

نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری

تألیف

آیت الله عباسعلی عمیدزنجانی

استاد دانشگاه تهران

دکتر ابراهیم موسی زاده

عضو هیأت علمی دانشکده حقوق

و علوم سیاسی دانشگاه تهران



انتشارات دانشگاه تهران

شماره ۳۰۹۵

شماره مسلسل ۶۵۰۳

عمید زنجانی، عباسعلی، ۱۳۱۶ -
نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری / تألیف عباسعلی عمید زنجانی، ابراهیم
موسی‌زاده. تهران: دانشگاه تهران، مؤسسه انتشارات، ۱۳۸۹.
خ، ۶۰۰ ص: (انتشارات دانشگاه تهران؛ شماره ۳۰۹۵).
ISBN 978-964-03-6040-8

فهرستویسی براساس اطلاعات نیا.
کتابنامه.

اسلام و دولت - - ایران - عدالت اجتماعی - - ایران - اصلاح نظام اداری - - ایران.
موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۵۴. دانشگاه تهران. مؤسسه انتشارات.
۱۳۸۹ ۲۹۷/۴۸۳۲ BP ۲۳۱ / ع ۸۳ ن ۶
شماره کتابشناسی ملی ۲۰۰۵۵۴

عنوان: نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری

تألیف: آیت‌الله عباسعلی عمید زنجانی، دکتر ابراهیم موسی‌زاده

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران

چاپ و صحافی: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران

ISBN 978-964-03-6040-8

شابک: ۸ - ۶۰۴۰ - ۰۳ - ۹۶۴ - ۹۷۸

«مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است»

«کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است»

بها: ۸۸۰۰۰ ریال

خیابان کارگر شمالی - خیابان شهید فرشی مقدم - مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران

پست الکترونیک: press@ut.ac.ir - سایت: www.press.ut.ac.ir

پخش و فروش: تلفکس ۸۸۰۱۲۰۷۸

فهرست مطالب

۱	.....مقدمه
۱۳	.....دفتر اول: نظارت بر اعمال حکومت
۱۳	.....فصل اول - کلیات
۱۳	.....مبحث اول - مفهوم و پیشینه نظارت
۲۰	.....مبحث دوم - نظارت در منابع اسلامی
۲۹	.....مبحث سوم - ضرورت نظارت
۴۶	.....مبحث چهارم - اهداف نظارت
۵۳	.....مبحث پنجم - حوزه و موضوع نظارت
۵۹	.....مبحث ششم - انواع نظارت
۶۲	.....مبحث هفتم - معیارها و شاخص های نظارت
۷۳	.....فصل دوم - نظارت سیاسی
۷۵	.....مبحث اول - نظارت عمومی
۸۴	.....مبحث دوم - نظارت از طریق آزادی بیان
۸۶	.....مبحث سوم - نظارت از طریق مطبوعات
۸۸	.....مبحث چهارم - نظارت از طریق احزاب و تشکل های سیاسی
۸۸	.....مبحث پنجم - نظارت از طریق تجمع و راهپیمایی
۹۱	.....مبحث ششم - نظارت از طریق قیام و انقلاب
۹۴	.....مبحث هفتم - نظارت مجلس در قالب تحقیق و تفحص
۹۵	.....مبحث هشتم - نظارت مجلس با سوال و استیضاح
۹۹	.....مبحث نهم - نظارت از طریق اصل نود قانون اساسی
۱۰۱	.....مبحث دهم - نظارت بر صدا و سیما

ح.....	نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری
۱۰۳.....	مبحث یازدهم - نظارت و نگرانی از انقلاب اسلامی و دستاوردهای آن
۱۰۷.....	فصل سوم - نظارت حقوقی
۱۰۷.....	مبحث اول - نظارت حقوقی رهبری بر قوای سه گانه
۱۱۲.....	مبحث دوم - نظارت بر اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور
۱۱۸.....	مبحث سوم - نظارت شورای نگهبان
۱۲۸.....	مبحث چهارم - نظارت مجلس از طریق قانونگذاری
۱۲۹.....	مبحث پنجم - نظارت بر مصوبات هیأت وزیران
۱۳۱.....	فصل چهارم - نظارت قضایی
۱۳۲.....	مبحث اول - نظارت دیوان عالی کشور
۱۳۵.....	مبحث دوم - نظارت دیوان عدالت اداری
۱۳۹.....	مبحث سوم - نظارت دادگاهها
۱۴۱.....	مبحث چهارم - نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور
۱۴۴.....	مبحث پنجم - نظارت از طریق نهاد آمودزمن
۱۵۰.....	مبحث ششم - نظام های نظارتی قضائی
۱۶۱.....	مبحث هفتم - مدل های نظارت قضایی بر اعمال دولت
۱۶۴.....	مبحث هشتم - معیارهای نظارت قضایی
۱۷۲.....	مبحث نهم - بررسی نظارت قضایی در چند کشور الگو
۱۹۹.....	فصل پنجم - نظارت اداری
۲۰۴.....	مبحث اول - نظارت سلسله مراتبی و قیمومتی
۲۰۹.....	مبحث دوم - مراجع اختصاصی اداری
۲۲۱.....	مبحث سوم - نظارت شوراهای اسلامی
۲۳۱.....	فصل ششم - نظارت مالی
۲۳۲.....	مبحث اول - مفهوم و ابعاد نظارت مالی
۲۴۷.....	مبحث دوم - نظارت دیوان محاسبات
۲۵۷.....	مبحث سوم - نظارت رئیس قوه قضاییه بر دارایی ها

۲۵۹	دفتر دوم: عدالت اداری
۲۶۰	درآمد
۲۷۳	فصل اوّل - مشروعیت و منابع آن در نظام اداری
۲۷۳	مبحث اول - مشروعیت نظام اداری
۲۷۴	اول - مبانی مشروعیت نظام اداری در اندیشه معاصر
۲۸۳	دوم - مبانی مشروعیت نظام اداری در اسلام
۲۹۰	مبحث دوم - منابع مشروعیت
۲۹۰	اول - منابع مدون
۲۹۵	دوم - منابع غیر مدون
۳۰۷	مبحث سوم - قلمروی اصل مشروعیت در نظام اداری
۳۰۸	اول - عوامل اجرایی تهدید کننده قانونمندی نظام اداری
۳۱۰	دوم - شرایط غیرعادی
۳۱۱	سوم - اختیارات تقدیری در مسئولیت‌های اجرایی
۳۱۵	فصل دوم - مسئولیت در نظام اداری
۳۱۶	مبحث اول - مسئولیت اداری و اقسام آن
۳۱۹	مبحث دوم - منشأ مسئولیت یا عدم مسئولیت دولت
۳۴۹	مبحث سوم - غرامت و اسقاط مسئولیت
۳۴۹	الف - ماهیت جبران خسارت
۳۵۱	ب - تعیین میزان خسارت
۳۵۲	ج - نحوه پرداخت خسارت
۳۵۳	فصل سوم - عدالت اداری در جمهوری اسلامی ایران
۳۵۳	مبحث اول - مشروعیت نظام اداری در نظام اسلامی
۳۵۵	اول - مفاد اصل چهارم
۳۶۰	دوم - مجمع تشخیص مصلحت نظام
۳۶۴	سوم - منابع معتبر فقهی و فتاوی مشهور
۳۶۶	چهارم - اختیارات رهبری

د..... نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری

مبحث دوم - دوگانگی مشروعیت در نظام اسلامی..... ۳۶۹

اول - مشروعیت با آرای عمومی..... ۳۷۴

دوم - مشروعیت نظام بر اساس امامت و رهبری فقیه..... ۳۸۰

مبحث سوم - دیوان عدالت اداری..... ۳۸۳

اول - بررسی سیر تحولات عدالت اداری..... ۳۸۴

دوم - سازمان و صلاحیت دیوان عدالت اداری..... ۳۹۵

فهرست منابع و مآخذ..... ۴۳۳

دین مبین اسلام، آیینی اجتماعی است که انسان را موجودی مدنی‌بالتبع دانسته^۱ و شئون جمعی را در همه مقررات و حتی عبادت‌ها ملحوظ نظر داشته است. شرع مقدس اسلام علاوه بر اشاره ضمنی به مقرراتی که به مصالح جامعه تعلق دارد، احکام خاص اجتماعی را نیز برای سالم نگاه داشتن و نیرومند کردن جوامع انسانی مقرر کرده است که هر یک از آن احکام، دارای مصالح و حکمت‌های فراوان دنیوی و اخروی هستند.^۲ یکی از احکام اجتماعی دین مبین اسلام تشکیل حکومت و زمامداری است که خداوند متعال در قرآن کریم از آن با عنوان عطیة الهی نام برده^۳ که باید رهبری جامعه به دنبال مصالح عمومی بوده و از غرض‌های شخصی یا اجرای مقاصد گروهی به دور بوده و به مصالح زودگذر دنیوی آلوده نشود.^۴ از منظر تعالیم الهی، اجرای عدالت و بسط قسط و عدل و برابری، مهمترین اهداف و کارکرد حکومت و زمامداری به شمار می‌روند که حاکمان بایستی تمام تلاش و کوشش خود را در این زمینه به کار ببرند.^۵

با توجه به همین نکته؛ و در نتیجه تعالیم پیامبران و آموزه‌های ادیان الهی، فلاسفه، اندیشمندان و فقهای اسلامی که عهده‌دار هدایت جوامع بوده‌اند، با ترنم روح‌بخش و نسیم دلنواز «آزادی»، «عدالت» و «برابری»، جان‌ها و اذهان خسته از استبداد و استعمار و دست‌های به زنجیر کشیده و چشمان در جهالت فرورفته را به بیداری و تکاپو فراخوانده‌اند و ابنای بشر را به احیای حقوق انسانی و اصل کرامت و شرافت ذاتی خویش و نیز در هم‌ریزی پایه‌ها و اصول حکومت‌های استبدادی که ریشه در جهالت انسان‌ها و خودکامگی و خودخواهی پادشاهان و حاکمان مستبد دارند، دعوت و آنان را به تشکیل حکومت عادلانه ترغیب کرده‌اند.^۶

۱- نهج البلاغه، محمد دشتی، خطبه ۱۲۷، «... همواره با بزرگ‌ترین جمعیت‌ها باشید که دست خدا با جماعت است. از پراکندگی بپرهیزید که انسان تنها، بهره شیطان است...».

۲- بقره/۱۷۹.

۳- بقره/۳۰. حکومت در متون اولیه اسلامی با تعبیرات و واژگان خاصی بیان شده است. (ر.ک: فقه سیاسی، ج ۲، صص ۱۵۳-۱۷۶).

۴- نهج البلاغه، نامه ۵، «و ان عملک لیس لک بطمة و لکنه فی عنقک امانة».

۵- حدید/۲۵.

۶- حدید/۲۵.

حکومت و دولت به هر صورت و شکلی که پدید آمده باشد، به عنوان یک پایه و رکن برای حفظ نظم و امنیت، ضروری شمرده می‌شود.^۱ دولت نه تنها نیروی سازمان‌یافته برای حفظ نظم و امنیت به شمار می‌رود، بلکه همچون ابزاری است که مصالح متضاد هزاران گروه را به حال سازگاری با یکدیگر نگه می‌دارد. وقتی دولت از عهده این وظیفه خود به خوبی برآید، گستره تسلط و قانون خود را پیش برده و کم‌کم دامنه نفوذ خود را وسعت می‌بخشد.^۲

حکومتی که فقط بر نیرو و قدرتش تکیه داشته باشد، به طول نمی‌انجامد، چون مردم با آنکه به طور طبیعی زود باور و فریب‌پذیرند، ولی همانگونه نیز، بنا به طبیعت خود، عناد و لجاجت دارند. به همین دلیل، دولت و حکومت، برای حفظ حیات خود، به اسباب و وسائل مختلف مانند خانواده، مساجد، و مدرسه متوسل می‌شوند تا تعالیم حکومت را نشر و گسترش دهند و در جان مردم عادت و وطن‌دوستی و میهن‌پرستی و افتخار به آن را نهادینه کنند. به این ترتیب دولت خود را از داشتن هزاران نگهبان و پلیس بی‌نیاز و افکار عمومی را با اطاعت و فرمانبری آشنا می‌کند. علاوه بر همه این موارد، اقلیت حاکم، مجبور است که دستگاه تسلط و اعمال قدرت خود را به مجموعه‌ای از قوانین تبدیل کند، تا از یک طرف سبب تحکیم سلطه و اقتدار وی شده، و از طرف دیگر امنیت و نظمی را برقرار کند و برای رعایا و شهروندانش حقوقی را قائل شود تا احترام قانون را بهتر نگه دارند و از حکومت پشتیبانی کنند.^۳

حکومت، در لغت به معنای فرمانفرمایی و حکمرانی است و به این معنا، برای آن وجود یک رابطه پایدار فرماندهی و فرمانبری بین فرمانروا و فرمانبر لازم است. در فرهنگ سیاسی هم، به معنای دستگاه فرمانروا در کشور است و در این معنا، دولت نیز هم‌ردیف یا جای آن به کار برده می‌شود. ولی در حقوق عمومی مدرن، میان «حکومت»، از یک‌سو، و «دولت» یا «کشور» از سوی دیگر فرق گذاشته می‌شود. در نظام‌های قانونی جدید که در آنها «تفکیک قوا» و اصل حاکمیت قانون به رسمیت شناخته شده، حکومت به مجموع دستگاه اداری، سیاسی، قضایی و نظامی کشور گفته می‌شود که در رأس آن هیأت حاکمه قرار دارد و کشور را بر اساس قانون‌های وضع شده در قوه قانونگذار و زیر نظر

۱- و آنه لابید للناس من امیر پر او فاجر ... و تامن به السبل و یؤخذ به للضعیف من القوی (نهج البلاغه، خطبه ۴۰).

۲- ویل دورانت، مشرق زمین گاهوار تمدن (تاریخ تمدن)، ج ۱، ترجمه احمد آرام، ع پاشایی و امیرحسین آریان‌پور، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ یازدهم ۱۳۸۵، صص ۲۹-۳۳.

۳- همان، ص ۳۳.

اهرم‌های نظارتی، اداره می‌کند که در رأس هیأت حاکمه، رئیس کشور یا حکومت قرار دارد.^۱ به عبارت دیگر، حکومت را می‌توان مجموع سازمان‌ها، کارگزاران و مقامات سیاسی، اداری و قضایی دانست که ادارهٔ جامعه را بر عهده داشته و با اعمال حاکمیت در رأس جامعه قرار دارند و بر افراد حکومت می‌کنند و می‌توانند قوانین و تصمیمات خود را بوسیلهٔ نیروی قهریه که در اختیار دارند بر افراد و اتباع خود تحمیل و بالاخره به قوانین و تصمیم‌های خود جامعه عمل ببوشند.

برخلاف علوم سیاسی که دولت همواره در ستیز با تشکّل‌های مردمی است، در حوزهٔ حقوق عمومی، حکومت به عنوان چهرهٔ قانونی نظام و کشور، باید از بالاترین اقتدار برخوردار باشد. به هر اندازه که در حوزهٔ سیاست، به کوچک کردن دولت می‌اندیشند، در حقوق عمومی به حکومت با حداکثر اقتدار و تعالی، فکر می‌کنند؛ زیرا حکومت در حقوق عمومی به معنای اجرای قوانین عادلانه بین مردم است که با انواع نظارت‌ها اجرا می‌شود.

به نوشتهٔ اسمن، واژهٔ حکومت در معنای اصلی و کلی، نمایشگر اجرای اقتدار عمومی توسط حاکم خواهد بود، یعنی حاکمیتی که به جریان افتاده است. پس حکومت، تجسم بخش دولت - کشور و عامل اجرای حاکمیت موجود در آن است.^۲ در واقع، حکومت بدنهٔ خارجی حاکمیت محسوب می‌شود. با واکاوی مفهوم حکومت، دو عنصر توأمان را می‌توان ملاحظه کرد:

- ۱- ارگان‌هایی که در مجموع، استخوان‌بندی حکومت را تشکیل می‌دهند و بنا به تعبیر مختلف گاهی به اسم قوای عمومی و زمانی به نام نهادهای فرمانروا خوانده می‌شوند؛
- ۲- وظایف و اختیاراتی که هر کدام از این ارگان‌ها بر عهده دارند و به موجب کارویژهٔ خود به انجام می‌رسانند.

در مجموع حکومت را می‌توان به معنای ارگان‌هایی دانست که به واسطهٔ آنان، حاکم به اعمال اقتدار می‌پردازد. در این صورت استعمال این واژه، تنها در معنای انحصاری قوهٔ مجریه یا وزرا نمی‌تواند درست باشد. بنابراین علاوه بر قشر سیاسی قوهٔ مجریه (رئیس کشور، رئیس جمهور و هیأت وزرا)، شامل مجلس، دستگاه‌های دیوانی، اداری و قضایی هم خواهد بود.

حکومت، بر حسب چگونگی تعیین فرمانروایان انواع و اقسامی دارد که اهم آنها حکومت استبدادی و حکومت دموکراسی (مردمسالار) است. حکومت استبدادی، در یک کلام ساده، حکومتی

۱- داریوش آشوری، دانشنامهٔ سیاسی، ص ۱۴۱.

۲- حقوق اساسی، قاضی شریعت پناهی، ص ۲۸۵.

است که در آن تمام اقتدار حکومتی در دست یک نفر بوده و مردم در انتخاب او هیچگونه دخالتی ندارند و او بدون اینکه پایبند اصل و قانونی باشد، به دلخواه خود فرمانروایی می‌کند. از آنجا که در این حکومت، حاکم یا حاکمان جامعه از پذیرش هرگونه ضابطه و قانون بر رفتارشان سرباز می‌زنند و پایبند به قانون نیستند، بنابراین نظارت بر اعمال چنین حکومتی هم موضوعیت ندارد. بر عکس حکومت استبدادی، در حکومت دموکراسی و مردمسالار، انتخاب فرمانروایان، با مردم یا خبرگان مردم است و امور حکومتی به طور مستقیم و غیرمستقیم به وسیله خود مردم اداره می‌شود و مردم منشأ قدرت هستند.^۱ در چنین حکومت‌هایی ذکر سه اصل محوری ضروری است: اصل اقتدار، اصل حاکمیت قانون و اصل مسئولیت.^۲

۱- اصل اقتدار: یعنی اینکه اداره امور جامعه به وسیله حکومت، نیازمند عامل الزام‌آور و انتظام‌بخشی است که بر اساس آن جامعه به اهداف خود دسترسی پیدا کند. نظم، امنیت و عدالت سه هدف عمده جامعه هستند که اقتدار یک اصل لازم و اجتناب‌ناپذیر است، ولی کمال مطلوب، نیل به آن اهداف عالی یعنی نظم، امنیت و عدالت است. نکته قابل توجه در خصوص اصل اقتدار، ملازمه قدرت با فساد است. در این باره جمله معروف گُرد آکُنن، به ذهن متبادر می‌شود که «قدرت موجب فساد می‌شود و قدرت مطلق فساد مطلق می‌آورد».^۳ به قول برتراند راسل، میل به قدرت به شکل آشکار، در رهبران، و به شکل پنهان حتی در پیروان نیز وجود دارد.^۴ در خصوص تلازم قدرت و فساد به چهار فرض می‌توان اشاره کرد: ۱- قدرت، خیر محض است: برخی به این دلیل، قدرت سیاسی را خیر می‌دانند، ولی چون انسان بدسرشت است، باید توسط افراد و نظام صالح، کنترل شود؛ ۲- قدرت، شر محض است: آنارشیست‌ها با اعتقاد به نیک سرشتی انسان‌ها، خواهان تحقق نظم مطلوب اجتماعی از راه اراده آزاد انسان و محو کامل قدرت از جوامع انسانی هستند؛ ۳- قدرت نه خیر است و نه شر: بر این اساس، قدرت شکل ابزاری دارد و با توجه به هدف و غایت آن می‌تواند خیر یا شر باشد؛ ۴- قدرت، شر لازم، است: لیبرال‌ها انسان را متمایل به نیکی می‌دانند، و از آن جا که استقرار قدرت

۱- در حکومت‌های مبتنی بر مردمسالاری دینی، منشأ قدرت و حاکمیت از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. (اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)

۲- هاشمی، سیدمحمد، تقریرات درس نظارت بر اعمال حکومت، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲.

۳- آنسیکلو پدیا آمریکانا، ج ۱، ص ۱۲۹.

۴- برتراند راسل، قدرت، ترجمه نجف دریابندری، تهران: خوارزمی، ۱۳۷۱، ص ۳۲.

سیاسی به ناچار موجب محدود شدن آزادی انسان می‌شود، می‌گویند، قدرت، شرّ لازمی است که تنها توجیه پیدایش آن، جلوگیری از وقوع مصیبت‌های بزرگ‌تر است.^۱

البته کسب قدرت، همواره برای اطفای غریزه و شهوت فردی نیست، بلکه ممکن است ناشی از نفس سلیم و عمل به تکالیف اخلاقی یا الهی باشد. به هر حال، بخشی از روان آدمی را صفات نکوهیده و شیطانی پر کرده که هنگام کسب قدرت، ممکن است بروز پیدا کنند و یا تشدید شوند. در نظام‌های الهی و اسلامی، ارزش‌های دینی و مذهبی به عنوان خاصیت قدرت، مطرح می‌شوند. در این گونه نظام‌ها، قدرت نمی‌تواند هدف باشد بلکه غایت قدرت ممکن است تحقق ارزش‌های دینی، برقراری قسط و عدالت، نظم و امنیت و زمینه‌ساز تهذیب نفوس و سعادت انسان‌ها عنوان شود.^۲

نتیجه منطقی بحث لزوم و ضرورت قدرت و اقتدار این است که باید سازوکاری برای مهار و کنترل قدرت حکومت اندیشیده شود. در واقع هر چند این احتمال وجود دارد که حاکم پس از رسیدن به قدرت، فاسد نشود؛ ولی این احتمال ضعیف است و باید با الهام از قانون و شرع، سازوکارهایی برای مهار درونی و بیرونی قدرت ایجاد کرد. کنترل و مهارت قدرت حکومت ممکن است به شکل درونی و یا بیرونی باشد. مهار قدرت حکومت از منظر درونی، ایجاد خصلت‌های پسندیده در درون حاکم و عمال حکومتی به شکلی است که بتواند تا حد امکان هنگام لغزش و خطر، او را حفظ کند. از مهار درونی قدرت، می‌توان به ایجاد روحیه تقوا، صداقت، تواضع، خدا باوری و درست‌کاری اشاره کرد. ولی با توجه به اینکه خوی و خصلت انسان در حال تغییر است و در سرشت انسانی، نیروها و تمایلاتی چون خودخواهی، رقابت‌جویی، بدگمانی و میل به شهرت و قدرت وجود دارند، بنابراین نمی‌توان به مهار درونی قدرت اکتفا کرد و باید به وسیله قدرت، قدرت را مهار کرد و در ساختار حکومت، قدرت باید به شکلی توزیع شود که قسمتی از آن، توسط بخش دیگر مهار شود؛ یعنی مهار قدرت تنها با تقسیم آن شدنی خواهد بود.

۲- اصل حاکمیت قانون و شرع: بر اساس این اصل، زمامداران در اعمال حکومتی بر اساس سلیقه‌ها و خواسته‌های فردی عمل نمی‌کنند، بلکه بر پایه موازین، ملاک‌ها و معیارهایی عمل می‌کنند که راهکار زندگی سیاسی و اجتماعی باشد. البته رابطه‌ای منطقی بین حاکمیت قانون و حاکمیت مردم وجود دارد. قانون شایسته، قانونی است که از اعتقادات مردم، بر مردم و برای مردم باشد. طبعاً

۱- نیدصادق حقیقت، توزیع قدرت در اندیشه سیاسی شیعه، تهران، نشر هستی‌نما، ۱۳۸۱، ص ۱۴۴.

۲- همان، صص ۱۴۵-۱۴۲.

زمامداران باید تابع قانونی باشند که دارای ریشه و اعتقادات دینی - مردمی است.

اساس حاکمیت قانون و شرع بر این نظر مبتنی است که حکومت نباید به گونه‌ای مستبدانه قدرت خود را اعمال کند. در زندگی واقعی، هر حکومت از مسئولان یا سازمان‌هایی تشکیل شده که گاه ممکن است از حدود اختیارات قانونی فراتر رفته یا حتی مرتکب جرایمی شوند، پس نخستین اصل حاکمیت قانون این است که حکومت و دولت نباید فراتر از قانون عمل کند و یا کاری انجام دهد. اصل دوم حاکمیت قانون هم این است که دولت باید از راه مجموعه‌ای از مقررات کلی و قانونی، نظم، آرامش و امنیت را برقرار و برای موارد تخلف از قانون، مجازات و ضمانت اجرا را در نظر بگیرد.

در واقع هدف اساسی اصل حاکمیت قانون را می‌توان محدودیت و کنترل هر نوع قدرت خصوصی و سیاسی دانست؛ چرا که خطر اصلی حکومت، گرایش آن به فساد است که به ترجیح منافع شخصی حاکمان بر منافع عمومی جامعه می‌انجامد. چون حاکمانی که بتواند به میل خود رفتار کنند به احتمال زیاد راضی می‌شوند به هزینه جامعه بر ثروت خود بیفزایند. حاکمیت قانون با محدود کردن اختیارات حاکم در چارچوب قانون، به جلوگیری از اینگونه فساد کمک می‌کند.

فلاسفه‌ای چون افلاطون معتقد بودند که حاکمان نادری هستند که هم صاحب خرد و هم صاحب صداقتند؛ آنان خردمندان حکومت می‌کنند و تا آنجا که برایشان میسر است، گرفتار فساد نخواهند شد. با این حال افلاطون می‌دانست که این حاکمان صاحب خرد و صداقت نیز به‌طور کامل مصون از فساد نیستند و حتی برای یک حکومت آرمانی، این حاکمان صاحب اخلاق و خردمند هم باید به‌واسطه مجموعه‌ای از قوانین و مقررات محدود شوند، تا تضمین شود که حتی حاکمان صاحب اخلاق و خرد نیز در دام وسوسه گرفتار نشوند و منافع شخصی خود را با هزینه کردن از مصلحت عمومی دنبال نمایند.^۱ به عبارت دیگر فسادپذیر بودن انسان به این معناست که حتی بهترین و برجسته‌ترین حاکمان را باید با قانون و مقررات قانونی محدود کرد تا مصالح عمومی جامعه به دلیل فساد آنان تباہ نشده، از انتقام‌جویی حاکمان جلوگیری به عمل آید و آزادی‌های فردی تأمین شود.

در خصوص نظریه فسادپذیری حاکم یا حاکمان، دیدگاه اسلامی این است که انبیا و ائمه معصومین (ع) از گناه، هواهای نفسانی، جاه‌طلبی، ثروت‌اندوزی و دیگر تمایلات شیطانی به‌دور هستند و اگر چنین افرادی زمام امور جامعه را به دست داشته باشند، بدون تردید مصالح عمومی، فردی و اجتماعی به بهترین نحو ممکن تأمین خواهد شد، ولی با این حال در جامعه اسلامی، حاکم و ولی فقیه

مقید به دستورات و مقررات دینی و قانونی است؛ حتی پیامبر اسلام (ص) هم مقید به شرع مقدس و فرمان الهی بود. در دیدگاه دینی، حکومت مبتنی بر ولایت مطلقه فقیه همانند حکومت استبدادی و دیکتاتوری نیست که حاکم در مسند حکومت، بتواند به دلخواه خود رفتار کند و، هر حکمی که دلش خواست صادر کرده و هیچ معیاری برای عزل و نصب نداشته باشد؛ بلکه حاکم تابع احکام و قانون الهی است و نمی‌تواند بر اساس تمایلات نفسانی عمل کرده و بدون در نظر گرفتن ملاک و معیاری، تنها بر پایه سلیقه تصمیم بگیرد.^۱ از دیدگاه اسلامی صرف نظارت‌های بیرونی و مادی و اصل حاکمیت قانون در جلوگیری از فساد حاکمان کافی نیست، بلکه مهم‌تر از نظارت‌های بیرونی، نظارت درونی یعنی عدالت و تقوا است که یک زمامدار باید داشته باشد^۲، تا با برخورداری از امکانات و توانایی‌های لازم و دانش به‌کارگیری آنها، با انگیزه صحیح در مسیر مصالح جامعه از نیروهای خود استفاده کرده و در عمل تابع هوی و هوس و امیال شخصی نشود؛ چرا که وقتی فردی فاقد صلاحیت اخلاقی و تقوا، صاحب قدرت و امکانات مادی شود، احساس غرور کرده و بر اساس هوی و هوس و خواسته‌های شیطانی و جاه‌طلبی هرگونه که بخواهد قدرت و امکانات را به‌کار برده و در نتیجه از مسیر حق و قانون منحرف شده و برای جامعه، حاصلی جز تباهی و فساد در پی نخواهد داشت.^۳

با وجود نظر و دلایل متقن بر محدودیت و کنترل قدرت حاکمان به‌وسیله اصل حاکمیت قانون و بیان این اصل به عنوان یکی از ویژگی‌های حکومت‌های مطلوب، برخی از فلاسفه، ایجاد نظامی را که مظهر کامل حاکمیت قانون باشد، امکان‌پذیر نمی‌دانند. از جمله «امانوئل کانت» معتقد است انسان‌ها بنا به ذات خویش تمایل شدیدی دارند که خود را از قوانین و شروط مقرر معاف دارند و در عین حال، کاملاً مایل هستند همان قوانین را بر دیگران تحمیل کنند. چنین تمایلی بدون تردید مانعی جدی بر سر راه ایجاد حاکمیت قانون خواهد بود. به اعتقاد کانت، ایجاد نظامی که مظهر کامل حاکمیت قانون باشد، غیرممکن است چون «از این چوب کجی که انسان را تشکیل داده، هیچ چیز کاملاً مستقیمی نمی‌توان ساخت. این «چوب کج»، سرشت انسانی ماست؛ تمایلات غریزی بشری ما، تکامل را امری ناممکن می‌سازد.»^۴ «توماس هابز» هم دیدگاهی از سرشت انسان را مطرح می‌کند که بر پایه آن، قوی‌ترین

۱- محمدتقی مصباح یزدی، پرسش‌ها و پاسخ‌ها، ج ۲، ص ۴۰.

۲- همان، ص ۲۶.

۳- محمدتقی مصباح یزدی، نظریه سیاسی اسلام، ج ۲، ص ۸۸.

۴- آندرو آلتمن، پیشین، ص ۷۸.

نیروها در سرشت انسان عبارت از خودخواهی، رقابت‌جویی، بدگمانی، میل به شهرت و قدرت و شهرت‌پرستی بوده و نخبگان بشری که در برابر چنین تمایلاتی مصون باشند و بتوان اطمینان داشت که از قانون پیروی کنند و تنها به دلایل اخلاقی، منفعت عمومی و مصالح جامعه را دنبال کنند، وجود ندارند.^۱ به اعتقاد «هابز»، هر فرد یا گروهی از انسان‌ها که به عنوان حاکم برگزیده می‌شوند، به دلیل اقدام در جهت بهترین منافع خود و قدرت و شوکت، خود را فراتر از قوانین قرار خواهند داد. البته ایرادی که به نظر «هابز» وارد است این خواهد بود که وی نگاهی تک بُعدی به سرشت انسانی داشته و فقط بُعد ناسوتی سرشت انسانی را مدنظر قرار داده، در حالی که سرشت انسانی علاوه بر بُعد ناسوتی دارای لایه و بُعد ملکوتی هم هست و وی به جنبه معنوی و فضیلت‌طلبی سرشت آدمی بی‌توجه بوده است.

۳- اصل مسئولیت: یکی دیگر از محورهای حکومت‌های مطلوب مردمی، «مسئولیت» زمامداران است. یعنی اینکه در بین اصل اقتدار و اصل حاکمیت قانون، اصل مسئولیت قرار می‌گیرد. به این معنا که حاکم، اقتدار خویش را اعمال می‌کند، اما اعمال قدرت باید در جهت خیر عامه و نفع عمومی باشد که اصل حاکمیت قانون معیار انجام امور است، در غیر این صورت حاکم در انجام اعمال خود، مسئول بوده و در محدوده صلاحیت‌های تعیین شده بر اساس قانون مسئولیت دارد.

بدون تردید تحقق سه محور مذکور یعنی اصل اقتدار، اصل حاکمیت قانون و اصل مسئولیت که از ویژگی‌های بارز حکومت‌های دینی و مردمسالار هستند، مستلزم نظارت بر اعمال حکومتی است. اما پرسشی که در این باره پیش می‌آید این است که مراد از اعمال حکومتی چیست؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت که اعمال حکومتی بر اساس معیارهای حقوقی به چهار دسته تقسیم می‌شوند:^۲

یک - اعمالی که بر اساس معیار تفکیک و استقلال قوا، انجام می‌شوند که عبارتند از:

- ۱- تقنینی (قانونگذاری): اعمالی که در صلاحیت عام قوه مقننه بوده و قواعدی را که دارای ماهیت عمومی، غیرشخصی و انتزاعی است، ایجاد می‌کند؛
- ۲- اجرائی: اعمالی که در صلاحیت قوه مجریه بوده و بر مبنای قواعد و مقررات حقوقی؛ برای تأمین منافع عمومی و ارائه خدمات عام‌المنفعه انجام می‌شوند؛

۱- همان، ص ۷۶.

۲- ماشمی، پیشین.

۳- فضایی: اعمالی که توسط مراجع قضایی و به منظور کشف حق و تکلیف و بر اساس تشریفات خاص آیین دادرسی تحقق می‌یابند.

دو - اعمال سیاسی و اداری: اعمال سیاسی که در سطح کل جامعه به وسیله مقامات عالی حکومتی اعمال می‌شوند؛ و اعمال اداری که جنبه موردی و روزمرگی پیدا می‌کنند، یعنی اعمالی که در آن ارتباط اداره با اشخاص بیش از پیش مطرح است؛

سه - اعمال حاکمیت و تصدی: اعمال حاکمیت، آن دسته از اموری است که تحقق آنها موجب اقتدار و حاکمیت ملت و کشور است و منافع آن شامل همه اقشار جامعه می‌گردد از قبیل سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، قانون‌گذاری و...^۱ به عبارت دیگر عملی است که جزو ذات حکومت و زمامدار است، به این معنا که زمامدار در انجام وظایف اصلی خود که حکمرانی است، به انجام آن امور می‌پردازد و عدم انجام آنها موجب اختلال در جامعه می‌شود. ولی اعمال تصدی، اعمالی است که اصولاً افراد از عهده انجام آن برمی‌آیند، بدون اینکه نیاز به دخالت دولت در این زمینه باشد، اما حکومت با در نظر گرفتن پاره‌ای از ملاحظات به انجام آنها می‌پردازد؛ نظیر آموزش و بهداشت عمومی، تجارت و...؛

چهار - اعمال یکجانبه و دوجانبه: اعمال یکجانبه مانند هر عمل حقوقی، اعمال حکومتی است که با قصد و انشا و به منظور ایجاد یک وضع حقوقی بین اشخاص و یا اصلاح یا لغو یک وضع حقوقی موجود میان آنها صورت می‌گیرند و منشأ حق و تکلیف له یا علیه آنها می‌شوند، مانند صدور آیین‌نامه و بخشنامه‌های اداری و یا مصوبه‌ها و اظهارهای اداری و احکام استخدامی. اما اعمال دوجانبه، عمل حکومتی است که حکومت به جای آنکه خود به آنها بپردازد، انجام آن امور را بر اساس قراردادهای عمومی و اداری به اشخاص ثالث و نهادهای خصوصی واگذار می‌کند.

بدیهی است که در بحث از موضوع «نظارت بر اعمال حکومت»، تمامی اعمال چهارگانه مذکور تحت شمول نظارت قرار می‌گیرند. به این منظور، نظارت بر اعمال حکومتی از دیرباز مورد توجه پیامبران الهی، امامان، فلاسفه، اندیشمندان و رهبران خرد و حکمت به منظور دستیابی به حکومت مطلوب قرار گرفته و آنان شیوه‌ها و راهکارهای گوناگونی را برای رفع هراس از تمرکز و تجمع فسادانگیز، سرکوبگر و استبدادزای قدرت پیش‌روی صاحبان اصلی حکومت یعنی مردم قرار داده‌اند و

در این مسیر، یعنی دستیابی به یک حکومت مطلوب، صفحات تاریخ را با خون خود رنگین کرده‌اند؛ چرا که به اعتقاد آنان، بنا به طبیعت اشیا و احوال و اقتضای سرشت مرکزگرایی، کسی که قدرت را در دست دارد، پیوسته در وسوسه سوءاستفاده از آن است و قدرت رها شده، انواع فسادها، انحرافات، بی‌عدالتی‌ها، ستمگری‌ها و حق‌کشی‌ها را در پی دارد. همانگونه که قرآن کریم می‌فرماید: «... إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنُفٍ ۗ أَنْ رَأَى اسْتِغْنَىٰ»،^۱ طبیعت قدرت، طغیان و سرکشی است و به قول حضرت علی (ع): «کسی که مالک شود، خویشتن را بر دیگران مقدم می‌شمارد».^۲

بنابراین، برای کنترل و مهار «قدرت طغیانگر و فسادآور» و استقرار و استمرار قدرت در قالب‌های حقوقی عادلانه و منصفانه، برای نیل به حکومت‌های مطلوب و در نهایت، تحقق «مدینه فاضله»، فکر و اندیشه به تکاپو افتاد و قدرت سیاسی و حکومت را در چارچوبه‌های آزادی، دموکراسی، رفاه، سعادت فردی، عدالت، برابری و تعاون اجتماعی مورد بازبینی مجدد و تفکر و تعمق قرار داد و در نتیجه مفاهیمی چون «مشارکت همگانی» در سرنوشت جامعه سیاسی، اصل «تفکیک قوا»، اصل «امر به معروف و نهی از منکر» و نظارت همگانی بر دولت و شناسایی حقوق بنیادین انسانی در صفحات زندگی سیاسی بشر، نقش بست و برقراری نظام نظارت بر اعمال حکومت و کنترل و بازرسی عملکرد دولتمردان به عنوان مؤثرترین و مهم‌ترین ابزار تضمین حقوق ذاتی و بنیادین افراد بشر و جلوگیری از انحراف قدرت، مطرح شد. با شروع نهضت تدوین «قوانین اساسی»، شیوه‌های متعددی از بازرسی‌ها و نظارت‌های سیاسی، قضایی، اداری و مالی در متن و اصول قوانین اساسی جای گرفتند و نهادها و سازمان‌های گوناگون نیز برای تحقق اهداف و آرمان‌ها و نیز اجرای عدالت و بسط قسط و عدل تأسیس شدند که این نظارت‌ها را می‌توان در دو قالب نظارت‌های حکومتی و نظارت‌های مردمی تقسیم‌بندی کرد. نظارت‌های حکومتی (رسمی و سازمان‌یافته)، به نظارت‌هایی گفته می‌شود که قانونگذار آنها را به صورت رسمی پیش‌بینی کرده و سازمان داده است، ولی نظارت‌های مردمی (سازمان‌نیافته) به نظارتی می‌گویند که افکار عمومی و فریضه امر به معروف و نهی از منکر بر اساس اصول و ارزش‌های پذیرفته شده جامعه، زمینه اجرای قانون و نیز مهار قدرت را در جامعه هموار می‌کند. همچنین می‌توان نظارت را در قالب‌های نظارت حقوقی، نظارت سیاسی، نظارت قضایی و نظارت اداری بررسی کرد که هر یک از آنها هم دارای مصادیق و نمودهای گوناگونی هستند که بحث

۱- علی ۷۶: «هنگامی که انسان خود را بی‌نیاز و مستغنی ببیند، طغیان می‌کند».

۲- نهج البلاغه، حکمت ۱۶۰.

مفصلی را می‌طلبند.

در خصوص نظارت بر اعمال حکومت در ایران، باید دو دوره را از هم تفکیک کرد: دوره اول: انقلاب مشروطیت، دوره دوم: انقلاب اسلامی.

انقلاب مشروطیت با روشنگری‌های روحانیان مبارز و متأثر از اندیشه‌های آزادیخواهانه غرب به‌ویژه انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹م)، در سال ۱۳۲۴ هـ ق نظام استبدادی را برای مدت کوتاهی متزلزل و شاه را مجبور به صدور فرمان مشروطیت و تأسیس «مجلس منتخبین» و همچنین تصویب قانون اساسی کرد. قانون اساسی مشروطه در اصول هجدهم (نظارت بر بودجه)، نود و چهارم، بیست و دوم تا بیست و پنجم (نظارت بر اعمال دولت)، اصل سی و دوم (رسیدگی به شکایات مردم)، و نیز در فصل دوم، راهکارهای نظارت بر اعمال دولت را تبیین و حقوق و آزادی‌های مردم را تعیین کرده بود. ولی به دلیل انحراف انقلاب مشروطه از مسیر اصلی خود و انزوای رهبران اصلی آن، اصول و مقررات مزبور با تسلط رژیم مستبد پهلوی تعطیل شدند تا اینکه با پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی در سال ۱۳۵۷ هـ ش به رهبری حضرت امام خمینی (ره) و پشتیبانی مردم، نظام استبدادی شاهنشاهی در کشور به تاریخ پیوست و در سال ۱۳۵۸ با تصویب قانون اساسی، به سلوک و رفتار سیاسی زمامداران و مردم توجه شد و محور استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی؛ تأمین قسط و عدل؛ کرامت و ارزش‌های والای انسانی؛ ایجاد نظام اداری صحیح؛ حاکمیت قانون و اداره امور به اتکای آرای عمومی؛ به عنوان ارزش‌های بنیادین و محورهای اصیل در نظام جمهوری اسلامی بیان و برای تحقق این ارزش‌های بنیادین سازوکارهای متعددی چون حاکمیت موازین اسلام (اصل ۴)، حاکمیت ولایت فقیه و نظارت او بر قوای سه‌گانه (اصول پنجم و پنجاه و هفتم)، تأسیس شورای نگهبان، قوه قضاییه مستقل و نظارت‌های متعدد سیاسی، اداری، مالی، نظارت متقابل و همگانی امر به معروف و نهی از منکر (اصل هشتم)، آزادی بیان و مطبوعات، تأسیس و تشکیل احزاب و جمعیت‌ها، تفکیک قوا، تظاهرات و اجتماعات قانونی و... پیش‌بینی شد، تا مبادا نظام حکومتی جمهوری اسلامی ایران در مسیر اعمال حاکمیت خویش از آرمان‌ها و اهداف و خطوط معین شده توسط قانون اساسی منحرف شده و دچار ستمگری، بی‌عدالتی، فساد، استبداد، خفقان، سوءاستفاده از قدرت، انحراف و طغیان قدرت شود.

با عنایت به موارد مذکور و به منظور بررسی ابعاد گوناگون بحث «نظارت بر اعمال حکومت»، مجموعه حاضر تنظیم و به شکل کتاب، تقدیم علاقه‌مندان عرصه حقوق عمومی شد، که به دلیل گستره وسیع ارتباط مردم با دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های اداری و نقش موثر و بی‌بدیل آن سازمان‌ها

در اجرای سیاستهای دولت و اعمال حکومتی، دفتر دوم این مجموعه به نحو مستقل و مفصل به موضوع مشروعیت و عدالت اداری اختصاص داده شد، لازم به ذکر است که پایه و ریشه اصلی مجموعه حاضر را مطالب و یادداشت‌هایی تشکیل می‌دهد که حاصل سه دهه تلاش محققانه حضرت استاد آیت‌الله عمیدزنجانی هستند. حضرت آیت‌الله عمیدزنجانی که به حق می‌توان ایشان را پدر فقه سیاسی معاصر و استاد مسلم حقوق اساسی نامید، سالیان درازی به تدریس دروس حقوق اساسی و مبانی حقوق عمومی در دانشگاه‌های کشور پرداخته و راهنمایی و مشاوره رساله‌های متعددی را در مقاطع دکتری و کارشناسی ارشد رشته‌های حقوق، فقه و علوم سیاسی، با موضوع کنترل و مهار قدرت سیاسی بر عهده داشته‌اند که حاصل این تجربیات گرانبها، دست‌نوشته‌ها و یادداشت‌های پراکنده اما پربار، با همین عنوان است که برخی از آن مطالب در بسیاری از دانشکده‌های حقوق و علوم سیاسی، چندین بار تدریس و ارائه شده‌اند. با توجه به ضرورت ارائه این مطالب در قالب کتاب و به عنوان منبع درسی، توفیق تنظیم اثر به اینجانب محول شد که البته خوشه‌های بسیاری از این خرمن خرم و گلستان پر گل نصیب شده‌است. به هر حال، هرگونه کاستی احتمالی موجود در این اثر بر عهده اینجانب بوده و امید دارد در چاپ‌های بعدی با استعانت از خداوند باری‌تعالی و با بهره‌گیری از نظرات استادان، پژوهشگران و دانشجویان گرامی، اثری در خور و به‌دور از ایراد تقدیم جامعه علمی و دانشگاهی شود، ضمن اینکه اعتقاد راسخ بر این است که این اثر، کامل‌ترین و اولین کتاب پیرامون موضوع «نظارت بر اعمال حکومت» است که به رشته تحریر و نگارش در می‌آید.

در پایان به پاس قدردانی، از دوستان پژوهشگر آقایان فهیم مصطفی‌زاده و سیدمهدی سیدی که نگارنده را یاری کردند کمال تشکر را داشته؛ و از هرگونه پیشنهاد و انتقاد در خصوص شکل و محتوای اثر برای بهره‌گیری در چاپ‌های آینده استقبال کرده و آنها را به دیده منت می‌نگرم.

ابراهیم موسی‌زاده