

خلاء نظریه انتخاب عمومی در قوانین نظارتی ایران

ناصر شریفیان^۱

مقدمه

"نظارت" واژه ای پیشینی در قاموس هستی است. پایداری آسمان ها توسط ستون هائی که دیده نمی شوند کنترل و الگوهای نامرئی دیگر، شیوه رشد و نمو گیاهان و حیات نباتی و جانوری را تحت کنترل قرار داده اند. هیچ فرآیند هدفمندی بدون کنترل به تأمین مقصد و هدف مورد نظر منتهی نمی شود. اگر کنترل نباشد، آدمی نمی تواند موفقیت را در رفتار مطلوب استمرار بخشد و یا از تکرار موقعیت های نامطلوب جلوگیری نماید. کنترل به مجموعه فعالیت هائی اطلاق می شود که با هدف تضمین موفقیت یک رفتار معین انجام می پذیرند. هر چه اهمیت یک رفتار بیشتر باشد، اقدامات کنترلی آن با دقت افزونتری تدوین و اجرا می شود تا در نتیجه، ضریب اطمینان رفتار تا سرحد امکان ارتقاء یابد. حکومت مهمترین رفتاری است که افراد یک جامعه انسانی بدان مبادرت می ورزند این رفتار سیاسی - عقیدتی، حامل و معرف تمامی داشته های مادی و معنوی یک ملت بشمار می رود. حکومت، آئینه ای است که در آن، یک نسل می تواند آتیه خویش را به تماشا بنشیند و به آینده خوشبین شود یا از آنچه بدان مبتلا خواهد شد بیمناک گردد.

1

حکومت بدون کنترل، زوال مردم را در پی داشته و حاکمیت، بدون در نظر گرفتن دیدگاه مردم، بی معنی است. در این سطح از اهمیت (رفتار حکومتی) تفاوت چندانی بین "کنترل ضعیف و نیم بند" و "عدم کنترل" نباید قائل شد. سامانه کنترل، در نظام سیاسی باید در نهایت دقت و قدرت تدوین و اجرا شود. پیش از هر چیز، هنر حکومت در این خلاصه می شود که بدوا اقتصاد و معیشت قاطبه مردم را به سامان برساند و پس از آن بتواند به پرورش تمایلات معنوی هیات جامعه اهتمام نماید. به نظر، وقوع تمام و کمال این دو، شرط مقدماتی برای معرفی، تهییج و ترغیب پذیرش تفکری است که حکومت داعیه دار آن است خواهد بود؛ بدون حاکمیت، نه این حاصل شود و نه آن عاید. ایران از دیرباز مورد توجه قدرت های استعماری بوده و پس از پیروزی انقلاب اسلامی و اعلام مواضع ضد استعماری و استقلال طلبانه، این توجه افزایش بی سابقه ای یافته اما با این وجود، تدوین نظام کنترل دقیق، مؤثر، مدون و جامع در مجموعه قوانین نظارتی به طور قابل توجهی مغفول مانده است. برآیند تمامی تلاشهای دستگاه های نظارتی پیش بینی شده در ایران، در بسیاری موارد فاقد ضمانت اجرا و توان تخصصی بوده و نتوانسته کارکرد عناصر حکومتی در قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه را به استانداردهای مورد انتظار نزدیک سازد (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱).

نقش جنگ تحمیلی ۸ ساله و بحران های داخلی و خارجی متعدد و توان فرسا بواسطه تجربه های گران تلخ و شیرینی که به دنبال داشت می تواند در ایجاد فضائی که بتواند رفع موانع و مشکلات پیش رو را در اولویت تصمیم گیری ها و تصمیم سازی ها وام دار خود کند کمتر اتفاق افتاد. به هر ترتیب، گذشته هر چه بود، گذشت. وضع موجود کشور در زمینه های آموزشی - فرهنگی، اقتصادی - اجتماعی، قضائی و انتظامی - امنیتی ایجاب می کند که تحول بسیار جدی در نظام کنترل قوانین صورت پذیرد. نتیجه این تحول، الزاماً باید به آثار و نتایج مثبتی در بعد هیات جامعه - اعم از دولت و ملت - منتهی شود. گستردگی دستگاه های نظارتی و فقدان ارتباطات تعاملی ارگانیک تعریف شده بین این دستگاهها، در صورت تداوم، قدرت

^۱ . دانشجوی دکتری گرایش حقوق جزا و جرم شناسی (نویسنده مسؤول). sh.na7777@ahoo.com

کنترل حاکمیت بر رفتار اجزاء خویش را به طور جدی مستهلک خواهد ساخت. شاهد مثال، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور عمدتاً بر بازرسی پس از اجراء متمرکز شده اند. مجلس نیز در کار تحقیق و تفحص خویش به همین طریق وفادار است و در استیضاح وزیران، اینچنین عمل می کند. وزراء هنگامی مورد سؤال مجلس واقع می شوند که تأثیرات منفی ناشی از اتخاذ تصمیمات نادرست و اجرای ناقص وظایف محوله، جامعه و حاکمیت را به طور وسیع گرفتار آثار آن کرده باشد. نمی توان باور نمود که سازمان های نظارتی کارآمد در کشور با شند و پروژه های نیمه تمام عمرانی - چه ملی و چه استانی - به ارزش دلاری و ریالی هزاران، از توان مالی کشور را بدون کارکرد نهایی صحیح بلعیده باشد. فقدان راهبرد و راهنمایی علمی در توسعه مناطق شهری کشور و به ویژه کلان شهرها، نیز زیان های مادی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و تربیتی خاصی را تحمیل می کند که اغلب می تواند بسترهایی خطرناک و غیر قابل جبران در ارتکاب جرایم و درگیر نمودن مضاعف هر سه قوه حاکمیتی را به دنبال داشته باشد. نقاط کور بی شماری وجود دارد که از دامنه کنترل نهادهای نظارتی خارج مانده است چرا که این نهادها، اساساً فاقد توان تشکیلاتی منسجم برای اعمال کنترل دقیق بر جریان امور هستند. نظریه انتخاب عمومی در محیط علم اقتصاد مورد بررسی قرار گرفته است و از بهره گیری و تسری آن به علم حقوق و اصول و مبانی آن، به جز تحقیقاتی اندک - برای مثال مقاله: میرخلیلی، سید محمود و نوذری فردوسی، محمد و طالبی چاکوهی، اکبر (۱۳۹۸)، "اصل بر نظارت در امور عمومی با نگاه بر آموزه های اسلامی"، فصلنامه حقوق اسلامی - در محیط مباحث و مقاله های حقوقی سابقه چندانی ندارد. نگارنده در این تحقیق بر آن است ضمن تعریفی کلی از انواع نظارت و خلاء نظریه انتخاب عمومی در این بخش از قوانین، در حد توان و بضاعت یک مقاله، به این پرسش پاسخ دهد، آیا "نظریه انتخاب عمومی" که جنبه اقتصادی آن غالب و علم سیاست نیز از آن بهره جسته است را می توان به قوانین نظارتی جاری کشور تسری و به رفع خلاء موجود این نظریه در تقنین و اجرای قوانین اقدام نمود؟ نگارنده در پاسخ به این پرسش، نخست ضرورت یک تعریف کلی از "انواع انتخاب" و "انواع نظارت" را لازم می داند و بر این باور است که در محیط علوم انسانی خاصاً علم حقوق، امکان تسری این نظریه به قوانین نظارتی جاری موجود - در حوزه تقنین و اجرا - ممکن، بلکه بسیار حیاتی و زیر بنایی است شاید بتوان با مرتفع نمودن خلاء های موجود در قوانین حاضر بر اولویت دادن منافع عمومی و سازمانی بر منافع شخصی و بعضاً سیاسی و گروهی، از توالی فاسد در تقنین، اجرا و کلا در حاکمیت و ملت، پیشگیری و در مواردی بازدارندگی نمود.

2

۱. مفهوم شناسی

در این بخش به مفهوم شناسی کلید واژه های مطرح شده در این مقاله پرداخته می شود و سعی در روشنگری تمام مفاهیم مطرح درباره موضوعات اساسی این مقاله داریم.

۱.۱. مفهوم شناسی نظریات حاکم بر امور عمومی

۱.۱.۱. نظریه انتخاب عمومی

در نظریه انتخاب عمومی^۲ صل بر این می باشد که افراد هنگامی که بین منافع شخصی و منافع سازمانی لاجرم مجبور به انتخاب می شوند و الزاما به انتخاب یک راه باید هدایت گردند، منافع فردی را به منافع سازمانی ارجحیت می دهند (میرخلیلی و همکاران، ۱۳۹۸). از نگاه این نظریه، پیگیری نفع شخصی در قالب دستیابی به قدرت و منافع، مهمترین عامل در درک رفتار افراد در دنیای سیاست است.

در مطالعات سنتی علم اقتصاد، مباحث شکست بازار از سابقه دیرینه ای برخوردار است. تا پیش از مطرح شدن مباحث انتخاب عمومی، اقتصاددانان به دولت به عنوان راه حلی در موارد شکست بازار می نگریستند. به دولت هم چون عامل اقتصادی برون زایی نگریسته می شد که به خوبی وظیفه های تعریف شده ای را انجام می دهد. ماهیت دولت، روابط بین دولت مردان و کارگزاران، روابط بین مردم و دولت مردان و پیامدهای انجام فعالیت ها توسط بخش عمومی مورد تحلیل قرار نمی گرفت. این تلقی ساده در دوره زمانی بلندمدتی پذیرفته شده بود، اما با پیشگامی برخی اقتصاددانان اعلان شد که شکست بازار باید با یک نظریه شکست دولت همراه شود. به همین دلیل است که آنتونی داونز در مقاله معروف خود در سال ۱۹۵۷ می گوید: «به رغم اهمیت زیاد تصمیمات دولت در اقتصاد، نظریه پردازان علم اقتصاد هرگز نتوانسته اند به طور موفقیت آمیزی دولت را همراه با بخش خصوصی در قالب نظریه یکپارچه ای از تعادل عمومی جای دهند (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

داونز را می توان از اولین اقتصاددانان نوآوری قلمداد کرد که با نگاهی جدید و با استفاده از ابزارهای اقتصادی به تحلیل رفتار سیاسی و در نتیجه، درونزا کردن بسیاری از متغیرهای مربوط به دولت و نظام دموکراسی پرداختند. داونز با ترتیب دادن یک سری تعاریف و اصول موضوعه، فرضیه زیر را به عنوان یک فرضیه پیشگام در بهره گیری از تحلیل اقتصادی در سیاست ارائه کرد: «احزاب سیاسی، سیاست هایشان را به عنوان ابزارهایی برای کسب آرا و پیروزی در انتخابات تنظیم می کنند؛ هدف آنها از دستیابی به قدرت، اجرای برخی سیاست ها و تأمین منافع گروه های ذی نفع است». بنا بر این فرضیه می توان روی کار آمدن احزاب مختلف و تعاملات گوناگون آنها با بازیگران مختلف عرصه سیاست را تبیین کرد. بازیگران عرصه سیاست که مهم ترین ارتباط را با دولت و مجموعه تصمیم گیری دارند، افرادی تلقی می شوند که لزوماً مبتنی بر نگاه سنتی علم اقتصاد به دولت، به وظایف خود توجه ندارند. این جسارت داونز نه تنها سعی در تبیین واقعیت داشت، بلکه موجبات استفاده از ابزارهای مورد استفاده علم اقتصاد در علوم سیاسی و در اینجا حقوق سیاسی را نیز فراهم آورد. به طور خلاصه، انتخاب عمومی را می توان مطالعه تصمیم گیری غیربازاری یا به طور ساده، استفاده از اقتصاد در علوم سیاسی تعریف کرد. مهم ترین مزیت این گونه مطالعات را نیز می توان درونزا شدن برخی متغیرها و عوامل اقتصادی ای تلقی کرد که تا پیش از آن به شکل برونزا از آنها بحث به میان می آمد (رضایی و موحدی بک نظر، ۱۳۸۹).

هر نظریه ای بر اساس مجموعه ای از فروض، شیوه های تحلیلی و گزاره های مشاهده ای سازگار با یکدیگر برای توصیف، تبیین یا پیش بینی پدیده ها سازمان یافته است. در این بخش چارچوبی از موضوعات مورد تمرکز و شیوه های تحلیلی نظریه عمومی انتخاب را ارائه خواهیم کرد.

تمرکز بر تفاوت ها و شباهت های انتخاب افراد در تصمیم گیری های بازاری و غیربازاری: در نظریه انتخاب عمومی، توجه به تصمیم گیری های انجام شده در دنیای سیاست از اهمیت فراوانی برخوردار است. علم اقتصاد که تا پیش از این، تمرکز بر

² - public choice

سازوکار روابط و تعیین متغیرهای بازاری را وجهه همت خود قرار داده بود، با کمک نظریه‌ی عمومی انتخاب، با بهره‌گیری از همان ابزارها و البته، با در نظر گرفتن شرایط خاص دنیای سیاست به گسترش حوزه مطالعاتی خود پرداخت. توضیح آن که نظر به پیامدهای دیدگاه‌های سنتی و ساده به دولت، یک مشکل پدید می‌آید: اقتصاددانان پیش‌بینی‌هایشان را بر پایه این گذارده‌اند که خریداران در بازار کاملاً بصیر و مطلع هستند، اما، در مورد سیاست، مسأله اطلاعات نسبت به بازار از تفاوت خاصی برخوردار است. در بازار سیاست دقیقاً همان شرایط مربوط به اطلاعات و تصمیم‌گیری بر اساس اصل هزینه-فایده وجود ندارد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

در بازار، افراد مبتنی بر قدرت انتخاب خود و در تلاقی عرضه و تقاضا به ارضای خواسته‌های خود می‌پردازند، اما، برای تحلیل رفتار عاملان اقتصادی در مواجهه با دولت، مسائل به این سادگی نیست. در دنیای سیاست خواست و ترجیحات مردم از طریق سیاستمداران مطرح می‌شود. این نمایندگان با ارائه و تصویب قوانینی در راستای مذکور، در پی اجرای آن خواهند آمد، اما باید توجه کرد که گاهی دستیابی افراد به ترجیحات خود در این شرایط به طور غیرمستقیم و با مشکلاتی چون برآورد بیشتر از واقعیت یا کمتر از واقعیت همراه است.

تا این جا تفاوت‌های مورد توجه در نظریه‌ی انتخاب عمومی که میان رفتار در مبادلات در عرصه سیاست و غیر آن وجود دارد، تبیین شد، اما باید به جنبه شباهت آن‌ها نیز که از ارکان نظریه‌ی عمومی انتخاب است، اشاره کرد. از نگاه محقق نظریه‌ی انتخاب عمومی، با تغییر جایگاه افراد در جامعه، الگوی مطلوبیت و تمایلاتشان تغییر نمی‌کند. به دیگر بیان، در عرصه سیاست با همان افرادی مواجهیم که در مبادلات معمولی اقتصادی مواجهیم. برخلاف رویه سابق در علم اقتصاد، نظریه‌ی عمومی انتخاب گرایش شدیدی به استفاده از مشخصه پیگیری نفع شخصی در دولت و تسری آن دارد (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱).

۲.۱.۱. نظریه انتخاب عقلانی

نظریه انتخاب عقلانی رویکردی علمی-اجتماعی است که پدیده‌های اجتماعی را برحسب تصمیمات آگاهانه‌ای که افراد با توجه به علاقه و منفعتشان می‌گیرند، تبیین می‌کند.

نقطه شروع این دیدگاه و نظریه این است که آدمی در انجام رفتارهای خویش در قالب انجام یا ترک یک عمل با اراده شخصی اقدام می‌نماید که همین اقدام یا انتخاب با سنجش و ارزیابی منافع و هزینه‌های این رفتار صورت می‌پذیرد (میرخلیلی و همکاران، ۱۳۹۸).

یکی از مفروضات کلیدی این نظریه مفهوم کنشگر هدفمند است. نظریه پردازان انتخاب عقلانی کنشگران اجتماعی را به مثابه موجودات متمایزی مجسم می‌کنند که از رشته اعمال جایگزین برایشان و نیز پیامدهای احتمالی آنها آگاهی دارند. این گونه درک می‌شود که این کنشگران ترجیحات معینی دارند (به عنوان مثال، خواسته‌ها، اهداف) که در یک نظم مشخص سلسله‌مراتبی خاص سازماندهی شده است؛ به طور مثال، کنشگر بین دو جایگزین الف و ب، هم می‌تواند الف را به ب ترجیح دهد و هم می‌تواند ب را به الف ترجیح دهد یا اصلاً انتخاب نکند. عاملان اجتماعی در کنش‌هایشان به دنبال دستیابی به اهداف آنی سازگار با ترجیحاتشان هستند. به عبارت دیگر، کنش‌های عاملان اجتماعی آزادی است و ترجیحات کنشگر را منعکس می‌کند.

عامل فایده فرض کلیدی دیگری است که ارتباط نزدیکی با ایده کنشگر هدفمند دارد. ترجیحات کنشگر نمایانگر تابع فایده است که یک ارزش عددی را به هرکدام از جایگزین های احتمالی برای کنشگر یا تصمیم گیرنده تخصیص می دهد. فرض بیشینه سازی مطلوبیت به این موضوع اشاره دارد که انتخاب ها یا تصمیمات کنشگر به منظور به حداکثر رساندن تابع ریاضیاتی است (محمدپور و همکاران، ۱۴۰۱).

نظریه انتخاب عقلانی دارای مزیت های فراوانی برای پژوهشگران است که گرچه اختلاف هایی در کاربردهای تجربی آن وجود دارد، اما یک نظریه عام وحدت بخش برای پژوهشگران است. محققان به وضوح عناصر و اجزای نظریه را می شناسند و می دانند چگونه باید دست به تحلیل بزنند. همین موضوع باعث شده که نظریه انتخاب عقلانی که مدت زمانی طولانی، پارادایم مسلط در علم اقتصاد بوده است، در دهه های اخیر در رشته هایی مانند علوم سیاسی و جامعه شناسی نیز رواج پیدا کند (رضایی و موحدی بک نظر، ۱۳۸۹).

از نگاه برخی دیگر از پژوهشگران، نظریه انتخاب عقلانی دارای مشکلاتی جدی است. منتقدان مفروضات رفتاری این نظریه را بسیار غیرواقعی می دانند. آنان معتقدند مفروض دانستن اینکه افراد اساساً در پی بیشینه کردن فایده هستند، نادیده گرفتن نقش هدایتگری اهداف دیگر برای عاملان اجتماعی است. افراد پیش از آنکه برخی چیزها را به حداکثر برسانند، اغلب درگیر کنش های عاطفی، ارزشی و بر اساس عادت هستند. از این رو، عقلانیت ابزاری، نمی تواند شرح کاملی از کنش اجتماعی را فراهم کند.

5 همچنین، منتقدان معتقدند رویکرد انتخاب عقلانی بیشتر پیچیدگی های جهان واقع را با کنار گذاشتن هر چیزی که در این مدل جای نمی گیرد، سرکوب می کند. پژوهشگرانی که رویکرد استقرایی و تجربی را به کار می گیرند، منتقد تقلیل پدیده های اجتماعی به برون داد و برآیند کنش های منفعت خواهانه کنشگران هستند. آنها معتقدند چنین تحلیلی بسیاری از جزئیات زمینه ای و تاریخی غنی که با دقت زیاد گردآوری کرده اند را حذف می کند (نادران و رضایی، ۱۳۹۰).

جریان دیگری از نقدها به مفهوم ترجیحات حمله می کند. در حالی که نظریه پردازان انتخاب عقلانی ادعا می کنند عاملان اجتماعی با نیت دستیابی به اهدافی که با ترجیحاتشان سازگار است، دست به عمل می زنند، این موضوع نمی تواند تبیین کند چرا کنشگران در وهله نخست چنین ترجیحاتی دارند (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

۳.۱.۱. نظریه قرارداد اجتماعی

نظریه ی قرارداد اجتماعی در پی تبیین خاستگاه دولت می بوده و بنیاد این نظریه بر این فرض استوار است که انسان پیش از تشکیل دولت و سازمان سیاسی در حالت و وضعیتی زندگی می کرد که از آن به وضع طبیعی یاد می کنند. بر اساس نظریه قرارداد اجتماعی، شهروندان وظیفه دارند مالیات بپردازند و از قوانین مصوب حاکمیت پیروی کنند و آن را نقض نمایند و در مقابل، حاکمیت جامعه در قبال شهروندان م سؤولیت هایی از قبیل آموزش عمومی، تامین رایگان بهداشت و... را دارد.

نظریه قرارداد اجتماعی در خصوص گذر از وضع طبیعی به وضع مدنی چه در وجه تو صیفی آن در اندیشه هابز و چه در وجه تجویزی آن در اندیشه روسو نظریه ای در باب نخستین گام در راه عقلانی شدن سیاست است. وضع طبیعی حتی در نظر

لاک هم وضع مطلوبی نیست و مشحون از ترس و خطر و خشونت است. انسانها در تعقیب خیر و صلاح و سعادت عمومی به تشکیل جامعه مدنی دست می زنند(عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

در وضعیت طبیعی هیچ گونه قدرت سیاسی وجود نداشت تا قوانین و مقررات را وضع کند و به اجرا درآورد. قانونی نبود تا به زندگی افراد سامان بدهد و تنها قانون موجود و تنظیم کننده رفتار و اعمال انسانها، قانون طبیعی بود؛ بدین معنا که هر انسان زندگی خاص خود را داشت و تنها از آن قواعد رفتاری، اطاعت و پیروی می کرد که می اندیشید برای پیروی کردن مناسب است(دین پرست و ساعی، ۱۳۹۱).

البته در ارتباط با چیستی و چگونگی وضع طبیعی اختلاف نظرهایی وجود دارد؛ درحالی که برخی، آن را حالتی پیش از اجتماعی شدن می دانند برخی دیگر آن را حالتی پیش از سیاسی شدن می دانند؛ و همچنین درحالی که عده ای این وضعیت را دامن شانه قلمداد می کردند که در آن قانون جنگل حاکم بود و انسانها گرگ همدیگر بودند؛ گروهی از وضع طبیعی به عنوان یک زندگی معصومانه و باسعادت یاد کرده اند؛ ولی در مجموع وضع طبیعی اشاره به وضعیتی دارد که پیش از نهاد حکومت بوده است و انسانها به هر دلیل تصمیم گرفتند این وضعیت را ترک کنند و یک جامعه مدنی مبتنی بر قرارداد اجتماعی را برپا دارند. بنابراین طبق نظریه ی قرارداد اجتماعی، دولت محصول کوشش سنجیده انسان جهت برقراری نظم، امنیت و آزادی می باشد و این دولت اقتدار خود را از رضایت مردمی می گیرد که از راه یک قرارداد اجتماعی به او اعطاء شده است. در نظریه قرارداد اجتماعی دولت دستگاهی است که آدمیان برای تامین سعادت خود می سازند و وقتی قرارداد حاصل تلقی شود هرگونه خصلت رمز و رازآمیز خود را از دست می دهد. تاسیس دولت حاصل قرارداد عقلانی افراد است(محمدپور و همکاران، ۱۴۰۱).

6

۴،۱،۱. نظریه فرصت

یکی از نظریه هایی که در چند دهه اخیر در جرم شناسی ظهور کرده ، نظریه فرصت جرم است. تفکر حاکم بر این نظریه آن است که به صرف وجود بزهکار و بزه دیده، جرم واقع نمی شود بلکه باید فرصت و موقعیت مناسب برای ارتکاب نیز فراهم باشد. این همان امری است که ما در فلسفه تحت عنوان فراهم بودن مقتضیات و فقدان موانع می شناسیم.

پس تئوری فرصت از نقش مثبت شرایط زمینه ساز وقوع جرم و نقش منفی عوامل مانع وقوع جرم ، صحبت می کند و مدعی است که افزایش فرصت های ارتکاب جرم، احتمال وقوع جرایم را هم افزایش داده و برعکس کاهش فرصت های ارتکاب، احتمال وقوع جرایم را تقلیل می دهد. اصول این نظریه ابتدا توسط کوهن کلوگل و لند تدوین و ارائه شده و سپس توسط مارکوس فلسون و رونالد وی کلارک تکمیل شده است.

هر چند که ارائه رسمی این نظریه عمر چندانی ندارد، اما از آنجا که اساس آن بر مبنای واقعیت های ملموس زندگی انسان گذاشته است، لذا منطبق زیربنای این نظریه، عمری دیرینه دارد و در واقع مانند بسیاری از واژه های جدید جرم شناسی است که بدون ذکر نام مستقل، در فرهنگ جوامع وجود داشته و نیاکان ما طی قرن ها با آن آشنا بوده و در عمل از آن بهره برداری می کردند. تاریخ زندگی بشر و تدابیر گوناگون اتخاذ شده جهت مهار فرصت های ارتکاب جرم، مثبت این ادعاست.

در بررسی مبانی نظریه فرصت، رد پای سه دیدگاه معروف تبیین جرم به چشم می خورد. هر یک از سه دیدگاه (دیدگاه فعالیت روزمره، دیدگاه الگوی جرم و دیدگاه انتخاب معقول)، ارتکاب جرم را از زاویه ای بررسی کرده و نهایتاً همه به این نقطه مشترک رسیده اند که فرصت های جرم اهمیت فراوانی در وقوع جرم یا پیشگیری از آن دارند (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱). در بررسی مبانی نظریه فرصت جرم، رد پای ۳ نظریه معروف الگوی جرم، انتخاب منطقی و فعالیت روزمره به چشم می خورد. اصول این نظریه که ابتدا توسط کوهن، کلوگل و لند تدوین و ارایه گردیده بود، توسط فلاسون و کلارک تکمیل شده است.

۵.۱.۱. نظریه کنترل و مهار بزهکار

این دیدگاه و نظریه بر کنترل بیرونی مبتنی بوده که همانا کنترل بیرونی، کنترل اجتماعی می باشد (میرخلیلی و همکاران، ۱۳۹۸). نظریه کنترل در جامعه شناسی ایده ای است که بر اساس آن، دو نظام کنترل های درونی و کنترل های بیرونی بر خلاف تمایل ما به انحراف عمل می کنند. نظریه کنترل را می توان به عنوان کنترل متمرکز یا غیرمتمرکز یا هیچ کدام طبقه بندی کرد. کنترل متمرکز، کنترل بروکراسی در نظر گرفته می شود. برخی از انواع کنترل ها مانند کنترل خانواده ترکیبی از کنترل غیرمتمرکز و متمرکز در نظر گرفته می شوند.

7

کنترل غیرمتمرکز یا کنترل بازار معمولاً از طریق عواملی مانند قیمت، رقابت یا سهم بازار حفظ می شود. کنترل متمرکز مانند کنترل بوروکراتیک معمولاً از طریق تکنیک های اداری یا سلسله مراتبی مانند ایجاد استانداردها یا سیاست ها حفظ می شود. نمونه ای از کنترل مختلط، کنترل قبیله ای است که دارای ویژگی های کنترل متمرکز و غیرمتمرکز است. کنترل مختلط یا کنترل قبیله ای معمولاً با حفظ مجموعه ای از ارزش ها و باورها یا هنجارها و سنت ها حفظ می شود (ناداران و رضایی، ۱۳۹۰). نظریه مهار که توسط والتر رکلز ارائه شد بیان می کند رفتار توسط محرک های بیرونی ایجاد نمی شود بلکه توسط آن چیزی ایجاد می شود که فرد در هر زمان بیشتر می خواهد. بر اساس نظریه کنترل، نظام های اجتماعی ضعیف تر، بیشتر منجر به رفتار انحرافی می شوند.

نظریه کنترل تأکید می کند چگونه پیوندهای ضعیف بین فرد و جامعه افراد را آزاد می کند تا از هنجارها منحرف شوند یا بر خلاف آنها عمل کنند یا افرادی که پیوندهای ضعیفی دارند درگیر جرم می شوند تا بتوانند سود ببرند یا چیزی به دست آورند که به نفع خودشان است. اینجاست که پیوندهای قوی انحراف را پرهزینه تر می کند. اعمال انحرافی برای افراد جذاب به نظر می رسد ولی پیوندهای اجتماعی بیشتر افراد را از ارتکاب این اعمال باز می دارد. انحراف نتیجه قرار گرفتن گسترده در موقعیت های اجتماعی خاص است که در آن افراد رفتارهایی را ایجاد می کنند که آنها را جذب می کند تا از تطابق هنجارهای اجتماعی اجتناب کنند. در پیوندهای اجتماعی در نظریه کنترل برای کمک به افراد از دنبال کردن این انحرافات جذاب استفاده می شود.

به باور تراویس هیرشی چون انسان ها موجوداتی خودخواه هستند، بر این اساس تصمیم می گیرند که کدام انتخاب بیشتری سود را به همراه خواهد داشت. یک مثال خوب از نظریه کنترل این است که افراد به سر کار می روند. بیشتر مردم نمی خواهند سر کار بروند ولی می روند تا دستمزد دریافت کنند چون می خواهند غذا، آب، سرپناه و لباس به دست آورند.

۲.۱. مفهوم شناسی نظارت و قوانین نظارتی

۱.۲.۱. نظارت

اگرچه قدمت نظارت، به اندازه زندگی اجتماعی بشر و از زمان شکل گیری نظام های ساده سیاسی اجتماعی است، اما پیچیدگی نظام های سیاسی قرن بیستم، محدودیت منابع و فرصت ها، و ضرورت تخصیص عادلانه این منابع و فرصت ها، اهمیت و ضرورت نظارت را بیش از پیش آشکار می سازد. علاوه بر آن، کارآمدی و پویایی نظام های 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. که بسیاری از آنها کاربرد سیاسی یا اجتماعی دارند. یکی از مهمترین اهداف نظارت جلوگیری از فساد امور است و به فرموده رسول اکرم (ص) در صورت آشکار شدن فساد در امور، همه مردم مستحق مجازات خواهند بود (خالقی و نوری زینال، ۱۳۹۹).

موضوع نظارت و کنترل قدرت از مباحث جدی و بحث برانگیز در حقوق اساسی و حقوق کیفری است. ضرورت طرح این بحث از آنجاست که هیچ جریانی از حوزه قدرت منطقاً نمی تواند طرحی منسجم و نظام یافته برای مهار حکومت داشته باشد؛ جز آن که در گام نخست مواضع خود را در حوزه قدرت از زاویه نظارت تثوریزه کرده باشد و اولین گام در این مسیر استخراج مبانی پذیرش و پایه های مشروعیت نظارت بر قدرت در هر نظام حقوقی است. همچنین آنچه قانونگذار یا فقیه را در وضع مقررات و استنباط احکام جدید جهت پر کردن خلع های قانونی موجود یاری می کند، کشف مبانی نظام حقوقی مورد نظر است که مقررات حقوقی بر اساس آن مبانی وضع گردیده است.

8

نظارت به معنی زیر نظر گرفتن رفتار، کارها، یا اطلاعات، با هدف تأثیرگذاری، مدیریت، یا هدایت کردن آنها است. این می تواند شامل نظارت از دور به وسیله ابزار الکترونیک، مانند دوربین مداربسته، یا شنود الکترونیک اطلاعات جابجا شده مانند ترافیک اینترنت شود. همچنین روش های فنی ساده، مانند گردآوری اطلاعات با جاسوس و رهگیری پستی را نیز در بر می گیرد (دین پرست و ساعی، ۱۳۹۱).

دولت ها از نظارت، برای گردآوری اطلاعات، پیشگیری از بزه، حفاظت از یک فرایند، فرد، گروه، یا جسم، یا بررسی یک بزه استفاده می کنند. همچنین، سازمان های تبهکار از نظارت، برای برنامه ریزی و انجام کارهای تبهکارانه خود استفاده می کنند. شرکت های کسب و کار نیز از آن برای بدست آوردن اطلاعات از رقیبان، عرضه کنندگان، یا مشتری های خود استفاده می کنند. می توان نظارت را به دید زیر پا گذاشتن حریم شخصی، نگاه کرد که اغلب، کنش گران آزادی مدنی، با آن مخالفند. یک کشور لیبرال دموکراسی، ممکن است قوانینی داشته باشد که نظارت حکومت کشور خود و استفاده شخصی از نظارت را محدود کند. حکومت های فرمایشی، بسته گریخته، محدودیت داخلی برای نظارت دارند و جاسوسی بین المللی بین کشورها، چیزی عادی است. به خاطر گسترش فناوری های الکترونیکی و اینترنتی شدن همه چیز، نگرانی درباره نظارت، بیشتر شده است. جایی که فناوری نظارتی برای شناسایی، نظارت، مکان یابی، یا دسترسی به ساختمان ها و شبکه ها استفاده می شود (خالقی و نوری زینال، ۱۳۹۹).

۲،۲،۱. قوانین نظارتی

قوانین نظارتی به مصوباتی اطلاق می گردد که همانگونه که از عنوان آن هویداست، حاوی اصول، مواد و مواردی در همه ابعاد نظارتی می باشد که به عنوان مثال از نظارت های عالی تا نظارت های قوای سه گانه به تفصیل به برخی از آنان اشاره می کنیم: مجلس خبرگان که متشکل از فقهای منتخب مردم می باشد وظیفه نصب، عزل و نظارت بر رهبر را برعهده دارد و موظف است از میان فقهای جامع الشرایط 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 می باشد (نادران و رضایی، ۱۳۹۰).

بررسی وجود یا فقدان شرایط رهبری توسط مجلس خبرگان مستلزم نظارت مستمری است که این مجلس آن را انجام می دهد. 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 می نمایند 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 (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

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 او صله در این رابطه تحقیق و بررسی کرده و در صورت لزوم با مقام رهبری در این زمینه ملاقات کنند (محمدپور و همکاران، ۱۴۰۱).

در اجرای حق نظارت خبرگان بر رهبری، همچنین ماده نوزده مصوبه مذکور مقرر می دارد: 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 (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

هر چند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام تفکیک قوا پذیرفته شده است اما در نظام کلاسیک تفکیک قوا، قوای سه گانه قدرت های یکدیگر را مهار و کنترل می نمایند و مرجعی ما فوق قوای سه گانه وجود ندارد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به موجب اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی قوای سه گانه «زیر نظر ولایت مطلقه امر و امام 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» 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 مسئولیت های 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 می دهد (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱).

برخی دیگر از وظایف رهبری که می تواند به طور غیرمستقیم وسیله ای برای اعمال نظارت مستمر و همه جانبه 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 سه گانه؛ 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 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 قانونی شان مصونیت داده شده است. بنابر این 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 نمی باشد. منطق مسئول نبودن نماینده مجلس و قوه مقننه از اینجا ریشه می گیرد که اگر نماینده ای بر حسب وظیفه از شخص یا وضعی انتقاد کند فرض بر این است که این انتقاد با حسن نیت بوده و با هدف پاسداری از منافع کشور صورت گرفته است (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱).

10 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 می برد. نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه نظارتی کلان همه جانبه و فراگیر است و به طرق گوناگون انجام می شود. رئیس جمهور پس از انتخاب باید برنامه دولت خود را تسلیم نمایندگان کند و برای وزیران و هیئت دولت رأی اعتماد مجلس را کسب کند. پس از آن، «وزرا تا زمانی که عزل نشده اند و یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می ماند.» (اصل ۱۳۵) براین اساس شاید بتوان نقش مجلس را در رأی اعتماد به وزیران و حق سؤال و استیضاح را نوعی نظارت دانست (محمدپور و همکاران، ۱۴۰۱).

وظیفه اولیه مجلس شورای اسلامی وضع قانون است. قانونگذاری به نمایندگان مجلس شورای اسلامی امکان نظارت مستمر و همه جانبه را می دهد. اصولاً حدود اختیارات وزراء و دولت را قانون معین می کند. (اصل ۱۳۳) دولت در صورت اجرای ناقص یا عدم اجرای قوانین و یا عدم اجرای قوانین مصوب مجلس باید پاسخگو باشد و نمایندگان می توانند از طرق قانونی که به آنها پرداخته می شود دولت را مورد پرسش قرار دهند (الوانی، ۱۳۷۸).

یکی از راهبردهای مهم قوه مجریه تصویب قوانین عادی برای سازمان های اجرایی است. مجلس شورای اسلامی براساس اصل یکصد و سی و هشتم بر کار مصوبات دولت نظارت نیز می کند. این نظارت توسط یک هیأت ۹ نفره که زیر نظر ریاست مجلس است، انجام می گیرد.

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. مادهٔ صد و چهل و نه آئین نامهٔ داخلی مجلس در اجرای این اصل می گوید: «... هرگاه نماینده ای تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را لازم بداند درخواست خود را کتباً از طریق هیئت رئیسه مجلس به کمیسیون که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می نماید و کمیسیون، اطلاعاتی را که در آن زمینه دارد در اختیار وی قرار می دهد. در صورتی که نمایندهٔ مزبور اطلاعات موجود در کمیسیون را کافی تشخیص ندهد کمیسیون از نمایندهٔ مزبور در اولین فرصت دعوت به عمل می آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص در زمینهٔ مورد نظر را استماع می نماید و پس از بررسی، نظر خود را مبنی بر تصویب یا رد درخواست نماینده به مجلس گزارش می دهد...». در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی، انجام تحقیق و تفحص به همان کمیسیون همراه نمایندگان درخواست کنندهٔ تفحص محول می گردد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

مجلس شورای اسلامی علاوه بر تصویب سالانهٔ قانون بودجهٔ کل کشور، نظارت بر اجرای آن را نیز بر عهده دارد. این نظارت از طریق دیوان محاسبات کشور انجام می گیرد. این نظارت جهت اطمینان از اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه می باشد. به موجب اصل ۵۴ قانون اساسی «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی» قرار دارد. براساس اصل ۵۵ قانون اساسی «دیوان به کلیهٔ حسابهای وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و دیگر دستگاههایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی یا حسابرسی می نماید» تا هیچ هزینه ای 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 جمع آوری و گزارش تفریغ بودجهٔ هر سال و نظارت خود را به مجلس شورای اسلامی تسلیم می کند. 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 بیت المال» و اموال عمومی است. رئیس کل دیوان محاسبات کشور که پس از افتتاح هر دورهٔ قانونگذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس و تصویب نمایندگان مجلس انتخاب می شود مطابق مقررات مربوطه عهده دار مسئولیت تحقق کلیه اهداف و وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور می باشد. 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:

11

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 وزارتخانه ها، سازمانها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر واحدها که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می کنند و هرگونه واحد اجرائی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب است.

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

رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارائی های دستگاهها

بررسی جهت اطمینان از برقراری روشها و دستورالعمل های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آنها در جهت نیل به اهداف

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 می باشد. قانون اساسی دامنه ضرورت تطبیق قوانین و مقررات کشور با قوانین اسلام و قانون اساسی را به ترتیب ذیل مشخص نموده است:

اصل چهارم قانون اساسی مقرر می دارد 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 (موسوی و اورعی، ۱۴۰۱).

به موجب اصل هفتاد و یکم: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند» چنانکه می بینیم 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. تمام مصوبات مجلس و کمیسیونهای داخلی پس از تصویب برای شورای نگهبان فرستاده می شود. شورای نگهبان موظف است تا ده روز از تاریخ وصول، آنها را بررسی و اظهار نظر نماید.

یکی دیگر از مهم ترین 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 بر عهده دارد.» همچنین تأیید صلاحیت کاندیداهای ریاست جمهوری، مجلس خبرگان و مجلس شورای اسلامی به عهده شورای نگهبان است.

12

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 پیش بینی 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 می کند که:

بر اساس 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 می گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می کند.

یکی دیگر از شیوه های نظارت غیرمستقیم قوه قضائیه بر قوه مجریه و سایر نهادهای جمهوری اسلامی، نظارت دیوان عدالت اداری است که در ابطال آئین نامه ها و بخشنامه های دولتی و آن هم در صورت شکایت شاکی محدود می شود. اصل یکصد و هفتاد و سه قانون اساسی، ابطال آئین نامه ها و تصویب نامه ها را منحصراً وظیفه دیوان عدالت اداری می داند و اصل یکصد و هفتاد و سه قانون اساسی اشعار می دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می گردد» (محمدپور و همکاران، ۱۴۰۱).

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 مسئولیت هایی که طبق قانون به آن محول می شود براساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می کند تشکیل می گردد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

با توجه به این اصل دیوان عالی کشور ناظر بر دیگر دادگاهها و در واقع عالی ترین مرجع قضائی کشور پس از رئیس قوه قضائیه می باشد. دیوان عالی کشور به شکایات و تظلمات به طور مستقیم و ماهوی رسیدگی نمی کند بلکه این نوع شکایات در دادگاه صلاحیت دار رسیدگی می شوند و در مواردی که قانون پیش بینی کرده در دیوان عالی کشور مطرح می شوند تا در هیچ مرحله ای از رسیدگی، قانون نقض نشده باشد و به این ترتیب نظارت بر اجرای صحیح قانون اعمال می شود. 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 می کنند نظارت داشته باشد این نظارت وقتی می تواند صورت گیرد که تمامی احکام صادره مورد بازرسی دیوان قرار گیرد (همان).

دیوان عالی 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 می کند.

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، مسئولیت هایی برای رئیس جمهور، هیأت وزیران، وزیر و بالاترین مقام سازمانها در نظر گرفته شده است، که گستردگی این حوزه و مسئولیت ها، نظارت های درون سازمانی می طلبد. 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 پاسخگوی مقامات بالاتر باشند و مقامات ذی صلاح باشند. در این بین مسئولیت رئیس جمهور و وزراء سنگین تر است. در ادامه بحث مسئولیت رئیس جمهور و وزراء مطرح می شود و سپس ارگانهای نظارتی در قوه مجریه بررسی می شوند (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱).

طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور علاوه بر ریاست قوه مجریه، عالی ترین 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 می توان تضمین کرد.

وزیران، منصوب رئیس جمهور و مورد تأیید مجلس می باشند. به اعتبار این انتصاب و تأیید، در مقابل آنها مسئول و پاسخگو هستند. (اصل ۱۳۷) 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 می دهد. ضرورت حسن خدمت و وظیفه از طرف وزیران به رئیس جمهور حق می دهد 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 برنامه های مدون دولت است، پیچیدگی و حساسیت کار دولت اقتضا می کند 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 می سازد تا به هر طریق مقتضی و ممکن اعمال نظارت نماید (موسوی و اورعی، ۱۴۰۱).

به موجب اصل ۱۳۷ قانون اساسی «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست». مسئولیت فردی و جمعی وزیران لازمه حق نظارت سیاسی مجلس بر کار قوه مجریه می باشد. به همین اعتبار وزرا مسئولیت سیاسی و اداری در برابر رئیس جمهور دارند و به او پاسخگو هستند. این نوع مسئولیت های وزرا اقتضا می کند که بر دستگاه تحت امر خود نظارت کامل داشته باشند. نظارت وزیر را در سه مقوله می توان 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 دستورالعمل هایی صادر می کند. دستورالعمل های صادره از وزیر یا ناظر به موارد خاص و خطاب به اداره و یا مأمور معینی است که «دستور» یا حکم وزارتی نامیده می شود و یا خطاب به ادارات و مأموران مختلف است که آن را بخشنامه می گویند (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

دوم. نظارت تعقیبی: در این مرحله نظارت جنبه کشف و تعقیب دارد. وزیر می تواند 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 وسیله تأمین حقوق و آزادی های فردی شهروندان به شمار می رود (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱).

سوم. نظارت مالی بر دستگاه های دولتی: علاوه بر نظارت عالی رئیس جمهور بر وزارتخانه ها و دستگاه های اداری و نظارت وزیر بر وزارتخانه تحت امر خود، وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز بر کار وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی نظارت دارد. البته نظارت این وزارتخانه فقط بر امور مالی آنهاست. مطابق ماده نود قانون محاسبات عمومی کشور، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی از نظر انطباق پرداخت ها با قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. ذی حسابان وزارت امور اقتصادی در دستگاه های 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 (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

وزارت امور اقتصادی و دارایی با توجه به صورت حسابها و ترازنامه و حساب سود و زیان رسیده از دستگاه های اجرایی و گزارش عملیات انجام شده که در اجرای ماده ۹۶ قانون محاسبات عمومی باید توسط دستگاه های 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 کارپردازان نیز نظارت دارد و این نظارت همراه با سایر نظارتهای دولتی شبکه وسیعی را تشکیل می دهد که بر دستگاه اداری کشور حاکم است (محمدپور و همکاران، ۱۴۰۱).

دفاتر بازرسی، ارزشیابی و رسیدگی به شکایات در وزارتخانه ها و دستگاههای دولتی با 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 براساس پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور در کلیه وزارتخانه ها و سازمان های 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 (خالقی و نوری زینال، ۱۳۹۹).

هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، از جمله واحدهایی است که در وزارتخانه ها و سازمانهای اداری بوجود آمده و نظارت بر کارمندان در موارد تخلف را برعهده دارد. این هیأتها جانشین «دادگاههای اداری» پیش بینی شده در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ و همچنین «هیأت های بازسازی نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۰ شده اند. این هیأتها باید در هر وزارتخانه یا سازمان مستقل کشوری تشکیل شده و به تخلف های اداری کارمندان رسیدگی کنند. هیأت های رسیدگی شامل هیأت های بدوی و تجدید نظر می باشند. اعضای هیأت با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط انتخاب می شوند. 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 لازم الاجرا 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.

15

طبق ماده ۱۸ قانون مذکور «کلیه وزارتخانه ها، سازمانها، مؤسسات و شرکتهای دولتی، شرکتهای ملی نفت و گاز و پتروشیمی، شهرداری ها، 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 می شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند و هیأت های رسیدگی به تخلفات در آنها تشکیل و به تخلفات اداری کارمندان و کارکنان اعم از رسمی، پیمانی، ثابت، دائم و قراردادی رسیدگی می کنند.

هیأت های رسیدگی موظفند پس از انجام بررسی های 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 می دهند. متهم می تواند 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 می تواند به موارد اتهام رسیدگی و رأی لازم را صادر کند. رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان پس از تشکیل پرونده بدون حضور کارمند متهم صورت می گیرد ولی چنانچه حضور او ضروری یا بلامانع تشخیص داده شود در آن صورت می تواند در جلسه رسیدگی حاضر شود. طبق این ماده اصل بر سربودن رسیدگی است ولی بهتر بود که رسیدگی آشکار می شد و به متهم اجازه گرفتن وکیل هم داده می شد (خالقی و نوری زینال، ۱۳۹۹).

به منظور حسن اجرای قانون مذکور در دستگاههای مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کار هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری «هیأت عالی نظارت» به ریاست معاون امور اداری و استخدامی سازمان مدیریت و برنامه ریزی 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 می تواند نسبت به انحلال یا ابطال تمامی یا بعضی از تصمیمات آنها اقدام و مراتب را با ذکر دلایل به اطلاع بالاترین مقام دستگاه ذی ربط برساند (الوانی، ۱۳۷۸).

۲.۱.۲. اقسام نظارت و خلاء حاکم بر قوانین آن

۱.۲. نظارت تأسیسی و خلاء حاکم بر آن

نظارت تأسیسی از دیدگاه نگارنده یکی از مهمترین و اولین شکل از مجموعه نظارت هایی است که در قوانین گوناگون هنگامی که نهادی سابقه حیات ندارد، موضوعیت یافته و چون برخلاف سایر نظارت ها، پیشینه ای ندارد، از اهمیت خاصی برخوردار است. جهت وسعت ذهن مخاطبان به نمونه هایی در ذیل اشاره می گردد:

قوه مجریه جمهوری اسلامی ایران، پس از مقام رهبری، نظام نیمه ریاستی (یا نیمه پارلمانی) محسوب می شود، بدین معنی که رئیس جمهور منتخب مردم است (ریاستی) و مجلس نقشی در تعیین آن ندارد، اما دولت به پیشنهاد رئیس جمهور و رأی اعتماد مجلس رسمیت می یابد (هاشمی، ۱۴۰۲). سبک تأسیس کنونی دولت (پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸) نسبت به سبک گذشته که نخست وزیر به عنوان ریاست دولت با معرفی رئیس جمهور و رأی تمایل نمایندگان مجلس تشکیل دولت می داد، نمونه ای از تأسیس می توان دانست. پس، از بارزترین اشکال نظارت تأسیسی، نظارت نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر تشکیل دولت، و نظارت بر تغییر وزرا و مسائل مهم و مورد اختلاف هر دولت می باشد که از مهمترین اشکال نظارت می باشد.

در ارتباط با خلاء حاکم بر مواد و قوانینی که حاوی این شکل از نظارت می باشند (نظارت تأسیسی)، می توان مورد به مورد حسب پیشامد خاصی که در مواد قابل مشاهده می باشد، جایگاه عدم تسری نظریات انتخاب عمومی را تشخیص داد. به عنوان مثال موردی که در ارتباط با نظارت نمایندگان بر تغییر وزرا مطرح گردید، در عرصه میدانی مشاهده می گردد که گاهی وزیر با اعطای امتیازاتی به نمایندگان مجلس، به راحتی از مسئولیت استیضاح خویش رهایی یافته و به سیاست غلط خود در وزارتخانه ی متبوع ادامه می دهد. در اینجا به نظر اگر حتی بپذیریم که در قانون اساسی، اصلی پیشگیرانه جانمایی نکنیم، در قوانین عادی در حوزه ی وظایف نمایندگی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، با پیش بینی ماده ای، دریافت هر گونه امتیازات شخصی و سازمانی و ... جهت نمایندگان در دوران تصدی را محدود سازیم و یا حداقل نمایندگان خواستار استیضاح را، به همان دلایل متقنی که توجیه گر استیضاح بوده اند عدول از آن را نپذیریم.

۲.۲. نظارت اطلاعاتی و خلاء حاکم بر آن

نظارت اطلاعاتی به معنای این است که ناظر وظیفه دارد تا از کارها و اقداماتی که مجریان انجام می دهند، مطلع گردد. در واقع، ناظر اطلاعاتی بدون اینکه اقدامات انجام گرفته توسط مجریان را تایید یا رد نماید، تنها از امور انجام شده آنان، مطلع گشته و اقدامات آنان را به مقام دیگری گزارش می دهد. در این شکل از نظارت تمامی کارهای مجریان می بایست به اطلاع ناظر اطلاعاتی برسد اما نیازی نیست که کارها با تصویب و توافق او انجام گیرد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹).

به عنوان مثال: مطابق ماده ۷۸ قانون مدنی: ((واقف می تواند بر متولی، ناظر قرار دهد که اعمال متولی به تصویب یا اطلاع او باشد))، بنابراین ممکن است واقف، علاوه بر متولی، یک یا چند شخص را، برای نظارت بر موقوفه تعیین نماید. به مطلع شدن نسبت به امور موقوفات، اعم از عواید و مصارف آن، نظارت اطلاعی گویند. همچنین باید توجه داشت نظارتی که مطلق بوده و نوع آن معلوم نباشد، اطلاعی است. متولی، ملزم نیست که در رابطه با تصمیمات خود، موافقت ناظر اطلاعی را جلب نماید؛ اما ناظر اطلاعی، مکلف است در صورت مشاهده تخلف، مراتب را به اداره اوقاف یا دادگاه اعلام نماید. در ارتباط با خلأ حاکم بر موادی که ناظر به نظارت اطلاعی در قوانینی که حاوی محتوای نظارتی هستند باید گفت همانطور که از روح برخی از مواد آن پدیدار است و یک مورد آن به عنوان مثال در بالا مذکور گشت، یک مقام حقوقی یا یک شخص حقیقی منصوبی وظیفه ی این نظارت را دارد که نظارت بر خود این شخص مطابق با الگوهای مطروحه در نظریه انتخاب عمومی محل تأمل است چرا که در صورتی که ناظری بر ناظر قرار دهیم، مجدداً این سلسله نظارت پایانی نمی یابد و لاجرم در یک حلقه باید متوقف گردد و اگر چنین نکنیم، چه تضمینی که هر آنچه را که هست، ناظر اطلاعی بدون کم و کاست در نظارت اطلاعی خویش منعکس نماید.

۳،۲. نظارت استصوابی و خلأ حاکم بر آن

با تدقق و تحقیق در معنای واژگان، در می یابیم که استصواب با واژه «صواب» هم ماده است. «صواب» به معنای درست در مقابل خطا و «استصواب» به معنای صائب دانستن و درست شمردن است؛ مثل اینکه گفته شود: این کار صحیح و بی اشکال است (نادران و رضایی، ۱۳۹۰).

17

در اصطلاح «نظارت استصوابی» آن است که ناظر در موارد تصمیم گیری، حضور دارد و باید اقدامات انجام شده را تصویب کند تا جلوی هر گونه اشتباه و یا سوء استفاده از جانب مجریان گرفته شود. بنابراین نظارت استصوابی، بالعکس نظارت اطلاعی، نظارت همراه با حق دخالت و تصمیم گیری است. این گونه نظارت را، نظارت فعال یا «Active» نیز می گویند. نظارت استصوابی به چند صورت تصور می شود:

نظارت استصوابی تطبیقی که در این فرض، ناظر موظف است اقدامات و اعمال عامل را با ضوابط و مقررات تعیین شده، تطبیق داده و در صورت عدم انطباق، عمل کارگزار اعتبار نخواهد داشت و عمل او منوط به تأیید ناظر است. نظارت عدم مغایرت و تعارض که در این گونه نظارت، ناظر موظف است از خروج و انحراف کارگزار از محدوده مقرر شده، جلوگیری و منع کند. این گونه نظارت نسبت به مورد بالا، دایره محدودتری دارد و از آن به «نظارت استصوابی حداقلی» یاد می شود (خالقی و نوری زینال، ۱۳۹۹).

نظارت مطلق که در این شیوه از نظارت، هر عملی که کارگزار انجام دهد، منوط به تأیید ناظر است و در صورت سکوت یا عدم اظهار نظر و یا عدم حضور ناظر، کلیه اقدامات کارگزار، غیر قانونی و بی اعتبار است.

جهت مثال در این شکل از نظارت باید گفت در نظام پارلمانی، اگر چه قوه مقننه بر روی قوه مجریه نفوذ و اقتدار تعیین کننده دارد اما وظیفه هر قوه به تفکیک مشخص شده و هیچ یک از قوا نباید اعمالی را که برای قوای دیگر مقرر شده انجام دهند. اما در میان همین تفکیک وظایف قوا و ممنوعیت دخالت قوه ای دیگر در کار قوه دیگر، به لحاظ حساسیت جهت رعایت منتهای احتیاط در راستای حفظ منافع جامعه تحت نظارت پارلمان برخی از امور نیاز به تصویب مجلس دارند. اموری همچون: نظارت

بر معاهدات و قراردادهای بین المللی، نظارت بر تغییر خطوط مرزی و یا نظارت بر صلح دعاوی و یا ارجاع آنها به داوری را می توان نمونه هایی بارز از نظارت استصوابی دانست.

در خصوص خلاء حاکم در قوانینی که محتوای نظارت استصوابی دارند نیز به غیر پاره ای از موارد که ساز و کاری در راستای چگونگی نظارتها در این شکل از نظارت در مواد قانونی پیش بینی گردیده، با کمی تأمل در می یابیم که باز هم این گونه نظارت از مشکلات عدم برخورداری از جایگاه ها و مناصب ناظرین متأثر است تا جایی که بعضاً تغییر نگرش غالب در مثال نظارت استصوابی یا تغییر جناح سیاسی و همسو نبودن قوه مقننه با قوه مجریه آثار زیانباری را در پی خواهد داشت. به نظر با پیشینهاد جانمایی و پیش بینی برخی مواد که چارچوب کلی نظارت را در این حوزه با عنایت به مدل ارائه شده در تئوری انتخاب عمومی دربردارند، تا حد کافی می توان با بهره گیری از افراد متخصص فارغ از جناح سیاسی آنان، ایضاً تقویت نظارت عمومی همه مردم در برخی نظارت های استصوابی از طریق ورود نخبگان، از آثار زیانبار چنین خلاءهایی به مراتب جلوگیری نمود.

۴،۲. نظارت مالی و خلاء حاکم بر آن

منظور از نظارت مالی نظارت دولت بر فعالیت یک موسسه مالی است. هدف از این کار حمایت از قوانین و مقررات بخش مالی و در نهایت حفظ ثبات بازارهای مالی است. دولت با انتخاب روش بودجه ریزی عملیاتی و اجرای آن تلاش دارد جمع بندی تفصیلی از مجموعه فعالیت ها، نتایج و محصولات را در هر دستگاه اجرایی به دست آورد و قیمت تمام شده برای انجام فعالیت ها و محصولات ارائه شده متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی آن را محاسبه کند و با تکیه بر شاخص ها و ملاک های به دست آمده بودجه سالیانه را تنظیم کند. لزوم نظارت دقیق دولت بر مراحل اجرایی فعالیت ها و حسن اجرای آنها بایستی جدی تر و منطقی باشد تا تخصیص اعتبار متناسب با عملکرد و میزان تحقق نتایج صورت گیرد.

این نظارت بایستی هم از طریق برون دستگاهی و هم درون دستگاهی و نیز نظارت قبل از هزینه، حین هزینه و بعد از هزینه صورت گیرد. به عنوان مثال سیستم نظارتی کنونی بر بودجه دولتی دارای اشکالات و معایبی هست که لازم است اصلاحات جدی در آن بوجود آید تا در نظارت بر بودجه عملیاتی با مشکل مواجه نشویم. برخی از این معایب عبارتند از:

نگریستن با دید بدبینی به دستگاه های اجرایی در مصرف هزینه ها، و تاثیر در قضاوت های آنها وجود ارگانهای متعدد نظارتی نظیر دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، حسابرسان مستقل، ذیحسابان و... که منجر به تشدید بوروکراسی شده و موازی کاری آنها در برخورد با سازمان ها، باعث سردرگمی مدیران دستگاههای اجرایی، اتلاف وقت سازمانی جهت ارائه مدارک مورد درخواست آن ارگان ها، دست به عصا بودن مدیران در تصمیم گیری ها و عدم تمایل به ریسک پذیری در مواقع بحرانی شده است (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱).

برخورد یکسان بر کلیه دستگاه های اجرایی وعدم دید روشن و منطقی بر ماموریتی که هر سازمان متخصص در انجام آن است و به بیان دیگر عدم توجه به اینکه مشکلات و نیازهای یک دستگاه و راه حل های مربوطه قابل کاربرد در دستگاه دیگر نمی باشد را در پی دارد. تاکید بیشتر بر فرایند قانونی کار و کم توجهی به کیفیت خدمات، صرفه اقتصادی و ملی، کارایی و اثر بخشی عملیات سازمانی بروکراسی بیش از حد در مراحل انجام هزینه و تنظیم اسناد هزینه، اجرای سریع، آسان و به موقع

عملیات را در دستگاه های اجرایی مختل می نماید و این تاخیر اغلب ناشی از احتیاط بیش از اندازه دستگاهها بوقوع می پیوندد تا پاسخگویی به ارگان های نظارتی آسان تر باشد.

عدم توجه مجلس به نتیجه عملیات دولت و دخالت های نمایندگان بر عملکرد دولت در حین اجرای بودجه و استیضاح و گه گاه تغییر وزرا موجب اختلال در امور مملکتی و اجرای صحیح بودجه می گردد.

در خصوص خلاء حاکم بر نظارت مالی به عنوان یکی از انواع نظارت های موجود در قوانین نظارتی ایران باید گفت: به طور کلی نظارت و کنترل برای این است که اعتبارات غیر قانونی مصرف نشود یا اتلاف نگردد و وجوه دولتی باید هم به طور کارآمد و هم قانونی خرج شود. لازمه تحقق این امر نظارت و کنترل از درون و بیرون دستگاه ها است. نظارت درونی بایستی توسط خود دولت به منظور عدم تجاوز هزینه ها از اعتبارات مصوب و بررسی چگونگی نتایج حاصل از پرداخت مخارج براساس شاخص های تعریف شده انجام گیرد.

کنترل و نظارت بیرونی نیز توسط نمایندگان ملت در قوه مقننه به منظور کنترل و نظارت بر درآمدها و هزینه های مملکتی، تطبیق عملیات انجام شده با هدف ها و برنامه های پیش بینی شده، سنجش توانایی یا ناتوانی دولت در انجام وظایف خود و استفاده از اطلاعات بودجه ای دولت در تصمیم های راهبردی انجام گیرد.

کنترل و نظارت، عملیاتی مستمر است که با استفاده از آمار جمع آوری شده درخصوص شاخص های عملکرد و نحوه پیشرفت فعالیت های پیش بینی شده برای تحقق اهداف مشخص، اطلاعات لازم را برای اصلاح احتمالی روند در اختیار مدیران قرار می دهد (الوانی، ۱۳۷۸: ۸۸).

حکومت ها و دولت ها از قرن ها پیش با مشکل سوء استفاده کارگزاران دولتی از منابع و فرصت ها روبه رو بوده اند و در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می دهد حکومتها همیشه نگران سوء استفاده شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده اند (خالقی و نوری زینال، ۱۳۹۹).

جهت وسعت ذهن خوانندگان محترم به نمونه های بارزی از نظارت مالی می پردازیم. در ایران نظارت بر بودجه از سه طریق زیر انجام می پذیرد:

نظارت اداری: منظور نظارتی است که توسط قوه مجریه و به عبارت دیگر توسط دستگاه اجرایی قبل از خرج یا حین خرج به عمل می آید. برای هزینه های دستگاه های دولتی پس از طی مراحل تشخیص - تأمین اعتبار - تعهد - تسجیل و حواله درخواست وجه صادر می شود. درخواست وجه توسط ذیحساب از خزانه به عمل می آید و این درخواست خرج در حد تخصیص اعتبار و تخصیص اعتبار در حد مقدار مصوب می باشد. سپس وجوه درخواست شده توسط خزانه کارسازی می شود. این اعمال تماماً نظارت قبل از خرج محسوب می شود. ذیحساب در هنگام صدور حواله چک در وجه ذینفع، نظارت خود را اعمال می کند، که این نظارت حین خرج محسوب می شود. نظارت بعد از خرج شامل ممیزی حسابها توسط سر ممیز حساب انجام می شود که این عمل از زمره نظارت اداری است.

نظارت قضایی: توسط دیوان محاسبات به عمل می آید. بر طبق اصل ۵۵ قانون اساسی دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه ها، مؤسسات شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد، رسیدگی و حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی

در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع اوری و گزارش تفریق بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نمایند (موسوی و اورعی، ۱۴۰۱).

نظارت پارلمانی: نظارت پارلمانی در ضمن سال مالی: در ایران طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و آئین نامه های مجلس شورای اسلامی نمایندگان ملت حق دارند بر اداره امور دستگاههای دولتی و چگونگی پرداختهای دولت و استفاده از وجوه بیت المال دائماً نظارت نمایند و در صورت کشف تخلفات از قوانین و مقررات از مسئولین دولتی طبق اصل ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سؤال یا استیضاح نمایند.

نظارت پارلمانی پس از پایان سال مالی: نظارت پارلمانی در پایان سال مالی از طریق رسیدگی و تصویب لایحه تفریق بودجه اعمال می گردد. دیوان محاسبات رابط بین دولت (قوه مجریه) و پارلمان (قوه مقننه) در مورد لایحه تفریق بودجه است.

۵.۲. نظارت سیاسی و خلاء حاکم بر آن

۲۰ اضافه بر تمام مراتب نظارتی که تاکنون سخن از آنان به میان آمد، نظارت و مراقبت مستمر سیاسی بر مناصب و جایگاه های خاص حاکمیتی از انواع نظارت های موجود در قوانین با محتوای نظارتی است. نظارت سیاسی اغلب، توسط افراد و شخصیت های سیاسی انجام می شود، به نحوی که این اشخاص مسئولیت نظارت بر اجرای قانون را بر عهده دارند و این مسئولیت ممکن است به طور مستقیم از طرف مردم به آنها اعطا شده و یا به طور غیرمستقیم در قانون پیش بینی شده باشد؛ منظور از حالت مستقیم، آن نیست که برای این سمت، از طرف مردم انتخاب شده باشند، بلکه ماهیت انتخاب مردمی، چنین نظارتی را در پی دارد. مانند نظارت نمایندگان پارلمان، رئیس جمهور و نهادهایی که در قانون اساسی برای نظارت سیاسی پیش بینی شده است. در قوانین موضوعه ایران، مجلس شورای اسلامی بر اساس اصول متعدد قانون اساسی (اصول ۸۶، ۸۹، ۸۸ و...) از حق نظارت سیاسی برخوردار است؛ همچنین در اصل هشتم قانون اساسی، نوعی نظارت سیاسی همگانی پیش بینی شده است. زیرا هر شهروند دارای حق رأی، در حقیقت یک فرد سیاسی تلقی می شود.

ملاک در نظارت و اظهار نظر در نظارت سیاسی، تشخیص شخصی فرد با کیفیت سیاسی است و دارای آیین نامه خاص و یا رویه مشخص حقوقی نیست، به همین لحاظ شاید از طرف اشخاص متعدد اظهار نظرهای متفاوتی ارائه شود. طرح سؤال یا استیضاح در پارلمان که از مصادیق بارز نظارت سیاسی قوه مقننه بر قوه مجریه است اغلب بر تشخیص فرد یا افراد سؤال کننده و گروه متقاضی استیضاح متکی است. به طور معمول در نظارت سیاسی تنها اظهار نظر می شود و اظهار نظر سیاسی به طور مستقیم منشأ آثار اجرایی و قضایی قرار نمی گیرد. مثال روشن این مطلب را می توان در حق نظارت پارلمان در اجرای حق تحقیق و تفحص و همچنین اظهار نظر هر نماینده در مسائل داخلی و خارجی کشور (اصل ۸۴ قانون اساسی) جست و جو کرد. پس از آن که در تحقیق و تفحص مجلس به نتایجی رسید، فقط می تواند نتایج را از تریبون مجلس به اطلاع عامه برساند و یا مواردی را برای نظارت و رسیدگی قضایی به دادگاه صالح اعلام کند و هرگز قادر به انجام عزل و نصب و سایر اقدامات اجرایی و قضایی نیست. اغلب، نظارت سیاسی دارای آثار اجرایی غیرمستقیم است، زیرا مردم با اطلاع از چگونگی روند امور در یک ارگان، بر اساس نتایج تحقیق اعلام شده توسط پارلمان، تصمیم خود را برای انتخابات آینده اتخاذ می کنند که آیا باید وضع قبلی را دگرگون کنند و یا همان وضع را ادامه دهند.

نتایج تحقیق و تفحص مجلس حتی برای قوه قضاییه الزام آور نیست و قوه قضاییه تا خود تشخیص ندهد، می تواند با وجود اعلام ارتکاب جرم یک دستگاه توسط پارلمان، از پیگیری آن چشم پوشی کند. همپوشانی خاصی بین نظارت سیاسی و سایر نظارت های مطروحه در قبل وجود دارد به طوری که نظارت سیاسی ممکن است به گونه های مختلف پیش بینی شود و طبیعی است که قانون باید یکی از انواع نظارت را برای آن مشخص کند که عبارتند از:

الف - نظارت استصوابی: در این نوع از نظارت، نهاد یا شخص نظارت کننده، می تواند با تشخیص خود، مانع ادامه اقدامات انجام گرفته شود. هر چند که مسئولیت اجرایی یا ضمانت اجرایی نظر نظارتی بر عهده فرد یا نهاد اجرایی دیگر باشد. بنا به فرض در خصوص وزارتی که بر اساس اصل ۸۷ قانون اساسی از سوی رئیس جمهور برای اخذ رأی اعتماد به مجلس شورای اسلامی معرفی شده و مجلس به آنها رأی اعتماد نمی دهد، رئیس جمهور موظف است بر اساس نظر مجلس عمل کرده، و فرد دیگری را معرفی کند.

ب - نظارت استطلاعی: در این نوع از نظارت تشخیص و اظهار نظر نهاد یا شخص ناظر، چیزی را تغییر نمی دهد اما بی اطلاع بودن آن، ممکن است عملیات اجرایی مورد نظارت را از اعتبار ساقط کند. نظیر موضوع اصل ۱۳۹ قانون اساسی در خصوص تکلیف اطلاع به مجلس شورای اسلامی درباره صلح دعاوی نسبت به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داور. کافی است که عملیات اجرایی به اطلاع ناظر برسد. فل سغه این نوع نظارت جلوگیری از کتمان حقیقت و پنهان کاری است و اغلب، این نظارت در مسائل حقوق خصوصی مانند وصیت جایگاه مناسبی دارد؛

21

ج - نظارت ارجاعی: در نظارت ارجاعی اغلب ناظر در صورت مشاهده تخلف از قانون، اقدامی نمی کند، بلکه مراتب را به مقامات قضایی برای رسیدگی و اخذ نتیجه نهایی ارجاع می دهد و دادگاه موظف است این نوع شکایات و ارجاعات را مانند شکایت شاکی خصوصی رسیدگی کند. همچون گزارش های کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی. نوع دیگری از نظارت ارجاعی است که در آن، ناظر، مشاهدات و معلومات خود را به مقام اجرایی منتقل می کند و مقام اجرایی بالاتر که دارای مسئولیت است، در زمینه تخلفات تصمیم گیری خواهد کرد.

خلاء موجود در این گونه نظارت بر خلاف مهم و تعیین کننده بودن آن، فاقد ضمانت اجرا بودن است و به همین دلیل نمی تواند از اشخاص در برابر اعمال اقتدار سازمان های اداری حمایت کند و حتی پس از بررسی و اخذ نتیجه مبنی بر عدم مشروعیت اقدامات اداری، نمی تواند از ادامه عملیات اجرایی - هر چند نامشروع - جلوگیری کند و تنها در صورت نظارت استصوابی چنین عملی امکان پذیر است (رحیمی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱).

د- نظارت ارتجالی: منظور از نظارت ارتجالی آن است که نظارت سیاسی نیاز به شکایت قبلی ندارد و می تواند بدون سابقه شکایات، از طرف مرجع یا مراجع ناظر انجام پذیرد. البته این سخن به معنای آن نیست که نظارت سیاسی با شکایت قبلی قابل اجرا نیست، بلکه به معنای نفی اختصاص به صورت شکایت قبلی است.

ه - سوء اجرای امور عمومی: نظارت سیاسی اختصاص به موارد تخلف از قانون نداشته و به مواردی که به سوء جریان امور می انجامد و یا به اشکالات اجرایی مربوط می شود هم قابل تسری است.

نتیجه

بررسی نظام حقوقی کشور و پرداختن به انواع نظارت ها در تحقیق، نشان می دهد، نظارت برای سالم سازی جریان قدرت و به نظر رعایت اصل ترجیح نفع عمومی و سازمانی بر نفع شخصی اشخاص تا حدی مورد نظر قانونگذار، بویژه در قانون اساسی و سایر لایه های قانونی کشور مدنظر بوده است اما این نظارت همان "نظارت نیم بند" که در مقدمه به آن اشاره گردید نمی تواند در حد انتظار این نظریه، کارآمد و کارساز باشد.

نظریه انتخاب عمومی با تمرکز بر دولت جهت تحلیل و درک پیامدهای حاصل از تعامل عناصر موجود در آن، موضعی روشنگرانه نسبت به این نهاد مهم تخصیص دهنده اتخاذ کرده است. این نظریه با وارد کردن ابزارهای علم حقوق در علوم سیاسی و تکیه بر برخی مشخصات نهادگرایانه بر بسیاری از مطالعات حقوقی تأثیر به سزایی داشته است. مقاله حاضر در پی درک خاستگاه، نظام تحلیلی و مؤلفه های بنیانی نظریه انتخاب عمومی است. آنچه از تمرکز مطالعات این حوزه راجع به ساختارهای سیاسی برمی آید لزوم رسیدگی به مشکلات و هزینه های مربوط، به دور از پیگیری هرگونه انگاره مخالف دولت در کنار توجه به فواید بهره گیری از نهاد دولت است. ارزیابی مؤلفه های احصاء شده نیز بیانگر این موضوع است که می توان تا حد زیادی در تحلیل های حقوقی به واسطه بیان واقعیات مشاهده شده، از تحلیل های مبتنی بر نظریه انتخاب عمومی بهره گرفت. با عنایت به فراوانی مواد مربوط به نظارت در قوانین موضوعه در حقوق ایران، نمی توان ادعا نمود که نظارتی وجود ندارد، پیش بینی نظارت ها در ابعاد گوناگون خصوصاً انعکاس آنان در قانون اساسی به عنوان اصلی ترین سند حقوقی و قانونی یک کشور، نوید لحاظ نمودن این مهم در ساختارهای گوناگون حکومتی را می دهد. به عقیده نگارنده مورد به مورد باید با بررسی انواع نظارت ها و جانمایی آنان در قالب های تعریف شده کلی مطروحه در تحقیق، اقدام به رفع خلاءهای موجود در آنان، از نظریه انتخاب عمومی همان گونه که مطرح شد در تمامی ابعاد اقتصادی، سیاسی و حقوقی قابل پیاده سازی بهره جست. با تکیه بر این نظریه، با اقداماتی از قبیل: (۱) تربیت نیروهای متخصص و بهره گیری از آنان در تصویب قوانین نظارتی (۲) بالابردن هزینه اعمال نفع شخصی نسبت به نفع سازمانی در مناصب اعطائی (۳) شفافیت و تقویت نظارت عمومی، می توان تا حد قابل توجهی از آثار مخرب این خلاءها کاست. ضمن آنکه 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، نهادی نوین و مستقل و جامع نظارتی متشکل از اساتید و فرهیختگان حوزه و دانشگاه در شاخه های مختلف علوم انسانی و تجربی، افرادی از مجلس و دولت، اشخاصی از نهادها و انجمن های مردمی مورد وثوق آحاد حوزه های صنفی که همگان حداکثر در یک دوره معقول قابل تغییر و تحول باشند و به شکلی که جمع آراء قابل تاثیر اشخاص از مجلس و دولت، کمتر از تاثیر آراء اساتید دانشگاه و نمایندگان انجمن ها و اصناف مردم نهاد باشد، در جهت نهادینه سازی و بهره مندی از نظریه انتخاب عمومی که اصولاً مغایرتی با اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی نداشته بلکه هم سو و همراه آن نیز هست ضرورت دارد. این نهاد می تواند در سه بخش: (۱) پژوهش و بهره گیری از دکتترین اساتید حوزه و دانشگاه و ارتباط و کسب تجارب دیگر نظام های حقوقی و حاکمیتی به قصد تدوین راهبرد و راهکار و ارائه طرح و پیشنهاد به مجلس قانونگذاری و دولت (۲) حضور نماینده این نهاد در تصمیمات هیئت وزیران قبل از تصویب و اجرای قوانین، آیین نامه ها و بخش نامه ها (۳) شناسایی و حذف سایر نهادهای نظارتی موازی، بدوا با کسب مشروعیت قانونی و کسب اختیار از مجلس شورای اسلامی اهتمام و تصمیم سازی نماید.

و آخر آنکه هیات جامعه خاصا حاکمیت باید بپذیرند که لحاظ و بهره گیری از نظریه انتخاب عمومی در : (۱) محیط فرهنگی جامعه (۲) بدنه حاکمیت (۳) مجلس و قانونگذاری و اجرای صحیح آن و باورمندی ملی و عمومی این نظریه، می تواند نرخ افسار گسیخته اعتراضات مدنی و جرائمی چون جرائم سیاسی و اغتشاش و ناامنی، یقه سفیدی، اختلاس و پولشویی، رشاء و ارتشاء را به نقصان برده و در دستیابی به نقشه راهی برای گزینش مدیران لایق، مسئول و کاردان، موثر و موفق جلوه گری نماید.

منابع

الوانی، سید مهدی، ۱۳۷۸، " نظریه ی انتخاب عمومی و ضرورت تحول در ساختار اداری"، فصلنامه مطالعات مدیریت و بهبود تحول، ش ۲۳ و ۲۴.

خالقی، علی و نوری زینال، المیرا، ۱۳۹۹، "تضمین حقوق متهم در فرایند کیفری در پرتو نظریه انتخاب عمومی"، فصلنامه مطالعات حقوق کیفری و جرم شناسی دوره ۵۰، شماره ۱.

حبیب نژاد، احمد و عامری، زهرا، ۱۳۹۳، "مبانی نظارت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران"، فصلنامه علوم سیاسی، ش ۶۵.

23

دین پرست، فائز و ساعی، علی، ۱۳۹۱، "بازسازی روش شناختی نظریه انتخاب عمومی"، فصلنامه مطالعات میان رشته ای در علوم انسانی، ش ۲.

رحیمی مقدم، سید حسین و گرجی ازندریانی، علی اکبر و نجابت خواه، مرتضی و فقیه لاریجانی، فرهنگ، ۱۴۰۱، "سنجش قضاوت جمعی؛ نظریه انتخاب عمومی و اخلاق قضایی در ساختار و عملکرد دیوان عدالت اداری"، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، شماره ۱.

رضائی، محمد جواد و موحدی بک نظر، مهدی، ۱۳۹۶، "تبیین و ارزیابی نظریه انتخاب عمومی" فصلنامه بررسی مسائل اقتصادی ایران، ش ۱.

عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم، ۱۳۸۹، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

محمدپور، زهرا و کرمی خواه، بهزاد وقعی اوپلی، احمدرضا، ۱۳۹۱، "بررسی تاثیر نظریه انتخاب عمومی بر کنش حسابگرانه کارکنان و چگونگی مدیریت آن"، فصلنامه منابع و سرمایه انسانی، ش ۴.

ملک محمدی، حمیدرضا، ۱۳۸۶، "تخت بی بخت؛ بازاندیشی مفهومی نظریه انتخاب عمومی"، فصلنامه سیاست، ش ۱.

میرخلیلی، سید محمود و نوذری فردوسی، محمد و طالبی چاکوهی، اکبر، ۱۳۹۸، "اصل بر نظارت در امور عمومی با نگاه بر آموزه های اسلامی"، فصلنامه حقوق اسلامی، ش ۶۲.

نادران، الیاس و رضائی، محمدجواد، ۱۳۹۰، "اقتصاد اسلامی و دلالت های نظریه انتخاب عمومی"، فصلنامه اقتصاد اسلامی، ش ۴۲.

هاشمی، سید محمد، ۱۴۰۲، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج دوم، تهران: میزان.

14th International Conference on Management & Humanistic Science Research in Iran

December 20th & 21th, 2023 | University of Tehran

چهاردهمین کنفرانس بین المللی پژوهش های مدیریت و علوم انسانی در ایران
۲۹ و ۳۰ آذر ۱۴۰۲ | دانشگاه تهران

