محمد راسخ

نظارت و تعادل
در نظام حقوق اساسی

نشرنی

فهرست مطالب

مقدمهٔ ویراست جدید ۱۱
مقدمهٔ چاپ سوم ۱۵
مقدمهٔ چاپ دوم ۱۷
درآمد ۱۹

بخش نخست: مفهوم و انواع نظارت

فصل نخست: مفهوم نظارت ۲۳
گفتار نخست: تعریف نظارت ۲۳
گفتار دوم: جایگاه نظارت ۲۹
گفتار سوم: ضرورت نظارت ۳۵

فصل دوم: انواع نظارت ۴۱
گفتار نخست: نظارت عمومی ۴۱
گفتار دوم: نظارت سیاسی ۴۲
گفتار سوم: نظارت تقنینی ۴۲
گفتار چهارم: نظارت مالی ۴۳
گفتار پنجم: نظارت قضایی ۴۳

گفتار ششم: نظارت امنیتی ۴۵
گفتار هفتم: نظارت انضباطی / اداری ۴۶
گفتار هشتم: نظارت عقیدتی ۴۶

بخش دوم: نظام نظارت و تعادل در ایران

فصل نخست: قوّهٔ مقنّنه ۵۵
گفتار نخست: مجلس شورای اسلامی ۵۶
مبحث نخست: نظارت بیرونی ۵۷
باب نخست: نظارت فعال و فراگیر ۵۷
بند نخست: نظارت انضباطی / اداری ۵۷
بند دوم: نظارت مالی ۶۸
بند سوم: نظارت تقنینی ۷۵
بند چهارم: نظارت سیاسی ۷۷
باب دوم: نظارت منفعل و موردی ۷۸
بند نخست: نظارت سیاسی ۷۸
بند دوم: نظارت عمومی ۹۱
مبحث دوم: نظارت درونی ۹۴
باب نخست: کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ۹۴
باب دوم: هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس ۹۵
باب سوم: معاونت نظارت و نمایندگان ناظر ۹۷
باب چهارم: نظارت بر کمیسیون‌ها و هیئت رئیسه ۹۹
باب پنجم: نظارت بر دیوان محاسبات ۱۰۰
باب ششم: نظارت مالی ۱۰۰
گفتار دوم: شورای نگهبان ۱۰۱
مبحث نخست: نظارت بیرونی ۱۰۱
باب نخست: نظارت فعال و فراگیر ۱۰۱
بند نخست: نظارت تقنینی ۱۰۲

بند دوم: نظارت سیاسی ۱۰۸
مبحث دوم: نظارت درونی ۱۱۱

فصل دوم: قوّهٔ قضاییه ۱۱۳
گفتار نخست: نظارت بیرونی ۱۱۴
مبحث نخست: نظارت فعال و فراگیر ۱۱۵
باب نخست: نظارت عام قضایی ۱۱۶
بند نخست: سازمان بازرسی کل کشور ۱۱۶
بند دوم: هیئت نظارت بر حسن اجرای قانون احترام به آزادی‌های ... ۱۲۳
بند سوم: هیئت عالی نظارت بر تخلّفات اداری ۱۲۷
باب دوم: نظارت مالی ۱۲۷
مبحث دوم: نظارت منفعل و موردی ۱۳۲
باب نخست: نظارت خاصّ قضایی ۱۳۲
بند نخست: دیوان عدالت اداری ۱۳۲
گفتار دوم: نظارت درونی ۱۴۲
مبحث نخست: دیوان‌عالی کشور ۱۴۲
مبحث دوم: رئیس قوّهٔ قضاییه ۱۴۲
مبحث سوم: دادگاه انتظامی قضات ۱۴۴

فصل سوم: قوّهٔ مجریه ۱۴۷
گفتار نخست: نظارت بیرونی ۱۴۸
مبحث نخست: نظارت فعال و فراگیر ۱۴۸
باب نخست: نظارت عمومی؛ اصل ۱۱۳ قانون اساسی ۱۴۸
باب دوم: نظارت امنیتی؛ وزارت اطلاعات ۱۵۱
باب سوم: نظارت مالی ۱۵۲
بند نخست: سازمان حسابرسی ۱۵۲
بند دوم: نظارت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۵۳
بند سوم: نظارت بر صدا و سیما ۱۵۳

مبحث دوم: نظارت منفعل و موردی ۱۵۳
گفتار دوم: نظارت درونی ۱۵۴

فصل چهارم: نهاد رهبری ۱۵۷
گفتار نخست: نظارت بیرونی ۱۵۸
مبحث نخست: نظارت فعال و فراگیر ۱۵۸
باب نخست: نظارت عقیدتی ۱۵۸
بند نخست: اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی ۱۵۸
بند دوم: مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۶۰
بند سوم: سایر موارد ۱۶۳
مبحث دوم: نظارت منفعل و موردی ۱۶۴
گفتار دوم: نظارت درونی ۱۶۵
مبحث نخست: نظارت فعال و فراگیر ۱۶۵
باب نخست: نظارت ترکیبی؛ نهادهای تحت سرپرستی ۱۶۵
گفتار سوم: نظارت بر نهاد رهبری ۱۶۷
مبحث نخست: نظارت سیاسی و عمومی ۱۶۷
باب نخست: مجلس خبرگان رهبری ۱۶۷
بند نخست: ساختار ۱۶۷
بند دوم: وظایف و اختیارات ۱۶۹
بند سوم: رویه و عملکرد ۱۶۹

سخن آخر ۱۷۳
منابع ۱۷۷
نمایه ۱۸۹

مقدمهٔ ویراست جدید

به‌جرئت می‌توان گفت «نظارت» مهم‌ترین ویژگی نظام حقوق اساسی معاصر است. نظارت، در واقع، یکی از ارکان اصلی این نظام را تشکیل می‌دهد. به دیگر سخن، نظارت در نظام حقوق اساسی (از جمله) مقوّم دو دیگر رکن مهم این نظام، یعنی حاکمیت قانون و حقوق بنیادین شهروندان، است.[1]

در ادبیات حقوق اساسی، حاکمیت قانون (به معنای ادارهٔ ضابطه‌مند امور عمومی) در برابر استبداد (ادارهٔ دلبخواهی آن امور) قرار می‌گیرد؛ بدان معنا که قدرت عمومی تنها باید در چارچوب ضابطه و بر آن اساس به کار گرفته شود. از این رو، در نظام حقوق اساسی، اختیار و صلاحیت عمومی رابطه‌ای مستقیم با پاسخ‌گویی دارد. به محض آن‌که صلاحیت و اختیاری قانونی به یک فرد یا نهاد عمومی اعطا شود، او باید به پرسش از به‌کارگیری این صلاحیت و اختیار بر اساس و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط پاسخ دهد و برای هرگونه عدم اعمال اختیارات و/ یا اقدام خارج از حدود اختیارات مسئول شناخته خواهد شد. نظارت، در چنین بافت و زمینه‌ای، برای بازبینی به‌کارگیری آن قدرت در چارچوب یادشده و پاسخ‌گوکردن مقام صاحب‌صلاحیت است.

ملاحظه می‌شود که، در نظام حقوق اساسی جدید، وجود قانون به معنای مقیدکردن شیوهٔ به‌کارگیری قدرت عمومی است؛ این قدرت باید مبتنی بر ضابطهٔ (قانونی) به کار گرفته شود (نه به شکل دلبخواهانه). باری، در نظام حقوق اساسی جدید، قانون به نوبهٔ خود مقید می‌شود.

۱. ارتباط نظارت با تفکیک قوا در بخش اول، فصل نخست توضیح داده شده است.

تضمین حقوق بنیادین شهروندان یکی از مهم‌ترین قیود بر قانون است. قدرت عمومی را نه تنها باید ضابطه‌مند به کار بست، آن را باید (از جمله) برای تأمین و حفظ حق‌های بنیادین اعضای جامعهٔ سیاسی اعمال کرد.[۱] بی‌گمان، چنین محتوا و جهت‌گیری‌ای ابتدا باید در فرایند قانونگذاری تمهید و تصویب شود. سپس، همهٔ تصمیمات و اقدامات قوای حکومتی باید مستمراً بر اساس محتوا و جهت‌گیری یادشده بازبینی و ارزیابی شوند تا از معطل‌نماندن اجرا و الزام مقررات مربوط و نیز عدم اقدام خارج از حدود این مقررات اطمینان حاصل آید. با این وصف، نظارت همچنین در راستای تأمین و حفظ حقوق بنیادین اعمال می‌شود.

افزون بر این، نظارت می‌تواند به شکل غیرمستقیم به کارآمدی قانون و نظام حقوقی نیز کمک کند. نظارت بر اجرای بی‌کم‌وکاست به همان اندازه که می‌تواند شاخ‌وبرگ‌های فراقانونی و غیرقانونی را کنار بزند، زمینه را برای آشکارشدن ارتباط دوسویه و مناسب قانون با زمان و مکان و لذا کارآمدی و مؤثربودنش را نیز فراهم می‌آورد. چنانچه، به‌رغم اجرا و الزام نسبتاً کامل نظام حقوقی، وجوه مختلف حیات جمعی همچنان نابسامان باشند یا به‌روز و پیشرو نباشند، معلوم می‌شود که محتوا، رویه‌ها و نهادهای نظام حقوقی مناسب با اقتضائات عصری نو به‌نو نشده‌اند و نیازمند جرح و تعدیل هستند. دلیل این امر آشکار است. بنا به اصل حاکمیت قانون، همهٔ اختیارات و صلاحیت‌های حکومت باید در چارچوب قانون و با قانون به کار گرفته شوند. این اختیارات و صلاحیت‌ها با «همه» یا «بخش»هایی از حوزه‌های حیات سیاسی، اداری، اقتصادی، اجتماعی، آموزشی و فرهنگی جامعه سروکار دارند. بنابراین، اگر قانون با داده‌های معرفتی مربوط به هر یک از آن حوزه‌های یادشده تعامل جدی و عمیق نداشته باشد،[۲] بی‌گمان ادارهٔ قانونی آن‌ها ناکارآمد و نیز باعث اتلاف منابع و استعدادها و لذا عقب‌ماندگی، گاه فاجعه‌بار، خواهد شد.

اصلی دیگر را باید بر اصل لزوم نظارت، به توضیح اجمالی بالا، افزود. از آنجا که همهٔ صاحب‌منصبان در همهٔ قوای حکومتی اختیارات و صلاحیت‌های قانونی دارند، لذا تصمیمات و اقدامات همهٔ ایشان باید به نحوی از انحا بازبینی و مهار شود. نظارت در همهٔ ارکان و اجزای

۱. به همین سیاق، قانون باید دیگر اقتضائات عدالت را نیز تأمین و حفظ کند، که در این نوشتار به ذکر مورد «حق» به مثابهٔ یکی از اقتضائات اصلی عدالت اکتفا کرده‌ایم؛ چرا که در امر نظارت بر الزام مقررات قانونی، تفاوتی میان شمول قانون بر حق و دیگر اقتضائات عدالت نیست.
۲. لازم است به مفهوم «تعامل» در این معادله توجه شود. ارتباط یک‌سویه نیست.

حکومت ضروری است. از این رو، هر یک از قوای حکومتی «باید» در امر نظارت مشارکت داشته باشند، چه بر اجزای درونی قوهٔ خود یا بر اجزای دیگر قوای حکومتی.

پس از قبول اصل لزوم نظارت و نیز لزوم صلاحیت نظارتی برای همهٔ اجزای حکومت، لزوم وجود اصلی دیگر رخ می‌نماید؛ صلاحیت‌های نظارتی باید متوازن و متعادل باشند. برتری نظارتی یک بخش یا قوه بر دیگر بخش‌ها یا قوای حکومتی خود می‌تواند منشأ سوءاستفاده و فساد واقع شود.

سه اصل «لزوم نظارت»، «لزوم نظارت همهٔ اجزای حکومت بر یکدیگر» و «لزوم وجود تعادل و توازن میان اختیارات نظارتی اجزای حکومت» نشانگر یکی از ویژگی‌های مهم نظام حقوق اساسی در عصر حاضر هستند: مهار قدرت با قدرت. پذیرش و به‌کاربستن آن سه اصل به اجرایی‌شدن شفاف و کارآمد یکی از آرمان‌های جهان‌شمول عصر روشنگری، یعنی قیدزدن بر پای قدرت، خواهد انجامید.

در پایان، گفتنی است که کل متن کتاب بازخوانی و ویرایش مجدد شده و همهٔ اصلاحات و تغییرات قوانین و مقررات مربوط تا سال ۱۴۰۳ هـ.ش. در متن اعمال شده‌اند. بر خود لازم می‌دانم از زحمات خالصانه و بی‌دریغ سرکار خانم فائزه عامری و جناب آقای محمدرضا پاکیزه برای بازبینی و نهایی‌کردن نسخهٔ حاضر صمیمانه تشکر و قدردانی کنم. بی‌گمان، بدون زحمت و توجه ایشان بسیاری از اصلاحات و اضافات انجام‌شدنی نبودند. همچنین، مراتب سپاسگزاری عمیق خود را به جناب آقای جعفر همائی و همهٔ همکاران عزیز نشر نی بابت توجه و حمایتشان ابراز می‌کنم. از خداوند متعال برای تک‌تک این بزرگواران سلامتی و بهروزی بیشتر خواستارم.

با این حال، باید بیفزایم که، به‌رغم همهٔ کوشش‌های یادشده، این اثر همچنان ممکن است دربردارندهٔ کاستی‌ها و ایراداتی باشد که راقم این سطور مسئولیت همگی آن‌ها را بر عهده می‌گیرد. از خوانندگان و پژوهشگران و استادان عزیز و بزرگوار متواضعانه می‌خواهم که مهربانانه نکات و نظرات و پیشنهادات خود را برای اصلاح و تکمیل کتاب حاضر ارائه بفرمایند.

با آرزوی نیک برای همگان
محمد راسخ
پاییز ۱۴۰۳

مقدمهٔ چاپ سوم

کتاب **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی** به چاپ سوم رسیده و از این بابت خداوند را بسیار شاکرم. به این منظور، متن کتاب به طور کامل مطالعه و، افزون بر ویرایش کل متن، اصلاحات و تغییرات قانونی در نسخهٔ حاضر درج شده است. این اصلاحات و تغییرات، در سال‌های اخیر، به‌ویژه در خصوص سه نهاد بسیار مهم در نظام نظارتی کشور، یعنی مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری، کم نبوده‌اند، که به نوبهٔ خود از تطور و استقرار نظام نظارت و تعادل در مجموعهٔ نظام حقوق اساسی کشور خبر می‌دهند. سرکار خانم نسرین رادین‌مهر، سرکار خانم فائزه عامری و جناب آقای عطاءالله رحمت‌اللهی در بازخوانی، تصحیح متن و نمونه‌خوانی بزرگوارانه همکاری نموده‌اند. همچنین، در برخی موارد از دانش و تجربهٔ همکاران و دوستان عزیزم جناب آقای دکتر محمدحسین زارعی و جناب آقای دکتر محمد جلالی بهره برده‌ام. بدین وسیله سپاسگزاری صمیمانهٔ خود را از تک‌تک این عزیزان و سروران ابراز می‌دارم. باری، لازم به ذکر نیست که این پژوهش ممکن است همچنان حاوی نقایص و ایراداتی باشد که مسئولیت همگی آن‌ها بر عهدهٔ نویسنده است. از خوانندگان فرهیخته تقاضا می‌کنم نظرات و پیشنهادات خود را برای اصلاح و تکمیل اثر حاضر ارائه فرمایند.

از آقای دکتر عبدالله شمس و نیز از همکاران گرامی ایشان، به‌ویژه سرکار خانم زینب حقانی، بسیار سپاسگزارم که موجبات انتشار مجدد و دسترسی علاقه‌مندان و دانشجویان را به اثر پیش‌رو فراهم آورده‌اند. از خداوند سبحان و کریم برای ایشان و همگان آرزوی تندرستی و بهروزی دارم.

و ماتوفیقی الا بالله الکریم

دی‌ماه ۱۳۹۴

مقدمهٔ چاپ دوم

به نام حق

خداوند را شکرگزارم که این نوشتار به چاپ دوم رسیده است. در این مدت پاره‌ای نظرات و اشکالات در خصوص مباحث کتاب از سوی برخی عزیزان و بزرگواران مطرح گردیده که بخشی از تذکّرات و نظرات ایشان در چاپ جدید اعمال شده است. همچنین، برخی قوانین و مقرّرات مربوط به روز شده‌اند. به ویژه، برخود لازم می‌دانم از زحمات خالصانهٔ سرکار خانم فائزه عامری، دانش آموختهٔ حقوق عمومی و وکیل محترم دادگستری، در تکمیل و اصلاح چاپ جدید سپاسگزاری نمایم. باری، بی‌گمان متن حاضر همچنان نقایصی دارد که فروتنانه از خوانندگان عزیز می‌خواهم بر بنده منت نهاده و نظرات خود را در جهت تکمیل و اصلاح آن ارائه فرمایند.

در پایان، از مدیر محترم انتشارات دراک و همکاران ایشان صمیمانه تشکر می‌کنم. از خداوند برای همهٔ ایشان تندرستی و کامیابی خواستارم.

من الله التوفیق
تهران ـ آبان ۱۳۹۰

درآمد

موضوع این نوشتار بررسی ساختار قانونی نظام نظارت و تعادل در ایران است. گفتنی است منظور از ساختار قانونی، از یک سو، ساختار مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که پس از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ در همه‌پرسی سال ۱۳۵۸ به تصویب اکثریت رأی‌دهندگان ایرانی رسید و سپس در سال ۱۳۶۸ بازنگری شد و دوباره اکثریت شرکت‌کنندگان ملت در همه‌پرسی آن را تأیید کردند و، از سوی دیگر، قوانین عادی و آرا و نظریات و تفاسیر مربوط است. در آغاز، پرسش این است که به چه دلیل باید به نظام نظارت و تعادل پرداخت؟ به دیگر سخن، نظام یادشده واجد چه ویژگی‌ای است یا موجب بروز چه مسئله‌ای می‌شود که باید آن را مطالعه و بررسی کرد؟ پاسخ گفتن به این پرسش‌ها منوط به روشن شدن معنای نظارت و تعادل و جایگاه آن در منظومهٔ حقوق اساسی است. طرفه آن‌که، روشن ساختن این معنا و جایگاه، خود بخشی مهم از پژوهش و تحلیل مندرج در این کتاب را تشکیل خواهد داد. بر این اساس، نخست، به مفهوم و انواع نظارت می‌پردازیم. دوم، ربط آن را با دیگر اجزای منظومهٔ حقوق اساسی نشان خواهیم داد و به ضرورت وجود تعادل در کنار نظارت اشاره می‌کنیم. سوم، ضرورت بررسی نظام نظارت و تعادل را بیان می‌نماییم. چهارم، این نظام را بر اساس قوانین و مقرّرات موجود شرح و بسط خواهیم داد. در خاتمه، نکاتی چند دربارهٔ نظام یادشده بیان خواهیم کرد که به نوبهٔ خود زمینه‌ساز مباحث و بررسی‌های نظری و تطبیقی قرار خواهد گرفت.

پیش از آغاز ارائهٔ مباحث مورد اشاره، لازم به یادآوری است که بخش عمدهٔ این نوشتار

بر پژوهشی مبتنی است که نویسنده به درخواست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام داد، اما گفتنی است، در حقیقت، پژوهشی دوباره در تکمیل مباحث انجام شده و، در نتیجه، تغییرات و اصلاحات اخیر در قوانین و مقرّرات و نیز پاره‌ای مباحث و نظریات حقوقی به مطالب کتاب افزوده شده است. از این رو، نویسنده بر خود فرض می‌داند از آن مرکز، به ویژه جناب آقای دکتر بهزاد پورسید معاون محترم پژوهشی مرکز در زمان انجام پژوهش و پژوهشگران همکار، به ویژه جناب آقای احمد مرکز مالمیری و سرکار خانم فائزه عامری، که در جمع‌آوری مطالب و تصحیح و نهایی کردن متن حاضر خالصانه کمک کردند، صمیمانه تشکّر کند.

در آخر، بر خود فرض می‌دانم از مدیر محترم انتشارات دراک آقای دکتر عبدالله شمس، و همکاران ایشان صمیمانه سپاسگزاری کنم. از خداوند برای ایشان تندرستی و کامیابی آرزومندم.

بخش نخست

مفهوم و انواع نظارت

فصل نخست

مفهوم نظارت

گفتار نخست: تعریف نظارت

«نظارت» یک مفهوم مبهم و از این رو موجب سردرگمی می‌نماید. این مفهوم به شکل صریح و دقیق در قانون اساسی تعریف نشده و بدین سبب نیازمند ایضاح و تفسیر است. به نظر می‌رسد منظور از نظارت اجمالاً بازبینی و مهار[1] باشد. با این حال، هنوز می‌توان پرسید: بازبینی و مهار یعنی چه؟ و بازبینی و مهار چه چیزی؟

برای تبیین مفهوم نظارت، در درجهٔ نخست، باید مفهوم «نظارت» را از «اعمال اختیار» یا اجرا تفکیک کرد. به این معنا که، از لحاظ منطقی، ابتدا باید یک مقام یا نهاد، اختیار قانونی خود را اعمال کند ــ به بیان ساده باید اقدامی انجام دهد ــ تا اساساً نظارت بر آن اقدام معنا پیدا کند.[2] با این وصف، نظارت یک مفهوم مضاف

۱. واژه‌های «بازبینی» و «مهار» را در مقابل اصطلاح *control* به کار برده‌ام. با آن‌که این اصطلاح به‌عینه در زبان فارسی به کار می‌رود، لازم است از واژگان فارسی برای بیان مراد از آن اصطلاح استفاده کنیم. بسته به بافت و زمینهٔ کاربردِ اصطلاح «کنترل»، می‌توان از معادل‌های «مهار»، «بازبینی» و «نظارت» استفاده کرد. علاوه بر اصطلاح «کنترل»، اصطلاحات دیگری چون «*monitoring*» ،«*review*» یا «*supervision*» در زبان انگلیسی به کار می‌روند که لازم است در جای خود از برابرنهاد مناسب فارسی برای آن‌ها استفاده کرد.

۲. با این‌که تصور نکتهٔ بالا، منطقاً، تصدیق آن را لازم می‌آورد (دارای صدق منطقی و مفهومی یعنی یک حقیقت ←

است که همواره باید در پی مضاف‌الیه یا متعلَّق آن بود: نظارت بر چه چیزی؟

مضاف‌الیه یا متعلَّقِ نظارت عبارت از اقداماتی است که از سوی صاحب‌منصبان و نهادهای مختلف حکومتی انجام می‌شوند. این صاحب‌منصبان و نهادها، در نظام‌های مدرن حقوق اساسی، اصولاً از سه قوّهٔ مقنّنه، مجریه و قضاییه تشکیل می‌شوند. این قوای سه‌گانه، در حقیقت، کارکردهای اوّلیه و اصلی حکومت را انجام می‌دهند، یعنی کارکردهای «وضع قانون»، «اجرای قانون» و «رفع اختلاف یا تعقیب و مجازات جرم بر اساس قانون». بنابراین، هر اقدامی که به نحو اولی و مستقیم از مصادیق کارکردهای یادشده باشد، در زمرهٔ اعمال اختیار از سوی قوای حکومتی قرار می‌گیرد. حال، واضعان قانون اساسی، در نظام‌های مدرن حقوق اساسی، خواستار بازبینی و مهار یا نظارت بر استفاده از آن اختیارات هستند تا از اعمال قانونی قدرت و عدم تجاوز از اختیارات مقرّر در قانون اطمینان حاصل کنند. به هر حال، ابتدا یک مقام یا نهاد حکومتی عملی انجام می‌دهد و سپس نوبت نظارت و مهار آن عمل فرامی‌رسد. این نظارت هم می‌تواند در حین انجام عمل باشد هم پس از انجام کامل آن.[۱] البته نظارت در حین انجام عمل نیز به این معناست که پس از تکمیل یک جزء از عملی که دارای اجزای گوناگون است، بازبینی و نظارت بر آن جزء صورت می‌گیرد. ملاحظه می‌شود که منطق «نظارت پس از عملی شدن یک اقدام» بر نظارت در حین اجرا نیز صادق است. افزون بر این، هر یک از قوای حکومتی موظف است بر عملکرد و اقدامات مقامات و نهادهای تحت ادارهٔ خود نظارت کند. این نوع نظارت را «نظارت درون‌قوّه‌ای» می‌نامیم. با این حال، هدف از ایجاد نظام نظارت و تعادل این است که به نظارت درون‌قوّه‌ای اکتفا نشود، زیرا با آن‌که «انجام عمل» و «نظارت» در دو مرحلهٔ جداگانه صورت تحقق می‌پذیرند، ولی اختیار

ضروری است)، برای مشاهدهٔ پذیرش این معنا، برای نمونه، نک: سروش، محمّد، «بررسی فقهی ـ حقوقی دربارهٔ نقش مجلس خبرگان در نظارت بر رهبری»، ص. ۱۱۲ و قاضی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، ج. ۱، مبانی و کلیات، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ص. ۳۵۲.

۱. «بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام‌شده یا در دست انجام و انطباق آن‌ها با تصمیم‌های گرفته‌شده و قانون و مقررات، در جهت جلوگیری از انحراف اجرایی.» نک: قاضی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، منبع پیشین، صص. ۳۵۳-۳۵۲.

و مسئولیت انجام عمل و نظارت بر این عمل در نهایت درون یک قوّه متمرکز است و همچنان احتمال سوءاستفاده یا اهمال‌کاری در آن قوّه وجود دارد. بنابراین، با وجود چنین اتّحادی احتمال دستیابی به هدف مورد نظر قانونگذار از نظارت پایین می‌آید. به دیگر سخن، هدف اصلی و نهایی آن بوده است که نوعی «نظارت برون‌قوّه‌ای» بر اقدامات هر یک از شعبه‌های حکومت وجود داشته باشد. همان طور که پیداست، نه تنها مفهوم نظارت و اعمال اختیار از یکدیگر متمایز است، بلکه، به منظور حصول نتیجهٔ مورد نظر قانونگذار، لازم است تا آنجا که ممکن است انجام عمل و نظارت بر این عمل در یک نهاد یا مقام جمع نشود و از هم جدا باشند. دخالت ناظر در اجرا، در حقیقت، دخالت در اختیارات مجری است و اجرای کارکردهای حکومتی را به انحراف می‌کشاند. در این صورت، نه عامل اختیار و ابتکار لازم را برای انجام وظایف قانونی دارد و نه ناظر به وظیفهٔ بسیار مهم خود مبنی بر بازبینی اقدام عامل می‌پردازد. مهم‌تر آن‌که، دخالت ناظر در اجرا ناقض اصل مسئولیت است. اگر مقام مجری نتواند به شکل مستقل و دور از دخالت اشخاص دیگر اختیارات قانونی خود را به کار گیرد، دیگر نمی‌توان او را «مسئول» دانست. لازم است مقام ناظر، بدون مداخله در امر اجرا و پس از تکمیل آن امر (به طور کامل یا پس از تکمیل جزء مستقلی از آن)، نظارت خود را اعمال کند.

در درجهٔ دوم، لازم است مفهوم «نظارت» از «رسیدگی قضایی» تفکیک شود. نظارت همواره به منظور پیگیری قضایی انجام نمی‌شود و ممکن است صرفاً یک سلسله آثار سیاسی یا فرهنگی در پی آورد، با این حال، در پاره‌ای موارد، نظارت به رسیدگی قضایی منتهی می‌شود و در نتیجهٔ این رسیدگی ممکن است شخص یا مقامی به ارتکاب عمل خلاف محکوم و مجبور به جبران خسارت یا تحمل مجازات شود. در این خصوص، ذکر دو نکته حائز اهمیت است.

نخست، هر چند رسیدگی قضایی منوط به وجود گزارش یا بررسی‌های لازم در مورد پروندهٔ مربوط است، بی‌تردید، مفهوم و امر قضاوت و دادرسی از مفهوم و امر نظارت متمایز است. در نظام نظارت و تعادل، رسیدگی قضایی بدون نظارت ممکن نیست، ولی عکس قضیه صادق است. به دیگر سخن، می‌توان نظارت داشت، اما رسیدگی

قضایی نداشت، همان گونه که نظارت مجلس شورای اسلامی بر عملکرد وزرا، اولاً و بالذات، برای تشکیل پروندهٔ قضایی علیه ایشان نیست و در صورتی که مجلس وزیری را بر اساس تحقیق و تفحّص یا سؤال و استیضاح در مدیریت اجرایی ضعیف تشخیص دهد، در نهایت، با رأی عدم اعتماد اکثریت نمایندگان (و نه رأی عدم اعتماد نمایندگان سؤال یا استیضاح‌کننده یا کمیسیون رسیدگی‌کننده) وی را از مقام وزارت عزل می‌کند. این مثال هم نشان می‌دهد که اِعمال نظارت امری مستقل است که لزوماً به رسیدگی و اقدام قضایی نمی‌انجامد و هم مؤید تمییز مقام رسیدگی‌کننده از مقام ناظر است. بنابراین، پیداست که نظارت امری کاملاً متفاوت و متمایز از رسیدگی به نتیجهٔ این نظارت است. برای نمونه، این نکته (تفکیک «تشخیص و گزارش» از «رسیدگی قضایی و قضاوت») در مذاکرات مجلس شورا به منظور تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به صراحت مطرح شده است:

> این‌که رئیس این سازمان از بین قضات شرع انتخاب بشود ظاهراً دلیل برادر ما کافی نبود، بخاطر این‌که این سازمان جهت قضاوت نیست. این بازرسی مسائلی است که آیا در ارگان‌های کشوری، قوانین کشور به خوبی اجرا می‌شود. یا تخلّف می‌شود و اجرا نمی‌شود. این یک نوع تشخیص است، قضاوت در آنجا نیست. اینها باید گزارشات خودشان را بدهند و قضاوت نهایی با ارگان‌های قضایی خواهد بود یعنی به وسیله قوّهٔ قضاییه خواهد بود.[۱]

دوم، اگر مقام ناظر همان مقام رسیدگی‌کننده یا قاضی باشد، احتمال فساد و قضاوت‌های جانبدارانه بالا می‌رود و به همین دلیل است که یکی‌کردن این دو مقام، مخالف اصول عدالت رویه‌ای است. بر اساس این اصول، شخص نباید قاضی ادّعاهای خود باشد، چرا که اگر در این مقام قرار گیرد به احتمال بسیار زیاد از طریق انصاف و عدالت خارج خواهد شد. بر این اساس، لازم است علی‌الاصول «مقام ناظر» و «مقام

۱. نک: اظهارات آقای قره باغ در جلسه ۲۲۲، روزنامهٔ رسمی جمهوری اسلامی ایران، مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۶، ص. ۲۰.

قاضی» در یک نهاد یا شخص جمع نشوند.[1] این نکته در نظام‌های قضایی مدرن، در امر رسیدگی قضایی (اعمال اختیارات قضایی)، نیز به طور کامل رعایت می‌شود؛ به این معنا که در این نظام‌ها میان دو مقام دادستان و دادرس (یعنی میان دو مقام مدّعی‌العموم و قاضی) تفکیک قائل می‌شوند و به یکی اجازهٔ دخالت در اقدام دیگری را نمی‌دهند. قاضی رسیدگی خود را بر کیفرخواست صادرشده از سوی دادستان مبتنی می‌کند و دادستان نیز، به منظور احقاق حقوق و اجرای عدالت، نتیجهٔ تحقیق و بررسی خود را، مبنی بر احراز جرم، ضمن صدور کیفرخواست به دادگاه می‌فرستد و به هیچ وجه مجاز نیست قاضی ادّعای خویش باشد. به هر حال، با تفکیک میان مفهوم و مقام «ناظر» از «قاضی» احتمال دستیابی به اهداف نظارت بالا می‌رود.

با تفکیک میان سه مفهوم و مقام «اعمال اختیار» یا اجرا، «نظارت» و «رسیدگی» یا «قضا» می‌توان به معنای اصلی و گوهری نظارت نزدیک شد.[2] در یک کلمه، «نظارت نظارت است» (گزاره‌ای این‌همان یا توتولوژیک، اما پرمعنا و بسیار ثمربخش) که «همواره پس از تحقق یک عمل حکومتی قابل تصور است». گزارهٔ نخست بر اطلاعی‌بودن نظارت و جدایی آن از مفهوم عمل و اقدام و متفاوت و متمایز بودنش از اقدام در مقام اجرا دلالت دارد. این دلالت حتّی می‌رساند که رسیدگی قضایی یا اداری در پی و بر اساس ارائهٔ نتایج نظارت صورت تحقق خواهد گرفت. گزارهٔ دوم، به مثابهٔ یکی از لوازم منطقی گزارهٔ نخست، بر پسینی‌بودن نظارت دلالت می‌کند. بنابراین، مفهوم و منطق نظارت به ما اجازه نمی‌دهد آن را به «پیشینی و پسینی» یا «استصوابی و اطلاعی» تقسیم کنیم. «نظارت همواره پسینی و اطلاعی است». ادّعای «نظارت پیشینی» یا «نظارت استصوابی» نظارت را از معنا تهی می‌کند و مرز مفهومی و منطقی میان سه مقام عامل، ناظر و قاضی را بر هم می‌زند. البته تکرار این نکته خالی از فایده نیست که پسینی‌بودن

1. *See, for instance, Weingast, "Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law".*

۲. اهمیت این تفکیک در بیانیهٔ کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز آمده است و کوشش برای عدم خلط نظارت با هیچ یک از مقام‌های اجرا، تقنین و قضا از جمله دغدغه‌های این مجمع در تدوین مقرّرات مربوط به نظارت بر سیاست‌های کلی نظام بوده است. نک: «بیانیهٔ کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام».

نظارت به معنای نفی نظارت در حین عمل نیست. این نظارت، که می‌توان آن را با قدری مسامحه «نظارت پیشگیرانه» نیز نامید، پس از اتمام یک جزء یا قسمت مستقل از اقدام و عمل انجام می‌شود. پیداست این نوع نظارت فقط در مواردی قابل تصور و صادق است که انجام عمل قابل تجزیه به اجزا و مراحل مجزّا باشد. لازم است ذکر شود که نظارت پیشگیرانه جزئی از نظارت انضباطی و از مصادیق نظارت درونی است.

افزون بر این، به مثابهٔ پاسخ به اشکالی مقدّر، گفتنی است اگر به نظارت تصویبی مقام ناظر بر اقدام یا اقدامات متولی وقف ــ مذکور در باب وقف قانون مدنی ایران[1] ــ نیک بنگریم، درخواهیم یافت که «تصویب» در این‌جا به اختیاری افزون بر اختیارات نظارتی شخص ناظر اشاره می‌کند. پیداست قانونگذار فقط در این مورد خاص امکان نصب ناظری را که همچنین بتواند در تصمیمات متولّی شرکت کند، فراهم آورده است. بی تردید، وظیفهٔ ناظر، از آن حیث که ناظر است، بازبینی اَعمال متولّی است. نظارت او تنها در این صورت معنا می‌یابد، ولی هنگامی که در تصمیم‌گیری متولّی دخالت می‌کند، در حقیقت، نه به مثابهٔ ناظر که به مثابهٔ متولّی دوم و در مقام یک مجری عمل می‌کند.

بر این اساس، نظارت، به معنای دقیق کلمه، عبارت از بازبینی و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی‌ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است.[2] به دیگر سخن، منظور از نظارت، در حقیقت، «مهار قدرت با قدرت» است و، از این رو، نظام نظارتی باید در حالتی از تعادل و توازن باشد تا به ضد خود تبدیل نشود، یعنی به سوءاستفاده از

۱. اساساً اصطلاح «نظارت استصوابی»، در مقابل «نظارت استطلاعی»، برگرفته از این باب در قانون مدنی است که در نظام حقوق اساسی ایران با نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات رخ می‌نماید. برای نمونه، نک: مهرپور، حسین، «انتخابات و نظارت شورای نگهبان»، در **نظارت استصوابی** (مجموعه مقالات)، چاپ اول، تهران، ص. ۱۱.

۲. برای نمونه، نک: هاشمی، سید محمّد، «نظارت شورای نگهبان «انضباطی» است! نه «استصوابی»، و نه «استطلاعی»»، در **نظارت استصوابی** (مجموعه مقالات)، چاپ اول، تهران، نشر افکار، ص. ۳۸: «نظارت عبارت از آن است که شخص، مقام یا سازمانی اعمال شخص، مقام یا سازمانی دیگر را قانوناً زیر نظر قرار دهد و به درستی یا نادرستی آن اعمال پی ببرد.»

قدرت متراکم نظارتی منجر نشود. شرح این نکته را به بخش بعدی می‌سپاریم و توضیح خواهیم داد که این معنا از نظارت با مفهوم تفکیک قوا سازگار است و در واقع آن را تکمیل می‌کند.[۱]

افزون بر این، نظارت فرایندی است که از عناصر گوناگون تشکیل می‌شود. در درجهٔ نخست، همواره باید «اختیارات» نظارتی یا حدود نظارت را مشخص کرد: مقام ناظر در چه مواردی و تا چه حدی می‌تواند یا باید نظارت کند؟ در درجهٔ دوم، «رویه و سازمان» (احتمالی) نظارت ــ یا «سازمان» نظارت ــ باید تعریف و مشخص شود تا، بدین وسیله، روش عملی‌ساختن اختیارات یادشده پیشاپیش معلوم و از هرج و مرج اجرایی پیش‌گیری شود. در آخر، «پی‌گیری» نتیجهٔ نظارت نیز باید روشن باشد. بدین طریق، اختیارات مقام ناظر دقیق‌تر مشخص و مقام و نهاد مرجع برای رسیدگی به نتیجهٔ حاصل از نظارت (که در قالب گزارش، دادخواست یا ... ظهور می‌یابد) تعیین می‌شود. گفتنی است، همهٔ عناصر یادشده، همان طور که خواهد آمد، باید در قانون (اساسی یا عادی) مشخص و معین شوند.

گفتار دوم: جایگاه نظارت

نظارت، نخستین یا مهم‌ترین عنصر تشکیل‌دهندهٔ نظام حقوق اساسی نیست. در حقیقت، مجموعه‌ای از دیگر عناصر و اصول تشکیل‌دهندهٔ نظام حقوق اساسی باید مهیا شود تا نظارت، به معنای مدرن، پا به عرصهٔ وجود گذارد، کارکرد مورد انتظار را نتیجه دهد و، در حقیقت، اهمیت خود را به نمایش بگذارد. راهی طولانی باید طی شود و مقدماتی بس مهم فراهم آید تا اساساً بتوان به نظارت و بازبینی توسل جست.[۲]

1. See Weingast, ibid.

برای مطالعهٔ بیشتر در این خصوص و نیز مطالعه‌ای تطبیقی نک:

Kowalski, K. M. (2003), *A Balancing Act: A Look at Checks and Balances,* US, Lerner Publications.

Brannen, D. E. and Baker L. W. (2005), *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government,* US: Thomson / Gale, Vol. 2.

۲. برای بحثی دقیق و بصیرت‌زا از منظر جامعه‌شناسی و اقتصاد دربارهٔ شکل‌گیری زمینه‌های لازم برای برقراری ←