

کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

فیروز اصلانی^۱، علی سهرابلو^{۲*}

چکیده

نهاد شورا در ساختارهای متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از قوای سه‌گانه گرفته تا نهادهای خاص همچون شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر گشته است. این موضوع نشان از اهمیت فراوان این نهاد نزد مقنن اساسی دارد. در بحث از کارکردهای این نهاد، اغلب محققان آن را منحصر به کارکردی یگانه (نظارتی و یا مشورتی) دانسته‌اند. اما بررسی و تدقیق در این مورد، نمایانگر این است که نمی‌توان این نهاد را منحصر به یک کارکرد دانست. شورا از ماهیتی با کارکردهای مختلط تقنینی، نظارتی و مشورتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار است که مصادیق نهاد مورد نظر به اقتضای موقعیت و شرایط موجود، از آن برخوردار گشته‌اند. بر این اساس در مقاله پیش‌رو، به منظور اثبات مختلط بودن کارکردهای نهاد شورا و عدم انحصار آن به کارکردی خاص، پس از شرح اختصاری مفهوم شورا، به بررسی کارکرد تقنینی، نظارتی و مشورتی این نهاد در قانون اساسی و قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران پرداخته شده است.

کلیدواژگان

تقنین، شورا، کارکرد، مشورت، نظارت.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)
Email: Aslanif@ut.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
Email: Asohrablu@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۲/۲۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۴/۱

مقدمه

فواید بی‌شمار شورا در زمینه‌ی جلوگیری از تمرکز قدرت، مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش، بهبود امور و موارد بسیاری که از اساسی‌ترین عناصر نظام‌های حقوقی سیاسی معاصر هستند، جایگاه ویژه‌ای به این نهاد می‌بخشد. در نظام حقوقی ایران نیز نهاد مزبور در موارد بسیاری مورد توجه و عنایت مقنن اساسی و عادی قرار گرفته است. اهمیت این نهاد از دیدگاه مقنن اساسی به گونه‌ای است که انواع مختلف این نهاد در جای‌جای نهادهای حاکمیتی از قوه مقننه و مجریه گرفته تا نهادهای خاص، مقرر گشته‌اند، به گونه‌ای که تنها برای یک قسم از این نهاد، شوراهای محلی، یکی از فصول قانون اساسی به این امر مهم تخصیص یافته است. مقنن در اصل هفتم طبق دستور قرآن کریم (و امرهم شورا بینهم^۱ و شاورهم فی الامر^۲) شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌داند. علاوه بر این، در اصول متعددی، برای نهادهای شورایی همچون مجلس خبرگان، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی استان‌ها و دیگر شوراها، صلاحیت‌های متعددی پیش‌بینی و مقرر می‌دارد. مقنن عادی نیز در قوانین و مقررات، شوراهای متعددی را ایجاد و صلاحیت‌های متنوعی را برای آنها مقرر می‌نماید. حال سؤالی که مطرح می‌شود این است که نهاد شورا در نظام حقوقی ایران از چه کارکردی برخوردار است؟ کارکرد نظارتی یا مشورتی یا تقنینی؟ یا اینکه از مجموعه مختلط این کارکردها برخوردار است؟ نظریه رایج بر این است که ماهیت نهاد شورا در نظام حقوقی ایران، منحصر به کارکرد مشورتی یا نظارتی است. اما تدقیق و بررسی در مواد قانونی مربوطه نمایانگر نتیجه‌ای متفاوت است. این نهاد برخوردار از ماهیتی با کارکردهای مختلط است و نمی‌توان آن را محدود به یک کارکرد دانست. برای نیل به این نتیجه، پس از بیان مفهوم فقهی حقوقی شورا، ابتدا به بررسی کارکرد تقنینی شورا در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت. در ادامه نیز کارکرد مشورتی و سپس کارکرد نظارتی این نهاد بررسی خواهد شد. نکته‌ای که باید در اینجا مدنظر قرار گیرد این است که هدف این مقاله اثبات حداقلی کارکردهای مختلط نهاد شورا خصوصاً کارکرد تقنینی که مناقشه‌برانگیزترین موضوع در باب این نهاد است، می‌باشد، چرا که تشریح کامل و مبسوط این کارکردها در ظرفیت این نوشتار نخواهد بود. بر این اساس نیز، مصادیق به تناسب کارکرد، برای اثبات کارکرد مختلط نهاد شورا مورد استناد قرار خواهند گرفت. شایان ذکر است که تحلیل کارکرد مختلط شورا با بهره‌گیری از مصادیق متعدد این نهاد همچون مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی، شوراهای محلی و

۱. شوری، آیه ۳۸

۲. آل عمران، آیه ۱۵۹

دیگر مصادیق موجود در نظام حقوقی کشورمان، صورت می‌پذیرد، بنابراین عمده شوراهای موجود، به تناسب وظایف و صلاحیت‌های مقرر برای آنها، بررسی خواهند شد و دامنه این بررسی محدود و منحصر به مصداقی خاص از نهاد شورا، نخواهد بود. بنابراین در این نوشتار، شورا به عنوان یک نهاد، مدنظر و منظور ما خواهد بود و کارکرد آن، با توجه به وظایف و صلاحیت‌های مقرر بر عهده مصادیق این نهاد، مشخص خواهد شد.^۱

مفهوم فقهی - حقوقی شورا

با عنایت به اینکه منابع فقهی شالوده نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می‌دهند و شورا نیز نهادی مستنبط از فقه و بر اساس آموزه‌های اسلامی است، علاوه بر بررسی حقوقی، تبیین این نهاد از دیدگاه فقهی نیز لازم می‌نماید. از دیگر سو، تفاوتی در مفهوم و کارکرد این نهاد در منابع فقهی و حقوق موضوعه جمهوری اسلامی ایران به چشم می‌خورد که در ذیل به آن پرداخته خواهد شد.

۱. مفهوم فقهی شورا

مفهوم شورا با توجه به ریشه «شور» روشن می‌شود. بنابراین لازم است برای نیل به مفهوم شورا، ریشه آن (شور) بررسی شود. راغب اصفهانی معنای شور را در استخراج و خارج ساختن (راغب اصفهانی، ۱۳۷۳: ۲۷۷) بیان می‌نماید. قرشی نیز همین معنا را برای شور منظور می‌دارد (قرشی، ۱۳۵۳، ج ۳: ۸۸-۸۹) و ابن منظور اعانه و کمک (ابن منظور، ۱۴۰۸ ه. ق: ۲۳۳) را نیز از دیگر معانی این واژه می‌داند. از معانی دیگری که برای این واژه ذکر شده است، نظرخواهی است (طریحی، ۱۳۶۷، ج ۱: ۵۵۹). با توجه به روشن شدن معنای واژه شور، به مفهوم شورا در بیان فقها و اندیشمندان خواهیم پرداخت. ابن عربی شورا را به اجتماع افراد به منظور مشورت و نظرخواهی درباره موضوعی و استخراج نظر افراد مورد مشورت در این باب (به نقل از: جصاص، ۱۴۰۵ ه. ق: ذیل سوره آل عمران/۵۹) تعریف می‌کند. علامه محمدتقی جعفری و برخی از دیگر اندیشمندان نیز همین تعریف را منظور داشته و شورا را بدین گونه تعریف می‌کنند: «استطلاع الراى من الذوى الخبره فيه للتوصل الى اقرب الامور للحق» (عبدالخالق، الشوری فی ضل نظام الاسلامی: ۱۴ به نقل از: میر علی، ۱۳۸۵: ۲۶). باید بیان داشت که تعریف نهادی از شورا، در کنار کارکرد و هدف آن (کعبی، ۱۳۹۳: ۸)، مهم‌ترین عناصر تعریف شورا از دیدگاه

۱. البته شایان ذکر است که شوراهای محلی و شوراهای عالی اداری به سبب وفور و اهمیت این شوراهای در نظام حقوقی کشور، در نوشتار حاضر، بیشتر موضوع بحث خواهند بود.

بیشتر فقها و محققان را تشکیل می‌دهد. در مقابل نیز برخی شورا را به حق مشارکت و همکاری افراد در تصمیم‌گیری‌ها (الشاوی، ۱۹۹۵ م: ۳۱) تعریف می‌کنند. البته باید توجه داشت که قید «قبل از اتخاذ تصمیم» در تعاریف یادشده موجود است. بنابراین می‌توان شورا را به اجتماع افراد برای بررسی و شور در باب موضوعی، قبل از اتخاذ تصمیم در مورد آن، تعریف کرد که البته در صورت توجه به تعریف حق‌مدار، بایستی شورا را به حق اجتماع افراد در تصمیم‌گیری‌ها تعریف کرد.

۲. مفهوم حقوقی شورا

نکته مهمی که در بیان مفهوم حقوقی شورا بایستی مدنظر قرار گیرد این است که با وجود اهمیت و جایگاه نهاد شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، توجه قابل قبولی به این نهاد از سوی حقوقدانان و محققان نشده است. مقنن اساسی با اختصاص اصول عدیده در فصول مختلف قانون اساسی (از قوه مقننه تا مجریه و نهادهای خاص همچون شوراهای محلی، شورای عالی امنیت ملی و ...)، این نهاد را به صورت کاملاً ویژه‌ای لحاظ کرده است و همین امر ضرورت پرداختن دقیق محققان به این نهاد را ایجاب می‌کند.

جعفری لنگرودی شورا را به معنای مشورت در نظر گرفته و آن را به «۱. مجلس شورای ملی و ۲. هیات صلاحیت‌دار برای شور و تصمیم‌گیری در زمینه موضوعی»، تعریف می‌کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۳۹۴). برخی حقوقدانان نیز با طبقه‌بندی انواع شورا در قانون اساسی به شوراهای تصمیم‌گیرنده و مشورتی یا نظارتی (گرگی، ۱۳۸۸: ۲۱۹)، این نهاد را در قالب این دو دسته تعریف می‌کنند: «شوراهای تصمیم‌گیر به عنوان مقام تصمیم‌گیرنده و جایگزین مدیریت فردی و عهده‌دار مسئولیت‌ها و وظایف مدیریت سازمان، و شوراهای نظارتی یا مشورتی به عنوان بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشادکننده و اهرمی برای کنترل مدیریت» (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۷۴-۷۵). حال تفاوتی که در مفهوم فقهی و حقوقی شورا یا به عبارت بهتر، در مفهوم شورا در منابع فقهی و مفهوم آن در حقوق موضوعه جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، عیان می‌شود. مفهوم شورا در منابع فقهی محدود و منحصر به اشکال نظارتی و مشورتی است و اصولاً شورا در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم موضوعیت پیدا می‌کند. دلیل این امر را شاید بتوان مدخلیت عنصر مشورت در تمامی تعاریف شورا از دیدگاه فقها و نپرداختن فقها به مفهوم شورا از باب اجتماع افراد تصمیم‌گیر در یک زمینه (برای مثال شورای نگهبان) دانست. اما مفهوم شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران متفاوت‌تر می‌نماید. این نهاد در قانون اساسی کشور ما در قالب مصادیقی چون: مجلس خبرگان، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شوراهای عالی اداری و شوراهای محلی و دیگر موارد، تبلور می‌یابد که آرا و مصوبات این شوراها، الزام‌آور و لازم‌الاجرا

است. در واقع عمده این شوراها به عنوان نهادهای قانونگذار و تصمیم‌گیرنده محسوب می‌شوند. در حالی که می‌توان بیان داشت در منابع فقهی منحصرأ شورا در کارکردهای مشورت و نظارت مورد توجه قرار گرفته و شورا به عنوان نهادی تصمیم‌گیر، مورد غفلت واقع شده است. بنابراین در تحلیل‌ها و بررسی‌های شورا بایستی تفاوت این مفهوم در منابع فقهی و حقوقی مدنظر قرار گیرد. با توجه به موارد فوق و اصول و قواعد نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بایستی شورا را بدین صورت تعریف کرد: شورا نهادی است با کارکردهای مختلط قانونگذاری، نظارتی و مشورتی که هم در مرحله قبل از اتخاذ تصمیم و هم بعد از آن، موضوعیت پیدا می‌کند. البته عنصر اجتماع، از اساسی‌ترین مؤلفه‌های شورا محسوب می‌شود. با این مقدمه از مفهوم شورا به بررسی کارکردهای این نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت.

بررسی کارکرد تقنینی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

نکته‌ای که بایستی در ابتدا خاطر نشان شود این است که منظور و مراد از تقنین در این مبحث، قانونگذاری به معنای عام آن است. یعنی وضع و تصویب قواعد و مقررات عام و کلی که از قدرت ضمانت اجرا برخوردارند (ر. ک: جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۵۱۷؛ فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۶). بنابراین قانون به معنای خاص آن یعنی قواعد لازم‌الاجرائی که به تصویب مجلس مقننه رسیده باشد (ر. ک: رنه داوید، ۱۳۸۷: ۹۴) در اینجا، مورد نظر نیست. بی‌شک تنها مرجع ذی‌صلاح برای قانونگذاری به معنای خاص در نظام حقوقی کشور ما، مجلس شورای اسلامی است اما در قانونگذاری به معنای عام، نهادهای متعددی از این کارکرد برخوردارند و البته، مصوبات این نهادها، ذیل قانون مصوب مجلس شورای اسلامی قرار خواهند گرفت. بر این اساس، در مبحث پیش رو، کارکرد تقنینی شورا مورد بررسی و تدقیق قرار خواهد گرفت.

۱. کارکرد تقنینی شورا در قانون اساسی

اهمیت شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نحوی بوده است که این قانون در اصل هفتم خود شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به‌شمار می‌آورد و همچنین یک فصل از فصول خود را به یکی از مصادیق این نهاد اختصاص می‌دهد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فارغ از این بحث که نهاد شورا به چه اشکالی پیش‌بینی و مقرر شده است، شکل تقنینی (به معنای عام) شورا به رسمیت شناخته شده است. از جمله این شوراها تقنینی می‌توان از مجلس شورای اسلامی^۱، مجلس خبرگان (تنها در حوزه وظایف و اختیارات این

۱. اصل ۷۱ قانون اساسی - مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون

شورا^۱، شورای عالی امنیت ملی^۲، شورای عالی انقلاب فرهنگی^۳ و هیئت وزیران^۴ نام برد که نشان‌دهنده وفور شوراهای تقنینی در نظام حقوقی کشورمان است. اما بحثی که در اینجا مطرح است این است که درباره تقنینی بودن شوراهایی که در سطوح ملی فعالیت می‌کنند، بحث چندانی وجود ندارد، به طوری که کسی منکر کارکرد تقنینی مجلس شورای اسلامی نیست. بلکه این امر در مورد شوراهای محلی که در محدوده جغرافیایی محدودی فعالیت می‌کنند،

وضع کند.

۱. اصل ۱۰۸ قانون اساسی - قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان، در صلاحیت خود آنان است.

۲. این شورا مطابق اصل ۱۷۶ قانون اساسی به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی با وظایف زیر تشکیل می‌شود: الف) تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری، ب) هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی امنیتی، ج) بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای خارجی و داخلی. از این اصل می‌توان اختیار قانونگذاری در حد تعیین سیاست‌های کلان دفاعی و امنیتی و هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌ها در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی و امنیتی را برای این شورا استنباط کرد. البته نقدی که در اینجا وارد می‌شود این است که وظایف این شورا سیاستگذاری کلان است و نه قانونگذاری. در پاسخ باید بیان داشت که صلاحیت این شورا را همان‌گونه که از تصمیم‌گیری‌های موردی و اجرایی آن مشهود است، محدود به سیاستگذاری کلان نیست. در واقع بند آخر اصل ۱۷۶ در مورد لازم‌الاجرا بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی در صورت تأیید از طرف مقام رهبری بیانگر آن است که این شورا یکی از مراکز تصمیم‌گیری در جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و مصوباتش در حکم قانون و قابل اجراست (عمید زنجانی، ج ۱، ۱۳۶۶: ۵۲۴).

۳. این شورا پس از انقلاب اسلامی برای رسیدگی به وضعیت دانشگاه‌ها ایجاد شد. شورای عالی انقلاب فرهنگی جزو نهادهای مصرح در قانون اساسی نیست، بلکه با حکم ولی‌فقیه ایجاد گردیده است. فارغ از مباحثی که در باب جایگاه این نهاد وجود دارد، این شورا در حال حاضر در مسائل فرهنگی شاید بتوان گفت مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیر بوده است. شورای نگهبان در مواردی مصوبات مجلس را به دلیل مغایرت با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایر قانون اساسی و شرع اعلام کرده است (چنانکه در مورد مسئله وقف دانشگاه آزاد اسلامی شورای نگهبان مجلس را از ورود در موضوع مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی منع نمود. طرح تصویب مجلس با عنوان حمایت از تأسیس و توقیت مؤسسات و مراکز آموزش عالی غیر دولتی مصوب ۱۳۸۹/۳/۳۰ توسط شورای نگهبان خلاف شرع و مغایر اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد). بنابراین این شورا را نیز می‌توان در عداد مراجع تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران محسوب کرد.

۴. اصل ۱۳۸ قانون اساسی - علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد...

موضوع بحث است.^۱ برخی از نویسندگان شوراهای محلی را در عداد شوراهای مشورتی و نظارتی دانسته‌اند و کارکرد تقنینی را برای آنها به رسمیت نشناخته‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۷۵؛ گرجی، ۱۳۹۳: ۲۵۸) و به نظر می‌رسد این نظر اکثریت حقوقدانان باشد. برای روشن شدن مباحث حول این موضوع به بررسی این شوراهای محلی و کارکرد آنها در اصول قانون اساسی می‌پردازیم.

در باب شوراهای محلی مطابق اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای محلی: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. تصمیم‌گیری چه معنایی دارد؟ آیا منظور مقنن از این واژه و واژه نظارت (مقرر در اصل یکصدم) یک امر بوده است؟ برای روشن شدن این موضوع باید معنای تصمیم‌گیری و نظارت را بررسی کرد. تصمیم‌گیری عبارت است از انتخاب یک راه از میان راه‌های مختلف (الوانی، ۱۳۷۸: ۸۶)، انتخاب یک راه حل از بین چند حالت موجود (Robbins, 1994: 68)، فرایند انتخاب مطلوب‌ترین یا منطقی‌ترین شیوه در حل یک مسئله یا در رسیدن به یک هدف (برج و نیتزگی، ۱۳۷۴: ۱۸۴). از منظر حقوق عمومی نیز تصمیم عبارت است از یک عمل حقوقی اداری که مقامات اداری با کار بست آن روابط حقوقی موجود، یا به بیان بهتر، وضعیت حقوقی پیشین را تغییر می‌دهند (Rivero(J), 1992: 79 به نقل از: گرجی، ۱۳۹۳: ۱۰۲). نظارت نیز عبارت است از ارزیابی تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ها از زمان اجرای آنها و اقدامات لازم

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

نکته دیگری که با موضوع کارکردهای شوراهای محلی ارتباط نزدیکی دارد، بحث ماهیت حقوقی این نهاد و جایگاه آن در نظام حقوقی کشور و سازمان‌های اداری است که برای مطالعه در این مورد، منابع ذیل پیشنهاد می‌گردد: رستمی و حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲ و دشتی، ۱۳۸۸.

برای جلوگیری از انحراف عملیات نسبت به هدف‌های برنامه و اصلاح انحرافات احتمالی به وجود آمده (جاسبی، ۱۳۷۰: ۱۷۱). در علم مدیریت منظور از نظارت، فرایندی است که با آن، کار کارکنان در زمان‌های معینی به طور رسمی مورد بررسی و سنجش قرار می‌گیرد (سعادت، ۱۳۷۶: ۲۱۴). نظارت را در حقوق می‌توان به بررسی ممیزی و ارزش‌یابی کارهای انجام شده یا در دست انجام و انطباق آن بر تصمیم‌های گرفته شده و قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف اجرایی معنا کرد (آقابخش‌ی و افشاری راد، ۱۳۸۳: واژه نظارت و موازنه). این مفهوم در حقوق اساسی، به معنای دقیق کلمه، عبارت از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است (راسخ، ۱۳۹۰: ۲۰). در تصمیم‌گیری فرایند منتج به نتیجه می‌شود و راه‌حلی از بین راه‌حل‌های موجود انتخاب می‌شود؛ در حالی که مفهوم نظارت فارغ از امر دخالت است و ناظر فقط امور را تحت نظر دارد و در امور دخالت نمی‌کند. مشاهده می‌شود که نظارت و تصمیم‌گیری به یک معنا نبوده و مطمئناً قانونگذار اساسی نیز به این امر توجه داشته است. در اصل هفتم مشاهده می‌کنیم که شوراهای محلی همچون شورای روستا، بخش و شهر و ... در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری در کشور قلمداد شده‌اند. تصمیم‌گیری معنایی متفاوت از نظارت دارد که در اصل یکصدم مقرر شده است که بر اساس آن اداره امور هر روستا، بخش، شهر و شهرستان با نظارت شورایی به نام شورای روستا و ... صورت پذیرد. به عبارتی می‌توان بیان داشت که اصل یکصدم قانون اساسی که از نظارتی بودن شوراها نام می‌برد، فقط به یک بعد از کارکرد این شوراها اشاره می‌کند، چرا که مسئله نظارت یکی از مهم‌ترین عناصر در نظام حقوق اساسی است و مقنن اساسی کمال توجه را به این مسئله مبذول داشته است و این امر نافی دیگر کارکردها برای شوراها نیست. در واقع مقنن با ذکر کارکرد نظارتی شورا سعی در تأکید و برجسته‌سازی آن به علت نقش مهم و تأثیرگذار عنصر نظارت داشته است و نه اینکه شوراها را محدود به نظارت کند. قرینه دیگر این امر در اصل یکصد و سوم مشاهده می‌شود که مقرر می‌دارد: مقامات کشوری در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. قید واژه تصمیمات در این اصل بیانگر این است که شوراها صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند و نقش آنها فقط در نظارت بر امور خلاصه نمی‌شود. مثال دیگر این امر در اصل یکصد و پنجم مشهود است. از دیگر موارد مهم و شایان توجه در این زمینه می‌توان به اصل یکصد و دوم قانون اساسی اشاره کرد که حق ابتکار قانون را صراحتاً برای شورای عالی استان‌ها به رسمیت می‌شناسد. بنابراین به نظر می‌رسد منحصر کردن کارکرد شوراهای محلی به نظارت، خلاف متن و روح اصول قانون اساسی است. چرا که حتی در فرض قائل نبودن کارکرد تقنینی برای شوراهای محلی، شوراهایی چون مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان از کارکرد تقنینی برخوردارند و همین امر برای قائل

شدن این کارکرد برای نهاد شورا در قانون اساسی کفایت می‌کند.^۱ با این استدلال مشخص می‌شود که صلاحیت شوراهای محلی، محدود و منحصر به کارکرد نظارت نیست. نکته دیگری که وجود دارد این است که برخی صلاحیت‌های قاعده‌گذاری، شوراهای محلی را در عداد کارکردهای تصمیم‌گیری دانسته‌اند و نه قانونگذاری (ر. ک: رستمی، حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۴۶). بایستی در پاسخ به این نظر بیان داشت که برای نمونه اختیار وضع آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری و تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از جهت بهداشت و آسایش عمومی و زیبایی شهر و لوایح برقراری و لغو عوارض، صلاحیتی نیست که بتوان آن را در حوزه اختیارات تصمیم‌گیری دسته‌بندی کرد.^۲ این اختیارات در حوزه کارکرد قانونگذاری (به معنای عام آن) قرار گرفته و بی‌شک در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون مصوب مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند.

۲. ماهیت تقنینی شورا در قوانین و مقررات

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

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. بایستی متذکر شد که نیازی نیست همه شوراهای موجود در نظام حقوقی کشور از اختیارات و صلاحیت‌های به عنوان مثال تقنینی برخوردار باشند تا بتوان حکم به کارکرد تقنینی نهاد شورا در نظام حقوقی کشور داد، بلکه به رسمیت شناختن این کارکرد در هر کدام از شوراهای موجب می‌گردد تا کارکرد تقنینی برای کل نهاد شورا به رسمیت شناخته شود. به عبارتی، برخورداری هر کدام از مصادیق نهاد شورا از کارکردی، نهاد شورا را واجد کارکرد مزبور می‌سازد. این مصادیق شورا هستند که این نهاد را در کلیت تشکیل می‌دهند و ویژگی‌ها و خصلت‌های آنها به کل نهاد تعمیم می‌یابد، هر چند که دیگر مصادیق نهاد مزبور، آن ویژگی را دارا نباشند.
۲. کارکرد قانونگذاری شوراهای محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۶-۷-۱۲ و اصول فصل هفتم مورد شناسایی قرار گرفته است و معنا کردن این اصول به صلاحیت تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی، خلاف متن و روح قانون اساسی خواهد بود. تفاوت این دو کارکرد و تقنینی بودن کارکرد شوراهای محلی، در فرصت مقتضی و در نوشتاری جداگانه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱.۲. شوراهای عالی اداری^۱

شوراهای عالی اداری که مطابق قوانین و مقررات قبل و پس از انقلاب ایجاد شده‌اند، دامنه وسیعی از شوراهای موجود در نظام حقوقی کشورمان را تشکیل می‌دهند و تأثیر فراوانی در نظام تصمیم‌گیری در سازمان‌های اداری دارند. در تعریف شوراهای عالی اداری می‌توان بیان داشت که اینها شوراهایی هستند که در درون قوه مجریه و در کنار سازمان‌های اداری مرکزی و دستگاه‌های اجرایی مرکزی زیر نظر قوه مجریه تشکیل می‌شوند (محبی انجدانی، ۱۳۸۹: ۷۶). شوراهای عالی اداری در بیشتر موارد دارای کارکرد و نقش سیاستگذاری و تصمیم‌گیری هستند که فارغ از بحث ماست. امری که در اینجا مورد بررسی ما قرار خواهد گرفت، کارکرد تقنینی شوراهای عالی اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. در این زمینه باید بیان داشت بسیاری از شوراهای عالی اداری در نظام حقوقی کشورمان، به موجب قوانین و مقررات تشکیل دهنده آنها از صلاحیت وضع مقررات و آیین‌نامه برخوردار هستند که آنها را واجد کارکرد قانونگذاری می‌کند. بر این اساس به ذکر نمونه‌هایی در این زمینه خواهیم پرداخت.

شماره ۴ بند الف ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون را یکی از وظایف شورای پول و اعتبار می‌داند. همچنین مطابق شماره ۱ بند الف ماده ۱۸ قانون مزبور، رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران را بر عهده شورای فوق دانسته است. تصویب آیین‌نامه بی‌شک صلاحیتی است که این مصداق شورا را از کارکرد تقنینی در این زمینه برخوردار ساخته است. ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری وظایف و صلاحیت‌های تقنینی شورای عالی اداری را چنین مقرر می‌دارد: تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون (بند ۸)، تصویب مقررات لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی (بند ۱۲)، تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی (بند ۱۱). مورد دیگر را می‌توان بند ۴ ماده ۳ اساسنامه شورای عالی فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۴/۳/۴ دانست که صلاحیت این شورا را تدوین

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

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

۲.۲. شوراهای محلی

قانون اساسی برای شوراهای محلی هم کارکرد نظارتی و هم کارکرد تقنینی و هم مشورتی قائل شده است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ نیز این امر در باب شوراهای اسلامی مشاهده می‌شود. این قانون به گونه‌ای نه‌چندان قابل قبول، کارکرد تقنینی مقرر در قانون اساسی برای شوراهای محلی را مورد توجه قرار داده است. باید خاطر نشان کرد که هرچند به نحو ضعیف و نه آنچنان قابل توجه، ولی همین اندک شناسایی کارکرد مزبور برای شوراهای محلی نیز شایان ملاحظه است. چرا که برای مقصود ما کفایت می‌کند. در ذیل به مواردی که در قانون مذکور، کارکرد قانونگذاری را برای شوراهای محلی اثبات می‌کنند، اشاره خواهیم کرد.

تصویب آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری (بند ۹)، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری و همچنین تصویب بودجه شورای شهر (بند ۱۲)، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید وزارت کشور (بند ۱۵)، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن (بند ۱۶)، تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از جهت بهداشت و آسایش عمومی و زیبایی شهر (بند ۲۰)، وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات

شهری (بند ۲۲)، وضع مقررات لازم برای ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای فروش مایحتاج عمومی (بند ۲۸)، وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره (بند ۲۹) توسط شورای شهر (ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱). وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران توسط شورای شهر (ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷).

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

کارکرد مشورتی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

مشورت، عنصر و مؤلفه اساسی نهاد شورا را تشکیل می‌دهد و در واقع تعریف و مفهوم شورا، عنصر مشورت را در ماهیت این نهاد ایجاد می‌کند. در این مبحث به دنبال آن خواهیم بود که آیا عنصر مشورت در کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی و مقرر شده است یا خیر؟ و اگر پیش‌بینی شده است به چه نحوه‌ای و در چه مواردی صورت پذیرفته است. از این‌رو به بحث و بررسی این موضوع در قانون اساسی که شالوده و اساس نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می‌دهد، پرداخته و پس از آن به بررسی این امر در قوانین و مقررات موضوعه نظام حقوقی کشورمان خواهیم پرداخت.

۱. کارکرد مشورتی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پیش‌بینی شوراهای مشورتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت و در بسیاری از موارد صورت پذیرفته است. شوراهایی که بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشادکننده و اهرمی برای کنترل مدیریت است. چنین شورایی از مسئولیت‌های مدیریت مبراست (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۷۴-۷۵). برخی نویسندگان شوراهای محلی و شوراهای موضوع اصل یکصد و چهارم را

تحت شمول این نوع دانسته‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۷۴-۷۵). اما نکته‌ای که در این بین وجود دارد و ما به بررسی آن خواهیم پرداخت، بحث اختلاط در کارکرد بسیاری از شوراهای پیش‌بینی‌شده در نظام حقوقی کشور است، بدین نحو که کارکرد بسیاری از این شوراهای را نمی‌توان منحصر به نوعی خاص دانست. برای نمونه شوراهای محلی که از آن به عنوان شوراهای مشورتی نام برده‌اند، در مبحث پیشین مشخص شد که کارکرد تقنینی نیز برای آن در فصول قانون اساسی پیش‌بینی و مقرر شده است. و این امری است که فرضیه ما مبنی بر مختلط بودن کارکرد شوراهای را تأیید می‌کند.

۱.۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام

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

- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست (بند ۸ اصل ۱۱۲ قانون اساسی)
- مشورت در تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)
- بررسی و مشورت در اموری که رهبری ارجاع می‌دهد (اصل ۱۱۲ قانون اساسی)
- ارائه نظر مشورتی به رهبری در مورد بازنگری در قانون اساسی (اصل ۱۷۷ قانون اساسی)

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

۱.۲. شوراهای محلی

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

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

۲. کارکرد مشورتی شورا در قوانین و مقررات

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

۲.۱. شوراها، عالی اداری

امروزه در نظام اجرایی و اداری استفاده از نظر کارشناسی به دلیل پیچیدگی امور و گستردگی موضوعات امری اجتناب‌ناپذیر است. به این دلیل معمولاً در کنار مقامات اجرایی و اداری مشاورانی حضور دارند. در وزارتخانه‌ها و مؤسسات موجود در نظام حقوقی کشور نیز بسیاری از شوراها با صلاحیت‌های مشورتی به وجود آمده‌اند که سازمان‌ها و مقامات را در امر تصمیم‌گیری یاری می‌کنند (محبی انجدانی، ۱۳۸۹: ۷۹). در این زمینه می‌توان به ماده ۳ اساسنامه تشکیل شورای عالی فناوری اطلاعات اشاره کرد که بیان می‌دارد: یکی از وظایف این شورا پیشنهاد تصویب مقررات چگونگی بهره‌برداری از شبکه‌های بین‌المللی اطلاعات رسانی به مراجع مربوط است. بررسی و ارائه راهکارهای لازم برای ارتقای کمی و کیفی نیروی انسانی در بخش فناوری اطلاعات با همکاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط از دیگر مواردی است که در این ماده مقرر شده است و به روشنی بر کارکرد مشورتی این شورا اشاره می‌کند. از نمونه‌های دیگر می‌توان به شورای پول و اعتبار اشاره کرد. طبق بند ۵ بخش الف ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ یکی از وظایف شورای پول و اعتبار، ارائه نظرهای مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور است که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود. همچنین از بندهای ت و ج اساسنامه شورای عالی فضایی مصوب ۱۳۸۳ کارکرد مشورتی این شورا مشهود است: ت) ارائه پیشنهاد و تدوین برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت مربوط به امور فضایی به دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی برای طی مراحل قانونی ... ج) ارائه پیشنهاد در خصوص خط‌مشی همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی در مسائل فضایی و تعیین مواضع دولت جمهوری اسلامی ایران در مجامع یاد شده به هیئت وزیران جهت طی مراحل قانونی و در چارچوب سیاست‌های کلی نظام. باید خاطر نشان

ساخت که این شوراها در نظام حقوقی کشور به وفور وجود دارند و حتی نمونه بارز این شوراها را در هیئت دولت می‌توان مشاهده کرد، مانند کمیسیون‌های دائمی و خاص هیئت دولت که انواع موضوعات مختلف را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند و نتیجه دیدگاه خود را برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت دولت ارائه می‌کنند (محبی انجدانی، ۱۳۸۹: ۷۹).

۲.۲. شوراهای محلی

تصریح و تأکید بر کارکرد مشورتی شوراهای محلی در قوانین و مقررات عادی به مراتب بیشتر از قانون اساسی صورت پذیرفته است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ به وفور از صلاحیت‌های مشورتی شوراهای محلی سخن به میان آمده است که در ذیل به پاره‌ای از آنها برای اثبات مقصود اشاره می‌شود.

صلاحیت‌های مشورتی شورای روستا: ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذی‌ربط. مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادها و ارائه پاسخ، حداکثر ظرف مدت دو ماه، به شورا هستند (بند ب ماده ۶۸)، بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی‌ها به شورای مافوق و مراجع اجرایی ذی‌ربط (بند ف ماده ۶۸). صلاحیت مشورتی شورای بخش: ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی به مسئولان اجرایی منطقه جهت رفع کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و سایر امور رفاهی بخش (بند ۱ ماده ۷۰). صلاحیت مشورتی شورای شهر: بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط (بند ۲ ماده ۷۱)، همکاری با مسئولان اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان (بند ۴ ماده ۷۱).

صلاحیت مشورتی شورای بخش: ارائه پیشنهادها لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و شورای استان (بند ۱ ماده ۷۸). صلاحیت مشورتی شورای استان: بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادها لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان‌ها (بند ۱ ماده ۷۸ مکرر). صلاحیت مشورتی شورای عالی استان‌ها: ارائه پیشنهاد در خصوص پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها (بند ۵ ماده ۷۸ مکرر).

کارکرد نظارتی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

کارکرد و جایگاه نظارتی برای مصادیق نهاد شورا در سطوح مختلف به رسمیت شناخته شده است، به نحوی که وفور این امر، انحصار کارکرد نهاد شورا به نظارت را به ذهن متبادر می‌کند. نظارت موضوعی است که بیشتر اندیشمندان و حقوقدانان در شناسایی آن در حیطه صلاحیت‌های شورا اتفاق نظر دارند و بسیاری نیز صلاحیت شورا را منحصر به آن می‌دانند، که البته همان‌گونه که پیشتر بیان شد، نمی‌تواند نظر صحیحی باشد. شاید بتوان عمده صلاحیت شورا را نظارت دانست، ولی این امر به معنای منتفی بودن دیگر صلاحیت‌ها و کارکردها نخواهد بود. با تدقیق در قانون اساسی مشاهده می‌شود که مقنن اساسی جمهوری اسلامی ایران در تدوین این قانون، توجه ویژه‌ای به امر نظارت مبذول داشته است. این موضوع هم در رابطه نهادهای حکومتی و عهده‌دار قدرت نسبت به یکدیگر و هم در رابطه مردم و حکومت لحاظ شده است. نباید از نظر دور داشت که با شکل‌گیری عناصر اصلی و بنیادین نظام حقوق اساسی، عنصر نظارت است که کارکرد مطلوب و مناسب این عناصر و کل ساختار نظام را تضمین می‌کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین و مقررات در موارد عدیده‌ای نقش و جایگاه نظارتی را برای نهاد شورا مورد توجه قرار داده‌اند و تأکید بر این توجه به نحوی بوده است که اذهان را به تک‌کارکردی بودن نهاد شورا (کارکرد نظارتی) معطوف ساخته است. ولی همان‌گونه که پیشتر بیان شد این تأکید به علت اهمیت فراوان امر نظارت در ساختار حقوق اساسی و مطلوبیت و کارآمدی آن صورت پذیرفته است و این امر نباید موجب منحصر ساختن کارکرد شورا در امر نظارت شود.

۱. کارکرد نظارتی شورا در قانون اساسی

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

۱.۱. مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی از مهم‌ترین مصادیق نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. کارویژه نظارت نیز در نظام‌های حقوقی معاصر، از مهم‌ترین وظایف مجالس در کنار امر قانونگذاری است (قاضی، ۱۳۸۸: ۲۲۸). این اختیار را می‌توان ناشی از اصل تفکیک قوا دانست که نظارت قوا بر یکدیگر را برای تعدیل اختیارات و قدرت قوا لازم و ضروری می‌داند.

موارد نظارتی مقرر در قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی را به صورت ذیل بیان کرده‌اند.

نظارت تأسیسی: نظارت بر تشکیل دولت (اصل ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی)؛ نظارت بر تغییر وزراء و مسائل مهم و مورد اختلاف در دولت (اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی). نظارت اطلاعاتی: کمیسیون اصل ۹۰ (اصل ۹۰ قانون اساسی)؛ سؤال از وزرا و رئیس جمهور (اصل ۸۸)؛ حق تحقیق و تفحص (اصل ۷۶ قانون اساسی). نظارت استصوابی: نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی (اصل ۷۷ قانون اساسی)؛ نظارت بر تغییر خطوط مرزی (اصل ۷۸ قانون اساسی)؛ نظارت بر حالت‌های فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری (اصل ۷۹ قانون اساسی)؛ نظارت بر صلح دعاوی مالی دولت و یا ارجاع آنها به داوری (اصل ۱۳۹ قانون اساسی)؛ نظارت بر دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات به خارجیان (اصل ۸۱ قانون اساسی)؛ نظارت بر قرض و استقراض دولتی، استخدام کارشناسان خارجی و فروش بناها و اموال دولتی (اصول ۸۰ و ۸۲ و ۸۳ قانون اساسی). نظارت مالی: نظارت بر تدوین بودجه (اصل ۵۲ قانون اساسی)؛ نظارت بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات (اصل ۵۴ قانون اساسی). نظارت سیاسی: مسئولیت سیاسی رئیس‌جمهور و وزرا در مقابل مجلس (اصول ۱۲۲ و ۱۳۷ قانون اساسی)؛ حق استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور (اصل ۸۹ قانون اساسی)، (هاشمی، ج ۲، ۱۳۹۱: ۱۵۹-۲۲۴). مشاهده می‌شود که کارکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی که از مهم‌ترین نهادهای شورایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است به صورت گسترده‌ای شناسایی و مقرر شده است.

۲.۱. شورای نگهبان

کارکرد نظارتی شورای نگهبان در مقایسه با دیگر شوراها بسیار چشمگیر است. صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی این شورا را می‌توان به صورت ذیل دسته‌بندی کرد: نظارت بر تطبیق قوانین مصوب مجلس با موازین شرعی و اصول قانون اساسی (اصول ۴ و ۷۲ و ۹۴)، نظارت بر قوانین مصوب کمیسیون‌ها (اصل ۸۵ قانون اساسی)، نظارت بر مقررات و مصوبات قوه مجریه (اصل ۸۵ و ۱۷۰ قانون اساسی)، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی (اصل ۹۹ قانون اساسی).

۳.۱. شورای نظارت بر صدا و سیما

این شورا مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی^۱ تشکیل می‌شود و نمایندگان رئیس‌جمهور، رئیس قوه

۱. اصل ۱۷۵ قانون اساسی - در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین شود. نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با

قضایه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) در آن عضویت دارند. مطابق این اصل این شورا امر نظارت بر صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران را بر عهده دارد.

۴.۱. شوراهای محلی

امر نظارت در مورد شوراهای محلی به صراحت و روشنی در قانون اساسی مقرر شده و حتی مشاهده می‌شود که تأکید بسیاری بر آن شده است. به نحوی که مقنن اساسی در فصل هفتم در کنار ذکر دیگر صلاحیت‌های شوراهای محلی، نقش نظارتی این شوراها را مورد توجه خاص قرار داده است. اصل یکصدم قانون اساسی مقرر می‌دارد: 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 می‌پذیرد. ملاحظه می‌شود که مقنن اساسی در این اصل جایگاه نظارتی شوراهای محلی را در ارتباط با اداره امور اقتصادی، اجتماعی، رفاهی و ... مقرر می‌دارد. مقنن در اصل یکصد و یکم نیز نظارت بر اجرای هماهنگ برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها را یکی از وظایف شورای عالی استان‌ها می‌داند.

۲. کارکرد نظارتی شورا در قوانین و مقررات

صلاحیت نظارتی برای نهاد شورا در قوانین و مقررات نیز پیش‌بینی و مقرر شده است. در ذیل به نمونه‌هایی از آنها پرداخته خواهد شد.

۲.۱. شوراهای عالی اداری

این شوراها در موارد بسیاری از صلاحیت نظارتی در زمینه تخصصی حوزه فعالیت خویش برخوردار شده‌اند که به نمونه‌هایی از آنها اشاره می‌شود. شورای تحول وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل: شورای عالی اداری در مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۳ با بیان تشکیل شورای تحول اداری وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل در ماده ۲ از وظایف نظارتی این شورا موارد ذیل را بیان می‌کند: هدایت، پشتیبانی و نظارت بر اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مصوب شورای عالی اداری، ستاد برنامه‌ریزی تحول اداری کشور و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در سطح

وزارتخانه و سازمان‌های وابسته، نظارت بر نحوه اجرای برنامه جامع اصلاح فرایندها و روش‌های مورد عمل و دولت الکترونیک در وزارتخانه یا سازمان، نظارت بر حسن اجرای واگذاری امور تصدی‌گری و چابک‌سازی دستگاه. شورای عالی اطلاع‌رسانی: آیین‌نامه شورای عالی اطلاع‌رسانی مصوب ۱۳۸۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی در بند ۱ ماده ۵ این قانون نظارت بر امر اطلاع‌رسانی سراسر کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام در موضوعات ماده ۱ را از وظایف این شورا بیان می‌کند. در بند ۱۰ این ماده نیز ارزیابی فعالیت‌های بخش‌های اصلی اطلاع‌رسانی به منظور حصول اطمینان از صحت تطابق فعالیت‌ها با نظام جامع اطلاع‌رسانی را از دیگر وظایف نظارتی این شورا مقرر می‌کند. بند ۱ ماده ۱ قانون تشکیل شورای عالی انفورماتیک مصوب ۱۳۵۸ یکی از وظایف این شورا را نظارت بر امور شرکت‌ها و سازمان‌های کامپیوتری مقرر می‌دارد. اساسنامه شورای عالی فناوری اطلاعات در بند ۷ ماده ۳ یکی از وظایف این شورا را چنین بیان می‌کند: سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و حمایت و نظارت در زمینه تولید، پالایش و مبادله اطلاعات و نظارت بر امر اطلاع‌رسانی در سراسر کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام. بند ۱۷ این ماده نیز ارزیابی فعالیت‌های بخش‌های اصلی فناوری اطلاعات به منظور حصول اطمینان از صحت انطباق فعالیت‌ها با نظام جامع فناوری اطلاعات را یکی دیگر از وظایف شورای عالی فناوری اطلاعات می‌داند. کارکرد نظارتی را در بند ۱۴ ماده ۶ لایحه قانونی تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش نیز می‌توان مشاهده کرد. ارائه ضوابط لازم در مورد مطبوعات و رسانه‌های گروهی کشور از نظر تربیتی و رعایت مصالح ملی و اسلامی و نظارت در اجرای این ضوابط با سازمان‌های ذی‌ربط از وظایفی است که در این بند بر عهده این شورا قرار گرفته است. نمونه دیگر را می‌توان در ماده ۱ قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷ مشاهده کرد که یکی از وظایف این شورا را نظارت و پیگیری بر چگونگی تحقق اهداف کمی و کیفی اشتغال در برنامه‌های مصوب بیان می‌کند. همچنین طبق بند ۱ ماده ۳ این قانون، شورای عالی اشتغال، وظیفه نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف در زمینه عرضه و تقاضای بازار کار را بر عهده دارد. مثال دیگر را نیز می‌توان شورای عالی صنایع نام برد که در بند ۲ ماده ۲ قانون تشکیل شورای عالی صنایع یکی از وظایف این شورا را تهیه برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت صنعتی و معدنی بر اساس خط‌مشی مصوب مجلس شورای اسلامی و نظارت بر اجرای برنامه مقرر می‌کند.

۲.۲. شوراهای محلی

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ در اولین ماده خویش اصلاحی ۱۳۸۲/۵/۵ با ذکر این نکته که اداره امور عمرانی و رفاهی هر محل تحت نظارت شورای مربوطه صورت می‌گیرد، جنبه نظارتی بودن شوراهای محلی را مورد

تأکید قرار می‌دهد. این قانون در مواد مختلف به ذکر صلاحیت‌های نظارتی شوراهای مورد نظر این قانون که شورای روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها را شامل می‌شود، می‌پردازد. در ماده ۶۸ در بحث از وظایف شورای روستا، از جمله وظایف این شورا را نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای اسلامی روستا (بند الف)؛ نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا (بند ه)؛ نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفاظت و بهسازی محیط زیست روستا و بهره‌برداری از منابع طبیعی (بند ع) و نظارت بر حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی‌های روستا (بند ص) ذکر می‌کند. در بند ۳ ماده ۷۰ نیز یکی از وظایف شورای بخش را نظارت بر شوراهای روستاها به منظور رعایت وظایف قانونی مقرر می‌کند. در ماده ۷۱ نیز وظایف نظارتی شورای شهر را به شرح ذیل بیان می‌کند: نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی (بند ۳)؛ نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها (بند ۸)؛ تصویب معاملات و نظارت بر آنها (بند ۱۴)؛ نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری (بند ۱۷)؛ نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر (بند ۱۸)؛ نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی (بند ۱۹)؛ نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه (بند ۲۳)؛ 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 و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها (بند ۳۰ الحاقی ۱۳۸۲). در ماده ۷۸ نیز نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای شهرستان و نظارت بر عملکرد و فعالیت‌های شوراهای بخش و شهر را از وظایف شورای شهرستان می‌داند. در ماده ۷۸ مکرر نیز نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای عالی استان‌ها در محدوده استان و همکاری با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان و نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستان‌ها در محدوده استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای استان را از وظایف این شورا ذکر می‌کند.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود و پیشتر نیز خاطرنشان شد، صلاحیت و کارکرد نظارتی برای شوراهای موجود در قانون اساسی و قوانین عادی، به روشنی مقرر شده است. کارکرد نظارتی نهاد شورا را می‌توان هم در نهادهایی چون مجلس شورای اسلامی که بزرگ‌ترین و مهم‌ترین نهاد شورایی کشور است، مشاهده کرد، هم در شوراهای محلی که مقنن اساسی به علت جایگاه و اهمیت شورا و امر نظارت، هر دو را در قانون اساسی مورد تأکید ویژه قرار داده

است. همچنین مشاهده شد این کارکرد در مورد شوراهایی که به موجب قوانین و مقررات نیز ایجاد شده‌اند، بیش‌بینی و مقرر شده است.^۱

نتیجه‌گیری

مطالعات و پژوهش‌ها در حوزه شورا و قابلیت‌ها و ظرفیت‌های این نهاد در نظام حقوقی ایران، از ضعف و کاستی غیر قابل توجیهی برخوردار است. با وجود این که نهادهای شورایی (مصادیق نهاد شورا) در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وفور مورد اشاره قرار گرفته‌اند و اصول بسیاری به آنها اختصاص یافته است، ولی کمتر مورد توجه حقوقدانان و اندیشمندان قرار گرفته‌اند. در زمینه کارکرد و صلاحیت‌های این نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تفاسیر مضیقی به عمل آمده است و اغلب آن را به کارکرد و صلاحیت نظارتی و یا مشورتی محدود کرده‌اند. به ویژه در شناخت کارکرد تقنینی برای این نهاد تردید و در بیشتر موارد آن را به کارکردی یگانه تحدید کرده‌اند. اما در مقاله حاضر روشن شد که این دیدگاه نمی‌تواند مورد قبول باشد. مصادیق نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در موارد بسیاری از کارکرد تقنینی (قانون در معنای عام) برخوردار هستند و این امر در کنار صلاحیت‌های نظارتی و مشورتی نشان از کارکرد مختلط این نهاد دارد. همچنین بایستی کارکرد تقنینی شوراهای محلی را از کارکرد تصمیم‌گیری آنها تفکیک، و صلاحیت‌های قاعده‌گذاری آنها را به کارکرد تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی منحصر نکرد. نکته‌ای که در مطالعه این نهاد باید مدنظر قرار گیرد این است که بایستی انواع مختلف این نهاد من حیث‌المجموع مورد بررسی و مطالعه قرار گیرند. بررسی تنها یک صنف خاص از این نهاد بی‌شک نتیجه صحیح عاید محقق نخواهد کرد. در کنار بررسی شوراهای محلی، نهادهای شورایی چون مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و دیگر نهادها نیز باید مدنظر قرار گیرند. حتی در باب شوراهای محلی که مقنن اساسی یک فصل از فصول چهارده‌گانه را به آن اختصاص داده است و اغلب حقوقدانان آن را به نظارت محدود کرده‌اند، کارکرد تقنینی این شوراها در اصول مختلف قانون

۱. ماده ۱۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مقرر می‌دارد: نمایندگان مجلس، استانداران، فرمانداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و رؤسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رای شرکت نمایند. تبصره این ماده نیز شوراهای را در صورت ضرورت و بنا به دعوت دهیار و بخشدار و فرماندار موظف به تشکیل جلسه می‌داند. نکته‌ای که در این ماده وجود دارد این است که این حق شرکت که قانون شوراها بر آن تصریح کرده است، نشان‌دهنده چیست؟ اگر نقش و جایگاه شوراها در این قانون، منحصر به نظارت بود چه لزومی به شرکت مقامات کشوری وجود داشت. این شرکت تنها زمانی توجیه‌پذیر است که این شوراها دارای صلاحیت تصمیم‌گیری بوده و مقامات مزبور برای مشارکت در اتخاذ این تصمیمات حق شرکت داشته باشند.

اساسی، قابل استنباط است. با این دیدگاه می‌توان بیان داشت که عدم عنایت کافی مقنن عادی به این قسم از شورا در برهه زمانی خاصی، نافی قابلیت و ظرفیت آن برای عهده‌دار شدن کارکردهای قانونگذاری در ابعاد محلی در آینده نخواهد بود.

بنابراین نهاد شورا را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نمی‌توان محدود به کارکرد نظارتی یا مشورتی دانست. بلکه این نهاد دارای کارکردی با ماهیت مختلط است و به مقتضای شرایط و موقعیت، این کارکردها و صلاحیت‌ها را در سطوح مختلف دارا می‌باشد. باید خاطرنشان ساخت که مقاله حاضر اثبات حداقلی کارکرد مختلط شورا را مورد نظر داشته است و پژوهش‌های بیشتر مطمئناً زوایای موضوع مورد بحث را روشن‌تر خواهند ساخت.

منابع

عربی

۱. ابن منظور، جمال الدین ابوالفضل محمد بن مکرم، (۱۴۰۸ ه. ق)، لسان العرب، ج ۷، دار احیاء التراث العربی.
۲. جصاص، ابی بکر احمد بن علی الرازی، (۱۴۰۵ ه. ق)، احکام القرآن، دار احیاء التراث العربی، بیروت.
۳. راغب اصفهانی، حسین بن محمد، (۱۳۷۳)، معجم مفردات الفاظ القرآن، نشر مرتضوی، تهران
۴. شای، توفیق، (۱۹۹۵ م)، الشوری اعلی مراتب الیدیمقراطیه، دارالزهر، قاهره
۵. طریحی، فخرالدین، (۱۳۶۷)، مجمع البحرین، ج ۱، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، تهران
۶. قرشی، علی اکبر، (۱۳۵۳)، قاموس قرآن، ج ۳، انتشارات دارالکتب الاسلامیه، تهران

فارسی

۷. آقابخشی، علی و افشاری راد، مینو، (۱۳۸۳)، فرهنگ علوم سیاسی، نشر چاپار، تهران
۸. الوانی، مهدی، (۱۳۷۸)، مدیریت عمومی، چاپ سیزدهم، نشر نی، تهران
۹. ایران نژاد پاریزی، مهدی، ساسان گهر، پرویز، (۱۳۷۱)، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، نشر مؤسسه بانکداری ایران، تهران
۱۰. برچ، جان، ج و نیتزگی، گری، (۱۳۷۴)، سیستم‌های اطلاعاتی در تئوری و عمل، ترجمه منوچهر غیبی، ج اول، تهران
۱۱. جاسبی، عبدالله، (۱۳۷۰)، اصول مبانی مدیریت، انتشارات دانشگاه اسلامی، تهران
۱۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوق، چاپ ۱۹، کتابخانه گنج

دانش، تهران

۱۳. دشتی، علی، (۱۳۸۸)، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹
۱۴. راسخ، محمد، (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، چاپ دوم، تهران
۱۵. رستمی، ولی و حسینی پور اردکانی، مجتبی، (۱۳۹۲)، جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۵
۱۶. رنه داوید، کامی ژوفره اسپنیزی، (۱۳۸۷)، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه حسین صفایی، چاپ هفتم، نشر میزان
۱۷. سعادت، اسفندیار، (۱۳۷۶)، مدیریت منابع انسانی، انتشارات سمت، تهران
۱۸. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۶۶)، فقه سیاسی، ج ۱، انتشارات امیرکبیر، تهران
۱۹. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، انتشارات مجد، تهران
۲۰. فلاح زاده، علی محمد، و همکاران، (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجراء، زیر نظر ابراهیم موسی زاده، چاپ اول، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تهران
۲۱. قاضی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ ۲۳، انتشارات میزان، تهران
۲۲. کعبی، عباس، (۱۳۹۳)، گزارش پژوهشی: مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ تحلیل مبانی اصل هفتم قانون اساسی، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان
۲۳. گرجی، ابوالقاسم، (۱۳۶۷)، حکومت در اسلام، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، تهران
۲۴. گرجی، علی اکبر، (۱۳۹۳)، مبانی حقوق عمومی، چاپ چهارم، انتشارات جنگل، تهران
۲۵. محبی انجدانی، داود، (۱۳۸۹)، ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران، ماهنامه کانون، شماره ۱۰۹
۲۶. میرعلی، محمد علی، (۱۳۸۵)، جایگاه شورا در نظام مردم‌سالاری دینی، مرکز انتشارات مؤسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی
۲۷. هاشمی، محمد، (۱۳۹۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چ ۲۳، انتشارات میزان

انگلیسی

28. Robbins, P. Stephon, (1994), Essentials of organization, 4th Edition, Prentice hall international