

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی مفهوم «نظارت»

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۸۰

تاریخ: ۱۳۹۲/۹/۳۰



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی
بررسی مفهوم «نظارت»

مؤلف:

مصطفی حضوری

ناظر علمی:

علی بهادری جهرمی

دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۸۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۰۹/۳۰

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۲	مقدمه
۳	درآمد:
۳	۱. واژه شناسی
۳	۱-۱- معنای لغوی:
۴	۱-۲- معنای اصطلاحی:
۴	۲. مفاهیم مشابه
۵	۳. تاریخچه نظارت
۷	۴. اقسام و انواع
۸	۵. مبانی فقهی و حقوقی نظارت
۹	۵-۱- مبانی فقهی یا اسلامی
۱۰	۵-۲- مبانی حقوقی یا عرفی
۱۱	۶. نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۱	۶-۱- نظارت سیاسی
۱۲	۶-۲- نظارت مردمی
۱۲	۶-۳- نظارت حقوقی (قانونی)
۱۳	۶-۴- نظارت قضائی
۱۳	۶-۵- نظارت مالی
۱۴	۷. جمع بندی
۱۴	۸. منابع جهت مطالعه بیشتر
۱۵	۹. منابع و مآخذ

مقدمه

در تحقیق و تتبع پیرامون هر گرایش علمی، گام اول آشنایی با مفاهیم پایه‌ای آن علم است. حقوق عمومی به عنوان شاخه و گرایشی از علم حقوق از این قاعده مستثنی نیست و آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی درگاهی برای ورود و اظهارنظر در موضوعات مرتبط با آن می‌باشد.

از سوی دیگر تأسیس حکومتی بر مدار مختصات اوامر الهی نیازمند به نهادها و سازوکارهایی متناسب با آن است. بر این اساس نظام‌سازی اسلامی پس از تشکیل حکومتی بر مبنای اصول و احکام شریعت مقدس اسلامی ضروری به نظر می‌رسد. حرکت در مسیر این امر مستلزم آشنایی با مفاهیم علمی، مطالعه مبانی و نقد و بررسی آنها بر اساس اندیشه ناب اسلامی است. در این میان مفاهیم حقوق عمومی به عنوان گرایش تخصصی رشته حقوق که به بررسی کلان موضوعات مرتبط با حوزه حکومت و حدود اختیار آن، روابط مردم با فرمانروایان و مباحث مشابه آن می‌پردازد از اهمیت والایی برخوردار است.

در همین راستا، موضوع بازخوانی مفاهیم حقوق عمومی در دستور کار دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی مرکز تحقیقات شورای نگهبان قرار گرفته است. هدف از این امر آشنایی با تعاریف مفاهیم، تاریخچه، اقسام و انواع، بررسی مبانی آن در حقوق موضوعه و مطالعه تطبیقی با مبانی اسلامی و بررسی موضوع در قوانین و سازوکارهای حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران و ارائه نقد و تحلیلی اجمالی از آن است تا به این واسطه گام نخست در عرصه نظام‌سازی اسلامی برداشته شود.

نظارت، النظاره، supervision

درآمد:

مفهوم «نظارت» از جمله مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل در هر نهاد و سازمان و به طور کلی در هر نظام سیاسی و اجتماعی است و با مسئولیت اجتماعی پیوندی ناگسستنی دارد. اندیشمندان و صاحب نظران این عرصه‌ها از گذشته‌های دور به فراخور به این موضوع پرداخته و تعاریف گوناگونی ارائه کرده‌اند. در این نوشتار ابتدا به بررسی مفهوم «نظارت» و سیر تاریخی آن، سپس به مبانی فقهی و حقوقی «نظارت» خواهیم پرداخت. در انتها نیز به بررسی «نظارت» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت.

۱. واژه شناسی

در ابتدا به بررسی معنای لغوی و اصطلاحی نظارت می‌پردازیم.

۱-۱- معنای لغوی:

«نظارت» در اصل یک واژه عربی است که از ماده‌ی «نظر» و به معنای نگاه توأم با تأمل و اعتبار آمده است و بیشتر به معنای حاصل مصدر یعنی به رأی صادره از سوی ناظر به کار می‌رود. (عمیدزنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ۱۴). همچنین «نظارت» را به معنای نگرستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و نیز به معنای چشم بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبیر، خیال، وهم و اعتراض آورده و همچنین آن را به معنای نظر کردن و نگرستن به چیز، مراقبت و در تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری، نگرانی، دیده بانی به سوی چیزی و مباشرت معنا کرده‌اند. (دهخدا، ۱۳۸۵، ۲۳۳)

همچنین «نظارت» را عمل ناظر، و ناظر را در اصطلاح به معنای کسی که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل او به صورت صحیح صورت گیرد معنا کرده‌اند. (جعفری لنگرودی، ج ۵، ۱۳۸۱، ۳۶۵۰ و ۳۶۰۳)

برای معادل واژه نظارت در زبان انگلیسی واژه‌هایی چون: monitoring, overseeing, review, inspection, control, stewardship, supervision و... بیان شده است. (اخوان

کاظمی، ۱۳۹۱، ۲۹)

۱-۲- معنای اصطلاحی:

در تعریف مصطلح، «نظارت» به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق، به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب، اطمینان به دست آید. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ۳۱)

«نظارت» در حقوق اساسی نیز بررسی و ممیزی و ارزش‌یابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است. (قاضی، ۱۳۸۳، ۳۵۲)

به طور خلاصه «نظارت» در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که به منظور چنین بازرسی و ارزیابی و سنجشی تعیین می‌شود. (عمیدزنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ۱۵)

آنچه در مجموع نظریات مختلف در تعریف «نظارت» می‌توان یافت آنکه در همه تعاریف، نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است دانسته‌اند. به عبارتی نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. (ایزدی، ۱۳۹۰، ۶) این نظارت می‌تواند در موضوعات مختلف یا به شیوه‌های مختلفی اعم از پیشینی یا پسینی، استصوابی یا استطلاعی، مستقیم یا غیرمستقیم، نهان یا آشکار و بسیاری انواع دیگر اعمال گردد.

۲. مفاهیم مشابه

مفاهیمی چون «ارزیابی» و «کنترل» مشابه مفهوم «نظارت» می‌باشند و در بسیاری از مواقع در کنار یکدیگر به کار برده می‌شوند. اما باید گفت، نظارت با «ارزیابی» متفاوت است؛ زیرا اگر در «نظارت»، بازرسی خلافاکاری‌های عاملین در یک سازمان یا غیرسازمان مورد توجه باشد، غایت «ارزیابی» آن است که سرانجام در یک برنامه چه چیزی عاید شرکت‌کنندگان می‌شود و چه نگرشی و مهارت‌هایی را کسب می‌کنند و بازخورد آن را به متولیان امر منعکس نموده و در مجموع می‌توان اینگونه بیان نمود که «ارزیابی» از مفهوم وسیع‌تری نسبت به «نظارت» برخوردار است. (بهادری، ۱۳۸۹، ۲۵)

نظارت با «کنترل» نیز متفاوت است. گرچه برخی درصدد بودند مترادف بودن این دو

واژه را اثبات کنند و لکن باید گفت این دو واژه علی‌رغم نزدیکی معنایی که با یکدیگر دارند، در برخی از موارد از یکدیگر جدا می‌شوند؛ بدین صورت که «نظارت» در بعد حقوقی و فلسفه‌ی سیاسی خودنمایی می‌کند و «کنترل» به حوزه مدیریت نزدیک شده و شکل عملی به خود می‌گیرد و از این روی، «کنترل» به مجموعه‌ی شیوه‌ها، تدابیر و وسایلی اطلاق می‌شود که به یک فرد، جامعه و یا گروه در راستای تحقق اهداف و هدایت افرادش به رعایت قوانین، اصول، کارکردها، آداب، شعائر، مناسک و هنجارها و ارزش‌های پذیرفته خود به کار می‌گیرد. (ایزدهی، ۱۳۹۰، ۷)

۳. تاریخچه نظارت

بحث «نظارت» با انواع مختلف و شیوه‌های گوناگون آن در حکومت‌های مختلف مطرح بوده است. در زمان هخامنشی و در زمان پادشاهی کوروش و داریوش تفتیش و نظارت جزء مشاغل اداری محسوب می‌گشته است (پیرنیا، ۱۳۸۹، ۴۶۲). پس از ظهور اسلام، نظارت به عنوان سنتی از سنن ثابت الهی معرفی گردید. نظارت کامل و دقیق نیت انسان‌ها و ارزیابی اعمال انسان در روز قیامت مفاهیمی است که بر این امر دلالت دارد.^(۱) (عمیدزنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ۲۰)

فارغ از بحث اخلاقی نظارت، این مفهوم در ساختار حکومت نیز جایگاه ویژه‌ای در سیره‌ی عملی پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله و سلم و امیرمؤمنان علیه السلام داشته است. سیره و روش پیامبر صلی الله علیه و آله و سلم این بود که هرگاه سپاهی را به مأموریت می‌فرستاد، فرماندهی بر آن سپاه تعیین می‌کرد، همچنین برخی از افراد موثق و مورد اعتماد خود را بر او می‌گماشت تا رفتار و عملکرد او را زیر نظر گرفته و برای ایشان گزارش کنند.^(۲)

موضوع نظارت و بازرسی در حکومت و مدیریت حضرت علی علیه السلام که الگوی

۱. در این رابطه سوره توبه آیه ۱۰۵ می‌فرماید: (ای پیامبر) بگو عمل کنید، خداوند و رسول خدا و مؤمنان اعمال شما را می‌بینند و به زودی به سوی کسی باز می‌گردید که پنهان و آشکار را می‌داند و شما را به آنچه عمل می‌کردید، خبر می‌دهد.

۲. امام رضا علیه السلام: «كَانَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ إِذَا وَجَّهَ جِيْشًا فَأَمَّهُمْ أَمِيرٌ بَعَثَ مَعَهُم مِّنْ ثِقَاتِهِ مِّنْ يَّتَجَسَّسُ لَهُ خَبْرَهُ» (مجلسی، ج ۶۱، ۶۱، بی تا)

کاملی از دولت اسلامی به حساب می‌آید نیز از جمله مقولاتی است که به دفعات و تناوب مورد توجه ایشان بوده است.^(۱) (عمیدزنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ۲۴)

امیرالمؤمنین علی علیه‌السلام با تدبیر و سازماندهی گسترده، نظارت و کنترل سازمان یافته و دقیق را در فراخنای جامعه اسلامی سامان داده بود و انواع و اقسام نظارت‌های پیشرفته در حکومت ایشان مشهود بود، هر چند فکر و تشریح کلیه مراحل و مستندات نظارت حضرت از حوصله این مقال خارج است.

بازرسان ناظر نیز در سنت علوی از افراد لایق، خبره، کاردان، بصیر، خبیر، امین و تیزبین انتخاب می‌شدند و امام علیه‌السلام در موارد متعددی صفات ممدوح و ایجابی بازرسان را با تأکید به عمال و کارگزاران خود گوشزد می‌نماید به عنوان نمونه می‌فرمایند «بازرسانی را بر آنان اعزام کن که اهل راستی و وفا باشند... آنان را بر اساس خبرویت و شایستگی به کار بگمار و از روی روابط و امتیازات نابجا، به کار نگیر.»^(۲) (نهج البلاغه، نامه ۵۳)

امام علیه‌السلام در توصیه‌های خود به مالک می‌فرماید:

«با فرستادن مأموران مخفی - که اهل صدق و راستی و وفا باشند - کارهای آنان را زیر نظر بگیر! زیرا بازرسی نهایی در کارشان، آنان را به رعایت امانت و ملاطفت با مردم وادار می‌سازد و با دقت فراوان، مواظب أعوان و انصار و کارگزاران خود باش و بر اعمال ایشان نظارت کن و چنانچه یکی از آنان، دست به خیانتی زد و مأموران مخفی تو، به طور جمعی آن را تأیید کردند، باید که به آن اکتفا کنی و بدون تأخیر، خیانتکاران را کیفر دهی و به مقدار خیانتی که انجام داده است او را کیفر نمایی، آنگاه وی را در مقام خواری و مذلت بنشان و داغ خیانت بر پیشانی او بگذار و طوق رسوایی بر گردنش بیفکن.» (نهج البلاغه، نامه ۵۳)

در نامه‌های متعددی در نهج البلاغه (از جمله در نامه‌های: ۳، ۱۹، ۲۰، ۳۳، ۳۴، ۴۰، ۴۲، ۴۴، ۴۵، ۶۳ و ۷۰) امام علیه‌السلام، رسیدن گزارش بازرسان و مأموران ویژه و ناظر رسمی

۱. حضرت در نامه ای خطاب به مالک ابن کعب یکی از فرمانداران خود می‌نویسد: بر حوزه خدمت خود کسی را جانشین بگذار و با گروهی از یارانت برو تا به سرزمین سواد عراق بگذری و درباره‌ی کارگزاران و کارکنان من پرسش و تحقیق کن و روش عملکرد آنان را نظارت و بازرسی کن.... (تاریخ یعقوبی، ج ۲، ص ۲۰۴ به نقل از عمیدزنجانی)

۲. «وَابْعَثِ الْعِیُونَ مِنْ أَهْلِ الصَّدَقِ وَالْوَفَاءِ عَلَيْهِمْ... فَاسْتَعْمِلْهُمْ اخْتِبَارًا وَلَا تُؤْلِمِهِمْ مُحَابَاةً وَ أَثَرَةً».

و غیررسمی خود را با استفاده مقدماتی از عبارت «بَلَّغْنِي» یا «فَقَدْ بَلَّغْنِي عُنْكَ...»^(۱) و... بیان کرده است. البته در فرموده‌های ایشان، تعبیر و عناوین دیگری نیز در این رابطه مانند «تَفَقَّدَ»، «تَحَفَّظَ»، «وَأَبْعَثَ الْعُيُونُ»، «تَعَاهَدَ» و «رَفُئِيَ إِلَيَّ عُنْكَ» نیز دیده می‌شود.

۴. اقسام و انواع

نظارت را از منظر گوناگونی می‌توان دسته بندی نمود. یکی از این انواع، دسته بندی تقسیم نظارت بر دو نوع کلی «نظارت حکومتی» و «نظارت مردمی» است. نظارت حکومتی را به انواع مختلفی همچون: نظارت سازمانی (سلسله مراتبی و نظارت قیمومیتی)، نظارت کیفی (قضایی، اداری، مالی، سیاسی، و پارلمانی)، نظارت درونی و بیرونی، نظارت شکلی (مستمر و موردی)، نظارت پسینی، پیشینی و روندگرا، نظارت ماهوی (استصوابی و استطلاعی) و... تقسیم کرده و نظارت مردمی را هم به اقسامی همچون: افکار عمومی، آزادی احزاب و اجتماعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و... قسمت کرده‌اند. (عمید زنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ۶۰) در ادامه برخی از مهم‌ترین این موارد را به اختصار بررسی می‌نمائیم.

نظارت مردمی یا همگانی که آن را به مثابه یک سرمایه اجتماعی محسوب کرده‌اند ناظر به عمومی و همگانی بودن نهاد ناظر دانسته‌اند تا از این طریق بتوان به مشارکت همگانی در دستیابی به اهداف نظارت نائل شد. (اصغری، ۱۳۷۸، ۲۹)

نظارت سیاسی عبارتست از مطالعه، بازرسی و رسیدگی که از جانب نهادها یا مقام‌های سیاسی کشور بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنان صورت می‌گیرد، تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ۵۳).

مراد از نظارت قضایی، نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد و یکی از اصول پذیرفته شده حقوقی در غالب نظام‌های حقوقی دنیا به شمار می‌رود. این اصطلاح به طور خاص در خصوص نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرت‌های حکومتی به کار می‌رود (بهادری، ۱۳۸۹، ۳۲).

نظارت اداری که از آن تحت عنوان نظارت سلسله مراتبی نیز یاد کرده‌اند، نظارتی است که در دستگاه اداری کشور، و از سوی این دستگاه اعمال می‌گردد. این نظارت از نظر سلسله مراتب نظارتی، مکملی بر نظارت سیاسی است که از سوی سازمان‌های دولتی یا

۱. یعنی؛ «در مورد شما به من خبر رسیده است...».

سازمان‌های محلی صورت می‌گیرد (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ۱۳۱).

نظارت مالی به مفهوم نظارت بر تمامی تصرفات دستگاه‌های دولتی و همه نهادهایی است که به نحوی از انحاء از بودجه دولتی استفاده می‌کنند به کار می‌رود (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ۱۹۷). نظارت قانونی نیز بررسی انطباق اعمال دولتمردان و نهادهای با قوانین و مقررات توسط مرجع و مقام ناظر، با هدف نظم حقوقی و قانونمند بودن همه‌ی امور حکومت و در نهایت رسیدن به حاکمیت قانون است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ۲۳۱) البته این نوع از نظارت را می‌توان شامل تمامی انواع پیش گفته قلمداد نمود اما مقصود از آن، بخشی از اقسام این نظارت است که ذیل سایر انواع نظارت قرار نگیرد.

برخی نظارت را به نظارت استطلاعی و استصوابی تقسیم نموده‌اند. نظارت استطلاعی، نظارتی است که اعمال حقوقی با اطلاع ناظر صورت می‌پذیرد و ناظر از چگونگی جریان امور با خبر می‌شود ولی نمی‌تواند در تصمیم‌گیری‌ها دخالت کند. در نظارت استصوابی هم اعمال حقوقی که وسیله مجریان انجام می‌گیرد، زیر نظر مستقیم و با تصویب و صلاح‌دید ناظر صورت خواهد گرفت. (جوان آراسته، ۱۳۸۸، ۱۸۲)

می‌توان نظارت را نیز به درونی و بیرونی تقسیم نمود. نظارت درونی، نظارت انسان بر خود، افکار و اعمالش را شامل می‌گردد و از درون فرد می‌جوشد. اما نظارت بیرونی، نظارت‌هایی هستند که از سوی شخص یا مقام یا سازمانی بر اعمال شخص یا مقام یا سازمان دیگر اعمال می‌شوند. (جوان آراسته، ۱۳۸۸، ۱۸۳)

هر یک از این انواع نظارت نیز به شیوه‌های مختلفی قابل اعمال و اجرا هستند.^(۱)

۵. مبانی فقهی و حقوقی نظارت

بررسی مفهوم نظارت از دو بعد فقهی و حقوقی ممکن می‌گردد. هرچند این دو بعد به دلیل نظام حقوقی اسلامی ایران با یکدیگر هم‌پوشانی داشته و می‌توانیم در یک عنوان هر دو بعد فقهی و حقوقی آن را در نظر بگیریم. در این بخش ابتدا مبانی فقهی یا اسلامی را آورده و سپس به ذکر مبانی حقوقی یا عرفی خواهیم پرداخت.

۱. برای مطالعه ی بیشتر در این خصوص ر. ک: ابوطالب خدمتی، انواع کنترل و نظارت در مدیریت اسلامی فصلنامه حوزه و دانشگاه، شماره ۲۳، ۱۳۸۶، صص ۷۸-۸۰.

۵-۱- مبانی فقهی یا اسلامی

۵-۱-۱- تحقق توحید و اجرای شریعت: در آموزه‌های اسلامی اساس نزول پیامبران و تأسیس حکومت اسلامی دست یابی به هدف والای تحقق توحید و اجرای شریعت توحیدی اسلام است. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ۹۳) در راستای دستیابی بدین هدف، هم حکومت و هم مردم باید تلاش کنند و این تلاش، خود مستلزم تضمینی وثیق است و نظارت همین تضمین وثیق محسوب می‌گردد. پس تکلیف مردم و حکومت به تحقق توحید و لزوم تضمین آن یکی از مبانی نظارت از منظر فقه اسلامی خواهد بود.

۵-۱-۲- حفظ جان و مال مردم از تعرض: یکی از قواعد مسلم عقلی که شرع نیز آن را تأیید نموده است و در کتب فقهی بسیاری بدان استناد شده است، قاعده تسلیط است. بر طبق این اصل انسان به جان و مال خویش سلطه دارد و کسی حق تعرض به این موارد را ندارد. در حدیثی از پیامبر اکرم صلی الله علیه و اله ایشان می‌فرمایند: همانا مردم بر اموالشان تسلط دارند. نتیجه آنکه با توجه به این نکته که قدرت‌ها همیشه در طول تاریخ میل به تجاوز به حقوق افراد و تسلط کامل بر آن‌ها را داشته‌اند، جهت حفظ حقوق افراد در جامعه از تعرضات قدرت‌ها، ناگزیر از کنترل و نظارت بر آن‌ها هستیم. (مجرمی، ۱۳۷۵، ۱۲۳)

۵-۱-۳- احیای حق و عدالت خواهی و قیام علیه باطل و ظلم: از اهداف بنیادین رسالت پیامبران الهی، تحقق عدالت بوده است. با توجه به اهمیت وافر عدالت، در راستای حق و عدالت خواهی و قیام علیه باطل و ظلم ستیزی باید نظارتی مستمر و مؤمنانه حاکم گردد. بنای نظارت احیای حق و عدالت است و نتیجه آن مقابله با ظلم و قیام علیه باطل خواهد بود. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ۹۷)

۵-۱-۴- لزوم احتیاط در امور مهمه: در کتب فقهی مسائلی چون دماء و نفوس را جزء امور مهم قرار می‌دهند. البته در هیچ یک از کتب فقهی بخشی به این عنوان مطرح نشده است، بلکه در هر جا که بحث از موارد مذکور شده، تأکید گردیده است که در برخورد با آن‌ها احتیاط لازم و کافی لحاظ گردد. حکومت کردن نیز بر این اساس جزء امور مهمه قرار می‌گیرد، در حالیکه شارع برای حفظ حرمت انسانی تا این اندازه احترام و احتیاط قائل شده است بی شک در مبحث کشورداری اگر به مسیر انحراف و خطا بیافتد جان و مال بسیاری از انسان‌ها را به مخاطره می‌افکند. (مجرمی، ۱۳۷۵، ۱۲۴)

۵-۱-۵- تحقق معروف و جلوگیری از منکر: امر به معروف و نهی از منکر، از مهم‌ترین فرائض شرعی است که بقای دین و تداوم رسالت الهی و حفظ کیان و نظام مسلمانان بر

انجام آن مبتنی است. هم نظارت و هم فریضه مزبور جزء اهداف و سازوکارهای یکدیگر و لازم و ملزوم همدیگر هستند. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ۱۰۳)

۵-۱-۶. اهتمام به امور مسلمین، حفظ مصالح عمومی: از اصول نظارتی در نظام سیاسی و اداری اسلام، نظارت همگانی است که به طور مستقیم به وسیله مردم اعمال می‌شود و عامل بازدارنده نیرومندی در برابر لغزش مسؤولان محسوب می‌شود. تمام آحاد مردم این نظارت را طبق حدیث شریف نبوی که فرمودند: هرکس صبح کند و نسبت به امور مسلمانان تلاشی نکند، مسلمان نیست. ۱. (کلینی، ص ۱۶۳-۱۶۴) برعهده دارند. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ۱۱۵)

۵-۲- میان‌ی حقوقی یا عرفی

۵-۲-۱. عدم عصمت و احتمال بروز خطا: زمامداران و رهبران جامعه و نمایندگان آنها به جز معصومین علیهم السلام، از آن جهت که معصوم نیستند، احتمال خطا از طرف آنها دور از ذهن نیست. بر این اساس منفعت و مصلحت عموم اقتضا می‌کند که بر کار زمامداران نظارت شود. (هاشمی، ۱۳۷۴، ۲۵۵)

۵-۲-۲. اصلاح گری و فساد ستیزی: یکی از اهداف و کارکردهای اساسی نظارت، تحقق اصلاح و طرد و امحای فساد است؛ زیرا یکی از کارویژه‌های اصلی هر حکومتی اصلاح امور عمومی مردم می‌باشد و اساساً نظامات حکومتی به دنبال تحقق شعار مبارزه با فساد هستند و این مهم با نظارت راهی بس آسان‌تر طی خواهد نمود. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ۱۰۷)

۵-۲-۳. افزایش مشارکت سیاسی شهروندان: نظام مردم سالارانه به نظارت و مشارکت مردم در حکومت و تصمیم‌گیری‌های خرد و کلان اهمیت زیادی می‌دهد. بدیهی است در این راستا هر قدر به نقش نظارت و حضور سیاسی مردم بهای بیشتری داده شود، میزان مشارکت سیاسی آنها افزایش می‌یابد و عیار تعمیق مردم‌سالاری بالاتر خواهد رفت و البته در حکومت اسلامی این بروز در نظام مردم سالاری دینی نیز بسیار مورد تأکید بوده است. (همان، ۱۱۵)

۵-۲-۴. تحقق کارویژه‌های حکومت و افزایش کارآمدی آن: در هر نظام و سازمان

مدیریتی، تحقق کارویژه‌ها و اهداف سازمانی مد نظر است و بدیهی است بنای نظارت نیز بالا بردن بهره‌وری و کارآمدی این اهداف است و هر نظام سیاسی و دولتی چنین نقش با اهمیتی را برای نظارت قائل است. بنابراین تحقق کارویژه‌های حکومت و افزایش کارآمدی آن از پیامدهای مثبت وجود یک نظارت مؤثر در بدنه سازمان دولت می‌باشد. (همان، ۱۲۴)

۵-۲-۵. مهار و کنترل قدرت سیاسی: مهم‌ترین وجه تمایز نظام‌های مردم‌سالار از غیر آن، وجه نظارت‌پذیری و پاسخگو بودن مسئولان در قبال مردم بوده و هست. در نظام‌های مردم‌سالار به دلیل توجه به نظارت‌پذیری و پاسخگویی به مطالبات و نیازهای مردم و مصالح عمومی، قدرت بلامنازع دولت، مقید و مشروط گشته و رضایت‌مندی مردم جلب می‌شود. (همان، ۱۳۰)

۶. نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

بحث نظارت مکرراً به صورت مستقیم و غیرمستقیم در قانون اساسی آمده است. گاه به صراحت از نظارت سخن به میان آمده است، به عنوان مثال بند «۲» اصل (۱۱۰) قانون اساسی^(۱) و گاه هرچند نامی از نظارت به میان نیامده است اما تحقق اصل بدون نظارت ممکن نخواهد بود، مانند بند «۱۰» اصل (۱۱۰) قانون اساسی.^(۲)

برای اشاره به اصول متعدد قانون اساسی در باب نظارت و از میان تقسیم‌بندی‌های موجود در این باب، تمامی اصول را در ذیل نظارت سیاسی، نظارت حقوقی، نظارت قضایی و نظارت مالی تقسیم‌بندی خواهیم نمود. در ادامه ضمن ارائه تعریفی مختصر از هر کدام از اقسام نظارت به صورت اشاره‌وار اصول مذکور در قانون اساسی را آورده‌ایم. تذکر این نکته نیز خالی از فایده نخواهد بود که برخی از موارد ذیل گاه می‌تواند در دو یا چند عنوان جای گیرد؛ مثلاً نظارت رهبری بر قوای سه گانه هم در نظارت سیاسی و هم در نظارت حقوقی قرار می‌گیرد.

۱-۶- نظارت سیاسی

۱. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

۲. عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم.

نظارتی است که از جانب نهادها یا مقام‌های سیاسی کشور بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنان صورت می‌گیرد. این نظارت در جمهوری اسلامی ایران از طرق ذیل محقق می‌گردد: (عمیدزنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ۷۳)

- ۱-۱- نظارت مجلس در قالب تحقیق و تفحص (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی)
- ۱-۲- نظارت مجلس از طریق سؤال و استیضاح (موضوع اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی) یا نظارت پیشینی بر وزرا از طریق ابراز رای اعتماد (موضوع اصول ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی)
- ۱-۳- نظارت از راه اصل ۹۰ قانون اساسی (ارائه شکایت از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی)
- ۱-۴- نظارت بر صدا و سیما (موضوع اصل ۱۷۵ قانون اساسی)
- ۱-۵- نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی)

۲-۶- نظارت مردمی

- نظارتی که توسط مردم و نهادهای مردمی بر نهادهای حکومتی اعمال می‌گردد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی راهکارهای متعددی برای این منظور تعبیه شده است:
- ۲-۱- نظارت عمومی و همگانی (موضوع اصل ۸ قانون اساسی)
 - ۲-۲- نظارت از راه آزادی مطبوعات (موضوع اصل ۲۴ قانون اساسی)
 - ۲-۳- نظارت از راه احزاب و تشکلهای سیاسی (موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی)
 - ۲-۴- نظارت از راه برگزاری تجمع و راهپیمایی (موضوع اصل ۲۷ قانون اساسی)

۳-۶- نظارت حقوقی (قانونی)

بررسی انطباق اعمال دولتمردان و نهادها با قوانین و مقررات توسط مرجع و مقام ناظر، با هدف نظم حقوقی و قانونمند بودن همه امور حکومت. (عمیدزنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ۱۰۷) البته باید توجه داشت همه انواع نظارت را می‌توان نوعی نظارت حقوقی یا قانونی قلمداد نمود، اما در این قسم از نظارت مقصود تطبیق اقدامات یا مصوبات نهادهای حقوقی با قوانین جاری است به نحوی که اعمال یکی از انواع نظارت‌های دیگر قلمداد نگردد.

- ۳-۱- نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، (موضوع بند دوم اصل

۱۱۰ قانون اساسی)

۳-۶ نظارت شورای نگهبان شامل الف) نظارت بر عدم مغایرت قوانین با قانون اساسی و شرع (موضوع اصول ۴، ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی) و ب) نظارت بر انتخابات (موضوع اصل ۹۹ قانون اساسی)

۳-۶ نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیأت وزیران (موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)

۴-۶ نظارت قضائی

نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد و به طور خاص در خصوص نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرت‌های حکومتی به کار می‌رود (بهادری، ۱۳۸۹، ۳۲). این نظارت شامل موارد ذیل است:

۱-۴-۶ نظارت دیوان عالی کشور بر حسن اجرای قوانین (موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی)

۲-۴-۶ نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات یا مصوبات مقامات و نهادهای اجرایی (موضوع اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی)

۳-۴-۶ نظارت موردی قضات بر مقررات دولتی مغایر شرع و قانون و عدم اجرای آنها (موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی)

۴-۴-۶ نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی)

۵-۶ نظارت مالی

نظارت بر تمامی تصرفات دستگاه‌های دولتی و همه نهادهایی است که به نحوی از انحا از بودجه‌ی دولتی استفاده می‌کنند. (عمیدزنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ۲۳۱) مصادیق این نوع نظارت در قانون اساسی به این صورت آمده است:

۱-۵-۶ نظارت دیوان محاسبات (موضوع اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی)

۲-۵-۶ نظارت رئیس قوه قضائیه بر دارایی‌های مقامات خاص (موضوع اصل ۱۴۲ قانون اساسی)^(۱)

۱. لازم به تذکر است سایر ابزارهای عام نظارتی مجلس شورای اسلامی (موضوع اصول ۷۶، ۸۸، ۸۹ و ۹۰

۷. جمع بندی

در انتها باید گفت نظارت یک مفهوم پرکاربرد و اساسی حقوق عمومی است و با نگاهی به مجموع نظریات در تعریف این مفهوم می توان آن را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است و دارای نوعی مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد دانست. برای نظارت دسته بندی های متفاوتی ارائه داده اند. این دسته بندی ها از جهت نوع نگاه صورت های مختلفی می پذیرند. می توان از نگاه موضوعی به نظارت نگریست و آن را به نظارت سیاسی، اداری، قضائی و مالی تقسیم نمود. گاه از بعد اجرای نظارت بدان نگریسته و آن را در دو دسته ی آشکار و پنهان جای می دهند و یا از منظر نقش مقام ناظر دسته های نظارت استطلاعی و استصوابی را بیان نموده اند.

نظارت در فقه و قوانین اسلامی دارای مبنا است. تحقق توحید و اجرای شریعت، حفظ جان و مال مردم از تعرض، احیای حق و عدالت خواهی و قیام علیه باطل و ظلم، لزوم احتیاط در امور مهمه، تحقق معروف و جلوگیری از منکرات و اهتمام به امور مسلمین، حفظ مصالح عمومی را می توان از مبانی فقهی یا اسلامی امر نظارت برشمرد. برای مبانی حقوقی نیز مواردی چون عدم عصمت و احتمال بروز خطا، اصلاح گری و فساد ستیزی، افزایش مشارکت سیاسی شهروندان، تحقق کارویژه های حکومت و افزایش کارآمدی آن و مهار و کنترل قدرت سیاسی را آورده اند.

جمهوری اسلامی ایران نیز ضمن اهمیت فراوان به بحث نظارت، روش های نظارتی متعددی را برای تحقق بخشی به انواع نظارت های موجود بر شمرده است و تکرار نظارت، شیوه ها و نهادهای مسؤول در این زمینه شاهدهی بر اهمیت موضوع می باشد.

۸. منابع جهت مطالعه بیشتر

۱. اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱
۲. اسماعیلی، محسن، مشارکت عمومی، حاکمیت ملی و نظارت همگانی در فقه سیاسی

- و حقوق اساسی، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۴
۳. ایزدهی، سید سجاد، نظارت بر قدرت در فقه سیاسی، قم، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۷
۴. ایزدهی، سیدسجاد، مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی ره، عروج، ۱۳۹۰
۵. بهادری، علی، روابط میان قوا در حقوق اساسی ج.ا.ا با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۹
۶. خمایی‌زاده، فرهاد، بررسی تطبیقی نظارت بر قوانین عادی با قانون اساسی، آموزه‌های حقوقی، دانشگاه علوم رضوی، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۸۸
۷. خورشیدی، مژگان، گستره‌ی ابزارها و نتایج نظارتی مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی شورای نگهبان، ۱۳۸۷
۸. زارعی، محمدحسین، جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، شماره ۴۸
۹. علینقی، امیرحسین، نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان، تهران، نشر نی، ۱۳۷۸
۱۰. علیخانی، علی اکبر: نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران، مجله پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه السلام، شماره ۲۳، پاییز ۱۳۸۳
۱۱. عمید زنجانی، عباسعلی، و همکار، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹
۱۲. محرمی، سعید، نظارت بر قدرت سیاسی در اسلام شیعه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۷۵
۱۳. نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی، مجموعه مقالات دومین همایش علمی - تخصصی نظارت همگانی (سال ۱۳۸۶)، تهران، موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۷

۱. قرآن کریم
۲. نهج البلاغه
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۴. اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱
۵. اصغری، محمد، مسئولیت همگانی در پرتو (امر به معروف و نهی از منکر) همراه با مقاله شوراها و مشارکت مردم، تهران، اطلاعات، ۱۳۷۸
۶. ایزدهی، سید سجاد، نظارت بر قدرت در فقه سیاسی، قم، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۷
۷. ایزدهی، سیدسجاد، مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی ره، عروج، ۱۳۹۰
۸. بهادری، علی، روابط میان قوا در حقوق اساسی ج.ا.ا با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۹
۹. پیرنیا، حسن، تاریخ باستان، تهران، راستی نو، ۱۳۸۹
۱۰. جوان آراسته، حسین، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۸
۱۱. دهخدا، علی اکبر، لغت نامه دهخدا، ج ۴۰، تهران، دانشگاه تهران، فروردین ۱۳۳۹
۱۲. عمید زنجانی، عباسعلی، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹
۱۳. قاسمی، محمد علی و همکاران، فقیهان امامی و عرصه‌های ولایت فقیه، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، ۱۳۸۴
۱۴. قاضی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۷۵
۱۵. قنبری، داریوش، نقش نظارتی یا وظیفه نظاره‌گری، ضمیمه اعتماد، ۳۰ دی ۱۳۸۸
۱۶. کلینی، ابی جعفر محمد بن یعقوب، اصول کافی، تهران، انتشارات علمیه اسلامی، بی تا.
۱۷. مجلسی، محمدباقر، بحار الانوار، قم، دارالکتب الاسلامیه، [بی تا]، ج ۱۰۰، ص ۶۱

۱۸. محرمی، سعید، نظارت بر قدرت سیاسی در اسلام شیعه، پایان نامه کارشناسی ارشد،

دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۷۵

۱۹. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی ج.۱، ج. ۱، تهران، میزان، ۱۳۸۷

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir