



دانشگاه تبریز

دانشکده علوم انسانی و اجتماعی
گروه حقوق
«پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد در
رشته حقوق عمومی»

موضوع پایان نامه

مبانی و قلمرو نظارت
شورای نگهبان بر
قوانین و مقررات کشور

استاد راهنما

دکتر محمدرضا مجتهدی

استاد مشاور

دکتر رضا سکوتی

پژوهشگر

رحیم شهادتیان طبری

تابستان ۸۸

تقديم به . . .

حمد و سپاس خداوند بزرگ را که سایه‌ي لطف و رحمتش را از سر این بنده‌ي ناچیزش دریغ نفرموده و توفیق ادامه‌ي تحصیل را به بنده‌اش عطاء فرمود .

پیش از همه این رساله را به مادر و پدر عزیزم تقديم می‌نمایم ؛ کسانی که فرزندان ناچیزشان را در اوج سختی‌ها و مشقات روانه‌ي عرصه‌های تحصیل و تحقیق نمودند .

از یکایک استادانم نیز ، از نخستین آن‌ها که چشمانم را با کلمات آشنا کرد و دریچه‌اي بی‌انتهای به رویم گشود تا به امروز به ویژه همه‌ي اساتیدم در گروه حقوق دانشگاه تبریز زحمات زیادی جهت آشنایی این شاگردشان با مفاهیم حقوق و عدالت متحمل شدند صمیمانه تشکر می‌نمایم . . .

نام خانوادگی دانشجو: شهادتیان طبری

نام: رحیم

عنوان پایان نامه: مبانی و قلمرو نظارت شورای نگهبان بر قوانین و مقررات کشور

استاد راهنما: دکتر محمدرضا مجتهدی

استاد مشاور: دکتر رضا سکوتی

مقطع تحصیلی: کارشناسی ارشد رشته: حقوق گرایش: عمومی دانشگاه: دانشگاه تبریز

دانشکده: علوم انسانی و اجتماعی تاریخ فارغ التحصیلی: ۱۳۸۸/۷/۱ تعداد صفحه: ۱۶۱

کلید واژه‌ها: شورای نگهبان، نظارت، قلمرو، مبانی و موازین شرع

چکیده:

پایان نامه‌ی پیش رو در زمره‌ی پایان نامه‌های نظری محسوب می‌شود که سعی نموده با شیوه‌ای تشریحی و تحلیلی به نقش شورای نگهبان در راستای نظارت بر امر قانونگذاری بپردازد؛ تشریحی است چون به صورت تعریفی به وظایف این ارگان می‌پردازد و تحلیلی است زیرا سعی شده به گونه‌ای حقوقی به بررسی مبانی و قلمرو نظارت شورا بر مصوبات مجلس پرداخته شود. روش کار در این پایان نامه کتابخانه‌ای است و سعی شده با بررسی منابع و مآخذ موجود اعم از کتب، مجموعه‌ها، قوانین و البته فرمایشات حضرت امام خمینی (ره) - عنداللزوم - به بررسی موضوع پرداخته شود.

شورای نگهبان نهادی انتصابی و حکومتی محسوب می‌شود که بنا به دلایل متعدد عقلی، دینی و البته قانونی جهت مراقبت از ارزش‌های نظام جمهوری اسلامی ایران تاسیس شده است که با ترکیبی خاص به امر نظارت می‌پردازد. پس از دریافت اهمیت نظارت شورای نگهبان جهت حفظ آرمان‌های مذکور در قانون اساسی به ویژه حفظ اسلامیت نظام جمهوری اسلامی، می‌توان اذعان نمود که نظارت نهاد فوق در زمره‌ی نظارت‌های پیشین در امر تقنین می‌باشد که قبل از اجرایی شدن مصوبات مجلس بر آن اعمال می‌شود، شورا را نمی‌توان به عنوان مجلس دوم در نظر گرفت، شورا در مراتب نظارتی خود مرجعی کارشناسی محسوب می‌شود که در مورد تطابق قوانین و مقررات با موازین شرع و قانون اساسی وفق رأی اعضای خود نظر می‌دهد؛ البته نظارت شرعی شورا بر قوانین و مقررات (هردوی آنها) بار می‌گردد اما از نظر مطابقت با قانون اساسی فقط قوانین مورد نظارت شورا قرار می‌گیرند و مقررات از این حیث توسط شورای نگهبان مورد بررسی قرار نمی‌گیرند. شوراهای اداری نیز به عنوان ایجاد کننده‌گان حق و تکلیف جهت افراد جامعه به طور مستقیم مورد نظارت شورای نگهبان قرار نمی‌گیرند.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۶	بخش اول : کلیات
۷	فصل اول : معنی و مفهوم نظارت
۷	گفتار اول: نظارت از نظر لغوی
۸	گفتار دوم : مفهوم اصطلاحی نظارت
۹	فصل دوم : اقسام نظارت
۹	گفتار اول : اقسام نظارت از حیث حدود اختیار ناظر
۹	بند اول : نظارت استصوابی
۹	بند دوم : نظارت اطلاعی (استطلاعی)
۱۰	گفتار دوم : اقسام نظارت از حیث ماهیت نظارت
۱۰	بند اول: نظارت سیاسی
۱۱	بند دوم: نظارت اداری
۱۲	بند سوم : نظارت قضایی
۱۳	بند چهارم : نظارت همگانی
۱۴	گفتار سوم : اقسام نظارت به اعتبار جایگاه ساختاری مرجع نظارت
۱۴	بند اول : نظارت درونی
۱۵	بند دوم : نظارت بیرونی
۱۶	گفتار چهارم : اقسام نظارت از حیث زمان
۱۶	بند اول : نظارت قبلی
۱۷	بند دوم : نظارت بعدی
۱۸	فصل سوم : برخی نظارت‌ها بر قوانین و مقررات کشور
۱۸	گفتار اول: نظارت شورای نگهبان
۱۹	گفتار دوم : نظارت دیوان عالی کشور
۲۰	گفتار سوم : نظارت رهبری
۲۰	گفتار چهارم : نظارت دیوان عدالت اداری
۲۲	فصل چهارم: سابقه و تاریخچه تشکیل شورای نگهبان
۲۹	بخش دوم : مبانی نظارت شورای نگهبان بر قوانین و مقررات کشور

۳۰	فصل اول : مبانی تأسیس نهاد شورای نگهبان در نظام قانونگذاری کشور
۳۲	گفتار اول: مبانی عقلی
۳۲	بند اول: ارتباط قدرت با فساد
۳۴	بند دوم: نظارت پاسدار آرمان‌ها
۳۵	بند سوم: عواقب عدم نظارت و سوء نظارت
۳۷	بند چهارم: الهام از برخی اصول مهم حقوقی
۴۰	گفتار دوم: مبانی دینی
۴۱	بند اول: امر به معروف و نهی از منکر
۴۳	بند دوم: قانونگذاری در اسلام
۴۴	جزء اول: حاکمیت در اسلام
۴۵	جزء دوم: خصوصیات حکومت اسلامی
۴۹	گفتار سوم: مبانی قانونی
۵۴	فصل دوم : مبانی عملی نظارت شرعی و قانونی شورای نگهبان بر قوانین و مقررات کشور
۵۴	گفتار اول: مبانی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس از نظر مطابقت با شرع
۵۴	بند اول: اثبات عدم مغایرت مصوبات با موازین شرع
۵۵	بند دوم: احکام اسلام و یا مذهب رسمی
۵۸	بند سوم: مبنای نظرات فقهی شورای نگهبان
۵۸	جزء اول: احکام اولیه (حکم واقعی اولیه)
۵۸	جزء دوم: احکام ثانویه (حکم واقعی ثانوی)
۵۹	جزء سوم: احکام ظاهری
۵۹	جزء چهارم: احکام حکومتی
۶۷	گفتار دوم: مبنای نظارت قانونی شورای نگهبان
۷۱	بخش سوم : قلمرو نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس
۷۴	فصل اول : ترکیب شورا
۷۴	گفتار اول: فقها
۷۵	گفتار دوم: حقوق دانان
۷۷	فصل دوم: انواع نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس
۷۸	گفتار اول : نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس از نظر عدم مغایرت با شرع
۸۱	بند اول : عدم شمول نظارت شورا بر قوانین گذشته

۸۵	بند دوم: شمول نظارت شورا بر قوانین گذشته
۹۲	گفتار دوم : نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس از نظر مطابقت با قانون اساسی
۹۲	گفتار سوم : دایره شمول نظارت شورا بر مصوبات مجلس
۹۲	بند اول : قوانین عادی
۹۴	بند دوم : تفسیر قوانین عادی
۹۵	بند سوم : قوانین آزمایشی
۹۶	بند چهارم : عهدنامه‌ها ، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین المللی
۹۷	بند پنجم : تصمیمات قانونی مجلس
۹۸	گفتار چهارم : نحوه رسیدگی در شورای نگهبان
۹۸	بند اول : مهلت اظهار نظر در مورد مصوبه
۱۰۴	بند دوم: نحوه رأی‌گیری در شورا در مورد مصوبه
۱۱۰	گفتار پنجم : آیا می توان شورای نگهبان را به عنوان مجلس دوم در نظر گرفت؟
۱۱۵	بخش چهارم : قلمرو نظارت شورای نگهبان بر مصوبات دولت و برخی شوراها
۱۱۶	فصل اول : مصوبات دولت
۱۱۶	گفتار اول : چرایی وضع مقررات به وسیله دولت
۱۱۷	گفتار دوم: اقسام مصوبات دولت
۱۱۹	گفتار سوم: نظارت بر مصوبات دولت
۱۲۰	بند اول : نظارت مستقیم شورای نگهبان
۱۲۱	بند دوم: نظارت غیر مستقیم شورای نگهبان
۱۲۵	فصل دوم: مصوبات برخی شوراها
۱۲۶	گفتار اول : شورای عالی اداری
۱۳۰	گفتار دوم: شورای اقتصاد
۱۳۳	گفتار سوم: شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۴۶	نتیجه‌گیری
۱۵۰	فهرست منابع و مآخذ
۱۵۹	ضمایم

بخش اول : کلیات

بخش دوم :

مبانی نظارت
شورای نگهبان
بر قوانین و
مقررات کشور

بخش سوم :
قلمرو نظارت
شورای
نگهبان بر
مصوبات مجلس

بخش چهارم :
قلمرو نظارت
شورای نگهبان
بر مصوبات
دولت و برخی
شوراها

ضمایم

- مقدمه

در بیان مسأله و آغاز سخن باید خاطر نشان کرد که در جوامع کنونی و با گسترش فرهنگ دموکراسی و تاکید حکومت‌ها بر حق حاکمیت مردم در عرصه حقوق عمومی این حق آحاد ملت به دغدغه همه نظام‌های مردم‌سالار تبدیل شده است و حکومت‌ها حداقل با پذیرش ضمنی حق حاکمیت مردم و انعکاس آن در قوانین اساسی خود به طور خواسته یا ناخواسته بر تاثیر افکار عمومی در ساختارهای حکومتی صحنه گذاشته‌اند.

بی تردید قانون اساسی کشورها به عنوان سند اصلی همراهی مردم با قشر فرمانروا همیشه مدنظر بوده‌اند و در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز قانون اساسی علاوه بر مشخص نمودن حدود هر یک از ارگان‌ها و نهادهای اساسی، نشانه میثاق افراد یک جامعه با آرمان‌ها و اهداف فروخورده‌ی چندهزارساله‌ی خود می‌باشد و با این اوصاف پر واضح است باید در راستای حفظ آرمان‌های این میثاق و دستیابی به اهداف آن کوشید.

باری جهت دستیابی به اهداف قانون اساسی نیاز به تدوین قوانین و مقررات امری الزامی است تا بدین وسیله اهداف کلی مذکور در قانون اساسی خرد شده و بر عهده نهادهای ذی ربط قرار گیرد تا بدان‌ها دست یازیده شود و لزوم قانون‌گذاری در این راستا امری واضح و آشکار است.

اما نکته مهمی که در این زمینه خود نمایی می‌کند، لزوم حفظ ارزش قانون اساسی در سلسله مراتب قوانین است و بی تردید این مسأله نکته‌ای حیاتی در حفظ حق حاکمیت آحاد مردم

جامعه محسوب می شود، چه آن که مردم با تایید قانون اساسی به عنوان رکن رکن قوانین کشور خواهان حفظ احترام به این قانون می باشند و اولین گام در راه ارزش نهادن به این امر آن است که کلیه قوای حاکم و سازمان های عمومی تحت نظارت قانون باشند و همه ی مقامات عمومی مکلف شوند در تصمیم هایی که می گیرند و اعمالی که انجام می دهند قوانین و مقررات را اعمال کنند و در اتخاذ تصمیمات خود دستوراتی فراتر از قانون صادر نکنند و مراقب باشند به حیطة ی قوانین بالا دست تجاوز نمایند و هیچ فردی خود را بالاتر از قانون نداند؛ یکی از مواردی که احتمال عدول از اختیارات قانونی در آن از سوی مسئولین امر بسیار محتمل است امرقانونگذاری و تقنین می باشد که بواسطه ی ایجاد حق و تکلیف برای مردم جامعه، امری بسیار مهم و اثرگذار تلقی می گردد.

از سویی صرف این ممنوعیت بدون در نظر گرفتن راه کارهای لازم جهت اجرایی شدن آن بیشتر به توصیه های اخلاقی بدون ضمانت اجرایی مشابهت دارد که جایگاه آن در اخلاق است نه در حقوق، از این رو در نظام های مختلف حقوقی با تدوین راه کارهای خاص سعی در حفظ احترام نسبت به قوانین اساسی شده است.

در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز قانون اساسی جهت حفظ اصول اساسی خود نظارت بر مقنین را بر عهده ی ارگان ها و نهادهایی چند قرار داده است، اما مهم ترین نهاد از این دیدگاه ارگانی معتبر و قدرتمند به نام شورای نگهبان می باشد که به این وظیفه مهم می پردازد.

پایان نامه حاضر تحقیقی در زمره ی پژوهش های نظری محسوب می شود که سعی نموده با روشی تشریحی و تحلیلی به نقش این ارگان مهم در راستای نظارت بر امرقانونگذاری بپردازد، تشریحی است چون به صورت تعریفی به وظایف این ارگان مهم می پردازد و تحلیلی است چون در آن سعی شده به دور از هرگونه حب و بغض سیاسی به تحلیل عملکرد این شورا در راستای مباحث پایان نامه در حد مقدور پرداخته شود.

در این پایان نامه سعی شده است به سؤالات ذیل پاسخ علمی و تحلیلی داده شود:

- ۱- مبنا و فلسفه ی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی چیست؟
- ۲- نظارت شورای نگهبان علاوه بر قانون به معنای خاص شامل مقررات دیگر نیز می شود؟
- ۳- مکانیسم نظارتی پیش بینی شده در قانون اساسی جهت این امر کافی است؟

- ۴- نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس موجب محدودیت صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی خواهد شد یا موجب پویایی و به روز شدن آن؟
- ۵- مفهوم موازین شرع در آرای شورای نگهبان چیست؟ و معیار شورای نگهبان در تعیین عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرع چیست؟
- ۶- آیا می توان نقش شورای نگهبان را مانند نقش مجالس دوم در کشورهای دارای دو مجلسی فرض کرد؟

در این پایان نامه سعی شده است پاسخ‌های شایسته‌ای به سؤالات فوق داده شود تا به اهدافی چون:

آشنایی بیشتر با نحوه‌ی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، تعیین حدود صلاحیت نظارتی شورای نگهبان بر قوانین و مقررات و بررسی و مطالعه ابهامات و مشکلات موجود در امر نظارت بر مصوبات مجلس و دستیابی به راه کارهایی جهت رفع نقایص موجود در سیستم نظارتی موجود، به امید استقرار و استحکام بیشتر دموکراسی مردم سالار در نظام جمهوری اسلامی ایران دست یازیده شود.

روش تحقیق حاضر روش کتابخانه‌ای و استفاده از منابع موجود در این راستا در حد ممکن می باشد، از جمله منابع اساسی در این راستا می توان به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کتب حقوق اساسی، مجموعه‌هایی چون مجموعه‌های حاوی نظریات شورای نگهبان اعم از نظریات تفسیری مشورتی و حتی اعلام آرای شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی و مجموعه قوانین سالیانه به فراخور مباحث و البته خود قانون اساسی اشاره نمود.

علاوه بر این از مجموعه مقالات تخصصی و عمومی نیز در راستای تحقیق بهره برداری شده و علاوه بر نقل قول از آن‌ها به تحلیل نظریات مذکور و در واقع منابع فوق‌الذکر نیز پرداخته شود، البته باید متذکر شد در مباحث مربوط به حقوق اداری و شوراهای اداری به علت کمبود کتب بیشتر با استفاده از مجموعه قوانین در هر مورد و تحلیل آن‌ها به درج مطالب در این راستا پرداخته شده است، در برخی زمینه‌ها و به فراخور مباحث نیز با استفاده از سخنان و رهنمودهای رهبر فقید انقلاب اسلامی ایران حضرت امام خمینی(ره) به تحلیل وقایع و تعیین راه کارها پرداخته شده است.

پایان نامه حاضر در چهار فصل جهت دستیابی به اهداف فوق الذکر تدوین شده است. در فصل اول به کلیات و مفاهیم نظارت و برخی نظارت های گوناگون در سیستم حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و البته ذکر تاریخچه ای از شورای نگهبان قانون اساسی پرداخته شده است تا ضمن آماده شدن جهت ورود به بستر اصلی بحث ابزارهای لازم جهت بررسی دقیق تر نظارت شورای نگهبان بر قوانین و مقررات کشور به دست داده شود.

در فصل دوم به بررسی مبانی و فلسفه نظارت شورای نگهبان و با کمک گرفتن از مسائلی چند در راستای احکام و فقه اسلامی و علی الخصوص فقه شیعه به بررسی مبنا و چگونگی اظهار نظرهای فقهی شورا بر قوانین و مقررات کشور پرداخته شده است.

در فصل سوم به بحث در مورد قلمرو و شیوه نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و در قسمتی از آن نیز ضمن بررسی مقایسه ای بین اختیارات و وظایف شورای نگهبان و هم چنین نحوه انتخاب اعضای شورای نگهبان با مجالس دوم در کشورهای دارای دو مجلس به جستجو در راستای این سؤال که آیا می توان شورای نگهبان را به عنوان مجلس دوم در نظر گرفت یا خیر پرداخته شده است.

سرانجام در فصل چهارم نیز با بررسی قلمرو و شیوه نظارت شورای نگهبان بر مصوبات دولت با عنوان کلی مقررات، ضمن بر شمردن دلایل و چگونگی صلاحیت وضع مقررات از سوی دولت به مکانیسم نظارتی بار شده بر این مقررات از سوی قانون و نحوه نظارت بر مصوبات آن ها و به ویژه دایره نفوذ صلاحیت نظارتی شورای نگهبان بر این قسم از مقررات پرداخته شده است.

همه می دانیم که قانون در هر جامعه وسیله ای جهت رسانیدن آن جامعه به اهداف مورد نظر و مطلوب نهایی خود است. در پس تمامی قوانین، حتی قوانین و مقررات جزئی و موردی، یک حقیقت انکار ناپذیر وجود دارد و آن مقصد و مقصود قانون گذار از وضع آن قانون خاص است. قانونگذار در هر جامعه ای پیش از تدوین قوانین باید اصول کلی مدون در قانون اساسی و حتی روح قانون اساسی را در نظر بگیرد و در تمام سیستم قانون گذاری ما علاوه بر قوانین کلی موجود در امر تقنین، باید اصول شرعی لازم الرعایه و مذکور در قانون اساسی نیز مورد رعایت قرار گیرد و همه این مطلوب ها در سایه سار نظارتی دقیق و کارا قابل دسترسی است، نظارتی مستحکم همراه با پویایی و متناسب با مقتضیات روز.

پایان نامه پیش رو بدون هیچ داعیه ای و بدون هیچ گونه گزافه گویی در حد توان سعی نموده است ضمن بررسی ابعاد نظارتی شورای نگهبان بر قوانین و مقررات کشور به نقاط قوت و ضعف این نظارت نیز اشاره کند و به فراخور مباحث و در حد توان راه کارهایی جهت بهبود این امر ارائه نماید و ضمن تلاش جهت آگاه نمودن افکار عمومی با وظایف و اختیارات شورای نگهبان، به عنوان تلاشی اندک جهت اجرای بهتر عدالت و مردم سالاری پررنگ تر، در کنار قانونمندی همه نهادها و افراد جامعه تلقی گردد، امید که مقبول افتد.

فصل اول : معنی و مفهوم نظارت

برای ارائه بهتر مطلب و پیش از ورود به مدخل اصلی بحث شایسته است به کلیاتی از قبیل مفهوم نظارت، اقسام نظارت و برخی نظارت های ساری و جاری بر قوانین و مقررات کشور به اختصار اشاراتی شود.

بیان مفهوم و معنای نظارت چه از نظر لغوی و چه از دیدگاه اصطلاحی به منظور روشن شدن مطلب لازم به نظر می رسد.

گفتار اول: نظارت از نظر لغوی

نظارت با فتح نون، اسم مصدر عربی است به معنای عمل ناظر و مقام او و مراقبت در اجرا و انجام امور، همچنین نظارت مقامی بود در دربار شاهان که متصدی آن مسئول اداره و حسن جریان بخشی امور بود مانند نظارت امور مالی و نظارت خرج دربار.

نظارت با کسر نون نیز واژه ای عربی و مصدر است که به معنای زیرکی و فراست است و در فارسی به مفهوم نظارت کردن و نگریستن آمده است (معین، ۱۳۷۱، صص ۴۷۴۷-۴۷۴۶).

فرهنگ عمید نیز همین مفهوم را ذکر می کند و این طور آورده است: «نظارت با فتح نون مصدر عربی است به معنای عمل ناظر و مقام او و مراقبت در اجرای امری و نظارت با کسر نون به معنای زیرکی و فراست است» (عمید، ۱۳۷۴، ص ۲۴۰۱).

فرهنگ نظام نیز در این زمینه نقل کرده که «این لفظ به معنای نگریستن و نظر کردن است و البته به معنای ناظر بودن و نگهبان بودن در کاری است، اما این لغت به این صورت که در فارسی به کار می رود، در عربی استعمال نشده است» (داعی الاسلام، ۱۳۶۴، ص ۳۵۱).

البته فرهنگ فارسی دانش به مفهومی از این کلمه که مد نظر ما در این نوشتار است اشاره نموده و متذکر می شود: «نظارت مصدر است و به مفهوم پاییدن، نظر کردن، زیر نظر قرار دادن و مراقبت داشتن می باشد» (آموزگار، ۱۳۷۴، ص ۹۳).

گفتار دوم: مفهوم اصطلاحی نظارت

در اصطلاح حقوقی می‌توان از نظر دکتر لنگرودی در این باره مدد جست. در ترمینولوژی حقوق در این باره ذکر شده: «نظارت به معنی نگاه کردن است و ناظر در اصطلاح حقوقی به شخصی اطلاق می‌شود که عمل یا اعمال نماینده شخص یا اشخاصی را مورد توجه قرار داده و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی که معهود است می‌سنجد و برای این کار اختیارات قانونی دارد و قانون‌گذار با تعبیه چنین امری قصد دارد از اهداف واقعی شکل‌گیری ارگان‌های اداری و نهادهای اساسی که همان حفظ حقوق مردم است مراقبت نماید» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶، صص ۷۰۶-۷۰۷).

فصل دوم: اقسام نظارت

نظارت انواع مختلفی دارد و به صورت های مختلف می توان به تقسیم بندی و تفکیک آن پرداخت، که به اختصار به برخی از آن ها پرداخته خواهد شد.

گفتار اول: اقسام نظارت از حیث حدود اختیار ناظر

نظارت از نظر حدود اختیار ناظر مراتب و درجاتی دارد که پر واضح است براساس ارزش کار و مسئولیت ارگان نظارت شونده این اختیارات از سوی قانون به مقام ناظر اعطاء می شود.

بند اول: نظارت استصوابی

نظارت استصوابی عبارت است از مراقبت داشتن مقام ناظر بر اقدامات متولی امر و تصویب کردن اعمال وی پیش از اجرای آن؛ به این شکل که متولی پیش از اقدام به هر عملی با ناظر مشورت می کند و در صورت موافقت وی به آن کار اقدام می نماید، به عبارتی متولی بدون موافقت ناظر نباید به هیچ کاری اقدام کند و کلیه اقدامات باید زیر نظر مستقیم و با تصویب و صلاحدید ناظر انجام شود و هرگونه عمل متولی بدون نظر موافق ناظر فاقد اعتبار است (معین، ص ۴۷۴۷).

دکتر امامی در این زمینه در حقوق مدنی آورده است: « نظارت استصوابی اظهار نظر در امور مربوط به موقوفه قبل از انجام آن می باشد، بنابراین در صورتی که موقوفه ناظر استصوابی داشته باشد متولی باید قبل از اقدام به هر عملی در امور موقوفه جلب نظر ناظر را بنماید و در صورت موافقت و تصویب ناظر، متولی آن را انجام خواهد داد و متولی بدون تصویب ناظر نمی تواند اقدام به امری بنماید و ناظر استصوابی مانند متولی است و در اخذ کلیه تصمیمات با متولی شریک خواهد بود، ولی اجرای آن تصمیمات منحصراً با متولی است» (امامی، ۱۳۷۷، صص ۸۹-۸۸).

بند دوم: نظارت اطلاعی (استطلاعی)

«در این نظارت ناظر بر اعمال متصدی امر نظارت می نماید. بدین صورت که متولی ملزم به آن است ناظر را از اعمال خود مطلع کند، لیکن تصویب اعمال از سوی ناظر لازم نیست و تنها صرف اطلاع ناظر از عمل کافی است و در صورتی که ناظر عمل متصدی امر را مخالف اختیارات قانونی آن تشخیص دهد می تواند به مراجع ذی صلاح شکایت برد اما نمی تواند خود راساً از انجام آن امر جلوگیری نماید» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶، ص ۷۰۷).

در مورد این نوع نظارت در حقوق مدنی مذکور است که آن، آگاه شدن بر امور مربوط به موقوفه از عایدات و مصارف آن می باشد و بدین جهت متولی باید عملیات خود را به اطلاع ناظر برساند ولی لازم نیست در امور موقوفه با او شور نماید و تصمیم مشترک اخذ کنند و هرگاه متولی، امری خلاف امر محوله را انجام داد ناظر می تواند مخالفت کند و بدین صورت از انجام عمل جلوگیری نماید، اما اگر این مخالفت مورد پذیرش متولی قرار نگرفت ناظر می تواند به مراجع قضایی جهت توقف آن امر مراجعه نماید و هرگاه خسارتی از عمل متولی متوجه موقوفه گردد، متولی مسئول آن خواهد بود (امامی، صص ۸۹-۸۸).

گفتار دوم: اقسام نظارت از حیث ماهیت نظارت

از حیث ماهیت عمل نظارت می توان اقسامی از نظارت را یاد کرد مانند: نظارت سیاسی، نظارت اداری، نظارت قضایی، نظارت همگانی و ... که به اختصار به برخی از آن ها پرداخته خواهد شد.

بند اول: نظارت سیاسی

یکی از نظارت های مهم در تقسیم بندی نظارت از لحاظ ماهیت این عمل، نظارت سیاسی می باشد که در نظام های سیاسی مختلف به طرق گوناگون اجرا می گردد. اما همه اقسام آن تنها یک هدف را دنبال می کنند که همانا حاکمیت قانون نزد نهادهای مهم و اساسی هر جامعه می باشد، نهادهایی که کوچک ترین ناهماهنگی در اجرای امور توسط آنها می تواند نارسایی و اختلال عظیمی در امور جامعه پدید آورد و این مسأله در پی خود می تواند نارضایتی عمومی را همراه داشته باشد.