحصر به یک کارکرد دانست. بلکه شورا از ماهیتی با کارکردهای مختلط تقنینی، نظارتی، مشورتی و بعضاً اجرایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار است. در یک دسته‌بندی عمده به نظر می‌رسد می‌توان شوراها را ذیل سه دسته کلی شوراهای حاکمیتی، صنفی و محلی تقسیم‌بندی نمود. متأسفانه تعداد زیادی شورا با کارکردهای یکسان وجود دارند که این امر موجب موازی‌کاری و اتلاف منابع عمومی و بودجه شده است. مفهوم نهادهای شورایی مختص به اصطلاح شورا یا شورای عالی نمی‌شود. بسیاری از نهادهایی که با عناوینی مانند کمیسیون، هیات، کمیته، ستاد، کارگروه و... در نظام حکمرانی کشور وجود دارند، از لحاظ کارکردی شباهت زیادی با شوراها دارند و این امر خود باعث گسترده‌تر و پیچیده‌تر شدن موضوع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی شده است. عدم شفافیت دقیق مرز حقوقی واژه‌های مذکور نیز خود مزید بر پیچیدگی و آشفتگی ساختار و چینش نظام‌های شورایی در کشور می‌شود. نکته مهم دیگر ابهام اساسی در خصوص کارکرد و نقش نهادهای شورایی در نظام حکمرانی است. تشکیل نهادهای شورایی و گسترش آن در کشور متأسفانه با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است و بیشتر برای حل برخی از مشکلاتی مانند ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و... ایجاد شده‌اند. فعالیت برخی از شوراها در حیطه مقرره گذاری (مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی امنیت ملی و...)، حداقل در ظاهر ایجادکننده برخی چالش‌های حقوقی و نیز تناقضات با مفاهیمی مانند حاکمیت قانون داشته است. از جمله این پارادوکس‌ها می‌توان به موازی‌کاری در زمینه انجام عمل قانون‌گذاری با قوه مقننه اشاره نمود. بررسی ماهیت، جایگاه، کارکردها و آسیب‌ها و چالش‌ها نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور، موضوع این پژوهش را تشکیل می‌دهد.

واژگان کلیدی

شورا، نهادهای شورایی، حکمرانی و تصمیم‌گیری

شورا در ادبیات فقهی و حقوقی از اهمیت خاصی برخوردار است. این نهاد دوران طولانی است که جایگاه خود را در میان روش‌های عقلانی بشر برای پیش برد اهداف اجتماعی خود یافته است و از کلیدواژه‌های حقوق اساسی در نظام‌های گوناگون حقوقی دنیا به حساب آمده است. سابقه تدوین قوانین مرتبط با نهاد شورا، با توجه به شکل‌گیری دولت و نظام حقوقی مدرن به زمان بعد از مشروطه برمی‌گردد که باعث دگرگونی در ساختارهای اجتماعی، سیاسی، حقوقی و نظام قانونمندی در کشور گردید. در اصول ۶، ۷ و فصل هفتم و بسیاری دیگر از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به موضوع شورا پرداخته شده است که این نهاد را از ارکان تصمیم‌گیری در اداره امور کشور می‌داند و آن را به‌عنوان یکی از نهادهای خاص در اعمال حاکمیت مورد شناسایی و تأکید قرار داده است. لفظ شورای مصرح در قانون اساسی، طیف گسترده‌ای از انواع و اقسام شوراها را از جهات جغرافیایی، صنفی، اداری، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی و... در برمی‌گیرد که امروزه مصادیق آن را در نظام جمهوری اسلامی ایران شاهد هستیم. به‌نحوی که مواردی از این شوراها همانند مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی، شوراها، شهر و روستا و شورای عالی استان‌ها و شوراها، کارگری و دیگر مصادیق این نهاد در این سند عالی مورد تصریح قرار گرفته‌اند در کنار این، شوراها، دیگری نیز به‌موجب قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی پا به عرصه نظام حقوقی سیاسی کشورمان نهاده‌اند. بر این اساس وظایف متنوعی بر عهده این شوراها نهاده شده است. شورا نهادی با قابلیت عام تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و نظارت تعریف شده است ولی شورای برآمده از نهاد مشورت در اسلام قابلیت فراتر از تصمیم‌سازی ندارد. تسمیه بسیاری از نهادها به شورا در نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران و مبانی مذکور برای این نهاد در قانون اساسی از این جهت دارای اشکال و عدم دقت بوده و نهادهای حقوقی مختلفی با تعریف به‌اصح، شورا نام نهاده شده‌اند. نهادهای شورایی، یکی از ارکان مهم نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران هستند. نهادهای شورایی از قبیل شوراها، گروه‌ها، ستادها، کمیته‌ها، کارگروه‌ها و... در کشور وجود دارند که تعداد آن‌ها به بیش از صد نهاد می‌رسد. با این توصیف، یکی از کنشگران مهم در نظام حکمرانی کشور، نهادهای شورایی هستند که لازم و ضروری است موردبررسی قرار گیرند و کارآمدی آن‌ها در تحقق اهداف نظام حکمرانی مورد تحلیل واقع شوند. شوراها، موجود در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران را در سه قالب می‌توان مشاهده نمود؛ در گونه‌ای از این شوراها، وجهه حاکمیتی غلبه داشته و آن‌ها را می‌توان شوراها، حاکمیتی دانست. این شوراها یا فرا قوه‌ای هستند و به‌عنوان بازوی اجرایی رهبری، توسط ایشان تشکیل شده‌اند، همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و یا از شوراها، هستندی که ذیل یکی از قوا و عمدتاً قوه مجریه تشکیل می‌شوند. این شوراها عموماً به‌عنوان کمیسیون تخصصی در موضوعات خاص تشکیل می‌شوند که غالباً وظیفه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در حوزه مربوطه را به عهده‌دارند و بعضاً به‌صورت کمیسیون مشورتی، جهت ارائه مشورت به مقامات مسئول تشکیل می‌شوند.

گونه دیگری از شوراهای که در قانون اساسی بیش از سایر نهادهای مشورتی به آن پرداخته شده است، شوراهای محلی هستند. آن گونه که قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۵/۰۳/۰۱) با آخرین اصلاحات) مقرر کرده است، این شوراهای که به صورت محلی بر اساس تقسیمات کشوری ایجاد می‌شوند و اعضای آن نیز از سوی مردم برگزیده می‌شوند، به نوعی وظیفه اداره امور محل را از طریق انتخاب شهردار و تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به محل و ... بر عهده‌دارند و در کنار آن وظیفه نظارت بر عملکرد نهادهای مجری مدیریت محلی نیز به این شوراهای سپرده شده است.

گونه سوم شوراهای در نظام جمهوری اسلامی ایران را می‌توان «شوراهای صنفی» نامید. بر اساس اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی، «به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران و در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند این‌ها شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود. بدین معنا این شوراهای به عنوان نهادی مشورتی با اهداف پیش گفته از میان کارگران و ... تشکیل شده و نظرات مشورتی خود درباره بعضی امور را به کارفرمایان منتقل کرده و در جهت پیشبرد هر چه بهتر امور واحدهای تولیدی و ... تلاش می‌کنند. (ماده (۱۳) قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۳۰)

شکل‌گیری و گسترش این نهادها در نظام حکمرانی کشور در بعضی زمینه‌ها چالش و آسیب‌های جدی را به وجود آورده است؛ بنابراین یکی از فعالیت‌های مهمی که باید انجام شود، تحلیل و بررسی جایگاه این نهادها است. هدف این پژوهش، مفهوم‌شناسی و تحلیل جایگاه نهادهای شورایی در نظام حکمرانی کشور است. برای تحقق این هدف، ابتدا مفهوم‌شناسی شوراهای شورایی انجام می‌شود. در گام بعد، جایگاه شوراهای در نظام تصمیم‌گیری کشور تشریح می‌شود و در گام سوم، پس از آسیب‌شناسی از وضعیت شوراهای در سطح حاکمیت ملی و محلی، راهکارهای اصلاح نظام شورایی و توصیه‌های سیاستی برای بهبود آن در نظام حکمرانی کشور ارائه می‌شود. این پژوهش از منظر روش‌شناسی، پژوهشی مروری است که با مرور کامل و جامع موضوع شوراهای، توصیه‌های سیاستی کلان‌ناظر به اصلاح نظام شورایی در کشور را ارائه می‌دهد.

فصل اول:



کلیات و مفاهیم پژوهش



۱-۱- بیان مسئله یا تبیین موضوع

نهادهای شورایی، علی‌الخصوص نهادهای شورایی که در سطح کلان حکمرانی هستند، یکی از ارکان مهم نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران می‌باشند؛ که به‌واسطه سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی، تأثیرگذاری عمیقی بر موضوعات کلان و راهبردی جامعه دارند.

متأسفانه برای شوراهای عالی تعریف صحیح و یکسانی، چه از نظر قانونی و اجرایی و چه از نظر سازمانی، وجود ندارد. نتیجه‌ای که نبود تعریف دقیق، منطقی و قانونی از جایگاه و وظایف شوراهای عالی در پی دارد، این است که نه فرد یا دستگاه مشخصی پاسخگوی تصمیمات شورای عالی به نمایندگان مردم در مجلس می‌شود و نه مجلس به‌عنوان قوه‌ی نظارتی نظام، امکان مطالبه از شوراهای عالی را دارد.

مرجع تأسیس نهادهای شورایی در کشور می‌تواند بر مبنای قانون اساسی (شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و...)، فرامین رهبری (شورای عالی فضای مجازی، شورای هماهنگی اقتصادی و...)، قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی (شورای عالی اشتغال، شورای عالی انرژی و...)، مصوبات هیات وزیران یا دستگاه‌ها و وزارت‌های معین (شورای عالی مناطق آزاد)، تصمیمات قضایی (شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه)

و شوراهای فراقوه‌ای (شورای عالی زیست‌فناوری تشکیل شده توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی) باشند.

ایجاد و گسترش این نهادها در نظام حکمرانی کشور در مواردی، شاهد بروز و زمینه‌چالش و آسیب‌های جدی هستیم، لذا یکی از برنامه‌های لازم و شایسته در این گونه شوراهای، رصد و تحلیل جایگاه این نهادها می‌باشد.

نکته دیگری که لازم است به آن اشاره شود این است که مفهوم نهادهای شورایی مختص به اصطلاح شورا یا شورای عالی نمی‌شود. بسیاری از نهادهایی که با عناوینی مانند کمیسیون، هیات، کمیته، ستاد، کارگروه و ... در نظام حکمرانی کشور وجود دارند، از لحاظ کارکردی شباهت زیادی با شوراهای دارند و این امر خود باعث پیچیده‌تر شدن موضوع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی می‌شود. نکته مهم دیگر، ابهامات اساسی در خصوص کارکرد و نقش نهادهای شورایی در نظام حکمرانی است. متأسفانه تشکیل نهادهای شورایی و گسترش آن در کشور با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است و بیشتر برای حل برخی از مشکلاتی مانند ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و ... ایجاد شده‌اند؛ همچنین نقشه کلان شوراهای عالی به همراه کارکردها و نقش‌های آنها به صورت نظام‌مند وجود ندارد و این باعث شده است شوراهای زیادی با کارکردهای موازی و هم‌پوشانی مأموریتی وجود داشته باشند.

در این نوشتار، در قدم نخست مفهوم شناسی، سیر تاریخی و بررسی جایگاه شورا در نظام حکمرانی و تصمیم‌گیری کشور و بعد از تحقق این مهم به آسیب‌شناسی و بررسی چالش‌های وضعیت شوراهای در سطح محلی و حکمرانی کشور در سطح ملی، در چهار بخش حقوقی، مدیریتی، ساختاری و محتوایی خواهد پرداخت و در پایان توصیه‌های به‌منظور اصلاح نظام‌های

شورایی به صورت مختصر تبیین و ارائه خواهد گردید. لازم به ذکر است که نهادهای شورایی مورد بحث در این نوشتار مربوط به نهادهای شورایی در سطح ملی و محلی حکمرانی می‌باشد.

۱-۲- اهمیت و ضرورت تحقیق

تکثر و تعدد نهادهایی با عنوان شورا در نظام جمهوری اسلامی ایران به خودی خود نمایانگر جایگاه مهم این نهاد در کشور ماست که پرداختن دقیق و موشکافانه به آن را توجیه می‌سازد. گذشته از این یکی دیگر از مسائلی که باعث می‌شود موضوع شورا و ابعاد آن جلب توجه نماید، عدم وجود یک دریافت واحد از این مفهوم در میان اندیشمندان در نظام حقوقی ماست؛ به نوعی که اندیشمندان مختلف هر کدام از جنبه‌ای از ماجرا به مسئله شورا ورود پیدا کرده و به آن پرداخته‌اند. در حالی که همه تلقی واحدی از آن نداشته و هر کدام از جانب خود و با مختصاتاتی که از نهاد شورا در ذهن داشته‌اند، به بررسی ابعاد آن پرداخته‌اند و این باعث شده است تا مبانی مختلف فقهی یا حقوقی از نهاد شورا در جمهوری اسلامی ایران چندپارگی از مفهوم شورا را موجب گردد و در عمل نهادهای متعددی با این عنوان با کارکردهای مختلفی تشکیل شوند، بدون آن که همه آن‌ها عیناً به مبانی اساسی شورا در منابع فقهی و حقوقی التزام داشته باشند.

از این رو و با توجه به این عدم اشتراک مفهومی، تحلیل و بررسی دقیق نقش و جایگاه شورا در مبادی مختلف اداره جامعه لازم و ضروری به نظر می‌رسد. از سوی دیگر نهادهای شورایی، یکی از ارکان مهم نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران می‌باشند که گسترش این نهادها در نظام حکمرانی کشور در مواردی شاهد بروز و زمینه‌چالش و آسیب‌های جدی هستیم، بنابراین رصد، تحلیل و پایش این نهادها از اهمیت و ضرورت ویژه‌ای برخوردار است.

۱-۳- پیشینه و مبانی تحقیق

۱. مقاله «نظام شورای و شوراهای عالی در نظام حکمرانی»، نوشته محمد عبدالحسین زاده،^۱ در مقاله خود به این نکات اشاره کرده است که شوراهای عالی از بازیگران و نقش‌آفرینان مهم در عرصه حکمرانی و نظام تصمیم‌گیری کشور هستند. مسئولیت و ریاست بعضی از شوراهای عالی در سطح کلان کشور بر عهده روسای قوا است و برخی دیگر از شوراهای عالی، وزرا و معاونان در قوه‌های مختلف راهبری آن‌ها را بر عهده دارند. هدف اساسی و مهم تشکیل شوراهای در اکثر کشورها، ورود خرد جمعی در تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی در عرصه‌های مختلف بوده است و در ادامه به مفهوم شناسی نظام شورایی کشور و بعضی از آسیب‌های آن اشاره کرده است، بنابراین از جهت مفهوم شناسی با نوشتار و تحقیق حاضر تناسب دارد.

^۱ عبدالحسین زاده، محمد. (۱۳۹۹). نظام شورایی و شورای عالی در نظام حکمرانی. تحول اداری. شماره هفتم. شماره پیاپی ۶۱. صص ۸ تا ۱۷

۲. مجموعه مقالات با عنوان؛ پژوهشنامه؛ شوراها: چالش‌ها و کارکردها، (پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام) دکتر سید رضا صالحی امیری^۱ که شامل چندین مقاله در خصوص بررسی فرصت‌ها، چالش‌ها و آسیب‌های شورای اسلامی شهر و روستا بوده است که با توجه به فراگیری و ارتباط این مجموعه مقالات از نقاط مشترک و مرتبط با نوشتار حاضر استفاده شده است.

۳. آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران،^۲ نویسنده در این مقاله به دنبال آن است که با روش توصیفی تحلیلی به بررسی تعدد مراجع قانون‌گذاری از حیث حقوقی چه مشکلاتی را می‌تواند برای نظام حقوقی کشور به همراه داشته باشد. تعدد مراجع سبب می‌گردد تا نظام تقنینی با آسیب‌هایی از جمله قانون‌گذاری پراکنده، تورم قوانین، نقض حاکمیت شکلی قانون و حقوق شهروندی، فقدان سازوکار نظارت بر قوانین تصویبی برخی از مراجع همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و ... مواجه گردد و کارآمدی نظام تقنینی را خدشه‌دار کند. در همین راستا فهم و شناخت چالش‌ها و ضعف‌های نهادهای متعدد قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و ارائه پیشنهادها اصلاحی هدف این پژوهش می‌باشد.

۴. حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محمد امامی، حمید شاکری^۳، پژوهشنامه‌ی حقوق تطبیقی سال اول / شماره‌ی ۲ پاییز و زمستان ۱۳۹۴ صفحات ۵۷-۲۵ نویسنده در این مقاله به هر یک از مؤلفه‌های حکمرانی خوب به گونه‌ای در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید بسیاری کرده است و در عرصه عمل نیز شاهد فراز و نشیب این شاخص‌ها پس از انقلاب هستیم اما تحقق مؤلفه‌های حکمرانی خوب حکایت از آن دارد که پیاده‌سازی آن مستلزم مدل بومی در کشور است.

۵. مقاله «تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فرا قوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا» میلاد قطبی و توکل حبیب زاده،^۴ در مقاله خود در پی پاسخ به این سؤال که آیا نهادهای اجرایی فرا قوه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران با استقلال قوا تداخل دارند یا خیر؟ لذا از جهتی به یک از چالش‌های روبروی نظام‌های شورایی مرتبط با پژوهش حاضر پرداخته است اما به صورت مبسوط به بررسی چالش‌ها و آسیب‌های نهادهای نپرداخته است.

^۱ صالحی امیری، سید رضا. نگارنده، سید رضا. ایمان جاجرمی. رضا و همکاران. (۱۳۸۷). شوراها: چالش‌ها و کارکردها. پژوهشنامه تحقیقات استراتژیک مجمع

تشخیص مصلحت نظام. شماره ۳۰. صص ۶۱ تا ۱۰۰

^۲ غمامی، سید محمد مهدی. کدخدا مرادی، کمال. هادی زاده، علی. (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران. نشریه شهر قانون. شماره ۱۸. صص ۹۵ تا ۱۱۸

^۳ امامی، محمد. شاکری، حمید. (۱۳۹۵). حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. پژوهشنامه حقوق تطبیقی. شماره ۲. صص ۲۵ تا ۵۷

^۴ قطبی، میلاد. حبیب زاده، توکل. (۱۳۹۴). تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فرا قوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. دوره ۴۵. شماره ۳. صص ۳۴۱ تا ۳۶۰

۶. مقاله «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، نوشته علی سهرابلو، فیروز اصلانی^۱، در مقاله خود به منظور اثبات مختلط بودن کارکردهای نهاد شورا و عدم انحصار آن به کارکردی خاص، پس از شرح اختصاری مفهوم شورا، به بررسی کارکرد تقنینی، نظارتی و مشورتی و بعضاً اجرایی این نهاد در قانون اساسی و قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران پرداخته است، لذا این مقاله از جهت پرداختن به بحث مفاهیم پژوهش حاضر تناسب دارد ولی اشاره به بررسی چالش‌ها و آسیب‌های آن نشده است.

۱-۴- اهداف تحقیق

۱-۴-۱- هدف کلی

بررسی و شناخت آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور

۱-۴-۲- اهداف جزئی

بررسی مفهوم شناسی و جایگاه نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور
ارائه راهکارهای اصلاح نظام شورایی و توصیه‌های سیاسی برای بهبود آن جهت ایجاد حکمرانی مطلوب

۱-۵- سؤالات تحقیق

۱-۵-۱- سؤال اصلی

آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور چیست؟

۱-۵-۲- سؤال فرعی

ماهیت و جایگاه نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور چگونه است؟

۱-۶- فرضیه

به نظر می‌رسد ابهامات اساسی در خصوص کارکرد و نقش نهادهای شورایی در نظام حکمرانی کشور وجود دارد. متأسفانه تشکیل نهادهای شورایی و گسترش آن در کشور با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است و بیشتر برای حل برخی از مشکلاتی مانند ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و ... ایجاد شده‌اند؛ همچنین نقشه کلان شوراها به همراه کارکردها و نقش‌های آن‌ها به صورت نظام‌مند وجود ندارد و این باعث شده است شوراها را با کارکردهای موازی و هم پوشانی مأموریتی وجود داشته باشند. به همین دلیل شناسایی آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در سطح ملی و محلی امری ضروری جهت اصلاح و کارآمدی بیشتر آن می‌باشد.

^۱ اصلانی، فیروز، سهرابلو، علی، (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. دوره ۴۵، شماره ۳، صص

به نظر می‌رسد با توجه به وجود نهادهای شورایی از قبیل شوراهای، گروه‌ها، ستادها، کمیته‌ها، کارگروه‌ها و... در کشور که تعداد آن‌ها به بیش از صد نهاد می‌رسد. با این توصیف، یکی از کنشگران مهم در نظام حکمرانی کشور، نهادهای شورایی هستند که لازم و ضروری است ماهیت، جایگاه و کارآمدی آن‌ها در تحقق اهداف نظام حکمرانی کشور مورد تحلیل و بررسی واقع شوند.

۱-۷-۲- واژه‌ها و اصطلاحات

۱-۷-۱- مفهوم شورا

شورا در لغت؛ بیشتر کتاب‌های لغت اصل معنای شور و مشورت را بیرون آوردن و استخراج عسل از کندو یا شکاف کوه دانسته‌اند؛ که از این عبارات مفهوم عمومی کلمه یعنی عرضه کردن و ظاهر نمودن چیز نفیس و خالص از درون محفظه محدودی است، به خوبی آشکار می‌شود. در اصطلاح؛ تبادل آراء، اندیشه‌ها و افکار مختلف حول موضوع واحد و استفاده از این افکار و اندیشه‌ها برای دستیابی به بهترین و صواب‌ترین راه. در ترمینولوژی حقوق هم شورا به معنی هیأتی است که صلاحیت شور و گرفتن تصمیم در امر یا اموری را دارا باشد. به عبارت دیگر هنگامی که گروهی از افراد اقدام به ارائه مشورت می‌نمایند، به مجموعه واحد آن‌ها «شورا» گفته می‌شود.

۱-۷-۲- مفهوم نهادهای شورایی

در اسناد قانونی به‌طور مشخص و فراگیر، تعریف مورد اجماع و قابل قبولی از شوراهای عالی ارائه نشده است. نهادهای شورایی و شوراهای عالی، مفهومی هستند که سنخیت مشابهی با وجود نهادهای تصمیم‌گیری جمعی در ساختار دولت‌ها، طبقات تصمیم‌گیر، جمعیت‌های سیاست‌گذاری عمومی و شوراهای اداری دارند. به صورت کلی می‌توان بیان داشت نهادهای شورایی و شوراهای عالی عبارت‌اند از: شوراهایی که در سطح ملی عهده‌دار انجام وظایفی نظیر تدوین سیاست، هماهنگی، اجرا، پیگیری، نظارت، بازرسی، مطالعه و مشاوره هستند.

یکی دیگر از نکاتی که در خصوص تعریف نهادهای شورایی باید مورد توجه قرار گیرد، اصطلاحات مشابه است که لفظ شورا در آن‌ها نیست، ولی ماهیت آن‌ها از نظر کارکردی و اجرایی، شباهت زیاد با شوراهای عالی دارد. (مانند کمیسیون، هیات، کارگروه، ستاد و ...)

۱-۷-۳- حکمرانی:

حکمرانی؛ فرایند قاعده‌گذاری، اجرای قواعد، بررسی، نظارت و کاربست بازخوردها با اعمال قدرت مشروع و به‌منظور دستیابی به هدف مشترکی برای همه کنشگران و ذینفعان در چارچوب ارزش‌ها و هنجارها در محیط یک سازمان یا یک کشور است.

بر اساس این تعریف، تنظیم قوانین و فرآیندهایی که بر سبک سیاست‌گذاری و نحوه نقش‌آفرینی کنشگران و ذینفعان در فرآیند سیاست‌گذاری و اعمال قدرت تأثیر می‌گذارد بخشی از وظایف حکمرانی است. بعلاوه موفقیت حکمرانی معمولاً با

مشخصه‌هایی از جمله: دستیابی به ارزش‌ها، رضایتمندی، عدالت‌گستری، مهار فساد، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، اثربخشی، یکپارچگی و امثال آن سنجیده می‌شود. چگونگی دستیابی حکمرانان به چنین قدرتی برای اداره امور عمومی سازمان یا کشور به رویه قابل قبول و یا رویه قابل پیاده شدن حکمرانی در میان ذینفعان اصلی و یا کلیه ذینفعان برمی‌گردد.

۱-۷-۴- تصمیم‌گیری:

تصمیم‌گیری فرآیندی است که از طریق آن راه‌حل مسئله معینی انتخاب می‌گردد و یا از میان راه‌های مختلف یک‌راه انتخاب می‌گردد؛ و یا به بیان ساده‌تر تصمیم‌گیری عبارت است از انتخاب کردن یک راهکار از میان چند راهکار ممکن الحصول برای رسیدن به یک هدف اصلی

۱-۷-۵- تصمیم‌سازی:

به‌عنوان یکی از مراحل اتخاذ یک تصمیم، نشانگر فرآیند هدفمندی است که با طی مراحل منطقی و نظام‌مند به نتیجه‌ای که همان تصمیم است منجر می‌شود. چنانچه اتخاذ تصمیم را یک فرآیند در نظر بگیریم، تصمیم‌سازی، مرحله پردازش روی ورودی‌ها خواهد بود تا در مرحله بعد بر اساس این ورودی‌های پردازش‌شده، تصمیم‌گیری صورت گیرد. مرحله تصمیم‌سازی از نظر بعضی از صاحب‌نظران، خود یک نظام مستقل به حساب می‌آید. اما آنچه مهم است، این است که تصمیم‌گیری در مجموع حاصل فرآیندی است که همه مراحل منطقی و عقلانی اشاره‌شده لازم را برای اخذ یک تصمیم صحیح در برگیرد؛ خواه آن مقدمات را به‌صورت جداگانه و با عنوان تصمیم‌سازی فرآیندی مستقل در نظر بگیریم و یا این که تصمیم‌سازی را بخشی از فرآیند کلی «تصمیم‌گیری» بدانیم.

۱-۸- جنبه‌های نوآوری تحقیق:

با توجه به بررسی سوابق و تحقیقات صورت گرفته توسط سایر نویسندگان و پژوهشگران در زمینه آسیب‌ها و چالش‌های نهاد شورا. به‌تمامی سطوح شوراها پرداخته نشده است. در این پژوهش بررسی رابطه بین وجود نهادهای شورایی و آسیب‌ها و چالش‌های موجود این نهادها برای اولین بار در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور در سطح ملی و محلی مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۹- روش تحقیق

این پژوهش از نظر هدف؛ کاربردی، از نظر نوع داده؛ کیفی و از نظر روش تحقیق از نوع توصیفی - تحلیلی پس‌رویدادی است. از نظر مکان و نوع جمع‌آوری کتابخانه‌ای، اینترنتی و از نظر زمانی با نگاهی به آینده‌نگر می‌باشد.

روش گردآوری اطلاعات در این تحقیق عبارت است از:

۱- بررسی منابع کتابخانه‌ای

۲- بررسی منابع خبری و اطلاعاتی موجود

۳- مصاحبه با متخصصین و کارشناسان

ابزارهای به کارگیری شده در گردآوری اطلاعات شامل، کتب، مقالات، پایان‌نامه‌های مرتبط با موضوع پژوهش، اینترنت و سایر موارد استفاده شده است.

۱-۱۰- ساختار تحقیق

این پایان‌نامه در چهار فصل تنظیم شده است و ساختار آن به این صورت است که پس از بیان چکیده و مقدمه، فصل اول تحت عنوان کلیات، مفاهیم و مبانی پژوهش بحث گردیده. در فصل دوم جایگاه نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور مورد بررسی قرار گرفته است. در فصل سوم به کنکاش مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌های شورا پرداخته شده است. در پایان بر اساس جمع‌بندی، ارائه راهکارهای سیاستی به منظور اصلاح وضعیت نظام‌های شورایی ارائه گردیده است.

۱-۱۱- مفهوم شورا

بررسی مفهوم و جایگاه شورا و مشورت در منابع فقهی و حقوقی قطعاً بدون درک مشترکی از مفهوم شورا و مشورت ممکن نخواهد بود؛ چراکه بحث در یک موضوع بدون اشتراک ذهنی درباره مفاهیم آن بی‌فایده و گمراه‌کننده خواهد بود. از این رو در این فصل، مفهوم مدنظر این تحقیق از شورا و مشورت را بیان خواهیم نمود تا در این چارچوب مفهومی، بتوان مباحث فصول آتی را پیش برد.

۱-۱۱-۱- مفهوم لغوی شورا

شور از مصدر شار به معنی برداشتن، بیرون آوردن عسل از کندوی زنبور عسل می‌باشد. هم‌چنین شور به معنی مشورت، کنکاش، رأی زدن یا سگالیدن با یکدیگر آمده است.^۱ بیشتر کتاب‌های لغت اصل معنای شور و مشورت را بیرون آوردن و استخراج عسل از کندو یا شکاف کوه دانسته‌اند؛ که از این عبارات مفهوم عمومی کلمه یعنی عرضه کردن و ظاهر نمودن چیز نفیس و خالص از درون محفظه محدودی است، به‌خوبی آشکار می‌شود.^۲

شورا اسم مصدر به معنای تشاور است؛ تشاور، مشورت و مشاورت به معنی به دست آوردن نظر و رأی از راه مراجعه برخی به برخی دیگر است که از همان کلمه شار ریشه می‌گیرد.^۳ معانی دیگری هم برای شورا بیان شده است که عبارت‌اند از تربیت کردن، آزمودن، نیکو شدن و پنهان شدن.^۴

۱-۱۱-۲- مفهوم اصطلاحی شورا

شورا در اصطلاح به معنای نظرخواهی از دیگران، هم‌فکری و تبادل آراء، اندیشه‌ها و افکار و استفاده از آن برای دستیابی به بهترین نظر می‌باشد. در ترمینولوژی حقوق هم شورا به معنی هیأتی است که صلاحیت شور و گرفتن تصمیم در امر یا اموری را

^۱ دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۷۳). لغت‌نامه. تهران؛ انتشارات دانشگاه تهران. جلد نهم. ص ۱۲۸۲۶

^۲ بازرگان، عبدالعلی. (۱۳۶۱). شورا و بیعت. (چاپ اول). تهران؛ شرکت سهامی انتشار. ص ۲۳

^۳ ایرانی، حسین. (۱۳۶۱). مسئله شورا (چاپ اول). قم؛ انتشارات موسسه در راه حق. ص ۹

^۴ سیاح، احمد. (۱۳۸۰). فرهنگ بزرگ جامع نوین (جلد اول، چاپ چهارم). تهران؛ انتشارات اسلام. ص ۱۰۰۳

دارا باشد.^۱ به عبارت دیگر هنگامی که گروهی از افراد اقدام به ارائه مشورت می نمایند، به مجموعه واحد آنها «شورا» گفته می شود. در مجموع می توان

۱-۱۱-۳- مفهوم فقهی و اسلامی شورا

در منابع اسلامی (کتاب و سنت) اصل شورا به عنوان شیوه های اجتناب ناپذیر در مدیریت جامعه اسلامی پذیرفته شده و بر آن تأکید گردیده است. قرآن یک بار در زمینه تبیین خصایص مؤمنین و رهروان راه مکتب اصل شورا را به عنوان یک خصیصه ی جوشیده از ایمان و جامعه اسلامی معرفی می کند.

«وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ. ۳۸ وَالَّذِينَ إِذَا أَصَابَهُمُ الْبَغْيُ هُمْ يَنْتَصِرُونَ ۳۹»^۲

«و آنها که دعوت پروردگارشان را اجابت کرده و نماز را برپا داشته و کارهایشان به طریق مشورت در میان آنها صورت می گیرد و از آنچه به آنها روزی داده ایم انفاق می کنند و آنها که هرگاه ستمی به آنها رسد (تسلیم ظلم نمی شوند) و یاری می طلبند.»

در این آیه مشورت به صورت یک فرمان و دستور الهی بیان می شود و التزام به نظام شورایی را بر پیامبر مقرر می دارد و بر احترام به دیدگاهها و نظریات همزمان و همراهان مکتب تأکید می ورزد و آن را از خصایص رهبری و از رموز پیروزی می شمارد:

«فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لَنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْفَضُوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ»^۳

«به (برکت) رحمت الهی در برابر آنها (مردم) نرم (و مهربان شدی)! و اگر خشن و سنگدل بودی، از اطراف تو، پراکنده می شدند. پس آنها را ببخش و برای آنها آموزش بطلب! و در کارها با آنها مشورت کن! اما هنگامی که تصمیم گرفتی، (قاطع باش!) و بر خدا توکل کن زیرا خداوند متوکلان را دوست دارد.»

مشورت در آیه ی "وَأمرهم شوری بینهم" همان نحوه ی مشورت متعارف است؛ در آیه ی "و شاورهم فی الامر..."، نیز ابتدا دستور مشورت داده و سپس در مقام اجرا و تنفیذ، فرمان توکل بر خدا صادر شده است.^۴

سیره و سنت پیامبر (ص) نیز بر همین اصل استوار بود؛ زیرا قرآن چون آینه تمام نمای زندگی پیامبر (ص) از خصلت های او سخن می گوید و گفتار و عمل پیامبر (ص) نیز مبین و مفسر فرمان خدا و اصول قرآن است.^۵

^۱ جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۲). ترمینولوژی حقوق (چاپ سیزدهم) تهران: انتشارات گنج دانش. ص ۲۹۵

^۲ سوره شوری، آیات ۳۸ و ۳۹

^۳ سوره آل عمران، آیه ۱۵۹

^۴ اصلانی، فیروز. سهرابلو؛ علی. (۱۳۹۵). تحلیل کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (چاپ اول) تهران: انتشارات خرسندی. ص ۸۷

^۵ عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۷۷). فقه سیاسی (جلد اول). تهران: انتشارات امیرکبیر. ص ۴۶۴

مشروعیت اصل شورا را می‌توان به گونه‌ای از اجماع و سیره مسلمین که از ادله معتبر و منابع فقه به شمار می‌رود نیز به دست آورد. علاوه بر این عقل نیز به خاطر نزدیکی تر به واقع بودن نتیجه شورا و تبادل نظر، بر لزوم رعایت شور در امور مربوط به مصالح عمومی حکم می‌کند و اصل شورا از احکام عقلی مستقل به شمار می‌رود.

اصل شورا در اسلام اختصاص به مسائل فردی و مصالح شخصی ندارد و قابل تعمیم به همه امور و شئون اجتماعی و سیاسی و اقتصادی و مسائل حکومتی است؛ زیرا ملاکی که در مورد شور در روایات آمده همه امور و شئون زندگی اجتماعی را شامل می‌گردد.

مفهوم شورا در منابع فقهی محدود و منحصر به اشکال نظارتی و مشورتی است و اصولاً شورا در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم موضوعیت پیدا می‌کند. دلیل این امر را شاید بتوان مدخلیت عنصر مشورت در تمامی تعاریف شورا، از دیدگاه فقها و نپرداختن فقها به مفهوم شورا از باب اجتماع افراد تصمیم‌گیر در یک زمینه (برای مثال شورای نگهبان) دانست.^۱ از منظر فقهی، شورا در مدیریت عمومی نقش مستقیمی در جریان تصمیم‌گیری از خود برجای نمی‌گذارند، بلکه در مرحله تصمیم‌سازی که گامی پیش از تصمیم‌گیری است با ارائه نظرات مشورتی خود به اذهان تصمیم‌گیران سمت‌وسو داده و از این حیث به صورت غیرمستقیم در همه تصمیمات در حیطه مدیریت امور عمومی مؤثر هستند؛

۱-۱۱-۴- مفهوم سیاسی شورا

همان‌طور که میدانیم دین اسلام رابطه بسیار نزدیکی با سیاست دارد و هرگز تصور جدایی این دو از هم به ذهن نمی‌رسد؛ لذا با عنایت به مشروعیت شورا از دید اسلام، باید بپذیریم که اصل شور و مشورت در امور اجتماعی، اقتصادی و سیاسی داخل شده است. با پذیرش اصل شورا، به کار بستن آن در تمامی امور زندگی اعم از فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و... گریزناپذیر است. در کشورهای پیشرفته نهاد شورا جایگاه بسیار مهم و حیاتی در جامعه ایفا می‌کند و به‌طور کلی بیشتر امور به وسیله نهاد شورا حل و فصل می‌شود. شوراهای محلی عمده‌ترین نمود دموکراسی و بلوغ سیاسی یک کشور به شمار می‌رود. در ابعاد تخصصی و فنی شوراهای فرهنگی، اقتصادی و سیاسی نیز از اهمیت فراوانی در آن جوامع برخوردارند. در حقوق اساسی ایران نیز پس از پذیرش نهاد شورا به آن اهمیت زیادی داده شده است.

نهاد شورا در مفهوم سیاسی می‌تواند این خصایص را داشته باشد:

اجرای سیاست عدم تمرکز، خودگردانی مردم، سپردن کار مردم به مردم، سرعت بخشیدن به کارها، رفع تبعیض نظارت اجتماعی، تکمیل کار دستگاه‌های دولتی، هدایت و رهبری در برنامه‌های محلی، آگاه‌سازی مردم در امور و بالا بردن توان دولت^۲

^۱ سهرابلو، علی. (۱۳۹۴). تحلیل فقهی و حقوقی ماهیت شورا در جمهوری اسلامی ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی. دانشگاه تهران. صص ۱۲ تا ۱۳

^۲ عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۷۷). فقه سیاسی (جلد اول). تهران؛ انتشارات امیرکبیر. ص ۴۶۹

آنچه مورد نظر ما در بحث شورا از مفهوم سیاسی است، سرعت بخشیدن به کارها، سپردن کار به خبرگان و کارشناسان، رفع تبعیض و نهایتاً بالا بردن توان دولت در حل معضلات نظام می‌باشد.

۱-۱۱-۵- مفهوم حقوقی شورا

در منابع حقوقی با اندکی تفاوت در معنا به «هیئتی که صلاحیت مشورت کردن و گرفتن تصمیم در مطلب یا مطالبی را داشته باشد»^۱ معنی شده است. بدین معنا اگرچه در لغت، شورا و مشورت مترادف‌اند و یا شورا موضوع مشورت را گویند اما در ادبیات حقوقی، در نهاد مشورت دهنده بیشتر متبادر می‌گردد.

با پی بردن به اهمیت شورا در اسلام و عمل به آن در جامعه سیاسی، بالتبع آثار حقوقی زیادی از عملکرد شوراهای باقی می‌ماند. شورا به‌عنوان یک نهاد حقوقی از ابعاد گوناگون قابل تجزیه و تحلیل است، ولی آنچه در این بحث لازم است بررسی گردد، مفهوم حقوقی شورا در نظام حقوقی کشور می‌باشد.

با استفاده از قانون اساسی به‌عنوان قانون مادر و منبع سایر قوانین عادی، می‌توان به اهمیت شورا پی برد. قانون اساسی در اصول متعددی، صریحاً اصل شورا را پذیرفته است. اصل صدم قانون اساسی در رابطه با شوراهای محلی است و اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی مهم‌ترین اصلی است که در رابطه با شوراهای کارگری و کارمندی در قانون اساسی ذکر شده است. آنچه از اصل یک‌صد و چهارم استنباط می‌شود، اهمیت فوق‌العاده قانون اساسی به نهاد شورا در حل معضلات اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است که با تأکید و تأیید آن مسئولین امر را ملزم به رعایت آن می‌نماید.

به هر حال با قبول اصل شورا در مفهوم سیاسی، اسلامی و نهایتاً حقوقی، کیفیت اجرای اصول شورا به دو صورت قابل تصور است:

۱) شورا به‌عنوان بازوی مدیریت و مغز متفکر و اهرمی برای کنترل و مدیریت؛ چنین شورایی ناگزیر از مسئولیت‌های مدیریت میراست و تصمیم‌گیری نهایی با مدیریت می‌باشد. این شورا نمی‌تواند مانع جریان عملی مدیریت باشد و در صورت مشاهده خلاف می‌تواند اخطار کند و یا از طریق مراجع قانونی، مدیریت را مورد سؤال و یا مؤاخذه قرار دهد.

۲) شورا به‌عنوان مقام تصمیم‌گیرنده جایگزین مدیریت فردی و عهده‌دار کلیه مسئولیت‌ها و وظایف مدیریت سازمان؛ در این صورت مدیریت به‌طور گروهی و امور شورا منوط به نظر شورا خواهد بود.

کاربرد دوگانه شورا متفاوت است. در مسائل حاد و فوری معمولاً نوع اول و در موارد بنیادی و درازمدت و غیر فوری نوع دوم به کار گرفته می‌شود. بدیهی است در مسائلی مانند امور نظامی که به فرامین آنی احتیاج دارد اعمال نوع دوم شورا می‌تواند ضایعات جبران‌ناپذیری را به دنبال داشته باشد.^۲

^۱ جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۶). مبسوط در ترمینولوژی حقوق (چاپ سوم، جلد سوم). تهران؛ گنج دانش. ص ۲۳۰۵

^۲ عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۷۷). فقه سیاسی (جلد اول). تهران؛ انتشارات امیر کبیر. ص ۴۶۶

شوراها در دستگاه‌های اداری می‌توانند تحت عناوین مختلفی فعالیت کنند. در سیستم اداری ایران برخی از نهادها تحت عنوان «شورا» و «شورای عالی» فعالیت می‌کنند. در خصوص نام شوراها ملاحظه می‌شود که یک نظم و ترتیب منطقی و قاعده مشخص در استفاده از عناوین وجود ندارد؛ مثلاً برای شورایی مرکب از چند وزیر با وظایف و اختیارات وسیع و خطیری چون تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی کشور و تصمیم‌گیری در مسائل مهم اقتصادی عنوان «شورای اقتصاد» به کاررفته در صورتی که برای شورایی با وظایف محدود نظارت و هماهنگی و حداکثر ارائه پیشنهاد در موارد خاص از عنوان «شورای عالی نظام پزشکی» استفاده شده است. در حالی که اصولاً واژه شورای عالی باید درجایی به کاربرده شود که شورای موردنظر در رأس مجموعه‌ای از شوراها قرار دارد؛ از طرف دیگر قید «عالی» برای برخی از شوراها حکایت از اهمیت آن شورا می‌نماید. از طرف دیگر تعدادی نیز علی‌رغم نداشتن عنوان «شورای عالی» به علت حضور رئیس قوه مجریه (به‌عنوان رئیس شورا) و برخی وزرا یا نمایندگان مجلس و قوه قضائیه، در واقع شورای عالی محسوب می‌شوند. وجه مشترک همه آن‌ها این است که ذیل قوه مجریه قرار دارند و به ریاست قوه مجریه یا معاون اول وی فعالیت می‌کنند و ترکیبی از مسئولان رده‌بالا یا نمایندگان از قوای سه‌گانه را شامل می‌شوند.

بررسی نقش و جایگاه این نهاد در مدیریت امور عمومی در اندیشه حقوقی و در نظام‌های حقوقی مختلف گویای این است که دایره حیطه وظایف شوراها در مدیریت امور عمومی فراتر از تصمیم‌سازی است و این نهادها در موارد متعددی در قامت یک نهاد تصمیم‌گیر به صورت مستقیم در مدیریت امور عمومی نقش‌آفرینی می‌کنند و از این حیث همان‌گونه که در اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هم ذکر شده است «از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» به حساب می‌آیند.

۱-۱۲- مفهوم مشورت

مشورت کلمه‌ای به زبان عربی است که از ریشه «ش و ر» گرفته شده است. این واژه، در لغت به معنای عسل چیده شده است که در زبان متداول معنای مشورت از آن برداشت گردیده است.^۱ در زبان فارسی هم واژه مشورت تقریباً بدون تغییر معنی وارد شده و در لغت، معانی پند، اندرز و نصیحت^۲، کنکاش، رایزنی و رأی زدن برای آن ذکر شده است و مشورت کردن نیز به تدبیر خواستن معنا شده است.^۳

در اصطلاح، مشورت به معنای نظرخواهی با مراجعه بعضی به بعض دیگر است. علت استفاده از این کلمه با معنای لغوی گفته شده، به این خاطر است که همان‌گونه که عسل از جایش بیرون آورده می‌شود، در مشورت هم رأی و نظر از ذهن شخص طرف مشورت استخراج می‌گردد.^۴ همچنین مشورت به «تبادل نظر کردن دو یا چند نفر با یکدیگر به منظور یافتن راه‌حل یا

^۱ افرام البستانی، فؤاد (۱۳۷۵) فرهنگ ابجدی (چاپ دوم). تهران: انتشارات اسلامی. ص ۵۳۹

^۲ افرام البستانی، فؤاد. همان. ص ۸۲۷.

^۳ دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۸۵). فرهنگ متوسط دهخدا (جلد دوم). تهران: انتشارات دانشگاه تهران. ص ۲۷۲۷.

^۴ راغب اصفهانی، حسین بن محمد. (۱۳۷۴). مفردات الفاظ قرآن (چاپ دوم، جلد دوم). تهران: انتشارات مرتضوی. ص ۳۶۲.

تصمیم‌گیری درباره موضوعی^۱ تعریف شده است. در مجموع آنچه از مفهوم مشورت برداشت می‌شود همان تعریفی است که در عرف از این واژه برداشت شده که افراد در انتخاب راه‌حل و تصمیم‌گیری در امور مختلف به نظرخواهی و بهره‌گیری از آرای عقلا و خردمندان دریافتن مسیر صحیح پرداخته تا از طریق این تبادل نظر، اتخاذ تصمیم کنند.

مشورت، حاصل تعامل سه رکن با یکدیگر است. رکن اول «مشورت گیرنده» است که در معرض تصمیمی است که برای انتخاب هر چه بهتر آن به عقل و خرد و تجربه دیگران تمسک می‌کند. «مشورت دهنده» رکن دوم مشورت است که در امر مشورت مورد سؤال قرار می‌گیرد و به مشورت گیرنده، در انتخاب تصمیم مطلوب کمک می‌نماید. رکن سوم نیز «موضوع و مسئله مورد مشورت» است که تردید در آن، مشورت گیرنده را به کمک گرفتن و نظرخواهی از عقل و خرد مشورت دهنده وامی‌دارد. این ارکان در هر گونه‌ای از مشورت چه در سطح شخصی و مسائلی که برای افراد پیش می‌آید و چه در سطح کلان حکومتی و تصمیم‌گیری‌های مهم و بزرگ ملی و بین‌المللی که از سوی حاکمان کشور صورت می‌گیرد وجود دارد. فایده عملی بیان این ارکان در این است که برای هر کدام از این ارکان، ویژگی‌ها و خصوصیات و وجود دارد که آن‌ها را با محدودیت‌هایی روبرو می‌سازد. برای مثال برای مشورت دهنده ویژگی‌های متعددی در منابع ذکر شده است و قلمروی خاصی نیز برای موضوع مورد مشورت بیان گردیده است.

۱-۱۳- انواع مشورت

نظرخواهی و بهره‌گیری از آرای دیگران در انتخاب مسیرهای مختلف و اتخاذ تصمیم‌های گوناگون که از آن به‌عنوان مشورت تعبیر می‌شود به گونه‌های مختلفی صورت می‌گیرد. حاکمان و مدیران یک جامعه به طرق مختلفی می‌توانند از نظرات دیگران در تصمیم‌گیری‌های خود بهره‌مند شوند. گاهی این اقدام از طریق اخذ نظرات کارشناسان و متخصصان در موضوع مورد مشورت انجام می‌شود و در مواردی نیز ممکن است به خاطر تأثیرگذار بودن مسئله و اهمیت آن، بخش گسترده‌تری از جامعه مورد استشاره قرار گیرند. در این مبحث به‌صورت مختصر درباره انواع مشورت یعنی «مشورت تخصصی» و «مشورت عمومی» بحث خواهیم نمود.

۱-۱۳-۱- مشورت تخصصی (رجوع به اهل خبره)

مدیر و رهبر یک جامعه می‌بایست دارای ویژگی‌هایی از جهت علمی و اخلاقی و رفتاری باشد تا بتوان آن‌ها را شایسته حکومت بر مردم دانست. اما داشتن ویژگی‌های مذکور به این معنا نیست که رهبر جامعه در همه آنچه تمشیت امور دین و دنیای جامعه به آن نیازمند است، از تخصص برخوردار است؛ که این انتظار به‌جز از معصومین (علیهم‌السلام) که دارای علم لدنی و از جانب خداوند هستند^۲ انتظار بی‌جایی است. از سوی دیگر و در مقابل، قطعاً حاکم به دلیل تخصص نداشتن در

^۱ انوری، حسن. (۱۳۸۶). فرهنگ بزرگ سخن (چاپ چهارم. جلد هفتم). تهران؛ انتشارات سخن. ص ۷۰۷۵.

^۲ خرازی، محسن. (۱۴۱۷ هـ.ق). بدایه المعارف الالهیه فی شرح عقاید الامامیه (چاپ چهارم. جلد دوم). قم؛ موسسه النشر الاسلامی. ص ۴۶

امری، نخواهد توانست از تصمیم‌گیری در مسئله مبتلابه استنکاف ورزد و از زیر بار مسئولیت آن شانه خالی کند؛ بلکه مکلف است به هر طریق ممکن بهترین تصمیم به حال جامعه را اتخاذ نماید. اینجاست که در تصمیم‌گیری‌های خود نیازمند مشورت با متخصصین برجسته در هر حوزه‌ای می‌گردد.^۱ و مشورت تخصصی شأن نزول پیدا می‌کند.

مشورت تخصصی به حالتی گفته می‌شود که مشورت گیرنده، در اموری خاص، به مشورت با افرادی می‌پردازد که این افراد احتمالاً در رسیدن به راه‌حل بهتر مشورت گیرنده را کمک خواهند کرد. این افراد اغلب کارشناسانی هستند که در امور مربوط خبره‌اند و نظرات راه‌گشایی در موضوع مربوطه دارند.

مشورت تخصصی آن‌چنان جایگاه ویژه‌ای دارد که برخی از فقها، تشکیل شوراهای تخصصی را در جامعه اسلامی توسط حاکم اسلامی ضروری دانسته‌اند؛ بدین صورت که حاکم در صدور احکام سلطانیه خود با گروهی از کارشناسان که در آن حوزه دارای تخصص هستند مشورت می‌نماید تا این مشاورین بهترین شیوه تحصیل و استیفای مصلحت را با مطالعه و تحقیق بیابند و حاکم بر اساس نتایج آن بعد از رسیدن به علم و جزم، تصمیم خود را بر مبنای علم به دست آمده اعلام نماید و در صورت نرسیدن به جزم، بر اساس نظر اکثریت به صورت یک قانون به جامعه اسلامی عرضه نماید.^۲ شوراهای تخصصی موجود در نظام حقوقی کشور که رهبر جامعه به صورت تخصصی با آن‌ها مشورت می‌نماید از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و... می‌باشد.

۱-۱۳-۲- مشورت عمومی

در کنار مشورت تخصصی، یکی دیگر از انواع مشورت‌های حاکم جامعه، «مشورت عمومی» است؛ بدین معنا که برخلاف مشورت تخصصی که رهبر جامعه طرف مشورت خود را مجموعه‌ای از افراد شاخص و برگزیده‌ی متخصص در موضوع مربوطه قرار می‌داد، این بار در موضوعی عموم مردم را طرف مشورت خود قرار می‌دهد. و برای انتخاب راه‌حل مناسب در موضوعی خاص و مهم، نظر عموم مردم را استمراج می‌نماید و به نوعی به مشورت با ایشان می‌پردازد. طبیعی است که در همه امور تخصصی حکمرانی نمی‌توان مردم را دخیل نمود و چنین کاری به هیچ‌عنوان توجیه ندارد، اما این نکته به این معنا هم نیست که حاکم اسلامی صرفاً در حلقه مشاوران خود قرار گرفته و در هیچ امری امکان مشورت با مردم را نداشته باشد.^۳

آیه مبارکه «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ...» نیز با استفاده از ضمیر «هم» در کلمات «أْمُرْهُمْ» و «بَيْنَهُمْ» نشان داده است که در امور عمومی می‌توان و بایستی با مشورت عمومی عمل نمود. گذشته از این، یکی از فواید مشورت ارزش یافتن مردم و مشخص

^۱ خمینی، سید روح‌الله موسوی. (۱۴۲۱ ه.ق). کتاب البیع (جلد دوم). تهران؛ موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره). صص ۶۶۵ تا ۶۶۶

^۲ مصباح یزدی، محمد تقی. (۱۳۸۳). حقوق و سیاست در قرآن (جلد اول). قم؛ موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره). صص ۳۰۷ تا ۳۰۹.

^۳ کعبی، عباس. (۱۳۹۰). بایسته‌های حکمرانی در فرمان حکومتی امیرالمؤمنین (ع) به مالک اشتر. تهران؛ موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی. ص ۱۹۶

شدن قدر و جایگاهشان در امور اجتماعی است.^۱ که موجبات رضایت عمومی را فراهم ساخته و به تربیت عمومی جامعه و رشد و ارتقای سطح دانش و بینش کمک شایانی می‌کند که این خود دلیلی برای مطلوبیت مشورت عمومی است. مشورت عمومی در ساختار حقوقی کشور در شورای محلی مصداق پیدا می‌کند که از این طریق مردم می‌توانند در امور محلی تصمیم‌گیر و مورد مشورت قرار گیرند.

در آخر نکته‌ای که در خصوص تفاوت مشاوران مشورت عمومی و تخصصی وجود دارد. در این است که در مشورت عمومی به خرد جمعی اتکا می‌شود و نقایص شخصیتی هر کدام از مردم به صورت جداگانه محل توجه قرار نمی‌گیرد؛ چرا که هدف نهایی از مشورت عمومی، دریافت نظر جمعی مردمی است که با وجود همه نقاط قوت و ضعف ایشان در یک جامعه زندگی می‌کنند.^۲

۱-۱۴- تفاوت مفهوم شورا و مشورت:

یکی از هم‌خانواده‌های مفهوم مشورت که نسبت تنگاتنگی با یکدیگر نیز دارند، مفهوم «شورا» است. این واژه در لغت بعضاً به همان معنای مشورت^۳ و در برخی منابع به کاری که در آن نظرخواهی می‌شود^۴، تعریف شده است؛ علیرغم نزدیکی بسیار این دو مفهوم، مهم‌ترین تفاوت شورا و مشورت در این است که مشورت اقدامی است در نظرخواهی و استفاده از عقل و دانش دیگران و تصمیم‌گیری از این طریق؛ لیکن شورا به‌عنوان یک نهاد، مجموعه و هیئتی است که عمل مشورت دادن را انجام می‌دهد و اصولاً باهدف مشورت دادن دورهم جمع می‌شوند.^۵ وظیفه ذاتی شورا، ارائه مشورت است، اما مشورت تنها از طریق شورا اعمال نمی‌شود و از این حیث میان این دو مفهوم تلازمی وجود ندارد.

۱-۱۵- اصطلاح‌شناسی و واژه‌شناسی نهادهای شورایی در کشور

نهادهای شورایی و شوراهای عالی، مفهومی هستند که سنخیت مشابهی با وجود نهادهای تصمیم‌گیری جمعی در ساختار دولت‌ها، طبقات تصمیم‌گیر، جمعیت‌های سیاست‌گذاری عمومی و شوراهای اداری دارند.^۶ شورا نهادی است که عنصر اجتماع از اساسی‌ترین مؤلفه‌های آن است و با کارکردهای ترکیبی قانون‌گذاری، نظارتی و

^۱ دلشاد تهرانی، مصطفی (۱۳۸۵). سیره نبوی «منطق عملی» (چاپ دوم، جلد دوم). تهران؛ انتشارات دریا. ص ۳۴۹

^۲ گرجی از ندریانی، علی‌اکبر. ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵). تحلیل فقهی و حقوقی نقش شورا در مدیریت امور عمومی. تهران؛ انتشارات پژوهش‌های عدالت. ص ۲۱ تا ۲۶

^۳ قرشی، علی‌اکبر. (۱۳۷۱). قاموس قرآن (چاپ ششم، جلد چهارم). تهران؛ دارالکتب الاسلامیه. ص ۸۹

^۴ راغب اصفهانی، حسین بن محمد. (۱۳۷۴). مفردات الفاظ قرآن (چاپ دوم، جلد دوم). تهران؛ انتشارات مرتضوی. ص ۳۶۲

^۵ معین، محمد. (۱۳۸۸). فرهنگ فارسی (چاپ بیست و پنجم، جلد دوم). تهران؛ انتشارات امیرکبیر. ص ۲۰۸۸

^۶ وحید، مجید (۱۳۸۵). سیاست‌گذاری و تصمیم؛ بحثی در نظام تصمیم‌گیری جمهوری فرانسه. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۷، صص ۲۵۷-۲۷۰

مشورتی، هم در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم و هم در مرحله بعد از آن موضوعیت پیدا می‌کند.^۱ در تعریف نهادهای شورایی و تعریف شوراهای عالی باید گفته شود که در اسناد قانونی به‌طور مشخص و فراگیر، تعریف مورد اجماع و قابل قبولی از شوراهای عالی ارائه نشده است. به‌صورت کلی می‌توان بیان داشت؛ نهادهای شورایی و شوراهای عالی عبارت‌اند از: شوراهایی که در سطح ملی عهده‌دار انجام وظایفی نظیر تدوین، سیاست‌گذاری، هماهنگی، اجرا، پیگیری، نظارت، بازرسی، مطالعه و مشاوره هستند.

۱-۱۵-۱- مفهوم انواع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی کشور

شورا:

اصطلاح شورا بسیار رایج است، ولی چنانکه بیان شد چه از لحاظ حقوقی و چه از لحاظ نظری و دانشگاهی، تعریف جامع و کاملی از آن ارائه نشده است. باین حال در یک تعریف کلی می‌توان بیان داشت شورا، اجتماعی از افراد است که در امر خاصی مشورت می‌کنند. باین حال حیطه صلاحیت، وظایف و عملکرد این شوراها الزاماً متناسب بامعنای لغوی آن نیست. انواع و اقسام شورا وجود دارد مانند شورای عالی، شورای هماهنگی، شورای نظارت، شورای موقت، شورای مشترک، شورای سرپرستی، شورای سیاست‌گذاری، شورای برنامه‌ریزی، شورای مشورتی و ...^۲

شورای عالی:

در حقوق ایران هیچ تفاوتی میان مفهوم شورای عالی و شورای عادی وجود ندارد. شوراهای عالی می‌توانند به‌نوبه خود دارای ماهیت هماهنگ‌کننده، سیاست‌گذار، برنامه‌ریز و نظارت‌کننده باشند که از انواع آن می‌توان به شورای عالی پول و اعتبار، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی اداری و ... اشاره کرد.

شورای هماهنگی:

این شوراها معمولاً جهت هماهنگی و اتخاذ سیاست واحد در یک حوزه خاص تشکیل می‌شود. به‌عنوان مثال شورای هماهنگی بین سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و ...

شورای نظارت:

ماهیت این قسم از شوراها نظارتی است همانند شورای نظارت بر صداوسیما.

شورای سیاست‌گذاری:

نقش راهبری یک سازمان و یا امر عمومی را بر عهده دارد به‌عنوان مثال شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه.

شورای مرکزی:

^۱ اصلانی، فیروز؛ سهراب‌لو، علی. (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. دوره ۴۵. شماره ۳. صص ۴۰۵ تا ۴۲۷

^۲ عبدالحسین زاده، محمد. (۱۳۹۹). نظام شورایی و شوراهای عالی در نظام حکمرانی. تحول اداری. شماره هفتم. شماره پیاپی ۶۱. ص ۱۰

این نوع شوراها معمولاً وظیفه سیاست‌گذاری، تنظیم، هماهنگی و نظارت در رأس یک نهاد را بر عهده دارد به عنوان مثال شورای مرکزی انجمن‌های علمی دانشجویان.

شورای مشورتی:

این نوع شوراها معمولاً در ارگان‌های اجرایی برای مباحثه و مشورت در مورد موضوعات در یک امر خاص است. همانند شورای مشاورین وزرا در امور مختلف.

شورای موقت، شورای مشترک، شورای اختصاصی و شورای برنامه‌ریز از دیگر انواع شوراهای غیر رایج هستند.^۱ در خصوص تعریف نهادهای شورایی، اصطلاحاتی مشابه وجود دارد که لفظ شورا در آن‌ها نیست، ولی ماهیت آن‌ها از نظر کارکردی و اجرایی، شباهت زیاد با شوراهای عالی دارد؛ که در ذیل به آن‌ها اشاره می‌کنیم.

کمیسیون:

کمیسیون شامل گروهی با مسئولیت مطالعه موضوع خاص یا تنظیم کاری مشخص است. کمیسیون شبیه شورا است، ولی دارای دامنه اعمال قدرت و حدود موضوعی محدودتری است. برخی از کمیسیون‌ها مستقل و برخی وابسته هستند و از ارکان فرعی شوراها می‌باشند؛ مانند کمیسیون‌های وابسته به شورای عالی انقلاب فرهنگی. کمیسیون‌ها نیز انواع مختلفی دارند مانند کمیسیون‌های هماهنگی، نظارت، فنی و تخصصی، مشورتی، تحقیق و بررسی، قضایی و...

هیات:

با کارکردهای مختلف نظارتی، تقنینی و غالباً با محتوای شبه قضایی در نظام اداری ایران رواج پیدا کرده است که در رأس آن‌ها هیات وزیران قرار دارد. هیات‌ها نیز انواع مختلفی مانند هیات‌های فنی، اجرایی، با ماهیت شبه قضایی، نظارتی و ... وجود دارند.

کمیته:

شامل اجتماع محدودی از افراد متمرکز بر یک مأموریت خاص است و در مقایسه با شوراها و کمیسیون‌ها محدودتر و مشخص‌تر هستند. کمیته‌ها معمولاً بازوی مشورتی و تخصصی یک ارگان، شورا یا نهاد اجرایی هستند مانند کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی. کمیته‌ها نیز انواع مختلفی مانند کمیته‌های نظارتی، هماهنگی، اجرایی و ... دارند.

ستاد:

ناظر به اجتماعی از اشخاص حقیقی و حقوقی است که جهت هماهنگی و تصمیم‌گیری جمعی در یک امر عمومی یا تخصصی، تکنیکی و فنی تشکیل می‌شود. اغلب ستادها موقت و ناظر به بازه زمانی مشخص هستند. ستادها نیز انواع مختلفی مانند؛ ستادهای مشورتی، هماهنگی، اجرایی و ... دارند. ستادها بیشتر در سطح کلان و سیاست‌گذاری و یا در سطوح اجرایی و عملیاتی هستند.

^۱ گزارش شناسایی و بررسی شوراهای تشکیل شده در ساختار مدیریتی کشور. (۱۳۹۸). شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی. صص ۵ تا ۶

کار گروه:

اجتماعی از افراد است که به منظور رسیدن به تصمیم مناسب امر مشترکی را میان خود تقسیم می‌کنند. رواج تشکیل کار گروه‌ها به ویژه در حوزه‌های چندبخشی در ساختار اداری دولت بوده است. کار گروه‌ها بیشتر باهدف ایفای نقش به‌عنوان بازوی مشورتی و اجرایی تخصصی و یا مستقل برای شوراهای و کمیسیون‌ها شکل گرفته‌اند.^۱

۱-۱۶- حکومت^۲ و حکمرانی^۳

به لحاظ زبان‌شناسی، حکمرانی از دیرباز بر عمل یا فرآیند حکومت کردن دلالت می‌کرده است. برنامه توسعه‌ی سازمان ملل حکمرانی را اعمال اقتدار اداری، سیاسی و اقتصادی در امور کشورداری در تمامی سطوح آن می‌داند.^۴ اما برخی دیگر مانند کارن بر این باورند که حکمرانی به روابط بین دولت و جامعه‌ی مدنی حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان مربوط می‌شود.

اصطلاحات حکمرانی و حکومت، دارای مفاهیم محض و تخصصی بوده که بعضاً فارغ از مفهوم، معمولاً جایگزین یکدیگر به کار می‌روند؛ اما قدمت حکمرانی به تاریخ تمدن بشری برمی‌گردد. واژه‌ی حکمرانی از لغت یونانی (Kybernan) و (Kybernetes) گرفته شده و معنی آن هدایت کردن و راهنمایی کردن است.^۵ استفاده از این اصطلاح را به افلاطون نسبت داده‌اند که در قرون وسطی برای حکومت کردن و اداره‌ی حکومت به کار برده می‌شد.^۶

در ادبیات حقوق عمومی از حکومت و حاکمیت به‌عنوان یکی از عناصر و ارکان بنیادین دولت - کشور یاد می‌شود که مفهوم آن سیطره اراده برتر است که در یک قلمرو سرزمینی معین هیچ اراده رقیب دیگری از گروه‌های اجتماعی فراتر از آن وجود ندارد و از نظر بیرونی اراده فوق‌نایستی تحت سلطه و آمریت دولت دیگر باشد.^۷ از این منظر ابعاد حاکمیت را به حاکمیت درونی و بیرونی دسته‌بندی نموده‌اند.^۸ موفقیت حکمرانی معمولاً با مشخصه‌هایی از جمله: دستیابی به ارزش‌ها، رضایتمندی، عدالت‌گستری، مهار فساد، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، اثربخشی، یکپارچگی و امثال آن سنجیده می‌شود.

۱-۱۷- تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی

^۱ عبدالحسین زاده، محمد. (۱۳۹۹). نظام شورایی و شوراها‌ی عالی در نظام حکمرانی. تحول اداری. شماره هفتم. شماره پیاپی ۶۱. ص ۱۰

^۲ Government.

^۳ Governance.

^۴ UNDP (۲۰۰۰). Characteristics of Good governance. The Urban Governance initiative TUGI. p۲۰

^۵ شریفیان ثانی، مریم. (۱۳۸۰). سرمایه اجتماعی؛ مفاهیم اصلی و چارچوب نظری. فصلنامه علمی پژوهشی مددکاری اجتماعی. شماره ۸. تهران؛ دانشگاه علوم بهزیستی. ص ۱۴۹

^۶ Harris, J. David (۲۰۰۸), "A Discourse Analysis of Institutionalized in The Field of New Zealand Rugby ۱۸۸۵ and ۲۰۰۵", at Massey University, Palmerstone North and New Zealand, Book, online in English. p۶۲

^۷ عالم، عبدالرحمن. (۱۳۷۵). بنیادهای علم سیاست. تهران؛ نشرنی. ص ۱۴۵

^۸ قاضی شریعت پناهی. ابوالفضل. (۱۳۸۴). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران؛ نشر دادگستر. ص ۷۲

تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی دو اصطلاحی هستند که بیشتر اوقات به جای یکدیگر به کار می‌روند، اما معانی متفاوتی دارند. تصمیم‌سازی به فرآیند شکل‌گیری یک تصمیم اشاره دارد، به‌عنوان یکی از مراحل اتخاذ یک تصمیم نشانگر فرآیند هدفمندی است که با طی مراحل منطقی و نظام‌مند به نتیجه‌ای که همان تصمیم است منجر می‌شود.^۱ چنان‌چه اتخاذ تصمیم را یک فرآیند در نظر بگیریم، تصمیم‌سازی، مرحله پردازش روی ورودی‌ها خواهد بود تا در مرحله بعد بر اساس این ورودی‌های پردازش‌شده، تصمیم‌گیری صورت گیرد. مرحله تصمیم‌سازی از نظر بعضی از صاحب‌نظران، خود یک نظام مستقل به حساب می‌آید.^۲

درحالی‌که تصمیم‌گیری به اقدام یا اجرای یک تصمیم اشاره دارد. از لحاظ لغوی به معنای انتخاب کردن یا به نتیجه رساندن است، از لحاظ اصطلاحی تصمیم‌گیری، فرآیند ارزیابی راه‌حل‌ها و انتخاب بهترین گزینه ممکنه از میان گزینه‌های پیش رو جهت حل مسئله است.

درک تفاوت این دو اصطلاح در هر سازمانی بسیار مهم است، زیرا می‌تواند به تصمیم‌گیری مؤثر کمک می‌کند و به نتایج مثبتی برای سازمان و ذینفعان آن بی‌انجامد.

تصمیم‌سازی فرآیند پیچیده‌ای است که شامل تجزیه و تحلیل اطلاعات، ارزیابی گزینه‌های جایگزین و انتخاب بهترین مسیر اقدام می‌شود. در واقع، فرآیندی شناختی است که به تفکر انتقادی، مهارت‌های حل مسئله و توانایی سنجش مزایا و معایب گزینه‌های گوناگون نیاز دارد. تصمیم‌سازی می‌تواند تحت تأثیر عوامل گوناگونی مانند سوگیری‌های شخصی، احساسات و فشارهای بیرونی قرار گیرد. با این حال، توجه به این نکته مهم است که تصمیم‌سازی همیشه یک فرآیند منطقی نیست. در برخی موارد، افراد ممکن است بر پایه شهود یا احساس درونی خود تصمیم بگیرند.

از سوی دیگر، تصمیم‌گیری، اقدام یا اجرای یک تصمیم است. چنین اقدامی شامل عملی کردن مسیر انتخاب‌شده است. تصمیم‌گیری به مهارت‌های برنامه‌ریزی، هماهنگی و اجرا نیاز دارد. توجه به این نکته ضروری است که تصمیم‌گیری همیشه ساده نیست. ممکن است در مرحله اجرا چالش‌های پیش‌بینی‌نشده‌ای پدیدار شوند که نیاز به تعدیل در برنامه اولیه را ضروری سازند.

یکی از تفاوت‌های کلیدی بین تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری این است که تصمیم‌سازی فرآیندی ذهنی است، درحالی‌که تصمیم‌گیری فرآیندی فیزیکی است. تصمیم‌سازی شامل تجزیه و تحلیل اطلاعات، ارزیابی گزینه‌های جایگزین و انتخاب بهترین مسیر اقدام است. تصمیم‌گیری نیازمند اجرای عمل انتخاب‌شده است. تفاوت دیگر این است که تصمیم‌سازی پدیده‌ای

^۱ اشتریان، کیومرث. جعفری، نادر. (۱۳۸۶). تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و نقش دیپلماسی عمومی در فرآیند تصمیم‌سازی. دو فصلنامه اندیشه مدیریت

راهبردی. شماره ۱. ص ۱۱۳

^۲ حکیمی پور، ابوالقاسم. (۱۳۷۷). تصمیم‌گیری در مدیریت (جلد دوم). مشهد: آستان قدس رضوی. ص ۴۴

ذهنی است، درحالی که تصمیم‌گیری پدیده‌ای عینی است. تصمیم‌سازی می‌تواند تحت تأثیر سوگیری‌ها و احساسات شخصی باشد، درحالی که تصمیم‌گیری نیاز به رویکرد عینی‌تری دارد.

۱-۱۸- تاریخچه شورا

تصمیم‌گیری همواره همزاد جوامع بشری است. استفاده از الگوهای تصمیم‌گیری جمعی و شورایی در ساختار حکومتی نیز پیشینه قدیمی دارد. یونان باستان یکی از عمده‌ترین سرچشمه‌های شورا و حکومت شورایی به شمار می‌آید. این مرزوبوم به سبب شرایط جغرافیایی و تاریخی خود ترکیبی از مدینه‌های گوناگون یا «دولت‌شهرهای» کوچک بود. به‌قرار مدارک تاریخی، هر کدام از این مدینه‌ها برای خود قانون اساسی خاص خویش را داشته‌اند. لکن این دولت-شهر از دو جهت با دولت به معنای امروزی کلمه تفاوت دارد: نخست ابعاد جغرافیایی آن‌ها، دولت-شهر مجتمعی بود از شهروندان که از رهگذر گونه‌ای دموکراسی مستقیم اداره می‌شد. مردم در میدان‌های عمومی اجتماع می‌کردند تا از راه انتخابات یا قرعه‌کشی، فرمانروایان را منصوب یا معزول دارند. همچنین برای بررسی سیاست‌ها و گرفتن تصمیمات مهم به‌طور منظم گرد هم می‌آمدند! به این ترتیب، هر شهروندی خود هم فرمانروا بود و هم فرمان‌بر، مسئولیت‌ها به مدت کوتاهی به افراد برگزیده مردم واگذار می‌شد؛ یعنی ادواری بودن حکومت که بعداً در حکومت‌های مدرن به‌عنوان اصل پذیرفته می‌شود در این دولت، شهر اصل بود.

در ایران باستان و در زمان حکومت اشکانی‌ها مجلس سه‌گانه‌ای به نام‌های «شورای خانوادگی»، «شورای بزرگان» که اجتماع آن رو به نام «لهستان» نامیده می‌شود وجود داشت و در واقع ترکیبی از اعضای خانواده سلطنتی و نمایندگان آریستوکراسی (حکومت اشراف) بود.

با گسترش شهرنشینی و افزایش جمعیت دیگر امکانی برای اعمال این گونه دموکراسی‌های مستقیم وجود نداشت و به تدریج اندیشمندان و سیاستمداران به فکر ایجاد نظام دموکراسی غیرمستقیم و نظام نمایندگی مردم از طریق انتخابات برآمدند این نظام اولین بار در انگلستان اجرا گردید و در عمل نمایندگان رعایا یا شهروندان انتخاب شدند تا سهمی از قدرت سلطان را نظیر تصویب مالیات، وضع قانون، نظارت بر عملکرد مأموران اجرایی، از آن خود کنند و از آنجا که از اعتماد مردم برخوردارند به نام آنان بخواهند و به نام آن‌ها عمل نمایند. بعد از وقوع انقلاب کبیر فرانسه در سال ۱۷۸۹ نظام نمایندگی و شورایی چه به‌صورت نظام پارلمانی چه به‌صورت شورای شهر گسترش و رواج زیادی در کشورهای مختلف جهان نمود و امروزه تقریباً اصل شورای شهر در اکثر کشورهای توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته پذیرفته شده و جزء اصولی از قانون اساسی آن‌ها گردیده، هر چند که از لحاظ کمیت و کیفیت کار باهم تفاوت‌هایی دارند.

در دین مبین اسلام هم اصل شورا و خرد جمعی به‌عنوان شیوه‌ای قابل اجرا در مدیریت سیاسی جامعه اسلامی پذیرفته شده و بر آن تأکید شده است. سوره‌ای در قرآن با ۵۴ آیه به نام (شوری) نام‌گذاری شده است. در سیره پیامبر بزرگ اسلام نیز شاهد اجرای اصل مشاوره در امور مختلف به‌خصوص در زمان جنگ‌ها هستیم، به‌عنوان مثال در زمان جنگ احد شورای تشکیل شده

نظامی با اصرار جوانان انصار که اکثریت را داشتند پیامبر (ص) به رأی و نظر آنان احترام گذاردند و در بیرون از شهر مدینه به رویارویی با مشرکان پرداختند. یا در آستانه جنگ خندق به دستور پیامبر گرامی «شورای دفاع» تشکیل شد که در آن بنا به پیشنهاد «سلمان فارسی» قرار شد که دور شهر مدینه خندقی حفر گردد تا جلوی تهاجم دشمن گرفته شود و پیغمبر هم این نظر را پذیرفتند. علاوه بر پیامبر سایر ائمه معصومین نیز قول‌ها و احادیثی در خصوص مشورت و شورا بیان نموده‌اند.

۱-۱۹-۱- تاریخچه شوراها در ایران

۱-۱-۱۹-۱- بخش اول: از ۱۲۸۴ تا ۱۳۲۰ هـ خورشیدی، آرمان‌خواهی‌های مشروطیت

پس از مشروطه و تصویب قانون اساسی به صورت جدی، فکر زندگی شورایی در ایران به فعلیت رسید. به عبارت دیگر یکی از دستاوردهای بسیار حائز اهمیت نهضت مشروطه‌خواهی، جدا از به رسمیت شناختن تفکیک قوا، تقسیم قدرت سیاسی و اداری کشور بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی بود. تشکیل نخستین هیأت دولت در ایران پس از مشروطیت اولین الگوی مدرن نهاد تصمیم‌گیری جمعی در قوه مجریه بود. از اولین و مهم‌ترین تصمیمات مجلس شورای ملی پس از استقرار مشروطه تهیه و تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی که تلاشی بود برای شناسایی زندگی شورایی، هدف از تأسیس انجمن‌های ایالتی و ولایتی با «اختیارات تامه» شرکت دادن افراد در اداره امور محلی خود و انجام اصلاحات برای تأمین منابع اهالی است. (اصل ۹۲) و قانون بلدیة مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۲۸۵ ه. ش (مشمول بر ۵ فصل و ۱۰۸ ماده) بود. وظایف انجمن‌های شهر و شهرداری طبق ماده ۲۰ این قانون عبارت است از: اداره تمامی امور مربوط به شهر اعم از پاکیزگی و روشنایی و سایر امور خدماتی و رفاهی، تأسیس و سرپرستی کتابخانه‌ها، موزه‌ها، مرمت مساجد و مدارس و همکاری با حکومت در راه اندازی نمایشگاه‌ها و میادین، تقویت و حمایت حرفه‌های مختلف و سرانجام اداره کردن اموال منقول و غیرمنقول و سرمایه‌هایی که متعلق به شهر است. با وجود نقدهایی که امروز می‌توان بر این قانون (قانون بلدیة) داشت؛ مانند بی‌توجهی به حقوق زنان، اما با در نظر گرفتن شرایط آن روز جامعه ایران، این قانون نوآور بوده است. ضمن آنکه هیچ نهادی نمی‌توانست انجمن بلدیة را منحل کند، قدرتی که حتی امروزه هم شورای اسلامی شهر از آن بهره‌مند نیست. تحقق مناسب یک قانون و دستیابی به اهدافی که منظور قانون‌گذار بود هنگامی میسر خواهد بود که بستر اقتصادی-اجتماعی لازم فراهم باشد. قانون بلدیة سال ۱۲۸۶ ه. ش با وجود نوآوری به سبب شرایط جامعه ایران از قبیل شرایط ناگوار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران پس از جنگ جهانی اول و بازماندن انقلاب مشروطیت از رسیدن به اهدافش، هیچ‌گاه تحقق کامل نیافت و تشکیل انجمن بلدیة به تهران و احیاناً یکی دیگر از شهرهای بزرگ کشور محدود گردید. و بیش از ۴ سال اجرا نشد.

۱-۱۹-۱-۲- بخش دوم: از ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷ خورشیدی، تکاپوی آزادی‌خواهی و مردم‌سالاری

به‌طور مشخص بعد از شهریور ۱۳۲۰ به واسطه نفوذ الگوهای دولت حداکثری و بعضاً اندیشه‌های سوسیالیستی، تأسیس هیأت‌ها، کمیسیون‌ها و مجامع در درون دولت شدت بیشتری به خود گرفت. این امر در این دوران معلول سه عامل اساسی بود:

نخست آنکه گسترش قلمرو فعالیت‌های دولت و تعریف وظایف جدید برای آن، ضرورت اتخاذ تصمیمات متعددی را برای دولت در حوزه‌های متعدد اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌نمود. در واقع ما در این دوران شاهد ظهور نوعی از دولت‌های رفاهی هستیم. جنس شوراها و نهادهای تصمیم‌گیر جمعی نیز حکایت از نوعی نهاد مبتنی بر خدمات عمومی می‌نمود. دومین عامل یک وضعیت روانی-اجتماعی بود که برخی از رجال و صاحب‌منصبان را بر آن وامی‌داشت تا برای توزیع و تقسیم مسئولیت یا گریز از مسئولیت تصمیم‌گیری دولتی به تصمیم‌گیری جمعی روی آورند. سومین عامل نفوذ افکار آزادی‌خواهانه در امور مهم و مسئله‌ساز مبنی بر پرهیز از اتخاذ تصمیمات فردی در حاکمیت بود که خلاف اصول دموکراسی تلقی می‌شد و بدین جهت نگرانی‌هایی که در سطح روشنفکران و ترقی‌خواهان در خصوص نفوذ استبداد اداری^۱ در ساختار دولت وجود داشت باعث افزایش و گسترش الگوهای تصمیم‌گیری شورایی در درون دولت گردید. مهم‌ترین الگوهای نهادهای تصمیم‌گیر جمعی که در این دوره تأسیس گردیدند همچون شورای عالی بهداشت باهدف بحث و ارائه پیشنهاد و اتخاذ تصمیم پیرامون بهداشت عمومی کشور، شورای عالی نفت به منظور تصمیم‌گیری در مورد بودجه‌های تفصیلی شرکت، هماهنگی بین شرکت نفت و دستگاه‌های دولتی دیگر و همچنین شورای عالی اقتصاد و شورای عالی جهانگردی و بسیاری شوراهای دیگر در حوزه‌های مختلف.

در همین دوره یعنی ۴ مرداد ۱۳۲۸ سومین قانون شهرداری کشور با عنوان «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات» در ۷ فصل و ۵ ماده به تصویب رسید و جایگزین قوانین پیشین گردید. اگرچه این قانون نسبت به قانون قبلی که در دوره رضاخان به تصویب رسیده بود متریقی به نظر می‌رسید، اما تصمیم‌گیری و انتخاب شهردار را به‌طور کامل به انجمن شهر نداد.

با نگاهی کلان به قوانین شوراها از ۱۲۸۶ تا ۱۳۵۷ نشان می‌دهد در ابتدای تأسیس شهرداری یا بلدیة در ایران، سازمان اداری شهرداری به گونه‌ای طراحی شد که در آن انجمن بلدیة از بلدیة جدا نبود و رئیس انجمن به‌عنوان کلانتر یا شهردار که مستخدم دولت محسوب می‌گردید انجام وظیفه می‌نمود و هر یک از اعضا انجمن نیز ریاست کمیسیون‌هایی را برای اداره امور بلدیة بر عهده داشته است. این ترکیب مدیریتی متفاوت از ترکیبی بود که بعدها و در حال حاضر مرسوم است. در ترکیب جدید میان شورا، شهرداری جدایی وجود دارد و شورا صرفاً وظیفه سرمایه‌گذاری و نظارت را بر عهده دارد. از ویژگی‌های دیگر این که هیچ نهاد دولتی حق انحلال انجمن یا شورا را ندارد. با قدرت‌گیری حکومت مرکزی در دوره رضاخان شهرداری به اداره خدماتی، تبدیل گردید و نگاه‌ها به شهرداری تغییر کرد. این نگاه حتی با روی کار آمدن دولت مصدق نیز بهبود نیافت و تا پایان نظام پهلوی ادامه پیدا کرد به این ترتیب با وجود تلاش‌های فراوان اهداف موردنظر بلدیة و شورای شهر تعمیم پیدا نکرد.

^۱ اصطلاح «استبداد اداری» در علم مدیریت دولتی تحت عنوان نظام «مدیریت دستوری» شناخته شده و رواج دارد که در آن مدیریت دستور گرایانه و آمرانه، از بالا به پایین است. در این نظام رابطه میان اداره شوندگان و اداره کنندگان رابطه‌ای نابرابر و غیر مشارکتی است. شدت سلسله‌مراتب اداری در درون اداره به گونه‌ای است که سایر مسائل و روابط اداره و شهروند را تحت تأثیر قرار داده، حقوق و آزادی‌ها را نادیده می‌گیرد و زمینه‌ساز روابط ناسالم اداری می‌شود.

۱-۱۹-۱-۳- بخش سوم: انقلاب اسلامی و شوراها

جریان «شورا گرایی»، پس از پیروزی انقلاب اسلامی با شتاب بیشتری پیگیری گردید. این جریان از یک طرف تا حدود زیادی ناشی از اقتضانات اوایل انقلاب در زمینه اصلاحات ساختاری در دولت و تأسیس شوراهای اداری گوناگون بود و از طرف دیگر تحت تأثیر مسائل اقتصادی و اجتماعی و بعضاً رفاهی ناشی از جنگ تحمیلی قرار داشت. شوراها، کمیته‌ها و هیأت‌های بسیاری در این دوره تأسیس شدند، به طوری که می‌توان گفت در این دوره ما با رشد سریع نهادهای تصمیم‌گیری جمعی مواجه هستیم؛ که تعداد آن‌ها به بیش از ۱۲۰ نهاد در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و ورزشی رسید.

برای مثال شوراهای در سطح حکمرانی ملی در حوزه مسائل مربوط به جنگ تحمیلی، شورای عالی اطلاع‌رسانی جنگ، کمیته تبلیغات جنگ، شورای عالی دفاع، ستادهای بازسازی و نوسازی مناطق جنگی و نظایر آن، در حوزه معیشتی، ستاد بسیج اقتصادی، در حوزه کشاورزی و تعیین وضعیت اراضی دهقانان، هیأت‌های واگذاری اراضی، اصلاحات ارضی و شوراهای کشاورزی تأسیس گردید. این جریان همچنان در دولت‌های دهه‌های اول و دوم به‌عنوان یک روش مرسوم و راه‌حل برخی از مشکلات در درون نظام تصمیم‌گیری اداری شایع بود.

در خصوص شوراهای اسلامی به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر محلی، با پیروزی انقلاب اسلامی و تشکیل اولین مجلس خبرگان برای تدوین قانون اساسی در اصول ششم، هفتم و یک‌صد و یک‌صد و ششم قانون اساسی موضوع شوراهای اسلامی به‌عنوان یکی از ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران مطرح و تثبیت گردید. اولین قانون شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۶۱ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. پس از آن این قانون در ۵ نوبت دستخوش تغییرات و اصلاحاتی گردید و نهایتاً آخرین اصلاح آن در پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ انجام شد.

به‌مرور زمان با مطرح شدن بحث کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت، شورای عالی اداری طبق قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ تأسیس شد. بر اساس ماده ۱ قانون برنامه سوم این شورا وظیفه اصلاح نظام اداری و ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی را با سه روش ادغام، انحلال و انتقال سازمان‌ها و مؤسسات به خارج از مرکز بر عهده دارد. البته در این قانون اصلاح ساختار اداری و تشکیلات وزارتخانه‌ها جزو وظایف این شورا نیست.

با آغاز دهه سوم انقلاب دولت وقت متحول‌سازی الگوهای تصمیم‌گیری جمعی و کاهش نهادها تصمیم‌گیر را در دستور کار قرارداد؛ به طوری که در سال ۱۳۸۶ با مصوبه شورای عالی اداری می‌بایستی از ۶۳ شورای موجود تنها ۱۸ شورا باقی می‌ماند. بر اساس این مصوبه شوراهایی که با تصویب مجلس تأسیس شده بودند همانند سابق باقی ماند. مجلس با این لایحه مخالفت کرد و دولت را به بازگرداندن و بازنگری آن‌ها مکلف ساخت.

معیارهای ارزیابی شوراها را می‌توان به رویکرد دولت نسبت به مسائل مربوط به تصمیم‌گیری و خطی‌مشی‌گذاری وابسته دانست با توجه به این که ماهیت دولت به لحاظ ایدئولوژی به سمت کوچک‌سازی، چابک‌سازی و تمرکززدایی در امور

حرکت کرده است و با توجه به سیاست‌های اصل ۴۴، قوانین برنامه‌ای و سند چشم‌انداز که به سمت دولت حداقلی حرکت نموده است.

۱-۲۰- نظام شورایی در برخی کشورهای جهان

فرانسه:

در جمهوری فرانسه بر اساس اصل ۷۲ قانون اساسی این کشور، «تشکیلات کشور جمهوری عبارت اند از بخش، استان سرزمینهای ماورا بحار و تشکیلات دیگری که آزادانه توسط شوراهای محلی به موجب قانون اداره می گردند.» به این معنا در نظام سیاسی کشور فرانسه شوراهای محلی اداره کننده یکی از تشکیلات اصلی کشور به حساب می‌آیند که بر اساس اصل ۳۴ قانون اساسی این کشور اصول اساسی مربوط به اداره امور تشکیلات محلی در محدوده صلاحیت ها و منابع آنها را مشخص می نماید.^۱

در این کشور شوراهای شهر و روستا از طریق جلسات شور و مشورت و با در اختیار داشتن نهادهایی مانند شهرداری یا دهیاری امور مربوط به شهر یا روستا شامل خدمات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، اداری، مالی، محیط زیستی و... را اداره و رتق و فتق می نماید و بر اساس قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲، شورای شهر یا روستا درباره همه موضوعات مربوط به منافع محلی می تواند اظهار نظر نماید. شهردار یا دهیار که منتخب شورای شهر و روستا است، تحت نظارت شوراهای، موظف به اجرای تصمیمات این شورا، خاصه در امور مربوط به بودجه است. بسیاری از این اختیارات به موجب قوانین مورخ ۷ و ۲۲ ژانویه ۱۹۸۳ درباره واگذاری صلاحیتهای دولت به واحدهای محلی، به این شورا سپرده شده است. در مجموع در ساختار نظام سیاسی فرانسه، شوراهای اختیارات گسترده ای که غالباً غیرسیاسی هستند در حوزه محلی مدیریت خود بر عهده دارد که اجرای آنها عمدتاً بر عهده شهردار یا دهیار منتخب شورا قرار می گیرد. عمده این وظایف را میتوان در خدمات شهری، بهداشتی و ارتباطی، خدمات اجتماعی، امور مالی و اداره اموال عمومی، برقراری نظم و امنیت، برگزاری همه پرسی محلی و ... مشاهده کرد.^۲ به غیر از شوراهای محلی در این کشور شوراهای عالی نیز مشغول فعالیت هستند که وظایفی در حیطه حاکمیت را بر عهده دارند. بر اساس اصول ۶۹ تا ۷۱ قانون اساسی، شورای اقتصادی اجتماعی و زیست محیطی در این کشور شورایی تخصصی با حضور خبرگان این حوزه هاست که وظیفه اعلام نظر درباره همه لوایح قانونی و یا آیین نامه ها و تصویب نامه های مرتبط با مسائل اقتصادی و اجتماعی را بر عهده دارد. شورای عالی قضایی هم که ریاست آن بر عهده رئیس جمهور است به موجب اصول ۶۴ و ۶۵ قانون اساسی این کشور در جهت تضمین استقلال قوه قضایی تشکیل می گردد و وظیفه رسیدگی به تخلفات بعضی از قضات و همچنین ارائه نظر مشورتی در مورد انتخاب بعضی از قضات و عفو مجرمین به دیوان عالی کشور بر عهده دارد.

^۱ قانون اساسی کشور فرانسه

^۲ عباسی، بیژن. (۱۳۸۷). بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه. مجله حقوق. دوره ۳۸. شماره ۴. صص ۲۸۳ تا ۲۸۴

اسپانیا:

در اسپانیا هم انواع مختلفی از شوراها با وظایف مختلف مشغول به فعالیت هستند.^۱ شورای کل قوه قضاییه آن گونه که اصول ۱۲۲ تا ۱۲۴ قانون اساسی این کشور مقرر داشته است: وظیفه نظارت بر عملکرد دادگاه ها و توصیه افراد برای انتخاب دادستان توسط پادشاه را بر عهده دارد. بر اساس بند دوم اصل ۱۳۱ شورای اقتصادی در این کشور به منظور بررسی نظرات و جلب مشورت ها و نظرات سندیکاها و دیگر سازمانهای اقتصادی این کشور و کمک به دولت در راستای برنامه ریزی اقتصادی تشکیل می شود. از سوی دیگر از آنجایی که در کشور اسپانیا مدیریت امور عمومی به صورت فدرال و کاملاً غیر متمرکز انجام می گردد. وظیفه مدیریت امور عمومی بخش های خودمختار به خود این جوامع سپرده می شود. بر مبنای اصل ۱۵۲ قانون اساسی این کشور عالی ترین مرجع جامعه خودمختار شورای اجرایی است، که با اختیارات اداری و اجرایی تشکیل می شود. همچنین طبق اصل ۱۴۱، جزایر و مجمع الجزایر نیز ادارات مستقل خود را به صورت شورایی اداره خواهند نمود. در دولت متمرکز نیز، بازم شورایی تحت عنوان شورای وزیران به صورت جدی نقش آفرینی می کند. این شورا از یک سو وظیفه تصویب لوایح قانونی و ارسال آنها به کنگره را بر عهده دارد (اصل ۸۸) و از سوی دیگر وظیفه ارائه مشورت به رئیس دولت در موارد مختلف نظیر درخواست رأی اعتماد از کنگره برای برنامه های خود (اصل ۱۱۲) و یا اتخاذ تصمیم انحلال سنا و کنگره (اصل ۱۱۵) را بر عهده دارد.

مصر:

در قانون اساسی جدید جمهوری عربی مصر، شوراهاى محلى مردمی، باهدف انتقال تدریجی قدرت و اختیارات از دولت مرکزی به این شوراها، در سطح واحدهای اداری با انتخاب مستقیم مردم تشکیل می شوند. بدین معنا، شوراهاى محلى در مصر نیز در قامت یک نهاد تصمیم گیر محلى، بخشی از قدرت و اختیارات دولت را در اختیار گرفته و در قامت مدیر امور محلى به خط مشى گذارى و پیشبرد امور در حیطه صلاحیتی خود را در چارچوب ساختار و قوانین دولت مرکزی بر عهده خواهد داشت. تصمیمات مجالس محلى در این کشور قطعی دانسته شده و حاکمیت مرکزی جز در مواردی که این نهادهاى محلى از حیطه اختیارات خود تجاوز کرده و یا به مصالح ملی یا مصالح شوراهاى محلى دیگر اضرار نمایند. حق دخالت در تصمیمات ایشان را نخواهد داشت. (اصول ۱۷۵ تا ۱۸۳ قانون اساسی جمهوری عربی مصر)

ایتالیا:

در ایتالیا شورای محلى موسوم به شورای منطقه، به عنوان یکی از ارکان منطقه، اختیار قانون گذارى و تنظیم آیین نامه ها و دیگر اموری را که به موجب قانون اساسی و دیگر قوانین عهده دار است اعمال می کند. این شوراها از طریق ریاست خود در چارچوب دستورات حکومت مرکزی عهده دار هدایت امور اداری است که دولت به آن منطقه محول کرده است. (اصل ۱۲۱)

^۱ قانون اساسی کشور اسپانیا

قانون اساسی ایتالیا) صلاحیت گسترده این شوراها در ایتالیا در قانون گذاری و ... به معنای خودمختاری کامل این نهادها نیست ، چراکه در پیش بینی سخت گیرانه ای هر قانونی که به تصویب شورای منطقه رسیده باشد باید به اطلاع نماینده دولت برسد و وی قانون مزبور را باید در صورت عدم ایراد از سوی دولت ظرف مدت سی روز پس از اطلاع مورد تأیید قرار دهد. (اصل ۱۲۷ قانون اساسی ایتالیا)

شورای دولتی در کشورها

یکی از نهادهایی که در بسیاری از کشورهای دنیا به صورت مشابه وجود دارد نهاد «شورای دولتی»^۱ است. رد پای این شورا را در بیش از بیست کشور دنیا می توان مشاهده کرد. با این تفاوت که این شورا در این کشورها نقش و جایگاه یکسانی را بر عهده ندارد. شورای دولتی در بعضی از کشورها هم چون فنلاند تعبیری است که به صورت رسمی برای هیئت وزیران و کابینه استفاده می شود در کشوری هم چون جمهوری خلق چین، شورای دولتی بالاترین و مهم ترین دستگاه اداری و اجرایی حکومت متشکل از وزرا به حساب می آید. در برخی دیگر از کشورها شورای دولتی اشاره به نهادهایی دارد که وظیفه تخصصی قضایی را در حیطه دستگاه اداری به انجام می رساند و دادگاههای اداری کشور به حساب می آیند. شورای دولتی بلژیک^۲ فرانسه ، یونان و ترکیه^۳ از جمله نهادهایی هستند که با عنوان شورای دولتی به نوعی بخشی از بدنه قضایی در نظام حقوقی کشور به حساب می آیند و رسیدگی به مسائل قضایی اداری را بر عهده دارند در بعضی دیگر از کشورها نیز منظور از شورای دولتی، بدنه مشورتی دولت است. در هلند، شورای دولتی در زمینه های مختلف سیاسی اقتصادی و اجتماعی به دولت مشاوره می دهند و هیئت وزیران این کشور مکلف است که لوایح خود را پیش از ارسال به مجلس، به مشورت با این شورا بگذارد. در کشور غنا^۴ شورای دولتی مأمور به ارائه مشورت به رئیس جمهوری در انجام وظایف محوله به اوست در جمهوری ایرلند^۵ هم این شورا، وظیفه ارائه مشورت به رئیس جمهور را بر عهده دارد. اما رئیس جمهور تکلیفی برای تبعیت از نظرات مشاوران ندارد. در اسپانیا^۶ شورای دولتی بالاترین شورای مشورتی حکومت به حساب می آید. شورای دولتی در پرتغال شورای مشورتی است که در مواردی که رئیس جمهور تشخیص دهد به ارائه مشورت می پردازد؛ اما در امور مهمی هم چون انحلال مجلس یا اعلام جنگ و صلح رئیس جمهور مکلف به مشورت با این شورا است. اگرچه نظر مشورتی شورای دولتی، محدودیتی در تصمیم گیری برای او ایجاد نمی کند.

^۱ State of Council

^۲ اصل ۱۶۰ قانون اساسی کشور بلژیک

^۳ اصل ۱۵۵ قانون اساسی کشور ترکیه

^۴ اصول ۸۹ تا ۹۲ قانون کشور اساسی غنا

^۵ اصول ۳۱ و ۳۲ قانون اساسی کشور جمهوری ایرلند

^۶ اصل ۱۰۷ قانون اساسی کشور اسپانیا

۱-۲۱- نظام شورایی در آموزه‌های اسلامی (قرآن و روایات)

۱-۲۱-۱- ادله مشورت در قرآن کریم

در چندین آیه از قرآن کریم از مفهوم مشورت سخن به میان آمده است. آیات ۳۶ تا ۳۹ سوره مبارکه شوری، از جمله آیاتی است که صفات مؤمنان را مورد اشاره قرار داده است. در این آیات در کنار صفات برجسته‌ای چون توکل، اجتناب از گناهان کبیره، کظم غیظ و چشم‌پوشی، اقامه نماز، انفاق و دشمنی با باغیان، به «مشورت در امور» را به‌عنوان یکی از صفات مؤمنان اشاره شده است و با عبارت «و أمرهم شوری بینهم...» بیان می‌نماید که مؤمنان امور خود را با مشورت پیش می‌برند.^۱ یکی از خصوصیات مؤمنان این است که در تصمیم‌گیری‌های خود در امور مختلف تلاش می‌کنند تا با استفاده از نظرات اهل خرد، بهترین تصمیم را اخذ نمایند و با مشورت کردن، از جمله مصادیق آیه شریفه «الذین یستمعون القول فیتبعون أحسنه»^۲ قرار گیرند.^۳ که خداوند در این آیه «بندگان» خود را به این صفت موصوف کرده است و کسانی که این‌گونه رفتار کنند را از خردمندان و بهره‌مندان از هدایت الهی برشمرده است.

از دیگر آیاتی که در قرآن کریم به بحث مشورت پرداخته است آیه ۱۵۹ سوره مبارکه آل‌عمران است که خداوند در آن، مجموعه اوامری را خطاب به پیامبر اکرم (ص) بیان می‌فرماید:^۴ این آیه بر مبنای امری که در آن بر مشورت صورت گرفته است، از ادله قرآنی مشورت به‌خصوص در امور حکومتی به حساب می‌آید. می‌توان مخاطب توصیه‌های مذکور در این آیه که خطاب به پیامبر اسلام (ص) بیان شده است را حاکمان اسلامی پس از پیامبر (ص) نیز دانست و می‌توان این‌گونه برداشت کرد که الزام مشورت در امور، بر جانشینان پیامبر (ص) و حاکمان امت اسلامی یعنی ائمه اطهار و فقهای دارای ولایت نیز

^۱ .. فما أوتیتم من شیء متاع الحیاة الدنیا وما عند الله خیر وأبقى الذین آمنوا و علی ربهم یتوکون (۳۶) و الذین یتکتبون کبائر الإثم و الفواحش و إذا ما غضبوا هم یغفرون (۳۷) و الذین استجابوا لربهم و أقاموا الصلاة و أترهم شوری بینهم و مما رزقناهم ینفقون (۳۸) و الذین إذا أصابهم البغی هم ینتصرون (۳۹) پس آنچه [از کالا، وسایل و ابزار مادی به شما داده‌اند، متاع اندک و زودگذر زندگی دنیاست، و آنچه از بهره و پاداش [نزد خداست، برای کسانی که ایمان آورده‌اند و بر پروردگارشان توکل می‌کنند، بهتر و پایدارتر است. (۳۶) و [همان کسانی که از گناهان بزرگ و از کارهای زشت دوری می‌کنند و هنگامی که به مردم خشم می‌گیرند، راه چشم‌پوشی و گذشت را برمی‌گزینند (۳۷) و آنان که دعوت پروردگارشان را اجابت کردند و نماز را برپا داشتند و کارشان در میان خودشان بر پایه مشورت است و از آنچه روزی آنان کرده‌ایم، انفاق می‌کنند (۳۸) و آنان که هرگاه ستمی به آنان رسد [تسلیم ستم و ستمکار نمی‌شوند، بلکه از دشمن به حکم حق و برابر با قوانین اسلام [انتقام می‌گیرند (۳۹)»

^۲ سوره مبارکه زمر. آیه ۱۸.

^۳ طباطبایی، سید محمدحسین. (۱۳۷۴). المیزان فی تفسیر القرآن. (چاپ پنجم. جلد هجدهم). ترجمه موسوی همدانی، سید محمدباقر. قم: دفتر انتشارات اسلامی جامعه مدرسین حوزه قم. ص ۹۳.

^۴ فیما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غلیظ القلب لانفضوا من حولک فاعف عنهم و استغفر لهم و شاورهم فی الأمر فإذا عزم فتوکل علی الله إن الله یحب المتوکلین [ای پیامبر! پس به مهر و رحمتی از سوی خدا با آنان نرم خوی شدی، و اگر درشت‌خوی و سخت‌دل بودی از پیرامونت پراکنده می‌شدند بنابراین از آنان گذشت کن، و برای آنان آموزش بخواه، و در کارها با آنان مشورت کن، و چون تصمیم گرفتی بر خدا توکل کن زیرا خدا توکل‌کنندگان را دوست دارد.» (سوره مبارکه آل‌عمران آیه ۱۵۹)

جاری است و نفس مشورت به عنوان یکی از وظایف حاکم اسلامی تلقی می‌گردد.^۱ نکته دیگری که درباره مضمون آیه بایستی از آن سخن گفت این است که مشورتی که پیامبر اسلام (ص) به آن مأمور می‌شوند «فی الأمر» است. واژه «امر» کلیه امور فردی و اجتماعی اعم از کارهای سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و دفاعی را شامل می‌شود؛ اگرچه قدر متقین آن مشورت در اداره جامعه و امور حکومتی است.^۲ اما در مجموع منظور از «امر» در این آیه و در آیه «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ...» امرالناس است و نه امرالله. زیرا که مسلم است که پیامبر اکرم (ص) در احکام الهی با مردم مشورت نمی‌کردند، بلکه در آن‌ها صرفاً تابع وحی بوده و تنها طرز اجرای دستورات و نحوه پیاده کردن احکام الهی را به مشورت می‌گذاشتند.^۳

۱-۲۱-۲- ادله مشورت در سیره معصومین

در سنت ائمه معصومین (ع) ادله فراوانی را می‌توان برای اثبات مشورت و توصیه به آن مشاهده کرد. این ادله در جنبه‌های مختلف سنت یعنی گفتار و رفتار ایشان به کرات قابل استناد است.

پیامبر اکرم (ص) در مقاطع بسیاری از زندگی‌شان در تصمیم‌گیری‌های مختلف به مشورت با اصحاب خود و صاحب‌نظران می‌پرداختند تا آنجا که حتی در توصیف ایشان ذکر شده است که «ما رأیت أحداً أكثر مشاورة من رسول الله لأصحابه».^۴ پیامبر اکرم (ص) در موارد عدیده‌ای به مشورت با صحابی خود می‌پرداختند. در سال دوم هجرت که خبر حرکت کاروان تجاری قریش به پیامبر (ص) رسید، ایشان درباره جنگ یا عدم جنگ با آن‌ها با اصحاب به مشورت پرداختند و با توجه به نظر آن‌ها تصمیم به جنگ گرفتند و در نتیجه غزوه بدر به وقوع پیوست.^۵ پس از جنگ و پیروزی سپاه اسلام نیز، پیامبر (ص) در مورد چگونگی برخورد با اسرا با اصحاب مشورت نمودند که در نهایت تصمیم به اخذ فدیة از آن‌ها گرفتند.^۶ در غزوه احد نیز - همان‌گونه که پیش‌ازین به آن اشاره شد - پیامبر (ص) به مشورت با صحابه پرداختند و علیرغم نظر خودشان و جمعی از صحابه مبنی بر جنگ در داخل مدینه، به خاطر نظر عده زیادی از اصحاب که این امر را منجر به جرت یافتن کفار می‌دانستند و جنگ در خارج از مدینه را صلاح می‌دیدند، تصمیم به جنگ در منطقه احد در خارج از شهر گرفتند.^۷ مشورتی که نتایج مطلوبی نیز برای مسلمانان داشت و در ظاهر به شکست مسلمانان و شهادت تعداد زیادی از مسلمانان انجامید، اما موجب انصراف پیامبر (ص) از مشورت با مردم و یاران خویش نشد. دو سال بعد از این در جنگ احزاب (خندق) پیامبر اسلام (ص) بنا بر مشورت سلمان فارسی برای مقابله با کفار دستور به حفر خندق در اطراف مدینه دادند که موجبات پیروزی سپاه اسلام را

^۱ ارسطو، محمدجواد (۱۳۸۹). نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران. قم؛ موسسه بوستان کتاب. ص ۴۲۲

^۲ منتظری، حسینعلی. (۱۴۰۹ هـ.ق). دراسات فی ولایت الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه (چاپ دوم). قم: نشر تفکر. ص ۳۲

^۳ شیرازی، ناصر مکارم. (۱۳۷۴). تفسیر نمونه. تهران؛ دارالکتب الاسلامیه. ص ۱۷۴

^۴ زمخشری، محمود. (۱۴۰۷ هـ.ق). الکشاف عن حقائق غوامض التنزیل (چاپ سوم، جلد اول). بیروت؛ دارالکتب العربی. ص ۴۳۲

^۵ صالحی، محمد بن یوسف. شامی، سبل الهدی. (۱۴۱۴ هـ.ق). والرشاد فی سیره خیر العباد (جلد چهارم). بیروت؛ دارالکتب العلمیه. ص ۲۶

^۶ سیوطی، جلال الدین. (۱۴۰۴ هـ.ق). الدر المنثور فی تفسیر الماثور (جلد سوم). قم؛ کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی (ره). ص ۲۰۲

^۷ عسکری، سید مرتضی. (۱۴۱۲ هـ.ق). معالم المدرستین (چاپ چهارم، جلد اول). تهران؛ موسسه البعثة. ص ۲۳۸

فراهم کرد.^۱ به‌غیر از این‌ها در دیگر جنگ‌ها نظیر غزوه خیبر، غزوه تبوک، غزوه طائف، ماجرای صلح حدیبیه و ... نیز پیامبر (ص) در امور جنگی و اتخاذ تصمیم درباره چگونگی روش‌های نظامی به مشورت می‌پرداختند. در غیر از امور جنگی نیز موارد متعددی از مشورت در سلوک سیاسی اجتماعی پیامبر (ص) روایت شده است. از جمله این موارد در مورد آیه نجوا (سوره مجادله: آیه ۱۲) که مسلمانان را مکلف به دادن صدقه برای نجوا با پیامبر (ص) می‌کرد، چون میزان صدقه در آیه مشخص نشده بود، پیامبر اسلام (ص) با امیرالمؤمنین (ع) مشورت نمودند و با استفاده از نظر ایشان میزان صدقه را مشخص نمودند.^۲ و باری دیگر پس از تهمتی که به یکی از همسران رسول خدا (ص) رازده شد (ماجرای افک)^۳ ایشان برای حل قضیه با تعدادی از صحابه خود به مشورت پرداختند.^۴

این رویه در رفتار سایر معصومین (ع) نیز به‌وفور قابل مشاهده است. امیرالمؤمنین (ع) در راه و رسم مدیریتی خود به مشورت پایبند بودند و انجام امور پس از مشورت با مردم را حق آن‌ها می‌دانستند.^۵ (نهج البلاغه، نامه ۵۰) و در مواقع خاص تصمیم‌گیری همچون ابتدای حرکت برای جنگ، نظرات مشورتی مردم را از ایشان می‌گرفتند.^۶ وارد عدیده دیگری از مشورت‌های ائمه اطهار (ع) نیز در منابع روایی ذکر و روایت شده است.^۷

آنچه ابتدائاً از ذکر این مثال‌ها برداشت می‌شود، پسندیده و مورد سفارش بودن امر مشورت حداقل در حوزه مسائل شخصی و به‌طور خاص در امور حکومتی و مسائل مربوط به جامعه اسلامی از نگاه شارع است؛ زیرا پیامبر اکرم (ص) و ائمه اطهار (ع) بر این کار مداومت داشته‌اند و فعل معصومین (ع) در کنار قول و تقریر، ذیل مفهوم سنت، از ادله‌ای است که به‌عنوان منبع استنباط احکام شرعی حجیت دارد.^۸

۱-۲۱-۳- آثار مشورت در پرتو وحی و سیره معصومین علیهم‌السلام

به‌طور مسلم، اگر شور و مشورت با رعایت حدود و ویژگی‌های آن انجام پذیرد، آثار مثبت و نتایج ارزشمندی از نظر فردی و اجتماعی به همراه خواهد داشت. آثار و برکت مشورت به حدی است که پیامبر با آن دانش لدنی و درجه عصمت، به مشورت مکلف شده است (آل عمران: ۱۵۹). البته این سخن، بدان معنا نیست که شاید آن بزرگوار و دیگر پیشوایان معصوم علیهم‌السلام

^۱ طبری، محمد بن جریر. (۱۳۷۵). تاریخ طبری (چاپ پنجم، جلد سوم). ترجمه پاینده، ابوالقاسم. تهران؛ انتشارات اساطیر. ص ۱۰۶۸

^۲ سید بن طاووس؛ علی بن موسی. (۱۴۰۰ه.ق). الطوائف فی معرفه مذاهب الطوائف (جلد اول). قم؛ انتشارات خیام. ص ۴۱

^۳ برای مطالعه بیشتر درباره این موضوع به آیات ۱۱ تا ۲۰ سوره مبارکه نور و تفاسیر مربوط به آن رجوع نمایید.

^۴ الواقدی، محمد بن عمر (۱۴۰۹ه.ق). المغازی. (چاپ سوم، جلد دوم). تحقیق مارسدن جونس. بیروت؛ موسسه الاعلمی. ص ۴۳۰

^۵ الا وان لکم عندی الا... اطوی دونکم امرا الا فی حکم. بدانید حتی که بر عهده من دارید این است که کاری را بی‌مشورت شما نکنم جز اجرای حکم خدا را.

^۶ نصر بن مزاحم. (۱۴۰۴ه.ق). وقعه صفین (چاپ دوم). تصحیح عبدالسلام؛ محمد هارون. قم؛ مکتبه آیه الله المرعشی النجفی. ص ۹۲

^۷ برای مطالعه بیشتر ر.ک به: مصطفی دلشاد تهرانی، سیره نبوی «منطق عملی»، تهران: انتشارات دریا، چاپ دوم، ۱۳۸۵، جلد دوم، صفحات ۳۴۴ تا ۳۴۷

^۸ شیرازی؛ ناصر مکارم. (۱۴۲۷ه.ق). دایره المعارف فقه مقارن. قم؛ انتشارات مدرسه علی بن ابی طالب علیه‌السلام. ص ۱۶۴

نیازی به مشورت داشته‌اند. روایت است وقتی آیه شریفه «وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ»^۱ نازل شد، رسول خدا (ص) فرمود: «خدا و رسولش از مشاوره بی‌نیاز هستند، ولی آن را در این اُمت قرارداد تا رحمتی برای آن‌ها باشد. بنابراین، کسی که مشورت کند، رُشدی را از دست نداده و کسی که آن را ترک کند، از گمراهی مصون نخواهد ماند»^۲ در واقع، مشورت معصومین علیهم‌السلام، نشانه لطف آن بزرگواران به اُمت و کرامت آن‌هاست.

الگو واقع‌شدن مشورت معصومین علیهم‌السلام

خداوند در آیه «لَقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ اللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ» رسول خدا و در همان راستا، پیشوایان معصوم علیهم‌السلام را به‌عنوان الگویی کامل، جامع و معقول برای جامعه اسلامی مطرح می‌کند؛ زیرا آنان همه استعدادهای وجودی خویش را به فعلیت رسانیده و شخصیت الهی خویش را در پرتو وحی شکوفا کرده‌اند. به همین جهت، نه تنها در زمان حیات، در دل‌ها و جان‌ها نفوذ می‌کند، بلکه پس از حیات نیز رفتار و گفتارشان سرمشق و الگوی دیگران می‌شود. بنابراین، ممکن است یکی از اهداف مقدس پیشوایان معصوم علیهم‌السلام از مشورت، این باشد تا مردم با هر مقام و منزلتی، مشورت را برای خود نقص و ننگ ندانند و با دوری از تکبر و خودبینی، آن را به‌عنوان یک سنت پسندیده بپذیرند و به کاربندند.

از بین بردن استبداد رأی

در هر جامعه‌ای، خودرأیی و خودسری، از بزرگ‌ترین آفت‌هاست که در صورت حاکم شدن بر جامعه، می‌تواند با نادیده گرفتن شخصیت مردم، بهترین سرمایه و پشتوانه حکومت را از دست زمامدار خارج کند و سیر انحطاط جامعه را تسریع بخشد، به گونه‌ای که بهترین افراد و محکم‌ترین نظام‌ها در صورت فروافتادن در دام استبداد، به هلاکت می‌رسند. این حقیقتی است که چنین بر زبان امام علی علیه‌السلام جاری شده است:

هر کس تنها به رأی خویش تکیه کند، هلاک می‌گردد و هر کس با صاحب‌نظران مشاوره کند، در عقل‌هایشان شریک شود.^۳ همچنین در خطابه‌ای جالب و تاریخی، در مقابل هزاران نفر می‌فرماید:

با من چنان که با پادشاهان سرکش سخن می‌گویند، حرف نزنید و چنان که از آدم‌های خشمگین کناره می‌گیرند، دوری نجوید و با ظاهرسازی با من رفتار نکنید و گمان مبرید اگر حقّی به من پیشنهاد دهید، بر من گران آید یا در پی بزرگ‌نشان دادن خویشم؛ زیرا کسی که شنیدن حق یا عرضه شدن عدالت بر او مشکل باشد، عمل کردن به آن، برای او دشوارتر خواهد بود.

^۱ آل عمران، ۱۵۹.

^۲ سیوطی، جلال‌الدین. (۱۴۰۱ ه.ق). الدر المنثور فی تفسیر الماثور (جلد دوم). قم؛ کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی. ص ۱۵۹

^۳ نهج البلاغه، حکمت ۱۶۱

پس از گفتن حق یا مشورت در عدالت خودداری نکنید؛ زیرا خود را برتر از آن که اشتباه کنم و از آن ایمن باشم، نمی دانم؛ مگر آن که خداوند مرا حفظ کند.^۱

بنابراین، ملاحظه می شود پیشوایان معصوم علیهم السلام بر آن بودند تا در قالب گفتار ارزشمند یا رفتار پسندیده، زمینه های استبداد را از میان برداشته و استبدادی نبودن حکومت خود را به مردم و جهانیان اعلام کنند.

کرامت بخشیدن به اُمت

وجود مشورت در هر جامعه ای، سبب می شود که افراد آن جامعه، در خود احساس استقلال رأی و بزرگی کنند و در عوض، نبود آن می تواند شخصیت افراد را از بین ببرد و رشد افکار را متوقف سازد، به گونه ای که شایستگی زندگی واقعی را از دست بدهند و به مردگانی متحرک بدل شوند.

رسول خدا (ص) می فرماید: هنگامی که زمامداران شما نیکانتان و توانگران شما، سخاوتمندانان باشند و کارهایتان به مشورت انجام شود، روی زمین از زیرزمین برای شما بهتر است. یعنی شایسته زندگی و بقا هستید، ولی اگر زمامدارانتان بدان و توانگرانتان بخیل باشند و کارها به مشورت برگزار نشود، در این صورت، زیرزمین از روی آن برای شما بهتر است.^۲

بنابراین، رفتار پیشوایان معصوم علیهم السلام بیانگر این مهم است که یکی از اهداف آن بزرگواران از مشورت، شخصیت دادن و کرامت بخشیدن به افراد جامعه اسلامی بوده است تا جایگاهشان را در امور اجتماعی بیابند.

فراهم آوردن زمینه برای بروز استعدادها و تبلور تجربه های سازنده

در پرتو مشورت، جامعه از خمودی و جمودی رهایی و به پویایی و بالندگی می رسد و استعدادهای توانمند و خلاق و افکار جدید متولد می شود. بنا به فرمایش علی (علیه السلام): «برخی از آرا را به برخی دیگر بنمید تا بهترین آرا متولد شود».^۳

بروز استعدادها و تبلور تجربه های مفید را در جنگ های پیامبر و از سوی یاران آن حضرت به روشنی می توان دید؛ از جمله طرح سلمان فارسی در جنگ خندق یا طرح های نظامی حُباب بن منذر^۴ در جنگ بدر، بنی قریظه و بنی نضیر.

پیشگیری از انتقادهای بی جا

پیشوایان معصوم علیهم السلام با آنکه نظرشان در هر موردی درست بود، با این حال برای جلب همکاری بیش تر و به تأیید رسانیدن صلاح و مصلحت خود، با افراد به مشاوره می پرداختند تا ضریب موفقیت طرح های خویش را فزونی بخشند و از انتقادهای بی جا در صورت شکست احتمالی پیش گیری کنند؛ زیرا آنان در تمام مراحل تصویب و اجرای طرح ها نقش داشتند و در نتایج آن نیز دخیل بودند. به همین جهت، حضرت علی علیه السلام وقتی آهنگ عزیمت به شام کرد، مهاجران و انصار را

^۱ نهج البلاغه، خطبه ۲۱۶

^۲ حرانی، ابن شعبه، (۴۰۰ هـ-ق). تحف العقول. ص ۳۵

^۳ خوانساری، آقا جمال، (۱۳۶۰). شرح غررالحکم ودرر الکلم (جلد دوم). تهران؛ موسسه انتشارات دانشگاه تهران. ص ۲۶۶

^۴ برای آگاهی از نبوغ حُباب در جنگ ها نک: به فصل مشاوره های رسول خدا صلی الله علیه و آله در کتاب شورا در قرآن و حدیث.

فراخواند و فرمود: بی‌گمان شما کسانی هستید که نظرتان محترم، خردتان ارجمند، سخنانتان حق و کردار و رفتارتان نیکوست. اکنون آهنگ آن کرده‌ایم که سوی دشمن خود و شما رهسپار شویم، پس نظر مشورتی خود را اعلام دارید.^۱ در واقع، هدف امام علی علیه‌السلام از این درخواست، به تأیید رسانیدن مصلحت خویش است. در هر حال، مُهر تأیید انجام امور از سوی مردم، سبب می‌شد آنان همواره در شادی‌ها، غم‌ها، پیروزی و شکست‌ها، در کنار معصومین علیهم‌السلام باشند و از هرگونه جان‌فشانی دریغ نورزند.

این‌گونه بود که پیشوایان معصوم علیهم‌السلام با مشورت، افزون بر پیش‌گیری از انتقادهای بی‌جا، مردم را با خود در پیشبرد اهداف مقدس اسلام همراه می‌ساختند و روشن است که اگر مردم کاری را مورد تأیید خود بدانند، خیلی بیش‌تر و بهتر در انجام آن می‌کوشند تا کاری که به آن‌ها دستور داده شود.

^۱ استادی، رضا. (۱۳۸۶). مشورت و شورا در قرآن و حدیث. قم: انتشارات قدس. ص ۶۱.

فصل دوم:



جایگاه نهادهای شورایی در نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور



۲-۱- اهداف تشکیل شورا

هدف اساسی و مهم تشکیل شوراها در اکثر کشورها، ورود خرد جمعی در تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی در عرصه‌های مختلف بوده است. به صورت کلی، هدف از ایجاد شوراها در نظام‌های حقوقی را می‌توان در تلاش برای بهبود مدیریت امور عمومی و تضمین بیشتر منافع عمومی از رهگذر تصمیم‌گیری در سطح اداره جامعه دانست، چرا که شورا و مدیریت مشارکتی وسیله‌ای مطمئن جهت دستیابی به خواسته‌ها، نیازها و توسعه پایدار اقتصادی، اجتماعی به حساب می‌آیند.^۱

نهاد شورا بر اساس اندیشه حقوقی در پی آن است که با بهره‌گیری از خرد جمعی به‌عنوان یکی از اصول بنیایی خود، تصمیمات عقلانی‌تری اتخاذ نماید و کیفیت تصمیمات به‌خاطر استفاده از عقول افراد مختلف و گزینش میان نظرات آن‌ها بیشتر به کار آید و تصمیمات معقول‌تری گرفته شود.

از دیگر اهداف استفاده از نهاد شورا را می‌توان مشروعیت بخشی به تصمیمات دانست. تصمیم‌گیری به‌صورت فردی و مدیریت فردگرا کم‌کم این شائبه را در اذهان ایجاد می‌کند که تصمیمات بر اساس علائق شخصی و به‌صورت استبدادی اتخاذ شده است که این خود در بلندمدت مراتب نارضایتی مدیریت شوندگان را در پی خواهد داشت؛ اما تصمیم‌گیری به‌صورت گروهی و در قالب شورا باعث می‌شود تا این‌گونه تصمیمات از نظر عرفی از مشروعیت و مقبولیت بیشتری برخوردار گردد.^۲

یکی دیگر از اهداف اصلی بهره‌بردن از نهاد شورا را می‌توان مشارکت دادن مردم در اداره امور جامعه دانست. این هدف بیش از همه در قالب شوراهای محلی و در پرتو ایده عدم تمرکز در مدیریت دنبال می‌شود. بر این اساس تمرکززدایی و مشارکت دادن مردم در اداره کشور، ضامنی برای بهترین سنجش نیازهای عمومی در سطح محلی و یافتن پاسخ مناسب به این نیازهاست. از این رو تمرکززدایی بهترین نظارت بر چینه‌ساز مناسب خدمات عمومی در جامعه را فراهم می‌آورد.^۳ چرا که سپردن کار مردم به مردم در قالب شوراها باعث مشارکت ایشان در انجام امور محلی شده و از این طریق راه برای پیشرفت سریع امور و برنامه‌ها فراهم می‌گردد.^۴

^۱ سیف‌اللهی، سیف‌الله. (۱۳۸۳). رویکرد نوین بر نظام مدیریتی، مدیریت شورایی و مشارکتی در جامعه ایران: تحلیل و تبیین جامعه‌شناختی از موانع و زمینه‌های نهادینه شدن شورای اسلامی در ایران. پژوهش‌های مدیریت راهبردی. شماره ۳۲ و ۳۳. ص ۱۶

^۲ گروه ساختار و تشکیلات مدیریت بهبود روش‌های سازمانی مرکز توسعه و فن‌آوری. (۱۳۸۸). تصمیم‌گیری شورایی. قم؛ انتشارات بین‌المللی المصطفی (ص). ص ۴۸

^۳ ویژه، محمدرضا. (۱۳۸۹). مبانی نظری تمرکززدایی، شوراهای اسلامی نگاهی به یک دهه تجربه. تهران؛ موسسه انتشارات دادگستر. ص ۱۸

^۴ چوپانی یزدلی، محمدرضا. (۱۳۸۳). پیامدهای اجتماعی و اداری تشکیل شوراهای اسلامی. پژوهش‌های مدیریت راهبردی. شماره ۳۲ و ۳۳. ص ۵۰

۲-۲- اهمیت شورا از منظر تدوین کنندگان قانون اساسی^۱

دیدگاه‌ها و بیانات قابل توجه و گوناگونی در مشروح مذاکرات تدوین کنندگان قانون اساسی درباره فلسفه و ضرورت نهاد شورا در قانون اساسی و نظام جمهوری اسلامی و نحوه استفاده از این عنصر اسلامی، مشاهده می‌شود؛ بدین ترتیب که هم رویکردهای معطوف به مردم‌سالاری مشارکتی و هم علایق کارکردگرایانه و نتیجه مدارانه مشاهده می‌شود. با بررسی این نظرات می‌توان استدلال‌های عمده و محوری نمایندگان مبنی بر ضرورت حضور تأثیرگذار شوراها در مدیریت امور کشور و لزوم مشارکت شوراها در تصمیم‌گیری‌های کشوری را بدین ترتیب خلاصه نمود:

۱- کامل‌تر شدن تصمیم‌گیری‌ها به دلیل استفاده از عقل و خرد جمعی در شوراها.^۲

۲- اداره بهتر امور و کار آیی بالاتر^۳

۳- ممانعت از خودرایی در تصمیم‌گیری‌ها و استفاده از آرای صاحب‌نظران در هر رشته^۴

۴- تسریع در پیشبرد امور کشور^۵

۵- استفاده از افکار مردم و واگذار نمودن کار مردم به خود مردم^۶

۶- لزوم احترام به شخصیت و افکار مردم^۷

۷- لزوم حاکمیت مردم بر سرنوشت خودشان^۸

۸- ایجاد انگیزه بیشتر در مردم برای کار بیشتر^۹

۹- ممانعت از ایجاد بوروکراسی و تمرکز امور در مرکز^{۱۰}

^۱ نوری، زهرا، (۱۳۹۵). تأسیس شوراها، عالی اداری توسط پارلمان از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم. ص ۲۳

^۲ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۱. ص ۳۲۷ تا ۳۳۱

^۳ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۱. ص ۳۲۷

^۴ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۱. ص ۳۳۰

^۵ اصل صدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

^۶ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۲. ص ۹۸۶

^۷ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۲. ص ۹۸۸

^۸ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۲. ص ۹۸۸

^۹ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۲. ص ۱۰۵۱

^{۱۰} صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد ۲. ص ۱۰۰۴

۲-۳- انواع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی کشور

در قانون اساسی انواع مختلفی از شوراهای مورد اشاره قرار گرفته‌اند که در سطوح مختلف حاکمیتی کشور از کلان‌ترین امور تا جزئی‌ترین مسائل را در برمی‌گیرد. این شوراهای را در سه دسته عمده می‌توان تقسیم‌بندی کرد.

۱- **شوراهای حاکمیتی:** که معمولاً توسط مقامات یا نهادهای عالی کشور تشکیل می‌شوند و امور کلانی را در سطح حاکمیت کشور پیگیری می‌کنند.

۲- **شوراهای صنفی:** این شوراهای معمولاً وظیفه انجام کارهایی را در سطح صنفی و مسائل مربوط به مشاغل مربوطه به عهده‌دارند.

۳- **شوراهای محلی:** که وظیفه مدیریت غیرمتمرکز بخش‌هایی از کشور را بر عهده دارد. در ذیل انواع شوراهای به صورت مبسوط‌تر مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

۲-۳-۱- شوراهای حاکمیتی

این شوراهای نیز در قانون اساسی و بعضاً در قوانین عادی پیش‌بینی شده‌اند که می‌توان آن‌ها را شوراهای حاکمیتی نامید. این شوراهای هر کدام به نوعی از ارکان حاکمیت مرکزی کشور و یا وابسته به آن‌ها به حساب می‌آیند و غالباً در مدیریت کلان کشور نقش آفرین هستند. اگرچه از این گونه شوراهای حاکمیتی در اصل هفتم فقط به مجلس شورای اسلامی اشاره شده است و فصل هفتم قانون اساسی نیز به این گونه شوراهای نظر نداشته است و به این معنا گویا که قانون‌گذاران اساسی، آن‌ها را از زمره شوراهای به حساب نیاورده‌اند اما در بسیاری از موارد در قانون اساسی و قوانین عادی نهادهای مختلفی با عنوان شورا تشکیل شده و به فعالیت می‌پردازند. همین گذاردن نام شورا بر این نهادها گویای این خواهد بود که هدفی در پس پرده این نام گذاری وجود داشته است و از این رو بایستی مورد بررسی قرار گیرند.

در جریان تدوین قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ نهادهای بسیاری با عنوان شورا به قانون اساسی راه یافتند در فصل هشتم این قانون شورای رهبری پیش‌بینی شده بود که در صورت عدم وجود جمیع صفات در رهبر واحد، این شورا ولایت امور را بر عهده خواهد گرفت.^۱ اصل ۱۵۰ و ۷ شورای عالی قضایی را برای انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه معرفی کرده بود.^۲ اعمال قوه مقننه نیز که از طریق مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان منتخب

^۱ اصل یک‌صد و هفتم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ (پیش از بازنگری): هرگاه یکی از فقهای واجد شرایط مذکور در اصل پنجم این قانون از طرف اکثریت قاطع مردم به مرجعیت و رهبری شناخته و پذیرفته شده باشد، همان‌گونه که در مورد مرجع عالی قدر تقلید و رهبر انقلاب آیت‌الله‌العظمی امام خمینی (ره) چنین شده است، این رهبر، ولایت امر و همه مسئولیت‌های ناشی از آن را بر عهده دارد، در غیر این صورت خبرگان منتخب مردم درباره همه کسانی که صلاحیت مرجعیت و رهبری دارند بررسی و مشورت می‌کنند. هرگاه یک مرجع را دارای برجستگی خاص برای رهبری ببیند او را به عنوان رهبر به مردم معرفی می‌نماید، وگرنه سه یا پنج مرجع واجد شرایط رهبری را به عنوان اعضای شورای رهبری تعیین و به مردم معرفی می‌کنند.

^۲ اصل یک‌صد و پنجاه و هفتم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ (پیش از بازنگری): به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه، شورایی به نام شورای عالی قضایی تشکیل می‌گردد که بالاترین مقام قوه قضائیه است و وظایف آن به شرح زیر می‌باشد:...

مردم تشکیل شده است، صورت می‌گیرد.^۱ اداره صداوسیما نیز در قالب شورایی مرکب از نمایندگان قوای مختلف پیش‌بینی شد.^۲ شورای نگهبان نیز در اصول متعدد قانون اساسی مسئول بررسی تطبیق قوانین و مقررات کشور با موازین اسلامی و قانون اساسی و هم‌چنین نظارت بر انتخابات تعیین شده بود همان‌گونه که مشاهده می‌شود گرایش به امر شورا و مشورت در بین تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی زیاد بوده است و نهادهای زیادی تحت این عنوان ایجاد شدند.

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ شورای رهبری، شورای عالی قضایی و شورای مدیریت صداوسیما به علت تجربیات ناموفق اداره شورایی حذف شدند و شورای عالی امنیت ملی به ساختار سیاسی کشور اضافه شد.

به‌غیر از شوراهای مصرح در قانون اساسی شوراهای حاکمیتی دیگری نیز وجود دارند که اگرچه در قانون اساسی نامی از آنها نیامده است اما به طرق دیگر تشکیل شده‌اند و فعالیت می‌نمایند. گونه‌ای از این شوراها شوراهای عالی قوه‌ای هستند.

که از جمله آنها می‌توان به شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای دستگاه‌های نظارتی و ... اشاره کرد که عمدتاً بر اساس فرمان رهبری شکل گرفته‌اند و گونه دیگری از آنها شوراهای تشکیل شده ذیل یکی از قوای سه‌گانه هستند که عمدتاً در قوه مجریه شکل گرفته‌اند.^۳ این شوراها یا بر اساس قانون عادی مصوب مجلس شکل گرفته‌اند و شرح وظایفشان به موجب قانون مشخص شده است هم چون شورای اقتصاد^۴، شورای پول و اعتبار^۵، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران^۶، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری^۷ و ... و یا این که توسط هیئت‌وزیران ایجاد می‌شوند هم چون شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری^۸ و شورای عالی سلامت و امنیت غذایی^۹ و ...

این شوراها دارای ماهیت یکسانی نیستند. بعضی از این شوراها به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر ایجاد شده‌اند و بعضی دیگر به‌عنوان نهاد ناظر و تصمیم‌ساز موظف به فعالیت هستند. با توجه به این که بعضی از این نهادها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور

^۱ اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.

^۲ اصل یک‌صد و هفتاد و پنجم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ (پیش از بازنگری): در رسانه‌های گروهی (راديو و تلویزیون) آزادی انتشارات و تبلیغات طبق موازین اسلامی باید تأمین شود. این رسانه‌ها زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه قضائیه (شورای عالی قضایی)، مقننه و مجریه اداره خواهد شد. ترتیب آن را قانون معین می‌کند.

^۳ این شوراها عمدتاً بر اساس ذیل اصل یک‌صد و سی و هشتم که به دولت اجازه می‌دهد «تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید» تشکیل می‌گردد.

^۴ تشکیل شده به موجب مواد ۲ و ۳ قانون برنامه‌بودجه کشور مصوب مورخه ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی

^۵ به موجب مواد ۱ تا ۱۰ قانون بانکی و پولی کشور مصوب مورخ ۱۳۳۹/۰۳/۰۷ مجلسین سنا و شورای ملی تشکیل و سپس به موجب ماده ۸۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی مصوب ۱۳۷۹ ترکیب اعضای آن مورد تغییر و اصلاح قرار گرفت.

^۶ بر اساس قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات ۱۳۶۷/۰۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی

^۷ به موجب مواد ۳ و ۴ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوبه ۱۳۸۳/۰۵/۱۸ مجلس شورای اسلامی

^۸ بر اساس آیین‌نامه چگونگی تشکیل و اداره شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری کشور مورخ ۱۳۸۳/۰۵/۲۸ هیئت‌وزیران.

^۹ بر اساس مصوبه شماره ۲۹۶۳۲۱/ت ۳۴۱۱۶ه، مورخ ۱۳۸۵/۰۸/۱۳ هیئت‌وزیران.

به حساب می آیند به نظر می رسد می بایست مصادیقی از آن‌ها ذیل اصل ۷ یا فصل هفتم ذکر می شد و از این حیث خلأ آن احساس می گردد.

به طور کلی نظام حقوقی کنونی جمهوری اسلامی ایران، سه دسته از شوراهای عالی را پیش‌بینی نموده است. دسته اول، شوراهای عالی شکل گرفته به موجب فرامین مقام رهبری است. بنا به تصریح اصل ۵۷ قانون اساسی: مقام رهبری ولایت مطلقه امر و امامت امت را بر عهده دارد. بدیهی است که ولی فقیه در مقام اعمال ولایت، قادر به تأسیس نهادهای است که ضرورت و اقتضائات جامعه ایجاب می کند که از سازوکاری خاص برخوردار باشند تا کار آیی و نیل به نتیجه مطلوب، به بهترین شکل محقق گردد. همچنان که در سوی مقابل، ایجاد چنین نهادهایی از طریق بستر عادی تقنین، موجد محدودیت‌هایی است که طبعاً از کار آیی این تشکیلات خواهد کاست. شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، نمونه‌های کنونی این گونه از شوراهای عالی هستند.

دسته دوم: شوراهای عالی مندرج در قانون اساسی می‌باشند. شایسته ذکر است که در سال‌های ابتدایی انقلاب اسلامی، مسئولین امر به طور عام و نویسندگان قانون اساسی به طور خاص، اهتمام ویژه‌ای به رویکرد اداره شورایی داشتند. به طوری که هم در قانون اساسی و هم در سایر قوانین، تشکیلات شورایی فراوانی به چشم می خورد و بسیاری از نهادها با تشکیلات شورایی اداره می شدند. این نگاه و پیامدهایی که به دنبال داشت، سبب شد که چنین رویکردی طی فرایند بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اصلاح و مورد تعدیل قرار گیرد. هم‌اکنون، شورای عالی امنیت ملی (مندرج در اصل ۱۷۶) و شورای عالی استان‌ها (مندرج در اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ ق ۱) تنها شوراهای عالی مصرح در قانون اساسی هستند.

دسته سوم: شوراهای عالی شکل گرفته به موجب قوانین عادی هستند. لازم است عنوان شود که تخصصی شدن موضوعات و لزوم بررسی بسیاری از امور به صورت خاص و دقیق، تأسیس سازوکارهایی را ایجاب می کند که از طریق آن‌ها بتوان در مورد چنین موضوعاتی با رعایت اقتضائات مربوطه، تصمیم‌گیری و اقدام نمود، بر مبنای چنین نگاهی است که مقنن در برخی موضوعات، اقدام به تشکیل شوراهای عالی در حوزه مربوطه نموده است. (قانون تعیین وضعیت، ادغام و اصلاح شوراهای عالی) مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۰ شورای اسلامی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۷ آن‌ها مورد تأیید قرار داده، تعداد ۱۸ شورا را نام برده که از جمله آن‌ها می توان به موارد ذیل اشاره نمود. شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی فضایی، شورای عالی انرژی، شورای عالی بیمه و ...

۲-۳-۲- شوراهای صنفی

اصل ۱۰۴ قانون اساسی ذیل فصل شوراها مقرر داشته است که به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران و در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند این‌ها شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این

واحدها تشکیل می‌شود و بدین صورت گونه دیگری از شوراهای صنفی و خرد در قانون اساسی شکل گرفته و به رسمیت شناخته می‌شوند.

مهم‌ترین این شوراهای اسلامی کار هستند که قانون تشکیل آن در تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این گونه شوراهای نمایندگان کارگران و ... که توسط خود آن‌ها برگزیده می‌شوند، در جهت بهبود شرایط کاری و نیروهای کار با کارفرمایان همکاری کرده و اقدام می‌نمایند.

۲-۳-۳- شوراهای محلی

یکی از انواع بسیار مهم شوراهای محلی هستند که بر اساس قانون به‌نوعی مدیریت محلی مناطق خود را بر عهده‌دارند. بر اساس اصل ۱۰۰ قانون اساسی، این گونه شوراهای وظیفه پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی را با توجه به مقتضیات محلی، از طریق همکاری مردم بر عهده‌دارند. شورای عالی استان‌ها نیز به‌موجب اصل ۱۰۱ قانون اساسی، به‌منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها در قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

انواع این شوراهای محلی در اصل ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی ذکر شده است و شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان و شورای عالی استان‌ها را به‌عنوان شوراهای محلی در قانون اساسی معرفی شده‌اند. اگرچه اصل ۷ و فصل هفتم قانون اساسی اصل ۱۰۰ و ۱۰۱ در ذکر ترتیب شوراهای باهم تفاوت دارند. اما قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱) که به‌عنوان قانون عادی بر اساس اصل هفتم به‌صورت مبسوط موارد طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را بیان نموده است. با هردوی آن‌ها متفاوت است. بر اساس ماده دوم این قانون، مقصود از شورا در این قانون و سایر قوانین معتبر در خصوص شوراهای اسلامی کشور، شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و عالی استان‌ها می‌باشد که این تفاوت خود به معنای عدم دقت قانون‌گذار اساسی به‌خصوص در فرآیند تصویب اصل هفتم به شمار می‌رود.

شوراهای محلی از جمله راهکارهای تحقق عدم تمرکز مدیریتی در یک نظام به شمار می‌رود. عدم تمرکز محلی، به معنای اعطای استقلال و خودسامانی اداری است که این اقدام از طریق اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری در یک ناحیه و محل به مقاماتی صورت می‌گیرد که کم‌وبیش مستقل از قوه مرکزی هستند. هدف این سیستم اداری مشارکت مردم در اداره امور محلی است.^۱ با توجه به وجود انواع مختلف شوراهای در نظام سیاسی کشورمان و قرار گرفتن اصل هفتم ذیل فصل کلیات قانون اساسی به نظر می‌رسد بهتر بود این اصل در ذکر انواع شوراهای به‌جای تکیه بر شوراهای محلی و ذکر انواع آن به‌گونه‌ای تنظیم می‌گردید که

^۱ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۸۳). حقوق اداری (چاپ نهم). تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت). صص ۵۸ تا ۵۹.

همه انواع شوراها موجود در نظام سیاسی کشور و یا حداقل همه انواع شوراها مذکور در سایر اصول قانون اساسی را در برگیرد تا کلیات قانون اساسی معطوف به گوشه کوچکی از این نهادها نگردد.

۲-۴- کارکردهای نهاد شورا در نظام حکمرانی کشور^۱

در بحث کارکردهای نهاد شورا، نظریه رایج در نظام حقوقی ایران بر این است که آن را منحصر به کارکردی یگانه (نظارتی و یا مشورتی) دانسته‌اند اما بررسی و تدقیق در مواد قانونی مربوطه، نمایانگر این است که نمی‌توان این نهاد را منحصر به یک کارکرد دانست. شورا از ماهیتی با کارکردهای مختلط تقنینی، نظارتی، مشورتی و بعضاً اجرایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار است.

مفهوم شورا در منابع فقهی محدود و منحصر به اشکال نظارتی و مشورتی است و اصولاً شورا در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم موضوعیت پیدا می‌کند. دلیل این امر را شاید بتوان مدخلیت عنصر مشورت در تمامی تعاریف شورا از دیدگاه فقها و نپرداختن فقها به مفهوم شورا از باب اجتماع افراد تصمیم‌گیر در یک زمینه (برای مثال شورای نگهبان) دانست. اما مفهوم شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران متفاوت‌تر می‌نماید. این نهاد در قانون اساسی کشور ما در قالب مصادیقی چون مجلس خبرگان، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شوراها و شوراهای محلی و شوراهای محلی و دیگر موارد تبلور می‌یابد که آرا و مصوبات این شوراها الزام‌آور و لازم‌الاجرا است. در واقع عمده این شوراها به‌عنوان نهادهای قانون‌گذار و تصمیم‌گیرنده محسوب می‌شوند. در حالی که می‌توان بیان داشت در منابع فقهی منحصراً شورا در کارکردهای مشورت و نظارت مورد توجه قرار گرفته و شورا به‌عنوان نهادی تصمیم‌گیر مورد غفلت واقع شده است. بنابراین در تحلیل‌ها و بررسی‌های شورا، بایستی تفاوت این مفهوم در منابع فقهی و حقوقی مدنظر قرار گیرد. با توجه به موارد فوق و اصول و قواعد نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بایستی شورا را بدین صورت تعریف کرد، شورا نهادی است با کارکردهای مختلط قانون‌گذاری، نظارتی و مشورتی که هم در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم و هم بعد از آن موضوعیت پیدا می‌کند. البته عنصر اجتماع از اساسی‌ترین مؤلفه‌های شورا محسوب می‌شود. با این مقدمه از مفهوم شورا به بررسی کارکردهای این نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت. لازم به ذکر است پایان‌نامه حاضر، اثبات حداقلی کارکرد مختلط شورا را موردنظر داشته است و پژوهش‌های بیشتر مطمئناً زوایای موضوع موردبحث را روشن‌تر خواهند ساخت.

^۱ اصلانی، فیروز. سهرابلو، علی. (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. دوره ۴۵. شماره ۳. صص ۵ تا ۲۱

دکتر لنگرودی این مفهوم را چنین تعریف می‌نماید: «قانون‌گذاری وضع کردن قانون است و در فقه آن را تشریح گفته‌اند»^۱. به عبارتی دیگر تقنین یا قانون‌گذاری عبارت است از قواعدی به قدر کافی کلی، سازمان‌یافته و هماهنگ که کشف و شناخت آن‌ها آسان باشد تا قضاوت و مجریان هر چه ساده‌تر و به سهولت طریقه حل مسائل خاص را از آن‌ها به دست آورند.^۲ در حقیقت مجالس قانون‌گذاری به‌عنوان رکن تقنینی در نظام‌های حکومتی باهدف تأمین نیازهای اجتماعی و انجام وظایف سیاسی اقدام به وضع قوانین می‌نمایند که به‌واسطه تشریح باید‌ها و نبایدهای رفتاری مستظهر به ضمانت اجرای مادی می‌باشند و از این طریق عملکرد اجتماعی و سیاسی مقامات حکومتی و رفتارهای مردم به‌عنوان تابعان قوانین کشوری را هدایت می‌نمایند.

۲-۴-۱-۲- کارکرد تقنینی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اهمیت شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نحوی بوده است که این قانون در اصل هفتم خود شوراهای را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به شمار می‌آورد و همچنین یک فصل از فصول خود را به یکی از مصادیق این نهاد اختصاص می‌دهد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فارغ از این بحث که نهاد شورا به چه اشکالی پیش‌بینی و مقرر شده است، شکل تقنینی (به معنای عام شورا) به رسمیت شناخته شده است. از جمله این شوراهای تقنینی می‌توان از مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان (تنها در حوزه وظایف و اختیارات این شورا)، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و هیئت‌وزیران نام برد که نشان‌دهنده وفور شوراهای تقنینی در نظام حقوقی کشورمان است. اما بحثی که در اینجا مطرح است این است که درباره تقنینی بودن شوراهایی که در سطوح ملی فعالیت می‌کنند، بحث چندانی وجود ندارد، به طوری که کسی منکر کارکرد تقنینی مجلس شورای اسلامی نیست. بلکه این امر در مورد شوراهای محلی که در محدوده جغرافیایی محدودی فعالیت می‌کنند. موضوع بحث است.^۳ برخی از نویسندگان شوراهای محلی را در عداد

^۱ جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۷). ترمینولوژی حقوق. (چاپ نوزده). تهران؛ کتابخانه گنج دانش. ص ۵۲۴

^۲ دیوید، رنه. ژورناله اسپونزی، کامی. (۱۳۸۷). درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام حقوقی معاصر (چاپ هفتم). صفایی، حسین. تهران؛ نشر میزان. ص ۹۴

^۱ چنانکه پیشتر اشاره شد منظور از تقنین در این نوشتار، قانون‌گذاری در معنای عام آن است. شکی نیست که شوراهای محلی نمی‌توانند عهده‌دار کارکردهای قانون‌گذاری در معنای خاص آن شوند اما مقرر ساختن صلاحیت‌هایی همچون تدوین مقررات در حوزه‌هایی خاص برای شوراهای محلی توسط قانون‌گذار، این شوراهای را واجد کارکرد تقنینی می‌نماید (البته باید خاطر نشان شود که این کارکرد در کنار کارکرد تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری این شوراهای مقرر گردیده است و باید این تفکیک مورد توجه قرار گیرد و این دو نوع صلاحیت به حساب یکدیگر منظور نگردند) از دیگر سو آنچه در این میان شایان ذکر دارد، رویه شورای نگهبان است که می‌تواند به رویکردی مصلحت‌اندیشانه به تفسیر موسع از این اصول دست یازد و اختیارات شوراهای محلی را منحصر به نظارت نداند و یا اینکه با تفسیری مضیق، اختیارات این نهاد را در قالب نظارت محصور نماید. آنچه از رویه این شورا در این زمینه برداشت می‌شود حرکت در راستای رویکرد نخست و انحصار اختیارات شوراهای محلی به وظایف نظارتی است. (تفصیل نظریات شورای نگهبان در این زمینه نوشتار جداگانه‌ای را طلب می‌کند) البته بایستی متذکر گشت که شورای نگهبان، در مواردی نیز اختیارات و وظایف غیر نظارتی را برای شوراهای محلی به رسمیت شناخته است که حاکی از توجه این نهاد، به تفسیر و رویکرد مقابل دارد. این رویکرد در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که به تأیید این شورا رسیده است، مشهود است.

شوراهای مشورتی و نظارتی دانسته‌اند و کارکرد تقنینی را برای آن‌ها به رسمیت نشناخته‌اند.^۱ و به نظر می‌رسد این نظر اکثریت حقوقدانان باشد. برای روشن شدن مباحث حول این موضوع به بررسی این شوراهای و کارکرد آن‌ها در اصول قانون اساسی می‌پردازیم.

در باب شوراهای محلی مطابق اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. تصمیم‌گیری چه معنایی دارد؟ آیا منظور مقنن از این واژه و واژه نظارت (مقرر در اصل یک‌صدم) یک امر بوده است؟ در تصمیم‌گیری فرایند منتج به نتیجه می‌شود و راه‌حلی از بین راه‌حل‌های موجود انتخاب می‌شود؛ درحالی‌که مفهوم نظارت فارغ از امر دخالت است و ناظر فقط امور را تحت نظر دارد و در امور دخالت نمی‌کند. مشاهده می‌شود که نظارت و تصمیم‌گیری به یک معنا نبوده و مطمئناً قانون‌گذار اساسی نیز به این امر توجه داشته است. در اصل هفتم مشاهده می‌کنیم که شوراهای محلی همچون شورای روستا، بخش و شهر و ... در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری در کشور قلمداد شده‌اند. تصمیم‌گیری معنایی متفاوت از نظارت دارد که در اصل یک‌صدم مقرر شده است که بر اساس آن اداره امور هر روستا، بخش شهر و شهرستان با نظارت شورایی به نام شورای روستا و ... صورت پذیرد. در واقع مقنن با ذکر کارکرد نظارتی شورا سعی در تأکید و برجسته‌سازی آن به علت نقش مهم و تأثیرگذار عنصر نظارت داشته است و نه اینکه شوراهای محدود به نظارت کند. قرینه دیگر این امر در اصل یک‌صدم و سوم مشاهده می‌شود که مقرر می‌دارد: مقامات کشوری در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند. قید واژه تصمیمات در این اصل بیانگر این است که شوراهای صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند و نقش آن‌ها فقط در نظارت بر امور خلاصه نمی‌شود. از دیگر موارد مهم و شایان توجه در این زمینه می‌توان به اصل یک‌صد و دوم قانون اساسی اشاره کرد که حق ابتکار قانون را صراحتاً برای شورای عالی استان‌ها به رسمیت می‌شناسد؛ بنابراین به نظر می‌رسد منحصر کردن کارکرد شوراهای محلی به نظارت، خلاف متن و روح اصول قانون اساسی است چرا که حتی در فرض قائل نبودن کارکرد تقنینی برای شوراهای محلی، شوراهایی چون مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان از کارکرد تقنینی برخوردارند و همین امر برای قائل شدن این کارکرد برای نهاد شورا در قانون اساسی کفایت می‌کند.^۲ با این استدلال مشخص می‌شود که صلاحیت شوراهای محلی محدود و منحصر به کارکرد نظارت نیست. نکته دیگری که وجود دارد این است که برخی

^۱ عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۹۳). کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. (چاپ سوم). تهران: انتشارات مجد. ص ۷۵ و گرجی، علی‌اکبر. (۱۳۹۳). مبانی حقوق عمومی. (چاپ چهارم). تهران: انتشارات جنگل. ص ۲۵۸

^۲ بایستی متذکر شد که نیازی نیست همه شوراهای موجود در نظام حقوقی کشور از اختیارات و صلاحیت‌های به‌عنوان مثال تقنینی برخوردار باشند تا بتوان حکم به کارکرد تقنینی نهاد شورا در نظام حقوقی کشور داد، بلکه به رسمیت شناختن این کارکرد در هر کدام از شوراهای موجب می‌گردد تا کارکرد تقنینی برای کل نهاد شورا به رسمیت شناخته شود. به عبارتی، برخورداری هر کدام از مصادیق نهاد شورا از کارکردی، نهاد شورا را واجد کارکرد مزبور می‌سازد. این مصادیق شورا هستند که این نهاد را در کلیت تشکیل می‌دهند و ویژگی‌ها و خصصت‌های آن‌ها به کل نهاد تعمیم می‌یابد. هر چند که دیگر مصادیق نهاد مزبور آن ویژگی را دارا نباشند.

صلاحیت‌های قاعده گذاری شوراهای محلی را در عداد کارکردهای تصمیم‌گیری دانسته‌اند و نه قانون‌گذاری^۱. بایستی در پاسخ به این نظر بیان داشت که برای نمونه اختیار وضع آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری و تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از جهت بهداشت آسایش عمومی و زیبایی شهر و لوایح برقراری و لغو عوارض، صلاحیتی نیست که بتوان آن را در حوزه اختیارات تصمیم‌گیری دسته‌بندی کرد.^۲ این اختیارات در حوزه کارکرد قانون‌گذاری (به معنای عام آن) قرار گرفته و بی‌شک در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون مصوب مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند.

۲-۴-۱-۳- ماهیت تقنینی شورا در قوانین و مقررات

کارکرد تقنینی مصادیق شورا در قوانین و مقررات به گونه‌های متفاوتی پیش‌بینی شده است. مهم‌ترین شوراهایی که به موجب قوانین عادی و مقررات از کارکرد تقنینی برخوردارند، شوراهای عالی اداری و شوراهای محلی هستند که در گفتار حاضر بررسی خواهند شد. مطالعه همه شوراهای موجود در نظام حقوقی کشور در ظرفیت این نوشتار نخواهد بود و هدف نیز، اثبات حداقلی کارکردهای موردنظر است.

۲-۴-۱-۳-۱- شوراهای عالی اداری^۳

شوراهای عالی اداری که مطابق قوانین و مقررات قبل و پس از انقلاب ایجاد شده‌اند، دامنه وسیعی از شوراهای موجود در نظام حقوقی کشورمان را تشکیل می‌دهند و تأثیر فراوانی در نظام تصمیم‌گیری در سازمان‌های اداری دارند. در تعریف شوراهای عالی اداری می‌توان بیان داشت که این‌ها شوراهایی هستند که در درون قوه مجریه و در کنار سازمان‌های اداری مرکزی و دستگاه‌های اجرایی مرکزی زیر نظر قوه مجریه تشکیل می‌شوند.^۴ شوراهای عالی اداری در بیشتر موارد دارای کارکرد و نقش سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری هستند که فارغ از بحث ماست. امری که در اینجا موردبررسی ما قرار خواهد گرفت، کارکرد تقنینی شوراهای عالی اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. در این زمینه باید بیان داشت بسیاری از شوراهای عالی اداری در نظام حقوقی کشورمان به موجب قوانین و مقررات تشکیل‌دهنده آن‌ها از صلاحیت وضع مقررات و آیین‌نامه

^۱ رستمی، ولی. حسینی پور اردکانی، مجتبی. (۱۳۹۲). جایگاه شورای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دانش حقوق عمومی. شماره ۵.

^۲ کارکرد قانون‌گذاری شوراهای محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۶-۷-۱۲ و اصول فصل هفتم مورد شناسایی قرار گرفته است و معنا کردن این اصول به صلاحیت تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی، خلاف متن و روح قانون اساسی خواهد بود. تفاوت این دو کارکرد و تقنینی بودن کارکرد شوراهای محلی، نوشتاری جداگانه‌ای می‌طلبد.

^۳ نکته مهم در تحلیل و بررسی صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای عالی اداری توجه به تفکیک صلاحیت‌های تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی این نهاد با کارکرد تقنینی (در معنای عام) آن است. شوراهای عالی اداری در موارد بسیاری از کارکردهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری برخوردار شده‌اند اما این کارکرد متفاوت از کارکرد تقنینی ای است که برای این نهاد به رسمیت شناخته شده است. تصویب آیین‌نامه اجرایی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بی‌شک صلاحیتی نیست که بتوان آن را در حوزه صلاحیت‌های تصمیم‌گیری دسته‌بندی کرد و بر این اساس بایستی قائل به کارکرد قانون‌گذاری شوراهای عالی اداری البته در معنای عام تقنین، گردید (این موضوع نیز مورد توجه برخی محققان و نویسندگان قرار گرفته است برای مطالعه در این زمینه ر. ک محبی، انجذانی ۱۳۸۹: ۸۴-۸۶ و ۹۰-۹۱).

^۴ محبی انجذانی، داود. (۱۳۸۹). ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران. ماهنامه کانون. شماره ۱۰۹. ص ۷۶

برخوردار هستند که آن‌ها را واجد کارکرد قانون‌گذاری می‌کند. بر این اساس به ذکر نمونه‌هایی در این زمینه خواهیم پرداخت.

ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری وظایف و صلاحیت‌های تقنینی شورای عالی اداری را چنین مقرر می‌دارد: تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون (بند ۸)، تصویب مقررات لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی (بند ۱۲) تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کار آیی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی (بند ۱۱).

مورد دیگر را می‌توان بند ۴ ماده ۳ اساسنامه شورای عالی فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۰۴ دانست که صلاحیت این شورا را تدوین مقررات آیین‌نامه‌ها و ضوابط لازم برای قلمرو فناوری اطلاعات مقرر داشته است. این مقرر به صراحت به کارکرد تقنینی این شورا در زمینه فناوری اطلاعات تصریح می‌کند. از دیگر نمونه‌ها می‌توان به صلاحیت شورای عالی جوانان در تصویب آیین‌نامه‌های شورای عالی جوانان، تعیین نوع و وظایف کمیسیون‌ها و تعیین وظایف دبیر و دبیرخانه در بند ۹ ماده ۳ قانون، اهداف سیاست‌ها و وظایف و اساسنامه شورای عالی جوانان مصوب ۱۳۷۱/۰۵/۰۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد. ماده ۵ آیین‌نامه شورای عالی اطلاع‌رسانی مصوب ۱۳۷۷ تدوین و تصویب مفاهیم، تعاریف، مقررات، آیین‌نامه‌ها، قواعد و معیارهای اطلاع‌رسانی مورد نیاز نظام جامع اطلاع‌رسانی کشور (بند ۵) و تنظیم مقررات فرهنگی، اخلاقی و دینی مربوط به چگونگی بهره‌گیری از شبکه‌های بین‌المللی اطلاع‌رسانی و تصویب آن یا پیشنهاد تصویب به مراجع ذی‌ربط (بند ۶) را از اختیارات این شورا می‌داند که صلاحیت تقنینی برای این نهاد را خاطر نشان می‌سازد.

۲-۴-۱-۳-۲- شوراهای محلی

قانون اساسی برای شوراهای محلی کارکردهای نظارتی، تقنینی و مشورتی قائل شده است. در قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ نیز این امر در باب شوراهای اسلامی مشاهده می‌شود.

برای نمونه: تصویب آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری (بند ۹)، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری و همچنین تصویب بودجه شورای شهر (بند ۱۲) تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید وزارت کشور (بند ۱۵) تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن (بند ۱۶) تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از جهت بهداشت و آسایش عمومی و زیبایی شهر (بند ۲۰) وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری (بند ۲۲) وضع مقررات لازم برای ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای فروش مایحتاج عمومی (بند ۲۸) وضع مقررات لازم در مورد تشریک‌مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره (بند ۲۹) توسط

شورای شهر (ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱) وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران توسط شورای شهر (ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی ۱۳۸۶/۰۸/۲۷).

دقت در موارد فوق‌الذکر نکاتی را بر ما نمایانگر می‌سازد. این قانون در موارد بسیاری به صراحت از وضع قوانین هر چند به صورت جزئی و محدود نام می‌برد، چنانچه وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی به صراحت نشان از کارکرد تقنینی شوراهای محلی در قانون شوراها دارد. این شناسایی هر چند به صورت جزئی است اما نمی‌توان منکر وجود آن شد. از سوی دیگر در این قانون در مواردی از وضع قانون در کنار امر نظارت و برنامه‌ریزی نام می‌برد برای نمونه وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری که نشان‌دهنده این است قانون‌گذار به جدایی این مفاهیم توجه داشته است.

۲-۴-۲- کارکرد مشورتی شورا

۲-۴-۲-۱- کارکرد مشورتی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پیش‌بینی شوراهای مشورتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت و در بسیاری از موارد صورت پذیرفته است. شوراهایی که بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشادکننده و اهرمی برای کنترل مدیریت است. چنین شورایی از مسئولیت‌های مدیریت میراست. برخی نویسندگان شوراهای محلی و شوراهای موضوع اصل یکصد و چهارم را تحت شمول این نوع دانسته‌اند.^۱ اما نکته‌ای که در این بین وجود دارد و ما به بررسی آن خواهیم پرداخت بحث اختلاط در کارکرد بسیاری از شوراهای پیش‌بینی شده در نظام حقوقی کشور است بدین نحو که کارکرد بسیاری از این شوراها را نمی‌توان منحصر به نوعی خاص دانست. برای نمونه شوراهای محلی که از آن به عنوان شوراهای مشورتی نام برده‌اند در مبحث پیشین مشخص شد که کارکرد تقنینی نیز برای آن در فصول قانون اساسی پیش‌بینی و مقرر شده است و این امری است که فرضیه مختلط بودن کارکرد شوراها را تأیید می‌کند.

۲-۴-۲-۱-۱- مجمع تشخیص مصلحت نظام

اصل یکصد و دوازدهم در بیان اهداف و فلسفه تشکیل مجمع مقرر می‌دارد: مجمع تشخیص مصلحت نظام برای ... و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد ... تشکیل می‌شود. در این اصل به صراحت بر کارکرد مشورتی این نهاد تصریح می‌شود. وظایف مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام را می‌توان به قرار ذیل دانست:

* حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست (بند ۸ اصل ۱۱۲ قانون اساسی)

^۱ عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۸۷). کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. (چاپ سوم). تهران: انتشارات مجد. صص ۷۴ تا ۷۵

* مشورت در تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)

* بررسی و مشورت در اموری که رهبری ارجاع می‌دهد (اصل ۱۱۲ قانون اساسی)

* ارائه نظر مشورتی به رهبری در مورد بازنگری در قانون اساسی (اصل ۱۷۷ قانون نگری در قانون اساسی)

چنانکه مشاهده می‌شود بسیاری از وظایف مهم مقرر در قانون اساسی برای این نهاد، کارکرد مشورتی به این نهاد می‌بخشد و این نهاد بیشتر به صورت بازوی مشورتی رهبری جلوه می‌کند.

۲-۴-۱-۲- شورای عالی امنیت ملی

اصل ۱۷۶ قانون اساسی: شورای عالی امنیت ملی که پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به این قانون اضافه شده است، به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور و با اعضای مشخص مذکور در اصل با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری، هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی، بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

آنچه این شورا را در کسوت یک نهاد مشورتی قرار می‌دهد عبارت ذیل این اصل است که بیان می‌نماید: مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است. بدین معنا شورای عالی امنیت ملی در قالب یک نهاد مشورتی که در حیطه‌های سه‌گانه فوق اقداماتی را انجام می‌دهد، نهایتاً فعالیت‌ها و مصوبات خود را در قالب پیشنهاد و مشورت به مقام مافوق خود یعنی مقام رهبری ارسال نموده تا در صورت تأیید مقام مافوق جنبه اجرایی و الزامی پیدا نماید. این شورا مصداق خاصی از مشورت تخصصی در حیطه مسائل امنیتی است که قانون اساسی آن را پیش‌بینی نموده است. خاصیت تصمیم‌سازی و نه تصمیم‌گیری در این نهاد حفظ شده است و اعضای شورا صرفاً نظرات مشورتی خود را به مقام تصمیم‌گیر، مشورت‌گیرنده، ابراز کرده و تصمیم‌گیری به عهده آن مقام خواهد بود.

۲-۴-۱-۳- شوراهای محلی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید معترف بود که نقش اصلی و کارکرد اساسی برای این شوراها نظارت شناخته شده است ولی این امر به معنای غفلت مقنن اساسی از دیگر کارکردها از جمله کارکرد مشورتی نبوده است. مقنن در اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای محلی را در معیت دیگر شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور می‌داند و بدیهی است که از مهم‌ترین مؤلفه‌ها و ارکان فرایند تصمیم‌گیری عامل مشورت و همچنین تصمیم‌گیری است. قرینه این نتیجه‌گیری را می‌توان اصل ششم قانون اساسی در بیان اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی دانست. همچنین در فصل هفتم قانون اساسی در اصل

یکصد و یکم از اهداف تشکیل شورای عالی استان‌ها را جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها می‌داند که بیانگر جایگاه مشورتی این شورا در این زمینه است. این وظایف در راستای کارکرد مشورتی این شوراها به آن‌ها واگذار شده است. باید بیان داشت که کارکرد مشورت به صراحت در بسیاری از اصول قانون اساسی برای مصادیق شورا مقرر و مستقر شده است.

۲-۴-۳- کارکرد مشورتی شورا در قوانین و مقررات

کارکرد مشورت برای شوراها در قوانین و مقررات نیز به صراحت و در موارد متعددی پیش‌بینی شده است که در گفتار حاضر، به بررسی این کارکرد در شوراهای عالی اداری و شوراها محلی خواهیم پرداخت.

۲-۴-۳-۱- شوراهای عالی اداری

امروزه در نظام اجرایی و اداری استفاده از نظر کارشناسی به دلیل پیچیدگی امور و گستردگی موضوعات امری اجتناب‌ناپذیر است. به این دلیل معمولاً در کنار مقامات اجرایی و اداری مشاورانی حضور دارند. در وزارتخانه‌ها و مؤسسات موجود در نظام حقوقی کشور نیز بسیاری از شوراها با صلاحیت‌های مشورتی به وجود آمده‌اند که سازمان‌ها و مقامات را در امر تصمیم‌گیری یاری می‌کنند. در این زمینه می‌توان به ماده ۳ اساسنامه تشکیل شورای عالی فناوری اطلاعات اشاره کرد که بیان می‌دارد: یکی از وظایف این شورا، پیشنهاد تصویب مقررات، چگونگی بهره‌برداری از شبکه‌های بین‌المللی اطلاع‌رسانی، به مراجع مربوط است. بررسی و ارائه راهکارهای لازم برای ارتقای کمی و کیفی نیروی انسانی در بخش فناوری اطلاعات با همکاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط از دیگر مواردی است که در این ماده مقرر شده و به روشنی بر کارکرد مشورتی این شورا اشاره می‌کند. از نمونه‌های دیگر می‌توان به شورای پول و اعتبار اشاره کرد. طبق بند ۵ بخش الف ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ یکی از وظایف شورای پول و اعتبار ارائه نظرهای مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور است که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود. همچنین از بندهای (ت و چ) اساسنامه شورای عالی فضایی مصوب ۱۳۸۳ کارکرد مشورتی این شورا مشهود است. (ت) ارائه پیشنهاد و تدوین برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت مربوط به امور فضایی به دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی برای طی مراحل قانونی ... (چ) ارائه پیشنهاد در خصوص خط‌مشی همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی در مسائل فضایی و تعیین مواضع دولت جمهوری اسلامی ایران در مجامع یادشده به هیئت‌وزیران جهت طی مراحل قانونی و در چارچوب سیاست‌های کلی نظام. باید خاطر نشان ساخت که این شوراها در نظام حقوقی کشور به وفور وجود دارند و حتی نمونه بارز این شوراها را در هیئت دولت می‌توان مشاهده کرد، مانند کمیسیون‌های دائمی و خاص هیئت دولت که انواع موضوعات مختلف را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند و نتیجه دیدگاه خود را برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت دولت ارائه می‌کنند.^۱

^۱ مجبی انجدانی، داود. (۱۳۸۹). ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران. ماهنامه کانون. شماره ۱۰۹. ص ۷۹

۲-۴-۳-۲- شوراهای محلی

تصریح و تأکید بر کارکرد مشورتی شوراهای محلی در قوانین و مقررات عادی به مراتب بیشتر از قانون اساسی صورت پذیرفته است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ به وفور از صلاحیت‌های مشورتی شوراهای محلی سخن به میان آمده است که در ذیل به پاره‌ای از آن‌ها برای اثبات مقصود اشاره می‌شود.

صلاحیت‌های مشورتی شورای روستا: ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذی‌ربط. مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادها و ارائه پاسخ، حداکثر ظرف مدت دو ماه به شورا هستند (بند ب ماده ۶۸)، بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی‌ها به شورای مافوق و مراجع اجرایی ذی‌ربط (بند ف ماده ۶۸) صلاحیت مشورتی شورای بخش: ارائه طرح‌ها و پیشنهادها اصلاحی به مسئولان اجرایی منطقه جهت رفع کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، عمرانی بهداشتی و سایر امور رفاهی بخش (بند ۱ ماده ۷۰). صلاحیت مشورتی شورای شهر: بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی بهداشتی اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادها اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط (بند ۲ ماده ۷۱)، همکاری با مسئولان اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان (بند ۴ ماده ۷۱). صلاحیت مشورتی شورای بخش: ارائه پیشنهادها لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و شورای استان (بند ۱ ماده ۷۸) صلاحیت مشورتی شورای استان: بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادها لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان‌ها (بند ۱ ماده ۷۸ مکرر). صلاحیت مشورتی شورای عالی استان‌ها ارائه پیشنهاد در خصوص پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها (بند ۵ ماده ۷۸ مکرر).

۲-۴-۴- کارکرد نظارتی شورا

کارکرد و جایگاه نظارتی برای مصادیق نهاد شورا در سطوح مختلف به رسمیت شناخته شده است، به نحوی که وفور این امر، انحصار کارکرد نهاد شورا به نظارت را به ذهن متبادر می‌کند. نظارت موضوعی است که بیشتر اندیشمندان و حقوقدانان در شناسایی آن در حیطه صلاحیت‌های شورا اتفاق نظر دارند و بسیاری نیز صلاحیت شورا را منحصر به آن می‌دانند که البته همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، نمی‌توان نظر صحیحی باشد. شاید بتوان عمده صلاحیت شورا را نظارت دانست ولی این امر به

معنای منتفی بودن دیگر صلاحیت‌ها و کارکردها نخواهد بود. با تدقیق در قانون اساسی مشاهده می‌شود که مقنن اساسی جمهوری اسلامی ایران در تدوین این قانون توجه ویژه‌ای به امر نظارت مبذول داشته است. این موضوع هم در رابطه، نهادهای حکومتی و عهده‌دار قدرت نسبت به یکدیگر و هم در رابطه مردم و حکومت لحاظ شده است. نباید از نظر دور داشت که با شکل‌گیری عناصر اصلی و بنیادین نظام حقوق اساسی، عنصر نظارت است که کارکرد مطلوب و مناسب این عناصر و کل ساختار نظام را تضمین می‌کند.

۲-۴-۱- کارکرد نظارتی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصول مختص به کارکرد نظارتی نهاد شورا را در قانون اساسی می‌توان در موارد متعددی مشاهده کرد. بر این اساس، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، شورای نظارت بر صداوسیما و شوراهای محلی موضوع بحث ما در کارکرد نظارت نهاد شورا در قانون اساسی، خواهند بود.

۲-۴-۱-۱- مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی از مهم‌ترین مصادیق نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. کار ویژه نظارت نیز در نظام‌های حقوقی معاصر، از مهم‌ترین وظایف مجالس در کنار امر قانون‌گذاری است.^۱ این اختیار را می‌توان ناشی از اصل تفکیک قوا دانست که نظارت قوا بر یکدیگر را برای تعدیل اختیارات و قدرت قوا لازم و ضروری می‌داند. موارد نظارتی مقرر در قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی را به صورت ذیل بیان کرده‌اند.

نظارت تأسیسی: نظارت بر تشکیل دولت (اصل ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی)؛ نظارت بر تغییر وزرا و مسائل مهم و مورد اختلاف در دولت (اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی).

نظارت اطلاعاتی: کمیسیون اصل ۹۰ (اصل ۹۰ قانون اساسی)؛ سؤال از وزرا و رئیس‌جمهور (اصل ۸۸)؛ حق تحقیق و تفحص (اصل ۷۶ قانون اساسی)

نظارت استصوابی: نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی (اصل ۷۷ قانون اساسی)؛ نظارت بر تغییر خطوط مرزی (اصل ۷۸ قانون اساسی)؛ نظارت بر حالت‌های فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری (اصل ۷۹ قانون اساسی)؛ نظارت بر صلح دعوی مالی دولت و یا ارجاع آن‌ها به داوری (اصل ۱۳۹ قانون اساسی)؛ نظارت بر دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات به خارجیان (اصل ۸۱ قانون اساسی)؛ نظارت بر قرض و استقراض دولتی، استخدام کارشناسان خارجی و فروش بناها و اموال دولتی (اصول ۸۰ و ۸۲ و ۸۳ قانون اساسی)

نظارت مالی: نظارت بر تدوین بودجه (اصل ۵۲ قانون اساسی)؛ نظارت بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات (اصل ۵۴ قانون اساسی)

^۱ قاضی، ابوالفضل. (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (چاپ بیست و سوم) تهران: انتشارات میزان. ص ۲۲۸

نظارت سیاسی: مسئولیت سیاسی رئیس جمهور و وزرا در مقابل مجلس (اصول ۱۲۲ و ۱۳۷ قانون اساسی)؛ حق استیضاح وزرا و رئیس جمهور (اصل ۸۹ قانون اساسی)،^۱ مشاهده می شود که کارکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی که از مهم ترین نهادهای شورایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است به صورت گسترده ای شناسایی و مقرر شده است.

۲-۴-۱-۲- شورای نگهبان

کارکرد نظارتی شورای نگهبان در مقایسه با دیگر شوراها بسیار چشم گیر است. صلاحیت ها و وظایف نظارتی این شورا را می توان به صور ذیل دسته بندی کرد: نظارت بر تطبیق قوانین مصوب مجلس با موازین شرعی و اصول قانون اساسی (اصول ۴ و ۷۲ و ۹۴)، نظارت بر قوانین مصوب کمیسیون ها (اصل ۸۵ قانون اساسی) نظارت بر مقررات و مصوبات قوه مجریه (اصل ۸۵ و ۱۷۰ قانون اساسی) نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی (اصل ۹۹ قانون اساسی).

۲-۴-۱-۳- شورای نظارت بر صداوسیما

این شورا مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی تشکیل می شود و نمایندگان رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و مجلس شورای اسلامی هر کدام دو نفر در آن عضویت دارند مطابق این اصل این شورا، امر نظارت بر صداوسیما جمهوری اسلامی ایران را بر عهده دارد.

۲-۴-۱-۴- شوراهای محلی

امر نظارت در مورد شوراهای محلی به صراحت و روشنی در قانون اساسی مقرر شده حتی مشاهده می شود که تأکید بسیاری بر آن شده است. به نحوی که مقنن اساسی در فصل هفتم در کنار ذکر دیگر صلاحیت های شوراهای محلی نقش نظارتی این شوراها را مورد توجه خاص قرار داده است. اصل یک صد و یک قانون اساسی مقرر می دارد: برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می پذیرد. ملاحظه می شود که مقنن اساسی در این اصل جایگاه نظارتی شوراهای محلی را در ارتباط با اداره امور اقتصادی، اجتماعی، رفاهی و ... مقرر می دارد. مقنن در اصل یک صد و یکم نیز نظارت اجرای هماهنگ برنامه های عمرانی و رفاهی استان ها را یکی از وظایف شورای عالی استان ها می داند.

۲-۴-۱-۵- کارکرد نظارتی شورا در قوانین و مقررات

صلاحیت نظارتی برای نهاد شورا در قوانین و مقررات نیز پیش بینی و مقرر شده است. در ذیل به نمونه هایی از آن ها پرداخته خواهد شد.

^۱ هاشمی، محمد. (۱۳۹۱). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (چاپ بیست و سوم. جلد دوم). تهران: انتشارات میزان. صص ۱۵۹ تا ۲۲۴

۲-۴-۴-۱- شورای عالی اداری

این شوراها در موارد بسیاری از صلاحیت نظارتی در زمینه تخصصی حوزه فعالیت خویش برخوردار شده‌اند که به نمونه‌هایی از آن‌ها اشاره می‌شود. **شورای تحول وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل:** شورای عالی اداری در مورخ ۱۳۹۰/۰۳/۲۳ با بیان تشکیل شورای تحول اداری وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل در ماده ۲ از وظایف نظارتی این شورا، موارد ذیل را بیان می‌کند: هدایت، پشتیبانی و نظارت بر اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مصوب شورای عالی اداری، ستاد برنامه‌ریزی تحول اداری کشور و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در سطح وزارتخانه و سازمان‌های وابسته، نظارت بر نحوه اجرای برنامه جامع اصلاح فرایندها و روش‌های مورد عمل و دولت الکترونیک در وزارتخانه یا سازمان، نظارت بر حسن اجرای واگذاری امور تصدی‌گری و چابک‌سازی دستگاه. همچنین کارکرد نظارتی را در بند ۱۴ ماده ۶ لایحه قانونی تشکیل **شورای عالی آموزش و پرورش** نیز می‌توان مشاهده کرد. ارائه ضوابط لازم در مورد مطبوعات و رسانه‌های گروهی کشور از نظر تربیتی و رعایت مصالح ملی و اسلامی و نظارت در اجرای این ضوابط با سازمان‌های ذی‌ربط از وظایفی است که در این بند بر عهده این شورا قرار گرفته است. نمونه دیگر را می‌توان در ماده ۱ قانون تشکیل **شورای عالی اشتغال** مصوب ۱۳۷۷ مشاهده کرد که یکی از وظایف این شورا را نظارت و پیگیری بر چگونگی تحقق اهداف کمی و کیفی اشتغال در برنامه‌های مصوب بیان می‌کند و موارد دیگری وجود دارد که مجال توضیح بیشتر وجود ندارد.

۲-۴-۵-۲- شوراهای محلی

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ در اولین ماده خویش اصلاحی ۱۳۸۲/۰۵/۰۵ با ذکر این نکته که اداره امور عمرانی و رفاهی هر محل تحت نظارت شورای مربوطه صورت می‌گیرد جنبه نظارتی بودن شوراهای محلی را مورد تأکید قرار می‌دهد. این قانون در مواد مختلف به ذکر صلاحیت‌های نظارتی شوراهای موردنظر این قانون که شورای روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها را شامل می‌شود می‌پردازد.

۲-۴-۶- کارکرد اجرایی نهاد شورا^۱

۲-۴-۶-۱- مفهوم اجرا

بنا به یک تعریف ساده؛ اجرا هر نوع عمل به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی است و صلاحیت اجرایی قوه مجریه در عمل به قانون است. بر اساس این تعریف قوه مجریه تنها در مقابل تقنین نیست، بلکه قوه مجریه به اجرای قانون محدود می‌شود و مسائل اجرایی دیگر را در بر نمی‌گیرد (تفسیر مضیق)؛ اما در مقابل، تفسیر موسعی از اجرا نیز قابل طرح است. بر این اساس، مجریه هر امر اجرایی را در بر می‌گیرد، یعنی علاوه بر کار ویژه اجرای قانون، هر عملی که در صلاحیت انحصاری قوه مقننه و قضائیه نباشد، در ذیل مفهوم اجرای مذکور در قوه مجریه قرار می‌گیرد؛ و این امری است که به‌وضوح در اندیشه طراحان

^۱ اصلانی، فیروز، سهرابلو، علی. (۱۳۹۶). کارکرد اجرائی نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فقه و مبانی حقوق اسلامی. شماره دوم. صص ۷ تا ۱۹

تفکیک قوانین مشاهده می‌شود. به عبارتی در تفسیر موسع، مفهوم اداره نیز در کنار مفهوم اجرا قرار گیرد، چرا که قوه مجریه مسئولیت اداره خدمات عمومی را بر عهده داشته، عملاً چیزی فراتر از اجرای صرف قانون یا عمل به قانون خواهد بود. بر این اساس قوه مجریه هم مفهوم اجرا و هم اداره را در برداشته، سه عنصر اساسی را شامل خواهد شد. ۱- اجرای تصمیمات قوای دیگر ۲- تهیه و تدارک تصمیمات ۳- اتخاذ تصمیمات لازم الاجراء. بدین ترتیب، با عنایت به مفهوم قوه مجریه که منحصر به اجرای قانون مصوب مجلس نیست، بلکه هر اجرائی که برای اداره امور جامعه لازم است را شامل می‌گردد، مفهوم اجرا نیز صرفاً در ارتباط با قانون مصوب مجلس معنا نخواهد گردید، بلکه همه اموری که در اداره جامعه مستلزم اعمال گردیدن باشند، در حیطه مفهوم اجرا جای می‌گیرند.

علاوه بر این، در نوشتار حاضر و تعریف مورد نظر ما، اجرا منحصر به قوه مجریه نخواهد بود، بلکه هر اقدام و عمل اجرایی که توسط مصادیق شورا انجام می‌گردد، مدنظر ما خواهد بود. حال تفاوتی نخواهد داشت که این مصداق شورا داخل در قوه مجریه بوده و یا در دو قوه دیگر باشد و یا اینکه خارج از سه قوه، در حوزه نهادهای خاص قرار گیرد. بر این اساس انتخاب فردی برای تصدی منصب رهبری که بنا بر تعریف امر تقنینی در حوزه اقدامات تقنینی قرار نمی‌گیرد و در اختیار مجلس خبرگان رهبری است، در حیطه امور اجرائی محسوب می‌گردد.

شناسایی کارکرد اجرایی برای نهاد شورا و مصادیق آن از جمله مباحثی است که کمتر مورد توجه محققان و اندیشمندان واقع شده است. برخی با توجه به مواجه شدن این نهاد با مشکلاتی با موضوعیت یافتن در حوزه اجرا از جمله: کندی و تأخیر در امور، اتلاف نیروها، موقوف الاجراء ماندن امور به دلیل اختلاف افراد شورا^۱ و بحث مسئولیت جمعی شورا در قبال امور اجرائی، در شناسایی آن برای نهادهای شورایی تردید کرده‌اند.

اما آنچه برداشت می‌شود این است که نمی‌توان بر اساس این موارد از به رسمیت شناختن کارکرد اجرایی برای مصادیق نهاد شورا اجتناب نمود. نهادهای شورایی در مواردی، بر اساس منابع فقهی و حقوقی دارای صلاحیت‌ها و اختیاراتی می‌باشند که این نهاد را واجد کارکردی اجرائی می‌نماید. برای نمونه در منابع فقهی از اختیارات شورا در انتخاب حاکم اسلامی سخن به میان آمده است که این عمل (انتخاب حاکم اسلامی)، بنا بر مفهوم تقنین و اجرا در حیطه اقدامات اجرائی تلقی می‌شود.^۲ از دیگر سو در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، موارد متعددی وجود دارد که برخی از شوراهای مطابق قوانین و مقررات از

^۱ موارد فوق به صراحت در مجلس بازنگری قانون اساسی در بحث از جایگزینی مدیریت انفرادی به جای مدیریت شورایی در قوه قضائیه مورد توجه قرار می‌گیرند.

^۲ یکی از ویژگی‌های بارز امر تقنینی عام بودن و کلی بودن است، و عملی که فاقد این خصلت باشد هر چند که توسط مرجع صالح برای قانون گذاری وضع گردد، عملی تقنینی محسوب نمی‌گردد. بر این اساس انتخاب حاکم اسلامی و به عبارتی دیگر، انتصاب فردی برای تصدی پستی، فاقد این ویژگی لازم برای تقنینی محسوب شدن است چرا که محدود به امری معین و خاص است و آن عمل انتصاب یک فرد مشخص به یک پست است. بدیهی است که این امر فارغ از حالت کلی است که یکی از ویژگی‌های الزامی عمل تقنینی می‌باشد.

کارکرد اجرائی برخوردار شده‌اند. نمونه برجسته این مصادیق شورای عالی قضائی بود که در برهه زمانی خاصی از نظام حقوقی کشورمان با ترکیب شورایی خود عهده‌دار وظایف و اختیارات اجرائی بود.

الف- انتقادات مطرح از لحاظ نظری

در حوزه نظر و تئوری، انتقاداتی می‌توان به کارکرد اجرائی نهادهای شورایی وارد ساخت. نخستین انتقاد در این زمینه در ارتباط با موضوع مسئولیت جمعی اعضای شورا در قبال کارکردهای اجرائی نهاد مزبور است که مورد توجه برخی صاحب‌نظران قرار گرفته است.

در مواردی که کارکرد اجرائی شورا توسط یکی از اعضاء اعمال می‌شود، آیا می‌توان نهاد شورا را در این زمینه مسئول و پاسخگو دانست. در پاسخ باید بیان داشت که در نهادهای شورایی که بارأی اکثریت تصمیم اتخاذ می‌شود در برخی موارد (عمدتاً در موضوعات سیاسی و نهادهای شورایی ذی صلاح در امور سیاسی) همانند هیات وزیران، اعضای مخالف بارأی اکثریت نیز مسئول تصمیم شورا محسوب شده‌اند.^۱ اما در موارد دیگر (به‌ویژه در امور اداری و اجرائی) و به‌خصوص در مواردی که تصمیم بر ارتکاب اعمال غیرقانونی اتخاذ شده است، صرفاً اعضای موافق مسئول محسوب می‌شوند. در نهایت بایستی اظهار داشت که برقراری مسئولیت در این رابطه با عنایت به مقتضیات مصداق مربوطه شورا معین می‌شود.

انتقاد دیگری که شاید متبادر به ذهن شود این است که امکان ایفای صلاحیت اجرایی برای نهاد شورایی وجود ندارد. در صورتی که شورایی کارکردی اجرائی را بر عهده داشته باشد، این اجرا در نهایت به تقسیم صلاحیت‌ها می‌انجامد و در نتیجه صرفاً یکی از اعضای شورا کارکرد مزبور را انجام می‌دهد، اما باید بیان داشت که این انتقاد وارد نیست. کارکرد اجرائی به بازیگری یک فرد در این زمینه منجر نمی‌گردد چنانچه مجلس شورای اسلامی با انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان ایفای کارکردی اجرایی می‌نماید.

ب- انتقادات مطرح از لحاظ عملی

انتقادی که از لحاظ عملی برای شناسایی کارکرد اجرایی نهاد شورا وارد است این که با موضوعیت یافتن در حوزه اجرا با مشکلاتی مواجه می‌گردد که کندی و تأخیر در امور، اتلاف نیروها، موقوف الاجراء ماندن امور به دلیل اختلاف افراد شورا^۲ از جمله آن‌ها است. امور اجرائی نیازمند اتخاذ تصمیمات سریع می‌باشد که در ارتباط با شورا به سبب خصلت اجتماع آن، این الزام با مشکل مواجه می‌گردد. در پاسخ باید بیان داشت که این انتقاد می‌تواند در موارد بسیاری وارد باشد؛ اما بایستی توجه داشت که کارکردهای اجرائی برای همه مصادیق نهاد شورا و در همه زمینه‌ها مقرر نگردیده‌اند. بلکه به مقتضای مصداق شورا و

^۱ اصل ۱۳۷ قانون اساسی؛ هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر، رئیس‌جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست.

با نظر داشتن این موارد مقرر می‌گردند. مضاف بر اینکه کارکردهای اجرایی در تمامی موارد نیازمند سرعت در اتخاذ تصمیم نیست.

در نهایت باید بیان داشت که کارکرد اجرایی برای مصادیق نهاد شورا به اقتضای شرایط و موقعیت مصداق شورا از سوی قانون‌گذار مقرر گردیده است. در مواردی مانند شورای عالی اداری به اقتضای موقعیت و جایگاه این شورا و اهداف مقرر برای آن این کارکرد به نحو پرننگ‌تری مقرر گشته است و در بیشتر موارد به نحو جزئی و به گونه‌ای ضعیف، مصادیق شورا عهده‌دار وظایف و صلاحیت‌های اجرایی گشته‌اند.

۲-۶-۴-۲- نگاهی به کارکرد اجرائی شورا در منابع فقهی

تحقیق در کارکرد اجرائی نهاد شورا در متون و منابع فقهی با دشواری‌هایی روبه‌رو است. کمبود ادبیات فقهی در رابطه با شورا و خصوصاً کارکرد اجرائی آن، پژوهش در این زمینه را با مشکلاتی روبه‌رو می‌سازد، عمده‌ترین کارکرد اجرائی که برای شورا در منابع فقهی مقرر گردیده است انتخاب حاکم اسلامی است و همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد انتخاب اشخاص برای تصدی پست امری اجرائی محسوب می‌شود.

۲-۶-۴-۳- کارکرد اجرائی شورا در قانون اساسی

کارکرد اجرائی نهاد شورا در اصول مختلفی از قانون اساسی برای برخی نهادها همچون شورای عالی قضائی، مجلس خبرگان رهبری و شورای عالی امنیت ملی پیش‌بینی و مقرر گردیده است که به آن‌ها اشاره خواهد شد.

یکی از برجسته‌ترین مواردی که در اصول قانون اساسی به کارکرد اجرائی شورا اشاره داشت اصل ۱۵۷ پیش از بازنگری بود که در باب استقرار شورای عالی قضائی بود. مطابق اصل مزبور به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه شورایی به نام شورای عالی قضائی تشکیل می‌شود که بالاترین مقام قوه قضائیه است.

از دیگر موارد در این زمینه می‌توان به صلاحیت‌های شورای موقت رهبری در اصل ۱۱۱ قانون اساسی^۱ در انجام موقت وظایف رهبری (همانند صلاحیت‌های اجرائی صدور دستور همه‌پرسی، اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، نصب و عزل و قبول استعفا مقامات، عزل رئیس‌جمهور و یا امضای حکم ریاست جمهوری)؛ صلاحیت مجلس خبرگان در انتخاب رهبری مطابق اصل ۱۰۷ قانون اساسی^۲؛ صلاحیت شورای ریاست جمهوری مقرر در اصل ۱۳۱ قانون اساسی^۳ در اتخاذ ترتیباتی برای انتخاب

^۱ اصل ۱۱۱ قانون اساسی؛ ... تا هنگام معرفی رهبر، شورایی مرکب از رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان، به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را به طور موقت به عهده می‌گیرد»....

^۲ اصل ۱۰۷ قانون اساسی؛ «پس از مرجع عالی‌قدر تقلید و رهبر کبیر انقلاب جهانی اسلام و بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران حضرت آیت‌الله‌العظمی امام خمینی قدس سره الشریف "که از طرف اکثریت قاطع مردم به مرجعیت و رهبری شناخته و پذیرفته شدند تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است...»

^۳ اصل ۱۳۱ قانون اساسی؛ در صورت فوت، عزل، استعفاء، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر

رئیس جمهور؛ صلاحیت مجلس شورای اسلامی در انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان، مطابق اصل ۹۱ قانون اساسی و انتخاب افراد و نمایندگان در کمیسیون‌ها و مجامع و نهادهای مختلف همچون انتخاب رئیس دیوان محاسبات مطابق اصل ۵۴ قانون اساسی و ماده ۱۱ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. همچنین صلاحیت هیات وزیران در تعیین نماینده ویژه دولت و به قولی رئیس جمهوری مطابق اصل ۱۲۷ قانون اساسی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی در هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی و همچنین بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی از دیگر موارد در این رابطه است.

۲-۴-۶-۴- کارکرد اجرایی نهاد شورا در قوانین و مقررات

کارکرد اجرائی برای برخی نهادهای شورایی (همانند شوراهای اداری و محلی) مطابق قوانین و مقررات مقرر گردیده است که البته این کارکرد به صورتی جزئی و به مقتضای اهداف مقرر برای مصادیق نهاد شورا برقرار گردیده است در ذیل مورد اشاره واقع خواهند شد.

از جمله شوراهای اداری که به موجب قوانین و مقررات عهده‌دار وظایف و کارکردهای اجرایی گشته‌اند می‌توان به **شورای عالی اداری** اشاره نمود که عهده‌دار وظایف و اختیاراتی است که در حیطه کارکردهای اجرائی قرار می‌گیرند. از جمله: اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی (بند ۱)، تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرائی (بند ۲)، تفکیک وظایف اجرائی از حوزه‌های ستادی دستگاه‌های اجرائی و انتقال وظایف اجرائی به واحدهای استانی شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده (بند ۳)، بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراهای کمیته‌های کشور (بند ۷)، شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرائی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی (بند ۹) اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرائی (بند ۱۰)، ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که به صراحت نشان از کارکرد اجرائی این شورا دارد.^۱

از دیگر موارد می‌توان به صلاحیت شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چهارچوب مقررات این قانون (بند ۵ شماره ب ماده ۱۱۵ ق.م.خ.ک) عهده‌دار بودن وظایف شورای امور اداری و استخدامی کشور با تائید رئیس جمهور (بند ۹ ماده ۱۱۵ ق.م.خ.ک) صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی در تعیین روسای دانشگاه‌ها

عهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه و معاون اول رئیس جمهوری موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود».

^۱ البته باید اذعان داشت عمده صلاحیت این شورا صلاحیت‌های تصمیم‌گیری است.

مطابق مصوبه جلسه ۴۴۱ مصوب ۱۳۷۸/۰۲/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی^۱ و وظیفه آن در زمینه‌سازی برای اجرای نقشه مهندسی فرهنگی کشور و نقشه جامع علمی کشور اشاره نمود.

همچنین می‌توان به وظایف شورای عالی اطلاع‌رسانی در ایجاد شرایط لازم برای تسهیل و تسریع، تولید ذخیره‌سازی، ساماندهی توزیع گسترش و به‌کارگیری اطلاعات در بخش‌های مختلف فرهنگی، علمی اجتماعی دینی و اخلاقی در چارچوب ضوابط مصوب مطابق بند ۳ ماده ۵ آئین‌نامه شورای عالی اطلاع‌رسانی مصوب ۱۳۸۴/۰۴/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ و صلاحیت شوراهای محلی^۲ در انتخاب و عزل دهیار توسط شورای روستا (بند م ماده ۶۸) صلاحیت کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطرابی مانند جنگ و وقوع حوادث غیرمترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی بند ۳ ماده ۶۸)، فراهم نمودن زمینه مشارکت و جلب همکاری‌های مردم در جهت ایجاد و توسعه نهادهای مدنی، کتابخانه، مراکز فرهنگی و... با موافقت و هماهنگی مراجع ذی‌ربط (بند ل ماده ۶۸)، ایجاد زمینه مناسب برای توسعه اشتغال و جلب مشارکت‌های عمومی در جهت گسترش فعالیت‌های تولیدی (بند ن ماده ۶۸) صلاحیت انتخاب و عزل شهردار توسط شورای شهر (بند ۱ ماده ۷۱ و صلاحیت اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط بند ۷ ماده ۷۱ قانون، تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱) اشاره داشت.

رویکرد شورای نگهبان در این زمینه

در رابطه با نظریات شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی در این زمینه نیز باید بیان داشت این شورا در باب شوراهای قوه‌ای همانند مجلس خبرگان شورای عالی امنیت ملی و هیات وزیران و ... ورودی در موضوع نداشته است، چراکه صراحت قانون اساسی در این زمینه مانع از ابهام بوده است. در مورد شوراهای درون قوه‌ای، نیز به نظر می‌رسد شورای نگهبان مخالفتی با این کارکرد شوراهای مزبور ندارد اما در رابطه با شوراهای محلی رویکرد اصلی مفسر قانون اساسی، انحصار کارکردهای شوراهای محلی به نظارت است اما این امر مانع از توجه شورای نگهبان به تفسیر موسع از اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای محلی نبوده است و نمود این رویکرد را می‌توان به‌صراحت در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در ارتباط با شورای مزبور که با تأیید شورای نگهبان رسیده است، مشاهده نمود.

^۱ مطابق این مصوبه، نامزدهای روسای دانشگاه‌ها توسط وزیر ذی‌ربط به شورا معرفی می‌گردند و پس از تأیید شورا، حکم انتصاب آن‌ها توسط وزیر مربوطه صادر می‌گردد. در که اینجا هرچند وزیر حکم انتصاب را صادر می‌نماید ولی بار اصلی بر عهده شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار دارد و در واقع این شورا است که رئیس دانشگاه را منصوب می‌نماید.

^۲ هرچند که بایستی اذعان داشت که ماهیت اصلی این شوراها نظارتی است، ولی این امر به معنای منتفی بودن سایر کارکردها برای این شورا نیست.

۲-۵- تبیین جایگاه نهاد شورایی با مؤلفه‌های نظام حکمرانی مطلوب

۲-۵-۱- مفهوم حکمرانی خوب:

حکمرانی یکی از اساسی‌ترین نیازهای جوامع بشری است که ضرورت آن بر کسی پوشیده نیست. البته، اختلاف نظرهای جدی در کم و کیف آن وجود دارد، با این حال دغدغه‌ی اصلی اغلب نظریه‌پردازان این حوزه، اجرای عدالت و جلوگیری از استبداد، خودکامگی و برقراری نظم و امنیت است. قانون اساسی هر کشوری ضمن تعریف اصول اساسی، ساختار، سلسله‌مراتب، جایگاه و حدود قدرت سیاسی دولت، به تعیین و تضمین حقوق شهروندان و تنظیم روابط قدرت می‌پردازد. حکمرانی خوب گفتمان جدیدی است که با مؤلفه‌هایی مانند قانونمندی، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، شفافیت، اثربخشی و کار آیی تعریف می‌شود که در مهر و موم‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است. نظریه حکمرانی خوب چرخشی از حکمرانی دولت‌محور به حکمرانی جامعه‌محور است.

تاکنون تعاریف متعددی از مفهوم حکمرانی خوب به عمل آمده است که از جمله آن می‌توان به تعاریف زیر اشاره کرد:

کمیسیون جامعه‌ی اروپا: تصریح می‌کند که حکمرانی خوب متضمن این موضوع است که دولتمردان، نهادها و سازمان‌ها به حقوق بشر، اصول دموکراسی و قانونمندی، احترام بگذارند.

بانک توسعه‌ی آفریقا: حکمرانی خوب را این گونه تعریف می‌کند: حکمرانی خوب همان حکمرانی شفاف است که بر چهار پایه به هم وابسته یعنی پاسخگویی، شفافیت، قابل پیش‌بینی بودن و مشارکت استوار می‌باشد.

بر اساس جدیدترین تعریف **بانک جهانی**، حکمرانی خوب در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی شده و صریح حکومت، تصمیمات اداری و سیاسی شفاف، مسئولیت‌پذیری کارگزاران، پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در قبال عملکردهای خود، مشارکت فعال شهروندان و همچنین برابری همه شهروندان در برابر قانون تبلور می‌یابد.^۱ به طور کلی می‌توان گفت، حکمرانی خوب، تعیین کیفیت و چگونگی اداره سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور برای رسیدن به اهداف معین شده، می‌باشد. این مورد دربرگیرنده‌ی روش‌ها و راهکارهایی است که شهروندان و سایر کنش‌گران اجتماعی می‌توانند از این طریق توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی خود را داشته باشند^۲

حکمرانی خوب بین سه رکن اصلی آن یعنی دولت، جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی یک تعامل دوسویه و متقابل وجود دارد. فعالیت تعاملی بین این سه بخش نقش پیش‌برندگی، تسهیل‌کنندگی را ایفا و بسترهای لازم برای تحقق حکمرانی خوب فراهم می‌کند.

^۱ Kaufman, D., Kraay, A. (۲۰۰۷). Governance Indicators: Where Are We, Where should we be going? Global Governance Group. Policy Research Working: p۵

^۲ Kooiman, J. (۲۰۰۳). Governing as Governance. SAGE Publication. London. Thousand Oaks .Calif. and New Delhi. p۷۴

۲-۵-۲- ویژگی‌های مشترک مؤلفه‌های حکمرانی خوب

۱. تقویت‌کننده ساختارهای دموکراتیک؛

۲. باعث بالا رفتن شفافیت، پاسخگویی و توسعه مشارکت خواهد بود؛

۳. گفتمان جدیدی در بحث احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون به وجود خواهد آورد؛

۴. به وجود آورنده و اتخاذکننده یک خط‌مشی مناسب اقتصادی جهت تسهیل در دستیابی به توسعه^۱ حکمرانی خوب نمی‌تواند یک نسخه استاندارد باشد. در اینجا الگوی یک‌سایز، اندازه‌ی همه مطلوب نیست چراکه حکمرانی خوب در کشورهای مختلف بایستی بر اساس اوضاع و احوال و شرایط فرهنگی آن‌ها باشد. به‌رحال اصول بنیادین حکمرانی خوب، جهانی و همگانی است. اجرای آن از کشوری تا کشور دیگر متفاوت است. همه کشورها بایستی حق داشته باشند. گونه‌های ملی متعلق به خود را در زمینه‌ی حکمرانی خوب مشخص و تعیین کنند. گونه‌ای که تجربه تاریخی آن‌ها را مدنظر قرار دهد و بر مبنای نظام‌ها، فرهنگ‌ها و ارزش‌های بومی ساخته شود و منعکس‌کننده‌ی واقعیت‌های روزمره باشد.^۲ مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب شامل: **شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری** می‌باشد. در ادامه به بررسی برخی از این موارد در سطح حکمرانی ملی و محلی خواهیم پرداخت.

۲-۵-۳- ارزیابی مؤلفه‌های حکمرانی خوب در سطح شوراهای محلی

۲-۵-۳-۱- شوراهای شهر و روستا و مشارکت

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با الهام از منابع اسلامی و فقهی به مشارکت مردم در نظام اداره امور کشور اهمیت خاصی داده و دولت را موظف کرده است که زمینه‌های لازم را برای مشارکت مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خویش فراهم کند (بند هشت از اصل سوم قانون اساسی). در همین راستا و در اجرای اصل مشارکت مردم در کلیه امور کشور، تشکیل شوراهای اسلامی در تمام مناطق کشور پیش‌بینی شد و به همین جهت در قانون اساسی، جایگاه خاصی برای شوراهای اسلامی اختصاص داده شده است.

در اصل هفتم قانون اساسی آمده است طبق دستور قرآن کریم: «و امر هم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر» شورا، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، بخش روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. تمامی فصل هفتم قانون اساسی شامل اصل یک‌صد تا یک‌صد و هفتم (به لحاظ اهمیت موضوع شوراها) به این مهم اختصاص یافته است و شوراهای اسلامی به‌عنوان تجلی‌گاه حضور مردم و عهده‌دار وظایف، به‌ویژه در زمینه‌های هماهنگی، نظارتی،

^۱ Mobius M. (۲۰۱۲), "good governance is a global challenge", corporate board, Vol. ۲۲, No. ۱۳۱, p.۴

^۲ هداوند، مهدی. (۱۳۸۴). حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر. نشریه حقوق اساسی. سال سوم. شماره ۴. ص ۷۸

برنامه‌ریزی و اجرا (همکاری) تصریح شده‌اند. علاوه بر آن در این فصل از شوراهای اسلامی به عنوان ارکان عمده تصمیم‌گیری و اداره امور مناطق کشور یاد شده است.

ابزارهای عملی برای تحقق مشارکت از طریق شوراهای شهر در حق تصمیم‌گیری می‌تواند موارد زیر را شامل شود: (۱) با همکاری و مشورت نهادهای محلی چهارچوبی قانونی و شفاف را برای واگذاری و تفویض مسئولیت‌ها و منابع و اختیارات متناسب از سطح ملی به سطح شهر و یا از سطح شهر به سطح منطقه و محل گسترش دهیم؛ (۲) وضع قانون محلی برای قدرت دادن به جامعه مدنی برای مشارکت مؤثر در امور شهری و ارتقای تفاهم و پاسخگویی مسئولان محلی نسبت به شهروندان خود؛ (۳) ایجاد واگذاری‌های مالی بین دولتی قابل پیش‌بینی و شفاف و حمایت حکومت مرکزی برای توسعه و گسترش ظرفیت‌های مدیریتی، اداری و فنی در سطح شهر و روستا؛ (۴) حمایت از سازمان‌های محلی که به لحاظ مالی ضعیف‌ترند از طریق دستگاه‌های تعدیل و یکسان‌سازی مالی عمودی و افقی با مشورت و هماهنگی مسئولان محلی و همه بازیگران تأثیرگذار. سهم شدن در قدرت از طریق شوراهای شهر و روستا، منجر به عدالت در دسترسی به منابع و استفاده از آن می‌شود. زنان و مردان می‌بایستی به صورت برابر در همه فرایندهای تخصیص منابع، تعیین اولویت‌ها و تصمیم‌گیری شهری مشارکت داشته باشند، شهرهای فراگیر، برای هرکسی اعم از فقیر، افراد جوان یا مسن، اقلیت‌های قومی یا مذهبی یا معلولین و ...، دسترسی عادلانه‌ای را به تغذیه، آموزش، اشتغال و معیشت، حفظ سلامتی، مسکن، آب نوشیدنی سالم، بهداشت عمومی و خدمات ضروری دیگر فراهم می‌آورد.

۲-۳-۵-۲- شوراهای شهر و روستا و شفافیت

یکی از عوامل بسیار مهم در ارزیابی اجتماعی از ایجاد حکمرانی خوب شفافیت است. شفافیت به معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آن‌ها مطابق قوانین و مقررات و دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می‌تواند بر زندگی آن‌ها تأثیرگذار باشد. پاسخگویی مسئولان محلی به شهروندان خود، اصل اساسی حکمرانی خوب است. نباید فرصتی برای رشوه‌خواری در شهرها وجود داشته باشد رشوه‌خواری اعتبار حکومت محلی را متزلزل می‌سازد و فقر شهری را افزایش می‌دهد. شفافیت و پاسخگویی از این جهت که چه کسانی از تصمیمات و اقدامات بهره‌مند می‌شوند، ضروری‌اند. قوانین و سیاست‌های عمومی باید به صورت قابل پیش‌بینی و شفاف بکار گرفته شوند. مشارکت شهروندان، عامل مهم در ترویج و بهبود شفافیت و پاسخگویی است. شوراهای شهر و روستا به طرق زیر می‌توانند ابزارهای عملی برای تحقق اصل شفافیت و پاسخگویی را فراهم آورند؛ (۱) از طریق سازوکارهایی نظیر بودجه مشارکتی، شیوه‌های تهیه و واگذاری شفاف به صورت مناقصه یا مزایده و گزارش ارائه نظرات و دیدگاه‌های آزاد، سازمان‌یافته و منظم شهروندان نسبت به مسائل مالی شهر (۲) برنامه‌های اجرایی مستقل و منظم برای آزمودن میزان همگرایی مقامات دولتی؛ (۳) برداشتن عوامل آیین‌نامه‌ای و اداری موجد رشوه‌خواری از طریق تسهیل سیستم‌های مالیات و کاهش آزادی عمل اداری در رسیدگی جواز و پروانه؛ (۴) ترویج اخلاق خدمت به مردم در میان مقامات دولتی و در صورتی که

کارمندان دولتی وقتشان را صرف خدمت به مردم کنند، پاداش مناسب دریافت کنند؛ ۵) ایجاد قوانین نظارتی و قوانینی برای بررسی و آشکار کردن قانونمند و منظم دارایی‌های مقامات دولتی و نمایندگان منتخب؛ ۶) ایجاد سازوکارهای بررسی واکنش مردم نظیر بازرسی و نماینده ویژه، خطوط ویژه (خط مستقیم تلفنی برای تماس فوری) و ایجاد رویه‌هایی برای ارائه گزارش‌ها، دادخواست‌ها و شکایات توسط مردم؛ ۷) ایجاد سازوکارهای لازم جهت دسترسی شهروندان به اطلاعات شهر جهت ترغیب سرمایه گذران ۸) علنی بودن مذاکرات و مصوبات شوراها و پخش آن از طریق رسانه‌ها

۲-۳-۵-۳- شوراهای شهر و روستا و حاکمیت قانون

نهاد شورا مبنایی‌ترین و اصولی‌ترین بستری است که می‌توان با توسعه آن، ظرفیت‌های آحاد مختلف را در همه عرصه‌ها از جمله نظارت بر اجرای قانون به میدان خدمت و اثربخشی وارد کرد. متأسفانه در شوراها در سطح محلی در قوانین موضوعه بیشتر شورای شهرداری و دهیاری هستند و نه شورای شهر یا روستا. با تصمیم‌گیری شورا و اجرای شهرداری‌ها، خدمات شهری محدودی نظیر نظافت شهری، فضای سبز و ارائه خدمات فرهنگی و تفریحی و نظارت بر ساخت و ساز و تأمین بخشی از زیرساخت‌های شهری عرضه می‌شود. شوراها همچنین در مواردی نظیر نام‌گذاری معابر و اماکن شهری و آئین‌نامه تابلوها و برنوشته‌های تبلیغاتی در سطح شهر، تصمیم‌گیری می‌کنند. در قانون شوراها به‌ندرت مواردی در خصوص تصمیم‌گیری یا نظارت بر مسائل امنیت، بهداشت، آموزش، بیمه، انرژی، آب، برق، گاز، شبکه‌های ارتباطی و حمل‌ونقل، فاضلاب، محیط‌زیست و سیاست شهری یا کلان‌شهری مشاهده می‌شود. به‌عبارت‌دیگر قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است و شوراهای اسلامی به‌عنوان نهاد مردمی و دولت محلی، قدرت مانور اندکی دارند. نگاهی گذرا به قانون شوراها نشان می‌دهد وظیفه شوراها عمدتاً دارای ماهیت ارشادی، مشاوره‌ای، راهنمایی، شناسایی، تشویقی، محافظتی و پیشنهادی است. بدیهی است از این واژه‌ها قدرت تصمیم‌گیری و اختیار برای کنترل و اداره امور عمومی برداشت نمی‌شود.

۲-۳-۵-۴- شوراهای شهر و روستا و پاسخگویی

پاسخگویی نیازی اساسی برای حکمرانی خوب شهری به شمار می‌رود. نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی نیز بایستی به عموم شهروندان به‌ویژه ذی‌نفعان پاسخگو باشد. اما نکته مهم اینجاست که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود.^۱ پذیرا و پاسخگو بودن مدیران شهری دو مؤلفه حیاتی برای حکمرانی خوب شهری است.

در نظام حقوقی ایران پاسخگویی شوراهای شهر و روستا از طریق نظارت بر این نهادها قابل اعمال است. اصل یک‌صد و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». قانون‌گذار از طریق تدوین

^۱ قنبری، علی و دیگران. (۱۳۹۱). ابعاد الگوی حکمروایی خوب شهری در تهران با تأکید بر نظریه دولت محلی توسعه‌گرا. در مجموعه مقالات نخستین همایش

علمی حکم‌روایی خوب شهری. جلد سوم. تهران؛ تیس. ص ۱۳۵

این اصل حدود و ملاک تصمیمات شوراها را مشخص نموده است. همچنین مصوبات شورا با وجه به رویه عملی دیوان عدالت و با استناد به بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری قابل نظارت و کنترل می‌باشد.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ در فصل چهارم با عنوان رسیدگی به تخلفات در ضمن ماده ۸۰ مقرر می‌دارد: در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد مسئولان اجرایی مربوط می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند.

۲-۵-۳-۵- شوراهای شهر و روستا و کار آبی و اثربخشی

حکمرانی خوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و بهترین استفاده را از منابع بنمایند. مفهوم کار آبی در زمینه حکمرانی خوب شهری دربرگیرنده استفاده درست از منابع عینی و ذهنی در جهت رفاه عمومی، بهداشت عمومی حفاظت از محیط‌زیست نیز هست و فقط به معنای فنی کار آبی نیست. در حکمرانی خوب شهری، مدیریت شهری تنها وظیفه سازمان‌های بخش عمومی نیست، بلکه ارتباطات بین کنشگران فعال حکمرانی شهری در برمی‌گیرد.^۱ به مفهوم دیگر می‌توان گفت حکمرانی خوب مشروط به خروجی خوب و مستمر برای مردم یا کارآمدی است، در حکمرانی خوب شهری، هدف مدیران شهری، به حداکثر رساندن رفاه عمومی، جلب رضایت مادی و معنوی شهروندان و حمایت از حقوق بنیادین شهروندان است در صورتی که حکومتی موفق به تحقق این اهداف شود آن حکومت کارا و اثربخش تلقی خواهد شد. کار آبی و اثربخشی به توانایی حکومت در قانون‌گذاری، قضاوت و تصمیمات مدیریتی در باب عدالت و قانونمندی است. علاوه بر این چگونگی ارائه خدمات عمومی به همگان نشان‌دهنده صلاحیت و شایستگی کارگزاران را بیان می‌کنند.

کار آبی و اثربخشی شوراهای شهر و روستا در ایران اما با موانع متعددی همراه است. فرهنگ مشارکت در اداره امور عمومی چندان ریشه‌دار نیست تا قبل از انقلاب اسلامی کشور، ایران قائم به حکومت‌های فردی و مطلقه بود و مردم نقش زیادی در حوزه حکومت و تصمیم‌گیری در اداره امور عمومی نداشتند. طبیعتاً در چنین فضایی فرهنگ مشارکت و دموکراتیک تقویت نمی‌شود.

در پایان این بخش تأکید دوباره بر این نکته ضروری است که مهم‌ترین تأثیرات شوراها بر حوزه سیاست را، با توجه به آنکه نهادهای دموکراتیک هستند، می‌توان در افزایش مشارکت عمومی، افزایش آگاهی عمومی، شفافیت در اداره امور پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مدیران دانست. این عناصر از یک‌سو شاخص‌های حکمرانی خوب هستند و از سوی دیگر بارزترین نمود

^۱ قبری، علی و دیگران. (۱۳۹۱). ابعاد الگوی حکمروایی خوب شهری در تهران با تأکید بر نظریه دولت محلی توسعه‌گرا. در مجموعه مقالات نخستین همایش

علمی حکم‌روایی خوب شهری. جلد سوم. تهران؛ تیسرا. صص ۱۳۷ تا ۱۳۸

وجود انسجام ملی در یک کشور است. تقویت اقتدار محلی ابزاری نامحسوس، اقناع‌کننده و جذاب برای افکار عمومی در داخل و خارج از کشور است و مستقیماً به بهبود تصویر نظام سیاسی در اذهان عمومی کمک خواهد کرد.

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری و روستایی در ایران به‌صورت متمرکز است و هدایت و مدیریت توسعه شهرها از طریق سازمان‌های دولتی و عمومی در سطح ملی و محلی انجام می‌پذیرد. امروزه مدیران شهری با مشکلات عدیده‌ای چون فقر، بیکاری، تورم، آلودگی محیط‌زیست و کمبود زیرساخت‌ها و در شهرها روبه‌رو هستند. به‌منظور برون‌رفت از تنگناهای پیش‌آمده و گذر از نظام متمرکز به‌نظام غیرمتمرکز، امروزه ایجاد تحول در نظام مدیریت توسعه شهری با توجه به مدیریت به‌صورت حکمرانی خوب به مفهوم مشارکت توأمان مردم و نهادهای محلی به‌عنوان بازیگران اصلی توسعه شهرها یک ضرورت است. همچنین برای تحقق حکمرانی خوب باید ظرفیت قانونی شوراهای، روستا، شهر، شهرستان، استان و کشور تحقق یابد، دموکراسی واسطه‌ای و غیرمستقیم کم شود، به اختیارات اجرایی استانداران افزوده شود، در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی تسریع شود، تخصیص بودجه مناطق نسبتاً عادلانه و بر اساس کارکرد صورت گیرد و شهرداران به‌صورت مستقیم انتخاب شوند.

۲-۵-۴- ارزیابی مؤلفه‌های حکمرانی خوب در سطح شوراهای ملی

۲-۵-۴-۱- حاکمیت قانون

حاکمیت قانون بدین معنی است که همه اعمال حکومت باید مبنایی در قانون داشته باشند و به‌وسیله آن تجویز شوند. حکومت قانون یعنی حکومت قواعد حقوقی کلی و نوعی از پیش تعریف و منتشرشده، به‌جای حکومت اراده و تمایلات شخصی افراد؛ یعنی حکومت اراده و خواست قانون در مقابل حکومت اراده نامحدود، افسارگسیخته و غیرقابل‌پیش‌بینی اشخاص. حاکمیت قانون در پی مفید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های اربابان قدرت به قواعد و حدود از پیش ترسیم‌شده است تا تحدید حدود صلاحیت‌ها، ضمن پیش‌بینی پذیر ساختن امور و امکان برنامه‌ریزی افراد برای زندگی شخصی‌شان، آرامش خاطر برای شهروندان پدید آورد.

مراد از واژه قانون در حاکمیت قانون، تمام قواعد و مقرراتی است که در یک جامعه به‌عنوان قواعد حقوقی شناخته‌شده و لازم‌الاجرا است. قانون، قاعده‌ای است که از دستگاه صالح قانون‌گذار نشأت گرفته باشد و مراحل تشریفاتی خود را از قبیل تصویب، امضا و انتشار پشت سر بگذارد و هرگونه قاعده‌ای با هرگونه ماهیت درون‌ذاتی که از اندام ویژه تقنین برخاسته باشد همان قانون است.^۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تحدید وظایف و اختیارات کارگزاران و برابر شمردن آن‌ها با دیگر آحاد ملت و همچنین پیش‌بینی نظارت‌های متعدد بر دولتمردان، اصل حاکمیت قانون را به رسمیت شمرده است.^۲

^۱ نیکونهاد، حامد. (۱۳۹۳). آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم «حاکمیت قانون». شماره مسلسل ۱۹، ۱۳۹۳. پژوهشکده شورای نگهبان. صص ۲۰ تا ۲۱

^۲ راعی، مسعود. عطریان، فرامرز. (۱۳۹۱). حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه حکومت اسلامی. سال

تساوی و برابری افراد در برابر قانون یکی از ابزارهای حاکمیت قانون می‌باشد^۱. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این اصل تأکید اساسی شده است. بند ۶ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از وظایف اصلی دولت محو هر گونه اشکال استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی می‌داند همچنین در اصل ۱۰۷ قانون اساسی با تأکید کردن بر برابری بالاترین مقام سیاسی و اجرایی کشور با دیگران در برابر قانون، اصل حاکمیت قانون را به صراحت بیان شده است.

موانع اجرایی حاکمیت قانون در ایران

۱- عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای لازم برای اجرای قوانین.

۲- عدم مشارکت و نظرخواهی از شهروندان در تهیه، تدوین و اجرای قوانین.

۳- تغییرات پی‌درپی قوانین و مقررات.

۴- عدم تطابق قوانین با نیازهای شهروندان.

۵- عدم کار آیی برخی از قوانین^۱

راه‌های تقویت حاکمیت قانون در ایران

- وجود قوانین شفاف و صریح؛ اگر قوانین گنگ، نارسا و درهم‌پیچیده باشند و هر کدام دیگری را نقض کنند نمی‌توان امیدوار بود که چنین قوانینی در هیچ‌یک از حوزه‌های اجتماعی گرهی از مشکل فردی و جامعه بگشاید بلکه چنین قوانین خود زمینه‌ای برای نقض خود قوانین به وجود خواهد آورد.

- استفاده از رسانه‌های جمعی برای فرهنگ‌سازی در راستای احترام به قوانین و مقررات و حقوق دیگران.

- قبل از تصویب قوانین و مقررات پیش‌نویس آن در اختیار شهروندان به خصوص صاحب‌نظران آن عرصه قرار بگیرد.

- ایجاد نهادها و سازمان‌های کارآمد و اثربخش به‌عنوان ناظر بر اجرای صحیح قوانین و مقررات.

۲-۴-۵- مسئولیت‌پذیری

مسئولیت‌پذیری یک امر حیاتی برای حکمرانی خوب است البته بدون وجود شفافیت و قانونمندی قابل اجرا نیست. مسئولیت‌پذیری حکومت در مقابل مردم و نیز مردم در مقابل حکومت و جامعه، عنصر مهم در ایجاد رابطه دوسویه و همکاری جویی و عدم شکاف بین حکومت و جامعه است که امروزه به دلیل پیچیده شدن جوامع و گسترش نیازها، این دوسویگی و تعامل برای ایجاد و استمرار حکمرانی ضروری است.^۲

- اصل یک‌صد و یازدهم قانون اساسی، مسئولیت رهبری در برابر مجلس خبرگان

^۱ شاکری، حمید. (۱۳۹۴). حکمرانی خوب شهری (مطالعه تطبیقی ایران، آمریکا، انگلیس، ترکیه و مصر). (چاپ اول). تهران؛ انتشارات مصلی. صص ۴۵ تا ۴۷

^۲ سردارنیا، خلیل. شاکری، حمید. (۱۳۹۳). تبیین حکمرانی خوب در نهج‌البلاغه با رویکرد روشی زمینه‌گرا. مجله مطالعات حقوقی. دوره ششم. شماره ۴. ص ۴۳

اصول ۱۳۴، ۱۲۲، ۸۹، ۸۸ در خصوص مسئولیت سیاسی رئیس جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی و در اصل ۱۴۰ در رابطه با مسئولیت کیفری آن مقام و در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ در ارتباط با مسئولیت رئیس هیات وزیران توجه شده است. مسئولیت سیاسی وزیران در اصول ۸۸ و ۸۹ و ۱۳۷ و مسئولیت کیفری آنان در اصل ۱۴۰ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است.

اصول ۸۴ قانون اساسی مسئولیت سیاسی نمایندگان مجلس در مقابل شهروندان. اصل ۱۷۱ در خصوص مسئولیت حقوقی قضات در صدور رأی و مفهوم خلاف اصل ۱۶۴ در رابطه با مسئولیت کیفری و اداری آنان در صورت ارتکاب جرم یا تخلف نیز جالب توجه است.

۲-۵-۴-۳- پاسخگویی

در ایران اسلامی تمامی نهادها و قوای حاکم بر اساس قانون اساسی بایستی پاسخگویی عملکرد خویش باشند.

جدول شماره ۱: پاسخگویی نهادها و قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون اساسی

مقام رهبری	۱. بر اساس اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی پاسخگویی در مقابل مجلس خبرگان
رئیس جمهور	۲. پاسخگویی در برابر مردم (اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی). ۳. پاسخگویی در برابر رهبری (اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی). ۴. پاسخگویی در برابر مجلس شورای اسلامی (اصول یکصد و بیست و دوم و هشتاد و نهم).
قوه مقننه	۵. پاسخگویی در برابر شهروندان (اصل نودم قانون اساسی). ۶. پاسخگویی رهبری در پیروی از سیاست‌های کلی نظام.
قوه مجریه	۷. پاسخگویی در برابر مقام رهبری در پیروی از سیاست‌های کلی نظام. ۸. پاسخگویی در برابر مجلس شورای اسلامی برای اجرای قانون. ۹. پاسخگویی به تحقیق و تفحص. ۱۰. پاسخگویی تذکرات، سؤال و استیضاح نمایندگان (اصل هشتاد و نهم). ۱۱. پاسخگویی اجرای دقیق قانون بودجه (نظارت به وسیله دیوان محاسبات). ۱۲. پاسخگویی شکایات مردمی از طرز عمل قوه مجریه (اصل نودم). ۱۳. پاسخگویی در برابر قوه قضائیه، احقاق حقوق شهروندان (از طریق دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی). ۱۴. پاسخگویی برای اجرای دقیق قوانین (با نظارت سازمان بازرسی کل کشور). ۱۵. بررسی داریایی رئیس جمهور، وزیران و معاونین رئیس جمهور توسط رئیس قوه قضائیه که برخلاف حق افزایش نیافته باشد (پاسخگویی به رئیس قوه قضائیه).
قوه قضائیه	۱۶. پاسخگویی در برابر قوه مقننه بابت اجرا یا عدم اجرای قوانین. ۱۷. پاسخگویی در برابر مجلس بابت شکایات مردمی از طرز کار قوه قضائیه. ۱۸. پاسخگویی در برابر مقام رهبری. ۱۹. پاسخگویی در برابر رئیس جمهور، البته لازم به ذکر است این نوع پاسخگویی در قانون اساسی به صراحت بیان نشده اما این پاسخگویی به موجب وظیفه رئیس جمهوری در اجرای قانون اساسی است.
پاسخگویی سایر نهاد عمومی	۲۰. پاسخگویی فقهای شورای نگهبان به مقام معظم رهبری. ۲۱. پاسخگویی صداوسیما به مقام رهبری (گرچه به صراحت در قانون اساسی آورده نشده، منتها از متن قانون اساسی قابل برداشت است). ۲۲. پاسخگویی نیروهای مسلح به مقام رهبری.

موانع پاسخگویی در ایران

۱- عدم وجود احزاب و جامعه مدنی در کشور.

۲- تعدد نهادها و سازمان‌های متولی امر عمومی در کشور.

۳- ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی و ذی‌نفع بودن آن‌ها در نمونه مورد نظارت

۴- پراکندگی و تعدد دستگاه‌ها و مراجع متولی امور عمومی کشور.

۵- عدم شایسته‌سالاری و نظام نامناسب انتخاب و انتصاب.

۶- فعالیت ضعیف و غیر نظام‌مند احزاب سیاسی در جامعه.

۷- بی‌برنامگی دولت و عقب افتادن از برنامه‌های حداقلی.

۸- عدم تناسب بین اختیارات و وظایف محوله^۱

متأسفانه برخی شوراهای به وجود آمده در سطح حکمرانی ملی به دلیل اینکه از نظر قانونی، جایگاه و وظایف آن‌ها در ساختار کشور تعریف دقیقی صورت نگرفته است و قوه نظری هم امکان نظارت بر تصمیمات آن‌ها را ندارد. باعث گردیده در برابر تصمیمات خود پاسخگو نباشند که این امر باعث شده است این مؤلفه حکمرانی خوب با چالش‌های در اجرا مواجه شود.

راه‌های بهبود پاسخگویی

۱. تأسیس و تقویت نهادهای مدنی.

۲. تمرکززدایی وظایف دولت.

۳. تبدیل نظام اداری از کارمند محور به نظام اداری خدمتگزار.

۴. تقویت و اصلاح سیستم نظارتی در کشور.

۲-۵-۴- مشارکت

مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت خود یکی از اصول بنیادین حقوق عمومی و علوم سیاسی محسوب می‌شود. بدین معنی که مشروعیت قدرت سیاسی مبتنی بر آزادی و ابتکار عمل شهروندان در تعیین سرنوشت خود و اداره کشور به حساب می‌آید. با قبول حاکمیت مردم بر سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش مشارکت آنان در انتخاب زمامداران یکی از زمینه‌های بارز این حاکمیت می‌باشد.^۲ مشارکت سیاسی شهروندان در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اجرای آن شامل فعالیت شهروندان به صورت نماینده‌ی مردم یا یک مقام حکومتی و یا یک شهروند عادی می‌شود.^۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی

^۱ قلی پور، رحمت‌الله. (۱۳۸۳). تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت دانش‌مدیریت. شماره ۶۷. ص ۱۰۵

^۲ هاشمی، سید محمد. (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. تهران؛ نشر میزان. ص ۴۳۵

^۳ GBP. (۱۹۹۲). "Political Participation". The Blackwell encyclopedia of political science, edited by Vernon bogdanov, Blackwell.pp ۴۶۰-۴۶۱

ایران تأکید اساسی مبنی بر حضور و مشارکت شهروندان در تمامی عرصه‌ها وجود دارد. از یک سو اداره‌ی تمامی امور کشور بایستی با اتکا به آرای عمومی فراهم شود.

فرایندهای پیش‌بینی شده برای مشارکت شهروندان در قانون اساسی:

- مشارکت از راه انتخابات^۱

- مشارکت از طریق نظارت همگانی^۲

- مشارکت اقلیت‌ها.^۳

- مشارکت در تشکیل شوراها و عضویت در آن‌ها.^۴

- مشارکت شهروندان در فعالیت‌های اقتصادی: اصل ۴۴ قانون اساسی با مشروع دانستن مالکیت در سه بخش (دولتی، تعاونی خصوصی) مشارکت شهروندان در فعالیت‌های اقتصادی را مورد توجه قرار داده است.

- در نهایت مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از طریق همه‌پرسی^۵

موانع مشارکت شهروندان در ایران

۱- کاهش انگیزه‌ی مشارکت شهروندان به دلیل عدم تأمین حداقل مطالبات آن‌ها.

۲- فقدان تحزب در کشور.

۳- تقدم منافع شخصی برخی مدیران و مسئولان بر منافع عامه‌ی مردم.

۴- عدم آگاهی مردم نسبت به حقوق خود.

۵- ضعف نظام آموزشی.

۶- مبهم بودن جایگاه تشکل‌های مردمی و نقش قانونی آن‌ها.

۷- وضع قوانین متعارض.

۸- سلطه‌ی وسیع دولت بر نظام تولید و توزیع ثروت.

۹- وجود نظام بوروکراتیک غیر مشارکتی

۱۰- تعدد نهادهای تصمیم‌گیری کننده^۶

^۱ اصول ۶ و ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

^۲ اصل ۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

^۳ اصول ۶۴ و ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

^۴ اصول ۱۰۰ و ۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

^۵ اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

^۶ قلی پور، رحمت‌الله. (۱۳۸۳). تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت دانش مدیریت. شماره ۶۷، صص ۱۰۳ تا ۱۰۴

راهکارها برای تقویت مشارکت شهروندان

الف - بسترسازی برای ایجاد حزب در کشور.

ب - آموزش و آگاهی بخشی به شهروندان برای مطلع شدن نسبت به حقوق خود.

ج - بسترسازی برای تقویت نهادهای مدنی.

د- تقویت بخش خصوصی.

ز - ابهام زدایی و وضع قوانین شفاف و همه فهم^۱

حکمرانی خوب در ایران مبتنی بر سبک دستوری و سلسله مراتبی است که در آن تعامل ضعیفی میان کنشگران مختلف تأثیرگذار بر حکمرانی خوب در ایران وجود دارد که اغلب به صورت سلسله مراتبی و دستوری از سوی دولت شکل می گیرد. نقش پررنگ دولت در فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری نشان دهنده ضعف های اساسی در سیستم حکمرانی است. البته عدم وجود سازوکارهای یکپارچگی سیاستی مناسب و همچنین عدم استفاده مناسب از ساختارهای موجود از مشکلات اساسی در ساختار حکومت می باشد. در سیستم حکومتی ایران، گرچه یافته های این پژوهش بیانگر این مسئله است که هر یک از مؤلفه های حکمرانی خوب به نحوی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید بسیار قرار گرفته است ولی در عرصه عمل با توجه به تحقیقاتی که انجام شده از فراز و نشیب هایی برخوردار بوده است و به ایجاد تغییرات اساسی در نقش دولت و تغییر نقش آن به تسهیل گری و کمک به شکل گیری کنشگران فعال در عرصه سیاسی، حقوقی و اجتماعی کشور نیازمند می باشد.

^۱ شاکری، حمید. (۱۳۹۴). حکمرانی خوب شهری (مطالعه تطبیقی ایران، آمریکا، انگلیس، ترکیه و مصر). (چاپ اول). تهران؛ انتشارات مصلی. صص ۱۵۷ تا ۱۵۹

فصل سوم:



آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی



در این فصل در دو بخش به بررسی مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی ملی و محلی کشور خواهیم پرداخت.

۳-۱- بررسی آسیب‌ها چالش‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی ملی^۱

شوراها در نظام سیاسی جمهوری اسلامی، ابزار تحقق حاکمیت مردمی در کنار حاکمیت خداوند هستند؛ یعنی از طریق شوراها، حاکمیت مردمی در جامعه و همچنین مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به اداره امور کشور تحقق می‌یابد. هدف اساسی نهادهای شورایی، نمایانگر اهمیت و جایگاه رویکرد تصمیم‌گیری مشارکتی در اتخاذ تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی در عرصه‌های مختلف می‌باشد؛ یکی از این نهادهای شورایی، در سطح حکمرانی ملی، شوراهای عالی هستند. در پایان‌نامه حاضر، اصطلاح شوراهای عالی برای تمامی نهادهای شورایی که در سطح کلان حکمرانی هستند استفاده می‌شود.

ابهامات و سؤالات زیادی در خصوص جایگاه شوراهای عالی در نظام حکمرانی وجود دارد. برای مثال برخی از این سؤالات عبارت‌اند از: تفاوت شوراهای عالی که روسای قوا ریاست آن را بر عهده‌دارند با دیگر شوراهای عالی چیست؟ آیا مصوبات شوراهای عالی فراتر از قانون اساسی، قانون و مصوبات مجلس و هیات دولت است؟ ضمانت اجرایی و سازوکارهای پیاده‌سازی مصوبات شوراهای عالی چیست؟ ترکیب، تعداد شوراها، نحوه تعامل و ارتباط آن‌ها با یکدیگر چگونه باید مدیریت شوند؟ تداخل کاری برخی از شوراها و اینکه منجر به هم‌پوشانی وظایف شوراها در سطح کشور می‌شود چگونه قابل توجیه است؟ برنامه‌ریزی و روش ادغام و انحلال شوراهای عالی چگونه باید باشد؟ اصلی‌ترین و ابتدایی‌ترین بحث در خصوص شوراهای عالی این است که فلسفه وجودی شوراهای عالی در کشور چیست؟ آیا تعریف دقیق از مفهوم شوراهای عالی و حدود وظایف و اختیارات آن‌ها در نهادها و اسناد بالادستی شده است؟

شوراهای عالی به‌نوعی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی هستند که در ساختار دولت‌های مدرن و دموکراتیک امری مقبول است.^۲ مسئولیت و ریاست بعضی از شوراهای عالی در سطح کلان کشور بر عهده روسای قوا است و برخی دیگر از شوراهای عالی، وزرا و معاونان در قوه‌های مختلف راهبری آن‌ها را بر عهده‌دارند. شوراهای عالی به لحاظ مرجع تأسیس عبارت‌اند از شوراهای تأسیس شده به‌وسیله قانون اساسی، (مانند شورای عالی امنیت ملی) فرامین مقام رهبری (مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی)، قوانین عادی (مانند شورای عالی پول و اعتبار)، مصوبات هیات وزیران یا وزرا (شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری)، تصمیمات قضایی (شورای نظارت قضایی) تقسیم می‌شوند.

متأسفانه برای شوراهای عالی تعریف صحیح و یکسانی، چه از نظر قانونی و اجرایی و چه از نظر سازمانی، وجود ندارد. نتیجه‌ای که نبود تعریف دقیق، منطقی و قانونی از جایگاه و وظایف شوراهای عالی در پی دارد، این است که نه فرد یا دستگاه مشخصی

^۱ عبدالحسین زاده، محمد. (۱۳۹۹). نظام شورایی و شورای عالی در نظام حکمرانی. تحول اداری. شماره هفتم. شماره پیاپی ۶۱. صص ۱ تا ۱۰

^۲ صباحی، حسین. (۱۳۸۵). نقش و کارکرد شورای عالی اداری در جمهوری اسلامی ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز.

پاسخگوی تصمیمات شورای عالی به نمایندگان مردم در مجلس می‌شود و نه مجلس به‌عنوان قوه‌ی نظارتی نظام، امکان مطالبه از شوراهای عالی را دارد. نکته دیگری که لازم است به آن اشاره شود این است که مفهوم نهادهای شورایی مختص به اصطلاح شورا یا شورای عالی نمی‌شود. بسیاری از نهادهایی که با عناوینی مانند کمیسیون، هیات، کمیته، ستاد، کارگروه و ... در نظام حکمرانی کشور وجود دارند، از لحاظ کارکردی شباهت زیادی با شوراها دارند و این امر خود باعث گسترده‌تر و پیچیده‌تر شدن موضوع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی می‌شود. شفاف نبودن دقیق مرز حقوقی واژه‌های مذکور نیز خود مزید بر پیچیدگی و آشفتگی ساختار و چینش نظام‌های شورایی می‌شود.

بیش از یک‌صد شورا و نهاد شورایی در کشور، از نهادهای عالی شورایی مانند شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و ... تا نهادهای شورایی میانی مانند شورای عالی اداری، شورای عالی کار، شورای عالی انرژی، شورای عالی پول و اعتبار و ... و همچنین برخی از نهادهای شورایی بخشی و جزئی مانند شورای عالی اقیانوس‌شناسی، شورای عالی نقشه‌برداری، شورای عالی خرما و ... وجود دارد. این گستره و تنوع شوراهای عالی در کشور بدون برنامه‌ریزی مدون و معین منجر به بروز آسیب‌های کلان و خرد در نظام حکمرانی و تصمیم‌گیری کشور شده است. همچنین این شوراها بخش قابل توجهی از بودجه عمومی کشور را به خود اختصاص داده‌اند و این امر نیز ضرورت بررسی دقیق و علمی کارکردها و جایگاه این شوراها را بیش از پیش مهم می‌کند.

تشکیل نهادهای شورایی و گسترش آن در کشور متأسفانه با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است و نبود برنامه‌ریزی دقیق و هدایت این امر در نظام حکمرانی کشور باعث شکل‌گیری وضعیت نه‌چندان قابل قبول در توزیع و ثبات این نهادها در ساختار دولت شده است و این نهادها بیشتر برای حل برخی از مشکلات، از قبیل؛ ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و ... ایجاد شده‌اند. همچنین نقشه کلان شوراهای عالی به همراه کارکردها و نقش‌های آنها به صورت نظام‌مند وجود ندارد و این باعث شده است شوراهای زیادی با کارکردهای موازی و هم‌پوشانی مأموریتی وجود داشته باشند. به‌طور خلاصه می‌توان آسیب‌های ناظر به نظام‌های شورایی و شوراهای عالی در کشور را به صورت زیر در چهار دسته آسیب‌های حقوقی، آسیب‌های ساختاری، آسیب‌های مدیریتی و آسیب‌های محتوایی طبقه‌بندی کرد.

جدول شماره ۲: طبقه‌بندی آسیب‌ها و چالش‌های نظام‌های شورایی در کشور^۱

آسیب‌ها	ابعاد
<ul style="list-style-type: none"> ◀ تعدد مراجع مقررہ گذار ◀ ابهام قانونی در خصوص کارکردهای حقوقی شوراها ◀ ابهام اعتبار حقوقی تصمیمات شوراها ◀ نبود زیرساخت حقوقی کامل و جامع در خصوص نظام شورایی ◀ عدم ضمانت اجرایی تصمیمات شوراها ◀ عدم توجه دولت‌ها به مصوبات شوراهای عالی خصوصاً (شوراهای عالی قرا قوه‌ای) ◀ توجه نداشتن تشکیل برخی شوراها 	حقوقی
<ul style="list-style-type: none"> ◀ تعدد شوراهای واضح خط‌مشی در مراجع متعدد میان بخشی و فرا بخشی ◀ وجود شوراهای موازی، مشابه و تکراری در مجموعه کلان ساختار اداری و اجرایی کشور ◀ تضعیف دستگاه‌های دولتی ◀ لوٹ شدن مسئولیت دستگاه‌های اجرایی ◀ موازی بودن بسیاری از اختیارات شوراها با یکدیگر و با دستگاه‌های اجرایی ◀ تداخل وظایف شوراها با قوه مقننه و با یکدیگر ◀ فقدان سازوکار پاسخگویی این شوراها در قبال تصمیمات اتخاذشده ◀ تداخل حوزه‌های کاری شوراها و ناهماهنگی در اجرای مصوبات شوراها ◀ عدم طراحی سازوکار پاسخگویی شوراهای عالی نسبت به تصمیمات خود 	ساختاری
<ul style="list-style-type: none"> ◀ فرآیندهای بوروکراتیک (دیوان سالارانه) ◀ ناکارآمدی نظارت به دلیل امکانات محدود ◀ افزایش هزینه‌های عمومی بودجه ◀ عدم برگزاری جلسات منظم و مستمر ◀ در نظر نگرفتن ابزارها و سازوکارهای لازم برای تأثیرگذاری ◀ دشوار بودن پیگیری مصوبات به دلیل تنوع اعضا و مخاطبین ◀ ضعف پاسخگویی درباره مصوبات و نپذیرفتن تبعات آن‌ها توسط اعضا ◀ ناکارآمدی در حل مشکل هماهنگی میان دستگاه‌ها و مسئولین ◀ چانه‌زنی برای تحقق اهداف بخشی به جای تصمیم‌گیری مشارکتی ◀ نبود فرصت تشکیل جلسات و یا رسیدگی به امور مبتنی بر کارشناسی‌های دقیق 	مدیریتی
<ul style="list-style-type: none"> ◀ اختلاف نظر کارشناسی میان شوراها و وزارتخانه مرتبط ◀ تصویب بسیاری از مصوبات بدون بحث و تأمل کافی ◀ عدم حضور مقامات عالی عضو و تأثیر منفی بر امور فرا بخشی ◀ محافظه‌کاری و نگاه سیاسی برخی اعضا و عدم انتقاد جدی از یکدیگر ◀ عدم توجه شوراهای عالی به مشکلات صحنه عمل اقشار خاص مثل روستائیان و عشایر ◀ ارائه گزارش‌های ارزیابی صوری و اداری دستگاه‌ها در شوراهای عالی 	محتوایی

به دلیل گستردگی موارد آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای شورایی در سطح حکمرانی ملی در چهار دسته فوق و نبود مجال بررسی همه موارد در این پایان‌نامه و اینکه ممکن است موارد دیگری از آسیب‌ها وجود داشته باشد. در این جهت آسیب‌ها به صورت موردی بیان گردید. جهت تمرکز موضوع، در ادامه به بررسی مهم‌ترین دسته آسیب‌های حقوقی و ساختاری نهادهای شورایی در سطح حکمرانی ملی خواهیم پرداخت.

^۱ عبدالحسین زاده، محمد. (۱۳۹۹). نظام شورایی و شورای عالی در نظام حکمرانی. تحول اداری. شماره هفتم. شماره پیاپی ۶۱. ص ۱۴

۳-۱-۱- آسب‌های تعدد مراجع قانون‌گذاری^۱

زمانی که نهاد یا نهادهایی، علاوه بر مجلس شورای اسلامی به وضع قانون یا مصوبات در حکم قانون می‌پردازند، تعدد مراجع قانون‌گذاری محقق می‌شود. از این رو وجود نهادهای متعدد قانون‌گذاری که قلمرو صلاحیتی مشخصی ندارند و بعضاً به وضع قوانین متعارض یا غیرهمسو در موضوعات واحد یا مرتبط می‌پردازند، می‌تواند آسیب جدی به ثبات و نظم حقوقی کشور وارد کند. این معضل در خصوص قلمرو صلاحیتی نهادهای قانون‌گذار هم‌عرض مجلس یا مافوق آن همچون مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای اقتصاد، شورای عالی اداری و دیگر شوراها وجود دارد، فلذا با وجود این که نهادهای متعدد قانون‌گذاری به نحو متحدالشکلی نیز به وجود نیامده و از کارکرد مشابه و یکسانی برخوردار نبوده و بعضاً دارای مصوبات متناقضی هم هستند، این مقوله، وضعیت تقنینی نظام جمهوری اسلامی ایران را با آسیب‌ها و چالش‌های عمده‌ای به‌ویژه از حیث قانون‌گذاری خوب مواجه کرده است.

تعدد مراجع قانون‌گذار سبب می‌گردد تا نظام تقنینی با آسیب‌هایی از جمله قانون‌گذاری پراکنده، تورم قوانین، نقض حاکمیت شکلی قانون و حقوق شهروندی، فقدان سازوکار نظارت بر قوانین تصویبی برخی از مراجع همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و ... مواجه گردد و کارآمدی نظام تقنینی را خدشه‌دار کند.

۳-۱-۱-۱- مخدوش شدن اصل تفکیک قوا

پذیرفتن شأن قانون‌گذاری برای شوراهای عالی به معنای ورود قوه‌ی مجریه به حوزه‌ی کاری قوه مقننه است و طبیعی است که ورود قوه‌ی مجریه به عرصه‌ی قانون‌گذاری، زمینه‌ی شکل‌گیری فساد در سیستم اجرایی کشور و حرکت به سمت تسلط قوه‌ی مجریه بر سایر قوا و مردم را فراهم خواهد آورد که نتیجه‌ی آن، میل به انحصارطلبی بیشتر و بروز رفتارهای مستبدانه از سوی دولت‌ها خواهد بود.

۳-۱-۱-۲- عدم واگذاری حق قانون‌گذاری از سوی مردم به دولت

در نظام مردم‌سالار، مردم به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، نمایندگان را تعیین می‌کنند تا به امور مختلف آن‌ها در زمینه‌ی قانون‌گذاری، اجرای قوانین، برخورد با متخلفین، صیانت از امنیت و ... رسیدگی کنند. طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، حق قانون‌گذاری فقط به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است، نه شوراهای عالی یا مجمع تشخیص و ... در این اصل آمده است: «مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند.» لذا حتی اگر مجلس بخواهد چنین اختیاری را به غیر واگذار کند، کاری خلاف قانون اساسی انجام داده است. باید توجه داشت که منطق قانون اساسی در این زمینه غیرقابل

^۱ غمامی، سید محمد مهدی. کدخدا مرادی، کمال. هادی زاده، علی. (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه

شهر قانون. شماره ۱۸. صص ۹ تا ۲۳

خداست و به منظور برقراری مردم‌سالاری واقعی و جلوگیری از استبداد، قوه‌ی مجریه حق ورود به حیطه‌ی قانون‌گذاری را ندارد.

۳-۱-۱-۳- نذلل و تضعیف جایگاه و صلاحیت قوه مقننه

بر اساس ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قوای مقننه، قضائیه و مجریه از یکدیگر مستقل‌اند^۱ و مبتنی بر اصول پنجاه و هشتم، پنجاه و نهم و هفتادویک قانون اساسی^۲ اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که صلاحیت قانون‌گذاری در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را دارد،^۳ البته در موارد بسیار مهم این امر می‌تواند از طریق همه‌پرسی نیز صورت پذیرد.^۴

این درحالی‌که است که با بررسی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نهادهایی همانند مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شوراهای اسلامی شهر و روستا دارای صلاحیت وضع مقررات لازم‌الاجرائی^۵ هستند که صلاحیت آن‌ها در عمل موجب محدودیت صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی و در مواردی تداخل با آن شده است. در این خصوص باید بیان کرد که هرچند نهادهای مذکور در حدود صلاحیت خویش ذیل عنوان «حدود مقرر در قانون اساسی» قرار می‌گیرند، اما عدم تعیین جامع و دقیق حدود صلاحیت آن‌ها، می‌تواند موجبات تداخل در صلاحیت مجلس و این نهادها و ورود هر کدام به حیطه صلاحیت دیگری را فراهم آورد. اهمیت پرداخت به این موضوع تا حدی است که بند ۵ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به نحو زیر آن را مورد تأکید قرار داده است: «۵- تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه»، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل ۱۳۸ «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آراء وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم، سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد از طریق مجلس شورای اسلامی.»

^۱ اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی؛ قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از؛ قوه مقننه قوه، مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

^۲ اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی؛ اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.

^۳ اصل هفتادویک قانون اساسی؛ مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

^۴ اصل پنجاه و نهم قانون اساسی؛ در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

^۵ مقصود از مقررات در اینجا به معنای اعم بوده و شامل هرگونه قاعده عام و الزام‌آور می‌شود.

۳-۱-۱-۴- قانون گذاری پراکنده

قانون گذاری پراکنده، پدیده‌ای در عالم قانون گذاری است که قانون گذار به نحو موردی و نابجا و بدون توجه به سایر قوانین و ضرورت‌های اجتماعی اقدام به وضع قانون می‌کند و ثمره آن سردرگمی شهروندان و مجریان به‌عنوان مخاطبان قانون و عدم دسترسی به قوانین حاکم می‌باشد. این عدم دسترسی باعث عدم تبعیت مردم می‌شود که نظام حاکم به‌منظور اجرای قوانین و حمایت از ارزش‌های مورد حمایت خود، چاره‌ای جز بهره‌گیری از قوای قهریه ندارد.^۱ به‌علاوه قانون‌گریزی مردم باعث تزلزل، ناراحتی، اغتشاش و بی‌اطمینانی می‌شود که چنین حالتی باعث بروز هرج و مرج در جامعه می‌گردد. نتیجه دو نکته اخیر ایجاد فاصله بین نظام حاکم و مردم خواهد بود که به‌نوبه خود چالش‌ها و اعتراضات مدنی و سیاسی را به دنبال خواهد داشت.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قانون گذاری پراکنده به چند شکل یافت می‌شود که عبارت‌اند از:

(۱) اصلاح یک یا چند قانون در ضمن تصویب قانون دیگر: طبیعتاً با تصویب یک قانون جدید ممکن است قانون یا قوانین سابق توسط قانون جدید اصلاح شود و مشکلی هم به وجود نمی‌آید لیکن قانون گذاری پراکنده زمانی محقق می‌شود که با تصویب یک قانون، قوانینی اصلاح شود که هیچ تشابهی در عنوان این دو یافت نمی‌شود. حالت دیگر قانون گذاری پراکنده در نظام حقوقی ایران که به دلیل پذیرش تعدد نهادهای قانون گذار بروز یافته، اقدام نهادهای متعدد در اصلاح یک عنوان است. بدین صورت که مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا شورای عالی انقلاب فرهنگی اقدام به اصلاح قانون مجلس شورای اسلامی می‌کند و یا بالعکس. ثمره این نوع اصلاح قوانین، عدم سهولت در دسترسی و اطلاع از این قوانین می‌باشد.

(۲) حکم به عدم اجرا یا لغو یک حکم قانونی در حکم قانونی دیگر: در اینجا نیز سخن در مورد مواردی است که قانون مؤثر و متأثر از دو مرجع متفاوت قانون گذاری می‌باشند که ثمره آن عدم اطلاع مخاطبان قوانین از تغییر آن می‌باشد. برای مثال لغو ماده ۷۶ «قانون کار، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط قانون اصلاح و تنظیم جمعیت و خانواده» مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۰ مجلس شورای اسلامی است، بدین صورت که در ماده ۷۶ قانون کار مرخصی بارداری و زایمان کارگران زن جمعاً ۹۰ روز است، در حالی که در ماده واحده «قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده» ضمن لغو حکم ماده ۷۶، به دولت اجازه داده است که مرخصی زایمان مادران را به ۹ ماه افزایش دهد.

(۳) رویه‌های متشتت نسخ قوانین: شکی نیست که برخی قوانین بعد از مدتی باید توسط قوانین دیگر نسخ شوند تا کار آیی نظام حقوقی تضمین شود اما اعمال نادرست یا مبهم آن باعث اختلال در این نظام می‌شود. یکی از راه‌های نسخ، نسخ صریح می‌باشد. بدین معنی که مقنن نظر خود در باب نسخ برخی قوانین را صریحاً اعلام می‌کند. برای مثال ماده ۵۸ قانون حمایت از خانواده (۱۳۹۱) تصریح می‌کند: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قوانین زیر نسخ می‌گردد...» در این مورد

^۱ انصاری، باقر. (۱۳۸۶). تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی. اطلاع‌رسانی حقوقی. شماره ۱۱. صص ۳۱ تا ۶۷

چندان مشکلی پیش نمی‌آید مگر این که نظر صریح مقنن در یک قانون غیر مرتبط بیاید که این هم به نوبه خود باعث عدم دسترسی می‌شود. با این حال در موارد بسیار کمی نسخ صریح انجام می‌شود و بیشتر به سمت نسخ ضمنی گرایش وجود دارد و این امر باعث ابهام می‌شود و معلوم نیست چه قوانینی به دلیل مغایرت با قانون جدید نسخ می‌شوند.^۱ مثال دیگر ماده ۷۲۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ است که مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون از جمله قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۵/۸... نسخ می‌شود.» قید (از جمله) بیانگر غیر احصایی بودن این موارد است. ماده ۷۲۶ بسیاری از قوانین را نسخ ضمنی کرده است ولی قانون‌گذار از مشخص کردن قوانین منسوخ شده خودداری کرده است. حال این سؤال پیش می‌آید که نسبت این قانون با «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری» مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵ چگونه تبیین می‌شود؟ دادرسان در مقام اجرای قانون مجازات با این ابهام روبرو هستند که آیا قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به گذشت مدت لازم، نسخ ضمنی شده است یا خیر؟

۳-۱-۱-۵- تنقیح قوانین

به منظور جلوگیری از پدیده قانون‌گذاری پراکنده و ایجاد دسترسی آسان مخاطبان به قوانین راه‌های گوناگونی وجود دارد که می‌توان به تنقیح قوانین اشاره کرد. به خصوص آن که با توجه به تعدد نهادهای قانون‌گذار احتیاج به آن واضح‌تر است. منظور از تنقیح قوانین روندی است که در آن از مرحله تهیه پیش‌نویس شروع می‌شود و با تصویب قانون در حین اجرا به وسیله سازوکارهای نظارتی دائماً پایش می‌شوند تا به روز و ساده و قابل فهم بمانند.^۲ نمره تنقیح قوانین و مقررات، وجود قوانین جامع و کارآمد در هر موضوع است که باعث می‌شود یک نظام حقوقی به هدف خود در هدایت رفتار شهروندان نائل گردد. با توجه به وجود تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام حقوقی ایران و مشکلات این عرصه، در سال‌های اخیر قانون‌گذار به تنقیح قوانین روی آورده است و در این راستا مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۳ اقدام به تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» کرد. در ماده ۲ این قانون آمده است: «کلیه دستگاه‌های حکومتی که مقررات وضع می‌کنند از قبیل هیأت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت عمومی دیوان عالی کشور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاه‌هایی که مقررات آن‌ها لزوم اجرا دارد، موظف‌اند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.» ماده ۲ این قانون بیان‌گر عزم مقنن در راستای هماهنگ کردن قوانین می‌باشد که البته قانون مذکور تاکنون اجرایی نشده است.

عمده دلایلی که باعث می‌شود تعدد نهادهای قانون‌گذاری باعث تشدید قانون‌گذاری پراکنده شوند، عبارت‌اند از:

۱. عدم وضوح و روشنی صلاحیت هر کدام از این نهادها به خصوص آن که در برخی موارد دچار هم‌پوشانی هستند.

^۱ مرکز مالگیری، احمد. مهدی زاده، مهدی. (۱۳۹۴). قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. شماره ۴۷. صص ۱۶۴ تا ۱۷۱

^۲ انصاری، باقر. (۱۳۸۶). تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی. اطلاع‌رسانی حقوقی. شماره ۱۱. صص ۳۸ تا ۴۱

۲. عدم توجه هریک از این نهادها به مصوبات سایر نهادهای قانون گذار

۳. فقدان سازوکارهای هماهنگ کننده در بین نهادهای متعدد قانون گذار

۴. هم ارزش بودن مصوبات نهادها و عدم الزام به مشورت با نهادهای تخصصی

۵. عدم نظارت یکپارچه بر مصوبات این نهادها

اساساً قانون برای انتظام امور و هدایت رفتار شهروندان به سوی اهداف مورد نظر حاکمیت می باشد و در صورت فقدان مکانیزه های مختلفی که باعث ایجاد یک قانون دقیق شود، قوانین مجرای عملی شدن در جامعه را نخواهند داشت. تعدد نهادهای قانون گذار باعث تشدید ناهماهنگی بین این نهادها و عدم نظارت شده و در نتیجه آن، قانون گذاری پراکنده بیشتر ایجاد می شود. نظام حقوقی ایران لاجرم باید به فکر وحدت نهاد تقنین باشد یا این که نهادهای تخصصی قانون گذاری با تعیین سلسله مراتب و نظارت پذیری قضایی یا اساسی ایجاد شود. نتیجه منطقی وجود دادرسی اساسی جامع این است که مرجعی باید تعیین شود تا صلاحیت بررسی تمامی قواعد لازم الاجرا و اعمال و تصمیمات تقنینی در کشور را بر اساس موازین شرعی، قانون اساسی و اصول و سیاست های کلی داشته باشد و در صورتی که آن ها را خلاف موارد مذکور دانست، از تصویب آن جلوگیری به عمل آورد.^۱

در حالت وحدت نظام قانون گذاری مشکلی که بروز می یابد این است که مجلس شورای اسلامی چندان تخصصی و متشکل از حقوقدانان خبره نیست، در نتیجه وحدت قانون گذاری در حالت کنونی می تواند به غفلت از مواضع تخصصی منجر شود، به علاوه این که علی رغم وجود مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، هیچ گاه مجلس و نهادهای مقنن الزامی به مشورت با آن ندارند. تغییر سازوکار انتخابات مجلس شورای اسلامی و شرایط منتخبین این مجلس می تواند به تخصصی تر شدن مصوبات مجلس منجر شود. در حالت ایجاد نهادهای تخصصی که هر کدام در زمینه تخصصی به قانون گذاری سپردارند نیز ملاحظاتی وجود دارد، از جمله این که ممکن است به بوروکراسی قانون گذاری منجر شود. به علاوه این که نمی توان مرز مشخص و دائمی بین صلاحیت های این نهادها معلوم کرد، بدین صورت که امور مربوط به اجتماع به همدیگر مرتبط اند و مهم تر از آن این که همه امور نظیر امور صنعتی و اقتصادی دارای بازخوردهایی هستند که لزوماً در همان زمینه اختصاصی خلاصه نمی شوند.

۳-۱-۱-۶- تورم قوانین

یکی از ویژگی های جوامع مدرن، ازدیاد قوانین به دلیل افزایش نیازهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است. از این رهگذر، گاه قانون گذار بسیاری از قوانین بی فایده را به تصویب می رساند و همین پدیده موجب دشواری استقرار اصل قانون مداری

^۱ غمامی، محمد مهدی، منصوریان، مصطفی، (۱۳۹۳). دادرسی اساسی تطبیقی مطالعه مبانی، ساختارها و صلاحیت های نهاد دادرسی اساسی. تهران؛ پژوهشکده شورای نگهبان. ص ۳۵

می‌شود. از سوی دیگر، افزایش حجم قوانین، موجب کاهش تأثیر آنها نیز می‌شود. این کاهش تأثیر نیز به نوبه خویش، به بی‌ثباتی قوانین و تزلزل نظم حقوقی می‌انجامد. افزون بر آن، پدیده ازدیاد قوانین، موجب تبدیل قوانین به قوانینی خاص می‌شود که در این حالت، آنها بیش تر صبغه‌ای مصداقی می‌یابند و در نتیجه از کلیت، به عنوان خصوصیت بنیادین هر قانون عاری می‌شوند.^۱

اما این پدیده تورم تقنینی و تبعاً تورم قوانین^۲ در ایران نه تنها مهار و کنترل نشده است، بلکه به نظر می‌رسد رو به گسترش نهاده است. شدت گسترش روزافزون این پدیده از چند منظر قابل ارزیابی است؛ به عبارت دیگر چند دلیل عمده برای وجود و گسترش این پدیده در نظام قانون گذاری ایران قابل ذکر است:

نخست؛ بخشی از تورم تقنینی موجود و روزافزون، به دلیل نادیده گرفتن یا نقص اصول قانون گذاری است. به ویژه اصلاحات مکرر و الحاقیه‌های متعدد به قوانین، نشأت گرفته از نقایص متعدد در نظام قانون گذاری، از جمله عدم وجود سازوکاری برای تهیه پیش نویس قانون به نحو کارشناسانه است.

دوم؛ بخش اعظمی از شکل گیری مقوله تورم تقنینی به دلیل وجود نهادهای متعدد قانون گذاری است به گونه‌ای که در حوزه‌های فرهنگی تا حوزه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی منجر به تصویب انبوهی از قوانین و مقررات در همه زمینه‌ها شده است. به طور مثال تعداد بسیار انبوهی قانون در حوزه فرهنگ تصویب شده است.^۳ به گونه‌ای که علاوه بر آن که پدیده تورم قانون را در نظام قانون گذاری به دنبال دارد، هیچ تأثیر مثبتی در حوزه‌ای که برای تنظیم آن وضع شده نداشته است.

پیامدهای منفی که از پدیده تورم قوانین نشأت می‌گیرد آن است که تصویب قوانین متعدد نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانون گذار نمی‌کند، بلکه خود به معضلی در نظام حقوقی تبدیل می‌شود به گونه‌ای که نظام حقوقی مشحون از قوانینی خواهد شد که چه بسا با یکدیگر سازگاری نداشته و بدین ترتیب، افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوعات مشابه و بعضاً متعارض، سردرگمی مسئولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و شهروندان را در پی خواهد داشت.^۴

۳-۱-۱-۷- نقض حقوق شهروندی

همان‌طور که بیان شد یکی از مهم‌ترین اصول قانون گذاری، قابل فهم بودن قانون است که معادل با وضوح، شفافیت و قابل دسترس بودن است. این اصل در کنار دیگر ویژگی‌های قانون در خدمت برآوردن هدف ایجاد قابلیت در قانون برای مهم‌ترین ابزار راهنمایی شهروندان در جهت برنامه‌ریزی قرار دارد. این در حالی است که یکی از آسیب‌های تعدد نهادهای

^۱ ویژه، محمدرضا. (۱۳۸۸). اصل قانون مداری در اعمال اداری الهیات و حقوق. شماره ۳۲. ص ۹۳

^۲ Legislative Inflation

^۳ آخرین مجموعه قوانین در حوزه فرهنگ بعد از تنقیح، توسط وزارت ارشاد منتشر شده است که بالغ بر ده ها عنوان و ۱۴۰۰ صفحه است. رک: معاونت حقوقی وزارت ارشاد، مجموعه قوانین و مقررات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

^۴ راسخ، محمد. مرکز مالیمیری، احمد. (۱۳۹۱). تبیین اصول تشریفاتی قانون گذاری. مجله تحقیقات حقوقی. شماره ۹. ص ۲۱۲

قانون‌گذار در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نقض کلیه سطوح حاکمیت قانون از جمله حقوق شهروندی در خصوص عدم اطلاع و درک دلالت قواعد قانونی است. توضیح آن که تعدد نهادهای متعدد قانون‌گذار، تعدد منابع و مفاد حقوقی و قانونی را به همراه دارد، در حالی که این تعدد باید معقول و منطقی باشد، زیرا از یک سو وحدت منبع دولت را به سمت پلیسی شدن پیش می‌برد و از سوی دیگر تعدد زیاد و بی‌رویه قوانین غیر ضرور، بروکراسی پیچیده و سردرگمی شهروندان را پیش می‌آورد.^۱

وضع قوانین متعدد توسط نهادهای متعدد قانون‌گذار تحت موضوعاتی که حول یک محور واحد هستند یا دارای همپوشانی موضوعی می‌باشند، ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون نظیر علنی بودن، واضح بودن و کارآمد بودن قوانین را زیر سؤال می‌برد. بدین توضیح که قانون باید برای همه شناخته‌شده و شفاف باشد تا در ساحت عمل مورد اتباع اشخاص حقیقی و حقوقی قرار بگیرد. از این جهت قواعد متعددی که ذیل یک موضوع به صورت متناقض، مبهم، ایهام‌دار یا مغلق وضع می‌گردد و از پراکندگی نیز برخوردار باشند، سبب سردرگمی یا گمراهی تابعان و مجریان در خصوص شناخت حقوق و تکالیف می‌گردد. در عین حال این امر سبب می‌گردد که قانون به مثابه یک هویت هدف‌دار نتواند به هدف و کارکرد اصلی خود که حداقل موفقیت در تنظیم و کنترل روابط موضوع خود است، برسد و به یک قانون ناکارآمد تبدیل می‌گردد.^۲

۳-۱-۱-۸- فقدان سازوکار نظارت بر مصوبات مراجع موازی قانون‌گذاری

مفهوم نظارت به معنای کنترل اقداماتی که مقامات حکومتی انجام می‌دهند، به عنوان مفهومی مهم در حقوق اساسی، جلوه‌های گوناگونی دارد که از زمره آن می‌توان به نظارت عمومی، نظارت سیاسی، نظارت قضایی، نظارت مالی، نظارت امنیتی، نظارت انضباطی و اداری و ... اشاره کرد. در این میان، سخن از نظارت تقنینی، اهمیت ویژه‌ای دارد؛ نظارت تقنینی، به معنای نظارت بر تقنین است. این نوع نظارت در حقیقت یک بازبینی محتوایی است که از سوی مقامات تعیین شده در قانون اساسی و بر پایه موازین مقرر در آن، اعمال می‌شود. هم قوانین وضع شده از سوی قانون‌گذار عادی و هم مقررات تصویب شده به دست نهاد یا مقامی غیر از آن، باید تحت بازبینی و نظارت قرار گیرد تا از عدم مغایرت محتوای آن با موازین یاد شده اطمینان حاصل شود.^۳ این در حالی است که در نظام تقنینی ایران بسیاری از نهادهایی که در عرض مجلس اقدام به قانون‌گذاری می‌کنند، تحت شمول نظارت مستمر و مناسب هیچ گونه نهاد و مرجعی نمی‌باشند. به عبارتی در خصوص نظارت بر مصوبات نهادهای غیر از مجلس شورای اسلامی از لحاظ مغایرت یا عدم مغایرت با قانون اساسی تصریحی نسبت به صلاحیت

^۱ غمامی، محمد مهدی. (۱۳۹۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران؛ مرکز اسناد انقلاب اسلامی. ص ۲۴۶

^۲ راسخ، محمد. (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری. تهران؛ دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. صص ۳۳ تا ۴۲

^۳ راسخ، محمد. (۱۳۸۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. تهران؛ انتشارات دراک. صص ۳۴ تا ۳۵

شورای نگهبان صورت نگرفته است. این گونه مصوبات در دودسته قابل تقسیم‌اند: یکی مصوباتی که دیوان عدالت اداری در خصوص آن‌ها صلاحیت نظارت قانونی دارد و دوم مصوباتی که دیوان عدالت اداری نیز در خصوص آن‌ها صالح نیست. به موجب تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵) مصوبات نهادهای زیر از صلاحیت رسیدگی هیات عمومی دیوان عدالت اداری مستثنا شده‌اند، عبارت است:

۱. تصمیمات قضائی قوه قضائیه

۲. آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه

۳. مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان

۴. مصوبات و تصمیمات تشخیص مصلحت نظام

۵. مصوبات و تصمیمات مجلس خبرگان

۶. مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی

بنابراین این نتیجه حاصل می‌شود که ظاهراً مصوبات بسیاری از نهادهای غیر از مجلس شورای اسلامی در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران از قلمرو نظارت قانونی برای تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت آن‌ها با قانون اساسی خارج هستند. از طرف دیگر مصوباتی از سوی نهادهای مقرر گذاری غیر از مجلس که عبارت‌اند از: مصوبات مقام معظم رهبری، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات شورای عالی امنیت ملی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات عالی شورای فضای مجازی که به تأیید رهبری می‌رسد، صادر می‌شود که در قلمرو نظارت مستمر شورای نگهبان از حیث مطابقت با شرع قرار ندارد و نظارت شرعی شورای نگهبان بر این مصوبات نیز منتفی است. به‌عنوان مثال بر اساس فرمان رهبری، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند به تصویب مصوباتی معارض با آنچه شورای عالی انقلاب فرهنگی وضع کرده مبادرت ورزد که به سبب نبود مرجع نظارتی بر شورای عالی انقلاب فرهنگی این امکان وجود دارد که شورا از حدود اختیارات خود تجاوز کند. در این گونه مواقع، مجلس قادر است مصوباتی مغایر با مصوبه غیرقانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی را تصویب کند. همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مصوباتی که مطابق بند ۸ اصل ۱۱۰ تصویب می‌کند، حق دارد معارض با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به وضع مصوبه پردازد و در مقابل نیز شورای عالی انقلاب فرهنگی در صورتی که استعلام از ولی فقیه و عدم مخالفت ایشان می‌تواند به اتخاذ تصمیمی مغایر با مصوبات مجمع پردازد.^۱ از این رو با عنایت به تداخلات و تعارضی که در مصوبات نهادهای قانون‌گذار به وجود می‌آید، لازم است بر کلیه اعمال و تصمیمات تقنینی کشور و به‌منظور پاسداری و صیانت از حاکمیت موازن شرعی، قانون اساسی، نهاد دادرسی اساسی، از صلاحیت جمعی

^۱ الهام، غلامحسین. میر محمدی میدی، سید مصطفی. (۱۳۹۲). بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام. پژوهش‌نامه حقوق اسلامی. شماره ۳۷. صص ۱۷۴ تا ۱۷۵.

برخوردار باشد به گونه‌ای که هیچ مقررۀ قانونی از نظارت شرعی و قانون اساسی استثنا نگردد و مصوبات معارض با یکدیگر تصویب نگردد.

جدول زیر در نمایی کلی وضعیت هر یک از نهادهای حقوقی که دارای صلاحیت وضع مقررات لازم‌الاجرا هستند به همراه نهاد ناظر بر مصوبات آن‌ها می‌باشد.

جدول شماره ۳ - مراجع وضع‌کننده مقررات لازم‌الاجرا

ردیف	مراجع تصویب	مستند وضع قواعد لازم‌الاجرا	حیطه صلاحیت	نهاد ناظر بر مصوبات
۱	مجلس خبرگان رهبری	اصل یکصد و هشتم قانون اساسی	قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان	ندارد
۲	مجمع تشخیص مصلحت نظام	اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی	تشخیص مصلحت در مواردی که مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نمی‌کند.	ندارد
۳	شورای عالی امنیت ملی	اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون	- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری - هماهنگ کردن فعالیت‌های، سیاسی اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی. - بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی	نیازمند تصویب رهبری
۴	شورای عالی انقلاب فرهنگی	حکم حکومتی امام خمینی (ره)	سیاست‌گذاری: و برنامه‌ریزی در خصوص امور فرهنگی، علمی و آموزشی	ندارد
۵	شورای عالی فضای مجازی	حکم حکومتی رهبر معظم انقلاب	سیاست‌گذاری: مدیریت کلان و برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های لازم به هنگام و همچنین نظارت و رصد کارآمد و روزآمد مجازی	ندارد
۶	شوراهای اسلامی شهر و روستا	اصل یکصد و نهم قانون اساسی	برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی محلی	۱- هیئت‌های حل اختلاف مصوب قانون شوراها ۲- دیوان عدالت اداری
۷	مقررات مصوب به وسیله نهادهای ذیصلاح در قوه مجریه. (اعم از هیئت وزیران، هریک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر) و سایر قوا و نهادهای عمومی	اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی. قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه ماده ۷۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و ...	تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین انجام وظایف اداری و اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری	۱- رئیس مجلس شورای اسلامی (در مورد مصوبات هیئت وزیران) ۲- دیوان عدالت اداری (به استثنای مصوبات رئیس قوه قضائیه)
۸	دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری	اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی و ماده ۱۲ و ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵	آراء وحدت رویه	ندارد

با نگاه به جدول فوق مشخص می‌شود که نهادهای متعددی اقدام به مقررۀ گذاری می‌کنند و آنچه در این خصوص دارای اهمیت است، بررسی سطح و حیطه صلاحیت هر یک از نهادهای مذکور است. البته مقررۀ گذاری تمام این نهادها را نمی‌توان به‌عنوان آسیب تلقی کرد و موضوع بحث حول مواردی است که به موجب قوانین، حیطه صلاحیت نهاد مذکور به درستی تعیین

نشده است و منجر به چند پارگی در قوانین و مقررات پیرامون یک موضوع می‌شود. برای نمونه شورای عالی انقلاب فرهنگی اختیار سیاست‌گذاری برنامه‌ریزی و مقررہ گذاری در عرصه موضوعات آموزشی و فرهنگی را دارد، اما اولاً محدوده دقیق این صلاحیت به‌ویژه در ارتباط باصلاحیت عام مجلس در قانون‌گذاری روشن نیست. ثانیاً سازوکار روشنی جهت نظارت بر انطباق مصوبات این شورا با شرع و قانون اساسی و نیز رعایت قوانین مجلس در حوزه صلاحیت خود وجود ندارد. نتیجه وجود نهادهای متعددی که دارای صلاحیت‌های مقررہ گذاری، بدون حیطة مشخصی هستند، از یکسو تضییع دامنه صلاحیت مجلس در چهارچوب قانون اساسی و دیگری وضع قوانین متعارض یا غیرهمسو در موضوعات واحد یا مرتبط است که موجب آسیب جدی به ثبات و نظم نظام حقوقی می‌شود.

۳-۱-۲- نبود زیرساخت حقوقی کامل و جامع در خصوص نظام شورایی و شوراهای عالی^۱.

به‌غیراز قانون اساسی، در دیگر اسناد قانونی مانند قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و...، به‌طور خاص مسئله شوراهای موردتوجه قرار نگرفته است و مفهوم انواع شوراهای محدود وظایف و مأموریت‌های آنها به‌صورت شفاف مشخص نشده است؛ بنابراین باید اذعان داشت مهم‌ترین آسیبی که در خصوص شوراهای عالی وجود دارد این است که در حقوق ایران هیچ تمایز خاص و دقیقی میان مفهوم شورای عالی و شورای عادی وجود ندارد.

۳-۱-۳- ابهام اساسی در خصوص کارکرد و صلاحیت نهادهای شورایی در نظام حکمرانی

بحث کارکردهای شوراهای عالی، بحث مهمی است و باید در دستور کار قرار گیرد. کارکردهای شوراهای عالی به‌صورت شفاف در قوانین موضوعه مشخص نگردیده، بسیاری از شوراهای عالی اگر مورد نظارت و ارزیابی قرار گیرند. مشخص می‌شود که از کارکردهای اصلی خود فاصله گرفته‌اند و کارکردهای فرعی که جزو مأموریت آنها نبوده را پیگیری کرده‌اند. در تعیین کارکردهای شوراهای عالی باید نظام‌مند عمل شود و کارکردهای غیر متجانس را به شوراهای تحمیل نکرد. به‌عنوان مثال، اگر شورایی با کارکرد نظارت بر فرآیند عملیاتی را در نظر داریم باید اعضای اکثریت شامل مدیران عملیاتی و میانی باشند، نه اینکه سیاست‌گذاران و مسئولان سیاسی به دنبال ایجاد هماهنگی در بخش عملیاتی باشند.

صلاحیت‌های پیرامونی بسیاری از شوراهای عالی در تداخل باصلاحیت‌های نهادهای شوراهای اداری است. این تداخل حتی ممکن است میان یک شورای مادون و مافوق اتفاق افتد. این مشکل در برخی از شوراهای به حدی است که ممکن است در زمینه تصمیم‌گیری در یک حوزه خاص چندین شورا و اداره صاحب صلاحیت باشند. تعارض مثبت و برعکس در یک موضوع ممکن است هیچ اداره یا شورایی خود را صالح نداد تعارض منفی که هر دو این وضعیت‌ها به‌نوبه خود مشکلات اجرایی را به وجود می‌آورند. در این خصوص ۱-اصلاح و بازنگری صلاحیت‌ها و تعیین حدود اختیارات و مقام صالح برای تفسیر اختلاف

^۱ مشهدی، علی. فریادی، مسعود. (۱۳۸۹). حقوق شوراهای اداری؛ بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران. تهران:

انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات. ص ۷۳

در صلاحیت شوراها ضروری است ۲- شوراها حق خروج از صلاحیت تعیین شده و تفسیر موسع اختیارات خود را ندارند ۳- بازنگری وظایف پیرامونی و غیر اصلی شوراها ضروری است. ۴- تعیین مرجع صالح برای حل اختلاف در صلاحیتها و تعیین تکلیف موارد متعارض یا متناقض در این خصوص لازم است.

۳-۱-۴- ابهام در اعتبار حقوقی تصمیمات

یکی از عمده دلایل وقوع این مشکل، فقدان بستر حقوقی و قانونی برای این موضوع است. بستری که بنابر آن تعریف دقیقی از این شوراها، محدوده صلاحیت های آنها، تفاوت شوراهای عالی از غیر آن و مواردی از این قبیل در آن پیش بینی شده باشد.

۳-۱-۵- تعدد و تداخل کاری شوراها

تعدد شوراهای عالی به گونه ای است که اولاً فرصت تشکیل جلسات یا رسیدگی مبتنی بر کار کارشناسی را به مسئولان مربوطه نمی دهد و ثانیاً تداخل حوزه های کاری شوراها سبب می شود حتی اگر وظایف کاری شوراهای عالی منطقی بازتعریف شده باشد، باز هم تصمیمات این شوراها سبب ناهماهنگی شده یا با گرفتار شدن در روال دستگاه های اجرایی، بی اثر خواهد شد. معمولاً در انتقاد به شوراهای عالی، فقط به تعدد و تداخل کاری آنها با یکدیگر توجه می شود. گرچه این نکته در حوزه ی اجرا و عمل نکته ای بجاست، اما خود معلول ادامه ی روندهای تحمیلی گذشته است؛ روندهایی که بر اساس شرایط زمان و مکان و به منظور افزایش کارآمدی نظام، این شوراها را به نظام تحمیل کردند.

جدول شماره ۴: تداخلات وظایف برخی شوراهای عالی کشور با یکدیگر

ردیف	حوزه فعالیت	شوراها	دبیرخانه	وظایف اصلی	تداخل وظایف
۱	امنیت	۱- شورای عالی امنیت ملی	شورای عالی امنیت ملی	تعیین سیاست های دفاعی، امنیتی کشور	در حوزه مسائل امنیتی، سیاسی تداخل دارند.
		۲- کمیسیون امنیت ملی مجلس	مجلس شورای اسلامی	تصمیم گیری در مورد مسائل سیاسی و امنیتی و اطلاعاتی کشور	
		۳- کمیسیون سیاسی دفاعی هیئت دولت	هیئت دولت	تصمیم سازی امور مربوط به سیاست و روابط خارجی، سیاست داخلی، اطلاعات و امنیت داخلی، دفاع و امنیت خارجی و تقسیمات کشوری	
		۴- شورای عالی امنیت مرزی	وزارت کشور	تصمیم گیری در مورد امنیت مرزها	
۲	انرژی	۱- کمیسیون انرژی مجلس	مجلس شورای اسلامی	قانون گذاری در حوزه انرژی	در حوزه سیاست گذاری انرژی تداخل دارند
		۲- شورای عالی انرژی	-	سیاسات گذاری انرژی کشور	
		۳- وزارت نیرو	-	سیاست گذاری، برنامه ریزی و مدیریت حوزه آب، برق و انرژی	
۳	میراث فرهنگی و گردشگری	۱- شورای عالی میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	تصویب سیاست ها، خط مشی ها و برنامه های کلان امور میراث فرهنگی و گردشگری	در حوزه تعیین سیاست ها و برنامه ریزی

گردشگری تداخل وجود دارد.	۲- شورای عالی ایران گردی و جهانگردی	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	تعیین و ترسیم سیاست ایران گردی و جهانگردی و ایجاد هماهنگی بین دستگاهها	
	۳- کانون ملی هماهنگی گردشگری	شورای عالی میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	ارتباط و تفاهم بین کلیه دستگاهها برای هماهنگی در امور گردشگری	
	۴- کمیته ملی طبیعت گردی	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	سیاست گذاری و هماهنگی در زمینه توسعه طبیعت گردی	
	۵- شورای سیاست گذاری و هماهنگی توسعه پایدار گردشگری و صنایع دستی	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	سیاست گذاری در حوزه فرهنگی و گردشگری	
	۶- شورای عالی انقلاب فرهنگی	شورای عالی انقلاب فرهنگی	سیاست گذاری حوزه های فرهنگی کشور	
	۷- کمیسیون فرهنگی مجلس	مجلس شورای اسلامی	قانون گذاری حوزه فرهنگی	
	۸- کمیسیون فرهنگی هیئت دولت	هیئت دولت	تصمیم گیری در حوزه فرهنگی	
	۴	شهرسازی	۱- کمیسیون شهرداریها	شهرداری	کلیه امور مربوط به ساخت و سازه و تخلفات مربوط به آن
شورای اسلامی شهرها			شورای شهر	-وضع مقررات در حوزه تأسیسات شهری -تعیین نرخ عوارض -وضع مقررات در حوزه معابر شهر
شورای عالی شهرسازی و معماری			وزارت راه و شهرسازی	تعیین، تصویب معیارها و ضوابط و آیین نامه های شهرسازی
۵	امور فرهنگی	۱- شورای عالی انقلاب فرهنگی	شورای عالی انقلاب فرهنگی	سیاست گذاری حوزه های آموزشی و فرهنگی کشور
		۲- کمیسیون فرهنگی مجلس	مجلس شورای اسلامی	قانون گذاری حوزه های آموزشی و فرهنگی کشور
		۳- کمیسیون فرهنگی هیئت دولت	هیئت دولت	سیاست گذاری حوزه های آموزشی و فرهنگی کشور
		۴- وزارت آموزش و پرورش	-	سیاست گذاری حوزه های آموزشی و فرهنگی کشور
		۵- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	-	سیاست گذاری حوزه های آموزشی و فرهنگی کشور
		۶- شورای عالی جوانان	وزارت ورزش و جوانان	سیاست گذاری در امور جوانان، اوقات فراغت، ازدواج
		۷- وزارت ورزش و جوانان	-	سیاست گذاری در امور جوانان
۶	بهداشت	۱- شورای عالی سلامت و امنیت غذایی	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	سیاست گذاری، ارزشیابی و هماهنگی در قلمرو سلامت همگانی و امنیت غذا و تغذیه
		شورای سیاست گذاری سلامت	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	سیاست گذاری بهداشت، درمان کشور
		وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	-	سیاست گذاری بهداشت، درمان کشور
۷	آموزش و پرورش	۱- شورای عالی انقلاب فرهنگی	-	سیاست گذاری حوزه های آموزشی و فرهنگی کشور
		۲- وزارت علوم و تحقیقات	-	سیاست گذاری حوزه های آموزشی کشور

آموزش کشور تداخل وجود دارد	سیاست گذاری حوزه های آموزشی عالی کشور	وزارت علوم و تحقیقات و فناوری	۳- شورای عالی برنامه ریزی و گسترش آموزش عالی	۸
	سیاست گذاری حوزه های آموزشی کشور	وزارت آموزش و پرورش	۴- شورای عالی آموزش و پرورش	
در حوزه سیاست گذاری اقتصادی تداخل وجود دارد.	سیاست گذاری حوزه اقتصادی کشور	-	۱- شورای عالی هماهنگی اقتصادی	اقتصادی
	سیاست گذاری حوزه اقتصادی کشور	سازمان برنامه و بودجه	۲- شورای اقتصاد	
	سیاست گذاری حوزه اقتصادی کشور	مجلس شورای اسلامی	۳- کمیسیون اقتصادی مجلس	
	سیاست گذاری حوزه اقتصادی کشور	هیئت دولت	۴- کمیسیون اقتصادی هیئت دولت	
	تصویب آیین نامه های در حوزه قانون پولی و بانکی	بانک مرکزی	۵- شورای عالی پول و اعتبار	
	-تنظیم مقررات پولی و بانکی -تنظیم مقررات ارزی کشور	-	۶- بانک مرکزی	
.....				

بررسی حوزه اختیارات و وظایف شوراهای عالی در برخی حوزه ها باعث به وجود آمدن برخی موازی کاری ها در دستگاههای اجرایی و قوا با یکدیگر شده است به عنوان مثال در حوزه فرهنگی هفت نهاد تصمیم گیری وجود دارد که هر کدام به نحوی برای کشور برنامه ریزی یا سیاست گذاری می کنند.

این وضعیت به نوبه خود منجر به اتخاذ سیاست های متشتت، ارجاع وظایف به نهادهای موازی، رفع مسئولیت و یا مداخله در وظایف و صلاحیت های اجرایی یکدیگر می شود. این تداخل وظایف و موازی کاری ممکن است در مرحله اجرای تصمیم ابعاد پیچیده و متنوعی به خود گیرد. در واقع تعدد این گونه نهادها در ذیل وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی، دولت را از رسیدن به مطلوب خود باز می دارد، با توجه به این که دولت می بایستی به سمت کوچک سازی و چابک سازی حرکت کند، لذا اصلاح و ادغام این گونه نهادها ضروری است.

۳-۱-۶- عدم اطلاع از تعداد دقیق شوراها

مسئله مهم و اولیه ای که در خصوص شوراها حائز اهمیت است؛ اطلاع از تعداد دقیق و نحوه توزیع شوراها در ساختار سازمانی کشور است. در حال حاضر این مسئله به گونه ای است که آمار و اطلاعات دقیقی از تعداد و جایگاه سازمانی شوراها؛ ستادها، کمیسیون ها، هیأت ها و کمیته ها و سایر مراجع در دسترس نیست. در حال حاضر در نخستین گام شناسایی تعداد و انواع این قبیل شوراها در ساختار سازمانی کشور ضرورتی اجتناب ناپذیر است چرا که می تواند تصویر روشنی از وضعیت شوراهای عالی در سیستم حکمرانی کشور به دست دهد.

۳-۱-۷- تعیین نظام حقوقی تشکیل شوراهای جدید

مشکل دیگر تشکیل یک شورای جدید است. اصولاً تشکیل یک شورای جدید به ویژه در قالب ستاد، کارگروه و کمیته در دولت قانونمند نیست. بلکه در برخی موارد تابع امور احساسی و موقتی در جامعه است. تعیین محدودیت های قانونی برای

مقامات و مراجع اداری مافوق در تشکیل یا ایجاد یک رکن فرعی تصمیم گیر یا منوط نمودن آن به تأیید رئیس جمهور یا شخص یا گروه ثالث دیگر، راه حل مطلوب این مشکل است.

۳-۱-۸- انحلال و ادغام شوراها

چنانکه بیان شد تشکیل شوراهای عالی در نظام حکمرانی با کارکردهای نامناسب و آسیب‌هایی همراه بوده است که ناگزیر دولت‌ها را به سمت اصلاح نظام‌های شورای عالی سوق داده است. اصلاح شوراهای عالی یکی از دغدغه‌های دولت مردان بوده است. یکی از اقدامات اساسی و مهم، همان‌طور که بیان شد، بحث اصلاح ساختار نظام‌های شورایی و شوراهای عالی در کشور به‌منظور بهبود نظام حکمرانی کشور است. در این میان، تغییر و تجمیع شوراهای عالی یکی از راهکارهای پیشنهادی است. اهداف تغییر و تجمیع شوراها به‌منظور اصلاح نظام حکمرانی عبارت‌اند از: ۱- بهبود کار آیی و اثربخشی شوراها ۲- کاهش هزینه دولت ۳- اصلاح نظام تصمیم‌گیری در راستای تحریک و اثربخشی بیشتر ۴- تقویت نقش هدایتی و تنظیمی دولت ۵- کاهش موازی کاری و تعارض‌ها ۶- تمرکز شوراها بر وظایف و مأموریت‌های پیش‌بینی‌شده در سال ۱۳۸۶ طی اقدامی توسط شورای عالی اداری، بحث ادغام و حذف برخی از شوراهای عالی در دستور کار قرار گرفت که در ادامه به‌صورت مختصر تشریح می‌شود.

در راستای اجرای ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه، شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۸ طرحی را تصویب نمود که بر اساس آن، ۲۸ شورای عالی کشور در چهار شورا و کمیسیون ادغام شوند. اهداف این تصمیم، ادغام مدیریت‌های موازی، کوچک‌سازی، روان‌سازی، سرعت و دقت، کارآمدی، پرهیز از تصمیمات پراکنده و متنوع، بهره‌گیری از اندیشه‌نخبگان و ارتقاء سطح کیفی تصمیمات ذکر شده بود.^۱ اولین واکنش در خصوص این تصمیم شورای عالی اداری را مجلس شورای اسلامی نشان داد و با طرحی از جانب نمایندگان با عنوان «طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی» ارائه شد که مفاد آن احیای شوراهای عالی بود. این طرح به تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ در مجلس تصویب و به شورای نگهبان ارسال شد. این مصوبه با ایرادات اعلام‌شده از طرف شورای نگهبان، به مجلس عودت داده شد. اصلاحات نمایندگان، نتوانست شورای نگهبان را راضی کند و این طرح با توجه به اختلاف پیش‌آمده در تاریخ ۱۳۸۷/۰۱/۲۱ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال و با عنوان «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» به تأیید مجمع رسید و وارد دایره قوانین لازم‌الاجرای کشور شد.^۲

همچنین شورای عالی اداری در یک‌صد و هشتاد و هشتمین جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۱/۳۱، بنا به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور، به استناد بند (۷) ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌منظور بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری

^۱ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی (ملاحظات تخصصی). تهران: معاونت

پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

شوراها و کمیته‌ها و سازمان‌دهی مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضروری و نیز در راستای اجرای سند تحول دولت مردمی، مبنی بر بازمهندسی ساختارهای شورایی و همچنین به منظور انسجام تصمیم‌گیری و افزایش پاسخگویی با امضای رئیس‌جمهور تصویب نمود:

ماده ۱- در راستای سازمان‌دهی، بازطراحی و تعیین تکلیف نهادهای شورایی کشور در بخش دولت (شوراهای عالی، شوراها ستادها، هیئت‌ها، کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و کارگروه‌ها) و حذف وظایف و فعالیت‌های موازی و متداخل، تمامی دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند از میان فهرست نهادهای شورایی که به پیوست این مصوبه آمده است، (تعداد ۲۱۹ نهاد شورایی و تصمیم‌گیر کشور) حداکثر ظرف مدت یک ماه نهادهای شورایی مرتبط با حوزه خود را بررسی و ضمن به‌روزرآوری، پیشنهاد، انحلال، ادغام و یا ضرورت ادامه فعالیت آن‌ها را به سازمان اداری و استخدامی کشور اعلام نمایند.

ماده ۲- پیشنهادهای واصله از دستگاه‌ها در کارگروهی مرکب از سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه بودجه کشور، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور با همکاری دستگاه اجرایی ذی‌ربط مطرح و نسبت به ضرورت ادامه فعالیت ادغام و انحلال و یا پیش‌بینی سازوکار جدید با رویکرد کاهش نهادهای مذکور اقدام نموده و نتیجه را حداکثر ظرف مدت سه ماه برای تصمیم‌گیری نهایی در چارچوب قوانین و مقررات به شورای عالی اداری ارائه نمایند.

ماده ۳- به منظور تقویت سیستم شفافیت و پاسخگویی نهادهای شورایی، سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری دستگاه‌های اجرایی و دبیرخانه نهادهای مذکور، سامانه‌ای تحت عنوان "**سامانه ملی مدیریت شوراهای کشور**" ایجاد تا تمامی نهادهای موضوع این مصوبه، اطلاعات، صورت‌جلسات و تصمیمات اتخاذ شده را در این سامانه ثبت نمایند.

با توجه به تجربه‌ای که در خصوص تغییر و تجمیع شوراها در کشور وجود دارد، اصلاح ساختار نظام‌های شورایی و شوراهای عالی در کشور امری لازم و ضروری است؛ ولی باید ملاحظات قانونی از یک‌سو و ملاحظات اجرایی و عملیاتی از سوی دیگر مدنظر قرار گیرد و طرحی جامع و نظام‌مند برای اصلاح شوراهای عالی در کشور ارائه و با پشتیبانی مجلس، دولت و دیگر نهادهای سیاست‌گذار کشور اجرا شود. نکته مهم و اساسی که در خصوص ادغام یا حذف شوراهای عالی باید مورد توجه قرار گیرد این است که منشأ تأسیس برخی از شوراها، قوانین مصوب قوه مقننه است و هرگونه تغییر و تحول در ساختار این چنین شوراهایی نیازمند وضع قانون از سوی قوه مقننه است. مهم‌ترین چالش‌های تغییر و تجمیع شوراها را می‌توان به شرح ادامه برشمرد. ۱- تضاد تخصصی برخی از شوراها برای تجمیع ۲- وسیع بودن حیطه و قلمرو فعالیت‌ها ۳- گستردگی انواع و تعداد شوراها ۴- تثبیت نهادی اغلب شوراها ۵- منافع سیاسی و اقتصادی پیچیده ۶- تضاد بخشی، میان بخشی و فرا بخشی بودن برخی از شوراها ۷- افزایش غیرمتعارف تعداد اعضای شوراهای تازه تأسیس

مشکل دیگر عدم تعیین فرایند یا آیین انحلال، تغییر و ادغام نهادهای تصمیم‌گیر جمعی است. این امر در خصوص شوراهای موقت و شوراهایی که موضوعیت خود را از دست داده‌اند ابهامات چندی را مطرح نموده است تعیین آیین انحلال، مدت فعالیت

یک شورا و مقام یا مرجع صالح برای انحلال یک شورای اداری ضمن یک قانون خاص، از ضرورت‌های دیگر شفاف نمودن وضعیت شوراهای اداری در کشور است.

۳-۱-۹- تحمیل هزینه‌های عمومی

عدم ضرورت برخی از شوراهای عالی و همچنین وجود شوراهای عالی موازی به نوبه خود منجر به تحمیل هزینه‌های عمومی و صرف بودجه دولتی اعم از بودجه‌های عمرانی، نیروی انسانی و تشکیلاتی است. (تشکیل هر شورای عالی نیازمند جا و مکان جهت استقرار دبیرخانه، نیروی انسانی و تشکیلات اداری است). این مسئله به ویژه در کشورهایی که با محدودیت‌های درآمدی بودجه مواجه هستند، بسیار حائز اهمیت است. بدین جهت اصلاح و ادغام این قبیل شوراها موازی و حذف شوراهای متروک^۱ و ناکارآمد؛ می‌تواند دولت را در کاستن از هزینه‌های عمومی یاری نماید.

۳-۱-۱۰- بوروکراسی اداری در شوراها

مسئله دیگر شدت بوروکراسی اداری و بیش‌سازمانی است که هر یک از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در کشور گرفتار آن هستند که عملاً آن‌ها را غرق در پیچیدگی‌های اداری غیرقابل توجیه نموده است از این رو پیش‌بینی حداقل دوره‌های زمانی منظم برای تشکیل جلسات، ضرورت اتخاذ تصمیم در یک جلسه، محدودیت زمانی در پاسخگویی به ارباب رجوع از سوی شورا، تویخ و تعقیب انتظامی اعضا شورا در صورت تعلل در اتخاذ تصمیم، توزیع مسئولیت تصمیمات اتخاذ شده توسط شوراهای عالی، امکان بازنگری قضایی تصمیمات شوراهای عالی، امکان پرداخت خسارت به شهروندی که در اثر تأخیر اتخاذ تصمیم یک شورای اداری خسارت دیده است و... برای حل این معضل ضروری است.

۳-۱-۱۱- وضعیت حضور وزیران در شوراهای عالی

تعدد شوراهای عالی باعث شده است که وزرای کشور درگیر جلسات متعددی شوند به طوری که برخی از آن‌ها در بیش از ۱۰ شورا عضو هستند و این امر از یک طرف تمرکز آنان را از وظایف اصلی خود گرفته و از طرف دیگر مشغله کاری آنان باعث تاخیر و یا عدم حضور وزرا در جلسات شوراهای عالی می‌شود که در نتیجه کارکرد شورا را نیز بعد از مدتی مختل می‌کند. برای نمونه تعداد حضور وزیر صمت در شوراهای عالی به شرح ذیل نام‌برده شده است.

^۱ دسته اول مانند شورای جنگ و شورای عالی سپاه؛ دوم آن دسته از شوراهایی که با تشکیل شورای جدید به صورت ضمنی از بین رفته‌اند مانند کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع که جای خود را به موجب سال ۱۳۶۷ راجع به نحوه تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع، به کمیسیون ماده واحده داد. سوم آن دسته از شوراهای عالی که عملاً کارایی و ضرورت خود را از دست داده است؛ یا با توجه به تحولات اجتماعی و سیاسی اهمیت چندانی ندارند این دسته از شوراهای اداری نیز نیازمند اصلاح تغییر و بازتعریف وظایف هستند.

وزیر	نام شورا
وزیر صنعت، معدن و تجارت	۱- شورای عالی سلامت و امنیت غذایی
	۲- شورای عالی هماهنگی ترابری کشور
	۳- شورای عالی آب
	۴- شورای عالی اشتغال
	۵- شورای عالی مبارزه با پول‌شویی
	۶- شورای عالی استاندارد
	۷- شورای عالی انرژی
	۸- شورای عالی معماری و شهرسازی
	۹- شورای توسعه صادرات غیرنفتی
	۱۰- شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری
	۱۱- شورای پول و اعتبار
	۱۲- شورای عالی حفاظت محیط‌زیست
	۱۳- شورای عالی فضایی

۳-۱-۱۲- عدم پاسخ‌گویی شوراهای عالی

برای شوراهای عالی تعریف صحیح و یکسانی، چه از نظر قانونی و اجرایی و چه از نظر سازمانی، وجود ندارد. نتیجه‌ای که نبود تعریف دقیق، منطقی و قانونی از جایگاه و وظایف شوراهای عالی در پی دارد، این است که نه فرد یا دستگاه مشخصی به نمایندگان مردم در مجلس پاسخ‌گویی تصمیمات شورای عالی می‌شود و نه مجلس به‌عنوان قوه‌ی نظارتی نظام، امکان مطالبه از شوراهای عالی را دارد.

۳-۱-۱۳- آسیب‌های تأسیس برخی شوراهای اداری در قوه مجریه

کثرت شوراهای تصمیم‌گیر، موجب پراکندگی و تعارض در تصمیم‌ها و ناهماهنگی در نظام اجرایی شده است. از لحاظ فنی، ایجاد شوراها با توجه به ظرفیت نهاد هیئت‌وزیران و به تبع آن دفتر هیئت دولت، مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری و بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. بر اساس ماده ۶ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، کمیسیون‌های دائمی هیئت دولت عبارت‌اند از: ۱- کمیسیون اقتصاد ۲- کمیسیون مدیریت امور عمومی و سرمایه انسانی ۳- کمیسیون فرهنگی و اجتماعی ۴- کمیسیون زیربنایی، صنعت و محیط‌زیست ۵- کمیسیون سیاسی و دفاعی ۶- کمیسیون علمی فناوری و هوشمند سازی می‌باشند. همچنین، بر اساس تبصره ماده ۶ آیین‌نامه یادشده در موارد ضروری یا اموری که مربوط به چند کمیسیون باشد، با تصویب هیئت دولت، کمیسیون خاص تشکیل خواهد شد و اعضای کمیسیون خاص را هیئت دولت تعیین می‌کند.

عناوین کمیسیون‌های یادشده و ترکیب اعضای آنها بیانگر آن است که همه ابعاد حکمرانی شایسته و توسعه از لحاظ اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، زیربنایی، علمی و حقوقی تحت پوشش قرار گرفته است و دولت می‌تواند اولاً همه مسائل و موضوعات مبتلابه در امر حکمرانی را در کمیسیون‌های تخصصی بررسی و سیاست‌گذاری کند و ثانیاً اگر موضوعی جنبه‌های متعدد و متنوعی داشته باشد دبیر هیئت دولت می‌تواند از ظرفیت کمیسیون‌ها به صورت مشترک استفاده کند.

نظام تصمیم‌گیری در هیئت‌وزیران یک نظام منسجم، یکپارچه، جامع، همه‌جانبه، هماهنگ و متضمن بهره‌گیری از همه ظرفیت‌های کارشناسی قوه مجریه است و اگر نظر بر کار مشورتی و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و ملاحظه همه نظرات کارشناسی در اخذ تصمیم نهایی است، این ظرفیت در اصل ۱۳۸ قانون اساسی از طریق نهاد هیئت‌وزیران فراهم شده

است. با توجه به جامعیت نظام یادشده ضروری است از پیش‌بینی و تعیین سازوکارها و نظام‌های موازی و غیر جامع توسط مقنن عادی خودداری شود و از ظرفیت‌های قانونی موجود حداکثر بهره‌برداری صورت گیرد.

بنابراین نباید در امور ستادی قرارگاه‌های متعدد بخشی در کنار قرارگاه فرا بخشی ایجاد شوند. همان‌گونه که در بند ۱۱ سیاست‌های کلی نظام اداری به آن اشاره شده است (انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی و سرعت و کیفیت خدمات کشوری). این موضوع در بند ۵ ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه (باهداف تسهیل امور و تسریع در خدمت‌رسانی به مردم و تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌های اداری و مالی و اجتناب از موازی کاری و پاسخگویی مدیران اختیارات و وظایف و مسئولیت‌هایی که در قوانین و مقررات برای دستگاه‌های اجرایی یا رؤسا و بالاترین مقام آن‌ها پیش‌بینی شده است، حسب مورد به مدیران واحدهای ذی‌ربط استانی و ستادی دستگاه‌های یادشده بر اساس شرح وظایف پست‌های سازمانی یا احکام انتصاب یا تفویض اختیار قابل تفویض است، لکن در هیچ موردی مسئولیت مدیران استانی یا ستادی یادشده رافع اختیار رئیس یا بالاترین مقام دستگاه نیست) و جزء ۴ بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه (همه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه خود در استان‌ها و شهرستان‌ها) را واگذار کند نیز مورد توجه و تصریح قانون‌گذار عادی قرار گرفته است.

از منظر حقوقی نیز این شوراها آسیب‌ها و مشکلات زیادی برای نظام اداری و حقوقی کشور ایجاد کرده‌اند. با توجه به اینکه تصمیمات این شوراها در زندگی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مردم و حقوق ملت تأثیرگذار است، لزوم نظارت پیشینی و پسینی بر تصمیمات یادشده ضروری و حیاتی است. ولی این نظارت جامع نیست. در بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به این بند تصریح شده است؛ بدین شرح که باید سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی پیش‌بینی شود. هیئت‌وزیران بر اساس ماده ۲۱ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت از پشتوانه کارشناسی و علمی معاونت حقوقی بهره‌مند است. ولی این شوراها واحد حقوقی ندارند و مصوبات آن‌ها از لحاظ حقوقی ارزیابی پیشینی نمی‌شود.

با توجه به حکم فراز چهارم اصل ۸۵ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، رئیس مجلس از صلاحیت نظارت پسینی بر همه مصوبات هیئت‌وزیران برخوردار شد که این امر عامل مهمی در جلوگیری از تصویب و اجرای مقررات مغایر و مخالف قانون عادی بود؛ اما رویه قانون‌گذاری مجلس در زمینه تأسیس شوراهای اداری باعث شد مصوبات این شوراها از چرخه نظارتی رئیس مجلس خارج شود و فقط در صورت شکایت از آن‌ها در دیوان عدالت اداری می‌توان امیدوار به ابطال آن‌ها بود؛ بنابراین باهدف پاسداشت اصل ۱۳۸ قانون اساسی و بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری لازم است همه شوراهای اداری درون قوه مجریه که اقدام به تصویب مقررات مادون قانون می‌کنند، از نظام حقوقی کشور حذف صلاحیت‌های آن‌ها به هیئت‌وزیران برگشت داده شود و تصویب مقررات مادون قانون بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی فقط از یک مسیر و آن هم هیئت‌وزیران صورت گیرد.

در حال حاضر، با تأسیس شوراهای اداری متعدد در درون قوه مجریه توسط قوه مقننه، تصمیم‌گیری در قوه مجریه به شکل پراکنده و مشتت و جزیره‌ای درآمده است. در واقع، وحدت و یکپارچگی و انسجام قوه مجریه (هیئت‌وزیران) با ایجاد نهاد موازی و هم‌عرض در قالب شوراهای اداری در اخذ تصمیم و وضع مقررات مورد خدشه و آسیب قرار گرفته است و رفع این ایراد مستلزم آن است که در خصوص شوراهای یادشده بازنگری جدی و بنیادین صورت گیرد.

۳-۱-۱۴- دیگر آسیب‌سورها:

◀ اطلاع فرآیند تصمیم‌گیری نیز یکی از معایبی است که تصمیم‌گیری شورایی دارد.

◀ حقوق و تکالیفی بدون توجه به ساختارهای نظام نمایندگی برای شهروندان ایجاد شده است.

◀ در امور اجرایی و دولتی تصمیماتی وجود دارند که طیف مختلفی از مسائل را تحت تأثیر قرار می‌دهند و اصولاً در تصمیم‌گیری‌های شورایی مسئولیت اتخاذ تصمیم میان اعضای شورا توزیع می‌گردد؛ لذا نمی‌توان مسئولیت اتخاذ تصمیم را بر عهده یک شخص نهاد؛ باین‌همه گسترش بی‌رویه شوراهای اداری ممکن است سطح پاسخگویی و مسئولیت مقام اداری را پایین آورده است.

◀ محول کردن امور اجرایی به شوراهای عالی اداری که توسط مجلس تأسیس شده‌اند، به معنای ورود قوه مقننه به حوزه کاری قوه مجریه است و طبیعی است که ورود قوه مقننه به عرصه اجرا زمینه شکل‌گیری فساد در سیستم اجرایی کشور و حرکت به سمت تسلط قوه مقننه بر سایر قوا و مردم را فراهم خواهد آورد که نتیجه آن میل به انحصارطلبی بیشتر و بروز رفتارهای مستبدانه از سوی مجلس خواهد بود.

۳-۲- بررسی آسیب‌ها و چالش‌های نهاد شورا در سطح حکمرانی محلی

در هر نظام مردم‌سالار، موجودیت‌هایی جمعی در سطح فرو ملی بنیان نهاده می‌شوند که از جانب مردم یا از سوی حاکمان منتخب مردم مأموریت می‌یابند، با بهره‌گیری از خرد جمعی در قالبی نهادین و به نمایندگی از افراد، تصمیمات راهگشا برای تدبیر امور جامعه اتخاذ نمایند. یکی از این موجودیت‌ها، شوراهای محلی هستند. در جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک نظام مردم‌سالاری دینی، نهاد «شورا» به شکل‌های متعددی رخ نمایانده، به گونه‌ای که یکی از مصادیق آن شوراهای اسلامی است که در تمامی سطوح حکمرانی فرو ملی از روستا گرفته تا شورای عالی استان‌ها، بر مبنای انتخاب مردم تشکیل می‌شوند.

به‌طور کلی، شوراهای اسلامی در ایران از دو سطح تشکیل می‌شوند. سطح نخست شوراهای پایه است که شامل شورای عشایر، روستاها و شهر است. اعضای این شوراها بارأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. سطح دوم، شوراهای فرادست یا مافوق است که شامل شوراهای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها است که به‌صورت مستقیم توسط مردم انتخاب نمی‌شوند، بلکه متشکل از نمایندگان شوراهای محدوده هر یک از این تقسیمات می‌باشند.^۱ اهداف مترتب بر تشکیل این شوراها نیز آن‌طور که

^۱ دشتی، علی. (۱۳۸۸). جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران. مجله تحقیقات حقوقی. شماره ۴۹. ص ۵۱۶

در اصل یک صدم قانون اساسی آمده به این شرح است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده بخش، شهر شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند».

هرچند بعد از بیست سال تأخیر، سرانجام شوراها به‌عنوان نهادهای مدنی و نوعی از حکومت محلی بعد از انبساط تدریجی فضای سیاسی کشور شکل گرفت و آرزوی دستیابی به دموکراسی، مردم‌سالاری، قانون‌گرایی و نظم در مدیریت شهری، باور کردنی شد. اما بعد از تشکیل شوراها، این نهادهای نوپا با مشکلات و چالش‌های ساختاری و کارکردی در حوزه قوانین موضوعه و حدود و اختیارات روبرو بوده است. که خود باعث گردیده این نهادها نتوانند به آن جایگاه شایسته به‌عنوان یک حکومت محلی دست یابند، بطوریکه در این خصوص، شوراها شهر به‌عنوان مجلس شهر و سیاستگذاران امور شهری در حل بسیاری از مشکلات محلی و... با مشکل مواجه گردیده‌اند. هرچند به نظر می‌رسد مردم‌سالاری در عرصه حکومت‌های محلی برای مردم ایران در بعد از انقلاب، با توجه به تجربه جدید نیاز به سعه‌صدر و تمرین خاص خود را دارد و مهر و موم‌ها طول خواهد کشید تا این نهادها بتوانند به مشابه جوامع توسعه‌یافته، اقتدار واقعی یک حکومت مردمی و محلی را به دست بیاورند و طبیعی است، مشکلات و موانع پیش روی در حین عینیت داشتن این نهادها به تدریج عیان خواهد شد و این موانع نیز در سیر تدریجی خود باید حل گردند. لذا به عمده چالش‌ها و موانع قانونی پیش روی شوراها شهر می‌پردازیم:

موانع و چالش‌های شوراها محلی در پنج سطح قابل بررسی است: الف) چالش‌های قانونی و موانع ساختاری ب) موانع و چالش‌های اداری و اجرایی ج) چالش‌های فراملی. د) چالش‌های درون‌سازمانی ه) چالش‌های فرهنگی و موانع جامعه‌پذیری.

۳-۲-۱- چالش‌های قانونی و موانع ساختاری

بررسی جایگاه شوراها در قانون اساسی و قوانین عادی

کاوش در موانع حقوقی کامیابی و بالندگی شوراها را باید از سرچشمه، یعنی از قانون اساسی آغاز کرد. به نظر می‌رسد، در بخشی از این ناکامی‌ها می‌توان ردپای اصول ششم، هفتم و همچنین فصل هفتم این قانون را که به بیان شوراها پرداخته‌اند، دید؛ اما با وجود این متأسفانه شوراها در ادبیات آسیب‌شناسی حقوقی کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند. بر این اساس، کوشیده‌ایم در دو حیطه حقوق اساسی و قانون‌گذاری عادی به بررسی قوانینی پردازیم که به نظر، مانعی بر سر راه کامیابی شوراها شمرده می‌شوند.

۳-۲-۱-۱- موانع حقوقی عدم تمرکز در بعد حقوق اساسی

ابهام قانون اساسی درباره شوراها را می‌توان در دو قسمت مورد شناسایی قرارداد؛ یکی از موارد ابهام، شیوه‌ای است که قانون اساسی با استفاده از آن، شوراها را درون ساختار حقوقی - اداری کشور می‌گنجانند (ابهام ساختاری). ابهام دیگر درباره اصل یک صدم قانون اساسی است (ابهام صلاحیتی).

ابهام ساختاری

اصول ششم و هفتم و فصل هفتم قانون اساسی که به بیان شوراها پرداخته‌اند، در ترسیم شمایی از چگونگی روابط میان نهادهای دولت مرکزی و شوراهای اسلامی چندان شفاف نیستند. برای مثال، در دو اصل ششم و هفتم شوراها را در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور، هم‌سطح ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی قرار داده درحالی که در اصول بعدی قانون اساسی، شوراها هم‌شأن نهادهای مزبور مورد توجه قرار نگرفته‌اند. اختصاص یک‌فصل به شوراها نیز هیچ‌گاه نمی‌تواند این عدم توجه را جبران کند، زیرا در این فصل جایگاه شوراها به‌روشنی بیان نشده است.

این ابهام باعث شده است تا اهمیت شوراها، هم در نظریه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و هم در مقام عمل تا حدود زیادی از میان برود، از مهم‌ترین دلایل ملموس و غیرقابل‌انکار که می‌توان در اثبات این ادعا به آن توجه کرد این است که پس از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و همچنین تصویب قانون تشکیل شوراها در سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۷ که شوراها عملاً تأسیس شدند — در امور اداری کل کشور هیچ وقفه‌ای پدید نیامد و تنها پس از به روی کار آمدن دولت هفتم (۱۳۷۶-۱۳۸۰) نیاز به شوراها احساس شد. این به معنای آن است که تأسیس شوراها بر اساس یک نیاز سیاسی بود نه یک نیاز حقوقی، به‌این ترتیب، می‌توان ادعا کرد که از نظر حقوقی، بود یا نبود شوراها برای نظام اداری کشور مشکلی به وجود نمی‌آورد. در حقیقت به دلیل اینکه در قانون اساسی به صلاحیت‌های ذاتی شوراها، اشاره‌ای نشده است، به نظر می‌رسد، آن‌ها برخلاف آنچه در اصل هفتم قانون اساسی آمده است، از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» به شمار نمی‌آیند. با عدم بیان اینکه شوراها در نظام اداری کشور در چه جایگاهی قرار دارند و چه نسبتی با نهادهای دولت مرکزی مستقر در محل دارند، شوراها بیش از آنکه نهادی حقوقی باشند که نبودشان در امور روزمره کشور خلل وارد کند، به نهادهایی تبدیل شدند که نبودنشان به سیاست‌های دولت و دولتمردان وابسته است؛ تجربه‌ای که از دوران مشروطیت تاکنون ادامه یافته است.

در تمامی اصول فصل هفتم که به شوراها پرداخته است، برخلاف انتظار، در هیچ موردی حتی امور محلی، به «صلاحیت وضع مقررات» که صلاحیت ذاتی شوراها باشد، اشاره‌ای نشده است. اگر این سکوت مقنن اساسی را در سیاق اصول مربوط به سایر نهادهایی که در اصل هفتم قانون اساسی همدوش شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور شمرده شده‌اند ببینیم، به نتایج جالبی می‌رسیم. برای مثال، مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل هفتادویک قانون اساسی: «در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

به‌این ترتیب، مجلس عملاً هم در امور ملی و هم در امور محلی می‌تواند به وضع قواعد پردازد. با وجود چنین نهادی و با چنین صلاحیت عامی، تصدیق مسئله‌ای که پیشاپیش اشاره شد چندان سخت نیست: بود یا نبود شوراها در روند عادی امور کشور خلل حقوقی ایجاد نمی‌کند. چرا که در هر موردی که تنظیم امور محلی ضروری باشد مجلس شورای اسلامی می‌تواند این وظیفه را بر عهده گیرد و به وجود شوراها، حداقل در این باره، نیازی نخواهد بود.

شوراها به عنوان نهادهای حاکمیت محلی، علی‌الاصول باید دارای صلاحیت وضع مقررات، درباره امور محلی باشند. به این ترتیب با عدم احصای صلاحیت‌های ذاتی شوراها در امور محلی در قانون اساسی و همچنین اعطای صلاحیت عام تقنینی به مجلس در تمام امور ملی و محلی کشور، شوراها از مهم‌ترین صلاحیتی که اصولاً باید از آن برخوردار باشند، بی‌بهره‌اند. زیرا چنان‌که اشاره شد، در قانون اساسی مشخص نشده است که شوراها «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با توجه به مقتضیات محلی»، دارای چه اختیاراتی هستند. همچنین روشن نشده است که در برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌های مجلس شورای اسلامی و یا دولت (قوه مجریه) درباره امور محلی، شوراها از چه جایگاهی برخوردارند.

ابهام صلاحیتی

اصل یک‌صد قانون اساسی تنها اصلی است که به گونه‌ای می‌توان هدف از تشکیل شوراها را در آن دید. بر اساس این اصل، «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان، با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...». در پیش‌نویس این اصل نیز از واژه «نظارت» استفاده شده بود. از مذاکراتی که در جلسه سی و هفتم مورخ دهم مهرماه ۱۳۵۸ درباره این اصل در مجلس خبرگان قانون اساسی صورت گرفته است، نمی‌توان از قصد قانون‌گذار از این اصل و گنجاندن این واژه در آن درک و فهم مناسبی به دست آورد.

استفاده از واژه نظارت در این اصل جای تأمل داشته و البته محل انتقاد است؛ زیرا شوراهای محلی اصولاً و در درجه اول، نهادهای نظارتی نیستند. شوراها، نهادهای تصمیم‌گیری بوده و در حیطه تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند، برخی فعالیت‌های نظارتی را نیز انجام می‌دهند. استفاده از این واژه در عمل، صلاحیت تصمیم‌گیری شوراها را به «نظارت» تا حدود زیادی کاهش داده است. هرچند به دلیل برداشت‌های صورت گرفته از این اصل و همچنین عدم تشکیل شوراها تا سال ۱۳۷۷، در این مهروموم‌ها در عمل وجود اشکال در متن قانون اساسی کمتر ملموس بود، ولی وجود نقص مزبور به مرور زمان پررنگ‌تر می‌شود.

به‌رغم برخورداری از چند دوره سابقه قانون‌گذاری درباره موضوع مندرج در اصل یک‌صد قانون اساسی با استناد به واژه «نظارت» و مفهوم عرفی آن، برخی از صلاحیت‌های شوراهای محلی مورد تردید قرار گرفته است. در واقع، بر اساس این نظریه، واژه «نظارت» مفهوم «انتخاب، نصب و تصویب» را در بر نمی‌گیرد. برای نمونه، شورای نگهبان در بند «۱۰» اظهار نظر مورخ ۱۳۸۱/۰۸/۱۵ خود درباره «طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، به صراحت، صلاحیت شوراها را فقط نظارتی دانسته و مواردی از جمله «انتخاب شهردار» و تمام اختیارات تصویبی شوراها را «زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یک‌صد قانون اساسی» قلمداد کرده و در نتیجه، مصوبه مجلس را مغایر قانون اساسی

دانسته است. بر اساس اظهار نظر مزبور: (بندهای «۸، ۱۶ و ۱۷» ماده (۶۸) موضوع ماده (۴۰) مصوبه از امور زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یک صدم می باشد. لذا بند مذکور مغایر این اصل شناخته شد).^۱

همچنین شورای نگهبان در اظهار نظر مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۱۴ خود درباره «لایحه اصلاح مواد (۱، ۲ و ۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور» به صراحت اعلام کرد که «شوراهای موضوع اصل یک صد قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند».^۲

رویکرد شورای نگهبان پس از سال ۱۳۸۱ به آن شکلی که اشاره شد، در واقع و با توجه به زمینه ها و مبانی تفسیر حقوقی در ایران برداشتی قابل قبول از اصل یک صدم قانون اساسی است.^۳ زیرا به سادگی نمی توان از مفهوم «نظارت»، انتخاب دهیار و شهردار و موارد مشابه دیگر را استنباط کرد، به همین دلیل در موارد متعدد، شورای نگهبان، مصوبات مجلس را با این استدلال برخلاف قانون اساسی دانسته و بازگردانده است.

به این ترتیب، اصل یک صدم قانون اساسی که به بیان صلاحیت شوراها می پردازد بیشتر به ایجاد یک نهاد نظارتی می انجامد تا یک نهاد تصمیم گیرنده. در واقع می توان گفت اصل مزبور بیش از آنکه بیانی از اصول پنجم و ششم قانون اساسی باشد، بیان چگونگی اعمال اصل هشتم قانون اساسی (مشهور به اصل امر به معروف و نهی از منکر) بوده و بنابراین شیوه نظارت مردم بر دولت را در محل توضیح می دهد.

۳-۲-۱-۲- موانع حقوقی عدم تمرکز در بعد قانون گذاری عادی

صلاحیت شوراها در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی

مواد (۶۸، ۶۸ مکرر، ۷۰، ۷۱، ۷۸، ۷۸ مکرر ۱ و ۷۸ مکرر ۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب (۱۳۷۵)، به بیان اختیارات و صلاحیت شوراهای روستا، عشایر، بخش، شهر، شهرستان، استان و عالی استانها پرداخته اند. در مواد مزبور، همراه با انتخاب دهیار و شهردار «نظارت»، «مشارکت»، «همکاری» و «ارائه پیشنهاد»، رئوس صلاحیت هایی است که مقنن عادی برای شوراها پذیرفته است. به این ترتیب، تأثیر رویکرد مبهم مقنن اساسی درباره صلاحیت شوراها (در اصل یک صدم) به وضوح دیده می شود.

با هیچ تفسیر و توضیحی نمی توان اختیارات مزبور را در شأن نهادی دانست که بیش از صدسال، ذهن مقنن اساسی و عادی ایران را به خود مشغول داشته است. در واقع، در برابر اعطای چنین اختیاراتی به ایجاد این چنین نهادهای عریض و طویل و پرداخت هزینه های برگزاری انتخابات و تأسیس شوراها نیازی نبود. در حقیقت، به شوراها اختیاراتی داده شده است که هر شهروند بالذات از آنها برخوردار است. شهروندان بر اساس فحوای حق شهروندی خود و همچنین اصل هشتم قانون اساسی،

^۱ مجموعه نظریات شورای نگهبان. جلد ششم. صص ۱۱۷ تا ۱۲۴.

^۲ همان، ص ۳۰۹.

^۳ آقایی طوق، مسلم. (۱۳۸۷). بررسی رویکرد تفسیری شورای نگهبان در پرتو هرمنوتیک فلسفی گادامر. اندیشه صادق. شماره ۲۵.

از حق «نظارت» بر دولت برخوردارند؛ شهروندان می‌توانند در رابطه با مسائل گوناگون به «ارائه پیشنهاد» پردازند؛ شهروندان می‌توانند با دولت همکاری کنند و... به این ترتیب به نظر می‌رسد فلسفه وجودی شوراهای با فرو کاستن جایگاه آن‌ها به نظارت و همکاری از میان رفته است. چنان که گفته شد، همان‌گونه که مجلس باید مرجع تصمیم‌گیرنده در امور ملی باشد، شوراهای نیز نهادهای تصمیم‌گیرنده در امور محلی محسوب می‌شوند. باین حال، در قانون مصوب ۱۳۷۵ در زمینه شوراهای، از یک «رکن تصمیم‌گیرنده در اداره امور کشور» که در اصل هفتم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته شده است - هیچ نشانی دیده نمی‌شود. از دیگر کاستی‌هایی که شوراهای در رابطه با صلاحیت خود با آن روبه‌رو هستند، عدم وجود راهکارهای مناسب قانونی برای اعمال همان دسته از صلاحیت‌هایی است که مقنن برای آن‌ها در نظر گرفته است. به نظر می‌رسد این کاستی نیز ریشه در قانون اساسی دارد. در میان انبوه قوانین اداری - مالی کشور که نظام اداری سال‌ها بر اساس آن‌ها اجرا می‌شد، نهادی به وجود آمد که مقنن هنوز رابطه میان این دو را تنقیح نکرده بود. هنوز به درستی مشخص نشده که شوراهای در رابطه با سایر نهادهای قانونی کشور، که تصمیمات اداری روزمره و موردی را اتخاذ می‌کنند، از چه موقعیتی برخوردارند. اصل یکصد و سوم قانون اساسی که بر اساس آن «استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند»^۱، توانست به این ابهام خاتمه دهد و نه، توانایی آن را داشت که اجازه دهد این ابهام حل شود.

استفاده از کلمات و مفاهیمی چون همکاری، نظارت، پیگیری، پیشنهاد و غیره، بدون وجود پشتوانه اجرایی^۱ از مسائل و مشکلات عمده‌ای است که قوانین مربوط به شوراهای چه در سطح اساسی و چه در سطح عادی با آن روبه‌رو هستند. در واقع، مقنن عادی باید بخشی از تلاش‌های خود را برای سازگاری قوانین و نظام حقوقی کشور با این نهاد نوپا صرف کند؛ اما این کار هیچ‌گاه انجام نشد. مقنن در فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی مصوب (۱۳۷۵)، برخی وظایف و صلاحیت‌ها را برای هر یک از شوراهای در سطح روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان به رسمیت شناخته است، بی‌آنکه راهکاری برای اعمال آن‌ها اندیشیده باشد.

استقلال شوراهای در قوانین مصوب مجلس

وجود استقلال برای نهادی که از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» است، ضرورت دارد. هرچند این استقلال را می‌توان از مناظر مختلف و در برابر نهادهای گوناگون مورد توجه قرارداد، اما با وجود این مهم‌ترین مسئله‌ای که در مورد شوراهای در این باره باید مورد بررسی قرار گیرد، مفاد اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی است. با بررسی این اصل می‌توان به مسئله دولتی بودن شوراهای و در نتیجه یکی از دلایل وجود تمرکزگرایی در ایران پرداخت.

^۱ اکبری، غضنفر. (۱۳۸۲). «تمرکززدایی و نهادینه شدن شوراهای». تهران؛ پژوهش‌های جامعه. ص ۱۱۵

بر اساس اصل یک دوجهارم قانون اساسی، «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». آنچه از این اصل برداشت می‌شود این است که شوراها در حیطه وظایف خود، از قوه مجریه مستقل بوده و نهادهای قوه مزبور، مکلف به رعایت تصمیمات آنها هستند. حال اگر منطوق این اصل را با برخی از مواد قانونی، از جمله با بخشی از مفاد ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۵) — که در آن به عدم مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور اشاره شده است — مقایسه کنیم، به انحرافی پی می‌بریم که در قانون عادی از قانون اساسی خواسته یا ناخواسته — برای ایجاد محدودیت بر صلاحیت شوراها رخ داده است. چنان که گفتیم، در قانون اساسی فقط به عدم مغایرت مصوبات شوراها با احکام شرع و قوانین تأکید شده، در حالی که در قانون عادی به عدم مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور اشاره شده است. عموماً لفظ «مقررات» در معنای مصوبات قوه مجریه به کار می‌رود. به نظر می‌رسد، وجود چنین موادی در قانون مصوب ۱۳۷۵ که شوراها را موظف به رعایت مقررات مصوب دولت می‌کنند، شوراها را به ادارات قوه مجریه تبدیل کرده است.

علاوه بر این، مسئله‌ای که عموماً در مورد استقلال شوراها به آن اشاره شده و مورد نقد واقع می‌شود، مسئله امکان انحلال آنهاست. شوراها بر اساس اصل یکصد و چهارم قانون اساسی، مکلف به رعایت شرع و قوانین کشور هستند و همچنین بر اساس اصل یکصد و ششم «انحلال شوراها جز در صورتی که انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند». قانون‌گذار در اجرای این اصل از سال ۱۳۶۱ به بعد به دو شیوه متوسل شده است: شیوه اول — که البته عقیم ماند — رسیدگی به انحرافات شوراها را امری درون ساختاری می‌دانست. در ماده (۲۱) اولین مصوبه مجلس در مورد شوراها (مورخ ۱۳۶۱/۰۶/۱۰)، انحلال شوراها به دلیل خروج از وظایف قانونی، به تصویب سه چهارم مجموع اعضای شورای مافوق محول شده بود. این مصوبه در تاریخ ۱۳۶۱/۰۷/۰۱ از سوی شورای نگهبان با اصل یکصد و شصت و یک قانون اساسی مغایر شناخته شد. استدلال شورا این بود که ماده (۲۱) مزبور صلاحیتی فراتر از آنچه قانون اساسی برای شوراها شناخته است، به آنها اعطا می‌کند.^۱ به این منظور، مجلس در تاریخ ۱۳۶۱/۰۹/۰۱، این ماده را اصلاح کرد و شیوه دوم را برگزید. این شیوه امروز یکی از انتقاد آمیزترین مسائل درباره شوراها بوده است، بر اساس اصلاحیه مجلس، برای رسیدگی به انحرافات شوراها، کمیسیونی متشکل از نماینده شورای عالی قضایی، نماینده وزارت کشور و نماینده شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌شود. این کمیسیون تا سال ۱۳۶۵ که به هیئت نظارت تبدیل شد، مرجع صالح رسیدگی به انحرافات شوراها از وظایف قانونی بود. در قانون مصوب ۱۳۷۵ نیز همین ترتیب در پیش گرفته شده است. فصل چهارم این قانون به هیئت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان اشاره می‌کند. رسیدگی به انحرافات شوراها و انحلال آنها به وسیله هیئت‌های مزبور با ترکیبی کاملاً دولتی، چندان موجه به نظر نمی‌رسد.

^۱ مهرپور، حسین. (۱۳۷۱). مجموعه نظرات شورای نگهبان (جلد اول). تهران: موسسه کیهان. ص ۱۵۴

۳-۲-۱-۳- مشخص نبودن جایگاه قانونی شوراهای

شوراهای همان‌طور که در کشورهای غربی نیز مشاهده می‌شوند بزرگ‌ترین نهاد جامعه مدنی بوده که فارغ از دخالت و کنترل قدرت سیاسی دولت می‌باشند و در صورت تضاد منافع بین عموم مردم با دولت این نهادها یعنی شوراهای حتی به مقابله با دولت پرداخته و قدرت دولتی را در جهت منافع و مطالبات مردم تنظیم می‌نمایند. اما این امر در ایران به وجود نیامده است و شوراهای فارغ از کنترل و دخالت قدرت دولت نبوده است، به همین علت شوراهای جایگاه واقعی خود را هنوز در چارچوب سازمان سیاسی کشور به دست نیاورده‌اند. به طوری که جایگاه عملیاتی شوراهای در ایران مشخص نبوده و لزوماً بایستی این جایگاه تعریف اصولی گردد یک رویکرد موشکافانه نشان می‌دهد قوه مقننه در جای خودش قوانین را مصوب کرده و جایی برای حوزه عملیاتی شوراهای نگذاشته است، حیطة کاری قوه مجریه و قضائیه نیز تعریف شده و مشخص است و در این عرصه‌ها هم شوراهای قدرت مانور چندانی ندارند به همین جهت به نظر می‌رسد شوراهای یک نقش تصدی‌گری دولتی را عهده‌دار شده و یک حلقه به حلقه‌های سردرگم بوروکراسی ایران افزوده‌اند.

باید در قوانین شوراهای، جایگاه تقنینی و مدیریتی شوراهای را به صورت شفاف مشخص کرد تا سایر نهادهای دولتی تصمیمات این نهادها را از جایگاه قانونی خود متقبل شوند. اما هنوز این امر محقق نشده است و این امر مشکلات بسیاری را برای شوراهای شهر در عرصه مدیریت شهری به وجود آورده است. در واقع در حال حاضر نماینده عالی وزارت کشور در شهرستان‌ها به علت ابهامات قانونی موجود خود را در موقعیت بالاتر می‌بینند و همان‌طور که گفته شده این نهادها را در طول قوه مجریه و خود را در رأس آن قرار می‌دهند و در این راستا بعضی از مواد قانونی شوراهای نیز بر این امر دامن زده است. برای مثال همان‌طور که ذکر آن رفت اصل هفتم قانون اساسی می‌گوید: شوراهای یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و روشن است که پایه هیچ‌وقت نباید مفقود باشد، اگر پایه از بین برود اصل بنا نیز فرومی‌ریزد. بر این اساس، شورای شهر نهادی مستقل از دولت است که با اتکای مستقیم به آرای عمومی موجودیت پیدا می‌کند، اما از طرفی در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور (برابر ماده ۸۵) قانون تشکیلات و وظایف ... شوراهای مصوب (۱۳۷۵) در صورت نبود شوراهای، وزارت کشور وظایف شوراهای را بر عهده می‌گیرد و این خود یک پارادوکس است. به طوریکه وزارت کشور یکی از اجزای قوه مجریه است و در دل قوه مجریه قرار دارد. استاندارها هم از سوی هیات وزیران انتخاب می‌شوند و در مجموعه سلسله‌مراتب سازمانی جزء قوه مجریه محسوب می‌شوند.

بدین ترتیب ضروری به نظر می‌رسد که جایگاه شورای شهر به تبعیت از قانون اساسی خصوصاً اصل هفتم دقیقاً در قانون عادی نیز تبیین شود. در واقع نباید این تلقی وجود داشته باشد که شوراهای باید زیرمجموعه‌های یکی از قوای سه‌گانه باشد

^۱ ماده ۸۵ (قانون تشکیلات و وظایف ... شوراهای مصوب ۱۳۷۵)؛ هرگاه انتخابات هر یک از شوراهای، شهر شهرک و بخش بنا به دلایل ذکر شده متوقف و یا پس از تشکیل، طبق مقررات قانونی، منحل شود تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد بود. تبصره ۱- جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور خواهد بود. تبصره ۲- جانشین شورای روستا، شورای بخش می‌باشد.

چراکه شوراهای جایگاهی مستقلی در نظام سیاسی ما دارند. همان گونه که در کشور ما شوراهای فرا قوه‌ای مانند: شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و... زیرمجموعه هیچ کدام از سه قوه نیستند، شورا هم جایگاه مستقل خود را دارا است و این واقعیتی است که باید توسط کل حاکمیت پذیرفته شود، که متأسفانه تا به حال چنین نبوده است و اگر روزی به این تفکر در حاکمیت برسیم آن وقت شوراهای به‌عنوان نهادهای مستقل سیاست‌گذار توان اعمال اقتدار در مجموعه مدیریت شهری را خواهند داشت. موضوع ابهام در قانون شوراهای از ابعاد دیگری نیز قابل بررسی است. به طوری که اختیارات شهردار و اعضای شورای شهر در برخی موارد کاملاً مشخص و متمایز نیست. در مقام تشبیه شورای شهر به مجلس و شهردار به رئیس‌جمهور می‌ماند. البته، شهردار منتخب شورای شهر است و در مقابل این شورا مسئول است و حتی ممکن است مورد استیضاح اعضای شورای شهر قرار گیرد، اما این بدان معنا نیست که شهردار در پرداختن به هر یک از وظایف روزانه خود می‌بایست از اعضای شورای شهر کسب تکلیف کند و اجازه بگیرد. به طوری که در ماده ۷۴ قانون شوراهای آمده است که «شورای شهر و یا هر یک از اعضاء حق ندارند در نصب و عزل کارکنان شهرداری مداخله کنند و یا به آن‌ها دستور بدهند.» اعضای شورای شهر و شهرداران باید وظایف و اختیارات قانونی خود را به خوبی بشناسند و در همان عرصه‌ای عمل کنند و گام بردارند که قانون به آن‌ها اختیار داده است. از آنجا که این اختیارات کاملاً مشخص نیست، برخی مشکلات را در روابط شوراهای و شهرداری‌ها به وجود آورده است.

۳-۲-۱-۴- فقدان و کاستی قانون

علاوه بر دو مبنایی بودن قوانین شوراهای، قانون مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی و به‌ویژه اصلاحات بعدی در آن دچار کاستی است و در برخی موارد شوراهای فاقد قانون هستند. قانون و دستورالعمل اجرایی مصوب از قانون اساسی عقب مانده است. باینکه شوراهای بالادست در قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند اما قانون مصوب ۱۳۷۵ در این خصوص دارای کاستی زیادی است. سکوت قانون ۱۳۷۵ در بسیاری از این موارد شوراهای اسلامی را دچار بلاتکلیفی، ناکارآمدی و گاه تشتت و بی‌سامانی می‌کند.

فقدان قانون و یا کاستی آن تفاسیر متعدد و گاهی متعارض را موجب می‌شود، به همین دلیل هیات‌های حل اختلاف در استان‌ها و حتی هیات‌های حل اختلاف مرکزی با مشکلات زیادی روبرو است. هرچند تخلف شوراهای اسلامی شهر و روستا علل و عوامل متعددی دارد لکن یکی از دلایل عمده آن ضعف و کاستی قانون است. از طرف دیگر به دلیل کاستی قانون در طراحی و تدوین ابزارهای مؤثر و کارآمد نظارتی و کنترل شوراهای بر اعضای خود و بر عوامل اجرایی، مجلس‌های محلی برای انجام مأموریت‌های محول دچار ناامیدی می‌شوند.

۳-۲-۱-۵- نبود سازوکارهای لازم برای عملیاتی کردن تصمیمات شورای شهر:

در قانون فعلی شوراهای، بسیاری از اختیارات و وظایف شوراهای با قید «با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط» یا «بنا بر خواست آنان» ختم می‌شوند (بندهای ۴، ۵، ۶، ۷ از ماده ۷۱ قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵) که این موضوع شوراهای را تا حد خدمتکار و تماشاچی دیگر ارگان‌ها تنزل داده که صرفاً باید منتظر بمانند تا اگر آن‌ها صلاح دانستند کاری را به شوراهای محول کنند و این باعث گردیده شوراهای قدرت نظارت مؤثر بر ارگان‌های تأثیرگذار در مدیریت شهری را نداشته باشند. با توجه به مشکلات قانونی فوق عملاً شوراهای شهر در جایگاه مجلس شهر، از قدرت سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در مدیریت واحد شهری ناتوان است. به عبارت دیگر حاکمیت و قدرت سیاسی مرکزی، اعمال قدرت محلی را به شوراهای شهر در حد ظرفیت‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی تفویض نکرده است.

۳-۲-۱-۶- دکتین متعارض قانون شوراهای

بررسی‌ها نشان می‌دهد دو نگرش بر قوانین شوراهای حاکمیت دارد: ۱- نگرش مدیریت متمرکز تک ساختی با محوریت دولت مرکزی و حاکمیت بلامنازع آن. ۲- نگرش مدیریت بخشی و منطقه‌ای با محوریت مجلس‌های محلی و اولویت نیازهای محلی و منطقه‌ای. چالش میان این دو نگرش و البته قدرتمند بودن نگرش اول در مقام عمل و اجرا موجب ضعیف شدن جایگاه شوراهای شده است. عدم تعریف درست امور محلی، جایگاه ضعیف و نامناسب ارتباطات و مناسبات شوراهای با سایر دستگاه‌های اجرایی نشان‌گر سهم ناچیز و اندک اثربخشی شوراهای در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در امور محلی است.

۳-۲-۱-۷- تعارض قانون

برخی از قوانین شوراهای اسلامی با سایر قوانین جاری کشور مانند قوانین و مصوبات شورای اقتصاد، برنامه‌های پنج‌ساله سند چشم‌انداز و غیره تعارض دارد. همچنین تعارض شوراهای با قوانین مناطق آزاد تجاری از جمله مواردی است که شوراهای را از نظر قانون و ایفای نقش مطلوب دچار مشکل می‌کند. حتی تعارض قوانین موجب شده است برخی افراد، شوراهای را زیرمجموعه قوه مقننه فرض کنند و برخی آن‌ها را در دایره قوه مجریه ببینند و از این‌رو، چانه‌زنی و تضاد بر سر این مسئله، موجب شود تا عده‌ای جایگاه نظارتی و عده‌ای جایگاه اجرایی برای مجلس محلی قائل شوند. تعارض در قوانین شوراهای چه تعارض درونی و چه تعارض بینابینی مجلس‌های محلی را دچار چالش و برای توفیق آن‌ها مانع ایجاد می‌کند.

۳-۲-۱-۸- اصل ضمانت اجرایی مؤثر مصوبه‌ها:

هر قاعده حقوقی در قالب قانون‌گذاری، ضمانت اجرایی، مؤثری می‌طلبد؛ زیرا مهم‌ترین تمایز قاعده حقوقی با قواعد اخلاقی، داشتن ضمانت اجرا است. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های شوراهای محلی در ایران نبود ضمانت اجرایی برای مصوبه‌ها است.^۱

^۱ ویسی، هادی. احمدی پور، زهرا. قالیباف، محمدباقر. (۱۳۹۱). آسیب‌شناسی دولت محلی مطالعه موردی شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای ایران. فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی). دوره شانزدهم. شماره ۲. ص ۳۴

از آنجا که نهادهای محلی برای مدیریت امور محلی نیازمند وضع مقررات محلی هستند باید این مقررات، با ضمانت اجرایی مؤثر همراه باشند، در غیر این صورت عدم انجام آن‌ها بدون کیفر خواهند ماند و در عمل انجام یا عدم انجام مصوبات نهادهای محلی یکسان خواهد بود. مصوبه‌ها و حتی تصمیم‌های نهادهای محلی باید با تضمین‌های کافی همراه باشد تا اجرایی شدن آن‌ها قطعی گردد. این موضوع به منزله حاکمیت قانون است. مفهوم حاکمیت قانون در سودای مقید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های اربابان قدرت به قواعد و حقوق از پیش تعیین شده است.^۱

۳-۲-۱-۹- تخصص گرایی:

یکی از اصولی که از مبانی فعالیت نهاد شورا در مدیریت عمومی محسوب می‌شود، اصل تخصص گرایی است. تخصص گرایی همراه با دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی جوامع و به‌طور کلی با پیچیدگی‌های فرهنگی جوامع ارتباط مستقیم دارد و حتی از آن به‌عنوان عامل اساسی در اقتصاد سیاسی کشورهای پیشرفته یاد می‌شود. این در حالی است که شوراها در ایران با معضل فقدان تخصص گرایی مواجه است و عدم وجود نیروهای متخصص در زمینه‌های برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شهری و مدیریت خدمات شهری سبب کاهش اثربخشی این نهادها شده است. همین موضوع سبب شد که اعضای شوراها در چشم بسیاری از مدیران، افرادی بدون اطلاعات و تجربه کافی در مدیریت و اجرا تلقی شوند.^۲

درواقع حاکم بودن فرهنگ گروهی و جناحی در ورود افراد غیرمتخصص به ساختاری کاملاً تخصصی بستر ناکارآمدی این نهاد را فراهم می‌کند و سیستم دموکراسی ناقص بر پایدار بودن چنین روندی تأثیر عمیقی بر جای می‌گذارد. علاوه بر این جایگاه تنزیلی شوراهای اسلامی شهر باعث شده است تا افراد مجرب و طراز اول، کمتر برای نامزدی در انتخابات شوراها راغب باشند. اهتمام کمتر نخبگان و متخصصین نسبت به شوراها و حضور نیافتن خبرگان و نخبگان در عرصه شوراها بستر آفت‌های جدی را برای این نهاد ایجاد کرده است.^۳

۳-۲-۱-۱۰- مشکلات موجود در انتخاب شهردار:

در بند ۱ ماده ۷۱ قانون شوراها، انتخاب شهردار به عهده شورای شهر گذاشته شده است، که می‌توانست یکی از اهرم‌های دموکراتیک شورا در جهت انتخاب رئیس قوه مجریه شورا (شهرداری) باشد؛ اما عملاً این روند با گنجاندن تبصره ۳ از ماده ۷۱ قانون شوراها «نصب» شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد.^۴ شورای شهر بر اساس ضوابط و

^۱ گرجی از ندریانی، علی‌اکبر. (۱۳۹۰). ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی. فصلنامه حقوق. دوره ۴۱، شماره ۲، ص ۲۱۷

^۲ ایمانی جاجرمی، حسین. (۱۳۸۷). چالش‌های شوراها در مدیریت محلی. مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراها. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام. ص ۵۹

^۳ نصر، عباس. (۱۳۸۹). شوراها و توسعه پایدار (چاپ اول). تهران: انتشارات ناظر. ص ۱۹۴

^۴ تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱

شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آئین‌نامه مصوب این قانون شهردار موردنظر خود را انتخاب می‌کند، وزیر کشور و استانداران موظف‌اند حکم شهردار معرفی‌شده را ظرف مدت ده روز صادر نمایند. در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی‌شده را واجد شرایط تعیین‌شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیات حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع خواهد شد، هیات مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری بوده و تصمیم آن هیات برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجرا می‌باشد. چنانچه در مدت مقرر هیات حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید. نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهرداری می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید» که پیشنهاد شورا در مورد شهردار را منوط به تأیید استاندار یا وزیر کشور کرده، نقض گردیده است که این خود نوعی تناقض است و پارادوکس فوق عملاً مشکلات زیادی را برای شوراهای وجود آورده است چراکه عملاً قدرت تصمیم‌گیری نهایی در مورد شهردار را باید مشروط دانست به این جهت که شورای شهر علاوه بر رعایت مقررات و شرایط لازم برای انتخاب شهردار باید گرایش‌ها سیاسی و هم‌سویی آن با نحله سیاسی حاکم در وزارت کشور را نیز لحاظ نماید، در غیر این صورت حکم شهردار صادر نخواهد شد و این امر نیز موجب گردیده شوراهای شهر در انتخاب خود با محدودیت انتخاب مواجه شوند. این امر در کل استقلال عمل در انتخاب شهردار را به شوراهای بازنگردانده و این خود مغایر با فلسفه وجودی شوراهاست و شایسته بود قانون‌گذار انتخاب شهردار و صدور حکم او را با رعایت شرایط قانونی به خود شوراهای تفویض می‌نمود و در نگاهی دیگر به بند ۱ ماده ۷۱ قانون شوراهای باید دید که آیا انتخاب شهردار به صورت غیرمستقیم توسط مردم (با انتخاب شورا) راندمان بیشتری دارد (که این روند مطابق با قانون روند فعلی است) یا اینکه این انتخاب همگام با اعضای شورا مستقیماً توسط رأی مردم باشد که با لحاظ تجربه هفت‌ساله تعاملات بین شهرداران منتخب با شوراهای می‌توان گزینه دوم را ترجیح داد و این موضوعی است که اکثریت کشورهای تجارب کهن در امر مدیریت شهرها توسط شوراهای دارند به مورد اجرا گذاشته شده است چراکه انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم مشروعیت سیاسی و قانونی شهردار را موجب گشته و شهردار با توجه به پشتوانه اکثریت رأی مردم انگیزه‌های قوی برای خدمت را خواهد داشت و این امر موجب به حداقل رسیدن چالش‌های اجتماعی بین شورا و شهردار خواهد بود.

۳-۲-۱-۱۱- فقدان شوراهای محلی و مشکلات فراروی:

از آنجا که در شهرهای بزرگ شهروندان نماینده خویش را شخصاً نمی‌شناسند امکان گفتگو بین اعضای شورای شهر و شهروندان به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد، اما این گفتگوی مستقیم بین شهروندان و اعضای شورای شهر لازم است زیرا عضو شورای شهر می‌تواند مستقیماً از شهروندان (موکلین) الهام بگیرد و در انجام وظایف خویش از خواست مردم باخبر باشد. حسن دیگر این گفتمان این است که هم شهروندان و هم نمایندگان ایشان در شورای شهر بیشتر از مسئولیت‌ها و

اختیارات خود آگاه می‌شوند، شهروندان می‌آموزند که تقاضای محال و بی‌مورد از اعضای شورای شهر نکنند و اعضای شورای شهر نیز یاد می‌گیرند که متعهد به شهروندان و خواست‌های موجه آن‌ها باشند یک‌راه اجتناب از این مشکل این است که همگام با تشکیل شوراهای شهر، شوراهای محله نیز تشکیل شود تا شهروندان مستقیماً با نمایندگان خود در تماس باشند، در انتخابات شوراهای شهر کسانی به نمایندگی انتخاب شوند که شوراهای محلی آنان را برگزیده باشند در این خصوص قانون فعلی این امکان را برای تشکیل شوراهای محلی نداده است. علیرغم آنکه در قانون اولیه شوراهای در سال ۶۱ این امر وجود داشته است. البته این امر اکنون به صورت خودجوش در برخی از شهرها در حال انجام است (همانند انجمن‌های شورا یاری در تهران)^۱، ولی به هر حال ضروری به نظر می‌رسد. قانون شوراهای در این خصوص نیز اصلاح گردد و به گونه‌ای که واحدهای محلی به عنوان بازوی شوراهای به صورت قانونی فعالیت نمایند.

۳-۲-۱-۱۲- مشکلات و مسائل مالی

از آنجا که یکی از مهم‌ترین مباحث هر نهادی، بحث مالی آن است، نهادهای محلی از این امر مستثنا نبوده و باید استقلال آن‌ها در امور مالی به رسمیت شناخته شود. نهادهای محلی در حوزه اقتصادی و مالی با چالش‌های مهمی نظیر ناکافی و ناپایدار بودن منابع مالی مواجه هستند که هم با رشد روزافزون هزینه‌های شهری همخوانی ندارد و هم اینکه سبب وابستگی شدید این نهادها به دولت شده است.^۲ نارسایی قوانین و مقررات مالی و عدم اطلاع کافی مسئولان و کارشناسان حکومت‌های محلی از قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مالی نیز مشکلات کمبود درآمدها را مضاعف نموده است. وابستگی شدید شوراهای محلی به بودجه دولت مرکزی قطعاً تأثیرات نامطلوبی بر عملکرد این نهادها خواهد گذاشت. اصل استقلال نسبی مالی، از جمله الزامات تمرکززدایی نیز است و در صورت فقدان این استقلال عملاً تمرکززدایی امکان‌پذیر نخواهد بود. از سوی دیگر همان‌طور که در مباحث قبلی مشخص شد شوراهای شهر مهم‌ترین نهادی که در اختیاردارند و می‌توانند سیاست‌ها و برنامه‌های خود را از طریق آن پیاده نمایند شهرداری می‌باشد لیکن در تصمیم‌گیری‌های مالی این نهاد نیز با مشکلات قانونی روبرو هستیم، چرا که ماده ۴ آیین‌نامه مالی قانون شهرداری‌ها اختیارات شورای شهر را در مسائل مالی محدود نموده و مقید به نظر وزارت کشور کرده که خود نوعی تناقض و نقص می‌باشد. در واقع یکی از مهم‌ترین مشکلات حکومت‌های محلی در ایران به روز نبودن قوانین مربوطه است. ماده ۴ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها که از بحث‌انگیزترین مواد قانونی اداره امور مالی شهرداری‌ها می‌باشد مثالی شایسته برای این امر است چرا که نزدیک به ۳۵ سال قبل حدود اختیاراتی در این ماده ترسیم شده که امروزه به هیچ‌وجه با دیدگاه‌های استقرار مدیریت پویا در شهرداری‌ها و مسئولیت‌های محوله به آن‌ها تناسب ندارد و لازم است این قوانین مورد بازنگری اساسی قرار گیرند.

^۱ چمران، مهدی. (۱۳۸۷). سخنرانی در همایش مدیریت محلی و شوراهای. مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراهای. تهران؛ دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام. ص ۳۶

۳-۲-۱-۱۳- دخالت ندادن شورای شهر در تصمیم‌گیری‌های محلی:

شورای شهر با توجه به وظایف و اختیارات محوله در بند ۷۱ قانون شوراها (مصوب ۷۵) در مورد مسائل محلی خود دارای وظایف نظارتی و گاهی مقام سیاست‌گذار را پیدا نموده است. لیکن عملاً شورای شهر در بسیاری از جلسات شوراها و کمیته‌های مربوطه به امورات مختلف شهری نقش تأثیرگذار نداشته و اگر هم حضور داشته باشد به جز موارد معدود نقش ناظر را دارد، در صورتی که تصمیمات آن‌ها به نوعی با حیطه وظایف شوراها تداخل دارد، اما از نظرات اعضای شورا استفاده نمی‌شود و این هم از مشکلات قانونی موجود می‌باشد. به طور مثال در هیچ‌یک از نهادهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های محلی و منطقه‌ای اعم از شورای برنامه‌ریزی استان، شورای شهرسازی استان و ... نقش مستقیم و تأثیرگذار ندارد. در واقع تنها در برخی از این نهادها بنا به تشخیص ریاست آن نهاد از نماینده شورای شهر دعوت به عمل می‌آید تا بدون رأی در جلسات آن‌ها حضور یابد و متأسفانه اصلاحیه آخر قانون شوراها (مصوب ۸۲/۷/۶) تحت عنوان ماده ۷۸ مکرر که استانداران، فرمانداران و بخشداران را موظف به دعوت از نماینده شورا (آن‌هم به غیر از کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) جهت حضور در جلسات شوراها و کمیته‌های مربوط به وظایف شوراها به عنوان فقط ناظر کرده است مشکلی را حل نکرده است و در واقع نوعی پارادوکس را ایجاد کرده چرا که از یک سو، شورای شهر ملزم به نظارت بر مسائل و امورات مربوط به مدیریت شهری می‌شود و از سوی دیگر حق اظهار نظر در مورد تصمیمات مربوط به آن امورات در جلسات و کمیته‌های مخصوص آن را ندارد و فقط می‌تواند ناظر باشد! در واقع در شرایط فعلی هیچ اشرافی و ضمانت اجرایی که در بندهای ماده ۷۱ قانون شوراها برای نظارت بر تمامی ارگان‌ها و سازمانهای مرتبط در امور شهر توسط شوراها تعیین گردیده وجود ندارد، در حالی که برای تحقق مدیریت واحد شهری و توزیع کامل قدرت از بالا به پایین، شورای شهر باید علاوه بر حاکمیت بر شهرداری بر سایر دستگاه‌های اجرایی در محدوده شهر نیز حاکمیت یابد.

۳-۳-۲- موانع و چالش‌های اداری - اجرایی

ساختار نظام اجرایی حکومتی و نهاد قدرت در جامعه ایران چنان طراحی و ساختار بندی شده است تا فرامین، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های دولت مرکزی اجرا شود (نظام مدیریت تک ساختی) از این رو، این ساختار آمادگی کمتری برای همکاری با شوراهای اسلامی دارد و در مجموع عوامل اجرایی مذکور بسیار کمتر تحت نظارت مجلس‌های محلی قرار دارند. با شروع به کار مجلس‌های محلی در ایران، تغییرات لازم در ساختار سازمان‌های اداری و اجرایی برای تفویض اختیارات به شوراهای اسلامی در چارچوب قانون انجام نگرفته است.

تغییر قانون و شفاف‌تر کردن یا ضمانت اجرایی دادن به قانون شوراها خصوصاً در وظایف در ماده ۷۱ قانون شوراها (برای شورای شهر) چیزی را حل نخواهد کرد، چرا که مشکل به مفهوم مدیریت شهری برمی‌گردد. در کشور ما در این مورد مشکل عمده‌ای وجود دارد و آن اینکه نهاد مدیریت شهرها و امور شهری مشترک‌اند.

به طوری که در کشور ما وظایف مدیریت شهری به وسیله ۲۵ دستگاه و سازمان و اداره انجام می‌گیرد و فقط شهرداری در اختیار شورای شهر قرار دارد و اصلاحیه آخر قانون شوراها (مصوب ۸۲) نیز این موضوع را حل نکرد.^۱ و فقط نهادهای دخیل در خدمات شهری را موظف به ارائه برنامه سالانه خود برابر متن قانون کرده است؛ که نگاهی به متن بند ۳۲ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) ماده ۷۱ قانون شوراها، این موضوع را روشن می‌کند «واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده‌دارند، موظف‌اند برنامه سالانه خود در خصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده، به شورا ارائه نمایند»^۲ که فقط جنبه اطلاع‌رسانی به شورا را دارد و سازوکارهایی به شورا داده نشده تا در سیاست‌های این نهادها تأثیر داشته باشد. به این ترتیب بقیه نهادهای دخالت‌کننده در مسائل شهری تحت کنترل سیاست‌گذاری شورای شهر قرار ندارند. برای مثال آب و فاضلاب شهری جزء خدمات شهری است و یک سازمان متکفل آن است. خدمات برق یک سازمان دارد، مخابرات، راهنمایی و رانندگی و ... پس این مشکل که در مورد جایگاه شوراها در ساخت سازمان اداری کشور وجود دارد. به تعریف و مفهوم موجود از «مدیریت شهری» برمی‌گردد که هنوز وفاقی در مورد آن وجود ندارد. قانون، وظایف و اهداف شوراها را بر شمرده ولی این تعاریف در عمل با ساخت و سازمان اداری کشور تنظیم و هماهنگ نیست. ابهامی که در مورد مدیریت امور شهری وجود دارد صرفاً به قانون شوراها بر نمی‌گردد بلکه این ابهام به کل سازمان اداری بر می‌گردد و باید دید که مدیریت امور شهری در سیستم حکومتی ما چگونه تعریف می‌شود و آیا برای آن سازمان واحدی طراحی می‌شود یا به همین شکل موجود سازمان‌دهی خواهد شد. پس می‌توان گفت که تنها با تغییر در قانون شوراها نمی‌توان قدرت و توان این نهادهای مدنی را آن‌طور که در قانون اساسی مدنظر است توسعه داد چون یک قانون که نمی‌تواند کل سیستم اداری کشور را به هم زند. در این باره دو رهیافت وجود دارد:

رهیافت اول اینکه اگر مدیریت شهری به همین صورت متکثر باقی بماند پس شوراها حتماً وظایف و اختیارات محدودتری خواهند داشت و تابع تصمیمات دیگر نهادهای وابسته به دولت خواهند بود و تغییر در قانون شوراها چاره‌ساز نخواهد بود. اما در رهیافت دوم اینکه مدیریت امور شهر به طور موسع تعریف می‌گردد که نگاهی به وظایف شهرداری (که تحت کنترل شوراها قرار دارند) در کشورهای مختلف مردم‌سالار حاکی از این تعریف است و توزیع قدرت در عرصه محلی در این کشورها از وجود یک نظام قانونمند نگرش سیستمی و مدیریتی واحد بر نظام شهری حکایت دارد.

^۱ ماهنامه آموزشی شوراها و مشارکت. تهران؛ دفتر برنامه‌ریزی و آموزش شوراهای اسلامی. سال اول. شماره ۱. ص ۲۰.

^۲ به موجب ماده ۲۳ قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۸۲/۰۷/۰۶ به ماده ۷۱ قانون الحاق شده است.

در این صورت است که با بازسازی قانون شوراهای این نهادهای مردمی نقش واقعی خود را به عنوان حکومت‌های محلی انجام خواهند داد.

پس در کل می‌توان گفت علت اینکه قانون فعلی شوراهای و حتی اصلاحیه آخری آن بر اساس طرز تفکر حداقلی، تنظیم شده و وظایف و اختیارات شوراهای به‌غیر از مواردی از جمله عزل و نصب شهردار، تصویب مقررات داخلی شهرداری، تعیین نرخ کرایه حمل و نقل درون‌شهری حاشیه‌ای و بیشتر از نوع درجه دوم است. به مدیریت شهر متکثر ایران برمی‌گردد و اگر مسئولین واقعاً بر توزیع قدرت به شوراهای در عرصه محلی که از ملزومات نظام‌های دموکراتیک است، اعتقاد راسخ دارند و خواهان تفویض اختیارات بیشتر و آوردن شوراهای از حاشیه به متن هستند، نباید راهکار نیل به این هدف را گذر از مدخل قانون بدانند. بلکه ابتدا باید بحث در سازمان اداری کشور پخته شود و مورد وفاق قرار گیرد و سپس در قوانین شوراهای منعکس گردد و سازمان مناسبی هم برای آن طراحی گردد. در واقع در شرایط فعلی هیچ اشرافی و ضمانت اجرایی که در بندهای ماده ۷۱ قانون شوراهای برای نظارت بر تمامی ارگانها و سازمان‌های مرتبط در امور شهر توسط شوراهای تعیین گردیده، وجود ندارد در حالی که، برای تحقق مدیریت واحد شهری و توزیع کامل قدرت از بالا به پایین، شورای شهر علاوه بر حاکمیت بر شهرداری، باید ضمانت‌های اجرایی لازم برای نظارت و تأثیرگذاری بر عملکرد سایر دستگاه‌های اجرایی موجود در شهر را به دست آورد.

۳-۳-۳- موانع و چالش‌های درون‌سازمانی

مجلس‌های محلی در درون خود هم از لحاظ ساختار و هم در سطح کنش‌گران (اعضای شورای اسلامی) دچار چالش و مشکل هستند. مسئله بسیار مهم در خصوص ساختار شوراهای اسلامی این است که ساختار مناسب مجلس‌های محلی شکل نگرفته و هنوز مکانیزم‌های ارتباطی بین انواع شوراهای اسلامی به صورت واضح مشخص نیست (الزامات ساختاری)، این مسئله به خصوص در شوراهای اسلامی بالادست بسیار مشهود است.

علاوه بر ساختار نامتعادل شوراهای که به علت عدم آموزش اعضای شوراهای اسلامی و عدم آمادگی کامل آنها بر ایفای مسئولیت‌ها و مأموریت‌های خود، سطح توان اعضای شوراهای اسلامی بررسی و پژوهش قرار گیرد. به عنوان مثال؛ اعضای شوراهای اسلامی چگونه می‌توانند وظایف نظارتی خود را بر شهرداری‌ها اعمال کنند، در حالی که اطلاعات و دانش تخصصی لازم برای اعمال نظارت بر امور شهرداری که بسیار پیچیده است را ندارند. یا چگونه بودجه شهرداری‌ها که بعد از انتخاب شورا از مهم‌ترین وظایف شوراهای است را تصویب کنند در صورتی که دانش لازم برای انجام آن را ندارند. شفاف ساختن درآمدها و هزینه‌های سازمان پیچیده و با سابقه‌ای چون شهرداری از طرف اعضای آموزش ندیده مجلس‌های محلی کم‌تجربه و نامتخصص چگونه امکان‌پذیر است^۱.

^۱ طالبی نژاد، محمدرضا. (۱۳۸۹). ویژه‌نامه شماره ۶ شهرداری‌ها. تهران؛ سازمان شهرداری‌ها، ص ۶

شوراهای اسلامی شهر و روستا در مقام «شوراهای پایه» به همراه «شوراهای فرادست» به مثابه بنیان «توسعه محلی»، یکی از شاهراه‌های مطمئن برای حرکت به سوی «توسعه» متوازن و «پایدار» در ایران اسلامی هستند.

۳-۳-۱- شفافیت: ضعف شوراها در شفافیت و پاسخگویی

برگزاری جلسات علنی نهادهای محلی و انتشار مصوبه‌های این نهادها و همچنین وجود مواد شفاف و صریح در مصوبه‌ها و در معرض دید و نظر شهروندان قرار دادن کلیه تصمیمات و نهادهای محلی بدون هیچ ابهامی.

ضعف در شفافیت فعالیت‌ها و عملکرد شوراهای اسلامی شهر و روستا و نهادهای زیرمجموعه آن‌ها از عوامل اصلی شیوع بی‌اعتمادی و افول سرمایه اجتماعی نسبت به این نهادها است. ابهام در «قراردادها و معاملات»، «املاک و دارایی‌ها»، «بدهی‌ها و مطالبات»، «مراحل مختلف بودجه از لایحه بودجه تا ردیف‌ها و تبصره‌های آن و درآمدها و هزینه‌های ماهانه»، «عملکرد واحدهای تابعه»، «حوزه شهرسازی» و... از جمله مهم‌ترین موضوعاتی هستند که نیاز به اقدام سریع برای شفاف‌سازی دارند.

۳-۳-۲- مشارکت پذیری:

در هر طرح مصوبی، در صورتی که مشارکت مردم به عنوان یک اولویت در نظر گرفته شود، زمینه‌های حضور افراد خلاق و مؤثر در امر مدیریت شهری به نحو مقتضی و مطلوب فراهم می‌شود. اطلاع شهروندان از مصوبه‌ها و تصمیم‌های نهادهای محلی به نحوی گسترش یابد که اثربخشی این اطلاع‌رسانی و مصوبه‌های آن و یا تصمیم‌گیری‌ها مشهود باشد، زمینه‌های لازم برای مشارکت عموم مردم در تصمیم‌سازی و حتی تصمیم‌گیری به وجود می‌آید. در صورتی که مکانیسمی برای دریافت طرح‌ها و پیشنهادها شهروندان در امور شهری وجود داشته باشد، زمینه‌های همکاری با نهادهای غیردولتی در عملکرد امور شهری پیش‌بینی می‌شود. پرسش‌گر نبودن مردم از شوراها از یک سو و اینکه دولت خود را جانشین مردم کرده و شوراها به جای آنکه پاسخگوی مردم باشند، در صدد پاسخگویی به دولت هستند، از سوی دیگر سبب درهم‌ریختگی نظام شورایی می‌شود^۱.

۳-۳-۴- چالش‌های فراملی

مجلس‌های محلی سابقه موفق و تجارب ارزنده و مفیدی در جهان دارند. این سازمان‌ها عصای دست دموکراسی بوده و به عنوان جلوه‌هایی از مشارکت مدنی ابزار کارآمد فرایند توسعه اقتصادی - اجتماعی در کشورهای توسعه‌یافته می‌باشند. انتقال تجارب جهانی مجلس‌ها و یا سازمان‌های محلی به شوراهای اسلامی می‌تواند آن‌ها را در فرایند گذر مدد رساند؛ چراکه کسب اطلاعات و آگاهی‌های لازم مجلس‌های محلی در مقیاس‌های شهری و روستایی از تجارب سایر ملل و آشنایی با نحوه اداره شهرها و روستاها در سایر کشورهای جهان و بهره‌گیری از منابع علمی و تخصصی جهان برای شوراهای اسلامی ایران ضرورت دارد. هنوز شرایط لازم و بسترهای مناسب انتقال این تجارب و برقراری ارتباط اعضای مجلس‌های محلی ایران با سازمان‌های

^۱ نصر، عباس. (۱۳۸۹). شوراها و توسعه پایدار (چاپ اول). تهران: انتشارات ناظر. ص ۱۹۳

مشابه جهانی فراهم نشده است و میان آنها و حتی سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با امور شوراها پیوند و ارتباطی نیست و مجلس‌های محلی ایران در این زمینه با چالش و موانعی روبه‌رو هستند.

۳-۳-۵- چالش‌های فرهنگی و موانع جامعه‌پذیری

به‌اندازه کافی شوراهای اسلامی یک نیاز، ضرورت و الزام برای جامعه ایرانی محسوب نمی‌شوند. اگر ضرورت و دغدغه حیات اجتماعی شوراها به‌عنوان یک خرده‌نظام پاسخ‌گو به نیازهای اجتماعی در نزد بخش کوچکی از جامعه به‌عنوان افراد خاص (یعنی روشنفکران، نخبگان سیاسی و اجتماعی) احساس و درک می‌شود، لکن این نیاز، ضرورت و دغدغه به شعور عامیانه عبور نکرده و در نزد آنها نهادی نشده است. هرچند این گذر شروع شده است ولی ره منزل دراز است و ما نو سفریم و مجلس محلی هم در سطح ساختار وهم در سطح خرد و کنشگران فرایند جامعه‌پذیری دچار چالش‌ها و موانع جدی است. ضرورت دارد با برنامه‌ریزی هدایت و رهبری درست و منطقی بتوانیم از این چالش‌ها با موفقیت عبور کنیم.

۳-۳-۶- ناهماهنگی در نظام‌نامه انتخابات و نظام‌نامه حزبی

یکی از مشکلات اساسی که در کشور ما وجود دارد عدم هماهنگی بین نظام‌نامه انتخاباتی و نظام حزبی است. بدین صورت که نظام‌نامه انتخاباتی و نظام حزبی دو بخش مجزا از هم هستند که در درون هر یک از آنها نیز اجزای مجزایی وجود دارد و این امر مشکلاتی را ایجاد کرده است. به‌عبارت‌دیگر نظام سیاسی کشوری که جمهوری و مبتنی بر انتخابات است لازمه‌اش وجود احزاب و گروه‌های متعدد است نظام حزبی و نظام انتخاباتی باید همگن و هم‌سنخ باشند و در یکجا تعریف شوند و اجزای مختلف یک مجموعه واحد را تشکیل دهند از این رو قانون فعلی شوراها بدون نگاه به نظام‌نامه انتخاباتی و نظام حزبی کشور ره به‌جایی نخواهد برد و ما را دچار مشکلات عدیده‌ای خواهد کرد. مثلاً جامعه فعلی ما از دو چیز در رنج است که نباید باشد یکی اینکه افرادی وارد مجلس شورای اسلامی شوند که شایسته‌ترین افراد برای این کار باشند و دیگر آن که آنها کاملاً دغدغه ملی داشته باشند و با توجه به حدود اختیارات وسیعی که دارند بتوانند در کلیه مسائل ملی دخالت کنند نظر دهند، هدایت کنند و نظارت کنند. ولی در عمل در بعد از انقلاب هیچ کدام از این دو مورد تحقق نیافته است؛ یعنی اینکه نمایندگان لزوماً نه شایسته‌ترین بودند و نه دغدغه ملی داشتند بلکه دغدغه اصلی نماینده احداث جاده یا تأسیس کارخانه‌ای برای حوزه انتخاباتی حوزه خود بوده تا از این طریق ورود خود به دوره بعدی مجلس را تضمین کرده یا اینکه به‌طور صادقانه برای منطقه خود خدمتی کرده باشد.^۱

این دو مشکل را می‌توان با کمک قانون شوراها حل کرد یعنی اینکه قانون را باید طوری تدوین کرد که مشکلات محلی به نمایندگان شوراها انتقال یابد و نمایندگان مجلس اصلاً حق دخالت در دغدغه‌های محلی نداشته باشند و دغدغه‌های محلی را به نمایندگان شوراها واگذارند در نتیجه باید تناسبی بین نظام حزبی و نظام انتخاباتی ایجاد شود. نظام حزبی و نظام انتخاباتی، به

^۱ خرمشاد، محمدباقر. (۱۳۸۱). بازنگری در قانون شوراها (گزارش پژوهشی). تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی شماره ۲۱-۱-۱. ص ۸

لحاظ ساختار قانونی می‌توانند همدیگر را تبیین کنند. یعنی وقتی در نظام انتخاباتی حزبی را به رسمیت شناختیم و از انتخابات هیچ گریزی نیست پس همه از کانال حزبی وارد نظام انتخابات خواهند شد و در نتیجه بحث انتخابات سروسامان می‌گیرد. این مستلزم آن است که در قانون شوراها تغییراتی ایجاد شود نه به صورت انفرادی بلکه به صورت مجموعه‌ای بنام نظام انتخاباتی، باید مرکزی تشکیل شود که توانایی بسیج تعداد بسیاری از متخصصین را داشته و قانونی وجود داشته باشد که همگن بودن نظام انتخاباتی با نظام حزبی و نحوه جهت دادن و تکمیل کردن آن‌ها را بررسی کند. تغییر قانون شوراها فرصت مناسبی است که می‌تواند بخش عمده‌ای از بی‌ثباتی سیاسی را سامان دهد، در این حالت اگر یک شهروند اراده کار سیاسی کرد مشخص است که از چه کانال‌هایی باید عبور کند. هر چند که این خود مضراتی دارد و شهروندان را محدود می‌کند ولی گریزی از آن نیست و مثل بحث انتخابات مستقیم و غیرمستقیم می‌شود. در موقع هماهنگ کردن نظام انتخاباتی با نظام حزبی باید توجه شود که معمولاً شورا در کشورهای پیشرفته جایی برای بازسازی احزاب و جریان‌های سیاسی است. اگر حزبی به دلایلی در سطح ملی شکست خورد در قالب نظام حزبی که تعریف شده است، کسی حق ندارد آن‌ها را بیرون کند، بلکه قانون طوری تنظیم شده که آن‌ها بتوانند در شوراها به بازسازی خود پردازند. بدین ترتیب؛ آن‌ها نه تنها از گردونه سیاسی حذف نمی‌شوند بلکه قانون جایی مشخص کرده که در آنجا حزب به فعالیت خود ادامه دهد، جایی که می‌تواند تعداد محدودی از نمایندگان را داشته باشد و این نمایندگان به دلیل حضور در عرصه سیاست و دسترسی به امکانات و فضا برای بازسازی حزب از عمل باز نمی‌ایستند.^۱ از این رو رقیب حق حذف آن‌ها را ندارد بلکه قانون جایی را برای آماده‌سازی او فراهم آورده که بتواند دوباره بر عرصه قدرت برگردد. لازمه این کار مجموعه دیدن نظام‌نامه حزبی و هماهنگ نمودن اجزای نظام‌نامه‌هاست و شوراها بخش بنیادین، پایه‌ای و اساسی این نظام‌نامه‌ها می‌باشند.

۳-۴-۷- دیگر آسیب‌های شوراهای شهر و روستا

« بنا بر آنچه ذکر شد شوراهای اسلامی به لحاظ حقوقی، از چند آسیب عمده رنج می‌برند: ابهام در حیطه وظایف و اختیارات شورا، اختیارات حداقلی در اداره امور محلی، هم‌پوشانی وظایف و اختیارات با سایر نهادها، فقدان ضمانت اجرایی برای مصوبات شورا

«از جمله آسیب‌های مربوط به شوراها نهادینه نشدن این مجموعه است؛ به طوری که هر دولت بر اساس سلیقه خود می‌تواند از شوراها حمایت و یا آن‌ها را طرد کند. در واقع شکل‌گیری شوراها پس از بیست سال که از انقلاب اسلامی گذشته و علیرغم اختصاص موادی از قانون اساسی به آن، همچنان با این نگرانی همراه است که مبدا سلیقه دولت مردان منجر به حذف این مجموعه شود.

^۱ محمدباقر، خرمشاد. (۱۳۸۱). بازنگری در قانون شوراها (گزارش پژوهشی). تهران؛ پژوهشکده مطالعات راهبردی شماره ۲۱-۱-۱ ص ۹

◀ آسیب دیگر پیش روی شوراهای مربوط به مدیریت شهری است. از طرفی شورا می‌تواند بر اساس قانون در همه مسائل اجتماعی، اقتصادی عمرانی، بهداشتی فرهنگی و آموزشی و سایر امور رفاهی برنامه‌ریزی نماید و از طرف دیگر دستگاه‌های دولتی که متولی امور مربوطه هستند، نسبت به واگذاری مسئولیت‌ها و اختیارات مقاومت نشان داده و هرگز نمی‌پذیرند که قدرت را تقسیم کنند. این موضوع سبب می‌شود شورا نتواند نقش خود را به‌خوبی ایفا نماید، مسئله‌ای که موجب می‌شود اقبال جامعه نسبت به شکل‌گیری شورا کاهش یابد.

◀ آسیب دیگر شورا مربوط به افتخاری بودن عضو شورا است. بر اساس قانون، عضویت در شورا افتخاری است و شغل محسوب نمی‌شود و از طرف دیگر به علت تعدد و تکرر وظایف و مسئولیت‌هایی که به عهده شورا است، افراد منتخب باید وقت زیادی در اختیار شورا بگذارند و این امکان‌پذیر نیست که فرد منتخب در آن واحد بخواهد هم از خدمات دولتی استفاده کند، حقوق و مزایا بگیرد و هم به نحوی امکان حضورش در شورا تابعی از مقررات شورا باشد در نتیجه با توجه به محدودیت عمر عضویت در شورا، افراد ترجیح می‌دهند عضویت در شورا را به‌عنوان یک امر جانبی و ثانوی نگاه کنند و همین مسئله موجب می‌شود افراد بانگیزه و علاقه و انجام کار کارشناسی به شورا نگاه نکنند و نهایتاً این شورا است که دچار آسیب می‌شود.

◀ آسیب دیگری که بر شورا مترتب است موضوع تصمیمات مقطعی است که برحسب شرایط اتخاذ می‌شود. آنچه اهمیت دارد آن است که شورا باید برخوردار از یک برنامه منسجم و مدون و درازمدت با لحاظ کردن همه جوانب باشد. به عبارت دیگر برنامه جامع شهری و نیز مدیریت واحد شهری است که می‌تواند انسجام در تصمیمات مربوط به شهر را ایجاد کند.

◀ آسیب دیگری که بر بدنه شورا می‌تواند وارد شود، تأثیرگذاری جریان‌های سیاسی بر تصمیمات مربوط به زندگی شهری و روستایی است. که بیشتر در کلان‌شهرها اتفاق می‌افتد.



نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد



۴-۱- نتیجه گیری

نهاد شورا در نظام‌های حقوقی بر مبنای اصول اساسی، خرد جمعی، مشارکت مردم و تخصص گرایی استوار شده است. مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش یکی از اصول نظام‌های حقوقی سیاسی معاصر را تشکیل می‌دهد. این مشارکت در نظام‌های مختلف صور گوناگونی به خود می‌گیرد. شورا به مثابه نهادی که می‌تواند نقشی اساسی و مهم در جلوگیری از تمرکز قدرت و استبداد داشته باشد، یکی از برجسته‌ترین این صور می‌باشد. این نهاد از دیرباز در اندیشه متفکران و اندیشمندان جایگاه والایی داشته است. نمونه این قرب و ارج را می‌توان در آموزه‌های اسلامی مشاهده کرد که تأکید بر شور و مشورت در تصمیم‌گیری‌های فردی و اجتماعی به نحو بارزی مقرر گشته است.

مؤلفه‌های حکمرانی خوب امروزه به مثابه یک دستگاه سنجش وضعیت حکمرانی در کشورهای مختلف دنیا به کار می‌رود و کشورها بر اساس مؤلفه‌های تعیین شده مورد ارزیابی و رتبه‌بندی قرار می‌گیرند. به باور برخی صاحب‌نظران وجود نوعی شکاف بین دولت و ملت در جوامع کمتر توسعه یافته که ریشه در شرایط تاریخی، اجتماعی و فرهنگی این گونه کشورها دارد مانع جدی در تحقق حکمرانی خوب است.

قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور است که اصول سیاسی، ساختار، جایگاه و حدود قدرت سیاسی دولت را تعیین می‌کند و تضمین‌کننده حقوق شهروندان می‌باشد. به مفهوم دیگر این هنجار برتر، کیفیت و چگونگی اداره‌ی کشور را معین کند و با بررسی آن در حوزه‌ی نظر و عمل می‌توانیم به خوبی معین کنیم که مؤلفه‌های حکمرانی خوب به چه میزان کاربردی شده است.

با توجه مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که حکمرانی خوب در ایران مبتنی بر سبک دستوری و سلسله مراتبی است که در آن تعامل ضعیفی میان کنشگران مختلف تأثیرگذار بر حکمرانی خوب در ایران وجود دارد که اغلب به صورت سلسله مراتبی و دستوری از سوی دولت شکل می‌گیرد. نقش پررنگ دولت در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نشان‌دهنده‌ی ضعف‌های اساسی در سیستم حکمرانی است. البته عدم وجود سازوکارهای یکپارچگی سیاستی مناسب و همچنین عدم استفاده مناسب از ساختارهای موجود از مشکلات اساسی این نظام حکومتی می‌باشد.

بررسی انواع شوراها در نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران، گویای این امر است که گونه‌های مختلفی از نهادها و مجموعه‌ها تحت عنوان شورا در کشورمان ایجاد شده و مشغول فعالیت هستند. اشتراک بسیاری از این نهادها با یکدیگر فقط در شورا بودن آنهاست و کارکردهای بسیار مختلفی که برای آنها پیش‌بینی شده است. باعث می‌شود تا به صراحت بتوان از ناهمگونی نیت قانون‌گذاران کشور در سلسله‌مراتب مختلف از شکل‌گیری و فعالیت شوراها در کشور سخن گفت. در بحث کارکردهای نهاد شورا، نظریه رایج در نظام حقوقی ایران بر این است که آن را منحصر به کارکردی یگانه (نظارتی و یا مشورتی) دانسته‌اند، اما بررسی و تدقیق در مواد قانونی مربوطه، نمایانگر این است که نمی‌توان این نهاد را منحصر به یک

کارکرد دانست. شورا از ماهیتی با کارکردهای مختلط تقنینی، نظارتی، مشورتی و بعضاً اجرایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار است.

در یک دسته‌بندی عمده به نظر می‌رسد می‌توان شوراهای را ذیل سه دسته کلی شوراهای محلی، شوراهای حاکمیتی و شوراهای صنفی تقسیم‌بندی نمود. البته این دسته‌بندی به این معنا نیست که از این طریق می‌توان جایگاه و ماهیت عملکردی آن‌ها را نیز تشخیص داد. اولین مورد مربوط به شوراهای محلی که به‌نوعی بارزترین وجه شوراهای در کشور به حساب می‌آیند. بر اساس قوانین تا حدود مشخصی وظیفه مدیریت امور عمومی را در حیطه خاص منطقه‌ای خود بر عهده دارند. پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با توجه به مقتضیات محلی از طریق همکاری مردم بر عهده شوراهای محلی است.

در مجموع با توجه به آسیب‌های که از شوراهای محلی ذکر شد، می‌توان گفت قوانین جمهوری اسلامی ایران در خصوص شوراهای محلی با ابهام در صلاحیت این نهاد، عدم شفافیت قانونی، ناکافی بودن مواد قانون، عدم جامعیت برخی قوانین و تضادها و تعارض‌های قانونی و همچنین به‌روز نبودن قوانین مواجه است. ابهام در صلاحیت شوراهای محلی در قانون اساسی و قانون شوراهای سبب شد که این نهاد مهم محلی به‌نوعی به نهادی «تابع» شهرداری‌ها تبدیل شده است. دولت محلی در ایران، رویکردی تبلیغی و شعارگونه دارد و علی‌رغم اینکه در نگاه کلان کشور شوراهای محلی از لوازم مردم‌سالاری می‌باشد اما در مقام عمل، یک نگاه پرتردید و عدم اطمینان نسبت به دولت محلی وجود دارد و بدنه اجرایی کشور نیز در برابر تقویت اختیارات و نقش مدیریت محلی مقاومت می‌کند. این در حالی است که در جوامع پیشرفته صلاحیت شوراهای محلی و حوزه وظیفه آن‌ها بدون ابهام قانونی و دارای شفافیت است. برای مثال، بر اساس اصل ۷۲ قانون اساسی جمهوری فرانسه در نظام سیاسی این کشور، شوراهای محلی اداره‌کننده یکی از تشکیلات اصلی کشور به حساب می‌آیند. در این کشور شوراهای شهر و روستا از طریق جلسات شور و مشورت و با در اختیار قرار داشتن نهادهایی مانند شهرداری یا دهیاری امور مربوط به شهر یا روستا را اداره و رتق و فتق می‌کنند و بر اساس قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲ درباره همه موضوعات مربوط به منافع محلی می‌توانند اظهار نظر کنند.

راهکارهای پیشنهادی برای پیشرفت کار آبی و دستیابی شوراهای اسلامی شهر و روستا به جایگاه واقعی خود، راهکارهایی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

۱. اصلاح و بازنگری قانون شوراهای

با اینکه «قانون شوراهای» تا سال ۱۳۵۷ در هفت مرحله بازنگری شده است^۱ هنوز به دلیل شفاف نبودن قوانین، تداخل وظایف و محدود بودن اختیارات، توانایی پاسخ‌گویی به انتظارات مردم را ندارد و آن‌ها را با تعارض‌های فراوانی روبه‌رو می‌سازد.

^۱ روزنامه همشهری. شماره ۳۰۱۶. ۹ فروردین ۱۳۸۲. ص ۹.

بنابراین، بهتر است مجلس شورای اسلامی و دولت، با اصلاح و بازنگری دوباره قانون شوراهای و پرهیز از آزمون و خطاهای گذشته، ابزار و امکانات خدمت‌رسانی بهتر را برای افراد جامعه فراهم آورد. هم‌چنین با به اجرا در آوردن بخش‌های دیگر قانون شوراهای، از جمله شوراهای شهر، استان و عالی استان، به تکمیل حلقه‌های گم‌شده شوراهای بپردازند. بدیهی است هراندازه دولت برای شفاف‌سازی قانون شوراهای گام بردارد، به همان میزان، از برداشت‌های فردی از قانون می‌کاهد و گامی اساسی در راه نهادینه شدن مردم‌سالاری دینی و افزایش میزان مسئولیت‌پذیری مردم برداشته، مشکلات و گرفتاری مسئولان و دولت را کاهش می‌دهد.

۲. تعریف شفاف اختیارات و وظایف شوراهای

تعریف و اصلاح دقیق حیطه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی به منظور تمرکززدایی از نظام حکمرانی و احیای شأن تصمیم‌گیری شوراهای در سطوح محلی و تنقیح و تمییز حقوقی عرصه‌هایی که بین وظایف و اختیارات شورا با سایر نهادها هم‌پوشانی وجود دارد؛ لازم به ذکر است با توجه به آسیب‌های برشمرده شده در شوراهای اسلامی احیای شأن تصمیم‌گیری برای شوراهای باید فرایندی تدریجی و همراه با اصلاح سازوکارهای معیوب موجود در شوراهای باشد.

۳. سازوکارهای معیوب نظارتی

پیشنهاد می‌شود به منظور سامان دادن به سازوکارهای آشفته نظارتی در شوراهای اسلامی در ایران با در دستور کار قرار دادن فرایندهایی همچون قیمت‌گذاری که طبق آن صرفاً نظارت شکلی و فرجامی اعمال می‌شود و حق جعل مستقیم مواد قانونی و تغییر جزییات ماهوی مصوبات وجود ندارد، ضمن اتخاذ تدابیر دقیق نظارتی و تأیید عدم مغایرت مصوبات با قوانین بالادستی و احکام شرع، از وابسته کردن شوراهای به نهادهای مرکزی و کوچک شمردن آنها پرهیز شود.

۴. بهره‌گیری از نظریه‌های کارشناسان و پژوهشگران

گرچه از ویژگی‌های اعضای شوراهای اسلامی، کارشناسی و صاحب‌نظر بودن در امور است، به جهت گستردگی حوزه فعالیت، اعضای شورا نمی‌توانند در همه حیطه‌ها کارشناس باشند. از سوی دیگر، در حال حاضر، شوراهای از نظر سطح تحصیلات و تخصص ناهمگون هستند و امکان ناکارایی آنها وجود دارد. به همین جهت، شایسته است شوراهای محترم، بستری را فراهم سازند که بتوانند از وجود کارشناسان، دانشگاهیان و صاحب‌نظران بهره‌مند شوند.

۵. آگاهی به وظایف و دانش روز

آگاهی به وظایف و دست‌یابی به دانش روز و مهارت‌های فکری و عملی، می‌تواند در هر امری گره‌گشا باشد. شورا هم به‌عنوان یک مجموعه فراگیر و ملی که کارکرد آن مبتنی بر تصمیم‌گیری و رأی اکثریت است، از این آگاهی و شناخت ناگزیر خواهد بود؛ زیرا باید با به کار گرفتن مهارت‌ها و راهکارهایی بتواند این فراگیری را حفظ و سگان این کشتی را، که

گسترده ترین و قوی ترین نهاد مردمی است، به سوی ساحلی که ناخدایش از پیش در نظر گرفته، هدایت کند و پاسخ گوی خواسته های به حق مردم باشد.

به یقین، کم ترین حُسن مسلح شدن این نهاد مدنی به ابزار علمی و عملی در حیطه وظایف، تضمین هر چه بیشتر کارگشایی و برطرف ساختن مشکلات مردم خواهد بود و در این زمینه، برگزاری آموزش های کوتاه مدت پیش و پس از آغاز فعالیت داوطلبان نمایندگی شوراها، می تواند مفید و مؤثر باشد.

۶. نهادینه کردن مشارکت مردمی

برای رسیدن به این هدف ارزشمند، باید مشارکت نهادینه شود، به گونه ای که مردم از زمان انتخاب افراد مورد اعتماد خود در شورا، در تمام مراحل برنامه ریزی، اجرا، پیگیری و نظارت بر آنها، خود را سهم دانسته و از هیچ کوششی برای تحقق اهداف شورا و رسانیدن آن به جایگاه واقعی اش دریغ نوزند.

بدیهی است با نهادینه شدن مشارکت مردم در شوراها، بسیاری از موانع و مشکلات اجتماعی و اقتصادی که فراروی جامعه اسلامی و دولت مردان آن است، از میان برداشته خواهد شد. البته باید دانست که نهادینه کردن مشارکت به سادگی امکان پذیر نیست و به برنامه ریزی و آشنایی به رموز کار نیاز دارد که به مهم ترین آنها شامل اطلاع رسانی مناسب، اعتمادسازی مردم، آموزش فرهنگ مشارکت، نظارت نهادهای مردمی و غیردولتی

۷. حمایت مادی و معنوی دولت

در هر نظام سیاسی، دولت نقش اساسی را در شکل گیری و توسعه نهادهای نوپا بر عهده دارد. امروزه، شوراها از نهادهای نوپا در جامعه ما به شمار می آید و برای گسترده شدن حوزه فعالیت خود، نیازمند حمایت های بی دریغ دولت است. به یقین، حمایت های دولت در ابعاد مادی و معنوی می تواند عامل مؤثری در جلب اعتماد مردم به عملکرد و برنامه های شورا باشد. هم چنین می تواند امکان بهره برداری بهینه و بیش تر از امکانات و ابزارهای دولتی را که در اختیار سازمان ها و نهادهای دولتی قرار دارد، فراهم آورد و با تأمین اعتبار کمبود منابع مالی شوراها را جبران کند و از وابستگی مالی شوراها به سازمان ها و نهادهای دولتی بکاهد و آنها را به خودکفایی و استقلال رأی نزدیک تر کند. هم چنین آنان را در تهیه و اجرای طرح های محلی و منطقه ای یاری رساند و در نهایت، مردم را نسبت به عملکرد شوراها خوش بین سازد.

۸. پیش گیری از سیاست زدگی

شایسته است برای پیش گیری از سیاست زدگی یا به تعبیری، جلوگیری از خودمحوری و حزب محوری، اعضای محترم شوراها به تدوین یک آرمان مشترک میان خود و مردم دست زنند تا با جهت گیری فکری هماهنگ و بلندمدت، زمینه هم بستگی عمومی میان مردم و نسل های آینده را فراهم سازند و از تبدیل شدن اختلاف نظرها به تضادهای سیاسی میان احزاب و جناح ها، بکاهد و از آسیب های احتمالی پیش گیری کنند.»

۹. پرهیز از عمل زدگی

به یقین، برای پرهیز از عمل زدگی شوراهای، اعضای آنها نیازمند داشتن نگرش ساختاری به مسائل از راه ایجاد یک نظام جامع ارزیابی، کنترل همیشگی برنامه‌ها، ارتباط با مردم و نظرسنجی افراد هستند. تحقق این نگرش، مستلزم توجه گسترده به امر برنامه‌ریزی و طراحی برنامه‌ها و پروژه‌های مختلف خدماتی و اجرایی است. ممکن است بدون این امر و صرفاً با تکیه بر دیدگاه حسی و نظری، شوراهای در یک مسیر توسعه غیرواقعی هدایت شود که در نهایت، موجب صرف منابع، اعتبارها و بودجه‌های متعدد، بدون کسب اهداف واقعی و مؤثر خواهد گردید.

۱۰. به کارگیری نوآوری برای رفع محدودیت‌ها

برای این که شوراهای از دام محدودیت‌ها رهایی یابند، موفقیتشان تا حدود زیادی با به کارگیری روش‌های ابتکاری پیوند دارد. به ویژه این امر در محیط‌های متغیر و ناشناخته، از ضریب موفقیت بیش تری برخوردار است. برای مثال، در زمینه اعتبارهای مالی، وقتی دولت نمی‌تواند به تمام درخواست‌های اعتباری شوراهای جامه عمل بپوشاند، می‌توان با به کارگیری راهکارهایی هم چون کنترل هزینه‌ها، افزایش دقت در توجیه اقتصادی پروژه‌ها، ایجاد درآمدهای جدید، افزایش بهره‌وری از امکانات و سرمایه‌های عمومی، ایجاد یک برنامه مالی تدوین یافته یا تهیه بودجه‌بندی برنامه‌ای و مشخص ساختن اولویت‌ها، بر بسیاری از مشکلات مالی پیروز شد.

۱۱. شفافیت

پیشنهاد می‌شود با تهیه تارنمایی جامع و شفاف، کلیه مصوبات شورا و گزارش‌های عملکردی و مالی آن، به صورت برخط در آن قرار گیرد، امری که در برخی شهرها از جمله تهران تحت عنوان سامانه شفافیت شهرداری راه‌اندازی شده است. با این روش، ضمن ایجاد شفافیت در سازوکارهای تصمیم‌گیری شورا و فراهم شدن بستر پاسخ‌گویی اعضای شورا بازدارندگی مهمی در شکل‌گیری زمینه‌های فساد، ایجاد خواهد شد.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود سامانه مذکور ابتدا در کلان‌شهرها و به تدریج در شهرهای کوچک‌تر و روستاها راه‌اندازی و اقدام به شفافیت در ۶ محور زیر نماید:

شفافیت قراردادهای و معاملات انتشار (قراردادهای، حواله‌ها و هولوگرام‌ها و...)

شفافیت در املاک و دارایی‌ها انتشار املاک، معاملات بانکی و...)

شفافیت در بدهی‌ها و مطالبات

شفافیت در مراحل مختلف بودجه‌بندی انتشار لایحه و مصوبه بودجه، تفریغ بودجه، درآمد و هزینه ماهیانه و...)

شفافیت در عملکرد واحدهای تابعه انتشار ترانزنامه واحدها، صورت‌های مالی، اساسنامه‌ها و...)

شفافیت در حوزه شهرسازی ضوابط و دستورالعمل‌ها، پروانه‌های صادرشده و...).

دسته دیگری از شوراهای حاکمیتی که بعضاً به صورت فراقوه‌ای و در عمده موارد ذیل یکی از قوای سه‌گانه که عمدتاً قوه مجریه است بر اساس قانون اساسی یا قوانین عادی شکل می‌گیرند. به‌مثابه یکی از ارکان حاکمیت کشور در مدیریت کلان جامعه نقش آفرین و تأثیرگذار هستند. این شوراهای حاکمیتی از ماهیت یکسان در تأثیرگذاری‌های خود برخوردار نیستند، بعضی از آن شوراهای تصمیم‌گیر به شمار می‌روند و بعضی صرفاً به‌عنوان یک نهاد مشورتی در حیطه تصمیم‌سازی اقدام به فعالیت می‌نمایند.

دسته سوم شوراهای در کشور شوراهای صنفی هستند که جایگاهی به‌مراتب محدودتری دارند. این شوراهای وظیفه تلاش برای بهبود شرایط و اوضاع کار و ارائه مشاوره به کارفرمایان در این موارد را بر عهده دارند.

در این پژوهش، نکاتی در خصوص چیستی شوراهای حاکمیتی، کارکردهای آنها، تحلیل وضعیت آنها در کشور و آسیب‌شناسی آنها ارائه شد. متأسفانه تعداد زیادی شورا با کارکردهای یکسان وجود دارند که این امر موجب موازی‌کاری و اتلاف منابع عمومی و بودجه شده است. مفهوم نهادهای شورایی مختص به اصطلاح شورا یا شورای عالی نمی‌شود. بسیاری از نهادهایی که با عناوینی مانند کمیسیون، هیات، کمیته، ستاد، کارگروه و... در نظام حکمرانی کشور وجود دارند، از لحاظ کارکردی شباهت زیادی با شوراهای دارند و این امر خود باعث گسترده‌تر و پیچیده‌تر شدن موضوع نهادهای شورایی در نظام حکمرانی شده است. عدم شفافیت دقیق مرز حقوقی واژه‌های مذکور نیز خود مزید بر پیچیدگی و آشفتگی ساختار و چینش نظام‌های شورایی در کشور می‌شود. نکته مهم دیگر ابهام اساسی در خصوص کارکرد و نقش نهادهای شورایی در نظام حکمرانی است. تشکیل نهادهای شورایی و گسترش آن در کشور متأسفانه با برنامه و هدفمند صورت نگرفته است و بیشتر برای حل برخی از مشکلاتی مانند ناهماهنگی، عدم قابلیت اجرا، نبود انسجام و... ایجاد شده‌اند.

فعالیت برخی از شوراهای در حیطه مقرر گذاری (مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی امنیت ملی و...)، حداقل در ظاهر ایجادکننده برخی چالش‌های حقوقی و نیز تناقضات با مفاهیمی مانند حاکمیت قانون داشته است. از جمله این پارادوکس‌ها می‌توان به موازی‌کاری در زمینه انجام عمل قانون‌گذاری با قوه مقننه اشاره نمود. چراکه مطابق نظر صریح قانون‌گذار اساسی در اصل هفتاد و یکم اقدام به انجام عمل تقنین تنها در اختیار قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان) بوده و به عبارتی تصویب قانون به معنای خاص آن تنها در صلاحیت آن نهاد می‌باشد. از دیگر سو تأسیس و گسترش نهادهای خاص تقنینی می‌تواند ناقض مفاهیم مسلم حقوقی مانند تفکیک قوا، سلسله‌مراتب اعمال قدرت و نظارت حقوقی بر عمل دولتمردان تلقی گردد، چراکه با توجه به استقلال عمل و نیز عدم وابستگی چنین نهادهایی به قوای سه‌گانه عملاً اجرای اهداف عالی و نیز ابداعات خاص قانون‌گذار اساسی من جمله تفکیک نسبی و تعامل قوای سه‌گانه در انجام عمل حکومت‌داری، نظارت‌های مستقیم و غیرمستقیم مردمی بر اعمال زمامداران، عدم امکان تعرض به حقوق ملت مندرج در اصول قانون اساسی، یکسان بودن همگانی در برابر قانون و... با اماواگرهای فراوان مواجه خواهد شد که لازم می‌نماید اشخاص و نهادهای ذی‌صلاح از طریق روش‌هایی چون تصویب مقررات مرتبط با فعالیت نهادهای خاص قانون‌گذار، ارائه تفاسیر حقوقی

از اصول مرتبط با چنین نهادهایی توسط شورای نگهبان و نیز نگارش و نشر آثار حقوقی توسط اقشار دانشگاهی نسبت به حل موانع و چالش‌های جدی حقوقی مرتبط با این نهادها اهتمام نمایند.

در ادامه بر اساس آسیب‌های بیان‌شده، برخی از راه‌حل‌ها و توصیه‌های سیاستی مرتبط با مفهوم شناسی شوراهای حاکمیتی ارائه می‌شود.

اولین توصیه این است که باید تدوین متن قانون و سند قانونی مختص به نهادهای شورایی در کشور تدوین شود. در این سند قانونی، تمایز گونه‌های مختلف نهادهای شورایی به صورت دقیق و جزئی مشخص شود. به عنوان مثال، مشخص شود لفظ «عالی» برای کدام شوراها با کدام کارکرد به کاربرده شود. در حال حاضر لفظ «عالی» هم برای شورای عالی خرما که شورای صنفی است به کاربرده می‌شود و هم برای شورای عالی امنیت ملی به عنوان شورای حاکمیتی در قانون اساسی به کاربرده شده است. به هم‌ریختگی مفهومی و لفظی که در خصوص شوراهای عالی وجود دارد باید با تدوین و تصویب سند قانونی و سیاستی جامع رفع شود.

دومین توصیه این است که تهیه نظام آمار و اطلاعات دقیق از شوراهای عالی و نهادهای شورایی در کشور در دستور کار قرار گیرد. به عبارت دیگر بانک اطلاعاتی دقیق از تعداد شوراهای عالی، اعضای شوراهای عالی، حوزه‌های تخصصی شوراهای عالی، بودجه شوراهای عالی، وظایف و مأموریت‌های شوراهای عالی و ... ایجاد شود.

سومین توصیه در خصوص چستی شوراهای عالی این است که در سطح کلان کشور و میان قوای سه‌گانه، یک بحث و تبادل نظر ملی انجام و جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم‌گیری کشور مشخص شود؛ به عبارت دیگر وحدت رویه و دیدگاه مورد اجماع در خصوص جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم‌گیری شکل بگیرد و این امر خود مقدمه‌ای ضروری برای اصلاح نظام شورایی و شوراهای عالی در کشور خواهد بود.

چهارمین توصیه در خصوص چستی شوراهای عالی توجه به این نکته است که به کارکرد اجرایی و بازوهای اجرایی شوراها در ارائه تعریف دقت شود. متأسفانه در حال حاضر، چستی شوراهای عالی و ملی، بیشتر ناظر به شأن مشورتی و گردهمایی و بحث بر سر موضوعات اختلافی است و هیچ سازوکار اجرایی و ضمانت اجرایی برای تصمیم‌های شوراهای عالی مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارت دیگر باید در تعریف شوراهای عالی و جایگاه آن‌ها در نظام تصمیم‌گیری کشور، ملاحظات و ضمانت اجرایی تصمیمات شوراها در قوانین و اسناد مرتبط کلان ملی و خرد مانند اساسنامه‌ها مورد توجه قرار گیرد.

پنجمین توصیه این است که باید به صورت اساسی به دیگر بدیل‌های مناسب برای شوراهای عالی فکر کرد و اندیشید که آیا می‌توان به جای شوراها از دیگر نهادها و ابزارها استفاده کرد یا خیر. به عنوان مثال، یکی از سازوکارها برای ایجاد هماهنگی

میان نهادها و مؤسسات، تأسیس شوراهای عالی است؛ درحالی که دیگر سازوکارها مانند سلسله مراتب، شبکه‌ها و... نیز باید در راستای تحقق این کارکرد امکان‌سنجی شوند و اینکه آیا بهره‌گیری از آنها، بهره‌ورتر و کارآمدتر است یا خیر.

نهمین توصیه ناظر به کارکردهای شوراهای عالی است. از کارهای مهمی که باید انجام شود این است که مأموریت‌ها و کارکردهای شوراهای عالی موجود در کشور تعیین شود. متأسفانه تعداد زیادی از شورا با کارکردهای یکسان وجود دارند که این امر موجب موازی کاری و اتلاف منابع عمومی و بودجه در کشور شده است.

دهمین توصیه این است که برای هر یک از شوراهای عالی موجود در کشور یک کارکرد محوری انتخاب شود. برای مثال، اگر هدف از تأسیس شورایی، هماهنگی بوده است باید ساختار و منابع شورای مذکور در جهت کارکرد ایفای هماهنگی به کار گرفته شوند و از تصدی دیگر کارکردها اجتناب شود.

یازدهمین توصیه این است که شرح وظایف شوراهای عالی مبتنی بر اصول قانون اساسی و قوانین مجلس شورای اسلامی تعریف خواهد شد. به این نکته نیز توجه کنیم که باید «ضعف‌های قانونی و قانون‌گذاری» را از طریق تقویت قوه‌ی مقننه پیگیری نمود. در واقع باید خلأهای مربوط به قانون و قانون‌گذاری را نه از طریق شوراهای عالی که از طریق گروه‌های متعدد، متخصص و قوی در مجلس شورای اسلامی دنبال نمود. البته وجود چنین مجلسی با گروه‌های متخصص و قوی، نیاز به طراحی جدیدی از قوه‌ی مقننه دارد.

فهرست منابع

قرآن کریم

نهج البلاغه

منابع فارسی:

کتاب:

- ارسطو، محمد جواد. (۱۳۸۹). نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران. قم؛ موسسه بوستان کتاب
- استادی، رضا. (۱۳۸۶). مشورت و شورا در قرآن و حدیث. قم؛ انتشارات قدس.
- اصلانی، فیروز. سهرابلو؛ علی. (۱۳۹۵). تحلیل کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (چاپ اول) تهران؛ انتشارات خرسندی.
- اکبری، غضنفر. (۱۳۸۲). «تمرکززدایی و نهادینه شدن شوراها». تهران؛ پژوهشگاه جامعه.
- ایرانی، حسین. (۱۳۶۱). مسئله شورا (چاپ اول). قم؛ انتشارات موسسه در راه حق.
- بازرگان، عبدالعلی. (۱۳۶۱). شورا و بیعت. (چاپ اول). تهران؛ شرکت سهامی انتشار.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۶). مبسوط در ترمینولوژی حقوق (چاپ سوم، جلد سوم). تهران؛ گنج دانش.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۲). ترمینولوژی حقوق (چاپ سیزدهم و نوزدهم). تهران؛ انتشارات گنج دانش.
- حکیمی پور، ابوالقاسم. (۱۳۷۷). تصمیم‌گیری در مدیریت (جلد دوم). مشهد؛ آستان قدس رضوی.
- خوانساری، آقا جمال. (۱۳۶۰). شرح غررالحکم و درر الکلم (جلد دوم). تهران؛ موسسه انتشارات دانشگاه تهران.
- خمینی، سید روح‌الله موسوی. (۱۴۲۱ هـ.ق). کتاب‌البیع (جلد دوم). تهران؛ موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۷۳). لغت‌نامه. تهران؛ انتشارات دانشگاه تهران. جلد نهم.
- دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۸۵). فرهنگ متوسط دهخدا (جلد دوم). تهران؛ انتشارات دانشگاه تهران.
- دلشاد تهرانی، مصطفی. (۱۳۸۵). سیره نبوی «منطق عملی» (چاپ دوم، جلد دوم). تهران؛ انتشارات دریا.
- دیوید، رنه. ژوفره اسپونزی، کامی. (۱۳۸۷). درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام حقوقی معاصر (چاپ هفتم). صفایی، حسین. تهران؛ نشر میزان.
- راسخ، محمد. (۱۳۸۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. تهران؛ انتشارات دراک.
- سیاح، احمد. (۱۳۸۰). فرهنگ بزرگ جامع نوین (جلد اول، چاپ چهارم). تهران؛ انتشارات اسلام
- شاکری، حمید. (۱۳۹۴). حکمرانی خوب شهری (مطالعه تطبیقی ایران، آمریکا، انگلیس، ترکیه و مصر). (چاپ اول). تهران؛ انتشارات مصلی.

- شیرازی؛ ناصر مکارم (۱۴۲۷ هـ.ق). دایره المعارف فقه مقارن. قم؛ انتشارات مدرسه علی بن ابی طالب علیه السلام.
- شیرازی، ناصر مکارم (۱۳۷۴). تفسیر نمونه. تهران؛ دارالکتب الاسلامیه.
- طبری، محمد بن جریر (۱۳۷۵). تاریخ طبری (چاپ پنجم، جلد سوم). ترجمه پاینده، ابوالقاسم. تهران؛ انتشارات اساطیر.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۳). حقوق اداری (چاپ نهم). تهران؛ سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۷۵). بنیادهای علم سیاست. تهران؛ نشرنی.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۷). فقه سیاسی (جلد اول). تهران؛ انتشارات امیرکبیر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (چاپ سوم). تهران؛ انتشارات مجد.
- غمامی، محمد مهدی (۱۳۹۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران؛ مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (چاپ بیست و سوم). تهران؛ انتشارات میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۴). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران؛ نشر دادگستر.
- قرشی، علی اکبر (۱۳۷۱). قاموس قرآن (چاپ ششم، جلد چهارم). تهران؛ دارالکتب الاسلامیه.
- قنبری، علی و دیگران (۱۳۹۱). ابعاد الگوی حکمروایی خوب شهری در تهران با تأکید بر نظریه دولت محلی توسعه‌گرا. در مجموعه مقالات نخستین همایش علمی حکم‌روایی خوب شهری. جلد سوم. تهران؛ تپسا.
- کعبی، عباس (۱۳۹۰). بایسته‌های حکمرانی در فرمان حکومتی امیرالمؤمنین (ع) به مالک اشتر. تهران؛ موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر، ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵). تحلیل فقهی و حقوقی نقش شورا در مدیریت امور عمومی. تهران؛ انتشارات پژوهش‌های عدالت.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۳). مبانی حقوق عمومی (چاپ چهارم). تهران؛ انتشارات جنگل.
- مصباح یزدی، محمد تقی (۱۳۸۳). حقوق و سیاست در قرآن (جلد اول). قم؛ موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- معین، محمد (۱۳۸۸). فرهنگ فارسی (چاپ بیست و پنجم، جلد دوم). تهران؛ انتشارات امیرکبیر.
- مشهدی، علی، فریادی، مسعود (۱۳۸۹). حقوق شوراهای اداری؛ بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران. تهران؛ انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۱). مجموعه نظرات شورای نگهبان (جلد اول). تهران؛ موسسه کیهان.
- نصر، عباس (۱۳۸۹). شورها و توسعه پایدار (چاپ اول). تهران؛ انتشارات ناظر.

- ویژه ، محمدرضا. (۱۳۸۹). مبانی نظری تمرکززدایی، شوراهای اسلامی نگاهمی به یک دهه تجربه. تهران؛ موسسه انتشارات داد گستر.

- هاشمی، سید محمد. (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. تهران؛ نشر میزان.

- هاشمی ، محمد. (۱۳۹۱). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (چاپ بیست و سوم. جلد دوم). تهران؛ انتشارات میزان.

مقالات:

- آقایی طوق، مسلم. (۱۳۸۷). بررسی رویکرد تفسیری شورای نگهبان در پرتو هرمنوتیک فلسفی گادامر. اندیشه صادق. شماره

۲۵

- اشتریان ، کیومرث . جعفری، نادر. (۱۳۸۶). تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و نقش دیپلماسی عمومی در فرآیند تصمیم سازی. دو فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی. شماره ۱.

- اصلانی، فیروز؛ سهراب لو، علی. (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. دوره ۴۵. شماره ۳.

- اصلانی، فیروز. سهرابلو، علی. (۱۳۹۶). کارکرد اجرائی نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فقه و مبانی حقوق اسلامی. شماره دوم.

- امامی، محمد. شاکری، حمید. (۱۳۹۵). حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. پژوهشنامه حقوق تطبیقی. شماره ۲.

- انصاری، باقر. (۱۳۸۶). تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی. اطلاع‌رسانی حقوقی. شماره ۱۱.

- ایمانی جاجرمی، حسین. (۱۳۸۷). چالش‌های شوراهای محلی. مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراهای دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

- چمران، مهدی. (۱۳۸۷). سخنرانی در همایش مدیریت محلی و شوراهای محلی. مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراهای تهران؛ دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

- چوپانی یزدلی، محمدرضا. (۱۳۸۳). پیامدهای اجتماعی و اداری تشکیل شوراهای اسلامی. پژوهش‌های مدیریت راهبردی. شماره ۳۲ و ۳۳

- خرمشاد، محمدباقر. (۱۳۸۱). بازنگری در قانون شوراهای محلی (گزارش پژوهشی). تهران؛ پژوهشکده مطالعات راهبردی شماره ۲۱-۱-۱.

- دشتی، علی. (۱۳۸۸). جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران. مجله تحقیقات حقوقی. شماره ۴۹.

- راسخ، محمد. (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری. تهران؛ دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- راسخ، محمد. مرکز مالیمیری، احمد. (۱۳۹۱). تبیین اصول تشریفاتی قانون گذاری. مجله تحقیقات حقوقی. شماره ۹.
- راعی، مسعود. عطریان، فرامرز. (۱۳۹۱). حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه حکومت اسلامی. سال هفدهم. شماره ۱.
- رستمی، ولی. حسینی پور اردکانی، مجتبی. (۱۳۹۲). جایگاه شورای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دانش حقوق عمومی. شماره ۵.
- سردارنیا، خلیل. شاکری، حمید. (۱۳۹۳). تبیین حکمرانی خوب در نهج البلاغه با رویکرد روشی زمینه گرا. مجله مطالعات حقوقی. دوره ششم. شماره ۴.
- سیف اللهی، سیف الله. (۱۳۸۳). رویکرد نوین بر نظام مدیریتی، مدیریت شورایی و مشارکتی در جامعه ایران: تحلیل و تبیین جامعه شناختی از موانع و زمینه های نهادینه شدن شورای اسلامی در ایران. پژوهش های مدیریت راهبردی. شماره ۳۲ و ۳۳.
- شریفیان ثانی، مریم. (۱۳۸۰). سرمایه اجتماعی؛ مفاهیم اصلی و چارچوب نظری. فصلنامه علمی پژوهشی مددکاری اجتماعی. شماره ۸. تهران؛ دانشگاه علوم بهزیستی
- صالحی امیری، سید رضا. نگارنده، سید رضا. ایمان جاجرمی. رضا و همکاران. (۱۳۸۷). شوراها: چالش ها و کارکردها. پژوهشنامه تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام. شماره ۳۰.
- عباسی، بیژن. (۱۳۸۷). بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه. مجله حقوق. دوره ۳۸. شماره ۴.
- عبدالحسین زاده، محمد. (۱۳۹۹). نظام شورایی و شورای عالی در نظام حکمرانی. تحول اداری. شماره هفتم. شماره پیاپی ۶۱.
- غمامی، محمد مهدی. منصوریان، مصطفی. (۱۳۹۳). دادرسی اساسی تطبیقی مطالعه مبانی، ساختارها و صلاحیت های نهاد دادرسی اساسی. تهران؛ پژوهشکده شورای نگهبان.
- غمامی، سید محمد مهدی. کدخدا مرادی، کمال. هادی زاده، علی. (۱۳۹۵). آسیب شناسی تعدد نهادهای قانون گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران. نشریه شهر قانون. شماره ۱۸.
- قطبی، میلاد. حبیب زاده، توکل. (۱۳۹۴). تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فرا قوه ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. دوره ۴۵. شماره ۳.
- قلی پور، رحمت الله. (۱۳۸۳). تحلیل و امکان سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت دانش مدیریت. شماره ۶۷.

- گرجی ازندریانی، علی اکبر. (۱۳۹۰). ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی. فصلنامه حقوق. دوره ۴۱. شماره ۲.

- گروه ساختار و تشکیلات مدیریت بهبود روش های سازمانی مرکز توسعه و فن آوری. (۱۳۸۸). تصمیم گیری شورایی. قم؛ انتشارات بین المللی المصطفی (ص).

- الهام، غلامحسین. میر محمدی میبدی، سید مصطفی. (۱۳۹۲). بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام. پژوهش نامه حقوق اسلامی. شماره ۳۷.

- محبی انجدانی، داود. (۱۳۸۹). ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران. ماهنامه کانون. شماره ۱۰۹. ص ۷۹

- مرکز مالگیری، احمد. مهدی زاده، مهدی. (۱۳۹۴). قانون گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. شماره ۴۷.

- نیکونهاد، حامد. (۱۳۹۳). آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم «حاکمیت قانون». شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۱۹. پژوهشکده شورای نگهبان.

- وحید، مجید (۱۳۸۵). سیاست گذاری و تصمیم؛ بحثی در نظام تصمیم گیری جمهوری فرانسه. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۷.

- ویسی، هادی. احمدی پور، زهرا. قالیباف، محمدباقر. (۱۳۹۱). آسیب شناسی دولت محلی مطالعه موردی شوراهای اسلامی کلان شهرهای ایران. فصلنامه برنامه ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی). دوره شانزدهم. شماره ۲.

- ویژه، محمدرضا. (۱۳۸۸). اصل قانون مداری در اعمال اداری الهیات و حقوق. شماره ۳۲.

- هداوند، مهدی. (۱۳۸۴). حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر. نشریه حقوق اساسی. سال سوم. شماره ۴.

پایان نامه و جزوات:

- سهرابلو، علی. (۱۳۹۴). تحلیل فقهی و حقوقی ماهیت شورا در جمهوری اسلامی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی. دانشگاه تهران.

- صباحی، حسین. (۱۳۸۵). نقش و کارکرد شورای عالی اداری در جمهوری اسلامی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز.

- نوری، زهرا. (۱۳۹۵). تأسیس شوراهای عالی اداری توسط پارلمان از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم.

- گزارش شناسایی و بررسی شوراهای تشکیل شده در ساختار مدیریتی کشور. (۱۳۹۸). شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی (ملاحظات تخصصی). تهران؛ معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- مجموعه نظریات شورای نگهبان. جلد ششم.
- طالبی نژاد، محمدرضا. (۱۳۸۹). ویژگی‌نامه شماره ۶ شهرداری‌ها. تهران؛ سازمان شهرداری‌ها.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد اول و دوم

منابع غیر فارسی:

عربی

- افرام البستانی، فؤاد. (۱۳۷۵) فرهنگ ابجدی (چاپ دوم). تهران؛ انتشارات اسلامی.
- الواقدی، محمد بن عمر (۱۴۰۹ هـ ق). المغازی. (چاپ سوم. جلد دوم). تحقیق مارسدن جونس. بیروت؛ موسسه الاعلمی.
- حرانی، ابن شعبه. (۴۰۰ هـ ق). تحف العقول.
- خرازی، محسن. (۱۴۱۷ هـ ق). بدایه المعارف الالهیه فی شرح عقاید الامامیه (چاپ چهارم. جلد دوم). قم؛ موسسه النشر الاسلامی.
- راغب اصفهانی، حسین بن محمد. (۱۳۷۴). مفردات الفاظ قرآن (چاپ دوم. جلد دوم). تهران؛ انتشارات مرتضوی.
- زمخشری، محمود. (۱۴۰۷ هـ ق). الکشاف عن حقائق غوامض التنزیل (چاپ سوم، جلد اول). بیروت؛ دارالکتب العربی.
- سیوطی، جلال الدین. (۱۴۰۱ هـ ق). الدر المنثور فی تفسیر الماثور (جلد دوم و سوم). قم؛ کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی.
- سید بن طاووس؛ علی بن موسی. (۱۴۰۰ هـ ق). الطوائف فی معرفه مذاهب الطوائف (جلد اول). قم؛ انتشارات خیام.
- صالحی، محمد بن یوسف. شامی، سبل الهدی. (۱۴۱۴ هـ ق). والرشاد فی سیره خیر العباد (جلد چهارم). بیروت؛ دارالکتب العلمیه.
- طباطبایی، سید محمد حسین. (۱۳۷۴). المیزان فی تفسیر القرآن. (چاپ پنجم. جلد هجدهم). ترجمه موسوی همدانی، سید محمدباقر. قم؛ دفتر انتشارات اسلامی جامعه مدرسین حوزه قم.
- عسکری، سید مرتضی. (۱۴۱۲ هـ ق). معالم المدرستین (چاپ چهارم. جلد اول). تهران؛ موسسه البعثه.
- منتظری، حسینعلی. (۱۴۰۹ هـ ق). دراسات فی ولایت الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه (چاپ دوم. جلد دوم). قم: نشر تفکر.
- نصر بن مزاحم. (۱۴۰۴ هـ ق). وقعه صفین (چاپ دوم). تصحیح عبدالسلام؛ محمد هارون. قم؛ مکتبه آیه الله المرعشی النجفی.

لاتین

- UNDP (2000). Characteristics of Good governance. The Urban Governance initiative TUGI. p۲۰
- Harris, J. David (2008), "A Discourse Analysis of Institutionalized in The Field of New Zealand Rugby 1885 and 2005", at Massey University, Palmerstone North and New Zealand, Book, online in English. p۶۲

- Kaufman, D., Kraay.A. (2007). Governance Indicators: Where Are We, Where should we be going? Global Governance Group. Policy Research Working:p5
- Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. SAGE Publication. London. Thousand Oaks .Calif.and New Delhi.p74
- Mobius M. (2012), "good governance is a global challenge", corporate board, Vol. 22, No. 131.p4
- GBP. (1992)."Political Participation". The Blackwell encyclopedia of political science, edited by Vernon bogdanov, Blackwell.pp ۴۶۰-۴۶۱

قوانین:

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵
- قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۸۲/۰۷/۰۶
- قانون اساسی کشور فرانسه
- قانون اساسی کشور اسپانیا
- قانون اساسی کشور بلژیک
- قانون اساسی کشور ترکیه
- قانون اساسی کشور غنا
- قانون اساسی کشور جمهوری ایرلند

Abstract

The council institution in legal systems is based on basic principles, collective wisdom, people's participation and specialization. People's participation in determining their own destiny is one of the principles of contemporary legal and political systems. This participation takes different forms in different systems. As an institution that can play a fundamental and important role in preventing the concentration of power and tyranny, the Council is one of the most prominent of these forms. This institution has had a high place in the minds of thinkers for a long time. An example of this closeness and honor can be seen in Islamic teachings, where the emphasis on deliberation and consultation in individual and social decision-making has been clearly established. Examining the types of councils in the political legal system of the Islamic Republic of Iran shows that different types of institutions and groups have been created and are active in our country under the title of Council. The legal system of Iran considers the institution of the council to be exclusive to a single function (supervisory or advisory), but the examination and scrutiny of the relevant legal articles shows that this institution cannot be considered exclusive to one function. Rather, the council has a nature with mixed legislative, supervisory, advisory and sometimes executive functions in the legal system of the Islamic Republic of Iran. In a major classification, it seems that the councils can be divided into three general categories: governing councils, union councils and local councils. Unfortunately, there are many councils with the same functions, which has caused parallel work and waste of public resources and budget. The concept of council institutions is not limited to the term council or supreme council. Many institutions that exist in the governance system of the country with titles such as commission, delegation, committee, headquarters, working group, etc., are functionally similar to the councils, and this has caused the issue of council institutions in the governance system to become wider and more complex. Is. The lack of clarity of the legal boundary of the mentioned words also adds to the complexity and confusion of the structure and arrangement of the council systems in the country. Another important point is the fundamental uncertainty regarding the function and role of council institutions in the governance system. Unfortunately, the establishment of council institutions and its expansion in the country has not been planned and purposeful, and they are mostly created to solve some problems such as inconsistency, lack of implementation, lack of coherence, etc. The activities of some councils in the field of regulation (such as the Supreme Council of the Cultural Revolution, the Supreme Council of Cyberspace, the Supreme National Security Council, etc.), at least in appearance, have created some legal challenges and also contradictions with concepts such as the rule of law. Among these paradoxes, we can mention parallel work in the field of legislative action with the legislature. Examining the nature, position, functions and harms and challenges of council institutions in the country's decision-making and governance system is the subject of this research.

Keywords:

Victim, Offender, Deliberate crime, Compensation, Criminal Policy



ISLAMIC AZAD UNIVERSITY

Thesis for Receiving (M.A) Degree on Law field of general orientation

Subject:

Examining the harms and challenges of council institutions in the country's decision-making and governance system

Supervisor:

Dr. Hossein Abolfazli

Written by:

Ali Ebrahimi

winter ۲۰۲۳