

بازخوانی انتقادی ماهیت نظارت در قانون اساسی ج.ا.ا با تاکید بر نظارت شوراهای شهر و روستا

سید احسان رفیعی علوی

دانشیار، گروه فقه مضاف، دانشکده فقه، دانشگاه باقرالعلوم (ع)، قم، ایران.

rafiealavy272@gmail.com

صابر جعفرزاده کسبانی (نویسنده مسئول)

دانشجوی دکترای فقه سیاسی (فقه روابط بین الملل)، دانشکده فقه، دانشگاه باقرالعلوم (ع)، قم، ایران.

saber.j.k66@gmail.com

### قابل انتشار در دوره ۲۵، شماره ۶۶ (تابستان ۱۴۰۵) نشریه پژوهشهای حقوقی

چکیده:

یکی از مصادیق بارز مردم‌سالاری در نظام جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۰۰ قانون اساسی است که به عنوان اصل شوراها معروف شده است. قانونگذار در این اصل وظیفه شوراهای را پیشبرد اهداف توسعه‌ای با استفاده از «نظارت» دانسته است. اما سوال اصلی اینجاست که این نظارت، کدام نوع از انواع نظارت‌های قانونی موجود در قانون هست؟ فرضیه اولیه این است که نظارت مورد نظر قانونگذار از نوع نظارت استصوابی باشد. در این پژوهش تلاش کرده‌ایم با استفاده از روش تحلیل زمینه‌ای متن (گرند تئوری) و با اشاره به انواع نظارت که در اصول متعددی از قانون اساسی به آنها اشاره یا تصریح شده است و با بررسی مذاق قانونگذار از طریق بررسی مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان، به تبیین دقیق و مستند از مفهوم نظارت در اصل ۱۰۰ دست یابیم. نتیجه بررسی‌ها نشان می‌دهد دو نوع نظارت در قانون اساسی مدنظر قانونگذار بوده که در این میان؛ ادله قائلین به نظارت استطلاعی مبتنی بر متن قانون و نظر تفسیری شورای نگهبان است و مورد قبول اکثریت حقوقدانان نیز می‌باشد. اما نظارت استصوابی علی‌رغم نداشتن ویژگی‌های مذکور، مبتنی بر فهم عرفی، غایت و اهداف ذاتی انقلاب اسلامی و اندیشه بنیانگذار آن و معنایی منطبق با سایر اصول مرتبط قانون اساسی به موضوع شوراها می‌باشد که پذیرش آن را معقول‌تر می‌نمایاند.

واژگان کلیدی:

قانون اساسی، نظارت استطلاعی، نظارت استصوابی، شوراهای محلی، شورای نگهبان، مردم

## ۱. مقدمه

مطالعات تبیینی و تطبیقی پیرامون قانون اساسی علاوه بر ثمرات حقوقی از حیث علمی و تئوری، می‌تواند به عنوان دفاع از عقلانیت و کاربردی بودن این قانون و نیز شناسایی نقاط خلأ و نواقص آن به هدف اصلاح و بازنگری نیز قلمداد شود. تبیین مفاهیم و عبارات مندرج در اصول قانون اساسی یکی از مهم‌ترین مسائل و وظایف شورای نگهبان به شمار می‌آید که به عنوان حق تفسیر قانون اساسی در انحصار ایشان قرار داده شده است.

جمهوری اسلامی ایران که بر مدار مردم‌سالاری دینی تشکیل یافت، در جای جای اصول قانون اساسی خودش بر حق مردم و لزوم نقش آفرینی و حضور در عرصه مدیریت و حاکمیت ملی آنها تأکید کرده است. اصل ۱۰۰ یکی از بارزترین مصادیق حضور مستقیم و مؤثر مردم در صحنه مدیریت کشور است. اصل ۱۰۰ توسعه و پیشبرد اهداف عالی اجتماعی، فرهنگی اقتصادی و... هر منطقه را بر عهده شوراهای برآمده و منتخب مردم گذاشته است. اما آنچه مورد مناقشه قرار گرفته؛ نحوه این نقش آفرینی در عرصه عمل است. از زمانی که شوراهای اسلامی شهر و روستا شروع به فعالیت کردند، ابهامات، تعارضات و درگیری‌های جدی هم در عرصه شناسایی جایگاه این شوراهای در ساختار حاکمیت و هم عرصه عمل به وجود آمد. یکی از مهم‌ترین عوامل بروز چنین تعارضات و درگیری‌ها، نبود تعریف درست از مفهوم نظارت در اصل ۱۰۰ به عنوان اصل بنیادین شوراها می‌باشد. نظارت مذکور در اصل ۱۰۰ قانون اساسی به علت اطلاقی که دارد و عدم تبیین و تخصیص صریح در اصول دیگر قانون اساسی، هویتی کلی داشته و همه امور مذکور در صدر اصل را شامل می‌شود ولی هیچ ضمانت اجرایی دقیقی برای این نظارت تعریف نشده است و در موارد بسیاری نیز نظارت شوراها با نظارت‌های دیگر تداخل دارد.

### ۱-۱ پیشینه بحث

نگاشته‌های متعددی با کلیدواژه نظارت و شوراهای شهر و روستا نگاشته شده است. با جستجویی که در سایت‌های مرجع و معتبر علمی<sup>۱</sup> انجام گرفت، روشن شد که تقریباً در موضوع «مفهوم شناسی نظارت در اصل ۱۰۰» نگاشته مستقلی موجود نمی‌باشد و عمده نگاشته‌های محدودی که در بردارنده کلیدواژه‌های نظارت، شوراها و اصل ۱۰۰ بودند، به موضوع نظارت بر شوراهای محلی پرداخته‌اند نه تبیین نوع نظارت در اصل ۱۰۰ قانون اساسی، ازین رو می‌توان گفت که موضوع و محتوای این مقاله نوآورانه و به دنبال حل یک مشکل مؤثر پیرامون محتوای قانون اساسی می‌باشد.

همچنین پژوهش‌کننده شورای نگهبان جزوه مستقل و مفصلی را با عنوان: «اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان - اصل یکصد» برای نقل نظرات شورای نگهبان در طول سالها پیرامون تمام مواد قانونی مرتبط با اصل صد، نگاشته شده است که البته ماهیت پژوهشی ندارد و صرفاً به بیان نظرات پرداخته شده است.

در مقالات نگاشته شده نیز به ماهیت مفهوم «نظارت» در اصل ۱۰۰ قانون اساسی پرداخته نشده است و بیشتر به بیان مشکلات تعاملات اداری بین شوراهای شهر و روستا و سایر ارکان اجرایی و نظارتی کشور پرداخته‌اند. همچنین برخی از مقالات به تبیین تضادهای موجود در ماهیت و جایگاه سازمانی شوراهای شهر و روستا در نظام حاکمیتی ایران پرداخته‌اند و بر این نکته تأکید کرده‌اند که از قانون اساسی نمی‌توان برداشت کرد که شوراهای شهر و روستا جزو کدام یک از قوای سه‌گانه هستند؟! وجه نوآورانه و متمایز کننده این تحقیق با سایر مقالات نوشته شده در دو نکته است:

۱. این پژوهش به صورت خاص به بررسی مفهوم نظارت در خود متن قانون اساسی پرداخته است و کاری با مدل تعاملات

شوراها با سایر نهادهای اداری کشور نپرداخته است هر چند به این مشکلات به عنوان مویذ نظریه خود، بهره برده است.

---

۱. نگاه کنید به نتایج جستجو در مراجع علمی مانند: ایران داک، نورمگز، سیوبلیکا، پرتال جامع علوم انسانی، بانک اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی (SID) و...

۲. در این پژوهش با بهره مندی از روش تحلیلی نظریه زمینه‌ای (grounded theory) گردند تئوری) به نتیجه ای متفاوت از برداشت غالب فقها و حقوقدان‌های شورای نگهبان رسیده‌ایم.

اصل ۱۰۰ تصریح دارد که شوراها محلی منتخب مردم، از طریق «نظارت» باید در توسعه و پیشبرد اهداف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، رفاهی، بهداشتی و... نقش آفرینی کنند. اما معلوم نکرده است که این نظارت به چه معناست؟ آیا می‌توان صرفاً با نظارت گامی در پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور برداشت؟ کدام نوع نظارت می‌تواند اهداف و اغراض قانونگذار را که به اجمال در این اصل مطرح شده است را برآورده کند؟ آیا اصل هفتم قانون اساسی می‌تواند مفسر و مبین اصل ۱۰۰ باشد؟

در مسیر بررسی این مسائل و رسیدن به پاسخ، ابتدا به مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی مراجعه گردید تا معلوم شود، قانونگذاران اولیه چه نگاهی به این مسأله داشته‌اند و به اصطلاح غرض و مذاق آنها پیرامون نظارت در اصل ۱۰۰، چه نوع نظارتی است؟

در ادامه نظرات تفسیری درباره این اصل و استنادات شورای نگهبان به آن، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت تا نگاه شورای نگهبان به عنوان تنها مفسر رسمی قانون اساسی پیرامون این اصل به دست آید.

با توجه به اینکه قانونگذار در انتهای اصل ۱۰۰ تعیین حدود وظایف و اختیارات این شوراها را بر عهده قانون (مجلس) گذاشته است، در ادامه این پژوهش به بررسی و تحلیل قوانین مربوط به شوراها و نحوه انتخاب و شرح وظایف آنها که توسط مجلس در چند مرحله تصویب و اصلاح شده است، پرداخته‌ایم.

## ۲. مفهوم شناسی نظارت

با تشکیل اولین اجتماعات انسانی و به تبع آن نظام‌های سیاسی و حکومتی، ضرورت نظارت بر تعاملات و ارتباطات بین انسانی احساس شد که به دلیل سادگی و کوچکی نظام‌های سیاسی اولیه، اعمال این نظارت چندان سخت نبود. با گسترش نظام‌های سیاسی مخصوصاً در قرن بیستم و پیچیدگی این نظام‌ها در کنار محدودیت منابع و فرصت‌ها و ضرورت تخصیص عادلانه آنها، ایجاد نهادها و سیستم‌های کارآمد برای نظارت بیش از پیش احساس می‌شد.

در اندیشه اسلامی نیز مفهوم نظارت ارزش و اهمیتی قابل توجه دارد. واژه «نظارت» و مشتقات آن ۱۲۹ بار در قرآن آمده است<sup>۲</sup> که یکی از مصادیق مهم این نظارت، امر به معروف و نهی از منکر است که به صورت خاص می‌توان آن را دستوری شرعی برای نظارت همگانی و عمومی در جامعه و بالخصوص بر مسئولان و کارگزاران حاکمیت معنا کرد.<sup>۳</sup> از تحلیل این استعمالات می‌فهمیم که عمده‌ترین تأکید و هدف شارع از نظارت، حفظ خود انسان از خطا و در مرحله بعدی حفظ جامعه از اشتباهات و تصمیم‌گیری و رفتارهای غلط است که به تبع آن جامعه و نظام اسلامی نیز دچار آسیب می‌شوند.

در عرصه حکمرانی نیز عملکرد امیرالمومنین علی(ع) در ایام خلافت ظاهری‌شان نشان‌دهنده اهمیت نظارت در جامعه و سیاست بود. گماردن ناظرانی مخفی بر عملکرد کارگزاران که اخبار را به دقت و سرعت به ایشان می‌رسانند<sup>۴</sup> امر کردن والیان به گماردن

۲. محمدفؤاد، عبدالباقی، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الکریم، (بیروت: دار إحياء التراث العربی، بی‌تا)، صص ۷۰۶-۷۰۵.

۳. سیدابراهیم، حسینی، «نظارت بر کارگزاران حکومت از دیدگاه علی(ع)»، مجله اندیشه‌های حقوق عمومی، ۱۵، ۲، (۱۳۹۸)، ۱۹-۳۶ (ص ۲۴)

۴. احمد بن ابی یعقوب، تاریخ یعقوبی، (بیروت: دار إصدار، بی‌تا)، ص ۲۱۴

ناظران مخفی و آشکار در محدوده حکومت خود<sup>۵</sup> و نیز ترغیب مردم به نظارت دقیق بر رفتار کارگزاران بر مبنای قرآن و سنت و عمل کردن خود ایشان به ارزیابی مردم<sup>۶</sup>، همگی مصادیقی از تشکیل یک سیستم نظارتی چند لایه در زمان حکومت ایشان بود.

## ۲-۱ معنای لغوی نظارت

نظارت، اسم مصدر از ریشه نظر است<sup>۷</sup> که به معنای مراقبت، تحت نظر داشتن، دیدبانی کردن و توجه به رفتار و اعمال کسی می‌باشد.<sup>۸</sup> نظارت (به فتح نون) یعنی عمل و مقام ناظر و مراقبت در اجرای امور است و نظارت (به کسر نون) یعنی زیرکی، فراست، تدبیر و مهارت در میزان تطابق عملکرد اشخاص با اهداف و توجه و ارزیابی آنها در مقام مافوق بر افراد.<sup>۹</sup> برخی از لغویون عرب در تعریف معنای نظارت بر تأمل در چیزی با چشم یا حس کردن آن با چشم تأکید کرده اند.<sup>۱۰</sup> که به نظر می‌رسد علت تأکید واضع عرب بر چشم و حس بینایی در معنای نظارت، دقیق بودن حس بینایی از سایر حواس خمسه می‌باشد و اینکه عمده طریق مورد اطمینان ما برای کسب علم و معرفت به اشیاء، اعمال و حوادث عالم از طریق دیدن با چشم می‌باشد.

## ۲-۲ معنای اصطلاحی نظارت

معنای اصطلاحی نظارت با توجه به علمی که در آن استعمال می‌شود تغییراتی پیدا می‌کند که ما به معنای اصطلاحی آن در حیطه علم حقوق و مدیریت (حکمرانی) اشاره خواهیم داشت:

از نظر برخی؛ نظارت، به مجموعه رفتارها و اقداماتی گفته می‌شود که به وسیله آنها، تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا میزان رسیدن به اهداف تعیین شده مشخص گردد. نیز اهداف تعیین شده سنجیده می‌شود.<sup>۱۱</sup> و هدف این نظارت کنترل کار مجریان و تصمیمات کارگزاران به منظور جلوگیری از اشتباه یا سوءاستفاده آنها است.<sup>۱۲</sup> به طور خلاصه «نظارت» در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان.<sup>۱۳</sup>

آنچه در مجموع نظریات مختلف در تعریف «نظارت» می‌توان یافت آن است که در همه تعاریف، نظارت را «نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است» دانسته اند. به عبارتی نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و احیاناً انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. در این پژوهش نیز منظور ما از نظارت؛ «امکان و ظرفیتی است که قانونگذار در قانون اساسی برای اجزای مختلف حاکمیت، پیش بینی کرده است.»

## ۳. عرصه های نظارت در قانون اساسی

۵. سیدرضی، نهج البلاغه، ترجمه سیدجعفر شهیدی، (تهران: نشر آموزش انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۱)، نامه ۵۳
۶. سیدمحسن، امین عاملی، اعیان الشیعه، (بیروت: دارالتعارف للمطبوعات، چاپ اول، ۱۴۰۳ق)، ج ۷، ص ۳۲۴ و عباسعلی، عمید زنجانی، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، (تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹)، ص ۲۴
۷. محمد، معین، فرهنگ معین، (تهران: نشر امیرکبیر، چاپ بیست و هفتم، ۱۳۹۱ش)، ص ۱۱۶۱
۸. علی اکبر، دهخدا، لغت نامه دهخدا، (تهران: نشر روزنه، چاپ اول، ۱۳۷۳ش)، ج ۱۳، ص ۱۹۹۶۰
۹. محمد، معین، فرهنگ معین، پیشین، ص ۱۱۶۲ و ابراهیم، انیس و دیگران، فرهنگ معجم الوسیط، (تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ ششم، ۱۴۰۸ق)، ج ۲، ص ۱۹۹۰
۱۰. محمدبن مکرم، ابن منظور، لسان العرب، (بیروت: دارالاحیاء التراث العربی، چاپ سوم، ۱۴۱۶ق)، ج ۱۴، ص ۱۹۲
۱۱. اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، (تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۱ش)، ص ۳۱
۱۲. سیدمحمد، میرمحمدی، الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، (تهران: انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۳ش)، ص ۱۴ و ابوالفضل، قاضی، بایسته های حقوق اساسی، (تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۵ش)، ص ۲۵۲
۱۳. عباسعلی، عمید زنجانی، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، (تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹)، ص ۱۵

با توجه به انواع نظارت که در بخش قبل مطرح شد، عرصه های نظارت که مصادیقی از انواع قبلی هستند را اجمالاً تعریف می کنیم. البته مخاطبان متخصص به خوبی متوجه هستند که تمام این انواع نظارت در نهایت همه را مصادیقی از دو نوع نظارت می توان دانست و خارج از این دو نوع، ما نوع سومى نداریم: نظارت استصوابی و نظارت استطلاعی که در ادامه به تبیین مفصل این دو نوع خواهیم پرداخت.

### ۳- ۱- نظارت عمومی

نظارت عمومی به مثابه مسئولیتی اجتماعی است که در جامعه اسلامی بر عهده تمام اعضای آن جامعه متعین است و همه نسبت به وقایع و پدیده های پیرامون خود باید احساس مسئولیت و نظارت داشته باشند. در حکومت اسلامی، نیرومندترین اهرم کنترل قدرت و حفظ نظام، نظارت عمومی است که بر عهده عموم مردم گذاشته شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی راهکارهایی برای تحقق این نظارت که توسط مردم و نهادهای مردمی بر نهادهای حکومتی اعمال می گردد:

۱. نظارت عمومی و همگانی (موضوع اصل ۸ قانون اساسی)
۲. نظارت از راه آزادی مطبوعات (موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی)
۳. نظارت از راه احزاب و تشکل های سیاسی (موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی)
۴. ...

به عنوان نمونه در اصل ۸ قانون اساسی آمده است که:

« در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می کند. «و الْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ» (سوره توبه، آیه ۷۱).

### ۳- ۲- نظارت سیاسی

نظارت سیاسی عبارتست از مطالعه، بازرسی و رسیدگی که از جانب نهادها یا مقام های سیاسی کشور بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنان صورت می گیرد، تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود.<sup>۱۴</sup> نظارت شورای نگهبان بر کل فرایند انتخابات طبق اصل ۹۹ قانون اساسی، بارزترین جلوه نظارت سیاسی است که نقش بسیار مهم و مستقیم در صحنه سیاسی کشور می گذارد. راه های دیگر نظارت سیاسی عبارتند از:

۱. نظارت مجلس در قالب تحقیق و تفحص (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی)
۲. نظارت پسینی مجلس از طریق سؤال و استیضاح (موضوع اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی)
۳. نظارت پیشینی مجلس بر وزرا از طریق ابراز رای اعتماد (موضوع اصول ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی)
۴. نظارت مجلس از طریق اصل ۹۱ قانون اساسی (ارائه شکایت از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی)
۵. نظارت بر صدا و سیما (موضوع اصل ۱۷۵ قانون اساسی)
۶. نظارت رهبری بر قوای سه گانه (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی)

### ۳- ۳- نظارت حقوقی (قانونی)

نظارت قانونی نیز بررسی انطباق اعمال دولت‌مردان و نهادهای با قوانین و مقررات توسط مرجع و مقام ناظر، با هدف نظم حقوقی و قانونمند بودن همه امور حکومت و در نهایت رسیدن به حاکمیت قانون است.<sup>۱۵</sup> ما در این نوشتار این تعریف را نپذیرفته‌ایم زیرا نظارت قانونی در واقع عنوان عام بر تمام نظارت‌های دیگر است. چون هر ناظری قطعاً در فرایند نظارت خود عمده‌ترین معیار نظارتی‌اش انطباق با قانون است و هدف اصلی از تمام نظارت‌ها نهادینه سازی رفتار قانونمداران در تمام مردم است.

ما معتقدیم نظارت حقوقی یعنی؛ نظارت بر فرایندهای قانونگذاری که توسط مراجع ذی صلاح انجام می‌گیرد تا قوانین از اتقان، سلامت و تطابق حداکثری با همدیگر برخوردار باشند. برای این نوع نظارت چندین اصل قانون اساسی را می‌توان مثال زد:

۱. اصل ۹۶ قانون اساسی: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است»

طبق این اصل که بارزترین مصداق نظارت حقوقی به شمار می‌آید، شورای نگهبان وظیفه دارد بر تمام قوانین مصوب مجلس نظارت کند و آنها را از دو حیث مورد بررسی قرار دهد: تطابق با موازین اسلام، انطباق با قانون اساسی، که اولی وظیفه فقهای شورای نگهبان و دومی وظیفه تمام اعضای شورا می‌باشد.

۲. اصل ۱۷۰ قانون اساسی را نیز می‌توان مصداقی از نظارت تقنینی به شمار آورد:

«قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند» همین‌طور قانون اساسی طبق اصل ۸۵، به مجلس حق نظارت بر مصوبات دولت را داده است که این نوع نظارت را نیز از مصداق نظارت تقنینی می‌توان به شمار آورد.

### ۳-۴ نظارت مالی

تعاملات مالی در تمام سیستم‌ها، سازمان‌ها و حکومت‌ها از مهم‌ترین و آسیب‌زا ترین اجزای آنها به شمار می‌آید. نظارت دقیق بر تعاملات مالی، تصویب قراردادهای، تنظیم بودجه و تفریح و مصرف آن نقش مستقیم در موفقیت یک مجموعه و نیز مدیریت سطح و گستره فساد آن مجموعه دارد. نظارت مالی با این هدف و این‌گونه تعریف شده است: «نظارت بر تمامی تصرفات دستگاه‌های دولتی و همه نهادهایی است که به نحوی از انحا از بودجه‌ی دولتی استفاده میکنند»<sup>۱۶</sup> اصل ۵۵ قانون اساسی به مجلس این قدرت را می‌دهد که از طریق دیوان محاسبات به صورت مستقیم بر فرایندهای مالی قوه مجریه نظارت داشته باشد. این اصل قانون اساسی مصداق بارز نظارت مالی است.

### ۳-۵ نظارت قضائی

مراد از نظارت قضائی، نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد و یکی از اصول پذیرفته شده حقوقی در غالب نظام‌های حقوقی دنیا به شمار می‌رود. این اصطلاح به طور خاص در خصوص نظارت نهاد قضائی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرت‌های حکومتی به کار می‌رود.<sup>۱۷</sup>

۱۵. همان، ص ۱۰۷

۱۶. همان، ص ۲۳۱

۱۷. علی، بهادری، «روابط میان قوا در حقوق اساسی ج.ا.ا با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا»، (پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه السلام،

این نظارت که از مصادیق نظارت بیرونی نیز به شمار می‌آید در چند اصل از اصول قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته شده است:

۱. بند سوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق

بخشند به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ... ۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین»

فارغ از اینکه نوع نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین چه نوع نظارتی است (استصوابی یا استطلاعی) ولی به نظر می‌رسد با ملاحظه سایر مواد و اصول قانونی چنین برداشت کرد که در صورت احراز اشکال در اجرای قوانین از سوی هر کسی که باشد، قوه قضائیه می‌تواند ورود کرده و علیه آن فرد یا نهاد اعلام جرم نماید.

۲. اصل ۱۷۳ قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رییس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند»

دیوان عدالت اداری مصداق بارز نظارت بیرونی و عمومی بر قوانین و عملکرد مجریان قانون است که با توجه به داشتن اثر قضایی، می‌توان آن را مصداقی مهم از نظارت قضائی به شمار آورد.

### ۳-۶ نظارت انضباطی-اداری

نظارت اداری که از آن تحت عنوان نظارت سلسله مراتبی نیز یاد کرده اند، نظارتی است که در دستگاه اداری کشور، و از سوی این دستگاه اعمال می‌گردد. این نظارت از نظر سلسله مراتب نظارتی، مکملی بر نظارت سیاسی است که از سوی سازمان‌های دولتی یا نظارت مالی به مفهوم نظارت بر تمامی تصرفات دستگاه‌های دولتی و همه نهادهایی است که به نحوی از انحاء از بودجه دولتی است استفاده می‌کنند به کار می‌رود.<sup>۱۸</sup>

طبق این تعریف، نظارت مالی که سابق به آن اشاره کردیم نیز از مصادیق نظارت انضباطی-اداری محسوب می‌شود که مطالب مطرح شده در آنجا عیناً همینجا نیز قابل طرح می‌باشد. علاوه بر آنچه گفته شده است، از مصادیق نظارت انضباطی و اداری را باید نظارت مندرج در اصل ۱۷۴ قانون اساسی دانست:

«بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام "سازمان بازرسی کل کشور" زیر نظر رییس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند»

همچنین نظارت دیوان عالی کشور بر محاکم قضائی نیز از مصادیق نظارت انضباطی-اداری باید دانست. قانون‌گذار در اصل ۱۶۱ قانون اساسی مقرر کرده است: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسوولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود بر اساس ضوابطی که رییس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد»

تمام نظارت‌هایی که در این بخش مورد معرفی و مصداق‌یابی قرار دادیم، همه لزوماً قدرت اقدام مستقیم و اعمال قدرت را به ناظر نمی‌دهد. باید توجه داشت که در برخی موارد این نظارت صرفاً استطلاعی و در برخی دیگر استصوابی و همراه با قدرت اعمال نظر است که در ادامه به صورت اجمالی به تبیین مفهومی و مصداقی هر دو می‌پردازیم:

### ۴. نظارت استطلاعی

نظارتی است که اعمال حقوقی با اطلاع ناظر صورت می‌پذیرد و ناظر از چگونگی جریان امور با خبر می‌شود ولی نمی‌تواند در تصمیم‌گیری‌ها دخالت کند.<sup>۱۹</sup>

۱۸. عباسعلی، امید زنجانی، پیشین، ص ۱۲۶

۱۹. حسین، جوان اراسته، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، (قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول، ۱۳۸۸)، ص ۱۸۲

در نظارت استطلاعی ناظر می‌تواند موارد انحراف و یا تخلف اعمال زیر نظر خود را برای هر گونه اتخاذ تصمیم، به اطلاع مقام ذی صلاح برساند. طبق این تعریف ناظر صرفاً به عنوان بازرس گزارشی از کیفیت انجام فعالیت و اقدامات را به نهادی مستقل ارائه می‌دهد.

این نوع نظارت در اصول متعددی از قانون اساسی مطرح شده است. در بخش نظارت مالی گفته شد که قانون‌گذار در اصل ۵۵ قانون اساسی برای دیوان محاسبات شأنی نظارتی قائل شده و مقرر کرده است که:

«دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

با توجه به اینکه دیوان محاسبات گزارشات نظارت خود بر تفریغ بودجه و مصرف آن را به مجلس ارائه می‌دهد و در صورت بروز تخلفی، خود رأساً نمی‌تواند اقدامی انجام دهد، پس می‌توان گفت نظارت دیوان محاسبات بر حساب‌های دولت و مراکز وابسته به آن، نوعی از نظارت استطلاعی می‌باشد.

اصول متعدد دیگری نیز در بردارنده مفهوم نظارت از نوع استطلاعی آن هستند.<sup>۲۰</sup>

## ۵. نظارت استصوابی

در این نظارت هم اعمال حقوقی که به وسیله مجریان انجام می‌گیرد، زیر نظر مستقیم و با تصویب و صلاحدید ناظر صورت خواهد گرفت.<sup>۲۱</sup>

قانونگذار در اصول متعددی از قانون اساسی برای نهادهای خاص حق نظارت استصوابی را قائل شده است که البته موارد آن کمتر از مصادیق نظارت استطلاعی است. عمده این موارد مربوط به نظارت‌های مجلس بر دولت است. قانونگذار برخی از اعمال دولت را به لحاظ حساسیت امر و لزوم رعایت منتهای احتیاط در جهت منافع ملی، تحت نظارت شدید مجلس قرار داده است. بدین معنا که اعمال مورد نظر فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل اجرا است. این نوع از نظارت را می‌توان «نظارت استصوابی» نامید. به عنوان مثال علاوه بر اعمال نظر مستقیم مجلس در تشکیل دولت، به دلیل اهمیتی که استقلال کشور و حقوق و آزادیهای مشروع مردم دارد قانون اساسی ایران انجام آن دسته از اعمالی که ممکن است به نوعی تهدید کننده این دو عنصر حقوق اساسی باشد را منوط به تصویب مجلس نموده است به همین دلیل نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی باید به تصویب مجلس برسد و یا برقراری محدودیت‌های ضروری در رفت و آمد، یا تصمیمات مرتبط با حفظ تمامیت ارضی کشور نیز متوقف بر تصمیم مجلس است.<sup>۲۲</sup> در مواد متعددی از قانون اساسی بر نظارت استصوابی نیز تأکید شده است. به عنوان نمونه در اصل ۹۹ قانون اساسی قانونگذار حق نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی‌ها را به شورای نگهبان تفویض و تصریح کرده است که: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد.»

۲۰. مانند اصول: ۹۰، ۱۳۹، ۱۳۸، ۱۴۰ و...

۲۱. حسین، جوان ارسته، پیشین، ص ۱۸۲

۲۲. طبق اصول ۷۷، ۷۸ و ۷۹ قانون اساسی.

این اصل به عنوان نماد نظارت استصوابی در صحنه سیاسی حقوقی ایران همیشه مورد بحث و مناقشه قرار گرفته است. هر چند نوع نظارت در این اصل تصریح نشده است و همین اجمال باعث بروز مناقشاتی گردیده است، ولی با توجه به اینکه شورای نگهبان خود تنها مرجع تفسیر قانون اساسی به شمار می‌آید، در نظر تفسیری خود به تاریخ ۱ خرداد ۱۳۷۰، در پاسخ به استفساریه‌ای پیرامون همین مسأله، نظارت مذکور در اصل ۹۹ را «نظارت استصوابی» و شامل تمام مراحل اجرایی انتخاب دانستند.<sup>۲۳</sup>

## ۶. احتمالات در تفسیر نظارت شوراهای محلی

از زمانی که شوراهای اسلامی شهر و روستا شروع به فعالیت کردند، ابهامات، تعارضات و درگیری‌های جدی هم در عرصه شناسایی جایگاه این شوراها در ساختار حاکمیت و هم عرصه عمل به وجود آمد. گاهی میان ارکان و مجموعه‌های دولتی و شوراها و گاه میان شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری با قوانین مصوب آنها. در هر صورت آنچه به نظر می‌رسد؛ یکی از مهم‌ترین عوامل بروز چنین تعارضات و درگیری‌ها، نبود تعریف درست از مفهوم نظارت در اصل ۱۰۰ به عنوان اصل بنیادین شوراها می‌باشد. نظارت مذکور در اصل ۱۰۰ قانون اساسی به علت اطلاق که دارد و عدم تبیین و تخصیص صریح در اصول دیگر قانون اساسی، هویتی کلی داشته و همه امور مذکور در صدر اصل را شامل می‌شود ولی هیچ ضمانت اجرایی دقیقی برای این نظارت تعریف نشده است و در موارد بسیاری نیز نظارت شوراها با نظارت‌های دیگر تداخل دارد. در این بخش تلاش می‌شود با جمع آوری ادله و نظرات حقوقی، احتمالات جدی در تعریف ماهیت «نظارت» که به عنوان اصلی‌ترین وظیفه شوراها در اصل ۱۰۰ قانون اساسی مطرح و نقاط قوت و ضعف آنها تبیین گردد.

### ۱-۶ احتمال اول (نظارت استطلاعی)

بسیاری از حقوقدانان معتقد هستند شوراهای محلی شأن نظارتی و مشورتی صرف داشته و حق قانونگذاری ندارد و در نتیجه تصمیمات آنها لزوماً ضمانت اجرایی ندارد.<sup>۲۴</sup> این نظارت نیز صرفاً نظارت ارشادی یا نظارت پیشگیرانه است که به معنای راهنمایی و ارشاد یا در نهایت صدور دستورالعمل‌های مفید برای جلوگیری از تخلف است نه چیزی بیش از این.<sup>۲۵</sup> با توجه به معنای لغوی و اصطلاحی نظارت که در ابتدای مقاله بیان شد، این تحلیل قابل قبول است و عملاً نمی‌توان از واژه نظارت چیزی فراتر از این معنا را انتظار داشت. همین تصور عمومی از نظارت را می‌توان در نگاه شورای نگهبان به عنوان تنها مفسر رسمی قانون اساسی نیز مشاهده کرد. با بررسی موارد بسیاری از نظرات شورای نگهبان پیرامون طرح‌ها و لایحه‌های مربوط به شوراهای محلی، فهمیده می‌شود که فهم آنها از اصل ۱۰۰ این است که:

- اولاً موارد ذکر شده در صدر این اصل تحدیدی بوده و نباید از آنها تعدی کرد. بنابر این هر طرح و لایحه‌ای که به هر نحوی وظیفه‌ای خارج از وظایف ذکر شده در اصل ۱۰۰ را برای شوراهای اسلامی لحاظ کرده باشد را شورای نگهبان مغایر اصل ۱۰۰ تشخیص داده است.
- همچنین هر وظیفه و اختیاری که رنگ و بوی اجرایی یا تقنینی داشته باشد و برای شوراها لحاظ شود نیز به عنوان مغایرت با اصل ۱۰۰ با رد و ابطال از سوی این نهاد مواجه شده است.<sup>۲۶</sup>

۲۳. سایت سامانه جامع نظرات شورای نگهبان: <http://nazarat.shora-rc.ir>

۲۴. عباسعلی، عمیدزنجانی، کلیات حقوق اساسی ج.۱، ایران، (تهران: نشر مجد، ۱۳۸۷ش)، ص ۷۵

۲۵. ربانی، محمدجواد، «بررسی روابط شورای شهر و شهرداری»، (مطالعات علوم سیاسی (حقوق و فقه)، شماره ۲، صص ۲۰۶-۲۱۷، تابستان ۱۳۹۹)، ص ۲۱۰

به نظر می‌رسد حفظ حاکمیت ملی و اقتدار حکومت مرکزی در کنار جلوگیری از هرج و مرج قانونی، ساختاری و سیاسی در جامعه از عمده‌ترین دلایل این نوع نگاه است. در طول مذاکرات مرتبط با این اصل در مجلس خبرگان قانون اساسی، برخی به عنوان اعتراض به اصول مرتبط با شوراها معتقد بودند که این اصول که نقش مشورتی صرف برای شوراها قائل شده است را نمی‌توان مصداقی برای احترام به شأن و نظر مردم و نقش آفرینی آنها در اداره امور کشور دانست. در مقابل آیت الله منتظری (رئیس مجلس خبرگان قانون اساسی) معتقد بودند: «اگر بنا شود همه امور (مانند عزل و نصب مقامات محلی) در اختیار شوراها باشد، پس دولت مرکزی چکاره است؟»<sup>۲۷</sup>

طبیعی است که کثرت نهادهای قانونگذار و نیز تعدد مجریان متعدد در صحنه قانونی و اجرایی کشور، هماهنگی امور کشور را با مشکلات جدی مواجه می‌کند. علاوه بر اینکه طبق اصول ۵۷ (تفکیک قوا)، ۶۰ (وظایف اجرایی کشور) و ۸۵ (حق انحصاری قانونگذاری) نمی‌توان مرجع دیگری خارج از این نهادها (مجلس و قوه مجریه) در امور تقنینی و اجرایی را به رسمیت شناخت. همین نکته هم مورد استناد برخی از اعضای<sup>۲۸</sup> مجلس خبرگان قانون اساسی قرار گرفت.<sup>۲۹</sup>

با نگاهی به مذاکرات اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، قرائن متعددی را برای اثبات این معنا از نظارت به دست آورد. این نگاه حتی به اصول دیگر نیز سرایت کرده بود. به عنوان نمونه هنگام بررسی اصل ۱۰۳ که مقامات را ملزم به رعایت تصمیمات شوراها می‌کند، علی‌رغم اصرار فراوان یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی<sup>۳۰</sup> مبنی بر اضافه کردن قید «اجرا» بعد از واژه «رعایت» و صحبت‌های فراوان، باز هم این پیشنهاد رأی نیاورد!<sup>۳۱</sup>

در مجموع چنین به نظر می‌رسد که فهم عمومی قانونگذاران اولیه هنگام تصویب این اصل، اعطای حق نظارت و نه چیزی بیشتر از آن به شوراها بود. باید به این نکته هم توجه داشت که بحث پیرامون دامنه این نظارت و حتی اعتراض‌های جدی به ضعیف و ناچیز بودن این حق در همان زمان نیز از سوی برخی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی با شدت مطرح شد ولی در نهایت بررسی تفصیلی مذاکرات قانونگذاران محترم پیرامون اصل ۱۰۰ و نیز اصول دیگر مرتبط به شوراها، این معنا را در ذهن تقویت می‌کند که قانونگذار با علم به محدودیت واژه «نظارت» عامداً و آگاهانه این قید را آورده و چیزی را هم به آن اضافه نکرده است. همانطور که مصادیق نظارت (مذکور در صدر اصل ۱۰۰) را نیز با دقت و عنایت آورده و هدفش تحدید مصادیق بود نه بیان مثال از مصادیق.<sup>۳۲</sup>

در نتیجه می‌توان گفت این معنا از نظارت (استطلاعی و مشورتی) که مورد قبول اکثریت حقوقدانان بود، مطابق با معنای لغوی این واژه و معنای متفاهم از مذاکرات قانونگذاران اولیه نیز است. طبق این معنا وظیفه اصلی شوراها به نمایندگی از مردم؛ نظارت دقیق بر عملکرد نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی و ارسال گزارش‌های تخلف به مراجع ذی‌ربط است و نه چیزی فراتر از آن. حتی تصمیمات و مقرراتی که شوراها طبق قانون اتخاذ می‌کنند هم در واقع ضمانت اجرایی ندارد و شوراها نهایتاً تخلف از همین تصمیمات را نیز باید به مراجع بالاتر گزارش دهند.

---

۲۶. نظرات شورای نگهبان پیرامون: بند ۱۰، ۱۶، ۱۷ ماده ۱۹ و ماده ۲۱ و بند ۱، ۷ و ۸ ماده ۲۶ طرح تشکیلات شوراها، اسلامی کشوری و موارد مختلفی از این

قبیل

۲۷. مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، (تهران: نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴)، ص ۱۰۰۰

۲۸. آیت الله سیدمنیرالدین حسینی الهاشمی (ره)

۲۹. مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، پیشین، ص ۹۹۹

۳۰. آیت الله منتظری (ره) رئیس مجلس خبرگان

۳۱. مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، پیشین، ص ۱۰۰۱ و ۱۰۰۵

۳۲. همان، ص ۱۰۰۲

## ۱-۱-۶ نقد و بررسی احتمال اول

عمده‌ترین مشکل این تعریف از نظارت؛ نبود ضمانت اجرایی و تضعیف جدی جایگاه مردم در عرصه اداره کشور است. حق اداره کشور و نقش آفرینی مردم در آن جزو حقوق اساسی مردم است که به صراحت در اصول ۶، ۷ و ۱۲ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته شده است. در اصل ۷ قانون اساسی آمده است که: «طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر» شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند»

تعریف نظارت به نظارت استتلاعی بدون هیچ گونه ضمانت اجرایی مؤثر را نمی‌توان موافق با تعبیر «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» دانست. نقش آفرینی در عرصه تصمیم‌گیری و اداره کشور نیازمند داشتن حقوق و قدرت الزام‌آوری است که در صورت تقلیل مفهوم نظارت به یک نظارت ضعیف و بی‌اثر، این قدرت عملاً وجود نخواهد داشت. این نکته بارها در مذاکرات قانونگذاران اولیه مورد تصریح و توجه قرار گرفته بود.<sup>۳۳</sup>

با توجه به ماهیت انقلاب اسلامی که مردمی بودن است و تأکید بسیار جدی رهبران این انقلاب بر لزوم حضور جدی مردم در تمام عرصه‌های حاکمیت، نمی‌توان وظیفه شوراها را به نظارت صرف تقلیل داد. یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی<sup>۳۴</sup> هنگام مذاکرات مربوط به تصویب اصل ۱۰۰ چنین اظهار می‌کند که: «رهبر انقلاب (امام خمینی<sup>(ع)</sup>) اهمیت و توجهی که به مسأله شوراها دارند شاید کم نظیر باشد... روزهای که ایشان در پاریس تشریف داشتند و من خدمت ایشان رفته بودم یکی از مسائلی که مطرح شد؛ مسأله شوراها بود. وقتی این مسأله مطرح شد نظر ایشان این بود که به محض سقوط رژیم سابق باید شوراهای منطقه اختیار مناطق خود را به دست بگیرند»<sup>۳۵</sup>

علاوه بر اینکه با توجه به ابهام جدی در نوع اعمال این نظارت حتی در صورت استتلاعی دانستن آن، عملاً شوراهای محلی به نهادهایی مردمی ولی بی‌اثر و لغو تبدیل شده‌اند. نظارتی که برای این شوراها لحاظ شده است، به صورت طبیعی در اختیار تمام آحاد مردم است. هر شخصی در هر جایگاهی می‌تواند در صورت مشاهده تخلفی از هر ارگان و مقام دولتی و یا حتی در صورت مواجهه با قانون و مقرراتی که به نظر شخص مخالف با شرع و قانون اساسی است، می‌تواند آن را به نهادهایی مانند دیوان عدالت اداری یا شورای نگهبان گزارش داده و تقاضای بررسی نماید. پس با این توضیح، حق نظارتی که برای شوراهای اختصاص داده شده است، چیزی فراتر و خاص‌تر از آنچه هر شهروند به صورت فردی در نظام اسلامی دارد، نیست!

## ۲-۶ احتمال دوم (نظارت استصوابی)

در برابر معنای اول از نظارت، می‌توان با کنار هم قرار دادن برخی از ادله قابل اعتنا، معتقد شد که این نظارت از نوع استصوابی بوده و شوراها در محدوده مشخص شده قانون اساسی حق نظارت و قدرت اعمال نظر نظارتی خود را دارند و اگر غیر از این باشد عملاً این اصل و اهداف آن لغو به شمار می‌آید.

ابتدا باید قبول کنیم که در تفسیر قانون اساسی توجه به پیوستگی معنایی بین اصول آن و نیز نقش هر اصل در تبیین معنای اصول مرتبط خودش از ارکان تأثیرگذار در رسیدن به معنایی متنقن از مفاهیم مذکور در این قانون است. به عبارت دیگر اراده واقعی قانونگذار

۳۳. همان، ص ۹۸۶ و ۹۸۸

۳۴. آیت الله موسوی اردبیلی (ره)

۳۵. مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، پیشین، ص ۹۹۱

علاوه بر اجزا، در کل متن به عنوان یک ساختار پیوسته نیز نمودار می‌گردد و برای کشف این اراده، باید سیاق و چارچوب عبارات نیز مورد توجه قرار گیرد.<sup>۳۶</sup>

با توجه به مبنای فوق، توجه به قراین در فهم دقیق معنای «نظارت» مؤثر خواهد بود:

۱. اصول مبنایی شوراها (اصل ۶ و ۷ قانون اساسی)
۲. منویات و نظریات بنیانگذار انقلاب امام خمینی(ره)
۳. ماهیت انقلاب و هدف غایی آن
۴. اصول مرتبط و سیاق آفرین (اصل ۱۲، اصول مذکور در فصل هفتم: ۱۰۰ تا ۱۰۶)
۵. فهم عرف از جایگاه شورا و نظارت مقبول از نظر عرف
۶. تصریحات قانونگذاران اولیه به معنای عام نظارت

در واقع سه قرینه اول همگی در صدد بیان این نکته هستند که آنچه به عنوان هدف اصلی از انقلاب در ذهن امام خمینی(ره) و نیز فعالان برجسته انقلابی وجود داشت؛ مردمی کردن حکومت و سپردن تمام امور به خود مردم بود.<sup>۳۷</sup> این هدف متعالی در اصل ۶ و ۷ به صراحت تبلور یافته است و چون جزو اصول بنیادین و به اصطلاح کلی قانون اساسی است، باید اصول فرعی دیگر را در ذیل آن معنا کرد.

اصل ۷ قانون اساسی به صراحت بیان کرده است که طبق مبنای قرآنی محکم، شوراها اعم از هر شورایی از جمله شوراهای شهر و محل و بخش و روستا، همگی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند. پس در وضع یا تفسیر قوانین مربوط به شوراها باید به تحقق این دو هدف (تصمیم‌گیری و اداره امور کشور توسط مردم) توجه داشت.

شوراهای شهر از مصادیق بارز سیاست نفی تمرکزگرایی به شمار می‌آیند که هدف از این سیاست؛ مشارکت دادن شهروندان در اداره امور محل زندگی‌شان است. زیرا شوراهای محلی آشناترین نهاد مرتبط با مردم نسبت به مشکلات و مسائل و امکانات محلی هستند.<sup>۳۸</sup> حال سوال اینجاست که با توجه به تصریح اصل هفتم بر لزوم و یا بالاتر از آن رکن بودن شوراها در فرایند تصمیم‌گیری و اداره امور کشور و با توجه به صلاحیت و اطلاع واقعی شوراها از مسائل محدوده خود، می‌توان با صرف «نظارت» بدون هیچ ضمانت اجرایی و فقط استطلاعی، به این هدف مهم و ارزشمند دست یافت؟

بدیهی است که هم بنیانگذار انقلاب اسلامی، هم ارکان انقلاب (شورای انقلاب)<sup>۳۹</sup> و هم بخش اعظمی از قانونگذاران اولیه بر حق حضور و نقش آفرینی واقعی مردم در عرصه تصمیم‌گیری و اداره کشور، تأکید و تصریح داشتند. وجود اصول متعدد از قانون اساسی و اختصاص یک فصل مستقل (فصل هفتم) به شوراها بیانگر این اهتمام است.

در همین راستا، در اصل ۱۰۳ قانون اساسی، مقرر شده است که «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند» از این اصل دو نکته قابل برداشت است:

---

۳۶. حسین، خلف‌رضایی، «رویکردهای تفسیر قانون اساسی؛ با نگاهی به نظریات شورای نگهبان»، (فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۷، صص ۷۳-۹۳، بهار ۱۳۹۳)، ص ۷۶

۳۷. مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، پیشین، ص ۹۹۱

۳۸. حسین، خلف‌رضایی، پیشین، ص ۲۰۷

۳۹. در اولین قانون مربوط به شوراها که توسط شورای انقلاب در تاریخ ۲ تیرماه ۱۳۵۸ تصویب شده بود، در مواد ۵ تا ۱۱ تأکید و تصریح جدی به حق تصمیم‌گیری، نظارت، عزل و نصب مقامات محلی و لازم‌الاجرا بودن تصمیمات شوراهای محلی دارد. (قانون شوراهای محلی، منتشرشده در تارنمای مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی به آدرس: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۹۸۱۴۲>)

۱. داشتن شأن تصمیم‌گیری نه فقط نظارت

۲. لازم بودن رعایت این مصوبات

هر چند در معنای همین لازم رعایت بودن باز اختلاف مفهومی وجود دارد که مورد توجه قانونگذاران اولیه نیز قرار گرفته بود.<sup>۴۰</sup> اما فارغ از معنای رعایت در این اصل، نکته مهم این است که شوراها از نظر قانونگذار حق تصمیم‌گیری داشته و نیز باید این تصمیمات رعایت شوند. حال هر مفسری باید تبیین کند که آیا این دو حق با معنای نظارت مذکور در اصل ۱۰۰ قابل جمع است؟

بدیهی است که اگر نظارت را به معنای اول (استطلاعی) بگیریم و هیچ ضمانت اجرایی برای آن قائل نشویم، طبیعتاً مغایر با حق تصمیم‌گیری و نیز ملزم کردن مقامات کشوری به رعایت آنها خواهد بود. بنابر این اصل (۱۰۳) را می‌توان قرینه‌ای بر معنای نظارت در اصل ۱۰۰ دانست و باید در تحلیل دامنه مفهومی نظارت به این دو قید (شأن تصمیم‌گیری و لازم رعایت بودن آنها) توجه داشت.

در کنار مطالب ذکر شده، توجه به اصل ۱۲ قانون اساسی نیز می‌تواند فهم ما از حدود اختیارات شوراها را مشخص کند. در اصل ۱۲ قانونگذار تصریح دارد که: «... در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها برطبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب» طبیعی است که در صورت مقرر گذاری توسط شوراها در چنین مناطقی، رعایت و عمل بر طبق آنها لازم خواهد بود. پس آنچه در ذهن قانونگذار بود، دادن اختیارات و قدرت الزامی به شوراها در این موضوع بود. حال با توجه به اینکه شوراها می‌توانند در این موارد قوانین الزامی وضع کنند، چرا در موارد مصرح اصل ۱۰۰ نتوانند نظارتی را اعمال نمایند که دارای ضمانت اجرایی باشد؟

نکته دیگر این که عمده شوراها در قانون اساسی (شورای نگهبان، مجلس، شورای عالی امنیت ملی و...) همگی شأن قانونگذاری داشته و مصوبات آنها لازم‌الاجرا می‌باشد. تنها شورایی که نه شأن تقنینی و نه ضمانت اجرایی و نظارتی دارد، شوراها محلی است. اگر بخواهیم از سیاق قوانین مربوط به شوراها و انضمام آنها به اصل هفتم، نتیجه‌گیری کنیم، باید خصوصیات شوراها را به شوراها محلی نیز تسری دهیم.

در بررسی مذاکرات اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی نیز می‌بینیم عمده‌ترین دغدغه افراد این بود که این قوانین تا چه حدی می‌توانند حاکمیت و نقش آفرینی مستقیم مردم در عرصه تصمیم‌گیری و اداره را تأمین کند؟<sup>۴۱</sup>

نکته بسیار مهمی در این مذاکرات مطرح گردید که به عنوان تفسیر مراد قانونگذار از آوردن کلمه «رعایت» به صورت مطلق و نیابردن کلمه «لازم الاجرا» بیان شد. آیت الله مکارم شیرازی در جواب اشکال رئیس مجلس خبرگان که اصرار داشت بر اضافه کردن کلمه «اجرا» پس از کلمه «رعایت»، هدف تدوین کنندگان را چنین بیان کردند که به دلیل اهمیت مطلب عین عبارت را نقل می‌کنیم:

«... این جمله‌ای هم که حضرتعالی فرمودید: چرا اینجا رعایت است و اجرا نیست؟ در آن قانون شوراها که شورای

انقلاب تصویب کرده است، به اجرا تصریح شده است ولی آن را عیناً اینجا نیابورده‌اند، چرا؟

برای اینکه قانون اساسی را نمی‌شود تغییر داد. باید جامع‌تر بشود اما این قانون<sup>۴۲</sup> را امروز اجرا نوشته‌اند اگر به بن-

بستی برخورد نکند، تصمیمات شوراها همیشه اجرا می‌شود اما اگر یکجا مشکلی ایجاد شد، دست قانونگذار و

مجلس شورا باز است. پس بگذارید این اصل به همین صورت بماند. رعایت اعم است؛ اجرا و همکاری را هم در بر

می‌گیرد. جامع است منتها این جامع را در قانون شوراها الان به صورت «اجرا» نوشته‌اند که مشکلی در سطح مملکت

۴۰. مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، پیشین، ص ۹۹۹

۴۱. همان، ص ۱۰۰۲ و ۱۰۰۳

۴۲. منظور «قانون شوراها» مصوب شورای انقلاب است.

ایجاد نکند و اگر مشکلی ایجاد بکند قانون اساسی را به هم نمی‌زنیم، بلکه قانون شوراها را به هم می‌زنیم. در این باره در گروه هم صحبت شده است»<sup>۴۳</sup>

طبق این توضیحات و تأییدی که عمده اعضا از این صحبت‌ها داشتند، چنین می‌توان برداشت کرد که هدف قانونگذار از آوردن قید «نظارت» در اصل ۱۰۰ یا قید «رعایت» در اصل ۱۰۳ که هر دو در واقع ناشی از یک چیز هستند (محدود کردن نقش شوراها به شأن مشورتی و نظارتی صرف) محدود کردن ذاتی شوراها نبود، بلکه ملاحظه شرایط زمان و مکان و دادن اختیار به نهاد قانونگذار برای اتخاذ تصمیمات بر مبنای مصالح زمان و مکان در آینده. بر همین مبنا می‌توان گفت که شوراها در ذهن قانونگذاران حق اعمال نظر خود را در محدوده اختیاراتشان داشتند یعنی نظارت آنها استصوابی بود حتی اگر در عبارت قانون قید نظارت را مطلق آورده باشند. در کنار تمام این موارد با نگاهی مختصر به قوانین شوراها که توسط مجلس به عنوان مرجع تعیین کننده حدود و وظایف و اختیارات شوراها، تصویب شده است، در می‌یابیم که نگاه مجلس نیز در ابتدا نسبت به شأن شوراها، یک شأن تصمیم‌گیر، دارای قدرت اعمال نظر (نظارت استصوابی) و فعال در عرصه اداره کشور است. هر چند این قوانین در چندین مورد که حاوی چنین نگاهی بوده، توسط شورای نگهبان به عنوان مغایرت با اصل ۱۰۰ و به صورت دقیق‌تر مغایرت با معنای قید «نظارت» رد شدند.

با وجود مخالفت جدی شورای نگهبان با تفسیر قید «نظارت» به نظارت استصوابی و لازم‌الاجرا بودن تصمیمات شوراها، باز هم می‌بینیم که در مواد متعددی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱ خرداد ۱۳۷۵ تلاش شده وظایف و اختیاراتی برای شوراها مقرر گردد که نمایانگر سه کارکرد نظارتی، مشورتی و تقنینی باشد<sup>۴۴</sup> که البته هر سه شأن هم به صورت بسیار ضعیف، غیر مؤثر و عمدتاً بدون هیچ‌گونه ضمانت اجرایی است.<sup>۴۵</sup>

در فهم عرف اجتماعی و سیاسی مردم ایران نیز چنین متبادر بود که هدف از ایجاد نهاد شوراها، واگذاری اختیار تصمیم‌گیری و اداره امور محلی بر عهده مردم است. همین نکته نیز باعث حضور پررور و با انگیزه مردم در عرصه انتخاب شوراها بود. اما با مرور ایام و ملاحظه محدودیت‌های بسیار زیاد در دامنه اختیارات شوراها که عملاً آنها را تبدیل کرد به شورای شهرداری نه شورای شهر! میزان رغبت مردم و جدی گرفتن شوراها از سوی آنها روند کاهشی را طی کرد تا جایی که امروزه یکی از اساسی‌ترین مشکلات پیش‌روی شوراها؛ «عدم نهادینه شدن جایگاه شوراها بین مردم» تشخیص داده شده است.<sup>۴۶</sup>

این مشکل را می‌توان ناشی از عدم تطابق بین انتظار و فهم مردم از جایگاه شوراها با آنچه در مقام واقع تحقق یافت، دانست. بنابر این باید پذیرفت که آنچه عرف از معنای نظارت در وظایف شوراها می‌فهمد، معنایی استصوابی و همراه با حق اجرایی و اعمال نظر است.

## ۱-۲-۶ نقد و بررسی احتمال دوم

با وجود اینکه قرآن متعددی برای اثبات این معنا از نظارت توسط معتقدین به نظارت استصوابی بیان می‌شود ولی همه آنها

با دو مشکل اساسی مواجه می‌شوند:

۴۳. مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، پیشین، ص ۱۰۰۲

۴۴. به عنوان نمونه: بندهای ۹، ۱۲، ۱۵، ۱۶، ۲۰، ۲۲، ۲۸، ۲۹ ماده ۷۱ همین قانون.

۴۵. فیروز، اصلانی، و علی، سهرابلو، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، (فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳، ص ۴۰۵-۴۲۷، پاییز ۱۳۹۴)، ص ۴۱۴

۴۶. سیدرضا، صالحی امیری، و سپیده، محمد، «بررسی و تعیین آسیب‌های روابط شورای اسلامی شهر و شهرداری»، (نشریه مطالعات مدیریت شهری، شماره ۲،

صص ۲۱-۴۲، تابستان ۱۳۸۹)، ص ۴۰

۱. تمام این ادله را در نهایت فقط به عنوان یک قرینه و مؤید می‌توان استفاده کرد و هیچ صراحتی در آنها برای اثبات مدعی-شان وجود ندارد. به این معنا که ادله قائلین به نظارت استطلاعی به دلیل ابتنای آنها بر متن قانون، ارجحیت دارد بر ادله قائلین نظارت استصوابی که عمدتاً بر قرینه و مذاق و روح قانون مبتنی شده است.

۲. نباید از نظر دور داشت که قانونگذاران اولیه برای حل و فصل اختلافات در تفسیر از اصول قانون اساسی را طبق تصریح اصل ۹۸ قانون اساسی<sup>۴۷</sup>، بر عهده شورای نگهبان گذاشته است و طبق تصریح شورای نگهبان، شأن شوراهای محلی چیزی فراتر از نظارت صرف و کاملاً به دور از حیثیت اجرایی و تقنینی نمی‌باشد.<sup>۴۸</sup>

با ملاحظه این دو نکته به نظر می‌رسد تمام تلاش معتقدان به نظارت استصوابی در اثبات مدعی خود بی‌فایده و ناتمام خواهد بود، مگر اینکه امید این را داشته باشیم که با توجه به ظرفیت متن قانون اساسی مبنی بر پذیرش تفاسیر متعدد مخصوصاً در این اصل (اصل ۱۰۰) و اصول مرتبط به آن، ارائه این ادله می‌تواند در تغییر ذهنیت اعضای شورای نگهبان و به تبع آن در تفسیر آنها از این اصل تأثیرگذار باشد.

## ۷. نتیجه‌گیری

از مجموع مباحث مطرح شده به خوبی روشن شد که مسأله جایگاه شوراهای محلی که بر مبنای اصل ۱۰۰ قانون اساسی تشکیل شده اند، هنوز در ساختار حاکمیتی ایران مبهم و چالش بر انگیز است که عمده‌ترین دلیل این ابهام، اختلاف نظر پیرامون مفهوم و گستره واژه «نظارت» است که در این اصل آمده است. دو احتمال مطرح شده در این مقاله (نظارت اطلاعاتی و استطلاعی) هر دو موافقان و مخالفانی دارد و ادله‌ای هر دو نظر را تقویت می‌کنند.

هرچند احتمال اول یعنی تفسیر نظارت به نظارت استطلاعی در اصل ۱۰۰، مبتنی بر متن قانون، فهم مفسر رسمی قانون اساسی و نیز مورد پذیرش اکثریت حقوقدانان است اما به معنای واقعی کلمه مغایر با روح حاکم بر انقلاب و قانون اساسی است. در مقابل، تنها اشکال جدی که بر معنای دوم (نظارت استصوابی) وارد است همان اشکالی است که در جلسه مذاکرات خبرگان قانون اساسی نیز مطرح گردیده بود که: اگر ما چنین شأنی را برای شوراهای قائل بشویم، هم اصل ۵۷ (تفکیک قوا) مورد خدشه واقع خواهد شد و هم نوعی از هرج و مرج و نابسامانی در عرصه تصمیم‌گیری و مدیریت شهری به وجود خواهد آمد.

ادله و اسناد مطرح شده در این نوشتار اثبات می‌کند که علی‌رغم نظر مخالف و خاص فقهای شورای نگهبان مبنی بر نظارت صرف و استطلاعی شوراهای محلی، پذیرش معنایی از نظارت که همراه با قدرت نفوذ و اعمال نظر شورا باشد، هم با سیاق اصول متعددی از قانون اساسی سازگارتر است و هم مطابق با فهم و تبادر عرف از این نهاد و وظایف آن و هم منطبق بر غایت و هدف ذاتی انقلاب اسلامی ایران خواهد بود.

۴۷. اصل ۹۸ قانون اساسی: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.»

۴۸. محمد، فتحی، و کاظم، کوهی، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (اصل یکصدم)، (تهران: نشر پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶)،

## ۸. منابع

### قرآن کریم

۱. سیدرضی، **نهج البلاغه**، ترجمه سیدجعفر شهیدی، تهران: نشر آموزش انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۱ ش.
۲. ابن منظور، محمد بن مکرّم، **لسان العرب**، بیروت: دار احیاء التراث العربی، چاپ سوم، ۱۴۱۶ ق.
۳. احمد بن ابی یعقوب، **تاریخ الیعقوبی**، بیروت: دار اصدار، بی تا.
۴. اخوان کاظمی، بهرام، **نظارت در نظام اسلامی**، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۱ ش.
۵. اصلانی، فیروز و سهرابلو، علی، **کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران**، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۴، ص ۴۰۵-۴۲۷.
۶. **مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ج. ۱.۱**، تهران: نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴ ش.
۷. امین عاملی، سیدمحسن، **أعیان الشیعه**، بیروت: دارالتعارف للمطبوعات، چاپ اول، ۱۴۰۳ ق.
۸. انیس، ابراهیم و دیگران، **فرهنگ معجم الوسیط**، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ ششم، ۱۴۰۸ ق.
۹. بهادری، علی، **روابط میان قوا در حقوق اساسی ج. ۱.۱ با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا**، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۹ ش.
۱۰. جوان اراسته، حسین، **گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران**، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول، ۱۳۸۸ ش.
۱۱. حسینی، سیدابراهیم، **نظارت بر کارگزاران حکومت از دیدگاه علی(ع)**، مجله اندیشه های حقوق عمومی، پائیز و تابستان ۱۳۹۸، شماره ۲، پیاپی ۱۵، ۱۹-۳۶.
۱۲. خلفرضایی، حسین، **رویکردهای تفسیر قانون اساسی؛ با نگاهی به نظریات شورای نگهبان**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۷، بهار ۱۳۹۳، صص ۷۳-۹۳.
۱۳. دهخدا، علی اکبر، **لغت نامه دهخدا**، تهران: نشر روزنه، چاپ اول، ۱۳۷۳ ش.
۱۴. ربّانی، محمدجواد، **بررسی روابط شورای شهر و شهرداری**، نشریه مطالعات علوم سیاسی (حقوق و فقه)، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، صص ۲۰۶-۲۱۷.
۱۵. شهیدی، سیدجعفر، **تاریخ تحلیلی اسلام (تا پایان امویان)**، تهران: مرکز نشر دانشگاهی، چاپ دوازدهم، ۱۳۷۱ ش.
۱۶. صالحی امیری، سیدرضا و محمد، سبیده، **بررسی و تعیین آسیب های روابط شورای اسلامی شهر و شهرداری**، نشریه مطالعات مدیریت شهری، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۹، صص ۲۱-۴۲.
۱۷. عبدالباقی، محمدفؤاد، **المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الکریم**، بیروت: دار احیاء التراث العربی، بی تا.
۱۸. عمیدزنجانی، عباسعلی، **کلیات حقوق اساسی ج. ۱.۱ ایران**، نشر مجد، تهران، ۱۳۸۷ ش.
۱۹. عمید زنجانی، عباسعلی، **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
۲۰. فتحی، محمد و کوهی، کاظم، **اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (اصل یکصدم)**، نشر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ۱۳۹۶ ش.
۲۱. قاضی، ابوالفضل، **بایسته های حقوق اساسی**، نشر میزان، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۵ ش.
۲۲. معین، محمد، **فرهنگ معین**، نشر امیرکبیر، تهران، چاپ بیست و هفتم، ۱۳۹۱ ش.

۲۳. میرمحمدی، سیدمحمد، **الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران**، انتشارات سمت، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۳ش

۲۴. **تارنمای سامانه جامع نظرات شورای نگهبان**، به آدرس: [/http://nazarat.shora-rc.ir](http://nazarat.shora-rc.ir)

۲۵. **تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی** به آدرس: <https://rc.majlis.ir>