

از شوراهای اسلامی محلی تا دموکراسی محلی در جمهوری اسلامی ایران*

محمد محمدزاده اصل^۱، دکتر منوچهر طباطبائی مؤتمنی^۲، دکتر هیبت اله نژندی منش^۳

دکتر منوچهر توسلی نائینی^۴، دکتر حسین مسعودنیا^۵

چکیده

عدم تمرکز اداری یکی از برترین و شگفت‌ترین دستاوردهای حقوق عمومی در عصر کنونی به شمار می‌رود. بدیهی است با توجه به عنوان کتاب، یعنی شوراهای اسلامی، منظور نوع خاصی از عدم تمرکز یعنی عدم تمرکز محلی است که بر مبنای حوزه‌های جغرافیایی شکل می‌گیرد. در حقوق اداری نوین، تمرکززدایی در دو جنبه جغرافیایی و فنی مطرح می‌شود. شوراهای محلی نمود عینی تمرکززدایی جغرافیایی و شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی مانند دانشگاه‌ها نمود بارز تمرکززدایی فنی هستند. تمرکززدایی در این مفهوم، براساس دو محور «استقلال مدیریتی» و «انتخابی بودن مقام تصمیم گیرنده» شکل می‌گیرد. در نظام اداری مدرن، تمرکززدایی به معنای افزایش اختیارات مقام‌های انتخابی است که صلاحیت این مقام‌ها تنها در سطح منطقه‌ای از کشور قابل اعمال باشد. اما پیش از آنکه با آثار این دستاورد سترگ آشنا شویم باید ابتدا به فلسفه حاکم بر عدم تمرکز و جایگاه آن در مردم سالاری‌های نوین پردازیم.

واژگان کلیدی: تفویض اختیار، شوراهای محلی، تمرکززدایی، دموکراسی محلی.

* تاریخ دریافت ۹۴/۸/۲۰، تاریخ پذیرش ۹۵/۲/۲۸

۱. گروه حقوق، دانشکده حقوق _ الهیات و معارف اسلامی، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی نجف آباد، ایران (نویسنده مسوول) mmz_asl@yahoo.com

۲. گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران، استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۳. گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران، استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی تهران

۴. گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران، دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

۵. گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران، دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

بیان مسئله:

مردم‌سالاری حکومتی است که در آن مردم نقش تعیین کننده و ناظر بر حکومت را ایفا می‌نمایند. در واقع، شهروندان در فرآیندی به نام انتخابات نمایندگان خویش (در مفهوم عام) را برمی‌گزینند و این افراد به نمایندگی از کلیتی به نام «ملت» اداره‌ی امور شهروندان را بر عهده می‌گیرند (بشیریه، ۱۳۸۷، ص ۶۴). بدیهی است که این نمایندگی فقط در امور سیاسی یا واجد ماهیت دوگانه سیاسی/اداری اعطا می‌شود. بنابراین، در مردم‌سالاری فقط یک بعد از مشارکت، یعنی مشارکت سیاسی، مورد نظر است (عیوضی، ۱۳۸۵، ص ۲۸). اما پرسش اساسی آن است که آیا مردم‌سالاری با مشارکت سیاسی شهروندان کاملاً تحقق یافته است؟

شوراهای اسلامی به شوراهای پایه و شوراهای فرادست تقسیم می‌شوند. هر یک از این شوراهای وظایف و اختیاراتی را در زمینه‌ی حفظ حقوق اجتماعی و فرهنگی شهروندی بر عهده دارند. این وظایف را می‌توان به وظایف عام شوراهای و وظایف خاص آنها تقسیم‌بندی نمود. (کاظمیان، سال ۱۳۷۹، ص ۴۱)

وظایف عام شوراهای نیز به دو گروه تقسیم می‌شود:

گروه اول: وظیفه قانون‌گذاری توسط شوراهای (به طور عام که شامل شوراهای شهر، روستا، استان و غیره می‌گردد) که عبارتست از انجام نقش حکومت‌های محلی در کنترل فعالیت‌های عمومی و تصویب قوانین مربوط به چگونگی اداره امور محلی برای ساکنین آن مناطق جهت انجام وظیفه این مهم، شوراهای اسلامی موظف به تبعیت از قوانین و مصوبات دولت مرکزی می‌باشند. به عبارت دیگر مصوبات شوراهای اسلامی نایستی مغایر قوانین جاریه مملکتی باشند و چنانچه این مصوبات با قوانین مملکتی مغایرت داشته باشند حکومت مرکزی قادر به لغو و ابطال آن مصوبات خواهد بود.

شوراهای اسلامی، وظیفه شناخت کمبودها و نیازهای محل خود را بر عهده دارند و می‌بایستی قوانین در جهت رفع نیازها و مشکلات محلی به تصویب برسانند.

گروه دوم از وظایف عام شوراها وظیفه ارایه خدمات عمومی است. کلیه شوراهای اسلامی وظیفه دارند که جهت رهیافت مردم محلی گام بردارند و مشکلات و نیازهای مردم محل را شناسایی نموده و نسبت به رفع نیازها گام بردارند و ارایه خدمات عمومی بنمایند. (همان ص ۴۳)

مفهوم شورا و نقش آن

شوراها، سازمانهای مستقل و جدا از وزارتخانه‌ها هستند که آنها را در اصطلاح «سازمانهای محلی یا شوراهای محلی» می‌نامند. که امور و خدمات محلی بر اساس عدم تمرکز اداری، به دست ساکنین آن نقاط سپرده می‌شود. اینها در واقع ارگانهای واحدهای سرزمینی مانند: ده، شهر، بخش، شهرستان و استان، هستند؛ که به صورت غیر متمرکز اداره می‌شوند. در نظام گذشته این نوع شوراها را انجمن می‌نامیدند. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص ۱۰۰)

شوراهای اسلامی به شوراهای پایه و شوراهای فرادست تقسیم می‌شوند. هر یک از این شوراها وظایف و اختیاراتی رادر زمینه ی حفظ حقوق اجتماعی و فرهنگی شهروندی بر عهده دارند. این وظایف را می‌توان به وظایف عام شوراها و وظایف خاص آنها تقسیم‌بندی نمود. (دانش خوشبو، ۱۳۴۹، ص ۱۲۸)

وظایف عام شوراها نیز به دو گروه تقسیم می‌شود:

گروه اول: وظیفه قانون‌گذاری توسط شوراها (به طور عام که شامل شوراهای شهر، روستا، استان و غیره می‌گردد) که عبارتست از انجام نقش حکومت‌های محلی در کنترل فعالیت‌های عمومی و تصویب قوانین مربوط به چگونگی اداره امور محلی برای ساکنین آن مناطق جهت انجام وظیفه این مهم، شوراهای اسلامی موظف به تبعیت از قوانین و

مصوبات دولت مرکزی می‌باشند. به عبارت دیگر مصوبات شوراهای اسلامی نایستی مغایر قوانین جاریه مملکتی باشند و چنانچه این مصوبات با قوانین مملکتی مغایرت داشته باشند حکومت مرکزی قادر به لغو و ابطال آن مصوبات خواهد بود.

شوراهای اسلامی، وظیفه شناخت کمبودها و نیازهای محل خود را بر عهده دارند و می‌بایستی قوانین در جهت رفع نیازها و مشکلات محلی به تصویب برسانند. (آل کجباغ، ۱۳۸۷، ص ۵۲)

گروه دوم از وظایف عام شوراها وظیفه ارائه خدمات عمومی است. کلیه شوراهای اسلامی وظیفه دارند که جهت رهیافت مردم محلی گام بردارند و مشکلات و نیازهای مردم محل را شناسایی نموده و نسبت به رفع نیازها گام بردارند و ارائه خدمات عمومی بنمایند. (همان، ص ۵۶)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان میثاق ملی، مهم‌ترین دستاورد و سند ماندگار انقلاب اسلامی است که با پشتوانه رأی و نظریه اکثریت مردم ایران، مشروعیت و اعتبار خود را به دست آورده است. در همین راستا، هر گونه اقدام، تصمیم و عمل مجموعه ارکان نظام، منبث از تجویزها و صلاحیت‌هایی است که قانون اساسی برای آنها قائل شده و یا در گستره قوانین عادی که مغایر با قانون اساسی نباشد به رسمیت شناخته شده است. بحث شوراها نیز از پیشینه‌ای فراتر از دوران قبل و پس از انقلاب اسلامی برخوردار است و از مقولات نو پدید دوران معاصر نیست، بلکه پدیده شوراها در آیین و شریعت اسلام از سابقه‌ای حدود ۱۴۰۰ ساله برخوردار است و شارع مقدس اسلام در قرآن کریم بر آن تأکید و تصریح نموده است و در آیات «و امرهم شورای بینهم» و «شاورهم فی الامر» به صراحت و روشنی از آن یاد شده است (زاهدی، ۱۳۸۹، ص ۳۲). با وجود این در جوامع اسلامی کمتر این اصل ارزشمند مورد توجه، اهتمام و عمل فرمانروایان و حاکمان قرار گرفته است و غالباً حاکمان از بهره‌گیری خرد جمعی و عقول اکثریت افراد جامعه در اداره امور و عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی

گریزان و یا غافل بوده‌اند و علی‌الاصول فضیلتی برای مردم (رعیت) قائل نبوده‌اند تا بخواهند نظر آنان را در تصمیم‌گیری‌ها دخالت دهند. اگر هم بعضاً به مشورت اهتمام می‌ورزیده‌اند بیشتر در سطح ضرورت و احساس نیاز در یک زمان و شرایط خاص بوده که رأی و نظر مردم مورد توجه قرار می‌گرفته است. در صورتی که کلام حضرت حق در قرآن کریم به پیامبر عظیم‌الشان اسلام نه تنها وجهی تشریفاتی و زینتی نداشته بلکه به نظر می‌رسد امر به عملیاتی کردن پدیده شورا و مشورت واقعی با مردم مد نظر شارع اسلام بوده است؛ (همان، ص ۴۶) چرا که اگر چنین نمی‌بود هرگز خداوند در قرآن نمی‌فرمود که «ان الله لایغیروا ما بقوم حتی یغیروا ما بانفسهم»* به درستی که هیچ قوم و ملتی تغییر نمی‌کند مگر اینکه خود اراده کرده و شرایط خود و جامعه خود را تغییر دهند. فلذا تحقق تغییر وضعیت و شرایط مردمان یک جامعه بدون اینکه در رقم زدن سرنوشت خود، کشور، تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌ها، مشارکت یابند امری نزدیک به محال، غیرممکن و نشدنی بوده و هست؛ به طوری که اگر حضرت امام «ره» هم در یکی از بیاناتشان اظهار می‌دارند (نقل به مضمون) که اکثریت اشتباه نمی‌کنند و یا ۳۰ میلیون نفر که اشتباه نمی‌کنند معنایش این نیست که اکثریت جامعه در خانه‌هایشان بنشینند و هیچ‌گونه نقشی در سرنوشت خود، جامعه و کشورشان نداشته باشند اما در عین حال اشتباه هم نکنند. خیر اشتباه نکردن و یا به فرض اشتباه کردن در آنجایی معنا می‌یابد که انسان‌ها در صحنه سرنوشت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌ها مشارکت داشته باشند و در واقع ملت دیکته‌ای بنویسند و تمرین اداره امور جامعه را تجربه کنند و پس از آن است که خرد جمعی و نظر اکثریت افراد جامعه و برآیند آراء ملت اشتباه نمی‌کنند. اگر امروز در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصل هفتم با هفت اصل و دو اصل دیگر قانون اساسی (اصول ششم و هفتم) به موضوع شوراها اختصاص یافته است در واقع واضعان قانون اساسی و حضرت امام «ره» با اتخاذ چنین تدابیری مکانیزم قانونی و عملی ورود مردم به عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی را هموار کرده‌اند که به نظر می‌رسد این امر فراتر از مشورت‌هایی است که ناشی از خواست و احساس نیاز حاکمان

در شرایط خاص و موردی است؛ چرا که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مشورت و پدیده شورا با پوشیدن لباس قانون از عرصه نظر به عرصه عمل راه یافت و نهاد شورا در زمره ارکان نظام و اداره امور کشور قرار گرفت و قانون اساسی نشان داد این مردم هستند که در قالب نهادهای شورایی اعم از مجلس شورای اسلامی و شوراها، حاکمان و کارگزاران نظام را بر آن می‌دارند تا در چارچوب ضوابط و مقرراتی که آنها وضع می‌کنند عمل کرده و مجری تصمیمات آنها باشند. (خاتمی، ۱۳۸۸، ص ۳۹)

نکته دیگر اینکه مقوله شوراها و نظام شورایی در قبل از ظهور اسلام در جوامعی چون یونان عصر ارسطو و افلاطون از جایگاه ویژه‌ای در اداره امور شهرها برخوردار بوده‌اند؛ به طوری که در یونان عصر ارسطو مردم در اداره امور شهرها فراتر از مشورت‌های متداولی که بعضاً در جمهوری اسلامی ایران معتقدند، نقش‌آفرین بوده‌اند. آن‌گونه که ارسطو از میان نظام‌های سه‌گانه پادشاهی، اشرافی و جمهوری که او با نام عام نظام حکومتی یا پلی تیا (Politeia) یعنی دموکراسی می‌خواند گونه اخیر (دموکراسی = جمهوری) را بر دو گونه نخست این تقسیم‌بندی ترجیح می‌دهد. (کریستوفر، ۱۳۸۹، ص ۶۱) اگر چه ارسطو می‌گوید در نظام پادشاهی فضیلت آسان‌تر به دست می‌آید و پادشاه دادگر از انبوه مردم با فضیلت‌تر است، اما این امر مهم را نیز از نظر دور نمی‌دارد که پادشاه به‌عنوان فرد حتی اگر به زیور فضیلت آراسته باشد می‌تواند به آسانی به فاسد کشانده شود و حال آنکه انبوه مردم همچون آب فراوان که دیرتر آلوده می‌شود به آسانی دستخوش تباهی نمی‌شوند. جالب است که اظهارات حضرت امام «ره» مبنی بر اینکه اکثریت اشتباه نمی‌کنند شباهت‌های فراوانی به آب فراوان که در کلام ارسطو همان اکثریت مردم است، دارد.

در جایی دیگر ارسطو اظهار می‌دارد: آنگاه که مردم گرد هم آیند درکی درست از امور پیدا می‌کنند و چون با بهترین مردمان بیامیزند به شهر سود می‌رسانند. (Humes, Samuel, 1991, p 169) چونان خوراک ناپاک که چون با خوراک پاک آمیخته شود

بیشتر از اندک خوراک پاک مفید می‌افتد. برعکس چون هر فردی جدا از دیگران در نظر گرفته شود داوری او نسنجیده خواهد بود. بنابراین پدیده شوراها در ایران پس از انقلاب با توجه به جایگاه رفیع و ویژه‌ای که واضعان قانون اساسی در رأس همه آنها حضرت امام «ره» در قانون اساسی برای آن تمهید نموده‌اند موضوعی نیست که صرفاً به حوزه‌های نظری و مشورت‌های فردگرایانه ناظر به احساس نیاز حاکمان و فرمانروایان تقلیل یابد، بلکه پدیده‌ای است که با به صحنه آوردن مردم در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، قانون‌گذاری، نظارت و پاسخ‌گو کردن کارگزاران نظام، نهاد شورا را در زمره ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران و اداره امور کشور قرار داده است که جایگاهی رفیع، تصمیم‌گیر، ناظر و اداره‌کننده امور کشور به حساب می‌آید و از این طریق است که نظام جمهوری اسلامی ایران ماهیتی مردم‌سالار یافته و می‌یابد.

تمرکز زدایی

به نظر می‌رسد که تمرکززدایی اداری را از دو جنبه می‌توان مورد بررسی قرارداد: از سویی، دولت با توسل به تمرکززدایی در کنار تراکم‌زدایی از بار مسئولیت‌های اداری خویش می‌کاهد؛ و از سوی دیگر، تمرکززدایی عاملی در جهت آفرینش نوع دیگری از مشارکت شهروندان در امور خویش به نام «مشارکت محلی» است که مکمل مشارکت سیاسی قلمداد می‌شود. در این جنبه، دولت محلی قدرت را تقسیم می‌کند و منبع جانشین برای اقتدار دولت مرکزی فراهم می‌آورد. (Leigh, Ian, 2000, p.7.) جان استوارت میل در کتاب مشهور خویش به نام «حکومت انتخابی» به نیکی مفهوم دولت محلی را تبیین نموده است؛ بدین معنا که ارگان‌های مردم برگزیده در دو سطح محلی و منطقه‌ای باید به وظیفه‌ی نظارت بر افسران محلی بپردازند.

برای تبیین مبانی نظری تمرکززدایی و اهمیت آن در حقوق اداری، ابتدا باید توجیه‌های ارائه شده برای ضرورت آن را کاوید و سپس به بازشناسی محورهای آن پرداخت

۱. توجه‌های مربوط به ضرورت تمرکززدایی

برای آشنایی با تمرکززدایی و مبانی نظری آن، تحلیل توجه‌های علمی و عملی آن اجتناب‌ناپذیر است. این توجه‌ها را در دو گروه توجه‌های کلاسیک (الف) و توجه‌های نوین (ب) می‌توان دسته‌بندی نمود.

الف. توجه کلاسیک تمرکززدایی

دلایل کلاسیک برای توجه تمرکززدایی که به موجب آنها شهروندان در این قالب خود را به مرکز تصمیم‌گیری، به ویژه تصمیم‌گیری در امور مستقیم مربوط به زندگی شهری، نزدیک‌تر می‌بینند، دو جنبه‌ی بسیار مهم را در بر می‌گیرد.

نخست اینکه، در این الگو، شهروندان در اعمال بخشی از قدرت قوه‌ی مجریه مداخله دارند. دوم، الگوی غیرمتمرکز ابزاری برای نظارت بر نمایندگان برگزیده‌ی سیاسی و کارمندان است تا همواره آنان را ارزیابی و عملکرد آنان را در تعیین و اجرای سیاست‌های عمومی تصحیح نماید. بدین صورت، تمرکززدایی ضامنی برای بهترین سنجش نیازهای عمومی در سطح محلی و یافتن پاسخ مناسب بدین نیازهاست و به بهبود فرآیند اداری، به ویژه در ارائه‌ی خدمات عمومی، می‌انجامد، در نتیجه، تمرکززدایی بهترین نظارت بر چینه‌ی مناسب خدمات عمومی در جامعه را فراهم می‌آورد، زیرا بهره‌وران از خدمات عمومی به گونه‌ای غیرمستقیم بر ارائه‌ی آن و سامانه‌های ساماندهی این خدمات نظارت می‌کنند. (قالیباف، ۱۳۸۹، ص ۱۱۴)

ب. توجه نوین برای تمرکززدایی

فارغ از دلایل کلاسیک برای توجه تمرکززدایی، امروزه دلایل نوینی نیز برای آن می‌توان یافت.

نخست اینکه، تمرکززدایی اهمیت فراوانی در تبیین شرایط محلی برای توسعه دارد. توضیح اینکه، در شرایط کنونی، توسعه به عوامل فراوانی ارتباط می‌یابد که به موجب آن فعالیت اقتصادی فقط در منطقه‌ای خاص نمی‌تواند انجام شود، بلکه نیازمند این هستیم که این فعالیت‌ها به فراخور شرایط هر منطقه تقسیم شوند. با توجه به این واقعیت، تمرکززدایی می‌تواند سازمان لازم و مناسب برای توسعه را شناسایی کند و فراهم آورد. (همان، ص ۱۱۸) در نتیجه، شکل و ماهیت فرآیند تولید براساس شرایط محلی تعریف می‌شود و بدین‌سان ارتباط مستقیمی بین مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان محلی برقرار می‌شود. در عین حال، بدیهی است که توسعه‌ی اقتصادی مستلزم سرمایه‌گذاری بیشتر است که شرکت‌های کلان برای آن مشکلی ندارند و این شرکت‌های خرد هستند که در این رابطه با مشکل مواجه می‌شوند. ساماندهی نوین محلی، تمرکززدایی اداری و به تبع آن اقتصادی، این فرصت را برای شرکت‌های خرد فراهم می‌آورد تا به منابع مالی راهبردی دست یابند. (شمس، ۱۳۹۰، ص ۲۸)

صلاحیت شوراها

حقوقدانان برای شوراها عمدتاً پنج صلاحیت قائلند که عبارتند از:

۱- صلاحیت قانونگذاری و وضع مقررات در راستای حفظ نظم عمومی

۲- نقش نظارتی و تحقیق و بررسی

۳- صلاحیت اداری

۴- صلاحیت مالی

۵- صلاحیت نمایندگی و نیمه قضائی (موسی زاده، ۱۳۹۰، ص ۲۳۲)

انواع شوراها:

شوراها از نظر ماهیت اختیارات به دو دسته عمده تقسیم می‌شوند:

۱- شوراهایی که معادل حکومت محلی هستند و اختیارات و مسئولیت آنها یکپارچه و واحد است و برای اداره امور، دارای اختیار کامل و مسئولیت نهایی می‌باشند.

۲- شوراهایی که اختیارات حکومت محلی را با واحدهای دولت مرکزی مستقر در محل تسهیم می‌کنند.

شوراها از نظر ترکیبی نیز به دو دسته تقسیم می‌شوند:

۱- شوراهای تک مجلسی

۲- شوراهای دو یا چند مجلسی

برای انتخاب رئیس شورا نیز دو مدل مختلف وجود دارد که عبارتند از:

۱- انتخاب کسی که بالاترین رأی را در انتخابات عمومی محلی بدست آورده است.

۲- انتخاب بوسیله اعضاء منتخب شورا

مفهوم شورا از نظر اسلام

شورا در دین اسلام به دو صورت قابل تصور می‌باشد:

۱- شورا به عنوان بازوی مدیریت و ارشادکننده و همچنین وسیله ای برای نظارت بر مدیریت بوده و خود نمی‌تواند مدیریت نماید و یا مانع جریان عملی مدیریت گردد که به این حالت، شیوه مشورتی گفته می‌شود.

۲- شورا به عنوان مقام تصمیم گیرنده و جایگزین مدیریت فردی و عهده دار کلیه مسئولیت ها و وظایف مدیریت سازمان است که به این شیوه مدیریتی شورا گفته می‌شود.

در منابع اسلامی (کتاب و سنت) اصل شورا به عنوان شیوه‌ای اجتناب ناپذیر در مدیریت جامعه سیاسی اسلام پذیرفته و بر آن تأکید شده است. قرآن یک بار در زمینه تبیین خصایص مؤمنان و رهروان راه مکتب، اصل شورا را به عنوان یک خصیصه جوشیده از ایمان و جامعه اسلامی معرفی می‌کند:

«وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ وَالَّذِينَ إِذَا أَصَابَهُمُ الْبَغْيُ هُمْ يَنْتَصِرُونَ» (شورا، ۳۸ و ۳۹).

افراد شایسته با ایمان کسانی هستند که ندای پروردگارشان را اجابت نموده و پرستش خدا را به پای داشته و امورشان را بین خود به شورا می‌گذارند و با شورا حل و فصل می‌کنند و از آنچه که به آنها روزی داده‌ایم، انفاق می‌نمایند و کسانی هستند که به هنگام تجاوز به یاری همدیگر می‌شتابند.

و بار دیگر به صورت یک فرمان و دستور الهی بیان می‌کند و التزام به نظام شورا را بر پیامبر(ص) مقرر می‌دارد و بر احترام به دیدگاه‌ها و نظریات همزمان و همراهان مکتب تأکید می‌ورزد و آن را از خصایص رهبری و از رموز پیروزی می‌شمارد:

« فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ » (آل عمران، ۱۵۹)

بخاطر رحمت و عنایت خاص خدا بود که توانستی با مردم نرم خو باشی، هرگاه تندخو و سخت دل می‌بودی، از اطرافت پراکنده می‌شدند. از این رو از اشتباهاتشان درگذر و در مقابل گناهانشان از خدا برایشان طلب آمرزش کن و در امور با آنان مشورت نما. هرگاه تصمیم گرفتی بر خدا توکل کن که خداوند متوکلین را دوست دارد.

سیره و سنت پیامبر(ص) نیز بر همین اصل استوار بود. زیرا قرآن چون آینه تمام نمای زندگی پیامبر(ص) از خصلت‌های او سخن می‌گوید و گفتار و عمل پیامبر(ص) نیز

مبین و مفسر فرمان خدا و اصول قرآن است. اصل شورا در زندگی سیاسی پیامبر (ص) بارها مطرح و طرف آن حضرت به مورد اجرا گذاشته شده است، تا آنجا که از بیعت بدون مشورت نهی نمود و علی علیه السلام بهترین مشاوران را خردمندان دانشمند صاحب نظران پرتجربه و دوران‌دیش خدا ترس معرفی کرد. (خیر من شاورت ذو و نهی و العلم و اوتوالتجارب و الحزم؛ غرر الحکم، ج ۳، ص ۴۲۸) و استبداد به رأی و خودمحوری را عین گمراهی دانست. (من أستغی بعقله ضل همان، ج ۵، ص ۱۶۹)

در روایات اسلامی موارد زیادی مشاهده می شود که به صورت ها و تعبیرهای مختلف بر اصل شورا تأکید شده و از خود محوری و خود رأیی نهی شده است. اینک چند مورد از این روایات را در اینجا به عنوان نمونه می آوریم:

«المستبشار مؤتمن» کسی که مورد مشاوره قرار می گیرد. چون امانتدار است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۱۶۹)

«إذا استشار احدکم أخاه فلیشر علیه» هنگامی که با شما مشورت کردند، نظر و رأی خود را ابراز دارید (سنن ابن ماجه، باب آداب ص ۳۷، به نقل از عمید زنجانی، همان، ۱۷۱)

«یا علی ما حار من استخار و لاند من استشار» یا علی متحر نشد کسی که از خدا طلب خیر نمود و پشیمان نگشت کسی که مشورت کرد (بحار الانوار، ج ۷۲، ص ۹۸ به نقل از موسی زاده، همان، ص ۱۳۱)

«إن رسول الله صلی الله علیه و اله سلم کان یستشیر اصحابه ثم یفرم علی ما یرد الله. رسول خدا (ص) نخست با یاران خود مشورت می کرد سپس بر آنچه که خدا اراده فرموده، اقدام می نمود (محاسن برقی، ص ۶۰۱ به نقل از عمید زنجانی، همان، ص ۱۶۸).

«مشاوره العاقل الناصح رشد و یمن و توفیق من الله فاذا اشاد علیک الناصح العاقل فایاک و الخلف فان فی ذلک العطب» مشورت با دانایان دلسوز هدایت و رشد و برکت است

و خود توفیق الهی برای راهیابی بر واقعیت هاست. هرگاه دانای دلسوزی تو را خیرخواهی نمود، مبادا او را مخالفت کنی، زیرا دشواری و سختی در چنین مخالفتی است، (همان، ص ۶۰۲)

تصدقوا علی أخیکم بعلم بر شده و رأی یسده» به برادر ایمانی تان صدقه دهید با تعلیم علمی که او را ارشاد می کند و رأی و نظری که عمل او را استوار می نماید (بحارالانوار، ج ۷۲، ص ۱۰۵).

«الحزم ان تستشیر ذالرائی» دورانیشی آن است که با صاحبان رأی به شور بنشینید (همان)

«امورکم شوری بینکم» امورتان باید همراه با شور جمعی تان باشد. (صحیح ترمذی، باب فتن، ص ۷۸، به نقل از عمید زنجانی، همان، ص ۱۹۱)

مشروعیت اصل شورا را می توان به گونه ای از اجماع و سیره مسلمانان که از ادله معتبر و منافع فقه به شمار می رود هم بدست می آورد. همچنین دلیل عقل نیز به دلیل نزدیک تر به واقع بودن نتیجه شور و تبادل نظر، بر لزوم رعایت شورا در امور مربوط به مصالح عمومی حکم می کند و اصل شورا از مستقلات عقلیه به شمار می رود. اصل شورا در اسلام اختصاص به مسائل فردی و مصالح شخصی ندارد و قابل تصمیم به همه امور و شئون اجتماعی و سیاسی، در مورد شور در روایات آمده، همه امور شئون زندگی اجتماعی را شامل می شود.

یکی از اهداف شوراها نظارت بر جریان امور کشور و اجرای برنامه ها و دستورهای دولتی به منظور مبارزه با نقض قوانین و جریان های انحرافی در داخل و دستگاههای دولتی و تبعیض و گرایش های نادرست در مدیریت ها از قبیل تنگ نظری، اختلاس، رشوه، اسراف، تبذیر، بوروکراسی، ناراضی تراشی، دیوان سالاری و جریان های نفوذی ضد انقلاب است. (موسی زاده، پیشین، ص ۲۳۶)

شوراها به عنوان وجدان بیدار مردم و چشم های تیزبین ملت در دورافتاده ترین نقاط کشور، اداره امور را زیر نظر می گیرند و با اعمال نظارت، سیستم قدرت را کنترل می کنند. (عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم، ۱۳۸۹، ص ۱۲۴)

تشکیلات شوراها که به صورت موازی با دستگاههای اجرایی کشور، در فصل هفتم قانون اساسی نظام یافته، به عنوان یک دستگاه غیردولتی ناظر بر اداره امور روستاها، بخش ها، شهرها، شهرستان ها، استان ها، با توجه به مقتضیات محلی و نیز در جهت پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از راه همکاری های مردمی پیش بینی شده است. اصل یکصدم قانون اساسی به صراحت شوراها را ناظر بر اعمال مأمورین دولتی در اداره امور استانی و بخش های تابعه معرفی کرده است. بی شک اشاره به امور اجرایی در مقدمه اصل مزبور به معنای تصدی اموری همچون «پیشبرد سریع برنامه های اجرایی استانها و اداره امور استاها توسط شورا نیست، زیرا ذکر این امور در ابتدای اصل یکصدم با این هدف بوده که تمامی این امور اجرایی باید با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان و استان انجام شود. همچنانکه در ذیل همان اصل بر نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها، با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی تأکید شده و نحوه نظارت شورا به قانون عادی محول گردیده است. (موسی زاده، پیشین، ۲۳۶)

دموکراسی محلی و شوراها

سخن گفتن از دموکراسی بدون به رسمیت شناختن حق مشارکت جمعی تک تک شهروندان بی مورد است. مداخله حداکثری دولت در مدیریت امور محلی با اصل حاکمیت اراده مردم، حق تعیین سرنوشت و با اصول قانون اساسی ناسازگار است. از این رو باید گفت که شوراها می توانند دموکراسی را از مفهوم حداقلی به مفهوم حداکثری سوق دهند. دموکراسی سامانه ای سیاسی است که فرصت های قانونی منطقی و منظمی

را برای تغییر مقامات حکومتی در اختیار شهروندان می‌گذارد. هم چنینی می‌توان گفت دموکراسی « تجلی اراده مردم در عرصه مدیریت و زمامداری» و ماده 2 قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه و ایده آبراهام لینکلن دموکراسی را «حکمرانی بر مردم، از سوی مردم و برای مردم» می‌دانند. (Matt Leighninger, 2014, p84) هم چنین می‌توان گفت دموکراسی محلی باید دارای همان شرایط و ویژگی‌های عام دموکراسی باشد. ضمناً شوراها دارای مدیریتی کثرت‌گرا و تنوع‌پذیر هستند که به همین سبب با آرمان‌های دموکراسی نزدیکی بیشتری دارد و دموکراسی را از مفهوم حداقلی به سوی مفهوم حداکثری سوق خواهد داد (ibid,p96).

در کشورهایی مثل ایران که شکل دولت کشور تک‌پارچه می‌باشد، قلمرو موضوعی دموکراسی محلی محدود به صلاحیت‌های اعطایی از جانب قدرت مرکزی است. در حقیقت اساس دموکراسی محلی و شوراها در نظام عدم تمرکز را واگذاری بخشی از اختیارات و صلاحیت‌های قوای مرکزی به نهادهای محلی می‌باشد. واحدهای محلی نمی‌توانند فراتر از موضوعاتی که پارلمان صلاحیت آن را به آنها اعطا کرده است، از ابزارهای دموکراتیک استفاده کنند. مشارکت همگانی، شناسایی و تضمین آزادی‌های فردی و گروهی، قانونمداری و برابری به عنوان شالوده‌های بنیادین حکومت مردم‌سالار در نوع محلی و ملی آن یاد می‌شوند. (مدیر شانه‌چی، ۱۳۷۹، ص ۸۴)

مشارکت جمعی به عنوان مقوله‌ای در نظر گرفته می‌شود که در دموکراسی محلی باید مورد تاکید بیشتری قرار بگیرد. مشارکت جمعی بارزترین نمود ساز و کارهای دموکراتیک است، سخن گفتن از دموکراسی بدون به رسمیت شناختن حق مشارکت جمعی را بی‌مورد است. نقش شوراها در تقویت حس مشارکت، تمرین دموکراسی و جامعه‌پذیری بسیار مهم است.)

http://www.norfolk.gov.uk/Council_and_Democracy/index.htm,
(2014)

اما در این بین یکی دیگر از مسائلی که پرداختن به آن می‌تواند به روشن شدن محدوده صلاحیت شوراها بیانجامد، اشاره به این نکته است که در کشورهای تک پارچه که مدیریت سیاسی واحد می‌باشد، شوراها یکی از اشکال تمرکززدایی است. اساس تمرکززدایی، اعطای حجمی از استقلال و صلاحیت به واحدهای محلی است به گونه‌ای که این واحدها بتوانند با در نظر گرفتن شرایط خاص محلی به تصمیم‌گیری بپردازند. اهمیت استقلال شوراها در این است که در چارچوب تمامیت ارضی و سیاسی دولت کشور تک پارچه مداخله حداکثری دولت در مدیریت امور محلی از جمله انتخاب شهرداران ا ناسازگار با آرمان حاکمیت اراده مردم و حق تعیین سرنوشت آنها باشد. برخورداری از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای عمیق کلمه است و عدم اعطای میزانی از این استقلال باعث از میان رفتن مفهوم عدم تمرکز می‌شود. (Ibid, p12)

دولت محلی لایه ای از مقامات دولتی که شهروندان برای اولین بار نگاهی به دولت را حل کند
مشکلات اجتماعی فوری خود را حل می کنند همچنین این سطح دموکراسی که در آن شهروندان این فرصت را موثرترین به طور فعال و به طور مستقیم در شرکت تصمیمات اتخاذ شده برای تمام جامعه را اعمال می کنند. (DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL THE INTERNATIONAL IDEA HANDBOOK ON PARTICIPATION, 2014)

حکومت های محلی، به موجب این موضوع اندازه کوچکتر و تمرکز خود را بر روی مسائل محلی، ارائه می دهد چشم انداز بیشتری برای استفاده از دموکراسی مستقیم ارائه می دهد. دموکراسی مستقیم است که توسط شهروندان تقریباً در همه مسائل دیده می شود. در دموکراسی نمایندگی، شهروندان در میان نامزدها یا احزاب سیاسی که تصمیم گیری معتبر برای کل جامعه وجود دارد. (LEADERSHIP FOR LOCAL DEMOCRACY, 2013, p102)

نتیجه گیری

برخلاف دولت کشورهای چند پارچه در دولت کشورهای تک پارچه نمی توان از تكثر مدیریت سیاسی سخن گفت. در حقیقت هنگامی که از استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری در دولت کشورهای تک پارچه یاد می کنیم، منظورمان ساختارشکنی از یگانگی قدرت سیاسی نیست. تعریف شایستگی های انتخاباتی باید به گونه ای باشد که مجریان نتوانند با توسل به آن شهروندان را از حق تعیین سرنوشت محروم نمایند. در ادامه باید در چارچوب نظام تمرکززدایی اداری به تدریج برخی از صلاحیت های قاعده گذاری نیز به شوراهای اسلامی تفویض شود. با اشاره به اصل ۱۰۰ قانون اساسی می توان گفت این اصل هیچگونه استقلالی را برای شوراها در اداره امور محلی روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان به رسمیت نشناخته است. و حداکثر نقشی را که قانون اساسی برای شوراها به رسمیت شناخته «همکاری با دولت برای پیشبرد برنامه ها» و «نظارت بر اداره امور محلی» است. در واقع علیرغم اجرای قانون شوراها، سکان مدیریت محلی همچنان در دست نهادهای مرکزی است، ساز و کارهای اعمال نظارت توسط شوراها را مبهم و این مساله را که شوراها در مقام نظارت بر اداره امور محلی توسط مقامات دولتی می توانند به نظارت بپردازند و مانع از اجرای تصمیمات دولت شوند محل تردید دانست.

در حقیقت نفس پیش بینی ساز و کارهای نظارتی و ضمانت اجرای عدم انحراف از وظایف قانونی نمی تواند از ایراد حقوقی برخوردار باشد. آنچه ممکن است توسط قوای تاسیسی مورد سوء استفاده قرار گیرد مفهوم «انحراف» و «وظایف قانونی» است.

پس «اولا ترسیم حیطه وظایف قانونی توسط قوای مرکزی باید به گونه ای باشد که به هدف اصلی تمرکززدایی اداری آسیب نرساند. هدف اصلی نظام عدم تمرکز اعطای حجمی از استقلال مالی، اداری و هنجاری به شوراهای محلی است. ثانيا مفهوم

«انحراف» فاقد تعین حقوقی روشنی است و به همین خاطر می تواند دستاویزی برای تهدید و تحدید شوراهای اسلامی باشد. و ترسیم حیطة وظایف قانونی شوراها توسط قوای مرکزی نباید به اصل نظام عدم تمرکز (که اعطای حجمی از استقلال به شوراهای محلی است) آسیب رساند. به هر حال داشتن حق نظارت شوراها می تواند نهادهای اجرایی را به مجاری صحیح قانونی هدایت نماید.

فهرست منابع و مآخذ

منابع فارسی

۱. آل کجیاف، حسین، **شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران**، چاپ اول، تهران، انتشارات پیام پویا، ۱۳۸۷
۲. بشیریه، حسین، **گذار به دموکراسی**، چاپ اول، تهران، نشر نگاه معاصر، ۱۳۸۷
۳. خاتمی، سید محمد، **احزاب و شوراها**، طرح نو، ۱۳۸۸
۴. دانش خوشبو، یوسف، **اداره امور سازمان‌های محلی**، تهران، دانش، ۱۳۴۹
۵. زاهدی، عاطفه، **مجموعه پرسش و پاسخ‌های حقوقی شوراهای اسلامی**، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل (جاودانه)، ۱۳۸۹
۶. شمس، عبدالحمید، **حاکمیت محلی (از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی)**، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران، نشر سمت، زمستان ۱۳۸۱
۸. عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم، **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، چاپ اول، انتشارات مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹
۹. عمید زنجانی، عباسعلی، **مبانی حقوق عمومی در اسلام**، چاپ اول، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۸۴
۱۰. عیوضی، محمدرحیم، **مشارکت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران**، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۵
۱۱. فردیش، کریستوفر، **تکوین دموکراسی شهری**، چاپ اول، تهران، انتشارات آذرخش، ۱۳۸۹

۱۲. قالیباف، محمدباقر، حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، چاپ اول، تهران، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۹
۱۳. کاظمیان، غلامرضا، شورای شهر یا شورای شهرداری، ماهنامه پژوهشی - آموزشی مدیریت شهری سال دوم شماره پنجم ص ۴۱، ۱۳۷۹
۱۴. مدیر شانه‌چای، محسن، تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی در ایران معاصر، چاپ اول، تهران، انتشارات خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۹
۱۵. موسی زاده، ابراهیم، حقوق اداری، چاپ اول، انتشارات دادگستر، تهران، ۱۳۹۰

منابع لاتین

۱. Humes, Samuel, local governance and national power. 1991, p 169
۲. Leigh, Ian, Law, Politics and Local Democracy, New York, Oxford, 2000, p.7.
۳. Matt Leighninger, Planning for Stronger Local Democracy, 2014
۴. State of Local Democracy, 2013
۵. Council and democracy, http://www.norfolk.gov.uk/Council_and_Democracy/index.htm, 2014
۶. Decentralization, Democracy And Development, youngmei Zhou, 2009
۷. DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL THE INTERNATIONAL IDEA HANDBOOK ON PARTICIPATION, REPRESENTATION, CONFLICT MANAGEMENT AND GOVERNANCE, 2014
۸. LEADERSHIP FOR LOCAL DEMOCRACY , Local Democracy Assessment Guide, 2013