Submit Date: 30 March 2026
Revise Date: 23 August 2026
Accept Date: 29 August 2026
Initial Publish: 26 October 2026
Final Publish: 22 December 2026

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Theoretical Foundations of Supervision over Local Council Elections in Centralized and Semi-Centralized Legal Systems

Mehdi Shafiei[1]*, Seyed Hossein Malakooti Hashjin[2], Mohammad Mazhari[2], Ayat Mulaee[2]

1. Department of Public Law, International Campus, University of Tabriz, Tabriz, Iran
2. Associate Professor, Department of Law, University of Tabriz, Tabriz, Iran

* Corresponding Author's Email: mshafiee168@gmail.com

ABSTRACT

Supervision over local council elections constitutes one of the fundamental mechanisms for safeguarding the integrity of democratic processes at the local level and, at the same time, serves as an instrument for preserving the coherence of the public law system. The manner in which such supervision is organized largely depends on the structure through which power is distributed within legal systems. The present study aims to analyze the theoretical foundations and models of supervision over local council elections in centralized and semi-centralized legal systems and seeks to answer the question of how differences in the centralization or decentralization of power affect the nature, competent authority, and criteria of electoral supervision. The research hypothesis is based on the proposition that, in centralized systems, supervision over council elections is predominantly exercised within the framework of the administrative hierarchy and is characterized by an authority-oriented approach, whereas in semi-centralized systems, such supervision tends to shift toward legal and judicial mechanisms grounded in the rule of law. This study employs a descriptive-analytical method with a comparative approach. In addition to examining Iranian regulations, the legal systems of France and Germany are considered as prominent comparative examples. The findings indicate that the theoretical foundations of supervision in centralized systems are primarily based on preserving the unity of state authority, administrative coherence, and administrative tutelage, whereas in semi-centralized systems, principles such as local self-government, decentralization in decision-making, and the rule of law form the basis for designing supervisory mechanisms. Accordingly, a transformation in the theoretical foundations of supervision from an authority-oriented model toward a law-oriented model can play an important role in strengthening local democracy, enhancing electoral transparency, and increasing public trust in local institutions.

Keywords: *electoral supervision, local councils, administrative centralization, local self-government, rule of law, judicial supervision.*

How to cite: Shafiei, M., Malakooti Hashjin, S. H., Mazhari, M., & Mulaee, A. (2026). Theoretical Foundations of Supervision over Local Council Elections in Centralized and Semi-Centralized Legal Systems. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, *4*(5), 1-22.

تاریخ ارسال: ۱۰ فروردین ۱۴۰۵
تاریخ بازنگری: ۱ شهریور ۱۴۰۵
تاریخ پذیرش: ۷ شهریور ۱۴۰۵
تاریخ چاپ اولیه: ۴ آبان ۱۴۰۵
تاریخ چاپ نهایی: ۱ دی ۱۴۰۵

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

مبانی نظری نظارت بر انتخابات شوراهای محلی در نظام های حقوقی متمرکز و نیمه متمرکز

مهدی شفیعی[1*]، سید حسین ملکوتی هشجین[2]، محمد مظهری[2]، آیت مولایی[2]

۱. گروه حقوق عمومی، پردیس بین‌المللی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران
۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران
* پست الکترونیک نویسنده مسئول: mshafiee168@gmail.com

چکیده

نظارت بر انتخابات شوراهای محلی یکی از سازوکارهای اساسی تضمین سلامت فرآیندهای دموکراتیک در سطح محلی و در عین حال ابزاری برای حفظ انسجام نظام حقوق عمومی محسوب می‌شود. نحوه سازمان‌دهی این نظارت تا حد زیادی تابع ساختار توزیع قدرت در نظام‌های حقوقی است. پژوهش حاضر با هدف تحلیل مبانی نظری و الگوهای نظارت بر انتخابات شوراهای محلی در نظام‌های حقوقی متمرکز و نیمه‌متمرکز انجام شده و در پی پاسخ به این پرسش است که تفاوت در ساختار تمرکز یا عدم تمرکز قدرت چگونه بر ماهیت، مرجع و معیارهای نظارت انتخاباتی تأثیر می‌گذارد. فرضیه تحقیق بر این مبنا استوار است که در نظام‌های متمرکز، نظارت بر انتخابات شوراها عمدتاً در چارچوب سلسله‌مراتب اداری و با ماهیتی اقتدارمحور اعمال می‌شود، در حالی که در نظام‌های نیمه‌متمرکز این نظارت به سمت سازوکارهای حقوقی و قضایی و مبتنی بر حاکمیت قانون سوق پیدا می‌کند. روش پژوهش توصیفی–تحلیلی با رویکرد تطبیقی است و علاوه بر بررسی مقررات ایران، از نظام‌های حقوقی فرانسه و آلمان به عنوان نمونه‌های شاخص در تحلیل تطبیقی بهره گرفته شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مبانی نظری نظارت در نظام‌های متمرکز بیشتر بر حفظ وحدت حاکمیت، انسجام اداری و کنترل قیمومتی استوار است، در حالی که در نظام‌های نیمه‌متمرکز اصولی مانند خودگردانی محلی، اصل عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و حاکمیت قانون مبنای طراحی سازوکارهای نظارتی قرار می‌گیرد. بر این اساس، تحول در مبانی نظری نظارت از الگوی اقتدارمحور به الگوی قانون‌محور می‌تواند نقش مهمی در تقویت دموکراسی محلی، افزایش شفافیت انتخاباتی و ارتقای اعتماد عمومی به نهادهای محلی ایفا کند.

کلیدواژگان: *نظارت انتخاباتی، شوراهای محلی، تمرکز اداری، خودگردانی محلی، حاکمیت قانون، نظارت قضایی.*

نحوه استناددهی: شفیعی، مهدی.، ملکوتی هشجین، سید حسین.، مظهری، محمد.، و مولایی، آیت. (۱۴۰۵). مبانی نظری نظارت بر انتخابات شوراهای محلی در نظام های حقوقی متمرکز و نیمه متمرکز . *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۴(۵)، ۲۲-۱.

© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

مقدمه

در نظام‌های سیاسی و حقوقی مدرن، سازمان‌دهی قدرت میان «مرکز» و «پیرامون» همواره کانون تنش‌های نظری و ساختاری بوده است. این چالش زمانی به اوج خود می‌رسد که یک نظام حقوقی در پی جمع میان دو ضرورتِ ظاهراً متناقض برمی‌آید: از یک سو، حفظ «یگانگی حاکمیت» که مستلزم تمرکز اداری برای تضمین یکپارچگی ملی است، و از سوی دیگر، گردن نهادن به الزامات «دموکراسی قاعده‌مند» در قالب «تمرکززدایی سیاسی» که تجلی عینی آن در حق تعیین سرنوشت محلی و انتخابات شوراهای شهر و روستا نمایان می‌شود. انتخابات محلی در واقع در فضایی میان‌بخشی برگزار می‌شود؛ جایی که شوراها نهادهایی خودگردان تلقی می‌شوند، اما همچنان بخشی از پیکره واحد دولت به‌شمار می‌روند. مسئله بنیادین اینجاست که دولت مرکزی چگونه می‌تواند بدون مخدوش کردن «استقلال ارگانیک» نهادهای محلی، نقش ناظر را برای تضمین سلامت فرایند دموکراتیک ایفا کند؟ در حقیقت، مرز ظریف میان «نظارت برای صیانت از آراء» و «دخالت برای بازتولید اراده قدرت مرکز»، یکی از پیچیده‌ترین مسائل حقوق عمومی است که در نظام‌های متمرکز اغلب به نفع «نظم عمومی حاکمیتی» و در نظام‌های نیمه‌متمرکز با رویکردی تکثرگرایانه جابه‌جا می‌شود.

ضرورت پرداختن به این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که در بسیاری از نظام‌های حقوقی، به‌ویژه سیستم‌های در حال گذار، متون قانونی در تبیین دقیق ماهیت و قلمرو نظارت دچار ابهام هستند. این خلأ تئوریک در تشخیص مرز میان «نظارت» و «دخالت»، منجر به نوعی «سیالیت رویه‌ای» شده است که در آن، مرجع ناظر می‌تواند تحت لوای نظارت قانونی، اراده سیاسی خود را بر اراده عمومی محلی تحمیل کرده و استقلال محلی را به مفهومی صوری بدل سازد. لذا واکاوی مبانی مشروعیت‌بخش نظارت، نه‌تنها یک ضرورت آکادمیک برای تدقیق در مفاهیم حقوقی، بلکه الزامی بنیادین برای تحقق «حاکمیت قانون» و تضمین حقوق شهروندی در سطح محلی است. بدون وجود یک چارچوب نظری منسجم که حدودِ مداخله دولت مرکزی را ترسیم کند، بیم آن می‌رود که نهاد نظارت به‌جای آنکه ابزاری برای تقویت دموکراسی باشد، به مانعی در برابر «خودگردانی محلی» تبدیل گردد. بر این اساس، پژوهش حاضر در پی پاسخ به این پرسش کلیدی است که مبانی مشروعیت‌بخش نظارت بر انتخابات محلی در نظام‌های حقوقی متمرکز با تأکید بر الگوی کلاسیک فرانسوی و دکترین نظارت قیمومتی، در مقایسه با نظام‌های نیمه‌متمرکز، از منظر اپیستمولوژیک چه تفاوت‌های ساختاری با یکدیگر دارند؟ این مطالعه با رویکردی توصیفی-تحلیلی تلاش می‌کند تا نشان دهد که چگونه تحول در مبانی نظری نظارت، از یک نگاه اراده‌گرایانه و سیاسی به سمت یک نگاه هنجارگرا و حقوقی، می‌تواند به توازن میان اقتدار دولت مرکزی و استقلال نهادهای محلی منجر شود.

چارچوب مفهومی و نظری

نظارت در حقوق عمومی به معنای سنجش میزان انطباق اعمال حقوقی با موازین قانونی و صیانت از اصل حاکمیت قانون است. در ادبیات حقوق اساسی و اداری ایران، نظارت استصوابی به‌گونه‌ای تبیین شده است که در آن، تمامی اقدامات اجرایی و تصمیمات انتخاباتی برای کسب اعتبار حقوقی نیازمند تأیید پیشینی، مطلق و قطعی مرجع ناظر هستند (Fattahi Zafarghandi, 2018)؛ در مقابل، نظارت استطلاعی صرفاً بر محور آگاهی‌یابی، رصد جریان امور و گزارش‌دهی بدون حق مداخله مستقیم یا ابطال‌گری یک‌جانبه استوار است. این تفکیک مفهومی آشکار می‌سازد که ماهیت و دامنه نظارت بر حسب مبانی نظریِ نظام‌های سیاسی می‌تواند از یک «همکاری اداری قانون‌مدار» تا یک «سلطه سیاسی فراگیر» متغیر باشد.

چالش بنیادین در انتخابات محلی، غلبه رویکرد استصوابی نامحدود و مداخله‌جویانه بر فرایندهای دموکراتیک است. هنگامی که کارکرد نظارت از حالتِ «کاشفیت» (رصد صحت اجرا و تطبیق با قانون) خارج شده و به حالت «تأسیس و تصمیم‌سازیِ حذفی» درمی‌آید، اراده جامعه محلی تحت‌الشعاع اقتدار مرجع ناظر قرار می‌گیرد. این امر فرسایش و استحاله دموکراسی محلی را در پی دارد؛ چراکه ناظر به‌جای ایفای نقش داور بی‌طرف و صیانت از حق رأی شهروندان، به رکن تعیین‌کننده و جهت‌دهنده به خروجی صندوق‌های رأی تبدیل می‌شود.

نظریه حاکمیت یگانه و ضرورت کنترل مرکزی

در پارادایم نظام‌های حقوقی متمرکز، نظارت بر انتخابات و نهادهای محلی ریشه در نظریه حاکمیت مطلق، یگانه و تجزیه‌ناپذیر دولت دارد. از این منظر اقتدارگرایانه، تمام جلوه‌های اعمال قدرت باید تحت اراده واحد مرکز سامان یابند و هرگونه صلاحیت‌بخشی به نهادهای محلی صرفاً یک تفویض اداری محدود و مقید تلقی می‌شود که لزوماً تحت هدایت و کنترل شدید مرکز قرار دارد (Abbas-Lahiji & Sohrablu, 2019). چنین رویکردی زیربنای «نظارت قیمومتی» را شکل می‌دهد که در آن دولت مرکزی خود را متولی حفظ یکپارچگی اراده حاکمیتی در برابر گرایش‌های متکثر و منطقه‌ای می‌داند.

تحلیل این رهیافت نشان می‌دهد که در چارچوب حاکمیت متمرکز، نظارت بر فرایند انتخابات شوراها بیش از آنکه ابزاری برای اعتبارسنجی اراده مردم باشد، اهرمی ساختاری برای مهار و تحدید کنشگری‌های محلی است. دولت مرکزی با تمسک به ضرورت حفظ انسجام سیاسی و حاکمیت ملی، خود را ذی‌صلاح می‌داند که هرگونه پویایی محلی را که با الگوها و سیاست‌های کلان مرکز هم‌راستا نباشد، از طریق فیلترهای نظارتی مهار یا حذف کند؛ امری که انتخابات شوراها را از کارکرد اصیل خود به‌عنوان بستر توزیع قدرت سیاسی تهی می‌سازد.

اصل عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و محدودسازی مداخله نظارتی در برابر الگوهای تمرکزگرا، اصل عدم تمرکز تصمیم‌گیری و اصل یاوری بر این بنیان استوار است که تصمیمات عمومی باید در نزدیک‌ترین لایه ممکن به شهروندان اتخاذ شوند و مراجع فرادست ملی صرفاً در موارد ناکارآمدی ساختاری یا نقض صریح قانون اجازه مداخله دارند. شالوده حقوق اداری نوین، اصل را بر عدم مداخله نهادهای مرکزی و استثنایی بودن دامنه‌ی نظارت قرار می‌دهد؛ سازوکاری که مانع از اعمال صلاحیت‌های سلیقه‌ای و تفاسیر مصلحت‌گرایانه دولت مرکزی علیه نهادهای دموکراتیک محلی می‌گردد (Ghasemiani et al., 2025).

از منظر این اصل، نظارت بر فرایندهای انتخاباتی باید از «حق مداخله نامحدود مرکز» به «تکلیفی استثنایی و قاعده‌مند» تبدیل شود. اعمال این اصل اقتضا می‌کند که ناظران حق نداشته باشند به بهانه‌های سیاسی یا مصالح اداری نامتعین، حقوق بنیادین انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان را مخدوش سازند (Atrian et al., 2023). در حقیقت، تخصصی‌سازی و قاعده‌مند کردن نظارت، از تسویه‌حساب‌های جناحی و بهره‌برداری ابزاری از مجاری نظارتی جلوگیری نموده و سلامت رقابت‌های محلی را تضمین می‌کند.

نظریه عدم تمرکز و شوراها به‌مثابه دولت‌های محلی

نظریه عدم تمرکز با تأکید بر تفکیک امور ملی از محلی و شناسایی شخصیت حقوقی مستقل برای مدیریت‌های منطقه‌ای، شوراها را واجد صلاحیت‌های اصیل در حوزه سرزمینی خود قلمداد می‌کند. شناسایی اقتدار انتخابی شوراها مستلزم آن است که پیوند این نهادها با مرکز به‌جای روابط مبتنی بر اطاعت محض اداری، بر مبنای هم‌سنجی صلاحیت‌ها، حاکمیت قانون و تعامل ضابطه‌مند حقوقی بازتعریف شود (Mazhari & Hosseinzadeh, 2023). این استقلال ساختاری جز در بستر یک سازوکار

انتخاباتی رقابتی، شفاف و مصون از مداخلات سیاسی سلسله‌مراتبی محقق نخواهد شد.

با پذیرش بنیادین نظریه عدم تمرکز، مدل نظارت بر انتخابات باید از الگوی «سلسله‌مراتبی–سیاسی» به الگوی «تطبیقی–قضایی» دگرگون شود؛ به‌نحوی که مرجع ناظر فاقد هرگونه صلاحیت ارادی برای مهندسی انتخابات بوده و کارکرد آن صرفاً به احراز انطباق شرایط عینی با قانون محدود گردد. در الگوهای مطلوب حقوق عمومی، صیانت از انتخابات محلی به مراجع بی‌طرف و دادرسی‌های قضایی واگذار می‌شود تا هویت مستقل دموکراسی محلی دستخوش مداخلات مصلحتی نهادهای مرکزی و جریان‌های ذی‌نفوذ نگردد.

مبانی نظری نظارت در نظام‌های حقوقی متمرکز

نظریه تمرکز اداری و وحدت اراده دولت

در نظام‌های حقوقی متمرکز، دولت به‌مثابه ساختاری یکپارچه، تجزیه‌ناپذیر و واجد اراده‌ای واحد انگاشته می‌شود که در آن نهادهای محلی صرفاً در امتداد سلسله‌مراتب اداری و تحت اقتدار حاکمیت ملی تعریف و تحدید می‌گردند. در چنین ساختاری، شوراهای محلی نه به‌عنوان ارکان مستقل بازتاب‌دهنده اراده دموکراتیک شهروندان در اداره امور محلی، بلکه در جایگاه واحدهای تابعه از سازمان کلان اجرایی کشور جانمایی می‌شوند و اختیارات آن‌ها در راستای حفظ تمرکزگرایی و اجرای سیاست‌های ابلاغی مرکز مقید می‌گردد (Rahmatollahi et al., 2015).

این رهیافت ساختاری در حقوق عمومی ایران نیز با تکیه بر سازوکارهای تمرکزگرا نمود یافته است؛ به‌نحوی که نظام حقوقی حاکم بر مدیریت‌های محلی، استقلال عملکردی شوراها را به‌واسطه مداخله گسترده کارگزاران اجرایی دولت تحدید کرده و ساختار اداره شهر را عملاً به نهادی وابسته و تحت کنترل اداری مرکز تبدیل می‌سازد (Sheikhi Tameh, 2017). بر این اساس، طراحی و مهندسی نظام انتخاباتی و نظارت بر آن، بیش از آنکه بر مبنای توانمندسازی دولت محلی و خودمختاری تصمیم‌گیری پایه‌گذاری شود، در قالب سازوکارهای کنترلی متمرکز جهت هدایت و تنظیم اراده محلی سامان می‌یابد (Kamran, 2020). در این چارچوب اقتدارمحور، انتخابات محلی بیشتر به بستری اداری جهت بازتولید سیاست‌های دولت مرکزی مبدل گشته و استقلال هویتی نهادهای محلی را با چالش مواجه می‌کند.

نظارت قیمومتی بر نهادهای محلی و فرایند انتخابات

یکی از مهم‌ترین سازوکارهای حقوقی برخاسته از نظریه تمرکز اداری، «نظارت قیمومتی» است. در این شیوه از نظارت، مرجع ناظر فراتر از ارزیابی تطبیقی و شکلی مصوبات و اقدامات با موازین قانونی (کنترل مشروعیت)، به سنجش مصلحت، همسویی و توجیه اداری تصمیمات (کنترل مصلحت) مبادرت می‌ورزد. این دامنه‌ی موسع از نظارت در نظام‌های مدیریت شهری ایران زمینه‌ساز تداخل صلاحیت‌ها میان نهادهای ناظر و مجریان امور محلی شده و با کم‌رنگ کردن مرزهای نظارت قانونی، ظرفیت مداخله سلیقه‌ای در کارکردها و استقلال شوراها را افزایش می‌دهد (Mazhari & Hosseinzadeh, 2023).

در عرصه نظارت بر انتخابات و تعیین سرنوشت نهادهای شورایی نیز رویکرد قیمومتی بسترساز مداخله هم‌زمان و مضاعف قوای مقننه و مجریه گردیده است. مداخله مشترک نمایندگان مجلس در قالب هیئت‌های نظارت و مقامات اجرایی وابسته به وزارت کشور (استانداران و فرمانداران) در فرایندهای نظارتی و حل‌وفصل اختلافات، صلاحیت‌های مصلحت‌سنجانه و اداری را بر موازین صرفاً قضایی و حقوقی غلبه داده است (Kohandel et al., 2022). این الگوی نظارتی که مبنایی قیمومتی دارد، با بسط دامنه بررسی صلاحیت داوطلبان و تأیید یا ابطال انتخابات، استقلال نهادهای برآمده از صندوق رأی را به صلاحدید و مصلحت‌سنجی هیئت‌های سیاسی و اجرایی گره می‌زند و فرایند داوری انتخاباتی

را از یک دادرسی بی‌طرفانه به سازوکاری هدایت‌شونده تبدیل می‌سازد.

مبنای امنیتی ـ سیاسی نظارت بر انتخابات محلی

در پارادایم‌های متمرکز، نظارت بر انتخابات شوراهای محلی صرفاً معطوف به پاسداری از صحت آراء نیست، بلکه با کارویژه‌های ناظر بر حفظ نظم عمومی، انسجام سیاسی و کنترل گرایش‌های منطقه‌ای پیوند خورده است. از این منظر، به دلیل ماهیت تمرکزگرای ساختار سیاسی–اداری، شکل‌گیری اراده‌های محلیِ ناهمسو ممکن است چالش‌زا تلقی شود؛ ازاین‌رو، نظارت به‌مثابه سپری کنترلی برای پیشگیری از بروز تعارضات سیاسی و مهار رفتارهای مستقل جامعه محلی عمل می‌کند (Veysi et al., 2012). بنابراین، پیوند تنگاتنگ میان ساختارهای اجرایی–نظارتی حاکمیتی با نظارت بر انتخابات شوراها، ابعاد امنیتی و صیانتی را بر جنبه‌های دموکراتیک و شهروندمحور برتری می‌بخشد (Kohandel et al., 2022). حاصل این نگرش آن است که داوری در انتخابات و رسیدگی به اعتراضات، از جایگاه یک «دادرسی حقوقی منصفانه و ترافعی» تهی شده و به‌عنوان ابزاری استراتژیک در خدمت حفظ یکپارچگی حاکمیت و بازتولید کنترل سیاسی–امنیتی مرکز بر واحدهای محلی ایفای نقش می‌نماید.

مبانی نظری نظارت در نظام‌های حقوقی نیمه‌متمرکز

در نظام‌های حقوقی نیمه‌متمرکز، شوراهای محلی به‌عنوان نهادهایی برای اعمال اراده عمومی در سطح محلی شناخته می‌شوند و اصل خودگردانی محلی یکی از مبانی بنیادین سازمان‌دهی قدرت عمومی محسوب می‌شود. بر اساس این اصل، جوامع محلی باید از اختیار کافی برای اداره امور خویش برخوردار باشند؛ بااین‌حال، تحقق خودگردانی محلی مستلزم تعیین دقیق حدود صلاحیت‌ها، منابع و مسئولیت‌های نهادهای محلی است. تمرکززدایی هنگامی می‌تواند به بهبود حکمرانی منجر شود که انتقال صلاحیت‌ها با سازوکارهای روشن پاسخگویی، هماهنگی و نظارت همراه باشد (Cheema & Rondinelli, 2007); (Faguet, 2014).

اصل عدم تمرکز در تصمیم‌گیری بر این ایده استوار است که تصمیمات عمومی، تا حد امکان، در نزدیک‌ترین سطح به شهروندان اتخاذ شود؛ زیرا نهادهای محلی معمولاً شناخت بیشتری از نیازها و اولویت‌های جامعه محلی دارند. بااین‌حال، تمرکززدایی به‌خودی‌خود تضمین‌کننده حکمرانی مطلوب نیست. کیفیت حکمرانی، ظرفیت نهادی، شفافیت و پاسخگویی نهادهای محلی، عوامل تعیین‌کننده در موفقیت یا شکست این فرایند به شمار می‌روند (Faguet, 2014). ازاین‌رو، اصل عدم تمرکز نباید به معنای رهایی کامل نهادهای محلی از نظارت حقوقی و نهادی تلقی شود، بلکه باید آن را در چارچوب توزیع عقلانی صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها تحلیل کرد.

در ادبیات حکمرانی غیرمتمرکز، میان واگذاری اختیار و انتقال واقعی قدرت تمایز وجود دارد. چنانچه دولت مرکزی صرفاً وظایف اجرایی را به واحدهای محلی واگذار کند، اما منابع مالی، قدرت تصمیم‌گیری و مسئولیت سیاسی همچنان در اختیار مرکز باقی بماند، تمرکززدایی جنبه صوری پیدا خواهد کرد. در مقابل، تمرکززدایی واقعی مستلزم وجود قلمرو مشخصی از اختیار محلی، منابع متناسب و امکان پاسخگویی نهادهای منتخب در برابر شهروندان است (Cheema & Rondinelli, 2007); (Smoke, 2015).

در این چارچوب، نظارت دولت مرکزی باید به‌گونه‌ای اعمال شود که ضمن تضمین وحدت حقوقی و رعایت استانداردهای عمومی، استقلال تصمیم‌گیری نهادهای محلی را از بین نبرد. نظارت می‌تواند شامل کنترل قانونی، نظارت مالی، ارزیابی عملکرد و تضمین رعایت قواعد انتخاباتی باشد؛ اما نباید به دخالت سیاسی یا جایگزینی اراده مقام ناظر با اراده نهاد منتخب محلی تبدیل شود (Smoke, 2015). بنابراین، در نظام‌های نیمه‌متمرکز، رابطه میان

خودگردانی محلی و نظارت مرکزی بر مبنای تعادل میان استقلال و یکپارچگی حقوقی شکل می‌گیرد.

تجربه نظام‌های مختلف نشان می‌دهد که تمرکززدایی بدون وجود نهادهای پاسخگو و سازوکارهای نظارتی مؤثر ممکن است به افزایش نابرابری منطقه‌ای، ضعف ارائه خدمات عمومی و تقویت منافع گروه‌های محلی منجر شود (Kyriacou et al., 2015). همچنین، آثار تمرکززدایی مالی بر نتایج اجتماعی و عمومی، به کیفیت حکمرانی وابسته است؛ به‌گونه‌ای که در کشورهایی با نهادهای شفاف، پاسخگو و قانون‌مدار، تمرکززدایی می‌تواند عملکرد عمومی را بهبود بخشد، اما در نظام‌های فاقد حکمرانی مطلوب، همین فرایند ممکن است به اتلاف منابع و تشدید نابرابری بینجامد (Zhang et al., 2022).

از این منظر، نظارت بر انتخابات شوراهای محلی باید بخشی از نظام تضمین خودگردانی محلی تلقی شود، نه ابزاری برای محدودکردن آن. سلامت انتخابات، شرط اولیه شکل‌گیری نهادهای محلی مشروع و پاسخگو است. هرچه انتخابات محلی از شفافیت، رقابت، بی‌طرفی و قابلیت اعتراض قضایی بیشتری برخوردار باشد، خودگردانی شوراها نیز از مشروعیت بالاتری برخوردار خواهد بود (Jebessa, 2016); (Alphonse, 2021). در نتیجه، اگر شوراهای محلی حامل بخشی از اراده عمومی و حاکمیت مردمی باشند، نظارت بر انتخابات آن‌ها باید از مداخله سیاسی فاصله گرفته و بر تضمین رعایت قانون، سلامت فرایند و برابری فرصت‌های انتخاباتی متمرکز شود.

اصل حاکمیت قانون و نظارت قضایی

یکی از مهم‌ترین مبانی نظری نظارت در نظام‌های نیمه‌متمرکز، اصل حاکمیت قانون است. بر اساس این اصل، تمامی اقدامات و تصمیمات مقامات عمومی، اعم از مقامات مرکزی و محلی، باید در چارچوب قانون اتخاذ شوند و امکان بررسی قانونی آن‌ها در مراجع مستقل و بی‌طرف وجود داشته باشد. بنابراین، نظارت انتخاباتی زمانی مشروعیت حقوقی پیدا می‌کند که بر قواعد از پیش تعیین‌شده، معیارهای عینی و امکان رسیدگی قضایی استوار باشد. تمرکززدایی، در صورت فقدان سازوکارهای پاسخگویی، ممکن است موجب پراکندگی مسئولیت و دشواری شناسایی مقام مسئول شود. در چنین شرایطی، نهادهای محلی از یک‌سو اختیار تصمیم‌گیری دارند و از سوی دیگر ممکن است از نظارت مؤثر شهروندان، نهادهای مرکزی و مراجع قضایی خارج شوند. نظریه پاسخگویی در نظام‌های غیرمتمرکز بر ضرورت ایجاد پیوند میان اختیار، مسئولیت و نظارت تأکید می‌کند؛ به این معنا که هر مقام یا نهادی که از صلاحیت عمومی برخوردار است، باید در برابر نحوه اعمال آن صلاحیت پاسخگو باشد (Seabright, 1996); (Faguet, 2014).

در این چارچوب، نظارت قضایی بر انتخابات شوراهای محلی، تضمین‌کننده رعایت اصل حاکمیت قانون و مانع تبدیل نظارت به ابزار مداخله سیاسی است. مرجع قضایی باید عملکرد مقامات اجرایی و نظارتی را از حیث صلاحیت، رعایت تشریفات، استناد قانونی، بی‌طرفی و تناسب بررسی کند. چنین نظارتی، هم از حقوق نامزدها و رأی‌دهندگان حمایت می‌کند و هم مانع آن می‌شود که مقام اداری، بدون مبنای قانونی، نتیجه انتخابات را تغییر دهد یا اعتبار آن را مخدوش سازد (Smoke, 2015).

بررسی تجربه نظام‌های غیرمتمرکز نشان می‌دهد که وجود نهادهای قضایی مستقل و سازوکارهای شفاف حل اختلاف، از عناصر اساسی حکمرانی مطلوب محلی است. در نظام‌هایی که اختلافاتی قرار دارند، امکان کنترل قانونیگی قضایی قرار دارند، امکان کنترل قانونی تصمیمات مقامات محلی و مراجع ناظر افزایش می‌یابد. در مقابل، چنانچه رسیدگی به اعتراضات انتخاباتی در اختیار نهادهای سیاسی یا اداری فاقد استقلال قرار گیرد، اصل بی‌طرفی و اعتماد عمومی آسیب خواهد دید.

همچنین، کیفیت نظارت قضایی باید با اصل تناسب همراه باشد. هر تخلف انتخاباتی الزاماً نباید به ابطال کلی انتخابات یا بی‌اعتباری تمام آرا منجر شود. مرجع رسیدگی باید شدت تخلف، تأثیر آن بر نتیجه انتخابات و امکان اصلاح یا جبران آن را ارزیابی کند. این رویکرد با منطق حکمرانی پاسخگو و حمایت از اراده واقعی رأی‌دهندگان سازگارتر است و از مداخله بیش از حد نهادهای نظارتی جلوگیری می‌کند (Cheema & Rondinelli, 2007); (Smoke, 2015).

در نظام‌های نیمه‌متمرکز، مشروعیت نظارت از اقتدار سلسله‌مراتبی دولت مرکزی ناشی نمی‌شود، بلکه از قانون، استقلال مرجع رسیدگی، شفافیت فرایند و امکان اعتراض مؤثر سرچشمه می‌گیرد. پژوهش‌های مرتبط با حکمرانی محلی نیز نشان می‌دهند که تمرکززدایی در شرایط فقدان شفافیت و پاسخگویی ممکن است به تسلط گروه‌های ذی‌نفوذ، تبعیض منطقه‌ای و ضعف عملکرد عمومی منجر شود (Kyriacou et al., 2015); (Zhang et al., 2022). ازاین‌رو، نظارت قضایی باید به‌عنوان سازوکاری برای تضمین استقلال قانونی نهادهای محلی و حمایت از حقوق عمومی شهروندان طراحی شود، نه به‌عنوان وسیله‌ای برای بازگرداندن تمرکز اداری.

در نهایت، مبانی نظری نظارت در نظام‌های حقوقی ن شناسایی خودگردانی و استقلال نسبی نهادهای محلی؛ دوم، شناسایی خودگردانی و استقلال نسبی نهادهای محلی؛ دوم، الزام این نهادها به رعایت قانون و پاسخگویی عمومی؛ و سوم، تضمین نظارت مستقل و قضایی بر تصمیمات و فرایندهای انتخاباتی. بر این اساس، الگوی مطلوب نظارت بر انتخابات شوراهای شهر در ایران باید میان استقلال محلی و نظارت قانونی تعادل برقرار کند و از طریق شفافیت، پاسخگویی، نظارت مالی و رسیدگی قضایی بی‌طرفانه، سلامت انتخابات را تضمین نماید.

بررسی تطبیقی

مطالعه مبانی نظری نظارت بر انتخابات شوراهای محلی نشان می‌دهد که نوع ساختار حکمرانی و میزان تمرکز قدرت در دولت، نقش تعیین‌کننده‌ای در طراحی سازوکارهای نظارتی دارد. به‌طور کلی می‌توان نظام‌های حقوقی را در این زمینه به دو دسته نظام‌های متمرکز و نظام‌های نیمه‌متمرکز یا مبتنی بر خودگردانی محلی تقسیم کرد. در این چارچوب، حقوق ایران و نظام کلاسیک فرانسه بیشتر در زمره الگوهای متمرکز قرار می‌گیرند، در حالی که حقوق آلمان و فرانسه پس از اصلاحات عدم تمرکز نمونه‌هایی از نظام‌های نیمه‌متمرکز به شمار می‌آیند.

وجوه اشتراک

با وجود تفاوت در میزان تمرکز اداری، میان نظام‌های متمرکز و نیمه‌متمرکز در زمینه نظارت بر انتخابات شوراهای محلی برخی اشتراکات اساسی وجود دارد. نخست آنکه در هر دو الگو، اصل ضرورت نظارت برای تضمین سلامت و قانونی بودن انتخابات محلی پذیرفته شده است. در حقوق ایران، این نظارت از طریق هیئت‌های اجرایی و هیئت‌های نظارت پیش‌بینی‌شده در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اعمال می‌شود. در فرانسه نیز نظارت بر انتخابات محلی از طریق سازوکارهای اداری و دادگاه‌های اداری انجام می‌گیرد و امکان اعتراض به نتایج انتخابات وجود دارد. در آلمان نیز دادگاه‌های اداری مسئول رسیدگی به اعتراضات مربوط به انتخابات محلی هستند و می‌توانند قانونی بودن فرایند انتخابات را بررسی کنند.

وجه اشتراک دیگر، ارتباط نظارت با حفظ نظم عمومی و تضمین عملکرد صحیح نهادهای محلی است. در همه این نظام‌ها، نظارت بر انتخابات شوراهای محلی علاوه بر جنبه حقوقی، دارای کارکردی برای جلوگیری از بروز بی‌نظمی در اداره امور عمومی و تضمین مشروعیت نهادهای منتخب است. به همین دلیل، قوانین

انتخاباتی در این کشورها سازوکارهایی برای رسیدگی به تخلفات و اختلافات انتخاباتی پیش‌بینی کرده‌اند.

وجوه افتراق

با وجود اشتراک در اصل نظارت، تفاوت‌های مهمی میان نظام‌های متمرکز و نیمه‌متمرکز در مبنای نظری، دامنه و مرجع اعمال نظارت وجود دارد. نخستین تفاوت به مبنای نظری نظارت مربوط می‌شود. در نظام‌های متمرکز، نظارت بر انتخابات شوراهای محلی عمدتاً بر مبنای وحدت اراده دولت و ضرورت حفظ انسجام سیاسی و اداری کشور توجیه می‌شود. در چنین چارچوبی، شوراهای محلی بخشی از ساختار اداری دولت تلقی می‌شوند و نظارت بر آن‌ها امتدادی از اقتدار دولت مرکزی به شمار می‌آید. این وضعیت را می‌توان در حقوق ایران مشاهده کرد که در آن سازوکار نظارت بر انتخابات شوراها در قالب ساختارهای سلسله‌مراتبی اداری سازمان‌دهی شده است. در فرانسه کلاسیک نیز پیش از اصلاحات عدم تمرکز، نماینده دولت مرکزی (پرفه) اختیار گسترده‌ای در نظارت بر فعالیت نهادهای محلی داشت.

در مقابل، در نظام‌های نیمه‌متمرکز مبنای نظری نظارت بیشتر بر اصل خودگردانی محلی و حاکمیت قانون استوار است. در این نظام‌ها شوراهای محلی به‌عنوان تجلی اراده عمومی در سطح محلی تلقی می‌شوند و دولت مرکزی تنها برای تضمین رعایت قانون می‌تواند نظارت اعمال کند. این رویکرد در حقوق آلمان به‌وضوح مشاهده می‌شود؛ جایی که اصل خودگردانی محلی در قانون اساسی تضمین شده و نظارت دولت محدود به کنترل قانونی بودن اقدامات است. فرانسه نیز پس از اصلاحات عدم تمرکز سال ۱۹۸۲ به‌تدریج به سمت چنین الگویی حرکت کرده و دامنه نظارت دولت مرکزی بر نهادهای محلی محدودتر شده است.

تفاوت دیگر به دامنه نظارت مربوط می‌شود. در نظام‌های متمرکز، نظارت می‌تواند علاوه بر بررسی قانونی بودن، در برخی موارد شامل ارزیابی مصلحت تصمیمات محلی نیز باشد. این نوع نظارت که در حقوق فرانسه با عنوان قیمومیت اداری شناخته می‌شد، امکان مداخله گسترده دولت مرکزی در امور محلی را فراهم می‌کرد. در مقابل، در نظام‌های نیمه‌متمرکز نظارت معمولاً به کنترل قانونی بودن اقدامات محدود می‌شود و دولت حق دخالت در مصلحت تصمیمات محلی را ندارد؛ نمونه بارز این وضعیت در نظام حقوقی آلمان دیده می‌شود.

تفاوت سوم مربوط به مرجع اعمال نظارت و رسیدگی به اختلافات انتخاباتی است. در نظام‌های نیمه‌متمرکز، نقش مراجع قضایی، به‌ویژه دادگاه‌های اداری، در رسیدگی به اختلافات انتخاباتی برجسته‌تر است. در آلمان و فرانسه، دادگاه‌های اداری مرجع اصلی بررسی قانونی بودن انتخابات محلی هستند. در مقابل، در نظام‌های متمرکز مانند ایران، بخش مهمی از فرایند نظارت در قالب سازوکارهای اداری و هیئت‌های نظارتی انجام می‌شود و نقش دستگاه قضایی در این حوزه محدودتر است. در مجموع، مقایسه نظام‌های متمرکز و نیمه‌متمرکز نشان می‌دهد که هرچند اصل نظارت بر انتخابات شوراهای محلی در همه این نظام‌ها پذیرفته شده است، اما فلسفه و گستره این نظارت متفاوت است. در نظام‌های متمرکز مانند ایران و فرانسه سنتی، نظارت بیشتر در راستای حفظ وحدت سیاسی و اداری دولت اعمال می‌شود و گاه می‌تواند جنبه مصلحت‌سنجی نیز پیدا کند. در مقابل، در نظام‌های نیمه‌متمرکز مانند آلمان و فرانسه پس از اصلاحات عدم تمرکز، نظارت عمدتاً به تضمین رعایت قانون محدود شده و با اصل خودگردانی محلی و حاکمیت قانون پیوند خورده است. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که نحوه طراحی نظام نظارتی بر انتخابات شوراهای محلی ارتباط مستقیم با میزان تمرکز قدرت و جایگاه نهادهای محلی در ساختار حکمرانی هر کشور دارد.

الگوهای نظارت در نظام‌های حقوقی متمرکز

الگوی سلسله‌مراتبی: تسلط اجرایی بر ارکان انتخابات

در نظام‌های متمرکز، نظارت بر انتخابات محلی نه به‌مثابه سازوکاری مستقل و افقی، بلکه در قالب یک ساختار هرمی و سلسله‌مراتبی تعریف می‌شود که در آن نهادهای وابسته به بدنه مرکزی دولت، مرجع نهایی تصمیم‌گیری به شمار می‌روند. طبق ماده ۳۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، بلافاصله پس از صدور دستور شروع انتخابات، هیئت‌های اجرایی با محوریت وزارت کشور و عضویت فرماندار یا بخشدار تشکیل می‌شوند که این امر نمایانگر پیوند ساختاری میان فرایند «اجرا» و «نظارت اولیه» از سوی دستگاه حاکم است.

این رویکرد سلسله‌مراتبی در نظام اجرایی سبب تمرکز تصمیم‌گیری در رأس هرم اداری می‌گردد؛ به‌گونه‌ای که تعیین مواعد و تأیید نهایی فرایندها به نهادهای عالی مرکزی وابسته است (Mousavi et al., 2025). از منظر حقوق عمومی، در الگوی سنتی اداره، غلبه نگاه تمرکزگرا باعث می‌شود تصمیم‌گیری‌ها فارغ از اقتضائات متنوع محلی و صرفاً بر پایه اراده آمرانه مرکز صورت پذیرد (Mousavi et al., 2023).

بر این اساس، الگوی سلسله‌مراتبی انتخابات محلی را از یک کنش مشارکتی خودمختار به فرایندی اداری–حکومتی تبدیل می‌کند که هدف غایی آن مهار پویایی‌های محلی در مدار مصالح حاکمیت مرکزی است. در چنین چارچوبی، واگذاری امور صرفاً در قالب عدم تمرکز اداریِ صوری رخ می‌دهد، بدون آنکه انتقال واقعی قدرت و پاسخگویی دموکراتیک محقق شود.

نظارت قیمومتی: مرجعیت مطلق مراجع نظارتی بر اراده محلی

نظارت قیمومتی در حقوق عمومی به معنای تحدید استقلال نهادهای محلی و منوط ساختن اعتبار تصمیمات و نتایج آن‌ها به تأیید اراده مراجع بالادستی است. در نظام انتخاباتی شوراهای ایران، این نوع نظارت به‌ویژه در فرایند بررسی صلاحیت نامزدها و رسیدگی به اختلافات انتخاباتی متجلی است؛ جایی که تصمیمات مراجع نظارتی در مواردی قطعی و غیرقابل اعتراض در محاکم مستقل قضایی تلقی می‌شود (Jangjoo Khaljan et al., 2025).

تحلیل حقوقی این ساختار نشان می‌دهد که نظارت قیمومتی نوعی «حق وتوی یک‌جانبه» برای حاکمیت مرکزی ایجاد می‌کند که با اصول بنیادین دولت قانون‌مدار و پاسخگو در تعارض قرار می‌گیرد. هرگاه سازوکارهای اداری به سمت تصمیم‌گیری‌های غیرقابل نظارت قضایی و یک‌سویه میل کنند، استقلال اراده شهروندان محلی به موقعیتی فرودست تنزل می‌یابد (Mousavi et al., 2023).

در غیاب تضمین‌های دادرسی منصفانه، رابطه میان مرکز و پیرامون به‌جای همکاری متقابل به تبعیت مطلق دگرگون می‌شود؛ وضعیتی که با فقدان قراردادهای کامل نظارتی و نقض پاسخگویی متقابل در ساختارهای غیرمتمرکز هم‌پوشانی دارد (Seabright, 1996); (Smoke, 2015). بدین‌ترتیب، شوراها به‌جای برخورداری از جایگاه اصیل، موقعیتی مشروط و اعطایی پیدا می‌کنند.

فلسفه نظارت: صیانت از نظم عمومی و پیشگیری از واگرایی

فلسفه غایی نظارت در سیستم‌های متمرکز، حفاظت از انسجام کلی ساختار سیاسی در برابر تکثرهای محلی است که احتمال واگرایی دارند. قانون‌گذار در این الگو با پیش‌بینی نهادهای نظارتی متمرکز و سامانه‌های الکترونیکی یکپارچه کشوری، در پی رصد و کنترل یکدست فرایندها برمی‌آید تا مانع از بروز تنش‌های منطقه‌ای یا گسست‌های حاکمیتی شود (Kyriacou et al., 2015); (Zhang et al., 2022).

در تحلیل‌های نوین حوزه ارتباطات سیاسی و فناوری‌های نظارتی، ابزارهای دیجیتال و سامانه‌های داده‌محور اگرچه می‌توانند ابزار

پایش باشند، اما در الگوهای اقتدارگرا و متمرکز به سازوکاری جهت کنترل دقیق از بالا به پایین و مهار تکثر تبدیل می‌شوند (Kalhor et al., 2022).

ازاین‌رو، هدف راهبردی در دولت مطلوب آن است که انسجام عمومی از طریق قاعده‌مندی و نهادسازی شفاف حاصل شود، نه با حذف یا تحدید اراده‌های مشروع محلی (Jangjoo Khaljan et al., 2025). در فقدان حکمرانی مطلوب و نهادهای تنظیم‌گر منعطف، تمرکز بیش‌ازحد جهت مهار واگرایی ممکن است نه‌تنها به کارآمدی منجر نشود، بلکه پیامدهای معکوس اجتماعی و منطقه‌ای بر جای بگذارد.

الگوی نظارت در نظام‌های حقوقی نیمه‌متمرکز

توزیع کارکردی قدرت: تفویض نظارت به نهادهای واسط و مستقل

در نظام‌های نیمه‌متمرکز، قدرت نظارتی از انحصار بدنه اجرایی صرف خارج شده و به نهادهای مستقل، تخصصی و مراجع تنظیم‌گر واگذار می‌شود تا فرایند انتخابات از سوگیری‌های سیاسی مصون بماند. این تحول نمایانگر گذار از مدیریت متمرکز سنتی به «حکمرانی تنظیمی» است؛ پارادایمی که در آن دولت به‌جای تصدی‌گری و فرماندهی مستقیم، به تنظیم‌گری، تعیین چارچوب‌ها و ایجاد موازنه میان تکثر نیروهای اجتماعی و مراجع واسط روی می‌آورد (Mousavi et al., 2023). در این الگو، نظارت ماهیتی تخصصی و فنی یافته و متکی بر مشروعیت کارشناسی و بی‌طرفی رویه‌ای می‌گردد (Mousavi et al., 2025). تفکیک صلاحیت‌های اجرایی از نظارت و واگذاری آن به نهادهای مستقل، زمینه را برای کاهش تسخیر فرایندها توسط گروه‌های خاص فراهم کرده و پیوند میان عدم تمرکز واقعی و ارتقای کیفیت حکمرانی را تثبیت می‌کند.

گذار از نظارت سیاسی به نظارت حقوقی: نقش محوری دادگاه‌های اداری

شاخصه اساسی نظام‌های نیمه‌متمرکز، جایگزینی تصمیم‌گیری‌های صلاحدیدی و مصلحت‌سنجی‌های سیاسی با نظارت قضایی و حاکمیت معیارهای حقوقی است. در این چارچوب، اقدامات مراجع نظارتی و اجرایی جنبه نهایی و مطلق نداشته، بلکه همواره مشمول نظارت پسینی و دادرسی منصفانه در مراجع قضایی صالح (نظیر دادگاه‌های اداری) است.

حاکمیت قانون در اداره نوین ایجاب می‌کند که تصمیمات اداری مراجع ناظر بر مبنای شفافیت، استناد قانونی و رعایت حقوق بنیادین اشخاص اتخاذ شود و شهروندان و نامزدها حق تظلم‌خواهی مؤثر داشته باشند (Mousavi et al., 2025; Jangjoo Khaljan et al., 2025).

این چرخش پارادایمیک، نظارت انتخاباتی را از کنترل اداری به «دادرسی انتخاباتی قاعده‌مند» بدل می‌سازد. از حیث نظری، وجود مراجع مستقل قضایی جهت حل اختلاف و پاسخگو کردن ناظران، تضمینی اساسی برای ثبات و کارآمدی نظام‌های غیرمتمرکز به شمار می‌رود و مانع از سلب خودسرانه حقوق انتخاباتی می‌گردد.

تعادل میان خودگردانی و حاکمیت قانون: عملکرد نهادهای واسط

در نظام‌های نیمه‌متمرکز، هدف نظارت نفی خودگردانی محلی نیست، بلکه همسو ساختن آن با نظم حقوقی واحد و موازین اساسی است. نهادهای واسط و سامانه‌های شفاف نظارتی نقشی تعدیل‌کننده میان اقتدار مرکز و استقلال پیرامون ایفا می‌کنند. به‌کارگیری فناوری‌های نظارتی و شبکه‌های ارتباطی نوین در این بستر، به‌جای کنترل سرکوبگر، در خدمت شفاف‌سازی، نظارت همگانی و جلب اعتماد عمومی به سلامت صندوق‌های رأی قرار می‌گیرد (Kalhor et al., 2022).

تحقق چنین تعادلی، جوهره مدل دولت مطلوب و حکمرانی پویاست که در آن مداخله دولت مرکزی صرفاً به موارد نقض فاحش قانون، تضمین برابری فرصت‌ها و صیانت از معیارهای عمومی محدود می‌شود.

پژوهش‌های تطبیقی در حوزه ساختارهای غیرمتمرکز نشان می‌دهند که موفقیت خودگردانی محلی و کارآمدی شوراها تنها در شرایطی رقم می‌خورد که مرزهای خودمختاری و نظارت به‌دقت تنظیم شده و استقلال محلی در بستری از حکمرانی مطلوب، شفافیت رویه‌ای و پاسخگویی نهادی هدایت شود.

تحلیل تطبیقی الگوهای نظارت

تحلیل تطبیقی الگوهای نظارت بیانگر تفاوت در چندین زمینه است:

مرجع نظارتی

نظام متمرکز: نهادهای سیاسی و اداری

در نظام‌های متمرکز، مرجع اصلی نظارت نهادهایی هستند که مستقیماً از ساختار سیاسی حاکم یا دستگاه اداری مرکزی منشعب می‌شوند (Cheema & Rondinelli, 2007). در نظام حقوقی ایران، مطابق ماده ۷۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، نظارت بر انتخابات شوراها بر عهده «هیئت مرکزی نظارت» مستقر در مجلس شورای اسلامی گذارده شده است؛ نهادی که ماهیت و کارکردی متأثر از نیروهای سیاسی دارد. علاوه بر این، بر اساس ماده ۷۴ قانون مذکور، ساختار سلسله‌مراتبی هیئت‌های نظارت از سطح شهرستان تا استان و مرکز امتداد یافته و در پیوند وثیق با هیئت‌های اجرایی مستقر در وزارت کشور عمل می‌کند.

این درهم‌تنیدگی اداری–سیاسی موجب می‌شود فرایند پایش انتخابات از یک داوری بی‌طرفانه به مجرایی برای اعمال اراده حاکمیت مرکزی بدل گردد. در این ساختارها، نظارت انتخاباتی عملاً به بازوی زنجیره فرماندهی قدرت سیاسی تبدیل می‌شود و خاستگاه تصمیمات آن نه منطق انتزاعی حقوقی، بلکه حفظ انسجام تشکیلاتی و هدایت اراده‌های محلی در مدار مصالح مرکز است؛ وضعیتی که مانع از تحقق تمرکززدایی واقعی و پاسخگویی دموکراتیک در سطح محلی می‌گردد.

نظام نیمه‌متمرکز: نهادهای قضایی، مستقل و شبه‌قضایی

در نقطه مقابل، مبنای بنیادین نظام‌های نیمه‌متمرکز «استقلال ساختاری و فاصله‌گذاری نهادی ناظر از قدرت سیاسی» است. در این چارچوب، نظارت به مراجع داوری بی‌طرف، دادگاه‌های اداری و نهادهای تنظیم‌گر شبه‌قضایی تفویض می‌شود. برای نمونه، در نظام حقوقی فرانسه پس از اصلاحات تمرکززدایی، دعاوی انتخاباتی مستقیماً به دادگاه‌های اداری و در مرحله تجدیدنظر به شورای دولتی محول شده و مقامات اجرایی و سیاسی از هرگونه مداخله مستقیم در ابطال آرا منع شده‌اند.

این دگرگونی شاخصه گذار از اداره سنتی مبتنی بر سلطه اداری به «حکمرانی تنظیمی» است؛ پارادایمی که در آن دولت به‌جای تصدی‌گری و فرماندهی، مدیریت تعارضات را به نهادهای بی‌طرف و مستقل از چرخه مداخله سیاسی واگذار می‌نماید (Mousavi et al., 2023). بر این مبنا، خاستگاه مشروعیت ناظر از «قدرت سیاسیِ آمرانه» به «بی‌طرفی رویه‌ای، مشروعیت فنی و حاکمیت قانون» تغییر جهت می‌دهد؛ امری که نظارت را از تسخیر منافع جناحی و اداری مصون می‌سازد.

ملاک نظارت

نظام متمرکز: مصلحت‌سنجی سیاسی و امنیت اداری

در الگوهای نظارتی متمرکز، گستره ارزیابی مرجع ناظر از چارچوب انطباق صرفاً شکلی و هنجاری با موازین قانونی فراتر رفته و تصمیم‌گیری‌ها به شکلی بنیادین متأثر از مؤلفه‌هایی چون «مصلحت‌سنجی سیاسی»، «صیانت از یکپارچگی سلسله‌مراتب قدرت» و «صلاحدیدهای امنیتی–اداری» سامان می‌یابد (Faguet, 2014). در نظام حقوقی ایران، تجلی این رویکرد را

می‌توان در به‌کارگیری مفاهیم کیفی، کشسان و تحدیدناپذیر در فرایند بررسی صلاحیت داوطلبان (مستند به ماده ۵۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران) مشاهده کرد؛ امری که موجد یک «اختیار صلاحدیدی موسع» برای هیئت‌های اجرایی و نظارت گردیده است. این دامنه فراخ از تفسیر، برآمده از اولویت‌بخشی ساختاری به «حفظ نظم بوروکراتیک و مصلحت حکمرانی» در برابر «صیانت از حق بنیادین انتخاب‌شدن شهروندان» است. فقدان استانداردهای دادرسی منصفانه و شفافیت رویه‌ای در ارزیابی صلاحیت‌ها، موجب تکوین نظارتی یک‌جانبه‌گرا شده که عملاً نوعی «حق وتوی اداری–حاکمیتی» را بر اراده عمومی تحمیل نموده و با موازین دولت قانون‌مدار در تعارض قرار می‌گیرد. به‌موازات این امر، در ساختارهای متمرکز، ضمانت‌اجراهای ناظر بر فرایند انتخابات ماهیتی کاملاً «اداری–دستوری» و یک‌سویه داشته و بر اعمال اقتدار بوروکراتیک بدون مداخله محاکم قضایی مبتنی است. در حقوق موضوعه ایران، نمود بارز این سازوکار در تبصره ۳ ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی بازتاب یافته است؛ قاعده‌ای که نظریه هیئت نظارت استان را در خصوص توقف یا ابطال فرایند انتخابات، «قطعی و لازم‌الاجرا» اعلام می‌دارد. پیامد حقوقیِ سلب صلاحیت از مراجع قضایی بی‌طرف (به‌ویژه دیوان عدالت اداری) در نظارت بر این سنخ از تصمیمات حاکمیتی، انسداد حق دادخواهی مؤثر قضایی و شکل‌گیری نوعی مصونیت اداری در برابر پاسخگویی ترافعی است. در حقوق ایران، مطابق تبصره ۳ ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراها، نظریه هیئت نظارت استان پیرامون توقف یا ابطال انتخابات، قطعی و لازم‌الاجرا دانسته شده و هیچ مرجع قضایی مستقلی (نظیر دیوان عدالت اداری) صلاحیت بازنگری یا نقض آن تصمیمات را ندارد. این شیوه تصمیم‌گیری مبتنی بر «ابطال اداری فوری»، تداوم رویکرد قیمومتی و نظارت اقتدارگرایانه است؛ وضعیتی که در آن مراجع اداری نه‌تنها متولی فرایند هستند، بلکه خود در جایگاه داور نهایی نشسته و تصمیمات غیرقابل اعتراضی اتخاذ می‌کنند. فقدان دادرسی مستقل در این ساختار، سلامت انتخابات را به تابعی از اراده‌های اداری مسلط بدل می‌سازد و تضمین‌های بنیادین حقوق انتخاباتی را زایل می‌کند.

نظام نیمه‌متمرکز: ابطال منحصراً از طریق مراجع قضایی

در نظام‌های نیمه‌متمرکز، حق اساسی سلب اعتبار یا ابطال انتخابات از ید انحصاری مراجع اداری و سیاسی خارج شده و صرفاً در صلاحیت دادگاه‌های اداری و مراجع قضایی صالح مستقر است. هیچ مقام سیاسی یا بوروکراتیک اجازه ندارد با صدور دستور اداری، صندوقی را باطل یا فرایند رأی‌گیری را متوقف سازد؛ هرگونه تصمیم در این باب باید محصول «دادرسی ترافعی» با حضور ذی‌نفعان، استماع دفاعیات و ارائه ادله مستند باشد.

این ساختار متکی بر اصل بنیادین «حق دادخواهی منصفانه» و کنترل قضایی اعمال اداره عمومی است؛ بدین معنی که نظارت بر اداره و فرایندهای عمومی در یک نظام مردم‌سالار نیازمند مراجع ثالث و بی‌طرفی است که برتری قانون را بر صلاحدیدهای حاکمیتی تحمیل کنند (Jangjoo Khaljan et al., 2025). حاکمیت دادرسی قضایی در اعمال ضمانت‌اجراها، اعتماد به سلامت نهادهای محلی را بازیابی نموده و تعادلی کارآمد میان خودگردانی محلی و حاکمیت قانون پدید می‌آورد.

جمع‌بندی تطبیقی و گذار معرفت‌شناختی

تحلیل تطبیقی سه محور مرجع نظارتی، ملاک نظارت و ضمانت‌اجراها نشان می‌دهد که تفاوت میان نظام‌های متمرکز و نیمه‌متمرکز صرفاً یک تمایز شکلی یا تشریفاتی در قانون‌نویسی نیست، بلکه بر یک تمایز بنیادین در مبانی فلسفی و معرفت‌شناختی قدرت عمومی استوار است.

در نظام متمرکز، نظارت امتداد طبیعی قدرت سیاسی و ابزاری در خدمت مهار تکثر و صیانت از هژمونی مرکز تلقی می‌شود؛ از

همین رو، مراجع ناظر ماهیتی سیاسی و اجرایی دارند، ملاک‌های ارزیابی آمیخته با مصلحت‌سنجی و صلاحدید اداری است و ضمانت‌اجراها به‌صورت یک‌جانبه، فوری و بدون بازنگری قضایی اعمال می‌گردد. در مقابل، در نظام نیمه‌متمرکز، نظارت تجلی یک «داوری حقوقی، مستقل و تنظیم‌گرانه» است؛ در این ساختار، نهاد ناظر به دلیل فاصله‌گذاری از کانون‌های قدرت سیاسی دارای مشروعیت فنی و قضایی بوده، ملاک ارزیابی منحصراً انطباق با حاکمیت قانون و دکترین‌های عینی حقوقی است و اعمال هرگونه ضمانت‌اجرا یا ابطال انتخابات در انحصار دادرسی ترافعی دادگاه‌های اداری قرار دارد. بدین‌ترتیب، گذار به الگوی نیمه‌متمرکز به معنای تبدیل نظارت از یک «ابزار سلطه و مهار سیاسی» به یک «سپر صیانت از اراده عمومی و حقوق اساسی شهروندان» است.

چالش‌ها و چشم‌اندازهای نوین

تحول در ماهیت دولت مدرن، به‌ویژه با گسترش حکمرانی الکترونیک و تعمیق استانداردهای بین‌المللی دموکراسی محلی، الگوهای سنتی نظارت را با چالش‌های بنیادین مواجه ساخته است. اگر در نظام‌های متمرکز، نظارت ابزاری برای کنترل سیاسی بود و در نظام‌های نیمه‌متمرکز، به سازوکار داوری حقوقی تبدیل شد، اکنون در عصر دیجیتال و هنجارهای فراملی، نظارت در حال گذار به «نظارت شفاف، داده‌محور و پاسخگو» است.

تأثیر حکمرانی الکترونیک بر نظارت شفاف

در این قسمت به بررسی تأثیر حکمرانی الکترونیک بر نظارت شفاف پرداخته می‌شود.

دیجیتال‌سازی فرایند انتخابات و بازتعریف نظارت

حکمرانی الکترونیک با دیجیتال‌سازی فرایندهای ثبت‌نام داوطلبان، احراز هویت رأی‌دهندگان، تجمیع آرا و انتشار عمومی نتایج، ماهیت نظارت انتخاباتی را از «کنترل سلسله‌مراتبی و مبتنی بر اقتدار اداری» به «نظارت داده‌محور» دگرگون ساخته است (Yazdanpanah & Barzegarzadeh Zarandi, 2014). این زیرساخت‌ها با ایجاد قابلیت ردیابی سیستمی، ظرفیت بالایی در ارتقای سلامت رویه‌ای و پایداری سازمانی ایفا می‌کنند (Ghassabzadeh Langari et al., 2023).

در حقوق ایران، استفاده از سامانه‌های متمرکز وزارت کشور در مدیریت فرایندهای انتخاباتی شوراها (مستند به مواد ۱ و ۱۸ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراها) گامی به‌سوی دیجیتال‌سازی اداری است (Shojaeian & Bayghareh, 2025). بااین‌حال، این تحول فناورانه متضمن یک تعارض ساختاری است: از یک‌سو شفافیت اطلاعاتی را ارتقا می‌بخشد و از سوی دیگر، تمرکز انحصاری مدیریت داده‌ها در اختیار ساختار بوروکراتیک مرکزی ممکن است به بازتولید «تمرکزگرایی فناورانه» و بازدارندگی از خودمختاری نهادهای محلی منجر گردد؛ چالشی که لزوم بازنگری در ساختارهای حقوقیِ متولی داده‌ها را دوچندان می‌سازد.

شفافیت تعاملی، دسترسی آزاد به اطلاعات و تکوین نظارت چندلایه‌ای

یکی از محوری‌ترین کارکردهای حکمرانی الکترونیک، فراهم‌سازی بستر تحقق شفافیت و سیاست‌گذاری تعاملی میان شهروندان و ارکان حاکمیت است (Alavian & Rezaei Ghadi, 2024). انتشار برخط و بی‌درنگ اطلاعات انتخاباتی، صورت‌جلسات شعب و داده‌های مربوط به تأمین مالی نامزدها، محیطی را برای پایش همگانی فراهم می‌سازد که کارآمدی نهادی را به‌طور چشمگیری تقویت می‌کند (Almasi, 2023). در نظام‌های حقوقی توسعه‌یافته و نیمه‌متمرکز، این سطح از شفافیت اطلاعاتی، مکمل نظارت قضایی محسوب می‌شود. بر این اساس، نظارت از الگوی تک‌بعدی و «عمودی» (کنترل یک‌سویه مرکز بر مدیریت محلی) به سمت الگوی «شبکه‌ای و چندلایه‌ای» گذار می‌کند؛ الگویی که در آن هم‌زمان دولت، مراجع قضایی بی‌طرف،

جامعه مدنی و رسانه‌ها در یک ماتریس تعاملی، سلامت فرایند انتخابات را تضمین می‌نمایند.

مخاطرات امنیت داده‌ها و ضرورت مشروعیت الگوریتمی

با وجود مزایای انکارناپذیر دیجیتال‌سازی، پیدایش تهدیدهایی چون عدم شفافیت الگوریتم‌های غربالگری، امکان دستکاری داده‌ها یا حملات سایبری، مقوله «مشروعیت فنی و الگوریتمی» را به یکی از مسائل اساسی حقوق عمومی نوین بدل ساخته است (Shojaeian & Bayghareh, 2025). نظارت انتخاباتی در زیست‌بوم دیجیتال تنها در صورتی از مشروعیت دموکراتیک برخوردار خواهد بود که کدهای نرم‌افزاری و الگوریتم‌های پردازش داده‌ها، واجد شفافیت، قابلیت حسابرسی مستقل و نظارت‌پذیری قضایی باشند؛ در غیر این صورت، مداخله سیاسی پیشین صرفاً در پوشش فن‌سالاری دیجیتال پنهان گشته و حقوق اساسی رأی‌دهندگان و نامزدها را تهدید خواهد کرد.

استانداردهای بین‌المللی دموکراسی و دادرسی منصفانه محلی

منشور اروپایی خودگردانی محلی و اصل نظارت قانونی

«منشور خودگردانی مدیریت‌های محلی» (مصوب ۱۹۸۵ شورای اروپا) به‌عنوان سند مرجع در حوزه مدیریت محلی، در ماده ۳ خود، خودگردانی را حق اساسی مقامات محلی در اداره امور عمومی قلمداد می‌کند. این سند در ماده ۸، ضابطه‌ای بنیادین برای پایش فرایندها وضع نموده و تصریح می‌دارد که هرگونه نظارت اداری بر نهادهای محلی صرفاً باید محدود به «بررسی انطباق با قانون» باشد و تعمیم آن به «ملاحظات مصلحت‌سنجی» تنها در موارد استثنایی و مصرح قانونی مجاز است. این اصل، تحدیدکننده مداخله آمرانه دولت مرکزی در فرایندهای دموکراتیک محلی است. از این منظر، الگوهای نظارتی متمرکز که تصمیمات خود را بر صلاحدیدهای کیفی، سیاسی و امنیتی مبتنی می‌سازند، با اصول حاکم بر خودگردانی محلی در تضاد قرار می‌گیرند؛ در حالی که الگوهای نیمه‌متمرکز مبتنی بر داوری قضایی انطباق بیشتری با این موازین هنجاری دارند.

موازین کمیسیون ونیز و حق دسترسی به عدالت انتخاباتی

کمیسیون اروپایی برای دموکراسی از طریق حقوق («کمیسیون ونیز») در «مجموعه اصول حسن رویه در امور انتخاباتی» (بند II.3.3) مقرر می‌دارد که مرجع صالح برای رسیدگی نهایی به شکایات و ابطال آرای انتخاباتی باید نهادی بی‌طرف، مستقل از قوه مجریه و مقننه و برخوردار از سازوکارهای رسیدگی قضایی باشد. مطابق این رهیافت، مدل‌های نظارتی که در آن‌ها تصمیمات مراجع اداری–سیاسی، قطعی و غیرقابل اعتراض در محاکم دادگستری تلقی می‌شوند (نظیر ساختار ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراها در ایران)، با استانداردهای «دادرسی منصفانه انتخاباتی» سازگار نیستند؛ چراکه سلامت انتخابات بدون تضمین حق دادخواهی نزد قاضی بی‌طرف محقق نخواهد شد.

همگرایی جهانی هنجارها و گذار به الگوهای نظارت تضمین‌کننده

در عصر بین‌المللی‌شدن حقوق عمومی، توسعه شاخص‌های حکمرانی خوب و تعهدات حقوق بشری فراملی، فشاری فزاینده بر نظام‌های حقوقی داخلی جهت انطباق با معیارهای جهانی سلامت انتخابات وارد می‌آورد. این فرایند فراملی نشان می‌دهد که آینده نظام‌های انتخاباتی محلی در گرو مهار مصلحت‌سنجی‌های سیاسی و تقویت دادرسی ترافعی است. اقتضائات دموکراتیک ایجاب می‌کند که مراجع پایش انتخابات از موضع «قیمومیت بوروکراتیک» فاصله گرفته و به جایگاه «تنظیم‌گری قانون‌محور» منتقل شوند. در مجموع، تحولات دیجیتال و اسناد بین‌المللی دموکراسی محلی، منظومه نوینی از الزامات را پیش روی نظام‌های حقوقی قرار داده‌اند. در حالی که حکمرانی الکترونیک با داده‌محور کردن فرایندها بسترساز شفافیت عملیاتی است، هنجارهای بین‌المللی نیز با تثبیت دکترین نظارت قانونی و تفکیک آن از

مصلحت‌سنجی سیاسی، مرزهای مشروعیت ناظر را ترسیم می‌کنند.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف تحلیل تطبیقی مبانی نظری و الگوهای نظارت بر انتخابات شوراهای محلی در نظام‌های حقوقی متمرکز و نیمه‌متمرکز انجام شد. بررسی مبانی نظری تمرکز و عدم تمرکز، به‌ویژه در چارچوب نظریه حاکمیت واحد دولت و اصل عدم تمرکز در تصمیم‌گیری، نشان داد که ساختار توزیع قدرت در هر نظام حقوقی به‌طور مستقیم بر ماهیت و کارکرد نظارت انتخاباتی تأثیر می‌گذارد. به بیان دیگر، نوع و دامنه نظارت بر انتخابات شوراهای محلی پیش از آنکه صرفاً نتیجه ترتیبات نهادی باشد، ریشه در مبانی نظری و فلسفه حاکم بر سازمان قدرت عمومی در هر نظام حقوقی دارد.

در نظام‌های متمرکز، شوراهای محلی به‌عنوان واحدهایی در سلسله‌مراتب اداری دولت تلقی می‌شوند و استقلال آن‌ها ماهیتی تفویضی و تابع اراده دولت مرکزی دارد. در چنین چارچوبی، نظارت بر انتخابات شوراها عمدتاً در قالب نظارت سیاسی و اداری اعمال می‌شود؛ نظارتی که غالباً توسط نهادهای وابسته به قدرت مرکزی صورت می‌گیرد و می‌تواند عناصر مصلحت‌سنجی و صلاح‌دید اداری را در خود داشته باشد. مبنای مشروعیت نظارت در این الگو از اقتدار سیاسی دولت مرکزی ناشی می‌شود و هدف اصلی آن حفظ انسجام اداری و هماهنگی ساختار قدرت در سطح ملی است. از این منظر، نظارت بیشتر امتداد اقتدار دولت مرکزی تلقی می‌شود تا سازوکاری مستقل برای داوری حقوقی.

در مقابل، در نظام‌های نیمه‌متمرکز که در آن‌ها حکومت محلی از درجه‌ای از استقلال نهادی برخوردار است، مبنای نظری نظارت به اصل خودگردانی محلی و توزیع کارکردی قدرت بازمی‌گردد. شوراهای محلی در این نظام‌ها تنها واحدهای اجرایی دولت مرکزی محسوب نمی‌شوند، بلکه بخشی از ساختار اعمال حاکمیت عمومی در سطح محلی به شمار می‌روند. ازاین‌رو، نظارت بر انتخابات شوراها بیشتر در قالب سازوکارهای حقوقی و قضایی اعمال می‌شود و معیار اصلی آن انطباق با قانون و تضمین سلامت فرایند انتخاباتی است. در این الگو، مشروعیت نظارت نه از اقتدار سیاسی، بلکه از اصل حاکمیت قانون و ضرورت داوری بی‌طرفانه در اختلافات انتخاباتی سرچشمه می‌گیرد.

تحلیل تطبیقی انجام‌شده نشان داد که تفاوت میان این دو الگو در سه محور اساسی قابل مشاهده است: مرجع نظارت، معیار اعمال نظارت و نوع ضمانت‌اجراها. در نظام‌های متمرکز، مرجع نظارتی غالباً نهادی سیاسی یا اداری است و تصمیمات آن ممکن است بر مبنای ترکیبی از معیارهای حقوقی و مصلحتی اتخاذ شود؛ در حالی که در نظام‌های نیمه‌متمرکز، مرجع رسیدگی معمولاً نهادی قضایی یا مستقل است که وظیفه آن صرفاً بررسی انطباق اقدامات انتخاباتی با قواعد حقوقی است. به همین ترتیب، ضمانت‌اجراها در نظام‌های متمرکز اغلب به‌صورت تصمیمات مستقیم اداری مانند ابطال یا تأیید نتایج اعمال می‌شوند، در حالی که در نظام‌های نیمه‌متمرکز این اقدامات عموماً از طریق فرایندهای دادرسی و تصمیمات قضایی تحقق می‌یابد.

بر اساس یافته‌های پژوهش، می‌توان این فرضیه را تأیید کرد که هرچه یک نظام حقوقی از الگوی تمرکز کلاسیک فاصله گرفته و به سمت ساختار نیمه‌متمرکز حرکت کند، نظارت بر انتخابات شوراهای محلی نیز از حالت «سلیقه‌ای و سیاسی» فاصله گرفته و به سمت «ضابطه‌مند، حقوقی و قابل دادرسی» تغییر ماهیت می‌دهد. این تحول در واقع بازتاب تغییر در مبنای مشروعیت نظارت است؛ به‌گونه‌ای که نظارت از ابزار کنترل سیاسی به سازوکاری برای تضمین حاکمیت قانون و سلامت فرایند انتخاباتی تبدیل می‌شود. چنین تغییری نه‌تنها به افزایش شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات نظارتی کمک می‌کند، بلکه با تقویت اعتماد عمومی به فرایند انتخابات محلی نیز ارتباط مستقیم دارد.

در پرتو این نتایج، برخی پیشنهادهای اصلاحی برای نظام‌های حقوقی در حال گذار ـ به‌ویژه نظام‌هایی که همچنان ویژگی‌های تمرکز اداری را حفظ کرده‌اند ـ قابل طرح است. نخست، تفکیک نهادی میان مرجع نظارتی و نهادهای سیاسی می‌تواند گامی مهم در جهت کاهش ملاحظات سیاسی در فرایند نظارت باشد و زمینه تبدیل نظارت از ابزار اقتدار اداری به سازوکار داوری حقوقی را فراهم سازد. ایجاد یا تقویت مراجع شبه‌قضایی یا قضایی مستقل برای رسیدگی به اختلافات انتخاباتی، یکی از راهکارهای مؤثر در این زمینه محسوب می‌شود. دوم، تعیین دقیق و شفاف معیارهای قانونی برای ارزیابی صلاحیت‌ها و رسیدگی به تخلفات انتخاباتی می‌تواند از گسترش دامنه صلاح‌دید اداری جلوگیری کرده و نظارت را در چارچوبی حقوقی و قابل پیش‌بینی محدود سازد. سوم، پیش‌بینی امکان اعتراض و رسیدگی قضایی به تصمیمات نظارتی، تضمین‌کننده اصل دسترسی به عدالت انتخاباتی خواهد بود و از تمرکز بیش از حد قدرت در دست نهادهای نظارتی جلوگیری می‌کند.

در نهایت، تحولات نوینی همچون گسترش حکمرانی الکترونیک و افزایش نقش استانداردهای بین‌المللی دموکراسی محلی نیز می‌تواند فرصت مناسبی برای بازتعریف مبانی نظارت فراهم آورد. بهره‌گیری از سامانه‌های دیجیتال برای ثبت و انتشار داده‌های انتخاباتی، در کنار تقویت شفافیت و پاسخگویی نهادی، می‌تواند نظارت بر انتخابات شوراهای محلی را از یک ابزار کنترل اداری به سازوکاری مبتنی بر حاکمیت قانون و اعتماد عمومی تبدیل کند. ازاین‌رو، آینده نظام‌های نظارتی در حوزه انتخابات محلی احتمالاً در جهت ترکیب سه عنصر اساسی شکل خواهد گرفت: شفافیت نهادی، استقلال مرجع نظارت و تضمین دادرسی مؤثر؛ عناصری که در مجموع می‌توانند تعادل میان خودگردانی محلی و وحدت ساختار دولت را در چارچوب حاکمیت قانون تضمین کنند.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافعی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

The supervision of local council elections occupies a central position in contemporary public law because it lies at the intersection of democratic legitimacy, administrative organization, territorial governance, and the rule of law. In modern political and legal systems, the distribution of public authority between the center and the periphery has generated a persistent tension between two competing imperatives: the preservation of the unity and integrity of state sovereignty, on the one hand, and the recognition of local self-government and decentralized democratic participation, on the other. Local councils embody this tension because they are simultaneously components of the state's public institutional structure and representative bodies expressing the political will of local communities. Accordingly, the central theoretical issue is how supervisory mechanisms can ensure the legality, integrity, and transparency of local elections without undermining the organic independence of elected local institutions. In centralized legal systems, the dominant conception of supervision has traditionally been shaped by the doctrines of unified sovereignty, administrative hierarchy, and tutelary control, according to which local authorities derive their powers from the central state and remain subject to extensive administrative supervision (Abbas-Lahiji & Sohrablu, 2019). By contrast, contemporary theories of decentralization increasingly emphasize local autonomy, institutional accountability, transparency, and the allocation of decision-making powers to the governmental level closest to citizens (Cheema & Rondinelli, 2007); (Faguet, 2014). This transformation has significant consequences for electoral supervision because it shifts the justification

for oversight from political control toward legal review. The present study therefore examines the theoretical foundations and institutional models of supervision over local council elections in centralized and semi-centralized legal systems, with particular reference to Iran, the classical French administrative model, post-decentralization France, and Germany. Its main objective is to clarify how different conceptions of state organization affect the supervisory authority, the substantive criteria of review, and the legal remedies available in disputes concerning local elections.

The conceptual framework of the study is based on the distinction between administrative supervision as a mechanism for ensuring conformity with law and supervision as a means of political control over local democratic processes. In Iranian public law literature, approbatory supervision has been associated with a model in which the validity of electoral acts and decisions may depend upon the prior or final approval of a supervisory authority, whereas informational supervision is more limited to observation, monitoring, and reporting without an autonomous authority to invalidate decisions (Fattahi Zafarghandi, 2018). This distinction is particularly important in local elections because excessively interventionist supervision may transform the supervisory institution from an impartial guarantor of electoral legality into an actor capable of shaping political outcomes. The theoretical foundations of centralized systems reinforce this risk because local institutions are frequently understood as subordinate administrative units within a unitary chain of command rather than as autonomous expressions of local popular sovereignty (Rahmatollahi et al., 2015). In such systems, supervision is often justified by the need to preserve national unity, administrative coherence, and the uniform implementation of public policy, and the relationship between central and local authorities may therefore take the form of hierarchical or tutelary control (Sheikhi Tameh, 2017). Conversely, decentralization theory is based on the proposition that local authorities should possess a distinct field of competence, legal personality, institutional resources, and meaningful decision-making capacity. Such autonomy cannot be effective if central authorities retain unrestricted discretionary powers to intervene in electoral processes or invalidate local political choices. Accordingly, the logic of decentralization requires that supervisory powers be exceptional, legally defined, proportionate, and reviewable by independent institutions (Ghasemiani et al., 2025); (Atrian et al., 2023). The theoretical transition from administrative tutelage to legal supervision therefore reflects a broader movement from authority-centered governance toward rule-based governance.

The analysis of centralized legal systems reveals that electoral supervision is commonly embedded in administrative and political structures whose legitimacy derives primarily from the authority of the central state. In Iran, the organization of local councils and the institutional arrangements governing their elections demonstrate important features of this centralized pattern. The participation of governmental and parliamentary bodies in electoral administration and supervision creates a close relationship between the executive-administrative apparatus and the mechanisms responsible for monitoring the electoral process (Kohandel et al., 2022). This institutional interdependence may broaden the scope of supervision beyond a purely legal assessment of electoral acts and permit considerations associated with administrative expediency, political cohesion, or centralized policy preferences to influence decision-making. The same logic can be observed historically in the classical French model of

administrative tutelage, in which representatives of the central government exercised extensive supervisory authority over local institutions. In such arrangements, local electoral supervision may become an extension of administrative hierarchy rather than an independent mechanism of legal adjudication. The structural consequence is that local elections risk being conceptualized less as autonomous democratic processes and more as administrative processes occurring within a national command structure. The Iranian literature on local governance has similarly identified structural constraints on the independence of councils and the continuing influence of central administrative institutions over local decision-making (Veysi et al., 2012); (Mazhari & Hosseinzadeh, 2023). Furthermore, centralized electoral models can combine legal standards with discretionary administrative judgments, thereby allowing the supervisory authority to move from reviewing legality to assessing political or administrative suitability. Such arrangements become especially problematic where supervisory decisions are final or where access to independent judicial review is limited. From the perspective of public law, the absence of effective judicial review weakens procedural fairness because the supervisory institution may simultaneously perform administrative, evaluative, and quasi-adjudicatory functions. The result is a model in which electoral supervision is closely connected to the preservation of centralized political order rather than exclusively to the protection of electoral rights and legal regularity.

Semi-centralized legal systems are based on a different normative architecture in which local autonomy and the rule of law operate as mutually reinforcing principles. Under this model, decentralization does not imply the absence of supervision; rather, it requires a redefinition of supervision so that oversight protects legality without replacing the judgment of elected local institutions. The literature on decentralization emphasizes that the transfer of responsibilities is effective only when local authorities also possess adequate decision-making authority, financial resources, and mechanisms of democratic accountability (Cheema & Rondinelli, 2007); (Smoke, 2015). At the same time, decentralization cannot automatically produce good governance, because weak institutions, inadequate transparency, and poor accountability can result in regional inequality, inefficient service delivery, or the capture of local institutions by powerful groups (Kyriacou et al., 2015); (Zhang et al., 2022). Consequently, semi-centralized systems seek to reconcile local self-government with legal supervision through functional differentiation between administrative, regulatory, and judicial authorities. Electoral disputes are therefore more likely to be transferred to independent courts, administrative tribunals, or quasi-judicial bodies whose task is to assess conformity with objective legal standards rather than political expediency. This institutional shift is also consistent with the emergence of regulatory governance, in which the state moves away from direct hierarchical command and increasingly relies on independent, specialized, and legally constrained institutions (Mousavi et al., 2023); (Mousavi et al., 2025). In this framework, judicial supervision plays a particularly important role because it links electoral authority to accountability and ensures that supervisory decisions remain reviewable. The legitimacy of supervision consequently derives from procedural neutrality, legal justification, institutional independence, and the availability of effective remedies rather than from the superior hierarchical position of the central state. This model does not eliminate central oversight, but limits it to circumstances in which legality, equality,

electoral integrity, or fundamental public standards are genuinely at stake.

The comparative analysis demonstrates that the differences between centralized and semi-centralized models can be organized around three principal dimensions: the identity of the supervisory authority, the substantive standard of supervision, and the nature of electoral remedies. In centralized systems, the supervisory authority is generally connected to political or administrative institutions and functions within the broader hierarchy of central government. The relevant standard may extend beyond legal conformity and include political expediency, administrative order, or considerations related to the preservation of institutional unity. In semi-centralized systems, by contrast, supervisory competence is more frequently assigned to independent judicial, quasi-judicial, or regulatory institutions, and the applicable standard is more narrowly focused on legality, procedural fairness, proportionality, and respect for electoral rights. This distinction is reinforced by the changing role of digital governance. Electronic registration systems, digital identity verification, computerized vote aggregation, and online publication of electoral data can significantly enhance traceability, transparency, and institutional accountability (Yazdanpanah & Barzegarzadeh Zarandi, 2014); (Ghassabzadeh Langari et al., 2023). However, digitization can also reproduce centralized control where electoral data and technological infrastructures remain monopolized by central bureaucratic institutions. For this reason, contemporary electoral supervision increasingly requires not only legal legitimacy but also technological and algorithmic transparency (Shojaeian & Bayghareh, 2025). Interactive transparency, access to public information, and citizen-oriented monitoring can further transform supervision from a vertical relationship between the center and local authorities into a multi-layered process involving courts, civil society, the media, administrative bodies, and citizens themselves (Alavian & Rezaei Ghadi, 2024); (Almasi, 2023). Accordingly, the emerging model of supervision is neither purely administrative nor exclusively judicial, but a networked system in which legal, institutional, technological, and participatory mechanisms collectively safeguard electoral integrity.

In conclusion, the study demonstrates that the theoretical foundations of supervision over local council elections are inseparable from the broader constitutional and administrative structure through which public power is distributed. Centralized systems tend to conceptualize supervision as an extension of state authority and administrative unity, whereas semi-centralized systems increasingly define it as a legally constrained mechanism for protecting electoral integrity within a framework of local self-government. The decisive transformation is therefore not simply institutional but epistemological: supervision moves from an authority-centered model based on political hierarchy and discretionary intervention toward a law-centered model based on legal standards, institutional independence, transparency, proportionality, and effective adjudication. A sound supervisory framework must preserve the unity of the legal order while preventing the central government from substituting its political preferences for the democratic will of local communities. For legal systems undergoing decentralization reforms, particularly those in which administrative centralization remains structurally influential, meaningful improvement requires clearer legal criteria for electoral review, institutional separation between political authorities and supervisory bodies, effective access to independent judicial remedies, and greater transparency in both conventional and digital electoral processes. The future of local

electoral supervision is therefore likely to depend on the integration of three mutually reinforcing elements: institutional transparency, independence of supervisory authorities, and effective judicial protection. Together, these elements can provide a more coherent balance between local autonomy and national legal unity and can transform electoral supervision from an instrument of hierarchical control into a mechanism for protecting democratic legitimacy and the rule of law.

References

Abbas-Lahiji, B., & Sohrablu, A. (2019). *The Position of Local Councils in Iran's Legal System: An Examination of Constitutional Principles and Guardian Council Interpretations*. Khorsandi Publications.

Alavian, M., & Rezaei Ghadi, M. (2024). Good Governance Based on the Interactive Policymaking Approach with Emphasis on the Issue of Transparency in Iran. *Mota'aliyeh Politics*(47), 116-130.

Almasi, M. (2023). *Governance Transparency; Transparent Governance: A Collection on the Concept, Dimensions, and Requirements of Transparency in the Governance System of the Islamic Republic of Iran, with a Qualitative Meta-Analysis of the Relationship between Transparency and Efficiency*. University of Tehran Academic Center for Education, Culture and Research.

Alphonse, M. (2021). *The Role of Administrative Decentralization in Promoting Good Governance*.

Atrian, F., Ghamami, M. M., & Al-e Eshagh, P. (2023). Challenges to the Independence of Local Councils in Iran's Legal System. *Modern Research in Administrative Law*, *5*(15), 161-189.

Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Brookings Institution Press.

Faguet, J. P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, *53*, 2-13.

Fattahi Zafarghandi, A. (2018). *Guardian Council: Election Supervision*. Guardian Council Research Institute.

Ghasemiani, S., Mojtahedi, M. R., Mazhari, M., & Malakuti Hashjin, S. H. (2025). Legal Challenges of Local Decentralization in Iran. *Public Law Research*, *27*(88), 91-118.

Ghassabzadeh Langari, Z., Yaghoubi, N., Doustmohammadian, H., Aramesh, H., & Kamalian, A. R. (2023). Examining the Effect of E-Governance on Organizational Sustainability with the Mediating Role of Good Governance. *Public Administration Perspective*(54), 139-161.

Jangjoo Khaljan, F., Malakuti Hashjin, S. H., Mazhari, M., & Molaei, A. (2025). Mapping the Contextual Components of Desirable Government in Iran's Positive Law. *Studies of the Iranian-Islamic Progress Model*, *13*(35), 41-57.

Jebessa, K. D. (2016). Decentralization of Power and Local Autonomy in Ethiopian Federal System: A Look at Two Decades Experiment. *Urban and Regional Planning*, *1*(3), 45-58.

Kalhor, H., Malakuti Hashjin, S. H., Mazhari, M., & Molaei, A. (2022). A Typology of Political Democratic Oversight Processes in the Context of Digital Communications. *New Media Studies*, *8*(31), 275-300.

Kamran, H. (2020). Designing an Electoral Model to Improve Local Government Management Performance. *Geography Quarterly (Iranian Geographical Association)*, *18*(67), 5-24.

Kohandel, P., Balvardi, T., Jafargholikhan, A., & Sabahi, M. (2022). The Legal Status of Joint Parliamentary and Governmental Supervision over Islamic Councils and the Resolution of Their Disputes: A Case Study of the Minister of Interior, Governors-General, and Governors. *Modern Achievements in Public Law*, *1*(1), 1-21.

Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagales, O. (2015). Fiscal Decentralization and Regional Disparities: The Importance of Good Governance. *Papers in Regional Science*, *94*(1), 89-108.

Mazhari, M., & Hosseinzadeh, R. (2023). How City Councils Supervise Municipalities in the Legal Systems of Iran and Canada. *Comparative Law Studies*, *14*(1), 460-490.

Mousavi, S. A., Mazhari, M., Molaei, A., & Malakuti Hashjin, S. H. (2023). The Relationship between Regulatory Governance and the Transformation of Public Administration in France: From a State-Centered Order toward Structured Pluralism. *Administrative Law*, *10*(35), 187-210.

Mousavi, S. A., Mazhari, M., Molaei, A., & Malakuti Hashjin, S. H. (2025). An Inquiry into the Theoretical Foundations and Objective Criteria of New Governance and Its Relationship with Public Administration. *Public Law Studies*, *55*(1), 77-101.

Rahmatollahi, H., Aghamohammad Aghaei, E., & Shiravand, M. (2015). The Role of Full Decentralization in Achieving Efficient Local Government. *Urban and Rural Management Quarterly*, *14*(39), 57-70.

Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, *40*(1), 61-89.

Sheikhi Tameh, S. (2017). The Legal System Governing Islamic City and Village Councils and Their Supervision. Shiraz.

Shojaeian, M., & Bayghareh, A. (2025). Legal Challenges in Implementing Transparency and Good Governance Standards in Iran's Administrative System. *Administrative Law*(42), 56-82.

Smoke, P. (2015). *Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform*.

Veysi, H., Ahmadipour, Z., & Ghalibaf, M. B. (2012). Pathology of Local Government: A Case Study of Islamic Councils in Iranian Metropolises. *Spatial Planning and Development Quarterly*, *16*(2), 19-36.

Yazdanpanah, K., & Barzegarzadeh Zarandi, M. (2014). E-Governance and Its Impact on Good Governance. Tehran.

Zhang, Q., Nakatani, R., & Garcia Valdes, I. (2022). *Fiscal Decentralization Improves Social Outcomes When Countries Have Good Governance*.