

شوراهای اسلامی و مردم‌سالاری در ایران

(واکاوی ماهیت شوراهای اسلامی ایران)

محسن شریعتی*

تاریخ دریافت: ۹۴/۴/۲۱

تاریخ پذیرش: ۹۴/۶/۲۲

چکیده

تجربیات عصر جهانی شدن، حکایت از آن دارد که عدم مشارکت مردم در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، جامعه را متضرر می‌نماید؛ از این رو، جوامع به سمت بهره‌گیری بیشتر از مشارکت مردمی سوق پیدا کرده‌اند. این تغییر، منجر به خلق افق‌های جدیدی در اداره‌ی امور ملی و محلی گردیده است؛ از جمله راه‌های جلب این‌گونه مشارکت‌ها، ایجاد و توسعه‌ی فعالیت‌های سازمان‌های محلی می‌باشد. در این نوشتار نشان داده می‌شود که چطور تجربیات منبعث از جهانی شدن، پیچیدگی‌های روزافزون جامعه‌ی امروز ایران، کاهش هزینه‌های دولت و چابکی آن، جلوگیری از اتلاف وقت و هزینه‌ی مردم، منطقه‌ای شدن امور و تسریع آنها و نیز لزوم بهره‌گیری از مشارکت مردم، سبب شده است تا شوراهای اسلامی در ایران نقش پررنگ‌تری را در حیات سیاسی و اجتماعی پس از انقلاب ایفا کنند. در این میان، بررسی شوراهای از منظر قانون اساسی در این نوشتار مورد تأکید بیشتری قرار دارد. با توجه به قانون اساسی، این نهاد یکی از پایه‌های مردم‌سالاری در کشور شناخته می‌شود که با ایفای کارکردهای مختلف و متنوع، تأثیرگذاری مردم در مدیریت و اجرای امور محلی را عینیت می‌بخشد؛ با این حال، فعالیت شوراهای از حیث درون‌شورایی و برون‌شورایی، با چالش‌های فراوانی مواجه است که مستلزم توجه می‌باشد. اما به طور کلی می‌توان گفت توجه قانونگذار به شوراهای نشان می‌دهد که اولاً: این نهاد به لحاظ کارکرد، از اهمیت به‌سزایی برخوردار است و ثانیاً: ظرفیت‌های بالقوه‌ای دارد که در صورت تحقق می‌تواند به پیشرفت منطقه‌ای و محلی در وهله‌ی نخست و پیشرفت و آبادانی کشور در وهله‌ی بعد منجر شود. این نوشتار درصدد است تا پس از بررسی ابعاد نظری، به تاریخچه‌ی پیدایش، ویژگی‌ها، شؤون قانونی و کارکردهای این نهاد بپردازد و در نهایت، چالش‌ها و آسیب‌های آن را مورد مذاکره قرار دهد.

واژگان کلیدی: جهانی‌شدن، مردم‌سالاری، شوراهای، کارکرد شوراهای، قانون اساسی.

* معاون دادستان شهری و دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی.

shariati2853@yahoo.com

مقدمه

از زمان پیدایش نخستین اجتماعات سیاسی و آغازین گفتگوها پیرامون سیاست، یکی از بنیادی‌ترین موضوعات نقش و جایگاه مردم در شکل‌دهی به نظام سیاسی، وضع قوانین حاکم بر آن و اداره‌ی جامعه بوده است.^۱ در حال حاضر نیز توجه به ایجاد و توسعه‌ی سازمان‌های محلی مردمی، یکی از مشخصات قرن کنونی می‌باشد؛ قرنی که با جهانی‌شدن مأنوس گشته و متأثر از این پدیده، روندی دیگرگون را به خود می‌بیند. از مشخصات جهانی‌شدن، حرکت به سوی گسترش مردم‌سالاری (دموکراسی) و تقویت نهادها و سازمان‌های فراملی و فروملی است. جهانی‌شدن با محلی‌شدن هم‌گرایی شدیدی پیدا کرده است. این تغییر در پی تحوّل جایگاه، نقش، مأموریت و حوزه‌ی اختیارات دولت و مدیریت‌های محلی، منجر به خلق افق‌های جدید در اداره‌ی امور ملی و محلی گردیده است.

از دیگر سو، با وقوع مشروطه در ایران، نخستین بنیان‌های مردم‌سالاری پدید آمد که انجمن‌های محلی یا همان شوراها را نیز دربر می‌گرفت. این روند با شدت و ضعف تا زمان وقوع انقلاب سال ۱۳۵۷ تداوم داشت. با پیروزی انقلاب اسلامی و پیدایش نظام نوین، امیدها برای تحقق عملی انجمن‌های محلی زنده شد. در نظام نوین، بی‌تردید تفویض امور اجتماعی و خدماتی جامعه به مردم از سوی نهاد حکومت و دولت، یکی از مظاهر ارزشمند مردم‌سالاری است. این تفویض در ابتدا با برگزاری انتخابات و تشکیل نهادهای قدرت، شکل گرفته و سپس برگزیدگان ملت با تدوین قوانین مختلف، اجرای آنها را به مسؤولان قوای اجرایی می‌سپارند و بدین ترتیب، حاکمیت مردم بر مردم محقق می‌شود؛ بنابراین، نقش مردم در اداره‌ی امور کشور، با تعیین رئیس‌جمهور و قوه‌ی مقننه پایان نمی‌گیرد و از آنجا که هویت مردم‌سالارانه‌ی حاکمیت اقتضا می‌کند که دامنه‌ی حضور مردم در تصمیم‌سازی‌های مربوط به اداره‌ی امور، گسترش داشته باشد موضوعات مربوط به اداره و مدیریت منطقه‌ای و محلی نیز باید به مردم سپرده شود تا آنها در این حوزه نیز حضور مؤثر و فعال داشته باشند و بر این اساس نظام جمهوری اسلامی پس از

۱- قربانی، مهدی؛ تحلیل مفهوم دموکراسی غربی و مردم‌سالاری دینی، معرفت، سال بیستم، شماره‌ی ۱۶۸، آذر ماه، ۱۳۹۰، ص ۱۰۴.

استقرار در ایران، تشکیل شوراها را در قانون اساسی پیش‌بینی و تصویب نموده بود که به واقع، یکی از ارکان هویتی برای مردم‌سالاری در کشور شناخته می‌شود. با توجه به اهمیت روزافزون شوراها در روند تصمیم‌گیری و ساماندهی امور عمومی، ما برآنیم تا پس از بررسی ابعاد نظری، به تاریخچه‌ی پیدایش، خصایص و نیز شوون قانونی و کارکردهای شوراها بپردازیم و در نهایت، آسیب‌های مرتبط با این نهاد را مورد مذاقه قرار دهیم.

(۱) مردم‌سالاری (دموکراسی)

(۱-۱) تعریف مردم‌سالاری

دموکراسی یا مردم‌سالاری، دارای تعاریف و معانی متنوعی می‌باشد و همچون سایر مفاهیم علوم انسانی دستخوش تحولات مفهومی گردیده است. برنارد کریک در کتاب «دفاع از سیاست» اظهار می‌دارد که این مفهوم شاید نادقیق‌ترین واژه در دنیای امور عمومی باشد.^۱

لفظ دموکراسی در اصل در دولت - شهرهای یونان باستان پدید آمد و مراد از آن، حکومت «دموس» یا «عامه‌ی مردم» است؛ یعنی حق همگانی برای شرکت در تصمیم‌گیری در مورد امور همگانی^۲ و اصطلاحی مشتق از واژه‌ی یونانی *Demokratia* است که در آن، پیشوند «دموس» به معنای اداره‌ی امور داخلی کشور (در مقابل پولیس *Polis* به معنای اداره‌ی امور خارجی کشور) به کار می‌رود.^۳ *ارسطو*، به عنوان یکی از اندیشمندان برجسته‌ی یونان باستان، در اثر مشهور خود با نام «سیاست»، دموکراسی را «نظامی می‌داند که اجازه‌ی شرکت را به همگان می‌دهد».^۴ او همچنین در کتاب «اخلاق نیکوماخوس» چنین می‌آورد: «دموکراسی، حکومت اکثریت است که در آن همه‌ی مردم با هم برابرند»^۵ البته، دموکراسی در نزد وی، گذشته از حکومت اکثریت، به معنای حکومت

۱- کریک، برنارد؛ دفاع از سیاست، ترجمه‌ی فرهاد مشتاق‌صفت، تهران، روز، ۱۳۷۸، ص ۶۲.

۲- آشوری، داریوش؛ دانشنامه‌ی سیاسی، انتشارات مروارید، ۱۳۸۳، ص ۱۵۶.

۳- بابایی، غلامرضا؛ فرهنگ علوم سیاسی، جلد ۱، تهران، انتشارات ویس، ۱۳۷۸، ص ۲۹۵.

۴- ارسطو؛ سیاست، ترجمه‌ی حمید عنایت، تهران، بی نا، ۱۳۴۹، ص ۶.

۵- ارسطو؛ اخلاق نیکوماخوس، ترجمه‌ی محمدحسن لطفی، تهران، طرح نو، ۱۳۷۸، ص ۳۱۷.

تهیدستان نیز می‌باشد.^۱

در عصر جدید، واژه‌ی دموکراسی نخستین بار در اساسنامه‌ی مستعمره‌ی آمریکایی *رایلند* در سال ۱۶۴۱ به کار رفت و پس از آن در بریتانیا استعمال شد. در اواخر قرن ۱۸ و اوایل قرن ۱۹ میلادی، در اروپا و آمریکا دموکرات‌های سرسختی در صحنه‌ی سیاست ظاهر شدند. در قرن بیستم نیز اندیشه‌های مرتبط با نظام دموکراتیک از مهم‌ترین اشتغالات نظری و عملی در زمینه‌ی حیات اجتماعی بوده است.^۲ *کارل کوهن*، به عنوان یکی از افرادی که در دوره‌ی معاصر به بحث دموکراسی پرداخته است آن را این‌گونه تعریف می‌کند: «دموکراسی، حکومتی جمعی است که در آن (از بسیاری جهات) اعضای جامعه به طور مستقیم یا غیرمستقیم در اخذ تصمیماتی که به همه‌ی آنها مربوط می‌شود شرکت دارند یا می‌توانند شرکت داشته باشند».^۳

در یک جمع‌بندی نهایی می‌توان دموکراسی را شیوه‌ای از حکومت دانست که در آن منشأ قدرت، ملت است و بر اساس اصول «حق انتخاب»، «نظارت» و «حاکمیت قانون» بنا می‌شود.

۲-۱) ابعاد مردم‌سالاری

ابعاد مختلف دموکراسی را می‌توان در سه دسته شامل: اصل سیاسی، شیوه‌ی حکومتی و سبک زندگی جای داد که اختلاط آنها منجر به بروز ابهاماتی می‌شود:

۲-۱-۱) **دموکراسی به مثابه یک اصل سیاسی:** یک بعد دموکراسی، نوعی هدف و «ارزش» تلقی می‌شود. در این بعد، دموکراسی بر مبنای اصول و ارزش‌های خاص استوار است که مهم‌ترین شاخص‌های آن عبارتند از: نسبی‌گرایی و مشروعیت مردمی.

۲-۱-۲) **دموکراسی به مثابه شکل دولت:** دسته‌ی دیگر، رویکردی است که دموکراسی را تنها مشابه یک «روش» برای توزیع قدرت سیاسی و سازوکاری صوری برای

۱- عنایت، حمید؛ بنیادهای فلسفه‌ی سیاسی در غرب، تهران، انتشارات زمستان، ۱۳۸۴، ص ۱۰۱.

۲- قادری، حاتم؛ اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۹، صص ۴۳-۴۲.

۳- کوهن، کارل؛ دموکراسی، ترجمه‌ی فریبرز مجیدی، تهران، انتشارات خوارزمی، ۱۳۷۳، ص ۲۱.

تصمیم‌گیری می‌داند.^۱ دموکراسی یکی از گونه‌های ممکن حکومت است که در آن، برخلاف حکومت‌های پادشاهی و اشرافی که حکومت در دست یک یا چند نفر است، حکومت از آن همگان است؛ یا به بیان دقیق‌تر، اکثریت یا حکومت به وسیله مردم.^۲

۳-۲-۱) دموکراسی به مثابه سبک زندگی: برخی از اندیشمندان همچون جان دیوی معتقدند که دموکراسی علاوه بر ابعاد سیاسی و شیوه‌ی حکومتی، شیوه‌ای از زندگانی نیز به شمار می‌رود. به باور وی، دموکراسی، گونه‌ای از روش زندگانی فردی و اجتماعی است و بنیاد آن، ایمان به توانایی طبیعت آدمی و ایمان به هوش و نیرویی است که از همکاری و تجربه‌ی همگانی برمی‌خیزد.^۳

۳-۱) جهانی‌شدن و دگردیسی در مردم‌سالاری

با پیدایش نظام «وسفالیایی» و مفهوم مدرن دولت، دموکراسی و ملی‌گرایی پیوندی عمیق با یکدیگر یافتند. آنتونی مک‌گرو در کتاب «دگردیسی دموکراسی»، نظم جهانی و سوافالیایی را اساس پیدایش حکومت‌های دموکراتیک معرفی می‌کند.^۴ دموکراسی‌های این نظم، غالباً دموکراسی از نوع لیبرالی بودند که بر پایه‌ی ظهور دولت - ملت و ملی‌گرایی بنیان نهاده شدند که در چارچوب سرزمینی خاصی معنا پیدا می‌کردند؛ اما در حال حاضر با ظهور جهانی‌شدن و تغییرات گسترده‌ای که در جهان رخ داده است بنیان‌های نظم پیشین به چالش کشیده شده است. اندیشمندانی چون آنتونی گیدنز، دیوید هلد، کارل کوهن، هانتینگتون، هابرماس، پوپر، روزنکراس، فوکویاما، آلوین تافلر و دیگران به رابطه‌ی دولت و دموکراسی در عصر جهانی‌شدن توجه نموده‌اند. تمامی این افراد بر ظهور تحولی بنیادین و پیدایش دولت کوچک تأکید دارند که این تحول به نوبه‌ی خود بر فرایندها و کارکردهای دموکراسی تأثیر می‌گذارد. به عنوان نمونه، آلوین تافلر در اثر

۱- صلاحی، ملک یحیی؛ اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم، تهران، نشر قومس، ۱۳۸۳، صص ۴۶-۴۴.

۲- هلد، دیوید؛ مدل‌های دموکراسی، ترجمه‌ی عباس مخبر، تهران، روشنگران و مطالعات زنان، ۱۳۷۸، ص ۱۴.

۳- بشریه، حسین؛ آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری و تأسیسی)، تهران، نشر نگاه معاصر، ۱۳۸۲،

ص ۱۷۲- همچنین بنگرید به: Dewey, 1916, p.32

۴- انصاری، منصور؛ فرایند جهانی‌شدن و بازسازی نظریه دموکراسی، گزارش گفت‌وگو، شماره ۶ مهر و آبان،

۱۳۸۲، ص ۸۵.

مشهور خود با نام «موج سوّم»، به پیش‌بینی اصول سه‌گانه‌ی سیاست فردا پرداخته است که عبارتند از: قدرت‌یابی اقلیت‌ها، دموکراسی نیمه مستقیم و از میان رفتن تمرکز شدید مراکز تصمیم‌گیری و واگذاری آن به مردم. آنچه که در این نظریه قابل توجه است وجود رابطه‌ی معکوس بین محدودشدن حوزه‌ی اختیارات دولت و تجلّی حضور و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری سیاسی در قالب دموکراسی می‌باشد.^۱

با توجّه به این دیدگاه، روندی در جهان در حال شکل‌گیری است که ارزش‌هایی را در سطح جهان پراکنده نموده و این روند، مفهوم دموکراسی را از سطح سرزمینی آن خارج کرده است.^۲ این تحولات خود منجر به صورت‌بندی در حوزه‌های دموکراتیک جدید شده است. همچنین ظهور و بروز اشکال جدید فرایندهای دموکراتیک در مجموعه‌های متفاوت و غیردولتی در بسترهای محلی، منطقه‌ای و جهانی، نشانگر گسست و جدایی بخش‌هایی از دموکراسی به سمت و به نفع حوزه‌هایی جدید است که خود واکاوی و تعریف شاخص‌های متمایزی را می‌طلبد.^۳

تجربیات عصر جهانی‌شدن، حکایت از آن دارد که عدم مشارکت مردم در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، جامعه را متضرر می‌نماید؛ از این رو، جوامع به سمت بهره‌گیری بیشتر از مشارکت مردمی سوق پیدا کرده‌اند. این تغییر، منجر به خلق افق‌های جدید در اداره‌ی امور ملی و محلی گردیده است. از جمله راه‌هایی که می‌توان از آن برای جلب این‌گونه مشارکت استفاده جست ایجاد و توسعه‌ی فعالیت‌های سازمان‌های محلی می‌باشد؛ به بیان دیگر، جهانی‌شدن، روندی را به وجود آورده است که دولت‌های ملی، گریزی جز ایجاد تغییرات در سطوح تصمیم‌گیری و مدیریتی ندارند. این مهم نیازمند توجّه و ایجاد تغییراتی در سازوکارهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سطوح خرد و کلان می‌باشد. به همین منظور، توجّه به بحث شوراها در ایران می‌تواند به بهبود امور در سطح تصمیم‌گیری و اجرایی یاری رساند و منجر به کارآمدی و اثربخشی دولت گردد. در ادامه بیشتر به این موضوع خواهیم پرداخت.

۱- تافلر، آلوین؛ موج سوّم، ترجمه شهین‌دخت خوارزمی، تهران، نشر سیمرخ، ۱۳۷۰، صص ۵۹۷-۵۹۶.

۲- توحیدفام، محمد؛ دولت و مفهوم دموکراسی در عصر جهانی‌شدن، نشر روزنه، ۱۳۸۱، ص ۱۷۱.

۳- کریمی، علی و رحمتی، رضا؛ آسیب‌شناسی دموکراسی در عصر جهانی‌شدن، فصلنامه روابط خارجی، سال چهارم، شماره اول، نوبت بهار، ۱۳۹۱، ص ۱۵۲.

۲) مردم‌سالاری و شورا

در طول تاریخ، حکومت‌های دموکراسی (و تا حدی دولت‌های آریستوکرات) به نوعی به مسأله‌ی شورا و مشورت عنایت داشته‌اند. امروزه اگرچه به سبب توسعه‌ی کشورها و طرح لزوم مشروعیت مردمی دولت‌ها، انتخاب حاکم مبتنی بر رأی‌گیری است و مفهوم مشورت (در معنای استخراج رأی صواب بر اثر قضاوت آرا) کمتر نمود عینی دارد با این وجود، امکان ارتباطی بین دو مفهوم مردم‌سالاری و شورا وجود دارد؛ با این همه، در میان متفکران مسلمان، پیرامون ارتباط مفاهیم دینی و سیاسی در دنیای جدید اختلاف نظر دیده می‌شود. به طور کلی پیرامون ارتباط مفاهیم دینی و سیاسی دو رویکرد عمده وجود دارد:

الف) رویکرد نخست، با عنایت به مباحث کلامی اسلامی، اصولاً دین را در همه‌ی عرصه‌ها متکامل و بی‌نیاز از دستاوردهای جدید علوم تجربی در نظر می‌گیرد؛ از این رو، مفاهیم دینی را اصولاً غیرقابل قیاس با مفاهیم تجربی و حتی متعالی و بعضاً متفاوت و متخالف با آن می‌دانند و هرگونه تطبیق بین آن دو را ناروا می‌دانند. خلیل عبدالکریم، تقی‌الدین نبهانی و داریوش شایگان از طرفداران این رویکرد به شمار می‌روند.^۱ داریوش شایگان تا حدودی به نحوه‌ی ارتباط مفاهیم دینی و جدید و کیفیت تلفیق بین آن دو توجه کرده و همراه کردن این مفاهیم را با ابزارهای فعلی ناممکن می‌داند.^۲ تقی‌الدین نبهانی هم در اثر خود «نظام الحکم فی الاسلام» این رویکرد را مطرح می‌نماید.^۳

ب) رویکرد دوم، به نوعی زمینه‌ی ارتباط و انطباق و نیز کاربرد تجربه‌ی بشری را در بهبود زندگی امکان‌پذیر می‌داند و آموزه‌های بشری را با کلیات برگرفته از وحی، درهم آمیخته و نظریه‌های جدید را استخراج می‌کند.^۴ طرفداران این رویکرد و کسانی همچون فهمی هوییدی، شورا و دموکراسی را به نوعی به هم نزدیک دیده‌اند.^۵ استاد مطهری نیز در اظهارنظرهای نسبتاً محدود، وجه اجتماع دین و دموکراسی را

۱- بنگرید به: عبدالکریم، خلیل؛ الاسلام بین الدوله الدینیة و الدوله المدنیة، مصر، سینا النشر، بی‌تا، ص ۱۴۱.

۲- شایگان، داریوش؛ النفس المتبوره، هاجس الغرب فی مجتمعاتنا، بی‌جا، بی‌تا، ص ۳۹.

۳- بنگرید به: نبهانی، محمد فاروق؛ نظام الحکم فی الاسلام، القدس، حزب التحریر، چاپ دوم، ۱۹۵۳، ص ۹.

۴- قاضی‌زاده، کاظم؛ جایگاه شورا در حکومت اسلامی، تهران، چاپ و نشر عروج (وابسته به مؤسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی)، ۱۳۸۴، ص ۶.

۵- بنگرید به: هوییدی، فهمی؛ الاسلام و الیمقراطیة، قاهره، مرکز الراهرام للترجمه و النشر، ۱۹۹۳، ص ۵.

محتوایی بودن تعالیم دینی و شکلی بودن دموکراسی دانسته است.^۱ به هر روی، امکان جمع بین دو مفهوم مردم‌سالاری (به معنای توجّه به رأی اکثریت) با شورا (به معنای گروه نخبگان) وجود دارد. شورای اسلامی اگرچه متضمن بحث و گفتگو نیز هست و در دموکراسی و انتخاب حاکم بر اساس اکثریت آراء، تنها شرکت در انتخابات و اعلام رأی ملاک است ولی جلوه‌ی عالی تحقق مشورت (استخراج رأی صواب از بین آراء و گزینه‌ها) به نحوی در مقدمات انتخابات جاری است؛ چراکه غالباً کاندیداهای مطرح، در تصدّی ریاست و حکومت شناخته شده‌اند و در طول دوران تبلیغات نیز با طرح آراء و احیاناً تضارب آراء، زمینه‌ی آشنایی کامل و طرح آراء محقّق می‌شود. در مجالس مشورتی محدود نیز در نهایت آنچه تعیین‌کننده‌ی نهایی است چیزی جز توجّه به آراء و فهم اکثریت آن نیست.^۲

۳) چیستی شورا

با توجه به آنچه گذشت، در این بخش به صورت بسیار موجز به تعریف شورا پرداخته می‌شود. واژه‌ی شورا به لحاظ ادبی، مصدر و بر وزن فُعَلی است که از سه حرف اصلی «ش و ر» گرفته شده و به معنای اظهار و عرضه‌ی چیزی که مخفی بوده و نظرخواهی با مراجعه‌ی بعضی به بعضی آمده است؛ البته برخی میان شورا و مشورت فرق قائل شده و تبیین نموده‌اند که شورا، نظرخواهی به صورت مطلق است؛ اما مشورت، نظرخواهی بر وجه الزام می‌باشد.

این واژه در اصطلاح عام خود، به معنای طلب رأی از اهل خبره برای رسیدن به مطلب حق می‌باشد.^۳ همچنین به هیأتی اطلاق می‌گردد که برای مشورت گرد هم می‌آیند.^۴

محمد الشاوی که از جمله اندیشمندان برجسته در این حوزه است در تعریف خود از

۱- بنگرید به: مطهری، مرتضی؛ پیرامون انقلاب اسلامی، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۶۱، ص ۶۳

۲- قاضی‌زاده، کاظم؛ جایگاه شورا در حکومت اسلامی، ص ۹.

۳- خادمی، محمد؛ تقابل دو نظریه‌ی شورا و دموکراسی با امامت، فصلنامه‌ی امامت‌پژوهی، شماره‌ی ۷، پاییز، ۱۳۹۱، ص ۸۲.

۴- جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۴، ص ۱۱.

شورا می‌نویسد: «اراده‌ی مجموع و تصمیم آنان شورا نامیده می‌شود؛ پس مقصود از شورا، رأی جماعت و فکر و تصمیم آنان است».^۱ بر این اساس، شورا سازوکار مناسبی برای پژوهش مشارکت سیاسی مردم است و با دقت و همکاری شرکت‌کنندگان، راه‌حل‌هایی مردمی درباره‌ی مسائل مختلف و مشکلات جامعه فراهم می‌سازد.^۲

۴) شوراهای؛ از رویا تا واقعیت (پیدایش شوراهای ایران)

شوراهای در معنای عام آن، محصول جوامع امروزی نیستند و قدمت فراوانی دارند. نگاهی به پیشینه‌ی شوراهای نشان می‌دهد که ضرورت وجود این نهادهای مدنی، از زمانی که بشر به صورت جمعی زندگی می‌کرد احساس شده است و به همین دلیل بر بنا نهادن آنها تأکید داشته است. به رغم این پیشینه‌ی طولانی، آنچه در این پژوهش بیشتر مورد توجه قرار گرفته است تاریخچه‌ی پیدایش شوراهای محلی در ایران معاصر می‌باشد. در این زمینه، انقلاب مشروطه به مثابه نقطه‌ی عطفی به شمار می‌رود؛ زیرا تا قبل از آن، اثری از شوراهای محلی دیده نمی‌شود. تاریخ شوراهای از این انقلاب تا به امروز دستخوش تحولاتی بوده است که می‌توان آن را به پنج دوره تقسیم نمود:

۱-۴) ظهور مشروطیت آرمان خواه (۱۲۸۴ تا ۱۳۰۴ ش): تشکیل شوراهای به شکل امروزی‌تر در ایران به زمان پس از مشروطه باز می‌گردد و می‌توان از آن به عنوان یکی از مهم‌ترین نتایج نهضت مشروطه نامبرد.

در دوران این انقلاب، ایرانیان با نظام‌های قانونی و دموکراتیک در اروپا و با اندیشه‌های بنیادین این جوامع آشنا شدند.^۳ عواملی نظیر: ضعف فرهنگ تعامل و گفتگوی صحیح، حضور قدرت‌های خارجی و دخالت‌های آنان در امور داخلی، درگیری‌های داخلی مشروطه‌خواهان و ضعف حکومت داخلی، موجب فرجام ناخوش آزمایش اول دموکراسی در ایران و در نتیجه شکست اولین تجربه‌ی نظام اداری شورایی کشوری گردید و تشکیل انجمن بلدیة، به تهران و محدود شهرهای بزرگ کشور محدود شد.

۱- محمدالشای، توفیق؛ فقه الشوری و الاستشاره، قاهره، دارالوفاء للطباعة و النشر، چاپ دوم، ۱۹۹۲، ص ۲۳.

۲- امیراحمدی، منصور؛ اسلام و دموکراسی مشورتی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۴، ص ۲۹۲.

۳- شیرازی، اصغر؛ مسأله شوراهای محلی در ایران، ایران‌نامه، سال هجدهم، شماره ۱، پاییز و زمستان، ۱۳۷۶، ص ۷۶۸.

۲-۴) **روی کار آمدن حکومت تمرکزگرای پهلوی (۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰.ش):** رضاخان در پی کودتای سوّم اسفند ۱۲۹۹، برای تصاحب قدرت، گام‌های پرشتابی برداشت. او در سال ۱۳۰۴ در پی تصویب مجلس مؤسسان مبنی بر تغییر سلطنت از خاندان قاجار به پهلوی، شاه ایران شد. در دوره‌ی او اقدامات نوسازی فراوانی صورت گرفت و چهره‌ی ایران تا اندازه‌ی زیادی تغییر کرد؛ امّاد ززمینه‌ی مسائل شهری، عمده توجّه دولت رضاشاه به تغییر ظاهر شهرها به‌ویژه تهران بود. قانون بلدیّه مصوّب ۱۲۸۶ لغو گردید و برای تمرکز بیشتر نظام برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار مالی شهرداری‌ها، قانون بلدیّه‌ی دُبگری در سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید. این قانون، انتخاب شهردار و سایر اعضای شهرداری را در اختیار وزارت داخله قرار داد و شامل ۸ ماده و ۳ تبصره می‌شد و اگرچه توانست مشکلاتی مانند تأمین اعتبارات مالی ضروری برای اداره‌ی امور شهرداری را تا اندازه‌ای حل کند (موارد ۱ و ۲) امّا با تضعیف نقش انجمن بلدیّه، در عمل، آرمان‌های قانون بلدیّه مصوّب دوران مشروطیت را در زمینه‌ی مشارکت شهروندان در اداره‌ی امور کم‌رنگ ساخت؛ در نتیجه از نظر ایجاد بسترهای مناسب برای شهروندان در اداره‌ی امور شهرها در این دوره اقدامی صورت نگرفت و با ایجاد حکومت سانسور و خفقان، آزادی‌خواهی و عدالت‌طلبی سرکوب شد؛ امّا در مجموع ۱۳۶ شهرداری در ایران تأسیس گردید.

۳-۴) **احیای مردم‌سالاری و آزادی‌خواهی (۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲.ش):** با کنار رفتن رضاشاه از اربک‌ی قدرت، ناسیونالیسم دولتی و تجددخواهی آمرانه‌ی وی که تنها موفق به سرکوب ظاهری گرایش‌های مرکز‌گرایز و هرج و مرج خیز شده بود نیز مضمحل گشت. در چنین اوضاع و احوالی، طبیعی بود که جنبش‌های خودمختاری طلبانه هم رنگ هرج و مرج به خود می‌گیرند و وسیله‌ی سیطره‌جویی قدرت‌های داخلی و خارجی بشوند.

بعد از شهریور ۱۳۲۰، بار دیگر موقتاً فضای باز سیاسی بر جامعه حاکم گشته و مسأله‌ی خودگردانی شهرها و شهرستان‌ها و شرکت دادن مردم در اداره‌ی امور خود مورد توجه واقع شد؛ به همین دلیل با تهیه‌ی لوایحی از طرف دولت و تقدیم آن به مجلس، تلاش گردید که نظام عدم‌تمرکز و زندگی شورایی، جامه‌ی عمل به خود بگیرد؛ حتّی در سال‌های پس از پایان جنگ جهانی، تحت‌تأثیر شرایط رقابت‌انگیز قدرت‌های جهان و

بی‌ثباتی سیاسی داخلی و فعالیت‌های نهادهای مشارکت، دستورالعمل‌های اجرایی مهمی توسط نخست‌وزیرانی چون *ابراهیم حکیمی، احمد قوام و حاجی‌علی رزم‌آرا* صادر شد ولی هیچ‌گاه و در هیچ زمانی انجمن‌های ایالتی و ولایتی به طور واقعی تشکیل نشد.^۱ در ادامه، مصدق هم نه‌تنها از اجرای قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی دفاع می‌کرد بلکه با استقرار یک نظام فدرالی در ایران نیز موافق بود؛ ولی او انجام این کار را منوط به توافق مردم در یک فرآیند عمومی و تغییر قانون اساسی می‌دانست.^۲ آنچه دولت مصدق در زمینه‌ی انجمن‌های ایالتی و ولایتی، با استفاده از اختیارات قانونگذاری مأخوذ از مجلس انجام داد، به دلیل سقوط این دولت به فرجام نرسید.^۳

۴-۴) تثبیت خودکامگی (۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷.ش): پس از سقوط دولت مصدق، *فضل‌الله زاهدی* با ایجاد فضای امنیتی توانست موقتاً آرامش را در جامعه برقرار کند و تا اواخر دهه‌ی ۱۳۳۰ ادامه یافت. در این سال‌ها، قوانینی مانند قانون شهرداری‌ها، قانون واگذاری امور بهداشتی به مردم و قانون تشکیل شوراهای کشاورزی، برای شرکت دادن مردم در اداره‌ی امور کشور به تصویب مجلس هجدهم و نوزدهم شورای ملی رسید؛ اما مسأله‌ی انجمن‌های ایالتی و ولایتی بار دیگر و به طور جدی در کابینه‌ی *اسدالله علم* مطرح شد. وی برای نشان دادن پای‌بندی خود به قانون اساسی و مشارکت مردم در سرنوشت خویش، اعلامیه‌ای مبنی بر ضرورت برگزاری انتخابات انجمن‌های ایالتی و ولایتی صادر کرد و بدین منظور لایحه‌ی جدیدی را برای اجرای اصول ۹۲ تا ۹۴ متمم قانون اساسی در باب انجمن‌های ایالتی تهیه و تصویب نمود که با مخالفت‌هایی همراه گردید. در مجموع، این انجمن‌های محلی هیچ‌زمانی جایگاه واقعی خود را نیافت و تنها در حد قوانین باقی ماند و در دوره‌های بعدی نیز به این موضوع چندان بها داده نشد.

در دوره‌ی پهلوی، انجمن‌های ایالتی و ولایتی به دلیل مداخله و نفوذ مستقیم دولت

۱- طیرانی، بهروز؛ اسناد احزاب سیاسی ایران ۱۳۳۰-۱۳۲۰، جلد ۱، تهران، سازمان اسناد ملی ایران، ۱۳۷۶، ص ۵۱۴.

۲- سفری، محمدعلی؛ قلم و سیاست: از استعفای رضا شاه تا سقوط مصدق، جلد ۱، تهران، نامک، ۱۳۸۰، ص ۳۵۳.

۳- لمبتون، آن‌کترین سواینفورد؛ مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، تهران، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۳۹، صص ۷۱۵-۷۱۲.

یا افراد منفعت‌طلب و متنفد، نتایج مطلوبی را به همراه نداشت و اغلب موجب هرج و مرج و بی‌نظمی گشت. از سوی دیگر، قانون بلدیه نیز در عمل اجرا نشد؛ از این رو، قوانین اداری مشروطیت، پیش از الغای رسمی و قانونی، در عمل به حالت تعطیلی درآمده بود؛ در واقع، هدف اساسی بنیان‌گذاران مشروطیت از تأکید بر ضرورت تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی، شرکت مستقیم مردم در اداره‌ی امور محلی خود و جلوگیری از اعمال قدرت مستبدان و حکمرانان محلی بود اما با مروری بر تاریخ مشروطیت می‌توان دریافت که هیچ‌گاه این هدف محقق نشد.^۱

۵-۴) انقلاب اسلامی و تحقق عملی شوراهای: پیروزی انقلاب اسلامی نقطه‌ی عطف دیگری بر تشکیل شوراهای بود. تشکیل شوراهای به عنوان یکی از برنامه‌های اصلی انقلاب اسلامی در دوران مبارزه از سوی امام عنوان گشت و این موضوع به یکی از خواسته‌های مردم در طول دوران مبارزه تبدیل گردید؛ چنان‌که حضرت امام در مورد ضرورت وجود شوراهای فرمودند: «شوراهای جزء برنامه‌های اسلام است و بنای ما هم بر همین است ... دولت نمی‌تواند همه‌جا را خودش تحت نظر بگیرد، ... مردم در منطقه‌ای که هستند بهتر و بیشتر به احتیاجات خود واقفند...».^۲

پس از پیروزی انقلاب، مجلس خبرگان به تدوین قانون اساسی پرداخت و اصول ششم، هفتم، دوازدهم و صدم الی صد و ششم قانون اساسی، به ضرورت تشکیل شوراهای اسلامی اختصاص یافت. در همان حال، روزهای آغازین انقلاب اسلامی و پیرو یک مصوبه از سوی شورای انقلاب و با تلاش جهاد سازندگی، شوراهای اسلامی روستا و شوراهای اسلامی کار تشکیل گردید؛ اما این شوراهای به دلیل بحران‌های روزهای آغازین انقلاب و عدم وجود قانون مناسب، متوقف ماند.

اولین قانون شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۶۱ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. پس از آن، قانون مذکور در ۵ نوبت دستخوش تغییرات و اصلاحاتی گردید و آخرین اصلاح آن در پنجمین دوره‌ی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ انجام شد. نهایت آنکه در نهم اردیبهشت ۱۳۸۰ مجدداً شوراهای پا به عرصه‌ی اداره‌ی امور محلی

۱- شیرازی، اصغر؛ مسأله شوراهای محلی در ایران، صص ۷۷۲-۷۷۰.

۲- خمینی، روح‌الله؛ صحیفه امام، جلد ۷، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ص ۱۵۱.

گذاشتند و برای اولین بار در تمامی مقاطع مد نظر قانون، به استثنای شورای محله، شکل گرفتند؛ به طوری که پس از گذشت دو سال از تشکیل شوراهای پایه (شهر و روستا)، رده‌های فرادست شوراها در بخش، شهرستان و استان و شش ماه پیش از پایان فعالیت دوره‌ی ۴ ساله‌ی اول شوراهای اسلامی کشور، شورای عالی استان‌ها بر اساس قانون سال ۱۳۶۱ تشکیل شدند.^۱

۵) شوراهای و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پیروزی انقلاب اسلامی، آغازگر دورانی بود که نوید نهادینه شدن مردم‌سالاری توأم با مشارکت مردمی را می‌داد؛ انقلابی که با مردم گره خورده بود از این پس در مسیر تثبیت خود بایستی به این مؤلفه توجه می‌نمود؛ به همین منظور در تدوین قوانین کشور و بالاخص قانون اساسی، این مهم مورد تأکید قرار گرفت.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصل هفتم را به بحث شوراها اختصاص داده و اساساً طی اصول مختلف برای این موضوع اهمیت زیادی قائل شده است. یکی از دلایل این امر، بیم و هراس و تجربه‌ی تاریخی ملت ایران، به‌ویژه ناشی از وقایع مشروطه و نیز خروج از سلطه و حکومت سلطنتی بوده است؛ لذا همواره تلاش کرده است که با شورایی نمودن امور، طریق استبداد را مسدود نماید؛ ولی تجربه‌ی عملی حکومت طی ده سال نخست و ملاحظه‌ی کندی تصمیم‌گیری و عدم توجه به مسؤولیت مستقیم و نظایر آن سبب گردید که در این امر، تعادلی فراهم آید؛ از این رو، لازم است از این نهاد و یا روش، در محدوده‌ی اهدافی که قانون ترسیم کرده است استفاده شود؛ در غیر این صورت، باقی ماندن در ورطه‌ی مشورت و بسط دامنه‌ی تصمیم‌گیری و گسترش آن، خود ممکن است سستی و زوال استحکام نظام حکومتی را به دنبال داشته باشد.

۵-۱) جایگاه شوراها

برای تحلیل جایگاه شوراها در ساختار حاکمیت، بایستی به تحلیل رویکرد قانون اساسی پرداخت؛ لذا با واکاوی اصول موردنظر قانون اساسی در خصوص شوراها و مدیریت‌های

۱- کوچکیان فرد، حسین؛ تقویت نقش و جایگاه شوراهای اسلامی کشوری: اولویت‌ها و محدودیت‌ها، ماهنامه شوراها، شماره ۱۰، ۱۳۸۷، ص ۴۷.

محلی دریافتیم که بیش از ۱۹ مورد به موضوع شوراها به طور کلی اشاره دارد؛ اصولی که می‌توان آنها را اصول تمرکززدایی، دموکراسی غیرمتمرکز، توجه به مقتضیات محلی، اهمیت مکانی در اداره‌ی کشور و نواحی نامید. در ادامه تنها به اصول مرتبط با موضوع شوراها پرداخته می‌شود.

در اصل هفتم قانون اساسی آمده است: «طبق دستور قرآن کریم که «و امرهم شوری بینهم»، «و شاورهم فی الامر»، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها، از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشورند. طرز تشکیل و حدود اختیارات وظایف شوراها را این قانون معین می‌کند».

بر اساس اصل یکصدم: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره‌ی امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان، یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه‌ی انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند».

در اصل یکصد و یکم تصریح شده است که: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه‌ی تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند».

مطابق اصل یکصد و دوم: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد».

در اصل یکصد و سوم، قانونگذار می‌آورد: «استانداران، فرمانداران، و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد».

در نهایت طبق اصل یکصد و ششم: «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست و مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال، حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند».

این اصول نشان می‌دهند که شوراهای محلی می‌توانند به تمرکززدایی و منطقه‌گرایی در سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، مدیریت و اداره‌ی امور کشور کمک شایانی بنمایند و نظام شورایی، همواره محور کلیدی تمایز نظام‌های خودکامه با نظام‌های دموکراتیک بوده است.

۲-۵) ویژگی‌های شوراهای

با بررسی اصول قانون اساسی می‌توان به ویژگی‌هایی دست یافت که در ادامه به اختصار بدان خواهیم پرداخت:

۱-۲-۵) استقلال شخصیت حقوقی: شوراهای دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند. قانونگذار برای آنان وظایف و اختیاراتی را پیش‌بینی نموده است و در آن محدوده، دارای حق استیفا می‌باشند و از سایر نهادهای حکومتی، دارای استقلال هستند. این مورد در اصل هفتم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است.^۱ قانون شوراها نیز تصریح می‌کند که شوراهای شخصیت حقوقی مستقل دارند.^۲ از نتایج این امر، استقلال مالی و تأمین مخارج از طریق درآمدهای محلی نظیر عوارض است.

۲-۲-۵) انتخابی بودن: بر اساس اصل یکصد و ششم قانون اساسی «...برای پیشبرد سریع برنامه‌ها... با نظارت شورایی... صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند» و بر طبق همین اصل، شرایط انتخابات مربوطه را قانون تعیین می‌کند.^۳

۱- نجفی، مرتضی و محسنی، فرید؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات بین‌المللی الهدی، ۱۳۷۹، ص ۴۲۷.

۲- ر.ک: قانون شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱/۹/۱، ماده ۱۷.

۳- ر.ک: قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور.

۳-۲-۵) **تابعیت ایرانی:** هر شخص حقوقی، تحت ضوابط و تابعیت کشور معین پدید می‌آید. بر اساس قانون اساسی، اعضای شوراهای دارای تابعیت ایرانی می‌باشند (اصل یکصدم).

۴-۲-۵) **تابعیت از اصل وحدت ملی:** اگرچه شوراهای دارای استقلال شخصیتی هستند و به عنوان نهادهای منتخب مردم به شمار می‌آیند ولی این امر به معنای مواجهه با سایر نهادهای حکومتی و تقابل با آنان و نهایتاً استقلال تام نیست؛ در واقع، وجود چنین نهادی، برای ایجاد مشارکت مردم کشور و بهینه ساختن چرخش امر حکومت است؛ لذا نباید هیچ‌گاه زمینه‌ساز خودمختاری و یا تجزیه‌طلبی گوشه‌ای از کشور گردد. به همین جهت، قانونگذار درون این نهاد، سلسله مراتبی قائل گردیده و در اصل یکصدم قانون اساسی به این موضوع تصریح نموده است.^۱

۵-۲-۵) **رعایت موازین اسلام:** اصل یکصدم قانون اساسی مقرر نموده است که: «شوراهای باید اصل نظام جمهوری اسلامی ایران را رعایت نمایند و بدیهی است اسلامی بودن نظام، از موازین و اصول اصلی آن است؛ با این حال، قانونگذار به دلیل اهتمام به مبنای مشروعیت نظام، در اصل یکصد و پنجم بر این موضوع تصریح نموده است.

۶-۲-۵) **رسیدگی به تخلفات و انحلال بر اساس ضابطه‌های قانونی:** در اصل یکصد و ششم قانون اساسی به این موضوع اشاره گردیده است؛ همچنین بر اساس قوانین عادی، مرجع تشخیص تخلف و انحراف شوراهای و نیز مصالح برای انحلال آنها، شورایی مرکب از نمایندگان قوه قضائیه، وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها می‌باشد.^۲

۷-۲-۵) **تنوع شوراهای:** در قانون اساسی، سه نوع شورا پیش‌بینی شده است: الف) شورای اسلامی محلی؛ این شوراهای برای اداره‌ی امور هر روستا، بخش، شهر،

۱- مدنی، جلال‌الدین؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات پایدار، ۱۳۸۹، ص ۲۴۵.

۲- قانون شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱/۹/۱، ماده ۲۱.

شهرستان یا استان تشکیل می‌گردند (اصل یکصدم قانون اساسی).^۱
 ب) شورای عالی استان‌ها: این شورا، نقش هماهنگ‌کننده و نظارتی نسبت به شوراهای دیگر دارد و متشکل از نمایندگان شوراهای استان‌ها است (اصل یکصد و یکم قانون اساسی).

ج) شورای صنوف: این شوراها، در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی و مرکب از نمایندگان کارگران، دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران می‌باشند و در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور این واحدها فعالیت می‌نمایند (اصل یکصد و چهارم قانون اساسی).

۸-۲-۵) **ارتباط با مقامات دولتی:** نهاد شوراها، روشی برای نظام عدم تمرکز در حکومت و ایجاد زمینه‌ی مشارکت مردمی در امور است؛ بدین‌گونه که منتخبین مستقیم مردم، پاره‌ای از امور را در دست خواهند گرفت. برای جلوگیری از تقابل شوراها و مأمورین دولت، قانونگذار ضوابطی را پیش‌بینی نموده است تا تقابل، به تعامل و همکاری تبدیل گردد؛ لذا مأمورین دولتی در محدوده‌ی اختیارات شوراها، تصمیمات آنها را رعایت خواهند کرد که این مورد در اصل یکصد و سوم مورد توجه قرار گرفته است.^۲

۳-۵) **شوون شوراها**

به طور کلی، شوون شوراها را از منظر قانون اساسی می‌توان در سه حوزه شامل تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور، نظارتی و هماهنگی و نهایتاً اجرایی جای داد. توجه به این شوون، نشان‌دهنده‌ی این مطلب است که اولاً: این نهاد به لحاظ کارکرد، از اهمیت به سزایی برخوردار است و ثانیاً: ظرفیت‌های بالقوه‌ای دارد که در صورت توجه و رسیدگی می‌تواند از یک سو به پیشرفت منطقه‌ای و از سوی دیگر به پیشرفت و آبادانی کشور یاری رساند. در ادامه به این سه حوزه می‌پردازیم:

۱-۳-۵) **شوراها در مقام نهاد تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور:** قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هفتم، از شوراها به عنوان رکن تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور

۱- نجفی، مرتضی و محسنی، فرید؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۴۲۷.

۲- مدنی، جلال‌الدین؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، ص ۲۴۵.

کشور یاد نموده است. اصل مذکور، شوراهای را در این ویژگی مهم در کنار مجلس شورای اسلامی از جمله نهادهایی دانسته است که دارای قابلیت تصمیم‌گیری در نحوه‌ی اداره‌ی امور کشور می‌باشند؛ علاوه بر این، از قرینه‌ی دیگری که در اصل دوازدهم آمده است نیز قانونگذار بودن شوراهای را می‌توان استنباط نمود.^۱

قانون اساسی، رسالت سنگین «اداره‌ی امور» را برعهده‌ی شوراهای قرار داده است؛ یعنی علاوه بر تصمیم‌گیری بر اساس اصل حاکمیت مردم، اداره‌ی امور توسط نمایندگان مردم در شوراهای را هم جزء وظایف این نهاد مردمی دانسته است.

۲-۳-۵) شوراهای در مقام نهاد نظارتی و هماهنگی: از جمله مهم‌ترین وظایف شوراهای مسأله‌ی نظارت بر حسن جریان امور است. در قانون اساسی ۱۲ بار کلمه‌ی نظارت آمده است و از این میان، این کلمه درباره‌ی شوراهای ۳ بار به کار رفته است که این امر نشان‌دهنده‌ی اهمیت جایگاه نظارتی این نهاد می‌باشد؛^۲ البته این نظارت جنبه‌ی تشریفاتی ندارد بلکه اعضای شوراهای می‌توانند در چارچوب قوانین مصوب و در حوزه‌ی عملکرد خود بر اساس اصل یکصدم قانون اساسی برای پیشبرد امور، اختیارات نظارتی را مدنظر داشته باشند و به عنوان تصمیم‌گیر و ناظر، اجرای برنامه‌های مختلف در محل را پیگیری کنند و هر جا قصور یا تقصیری مشاهده کردند با ابزارهای قانونی جلوگیری نمایند و در برخی شوراهای مثل شورای شهر، رأساً اقدام به انتخاب شهردار موردنظر نمایند تا کارها بر اساس دیدگاه‌های قانونی و منطقی اعضای شورا پیش برود.

نکته‌ی حایز اهمیت این است که منظور از نظارت در خصوص شوراهای اسلامی محلی، نظارتی حقوقی است نه نظارتی بدون ضمانت اجرایی؛ بدیهی است که این نظارت می‌باید در چارچوب سایر تعاریف از نظارت در قانون اساسی تعبیر شود که در هیچ‌یک از آنها بدون ضمانت اجرا معنایی ندارد.^۳

۱- دشتی، علی؛ شوراهای محلی در ایران: مشاورت و همکاری یا مشارکت و تصمیم‌گیری، در کتاب شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۹، صص ۱۵۵-۱۵۳.

۲- همان؛ ص ۱۵۸.

۳- همان؛ صص ۱۵۹-۱۵۸.

۳-۳-۵) شوراهای در مقام نهاد اجرایی: شأن سوّم در قانون اساسی، به مثابه نهادی برای پیشبرد امور در کشور می‌باشد. مطابق اصل یک‌صدم، شوراهای از طریق همکاری با سایر دستگاه‌ها و البته نظارت بر اداره‌ی آنها، باید در راستای پیشبرد امور مختلف، وظایفی را عهده‌دار گردند. با توجه به مباحث مذکور، قانون اساسی، شوراهای را علاوه بر نهادی تصمیم‌گیر، اداره‌کننده‌ی امور، ناظر و نهادی برای پیشبرد امور محلی می‌داند. شوراهای می‌توانند در راستای کمک به مسؤولین محلی در انجام وظایف خود بنا به درخواست ایشان، اقدام به کارهایی از قبیل پخش مواد سوختی و ارزاق عمومی، آمارگیری و تحقیقات محلی نمایند.

علاوه بر وظایف کلی فوق که برای شوراهای در قانون اساسی در نظر گرفته شده است، قانون شوراهای، وظایف خاصی را برای شورای عالی استان‌ها، شورای اسلامی استان، شهرستان، شهر، منطقه، محله، بخش و ده مقرر داشته است.^۱ تعیین حدود و ثغور وظایف و اختیارات و تکالیف، بر عهده‌ی قوانین عادی مصوّب مجلس می‌باشد که در همین راستا مجلس در دوره‌های مختلف مبادرت به تصویب قوانین در خصوص شوراهای نموده است. در سال‌های اوّل انقلاب، اولین قانونی که در خصوص شوراهای به تصویب رسیده است «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوّب ۱۳۶۱» می‌باشد. این قانون در سال ۱۳۶۵ با اصلاحیه‌ای تحت عنوان «قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مذکور» اصلاح گردید و مجدداً در سال ۱۳۶۹ با تصویب «قانون پاره‌ای از مواد قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری سال ۱۳۶۱ و قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور سال ۱۳۶۵» وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی پیش‌بینی شده در قانون شوراهای مصوّب ۱۳۶۱ اصلاح شده است.^۲

۶) فواید و کارکردهای شوراهای

شوراهای اسلامی، نهادهایی هستند که ضرورت حضورشان در جوامع مختلف احساس

۱- مدنی، جلال‌الدین؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، ص ۲۴۶.

۲- چوپانی یزدلی، محمدرضا؛ جایگاه حقوقی - سیاسی شوراهای در جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۱۲۲.

می‌شده است؛ از این رو، در کشورهای مختلف به یکی از ارکان ضروری تبدیل شده‌اند. کشور ما نیز از این قاعده مستثنی نبوده و با توجه به تأکید دین مبین اسلام بر وجود شورا و شرایط خاص کشور، بر لزوم شکل‌گیری آن تأکید شده است. تشکیل شوراهای حرکتی در جهت ایجاد مجالس محلی در مناطق مختلف کشور بوده است. اصل یکصدم قانون اساسی نیز بر از بین بردن ناهماهنگی‌ها، تداخل در وظایف سازمان‌های خدمات‌رسان و تعدد مراکز تصمیم‌گیری در مناطق مختلف تأکید داشته و از این طریق بر کاهش نارضایتی مردم، جلوگیری از اتلاف دارایی‌ها و سرمایه‌های کشور و رفع مشکلات محلی تصریح می‌کند. علاوه بر عوامل فوق می‌توان فواید و کارکردهای فراوانی را برای شوراهای برشمرد که در این قسمت به مهم‌ترین آنها خواهیم پرداخت:

۱-۶) تعمیق مردم‌سالاری: یکی از فلسفه‌های وجودی شوراهای آن است که کار مردم به خود آنها سپرده می‌شود. شوراهای اسلامی، یکی از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی هستند که اعضای آنها مستقیماً از طرف مردم برای نظارت بر امور محلی انتخاب می‌گردند.

هدف از تشکیل شوراهای اسلامی، تشویق کردن مردم به مشارکت در اداره‌ی امور محلی بوده است. این امر از دو سو حایز اهمیت است: از یک سو مشارکت مردمی افزایش یافته و مردم با دلسوزی کامل به رفع مشکلات جامعه‌ی خود می‌پردازند و از سوی دیگر دولت با واگذاری بخشی از امور خود، می‌تواند با فراغ‌بال بیشتر به امور بنیادی‌تر بپردازد. اکنون شوراهای به عنوان نهادهای تصمیم‌گیرنده و نظارت‌کننده بر امور محلی، نقش به‌سزایی را ایفا می‌نمایند. تصمیم‌گیری محلی، زمانی موجب جلب منافع همگانی و مدیریت آن ناحیه خواهد شد که مردمان آن، بیشترین مشارکت را در تصمیم‌گیری‌ها از خود نشان دهند؛ از این رو، گسترش مشارکت مردمی و تعمیق مردم‌سالاری، کمک شایانی به مدیریت محلی و حل و فصل مشکلات می‌نماید.

۲-۶) افزایش تعلق و روحیه همکاری بین مردم: یکی از وظایف مهم شوراهای «ایجاد روحیه‌ی همکاری مردم با مسؤولان کشور»^۱ است که برای انجام این وظیفه‌ی مهم، شایسته است افرادی برای حضور در عرصه‌ی شوراهای توسط مردم

۱- قانون شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱/۹/۱، ماده ۱۹.

انتخاب شوند که خود دارای روحیه‌ی کار جمعی و همدلی و همکاری باشند تا بتوانند مردم را نیز برای تحقق این مهم، همراه و همگام خود سازند. وجود شوراهای سبب می‌شود تا منتخبین مردم در حضوری گسترده، مسؤولیت بخش عمده‌ای از امور مملکتی را بپذیرند و از این طریق، حساسیت جامعه نسبت به تعهدات اجتماعی آحاد مردم بالا رود.

با توجه به شرایط خاص کشور ما، کار مشارکتی می‌تواند نقش مهمی در بهبود وضعیت زندگی مردم ایفا کند؛ چون با افزایش روحیه‌ی تعاون و همکاری، امکانات، سرمایه‌ها و استعدادها متفاوت، در یک جا جمع خواهند شد و به دنبال آن، کار و اشتغال و رشد اقتصادی به وجود خواهد آمد.

یکی از راه‌های ایجاد روحیه‌ی تعاون و همکاری در جامعه، وجود شوراهای می‌باشد. شوراهای بستری فراهم می‌سازند تا امکانات، سرمایه‌ها و استعدادها در یک جا جمع گردد و روحیه‌ی همکاری در بین مردم افزایش یابد.

۳-۶) منطقه‌ای شدن امور و ارتقای مدیریت محلی: از آنجایی که نمایندگان شوراهای از میان مردم همان منطقه برگزیده می‌شوند می‌توانند مشکلات هر بخش را به صورت منطقه‌ای و محلی و بدون نظارت مستقیم دولت مرکزی رفع نمایند. افزون بر این، مطابق با اصول چهل و هشتم و یکصد و یکم قانون اساسی، شوراهای محلی وظیفه‌ی جلوگیری از نابرابری منطقه‌ای و رفع تبعیض را برعهده دارند.

اقتداربخشی، توانمندسازی و نهادینه کردن مدیریت محلی، سبب بهبود مؤلفه‌ها و شاخص‌های مشارکت، برابری، شفافیت، پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون می‌گردد؛ درحقیقت، با تشکیل شوراهای نوعی نظام عدم تمرکز شکل می‌گیرد که از این طریق مردم در تصمیم‌گیری‌ها و اداره‌ی امور خود نقش می‌آفرینند.

قانون اساسی مطابق اصل یکصد و یکم، عدم تمرکز مزبور و اداره‌ی امور محلی را با رعایت اصول وحدت ملی، تمامیت ارضی و تابعیت حکومت پذیرفته است. سپردن امور محلی به دست مردم محل نباید بستر خودمختاری و تجزیه‌طلبی را فراهم سازد. قانون اساسی برای جلوگیری از چنین گرایش‌هایی در ساختار شوراهای و سلسله مراتب آن و همچنین در تبیین صلاحیت‌ها و اختیارات آن، ترتیبی اندیشیده است که اداره‌ی امور محلی با لحاظ منافع

ملّی و مصالح عمومی و حفظ وحدت ملّی و تحکیم حاکمیت ملّی، جریان پیدا کند.^۱

۴-۶) **کوچکی و چابکی دولت:** وقتی امور جامعه، از نظارت مستقیم دولت برداشته شود و به مردم تفویض گردد به یکی از اهداف هر نظامی که همانا «کوچک‌سازی دولت» است جامعه‌ی عمل پوشانده می‌شود. از این طریق، مدیریت حوزه‌های مختلف از جمله امور بهداشتی، آبادانی، اقتصادی، اجتماعی، رفاهی، آموزشی و ... به مردم واگذار می‌گردد.

شوراها یک نهاد سیاسی به شمار نمی‌روند و دارای ماهیت مشارکتی بوم محور در جامعه‌ی مدنی هستند؛ به این معنی که این نهادها به منظور مدیریت یک منطقه‌ی جغرافیایی معین، توسط نمایندگان مستقیم محلی در همان محل‌ها تشکیل می‌شوند و با اختیارات مشخص و رعایت قوانین و مقررات، تصمیم‌گیری می‌کنند؛ به عبارت دیگر، شوراهای اسلامی، از نهادهای حد واسط بین حکومت و مردم هستند که به منظور تمرکززدایی وظایف دولتی به بخش‌های مردمی و بهبود فرایند خدمت‌رسانی ایجاد شده‌اند. با واگذاری و تفویض امور به این نهاد مردمی، دولت می‌تواند خود را از درگیری در امور خرد برهاند و فارغ از امور دست و پاگیر روزمره، به مدیریت و اجرای امور کلان بپردازد.

۵-۶) **توسعه محلی و منطقه‌ای و در نهایت توسعه کشور:** از آنجا که نمایندگان شوراها از میان خود مردم آن محل یا منطقه انتخاب می‌شوند به خوبی نقاط ضعف و معضلات مناطق نیازمند به توسعه‌ی بیشتر را می‌شناسند و بر رفع نقایص آن تأکید می‌کنند؛ در همین راستا، یکی از مهم‌ترین وظایف شوراها در سراسر کشور، بررسی و شناخت نیازها، خواست‌ها و مطالبات مردم در حوزه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و ... می‌باشد. شوراها می‌توانند با شناسایی این نیازها و خواست‌ها و ارائه‌ی راه‌حل‌های منطقی جهت مرتفع ساختن آنها، به عنوان بازوی مشورتی و کارشناسی موفق عمل کرده تا مسؤولین دولتی مستقر در محل، با اشراف بهتر در پی حل مشکلات اهالی باشند؛ در واقع، اعضای شوراها نقش مهمی برای اطلاع‌رسانی و نیازسنجی و انتقال این داده‌ها به شوراهای مافوق و نمایندگان محل در مجلس بر عهده دارند.

۱- زرنگ، محمد؛ شورای اسلامی شهر و روستا، در فرهنگ‌نامه‌ی نهادهای انقلاب اسلامی، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۷، صص ۲۴۵-۲۴۴.

در قانون اساسی، شوراهای اسلامی پیش‌بینی شده‌اند و نقش ارشادی، تقویتی، نظارتی و تقنینی را بر عهده دارند و از این جهت با مسؤولان اجرایی در انجام امور مختلف همکاری می‌نمایند. این امر باعث رفع مشکلات و موانع شده و توسعه و آبادانی منطقه و محل را در پی داشته و در نهایت، این روند به پیشرفت و توسعه‌ی کشور منجر می‌شود؛ به بیان دیگر، ابتدا مشکلات در سطح خرد با هزینه‌های کمتر مرتفع می‌گردد و بهبود شرایط در سطح خرد به پیشرفت در سطح کلان منتهی می‌گردد.

۶-۶) کاهش بوروکراسی و تسریع امور: پیش از تشکیل شوراها، رسیدگی به کلیه‌ی امور مردمی باید توسط مراجع بالاتر انجام می‌گرفت که به دلیل حجم بالای مراجعات و تعداد اندک مسؤولان، زمان و هزینه‌ی زیادی از مردم گرفته می‌شد. یکی از پیامدهای منفی این امر، تمرکز اداری و گسترش بوروکراسی بود؛ اما با تشکیل شوراها این نقیصه به شکل قابل‌توجهی مرتفع شده است.

همچنانکه بوروکراسی اداری کاهش می‌یابد، انجام امور اداری مردم شتاب بیشتری یافته و از اتلاف زمان مردم نیز کاسته می‌شود. اصل یکصدم قانون اساسی نیز به همین موضوع اشاره دارد. در این اصل بر نقش مردم در جایگاه انتخاب‌شونده و انتخاب‌کننده در شوراها برای تسریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و... تأکید شده است. مطابق با این اصل، طبیعی است که خارج شدن تصمیم‌گیری در مورد شهرها، روستاها و محلات، از حالت کلان به خرد، بسیار مؤثرتر خواهد بود؛ چرا که تصمیم‌گیران کلان، احاطه‌ی کاملی بر مشکلات تمام مناطق مختلف ندارند که این امر می‌تواند اغلب منجر به اتخاذ تصمیمات نادرست و غیرمنطبق با شرایط محیط شود؛ بنابراین، اگر تصمیم‌گیری درخصوص منطقه، شهر، روستا و محلات، به افراد بومی آنجا سپرده شود فرایند تصمیم‌گیری و اجرای آن با دقت و سرعت بیشتری انجام خواهد شد.

۶-۷) ارتقای حقوق شهروندی و جایگاه مردم: اصل هفتم و فصل هفتم قانون اساسی، علت ضرورت شوراها در اداره‌ی امور محل، روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان را چنین بیان می‌دارد: اول آنکه، مشارکت مردم را جلب کنند. دوم آنکه، از تبعیض جلوگیری نمایند. سوم آنکه، به عنوان نمایندگان مردم از حقوق همه‌ی گروه‌ها و افراد صیانت نمایند. چهارم آنکه، به عنوان نماینده‌ی مردم به وضع مقررات محلی بپردازند و پنجم آنکه، بر اجرای امور محلی نظارت اثربخش داشته باشند؛ همچنین از

دیگر مأموریت‌های شوراهای، انتخاب مدیران محلی و تصویب برنامه و بودجه‌ی آنها است؛ افزون بر این، اعضای شوراهای مکلف‌اند با شناخت نارسایی‌ها و ضعف‌های مناطق خود، طرح‌ها و لوایحی را جهت رفع این نارسایی‌ها تدوین و به دولت و مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند. تمامی این موارد از اهداف مشترک شوراهای مدیریت‌های محلی برای ارتقای حقوق شهری است.

نظام شورایی و نظارت شوراهای در اداره‌ی امور محلی، در حفظ و تقویت حقوق شهروندان در حوزه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، اثرگذار بوده و نقش به‌سزایی را در تقویت حقوق شهری ایفا می‌نماید؛ لذا می‌توان وظایف شوراهای را در تحقق و حفظ حقوق شهری چنین بیان نمود: برخورداری از حق محیط زیست سالم شهری، حقوق سلامت شهروندی، حق امنیت فردی و اجتماعی، حق ایمنی و محافظت ساکنان محلی از بلایای طبیعی و حوادث غیرمترقبه، حقوق مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، برخورداری از اصناف و حرف و مشاغل، حق عضویت و مشارکت در انواع زندگی انجمنی، حق مشارکت همگانی در عرصه‌ی عمومی، ارتقای کیفیت زندگی فرهنگی و هنری، حق دسترسی به امکانات رفاهی و خدمات عمومی، برخورداری از آموزش، مهارت و توانمندسازی‌های شهروندی، برخورداری از فناوری اطلاعات و ارتباطات، دسترسی به اطلاعات و دانش عمومی و تخصصی، نقد از عملکرد و برنامه‌های مدیریت‌های محلی.^۱

۷) چالش‌ها و آسیب‌های شوراهای

شوراهای ایران با هر عنوانی، در طول تاریخ حیات خود با چالش‌ها و آسیب‌های مختلف و متفاوتی روبه‌رو بوده‌اند که به فراخور شرایط زمانی و مکانی، متفاوت بوده است. در دوره‌ی کنونی نیز شوراهای اسلامی علی‌رغم تلاش‌های فراوانی که صورت می‌دهند مشکلات عدیده‌ای بر سر راه خود می‌بینند که این مشکلات منجر به توقف و یا به تأخیر افتادن طرح‌ها و ارائه‌ی خدمات به مردم می‌شود.

تمام این مسائل یا موارد مشابه را باید از آسیب‌ها و چالش‌های شوراهای دانست که عدم توجه به آنها، اثربخشی و پویایی شوراهای را می‌کاهد و مانع هدایت شوراهای برای در پیش

۱- حاتمی، مجتبی؛ نقش ارزنده شوراهای در ارتقای مدیریت شهری و حقوق شهروندان، سایت استانداری یزد، ۱۳۹۱.

گرفتن یک روند منطقی و مسؤولیت‌پذیر گشته و سبب بروز برخی مشکلات ساختاری و سازمانی در درون شوراها می‌گردد.

ما در اینجا قصد بررسی جامع و کامل این موضوع را نداریم؛ چراکه به سبب گستردگی و پیچیدگی از حوصله‌ی بحث حاضر خارج می‌باشد و مجال دیگری را می‌طلبد. در این بخش تنها به صورت موجز، به چالش‌های شوراهای اسلامی پرداخته و اشاره‌ای گذرا بدان خواهیم داشت.

در این زمینه، دسته‌بندی‌های فراوانی ارائه شده است اما می‌توان چالش‌ها و آسیب‌ها را به دو دسته‌ی درون‌شورایی و برون‌شورایی تقسیم نمود:

۱-۷) چالش‌ها و آسیب‌های درون‌شورایی: مهم‌ترین موارد این دسته عبارتند از:

ابهامات و ضعف‌های قانونی و حقوقی، عدم ارائه‌ی برنامه‌های قابل اجرا، رأی دادن بر اساس روابط، عدم آگاهی اعضای شوراها، پایین بودن ظرفیت و توانمندی شوراها و مدیریت‌های محلی در پذیرش مسؤولیت‌های اجرایی، فقدان یکپارچگی و هماهنگی در تصمیم‌گیری، ضعف منابع پایدار مالی و درآمدی شوراها و مدیریت محلی، فقدان سازوکارهای هماهنگ‌کننده در امور شوراها، بی‌توجهی به مقتضیات محلی در برنامه‌ها، دولتی شدن شوراها و مدیریت‌های محلی.

۲-۷) چالش‌ها و آسیب‌های برون‌شورایی: این دسته از چالش‌ها، موارد گوناگون و

متنوعی را در بر می‌گیرد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: سیاست‌زدگی، نبود یا ضعف سنت‌های دموکراتیک (که مشوق عمل جمعی و تصمیم‌گیری مشترک باشند)، استمرار تفکر مدیریت تمرکز یافته و از بالا به پایین، عدم اطلاع‌رسانی کافی پیرامون شوراها، روشن نبودن جایگاه شوراها در نظام سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، مقاومت برخی نهادها و سازمان‌ها برای ورود شوراها به عرصه‌ی امور مدیریتی محلی، عدم تفکیک امور ملی و محلی، گستردگی ساختار اجرایی دولت در سطوح جغرافیایی و مداخله‌ی حداکثری آن در امور اجرایی، عدم تمایل مجلس شورای اسلامی در واگذاری بخشی از وظایف نظارتی و قانونگذاری، عدم وجود سازوکار نظام‌مند تعامل شوراها با دستگاه‌های اجرایی.

نتیجه

تجربیات عصر جهانی شدن حکایت از آن دارد که عدم مشارکت مردم در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، جامعه را متضرر می‌نماید؛ از این رو، جوامع به سمت بهره‌گیری بیشتر از مشارکت مردمی سوق پیدا کرده‌اند. از جمله راه‌هایی که می‌توان از آن برای جلب این‌گونه مشارکت‌ها بهره جست، ایجاد و توسعه‌ی فعالیت‌های سازمان‌های محلی می‌باشد.

شوراها، نمادی از مدنیت و دموکراسی در عصر حاضر هستند و فلسفه‌ی وجودی آنها، تفویض امور به مردم است به نحوی که تمامی مردم در تعیین سرنوشت خود مشارکت داشته باشند.

شوراهای اسلامی، یکی از پایه‌های مردم‌سالاری در کشور تلقی می‌شوند که با ایفای کارکردهای مختلف و متنوع در مناطق مختلف کشور، تأثیرگذاری مردم در مدیریت و اجرای امور محلی را عینیت می‌بخشند. اداره‌ی امور محلی نمی‌تواند جز با مشارکت مردم آن محل به مرحله شکوفایی برسد و حرکت در مسیر توسعه‌ی پایدار و دستیابی به الگوی مدیریت موفق، تنها با بهره‌گیری از تمام ظرفیت‌های کشور محقق می‌گردد. ایجاد نهاد شوراها پس از انقلاب اسلامی، نشانه‌ای از عزم نظام برای بهره‌گیری از این ظرفیت بود. جمهوری اسلامی ایران، که بر اساس اندیشه‌ی نظام سیاسی مبتنی بر مشارکت و مردم‌سالاری تشکیل شده است همواره از نقش شوراهای اسلامی حمایت کرده است؛ با این حال، فعالیت شوراها با چالش‌های فراوانی در بعد درون‌شورایی و برون‌شورایی مواجه است که مستلزم توجه و رسیدگی جدی می‌باشد؛ اما به طور کلی می‌توان گفت که توجه به این نهاد و نقش آن، نشان‌دهنده‌ی این مطلب است که اولاً: این نهاد به لحاظ کارکرد، از اهمیت به‌سزایی برخوردار است و ثانیاً: ظرفیت‌های بالقوه‌ای دارد که در صورت تحقق، می‌تواند به پیشرفت منطقه‌ای و محلی در وهله‌ی نخست و پیشرفت و آبادانی کشور در وهله‌ی بعد منجر شود.

فهرست منابع

- ۱- آشوری، داریوش؛ *دانشنامه‌ی سیاسی*، انتشارات مروارید، ۱۳۸۳.
- ۲- ارسطو؛ *اخلاق نیکوماخوس*، ترجمه‌ی محمدحسن لطفی، تهران، طرح نو، ۱۳۷۸.
- ۳- ارسطو؛ *سیاست*، ترجمه‌ی حمید عنایت، تهران، بی نا، ۱۳۴۹.
- ۴- امیراحمدی، منصور؛ *اسلام و دموکراسی مشورتی*، تهران، نشر نی، ۱۳۸۴.
- ۵- انصاری، منصور؛ *فرایند جهانی شدن و بازسازی نظریه‌ی دموکراسی*، گزارش گفت‌وگو، شماره‌ی ۶، مهر و آبان، ۱۳۸۲.
- ۶- بابایی، غلامرضا؛ *فرهنگ علوم سیاسی*، جلد ۱، تهران، انتشارات ویس، ۱۳۷۸.
- ۷- برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج؛ *مدیریت و حکمروایی شهری*، تهران، نشر معاونت پژوهشی دانشگاه هنر، ۱۳۸۸.
- ۸- بشریه، حسین؛ *آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری و تأسیسی)*، تهران، نشر نگاه معاصر، ۱۳۸۲.
- ۹- تافلر، آلوین؛ *موج سوّم*، ترجمه شهین‌دخت خوارزمی، تهران، نشر سیمرغ، ۱۳۷۰.
- ۱۰- توحیدفام، محمد؛ *دولت و مفهوم دموکراسی در عصر جهانی شدن*، نشر روزنه، ۱۳۸۱.
- ۱۱- جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ *ترمینولوژی حقوق*، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۴.
- ۱۲- چوپانی یزدلی، محمدرضا؛ *جایگاه حقوقی - سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲.
- ۱۳- حاتمی، مجتبی؛ *نقش ارزنده‌ی شوراها در ارتقای مدیریت شهری و حقوق شهروندان*، سایت استانداری یزد، ۱۳۹۱.
- ۱۴- خادمی، محمد؛ *تقابل دو نظریه‌ی شورا و دموکراسی با امامت*، فصلنامه‌ی امامت - پژوهی، شماره‌ی ۷، پاییز، ۱۳۹۱.
- ۱۵- خمینی، روح‌الله؛ *صحیفه‌ی امام*، تهران، جلد ۷، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.

- ۱۶- دشتی، علی؛ *شوراهای محلی در ایران: مشاورت و همکاری یا مشارکت و تصمیم‌گیری*، در کتاب *شوراهای اسلامی؛ نگاهی به یک دهه تجربه*، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۹.
- ۱۷- زرنگ، محمد؛ *شورای اسلامی شهر و روستا*، در فرهنگ‌نامه نهادهای انقلاب اسلامی، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۷.
- ۱۸- سفری، محمدعلی؛ *قلم و سیاست: از استعفای رضا شاه تا سقوط مصدق*، جلد ۱، تهران، نامک، ۱۳۸۰.
- ۱۹- شیرازی، اصغر؛ *مسئله‌ی شوراهای محلی در ایران*، ایران‌نامه، سال هجدهم، شماره ۱، پاییز و زمستان، ۱۳۷۶.
- ۲۰- صلاحی، ملک یحیی؛ *اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم*، تهران، نشر قومس، ۱۳۸۳.
- ۲۱- طیرانی، بهروز؛ *اسناد احزاب سیاسی ایران ۱۳۳۰-۱۳۳۰*، جلد ۱، تهران، سازمان اسناد ملی ایران، ۱۳۷۶.
- ۲۲- عنایت، حمید؛ *بنیادهای فلسفه‌ی سیاسی در غرب*، تهران، انتشارات زمستان، ۱۳۸۴.
- ۲۳- قادری، حاتم؛ *اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم*، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۹.
- ۲۴- قاضی‌زاده، کاظم؛ *جایگاه شورا در حکومت اسلامی*، تهران، چاپ و نشر عروج (وابسته به مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی)، ۱۳۸۴.
- ۲۵- قربانی، مهدی؛ *تحلیل مفهوم دموکراسی غربی و مردم‌سالاری دینی*، معرفت، سال بیستم، شماره ۱۶۸، آذر ماه، ۱۳۹۰.
- ۲۶- کریک، برنارد؛ *دفاع از سیاست*، ترجمه فرهاد مشتاق‌صفت، تهران، روز، ۱۳۷۸.
- ۲۷- کریمی، علی و رحمتی، رضا؛ *آسیب‌شناسی دموکراسی در عصر جهانی شدن*، فصلنامه روابط خارجی، سال چهارم، شماره اول، نوبت بهار، ۱۳۹۱.
- ۲۸- کوچکیان‌فرد، حسین؛ *تقویت نقش و جایگاه شوراهای اسلامی کشوری: اولویت‌ها و محدودیت‌ها*، ماهنامه شوراها، شماره ۱۰، ۱۳۸۷.
- ۲۹- کوهن، کارل؛ *دموکراسی*، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران، انتشارات خوارزمی، ۱۳۷۳.

- ۳۰- لمبتون، آن‌ترین سواينفورډ؛ مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، تهران، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۳۹.
- ۳۱- مدنی، جلال‌الدین؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات پایدار، ۱۳۸۹.
- ۳۲- مطهری، مرتضی؛ پیرامون انقلاب اسلامی، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۶۱.
- ۳۳- نجفی، مرتضی و محسنی، فرید؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات بین‌المللی الهدی، ۱۳۷۹.
- ۳۴- هلد، دیوید؛ مدل‌های دموکراسی، ترجمه عباس مخبر، تهران، روشنگران و مطالعات زنان، ۱۳۷۸.
- ۳۵- شایگان، داریوش؛ النفس المتبوره، هاجس الغرب فی مجتمعاتنا، بی‌جا، بی‌تا.
- ۳۶- عبدالکریم، خلیل؛ الاسلام بین الدوله الدینیة و الدوله المدنیة، مصر، سینا النشر، بی‌تا.
- ۳۷- محمدالشاوی، توفیق؛ فقه الشوری و الاستشاره، قاهره، دارالوفاء للطباعة و النشر، چاپ دوم، ۱۹۹۲.
- ۳۸- نبهان، محمد فاروق؛ نظام الحکم فی الاسلام، القدس، حزب التحریر، چاپ دوم، ۱۹۵۳.
- ۳۹- الهویدی، فهمی؛ الاسلام و الډیمقراطیه، قاهره، مرکز الراهرام للترجمه و النشر، ۱۹۹۳.
- 40- Dewey, John (1916), *Democracy and Education: an introduction to the philosophy of education*, Free Press.

Islamic Councils and Democracy in Iran
(Analysis of the essence of Islamic Councils in Iran)

Mohsen Shariati*

Received: 12/7/2015 Accepted: 13/3/2015

Abstract:

The experiences of the period of globalization, demonstrate that Non-participation of people on the process of decision making, detracts the society. Therefore, societies oriented towards utilization of people participation. This alteration, lead to creation of new horizons of management of national or local affairs. Among different methods of absorbing these participations, is to create and to develop the activities of local organizations. In this article, it is shown that how the experiences of globalization, the increasing complexities of the contemporary society of Iran, decreasing of the government's costs and its flexibility, prevention of the waste of people's time and cost, being regional of affairs and acceleration of them and also the utilization of people participation, caused that Islamic councils in Iran play a very important role on social and political life after the revolution. Here, analysis of Islamic councils from the viewpoint of constitutional law has been emphasized. Based on constitutional law, councils are known as one of the bases of democracy in the country which by playing different roles, identify the influence of people in the management of local affairs; Yet, the activities of councils from insight or oversight aspect, is encountered with several difficulties which makes it necessary to pay more attention towards them. It can be said that the attention of the lawgiver towards councils show that: Firstly, this entity from the functional point of view, has an important value. Secondly, it has potential capacities that in the case of realization, it can first lead to the regional and local development and then, can eventuate to the development of the whole country. This article is about to, first analyze the theoretical aspects of the councils and then to study their history of appearance, characteristics, functions. Eventually it wants to scrutinize their difficulties and weaknesses.

Key words: Globalization, Democracy, councils, functions of councils, constitutional law.

*Subprincipal of Shahre- rey prosecutor's office and Ph.d Student of Public Law at Allameh Tabatabaee University.