

چکیده

کتابی در حوزه [فقه](#) نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، اثر [عباسعلی عمید زنجانی](#) است. نویسنده در این اثر، با ترکیب مبانی فقهی و اصول حقوق عمومی، [سیاسی](#) الگوی نظارتی خاص نظام جمهوری اسلامی ایران را تبیین کرده است. مطالب این کتاب در دو بخش اصلی تنظیم شده است: بخش نخست به انواع نظارت شامل نظارت سیاسی، حقوقی، قضایی، اداری و مالی اختصاص دارد و بخش دوم به موضوع عدالت اداری می‌پردازد.

اعمال و [استصوابی](#) نویسنده نظارت را حقی شرعی می‌داند که به دو شکل [استطلاعی](#) و می‌شود. او به بررسی سازوکارهای نظارتی مانند دیوان عدالت اداری، [شورای نگهبان](#)، دیوان محاسبات می‌پردازد و جایگاه هر یک را در نظام حقوقی ایران تحلیل می‌کند.

عمید زنجانی در بخش عدالت اداری، به تحلیل مبانی مشروعیت نظام اداری، تفاوت‌های مفهومی مسئولیت و ضمان در فقه و حقوق، و کارکرد دیوان عدالت اداری می‌پردازد. او در تحلیل مشروعیت نظام، حاکمیت مردم را در طول حاکمیت خدا قرار داده، جمهوریت و اسلامیت نظام را مشروع دانسته، از اشکال دوگانگی در عقاید زیرساخت نظام اسلامی پاسخ می‌دهد. او همچنین مسئولیت حکومت در حوزه‌های مختلف از جمله قانونگذاری، را مستقل اقدامات اجرایی و تصمیمات قضایی را بررسی کرده است. وی [قوه قضائیه](#) معرفی کرده و معافیت آن از مسئولیت قضایی را ضامن استقلال قوه قضائیه دانسته است.

درباره کتاب

نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، کتابی در حوزه فقه سیاسی است که موضوعات مرتبط با نظارت بر حکومت و عدالت اداری را بررسی می‌کند. این کتاب را [ابراهیم](#) تنظیم کرده با استفاده از مطالب و یادداشت‌های [عباسعلی عمید زنجانی](#) [موسی‌زاده](#) است (ص ۱۲). نویسندگان ویژگی بارز حکومت‌های دینی و مردم‌سالار را «نظارت بر اعمال حکومتی» دانسته‌اند و برای بررسی ابعاد گوناگون این ویژگی کتاب حاضر را نوشته‌اند (ص ۸-۱۱). این اثر را انتشارات دانشگاه تهران برای نخستین بار در سال ۱۳۸۹ ش در ۴۴۸ صفحه منتشر نموده و در سال‌های بعد تجدید چاپ کرده است.

ساختار کتاب

کتاب نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، دو بخش اصلی (دفتر اول و دفتر دوم) دارد. دفتر نخست در شش فصل مسائل مربوط به نظارت بر اعمال حکومت را بررسی می‌کند. فصل اول که مربوط به کلیات است، مفهوم و پیشینه نظارت را بیان کرده، اهمیت و اهداف آن را توضیح می‌دهد. در فصل دوم تا ششم نیز به ترتیب، این مسائل بررسی می‌شود: نظارت سیاسی (مانند نقش آزادی بیان، مطبوعات، احزاب سیاسی و صداوسیما)، نظارت قضایی (مانند نقش (حقوقی) (مانند نظارت رهبری، رئیس‌جمهور و [شورای نگهبان](#) دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها)، نظارت اداری (مانند نظارت شکایتی،

سلسله مراتبی و نقش شوراهای اسلامی)، و نظارت مالی (مانند نظارت دیوان محاسبات و نظارت رییس قوه قضائیه).

دفتر دوم با عنوان عدالت شامل مقدمه و سه فصل است. در مقدمه، عدالت در ابعاد فردی و دولتی آسیب شناسی شده و ارتباط عدالت با جامعه تحلیل می شود. فصل نخست به بررسی مشروعیت نظام اداری و منابع مشروعیت آن و فصل دوم به بررسی اقسام مسئولیت اداری و منشأ مسئولیت و عدم مسئولیت اختصاص دارد. در فصل سوم، عدالت اداری در جمهوری اسلامی ایران بررسی شده، پیشنهاد دیوان عدالت اداری، ساختار و وظایف آن را شرح داده می شود.

نویسندگان

(۱۳۹۰-۱۳۱۶ش) نویسنده کتاب، مجتهد، حقوقدان، استاد [عباسعلی عمید زنجانی](#) دانشگاه و پژوهشگر علوم سیاسی بود. او در حوزه های علمیه قم و نجف نزد اساتیدی و [سید محسن](#) مانند [سید حسن بروجردی](#)، [سید روح الله خمینی](#)، [سید ابوالقاسم خویی](#) تعریف می شود و تحصیل کرد. بیشترین آثار علمی او در حوزه [فقه سیاسی حکیم](#) است که بارها تجدید چاپ شده مشهورترین اثر او مجموعه ده جلدی [فقه سیاسی](#) است. او تجربه حضور در عرصه های سیاسی با نمایندگی مجلس شورای اسلامی و [بایسته های](#) را نیز در کارنامه خود دارد. همچنین کتاب های نمایندگی [مجلس خیرگان](#) از دیگر آثار او در حوزه فقه سیاسی است «[درآمدی بر فقه سیاسی](#)» و «[فقه سیاسی](#)».

دکتر [ابراهیم موسی زاده](#)، نویسنده همکار، دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران است و دکتری خود را از دانشگاه شهید بهشتی و فوق دکتری حقوق عمومی خود را از دانشگاه تهران دریافت کرده است.

نظارت استصوابی و استطلاعی در ابواب فقهی

نویسنده نظارت در اصطلاح فقهی را حقی شرعی می داند که از سوی شرع (قانون) و یا از سوی فردی صاحب اختیار، به فرد یا جمعی داده شده، به عنوان ناظر منصوب می شوند. ناظر در حقیقت رقیب عامل است و نظارتش دو نوع است

عامل بدون اطلاع ناظر کاری از پیش نبرد و هرگاه عامل، خلاف نظر :[نظارت استطلاعی](#) ناظر عمل کند او را باز بدارد

اعمال عامل در صورت مغایر بودن با نظر ناظر، بی اعتبار است :[نظارت استصوابی](#)

فقه در مباحث فقهی مانند امور مربوط به غایب، صغار، محجوران و متولیان وقف، به مسئله نظارت پرداخته اند. فقیهان نظارت را در متونی مانند وصیت نامه و وقف نامه، عموماً به نظارت استصوابی تفسیر نموده اند (ص ۱۴-۱۹)

ضرورت نظارت بر حکومت اسلامی

عمید زنجانی، نظارت را نه تنها ضامن عدالت و کنترل قدرت، که مهم ترین عامل برای باروری توانمندی های مدیران و رسیدن به توسعه مطلوب می داند. او حاکمیت بدون نظارت

را استبداد خوانده، معتقد است، اهداف اقتصادی و سیاسی اسلام، بدون نظام منسجم نظارتی، محقق نمی‌شود.

نویسنده در تبیین ضرورت نظارت بر حکومت، ابتدا ضرورت نظارت بر حکومت به طور عام و سپس ضرورت نظارت در حکومت اسلامی به طور خاص را بررسی کرده است (ص ۲۹-۳۲). وی نظارت بر حکومت اسلامی را به نظارت خدا بر انسان به دو صورت تکوینی و تشریعی پیوند زده (ص ۳۲-۳۳) و برای ضرورت نظارت در حکومت اسلامی، به برخی از معارف و مفاهیم دینی (مانند تأکید بر مراقبت خویشتن و سلوک عرفانی) اشاره کرده است نه مباحث فقهی و استدلالی (ص ۳۶-۴۴).

عمید زنجانی در پایان فصل نخست، به صورت اجمالی اهداف، قلمرو و موضوع نظارت را مطرح کرده است (ص ۴۶-۷۲) و سپس در فصول بعدی، به تفصیل به تحلیل و تبیین هر یک از این مؤلفه‌ها می‌پردازد.

راه‌های نظارت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

نویسنده در فصل دوم با استناد به اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و منابع اسلامی، راه‌های نظارت سیاسی بر حکومت را در یازده بند برشمرد، توضیحاتی ارائه داده است:

(ص ۷۵)؛ نظارت عمومی از راه دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر

و ابراز عقاید فردی در چارچوب قانون (ص ۸۴)؛ آزادی بیان

کتاب، نشریات، محتوای چاپی، اینترنتی و مجازی (ص ۸۶)؛

احزاب و انجمن‌ها (ص ۸۸)؛

تجمعات و راه‌پیمایی، و نه اعتصاب (ص ۸۸-۸۹)؛

قیام و انقلاب در مقابل مستبدان (ص ۹۰)؛

نظارت مجلس در قالب تحقیق و تفحص (ص ۹۴)؛

نظارت مجلس با سؤال و استيضاح (ص ۹۵)؛

(ص ۹۹)؛ نظارت از راه اصل نود قانون اساسی

نظارت بر صداوسیما از راه شورای نظارت (ص ۱۰۰)؛

نظارت و نگهبانی از انقلاب اسلامی از طریق سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (ص ۱۰۳)

نویسنده در بیان این مباحث گاهی به مسائل فقهی نیز اشاره می‌کند؛ مثلاً در موضوع قیام مردمی، به دیدگاه فقهی شهید اول و علامه حلی اشاره کرده است. شهید اول در کتاب القواعد و الفوائد، قیام مردم علیه حکومتی که با آن بیعت کرده‌اند را تنها در صورتی مجاز می‌داند که حاکمان از تعهد خود برای اقامه عدل، عدول کنند و قیام تنها راه حل

اصلاح سیاسی باشد. علامه حلی نیز در بحث [یغی](#)، شورش علیه حکومت عدل را بغی و جرم خوانده، تنها شورش علیه دولت فاسد غیرقابل اصلاح را مجاز می‌شمارد (ص ۹۱)

امر به معروف و نهی از منکر، وظیفه مردمی یا حاکمیتی؟

عمید زنجانی نظارت عمومی را طبق اصل هشتم قانون اساسی، به دو شکل دعوت به خیر (ص ۷۶) و امر به معروف و نهی از منکر (ص ۷۸) شرح می‌دهد و برای این دو، به آیات و روایات استناد می‌کند. وی امر به معروف و نهی از منکر را عملی دو جانبه بیان می‌کند که از یک سو مردم را برای تشکیل، اداره و تداوم دولت و نظام سیاسی برمی‌انگیزد و از سوی دیگر، دولت و کارگزاران را موظف به نظارت بر اعمال مردم می‌کند (ص ۷۸)

مؤلف در بررسی مسئولیت اقامه امر به معروف و نهی از منکر، ابتدا دو دیدگاه اصلی را مطرح می‌کند؛ دیدگاه اول که این وظیفه را بر عهده عموم مردم می‌داند و دیدگاه دوم که آن را از اختیارات دولت بر می‌شمارد (ص ۷۸-۷۹). او در ادامه دیدگاه سوم را مطرح کرده که در مقام جمع‌بندی دو دیدگاه قبل، مراحل غیرخشونت‌آمیز را بر عهده مردم و مراحل همراه با خشونت را وظیفه دولت دانسته است (ص ۷۹). نویسنده در ادامه، معنای امر و نهی را در ابعاد مختلف گفتاری و عملی شرح می‌دهد (ص ۸۱-۸۴)

نظارت حقوقی در ساختار جمهوری اسلامی ایران

عمید زنجانی در فصل سوم، نظارت حقوقی بر ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران را بر اساس قانون اساسی، در پنج مورد زیر از منظر حقوقی شرح می‌دهد:

نظارت حقوقی رهبری بر قوای سه‌گانه؛ طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه، نظارتی شرعی و حقوقی و ترکیبی از نظارت استطلاعی و استصوابی است. این نظارت می‌تواند از راه‌های تعیین‌شده در قانون اساسی یا از هر راه ممکن اعمال شود (ص ۱۰۷-۱۱۲)

نظارت رئیس‌جمهور بر اجرای قانون اساسی؛ طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی، مسئولیت اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس‌جمهور است. هرچند در این اصل، عنوان «نظارت» به صراحت نیامده، اما مسئولیت اجرای قانون اساسی بدون نظارت مستمر و فراگیر امکان‌پذیر نیست (ص ۱۱۲)

بر اساس اصول مختلف قانون اساسی، وظایف نظارت شورای نگهبان؛ [شورای نگهبان](#) نظارتی قانونی و حقوقی متعددی دارد، از جمله نظارت استصوابی بر مصوبات مجلس از نظر انطباق با اسلام و قانون اساسی (ص ۱۱۹)، نظارت بر قوانین مصوب قبل از انقلاب اسلامی (ص ۱۲۱) و نظارت بر نتیجه همه‌پرسی (ص ۱۲۲)

نظارت مجلس از طریق قانون‌گذاری؛ صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس، نوعی نظارت حقوقی بر حوزه اجرایی و سایر امور کشور است (ص ۱۲۸)

نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت؛ طبق اصل ۱۲۸ قانون اساسی، مصوبات هیئت دولت و کمیسیون‌های آن پس از ابلاغ برای اجرا، باید به اطلاع رئیس [مجلس شورای](#)

برسد تا در صورت مغایرت با قوانین، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران [اسلامی](#) ارسال شود (ص ۱۲۹).

نظارت قضایی در نظام جمهوری اسلامی

یکی از نمودهای مهم اجرای فقه در نظام جمهوری اسلامی است و عمید [قوه قضائیه](#) زنجانی فصل چهارم کتاب را به نظارت قضایی اختصاص داده و بر اساس قانون اساسی بحث کرده است. به گفته وی از موارد نادری که در قانون اساسی از واژه نظارت استفاده و به آن تصریح شده، وظایف و اختیارات قوه قضائیه است. در اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه به عنوان مسئول نظارت بر حسن اجرای قوانین معرفی شده است (ص ۱۲۱). وی در ادامه، نظارت قضایی بر دادگاه‌ها و نیز دولت را از طریق دیوان عالی کشور (ص ۱۳۲)، دیوان عدالت اداری (ص ۱۳۵)، دادگاه‌ها (ص ۱۳۹) و سازمان بازرسی کشور (ص ۱۴۱) شرح داده است. او سپس نهاد آموذَمَن را که از کشور سوئد وارد نظارت بر اعمال حکومتی شده است، شرح می‌دهد (ص ۱۴۴-۱۵۰).

مؤلف در ادامه، نظارت قضایی بر دولت و قوه مجریه و رابطه آن با اصل تفکیک قوا را از نظر حقوقی و نظام‌های مختلف حکومتی و نیز مدل‌های مختلف نظارت بر اعمال دولت را بررسی می‌کند (ص ۱۵۱-۱۶۴). توضیح معیارهای نظارت قضایی از منظر حقوقی و دو معیار قانونیت و عقلانیت (ص ۱۶۴-۱۷۱) و سپس بررسی نظارت قضایی سه کشور فرانسه (ص ۱۷۲)، انگلستان (ص ۱۸۱) و آمریکا (ص ۱۹۱) از دیگر مباحث فصل چهارم است.

مشروعیت نظارت شورایی در اسلام

فصل پنجم کتاب به نظارت اداری اختصاص دارد و نویسنده از دیدگاه حقوقی، انواع نظارت اداری بر اساس شکایت یا بدون شکایت (نظارت ارتجالی) و اقسام روش نظارتی سلسله مراتبی و قیمومتی را شرح می‌دهد (ص ۱۹۹-۲۰۹). در ادامه توضیحاتی درباره پنج مرجع اختصاصی اداری داده شده است: ۱. هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، ۲. هیأت‌های انتظامی اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها، ۳. نظارت بر احزاب، ۴. نظارت بر مطبوعات، ۵. نظارت توسط نیروی انتظامی (ص ۲۰۹-۲۲۱).

آخرین مبحث نظارت اداری، نظارت شوراهای اسلامی است (ص ۲۲). که عمید زنجانی بر پایه منابع اسلامی، اصل شورا و اهمیت آن را در مدیریت جامعه بیان کرده و بر مشروعیت آن به روایات، سیره، اجماع و دلیل عقلی استناد کرده است (ص ۲۲۲-۲۲۴). وی اصل شورا در اسلام را مختص به مسائل فردی و مصالح شخصی ندانسته، آن را قابل تعمیم به همه امور و شئون اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و حکومتی می‌داند؛ چراکه همه ملاک‌ها و معیارهایی که در روایات برای شورا آمده، همه امور و شئون زندگی اجتماعی بشر را در بر می‌گیرد (ص ۲۲۴). عمید زنجانی در ادامه، نظارت شوراهای اسلامی را بر اساس قانون اساسی و قوانین عادی بررسی می‌کند (ص ۲۲۵-۲۳۰).

در فصل ششم، مفهوم و ابعاد نظارت مالی و اعمال این نظارت از طریق دیوان محاسبات و نظارت رئیس قوه قضائیه بر دارایی مسئولان از نظر حقوقی و قوانین جمهوری اسلامی ایران بررسی شده است (ص ۲۳۱-۲۵۸).

مشروعیت نظام اداری تابع مشروعیت نظام سیاسی است

در فصل اول از دفتر دوم، مشروعیت نظامی اداری و منابع آن بررسی شده است. نویسندگان معتقد است، مشروعیت نظام و تشکیلات اداری در عرصه مدیریت سیاسی کشور را باید در مشروعیت مدیریت سیاسی جست‌وجو کرد (ص ۲۷۳). عمید زنجانی مبانی مشروعیت نظام اداری را در اندیشه معاصر مطرح کرده، آن را ناشی از دموکراسی در حاکمیت قانون می‌داند (ص ۲۷۴). وی مشروعیت نظام اداری اسلامی را در تمامی قلمرو قانون، مبتنی بر وحی می‌داند که هم اصول ثابت (مانند حق) و هم عناصر متغیر (مانند مصلحت و عدالت) را در چارچوب قانون الهی در بر می‌گیرد (ص ۲۸۴). بررسی منابع مشروعیت نظام اداری (منابع مدون، مثل قانون اساسی، و منابع غیر مدون، مثل عرف) و تبیین قلمروی اصل مشروعیت در نظام اداری از مباحث حقوقی این فصل است (ص ۲۹۰-۳۱۴).

رابطه فقهی و حقوقی مسئولیت و ضمان

فصل دوم از دفتر دوم، به مسئولیت در نظام اداری اختصاص دارد و دو مفهوم مسئولیت و ضمان از نظر حقوقی و فقهی بررسی می‌شوند. نویسندگان با اشاره به تفاوت‌های مفهومی مسئولیت و ضمان، توضیح می‌دهد که در حقوق ایران اصطلاح مسئولیت معمولاً جایگزین ضمان فقهی شده، اما دامنه آن محدودتر است و شامل مواردی مانند ضمان عقدی و معاوضی نمی‌شود (ص ۳۱۷). از دیدگاه وی، مسئولیت از فعل یا ترک فعل زیان‌آور نشأت می‌گیرد که در فقه از آن به «موجبات ضمان» و «مسقطات ضمان» یاد می‌شود (ص ۳۱۷). عنصر مشترک در تحقق مسئولیت، وجود آثار الزام‌آور قانونی یا شرعی برای فعل یا ترک فعل است و هنگامی که این الزامات در حیطه اداری اعمال گردد، مسئولیت اداری محقق می‌شود (ص ۳۱۸). او در ادامه مباحث حقوقی را درباره مسئولیت یا عدم مسئولیت حکومت نسبت به موارد زیر بیان کرده است: قانونگذاری (ص ۳۲۲)، اقدامات پارلمانی (ص ۳۲۸)، اقدامات زیان‌آور یا غیرقانونی قوه مجریه (ص ۳۳۱)، اعمال قضایی (ص ۳۴۴) و دیگر اقدامات بقیه نهادهای حکومتی (ص ۳۴۷).

استقلال قوه قضائیه و معافیت آن از مسئولیت قضایی

عمید زنجانی در تحلیل مسئولیت حکومت در امور قضایی، قوه قضائیه را مستقل دانسته و معافیت از مسئولیت قضایی را ضامن استقلال آن دانسته است. به گفته او، قوه قضائیه نسبت به ضرر و زیان‌های ناشی از احکام یا اقدامات قضایی (مگر در مواردی مانند خطای تقصیری) مسئولیتی ندارند. عدم مسئولیت قضایی مبتنی بر اصولی چون آزادی عمل قاضی، اجرای بی‌طرفانه عدالت بدون تأثیرپذیری از پیامدها و حجیت احکام قطعی (امر مختومه) توجیه می‌شود (ص ۳۴۴-۳۴۶).

مشروعیت دوگانه جمهوری و اسلامیت

یک چهارم کتاب به موضوع عدالت اداری در جمهوری اسلامی اختصاص دارد (ص ۳۵۳-۴۳۲). نویسنده در بخش آغازین، چهار معیار اساسی برای مشروعیت قوانین و مقررات اداری ارائه می‌دهد و سپس به بررسی آرای متفاوت حقوقی پیرامون هر یک از این معیارها می‌پردازد:

(ص ۳۵۵-۳۶۰) مفاد اصل چهارم قانون اساسی: انطباق قوانین با شرع و تأیید شورای نگهبان؛ (۳۶۰)؛

(ص ۳۶۰-۳۶۴)؛ مشروعیت مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام

منابع معتبر فقهی و فتاوی مشهور، به‌ویژه هنگام قضاوت و نبود حکم در قوانین مدون (ص ۳۶۴-۳۶۶)؛

اختیارات رهبری در دو بخش تصمیم‌گیری و اجرایی (ص ۳۶۶-۳۶۹)

به گفته عمید زنجانی، جمهوری اسلامی ایران دارای نظام مشروعیت دوگانه (ترکیب متکی بوده و جمهوریت و اسلامیت) است که هم به آرای عمومی و هم به ولایت فقیه بر ساختار اداری کشور تأثیرگذار است (ص ۳۶۹). او با تفسیر اصل ۵۶ قانون اساسی و قراردادن حاکمیت مردم در طول حاکمیت الهی، از اشکال دوگانگی در عقاید زیرساخت نظام اسلامی پاسخ داده است (ص ۳۷۰). وی مشروعیت با آرای عمومی (ص ۳۷۴-۳۸۰) و مشروعیت بر اساس امامت و رهبری فقیه (ص ۳۸۰-۳۸۳) را شرح می‌دهد و در پایان، دیوان عدالت اداری در جمهوری اسلامی را از نظر تاریخی (ص ۳۸۴-۳۹۵) و از نظر سازمانی و تشکیلاتی بررسی کرده، حدود اختیارات آن را شرح می‌دهد (ص ۳۹۵-۴۳۲).