

جایگاه حقوقی شورا یاریها در ایران

(بأنضمام اساسنامه شورا یاریها)

مؤلفین: دکتر کیامرث جهانگیر

صفر سلیمی دانشجوی دکترای حقوق

تابستان ۱۳۹۹

فهرست مطالب

فصل اول: جایگاه حقوقی شوراهای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی

مقدمه	۳
بخش اول حقوق شهروندی در اسناد بالادستی	۹
۱-۱-۱) حقوق شهروندی در سیاستهای کلی نظام	۹
۱-۱-۲) حقوق شهروندی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۱۳
۱-۱-۳) حقوق شهروندی در قانون اساسی	۱۶
۱-۱-۴) حقوق شهروندی در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی	۲۰
بخش دوم جایگاه حقوقی شوراهای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران	۲۶
۱-۲-۱) جایگاه حقوقی شوراهادر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۲۶
۱-۲-۲) شوراهادر قانون اساسی	۲۸

فصل دوم : جایگاه شورا یاریها در نظام جمهوری اسلامی ایران

مقدمه	۶۱
بخش اول- جایگاه نظری شورایاریها در تحقق بخشیدن حاکمیت شهروندان	۶۳
۱-۲-۱) مبانی نظری تشکیل شورایاری ها	۶۳

- ۶۳..... ۲-۱-۱-۱) عدم تمرکز اداری
- ۶۵..... ۲-۱-۱-۲) تقویت مشارکت شهروندان در ساماندهی امور مختلف شهری
- ۶۶..... ۲-۱-۱-۳) پاسخگویی مقالات محلی و دولتی به شهروندان
- ۶۷..... ۲-۱-۱-۴) تاسیس NGO ها (سازمان های غیر دولتی) در زمینه های مختلف شهری
- ۶۹..... ۲-۱-۲) نقش شورایاریهای اسلامی در سپردن حاکمیت امور به دست خودشان
- ۷۱..... ۲-۱-۳) نقش شورایاری های اسلامی در تعیین حقوق شهروندی
- ۷۵..... بخش دوم جایگاه علمی شورایاریها در تحقق بخشیدن حاکمیت نظام جمهوری اسلامی
- ۷۵..... ۲-۱-۲) نقش شورایاری ها در مشارکت محلی
- ۷۶..... ۲-۱-۲-۱) شورایاری مشارکتی از جنس شهروندی
- ۷۷..... ۲-۱-۲-۲) باز آفرینی نقش شهروندان در توسعه مدیریت محله ای
- ۷۸..... ۲-۱-۲-۳) حضور شورایاری ها از مقاومت دستگاه های شهری میکاهد
- ۷۹..... ۲-۱-۲-۴) افزایش اختیارات شورایاری ها در اداره محلات
- ۷۹..... ۲-۱-۲-۵) شورایاری ها آخرین حلقه ی اتصال شهروندان به مدیریت شهری
- ۸۰..... ۲-۲-۲) ضرورت وجود شوراهای محلی در محلات شهرهای بزرگ
- ۸۳..... ۲-۲-۳) مصادیق حقوق شهروندی در شوراهای محلی شهر های بزرگ
- ۸۵..... بخش سوم جایگاه شورایاریها در نظام جمهوری اسلامی
- ۸۵..... ۲-۳-۱) تاریخچه شکل گیری
- ۸۸..... ۲-۳-۲) اهداف و انگیزه

بخش چهارم دستاورد ها و کار کرد های ۸۹

۱-۴-۲) نقش شورایاری ها در جلب و تقویت مشارکت شهروندان ۸۹

۲-۴-۲) نقش شورا یاری ها در توسعه شهری و کارایی ۹۲

فصل سوم جایگاه حقوقی شورایاری های اسلامی

مقدمه ۹۹

بخش اول شورایاریهای تجلی حقوق شهوندی ۱۰۰

۱-۱-۳) شورایاریهای در اسناد بالا دستی نظام ۱۰۰

۲-۱-۳) شورایازی ها در قانون اساسی ۱۰۳

بخش دوم تحلیل محتوای ساختار حقوقی شورایاریها در نظام حقوقی ایران ۱۰۷

۱-۲-۳) اساسنامه ی انجمن های شورایاری ۱۰۷

۱-۱-۲-۳) فصل اول - کلیت ۱۰۷

۲-۱-۲-۳) فصل دوم - شرایط عضویت و نحوه ی انتخاب اعضای انجمن یا ساختار شورایاریها..... ۱۰۸

۳-۱-۲-۳) فصل سوم -ارکان انجمن های شورایاری ۱۰۹

۴-۱-۲-۳) فصل چهارم - انحلال شورایاری ها ۱۱۳

۱-۲-۳) ماهیت حقوقی اعمال شورایاری ۱۱۴

بخش سوم آسیب شناسی حقوقی شورایاری ها ۱۲۰

۱-۳-۳) عدم تدوین اصول اجرایی متناسب ۱۲۰

۲-۳-۳) ابهام ساختاری ۱۲۰

۱۲۲..... ۳-۳-۴) ابهام صلاحیتی

۱۲۲..... ۳-۳-۵) الزامات حقوقی شورایاریها در قوانین عادی

۱۲۴..... بخش چهارم جایگاه عملی شورایاری ها

۱۲۴..... ۴-۴-۱) جایگاه عملی شورایاری ها

۱۲۸..... ۴-۴-۲) جایگاه عملی شورایاری ها از دید گاه کار شناسان و اعضای شورا یاری های تهران

فصل چهارم نتیجه گیری و پیشنهاد

۱۳۷..... ۴-۱) بحث و نتیجه گیری

۱۴۲..... ۴-۲) محدودیت های تحقیق

۱۴۳..... ۴-۳) پیشنهادات تحقیق

۱۴۷..... منابع و مآخذ

فصل اول

کلیات

مقدمه

فصل اول، هر آنچه که در این کتاب سعی در انجام آن داریم، به صورت مختصر ارائه نموده است و چشم اندازی است که به خواننده نشان میدهد، محتوای این کتاب چه می باشد. این فصل بر اساس طرح اولیه و در موارد لازم اطلاعاتی که از فرایند پژوهش به دست آمده را بطور گسترده تر شرح داده است. در این فصل پس از مقدمه به شرح و بیان مسئله پرداخته شده است، سپس اهمیت و ارزش کتاب بیان گردیده و در ادامه اهداف، سوال ها، فرضیه ها، روش تحقیق، ابزارهای جمع آوری اطلاعات، روش تجزیه و تحلیل اطلاعات و محدودیت های مورد نیاز در این پژوهش به طور مختصر ذکر شد. در پایان فصل نیز تعاریف عملیاتی مهم که در متن کتاب مورد استفاده قرار گرفته اند، ارائه شده است.

(1-1) عنوان کتاب

عنوان این کتاب جایگاه حقوقی شوراییهای محلی در ایران می باشد.

(1-2) بیان مساله

روند رو به رشد شهرنشینی، تحولات جمعیتی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی، صنعتی شدن و پیچیدگی روابط و فعالیت های اقتصادی، اجتماعی، رشد شکاف ها و تضادهای اقتصادی، اجتماعی و دل مشغولی های اندیشمندان، برنامه ریزان و مدیران، باعث خلق و گسترش مفاهیم، مولفه ها و نظریه های جدید و متفاوت از گذشته در تبیین مناسبات اجتماعی و سیاسی، ماهیت و ساختار جوامع و مدلهای نظری و عملی اداره امور ملی و محلی، گردیده است. علوم انسانی با گرایشهای مختلف و متنوع آن بطور تخصصی و ویژه به تولید دانش مربوطه در این خصوص، نظریه پردازی و کالبد شکافی تحولات فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی با رویکردهای جدید پرداخته است (عیسی زاده، ۱۳۸۸).

مفاهیمی مانند سرمایه اجتماعی، حکمروایی شهروند مداری، حقوق شهروندی، مشارکت اجتماعی، توسعه پایدار، مسئولیت اجتماعی، شبکه سازی اجتماعی، مشارکت شهروندی، نظارت و پرسشگری نهادهای شهروندی و... از جمله مواردی است

که در ادبیات سیاسی، اجتماعی مورد توجه و تاکید ویژهای قرار گرفته اند(رضایی زاده، ۱۳۸۵).

یکی از مهمترین این مفاهیم، مفهوم مشارکت شهروندان است که تجزیه و تحلیل اشکال، قلمرو، مصادیق و موارد مختلف آن تقریباً از نیمه دوم قرن بیستم توسط سازمانها، نهادها و مجامع علمی، آموزش و تحقیقاتی آغاز و با شدت و تنوع بیشتری امروزه نیز تداوم دارد(هاشمی، ۱۳۸۸).

مطالعه چگونگی مشارکت مردم در امور جامعه بعنوان رکن مهم توسعه سیاسی، اجتماعی و حیات مدنی به بررسی روابط فرد و جامعه، چگونگی درونی کردن ارزشها و هنجارهای مشارکت جویانه، چگونگی استفاده از پتانسیل مشارکت اجتماعی در بهبود و ارتقاء سرمایه اجتماعی، رابطه بین مشارکت و اعتماد و تعلق اجتماعی و کارکرد و نقش مشارکت شهروندان در توسعه و تحول جامعه و مواردی از این دست می پردازد(چوپانی، ۱۳۸۸).

مفهوم دیگر مرتبط در این زمینه مفهوم سرمایه اجتماعی است که از دیدگاههای مختلف توسط صاحب نظران اندیشمندان مورد مذاقه قرار گرفته است. ورود این مفهوم به ادبیات مطالعات و برنامه ریزی شهری در سال ۱۹۶۰ و با انتشار کتاب جین جیکوبز بنام « زندگی و مرگ شهرهای بزرگ آمریکا » صورت گرفت (Pastorel, 2000).

مفهوم سرمایه اجتماعی بصورت یک سرمایه وکالای عمومی محسوب می شود که ناظر بر وجود پتانسیلهای شناختی، ساختاری و کارکردی در سطح جامعه و استفاده از این پتانسیل ها در کنار سرمایه های دیگر(انسانی، اقتصادی، محیطی و سیاسی) به منظور کارآمد کردن نظام اجتماعی است(کاظمیان، ۱۳۸۲).

در کنار این مفاهیم در گذر از رویکردهای اقتدارگرا و آمرانه مدیریتی به رویکردهای دموکراتیک گرا و مشارکتی، مطرح می شود که از دهه ۱۹۹۰ مقوله دیگری تحت عنوان « حکمروایی مطلوب » نهادهای بین المللی سیاستگذاری اقتصادی مانند بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و صندوق بین المللی پول آن را بعنوان کلید معمای توسعه مطرح نمودند. این مفهوم ناظر به مدیریت امور عمومی جامعه بر اساس حاکمیت قانون، مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت داری و مبتنی بر اصولی چون تمرکز زدایی در امور اجرایی، عدالت، شفافیت، پاسخگویی، نظارت پذیری، مشارکت شهروندان، مسئولیت پذیری، همبستگی اجتماعی، امنیت و... متمرکز است (بیژنی، ۱۳۸۲).

در وجه عمومی و مردمی آن بعنوان حلقه ای دیگر از زنجیره مرتبط و منسجم در حوزه « نظارت » و بالاخره مفهوم مشارکت اجتماعی مطرح می شود که این مفهوم قدمتی طولانی دارد و از دموکراسی های رایج یونان باستان تا به امروز در اشکال مختلف در نوسان و جریان است. مفهوم نظارت و کنترل یکی از تعیین کننده ترین مراحل و ماهیت فعالیتهای مدیریتی است که در تعریف آن، محدوده آن، انواع و اقسام آن، مراحل و شیوه های آن و متغیرهای تاثیرگذار و تاثیرپذیر از آن دیدگاهها و نظریات مختلفی وجود دارد و بطور خلاصه می توان آن را فرایندی دانست که از طریق آن میزان تطبیق برنامه ها و عملیات انجام شده با استاندارد تعریف شده و دریافت بازخورد اقدامات و جلوگیری از انحرافات احتمالی و اصلاح روش ها و رویه ها صورت می گیرد (طباطبایی مؤتمن، ۱۳۸۶).

انجمن شورایاری، انجمنی غیردولتی، غیرمتمرکز، غیرسیاسی، داوطلبانه و مشارکتی و مردمی و از جهت اقتصادی خودگردان می باشد. این تعریف در ماده ۲ اساسنامه انجمن های شورایاری مصوب شورای اسلامی شهر تهران آورده شده است.

شورایاری‌ها نهادهای غیر دولتی و غیر سیاسی و داوطلبانه مردمی و محله‌ای هستند که به منظور ایجاد بستری برای شکل‌گیری ارتباط و تعامل سازنده و فراگیر بین ساکنین محدوده‌های محلی با یکدیگر از یکسو و با تشکل‌ها و نهادهای مردمی از سوی دیگر به وجود می‌آیند در صورت برقراری مطلوب این ارتباط و تعامل ضلع سومی نیز تشکیل خواهد شد که آن ارتباط با نهادهای و دستگاه‌های دولتی یا فرامحله‌ای است و به زبان ساده‌تر شورایاری‌ها منتخبین مردم جهت اداره بهتر محلات و رابط بین مردم و مسئولین (شورای شهر، شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی) در انعکاس مشکلات و ارائه دهندگان راهکارها برای هر چه بهتر اداره کردن محله به شمار می‌روند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱).

هدف کلی از تشکیل شورایاری‌ها شکل‌گیری شبکه گسترده‌ای از روابط اجتماعی و فرهنگی، ایجاد همدلی و اعتماد، ایجاد حس تعلق شهروندی، ایجاد فضای مشارکت فعال و درگیرانه و در نهایت تشکیل و افزایش سرمایه اجتماعی است.

از دیگر اهداف تشکیل شورایاری‌ها می‌توان به بهره‌گیری از تجربه و تخصص شهروندان هر محله در اداره امور شهر و همان محله و برقراری ارتباط بین مردم و مسئولین و در نهایت واگذاری اداره امور محلات به خود مردم اشاره کرد. شوراهای یک نهاد مردمی هستند که عملاً نقش نظارتی در محلات و مناطق را دارند و انگیزه تشکیل آنها بستر سازی مشارکت مردم در اداره امور شهر و پل ارتباطی شهرداری با مردم هستند (میرحسینی، ۱۳۹۲).

هدف از تشکیل شورایاری‌ها در ماده ۱ اساسنامه انجمن شورایاری‌ها اینگونه مقرر گشته است: «در جهت تحقق و اجرای قانون شوراهای و تقویت مشارکت هر چه بیشتر شهروندان تهرانی در ساماندهی امور مختلف شهری و جلب همکاری واقعی آنان در