

# تحلیل کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

دکتر پرویز اصلانی

عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران

علی سهرابلو

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

سرشناسه	: اصلانی، فیروز، ۱۳۳۵ -
عنوان و نام پدیدآور	: تحلیل کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران / فیروز اصلانی، علی سهرابلو.
مشخصات نشر	: تهران: خرسندی، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۱۴۰ ص.
شابک	: 978-600-114-682-4
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیبا
موضوع	: شوراها -- ایران
موضوع	: Councils -- Iran*
شناسه افزوده	: سهرابلو، علی، ۱۳۶۹ -
رده‌بندی کنگره	: الف ۱۳۹۵ ۸۵ش/آ۵۵/۱۷۸۵ JQ
رده‌بندی دیویی	: ۳۵۱/۵۵۰۲۲۸۸
شماره شابک ملی	: ۴۴۸۸۲۵۱



## انتشارات خرسندی

نمایشگاه و انتشارات کتب فقهی، حقوقی و مجموعه قوانین

تهران، خیابان انقلاب - خیابان فخر رازی - خیابان ولی‌نژاد - نرسیده به خیابان دانشگاه - پلاک ۱۷۴ - واحد ۲

تلفن: ۵ - ۳۴ - ۶۶۹۷۱ و ۵ - ۵۸۴ - ۶۶۴۹۰

فروشگاه شماره ۱: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی تلفن: ۶۶۴۱۰۲۰۳

فروشگاه شماره ۲: میدان انقلاب، خ منیری جاوید (پست) - پلاک ۹۲ تلفن: ۶۶۷۵۵۹۱۰ - ۶۶۹۵۰۷۵۹

فروشگاه شماره ۳: خ انقلاب، نرسیده به میدان فردوسی، کوچه شهید براتی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد،

طبقه زیرین (قسمت کتابفروشی) تلفن: ۶۶۷۵۰۹۱۰

پست الکترونیک: [Khorsandypub@gmail.com](mailto:Khorsandypub@gmail.com)

سایت اینترنتی: [www.Khorsandypub.com](http://www.Khorsandypub.com)

**تحلیل کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی**

**جمهوری اسلامی ایران**

دکتر فیروز اصلانی - علی سهرابلو

چاپ اول: ۱۳۹۵ تیراژ: ۵۰۰ جلد قیمت: ۱۲۰,۰۰۰ ریال

ISBN: 978-600-114-682-4

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۴-۶۸۲-۴

۱۱	.....	مقدمه
۱۳	.....	<b>فصل نخست - مفاهیم و مبانی نظری</b>
۱۶	.....	مبحث نخست: معنا و مفهوم شورا
۱۶	.....	گفتار نخست: معنای لغوی شورا
۱۷	.....	گفتار دوم: معنی اصطلاحی - فقهی، حقوقی شورا
۱۷	.....	بند نخست: مفهوم فقهی شورا
۲۰	.....	بند دوم: مفهوم حقوقی شورا
۲۱	.....	مبحث دوم: مفهوم تقنین
۲۱	.....	گفتار نخست: مفهوم قانون
۲۱	.....	بند نخست: مفهوم لغوی قانون
۲۲	.....	بند دوم: مفهوم اصطلاحی قانون
۲۶	.....	گفتار دوم: مفهوم تقنین
۲۶	.....	مبحث سوم: مفهوم و انواع نظارت
۲۷	.....	گفتار نخست: مفهوم نظارت
۲۸	.....	گفتار دوم: انواع نظارت
۲۹	.....	مبحث چهارم: مفهوم اجراء
۳۱	.....	<b>فصل دوم - کارکرد تقنینی شورا</b>
۳۴	.....	مبحث نخست: بررسی فقهی کارکرد تقنینی شورا
۳۴	.....	گفتار نخست: قلمرو و محدوده شورا
۴۳	.....	گفتار دوم: نقش شورا در حوزه قانونگذاری
۴۴	.....	گفتار سوم: شورا و منطقه الفراغ
۴۷	.....	مبحث دوم: بررسی کارکرد تقنینی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۴۸	.....	گفتار نخست: قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۵۰	.....	گفتار دوم: مراجع صلاحیتدار قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۵۱	.....	بند نخست: مجلس شورای اسلامی

- بند دوم: قوه مجریه ..... ۵۲
- بند سوم: مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۵۳
- بند چهارم: شورای عالی انقلاب فرهنگی ..... ۵۳
- گفتار سوم: کارکرد تقنینی شورا در قانون اساسی ..... ۵۴
- بند نخست: کارکرد تقنینی شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) در قانون اساسی ..... ۵۵
- بند دوم: کارکرد تقنینی شوراهای جغرافیایی در پرتو نظریات شورای نگهبان ..... ۵۹
- گفتار چهارم: کارکرد تقنینی شورا در قوانین و مقررات ..... ۶۵
- بند نخست: شوراهای عالی اداری ..... ۶۵
- بند دوم: شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) ..... ۶۷
- الف: کارکرد تقنینی شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) در قوانین عادی ..... ۶۸
- ب: کارکرد تقنینی شوراهای جغرافیایی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری ..... ۶۹

### فصل سوم - کارکرد مشورتی شورا ..... ۷۳

- مبحث نخست: بررسی فقهی کارکرد مشورتی شورا ..... ۷۵
- گفتار نخست: مبانی نظری مشورت در اسلام ..... ۷۶
- بند نخست: مستندات قرآنی ..... ۷۶
- بند دوم: روایات ..... ۸۰
- گفتار دوم: کارکرد مشورتی شورا از دیدگاه فقهاء ..... ۸۲
- بند نخست: وجوب شورا ..... ۸۲
- بند دوم: الزام آور بودن آرای شورا ..... ۸۵
- مبحث دوم: کارکرد مشورتی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ..... ۸۸
- گفتار نخست: کارکرد مشورتی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ..... ۸۹
- بند نخست: مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۸۹
- بند دوم: شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) ..... ۹۰
- گفتار دوم: کارکرد مشورتی شورا در قوانین و مقررات ..... ۹۰
- بند نخست: شوراهای عالی اداری ..... ۹۱
- بند دوم: شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) ..... ۹۲

### فصل چهارم - کارکرد نظارتی شورا ..... ۹۵

- مبحث نخست: بررسی فقهی کارکرد نظارتی شورا ..... ۹۸

۹۸	گفتار اول: نظارت الهی در قرآن
۹۹	گفتار دوم: نظارت از منظر نهج البلاغه
۱۰۱	گفتار سوم: شورا و نظارت در متون فقهی
۱۰۲	مبحث دوم: بررسی کارکرد نظارتی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۱۰۲	گفتار نخست: نظارت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۱۰۵	گفتار دوم: مبانی و مصادیق نظارت شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۱۰۵	بند نخست: شورا و نظارت در قانون اساسی
۱۰۵	الف: مجلس شورای اسلامی
۱۰۶	ب: شورای گهیان
۱۰۶	ج: شورای نظارت بر صدا و سیما
۱۰۷	د: شورای عالی برنامه‌ریزی (شوراهای اسلامی)
۱۰۷	بند دوم: کارکرد نظارتی شورا در قوانین و مقررات
۱۰۷	الف: شوراهای عالی اداری
۱۰۹	ب: شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی)
۱۱۱	<b>فصل پنجم - کارکرد اجرایی شورا</b>
۱۱۴	مبحث نخست: بررسی فقهی کارکرد اجرایی شورا
۱۱۵	گفتار نخست: نقش شورا در انتخاب حاکم اسلامی
۱۱۵	بند نخست: نقش شورا در انتخاب حاکم اسلامی در اندیشه اهل سنت
۱۱۶	بند دوم: نقش شورا در انتخاب حاکم اسلامی در اندیشه تشیع
۱۱۹	مبحث دوم: بررسی کارکرد اجرایی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۱۲۰	گفتار نخست: کارکرد اجرایی شورا در قانون اساسی
۱۲۱	بند نخست: شورای عالی قضایی
۱۲۱	بند دوم: شورای موقت رهبری
۱۲۲	بند سوم: مجلس خبرگان رهبری
۱۲۲	بند چهارم: شورای ریاست جمهوری (اصل ۱۳۱ قانون اساسی)
۱۲۳	بند پنجم: مجلس شورای اسلامی
۱۲۳	بند ششم: هیأت وزیران
۱۲۴	بند هفتم: شورای سرپرستی صدا و سیما جمهوری اسلامی
۱۲۴	بند هشتم: شورای عالی امنیت ملی

- گفتار دوم: کارکرد اجرائی نهاد شورا در قوانین و مقررات ..... ۱۲۵
- بند نخست: شوراهای عالی اداری ..... ۱۲۵
- الف: شورای عالی اداری ..... ۱۲۵
- ب: شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ..... ۱۲۶
- ج: شورای عالی انقلاب فرهنگی ..... ۱۲۶
- د: شورای عالی اطلاع رسانی ..... ۱۲۶
- بند دوم: شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) ..... ۱۲۸
- الف: کارکرد اجرائی شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) در قوانین عادی ..... ۱۲۸
- کارکرد اجرائی شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) در پروتو نظریات شورای نگهبان ..... ۱۲۹
- فهرست منابع ..... ۱۳۳

## مقدمه

شورا نهادی ساختارمند، معطوف به هدف و مرکب از افراد است که در مقام ایفای صلاحیت‌های ویژه و مقررگی که بر پدیده آن است، گرد هم می‌آیند. این نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در یک نگاه کلان سیاسی و اداری تقسیم شده و در مصادیق متعدد استقرار یافته است. در بعد سیاسی این استقرار در نهادی منبث از قانون اساسی از قبیل مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، شورای موقت رهبری، هیأت وزیران، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی)، شورای عالی امنیت ملی، شورای بازنگری قانون اساسی و غیر آن شکل گرفته است. این امر نهایت و ویژه نظام سیاسی برآمده از انقلاب اسلامی بویژه قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران را نشان می‌دهد. نهادی که تجلی بخش تأمین مشارکت عامه، بهره‌گیری از عقل و خرد جمعی، شتراک مساعی، بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و استعدادها است و می‌تواند با نقش آفرینی در تصمیم‌گیری، نظارت، مشورت و اجراء کارآمدی نظام سیاسی و اداری را در عرصه‌های گوناگون ارتقاء بخشیدن و مطلوبیت را در بسیاری از ساختارهای حقوقی و سیاسی از طریق مشارکت شهروندان تضمین نماید. بر این اساس با بهره‌گیری و استقرار برنامه‌ریزی شده و ساختارمند این نهاد می‌توان ارتقاء کارآمدی و مطلوبیت در ساختارهای حقوقی و سیاسی و جلب رضایت شهروندان را تضمین کرد. این امر مستلزم تبیین کارکردهای شورا و رفع ابهامات موجود، با عنایت به حدود اختیارات و صلاحیت‌های نهاد مزبور و مصادیق آن در نظام حقوقی کشور خواهد بود. نگاهی به مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته در ارتباط با نهاد شورا نشان می‌دهد که در بررسی فقهی موضوع، شورا منحصر در امر شور و مشورت و عمدتاً فاقد اثر الزام‌آور مترتب بر ایجاد این نهاد و تصمیمات متخذه توسط آن قلمداد

شده است و در بررسی حقوقی آن نیز نهاد شورا به شوراهای جغرافیایی (شوراهای اسلامی) موضوع فصل هفتم قانون اساسی منحصر گردیده که برخوردار از کارکردی صرفاً نظارتی است. ضعف مهم بسیاری از این آثار فقدان دید کلی و جامع‌نگر در ارتباط با این نهاد است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نهاد شورا بویژه شوراهای منبعث از قانون اساسی علاوه بر ابتئای بر مبانی فقهی و داشتن صبغه‌ای فقهی با ساختارهای مستقل و متفاوت و نوپدید و فاقد سابقه در منابع فقهی و با کارکردهای متعدد پیش‌بینی و مقرر شده است. بنابراین ضروری است در مطالعات مربوط به این نهاد ریشه‌های فقهی نهاد مزبور به همراه ویژگی‌ها، مولفه‌ها و کارکردهای حقوقی آن مورد عنایت قرار گیرد تا تحلیلی دقیق و جامع به دست آید و این ویژگی، امری است که کتاب حاضر سعی نمود است تا حد ممکن از آن برخوردار گردد.

بر این اساس، به منظور این که درکی جامع از کارکردهای مختلف نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پس از بحثی پراکنده به مفاهیم موجود در این عرصه در فصل نخست، کارکرد قانونگذاری نهاد شورا در فصل دوم این کتاب مورد بررسی و تدقیق فقهی و حقوقی قرار گرفته است. در فصل سوم کارکرد شورای نهاد مزبور از زوایای فقهی و حقوقی بررسی شده و فصل چهارم به مطالعه کارکرد مهم و اساسی نظارت که یکی از عناصر اساسی نظام‌های حقوق اساسی معاصر را تشکیل می‌دهد، پرداخته است. در نهایت، بررسی و موشکافی کارکرد اجرایی نهاد شورا فصل پنجم کتاب را به خود اختصاص داده است.

امید است که این وجیزه بتواند قدمی هرچند کوچک در مسیر تولید و اعتلای ادبیات حقوق عمومی مرتبط با مباحث و ابعاد شورا در نظام حقوقی کشورمان بردارد. زمینه تحقیقات و مطالعات افزون‌تر و ارزشمندتر محققان ارجمند این حوزه را فراهم سازد.