

ظرفیت‌های اصل هشتم قانون اساسی برای نظارت بر دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر

مهدی حسونند^۱

محمد حسونند^۲

چکیده

اصل هشتم قانون اساسی، یکی از اصول مترقی مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که بیان می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر، وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند».

در این اصل، وظیفه دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر نسبت به سازمان‌های دولتی به یکدیگر تصریح نشده، اما با توجه به این که در صدر اصل به «همگانی» و «متقابل بودن» وظیفه اشاره شده است، می‌توان این وظیفه را به سازمان‌های دولتی نیز تسری داد. به این معنا که با ایجاد یک سازمان در راستای موازین مقرر در اصل هشتم قانون اساسی می‌توان نظارت از طریق امر به معروف و نهی از منکر را محقق کرد. البته در نظری مخالف با عنایت به اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی می‌توان محدوده اصل را خارج از نظارت دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر قرار داد.

واژگان کلیدی: نظارت، دستگاه‌های دولتی، اصل هشتم، نظارت متقابل، قانون اساسی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، دانشکده‌گان فارابی، ایران، (نویسنده مسئول) Ma.hasanvand@yahoo.fr

۲. دانش‌آموخته دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، قاضی دیوان عدالت اداری،

مدرس دانشگاه، Malr.journal@gmail.com

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، محتوای حکومت را اسلام دانسته است و در همین راستا، اصل چهارم آن، قوانین را مبتنی بر شرع بیان می‌کند. بنابراین، محتوای حکومت ایران چیزی جز اسلام و احکام آن نیست. امر به معروف و نهی از منکر، یکی از مهم‌ترین فرایض اجتماعی مهم و مسلم جامعه اسلامی شناخته می‌شود که قوام دیگر فرایض بر آن مبتنی شده است. قانون‌گذار اساسی ایران نیز در بند یک اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران را موظف می‌کند تا همه امکانات خود را برای ایجاد محیطی مساعد رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان، تقوا و مبارزه با مظاهر فساد و تباهی به کار گیرد.^۱

اصل هشتم در شمار اصول کلی قانون اساسی است. اصول کلی یک ویژگی خاصی دارند که زیربنای برخی دیگر از اصول قانون اساسی هستند؛ یعنی نقش تغذیه‌کننده دارند و دیگر اصول قانون اساسی را می‌توان به این اصول ارجاع داد. نکته دیگر این است که اصول مندرج در فصل اصول کلی، نمای کلی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران را نشان می‌دهد.^۲

شارع مقدس برای نظام نظارت که شکل‌گیری و تداوم حرکت و بقای نظام به آن وابسته است، یکی از کامل‌ترین الگوهای هدایتی و نظارتی را با کارکردهایی اجتماعی و فردی معرفی کرده که همان نظام امر به معروف و نهی از منکر است. «نظارت» با همه معانی گسترده‌اش، واژه کاملی برای مفاهیم، نقش‌ها و کارکردهای فریضه امر به معروف و نهی از منکر نیست، اما در ادبیات سیاسی و مدیریتی و در بستر نظام‌های اجتماعی، نزدیک‌ترین مفهومی است که می‌تواند نقش و کارکرد این فریضه را در

۱. رجایی، مهدی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: امر به معروف و نهی از منکر، تهران: دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۷۲، ۱۳۹۲، ص ۱۰.

۲. ظرفیت‌های قانون اساسی در تحقق نظارت عمومی مبتنی بر اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سلسله نشست‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۰۰۱۹، ۱۳۹۹، ص ۱۷.

طراحی نظام اسلامی تبیین و تعریف کند.^۱

مراد از «دولت» در اصل هشتم، همه نهادهای حکومتی از جمله مقام رهبری است؛ زیرا اولاً رهبری، یکی از شخصیت‌های حقوقی و بلکه مهم‌ترین شخصیت حقوقی حقوق عمومی است و با توجه به قرار گرفتن عنوان دولت در برابر مردم نمی‌تواند در مجموعه مردم قرار گیرد. ثانیاً عدم شمول مفهوم «دولت» نسبت به رهبری به منزله مستثنا دانستن ایشان از حوزه امر به معروف دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت است.^۲

اصل هشتم قانون اساسی، تعریفی از معروف و منکر ارائه نداده و در اجرای این اصل نیز تاکنون قانونی به تصویب نرسیده است. آیا مراد قانون‌گذار اساسی از اصطلاح «معروف» در اصل هشتم همان مفهوم متبادر از شرع است یا اعم از آن است؟ قبل از پاسخ به این سؤال لازم است به دو نکته توجه شود:

یک - با توجه به مشروعیت قانون‌گذاری با ملاحظات اسلامی که دلایل آن در جای خود اثبات شده است و با توجه به فتوای امام خمینی مبنی بر خلاف شرع بودن تخلف از قوانین و مقررات دولت به نظر می‌رسد علاوه بر آن چه در شرع مورد امر یا نهی قرار گرفته است، موارد معروف و منکر نسبت به تمامی قوانین و مقررات موضوعه توسعه و تسری پیدا می‌کند.

دو - در حقوق با الزامات سر و کار داریم، نه با مستحبات و مکروهات. اگر فقها، امر به معروف را به واجب و مستحب و نهی از منکر را به حرام و مکروه تقسیم کرده‌اند، چنین تقسیمی در حقوق معنا ندارد. بنابراین، از نظر حقوقی، آن چه بر لزوم آن توسط شرع یا قانون و مقررات مورد تأیید شرع تصریح شده باشد، معروف است و آن چه بر لزوم ترک آن از سوی شرع یا قانون و مقررات مورد تأیید شرع، دستوری صادر شده باشد، منکر.^۳

۱. برات‌لو، فاطمه، «راهبردهای نظارت همگانی در مدیریت سیاسی جامعه دین‌بنیان»، جستارهای سیاسی دین‌بنیان، دوره اول، شماره ۱، ۱۳۸۹، ص ۵۹.

۲. جوان‌آراسته، حسین، «اصل هشتم و ضرورت تأسیس سازمان امر به معروف و نهی از منکر»، مجله حکومت اسلامی، سال هفدهم، شماره ۴، ۱۳۹۱، ص ۵۶.

۳. جوان‌آراسته، حسین، «نظارت همگانی و متقابل در نظام اسلامی (تحلیل اصل هشتم قانون اساسی)»، مطالعات انقلاب اسلامی، دوره دهم، شماره ۳۴، ۱۳۹۲، ص ۱۳۲.

این پژوهش می‌تواند به تبیین ظرفیت‌های نظارتی اصل هشتم قانون اساسی برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر کمک کند و از یافته‌های آن می‌توان برای ارتقای کارایی و اثربخشی این اصل در نظام جمهوری اسلامی بهره برد. بنابراین، پرسش اصلی این تحقیق، پاسخ به این سؤال است که نظارت دستگاه‌های حاکمیتی بر یکدیگر با عنایت به اصل هشتم قانون اساسی چگونه قابل تحقق است؟ فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که با عنایت به مفهوم و فحوای عبارت به کار رفته در اصل هشتم و نیز لزوم رعایت اصل حاکمیت قانون نمی‌توان از سازوکار مقرر در اصل هشتم برای نظارت دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر استفاده کرد.

تاکنون پژوهش‌های متعددی در خصوص اصل هشتم قانون اساسی انجام شده است. با این حال، تعداد پژوهش‌هایی که به طور خاص به ظرفیت نظارتی این اصل برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر پرداخته باشند، محدود است. روش تحقیق حاضر از نوع توصیفی و تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای (متون حقوقی، فقهی و سیاسی) استفاده شده است.

گفتار اول. ارتباط بین مفهوم «نظارت» و مفهوم «امر به معروف و نهی از منکر»

گاهی مفاهیمی چون ارزیابی و کنترل را مشابه مفهوم نظارت دانسته‌اند و در بسیاری از مواقع کنار یکدیگر به کار می‌روند. با این حال، نظارت با ارزیابی متفاوت است؛ زیرا اگر در نظرهای بازرسی، خلاف‌کاری‌های عملی در یک سازمان مورد توجه باشد، غایت ارزیابی آن است که سرانجام در یک برنامه چه چیزی عاید شرکت‌کنندگان می‌شود و در مجموع می‌توان گفت که ارزیابی، مفهوم وسیع‌تری نسبت به نظارت دارد. بر همین اساس، نظارت با کنترل نیز متفاوت است. گرچه برخی درصددند مترادف بودن دو واژه را ثابت کنند، ولی باید گفت این دو واژه با وجود نزدیکی معنایی با هم در برخی موارد از یکدیگر جدا می‌شوند، به این صورت که نظارت در بعد حقوقی و فلسفه سیاسی خودنمایی می‌کند و کنترل به حوزه مدیریت نزدیک می‌شود و شکل عملی به خود می‌گیرد.^۱

میان فریضه امر به معروف و نهی از منکر و موضوع نظارت با وجوب امر به معروف و نهی از منکر و نظارت، ارتباط، تعامل و هم‌پیوندی تام برقرار است و اساساً وجاهت شرعی موضوع نظارت با وجوب

۱. رضایی فرد، ۱۴۰۰: ۳۰.

امر به معروف و نهی از منکر حاصل می‌شود. به همین دلیل، موضوع نظارت و فریضه امر به معروف و نهی از منکر، جزو اهداف و سازوکارهای تحقق یکدیگر و لازم و ملزوم همدیگرند. البته امر به معروف و نهی از منکر از امر نظارت، مهم‌تر و دایره شمول آن وسیع‌تر است و رابطه عام و خاص میان آن‌ها حاکم است و به همین علت، آیات متعدد و صدها روایت در اهمیت این فریضه وارد شده است. به این ترتیب، می‌توان نتیجه گرفت که هرگونه نظارتی در آموزه‌ها و نظام اسلامی باید در قالب چارچوب‌ها و اهداف فریضه امر به معروف و نهی از منکر و دستورالعمل‌های آن باشد.^۱

برخی از اندیشوران، نظارت عمومی را جامع‌تر از امر به معروف و نهی از منکر دانسته و آن را مشتمل بر چهار مرحله بیان کرده‌اند:

۱. تعلیم و تعلم؛

۲. دعوت به حق و خیر و ارشاد؛

۳. خیرخواهی و دل‌سوزی که از آن به «نصح» تعبیر شده است؛

۴. امر به معروف و نهی از منکر.

به باور این گروه، «طبیعت امر به معروف و نهی از منکر با معنی تعلیم و ارشاد و نصح، متفاوت و به گونه‌ای است که متلازم با عمل و تحقق معروف و ریشه‌کن شدن منکر است و به همین دلیل، این مرحله پس از انجام مراحل سه‌گانه انجام می‌شود و قبل از اقدام به این مراحل، توسل به این فریضه نادرست است».^۲

در تحلیل موضوع نظارت عمومی می‌توان گفت اگر قائل به این مسئله شویم که سه مرحله مقدماتی، موضوع تکلیف مسلمانان قرار نگرفته است و ترک آن نیز مستوجب عقاب مضاعف نیست، به این معناست که مراحل سه‌گانه قبلی مستقیماً مورد حکم شارع مقدس قرار نگرفته و اگر مسلمانان به خاطر ترک تعلیم و تعلم بازخواست شود، از باب وظیفه‌ای است که به عنوان امر به معروف و نهی از منکر بر عهده داشته است. گویا این سه مرحله به عنوان مقدمات امر به معروف و

۱. اخوان کاظمی، بهرام، «ارزیابی و امکان‌سنجی نظام نظارتی فرادولتی امام خمینی»، پژوهش‌نامه انقلاب اسلامی، سال اول، شماره ۱، ۱۳۹۰، ص ۵.

۲. عمیدزنجانی، ۱۴۲۱: ۲۳۷.

نهی از منکر لحاظ نشده‌اند که در این صورت، امر به معروف و نهی از منکر، بخشی از نظارت عمومی نیست، بلکه تمام آن است. بنابراین، می‌توان امر به معروف را به این معنا، امر به معروف به معنای عام نامید که همان نظارت عمومی است. اگر از معنای امر به معروف، معنای خاص را اراده کنیم، به این معنا که امر به معروف و نهی از منکر، مرحله چهارم نظارت عمومی است، آن‌گاه جزئی از نظارت عمومی خواهد بود.^۱

در تعریف مصطلح، نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که در آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا به این گونه از مطابقت نتایج با هدف‌های مطلوب، اطمینان به دست آید. آنچه در مجموع نظریه‌های مختلف در تعریف نظارت می‌توان یافت، آن است که در همه تعاریف، نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آن چیزی دانسته‌اند که در حال وقوع است. به عبارتی، نظارت، مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است. از سوی دیگر، امر به معروف و نهی از منکر به عنوان یکی از مبانی فقهی نظارت نیز دانسته شده است و بر این اساس، هم نظارت و هم فریضه امر به معروف و نهی از منکر، جزو اهداف و سازوکارهای یکدیگر و لازم و ملزوم یکدیگرند.^۲

گفتار دوم. انواع نظارت

واژه «نظارت»، اسم مصدر از ریشه (ن ظ را) بوده و اصل این ماده در معنای رؤیت و مشاهده با دقت و تحقیق در موضوعات مادی و معنوی با چشمان ظاهری یا چشم بصیرت به کار رفته است.^۳ بر مبنای همین ریشه لغوی، نظارت در ادبیات عرب به معنای بازرسی، رسیدگی، مطالعه دقیق، تفتیش، بررسی، کنترل و مراقبت است.^۴ نظارت در زبان فارسی به معنای مراقبت، زیر نظر گرفتن و

۱. رجایی، پیشین، ص ۱۵.

۲. حضوری، مصطفی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی؛ بررسی مفهوم نظارت، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۸۰، ۱۳۹۲، ص ۱۰.

۳. مصطفوی، حسن، التحقیق فی کلمات القرآن الکریم (جلد ۱۲)، تهران: مرکز نشر آثار علامه مصطفوی، ۱۳۸۵، ص ۱۶۶.

۴. آذرتاش، آذرنوش، فرهنگ معاصر عربی - فارسی، تهران: نی، ۱۳۹۶، مدخل «نظر». برخی از لغت‌شناسان عرب بر این باورند که نظارت در مفهوم پاکیزه کردن باغ و بستان به کار رفته و بر همین اساس، نظارت، کنترل و مراقبت از یک چیز در برابر آفات و بیماری‌هاست. ابی‌الحسین احمد بن فارس بن زکریا، معجم مقاییس اللغة (جلد ۵)، قاهره: دار الکتب، ۱۹۴۹، ص ۴۴۴.

دیده‌بانی داشتن بر کاری است.^۱ نظارت به فتح نون به معنی عمل ناظر و مقام او، مراقبت در اجرای امور مانند نظارت بیوتات و نظارت امور مالی است. نظارت به کسر نون یعنی زیرکی، درست نظر کردن و نگریستن است.^۲ در ترمینولوژی حقوق، نظارت به معنای ناظر آمده است. در ذیل کلمه ناظر آمده است که ناظر در لغت به معنای نگاه‌کننده و نگران است و در اصطلاح، کسی را گویند که بر کاری دیگر مانند متولی موقوفه یا وصی یا وکیل یا قیم مانند ناظر امین قهار در مسیر نظارت می‌کند تا عمل صحیح صورت گیرد.^۳

در رویکردهای حقوق خصوصی با استناد به مواد ۴۲۷ تا ۴۳۳ از قانون تجارت در خصوص تعیین ناظر نظارت را می‌توان اختیار قانونی برای توجه به عمل یا اعمال خاصی با هدف سنجش صحت و سقم آن‌ها با آن چیزی دانست که در قانون تعیین شده است. در رویکردهای حقوق عمومی، نظارت به مفهوم کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادهای دیگر است که غایت آن، اطمینان‌یابی از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است. به عبارت دیگر، به تعبیر یکی از استادان حقوق عمومی، نظارت، کنترل قدرت با قدرت است.^۴ در مجموع، نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که در آن، میزان نظارت مطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق نسبت مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب حاصل شود. نظارت در اصطلاح، مفهومی مبهم و سردرگم‌کننده می‌نماید^۵ و متناسب با حوزه‌های گوناگون معرفتی، تعاریف مختلفی از آن بیان شده است.

برخی از رویکردها به کیفیت نظارت توجه دارند. برخی، غایت را در نظر می‌گیرند و برخی دیگر، آن

۱. دهخدا، علی‌اکبر، لغت‌نامه، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۴۳، ذیل کلمه «نظارت».

۲. معین، محمد، فرهنگ فارسی معین، تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۱.

۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق (جلد ۵)، تهران: گنج دانش، ۱۳۶۸.

۴. راسخ، محمد، نظارت و کنترل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، ۱۳۹۵، ص ۲۱.

۵. در مقام تبیین معادل انگلیسی واژه «نظارت» باید گفت که واژگان supervision, observation, monitoring در این مفهوم به کار رفته است. جمعی از نویسندگان، فرهنگ دانشگاهی یادواره (فارسی به انگلیسی) (جلد ۳)، تهران: ناشر، ۱۳۷۵، ص ۲۷۳۰.

را با توجه به گزاره‌های موجود در فلسفه سیاسی یا علم مدیریت تعریف می‌کنند.^۱ به نظر می‌رسد درک صحیح از مقومات و ذاتیات اصطلاح نظارت به مطالعه تعاریف مطرح شده از این اصطلاح بستگی دارد.

بند اول. نظارت عمومی

از اصول و پایه‌های اساسی نظام مردم‌سالار، نظارت عموم بر عملکرد حاکمان به منظور جلوگیری از استبداد و تأمین منافع عمومی است. شهروندان در فرآیند انتخابات می‌توانند چنین نظارتی را بر عملکرد مأموران و مسئولان انتخاباتی با مشاهده مسائل انتخاباتی و طرح سؤال، ابهام و اشکال و الزام آن‌ها به پاسخ‌گویی کارآمد اعمال کنند. راهکارهای عملی کردن این نوع نظارت توسط شهروندان و رأی‌دهندگان این است که رأی‌دهنده با حضور در حوزه رأی‌گیری هنگام رأی دادن، اوضاع و احوال پیرامون خود را به دقت بنگرد و اگر رویه‌ها و اعمالی مغایر قوانین و مقررات مشاهده کرد، برای اصلاح عمل یا تصمیم تذکر دهد و اعتراض کند.^۲

بند دوم. نظارت سیاسی

قوه مقننه در راستای نظام «نظارت و تعادل»، ابزارهای کنترلی متفاوتی برای مهار دیگر اجزای قدرت سیاسی در اختیار دارد که عمده آن‌ها به قوه مجریه مربوط است. در ادبیات حقوق عمومی ایران از این مجموعه ابزارها به عنوان نظارت سیاسی قوه مقننه نسبت به قوه مجریه تعبیر می‌شود. نقطه کلیدی نظارت سیاسی، دادن یا ندادن رأی اعتماد اکثریت اعضای قوه مقننه به ادامه سیاست‌ها و برنامه‌های دولت است که از طریق استیضاح در نظام حقوقی ایران متبلور شده است.^۳

همین امر منجر به اختلاط مقام ناظر و قاضی در این نوع نظارت می‌شود که با منطق نظارت در تغایر است. در این زمینه، تمایز صورت‌گرفته بین نمایندگان سؤال‌کننده یا استیضاح‌کننده یا کمیسیون رسیدگی‌کننده (به عنوان مقام ناظر) و دادن رأی عدم اعتماد توسط اکثریت نمایندگان

۱. راسخ، پیشین، ص ۱۵.

۲. خسروی، حسن و ایرج حسینی صدرآبادی، «نظارت کارآمد بر انتخابات»، دوفصل‌نامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۳، ۱۳۹۶، ص ۹۴.

۳. اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی.

«به عنوان مقام قاضی» توسط برخی از صاحب‌نظران^۱ به منظور هم‌نشین‌سازی نظارت سیاسی با منطق حاکم بر نظارت، واجد این ایراد حقوقی است که نمی‌توان هر یک از این دو گروه را دارای شخصیت حقوقی متمایز دانست؛ چون کلیت پارلمان، واجد یک شخصیت حقوقی است. در نتیجه، برای حل این تعارض اولاً نباید عنوان «نظارت» را برای ابزار استیضاح به کار برد. ثانیاً ابزار یادشده تنها و تنها از منظر «کنترل سخت» و در قالب سازوکار «مهار و تعادل» و نه «نظارت و تعادل» قابل توجیه است. البته اطلاق عنوان نظارت بر ابزار تذکر و پرسش بی‌اشکال است؛ زیرا علاوه بر پسینی بودن، تنها پاسخ‌گویی توضیحی مقام مخاطب تذکر و پرسش را به دنبال دارد.^۲

بند سوم. نظارت تقنینی

نظارت تقنینی، نظارت بر قانون‌گذاری است که با نوعی بازبینی و ارزیابی محتوایی از سوی مقامات تعیین‌شده بر بایدها و نبایدهای وضع‌شده به وسیله مقامات صلاحیت‌دار انجام می‌شود. هدف از این نوع نظارت، انطباق قوانین و مقررات با هنجارهای برتر در سلسله‌مراتب قانون‌گذاری است.^۳ به دیگر سخن، آنچه در منظومه حقوق عمومی ایران به عنوان نظارت تقنینی بیان شده است، از یک سو، دربرگیرنده نظارت بر انطباق قانون عادی با موازین اسلام و قانون اساسی است و از سوی دیگر، شامل انطباق مصوبات دولت (هر یک از وزیران و هیئت وزیران) با قوانین و مقررات عمومی می‌شود که در ادبیات حقوق عمومی از نظارت بخش نخست عمدتاً با عنوان «دادرسی اساسی» یاد می‌گردد

در این جا شورای نگهبان به عنوان بخشی از فرآیند تقنین فعالیت می‌کند. پس نه به عنوان ناظر است و نه دادرس در معنای دقیق کلمه؛ زیرا در دیگر نظام‌های حقوق اساسی، دادرس اساسی در فرآیند تقنین نقشی فعال ایفا نمی‌کند و علی‌الاصول پس از تبدیل به قانون شدن یک مصوبه و به طور انفعالی و بر اساس یک تشریفات خاص درباره اساسی بودن یا نبودن یک قانون لازم‌الاجرا

۱. راسخ، پیشین، ص ۱۸.

۲. شفیعی سردشت، جعفر، علی‌اکبر گرجی ازندریانی و جواد فاضلی‌نژاد، «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۶، ۱۳۹۷، ص ۷۹.

۳. راسخ، پیشین، ص ۳۴.

قضاوت (و نه نظارت) می‌کند. در نتیجه، از باب تسامح شاید نقش این شورا را تا اندازه‌ای مانند مجالس دوم در دیگر نظام‌های حقوقی بتوان دانست. در مقایسه، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بعد از لازم‌الاجرا شدن مصوبات دولت صورت می‌گیرد و به درستی بر هم‌زمان بودن یا پسینی بودن نظارت اشاره دارد، اما در هر دو، اختلاط مقام ناظر و قاضی (نظارت و نتیجه نظارت) در یک شخصیت واحد وجود دارد و از این نظر، اطلاق عنوان «بازبینی» می‌تواند عنوان دقیق‌تری برای این فرآیند باشد. با این همه، اعطای شأن قضایی به رئیس قوه مقننه حتی از منظر کنترل فراتر از نظارت نیز محل تأمل است.^۱

بند چهارم. نظارت مالی

نظارت مالی نیز مجموعه اقداماتی است که برای بررسی و تطبیق عملیات مالی دولت با قوانین و برنامه‌ها و با هدف جلوگیری یا تصحیح انحرافات احتمالی صورت می‌گیرد.^۲ در این گونه از نظارت، بازبینی حساب هزینه‌های ارگان‌های حکومتی است که بنا بر اصل، به دست کارشناسان مالی و زیر نظر نمایندگان ملت انجام می‌شود. همان گونه که در اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده، تصویب حساب دخل و خرج یا بودجه کل کشور از جمله اختیارات انحصاری مجلس شورای اسلامی است. بر همین اساس، نظارت بر هزینه کردن درآمدهای عمومی نیز به دیوان محاسبات، از نهادهای وابسته به مجلس شورای اسلامی سپرده شده است (اصل ۵۵ قانون اساسی). نتیجه نظارت مالی، ارائه لایحه تفریغ بودجه است. هم‌چنین اگر مقام یا سازمانی در هزینه کردن درآمدها، پای خویش را از حدود مقرر در بودجه کشوری فراتر گذاشته باشد، به مقامات قضایی معرفی می‌شود تا در صورت اثبات تخلف به تحمل کیفر یا جبران خسارت محکوم شود.^۳

بند پنجم. نظارت قضایی

نوعی از ارزیابی و بررسی است که مراجع قضایی بر اعمال و مصوبات مقامات حکومتی انجام می‌دهند.^۴

۱. شفیعی سردشت، گرجی ازندیانی و فاضلی‌نژاد، پیشین، ص ۸۰.

۲. امامی، محمد و مسعود نادری باب‌اناری، «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۸، ۱۳۸۶، ص ۳۴.

۳. راسخ، پیشین، ص ۳۹.

۴. جوان آراسته، حسین، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۸.

در این نظارت، مرجع قضایی، اقدامات و تصمیمات مقامات حکومتی را کنترل و بازبینی می‌کند که نتیجه آن در قالب کیفرخواست علیه متخلفان یا لغو و ابطال تصمیمات مقامات حکومتی ظهور و بروز می‌یابد.^۱

بند ششم. نظارت اداری

نظارت اداری به گونه‌ای از رسیدگی و بررسی گفته می‌شود که از جانب مقامات یا هیئت‌های ویژه اداری بر مجموعه اداره و اعمال آن صورت می‌پذیرد.^۲ در حقیقت، نظارت اداری، کنترل اعمال اداره و تطبیق آن با اهداف تعیین شده بر اساس ضوابط قانونی است.^۳ این گونه از نظارت به دنبال دستیابی به دو هدف است: اول، بازبینی مستمر اقدامات صورت گرفته به منظور جلوگیری از انجام امور غیر قانونی و تحقق اهداف طراحی شده و دوم، جمع‌آوری اطلاعات لازم برای کاربست ضمانت‌های اجرایی نظارت.^۴

بند هفتم. نظارت حقوقی

نظارت حقوقی، انطباق اعمال و عملکرد دولت مردان با قانون و مقررات توسط نهادهای ناظر است و شامل ارزیابی فعالیت نهادها و مقامات و روابط حکومت با مردم می‌شود و هدف از آن، تحقق نظم عمومی و قانون‌مند ساختن مسیر حرکت حکومت است.^۵ یکی از مهم‌ترین زیرمجموعه‌های نظارت حقوقی، نظارت بر قوانین یا نظارت تقنینی است.

بند هشتم. نظارت پیشینی

نظارت پیشینی که به آن نظارت پیش‌گیرانه نیز اطلاق می‌شود، پیش از انجام عمل و با هدف

۱۸۴؛ عمید زنجانی، عباس‌علی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، ص ۵۵.

۱. راسخ، پیشین، ص ۳۶.

۲. عمید زنجانی و موسی‌زاده، پیشین، ص ۵۴.

۳. جوان آراسته، پیشین، ص ۱۸۳.

۴. راسخ، پیشین، ص ۳۹.

۵. عمید زنجانی و موسی‌زاده، پیشین، ص ۵۴.

جلوگیری از بروز تخلف صورت می‌گیرد.^۱ این نظارت هنگامی است که امکان دسترسی به اطلاعات دقیق وجود داشته و مبتنی بر آن، امکان پیش‌بینی تغییرات و میزان پیشرفت‌های احتمالی باشد.^۲ اصطلاحاتی نظیر کنترل پیش‌نگر یا آینده‌نگر (پیشینی) را می‌توان در قلمرو نظارت جای داد؛ زیرا چنین کنترلی اقتضا دارد پیش از مرحله اجرا و با استفاده از اطلاعات موجود (داده‌ها)، پیش‌بینی اوضاع و احوال آینده و بهره‌گیری از تجربه مدیران و پیش از فوت وقت و اتلاف منابع، نقاط ضعف شناسایی و از وقوع آن‌ها جلوگیری شود.^۳ در واقع، از تجربه‌های گذشته و اطلاعات موجود یعنی داده‌ها و نه ستاده‌ها استفاده می‌شود و مبتنی بر پیش‌بینی آینده است.^۴ باری، آن‌چه از کنترل پیش‌نگر در این جا مستفاد می‌شود، «در پیش گرفتن نهایت دقت و احتیاط قبل از انجام یک عمل برای اطمینان‌یابی از صحت آن»^۵ یا به بیان بهتر، رعایت اصل حزم و احتیاط است، نه مفهوم کنترل.

بند نهم. نظارت هم‌زمان

نظارت هم‌زمان در هنگام انجام عمل است.^۶ در این شیوه از نظارت، فرآیند مورد نظر در زمان اجرا ارزیابی می‌شود و تلاش بر این است که هنگام انجام عملیات از وقوع انحرافات و خطاهای بیش‌تر جلوگیری شود.^۷

بند دهم. نظارت پسینی

نظارت پسینی پس از اتمام فعالیت و با هدف ارزیابی اقدامات پیش‌تر صورت‌گرفته و کشف تخلفات

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۶، ص ۵۶.

۲. فتاحی زفرقندی، علی، شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات، تهران: شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۷، ص ۲۲.

۳. الوانی، سید مهدی، «ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی»، در: مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۰، صص ۲۰-۲۱.

۴. وردی‌نژاد، فریدون و شهلا بهرامی رشتیان، «ارتباط نظارت و بازرسی با حقوق و آزادی‌های عمومی مطرح‌شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، در: مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۶، ص ۵۲۸.

5. Due Diligence.

۶. میرمحمدی، سید محمد، الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۱۴.

۷. فتاحی زفرقندی، پیشین، ص ۲۳.

احتمالی انجام می‌شود. یکی از مهم‌ترین اهداف تحقق نظارت که جلوگیری از انحرافات و خطاهای احتمالی است، هنگامی محقق می‌گردد که نهادها و افراد ناظر، توان مندی نظارت پیشینی، هم‌زمان و پسینی را داشته باشند.^۱

گفتار سوم. سازوکار اجرای اصل هشتم قانون اساسی

اقدامات فردی و جمعی مردمی در زمینه امر به معروف و نهی از منکر از یک سو و وجود سازمان‌ها، نهادها و وزارت‌خانه‌های زیادی که بسیاری از وظایف آن‌ها در راستای دعوت به خیر و اجرای معروف و نهی از منکر است، نظیر دو قوه قضاییه و مقننه، نیروی انتظامی، وزارت‌خانه‌هایی هم‌چون آموزش و پرورش و فرهنگ و ارشاد اسلامی از سوی دیگر، ضرورت هماهنگی میان چنین اقداماتی را روشن می‌سازد. با توجه به ابعاد مختلف این فریضه الهی ناگزیر باید سازمان یا نهادی خاص، مسئولیت کلان امر به معروف و نهی از منکر را بر عهده بگیرد و با سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و هدایت‌گری‌های شایسته بر تمامی فعالیت‌های مردمی و دولتی نظارتی داشته باشد. در این صورت، جایگاه امر به معروف و نهی از منکر در کشور ارتقا می‌یابد؛ این وظیفه شرعی و قانونی نهادینه می‌شود و امکان ارزیابی کارنامه مردم و دولت در زمینه امر به معروف فراهم می‌شود.^۲

نگاهی به دیدگاه‌های نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مورد اجرای امر به معروف و نهی از منکر که به مناسبت‌های گوناگون در جلسات مختلف ابراز شده است، نشان می‌دهد که بسیاری از آنان در جلسات ابتدایی، ایجاد یک سازمان یا تشکیلات یا وزارت‌خانه را در این زمینه پیشنهاد داده یا به تصریح نشدن آن در قانون اساسی در جلسات نهایی اعتراض داشتند. در مقام جمع‌بندی باید گفت که به دلیل در دسترس نبودن متن اولیه پیش‌نویس اصل هشتم، به تنهایی از مشروح مذاکرات می‌توان به نظر اکثریت نمایندگان در مورد ضرورت داشتن یا نداشتن ایجاد سازمان‌های خاص برای تحقق این اصل پی برد و در مقام تدوین یک قانون جامع و کارآمد باید به دیگر منابع فقهی، نظریات فقها و بنیان‌گذاران انقلاب و تجربه‌های مشابه در اجرای چنین

۱. رضاییان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، تهران: سمت، ۱۳۸۰، ص ۵۰۲.

۲. جوان آراسته، «نظارت همگانی و متقابل در نظام اسلامی (تحلیل اصل هشتم قانون اساسی)»، ص ۶۶.

اصلی مراجعه کرد.^۱

در واقع، رویکردهای موجود در اجرای اصل هشتم قانون اساسی به چند دسته تقسیم می‌شود:

۱. رویکرد متمرکز

براساس این رویکرد برای اجرای اصل هشتم قانون اساسی باید به تشکیل سازمان و نهادی ویژه اقدام کرد که اختیارات کافی داشته باشد و بتواند به طور متمرکز، وظایف ارشادی، نظارت و اجرا را محقق کند. در برخی موارد، تشکیل سازمان و نهادی ویژه به عنوان نمادی در نظر گرفته می‌شود که از اهمیت و ارزش فریضه امر به معروف و نهی از منکر حکایت می‌کند. طرفداران این رویکرد گاه به سخنان امام خمینی در آغاز پیروزی انقلاب اسلامی استناد می‌کنند که تشکیل اداره‌ای با موضوع امر به معروف و نهی از منکر را خواستار شده بود.^۲

یکی از ادله‌ای که می‌توان در راستای لزوم تشکیلات امر به معروف و نهی از منکر به آن تمسک کرد، آیه ۱۰۴ سوره آل عمران است. در راستای استدلال به این آیه باید به سه مورد توجه شود. اولاً «لام» در عبارت «ولتکن» در آیه، «لام» امر است. ثانیاً «من» در عبارت «منکم»، تبعیضیه است. ثالثاً کلمه «امه» در معانی مختلفی به کار رفته، اما مقصود از آن در این جا همانا معنای «کل جماعه یجمعهم امر واحد» است که در ترجمه به فارسی می‌توان از معادل «تشکیلات» استفاده کرد.

بعد از بیان این سه مقدمه و تأیید آن می‌توان این آیه را دلیلی در راستای تشکیل یک تشکیلات منسجم برای اجرایی شدن امر به معروف و نهی از منکر دانست. دلیل دیگری که می‌توان در راستای لزوم تشکیل یک تشکیلات برای اجرای امر به معروف و نهی از منکر برشمرد، دلیل عقلی و جوب مقدمه برای امتثال ذی‌المقدمه است. با این بیان، چون مصادیق امر به معروف و نهی از منکر بسیار وسیع است، قطعاً بالوجدان ادراک می‌شود که بعضی از مصادیق آن مانند نظارت بر کارگزاران حکومتی به کار گروهی و تشکیلات نیاز دارد. بنابراین، تأسیس این تشکیلات به عنوان

۱. طلابکی طرقي، اکبر و فیروز اصلانی، «تحلیل و بررسی راهکارهای ارائه شده برای تحقق اصل هشتم قانون اساسی»، پژوهش‌های انقلاب اسلامی، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۹۲، ص ۶۶.

۲. بابایی، احسان، الزامات حقوقی و قانونی اجرایی شدن اصل هشتم قانون اساسی، تهران: دفتر مطالعات فرهنگی، ۱۳۸۹، صص ۴-۷.

مقدمه‌ای برای احیای این فریضه، امری لازم خواهد بود و مقدمات امر به معروف نیز واجب است.^۱

۲. رویکرد نامتمرکز

انتخاب این رویکرد مبتنی بر این پیش فرض است که اگر به محتوای فریضه امر به معروف و نهی از منکر توجه کنیم، نهادهای بسیاری را در نظام جمهوری اسلامی می‌یابیم که وظایف آن‌ها در راستای اجرای این فریضه است. بخش‌های مختلف قوه قضاییه مثل سازمان بازرسی کل کشور، وزارت خانه‌هایی مانند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در قوه مجریه و مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد قانون‌گذاری یا مواردی همانند حوزه علمیه، نیروی انتظامی، ستادهای اقامه نماز جمعه، نمایندگی ولی فقیه در دانشگاه‌ها و سازمان‌های تبلیغات اسلامی در فراهم آوردن بستر امر به معروف و نهی از منکر نقش مهمی دارند.

در مقام ارزیابی این دو رویکرد می‌توان گفت هر یک از رویکردها ممکن است نقاط ضعف و قدرت داشته باشد. برای مثال، رویکرد متمرکز، جایگاه امر به معروف و نهی از منکر را در جامعه ارتقا می‌بخشد و ضمانت اجرای قوی‌تری در این زمینه فراهم می‌کند. با این حال، در نظام جمهوری اسلامی می‌بینیم که بسیاری از وظایف امر به معروف و نهی از منکر را نهادهای مختلف بر عهده دارند. در آن سو، در مورد نقطه ضعف رویکرد نامتمرکز نیز این نتیجه احتمالی وجود دارد که انجام این فریضه اساسی توسط یک نهاد اختصاصی ممکن است سبب شود دیگران در این عرصه از ادای این مسئولیت همگانی‌شانه خالی کنند.

۳. رویکرد میانه

در این رویکرد برای اقامه فریضه امر به معروف و نهی از منکر، تشکیل نهادی ویژه ضروری تلقی می‌شود، اما نه برای حضور مستقیم در اجرا، بلکه برای ایجاد هماهنگی بین نهادهای مختلف. برای تضمین کارآمدی این نهاد باید تدبیرهای مناسبی اندیشید که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

۱. پشتوانه قانونی

۲. تأمین منابع مالی مستقل

۱. کعبی، عباس علی، تحلیل میانی اصل هشتم قانون اساسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۵۱، ۱۳۹۴، ص ۶۵.

۳. توانایی ایجاد ارتباط با دیگر نهادهای حاکمیتی

۴. جایگاه متناسب با شأن نظارت بر دیگر نهادها

گفتار چهارم. ادله موافقان نظارت سازمان‌ها بر یکدیگر در قالب اصل هشتم قانون اساسی

بند اول. اطلاق و عموم اصل هشتم قانون اساسی

بر مبنای این نظر، چون در اصل هشتم قانون اساسی، دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر، وظیفه‌ای همگانی دانسته شده است، همگانی بودن این وظیفه می‌تواند مقتضی نظارت دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر در قالب امر به معروف و نهی از منکر شود. پس مانعی وجود ندارد که دستگاه‌های حاکم در صورت مشاهده خطا و تخلفی از یکدیگر، در قالب امر به معروف، موارد مورد نظر را به یکدیگر گوشزد کنند.

بند دوم. نهادهای موجود در قانون اساسی برای انجام نظارت در قالب اصل هشتم قانون اساسی

۱. مجلس خبرگان رهبری

هر گاه سیاست‌های کلی نظام و سمت و سوی حرکت آن با حاکمیت ارزش‌های اسلامی هم خوانی نداشته باشد یا احساس گردد که سیر اخلاقی حاکم بر جامعه، سیری نزولی داشته و همراه با انحطاط اخلاقی است، به طور طبیعی، اولین کسی که باید پاسخ‌گو باشد، رهبری است. اگر رهبر به عنوان عالی‌ترین مقام کشور به وظایف خویش در زمینه امر به معروف و نهی از منکر عمل نکند، مجلس خبرگان رهبری به موجب اصل یک‌صد و یازدهم قانون اساسی و بر اساس آیین‌نامه داخلی خود می‌تواند در این زمینه اقدام کند. وظیفه نظارتی خبرگان ایجاب می‌کند در این زمینه، توضیحات لازم را از مقام رهبری بخواهد و در جست‌وجوی ریشه‌یابی موضوع باشد که آیا افراد و مقاماتی را به این دلیل که به وظیفه امر به معروف و نهی از منکر عامل نبوده‌اند، از مسئولیتشان

۱. بابایی، پیشین، صص ۶-۷.

برکنار کرده است؟ بدون شک، پی‌گیری‌هایی از این دست، عامل مهمی در پویایی دستگاه رهبری خواهد بود و مسیر بهتری فراروی جامعه قرار خواهد داد.

۲. قوه مقننه

درباره امر به معروف و نهی از منکر، دو دسته آیات وجود دارد. در یک دسته، امر به معروف و نهی از منکر به عنوان تکلیف یکایک افراد آمده است و در دسته دوم، وظیفه و نهادی است که بر دوش حاکمیت و مدیریت جامعه اسلامی قرار دارد. در دسته دوم از آیات، امر به معروف و نهی از منکر به عنوان یک فریضه حکومتی و مسئولیت کلان بر دوش حاکمیت و مدیریت اسلامی قرار گرفته و به عنوان نهادی است که باید در حکومت اسلامی برپا شود و مجموعه‌ای، متکلف و عهده‌دار انجام مسئولیت اقامه معروف و نهی از منکر شوند.^۱

به موجب اصل هشتم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی وظیفه دارد برای پر کردن خلأهای قانونی در زمینه امر به معروف و نهی از منکر اقدام کند. به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از نارسایی‌های موجود در مورد این فریضه، نبود قانون است. بنابراین، با تصویب قانون تأسیس سازمان همکاری امر به معروف و نهی از منکر زیر نظر مقام رهبری، بیان شرح وظایف، اعطای اختیارات قانونی کافی و الزام تمامی نهادهای رسمی و غیر رسمی کشور به تبعیت از سیاست‌ها، برنامه‌ها و الگوهای ابلاغی از سوی این سازمان، آثار و فواید زیادی در پی دارد.^۲

۳. قوه مجریه

این قوه با در اختیار داشتن ابزارها و امکانات گسترده مادی و معنوی می‌تواند نقش بسیار مهمی در تحقق اصل هشتم ایفا کند که شامل این موردهاست: ابلاغ آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های لازم از سوی رئیس جمهوری، وزیران و مسئولان ارشد دستگاه‌های اجرایی که در راستای مطالبات سازمان هماهنگی امر به معروف صورت می‌گیرد و پی‌گیری لازم نسبت به میزان اجرای آن‌ها و نیز بازخواست کسانی که به وظایف خود در این زمینه اقدام نکرده یا کم‌کاری کرده‌اند و اطلاع‌رسانی به عموم مردم. از سوی دیگر، مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند با تحقیق و تفحص از تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور در زمینه

۱. اخوان کاظمی، بهرام، «نظارت و مبانی آن در نظام و اندیشه علوی»، پژوهش‌نامه علوی، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۱، ص ۹۵.

۲. جوان آراسته، «اصل هشتم و ضرورت تأسیس سازمان امر به معروف و نهی از منکر»، ص ۷۱.

اجرایی شدن یا نشدن قوانین مرتبط با امر به معروف و نهی از منکر وارد عمل شود و با سؤال یا تذکر و حتی استیضاح رییس جمهوری یا وزیران نسبت به این فریضه الهی از خود حساسیت نشان دهد.^۱

۴. قوه قضاییه

بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قانون، ابزارهای لازم را در این زمینه در اختیار این قوه قرار داده است. بیش‌ترین ضمانت اجراها در این خصوص را باید در قانون مجازات اسلامی سراغ گرفت. انتظار از دستگاه قضایی کشور آن است که با قدرت و قاطعیت در سالم‌سازی محیط اجتماعی ایفای نقش کند. جلوگیری از این منکرات، شأن حکومت است و فقها به درستی فتوا داده‌اند که مردم، حق اجرای حدود، تعزیرات، دیات و قصاص را ندارند. حتی اگر چنین حقی را برای این مرتبه از امر به معروف و نهی از منکر برای اشخاص حقیقی قائل باشیم، در بسیاری از منکرات، آنان توان جلوگیری از منکر را ندارند.^۲

الف) دیوان عالی کشور

بر اساس اصل ۱۶۱ قانون اساسی، دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و دیگر مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول شده است، تشکیل می‌شود. این یک نظارت درونی در قوه قضاییه است.

ب) سازمان بازرسی کل کشور

حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و سازمانی توسط این نهاد که زیرمجموعه قوه قضاییه است، انجام می‌شود.^۳

۱. همان، ص ۷۰.

۲. همان، ص ۷۴.

۳. شاه‌علی، احمدرضا، «شبهه‌های نظارت و اعمال آن‌ها در نظام مردم‌سالار اسلامی از منظر قانون اساسی»، پژوهش‌های انقلاب اسلامی، سال هشتم، شماره ۲۹، ۱۴۰۱، ص ۴۵.

گفتار پنجم. ادله مخالفان نظارت دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر در قالب اصل هشتم قانون اساسی

مخالفان نظارت دستگاه‌های حاکمیتی بر یکدیگر در قالب اصل هشتم نیز به مبانی و دلایلی استناد می‌کنند که در جای خود قابل توجه است.

بند اول. اصل عدم صلاحیت

اصل صلاحیت در حقوق عمومی ایران مغفول مانده است. «صلاحیت»، مفهومی است که در حوزه عمومی معنی می‌یابد و به معنی توانایی مرجع یا مقام سیاسی یا اداری در تصمیم‌گیری یا انجام عملی در حوزه عمومی است.^۱ به عبارت دیگر، صلاحیت عبارت از مجموعه اختیارات و وظایف اعطایی و تحمیلی به یک نهاد، اداره یا مأمور برای انجام مأموریت خود است. صلاحیت به عنوان یکی از جلوه‌های اصل اقتدار دارای ابعاد چندگانه‌ای است. صلاحیت از یک سو، بیانگر الزام مقام عمومی به انجام دادن یا ندادن کنش خاصی است و از سوی دیگر، مبین نوعی آزادی عمل و حق انتخاب آن‌ها در انجام مأموریت‌های محوله است.^۲

نکته حایز اهمیت این است که در حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت مقام عمومی است، مگر آن قسم صلاحیتی که به موجب قانون به وی اعطا شده است. از آثار اصل حاکمیت قانون در حقوق عمومی، اصل عدم صلاحیت است؛ یعنی هیچ شخصی اختیار انجام امر عمومی را ندارد، مگر در حدود شرایط و تشریفات قانونی به عنوان رسمی مأموریت پیدا کند.^۳ مداخله اشخاص در امور عمومی یا مداخله مقامات عمومی در امور خارج از صلاحیت خود از لحاظ قانونی ممنوع است. حال اگر قانون‌گذار نسبت به صلاحیت مقامات دولتی به مفهوم عام سکوت کرده باشد، بر اساس اصل عدم صلاحیت باید به صلاحیت نداشتن آن مقام و نهاد قائل باشیم. برای مثال، اگر حق وضع آیین‌نامه برای مقامی در قانون اساسی پیش‌بینی نشده باشد، اصل عدم صلاحیت حاکم است و

۱. ویژه، محمدرضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۶، ص ۲۲۰.

۲. مظهری، محمد و سمیه مرندی، «بررسی آثار حقوقی مترتب بر تمایز صلاحیت در حقوق عمومی و اهلیت در حقوق خصوصی»، دانش حقوق مدنی، سال هفتم، شماره ۱۳، ۱۳۹۷، ص ۱۰۶.

۳. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۱۵۸.

آن مقام حق وضع آیین‌نامه ندارد. با توجه به آن چه ذکر شد، صلاحیت در حقوق عمومی، مفهومی کارکردی و تبعی است. تبعی از این جهت که به تبع قانون برای اشخاص ایجاد می‌شود و کارکردی یعنی به صورت عینی، کارکرد مقام عمومی را مشخص می‌کند.

بند دوم. لزوم ضابطه‌مندی نظارت دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر

با توجه به مطالب بیان‌شده، نظارت، فرآیندی اساسی و مهم در حقوق عمومی است و باید از طریق سازوکارها و ضوابط خاص تعیین‌شده توسط قانون‌گذار صورت گیرد. با عنایت به اصل هشتم قانون اساسی به نظر می‌رسد این اصل در مقام تبیین و ایجاد نهادی خاص برای اجرای اصل امر به معروف و نهی از منکر در حدود ضوابط مقرر در اصل هشتم (همگانی و متقابل بودن وظیفه امر به معروف و نهی از منکر نسبت به مردم نسبت به یکدیگر، مردم نسبت به دولت و دولت نسبت به مردم) است و از این اصل، نظارت دستگاه‌های دولتی بر یکدیگر در قالب اصل هشتم مستفاد نمی‌گردد. بنابراین، چون قانون‌گذار اساسی به انواع نظارت در قانون اساسی و در خلال دیگر اصول توجه کرده و در مورد فرض مورد نظر این تحقیق، در اصول قانون اساسی به مسئله توجهی نشده است، به نظر می‌رسد این اصل، بیش‌تر به دنبال اعمال سازوکارهای اخلاقی برای اعتلای اخلاقی جامعه باشد. اساساً نظارت در حقوق عمومی، نیازمند ضمانت اجراست که چنین امری در اصل هشتم مشاهده نمی‌شود.

نتیجه‌گیری

با توجه به مفاد و محتوای اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مفاد این اصل، صورت سؤال این تحقیق را دربرنمی‌گیرد. در تأیید این نظر می‌توان به این ادله مراجعه کرد:

۱. قانون‌گذار اساسی در دیگر اصول قانون اساسی به موارد نظارت دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر در مقام نظارت سیاسی، اداری و قضایی پرداخته و به مفاد مندرج در اصل هشتم توجهی نداشته است.
۲. با توجه به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، قانون‌گذار اساسی به ایجاد نهادی خاص برای اجرایی شدن مفاد اصل هشتم نظر دارد، نه نظارت دستگاه‌های حاکم بر یکدیگر از مجرای اصل هشتم. پس تفسیر در راستای هدف مقنن اقتضای آن را دارد که فرض سؤال

را خارج از اصل هشتم بدانیم.

۳. در حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت است. پس در مقام تردید در خصوص صلاحیت‌ها و اختیارات دستگاه‌های حاکم از جمله اختیار نظارت باید اصل عدم صلاحیت را جاری کرد.

۴. به نظارت و انواع آن در قانون اساسی توجه شده و نکته بااهمیت، ضابطه‌مندی و ساختاربندی امر نظارت است. این امر در حالی است که اصل هشتم چنین سازوکاری را در نظر نگرفته است و ضابطه‌مندی نیز از آن قابل استخراج نیست.

۵. اصل حاکمیت قانون به عنوان اعلا‌ی اصل حقوق عمومی اقتضای آن را دارد که نظارت دستگاه‌های حاکم در قالب قوانین و با رعایت سلسله مراتب موجود میان قوانین صورت پذیرد. پیشنهادهایی که در این زمینه می‌توان داد، به این شرح است:

۱. انجام پژوهش‌های تکمیلی در خصوص موانع و راهکارهای ارتقای ظرفیت نظارتی اصل هشتم قانون اساسی؛
۲. تدوین و تصویب قوانین و مقررات لازم برای تسهیل و تقویت امر به معروف و نهی از منکر در نظام جمهوری اسلامی ایران؛
۳. ارائه آموزش‌های لازم به آحاد جامعه در خصوص اصل هشتم قانون اساسی و شیوه انجام امر به معروف و نهی از منکر.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. ابی‌الحسین احمد بن فارس بن زکریا، معجم مقاییس اللغه (جلد ۵)، قاهره: دار الکتب، ۱۹۴۹.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۳. آذرتاش، آذرنوش، فرهنگ معاصر عربی، فارسی، تهران: نی، ۱۳۹۶.
۴. بابایی، احسان، الزامات حقوقی و قانونی اجرایی شدن اصل هشتم قانون اساسی، تهران: دفتر مطالعات فرهنگی، ۱۳۸۹.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق (جلد ۵)، تهران: گنج دانش، ۱۳۶۸.
۶. جمعی از نویسندگان، فرهنگ دانشگاهی یادواره (فارسی به انگلیسی) (جلد ۳)، تهران: ثامن الائمه، ۱۳۷۵.
۷. جوان آراسته، حسین، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۸.
۸. حضوری، مصطفی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: بررسی مفهوم «نظارت»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۲، ۱۳۹۲۰۰۸۰.
۹. دهخدا، علی‌اکبر، لغت‌نامه، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۴۳.
۱۰. راسخ، محمد، نظارت و کنترل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، ۱۳۹۵.
۱۱. رجایی، مهدی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: امر به معروف و نهی از منکر، تهران: دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲، ۱۳۹۲۰۰۷۲.
۱۲. رضاییان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، تهران: سمت، ۱۳۸۰.
۱۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
۱۴. ظرفیت‌های قانون اساسی در تحقق نظارت عمومی مبتنی بر اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سلسله نشست‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای

نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۰۰۱۹، ۱۳۹۹.

۱۵. عمید زنجانی، عباس علی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.

۱۶. فتاحی زفرقندی، علی، شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات، تهران: شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۷.

۱۷. کعبی، عباس علی، تحلیل مبانی اصل هشتم قانون اساسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۵۱، ۱۳۹۴.

۱۸. مصطفوی، حسن، التحقيق في كلمات القرآن الكريم (جلد ۱۲)، تهران: مرکز نشر آثار علامه مصطفوی، ۱۳۸۵.

۱۹. معین، محمد، فرهنگ فارسی معین، تهران: امیر کبیر، ۱۳۷۱.

۲۰. میرمحمدی، سید محمد، الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۳.

۲۱. ویژه، محمدرضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۶.

۲. مقاله

۱. اخوان کاظمی، بهرام، «ارزیابی و امکان‌سنجی نظام نظارتی فرادولتی امام خمینی»، پژوهش‌نامه انقلاب اسلامی، سال اول، شماره ۱، ۱۳۹۰.

۲. اخوان کاظمی، بهرام، «نظارت و مبانی آن در نظام و اندیشه علوی»، پژوهش‌نامه علوی، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۱.

۳. امامی، محمد و مسعود نادری باب‌اناری، «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۸، ۱۳۸۶.

۴. برات‌لو، فاطمه، «راهبردهای نظارت همگانی در مدیریت سیاسی جامعه دین‌بنیان»، جستارهای سیاسی دین‌بنیان، دوره اول، شماره ۱، ۱۳۸۹.

۵. جوان آراسته، حسین، «اصل هشتم و ضرورت تأسیس سازمان امر به معروف و نهی از منکر»، مجله

- حکومت اسلامی، سال هفدهم، شماره ۴، ۱۳۹۱.
۶. جوان آراسته، حسین، «نظارت همگانی و متقابل در نظام اسلامی (تحلیل اصل هشتم قانون اساسی)»، مطالعات انقلاب اسلامی، دوره دهم، شماره ۳۴، ۱۳۹۲.
۷. خسروی، حسن و ایرج حسینی صدرآبادی، «نظارت کارآمد بر انتخابات»، دوفصل‌نامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۳، ۱۳۹۶.
۸. شاه‌علی، احمدرضا، «شیوه‌های نظارت و اعمال آن‌ها در نظام مردم‌سالار اسلامی از منظر قانون اساسی»، پژوهش‌های انقلاب اسلامی، سال هشتم، شماره ۲۹، ۱۴۰۱.
۹. شفیعی سردشت، جعفر، علی‌اکبر گرجی ازندریانی و جواد فاضلی‌نژاد، «کتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۶، ۱۳۹۷.
۱۰. طلاکی طرقي، اکبر و فیروز اصلانی، «تحلیل و بررسی راهکارهای ارائه‌شده برای تحقق اصل هشتم قانون اساسی»، پژوهش‌های انقلاب اسلامی، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۹۲.
۱۱. مظهری، محمد و سمیه مرندی، «بررسی آثار حقوقی مترتب بر تمایز صلاحیت در حقوق عمومی و اهلیت در حقوق خصوصی»، دانش حقوق مدنی، سال هفتم، شماره ۱۳، ۱۳۹۷.
۱۲. الوانی، سید مهدی، «ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی»، در: مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۰.
۱۳. وردی‌نژاد، فریدون و شهلا بهرامی رشتیان، «ارتباط نظارت و بازرسی با حقوق و آزادی‌های عمومی مطرح‌شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، در: مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۶.

Measuring the capacity of the eighth principle of the constitution to monitor the institutions governing each other

Mahdi hasanvand¹

Mohammad Hasanvand²

Abstract

The eighth principle of the constitution is one of the progressive principles contained in the constitution of the Islamic Republic of Iran, which states: «In the Islamic Republic of Iran, calling for good, enjoining good and forbidding evil is a universal and mutual responsibility of the people. to each other, the government to the people and the people to the government. Its conditions, limits and quality are determined by the law. Although the duty of calling to good and enjoining good and forbidding evil towards government organizations has not been specified in the aforementioned principle, but considering that the «universality» and «reciprocity» of the duty are mentioned at the beginning of the principle, This duty can be extended to government organizations as well. In the sense that by creating an organization in line with the standards stipulated in the 8th principle of the constitution, it is possible to realize supervision through enjoining good and forbidding evil. Of course, in an opinion contrary to the principle of non-jurisdiction in public law, the scope of the principle can be placed outside the supervision of the institutions governing each other.

Keywords: Supervision, government agencies, principle eight, mutual supervision

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. PhD student of Public Law, University of Tehran, Farabi college, Iran, Ma_hasanvand@yahoo.fr

2. Graduated with a PhD in Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University/ Judge of the Administrative Court of Justice/University Lecturer, Malr.journal@gmail.com