

نقش شورا در مدیریت امور عمومی؛ تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز

علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی^{۱*}، محسن ابوالحسنی^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی (ره)، تهران، ایران
۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی (ره)، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۲/۱۳

دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۱۰

چکیده

اهمیت و تأکیدات گسترده‌ی اندیشمندان بر نقش‌آفرینی نهاد شورا در تصمیمات مرتبط با منافع عمومی، این امر را ضروری می‌سازد که جایگاه چنین نهادی در فرایند اتخاذ تصمیم در یک نظام سیاسی و اجتماعی مشخص شود. از آن‌جا که شورا در هر دو خاستگاه فقه و حقوق دارای مبانی و ادله‌ی 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 کند. هدف نهایی این تحقیق، پاسخ به این پرسش است که در اتخاذ یک تصمیم کلان حاکمیتی مرتبط با منافع عمومی، شورا در جایگاه یک نهاد تصمیم‌ساز، به ارائه‌ی نظر مشورتی خود به مقام عالی تصمیم‌گیر خواهد پرداخت یا وظیفه‌ی تصمیم‌گیری در مسائل مختلف به این نهاد سپرده شده است؟

این پژوهش با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای، تحلیل کیفی داده‌ها و با ماهیت توصیفی در پی اثبات فرضیه‌های خویش است و به نظر می‌رسد که در اندیشه‌ی حقوقی شورا نهادی با قابلیت عام تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و نظارت تعریف شده، ولی شورای برآمده از نهاد مشورت در اسلام، قابلیتی فراتر از تصمیم‌سازی ندارد. تسمیه‌ی بسیاری از نهادها به شورا در نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران و مبانی مذکور برای این نهاد در قانون اساسی، از این نظر دارای اشکال و عدم دقت بوده و نهادهای حقوقی مختلفی با تعریف به‌اصح، شورا نام نهاده شده‌اند.

کلیدواژه‌ها: تحلیل فقهی، تحلیل حقوقی، تصمیم‌سازی، شورا، مدیریت امور عمومی، مشورت.

* E-mail: gorji11@yahoo.fr

** E-mail: abolhasani70@gmail.com

**نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

«شورا» از اصطلاحات پرکاربرد در ادبیات حقوقی و سیاسی در جهان امروز به حساب می‌آید و سابقه‌ای طولانی در ادبیات فقهی دارد. مجموعه‌ای از نهادهای مختلف با عنوان شورا یا با 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.

فعالیت نهادهایی با عنوان شورا به موجب مبانی فقهی و حقوقی صورت می‌گیرد و شورا در هر دو نظام فقهی و حقوقی دارای ادله و مبانی است که فعالیت‌های آن را در مدیریت امور عمومی توجیه می‌کند. از همین رو تحلیل دقیق شورا در مدیریت امور عمومی نیازمند بررسی آن در هر کدام از نظام‌های فقهی و حقوقی است. این بررسی از آن رو ضرورت پیدا می‌کند که به نظر می‌رسد، اگرچه این نهاد در هر دو نظام فکری، جایگاه دارد، نقشی که برای آن در مدیریت امور عمومی تعریف شده است، از لحاظ تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری یکسان نباشد.

اتخاذ یک تصمیم فرایند چندمرحله‌ای است که دو بخش عمده‌ی آن را می‌توان تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی دانست. تصمیم‌گیری فرایندی است که از طریق آن راه‌حل مسئله‌ی معینی انتخاب شده یا از بین راه‌های مختلف یک راه انتخاب می‌شود (الوانی، ۱۳۷۴: ۱۹۳). در سوی دیگر تصمیم‌سازی به‌عنوان یکی از مراحل اتخاذ یک تصمیم، بیانگر فرایند هدفمندی است که با طی مراحل منطقی و نظام‌مند به نتیجه‌ای که همان تصمیم است، منجر می‌شود (اشتریان و جعفری، ۱۳۸۶: ۱۱۳). چنانچه اتخاذ تصمیم را یک فرایند در نظر بگیریم، تصمیم‌سازی، مرحله‌ی پردازش روی ورودی‌ها خواهد بود تا در مرحله‌ی بعد براساس این ورودی‌های پردازش‌شده، تصمیم‌گیری صورت گیرد.

نقش شورا در فرایند اتخاذ یک تصمیم در مدیریت امور عمومی، اصلی‌ترین پرسشی است که در این پژوهش به آن پاسخ داده خواهد شد. آیا شوراها در قامت یک مجموعه‌ی مشورت‌دهنده، با ایفای نقش تصمیم‌سازی به‌صورت غیرمستقیم در مدیریت امور عمومی نقش‌آفرینی می‌کنند یا اینکه به‌عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر، به‌طور مستقیم به مدیریت امور عمومی می‌پردازند؟ ادبیات فقهی و حقوقی در این خصوص چه تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند و آیا هر دو به یک دید به موضوع شورا می‌نگرند؟

این در حالی است که در استفاده از مفهوم شورا در ادبیات حقوقی و سیاسی کشورمان و حیطه‌ی ورود آن به دایره‌ی اتخاذ تصمیم، بین این دو مفهوم مختلف فقهی و حقوقی از شورا،

خلط صورت گرفته و اغلب هر کدام از آن‌ها در معنای دیگری از آن به‌کار می‌رود. عدم تلقی دقیق و واحد از نهاد شورا در مدیریت امور عمومی سبب شد تا تحلیل جایگاه این نهاد در اداره‌ی جامعه ضرورت مضاعفی پیدا کند. از همین رو با اینکه بسیاری از منابع به کارکردهای شورا و مبانی آن پرداخته‌اند، در این تحقیق در پی آنیم تا با بررسی جایگاه و نقش شورا در هر کدام از این منابع، تحلیل دقیقی از نقش شورا در نظام‌های مختلف فقهی و حقوقی در مدیریت امور عمومی از لحاظ تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز بودن حاصل شود تا بر مبنای آن بتوان در نظام سیاسی حقوقی کشور از نهاد عقلانی شورا به احسن وجه استفاده کرد و کارکردهای واقعی از آن انتظار داشت. به همین منظور، پس از مشخص کردن ادبیات تحقیق و بررسی مفاهیم اصلی مورد بحث، ابتدا نقش شورا در مدیریت امور عمومی از منظر حقوقی تحلیل می‌شود. بدین منظور و برای تعیین دقیق تصمیم‌ساز یا تصمیم‌گیر بودن شوراها ابتدا مبنای شکل‌گیری چنین نهادی در این نظام فکری بررسی می‌شود و پس از آن با بررسی کارکردهای آن در نظام‌های حقوقی، در مجموع چگونگی نقش‌آفرینی این نهاد را در اداره‌ی جامعه براساس اندیشه‌ی حقوقی نتیجه خواهیم گرفت. در گام بعدی از نظرگاه فقهی به بررسی جایگاه شورا در اداره‌ی امور عمومی خواهیم پرداخت. در این راه و برای نیل به مقصود ابتدا ادله‌ی وجود و لزوم استفاده از نهاد شورا در منابع فقهی به‌صورت مختصر بررسی می‌شود. پس از آن نظریه‌ی اداره‌ی شورایی به‌عنوان یکی از راه‌های استفاده از شورا در مدیریت امور عمومی در اندیشه‌ی فقهی بررسی خواهد شد و سپس با تحلیل ضرورت تبعیت از مشورت توسط حاکمان در اندیشه‌ی اسلامی امکان تحلیل تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز بودن شورا در اداره‌ی جامعه فراهم خواهد شد تا در نهایت با مشخص شدن جایگاه و نقش این نهاد در دو نظام فکری از لحاظ تصمیم‌ساز یا تصمیم‌گیر بودن، بتوان به هدف از این تحقیق در شناخت دقیق کارکردهای شورا در اداره‌ی امور عمومی و استفاده‌ی صحیح از آن در نظام سیاسی حقوقی کشور رسید.

۱. مفهوم‌شناسی

در این قسمت مفاهیم شورا، مشورت و مدیریت امور عمومی بررسی می‌شود.

۱-۱. مفهوم شورا و مشورت و قلمرو آن

«مشورت» کلمه‌ای عربی از ریشه‌ی «شَ و ر» است که در لغت معانی پند، اندرز و نصیحت (افرام البستانی، ۱۳۷۵: ۸۲۷) کنکاش، رایزنی و رأی زدن برای آن ذکر شده و مشورت کردن نیز به تدبیر خواستن معنا شده است (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۷۲۷). در اصطلاح، مشورت به معنای نظرخواهی با مراجعه‌ی بعضی به بعض دیگر (راغب اصفهانی، ۱۳۷۴، ج ۲:

(۳۶۲) و «تبادل نظر کردن دو یا چند نفر با یکدیگر به منظور یافتن راه حل یا تصمیم‌گیری درباره‌ی موضوعی» (انوری، ۱۳۸۶، ج ۷: ۷۰۵۷) تعریف شده است.

یکی از هم‌خانواده‌های مفهوم مشورت که نسبت تنگاتنگی با یکدیگر دارند، مفهوم «شورا» است. این واژه در لغت بعضاً به همان معنای مشورت (قرشی، ۱۳۷۱، ج ۴: ۸۹) تعریف شده؛ اما در منابع حقوقی با اندکی تفاوت در معنا به «هیئتی که صلاحیت مشورت کردن و گرفتن تصمیم در مطلب یا مطالبی را داشته باشد» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۳: ۲۳۰۵) معنا شده است.

با استفاده از تعاریف یادشده، این‌گونه برداشت می‌شود که با وجود نزدیکی بسیار این دو مفهوم، مهم‌ترین تفاوت شورا و مشورت در این است که مشورت اقدامی است در نظرخواهی و استفاده از عقل و دانش دیگران و تصمیم‌گیری از این طریق؛ لیکن شورا به‌عنوان یک نهاد، مجموعه و هیأتی است که عمل مشورت دادن را انجام می‌دهد و اصولاً با هدف مشورت دادن دور هم جمع می‌شوند (معین، ۱۳۸۸، ج ۲: ۲۰۸۸). وظیفه‌ی ذاتی شورا، ارائه‌ی مشورت است، اما مشورت تنها از طریق شورا اعمال نمی‌شود و از این حیث بین این دو مفهوم، تلازمی وجود ندارد. در مباحث آتی، در غالب موارد - به‌خصوص در موضوعات فقهی - از مشورت و مبانی و دلایل آن سخن گفته خواهد شد که بخشی از آن‌ها درباره‌ی شورا نیز، از حیث وظیفه‌ی آن، قابل تسری است؛ اما شورا از حیث جهات و خصوصیات خاصی که به‌عنوان نهاد داراست، مسائل خاص دیگری را نیز می‌طلبد که به‌صورت مجزا به آن‌ها اشاره خواهد شد.

اصل مشورت در کلیه‌ی امور شخصی و اجتماعی بشر قابل استفاده است؛ اما در این میان اندیشمندان و فقها در بعضی امور، مشورت را سالبه بانتهاء موضوع دانسته‌اند (مکارم شیرازی، ۱۳۸۶، ج ۱۰: ۸۸). در این خصوص شایان ذکر است که مشورت در حالت مردد بودن میان چند امر مجال بروز می‌یابد و در این شرایط جزء امور ممدوح و لازم به‌شمار می‌آید، اما در اموری که تکلیف از پیش مشخص شده باشد، قلمرو گسترده‌ی مشورت محدود خواهد شد.

اولین محدودیت در قلمرو مشورت، دستورهای شرعی و احکام الهی است (منتظری، ۱۴۰۹ق، ج ۲: ۳۳)؛ به‌عبارت دیگر چنانچه در امری، حکم شریعت، به‌صراحت مشخص باشد، دیگر تردید در این میان بی‌معناست و نه‌تنها مشورت جایگاهی ندارد، بلکه ممنوع است؛ چراکه احکام الهی تخصصاً از عموم قلمرو ممدوح مشورت خارج شده است (نائینی، ۱۳۸۲: ۸۴). علاوه‌بر این محدودیت، نتیجه‌ی مشورت نیز به هیچ روی نباید مخالف شریعت باشد (شمس‌الدین، ۱۴۱۲ق: ۱۰۹). بدین معنا که مشورت نمی‌تواند به تصمیمی خلاف احکام الهی و شرعی منجر شود.

۱-۲. مفهوم مدیریت امور عمومی

آن‌گونه که در منابع لغت‌شناسی بیان شده است، مدیریت اداره کردن و نظام دادن و رتق‌و‌فتق کردن امور معنا شده (معین، ۱۳۸۸، ج ۱: ۱۷۷) و در اصطلاح منظور از اداره، مجموع فعالیت‌هایی است که به‌وسیله‌ی آن مقامات عمومی، نظم عمومی را برقرار ساخته و نیازهای همگانی را برآورده می‌سازند (ابوالحمد، ۱۳۴۹، ج ۱: ۴). مسائلی که نفع عامه را دربردارد، در علم حقوق امور عامه یا امور عمومی نامیده می‌شوند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۶۴۷) و به فعالیت‌هایی که متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است، اشاره دارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۲۳۴)؛ در جوامع امروز دولت‌ها عهده‌دار تصمیم‌گیری درباره‌ی آن‌ها هستند. بر این اساس مدیریت امور عمومی مجموعه تصمیماتی است که حاکمان و مسئولان کشور در پیشبرد و رفع نیازهای جامعه اتخاذ می‌کنند.

تحلیل فقهی و حقوقی نقش شورا در مدیریت امور عمومی در واقع به معنای تحلیل نقش شورا در فرایند چندمرحله‌ای اتخاذ تصمیم از منظرگاه فقهی است. به‌عبارت دیگر، بدین معناست که شوراهای در ادارهای فعالیت‌های مربوط به تأمین منافع عمومی، با ایفای نقش تصمیم‌سازی به‌صورت غیرمستقیم نقش‌آفرینی می‌کنند یا اینکه به‌عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر، مستقیماً اقدام می‌کنند؟

۲. تحلیل حقوقی نقش شورا در مدیریت امور عمومی

در این گفتار بر آنیم تا نقش و جایگاه شورا را در اداره‌ی امور عمومی جامعه، از منظرگاه اندیشه‌ی حقوقی بررسی کنیم تا از رهاورد این بخش کیفیت حضور شورا را در فرایند تصمیم‌گیری از منظر حقوقی دریابیم. به همین منظور و برای تحلیل دقیق چگونگی نقش‌آفرینی شورا در مدیریت امور عمومی، ابتدا مبانی و ادله‌ی ضرورت استفاده از نهاد شورا در مدیریت امور عمومی جامعه در اندیشه‌های حقوقی بررسی می‌شود و پس از آن کارکردهای پیش‌بینی‌شده برای شوراهای در اندیشه‌ی حقوقی به بحث گذاشته می‌شود تا از نهایت فرایند این تحلیل این نتیجه مکشوف شود که شورا در علم حقوق، از چه اهمیتی برخوردار است و در مدیریت امور عمومی جامعه صرفاً تصمیم‌سازی خواهد کرد یا به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر نیز شناخته خواهد شد؟

۲-۱. مبانی حقوقی ایفای نقش شورا در مدیریت امور عمومی

پیش از بحث درباره‌ی کارکرد شورا در اندیشه‌ی حقوقی، باید این نکته بررسی شود که از

لحاظ حقوقی براساس چه مبنایی شورا به نقش آفرینی در اداره‌ی جامعه خواهد پرداخت. بدیهی است که مبنای یک موضوع در چگونگی کارکرد آن مؤثر خواهد بود. در ادامه به بعضی از اصول و قواعد حقوقی که هر کدام از آن‌ها را می‌توان از مبانی و ادله‌ی ضرورت استفاده از نهاد شورا در مدیریت امور عمومی دانست، اشاره خواهد شد.

۲-۱-۱. خرد جمعی

تبادل نظر کردن چند نفر با هم در یک نهاد تحت عنوان شورا، ابزاری برای بهره‌گیری از عقول افراد مختلف در اتخاذ تصمیمات مختلف است. خرد جمعی را نیز می‌توان جمع شدن آرا، نظرها و دیدگاه‌های افراد مختلف و ایجاد هم‌افزایی میان این نظرها به منظور دستیابی به یک هدف از پیش تعیین شده دانست. بهره‌گیری از خرد جمعی، اگرچه به حکم عقل ذاتاً ممدوح و مؤثر خواهد بود، به غیر از این در ادبیات حقوقی نیز، خرد جمعی معنا و جایگاه خاصی دارد. به اعتقاد اندیشمندان یکی از پایه‌های مردم‌سالاری در یک جامعه، دوری از استبداد به رأی و تمسک به عقول و خرد عامه‌ی مردم جامعه است؛ چراکه فرض اولیه و اساسی دموکراسی این بوده است که مردم به دلیل برخوردارگی از عقل و منطق، شایستگی حکومت بر خویشان را دارند (مشکات، ۱۳۸۴: ۱۳۸).

در ادبیات دولت مدرن در چند قرن اخیر با گذر از مفهوم فردسالاری و حکومت‌های متمرکز مبتنی بر فرد و حرکت به سمت حکومت‌های مردم‌سالار، یکی از راه‌های اداره‌ی جامعه به صورت مطلوب، استفاده از خرد جمعی در تصمیم‌گیری‌ها و پرهیز از استبداد رأی در اتخاذ تصمیمات است؛ چراکه دوران مدرنیته دوران پیروزی خرد انسانی و رشد اندیشه‌ی علمی و خردباوری به حساب می‌آید (اطهری مریان، ۱۳۷۹: ۱۳۴). یکی از تبلورهای بارز اصل خرد جمعی در نظام‌های دموکراتیک، پیش‌بینی نهادهایی است متشکل از مجموعه‌ای از افراد که یا از جانب مردم یا از سوی حاکمان منتخب مردم ایجاد می‌شوند تا با بهره‌گیری از خرد جمعی، مقرون به صواب بودن تصمیمات متخذه را از این طریق تا حد امکان، صحیح و بدون شک و شبهه سازند. وجود این ایده سبب می‌شود تا نهادهای مختلفی در انواع این نظام‌ها ایجاد شوند تا همه‌ی تصمیمات از طریق خرد جمعی و از این رهگذر گرفته شود. هر گونه فعالیت نهادهایی که ماهیت کار شورایی انجام می‌دهند، منبعث و بر پایه‌ی مبنای اصل خرد جمعی است و به هر عنوانی که شکل گرفته‌اند، تصمیم بر پایه‌ی خرد جمعی و کاهش مخاطرات احتمالی ناشی از تصمیمات انفرادی در مدیریت امور عمومی، هدف اصلی آن‌ها بوده است.

۲-۱-۲. مشارکت

یکی دیگر از مبانی مهم و ادله‌ی اثباتی ضرورت وجود نهاد شورا در مدیریت امور عمومی در اندیشه‌ی حقوقی، اصل مشارکت مردم در اداره‌ی امور عمومی جامعه است. اگرچه تا مدت‌ها مردم دخالتی در امور جامعه نداشتند، در قرون اخیر با تغییر نگرش نسبت به جایگاه مردم در اداره‌ی جامعه در دولت‌های مدرن، به تدریج این فکر فراگیر شد که اگر اداره‌شوندگان (مردم)، بیش از اداره‌کنندگان و حاکمان حق دخالت و نظارت در کارهای عمومی را نداشته باشند، حداقل به اندازه‌ی آن‌ها از چنین حقی برخوردارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۴۵۳).

با افزایش جایگاه نظریه‌ی دموکراسی در اندیشه‌ی حقوقی و گسترش حوزه‌ی اجرایی این مفهوم، دموکراسی در حیطه‌ی اداره و روش‌های مدیریتی نیز راه یافت و تأثیرات خود را در این حوزه‌ها نیز برجای گذاشت. یکی از این آثار مهم تأثیر دموکراسی در ایجاد فرایند بوروکراسی در این حوزه، تقویت نقش مردم در فرایند اداره‌ی جامعه بوده و این به همان‌گونه‌ای است که در دموکراسی نقش مردم در پیشبرد اهداف جامعه گسترش پیدا کرده بود. دموکراسی در اداره، مبتنی بر ایده‌ی مشارکت گسترده و همگانی است. مشارکت واقعی مردم در اداره، مفهوم عمیقی است که ناظر بر درگیری فعال مردم در تصمیم‌گیری‌های اساسی سازمان اداری جامعه است. پس هنگامی می‌توان از مشارکت مردم در سازمان‌های اداری دولتی سخن گفت که نمایندگان واقعی عامه‌ی مردم در تصمیم‌گیری‌های اساسی سازمان مشارکت داشته باشند (Selznick Philip، به نقل از: پورعزت، ۱۳۸۷: ۷۸) و در معنایی فراتر از حق انتخاب نمایندگان محلی، مشارکت مردم در توانمندسازی شهروندان به صور مختلف، برای کمک به یافتن راه‌حل مشکلات جامعه و اظهار نظر در مورد تصمیماتی است که به‌خصوص در سطح محل اتخاذ می‌شود (استوکر، ۱۳۸۱: ۲۰۵).

با مطرح شدن ایده‌ی حکمرانی خوب^(۱)، از بطن آن، دکترین «اداره‌ی خوب» برای نظام اداری مطرح شده است. این مفهوم علاوه بر خدمت عمومی و نظم عمومی، مبانی دیگری نیز دارد که حاکی از قرار گرفتن آن‌ها در درون مجموعه‌ی نظام اداری و قرار گرفتن به‌عنوان مبنای تصمیم‌گیری‌هاست (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۳۳). براساس نظریه‌ی اداره‌ی خوب، تصمیمات اداره باید مستدل باشد و مقام تصمیم‌گیرنده مکلف است با ارائه‌ی دلایل و مستندات کافی، تصمیمات خود را توجیه کند؛ همچنین شهروندان حق مشارکت در جریان تصمیماتی را که حقوق، آزادی‌ها و منافع آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، دارند (هداوند و دیگران، ۱۳۸۹: ۳۹). این مشارکت مردم در فرایند اداره به دو صورت تعامل منفعلانه - با در جریان قرار دادن مردم از تصمیمات و برنامه‌ها- و فعالانه -تأثیرگذاری مردم در تصمیمات به‌مثابه‌ی یک مالک- قابل فرض است (Pelín L. Christopher, Kenneth E. Green and David G. Williams، به نقل از: دانایی‌فرد، ۱۳۹۱: ۷۹).

مدیریت دولتی مشارکت‌جویانه که نهایت مشارکت مردم را در اداره‌ی امور عمومی به‌همراه دارد، پیوند مستقیمی با مردم‌سالاری مشارکتی دارد. مشارکت‌جویی در اداره‌ی امور عمومی به معنای اندیشیدن، بحث و جدال منطقی بر سر مسائل عمومی و تصمیم‌های عمومی است. مشارکت‌جویی فرایند مشاوره با دیگران در فرایند دستیابی به‌نوعی تصمیم است که با اتکا بر علل منطقی و منابع مشترک طرفین یعنی مردم و اداره‌کنندگان محقق می‌شود (دانایی‌فرد، ۱۳۹۱: ۸۲).

یکی از مبانی و ادله‌ی اثباتی نقش‌آفرینی نهاد شورا در مدیریت امور عمومی جامعه، اصل مشارکت است. مشارکت مردم در فرایند مدیریت امور عمومی در گونه‌هایی از شوراهای یعنی شوراهای محلی و صنفی، از اصلی‌ترین اصول مبنایی شکل‌گیری شوراهاست (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۰: ۲۵۰)؛ بدین معنا اصل مشارکت مردم در فرایند تصمیم‌گیری از اصولی است که سبب شده است تا شوراهای متعددی در چارچوب سیاسی حقوقی نظام‌های مدرن در دنیای امروزه ایجاد شوند تا به بهبود اداره در امور عمومی بینجامند.

۲-۱-۳. تخصص‌گرایی

یکی دیگر از اصولی که از مبانی فعالیت نهاد شورا در مدیریت امور عمومی محسوب می‌شود، اصل «تخصص‌گرایی» است. اگرچه تخصصی کردن امور، در گذشته‌های دور امری غریب و بعید بود، در چند قرن اخیر، این اصل عقلانی و مهم، چنان رایج و پذیرفته شده است که نیازی به سخن گفتن در مورد ضرورت آن نیست. تفکیک قوا و تشکیل ادارات و وزارتخانه‌های مختلف در درون دستگاه حاکمیت، از ظاهری‌ترین تصمیماتی است که براساس ایده‌ی تخصص‌گرایی اتخاذ شده است تا هر کدام از امور جامعه، توسط خبرگان مربوط و با استفاده‌ی سازمان‌یافته و هدایت‌شده از صلاحیت‌های تخصصی آن‌ها اداره شود (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹: ۲۶۷).

ارتباط این اصل مهم با نهاد شورا به این مسئله برمی‌گردد که گونه‌های مختلفی از شوراهای خاصه شوراهای حاکمیتی به‌صورت تخصصی و با حضور خبرگان حوزه‌ی مدنظر برای اتخاذ تصمیم‌های مقرون به صواب از طریق این نهادها تشکیل می‌شوند. توضیح آنکه با نگاهی به فرایند ایجاد شوراهای عالی حاکمیتی در نظام‌های سیاسی مختلف، درمی‌یابیم که در غالب موارد، در حوزه‌ی کلان تصمیم‌گیری، شوراهایی با حضور وزرای مربوط، مدیران و نمایندگان اقشار بخش‌های مختلف حوزه‌ی تخصصی مربوطه و ... تشکیل می‌شود که بعضاً وظایف سیاستگذاری، تصمیم‌گیری یا نظارت و ارائه‌ی مشورت به مقامات تصمیم‌گیر را بر عهده دارند. بدین ترتیب با این کار هدف اصلی از شکل‌گیری شوراهای ساختارهای مختلف

سیاسی حقوقی که اتخاذ تصمیمات بهتر و دقیق‌تر است، عملیاتی شده و در نهایت، سبب می‌شود تا با بهره‌گیری از تخصص خبرگان هر حوزه، تصمیمات متناسب با منافع عمومی در فرایند مدیریت امور عمومی اتخاذ شود.

۲-۲. کارکردهای پیش‌بینی‌شده برای نهاد شورا در نظام‌های حقوقی

نهاد شورا در اندیشه‌ی حقوقی و در نظام‌های حقوقی با مبانی مذکور در مباحث قبل، لزوماً با عنوان و تابلوی شورا فعالیت نمی‌کنند و می‌توان نهادهای مختلفی را با ماهیت یکسان و متشابه و مترادف با آنچه در زبان حقوقی فارسی شورا خوانده می‌شود، در این نظام‌ها مشغول فعالیت دید. بررسی نقش شوراها در مدیریت امور عمومی در قوانین اساسی کشورهای مختلف با نظام‌های حقوقی نسبتاً متنوع، گویای این است که نسبت مستقیمی میان نهاد شورا - یا نهادهای متشابه آن از نظر ماهیتی - با یکی از دو فرایند تصمیم‌گیری یا تصمیم‌سازی وجود ندارد؛ بلکه شوراها به‌عنوان نهادهایی با مبنای بهره‌گیری از خرد جمعی و استفاده از عنصر مشارکت مردم و تخصص خبرگان هستند که از دو عنصر مشارکت و تخصص در پرتو خرد جمعی استفاده می‌کنند تا بسته به صلاحیتی که نهادها و قوانین صالح به آن‌ها اعطا کرده‌اند، به انجام وظایف خود در قالب‌های مختلف بپردازند؛ صلاحیت‌هایی که اغلب ذیل عنوان «تصمیم‌گیری» قرار گرفته و در مواردی نیز ماهیت «تصمیم‌سازی» و «نظارت» به خود می‌گیرند.

براساس اصل ۷۲ قانون اساسی جمهوری فرانسه در نظام سیاسی این کشور، شوراها محلی اداره‌کننده یکی از تشکیلات اصلی کشور به حساب می‌آیند که براساس اصل ۳۴، قانون عادی، اصول اساسی مربوط به اداره‌ی امور تشکیلات محلی در محدوده‌ی صلاحیت‌ها و منابع آن‌ها را مشخص می‌کند.^(۲) در این کشور شوراها شهر و روستا^(۳) از طریق جلسات شور و مشورت و با در اختیار داشتن نهادهایی مانند شهرداری یا دهیاری، امور مربوط به شهر یا روستا را اداره و رتق وفتق می‌کنند و براساس قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲، درباره‌ی همه‌ی موضوعات مربوط به منافع محلی می‌توانند اظهار نظر کنند. در مجموع در ساختار نظام سیاسی فرانسه، شوراها اختیارات گسترده‌ای در حوزه‌ی محلی مدیریت خود بر عهده دارند که اجرای آن‌ها اغلب بر عهده‌ی شهردار یا دهیار منتخب شورا است. عمده‌ی این وظایف را می‌توان در خدمات شهری، بهداشتی و ارتباطی، خدمات اجتماعی، امور مالی و اداره‌ی اموال عمومی، برقراری نظم و امنیت، برگزاری همه‌پرسی محلی و ... مشاهده کرد (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۸۳ و ۲۸۴). به‌غیر از شوراها محلی، در این کشور، شوراها عالی نیز فعال‌اند که وظایفی در حیطه‌ی حاکمیت را بر عهده دارند. براساس اصول ۶۹ تا ۷۱ قانون اساسی شورای اقتصادی،

اجتماعی و زیست‌محیطی^(۴) در این کشور، شورایی تخصصی با حضور خبرگان این حوزه-هاست که وظایفی درباره‌ی مباحث مرتبط با مسائل اقتصادی و اجتماعی را بر عهده دارد. شورای عالی قضایی^(۵) هم که ریاست آن بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است، به موجب اصول ۶۴ و ۶۵ قانون اساسی به‌منظور تضمین استقلال قوه‌ی قضایی تشکیل می‌شود و وظیفه‌ی رسیدگی به تخلفات بعضی از قضات و همچنین ارائه‌ی نظر مشورتی در مورد انتخاب بعضی از قضات و عفو مجرمان به دیوان عالی کشور را بر عهده دارد.

در اسپانیا هم انواع مختلفی از شوراهای با وظایف مختلف فعالیت دارند.^(۶) شورای کل قوه‌ی قضاییه^(۷) براساس اصول ۱۲۲ تا ۱۲۴ قانون اساسی، وظیفه‌ی نظارت بر عملکرد دادگاه‌ها و توصیه‌ی افراد برای انتخاب دادستان توسط پادشاه را بر عهده دارد. براساس اصل ۱۳۱ شورای اقتصادی در این کشور به‌منظور بررسی نظرها و جلب مشورت‌ها و کمک به دولت به‌منظور برنامه‌ریزی اقتصادی تشکیل می‌شود. با توجه به مدیریت امور عمومی در اسپانیا به‌صورت فدرال و غیرمتمرکز، بر مبنای اصل ۱۵۲ قانون اساسی، عالی‌ترین مرجع جامعه‌ی خودمختار، شورای اجرایی^(۸) است که با اختیارات اداری و اجرایی تشکیل می‌شود. در دولت متمرکز نیز، شورایی با عنوان شورای وزیران^(۹) از یک سو وظیفه‌ی تصویب لوایح قانونی و ارسال آن‌ها به کنگره را بر عهده دارد (اصل ۸۸) و از سوی دیگر، وظیفه‌ی ارائه‌ی مشورت به رئیس دولت در موارد مختلف مانند درخواست رأی اعتماد از کنگره برای برنامه‌های خود (اصل ۱۱۲) یا اتخاذ تصمیم انحلال سنا و کنگره (اصل ۱۱۵) را عهده‌دار است.

همان‌گونه‌که گفته شد، در کشورهای مختلف، عناوین متنوعی به این نهادها اطلاق می‌شود. در ژاپن، اصل ۹۲ قانون اساسی، این نهاد را سازمان عمومی محلی خوانده است که تشکیلات آن مطابق با اصل خودمختاری محلی به موجب قانون معین می‌شود^(۱۰) که نماینده‌ی مردم و نماد استقلال محلی بخش‌های مختلف به حساب می‌آید و ظرفیت قانونگذاری در حیطه‌ی صلاحیتی مربوط به آن‌ها سپرده شده است.

در قانون اساسی جدید جمهوری عربی مصر، شوراهای محلی مردمی، در قامت یک نهاد تصمیم‌گیر محلی، بخشی از قدرت و اختیارات دولت را در اختیار می‌گیرند و در قامت مدیر امور محلی، به خط‌مشی‌گذاری و پیشبرد امور در حیطه‌ی صلاحیتی خود می‌پردازند.^(۱۱)

در ایتالیا شورای منطقه، اختیار قانونگذاری و تنظیم آیین‌نامه‌ها و... را اعمال می‌کند. این شوراها، عهده‌دار هدایت امور اداری است که دولت به آن منطقه محول کرده است.^(۱۲) صلاحیت گسترده‌ی این شوراهای در ایتالیا در قانونگذاری و... به معنای خودمختاری کامل این نهادها نیست، چراکه در پیش‌بینی سخت‌گیرانه‌ای در اصل ۱۲۷ قانون اساسی، هر قانونی که به

تصویب شورای منطقه رسیده باشد، باید به اطلاع نماینده‌ی دولت برسد و وی قانون مزبور را تأیید کند.

یکی از نهادهایی که در بسیاری از کشورهای دنیا به صورت مشابه وجود دارد، نهاد «شورای دولتی»^(۱۳) است. ردپای این شورا در بیش از بیست کشور دنیا مشاهده می‌شود، با این تفاوت که این شورا در این کشورها نقش و جایگاه یکسانی ندارد. شورای دولتی در بعضی کشورها همچون فنلاند، تعبیری است که به صورت رسمی برای هیأت وزیران و کابینه استفاده می‌شود. در کشوری همچون جمهوری خلق چین، شورای دولتی بالاترین و مهم‌ترین دستگاه اداری و اجرایی حکومت متشکل از وزرا به حساب می‌آید.^(۱۴) در برخی کشورها همچون بلژیک^(۱۵)، فرانسه^(۱۶)، یونان^(۱۷) و ترکیه^(۱۸) شورای دولتی به نهادهایی اشاره دارد که وظیفه‌ی تخصصی قضایی را در حیطه‌ی دستگاه اداری به انجام می‌رسانند و دادگاه‌های اداری کشور به حساب می‌آیند. در بعضی کشورها نیز منظور از شورای دولتی، بدنه‌ی مشورتی دولت است. در هلند^(۱۹) شورای دولتی، در زمینه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی درباره‌ی لوایح دولت پیش از ارسال به مجلس به دولت مشاوره می‌دهند. در غنا^(۲۰) شورای دولتی مأمور به ارائه‌ی مشورت به رئیس‌جمهوری در انجام وظایف محوله به اوست. در جمهوری ایرلند^(۲۱) هم این شورا، وظیفه‌ی ارائه‌ی مشورت به رئیس‌جمهور را بر عهده دارد، اما رئیس‌جمهور تکلیفی برای تبعیت از نظرهای مشاوران ندارد. در اسپانیا^(۲۲) شورای دولتی، بالاترین شورای مشورتی حکومت به حساب می‌آید. شورای دولتی در پرتغال شورای مشورتی است که در مواردی که رئیس‌جمهور تشخیص دهد به ارائه‌ی مشورت می‌پردازد؛ اما در امور مهمی همچون انحلال مجلس یا اعلام جنگ و صلح، رئیس‌جمهور مکلف به مشورت با این شورا است. اگرچه نظر مشورتی شورای دولتی، محدودیتی در تصمیم‌گیری برای او ایجاد نمی‌کند.

همان‌گونه‌که مشاهده می‌شود، نهاد ابتنایافته بر مبانی مذکور، در نظام‌های حقوقی مختلف همه تحت یک نام و عنوان و با کارکردهای یکسان طبقه‌بندی نمی‌شوند. تحلیل و بررسی جایگاه و نقش نهاد شورا در نظام‌های حقوقی مختلف بیانگر این نکته است که تقریباً در غالب کشورهای دنیا و نظام‌های حقوقی گوناگون، نهادهایی یا با عنوان شورا یا با کارکردهای شورا وجود دارند که به انجام فعالیت‌های محوله در قوانین اساسی و عادی کشورهای خود می‌پردازند؛ اما نکته‌ی مهم این است که فارغ از نام و وظیفه‌ی محول‌شده، همه‌ی آن‌ها ذیل ماهیت نهاد شورا آن‌گونه که در ادبیات حقوقی از آن استفاده می‌شود، قرار می‌گیرند و براساس اصول اساسی خرد جمعی، مشارکت مردم و تخصص‌گرایی فعالیت می‌کنند. بررسی کارکردهای این نهادها نیز گواه این است که شوراها در نظام‌های حقوقی دنیا در همه‌ی مراحل

فرایند اتخاذ تصمیمات اداری قابلیت ایجاد و ایفای نقش دارند. به عبارت دیگر با بررسی نظام‌های حقوقی مختلف در دنیا و بررسی اندیشه‌ی حقوقی می‌توان ادعا کرد که نقش شورا در مدیریت امور عمومی فراتر از یکی از نقش‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است و در عموم مراحل اداره‌ی امور عامه‌ی جامعه قابلیت بهره‌گیری از این نهاد وجود دارد و محدودیتی در استفاده از نهاد شورا در مدیریت امور عمومی متصور نیست.

۳. تحلیل فقهی نقش شورا در مدیریت امور عمومی

در گام دوم و پس از تحلیل حقوقی نقش شورا، حال به منظور تحلیل فقهی نقش شوراها در مدیریت امور عمومی جامعه و تصمیم‌سازی یا تصمیم‌گیری آن‌ها، در گام اول باید اصل وجود نهاد شورا و ضرورت آن در اندیشه‌ی فقهی بررسی شود که آیا اصلاً چنین نهادی در شریعت اسلامی، تشریح شده است و در صورت وجود استفاده از آن برای حاکمان جامعه ضرورتی دارد؟ در گام بعد به فرض ضرورت موضوع و وجود ادله‌ی اثباتی برای آن، باید تعیین کرد که این نهاد از منظر فقهی چه جایگاهی دارد و چه نقشی را در اداره‌ی امور عمومی جامعه بر عهده‌ی این نهاد گذاشته‌اند؟ آیا اداره‌ی جامعه به صورت شورایی در میان فقها پذیرفته شده است؟ و در گام بعدی و پس از مشخص شدن تکلیف ایده‌ی تصمیم‌گیری در جامعه به صورت شورایی باید جایگاه این نهاد در تصمیم‌گیری‌های مدیران امور عمومی جامعه مشخص شود؛ بدین معنا که آیا مقام مشورت‌گیرنده باید از نظرهای مشورت‌دهندگان تبعیت کند و مشورت‌دهندگان خود در مقام تصمیم‌گیری قرار دارند یا اینکه نظرهای ایشان صرفاً پیشنهادی به مقامات بالاتر است و در قامت تصمیم‌ساز در مدیریت امور عمومی نقش‌آفرینی می‌کنند؟ در ادامه به این مباحث پرداخته خواهد شد.

۳-۱. ادله‌ی فقهی استفاده از شورا و مشورت در مدیریت امور عمومی

آن‌گونه که در مقدمه‌ی این قسمت نیز بیان شد، به منظور تحلیل نقش شورا و فهم وظیفه‌ی تصمیم‌سازی یا تصمیم‌گیری در اداره‌ی امور عمومی برای این نهاد، پیش از بحث اصلی باید این موضوع بررسی شود که آیا شورا در شریعت اسلامی تشریح شده است؟ 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 ابتدا به ادله‌ی 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 تجربه‌ی دیگران در

قالب مشورت، احتمال اخذ تصمیم بهتر را مضاعف می‌سازد. با وجود این از لحاظ عقلی و به‌طور طبیعی، ضرورت مشورت، انکارناپذیر و برای زندگی انسان، ضروری و لازم به‌نظر می‌رسد (شکوری، ۱۳۷۷: ۲۴۰).

بدین معنا اصل مشورت، مبنایی عقلایی دارد و اگر هیچ آیه و روایتی هم در تأیید این اصل وجود نداشت - که البته وجود دارد و در مطالب آتی به آن‌ها پرداخته خواهد شد - براساس بنای عقلا، استفاده از اصل مشورت در زندگی اجتماعی امری لازم و ضروری به‌حساب می‌آمد (کعبی، ۱۳۹۰: ۱۹۰).

بر همین اساس مشورت در سطح حکومت نیز ضرورت پیدا می‌کند. حاکم جامعه باید به دنبال بهترین تصمیم‌ها به‌منظور تأمین منافع ملت و اهداف جامعه باشد و از آن‌جا که گستره حکومت، آنچنان متعدد و متکثر است که اصولاً یک نفر نمی‌تواند در همه‌ی آن‌ها متخصص باشد، پس به حکم عقل مشورت با متخصصان امین، از روش‌های انکارناپذیر و ضروری برای انتخاب مطلوب است و اگر یکی از مدیران و حاکمان در حکومت اسلامی بداند یا حداقل احتمال دهد که در صورت مشورت با صاحب‌نظران، امکان اخذ تصمیم بهتری ایجاد می‌شود، مشورت بر او واجب خواهد بود (ارسطا، ۱۳۸۹: ۴۲۰). علاوه‌بر این در آیات و روایات متعددی نیز به موضوع مشورت اشاره و نه‌تنها بر اصل این موضوع صحه گذاشته شده، بلکه بر آن به‌صورت خاص تأکید ورزیده شده است.

۳-۱-۱. ادله‌ی مشورت در قرآن کریم

در آیتی از قرآن کریم از مفهوم مشورت سخن گفته شده است. آیات ۳۶ تا ۳۹ سوره‌ی مبارکه‌ی شوری، از جمله آیتی است که به صفات مؤمنان اشاره کرده است. در این آیات در کنار صفات برجسته‌ای چون توکل، اجتناب از گناهان کبیره، کظم غیظ و چشم‌پوشی، اقامه‌ی نماز، انفاق و دشمنی با باغیان، «مشورت در امور» به‌عنوان یکی از صفات مؤمنان مورد اشاره قرار می‌گیرد و با عبارت «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ...» بیان می‌کند که مؤمنان امور خود را با مشورت پیش می‌برند.

از دیگر آیتی که به بحث مشورت پرداخته، آیه‌ی ۱۵۹ سوره‌ی مبارکه آل‌عمران 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 «وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ» بر مشورت صورت گرفته است، از ادله‌ی قرآنی مشورت به‌خصوص در امور حکومتی به‌حساب 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 این‌گونه برداشت کرد که الزام مشورت در امور، بر جانشینان پیامبر(ص) و حاکمان امت اسلامی یعنی ائمه‌ی اطهار(ع) و فقهای دارای ولایت نیز جاری است و نفس مشورت یکی از وظایف حاکم اسلامی تلقی می‌شود (ارسطا، ۱۳۸۹: ۴۲۲).

۳-۱-۲. ادله‌ی مشورت در سیره‌ی معصومین (ع)

در سنت ائمه‌ی معصومین (ع) ادله‌ی فراوانی برای اثبات مشورت و توصیه به آن مشاهده می‌شود. این ادله در جنبه‌های مختلف سنت، یعنی گفتار و رفتار ایشان به‌کرات قابل استناد است. پیامبر اکرم (ص) در مقاطع بسیاری از زندگیشان در تصمیم‌گیری‌های مختلف به مشورت با اصحاب خود و صاحب‌نظران می‌پرداختند. استفاده‌ی 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 درباره‌ی جنگ یا عدم جنگ با آن‌ها، با اصحاب به مشورت پرداختند و با توجه به نظر ایشان تصمیم به جنگ گرفتند و در نتیجه غزوه‌ی بدر به‌وقوع پیوست (صالحی شامی، ۱۴۱۴ق، ج ۴: ۲۶). در غزوه‌ی احد نیز پیامبر (ص) به مشورت با صحابه پرداختند و با وجود نظر خودشان و جمعی از صحابه مبنی بر جنگ در داخل مدینه، به‌خاطر نظر عده‌ی زیاد، تصمیم به جنگ در منطقه‌ی احد در خارج از شهر گرفتند (عسکری، ۱۴۱۲ق، ج ۱: ۲۳۸). در غیر از امور جنگی نیز موارد متعددی از مشورت در سلوک سیاسی اجتماعی پیامبر (ص) روایت شده است. از جمله اینکه پیامبر (ص) در مورد آیه‌ی نجوا (مجادله: ۱۲)، در تعیین میزان صدقه برای نجوا با ایشان با امیرالمؤمنین (ع) مشورت کردند (سیدبن طاووس، ۱۴۰۰ق، ج ۱: ۴۱) و باری دیگر در «ماجرای افک^(۲۳)» برای حل قضیه با تعدادی از صحابه‌ی خود به مشورت پرداختند (الواقدی، ۱۴۰۹ق، ج ۲: ۴۳۰).

این رویه در رفتار سایر معصومین (ع) نیز به‌وفور قابل مشاهده است. امیرالمؤمنین (ع) در راه و رسم مدیریتی خود به مشورت پایبند بودند و انجام امور پس از مشورت با مردم را حق آن‌ها می‌دانستند (نهج‌البلاغه: نامه‌ی ۵۰) و در مواقع خاص تصمیم‌گیری همچون ابتدای حرکت برای جنگ، نظرهای مشورتی مردم را از ایشان می‌گرفتند (ابن‌مزامح، ۱۴۰۴ق: ۹۲). موارد عدیده‌ی دیگری از مشورت‌های ائمه‌ی اطهار (ع) نیز در منابع روایی ذکر و روایت شده است.^(۲۴)

آنچه ابتدائاً از ذکر این مثال‌ها برداشت می‌شود، پسندیده و مورد سفارش بودن امر مشورت حداقل در حوزه‌ی مسائل شخصی و به‌طور خاص در امور حکومتی و مسائل مربوط به

جامعه‌ی اسلامی 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 تأکید 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، ۱۴۲۵ق: ۴۹۰). نکته‌ی 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 قضیه‌ی مشورت تأکید کرده و از هر سو به محسنات و فواید آن اشاره کرده‌اند که بیان آن‌ها خارج از موضوع این نوشتار است.

۳-۲. بررسی نظریه‌ی «اداره‌ی شورایی» در منابع فقهی

تصمیم‌گیر دانستن نهاد شورا از نظر فقهی در یک حالت منجر به این می‌شود که شورا به‌عنوان تصمیم‌گیر نهایی، اداره‌ی جامعه را بر عهده داشته باشد و بر همین اساس برای پاسخ به پرسش نقش شورا در مدیریت امور عمومی، باید این موضوع بررسی شود که آیا اداره‌ی شورایی در اندیشه‌ی 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، سابقه‌ی زیادی در ادبیات فقهی ندارد، در همین دوران هم مجموعه‌ای از موافقت‌ها و مخالفت‌ها را با خود به همراه داشته است.

برخی 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 (صادقی تهرانی، ۱۶۸۰/۱۶AO) (تاریخ مشاهده: ۹۴/۷/۱۵). برخی دیگر نیز به منظور کنترل ولایت فقیه و جلوگیری از آسیب‌ها و خطاهای احتمالی که در تجمع 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: 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 آیه‌ی ۱۵۹ سوره‌ی 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، ج ۴: ۶۱۷). از نظر عقلی نیز -چنانکه در طول تاریخ در سیره‌ی عقلا 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 امیرالمؤمنین (ع) شراکت در امور کشورداری را موجب آشفتگی معرفی می‌کنند (تمیمی آمدی، ۱۴۱۰ق: 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 نظرهای فقها و اندیشمندان می‌توان گفت که اگرچه فائلائی نسبت به نظریه‌ی اداره‌ی شورایی وجود دارد، در مجموع غالب فقها براساس ادله‌ی مختلف نقلی و عقلی، اداره‌ی شورایی را روا ندانسته و نقش تصمیم‌گیر نهایی برای شورا پذیرفته نشده است.

۳-۳. بررسی ضرورت تبعیت از مشورت توسط حاکمان

با فهم اینکه شورا از منظر فقهی نمی‌تواند رأساً مدیریت امور عمومی را بر عهده گیرد، سؤال بعدی این خواهد بود که شورا در تصمیم‌گیری‌های مدیران چه جایگاهی خواهد داشت؟ آیا حاکمان ملزم به تبعیت از نظر مشاوران خود هستند که بدین معنا به صورت غیرمستقیم جایگاه تصمیم‌گیری برای شورا به رسمیت شناخته خواهد شد یا اینکه الزامی به پذیرش مشورت‌ها وجود ندارد که این به معنای پذیرش جایگاه تصمیم‌سازی برای شوراهاست. در میان فقها و مفسران، بعضی این‌گونه برداشت کرده‌اند که اصولاً شورا و مشورت بدون پذیرش و اعمال نظر مشورت‌دهندگان بی‌معنا و خالی از فایده است و شخص مشورت‌گیرنده مکلف به تبعیت از آرا و نظرهای ایشان‌اند و در صورت بروز تعارض میان نظر مشورت‌دهندگان نیز حاکم باید از نظر اکثریت مشورت‌دهندگان تبعیت کند.

ایشان در برداشت از آیه‌ی مبارکه‌ی «... وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ...» عزم را همان عمل به رأی اکثریت مشورت‌دهندگان تفسیر کرده‌اند و منظور از عزم را، تصمیم براساس آنچه در مشاوره رأی بر آن قرار گرفته است، بیان نموده‌اند (طالقانی، ۱۳۶۲، ج ۵: ۳۹۸). از سوی دیگر از آیه‌ی شریفه‌ی «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ يُبَيِّنُهَا...» نیز این‌گونه برداشت شده است که این آیه مشورت را بر مسلمین به نحو اتم و اکمل آن واجب کرده است و نمونه‌ی برتر شورا و مشورت تنها زمانی محقق می‌شود که حاکم به نتیجه‌ی شورا - هرچه باشد - عمل کند و از این رو از باب قاعده‌ی «ما لا يتم الواجب الا به فهو واجب» حاکم ملزم به رعایت و اعمال

نظر اکثریت است (عبدالقادر ابوفارس، به نقل از: میرعلی، ۱۳۹۱: ۲۱۰). از سوی دیگر حکمت عملی نیز اقتضا می‌کند که تصمیم‌گیرنده از رأی صاحب‌نظران پیروی کند، نه آنکه پس از مشورت، آنچه به نظر خودش رسید عمل کند (معرفت، ۱۳۷۷: ۹۷).

پیروان این نظریه به سیره‌ی پیامبر اکرم (ص) و امیرالمؤمنین (ع) هم استناد کرده‌اند که ایشان همواره با اصحاب خود مشورت می‌کردند و با نظر ایشان مخالفت نمی‌کردند که مهم‌ترین مصادیق آن در جریان جنگ احد (نابینی، ۱۳۸۲: ۸۴) و جنگ صفین (ابن ابی‌الحدید، ۱۴۰۴ق، ج ۳: ۱۷۱ به بعد) مشاهده می‌شود.

در مقابل نظر مذکور بسیاری از علمای شیعه و سنی، به عدم ضرورت تبعیت حاکم از نظرهای مشورت‌دهندگان معتقدند. از نگاه ایشان آیه‌ی «... وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ...» مهم‌ترین دلیل بر این نظریه است. بسیاری از علما، در برداشت از این آیه، با اشاره به مخاطب مفرد عبارت «فَإِذَا عَزَمْتَ...» تصمیم‌نهایی را حق پیامبر (ص) و در نگاه کلی حاکم اسلامی دانسته‌اند؛ بدین معنا حاکم اسلامی مخیر است براساس تشخیص خود و با جمع‌بندی نظرهای مشاوران مختلف، هر کدام از نظرها را برگزیند و بر مبنای آن اتخاذ تصمیم کند. حال گاه همچون ماجرای جنگ احد، نظر اکثریت را تقریر می‌کند و گاه بنابر مصلحتی که خود او تشخیص‌دهنده‌ی آن است، خلاف نظر اکثریت یا حتی نظر سومی را که خلاف نظر اکثریت و اقلیت است، اتخاذ می‌کند (مصباح یزدی، ۱۳۸۳، ج ۱: ۲۹۶ و ۲۹۷).

علاوه بر این، روایاتی که مثبت نظریه‌ی عدم ضرورت تبعیت از مشورت‌اند، به‌طور صریح گویای این نکته است. براساس صراحت فرمایش امیر مؤمنان (ع) (نهج‌البلاغه: حکمت ۳۲۱) از تکالیف مؤمنان این است که نظرهای خود را در قالب مشورت در اختیار حاکم اسلامی قرار دهند و او نیز مکلف است در آن بیندیشد و بدون توجه از کنار آن‌ها نگذرد. اما از آن‌جا که حاکم پس از اندیشیدن در مشورت، ضرورتی به تبعیت از آن ندارد، در صورت عدم تبعیت حاکم از مشورت، هیچ حقی برای مردم ایجاد نمی‌شود و همه مکلف به پیروی و فرمان‌برداری از تصمیمات حاکم اسلامی‌اند.

در سیره‌ی پیامبر اسلام (ص) نیز این بحث قابل‌اثبات است، چراکه براساس روایتی از امام رضا (ع) «پیامبر (ص) همواره با یاران خود مشورت می‌نمود و سپس بر آنچه خود تشخیص می‌داد تصمیم می‌گرفت» (برقی، ۱۳۷۱، ج ۲: ۶۰۱). مواردی را که معصومین (ع) به مشورت عمل کرده‌اند نیز نمی‌توان دلیل بر لزوم تبعیت از مشورت دانست، زیرا ممکن است مشورت‌گیرنده پس از بررسی همه‌ی نظرها، نظر اکثریت را با عقل و شرع سنجیده‌تر یابد و آن را برگزیند که اتفاق بعیدی نیست. از این‌رو عمل معصومین (ع) هم ممکن است از روی

پذیرش نظر آن‌ها با در نظر گرفتن جمیع جهات باشد و نه صرفاً به سبب اینکه اکثریت چنین نظری داشته‌اند (کعبی، ۱۳۹۴: ۳۶۵).

در نهایت و با جمع‌بندی هر دو استدلال به نظر می‌رسد اگرچه مشورت یکی از وظایف حاکم اسلامی برشمرده شده، تصمیم‌گیری نهایی بر عهده‌ی خود حاکم است و وی لزوماً مکلف به تبعیت از نتیجه‌ی مشورت نیست و در نتیجه شوراها در اندیشه‌ی فقهی یک نهاد تصمیم‌ساز به حساب می‌آیند.

نتیجه‌گیری

در اتخاذ یک تصمیم کلان حاکمیتی مرتبط با منافع عمومی، شورا در قامت یک نهاد تصمیم‌ساز، به ارائه‌ی نظر مشورتی خود به مقام عالی تصمیم‌گیر خواهد پرداخت یا وظیفه‌ی تصمیم‌گیری در مسائل مختلف به این نهاد سپرده شده است؟

بررسی اهمیت جایگاه مشورت و تبلور آن در نهاد شورا گویای این امر است که با ادله‌ی عقلانی و منطقی متعدد می‌توان اثبات کرد که استفاده از این نهاد در مدیریت امور عمومی برای رسیدن به مدیریت بهینه لازم و ضروری است. بررسی منابع نظام‌های فکری فقهی و حقوقی نیز گویای این امرند که در هر دو نظام جایگاه و نقش خاصی برای نهاد شورا در نظر گرفته شده است؛ اما این نکته بدین معنا نیست که نقشی که برای شورا در این دو نظام از حیث تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری پیش‌بینی شده، یکسان و واحد است.

بررسی نقش و جایگاه این نهاد در مدیریت امور عمومی در اندیشه‌ی حقوقی و در نظام‌های حقوقی مختلف گویای این است که دایره‌ی حیطه‌ی وظایف شوراها در مدیریت امور عمومی فراتر از تصمیم‌سازی است و این نهادها در موارد متعددی در قامت یک نهاد تصمیم‌گیر به صورت مستقیم در مدیریت امور عمومی نقش‌آفرینی می‌کنند و از این حیث همان‌گونه که در اصل ۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هم ذکر شده است، «از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور» به حساب می‌آیند و می‌توان گفت که شورا در اندیشه‌ی حقوقی نهادی است بر پایه‌ی خرد جمعی که یا از طریق بهره‌گیری از متخصصان یا براساس مشارکت دادن مردم در سرنوشت خویش از طریق اداره‌ی جامعه، در مدیریت امور عمومی جامعه در ساحت تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و نظارت مشارکت می‌کند.

در مجموع شورا از نگاه منابع فقهی یک نهاد ضروری است که منافع زیادی برای مدیریت جامعه خواهد داشت. شوراها در اندیشه‌ی فقهی نه تنها به صورت مستقیم در قالب مدیریت شورایی نمی‌توانند اداره‌ی جامعه را بر عهده گیرند، بلکه به صورت غیرمستقیم نیز به تصمیم‌گیری

نخواهند پرداخت، چراکه تصمیمات آن‌ها برای حاکمان الزام‌آور نیست. شوراها در قامت یک عنصر تصمیم‌ساز مؤثر در مدیریت امور عمومی، حاکم جامعه‌ی اسلامی را به اتخاذ راهبردهای مقرون به صواب هدایت می‌کند. این نهاد نقش مستقیمی در جریان تصمیم‌گیری ندارد، بلکه در مرحله‌ی تصمیم‌سازی که گامی پیش از تصمیم‌گیری است، با ارائه‌ی نظرهای مشورتی خود به اذهان تصمیم‌گیران سمت‌وسو می‌دهند و از این حیث به‌صورت غیرمستقیم در همه‌ی تصمیمات در حیطه‌ی مدیریت امور عمومی مؤثرند. ارائه‌ی 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 جمع‌بندی نظرهای مخالفان و موافقان موضوع مورد تصمیم‌گیری باید تلاش کند بهترین تصمیم ممکن را اتخاذ کند.

به‌نظر می‌رسد اگرچه نهاد مذکور در منابع حقوقی، در ترجمه‌ی فارسی به شورا تعبیر شده است، از لحاظ کارکردی و مبنایی، میان شورای فقهی و شورای حقوقی، به‌اشتباه اشتراک لفظی برقرار شده باشد؛ چراکه نسبت دقیق بین آن‌ها را از لحاظ کارکردی می‌توان در تعبیر علم منطق نسبت «عموم و خصوص مطلق» دانست؛ زیرا شوراهای حقوقی هم در بعد تصمیم‌سازی و هم در مرحله‌ی تصمیم‌گیری ایفای نقش می‌کنند، درحالی‌که شوراهای فقهی صرفاً نقش تصمیم‌سازی دارند.

به‌نظر می‌رسد اشتباه حاصل شده در این موضوع که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز تأثیر گذاشته، ناشی از اشتباه یا مسامحه در تعبیری است که در اندیشه‌ی حقوقی نسبت به مفهوم شورا صورت گرفته است. در این اشتباه مفهوم خاصی را با تعریف به‌اخص، شورا نام نهاده‌اند که این اشتراک لفظی موجب سوءبرداشت‌های عمده‌ای در نظام حقوقی کشورمان شده است.

یادداشت‌ها

۱. Good Governance.
۲. قانون اساسی فرانسه قابل دسترسی در: yon.ir/ghfrance (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۷/۵).
۳. Conseil municipal.
۴. Conseil économique, social et environnementa.
۵. Le Conseil supérieur de la magistrature.
۶. قانون اساسی اسپانیا. قابل دسترسی در: yon.ir/ghspanish (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۸/۲۱).
۷. The General Council of the Judicial Power.
۸. the Executive Council.
۹. the Council of Ministers.
۱۰. اصول ۹۲ و ۹۴ قانون اساسی ژاپن قابل دسترسی در: yon.ir/ghjapon (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۷/۵).
۱۱. اصول ۱۷۵ تا ۱۸۳ قانون اساسی جمهوری عربی مصر مصوب ۱۸ ژانویه ۲۰۱۴ قابل دسترسی در: yon.ir/ghegypt (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۷/۵).
۱۲. اصل ۱۲۱ قانون اساسی ایتالیا قابل دسترسی در: yon.ir/ghitalia (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۷/۵).
۱۳. Council of State.
۱۴. برای آشنایی بیشتر با شورای دولتی جمهوری خلق چین ر.ک: yon.ir/councilchn (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۸/۲۸).
۱۵. اصل ۱۶۰ قانون اساسی بلژیک.
۱۶. Conseil d'État
۱۷. برای آشنایی بیشتر با شورای دولتی در بلژیک ر.ک: yon.ir/councilgrc (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۸/۲۸).
۱۸. اصل ۱۵۵ قانون اساسی ترکیه. برای آشنایی بیشتر با شورای دولتی در ترکیه: yon.ir/counciltrk (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۸/۲۸).
۱۹. برای آشنایی بیشتر با شورای دولتی هلند ر.ک: yon.ir/councilnet (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۸/۲۸).
۲۰. اصول ۸۹ تا ۹۲ قانون اساسی غنا. برای آشنایی بیشتر با شورای دولتی در غنا ر.ک: yon.ir/councilghn (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۸/۲۸).
۲۱. اصول ۳۱ و ۳۲ قانون اساسی جمهوری ایرلند. برای آشنایی بیشتر با شورای دولتی در جمهوری ایرلند ر.ک: yon.ir/councilirl (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۴/۸/۲۸).
۲۲. اصل ۱۰۷ قانون اساسی اسپانیا.

۲۳. برای مطالعه‌ی بیشتر درباره‌ی این موضوع به آیات ۱۱ تا ۲۰ سوره‌ی مبارکه‌ی نور و تفاسیر مربوط به آن رجوع کنید.

۲۴. برای مطالعه‌ی بیشتر رک: دلشاد تهرانی، مصطفی (۱۳۸۵)، سیره‌ی نبوی «منطق عملی»، تهران: دریا، چ دوم، ج ۲، صص ۳۴۴ - ۳۴۷.

منابع و مأخذ

الف) فارسی و عربی

قرآن کریم.

نهج البلاغه.

ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۴۹)، حقوق اداری، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چ دوم.

ابن ابی‌الحدید، عبدالحمید (۱۴۰۴ق)، شرح نهج البلاغه لابن ابی‌الحدید، قم: مکتبه‌ی آیه‌الله المرعشی النجفی.

ابن مزاحم، نصر (۱۴۰۴ق)، وقعه صفین، تصحیح عبدالسلام محمد هارون، قم: مکتبه‌ی آیه‌الله المرعشی النجفی، چ دوم.

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

استوکر، جری (۱۳۸۱)، «شوراها: مشارکت مردمی در شوراها»، ترجمه‌ی احمد رنجبر، مجلس و راهبرد، ش ۳۶، صص ۱۹۹ - ۲۴۰.

اشتریان، کیومرث و نادر جعفری (۱۳۸۶)، «تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و نقش دیپلماسی عمومی در فرایند تصمیم‌سازی»، دوفصلنامه‌ی اندیشه‌ی مدیریت راهبردی، ش ۱، صص ۱۱۱ - ۱۴۰.

اطهری مریان، سید حسین (۱۳۷۹)، «تبادل فرهنگی؛ سنت، مدرنیته، پست‌مدرنیته»، مجله‌ی مطالعات ملی، ش ۶، صص ۱۲۵ - ۱۴۲.

افرام البستانی، فواد (۱۳۷۵)، فرهنگ ابجدی، تهران: انتشارات اسلامی، چ دوم.

الوانی، سید مهدی (۱۳۷۴)، مدیریت عمومی، تهران: نشرنی، چ چهاردهم.

انوری، حسن (۱۳۸۶)، فرهنگ بزرگ سخن، تهران: سخن، چ چهارم.

برقی، احمدبن محمد (۱۳۷۱)، المحاسن، تحقیق جلال‌الدین مصحح، قم: دارالکتب الاسلامیه، چ دوم. پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۸۷)، مبانی دانش اداره‌ی دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی)، تهران: سمت.

تمیمی آمدی، عبدالواحدبن محمد (۱۴۱۰ق)، غررالحکم و دررالکلم، تحقیق سید مهدی رجائی، قم: دارالکتب الاسلامیه، چ دوم.

جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه‌ی گنج

دانش، چ سوم.

چوپانی یزدلی، محمدرضا (۱۳۸۰)، «چشم‌اندازهای حقوقی شوراهای اسلامی»، پژوهش‌های مدیریت راهبردی، ش ۲۵ و ۲۶، صص ۲۴۹ - ۲۷۲.

حسینی حائری، کاظم (بی‌تا)، المرجعیه و القیاده، قم: دارالتفسیر.

دانایی فرد، حسن (۱۳۹۱)، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران: سمت، چ پنجم.

دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، فرهنگ متوسط دهخدا، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

راغب اصفهانی، حسین بن محمد (۱۳۷۴)، مفردات الفاظ قرآن، تهران: مرتضوی، چ دوم.

سید بن طاووس، علی بن موسی (۱۴۰۰ق)، الطرائف فی معرفه مذاهب الطوائف، قم: خیام.

شکوری، ابوالفضل (۱۳۷۷)، فقه سیاسی اسلام، قم: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه‌ی علمیه‌ی قم، چ دوم.

شمس‌الدین، محمدمهدی (۱۴۱۲ق)، فی الاجتماع السياسي الاسلامی، بیروت: المؤسسة الدولیه للدراسات و النشر.

صادقی تهرانی، محمد، حکومت صالحان یا ولایت فقیهان، بی‌تا، قابل دسترسی در: yon.ir/sadeghiteh

صالحی شامی، محمدبن یوسف (۱۴۱۴ق)، سبل الهدی و الرشاد فی سیره خیر العباد، بیروت: دارالکتب العلمیه.

طالقانی، سید محمود (۱۳۶۲)، پرتوی از قرآن، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ چهارم.

طباطبایی، سید محمدحسین (۱۳۷۴)، المیزان فی تفسیر القرآن، ترجمه‌ی سید محمدباقر موسوی

همدانی، قم: دفتر انتشارات اسلامی جامعه‌ی مدرسین حوزه‌ی علمیه‌ی قم، چ پنجم.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۳)، حقوق اداری، تهران: سمت، چ نهم.

عباسی، بیژن (۱۳۸۷)، «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»،

مجله‌ی حقوق، دوره‌ی ۳۸، ش ۴، صص ۲۸۱ - ۲۹۶.

عسکری، سید مرتضی (۱۴۱۲ق)، معالم المدرستین، تهران: مؤسسه‌ی البعثه، چ چهارم.

علوی، پرویز و نادعلی صادقیان (۱۳۸۹)، «ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته-

بندی نظام‌های سیاسی بر پایه‌ی تفکیک قوا»، فصلنامه‌ی حقوق، ش ۲، صص ۲۵۹ - ۲۷۳.

قرشی، علی‌اکبر (۱۳۷۱)، قاموس قرآن، تهران: دارالکتب الاسلامیه، چ ششم.

کعبی، عباس (۱۳۹۰)، بایسته‌های حکمرانی در فرمان حکومتی امیرالمؤمنین (ع) به مالک

اشتر، تهران: مؤسسه‌ی عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

کعبی، عباس (۱۳۹۴)، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون

- اساسی، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
- مشکات، محمد (۱۳۸۴)، «آسیب‌شناسی دموکراسی»، پژوهشنامه‌ی انقلاب اسلامی (دانشگاه اصفهان)، ش ۱۱ و ۱۲، صص ۱۳۳ - ۱۶۰.
- مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۳)، حقوق و سیاست در قرآن، قم: مؤسسه‌ی آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- معرفت، محمدهادی (۱۳۷۷)، ولایت فقیه، قم: التمهید.
- معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر، چ بیست و پنجم.
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۸۶)، پیام قرآن، تهران: دارالکتب الاسلامیه، چ نهم.
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۵ق)، انوار الفقاهه (کتاب البیع)، قم: انتشارات مدرسه‌ی علی‌بن ابی طالب (ع).
- منتظری، حسینعلی (۱۴۰۹ق)، دراسات فی ولایة الفقیه و فقه الدولة الإسلامیة، قم: نشر تفکر، چ دوم.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: دادگستر.
- میرعلی، محمدعلی (۱۳۹۱)، جایگاه شورا در نظام مردم‌سالاری دینی، قم: مؤسسه‌ی آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، چ دوم.
- نائینی، میرزا محمدحسین (۱۳۸۲)، تنبیه‌الامه و تنزیه‌المله، تصحیح سید جواد ورعی، قم: بوستان کتاب.
- هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۸۹)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران: خرسندی.
- الواقدی، محمدبن عمر (۱۴۰۹ق)، المغازی، تحقیق مارسدن جونس، بیروت: مؤسسه‌ی الاعلمی، چ سوم.

ب) قوانین

- قانون اساسی اسپانیا.
- قانون اساسی ایتالیا.
- قانون اساسی بلژیک.
- قانون اساسی ترکیه.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون اساسی جمهوری ایرلند.
- قانون اساسی جمهوری عربی مصر.

قانون اساسی ژاپن.

قانون اساسی غنا.

قانون اساسی فرانسه.

ج) نرم‌افزارها

نرم‌افزار جامع‌الاحادیث نسخه‌ی ۳,۵.

نرم‌افزار جامع تفاسیر نور نسخه‌ی ۲.

نرم‌افزار جامع فقه اهل‌البیت (ع) نسخه‌ی ۲.

نرم‌افزار قاموس النور نسخه‌ی ۲.

نرم‌افزار نورالسیره نسخه‌ی ۲.

د) پایگاه‌های اینترنتی

<http://en.people.cn>
<http://www.danistay.gov.tr>
<http://www.egypt.gov.eg>
<http://www.essex.ac.uk>
<http://www.forghan.ir>
<http://www.ghanaweb.com>
<http://www.parliran.ir>
<http://www.noormags.ir>
<http://www.president.ie>
<http://www.ste.gr>