Submit Date: 06 September 2025
Revise Date: 28 January 2026
Accept Date: 05 February 2026
Final Publish: 23 October 2026

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

A Study on the Role of Administrative Councils in the Iranian Administrative Law System, with an Approach to the Decisions of the Administrative Justice Court

Fatemeh Jamshidvand[1], Babak Baseri[2]*, Ali Faghih Habibi[1]

1. Department of Public Law, ST.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran
2. Department of Public Law, Fa.C., Islamic Azad University, Fars, Iran

* Corresponding Author's Email: Babak.Baseri@iau.ac.ir

ABSTRACT

Studies and research in the field of councils and the capacities and capabilities of this institution in the Iranian legal system suffer from an unjustifiable weakness and deficiency. Although council institutions and their manifestations are frequently referred to in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, and many constitutional principles are devoted to them, they have received little attention from jurists and scholars. Regarding the functions and competences of this institution in the legal system of the Islamic Republic of Iran, restrictive interpretations have been provided, often limiting it to supervisory or consultative functions. In particular, there has been doubt in recognizing a legislative function for this institution, and in most cases, it has been confined to a single function. However, in the present article, it became evident that this view cannot be accepted. Manifestations of the council institution in the legal system of the Islamic Republic of Iran, in many cases, possess legislative functions (law-making) in the general sense, and this, alongside supervisory and consultative competences, indicates the mixed function of this institution. Concerning this category of councils, neither in the administrative legal system nor in the decisions of the Administrative Justice Court does a unified practice exist. Some believe that the decisions of this category of councils hold constitutional status because they are formed under the directive of the jurisprudent. Others argue that the resolutions of the Supreme Council of the Cultural Revolution not only lack constitutional value, but at most hold the value of a by-law, supporting their view by referring to judicial opinions. The General Assembly of the Administrative Justice Court, in addressing the decisions, has further invoked the Note to Article 12 of the Law on the Organization and Rules of Procedure of the Administrative Justice Court. The Supreme Council of the Cultural Revolution is not exempt from the supervision of the General Assembly of the Administrative Justice Court. The results of this research, by employing legal documents and adopting a descriptive-analytical approach, demonstrated that authorizing the establishment of councils within the executive branch is contrary to the aforementioned provisions and to Articles 60, 138, and 57 of the Constitution. That is, the only council institution within the executive branch recognized by the constitutional legislator is the Cabinet of Ministers, and although Article 138 envisions the formation of a commission composed of several ministers, this is conditional upon the will of the Cabinet of Ministers and not the Parliament.

Keywords: *council, administrative council, administrative law, decisions, Administrative Justice Court*

How to cite: Jamshidvand, F., Baseri, B., & Faghih Habibi, A. (2026). A Study on the Role of Administrative Councils in the Iranian Administrative Law System, with an Approach to the Decisions of the Administrative Justice Court. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, *4*(4), 1-27.

تاریخ ارسال: ۱۵ شهریور ۱۴۰۴
تاریخ بازنگری: ۸ بهمن ۱۴۰۴
تاریخ پذیرش: ۱۶ بهمن ۱۴۰۴
تاریخ چاپ: ۱ آبان ۱۴۰۵

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

مطالعه‌ای بر نقش شوراهای اداری در نظام حقوق اداری ایران، با رویکردی بر آرای دیوان عدالت اداری

فاطمه جمشیدوند[۱]، بابک باصری[۲*]، علی فقیه حبیبی[۱]

۱. گروه حقوق عمومی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۲. گروه حقوق عمومی، واحد فارس، دانشگاه آزاد اسلامی، فارس، ایران

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: Babak.Baseri@iau.ac.ir

چکیده

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 گرفته اند و اصول بسیاری به آن‌ها اختصاص یافته است ولی کمتر مورد توجه حقوقدانان و اندیشمندان قرار گرفته اند. در زمینه کارکرد و صلاحیت‌های این نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تفاسیر مضیقی به عمل آمده است و اغلب آن را به کار کرد و صلاحیت نظارتی و یا مشورتی محدود کرده اند. به ویژه در شناخت کارکرد تقنینی برای این نهاد تردید و در بیشتر موارد آن را به کارکردی یگانه تحدید کرده اند. 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. در خصوص این دسته از شوراها، نه در نظام حقوقی اداری و نه در آرای دیوان عدالت اداری رویه واحدی وجود ندارد. برخی بر این باورند که تصمیمات این دسته از شوراها شأن قانون اساسی را دارد زیرا به دستور فقیه شکل گرفته است. برخی دیگر بر این عقیده اند که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نه تنها ارزشی برابر قانون اساسی ندارد، بلکه این مصوبات حداکثر ارزش یک آیین نامه را دارد و برای تایید نظر خود به نظرات استناد می‌کنند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رسیدگی کننده به آراء علاوه بر این، شورای عالی انقلاب فرهنگی به تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری استناد کرد. شورای عالی انقلاب فرهنگی از نظارت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مستثنی نیست. نتایج این پژوهش با بهره گیری از اسناد قانونی و اتخاذ رویکردی تحلیلی توصیفی نشان داد تجویز تأسیس شورا درون قوه مجریه خلاف موازین یادشده و اصول ۶۰ و ۱۳۸ و ۵۷ قانون اساسی است؛ یعنی تنها نهاد شورایی درون قوه مجریه که مقنن اساسی آن را به رسمیت شناخته هیئت وزیران است و هرچند در اصل ۱۳۸ تشکیل کمیسیونی متشکل از چند وزیر پیش بینی شده است، این امر منوط به اراده هیئت وزیران است نه مجلس.

کلیدواژگان: *شورا، شورای اداری، حقوق اداری، آراء، دیوان عدالت اداری*

نحوه استناددهی: جمشیدوند، فاطمه.، باصری، بابک.، و فقیه حبیبی، علی. (۱۴۰۵). مطالعه‌ای بر نقش شوراهای اداری در نظام حقوق اداری ایران، با رویکردی بر آرای دیوان عدالت اداری. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۴ (۴)، ۲۷-۱.

© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

مقدمه

برای تحقق عدالت در جامعه لازم است رابطه دولت و مردم قانونی باشد. رسیدگی اداری یکی از راه‌های تضمین قانونی بودن این رابطه و اعطای حق اعتراض و شکایت شهروندان نسبت به اقدامات و تصمیمات مراجع اداری و دولتی است. تشکیل و نهادینه شدن جامعه‌ای دموکراتیک و پایدار مستلزم توجه جدی به حقوق مردم است. لازمه عدالت این است که نهادهایی در جامعه وجود داشته باشند که نظارت قضایی بر اعمال دولت را بر عهده دارند (Mazrouei Abiane, 2023). حدود صلاحیت و حدود دیوان عدالت اداری در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان رسیدگی می‌شود:

رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، کارگری و حل اختلاف کارفرما. هیئت ها، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و... منحصراً به عنوان نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.»

اما مفهوم شورا از جنبه‌های مختلفی مورد تعریف قرار گرفته است. ابن عربی شورا را به اجتماع افراد به منظور مشورت و نظرخواهی درباره موضوعی و استخراج نظر افراد مورد مشورت در این باب تعریف می‌نماید. علامه محمد تقی جعفری و برخی از دیگر اندیشمندان نیز همین تعریف را منظور داشته و شورا را بدین گونه تعریف می‌نمایند:

«استطلاع الرای من الذوی الخبره فیه للتوصل الی اقرب الامور للحق». امروزه، تشکیلات و نهادهای شورایی متعددی در کشور فعالیت می‌کنند که بخش عمده‌ای از آن‌ها در بدنه قوه مجریه قرار دارند. این تشکیلات را که با عناوین مختلفی همانند کمیسیون، هیأت، ستاد، و کارگروه، عهده‌داری امور مختلفی نظیر اجرا، پیگیری، هماهنگی، نظارت بازرسی، مطالعه و مشاوره هستند می‌توان شوراهای اداری نامید (Al Es'hagh et al., 2023).

البته سطح فعالیت این شوراها متفاوت است و از این حیث می‌توان به شوراهای بین وزارتی، فراوزارتی، بین وزارتی، فراوزارتی و وزارتی اشاره کرد. شورایاری شدن در دولت اگر در حد معقول خود محدود شود، قطعاً نتایج مثبتی به همراه خواهد داشت، اما متأسفانه شورایاری گری بیش از حد باعث شده است که عملکرد شوراهای اداری با نارسایی‌ها و نقص‌های زیادی مواجه شود. وجود بروکراسی اداری، ناکارآمدی، تداخل وظایف و صلاحیت‌ها و موازی کاری و ابهامات قانونی در مورد رژیم حقوقی این شوراها از مهم ترین نارسایی‌هایی است که در خصوص شوراها در کشورمان مشاهده می‌شود. شاید در میان کاستی‌ها و ایرادات متعدد نهاد شوراهای اداری، ابهام در جایگاه حقوقی و نبود رژیم حقوقی در این خصوص را مهمترین نارسایی این دسته از شوراها دانست (Karimi Fard, 2022).

شوراهای اداری بر اساس اسناد مختلف تشکیل می‌شوند، برخی از این شوراها بر اساس قانون اساسی، برخی بر اساس قانون عادی و در نهایت تعداد زیادی از این شوراها با آیین نامه‌ها و مصوبات هیأت وزیران یا کمیسیون‌هایی متشکل از چند وزیر تشکیل می‌شوند. و گاه با مقررات وزارتی. لازم به ذکر است که برخی از این شوراهای اداری با حکم دولت تشکیل شده است. در این میان، برخی از شوراهای اداری نیز وجود دارند که در مورد اسناد قانونی تأسیس خود ابهام دارند. شورای عالی استان‌ها (اصل ۱۰۱ قانون اساسی)، کمیسیون‌های اصل ۱۳۸ قانون اساسی، شورای نظارت بر صدا و سیما (اصل ۱۷۵) و... از مصادیق شوراها هستند که تشکیل و تأسیس آن‌ها توسط شورای حکم اداره می‌شود (Alvani, 1999).

ثانیاً شوراهایی که بر اساس قوانین عادی و مستندات تأسیس آن‌ها تشکیل می‌شوند، قوانین عادی هستند. مصادیق این دسته از شوراها: شورای عالی اداری (ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری)، شورای مدیریت و توسعه (ماده ۱۱۷ قانون مدیریت

خدمات کشوری)، شورای عالی حفاظت محیط زیست (تاسیس قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب) در سال ۱۳۸۲، شورای عالی استاندارد (تاسیس به موجب قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۱)، شورای عالی استخدام (طبق قانون تشکیل شورای عالی). استخدام مصوب ۱۳۷۷) و...

ثالثاً: شوراهایی که سند تأسیس آن‌ها قانون نیست و بر اساس آیین نامه و مصوبات هیأت وزیران یا هر یک از وزرا تشکیل شده اند، مانند:

ستاد خشکسالی(معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری)، شورای انفورماتیک (تشکیل شده با مصوبه شورای عالی فضای مجازی)، شورای عالی صنایع دریایی(کمیسیون متشکل از چند وزیر). در مورد جایگاه شوراهای اداری دسته اول یعنی شوراهایی که قانون اساسی مقرر کرده است در نظام حقوق اداری ارزیابی وضعیت و جایگاه آن‌ها بستگی به گستره محتوا و نحوه پیش بینی قوه تشکیل دهنده در آن دارد (Asadi Ojaq & Hamidpour Razian, 2022).

مبحث اول: مفهوم شناسی

گفتار اول: شورا

شورا(به ضم اول و فتح را) کلمه عربی بوده و به معنای مشورت کردن است. شورا که از واژه(شور) گرفته شده است به معانی متعدد و مفاهیم مختلف بکار رفته است. شور در لغت به معنای دیدن سر و پا و چهار اطراف حیوان و دوانیدن مرکب(قاطر، اسپ، شتر و ...) است به منظور خریدن آن. همچنان شور به معنای کشیدن عسل از میان قالب موم و تصفیه نمودن آن بکار رفته است.

از نظر اصطلاحی، شورا به معنای اظهار نظر خواستن از دیگران و دخالت دادن آن‌ها نسبت به یک امر و پرهیز از تک روی و استبداد رأی می‌باشد. در اصطلاح علوم سیاسی، حقوقی و اجتماعی(شورا) عبارت است از: نظرخواهی از یک یا چند نفر، به منظور دسترسی به رأی صایب و درست. به نظر ما شورا را می‌توان بصورت خلاصه و به شرح ذیل تعریف نمود: شورا عبارت است از نظرخواهی و خواستن رأی دیگران، در مورد موضوع مشخص، به منظور رسیدن به رأی صواب و یا نزدیک به صواب. منظور از شورا یکی از این سه امر می‌تواند باشد.

الف) شورای همه مسلمانان.

ب) شورای منتخبین مسلمانان.

ج) شورای گروه خاصی از مسلمانان، مثل شورای اهل حل و عقد، شورای فقهاء و... (Rahim Pour & Mazhari, 2022).

گفتار دوم: نظام متمرکز

در مباحث کلاسیک حقوق اساسی اشکال حکومت و یا رژیم‌های سیاسی را از نظر ساختار درونی، به دو دسته دولت‌های تک ساخت یا بسیط و دولت‌های چند پارچه یا مرکب تقسیم بندی نموده اند. دولت بسیط یک دولت وحدت گرا بوده که در آن تمام اختیارات و قدرت حکومت و صلاحیت زمامداری در کلیه ابعاد و حوزه‌های سیاسی، اداری، مدیریتی، قضائی، قانونگذاری و اجرایی در مجموعه‌ای واحد در قالب ساختار حاکمیتی متحد در مرکز فرماندهی و سیاستگذاری کشور پایتخت متمرکز می‌گردد (Khosravi, 2009) و قدرت دولت از طریق یک نهاد سیاسی نسبت به همه ملت در تمامی خاک و قلمرو جغرافیایی و سیاسی آن کشور اعمال می‌شود (Shabani, 2006).

نتیجه این تمرکز آن است که هرگونه امکان تصمیم گیری محلی یا تخصصی برای مقام یا نهاد دیگری باقی نمی‌ماند در تمرکز مطلق سه محور متراکم سیاسی اداری و فنی در اعمال قدرت وجود دارد. در این نظام مقامات مادون در یک خط سلسله مراتبی و در اجرای دستورات مقامات مافوق انجام وظیفه می‌نمایند(هاشمی، ۱۳۹۰ : ۱۰۵). به هر حال اگر حق تصمیم گیری در زمینه تصمیماتی که نتایج حاصل از آن تصمیمات عاید مردم یک محل یا یک منطقه از مناطق کشور گردد در دست حکومت مرکزی بگذاریم تمرکز

اداری و اجرایی شدید ایجاد شده می‌تواند نتایج و عواقب نامطلوب عاید جامعه نماید.

مبحث دوم: پیشینه تاریخی و سوابق قانونی نهاد شورا

پیشینه قانون شوراها، یا به تعبیر آغازین خود انجمن‌های بلدیه، به تشکیل نخستین نهاد قانون گذاری (مجلس شورای ملی) می‌رسد. به عبارت دیگر یکی از نخستین قوانین مصوب مجلس شورای ملی، قانون بلدیه است که در سال ۱۳۲۵ قمری برابر با ۱۲۸۶ خورشیدی به تصویب رسید و به این ترتیب یکی از آرمان‌های بزرگ انقلاب مشروطه جامه عمل پوشید. بهره مندی شهروندان از حق انتخاب کردن و حق انتخاب شدن از جمله در زمینه مدیریت و اداره شهرها در زمره حقوق سیاسی قرار می‌گیرد از همین رو نخستین مقطع تاریخی بررسی قانون شوراها، باید زمانی باشد که برای اولین بار حقوق سیاسی مردم ایران به رسمیت شناخته شد. این زمان، سال‌های آغازین دهه هشتاد صده دوازدهم هجری خورشیدی است که انقلاب مشروطیت به ثمر نشست و مجلس شورای ملی به قانون گذاری پرداخت. درطول بیش از ۹۵ سال از تصویب اولین قانون انجمن‌های بلدیه در کشور ما، تشکیل شوراهای شهر و روستا با فرازها و فرودهای فراوانی مواجه بوده است که بخشی از آن درپی می‌آید (Moghaddasi & Akbari, 2017).

گفتار اول: شئون مختلف شورهای شهر در ایران

اصل هفتم قانون اساسی شوراها را از ارکان تصمیم گیری در اداره امور کشور دانسته است و در فصل هفتم قانون اساسی در اصل یکصدم نیز شوراهای محلی به عنوان نهاد ناظر بر اداره امور محل معرفی شده اند. در ادامه، در اصل یکصد و سوم، استانداران فرمانداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت منصوب می‌شوند، مکلف به رعایت تصمیمات شوراها دانسته شده اند برداشت حقوقی از این اصول آن است که شوراهای محلی در کشور دارای شؤون مهمی همچون تصمیم گیری، اداره امور و نظارت می‌باشند و تأثیر عملی زیادی می‌باید در نحوه اداره امور کشور داشته باشند علاوه بر آن با استناد به اصل ششم قانون اساسی نیز که اداره امور کشور را از طریق آرای عمومی مانند همه پرسی انتخاب رئیس جمهور و شوراها و است این فرض تقویت میگردد که شوراهای شهر یک نهاد حکومتی ولی با منشأ محلی دارای صلاحیت و اختیارات گسترده تصمیم گیری سیاست گذاری وضع مقررات محلی اصلاح وضع موجود، نظارت بر ارائه تولید و خدمات شهری اعم از فرهنگی، عمرانی، آموزشی بهداشتی و... بوده و مهمترین ابزار و عامل اجرای تمرکززدایی اداری در ایران می‌باشند (Dashti, 2009). به طور خلاصه سه شأن و جایگاه حقوقی برای شوراهای شهر می‌توان عنوان نمود:

۱- شان تصمیم گیری و به بیانی قانون گذاری البته قانون گذاری به مفهوم خاص که با استناد به اصل هفتاد و یک قانون اساسی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و اینجا مورد بحث نیست. بلکه منظور از قانون گذاری تصویب قواعد عام الشمولی است که از نظر مرتبه و سلسله مراتب، حقوقی، مخالف قوانین مجلس نبوده و در شأن و جایگاهی در راستای مصوبات مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند (Faqih Larijani, 2009).

۲-شأن نظارتی شورای شهر اعم از نظارت استصوابی و نظارت اطلاعی و نظارت تعقیبی که بر اداره امور حوزه خودشان دارند در قالب نظارت بر شهردار و اعمال و رفتاری وی نظارت بر مجموعه شهرداری(موضوع ماده ۷۱ قانون شوراها و انتخاب شهرداران؛ نظارت بر اموال دارائی‌ها و حساب‌های درآمد و هزینه‌های شهرداری (Esmaeili, 2011). شان انتخابی شوراهای شهر از ارکان مهم اداره امور محل هستند و به اداره امور شهر و منطقه خودشان رسیدگی می‌کنند همچنان که میدانیم انتخابی بودن مقامات نهادهای غیر متمرکز و عدم انتصاب مقامات آن توسط مقامات مرکزی از جمله لوازمات تحقق عدم تمرکز اداری است. اعضای شوراهای اسلامی شهر به موجب برگزاری انتخابات

سراسری و عمومی و با اکثریت نسبی مردم محل برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شوند و هیچ گونه انتصابی از سوی مقامات مرکزی در این خصوص صورت نمی‌گیرد و مقامات مرکزی وزارت کشور صرفاً نهاد برگزار کننده و مجری انتخابات است تا شوراهای اسلامی شهر که در راستای سیاست عدم تمرکز اداری در اداره امور عمومی و ضرورت سپردن امور شهر و محلی به دست مردم محل تأسیس شده است را مساعدت و همراهی نماید (Norouzi Far, 2001).

گفتار دوم: جایگاه شوراهای اسلامی کشور در میان سازمان‌های اداری

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در بعد قانونگذاری عادی همه سازمان‌های اداری و دولتی یا به عبارت دیگر کلیه قوا و سازمان‌های وابسته مکلف شده اند در قالب یکی از صوری که در این قوانین تصریح شده است قرار گیرند. توضیح آنکه اصولاً مسئولیت‌ها و وظایف اداری و اجرایی بر حسب نوع فعالیت دسته بندی شده در وزارتخانه مربوط متمرکز می‌شوند. اما گاه اتفاق می‌افتد که نوع و چگونگی امور در زمان و مکان معینی ایجاب می‌کند که جدا از وزارتخانه‌ها یا سایر مراجع قانونی نهادهایی سازمان داده شوند، ازاین رو سازمان‌های مستقل یا وابسته به یکی از وزارتخانه‌ها یا دیگر مراجع قانونی برای این هدف تأسیس شده اند. انواع مؤسسات عمومی، از جمله این مؤسسات مستقل هستند. در نتیجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را می‌توان دو رکن اساسی سازمان‌های اداری و اجرایی کشور دانست.

البته براساس تبصره این ماده نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور به طور مستقیم از خزانه دریافت می‌کنند، درصورتی که وضعیت حقوقی آن‌ها به موجب قانون معین نشده باشد، می‌توانند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را علاوه بر موارد مذکور در این ماده با ماده (۵) این قانون یعنی به عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تطبیق دهند.

همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری با ارائه تعاریفی در مورد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و در نهایت قرار دادن هم آن‌ها تحت اراده قانونگذار را مبنی بر قرار دادن کلیهٔ نهادها و سازمان‌های اداری و دستگاه اجرایی عنوان حکومتی موجود و از جمله شوراهای اسلامی کشور در یکی از قالب‌های مذکور نشان می‌دهد. از مجموع این قوانین می‌توان دریافت که اراده قانونگذار بر این بوده است که کلیه دستگاه‌ها و نهادهای حاکم در جمهوری اسلامی ایران در قالب یکی از عناوین وزارتخانه، شرکت دولتی، مؤسسه دولتی یا مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی قرار داشته باشند. به نظر می‌رسد این امر با هدف اعمال حاکمیت قانون و تحت شمول قوانین عام قرار دادن کلیه قوا و نهادهای عمومی و ایجاد نوعی انتظام در اداره امور عمومی است.

با توجه به مستندات قانونی مذکور، شوراهای اسلامی کشور نیز باید به یکی از صورت‌های مقرر در این مواد(وزارتخانه، شرکت دولتی و مؤسسه دولتی یا نهاد عمومی غیردولتی) به رسمیت شناخته شوند. اما در مورد اینکه شوراهای اسلامی در قالب کدامیک از این اشکال قرار می‌گیرند، باید گفت که بی تردید شوراها را نمی‌توان در زمره وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی قلمداد کرد. چراکه شوراها نه تنها ماهیتاً با وزارتخانه‌ها به عنوان یکی از ارکان اعمال قوه مجریه و شرکت‌های دولتی به عنوان یک بنگاه اقتصادی متفاوتند، بلکه هیچگونه تطابقی با ضوابط ارائه شده در خصوص وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی در قوانین، نیز ندارند. اما در مورد اینکه شوراها را می‌توان مؤسسه دولتی یا مؤسسه و نهادهای عمومی غیردولتی قلمداد کرد، جای بحث

وجود دارد (Rostami & Hosseinipour Ardakani, 2013).

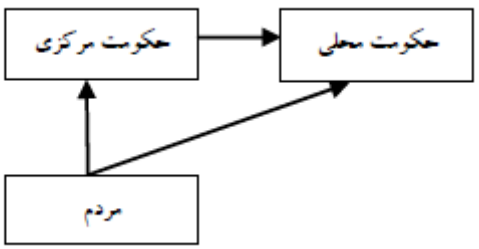
مبحث سوم: بررسی تمرکززدایی در ایران در پرتو اصول تمرکززدایی

عناصر ذیل را می‌توان به اختصار از جمله ویژگی‌های سیستم عدم تمرکز معرفی کرد و آن‌ها را اصول تمرکززدایی دانست:

گفتار اول: مشروعیت(انتخابی بودن)

مشروعیت[1] اصلی اخلاقی یا عقلانی است که براساس آن حکومت‌ها می‌توانند از شهروندان خواستار اطاعت و فرمانبرداری باشند (Amirarjomand, 2008).

در موضوع مورد بحث باید گفت، مشروعیت مردمی و انتخابی بودن نهاد عدم تمرکز بسیار اساسی وحیاتی است؛ یعنی این مردم هستند که در یک انتخابات آزاد و منصفانه، افراد مورد نظر خود را برای اداره شهر گزینش می‌کنند. بنابراین، اگر نهادها ی عدم تمرکز، مشروعیت و منبع قدرت خود را از غیرمردم بگیرند، در واقع نهاد عدم تمرکز نیستند. در اینجا بحث مشروعیت دولت مرکزی نیز مطرح است و این می‌تواند باعث چالش دو مشروعیت(مشروعیت دولت مرکزی و مشروعیت دولت محلی) در درون یک حکومت بسیط باشد. البته به این اشکال می‌توان اینگونه پاسخ داد که مشروعیت دولت محلی و دولت مرکزی، نه در عرض یکدیگر، بلکه در طول یکدیگرند؛ یعنی پذیرفتن مشروعیت حاکمیت دولت مرکزی در کل، متضمن پذیرفتن مشروعیت مردمی حکومت محلی نیز است.



شکل ۱. رابطه مردم، حکومت مرکزی و حکومت محلی

درباره این اصل از اصول تمرکززدایی در نظام جمهوری اسلامی ایران باید گفت به لحاظ ساختاری، مشروعیت نهادهای عدم تمرکز مانند شوراها ی شهر و روستا، دموکراتیک و مردمی است. اصل صدم قانون اساسی به صراحت بر انتخابی بودن اعضای شورا تأکید می‌کند. طبق این اصل برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی از راه همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.

ماده ۱۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب ات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ تأکید دارد که انتخاب اعضای شورای روستا و شهر، به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و با اکثریت نسبی آرا خواهد بود. نکته قابل تأمل در این باره اینکه شاید به نظر برسد ترکیب هیئت اجرایی انتخابات شورای شهر با ترکیبی نسبتاً دولتی و با ریاست فرماندار احتمالاً بتواند بر انتخابات آزاد و منصفانه تأثیرگذار باشد. ماده ۳۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی ۱ مقرر می‌دارد:

به منظور برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، هیئت اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ثبت احوال، رئیس آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان در محدوده شهرستان تشکیل می‌شود. تبصره ۱ همین ماده می‌افزاید:

برای تعیین هشت نفر معتمدان هیئت اجرایی، فرماندار، سی نفر از معتمدان اقشار مختلف مردم از همه شهرهای محدوده شهرستان را انتخاب و از آنان دعوت به عمل می‌آورد. همچنان که ترکیب هیئت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی که ترکیبی پنج نفره از

[1] legitimacy

نمایندگان مجلس است(ماده ۷۳ قانون اصلاح قانون تش کیل شوراهای اسلامی ۱۳۶۵)، نمی‌تواند شایسته تلقی شود.

گفتار دوم: صلاحیت

چند دسته از صلاحیت را در سیستم عدم تمرکز می‌توان دید:

الف) صلاحیت‌هایی که ذاتاً محلی اند؛

ب) صلاحیت‌هایی که ذاتاً ملی اند؛

ج) صلاحیت‌هایی که ملی محلی اند؛

د) صلاحیت‌هایی که مردد میان این سه دسته اند.

امور امنیتی و نظامی را می‌توان جزء قسم دوم صلاحیت، آسفالت خیابان‌ها را جز ء قسم اول صلاحیت و آموزش عالی را می‌توان از اموری دانست که هم به امور ملی و هم به امور محلی مربوط است و یا حداقل آنکه در امثال چنین امور ی اینکه جزء صلاحیت‌های ملی یا محلی اند، اختلاف نظر وجود دارد. براساس این اصل، علاوه بر اینکه باید کمیت و کیفیت صلاحیت‌های محلی توجه و تأکید شود، سه پیش فرض را نیز می‌توان در نظر گرفت:

۱. مقام محلی در امور محلی صلاحیت دارد؛

۲. مقام ملی (نماینده دولت مرکزی) در امور ملی صلاحیت دارد؛

۳. مقام ملی در امور محلی صلاحیت ندارد.

بنابراین می‌توان گفت با توجه به پذیرش عملی عنوان صلاحیت ذاتی در ادبیات حقوقی سیستم غیرمتمرکز، شورا عملاً در امور محلی صلاحیت ذاتی دارد و بر این امور از سوی دولت آنچنان که بعداً گفته می‌شود منتفی نیست. با نگاهی به نظام حقوقی کشور می‌توان دریافت که در قوا نین جمهوری اسلامی ایران، اصل بر ملی بودن امور است، مگر آنکه خلاف آن ذکر شود، بدین ترتیب که اصل بر آن گذاشته شده است که امور محلی به روشنی قید شود و مابقی امور جزء صلاحیت‌های ملی و در اختیار دولت مرکزی قرار گیرد.

بنابراین، هنگامی که شک کنیم فلان امر در صلاحیت کدام یک از مقامات ملی یا محلی است، ظاهراً باید اصل را بر ملی دانستن آن قرار داد و در نتیجه آن را در صلاحیت مقام ملی دانست. این برداشت از قوانین که هم به لحاظ کیفی و هم به لحاظ کمی، اختیارات شوراها را با محدودیت مواجه می‌سازد، نمی‌تواند پاسخگوی انتظارات مورد نظر از شوراها باشد؛ به عنوان نمونه، نگاهی اجمالی به مواد مرتبط با اختیارات شوراها از جمله فصل سوم و به خصوص بندهای ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور می‌تواند مؤید دغدغه هایمان در این باره باشد. دولت مرکزی حق دخالت در بخشی از امور که فقط محلی اند را ندارد، هرچند امکان نظارت بر این امور از سوی دولت آنچنان که بعداً گفته می‌شود منتفی نیست.

با نگاهی به نظام حقوقی کشور می‌توان دریافت که در قوانین جمهوری اسلام ی ایران، اصل بر ملی بودن امور است، مگر آنکه خلاف آن ذکر شود، بدین ترتیب که اصل بر آن گذاشته شده است که امور محلی به روشنی قید شود و مابقی امو ر جزء صلاحیت‌های ملی و در اختیار دولت مرکزی قرار گیرد. بنابراین، هنگامی که شک کنیم فلان امر در صلاحیت کدام یک از مقامات ملی یا محلی است، ظاهراً باید اصل را بر ملی دانستن آن قرار داد و در نتیجه آن را در صلاحیت مقام ملی دانست. این برداشت از قوانین که هم به لحاظ کیفی و هم به لحاظ کمی، اختیارات شوراها را با محدودیت مواجه می‌سازد، نمی‌تواند پاسخگوی انتظارات مورد نظر از شوراها باشد؛ به عنوان نمونه، نگاهی اجمالی به مواد مرتبط با اختیارات شوراها از جمله فصل سوم و به خصوص بندهای ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور می‌تواند مؤید دغدغه هایمان در این باره باشد.

گفتار سوم: استقال نسبی مالی

این نکته اساسی است که نهادهای عدم تمرکز، بدون استقلال نسبی مالی توان تعقیب اهداف خود و عمل به رسالت‌های خویش را ندارند. البته استقلال مطلق مالی نیز امکانپذیر نبوده و برای دولت مرکزی خوشایند نیست. بنابراین، همواره دولت مرکزی باید در

تأمین نیازهای بودجه‌ای و مالی این نهادها مشارکت کند. بدین ترتیب استقلال نسبی مالی شوراها به عنوان نهاد عدم تمرکز از دولت مرکزی بسیار حیاتی است. وابستگی شدید شوراها به بودجه دولت مرکزی می‌تواند در استقلال سیاسی و حقوقی شوراها تأثیر منفی بگذارد. بنابراین، توجه به خودگردانی مالی شوراها و تأمین بودجه یا حداقل تأمین قابل توجهی از بودجه لازم و ضروری است؛ به خصوص آنکه برخی از وظایف و اختیارات شوراها از جنس حاکمیتی است که به نوعی می‌توان گفت شوراها به نیابت از دولت مرکزی به انجام آن‌ها اقدام می‌کند، پس دولت مرکزی باید تأمین کننده هزینه‌های آن‌ها باشد.

گفتار چهارم: کارکرد اجرایی نهاد شورا

در این مبحث نخست به بررسی نظریات پیرامون کارکرد اجرائی شورا و اشکالات وارده توسط منتقدان و پاسخگویی به آن‌ها خواهیم پرداخت. سپس با عنایت به این امر که منابع فقهی شالوده نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می‌دهند، ابتداء کارکرد اجرائی شورا در متون فقهی به اختصار مورد بررسی واقع شده و در ادامه، این کارکرد در قوانین موضوعه مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

بند اول: نقد و بررسی نظرات مطروحه پیرامون کارکرد اجرائی نهاد شورا

هرچند که می‌توان بیان داشت ادبیات حقوقی و فقهی پیرامون نهاد شورا و کارکرد اجرائی وجود ندارد و صرفا در پاره‌ای موارد به این موضوع اشاره شده است، اما بررسی همین موارد و پاسخگویی به انتقاداتی که از این کارکرد شورا می‌تواند مطرح گردد مفید فایده خواهد بود.

بند دوم: انتقادات مطرح از لحاظ نظری

در حوزه نظر و تئوری انتقاداتی می‌توان به کارکرد اجرائی نهادهای شورایی وارد ساخت. نخستین انتقاد در این زمینه در ارتباط با موضوع مسئولیت جمعی اعضای شورا در قبال کارکردهای اجرائی نهاد مزبور است که مورد توجه برخی صاحب نظران قرار گرفته است (Yazdi, 1989).

در مواردی که کارکرد اجرائی شورا توسط یکی از اعضاء اعمال می‌شود آیا می‌توان نهاد شورا را در این زمینه مسئول و پاسخگو دانست. در پاسخ باید بیان داشت که در نهادهای شورایی که با رای اکثریت تصمیم اتخاذ می‌شود در برخی موارد(عمدتا در موضوعات سیاسی و نهادهای شورایی ذی صلاح در امور سیاسی) همانند هیات وزیران، اعضای مخالف با رای اکثریت نیز مسئول تصمیم شورا محسوب شده اند.[1] اما در موارد دیگر(به ویژه در امور اداری و اجرائی) و به خصوص در مواردی که تصمیم بر ارتکاب اعمال غیرقانونی اتخاذ شده است، صرفا اعضای موافق مسئول محسوب می‌شوند. در نهایت بایستی اظهار داشت که برقراری مسئولیت در این رابطه با عنایت به مقتضیات مصداق مربوطه شورا معین می‌شود. انتقاد دیگری که شاید متبادر به ذهن شود این است که امکان ایفای صلاحیت اجرائی برای نهاد شورایی وجود ندارد. در صورتی که شورایی کارکردی اجرائی را بر عهده داشته باشد این اجراء در نهایت به تقسیم صلاحیت‌ها می‌انجامد و در نتیجه صرفا یکی از اعضای شورا کارکرد مزبور را انجام می‌دهد. اما باید بیان داشت که این انتقاد وارد نیست. کارکرد اجرائی به بازیگری یک فرد در این زمینه منجر نمی‌گردد. چنانچه مجلس شورای اسلامی با انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان ایفای کارکردی اجرائی می‌نماید.

بند سوم: انتقادات مطرح از لحاظ عملی

[1] اصل ۱۳۷ قانون اساسی هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در باربر رییس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست.

این نهاد، با موضوعیت یافتن در حوزه اجراء با مشکلاتی مواجه می‌گردد که کندی و تاخیر در امور، اتلاف نیروها، موقوف الاجراء ماندن امور به دلیل اختلاف افراد شورا[۱] از جمله آن‌ها است. امور اجرائی نیازمند اتخاذ تصمیمات سریع می‌باشد که در ارتباط با شورا به سبب خصلت اجتماع آن، این الزام با مشکل مواجه می‌گردد. در پاسخ باید بیان داشت که این انتقاد می‌تواند در موارد بسیاری وارد باشد. اما بایستی توجه داشت که کارکردهای اجرائی برای همه مصادیق نهاد شورا و در همه زمینه‌ها مقرر نگردیده اند. بلکه به مقتضای مصداق شورا و با نظر داشتن این موارد مقرر می‌گردند. مضاف بر اینکه کارکردهای اجرائی در تمامی موارد نیازمند سرعت در اتخاذ تصمیم نیست. در نهایت باید بیان داشت که کارکرد اجرائی برای مصادیق نهاد شورا به اقتضای شرایط و موقعیت مصداق شورا از سوی قانونگذار مقرر گردیده است. در مواردی مانند شورای عالی اداری به اقتضای موقعیت و جایگاه این شورا و اهداف مقرره برای آن، این کارکرد به نحو پررنگ تری مقرر گشته است و در بیشتر موارد به نحو جزئی و به گونه‌های ضعیف، مصادیق شورا عهده دار وظایف و صلاحیت‌های اجرائی گشته اند.

مبحث سوم: ابهامات و موانع ساختاری شوراهای اسلامی

ساختار و تشکیلات شوراهای اسلامی از بدو ایجاد تاکنون به لحاظ رده‌های مختلف شورایی، روندی روبه تکامل داشته است به نحوی که اگرچه در اوایل انقلاب اسلامی، منحصراً با تشکیل شوراهای روستایی مواجه بودیم اما پس از گذشت دو دهه از انقلاب، به ویژه از ۱۳۷۷ به بعد، شاهد ایجاد رده‌های مختلف شورایی تا سطح شورای عالی استان‌ها بوده ایم. علی رغم تشکیل شوراهای اسلامی بدین شکل، این نهادها از نظر ساختاری متأثر از قوانین اساسی و عادی، با آسیب‌ها و موانعی به شرح زیر روبه رو بوده اند.

گفتار اول: موانع ساختاری در قانون اساسی

اصول قانون اساسی در خصوص ساختار و جایگاه شوراهای اسلامی با یکدیگر تناقض دارند. در حالی که اصول ششم و هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی را در تصمیم گیری و اداره امور کشور هم سطح ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی قرار داده است (Mazrouei Abiane, 2023).

به نظر می‌رسد با توجه به مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (رک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ج، دوم،۱۳۶۴، ۹۸۹ تا ۹۹۲) که نشان از اهمیت جایگاه شوراها نزد موانع ساختاری. ولی اصل یکصدم قانون اساسی شوراهای اسلامی را به عنوان ناظر بر اداره امور قلمداد کرده است. نهایتاً اینکه با مطالعه اصل یکصد و سوم، به فقدان جایگاه مناسب شوراها در ارتباط با ارگان‌ها و مقامات دولتی مواجه می‌شویم.

بند اول: اتکای اداره بر امور انتخابات

اتکای اداره امور کشور بر آرای عمومی از جمله انتخاب اعضای شوراهای اسلامی در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح گردیده است. همان طور که بیان شد. در این اصل شوراهای اسلامی هم سطح ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی محسوب شده اند و این امر نشان از جایگاه والای نهاد مذکور در قانون اساسی دارد.

بند دوم: شورا؛ نهادی تصمیم گیر و اداره کننده

در اصل هفتم قانون اساسی شوراهای اسلامی نهادهایی تصمیم گیرنده و اداره کننده هستند به این ترتیب که برای محدوده جغرافیایی مشخص و معین(مانند استان شهرستان، شهر و روستا) تصمیم گیری می‌کنند و مصوبات آن‌ها در همان محدوده جغرافیایی، توسط نیروهای اجرایی شوراها اجرا می‌شود.

---

[۱] موارد فوق به صراحت در مجلس بازنگری قانون اساسی در بحث از جایگزینی مدیریت انفرادی به جای مدیریت شورایی در قوه قضائیه مورد توجه قرار می‌گیرند.

بند سوم: نظارت بر اداره امور

نظارت بر اداره امور محلی توسط شوراهای اسلامی در اصل یکصدم قانون اساسی تصریح شده است به ترتیبی که شوراهای اسلامی به عنوان ناظر بر ادارات دولت مرکزی اعمال سازمان‌های اداری را رصد می‌کند. پس از ملاحظه و بررسی مطالب فوق به مغایرت اصول ذکر شده پی می‌بریم، چراکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول کلی شوراها را نهادهای تعیین کننده تصمیمات و در اصول مربوط به فصل شوراها، نهادهای نظارتی معرفی کرده است.

بند چهارم: الزام به رعایت تصمیمات شوراها

اصل یکصد و سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «استانداران فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین میشوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند لذا مقامات منتصب از طرف دولت ملزماند تصمیمات شوراها را رعایت کنند.

گفتار دوم: بسترهای چالش‌برانگیز در حوزه شورایاری‌ها

در «پویش جهانی حکمروایی شهری» (برنامه اسکان بشر ملل متحد، ۲۰۰۲: ۱۰۲) حکمرانی شایسته، فرایند پیوسته و مستمری معرفی شده است که تنها محدود به نهادها و سازمان‌های رسمی نمی‌شود، بلکه شامل مؤلفه‌هایی مانند فعالیت تشکل‌های مردمی و میزان سرمایه اجتماعی نیز می‌شود. این مؤلفه‌ها علاوه بر امکان بخشی به افراد به منظور تعقیب منافع فردی و افزایش رضایت آنان، به تأمین خیر عمومی نیز کمکی شایان می‌کنند. به عبارت دیگر افراد از گروه‌ها و اقشار مختلف اجتماعی، به واسطه مشارکت در امور محلی و در سطوح مختلف تصمیم گیری، نظارت، مطالبه گری و اجرا، به ارتقای منافع فردی و جمعی یاری می‌رسانند. پویش فوق به منظورا رزیابی مفهوم حکمرانی شایسته شهری، شاخص‌های مختلف را معرفی کرده است که برخی از آنها عبارتند از: «پایداری در همه ابعاد توسعه شهری» «تفویض اختیارات به پایین » «برابری در دسترسی به فرایند تصمیم گیری و ملزومات زندگی شهری» «قرارگرفتن در بطن مسائل شهری و شهروندی» (Alaeeddini & Pourmirghafari, 2017).

همه این موارد ضرورت تفویض مدیریت به محله‌ها و بسترسازی قانونی مناسب برای جلب مشارکت مردم در امور محلی را آشکار می‌کند. شمار زیادی از صاحبنظران در حوزه مدیریت شهری، الگوهای رایج در اداره شهرهای کشور را الگوهایی ناکارآمد معرفی می‌کنند. یکی از تبیین‌های مشترک در ریشه یابی این وضعیت، فقدان مشارکت پذیری در اداره شهرهاست.

درحقیقت مدیریت شهرها در ایران از بسیاری ظرفیت‌های مردمی که به توانمندی و ارتقای سطح مدیریت می‌انجامند محروم بوده اند نهاد شورایاری در ایران، براساس استنباطی که از بند ۷ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ به همراه اصلاحات بعدی) صورت گرفت و براساس ضرورت مشارکت پذیری، ارتقای سطح توانمندی در مدیریت شهرها و و بهره مندی از ظرفیت‌های مردمی بنا نهاده شد.

بند اول: فقدان پشتوانه قانونی

در تیرماه سال ۱۳۹۹ دیوان عدالت اداری به ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر تهران درباره اساسنامه شورایاری ها، آیین نامه انتخابات و برخی دیگر از مصوبات مربوط به این نهاد محلی حکم داد که عملاً به ممنوعیت فعالیت این نهادها انجامید. آنچه مبنای قانونی مصوبه شورا یشهر جهت تشکیل شورایاری‌ها بوده، بند ۷ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب سال ۱۳۷۵ بوده است. بند ۷ تصریح می‌کند که یکی از وظایف شوراهای اسلامی، اقدام درخصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی و... است، اما تشخیص قانونگذار این است که این بند نمی‌تواند از تشکیل شورایاری‌ها پشتیبانی کند و لذا به ممنوعیت فعالیت این

مجموعه‌ها حکم داد. به این ترتیب عدم پشتوانه قانونی برای تشکیل این نهاد مهم ترین مشکل برای فعالیت این نهاد محسوب می‌شود. در این شرایط و با توجه به آنچه از اهمیت و ضرورت شکل گیری شورایاری‌ها گفته خواهد شد، می‌توان در قالب یک طرح اصلاحی در مجلس یا در قالب یک لایحه از طرف دولت به شورای عالی استان و بعد به مجلس، به تشکیل شورایاری‌ها و سازوکارهای مربوط به آن تصریح کرد. این کار می‌تواند در قالب اصلاح بند ۷ ماده ۸۰ و یا گنجاندن یک ماده تکمیلی در قانون فوق انجام گیرد.

بند دوم: ضعف در اطلاع‌رسانی و مشارکت‌پذیری پایین

شناخت مردم از حیطه فعالیت ها، وظایف و اختیارات شورایاری‌ها بسیار کم است. عوامل مختلفی در این زمینه مؤثرند که برخی از آن‌ها عبارتند از:

کوتاهی در اطلاع رسانی، عدم بهره مندی از شیوه‌های نوین ارتباطی و عدم آشنایی با شیوه‌های نوین مدیریت مشارکتی. در این میان انتشار نشریه محلی با استفادها ز فناوری‌های نوین ارتباطی، ضمن افزایش حس تعلق به محله، می‌تواند مقدمات مشارکت و نظارت شهروندان در امور محلی را تا حد خوبی فراهم آورد. همچنین برگزاری جلسات گفتگو و هم اندیشی پیرامون مسائل مبتلابه مردم محله، به افزایش حس تعلق و همبستگی مردم و متعاقباً میل به مشارکت در مدیریت محله می‌انجامد. همچنین تعریف خطوط ارتباطی بین شورایاری‌ها با سایر نهادهای مستقر در محلات مانند مساجد و مدارس به ارتقای کیفی هرکدام از آن‌ها و هم افزایی بین آن‌ها در مدیریت هرچه بهتر و با کیفیت تر امور محله یاری می‌رساند.

بند سوم: شفافیت پایین در نظام مالی و درآمدی

یکی از علت‌های بی اعتمادی و جلب مشارکت پایین به شورایاری ها، فقدان شفافیت در نظام مالی و درآمدی آنهاست. به عبارت دیگر ابهام در قراردادها و معاملات، املاک و دارایی‌ها و بدهی‌ها و مطالبات در مدیری تهای محلی موجب شکل گیری سوءاستفاده‌های شخصی و شائبه‌های گوناگون در مورد این نهادها شده است. به همین منظور و در راستای ایجاد اعتماد ساختاری به نهادهای محلی، باید عملکرد مالی و صورت‌های درآمدی و هزینه‌های این نهادها به صورت پیوسته و برخط در معرض داوری و قضاوت افکارعمومی قرار گیرد. به این ترتیب علاوه بر الزام درونی شورایاری‌ها به بهینه سازی نظام هزینه‌ها و درآمدهای خود، بسترهای مساعدی برای اعتماد مردمی به این نهادها و جلب مشارکت برای آن‌ها فراهم می‌شود (Khoshnoudi & Hosseini, 2016).

بند چهارم: ناآشنایی اعضا با قوانین و حیطه مسئولیت‌ها

بسیاری از اعضای شورایاری‌ها با حیطه مسئولیت‌ها و اختیارات خود آشنایی کافی را ندارند. علاوه بر اینها پژوهش‌های مختلف حاکی از سطح پایین آگاهی اعضا از برنامه‌های توسعه بالادستی و کم توجهی به آن‌ها در فرایند تصمیم گیری است. به این ترتیب طراحی سازوکارهایی به منظور آشنایی اعضا و حتی کاندیدهای ورود به شورایاری‌ها با حیطه وظایف و اختیاراتشان و همچنین ارزیابی میزان تحقق برنامه‌های سالیانه و فصلی سرای محله با توجه به اهداف و چشم اندازهای اسناد مرتبط توسط شورایاران و مسئولان سرای محله، می‌تواند به افزایش آگاهی و آشنایی شورایاران با حیطه وظایفشان بینجامد.

مبحث چهارم: راه حل‌ها

راهکارهای زیر جهت برطرف شدن ابهامات قوانین مرتبط با شوراهای اسلامی از نظر ساختاری قابل طرح است

گفتار اول: راهکارها در خصوص ابهامات قانون اساسی

از نظر ساختاری برای تناقض اصول قانون اساسی و چالش اصل یکصد و سوم قانون اساسی راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود.

بند اول: راهکار رفع تناقض اصول قانون اساسی

در ابتدا شایسته است که مطابق اصل ۱۷۷ قانون اساسی شورای بازنگری قانون اساسی تشکیل شود تا مغایرت اصول این قانون در زمینه تمارض جایگاه شوراهای اسلامی را برطرف نماید به گونه‌ای که با توجه به تأسیس مردمی نظام جمهوری اسلامی ایران، برای شوراهای اسلامی نقشی والاتر از نظارت در نظر گرفته شود. مستفاد از مذاکرات اصل یکصدم قانون اساسی نیز آن است که مجلس خبرگان قانون اساسی شوراها را نهادی «اداره کننده» قلمداد نموده است نه مناظر. برخی از این مذاکرات عبارت اند از:

یکی از انواع حاکمیت حاکمیت اداری است که مردم می‌خواهند بدانند در ایالات و ولایات اینها اختیاراتشان چیست و مسئله بر سر این است که این اختیار را چطور عمل بکنند.

مقصد اختیارات در مورد حاکمیت اداری است که می‌خواهند اینها بدانند تا چه اندازه است. آنها می‌گویند مجلس شورای ملی و حکومت مرکزی آن حاکمیتی را که می‌خواهد به خودش اختصاص بدهد تعیین کند و در آن چیزی که میماند ما را آزاد بگذارد. ما با منطقه خودمان و با روحیات خودمان آزادتر و با فرهنگ خودمان آشناتر هستیم و میدانیم چه کار بکنیم... مردم باید این را احساس کنند و بدانند که این حکومت دیگر حکومت سابق نیست و علاجش این است که اختیارات استانها و اختیارات ایالات و اختیارات مردم همه منطقه تعیین بشود البته این اختیارات باید به وسیله شوراها تعیین بشود...»(صورت مشروح مذاکرات مجلس بر نهایی قانون اساسی، ج ۲، ۱۳۶۴: ۹۸۹).

بند دوم: راهکار رفع چالش اصل یکصد و سوم

در خصوص چالش اصل یکصد و سوم قانون اساسی راجع به معنای کلمه «رعایت» به نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در هنگام تصویب اصل مذکور و مخالفت با افزودن کلمه «اجرا» پس از کلمه «رعایت به اقتدار شوراها اعتقادی نداشته و آنها را فقط عامل شور و مشورت قلمداد نموده اند. اگر قائل به این نظر باشیم، در واقع با فاصله گرفتن از اصول ۶ و ۷ قانون اساسی شوراها را به عنوان یک نهاد «صوری» پذیرفته ایم.

گفتار دوم: معیارهای حکمرانی مطلوب

ژان بدن حاکمیت را اقتدار مطلق بر دولت ملت تامید (Qazi Zadeh, 2005) اما به مرور این اندیشه تعدیل یافته و از قالب حکمرانی مطلق خارج شده و شکل حکمرانی مطلوب گرفته است. چیبامبو معتقد است فارغ از موضوع تدبیر امور شرکتی واژه حکمرانی برای بحث درباره دو موضوع مرتبط استفاده می‌شود. نخست همه جنبه‌های شیوه اداره یک ملت که تهادها، سیاست ها، قوانین، مقررات، فرایندها و سازو کارهای نظارتی را شامل میشود و دیگری، مجموعه فرهنگ و ایدئولوژی مرتبط با حکمرانی، یعنی ارزش‌ها، فرهنگ، سنت‌ها و ایدئولوژی‌هایی که در حوزه حکمرانی وجود دارد (Al Es'hagh et al., 2023).

بالند، موانی و رابینسون نیز بیان نموده اند که هدف آنها از کاربرد واژه حکمرانی، دو چیز است. نخست، تفسیری وسیع از پیوندهای میان نهادهای سیاسی جامعه که نه تنها قانون اساسی و نظام انتخاباتی، بلکه دیگر عوامل تأثیر گذار بر قدرت سیاسی افراد و گروه ها، مانند توانایی حل مشکلات کنش جمعی، استفاده از ارتباطات و حتی سلاح گرم را تیز شامل می‌شود. دوم اینکه، حکمرانی بیانگر اجرای تصمیم‌های جمعی تیز است که ظرفیت دولت و توانایی دولت به اجرای منسجم و کارآمد سیاست‌ها و میزان و آثار فساد را شامل می‌شود.

اسمیت معتقد است حکمرانی تنها شامل حکومت یا دولت نمی‌شود بلکه بخش خصوصی و جامعه مدتی افراد گروه‌ها را تیز در بر می‌گیرد و به باور پورتر (۲۰۰۲) همه این عوامل اعم از دولت، بخش خصوصی و جامعه مدتی به لحاظ اجتماعی و سیاسی برای تأمین خدمات عمومی با هم در تعامل اند و هر یک در تأمین هدفها نقش ویژه‌ای دارند (Karimi Fard, 2022).

بنابراین دکترین حکمرانی مطلوب اقتضاء دارد که عرصه عمومی مبتنی بر مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگوی، بهر، بهره وری و...، و عملکرد مؤثر اداره شود. وجود دسترسی آزاد به اطلاعات و شفافیت در مدیریت عرصه عمومی، به طور ویژه از بروز فساد اداری و اقتصادی جلوگیری می‌کند. معیارهای حکمرانی مطلوب شامل شش شاخص می‌باشد که توسط بانک جهانی ارائه شده و شامل: حق اظهار نظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی و مقابله با خشونت، اثربخشی دولت، کیفیت مقررات، قانون مداری و کنترل فساد است (Rahim Pour & Mazhari, 2022). این معیارهای می‌توانند مشارکت مردمی در قالب شوراهای اسلامی را نیز توجیه و لزوم ایجاد آن‌ها را تقویت نماید.

نتیجه‌گیری

شناسایی کارکرد اجرایی برای نهاد شورا، امری چالش برانگیز در مباحث حقوقی است که نمی‌توان به سادگی رای به وجود این کارکرد داد یا آن را منتفی دانست. آنچه مشهود است این است که این موضوع در نوشته‌های حقوقدانان و محققان به نوعی مسکوت مانده است. با وجود اینکه مصادیق نهاد شورا در جای جای نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به وفور مستقر گردیده است، اما در نوشته‌های حقوقدانان و دکترین جایگاه خویش را نیافته است. اندک مطالب موجود در این زمینه، با ذکر مشکل احراز مسئولیت شورا در امور اجرائی، به نوعی این کارکرد را برای شورا منتفی دانسته اند. اما بر خلاف نظر این عده، چنانچه مشخص گردید شورا چه در منابع فقهی و چه در منابع حقوقی از این کارکرد برخوردار گشته است. نماد بارز این کارکرد برای شورا در متون و منابع فقهی، انتخاب حاکم اسلامی توسط این نهاد است که مورد ذکر قرار گرفت. در قوانین موضوعه جمهوری اسلامی ایران نیز مشاهده گردید که کارکرد مزبور به صراحت در موارد متعددی برای مصادیق نهاد شورا و یا به عبارتی نهادهای شورایی مقرر گردیده است. نکته دیگری که در تحلیل این کارکرد برای شورا بایستی مدنظر داشت این است که شناسایی کارکرد فوق برای شورا، به منزله تخطی از اصل تفکیک قوا نیست. عمده نهادهای شورایی عهده دار این کارکرد در ذیل قوه مجریه و وابسته به آن قرار می‌گیرند. آن دسته از مصادیق شورا که خارج از این قوه هستند، نیز بر مبنای قانون اساسی از این صلاحیت برخوردار گشته اند. در رابطه با نظریات شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی در این زمینه نیز باید بیان داشت این شورا در باب شوراهای فراقوه‌ای همانند مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و هیات وزیران و... وروردی در موضوع نداشته است، چرا که صراحت قانون اساسی در این زمینه، مانع از ابهام بوده است. در مورد شوراهای درون قوه‌ای نیز، به نظر می‌رسد شورای نگهبان مخالفتی با این کارکرد شوراهای مزبور ندارد. اما در رابطه با شوراهای محلی، رویکرد اصلی مفسر قانون اساسی، انحصار کارکردهای شوراهای محلی به نظارت است، اما این امر مانع از توجه شورای نگهبان به تفسیر موسع از اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای محلی نبوده است و نمود این رویکرد را می‌توان به صراحت در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در ارتباط با شورای مزبور که با تایید شورای نگهبان رسیده است، مشاهده نمود. مطالعه مستندات حقوقی مهمی چون نظریات شورای نگهبان و آرای برخی مراجع قضایی مؤید آن است که مصوبات این شورا چنانچه در چارچوب صلاحیت موضوعی آن تصویب شوند، عملاً در جایگاهی هم‌تراز و حتی در مواقعی بالاتر از قوانین عادی قرار می‌گیرند و به دلیل ساختار مستقل نهاد تصویب‌کننده آن، با وضع قوانین و مقررات بعدی قابل نسخ یا تغییر نیستند.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافعی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

The study of administrative councils in Iran's administrative law system requires close attention to their historical, constitutional, and jurisprudential foundations, since these institutions stand at the intersection of governance, citizen participation, and the supervision of state authority. From the outset, administrative justice in Iran has been conceptualized as a safeguard for ensuring that relations between the government and citizens are conducted within a legal framework, guaranteeing both the right to complaint and mechanisms of redress (Mazrouei Abiane, 2023). At the same time, the concept of the "council" has a long tradition rooted in Islamic thought, where figures such as Ibn Arabi and later thinkers defined shura as a collective consultation designed to reach truth through the convergence of informed opinions. Contemporary Iranian administrative councils reflect this heritage but also reveal serious ambiguities and inconsistencies regarding their legal foundation, scope of authority, and their placement within the architecture of government. Some are established by explicit constitutional provisions, such as the Supreme Council of Provinces (Article 101), others through statutory law, and still others merely by ministerial by-laws or executive decrees (Al Es'hagh et al., 2023). This multiplicity creates uncertainty, particularly because many councils exercise executive, consultative, or supervisory powers simultaneously, but without a coherent framework, giving rise to inefficiencies, overlapping jurisdiction, and doubts about their legal validity (Karimi Fard, 2022). As such, the study emphasizes that among the many shortcomings of Iranian administrative councils, the most significant is the ambiguity in their legal regime and constitutional standing, which undermines the clarity and predictability of administrative law.

In examining the conceptual dimension, councils are not only an Arabic linguistic construct but a juridical and political mechanism for integrating collective wisdom into governance. In classical Islamic political and legal discourse, shura has been understood as collective decision-making either by the community as a whole, by elected representatives, or by specialized groups such as jurists and scholars (Rahim Pour & Mazhari, 2022). In contrast, modern constitutional law frames councils as a mechanism for decentralization, administrative accountability, and citizen empowerment. Iran's governmental structure, however, has historically been dominated by centralization, where power has been concentrated in a single sovereign authority with little space for local decision-making (Khosravi, 2009; Shabani, 2006). The legacy of such centralization has been detrimental to the development of independent local institutions, and though decentralization is theoretically acknowledged in the Constitution, the practical exercise of local authority remains limited. Historically, the first legal manifestation of councils in Iran traces back to the Constitutional Revolution, when the 1907 Law of Municipalities sought to institutionalize citizen participation in local governance (Moghaddasi & Akbari, 2017). Over time, however, the oscillation between support and suppression of councils reveals an inconsistent commitment to participatory governance, raising questions about whether councils can be more than consultative organs. The 1979 Constitution attempted to reinvigorate the idea by recognizing councils in Articles 6, 7, and 100, but restrictive interpretations of their powers have persisted, often limiting them to advisory or supervisory roles, despite the clear constitutional intent to grant them decision-making authority (Dashti, 2009).

The legal analysis also situates councils within the broader framework of Islamic

jurisprudence and statutory law. Article 7 of the Constitution designates councils as fundamental decision-making organs, placing them alongside the presidency and the legislature. This implies that councils should enjoy a role in governance far beyond local consultation. Yet Article 100 frames them narrowly as supervisory bodies, leading to interpretive contradictions. At the municipal level, councils are formally entrusted with decision-making, supervisory, and elective functions, including the authority to elect mayors and oversee municipal financial management (Esmaeili, 2011; Faqih Larijani, 2009). Their democratic legitimacy arises from their electoral basis, since members are directly chosen by local citizens rather than appointed by central authorities (Norouzi Far, 2001). In practice, however, councils remain structurally subordinated to centralized authority, and debates persist regarding their classification as governmental or non-governmental public institutions (Rostami & Hosseinipour Ardakani, 2013). The principle of legitimacy reinforces the centrality of electoral accountability, aligning with the normative expectations of decentralization (Amirarjomand, 2008), yet the scope of councils' jurisdiction—whether local, national, or hybrid—remains contested. Even where executive functions are recognized, critics argue that collective responsibility is blurred, and the efficiency of councils is hampered by bureaucratic delays and overlapping mandates (Yazdi, 1989). These contradictions undermine councils' effectiveness, leaving them oscillating between formality and functionality.

Beyond structural ambiguities, the study identifies significant barriers to effective council governance. Constitutional contradictions create a dual identity: on one hand, councils are presented as decision-makers and administrative authorities; on the other, they are demoted to mere supervisory roles (Mazrouei Abiane, 2023). Furthermore, the institution of neighborhood councils (shorayari), intended to deepen local participation, has suffered from lack of a clear legal basis. The Administrative Justice Court in 2020 annulled Tehran's municipal decrees establishing shorayari bodies, citing the absence of statutory authorization, thereby highlighting the fragility of participatory experiments in the Iranian administrative system. Similar problems exist in terms of public awareness, transparency, and accountability, where citizens often lack knowledge of councils' functions and where weak financial disclosure mechanisms breed mistrust (Khoshnoudi & Hosseini, 2016). Broader governance assessments, such as the UN's "Global Campaign on Urban Governance," emphasize that effective urban governance depends on decentralization, participation, equity, and sustainability (Alaeeddini & Pourmirghafari, 2017). Iranian councils, however, have been unable to consistently embody these principles, largely because of their tenuous legal status and limited financial autonomy. Without relative fiscal independence, councils cannot effectively pursue their mandates, since dependence on central government budgets compromises both their autonomy and their accountability.

In resolving these issues, the article turns to theoretical and comparative perspectives on good governance. Jean Bodin's theory of sovereignty initially posited absolute state power, but over time this view was tempered by modern doctrines of participatory and accountable governance (Qazi Zadeh, 2005). Contemporary scholarship emphasizes that governance is not limited to formal state institutions but includes private sector, civil society, and community actors (Al Es'hagh et al., 2023). The World Bank's indicators of good governance—voice and accountability, political stability, government effectiveness,

regulatory quality, rule of law, and control of corruption—provide an evaluative framework applicable to councils as instruments of participatory democracy (Rahim Pour & Mazhari, 2022). Applying these standards to Iran suggests that empowering councils could significantly enhance transparency, efficiency, and citizen engagement in administration. However, the persistence of centralized authority, statutory ambiguity, and constitutional contradictions continues to inhibit councils from realizing their potential role in democratic governance. The study therefore highlights the need for constitutional revision under Article 177 to reconcile contradictory provisions and establish a coherent legal framework that elevates councils beyond merely symbolic institutions (Karimi Fard, 2022).

In conclusion, the research underscores that while administrative councils in Iran possess deep historical and jurisprudential roots, their contemporary function is undermined by constitutional contradictions, statutory ambiguities, and structural inefficiencies. The recognition of councils in Islamic jurisprudence and constitutional provisions reveals an intent to institutionalize collective decision-making and decentralization, yet restrictive interpretations have confined them largely to supervisory or consultative roles. To resolve these inconsistencies, a comprehensive reform is required, clarifying councils' legal basis, ensuring financial independence, enhancing transparency, and fostering genuine public participation. Without such reforms, councils risk remaining nominal entities rather than effective instruments of good governance. Ultimately, the article demonstrates that administrative councils can contribute meaningfully to the rule of law and citizen empowerment only if constitutional, statutory, and practical obstacles are addressed within a coherent framework of participatory governance.

References

Al Es'hagh, P., Atrian, F., & Qamami, M. M. (2023). Challenges to the Independence of Local Councils in the Iranian Legal System. *Novel Administrative Law Research*, *5*(15).

Alaeeddini, P., & Pourmirghafari, M. M. (2017). Neighborhood Management and Local Councils in Tehran: An Evaluation of Good Urban Governance in Zargandeh, Tehran. *Journal of Social Studies and Research in Iran*, *7*(1).

Alvani, M. (1999). *Public Management, 13th Edition*. Ney Publishing.

Amirarjomand, A. (2008). Legal Forms of the State. *PhD Course Handout, Public Law*

Asadi Ojaq, N., & Hamidpour Razian, R. (2022). Feasibility Study of the Legal Capacity of Islamic Councils in Exercising Local Governance. *Supreme Governance Quarterly*, *3*(10).

Dashti, A. (2009). The Legal Status and Legal Interactions of Local Islamic Councils in the Iranian Legal and Political System. *Legal Research Journal*(49).

Esmaeili, M. (2011). *Discourses on Urban and Citizenship Rights*. Shahr Publishing.

Faqih Larijani, F. (2009). *Law on the Relations between the Council and the Municipality*. Majd Publications.

Karimi Fard, H. (2022). Oversight Challenges and Examination of Deviations of Islamic Council Members from Legal Duties with an Emphasis on Good Governance. *International Legal Research*, *15*(57).

Khoshnoudi, R., & Hosseini, M. (2016). The Legal Nature of the Competition Council and the Appeal of Its Votes. *Legal Research*, *19*(75).

Khosravi, H. (2009). *Constitutional Law*. Payame Noor University Publications.

Mazrouei Abiane, A. A. (2023). The Legal System Governing Administrative Councils within the Executive Branch: Pathology and Presentation of an Optimal Model. *Public Law Knowledge*, *12*(40).

Moghaddasi, M., & Akbari, E. (2017). The Legal Status of the Resolutions of the Supreme National Security Council in the Iranian Constitutional Law System. *University of Tehran Public Law Studies Quarterly*, *47*(4).

Norouzi Far, S. A. (2001). *Management of Local Organizations and Municipalities*. Baztab Publications.

Qazi Zadeh, K. (2005). *The Position of the Council in Islamic Government*. Orouj Publishing.

Rahim Pour, F., & Mazhari. (2022). Methods of Financial Oversight by Islamic City Councils over Municipalities in Iranian and Islamic Law (With a Comparative Approach to the French Local Administrative System). *Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law*, *15*(4).

Rostami, V., & Hosseinipour Ardakani, M. (2013). The Status of Islamic Councils in the Legal System of the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*(5).

Shabani, Q. (2006). *Constitutional Law and the Structure of the Government of the Islamic Republic of Iran*. Ettela'at Publications.

Yazdi, M. (1989). *Explanation and Interpretation of the Constitution*. Noor Research and Publication Institute.