

بررسی نظام های نظارت و بازرسی از ایران باستان تا ظهور اسلام

جلیل سالک ذوقی^۱، علی طاهری خلوص^۲، مظاهر فرمانی^۳، مسعود عزتی شکوه^۴

^۱ کارشناسی ارشد - تاریخ ایران (نویسنده مسئول)

^۲ علی طاهری خلوص - کارشناس ارشد علوم اجتماعی

^۳ مظاهر فرمانی - کارشناسی مدیریت

^۴ مسعود عزتی شکوه - کارشناسی ریاضی

چکیده

برای مهار قدرت، چاره‌ای جز نظارت بر حاکمان و صاحبان قدرت، وجود ندارد. سازمان بازرسی به صورت تشکیلاتی که وظیفه نظارت بر حسن جریان امور سازمانهای اداری و اجرای صحیح قوانین را به عهده دارد از تاسیساتی است که در ایران پس از ایجاد سازمانهای اداری جدید و تدوین قوانین مملکتی به وجود آمده و از پیدایش آن بیش از پنجاه و اندی سال نمی‌گذرد؛ اما نظارت حکومت بر اعضا و کارکنان خود و تفتیش اعمال و رفتار والیان و مامورین دولتی از دیرباز وجود داشته و شاید بتوان گفت سابقه آن نزدیک به سابقه تشکیل حکومتها است؛ چون بقای هر دولت متوقف بر آگاهی و وقوف آن بر اموری است که در قلمرو آن می‌گذرد، این آگاهی از طریق مفتشان و خفینه نگاران و پنهان پژوهان میسر است. به نظر می‌رسد منظور از استقلال این باشد که هر قوه‌ای در انجام وظایف خویش محتاج کسب اجازه از قوه دیگر نباشد و دخالت قوه دیگر را در امور خاصه خود تحمل نکند و از دخالت در وظایف قوای دیگر اجتناب ورزد و مسؤول اقدامات خود در برابر مردم به موجب قانون باشد. از مجموع توضیحات فوق استنباط می‌شود که تفکیک و استقلال قوا مستلزم عدم دخالت هر قوه در قوه دیگر است، ولی دخالت با نظارت متفاوت است. نظارت نه فقط مخل استقلال قوا نیست بلکه لازمه بقای آن است. حق نظارت نه تنها مخل استقلال قوا نیست بلکه لازمه حفظ صحت و سلامت نظام و حسن جریان امور است، نظارت بر حسن جریان امور اداری است، موضوع از جهت تشخیص اینکه حسن جریان امور اداری چیست قابل تأمل و بررسی است. آیا حسن جریان امور اداری همان اجرای صحیح قوانین است؟ که در این صورت قانونگذار با ذکر اجرای صحیح قوانین احتیاج به بیان حسن جریان امور اداری نداشت و ترادف گویی در شأن قانونگذار نیست. به نظر می‌رسد بین این دو، عموم و خصوص وجود دارد. بدین معنی که هر جا حسن جریان امور هست به طور طبیعی اجرای صحیح قوانین هم هست، ولی حسن جریان امور به صرف اجرای صحیح قوانین حاصل نشود. بخشی از حسن جریان امور، به مدیریت و کفایت و لیاقت مرتبط است و نیز ممکن است در اداره و یا مؤسسه‌ای قوانین به طور صحیح اجرا شود ولی در گزینش افراد، روابط نیز حاکم باشد. به علاوه کفایت و لیاقت مدیران در اجرای طرحها و پروژه‌ها بدون اینکه قوانین نادیده گرفته شود به علت ابتکارها و استعدادهای شخصی متفاوت باشد، یا اجرای قانون در منطقه‌ای بدون رعایت اوضاع و احوال و شرایط منطقه ایجاد ناراحتی نماید و جریان عادی امور را مختل نماید.

واژه‌های کلیدی: نظارت و بازرسی از دیدگاه اسلام، بازرسی در ایران، محتسب، قدرت - قانون

۱. مقدمه

سازمان بازرسی به صورت تشکیلاتی که وظیفه نظارت بر حسن جریان امور سازمانهای اداری و اجرای صحیح قوانین را به عهده دارد از تاسیساتی است که در ایران پس از ایجاد سازمانهای اداری جدید و تدوین قوانین مملکتی به وجود آمده و از پیدایش آن بیش از پنجاه و اندی سال نمی گذرد؛ اما نظارت حکومت بر اعضا و کارکنان خود و تفتیش اعمال و رفتار والیان و مامورین دولتی از دیرباز وجود داشته و شاید بتوان گفت سابقه آن نزدیک به سابقه تشکیل حکومتها است؛ چون بقای هر دولت متوقف بر آگاهی و وقوف آن بر اموری است که در قلمرو آن می گذرد، این آگاهی از طریق مفتشان و خفینه نگاران و پنهان پژوهان میسر است. چنانکه خواجه نظام الملک در سیاست نامه می نویسد

واجب است پادشاه را از احوال رعیت و لشکر و دور و نزدیک خویش پرسیدن و اندک و بسیار آنچه رود دانستن و اگر نه چنین کند عیب باشد و بر غفلت و ستمکاری حمل نهند و گزینند. فسادی و دست درازی که در مملکت می رود یا پادشاه می داند یا نمی داند، اگر می داند و آن را تدارک و منع نمی کند آن است که همچو ایشان ظالم است و به ظلم رضا داده است و اگر نمی داند، پس غافل است و کم دان و این هر دو معنی نه نیک است. لابد به صاحب برید حاجت آید و همه پادشاه در جاهلیت و اسلام به صاحب برید خبر تازه داشته اند تا آنچه می رفت از خیر و شر از آن باخبر بودند

۲. بازرسی در زمان هخامنشیان

در زمان کوروش در زمره مشاغل اداری از تفتیش نام برده شد و گزنفون می نویسد:
«کوروش اشخاصی را به مشاغل اداری گماشت مثلاً تحصیلدار مالیاتها و متصدیان خرج و مفتشین کارهای عمومی.» (پیرنیا، ص ۴۱۶)

باز به روایت گزنفون:

کوروش تاسیسی کرد که اکنون هم دوام دارد، همه ساله فرستاده ای از طرف شاه با قشونی به ایالات مختلف مملکت می رود. اگر حکام احتیاج به قوای لشگری داشته باشند به آنها کمک می کند و اگر تند و شدیدالعمل باشند آنها را به اعتدال وامی دارد. هرگاه در پرداختن باج یا نظارت به امنیت اهالی و یا زراعت مسامحه کنند و یکی از وظایف خود را مهمل گذارند، فرستاده اقدام می کند و اگر نمی تواند کاری کند، مراتب را به شاه اطلاع می دهد و او تصمیم می گیرد که با مقصر چه باید کرد. مفتشین بر طبق عادت از میان اشخاصی انتخاب می شوند که درباره آنها می گویند این پسر شاه است که پایین می آید. این برادر شاه است این چشم شاه است. بعضی اوقات اگر شاه بخواهد مفتشین را احضار کند آنها به محل ماموریت نرسیده برمی گردند. (پیرنیا، ص ۴۶۲)

داریوش اول شاهنشاهی ایران را به ایالات تقسیم کرد، اداره هر ایالت به عهده ماموری بود که از مرکز معین می شد، این مامور را شهربان یا ساتراب می نامیدند و در کرسی هر ایالت ساخلو یا پادگانی برای حفظ امنیت مستقر بود که فرماندهی جدا داشت و برای آن که رفتار و ایمان و فرماندهان قشون را تحت نظر داشته باشد، با هر والی، ماموری مورد اعتماد خود روانه می کرد که ظاهراً منشی باشی یا سردبیر والی بود ولی وظیفه اصلی او تفتیش اعمال والی و فرمانده ساخلو بود و موظف بود مرکز را از نتیجه تفتیش مطلع دارد و مرکز به وسیله او می دانست که در ایالت چه می گذرد و احکام صادره اجرا شده است یا نه و گاه مرکز به طور مستقیم با سردبیر مکاتبه می کرد و برای دوراندیشی بیشتر دستگاه تفتیش یا بازرسی محرمانه ای به نام چشم و گوش شاه تشکیل داده بود که به صورت ناگهانی به ایالات سرکشی می کردند و دفاتر و امور اداری و مالی را مورد بازرسی قرار می دادند.

سالی دو مرتبه مامورینی که طرف اعتماد شاه بودند برای تفتیش به مملکتها اعزام می شدند. قوایی هم با مامورین روانه می شد که احکام آنها را فوراً اجرا نمایند. به نوشته مولفین روسی تاریخ ایران: استانداران و فرماندهان بلند پایه لشگری تماس پیوسته و نزدیکی با دستگاه اداری مرکزی دربار داشتند و دائماً زیر کنترل شاه و بلند پایگان نزدیک او از طریق پلیس مخفی و غیره

بودند. بازرسی عالی و نظارت بر اعمال مامورین دولت به هزارپاد سپرده شده بود معنای تحت اللفظی این واژه (فرمانده هزارنفر) است، این شخص در عین حال فرمانده گارد شاهنشاهی هم بود». (گرانوسکی و پنج نویسنده روسی دیگر. ص ۸۴) و باز صورتی از بازرسی در زمان هخامنشیان در فصل چهارم کتاب اکونومیک نوشته گزنفون، مصاحبه سقراط با شخصی به نام « کری توبول » چنین بیان شده است:

« شاه در بعضی قسمت‌های ممالک خود به شخصه مسافرت کرده اوضاع را می‌بیند و به قسمت‌هایی اشخاص معتمد را می‌فرستد و اگر مشاهده کند که درایالتی زمینها دایر و اشجار مثمر زیاد است به والی پاداش می‌دهد. کرسی‌های ممتاز به او می‌بخشد و ولایتی را به ایالت او می‌افزاید و هرگاه معلوم کند که ایالت کم جمعیت و زمین ها بایر است و بداند که این اوضاع از جهت سختی‌های والی و اخلاق بد یا مسامحه و کوتاهی او است این والی را تغییر داده و والی دیگری می‌گمارد». (پیرنیا، کتاب ششم، ص ۱۵۰۳)

از مجموع مطالب فوق و سایر اطلاعاتی که درباره هخامنشیان در دست است استنباط می‌شود که بازرسی در زمان هخامنشیان نزدیک به صورت و ترتیبی که امروز متداول است وجود داشته و وسیله موثر تحکیم دولت مرکزی بوده است و چنین به نظر می‌رسد که این ترتیب کم و بیش در زمان سلوکیها و اشکانیان نیز حفظ شده باشد. چون اشکانیان تا حدودی اصول و سنن سیاسی عهد هخامنشی را حفظ کردند و از همان شیوه پیروی می‌کردند ولی به لحاظ پیچیدگی شیوه های اداری دولت پارت و در دست نبودن اطلاعات و مدارک کافی در این زمینه نمی‌توان اظهار نظر قاطع کرد.

بازرسی در زمان ساسانیان

در زمان ساسانیان رعیت های شاه به چهار طبقه تقسیم می‌شدند:

- روحانیون یا آسراوان -
- جنگیان یا ارتشیان -
- دبیران یا دیپران -
- مالیات دهندگان یا استریوشان -

هر یک از این طبقات ریسی داشت. ریسی هر طبقه ای دو بازرسی داشت. یک بازرسی که مامور سرشماری طبقه بود و بازرسی دیگر که موظف بود به درآمد هر طبقه رسیدگی کند. در این دوره، گاه با تعیین هیات بازرسی برای رسیدگی به امر معینی نیز مواجه می‌شویم چنان که در زمان شاپور دوم چنین اتفاق افتاد که ایدشیوع نامی که اسقف بود برادر زاده ای داشت زناکار و درصدد منع او از ارتکاب گناه برآمد. آن زانی ایدشیوع را متهم کرد که با قیصر روم رابطه دارد و اسرار شاه را به او فاش کرده است.

نخست شاهزاده اردشیر که بعد اردشیر دوم شد به این قضیه رسیدگی نمود، سپس موبدان موبد به اتفاق دو تن از موبدان وارد تحقیق شدند و عاقبت قضیه در مقابل ریسی خواجه سرایان طرح شد. یک هیات بازرسی مرکب از مغان اندرزید و سروشورز و داربک به دستور همدا تشکیک شد و هیات دیگری نیز مرکب از ناظر مخازن سلطنتی و موبدان موبد تشکیل گردید که ریسی خلوت و ریسی خواجه سرایان مشاور آن بودند.

در دوره ساسانیان استفاده از بازرسی و ارجاع بازرسی به افراد و اعزام بازرسی به ایالت مدلل است. برای مثال طبری نقل کرده است که پایک مشی پادشاه (خسرو انوشیروان) که از طرف او مامور بازرسی حقوق سپاه بود همه سپاهیان را سان دید و چون نوبت به نام پادشاه رسید او را نیز بخواند و از ساز و برگ او نکته ها گرفت و عاقبت مزدی از برای او مقرر کرد که فقط یک درهم بیش از حداکثر مزد سایر سربازان بود و نیز در داستانی راجع به عدل انوشیروان گویند که :

سپاه سالار ستمکاری که والی آذربایجان بود کلبه و زمین پیرزنی به ستم از او گرفت بی آن که بها یا عوض بدهد، پیرزن شکایت به انوشیروان برد. ملک، غلامی به آذربایجان فرستاد تا به ظاهر وضع شهر و حال غله ها و میوه های ایشان را ببیند چگونه است و جایی آفت آسمانی رسیده است و همچنین احوال مراعی و شکارگاهها می رسد، اما در نهان غلام راگفت در آذربایجان حال آن پیرزن پرسد و او را خبر دهد.

(کریستین سن، ص ۳۹۸) که این داستان نشانگر رایج و عادی بودن اعزام بازرسی به ولایات برای رسیدگی به اوضاع شهرها است. اما اظهارنظر در این باب که تشکیلات یا مامورین موظفی به وظیفه بازرسی می پرداختند مقدور نیست گرچه وجود چارپاخانه در عصر ساسانیان که ارتباط ولایات را با مرکز برقرار می کرد قعطی است. ولی نمی توان به طور تحقیق معین کرد که آیا مدیران پست مانند زمان خلفا مکلف بوده اند در امور ولایت مراقبت نموده، به دربار گزارش بدهند یا خیر، ولی بعید نیست که به صورتهای دیگر مراقبتهای سری در امور معمول بوده باشد؛ به طوری که نامه تنسر حاکی از این امر است.

عین عبارت چنین است:

اما دیگری که نبشتی شاهنشاه نهیان و جواسیسی برگماشت بر اهل ممالک، مردم جمله از این هراسانند و متحیر شدند از این معنی. اهل برأت و سلامت را هیچ خوف نیست که عیون منهی پادشاه را تا مصلح و مطیع و متقی و امین و عالم دین و زاهد در دنیا نبود نشاید گماشت تا آنچه عرض دارد از تثبیت و یقین باشد. (کریستن سن، ص ۱۵۰)

بازرسی در ایران دوران اسلام

مراجعه به تاریخ اسلامی نیز به خوبی موید این مطلب است که از همان بدو تشکیل جامعه اسلامی در زمان حیات رسول اکرم (ص) ضرورت وجود بازرسی به معنی اعم خود در میان مسلمین احراز شده و پیامبر (ص) شخصاً و سپس والیان اسلامی دقیقاً مقید به آن بوده اند. چنانکه در امر جنگ های بین مسلمین و کفار، پیامبر (ص) با استفاده از اعزام نیروهای ناشناس و اقدامات کاملاً سری و پنهان پیوسته از نقشه ها و دسایس دشمن و میزان عده آنها اطلاعات لازم را کسب می کرد و سپس برای رفع شر آنان به موقع واکنش مناسب را در مقابل آنها نشان می داد. چنانکه حسب نقل مورخین یکی از عوامل عمده پیروزی مسلمین در جنگ بدر همین مطلب بوده است.

و علاوه بر این سیره عملی و فعلی پیامبر (ص) وجود ده ها حدیث مستند و معتبر و مسلم در کتابهای معتبر حدیثی ما نیز تاکید اسلام و رهبران اسلامی را نسبت به این امر مهم به خوبی باز می نماید.

بنابراین ضرورت بازرسی در جامعه علاوه بر بنای عقلانی در زندگی فردی و اجتماعی، از آموزش های کتاب و سنت نبوی و سیره عمل پیشوایان دینی ماست. چنانچه خداوند در قران کریم برای تفهیم وجود کنترل کنندگان ثابت و دایم در حیات فردی و اجتماعی بشر و ضبط تمامی اعمال کوچک و بزرگ و خیر و شر انسان در زندگی خود و در ارتباط با سایر افراد جامعه تصریح فرموده است که: « وان لکم لحافظین کراماً کاتبین یعلمون ماتفعلون » همانا بر شما مراقبین محافظ گمارده شده است، محافظان بزرگواری که پیوسته در حال کتابتند، می دانند آنچه را انجام می دهند.

پس چگونه می توان گفت که جامعه اسلامی نیازی به وجود مراقبان بصیر و بازرسان آگاه و مومن و متعهد ندارد تاجریان امور را پیوسته تحت نظر قرار دهند؟

ما یلفظ من قول الالديه رقیب عتید

سخنی به لفظ در نمی آید مگر آنکه در هنگام تلفظ مراقبی آماده است.

می بینید که این آیه شریفه چگونه نظارت پرشکوه الهی را به تصویر می کشد؟

حاسبوا قبل ان تحاسبوا و زنو قبل ان توزنوا و تجهز وللعرض الاکبر پیش از اینکه مورد محاسبه قرار گیرید و قبل از آنکه سنجش شوید نسبت به محاسبه و سنجش خود اقدام کنید و برای نمایشگاه بزرگ اعمال خود آماده شوید.

هر چند آیات و روایات فوق به طور مستقیم متوجه اعمال فردی، متکلفین است لیکن از دو جهت، یکی از حیث آنکه هر مکلفی در عین حال شهروند یک جامعه است و به عنوان عضوی از اجتماع نیز مورد خطاب است و دیگری از جهت تنفیج مناط، اهمیت واری در هیات حاکمه اجتماع به « قیاس اولویت » در نزد شارع مقدس بیشتر مورد توجه است، چنانکه حضرت علی (ع) در نامه خود به مالک اشتر با عبارت « ... و ابعث العیون من اهل الصدیق و الوفاء علیهم ... » وجود ناظران و عیون حکومت را در جامعه امری واجب دانسته و بر همین اساس به مالک اشتر امر به انجام آن کرده است.

چشم های بیدار و بصیر و نافذی که پاسدار اجرای قانون الهی و تحقق عدالت اسلامی در جامعه اند و جامعه اسلامی، قوام و بقای خود را همواره محتاج چنین نیروهای مومن و آگاهی است.

حضرت امیر (ع) انگیزه خویش را از پذیرش حکومت، دفاع از حقوق مظلومان و سرکوب افراد ستمگر و کسانی که زیر بار دستورات حکومتی که جهت اجرای عدالت است، نمی روند بیان می کنند. و بدیهی است که امام (ع) خود به تنهایی نمی توانند در تمام شهرها این نظارت را داشته باشند فلذا افرادی را به عنوان بازرس و مامور به استانهای مختلف اعزام می داشتند.

حضرت علی (ع) در نهج البلاغه تصریح می دارند که:

در عصر خلفای پیشین تصرفاتی بیجا و بی نظمی ها و خرج های بی مورد بسیاری انجام می گرفت، تا جایی که به کشته شدن خلیفه سوم بر اثر عدم اجرای نظارت و بازرسی انجامید. به همین مناسبت امام علی (ع) در ابتدای خلافت خود اقدام به استرداد بیت المال، عزل کارگزاران نالایق و انتخاب دقیق ماموران بازرسی و نظارت به همراه آموزش های فنی و رفتاری به کارگزاران نمودند و به ماموران خود موکدا دستور دادند که شغل خود را علاوه بر اجرای صحیح و دقیق جز وظایف عبادی خود به شمار آورند.

حضرت علاوه بر بازرسان و ماموران حکومتی خود شخصا در بازارها و بین مردم می گشتند و علاوه بر نظارت آنها را موعظه و پند می دادند.

در بخش از نامه معروف حضرت به مالک اشتر چنین آمده است:

یا مالک، واعلم ان الرعیه طبقات لا یصلح بعضها الا ببعض

ای مالک بدان که مردم طبقات مختلفی هستند و امور آنها اصلاح نمی شود مگر بوسیله گروهی دیگر.

از این مطلب استنباط می شود که گروه دیگر، مکمل گروه اول است که همواره باید یار و یاور آنان باشد، این گروه زمانی می توانند یاور گروه اول باشند که از اعمال و رفتار آنها مطلع باشند و یا بعبارت دیگر نظارت داشته باشد همچنین امام (ع) در ادامه می فرمایند:

ضمنها عمال الانصاف

یعنی از این گروه نظارت، گروهی هستند که ماموران مملکتی هستند که اینان علاوه بر امر خطیر بازرسی باید با انصاف و مدارا رفتار نمایند.

بازرسی در ایران بعد از اسلام

با تشکیل حکومت امویان معاویه به امر بازرسی اهتمام زیاد ورزید و اداره ای به نام برید به وجود آورد تاسیس این اداره در آغاز برای آن بود که دمشق با سرعت هر چه بیشتر از جریان کارهای عراق و فارس و مصر مطلع شود. بعدها آن اداره توسعه یافت و مراقبت در کارهای ماموران و همراهان خلیفه نیز به آن واگذار شد و رئیس برید در آن روزها رئیس کل بازرسی خلیفه به شمار می آمد. از جمله وظایف مهم اداره برید آن بود که، اخبار محرمانه خلیفه را به ماموران عالی رتبه می رساند و از وضع آنان خبر می آورد و درباره اوضاع مالی لشکری و کشوری و غیره گزارشهای مرتب به خلیفه می داد و یکی از علایم تیرگی روابط خلیفه و عمال او قطع روابط برید با آنها بود. اداره برید در زمان خلفا به اشخاص بسیار مطمئن و با فکر و تدبیر واگذار می شد.

بازرسی در زمان عباسیان

عباسیان به موضوع برید علاقه بسیار داشتند و به آن اهمیت می دادند تا آن جا که در پاره ای موارد خودشان جزو اداره برید در می آمدند و اوضاع و احوال افراد و مملکت را به طور شخصی تفتیش می کردند، گاه هم این بازرسی علنی بود. بدین صورت که خلیفه مامور مخصوصی برای مراقبت وزیر یا قاضی یا استاندار و امثال آن تعیین می کرد. منصور خلیفه عباسی می گفت بیش از هر کس به چهار مامور نیازمندم اول قاضی بی پروا و بی باکی که جز خدا و عدالت چیزی در نظر نمی آورد. دوم رییس پلیسی که داد ستمدیده از ستمگر بستاند، سوم تحصیل داری که مالیات عادلانه بگیرد و به مردم آزار نرساند.

سپس منصور سه مرتبه سبابه خود را گزیده گفت آه، آه، آه و همین که سبب را پرسیدند گفت چهارم بازرسی که اخبار و عملیات این سه نفر را به درستی گزارش دهد. آری اینها ارکان مملکت هستند و بدون اینان کشور منظم نخواهد شد. کارمندان برید کارآگاهان خلیفه بودن و بدون واسطه با خلیفه ارتباط داشتند و همین که رییس آن اداره به خدمت خلیفه می آمد همه حاضرین متفرق می شدند و رییس برید گزارش خود را می گفت و گویند چون عبدالملک حاجب خویش را تعیین کرد به او گفت ترا به امر حاجبی درگاه خویش برگزیدم ولی از ورود سه تن نزد من هرگز مخالفت نکنی. نخست موذن نماز چه او دعوت کننده به سوی خداست. دوم صاحب برید که ناچار برای کاری مهم می آید. و سوم خوانسالار تا مبادا غذا فاسد شود.

بازرسی در حکومت های ایرانی

بازرسی در حکومت های ایرانی از طاهریان تا حمله مغول به عهده دیوان اشراف بود. این دیوان یکی از مهم ترین ادارات کشور بود که وظیفه آن بازرسی دقیق در رفتار و کردار وزیران و کارکنان دولت و سرداران سپاه بود. اعضای دیوان را شرف می نامیدند و رییس دیوان بر همه مشرفان که در نقاط مختلف مملکت مامور خدمت بودند ریاست داشت، و در کنار مشرفان، مامورانی بودند که وظیفه آنان جاسوسی و کشف خبر بود. این ماموران منهی نامیده می شدند و برای کسب اطلاعات با مشرفان همکاری می کردند و دیوان دیگری هم با نام دیوان برید، با دیوان اشراف همکاری می کرد تا گزارشهای مشرفان به سرعت به مقصد برسد. دیوان برید مجهز به چاپارهای سوار بود ولی در موارد فوری و مهم به طور معمول گزارشها را با پیک مخصوص به مقصد می فرستادند و به ظاهر شغل اشراف مهم تری از بریدی بود. چنانکه بیهقی می نویسد:

«به روزگار پدر شرم او را اجابت کردن، بریدی به او داد و اشراف که مهم تر بود به بوالقاسم» در حکومت های پس از حمله مغول تا انقلاب مشروطیت، سازمان معینی که عهده دار وظیفه بازرسی باشد مانند دیوان اشراف و دیوان برید ملاحظه نمی گردد. ولی مسلماً خبرگزاری و خفیه نگاری در این زمانها نیز وجود داشته است به طوری که در زمان شاه عباس حکام و ماموران دیوانی مکلف بودند که به طور مرتب او را از همه وقایع و حوادث حوزه حکومت یاماموریت خویش آگاه کنند ولی آن پادشاه به گزارشهای رسمی و دیوانی قانع نبود و برای اینکه از جزئیات زندگانی مردم و طرز رفتار سران و حکام و عمال نامه های خصوصی یا به وسیله فرستادگان ناشناس او را از اوضاع و احوال اجتماعی و نظامی و سیاسی و رفتار حکام و ماموران مطلع می ساختند. شاه عباس عده ای از معتمدان خود را هم مامور کرده بود که در پایتخت و سایر شهرهای ایران به شکایات مردم از رجال و امنای دولت گوش دهند و او را از جریان کارها باخبر نمایند؛ شاه خود نیز گاه تنها یا با چند تن از ندیمان و نزدیکان در شهر به گردش می پرداخت و بی خبر به دکان یا خانه مردم داخل می شد و گاه نیز به صورتی ناشناس و با لباس مبدل تنها یا با یک دو همراه در شهر می گشت و به درد دل مردم گوش می کرد و از نظرهای آنان نسبت به حکومت و مامورین دولتی باخبر می شد تا آنجا که منشی مخصوص او اسکندر بیک ترکمان می نویسد:

«جزوی و کلی و نقیر و قطمیر آنچه در ممالک ایران بل عرصه جهان سانح می شود گویا بر ضمیر منیرش پرتو ظهور می اندازد». (نصراالله فلسفی، ص ۱۷۷)

شاه عباس همچنین برای محدود کردن قدرت بیگلر بیگلیها و حکام ولایات تنی چند از ماموران مرکزی را که تابع مرکز بودند به استانهای آنها مامور می کرد. اینان می بایست مراقب بیگلر بیگلیها باشند و کارهای آنها به مرکز گزارش دهند.

بازرسی در عصر قاجاریه

در عصر قاجاریه تنها زمانی که به دستگاه منظم و وسیع خفیه نویسی و بازرسی و خبررسانی برخورد می‌کنیم زمان صدارت میرزا تقی خان امیرکبیر است، امیر مفتشان زیادی گماشته بود که گزارشهای منظمی از آنچه در شهر و ایالات و دستگاه‌های اداری و لشگری می‌گذشته برای او می‌فرستادند.

کار دستگاه خبرگیری امیر در سه جهت بوده است: یکی تفتیش و خبرگیری از اوضاع و ایالات و رفتار ماموران اداری و لشگری خاصه در امر ارتشا، پورسانت و جلوگیری از مالیات؛ دوم گزارش وقایع شهری از لحاظ نظم و امنیت عمومی، و سوم مراقبت در فعالیت سفارتخانه‌های خارجی. آگاهی امیر بر آنچه که در ولایت دور دست می‌گذشت از نامه ای که در ذی حجه ۱۳۶۷ قمری به حاکم کرمانشاهان نوشت به خوبی آشکار می‌شود. نامه چنین است:

سربازانی که در قصر شیرین برای حفظ و قراولی آن را گماشته اند و زوار و مترددین را آزار می‌رسانند و پول می‌گیرند، اگر هم بگویم خبر ندارید. چگونه می‌شود که من در این جا بشنوم و شما در آنجا خبر نداشته باشید. (آدمیت، ص ۳۴۶)

گفته رضاقلی خان هدایت که عازم سفارت خوارزم بود گواه دیگری بر استفاده بجای امیر از مفتشان و خبرگزاران است رضاقلی خان می‌گوید:

«چون از طرف امیر به ماموریت برگزیده شدم، دو هزار اشرفی برای آماده ساختن وسیله سفر رسید. خواستم بیست اشرفی به آورنده بدهم نپذیرفت و گفت تا من به درب خانه برسم این دیوارها برای امیر خبر برده اند.» (منبع قبلی)

و نیز نوشته میرزا احمد وقایع نگار، گویای وسعت دستگاه تفتیش و خبرگزاری امیر است. «و ... بعد از آنکه امیر به حسن تدبیر به اندک روزگاری کار داخلی مملکت را با حسن وجوه انتظام داد و هر کس را به جای خود فرونشانید و درحوزه مملکت به قسمی انتظام پیدا شد و خلایق به طوری آرام شدند و لب از هرزه گویی و یاهو درایی بستند، بلکه از آمد و شد به جای غیرمناسب پاشیدند که اولاً هر جا یکی که گمان قرب به پادشاه یا امیر از برای او حاصل بود ممکن نبود در مملکتی مثل آذربایجان یا فارس بتواند از آنچه به جهت او معین کرده اند فلوسی زیادتر بگیرد.

همچنین عمال جز و کذک آنی نمی‌توانستند غفلت از نظم کنند. یک دفعه مشهود می‌افتاد که امیر شرحی به فلان حاکم نوشته که آفرین بر نظم تو؛ مثلاً در یزد حاکم باشی و پادشاه به تو مطمئن باشد و در محله پشت خانعلی فلان نسبت به محبوسی فحش گوید یا تناول نماید. یا در فلان و در بهمان محله عمر و یا زید مست باشد و ضربه در دست عبور کند اگر چه عربده نکرده باشد و زخم نزده باشد، کار به جایی کشیده که اگر سه نفر با هم می‌نشستند اگر حرفی از امور اخروی یا دنیوی خود داشتند می‌گفتند و می‌شنیدند و تا یکی از آنها می‌خواست صحبتی کند که مشتمل بر اخباری یا امر دیوان باشد آن دو نفر دیگر فی الفور کنار، می‌کردند و می‌پنداشتند که امیر پهلوی ایشان است و چهار روز دیگر از تهران حکم می‌رسد که از عمر و زید مؤاخذه کنند که شما را به حرف دولت و مملکت چه افتاده. شرح این اقسام نظم او را، دفتری دیگر لازم است. (آدمیت، ص ۳۴۶)

داشتن مفتشان امین و خبرگزاران دقیق موجب شده بود که مردم او را عالم به اسرار مملکت می‌دانستند و حتی عوام نسبت کرامت باو می‌دادند.

تذکر این نکته لازم است که بازرسی تا پیش از مشروطیت درایران همواره توأم با خفیه نویسی و پنهان پژوهشی بوده است و از این نظر با آنچه که پس از مشروطیت به نام بازرسی به وجود آمد متفاوت است و درحقیقت مفتشان درگذشته وظایف بازرسان فعلی و مامورین اطلاعاتی را توأم انجام می‌دادند.

بازرسی کل کشور پس از مشروطیت

پس از انقلاب مشروطه و تدوین قوانین مملکتی و تشکیل وزارتخانه‌ها و ادارات با وظیفه‌ها و اختیارات مشخص و معین در سال ۱۳۰۸ نظامنامه هیات تفتیشه مملکتی و وظیفه مامورین دولتی به تصویب هیات وزیران رسید و در ابلاغ آن به وزارتخانه

ها تذکر داده شد که «برای اعزام هیاتهای تفتیش به ولایات انتظار وصول شکایت لازم نبوده و فعلاً باید دستجات تفتیشی نقاط مختلف برای اطلاع از جریان امور و چگونگی احوال عمومی و مملکتی اعزام گردند.»

طبق نظامنامه مزبور هیات تفتیشی از نمایندگان وزارتخانه های جنگ، مالیه، داخله و سجل احوال نظمیة عدلیه و ثبت اسناد، پست و تلگراف، فوائد عامه معارف، امور خارجه تشکیل می شد. بدین ترتیب که هر یک از وزارتخانه های مزبور عده ای از اعضای صحیح العمل خود را که باید در صورت امکان از اعضای عالی رتبه باشند پیشنهاد کرده و از طرف هیات دولت از میان آنها تعداد لازم برای عضویت هیات تفتیشی انتخاب می شدند و مدت مأموریت اعضای هیات سال به سال تجدید و بر حسب فرمان شاه به این سمت تعیین می شدند.

ریاست هیات به عهده یک نفر وزیر بود که از طرف هیات دولت معین می شد. همچنین هیات تفتیشی برای رسیدگی به شکایتهای کمیسیون مرکب از یک نفر نماینده از هر یک از وزارتخانه ها تشکیل می داد که این کمیسیون به شکایات واصله به هیات، رسیدگی کرده و گزارش خود را به رئیس هیات تفتیشی می داد. در این نظامنامه کلیه رؤسای ادارات دولتی و رؤسای مدارس دولتی موظف شده بودند که هر پانزده روز یک بار گزارش جامع اوضاع حوزه مأموریت خود را در مورد رفتار کلیه مأموران دولتی نسبت به مردم، رفتار و حالت و روحیه مردم و حوادث مهمه، به رئیس مافوق خود بدهند و هر رئیس این گزارش را به رئیس خود می داد تا گزارش به وزیر متبوع برسد و وزیر مزبور نیز باید گزارش را برای رئیس هیات تفتیشی می فرستاد. هر یک از مأموران دولتی مزبور که از اجرای وظیفه اطلاع دادن از حوزه مأموریت خود بدون عذر موجه، دو مرتبه متوالی یا چهار مرتبه متناوب در عرض سال غفلت می کرد به موجب ماده ۱۰ نظامنامه مزبور باید از شغل خود منصرف می گردید.

پنج سال پس از تدوین نظامنامه فوق یعنی در سال ۱۳۱۳ نظامنامه دیگری به نام نظامنامه تفتیش کل مملکتی به جای نظامنامه قبلی تصویب شد که در این نظامنامه هیات تفتیشی مملکتی:

- ۱- به طور مستمر نبوده بلکه در موارد لزوم تعیین و مأمور می شد.
- ۲- نمایندگان آن منحصرأ از بین وزارتخانه های معدود که در نظامنامه قبلی اسم برده شده بود تعیین نمی شد. بلکه می توانستند هیات را از مأمورین وزارتخانه ها و ادارات مستقل تشکیل بدهند.
- ۳- رئیس هیات تفتیشی مملکتی، که یکی از وزراء به انتخاب هیات دولت بود خودش نیز می توانست برای تحقیق در صحت شکایات و گزارشها یک نفر یا دو نفر از مأمورین دولت را خود معین کرده و اعزام دارد.
- ۴- کمیسیون رسیدگی به شکایات مذکور در نظامنامه قبلی در این نظامنامه حذف شد.
- ۵- وظایف روسای ادارات دولتی در شهرستانها در مورد گزارش دادن در مورد حوزه مأموریت خود از پانزده روز به دو ماه تغییر داده شد و مختصری تغییری در نحوه ارسال گزارش نیز داده شد و به علاوه جزای انفصال در مورد ندادن گزارش نیز حذف گردید.

۶- در این نظامنامه وظایف هیات تفتیشی در بازرسیها مشخص تر شد و از دخالت در امور حقوقی و جزایی و یا اقداماتی که مخصوص ضابطین عدلیه و مأمورین قضایی است ممنوع شدند و باید هر موقع که توصیف یا تغییر مأموری را لازم بدانند بی درنگ مراتب را به رئیس هیات تفتیشی مملکتی گزارش دهند تا پس از اطلاع دادن به مقامات مربوطه اقدام لازم به عمل آید. به طور ضمنی بیان این نکته لازم است که وزارت عدلیه برای تفتیش قضایی و اداری کارمندان دادگستری نظامنامه جداگانه ای به نام نظامنامه تفتیش قضایی و اداری داشت که در سال ۱۳۱۰ به تصویب رسیده بود.

نتیجه گیری

به نظر می‌رسد منظور از استقلال این باشد که هر قوه‌ای در انجام وظایف خویش محتاج کسب اجازه از قوه دیگر نباشد و دخالت قوه دیگر را در امور خاصه خود تحمل نکند و از دخالت در وظایف قوای دیگر اجتناب ورزد و مسؤول اقدامات خود در برابر مردم به موجب قانون باشد. از مجموع توضیحات فوق استنباط می‌شود که تفکیک و استقلال قوا مستلزم عدم دخالت هر قوه در قوه دیگر است، ولی دخالت با نظارت متفاوت است.

نظارت نه فقط مخل استقلال قوا نیست بلکه لازمه بقای آن است و حتی به موجب اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر» - وظیفه‌ای همگانی دانسته شده است. وظیفه دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت، که در این سطح، از نمونه‌های بارز امر به معروف در عرصه سیاسی و اجتماعی می‌توان به هدفها و آرمانهای اثباتی در اسلام مانند ایجاد عدل و رفاه، اصلاح و رشد علمی، گسترش فرهنگ، ایجاد زمینه برای هدایت و فلاح و رویش و رشد جامعه و از نمونه‌های بارز نهی از منکر می‌توان به اهداف سیاسی حکومت مانند جلوگیری از ظلم و فساد، تجاوز، قانون شکنی مردم و مسؤولان دولتی و اداره‌ها و سازمانهای تابعه آن اشاره کرد. اهمیت و ضرورت نظارت و کنترل همگانی و متقابل را می‌توان از لحاظ حقوقی با درج این وظیفه در قانون اساسی و اینکه یکی از فروع دین اسلام است به دست آورد. و نقش عمده‌ای که اصل امر به معروف و نهی از منکر در سطح عام و کلی آن و نظارت و بازرسی و کنترل در سطح قانونی و اجرایی آن به عهده دارد همانا حفظ و صیانت سلامت جامعه و نظام اجرایی است. که روابط اجتماعی را از اثم و عدوان جدا کرده و به عدل و احسان گره می‌زند.

گفتیم که حق نظارت نه تنها مخل استقلال قوا نیست بلکه لازمه حفظ صحت و سلامت نظام و حسن جریان امور است، و چون قدرت اجرایی در کف قوه مجریه است و قوای نظامی و انتظامی زیر نظر این قوه انجام وظیفه می‌کنند بیم تجاوز این قوه به دو قوه دیگر بیشتر می‌رود و به همین جهت قانونگذاران جهان کوشش در کنترل این قوه دارند و نظارت بر اعمال آن را به یکی از دو قوه دیگر و گاه به هر دو قوه دیگر اعطا می‌کنند. و بر اساس این تفکر اصل ۱۷۴ قانون اساسی پدید آمده است که حق نظارت قوه قضائیه را بر قوه مجریه تأمین می‌کند. چنان که اصل نود قانون اساسی این حق را به قوه مقننه نیز داده است. در بسیاری از کشورها که حکومت آنها ناشی از قدرت مردم است. حق نظارت بر اعمال قوه مجریه به قوه مقننه واگذار شده است، ولی حکومت جمهوری اسلامی که برای امر قضا اعتبار بسیار قایل است این حق را به طور نظارت بر اجرای صحیح قوانین از وظایف خاصه قوه قضائیه است. چون عدم اجرای صحیح قوانین مستلزم تعقیب اداری یا کیفری مرتکب است و این تعقیب نیز از وظایف خاصه قضات است و برای انجام صحیح این وظیفه نظارت مورد نظر ضروری است تا موارد تعقیب معین شود. پس نمی‌توان این موضوع را مغایر استقلال و منافی اصل تفکیک قوا دانست.

و اما قسمت دوم که نظارت بر حسن جریان امور اداری است، موضوع از جهت تشخیص اینکه حسن جریان امور اداری چیست قابل تأمل و بررسی است. آیا حسن جریان امور اداری همان اجرای صحیح قوانین است؟ که در این صورت قانونگذار با ذکر اجرای صحیح قوانین احتیاج به بیان حسن جریان امور اداری نداشت و ترادف گویی در شأن قانونگذار نیست. به نظر می‌رسد بین این دو، عموم و خصوص وجود دارد. بدین معنی که هر جا حسن جریان امور هست به طور طبیعی اجرای صحیح قوانین هم هست، ولی حسن جریان امور به صرف اجرای صحیح قوانین حاصل نشود. بخشی از حسن جریان امور، به مدیریت و کفایت و لیاقت مرتبط است و نیز ممکن است در اداره و یا مؤسسه‌ای قوانین به طور صحیح اجرا شود ولی در گزینش افراد، روابط نیز حاکم باشد.

به علاوه کفایت و لیاقت مدیران در اجرای طرحها و پروژه‌ها بدون اینکه قوانین نادیده گرفته شود به علت ابتکارها و استعدادهای شخصی متفاوت باشد، یا اجرای قانون در منطقه‌ای بدون رعایت اوضاع و احوال و شرایط منطقه ایجاد ناراحتی نماید و جریان عادی امور را مختل نماید.

منابع:

- قرآن کریم، ترجمه آیه الله ناصر مکارم شیرازی.
 نهج البلاغه، نسخه صبحی صالح، ترجمه محمد دشتی
 ابن شهر آشوب، مشیرالدین آبی عبدالله محمد بن علی، مناقب آل ابی طالب، تصحیح کمیته‌ای از اساتید نجف، نجف اشرف، حیدریه، ۱۳۷۶.
- ابن منظور، لسان العرب، تصحیح امین محمد عبدالوهاب و محمدصادق العییدی، بیروت، دار احیاء التراث العربی، ۱۹۹۶ م.
 الجوهری، إسماعیل بن حماد، الصحاح، تاج اللغة و صحاح العربیة، تحقیق أحمد عبدالغفور عطار، بیروت، دارالعلم للملایین، ج ۱، ۱۴۰۷ هـ - ۱۹۸۷ م.
- الحر العاملی، محمد بن الحسن، وسائل الشیعة، قم، مؤسسه آل‌البیت، ۱۳۷۲.
 الراوندی، فضل‌الله بن علی الحسنی، ضیاء الدین ابی‌الرضا النوادر، تحقیق رضاعلی عسکری، قم، دارالحدیث، ۱۳۷۷.
 الكلینی، محمد بن یعقوب، الکافی، تحقیق علی‌اکبر غفاری، تهران، دارالکتب الإسلامیه، ۱۳۶۵.
 النعمان المغربي، القاضي، دعائم الإسلام، آصف بن علی اصغر فیضی، مصر، دارالمعارف، بی‌تا.
 امینی، عبدالحسین، الغدير، بیروت، دارالکتب العربی، ۱۳۹۷.
 ترابی، علی‌اکبر، مبانی جامعه شناسی، تبریز، اقبال، ۱۳۴۱.
 جاسبی، عبدالله، نظارت سازمانی از دیدگاه اسلام، تهران، بی‌نا، ۱۳۷۱.
 جعفری، محمدتقی، حکمت اصول سیاسی اسلام، تهران، بنیاد نهج‌البلاغه، بی‌تا.
 جمعی از نویسندگان زیر نظر محمود فتحعلی، درآمدی بر نظام ارزشی و سیاسی اسلام، قم، مؤسسه امام خمینی، ۱۳۸۶.
 خمینی، سیدروح‌الله (امام)، صحیفه نور، تهران، سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، ۱۳۷۰.
 دهخدا، علی‌اکبر، لغت‌نامه، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۳.
 سعادت، اسفندیار، مدیریت منابع انسانی، تهران، سمت، ۱۳۷۶.
 شریف القرشی، باقر، حیاة الإمام الحسین بن علی، نجف، الآداب، ۱۳۹۴.
 شمس‌الدین، محمد مهدی، نظام الحکم و الإدارة فی الإسلام، بیروت، مؤسسه‌الدولیه للدراسات و النشر، ۱۴۲۰. صدوق، محمد بن علی بن الحسین بابویه قمی، الأمالی، قم، مؤسسه‌ البعثه، ۱۴۱۷.
 طباطبایی یزدی، کاظم، العروة الوثقی - کتاب الوقف - تحقیق مؤسسه‌ النشر الإسلامی، قم، مؤسسه‌ النشر الإسلامی وابسته به جامعه مدرسین، ۱۴۲۳.
 طباطبایی، سیدمحمدحسین، المیزان فی تفسیر القرآن، بیروت، مؤسسه‌ الأعلمی للمطبوعات، ۱۴۱۷.
 عمید، حسن، فرهنگ عمید، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۴.
 قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۵.
 قیومی اصفهانی، جواد، صحیفه‌ الحسین، قم، مؤسسه‌ النشر الإسلامی، ۱۳۷۴.
 مجلسی، محمدباقر، بحارالانوار، بیروت، مؤسسه‌ الوفاء، ۱۴۰۳.
 محمودی، محمدباقر، نهج السعادة فی مستدرک نهج‌البلاغه، بیروت، مؤسسه‌ التضامن الفکری، ۱۹۶۸.
 معلوف، لويس، المنجد فی اللغة، بیروت، دارالمشرق، ۱۹۹۲. معین، محمد، فرهنگ فارسی، تهران، چاپخانه سپهر، ۱۳۶۰.
 مکارم شیرازی، ناصر و دیگران، تفسیر نمونه، تهران، دارالکتب الإسلامیه، ۱۳۷۱. ملک افضلی اردکانی، محسن، نظارت و نهادهای نظارتی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی،