



Jurisprudential and legal analysis of the function of the city's Islamic councils in the field of citizen-oriented after the Islamic revolution

Reyhane Asdalahzadeh Kanari¹ Ali Babaei Mehr*² Reza Nasiri Larimi³

Received date: 2023/07/21

Acceptance date: 2023/11/07

Extended abstract

Introduction: "Shura" (council) is a widely used term in contemporary legal and political literature, with deep roots in Islamic jurisprudence. It is considered part of Islamic political and social teachings. Various institutions titled as "councils" or their equivalents, along with their related functions, form a significant part of political systems across the world today. The core of citizenship rights lies in fundamental freedoms particularly the right to participate in determining one's destiny which was one of the most significant aspirations of the Iranian people during the 1979 Revolution. Alongside this, one factor that can support the realization and sustainability of a democratic system through public assemblies is attention to citizenship rights via council-based management. Councils can serve as a means to pursue this goal. Hence, the issue of citizenship and the rights derived from it is among the most pressing matters in the public domain in the modern age, with nearly all governments confronting it. Simultaneously, the establishment of Islamic city councils has been a bright point in the record of the Islamic Republic of Iran. Ideally, it can transfer a significant portion of decision-making and planning from upper managerial levels to mid and even lower levels of society. Following the Islamic Revolution, Iran experienced its second round of council-based governance after the Constitutional era. In this experience, public participation theoretically expanded from decision-making and legislation to system-building and institutional design. Practically, the mechanisms for achieving council-based living were also provided at both levels. During the Islamic Revolution, for the first time, the general public was directly involved in major decisions regarding the political life of Iranians. The general council essentially marked the emergence of consultative rationality, taking place through a consultative process. This type of rationality has been officially recognized in the Islamic Republic of Iran in two areas: referendums and local councils. According to Article 7 of the Constitution, and based on the Quranic verses "And consult with them in

¹ PhD student, Department of Law, Sari branch, Islamic Azad University, Mazandaran, Iran. reyhanehasadollahzadeh@yahoo.com.

^{2*} Assistant Professor, Department of Law, Chalous Branch, Islamic Azad University, Mazandaran, Iran. (Corresponding Author). Gatabayee@iauc.Ac.ir.

³ Assistant Professor Department of International Law, Sari Branch, Islamic Azad University, Mazandaran, Iran. reza_nasiri_larimi@yahoo.com.

affairs” (Shura: 38) and “Their affairs are by mutual consultation” (Aal Imran: 159), Islamic councils including provincial, county, city, district, and village councils are considered, alongside the Islamic Consultative Assembly (Parliament), as decision-making bodies and components of public administration. Article 100 of the Constitution also states that the activities of councils must observe the principles of national unity, territorial integrity, the Islamic Republic system, and central government authority. This is further emphasized in other constitutional principles such as Articles 9 and 26. Moreover, council decisions must not contradict Islamic norms, and councils are obliged to observe these norms at all stages of decision-making. Based on Article 7, the management of local affairs whether in villages, cities, districts, counties, or provinces requires councils to facilitate public participation without any discrimination, act as representatives of the people to protect the rights of all groups and individuals, and enact local regulations when necessary. Effective oversight of executive affairs, identifying deficiencies and weaknesses in cities and rural areas, and preparing appropriate plans and proposals to address these issues for submission to the government and Parliament are also among the councils’ core duties. These responsibilities aim to foster cooperation between councils in realizing citizenship rights.

Results: Today, Islamic councils are viewed as local governments and are a priority under decentralization policies across many countries, including Iran. In this context, the findings of this study regarding the identification and analysis of obstacles and challenges to the realization of citizenship rights show that such challenges exist across various dimensions. It appears that a major reason for the weaknesses of city councils in Iran is the ambiguous stance of the Constitution regarding the role of councils in general, and city councils in particular. This ambiguity, along with the discretionary interpretation by higher authorities, has significantly impacted the effectiveness and legal status of city councils. Upon examining the laws related to councils, national development programs, upstream laws, and executive and judicial regulations, it becomes evident that such ambiguity and inconsistent approaches are prevalent. Therefore, aside from addressing and mitigating these challenges, it is necessary to reform the laws related to councils—especially the Law on the Organization, Duties, and Elections of Islamic Councils and the Election of Mayors by clearly and precisely defining the legal personality of councils, establishing effective enforcement mechanisms for council decisions, clarifying the relationships between upper and lower-level councils, implementing thorough and continuous auditing, and setting out the method for supervising council decisions. To empower city councils, it is essential to broaden the scope of their authority and responsibilities within legal frameworks, assign them a more significant role within central government structures, and align the perception of councils with mechanisms that strengthen civil society and political participation. Furthermore, enhancing supervision of council members through judicial authorities, resolving legal ambiguities, and preparing and adopting procedures for addressing misconduct are crucial strategies for improving oversight of Islamic council actions and performance. These measures are key to achieving principled and optimized decentralization through city councils and integrated urban management at the local level.

Keywords: Islamic City Council, Citizenship Rights, Islamic Revolution, Jurisprudential Justifications, Citizen-Centric Governance

تحلیل فقهی حقوقی کارکرد شوراهای اسلامی شهر در زمینه شهروندمداری پس از انقلاب اسلامی

ریحانه اسدالله‌زاده کناری^۱ علی بابایی مهر^{۲*} رضا نصیری لاریمی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۳۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۶

چکیده

بحث شوراهای از پیشینه‌ای فراتر از دوران قبل و پس از انقلاب اسلامی برخوردار است و از مقولات نوپدید دوران معاصر نیست، بلکه پدیده شوراهای 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 که در برخی آیات به صراحت و روشنی از آن یاد شده است. لذا اهمیت نقش آفرینی نهاد شورا در تصمیمات مرتبط با منافع عمومی، این امر را ضروری می‌سازد که جایگاه و عملکرد چنین نهادی در فرایند اتخاذ تصمیم در یک نظام سیاسی و اجتماعی مشخص گردد. از آن جا که شورا در هر دو خاستگاه فقه و حقوق دارای مبانی و ادله مخصوص به خود است، این جستار در پی این است که نقش و عملکرد شوراهای اسلامی شهر را در مدیریت عمومی، از نگاه فقهی و حقوقی تحلیل و بررسی کند. هدف نهایی این پژوهش، پاسخ به این پرسش است که شوراهای اسلامی شهر در زمینه شهروندمداری و اتخاذ تصمیمات مرتبط با منافع عمومی، پس از انقلاب اسلامی دارای چه کارکردی بوده‌اند؟ این پژوهش با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای، با ماهیت توصیفی در پی اثبات فرضیه‌های خویش است و به نظر می‌رسد با توجه به اینکه شوراهای اسلامی شهر به عنوان نهاد منتخب مردمی در ارتباط با دیگر نهادها و ارگان‌های رسمی و دولتی و با توجه به امکانات قانونی می‌تواند نقش مهمی در حفظ و اعتدالی حقوق شهروندی داشته باشد. ولی نارسایی‌های قانونی و اجرایی موجب گردیده که این مهم به گونه‌ای مطلوب به اجرا در نیاید. این یکی از مشکلات و نقایص مربوط به ماهیت و نقش دموکراسی‌های غیر مستقیم امروزی در اداره امور نیز می‌باشد که باید با تدبیر و تدبیر به رفع آنها پرداخت تا مدیریت شورایی که ریشه در تعالیم دینی ما دارد به تدریج اجرایی شود.

واژگان کلیدی: شورای اسلامی شهر، حقوق شهروندی، انقلاب اسلامی، ادله فقهی، شهروندمداری.

reyhanehasdollahzadeh@yahoo.com

Gatbabayee@iauc.Ac.ir

reza_nasiri_larimi@yahoo.com

^۱ دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، مازندران، ایران.

^{۲*} استادیار گروه حقوق عمومی، واحد چالوس، دانشگاه آزاد اسلامی مازندران، ایران. (نویسنده مسئول)

^۳ استادیار گروه حقوق بین الملل، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، مازندران، ایران.

مقدمه

«شورا» از اصطلاحات پرکاربرد در ادبیات حقوقی و سیاسی جهان امروز به حساب می‌آید که سابقه‌ای طولانی در ادبیات فقهی نیز دارد، یعنی از آموزه‌های سیاسی و اجتماعی اسلامی محسوب می‌شود. به گونه‌ای که مجموعه‌ای از نهادهای مختلف با عنوان شورا یا عناوین دیگر و کارکردهای مربوط به شورا، بخش عمده‌ای از ساختار نظام‌های سیاسی گوناگون در دنیای امروز را تشکیل می‌دهند. این موضوع در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز وجود دارد و نهادهای زیادی با این عنوان به موجب قانون اساسی و قانون عادی شکل گرفته و مشغول به فعالیت‌اند (گرچی از ندریانی، ابوالحسنی، ۱۳۹۵: ۱۱۰). محور اصلی حقوق شهروندی، آزادی‌های اساسی به خصوص حق مشارکت در سرنوشت است که از مهم‌ترین آرمان‌های مردم ایران در انقلاب ۱۳۵۷ بوده است. به موازات این امر، یکی از عواملی که می‌تواند به تحقق و پایداری نظام مردم سالاری در جامعه از طریق اجتماعات مردمی بیانجامد، توجه به حقوق شهروندی از طریق مدیریت شورایی در جامعه است که می‌تواند دستیابی به این هدف را از سوی شوراها دنبال کند (سالاری، صفوی، ۱۳۹۶: ۱۱۳). لذا مساله شهروندی و حقوق ناشی از آن یکی از جدی‌ترین مسائل حوزه عمومی عصر جدید است که تقریباً همه دولت‌ها با آن روبرو هستند (قرشی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۴۵). در عین حال، تشکیل شوراهای اسلامی شهر نقطه‌ای درخشان در کارنامه نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران بوده که به شکل ایده‌آل می‌تواند بخش قابل توجهی از تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی را از لایه‌های بالای مدیریتی به لایه‌های میانی و حتی پایین جامعه منتقل کند. پس از انقلاب اسلامی، دومین تجربه شورایی بعد از دوران مشروطه رقم خورد. در این تجربه به لحاظ نظری مشارکت مردم را از سطح تصمیم‌گیری و قانونگذاری به سطح نظام‌سازی و ساختارسازی نیز سرایت بخشید و به لحاظ عملی، سازوکارهای لازم برای تحقق زندگی شورایی در دو سطح مذکور را فراهم ساخت. در دوران انقلاب اسلامی برای نخستین بار شورای عمومی مردم به تصمیم‌گیری اساسی درباره زندگی سیاسی ایرانیان می‌پردازد. شورای عمومی در واقع، شکل‌گیری عقلانیتی مشورتی است که در یک فرآیند مشورتی رخ می‌دهد. اینگونه عقلانیت در جمهوری اسلامی ایران در دو زمینه به عنوان «شورای عمومی» به رسمیت شناخته شده است: فراندوم و شوراهای محلی. در اصل هفتم قانون اساسی به استناد آیات شریفه قرآن کریم مبنی بر «وامرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر»، شوراهای اسلامی اعم از شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر آنها، هم‌دوش مجلس شورای اسلامی، از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور تلقی شده‌اند. مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی نیز، فعالیت شوراها باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت سرزمینی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد. همانطور که در اصول متعدد دیگری مانند اصول نهم و بیست و ششم به این موارد فوق تاکید کرده است. افزون بر اینکه تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلامی باشد و موظفند موازین اسلامی را در تمامی مراحل تصمیم‌گیری مراعات نمایند. براساس اصل هفتم قانون اساسی در اداره امور محل، روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان لازم است شوراها مشارکت مردم را بدون هر گونه تبعیضی انجام داده و به عنوان نمایندگان مردم از حقوق همه گروه‌ها و افراد صیانت نموده و در مواقع ضروری به وضع مقررات محلی اقدام نمایند. نظارت اثربخش بر امور اجرایی و شناخت نارسایی‌ها و ضعف‌های شهر، روستا، بخش، شهرستان و استان و تهیه طرح‌ها و لوایحی مناسب به منظور رفع این نارسایی‌ها و ارائه آن به دولت و مجلس شورای اسلامی از دیگر وظایف اساسی شوراهاست که همگی در مسیر تحقق زمینه‌های همکاری شوراها برای تحقق حقوق شهروندی است.

در این زمینه به دلیل ماهیت مردمی بودن و همچنین پل ارتباطی بودن شوراها که بین مردم و حکومت مرکزی نقش ایفا می‌کنند، در عین حال، این نهاد به عنوان مهم‌ترین تجلی حکومت محلی در ایران اسلامی، به طور کامل و مناسب به اهداف و انتظارات اولیه‌ای که به منظور آن خلق و ایجاد شده است نرسیده است. ضعف‌های حقوقی و قانونی، ضعف‌های تشکیلاتی، اداری و اجرایی شوراها، سیاست زدگی شوراها، مقاومت در برابر ورود شوراها به عرصه مدیریت امور محلی از سوی برخی نهادهای می‌تواند مهم‌ترین موانع و چالش‌های شوراهای اسلامی پس از انقلاب اسلامی باشد. لذا مطالعه و بررسی آنها به دلیل شناسایی نقاط ضعف و قوت و افزایش کارایی آنها برای توسعه نقش مردم در شوراها ضرورتی اجتناب ناپذیر می‌باشد. در همین راستا، نوشتار پیش‌رو در صدد پاسخگویی به پرسش‌های عمده ذیل می‌باشد:

۱. شورا در حکومت اسلامی به لحاظ فقهی و دینی در مدیریت عمومی جامعه از چه جایگاه و منزلتی برخوردار است؟

۲. شوراهای اسلامی در مدیریت شهری و تامین حقوق شهروندان به لحاظ کارکردی با چه چالش‌های مهمی مواجه هستند؟ و چه راهکارهایی می‌توان برای کاهش و تعدیل چنین چالش‌هایی ارائه کرد؟

در این پژوهش تلاش می‌شود در قالب چارچوب نظری پژوهش یاد شده و با فراتر رفتن از مطالب مختصر آن پژوهش، ضمن تبیین اهمیت و منزلت شورا از جنبه فقهی، جایگاه این نهاد در حکومت اسلامی و کارکرد اجرایی آن در منابع فقهی و نقش شوراهای اسلامی شهر در اعتلای حقوق شهروندی، راهکاری برای برون رفت از ناکارآمدی و چالش‌های موجود شورا عرضه گردد. با توجه به نوع پژوهش کنونی و هدفی که دارد، روش تحقیق توصیفی-تحلیلی به کار گرفته شده است که در مواردی، صبغه هنجاری به خود می‌گیرد.

مفاهیم و مبانی نظری

همان‌طور که در مقدمه اشاره شد، مفهوم شورا از آموزه‌های سیاسی اجتماعی اسلام به حساب می‌آید. تأکید بر شورا در متون و منابع دینی از دیرباز این مفهوم را در کانون تاملات و نظریه پردازی‌های اندیشمندان سیاسی اسلامی قرار داده و در مقاطع مختلفی تجارب عملی و عینی خاصی را تحقق بخشیده است. این تجارب بی‌تردید در بنیاد فهم و دریافت مسلمانان از این آموزه استوار بوده است. فهم و دریافت مسلمانان بدین ترتیب، شالوده تجارب عملی و عینی مسلمانان را شکل داده، به تعدد و تنوع فهم و دریافت مذکور، تجارب عملی متعدد و متنوعی نیز ظهور کرده است (میراحمدی، ۱۳۹۴: ۸). شورا که از نظر لغوی به معنای استخراج، اعانه و کمک (راغب اصفهانی، بی‌تا) دانسته شده، از مشاوره به معنای تحقیق و بررسی در سخن و کلام برای روشن شدن حق گرفته شده است (طریحی، ۱۴۰۸، ص. ۵۵۹). به همین دلیل، به «استخراج نظریه به واسطه رجوع برخی به برخی دیگر» (محمدین مکرم، بی‌تا: ۲۲۳) و «تضارب آراء مختلف و جهت‌گیری نظرات مطرح شده در مورد یک قضیه و آزمون آنها از سوی صاحبان خرد برای رسیدن به نظر درست یا صحیح‌ترین و نیکوترین نظر تا بر اساس آن عمل شده، بهترین نتایج حاصل گردد» (ابوفارس، ۱۹۸۷: ۱۰) تعریف شده است.

در فرهنگ عمید، شورا به معنای مشورت، کنکاش، شور کردن و کنکاش کردن آمده است (عمید، ۱۳۸۳: ۸۰۸). شورا مجموعه‌ای از نمایندگان منتخب مردم است که با برخورداری از اختیارات اجرایی رسمی به اداره بخشی از امور حوزه انتخابیه خود می‌پردازد (ایرانی، ۱۳۷۶: ۱۵). در مفهوم شورا سه ویژگی مدنظر است: ۱- انتخاب توسط مردم ۲- داشتن اختیارات اجرایی ۳- مبتنی بودن بر محل زندگی افراد. با چنین خصایصی، شوراهای منتخب محلی در قالب شورای شهر، بخش، روستا و شهرک، به اداره برخی امور عمومی و اجتماعی حوزه خود، چون تصویب بودجه شهرداری، انتخاب و عزل شهردار و دهیار، نظارت مالی و کاری بر ادارات دولتی و هدایت و سازماندهی امور مالی مبادرت می‌کنند (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۲: ۳۳).

شهروند مرکب از دو کلمه شهر به معنای جامعه انسانی و وند به معنای وابسته به این جامعه (علیدوستی، ۱۳۸۸: ۴۹) و از واژه لاتین Civitas مشتق شده است (بیرانوند و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۷). در نظریه سیاسی و حقوقی، شهروند به مجموعه‌ای از حقوق و وظایف اعضای یک دولت-ملت یا شهر اطلاق می‌شود (Marshall, 1998: 61). واژه حقوق نیز از حیث جامعه‌شناسی، معنایی اخلاقی و سپس حقوقی به خود گرفته و به معنای درستی، صراحت و صداقت در روابط اجتماعی و فردی تعریف شده است (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰). حقوق شهروندی اصطلاحی است که در چند سال گذشته و در ادبیات حقوقی و سیاسی کشورمان بسیار رواج یافته است. این حقوق غالباً ناظر به افراد خاصی بوده که دارای ملیت یک کشور معین‌اند و از آنها تحت عنوان شهروند یاد می‌شود. کلمه شهروند نیز رابطه تنگاتنگی با مقوله تابعیت دارد و دربرگیرنده افرادی است که به‌عنوان تبعه آن کشور و نه صرفاً ساکن در آن زندگی می‌کنند. به عبارتی حقوق شهروندی نیز به مجموعه‌ای از وظایف و مسئولیت‌های شهروندان در قبال یکدیگر، شهر و دولت یا قوای حاکم و مملکت و همچنین حقوق و امتیازاتی که وظیفه تأمین آن حقوق برعهده مدیران شهری، دولت، یا به‌طور کلی قوای حاکم است، اطلاق می‌شود. همچنین حقوق شهروندی از منظر تامس هامفری^۱ و آلبرت هیرشمن^۲ یعنی بایسته‌های رفاهی که در یک سیر تاریخی به دولت رفاه می‌رسد مد نظر است، نه صرفاً چند ماده حقوقی در گرامیداشت شان شهروندی (حاجی ناصری، قربانی، ۱۴۰۱: ۱۱۲) و در مجموع، حقوق شهروندی دارای سه بعد حق مدنی، حق سیاسی و حق اجتماعی-اقتصادی می‌باشد.

مدیریت هنر انجام دادن کارها به وسیله دیگران است (لطیفی، ۱۳۸۷). براساس این تعریف «مدیریت شهری به معنای هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های مبتنی بر رفع مشکلات شهری و در جهت خدمات‌رسانی به شهروندان، زیر نظر ارگان‌های مسئول مانند شورای شهر و

^۱ . Marshall T.H

^۲ . Albert Otto Hirschmann

شهرداری‌ها است (Cheema & Ward, 1993: 1). مدیریت شهری یک سازمان گسترده متشکل از عناصر و اجزای رسمی و غیر رسمی مؤثر و ذی‌ربط به شمار می‌رود که در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره کنترل و هدایت توسعه همه جانبه و پایداری شهر عمل می‌کند. به طور اجمالی می‌توان مدیریت شهری را ساماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر در نظر گرفت. گذشته از این مفاهیم نکته مهم این است که گسترش و پیچیدگی مفهوم مدیریت شهری آن چنان است که هیچ‌گونه نمی‌توان شهرداری-شورا را معادل آن دانست. در واقع مدیریت شهری مترادف با همه بازیگران عرصه شهر است که شهرداری و شورای شهر به عنوان هسته‌های اصلی آن محسوب می‌شوند.

۱- جایگاه شورا در حکومت اسلامی

شورا بی‌تردید، آموزه‌ای اسلامی است اما به عقیده شیعیان، این آموزه در قالب یک اصل از سوی تفکر سیاسی سنی در مقابل ادعای شیعه مبنی بر وجود نصوص در قرآن کریم و سنت نبوی که اشاره به مرجعیت امام علی (ع) پس از رحلت رسول اکرم (ص) دارد، به روشنی تبیین شده است (عباس حسن، ۱۳۸۳: ۵۱۲). افزون بر این، پس از هجرت پیامبر اکرم (ص) به مدینه، اولین حکومت اسلامی بنا نهاده شده اگرچه انتظار نواقصی می‌رفت، با این حال سیره نبوی پس از سالها الگوی بسیاری از حکومت‌ها تلقی می‌شود. پس از ایشان روش حکومت داری حضرت علی (ع) ابعاد جدیدی از حکمرانی اسلامی را به همراه داشت. در گذشته‌ها که مجلس و قانونگذار نبود اوامر و نواهی مندرج در کتاب‌های آسمانی، فرامین بزرگان و ارزش‌های اخلاقی همان کارکرد قانون به مفهوم امروزی را داشتند (حقیقی و ابدی، ۱۳۹۱: ۳۸).

در فرازی از کلام امام علی (ع) در راستای شایسته‌سالاری، نظارت صحیح و حسابرسی مالی چنین آمده است: «... کارگزاران را از میان مردمی باتجربه و باحیا انتخاب کن... سپس رفتار کارگزاران را بررسی کن و جاسوسانی راستگو و وفایه بر آنان بگمار که مراقبت و مهربانی و بازرسی پنهانی تو در کار آنان سبب امانتداری و مهربانی با رعیت خواهد بود از همکاران نزدیکتر سخت مراقبت کن... اگر یکی از آنان دست به خیانت زد... او را با تازیانه کیفر کن... مالیات و بیت‌المال را به گونه‌ای واری کن که صلاح مالیات دهندگان باشد...» (نامه ۵۳).

بدین ترتیب، از دیدگاه اسلام، مدیر شایسته کسی است که در عین دوری از استبداد و بها دادن به آرای دیگران و مشورت گرفتن با افراد خوش‌فکر و صاحب‌نظر، هنگام تصمیم‌گیری و عمل استقلال خود را حفظ کند؛ بدین معنا که اگر تشخیص داد آنچه مشاور می‌گوید، درست است، بدان عمل کند و اگر نه، هرچه را خود، حق و درست تشخیص می‌دهد، قاطعانه اجرا کند (محمدی ری شهری، ۱۳۷۶: ۳۵۶). انجام دادن کارها به صورت شور و مشورت و تصمیم‌گیری کارشناسانه امری پسندیده، معقول و مورد تایید اسلام است اما با دقت در دلایل عقلی و نقلی مسئله شورا، به خوبی روشن می‌شود که انجام شورایی امور، هرگز بدین معنا نیست که شورا در همه مراحل حتی در مرحله اظهار نظر قطعی و تصمیم‌گیری در سطح کلان پسندیده و معقول است؛ بلکه مراد این است که کارها از طریق عقل جمعی مسلمانان و تحقیق و مشورت بررسی و ارزیابی شده و برای تصمیم‌گیری به مرکز احیای آن ارائه شود؛ نه اینکه همه اعضای طرف مشورت در این مرحله نیز نظر دهند. این کار به دلایل زیر مردود و ناممکن است: شیوه رهبری شورایی در آیات و روایات تایید نشده است. خداوند پس از اینکه پیامبر (ص) را به مشورت سفارش کرد، می‌فرماید: «و در کار {ها} با آنان مشورت کن، و چون تصمیم گرفتی بر خدا توکل کن» (آل عمران، ۱۵). در آیه توصیه شده است که والیان امور از پیامبر که ولی امر مسلمانان است گرفته تا جانشینان او در امور ولایی با صاحب‌نظران مشورت کنند و سپس تصمیم خود را عملی سازند (شهریاری، ۱۳۸۶: ۵). این عبارت به صراحت دلالت می‌کند که تصمیم‌نهایی با خود پیامبر است و آن حضرت باید حرف آخر را بزند.

۲- نقش شورا در مدیریت امور عمومی از منظر فقهی

برای تحلیل نقش شورا و فهم وظیفه تصمیم‌گیری آن در اداره عمومی، پیش از بحث اصلی باید این موضوع بررسی شود که آیا شورا در شریعت اسلامی تشریح شده‌است؟ به عبارت دیگر، آیا چنین نهادی فارغ از نقش مورد انتظار از آن، به عنوان یک راهکار اجتماعی و سیاسی پذیرفته شده است؟ به همین منظور به ادله عقلی موضوع و سپس به جایگاه آن در منابع نقلی اشاره می‌شود.

در شرایطی که فرد در اتخاذ تصمیم مطلوبی مردد است، باید از روش‌های مختلف برای نیل به هدف خود بهره‌برد و بی‌شک استفاده از عقل و فهم و خرد و تجربه دیگران در قالب مشورت، احتمال اخذ تصمیم بهتر را مضاعف می‌سازد. با وجود این از لحاظ عقلی و به طور طبیعی، ضرورت مشورت، انکارناپذیر و برای زندگی انسان ضروری و لازم به نظر می‌رسد (شکوری، ۱۳۷۷: ۳۴۰).

بدین معنا اصل مشورت، مبنایی عقلانی دارد و اگر هیچ آیه و روایتی هم در تایید این اصل وجود نداشت که البته وجود دارد و در مطالب آتی به آنها پرداخته خواهد شد، بر اساس بنای عقلاء استفاده از اصل مشورت در زندگی اجتماعی امری لازم و ضروری به حساب می‌آید (کعبی، ۱۳۹۰: ۱۹). در اینجا افزون بر آیات و روایات متعددی که به موضوع مشورت اشاره و نه تنها بر اصل این موضوع صحه گذاشته، بلکه بر آن به صورت خاص تاکید شده است.

تصمیم‌گیر دانستن نهاد شورا از نظر فقهی در یک حالت منجر به این می‌شود که شورا به عنوان تصمیم‌گیر نهایی، اداره جامعه را برعهده داشته باشد و بر همین اساس برای پاسخ به پرسش نقش شورا در مدیریت عمومی، باید این موضوع بررسی شود که آیا اداره شورایی در اندیشه اسلامی شناسایی شده است یا خیر؟

در مورد کلیت حکومت اسلامی، این موضوع با عنوان ولایت شورایی در ادبیات فقهی مورد بحث قرار گرفته است؛ بدین معنا که به جای یک فقیه، شورایی از فقهای جامع‌الشرایط تصدی امور امت و ولایت امر را به دست گیرند. اگرچه مفهوم مدیریت شورایی، سابقه زیادی در ادبیات فقهی ندارد، در همین دوران هم مجموعه‌ای از موافقت‌ها و مخالفت‌ها را با خود به همراه داشته است. بعضی از فقها اصولاً ولایت سیاسی در زمان غیبت را در اختصاص شورا دانسته و تبعیت از این شورا را تا زمانی که دلیل قاطعی بر خطای آن وجود نداشته باشد، لازم و ضروری می‌دانند (صادق تهرانی، بی‌تا). برخی نیز به منظور کنترل ولایت فقیه و جلوگیری از آسیب‌ها و خطاهای احتمالی که در تجمیع قدرت نزد یک نفر ایجاد می‌شود، برای نیفتادن در دام دیکتاتوری شخص، ولو با لباس دینی با ولایت یک نفر تحت عنوان فقیه مخالفت کرده‌اند (حسینی حائری، بی‌تا، ص ۱۷۶). از سوی دیگر بسیاری از فقها و بزرگان به صراحت با ولایت شورایی به مخالفت پرداخته و به دلایل مختلف آن را مردود دانسته‌اند. روند بیان شده از سوی خداوند برای مشورت در آیه ۱۵۹ سوره آل عمران، گویای این است که اگرچه مشورت با مردم صورت می‌گیرد، حاکم که فردی واحد است، مسئول تصمیم‌گیری است و مشورت در رهبری و تصمیم‌گیری تشریح نشده است. جمع در مشورت راه دارند، ولی وحدت در تصمیم‌گیری از خصوصیات مشورت است (طباطبایی، ۱۳۷۴: ۶۱۷).

از نظر عقلی نیز چنانچه در طول تاریخ در سیره عقلاء و متشرعین مشاهده می‌شود این قضیه کاملاً واضح است که ولایت و مدیریت چنانچه به صورت شورایی و با تصمیم جمعی تعدادی از افراد صورت گیرد، آسیب‌های عمده‌ای خواهد داشت که عدم ثبات و آرامش را در جامعه به همراه دارد، چنانکه امیرالمومنین (ع) شراکت در امور کشورداری را موجب آشفتگی معرفی می‌کند (تمیمی آمدی، ۱۴۱۰: ۱۰۷). این آسیب‌ها به خصوص در مواقع خطرناک و حساس که نیازمند اقدام فوری رهبری برای اتخاذ تصمیماتی قاطع و سریع است، بیش از پیش عیان خواهد شد. با بررسی نظرات فقها و اندیشمندان می‌توان گفت که اگرچه قائلانی نسبت به نظریه اداره شورایی وجود دارد، در مجموع غالب فقها براساس ادله مختلف نقلی و عقلی، اداره شورایی را روا ندانسته و نقش تصمیم‌گیر نهایی برای شورا پذیرفته نشده است. در اندیشه فقهی شوراها بیشتر نقش تصمیم‌ساز را ایفا می‌نمایند. در مجموع شورا از نگاه منابع فقهی یک نهاد ضروری است که منافع زیادی برای مدیریت جامعه خواهد داشت. شوراها در اندیشه فقهی نه تنها به صورت مستقیم در قالب مدیریت شورایی نمی‌توانند اداره جامعه را برعهده گیرند، بلکه به صورت غیرمستقیم نیز به تصمیم‌گیری نخواهند پرداخت، چرا که تصمیمات آنها برای حاکمان الزام‌آور نیست. شوراها در قامت یک عنصر تصمیم‌ساز موثر در مدیریت عمومی، جامعه اسلامی را به اتخاذ راهبردهای مقرون به صواب هدایت می‌کند. این نهاد نقش مستقیمی در جریات تصمیم‌گیری ندارد، بلکه در مرحله تصمیم‌سازی که گامی پیش از تصمیم‌گیری است، با ارائه نظرهای مشورتی خود به اذهان تصمیم‌گیران سمت و سو می‌دهند و از این حیث به صورت غیرمستقیم در همه تصمیمات در حیطه مدیریت عمومی موثرند. ارائه مشورت از سوی کارشناسان امین و خبره و جلب مشورت‌های ایشان از سوی حاکم اسلامی واجب است و پس از آن حاکم با توجه به این نظرها و با جمع بندی نظرهای مخالفان و موافقان موضوع مورد تصمیم‌گیری باید تلاش کند بهترین تصمیم ممکن را اتخاذ نماید (گرگی ازندریانی، ابوالحسنی، ۱۳۹۵: ۱۲۷).

۱-۲- ادله مشورت در قرآن کریم

در آیاتی از قرآن کریم درباره مشورت سخن گفته شده است. آیات ۳۶ تا ۳۹ سوره مبارکه شوری، از جمله آیاتی است که به صفات مومنان اشاره کرده است. آیه "و امرهم شوری بینهم" اشاره بر امر جمعی مومنان دارد، یعنی اموری که مربوط به کل جامعه است، به گونه‌ای که همگی در آن ذینفع باشند. اگر حکم این آیه حکم عامی باشد، این است که مومنان در امور مربوط به خود، مشورت می‌کنند و استدلال به این آیه بر مسئله

حکومت و رهبری جامعه وقتی درست است که نخست اثبات شود که امر حکومت، امور مردم است. در این صورت می‌توان گفت که چون حکومت، جزء امورات الناس است و مومنان در امور خود مشورت می‌کنند، پس حکومت با مشورت مردم تشکیل می‌شود و زمامدار، با مشورت جمهور تعیین می‌گردد (جوادی‌آملی، ۱۳۸۹: ۴۴۳). امر حکومت و قانونگذاری امرالله است نه امرالناس و تخصصاً از دایره شمول این آیه خارج می‌شود. طبق نصوص شرعی، ولایت عامه از آن خداوند است و در عصر غیبت، ولایت در دست فقیه جامع‌الشرایط است. محل شورا در مواردی است که شریعت اسلام حکم آن را ترک کرده است (منطقه الفراق) نه در حوزه‌ای که نسبت به آن دستور رسیده است. بنابراین محلی برای طرح مسئله رهبری شورایی و انتخاب از جانب امت باقی نمی‌ماند (حسینی‌حائری، ۱۳۹۹: ۱۱۱). از دیگر آیاتی که به بحث مشورت پرداخته، آیه سوره مبارکه آل عمران است که خداوند در آن، مجموعه اوامری را خطاب به پیامبر اکرم (ص) بیان می‌فرماید. این آیه بر مبنای امری که در آن با عبارت «وشاورهم فی الامر» بر مشورت صورت گرفته است، از ادله قرآنی مشورت به خصوص در امور حکومتی به حساب می‌آید. مخاطب توصیه‌های مذکور در این آیه را که خطاب به پیامبر اسلام (ص) بیان شده است، می‌توان حاکمان اسلامی پس از پیامبر (ص) نیز دانست و این گونه برداشت کرد که الزام مشورت در امور، بر جانشینان پیامبر (ص) و حاکمان امت اسلامی یعنی ائمه اطهار (ع) و فقهای دارای ولایت نیز جاری است و نقش مشورت یکی از وظایف حاکم اسلامی تلقی می‌شود (ارسطا، ۱۳۸۹: ۴۲۲).

۲-۲- ادله مشورت در سیره معصومین (ع)

در سنت ائمه معصومین (ع) ادله فراوانی برای اثبات مشورت و توصیه به آن مشاهده می‌شود. این ادله در جنبه‌های مختلف سنت، یعنی گفتار و رفتار ایشان به کرات قابل استناد است. پیامبر اکرم (ص) در مقاطع بسیاری از زندگی‌شان در تصمیم‌گیری‌های مختلف به مشورت با اصحاب خود و صاحب نظران می‌پرداختند. استفاده مکرر پیامبر (ص) از سازوکار مشورت در موضوعات مختلف، خود دلیلی بر این امر است که مشورت از سوی شارع پسندیده قلمداد شده است. در سال دوم هجرت که خبر حرکت کاروان تجاری قریش به پیامبر (ص) رسید، ایشان درباره جنگ یا عدم جنگ با آنها، با اصحاب به مشورت پرداختند و با توجه به نظر ایشان تصمیم به جنگ گرفتند و در نتیجه غزوه بدر به وقوع پیوست (صالحی شامی، ۱۴۱۴: ۲۶). این رویه در رفتار سایر معصومین (ع) نیز به وفور قابل مشاهده است. امیرالمومنین (ع) در راه و رسم مدیریتی خود به مشورت پایبند بودند و انجام امور پس از مشورت با مردم را حق آنها می‌دانستند (نهج البلاغه، نامه ۵۰) و در مواقع خاص تصمیم‌گیری همچون ابتدای حرکت برای جنگ، نظرهای مشورتی مردم را از ایشان می‌گرفتند (ابن مزاحم، ۱۴۰۴: ۹۲). موارد عدیده دیگری از مشورت‌های ائمه اطهار (ع) نیز در منابع روایی ذکر و روایت شده است. ذکر این مثال‌ها نشان می‌دهد که امر مشورت حداقل در حوزه مسائل شخصی و به طور خاص در امور حکومتی و مسائل مربوط به جامعه اسلامی، پسندیده و مورد سفارش از نگاه شارع است. به غیر از مصادیق متعدد مشورت در رفتار پیامبر اکرم (ص) و معصومین (ع)، روایات بسیاری نیز از ایشان، در توصیه و تاکید به مشورت و فواید و ویژگی‌های آن نقل شده است که همگی به طور صریح بر لزوم مشورت و مطلوبیت آن از نگاه شارع مقدس دلالت دارد. کثرت روایات در این زمینه تا حدی بوده است که از نگاه بعضی علما، روایات در این زمینه به حد تواتر می‌رسد (مکارم شیرازی، ۱۴۲۵: ۴۹۰). نکته مهم در روایات نقل شده این است که این روایات نه تنها به نیکو بودن مشورت اشاره و به انجام آن توصیه کرده‌اند، بلکه با تعبیر متفاوت بر جنبه‌های مختلف قضیه مشورت تاکید کرده و از هر سو به محسنات و فواید آن اشاره کرده‌اند که ذکر آنها خارج از موضوع نوشتار حاضر است.

۳- کارکرد اجرایی شورا در منابع فقهی

تحقیق در خصوص کارکرد اجرایی نهاد شورا در متون و منابع فقهی با دشواری‌هایی مواجه است. کمبود ادبیات فقهی در رابطه با شورا و خصوصاً کارکرد اجرایی آن، پژوهش در این زمینه را با مشکلاتی روبه‌رو می‌سازد. مهم‌ترین کارکرد اجرایی که برای شورا در منابع فقهی مقرر گردیده است، انتخاب حاکم اسلامی است، یعنی انتخاب اشخاص برای تصدی پست، امری اجرایی محسوب می‌شود. عدم اعتقاد اهل سنت به تعیین جانشین توسط پیامبر و اعتقاد به اینکه پیامبر این امر را به شورای مسلمین واگذار کرده است، باعث شده است که عموم اهل سنت انتخاب شورایی را به عنوان تنها مصدر مشروعیت حاکم پس از پیامبر و یا حداقل یکی از این راه‌ها در نظر بگیرند (قاضی‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۳).

قرطبی در این رابطه اظهار می‌دارد که خلافت اولین چیزی بود که پس از وفات پیامبر (ص) مورد مشورت مسلمانان قرار گرفت (قاضی‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۵). وهبه زحیلی نیز با بیان اینکه فقهای اسلام چهار راه را برای تعیین حاکم اسلامی ذکر کرده‌اند که عبارت است از: نص، بیعت، ولایت عهدی و قهر و غلبه، انتخاب حاکم از طریق شورا (بیعت اهل حل و عقد و انضمام رضایت امت به اختیار حاکم) را تنها شیوه صحیح می‌داند (همان، ۱۳). رشید رضا مولف تفسیر المنار نیز معتقد است که حکومت اسلامی در قالب شورا تحقق و استقرار می‌یابد (رشید رضا، ۱۳۶۶: ۲۶۴)، و می‌گوید: «معروف آن است که حکومت اسلامی مبتنی بر شورا است» (رشید رضا، ۱۳۶۶: ۴۵).

بحث از نقش و جایگاه شورا در انتخاب حاکم اسلامی در تشیع، در دوران غیبت موضوعیت می‌یابد. در این رابطه نیز حتی برخی از فقهاء شیعی اساساً به لزوم تشکیل حکومت در عصر غیبت معتقد نبوده‌اند، غالب فقیهان نیز امکان دستیابی به حکومت در عصر غیبت را بعید می‌دانسته‌اند. در این میان، افزون بر برخی از آرای فقهای معاصر در دوران مشروطه، علامه طباطبائی نیز در تفسیر المیزان به موضوع نقش شورا در انتخاب حاکم اسلامی اشاره نموده و بیان کرده‌اند که بدون تردید مسأله حکومت اسلامی بعد از پیامبر و غیبت امام به دست مسلمین است، و آنچه از کتاب استفاده می‌شود این است که بر مسلمین است که حاکم اسلامی را بر روش پیامبر و سیره آن حضرت تعیین نمایند، «سیره ای که همان سنت امانت و حفظ احکام بدون هر تغییری است و اعمال ولایت در غیر احکام و حوادث زمان و مکان بر اساس شورا می‌باشد» (طباطبائی، ۱۳۵۶: ۱۲۴). شهید مطهری نیز به دو نظریه مشروعیت مجتهد عادل منتخب مردم و مشروعیت فرد عادل و با کفایت منتخب مردم اشاره کرده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۱۶۴). در نهایت می‌توان نظر امام خمینی (ره) که آراء و نظریه‌های ایشان از جایگاه به سزایی در تحلیل نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار است را بیان نمود که در نامه‌ای به شورای بازنگری قانون اساسی در مورخ ۱۳۶۸/۲/۹ می‌فرماید: «... من از ابتداء معتقد بودم و اصرار داشتم که شرط مرجعیت لازم نیست. مجتهد عادل مورد تایید خبرگان محترم سراسر کشور کفایت می‌کند. اگر مردم به خبرگان رای دادند تا مجتهد عادل را برای رهبری حکومت‌شان انتخاب نمایند، وقتی آنها هم فردی را تعیین کردند تا رهبری را برعهده بگیرد، قهراً او مورد قبول مردم است...» (موسوی خمینی، ۱۳۷۸: ۳۷۱).

۴- نقش شوراهای اسلامی در اعتلای حقوق شهروندی جمهوری اسلامی ایران

امروزه شوراهای اسلامی در کنار شهرداری‌ها به عنوان دو بازوی نظارتی و اجرایی در نام مدیریت شهری، نقش اساسی در روند اداره شهر ایفا می‌کنند، شهردار به عنوان مدیر اجرایی شهر، مسئول اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مصوب است و انتخاب وی، به وسیله شورا از مهم‌ترین وظایف شوراهای شهر به شمار می‌آیند. در سال ۱۳۳۴ قانون شهرداری و در سال ۱۳۶۱ قانون تشکیلات و اختیارات شوراهای اسلامی و پس از آن قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ به تصویب رسیده است (رحیم پور، مظهری، ۱۴۰۱: ۱۰۰). بدین ترتیب، تاسیس و تقویت شوراهای محلی، یکی از آرمان‌هایی بود که برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مانند آیت الله سید محمود طالقانی هنگام تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پی‌گیری می‌کردند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در نتیجه پیروزی انقلاب اسلامی مردم ایران به تصویب رسید، جایگاهی ویژه را برای نهادهای مردمی در نظر گرفته است. به عبارتی نماد دولت محلی و حضور مردم در مدیریت امور محلی در بعد از انقلاب اسلامی را می‌توان با ایجاد شوراهای اسلامی شهر و نمود آن را به شکل شوراهای اسلامی شهر دانست که با برگزاری انتخابات شوراهای شهر و روستا در اسفند ۱۳۷۷ و آغاز به کار شوراهای اردیبهشت ۱۳۷۸ یکی از اصول قانون اساسی به منصفه ظهور رسید (صابری، یزدانی زازرانی، ۱۴۰۱: ۳۳۷). در حقیقت، تغییر نوع نظام سیاسی کشور از پادشاهی به جمهوری متکی بر آرای مردم، بیش از هر چیز چرخش نظام سیاسی به سوی مردم سالاری دینی است (شمیری و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۶)، که افزون بر تاکید آن در مقدمه قانون اساسی، در بند ۷ اصل سوم و بند ۳ اصل چهل و سوم نیز بیان شده است. در عین حال، از مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر، مطابق با اصول قانون اساسی و حتی با توجه به تجربیات جهانی، تحقق حقوق شهروندی در حوزه شهر و استان است؛ لذا بحث و بررسی در مورد نقش و عملکرد شورای شهر در تحقق حقوق شهروندی، نیازمند ارائه تصویری از مفهوم و مشخصات عمده سیستم کلان مدیریت شهری و عملکرد مورد انتظار از آن است. در واقع ابتدا لازم است روشن شود که از کلیت سیستم مدیریت شهری چه عملکردهایی انتظار می‌رود تا بتوان در این چارچوب و متناسب با اقتضات ناشی از آن، جایگاه، نقش و عملکردهای عناصر ذیربط را در تحقق حقوق شهروندی تعیین کرد. اولین چیزی که از شورای شهر به عنوان نهاد منتخب مردمی، برداشت می‌شود؛ نهادی در خدمت مردم و برای تحقق و اعتلای حقوق شهروندان است. شوراهای در اغلب جوامع دموکراتیک این حق را برای

شهروندان خود قائلند که آگاه شوند، مورد مشورت قرار گیرند و در شرایطی که برای آنان فراهم شده است عقاید خود را درباره موضوعاتی که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد، بیان کنند (سالاری؛ صفوی‌سپه‌ای، ۱۳۹۶: ۱۲۰). طبق قانون اساسی و قانون شورای اسلامی، نقش اصلی در حکمرانی شهری بر عهده شورای اسلامی شهر است که نمایندگان از طرف مردم انتخاب شده‌اند (شاکری، فدایی، ۱۳۹۳: ۱۲۰).

۵- چالش‌های موجود در مدیریت شهری و تأمین حقوق شهروندان

برای تأمین حقوق شهروندان توسط نهاد شورای اسلامی شهر، در ابتدا باید چالش‌های موجود شناخته شود، یعنی مشکلات نظری در شناسایی این حقوق مورد شناسایی قرار گرفته و در نهایت راهکارهایی برای مدیریت شهری به منظور رفع چالش‌های موجود اندیشیده شود که در ادامه این نوشتار مورد کنکاش و تحلیل قرار گرفته است.

۱-۵- اداره مشارکتی شهر، چالش‌های قانونی

سوالاتی که در این قسمت مطرح می‌شود این است که آیا اداره مشارکتی شهر با چالش‌های قانونی مواجه نیست؟ به تعبیر دیگر قوانین و مقررات حاکم بر شوراهای محلی زمینه‌ساز کامل اداره شهر بر مبنای مشارکت شهروندان در جهت اهداف حقوق شهروندی و حفظ آن است؟ در فرهنگ سیاسی مشارکتی، به طور نسبی در نظام سیاسی، نهادهای (درخواست‌ها و تقاضاها) و داده‌ها (استراتژی‌ها و قوانین) نقش دارند و در برابر رفتار مقامات و نخبگان سیاسی حساس هستند (کشوردوست جوبنه، احمدی، ۱۴۰۰: ۱۹۱). در چنین فرهنگی مردم معتقدند که می‌توانند به نظام سیاسی کمک کنند و بر تصمیمات موثر باشند. فرهنگ سیاسی مشارکتی برخلاف فرهنگ سیاسی محدود و تبعی بر اراده شهروندان و اعمال کامل حقوق و تکالیفشان در تصمیمات سیاسی مبتنی می‌باشد (رفیع و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۲-۳۱).

شهرهای بزرگ به منظور مشارکت مردم مستعد تقسیمات بیشتر و تمرکززدایی افزون‌تر و تبدیل به واحدهای کوچکتر مانند نواحی، مناطق، محلات و دیگر هویت‌ها هستند، ایده حکمرانی چند لایه ایده سودمندی برای توصیف آنهاست و این اقدام در راستای پیاده‌سازی این ایده است که تا حد امکان باید تصمیمات در سطحی اتخاذ شوند که به مردم نزدیک‌تر است (Sisk, 2008: 42). در این بین، پیش‌بینی محدوده قدرت اعضای شوراها، عدم دخالت آنها در انتصابات و به کارگیری نیروها، شفافیت رویه‌ها، نظارت‌ها و مسئولیت‌ها در زمینه طرح‌ها، قراردادها و مناقصه‌ها بسیار مهم است.

یکی از چالش‌های مهم در حوزه تعیین صلاحیت‌های شوراهای اسلامی، بی‌توجهی قانونگذار اساسی و عادی ایران به تعیین مرزهای امور ملی از امور محلی مربوط می‌شود. نگاهی به قانون اساسی نشان می‌دهد امور محلی از ملی جدا نشده و صلاحیتی متمایز برای شوراهای اسلامی در مقابل مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته نشده است. دقت در قوانین عادی و رویه قانونگذار نیز نشان می‌دهد که در سطح قوانین عادی، اقدامی ویژه در این خصوص صورت نگرفته و با آن که تلاش‌هایی برای واگذاری برخی امور محلی به شوراها صورت گرفته است، کلیت مقررات تصویب شده را نمی‌توان کافی دانست (شمیری و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۸). در برخی قوانین از جمله قانون دیوان عدالت اداری راجع به نظارت قضایی این نهاد بر مصوبات شوراهای شهر و روستا با برخی محدودیت‌ها مواجهیم؛ از جمله اینکه هر یک از مصوبات مورد ادعای خلاف شرع، قانون و یا خارج از صلاحیت شوراها می‌بایست به صورت جداگانه مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار گیرند که چنین امری ممکن است به حقوق شهروندان در اثر آسیب‌پذیری از مصوبات خلاف قانون این شوراها تا زمانی که رای بر ابطال آنها صادر، قطعی و لازم الاجراء شوند، لطمه وارد نماید. به خصوص هنگامی که مصوبات مشابهی قبلاً توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری به دلیل خلاف شرع، قانون و یا خارج از حدود صلاحیت شورای مربوط ابطال گردیده باشند. راهکار برون‌رفت از این امر ملازمه با اتخاذ تدابیر قانونی شایسته به منظور تأثیرپذیری مصوبات مشابه، از آن دسته از مصوبات لغو شده شوراهای محلی حسب آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۱ از طریق فراهم نمودن تسهیلات لازم و اعمال ترتیبات

۱. شایان ذکر است حسب ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ «چنانچه مصوبه‌ای در هیات عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیات عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیات عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده، در هیات عمومی مطرح می‌نماید.»

قانونی کمتر، توسط دیوان عدالت اداری و یا سایر مراجع قضایی و در جهت حمایت از حقوق شهروندی در قبال مصوبات و تصمیمات خلاف قانون شوراهای محلی که خود تجلی‌گاه این حقوق و مشارکت‌پذیری شهروندان می‌باشند، دارد. در نهایت به لحاظ قانونی، افزون بر صلاحیت محدود شوراهای شهر که بیشتر به تناقص صلاحیت این شورا در قانون اساسی برمی‌گردد، عدم استقلال شوراها که حکایت از ضعف اختیارات و فقدان استقلال لازم در عملکرد شوراها در ارتباط با دولت دارد، انحلال این شورا، عدم هماهنگی و انسجام میان قانون اساسی و سایر قوانین و خصوص جایگاه و اختیارات شوراهای اسلامی شهر و نبود ضمانت اجرایی برای تصمیمات شوراها از جمله موارد در این زمینه هستند.

۲-۵- مدیریت شهری، چالش‌های اجرایی حقوق شهروندی

اینکه چه ضمانت‌های اجرایی به منظور تامین این حقوق توسط دولت و شهروندان از جمله نهادهای اداره کننده امور محلی و شوراها وجود دارد، شاید از جمله مباحث مهمی است که در وهله نخست و در باب نظری موضوع به ذهن متبادر می‌گردد.

در اینجا مسأله، حق استماع و شکایت شهروندان نسبت به نقض حقوق قانونی آنهاست. در واقع از یک طرف دولت باید بر مبنای عدالت طبیعی و در چارچوب اصل حاکمیت قانون به حقوق بنیادین شهروندان احترام بگذارد و از طرف دیگر شهروندان نیز متقابلاً تکالیف شهروندی خود را نسبت به یکدیگر و دولت رعایت نمایند. درغیراین صورت برای شهروندان و یا دولت حق ادعای ناشی از نقض حقوق می‌تواند به جریان بیفتد.

قضایی کردن فرایندهای اداری امروزه به عنوان راه‌حلی برای منصفانه کردن تصمیم‌گیری‌های اداری در حقوق اداری به آن تاکید گردیده است و مطابق آن آیین رسیدگی به امور اداری تابع آیین دادرسی اداری خواهد بود (هداوند، ۱۳۸۵: ۵). نکته مهم دیگر شاید به تنظیم مقررات برای تضمین حقوق شهروندی به صورت پایین دستی علاوه بر وضع مقررات در سطح قانون برای تنظیم رفتار اجتماعی عطف گردد. در این شرایط به منظور کنترل امور اجتماعی و مسائل مبتلابه آن و در عین حال فراهم نمودن رفاه فیزیکی و روحی جهت جلوگیری از ورود آسیب به شهروندان، مقرراتی ناظر بر ایمنی، بهداشت، کالاهای مصرفی، دارویی، غذایی، خطرات شغلی، آلودگی هوا، حفاظت محیط زیست و از این دست ضوابط (هداوند، ۱۳۸۵، ص. ۵۱) توسط دستگاه تنظیم که همان شورای شهر برای تضمین حقوق شهروندی در اداره شهر است، وضع می‌گردد. در این موارد هدف، تضمین حقوق شهروندی هنگام مدیریت شهری به نحوی است که به این حقوق در اثر اقدامات مدیران شهری آسیبی وارد نگردد. هر چند افزون بر وضع مقررات در این سطح توسط دستگاه تنظیم‌گر، این طریقه رسیدگی به اعتراضات و شکایات مبنی بر نقض این حقوق و آیین رسیدگی به آن است که در وهله نخست و قبل از وضع این حقوق اهمیت خود را آشکار می‌کند. بحث وقتی جدی‌تر می‌شود که به آثار تصمیمات شوراهای محلی به عنوان مدیریت‌های شهر و روستا نسبت به زندگی شهروندان دقت لازم مبذول گردد.

چالش دیگری که از جنبه اجرایی در اینجا خود را نمایان می‌کند این است که هر چند تصمیمات خلاف شرع، قانون و یا خارج از صلاحیت شوراهای محلی در هیأت عمومی دیوان عدالت با ابطال مواجه می‌گردد، اما احتمال اتخاذ همان تصمیمات در قالب دیگری توسط آن شورا در زمانی دیگر و یا سایر شوراها در شکل و قالبی دیگری وجود دارد. در چنین شرایطی شهروند شاکی ناگزیر خواهد بود در هر مورد که خود را ذی‌نفع اقدام به طرح دعوی کرده، ابطال تصمیمات موصوف را از مرجع قضایی اداری تقاضا نمایند. همانطوری که گفتیم حسب ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تهمیداتی در این خصوص اندیشیده شده است، اما به نظر می‌رسد در راستای حفظ هرچه بیشتر حقوق شهروندی و جلوگیری از خساراتی که ممکن است تا اتخاذ تصمیم نهایی در این مورد در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گرفته شود، لازم است اقداماتی به منظور تسریع در اعلام بطلان آن دسته از مصوبات شورا که مشابه مصوبات قبلی باطل شده می‌باشد، در نظر گرفته شود.

۲-۶- راهکارهای لازم در تأمین حقوق شهروندی

با ذکر برخی چالش‌های موجود در راه تأمین و حفظ حقوق شهروندان توسط شوراهای شهر، در ادامه این مبحث به بررسی اصلاحات ضروری در خصوص از بین بردن چالش‌ها در راه حفظ و اعتلای این مهم توسط شوراها اشاره شده است.

۱-۶- رعایت الزامات شهرنشینی جهانی

در عصر حکمرانی‌های نوین، شهرنشینی از الزامات و شرایطی برخوردار است که پیش از این نبود. همانگونه که امروزه حاکمیت‌های سیاسی در هر کشور در حال نزدیک شدن به اصول جهانی پذیرفته شده نظام حکمرانی مطلوب با لحاظ مقتضیات و شرایط بومی کشور خود می‌باشند، دموکراسی‌های محلی نیز در مرتبه محلی از چنین اندیشه و رویکردی متأثر می‌شوند. از این رو ایده شهروندی و شهرنشینی جهان در قرن حاضر

به یکی از مباحث مهم روز نزد اندیشمندان حقوق بشر و حقوق شهروندی تبدیل شده است. در واقع، تغییر پارادایمی از نگاه حکومتی به نگاه حکمروایی رخ داده است (فنی؛ نورمحمدی، ۱۳۹۰: ۱۶۹). این در حالی است که در ادامه اجماع جهانی کنفرانس حقوق بشر وین در سال ۱۹۹۳ که در پی شکل‌گیری وجدان مشترک بشری و همبستگی بین‌المللی در حساسیت نسبت به رعایت حقوق بشر و برنامه‌های سازمان ملل متحد راجع به ارزیابی پیشرفت‌های حقوق بشر، اهمیت زمینه‌های تحقق حقوقی، مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، مباحث حقوق شهروندی در جهت تسهیل حکمرانی مطلوب در صدر موضوعات روز جهانی قرار گرفته است. آن هم زمانی که مشارکت شهروندان یکی از ستون‌های اصلی حکمرانی مطلوب و نوین است.

در همین خصوص برخی از صاحبان اندیشه معتقدند که نگاه بشر از قرائت‌های فردی و جامعه مدنی به سطح اجتماعی، فراملی و جهانی رسیده است؛ به طوری که شهروندی جهانی یکی از مباحث مورد علاقه بشر امروزی تلقی گردیده است. در چنین شرایطی انسان امروزی نمی‌تواند از احوال سایر شهروندان بی‌خبر باشد (جاوید، ۱۳۸۸: ۶۸). در واقع شهروندی مفهوم جدیدی است که براساس یافته‌ها و آموزه‌های جوامع مدنی و مباحث مدرنیته اجتماعی شکل گرفته است. چنین پدیده‌ای نشان دهنده تعامل نوین مردم و دولت بوده و در این راستا پایه‌های اصلی جوامع مدنی بر محورهای نهاد اجتماعی و نظام شهروندی قرار گرفته است (عاملی، ۱۳۸۴: ۷۶۱).

۲-۶- اداره شهر بر پایه شعائر مذهبی، وفاق ملی و اصل مشارکت پذیری

حسب اصل ۱۰۵ قانون اساسی «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». از طرفی یکی از موارد ابطال تصمیمات شوراها در نهاد نظارت قضایی (دیوان عدالت اداری) خلاف شرع بودن این تصمیمات و مصوبات است که با توجه به اصل چهارم این قانون، شورای نگهبان مرجع صالح به منظور تشخیص مصوبات خلاف موازین اسلامی می‌باشد. با این وصف شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران نه تنها می‌بایست قانون اساسی، سایر قوانین و مقررات، همچنین آراء هیات عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری را مراعات نمایند و در حدود صلاحیت خود به اداره امور محلی اقدام کنند، بلکه لازم است تصمیمات و مصوبات شوراها مطابق با احکام شرع و موازین اسلامی باشد. در غیر این صورت از سوی مراجع نظارتی قابل نقض و ابطال خواهد بود. البته جایگاهی که قانون اساسی برای شوراها در حوزه قانونگذاری تعیین نموده است بیشتر جنبه مشورتی دارد و در حوزه تمرکززدایی در امور تقنینی، قانون اساسی صلاحیت‌های ذاتی شوراها را احصا نکرده است و از طرف دیگر صلاحیت‌های عام تقنینی در تمام امور ملی و محلی را به مجلس شورای اسلامی واگذار نموده است (عبدالله نژاد، ۱۳۹۷: ۱۴۷). با این حال، مطابق اصل ۱۰۵ قانون اساسی «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». این در حالی است که در صورت انحراف شوراها از وظایف و صلاحیت‌های قانونی خود فرماندار مراتب را جهت انحلال شورا در هیات حل اختلاف استان مطرح نموده و آن هیات در صورت احراز انحراف شورای روستا تصمیم بر انحلال شورا اتخاذ می‌کند و موضوع انحلال دیگر شوراها را به هیات مرکزی حل اختلاف محول می‌نماید. این شوراها نیز می‌توانند به تصمیمات اتخاذی، در مراجع قضایی اعتراض و شکایت نمایند.

۳-۶- اصل انعطاف پذیری و چند جانبه گرایی

در عصر پسامدرن تصمیم‌گیری‌های نسبت به پدیده‌ها و امور عمومی صرفاً در حوزه دولتی اتخاذ نمی‌گردد، بلکه شهروندان، گروه‌های اجتماعی، مؤسسات خصوصی، مشارکتی فعال در اداره امور عمومی دارند. دولت و تشکیلات غیر دولتی هر یک برای اداره امور عمومی ممکن است با مشکلات و محدودیت‌هایی مواجه گردند که لزوم اجتماع آنها را به منظور اداره امور آشکار می‌سازد (جلایی؛ جوزانی، ۱۳۹۳: ۶۲۹). امروزه پدیده اجتماعی مشارکت در توسعه سیاسی و اجتماعی کشورها نیز از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است و در این راستا تدوین برنامه‌ای راهبردی که سازمان‌دهی شهروندان را در جهت سیاست‌ها و خط‌مشی‌های حصول به مشارکت حداکثری مورد توجه قرار دهد، از اهمیت بسزایی برخوردار است (علیخانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۲). از این رو فراهم نمودن ساختارهایی به منظور ارتقا مشارکت پذیری تمامی افراد جامعه و شهروندان، ضروری است که این امر خود مسئولیت‌پذیری بیشتر شهروندان را در جهت اهداف مشارکت‌پذیری به همراه خواهد داشت. در چنین شرایطی به نظر لازم می‌آید در نهادهای عمومی محلی و شوراهای محلی از وجود گروه‌های تخصصی، صنفی و اجتماعی، کارشناسان و اهل فن بر اساس اصل چند جانبه گرایی بهره جست. چنین امری هم سطح مشارکت شهروندان را افزایش می‌دهد و هم کیفیت تصمیمات اتخاذی را در جهت تامین

خواسته‌های به حق شهروندان با امعان نظر به موقعیت محلی و مطابق با قوانین و مقررات حاکم، منافع ملی، مصالح اجتماعی و در جهت یکپارچگی و انسجام بهتر، ارتقاء خواهد داد.

نتیجه‌گیری

بحث شوراهای از پیشینه‌ای فراتر از دوران قبل و پس از انقلاب اسلامی برخوردار است و از مقولات نوپدید دوران معاصر نیست، بلکه پدیده شوراهای در آیین و شریعت اسلام از سابقه‌ای حدود ۱۴۰۰ ساله برخوردار است و شارع مقدس اسلام در قرآن کریم بر آن تاکید و تصریح نموده است و در آیات «وامرهم شورای بینهم» و «شاوهم فی الامر» به صراحت و روشنی از آن یاد شده است و در واقع 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 مدنظر شارع اسلام بوده است؛ 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. لذا بر همین مبنا امروزه بحث شوراهای اسلامی به مثابه حکومت‌های محلی با سیاست‌های مربوط به تمرکززدایی در همه کشورها از جمله در ایران در اولویت قرار گرفته است. در این راستا، نتایج حاصل از پژوهش حاضر در باب شناسایی و تحلیل موانع و چالش‌های تحقق حقوق شهروندی نشان می‌دهد که به طور کلی چالش‌هایی در ابعاد مختلف وجود دارد. به نظر می‌آید که دلیل عمده آسیب شوراهای شهر در ایران رویکرد مبهم قانون اساسی به جایگاه شوراها به طور عام و شوراهای شهر به طور خاص است. این رویکرد مبهم همراه با تفسیر به رأی نهادهای بالادستی بر کارایی و جایگاه قانونی شورای شهر تأثیر عمده‌ای گذاشته است. با ملاحظه قوانین شوراهای برنامه‌های توسعه کشور، قوانین بالادستی و آیین‌نامه‌های دولتی و قضایی این ابهام و رویکرد متفاوت مشهود است. بنابراین سوای حل و تعدیل چالش فوق‌الذکر، در اصلاح قوانین مربوط به شوراهای به خصوص قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تصریح شفاف و دقیق شخصیت حقوقی شوراها، ضمانت اجرای موثر مصوبات شوراها، مشخص کردن ارتباط بین شوراهای فرادست و فرودست، حسابرسی دقیق و مداوم و تعیین چگونگی نظارت بر مصوبات شوراها باید پیش‌بینی گردد و برای اقتدار بخشی به شوراهای شهر لازم است که دامنه صلاحیت و اختیارات شوراها در چارچوب قوانین گسترده‌تر شود. در عین حال، نقش بیشتری برای شوراهای شهر در قدرت مرکزی ایجاد گردد و در نهایت اینکه سمت و سوی نگرش به شوراهای بایستی در راستای سازوکار تقویت جامعه مدنی و مشارکت سیاسی باشد و تقویت نظارت بر اعضا از طریق مراجع قضایی، رفع ابهامات قانونی و تهیه و تصویب آیین رسیدگی به تخلفات از جمله راهکارهایی حائز اهمیت برای بهبود نظارت بر اقدامات و عملکرد اعضای شوراهای اسلامی است تا شاهد شکل‌گیری تمرکززدایی اصولی و بهینه در قالب شوراهای شهر و مدیریت یکپارچه شهری بر امور محلی باشیم.

منابع

منابع فارسی

قرآن کریم

نهج البلاغه

ابوفارس، محمد عبدالقادر (۱۹۸۷). حکم الشوری فی الاسلام و نتیجتها. (بی‌جا)، دارالفرقان.

ابن مزاحم، نصر (۱۴۰۴ق). وقعه صفین، تصحیح عبد السلام محمد هارون. قم: مکتبه آیه الله المرعشی النجفی، چ دوم.

ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۹). نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران. قم: موسسه بوستان کتاب.

اصفهان‌ی، راغب (بی‌تا). معجم المفردات الفاظ قرآن. قاهره: مطبعه الکتاب المصریه.

ایرانی، حسین (۱۳۷۶). حکایت شوراها. مجله ایران فردا، (۴۹).

بیرانوند، رضا، آبی، محمد و کشفی، سعید (۱۳۹۰). نقش و تکالیف پلیس راهنمایی و رانندگی در رعایت حقوق شهروندی رانندگان، فصلنامه

مطالعات مدیریت ترافیک، (۲۱).

پاپلی یزدی، محمد حسین (۱۳۸۲). نظریه‌های شهر و پیرامون شهر. تهران: انتشارات سمت.

- حاجی ناصری، سعید و قربانی، محمد (۱۴۰۱). *استدلال های سیاستگذاران الگوی توسعه نئولیبرالی علیه بعد اجتماعی- اقتصادی حقوق شهروندی مندرج در قانون اساسی*. فصلنامه بین مطالعات بین رشته ای دانش راهبردی، ۱۲ (۲۹).
- حقیقی، مهروی و ابدی، سعیدرضا (۱۳۹۸). *مولفه های جدید نظارت مالی و مبارزه با فساد در دستگاه های اداری در سیره علوی*. معرفت فرهنگی اجتماعی، (۳۸).
- حسینی حائری، سیدکاظم (۱۳۹۹). *اساس الحکومه الاسلامیه*. بیروت: مطبعه النیل، چاپ اول.
- حسینی حائری، سیدکاظم (بی تا). *المرجعیه و التیاده*. قم: دارالتفسیر.
- جاوید، محمدجواد (۱۳۸۷). *نظریه نسبیت در حقوق شهروندی مبتنی بر اطلاق در حقوق طبیعی*. تهران: نشر گرایش، چاپ اول.
- جلالی، محمد و کریم جوزانی، مریم (۱۳۹۳). *صلاحیت تشخیص و کنترل پذیری آن در حقوق اداری (از منظر حقوق بنیادین و اقتضانات دولت مدرن)*. در تکاپوی حقوق عمومی، مجموعه مقالات، سلسله نشست های تازه های حقوق عمومی، جلد نخست، به کوشش علی اکبر گرجی از ندریانی، چاپ اول. تهران: انتشارات جنگل جاودانه.
- تمیمی آمدی، عبدالواحدین محمد (۱۴۱۰). *غرر الحکم و درر الکلم، تحقیق سید مهدی رجائی*. قم: دارالکتب الاسلامیه، چاپ دوم.
- جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۹). *ولایت فقه و ولایت فقاہت و عدالت*. قم: اسراء، چاپ یازدهم.
- چوپانی یزدلی، محمد رضا (۱۳۸۲). *جایگاه حقوقی سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- رحیم پور، فرهاد و مظهری، محمد (۱۴۰۱). *جوانب حقوقی نظارت مالی شوراهای اسلامی شهر بر شهرداری ها با رویکرد تطبیقی با نظام اداری محلی فرانسه*. فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بناب، ۱۵ (۴).
- رشید رضا، محمد (۱۳۶۶). *تفسیر القرآن الحکیم، ج ۴*. مصر: دارالمنار.
- سالاری، محمد و صفوی سہی، مریم (۱۳۹۶). *نقش نهاد شورای اسلامی شهر در اعتدالی حقوق شهروندی (مورد مطالعه: شورای اسلامی شهر تهران)*. فصلنامه علمی- پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، (۱۹).
- سالاری، محمد (۱۳۹۶). *شورای اسلامی شهر و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان (نمونه مورد مطالعه: شورای اسلامی شهر تهران)*. فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی شهری)، ۷ (۲).
- شکوری، ابوالفضل (۱۳۷۷). *فقه سیاسی اسلام*. چاپ دوم. قم: دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم.
- شمیری، فاطمه، رستمی، ولی و عباسی، بیژن (۱۴۰۱). *آسیب شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی*. پژوهش های نوین حقوق اداری، ۴ (۱۲).
- شهریاری، حمید (۱۳۸۶). *شورا در فتوا*. چاپ دوم. قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- عامری، زهرا، خسروی، احمد و مقدسی، محمدباقر (۱۳۹۸). *مؤلفه بودجه ریزی شهری مشارکتی شایسته با نگاهی به نظام حقوقی ایران*. فصلنامه حقوق اداری، ۶ (۱۹).
- عاملی، رضا (۱۳۸۲). *چالش های جهانی شدن با فضای عمومی، حقوق فرهنگی و حقوق ملی شهروندان، مبانی نظری حقوق بشر*. مجموعه مقالات اولین همایش بین المللی حقوق بشر، دانشگاه مفید، چاپ اول. قم: انتشارات مرکز مطالعات حقوق بشر.
- عباس حسن، حسن (۱۳۸۳). *ساختار منطقی اندیشه سیاسی اسلام*. ترجمه مصطفی فضائلی، چاپ اول. قم: بوستان کتاب.
- عبدالله نژاد، سرین (۱۳۹۷). *بررسی عملکرد دولت محلی و تمرکز زدایی از دیدگاه حقوق عمومی*. پژوهش ملل، ۳ (۳۱).
- علیخانی، صادق، اسلامی، رضا و نیاورانی، صابر (۱۳۹۸). *ظرفیت های قانون اساسی ایران در افزایش مشارکت شهروندان در پرتو راهبردهای حکمرانی خوب*. فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، (۴۰).
- علی دوستی، ناصر (۱۳۸۸). *پلیس و آموزش حقوق شهروندی و موانع تحقق آن در ایران*. فصلنامه مطالعات راهبردی، (۴۴).
- عمید، حسن (۱۳۸۳). *فرهنگ فارسی عمید*. چاپ بیست و نهم. تهران: انتشارات کویر.
- عمید زنجانی (۱۳۸۷). *حوزه قلمرو قانونگذاری مجلس شورای اسلامی*. تهران: مرکز تحقیقات حقوقی شورای نگهبان.

- فنی، زهره و نورمحمدی، مهدی (۱۳۹۰). *نقش آفرینی شورای شهر در مدیریت شهری*. مجله صفا، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، (۵۲).
- قاضی زاده، کاظم (۱۳۸۴). *جایگاه شورا در حکومت اسلامی*. تهران: نشر عروج.
- طباطبائی، سید محمد حسن (۱۳۵۶). *تفسیر المیزان*، ج ۸. تهران: نشر محمدی.
- طباطبائی، سید محمد حسن (۱۳۷۴). *المیزان فی تفسیر القرآن*، ترجمه سید محمدباقر موسوی همدانی. قم: دفتر انتشارات جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، چاپ پنجم.
- طریحی، فخرالدین (۱۴۰۸). *مجمع البحرین*، ج ۲. انتشارات مکتب نشر الثقافه الاسلامیه.
- صادقی تهرانی، محمد (بی تا). *حکومت صالحان یا ولایت فقیهان*. yon.ir/sadeghiteh.
- صالحی شامی، محمدبن یوسف (۱۴۱۴). *سبل الهدی و الرشاد فی سیره خبر العباد*. بیروت: دارالکتب العلمیه.
- کشوردوست جوبنه، سمانه و احمدی، حسین (۱۴۰۰). *واکاوی موانع و چالش های تحقق تمرکززدایی در چارچوب شوراهای اسلامی در جمهوری اسلامی*. سیاستگذاری عمومی، (۱)۷.
- کعبی، عباس (۱۳۹۴). *تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- گرچی ازندریانی، علی اکبر و ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵). *نقش شورا در مدیریت عمومی، تصمیم گیر یا تصمیم ساز*. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۵ (۱۳).
- محمدبن مکرم (بی تا). *لسان العرب*. بیروت: داراحیا التراث العربی.
- محمدی ری شهری، محمد (۱۳۷۶). *رهبری در اسلام*. تهران: دارالحدیث، چاپ دوم.
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۵). *انوار الفقاهه (کتاب البیع)*. قم: انتشارات مدرسه علی بن ابیطالب (ع).
- موسوی خمینی، روح الله (۱۳۷۸). *صحیفه امام*، ج ۲۱. قم: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، چاپ اول.
- میراحمدی، منصور (۱۳۹۴). *مفهوم شورا در تجربه ایرانی*. سپهر سیاست، (۴)۲.
- نجاتی حسینی، م (۱۳۸۰). *بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری کشور*. تهران: انتشارات سازمان شهرداری ها، چاپ اول.
- نجارزاده هنجانی، مجید (۱۳۹۸). *تحولات الگوهای مدیریتی خدمات عمومی از خدمات کلاسیک تا خدمات عمومی نوین*. فصلنامه حقوق اداری، (۱۹)۶.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۵). *حقوق اداری تطبیقی*، جلد دوم، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی (سمت)، چاپ اول.
- منابع انگلیسی

Sandra, E. (1993). *Urban Management: Policies and Innovation in Developing Countries*. Cheema, G. Shabbir, W. United Nations University, Program on Population (East-West Center). Westport, Greenwood Press.

Marshall, G. (1998). *Dictionary of Social Development*. International IDEA Handbook.

Management, and Governance Journal of Socio-Economics, Warner, M. (2001). *Building Social Capital: The Role of Local Government* (30) 2.

