

شیوه‌های نظارت و اعمال آن‌ها در نظام مردم سالار اسلامی از منظر قانون اساسی

احمد رضا شاه علی^۱

چکیده

نظام جمهوری اسلامی ایران، یک نظام مردم‌سالار دینی است که مشروعیت حاکمیت آن به اراده الهی است. ماهیت این نظام اقتضا می‌کند که قانون اساسی آن متأثر از پایه‌های حکومت اسلامی باشد و قانون‌گذاری آن که بیانگر ضابطه‌های مدیریت اجتماعی است بر مدار قرآن و سنت جریان یابد و افراد صالح عهده‌دار حکومت و اداره کشور شوند؛ به صورتی که احکام اسلامی در همه امور جامعه و رفتار متقابل مردم و دولت اجرا گردد. حال به منظور رعایت احکام شریعت اسلامی و تحقق آن در چارچوب حاکمیت الهی، نظارت در جامعه از ماهیت ویژه‌ای برخوردار است، چراکه نظارت در صورتی که کارشناسانه و همه‌جانبه باشد نه تنها حسن اجرای قوانین و مقررات را تضمین می‌کند؛ بلکه نقاط قوت و ضعف آن‌ها را آشکار کرده و در جهت تصحیح و بهبود آن ارائه طریق می‌نماید. بر اساس این ضرورت، در این پژوهش سعی شده با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای و اسناد موجود و بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که الهام گرفته از اسلام است، به بررسی شیوه‌های نظارت و اعمال آن در نظام مردم سالاری دینی ایران بپردازیم. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شیوه‌های نظارت در قانون اساسی به سه شکل (مردم - رهبری - دولت) و به صورت‌های مختلف

shahali@iust.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۹۸/۷/۲۸

۱ استادیار گروه معارف اسلامی دانشگاه علم و صنعت

تاریخ دریافت: ۹۷/۴/۲۰

یعنی نظارت مردم شامل (مردم بر مردم/ مردم بر دولت/ مردم بر رهبری) و نظارت رهبری شامل (رهبری بر قوای سه‌گانه/ رهبری بر نیروهای مسلح/ رهبری بر نهادها و سازمان‌های خاص حکومتی) و نظارت دولت بر دولت شامل (نظارت قوای سه‌گانه بر همدیگر) انجام می‌گیرد. ضمناً این شیوه‌ها به چهار نوع اعمال نظارت می‌کنند که عبارتند از: نظارت استطلاعی - نظارت استصوابی - نظارت استرجاعی و نظارت انضباطی.

واژگان کلیدی

نظارت - مردم‌سالاری دینی - قانون اساسی - جمهوری اسلامی - نظارت استصوابی

۱- مقدمه

نظام جمهوری اسلامی ایران، یک نظام مردم‌سالار دینی است که مشروعیت حاکمیت آن به اراده الهی است. ماهیت نظام اسلامی اقتضا می‌کند که قانون اساسی آن بر مبنای مبانی اسلامی بر مدار قرآن و عترت جریان یابد و افراد صالح عهده‌دار اداره حکومت و کشور شوند، به صورتی که احکام شریعت اسلام در همه شئون جامعه جاری و ساری گردد.

به منظور اجرای احکام اسلامی و تحقق آن در چارچوب حاکمیت الهی و مهار قدرت سیاسی، بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول تفکیک قوا، حاکمیت قانون، نظارت بر اعمال دولت در عرصه زندگی سیاسی و اجتماعی افراد جامعه نقش بسته و برقراری نظام نظارت بر اعمال حکومت و بازرسی عملکرد دولتمردان - مؤثرترین و مهم‌ترین ابزار تضمین اجرای قانون در چارچوب شریعت و جلوگیری از انحراف قدرت - مطرح گشته است. (عمید زنجانی، ۱۰: ۱۳۸۹)

نظارت در صورتی که کارشناسانه و همه‌جانبه باشد هم اجرای قوانین و مقررات را در جامعه تضمین می‌کند و هم نقاط قوت و ضعف آن را هویدا کرده و در جهت رفع نواقص آن ارائه طریق می‌دهد.

مقاله حاضر با درنظر گرفتن جایگاه نظارت بر قدرت سیاسی در تلاش است با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسناد مربوطه به ویژه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با روش توصیفی - تحلیلی به بررسی شیوه‌های نظارت و اعمال آن در نظام مردم‌سالاری دینی ایران بر مبنای قانون اساسی بپردازد.

۲- مفهوم نظارت

نظارت از ریشه‌ی «نظر» به معنای تأمل و تفکر در چیزی یا امری است که معادل انگلیسی آن Control است. در لغت «نظارت» به معنی مراقبت برای اطمینان از درستی کاری، نظرکردن و نگریستن به چیزی و تحت نظر داشتن کاری آمده است. (دهخدا، ۱۳۷۷، ۲: ۳۰۰۵)

همچنین نظارت به معنای فراست، مهارت و خلاقیت نیز آمده است. (عبید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۴)

نظارت در اصطلاح در هر یک از زمینه‌های علوم اجتماعی، مفهوم خاصی از آن مطرح می‌شود که به برخی از آن‌ها اشاره می‌گردد:

- نظارت در حوزه حقوق عمومی به معنای کنترل اعمال یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهادی دیگر تعریف شده است که غایت آن حصول اطمینان از رعایت اصل حاکمیت قانون در امور مربوط است. (راسخ، ۱۳۹۰: ۲۰)

- در حوزه مدیریت، نظارت و کنترل عبارتست از فعالیتی منظم که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات تعیین می‌شوند، سیستم دریافت اطلاعات طراحی می‌گردد، عملیات پیش‌بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می‌گردند، اختلافات و انحرافات مشاهده شده ارزیابی و میزان اهمیت آن‌ها مشخص می‌شوند و سرانجام اصلاحات لازم برای تحقق هدف‌ها و مأموریت‌های سازمان انجام می‌گیرند. (الوانی، ۱۳۹۰: ۱۲۰)

- در حوزه اداری نظارت عبارتست از مراقبت و زیرنظر قراردادن نیروی انسانی و کارها که به منظور حفظ سلامت نیروی انسانی و مطلوبیت کارها انجام می‌گیرد. (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۴)

- نظارت در حقوق اساسی عبارتست از بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین با قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف اجرایی. (قاضی، ۱۳۷۵: ۲۵۲)

- در حوزه نظارت بر اعمال حکومت، نظارت عبارتست از یک نوع عمل تحقیق و ارزیابی که از طریق جمع‌آوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل آن‌ها به نتیجه مطلوب می‌رسد یا نظارت عملیات به هم پیوسته‌ای است که در یک فرآیند زنجیره‌ای زمینه را برای تصمیم‌سازی فراهم می‌آورد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۶)

بر اساس تعاریف مطروحه، می‌توان نتیجه گرفت که نظارت همواره با نظام برنامه‌ریزی همراه بوده و ارزیابی عملکرد سیستم‌ها با هدف اصلاح امور و بر مبنای برنامه می‌باشد و در این مقاله مراد از تعریف نظارت در حوزه حقوق عمومی مدنظر است که هدف اصلی آن کنترل و نظارت قدرت سیاسی است.

۳- انواع «اعمال نظارت» در شیوه‌های مختلف نظارتی

واژه "نظارت" را از ابعاد مختلف و با توجه به معیارهای گوناگونی می‌توان تقسیم کرد. به منظور بررسی این اصطلاح در اصول قانون اساسی لازم است تا ابتدا به مهمترین این تقسیمات اشاره کرد: (آیینه نگینی، ۱۳۹۵: ۱۴ - ۵)

الف) نظارت بر اساس «زمان اعمال نظارت» که به دو دسته پیشینی و پسینی تقسیم می‌شود.
 ب) نظارت بر اساس «شمول نظارت مقام ناظر» که به دو دسته سلسه مراتبی (عام) و موردی و محدود (خاص) دسته‌بندی می‌گردد.
 ج) نظارت بر مبنای «نظارت‌پذیری تشخیص ناظر» که به دو دسته اولیه و نهایی تقسیم می‌شود.
 د) نظارت بر مبنای «حدود اختیارات مقام ناظر» که به چهار دسته استطلاعی، استرجاعی، استصوابی و انضباطی تقسیم می‌گردد.
 در این مقاله، انواع «اعمال نظارت» بر شیوه‌های نظارتی در قانون اساسی بر اساس «حدود اختیارات مقام ناظر» بررسی می‌شود.

۳-۱- انواع «اعمال نظارت» بر مبنای اختیارات ناظر

بر مبنای اختیارات مقام ناظر در صورت کشف موارد تخلف و خلاف قانون، نظارت به چهار دسته تقسیم می‌گردد که عبارتند از: (آیینه نگینی، ۱۳۹۵: ۱۲ - ۷)

۳-۱-۱- نظارت استطلاعی (اطلاعی)

در این نوع نظارت، مقام ناظر صرفاً از اقدامات و افعال مجری اطلاع حاصل کرده، بدون آنکه در صورت کشف تخلف، صلاحیت اعمال ضمانت اجرای خاصی را داشته باشد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۲) با توجه به اختیارات مقام ناظر در این نوع «نظارت» می‌توان اثر این نوع «نظارت» را علاقه بیشتر مقام مجری در انجام مسئولیت خود دانست چرا که بسیاری از تخلفات از ندانستن و بی‌توجهی ناشی می‌شود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۲)

در این نوع نظارت اعمال حقوقی با اطلاع ناظر انجام می‌شود بدون آنکه ناظر در مقام تصویب یا رد این اعمال باشد. ناظر در چنین حالتی می‌تواند موارد انحراف یا تخلف برای هرگونه تصمیم به اطلاع مقام ذی‌صلاح برساند. (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۶)

نمونه بارز این نوع نظارت را می‌توان در صدر اصل ۱۳۹ قانون اساسی یافت که در صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری، اطلاع مجلس را لازم دانسته است.

۳-۱-۲- نظارت استرجاعی

در این نوع نظارت، مقام ناظر، علاوه بر اطلاع از اعمال و اقدامات نهاد یا مقام مجری، این صلاحیت را دارد که تخلفات مشخص مجری را به منظور رسیدگی به نهادهای صالح گزارش دهد و یا به صورت عام اقدامات لازم را انجام داده تا از این طریق مانع از جریان امور به صورت غیرقانونی شود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۲)

بخش زیادی از اعمال سازمان بازرسی کل کشور مصداق این نوع نظارت است.

۳-۱-۳- نظارت استصوابی

در این نوع نظارت، فرد ناظر، اختیار ابطال اعمالی را که صواب و صلاح ندارند، دارد. بر این اساس در این نوع نظارت، اعمال صورت گرفته بدون تأیید مقام ناظر اعتبار قانونی ندارد. (امیر ارجمند، ۱۳۸۹: ۱۳۵)

بعلاوه هرگاه مقام مسئول اعمال فرد مجری را مطابق با صواب نیافت، صلاحیت انجام اقدامات مقتضی از جمله ابطال اعمال مورد نظارت را دارد. (مرتضایی، ۱۳۹۰: ۴۹)

مقصود از نظارت استصوابی آن است که مقام ناظر نه تنها صلاحیت تشخیص تخلف یا فساد در امور مورد نظارت را دارد بلکه صلاحیت تصمیم‌گیری راجع به این تخلف را نیز دارد (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۴)

از جمله مصدق آن می‌توان به نظارت مجلس بر استخدام کارشناسان خارجی از سوی دولت (اصل ۸۲) و یا نظارت بر انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد (اصل ۸۳) اشاره کرد.

۳-۱-۴- نظارت انضباطی

در این نوع نظارت اگرچه مقام ناظر مانند نظارت استصوابی صلاحیت تأیید یا رد اعمال مورد نظارت را دارد اما مقام ناظر با شاخص قانون، اعمال مورد نظارت را می‌سنجد و در صورت کشف مغایرت اقدام مورد نظارت با مفاد قانون، صلاحیت انجام اقدامات مقتضی از جمله ابطال تصمیمات و توقف اجرای تصمیمات را دارد. (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۲)

در این نوع نظارت ناظر موضوع مورد نظارت را با شاخص‌های معین شده قانونی می‌سنجد، در صورتی که در نظارت استصوابی، مصلحت‌اندیشی و صلاح دید توسط مقام ناظر صورت می‌گیرد و مقام ناظر خود به تعیین و تشخیص صواب و صلاح در بررسی اعمال مورد نظارت اقدام می‌نماید. نظارت دیوان محاسبات کشور بر اجرای بودجه از این نوع نظارت می‌باشد.

۴- شیوه‌های نظارت در قانون اساسی

با بررسی اصول مختلف قانون اساسی واژه «نظارت» در اصول (۹۹، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۱۰، ۱۱۸، ۱۳۴، ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۷۵) استفاده شده است. با وجود اینکه این واژه بدون قید، در این اصول آمده است اما نوعی واحد از نظارت را نمی‌توان از آن استفاده کرد. در کنار استفاده از واژه نظارت در قانون اساسی، در برخی از اصول قانون اساسی مثل اصول (۵۴، ۵۷ و ۱۷۳) عبارت «زیرنظر» هم استفاده شده است.

بررسی مفاد قانون اساسی نشان می‌دهد که اصطلاح «زیرنظر» در اصول قانون اساسی به استثنای اصل ۵۷، در مفهوم «مسئولیت تشکیلاتی» آمده است و این اصطلاح در اصل ۵۷ حاکی از نظارت عالی رهبران بر قوای سه‌گانه است که امری فراتر از «مسئولیت تشکیلاتی» این نهاد است. (آیین‌نگینی، ۱۳۹۵: ۴۴)

با مطالعه اصول قانون اساسی، می‌توان شیوه‌های نظارت را به سه شکل در نظر گرفت که عبارتند از: نظارت (مردم - رهبری - دولت) که هر کدام به صور مختلف، اعمال نظارت می‌کنند.

۴-۱- نظارت مردم

نظارت عمومی در مسئولیت متقابل همه مردم در برابر یکدیگر و در برابر دولت از ویژگی‌های نظام جمهوری اسلامی است. اصل هشتم قانون اساسی در این زمینه می‌گوید: «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.» «والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر». (سوره توبه ۷۱)

بر اساس این اصل می‌توان سه صورت برای نظارت مردم در نظر گرفت که عبارتند از:

۴-۱-۱- نظارت مردم بر مردم

در این نوع نظارت هر فرد جامعه در هر جایگاهی می‌تواند از این حق خود استفاده کند. این نظارت عمومی می‌تواند از بروز ظلم و ستم در جامعه جلوگیری کرده و زمینه‌ساز رشد و کمال جامعه گردد. در نظام مردم سالار اسلامی، با اجرای نظارت همگانی توسط آحاد افراد جامعه، از طریق اصل امر به معروف و نهی از منکر، هر فرد جامعه می‌تواند در صورت مشاهده هر منکری از جانب هر فردی ولو یک مقام سیاسی و دولتی می‌تواند مانع عمل او شود و این امر در صورتی که به صورت رویه در سطح جامعه گسترش یابد - البته در چارچوب قوانین اسلام - می‌تواند فساد و انحراف را از جامعه ریشه‌کن نماید.

۴-۱-۲- نظارت مردم بر دولت (قوای سه‌گانه)

اصل هشتم به نظارت مردم نسبت به دولت اشاره کرده است. این صورت نظارت هم حق و هم تکلیف همه آحاد جامعه اسلامی محسوب می‌گردد که مردم می‌توانند سهمی مهم در نظارت بر رفتار دولت داشته باشند تا از انحراف آنان از مسیر حق و صحیح جلوگیری کند. قانون اساسی، نظارت مردم بر دولت را از طریق اشکال مختلف معرفی کرده است که عبارتند از:

شوراهای اسلامی شهر و روستا

مجلس شورای اسلامی

مطبوعات و رسانه‌های گروهی

احزاب و تشکیلات سیاسی

۵- اجتماعات و راهپیمایی‌ها

۱- مهم‌ترین و گسترده‌ترین نظارت مدنی که در جمهوری اسلامی ایران اعمال می‌شود از طریق شوراهای اسلامی شهر و روستا است. در این سیستم نظارتی نمایندگان مردم ضمن انتخاب شهردار و دهیار، امور مربوط به شهرداری و دهیاری و عملکرد مسئولین آن‌ها را مورد نظارت قرار می‌دهند. (علیخانی، ۱۳۸۳: ۱۸۱)

اصل یکصدم قانون اساسی به این مهم اشاره کرده است و سازوکار شوراهای در اصول ۱۰۱ تا ۱۰۶ قانون اساسی آورده شده است.

۲- مردم بر اساس اصل ۶۲ قانون اساسی به طور مستقیم و با رأی مخفی، نمایندگان خود را برای مجلس شورای اسلامی انتخاب می‌کنند. بر اساس فصل ششم قانون اساسی، مردم از طریق نمایندگان منتخب خود در مجلس شورای اسلامی به طور غیرمستقیم بر نهادهای دولتی نظارت می‌-

نمایند که شیوه آن در بخش‌های بعدی می‌آید. با توجه به وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی که در قانون اساسی آمده، این شیوه نظارت غیرمستقیم می‌تواند مهم‌ترین شکل نظارت مردم بر نهادهای حکومتی تلقی گردد.

۳- بر اساس اصل ۲۴، مطبوعات و رسانه‌های گروهی از مؤثرترین وسائل نظارت بر امور عمومی و حاکمیتی محسوب می‌گردد. اصل ۲۴ قانون اساسی می‌گوید: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.» مردم از این طریق می‌توانند درخواست‌ها و انتظارات خود را بیان کرده و سایر افراد جامعه را هم در جریان آن قرار دهند.

۴- وجود احزاب سیاسی فعال در جامعه نشانه‌ی دموکراسی و نشاط آحاد جامعه در کشور است زیرا گروهی از مردم با آزادی کامل و با هدفی مشترک به تشکیل حزب پرداخته‌اند.

اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تشکیل احزاب و انجمن‌های سیاسی و عضویت در آن‌ها را به شرط آنکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساسی جمهوری اسلامی ایران را نقض نکنند، به رسمیت شناخته است. بر این اساس مردم می‌توانند با شرکت در احزاب و گروه‌ها و تشکل‌ها و ... نشن نظارتی خود را ایفا کنند.

۵- از مهم‌ترین حقوق و آزادی‌های فردی، اجتماعات و راهپیمایی‌ها است که برای آن مردم برای بیان مشکلات مشترک و مطالب خود در کنار هم حضور پیدا کرده و دست به تظاهرات، سخنرانی و راهپیمایی می‌زنند تا بدین وسیله دولتمردان را متوجه مسائل و مشکلات خود نمایند و افکار عمومی جامعه را نسبت به آن حساس نمایند. این روش حضور، از مظاهر دقیق دموکراسی بوده که مردم مستقیماً وارد صحنه شده و به بیان مطالب خود می‌پردازند و در حقیقت این روش خود مانعی مهم برای گرایش دولت‌ها به سمت استبداد و خودگامگی خواهد بود. اصل ۲۷ قانون اساسی اشعار می‌دارد که: تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبنای اسلام نباشد آزاد است.

قانون اساسی این آزادی را مشروط به اولاً عدم حمل سلاح گرم و سرد توسط افراد که موجب تهدید جامعه می‌شود و ثانیاً اجتماع و اظهار نظر به مبنای اسلام و اعتقادات مردم خلل وارد نکند، دانسته‌اند.

۴-۱-۳- نظارت مردم بر رهبری

در نظام اسلامی هرچند، تقوی، عدالت و التزام به موازین اسلامی، لازم زمامداری است اما نظارت بر

اعمال رهبران توصیه شده است. رهبران جامعه اسلامی به جز معصومین از آن جهت که معصوم نیستند احتمال خطا از آن‌ها دور از ذهن نیست و لذا منفعت عموم اقتضا می‌کند که نظارت مردم بر آن‌ها صورت پذیرد. در مورد رهبری نظام هم بر فرض عدم انحراف و اشتباه به علت داشتن تقوای بالا ولی ممکن است بر اثر عدم آگاهی و یا ارتکاب اشتباه، اعمال حکومتی موجب تضرر بر جامعه گردد. اصل هشتم قانون اساسی نظارت همگانی مردم بر کار زمامداران را که در جهت ایفای نقش امریه معروف و نهی از منکر است اشاره دارد و بر اساس اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی، این وظیفه نظارتی در قالب نهادی رسمی بر عهده خبرگان رهبری که منتخب مردم هستند گذاشته شده است. این نظارت قانونمند و دارای ضمانت اجرایی لازم و کافی است.

۴-۲- نظارت رهبری

رهبری نوعی جریان عملی است که فرد یا گروهی با استفاده از افکار و شرایط و امکانات خاص، گروهی را بر اساس آن از میان جریان‌های مخالف و رویدادهای طبیعی به سوی اهداف خاص سوق می‌دهد. (عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۲۵۳)

در نظام سیاسی اسلام، به دلیل اینکه خداوند، خالق و مالک هستی موجودات جهان از جمله انسان است حاکمیت مطلق بر جهان و انسان نیز از آن او است (اصل ۵۶ قانون اساسی) از این رو، خداوند حاکمیت تشریحی خود را به پیامبر تفویض کرده است و پس از ایشان، رهبری و حاکمیت نظام اسلامی بر عهده "اولوالامر" و امامان معصوم قرار داده است. (سوره نساء ۵۹) در زمان غیبت امام معصوم ولی فقیه جامع‌الشرایط به نیابت از ولی عصر^{علیه السلام} عهده‌دار ولایت امر است. (مصباح، ۱۳۸۱: ۸۰)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اعتقاد به نقش امامت و رهبری مستمر در تداوم انقلاب اسلامی چنین مقرر می‌دارد: «در زمان غیبت حضرت ولی عصر^{علیه السلام} در جمهوری اسلامی ایران، ولایت امر و امامت امت بر عهده‌ی فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد. (اصل ۵ قانون اساسی)

بر اساس اصل پنجم و جایگاه رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران، نقش نظارتی رهبر بر قوای حاکم و سایر نهادهای حکومتی بسیار گسترده است. و قانون اساسی مصادیقی از نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه و نهادها را آورده است اما توصیف ولایت امر به مطلقه و اصل «تناسب حکم و موضوع» اقتضا می‌کند که اعمال نظارت رهبری محدود به راه‌های مطروحه در قانون اساسی

نباشد.

لذا با بررسی اصول قانون اساسی و در چارچوب آن می‌توان چهارنوع نظارت برای رهبری در نظر گرفت که عبارتند از:

۴-۲-۱- نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه

اصل ۵۷ قانون اساسی در خصوص نظارت رهبری چنین مقرر می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

الف) نظارت بر قوه مقننه: این نظارت از طریق شورای نگهبان صورت می‌گیرد. قانون اساسی در اصل ۹۱ از یک سو، فلسفه تأسیس شورای نگهبان را پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی می‌داند و انتخاب فقیهان عادل و آگاه به مقتضیات زمان مسائل روز را از صلاحیت‌های رهبری می‌داند و از سوی دیگر بر اساس اصل ۹۳ تأکید دارد که مجلس شورای اسلامی بدون شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد.

نظارت رهبری بر مجلس شورای اسلامی از طریق شورای نگهبان به دو صورت ۱- نظارت بر انتخابات (اصل ۹۹) و ۲- نظارت بر قانون‌گذاری (اصل ۴) لحاظ می‌گردد.

ب) نظارت بر قوه مجریه: از منظر قانون اساسی «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً در عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراء است.» (اصل ۶۰) نظارت رهبری بر قوه مجریه به صورت‌های زیر مقرر شده است:

۱- امضای حکم ریاست جمهوری منتخب مردم با رهبری است. (بند ۹ اصل ۱۱۰) و ایشان بر اساس ولایتی که بر امور جامعه دارد، مقام وی را تنفیذ می‌کند.

۲- عزل رئیس‌جمهور: بر اساس اصل ۸۹ و بند ۱۰ اصل یکصد و دهم قانون اساسی رهبری می‌تواند با در نظر گرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی، رئیس‌جمهور را عزل کند.

۳- شورای عالی امنیت ملی: شورای عالی امنیت ملی، سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور را در محدوده سیاست‌های کلی تبیین شده توسط رهبری تدوین می‌کند و افزون بر آن دو نفر به عنوان نماینده رهبری در شورای عالی امنیت ملی عضویت دارند و مصوبات این شورا پس از تصویب مقام رهبری قابل اجرا است. (اصل ۱۷۶ قانون اساسی)

ج) نظارت بر قوه قضائیه: با توجه به رسالت خطیر قوه قضائیه بر اساس اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی نظارت رهبری بر اعمال این نهاد امری قطعی است. این نظارت از طریق نصب و عزل و قبول استعفا عالی‌ترین مقام قوه قضائیه (رئیس قوه قضائیه) صورت می‌گیرد. (بند ب اصل ۱۱۰ قانون اساسی)

۴-۲-۲-۲) نظارت رهبری بر نیروهای مسلح

به موجب بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، فرماندهی کل نیروهای مسلح با رهبر است. اطلاق عبارت در قانون، نشان دهنده‌ی نظارت مطلقه مقام رهبری نسبت به کل امور و شؤون نیروهای مسلح اعم از نظامی و انتظامی است.

قانون اساسی علاوه بر فرماندهی کل نیروها، بخشی از وظایف مهم رهبری را در حوزه‌های نیروهای مسلح اشاره کرده است که عبارتند از:

- عزل و نصب فرماندهی عالی نیروهای مسلح اعم از رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی (اصل ۱۱۰ بند ۶ (د - ه - و))

- نصب و عزل رئیس فرماندهی کل نیروهای مسلح به عنوان عالی‌ترین مقام هماهنگ‌کننده نیروهای مسلح (اصل ۱۷۶)

- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، که از مصادیق بارز سیاست‌های کلی نظام است در صلاحیت مقام رهبری است. (بند ۵ اصل ۱۱۰) و شوراها، عالی امنیت ملی، رهبری را در صدور فرمان مبنی بر جنگ و یا صلح کمک می‌کند اما تصمیم‌گیرنده نهایی، شخص رهبری است.

۴-۲-۳-۳) نظارت رهبری بر سازمان‌ها و نهادهای خاص حکومتی :

نظارت بر مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۲ قانون اساسی) از طریق تعیین اعضای ثابت و متغیر و تایید مقررات آن و نظارت بر سازمان صدا و سیما از طریق عزل و نصب و رئیس آن صورت می‌گیرد (اصل ۱۷۵ قانون اساسی). بر اساس همین اصل ۱۷۵، علاوه بر نظارت عالی مقام رهبری، نظارت مضاعفی از سوی شورایی مرکب از نمایندگان رییس جمهور، رییس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی بر سازمان صداوسیما صورت می‌گیرد.

۴-۲-۴-۴) نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌گذاری عبارتست از تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی که در آن مقتضیات کلی دولت

اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین شود. (هاشمی، ۴۹: ۱۳۶۶)

منظور از سیاست کلی دولت در درجه اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور و منظور از مصالح جمعی ملت بکارگیری سیاست‌های متنوع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، صنعتی، خدماتی، کشاورزی، بهداشتی و غیره است تا در آن خواسته‌های ملت برآورده شود. (هاشمی، ۱۳۸۵: ۶۷)

بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران» پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از اختیارات مقام رهبری برشمرده است و در بند دو همان اصل نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط رهبری را مورد تأکید قرار داده است. در همین راستا، با توجه به، ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی در مورد قابل تفویض بودن اختیارات رهبری، ایشان وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند که مقررات مربوط به آن توسط مجمع تهیه شده و به تأیید رهبری رسیده است.

۳-۴- نظارت دولت بر دولت (قوای سه‌گانه بر یکدیگر)

با توجه به مسئولیت‌ها و وظایفی که هر قوه بر عهده دارد، نظارت قوا بر همدیگر بر اساس اصول ۷۱ و ۱۱۳ و ۱۵۶ قانون اساسی در چارچوب قانون معین شده است:

۴-۳-۱- نظارت مجلس شورای اسلامی

مجلس مظهر اراده مردم و خواسته‌های آنان است لذا باید به نمایندگی از سوی مردم بتواند از طرق مختلف مراقبت‌های لازم و کافی را نسبت به عملکرد همه‌ی مقامات و نهادهای حکومتی (اصل ۱۷۶) به عمل آورد تا از انحراف در آن جلوگیری کند. این نظارت به صورت‌های ذیل صورت می‌پذیرد:

۱- رأی اعتماد به هیأت وزیران و وزراء: بر اساس اصول قانون اساسی، رئیس جمهور برای هیأت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد (اصل ۸۷). همچنین وزراء توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. (اصل ۱۳۳)

۲- سؤال از وزیران و رئیس جمهور: بر اساس اصل ۸۸ قانون اساسی، یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی در هر موردی از رئیس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مربوطه، درباره یکی از وظایف آنان می‌تواند سؤال کند و رئیس جمهور و یا وزیر موظف است در

مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد. عدم اقتناع مجلس از پاسخ ارائه شده در مجلس اثر حقوقی مستقیمی ندارد اما ذهن مجلس را نسبت به عملکرد وزرای دولت حساس می‌نماید و این خود می‌تواند منبع ارزنده‌ای برای نظارت‌های بعدی بر دولت باشد. (هاشمی، ۱۳۸۵: ۱۷۱)

۳- رسیدگی به شکایت مردم از طرز کار قوای سه‌گانه: بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی، هر کس شکایتی از طرز کار مجلس و قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید. بر اساس ماده ۳۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «به منظور اجرای اصل نودم قانون اساسی کمیسیونی به نام کمیسیون اصل نودم قانون اساسی تشکیل می‌گردد تا طبق قوانین مربوط به خود اداره و انجام وظیفه نماید.»

۴- تحقیق و تفحص در تمام امور کشور: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» (اصل ۷۶، قانون اساسی). بر این اساس مجلس شورای اسلامی در مواد ۱۹۸ تا ۲۰۱ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی شیوه تحقیق و تفحص را به منظور نظارت دقیق‌تر مد نظر قرار داده است.

۵- استیضاح وزیران و رئیس‌جمهور: بر اساس قسمت اول اصل هشتاد و نهم قانون اساسی نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیئت وزیران یا هر یک از وزراء را استیضاح کنند و زمانی قابل طرح است که به امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم می‌شود. هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ دهد و از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در قسمت دوم همین اصل آورده است که در صورتی که حداقل یک سوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس‌جمهور باید ظرف یک‌ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و توضیحات کافی بدهد و در صورتی که پس از آن دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس‌جمهور رأی دادند مراتب جهت اجرای بند ۱۰ اصل ۱۱۰ به اطلاع مقام رهبری می‌رسد.

۶- نظارت بر تدوین بودجه سالانه کشور: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.» (اصل ۵۲ قانون

(اساسی)

این نظارت به دو صورت انجام می‌گیرد: الف) مجلس در مقام تدوین و تصویب بودجه با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی کشور عمل می‌کند و در صورت لزوم در چارچوب اصل ۷۵ قانون اساسی دست به جرح و تعدیل می‌زند. ب) مجلس در مقام نظارت بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات کشور عمل می‌کند. این اختیار بر اساس اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است.

علاوه بر آنچه گذشت از جمله نظارت‌های مؤثری که قانون اساسی به صراحت به لحاظ حساسیت و در جهت حفظ منافع جامعه بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته است می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۷- نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی (اصل ۷۷ قانون اساسی)

۸- نظارت بر هرگونه تغییر در خطوط مرزی (اصل ۷۸ قانون اساسی)

۹- نظارت بر برقراری حالت فوق‌العاده - حکومت نظامی - و محدودیت‌های اضطراری (اصل ۷۹ قانون اساسی)

۱۰- نظارت بر قرض و استقراض و کمک بلاعوض داخلی و خارجی (اصل ۸۰ قانون اساسی)

۱۱- نظارت بر دادن امتیاز به تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات به خارجیان (اصل ۸۱ قانون اساسی)

۱۲- نظارت بر استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت (اصل ۸۲ قانون اساسی)

۱۳- نظارت بر فروش بناها و اموال دولتی (اصل ۸۳ قانون اساسی)

۴-۳-۲- نظارت قوه قضائیه

قوای مجریه و قضائیه مجریان قانون هستند. انتظار قانونگذار به عنوان مظهر اراده‌ی عمومی، این است که قوانین به نحو شایسته به اجرا درآید تا رضایت همگان تأمین شود. التزام به اجرای قانون از جانب قوای مذکور به تنهایی نمی‌تواند وافی به مقصود باشد زیرا تجربه حکایت از گریز از قانون دارد. بدین لحاظ است که لزوم نظارت بر اجرای صحیح قوانین احساس می‌شود. (هاشمی، ۱۳۸۵: ۳۷۵)

به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت قوه قضائیه به سه صورت انجام می‌گیرد تا بتواند تضمین کننده اجرای قوانین در جامعه باشد.

۱- نظارت از طریق 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 انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود، از سوی رییس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. این نظارت یک نظارت درونی در قوه قضائیه است.

۲- نظارت از طریق دیوان عدالت اداری: دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردمی نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و ... زیر نظر رییس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. (اصل ۱۷۳ قانون اساسی)

۳- نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور: بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رییس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. (اصل ۱۷۴ قانون اساسی)

۴-۳-۳- نظارت قوه مجریه

بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی پس از مقام رهبری رییس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در مواردی که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود برعهده دارد.

با بررسی اصول قانون اساسی، به نظر می‌رسد نظارت قوه مجریه با ساز و کاری که در قانون آمده است بر اجزاء و بخش‌های مختلف قوه مجریه است و قوه مجریه هیچ نظارتی بر سایر قوا (مقننه و قضاییه) ندارد. نظارت قوه مجریه بر اساس اصول قانون اساسی بر سازمان‌ها و دستگاه‌های زیر مجموعه خود به صورت نظارت درونی و در اشکال زیر صورت می‌پذیرد:

۱- پیشنهاد وزراء به مجلس برای اخذ رأی اعتماد (اصل ۱۳۳ قانون اساسی)

۲- عزل وزراء (اصل ۱۳۶ قانون اساسی)

۳- نصب معاونین رییس‌جمهور (اصل ۱۲۴ قانون اساسی)

۴- نظارت بر کار وزیران و ریاست هیئت وزیران (اصل ۱۳۴ قانون اساسی)

۵- تأیید مصوبات کمیسیون‌های ویژه (بند ۲ اصل ۱۳۸)

۶- وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه توسط هیئت وزیران و نظارت بر آن (اصل ۱۳۸ قانون اساسی)

۷- نظارت بر امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور توسط رییس‌جمهور (اصل

۱۲۶ قانون اساسی).

۵- بررسی انواع «اعمال نظارت» در شیوه‌های نظارتی در قانون اساسی

با توجه به اینکه شیوه‌های نظارت در قانون اساسی به سه شکل (مردم - رهبری - دولت) و به صورت‌های مختلف که قبلاً به آن اشاره شد انجام می‌گیرد. در این بخش به بررسی «اعمال نظارت» در هر کدام از اشکال مختلف نظارت می‌پردازیم:

۵-۱- نظارت مردم و اعمال آن

اصل هشتم قانون اساسی نظارت همگانی و امر به معروف و نهی از منکر را در میان مردم و به شکل متقابل میان مردم و دولت به عنوان یک وظیفه عمومی به رسمیت شناخته و مبنای آن را دستور صریح قرآن کریم می‌داند. نظارت افراد جامعه نسبت به دولت از این جهت واجد اهمیت است که پس از انتخاب دولت توسط مردم، حق نظارت آنان در مورد دولت محفوظ بوده و این امر موجب می‌شود حق تذکرات لازم را از سوی آحاد مردم نسبت به دولتمردان میسر کند و باعث ایجاد محدودیت مقامات دولتی نسبت به سوء استفاده از شرایط حاکم گردد.

از آنجاکه نظارت مردم به سه صورت متصور است به شیوه اعمال در هر کدام بر اساس اختیاری که ناظر در مقام نظارت دارد اشاره می‌شود:

الف) نظارت مردم بر مردم: در این شیوه هر فرد جامعه در هر جایگاهی می‌تواند در قالب امر به معروف و نهی از منکر نسبت به سایر افراد جامعه تذکرات لازم را به منظور اصلاح فرد انجام دهد. البته استفاده از این روش همگانی ضروری است در چارچوب قانون اسلام در بحث امر به معروف و نهی از منکر صورت پذیرد. این روش نوعی نظارت استطلاعی است و در حد اطلاع و آگاهی دادن افراد جامعه نسبت به افعال ایشان است بدون آنکه صلاحیت رسیدگی و برخورد داشته باشد. البته این شیوه نظارتی در جامعه بدلیل نداشتن ساختار و تشکیلات خاص آن دشوار و دارای ضمانت اجرا نمی‌باشد.

ب) نظارت مردم بر دولت: نظارت مردم بر دولت یعنی نظارت افراد جامعه بر قوای سه‌گانه است. از آنجاکه احتمال خطا از طرف مقامات مختلف سیاسی جامعه اعم از دولتمردان و نمایندگان و ... دور از ذهن نیست لذا منفعت عموم جامعه اقتضا می‌کند که مردم بر کارهای آن‌ها نظارت نمایند و در صورت انحراف به شکل مقتضی متذکر شوند. شیوه نظارت به دو صورت انجام می‌گیرد: الف) نظارت مستقیم که از طریق ۱- مطبوعات و رسانه‌های گروهی ۲- افراد و تشکیلات سیاسی ۳- اجتماعات راه‌پیمایی‌ها که اعمال نظارت نیز به صورت استطلاعی و در حد آگاهی‌دادن هیئت حاکم از

خواسته‌های مختلف مردم در قالب بیان نقطه ضعف‌ها، خطاها و اشتباهات است که می‌تواند به اصلاح امور جامعه منتهی گردد.

ب) نظارت غیرمستقیم که مردم با انتخاب اعضای شورای شهر و روستا و انتخاب نمایندگان خود در مجلس شورای اسلامی از طریق مکانیزم‌های معین شده در قانون اساسی بر رفتار مسئولان نظارت دارند. اگرچه منتخبین مردم در شورای شهر و روستا بر اساس قوانین عادی که قانون‌گذار در اصل یکصدم به آن‌ها سپرده است از اختیارات نظارت استطلاعی / استرجاعی و انضباطی و همچنین اعضای مجلس شورای اسلامی از هر چهار شکل اعمال نظارت برخوردارند ولی آنچه در این نوع نظارت غیرمستقیم مردم می‌توان مطرح کرد نوع استطلاعی آن است چراکه مردم در حد آگاهی و اطلاع به منتخبین خود عمل می‌کنند و استفاده از انواع نظارت دیگر به دیدگاه و عملکرد نمایندگان مردم بستگی دارد.

ج) **نظارت مردم بر رهبری:** به موجب اصل هشتم قانون اساسی نظارت مردم بر دولت به معنای حاکمیت و زمام‌داران، نظارت عام است که توسط مردم در جهت ایفای نقش امر به معروف و نهی از منکر صورت می‌گیرد و این نظارت از نوع استطلاعی است.

قانون اساسی، برای رهبری و اعمال ایشان شرایطی را قائل شده که در صورت خلل در آن‌ها، مسئله‌ی مسئولیت وی رسماً قابل طرح است. به موجب قسمت اول اصل یکصدویازدهم: «هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود، یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصدونهم گردد یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر برعهده خبرگان مذکور در اصل یکصدوهفتم می‌باشد.»

با این تصریح قانونی، مقام رهبری در مقابل مجلس خبرگان، مسئول به نظر می‌رسد. بررسی وجود یا فقدان شرایط رهبری توسط مجلس خبرگان مستلزم نظارت مستمری است که این مجلس بر آن مقام دارا می‌شود. (هاشمی، ۱۳۸۵: ۴۹) بر اساس ماده ۳۱ آیین‌نامه مجلس خبرگان رهبری به منظور اجرای اصل یکصدویازدهم قانون اساسی کمیسیون تحقیق وظیفه نظارت بر رهبری را برعهده دارد. در اجرای حق نظارت خبرگان بر امور رهبری، همچنین «هیئت تحقیق موظف است باهم‌آهنگی مقام رهبری به تشکیلات اداری آن مقام توجه داشته و با آن مقام در جلوگیری از دخالت عناصر نامطلوب در تشکیلات مذکور مساعدت نماید.»

با توجه به اینکه وقتی قانون به مجلس خبرگان رهبری بر اساس اصل ۱۱۱ اختیار نظارت داده است زمانی این نظارت بر رهبری تحقق می‌یابد که نظارت آن‌ها استصوابی باشد و در غیر اینصورت

اگر نظارت نتواند در صورت خطایی که مشاهده کرد باعث اصلاح آن شود این عمل کار شبه لغوی است لذا نظارت استصوابی است.

۲-۵- نظارت رهبری و روش اعمال آن

تأسیس نهاد رهبری در جامعه اسلامی بدین لحاظ است که امور در دست فقیه جامع‌الشرایطی باشد که ضامن اجرای احکام اسلامی در تمام امور و شئون جامعه باشد و از سلامت رفتار کارگزاران نظام پاسداری نماید. بر این اساس قوای حاکم در انجام وظایف خود در برابر رهبری مسئولیت دارند. روش‌های اعمال نظارت رهبری به صورت زیر است:

۱-۲-۵- نظارت بر قوای سه‌گانه

با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی که قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت قرار دارد. نظارت مطروحه در این اصل آثار حقوقی دارد و رعایت نظرات رهبری بر همه‌ی قوا به ویژه رییس جمهور در مقام مجری قانون اساسی لازم‌الاجرا است. از یک سو بر اساس اصل پنجم قانون اساسی اسلامیت نظام و حفظ آن به وجود ولایت فقیه است و بیانگر نظارت شرعی رهبری بر قوای حاکم است و از سوی دیگر اصل چهارم قانون اساسی، نظام حقوقی کشور را بر مبنای موازین اسلامی می‌داند و اشاره به نظارت حقوقی رهبری بر قوای سه‌گانه دارد. نظارت حقوقی رهبری بر اعمال حکومت ترکیبی از نظارت استطلاعی و استصوابی است زیرا «نصب، عزل و استعفای فقهای شورای نگهبان، عالی‌ترین مرجع قضایی، امضای حکم ریاست جمهوری و عزل رییس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور» جزء اختیارات رهبری است. تناسب حکم و موضوع بیانگر استصوابی بودن نظارت رهبری است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۰۷)

۲-۲-۵- نظارت بر نیروهای مسلح

با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی که اولاً فرماندهی کل نیروهای مسلح با رهبری است و ثانیاً نظارت مورد اشاره مطلق است و این نظارت در همه مراحل و فرایند عملکرد نیروهای مسلح از نصب و عزل فرماندهان تا سایر موارد دیگر به ویژه اعلام صلح و جنگ است، نظارت رهبری از نوع استصوابی است.

۳-۲-۵- نظارت بر نهادها و سازمان‌های خاص

نظارت مقام رهبری بر سازمان صداوسیما که از طریق نصب و عزل رئیس آن و سیاست‌گذاری بر

فرآیند حرکت و خطامشی کلی آن است که به شیوه استصوابی است. با توجه به نظارت قوای سه‌گانه بر سازمان صداوسیما از سوی شورای نظارت (اصل ۱۷۵)، به نظر می‌رسد چون این دو نوع نظارت در عرض هم نبوده (نظارت رهبری و قوای سه‌گانه) و به لحاظ سلسله مراتب سیاسی ظاهراً نظارت رهبری بر نظارت شورای قوای سه‌گانه مرجح است و نظارت شورا ضعیف خواهد بود لذا نظارت رهبری استصوابی است و اعمال نظارت شورای سه قوه استطلاعی می‌باشد. (هاشمی، ۱۳۸۵: ۵۲۱) و چون قوا تحت نظارت رهبری است نمایندگان این قوا می‌توانند از طرف آن مقام بر کار صداوسیما نظارت و در صورت مشاهده تخلف مراتب را به اطلاع ایشان رسانند.

بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، با توجه به اینکه اختیارات رهبری در مجمع تشخیص مصلحت نظام در همه امور مربوط به آن اعم از تعیین اعضای ثابت و متغیر، نصب رییس مجمع، تأیید مقررات مصوب مجمع همراه است نظارت رهبری بر آن به صورت استصوابی اعمال می‌گردد.

۵-۲-۴- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کل نظام

بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی، صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به مقام رهبری واگذار نموده است و در بند دوم نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها را نیز به عهده ایشان دانسته است. رهبری نظام مطابق ذیل اصل ۱۱۰، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به موجب نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ به مجمع تشخیص مصلحت نظام سپردند و به مجمع توصیه کردند راهکاری در خود مجمع پیش-بینی نمایند تا بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشوری نظارت گردد و مقدمه‌ای برای اجرای آن مصوبات باشد. (مهریور، ۱۳۸۰: ۳۸۰)

در راستای اعمال این نظارت، مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کل نظام در ۱۰ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب مجمع و در نهایت در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ به تأیید مقام معظم رهبری رسیده و ابلاغ شد.

مطابق ماده ۳ این مصوبه، بالاترین مقام مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و صداوسیما مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوطه معرفی شدند. همچنین بر اساس ماده ۴ این مصوبه، تشکیل «کمیسیون نظارت» را با ترکیب خاصی به منظور بررسی و ارزیابی موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص این نظارت پیش‌بینی کرد. مطابق تبصره ۲ ماده ۴ این کمیسیون صرفاً به گزارش‌های رسیده رسیدگی خواهد کرد هرچند مطابق ماده ۵ این مصوبه دستگاه‌های مربوطه موظف‌اند گزارش‌های ادواری سالیانه و پنج ساله خود را از نحوه اجرای این سیاست‌ها تهیه و به

مجمع ارسال کنند. که در نهایت مطابق ماده ۱۰، نتایج بررسی‌های انجام شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی همراه با اقدامات، به نظر مقام معظم رهبری خواهد رسید. (سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام)

بهرحال شیوه اعمال نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، اگرچه استصوابی است ولی «به نظر نمی‌رسد شیوه نظارتی که مجمع نسبت به بررسی حسن اجرای سیاست‌های کلی اعمال می‌کند بتواند آنچه مدنظر تدوین کنندگان قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ و همچنین مقام رهبری است را تأمین کند.» (غلامی، بهادری، ۱۳۹۲: ۶۳)

۵-۳- اعمال نظارت دولت بر دولت (قوای سه‌گانه بر همدیگر)

الف) اعمال نظارت قوه مقننه: اعمال نظارت قوه مقننه به چهار صورت وجود دارد:

۱- **نظارت استصوابی:** بر اساس اصول ۷۷ تا ۸۳ قانون اساسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر معاهدات بین‌المللی، تغییر خطوط مرزی، برقرار حالت فوق‌العاده، دادن امتیاز به تشکیل شرکت‌های خارجی، دادن قرض و استقراض، استخدام کارشناس خارجی و فروش بناها و اموال دولتی، استصوابی است که انجام این امور بدون موافقت ناظر اعتبار ندارد. (هاشمی، ۱۳۸۵: ۱۷۶)

علاوه بر این مطابق اصول ۸۷ و ۱۳۳ نظارت مجلس شورای اسلامی بر تشکیل هیئت وزیران و دادن رأی اعتماد به وزیران که خود نظارت مؤثری بر شکل‌گیری قوه مجریه است از نظارت استصوابی برخوردار است. همچنین نظارت مجلس از طریق استیضاح وزیران و رئیس جمهور مطابق آنچه در قانون اساسی (اصل ۸۹) آمده استصوابی است.

۲ و ۳- **نظارت استطلاعی و استرجاعی:** نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه از طریق سؤال از وزیر و رئیس جمهور بر اساس اصل ۸۸ نظارت استطلاعی و نظارت از طریق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور (اصل ۷۶) به دو صورت استطلاعی و در صورت احراز تخلف و ضرورت تعقیب و پی‌گیری نظارت استرجاعی و ارسال به دستگاه قضایی می‌باشد. همچنین نظارت از طریق کمیسیون اصل نودم به دو صورت است، در مواردی که مربوط به عموم مردم استطلاعی است و در صورتی که شاکی خصوصی داشته باشد نظارت استرجاعی و ارجاع به دادگاه صالحه برای رسیدگی و دادن پاسخ کافی به شاکی است.

۴- **نظارت انضباطی:** بر اساس اصول ۵۲ و ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر تدوین و تصویب بودجه سالانه و نظارت بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات به

صورت انضباطی است.

ب) اعمال نظارت قوه قضائیه: با توجه به بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای قوانین از جمله وظایف قوه قضائیه است. وظیفه نظارتی این قوه بر اساس اصول ۱۷۳، ۱۷۴ و ۱۶۱ برعهده دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عالی کشور است.

۱- بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان با بازرسی از نهادها و اشخاص حقوقی، در صورت کشف تخلف بدون صلاحیت رسیدگی، موضوع را به منظور رسیدگی حسب مورد به نهادهای صالح چون دیوان عدالت اداری، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، دیوان محاسبات و دادگاه‌های عمومی ارجاع می‌دهد. بر این اساس صلاحیت آن از نوع نظارت استرجاعی است. (عمید، ۱۳۸۲: ۶۳)

۲- بر اساس اصل ۱۶۱ قانون اساسی، نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی بر عهده دیوان عالی کشور است. دیوان عالی کشور بر اساس ماده ۲۶۹ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۹۲/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی، به منظور اعمال بخشی از صلاحیت نظارتی خود، در صورت کشف مغایرت یک حکم با قوانین، احکام مربوط را نقض می‌کند و بر اساس مواد ۴۶۹ و ۴۷۰ قانون یاد شده در صورت احراز مجرم نبودن فرد رأی صادره نقض و بدون ارجاع است و در صورتی که نقض در تحقیقات منجر به نقض شود به دادگاه صادرکننده رأی ارجاع داده می‌شود و در صورتی که عدم صلاحیت دادگاه صادرکننده حکم موجب نقض رأی شود به مرجع صالح دیگری ارسال می‌شود. این فرآیند حاکی از نظارت همراه با ضمانت اجرا و البته نهایی از سوی این نهاد دارد. لذا نظارت این نهاد یک نظارت انضباطی است.

۳- بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی بخش دیگری از وظیفه نظارتی قوه قضائیه توسط دیوان عدالت اداری اعمال می‌شود. دیوان عدالت اداری از یک سو بر اساس اصل ۱۷۳ بر آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی نظارت کرده و در صورت کشف تخلف از قوانین، اقدام به ابطال آن می‌نماید و از سوی دیگر بر اساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نظارت بر آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری را نیز عهده دارد. صلاحیت‌های این نهاد حکایت از نظارت انضباطی این نهاد دارد چراکه این نهاد چه در بررسی آیین‌نامه‌های دولتی و چه بررسی آرای کمیسیون‌ها و هیئت‌ها در شعب، در صورت کشف مغایرت با قانون، اقدام نقض رأی و ابطال آیین‌نامه‌ها می‌کند.

ج) نظارت قوه مجریه و شیوه اعمال آن: به موجب اصل یکصد و سی و چهارم، «ریاست هیئت

وزیران با رییس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران برنامه و خطمشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند». بر این اساس ضرورت حسن خدمت و وظیفه از طرف وزیران به رییس جمهور حق می‌دهد که به موجب قانون اساسی بر تمامی مراحل و جزئیات کار وزیران نظارت نماید. منظور از نظارت در این اصل، حصول اطمینان نسبت به اجرای صحیح و دقیق کارها بر اساس برنامه‌های مدون دولت می‌باشد. (هاشمی، ۲۹۶: ۱۳۸۵) لذا لازم می‌آید رییس جمهور در اعمال نظارت خود از ابزار متناسبی برخوردار باشد که قانونگذار طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی قسمت قابل توجهی از ابزار نظارت را از طریق امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور در اختیار وی قرار داده است. ضمناً مطلق حق نظارت رییس جمهور بر کار وزیران زمینه این مکان را برای او فراهم می‌سازد تا به هر طریق ممکن اعمال نظارت نماید و ضمانت اجرای نظارت بر کار وزیران و سایر اعضای قوه مجریه عزل آنان است که اصل ۱۳۶ قانون اساسی آن را به عهده رییس جمهور قرار داده است. با توجه به مطالب مطروحه، نظارت در ساختار قوه مجریه به صورت درونی و اعمال آن بر زیرمجموعه به صورت انضباطی است.

۶- نتیجه‌گیری

از آنجاکه جمهوری اسلامی ایران یک نظام مردم سالاری اسلامی بوده و حق حاکمیت آن تحت اراده الهی است، لازم است قانون اساسی آن بر اساس مبنای اسلام پایه‌گذاری گردد به صورتی که احکام شریعت اسلامی در همه امور جامعه و رفتار متقابل مردم و دولت دیده شود. به منظور تحقق احکام اسلامی در همه شئون جامعه، نظارت بر جامعه از اهمیت برخوردار بوده و در صورتی که نظارت جدی، صریح و مؤثر باشد ضامن حسن اجرای قوانین بوده و هم نقاط ضعف آنان پدیدار شده و همه اجزای جامعه در جهت تصحیح آن حرکت می‌کنند. بر اساس آنچه گذشت شیوه‌های نظارت در قانون اساسی و روش اعمال آن را می‌توان در شکل زیر به اختصار نشان داد:

از طریق امر به معروف و نهی از منکر (اصل ۸) ← نظارت استطلاعی	مردم	مردم بر	نظارت
از طریق انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی ← استطلاعی	دولت		
از طریق انتخاب اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا ← استطلاعی			

از طریق رسانه‌ها - احزاب - اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها - نظارت استطلاعی			
نظارت عمومی باشد، (بر اساس اصل ۸) - نظارت استطلاعی	رهبری		
نظارت خاص باشد، از طریق مجلس خبرگان رهبری - نظارت استصوابی			
قوای سه‌گانه (دولت) - نظارت بر هر سه قوه از طریق مکانیزم‌های مربوطه استصوابی	رهبری بر		
نیروهای مسلح - نظارت استصوابی			
حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - نظارت استصوابی			
نهادهای خاص حکومتی شورای عالی امنیت/ سازمان صداوسیما (مجمع تشخیص مصلحت نظام) - نظارت استصوابی			
مجلس شورای اسلامی - نظارت استصوابی / استطلاعی / استرجاعی / قوه مقننه انضباطی	دولت (قوای سه‌گانه) بر همدیگر		
شورای نگهبان - نظارت استصوابی			
سازمان بازرسی کل کشور - نظارت استرجاعی			قوه قضائیه
دیوان عالی کشور - دیوان عدالت اداری - نظارت انضباطی			قوه مجریه
نظارت بر تمام بخش‌های زیر مجموعه خود به صورت نظارت درونی و انضباطی است.			

منابع

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۳- قانون آیین دادرسی کیفری، مصوب ۹۲/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی.
- ۴- آیین نگینی، حسین (۱۳۹۵)، *واکاوی مفهومی کلید واژگان چند معنا در قانون اساسی مدخل نظارت*، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.

- ۵- اخوان فرد مسعود و اصغری ابوطالب، (۱۳۹۴)، **بررسی چالش‌های حقوقی و نهادی نظارت همگانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران**، دو فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، سال چهارم شماره نهم پاییز و زمستان ۹۴.
- ۶- الوانی مهدی (۱۳۹۰)، **مدیریت عمومی**، تهران، نشر نی، چاپ چهل و سوم.
- ۷- امیر ارجمند، امیر منصور (۱۳۸۹)، **بررسی تطبیقی نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی با نظام‌های متداول انتخاباتی**، (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، دانشگاه تهران.
- ۸- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، **لغت‌نامه**، تهران، نشر دانشگاه تهران، جلد دوم - چاپ اول.
- ۹- راسخ، محمد (۱۳۹۰)، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، تهران، دراک، چاپ دوم.
- ۱۰- علیخانی، علی‌اکبر (۱۳۸۲)، **نظارت بر نظام جمهوری اسلامی ایران**، فصلنامه پژوهشی در دانشگاه امام صادق شماره ۲۲، پاییز ۸۲.
- ۱۱- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۳)، **فقه سیاسی**، ج ۲، تهران، سپهر.
- ۱۲- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده ابراهیم (۱۳۸۹)، **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، دانشگاه تهران
- ۱۳- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۲)، **شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات**، فصلنامه حکومت اسلامی شماره ۳۰.
- ۱۴- غلامی علی، بهادری علی (۱۳۹۲)، **مفهوم ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام**، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۲.
- ۱۵- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران، میزان
- ۱۶- مرتضایی، احمد (۱۳۹۰)، **نظارت استصوابی یا استعلامی**، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام- خمینی علیه السلام
- ۱۷- مصباح، محمدتقی (۱۳۸۱)، **نگاهی گذرا به نظریه ولایت فقیه**، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام
- ۱۸- مهرپور، حسین و دیگران (۱۳۸۰)، **کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام**، فصلنامه راهبرد، شماره ۲۰.
- ۱۹- میرمحمدی، سید محمد (۱۳۸۳)، **الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی**

ایران، تهران، سمت، چاپ اول.

۲۰- هاشمی، سید محمد (۱۳۶۶)، *مدیریت سیاسی از سیاستگذاری تا سیاستگزاری*، تهران، انتشارات ریاست جمهوری.

۲۱- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، دادگستر، چاپ پنجم

۲۲- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۳)، *نظارت شورای نگهبان «انضباطی» است نه استصوابی و نه استطلاعی*، مجله مدرس علوم انسانی، شماره ۴ زمستان ۸۲.

۲۳- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، تهران- میزان- چاپ یازدهم.

