

## آسیب شناسی نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی در پرتو اصل شفافیت

فاطمه شمیری<sup>۱</sup>

ولی رستمی<sup>۲</sup>

بیژن عباسی<sup>۳</sup>

### چکیده

اصل شفافیت، یکی از اصول و عناصر بنیادین حکمرانی خوب به شمار می‌رود. بر اساس این اصل، دولت‌ها ملزم هستند محرمانگی را رها کنند و فرآیندهای تصمیم‌گیری را در دسترس شهروندان قرار دهند. در این زمینه، به ویژه نهادهایی مثل مجالس قانون‌گذاری و نیز شوراهای محلی از اولویت خاصی برای رعایت اصل شفافیت برخوردار هستند.

شوراهای اسلامی در ایران، یکی از عناصر مهم نظام حکمرانی به شمار می‌روند و از طریق این نهادها، مردم محل می‌توانند در برخی از امور محلی اثر بگذارند. در این میان، مسئله این است که شوراهای اسلامی به عنوان مصداقی از نظام حکمرانی تا چه اندازه در تصمیم‌گیری‌های خود شفاف عمل می‌کنند؟

بررسی قوانین و مقررات مربوط به شوراهای اسلامی نشان می‌دهد که اصل شفافیت در برخی موارد مانند انتشار نیافتن پیشینی برنامه مقررات‌گذاری یا نبودن الزامی به انتشار منظم مشروح مذاکرات شوراهای رعایت نشده است. پژوهش حاضر با روش توصیفی و تحلیلی انجام شده است.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، حکمرانی خوب، شوراهای اسلامی، نظام تصمیم‌گیری.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی - دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان، سمنان، ایران، fshamiri@yahoo.com

۲. دکترای تخصصی، دانشگاه تهران، vrostami@ut.ac.ir

۳. دانشیار گروه حقوق عمومی، عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ایران، babbasi@ut.ac.ir

## درآمد

شفافیت، یکی از مهم‌ترین عناصر حکمرانی خوب به شمار می‌رود و اگر در ماهیت آن دقت شود، حتی می‌توان آن را ضامن تحقق دیگر عناصر حکمرانی خوب در نظر گرفت. به عبارت دیگر، اصول یا عناصر دیگر حکمرانی خوب مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و مشارکت‌پذیری با درجات مختلف، به وجود شفافیت وابسته‌اند.<sup>۱</sup> اگر در یک نظام سیاسی و اداری، شفافیت جایگاهی نداشته باشد، به راحتی می‌توان دیگر عناصر حکمرانی خوب را از بین برد یا سست کرد. برای مثال، اگر شفافیت نباشد، مشارکت سیاسی شهروندان با موانع عملی روبه‌رو خواهد بود و شهروندان نخواهند توانست آن‌گونه که شایسته است، از وضعیت مالی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور آگاهی یابند و به همین دلیل، ممکن است در تصمیم‌گیری‌های خود به خطا روند.

شفافیت، بیش‌تر در مباحث مربوط به دولت و نهادهای اقتدار مرکزی مطرح می‌شود، ولی نمی‌توان انکار کرد که شوراهای محلی در نظام‌های حکمرانی جایگاه بسیار مهمی دارند. این شوراهای مردمی‌ترین نهاد در سطح محل تلقی می‌شوند که ضمن نزدیکی با مردم عادی دارای جلوه‌ای از اقتدار سیاسی نیز هستند<sup>۲</sup> و می‌توانند در امور محلی تصمیم‌گیری کنند. شفافیت در شوراهای اسلامی از آن‌جا ضروری است که این نهادها با مردمی بودنشان تعریف می‌شوند و اگر قرار باشد آن‌ها در برابر مردم، محرمانگی را سرلوحه خود قرار دهند، از فلسفه ایجاد خود تهی خواهند شد. برخی از نویسندگان ادعا کرده‌اند که در دو دهه اخیر، پژوهشگران به ارتباط بین شفافیت و شوراهای محلی بیش‌تر توجه کرده‌اند.<sup>۳</sup>

در مورد مقوله شوراهای اسلامی، با قبول اهمیت شفافیت، جایگاه و کارکرد آن را در سطوح و لایه‌های مختلف می‌توان در نظر گرفت. در سطح انتخابات، رعایت شفافیت به این معناست که

1. Kim, Soonhe and Jooho Lee, "Citizen Participation, Process, and Transparency in Local Government: An Exploratory Study", The Policy Studies Journal, Vol. 47, No. 4, 2017, p. 1024

۲. رحیمی جهان‌آبادی، جلیل و رسول حیدری فرزنده‌ای، «نقش شوراهای اسلامی در توسعه سیاسی شهرستان‌ها در سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۹۲: مطالعه موردی شهرستان تایباد»، فصل‌نامه مطالعات سیاسی، سال هشتم، شماره ۳، ۱۳۹۴، ص ۷۰.

3. Yao, Krahe, Redeemer Dornudo and Gerard Mertens, "Transparency in Local Governments: Patterns and Practices of Twenty-first Century", State and Local Government Review, Vol. 25, Issue 3, 2020, pp. 200-213

فرآیند انتخابات اعم از ثبت نام، احراز صلاحیت، تبلیغات، رأی‌گیری، شمارش آرا، اعلام برندگان و نیز حل اختلاف انتخاباتی باید به صورت روشن و شفاف انجام پذیرد. در سطح فعالیت‌های شوراهای شفافیت در مواردی هم‌چون علنی بودن یا نبودن جلسات، ممکن بودن یا نبودن دسترسی به مشروح مذاکرات، منتشر کردن یا نکردن اسناد پشتیبان مصوبات و تصمیمات پراهمیت و مسائلی از این دست قابل ذکر است. از طرف دیگر، در سطح نظارت بر فعالیت شوراهای اسلامی نیز مقوله شفافیت اهمیت دارد. این‌که نهادهای ناظر از جمله هیئت تطبیق مصوبات یا دولت مرکزی چگونه بر عملکرد شوراهای فعالیت می‌کنند و نتیجه این نظارت‌ها چیست و آیا گزارشی در این خصوص به مردم ارائه می‌شود، از مقولات مهم قابل طرح در مورد شفافیت است.

در این مقاله به جایگاه اصل شفافیت در نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی توجه می‌شود. در حقیقت، پرسش پژوهش این است که شوراهای اسلامی به عنوان مصدق از نظام حکمرانی، در فرآیندهای تصمیم‌گیری خود، از نظر قانونی تا چه اندازه ملزمند اصل شفافیت را رعایت کنند؟ با روش پژوهش توصیفی و تحلیلی پس از تبیین اهمیت اصل شفافیت در پیشبرد حکمرانی خوب، به جایگاه و حدود رعایت آن در شوراهای اسلامی خواهیم پرداخت.

از نظر پیشینه پژوهش با وجود اهمیت موضوع، آثار خاصی در این زمینه نگارش نیافته است. تنها مورد پژوهشی در این موضوع را اندیشکده شفافیت برای ایران در گزارشی با عنوان «مروری بر شفافیت نظام‌های شورایی با تأکید بر شفافیت شورای شهر»<sup>۱</sup> منتشر کرده که در آن، برخی از زوایای شفافیت در نظام‌های شورایی با ذکر مثال‌هایی از شوراهای شهرهایی هم‌چون شیکاگو و بوستون بررسی و نقش شوراهای شهر در ایران نقد شده است. این پژوهش تاریخ ندارد و پژوهشگر یا نویسنده آن نیز مشخص نیست. به جز این گزارش، ادبیات مستقلی درباره جایگاه اصل شفافیت در نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی تولید نشده و پژوهش حاضر برای پر کردن این خلأ انجام شده است.

۱. گزارش «مروری بر شفافیت نظام‌های شورایی با تأکید بر شفافیت شورای شهر»، بی‌نا، بی‌تا، قابل دسترس در:

[www.tp4.ir](http://www.tp4.ir) / (تاریخ دسترسی ۱۶/۰۱/۱۴۰۲).

## گفتار اول: شوراهای اسلامی، حکمرانی خوب و اصل شفافیت

«حکمرانی خوب»، کلیدواژه‌ای پربسامد است که از اواخر دهه ۹۰ میلادی در محافل علمی و سیاسی سراسر جهان مطرح شده است. این مفهوم، دربرگیرنده مجموعه‌ای از اصول و قواعد حکمرانی است که ادعا می‌شود هر نظام سیاسی باید آن را رعایت کند؛ چون پذیرش عمومی آن، بقای نظام سیاسی را تضمین خواهد کرد. هدف از طرح این کلیدواژه، رهایی از مباحث بی‌پایان بزرگ یا کوچک بودن دولت است که در دوره بعد از جنگ جهانی دوم، در فضای علمی و سیاسی جهان حکم فرما بود. در این بند، پس از معرفی و تبیین جایگاه اصل شفافیت به عنوان ضامن حکمرانی خوب، کم و کیف رعایت این اصل را در نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی بررسی خواهیم کرد.

### بند اول: شفافیت به عنوان ضامن حکمرانی خوب

برای تعریف شفافیت معمولاً این اصطلاح را در مقابل «ابهام» قرار می‌دهند. بر این اساس، شفافیت به معنای نبود هر گونه «ابهام» است. به طور کلی، در تعریف شفافیت می‌توان گفت که شفافیت را از لحاظ حقوقی، «امکان دسترسی به اطلاعات» تعریف می‌کنند. شفافیت در مورد اطلاعات، داده‌ها و رویه‌ها به معنای آشکار بودن و در دسترس بودن آن‌ها برای بررسی و نظارت بر آن‌هاست. در این معنا، تصمیم‌گیرندگان باید فرآیندها و آیین‌های مشخصی را پیش از تصمیم‌گیری دنبال و رعایت کنند، به ویژه این که جریان تصمیم‌گیری باید علنی، باز، شفاف و در معرض دید همگانی باشد.<sup>۱</sup> ابزارهایی که به کارگیری آن‌ها برای شفافیت لازم است، متعددند که از میان آن‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: اصل الزام به بیان دلایل تصمیمات، نظارت و برخورد قضایی با پنهان‌کاری و ناشفافیت، استقرار دولت الکترونیک، انتشار فهرست اموال و دارایی‌ها و هم‌چنین اطلاعات کلی مربوط به حقوق و پرداختی‌ها و لزوم در دسترس و پاسخ‌گو بودن.

در تاریخ دولت، شفافیت هیچ‌گاه به اندازه کنونی اهمیت نداشته است. در قرون گذشته، بیش‌تر نظام‌های سیاسی، محرمانگی را اصل قرار می‌دادند و پادشاهان، والیان و حکمرانان، برنامه‌های خود را برای رعایا اعلام نمی‌کردند که علت این امر را در مبانی فکری نظام‌های سیاسی

۱. هداوند، مهدی و همکاران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۴۷.

سنتی می‌توان جست‌وجو کرد. در یونان باستان، شهروندان هر دولت‌شهر به امور عمومی رسیدگی می‌کردند و شفافیت نظام سیاسی در حدّ مناسبی تأمین می‌شد، اما پادشاهان و دولت‌مردان در دیگر نظام‌های پیشامدرن، اطلاعات مربوط به نظام سیاسی و اداری کشور را در اختیار مردم قرار نمی‌دادند. در حال حاضر، شفافیت به یکی از مفاهیم کلیدی و اثرگذار در مباحث حکمرانی و مردم‌سالاری تبدیل شده است. از زمانی که رعیت به شهروند بدل شده است و شهروندان به طور مستمر در امور عمومی مشارکت می‌کنند، شفافیت به عنوان یکی از ابزارهای لازم برای این مشارکت به رسمیت شناخته شده است.

از منظر حاکمیت قانون به عنوان یکی از عناصر مهم حکمرانی خوب باید دانست که شفافیت ضمن ارتقای این اصل، از دوام آن نیز حمایت می‌کند. بدون وجود فرآیندها، قواعد و هنجارهای حقوقی شفاف نمی‌توان از حاکمیت قانون سخن گفت. در حقیقت، حاکمیت قانون مستلزم این است که اولاً هنجارهای حقوقی مشخص باشد و بتوان دقیقاً اعلام کرد که در یک کشور با چه مجموعه‌ای از هنجارهای الزام‌آور مواجه هستیم. ثانیاً روابط این هنجارهای حقوقی باید مشخص باشد و بتوان پیش‌بینی کرد که کدام یک از این هنجارها بر کدام یک حکومت یا بر آن‌ها تقدّم دارند.

از منظر حاکمیت قانون، یک نظام حقوقی شفاف، نظامی است که در آن، مجموعه‌ای مشخص از قواعد و ضوابط حاکم است و شهروندان می‌توانند با قواعد حاکم بر رفتارهای خود آشنا شوند و بر این اساس، پی‌آمد رفتارهای خود را بسنجند. بنابراین، هنگامی که از نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات یا سامان‌دهی شوراهای عالی و تعیین روابط آن‌ها با نهادهایی مثل مجلس شورای اسلامی یا شوراهای اسلامی کشور سخن گفته می‌شود، در حقیقت، شفافیت نظام حقوقی کشور مطرح می‌گردد که این شفافیت به اعتلای حاکمیت قانون در کشور یاری می‌رساند. این در حالی است که اگر نظام حقوقی شفاف نباشد، فساد بسط پیدا می‌کند و گروه‌های بانفوذ و نهادهای قدرتمند می‌توانند با استفاده از ابهام‌آلود بودن فضای حقوقی، منابعی بی‌شمار را از آن خود کنند و با دور زدن قواعد حقوقی و نهادهای اداری، منافع شخصی خود را به ضرر منافع عمومی اجتماع افزایش دهند. از منظر مشارکت، شفافیت به عنوان بستر لازم و شرط اساسی خودنمایی می‌کند. مشارکت، عنصری بنیادین در حکمرانی خوب و به این معناست که شهروندان بتوانند در فرآیندهای تقنینی،

سیاسی و اداری، حضور فعال داشته باشند. حضور فعال شهروندان در این عرصه‌ها، فراتر از صرف حضور در انتخابات و به این معناست که آن‌ها بتوانند در تصمیم‌گیری‌های دولتی نقش داشته باشند. طبیعی است که مشارکت معنادار در فرآیندهای تقنینی، سیاسی و اداری، نیازمند برخورداری از حداقلی از فهم اجتماعی است و مستلزم دسترسی به اطلاعات و امکان بهره‌مندی از داده‌ها و اطلاعاتی است که نهادهای دولتی یا عمومی تولید و نگه‌داری می‌کنند. مشارکت بدون امکان دستیابی به اطلاعات مربوط به جایگاه و وضعیت اداری و اقتصادی کشور طبعاً نمی‌تواند مشارکتی معنادار و جدی تلقی شود. اگر یک نظام اداری و سیاسی به طور شفاف عمل کند و مردم بتوانند به اطلاعات لازم دسترسی داشته باشند، آن‌گاه می‌توان از مشارکت شهروندان در امور جامعه سخن گفت.

از منظر پاسخ‌گویی، شفافیت، ضامن اعمال صحیح این اصل در فرآیندهای مردم‌سالاری است. اگر پاسخ‌گویی به این معنا باشد که دولت‌مردان به عنوان نمایندگان مردم در برابر خواسته‌ها و اهداف آن‌ها پاسخ‌گو باشند و اعتراض‌ها و انتقادهایشان را با گفت‌وگو پاسخ دهند و در برابر یک تصمیم یا انجام یک اقدام، سرزنش یا تمجید ناشی از آن را بپذیرند،<sup>۱</sup> نقش شفافیت مشخص می‌شود. شهروندان برای این‌که بتوانند دولت‌مردان را به پاسخ‌گویی وادار کنند و به اطلاعات جعبه سیاه حکومت دست یابند، لزوماً نیازمند دسترسی به اطلاعات دقیق از کم و کیف حیات اجتماعی خود هستند.<sup>۲</sup>

از طرف دیگر، اگر دولت پشت درهای بسته، تصمیم بگیرد و مصوبه صادر کند و نیروهای ناشناخته هم آن را اجرا کنند، امکان نظارت برای مردم باقی نمی‌ماند و آن‌ها نخواهند توانست بدون دسترسی به اطلاعات مربوط، نهادهای سیاسی و اداری را به پاسخ‌گویی ملزم کنند. همین جنبه از شفافیت باعث می‌شود اعتماد عمومی ارتقا پیدا کند.<sup>۳</sup> در حقیقت، هر چه مردم از تصمیمات

۱. مقیمی، جواد، سوسن صفاوردی، بابک نادرپور و جهان‌بخش محبی‌نیا، «جایگاه اصل پاسخ‌گویی در تحقق حقوق شهروندی در نظام سیاسی»، مجله حقوق پزشکی، ۱۴۰۰، ص ۱۸۵.

2. Hale, Thomas, "Transparency, Accountability, and Global Governance", Global Governance, Vol. 14, No. 1, 2008, p. 76

۳. رهبر، عباس‌علی و سارا قنبریور، «نسبت شفافیت سیاسی و اعتماد سیاسی»، فصل‌نامه علوم خبری، سال نهم، شماره ۳۵، ۱۳۹۹، ص ۴۹؛ پتفت، آریین و احمد مرکزالمیری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، امکان و چگونگی استناد به آن در

و عملکرد مقامات و نهادهای دولتی آگاهی داشته باشند، پاسخ‌گویی آن‌ها در مقابل مردم بیش‌تر می‌شود.<sup>۱</sup> نتیجه این پاسخ‌گویی و شفافیت نیز امنیت خاطر است که شهروندان نسبت به حکومت محلی پیدا می‌کنند و برای استقرار و امنیت آن گام بردارند.<sup>۲</sup>

می‌توان ادعا کرد که شفافیت در ارتقا و صیانت از دیگر عناصر حکمرانی خوب نقشی بسزا دارد و به عنوان عنصر محافظت‌کننده و مبنایی، در تحلیل نظام‌های سیاسی دارای اهمیتی فراوان است. در حقیقت، اگر بخواهیم نظام‌های سیاسی را حول محور نظام‌های مطلوب و نامطلوب دسته‌بندی کنیم، می‌توانیم قبل از هر چیز، به عامل شفاف بودن یا نبودن فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در این نظام‌ها توجه کنیم و آن را بسنجیم؛ چون نظام‌های استبدادی و نظام‌هایی که شهروندمدار نیستند، نمی‌پسندند اطلاعات اداری، اقتصادی، مالی و سیاسی در دسترس دیگران قرار گیرد و محرمانگی را اصل قرار می‌دهند.

### بند دوم: شوراهای اسلامی؛ جلوه‌ای مهم از نظام حکمرانی

از منظر حقوق اداری، تأسیس شوراهای اسلامی را می‌توان راهبردی مهم در راستای تمرکززدایی قلمداد کرد<sup>۳</sup> که دولت مرکزی از طریق آن، اختیار تصمیم‌گیری اداری و اجرایی را به واحدهای محلی منتخب مردم اعطا می‌کند و به همین دلیل، توسعه شوراهای محلی می‌تواند موجب گسترش نهادهای غیر دولتی و افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود شود.<sup>۴</sup> امروزه نمی‌توان انکار کرد که عدم تمرکز محلی یا سرزمینی به عنوان ابزاری در نظر گرفته می‌شود که از طریق آن، استقلال و خودسامانی

رسیدگی قضایی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ دوم، ۱۳۹۷، صص ۱۴۰-۱۳۹.

۱. محمدی، مینا و دیگران، «کاستی‌های نظام حقوقی مناقصات و قراردادهای دولتی از منظر اصل شفافیت»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸، صص ۲۱۸-۱۹۵.

۲. طاهری، محسن و محمدجواد ارسطا، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره سوم، شماره ۳، ۱۳۹۵، صص ۲۴-۱.

۳. ابوالحسنی، سید رحیم و غلام‌رضا ابراهیم آبادی، «شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره ۱، ۱۳۹۷، ص ۹.

۴. مهاجری، اصغر، «بررسی جامعه‌شناسی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران»، پژوهش‌کده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره ۳۰، ۱۳۷۸، ص ۶۴.

نهادهای محلی برای تصمیم‌گیری درباره امور محلی جامه عمل به خود می‌پوشد.<sup>۱</sup> در این روش، قانون‌گذار مرکزی به نهادهای محلی، اختیارات ویژه می‌دهد تا امکان تصمیم‌گیری اداری در محل را داشته باشند و بر اساس آن بتوانند به طور مستقل تصمیم بگیرند و اعمال حقوقی را انجام دهند.<sup>۲</sup> قانون‌گذار اساسی ایران با توجه به اهمیت تمرکززدایی، نهاد شوراهای اسلامی را شناسایی کرده است. اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای اسلامی را در شمار ارکان تصمیم‌گیری کشور دانسته و در فصل هفتم به جزئیاتی درباره انواع شوراهای اسلامی و شیوه عملکرد آن‌ها پرداخته است. هم‌چنین در این فصل به اختیارات و جایگاه شوراهای اسلامی اعم از شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر آن‌ها توجه شده است.

از منظری دیگر، شوراهای اسلامی به ویژه در سطح روستا و شهر، علاوه بر این که مصداق مهمی برای اصل تمرکززدایی به شمار می‌روند، به عنوان یک نهاد مردمی، یکی از عناصر اصلی نظام حکمرانی نیز هستند. به این معنا که دولت شامل ریاست جمهوری، وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادهایی هم‌چون مجلس شورای اسلامی می‌شود و دادگاه‌ها هم عناصری از حاکمیت تلقی می‌شوند، اما شوراهای اسلامی به عنوان نهادهای مربوط به عدم تمرکز محلی، جلوه‌گر مشارکت مردم در اداره امور محلی هستند و نمی‌توان به آن‌ها دولت اطلاق کرد. بنابراین، یکی از مصادیق حکمرانی در کشور هستند.

حاکمیت‌ها با تشخیص این مطلب که همه امور کشور را نمی‌توانند به صورت از بالا به پایین مدیریت کنند، نظام حکمرانی را پذیرفته‌اند. در حقیقت، با رشد و توسعه سیاسی در یک کشور و با پیچیده‌تر شدن فرآیندها و سازوکارهای مدیریت سیاسی و اداری، نهادها و سازمان‌های مختلفی در کنار دولت به معنای سنتی آن به وجود آمده است که بخش مهم و قابل توجهی از امور را در دستان خود دارند و آن را مدیریت می‌کنند. این نهادهای جدید که در کنار دولت قرار گرفته‌اند و همراه با آن، اعمال قدرت می‌کنند، ارتباطی وثیق با شهروندان دارند. در حقیقت، بخش عمده‌ای از این نهادهای جدید را مردم انتخاب می‌کنند و تنظیم امور محلی را بر عهده می‌گیرند.

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۱، ص ۵۹.

۲. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۳، ص ۲۲۷.



نگاهی تاریخی به تحول دولت در دوره بعد از جنگ جهانی دوم نشان می‌دهد که در اندیشه سیاسی، سه برهه مختلف از هم قابل تفکیک است.<sup>۱</sup> در برهه اول که تا پایان دهه هفتاد میلادی به طول می‌انجامد، تمرکز بیش‌تر بر توسعه نقش دولت و مدیریت امور جامعه به گونه‌ای بود که ضمن رفع محرومیت‌ها و فقرزدایی، دولت‌ها، برنامه‌های مختلفی را در عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی انجام می‌دادند و زیر عنوان دولت رفاه یا دولت بزرگ در عرصه سیاست اجتماعی و اقتصادی، نقش فعالی بازی می‌کردند.

با ظهور کاستی‌های مختلف در این عرصه<sup>۲</sup> و مهم‌تر از همه، بروز فساد در برنامه‌های دولتی و ناکارآمدی‌های پیاپی در سازمان‌های دولتی که باعث هدر رفتن منابع عمومی شد، دولت‌ها به تدریج از اوایل دهه هشتاد به دولت‌های کوچک‌تر گذار کردند. دولت تاچر در انگلستان و دولت ریگان در ایالات متحده آمریکا را می‌توان اوج چنین سیاستی تلقی کرد. در این دوره، دولت‌ها ضمن دست‌شستن از تصورات مربوط به دولت رفاه و پرهیز از هزینه‌های اضافی به سمت سبک کردن بار خود در اجتماع پیش رفتند و با احیای اندیشه‌های لیبرال و نئوکلاسیک اقتصادی، تنها وظایفی محدود در قبال تنظیم اقتصاد جامعه بر دوش گرفتند و عمده امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را بر عهده نهادهای خصوصی گذاشتند.

در پیش گرفتن سیاست‌های دولت کوچک، هزینه‌هایی هم داشت. افزایش استبداد بخش خصوصی و رشد افسارگسیخته فقر و وخیم‌تر شدن شکاف اجتماعی باعث شد نظام‌های سیاسی به تأمل دوباره درباره بنیادهای مداخله دولت در اقتصاد و سیاست بپردازند. در این برهه سوم، نظام‌های سیاسی با شناسایی کاستی‌ها و آسیب‌های پیش روی دولت کوچک به سمت پذیرش مفهوم حکمرانی خوب حرکت کردند و به تدریج، در عرصه اندیشه‌ورزی و نیز در سطح سازمان‌هایی هم چون سازمان ملل متحد و بانک جهانی، حکمرانی خوب به عنوان الگوی قابل قبول نظام سیاسی و اداری در آمد. ایده حکمرانی خوب بر این باور است که دولت‌ها نه لزوماً بد هستند و نه خوب، بلکه باید بتوانند در کنار بازار و جامعه مدنی، نواقص عملکردی خود را برطرف و خلأها را پر

۱. صوفی مجیدپور، مسعود، «نظریه حکمرانی خوب به منزله سیاست توسعه»، کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۸۷، ۱۳۸۳، صص ۱۴-۱۱.

۲. هداوند و همکاران، پیشین، ص ۲۶.

کنند و نارسایی‌ها را پوشش دهند.<sup>۱</sup>

حکمرانی خوب شامل عناصر و شرایط مهمی هم چون حاکمیت قانون، مشارکت، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری و شفافیت، از همان ابتدا با تمرکززدایی محلی، ارتباطی وثیق و محکم داشت که مهم‌ترین عنصر آن، وجود شوراهای منتخب مردم محل است. نظام‌های سیاسی از طریق ایجاد شوراهای محلی تلاش می‌کنند امور محلی را از طریق مشارکت خود مردم محل انجام دهند. همین واگذاری تصمیم‌گیری و انجام امور محلی به مردم باعث می‌شود حاکمیت‌ها به بدنه مردم و در نتیجه، به حکمرانی نزدیک‌تر شوند.

## گفتار دوم: نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی در پرتو اصل شفافیت

نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی را از دو جهت متفاوت می‌توان در ارتباط با اصل شفافیت بررسی و تحلیل کرد. در حقیقت، در گام نخست، شفافیت فرآیند تصمیم‌گیری شورا مستلزم بررسی این مسئله است که شوراهای اسلامی هنگام تصمیم‌گیری درباره مسائلی هم‌چون تعیین عوارض شهری، نام‌گذاری معابر و میادین، تعیین شهردار یا دیگر وظایفی که در قانون برای آن‌ها ذکر شده است، از کدام یک از ابزارهای شفافیت بهره می‌برند و کدام یک را نادیده می‌گیرند.

نمی‌توان انکار کرد که شوراهای نهاد ناظر بر عملکرد مدیران شهری هستند و شیوه اعمال این نظارت نیز ارتباط وثیقی با موضوع دارد؛ چون اولاً اعمال نظارت توسط شوراهای از طریق تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اتفاق می‌افتد و ثانیاً شیوه نظارت این شوراهای بر عملکردهای شهری و نتایج آن بر مجموعه تصمیمات و مصوبات این شوراهای تأثیر مستقیم دارد. بر این اساس، پس از بررسی جایگاه اصل شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری شوراهای به نقش شفافیت در فرآیند نظارت نیز خواهیم پرداخت.

### بند اول: انحراف از اصل شفافیت در برخی عناصر نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی

همان‌طور که در مقدمه این پژوهش مطرح شد، اگر بخواهیم تمام ابعاد عملکردی شوراهای اسلامی را در پرتو اصل شفافیت بررسی کنیم، نیازمند تدوین پژوهشی گسترده است و از گستره پژوهش حاضر فراتر می‌رود. در این پژوهش به دنبال اثبات این مسئله هستیم که شوراهای اسلامی

۱. همان، ص ۲۷.

در کلیت خود، از منظر اصل شفافیت، آسیب‌های جدی دارند و ضروری است قانون‌گذار در وقت مناسبی به این مقوله توجه کند. برای اثبات این امر، چند مقطع یا برش از نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی را از زاویه شفاف بودن یا نبودن بررسی خواهیم کرد تا نشان دهیم که این آسیب‌ها جدی هستند و باید برطرف شوند.

در حقیقت، شوراهای اسلامی به عنوان سازمان‌های محلی که مردم آن‌ها را به طور مستقیم انتخاب می‌کنند و در قبال فعالیت‌هایی که انجام می‌دهند، باید در مقابل مردم محل پاسخگو باشند، در وهله نخست باید تابع اصول شفافیت باشند و نظام تصمیم‌گیری آن‌ها شفاف باشد. نظام یا آیین تصمیم‌گیری اداری، مسیری را ترسیم می‌کند که مقامات اداری برای تصمیم‌گیری در مورد یک پدیده عمومی با استفاده از صلاحیت اختیاری که قانون به آن‌ها واگذار کرده است، اجرای تصمیم‌گیری‌ها و حل و فصل اختلافات ناشی از آن‌ها باید بپیمایند.<sup>۱</sup>

برای بررسی نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی در پرتو اصل شفافیت می‌توان موضوعات و مسائل بسیار متعددی را در نظر گرفت، مانند انتشار اطلاعات مربوط به معاملات و قراردادهای، اطلاعات مربوط به حقوق و مزایا و هر نوع پرداختی در مدیریت شهری، انتشار مطالعات مبنایی و دلایل موجهه تصمیم‌گیری‌ها یا انتشار فهرست دارایی مدیران شهری. با این حال، نمی‌توان انکار کرد که بررسی همه این موارد، نیازمند انجام پژوهشی جامع است که از توان و هدف این مقاله خارج است. در این میان، بررسی چند مسئله اهمیت اساسی دارد که عبارتند از: علنی بودن یا نبودن جلسات شوراها، انتشار گزارش‌های دوره‌ای درباره فعالیت‌های شوراها و حدود رعایت اصل شفافیت در بحث مقررات‌گذاری.

## ۱. برگزاری جلسات علنی

حفظ شفافیت به عنوان یک عنصر مهم حکمرانی خوب، بدون برخورداری از جلسات علنی تصمیم‌گیری تقریباً امکان‌پذیر نیست. منظور از علنی بودن جلسات، امکان دسترسی شهروندان به مشروح مذاکرات و گفت‌وگوها به صورتی است که گویای اتفاقات رخ داده در جلسه باشد، بدون آن‌که نیازی به حضور داشته باشند. در این معنا، حضور رسانه‌ها بسیار اهمیت دارد و اگر رسانه‌ها نتوانند

۱. همان، پیشین، ص ۳۸.

در جلسه حضور داشته باشند، نمی‌توان از علنی بودن صحبت کرد. در حقیقت، علنی بودن با عمومی بودن پیوند برقرار می‌کند که بر اساس آن، مردم حق دارند در جلسات حضور یابند. عمومی بودن یک جلسه اهمیت دارد، اما علنی بودن دارای اهمیتی بیش‌تر است و اگر در مواردی به خاطر برخی مسائل از قبیل کمبود امکانات یا بروز مسائل امنیتی در مکان تشکیل جلسه نتوان جلسه‌ای را به صورت عمومی برگزار کرد، این امر نباید علنی بودن آن را تحت الشعاع قرار دهد. می‌توان تصور کرد که یک جلسه به صورت غیر عمومی، ولی علنی برگزار شود، ولی برعکس آن صحیح نیست، یعنی نمی‌توان جلسه‌ای را به صورت عمومی، ولی غیر علنی برگزار کرد.

علنی بودن جلسات مجالس قانون‌گذاری و جلسات شوراهای شهر در معنای سنتی خود صرفاً به این معناست که رسانه‌ها بتوانند اخبار مربوط به این جلسات و مباحث صورت‌گرفته را منعکس کنند. امروزه علاوه بر این برداشت سنتی، رویه‌هایی در برخی از کشورها به وجود آمده است که طبق آن، جلسات رسیدگی و تصمیم‌گیری قابل دسترسی و مشاهده به صورت برخط یا استماع به صورت زنده است. در حقیقت، شهروندان بدون آن‌که به حضور در جلسات مجالس قانون‌گذاری یا جلسات شورای محلی نیازی داشته باشند، می‌توانند مباحث صورت‌گرفته در آن را ببینند یا بشنوند. در همین راستا در ایران، طبق الزام اصل ۶۹ قانون اساسی، جلسات علنی مجلس شورای اسلامی به صورت عمومی پخش می‌شود و شهروندان می‌توانند صوت آن را به صورت زنده از طریق رادیو پی‌گیری کنند.

بدیهی است برگزاری جلسات علنی شوراهای اسلامی که رسانه‌ها در آن حضور داشته باشند و مشروح مذاکرات آن منتشر شود و در دسترس باشد، موجب ارتقای روابط میان شوراهای مردم می‌شود و با تسهیل پاسخ‌گویی نمایندگان مردم در شوراهای اسلامی، زمینه‌های لازم را برای تسهیل دیده‌بانی تشکلهای سازمان‌های مدنی بر شوراهای اسلامی و شهرداری و حتی به چالش کشیدن تصمیم‌گیری حکومت محلی در مراجع قانونی و اداری فراهم می‌کند. بر اساس ماده ۱۶ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، جلسات شوراهای علنی است و با حضور دو سوم اعضای اصلی رسمیت می‌یابد. تصمیم‌گیری در آن با اکثریت مطلق آرای حاضران معتبر است و تشکیل جلسات غیر علنی به تصویب دو سوم اعضای حاضر در جلسه بستگی دارد.

این ماده به علنی بودن جلسات اشاره کرده، اما از جهت این که تضمین محکمی برای آن قرار نداده، قابل انتقاد است؛ چون تشکیل جلسات غیر علنی را صرفاً به تصویب دوسوم اعضا موکول کرده و شرط دیگری قید نکرده است. برای مثال، در اصل ۶۹ قانون اساسی، امکان تشکیل جلسات غیر علنی در مجلس شورای اسلامی علاوه بر این که به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و با حضور شورای نگهبان موکول شده، «تنها در شرایط اضطراری و در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند»، مجاز قلمداد شده است. ماده ۱۶ قانون شوراها، تشکیل جلسات غیر علنی در شوراهای اسلامی را صرفاً به تصویب دوسوم اعضا موکول کرده و شرط دیگری در نظر نگرفته است. به همین خاطر، این برداشت در میان شوراهای اسلامی ایجاد شده است که درباره هر موضوعی و بدون این که ضرورتی در کار باشد، می‌توانند صرفاً با دوسوم آرا، جلسات را به صورت غیرعلنی برگزار کنند.

چنین مواردی با اصل شفافیت و حق آگاهی مردم از اعمال و تصمیم‌گیری نمایندگان آن‌ها مغایرت دارد و امکان نظارت بر عملکرد این گونه اشخاص را از مردم می‌گیرد. در حقیقت، با ازدیاد جلسات غیر علنی، در موضوعات مختلف، پنهان کاری صورت می‌گیرد و احتمال فساد بیش‌تر می‌شود و نمی‌توان تشخیص داد هر یک از اعضای شورا در راستای عمل به وظایف قانونی خود در قبال انتخاب‌کنندگان چه اقدام‌هایی انجام داده و چه موضع‌گیری‌هایی داشته است.<sup>۱</sup>

هم‌چنین در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی و آیین‌نامه‌های اجرایی شوراهای اسلامی که به تصویب هیئت وزیران رسیده‌اند، پخش برخط اعم از صوتی و تصویری مذاکرات شوراهای اسلامی الزامی شناخته نشده است. به همین دلیل، می‌توان ادعا کرد که فعالیت شوراهای اسلامی از این جهت، شفافیت لازم را ندارد و بهتر است قانون‌گذار در اصلاحات بعدی خود، گام‌هایی در این زمینه بردارد و حداقل با پذیرش الزام به پخش مذاکرات شوراهای اسلامی شهر، شفافیت را در این زمینه ارتقا بخشد. گفتنی است برخی از شوراهای اسلامی در سطح شهرها مانند شورای اسلامی شهر تهران و یزد، امکان دسترسی به پخش زنده جلساتشان را در تارنمای خود قرار داده‌اند و شهروندان می‌توانند به این جلسات دسترسی داشته باشند.

۱. آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۲۳۳.

## ۲. انتشار گزارش مالی برای عموم

شفافیت و پاسخ‌گویی نهادهای اداری را می‌توان تا حدودی از طریق سازوکار گزارشگری و انتشار گزارش‌های عمومی تقویت کرد. نظام گزارشگری مالی در دنیای امروز، یکی از ابزارهای اصلی ایفا و ارزیابی مسئولیت پاسخ‌گویی عمومی است<sup>۱</sup> و در کل، به شفافیت نهادهای اداری کمک می‌کند. هدف از تدوین و انتشار عمومی گزارش عملکرد، سهمیم کردن شهروندان در فرآیندهای عمومی است تا آن‌ها بتوانند از کم و کیف تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات انجام‌شده در بازه زمانی و گستره موضوعی گزارش آگاه شوند.

در برخی بخش‌های قانون اساسی، گزارش‌دهی عمومی به دلیل اهمیت آن شناسایی شده است. برای مثال، بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی، گزارش تفریغ بودجه باید در دسترس عموم گذاشته شود. شاید بتوان از طریق قیاس اولویت ادعا کرد که اصولاً گزارش‌های مالی مهم دولت باید برای عموم منتشر شود تا آن‌ها بتوانند به طور رسمی از امور اقتصادی و مالی کشور آگاه شوند. اگر چنین گزارش‌هایی در دسترس عموم قرار نگیرند، شهروندان چگونه می‌توانند عملکرد مالی دولت‌های مختلف را با قانون بسنجند و درباره آن نظر دهند؟ در حقیقت، مسئولان دستگاه‌های اجرایی به طور مستقیم یا غیر مستقیم به عنوان وکیل مردم عمل می‌کنند و باید در قبال مصرف بهینه این منابع به مردم پاسخ‌گو باشند. پاسخ‌گویی مالی بر این اساس استوار است که متصدیان امور عمومی تا چه حد، منابع پولی عمومی را به اثربخش‌ترین شیوه مصرف می‌کنند.<sup>۲</sup>

قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شهرداران در بند (ج) ماده ۷۶ به نوعی به این امر توجه کرده و شورای اسلامی روستا را به گزارش‌دهی به اهالی روستای مربوط ملزم کرده است. طبق این بند، «تشکیل گردهم‌آیی عمومی جهت ارائه گزارش کار و دریافت پیشنهادهای پاسخ به سؤالات و جلب مشارکت و خودیاری مردم برای پیشبرد امور روستا حداقل دو بار در سال و با پانزده روز اعلام قبلی»، یکی از وظایف شورای اسلامی روستاست. منظور از گزارش، بیان شفاهی اقداماتی است که

۱. باباجانی، جعفر، «نقش و جایگاه مبنای حسابداری و رویکرد اندازه‌گیری در حسابداری و گزارشگری مالی بخش عمومی»، دانش حسابداری، سال دهم، شماره ۲، ۱۳۸۹، صص ۳۸-۴۰.

۲. شریف‌زاده، فتاح و علی ادبی فیروزجایی، «اثر نظارت و بازرسی در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخ‌گویی»، فصل‌نامه علمی-ترویجی مطالعات مدیریت، سال نوزدهم، شماره ۵۸، ۱۳۸۷، صص ۱۴۲-۱۲۷.

شورا در یک دوره زمانی خاص انجام داده است. با این حال، همین توجه قانون‌گذار هم اهمیت دارد و نشانه اهتمام به لزوم شفافیت عملکردی شورای اسلامی روستاست.

بند ۱۰ ماده ۸۰ همین قانون، شورای اسلامی شهر را مکلف کرده است پس از تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که این نهاد هر شش ماه یک بار تهیه می‌کند، آن را برای اطلاع عموم منتشر سازد و نسخه‌ای از آن را به وزارت کشور بفرستد. بند ۳۱ نیز در ادامه همین رویکرد، شورای اسلامی شهر را ملزم کرده است که در پایان هر سال مالی، صورت بودجه و هزینه خود را برای اطلاع عموم منتشر کند. بدیهی است این گزارش دهی‌ها در راستای ارتقای شفافیت عملکردی شوراهای اسلامی است و می‌تواند ضمن تقویت پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون در شوراها، دیگر عناصر حکمرانی خوب را نیز گسترش دهد.

این رویکرد در مقررات مربوط به شوراهای اسلامی نیز پی‌گیری شده است. به موجب بند ۸ ماده ۴ آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر (مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۴ هیئت وزیران)، ارسال نسخه‌ای از بودجه مصوب و هزینه شورا در پایان هر سال مالی به شوراهای اسلامی شهرستان و استان مربوط و نیز انتشار آن برای اطلاع عموم، جزو وظایف رییس شورای اسلامی شهر قلمداد شده است. هم‌چنین بر اساس ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها (مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ هیئت وزیران)، شورا باید صورت جامع درآمد و هزینه مصوب خود را هر شش ماه یک بار به ضمیمه صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری برای اطلاع عموم اهالی به هر طریق ممکن انتشار دهد.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، بسیاری از گزارش‌هایی که شوراها باید برای پاسخ‌گویی عمومی به شهروندان تهیه کنند، در حوزه مالی قرار می‌گیرد و موجب ارتقای شفافیت و تضمین پاسخ‌گویی مالی می‌گردد. مسئولیت پاسخ‌گویی مالی حاکم بر منافع عمومی عمدتاً بر رعایت قوانین و مقررات و محدودیت‌های بودجه‌ای در تحصیل، مصرف و به‌کارگیری منابع مالی تأکید دارد.<sup>۱</sup> در این میان، از گزارش دهی درباره دیگر عملکردهای شوراها در حوزه‌هایی مانند امور فرهنگی، اجتماعی، شهرسازی و خدمات شهری خبری نیست. تنها در مورد شوراهای اسلامی روستا چنین موردی را به استناد بند

۱. باباجانی، پیشین، ص ۶.

(ج) ماده ۷۶ پیش‌گفته می‌توان الزامی دانست، ولی درباره دیگر شوراهای ویژه شورای اسلامی شهر که اهمیت بسیار دارد، چنین الزام مشخصی در قوانین وجود ندارد.

چون یکی از ابزارهای مهم برای ارتقای پاسخ‌گویی نهادهای عمومی، الزام آن‌ها به ارائه دلایل تصمیم‌گیری است، شوراهای اسلامی نیز اصولاً باید دلایل موجهه تصمیمات و مصوبات خود را ارائه کنند. با این‌که اهمیت این امر در ادبیات آیین تصمیم‌گیری اداری روشن و مشخص است، اما قانون‌گذار ایران چنین الزامی را برای شوراهای اسلامی در نظر نگرفته است. بنابراین، این شوراهای می‌توانند تصمیمات و مصوبات خود را ابلاغ کنند، بدون این‌که نیازی به ارائه دلایل وجود داشته باشد. نکته مهم‌تر این‌که در نبود الزام قانونی در راستای ارائه دلایل موجهه، نهادهای قضایی مانند دیوان عدالت اداری در بررسی تصمیمات و مصوبات شوراهای اسلامی از این جهت نظارتی اعمال نمی‌کنند.

### ۳. انتشار مصوبات و تصمیمات

شوراهای اسلامی صلاحیت تقریباً گسترده‌ای در زمینه وضع مصوبات و مقررات دارند. این مصوبات عموماً در زندگی اهالی محل مربوط اثرگذار است. به ویژه شوراهای اسلامی شهر به صورت بسیار فعال، مصوبات و مقرراتی را وضع می‌کنند که برخی از آن‌ها تکالیف مالی برای شهروندان دارند. قانون‌گذار در بندهای مختلف ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی به صلاحیت‌های مقررات‌گذاری شورای اسلامی شهر توجه کرده است. برخی از این صلاحیت‌ها قابل توجه است، مانند تصویب اساس‌نامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور، تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور، همکاری با شهرداری برای تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی برای تصویب نهایی.

شفافیت در مقررات‌گذاری را حداقل در سه برش یا مقطع زمانی مختلف می‌توان بررسی کرد. در مقطع زمانی اول، نهاد مقررات‌گذار باید برنامه مقررات‌گذاری خود را به شیوه‌های مختلف به اطلاع عموم مردم یا گروه‌های ذی‌نفع برساند و اطمینان یابد که گروه مخاطب از چگونگی، چرایی



و مفاد پیشنهاد تصویب مقرر شده آگاه شود و اجازه دارد نظرهای خود را ارائه کند. در این خصوص، تجربه کشورهای توسعه یافته قابل ذکر است که در راستای ارتقای شفافیت نظام مقررات گذاری، هنگام وضع یک مصوبه، از روش‌های مختلف هم‌چون مشاوره غیر رسمی، ارسال متن پیشنهادی مقررات برای دریافت نظر یا اعلام و جلب نظر عمومی و استماع عمومی تلاش می‌کنند نظرهای مردم و متخصصان را جلب کنند.<sup>۱</sup> در قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به فعالیت شوراهای مختلف کشور، هیچ الزامی در این خصوص وجود ندارد.

مقطع دوم به بررسی و تصویب مقررات توسط شوراهای اسلامی مربوط می‌شود. علاوه بر لزوم علنی بودن جلسات که به آن پرداخته شد، آن‌چه در این مقطع اهمیت دارد، اولاً دسترسی به مشروح مذاکرات صورت گرفته درباره تصویب مقررات و نیز دسترسی به دلایل موجهه آن تصمیمات و مصوبات است. ثانیاً شفاف بودن فرآیند رأی‌گیری است به این معنا که موافقان و مخالفان تصویب مشخص باشند.

ثبت و ضبط مشروح مذاکرات برای کمک به فهم و تفسیر قوانین و مقررات اهمیت زیادی دارد؛ چون هر گاه ابهام در یک عبارت یا اصطلاح قانونی مطرح شود، یکی از راهکارها، مراجعه به مشروح مذاکرات مربوط است تا بتوان از آن طریق، رفع ابهام کرد. هم‌چنین دسترسی به مشروح مذاکرات برای فهم چرایی تصویب یک قانون یا مقرر الزامی است و بدون دسترسی به چنین منبعی نمی‌توان از فلسفه تشریح قانونی اطمینان داشت. مشروح مذاکرات تا آن‌جا اهمیت دارد که قانون‌گذار در اصل ۶۹ قانون اساسی بر لزوم انتشار گزارش کامل جلسات مجلس شورای اسلامی تأکید کرده است. هم‌چنین دسترسی شهروندان به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۵۸) و نیز شورای بازنگری در قانون اساسی (۱۳۶۸)، نشانه شناسایی اهمیت این دست از گزارش‌های قانونی است.

با این حال، با وجود آشنایی با مفهوم و جایگاه مشروح مذاکرات در فرآیند تقنینی، مجلس شورای اسلامی در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، الزامی را از این جهت شناسایی نکرده است. با آن‌که بند ۲ ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها (مصوب ۱۳۷۸ هیئت وزیران) به تنظیم متن مذاکرات اشاره نکرده و آن را یکی از وظایف منشیان

---

۱. آقای طوق، مسلم، «فرآیندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات؛ بررسی تطبیقی و وضعیت ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱۳۹۷، ص ۲۸.

جلسه دانسته، ولی این آیین‌نامه نیز الزامی برای انتشار این مذاکرات پیش‌بینی نکرده است.

در نهایت باید به مقطع سوم اشاره کرد که در آن، انتشار مقررات و تضمین دسترسی شهروندان به متن آن‌ها مورد توجه است. این یک اصل کلی است که در جوامع مردم‌سالار، قوانین و مقررات باید به اطلاع مردم برسد و به همین دلیل، اطلاع‌رسانی حقوقی، یکی از ابزارهای مناسب برای حفظ و حمایت از حقوق شهروندان تلقی می‌شود. با توجه به تأثیرات کلانی که مصوبات و مقررات شوراهای اسلامی به ویژه شوراهای اسلامی شهر می‌تواند بر حقوق و تکالیف شهروندان بگذارد، مخاطبان این مصوبات باید از وجود آن‌ها مطلع باشند. این امر از طریق انتشار به موقع این مصوبات امکان‌پذیر است، به گونه‌ای که مردم و شرکت‌ها بدانند چه تکالیفی دارند. ماده ۸۴ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی با فهم اهمیت این مطلب، شورای شهر و شهرداری و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته را موظف کرده است به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه‌اندازی پایگاه رایانه‌ای، زمینه اطلاع‌یابی همیشگی عموم مردم را از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و درآمد خود فراهم سازند.

با آن‌که در اجرای این الزام، تعدادی از شوراهای اسلامی شهر مانند شورای اسلامی شهر تهران، مصوبات را در تارنمای خود بارگذاری کرده‌اند، اما آن‌چه در این میان مهم است و قانون‌گذار به آن توجه نکرده، این است که با توجه به حجم بالای مصوبات شوراهای اسلامی بعید است شهروندان آن‌گونه که بایسته است، بتوانند از روابط این مصوبات مطلع شوند و بفهمند که کدام مصوبه، ناسخ و کدام منسوخ است، اعتبار کدام مصوبه منقضی شده و کدام مصوبه هم‌چنان لازم‌الاجراست. این‌که کدام مصوبه، عام و کدام یک خاص است و ده‌ها سؤال مشابه این، مواردی نیستند که شهروندان عادی بتوانند آن‌ها را برای خود تحلیل کنند و از میان انبوه مصوبات شوراها، دقیقاً همان مصوبه‌ای را برگزینند که نسخ یا لغو نشده و هم‌چنان دارای اعتبار است. بنابراین، به نظر می‌رسد قانون‌گذار باید شوراهای اسلامی را مشخصاً الزام می‌کرد که مقررات و مصوبات مورد عمل خود را به صورت مدوّن و منقّح در اختیار شهروندان قرار دهند تا بتوان ادعا کرد اصل شفافیت در زمینه مقررات و مصوبات شوراها رعایت شده است.

## بند دوم: نظارت شوراهای اسلامی بر عملکرد دولت مرکزی از منظر اصل شفافیت

متمّم قانون اساسی مشروطه در اصل ۲۹ و اصول ۹۰ تا ۹۳ ضمن شناسایی انجمن‌های ایالتی و ولایتی به بیان برخی از کارکردهای آن‌ها پرداخته بود. طبق اصل ۲۹، منافع مخصوصه هر ایالت و

ولایت و بلوک به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب قوانین مخصوصه آن مرتب و تسویه می‌شود. اصل ۹۲ نیز مقرر می‌داشت که «انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار نظارت تامه در اصلاحات راجعه به منافع عامه دارند با رعایت حدود قوانین مقرر». به این ترتیب، شوراهای محلی در حقوق اساسی مشروطه، بیش از هر چیز، نقش نظارتی اعمال می‌کردند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز در همین راستا حرکت کرده و با تأکید بیش‌تر بر نقش شوراهای اسلامی، آن‌ها را در ردیف مجلس شورای اسلامی و به عنوان رکن تصمیم‌گیرنده و اداره امور کشور شمرده است. در اصل ۱۰۰ قانون اساسی نیز به نقش نظارتی شوراهای اسلامی اشاره شده است. طبق 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...». به این ترتیب، مشخص است که شوراهای اسلامی در همه سطوح خود، مسئولیت نظارت بر عملکرد دولت مرکزی را دارند.

طبیعی است که اعمال چنین نظارتی، مستلزم شفافیت عملکرد دولت مرکزی در برابر شوراهای اسلامی و دسترسی این شوراها به اسناد و مدارک لازم درباره اقداماتی است که دولت مرکزی انجام می‌دهد. برای این‌که شوراهای اسلامی بتوانند وظیفه خود را در نظارت بر عملکرد دولت به درستی انجام دهند، باید بتوانند اولاً به تصمیمات و مصوبات دولت مرکزی و ثانیاً به اطلاعات مربوط به چرایی آن تصمیم‌گیری‌ها و تصویب‌ها، دسترسی لازم را داشته باشند. در این خصوص، نگاهی به قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی نشان می‌دهد که قانون‌گذار عادی نتوانسته است به آرمان قانون‌گذار اساسی جامه عمل بپوشاند.

برای توضیح این مطلب می‌توان به وظایف نظارتی شورای اسلامی شهر اشاره کرد. برخی از وظایفی که قانون برای شوراهای شهر شناسایی کرده، تا حدودی در اجرای اصل ۱۰۰ قانون اساسی است و ماهیت نظارتی دارند. این موارد عبارتند از:

۱. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی؛

۲. نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری؛
  ۳. نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری؛
  ۴. نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر؛
  ۵. نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود، با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات؛
  ۶. نظارت بر ایجاد گورستان، غسل‌خانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر؛
  ۷. نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری؛
  ۸. نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میادین و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر طبق مقررات موضوعه.
- نگاهی به این فهرست نشان می‌دهد که برخلاف اصل ۱۰۰ قانون اساسی که برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی، اداره امور هر شهر را با نظارت شورایی به نام شورای شهر دانسته، نظارتی که در قانون عادی برای شوراهای شهر پیش‌بینی شده، نظارتی محدود به شهرداری و بخشی از امور شهری هم‌چون تماشاخانه‌ها و سینماهاست. در هیچ یک از بندهای ۳۴ گانه ماده ۸۰ به نظارت شوراهای شهر بر عملکرد نهادهای محلی دستگاه‌های مرکزی اشاره‌ای نشده است.<sup>۱</sup>
- چون اختیار نظارت بر عملکرد نهادهای دولت مرکزی مستقر در محل برای شوراهای اسلامی در نظر گرفته نشده، در قانون تشکیلات شوراها، موارد مربوط به شفافیت دولت مرکزی در برابر شوراها نیز مغفول مانده است. تبصره ۳ ماده ۸۱ تنها دسترسی به اسناد و مدارک شهرداری را در صلاحیت شورای اسلامی شهر دانسته است و برای دسترسی به اسناد و مدارک مقامات محلی دولت مرکزی،

۱. آقایی طوق و لطفی، پیشین، ص ۲۱۸.

هیچ گونه پیش‌بینی مشخصی ندارد. طبق این تبصره، «چنان چه شهردار و یا مسئولان شهرداری مورد تحقیق و تفحص تغییر کرده باشد و تحقیق و تفحص مربوط به عملکرد دوران مسئولیت آن باشد، باید امکان دسترسی به اسناد و مدارک جهت پاسخ‌گویی فراهم گردد. مسئولان مربوطه مکلفند همکاری لازم را معمول دارند».

## نتیجه‌گیری

در دوران بعد از جنگ جهانی دوم، مباحث عمده‌ای درباره بزرگ یا کوچک بودن دولت صورت گرفت. محور اصلی این مباحث، دخالت داشتن یا نداشتن دولت در اقتصاد و تضمین رفاه برای اقشار مختلف مردم بود. با توجه به آسیب‌های عمده‌ای که دولت‌های رفاه به بار آوردند، نظریه‌های مربوط به دولت کوچک ارائه شدند که بیش‌تر بر نفی مداخله دولت در امور اقتصادی و لزوم خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی تأکید داشت. پی‌آمدهای اجتماعی حاصل از این جنبش نیز نشان داد که بزرگ یا کوچک بودن دولت نباید در کانون توجه قرار گیرد، بلکه شیوه اداره دولت اهمیت دارد. حکمرانی مطلوب یا حکمرانی خوب، کلیدواژه‌ای است که نظریه‌پردازان برای تبیین اداره‌ای به کار گرفتند که در آن به مجموعه‌ای از اصول قابل پذیرش جهانی مانند مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، مشارکت و شفافیت توجه می‌شود.

شفافیت به عنوان یکی از عناصر بنیادین حکمرانی خوب، تضمین‌کننده این نوع از حکمرانی نیز به شمار می‌رود. شفافیت به این معناست که اداره و نهادهای سیاسی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های خود به صورت روشن عمل کنند، به گونه‌ای که شهروندان از کم و کیف امور آگاه شوند. ارائه برنامه‌های مقررات‌گذاری، تشکیل جلسات علنی و عمومی برای بررسی پیشنهادهای و مصوبات، انتشار مشروح مذاکرات، انتشار اطلاعات اشخاصی که در تدوین و تصویب یک مصوبه مداخله داشته‌اند، انتشار مصوبات به صورت مدوّن و منقّح و اموری از این دست، همگی در راستای رعایت اصل شفافیت در حوزه مقررات‌گذاری است. بدون وجود شفافیت، همه دستاوردهای یک نظام سیاسی و اداری می‌تواند در معرض هجوم گروه‌های ذی‌نفع و فاسد قرار گیرد.

شوراهای اسلامی به عنوان مردمی‌ترین نهاد سیاسی و اداری کشور، در اصل ۷ و فصل ۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ریشه دارند و قرار بود در کنار مجلس شورای اسلامی، جزو ارکان تصمیم‌گیری نظام

قلمداد شوند. این نهادهای مردمی که فعالیت خود را از نیمه دهه هفتاد آغاز کردند، یکی از جلوه‌های مهم حکمرانی در نظام حقوقی ایران هستند؛ چون از طریق این نهادها، مردم محل می‌توانند مدیریت و تنظیم برخی از امور مربوط به محل را در اختیار خود بگیرند. در حقیقت، با توجه به حضور پررنگ مردم در شوراهای اسلامی، ضریب حاکمیتی بودن این نهادها به نفع حکمرانی کاهش پیدا می‌کند.

برای این که این شوراهای بتوانند فعالیت مناسبی داشته باشند و مردم، اقدامات و تصمیمات آن‌ها را بپذیرند، باید به الزامات حکمرانی خوب از جمله شفافیت پای‌بند باشند. نگاهی به شوراهای اسلامی به ویژه نظام تصمیم‌گیری این شوراهای نشان می‌دهد که در زمینه رعایت اصل شفافیت، هم‌چنان راهی دراز در پیش داریم. با آن‌که در برخی موارد، مانند علنی بودن جلسات، قانون‌گذار بر لزوم شفاف بودن فرآیند تصمیم‌گیری در شوراهای تأکید داشته است، اما در جزئیات، آسیب‌هایی مشاهده می‌شود. برای مثال، در خصوص همین علنی بودن جلسات، قانون‌گذار از قرار دادن تضمین‌های محکم کوتاهی کرده یا به پخش علنی و عمومی جلسات به صورت برخط اشاره‌ای نکرده است. در دیگر موارد هم‌چون انتشار مصوبات نیز کوتاهی‌هایی صورت گرفته که مهم‌ترین آن‌ها، الزام نکردن شوراهای به ایجاد سامانه‌ای برای برخط کردن مجموعه‌های مدون و منقح مقررات خودشان است.

برای بهبود وضعیت پیشنهاد می‌شود اولاً پژوهش یا پژوهش‌هایی مستقل در زمینه فنون و چگونگی رعایت اصل شفافیت در شوراهای اسلامی صورت بگیرد که در آن، ضمن بررسی و تبیین نیازها و امکانات فعلی، مطالعات تطبیقی مناسبی در این باره انجام پذیرد. در گام بعد، پیشنهاد می‌شود که قانون‌گذار بر پایه این دست از پژوهش‌ها و اطلاعات حاصل از آن‌ها، قانون‌تشیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی را از نظر رعایت اصل شفافیت بازبینی کند و با توجه به ایجاد فنون و ابزارهای جدید، شوراهای را بیش‌تر در معرض دسترس شهروندان قرار دهد. هم‌چنین با توجه به تجربه برخی از شوراهای مانند شورای اسلامی شهر تهران در تمهید بستری برای پخش برخط جلسات شورای اسلامی، هیئت وزیران با اصلاح آیین‌نامه‌های مربوط به فعالیت شوراهای، در حد امکان، برخی از الزامات مربوط به شفافیت را در این آیین‌نامه‌ها وارد کند، مانند انتشار مشروح مذاکرات، پخش صوتی یا تصویری جلسات علنی شوراهای، انتشار اسامی موافقان و مخالفان طرح‌های مطرح‌شده و نیز انتشار برنامه مقررات‌گذاری توسط شوراهای. به نظر می‌رسد با انجام این دست از اصلاحات چه در سطح قانون‌گذاری و چه در سطح مقررات‌گذاری می‌توان به آینده‌ای پرامیدتر دل بست.

## فهرست منابع

### ۱: فارسی

#### الف) کتاب

۱. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، **حقوق اداری (۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
۲. پتفت، آرزین و احمد مرکزالمیری، **مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری**، امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی قضایی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ دوم، ۱۳۹۷.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۱.
۴. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۳.
۵. هداوند، مهدی و همکاران، **آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری**، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

#### ب) مقاله

۶. آقای طوق، مسلم، «**فرآیندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات: بررسی تطبیقی و وضعیت ایران**»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱۳۹۷، صص ۱۸-۱۲.
۷. ابوالحسنی، سید رحیم و غلام‌رضا ابراهیم آبادی، «**شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران**»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره ۱، ۱۳۹۷، صص ۳۴-۷.
۸. باباجانی، جعفر، «**نقش و جایگاه مبنای حسابداری و رویکرد اندازه‌گیری در حسابداری و گزارشگری مالی بخش عمومی**»، دانش حساب‌رسی، سال دهم، شماره ۲، ۱۳۸۹، صص ۳۸-۴.
۹. رحیمی جهان‌آبادی، جلیل و رسول حیدری فرزنده‌ای، «**نقش شوراهای اسلامی در توسعه سیاسی شهرستان‌ها در سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۹۲: مطالعه موردی شهرستان تایباد**»، فصل‌نامه مطالعات سیاسی، سال هشتم، شماره ۳، ۱۳۹۴، صص ۸۸-۶۷.

۱۰. رهبر، عباس‌علی و سارا قنبرپور، «نسبت شفافیت سیاسی و اعتماد سیاسی»، فصل‌نامه علوم خبری، سال نهم، شماره ۳۵، ۱۳۹۹، صص ۷۸-۴۷.
۱۱. شریف‌زاده، فتاح و علی‌ادبی فیروزجایی، «اثر نظارت و بازرسی در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخ‌گویی»، فصل‌نامه علمی-ترویجی مطالعات مدیریت، سال نوزدهم، شماره ۵۸، ۱۳۸۷، صص ۱۴۲-۱۲۷.
۱۲. صوفی مجیدپور، مسعود، «نظریه حکمرانی خوب به منزله سیاست توسعه»، کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۸۷، ۱۳۸۳، صص ۱۴-۱۱.
۱۳. طاهری، محسن و محمدجواد ارسطا، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره سوم، شماره ۳، ۱۳۹۵، صص ۲۴-۱.
۱۴. محمدی، مینا و دیگران، «کاستی‌های نظام حقوقی مناقصات و قراردادهای دولتی از منظر اصل شفافیت»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸، صص ۲۱۸-۱۹۵.
۱۵. مقیمی، جواد، سوسن صفاوردی، بابک نادریور و جهان‌بخش محبی‌نیا، «جایگاه اصل پاسخ‌گویی در تحقق حقوق شهروندی در نظام سیاسی»، مجله حقوق پزشکی، ۱۴۰۰، صص ۱۹۵-۱۸۳.
۱۶. مهاجری، اصغر، «بررسی جامعه‌شناسی موانع ساختاری و کنشی شوراهای اسلامی در ایران»، پژوهش‌کده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره ۳، ۱۳۷۸.

## 2. Latin source

17. Hale, Thomas, "Transparency, Accountability, and Global Governance", *Global Governance*, Vol. 14, No. 1, 2008, pp.73-94
18. Kim, Soonhe and Jooho Lee, "Citizen Participation, Process, and Transparency in Local Government: An Exploratory Study", *The Policy Studies Journal*, Vol. 47, No. 4, 2017, pp.1020-1041
19. Yao, Krah, Redeemer Dornudo and Gerard Mertens, "Transparency in Local Governments: Patterns and Practices of Twenty-first Century", *State and Local Government Review*, Vol. 25, Issue 3, 2020, pp. 200-213



## Pathology of the decision-making system of Islamic councils in the light of the principle of transparency

Fatemeh Shamiri<sup>1</sup>

Vali Rostami<sup>2</sup>

Bijan Abbasi<sup>3</sup>

### Abstract

The principle of transparency is considered as one of the basic principles and elements of good governance. According to this principle, governments are required to abandon confidentiality and make decision-making processes available to all citizens. In this regard, especially institutions such as legislatures and local councils have a special priority to adhere to the principle of transparency. Islamic councils in Iran are considered as one of the important elements of the governing system and through these institutions, local people can be influential in some local affairs. The question is, to what extent do Islamic councils, as an example of a system of governance, act transparently in their decision-making process? Examination of the laws and regulations related to Islamic councils shows that in some cases the principle of transparency has not been observed, such as the lack of prior publication of the regulatory program or the lack of obligation to publish regular detailed discussions of councils. The present research has been done by descriptive and analytical methods.

**Keywords:** Transparency, Good Governance, Islamic Councils, Decision Making System.

---

1 PhD student in Public Law – Faculty of Law, Islamic Azad University, Semnan Branch, Semnan, Iran, fshamiri@yahoo.com

2. Tehran University, vroostami@ut.ac.ir

3. Associate Professor of Public Law, Faculty Member of Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Iran, babbasi@ut.ac.ir