

Copyright & Creative Commons:

The copyright of articles published in the *Journal of Legal Research* remains with the author(s). This journal is published as an open access publication, and all articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0). This license permits use, redistribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and the use is non-commercial in nature. For more information, please refer to the journal's *Open Access Policy* page.



A Critical Reappraisal of the Nature of Oversight under the Constitution of the Islamic Republic of Iran: With Particular Emphasis on City and Village Councils

Seyyed Ehsan Rafie Alavi¹, Saber Jafarzadeh Kasyani²



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study



Publisher:
Shahr-e Danesh
Research and Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/jlr.2024.480313.2755

Received:
21 August 2024

Accepted:
9 October 2024

Published:
6 September 2026



Abstract

Article 100 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, commonly known as the provision governing local councils, constitutes a prominent expression of popular participation in the country's constitutional framework. It assigns councils an oversight role in advancing local development objectives. The central question addressed in this article is which form of legally recognized oversight is envisaged by Article 100. The study proceeds from the hypothesis that the constitutional provision contemplates approbatory oversight (*nezārat-e estesvābī*). Employing a grounded theory-based approach to textual analysis, the research examines the different forms of oversight expressly or implicitly recognized in the Constitution. It also analyses the intention of the constitutional framers through the records of the Assembly for the Final Review of the Constitution and the interpretative opinions of the Guardian Council, seeking to establish a precise and well-supported understanding of oversight under Article 100. The findings identify two principal interpretations of oversight in the Constitution. The first favours informational oversight (*nezārat-e estelā'ī*) and draws on the constitutional text and the Guardian Council's interpretation, a position also accepted by the majority of legal scholars. The second favours approbatory oversight, which, although it does not share certain characteristics attributed to informational oversight, can be supported by the ordinary meaning of the term, the purposes and underlying objectives of the Islamic Revolution, the thought of the founder of the Islamic Republic, and an interpretation consistent with other relevant constitutional provisions. The article argues that recognizing approbatory oversight under

1. Associate Professor, Department of Jurisprudence, Faculty of Jurisprudence, Baqir al-Olum University, Qom, Iran.
Email: rafiealavy272@gmail.com

2. (*Corresponding Author) PhD Student in Political Jurisprudence (International Relations Jurisprudence), Faculty of Jurisprudence, Baqir al-Olum University, Qom, Iran.
Email: saber.j.k66@gmail.com

Article 100 is more consistent with the underlying principles and objectives of local councils and provides a more coherent interpretation of their constitutional role.

Keywords: Constitution; Informational Oversight; Approbatory Oversight; Local Councils; Guardian Council.

Funding: The author(s) received no financial support (funding, Grants and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

Author Contributions:

Seyyed Ehsan Rafie Alavi: Methodology, Validation, Formal Analysis, Supervision.

Saber Jafarzadeh Kasyani: Conceptualization, Methodology, Software, Validation, Formal Analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Visualization, Supervision, Project Administration.

Competing interests: The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Rafie Alavi, Seyyed Ehsan & Saber Jafarzadeh Kasyani. (2026). A Critical Reappraisal of the Nature of Oversight under the Constitution of the Islamic Republic of Iran: With Particular Emphasis on City and Village Councils. *Journal of Legal Research*, 25(66), 115-140.

Extended Abstract

Religious democracy was among the principal objectives and ideals of the Islamic Revolution and received particular attention from Imam Khomeini, the founder of the Islamic Republic of Iran, and the framers of the Constitution during the initial stages of establishing the country's constitutional and institutional framework. The Constitution provides for various institutions and mechanisms intended to realize this objective. One prominent example is Article 100, commonly known as the provision governing local councils, which recognizes the role of citizens in determining their political and social affairs through elected councils. These councils, composed of representatives elected by the residents of cities and villages, are intended to address local needs and demands. Article 100 assigns them an oversight role in advancing development objectives. The central question, however, concerns the nature of this oversight and its place among the forms of supervision recognized under Iranian law. Can every form of constitutional oversight enable local councils to fulfil the development objectives envisaged by Article 100? The initial hypothesis of this study is that the oversight contemplated by the constitutional framers is approbatory (*estesvābī*) rather than merely informational (*estelā'ī*). Employing a grounded theory-based approach to textual analysis, the research examines the various forms of oversight expressly or implicitly recognized in different provisions of the Constitution. It also considers the intention of the constitutional framers through an examination of the records of the Assembly for the Final Review of the Constitution and the interpretative opinions of the Guardian Council. The aim is to provide a precise and well-supported account of the meaning of oversight under Article 100. The findings indicate that the forms of oversight assigned to various institutions under the Constitution can be classified into two principal categories: approbatory oversight and informational oversight. Both forms appear in different constitutional contexts and have been the subject of considerable legal debate. The nature of oversight exercised by city and village councils was discussed during the drafting of the Constitution and has remained a recurring issue in the Guardian Council's examination of legislation throughout the first four decades of the Islamic Republic. According to the study's analysis, the Guardian Council has generally interpreted the oversight envisaged by Article 100 as informational, maintaining that city and village councils are not entitled to exercise executive powers or intervene directly in administrative affairs. On this basis, the Council has rejected legislative provisions that, in its assessment, conferred executive authority on local councils in a manner inconsistent with the Constitution. The arguments supporting informational oversight rest primarily on the constitutional text and the Guardian Council's interpretation, an approach also accepted by the majority of legal scholars, according to the study. The alternative interpretation, which favours approbatory oversight, departs from the Guardian Council's prevailing approach and the understanding adopted by many legal scholars. Nevertheless, the article argues that this interpretation finds support in the ordinary meaning of oversight, the purposes and underlying objectives of the Islamic Revolution, the thought of its founder, and a reading consistent with other constitutional provisions concerning local councils. The study also draws on the records of the Assembly for the Final Review of the Constitution to examine the

framers' intentions. It maintains that the framers were aware of the potential interpretations of the term oversight and deliberately left its meaning broad and unrestricted to preserve the discretion of future legislators. At the same time, the records of the constitutional debates are interpreted as containing repeated references to the approbatory nature of the councils' oversight and their authority to intervene in local affairs. On this basis, the article contends that a merely informational understanding of oversight fails to reflect the full scope of the role envisaged for local councils under Article 100. It concludes by calling for reconsideration of the Guardian Council's interpretative approach and recognition of approbatory oversight as part of the constitutional authority of city and village councils. According to the study, such a reconsideration could facilitate the realization of the participatory objectives underlying the establishment of local councils and address structural and administrative difficulties arising from the prevailing interpretation in relations between councils and other governmental institutions.



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

سید احسان رفیعی علوی^۱، صابر جعفرزاده کسبانی^۲

چکیده

یکی از مصادیق بارز مردم‌سالاری در نظام جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۰۰ قانون اساسی است که به‌عنوان اصل شوراهای شناخته می‌شود. قانونگذار در این اصل، وظیفه شوراهای را در راستای پیشبرد اهداف توسعه‌ای، با استفاده از «نظارت» مقرر کرده است. با این حال پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که منظور از نظارت مقرر در اصل ۱۰۰ قانون اساسی، کدامیک از انواع نظارت‌های قانونی است؟ فرضیه اولیه پژوهش آن است که نظارت مورد نظر قانونگذار، از نوع نظارت استصوابی است. در این پژوهش، با استفاده از روش تحلیل زمینه‌ای متن (گردند تئوری)، ضمن بررسی انواع نظارت‌های مورد اشاره یا تصریح‌شده در اصول مختلف قانون اساسی، مذاق قانونگذار از طریق بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و نیز نظرات تفسیری شورای نگهبان مورد تحلیل قرار گرفته است تا تبیینی دقیق و مستند از مفهوم نظارت در اصل ۱۰۰ ارائه شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در قانون اساسی، دو برداشت عمده از مفهوم نظارت قابل شناسایی است. از یک سو ادله قائلان به نظارت استطلاعی بر متن قانون اساسی و نظر تفسیری شورای نگهبان استوار است و این دیدگاه از سوی اکثریت حقوق دانان نیز پذیرفته شده است. از سوی دیگر نظارت استصوابی،



پژوهش‌های حقوقی



نوع مقاله: علمی - پژوهشی

DOI:

10.48300/jlr.2024.480313.2755

تاریخ دریافت:

۳۱ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش:

۱۸ مهر ۱۴۰۳

تاریخ انتشار:

۱۵ شهریور ۱۴۰۵



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

Email: rafiealavy272@gmail.com

۲. (*نویسنده مسئول) دانشجوی دکترای فقه سیاسی (فقه روابط بین‌الملل)، دانشکده فقه، دانشگاه باقرالعلوم

(ع)، قم، ایران.

Email: saber.j.k66@gmail.com

اگرچه از برخی ویژگی‌های مذکور در تفسیر نظارت استطلاعی برخوردار نیست، با تکیه بر فهم عرفی، غایت و اهداف ذاتی انقلاب اسلامی، اندیشه بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران و معنایی منطبق با سایر اصول مرتبط قانون اساسی، قابلیت توجه بیشتری دارد. بر این اساس پذیرش نظارت استصوابی در اصل ۱۰۰ قانون اساسی، با مجموعه مبانی و اهداف حاکم بر نهاد شوراهای سازگارتر و معقول‌تر به نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها: قانون اساسی، نظارت استطلاعی، نظارت استصوابی، شوراهای محلی، شورای نگهبان.

حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان:

سید احسان رفیعی علوی: روش‌شناسی، اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن -پیش‌نویس اصلی، نوشتن -بررسی و ویرایش، تصویرسازی، نظارت، مدیریت پروژه. صابر جعفرزاده کسبانی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، استفاده از نرم‌افزار، اعتبارسنجی، تحلیل، نظارت.

تعارض منافع:

بنا بر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استناددهی:

رفیعی علوی، سید احسان و صابر جعفرزاده کسبانی. (۱۴۰۵). بازخوانی انتقادی ماهیت نظارت در قانون اساسی ج.ا.ا با تأکید بر نظارت شوراهای شهر و روستا. مجله پژوهشهای حقوقی، ۲۵(۶۶)، ۱۱۵-۱۴۰.

مقدمه

مطالعات تبیینی و تطبیقی پیرامون قانون اساسی، افزون بر ثمرات حقوقی از حیث علمی و تئوری، می‌تواند در دفاع از عقلانیت و کارآمدی قانون اساسی و نیز شناسایی خلأها و نواقص آن با هدف اصلاح و بازنگری مؤثر باشد. تبیین مفاهیم و عبارات مندرج در اصول قانون اساسی، یکی از مهم‌ترین مسائل و وظایف شورای نگهبان به شمار می‌آید که به‌عنوان 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 نقش‌آفرینی 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. این اصل توسعه و پیشبرد اهداف عالیه اجتماعی، فرهنگی اقتصادی و... هر منطقه را بر عهده شوراهای برآمده و منتخب مردم گذاشته است. اما آنچه مورد مناقشه قرار گرفته، نحوه این نقش‌آفرینی 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 به‌عنوان اصل بنیادین شوراهای است. نظارت مذکور در اصل ۱۰۰ قانون اساسی به علت ابلاغی 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 شوراهای نظارت‌های دیگر تداخل دارد.

نگاشته‌های متعددی با کلیدواژه نظارت و شوراهای شهر و روستا نگاشته شده است. با جستجویی که در سایت‌های مرجع و معتبر علمی^۳ انجام گرفت، روشن شد که تقریباً در موضوع «مفهوم‌شناسی نظارت در اصل ۱۰۰» نگاشته مستقلی موجود نیست و عمده نگاشته‌های محدودی که دربردارنده کلیدواژه‌های نظارت، شوراهای و اصل ۱۰۰ بودند، به موضوع نظارت بر شوراهای محلی پرداخته‌اند، نه تبیین نوع نظارت در اصل ۱۰۰ قانون اساسی؛ از این رو می‌توان گفت که موضوع و محتوای این مقاله نوآورانه و به دنبال حل یک مشکل مؤثر پیرامون محتوای قانون اساسی است. همچنین پژوهش‌کننده شورای نگهبان جزوه مستقل و مفصلی را با عنوان «اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان - اصل یک‌صدم» برای نقل نظرات شورای نگهبان در

۳. نک: نتایج جستجو در مراجع علمی مانند ایران‌داک، نورمگز، سیویلیکا، پرتال جامع علوم انسانی، بانک اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی و... .

طول سال‌ها پیرامون تمام مواد قانونی مرتبط با اصل ۱۰۰، نگاشته شده است که البته ماهیت پژوهشی ندارد و صرفاً به بیان نظرات پرداخته است. در مقالات نگاشته‌شده نیز به ماهیت مفهوم «نظارت» در اصل ۱۰۰ قانون اساسی پرداخته نشده است و این مقالات 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 کدام‌یک از قوای سه‌گانه هستند؟!

وجه نوآورانه و متمایزکننده این پژوهش نسبت به سایر مقالات را می‌توان در دو نکته بیان کرد: ۱- این پژوهش به‌طور خاص به بررسی مفهوم «نظارت» در متن قانون اساسی پرداخته و به مدل تعامل شوراهای سایر نهادهای اداری کشور ورود نکرده است؛ هرچند از این مشکلات به‌عنوان مؤیدی بر نظریه پژوهش بهره گرفته شده است؛ ۲- در این پژوهش، با بهره‌گیری از روش تحلیلی نظریه زمینه‌ای، نتیجه‌ای متفاوت از برداشت غالب فقها و حقوق دانان شورای نگهبان به دست آمده است. اصل ۱۰۰ تصریح دارد که شوراهای 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 به‌اجمال در این اصل مطرح شده است، 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 مسئله داشته‌اند و به‌اصطلاح 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 به‌عنوان 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 شوراهای را بر عهده قانون (مجلس) گذاشته است، در ادامه این پژوهش به بررسی و تحلیل قوانین مربوط به شوراهای و نحوه انتخاب و شرح وظایف آنها که توسط مجلس در چند مرحله تصویب و اصلاح شده است، پرداخته شده است.

۱- مفهوم‌شناسی نظارت

با تشکیل اولین اجتماعات انسانی و به دنبال آن نظام‌های سیاسی و حکومتی، ضرورت نظارت بر تعاملات و ارتباطات بین انسانی احساس شد. به دلیل سادگی و کوچکی نظام‌های سیاسی اولیه، اعمال این نظارت چندان سخت نبود. با گسترش نظام‌های سیاسی به‌ویژه 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 بیش‌ازپیش 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 (عبدالباقی، بی‌تا: ۷۰۵-۷۰۶) 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 به ویژه بر مسئولان و کارگزاران حاکمیت معنا کرد (حسینی، ۱۳۹۸: ۲۴). از تحلیل این استعمالات می‌توان دریافت که عمده‌ترین تأکید و هدف شارع از نظارت، حفظ انسان از خطا و در مرحله بعد، حفظ جامعه از اشتباهات و تصمیم‌گیری‌ها و رفتارهای نادرست است؛ اشتباهات و رفتارهایی که در نتیجه آن، جامعه و نظام اسلامی نیز دچار آسیب می‌شوند.

در عرصه حکمرانی نیز عملکرد امیرالمؤمنین 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 می‌رساندند (أبی یعقوب، بی‌تا: ۲۱۴)، امر کردن والیان به گماردن ناظران مخفی و آشکار در محدوده حکومت خود (سیدرضی، ۱۳۷۱: نامه ۵۳) و نیز ترغیب مردم به نظارت دقیق بر رفتار کارگزاران بر مبنای قرآن و سنت و عمل کردن خود ایشان به ارزیابی مردم (امین عاملی، ۷/۱۴۰۳: ۳۲۴؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۲۴)، همگی مصادیقی از تشکیل یک سیستم نظارتی چندلایه در زمان حکومت ایشان بود.

۱-۱- معنای لغوی نظارت

نظارت، اسم مصدر از ریشه نظر است (معین، ۱۳۹۱: ۱۱۶۱) که به معنای مراقبت، تحت نظر داشتن، دیدبانی کردن و توجه به رفتار و اعمال کسی است (دهخدا، ۱۳/۱۳۷۳: ۱۹۹۶۰). نظارت (به فتح نون) یعنی عمل و مقام ناظر و مراقبت در اجرای امور 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 (معین، ۱۳۹۱: ۱۱۶۲؛ انیس و دیگران، ۲/۱۴۰۸: ۱۹۹۰). برخی از لغویون عرب در تعریف معنای نظارت بر تأمل در چیزی با چشم یا حس کردن آن با چشم تأکید کرده‌اند (ابن منظور، ۱۴/۱۴۱۶: ۱۹۲) که به نظر می‌رسد علت تأکید واضع عرب بر چشم و حس بینایی در معنای نظارت، دقیق بودن حس بینایی از سایر حواس خمسسه است و اینکه عمده طریق مورد اطمینان ما برای کسب علم و معرفت به اشیاء، اعمال و حوادث عالم از طریق دیدن با چشم است.

۱-۲- معنای اصطلاحی نظارت

معنای اصطلاحی نظارت، با توجه به علمی که در آن به کار می‌رود، دستخوش تغییراتی می‌شود.

در ادامه، به معنای اصطلاحی آن در حوزه‌های حقوق و مدیریت (حکمرانی) پرداخته خواهد شد؛ از نظر برخی، نظارت به مجموعه‌ای از رفتارها و اقداماتی گفته می‌شود که به‌وسیله آنها، میزان انطباق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا میزان تحقق اهداف تعیین‌شده مشخص گردد (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱: ۳۱). هدف از این نظارت، کنترل کار مجریان و تصمیمات کارگزاران به‌منظور جلوگیری از اشتباه یا سوءاستفاده آنها است (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۴؛ قاضی، ۱۳۷۵: ۲۵۲). به‌طور خلاصه «نظارت» در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۵).

آنچه درمجموع 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»، دانسته‌اند. به عبارتی نظارت مقایسه‌ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و چه‌بسا انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. در این پژوهش نیز منظور از نظارت، «امکان و ظرفیتی است که قانونگذار در قانون اساسی برای اجزای مختلف حاکمیت، پیش‌بینی کرده است.»

۲- عرصه‌های نظارت در قانون اساسی

با توجه به انواع نظارت که در بخش پیشین مطرح شد، در این بخش، عرصه‌های نظارت که مصادیقی از انواع مذکور به‌شمار می‌روند، به‌اجمال تعریف خواهد شد. البته مخاطبان متخصص به‌خوبی آگاه‌اند که درنهایت می‌توان تمامی این انواع نظارت را ذیل دو نوع اصلی نظارت، یعنی نظارت استصوابی و نظارت استطلاعی، دسته‌بندی کرد و نوع سومی خارج از این دو نوع وجود ندارد. در ادامه این دو نوع نظارت به‌تفصیل تبیین خواهد شد.

۲-۱- نظارت عمومی

نظارت عمومی به‌مثابه مسئولیتی اجتماعی است که در جامعه اسلامی بر عهده تمام اعضای آن جامعه متعین است و همه نسبت به وقایع و پدیده‌های 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 می‌گردد: نظارت عمومی و همگانی (موضوع اصل ۸ قانون اساسی)، نظارت از راه آزادی مطبوعات (موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی)، نظارت از راه احزاب و تشکل‌های سیاسی (موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی) و... به‌عنوان نمونه در اصل ۸ قانون اساسی آمده است که «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای 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 می‌کند». «و الْمُؤْمِنُونَ وَ الْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ» (سوره توبه، آیه ۷۱).

۲-۲- نظارت سیاسی

نظارت سیاسی عبارت است از مطالعه، بازرسی و رسیدگی که از جانب نهادها یا مقام‌های سیاسی کشور بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنان صورت می‌گیرد تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۷۳). 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 می‌گذارد. راه‌های دیگر نظارت سیاسی عبارت‌اند از:

۱. نظارت مجلس در قالب تحقیق و تفحص (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی)
۲. نظارت پستی مجلس از طریق سؤال و استیضاح (موضوع اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی)
۳. نظارت پیشینی مجلس بر وزرا از طریق ابراز رأی 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 صداوسیما (موضوع اصل ۱۷۵ قانون اساسی)
۶. نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی)

۲-۳- نظارت حقوقی (قانونی)

نظارت قانونی نیز بررسی انطباق اعمال دولت‌مردان و نهادها با قوانین و مقررات توسط مرجع و مقام ناظر، با هدف نظم حقوقی و قانونمند بودن همه امور حکومت و درنهایت رسیدن به حاکمیت قانون است (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۰۷). این نوشتار تعریف مذکور را نمی‌پذیرد؛ زیرا نظارت قانونی، درواقع عنوانی عام برای تمامی انواع دیگر نظارت است. هر ناظر در فرایند نظارت، بی‌شک انطباق عملکرد با قانون را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین معیارهای نظارتی مدنظر قرار می‌دهد و هدف اصلی از تمامی انواع نظارت نیز نهادینه‌سازی رفتار قانون‌مدارانه در میان مردم است. بر این اساس نظارت حقوقی به معنای نظارت بر فرایندهای قانونگذاری است که توسط مراجع ذی‌صلاح انجام می‌گیرد تا قوانین از انتقان و سلامت برخوردار بوده و حداقل تطابق و هماهنگی را با یکدیگر داشته 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 تمامی قوانین مصوب مجلس نظارت کند و آنها را از دو حیث مورد بررسی قرار دهد؛ تطابق با موازین اسلام و انطباق با قانون اساسی که اولی، وظیفه فقهای شورای نگهبان و دومی، وظیفه تمام اعضای شورا است.
۲. اصل ۱۷۰ قانون اساسی را نیز می‌توان مصداقی از نظارت تقنینی به شمار آورد؛ «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند 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 این‌گونه 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 مصادیق نظارت تقنینی می‌توان به شمار آورد.

۴-۲- نظارت مالی

تعاملات مالی در تمام سیستم‌ها، سازمان‌ها و حکومت‌ها از مهم‌ترین و آسیب‌زاترین اجزای آنها به شمار می‌آید. نظارت دقیق بر تعاملات مالی، تصویب قراردادهای، تنظیم بودجه و تفریغ 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 بودجه دولتی استفاده می‌کنند» (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۲۳۱). اصل ۵۵ قانون اساسی به مجلس این قدرت را می‌دهد که از طریق دیوان محاسبات به‌صورت مستقیم بر فرایندهای مالی قوه مجریه نظارت داشته باشد. این اصل قانون اساسی مصداق بارز نظارت مالی است.

۵-۲- نظارت قضایی

مراد از نظارت قضایی، نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد و یکی از اصول پذیرفته‌شده حقوقی در غالب نظام‌های حقوقی دنیا به شمار می‌رود. این اصطلاح به‌طور خاص درخصوص نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرت‌های حکومتی به

کار می‌رود (بهادری، ۱۳۸۹: ۳۲). 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 بخشیدن 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 می‌توان چنین برداشت کرد که در صورت احراز اشکال در اجرای قوانین از سوی هرکسی که باشد، قوه قضائیه می‌تواند ورود کرده و علیه آن فرد یا نهاد اعلام جرم نماید.

۲. اصل ۱۷۳ قانون اساسی: «به‌منظور 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 رئیس 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 آثار قضایی آن، می‌توان آن را یکی از مصادیق مهم نظارت قضایی به‌شمار آورد.

۲-۶- نظارت انضباطی- اداری

نظارت اداری که از آن تحت عنوان نظارت سلسله‌مراتبی نیز یاد کرده‌اند، نظارتی است که در دستگاه اداری کشور و از سوی این دستگاه اعمال می‌گردد. این نظارت از نظر سلسله‌مراتب 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 (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۲۶).

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 است. 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 رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند»

همچنین نظارت دیوان عالی کشور بر محاکم قضایی 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 مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد». تمام نظارت‌هایی که در این بخش مورد معرفی و مصداق یابی 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؛

۳- نظارت استطلاعی

نظارت استطلاعی، نظارتی است که اعمال حقوقی با اطلاع ناظر صورت می‌پذیرد و ناظر از چگونگی جریان امور باخبر می‌شود، ولی نمی‌تواند در تصمیم‌گیری‌ها دخالت کند (جوان آراسته، ۱۳۸۸: ۱۸۲). در این نوع نظارت، ناظر می‌تواند موارد انحراف و یا تخلف اعمال زیر نظر خود را برای هرگونه 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 گزارش‌های 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 است. اصول متعدد دیگری نیز در بردارنده مفهوم نظارت از نوع استطلاعی آن هستند.^۴

۴- 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 (جوان آراسته، ۱۳۸۸: ۱۸۲). 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. به‌عنوان 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 به‌نوعی تهدیدکننده این دو عنصر حقوق اساسی باشند 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 رفت‌وآمد یا تصمیمات مرتبط با حفظ تمامیت ارضی کشور نیز متوقف بر تصمیم مجلس است.^۵

در مواد متعددی از قانون اساسی بر نظارت استصوابی نیز تأکید شده است. به‌عنوان نمونه در اصل ۹۹ قانون اساسی، قانونگذار حق نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی‌ها را به شورای نگهبان تفویض و تصریح کرده است: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد». این اصل به‌عنوان نماد نظارت استصوابی در صحنه سیاسی حقوقی ایران همیشه مورد بحث و مناقشه قرار گرفته است. هرچند 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 مسئله، نظارت مذکور در اصل ۹۹ را «نظارت استصوابی» و شامل تمام مراحل اجرایی انتخاب دانسته است.^۶

۵- 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 شوراهای در ساختار حاکمیت و هم در عرصه عمل به وجود آمد. گاهی میان ارکان و مجموعه‌های دولتی و شوراهای و گاه میان شورای نگهبان و

۵. طبق اصول ۷۷، ۷۸ و ۷۹ قانون اساسی.

۶. نک: سایت سامانه جامع نظرات شورای نگهبان. قابل دسترسی در:

دیوان عدالت اداری با قوانین مصوب آنها. در هر صورت به نظر می‌رسد، یکی از مهم‌ترین عوامل بروز چنین تعارضات و درگیری‌ها، نبود تعریف درست از مفهوم نظارت در اصل ۱۰۰ به‌عنوان اصل بنیادین شوراها است. 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. در این بخش تلاش می‌شود با جمع‌آوری ادله و نظرات حقوقی، احتمالات جدی در تعریف ماهیت «نظارت»، به‌عنوان اصلی‌ترین وظیفه شوراها در اصل ۱۰۰ قانون اساسی، مطرح و نقاط قوت و ضعف آنها تبیین گردد.

۵-۱- احتمال اول (نظارت استطلاعی)

بسیاری از حقوق‌دانان معتقد هستند که شوراهای محلی، شأن نظارتی و مشورتی صرف داشته و حق قانونگذاری ندارند و در نتیجه تصمیمات آنها لزوماً ضمانت اجرایی ندارد (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۷۵). این نظارت نیز صرفاً نظارت ارشادی یا نظارت پیشگیرانه است که به معنای راهنمایی و ارشاد یا درنهایت صدور دستورالعمل‌های مفید برای جلوگیری از تخلف است نه چیزی بیش از این (ربانی، ۱۳۹۹: ۲۱۰). با توجه به معنای لغوی و اصطلاحی نظارت که در ابتدای مقاله بیان شد، این تحلیل قابل قبول است و در عمل نمی‌توان از واژه نظارت چیزی فراتر از این معنا را انتظار داشت. همین تصور عمومی از نظارت را می‌توان در نگاه شورای نگهبان به‌عنوان 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 نخست، موارد ذکرشده در صدر این اصل، تحدیدی بوده و نباید از آنها تعدی کرد؛ بنابراین هر طرح و لایحه‌ای را که به هر نحوی وظیفه‌ای خارج از وظایف ذکرشده در اصل ۱۰۰ را برای شوراهای اسلامی لحاظ کرده باشد، شورای نگهبان مغایر اصل ۱۰۰ تشخیص داده است. دوم، هر وظیفه و اختیاری که رنگ و بوی اجرایی یا تقنینی داشته باشد و برای شوراها لحاظ شود نیز به‌عنوان مغایرت با اصل ۱۰۰ با رد و ابطال از سوی این نهاد مواجه شده است.^۷ به نظر می‌رسد حفظ حاکمیت ملی و اقتدار حکومت مرکزی در کنار جلوگیری از هرج‌ومرج قانونی، ساختاری و سیاسی در جامعه از عمده‌ترین دلایل این نوع نگاه است. در طول مذاکرات مرتبط با این اصل در مجلس خبرگان

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

قانون اساسی، برخی به عنوان اعتراض به اصول مرتبط با شوراها معتقد بودند که این اصول را که نقش مشورتی صرف برای شوراها قائل شده است، نمی توان 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 که «اگر بنا شود همه امور (مانند عزل و نصب مقامات محلی) در اختیار شوراها باشد، پس دولت مرکزی چکاره است؟» (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۰)

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 می کند. علاوه بر اینکه طبق اصول ۵۷ (تفکیک قوا)، ۶۰ (وظایف اجرایی کشور) و ۸۵ (حق انحصاری قانونگذاری) نمی توان مرجع دیگری خارج از این نهادها (مجلس و قوه مجریه) را در امور تقنینی و اجرایی به رسمیت شناخت. همین نکته هم مورد استناد برخی از اعضای^۸ مجلس خبرگان قانون اساسی قرار گرفت (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۹۹).

با نگاهی به مذاکرات اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، می توان 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 می کند، علی رغم اصرار فراوان یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی^۹ مبنی بر اضافه کردن قید «اجرا» بعد از واژه «رعایت» و صحبت های فراوان، باز هم این پیشنهاد رأی نیاورد! (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۱ و ۱۰۰۵).

در مجموع چنین به نظر می رسد 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 اعتراض های 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 درنهایت بررسی تفصیلی مذاکرات قانونگذاران محترم پیرامون اصل ۱۰۰ و نیز اصول دیگر مرتبط به شوراها، این معنا را در ذهن تقویت می کند که قانونگذار با علم به محدودیت واژه «نظارت» عامداً و آگاهانه این قید را آورده و چیزی را هم به آن اضافه نکرده است. همان طور که مصادیق نظارت (مذکور در صدر اصل ۱۰۰) را نیز با دقت و عنایت آورده و هدفش تحدید مصادیق بوده است و نه بیان مثال از مصادیق (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۲). در نتیجه می توان گفت

۸. آیت الله سیدمنیرالدین حسینی الهاشمی (ره)

۹. آیت الله منتظری (ره) رئیس مجلس خبرگان

این معنا از نظارت (استطلاعی و مشورتی) که مورد قبول اکثریت حقوق دانان بود، مطابق با معنای لغوی این واژه و معنای متفاهم از مذاکرات قانونگذاران اولیه نیز است. طبق این معنا وظیفه اصلی شوراهای 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 شوراهای طبق قانون اتخاذ می‌کنند هم درواقع ضمانت اجرایی ندارد و شوراهای درنهایت تخلف از همین تصمیمات را نیز باید به مراجع بالاتر گزارش دهند.

۵-۱-۱- 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 نقش‌آفرینی مردم در آن، جزو حقوق اساسی مردم است که به‌صراحت 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»، شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». تعریف نظارت به نظارت استطلاعی بدون هیچ‌گونه ضمانت اجرایی مؤثر را نمی‌توان موافق با تعبیر «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» دانست. نقش‌آفرینی 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 در عمل وجود نخواهد داشت. این نکته بارها در مذاکرات قانونگذاران اولیه مورد تصریح و توجه قرار گرفته بود (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۸۶ و ۹۸۸).

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 شوراهای را به نظارت صرف تقلیل داد. یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی^{۱۰} هنگام مذاکرات مربوط به تصویب اصل ۱۰۰ چنین اظهار می‌کند که «رهبر انقلاب (امام خمینی (ع)) اهمیت و توجهی که به مسئله شوراهای دارند، شاید کم‌نظیر باشد... روزهایی که ایشان در پاریس تشریف داشتند و من خدمت ایشان رفته بودم، یکی از مسائلی که مطرح شد مسئله شوراهای بود. وقتی این مسئله مطرح شد، نظر ایشان این بود که به محض سقوط رژیم سابق باید شوراهای منطقه اختیار مناطق خود را به دست بگیرند» (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۹۱).

علاوه بر این با توجه به ابهام جدی در نوع اعمال این نظارت، حتی در صورت استطلاعی

دانستن آن، در عمل شوراهای محلی به نهادهایی مردمی ولی بی اثر 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 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 شوراها اختصاص داده شده است، چیزی فراتر و خاص‌تر از آنچه هر شهروند به صورت فردی در نظام اسلامی دارد، نیست!

۵-۲- احتمال دوم (نظارت استصوابی)

در برابر معنای نخست نظارت، می‌توان با کنار هم قرار دادن برخی ادله قابل اعتنا، بر این باور بود که این نظارت از نوع استصوابی است و شوراها در محدوده تعیین شده در قانون اساسی، از حق نظارت و قدرت اعمال نظر نظارتی برخوردارند؛ در غیر این صورت، اصل مذکور و اهداف آن در عمل لغو خواهد بود. در ابتدا باید پذیرفت که در تفسیر قانون اساسی، توجه به پیوستگی معنایی میان اصول آن و نیز نقش هر اصل در تبیین معنای اصول مرتبط با خود، از ارکان مؤثر در دستیابی به معنایی متقن از مفاهیم مطرح شده در این قانون است. به عبارت دیگر اراده واقعی قانونگذار، افزون بر اجزای متن، در کلیت آن به عنوان ساختاری پیوسته نیز نمود می‌یابد؛ از این رو برای کشف این اراده، باید سیاق و چهارچوب عبارات نیز مورد توجه قرار گیرد (خلف رضایی، ۱۳۹۳: ۷۶).

با توجه به مبنای فوق، توجه به قراین زیر 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؛

درواقع سه قرینه اول، درصدد 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 (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۹۱). 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 هست؛ زیرا شوراهای محلی، آشناترین نهاد مرتبط با مردم نسبت به مشکلات و مسائل و امکانات محلی هستند (خلف رضایی، ۱۳۹۳: ۲۰۷). حال سؤال 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)^{۱۱} و هم بخش اعظمی از قانونگذاران اولیه بر حق حضور و نقش‌آفرینی 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: ۱- داشتن شأن تصمیم‌گیری نه فقط نظارت و ۲- لازم بودن رعایت این مصوبات. هرچند در معنای همین لازم‌الرعايه بودن باز اختلاف مفهومی وجود دارد که مورد توجه قانونگذاران اولیه نیز قرار گرفته بود (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۹۹)، اما فارغ از معنای «رعایت» در این اصل، نکته مهم آن است که از نظر قانونگذار، شوراها از حق تصمیم‌گیری برخوردار بوده و تصمیمات آنان نیز باید رعایت شود. اکنون هر مفسر باید تبیین کند که آیا این دو حق را می‌توان با معنای نظارت مذکور در اصل ۱۰۰ قانون اساسی جمع کرد یا خیر؟ بدیهی است که اگر نظارت به معنای نخست (استطلاعی) در نظر گرفته شود و هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای آن قائل نباشند، این امر طبیعتاً با حق تصمیم‌گیری شوراها و نیز الزام مقامات کشوری به رعایت تصمیمات آنان مغایر خواهد بود؛ بنابراین اصل ۱۰۳ را می‌توان گزینه‌ای بر معنای نظارت در اصل ۱۰۰ دانست و باید در تحلیل دامنه مفهومی نظارت به این دو

۱۱. در اولین قانون مربوط به شوراها که توسط شورای انقلاب در تاریخ ۲ تیرماه ۱۳۵۸ تصویب شده، 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، ۱۳۵۸).

قید (شأن تصمیم‌گیری و لازم‌الرعایت بودن آنها) توجه داشت.

در کنار مطالب ذکرشده، توجه به اصل ۱۲ قانون اساسی نیز می‌تواند در تبیین حدود اختیارات شوراهای مؤثر باشد. 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 شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب طبیعی است که در صورت مقررگذاری توسط شوراهای در چنین مناطقی، رعایت و عمل بر طبق آنها لازم خواهد بود». پس آنچه در ذهن قانونگذار بود، دادن اختیارات و قدرت الزامی به شوراهای در این موضوع بود. حال با توجه به اینکه شوراهای 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 است که عمده شوراهای مذکور در قانون اساسی (شورای نگهبان، مجلس، شورای عالی امنیت ملی و...) همگی شأن قانونگذاری داشته و مصوبات آنها لازم‌الاجرا هستند. تنها شورایی که نه شأن تقنینی و نه ضمانت اجرایی و نظارتی دارد، شوراهای محلی است. اگر بخواهیم از سیاق قوانین مربوط به شوراهای و انضمام آنها به اصل هفتم نتیجه‌گیری کنیم، باید خصوصیات شوراهای دیگر را به شوراهای محلی نیز تسری دهیم. در بررسی مذاکرات اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی نیز ملاحظه می‌شود که عمده‌ترین دغدغه افراد این است که این قوانین تا چه حدی می‌توانند حاکمیت و نقش‌آفرینی مستقیم مردم را در عرصه تصمیم‌گیری و اداره تأمین کند؟ (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۲-۱۰۰۳)

نکته بسیار مهمی در این مذاکرات مطرح گردید که به‌عنوان تفسیر مراد قانونگذار از آوردن کلمه «رعایت» به‌صورت مطلق و نیاوردن کلمه «لازم‌الاجرا» بیان شد. آیت‌الله مکارم شیرازی در جواب اشکال رئیس مجلس خبرگان که اصرار داشت بر اضافه کردن کلمه «اجرا» پس از کلمه «رعایت»، هدف تدوین‌کنندگان 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 شوراهای که شورای انقلاب تصویب کرده است، به اجرا تصریح شده است ولی آن را عیناً اینجا نیاورده‌اند، چرا؟ برای اینکه قانون اساسی را نمی‌شود تغییر داد. باید جامع‌تر بشود اما این قانون^{۱۲} را امروز اجرا نوشته‌اند اگر به بن‌بستی برخورد نکنند، تصمیمات شوراهای 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 برمی‌گیرد. جامع است منتها این جامع را در قانون شوراهای الان به‌صورت «اجرا» نوشته‌اند که

۱۲. منظور «قانون شوراهای» مصوب شورای انقلاب است.

مشکلی در سطح مملکت 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» (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۰۲).

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. بود 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 به‌عنوان مرجع تعیین‌کننده حدود و وظایف و اختیارات شوراها، تصویب شده است، درمی‌یابیم 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. هرچند این قوانین در چندین مورد که حاوی چنین نگاهی بوده، توسط شورای نگهبان به‌عنوان مغایرت با اصل ۱۰۰ و به‌صورت دقیق‌تر مغایرت با معنای قید «نظارت» رد شدند. باوجود 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^{۱۳} که البته هر سه شأن هم به‌صورت بسیار ضعیف، غیر مؤثر و عمدتاً بدون هیچ‌گونه ضمانت اجرایی است (اصلانی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۴۱۴).

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 پرشور و با انگیزه مردم در عرصه انتخاب شوراها بود. اما با مرور ایام و ملاحظه محدودیت‌های بسیار زیاد در دامنه اختیارات شوراها، که در عمل 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 پیش روی شوراها، «عدم نهادینه شدن جایگاه شوراها بین مردم» تشخیص داده شده است (صالحی امیری و محمد، ۱۳۸۹: ۴۰). این

۱۳. به‌عنوان نمونه بندهای ۹، ۱۲، ۱۵، ۱۶، ۲۰، ۲۲، ۲۸ و ۲۹ ماده ۷۱ همین قانون.

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

۵-۲-۱- نقد و بررسی احتمال دوم

باوجود اینکه قرائن متعددی برای اثبات این معنا از نظارت توسط معتقدین به نظارت استصوابی بیان می‌شود، ولی همه آنها با دو مشکل اساسی مواجه می‌شوند؛

۱. تمام این ادله را درنهایت فقط به‌عنوان یک قرینه و مؤید می‌توان استفاده کرد و هیچ صراحتی در آنها برای اثبات مدعایشان وجود ندارد. به این معنا که ادله قائلین به نظارت استطلاعی به دلیل ابتدای 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، تفسیر از اصول قانون اساسی را طبق تصریح اصل ۹۸ قانون اساسی^{۱۴} بر عهده شورای نگهبان گذاشته است و طبق تصریح شورای نگهبان، شأن شوراها محلی چیزی فراتر از نظارت صرف و کاملاً به دور از حیثیت اجرایی و تقنینی نیست (فتحی و کوهی، ۱۳۹۶: ۲۰، ۲۱، ۲۴ و ۲۶).

با ملاحظه این دو نکته، به نظر می‌رسد تمام تلاش معتقدان به نظارت استصوابی برای اثبات مدعای خود بی‌فایده و ناتمام خواهد بود، مگر آنکه با توجه به ظرفیت متن قانون اساسی برای پذیرش تفاسیر متعدد، به‌ویژه در اصل ۱۰۰ و اصول مرتبط با آن، این امید وجود داشته باشد که ارائه این ادله بتواند در تغییر ذهنیت اعضای شورای نگهبان و همچنین در تفسیر آنان از این اصل تأثیرگذار باشد.

نتیجه‌گیری

از مجموع مباحث مطرح‌شده به‌خوبی روشن شد که مسئله جایگاه شوراها محلی که بر مبنای اصل ۱۰۰ قانون اساسی تشکیل شده‌اند، هنوز در ساختار حاکمیتی ایران مبهم و چالش‌برانگیز است. عمده‌ترین دلیل این ابهام، اختلاف نظر پیرامون مفهوم و گستره واژه «نظارت» است که در این اصل آمده است. دو احتمال مطرح‌شده در این مقاله (نظارت اطلاعی و استطلاعی) هر دو موافقان و مخالفانی دارد و و ادله‌ای نیز در تأیید هر یک از این دو دیدگاه وجود دارد.

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

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 حقوق دانان است، اما به معنای واقعی کلمه مغایر با روح حاکم بر انقلاب و قانون اساسی است. در مقابل، تنها اشکال جدی وارد بر معنای دوم (نظارت استصوابی)، همان اشکالی است که در جلسه مذاکرات خبرگان قانون اساسی نیز مطرح شده بود؛ بدین معنا که اگر چنین شأنی برای شوراها قائل شویم، هم اصل ۵۷ قانون اساسی (تفکیک قوا) مورد خدشه قرار خواهد گرفت و هم نوعی هرج و مرج و نابسامانی در عرصه تصمیم‌گیری و مدیریت شهری به وجود خواهد آمد. ادله و اسناد مطرح‌شده در این نوشتار اثبات می‌کند که علی‌رغم نظر مخالف و خاص فقهای شورای نگهبان مبنی بر نظارت صرف و استطلاعی شوراها، 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.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- قرآن کریم

- ابن منظور، محمد بن مكرم. (۱۴۱۶ ق). لسان العرب. ، چاپ سوم. بیروت: دار إحياء التراث العربی.

- آبی یعقوب، احمد. (بی تا). تاریخ الیعقوبی. بیروت: دار إصدار.

- اخوان کاظمی، بهرام. (۱۳۹۱). نظارت در نظام اسلامی. تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

- اصلانی، فیروز و علی سهرابلو. (۱۳۹۴). «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، (۳).

- امین عاملی، سید محسن. (۱۴۰۳). أعیان الشیعه. بیروت: دارالتعارف للمطبوعات.

- انیس، ابراهیم و دیگران. (۱۴۰۸ ق). فرهنگ معجم الوسیط. چاپ ششم. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.

- بهادری، علی. (۱۳۸۹). «روابط میان قوا در حقوق اساسی ج.ا.ا با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا». پایان نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام.

- جوان آراسته، حسین. (۱۳۸۸). گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

- حسینی، سید ابراهیم. (۱۳۹۸). «نظارت بر کارگزاران حکومت از دیدگاه علی (ع)». مجله اندیشه های حقوق عمومی، ۲(۱۵).

- خلف رضایی، حسین. (۱۳۹۳). «رویکردهای تفسیر قانون اساسی؛ با نگاهی به نظریات شورای نگهبان». فصلنامه دانش حقوق عمومی، (۷).

- دهخدا، علی اکبر. (۱۳۷۳). لغت نامه دهخدا. تهران: نشر روزنه.

- ربانی، محمد جواد. (۱۳۹۹). «بررسی روابط شورای شهر و شهرداری». نشریه مطالعات علوم سیاسی (حقوق و فقه)، (۲).

- سیدرضی. (۱۳۷۱). نهج البلاغه. ترجمه سید جعفر شهیدی. تهران: نشر آموزش انقلاب اسلامی.

- شهیدی، سید جعفر. (۱۳۷۱). تاریخ تحلیلی اسلام (تا پایان امویان). چاپ دوازدهم. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.

- صالحی امیری، سید رضا و سپیده محمد. (۱۳۸۹). «بررسی و تعیین آسیب های روابط شورای اسلامی شهر و شهرداری». نشریه مطالعات مدیریت شهری، (۲).

- عبدالباقی، محمدفؤاد. (بی تا). المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الکریم. بیروت: دار إحياء التراث العربی.

- عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۸۷). کلیات حقوق اساسی ج.ا.ا. ایران. تهران: نشر مجد.

- عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. تهران: دانشگاه تهران.

- فتحی، محمد و کاظم کوهی. (۱۳۹۶). اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (اصل یک‌صدم). تهران: نشر پژوهش‌گده شورای نگهبان.
- قاضی، ابوالفضل. (۱۳۷۵). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: نشر میزان.
- مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی. (۱۳۶۴). تهران: نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- معین، محمد. (۱۳۹۱). فرهنگ معین. چاپ بیست و هفتم. تهران: نشر امیرکبیر.
- میرمحمدی، سید محمد. (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات سمت.
- ب) وب‌سایت‌ها
- تارنمای سامانه جامع نظرات شورای نگهبان. قابل دسترسی در:
<http://nazarat.shora-rc.ir/>
- تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. قابل دسترسی در:
<https://rc.majlis.ir>