

سرشناسه : گرجی ازندریانی، علی اکبر، ۱۳۵۲ -
 عنوان و نام پدیدآور : تحلیل فقهی حقوقی نقش شورا در مدیریت
 امور عمومی / نویسنده علی اکبر گرجی ازندریانی، محسن ابوالحسنی.
 مشخصات نشر : تهران: پژواک عدالت، ۱۳۹۵.
 مشخصات ظاهری : ۲۱۰ص: ۱۴×۲۱سم.
 شابک : ۱۰۰۰۰۰ ریال: ۹۷۸-۶۰۰-۹۶۴۷۶-۳-۷
 وضعیت فهرست نویسی : فیبا
 موضوع : مشاوره -- جنبه‌های مذهبی -- اسلام
 موضوع : Counseling -- Religious aspects -- Islam
 موضوع : مدیریت (اسلام)
 موضوع : Management -- Religious aspects -- Islam
 موضوع : مدیریت دولتی -- ایران
 موضوع : Public administration -- Iran
 شناسه اف‌آر‌دی : ابوالحسنی، محسن، ۱۳۷۰ -
 رده بندی کنگ : ۱۳۹۵ ت ۴۳۰/ب ۲۳۰
 رده بندی دیویس : ۳۹۷/۴۸۳۲
 شماره کتابشناسی ملی : ۴۳۳۹۳۸۲

تحلیل فقهی حقوقی نقش شورا -- در مدیریت امور عمومی --

نویسنده: دکتر علی اکبر گرجی ازندریانی
 محسن ابوالحسنی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۹۵
 شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۶۴۷۶-۳-۷
 ناشر: پژواک عدالت
 قیمت: ۱۰۰۰۰ تومان

پیش گفتار

«شورا» در ادبیات فقهی و حقوقی از اهمیت خاصی برخوردار است و از کلیدواژه‌های حقوق اساسی در نظام‌های گوناگون حقوقی دنیا به حساب آمده و نهادهای عیدیه‌ای در حکومت‌های مختلف و هم‌چنین به‌طور خاص در نظام جمهوری اسلامی ایران، بر این مبنای پدید آمده‌اند. اهمیت و تأکیدات بسیار گسترده اندیشمندان بر نقش آفرینی نهاد شورا در تصمیمات مرتبط با منافع عمومی، این امر را ضروری می‌سازد که جایگاه چنین نهادی در فرآیند اتخاذ تصمیم در یک نظام سیاسی و اجتماعی مشخص گردد. انکار آنست که شورا در هر دو خاستگاه فقه و حقوق دارای مبانی و ادله مخصوص به خود است. این پژوهش در پی این است که نقش شورا را در مدیریت امور عمومی، از نگاه فقهی و حقوقی تحلیل و بررسی نماید. هدف نهایی این تحقیق، پاسخ به این امر است که بر اساس سرکده‌ای مبانی فقهی و حقوقی، چه جایگاهی برای شورا در فرآیند مدیریت امور عمومی پیش‌بینی شده است؟ به عبارت دقیق‌تر در اتخاذ یک تصمیم کلان حاکمیتی مرتبط با منافع عمومی، شورا در قامت یک نهاد تصمیم‌ساز، به ارائه نظر مشورتی خود به مقام عالی تصمیم‌گیر خواهد پرداخت و یا وظیفه تصمیم‌گیری در مسائل مختلف به این نهاد سپرده شده است؟

از همین رو پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش‌های کتابخانه‌ای، تحلیل کیفی داده‌ها و با ماهیت توصیفی و هدفی بنیادین به دنبال پاسخ‌گویی به سؤالات و اثبات فرضیه‌های خویش بوده است و به نظر می‌رسد که در یک نگاه کلی میان تعریفی که از شورا در اندیشه حقوقی رواج دارد و جایگاهی که منابع فقهی برای این نهاد در نظر گرفته‌اند، نسبت عموم و خصوص مطلق را جاری دانست؛ چراکه در اندیشه حقوقی شوراهای با قابلیت عام تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و نظارت تعریف شده است و «ولم شورای برآمده از نهاد مشورت در اسلام، قابلیتی فراتر از تصمیم‌سازی ندارد. تصمیم‌گیری از نهادها به شورا در نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران و مبانی قانون اساسی برای این نهاد در قانون اساسی، از این جهت دارای اشکال و عدم دقت بوده و نهادهای حقوقی مختلفی با تعریف به اخص، شورا نام نهاده شده‌اند.

کلید واژه: شورا، مشورت، مدیریت امور عمومی، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، تحلیل فقهی، تحلیل حقوقی.



فهرست اجمالی

مقدمه	۱
فصل اول: چارچوب مفهومی	۶
گفتار اول: فقه و حقوق	۶
گفتار دوم: شورا و مشورت	۱۵
گفتار سوم: مدیریت امور عمومی	۳۰
فصل دوم: نگاه شوراها در منابع فقهی و حقوقی؛ از تصمیم ساز تا تصمیم گیر	۳۴
گفتار اول: تحلیل فقهی نقش شورا در مدیریت امور عمومی	۳۴
گفتار دوم: تحلیل حقوقی نقش شورا در مدیریت امور عمومی	۷۰
فصل سوم: نقش شوراها در مدیریت امور عمومی در جمهوری اسلامی ایران	۸۷
گفتار اول: مبنای فعالیت شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۸۷
گفتار دوم: بررسی انواع شوراها در نظام جمهوری اسلامی ایران	۹۴
گفتار سوم: وظایف و صلاحیت‌های شوراها در جمهوری اسلامی ایران	۱۰۲
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۱۱۹
منابع	۱۲۲



فهرست تفصیلی

۱	مقدمه
۱	طرح موضوع تحقیق
۲	اهمیت و ضرورت تحقیق
۳	پرسش های تحقیق
۳	پرسش اصلی
۳	پرسش های فرعی
۳	فرضیه تحقیق
۴	پیشینه تحقیق
۴	نوآوری تحقیق
۴	روش تحقیق
۶	فصل اول: روش و روش های پژوهش
۶	گفتار اول: همه و - ورق
۶	مبحث اول: فقه
۷	بند اول: منابع فقه و منابع آ
۱۱	بند دوم: بایسته های تحلیل فقهی
۱۱	مبحث دوم: حقوق
۱۴	جمع بندی گفتار اول:
۱۵	گفتار دوم: شورا و مشورت
۱۵	مبحث اول: مفهوم مشورت
۱۷	مبحث دوم: مفهوم شورا
۱۷	مبحث سوم: انواع مشورت
۱۷	بند اول: مشورت تخصصی
۲۳	بند دوم: مشورت عمومی
۲۴	مبحث چهارم: قلمرو مشورت
۲۹	جمع بندی گفتار دوم:
۳۰	گفتار سوم: مدیریت امور عمومی

- مبحث اول: مفهوم و حیطه مدیریت امور عمومی..... ۳۰
- مبحث دوم: تصمیم سازی و تصمیم گیری..... ۳۱
- جمع بندی گفتار سوم..... ۳۲
- فصل دوم: جایگاه شوراها در منابع فقهی و حقوقی: از تصمیم ساز تا تصمیم گیر..... ۳۴
- گفتار اول: تحلیل فقهی نقش شورا در مدیریت امور عمومی..... ۳۴
- مبحث اول: ادله ضرورت و اعتبار فقهی شورا در مدیریت امور عمومی..... ۳۵
- بند اول: ادله شورا در منابع فقهی..... ۳۶
- الف) ادله عقلی ضرورت مشورت..... ۳۶
- ب) ادله نقلی ضرورت مشورت..... ۳۸
۱. ادله مشورت در قرآن کریم..... ۳۸
۲. ادله مشورت در سیره معصومین (علیهم السلام)..... ۴۱
- بند در بررسی الزامی یا غیرالزامی بودن مشورت در حکومت اسلامی..... ۴۷
- الف) نص: ادله وجوب مشورت..... ۴۸
- ب) نظریه: ادله وجوب مشورت..... ۵۰
- مبحث دوم: جایگاه فقهی شورا در مدیریت امور عمومی..... ۵۶
- بند اول: بررسی نظریه «ادله مشورت» در منابع فقهی..... ۵۶
- بند دوم: بررسی ضرورت تبعیت از شورا توسط حاکمان..... ۶۰
- الف) نظریه لزوم تبعیت از مشورت..... ۶۱
- ب) نظریه اختیاری بودن تبعیت از مشورت..... ۶۴
- جمع بندی گفتار اول..... ۶۵
- گفتار دوم: تحلیل حقوقی نقش شورا در مدیریت امور عمومی..... ۶۶
- مبحث اول: مبنای حقوقی ضرورت شورا در مدیریت امور عمومی..... ۷۰
- بند اول: خرد جمعی..... ۷۱
- بند دوم: مشارکت..... ۷۲
- بند سوم: تخصص گرایی..... ۷۵
- مبحث دوم: جایگاه شوراها در مدیریت امور عمومی از منظر حقوقی..... ۷۶

بند اول: هدف از ایجاد شورا در نظام‌های حقوقی.....	۷۶
بند دوم: کارکردهای پیش‌بینی شده برای نهاد شورادر نظام‌های حقوقی.....	۷۸
جمع‌بندی گفتار دوم.....	۸۵
فصل سوم: نقش شوراها در مدیریت امور عمومی در جمهوری اسلامی ایران.....	۸۷
گفتار اول: مبنای فعالیت شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی.....	۸۷
مبحث اول: نهاد مشورت در اسلام.....	۸۸
مبحث دوم: اتکای به مردم در اداره حکومت.....	۸۹
مبحث سوم: نظام شورایی.....	۹۰
جمع‌بندی گفتار اول.....	۹۳
گفتار دوم: بررسی انواع شوراها در نظام جمهوری اسلامی ایران.....	۹۴
مبحث اول: شوراهای محلی.....	۹۵
مبحث دوم: شورای حاکمیتی.....	۹۸
مبحث سوم: شوراهای علمی.....	۱۰۱
جمع‌بندی گفتار دوم.....	۱۰۱
گفتار سوم: وظائف و صلاحات نهاد مادر جمهوری اسلامی ایران.....	۱۰۲
مبحث اول: وظائف و صلاحات نهادهای شورا در قانون اساسی.....	۱۰۳
مبحث دوم: وظائف و صلاحات نهادهای شورا در قانون اساسی و آیین‌نامه‌ها.....	۱۰۹
مبحث سوم: وظائف و صلاحات نهادهای شورا در اسناد نظامی-نگهبانی.....	۱۱۳
جمع‌بندی گفتار سوم.....	۱۱۶
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۱۷
منابع.....	۱۲۰
منابع فارسی.....	۱۲۲
منابع عربی.....	۱۲۶
منابع قانونی.....	۱۲۹
نرم‌افزارها.....	۱۲۹
پایگاه‌های اینترنتی.....	۱۳۰

مقدمه:

طرح موضوع تحقیق:

در دنیا از بدو تشکیل اجتماعات انسانی، گروه‌های مختلف روش‌های متنوع و متفاوتی را برای پیش برد اهداف و برطرف کردن نیازهای خود برمی‌گزینند و زندگی خود را بر اساس شرایط و ویژگی‌های خاص خود تدبیر می‌کردند که نتیجه آن‌ها پیدایش نهادهای مختلفی در زندگی بشر در مدیریت امور عمری و رطری تاریخ شده است.

نهاد «شورا» از جمله نهادهایی است که دوران طولانی است که جایگاه خود را در میان روش‌های عقلانی بشر برای پیش برد اهداف اجتماعی خود یافته است و در طول قرون متمادی به شیوه‌های مختلف در نظام‌های مختلف سیاسی دنیا عملیاتی شده است. بر اساس تجربه عتالان بشر، امروزه نهاد شورا به عنوان یکی از روش‌های منطقی اتخاذ تصمیم که احتمال نیل به نتایج صواب را افزایش می‌دهد، شناخته می‌شود.

آن‌گونه که بیان گردید، نظام‌های مختلف، سیاسی، حقوقی در دنیا نهاد شورا را تأیید کرده و مورد استفاده قرار می‌دهند؛ اما این بدین معنا نیست که تلقی واحدی از مفهوم شورا در نظام‌های مختلف حقوقی وجود دارد و کارکردهای یکسانی از این نهاد مورد انتظار است. برای شورا در نظام‌های مختلف تعاریف متفاوتی صورت گرفته است که باعث شده است تا در بعضی از موارد، اشتراک میان دو نهاد شورا در دو نظام حقوقی متفاوت تا حد اشتراک لفظی کاهش پیدا کند. در بعضی از نظام‌ها شورا، نهادی با قابلیت تصمیم‌گیری به شمار می‌رود و در وجه مقابل،

شورا نهادی است که با وجهه تصمیم سازی معرفی شده و با ارائه نظرات مشورتی خود به مقامات تصمیم گیر، مقدمات اتخاذ تصمیم را فراهم می سازد.

از همین روست که تحلیل جایگاه و نقش شورا با ادبیات مختلف ضرورت پیدا می کند که منظور از نهاد شورا که به صورت گسترده در ادبیات حقوقی و سیاسی به کار برده می شود، شورایی با چه مفهوم، مبنا و جایگاهی است؟

نهاد شورایی در ادبیات فقهی و حقوقی نیز کاربردهای بسیاری دارد و از ارکان رسیدگی به حساب می آید. پژوهش «تحلیل فقهی و حقوقی نقش شورا در مدیریت امور عمومی» در پی این امر است که نقش و جایگاه نهاد شورا را در تدبیر امور عمومی جامعه از منظرگاه نهضت حقوقی به بحث گذارد و بر اساس آنچه که منابع این دو جنبه مطرح ساخته اند، رویکرد هر کدام را نسبت به نهاد شورا از طریق بررسی مبانی و ادله و جایگاه و وظیفه این نهاد، مشخص سازد و به طور خاص از میان دو گانه تصمیم سازی و تصمیم گیری، جایگاه نهاد شورا را در فرآیند اتخاذ تصمیم مشخص سازد.

به همین خاطر و با همین هدف و رویکرد در این پژوهش پس از بررسی چارچوب های مفهومی پژوهش و بیان اهداف و مدنظر از ارکان این تحقیق، نهاد شورا به صورت جداگانه در هر کدام از منابع فقهی و حقوقی به بررسی گذاشته می شود و ذیل هر کدام از آن ها مبانی و دلایل، جایگاه، کارکرد و ... بررسی می گردد تا بتوان در نهایت به این نتیجه رسید که در هر کدام از این نظام ها چه نقشی برای شورا در نظر گرفته شده است

و بر اساس رویکرد آن‌ها نقش شورا در مدیریت امور عمومی مشخص گردد.

از آنجایی که اختلافات میان نقش شورا در هر کدام از این نظام‌ها، خود را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران هم نشان داده‌اند، بررسی جایگاه شورا در ساختار حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران از این‌رو اهمیت می‌یابد که بر اساس یافته‌های ما در تحلیل فقهی و حقوقی نقش شورا در مدیریت امور عمومی، بایگایی که در کشور ما برای شوراهای متعدد طراحی شده، پیش‌بینی شده است، مورد بررسی قرار گیرد و نتایج تحلیل در نظام جمهوری اسلامی ایران مشاهده گردد.

اهمیت و ضرورت تحقیق

تکثر و تعدد نهادهایی با عنوان شورا در نظام جمهوری اسلامی ایران، به خودی خود نمایانگر جایگاه مهم این نهاد در کشور ماست که پرداختن دقیق و موثر بافانه به آن را توجیه می‌سازد. گذشته از این، یکی دیگر از مسائلی که باعث می‌شود موضوع شورا و ابعاد آن جلب توجه نماید، عدم وجود یک دریافت واحد از این مفهوم در میان اندیشمندان در نظام حقوقی ماست؛ به نوعی که اندیشمندان مختلف هر کدام از جبهه‌ای از مباحث به مسئله شورا ورود پیدا کرده و به آن پرداخته‌اند. در عالم که همه تلقی واحدی از آن نداشته و هر کدام از جانب خود را با مختصات خود که از نهاد شورا در ذهن داشته‌اند، به بررسی ابعاد آن پرداخته‌اند و این باعث شده است تا مبانی مختلف فقهی یا حقوقی از نهاد شورا در جمهوری اسلامی ایران، چندپارگی از مفهوم شورا را موجب گردد و در عمل نهادهای متعددی با

این عنوان با کارکردهای مختلفی تشکیل شوند، بدون آن که همه آنها عیناً به مبانی اساسی شورا در منابع فقهی و حقوقی، التزام داشته باشند.

از این رو و با توجه به این عدم اشتراک مفهومی، تحلیل و بررسی دقیق نقش و جایگاه شورا در مبادی مختلف اداره جامعه لازم و سروری به نظر می‌رسد.

پرسش‌های فقهی

این نه می‌تواند برای پاسخ به چند پرسش اصلی و فرعی زیر انجام شده است.

پرسش اصلی:

۱. نقش و جایگاه شورا در مدیریت امور عمومی بر اساس منابع فقهی و حقوقی چیست؟ به عبارت دیگر از لحاظ فقهی و حقوقی و با توجه به منابع آنها، شورا را با کدام چه نقشی در مدیریت امور عمومی است و به طور خاص بر اساس هر کدام از این مبانی، کدام یک از ماهیت‌های تصمیم‌گیرانه و تصمیم‌سازانه برای شورا پیش‌بینی شده است؟

پرسش‌های فرعی:

۱. ادله پذیرش نهاد شورا در منابع فقهی چیست و بر اساس آنها استفاده از نهاد شورا و همچنین عمل به تصمیمات شورا چه حکمی دارد؟

۲. از منظرگاه اندیشه حقوقی، شورا بر چه مبانی استوار است و چه کارکردهای عمده‌ای برای نهاد شورا در نظام‌های حقوقی

مختلف در دنیا پیش‌بینی شده است؟

۳. جایگاه و نقش شورا در نظام جمهوری اسلامی ایران چیست و شوراهای ایجادشده در قانون اساسی و قوانین عادی کشورمان از میان الگوهای فقهی و حقوقی، بر کدام مبنا استوار شده و شکل گرفته‌اند؟

فرضیه تحقیق

فرضیه تحقیق حاضر به این مسئله اشعار دارد که شورا در هر دو نظام فقهی و حقوقی مدیریت امور عمومی از جایگاه خاص و ویژه‌ای برخوردار است و هر دوی این نظام‌ها بهای ویژه‌ای به این نهاد داده‌اند، اما آن‌گونه که در بدو امر به نظر می‌رسد بایستی درباره نقش شورا در مدیریت امور عمومی، در میان اندیشه فقهی و حقوقی تفحص و قائل شد و نقشی را که این دو رویکرد برای شورا پیش‌بینی کرده‌اند متفاوت دانست. فرضیه اصلی این تحقیق بر این استوار است که در اندیشه فقهی، شورا از نهاد مشورت برآمده است و با حفظ جایگاه مشورتی خود، وظیفه تصمیم‌سازی را بر عهده دارد، اما در اندیشه حقوقی نهاد شورا بر اساس اصولی هم چون خرد جمعی و تخصص‌گرایی شکل گرفته و نقش آن منحصر در تصمیم‌سازی نبوده و در موارد عمده‌ای، به تصمیم‌گیری می‌پردازد.

علاوه بر این، دیگر فرضیه این تحقیق این نکته است که در جمهوری اسلامی ایران میان فهم دقیقی از شورا وجود ندارد و اگرچه به‌ظاهر و در موارد عمده‌ای تلاش شده است تا مبنای شورا، نهاد مشورت در اسلام و مبانی فقهی آن مطرح گردد، دقیقاً بر اساس این مبنا عمل نکرده و در ایران شورا، تعریف

به اخص شده است. بدین معنا که مفاهیم مختلفی ذیل عنوان فقهی شورا که مفهوم مشخص و معینی دارد، قرار گرفته و با بیان مبنای فقهی برای شورا، کارکردهای گسترده‌تر حقوقی برای این نهاد پیش‌بینی شده است.

پیشینه تحقیق

درباره نقش و جایگاه شورا از منظرگاه فقهی و حقوقی مباحث عمده‌ای پیش‌رایین صورت گرفته است. در منابع فقهی، مباحث مفصلی در خصوص کتب مستقل و چه در کنار موضوعات دیگر به نهاد شورا و نقش آن نهاد مشورت در اسلام پرداخته شده است و ضرورت بانمی الزامات، باید‌ها و نباید‌های شورا و اوصاف مختلف مشورت ده‌شدن و مشورت گیرندگان مورد بررسی قرار گرفته است. از سویی دیگر جایگاه شورا در قالب شوراهای محلی و ... به صورت سده مورد توجه حقوقدانان بوده است و به عنوان ابزاری برای اداره به آن اشاره شده است.

نوآوری تحقیق

اگرچه آن‌گونه که بیان شد در بسیاری از منابع فقهی و حقوقی درباره شورا مباحث مطولی صورت گرفته است، اما آنچه به این تحقیق جنبه نوآورانه خواهد داد، مطالعه همزمان این نهاد در منابع فقهی و حقوقی و بررسی تفاوت‌های آن‌ها به خصوص از بعد نقش آن‌ها در فرآیند اتخاذ تصمیم است. بررسی این تفاوت‌ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و رهگیری اثرات و نتایج این اختلاف مبنایی باعث باز شدن باب جدیدی در عرصه مطالعه شوراها به عنوان یکی از نهادهای مدیریت امور عمومی خواهد بود.