

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه تهران

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه جهت دریافت درجه‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی

عنوان:

تحلیل فقهی حقوقی ماهیت شورا در جمهوری اسلامی ایران

نگارش:

علی سهرابلو

استاد راهنما: دکتر فیروز اصلانی

استاد مشاور: دکتر ابراهیم موسی زاده

بهار ۱۳۹۴

ب



دانشکده حقوق و علوم سیاسی

گروه حقوق عمومی

گواهی دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

هیات داوران پایان نامه کارشناسی ارشد آقای : علی سهرابلو

در رشته : حقوق عمومی

باعنوان : تحلیل فقهی حقوقی ماهیت شورا در جمهوری اسلامی ایران

را در تاریخ : ۱۳۹۴/۰۲/۰۵

به عدد	به حروف
۱۹	نوزده

با نمره نهایی :

با درجه :

ارزیابی نمود .

علی

ردیف	مشخصات هیات داوران	نام و نام خانوادگی	مرتبۀ دانشگاهی	دانشگاه یا موسسه	امضاء
۱	استاد راهنما استاد راهنمای دوم (حسب مورد):	دکتر قیروزالصلانی	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۲	استاد مشاور	دکتر ابراهیم موسی زاده	دانشیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۳	استاد داور (یا استاد مشاور دوم)	دکتر احمد مؤمنی راد	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۴	استاد مدعو				
۵	نماینده کمیته تحصیلات تکمیلی گروه آموزشی :	دکتر سید باقر میرعباسی	استاد	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	

تذکر : این برگه پس از تکمیل هیات داوران در نخستین صفحه پایان نامه درج می گردد .



دانشگاه تهران
اداره کل تحصیلات تکمیلی

باسمه تعالی

« تعهد نامه اصالت اثر »

اینجانب **علی شمس‌الایوبی**، متعهد می‌شوم که مطالب مندرج در این پایان نامه / رساله حاصل کار پژوهشی اینجانب است و به دستاوردهای پژوهشی دیگران در این پژوهش از آنها استفاده شده است. مطابق مقررات ارجاع و در فهرست منابع و مآخذ ذکر گردیده است. این پایان نامه / رساله قبلاً برای احراز هیچ مدرک هم سطح یا بالاتر ارائه نشده است. در صورت اثبات تخلف (در هر زمان) مدرک تحصیلی صادر شده توسط دانشگاه از اعتبار ساقط خواهد شد.

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پردیس / دانشکده / مرکز دانشگاه تهران می‌باشد.

نام و نام خانوادگی دانشجو **علی شمس‌الایوبی**
امضاء

سیاس و تشکر از:

جناب آقای دکتر فیروز اصلانی استاد راهنما و استاد کم نظیر اخلاق که زحمت راهنمایی این پایان نامه

را بر عهده داشتند؛

جناب آقای دکتر ابراهیم موسی زاده استاد مشاور، که با سعه صدر مشاوره این پایان نامه را پذیرفتند و

در طول نگارش این مجموعه همواره از نظرات کارشناسان شان، مرا بهره مند ساختند؛

جناب آقای دکتر احمد مومنی راد که زحمت داوری این پایان نامه را متقبل شدند.

باشد که این خردترین، بخشی از زحمات آنان را سپاس گوید.

تقدیم به مهربان فرشتگانی که:

لحظات ناب باور بودن، لذت و غرور دانستن، جسارت خواستن، عظمت رسیدن و تمام

تجربه‌های یکتا و زیبای زندگی، مدیون حضور سبز آنهاست؛

تقدیم به خانواده عزیزم.

چکیده

نهاد شورا سرشار از قابلیت‌ها و ظرفیت‌های فراوانی است که می‌تواند در عموم زمینه‌ها مورد استفاده قرار گیرد. این نهاد در منابع فقهی که شالوده نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می‌دهند، به کرات مورد تاکید قرار گرفته و در قانون اساسی و قوانین و مقررات کشورمان نیز از توجه ویژه قانونگذار برخوردار گشته است. سوالی که در اینجا مطرح است، این است که نهاد شورا از چه ماهیتی برخوردار است؟ تقنینی یا مشورتی یا نظارتی و یا اجرائی؟ پاسخگویی به این پرسش، تعیین کننده حوزه و محدوده شورا در ساختارهای حقوقی و سیاسی خواهد بود. نوشتار حاضر به بحث و بررسی در این پرسش و پیرامون آن پرداخته است و مشخص ساخته است که نمی‌توان ماهیت نهاد شورا را محدود و منحصر به یک مورد دانست؛ بلکه شورا از ماهیتی مختلط (تقنینی، مشورتی، نظارتی و اجرائی) برخوردار است و مصادیق این نهاد به اقتضای شرایط و موقعیت و کارکردهای مورد انتظار از این نهاد، واجد ماهیتی یگانه و یا مختلط می‌گردند. باید توجه داشت که با پیش‌بینی و مقرر ساختن ظرفیت‌های این نهاد در قانون اساسی، عدم عنایت کافی قانونگذار عادی به برخی نهادهای شورایی (مصادیق نهاد شورا) در محدوده زمانی خاص، نافی صلاحیت‌های این نهاد در عرصه‌های قانونگذاری و مشورت و نظارت و اجراء، برای بهره‌گیری قانونگذاران بعدی در زمان‌های آتی نخواهد بود. بر این اساس در پژوهش حاضر برای نیل به اثبات ماهیت مختلط این نهاد، هر کدام از این ماهیت‌ها در فصول جداگانه مورد تدقیق فقهی و حقوقی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: قانونگذاری، نظارت، مشورت، اجراء، ماهیت شورا

فهرست مطالب

- ۱) بیان مساله..... ۱
- ۲) هدف پژوهش ۲
- ۳) ضرورت ژوئش ۳
- ۴) سوالات پژوهش ۳
- ۵) فرضیه‌های پژوهش ۳
- ۶) مشکلات و محدودیت‌های پژوهش ۴
- ۷) روش تحقیق ۴
- ۸) ساختار پژوهش ۴
- ۹) پیشینه پژوهش ۵
- فصل نخست: مفاهیم و مبانی نظری ۷
- مبحث نخست: معنا و مفهوم شورا ۸
- گفتار نخست: معنای لغوی شورا ۸
- گفتار دوم: معنای اصطلاحی - فقهی، حقوقی شورا ۹
- مبحث دوم: مفهوم تقنین ۱۳
- گفتار نخست: مفهوم قانون ۱۴
- بند نخست: مفهوم لغوی قانون ۱۴
- بند دوم: مفهوم اصطلاحی قانون ۱۴
- گفتار دوم: مفهوم تقنین ۱۸
- مبحث چهارم: مفهوم و انواع نظارت ۱۹
- گفتار نخست: مفهوم نظارت ۱۹
- گفتار دوم: اقسام و انواع نظارت ۲۰

۲۱	گفتار سوم: ویژگی‌های مفهوم نظارت
۲۳	مبحث پنجم: مفهوم اجراء
۲۶	فصل دوم: ماهیت تقنینی شورا
۲۷	مبحث نخست: بررسی فقهی ماهیت تقنینی شورا
۲۷	گفتار نخست: قلمرو و محدوده شورا
۳۶	گفتار دوم: نقش شورا در حوزه قانونگذاری
۳۷	گفتار سوم: شورا و منطقه الفراغ
۴۱	مبحث دوم: بررسی ماهیت تقنینی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۴۱	گفتار نخست: قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۴۲	گفتار دوم: مراجع صلاحیتدار قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۴۴	بند نخست: مجلس شورای اسلامی
۴۴	بند دوم: قوه مجریه
۴۴	بند سوم: مجمع تشخیص مصلحت نظام
۴۵	بند چهارم: شورای عالی امنیت ملی
۴۵	بند پنجم: شورای عالی انقلاب فرهنگی
۴۶	گفتار سوم: ماهیت تقنینی شورا در قانون اساسی
۵۰	گفتار چهارم: ماهیت تقنینی شورا در قوانین و مقررات
۵۱	بند نخست: شوراهای عالی اداری
۵۳	بند دوم: شوراهای محلی
۵۷	فصل سوم: ماهیت مشورتی شورا
۵۷	مبحث نخست: بررسی فقهی ماهیت مشورتی شورا
۵۷	گفتار نخست: مبانی نظری مشورت در اسلام

۵۸	..... بند نخست: مستندات قرآنی
۶۲	..... بند دوم: روایات
۶۵	..... گفتار دوم: ماهیت مشورتی شورا از دیدگاه فقهاء
۶۵	..... بند نخست: وجوب شورا
۶۸	..... بند دوم: الزام آور بودن آرای شورا
۷۱	..... مبحث دوم: ماهیت مشورتی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۷۲	..... گفتار نخست: ماهیت مشورتی شورا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۷۲	..... بند نخست: مجمع تشخیص مصلحت نظام
۷۳	..... بند دوم: شوراهای محلی
۷۴	..... گفتار دوم: ماهیت مشورتی شورا در قوانین و مقررات
۷۴	..... بند نخست: شوراهای عالی اداری
۷۵	..... بند دوم: شوراهای محلی
۷۸	..... فصل چهارم: ماهیت نظارتی شورا
۷۹	..... مبحث نخست: بررسی فقهی ماهیت نظارتی شورا
۷۹	..... گفتار اول: نظارت در قرآن
۸۰	..... گفتار دوم: نظارت از منظر نهج البلاغه
۸۲	..... گفتار سوم: شورا و نظارت در متون فقهی
۸۳	..... مبحث دوم: بررسی ماهیت نظارتی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۸۴	..... گفتار نخست: نظارت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۸۶	..... گفتار دوم: مبانی و مصادیق نظارت شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۸۷	..... بند نخست: شورا و نظارت در قانون اساسی
۸۹	..... بند دوم: شورا و نظارت در قوانین و مقررات

۹۴	فصل پنجم: ماهیت اجرایی شورا
۹۵	مبحث نخست: بررسی فقهی ماهیت اجرائی شورا
۹۵	گفتار اول: نقش شورا در انتخاب حاکم اسلامی
۹۶	بند اول: نقش شورا در انتخاب حاکم اسلامی در اندیشه اهل سنت
۹۷	بند دوم: نقش شورا در انتخاب حاکم اسلامی در اندیشه تشیع
۹۹	مبحث دوم: بررسی ماهیت اجرائی شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۹۹	گفتار اول: ماهیت اجرائی شورا در قانون اساسی
۱۰۰	بند نخست: شورای عالی قضائی
۱۰۱	بند دوم: شورای موقت رهبری
۱۰۲	بند سوم: مجلس خبرگان رهبری
۱۰۲	بند چهارم: شورای ریاست جمهوری
۱۰۲	بند پنجم: مجلس شورای اسلامی
۱۰۳	بند ششم: هیات وزیران
۱۰۳	بند هفتم: شورای عالی امنیت ملی
۱۰۴	گفتار دوم: ماهیت اجرائی نهاد شورا در قوانین و مقررات
۱۰۴	بند اول: شوراهای عالی اداری
۱۰۷	بند دوم: شوراهای محلی
۱۱۱	نتیجه‌گیری
۱۱۴	فهرست منابع
۱۱۴	منابع فارسی
۱۲۰	منابع عربی:
۱۲۲	منابع انگلیسی:

(۱) بیان مساله

همزاد با تمدن‌های بشری و به تبع آن حکومت‌ها و دولت‌ها، نهاد مشورت و شورا جایگاه خاصی داشته است. به نحوی که در برخی از ادوار تاریخی، رکن اصلی حکومت، شورا بوده است. اتکاء به شورا و عقل و خرد جمعی در متون دینی و آیین‌های الهی به ویژه دین مبین اسلام و قرآن نیز مطرح گردیده است و در سیره پیامبر (ص) و ائمه معصومین (ع) نیز تبلور داشته است. اما مهمترین مبحث که منجر به گفتگوها و تضارب آراء و اندیشه‌ها شده است، چیستی و ماهیت شوراهاست. آیا شوراها نهاد مشورتی هستند یا اجرائی؟ آیا شوراها در عرصه تقنین دارای اختیار می‌باشند؟ آیا تبعیت از تصمیمات شورا امری الزام‌آور برای حاکم و حکومت محسوب می‌شود یا امری اختیاری است؟ و ...

سابقه تدوین قوانین مرتبط با نهاد شورا، با توجه به شکل‌گیری دولت و نظام حقوقی مدرن به زمان بعد از مشروطه برمی‌گردد که باعث دگرگونی در ساختارهای اجتماعی، سیاسی، حقوقی و نظام قانونمندی در کشور گردید. در اصول ۶، ۷ و فصل هفتم و بسیاری دیگر از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به موضوع شورا پرداخته شده است که این نهاد را از ارکان تصمیم‌گیری در اداره امور کشور می‌داند و آن را به عنوان یکی از نهادهای خاص در اعمال حاکمیت مورد شناسایی و تاکید قرار داده است. لفظ شورای مصرح در قانون اساسی، طیف گسترده‌ای از انواع و اقسام شوراها را از جهات جغرافیایی، صنفی، اداری، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی و ... در بر می‌گیرد که امروزه مصادیق آن را در نظام جمهوری اسلامی ایران شاهد می‌باشیم. به نحوی که مواردی از این شوراها همانند مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی، شوراهای شهر و روستا و شورای عالی استانها و شوراهای کارگری و دیگر مصادیق این نهاد در این سند عالی مورد تصریح قرار گرفته‌اند. در کنار این، شوراهای دیگری نیز به موجب قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی پا به عرصه نظام حقوقی سیاسی کشورمان نهاده‌اند. بر این اساس وظایف متنوعی بر عهده این شوراها نهاده شده است و زمینه‌های مختلفی که تشکیل این نهاد را

ایجاب کرده است، لزوم مطالعه در باب ماهیت شورا را روشن می‌سازد. نکته دیگری که می‌بایست ذکر گردد این است که دستیابی به ماهیت نهاد شورا و اینکه نهاد مزبور کدام یک از ماهیت‌های فوق‌الذکر و یا مجموعی از آنها را دارا است، با عنایت به کارکردهای نهاد شورا که در منابع فقهی و قوانین موضوعه نظام حقوقی کشورمان مقرر گشته‌اند، صورت خواهد پذیرفت. بدین صورت که صلاحیت نهاد شورا برای ایفای کارکردهای قانونگذاری این نهاد را واجد ماهیتی تقنینی می‌سازد و بررسی و مطالعه جایگاه این نهاد در میان سازمان‌های اداری، مورد نظر این نوشتار نخواهد بود.

۲) هدف پژوهش

با عطف توجه به اهمیت نهاد شورا در نظام جمهوری اسلامی ایران و به ویژه در قانون اساسی و اهداف مقرر برای این نهاد که مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش و جلوگیری از تمرکز قدرت در ساختار قدرت از والاترین این اهداف می‌باشند، نیاز به تبیین و شفاف‌سازی ماهیت این نهاد به ضرورت احساس می‌شود. موضوع مورد بحث ما، ماهیت نهاد شورا در نظام جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. اینکه آیا این نهاد در نظام حقوقی کشورمان از یک ماهیت مشخص و تعیین شده برخوردار است و یا اینکه به مقتضای زمینه‌ای که مصادیق این نهاد در آن تشکیل و نمود پیدا می‌کنند، از ماهیتی متناسب با آن زمینه برخوردار می‌گردند؟ آیا شورا فقط به مثابه یک نهاد مشورتی در این نظام تشکیل می‌شود که هدف از آن شور و مشورت و همکاری در اداره امور می‌باشد و نتیجتاً احکام و تصمیمات شورا دارای وصف غیرالزام‌آور می‌گردد یا اینکه از ماهیت تقنینی برخوردار است و به عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر و اثرگذار در اداره امور کشور عمل می‌کند و در نتیجه تصمیمات آن دارای خاصیت الزامی می‌گردد؟ یا اینکه می‌توان تلفیقی از این ماهیت‌ها را به اقتضای شرایط و متن مورد تشکیل برای شورا در نظام کشورمان متصور شد؟ این موضوع با توجه به منابع فقهی که شالوده نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می‌دهند و نیز کتب و تالیفات حقوقی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۳) ضرورت ژوهش

نکته‌ای که قابل توجه است این است که نمی‌توان به سادگی در باب ماهیت این نهاد اظهار نظر کرد، چنانچه در حوزه قوانین موجود نیز این سردرگمی مشهود است. نهاد شورا در نظام حقوقی حاضر ما از ماهیت‌های متنوع و گوناگونی در حوزه‌های تقنین، اجراء، نظارت و مشورت برخوردار شده است که حاکی از نگرش‌های مختلف به این امر است. برای روشن شدن این موضوع ما از تفاسیر قرآن کریم و کتب فقهی در کنار تالیفات حقوقی و قوانین مصوب در مورد شوراها و به ویژه اصول قانون اساسی کمک خواهیم گرفت تا بتوان با روشن ساختن ماهیت این نهاد، درک و تصویر صحیحی از شوراها ارائه داد. مسلماً این امر از سردرگمی‌ها و پیچیدگی‌های موجود در حوزه شوراها خواهد کاست و باعث خواهد شد تا با تلقی صحیح و درست از ماهیت شوراها، نقش و جایگاه و حدود و اختیارات شوراها در نظام حقوقی کشورمان به درستی تبیین و ساماندهی گردد.

۴) سوالات پژوهش

سوال اصلی: نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران کدام یک از ماهیت‌های تقنینی، نظارتی، مشورتی و یا اجرائی را برخوردار است؟

سوالات فرعی: رویکرد منابع فقهی و فقهاء در رابطه با ماهیت شورا چیست؟ آیا شورا در فقه از اختیار تقنین برخوردار است؟ در صورت برخوردار بودن محدوده آن چقدر است؟ ماهیت نظارتی، مشورتی و اجرائی شورا در منابع فقهی به چه صورتی است؟

۵) فرضیه‌های پژوهش

فرضیه اصلی: این نهاد در نظام فقهی حقوقی ما با توجه به تنوع آن از ماهیت‌های متنوع تقنینی، نظارتی، اجرائی و مشورتی برخوردار است.

فرضیه رقیب: شوراها خصلت تک‌ماهیتی و یگانه‌ای دارند.

فرضیه های فرعی: منابع فقهی به صراحت در باب ماهیت شورا حکمی ندارند ولی می توان ماهیت مختلط شورا را از آنها استنباط نمود. شورا در فقه از اختیارات تقنینی، نظارتی، مشورتی و اجرائی برخوردار است، البته در چارچوب و محدوده مشخص و معین.

۶) مشکلات و محدودیت های پژوهش

عمده مشکلات و محدودیت هایی که در پژوهش در زمینه های بکر موجود است، در پژوهش حاضر نیز صادق است. با وجود اهمیت شورا و تاکید مقنن اساسی بر آن، تحقیقاتی در این زمینه صورت نپذیرفته و اندک موارد موجود نیز از دیدگاه های غیر حقوقی به این نهاد پرداخته اند. در زمینه ماهیت این نهاد نیز پژوهشی صورت نپذیرفته و نبود ادبیات حقوقی در این زمینه، تحقیق را با مشکل مواجه می سازد.

۷) روش تحقیق

روش مطالعات و جمع آوری داده ها و اسناد به صورت کتابخانه ای و استفاده از فنون توصیفی - تحلیلی همراه با استفاده از روش های اکتشافی خواهد بود.

۸) ساختار پژوهش

در راستای نیل به هدف مقرر در این پژوهش، موضوع مورد مطالعه در پنج فصل مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته است. در فصل نخست تحت عنوان مفاهیم و مبانی نظری به بیان تعاریف و مبانی موضوع مورد پژوهش پرداخته شده است. در فصل دوم ماهیت تقنینی شورا مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و در فصل سوم به کنکاش در ماهیت مشورتی شورا از منظر فقهی و حقوقی پرداخته شده است. در فصل چهارم نیز ماهیت نظارتی و در فصل پنجم ماهیت اجرائی نهاد شورا از دو دیدگاه فقهی و حقوقی مورد بررسی و تدقیق قرار گرفته اند.

۹) پیشینه پژوهش

در نظام حقوقی ما در این زمینه پژوهشی که به طور مستقیم ماهیت حقوقی نهاد شورا را مورد تبیین و بررسی قرار دهد، مورد اهتمام قرار نگرفته است. البته در کتب حقوق اداری و اساسی اشاراتی به موضوع شورا شده است؛ اما کافی و وافی به مقصود نمی‌باشد و مولفین به ماهیت این نهاد مهم در حقوق اساسی اهتمام لازم را آنچنان که باید، نداشته‌اند. مقالات و رسالاتی نیز در زمینه شورا به نگارش درآمده است، اما نه به گونه‌ای که به سوالات موجود در این مبحث پاسخ بدهد و مبین ماهیت این نهاد باشد. در بخش پایان‌نامه‌ها نیز اهتمام لازم به این امر مبذول نگردیده است، هرچند که به موضوعاتی در رابطه با ارتباط شوراهای اسلامی محلی در رابطه با ارکان حکومتی و شوراهای عالی اداری پرداخته شده است، لکن بیان‌کننده تمام و کمال موضوع مد نظر ما نبوده است.

فصل نخست: مفاهیم و مبانی نظری

فصل نخست: مفاهیم و مبانی نظری

مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش یکی از اصول نظام‌های حقوقی سیاسی معاصر را تشکیل می‌دهد، این مشارکت در نظام‌های مختلف، صور گوناگونی به خود می‌گیرد. شورا به مثابه نهادی که می‌تواند نقشی اساسی و مهم در جلوگیری از تمرکز قدرت و استبداد داشته باشد، یکی از برجسته‌ترین این صور می‌باشد. این نهاد از دیرباز در اندیشه متفکران و اندیشمندان جایگاه والایی داشته است. نمونه این قرب و ارج را می‌توان در آموزه‌های اسلامی مشاهده کرد که تاکید بر شور و مشورت در تصمیم‌گیری‌های فردی و اجتماعی به نحو بارزی مقرر گشته است. حضور نهاد شورا می‌تواند فواید و تاثیرات غیرقابل انکاری در کارآمدی و مطلوبیت نظام حقوقی داشته باشد، به نحوی که با ایفای صلاحیت‌های متنوعی که دارا است (که این نوشتار به دنبال اثبات ماهیت مختلط این صلاحیت‌ها خواهد بود)، ساختار حقوقی را بهبود بخشد و در فرآیندهای قانونگذاری و نظارت و همکاری و اجراء تاثیرات قابل توجه و موثری داشته باشد.

موضوع این پژوهش تحلیل فقهی حقوقی ماهیت شورا در نظام جمهوری اسلامی می‌باشد و با توجه به این امر که شالوده نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر پایه‌های فقهی است و نهاد شورا نیز مستنبط از فقه می‌باشد، در این فصل به بررسی مفاهیم و مبانی موجود خواهیم پرداخت. باید متذکر گردید که کلیدی‌ترین مفهوم در فصل و پژوهش حاضر مفهوم شورا است که سعی بر تعریف دقیق آن خواهد شد و در ادامه مفاهیم تقنین، نظارت و اجراء مورد بررسی و تدقیق قرار خواهد گرفت.

مبحث نخست: معنا و مفهوم شورا

تعاریف از معنا و مفهوم واژه شورا اندک و محدود به منابع فقهی می‌گردد. در کتب حقوقی چندان که لازم و بایسته این موضوع است، به آن پرداخته نشده است که البته این امر لزوم توجه و کنکاش در آن را یادآوری می‌نماید. در این مبحث ابتداء به بررسی معنای لغوی شورا خواهیم پرداخت، سپس مفهوم اصطلاحی این واژه را مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد.

گفتار نخست: معنای لغوی شورا

مفهوم شورا با توجه به ریشه «شور» روشن می‌شود، بنابراین برای نیل به مفهوم این واژه لازم است که ریشه آن (شور) مورد بررسی قرار گیرد. به ویژه با توجه به این که اندیشمندان چندان به تعاریف این واژه نپرداخته‌اند، این نیاز دوچندان می‌نماید. برای این کلمه معانی گوناگونی ذکر شده است، می‌توان گفت «استخراج و بیرون کشیدن»، هسته مرکزی این معانی است. بیشتر کتاب‌های لغت اصل معنای شور و مشورت را بیرون آوردن و استخراج عسل از کندو یا شکاف کوه دانسته‌اند، در این عمل مفهوم عمومی کلمه که عرضه کردن و ظاهر نمودن چیز نفیس و خالص از درون محفظه محدودی است، به خوبی آشکار است.^۱ در ذیل به بررسی معانی این کلمه خواهیم پرداخت.

راغب اصفهانی می‌نویسد: «شرت العسل اذا اتخذته من موضعه و استخراج منه»^۲ (عسل را شور کردم، هنگامی که آن را از جایگاهش گرفته و از آن خارج می‌کنی). ابن منظور با اشاره به معنای فوق، به معنای دیگر این ماده که «اعانه و کمک» است اشاره نموده، می‌نویسد: «يقال اشرنى على العسل اى اعنى»^۳ (مرا بر عسل اشاره کن، یعنی مرا بر (یافتن) آن کمک کن و یاری نمای). معانی دیگری که به معنای اخیر نزدیک است برای این کلمه در کتب لغت آمده است، از قبیل عرضه کردن، آزمودن، نیکو شدن و پنهان شدن.^۴ فخرالدین طریحی می‌نویسد: «هنگامی که گفته می‌شود شاورته فى الامر و

^۱. قاضی زاده، کاظم، جایگاه شورا در حکومت اسلامی، چاپ و نشر عروج، تهران، ۱۳۸۴، ص ۳

^۲. راغب اصفهانی، حسین بن محمد، معجم مفردات الفاظ القرآن، نشر مرتضوی، تهران، ۱۳۷۳، ص ۲۷۷

^۳. ابن منظور، جمال الدین ابوالفضل محمد بن مکرم، لسان العرب، ج ۷، دار احیاء التراث العربی، ۱۴۰۸ ه. ق، ص ۲۳۳

^۴. ر. ک: ابن اثیر، مبارک بن محمد، النهایه فی الغریب الحدیث و الاثر، ج ۲، چاپ چهارم، اسماعیلیان، قم، ۱۳۶۴، ص ۳۰۸