

نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران

دکتر علی اکبر علیخانی *

چکیده: در نظام‌های سیاسی پیچیده امروز، نظارت امری ضروری و گریز ناپذیر است متها نوع نظارت و نظام آن، در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است. براساس قوانین نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس خبرگان که منتخب مردم است بر رهبر نظارت دارد، رهبر نیز ضمن نظارت کلان بر سه قوه از جهت هماهنگی آنها، نظارت دقیق‌تری بر قوه قضائیه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت و سایر نهادهای تحت نظر رهبری اعمال می‌نماید. مجلس شورای اسلامی از طریق قانونگذاری، رسیدگی به شکایات از طرز کار سه قوه در کمیسیونهای اصول ۸۸ و ۹۰، رأی اعتماد به وزیران، تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و حق سؤال و استیضاح، نوعی نظارت بر قوای دیگر و سایر نهادهای موجود اعمال می‌کند و ضمن آن از طریق دیوان محاسبات بر امور مالی سایر قوا و نهادها نظارت دارد. قوه قضائیه نیز از طریق سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری، نوع خاصی از نظارت را اعمال می‌کند. علاوه بر این‌ها هر کدام از قوای سه گانه، دارای مکانیسمهای نظارتی درونی هستند.

واژه‌های کلیدی: نظارت، جمهوری اسلامی ایران، حقوق اساسی ایران، قوای سه گانه، قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان.

مقدمه

اگرچه قدمت نظارت، به اندازه زندگی اجتماعی بشر، و از زمان شکل‌گیری نظام‌های ساده سیاسی اجتماعی است، اما پیچیدگی نظام‌های سیاسی قرن بیستم، محدودیت منابع و فرصت‌ها، و ضرورت تخصیص عادلانه این منابع و فرصت‌ها، اهمیت و ضرورت نظارت را بیش از پیش آشکار می‌سازد. ضمن اینکه کارآمدی و پویایی نظامهای سیاسی اجتماعی، رابطه مستقیمی با نوع و نحوه نظارت دارد. اما در خصوص سابقه اجمالی بحث در اندیشه سیاسی اسلام، باید گفت که مفهوم نظارت و مشتقات آن ۱۲۹ بار در قرآن آمده است (عبدالباقی، بی‌تا، صص ۶-۷۰۵) که بسیاری از آنها کاربرد سیاسی یا اجتماعی دارند. یکی از مهمترین اهداف نظارت جلوگیری از فساد امور است و به فرموده رسول اکرم ﷺ در صورت آشکار شدن فساد در امور، همه مردم مستحق مجازات خواهند بود. (رضا، ۱۴۱۲، ص ۶۳۸)

نظارت در حکومت حضرت علی (ع) از جایگاه مهمی برخوردار بود. (علیخانی، ۱۳۷۷، صص ۳۶-۴۸) وقتی آن حضرت عبدالله بن عباس را به عنوان حاکم بر بصره گمارد از مردم خواست که فقط تا هنگامی که این حاکم براساس قرآن و سنت (قانون آن زمان) عمل می‌کند از او اطاعت کنند و در صورت تخلف او را عزل خواهد کرد، و این اولین بنیان یک نظارت مردمی بود که در حکومت امام علی (ع) با روشنی و شدت بیشتری تداوم پیدا کرد. (شهیدی، ۱۳۷۱، ص ۳۴۵) ضمن امام مأمورانی آشکار یا پنهان، بر نظارت بر والیان و کارگزاران دولت اعزام می‌کرد، (احمد بن یعقوب، بی‌تا، ص ۲۱۴) و از والیان خود می‌خواست که به نوبه خود ناظرانی آشکار و پنهان برای ارزیابی عملکرد کارکنان حکومت بگمارند. (شهیدی، ۱۳۷۱، ص ۳۳۳)

در این مقاله تلاش کرده‌ایم نظام نظارت را در ساختار، حقوق اساسی و قوانین جمهوری اسلامی ایران نشان دهیم. شاید بتوان پنج نوع نظارت در جمهوری اسلامی ایران متمایز کرد. اول نظارت مجلس خبرگان منتخب مردم بر رهبر، دوم نظارت رهبر بر نهادهای زیر نظر خود مثل شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت، شورای عالی

انقلاب فرهنگی، قوای مسلح، قوه قضائیه، نهادهای انقلاب اسلامی و ... سوم نظارت کلان رهبر بر قوای سه گانه در جهت هماهنگی آنها، چهارم، نظارت قوای سه گانه بر یکدیگر، و پنجم نظارت درونی قوای سه گانه و نهادهای موجود. در مقاله حاضر، بدون اینکه به تقسیم‌بندی فوق پایبند باشیم به تبیین نظام نظارت در جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌ایم.

نظارت مجلس خبرگان بر رهبر

مجلس خبرگان که متشکل از فقهای منتخب مردم می‌باشد وظیفه نصب، عزل و نظارت بر رهبر را برعهده دارد و موظف است از میان فقهای جامع‌الشرایط فردی را که دارای شرایط برای رهبری است به این سمت برگزیند. اصل ۱۱۱ قانون اساسی، این وظایف را چنین بیان کرده است.

«هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود، یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر بر عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هفتم می‌باشد»

بررسی وجود یا فقدان شرایط رهبری توسط مجلس خبرگان مستلزم نظارت مستمریست که این مجلس آن را انجام می‌دهد. به موجب ماده یک مصوبه مجلس خبرگان راجع به اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی:

«به منظور اجرای اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی، خبرگان ... از میان اعضای خود هیئت تحقیقی را مرکب از هفت نفر برای مدت دو سال با رأی مخفی انتخاب می‌نمایند تا به وظایف مذکور در این قانون عمل نمایند. افراد هیئت باید فراغت کافی را برای انجام وظایف محوله داشته باشند و شاغل سمتهای اجرایی و قضائی از جانب مقام رهبری نبوده و از بستگان نزدیک وی نیز نباشند.»

طبق ماده ۳ مصوبه مذکور، این هیئت موظف است هر گونه اطلاع لازم را در رابطه با اصل یکصد و یازدهم در محدوده قوانین و موازین شرعی تحصیل نماید و نسبت به

صحت و سقم گزارشهای واصله در این رابطه تحقیق و بررسی کرده و در صورت لزوم با مقام رهبری در این زمینه ملاقات کنند.

در اجرای حق نظارت خبرگان بر رهبری، همچنین ماده نوزده مصوبه مذکور مقرر می‌دارد: هیئت تحقیق موظف است با هماهنگی مقام رهبری به تشکیلات اداری آن مقام توجه داشته باشد و در جلوگیری از دخالت عناصر نامطلوب در تشکیلات مذکور به آن مقام مساعدت نماید.

نظارت رهبر بر قوای سه‌گانه

هر چند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام تفکیک‌قوا پذیرفته شده است اما در نظام کلاسیک تفکیک‌قوا، قوای سه‌گانه قدرت‌های یکدیگر را مهار و کنترل می‌نمایند و مرجعی ما فوق قوای سه‌گانه وجود ندارد (هاشمی، ج ۱، ص ۱۱). در جمهوری اسلامی ایران، به موجب اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی قوای سه‌گانه «زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت» قرار دارند و اصل ۱۱۳ قانون اساسی رهبر را در رأس هرم حاکمیت قرار داده است. تأسیس نهاد رهبری در جامعه اسلامی بدین منظور است که مجاری امور در دست فقیه واجد شرایطی قرار گیرد که «ضامن عدم انحراف سازمانهای مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشد»^۱ و از سلامت رفتار کارگزاران نظام پاسداری نماید. براین اساس، قوای حاکم در انجام وظایف خود در برابر رهبر مسئولیت دارند.

بخشی از وظایف و مسئولیت‌های قوه مجریه نیز طبق اصل ۶۰ قانون اساسی مستقیماً بر عهده رهبر است. در عین حال امضای حکم ریاست جمهوری و نیز اختیار عزل وی پس از رأی مجلس یا تصمیم دیوان عالی کشور مبنی بر عدم صلاحیت رئیس جمهور، نظارت جامع رهبری بر این قوه را نشان می‌دهد.

برخی دیگر از وظایف رهبری که می‌تواند به طور غیرمستقیم وسیله‌ای برای اعمال نظارت مستمر و همه‌جانبه رهبر بر سازمانهای دولتی باشد عبارتند از (اصل ۱۱۰ قانون اساسی، بندهای ۲ و ۷ و ۸): نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام؛ حل اختلاف و

تنظیم روابط قوای سه‌گانه؛ حل معضلاتی که (از طرق عادی قابل حل نیست از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام) نصب و عزل رئیس قوه قضائیه؛ (اصل ۹۱) نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما (اصل ۱۷۵).

نظارت رهبر بر نهادهای خارج از قوای سه‌گانه

۱. *بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی*: در ساختار جمهوری اسلامی ایران علاوه بر مراکز و ادارات وابسته به قوه مجریه، دستگاه‌ها و نهادهایی وجود دارند که زیر نظر رهبری فعالیت می‌کنند. از جمله این نهادها عبارتند از: بنیاد جانبازان و ایثارگران، بنیاد پانزده خرداد، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تبلیغات اسلامی و ... نظارت در موارد فوق از دو راه صورت می‌گیرد. اول اینکه مسئولان عالی رتبه این نهادها توسط مقام رهبری تعیین و منصوب می‌شوند و از این جهت تابع مقررات خاص نهادها می‌باشند و باید در خصوص بودجه و عملکرد خود به نهاد رهبری گزارش سالانه بدهند. دوم چنانچه نمایندگان براساس قانون خواستار تحقیق و تفحص شوند، این مؤسسات همچون سایر موارد مشابه باید جوابگو باشند.

۲. *شورای عالی امنیت ملی*: شورای عالی امنیت ملی از جهت اداری به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود. اما از آنجا که این نهاد جزو «نهادهای خاص در اعمال حاکمیت» می‌باشد. زیر نظر مقام رهبری است. براساس اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، تنها پس از تصویب مقام رهبر، مصوبات شورا قابل اجراست.

۳. *مجمع تشخیص مصلحت نظام*: این مجمع به دستور مقام رهبری تشکیل می‌شود و اعضای آن را هم مقام رهبری انتخاب می‌کند و در مقابل ایشان پاسخگو هستند (شریعی)، ۱۳۸۰، صص ۱۸۰-۱۲۵).

۴. *صدا و سیما جمهوری اسلامی*: انتخاب رئیس صدا و سیما براساس اصل یکصد و هفتاد و پنجم به وسیله رهبری است و رئیس صدا و سیما در مقابل رهبری پاسخگو است.

۵. شورای عالی انقلاب فرهنگی: اعضای این شورا توسط رهبری تعیین می‌شوند و ریاست آن را رئیس جمهور بعهدہ دارد و شورا تحت نظارت رهبری فعالیت می‌نماید.

نظارت مجلس بر قوه مجریه

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی، مجلس شورای اسلامی علاوه بر وضع قوانین، حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را برعهده دارد (اصل ۷۶) تا تخلف از مقررات صورت نگیرد. در راستای این حق «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.» (اصل ۸۴) در اجرای این اصل به نمایندگان مجلس در انجام وظایف قانونی‌شان مصونیت داده شده است. بنابراین اصل، اگر در اثر انجام وظایف نمایندگی و یا سخنرانی و ... به اشخاص حقیقی و حقوقی زیانی وارد شود نماینده، مسئول و پاسخگو نخواهد بود و مسئولیتی متوجه قوه مقننه نمی‌باشد. منطقی مسئول نبودن نماینده مجلس و قوه مقننه از اینجا ریشه می‌گیرد که اگر نماینده‌ای بر حسب وظیفه از شخص یا وضعی انتقاد کند فرض براین است که این انتقاد با حسن نیت بوده و بسا هدف پاسداری از منافع کشور صورت گرفته است. (ابوالحمد، صص ۵۸۶-۵۸۷)

باید توجه داشت که اساساً فعالیت و اعتبار مجلس شورای اسلامی تا حد زیادی به اعمال نظارت در اجرای قوانین بستگی دارد. زیرا علاوه بر تصویب قانون، اجرا و طرق اجرای آن بسیار مهم است و بسیاری از تخلفات را از بین می‌برد. (فیضی، ص ۱۹۹)

۱. نظارت کلان بر هیأت دولت

نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه نظارتی کلان همه جانبه و فراگیر است (موتق، صص ۱۱۰-۱۱۵) و به طرق گوناگون انجام می‌شود. رئیس جمهور پس از انتخاب باید برنامه دولت خود را تسلیم نمایندگان کند و برای وزیران و هئیت دولت رأی اعتماد مجلس را کسب کند. پس از آن، «وزرا تا زمانی که عزل نشده‌اند و یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی

می‌مانند.» (اصل ۱۳۵) براین اساس شاید بتوان نقش مجلس را در رأی اعتماد به وزیران و حق سؤال و استیضاح را نوعی نظارت دانست.

۲. نظارت بر اجرای قانون و مصوبات دولت

وظیفه اولیه مجلس شورای اسلامی وضع قانون است. قانونگذاری به نمایندگان مجلس شورای اسلامی امکان نظارت مستمر و همه جانبه را می‌دهد. اصولاً حدود اختیارات وزراء و دولت را قانون معین می‌کند. (اصل ۱۳۳) دولت در صورت اجرای ناقص یا عدم اجرای قوانین و یا عدم اجرای قوانین مصوب مجلس باید پاسخگو باشد و نمایندگان می‌توانند از طرق قانونی که به آنها پرداخته می‌شود دولت را مورد پرسش قرار دهند.

یکی از راهبردهای مهم قوه مجریه (دولت) تصویب قوانین عادی برای سازمان‌های اجرایی است. مجلس شورای اسلامی براساس اصل یکصد و سی و هشتم بر کار مصوبات دولت نظارت نیز می‌کند. این نظارت توسط یک هیأت ۹ نفره که زیر نظر ریاست مجلس است، انجام می‌گیرد. (میرمحمدی، ۱۳۷۷، ص ۲۶۹)

۳. نظارت از طریق تحقیق و تفحص

مجلس نهادی است که با داشتن اطلاعات و اخبار و به کارگیری شیوه‌های خاص، همکاری قوای حاکم (به ویژه قوای مقننه و مجریه) تسهیل می‌گردد و زمینه را برای هرگونه نظارت سازنده فراهم می‌نماید. مبادله اطلاعات از طریق مجلس، نمایندگان را قادر می‌سازد به رسالت خود در جهت تضمین حقوق ملت و تنظیم عملکرد دولت عمل نمایند. (هاشمی، ج ۲، ص ۲۲۰) مجموعه اطلاعاتی که با حضور نمایندگان در حوزه‌های انتخاباتی، دیدار با نمایندگان در مجلس و طرق دیگر توسط نمایندگان کسب می‌شود امکان بهره‌گیری و اقدامات لازم را به نمایندگان مجلس در موارد زیر می‌دهد:

ارائه پاسخ به شاکیان؛ تذکر به دستگاههای اداری و پیگیری امر برای رفع اشکالات؛ آگاهی و ایجاد تحرک در نمایندگان برای استفاده از حقوق نظارتی مجلس

(تذکر، سؤال، استيضاح)؛ اطلاع رسانی از عملکرد دستگاهها و شناساندن آسیبهای موجود در دولت و قدرت عمومی. (هاشمی، ج ۲، صص ۲۲۲-۲۲۳)

گفتنی است که اقدامات مجلس و نمایندگان در برخورد با تخلفاتی که به آنها گزارش می‌شود و یا شکایت مردم به نمایندگان از دستگاههای اداری با رسیدگی‌های قضایی متفاوت است، بدین معنا که مراجع قضایی برای هر شکایت موظف به رسیدگی و صدور حکم لازم الاجرا می‌باشند، (اصل ۱۵۶) در حالی که اقدامات مجلس پس از بررسی، در موارد فردی «ارائه پاسخ کافی» و در مواردی که مربوط عموم باشد «اطلاع عامه» است. بر این اساس می‌توان چنین برداشت کرد که اقدامات مجلس بیشتر جنبه سیاسی و اطلاعی دارد و اثر روانی بر جامعه و اثر توصیه و هشدار بر دستگاههای دولتی به جا می‌گذارد. این اقدامات در مجموع می‌تواند اصلاح امور و امنیت خاطر افراد را تا حدودی فراهم کند (هاشمی، ج ۲، ص ۲۲۳) در همین راستا نمایندگان مجلس می‌توانند وزراء را به عنوان بالاترین مقام وزارتخانه به مجلس احضار کنند و وزراء نیز موظف به حضور در مجلس هستند. (اصل ۷۰) بدین ترتیب راه برای نظارت مستمر مجلس بر کارهای وزراء و پاسخگویی آنها به نمایندگان بازگذاشته شده است.

حق تحقیق و تفحص یکی از حقوقی است که به مجلس شورای اسلامی جهت کسب اطلاع از روند عملکرد دستگاههای اداری و عمومی در تمام امور کشور داده شده است. اصل ۷۶ قانون اساسی در این مورد تصریح دارد که: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». ماده صد و چهل و نه آئین‌نامه داخلی مجلس در اجرای این اصل می‌گوید: «... هرگاه نماینده‌ای تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را لازم بداند درخواست خود را کبلاً از طریق هیئت رئیسه مجلس به کمیسیونی که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می‌نماید و کمیسیون، اطلاعاتی را که در آن زمینه دارد در اختیار وی قرار می‌دهد. در صورتی که نماینده مزبور اطلاعات موجود در کمیسیون را کافی تشخیص ندهد کمیسیون از نماینده مزبور در اولین فرصت دعوت به عمل می‌آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص در زمینه مورد نظر را

استماع می‌نماید و پس از بررسی، نظر خود را مبنی بر تصویب یا رد درخواست نماینده به مجلس گزارش می‌دهد...». در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی، انجام تحقیق و تفحص به همان کمیسیون همراه نمایندگان درخواست کننده تفحص محول می‌گردد.

۴. نظارت بر بودجه از طریق دیوان محاسبات

مجلس شورای اسلامی علاوه بر تصویب سالانه قانون بودجه کل کشور، نظارت بر اجرای آن را نیز بر عهده دارد. این نظارت از طریق دیوان محاسبات کشور انجام می‌گیرد. این نظارت جهت اطمینان از اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه می‌باشد. به موجب اصل ۵۴ قانون اساسی «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی» قرار دارد. براساس اصل ۵۵ قانون اساسی «دیوان به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و دیگر دستگاههایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید» تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند و هر وجهی و اعتباری در محل خود مصرف گردد. دیوان، حسابها و اسناد و مدارک مالی مربوط را برابر قوانین و مقررات جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال و نظارت خود را به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید به طریق مقتضی در دسترس عموم مردم گذاشته شود. (اصل ۵۵) بنابراین هدف دیوان «اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال»^۲ و اموال عمومی است. رئیس کل دیوان محاسبات کشور که پس از افتتاح هر دوره قانونگذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس و تصویب نمایندگان مجلس انتخاب می‌شود مطابق مقررات مربوطه عهده‌دار مسئولیت تحقق کلیه اهداف و وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور می‌باشد.^۳ وی موظف به شرکت در جلسات مجلس شورای اسلامی و پاسخگویی به تذکرات و سؤالات مطروحه و کلیه موارد ارجاعی از سوی مجلس شورای اسلامی است. وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور براساس مقررات جاری عبارت است از:

۱. حسابرسی کلیه حسابهای درآمد و هزینه و سایر دریافتها و پرداختها و نیز صورتهای مالی دستگاهها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط، اعم از وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر واحدها که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و هرگونه واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب است.
۲. بررسی عملیات مالی در دستگاهها به منظور اطمینان از حصول و ارسال صحیح و به موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافتها و پرداختها
۳. رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارائی‌های دستگاهها
۴. بررسی جهت اطمینان از برقراری روشها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آنها در جهت نیل به اهداف دستگاههای مورد رسیدگی
۵. اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل کننده موجود در دستگاههای مورد رسیدگی با توجه به گزارشات حسابرسی‌ها و رسیدگی‌های انجام شده جهت حفظ حقوق بیت‌المال
۶. رسیدگی به حساب کسری و تخلفات مالی و هرگونه اختلاف حساب مأمورین ذی‌ربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات مربوط
۷. اقدام در حفظ حقوق بیت‌المال در حدود قوانین و مقررات مالی
۸. تنظیم دادخواست علیه مسئول خاطی و طرح در هیئت‌های مستشاری
۹. رسیدگی به مورد کسری ابواب جمعی مسئولین و طرح دادخواست علیه آنها و صدور آرای متناسب با موضوع مطروحه
۱۰. اجرای آرای دیوان محاسبات کشور و اعلام گزارش موارد بلااجرا به مجلس شورای اسلامی
۱۱. درخواست تأمین خواسته و یا محکوم به
۱۲. ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در انجام وظایف هیئت‌های مستشاری
۱۳. صدور رأی در خصوص تفریغ بودجه و گزارش نهایی آن

۱۴. حسابرسی و رسیدگی به حسابهای درآمد و هزینه، صورتهای مالی، اسناد و مدارک مربوط به دستگاهها

۱۵. تهیه دستورالعمل مربوط به مدت و نحوه نگهداری و حفظ عین اسناد، دفاتر، صورت حسابهای مالی و مدارکی که توسط دستگاهها به دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود و یا مدارکی که توسط دیوان محاسبات کشور تهیه می‌گردد و همچنین تبدیل آنها به عکس یا فیلم و یا میکرو فیلم و یا میکروفیش یا نظایر آن و همچنین طریقه محو اسناد و مدارک مزبور

۱۶. تعیین نحوه حفظ و نگهداری و بایگانی صورت حسابهای مالی و اسناد و مدارک مربوط در دستگاهها

۱۷. رسیدگی به موضوعاتی که حسب مورد از طرف مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود

۱۸. تحقیق و تفحص در کلیه امور مالی کشور

۱۹. عضویت در سازمانهای بین‌المللی مربوط نظیر سازمان بین‌المللی مؤسسات

عالی حسابداری (ایتوسای) و سازمان آسیائی مؤسسات عالی حسابداری (آسوسای)^۱
دیوان در انجام وظایف خود از طریق تحقیق و تفحص و تماس با تمام مقامات و قوای سه‌گانه اقدام می‌نماید و همه ساله سازمانها بدون استثناء موظف به دادن اطلاعات و پاسخگویی مستقیم به این دیوان می‌باشند. (هاشمی، ج ۲، ص ۲۷۵)

۵. نظارت بر موارد خاص

با وجود تفکیک قوا و جدا بودن وظایف قوه مقننه و قوه مجریه، برخی از اعمال دولت به لحاظ حساسیت امر و برای رعایت احتیاط در جهت منافع جامعه تحت نظارت مجلس قرار می‌گیرد، بدین معنا که اعمال مورد نظر فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل اجراست. که مشتمل است بر:

اول: تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی؛

دوم: تصویب تغییر خطوط مرزی؛

سوم: تصویب حالت فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری؛

چهارم: تصویب صلح دعوی و یا ارجاع به داوری مالی دولت؛

پنجم: قرض و استقراض و کمک بلاعوض دولت؛

ششم: استخدام کارشناسان خارجی؛

هفتم: فروش بناها و اموال دولتی؛

هشتم: بحث نظارت و تصویب دادن امتیاز شرکتها و مؤسسات به خارجیان.

نظارت شورای نگهبان

شورای نگهبان نظارت بر مصوبات مجلس را از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع مقدس اسلام بر عهده دارد. در واقع وظیفه اصلی شورای نگهبان پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از طریق نظارت بر قوانین و مصوبات مجلس می‌باشد. قانون اساسی دامنه ضرورت تطبیق قوانین و مقررات کشور با قوانین اسلام و قانون اساسی را به ترتیب ذیل مشخص نموده است:

۱. اصل چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و ... باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر تمام اصول قانون اساسی و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است و این شورا فقط در مقابل رهبر پاسخگوست.

۲. به موجب اصل هفتاد و یکم: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» چنانکه می‌بینیم بر عکس حاکمیت موازین اسلام بر تمام قوانین، حاکمیت قانون اساسی فقط ناظر بر مصوبات مجلس است بنابراین قوانین و مقررات گذشته تا زمانی که مورد اصلاح و تجدید نظر قرار نگرفته باشند، معتبر خواهند بود. (هاشمی، ج ۲، ص ۳۱۶)

تمام مصوبات مجلس و کمیسیونهای داخلی پس از تصویب برای شورای نگهبان فرستاده می‌شود. شورای نگهبان موظف است تا ده روز از تاریخ وصول، آنها را بررسی و اظهار نظر نماید.

یکی دیگر از مهم‌ترین ابعاد نظارتی شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات است و به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان

رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی را برعهده دارد.» همچنین تأیید صلاحیت کاندیداهای ریاست جمهوری، مجلس خبرگان و مجلس شورای اسلامی به عهده شورای نگهبان است.^۵

نظارت قوه قضائیه

۱. از طریق سازمان بازرسی کل کشور

از اهم وظایف قوه قضائیه نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری و اجرایی و قضایی کشور است. این مسئولیت به طرق مختلف مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. علاوه بر دیوان عالی کشور که مأمور نظارت بر اجرای قوانین در محاکم قضایی است، تأسیس سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه جهت بازرسی و نظارت بر نظام اداری کشور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی در نظر گرفته شده است. این اصل تصریح می‌کند که:

«براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در مهرماه ۱۳۶۰ به تصویب رسید و به دنبال آن آئین‌نامه اجرایی قانون تصویب شده و به اجرا گذاشته شد. آخرین مقررات مربوط به سازمان بازرسی در سال ۱۳۷۵ حدود وظایف و اختیارات سازمان را مشخص کرده است.

براساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان، وظایف اساسی آن به شرح زیر می‌باشد:

یک. بازرسی مستمر

کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید سازمانهایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنهاست براساس برنامه منظم، مورد نظارت این سازمان قرار می‌گیرند. در

اجرای این نوع بازرسی حداقل سالی یکبار هیأت‌های بازرسی به دستور رئیس سازمان در محل ارگانهای مذکور مستقر و به بازرسی دستگاه مربوطه می‌پردازد.^۷

در بازرسی‌های مستمر، رئیس هیئت بازرسی ورود خود را در هر شهرستان قبلاً به استاندار و یا فرماندار محل اطلاع می‌دهد تا تسهیلات لازم را برای انجام وظایف هیأت فراهم نماید.^۸ همچنین هیأت موظف است پس از استقرار در محل، ورود و آمادگی خود را جهت دریافت شکایات با تعیین نشانی محل کار هیأت اعلام دارد^۹ و وظیفه هیأت‌های بازرسی در بازرسی‌های سالانه عبارت است از:

- بررسی وضع سازمانها و مؤسسات مورد بازرسی از جهت حسن جریان امور اداری و نحوه انجام وظیفه و اجرای قوانین و طرحها و برنامه‌های مربوط، و تناسب سازمان مربوط با احتیاجات عمومی و نقایص هر یک از آنها؛

- بررسی طرز رفتار رؤسا و کارمندان از حیث، اخلاق، روحیه، معلومات نحوه انجام وظیفه، صحت عمل، استعداد، لیاقت، شجاعت در انجام وظیفه، طرز رفتار با مردم و تخصص در رشته مربوط و غیره؛

- بررسی اوضاع عمومی و اجتماعی در تمام کشور یا یک منطقه خاص، از قبیل روحیه عمومی، امور اقتصادی، کشاورزی و محصولات، تولیدات صنعتی، فرهنگ، بهداشت، ارتباطات و راهها، امور قضایی، امور انتظامی و مایحتاج عمومی در حدود اختیارات قانون سازمان.^{۱۰}

دو. انجام بازرسی فوق‌العاده

حسب الامر مقام رهبری و یا به دستور رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یا درخواست کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی، و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاههای اجرایی ذی‌ربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود به صورت فوق‌العاده مورد نظارت این سازمان قرار گیرد.

علاوه بر دو نوع بازرسی فوق، نوع دیگری از بازرسی در ماده ده آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان پیش‌بینی شده است و آن بازرسی موردی است که با هدف

رسیدگی به شکایات و اعلامهای مردم انجام می‌گیرد. هر کسی می‌تواند شکایات خود را علیه هر سازمان و دستگاه اداری و اجرایی و کارکنان آنها به سازمان بازرسی تسلیم نماید به دنبال شکایات و اعلامهای مدلل، رئیس سازمان می‌تواند یک هیأت بازرسی برای رسیدگی اعزام و یا مأمور نماید.

۲. از طریق دیوان عدالت اداری

یکی دیگر از شیوه‌های نظارت غیرمستقیم قوه قضائیه بر قوه مجریه و سایر نهادهای جمهوری اسلامی، نظارت دیوان عدالت اداری است که در ابطال آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی و آن هم در صورت شکایت شاکی محدود می‌شود. اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی، ابطال آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها را منحصراً وظیفه دیوان عدالت اداری می‌داند و اصل یکصد و هفتاد و سه قانون اساسی اشعار می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد.»

۳. نظارت درونی در قوه قضائیه

دیوان عالی کشور یکی از مراجع قضائی است که طبق اصل ۱۶۱ قانون اساسی «... به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضائی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود براساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد.»

با توجه به این اصل دیوان عالی کشور ناظر بر دیگر دادگاهها و در واقع عالی‌ترین مرجع قضائی کشور پس از رئیس قوه قضائیه می‌باشد. دیوان عالی کشور به شکایات و تظلمات به طور مستقیم و ماهوی رسیدگی نمی‌کند بلکه این نوع شکایات در دادگاه صلاحیت‌دار رسیدگی می‌شوند و در مواردی که قانون پیش‌بینی کرده در دیوان عالی کشور مطرح می‌شوند تا در هیچ مرحله‌ای از رسیدگی، قانون نقض نشده باشد و به این ترتیب نظارت بر اجرای صحیح قانون اعمال می‌شود. فقط در مورد اتهام رئیس جمهور به تخلف از وظایف قانونی، دیوان عالی کشور رسیدگی ابتدائی و ماهوی دارد. دیوان

عالی کشور طبق اصل مذکور قانون اساسی باید نسبت به مراحل رسیدگی محاکم و احکامی که صادر می‌کنند نظارت داشته باشد این نظارت وقتی می‌تواند صورت گیرد که تمامی احکام صادره مورد بازرسی دیوان قرار گیرد.

دیوانعالی کشور همچنین رسیدگی به تخلفات احتمالی رئیس جمهوری از وظایف قانونی خود را برعهده دارد. در صورتی که تخلف رئیس جمهور برای دیوان احراز شده، حکم صادره را برای عزل رئیس جمهور به رهبر ابلاغ می‌کند.

نظارت قوه مجریه

علاوه بر نظارتهای ذکر شده بر این قوه، از جمله نظارت رهبری، قوه مقننه و قوه قضائیه بر قوه مجریه؛ خود این قوه نیز ساز و کارهایی برای نظارت بر سازمانها و کارمندان تحت امر خود دارد. در قانون اساسی و دیگر قوانین، مسئولیت‌هایی برای رئیس جمهور، هیأت وزیران، وزیر و بالاترین مقام سازمانها در نظر گرفته شده است، که گستردگی این حوزه و مسئولیت‌ها، نظارتهای درون سازمانی می‌طلبند. در نظام اداری ایران نظارت سلسله مراتبی وجود دارد یعنی رئیس جمهور بر کار وزیران و هیأت وزراء، و هر یک از وزیران و رؤسای سازمانها بر کار افراد تحت امر خود نظارت دارند و در نهایت رئیس یک اداره کوچک نیز بر کار افراد تحت نظر خود نظارت دارد و در تمام این موارد افراد در انجام وظایف خود باید پاسخگویی مقامات بالاتر باشند و مقامات بالاتر مسئولیت کارها و وظایف افراد تحت امر خود را برعهده دارند و باید پاسخگویی رفتارها و اعمال آنها در برابر مقامات ذیصلاح باشند. در این بین مسئولیت رئیس جمهور و وزراء سنگین‌تر است. در ادامه بحث مسئولیت رئیس جمهور و وزراء مطرح می‌شود و سپس ارگانهای نظارتی در قوه مجریه بررسی می‌شوند.

۱. نظارتهای مستقیم رئیس جمهور

۱-۱. نظارت بر اجرای قانون اساسی

طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور علاوه بر ریاست قوه مجریه، عالی‌ترین مقام کشور بعد از رهبر و مسئول اجرای قانون اساسی است. طبیعی است که اجرای درست

قانون اساسی را فقط از طریق نظارت منظم، دقیق و اصولی می‌توان تضمین کرد. در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی «قانون تعیین اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مقرراتی را به شرح زیر بیان داشته است:

یک. به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم، مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد.^{۱۱}

دو. در صورت نقض و تخلف و عدم اجرای قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند به نحوی که خود مقتضی بداند از طریق اخطار، تعقیب و ارجاع پرونده متخلفین به محاکم قضائی اقدام کند.^{۱۲}

سه. در صورت مشاهده تخلف از قانون اساسی در دستگاههای قدرت عمومی، قانونگذاری، حق هشدار و اخطار به قوای سه گانه برای رئیس جمهور وجود دارد.^{۱۳} اینگونه اخطارها هیچگونه اثر حقوقی و عملی ندارد و فقط دارای ارزش سیاسی و تبلیغاتی است. در این ارتباط رئیس جمهور می‌تواند سالی یک بار آمار موارد توقف، عدم اجرا، نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات متخذه تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند.

پس از سال ۱۳۷۶ در جهت اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، «هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی» تشکیل شد. این هیأت متشکل از گروهی از حقوقدانان است که در اجرای مأموریتی که رئیس جمهور به آنها محول کرده بود، تلاشهای مستمری را برای کشف موارد نقض، تخلف یا عدم اجرای قانون اساسی انجام دادند.

۱-۲. نظارت بر هیأت وزیران

رئیس جمهور ریاست هیأت وزیران را برعهده دارد به همین جهت طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی او در برابر مجلس مسئول اقدامات جمعی وزیران می‌باشد و به عنوان رئیس دولت باید در مقابل نمایندگان ملت پاسخگو باشد. همچنین به موجب اصل ۱۲۲

قانون اساسی رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که طبق قانون اساسی و یا قوانین مادی بر عهده دارد در برابر رهبر، مجلس شورای اسلامی و مردم مسئول است. وزیران، منصوب رئیس جمهور و مورد تأیید مجلس می‌باشند. به اعتبار این انتصاب و تأیید، در مقابل آنها مسئول و پاسخگو هستند. (اصل ۱۲۷) رئیس جمهور در مقام ریاست دولت، برنامه سیاسی خود را که به طور ضمنی از طریق رأی اعتماد به وزیران به تأیید مجلس رسانده برای اجرا در اختیار وزیران قرار می‌دهد. ضرورت حسن خدمت و وظیفه از طرف وزیران به رئیس جمهور حق می‌دهد که به موجب قانون اساسی بر تمامی مراحل و جزئیات کار آنها نظارت نماید. منظور از نظارت در اینجا، حصول اطمینان نسبت به اجرای درست و دقیق کارها براساس برنامه‌های مدون دولت است، پیچیدگی و حساسیت کار دولت اقتضا می‌کند که رئیس جمهور در اعمال نظارت خود از ابزار مناسبی برخوردار باشد. اصل ۱۲۶ قانون اساسی با تصریح به اینکه «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را مستقیماً بر عهده دارد...» در واقع قسمت قابل توجهی از ابزار نظارت را در اختیار وی قرار داده است. علاوه بر آن، حق نظارت رئیس جمهور بر کار وزیران زمینه این امکان را برای او فراهم می‌سازد تا به هر طریق مقتضی و ممکن اعمال نظارت نماید. (هاشمی، ج ۲، ص ۳۹۷)

۲. نظارتهای غیرمستقیم رئیس جمهور

۲-۱. از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

چنان که گذشت قانون اساسی مسئولیت مهم‌ترین ارگان نظارتی، هماهنگی مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را که در دو سازمان، امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه، خلاصه می‌شد - و هم اکنون این دو سازمان در یک سازمان با نام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ادغام شده‌اند - برعهده رئیس جمهور قرار داده است. این سازمان هم اکنون دارای دو رکن امور اداری و استخدامی، و برنامه و بودجه، می‌باشد.

۲-۲. از طریق وزیران

به موجب اصل ۱۳۷ قانون اساسی «هر یک از وزیران مسئول و وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست». مسئولیت فردی و جمعی وزیران لازمهٔ حق نظارت سیاسی مجلس بر کار قوهٔ مجریه می‌باشد. به همین اعتبار وزرا مسئولیت سیاسی و اداری در برابر رئیس جمهور دارند و به او پاسخگو هستند. این نوع مسئولیت‌های وزرا اقتضا می‌کند که بر دستگاه تحت امر خود نظارت کامل داشته باشند. نظارت وزیر را در سه مقوله می‌توان بررسی کرد:

اول. نظارت ارشادی یا پیشگیری: وزیر مکلف است مأموران وزارتخانه را در انجام وظایف خود راهنمایی کند تا مرتکب اشتباه یا اعمال خلاف قانون نشوند و به این منظور معمولاً دستورالعمل‌هایی صادر می‌کند. دستورالعمل‌های صادره از وزیر یا ناظر به موارد خاص و خطاب به اداره و یا مأمور معینی است که «دستور» یا حکم وزارتی نامیده می‌شود و یا خطاب به ادارات و مأموران مختلف است که آن را بخشنامه می‌گویند. (موتمنی طباطبایی، ص ۴۵)

دوم. نظارت تعقیبی: در این مرحله نظارت جنبهٔ کشف و تعقیب دارد. وزیر می‌تواند در صورتی که اعمال مأموران برخلاف مقررات یا مصالح و مقتضیات اداری باشد نسبت به ابطال یا اصلاح آن اقدامات دستور دهد و یا شخصاً به موجب حکم وزارتی آنها را فسخ و یا اصلاح نماید. نظارت نسبت به اعمال حقوقی ادارات و ابطال و یا اصلاح احکام آنها یک نوع وسیلهٔ تأمین حقوق و آزادی‌های فردی شهروندان به شمار می‌رود. (موتمنی طباطبایی، صص ۴۸-۴۷)

سوم. نظارت مالی بر دستگاههای دولتی: علاوه بر نظارت عالی رئیس جمهور بر وزارتخانه‌ها و دستگاههای اداری و نظارت وزیر بر وزارتخانه تحت امر خود، وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز بر کار وزارتخانه‌ها و دستگاههای دولتی نظارت دارد. البته نظارت این وزارتخانه فقط بر امور مالی آنهاست. مطابق مادهٔ نود قانون محاسبات عمومی کشور، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و

شرکتهای دولتی از نظر انطباق پرداختها با قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. ذی حسابان وزارت امور اقتصادی در دستگاههای مذکور شبکه وسیعی را تشکیل می دهند که به وسیله آنها وزارت دارایی بر خرج و دخل دستگاه اداری و اجرایی و هزینه کرد بودجه کشور نظارت می کند. ذی حسابها زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی وظایف خود را انجام می دهند.

وزارت امور اقتصادی و دارایی با توجه به صورت حسابها و ترازنامه و حساب سود و زیان رسیده از دستگاههای اجرایی و گزارش عملیات انجام شده که در اجرای ماده ۹۶ قانون محاسبات عمومی باید توسط دستگاههای اجرایی تهیه و ارسال گردد، اقدام به تهیه صورت حساب عملکرد کل کشور می نماید. طبق ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به ارائه صورت حساب عملکرد کل کشور حاوی اطلاعات مندرج در این ماده حداکثر تا پایان آذر ماه سال بعد خواهد بود. همچنین وزارت دارایی بر تعیین مأموران مالی سازمانها مانند معاون ذی حساب، امین اموال و کاربردازان نیز نظارت دارد و این نظارت همراه با سایر نظارتهای دولتی شبکه وسیعی را تشکیل می دهد که بر دستگاه اداری کشور حاکم است.

۲-۳. نظارت دفاتر بازرسی دستگاه‌های دولتی و مطالعات فرعی

دفاتر بازرسی، ارزشیابی و رسیدگی به شکایات در وزارتخانه‌ها و دستگاههای دولتی بنا بر عناوین مختلف وجود دارند و وظیفه بازرسی و ارزشیابی واحد اداری متبوعه خود را عهده دار می باشند. این دفاتر از لحاظ سلسله مراتب اداری در بعضی دستگاهها زیر نظر مستقیم بالاترین مقام دستگاه قرار دارند و در مواردی زیر نظر یکی از معاونتها قرار گرفته اند. این واحدها متعاقب تصویب نامه هیأت وزیران بر اساس پیشنهاد سازمان اسور اداری و استخدامی کشور^{۱۰} در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی دولتی زیر نظر بالاترین مسئول دستگاه ذی ربط با رعایت مقررات مربوط و همچنین دستورالعمل سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل گردید و سه وظیفه ارزشیابی، بازرسی و رسیدگی به شکایات بر عهده آن واحد گذاشته شد.^{۱۰}

۲-۴. نظارت دفاتر حراست

علاوه بر نظارتهای مذکور شاید بتوان نوعی شأن نظارتی در برخی مسائل برای وزارت اطلاعات قائل شد که از طریق دفاتر حراست مستقر در وزارتخانه‌ها، سازمانها و ادارات و دستگاههای مختلف، به طور مستمر بر این دستگاهها و کارکنان آنها - به خصوص در رد یا گزینش کارکنان - اعمال می‌شود. البته دفاتر حراست طبق قوانین و مصوبات موجود، وظایف تعریف شده‌ای نیز دارند.^{۱۹}

۲-۵. هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، از جمله واحدهایی است که در وزارتخانه‌ها و سازمانهای اداری بوجود آمده و نظارت بر کارمندان در موارد تخلف را برعهده دارد. این هیأتها جانشین «دادگاههای اداری» پیش‌بینی شده در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ و همچنین «هیأت‌های بازسازی نیروی انسانی» مصوب ۱۳۶۰ شده‌اند. این هیأتها باید در هر وزارتخانه یا سازمان مستقل کشوری تشکیل شده و به تخلف‌های اداری کارمندان رسیدگی کنند. هیأت‌های رسیدگی شامل هیأت‌های بدوی و تجدید نظر می‌باشند.^{۱۷} اعضای هیأت با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط انتخاب می‌شوند.^{۱۸} صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان با هیأت بدوی است و آرای صادره در صورتی که قابل تجدید نظر نباشد از تاریخ ابلاغ، قطعی و لازم‌الاجرا است. در مورد آرائی که قابل تجدید نظر است هیأت تجدید نظر مکلف است پس از درخواست کارمند مبنی بر تجدید نظر، رأی صادره را بررسی کند.^{۱۹}

طبق ماده ۱۸ قانون مذکور «کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات و شرکتهای دولتی، شرکتهای ملی نفت و گاز و پتروشیمی، شهرداری‌ها، بانکها و مؤسسات و شرکتهای دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند»^{۲۰} و هیأت‌های

رسیدگی به تخلفات در آنها تشکیل و به تخلفات اداری کارمندان و کارکنان اعم از رسمی، پیمانی، ثابت، دائم و قراردادی^{۲۱} رسیدگی می‌کنند.

هیأت‌های رسیدگی موظفند پس از انجام بررسی‌های لازم، موارد اتهام را به طور کتبی به کارمند ابلاغ و پس از آن ده روز مهلت برای دفاع کارمند منظور کنند. این هیأتها در صورت تقاضای کارمند، مدارک لازم را در اختیار وی قرار می‌دهند.^{۲۲} متهم می‌تواند پس از اطلاع از موارد اتهام و در مهلت تعیین شده از سوی هیأت، جواب کتبی و مدارکی را که در دفاع از خود دارد به هیأت تسلیم کند. در غیر این صورت هیأت می‌تواند به موارد اتهام رسیدگی و رأی لازم را صادر کند.^{۲۳}

رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان پس از تشکیل پرونده بدون حضور کارمند متهم صورت می‌گیرد ولی چنانچه حضور او ضروری یا بلامانع تشخیص داده شود در آن صورت می‌تواند در جلسه رسیدگی حاضر شود.^{۲۴} طبق این ماده اصل بر سری بودن رسیدگی است ولی بهتر بود که رسیدگی آشکار می‌شد و به متهم اجازه گرفتن وکیل هم داده می‌شد. (ابوالحمد، ص ۳۱۴)

به منظور حسن اجرای قانون مذکور در دستگاههای مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری «هیأت عالی نظارت» به ریاست معاون امور اداری و استخدامی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با عضویت نماینده رئیس قوه قضائیه و سه نفر از بین نمایندگان وزراء و یا بالاترین مقام سازمانهای مستقل دولتی تشکیل شده است. هیأت عالی نظارت در صورت مشاهده یکی از تخلفات مندرج در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌تواند نسبت به انحلال یا ابطال تمامی یا بعضی از تصمیمات آنها اقدام و مراتب را با ذکر دلایل به اطلاع بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط برساند.

۲-۶. نظارت سازمان حفاظت محیط زیست

این سازمان زیر نظر رئیس جمهور انجام وظیفه می‌کند. بُعد نظارتی این سازمان بر امور زیست محیطی همه دستگاههای اجرایی، اقتصادی و صنفی کشور است. (میرمحمدی، ص ۲۹۹) نقش نظارتی این سازمان در شرایط کنونی که محیط زیست

یکی از معیارهای توسعه است اهمیت زیادی یافته و همه دستگاهها موظف به پاسخگویی به آن در امور زیست محیطی می‌باشند.

۲-۷. نظارت سازمان حسابرسی

فلسفه وجودی این سازمان کشف تقلب و تخلف است، و زیر نظر قوه مجریه، کار بازرسی در شرکت‌های دولتی را برعهده دارد. این سازمان علاوه بر وظایف مقرر در قانون تجارت، برای بازرسی قانون، حسابرسی صورتهای مالی زیر را نیز انجام می‌دهد. (میرمحمدی، ص ۳۰۵)

۳. سایر موارد نظارتی در قوه مجریه

علاوه بر موارد مذکور، مؤسسات و نهادهای متعددی در حوزه‌های تخصصی وظایف نظارتی بر عهده دارند، مثلاً مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، مسئولیت نظارت بر کار کیفیت محصولات صنفی را عهده‌دار است همچنین سازمان بازرسی و نظارت بر قیمتها (مصوب ۱۳۷۳) زیر نظر وزارت بازرگانی از اهرمهای نظارتی قوه مجریه می‌باشد.

نظارت‌های مدنی

به رغم اینکه از آغاز انقلاب اسلامی ایران و قبل و بعد از تدوین قانون اساسی، نظارت‌های گسترده مردمی مد نظر رهبران انقلاب و تدوین کنندگان قانون اساسی بوده است (حسینی بهشتی، ۱۳۷۸، صص ۲۳-۲۱ و ۲۸) چنان که شایسته و بایسته می‌نماید، از این ظرفیت به نحو احسن استفاده نشده است. برخی نهادهای مدنی با سابقه مثل کانون وکلا و سازمان نظام پزشکی، از قدیم در حد محدودی و در حیطه تخصصی خود نظارت‌هایی اعمال می‌کردند که همچنان ادامه دارد. مهم‌ترین و گسترده‌ترین نظارت مدنی که الان در جمهوری اسلامی اعمال می‌شود از طریق شوراهای اسلامی شهر و روستاست که ضمن انتخاب شهردار، امور مربوط به شهرداری و عملکرد شهردار هر شهر را مورد نظارت قرار می‌دهند. (منصور، ۱۳۸۱، صص ۹۰-۶۳)

نتیجه گیری

بررسی نظام حقوقی کشور نشان می‌دهد اصل نظارت برای سالم‌سازی جریان قدرت، کما بیش در قانون اساسی و سایر لایه‌های قانونی کشور مدنظر بوده است اما طراحی و تقویت یک نظام جامع و کارآمد نظارتی که اجزای مختلف سیستم سیاسی و اداری را تحت پوشش قرار دهد، همچنان مورد نیاز است. در این راستا به منظور تقویت و فعال‌سازی هر چه بیشتر این مکانیسم مهم و امتیاز بزرگ قانونی و ساختار قدرت، نکات زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. ارتقای سطح آگاهی مردم در خصوص حقوق خود و وظایف مجریان، در قالب سازوکارهای نظارتی تعریف شده در قانون.
۲. تلاش برای ایجاد هماهنگی بین نهادهای متولی نظارت برای جلوگیری از اختلاط احتمالی بین کار ویژه‌های آنها.
۳. تلاش برای خارج کردن نظارت از یک امر تنبیهی و تبدیل آن به مکانیزمی ارشادی - تشویقی که تقویت نیروهای فعال و سالم را نیز به دنبال دارد.
۴. تلاش برای تعریف سازوکارهای اجرایی به روز، کارآمد، معتبر که با اعتبار و کرامت افراد نیز تعارض نداشته باشند و از جنبه‌های ارباب و تهدید فاصله گیرند.
۵. تلاش برای استفاده از ظرفیت‌های مردمی و ایده نظارت‌های محلی و بومی.
۶. تلاش برای کاهش تصمیم‌گیری در خصوص موارد خلاف و در نتیجه افزایش کارآمدی نظارت در عمل.
۷. تلاش برای طراحی سیستم‌های کارآمد جهت پاسخ‌گویی به شکایات مربوط به عدم اعمال نظارت قانونی.
۸. تقویت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در همه سطوح اداری.
۹. تلاش برای توسعه قلمرو نظارت مردمی و نظارت‌های مدنی به خصوص مطبوعات. سازمان‌هایی که در ارتباط با احقاق حقوق شهروندان و ارباب رجوع فعالیت دارند تنها در صورت شکایت افراد، رسیدگی می‌کنند و مسئولیت قانونی و تصریح شده‌ای در قبال شکایاتی که در مطبوعات و رسانه‌ها منعکس می‌شود ندارند، از سوی

دیگر سازمانهای مذکور تا زمانی که شکایتی صورت نگرفته باشد موضوع کار آنها منتفی است و آنها در پی کشف و یا پیشگیری از وقوع تخلف نیستند.

۱۰. ایجاد زمینه برای شکل گیری مؤسسات و نهادهای مردمی و غیر دولتی و بستر سازی قانونی برای آنها، با هدف نظارت بر دولت و احقاق حقوق ارباب رجوع.

یادداشت‌ها

۱. مقدمه قانون اساسی، مبحث «ولایت فقیه عادل»
۲. آئین‌نامه مجموعه اهداف، وظایف و اختیارات، تشکیلات و ردیف‌های سازمانی دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۷۷/۱/۱۰، کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و دیوان محاسبات بودجه و امور مالی مجلس شورای اسلامی، ص ۲ ماده یک:
۳. همان، ص ۶، ماده ۳.
۴. همان، ماده ۲۷ صص ۳-۵.
۵. جهت اطلاعات بیشتر رک: علی وفادار، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، تهران: انتشارات وفادار، ۱۳۸۲، صص ۵۳۵-۵۳۱ و صص ۸۱۶-۸۰۱ / سید جلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات سروش، ۱۳۶۶، ج ۴، ص ۸۵ به بعد.
۶. اهداف و وظایف و تشکیلات تفصیلی سازمان بازرسی کل کشور، مصوب دی ماه ۱۳۷۵، ص ۱.
۷. آئین‌نامه اجرای قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ماده ۴.
۸. همان، ماده ۲۴.
۹. همان، ماده ۲۴.
۱۰. همان، ماده ۶.

۱۱- قانون تعیین حدود و اختیارات و مسئولیتهای ریاست جمهوری اسلامی ایران، ماده ۱۳.

۱۲- همان، ماده ۱۴.

۱۳- همان، ماده ۱۵.

۱۴. پیشنهاد شماره ۱۲۰۶/د مورخ ۶۳/۳/۲۲ سازمان امور استخدامی و اداری و مصوبه

۱۳۶۳/۲۵/۳۲۶۰۴ هیئت وزیران

۱۵. ۱. نظارت و ارزشیابی مستمر فعالیت‌ها، برنامه‌ها، وظایف و مسئولیتهای واحدها به منظور تشخیص میزان پیشرفت، موانع و مشکلات موجود گزارش آن به مقام مسؤول دستگاه که مالا منجر به تقویت، تجدید نظر یا توقف طرحها و برنامه‌های در دست اجرا می‌گردد؛
 ۲. جمع‌آوری و تقدیم اسامی کارکنانی که خدمتشان برجسته تشخیص داده می‌شود به مقام مسؤول دستگاه، به منظور فراهم آوردن امکان تشویق آنان براساس ضوابط و نیز جمع‌آوری اطلاعات لازم در مورد کارکنانی که نتیجه ارزشیابی آنان ضعیف تشخیص داده می‌شود به منظور راهنمایی و آموزش آنها؛
 ۳. گزارش نارسائی‌ها و مشکلات احتمالی به مقام مسؤول دستگاه؛
 ۴. دریافت و جمع‌آوری نظرات، پیشنهادات، انتقادات و شکایات واصله از سوی مردم و دستگاهها؛
 ۵. انجام بازرسی در زمینه شکایات واصله به منظور تشخیص موانع، مشکلات و تخلفات موجود و اطمینان از حسن جریان امور و انعکاس آنها به مراجع ذی‌ربط؛
 ۶. رسیدگی و پیگیری شکایات تا وصول نتیجه نهایی و اعلام نتایج حاصله به شاکیان؛
 ۷. بررسی نحوه اجرایی قوانین، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها در واحدها و ادارات متبوع؛
 ۸. تهیه و تنظیم طرحهای مستمر بازرسی به منظور نظارت بر عملکرد دستگاه و واحد تحت پوشش؛
 ۹. تعیین و اعزام هیأت‌های بازرسی ذی‌صلاح و متعهد جهت انجام تحقیقات موردی و فوق‌العاده ارجاع شده از سوی رئیس دستگاه یا مقامات ذی‌صلاح و تهیه گزارشهای لازم در این زمینه به رئیس یا مقامات مذکور و سازمان امور اداری و استخدامی؛
 ۱۰. فراهم آوردن زمینه‌های ارتباط

بیشتر بین مردم و مسئولین دستگاهها و هماهنگی با روابط عمومی دستگاهها در این زمینه؛ ۱۱. انجام همکاریهای لازم با گروههای بازرسی نهادهای قانونی کشور به منظور حسن انجام وظایف محوله و ایجاد هماهنگی در این زمینه؛ ۱۲. انجام سایر امور محوله از سوی رئیس دستگاه و مقامات ذیصلاح در زمینه وظایف مذکور.

۱۶. ۱- تأمین حراست اخبار، اسناد، مدارک، تأسیسات و پرسنل دستگاه براساس مقررات و ضوابط مربوط؛ ۲- انجام اقدامات و پیشبینیهای لازم به منظور جلوگیری از حوادث و سوانح اجتماعی؛ ۳- کنترل تردد کارکنان و مراجعین در تأسیسات و اماکن مربوطه؛ ۴- تهیه و تنظیم و اجرای برنامههای آموزشی حراستی مورد نیاز دستگاه مربوطه؛ ۵- دریافت و ثبت نامه‌های محرمانه و نمایرها و تلکس‌های اصله و ارجاع به واحد ذی‌ربط؛ ۶- استقرار طبقه‌بندی مناسب اسناد و مدارک محرمانه به منظور حراست و نگهداری آنها؛ ۷- نظارت و مراقبت بر تشکیل کلیه جلسات، سمینارها و ... تأمین حفاظت آنها؛ ۸- تهیه و صدور کارت‌شناسائی کارکنان یا تعویض آنها؛ ۹- انجام سایر امور محوله؛

۱۷. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۹/۷، ماده ۱.

۱۸. همان، ماده ۳.

۱۹. همان، ماده ۴.

۲۰. همان، ماده ۱۸.

۲۱. آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تبصره ماده ۱.

۲۲. همان، ماده ۱۷.

۲۳. همان، ماده ۱۸.

۲۴. همان، ماده ۱۹.

منابع

- ۱- نهج البلاغه، سید جعفر شهیدی، تهران: انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۱.
- ۲- ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، ج ۲، تهران، توسل، ۱۳۷۰.
- ۳- احمد بن ابی یعقوب، تاریخ یعقوبی، بیروت: دارصادر، داربیروت، بی تا.
- ۴- المحمودی، محمد باقر، نهج السعاده فی مستدرک نهج البلاغه، بیروت: مؤسسه التضامن الفکری، ۱۳۸۷.
- ۵- حسینی بهشتی، سید محمد، مبانی نظری قانون اساسی. تهران، بقعه، ۱۳۷۸.
- ۶- رشید رضا، محمد، تفسیر المنار، بیروت: دارالمعرفه، ۱۴۱۲ق.
- ۷- شریعتی، محمدصادق، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قم، بوستان کتاب، ۱۳۸۰.
- ۸- عبدالباقی، محمد فؤاد، المعجم المفسر لالفاظ القرآن الکریم، بیروت: دار احیاء التراث العربی، بی تا.
- ۹- علیخانی، علی اکبر، توسعه سیاسی از دیدگاه امام علی (ع)، تهران: شرکت چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۷۷.
- ۱۰- فیضی، طاهره، مبانی مدیریت دولتی، ج ۲، تهران، دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۰.
- ۱۱- مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، ج ۴، تهران، سروش، ۱۳۶۶.

۱۲- منصور، جهانگیر، قوانین و مقررات مربوط به شوراهای اسلامی، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۱.

۱۳- موتمنی طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری ایران، تهران، سمت، ۱۳۷۳.

۱۴- موثق، محمد رضا، جایگاه مجلس شورای اسلامی، قم، موسسه بوستان کتاب، ۱۳۸۲.

۱۵- میر محمدی، سید محمد، طراحی ساختار مطلوب نظارت در نظام اداری ج.ا.ایران، رساله دکترا، دانشگاه تهران ۱۳۷۷.

۱۶- وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، تهران، وفادار، ۱۳۸۲.

۱۷- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲.



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی

پرتال جامع علوم انسانی